

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

36

제13권 제4호
2024년 12월

- **세금부담인식과 증세동반 복지태도**
: 광역단체장 신뢰의 조절효과를 중심으로
손희정·김상헌
- **지역 간 재정형평화 자원 배분에 관한 종합 연구**
주만수
- **부동산보유세 과세 범위 변동이 정치적 지지율에 미친 영향**
김영록·장유미
- **지방의회 의정비 자율화**
: 지역 여건의 반영인가, 의정비 인상의 기회인가?
김봉환·이여솔



제13권 제4호 2024년 12월

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

이 학술지에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며
국회예산정책처의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

편집위원회

위원장	최병호	부산대 경제학부 교수
위원	김영록	강원대 행정학과 교수
	김병조	서울대 행정대학원 부교수
	김봉환	서울대 행정대학원 교수
	류덕현	중앙대 경제학부 교수
	류철	KDI 국제정책대학원 교수
	박훈	서울시립대 세무학과 교수
	신석하	숙명여대 경제학과 교수
	오영민	동국대 행정학과 교수
	오종현	한국조세재정연구원 연구위원
	유승원	경찰대 행정학과 교수
	이동규	동아대 재난관리학과 교수
	이은미	국민대 교양대학 조교수
	임상수	조선대 경제학과 교수
	전승훈	대구대 경제금융학부 교수
	정종필	행정안전부 지방자치인재개발원 교수
	최영준	연세대 행정학과 교수
	편집간사	심혜정

「예산정책연구」는 한국연구재단의 등재 학술지입니다.

이 학술지에 수록된 논문은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여
보실 수 있습니다.

예산정책연구

본 학술지에 게재된 논문은 저자의 개인적인 견해이며, 국회예산정책처의 공식적인 견해가 아니므로 보도와 인용에 주의해 주시기 바랍니다.

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

제13권 제4호 2024년 12월



차 례

- 1 세금부담인식과 증세동반 복지태도
: 광역단체장 신뢰의 조절효과를 중심으로
손희정·김상현
- 31 지역 간 재정형평화 자원 배분에 관한 종합 연구
주만수
- 77 부동산보유세 과세 범위 변동이 정치적 지지율에 미친 영향
김영록·장유미
- 105 지방의회 의정비 자율화
: 지역 여건의 반영인가, 의정비 인상의 기회인가?
김봉환·이여솔

세금부담인식과 증세동반 복지태도 : 광역단체장 신뢰의 조절효과를 중심으로*

손희정** 김상현***

국문초록

본 연구는 희생이론을 기반으로 정치 신뢰와 세금부담인식의 상호작용이 증세가 동반된 복지 확대 선호에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 세금부담이 높다고 인식할수록 증세가 동반된 복지확대 선호는 감소하였지만, 광역단체장의 신뢰만이 세금부담인식의 부정적인 영향을 완화하였다. 본 연구는 정치 신뢰를 대통령 신뢰, 중앙부처 신뢰, 광역단체장 신뢰로 구분하여 신뢰의 대상을 명확히 하고, 세금부담인식이 증세가 동반된 복지확대 선호에 미치는 부정적인 영향을 어떠한 정치 신뢰가 완화하는가를 실증적으로 분석한 의의가 있다.

□ 주제어: 증세동반 복지확대, 세금부담인식, 광역단체장 신뢰, 희생이론

투고일: 2024. 9. 4. 수정일: 2024. 11. 27. 게재확정일: 2024. 12. 9.

* 이 연구는 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소 국가재정연구부 연구개발비로 지원하는 연구비에 의하여 수행되었음(SRND 과제번호: 0678-20230016)

** 제1저자: 서울대학교 행정대학원 박사수로 (hopepol@snu.ac.kr)

*** 교신저자: 서울대학교 행정대학원 교수 (sanghkim@snu.ac.kr)

I. 서론

OECD 국가를 대상으로 조세 수준과 공적 지출(혹은 복지 지출 수준) 수준을 기준으로 국가 유형을 분류하면 한국은 어떤 국가일까? 김미경(2018)은 조세 수준과 공적지출이 모두 낮은 국가를 감세국가, 공적 지출은 높고 조세 수준이 낮은 경우는 부채국가, 조세 수준과 공적지출이 모두 높은 경우 복지국가로 정의한다.¹⁾ 복지국가에 속하는 나라는 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드이며, 그리스, 포르투갈, 스페인, 오스트리아, 프랑스는 부채국가(포괄적으로 분류하면 미국과 일본도 부채국가에 포함)로, 마지막으로 멕시코와 한국은 감세국가로 분류되었다(김미경 2018). 다른 OECD 국가와 비교할 때, 한국인은 국가로부터 받는 복지 혜택이 적은 대신 그만큼 조세 부담 역시 적다고 할 수 있다. 만약 정부가 저출산과 고령화 문제에 대응하기 위해 감세국가에서 복지국가로 전환하기 위한 정책을 추진하고자 한다면, 누가 지지할 것인가?

복지정책 수혜는 수급 자격이 충족되어야 받을 수 있어, 응답자가 복지 대상자가 아니라면 복지국가를 지지하는데 유인이 적을 수 있다. 그럼에도 복지정책으로부터 혜택을 받지 않는 응답자가 복지 정책을 지지하는 경우가 있다. 왜 이들은 복지정책을 지지하는 것인가? 위의 질문에 대해 Hetherington(2005)의 연구는 희생이론을 통해 특정 정책으로부터 혜택을 받지 않아도, 정부를 신뢰하는 사람은 해당 정책을 지지할 수 있다고 설명한다.

본 연구는 응답자가 희생을 감내하는 상황 하에서도 정부 정책의 지지를 설명하는 희생이론을 기반으로 증세가 동반된 복지확대 선호를 분석하고자 한다. 희생이론에서 희생은 주로 물질적(Hetherington 2005; 최고은 2016) 혹은 이념적 희생(Rudolph 2009; 금현섭·백승주 2010; 임재영·문국경 2019; 박현신 2021)을 중심으로 연구되었다. 증세가 동반된 복지확대 선호 연구에서 물질적 희생 혹은 이념적 희생도 중요한 요인일 수 있지만, 증세라는 조건에 주목한다면 다른 요인이 중요할 수 있다. 금종예·금현섭(2017)의 연구는 증세가 동반된 복지확대 선호와 증세라는 조건이 제시되기 전·후의 복지확대 선호 변화를 분석한 결과, 현 세금수준이 높다고 인식할수록 앞에서 언급한 복지확대 선호는 부정적인 것으로 나타났다. Lim and Moon(2022)의 연구는 정치 신뢰와 세금부담

1) 공적 지출 수준은 낮지만, 조세 수준이 높은 국가는 약탈국가이다(김미경 2018).

인식의 상호작용을 중심으로 분석한 결과, 정치 신뢰는 복지확대를 위한 증세부담 의향을 증가시키지만 이러한 영향은 세금부담이 높다고 인식할수록 약화되었다.

선행연구 분석을 통해 알 수 있듯이 정치 신뢰는 정책지지 및 증세와 복지선호에 주요한 영향력을 미치고 있지만, 정치 신뢰를 정의할 때 정치 신뢰 대상의 모호성이 문제점으로 지적되었다(Critin and Stoker 2018; 임재영·문국경 2019 재인용). 즉 누구 혹은 무엇에 대한 정치 신뢰인지가 불명확하였다. 다음으로 복지정책을 전달하고 집행하는데 있어 중앙정부만큼이나 지방정부의 역할이 중요함에도 불구하고 선행연구는 지방정부에 대한 고려가 부족하였다. 일부 연구에서 기관신뢰를 측정할 때 지방정부를 포함하거나(Habibov et al. 2018; 주혜린·황정운 2020), 특정 지방정부만을 대상으로 분석한 연구가 진행되었다(최정윤·유두호 2022). 서복경·황아란(2012)의 연구는 대통령 신뢰와 기초자치단체장 신뢰 모두 고려하였지만, 노인복지 혜택 확대를 위한 비용(세금 혹은 보험료) 부담 의향을 분석하여 특정 복지정책 영역만을 분석한 한계가 있다.

이에 본 연구는 중앙과 지방 차원의 신뢰를 동시에 고려하고, 동시에 정치 신뢰의 대상을 명확히 하기 위해 대통령 신뢰, 중앙부처 신뢰, 광역단체장 신뢰를 구분하여 분석할 것이다. 또한 세금부담인식 변수와 정치 신뢰 변수의 상호작용 분석을 통해, 어떤 정치 신뢰가 세금부담인식의 영향을 조절하는지 확인하고자 한다.

II. 선행연구 검토

선행연구는 증세와 복지확대 선호를 분석하기 위하여 기본적으로 인구-사회학적 변수 및 이념뿐만 아니라 복지서비스 수혜(김사현 2012; 남윤민 2021; 최정은·윤선우 2021), 복지지출 및 복지정책 인식(박경돈 2015; 이승주·박소영 2019), 복지의존 인식(전희정·서동희 2015), 사회 이동성(주혜린·황정운 2020), 현재와 미래의 (경제적) 불평등 수준(박선경·이내영 2018; 변영주·고길곤, 2023), (조세)불공정인식(이선정·김정석 2017; 전희정·서동희 2015; 장승진 2017; 이미숙 2020; 손병돈 2016), 정치인 및 정당 요인(조진만 2014; Lee and Park 2018), 대인 혹은 사회 신뢰(Nam and Woo 2015; 이미숙 2020), 지방정부 정책 만족도 및 인식(최정운·유두호 2022) 등을 중심으로 연구하였다.²⁾ 이어지는 절에서는 본 연구의 문제의식과 연관이 깊은 정치 신뢰와 세금부담인식을 중심으로 선행연구를 분석하고자 한다.

1. 증세와 복지확대 연구: 정치 신뢰와 세금부담인식을 중심으로

증세와 복지확대 연구가 정치 신뢰에 주목한 이유는 다음과 같다. 먼저 선행연구는 집단행동문제, 즉 복지확대를 원하지만 비용은 부담하지 않고자 하는 무임승차 문제를 완화할 수 있는 수단으로 신뢰에 주목하였다(Nam and Woo 2015).³⁾ 다음으로 Habibov et al.(2018)의 연구는 위정자와 시민의 입장으로 구분하여 신뢰의 영향을 분석하였다. 먼저 위정자에게 신뢰는 거래비용을 감소시켜 조세부담이 동반되어 대중이 선호하지 않는 정책 추진을 가능하게 만들어주며, 시민에게 신뢰는 정책수행자와 공공기관에 재분배 정책을 수행하는 것을 허가하는 역할을 한다(Habibov et al. 2018).

정부 신뢰를 중심으로 한 연구는 여러 기관들의 신뢰를 사용한 연구(Habibov et al. 2018⁴⁾; 주혜린·황정운 2020⁵⁾)와 다른 신뢰와 함께 정부 신뢰를 추가하여 분석한 연

2) 보다 체계적인 국내 복지태도의 문헌고찰은 한상운·남석인(2023)의 연구를 통해 확인할 수 있다.
3) 복지 확대는 찬성하지만 비용은 타인이 부담하길 바라는 늪프(Noomp, Not out of my pocket) 현상(양재진 외 2021)과 관련된 선행연구는 최광은(2022), 김교성·김윤민(2016), 김사현(2015) 참고
4) 기관신뢰에는 중앙정부, 광역수준의 지방정부, 기초수준의 지방정부, 의회, 정당, 법원, 경찰, 군, 노조, 시민단체, 금융기관, 외국인투자자, 종교기관이 포함되었으며, 기관신뢰 변수는 합산값으로 어느 기관도 신뢰하지 않는 경우는 0, 모든 기관을 신뢰하면 13점의 값을 가진다(Habibov et al. 2018).
5) 중앙정부부처, 국회, 법원, 청와대, 경찰, 검찰, 지방자치단체, 공기업, 군대, 노동조합단체, 시민단체,

구가 있다(Nam and Woo 2015; 이미숙 2020). 분석 결과 정부 신뢰 혹은 기관 신뢰가 높을수록 복지확대를 위한 증세부담 의향이 증가하였다. 문승민·최선미(2019)의 연구 결과 또한 정부 신뢰가 복지확대를 위한 증세부담 의향에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 문승민·최선미(2019)는 정부 신뢰의 직접효과뿐만 아니라 정부 신뢰의 매개효과(정부역량인식→정부 신뢰→증세부담 의향)를 분석하였으며, 이를 통해 정부 신뢰를 확보하지 못한다면 정부역량이 높음에도 불구하고 증세부담 의향을 이끌어 내는데 어려움이 있을 수 있다는 함의를 제시하였다.

복지확대를 위한 증세부담 의향 연구에서 정부 신뢰는 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났지만, 복지확대를 위한 증세태도 연구에서는 정부 신뢰의 영향력이 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다(조진만 2014; 남윤민 2018; 이승주·박소영 2019). 이러한 결과에 대해 조진만(2014)은 한국에서 정치 신뢰도가 매우 낮은 특징에 기인한 것으로 설명한다. 또한 선행연구를 기반으로 조진만(2014)은 복지문제의 경우 일반적인 정치 신뢰보다는 복지 업무를 담당하는 정부기관에 대한 신뢰가 더 중요할 수 있으며, 이러한 정부기관에 대한 신뢰가 반영되지 않아 정부 신뢰의 통계적 유의미성이 나타나지 않은 것으로 해석한다(서복경·황아란 2012; 이현우 2013).

마지막으로 복지확대와 증세태도 연구에서 중요한 요인인 조세수준 인식을 다룬 연구는 다음과 같다. 신영효(2020)의 연구는 10차년도와 재정패널 데이터를 기반으로 복지확대 시 추가 조세부담 의향을 연구하였다. 조세부담 정도와 유사 경제력 대비 조세부담이 낮다고 응답할수록 복지확대를 위한 증세부담 의향에 긍정적으로 답할 확률이 높은 것으로 나타났다(신영효 2020). 특이한 점은 조세부담 대비 혜택이 낮다고 응답할수록 추가 조세부담 의향이 증가하였는데, 이에 대해 신영효(2020)는 본인이 받는 혜택 정도와 추가 조세부담이 일치하지 않는다고만 해석하였다. 하지만 혜택이 적더라도 추가 조세부담 의향이 있다는 점은 희생을 감내할 수 있다는 의미이며, 왜 이러한 희생이 발생하였는지 추가적인 설명 혹은 분석이 필요하다.

김중예·김현섭(2017)의 연구는 서울대학교 행정대학원의 「2014 정부역할과 삶의 질에 대한 국민인식조사」 데이터를 활용하여 응답자의 세금부담인식이 복지확대 선호와 증세가 수반된 복지확대 선호 그리고 증세조건이 제시되었을 때 복지확대 선호의 변화에

언론기관, 정당, 교육기관, 의료기관, 대기업, 종교기관, 금융기관 신뢰의 평균값을 사용하였다(주혜린·황정윤 2020).

미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 현 세금수준이 높다고 인식할수록 증세가 동반된 복지확대 선호에 부정적이었다. 또한 증세 조건 명시에 따른 복지확대 선호 변화 분석에서도 세금부담인식은 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 양재진 외(2021)는 세금 인식수준과 정부 신뢰를 동시에 고려하여 분석한 결과, 복지태도와 복지확대를 위한 증세부담 태도에 세금부담인식은 부정적으로 정부 신뢰는 긍정적인 것으로 나타났다.

2. 이론적 자원: 정치 신뢰와 희생이론

Hetherington(2005)의 연구는 정부 신뢰가 정책지지에 미치는 영향을 분석하였다. 정부 신뢰의 중요성을 논증하기 위해, Hetherington(2005)은 정부 정책의 혜택을 받을 수 있는 집단과 그렇지 않은 집단으로 구분하고, 정부 신뢰와 정책 수혜여부의 상호작용을 통해 정부 정책의 지지를 분석한다. 정부 정책의 혜택 범위가 비교적 광범위한 범죄 예방, 환경보호, 국방정책 같은 경우 정치 신뢰가 유의미하지 않았지만, 복지정책, 아동 보호, 보건 의료와 같은 혜택의 범위가 수혜자에게만 집중되는 재분배 정책의 경우 혜택을 받지 않는 비수혜집단에서 정치 신뢰가 높을수록 해당 정책을 지지하는 것으로 나타났다(Hetherington 2005; 최고은 2016 재인용). 즉 정부 정책의 혜택을 받지 못하는 집단이 자신들이 속하지 않은 집단에게 혜택을 부여하는 정부 정책을 지지하는 현상을 ‘희생’으로 파악하여, 이러한 ‘희생’을 감내하는 원인을 정부 신뢰로 설명하는 것이다.

이후 연구는 정부 신뢰와 다른 변수의 상호작용을 통해 정부 정책지지 및 복지확대를 위한 증세태도를 분석하였다. 유나리·문승민(2020)은 기후변화 대응 정책의 만족도와 정부 신뢰를 중심으로 기후변화 대응을 위한 증세부담 의향을 분석한 결과, 기후변화 대응정책 만족도의 긍정적인 효과를 정부 신뢰가 강화하는 것으로 나타났다. 김진석 외(2022)는 정부 신뢰와 연령의 상호작용이 국가의 복지책임정도에 미치는 영향을 분석한 결과, 65세 이상 집단과 비교 시 65세 미만 집단에서 정부를 신뢰할수록 국가의 복지 책임을 부정적으로 인식하였다. 강혜진(2018)은 기대불일치(지방정부 서비스 중요도와 만족도의 차이)와 기초자치단체의 지방정부 신뢰를 바탕으로 지역만족도와 지역거주의사를 분석한 결과, 기대불일치의 부정적 영향력이 지방정부 신뢰에 의해 완화되고 있는 것으로 나타났다. Hetherington(2005)의 희생이론을 바탕으로 최고은(2016)의 연구는 ‘한국복지패널 8차년도’ 데이터를 활용하여 복지확대를 위한 증세

태도를 분석하였다. 분석 결과 물질적 희생(복지 수혜금액과 조세납부 차액)이 클수록 복지확대를 위한 증세태도는 부정적이었지만, 이러한 부정적인 효과는 정부 능력으로 측정된 정부 신뢰에 의해 완화되는 것으로 나타났다(최고은 2016).

Hetherington(2005)과 최고은(2016)의 연구에서 ‘희생’이 물질적인 부분이었던면, 이후 연구에서는 이념적 희생을 기반으로 연구가 진행되었다(Rudolph 2009; 금현섭·백승주 2010; 임재영·문국경 2019; 박현신 2021). Rudolph(2009)는 진보주의자(liberals)가 부시 정권의 감세 정책을 지지하는 상황을 이념적 희생으로 파악하고, 이념적 희생이 발생하는 원인을 Hetherington(2005)과 마찬가지로 정치 신뢰로 설명한다. 한국의 정부 지출 선호(금현섭·백승주 2010; 박현신 2021)와 정부의 복지 정책 개입 선호(임재영·문국경 2019)를 분석한 연구에서도 이념적 희생이론을 지지하는 결과가 나타났다.

물질과 이념 차원의 희생뿐만 아니라 세금부담인식 또한 ‘희생’이 될 수 있다. Bartels(2005)는 상속세 폐지에 영향을 미치는 요인으로 실질적 사익인 소득수준은 유의미하지 않고, 소득수준과 상관없이 본인의 조세부담이 높다고 인식할수록 상속세 철폐를 지지하는 결과를 설명하며 인지된 사익의 중요성을 강조하였다(금종예·금현섭 2017 재인용). 앞서 분석한 금종예·금현섭(2017)의 연구가 세금부담인식이 증세와 복지태도에 미치는 영향을 분석하였다면, Lim and Moon(2022)의 연구는 10차 재정패널데이터를 활용하여 세금부담 인식과 정치 신뢰의 상호작용이 복지확대를 위한 증세부담 의향에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 정치 신뢰가 높을수록 복지확대를 위한 증세부담 의향을 증가시키는 것으로 나타났지만, 이러한 긍정적인 영향은 세금부담이 높다고 인식할수록 감소하였다(Lim and Moon 2022).

지금까지 분석한 정치 신뢰 연구의 문제점은 정치 신뢰 대상의 모호성이다. Hetherington(2005)⁶⁾과 Rudolph(2009)는 National Election Study(NES)의 신뢰 문항을 사용하여 정치 신뢰를 측정하였으며, 문항은 “How much of the time do you think you can trust the government in Washington do what is right”으로 포괄적 의미의 정치 신뢰 측정은 가능하다(임재영·문국경 2019 재인용). 하지만 이 문

6) Hetherington(2005)은 NES의 설문 문항에서 4개의 측정 문항(신뢰(trust), 정부 지출 낭비 여부(waste), 특정 이해관계자에 의한 정부 운영 여부(interest), 정직성(crooked))의 평균값을 정치 신뢰로 정의하였다.

향은 대통령, 의회와 같은 특정 기관이 지정되지 않아 모호하다는 비판을 받았다 (Critin and Stoker 2018; 임재영·문국경 2019 재인용). Lim and Moon(2022)의 연구 또한 정치 신뢰를 측정하기 위해 정치인과 공무원 신뢰의 평균을 사용했다는 점에서 정치 신뢰 대상의 모호성을 증가시켰다는 한계가 있다.

박현신(2021)의 연구는 정치 신뢰 대상을 구체화하여 청와대 신뢰와 중앙정부 신뢰로 구분하고 정부지출 확대 정책에 대한 지지를 분석하였다. 박현신(2021)의 연구에서 청와대와 중앙정부 신뢰를 구분한 이유는 다음과 같다. 박현신(2021)은 청와대는 대통령을 중심으로 투표로 선출되어 5년마다 교체되는 반면 중앙정부는 관료로 구성되어 이들의 속성이 다르며, 이러한 속성의 차이로 인하여 이슈에 따라 청와대 혹은 중앙정부의 중요성이 달라질 수 있다고 주장한다. 예를 들어, 박현신(2021)은 대통령의 레임덕이 발생하는 경우 중앙정부의 신뢰가 중요할 수 있으며, 여론의 관심이 높은 정책의 경우 부처 기반으로 조직된 중앙정부보다는 전체 이익의 관점에서 문제를 해결하고자 하는 청와대 신뢰가 중요할 수 있다고 설명한다. 박현신(2021)의 연구는 정치 신뢰를 청와대와 중앙정부 신뢰로 구분하였다는 점에서 신뢰 대상의 모호성 문제를 해결했지만, 여전히 중앙 정치만을 대상으로 정치 신뢰를 측정하는 한계가 있다.

본 연구의 관심사인 세금부담인식과 정부 신뢰의 관점에서 선행연구를 정리하면, 먼저 복지확대를 위한 조세부담 의향 연구에서 정부 신뢰는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만 복지확대를 위한 증세연구에서 정부 신뢰는 통계적으로 유의미하지 않았다. 또한 세금부담인식은 복지확대를 위한 증세에 부정적인 영향을 미치고 있었다 (금종예·금현섭 2017; 양재진 외 2021; Lim and Moon, 2022). Lim and Moon (2022)의 연구가 세금부담인식과 정치 신뢰의 상호작용을 중심으로 분석하였지만, 지방 정치를 고려하지 못한 한계가 있다. 이에 본 연구는 희생이론을 기반으로, 세금수준 인식과 중앙과 지방을 고려한 정치 신뢰를 중심으로 연구를 진행하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구문제

본 연구에서 희생이론의 '희생'에 해당하는 부분은 '세금부담인식'이다. 선행연구는 '희생'으로 파악할 수 있는 변수를 복지 혜택 수혜집단 여부(Hetherington 2005), 월평균 사회보장급여액과 월평균 조세 및 사회보장부담금(사회보험료지출)의 차이(최고은 2016)로 설정하였다. 하지만 이와 같은 혜택 혹은 물질적 희생은 Bartels(2005)의 연구 관점에서 분석한다면 금액에 대한 응답자의 주관적 인식이 결여되어 증세가 동반된 복지확대 선호를 설명하는데 한계가 있다. 인구사회학적 요인이 비슷한 개인 간에도 50만원의 물질적 희생에 대한 인식 혹은 해석은 다를 수 있기 때문이다. 이에 후속 연구는 세금부담 인식(금종예·금현섭 2017; 신영효 2020; 양재진 외 2021; Lim and Moon 2022)에 주목하여 연구를 진행하였고, 본 연구 또한 인식에 주목한 선행연구를 따라 '세금부담인식'을 응답자의 '희생'을 측정하는 변수로 사용한다.

선행연구 분석에서 서술하였듯이, 선행연구는 정치 신뢰 측정 대상의 모호성 문제가 있었다. 또한 지방정부 신뢰를 충분히 고려하지 못한 한계가 있다. 지방정부를 고려한 선행연구는 기관신뢰를 측정하는 과정에서 지방정부가 포함되거나(Habibov et al. 2018; 주혜린·황정윤 2020), 특정 지방정부만을 대상으로 진행된 연구(최정윤·유두호 2022), 대통령 신뢰와 기초자치단체장 신뢰를 동시에 고려하였음에도 특정 정책에 대한 비용 부담을 분석한 연구(서복경·황아란 2012)가 있다.

그렇다면 왜 증세와 복지태도 연구에서 지방정부를 고려해야 하는가? 그 이유는 중앙정부는 사회복지의 규모를 결정하는 반면, 지방정부가 복지의 내용과 질을 결정하기 때문이다(김태일 외 2014). 복지관과 어린이집, 각종 바우처로 제공되는 서비스는 단순히 제공여부 뿐만 아니라 '적정한' 서비스가 제공되는가가 중요하며, 이러한 서비스 제공의 질은 지방정부의 관리능력에 따라 달라질 수 있기에 지방정부의 역할이 중요하다(김태일 외 2014). UNCDF and UNDP(2011)의 보고서 또한 사회보호(social protection) 정책을 수행하는데 있어, 지방정부의 근접성(proximity)과 접근성(accessibility), 지역 사회에 대한 지식이 중요하다고 분석하였다.

복지 전달 및 수행에 있어 지방정부의 중요성은 확인하였지만, 응답자는 복지 정책에

있어 지방정부의 역할을 인식하고 있는가? 이에 대한 답은 최정윤·유두호(2022)의 연구에서 찾을 수 있다. 최정윤·유두호(2022)는 지방자치단체가 추진하는 복지정책이 증가하는 추세를 반영하여 부산시의 지방자치단체 복지정책에 대한 만족도와 타 지방자치단체와 비교한 복지정책 인식을 중심으로 복지확대를 위한 증세태도를 분석하였다. 복지정책 만족도와 복지정책 인식의 상호작용항이 없이 분석된 모형에서는 만족도가 높을수록 증세태도에 긍정적으로, 복지정책 인식이 높을수록 증세태도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 복지정책 만족도와 복지정책 인식의 상호작용항을 통해 분석한 결과 복지정책의 만족도의 긍정적인 영향력은 타 지방자치단체와 비교한 복지정책 인식에 의해 강화되는 것으로 나타났다(최정윤·유두호 2022). 이러한 결과를 최정윤·유두호(2022)는 부산시의 복지정책이 다른 지방자치단체와 비교할 때 높은 평가를 받는다면, 이는 부산시와 부산시의 복지정책에 대한 신뢰가 높음을 간접적으로 시사한다고 설명한다. 다음으로 서복경·황아란(2012)의 연구는 정책결정자의 신뢰가 노인복지정책 확대를 위한 정책비용(증세 혹은 보험료) 부담의사에 미치는 영향을 분석하였다. 서복경·황아란(2012)은 고령자 정책의 실제 집행이 기초자치단체 차원에서 이루어지고 있음을 고려하여 대통령 신뢰뿐만 아니라 기초자치단체장 신뢰를 동시에 분석하였다. 분석 결과, 기초자치단체장 신뢰는 노인복지 비용부담 의향에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(서복경·황아란 2012).

본 연구는 복지정책 수행에 있어 기초자치단체의 역할을 인정하지만, 광역과 기초자치단체의 관계에 대해 좀 더 분석할 필요가 있다고 판단한다. 기초자치단체의 예산 지출을 분석한 연구는 상위정부인 광역단체의 해당 예산지출 결정에 대한 비용이 증가할수록 기초자치단체의 출산장려정책(이석환 2013; 강서영 외 2021), 산업진흥예산(김동현·전희정 2019), 사회복지예산(황정운 외 2016; 박경돈 2018; 홍성준·정문기 2022)이 증가함을 확인하였다(홍성준·정문기 2022 재인용). 특히 박경돈(2018)의 연구에 따르면, 광역 사회복지예산의 평균비중으로 측정된 광역단체 영향력의 기초통계 분석 결과 광역단체의 영향력은 서울, 부산, 대구, 대전, 광주, 인천 등의 기초자치단체에서 더 큰 것으로 나타났다.

또한 기초자치단체 중 ‘시’와 ‘군’은 ‘구’와 비교 시 독립적인 행정 단위이다(김태일 외 2014). 재정측면에서 시와 군과 비교할 때 자치구는 1인당 총지출액이 적으며, 이는 자치구 업무의 규모가 시와 군에 비해 적다는 해석이 가능하다(김태일 외 2014). 또한 사회간접

자본 사업 혹은 다른 업무 중 정책 효과가 개별 자치구 범위를 초과하는 사업인 경우 법적으로는 자치구 사무이지만 실질적으로 광역이 담당하기도 한다(김태일 외 2014). 그 결과 광역단체장의 영향력은 광역시장인지 도지사인지에 따라 달라질 수 있다. 이러한 영향력이 나타나는지 분석하고자, 본 연구는 자치구를 포함한 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산과 기초자치단체가 없는 세종과 제주를 ‘광역_시’, 기초자치단체인 시와 군을 포함한 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남을 ‘광역_도’로 구분하여 분석하고자 한다.

마지막으로 정치 신뢰와 희생 변수의 상호작용항 해석에 대해 논의하고자 한다. 연구자는 상호작용항 모형을 분석할 때, 연구 목적에 따라 상호작용항을 구성하는 변수를 독립변수와 조절변수로 설정하여 연구결과를 해석한다. 박현신(2021)은 이념적 희생이론에서 사용하는 정치 신뢰와 이념의 상호작용 변수에서 정부 신뢰를 독립변수로 설정한 연구(금현섭·백승주 2010; Rudolph 2009)와 조절변수로 설정한 연구(Tuxhorn et al. 2019)를 제시하며, 두 경우 모두 수학적으로 동일한 모형이기 때문에 어떤 변수를 조절변수로 파악할 것인가에 대해서는 실익이 없다고 서술한다. 이념적 희생이론에서의 조절변수 설정과 마찬가지로, 희생이론에서도 연구에 따라 조절변수를 다르게 설정하였다. Hetherington(2005), Lim and Moon(2022)의 연구는 정치 신뢰를 독립변수로, 최고은(2016)의 연구는 정부 신뢰를 조절변수로 설정하였다. 본 연구는 세금이 부담스럽다고 인식하는, 즉 ‘희생’하고 있다고 인식하는 응답자의 부정적인 영향력을 정치 신뢰가 완화할 수 있는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 이에 세금부담인식을 희생으로 정의하고 이를 독립변수로, 정치 신뢰를 조절변수로 설정하여 연구의 분석 결과를 해석할 것이다.

지금까지 논의를 정리하면 금종예·금현섭(2017)의 연구는 증세와 복지태도에 영향을 미치는 영향으로 세금부담인식의 중요성을 강조하였고, 양재진 외(2021)의 연구는 세금부담인식과 정부 신뢰를 동시에 고려하여 분석하였다. 이후 Lim and Moon(2022)의 연구는 세금부담인식과 정치 신뢰의 상호작용을 중심으로 복지확대를 위한 증세부담 의향을 분석하였다. 이러한 선행연구를 통해 본 연구는 세금부담인식과 정치 신뢰의 중요성을 확인할 수 있었고 이를 기반으로 연구를 진행하고자 한다. 하지만 세금부담인식과 정부신뢰를 중심으로 복지태도를 분석한 선행연구는 서복경·황아란(2012)과 최정윤·유두호(2022)의 연구가 제시한 복지정책의 주요 집행자인 지방정부의 고려가 부족하였다. 이에 본 연구는 지방정부의 신뢰를 고려할 뿐만 아니라 정치 신뢰를 대통령 신뢰, 중앙부처 신뢰, 광역단체장 신뢰로 구분하여 정치 신뢰의 대상을 명확히 하고, 세금부담이 높다

고 인식하여 증세가 동반된 복지확대에 부정적인 응답자가 어떠한 정치 신뢰에 의해 복지의 부정적인 인식이 완화되는가를 실증적으로 분석하고자 한다.

2. 분석자료 및 변수

[표 1] 변수 측정 및 조작화

	변수명	측정 및 조작화	
종속 변수	증세동반 복지확대	1 복지 확대를 위해 세금을 인상해서는 안 된다 (- 4 중간 -) 7 세금을 늘리더라도 복지는 확대되어야 한다	
	세금부담인식	1 매우 낮다 (-) 5 매우 높다	
독립 변수 및 조절 변수	대통령_신뢰	1 전혀 신뢰하지 않는다 (-) 4 매우 신뢰한다	
	중앙부처_신뢰	1 전혀 신뢰하지 않는다 (-) 4 매우 신뢰한다	
	광역단체장_신뢰	1 전혀 신뢰하지 않는다 (-) 4 매우 신뢰한다	
	세금부담인식* 신뢰	세금부담인식과 위에서 제시된 신뢰의 상호작용 항	
통제 변수	정부지출평가	0 매우 잘못 썼다 (-) 10 매우 잘 썼다	
	정치성향	1 매우 진보적 (-) 5 매우 보수적	
	성별	여성=1, 남성=0	
	연령	19세 이상	
	학력	응답자 최종학력 1: 미취학, 2: 초등졸(재학), 3: 중졸(재학), 4: 고졸(재학), 5: 전문대졸(재학), 6: 대졸(재학), 7: 대학원 석사 졸업(재학), 8: 대학원 박사 이상 졸업(재학)	
	가구수입	1: 월 49만원 이하, 2: 월 50~99만원, 3: 월 100~149만원, 4: 월 150~199만원, 5: 월 200~249만원, 6: 월 250~299만원, 7: 월 300~349만원, 8: 월 350~399만원, 9: 월 400~499만원, 10: 월 500~599만원, 11: 월 600~699만원, 12: 월 700~799만원, 13: 월 800~899만원, 14: 월 900~999만원, 15: 월 1,000만원 이상	
	취업상태	측정	1: 상용직 임금근로자(정규직), 2: 임시직 임금근로자(계약직), 3: 일용직 임금근로자, 4: 자활근로, 공공근로, 노인일자리, 5: 고용주 (자영업), 6: 무급가족종사자
		조작화	1: 상용직, 2: 임시직/일용직/자활근로, 공공근로, 노인일자리, 3: 고용주(자영업), 4: 무급가족종사자/실업자/비경활인구
		광역 더미	1: 서울(기준), 2: 부산, 3: 대구, 4: 인천, 5: 광주, 6: 대전, 7: 울산, 8: 세종, 9: 경기, 10: 강원, 11: 충북, 12: 충남, 13: 전북, 14: 전남, 15: 경북, 16: 경남, 17: 제주

본 연구는 서울대학교 행정대학원 서베이연구센터가 2019년 11월 14일부터 12월 18일까지 조사를 실시한 ‘2019 정치역할과 삶의 질에 대한 국민인식조사’ 데이터를 사용하였다(금현섭 2019). [표 1]은 본 연구의 주요 변수의 측정 및 조작화를 정리하였다.

본 연구의 종속변수는 ‘증세동반 복지확대’이다. 종속변수는 서로 대조되는 두 의견 중 응답자가 더 동의하는 쪽을 선택하는 방식으로 측정되었다. ‘증세동반 복지확대’ 변수는 ‘세금을 늘리더라도 복지는 확대되어야 한다’가 1점, 중간은 4점, ‘복지 확대를 위해 세금을 인상해서는 안 된다’는 7점이다. 분석 결과의 해석을 위하여 점수가 높을수록 증세가 동반된 복지를 선호하는 것으로 역코딩하였다.

독립변수는 ‘세금부담인식’으로 ‘매우 낮다’ 1점이며, ‘매우 높다’는 5점으로 측정되었다. 다음으로 정치 신뢰 변수는 “귀하께서는 다음 기관들과 사회지도층을 얼마나 신뢰하고 계십니까?”라는 문항을 활용하여 대통령, 중앙행정기관(중앙부처), 광역 지방자치단체장(특별시, 광역시, 도)의 신뢰를 측정하였다. 정치 신뢰 변수는 ‘전혀 신뢰하지 않는다’(1점)에서 ‘매우 신뢰한다’(4점)로 측정되었다.

본 연구의 통제변수는 선행연구를 기반으로 설정하였다. 정부의 재정적 능력에 대한 평가 역시 증세부담 의향에 영향을 미칠 수 있어, 정부지출평가 변수를 추가하였다. 정부지출평가는 “귀하께서는 정부가 ‘지난 1년 동안’ 국가의 예산을 필요한 곳에 잘 썼다고 생각하십니까?”로 질문하였고, 응답은 11점 척도로 측정되었다. 점수가 높을수록 응답자는 정부의 재정적 능력을 긍정적으로 평가하였다.

다음으로 본 연구는 정치성향에 따라 증세태도가 달라질 수 있음을 고려하여 정치성향 변수를 추가하였고, ‘매우 진보적’은 1점 ‘매우 보수적’은 5점으로 코딩하였다. 인구사회학적 특성 변수는 연령, 성별, 학력, 가구수입, 취업상태가 포함되었다. 가구수입은 세후기준으로 함께 거주 중인 가족 모두의 한 달 평균 총수입으로 측정되었다. 취업상태는 [표 1]에서 확인할 수 있듯이 6개 그룹으로 측정되었고, 결측치가 존재하였다. 결측치에 해당하는 직업은 전업주부, 학생, 무직, 기타였다. 본 연구는 양종민(2021)의 분류 기준에 따라 취업상태를 재정의하였다. 상용직 근로자는 1, 임시직/일용직/자활근로, 공공근로, 노인일자리 근로자는 2, 고용주(자영업)은 3, 마지막으로 무급가족종사자, 실업자, 비경활인구는 4로 코딩하였다. 이후 상용직 근로자를 기준 그룹으로 설정하여 분석하였다. 마지막으로 서울을 기준으로 한 광역 더미를 추가하여 분석하였다. [표 2]는 분석에서 사용된 변수의 기술통계이다.

[표 2] 기술통계

(N=6,997)

변수명	평균/응답자 비율	표준편차	최솟값	최댓값
증세동반 복지확대	3.57	1.24	1	7
세금부담인식	3.49	0.61	1	5
대통령_신뢰	2.56	0.83	1	4
중앙부처_신뢰	2.50	0.72	1	4
광역단체장_신뢰	2.50	0.71	1	4
정부지출평가	5.48	1.65	0	10
정치성향	2.85	0.92	1	5
성별	여성(50.12%), 남성(49.88%)			
연령	46.5	14.69	19	89
학력	4.84	1.17	1	8
가구수입	8.36	2.60	1	15
취업상태	1: 상용직(42.82%), 2: 임시직/일용직/자활근로, 공공근로, 노인일자리(10.92%), 3: 고용주(자영업)(21.52%), 4: 무급가족종사자/ 실업자/비경활인구(24.74%)			
광역	1: 서울(11.13%), 2: 부산(6.62%), 3: 대구(5.47%), 4: 인천(6.05%), 5: 광주(4.44%), 6: 대전(4.34%), 7: 울산(4.46%), 8: 세종(4.33%), 9: 경기(12.63%), 10: 강원(4.53%), 11: 충북(4.49%), 12: 충남(5.2%), 13: 전북(4.82%), 14: 전남(4.87%), 15: 경북(5.76%), 16: 경남(6.56%), 17: 제주(4.29%)			

IV. 분석 결과

[표 3]은 모든 응답자를 대상으로 증세가 동반된 복지확대 선호에 미치는 영향력을 OLS 회귀분석한 결과이다. 기본모형은 세금부담인식과 신뢰 변수의 상호작용이 없는 모형이며, 상호작용 모형은 세금부담인식과 신뢰 변수의 상호작용항이 포함된 모형이다.

[표 3] 증세동반 복지확대 OLS 회귀분석 결과: 전체 응답자 대상

	기본 모형	상호작용 모형		
		대통령_신뢰	중앙부처_신뢰	광역단체장_신뢰
세금부담인식	-0.131*** (0.026)	-0.214* (0.087)	-0.223* (0.092)	-0.307*** (0.088)
대통령_신뢰	0.089*** (0.022)	-0.028 (0.113)	0.090*** (0.022)	0.090*** (0.022)
중앙부처_신뢰	0.036 (0.024)	0.036 (0.024)	-0.098 (0.126)	0.035 (0.024)
광역단체장_신뢰	-0.010 (0.024)	-0.009 (0.024)	-0.010 (0.024)	-0.265* (0.120)
세금부담인식 # 대통령_신뢰	-	0.033 (0.032)	-	-
세금부담인식 # 중앙부처_신뢰	-	-	0.038 (0.036)	-
세금부담인식 # 광역단체장_신뢰	-	-	-	0.073* (0.034)
정부지출평가	-0.013 (0.011)	-0.014 (0.011)	-0.014 (0.011)	-0.014 (0.011)
정치성향	-0.012 (0.019)	-0.012 (0.019)	-0.012 (0.019)	-0.013 (0.019)
성별	0.011 (0.031)	0.011 (0.031)	0.011 (0.031)	0.011 (0.031)
연령	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
학력	0.000 (0.018)	0.000 (0.018)	0.000 (0.018)	-0.001 (0.018)
가구수입	-0.003 (0.007)	-0.003 (0.007)	-0.003 (0.007)	-0.003 (0.007)

	기본 모형	상호작용 모형		
		대통령_신뢰	중앙부처_신뢰	광역단체장_신뢰
취업상태 (기준: 상용직)	-	-	-	-
임시직/일용직/ 자활·공공근로, 노인일자리	-0.095 (0.051)	-0.095 (0.051)	-0.094 (0.051)	-0.094 (0.051)
고용주(자영업)	-0.038 (0.044)	-0.038 (0.044)	-0.038 (0.044)	-0.039 (0.044)
무급가족종사자/ 실업자/비경활인구	0.026 (0.041)	0.026 (0.041)	0.026 (0.041)	0.026 (0.041)
광역 (기준: 서울)	-	-	-	-
부산	0.140* (0.068)	0.138* (0.068)	0.141* (0.068)	0.135* (0.068)
대구	-0.325*** (0.083)	-0.322*** (0.083)	-0.324*** (0.083)	-0.324*** (0.083)
인천	-0.018 (0.075)	-0.017 (0.075)	-0.016 (0.075)	-0.017 (0.075)
광주	-0.296*** (0.076)	-0.302*** (0.077)	-0.296*** (0.076)	-0.300*** (0.076)
대전	-0.047 (0.075)	-0.051 (0.075)	-0.047 (0.075)	-0.051 (0.075)
울산	0.207** (0.073)	0.204** (0.073)	0.205** (0.073)	0.202** (0.073)
세종	0.206** (0.070)	0.202** (0.070)	0.205** (0.070)	0.199** (0.070)
경기	-0.009 (0.065)	-0.010 (0.065)	-0.006 (0.065)	-0.009 (0.065)
강원	0.046 (0.086)	0.045 (0.086)	0.046 (0.086)	0.041 (0.086)
충북	0.044 (0.080)	0.040 (0.080)	0.045 (0.080)	0.046 (0.080)
충남	0.260*** (0.069)	0.257*** (0.069)	0.261*** (0.069)	0.258*** (0.069)
전북	-0.276*** (0.082)	-0.281*** (0.083)	-0.277*** (0.083)	-0.282*** (0.083)

	기본 모형	상호작용 모형		
		대통령_신뢰	중앙부처_신뢰	광역단체장_신뢰
전남	0.122 (0.078)	0.116 (0.079)	0.128 (0.079)	0.134 (0.079)
경북	0.024 (0.080)	0.019 (0.080)	0.022 (0.080)	0.019 (0.080)
경남	0.197** (0.070)	0.193** (0.070)	0.195** (0.069)	0.190** (0.069)
제주	0.361*** (0.107)	0.363*** (0.106)	0.363*** (0.107)	0.366*** (0.106)
Intercept	3.798*** (0.207)	4.091*** (0.351)	4.124*** (0.366)	4.424*** (0.356)
Number of observations	6997	6997	6997	6997
Adjusted R-squared	0.028	0.028	0.028	0.029

주: Robust standard errors in parentheses *** p<.001, ** p<.01, * p<.05

먼저, 통제변수와 관련된 분석 결과는 다음과 같다. 모든 모형에서 정부지출평가, 이념, 연령, 성별, 학력, 가구수입, 취업상태는 통계적으로 유의미하지 않았다. 광역 더미는 모든 모형에서 부산, 울산, 세종, 충남, 경남, 제주는 증세가 동반된 복지확대 선호에 긍정적인 것으로, 대구, 광주, 전북은 부정적이었다.

다음으로 세금부담인식은 모든 모형에서 증세를 동반한 복지확대에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이와 같은 결과는 선행연구의 결과와 일치하였다(김종예·김현섭 2017; 양재진 외 2021; Lim and Moon 2022). 기본 모형에서 신뢰는 대통령 신뢰만이 증세가 동반된 복지태도에 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. ‘광역_도’와 ‘광역_시’를 대상으로 한 분석에서도 기본모형의 대통령 신뢰가 증가할 수록 통계적으로 유의미하게 증세가 동반된 복지를 선호하는 것으로 나타났다.

본 연구의 주요 문제의식인 세금부담인식과 신뢰의 상호작용 모형은 [표 3]에서 알 수 있듯이 대통령 신뢰 및 중앙부처 신뢰의 조절효과는 나타나지 않았다. 이와 같은 결과는 세금부담인식과 정치 신뢰(정치인과 공무원 신뢰의 평균)의 상호작용이 복지확대를 위한 증세 부담 의향에 영향을 미치는 결과가 나타난 Lim and Moon(2022)의 연구와 차이가 있다. Lim and Moon(2022)의 연구와 본 연구의 차이는 종속변수 및 정치 신뢰 정의가 다름에

따라 발생한 것일 수 있지만, 지방정치 신뢰의 고려 여부에 따라 다르게 나타났을 수 있다.

세금부담인식과 정치 신뢰의 상호작용항 중 광역단체장 신뢰의 상호작용항만이 통계적으로 유의미하였으며, 광역단체장 신뢰는 통계적으로 유의미하게 세금부담인식의 부정적 영향력을 완화시켰다. 이러한 영향력은 [그림 1]과 [표 6]을 통해 확인할 수 있다. [그림 1]은 다른 변수를 평균에 고정시킨 뒤, 세금부담인식이 증세동반 복지확대에 미치는 영향력을 나타낸 그래프이다. [표 6]은 [그림 1]의 기울기 검정결과이다. 지방정부 신뢰가 증가할수록, 세금부담인식이 증세가 동반된 복지태도에 미치는 부정적 영향력이 감소하는 것으로 나타났다. 이처럼 광역단체장 신뢰만이 세금부담인식의 부정적 영향을 완화하는 분석 결과는 정치 신뢰가 무조건적으로 응답자의 ‘희생’을 완화하기보다는 응답자 지역의 복지정책을 수행하는 정치 신뢰가 중요함(서복경·황아란 2012; 최정윤·유두호 2022)을 의미할 수 있다.

마지막으로 전체 응답자 분석에서 주목하는 부분은 기본 모형의 광역단체장 신뢰이다. 중앙부처 신뢰와 동일하게 통계적으로 유의미하지 않지만, 증세가 동반된 복지확대에 미치는 영향력의 방향성이 대통령 신뢰와 중앙부처 신뢰와 달리 부정적인 것으로 나타났다. 이에 본 연구는 광역단체장 신뢰가 미치는 영향력을 좀 더 탐구하고자 광역과 기초자치단체의 관계를 고려하여 추가적인 분석을 수행하였다. [표 4]는 ‘광역_도’를, [표 5]는 ‘광역_시’를 대상으로 분석한 결과이다.

[표 4] 증세동반 복지확대 OLS 회귀분석 결과: 광역_도 대상(제주도 미포함)

	기본 모형	상호작용 모형		
		대통령_신뢰	중앙부처_신뢰	광역단체장_신뢰
세금부담인식	-0.099** (0.036)	-0.166 (0.124)	-0.108 (0.124)	-0.155 (0.117)
대통령_신뢰	0.095** (0.032)	0.002 (0.159)	0.095** (0.032)	0.096** (0.032)
중앙부처_신뢰	0.111** (0.035)	0.112** (0.035)	0.098 (0.171)	0.111** (0.035)
광역단체장_신뢰	-0.047 (0.034)	-0.046 (0.033)	-0.047 (0.034)	-0.130 (0.165)
세금부담인식 # 대통령_신뢰	-	0.026 (0.045)	-	-

	기본 모형	상호작용 모형		
		대통령_신뢰	중앙부처_신뢰	광역단체장_신뢰
세금부담인식 # 중앙부처_신뢰	-	-	0.004 (0.049)	-
세금부담인식 # 광역단체장_신뢰	-	-	-	0.023 (0.046)
정부지출평가	-0.024 (0.017)	-0.024 (0.017)	-0.024 (0.017)	-0.024 (0.017)
정치성향	-0.025 (0.027)	-0.025 (0.027)	-0.025 (0.027)	-0.025 (0.027)
성별	0.023 (0.045)	0.024 (0.045)	0.023 (0.045)	0.023 (0.045)
연령	0.000 (0.002)	0.000 (0.002)	0.000 (0.002)	0.000 (0.002)
학력	-0.043 (0.025)	-0.043 (0.025)	-0.043 (0.025)	-0.043 (0.025)
가구수입	0.005 (0.010)	0.005 (0.010)	0.005 (0.010)	0.005 (0.010)
취업상태 (기준: 상용직)	-	-	-	-
임시직/일용직/ 자활·공공근로, 노인일자리	-0.087 (0.073)	-0.088 (0.073)	-0.087 (0.073)	-0.088 (0.073)
고용주(자영업)	-0.122 (0.064)	-0.121 (0.064)	-0.122 (0.064)	-0.123 (0.064)
무급가족종사자/ 실업자/비경활인구	-0.052 (0.062)	-0.052 (0.062)	-0.052 (0.062)	-0.052 (0.062)
광역 (기준: 경기)	-	-	-	-
강원	0.066 (0.089)	0.066 (0.089)	0.066 (0.089)	0.065 (0.089)
충북	0.041 (0.084)	0.039 (0.084)	0.041 (0.084)	0.042 (0.084)
충남	0.263 ^{***} (0.073)	0.262 ^{***} (0.073)	0.263 ^{***} (0.073)	0.262 ^{***} (0.073)
전북	-0.268 ^{**} (0.090)	-0.272 ^{**} (0.090)	-0.269 ^{**} (0.090)	-0.271 ^{**} (0.091)

	기본 모형	상호작용 모형		
		대통령_신뢰	중앙부처_신뢰	광역단체장_신뢰
전남	0.141 (0.087)	0.137 (0.087)	0.141 (0.088)	0.144 (0.088)
경북	0.069 (0.086)	0.066 (0.086)	0.068 (0.086)	0.068 (0.086)
경남	0.233** (0.075)	0.231** (0.075)	0.232** (0.075)	0.230** (0.075)
Intercept	3.891*** (0.295)	4.127*** (0.496)	3.922*** (0.509)	4.090*** (0.485)
Number of observations	3419	3419	3419	3419
Adjusted R-squared	0.019	0.019	0.019	0.019

주: Robust standard errors in parentheses *** p<.001, ** p<.01, * p<.05

‘광역_도’를 대상으로 분석한 결과는 기본 모형의 경우 전체 응답자를 대상으로 분석한 결과와 유사하지만, 상호작용 모형의 결과와 다르게 나타났다. 기본 모형에서의 광역단체장 신뢰는 전체 응답자를 대상으로 분석한 결과와 동일하게 통계적으로 유의미하지는 않지만 음의 방향이었다. 하지만 상호작용 모형의 분석 결과, 세금부담인식과 광역단체장 신뢰의 상호작용항은 전체 응답자의 분석 결과와 다르게 통계적으로 유의미하지 않았다. 또한 전체 응답자의 분석 결과와는 달리 중앙부처 신뢰가 통계적으로 유의미하게 증세동반 복지확대에 긍정적인 것으로 나타났다.

[표 5] 증세동반 복지확대 OLS 회귀분석 결과: 광역_시 대상(제주도 포함)

	기본 모형	상호작용 모형		
		대통령_신뢰	중앙부처_신뢰	광역단체장_신뢰
세금부담인식	-0.166*** (0.037)	-0.254* (0.120)	-0.364** (0.132)	-0.473*** (0.127)
대통령_신뢰	0.079** (0.031)	-0.047 (0.159)	0.079** (0.030)	0.076* (0.030)
중앙부처_신뢰	-0.039 (0.034)	-0.038 (0.034)	-0.321 (0.180)	-0.040 (0.034)

	기본 모형	상호작용 모형		
		대통령_신뢰	중앙부처_신뢰	광역단체장_신뢰
광역단체장_신뢰	0.025 (0.034)	0.024 (0.034)	0.023 (0.034)	-0.414* (0.170)
세금부담인식 # 대통령_신뢰	-	0.036 (0.046)	-	-
세금부담인식 # 중앙부처_신뢰	-	-	0.081 (0.051)	-
세금부담인식 # 광역단체장_신뢰	-	-	-	0.125* (0.049)
정부지출평가	-0.001 (0.015)	-0.001 (0.015)	-0.001 (0.015)	-0.002 (0.015)
정치성향	0.003 (0.026)	0.003 (0.026)	0.004 (0.026)	0.002 (0.026)
성별	-0.002 (0.043)	-0.002 (0.043)	-0.004 (0.043)	-0.003 (0.043)
연령	0.002 (0.002)	0.002 (0.002)	0.002 (0.002)	0.002 (0.002)
학력	0.037 (0.025)	0.038 (0.026)	0.038 (0.025)	0.036 (0.025)
가구수입	-0.011 (0.009)	-0.012 (0.009)	-0.011 (0.009)	-0.011 (0.009)
취업상태 (기준: 상용직)	-	-	-	-
임시직/일용직/자 활·공공근로, 노인일자리	-0.108 (0.072)	-0.107 (0.072)	-0.100 (0.073)	-0.096 (0.072)
고용주(자영업)	0.026 (0.060)	0.026 (0.060)	0.029 (0.060)	0.025 (0.060)
무급가족종사자/실 업자/비경활인구	0.087 (0.055)	0.088 (0.055)	0.090 (0.055)	0.089 (0.055)
광역 (기준: 서울)	-	-	-	-
부산	0.120 (0.068)	0.118 (0.068)	0.122 (0.068)	0.112 (0.068)
대구	-0.358*** (0.084)	-0.355*** (0.084)	-0.356*** (0.084)	-0.359*** (0.084)

	기본 모형	상호작용 모형		
		대통령_신뢰	중앙부처_신뢰	광역단체장_신뢰
인천	-0.023 (0.075)	-0.021 (0.075)	-0.018 (0.075)	-0.021 (0.075)
광주	-0.286 ^{***} (0.080)	-0.293 ^{***} (0.080)	-0.285 ^{***} (0.080)	-0.291 ^{***} (0.080)
대전	-0.057 (0.075)	-0.060 (0.075)	-0.058 (0.076)	-0.065 (0.075)
울산	0.181 [*] (0.074)	0.178 [*] (0.075)	0.175 [*] (0.074)	0.170 [*] (0.074)
세종	0.201 ^{**} (0.071)	0.198 ^{**} (0.071)	0.199 ^{**} (0.070)	0.188 ^{**} (0.071)
제주	0.339 ^{**} (0.108)	0.342 ^{**} (0.108)	0.343 ^{**} (0.108)	0.347 ^{**} (0.107)
Intercept	3.753 ^{***} (0.282)	4.066 ^{***} (0.484)	4.451 ^{***} (0.516)	4.853 ^{***} (0.508)
Number of observations	3578	3578	3578	3578
Adjusted R-squared	0.04	0.04	0.041	0.042

주: Robust standard errors in parentheses *** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

‘광역_시’의 분석 결과는 기본 모형의 광역단체장 신뢰는 통계적으로 유의미하지는 않지만 양의 방향으로 나타나, 전체 응답자와 ‘광역_도’의 분석 결과와 차이가 있었다. 또한 ‘광역_시’의 세금부담인식과 광역단체장 신뢰의 상호작용은 전체 응답자의 분석 결과와 동일하게 통계적으로 유의미하였으며, 이러한 결과는 [표 6]과 [그림 1]을 통해 확인할 수 있다.

‘광역_도’와 ‘광역_시’를 구분하여 분석한 결과, 세금부담인식의 부정적인 영향력을 완화하는 지방정부 신뢰는 ‘광역_시’의 응답자에 의해 나타나고, 이는 광역과 기초자치단체 관계에서 기반한 것으로 해석할 수 있다. 연구문제 부분에서 검토한 것처럼 광역-기초의 재정 및 사업관리의 문제로 인하여 ‘광역_도’의 단체장보다 ‘광역_시’의 단체장의 권한이 더 크며, 이러한 영향력의 차이가 응답자에게 작용했을 가능성이 있다. 즉 응답자가 복지정책을 전달하고 집행하는데 있어 중요하다고 인식하는 행위자가 ‘광역_도’의 응답자는 기초자치단체장이고, ‘광역_시’의 응답자는 광역단체장일 수 있는 것이

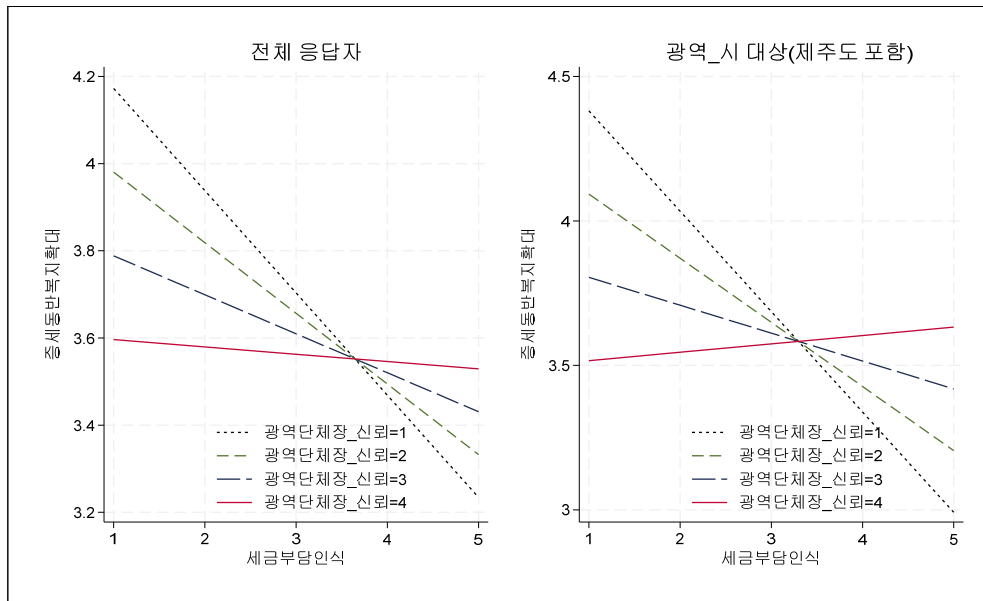
다. 하지만 본 연구에서는 기초단체장의 신뢰를 측정하지 못하여, 이와 같은 해석은 잠정적일 뿐이며 추후 연구를 통해 검증될 필요가 있다.

[표 6] [그림 1]의 기울기 검증

	전체 응답자	광역_시 대상(제주도 포함)
광역단체장_신뢰 = 1	-.237***	-.347***
광역단체장_신뢰 = 2	-.162***	-.222***
광역단체장_신뢰 = 3	-.089**	-.096*
광역단체장_신뢰 = 4	-.017	.028

주: *** p<.001, ** p<.01, * p<.05

[그림 1] 세금부담인식이 증세동반 복지확대에 미치는 영향 회귀분석 결과:
광역단체장 신뢰의 조절 효과를 중심으로



V. 결론

본 연구는 희생이론을 기반으로 증세가 동반된 복지확대 선호를 분석하였다. 세금부담 인식과 신뢰의 상호작용향이 없는 기본모형의 분석 결과 대통령 신뢰만이 높을수록 증세가 동반된 복지확대 선호에 긍정적이었다. 하지만 세금부담인식과 신뢰의 상호작용향이 포함된 모형의 분석 결과, 세금부담인식의 부정적 효과는 대통령 신뢰와 중앙부처 신뢰에 의해 완화되지 않는 것으로 나타났다. 본 연구는 이러한 결과를 희생이론의 한계 혹은 해외이론이 한국에서 적용되지 않는 것으로 파악하지 않고, 복지정책의 전달과 집행에 있어 중요한 주체인 지방정부의 역할이 고려되지 않았기에 발생(서복경·황아란 2012)하는 것으로 가정하였다.

이에 본 연구는 광역단체장 신뢰의 조절효과를 추가하여 분석한 결과, 광역단체장 신뢰는 증세가 동반된 복지확대 선호에 직접적인 영향을 미치지 않았지만 희생으로 정의될 수 있는 세금부담인식의 부정적 영향력을 완화시키는 것으로 나타났다. 또한 광역-기초자치단체의 관계를 고려하여 분석한 결과, 광역단체장 신뢰의 영향력은 기초자치단체가 없는 세종과 제주도 그리고 기초자치단체의 권한이 적은 자치구를 포함하는 '광역_시'에서 나타남을 확인하였다. 이를 통해 본 연구는 증세와 복지확대 연구에 있어 중앙 정치를 중심으로 연구되었던 정부 신뢰를 광역과 기초자치단체의 관계를 고려한 광역단체장 신뢰까지 확장하여 분석한 의의가 있다.

본 연구의 한계 및 다음 연구의 제언은 다음과 같다. 먼저 본 연구는 횡단면 데이터를 기반으로 분석하였기에 특정 시점만을 반영하는 한계가 있다. 대통령 신뢰와 광역단체장 신뢰는 임기에 따라 달라질 수 있으며, 만약 조사 시점이 대통령의 레임덕 시기라면 대통령 신뢰와 중앙부처 신뢰의 결과는 달라질 수 있다(박현신 2021). 향후 중앙과 지방정치 신뢰를 측정하는 패널 데이터가 구축된다면, 패널 데이터 분석을 기반으로 연구를 진행하고자 한다.

다음으로 본 연구의 두 번째 한계는 중앙차원 신뢰에서는 행정기관인 정부부처가 포함되었지만, 지방정부 차원의 행정기관 신뢰는 포함하지 못한 점이다. 또한 광역단체장의 신뢰만 측정되었을 뿐, 기초자치단체장과 기초자치단체의 행정기관에 대한 신뢰를 포함하지 못한 한계가 있다. 후속 연구에서는 광역행정기관 및 기초자치단체장과 기

초자치단체 행정기관의 신뢰도 추가하여 분석하여도 유사한 결과가 도출되는지 연구될 필요가 있다. 만약 유사한 결과가 도출된다면 증세가 동반된 복지확대 정책의 지지를 확보하기 위해서는 중앙정부뿐만 아니라 광역과 기초자치단체의 신뢰 확보가 중요하며, 동시에 지방자치의 의미 또한 강조될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강서영·정다정·나태준, “지방정부의 출산장려금 지출 결정요인 분석,” 「지방정부연구」 제25권 제3호, 한국지방정부학회, 2021, 147~166쪽.
- 강혜진, “지방정부 서비스에 대한 기대불일치가 주민들의 지역만족에 미치는 영향에 관한 연구: 정부 신뢰의 조절효과를 중심으로,” 「한국행정학보」 제52권 제2호, 한국행정학회, 2018, 67~99쪽.
- 금종예·금현섭, “증세와 복지확대에 대한 태도: 세금부담 인식을 중심으로,” 「한국행정학보」 제51권 제1호, 한국행정학회, 2017, 1~29쪽.
- 금현섭, 정부역할과 삶의 질에 대한 국민인식조사, 2019 [데이터 세트]. 서울대학교 행정대학원 서베이연구센터 [연구수행기관]. 한국사회과학자료원 (KOSSDA) [자료제공기관], 2022. 3. 24. <<https://doi.org/10.22687/KOSSDA-A1-2019-0083-V1.0>, 접속: 2022. 3. 25.>
- 금현섭·백승주, “정치적 이념, 정부 신뢰 그리고 정책지지,” 「행정논총」 제48권 제4호, 서울대학교 한국행정연구소, 2010, 201~228쪽.
- 김교성·김윤민, “복지태도의 이중성: ‘늬프’ 현상과 집단별 차이,” 「한국사회복지학」 제68권 제2호, 한국사회복지학회, 2016, 27~51쪽.
- 김동현·전희정, “지방정부 산업진흥 예산결정의 공간적 상호작용,” 「한국행정학보」 제53권 제4호, 한국행정학회, 2019, 177~211쪽.
- 김미경, 「감세 국가의 함정」, 후마니타스, 2018.
- 김사현, “노인복지서비스 수급경험이 복지인식에 미치는 효과: 성향점수매칭(PSM)을 활용한 이중차이분석,” 「한국사회정책」 제19권 제1호, 한국사회정책학회, 2012, 9~38쪽.
- _____, “한국인의 복지태도 불일치에 대한 탐색적 연구: 복지지출과 증세에 대한 태도불일치를 중심으로,” 「사회과학연구」 제41권 제1호, 성결대학교 사회과학연구소, 2015, 27~57쪽.
- 김진석·오연희·신동인, “보편적 복지 제도 도입 경험과 정부신뢰가 복지인식에 미치는 영향과 연령의 조절 효과,” 「한국사회정책」 제29권 제3호, 한국사회정책학회, 2022, 97~120쪽.
- 김태일·좋은예산센터, 「재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가」, 코난북스, 2014.
- 남윤민, “한국의 복지확대와 증세에 대한 동일한 태도와 상반된 태도 결정요인,” 「담론 201」 제21권 제2호, 한국사회역사학회, 2018, 7~37쪽.

- _____, “코로나 19 긴급재난지원금과 복지정치: 복지, 증세, 그리고 기본소득에 대한 태도를 중심으로,” 「사회과학연구」 제47권 제2호, 성결대학교 사회과학연구소, 2021, 177~204쪽.
- 문승민·최선미, “사회복지서비스 지출에 따른 세금부담 의향의 영향요인 분석: 정부역량인식과 정부 신뢰를 중심으로,” 「정부학연구」 제25권 제3호, 고려대학교 정부학연구소, 2019, 289~316쪽.
- 박경돈, “복지증세에 대한 인식과 영향요인,” 「한국행정연구」 제24권 제3호, 한국행정연구원, 2015, 91~119쪽.
- _____, “복지수준에 대한 지역 간 정책확산의 영향력 연구,” 「지방정부연구」 제22권 제2호, 한국지방정부학회, 2018, 23~49쪽.
- 박선경·이내영, “경제적 불평등은 어떻게 개인의 복지선호로 이어지는가? 한국인의 복지선호형성의 세부단계에 대한 유형화,” 「현대정치연구」 제11권 제3호, 서강대학교 현대정치연구소, 2018, 5~32쪽.
- 박현신, “정부 신뢰와 이념 그리고 정책태도 간 관계: 정부지출 확대에 대한 지지를 중심으로,” 「사회과학연구」 제60권 제2호, 성결대학교 사회과학연구소, 2021, 549~574쪽.
- 변영주·고길곤, “복지태도의 영향요인: 현재와 미래 불평등 수준에 대한 인식을 중심으로,” 「보건사회연구」 제43권 제4호, 한국보건사회연구원, 2023, 309~327쪽.
- 서복경·황아란, “복지확대에 대한 국민 중심의 정책평가: 고령자정책 사례를 중심으로,” 「현대정치연구」 제5권 제1호, 서강대학교 현대정치연구소, 2012, 5~34쪽.
- 손병돈, “집단간 복지태도의 차이 결정요인: 복지확대 및 증세에 대한 찬성·반대를 중심으로,” 「보건사회연구」 제36권 제4호, 한국보건사회연구원, 2016, 5~34쪽.
- 신영효, “복지확대와 추가 조세부담 결정요인,” 「조세연구」 제20권 제3호, 한국조세문제연구소, 2020, 89~113쪽.
- 양재진·장우윤·윤성원, “한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구,” 「예산정책연구」 제10권 제2호, 국회예산정책처, 2021, 1~28쪽.
- 양종민, “한국 사회의 조세부담 인식구조에 대한 연구: 소득, 자산, 부채의 영향을 중심으로,” 「경제와사회」 통권 제132호, 비판사회학회, 2021, 168~207쪽.
- 유나리·문승민, “기후변화 대응을 위한 증세 태도의 결정요인: 정책만족도와 정부 신뢰를 중심으로,” 「현대사회와 행정」 제30권 제2호, 한국국정관리학회, 2020, 193~217쪽.

- 이미숙, “개인의 가치관과 사회인식이 복지증세 태도에 미치는 영향,” 「한국행정논집」 제32권 제4호, 한국정부학회, 2020, 741~758쪽.
- 이석환, “한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적, 수직적 확산,” 「한국행정학보」 제47권 제3호, 한국행정학회, 2013, 329~359쪽.
- 이선정·김정석, “복지증세태도에 대한 소득수준별 조세불공정인식의 차등적 효과: 30~55세 임금근로자를 중심으로,” 「한국사회학」 제51권 제3호, 한국사회학회, 2017, 117~137쪽.
- 이승주·박소영, “정부의 복지정책에 대한 인식이 증세태도에 미치는 영향에 관한 연구,” 「지방정부연구」 제23권 제2호, 한국지방정부학회, 2019, 153~173쪽.
- 이현우, “복지정책의 확대에 대한 태도 결정요인 분석: 정부의 질, 한국과 북유럽국가 비교,” 「한국정치연구」 제22권 제3호, 서울대학교 한국정치연구소, 2013, 95~119쪽.
- 임재영·문국경, “정부의 복지정책 개입과 정치 신뢰의 함의,” 「행정논총」 제57호, 서울대학교 한국행정연구소, 2019.
- 장승진, “사회적 공정성 인식과 복지 확대 및 증세에 대한 한국인들의 태도,” 「동서연구」 제29권 제2호, 연세대학교 동서문제연구원, 2017, 67~89쪽.
- 전희정·서동희, “한국인의 복지태도에 대한 실증적 연구—복지선호와 증세태도를 중심으로,” 「사회복지 실천과 연구」 제12권 제2호, 이화여자대학교 사회복지연구소, 2015, 33~62쪽.
- 조진만, “한국 유권자의 복지-세금 태도 결정요인 분석,” 「21세기정치학회보」 제24권 제3호, 21세기정치학회, 2014, 113~134쪽.
- 주혜린·황정윤, “사회복지서비스 증세 태도의 결정요인: 연령대와 사회이동성, 정부 역할에 대한 기대를 중심으로,” 「지방정부연구」 제23권 제4호, 한국지방정부학회, 2020, 465~483쪽.
- 최고은, “복지지위가 복지인식에 미치는 영향: 정부 신뢰의 조절효과를 중심으로,” 「한국사회정책」 제23권 제1호, 한국사회정책학회, 2016, 125~150쪽.
- 최광은, “‘기본소득 뉘프지수’를 이용한 증세 태도 연구,” 「예산정책연구」 제11권 제1호, 국회예산정책처, 2022, 129~70쪽.
- 최정윤·유두호, “부산시 복지정책에 대한 증세 태도의 결정요인: 정책 만족도와 타 지방자치단체와의 비교를 통한 정책 인식을 중심으로,” 「지방정부연구」 제25권 제4호, 한국지방정부학회, 2022, 39~62쪽.
- 최정은·윤선우, “코로나 시대 세대 간 복지태도의 정책적 함의: 정치이념과 긴급재난지원 경험을 중심으로,” 「한국행정논집」 제33권 제4호, 한국정부학회, 2021, 735~757쪽.

- 한상윤·남석인, “국내 복지태도 영향요인에 대한 체계적 문헌고찰,” 『한국사회복지학』 제75권 제2호, 한국사회복지학회, 2023, 93~119쪽.
- 홍성준·정문기, “지방정부의 사회복지예산 지출 결정요인 분석,” 『정책분석평가학회보』 제32권 제1호, 한국정책분석평가학회, 2022, 83~109쪽.
- 황정윤·신동연·장용석, “지방정부 사회복지예산 결정의 공간적 상호작용: GIS 공간회귀분석을 중심으로,” 『현대사회와 행정』 제26권 제2호, 한국국정관리학회, 2016, 203~229쪽.
- Bartels, Larry M., “Homer Gets a Tax Cut: Inequality. Public Policy in the American Mind,” *Perspectives on Politics*, vol.3 no.1, 2005, pp.15-31.
- Citrin, Jack, and Laura Stoker, “Political trust in a cynical age,” *Annual Review of Political Science*, vol.21 no.1, 2018, pp.49-70.
- Habibov, Nazim, Alex Cheung, and Alena Auchynnikava, “Does Institutional Trust Increase Willingness to Pay More Taxes to Support the Welfare State?,” *Sociological Spectrum*, vol.38 no.1, 2018, pp.51-68.
- Hetherington, Marc J., *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*, Princeton University Press, 2005.
- Lee, Soomi, and Kyungmee Park, “Attitudes toward welfare expansion with a tax increase in South Korea,” *Korean Political Science Review*, vol.52 no.3, 2018, pp.5-29.
- Lim, Jae-Young, and Kuk-Kyoung Moon, “Political Trust and Support for a Tax Increase for Social Welfare: The Role of Perceived Tax Burden,” *Sustainability*, vol.14 no.12, 2022, p.7171.
- Nam, Eunyong, and Myungsook Woo, “Who Is Willing to Pay More Taxes for Welfare? Focusing on the Effects of Diverse Types of Trust in South Korea and Taiwan,” *Development and Society*, vol.44, 2015, pp.319-343.
- Rudolph, Thomas J., “Political Trust, Ideology, and Public Support for Tax Cuts,” *Public Opinion Quarterly*, vol.73 no.1, 2009, pp.144-158.
- Tuxhorn, Kim-Lee, John W. D’Attoma, and Sven Steinmo, “Trust in government: Narrowing the ideological gap over the federal budget,” *Journal of Behavioral Public Administration*, vol.2 no.1, 2019, pp.1-13.
- UNCDF and UNDP, “Local Government and Social Protection: Making Service Delivery Available for the Most Vulnerable,” *UN Capital Development Fund and United Nations Development Programme*, 2011.

Tax Burden and Welfare Attitude : Moderating Effect of Trust in the Heads of Local Government*

Son Heejung** Kim Sangheon***

Abstract

Based on sacrifice theory, this study examines whether political trust moderates the negative effect of tax burden perception on the preferences for welfare expansion with tax increases. The empirical results reveal that trust in the president and central ministries does not statistically moderate the negative effect of tax burden perception. In contrast, this negative effect is alleviated by increasing trust in the heads of the local government, specifically Do governors and Metropolitan City Mayors. These findings suggest that enhancing trust in the heads of local government is important for supporting welfare expansion policies with tax increases.

□ Keywords: Welfare Attitude, Tax Burden, Trust in Head of Local Government, Sacrifice Theory

*This research was supported by the Public Finance Research Center, Institute of Information, Knowledge and Policy, Graduate School of Public Administration, Seoul National University (SRND 0678-20230016).

** First Author, ABD, Seoul National University

*** Corresponding Author, Professor, Seoul National University

지역 간 재정형평화 자원 배분에 관한 종합 연구*

주만수**

국문초록

이 연구의 목적은 다양한 재정형평화 제도에 의한 지역별 인구 일인당 재원의 변화를 파악함으로써 형평화 제도의 정립 필요성을 제기하는 것이다. 이를 위해 우리나라 지방세 및 지방재정제도에 내재한 재정형평화 기능이 지역별 일인당 재원에 미치는 효과를 일반행정 재원과 교육재정을 포함한 총재원으로 구분하여 분석한다. 재정형평화 기능을 내재한 제도로 가중치 부여의 지방소비세제, 교육재정의 차별적 전출금과 보통교부금, 그리고 보통교부세 등의 재정조정제도를 망라한다. 2022년 결산자료를 이용하여 각 시·도의 관할 기초자치단체 및 교육자치단체를 모두 포함한 광역단위의 일인당 자원 변화를 체계적으로 분석한다. 이를 통해 수도권 시도의 세원 비례 일인당 자체경상재원은 비수도권 도보다 크지만, 다양한 재정조정으로 비수도권 도의 일인당 재원이 수도권에 비해 압도적으로 커짐을 밝힌다. 이러한 재정형평화에서 각 제도가 추가하는 지표가 서로 다르며, 궁극적인 재정형평화 목표가 없어서 자원 배분이 왜곡됨을 지적한다. 따라서 지방자치단체 재정운영의 자율성과 책임성을 확보하기 위해 재정형평화 목표 설정과 형평화 제도의 단순화를 제안한다.

□ 주제어: 재정형평화, 지방소비세, 지방교육재정교부금, 보통교부세, 지방재정조정제도

투고일: 2024. 9. 2. 수정일: 2024. 11. 12. 게재확정일: 2024. 11. 25.

* 이 논문은 2024년 한국지방재정공제회의 지방재정·회계 분야 학술연구 공모사업 지원을 받아 수행된 것으로, '2024년도 한국지방재정학회 추계학술대회(2024. 10. 25.)'에서 발표된 초안을 수정·보완한 것입니다.

** 한양대학교 ERICA 캠퍼스 경제학부 교수 (msjoo@hanyang.ac.kr)

I. 서론

우리나라 지방재정제도 설계에서 가장 중요한 고려사항은 지역 간 재정력 격차를 해소하는 방안을 마련하는 것이다. 최근 지방소멸 위기가 주요 정치적 화두로 등장하면서 인구감소지역의 세원 부족 심화에 대응한 재원 보완 대책에 관심이 더욱 증가하였다. 지역 간 경제력 격차는 불가피하게 존재하며, 이는 지역 내 공공서비스 제공을 위한 재원의 불균형을 초래한다. 형평성이 강조됨에 따라 재원 부족 지역에 더 많은 재원을 이전하는 경향이 나타난다. 구체적으로 2020년대 이후에도 지방소멸대응기금, 고향사랑기부제 등을 도입하였으며 소비지수에 가중치를 부여한 지방소비세를 확대하였다.

지방재정에서 지역 간 재정형평화는 중요 정책과제이므로 이에 관한 수많은 연구가 진행되었다. 이들의 대부분은 대표적 재정형평화 재원인 보통교부세를 분석하고 정책 대안을 제시한 것이다. 그 외에 광역과 기초 간 이전재원인 조정교부금의 재정형평화, 국고보조금의 재정형평화, 서울특별시 공동세제도의 재정형평화 등 매우 다양하다. 일반지방행정의 재정형평화뿐 아니라 지방교육재정의 형평화에 대한 연구도 주로 지방교육재정교부금을 대상으로 이루어졌다. 재정형평성에 관한 기존 연구의 대부분은 지역 간 재정형평화를 중요한 정책목표로 인식하면서 지역 간 형평화 수준을 측정하고 형평성 강화 방안을 제안한다.¹⁾

기존 연구들은 다양한 재정제도를 분석하였지만, 대부분은 하나 혹은 일부 제도를 분석대상으로 삼는다. 분석대상을 넓히더라도 중앙정부의 재정이전제도인 지방교부세와 국고보조금을 종합적으로 다루거나 중앙정부 지방교부세와 광역자치단체의 조정교부금을 연계하여 분석하는 수준에 머문다. 또한 무수히 많은 연구가 이루어진 보통교부세의 재정형평화 효과 분석은 계량분석을 위해 대부분 시·군을 대상으로 삼기 때문에 광역자치단체 본청 혹은 자치구는 분석대상에서 제외한다. 극히 일부 연구에서 일반행정 재원이전제도와 교육행정 재원이전제도의 상호관계를 분석하지만, 이들을 통합한 지역 간 재정형평화 수준을 제시하지는 않는다.

재정형평화에 관한 종합적 연구가 드문 이유는 관련 제도가 많고 서로 복잡하게 연계

1) 일부 소수의 연구는 현재의 재정형평화 수준이 과도하여 지역 간 재정력 역전 현상을 초래함을 지적하였지만 형평화 강화의 정책 방향을 되돌릴만한 영향을 끼치지지는 못하였다.

되어 이들을 통합하는 것이 어려울 뿐 아니라 각 제도별 통계자료를 구하는 것도 용이하지 않기 때문이다. 균형발전 혹은 재정형평화가 매력적인 정치구호임에도 정책당국이 재정형평화 수준을 종합적으로 파악하려고 노력하지 않는 것은 각 제도를 담당하는 부처가 산재하여 이를 종합할 유인이 없기 때문이다. 예를 들어, 지방교부세는 행정안전부, 지방교육재정교부금은 교육부, 지역균형발전특별회계는 기획재정부, 차등보조율을 적용하는 각종 국고보조금은 관련 사업 부처로 재원의 배분주체가 난립한다. 더욱이 중앙부처와 지방자치단체 간 재원배분에서 중요 관심사는 재원 사용의 최종 권한을 누가 갖는가에 집중되므로, 중앙정부 재정기획 관련 부처는 일단 지방으로의 재원이전 규모가 결정된 후의 지역 간 재원 배분에는 관심을 가질 유인이 존재하지 않는다.

이 논문의 목표는 우리나라에서 지역 간 재정형평화 기능을 수행하는 거의 모든 제도를 대상으로 각각의 재정형평화 특성을 설명하고 2022년 결산자료를 이용해서 이들에 의한 재정형평화 효과를 종합한 현황을 제시하는 것이다. 이 논문의 분석 대상 재정제도는 재정형평화를 명시적 목표로 제시하는 제도들이다. 이는 소비지수에 지역 간 가중치를 부여해서 배분하는 지방소비세 및 이와 연관된 지역상생발전기금, 지방교부세의 보통교부세, 부동산교부세 및 소방안전교부세, 보조금 성격의 지역균형발전특별회계 보조금 및 지방소멸대응기금, 그리고 지방교육재정교부금의 보통교부금을 포함한다. 보통교부세는 제도 자체가 재정형평화 기능을 수행하지만 부동산교부세 등 일부 제도는 다른 기능과 재정형평화 기능이 혼재하는데 이들을 구별한 통계자료를 구할 수 없으므로 총액을 이용한다. 또한 국고보조금의 일부는 차등보조율 등으로 재정형평화 기능을 수행하지만, 이를 구분한 자료 확보가 불가능할 뿐 아니라 총규모 대비 형평화 재원의 비중을 파악하는 것조차 어려우므로 분석대상에서 제외한다.

이 논문의 통계자료에 의한 재정형평화 분석대상은 광역자치단체 지역이다. 그 주요 이유는 주요 형평화 재원들이 광역자치단체에 배분되기 때문이며, 기초단위의 분석에서는 자치단체 유형별 재정기능의 차이 때문에 상호 비교가 불가능하던 한계를 극복할 수 있기 때문이다. 즉 재정기능이 서로 다르므로 시·군과 자치구의 재정을 수평 비교할 수 없으며 특별·광역시 본청과 도 본청의 재정을 수평 비교할 수도 없다. 하지만 광역자치단체 관할 지역 내 재원을 통합하면 특별·광역시와 도, 심지어 특별자치시·도의 재정까지 수평 비교가 가능하다. 또한 각 이전제도에 의한 지역 간 재원배분을 일인당 재원 변화를 제시한다. 일인당 재원에 의한 분석은 지방공공서비스 제공의 인구에 대한

규모의 경제를 반영할 수 없다는 한계를 갖지만, 각 지역의 주민이 해당 지역에 지불하는 일인당 재정 부담에서 출발해서 다양한 이전재원에 의해 지출 가능한 일인당 재원의 변화를 파악할 수 있다는 장점이 있다.²⁾

이 논문은 서론에 이어 제II장에서 우리나라의 지역 간 재정형평화 관련 제도의 작동 방법을 설명한다. 이는 지방세제에서의 재정형평화, 교육재정에서의 재정형평화, 그리고 중앙정부의 재원이전제도에 의한 재정형평화를 포괄한다. 단 분석대상이 각 광역자치단체 관할 지역 내의 재원이므로 광역자치단체와 관할 기초자치단체 간 배분으로 상쇄되는 조정교부금은 제외한다. 제III장은 다양한 형평화 재원에 의한 각 지역별 주민 일인당 재정 변화를 제시하고 이를 종합한다. 형평화 기능이 존재하지 않을 때의 지역별 주민 일인당 재정 부담을 기준으로 각 재정형평화 제도에 의한 일인당 재원의 변화와 이 제도들의 종합적 효과를 제시한다. 제도를 종합할 때는 일반지방행정을 위한 일인당 재원의 변화와 교육재정을 포함한 총재원의 일인당 재정 변화로 구분한다. 제IV장에서는 이상의 분석 결과를 정리하고 정책시사점을 논의한다.

2) 이 논문은 우리나라 재정 배분의 현황을 제시함으로써 재정형평성 관련 새로운 논의의 필요성을 부가시키려는 것이지 재정형평화 기준에 대한 평가를 논의하지는 않는다. 지역별 인구분포가 다양할 때 형평화 배분 상태를 파악하는 가장 좋은 방법은 일인당 재원을 비교하는 것이다. 더욱이 일인당 재원의 격차를 중심으로 재정조정하는 국가 사례는 다양하다. 예를 들어, 지역연대를 강조하여 공동세 제도와 연방정부의 이전제도에 의해 재정형평화를 시도하는 독일은 각 형평화 제도에 의한 일인당 재원의 격차 감소 과정을 제시한다(Bundesministerium der Finanzen 2022; 주만수 2019). 유사하게 캐나다의 경우 연방정부는 일인당 재원의 균등화를 위해 주정부에게 이전재원을 배분한다(Government of Canada 2024)

II. 우리나라의 지역 간 재정형평화 관련 재정제도의 개요

1. 지방소비세제에 의한 지역 간 재정형평화

지방세제의 재정형평화 기능이란 지방세 수입을 각 지방자치단체의 세원 분포와 달리 배분하는 것을 의미한다. 자치단체별 세원 분포를 왜곡시키는 가장 대표적인 세제는 지방소비세이다. 모든 지역에서 같은 세율로 부담한 부가가치세 일부를 지방소비세로 할당하고, 그 상당 부분을 시·도 간 민간소비지출의 비중에 의해 배분하면서 지역별로 서로 다른 가중치를 부여한다. 이를 통해 상대적으로 재정력이 열악한 비수도권 도에 유리하도록 지방소비세를 배분한다.

지방소비세는 중앙정부가 징수한 부가가치세 총액의 25.3%를 다양한 방식으로 시·도 및 시·군·구에 배분한다. 지방소비세 배분방법은 크게 부가가치세 총액의 5%, 6%, 10%, 4.3%의 네 부분으로 구성된다. 첫째, 5%p는 민간최종소비지출의 지역별 비중인 소비지수에 지역별 가중치를 부여하여 배분한다. 가중치는 수도권 시·도 100%, 비수도권 광역시 200%, 그리고 특별자치시·도 및 비수도권 도 300%이다. 둘째, 6%p는 2014년 법률에 의한 주택분 취득세 인하에 따른 각 시·도별 취득세 감소분을 보전하기 위한 것이다. 이때 취득세 감소와 연관된 지방교육세 등 다른 재원의 변화도 중립화해야 하며 그 재원도 6%p 재원으로 충당한다.

셋째와 넷째는 문재인정부의 제1단계 및 제2단계 재정분권에 따라 지방세로 이양되는 부가가치세 총액의 10%와 4.3%에 해당하는 지방소비세이다. 이들은 첫째의 5%p 부분과 동일한 지역별 가중치의 소비지수에 의해 시·도에 배분한다. 단 4.3%p 부분의 40%인 1.72%p를 시·도별로 시·군·구의 지방소비세로 배분하는데, 배분지표는 해당 시·군·구의 인구 비중과 역재정자주도 비중이다(「지방세법 시행령」 제75조). 또한 지방소비세 세율을 인상하면서 지역균형발전특별회계 보조사업을 지방고유사업으로 전환하였으므로 이 전환사업을 완결할 수 있도록 2026년까지 지방소비세 재원을 전환사업 보전분으로 매년 약 5.8조원을 해당 자치단체에게 우선 배분한다. 이에 따라 시·도의 지방소비세 수입은 전환사업 보전분만큼 감소하여 조정교부금 재원과 교육비특별회계 전출금 재원이 감소하므로 이 역시 동일 재원 내에서 보전해준다.

전환사업 보전이 종료되는 2027년부터는 부가가치세 총액의 25.3%인 지방소비세 중 취득세 감소 보전분 6%p 부분을 제외한 19.3%p를 시·도별로 가중치가 부여된 소비지수에 의해 배분한다. 각 시·도에 배분된 4.3%p 부분의 40%를 관할 시·군·구에 배분하며, 그 50%는 역재정자주도에 의해 배분된다.³⁾ 전환기간인 2026년까지 배분하는 전환사업 보전분은 지역균형발전특별회계 보조사업이었으므로 지역 간 재정형평화 기능을 수행할 것으로 추정된다.

정리하면, 현재의 지방소비세에는 세 가지 방법에 의해 시·도 간 재정형평화를 실행한다. 이들은 소비지수의 가중치에 의한 배분, 지역균형특별회계 보조금 등 균형발전과 관련 전환사업 보전분, 그리고 지역상생발전기금의 출연 및 재정지원계정 배분이다.⁴⁾

2. 지방교육재정제도에 의한 지역 간 재정형평화⁵⁾

가. 자치단체의 교육청에 대한 재원이전 차등화와 재정형평화

우리나라의 지방교육을 위한 재원은 주로 중앙정부와 광역자치단체가 제공하며, 광역자치단체는 지방교육세 전액과 시·도세 보통세 일부, 그리고 특별·광역시에는 담배소비세 일부를 법률에 정한 바에 따라 해당 교육청에 전출한다. 전출하는 보통세 세목 및 전출비율이 시·도별로 다르며 이를 [표 1]에 정리한다.

보통세의 시·도별 이전비율은 서울 10%, 광역시·경기도 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시는 3.6%이며 제주는 조례에 의해 5%이다. 그런데 자치단체 유형별로 보통세 세목이 다르므로 이전비율만으로 전출금의 많고 적음을 판단할 수 없다. 도의 보통세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세의 4개 세목인 반면, 특별·광역시 보통세는 이에서 등록면허세를 제외하고 지방소득세, 자동차세, 담배소비세, 균등분 주민세를 포함한다. 특별자치시·도의 보통세는 목적세인 지방교육세와 지역자원시설세만을 제외한 모

3) 이는 조정교부금의 재정형평화 기능과 유사하게 각 시·도의 관할 기초자치단체 간 재정형평화 기능을 수행한다. 다른 50%는 각 시·도 관할 기초자치단체의 인구비중에 의해 배분한다.

4) 지역상생발전기금 제도에 대해서는 추후 논의한다. 이외에 지방소비세 확대에 의한 지방교부세와 지방교육재정교부금 감소를 보전하며 지방소비세 변화는 기준재정수입액 변화에 의해 보통교부세를 변화시킨다. 이 논문의 분석결과는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 실제 자료를 이용하므로 지방소비세의 형평화에 의한 배분 변화 효과를 반영한 것이다.

5) 지방교육재정제도 관련 설명은 주만수(2017b)를 참고하여 상당 부분을 재인용한다.

은 지방세 세목이다. 추가적으로 특별·광역시에는 담배소비세의 45%를 교육비특별회계에 전입하지만 도와 특별자치시·도는 전입하지 않는다.

[표 1] 시·도별 교육청에 대한 지방세 이전

(단위: %)

구분	이전비율	이전대상 세목	비고
서울특별시	10	취득세, 레저세, 지방소비세, ¹⁾ 담배소비세, ²⁾ 균등분 주민세,	군 지역은 도의 세목 적용
광역시	5	지방소득세, 자동차세	
경기도	5	취득세, 등록면허세, 레저세,	
기타 도	3.6	지방소비세	
제주특별자치도 ³⁾	5	취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세,	비율 결정의 자율권
세종특별자치시	3.6	지방소득세, 재산세, 자동차세	

주: 1) 지방소비세 중에서 전환사업분 및 시·군·구에 납입된 금액은 제외함
 2) 특별·광역시의 경우 담배소비세의 45%를 추가적으로 이전
 3) 제주는 법률에서 3.6%이며 비율 조정의 자율권을 부여하는데 조례에 의해 5%로 인상함
 자료: 주만수(2017b)에서 재인용

서울과 광역시는 동일한 세목에서 교육재정으로 이전하면서, 이전비율이 높은 서울 주민이 광역시 주민보다 더 큰 교육재정을 부담한다. 유사하게 광역시와 경기도는 동일 비율을 이전하지만, 광역시의 보통세 세목이 더 포괄적이므로 광역시 주민이 경기도 주민보다 더 큰 교육재정을 부담한다. 경기도와 비수도권 도는 동일한 세목에서 교육재정으로 이전하면서 경기도가 더 높은 비율을 부담한다. 이처럼 기초자치단체체를 포함한 관할 내 총세수 대비 교육재원 법정 부담비율은 시·도별로 차등화된다. 이로 인해 상대적으로 재정력이 높은 서울이 광역시와 도에 비해 더 많이 부담하므로 형평화에 기여할 수 있지만, 경기도가 비수도권 광역시보다 적게 부담하므로 형평성에 미치는 효과는 일관적이지 않다.

나. 지방교육재정교부금 산정방식에 의한 지역 간 재정형평화

중앙정부는 내국세의 20.79%와 교육세 일부를 교육자치단체에게 지방교육재정교부금으로 배분한다.⁶⁾ 이 재원의 97%를 보통교부금, 3%를 특별교부금으로 배분하며, 보통교부금은 시·도 교육청의 재정여건의 차이를 보정하여 시·도 간 교육여건 격차를 해

소한다. 이를 위해 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하고 그 부족액을 각 시·도 교육청에 교부한다.⁷⁾ 기준재정수요액은 지방교육 및 그 행정운영에 관한 재정수요 산정액이며 기준재정수입액은 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액이다(한국교육개발원 2020; 지방교육재정교부금법 시행령 및 시행규칙의 별표).

보통교부금 자체가 시·도 간 교육재정의 형평화를 도모하며, 기준재정수입액은 해당 시·도의 교육청에 대한 법정 이전재원인 지방교육세와 시·도의 보통세 일정비율 등에 의해 결정된다. 법정 이전재원을 기준재정수입액에 포함하는데 교육재정으로 이전하는 보통세 세목 및 이전비율이 시·도 간 서로 다르다. 따라서 각 시·도 관할 내 보통세 총액 대비 전출금 비율이 높은 시·도에게 교육재정 보통교부금이 적게 교부된다. 앞 절에서 언급한 바처럼, 보통세 총액 대비 전출금 비율이 각 지역의 재정력에 비례하지 않아서 재정형평성을 왜곡시킬 것이다.

보통교부금은 기준재정수요액 산정에서도 상대적으로 재정력이 열악한 지역의 수요를 크게 산정함으로써 형평화를 강화하려는 경향이 있다.⁸⁾ 표준적 교육재정수요인 기준재정수요액의 주요 항목인 학교운영비, 교육행정비 등의 측정항목에서 학교 수를 측정단위로 이용한다. 학교 수를 측정단위로 이용하면 학교당 학생 수가 많을수록 학생 일인당 수요액은 작아지는 학생에 대한 규모의 경제를 나타내는데, 이는 비수도권 등 낙후 지역의 학생 일인당 수요액을 더 크게 산정하는 결과를 초래한다. 이러한 현상은 측정항목이 학급 수일 때도 유사하게 나타난다. 따라서 학생에 대한 규모의 경제를 반영한 기준재정수요액의 차등화는 다른 조건이 일정할 때, 학교당 혹은 학급당 학생 수가 적은 낙후지역의 보통교부금을 증가시켜서 그 지역주민의 교육비 부담 비중을 낮춘다.

기준재정수요액 산정에서 낙후지역의 재정수요를 직접 반영하기도 한다. 대표적으로 교육복지지원비의 지역 간 균형교육비 소항목에서 시·도의 학교 당 행정구역 면적이 클수록, 도서벽지 소재 학교의 학생 수 비중이 클수록, 해당 시·도 교육청의 수요액을 크게 산정한다. 이는 대체로 행정구역 면적에 비하여 인구가 적은 지역 및 도서벽지의 비중이 높은

6) 내국세 대비 비중은 2010년부터 20.27%를 유지하다가 문재인정부의 재정분권 과정에서 인상되었다. 교육세의 다른 일부는 유아교육지원특별회계와 고등평생교육지원특별회계에 편입된다(국회예산정책처 2023).

7) 제주 교육청에게는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제83조제1항에 따라 보통교부금 총액의 1.57%를 먼저 교부한다.

8) 기준재정수요액 산정방법 및 이에 의한 재원 배분의 지역 간 차이에 대해서는 주만수(2017b)를 갱신하여 정리한다.

지역의 재정수요를 크게 산정할 것이며 이런 특성은 비수도권 지역일 가능성이 높다. 또한 교육 낙후지역에 있는 학교에 대해서만 기숙사 설치를 위한 수요액을 추가 반영하거나 인구감소 지역의 학생경비에 대해서는 단위비용을 두 배로 인정하거나, 혹은 방과후학교 사업지원의 학급당 단위비용을 2024년 도시지역은 평균 120.3만원, 농산어촌의 읍·면 및 도서·벽지 지역은 평균 440만원으로 차별화하는 등 재정이 열악한 지역을 배려한다.

정리하면, 지방교육재정교부금의 보통교부금 제도는 모든 지역에 표준적인 교육서비스를 제공하기 위해 각 지역의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하고 그 차액인 재정부족액을 전액 교부하므로 그 자체가 재정형평화 기능을 내재한다. 이에 더하여 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정에서 추가적인 재정형평화 혹은 차별적 자원배분을 실행한다.

3. 지방재정조정제도에 의한 지역 간 재정형평화

우리나라는 중앙정부와 지방자치단체 간 혹은 지방자치단체 상호 간 다양한 지방재정조정제도를 운영하며 대부분의 조정제도는 각각의 방식으로 지역 간 재정형평화를 도모한다. 가장 대표적인 재정조정제도인 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구성되고, 국고보조금은 일반보조금과 지역균형특별회계보조금으로 구분할 수 있다. 그 외에 중앙정부는 지역상생발전기금과 지방소멸대응기금의 이전재원을 배분하고 시·도 간에는 지역상생발전기금을 통해 재원을 조정한다.⁹⁾ 이 절에서는 명시적으로 재정형평화를 도모하거나 혹은 제도 도입 목적이 재정형평화와 연관된 보통교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세, 지역균형특별회계 보조금, 지역상생발전기금, 그리고 지방소멸대응기금에 대해 살펴본다.¹⁰⁾

9) 재정조정제도는 광역자치단체와 기초자치단체 간에도 이루어지지만, 이 연구는 시·도 간 재정형평화에 초점을 맞추므로 광역과 기초자치단체 간 재원이전에 대해서는 다루지 않는다.

10) 일반 국고보조금은 비수도권 혹은 비도시 지역에 대한 기준보조율 우대, 사회복지사업에서 재정자주도에 의한 차등보조율 적용, 상대적으로 낙후된 지역을 위한 보조사업 확대 등으로 재정력 격차 완화를 시도한다. 하지만 이러한 형평화는 대체로 명시적이지 않으며, 일반 국고보조금에서 차지하는 비중도 불확실하므로 이 연구의 통계자료 분석에 포함하지 않는다.

가. 보통교부세에 의한 재정형평화

보통교부세 재원은 내국세의 19.24%의 97%이며, 나머지 3%는 특별교부세 재원이다. 보통교부세는 자치단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하고 재정부족액이 발생하는 자치단체에 그 부족액의 상당 부분을 교부한다(행정안전부 2024a).¹¹⁾ 교육재정 보통교부금과 유사하게, 보통교부세는 각 자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱한 금액을 채워주므로 그 자체로 재정형평화 기능을 수행한다. 이때 조정률은 보통교부세 총액 대비 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액 합산액의 비율을 의미한다.

보통교부세의 재정형평화는 각 시·도의 주민 일인당 재원 격차를 완화하는 수준을 크게 초과하는데 이는 두 가지 경로로 이루어진다. 하나는 기준재정수요액을 구성하는 주요 항목인 기초수요액은 공공서비스의 비경합성 특징인 인구에 대한 규모의 경제를 반영하여 산정한다. 일반적으로 경제력이 열악한 지역의 인구가 적어서 인구 일인당 재정수요액이 크게 산정되므로 이 지역에 더 큰 보통교부세를 배분하게 된다. 즉 경제력이 열악한 지역은 동일한 공공서비스 제공을 위한 비용 중 훨씬 적은 비중을 지역주민들이 자체재원으로 부담한다. 재정형평화의 다른 경로는 기준재정수요액 산정의 보정수요인 지역균형수요 등 정책수요에서 재정이 열악한 지역의 수요액을 추가 반영하는 것이다. 예를 들어, 지역균형수요에서 가장 높은 비중을 차지하는 농업종사자 수요 및 축산업 수요는 농업 위주의 비수도권 수요액을 확대하며, 성장촉진지역과 폐광지역진흥지구 등을 포함한 낙후지역에 대한 일반관리비 및 지역관리비의 가중치 부여, 인구감소지역에 대한 지역관리비 추가 반영 등을 통해 주로 비수도권 지역의 수요액을 증가시킨다.

나. 부동산교부세에 의한 재정형평화

부동산교부세는 2005년 부동산세제 개편으로 기존의 지방세인 종합토지세와 재산세 일부가 국세인 종합부동산세로 전환하면서 이 재원으로 지방자치단체의 세수 감소분을 우선 보전하고, 잔여재원이 발생하면 지역균형발전을 위해 배분하도록 신설되었다. 2010년 시·도세인 지방소비세를 도입하면서 종합부동산세 전액을 균형재원으로 기초자치단체

11) 각 자치구의 재정수요와 재정수입은 관할 특별·광역시 전체에 합산하여 산정하며, 자치구에 직접 교부하지 않는다.

및 제주특별자치도, 그리고 2012년 세종특별자치시가 추가되었다(행정안전부 2024a).

부동산교부세 교부기준은 재정여건을 반영하여 50%를 배분하며, 그 외에 사회복지 수요 35%, 지역교육수요 10%, 그리고 각 지역의 보유세규모 5%의 비중으로 교부한다. 단 제주에는 부동산교부세 재원인 종합부동산세 총액의 1.8%를 우선 배정한다(행정안전부 2024a). 재정형평화를 고려하는 재정여건은 현 연도를 포함한 지난 3년 간 평균 재정력역지수로 산정하는데, 재정력역지수란 보통교부세 산정과정에서 도출된 재정력지수인 기준재정수요액 대비 기준재정수입액 비율을 1에서 뺀 지수를 말한다.

자치단체들의 재정규모 등 다른 조건이 같을 때, 자치단체의 재정력이 열악하면 재정력역지수는 커지므로 부동산교부세 교부액이 증가하여 자치단체 간 재정형평화를 이룰 수 있다. 재정력지수는 보통교부세 산정에서 유도된 지수이므로, 부동산교부세가 보통교부세와 유사할 것으로 인식되지만, 보통교부세와 달리 재정규모를 전혀 반영하지 못하는 한계가 있다. 즉 재정력지수가 같으면 부동산교부세 교부액은 같지만, 자치단체 규모의 차이로 재정부족액은 전혀 다를 수 있음을 고려하지는 못한다. 따라서 다른 조건이 같다면 상대적으로 재정규모가 작은 지역이 유리하다. 그런데 부동산교부세의 80%가 보통교부세 기준재정수입액에 포함되므로 보통교부세 교부로 상당 부분 중립화된다. 예를 들어, 재정력지수가 낮아서 부동산교부세를 많이 교부받으면 그 일부가 보통교부세 감소에 의해 상쇄된다.

다. 소방안전교부세에 의한 재정형평화

2015년 국세인 담배분 개별소비세를 도입하면서, 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 소방안전교부세를 신설하였다. 소방안전교부세 재원은 제도 도입 초기에는 담배분 개별소비세의 20%였으나 2020년 45%로 확충되었다. 이는 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화의 목적으로 사용해야 하므로 보통교부세 및 부동산교부세와 달리 일반재원이라고 할 수 없으나, 소방안전 목적에 부합하면 구체적인 사용조건이나 용도를 제한하지는 않기 때문에 특정목적의 포괄적 재원이라고 할 수 있다. 소방안전교부세는 담배소비세의 20% 부분과 25% 부분으로 구분하여 교부한다. 후자는 시·도별 소방공무원 인건비를 위한 배분으로 총 소방공무원 수 대비 해당 시·도의 소방공무원 수 비율로 교부하고 전자는 재정여건 20%, 투자소요 40%, 소방안

전분야 노력도 40%의 비중으로 교부한다(행정안전부 2024a). 따라서 재정여건은 소방안전교부세 총재원의 약 8.9%에 불과하다.

소방안전교부세는 재정여건을 역재정자주도로 측정한다. 먼저 각 시·도의 재정자주도를 전전년도의 관할 시·군·구를 포함하여 순계자료로 산정하는데, 구체적으로 각 시·도별 본청과 관할 시·군·구의 지방세 및 세외수입의 자체수입과 지방교부세의 합계액을 일반회계 재정규모 합계액으로 나눈 비율이다. 역재정자주도는 1에서 재정자주도를 뺀 수치이다.

자치단체의 재정력이 열악할수록 역재정자주도는 커지므로 소방안전교부세 교부액이 증가하여 시·도 간 재원을 형평화한다. 소방안전교부세 교부액은 부동산교부세와 달리 보통교부세의 기준재정수입액에 포함되지 않기 때문에 재정자주도가 낮아서 더 교부된 소방안전교부세는 보통교부세로 상쇄되지 않는다. 또한 부동산교부세와 유사하게 다른 조건이 동일하다면, 역재정자주도에 의한 배분은 자치단체의 재정규모를 고려하지 않기 때문에 재정규모가 상대적으로 작은 시·도에게 유리하다.

라. 지역균형발전특별회계 보조금에 의한 재정형평화

낙후지역 개발을 통한 국가균형발전 달성을 위해 2004년에 국가균형발전특별법을 제정하고 국가균형발전 5개년 계획을 수립하였으며, 균형발전 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 국가균형발전특별회계를 신설하였다. 국가균형발전특별회계의 도입 목적은 그동안 국고보조사업 및 지방양여금사업 등으로 분산 추진되던 균형발전 관련 사업들을 하나로 통합하여 체계적으로 지원하기 위한 것이다. 이 특별회계는 여러 차례의 명칭 변경 과정을 거쳐, 현재는 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법의 지역균형발전특별회계가 되었다. 지역균형발전특별회계는 지역 간 불균형을 완화하고 균형발전을 달성하기 위해 중앙정부가 지방자치단체를 지원하는 재원이므로 재정형평화와 직접 연계된다(류영아 2023).

지역균형발전특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정으로 구성된다. 먼저, 지역자율계정의 주요 목적은 낙후지역의 생활기반 시설을 확충해서 지역 간 불균형을 해소하는 것이다. 이는 중앙정부가 보조하면서 설정한 분야의 지출한도액 내에서 지방자치단체가 필요한 사업을 선택하고 지방비를 대응

시켜 예산을 운용하는 포괄보조금 방식이다. 둘째, 지역지원계정의 목적은 지역특화산업·광역협력권사업·지방대학 육성 등 지역경쟁력을 강화하는 것이다. 지방자치단체는 중앙정부가 선정하여 배분한 보조금을 받아서 해당 사업을 실행한다. 셋째, 제주특별자치도계정과 세종특별자치시계정은 각각 제주도와 세종시를 지원하는 재원이다.

지역균형발전특별회계 보조금 배분은 기본적으로 낙후지역 발전을 위해 배분하지만 명확한 기준에 의해 지역별 배분액이 결정되는 것은 아니다. 그럼에도 기획재정부(2022)는 낙후지역 발전을 주목적으로 삼는 지역자율계정의 배분기준으로 인구·면적·지방소득세·노령인구비율 외에 재정여건으로 재정력지수를 이용하며 지역 간 편차를 조정한다고 밝히고 있으므로 재정형평화 기능을 수행할 것임은 분명하다.

마. 지역상생발전기금에 의한 재정형평화

지역상생발전기금은 서울·인천·경기도의 수도권 광역자치단체가 재원을 출연해 주로 비수도권 광역자치단체를 지원하여 지역 간 재정력 격차를 해소함으로써 수도권과 비수도권의 상생발전을 도모할 목적으로 운용되는 기금이다. 지역상생발전기금은 2010년의 지방소비세 도입이 세원의 수도권 집중으로 재정력 격차를 확대할 것을 우려하여 수도권 광역자치단체에 배분된 지방소비세의 일부를 10년 간 한시적으로 비수도권에 재배분하기 위해 설치되었다. 도입 초기에는 수도권에 배분되는 지방소비세 5%p 부분 중 35%를 기금으로 조성하고 이 기금을 재정지원계정과 융자관리계정으로 구분하여 광역자치단체에게 배분하였다. 이후 재정분권 추진으로 지방소비세 세율이 11%에서 21%로 인상됨에 따라 수도권 광역자치단체 재원이 더 증가하였으므로 기금 재원을 지방소비세 10%p 부분 중 소비지수에 배분하는 부분으로 대체하고 운용 기한을 2029년까지로 연장하였다. 동시에 지방사업으로 전환된 지역균형발전특별회계 등의 전환사업 보전분의 배분을 위해 한시적으로 2020년부터 2026년까지 지역상생발전기금 내에 전환사업보전계정을 운영한다(전성만 2021; 류영아 2022). 또한 2022년 지방소비세율을 25.3%로 추가 인상하면서 지역밀착형 보조사업을 지방에 이양하고 이 사업의 보전재원도 전환사업보전계정에서 운영한다.

지역상생발전기금 중 지역 간 재정형평화를 명시적으로 반영하는 것은 재정지원계정이다. 재정지원계정 총액에서 우선 보조사업 지원 및 조합운영 경비 등을 제외한 금액

중 3%를 기본 배분율로 제주특별자치도에 교부하고 세종특별자치시에는 전국 인구 대비 세종 인구비율을 기본 배분율로 교부한다. 나머지 재원을 재정여건을 고려하여 15개 시·도에 배분하는데, 재정여건은 재정력역지수로 측정한다. 이 재원의 주요 목적이 지역발전 촉진을 지원하는 것이므로 행정안전부는 2021년부터 사용용도를 사회복지, 농림해양수산, 산업·중소기업, 국토 및 지역개발로 한정하였다(한재명 외 2021). 또한 전환사업보전계정은 국고보조사업을 지방 자체사업으로 전환하면서 이행과정을 지원하며 이들은 농업업정비·지역특성화산업·마을만들기·기초생활인프라 등의 지방소멸 대응 사업과 연관성이 높으므로 지역 간 재정력 격차 완화에 기여할 것으로 예상된다.

정리하면, 지역상생발전기금은 수도권에 배분된 지방소비세의 일부를 재원으로 조성하여 일정기간 동안 한시적으로 재정력 격차를 완화할 목적을 수행한다. 그 기한은 2019년에서 2029년까지로 연장되었으며, 이 기한에 일몰된다면 기금에 의한 형평화 기능은 사라질 것이다. 또한 부동산교부세와 유사하게 지역상생발전기금의 80%는 보통교부세 기준재정수입액에 포함되므로 이 기금의 형평화 기능은 보통교부세에 의해 상당 부분 상쇄된다.

바. 지방소멸대응기금에 의한 재정형평화

지방소멸대응기금은 지방소멸위험에 대응하기 위해 2022년부터 10년 간 매년 약 1조원을 지원하도록 도입된 기금이다(「지방자치단체 기금관리기본법」 제22조). 인구감소지역은 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구 등을 고려하여 시·군·구 중에서 정하되, 서울특별시는 제외한다(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호). 행정안전부는 연평균인구증감률·인구밀도·청년순이동률·주간인구·고령화비율·유소년비율·조출생률·재정자립도 등 8개 지표로 구한 인구감소지수를 적용해서 89개 인구감소지역과 18개 관심지역을 지정하였다(류영아 2022).

지방소멸대응기금은 광역지원계정과 기초지원계정으로 구분되며 기금의 관리·운영 경비를 제외한 재원의 25%를 광역지원계정, 75%를 기초지원계정에 배분한다. 즉 지방소멸의 가능성이 높은 인구감소지역·관심지역인 기초자치단체에게 더 큰 재원을 배분하되, 이들을 관할하는 광역자치단체도 지원해서 광역자치단체가 지방소멸에 적극 대응하도록 유도하는 것이다(행정안전부, 지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준).

광역과 기초자치단체에 대한 자원배분 방법은 서로 다르다. 먼저 기초지원계정 재원의 95%는 인구감소지역에 배분하고, 5%는 관심지역에 배분한다. 이때 인구감소지역·관심지역이 제출한 투자계획의 타당성·효율성·실현가능성, 사업 간 연계성, 추진체계 구성의 적절성 등을 고려하고, 투자사업의 성과분석 결과와 투자협약의 체결 및 이행 결과를 반영해 차등 배분한다. 각 기초자치단체에 대한 배분 상한액을 산술평균 금액의 2배로 설정하여 일부 자치단체에 재원이 집중되는 것을 억제한다(류영아 2022).

둘째, 광역지원계정 재원은 투자계획과 연계하지 않고 계정 재원의 40%까지는 지방 자치분권 및 지방소멸대응을 위해 정부 혹은 한국산업은행이 자금을 출자한 집합투자 기구에 출자할 수 있다. 이를 제외한 잔여재원은 산식에 의해 각 광역자치단체에 배분한다. 먼저 잔여재원의 90%는 해당 시·도 관할 인구감소지역의 인구감소지수 평균값(A_i), 관할 시·군·구 중 인구감소지역 지정비율(a_{1i}), 그리고 전체 인구감소지역 중 해당 시·도의 인구감소지역비율(a_{2i})에 의해 배분한다. 즉 해당 재원의 $\frac{A_i \times a_{1i} \times a_{2i}}{\sum A_i \times a_{1i} \times a_{2i}}$ 만큼을 광역 자치단체 i 에게 배분한다. 나머지 10%는 재정여건 및 인구여건에 따라 차등적으로 지원한다. 구체적으로 강원도, 경북, 전북, 전남, 충북에는 각 10%, 광주, 경남, 충남, 제주에는 각 7.5%, 대구, 대전, 부산, 울산에는 각 5%를 지원하고 서울, 인천, 세종, 경기도에는 지원하지 않는다(행정안전부, 지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준).

지방소멸대응기금을 지원하는 지역은 인구감소지수로 선정하는데, 이는 재정자립도를 직접 포함할 뿐 아니라 인구감소율, 고령화비율 증가율, 유소년비율 감소율을 포함한다. 따라서 이 지역은 경제가 침체되어 재정력이 취약한 기초자치단체일 것이므로 지방소멸대응기금은 지역 간 재정력 격차를 줄이도록 작동할 것이다.

Ⅲ. 지역 간 자원배분 및 형평화 분석

1. 재정형평화 분석을 위한 기초

제Ⅱ장에서 다양한 자원 재배분 장치들이 세원 분포 차이에 의한 지역별 재정력 격차를 변화시키는 방법을 살펴보았다. 먼저 소비지수분 지방소비세 배분에서 지역 간 차별적 가중치 부여와 지방소비세에서 파생된 지역상생발전기금은 지방세제의 지역 간 수평적 재정형평성 기능으로 인식할 수 있다. 중앙정부의 지역 간 재정형평성 수단인 수직적 재정조정제도는 교육재정 보통교부금과 일반행정을 위한 보통교부세, 국고보조금, 지방소멸대응기금으로 구분된다. 지방교부세 중 보통교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세에 형평화 기능이 내재되며, 국고보조금 중 특히 지역균형발전특별회계 보조금이 형평화 기능을 수행한다.

중앙정부 이전재원의 재정형평화 기준은 재정력지수, 재정자주도, 재정자립도 등으로 나뉜다. 보통교부세와 부동산교부세, 지역상생발전기금 및 균특보조금은 재정력지수 혹은 재정력역지수, 소방안전교부세는 역재정자주도, 그리고 지방소멸대응기금은 재정자립도를 활용한다. 지방교육재정교부금의 보통교부금은 교육 관련 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 정확히 교부한다.¹²⁾ 이때 보통교부세와 보통교부금을 제외한 다른 이전재원은 각각의 재정지표를 부분적으로만 적용하며 상당 부분은 다른 지표를 병행 이용하여 재원을 배분한다. 이처럼 국가 전체적으로는 재정형평화의 목표를 명확하게 설정하지 않은 채, 다양한 이전제도가 각각의 재정형평화 기준에 따라 재원을 배분한다.

이러한 재정형평화 이전제도는 상호 복잡하게 연계되므로 형평화 효과의 종합분석을 위해 이에 대한 이해가 필요하다. 보통교부세 산정에서 다른 이전재원의 일부를 기준재정수입액에 반영하여 그 이전재원의 재정형평화를 부분적으로 상쇄하며, 다른 일부 이전재원은 기준재정수입액에 반영하지 않으므로 그 형평화 효과는 상쇄되지 않는다. 전자 사례인 부동산교부세와 지역상생발전기금의 80%가 기준재정수입액에 반영

12) 보통교부금 규모가 법률에 의해 결정된 상황에서 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액과 정확히 일치한다는 것은 확률적으로 불가능하다. 그럼에도 일치한다는 것은 기준재정수요액 혹은 기준재정수입액 산정에서 정책당국의 임의성이 크게 작용함을 의미한다.

되므로 보통교부세는 이 재원들의 형평화 기능을 80%와 조정률을 곱한 비율만큼 상쇄한다. 후자 사례인 소방안전교부금, 균특보조금, 그리고 지방소멸대응기금의 재정형평화는 상쇄되지 않는다.

교육재정에서 각 시·도의 법정 전출금은 보통교부세 기준재정수입액에서 전액 제외되므로 전출금이 증가하면 교육재정의 보통교부금은 전출금 증가액만큼 감소하는 반면, 전출금의 80%에 보통교부세 조정률 곱한 금액만큼 보통교부세가 증가한다. 즉 각 시·도의 일반행정 재원은 교육재정 전출금만큼 감소하지만, 보통교부세가 (조정률 \times 0.8)의 비율만큼 증가하므로 일반행정 재원은 $(1 - 0.8 \times \text{조정률})$ 의 비율만큼 감소한다. 이는 지역 간 차등적인 법정 전출금에 의한 재원 배분 왜곡은 보통교부세 배분에서 상당 부분 상쇄됨을 의미한다. 하지만 서울과 경기도 본청처럼 보통교부세 불교부단체의 경우, 교육재정 전출금이 증가하면 그 전출금만큼 교육재정의 보통교부금이 감소할 뿐 아니라 보통교부금에 의한 상쇄효과가 발생하지 않으므로 일반행정 재원도 그만큼 감소한다.

지방소비세의 가중치에 의한 재정형평화 기능은 보통교부세와 보통교부금을 거치면서 훨씬 복잡한 과정을 거친다. 지방소비세의 가중치에 의해 세원보다 더 많은 세수를 확보한 자치단체의 교육재정 전출금이 증가하여 보통교부금을 감소하게 되고, 지방세 수입 증가는 보통교부세를 감소시킨다. 반대로 지방소비세의 가중치에 의해 세원보다 세수가 감소한 자치단체는 교육재정 전출금이 감소하고, 보통교부세와 보통교부금은 모두 증가한다. 단 보통교부세 불교부단체의 보통교부세는 증가하지 않는다.¹³⁾

이러한 형평화 제도들의 상호 연계를 고려하여 자료 분석의 순서를 논리적으로 설정한다. 보통교부세의 형평화 효과는 보통교부세 기준재정수입액에 포함되는 형평화 제도 이후에 분석하고 이에 포함되지 않는 제도는 보통교부세 형평화 이후에 분석한다. 예를 들어 교육재정 전출금은 보통교부세 기준재정수입액에서 제외되므로 교육재정에 의한 형평화 효과를 보통교부세 형평화 효과 분석 이전에 다루고 균특보조금 및 지방소멸대응기금 등은 보통교부세 분석 이후에 다룬다. 또한 교육재정 전출금은 지방세의 일정 비율로 결정되므로 지방세제의 재정형평화 효과를 교육재정 보통교부금에 의한 재원배분 효과 이전에 분석한다.

13) 이러한 지방세, 지방교부세, 지방교육재정교부금의 연계모형을 설정하여 지방세 및 지방세 전출비율이 각 재원에 미치는 효과에 대한 논리적 분석은 주만수(2017a)를 참고할 수 있다.

따라서 이 논문의 재정형평화는 지방세제 및 지역상생발전기금, 교육재정 보통교부금, 보통교부세, 그리고 균특보조금, 지방소멸대응기금, 소방안전교부세의 기타 이전재원 순서로 각각의 형평화 효과를 파악한 후, 이들의 종합 효과를 분석한다. 종합분석 결과는 일반행정 재원의 형평화 효과와 일반행정과 교육재정을 통합한 형평화 효과로 구분하여 제시한다. 예외적으로 부동산교부세는 기준재정수입액에 포함되지만, 분리하여 분석하기에는 규모가 작으므로 기타 이전재원에 통합하여 분석한다.

2. 지방소비세에 의한 형평화 효과 분석

지방소비세는 부가가치세 총액의 25.3%이지만 이 논문의 분석연도인 2022년에는 23.7%이며 이 중 6%는 주택분 취득세 감소액의 보전을 위한 것이다. 나머지 17.7%는 기본적으로 세원을 민간최종소비지출로 설정하지만, 실제로는 가중치 부여된 소비지표에 의한 배분, 전환사업 보전분, 지방소비세에 의한 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소 보전분, 그리고 지역상생발전기금 출연과 이 기금의 배분 등 다양한 방식으로 각 지역에 배분된다. 이 절에서 지방소비세의 현재 제도에 의한 재정형평화 효과를 분석하는데, 17.7% 부분이 소비세원인 민간최종소비지출 비중에 의해 배분된 상태를 기준으로 설정하고 현재의 가중치 부여한 소비지표 및 전환보전금 등의 조정에 의한 지역 간 재원 변화를 먼저 평가한다.¹⁴⁾ 또한 지방소비세 관련 지역상생발전기금을 포함할 때의 재원 변화를 파악한다.

지방소비세의 17.7%p 부분의 세원은 지역소비지출이므로 세원에 비례하게 배분한다면 소비지수를 이용해야 한다. 실제로는 17.7%p 중 5%p는 가중치 부여 소비지수로 배분하고, 그리고 10%p와 2.7%p는 전환사업 보전분과 전환사업 보전 관련 조정교부금 보전 및 교육비특별회계 전출금 보전을 반영해 배분한 후 잔여재원을 가중치 부여 소비지수에 의해 배분한다.

수도권 광역자치단체는 지방소비세 10%p 부분 중 전환사업 부분 및 이와 연관된 보전금을 제외한 잔여재원 지방소비세 중에서 35%를 지역상생발전기금에 출연하고 이

14) 지방소비세의 취득세 보전분 관련 지방교육세 및 다양한 이전재원의 변화 보전분은 주어진 것으로 가정하고 이에 대해 별도의 분석은 하지 않는다. 이들에 의한 시·도 간 재원 변화는 형평화에 영향을 미칠 만큼 크지 않으며 이들을 추가 고려할 정확한 재원 변화 과정을 파악할 수도 없기 때문이다.

를 재정지원계정에서 각 시·도에 배분하므로 이 지역상생발전기금에 의한 재원변화를 파악한다. 그런데 수도권 시·도의 출연금 정보를 공개하지 않기 때문에 이를 추정해야 한다. 여기서는 지방소비세 세율 인상 이전인 11%일 때 소비지수에 의해 배분되던 5%p 부분의 35%를 출연하였으므로 2022년에도 이 규모가 유지된 것으로 가정하여 출연금을 산출한다.¹⁵⁾ 기금의 재정지원계정 결산 배분액은 행정안전부(2024b)의 보통교부세 산정내역에 공개된 자료를 이용한다.¹⁶⁾

[표 2]는 지방소비세 17.7%p인 19.42조원을 세원인 민간소비지출 비중 기준 지역별 지방소비세 배분액과 현재의 가중치 소비지수 및 전환사업 보전의 실제 지방소비세 배분액, 그리고 지역상생발전기금의 순배분액, 그리고 이를 주민등록인구로 나눈 각각의 인구 일인당 금액 및 이들의 차액을 제시한다. 이를 통해 세원 비례 지방소비세와 비교하여 현재의 가중치 부여 및 전환사업 보전분과 지역상생발전기금에 의한 재분배 효과를 파악한다.

2022년 지방소비세의 소비지수에 의한 배분 17.7%p 부분에 의한 일인당 세수는 가중치 부여 및 전환사업 보전, 그리고 지역상생발전기금 출연 및 재정지원계정 배분으로 인하여 민간최종소비지출의 세원에 비례한 배분과 큰 차이를 나타낸다. (A)열과 (B)열에 나타나듯이, 수도권 시·도는 가장 작은 가중치 부여 등으로 일인당 소비지수분 지방소비세가 크게 감소하며, 가중치가 가장 큰 비수도권 도의 일인당 금액은 크게 증가한다. 특히 서울과 인천은 세원 비례분의 50% 미만의 세수를 배분받는 반면, 전남과 전북은 세원 비례분의 두 배 이상을 배분받는다. 중간 가중치가 부여되는 비수도권 광역시의 경우 세원에 의한 배분과 큰 차이가 발생하지 않는다. 동일한 가중치의 자치단체 간에도 차이가 발생하는 것은 전환사업 보전분의 배분비율이 시·도별로 다르기 때문이다.

15) 행정안전부는 2022년 지방소비세 관련 자료를 5%p 부분, 6%p 부분, 12.7%p 부분으로 구분하여 시·도별로 공개한다. 따라서 수도권 시·도에 대한 5%p 배분액의 35%를 출연금으로 가정한다. 2022년 지방소비세 23.93조원의 실제 유형별 세액은 취득세 감소 보전분 6%p의 4.51조원, 소비지수 5%p의 5.56조원, 그리고 전환사업 및 소비지수 12.7%p의 13.86조원이다(행정안전부 지방세통계연감).

16) 행정안전부(2024b)는 제주의 지역상생발전기금 배분액 자료를 포함하지 않으므로 이를 지역상생발전기금 조항의 내부 자료를 확인하였다.

[표 2] 소비지수분 지방소비세제에 의한 자원 변화(2022년)

구분	민간최종 소비지출 (조원)	지방소비세 (10억원)		지역상생 발전기금 순배분액 (10억원)	주민등록 연앙인구 (천명)	일인당 지방소비세 등(천원)			
		세원 비례	실제			세원 비례 (A)	실제 (B)	+상생 발전기금 (C)	차액 (D)= (C-A)
전국	1,036.6	19,416	19,416	-305	51,259	379	379	373	-6
서울	230.2	4,311	1,943	-242	9,379	460	207	181	-278
부산	68.1	1,275	1,260	13	3,317	385	380	384	-1
대구	47.0	881	906	24	2,364	373	383	393	21
인천	55.4	1,037	518	-50	2,940	353	176	159	-194
광주	29.8	558	559	28	1,431	390	391	410	20
대전	31.0	581	562	23	1,443	402	389	405	3
울산	23.5	440	439	19	1,113	395	395	412	17
세종	7.1	133	184	2	377	353	489	494	141
경기	264.1	4,948	2,575	-264	13,503	366	191	171	-195
강원	28.2	528	1,054	24	1,531	345	688	704	359
충북	28.6	537	980	21	1,591	337	616	629	292
충남	39.0	730	1,406	14	2,114	345	665	671	326
전북	31.4	587	1,267	14	1,772	331	715	723	392
전남	31.7	594	1,496	23	1,820	326	822	835	509
경북	46.9	878	1,739	22	2,605	337	668	676	339
경남	61.7	1,156	2,071	16	3,286	352	630	635	283
제주	12.9	242	457	9	674	359	679	692	332

주: 1. 실제 지방소비세는 취득세 감소 보전분을 제외한 실제 배분액이며 세원 비례 지방소비세는 동일 금액을 민간최종소비지출의 비중에 의한 배분임

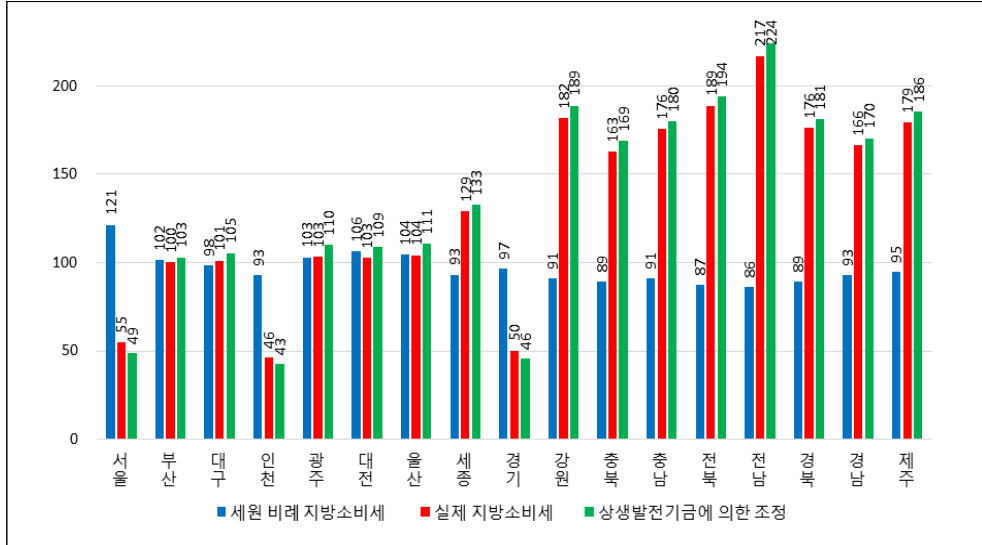
2. 지방상생발전기금 출연액은 수도권 시·도에 대한 소비지수 5%p 배분액의 35%로 산출하고 재정지원계정 배분액을 반영한 순배분액이며, 일인당 금액인 (C)열은 (B)열에 일인당 지역상생발전기금을 더한 금액임. 이때 용자계정 배분액을 제외함

자료: 국가통계포털의 민간최종소비지출, 지방소비세, 주민등록연앙인구 자료 및 행정안전부(2024b)의 지역상생발전기금 배분액(단 제주는 내부자료)

시도별 자원 변화 효과를 시각적으로 나타내기 위해 [표 2]의 전국 평균 일인당 세액 대비 시도별 일인당 재원의 비율을 산출하여 [그림 1]에 제시한다. 이는 각각 민간최종 소비지출에 비례하여 배분할 때의 전국 평균 대비 시·도별 지방소비세 비율과 시·도별 실제 지방소비세 비율, 그리고 지역상생발전기금 조정 이후의 전국 평균 대비 시·도별 일인당 자원 비율을 나타낸다.

[그림 1] 각 배분별 일인당 지방소비세 관련 금액의 평균 대비 비율

(단위: %)



주: [표 2]의 일인당 지방세 평균액 대비 각 시·도별 지방세액의 비중을 나타냄

세원에 비례하도록 배분할 때, 일인당 평균액 대비 시·도별 지방소비세액 비율은 최저인 전남의 86.1%부터 최고인 서울의 121.4% 사이에 분포한다. 서울 외에 부산, 광주, 대전, 울산이 평균을 상회하며 인천, 대구, 그리고 경기도를 포함한 모든 도는 평균보다 낮은 수준이다. 이는 인구 대비 민간최종소비지출 비율에 의해 결정된다. 그런데 실제 일인당 지방소비세의 전국 평균 대비 최저 비율인 지역은 인천으로 46.5%에 불과하며 최고는 전남으로 217.0%로 순서가 변동하며 그 격차도 확대된다. 특히 서울, 인천, 경기도의 일인당 지방소비세는 전국 평균의 절반 수준에 불과한 반면, 비수도권 광역시들은 평균을 약간 상회하는 100~105% 사이에 분포하고 비수도권 도는 평균을 훨씬 초과하는 162.6~217.0%에 달한다.

지역상생발전기금 출연과 배분을 포함할 때, 수도권 시·도의 경우 일인당 지방소비세 관련 재원의 전국 평균 대비 비율은 더욱 하락하여 최저인 인천 42.7% 등 모두 40%대에 머무는 반면, 비수도권 시·도 일인당 재원의 평균 대비 비율은 최소 2.7%p부터 최대 7.0%p까지 모두 상승한다. 이는 수도권 시·도가 기금을 출연하고 그 상당부분을 지역상생발전기금 재정지원계정을 통해 비수도권 위주로 배분하기 때문이다.

3. 지방교육재정제도에 의한 지역 간 재정형평화 현황 분석

지방세에서 교육재정으로의 법정 전출금은 시·도별로 세목 및 전출비율, 그리고 담배소비세 전출 여부에서 서로 다르다. 중앙정부의 각 시·도에 대한 교육재정 보통교부금은 기준재정수요액과 교육재정 법정 전출금을 포함한 기준재정수입액의 차액인 재정부족액으로 결정된다. 따라서 특정 지역에서 교육재정 전출금이 확대되면 같은 금액만큼 보통교부금이 감소하여 교육재정 재원은 변화하지 않고, 해당 지역주민의 교육재정부담이 증가하고 일반행정을 위한 자체재원은 감소한다.¹⁷⁾

가. 동일 기준 교육재정 전출금과 실제 전출금의 차이에 의한 보통교부금의 변화 분석

이제 교육재정 전출금의 지역 간 차별화에 의한 재원 변화를 파악하기 위해 모든 지역이 교육재정에 대해 동일한 기준으로 전출금을 결정하는 상태를 기준으로 설정하고 이 기준에 의한 보통교부금과 실제의 보통교부금 차이를 비교한다. 동일한 기준으로 전출금을 결정한다는 것은 세목과 전출비율 모두를 일치시키는 것으로, 세종과 제주처럼 전출 대상 보통세를 시·도 관할 내 모든 보통세 세목으로 가정하는 것이다. 이처럼 동일 기준의 보통교부금을 산출하기 위해서 추가 가정들이 필요하다. 첫째, 보통교부금 예산액은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액과 동일하지만, 추경 및 결산에 따른 잔여재원은 기준재정수요액의 일부 항목 비율로 배분하는데 그 자료를 구할 수 없다. 이 한계를 극복하기 위해 보통교부금 배분이 재정부족액 전액을 배분하는 구조임에 착안하여 기준재정수입액 결산액과 보통교부금 결산액의 합계액을 각 시·도의 기준재정수요액으로 가정한다. 둘째, 동일 기준 전출금 분석은 시·도 보통세 및 담배소비세를 대상으로 하므로, 이를 제외한 지방교육세 등의 기타 교육재원은 현재의 교육부 지방교육재정알리미 결산자료와 동일하다고 가정한다. 셋째, 제주도의 경우 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정 없이 보통교부금 재원의 1.57%를 배분하여 기준재정수요액 자료가 존재하지 않으므로 다른 지역과 유사하게 보통교부금 결산액과 제주의 법정 이전

17) 보통교부금 총재원 규모는 법률에 의해 확정되므로, 기준재정수요액과 기준재정수입액을 독립적으로 산정한다면 총재원과 총재정부족액이 항상 정확히 일치하는 것은 불가능하다. 유추하면, 오히려 보통교부금 총액과 재정부족액이 일치하도록 기준재정수요액을 조정하는 것으로 보인다(주만수 2017b). 하지만 이 논문에서는 제도에 부합하도록 기준재정수요액이 독립적으로 산정되며 보통교부금은 재정부족액을 정확히 보충하는 것으로 가정한다.

재원 합계액을 기준재정수요액이라고 가정한다.

[표 3]은 현재의 보통교부금과 모든 시·도가 동일 기준으로 교육재정 전출할 때의 보통교부금을 제시한다. 후자는 각 시·도에서 관내 모든 보통세의 동일 비율을 교육재정에 전출할 때의 보통교부금을 의미한다. 이때 보통교부금 총재원은 동일하게 유지되므로 시·도세의 교육재정 전출금 총액도 현재와 동일하다고 가정한다.

[표 3]에서 먼저 실제 시·도세 및 담배소비세 전입금과 지방교육세 등 기타 전입금의 합계액인 (D)열과 보통교부금 (E)열의 합계액으로 기준재정수요액 (A)열을 산정한다. 이제 동일 기준 교육재정 전출금과 각 시·도별 보통교부금을 산정하기 위해 다음 절차를 따른다. 먼저 국가통계포털에 공개된 2022년 지방세의 보통세 총결산액 108.48조원에서 시·도세 전입금 합계액 5.156조원을 확보하기 위해서는 각 시·도 보통세 총액의 4.75%를 교육재정으로 전출해야 한다. 각 시·도별 보통세에 동일 비율은 4.75%를 적용해서 (F)열의 시·도세 전입금을 구하고 이에 지방교육세 등 기타 전입금을 합산하여 (G)열의 시·도별 기준재정수입액을 산정한다. 마지막으로 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 (H)열의 시·도별 보통교부금을 구한다. 동일 기준 보통교부금은 실제 보통교부금과 크게 다르다. 예를 들어, 전출비율의 차별화로 인해 서울 보통교부금은 1.22조원 감소하며, 경기도는 0.61조원 증가한다. 또한 광역시들은 21~541억원 감소하며, 비수도권 도의 경우 798~1,671억원의 큰 증가가 초래된다.

정리하면, 현재의 보통교부금은 각 시·도의 차별적인 자원 이전에 의해 산정된 것이다. 차별화는 시·도세 세목 및 전출비율의 차등화와 담배소비세 전출여부로 구성된다. 만일 각 시·도의 교육재정 전출금을 동일 기준으로 규정한다면, 특별·광역시에는 현재보다 더 큰 보통교부금을 배분받아야 하며 도의 보통교부금은 감소해야 한다. 즉 현재의 보통교부금 배분제도는 특별·광역시에 불리하고 경기도를 포함한 도에 유리하도록 설정된 것이다.

[표 3] 동일 기준 적용에 의한 시·도별 보통교부금

(단위: 10억원)

구분	기준 재정 수요액 (A)	실제 기준재정수입액 (자치단체 법정 이전재원)			실제 보통 교부금 (E)= (A-D)	동일 기준 기준재정수입액		동일 기준 보통 교부금 (H)= (A-G)	차액 (I) = (E-H)
		시·도세 및 담배 소비세 전입금 (B)	지방 교육세 전입금 등 (C)	합계 (D)= (B+C)		시·도세 전입금 (F)	합계 (G)= (F+C)		
전국	93,983	5,156	9,882	15,038	78,944	5,156	15,038	78,944	0.0
서울	12,241	2,478	2,173	4,652	7,590	1,256	3,430	8,811	-1,221.8
부산	5,411	349	534	883	4,529	295	829	4,583	-54.1
대구	4,291	226	391	617	3,674	190	581	3,710	-35.4
인천	5,007	310	577	886	4,121	266	842	4,165	-44.0
광주	2,842	146	237	383	2,459	115	352	2,490	-30.6
대전	2,786	160	235	395	2,391	116	350	2,436	-44.1
울산	2,273	109	197	306	1,967	107	304	1,969	-2.1
세종	1,158	32	89	121	1,037	38	127	1,031	6.1
경기	21,221	706	2,778	3,484	17,738	1,316	4,094	17,128	610.1
강원	4,109	61	270	331	3,777	141	411	3,698	79.8
충북	3,711	68	275	343	3,368	154	429	3,282	85.8
충남	5,028	84	409	493	4,536	223	632	4,396	139.4
전북	4,516	59	272	331	4,185	146	417	4,099	86.2
전남	5,057	71	314	386	4,672	187	501	4,556	115.9
경북	6,026	86	424	510	5,515	234	658	5,367	148.1
경남	6,789	120	523	643	6,146	287	810	5,978	167.1
제주	1,516	91	185	277	1,239	85	270	1,246	-6.4

주: 1. 지방교육세 전입금 등은 시·도세 및 담배소비세 전입금 이외의 실제 지방자치단체 법정 이전재원을 의미함

2. 동일 기준 기준재정수입액은 각 시·도 관내의 모든 보통세 세목을 기준으로 교육재정에 전입하는 비율을 일치시키는 것임

자료: 지방교육재정알리미의 시·도교육청 결산자료, 국가통계포털의 지방세 결산자료

나. 보통교부금 제도에 의한 시·도별 일인당 재원의 변화 분석

[표 3]의 분석 결과를 이용하여 각 시·도의 지방세에 보통교부금을 더한 총재원의 크기를 산출하고 차별적 제도 설계의 효과를 파악한다. 차별적 교육재정 전출 제도의 효과를 파악하기 위해 각 시·도는 관내 모든 보통세 세목의 동일 비율을 교육재정으로 이전할 때의 보통교부금과 실제의 보통교부금을 제시하고, 각 시·도 주민의 자원 부담 형평성을 파악하기 위해 전국 평균 대비 주민 일인당 자원 비중을 비교한다.

[표 4] 교육재정 보통교부금에 의한 시·도별 재원의 변화

구분	지방세(10억원) (A)		보통교부금 (10억원) (B)		일인당 지방세 (천원) (C)		일인당 지방세+일인당 보통교부금(천원) (D)		
	세원 기준	실제	동일 기준	실제	세원 기준	실제	동일 기준 (E)	실제 (F)	차액 (G) =(F-E)
전국	118,571	118,571	78,944	78,944	2,313	2,313	3,853	3,853	0
서울	31,150	28,782	8,811	7,590	3,321	3,069	4,261	3,878	-130
부산	6,821	6,806	4,583	4,529	2,057	2,052	3,438	3,418	-16
대구	4,338	4,363	3,710	3,674	1,835	1,845	3,404	3,399	-15
인천	6,664	6,144	4,165	4,121	2,267	2,090	3,683	3,491	-15
광주	2,634	2,635	2,490	2,459	1,841	1,841	3,580	3,559	-21
대전	2,655	2,635	2,436	2,391	1,840	1,826	3,527	3,484	-31
울산	2,456	2,456	1,969	1,967	2,208	2,207	3,977	3,975	-2
세종	809	861	1,031	1,037	2,147	2,283	4,882	5,034	16
경기	32,890	30,518	17,128	17,738	2,436	2,260	3,704	3,574	45
강원	2,696	3,222	3,698	3,777	1,760	2,104	4,175	4,571	52
충북	3,052	3,496	3,282	3,368	1,919	2,197	3,982	4,314	54
충남	4,455	5,131	4,396	4,536	2,108	2,427	4,187	4,573	66
전북	2,625	3,305	4,099	4,185	1,481	1,865	3,794	4,227	49
전남	3,350	4,253	4,556	4,672	1,841	2,337	4,344	4,903	64
경북	4,546	5,407	5,367	5,515	1,745	2,076	3,806	4,193	57
경남	5,671	6,586	5,978	6,146	1,726	2,005	3,546	3,875	51
제주	1,756	1,971	1,246	1,239	2,606	2,926	4,455	4,765	-10

주: 1. 세원 기준 지방세는 소비지수분 지방소비세가 세원에 비례하여 지역별로 배분할 때의 시·도별 지방세이며 실제 지방세는 각 시도별 지방세 총액임

2. 보통교부금은 [표 3]에서 가져온 금액임

3. (D)열은 실제 지방세와 동일 기준 혹은 실제 보통교부금 합계액을 인구 수로 나눈 금액임
자료: 지방교육재정알리미의 시·도교육청 결산자료, 국가통계포털의 지방세 결산자료

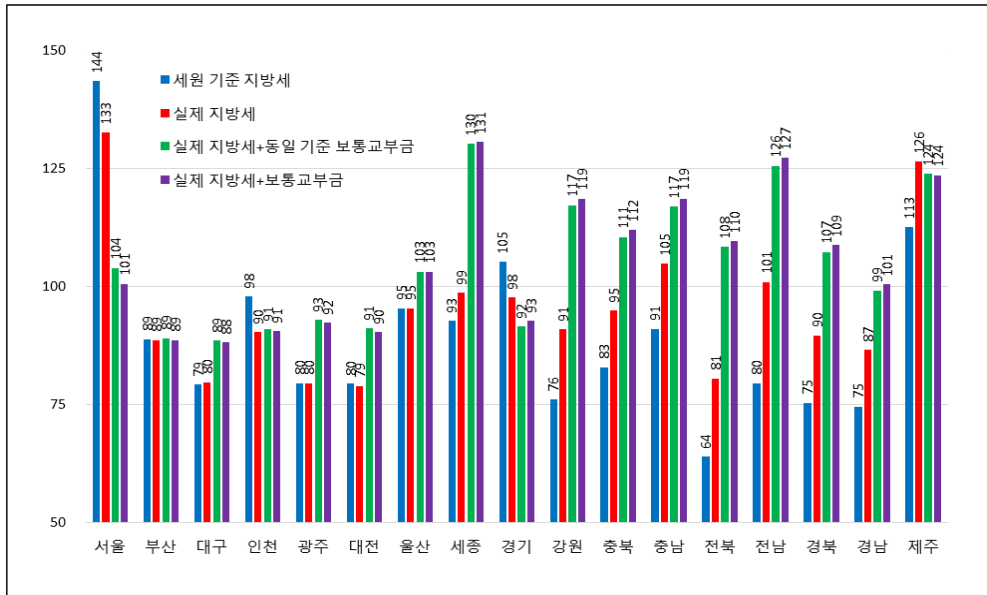
[표 4]는 2022년 결산 기준으로 지방교육재정 보통교부금 제도에 의한 지역 간 자원 배분 변화를 제시한다. (A)열은 세원 기준 및 실제 지방세 수입을 제시하는데, 세원 기준이란 소비지수분 지방소비세 재원을 시·도별 민간최종소비지출 비중에 의해 배분한 금액이다. (B)열은 동일 기준 및 실제 보통교부금을 제시하는데, 이는 [표 3]의 (H)열과 (E)열과 동일하다. 이들을 각각 시·도별 인구수로 나눈 각 일인당 지방세를 (C)열에, 그리고 일인당 지방세와 동일 기준 혹은 실제 보통교부금의 합계액을 (D)열에 제시한다.

세원 기준 지방세 수입의 시도별 분포는 가중치를 부여할 때 수도권 시도에서 감소하며, 가중치 300%인 비수도권 도와 특별자치시·도의 지방세 수입은 증가하고, 가중치 200%인 비수도권 광역시의 지방세 수입은 거의 변화가 없다. 마지막 열의 일인당 실제 지방세와 보통교부세 합계액의 차이로부터 특별광역시의 재원은 차별적 법정 전출금에 의해 감소하고 경기도를 포함한 도의 재원은 증가함을 확인할 수 있다.

[그림 2]는 [표 4]의 (C)열과 (D)열에 제시한 시·도별 일인당 금액의 전국 평균 대비 비율을 나타낸다. 즉 시·도별 일인당 지방세 및 일인당 합계액을 각각의 전국 평균으로 나누어 백분율로 표현한 것이다.

[그림 2] 보통교부금에 의한 일인당 재원의 평균 대비 비중 변화

(단위: %)



주: [표 4]의 시·도별 일인당 금액을 전국 평균으로 나눈 백분율임

첫째 막대 그림은 지방소비세의 소비지수 부분을 가중치 없이 세원인 소비지출에 비례하도록 배분할 때의 전국 평균 일인당 지방세 231만원 대비 각 지역 일인당 지방세의 비율이다. 서울, 경기도, 제주도는 전국 평균을 초과하며, 강원, 전북, 전남, 경북, 전남은 80%에도 크게 미달한다. 둘째 막대는 지방소비세 가중치 부여 및 전환사업 보전 등으로 조정된 실제 지방소비세를 포함한 각 시·도 일인당 지방세 수입의 전국 평균 대비 비율을 나타낸다. 지방소비세제의 형평화 정책으로 수도권 시·도의 일인당 지방세 수입은 감소하고 비수도권 도 및 세종과 제주의 일인당 수입은 증가한다. 비수도권 광역시는 세원 비례에 의한 배분과 별 차이를 나타내지 않는데, 이는 [그림 1]에 제시한 결과와 마찬가지로이다.

셋째 막대는 실제 지방세와 동일 기반 보통교부금의 합계액을 인구로 나눈 시·도별 일인당 금액의 전국 평균 대비 비율이고 넷째 막대는 실제 지방세와 실제 보통교부금의 합계액을 인구로 나눈 시·도별 일인당 금액의 전국 평균 대비 비율이다. 둘째 막대인 일인당 지방세의 전국 평균 대비 시·도별 비율과 셋째 혹은 넷째 막대를 비교하면, 보통교부금의 배분방법과 관계없이 서울, 경기, 제주에서 그 비율이 하락하고 다른 모든 시도에서 증가하고 부산과 인천은 거의 동일하다. 이는 지방세의 분포에 비해 보통교부금은 상대적으로 서울, 경기, 제주에 적게 배분되고 비수도권 도 및 대부분 광역시에 유리하게 배분됨을 의미한다.

이와 달리, 셋째의 동일 기준 보통교부금 비율과 넷째의 실제 교부금 비율을 비교하면, 경기를 포함한 모든 도에서 실제 비율이 증가하며, 서울 및 광역시에서 감소한다. 이는 차별적 법정 전출금 제도에 의한 시·도별 자원 배분의 변화이다. 하지만 그들의 차이는 3%p 이내로 보통교부금에 의해 발생한 둘째와 셋째 막대의 차이에 비해 작다. 이 결과로부터 보통교부금에 의한 지역 간 재정형평화는 차별적 법정 전출금보다 교육재정 기준재정수요액 산정의 차별화에 의해 이루어짐을 알 수 있다. 이는 주만수(2017b)의 연구결과와 일치한다.

이상의 분석은 교육재정 보통교부금이 수도권 시·도에 비해 비수도권 시·도, 특히 비수도권 도에 많이 배분되도록 설정되어 있음을 제시한다. 세원에 기초한 일인당 지방세는 서울, 경기도에서 전국 평균을 초과하고 비수도권 도에서 전국 평균에 크게 미달하지만, 보통교부금 배분 이후에는 이와 반대로 비수도권 도의 일인당 재원이 전국 평균을 크게 초과하고 서울과 경기도는 평균 수준이거나 평균에 미달한다. 차별적 법정

전출금과 기준재정수요액 산정에 기초한 보통교부금은 수도권과 비수도권 간 일인당 재원의 순위 역전을 초래한다.

4. 지역 간 재정형평화 효과 종합 분석

이상에서 2022년 결산자료에 의해 지방소비세제 및 교육재정 보통교부금에 의한 시·도별 일인당 재원 변화 효과를 분석하였다. 이제 지방교부세 등 일반행정을 위한 지방 재정조정제도를 포함하여 재원 배분의 효과를 종합 분석한다. 지역별 재원 변화는 다시 지방공공서비스 제공 주체가 일반행정서비스와 교육서비스로 나뉜 것을 고려하여 두 가지로 분석한다. 먼저 다양한 재정형평화 제도에 의한 일반행정 재원의 변화만을 분리하여 파악하고, 이후 각 지역의 교육재원을 포함한 총재원 변화를 분석한다. 그 다음에는 각 제도에 의한 시·도별 일인당 재원의 변화를 일반행정 재원과 총재원으로 구분하여 제시하고 마지막으로 각 재정형평화 제도 간 상관관계를 분석한다. 본격적인 분석에 앞서 먼저 재정형평화 지방재정조정제도에 의한 시도별 재원 배분을 개관한다.

가. 재정형평화 지방재정조정제도의 재원 개요

분석대상 재정형평화 지방재정조정제도는 보통교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세, 지역균형발전특별회계보조금, 그리고 지방소멸대응기금이다. [표 5]는 이들과 함께 경상세외수입의 시·도별 배분을 제시한다. 경상세외수입을 포함하는 이유는 보통교부세의 기준재정수입액은 경상세외수입을 포함하므로 보통교부세부터 형평화 효과 분석은 지방세와 경상세외수입 합계액인 자체경상재원을 기준으로 파악할 것이기 때문이다. 구체적으로 일반행정서비스 재원의 변화는 지방세 중 교육재정 전출금을 제외한 재원과 경상세외수입의 합계액을 기준으로 분석하고 총재원의 변화는 교육재정 법정 전출금을 포함함 자체경상재원을 기준으로 분석한다.

[표 5]의 지방재정조정제도는 크게 지방교부세와 지방소멸대응기금 및 균특 보조금으로 구분되지만 보통교부세 규모가 다른 이전재원을 압도하므로 재원 변화의 효과는 보통교부세와 그 외의 기타 이전재원으로 구분하여 분석한다.

[표 5] 시·도별 경상세외수입 및 지방재정조정제도의 배분

(단위: 10억원)

구분	경상 세외수입	지방교부세				지방소멸 대응기금	지역균형발전 특별회계 보조금
		합계	보통교부세	부동산 교부세	소방안전 교부세		
전국	16,910	81,009	70,369	7,532	886	703	6,306
서울	3,642	1,151	221	722	32	0	161
부산	944	2,632	1,928	545	44	22	269
대구	561	2,090	1,697	278	34	14	252
인천	1,288	2,088	1,623	349	40	12	245
광주	334	1,632	1,367	179	29	4	151
대전	371	1,650	1,382	191	22	5	107
울산	457	1,217	986	157	25	1	104
세종	130	152	107	17	14	0	68
경기	3,737	6,037	4,864	794	112	13	715
강원	608	8,432	7,547	615	71	109	514
충북	582	5,223	4,671	370	49	47	412
충남	758	6,788	6,072	486	71	74	467
전북	612	7,768	7,054	521	58	64	562
전남	587	10,412	9,368	744	81	109	677
경북	799	12,746	11,557	825	90	132	693
경남	957	8,694	7,815	604	84	97	644
제주	543	2,300	2,112	136	30	1	265

주: 1. 지방교부세 자료는 행정안전부(2023)의 '2022년 지방교부세 운영사항'과 약간 차이가 있으나 분석에 영향을 미칠 정도는 아니며 다른 자료와의 일관성을 위해 지방재정365 자료를 사용함. 여기서 지방교부세 합계는 지방교부세 총액에서 특별교부세를 제외한 금액임

2. 서울과 경기도 본청은 보통교부세 불교부단체이지만 이들에게 교부되는 분권교부세 보전분을 포함하며, 특히 경기도 보통교부세는 관내 시·군의 보통교부세까지 더해진 금액임

자료: 지방재정 365, 지방재정연감 세입결산 순계자료

나. 재정형평화 제도에 의한 지역별 일반행정 자원의 변화 분석

일반행정 자원이란 각 지역의 총재원에서 교육재정에 진출된 자원 및 해당 지역 교육자치단체에 대한 중앙정부 이전자원 등을 제외하고 각 시·도별 일반행정 자치단체들의 재원을 말한다. [표 5]의 지방재정조정제도에 의한 자원 변화는 세원 비례 지방세에서 교육재정 진출금을 제외한 자체경상재원을 기준으로,¹⁸⁾ 소비지수분 지방소비세제 관련 형평화 장치에 의한 일반행정의 실제 자체경상재원의 변화를 먼저 분석할 것이다.

실제 자체경상재원은 세원 비례 자체경상재원을 두 가지 방식으로 변화시킨다. 하나는 소비지수에 대한 가중치 부여 및 전환사업 보전분에 의한 자원 변화이고 다른 하나는 시·도세의 차별적 교육재정 전출에 의한 자원 변화이다. 이때 경상세외수입은 동일하게 유지된다고 가정한다.

[표 6]은 시도별 교육이전재원을 제외한 세원 비례 자체경상재원, 실제 자체경상재원, 실제 자체경상재원에 보통교부세를 더한 합계액, 그리고 이에 다시 기타 이전재원을 더한 합계액의 순서로 총액을 제시하고 이를 각 시도 인구로 나눈 일인당 재원의 재정조정제도에 의한 변화를 제시한다.

[표 6]의 (A)열은 시·도별 세원 비례 자체경상재원에서 동일 기준으로 정한 교육재정 전출금을 제외한 금액이다. (B)열은 실제 자체경상재원으로 세원 비례 자체경상재원과 달리, 지방소비세 관련 재정형평화와 차별적 교육재정 전출금으로 변화된 금액이다. 지방소비세 관련 재정형평화란 소비지수분의 가중치 부여, 전환사업 보전분 배분, 그리고 지역상생발전기금의 출연 및 재정지원계정 배분을 말한다. 또한 차별적 교육재정 전출금이란 교육재정 전출 보통세 세목의 시·도별 차이와 전출 비율의 차이, 그리고 담배소비세 전출여부의 차이를 반영한 것이다. (C)열은 (B)열의 실제 자체경상재원에 지역별 보통교부세를 더한 것이고 (D)열은 (C)열에 다시 부동산교부세 등의 기타 이전재원을 더한 것이다.

여기서 유의할 사항은 다양한 이전재원에 의해 모든 지역의 최종 재원은 세원 비례 자체경상수입보다 더 커지지만, 예외적으로 서울은 9% 감소한다는 것이다. 이는 지방소비세 및 교육재정 전출금의 형평화 기능으로 서울의 재원은 감소하는데, 보통교부세 등의 이전재원이 그 감소액보다 적기 때문이다. 이와 달리 재정력이 취약한 것으로 알려진 강원, 전북, 전남, 경북의 최종 재원은 세원 비례 자체경상재원의 300% 이상 증가한다.

18) 이에 관한 자세한 산정방법은 앞 절에서 설명한 바 있다.

[표 6] 재정형평화 제도에 의한 지역별 일반행정 자원 변화

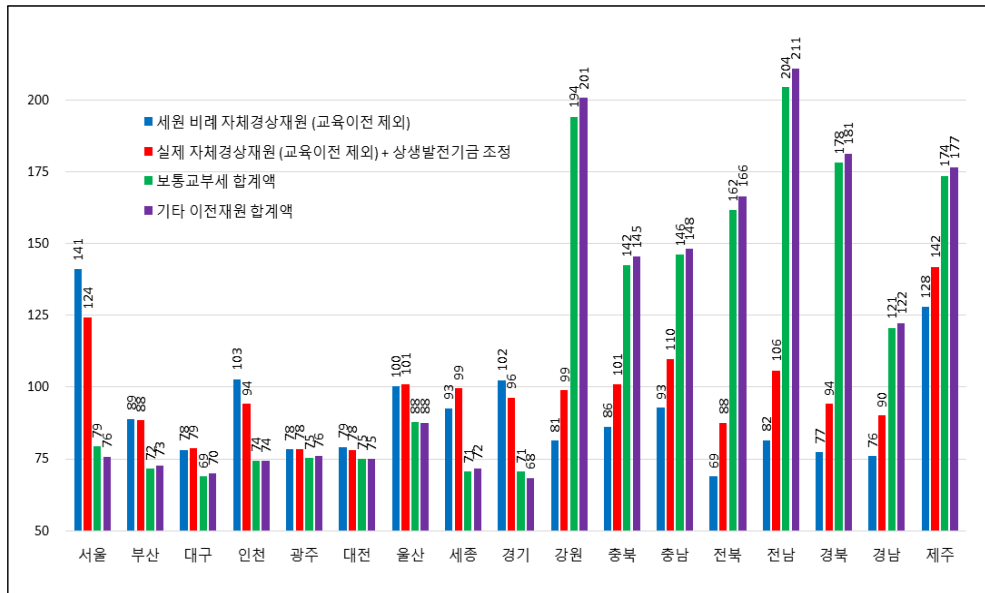
구분	총재원(10억원)				일인당 자원(천원)			
	세원 비례 자체 경상재원 (교육이전 제외) (A)	실제 자체경상재원 (교육이전 제외 + 상생발전기금 조정) (B)	보통 교부세 합계액 (C)	기타 이전 재원 합계액 (D)	세원 비례 자체 경상재원 (교육이전 제외) (E)	실제 자체경상재원 (교육이전 제외 + 상생발전기금 조정) (F)	보통 교부세 합계액 (G)	기타 이전 재원 합계액 (H)
전국	122,037	121,732	192,101	207,528	2,381	2,375	3,748	4,049
서울	31,498	27,669	27,890	28,805	3,358	2,950	2,974	3,071
부산	7,020	6,964	8,891	9,771	2,117	2,100	2,681	2,946
대구	4,401	4,415	6,111	6,688	1,861	1,867	2,585	2,828
인천	7,197	6,583	8,206	8,851	2,448	2,239	2,791	3,011
광주	2,669	2,668	4,035	4,396	1,865	1,864	2,819	3,072
대전	2,718	2,678	4,060	4,385	1,884	1,856	2,813	3,039
울산	2,655	2,671	3,657	3,944	2,386	2,400	3,287	3,545
세종	832	891	997	1,096	2,206	2,362	2,646	2,907
경기	32,920	30,894	35,758	37,392	2,438	2,288	2,648	2,769
강원	2,964	3,593	11,141	12,449	1,935	2,347	7,275	8,130
충북	3,267	3,816	8,487	9,366	2,053	2,398	5,335	5,887
충남	4,673	5,502	11,574	12,672	2,211	2,603	5,475	5,995
전북	2,904	3,684	10,738	11,944	1,638	2,079	6,059	6,740
전남	3,533	4,574	13,942	15,553	1,941	2,513	7,660	8,545
경북	4,798	5,828	17,385	19,125	1,842	2,238	6,674	7,342
경남	5,937	7,034	14,849	16,277	1,807	2,141	4,519	4,954
제주	2,051	2,270	4,382	4,815	3,045	3,369	6,505	7,146

주: 1. 각 재원의 산출을 위한 기초자료 출처는 앞에서 논의한 각 제도별 논의의 출처를 참고할 수 있음
 2. (B)열이 (A)열보다 전국 총재원이 작은 이유는 지역상생발전기금 출연금의 일부는 용자지원계정으로 배분되기 때문임

(A)~(D)열을 각각 지역별 인구수로 나누어 (E)~(H)열에서 지역별 일인당 재원의 변화를 나타내는데, 이를 시각적으로 확인하기 위해 [그림 3]은 [표 6] (E)~(H)열에 제시한 지역별 일인당 재원의 전국 평균 대비 비율을 제시한다.

[그림 3] 지역별 일인당 일반행정 재원의 평균 대비 비율 변화

(단위: %)



주: [표 6]의 시·도별 일인당 금액을 전국 평균으로 나눈 백분율임

[그림 3]에 제시한 바처럼, 일인당 세원 비례 자체경상재원은 서울이 전국 평균 대비 141%로 가장 높고, 인천, 울산, 경기, 제주가 전국 평균을 초과한다. 반면에 다른 비수도권 시·도에서는 전국 평균을 하회하며 전북 69%, 경남 76% 등이 가장 낮다. 실제 일인당 자체경상재원의 전국 평균 대비 비율은 지방소비세의 형평화 기능 등으로 수도권 시·도에서 하락한다. 구체적으로 서울 16.8%p, 인천 8.5%p, 경기 6.1%p 하락한다. 비수도권 광역시의 비율 변화는 매우 미미지만, 비수도권 도의 전국 평균 대비 비율은 10%p 이상 크게 상승한다. 특히 전남 24.3%p, 전남 18.7%p, 강원 17.5%p, 경북 16.9%p의 상승 폭이 크다. 이처럼 비수도권 도는 지방소비세제 및 교육재정 전출금 제도의 재정 형평화로 큰 혜택을 얻는다.

실제 자체경상재원에 보통교부세를 배분한 후, 일인당 재원의 전국 평균 대비 비율은 모든 특별·광역시 및 경기, 세종에서 감소하며, 모든 비수도권 도에서 증가한다. 보통교부세 규모가 매우 크고 서울과 경기 본청이 불교부단체이므로, 보통교부세에 의한 일인당 재원의 전국 평균 대비 비율 변화는 매우 극단적이다. 서울에서 44.9%p 감소하는 등 수도권 시·도의 일인당 재원이 전국 평균에 크게 미달하게 되며, 오히려 모든 비수도

권 도의 일인당 재원은 전국 평균을 크게 상회하게 된다. 특히 전남은 전국 평균 대비 204%, 강원 194%, 경북 178%, 전북 162% 등 평균을 크게 상회한다. 마지막으로 보통교부세 이외의 다양한 기타 이전재원은 보통교부세의 배분 효과를 더욱 강화한다. 서울, 인천, 울산, 경기에서 일인당 재원의 전국 평균 대비 비율은 더 감소하고 강원, 전남, 전북 등에서 이 비율은 큰 폭으로 상승한다.

다. 교육재정을 포함한 지역별 총재원의 변화 분석

이제 교육재정 재원을 포함한 각 지역의 총재원 변화를 분석한다. 지역별 총재원 변화 분석은 일반행정 자원 변화 분석과 달리 각 지역 재원에 지방교육세 등 교육재정 재원을 포함한다. 따라서 지역별 교육재정 전출금 차이를 고려하지 않고 시·도별 교육재정 보통교부금 배분액을 추가하여 분석한다. 일반행정 자원 변화 분석과 마찬가지로 각 지역의 세원 비례 자체경상수입을 기준으로, 지방소비세 형평화 기능을 포함한 실제 자체경상재원의 변화를 먼저 분석한다. 이후 각 형평화 이전재원에 의한 지역별 자원 변화를 누적적으로 분석하여 [표 7]로 정리한다. 이때 자원 조정과정에 부합하도록 지방소비세의 형평화 장치에 의한 자체경상재원 변화를 파악한 후, 보통교부금, 보통교부세, 기타 이전재원 배분의 순서로 자원 변화 효과를 파악한다.

[표 7]의 (A)열과 (B)열의 세원 비례 자체경상재원과 실제 자체경상재원은 [표 6]과 달리 해당 지역 교육재정 전출금을 제외하지 않은 것이다. 따라서 (A)열과 (B)열의 차이는 지역상생발전기금을 포함한 지방소비세 관련 재정형평화 효과를 나타낸다. (C)열부터는 각각 보통교부금, 보통교부세, 기타 이전재원을 바로 앞 열에 순차적으로 더한 것이다. 특히 시·도별 보통교부금은 교육재정의 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차액이므로, 차별적 교육 전출금 제도로 인해 전출금이 커질수록 기준재정수입액이 증가하여 보통교부금이 감소하고, 교육수요의 인구에 대한 규모의 경제로 인해 인구가 적을수록 기준재정수요액이 증가하여 보통교부금이 증가한다.

각 단계의 제도에 의한 총재원을 인구수로 나눈 일인당 재원을 [표 7]의 (F)~(J)에 제시한다. 이를 기초로 [그림 4]는 지역별로 각 단계의 지역별 일인당 재원의 전국 평균 대비 비율을 제시한다.

[표 7] 재정형평화 제도에 의한 지역별 총재원 변화

구분	총재원(10억원)					일인당 재원(천원)				
	세원 비례 자체경상 재원 (A)	실제 자체 경상재원 (상생발전 기금 조정) (B)	보통 교부금 합계액 (C)	보통 교부세 합계액 (D)	기타 이전재원 합계액 (E)	세원 비례 자체경상 재원 (F)	실제 자체 경상재원 (상생 발전 기금 조정) (G)	보통 교부금 합계액 (H)	보통 교부세 합계액 (I)	기타 이전 재원 합계액 (J)
전국	135,481	135,176	214,120	284,490	299,917	2,643	2,637	4,177	5,550	5,851
서울	34,792	32,182	39,772	39,992	40,907	3,710	3,431	4,241	4,264	4,362
부산	7,765	7,763	12,291	14,219	15,099	2,341	2,341	3,706	4,287	4,552
대구	4,900	4,948	8,623	10,319	10,896	2,072	2,093	3,647	4,364	4,608
인천	7,952	7,382	11,503	13,126	13,772	2,705	2,511	3,913	4,465	4,684
광주	2,968	2,997	5,456	6,823	7,185	2,074	2,094	3,812	4,767	5,020
대전	3,026	3,030	5,421	6,803	7,129	2,097	2,100	3,757	4,715	4,940
울산	2,913	2,932	4,899	5,885	6,172	2,618	2,635	4,403	5,290	5,548
세종	939	992	2,029	2,136	2,235	2,491	2,632	5,383	5,667	5,928
경기	36,628	33,992	51,729	56,593	58,227	2,713	2,517	3,831	4,191	4,312
강원	3,304	3,854	7,631	15,178	16,487	2,157	2,517	4,983	9,912	10,766
충북	3,635	4,099	7,467	12,138	13,017	2,285	2,576	4,693	7,629	8,181
충남	5,213	5,902	10,438	16,510	17,608	2,466	2,792	4,938	7,810	8,330
전북	3,237	3,931	8,116	15,170	16,376	1,827	2,218	4,580	8,560	9,241
전남	3,937	4,863	9,534	18,902	20,513	2,163	2,672	5,238	10,385	11,271
경북	5,345	6,228	11,743	23,300	25,040	2,052	2,391	4,508	8,945	9,613
경남	6,629	7,559	13,705	21,519	22,947	2,018	2,301	4,171	6,550	6,984
제주	2,299	2,523	3,762	5,875	6,307	3,412	3,745	5,585	8,720	9,362

주: [표 6]의 주 참조

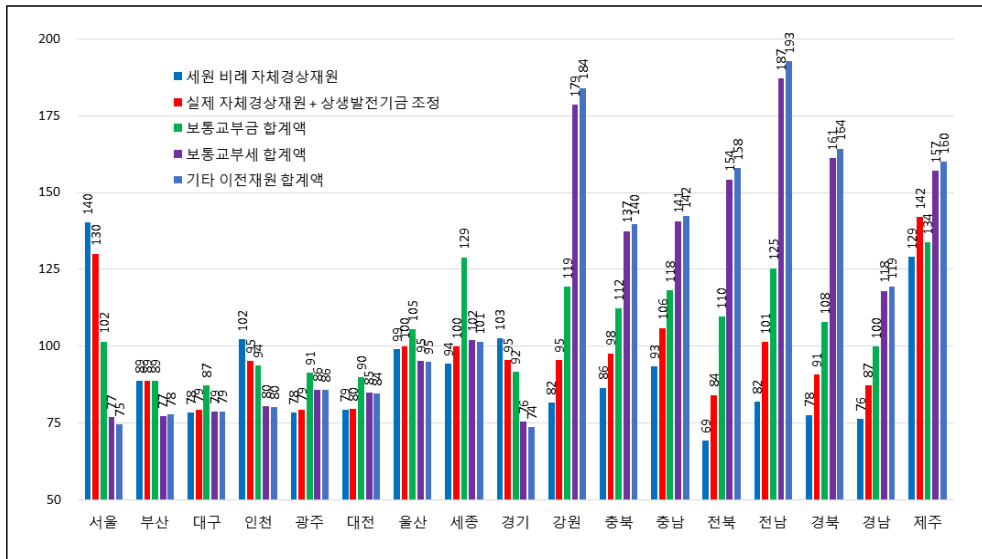
세원 비례 일인당 자체경상재원은 서울, 인천, 경기, 제주에서 전국 평균을 초과하며, 이들의 전국 평균 대비 비율은 각각 140%, 102%, 103%, 129%이다. 반면에 다른 비수도권 시·도는 전국 평균을 하회한다. 특히 전북 69%, 경남 76%, 경북 78%로 가장 낮은 수준이며 광역시 중 대구, 대전, 광주가 80%에 미달한다.

각 재정제도에 의한 시·도별 일인당 재원의 전국 평균 대비 시·도별 재원 비율의 변화는 다음과 같다. 첫째, 지방소비세제 관련 재정형평화에 의해 수도권 시·도만 전국 평균 대비

일인당 재원 비율이 하락하며, 그 하락폭은 서울, 인천, 경기에서 각각 10.2%p, 7.1%p, 7.2%p이다. 모든 비수도권 시·도의 전국 평균 대비 일인당 재원 비율은 상승하는데, 광역시의 상승 폭은 1%p 미만인 반면, 비수도권 도의 비율은 10%p 이상 크게 상승한다.

[그림 4] 지역별 일인당 총재원의 평균 대비 비율 변화

(단위: %)



주: [표 7]의 시·도별 일인당 금액을 전국 평균으로 나눈 백분율임

둘째, 각 시·도별 보통교부금을 실제 자체경상재원에 더하여 일인당 재원의 전국 평균 대비 비율로 보통교부금의 형평화 효과를 분석한다. 지방소비세 관련 제도의 경우와 유사하게 이 비율은 수도권의 서울, 인천, 경기에서 하락하고, 비수도권 시·도에서 상승한다.¹⁹⁾ 보통교부금에 의한 비율 변화는 상당히 커서, 서울 일인당 재원의 전국 평균 대비 비율은 28.6%p 하락하며, 모든 비수도권 도에서 이 비율이 상승하는데, 특히 세종, 강원, 전북, 전남에서는 20%p 이상 상승한다. 이로 인해 모든 비수도권 도와 울산, 세종의 일인당 재원은 전국 평균을 상회한다.

19) 경기도의 법정전출금은 적은 편임에도 보통교부금에 의한 전국 평균 대비 일인당 재원 비율이 하락하는 이유는 비수도권 도에 비해 보통교부금의 일인당 기준재정수요액이 낮게 산정되기 때문으로 판단된다. 경기도의 일인당 기준재정수요액은 157.2만원에 불과한 반면, 비수도권 도의 일인당 금액은 241.9만원이다. 또한 비수도권에서는 예외적으로 제주에서 이 비율이 감소하는데, 이는 제주의 실제 자체경상재원은 총재원의 1.87%인데, 제주는 보통교부금 총재원의 1.57%만을 배분받기 때문이다.

셋째, 보통교부금 합계액에 다시 보통교부세까지 더하여 전국 평균 대비 일인당 재원 비율로 보통교부세의 효과를 파악한다. 일반행정 재원 변화의 분석 결과와 마찬가지로, 보통교부세 합산 후 일인당 재원의 전국 평균 대비 비율은 모든 특별·광역시 및 경기, 세종에서 감소하고 모든 비수도권 도에서 증가한다. 특히 강원, 전남, 경북의 경우가 비율의 상승 폭이 50%p를 초과하는 반면, 서울과 경기도는 20%p 이상 하락한다.

넷째, 보통교부세 이외의 중앙정부에 의한 다양한 기타 이전재원 규모는 상대적으로 작기 때문에, 이들에 의한 일인당 재원의 전국 평균 대비 비율 변화도 낮다. 그럼에도 이들은 보통교부세의 배분 효과를 대체로 강화한다. 즉 수도권 시·도 및 일부 광역시의 이 비율은 더욱 하락하고 비수도권 도에서는 모두 상승한다. 궁극적으로 모든 재정형평화 재원의 배분이 이루어진 후, 특별·광역시 및 경기도의 최종적인 일인당 재원은 전국 평균에 미달하는 반면, 비수도권 도의 일인당 재원은 전국 평균을 크게 초과한다. 특히 상대적으로 재정이 열악한 지역으로 인식되는 강원, 전북, 전남, 경북의 전국 평균 대비 비율은 가장 높은 편으로 전국 평균의 1.5배를 초과한다.

라. 각 재정형평화 제도에 의한 지역별 일인당 일반행정 재원의 변화 분석

이제 시·도별 일인당 일반행정 재원이 다양한 재정형평화 제도에 의해 변화하는 과정을 논의한다. 먼저 [그림 5]는 [표 6]의 각 재정형평화 재원에 의한 시·도별 일인당 일반행정 재원의 변화를 제시한다.

먼저 세원 비례 일인당 자체경상재원은 서울이 335.8만원으로 가장 크고 그 다음 제주 304.5만원, 인천 244.8만원, 경기 243.8만원의 순서이며,²⁰⁾ 전북이 163.8만원으로 가장 작고 그 다음 경남 180.7만원, 경북 184.2만원, 대구 186.1만원의 순서이다. 비수도권 광역시와 도의 일인당 자체경상수입 크기는 자치단체 유형에 의한 구분이 명확하지는 않다.

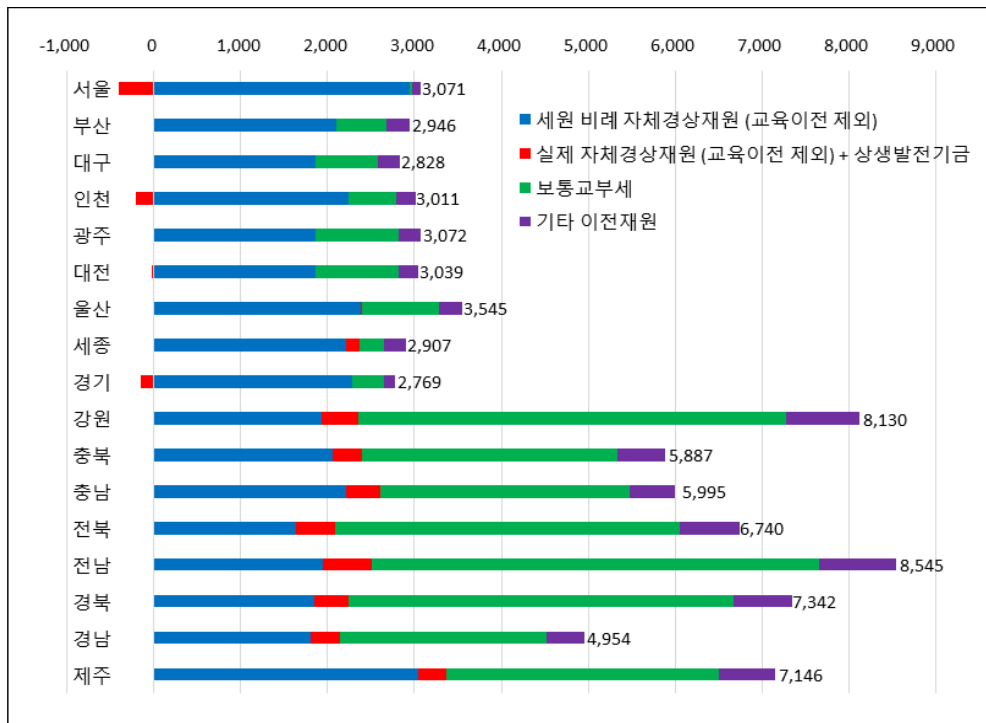
둘째, 지방소비세 소비지수분의 가중치 부여 및 전환사업 보전분과 지역상생발전기금에 의한 재정형평화, 그리고 차별적 교육재정 전출금으로 수도권 시·도의 일인당 재원은 서울 40.8만원, 인천 20.9만원, 경기 15.0만원 감소한다. 반면 비수도권 도의 일

20) 제주의 일인당 자체경상재원은 예상과 달리 매우 높는데, 이것이 분석년도인 2022년의 특이한 현상인지 혹은 다른 체계적인 이유가 존재하는지에 대해서는 추가 분석이 필요하다.

인당 재원은 전남 57.2만원, 전북 44.0만원, 강원 41.1만원, 경북 39.2만원 등 크게 증가한다. 따라서 실제 일인당 일반행정 재원은 제주 336.9만원으로 가장 크고, 그 다음 서울 295.0만원, 충남 260.3만원, 전남 251.3만원의 순서이며, 대전이 185.6만원으로 가장 작고, 광주 186.4만원, 대구 186.7만원, 전북 207.9만원의 순서이다. 또한 울산은 제외한 비수도권 광역시는 비수도권 도에 비해 일인당 재원이 낮다.

[그림 5] 재정형평화 제도에 의한 일인당 일반행정 재원의 각 시·도별 변화

(단위: 천원)



- 주: 1. 시·도별 막대 마지막에 표시된 금액은 최종 일인당 재원을 의미함
- 2. 서울 등 지방세의 재정형평화로 재원이 감소하면 세원 기준 대비 음의 값으로 표시되며, 이 경우 두 부분의 길이를 더한 길이가 세원 비례 일인당 자체경상재원임

셋째, 보통교부세에 의해 시·도별 일인당 일반행정 재원의 순위는 완전히 뒤바뀐다. 일인당 보통교부세는 전남 514.7만원으로 가장 크고, 강원 492.9만원, 경북 443.7만원, 전북 398.0만원으로, 이들의 세원 비례 자체경상재원의 약 2.5배 수준이다. 이와 달리 서울의 일인당 보통교부세는 2.4만원에 불과하며, 세종 28.4만원, 경기 36.0만원,

인천 55.2만원이며 비수도권 광역시들도 모두 100만원 미만이다. 이로 인하여 일인당 재원은 비수도권 도가 특별·광역시 및 경기도에 비해 압도적으로 커진다. 구체적으로 보통교부세 배분 이후 일인당 일반행정 재원은 전남 766.0만원으로 가장 크고, 그 다음 강원 727.5만원, 경북 667.4만원, 제주 650.5의 순서이며, 대구가 258.5만원으로 가장 작고, 세종 264.6만원, 경기 264.8만원, 부산 268.1만원의 순서이다.

마지막으로 부동산교부세, 소방안전교부세, 균특보조금, 지방소멸대응기금의 기타 이전재원은 대체로 보통교부세의 재원 배분 효과를 강화한다. 일인당 기타 이전재원은 전남 88.5만원으로 가장 크고, 그 다음 강원 85.4만원, 전북 68.0만원, 경북 66.8만원의 순서이다. 반면에 서울의 일인당 기타 이전재원은 9.8만원으로 가장 작고, 그 다음 경기 12.1만원, 인천 22.0만원, 대전 22.6만원의 순서이다. 이처럼 일인당 기타 이전재원은 비수도권 도에서 크고, 수도권 시·도에서 매우 작으며 비수도권 광역시는 인천과 유사한 수준에 불과하다. 이로 인하여 기타 이전재원 배분 이후 최종 일인당 일반행정 재원은 전남 854.5만원으로 가장 크고, 그 다음 강원 813.0만원, 경북 734.2만원, 제주 714.6의 순서이다. 반면 경기가 276.9만원으로 가장 작고, 대구가 282.8만원, 세종 290.7만원, 부산 294.6만원의 순서이다.

마. 각 재정형평화 제도에 의한 지역별 일인당 총재원의 변화 분석

이제 [표 6]의 시·도별 일인당 총재원 변화 과정을 각 재원별로 구분하여 [그림 6]에 제시한다. 이는 각 시·도 관할 지역 내의 총재원이므로 지방교육세 등 교육재정 전출금은 서로 상쇄되고 교육재정 보통교부금 등 모든 교육재원을 포함한다. 교육재원도 지역 간 재정형평화를 도모하므로 각 형평화 단계에 의한 지역별 일인당 재원 변화의 특성은 행정재원만을 고려한 [그림 5]와 유사하다.

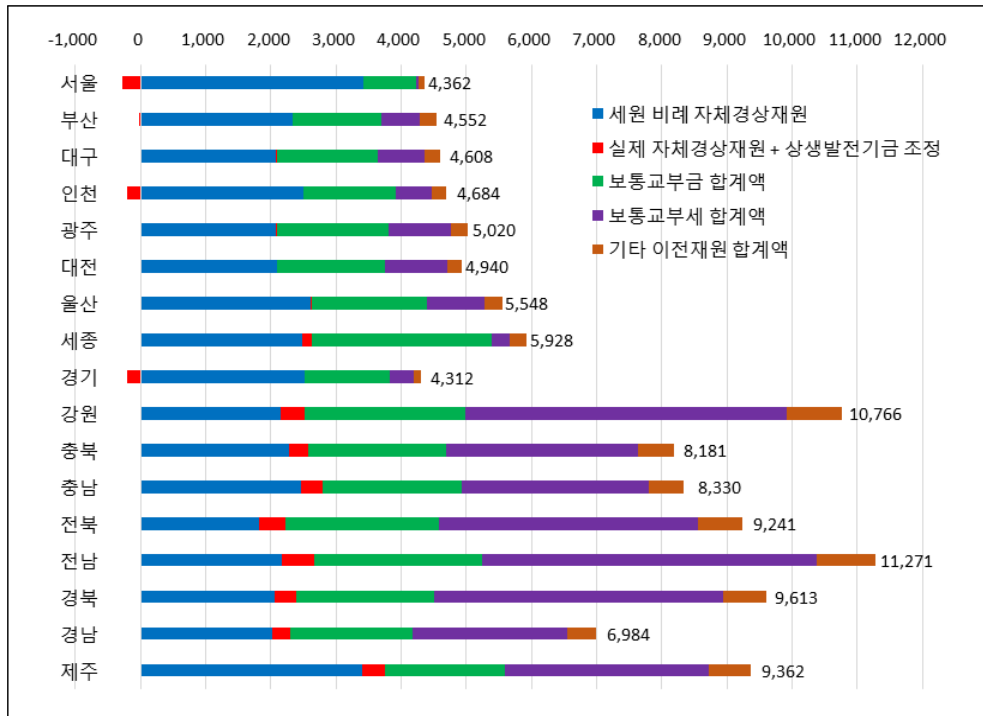
먼저, 세원 비례 일인당 자체경상재원은 서울이 371.0만원으로 가장 크고, 그 다음 제주 341.2만원, 경기 271.3만원, 인천 270.5만원의 순서이며, 전북이 182.7만원으로 가장 작고 그 다음 경남 201.8만원, 경북 205.2만원, 대구 207.2만원의 순서이다. 이때에도 비수도권 광역시와 도의 순서는 명확히 구분되지 않는다. 이는 일인당 일반행정 자체경상재원의 특성과 유사하다.

둘째, 지방소비세 관련 재정형평화로 인해 수도권 시·도의 일인당 재원은 서울 27.8

만원, 경기 19.5만원, 인천 19.4만원만큼 감소하며, 비수도권 광역시의 일인당 재원은 증가하지만 대체로 2만원 이내이다. 반면에 비수도권 도의 일인당 재원은 전남 50.9만원, 전북 39.2만원, 강원 35.9만원, 경북 33.9만원 증가한다. 따라서 실제 일인당 재원은 제주가 374.5만원으로 가장 크고, 그 다음 서울 343.1만원, 충남 279.2만원, 전남 267.2만원의 순서이다. 반면, 대구가 209.3만원으로 가장 작고, 광주 209.4만원, 대전 210.0만원, 전북 221.8만원의 순서이다.

[그림 6] 재정형평화 제도에 의한 일인당 총재원의 각 시·도별 변화

(단위: 천원)



주: [그림 5]의 주 참조

셋째, 보통교부금은 특별·광역시에 비해 비수도권 도 및 특별자치시에 많이 배분된다. 일인당 보통교부금은 세종시에서 275.1만원으로 가장 크고, 그 다음 보통세 세목과 이전 비율이 낮은 비수도권 도인 전남 256.7만원, 강원 246.7만원의 순서이다. 반면 서울의 일인당 보통교부금은 80.9만원으로 가장 작고, 그 다음 경기 131.4만원, 부산 136.5만원, 인천 140.2만원이다. 보통교부금 배분 이후 일인당 재원은 제주 558.5만원으로 가장 크고,

그 다음 세종 538.3만원, 전남 523.8만원, 강원 498.3만원의 순서이다. 반면 대구가 364.7만원으로 가장 작고, 부산 370.6만원, 대전 375.7만원, 광주 381.2만원의 순서이다.

마지막으로, 보통교부세과 기타 이전재원의 배분은 시·도별 일인당 재원의 순위를 극단적으로 조정한다. 구체적으로 모든 배분이 이루어진 후 일인당 재원은 전남 1,127.1만원으로 가장 크고 그 다음 강원 1,076.6만원, 경북 961.3만원의 순서이다. 반면 경기도는 431.2만원으로 가장 작고, 서울 436.2만원, 부산 455.2만원의 순서이다. 이처럼 비수도권 도의 일인당 재원이 상위권에 위치하며, 특히 재정력이 낮다고 평가되는 지역이 최상위권에 위치하고 재정력이 우수하다고 인식되는 경기도와 서울의 일인당 재원은 최하위권이며 모든 광역시는 하위권에 위치한다.

바. 각 재정형평화 제도의 지역별 일인당 자원 간 상관관계 분석

이상에서 살펴본 다양한 재정형평화 제도 간 상관관계를 파악하기 위해 [표 8]은 세원 비례 일인당 자체경상재원을 기준으로 각 제도에 의한 시·도별 일인당 자원 변화의 상관계수를 제시한다.

[표 8] 재정형평화 제도에 의한 일인당 자원 변화의 상관계수

구분	세원 비례 자체경상재원	지방 소비세 제	교육 재정 전출금	보통 교부금	보통 교부세	부동산 교부세	소방 안전 교부세	지방 소멸 대응 기금	균특 보조금
세원 비례 자체경상재원	1.00	-0.46	-0.61	-0.52	-0.37	-0.41	-0.25	-0.48	-0.21
지방소비세제	-0.46	1.00	0.74	0.84	0.90	0.83	0.91	0.77	0.93
교육재정 전출금	-0.61	0.74	1.00	0.73	0.68	0.60	0.65	0.68	0.63
보통교부금	-0.52	0.84	0.73	1.00	0.68	0.60	0.88	0.64	0.76
보통교부세	-0.37	0.90	0.68	0.68	1.00	0.96	0.83	0.92	0.90
부동산교부세	-0.41	0.83	0.60	0.60	0.96	1.00	0.74	0.94	0.81
소방안전 교부세	-0.25	0.91	0.65	0.88	0.83	0.74	1.00	0.69	0.94
지방소멸대응 기금	-0.48	0.77	0.68	0.64	0.92	0.94	0.69	1.00	0.72
균특보조금	-0.21	0.93	0.63	0.76	0.90	0.81	0.94	0.72	1.00

주: 위에서 설명한 다양한 분석 자료를 이용해서 저자 산출

먼저, 분석 기준은 세원인 민간최종소비지출 비중에 따른 소비지수분 지방소비세를 포함하는 일인당 자체경상재원이다. 지방소비세 관련 형평화는 소비지수에 대한 가중치 부여, 전환사업 보전, 지역상생발전기금의 출연 및 배분에 의한 시·도별 일인당 자체경상재원의 증감액을 말한다. 교육재정전출금에 의한 재정형평화는 동일기준 교육재정 전출금을 기준으로 차별적 전출로 인한 시·도별 일인당 전출금의 증감액을 말한다. 그 다음 보통교부금부터 균특보조금까지의 이전재원은 모두 실제 자료의 일인당 금액을 이용한다.

세원 비례 자체경상재원은 모든 재정형평화 자원과 음의 상관관계를 갖는다. 이는 일인당 자체경상재원이 작을수록 모든 재정형평화 제도의 일인당 자원 배분은 커진다는 것을 의미한다. 또한 모든 재정형평화 제도는 상호 간 양의 상관관계를 가지며 상관계수는 최소 0.6을 초과한다. 상관계수 0.6대의 비교적 낮은 상관관계는 주로 일반행정 관련 재정형평화 제도와 교육재정과 관련된 교육재정 전출금과 보통교부금 제도 간에 나타난다. 반면 일반행정 관련 재정형평화 제도들은 비교적 높은 상관관계를 나타내며, 특히 명확하게 재정형평화를 추구하는 보통교부세는 소방안전교부세를 제외한 다른 제도와 상관계수 0.9 이상의 높은 상관관계를 보인다. 따라서 제도 간 상관관계에서 강도의 차이는 있지만, 전반적으로 모든 재정형평화 제도는 동일한 방향으로 시·도별 재원을 배분함을 재확인한다.

IV. 결론과 시사점

이 연구의 목적은 다양한 재정형평화 장치에 의한 지역별 인구 일인당 재원의 변화를 파악함으로써 재정형평화 목표 설정 및 형평화 제도의 정립 필요성을 제기하는 것이다. 이를 위해 우리나라 지방세 및 지방재정제도에 내재한 재정형평화 기능이 지역별 일인당 재원에 미치는 효과를 종합적으로 분석한다. 재정형평화 기능을 내재한 제도는 크게 지방세제, 지방교육재정제도, 지방재정조정제도 등으로 구분할 수 있다. 이처럼 다양한 제도를 모두 포괄하기 위해 각 시·도의 관할 기초자치단체 재원을 모두 포함한 광역자치단체의 2022년 결산자료를 분석한다. 구체적으로 재정형평화를 의도하는 각 제도에 의한 지역별 재원 변화를 개별적으로 살펴본 후 이들을 통합한 전체 효과를 분석한다.

먼저 지방세제에서 지방소비세 소비지수분의 차별적 가중치 부여 및 균특 보조사업 전환 보전분, 그리고 지역상생발전기금의 출연 및 재정지원계정 배분에 의한 재정형평화 효과를 분석한다. 둘째, 지방교육재정제도의 재정형평화는 시·도별 교육재정 법정 전출금의 차별화와 지역별로 학생 일인당 혹은 주민 일인당 기준재정수요액의 차별화, 그리고 이에 기초한 보통교부금 배분에 의해 이루어진다. 셋째, 일반행정의 형평화 재정조정제도는 보통교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세, 균특보조금, 지방소멸대응기금의 배분을 포함한다.

2022년 지방세 및 재정통계 결산자료를 이용해서 각 재정형평화 제도에 의한 시·도별 일인당 재원 변화를 파악하며, 종합적 효과는 시·도의 일반행정 재원, 그리고 교육재정을 포함한 총재원으로 구분하여 분석한다. 먼저 일반행정 재원 변화는 지방소비세를 세원에 비례하여 배분할 때의 지방세와 경상세외수입 합계액인 세원 비례 자체경상재원을 기준으로 파악한다. 일반행정 재원이므로 모든 시·도에서 동일 기준으로 산정한 교육재정 법정 전출금을 제외한다. 가중치 부여 및 지역상생발전기금을 통한 지방소비세 관련 재정형평화는 수도권 시·도의 일인당 재원을 감소시키고 비수도권 도의 일인당 재원을 증가시키는 수평적 형평화 기능을 수행한다. 보통교부세는 시·도별 일인당 일반행정 재원의 순위를 완전히 재편하여 비수도권 도의 일인당 재원이 경기도 및 특별·광역시를 압도하게 된다. 마지막으로 부동산교부세 등 기타 이전재원은 역전된 일인당 재원 순위의 격차를 더욱 확대한다.

시·도별 일인당 재원이 재정형평화로 역전되는 현상은 교육재정을 포함한 총재원에서

도 동일하게 나타난다. 먼저, 세원 비례 지방소비세를 포함한 모든 지방세와 경상세외수입의 합계인 자체경상수입을 산출하되, 교육전출금은 시·도 내 거래이므로 제외하지 않는다. 가중치 부여 및 지역상생발전기금을 통한 지방소비세의 재정형평화에 의해 수도권 및 일부 광역시의 일인당 재원은 감소하고 비수도권 도는 크게 증가한다. 보통교부금은 수도권 및 광역시보다 비수도권 도의 일인당 재원을 더 크게 증가시킨다. 이로 인해 비수도권 도의 일인당 재원이 광역시보다 더 크게 된다. 마지막으로 보통교부세 및 기타 이전 재원의 배분은 일인당 재원의 역전을 극단적으로 확대한다. 이로 인해 서울, 인천, 경기의 일인당 재원은 전남, 강원, 경북, 제주, 전북의 절반에도 미치지 못하게 된다. 이러한 현상은 일반행정 재원일 때에도 나타나지만 교육재정을 포함한 총재원에서 그 정도가 더 심하다.

이 연구의 목적은 우리나라의 재정형평화가 일인당 재원의 극단적 역전 현상을 초래하므로 과도하다는 것을 제시하는 것이 아니다. 오히려 우리나라의 재정형평화에서 가장 큰 문제는 형평화의 목표가 없다는 것임을 드러내려는 것이다. 각 재정형평화 제도는 제도 전체에 적용되는 일관된 정책목표를 설정하지 않은 채, 재정력지수, 재정력역지수, 재정자립도, 역재정자주도 등 서로 다른 재정상황을 기준으로 재원을 배분한다. 또한 정부부처 누구도 이 연구가 제시한 것 같은 재정형평화의 궁극적인 재원 배분결과를 종합적으로 파악하려는 시도를 전혀 수행하지 않는다. 더욱이 재원 배분 현황을 파악하지도 못한 채 새로운 재정형평화 제도를 지속적으로 만들어내는 것으로 미루어 재정형평화 명분 자체에 당위성을 부여하면서 심취한 것처럼 보인다. 이러한 정책 수립 행태는 우리나라의 재정형평화 상태를 파악하는 것을 어렵게 만들뿐 아니라 재정분권의 정립을 위해 필요한 지역 간 연대 확대보다는 중앙정부 의존성을 강화하는데 활용된다.

따라서 재정형평화의 목표를 명확히 설정하고 형평화 기능을 수행하는 제도를 단순화하는 동시에 자치단체의 재정운영 자율성 및 책임성을 강화할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 필요하다. 우리나라의 경우 지역 간 경제력 격차에 의한 일인당 재원의 격차를 균등화하는 것으로 재정형평성을 달성하기 어렵다. 우리나라의 적절한 재정형평화 수준을 설정하기 위해서는 자치단체가 제공하는 지방공공서비스의 인구에 대한 규모의 경제 특성을 밝히는 쉽지 않은 연구를 수행해야 한다. 이에 따른 정책 목표를 설정하기 이전에는 정책당국 및 자치단체를 포함한 모든 이해당사자들이 형평화 재원 배분을 정확히 이해할 수 있도록 기존 제도를 단순화하여 재원배분 관련 행정비용과 왜곡을 최소화하려는 노력이 선행되어야 한다.

참고문헌

- 교육부, 지방교육재정알리미 <<https://eduinfo.go.kr/portal/main.do>, 접속: 2024. 7. 6.>
- 국회예산정책처, 「2023 대한민국 지방재정」, 국회예산정책처, 2023.
- 기획재정부, 「2023년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」, 2022.
- 류영아, 「지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제: 중장기적 정책과 거점 전략화」, 국회입법조사처, 2022.
- _____, “지역균형발전특별회계의 투명성과 자율성 제고 과제,” 「이슈와 논점」 제2136호, 국회입법조사처, 2023.
- 전성만, “문재인 정부의 지역상생발전기금제도 쟁점과 대응전략,” 「지방재정」 제5호, 한국지방재정공제회, 2021.
- 주만수, “지방재정과 교육재정의 연계와 재정수입 정책의 지역 간 자원 배분 효과,” 「한국지방재정논집」 제22권 제1호, 한국지방재정학회, 2017a, 123~159쪽.
- _____, “지방교육재정을 위한 자원조달과 지역 간 재정형평화,” 「지방행정연구」 제31권 제2호, (재)한국지방행정연구원, 2017b, 229~262쪽.
- _____, “독일의 정부 간 재정관계 개혁과 우리나라 재정분권에 대한 시사점,” 「지방행정연구」 제33권 제4호, (재)한국지방행정연구원, 2019, 3~38쪽.
- 주만수·김성은, “보통교부세 산입률의 재정형평성과 자체수입 확충 유인에 대한 효과 분석 및 정책적 시사점,” 「한국지방재정논집」 제27권 제3호, 한국지방재정학회, 2022, 45~77쪽.
- 통계청, 국가통계포털 <<https://kosis.kr/>, 접속: 2024. 7. 6.>
- 한국교육개발원, 「지방교육재정의 이해」, 한국교육개발원, 2020.
- _____, 교육통계서비스 <<https://kess.kedi.re.kr/main.do>, 접속: 2024. 7. 6.>
- 한재명 외, “지역상생발전기금 성과관리 개선방안 연구,” 「한국지방재정논집」 제26권 제1호, 한국지방재정학회, 2021, 153~196쪽.
- 행정안전부, 「지방교부세 산정해설」, 행정안전부, 2024a.
- _____, 「보통교부세 산정내역」, 행정안전부, 2024b.
- _____, 지방재정365. <<https://www.lofin365.go.kr/>, 접속: 2024. 7. 6.>

Bundesministerium der Finanzen, *Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2022*, 2022.

Government of Canada, 2024. <<https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers/equalization.html>, 접속: 2024. 7. 6.>

A Comprehensive Study on Revenue Allocations for Fiscal Equalization Across Regions^{*}

Joo, Man-Soo^{**}

Abstract

The purpose of this study is to highlight the need for the establishment of equitable fiscal policies by examining the changes in per capita revenue across regions resulting from various fiscal equalization systems. The study analyzes the impact of the fiscal equalization functions embedded in Korea's local tax and local finance systems on per capita revenue of both general administrative funds and total funds including educational finances. The analysis covers fiscal adjustment systems, such as the weighted local consumption tax, differentiated educational finance transfers, general grants, and other fiscal transfer systems. Using the year 2022 data, the study systematically analyzes the changes in per capita revenue at the regions including all administrative and educational governments within each region. The findings reveal that while the per capita local revenue proportional to the tax base in the Seoul metropolitan areas is higher than that in non-metropolitan areas, the latter surpasses the former due to various fiscal adjustments. The study points out that each system employs different indicators for fiscal equalization, and the absence of an ultimate fiscal equalization goal leads to distorted revenue allocation. Therefore, the study proposes the establishment of clear fiscal equalization goals and the simplification of equalization systems to ensure the autonomy and responsibility of local governments in financial management.

□ Keywords: Fiscal Equalization, Local Consumption Tax, Local Educational Grants, General Grant, Local Fiscal Transfer System

^{*} This work was supported by an academic research contest of the Local Finance Association, and is a revised and supplemented version of a draft presented at the 2024 Fall Conference of the of the Korean Association for Local Finance.

^{**} Professor, Department of Economics, Hanyang University ERICA campus

부동산보유세 과세 범위 변동이 정치적 지지율에 미친 영향

김영록* 장유미**

국문초록

본 연구는 부동산보유세의 과세 범위 및 세율의 변화가 집권당의 정치적 지지율에 미치는 영향을 분석하는 데 초점을 맞추었다. 세금과 정치적 지지율 간의 연관성에 대한 선행 연구들은 대부분 간접세의 부과와 국민의 반응에 주목해왔으나, 부동산보유세와 같은 직접세가 정치적 지지율에 미치는 영향에 대해서는 상대적으로 연구가 부족한 상태였다. 이에 본 논문에서는 문재인 정부 하에서 이루어진 부동산 보유세율의 변화, 특히 공시가격의 현실화와 구간별 및 과세표준별 세율 조정이 집권당의 지지율에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 실증 분석하였다. 연구 결과, 부동산 보유세율의 인상, 특히 2주택 이하 소유자를 대상으로 한 과세표준의 인상과 대상의 확대가 정치적 지지율 하락을 초래하였으며, 이러한 경향은 부동산 가격 상승과 더불어 더욱 강화되었다는 점을 확인할 수 있었다. 본 연구의 결과는 부동산정책의 조정이 정치적 안정성과 직결될 수 있음을 시사하며, 정책 입안자들에게 세율 조정의 중요성과 함께 세제 정책의 민감성을 관리하는 데 기여할 것으로 기대된다.

□ 주제어: 종합부동산세, 공시가격, 정권, 중산층, 정치적 지지율

투고일: 2024. 5. 10. 수정일: 2024. 6. 14. 게재확정일: 2024. 7. 11.

* 제1저자: 강원대학교 부교수 (yrkim0425@gmail.com)

** 교신저자: 중앙대학교 사교육정책연구센터 전임연구원 (93dbal@naver.com)

I. 서론

본 연구는 부동산 보유세율 및 과세 범위 확대가 집권당 지지율에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 연구이다. 그동안 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세로 대표되는 부동산보유세와 관련한 다양한 연구들이 시도되어 왔다. 노무현 정부 당시 도입된 종합부동산세는 부동산에 대한 이중과세 논란에도 불구하고 현재까지 과세되고 있으며, 세율과 과세 범위의 변화는 다양하게 전개되어왔다. 특히 지난 문재인 정부에서는 2020년 대비 2021년에 전국의 공동주택 공시가격을 19% 이상 상향시켰다. 공시가격 급등에 따라 종합부동산세를 내는 아파트의 숫자도 2020년 대비 2021년에 두 배 이상 늘어나 52만 가구를 기록하였다. 이렇게 과세 범위가 확대되면서 당시 집권 여당에 대한 지지율이 영향을 받았을 것이라는 합리적 추론이 가능하다. 과세 범위의 확대나 축소는 재정학이나 정치학에서 매우 민감한 주제이나 이것이 지지율에 어떠한 영향을 미치는가를 실증적으로 연구한 사례는 매우 드물다. 종합부동산세가 처음 도입되었던 노무현 정부 당시, 주택 공시가격 9억원을 넘는 다주택자들이 과세 대상이었기 때문에 과세 대상의 50% 이상은 소위 강남 3구에 집중되어 있었고,¹⁾ 이를 지지한 당시 여당 지지층은 물론이고 표면적으로 이를 반대했던 야당 지지층도 종합부동산세 부과 대상이 비교적 적은 유권자 수였기 때문에 적극적으로 반대할 이유가 없었다. 그러나 종합부동산세의 과세 대상이 서울의 강남 3구에서 훨씬 많은 지역으로 확대되면서 조세가 지지율에 미치는 영향을 본격적으로 연구할 필요가 생긴 것이다. 그러나 당시 여당은 이러한 영향을 의도적이든 그렇지 않든 간과하면서 사실상 정권 재창출에 부정적 결과를 초래하였다.

본 연구는 종합부동산세를 중심으로 조세의 과세 범위 확대와 세율 인상 과정에서 나타난 지지율의 변화를 실증적으로 연구하고자 한다. 이를 통해 과세 범위 및 세율 조정의 민감성이 선거를 앞두고 얼마나 큰 영향을 미치는지 증명할 수 있을 것이다.

1) 국세청의 2007년 과세 자료에 따르면, 2007년 기준 종합부동산세 과세 대상자의 56.4%가 강남구, 서초구, 송파구이다.

II. 이론적 검토

1. 선행연구 검토

본 연구의 설계를 위해 세금과 유권자에 대한 영향과 관련한 선행연구를 우선 살펴볼 필요가 있다. 가장 대표적인 이론인 중위투표모델을 검토해보면, 정치인들은 미래의 선거에서 승리하기 위해 잠재적 투표자들이 선호할만한 정책을 개발하고자 노력한다. 합리적인 유권자는 선거가 시작되기 전에 충분한 시간 동안 각 후보의 정책을 검토하고 그 평가를 통해 선호하는 후보에 투표를 한다고 본다. 따라서 후보자는 자신의 정책이 신뢰할 수 있고 유권자에게 이익이 되는지를 오랜 기간 동안 증명할 필요가 있다(Downs 1957; Persson and Tabellini 2000; 김대진 2009). 중위투표모델과 관련한 연구는 주로 공공재의 양과 선택에 관한 분석이지만, 관련 논리는 조세와 관련한 논의에도 유사하게 적용될 수 있다(Fuest and Huber 2001; Borck 2003; 김대진 2009). 즉 유권자들은 세금의 인상이 자신의 효용에 어떠한 영향을 미치느냐에 따라 이에 반대할지 혹은 찬성할지를 결정하게 되는 것이다.

또한 종합부동산세와 밀접한 관련이 있는 Fischel의 2001년 주택소유투표자 가설 모형에 따르면, 주택 소유자인 주민들은 자신이 소유한 주택의 가치를 보존하거나 증가시킬 수 있는 지역 공공재나 서비스를 선호한다는 가설을 세웠다. 이 가설은 다른 학자들의 경험적 연구에 의해서 지지되었다(Brunner et al. 2002).

자산투표 가설은 유권자의 자산 크기에 따라 그들의 정치 성향이 달라질 수 있다고 본다. 이 가설에 따르면, 자산이 많은 사람들은 자유 시장 경제 정책을 지지하는 보수 정당을, 자산이 적은 사람들은 시장 개입과 분배정책을 펼치는 중도 및 진보정당을 선호한다(Foucault et al. 2013; Lewis-Beck and Stegmaier 2007; Ansell 2014). 이러한 내용은 여러 연구에서 제기되었으며, Nadeau et al.(2010)은 자산을 위험자산과 비위험자산으로 구분하고, 위험자산을 많이 가진 이들이 보수정당을 지지하는 경향이 있다고 주장한다. Foucault et al.(2013)은 2007년 프랑스 대통령 선거 데이터를 분석하여 자산의 규모뿐만 아니라 특성을 포함한 자산 기반 투표가설을 실증적으로 분석하였고, 위험자산과 자산가치가 큰 유권자들이 우파정당을 선호하는 경향을 보여주었다. 투표의 성향과 관련하여 우리나라의 연구는 주로 지역, 세대, 이념에 관련한 것이

주를 이루었다. 그러나 자산의 상당 부분을 차지하고 있는 부동산 자산 소유 여부와 정치적 선택의 관계를 분석한 연구가 최근 들어 발표되고 있다.

김도균·최종호(2018)는 2007년 이후 세 번의 대통령 선거 데이터를 분석해 자산 기반 투표 가설을 검증하였다. 이들은 구조방정식 모형을 통해 주택 소유가 정치적 선택에 미치는 직접적 및 간접적 영향을 연구했는데, 17대 대선에서는 주택 소유자가 보수정당 후보의 득표율을 직접적으로 높이며 간접적으로도 영향을 미치며, 18대와 19대 대선에서는 주택 소유가 간접적으로 보수정당 투표에 영향을 주는 것으로 나타났다. 정준호(2021b)는 주택 소유자들이 자산가치를 보호하기 위해 보수정당에 투표하는 경향이 있으며, 이것이 투표 참여에도 영향을 미친다는 논의를 전개하였다. 김대환·김보경(2021)은 재정 패널 데이터를 사용해 주택 소유자가 무주택자보다 보수적 성향이 더 높으며, 주택 수와 가치가 증가할수록 보수성향이 증가한다고 주장했다. 그러나 이들 연구에서는 주택 소유와 보수성향 관계의 변동 가능성을 고려하지 않은 점이 한계로 지적되고 있다.

한편 민인식(2022)은 주택 소유 유형이 보수성향과 투표 참여 의사에 어떤 영향을 미치는지 연구하였다. 이 연구는 보수성향의 변화 과정을 추적하는 것이 특징으로 다른 연구들과는 달리, 보수성향의 발전 경로는 주택 소유 유형과 관계없이 일관되게 나타났으며, 2017년 이후에는 특히 무주택자 또는 유주택에서 무주택으로 전환한 그룹에서 보수성향이 유주택자 그룹보다 더욱 빠르게 증가하는 경향을 보임을 발견하였다. 이는 일률적인 자산투표가설 적용의 위험성을 지적한 것으로, 보다 정교한 분석의 필요성을 보여준 연구로써 의미를 가진다고 판단된다.

선행연구에서 살펴본 바와 같이 재정학의 오래된 주제인 중위투표자이론부터 자산과 자산투표가설 등에 이르기까지 유권자의 투표 행태에 영향을 주는 요인에 대한 분석이 다양하게 전개되어 왔다. 특히 부동산이 자산의 대부분을 차지하는 우리나라의 특성상 부동산 소유 여부가 유권자의 투표 행태와 정치적 성향에 미치는 영향에 대한 분석은 의미가 크다고 할 수 있다. 단 부동산에 대한 과세가 유권자의 정부 혹은 정당의 지지 여부에 미치는 영향에 대한 분석과 관련한 연구는 상당히 부족하다고 할 수 있다. 뿐만 아니라, 부동산의 소유 유형은 무주택자, 1주택자, 2주택자, 3주택자 이상 등 상당히 다양한데 이러한 대상을 세분화하여 분석한 연구는 매우 드물다.

아울러 부동산 과세가 매우 독특한 형태를 보였던 문재인 정부의 부동산보유세 정책은 그 파격성에도 불구하고 분석이 거의 이루어지지 않았다. 당시 문재인 정부는 그 유

례를 찾아보기 어려운 시민들의 전폭적인 참여로 비롯된 ‘촛불항쟁’의 결과로 출범하였고, 출범 이후 매우 견고한 지지 기반을 보유했다. 그러나 이러한 문재인 정부의 지지율이 본격적으로 하락하기 시작한 것은 문재인 정부의 지지 기반이었던 중산층의 지지율이 하락했기 때문이다. 또한 이는 중산층 부동산보유세의 급격한 상승이라는 중요한 원인으로 작용했다는 지적이 있었다. 본 연구는 이러한 중산층의 지지율 하락의 원인이 부동산보유세의 급격한 상승이라는 가설이 과연 합리적인지 분석하기 위해 연구를 진행하고자 한다.

2. 우리나라 부동산보유세 정책

1900년대 초, 사회개혁운동가 헨리 조지는 사회경제 발전의 결과로 오른 토지 가격을 지주가 독점하는 것은 문제가 있다고 보고 보유세를 대폭 높여야 한다는 주장을 폈다. 그의 사상은 여러 나라에 영향을 끼쳤고, 지금도 보유세를 누진적으로 강화하자는 움직임이 각국에서 벌어지고 있기도 하다. 우리나라에서 보유세를 강화하자는 논의는 1988년 무렵, 집값 폭등에 따라 토지공개념 3법을 만들 때부터 본격화되었다(김수현 2023). 노태우 정부가 개혁의 일환으로 홍보했던 종합토지세의 모태는 박정희 정권 때 만들어진 토지과다보유세이다. 이후 김영삼, 김대중 정부를 거쳐 완화되었으나, 노무현 정부는 종합토지세를 발전시켜 종합부동산세로 재편하고 공시가격을 대폭 올리는 정책을 추진했다. 그러나 이명박 정부는 종합부동산세를 대폭 후퇴시켰고, 박근혜 정부는 폐지하는 방안까지 추진하였다. 문재인 정부는 이를 다시 강화했지만, 윤석열 정부에서 다시 후퇴 기조로 전환되었다. 집값 등락과 정치권력의 변화에 따라 보유세도 변동하고 있는 것이다.

이렇듯 종합부동산세는 모든 정부에서 논란과 변화를 거듭하고 있는데, 보수 진영에서는 고소득층에 대한 징벌적 과세의 문제점, 재산세와 기능이 중복되므로 통합의 필요성 등을 주장한다. 반면 진보 진영에서는 고가·다주택자에 대한 과세는 과세 정의에 부합하고 보유세를 국제 수준에 부합하게 하는 효과적인 수단이라고 주장한다. 그런데 이러한 논의들과는 별개로 세수 측면에서 봤을 때 재산세는 지방세로 지방자치단체 간의 편차가 매우 클 수밖에 없다. 반면 종합부동산세는 국세로서 고가 및 과다부동산에 대해 세금을 부과하고 이를 중앙정부 세입에 편입시킨 뒤 다시 지방자치단체에 교부함으

로써 재정 조정의 기능을 수행하고 있다. 따라서 재산세와 종합부동산세는 과세 대상은 중복될 수 있어도, 세입, 세출 구조는 확연히 다르다. 또한 향후 재산세와 종합부동산세를 통합한다 하더라도 종합부동산세가 가지고 있던 재정 조정 기능을 어떻게 확보할 것이냐의 문제는 해결할 필요가 있다.

한편 우리나라 세제에서 보유세는 재산세와 종합부동산세를 통칭한 것인데, 보유세의 구조만 보면 전 세계에서 가장 강력한 편이다. 또 전국에 산재된 주택을 합산해서 높은 세율, 즉 누진세율을 적용한다. 이렇게 합산해서 세금을 부과하는 나라는 전 세계에서 우리나라 밖에 없다. 그런데도 실효세율이나 GDP 중에서 세수가 차지하는 비중은 OECD 평균에 비해 낮다. 그 이유는 다음과 같다.

먼저 우리나라 보유세의 구조에 대해 이해할 필요가 있다. 보유세는 각 소유자가 가진 부동산의 가치에 세율을 곱한 것이다. 그런데 그 가치를 결정하는 방법이 매년 평가하는 공시가격이다. 이것을 모두 반영하는 것이 아니라, 이른바 공정시장가액비율을 적용해서 일정한 정도만 반영하는데, 재산세는 공시가격의 60%만큼 적용하고, 종합부동산세는 한때 단계적으로 100%까지 가도록 했다가 도로 내렸다. 그리고 공시가격도 정확한 시장가격을 알 수 없기 때문에 시세의 70~80%가 되도록 완충하고 있다. 결국 ‘공시가격×공정시장가액비율×세율=재산세 또는 종합부동산세’인 것이다. 세율이 11단계이고, 최고세율은 5%²⁾나 되기 때문에 엄청나게 강한 것처럼 보이지만 실제 기본이 되는 공시가격은 시세의 60~70%인데다, 대부분의 부동산이 낮은 세율 구간에 걸쳐 있기 때문에 대다수의 소유자들이 실제 내는 세금은 생각만큼 크지 않은 것이다. 반면 수도권 아파트 소유자들은 상대적으로 부담을 크게 느낀다.

3. 문재인 정부의 부동산 공시가격 현실화 정책

문재인 정부는 주택 가격의 상승을 막고 부동산 시장을 안정시키기 위해 여러 정책을 추진하였는데, 그 흐름을 대략적으로 살펴볼 필요가 있다. 문재인 정부 출범 직후에 발표된 부동산 종합대책(2017년 7월)에는 부동산 시장 안정화를 위해 공급 확대, 규제 강화, 부동산 투기 억제 등이 포함되었다. 이에 따라 공급 부족을 해소하기 위해 공공 및

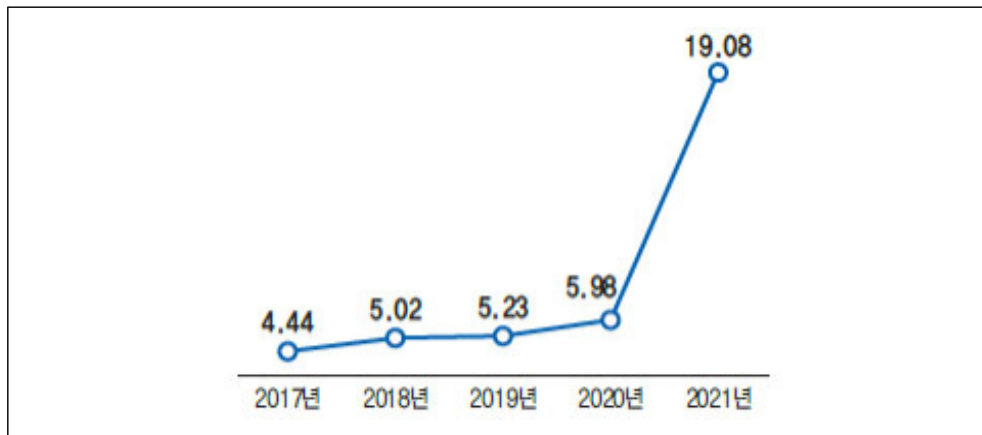
2) 2024년 기준

민간 주택 공급을 확대하고, 임대주택 공급 확대 등의 정책을 추진했다. 또한 부동산 투기를 억제하기 위해 세제 강화와 대출 규제를 강화했다. 또 고가주택에 대한 종합부동산세와 임대수익에 대한 종합소득세가 인상되었고, 대출 한도 및 LTV(Loan to Value) 등이 조정되었다. 특히 종합부동산세로 대표되는 부동산 보유세의 기준이 되는 공시가격을 실거래가 기준으로 산정하는 정책을 발표하였다. 한편 신규 택지 개발과 재건축 정책을 위해 도시재생사업, 도시계획정비사업, 재건축지구 지정 등을 통해 민간 투자를 유도하고 주택 공급을 촉진하였다. 이후 코로나19 팬데믹으로 인한 경제 위기에 대응하기 위해 부동산 관련 세제 혜택을 확대하고, 주택 공급 확대와 주택임대차보호법 개정 등의 정책을 시행하기도 하였다.

그렇지만 문재인 정부의 부동산 정책 중 가장 특징적인 것은 공시가격의 인상을 통한 보유세의 확대라고 할 수 있을 것이다. 문재인 정부는 부동산 투자를 억제하기 위해 공시가격의 현실화를 지속적으로 추진해왔다. 가장 특징적인 연도라고 할 수 있는 2021년에는 전년도 대비 전국의 공동주택 공시가격을 19% 이상 인상하였다(그림 1) 참조).

[그림 1] 전국 공동주택 공시가격 상승률(2017~2021년)

(단위: %)



자료: 매일경제신문(2021. 4. 27.)

세종시 공시가격은 2020년 대비 70% 넘게 올랐다. 공시가격의 급등에 따라 종합부동산세를 내는 아파트 수도 전년 대비 두 배 가까이 늘어난 52만 가구를 기록하였다. 부동산 공시가격은 보유세와 건강보험료 산정의 기준으로 사용되므로, 공시가격이 급

등함에 따라 대부분의 국민이 세금과 보험료 부담 증가의 영향을 받게 되었다.³⁾ 특히 공시가격의 급격한 인상으로 전국적으로 9억원 이상의 공동주택 소유자가 급증함에 따라 이른바 강남 3구에 편중되었던 종합부동산세 부과 대상이 서울 전역과 세종, 부산, 대구 등으로 확대되는 현상이 나타나게 되었다.

문재인 정부의 공시가격 현실화 로드맵은 집값 폭등과 맞물리면서 언론에서 이른바 ‘보유세 폭탄’으로 표현되는 등 국민들의 세 부담을 증가시킨 것은 부정할 수 없다. 2016~2020년까지 매년 4~5%대 상승률을 보이던 공동주택 공시가격은 로드맵 도입 이후 2021년 19.08%, 2022년 17.2%가 상승하게 되었다. 한편 최근 윤석열 정부는 문재인 정부의 공시가격 현실화 로드맵의 폐기를 공식적으로 천명하였는데, 이에 대한 논란이 지속되고 있다.⁴⁾ 부동산 공시가격 현실화 정책은 속도 조절의 차이가 있을지언정 과거 보수와 진보 진영이 공감대를 형성했던 정책이기 때문이다. 공시가격과 실거래가의 차이가 크면 능력에 따라 과세한다는 조세의 능력주의 원칙에 위배된다. 또한 부동산 거래에 대한 정확한 과세가 불가능하고, 이는 정부의 세수입에도 부정적 영향을 미치게 될 것이다.

그러나 문재인 정부의 부동산 정책에 대한 반발 여론을 등에 업고 집권하게 된 현 여당은 집권 이후 부동산 관련 규제와 감세 정책에 적극적일 수밖에 없다. 급기야 윤석열 정부는 정부 재정에 직접적 영향을 미칠 수 있는 공시가격 현실화 정책도 총선을 앞두고 폐기하겠다고 발표한 것이다. 그렇다면 부동산보유세의 증가와 과세 범위, 과세표준의 증가 등이 선거 과정에서 얼마나 주요한 변수인지 실증적으로 연구할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 동기에서 비롯되었다고 할 수 있다.

3) 권한울, “전국이 중부세 폭탄…정치권선 완화 ‘만지작,’” 매일경제, 2021. 4. 27. (<<https://www.mk.co.kr/news/economy/9848609>, 접속: 2024. 3. 20.>)

4) 이와 관련하여 보수 언론에서도 부정적 시각이 감지되고 있다. “공시가격 현실화, 더디 가도 가야할 길 아닌가”(2024. 4. 3 중앙일보 사설) 등 참조.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 설계 및 가설 설정

앞서 이론적 검토에서 살펴본 바와 같이, 종합부동산세의 인상은 납세자에게 부담 증가를 초래하며, 이는 주택을 소유한 유권자들의 경제적 부담 가중으로 직결된다. 종합부동산세의 인상으로 인해 세금 부담이 증가하면, 이는 정부에 대한 지지 하락으로 직접적으로 연결될 수 있다. 정준호(2021a)의 연구에 따르면, 부동산 가격이 상대적으로 높은 지역에서 세금 부담의 증가는 유권자들의 불만을 증폭시키고 이러한 불만은 지역 기반의 정치적 지지 패턴에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우, 인구의 대부분이 수도권에 집중되어 있으며 부동산 가격 또한 수도권이 비수도권 지역에 비해 평균적으로 높게 나타난다. 통계청의 2022년 자료에 따르면, 우리나라 인구의 절반 이상이 수도권에 집중되어 있고 해당 지역의 주택 소유자들은 전체 주택 소유자 중 약 48%를 차지한다. 부동산 가격이 높은 상태에서 공시가격의 증가와 종합부동산세율의 인상은 수도권의 부동산 소유자들에게 크게 체감될 수 있다. 따라서 종합부동산세의 변동은 수도권 지역에서 상당한 정치적 영향을 미칠 수 있다. 이러한 배경을 바탕으로 본 연구는 다음과 같이 [가설 1]을 설정하였다.

[가설 1]: 종합부동산세의 과세범위 확대 및 세율 인상은 대통령과 여당 지지율에 부정적 영향을 미친다.

다음으로, 본 연구는 부동산세의 변동과 정치적 지지도의 관계를 규명하는 것을 넘어 종합부동산세 과세 구간별로 정부 지지율에 미치는 영향을 규명함으로써 부동산 세제와 정치적 지지도 사이의 관계를 더욱 심층적으로 분석하고자 한다. 정치적 지지는 단순히 경제적 이익에 의해서만 결정되지 않으며 세금이 공정하게 부과된다는 인식 역시 중요한 역할을 한다. 이에 따라 공정하게 인식되는 종합부동산세의 부과는 과세 구간에 따라 지지율에 차별적인 영향을 끼칠 수 있다. 현재 우리나라의 부동산 세제에서는 주택 수에 따라 크게 2주택 이하와 3주택 이상으로 구분하여 과세하는데 구간별로 과세 기준이 다르게 적용되고 있다. 종합부동산세의 인상이 주택 보유 구간에 따라 다른 영향을 미칠 가능성이 크며 특히 두 개 이하의 주택을 보유한 유권자들에게 정치적 영향력이 크게 나타날 수 있다는 점을 주목한다.

먼저, 2주택 이하 구간의 부동산세율 인상은 정권 지지율에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 경제투표이론에 따르면, 유권자들은 자신의 경제적 이익을 기반으로 정치적 선택을 한다. 특히 종합부동산세의 인상은 일반적으로 1개 또는 2개의 주택을 소유한 중산층 계층에게 더 큰 영향을 미치는 경향이 있으며 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 부동산 세금의 증가는 납세자에게 직접적인 경제적 부담을 초래하게 되는데 중산층은 일반적으로 소득의 상당 부분을 주거비로 지출하므로 종합부동산세의 증가는 가처분 소득에 직접적인 영향을 미치고 이는 곧 생활비 압박으로 이어지게 된다. 이와 같은 압박은 정치적 불만으로 전환될 가능성이 크며, 이는 결국 정권에 대한 지지 하락으로 이어질 수 있다.

둘째, 통계청에서 제공하는 '주택 소유물건 수/성별 주택소유자 수' 자료에 따르면, 2022년 기준 한국에서 주택을 소유한 인구는 전체 인구의 약 30%를 차지하며, 그중 2주택 이하 소유자는 약 97%에 달한다. 이는 과세 기준 변동이 다수의 유권자에게 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 중위투표자 이론에 따르면, 세금 정책이 유권자 다수의 이익에 반하게 되면 해당 정책을 지지하는 정치인 또는 정당의 지지율은 크게 감소할 수 있다. 유권자들이 경제적 이익이 위협받는다고 느낄 경우, 정부나 여당에 대한 지지를 철회할 수 있으며 2주택 이하를 소유한 유권자들이 전체 인구의 약 29%를 차지하는 상황에서 이들은 정권 지지율에 결정적인 영향을 미칠 수 있다.

반면 3주택 이상 소유자들은 전체 인구의 1%에 불과하며, 이들이 정권 지지율에 미치는 영향은 상대적으로 적을 수 있다. 이에 더하여 일반적으로 이들은 더 높은 소득 또는 자산 규모를 가지고 있어 세금 인상에 상대적으로 덜 민감할 수 있다. 3주택 이상 구간의 종합부동산세율 인상은 오히려 정권 지지율에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 앞서 설명하였듯이 정치적 지지는 단순히 경제적 이익에 의해서만 결정되지 않으며, 세금이 공정하게 부과된다는 인식 역시 중요한 역할을 한다. 세금의 공정성이란 세율이 객관적이고 합리적인 기준에 따라 책정되며, 모든 납세자에게 동등하게 적용되어야 한다는 원칙에 기초한다(Alesina and Angeletos 2005). 이는 사회 계층 간 또는 다른 경제적 조건을 가진 개인 간의 불균형을 조정하는 데 중요한 역할을 한다. 예를 들어, 고소득자나 다주택자에 대한 과세 강화는 이들에게 더 큰 세금 부담을 지우는 것이므로 이러한 조치가 공정하다고 인식될 경우, 사회 전반의 조세 정의에 대한 수용성을 높일 수 있다(Abramson et al. 2022).

Alvarado(2024)는 세금 부담에 대한 보상적 공정성 인식이 정치적 지지와 어떻게 연결되는지를 분석하였으며, 분석 결과 고소득층에 대한 더 높은 세율이 다른 혜택을 보상하는 공정한 방법으로 인식될 수 있음을 확인한 바 있다. 3주택 이상을 보유하고 있는 인구가 1%라는 점을 감안할 때 3주택 이상 구간의 종합부동산세율 인상은 정권 지지율에 부정적인 요인을 미친다기보다는 오히려 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 배경을 통해 본 연구는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

[가설 2]: 종합부동산세의 세율 인상은 과세 구간별로 대통령과 여당의 지지율 변화에 다른 영향을 미친다.

[가설 2-1]: 2주택 이하 구간의 종합부동산세율 인상은 대통령과 여당의 지지율에 부정적 영향을 미친다.

[가설 2-2]: 3주택 이상 구간의 종합부동산세율 인상은 대통령과 여당의 지지율에 긍정적 영향을 미친다.

2. 분석방법 및 변수의 측정

가. 분석대상 및 분석방법

본 연구의 목적은 부동산과 관련한 조세 정책이 대통령과 여당의 지지율에 미치는 영향을 규명하는 것이다. 분석 기간은 문재인 정부의 임기 동안인 2018년부터 2021년까지로 설정하였으며, 해당 기간의 부동산세 관련 정책의 변화와 지지율 변동을 종합적으로 살펴보고자 한다. 본 연구에서 문재인 정부 기간을 분석 대상 시기로 설정한 이유는 다음과 같다.

첫째, 문재인 정부는 부동산 시장을 안정화하고 주택 가격의 상승을 억제하기 위해 다양하고 광범위한 정책을 시행하였으며, 이러한 정책들이 부동산 시장에 미친 영향과 사회·경제적 반응이 매우 뚜렷하게 나타났다. 특히 공시가격의 현실화와 종합부동산세율 조정 등과 같은 중요 정책이 해당 시기에 크게 변동했을 뿐만 아니라 국민 경제에 직접적인 영향을 미치는 요소로 작용하였고, 이는 대통령과 여당의 지지율에도 증대한 영향을 미칠 가능성이 크다.

둘째, 해당 기간의 부동산 정책은 코로나19 팬데믹이라는 예상치 못한 경제 위기 속에서도 중요한 역할을 하였다. 팬데믹 상황에서의 정책 변화와 그에 따른 정치적 반응을 분석하는 것은 이례적인 상황에서의 정책 결정 과정과 그 효과를 이해하는데 중요한 기여할 수 있다.

셋째, 문재인 정부 기간의 지지율 데이터와 부동산 관련 정책 변화에 관한 데이터는 비교적 접근이 용이하고 정량화하기 적합하며, 이를 통해 연구의 신뢰성과 정밀성을 높일 수 있다. 이와 같은 이유로 문재인 정부기간을 연구의 분석 대상 시기로 설정함으로써 이론적·실제적 근거를 확보할 수 있으며, 해당 시기의 정책 변화가 현 정치 경제 상황에 미치는 영향을 효과적으로 평가할 수 있다. 이를 통해 부동산 정책이 대통령과 여당의 지지율에 미치는 영향을 규명하고자 한다.

분석을 위해 본 연구는 2018년부터 2021년까지 4년간 세종특별자치시를 제외한 16개의 광역자치단체를⁵⁾ 대상으로 종합부동산 과세표준의 변화와 정부에 대한 정치적 지지율 간의 관계를 분석하였다. 분석은 패널회귀모형을 활용하였으며, 확률효과모형과 고정효과모형 중 더 적합한 모형을 찾기 위해 대통령 지지율과 여당 지지율을 각각 하우스만 테스트를 실시하였다. 그 결과 대통령 지지율 모형은 $[Prob > \chi^2 = 0.9925]$ 로 p값이 0.05보다 커 랜덤효과 모형을 활용하였고, 여당 지지율 모형은 $[Prob > \chi^2 = 0.0000]$ 으로 p값이 0.05보다 작아 고정효과 모형을 활용하였다.

대통령 지지율은 전국적으로 동일한 정책 변화, 경제 상황, 대외 관계 등에 의해 영향을 받을 수 있다. 이러한 경우, 개체별 고유한 특성은 설명 변수와 독립적일 가능성이 크기 때문에 랜덤효과모형(random effects model)이 적합하다. 랜덤효과모형은 개체별로 고정되지 않고 개체 간 차이가 확률적으로 발생한다고 가정한다. 즉 각 개체가 고유한 특성을 가지고 있지만, 이 특성이 고정된 값이 아니라 확률적으로 분포되어 있다고 보는 것이다. 이에 본 연구는 랜덤효과모형을 사용함으로써 광역자치단체의 개체 간 차이를 통제하고, 정책 변화에 따른 순수한 효과를 분석을 통해 대통령 지지도의 변화를 실증 분석하였다.

반면 여당 지지율은 지역적인 요인, 지역 대표의 활동, 지역 경제 상황 등 개체별 특성에 의해 영향을 받을 수 있다. 즉 개체별 고유한 특성이 설명 변수와 상관관계가 있을 가능성이 크기 때문에 고정효과모형(fixed effects model)이 적합할 수 있다. 고정효과모형은 각 개체의 고유한 특성이 고정된 값으로 간주되며, 시간에 따라 변하지 않는다고 가정한다. 이에 따라 고정효과모형을 사용하면 개체 내에서 시간에 따라 변하는 요인들의 효과를 분석할 수 있으며, 개체 간 차이는 통제되지 않는다. 이에 본 연구는 여당 지지율 모형에서는 고정효과모형을 활용하여 개체별 고정된 특성을 고려하면서 시간에 따른 변동요인을 분석하였다.

5) 본 연구에서 지역별 여당과 정부 지지율을 확인한 리얼미터의 설문조사는 세종특별자치시를 설문조사 대상으로 포함하지 않아 본 연구에서는 세종특별자치시를 제외하고 분석을 진행한다.

나. 변수의 측정

(1) 종속변수

본 연구에서는 대통령과 여당의 지지율을 종속변수로 설정하였으며, 각 연도 말의 대통령과 여당 지지율을 설정하였다.⁶⁾ 자료는 리얼미터가 수행한 대통령 국정운영에 대한 지지도(긍정) 조사와 정당 지지도 조사를 사용하였다. 한국 내 주요 여론조사 기관인 갤럽과 리얼미터 중 리얼미터는 매년 12월 마지막 주에 전국적으로 약 2,000명의 응답자를 대상으로 유무선 전화 조사를 실시하며, 표본오차는 $\pm 2.2\%p$ (95% 신뢰수준)로 나타났다. 갤럽은 약 1,000명의 응답자를 대상으로 조사를 진행하였으나, 표본오차는 $\pm 3.1\%p$ (95% 신뢰수준)이고, 강원도와 제주도를 제외한 결과를 발표하는 등의 문제가 있으며, 조사 수행 시기가 일정하지 않다는 한계가 있어 본 연구는 리얼미터의 데이터를 사용하였다.

구체적으로, 본 연구는 2018년부터 2021년까지 전국의 성인 남녀를 대상으로 리얼미터가 실시한 설문조사 데이터를 사용하여 대통령 국정수행 평가 및 정당 지지도에 대한 자료를 수집하였다. 설문조사는 YTN과 오마이뉴스의 의뢰로 진행되었으며, 총 10,056명의 응답자를 대상으로 하였다. 수집된 데이터의 표집방법으로 무작위표집방법(random sampling)을 활용하였으므로, 표집방법에 의한 편이가 발생할 가능성은 적다고 판단하였다. 특히 각 연도의 조사 결과가 전국 인구를 대표할 수 있도록 구성되었으며, 설문조사의 특성상 일부 표본 편향이 발생할 수 있음을 고려하여 결과를 해석하기 위해 성별, 연령대, 지역별 가중치를 적용하여 표본이 실제 인구 분포를 반영할 수 있도록 조정하고, 통계적 검정을 통해 결과의 유의미성을 평가하고, 표본 편향으로 인한 오차를 최소화하였다.

리얼미터에서 대통령의 국정수행 평가는 ‘매우 잘함’, ‘잘하는 편’, ‘잘못하는 편’, ‘매우 잘못함’, ‘모름/무응답’으로 분류된 응답을 기반으로 하였다. 대통령의 긍정적 지지도는 ‘매우 잘함’과 ‘잘하는 편’의 응답 비율을 합산하여 산출하였고, 정당 지지도는 응답자들이 선호하는 정당 중에서 여당(민주당)을 지지하는 비율을 통해 측정하였다. 이와 같은 방법으로 본 연구는 대통령과 여당의 지지율 변화를 분석하는 것에 초점을 맞추었다.

6) 문재인 정부의 임기는 2017년 5월부터 2022년 5월까지이지만, 분석의 일관성을 위해 본 연구는 임기 수행 기간이 1년 미만인 2017년과 2022년은 제외하고 분석을 진행하였다.

(2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 직전년도 대비 개인 종합부동산세 과세표준의 인상률과 공시가격의 증가율이다. 우리나라 종합부동산세는 공시가격과 공정시장가액비율, 그리고 종합부동산세율을 고려하여 산출된다. 즉 종합부동산세에 영향을 미치는 요인은 공시가격, 공정시장가액비율, 종합부동산세율이라고 할 수 있다. 본 연구의 분석기간 동안 세가지 요인 모두가 변동되었지만, 공정시장가액비율은 제외한 공시가격 증가율과 종합부동산세 과세표준 인상률을 독립변수로 하여 분석을 진행하였다.

공정시장가액비율은 「종합부동산세법 시행령」 제2조의4에 명시된 기준에 따라 적용되는데, 본 연구의 분석 기간인 2018년부터 2021년까지 공정시장가액비율은 2019년 2월에 단 한 차례 개정되었다. 개정된 시행령에 따라 공정시장가액비율은 2019년 85%, 2020년 90%, 2021년 95%로 각각 전년 대비 5%p씩 증가하였다. 본 연구는 공정시장가액비율은 매년 법령의 개정에 의해 변동된 것이 아니라, 2019년의 단일 개정으로 2019년부터 2021년까지의 비율이 사전에 지정된 것이기 때문에, 이러한 예측 가능한 변화가 대통령과 여당의 지지율에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 판단하였다. 또한 공정시장가액비율은 본 연구의 다른 독립변수들과 높은 상관관계를 나타냈기 때문에, 분석의 정확성을 위해 공정시장가액비율을 제외하였다.

본 연구에서 활용한 독립변수의 조작적 정의는 다음과 같다. 먼저, 공시가격을 측정하기 위해 국토교통부에서 제공하는 연도별 공동주택 공시가격 증가율을 활용하였다. 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따르면, 국토교통부장관은 용도지역이나 건물구조 등이 유사한 일련의 주택에 대해 매년 공시기준일을 기준으로 적정가격을 조사하고 산정하여 이를 공시한다. 주택의 공시가격은 크게 표준주택가격, 개별주택가격, 공동주택가격으로 나누어지는데, 본 연구는 공동주택의 공시가격을 분석 대상으로 활용하였다. 공동주택은 대규모 주거지를 구성하는 주요 요소로서 우리나라에서는 아파트가 대표적인 공동주택으로, 주거 형태 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2020년 기준으로 우리나라 전체 주택 중 아파트의 비중은 약 60% 이상을 차지하며, 50% 이상의 국민이 아파트에 거주하고 있다(Lee et al. 2023). 아파트는 다른 주택 유형에 비해 상대적으로 높은 가격을 유지하고 있으며, 이러한 가격 변동은 해당 지역의 경제적 변동에 큰 영향을 미칠 수 있다. 따라서 공동주택의 공시가격을 활용하면 지역별 토지 가치 변동과

그에 따른 효과를 보다 정밀하게 분석할 수 있다. 이러한 배경을 바탕으로 본 연구는 공동주택의 공시가격의 증가율을 독립변수로 활용하였다. 구체적으로, 국토교통부에서 발표하는 시도별 전년 대비 공동주택 공시가격 증가율을 분석의 자료로 활용하였다.

다음으로, 종합부동산세율은 「종합부동산세법」 제9조에 의해 정해지며, 세율은 납세의무자가 소유한 주택 수에 따라 다르게 나타난다.⁷⁾ 과세표준은 주택의 공시가격에서 특정 금액을 공제하고 그 결과에 공정시장가액 비율을 곱하여 계산되며, 이렇게 계산된 금액에 대해 각 과세표준별 일정한 세율을 적용받는다. 과세표준은 2주택 이하와 3주택 이상으로 구분하여 각각 세율을 달리 적용하고 있다.⁸⁾ 이에 연구는 전체 과세표준의 평균, 2주택 이하의 과세표준과 3주택 이상 과세표준 세 가지로 나누어 분석을 진행하였다. 2009년부터 2018년까지는 과세표준 구간이 5개였다가 2019년부터는 3억원 이하의 구간이 신설되어 총 6가지의 구간으로 나누어서 적용되었으므로 모든 과세표준 구간들의 전년도 대비 인상률을 도출하고 이를 평균한 값을 독립변수로 활용하였다. 분석을 위한 자료는 법제처의 국가법령정보시스템에서 제공하는 「종합부동산세법」을 활용하여 수집하였다. 구체적으로 제9조(세율 및 세액)의 연혁별 조문정보를 활용하여 개정된 사항을 반영하고, 법의 시행일을 기준으로 자료를 작성하였다.

(3) 통제변수

본 연구는 관련 선행연구를 바탕으로 분석의 통제변수로 주민 1인당 주택 수와 재산세, 주민 1인당 지방세와 지역내총생산(이하 GRDP) 그리고 자치단체장의 정당 성향을 설정하였다. 먼저, 주민 1인당 주택 수와 재산세는 주택 시장의 상태와 직접적으로 관련이 있을 뿐만 아니라, 주택 시장의 활성화 정도가 정치적 성향에 영향을 줄 수 있다. 주택 수의 경우, 주택 보유자일수록, 보유한 주택의 수가 많을수록 보수성향이 강해질 가능성이 있다.

자산 기반 투표에 관한 연구들에 따르면, 주택을 소유한 유권자들은 보수성향의 후보에게 투표할 가능성이 더 큰 것으로 나타난다(Lewis-Beck et al. 2013; Andre et al.

7) 본 연구의 분석기간인 2018~2021년까지 문재인 정부 시기 동안 1세대 1주택자는 2018~2020년까지는 9억원, 2021년에는 11억원을 공제받고, 2주택 이상(다주택자)은 2018~2021년까지 6억원을 공제받도록 명시되어 있다.

8) 국세청에 따르면, 2023년 기준 개인의 종합부동산세율은 다음과 같다.

과세표준(%)	3억원 이하	6억원 이하	12억원 이하	25억원 이하	50억원 이하	94억원 이하	94억원 초과
2주택 이하	0.5	0.7	1.0	1.3	1.5	2.0	2.7
3주택 이상	0.5	0.7	1.0	2.0	3.0	4.0	5.0

2018; Hellwig and McAllister 2018). 이러한 경향은 유권자가 자신의 재산과 경제적 이익을 보호하려는 의도에서 비롯된 것으로 해석되는데, 주택 소유자는 자신의 주거 안정성과 재산 가치 증진을 중시하며 자신의 이익을 보다 잘 보호할 것으로 여겨지는 보수적인 정책이나 후보를 선호하는 경향이 있다. 주민 1인당 재산세는 지역 내 경제 활동의 규모와 직접적으로 연결되며, 고가의 부동산이 밀집한 지역에서는 일반적으로 주민 1인당 재산세가 높게 나타난다. 따라서 재산세가 높은 지역에서는 부동산보유세 증세에 대한 반응이 다를 수 있으며, 이러한 차이는 정책의 인기나 효과를 평가하는 데 중요한 영향을 미칠 수 있다. 주민 1인당 재산세를 통제변수로 설정하는 것은 부동산보유세 증세가 유권자의 정치적 지지에 미치는 영향을 분석하는 데 있어 경제적 맥락을 제공하고, 다른 변수들의 영향을 보정하여 보다 정확한 결과를 도출하는 데 중요한 역할을 한다. 따라서 본 연구는 주민 1인당 주택 수와 재산세를 통제함으로써 다른 요인들의 영향을 명확히 하고자 하였다. 구체적으로, 시도별 주택 수와 재산세를 각각 주민등록인구 수로 나눈 값을 분석을 위한 자료로 활용하였다.

다음으로, 본 연구는 지방자치단체의 재정적·경제적 요인을 통제하기 위해 주민 1인당 지방세와 GRDP를 통제변수로 설정하였다. 경제적 만족도가 높은 지역에서는 정부의 정책, 특히 재산세와 같은 직접적인 경제적 영향을 미치는 정책에 대한 반응이 다를 수 있다. 먼저, 주민 1인당 지방세는 지방자치단체의 재정 상태를 반영하는 중요한 지표로 사용된다. 지방세 수입이 높은 지역은 보통 경제 활동이 활발하고 재정적으로 안정적인 상태를 유지할 가능성이 크며, 이러한 요인들이 연구의 다른 변수에 영향을 미칠 수 있다. 이에 더하여 지방세의 규모가 지역경제의 성장, 주민의 소득 수준, 재산 가치 등 다양한 경제적 요인들과 밀접한 관련이 있기 때문에 지방세 수입을 통제변수로 활용함으로써 지역 간 경제적 불균형을 고려할 수 있다. 주민 1인당 GRDP는 지역 경제의 건전성을 반영하며, 이는 유권자의 경제적 만족도 및 정부에 대한 지지도에 영향을 미칠 수 있다. 이에 본 연구는 주민 1인당 GRDP를 통제변수로 설정하여 지역 경제가 대통령과 여당의 지지도에 미치는 영향을 통제하고자 하였다. 주민 1인당 지방세와 GRDP는 시도별 지방세와 GRDP를 주민등록인구 수로 나눈 값으로 설정하였다.

마지막으로, 본 연구는 지방자치단체의 정치적 성향을 확인하기 위해 지방자치단체장의 정당성향을 통제변수로 설정하였다. 구체적으로, 지방자치단체장과 대통령의 정당 일치도를 측정하였는데, 지방자치단체장과 대통령의 정당이 일치할 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으

로 코딩하였다. 본 연구의 분석기간 동안 2018년 6월 13일에 제7회 전국동시지방선거와 2021년 4월 7일 재보궐선거가 이루어졌다. 이에 제7회 전국동시지방선거 결과와 2021년 재보궐선거 결과를 바탕으로 자료를 작성하였다.⁹⁾ 본 연구의 변수는 다음 [표 1]과 같다.

[표 1] 변수의 측정방법

변수명		변수의 조작적 정의	자료 출처
종속 변수	대통령 지지율	대통령의 국정수행 평가 중 '매우 잘함', '잘하는 편'의 비율(%)	리얼미터(http://www.realmeter.net/)
	여당 지지율	응답자들이 선호하는 정당 중에서 여당(민주당)을 지지하는 비율(%)	
독립 변수	공시가격 인상률	시도별 공시가격의 전년 대비 증가율(%)	국토교통부(http://www.molit.go.kr/portal.do)
	전체 과세표준 인상률	전체 과세표준 인상률의 평균	
	2주택 이하 과세표준 인상률	2주택 이하 과세표준 인상률의 평균	
	3주택 이상 과세표준 인상률	3주택 이상 과세표준 인상률의 평균	
통제 변수	주택 수	주민 1인당 주택 수(개)	국가통계포털(https://kosis.kr/index/index.do), 지방재정365 (https://www.lofin365.go.kr/)
	재산세	주민 1인당 재산세(log, 천원)	
	지방세	주민 1인당 지방세(log, 백만원)	
	GRDP	주민 1인당 GRDP(log, 천원)	
	자치단체장 정당성향	지방자치단체장과 대통령의 정당 일치 여부 (여=1, 부=0)	

9) 연도별 광역자치단체장 정당성향 변화(2018~2021년)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
2018	진보	진보	보수	진보	진보	진보	진보	진보
2019	진보	진보	보수	진보	진보	진보	진보	진보
2020	진보	진보	보수	진보	진보	진보	진보	진보
2021	보수	보수	보수	진보	진보	진보	진보	진보
	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2018	진보	진보	진보	진보	진보	보수	진보	보수
2019	진보	진보	진보	진보	진보	보수	진보	보수
2020	진보	진보	진보	진보	진보	보수	진보	보수
2021	진보	진보	진보	진보	진보	보수	진보	보수

IV. 분석 결과

1. 기술통계 및 상관관계 분석

다음 [표 2]는 본 연구에서 활용한 변수들의 기술 통계량을 나타낸다. 본 연구는 2018년부터 2021년까지 4년간 16개의 광역자치단체를 대상으로 분석을 진행하였다. 먼저, 종속변수인 대통령 지지율은 평균 51.6%로, 여당 지지율은 평균 36.4%로 나타났다. 종속변수들의 표준편차는 약 11~12로 상당히 크게 나타났는데, 이는 지역별·연도별로 대통령과 여당의 지지율에 편차가 있음을 의미한다.

[표 2] 기초통계량

변수명	관찰치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
대통령 지지율	64	44.4234	12.044	23.1	69.8
여당 지지율	64	36.3781	11.0545	16.3	59.6
공시가격 증가율	64	3.3560	8.0010	-10.5	23.94
전체 과세표준 증가율	64	0.3012	0.3387	0	1.0388
2주택 이하 과세표준 증가율	64	0.1107	0.1227	0	0.2933
3주택 이상 과세표준 증가율	64	0.3810	0.3948	0	0.8908
주택 수	64	0.4330	0.0339	0.3669	0.5009
재산세	64	5.1787	0.3452	4.6216	6.2477
지방세	64	1.2783	0.3008	0.5242	2.1223
GRDP	64	3.5813	0.2707	3.1372	4.2416
자치단체장 정당성향	64	민주당 단체장: 78.1%, 비민주당 단체장: 21.9%			

다음으로 독립변수의 경우, 공시가격 증가율은 평균 3.3%였으며, 최솟값은 2019년 울산 -10.5%, 최댓값은 2021년 경기 23.94%로 나타났다. 표준편차는 8로 지역별, 연도별로 공시가격 증가율에 큰 편차가 있음을 의미한다. 실제로 광역자치단체별 연도별 공시가격 증가율은 2018년 평균 1.9%, 2019년 -1.8%, 2020년 0.3%, 2021년 12%로 연도별 편차가 크게 나타났다. 지역별로는 2018년부터 2020년까지 서울의 공시가격 증가율이 평균 16.2%로 크게 나타났으며, 2021년에는 경기 23.9%, 대전 20.6%, 부산 19.6%, 울산 18.7% 순으로 전년 대비 공시가격 증가율이 매우 크게 나타났다. 이를 통

해 2018년부터 2021년까지 서울지역은 공시가격이 폭등하였으며, 2021년에는 대부분의 주요 지역에서 공시가격이 크게 상승하였다는 것을 유추할 수 있다. 전체 과세표준 인상률은 약 평균 30.1%였으며, 2주택 이하는 11.1%, 3주택 이상은 38.1%로 3주택 이상의 과세표준 인상률이 2주택 이하의 과세표준 인상률보다 더 크게 나타났다. 이를 통해 주택 소유 수에 따라 세금 부담의 증가 정도가 다르게 나타나며, 주택 수가 많은 경우 더 큰 세금 부담 증가를 경험할 가능성이 있다는 것을 알 수 있다.

다음 [표 3]은 주요 변수들의 상관관계를 보여주고 있다. 표의 대각선 아랫부분은 두 변수 간의 선형관계의 강도와 방향을 측정 피어슨 상관관계분석 결과이며, 대각선 윗부분은 두 변수 간의 순위 기반 비선형 관계를 측정하는 데 사용되는 스피어맨 상관관계 분석 결과이다.

[표 3] 변수 간 상관관계

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
(1)대통령 지지		*0.971	0.043	0.119	0.006	-0.005	-0.114	*-0.314	0.033	-0.116	*0.295
(2)여당 지지	*0.976		0.046	0.086	0.031	0.044	-0.122	*-0.269	0.004	-0.053	*0.364
(3)전체 과세표준 증가율	0.050	0.066		*0.855	*0.910	*0.536	-0.094	0.050	-0.028	-0.046	-0.073
(4)2주택 이하 과세표준 증가율	0.092	0.093	*0.886		*0.777	*0.310	-0.120	-0.090	*-0.246	-0.006	-0.035
(5)3주택 이상 과세표준 증가율	-0.001	0.042	*0.831	*0.786		*0.585	0.056	0.071	0.144	0.092	-0.106
(6)공시가격	-0.051	-0.012	*0.386	0.222	*0.546		*-0.290	*0.282	0.172	-0.025	-0.004
(7)주택수	-0.094	-0.068	-0.162	-0.137	0.032	*-0.306		*-0.656	*0.370	*0.293	0.024
(8)재산세	*-0.308	*-0.311	-0.001	-0.109	0.040	*0.408	*-0.639		-0.044	0.120	-0.218
(9)지방세	0.144	0.090	-0.153	*-0.251	0.047	0.059	*0.305	0.038		-0.091	*-0.292
(10)GRDP	-0.112	-0.069	-0.084	-0.008	0.075	0.004	0.239	0.189	-0.114		*0.256
(11)정당 성향	*0.285	*0.365	-0.041	-0.024	-0.098	-0.031	-0.038	-0.203	*-0.388	0.240	

주: *는 유의수준 0.05 이하에서 통계적으로 유의미함을 나타냄

독립변수에서는 공시가격 증가율 변수를 제외한 변수들간의 상관계수가 모두 절댓값 0.79~0.97로 매우 크게 나타났다. 이러한 높은 상관성은 변수들간에 고도의 상호연관성이 있음을 시사하며, 이는 다중공선성 문제로 이어질 수 있다. 이에 본 연구에서는 다중공선성을 진단하였으며, 진단 결과 분산팽창계수(VIF)가 최대 7.03, 평균 분산팽창계수가 3.73으로 일반적으로 수용 가능한 범위로 나타나 분석을 진행하였다.

2. 종합부동산세의 과세범위 및 세율 변동이 대통령과 여당 지지율에 미치는 영향

종합부동산세의 과세범위 확대 및 세율 변동이 대통령과 여당의 지지율에 미친 영향에 대한 본 연구의 가설 검증 결과는 [표 4]와 같다. 모형 1은 종합부동산세의 과세 범위 및 세율 변동이 대통령의 지지율에 미치는 영향을 랜덤효과모형으로 분석한 결과이며, 모형 2는 종합부동산세의 과세 범위 및 세율 변동이 여당의 지지율에 미치는 영향을 고정효과모형으로 분석한 결과이다.

분석 결과, 대통령과 여당의 지지율에는 공시가격 인상률과 2주택 이하의 과세표준 인상률은 음(-)의 영향을, 3주택 이상 과세표준 인상률은 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 통해 앞서 설정한 [가설 1]은 일부 지지되었으며, [가설 2], [가설 2-1], [가설 2-2]는 모두 지지되었다.

본 연구의 분석 결과는 세금의 공정한 부과와 경제적 분배의 공감대가 중산층과 고소득층 사이에서 어떻게 다르게 인식될 수 있는지를 보여준다. 먼저, 2주택 이하 구간의 세율 인상이 대통령과 여당의 지지율 감소로 이어지는 것은, 주로 중산층¹⁰⁾이 이 범주에 속하기 때문이며, 이들은 자신의 경제적 이익이 위협받는다고 느낄 때 정부나 여당에 대한 지지를 철회하는 경향이 있다는 것을 알 수 있다. 반면 3주택 이상 과세표준 인상률이 증가함에 따라 정부와 여당에 대한 지지가 증가하는 것으로 나타났다. 이는 고소득층이 경제적 부담을 더 많이 지는 것이 사회적 공평성에 부합한다고 인식할 가능성을 시사하며, 과세의 공정성이 경제적 이익을 넘어서 정치적 지지 결정에 중요한 요소

10) 중산층에 속하는 가구는 대체로 중소형 아파트나 단독주택을 소유하고 있으며, 이는 가구의 재산 상태와 생활수준을 반영. 이들은 고가의 부동산을 소유하지 않으며, 주거 목적으로 사용하는 경우가 일반적이다.

로 작용할 수 있음을 의미한다. 공시가격 인상률은 대통령과 여당의 지지율에 유의미하게 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 부동산 가격의 급격한 상승이 정부의 세제 정책에 대한 부정적인 인식을 조성하며, 이로 인해 유권자들이 현 정권에 정치적으로 불만을 표출하는 경향을 보인다는 것으로 해석할 수 있다.

[표 4] 종합부동산세의 과세범위 및 세율 변동이 대통령과 여당 지지율에 미치는 영향

변수		모형 1 (대통령 지지율)	모형 2 (여당 지지율)
독립 변수	공시가격 인상률	-0.3336** (0.036)	-0.2622* (0.086)
	전체 과세표준 인상률	3.1882 (0.551)	0.2908 (0.963)
	2주택 이하 과세표준 인상률	-97.2967*** (0.000)	-110.4814*** (0.000)
	3주택 이상 과세표준 인상률	27.0298*** (0.000)	33.2091** (0.000)
통제 변수	주택 수	-507.6902*** (0.000)	-147.3026 (0.538)
	재산세	-51.0754*** (0.000)	-19.0439 (0.445)
	지방세	-0.0565 (0.994)	-43.0423*** (0.004)
	GRDP	19.2973* (0.069)	4.3657 (0.876)
	자치단체장 정당성향	-3.7265 (0.332)	-1.2303 (0.767)
cons		463.2734*** (0.000)	239.503*** (0.146)
N		64	64
within		0.5952	0.6552
overall		0.2813	0.0005
Prob > chi2(F)		0.0000	0.0000

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

본 연구의 분석 결과를 통해 세금 부과와 공정성이 정치적 지지에 미치는 영향은 특정 과세 구간에 따라 차별적으로 나타날 수 있다는 것을 확인하였다. 예를 들어, 상대적

으로 고소득이거나 재산을 많이 보유한 집단에 대한 세율 인상이 공정하다고 인식될 경우, 이러한 인상이 정치적 지지를 끌어올리는 요인이 될 수 있다. 반면 중산층 이하의 계층에게 과도한 세금 부담이 가해질 경우, 이는 정치적 불만으로 이어져 지지율 하락을 초래할 수 있다.

분석 결과에서 특히 주목할 만한 점은 2주택 이하 소유자의 과세표준 인상률이 대통령 지지율과 여당 지지율에 부정적인 영향을 미친다는 것이다. 대통령 지지율의 계수는 약 -97.3, 여당 지지율의 계수는 약 -110.5로, 3주택 이상 과세표준 인상률에 비해 3배 이상의 영향력을 나타냈다. 이를 통해 종합부동산세 인상은 대통령과 여당의 지지율에 부정적 영향을 미치며, 2주택 이하를 보유하고 있는 중산층에서 그 영향이 더 크게 나타남을 알 수 있다. 본 연구의 분석 범위인 2018년부터 2021년까지 4년간 종합부동산세율은 총 2회 변동되었으며, 변동 내역은 [표 5]와 같다.

2009년부터 2018년까지는 모든 납세의무자에 대하여 6억원 이하부터 94억원 초과까지 총 5개의 구간에 대해 세율을 적용받았으나, 2019년부터 3억원 이하 과세표준 구간이 신설되었으며, 세율 또한 2주택 이하 구간에서는 전년 대비 최대 0.7%p까지, 3주택 초과 구간에서는 약 0.4~1.2%p 수준으로 인상되었다. 이후 2021년에는 세율이 다시 한 번 인상되어 2주택 이하 구간은 0.1~0.3%p, 3주택 초과 구간에서는 0.6~2.8%p까지 대폭 인상되었다. 이러한 세율의 인상은 공시가격 상승과 맞물려 주택 소유자에게 큰 부담으로 인식될 수 있다. 다수의 부동산을 소유하지 않고 주로 주거 목적으로 사용하는 가구가 대부분인 2주택 이하 구간에 속하는 유권자들의 특성상 부동산세율의 증가가 자산에 미치는 부정적인 인식이 강하게 나타난 것으로 해석될 수 있다.

특히 본 연구의 분석 기간인 문재인 정부 시기는 주택 시장이 과열된 시기로, 서울 아파트 매매시장 급등을 시작으로 수도권 외곽 및 지방까지 부동산 시장이 과열되었던 시기이다. 서울과 경기도의 경우, 문재인 정부 출범 이후 2020년 11월까지 부동산 가격이 각각 69%, 34%까지 상승하였다(이창무 2020). 이러한 주택 가격의 상승과 공시가격의 급격한 현실화는 기존의 낮은 과세표준 구간에 포함되었던 주택 소유자들이 높은 과세표준 구간으로 이동하게 만들었고, 과세표준 세율의 증가로 인해 주택을 소유한 유권자들은 자신이 부담해야 할 세금이 급격히 증가하는 정책에 대해 강한 반발을 보일 가능성이 크다. 그중 2주택 이하 소유자들 사이에서 재산의 변동에 대한 민감한 반응을 촉발하였고, 결국 대통령 및 여당의 지지율에 부정적인 영향을 미치는 주요 요인으로

작용하였다. 실제 이 계층은 당시 정부가 출범하는데 기여한 중산층 계급으로 이들의 여당지지 철회는 매우 의미가 크다고 할 수 있다. 이러한 결과는 부동산 정책이 중산층 유권자의 투표 행태에 결정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

[표 5] 주택분 종합부동산세율 변동 추이(2009~2021년)

(단위: %)

연도	2주택 이하		3주택 이상	
	과세표준	세율	과세표준	세율
2009~2018	6억원 이하	0.5	〈좌동〉	
	12억원 이하	0.75		
	50억원 이하	1.0		
	94억원 이하	1.5		
	94억원 초과	2.0		
2019~2020	3억원 이하	0.5	3억원 이하	0.6
	6억원 이하	0.7	6억원 이하	0.9
	12억원 이하	1.0	12억원 이하	1.3
	50억원 이하	1.4	50억원 이하	1.8
	94억원 이하	2.0	94억원 이하	2.5
	94억원 초과	2.7	94억원 초과	3.2
2021~2022	3억원 이하	0.6	3억원 이하	1.2
	6억원 이하	0.8	6억원 이하	1.6
	12억원 이하	1.2	12억원 이하	2.2
	50억원 이하	1.6	50억원 이하	3.6
	94억원 이하	2.2	94억원 이하	5.0
	94억원 초과	3.0	94억원 초과	6.0

주: 2019~2022년의 경우, 조정대상지역 여부에 따라 조정대상지역 내 2주택을 보유한 경우, 3주택 이상에 해당되는 세율이 적용됨

자료: 국세청(<https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2354&cntntsId=7736>)

V. 결론 및 한계

본 연구는 종합부동산세의 과세 범위 확대 및 세율 인상이 대통령과 여당의 지지율에 미치는 영향을 분석함으로써 정부의 부동산세제 정책이 유권자의 정치적 지지 변화에 어떠한 역할을 하는지 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 문재인 정부 시기인 2018년부터 2021년까지의 데이터를 사용하여 공시가격 인상률과 종합부동산세율 인상률이 대통령과 여당 지지율에 미치는 영향을 패널회귀분석을 통해 실증 분석하였다.

분석 결과, 종합부동산세의 과세 범위 확대와 세율의 인상은 대통령과 여당의 지지율에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 2주택 이하 소유자에 대한 과세 구간의 세율 인상이 대통령과 여당의 지지율 하락에 큰 영향을 미쳤다. 이러한 결과는 중산층의 과세 부담 증가와 집권당의 지지율은 매우 큰 상관관계가 있음을 실증적으로 보여주며, 중산층의 주택 소유자들이 자신의 경제적 이익을 중시하고, 이에 대한 위협으로 인식될 때 정치적으로 보다 민감하게 반응함을 시사한다. 한편 3주택 이상 구간의 세율 인상은 대통령과 여당의 지지율에 긍정적 영향을 미쳤다. 이를 통해 세금 정책, 특히 고소득층 및 다주택 소유자에 대한 세율 인상은 단순히 경제적 이익을 넘어서 정부에 대한 지지율에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 알 수 있다. 즉 유권자들이 경제적 이득 외에도 공정한 세금 부과에 기반한 정부의 정책을 높이 평가할 때, 그들의 정치적 지지가 증가할 수 있음을 의미한다. 따라서 정부는 부동산 세제 정책을 재정 수입의 증대와 부동산 시장 조절의 수단으로만 고려할 것이 아니라, 정치적 안정과 국민의 신뢰 확보에 중요한 요소로 인식할 필요가 있다.

본 연구에서 부동산에 대한 과세가 독특한 양상을 보인 문재인 정부시기를 대상으로 부동산세율과 중산층의 정부에 대한 지지율 간의 관계를 분석하였으며 분석 결과를 바탕으로 정책적 시사점을 도출하였다는 점에서 의의가 있다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다.

첫째, 종합부동산세의 과세 범위와 세율 변화의 장기적인 효과에 대한 분석이 충분하지 않다. 본 연구는 부동산 시장이 과열된 문재인 정부 시기인 2018년부터 2021년까지의 데이터를 기반으로 종합부동산세 과세 범위와 세율의 변화가 정치적 지지율에 미치는 영향을 분석하였다. 특정 시기의 정책에 대한 유권자들의 반응을 중심으로 분석을

진행하였기 때문에 장기적인 경제적 영향이나 유권자의 태도 변화는 충분히 포착하기 어렵다는 한계를 갖는다. 제한된 분석 기간은 결과 해석에 있어 내생성 문제와 누락 변수로 인한 비밀치 추정 가능성 등을 내포할 수 있으므로 향후 연구를 통해 장기간의 데이터를 활용하여 종합부동산세 정책의 장기적인 영향과 변화를 분석하고, 다양한 경제적 및 정치적 요인을 고려하여, 보다 정밀한 분석을 수행할 필요가 있다.

둘째, 정치적 지지율에 미치는 영향에 대한 고려가 부족하다. 본 연구는 주로 부동산 보유세율과 정치적 지지율의 관계에 초점을 맞췄지만, 소득 수준, 교육 수준과 같은 개인적 요인이나, 사회적 이슈, 정치적 상황 등과 같은 환경적 요인 등과 같이 유권자의 투표 행태에 영향을 미치는 다른 요인에 대한 고려는 미흡하였다. 따라서 향후 장기적이고 다양한 요인과 관련한 데이터를 활용하여 과세 범위와 세율 변화가 경제에 미치는 지속적인 영향과 이가 정치적 지지에 어떻게 작용하는지 분석하는 것이 필요하다.

셋째, 대통령과 여당의 지지도를 확인하기 위해 활용한 자료의 한계이다. 본 연구는 종합부동산세의 과세범위와 세율 변화가 정권 지지도에 미치는 영향을 분석하기 위해 리얼미터의 설문조사 결과자료를 활용하여 16개 시도의 정권에 대한 지지도를 대상으로 분석을 진행하였다. 리얼미터의 자료는 개인을 대상으로 설문조사한 결과를 총계(aggregate)한 자료로, 개별 유권자들의 세부적인 경제적 상황과 인식 변화에 대한 정보를 충분히 반영하지 못한다는 한계를 갖는다. 세금 정책에 대한 개인의 반응은 개인적인 경제 상황, 소득 수준, 자산 구성 등에 따라 다를 수 있으나, 지역 단위의 분석은 이러한 개인적 차이를 고려하지 못한다는 한계가 있다. 다만 본 연구는 지지도 자료를 제외한 전국 및 시도별 자료를 ‘열린재정’, ‘지방재정365’, ‘KOSIS’ 등의 공신력 있는 출처에서 획득 및 분석하였으므로 그 적절성은 어느 정도 확보하였다고 볼 수 있으며, 개인 단위 지지율의 총계함으로써 전술한 시도별 지역단위의 자료와의 수준을 맞추어 그 인과관계를 추정하였다. 이는 부동산 세제 정책이 시민들을 대상으로 광범위하게 영향을 미치는 점을 감안하여 개인 단위의 경제적 투표의 측면에서 벗어나 과세에 영향을 받는 규모를 고려한 인과관계의 규명이라고 볼 수 있다. 향후에는 개인 단위의 데이터를 활용하여 보다 정밀한 분석을 통해 다양한 개인의 특성을 변수로 포함하여 종합부동산세 정책이 개인별로 어떠한 영향을 미치는지 더 면밀하게 검토될 필요가 있다.

참고문헌

- 김대진, “중위투표자모형과 공공선택: 수도권지역의 재산세 인하 사례 분석,” 「정책분석평가학회보」 제19권 제1호, 한국정책분석평가학회, 2009, 57~79쪽.
- 김대환·김보경, “주택 보유와 정치적 성향 간 관계 연구,” 「부동산연구」 제31권 제3호, 한국부동산연구원, 2021, 29~44쪽.
- 김도균·최종호, “주택소유와 자산기반 투표: 17대~19대 대통령 선거 분석,” 「한국정치학회보」 제25집 제5호, 한국정치학회, 2018, 57~86쪽.
- 김수현, 「부동산과 정치」, 서울: 오월의 봄, 2023.
- 민인식, “주택소유 유형이 정치적 성향과 투표참여 의사에 미치는 영향: 분할 잠재성장모형 활용,” 「한국정책학회보」 제31권 제1호, 한국정책학회, 2022, 231~254쪽.
- 이창무, “문재인 정부 부동산정책의 비판적 평가,” 「한국행정연구」, 제29권 제5호, 한국행정연구원, 2020, 37~75쪽.
- 정준호, “주택자산 가치와 정치적 선택의 역학,” 「민주주의의 이슈와 전망」 제62권, 민주화운동기념사업회, 2021a, 1~14쪽.
- _____, “문재인 정부 경제 정책의 성과와 평가,” 「동향과전망」 제113호, 한국사회과학연구회, 2021b, 26~75쪽.
- Abramson, Scott F, Kocak, K., and Magazinnik, A., “What Do We Learn about Voter Preferences from Conjoint Experiments?,” *American Journal of Political Science*, vol.66 no.4, 2022, pp.1008-1020.
- Alesina, Alberto, and Angeletos George, M., “Fairness and Redistribution,” *American Economic Review*, vol.95 no.4, 2005, pp.960-980.
- Alvarado, M., *Compensation and Tax Fairness: Evidence From Four Countries*, Cambridge University Press, 2024.
- Andre, Stefanie et al., “Housing Wealth and Party Choice in a Multiparty System: The Netherlands 2006-2012,” *Comparative Politics*, vol.50 no.4, 2018, pp.565-592.
- Ansell B., *The Political Economy of Ownership: Housing Markets and the Welfare State*, Cambridge University Press, 2014.
- Borck, Rainald, “Voting, inequality and redistribution,” *Journal of Economic Surveys*, vol.21, no.1, 2003, pp.90-109.

- Brunner Eric J., Murdoch James and Thayer Mark, "School Finance Reform and Housing Values," *Public Finance and Management*, vol.2 no.4, 2002, pp.535-565.
- Downs, Athony, "An Economic Theory of Political action in democracy," *Journal of Public Economics*, vol.65 no.2, 1957, pp.135-150.
- Fischel, William A., *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, And Land Use Policies*, Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts, 2001.
- Foucault Thierry, Pagano Marco, and Röell Ailsa, *Market Liquidity: Theory, Evidence, and Policy*, Oxford University Press, 2013.
- Fuest Clemens, and Huber Bernd, "Labor and capital income taxation, fiscal competition, and the distribution of wealth," *Journal of Public Economics*, vol.79 no.1, 2001, pp.71-91.
- Hellwig, Timothy, and Ian McAllister. 2018. "The Impact of Economic Assets on Party Choice in Australia," *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol.28 no.4, 2018, pp.516-534.
- Lee Jong-Won et al., "Green Space and Apartment Prices: Exploring the Effects of the Green Space Ratio and Visual Greenery," *Land*, vol.12 no.11, 2023, pp.1-13.
- Lewis-Beck, and Mary Stegmaier, "27 Economic Models of Voting," *The Oxford Handbook of Political Behavior*, vol.2, 2007, pp.518-537.
- Lewis-Beck, Nadeau, Richard, and Foucault, Martial, "The Compleat Economic Voter: New Theory and British Evidence," *British Journal of Political Science*, vol.43 no.2, 2013, pp.241-261.
- Nadeau Richard, Foucault Martia, and Lewis-beck, "Patrimonial Economic Voting: Legislative Elections in France," *West European Politics*, vol.33 no.6, 2010, pp.1261-1722.
- Persson, Torsten, and G. Tabellini, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT press, 2000.

The Impact of Changes in Property Tax Scope Approval Ratings

Kim Young Rok* Jang You Mi**

Abstract

This study focuses on analyzing the impact of the expansion of the tax base and changes in tax rates for property taxes on the political support for the ruling party. While previous research has primarily examined the imposition of indirect taxes and public responses, there has been relatively little exploration into how direct taxes like property taxes affect political approval ratings. In this paper, the empirical analysis concentrates on the changes in property tax rates under the Moon Jae-in administration, specifically the actualization of officially assessed values and adjustments in tax rates across different brackets and tax bases. The results indicate that increases in property taxes, especially for owners of up to two properties, have led to a decline in political support, a trend that has intensified alongside rising property prices. The findings suggest that adjustments in real estate policy are directly linked to political stability and could significantly inform policymakers on the importance of tax rate adjustments and the management of the sensitivity of tax policies.

□ Keywords: Comprehensive Real Estate Tax, Officially Assessed Value, Regime, Middle Class, Political Approval Rating

* First Author, Associate Professor, Kangwon National University

** Corresponding Author, Associate Researcher, Center for Private Tutoring Policy, Chungang University

지방의회 의정비 자율화 : 지역 여건의 반영인가, 의정비 인상의 기회인가?

김봉환* 이여솔**

국문초록

본 연구의 목적은 2019년도에 도입된 지방의회 월정수당 자율화 정책이 지역의 인구와 재정 여건을 반영한 합리적이고 자율적인 의정비 결정으로 이어졌는지 아니면 의정비 인상의 기회로 활용되었는지를 실증적으로 분석하는 데 있다. 지방의회 의원들에게 지급되는 의정비는 지방의회의 효과적인 활동을 가능하게 하는 물적 기반임에도 불구하고, 지방의회 의원들에게 과도한 보상으로 활용될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 본 연구는 2015~2022년 기간 동안의 전국 기초 지방자치단체 의원들에게 지급된 월정수당 자료를 활용하여 2019년 월정수당 자율화 정책의 효과를 분석하였다. 또한 자치단체의 재정책임성과 주민의 감시가 월정수당을 결정하는 각 지방자치단체 의정비심의위원회의 도덕적 해이를 통제하는 효과를 가져왔는지를 분석하였다. 분석 결과, 월정수당 자율화는 전반적인 기초의원 월정수당의 인상을 가져왔으며, 특히 기존의 재정책임성과 주민 감시 수준이 낮은 자치단체에서 월정수당이 더욱 크게 인상되었음을 확인하였다.

□ 주제어: 월정수당 자율화, 월정수당, 행사·축제경비비율, 인구밀도, 다중회귀분석

투고일: 2024. 7. 16. 수정일: 2024. 9. 23. 게재확정일: 2024. 10. 7.

* 제1저자: 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구소 겸무연구원 (kimbong@snu.ac.kr)

** 교신저자: 서울대학교 행정대학원 석사과정 (doris313@snu.ac.kr)

I. 서론

지방의회는 주민의 대표기관으로서, 시시각각 변화하는 주민들의 수요를 파악하고 심의·의결 기능을 통해 이들의 수요를 충족시키는 중요한 기관이다(최봉기 2005). 만약 지방의원 월정수당의 인상을 통해 지방의원의 의정실적을 높일 수 있다면, 주민들의 수요를 더욱 효과적, 효율적으로 충족시킬 수 있어 주민들의 복리후생을 증진할 수 있을 것이다. 그러나 장갑호 외(2009) 등 다수의 실증연구가 금전적 보상의 강화만으로는 지방의원의 의정실적을 실질적으로 개선할 수 없음을 보여준다. 즉 주민 모니터링 제도, 정기적인 의정실적 평가제도 등의 제도 구축 없이 지방의원 월정수당의 인상만으로는 지방의회 의정실적의 향상을 담보하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 전국의 여러 자치단체가 의정실적 향상을 담보하기 위한 제도를 마련하지 못한 채, 객관적인 기준과 절차 없이 지방의원 월정수당을 과다하게 인상해왔다(김진국 2008; 정재명 2017). 이처럼 객관적 지표를 충분히 검토하지 않은 채로 월정수당을 과다 인상하는 행태는 지역주민의 의사에 반하므로 주민에 대한 도덕적 해이이다. 본 연구의 목적은 이러한 도덕적 해이가 월정수당 자율화(2019) 이후에 더욱 심화되었는지를 실증적으로 확인함에 있다.

월정수당 자율화(2019)란, 행정안전부가 기존의 월정수당 계산식을 삭제함으로써 자치단체별 의정비심의위원회가 스스로 지방의원 월정수당을 결정할 수 있도록 한 정책이다. 월정수당 자율화로 인하여 의정비심의위원회는 더 이상 법적 하한금액이나 상한금액의 제약 없이 월정수당 금액을 결정할 수 있게 되었다. 월정수당 자율화 정책의 시행 목적은 지방자치시대에 발맞춰 자치단체의 재정권한을 강화하기 위함이었다. 아울러 월정수당 금액 결정 시 중앙정부(행정안전부)보다는 지방정부(자치단체별 의정비심의위원회)가 지역 여건과 주민의 선호를 더욱 정확하게 반영할 것으로 기대되어 월정수당 자율화가 이뤄진 측면도 있었다(지방의회발전연구원 2018; 「지방자치법 시행령」 개정이유, 시행 2018. 10. 30.). 그러나 정책의 기대효과와는 달리, 실제로는 지역별 의정비심의위원회가 월정수당 자율화를 과다한 수당 인상의 기회로 삼았을 가능성이 높다. 원래부터도 자치단체장-지방의회 간에 공생관계가 형성되어 있어서(임도빈 2014), 각 자치단체의 장이 구성한 의정비심의위원회가 지방의원 월정수당을

손쉽게 인상할 수 있는 구조였다. 그런데 월정수당 자율화가 이뤄지면서 의정비심의 위원회에 대한 최소한의 법적 제약마저 사라졌기 때문에 의정비심의위원회가 더욱 쉽게 월정수당을 인상할 수 있게 되었을 것이다. 이에 본 연구는 월정수당 자율화가 기초의원 월정수당의 인상을 가져왔는지를 실증적으로 확인한다.

이때 기존의 재정책임성 및 주민 감시 수준이 비교적 높은 자치단체에서는 의정비심의위원회의 도덕적 해이 유인이 억제되었을 것이다. 따라서 이들 지역에서는 월정수당 자율화 이후의 월정수당 인상 폭이 비교적 작게 나타났을 것이다. 이러한 논리에 기반을 두어, 본 연구는 자치단체의 재정책임성과 주민 감시 수준이 높을수록 월정수당 자율화에 의한 월정수당 인상의 폭이 감소하였는지를 확인한다. 여기에서 자치단체의 재정책임성이 높음은 그 지역의 행사·축제경비비율이 낮음을 의미하며, 주민 감시 수준이 높음은 그 지역의 인구밀도가 높음을 의미한다.

요약하면 본 연구는 월정수당 자율화(2019)가 자치단체별 재정책임성 및 주민 감시 수준의 조절효과를 받아 기초의원 월정수당 인상을 야기하였는지를 분석한다. 월정수당 자율화 정책의 영향을 실증 분석한 선행연구를 찾아보기 어렵다는 점에서 본 연구는 차별성을 가진다. 또한 본 연구를 통해 월정수당 자율화 정책의 영향을 규명하고, 월정수당 정책을 보완하기 위한 정책 제언을 할 수 있을 것으로 기대한다.

Ⅱ. 지방의원 월정수당에 관한 논의 및 가설 설정

1. 월정수당제도

가. 지방의원 유급제의 도입

1991년 광역 및 기초의회의원 선거가 부활한 이후 우리나라는 본래 지방의원 명예직을 채택하고 있었다. 따라서 지방의원은 별도의 보수를 받지 못하고 기본적인 의정활동비, 회기수당과 여비만을 받고 있었다(행정자치부 2003; 행정안전부 2022). 그런데 2003년 지방자치법의 개정으로 지방의원 무보수 명예직 규정이 삭제되자, 우리나라도 지방의원 유급제를 도입해야 한다는 주장이 강화되었다(김희곤 2006). 지방의원 유급제 도입을 통해 유능한 인재의 지방의회 진출을 촉진하고 지방의회 의정의 전문성을 높일 수 있으며, 궁극적으로는 지방정부에 대한 지방의회의 견제·감시 기능을 강화할 수 있다는 논지에서였다(황아란 2008; 한국지방행정연구원 2012; 박순중 외 2022). 이러한 주장에 힘이 실리며 마침내 2006년에는 지방의원 유급제가 도입되었고, 이에 따라 의회 회기에만 지급되던 회기수당은 매달 지급되는 월정수당으로 대체되었다(행정안전부 국가기록원 2017; 행정안전부 2022). 그 결과, 오늘날 지방의원은 국가로부터 의정활동비, 월정수당과 여비를 수급한다(「지방자치법」 제40조, 시행 2023. 9. 22.).

나. 의정비 제도개요 및 현황

지방의원의 물적 기반은 의정활동비와 월정수당이며, 이 두 가지 항목을 합쳐 의정비라고 한다(송광태 2020). 자치단체별 의정비심의위원회가 의정비 지급 기준액을 결정하고 나면, 자치단체는 의정비심의위원회가 제시한 금액 이내에서 의정비를 조례로 정하도록 되어있다(「지방자치법」 제40조, 시행 2023. 9. 22.). 이처럼 각 자치단체의 의정비심의위원회는 지방의원 의정비 결정 과정에서 핵심적인 역할을 수행한다. 따라서 본 연구는 의정비심의위원회의 행태에 초점을 두고 분석을 진행한다.

의정활동비와 월정수당은 의정비라는 하나의 범주로 묶이지만 상이한 특성을 가진다. 의정활동비란, 지방의원이 의정(議政) 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조활동에 사용하는 비용을 보전(補填)하고자 매월 지급하는 활동비이다(「지방자치법」

제40조, 시행 2023. 9. 22.). 의정활동비는 구체적인 용처가 지정되어있고 법적 상한 금액이 정해져 있어 대부분의 자치단체가 법정 최고금액으로 책정하고 있다(송광태 2020). 이에 반해, 월정수당은 지방의원의 직무활동에 대하여 매월 지급하는 수당이다(「지방자치법」 제40조, 시행 2023. 9. 22.). 의정활동비와 달리, 월정수당은 법적 상한 금액이 정해져 있지 않아 각 자치단체가 어느 정도 자율적으로 결정한다(송광태 2020). 따라서 의정비의 변동은 곧 월정수당의 변동에 의한 것으로 이해된다. 이에 본 연구는 의정비 가운데 월정수당만을 연구 대상으로 한다.

다. 월정수당 결정방식의 변화

2006년 월정수당 제도가 도입된 이후로 월정수당 정책은 총 두 차례 변동되었다. 이때 바뀐 부분은 월정수당의 결정 방식에 관한 것이다. 먼저, 2009년도에는 월정수당 결정 방식의 산식화가 이뤄졌다. 행정안전부가 월정수당 결정의 뼈대가 되는 계산식¹⁾을 도입함으로써 의정비심의위원회의 주관적 결정이 개입할 여지를 대폭 축소한 것이다. 월정수당 산식화의 목적은 수학적 산식을 통해 월정수당 결정방식의 객관성과 타당성을 높이는 것이었다. 이를 통해 지방의원 의정활동 수준에 비해서 월정수당이 과다하게 책정되던 문제(이규환 외 2009)를 해결할 수 있을 것으로 기대하였다(「지방자치법 시행령」 개정이유, 시행 2008. 10. 8.).

그런데 시대가 변화함에 따라 자치단체별 의정비심의위원회에 더 많은 자율과 책임을 부여해야 한다는 지방분권적 시각이 강조되었다. 월정수당 결정 시 중앙정부(행정안전부) 보다는 지방정부(자치단체별 의정비심의위원회)가 지역 여건과 주민의 선호를 더욱 정확하게 반영할 수 있을 것으로 기대되었기 때문이다(지방의회발전연구원 2018; 「지방자치법 시행령」 개정이유, 시행 2018. 10. 30.). 아울러, 기존의 월정수당 계산식은 복잡한 회귀식으로 되어 있어 주민들이 이해하기 어렵다는 점 또한 지적되었다(「지방자치법 시행령」 개정이유, 시행 2018. 10. 30.; 행정안전부 2018). 이에 행정안전부는 2019년도에 월정수당 결정방식을 자율화하였다. 기존의 월정수당 계산식을 삭제하고 월정수당의 결정을 온전히 의정비심의위원회의 재량에 맡기게 된 것이다. 따라서

1) 지방의회 의원 1명당 월정수당의 자연로그 값 = $6.252 + 0.298 \times (\text{해당 지방자치단체 최근 3년 평균 재정력지수}) + 0.122 \times (\text{해당 지방자치단체 지방의회 의원 1명당 주민 수의 자연로그 값}) + \text{지방자치단체 유형별 변수(터미변수) 값}$

각 지역의 의정비심의위원회는 「지방자치법 시행령」 제33조2)에 명시된 필수 요건들(자치단체의 주민 수와 재정능력, 지방의회의 기존 의정실적 등)을 고려하기만 하면 법적인 금액 제한 없이 월정수당을 책정할 수 있게 되었다.

살펴본 바와 같이 월정수당 자율화는 의정비심의위원회에 대한 기존의 규제를 완화하는 정책이었다. 본 연구의 목적은 이러한 규제완화정책이 의정비심의위원회의 월정수당 결정 행태에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하는 것이다.

2. 월정수당 자율화와 수당 인상의 관계

각 자치단체의 장은 의정비심의위원회에 영향력을 행사함으로써 자신의 뜻에 부합하는 월정수당 결정이 이뤄지도록 할 수 있다. 전국동시지방선거가 끝나면, 새롭게 선출된 단체장은 향후 4년간의 지방의원 의정비를 결정할 의정비심의위원들을 위촉하게 되어 있는데, 이들은 단체장의 뜻에 따르는 의사결정을 할 가능성이 높기 때문이다. 실제로 전영평(2003)에 따르면, 자치단체의 위원회는 자치단체(단체장 혹은 공무원)의 기호에 맞는 전문가 및 기득권 집단으로 구성되어 자치단체의 결정을 정당화하기 위해 운영되는 경우가 많다.

이처럼 의정비심의위원회는 지역의 객관적 여건이나 주민의 뜻보다는 단체장의 뜻에 따라 지방의원 월정수당을 결정할 가능성이 높다. 여기에서 본 연구는 단체장이 지방의원 월정수당을 인하 혹은 동결하는 것보다 인상하는 것을 더욱 선호할 것으로 예측한다. 오늘날 단체장과 지방의회는 상호견제보다는 상호호혜적인 관계에 있기 때문이다. 우리나라의 기관대립형 조직구조로 인해 형식적으로는 단체장과 지방의회가 상호견제관계에 있는 것처럼 보이지만, 이들이 실질적으로는 서로의 협조를 필요로 하므로 상호공생관계에 있다는 것이 임도빈(2014)의 설명이다. 의정비와 관련해 생각해보면, 단체장은 지방의원들에게 높은 금액의 월정수당을 지급하는 대가로 자신의 임기 동안 지방의회의 원활한 협조를 얻어낼 수 있을 것이다. 따라서 단체장은 의정비

2) 「지방자치법 시행령」 제33조(의정활동비·월정수당 및 여비의 지급기준 등)

2. 법 제40조 제1항 제2호에 따른 월정수당: 법 제40조 제2항 본문에 따른 의정비심의위원회(이하 “의정비심의회”라 한다)가 구성되는 해의 금액을 기준으로 하며, 임기만료로 지방의회의원 선거가 있는 해에 선거를 마친 후 해당 지방자치단체의 주민 수, 재정능력, 지방공무원 보수인상률, 지방의회의 의정활동 실적을 종합적으로 고려할 것

심의위원회의 결정에 실질적인 영향력을 행사하여(고경훈 2020) 지방의원 월정수당을 인상할 유인을 가질 것이다. 그 결과, 지방의원 월정수당이 지역의 객관적 여건이나 주민 여론에 비해서 과다하게 인상되는 경우가 빈번히 발생할 것으로 예측된다. 실제로 김진국(2008) 등은 그간 여러 지역의 의정비심의위원회가 지역의 객관적 사정(자치단체의 주민 수와 재정능력, 지방의회의 기존 의정실적)을 충분히 검토하지 않고 월정수당을 과다하게 인상했음을 지적했다.

이처럼 의정비심의위원회가 지역의 객관적 여건을 충실히 검토·반영하지 않고 자의적으로 월정수당을 인상하는 행태는 지역주민의 뜻에 반한다. 아울러 의정실적 개선을 담보하기 위한 추가적 제도(주민 모니터링 제도, 정기적인 의정실적 평가제도 등) 구축 없이 월정수당을 과다하게 인상하면 결국 납세자인 주민에게 과도한 금전적 부담을 지우게 된다. 따라서 본 연구는 의정비심의위원회가 지역의 객관적 실정에 비해 과다하게 월정수당을 인상하는 행태를 주민에 대한 도덕적 해이로 간주한다.

각 지역 의정비심의위원회의 도덕적 해이는 월정수당 자율화(2019) 이후에 더욱 심화되었을 것이다. 월정수당 자율화에 따라 기존의 월정수당 계산식이 삭제되면서, 의정비심의위원회가 더 이상 아무런 제약 없이 월정수당 금액을 정할 수 있게 되었기 때문이다. 이처럼 전보다 손쉽게 월정수당을 인상할 수 있는 환경이 조성되면서, 의정비심의위원회는 더욱 기회주의적으로 월정수당을 인상할 유인을 갖게 되었을 것이다. 이러한 논리에 따라 본 연구는 월정수당 자율화 이후에 기초의원 월정수당이 인상되었을 것으로 예측하여 다음과 같은 가설 1을 수립한다.

가설 1. 월정수당 자율화(2019) 이후 기초의원 의정비가 인상될 것이다.

3. 월정수당 인상의 억제 요인

상술한 바와 같이 의정비심의위원회의 도덕적 해이는 월정수당 자율화에 따라 더욱 심화되었을 것이다. 그러나 그간 자치단체의 재정책임성이 높았고 주민의 감시가 철저히 이뤄져 온 지역에서는 월정수당 자율화에 따른 부작용이 비교적 경미하게 나타났을 것이다. 따라서 본 연구는 기존의 재정책임성과 주민 감시 수준이 높은 자치단체에서 월정수당 자율화에 따른 월정수당 인상이 비교적 소폭으로 이뤄졌는지를 확인한다.

가. 자치단체의 재정책임성

재정책임성이란, 자치단체가 주민들이 필요로 하는 유·무형의 행정서비스를 공급하기 위해서 자기 책임 하에 자체재원을 징수하여 사용하고, 그에 대해 주민들에게 책임을 지는 것을 의미한다(이상용 2005; 이재원 외 2014). 오늘날 지방재정의 책임성에 관해 일반적으로 합의되는 원칙은 “지방주민 및 지역사회에 대한 결과지향적 성과책임”이다(이재원 2016). 즉 자치단체는 낭비적·비효율적 지출을 줄이고 지방재정을 효율적으로 운용해야 한다는 것이다. 이를 통해 저비용으로 주민들에게 양질의 행정서비스를 제공하고, 궁극적으로는 지역사회와 사회단체의 복리후생을 극대화할 수 있기 때문이다(임성일 2008; 배인명 2011; 이미애 외 2015). 그런데 우리나라는 지방자치의 경험이 일천하여 자치단체들이 자체재원을 효율적으로 사용하기 위한 경험과 역량을 결하는 경우가 많다(홍근석 2019). 그 결과 다수의 자치단체가 지방재정을 낭비적·비효율적으로 운용하고 있다(정재호 외 2014).

이처럼 우리나라의 자치단체는 재정책임성이 낮은 경우가 많지만, 상대적으로 재정책임성이 높은 자치단체에서는 재정지표를 철저히 검토하고 지방재정관리제도를 엄격히 운영함으로써 재정 운용의 효율성을 높여왔을 것이다. 기존에 재정책임성이 높았던 지방정부 조직에서는 새롭게 선출된 단체장이 지방의원 월정수당을 인상하기가 쉽지 않았을 것이다. 그간 지방의원 월정수당은 지역 여건에 비해 과다하게 지급되었음에도 불구하고, 의정실적의 실질적 개선을 가져오지 못하여 비효율적인 지출로 인식되었기 때문이다. 따라서 본 연구는 기존의 재정책임성이 높은 자치단체에서는 월정수당 자율화(2019)에 따른 수당 인상이 비교적 소폭으로 이뤄졌을 것이라고 예측한다.

여기에서 각 자치단체의 재정책임성 수준은 행사·축제경비비율을 대리변수로 활용해서 측정한다. 정재호 외(2014), 라휘문(2016), 김애진(2017), 권익환 외(2020) 등은 행사·축제경비가 대표적인 전시성·낭비성 예산임을 지적한 바 있다. 지역행사·축제의 개최가 지역경제 활성화에 크게 기여하지 못함에도 불구하고, 자치단체 간의 치열한 경쟁으로 인해 지역행사·축제가 과다하게 개최되었기 때문에 예산이 낭비된다는 것이다(정재호 외 2014). 이처럼 행사·축제경비는 전형적인 전시성·낭비성으로 예산임을 고려하여, 본 연구는 행사·축제경비비율이 낮을수록 자치단체의 재정책임성이 높다고 해석한다. 따라서 행사·축제경비비율이 낮은 지역일수록 월정수당 자율화(2019)에

따른 월정수당 인상의 폭이 더욱 작게 나타났을 것으로 예측한다. 이상의 이론적 논의와 개념적 조작화에 기반해 다음의 가설 2-1을 수립한다.

가설 2-1. 기존의 행사·축제경비비율이 낮은 지역일수록 월정수당 자율화(2019)에 따른 기초의원 월정수당 인상 폭이 감소할 것이다.

나. 주민의 감시

주인-대리인의 관계에서 주인은 정보 시스템을 구축함으로써 대리인의 노력과 행동을 더욱 철저히 감시할 수 있게 되고, 이를 통해 대리인의 기회주의적 행동 유인을 억제할 수 있다(Eisenhardt 1989). 그런데 오늘날 지역주민-자치단체 간의 관계에서 주민들이 자치단체의 예산편성 과정을 감시하기가 쉽지 않다. 주민들이 자치단체의 예산편성 과정을 감시하려면 복잡한 정부 회계 원칙과 재정 보고서를 이해할 수 있어야 하는데, 그것들을 이해하기 위해 드는 비용이 너무 크기 때문이다(Nakhmurina 2024). 즉 자치단체의 예산편성 과정을 감시하기 위해 드는 비용이 너무 크기 때문에 주민에 의한 예산감시가 충분히 이뤄지지 못하고 있다.

이처럼 전반적으로는 주민에 의한 예산감시가 활발히 이뤄지지 못하고 있음에도 불구하고, 주민의 참여·감시 수준이 비교적 높은 지역에서는 주민들이 자치단체 예산의 규모와 용처를 면밀히 파악해왔을 것이다. 주민 감시는 과거 시민단체의 예산감시운동이나 지방재정정보 공개운동을 통해 이뤄졌으나(김배원 2006), 오늘날에는 주민들이 지방재정365의 재정정보공개시스템을 적극 활용함으로써 이뤄진다. 그간 주민의 감시가 철저히 이뤄져 온 지역에서는 새롭게 선출된 자치단체장이 지방의원 월정수당을 인상하기가 쉽지 않았을 것이다. 그간 객관적 기준의 검토가 부족한 채로 이뤄진 월정수당 인상 결정은 납세자인 주민들에게 과도한 금전적 부담을 지우며, 주민들의 뜻에 반하는 것이었기 때문이다. 따라서 본 연구는 기존의 주민 감시 수준이 높은 지역에서는 월정수당 자율화(2019)에 따른 월정수당 인상 폭이 비교적 작게 나타날 것으로 예측한다.

본 연구에서 각 지역의 주민 감시 수준은 인구밀도를 대리변수로 삼아 측정한다. 남궁근(1994)은 경로분석을 통해 인구밀도가 높은 대도시의 주민들은 지방정부에 대한 정치적 관심도 및 참여도가 낮을 수 있음을 밝혀낸 바 있다. 그러나 20년 뒤 김순은(2013)의 연구에서는 남궁근(1994)의 분석결과와 완전히 반대되는 결과가 도출되었다.

과거와 달리, 최근에는 인구밀도가 높은 대도시 지역일수록 지방정부에 대한 주민 참여가 더욱 활발히 이뤄진다는 것이다. 이처럼 소도시보다는 대도시 주민의 민주시민의식이 더욱 높아지게 된 원인으로는 교통·통신의 발달을 들 수 있다. 교통·통신의 발달 덕분에 더 이상 물리적 거리의 제약 없이 손쉬운 주민참여가 가능해졌고, 소도시보다는 대도시 정부에서 더욱 다양한 공공 서비스를 제공하므로 주민참여 수준이 소도시보다는 인구 밀도가 높은 대도시에서 더욱 높아졌다는 것이다. 역사적 맥락도 함께 고려하면, 우리나라는 주민자치의 경험이 일천하기 때문에 인구밀도가 낮은 소규모 자치단체에서 주민들의 정치적 관심과 참여 수준이 낮게 나타난다(김순은 2013). 따라서 본 연구는 인구밀도가 높을수록 주민 감시 수준이 더욱 높은 것으로 해석한다. 이러한 조작적 정의에 따라, 본 연구는 기존의 인구밀도가 높은 지역일수록 월정수당 자율화(2019)에 따른 월정수당 인상 폭이 더욱 작게 나타났을 것으로 예측한다. 이상의 논의를 종합하여 다음의 가설 2-2를 수립한다.

가설 2-2. 기존의 인구 밀도가 높은 지역일수록 월정수당 자율화(2019)에 따른 기초의원 월정수당 인상 폭이 감소할 것이다.

4. 본 연구의 의의와 독창성

본 연구는 거의 최초로 월정수당 자율화 정책(2019)의 영향을 실증적으로 규명했다는 점에서 차별적이다. 장갑호 외(2009)는 지방의원 유급제의 도입이 기초지방의회의 의정성과에 미친 영향을 분석한 바 있다. 그러나 월정수당 자율화 정책의 도입이 미친 영향을 실증분석한 연구는 찾아보기 어렵다.

아울러, 본 연구는 기존의 선행연구(송광태 2007; 하정봉·박세정 2009; 임채홍 외 2010; 조정래 외 2011)와 마찬가지로 의정비심의위원회의 의정비 결정 행태에 미치는 여러 요인을 탐색한다는 점에서 기존의 연구 흐름에 부합한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 데이터 및 기술통계량

본 연구는 월정수당 자율화(2019)가 기초의원 월정수당의 인상을 가져왔는지, 이때 자치단체의 재정책임성과 주민 감시 수준이 높은 경우 월정수당 인상의 폭이 감소하였는지를 분석한다. 분석을 위한 데이터로는 행정안전부, 지방재정 365, KOSIS의 것을 종합적으로 활용한다. 분석의 시간적 범위는 2015~2022년도로 설정하여, 총 8개 연도의 데이터를 월정수당 자율화 이전(2015~2018년도)과 이후(2019~2022년도)의 것으로 구분한 후 분석을 진행한다. 다음의 [표 1]은 본 연구의 가설검증에 활용할 변수를 정의한 것이다.

본 연구의 독립변수는 월정수당 자율화 여부이다. 월정수당 자율화에 의해 기초의원 월정수당이 인상되었는지를 확인하는 것이 연구의 주요 목적인 것이다. 따라서 월정수당 자율화 여부라는 변수를 생성하여 2015~2018년도의 데이터는 0으로 코딩하고 2019~2022년도의 데이터는 1로 코딩한 후 분석을 진행한다. 이때 기초의원 월정수당 금액을 실질화하여야 더욱 엄밀한 인과관계 추정이 가능하므로 본 연구는 기초의원 월정수당 금액을 연도별 GNI 디플레이터로 나눈 값을 종속변수로 사용한다.

조절변수는 자치단체의 재정책임성과 주민 감시 수준이다. 자치단체의 재정책임성을 측정하기 위한 대리변수로는 행사·축제경비비율을 활용한다. 재정책임성이 높은 자치단체에서는 전시성·낭비성 예산의 편성이 통제되어 행사·축제경비 비율이 낮게 나타날 것이다. 또한 주민 감시 수준을 파악하기 위한 대리변수로는 지역의 인구밀도를 활용한다. 인구밀도가 높은 대도시 지역에서는 지방정부의 행정에 대한 주민의 관심과 참여도가 높아 주민의 감시 수준이 높을 것으로 예측되기 때문이다.

마지막으로, 본 연구는 다양한 정치적·재정적·인구학적 요인들을 통제함으로써 독립변수와 조절변수가 종속변수에 미치는 영향을 더욱 정확하게 추정한다. 정치적 요인으로는 단체장-지방의회 다수당 간의 당적일치 여부를 투입하며, 단체장과 같은 당적의 지방의원이 지방의회 의석을 점유하는 비율(정치적 집중도)이 0.5보다 큰 경우 단체장-지방의회 다수당의 당적이 일치한다고 본다. 당적일치 여부를 통제함으로써 각 지역의 단체장과 지방의회 간 정치적 유대관계를 연구모형에 반영할 수 있다. 재정적 요인

으로는 총계예산규모와 예산대비 채무비율을 활용하고, 인구학적 요인으로는 고령 인구비율을 투입한다. 그 외에도 시·군·구 간의 사회·경제적 차이를 반영하기 위해 시·군·구 더미를 활용하고, 연도별 물가상승률과 공무원 보수인상률 차이를 반영하기 위해 연도별 더미를 투입한다.

여기에서 단체장-지방의회 다수당 간의 당적일치 여부는 동시지방선거가 이뤄진 해(2014년, 2018년)의 자료를 사용하며, 그 외의 통제변수 및 조절변수는 동시지방선거가 이뤄지기 1년 전의 자료(2013년, 2017년)를 사용한다. 이를 통해 기존의 지역적 요인이 새롭게 선출된 자치단체장과 새롭게 구성된 의정비심의위원회의 행태에 미친 영향을 확인하고자 한다.

[표 1] 가설검증을 위한 변수의 정의

항목	변수		측정 지표	출처
종속변수	기초의원 월정수당(log)		<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구별 의회의원 월정수당(만원/연)을 연도별 GNI 디플레이터로 나눈 후 자연로그를 취한 값 	행정안전부
독립변수	월정수당 자율화 여부		<ul style="list-style-type: none"> 2015~2018년: 0 2019~2022년: 1 	
조절변수	행사·축제경비비율		$\frac{\text{행사·축제경비}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%)$	지방재정 365
	인구밀도(log)		<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구별 인구밀도에 자연로그를 취한 값 	KOSIS
통제변수	정치적 요인	단체장-지방의회 다수당 간 당적일치 여부	<ul style="list-style-type: none"> 정치적 집중도 $\leq 0.5:0$ 정치적 집중도 $> 0.5:1$ 	행정안전부
	재정적 요인	총계예산규모(log)	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구별 총계예산(만원/연)에 자연로그를 취한 값 	KOSIS
		예산대비 채무비율	$\frac{\text{채무잔액}}{\text{최종예산액}} \times 100(\%)$	지방재정 365
	인구학적 요인	고령인구비율	$\frac{\text{65세 이상 주민 수}}{\text{지역주민 수}} \times 100(\%)$	KOSIS
	더미 변수	시·군·구 더미	<ul style="list-style-type: none"> '군'을 준거집단으로 하여 투입한 시 더미, 구 더미 	
	연도 더미	<ul style="list-style-type: none"> 2015년부터 2022년까지의 연도별 더미 		

다음으로, [표 2]는 본 연구에서 활용한 변수들의 기술적 통계량을 나타낸 것이다. 총 1,808개의 관측치를 바탕으로 분석을 진행하였으며 종속변수, 조절변수와 여러 통제 변수의 기술통계량을 확인할 수 있었다.

먼저, 종속변수인 기초의원 월정수당(실질금액)은 월정수당 자율화 이전에 평균값이 연 2,385만원, 중위값이 연 2,292만원이었다. 그러나 월정수당 자율화 이후에는 기초의원 월정수당의 평균값이 2,827만원, 중위값이 2,728만원으로 증가하였다. T-test 결과, 월정수당 자율화 전후의 기초의원 월정수당 금액 차이는 유의수준 0.01에서 유의한 것으로 나타났다.

다음으로는 조절변수의 기술적 통계량을 계산하였다. 첫 번째 조절변수인 행사·축제경비비율은 월정수당 자율화 이전에 평균값이 0.39%, 중위값이 0.33%였다. 월정수당 자율화 이후에도 이와 대동소이하게 평균값은 0.40%, 중위값은 0.36%로 나타났다. T-test 결과, 월정수당 자율화 전후의 행사·축제경비비율 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 두 번째 조절변수인 인구밀도는 월정수당 자율화 이전에 평균값이 4,034명, 중위값이 453명으로 나타났다. 월정수당 자율화 이후에도 비슷한 추세가 나타나 인구밀도의 평균값은 3,933명, 중위값은 501명으로 계산되었다. 행사·축제경비비율과 마찬가지로, 인구밀도 또한 월정수당 자율화 전후의 값 차이가 통계적으로 유의하지 않았다. 이를 통해 자치단체의 재정책임성과 주민 감시 수준은 월정수당 자율화 전후에 일정하게 유지되었음을 확인하였다.

마지막으로, 통제변수의 기술적 통계량을 분석하였다. 월정수당 자율화 이전과 비교했을 때, 월정수당 자율화 이후에 기초자치단체의 총계예산규모는 통계적으로 유의하게 증가하였고 예산대비 채무비율은 통계적으로 유의하게 감소하였다. 종합하면, 월정수당 자율화 이후 기초자치단체의 채무상환 능력이 개선되는 동시에 전체적인 재정 규모가 증가하였다. 기초자치단체의 고령화인구비율은 월정수당 자율화 이후 통계적으로 유의하게 증가하였는데, 이를 통해 지역사회에서의 인구 고령화 현상이 가속화하였음을 확인할 수 있었다.

종합하면, 월정수당 자율화 이후 기초의원 월정수당의 실질 금액은 18.5% 증가하였고, 행사·축제경비비율과 인구밀도는 월정수당 자율화 전후에 동일한 수준으로 유지되었다. 즉 월정수당 자율화 이후 자치단체의 재정책임성과 주민 감시 수준은 기존과 동일한 수준으로 유지되었으나, 기초의원 월정수당은 기존에 비해 인상되었다.

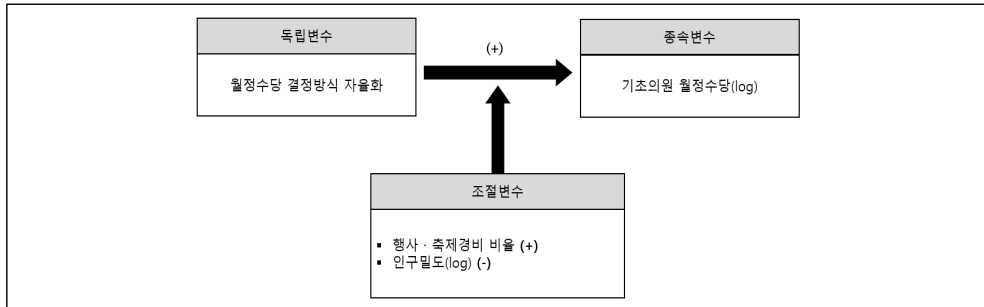
[표 2] 기술통계량

	월정수당 자율화 이전				월정수당 자율화 이후				월정수당 자율화 전후의 차이	
	N	평균	중앙값	표준 편차	N	평균	중앙값	표준 편차	T값	P값
기초의원 월정수당 (만원/연)	904	2,385	2,292	467	904	2,827	2,728	543	-19	<.0001
행사·축제 경비비율 (%)	904	0.39	0.33	0.26	904	0.40	0.36	0.28	-1	0.17
인구밀도 (명/km ²)	904	4,034	453	6,353	904	3,933	501	6,152	0.3	0.73
총계 예산규모 (억원/연)	904	4,445	3,701	2,678	904	6,030	5,014	3,693	-11	<.0001
예산대비 채무비율 (%)	904	4.2	2.7	4.8	904	1.1	0	2.2	18	<.0001
고령인구 비율(%)	904	17.3	14.7	7.6	904	19.5	17.1	7.9	-6	<.0001

2. 분석 모형

본 연구의 분석 틀은 다음의 [그림 1]과 같다. 본 연구는 월정수당 자율화가 기초의원 월정수당의 인상을 가져왔는지, 또 자치단체의 재정책임성과 주민 감시가 월정수당의 인상 폭을 감소시켰는지를 보고자 한다. 따라서 본 연구의 독립변수는 월정수당 자율화이고, 종속변수는 기초의원 월정수당(실질금액)이며, 조절변수는 행사·축제경비비율과 인구밀도이다. 여기에서 월정수당 자율화는 기초의원 월정수당에 정(+의 영향을 미칠 것으로 예측된다. 이러한 정(+의 인과관계에 대해 행사·축제경비비율은 정(+의 조절효과를, 인구밀도는 부(-)의 조절효과를 미칠 것으로 생각된다.

[그림 1] 연구의 분석 틀



위의 분석 틀에 따라 분석을 수행하기 위해 수립한 회귀식은 다음과 같다. 첫 번째 회귀식에서는 월정수당 자율화가 기초의원 월정수당 인상을 가져왔는지를 살펴본다. 따라서 관심 회귀계수는 β_1 이며 β_1 은 양(+)의 값을 가질 것으로 예측된다.

$$1. \log(\text{기초의원 월정수당}_{ij}) = \beta_0 + \beta_1 \times (\text{월정수당 자율화}_{ij}) + \beta_2 \times (\text{통제변수}) + \varepsilon_{ij}$$

두 번째 회귀식에서는 자치단체의 재정책임성이 월정수당 자율화에 따른 기초의원 월정수당 인상을 억제하였는지를 살펴본다. 이 회귀식에서 행사·축제경비비율이 높다는 것은 자치단체의 재정책임성이 낮다는 것을 의미한다. 재정책임성이 낮은 자치단체일수록 월정수당 자율화 이후 수당을 더욱 많이 인상하였을 것으로 본 연구는 예측한다. 따라서 본 회귀식에서의 관심 회귀계수는 β_1 과 β_3 이며, β_1 과 β_3 모두 양(+)의 값을 가질 것으로 예상된다.

$$2-1. \log(\text{기초의원 월정수당}_{ij}) = \beta_0 + \beta_1 \times (\text{월정수당 자율화}_{ij}) + \beta_2 \times (\text{행사·축제경비 비율}_{ij}) + \beta_3 \times (\text{월정수당 자율화}_{ij}) \times (\text{행사·축제경비 비율}_{ij}) + \beta_4 \times (\text{통제변수}) + \varepsilon_{ij}$$

세 번째 회귀식에서는 주민의 감시가 월정수당 자율화에 따른 기초의원 월정수당 인상을 통제하였는지를 살펴본다. 이 회귀식에서 인구밀도가 높다는 것은 주민 감시의 수준이 높다는 것을 의미한다. 주민 감시 수준이 낮은(주민 감시가 느슨한) 자치단체일수록 월정수당 자율화 이후 수당을 더욱 많이 인상하였을 것으로 본 연구는 예측한다. 따라서 본 회귀식에서의 관심 회귀계수는 β_1 과 β_3 이고 β_1 은 양(+)의 값을 가지는 반면, β_3 는 음(-)의 값을 가질 것으로 추정된다.

$$2-2. \log(\text{기초의원 월정수당}_{ij}) = \beta_0 + \beta_1 \times (\text{월정수당 자율화}_{ij}) + \beta_2 \times (\log(\text{인구밀도}_{ij})) + \beta_3 \times (\text{월정수당 자율화}_{ij}) \times (\log(\text{인구밀도}_{ij})) + \beta_4 \times (\text{통제변수}) + \varepsilon_{ij}$$

IV. 분석 결과

1. 교차분석 결과

「지방자치법 시행령」 제33조에 따르면, 각 자치단체의 의정비심의위원회는 월정수당 금액을 결정하기에 앞서 지역의 객관적 실정(자치단체의 재정능력 및 주민 수, 기존의 지방의회 의정실적 등)을 충분히 검토해야 한다. 의정비심의위원회가 이 법의 정신을 실제로 구현해왔는지를 검증하기 위해서, 본 연구는 다중회귀분석에 앞서 간단한 교차분석을 수행한다.

「지방자치법 시행령」 제33조에 명시된 지역 여건 가운데 의정실적에 관한 데이터는 충분히 구축되지 않은 관계로, 지역의 주민 수와 재정자립도만을 활용하여 교차분석을 수행한다. 교차분석에 활용할 명목변수를 생성하기 위해 기초의원 월정수당, 재정자립도, 지역주민 수를 총 10개의 등급으로 나눈다. 이 때 각 변수가 1등급에 가까울수록 우수하고 10등급에 가까울수록 미진하도록 설계한다. 즉 1등급에 가까울수록 기초자치단체의 지방의원 월정수당 금액이 높고, 재정자립도가 높으며, 주민 수가 많도록 설정한다. 이원교차표에서 지역적 여건(재정자립도와 주민 수) 등급과 월정수당 등급 간의 차이가 크지 않게 나타난다면, 지역 실정에 맞는 수준의 월정수당이 책정되었다고 해석할 수 있을 것이다.

가. 재정자립도와 기초의원 월정수당

[표 3]과 [표 4]는 재정자립도 등급과 기초의원 월정수당 등급 간의 관계를 나타낸 이원교차표이다. 여기에서 [표 3]은 월정수당 자율화 이전의 자료를, [표 4]는 월정수당 자율화 이후의 자료를 분석한 것이다.

월정수당 결정 시 자치단체의 재정적 여건이 이상적으로 반영되었다면, 각 관측치의 재정자립도 등급과 월정수당 등급이 서로 일치해야 한다. 그런데 [표 3]과 [표 4]를 보면, 회색 대각선(지역 여건의 등급과 월정수당 등급이 일치하는 지점)을 벗어난 관측치의 개수가 많다. 특히 회색 대각선 아래에 위치한 관측치들이 빈번히 나타난다. 이를 통해 재정자립도에 비해 기초의원 월정수당이 과다하게 책정된 경우가 많음을 확인할 수 있다.

의정비심의위원회가 재정자립도에 비해 과다한 월정수당을 책정하는 행태는 월정수당 자율화 이후에 더욱 심화되었다. 예컨대 월정수당 자율화 이전에는 재정자립도 등급과 월정수당 등급이 모두 1등급인 관측치는 55개였고, 재정자립도는 2등급이지만 1등급의 월정수당을 받는 관측치가 18개였다([표 3] 참조). 그런데 월정수당 자율화

이후에는 재정자립도와 월정수당 등급이 모두 1등급인 관측치가 48개로 감소하였고, 재정자립도는 2등급이지만 1등급의 월정수당을 받는 관측치가 24개로 증가하였다 ([표 4] 참조). 이러한 방식으로 표 전체를 행과 열별로 분석해본 결과, 재정자립도에 비해 과다한 월정수당이 책정된 경우의 수는 월정수당 자율화 이전에 327개였으나 월정수당 자율화 이후 338개로 증가(3.4% 증가)한 것으로 나타났다.

[표 3] 월정수당 자율화 이전: 재정자립도와 월정수당

재정자립도 등급	기초의원 월정수당 등급										누계
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	55	9	12	11	3	0	0	0	0	0	90
2	18	18	24	19	7	3	0	1	0	0	90
3	6	24	16	14	14	12	73	1	0	0	90
4	4	17	9	12	15	18	10	2	4	0	91
5	5	3	15	5	18	20	10	5	0	0	91
6	1	7	10	14	18	15	10	5	8	2	90
7	0	2	4	11	10	8	27	11	13	4	90
8	0	0	0	5	3	10	21	23	14	14	90
9	0	0	0	0	3	2	7	22	19	38	91
10	0	1	0	0	0	0	4	18	30	38	91
누계	89	91	90	91	91	88	92	88	88	96	904

[표 4] 월정수당 자율화 이후: 재정자립도와 월정수당

재정자립도 등급	기초의원 월정수당 등급										누계
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	48	13	17	6	2	4	0	0	0	0	90
2	24	18	14	14	11	8	1	0	0	0	90
3	11	19	11	15	12	11	11	1	0	0	91
4	4	17	20	18	10	13	7	0	0	0	89
5	3	15	13	13	17	17	7	3	1	0	89
6	0	7	13	7	21	11	17	13	3	1	93
7	0	0	3	13	10	13	16	18	7	3	83
8	0	0	1	4	6	11	16	29	17	13	97
9	0	0	0	0	2	1	10	14	34	25	86
10	0	0	0	0	0	0	5	14	28	49	96
누계	90	89	92	90	91	89	90	92	90	91	904

나. 지역주민 수와 기초의원 월정수당

[표 5]와 [표 6]은 지역주민 수 등급과 기초의원 월정수당 등급 간의 관계를 나타낸 이원 교차표이다. [표 5]는 월정수당 자율화 이전의 현황을, [표 6]은 월정수당 자율화 이후의 현황을 분석한 것이다.

[표 5]와 [표 6]을 분석한 결과, 지역주민 수에 비해 월정수당이 과다하게 책정된 경우의 수는 월정수당 자율화 이전에 317개였는데 월정수당 자율화 이후 336개로 증가(6% 증가)하였다. 이는 월정수당 자율화 이전에 비해 6% 증가한 수치이다. 이러한 분석 결과를 통해 의정비심의위원회가 지역주민 수 대비 과다한 월정수당을 책정하는 행태는 월정수당 자율화 이후에 더욱 심화되었음을 확인하였다.

이상의 결과를 종합하여 지역의 재정 여건과 주민 수에 비해 과도하게 많은 월정수당이 지급되는 현상이 만연하며, 이러한 현상은 월정수당 자율화 이후에 더욱 심화되었음을 확인하였다.

[표 5] 월정수당 자율화 이전: 지역주민 수와 월정수당

지역주민 수 등급	월정수당 등급										누계
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	51	18	4	10	7	0	0	0	0	0	90
2	19	25	18	16	7	3	2	0	0	0	90
3	12	20	18	21	13	7	0	0	0	0	91
4	1	18	20	17	12	17	4	1	0	0	90
5	2	6	25	19	13	18	4	3	1	0	91
6	4	1	1	4	27	17	27	6	2	1	90
7	0	2	1	4	8	20	22	17	13	3	90
8	0	0	3	0	0	4	20	25	22	17	91
9	0	1	0	0	4	1	11	19	30	24	90
10	0	0	0	0	0	1	2	17	20	51	91
누계	89	91	90	91	91	88	92	88	88	96	904

[표 6] 월정수당 자율화 이전: 지역주민 수와 월정수당

지역주민 수 등급	월정수당 등급										누계
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	54	13	10	8	3	2	0	0	0	0	90
2	17	25	18	14	10	4	2	0	0	0	90
3	11	31	14	11	15	5	4	0	0	0	91
4	2	14	26	12	12	15	9	0	0	0	90
5	1	6	16	26	14	15	7	5	1	0	91
6	5	0	3	4	21	22	14	15	5	1	90
7	0	0	5	9	10	10	19	20	9	8	90
8	0	0	0	1	0	9	18	27	21	15	91
9	0	0	0	5	6	5	10	16	23	25	90
10	0	0	0	0	0	2	7	9	31	42	91
누계	90	89	92	90	91	89	90	92	90	91	904

2. 회귀분석 결과

다음으로, 본 연구는 다중회귀분석을 통해 기초의원 월정수당 수준의 결정에 실질적인 영향을 미친 요인이 무엇인지를 확인한다. 분석의 목적은 월정수당 자율화 이후 기초의원 월정수당이 전반적으로 인상되었는지, 그리고 기존의 재정책임성과 주민 감시 수준이 높은 자치단체에서는 월정수당 인상의 폭이 비교적 작게 나타났는지를 확인하는 것이다. 다음의 [표 7]은 분석결과를 정리한 것이다.

모형 1은 월정수당 자율화가 기초의원 월정수당 수준에 미친 영향을 분석한 것이다. 분석 결과, 모형 1에서 $\beta_1=0.2$ 로 나타났다. 이를 통해 월정수당 자율화가 기초의원 월정수당의 인상을 가져왔음을 확인할 수 있었다.

모형 2는 자치단체의 재정책임성의 조절효과를 고려한 것이다. 모형 2에서 월정수당 자율화의 회귀계수(β_1)는 0.2로 나타났고, 조절효과의 회귀계수(β_3)는 0.04로 나타났다. 이처럼 월정수당 자율화는 기초의원 월정수당에 정(+)의 영향을 미쳤고, 행사·축제경비 비율은 이러한 정(+)의 인과관계를 정(+)의 방향으로 조절하였다. 이러한 분석 결과를 통해 행사·축제경비비율이 높은 지역(자치단체의 재정책임성이 낮은 지역)일수록 월정수당 자율화에 의한 월정수당 인상이 더욱 큰 폭으로 이뤄졌음을 확인하였다. 달리 말하면, 행사·축제경비비율이 낮아 재정책임성이 높다고 해석되는 자치단체일수록 월정수당 자율화 이후 수당을 더욱 소폭으로 인상하였다. 이러한 분석 결과를 통해 지방정부 조직의 재정책임성이 의정비심의위원회의 도덕적 해이를 통제하는 기제임을 입증하였다.

모형 3은 주민 감시의 조절효과를 고려한 것이다. 모형 3에서 월정수당 자율화의 회귀계수(β_1)는 0.2로 나타났고, 조절효과의 회귀계수(β_3)는 -0.006으로 나타났다. 즉 월정수당 자율화는 기초의원 월정수당에 정(+의 영향을 미쳤고, 인구밀도는 이러한 정(+의 인과관계를 부(-)의 방향으로 조절하였다. 즉 인구밀도가 높아 주민 감시 수준이 높은 자치단체일수록 월정수당 자율화 이후 수당을 더욱 소폭으로 인상하였다. 이러한 연구 결과를 통해 지역주민의 철저한 감시가 의정비심의위원회의 도덕적 해이를 억제한다는 것을 규명하였다.

[표 기 회귀분석 결과

변수	종속변수: 기초의원 월정수당(log)		
	모형 1	모형 2	모형 3
월정수당 자율화	0.2***	0.2***	0.2***
행사·축제경비비율		-0.005	
월정수당 자율화×행사·축제경비비율		0.04**	
인구밀도(log)			0.05***
월정수당 자율화×인구밀도(log)			-0.006***
상수항	5.6***	5.5***	5.5***
단체장-지방의회 다수당 간 당적일치 여부	-0.008	-0.007	-0.01***
총계예산규모(log)	0.1***	0.1***	0.1***
예산대비 채무비율	-0.001**	-0.001**	-0.0008
고령인구비율	-0.01**	-0.01***	-0.006***
시·군·구 더미	Yes	Yes	Yes
연도 더미	Yes	Yes	Yes
표본크기	1,808	1,808	1,808
R ²	0.787	0.788	0.831

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

그 외에도 통제변수 가운데 총계예산규모는 월정수당에 일관된 정(+의 영향을 미쳤고, 고령인구비율은 월정수당에 일관된 부(-)의 영향을 미쳤다.

이상의 결과를 종합하면, 월정수당 자율화는 정책 입안자의 의도와는 달리 기초의원 월정수당의 전반적 인상을 불러왔다. 그런데 재정책임성이 높고 주민 감시의 수준이 높은 자치단체에서는 월정수당 자율화에 따른 월정수당 인상의 폭이 비교적 작게 나타났다. 이러한 연구결과를 통해 자치단체의 높은 재정책임성과 주민의 철저한 감시는 의정비심의위원회의 도덕적 해이를 완화할 수 있다는 것을 확인하였다.

V. 결론

본 연구는 월정수당 자율화(2019)가 정책 의도와는 달리 의정비심의위원회의 기회주의적 행태를 심화시켰는지, 그리고 자치단체의 재정책임성과 주민의 감시가 이들의 기회주의적 행태를 억제하였는지를 실증적으로 분석하였다. 분석의 시간적 범위는 2015~2022년도로 설정하였으며, 주요한 분석 기법으로는 교차분석과 다중회귀분석을 활용하였다.

교차분석 결과에 의하면, 월정수당 자율화 이후 지역의 객관적 여건(재정자립도 및 지역 주민 수)에 비해 월정수당이 과다하게 책정되는 경우가 증가하였다. 따라서 의정비심의위원회가 지역 여건에 비해 과다한 월정수당을 책정하는 기회주의적 행태는 월정수당 자율화 이후에 더욱 심화되었음을 확인할 수 있었다.

또한 다중회귀분석 결과, 월정수당 자율화는 정책의도와는 달리 기초의원 월정수당의 전반적인 인상을 불러왔으며, 이러한 부작용은 재정책임성과 주민 감시 수준이 낮은 자치단체에서 더욱 극심하게 나타났다.

교차분석과 다중회귀분석 결과를 종합해보면, 지역의 객관적 여건에 비해 과다한 기초의원 월정수당을 지급하는 행태는 월정수당 자율화 이후에 더욱 심화되었다. 이를 통해 월정수당 자율화 정책이 지역의 객관적 여건을 더욱 엄밀히 반영하기보다는 월정수당을 과다하게 인상하기 위한 기회로 활용되었음을 확인하였다. 아울러 월정수당 자율화에 따른 부작용은 재정책임성이 낮고 주민 감시가 느슨한 자치단체에서 더욱 심각하게 나타났음을 함께 확인할 수 있었다.

지방의원 월정수당 제도는 유능한 인재의 지방의회 진출을 장려하고 지방의원의 의정활동 전문성을 높이기 위해 반드시 필요한 제도이다. 그러나 지역의 객관적 여건(자치단체의 주민 수와 재정능력, 기존의 지방의회 의정실적)에 비해 과다한 월정수당을 지급하는 것은 주민의 뜻에 반하고, 납세자인 주민에게 과도한 금전적 부담을 지우므로 주민에 대한 도덕적 해이이다.

향후 지방의원 월정수당이 지역의 실정에 맞게 지급되도록 하기 위해서 다음의 세 가지 방안을 검토해 볼 수 있다. 먼저, 자치단체들이 여러 지방재정관리제도를 적극 도입하고 준수함으로써 재정을 효율적으로 운용하도록 해야 한다. 일례로 최근 자치단체

수준의 도입이 활발하게 논의되고 있는 재정준칙은 재정의 건전성과 효율성을 높이기 위해 재정당국의 재량적 재정을 운용을 제약하는 법적 규율이므로, 재정준칙 위반 시 사법적·금전적 제재를 받게 된다(한국지방행정연구원 2016; 김수희 2023). 이와 같은 지방 재정관리제도를 다양하게 도입하고 운영하게 함으로써, 자치단체가 지역 여건에 비해 과도한 월정수당을 지급하는 현상을 억제할 수 있을 것이다.

다음으로, 앞으로는 의정비심의위원회가 월정수당 결정 시 자치단체의 주민 수와 재정 자립도를 더욱 정확히 반영하도록 해야 한다. 이전부터 KOSIS 등을 통해 각 자치단체의 인구 수와 재정 지표를 확인할 수 있는 정보시스템이 구축되어 있었다. 그럼에도 불구하고 다수의 의정비심의위원회가 객관적 지역 여건에 대한 면밀한 검토 없이 월정수당 금액을 결정해왔다. 따라서 향후에는 의정비심의위원회가 국가정보시스템에 있는 객관적 지표를 충분히 활용하고 반영하도록 해야 한다. 이를 위해서는 주민들이 월정수당 결정의 기준과 절차를 감시할 수 있도록 해야 한다. 보다 구체적인 방안으로는 월정수당 결정에 앞서 지역에 관한 객관적 지표와 의정비심의위원회가 희망하는 월정수당 인상/인하 폭을 적시한 뉴스레터를 제작하여 주민들에게 발송하는 등의 방안을 생각해 볼 수 있다.

마지막으로, 향후에는 의정비심의위원회가 월정수당 결정 시 지방의회의 기존 의정실적도 반영할 수 있도록 해야 한다. 2022년도부터 내고장 알리미 홈페이지(<https://www.laiis.go.kr/myMain.do>)에 각 지역의 지방의회 의정실적에 관한 데이터셋이 업로드 되어왔다. 지방의회의 회의일수, 회의참석률, 1인당 의안발의건수, 민원처리 현황, 정책연구실적 등에 관한 자치단체별 데이터가 업로드 된 것이다. 이처럼 전국 지방의회의 의정실적을 열람할 수 있게 된 지 3년도 채 되지 않았으므로, 과거에는 의정비심의위원회가 월정수당 결정할 때 지방의회의 기존 의정실적을 반영하기 어려웠을 것이다. 그러나 향후에는 의정비심의위원회가 내고장 알리미 홈페이지의 연도별 의정실적 데이터를 적극 활용하여 기존 의정실적 수준에 부합하는 월정수당을 책정하도록 해야 한다.

본 연구는 월정수당 자율화 정책에 따른 부작용을 실증적으로 입증했다는 점에서 의의를 가진다. 후속 연구에서는 이중차분법을 활용해 의정비심의위원회의 기회주의적 행태를 더욱 엄밀하게 분석한다.

참고문헌

- 고경훈, “지방의원 의정비 실태와 문제점,” 「세계지방자치동향」 제2권 제7호, 한국지방행정연구원, 2020, 1~3쪽.
- 구 「지방자치법 시행령」 제33조 (시행 2008. 2. 29.)
- 구 「지방자치법 시행령」 〈별표 7〉 (시행 2008. 10. 8.)
- 권익환 외, “주민참여예산제도가 재정결과에 미치는 영향에 관한 연구: 재정투명성의 관점에서,” 「한국행정논집」 제32권 제4호, 한국정부학회, 2020, 667~699쪽.
- 김배원, “지방재정운영과 주민참가제도: 지방재정정보공개제도와 주민참여예산제를 중심으로,” 「공법학연구」 제7권 제4호, 한국비교공법학회, 2006, 119~152쪽.
- 김수희, “재정준칙으로서 지방재정관리제도의 평가,” 「재무행정연구」 제2권 제3호, 한국재무행정학회, 2023, 1~22쪽.
- 김순은, “대도시정부의 행정구역과 민주성 및 효율성,” 「지방정부연구」 제17권 제1호, 한국지방정부학회, 2013, 137~158쪽.
- 김애진, “주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 실증연구: 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로,” 「한국지방재정논집」 제22권 제2호, 한국지방재정학회, 2017, 95~140쪽.
- 김진국, “지방의회의원 의정비 결정 방식의 문제점과 대안 검토,” 「한국정치연구」 제17권 제1호, 서울대학교 한국정치연구소, 2008, 143~187쪽.
- 김희곤, “지방의회의원의 유급제화의 의의 및 과제,” 「지방자치법연구」 제6권 제1호, 한국지방자치법학회, 2006, 411~483쪽.
- 남궁근, “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시군자치구의 기초자치단체를 중심으로,” 「한국행정학보」 제28권 제3호, 한국행정학회, 1994, 991~1012쪽.
- 라휘문, “지방재정의 자율성과 책임성 진단 및 정책방향,” 「지역정책연구」 제27권 제2호, 충북연구원, 2016, 23~47쪽.
- 박순중 외, “지방의원 유급제 도입과 광역의회 의정활동 성과 변화 비교 분석,” 「지방정부연구」 제26권 제1호, 한국지방정부학회, 2022, 351~371쪽.
- 배인명, “지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구,” 「국정관리연구」 제6권 제1호, 성균관대학교 국정전문대학원, 2011, 57~84쪽.
- 송광태, “지방의원 의정비의 결정요인에 관한 연구: 2006년 의정비 결정액을 중심으로: 2006년 의정비 결정액을 중심으로,” 「한국지방자치학회보」 제19권 제4호, 한국

- 지방자치학회, 2007, 69~91쪽.
- _____, “지방의원 의정비의 결정구조에 관한 연구—K 광역자치단체를 중심으로,” 「한국 지방자치학회보」 제32권 제2호, 한국지방자치학회, 2020, 1~29쪽.
- 이규환 외, “지방의회회원의 월정수당 영향요인에 관한 실증연구,” 「한국지방자치학회보」 제21권 제2호, 한국지방자치학회, 2009, 123~143쪽.
- 이미애 외, “지방자치단체 순세계잉여금과 재정 효율성에 관한 연구,” 「지방정부연구」 제18권 제4호, 한국지방정부학회, 2015, 481~502쪽.
- 이상용, “지방재정 수요의 전망과 추정방법 모색,” 「한국지방행정학보」 제2권 제1호, 한국 지방행정학회, 2005, 1~24쪽.
- 이재원, “지방재정관리제도와 재정운영에서 분권과 책임 특성 그리고 재정관리의 자치 활성화를 위한 정책과제,” 「한국지방재정논집」 제21권 제2호, 한국지방재정학회, 2016, 1~33쪽.
- 이재원 외, “지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제: 군 자치단체를 중심으로,” 「한국지방재정논집」 제19권 제1호, 한국지방재정학회, 2014, 77~108쪽.
- 임도빈, 「행정학: 시간의 관점에서」, 박영사, 2014.
- 임채홍 외, “지방자치단체 유형별 지방의회 의정비의 적정 규모에 관한 비교 연구,” 「한국 정책연구」 제10권 제3호, 경인행정학회, 2010, 343~365쪽.
- 장갑호 외, “의정성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 기초지방의회를 중심으로,” 「지방정부연구」 제13권 제3호, 한국지방정부학회, 2009, 111~133쪽.
- 전영평, “자치의 오류와 지방정부혁신: 성찰과 과제,” 「행정논총」 제41권 제3호, 한국행정 연구소, 2003, 79~104쪽.
- 정재명, “광역의회의 의정활동에 대한 성과평가: 16개 광역시도의회를 중심으로,” 「지방 행정연구」 제31권 제3호, (재)한국지방행정연구원, 2017, 143~169쪽.
- 정재호 외, “주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로,” 「한국지방재정논집」 제19권 제3호, 한국지방재정학회, 2014, 175~201쪽.
- 조정래 외, “지방자치단체의 지방의회 의정비 결정행태에 관한 연구: 제한된 자율성과 그 활용을 중심으로,” 「정책분석평가학회보」 제21권 제4호, 한국정책분석평가 학회, 2011, 283~305쪽.
- 지방의회발전연구원, “지방의회의원 월정수당, 지자체가 자율 결정,” 2018. <http://www.rilc.re.kr/bbs/board.php?bo_table=notice&wr_id=255, 접속: 2024. 5. 4.>

- 「지방자치법」 제40조 (시행 2023. 9. 22.)
- 「지방자치법 시행령」 제33조 (시행 2023. 12. 14.)
- 「지방자치법 시행령」 제35조 (시행 2024. 5. 17.)
- 「지방자치법 시행령」 개정이유 (시행 2008. 10. 8.)
- 「지방자치법 시행령」 개정이유 (시행 2018. 10. 30.)
- 최봉기, “한국 지방의회의원의 전문성 제고방안,” 「한국지방자치학회보」 제17권 제1호, 한국지방자치학회, 2005, 5~25쪽.
- 하정봉·박세정, “지방의원 의정비의 영향요인에 대한 탐색적 연구: 정치적 변수를 중심으로,” 「한국정부학회 학술발표논문집」, 한국정부학회, 2009, 27~47쪽.
- 한국지방행정연구원, “지방의원 의정비 개선방안,” 「KRILA Focus」 제49호, 한국지방행정연구원, 2012, 2~3쪽.
- _____, “지방재정준칙 어떻게 도입해야 하는가,” 「지방자치 정책Brief」 제2호, 한국지방행정연구원, 2016.
- 행정자치부, 「제3기 지방의회백서」, 행정자치부, 2003, 42~43쪽.
- 행정안전부, “지방의회의원 월정수당, 지자체에서 자율적으로 결정한다,” 대한민국 정책브리핑, 2018. <<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156299911#pressRelease>, 접속: 2024. 1. 17.>
- _____, 「제7기 지방의회 백서」, 행정안전부, 2022, 42쪽.
- 행정안전부 국가기록원, 지방의원 의정활동비, 2017. <<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=010326&sitePage=>, 접속: 2024. 4. 30.>
- 홍근석, “지방자치단체의 재정책임성 제고방안: 주요 국가 사례를 중심으로,” 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 한국지방재정학회, 2019, 225~254쪽.
- 황아란, “지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조: 공직진출의 기회비용과 현실적 한계,” 「지방정부연구」 제12권 제2호, 한국지방정부학회, 2008, 29~47쪽.
- Eisenhardt, K. M., “Agency theory: An assessment and review,” *Academy of management review*, vol.14 no.1, 1989, pp.57-74.
- Nakhmurina, Anya, “Does fiscal monitoring make better governments? Evidence from US municipalities,” *The Accounting Review*, vol.99 no.4, 2024, pp.395-425.

Autonomization of Local Council Allowances : Reflection of Local Conditions or Opportunity for Increase?

Bong Hwan Kim* Yeo Sol Lee**

Abstract

This study aims to empirically analyze whether the 2019 policy, allowing local councils to autonomize their monthly allowances, resulted in rational decisions reflecting regional demographics and finances, or whether it was used as an opportunity for allowance increases. While council allowances are intended to enhance the council members' legislative performance, they also carry the risk of being used as excessive compensation. Using data from 2015 to 2022, this analysis investigates whether the 2019 policy caused an excessive raise of local council members' allowances. Additionally, it examines whether local governments' fiscal accountability and residents' oversight controlled the moral hazard of council allowance review committees. Results show that the policy generally has led to increased allowances, with sharper rises in regions with lower fiscal accountability and weaker resident oversight.

□ Keywords: Deregulation Policy, Monthly Allowances of Local Councilors, Local Governments' Fiscal Accountability, Residents' Oversight, Multiple Regression

* First Author, Professor, Graduate School of Public Administration, Seoul National University

** Corresponding Author, Master Student, Graduate School of Public Administration, Seoul National University

부록

- 국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규
- 국회예산정책처 학술지 연구윤리지침
- 학술지편집위원회 운영세칙
- 국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모
- 「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령

국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규

- 2011. 11. 1. 국회예산정책처내규 제45호 제정
- 2017. 11. 23. 국회예산정책처내규 제90호 개정
- 2020. 3. 26. 국회예산정책처내규 제100호 개정

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 내규는 국회예산정책처 학술지(이하 “학술지”라 한다)의 발간에 관한 기준과 절차 등 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(학술지의 명칭) 학술지의 한글명칭은 ‘예산정책연구’로 하고, 영문명칭은 ‘Journal of Budget and Policy’로 한다.

제2장 학술지편집위원회

제3조(학술지편집위원회의 설치) 학술지에 게재하는 논문의 심사와 편집 등에 관한 사항을 결정하기 위하여 국회예산정책처(이하 “예산처”라 한다)에 학술지편집위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이상의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 학식과 경험이 풍부한 외부 인사 중에서 국회예산정책처장이 위촉한다.

③ 위원은 예산처 소속 공무원 또는 외부 전문가 중에서 위원장이 추천한 자를 국회예산정책처장이 임명 또는 위촉하되, 예산처 소속 공무원을 4인 이내로 하고, 외부 위원의 경우 자격·경력·대외활동 및 학술적 업적 등을 고려하여 위촉한다.

④ 위원회는 편집간사 및 실무간사 각 1인을 두며, 각 간사는 예산처 소속 공무원 중에서 위원장이 지명한다.

⑤ 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 위원장 또는 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 임명 또는 위촉된 경우 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제5조(위원장의 직무 등) 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 회의를 주재하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정한 위원이 그 직무를 대행한다.

제6조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.

1. 논문의 접수와 심사
2. 논문심사위원의 위촉
3. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

제7조(위원회의 회의) ① 위원회는 국회예산정책처장, 위원장 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 경우 개최한다.
② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제3장 논문의 투고, 심사 및 게재

제8조(논문투고 자격) ① 논문 투고는 관련분야 석사과정 이상의 자에 한한다.
② 논문은 다른 학술지에 게재하지 않은 것이어야 한다.

제9조(논문의 심사) ① 제출된 논문은 위원회가 위촉한 3인 이상의 논문심사위원에 의한 심사를 받아야 한다.
② 논문심사시 필자 및 논문심사위원에 관한 사항은 공개하지 아니한다.
③ 논문은 다음 각 호의 기준에 따라 심사하여야 한다.
1. 예산 및 정책 관련성
2. 내용의 독창성
3. 논리적 완결성
4. 학문적 기여도
5. 그 밖에 위원회가 정하는 기준

제10조(논문의 게재 등) ① 위원회에서 '게재'로 결정한 논문은 학술지에 게재한다.
② 학술지는 매년 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일과 12월 20일에 발간한다.
③ 학술지 발간 시 논문 저자의 소속과 직위를 정확히 기재하여야 한다.
④ 논문이 게재된 저자에게는 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다.

제4장 보 칙 <개정 2020.3.26.>

제11조(저작권) ① 학술지에 게재하는 논문에 대한 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.
② 논문 투고자는 저작권재산권 이양 동의서를 작성하여 투고논문과 함께 제출하여야 한다.

제12조(운영세칙) 이 내규에서 정한 사항 외에 학술지 발간에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 운영세칙으로 정한다.

제13조(수당) 위원회의 회의에 참석하는 위원 및 논문을 심사하는 위원에게는 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다.

부칙 <제45호, 2011. 11. 1.>

① (시행일) 이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

② (임기에 관한 특례) 이 내규 시행 후 처음으로 위촉되는 위원의 임기는 제4조제5항에도 불구하고 2013년 12월 31일까지로 한다.

부칙 <제90호, 2017. 11. 23.>

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

부칙 <제100호, 2020. 3. 26.>

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

국회예산정책처 학술지 연구윤리지침

2011. 11. 1. 국회예산정책처지침 제54호 제정

제1조(목적) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」에 따라 발간하는 학술지에 게재되는 논문에 관한 연구윤리를 확립하고, 연구윤리 위반행위에 대한 공정하고 신속한 처리를 위하여 필요한 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 “내규”라 한다)에 따른 학술지(이하 “학술지”라 한다)에 게재하기 위하여 자신의 저작물을 제출한 연구자와 이를 편집 또는 심사한 자에게 적용한다.

제3조(연구자의 연구윤리) ① 연구자는 모든 연구를 정직하고 진실하게 수행하여야 하며, 연구과정에서 수집한 정보와 자료를 정확하게 기록 또는 보존하여야 한다.

② 연구자는 연구를 수행함에 있어서 연구내용이나 결과에 대해 다음 각 호에서 정의하는 위조·변조 또는 표절하여서는 아니 된다.

1. “위조”란 존재하지 않는 자료 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
2. “변조”란 연구 과정이나 재료·장비 등을 인위적으로 조작하거나 자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다. 이 경우 중대한 과실로 인한 자료의 오류도 왜곡행위에 해당할 수 있다.
3. “표절”이란 타인의 아이디어, 연구내용·결과 등을 정확한 출처표시 없이 자신의 간행물 등에 이용하는 행위를 말한다.

③ 연구자는 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물을 포함한다. 이하 같다)을 새로운 연구물인 것처럼 중복하여 투고, 게재 또는 출판하여서는 아니 된다.

④ 연구자가 공개된 학술자료 및 연구성과를 인용하는 경우에는 정확하게 출처를 표기하여야 한다.

제4조(편집위원 및 심사위원의 연구윤리) ① 내규 제4조에 따라 임명 또는 위촉된 학술지 편집위원회의 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 책임을 지며, 저자의 독립성을 존중하여야 한다.

② 편집위원은 학술지 게재를 위하여 투고된 논문에 대하여 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 내규 제3조에 따라 설치된 학술지편집위원회(이하 “편집위원회”라 한

다)에서 정한 원고작성 및 투고요령과 운영세칙에 근거하여 취급하여야 한다.

③ 내규 제8조에 따라 위촉된 논문심사위원(이하 “심사위원”이라 한다)은 심사의뢰 받은 논문을 개인의 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 편집위원회가 정한 운영세칙에 따라 공정하게 심사하여야 한다.

④ 편집위원 또는 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다.

제5조(연구윤리 위반행위) “연구윤리 위반행위”란 학술지에 게재하기 위하여 제출된 논문과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 제3조제2항의 위조, 변조, 표절행위
2. 연구내용 또는 결과에 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자의 자격을 부여하지 아니하거나 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등 불합리한 이유로 논문저자의 자격을 부여하는 부당한 저자 표시행위
3. 자신 또는 다른 사람의 연구윤리 위반행위 여부에 대한 심의를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
4. 그 밖에 연구와 관련하여 사회과학 분야 등에서 통상적으로 용인되는 범위를 뚜렷하게 벗어난 부적절한 행위

제6조(연구윤리위원회의 구성) ① 학술지에 게재할 목적으로 제출된 논문의 연구윤리 위반행위 해당 여부 등을 심사하기 위하여 위원장 1인을 포함한 5인 이내의 위원으로 구성된 연구윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 편집위원회의 위원장이 되고, 위원은 관련 전문성을 고려하여 편집위원 중에서 호선한다.

제7조(연구윤리 위반행위의 심의) ① 위원장은 학술지에 게재되거나 게재 예정인 논문에 대하여 제보 등을 통하여 연구윤리 위반행위에 관한 사실을 인지한 경우에는 즉시 위원회를 소집하여 연구윤리 위반 여부 등을 심의한다.

② 위원회는 연구윤리 위반행위와 관련된 연구자 및 피검증자에게 의견진술, 이의제기 및 변론의 권리와 기회를 동등하게 보장하고, 관련 절차를 사전에 통지한다.

③ 위원회는 외부로부터 부당한 압력이나 간섭을 받지 아니하고 독립적이고 공정하게 진실성을 판단하도록 노력하여야 한다.

④ 위원회는 재적위원 전원 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 필요한 경우 해당 연구자 및 관계자를 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.

제8조(연구윤리 위반행위에 대한 제재) ① 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 때에는 그 논문의 게재를 즉시 중단한다.

② 연구윤리 위반행위로 결정된 논문이 이미 게재된 경우에는 다음 회에 발간하는 학술지에 그 저자와 제목을 명시하여 게재 취소사실을 공시한다.

③ 연구윤리 위반행위를 한 연구자는 향후 3년간 학술지에 투고할 수 없고, 국회예산정책처에서 주관하는 연구사업에 참여하거나 발표를 할 수 없다.

④ 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 경우 국회예산정책처는 내규 제9조에 따라 지급된 원고료를 전액 환수한다.

제9조(기록의 보관 및 공개) ① 위원회는 심의 과정의 모든 기록을 심의 종료 후 5년간 보관하여야 한다.

② 심의결과 보고서는 해당 사안에 대한 심의가 종료된 경우 이를 공개할 수 있다.

③ 위원회는 심의위원·증인·참고인·자문에 참여한 자 등 심의과정에 참여한 자의 명단 등을 본인의 동의를 얻어 공개할 수 있다.

부칙 <제54호, 2011. 11. 1.>

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

학술지편집위원회 운영세칙

제1조(목적) 이 세칙은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 「발간 내규」)에 따라 구성되는 학술지편집위원회(이하 '위원회'라 한다)의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(위원회의 권한) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 위원회의 운영과 관련된 사항
2. 논문심사위원의 위촉
3. 학술지에 게재할 논문의 결정
4. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

제3조(회의의 소집) ① 위원회의 정기회의는 반기마다 위원장이 소집하며, 임시회의는 국회예산정책처장이나 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다.

② 제1항의 소집요구를 받은 위원장은 소집요구를 받은 날로부터 10일 이내에 회의를 소집한다.

③ 회의를 소집하는 경우 위원장은 긴급한 사유가 없는 한 회의의 일시·장소와 안건 등을 회의 개최 5일전까지 각 위원에게 통지한다.

④ 회의에 참석한 위원장과 위원에게는 회의 수당을 예산의 범위에서 지급할 수 있다.

제4조(의결방법) ① 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 위원은 회의에 참석하지 않고 서면 또는 유·무선통신으로 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 의결권을 행사한 위원은 회의에 참석한 것으로 본다.

제5조(위원의 제척) 위원의 논문에 대한 게재 여부가 심의 대상이 될 경우 해당 위원은 제2조제2호에 관한 심의·의결에서 제척된다.

제6조(서면회의) ① 위원장은 천재지변, 기타 부득이한 경우 실제 회의를 개최하지 않고 서면회의의 방법으로 위원회를 소집할 수 있다.

② 제3조제3항 및 제4조는 제1항의 경우에 이를 준용한다.

제7조(논문 투고 기준) ① 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다.

② 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.

③ 제11조에 따른 심사결과 ‘계재불가(D)’ 등급을 받은 논문은 최종 판정일부터 9개월이 경과한 후에 논문의 내용을 근본적으로 수정하고, ‘재투고’ 논문임을 명기하여 재투고할 수 있다.

제8조(논문 심사) ① 투고된 논문은 관련 분야의 전문가 3인 이상의 심사를 받는다.

② 논문에 대한 심사는 외부심사위원 2인과 내부심사위원 1인의 심사를 받는 것을 원칙으로 한다.

③ 제2항의 내부심사위원은 국회예산정책처 소속 공무원을 말한다.

제9조(심사위원 위촉) 위원장은 해당 분야의 전문가 중에서 대상논문에 대한 전문성과 평가의 공정성 등을 고려하여 위원들과의 협의를 통해 심사위원을 선정하여 위촉한다.

제10조(심사절차) ① 심사위원에게는 논문 저자의 성명과 소속 등을 밝히지 않는다.

② 심사위원은 자신의 논문을 심사할 수 없다.

③ 심사위원은 「발간 내규」 제8조제3항의 심사기준에 따라 투고 논문을 심사하고, 정해진 기간 내에 심사결과를 위원장에게 제출한다.

제11조(논문의 심사와 계재) ① 심사결과는 계재 가(A), 수정 후 계재(B), 수정 후 재심사(C), 계재 불가(D)의 네 등급으로 구분한다.

② 심사위원은 심사의견을 반드시 별지에 구체적으로 A4 1페이지 이상 작성하되, 가능하면 i) 연구방법의 적정성, ii) 연구내용의 타당성, iii) 연구결과의 기여도 부분으로 세분화하여 작성한다.

③ 심사위원 3인의 심사 결과에 따른 판정 원칙은 다음과 같다.

초심 결과 조합	재심 결과 조합	판정
AAA, AAB, AAC	AAA, AAD	A
AAD, ABB, ABC, BBB, BBC		B
ACC, ABD, ACD, BCC, BBD, BCD, CCC		C
ADD, CCD, BDD, CDD, DDD	ADD, DDD	D

④ ‘수정 후 계재’의 경우 위원회는 심사위원의 의견을 토대로 하여 논문수정이 만족스럽다고 판단될 때까지 수정을 요구한다.

⑤ 재심사는 동일 심사위원에게 의뢰하는 것을 원칙으로 하되, 위원회가 필요하다고 결정하는 경우에는 다른 심사위원에게 의뢰할 수 있다.

- ⑥ 재심사를 의뢰할 경우 재심사 논문은 '게재 가'와 '게재 불가'의 두 가지 중의 하나로 결정한다.
- ⑦ '수정 후 게재'와 '수정 후 재심사'인 경우 저자는 심사위원의 지적사항을 논문수정에 어떻게 반영했는지를 별지에 기록하여 수정된 논문과 함께 제출한다.
- ⑧ 논문의 심사 및 게재와 관련하여 위에서 규정되지 않은 사항은 위원회에서 결정한다.

제12조(심사결과 통보 및 심사판정) ① 위원장은 논문투고자에게 심사결과를 개별적으로 통보한다.

- ② 수정요구를 받은 논문투고자가 100일 이내에 수정된 논문을 제출하지 않을 경우 편집위원장은 논문심사 종결을 결정할 수 있다. 단, 저자가 기한연장을 요구하는 경우에는 합당한 이유가 있는 경우 편집위원장은 재량으로 이를 승인할 수 있다.

제13조(이의제기) ① 논문투고자가 심사 결과에 불복할 경우 결과 통보일로부터 7일 이내에 이의제기를 하여야 한다. 이 때 논문투고자는 그 이의제기의 사유를 반드시 서면으로 제출하여야 한다.

- ② 제1항의 이의제기사유가 타당하다고 판단할 경우, 위원회는 새로운 심사위원들에게 논문심사를 요청할 수 있다.

제14조(논문 표절) 제출된 논문에 표절 등의 문제가 있는 경우 「국회예산정책처 학술지 연구윤리지침」에 따라 처리한다.

제15조(비밀유지의무) 편집위원 및 각 투고 논문의 심사위원은 심사 중 알게 된 사항에 관하여 비밀을 유지하여야 한다.

제16조(개정) 이 세칙은 위원회의 의결을 통해 개정할 수 있다.

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.

(의결: 2011년 11월 30일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2012년 8월 22일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2013년 11월 26일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2017년 7월 10일)

부칙

이 세칙은 2019년 5월 1일부터 시행한다.
(의결: 2019년 4월 24일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2020년 1월 29일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2020년 11월 13일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2021년 3월 30일)

국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모

국회예산정책처는 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여, 재정 분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적·중립적으로 전문적 연구·분석을 위해 설립된 기관입니다. 국회예산정책처는 국회 내·외부 전문가들의 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하고 있으며, 2018년 한국연구재단 등재학술지로 선정되었습니다. 이에 다음과 같이 「예산정책연구」에 게재할 우수한 논문을 공모하오니 역량 있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

게재가 확정된 논문에 대해서는 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급합니다.

————— 다음 —————

□ 논문 분야

- 재정·경제 및 조세, 공공정책 등 관련 분야

□ 논문 분량

- 국문초록, 영문초록, 참고문헌 등을 포함하여 본지 편집양식 기준으로 A4 용지 25매 내외

□ 논문 공모 및 학술지 발간일

- 논문공모: 상시 모집
- 투고자격: 석사과정 이상
- 학술지 발간일: 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일

□ 논문 제출 및 문의처

- 제출방법: nabo.jams.or.kr (「예산정책연구」 온라인 논문투고 시스템)
- 문의처: 「예산정책연구」 편집위원회

(전화: 02-6788-4619, 홈페이지: www.nabo.go.kr/journal)

「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령

1. 원고의 투고 기준 및 요령

- 1) 본 학술지는 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 게재한다.
- 2) 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다. 단, 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.
- 3) 본 학술지는 연 4회(3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일) 발간하며, 논문은 연중 상시 모집한다.
- 4) 본 학술지에 게재가 확정된 원고에 대해서는 외부 필자의 경우 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급한다. 다만, 연구비 지원을 받은 논문은 100만원 범위 안에서 지급한다.
- 5) 원고를 투고할 때 핵심내용을 모두 포함한 400자 이내의 국문초록과 이에 상응하는 영문초록, 그리고 국문과 영문의 제목, 5개 이내의 주제어를 기재하여 제출한다.
- 6) 모든 원고는 본지 편집양식(아래아훈글)으로 작성한다.
- 7) 논문 투고자는 국회예산정책처 '온라인 논문투고 및 심사시스템(<https://nabo.jams.or.kr>)'을 통해 다음을 제출한다.
 - ① 투고논문
 - ② 연구윤리규정 준수 서약
 - ③ 투고논문에 대한 저작권재산권 이양 동의서
 - ④ KCI 논문유사도 검사결과
- 8) 학술지에 게재하는 논문에 대한 모든 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

2. 원고의 작성 요령

1) 원고는 다음 양식에 따라 작성하며, 분량은 A4용지 25매로 한다.

용지	문단모양	글자모양
A4, 단면, 좁게	좌/우 여백 0	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 글꼴 - 한글: HY신명조 - 영문: Times New Roman
위/아래 30	줄간격 180	크기 11포인트
왼쪽/오른쪽 35	들여쓰기 한글 2글자	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 장평 - 한글/한자/기호: 95% - 영문: 100%
머리말 12	양쪽 혼합	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자간 - 한글/한자/기호: -5 - 영문: 0
꼬리말 10	날말 간격 0	
제본 0		각주크기 9포인트

2) 원고 첫머리의 필자 등의 소개를 위한 각주는 *, **, *** 등의 기호를 사용하고 본문에서의 일반적인 각주는 1), 2), 3) 등으로 표기한다.

3) 본문의 항목 구분은 절, 항, 목의 순으로 배열한다. 항목에 붙는 항번의 경우, 절은 'I., II., III., ...'의 순으로, 항은 '1, 2, 3, ...'의 순으로, 목은 '가, 나, 다, ...'의 순으로 번호를 매긴 후, 제목을 표기한다. 가능하면 세분화를 지양하되 불가피한 경우 세분화된 제목은 '(1), (2), (3), ...', '(가), (나), (다), ...' 순을 따른다.

일반적인 구분	세분화할 경우
I., II., III., ... 1, 2, 3, ... 가, 나, 다, ...	I., II., III., ... 1, 2, 3, ... 가, 나, 다, ... (1), (2), (3), ... (가), (나), (다), ...

4) 수식의 경우 번호 매김은 절, 항의 구분 없이 우측 정렬하여(선 없음), 괄호 속의 일련번호 '(1), (2), (3), ...'로 표기한다. 세분화된 수식 번호는 '(1-a), (1-b), (1-c), ...'를 사용한다.

예:
$$\int_0^{\infty} f(x) dx + C \quad (1)$$

$$e^{i\theta} = \cos\theta + i \sin\theta \quad (2-a)$$

$$= \exp[\theta, \pi] \quad (2-b)$$

- 5) 간단한 인용논문의 표기는 각주로 처리하지 않고 본문 중에서 직접 처리한다. 외국 저자의 경우는 국문으로 번역하지 않고 원문 표기를 원칙으로 한다. 저자가 두 명 이상인 경우는 아래 예와 같이 표기한다.

예: (1) Duflo, Kremer, and Robinson(2011)과 최광(2003b)에서 언급한 내용을 정리하면...

(2) 기존 연구(옥동석 외 2010; 고영선 1999)를 토대로 재정리한 결과는 다음과 같다.

- 6) 표나 그림에는 일련번호를 부여한다.

예 : [표 1], [표 2], ..., [그림 1], [그림 2], ...

- 7) 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보는 논문 말미의 참고문헌에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않는 문헌은 포함시키지 않는 것을 원칙으로 한다.

3. 참고문헌의 작성 요령

- 1) 각 문헌은 한글, 기타 동양어, 영어, 기타 서양어 문헌 순으로 배치하며, 배열의 순서는 동양문헌은 “가나다 순”으로, 서양 문헌은 “알파벳 순”으로 한다. 페이지 표시는 한 면일 경우 00쪽(동양 문헌) 또는 p.00(서양 문헌), 여러 면일 경우 00~00쪽(동양 문헌) 또는 pp.000-000(서양 문헌)로 표시한다.
- 2) 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 나열하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우 예는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다. 단, 동일 저자의 저작물이 여러 편일 경우 두 번째부터는 한글 3글자 길이의 밑줄(_____)로 인명을 대체한다.
- 3) 각각의 문헌의 구체적인 표시는 아래에 제시된 형식에 따라 작성한다. 논문(학위논문 포함), 기사, 인터넷 자료 등은 동양 문헌 및 서양 문헌 모두 큰따옴표(“ ”)로 표시한다. 저서 또는 번역서(그리고 편저서, 학회지, 월간지, 주간지, 일간지 등)는 동양 문헌의 경우는 낫표(『 』)로, 서양 문헌의 경우는 기호 없이 이탤릭체(italic)로 표기한다.
- 4) 인터넷 자료를 인용하는 경우, 제작자, 주제명, 제작연도, 웹주소(검색일자)의 순으로 한다.

참고문헌 작성 예

- 고영선, “세수추계모형의 예측력 비교,” 「KDI정책연구」 제21권 제3·4호, 한국개발연구원, 1999, 3~61쪽.
- 국가통계포털, 국내통계, 2010. <<http://kosis.kr>, 접속: 2011. 11. 30>
- 국경복·황선호, “의무지출과 재량지출 구분기준에 관한 연구,” 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회, 2010.
- 국회예산정책처, 「2011~2015년 경제전망 및 재정분석: 종합편」, 국회예산정책처, 2011.
- 김동건, 「비용·편익분석」, 박영사, 1997.
- 신해룡, 「예산개혁론」, 세명서관, 2011.
- 안충영·홍성표·박완규 역, 「기초 계량경제학」(*Basic Econometrics*, 2nd ed., Damodar N. Gujarati), 진영사, 2000.
- 옥동석 외, 「지속성장을 위한 정부 역할의 재조명」, 한국경제연구원, 2010.
- 전주성, “위기 겪는 지금이 개혁할 좋은 기회,” 동아일보, 2008년 11월 10일자, A30면.
- 주영진, 「국회법론」, 국회예산정책처, 2011.
- 최 광, 「경제 원리와 정책」, 비봉출판사, 2003a.
- _____, *Fiscal and Public Policies in Korea*, 한국조세연구원, 2003b.
- _____, 「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 을곡출판사, 2009.
- Blank, R. M., “Analyzing the Length or Welfare Spells,” *Journal of Public Economics*, vol. 39, Elsevier, 1989, pp.245-273.
- _____, “Evaluation Welfare Reform in the United States,” *Journal of Economic Literature*, vol.40 no.4, American Economic Association, 2002, pp.1105-1166
- Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson, “Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya,” *American Economic Review*, vol.101 no.6, 2011, pp.2350 - 2390.
- Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, “Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective,” *Center for Economic Policy Research Discussion Paper*, no.5327, The Centre for Economic Policy Research, 2005.
- OECD, “Next Generation Access Networks and Market Structure,” *OECD Digital Economy Papers*, no.183, OECD Publishing, 2011.
- Schick, Allen, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2007.

예산정책연구 제13권 제4호

발간일 2024년 12월 20일
발행인 지동하 국회예산정책처장
편집집 기획관리관 기획예산담당관실
발행처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
인쇄처 (주)디자인여백플러스

이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.

ISSN 2287-2310 (Print)

ISSN 2713-8321 (Online)

© 국회예산정책처, 2024



nabostatS

[재정경제통계시스템]



재정·경제
통계




예·결산 심사연혁
위원회별 통계



국제통계
(OECD·IMF 등)

NABOSTATS(재정경제통계시스템)은
국회예산정책처가 의정활동 및 학술연구에 필요한 재정·경제 통계,
국회의 예·결산 심사연혁 등을 One-Stop으로 제공하는
통계정보시스템입니다.

www.nabostats.go.kr



Vol.13 No.4
December 2024

Journal of Budget and Policy

- **Tax Burden and Welfare Attitude**
: Moderating Effect of Trust in the Heads of Local Government
Son Heejung, Kim Sangheon
- **A Comprehensive Study on Revenue Allocations for Fiscal Equalization Across Regions**
Joo, Man-Soo
- **The Impact of Changes in Property Tax Scope Approval Ratings**
Kim Young Rok, Jang You Mi
- **Autonomization of Local Council Allowances**
: Reflection of Local Conditions or Opportunity for Increase?
Bong Hwan Kim, Yeo Sol Lee