

## 재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정격차 해소방안

- 2019. 12. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,  
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,  
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

---

박근후 교수



# 재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정격차 해소방안

2019. 12.

연구책임자 박근후 가톨릭관동대학교 교수  
연구원 양창훈 가톨릭관동대학교 교수  
연구원 신명주 가톨릭관동대학교 초빙교수  
연구원 권명화 가톨릭관동대학교 겸임교수

이 연구는 국회예산정책처의 연구 용역사업으로 수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은 국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.



**국회예산정책처**  
National Assembly Budget Office



# 제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 연구과제 「재정분권 확대에 따른 지방  
자치단체 재정격차 해소방안」의 최종 보고서로 제출합니다.

2019. 12.

가톨릭관동대학교 교수 박근후



# < 목 차 >

<b>제1장 연구의 개요</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 범위와 방법 .....	3
<b>제2장 재정분권의 개념 및 추진연혁</b> .....	<b>4</b>
1. 재정분권(fiscal decentralization)의 개념 .....	4
가. 재정분권의 개념 .....	4
나. 재정분권의 순기능과 역기능 .....	6
다. 재정분권의 수준과 측정지표 .....	10
2. 한국 정부의 재정분권 추진경과 .....	16
가. 노무현정부의 재정분권 정책 .....	16
나. 이명박정부의 재정분권 정책 .....	17
다. 박근혜정부의 재정분권 정책 .....	19
3. 재정분권 정책에 따른 결과 .....	20
<b>제3장 재정격차 개념과 변화추이</b> .....	<b>30</b>
1. 재정격차 개념 및 현황 .....	30
가. 재정격차의 개념 .....	30
나. 재정격차 발생의 이유 .....	31
다. 재정격차 측정방법과 지표 .....	32
2. 과거 재정격차 완화정책 .....	37
가. 수직적 재정조정(중앙정부→지방정부) .....	39
나. 수직적 재정조정(광역→기초자치단체) .....	48
다. 수평적 재정조정 .....	49
3. 재정격차 변화 추이 .....	54
가. 세입분권 지표들로 본 재정격차의 변화 .....	57
나. 세출분권 지표들로 본 재정격차의 현황 .....	78
<b>제4장 주요국의 재정격차 해소 정책</b> .....	<b>90</b>
1. 수평 조정형(미국) .....	90
2. 수직 조정형 .....	94
가. 영국 .....	94
나. 일본 .....	98

2. 혼합형 .....	100
가. 독일 .....	100
나. 프랑스 .....	105
다. 덴마크 .....	107
라. 스웨덴 .....	109
마. 스페인 .....	111
<b>제5장 재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정격차 해소방안 .....</b>	<b>114</b>
1. 현 정부의 재정분권 .....	114
2. 재정분권 추진방안이 재정격차에 미칠 영향예측 및 분석 .....	116
3. 재정격차 해소방안 .....	129
가. 재정격차 해소를 위한 원칙 .....	129
나. 수평적 조정의 개선방안 .....	131
다. 수직적 조정의 개선방안 .....	134
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>136</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>139</b>

## < 표 목차 >

<표 1> 재정분권에 관한 연구들 .....	5
<표 2> Vo(2008)의 재정분권화 지수 .....	10
<표 3> 선행연구에 나타난 재정분권지수 .....	12
<표 4> OECD 과세자주권(tax autonomy indicator)의 분류기준 .....	13
<표 5> 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance) 측정 지표(Eyraud and Lusinyan) .....	15
<표 6> 재정분권 분석을 위한 지표 .....	16
<표 7> 노무현정부(2003-2007)의 재정분권 정책과 내용 .....	17
<표 8> 2010.3.31. 이후의 지방세제 개편과 내용 .....	18
<표 9> 이명박정부(2008-2012)의 재정분권 정책과 내용 .....	19
<표 10> 박근혜정부(2013-2017.3.)의 재정분권 정책과 내용 .....	20
<표 11> 중앙재정 및 지방재정(지방교육재정 포함) 규모: 지출액 기준(단위: %) .....	22
<표 12> 연도별 세출분권 지표에 따른 변화 추이(단위: %) .....	22
<표 13> 국세와 지방세의 비율(단위: %) .....	24
<표 14> 세입분권 지표에 따른 변화 추이 .....	25
<표 15> 수직적 재정불균형지표의 연도별 변화 .....	26
<표 16> 지방정부가 세율결정권을 갖는 경우(지방세 표준세율의 종류) .....	28
<표 17> 과세자주권 판단 요소 .....	28
<표 18> 2016년 기준 국가별 국세 대 지방세 비율 .....	29
<표 19> 재정격차의 발생요인 .....	31
<표 20> Barro의 재정기회비율 .....	33
<표 21> 재정격차 측정지표에 관한 선행연구 .....	34
<표 22> 재정격차를 분석하기 위한 지표 .....	35
<표 23> 재정조정 개념 및 유형 .....	38
<표 24> 한국 지방재정조정제도의 종류 .....	38
<표 25> '03년 이후 중앙정부의 지방재정조정제도 .....	40
<표 26> 지방교부세의 변화 .....	41
<표 27> 국고보조금의 분류 .....	44
<표 28> 국가균형발전 특별회계의 재원과 세출 .....	45
<표 29> 조정교부금의 연혁 .....	48
<표 30> 조정교부금의 재원과 근거 .....	49
<표 31> 재정조정제도의 효과에 대한 선행연구 .....	51
<표 32> OECD가 제시한 공동세의 기준 .....	52
<표 33> 서울시 재산세 공동과세제도에 관한 연구 .....	54
<표 34> 2003년-2020년까지의 재정형평화와 관련된 정책의 변화 .....	55
<표 35> 2003년 이후 자치단체들의 수의 변화 .....	57

<표 36> 연도별 재정자립도 추이(당초예산) .....	58
<표 37> 재정자립도로 본 자치단체별 재정격차 변화 .....	60
<표 38> 재정자립도로 본 지역 간 재정격차 지니계수의 변화 .....	62
<표 39> 연도별 재정자주도 추이(당초예산) .....	63
<표 40> 재정자주도의 지역 간 연도별 지니계수 .....	65
<표 41> 재정자주도로 본 도별 기초자치단체의 지니계수 .....	67
<표 42> 자치단체의 연도별 1인당 지방세액(평균)(전년대비, 대비: %) .....	69
<표 43> 이명박정부의 재산세, 취득세의 변화 .....	71
<표 44> 1인당 지방세 수입으로 본 재정격차의 연도별 변화 .....	72
<표 45> 1인당 지방세 수입으로 본 도별 연도별 기초자치단체의 재정격차 .....	74
<표 46> 1인당 자체수입으로 본 재정격차의 연도별 변화 .....	75
<표 47> 1인당 자체수입 기준으로 한 도별 지니계수 .....	77
<표 48> 자치단체별 1인당 세출예산액(평균)(단위 : 천원) .....	78
<표 49> 1인당 세출예산액의 연도별 지니계수 .....	79
<표 50> 1인당 세출예산액으로 본 재정격차 .....	81
<표 51> 자치단체별 자체사업비중 지니계수 .....	82
<표 52> 도별 자체사업비중 지니계수 변화 .....	83
<표 53> 자치단체별 행정운영경비 지니계수 .....	84
<표 54> 도별 기초자치단체의 행정운영경비 지니계수 .....	85
<표 55> 자치단체별 인건비 자체충당지수 지니계수 .....	86
<표 56> 도별 기초자치단체의 인건비 자체충당지수 지니계수 .....	87
<표 57> '03년-'18년 재정격차의 분석결과에 따른 지표들의 분류 .....	88
<표 58> 미국 지방정부의 행정 .....	90
<표 59> 미국의 조세체계 .....	91
<표 60> 공동세폴 기부방식 .....	92
<표 61> 미국 각주의 공동세제도 사례 .....	93
<표 62> 영국의 행정체계(2018년) .....	94
<표 63> 공식배분보조금의 산출요소 .....	96
<표 64> 영국의 카운슬세(지방세) .....	97
<표 65> 영국의 카운슬세(지방세) .....	100
<표 66> 독일의 조세체계 .....	102
<표 67> 독일의 지방재정조정체계 .....	103
<표 68> 보충분의 산출방식 .....	103
<표 69> 조정교부금 분배비율 .....	104
<표 70> 각 주(Land)별 주민 1인당 재정수요의 인구가중치 기준 .....	104
<표 71> 재정조정치 산출기준 .....	104
<표 72> 프랑스 지방세 .....	106
<표 73> 덴마크의 지방소득세 세율 .....	107

<표 74> 덴마크의 재정조정 체계 .....	107
<표 75> 형평화교부금의 세출표준에 따른 재원이전 방식 .....	108
<표 76> 덴마크의 세출수요 구분 .....	108
<표 77> 덴마크의 과세 표준 형평화율 .....	109
<표 78> 스웨덴의 형평화 제도(2005년 개정) .....	110
<표 79> 스웨덴 지방자치단체 수평적 재정조정에서 교부금지역 및 부담금 지역 재정조정 .....	111
<표 80> 주요국의 재정분권 및 재정형평화제도 특징 .....	113
<표 81> 2017년 제시한 재정분권 계획 .....	115
<표 82> '19년 현재 시행 중인 재정분권 계획 중 지역 간 재정격차에 영향을 주는 내용 .....	116
<표 83> 소방안전교부세 45%인상시 보통교부세 증감계산('17년 기준 계산)(단위:억원) .....	117
<표 84> 지방소비세 증가에 따라 변화되는 자치단체 별 재원계산식 .....	121
<표 85> 지방소비세 증가에 따른 광역자치단체의 조정교부금 증가분 계산식 .....	122
<표 86> 지방소비세 증가로 인한 지방자치단체별 조정교부금 증액분 계산식 .....	122
<표 87> 지방소비세 인상에 따른 지방교부세 산정식('17년을 기준으로) .....	123
<표 88> 지방소비세 10%인상으로 인한 광역자치단체의 지방세, 보통교부세액의 변화 결과(단위:억원) .....	124
<표 89> 지방소비세 10%인상 시 지방교부세가 감소할 것이 예측되는 단체 .....	125
<표 90> 지방소비세 인상 정책에 따른 영향평가 지수 .....	126
<표 91> 지방소비세 10% 인상전과 후의 광역자치단체(17개)의 재정격차변화 .....	126
<표 92> '18년 대비 '19년 광역자치단체의 재정자주도로 본 격차 현황 .....	127
<표 93> 지방소비세 10%p 인상전후의 1인당 (자체수입+자주재원)의 기초자치단체 간 재정격차 비교 .....	127
<표 94> '18년 대비 '19년 기초자치단체의 재정자주도로 본 격차 현황 .....	128
<표 95> 2018년 개정된 법인지방소득세의 표 .....	133

## < 그림 목차 >

[그림 1] '03년-'18년 세출분권의 변화 .....	23
[그림 2] '03년-'18년 세입분권의 변화 .....	25
[그림 3] '03년 - '18년 수직적 재정불균형지표의 연도별 변화 .....	27
[그림 4] 한국의 지방재정조정 제도 .....	39
[그림 5] 전국평균, 광역자치단체의 연도별 재정자립도 추이 .....	58
[그림 6] 시·군·구의 연도별 재정자립도 추이 .....	59
[그림 7] 특·광역시 재정자립도의 지니계수의 변화 .....	60
[그림 8] 시·군·구의 재정자립도의 지니계수 변화 .....	61
[그림 9] 전국평균과 광역자치단체의 재정자주도 추이 .....	63
[그림 10] 시, 군, 자치구의 연도별 재정자주도 추이 .....	64
[그림 11] 특·광역시와 도의 재정자주도 지니계수 변화 .....	65
[그림 12] 시·군·구별 재정자주도의 지니계수의 변화 .....	66
[그림 13] 1인당 지방세의 특·광역시와 도의 연도별 평균 추세(단위 : 천원) .....	69
[그림 14] 시·군·구의 1인당 지방세의 추이(단위 : 천원) .....	70
[그림 15] 특·광역시, 도의 1인당 지방세 지니계수의 변화 .....	72
[그림 16] 시·군·구의 1인당 지방세 지니계수의 변화 .....	73
[그림 17] 특·광역시 도의 1인당 자체수입 지니계수 변화 .....	76
[그림 18] 시·군·구의 1인당 자체수입 지니계수 .....	76
[그림 19] 특·광역시 도 1인당 세출예산 지니계수 변화 .....	79
[그림 20] 시·군·구 1인당 세출예산 지니계수 변화 .....	80
[그림 21] 특·광역시 도 자체사업비중 지니계수 변화 .....	82
[그림 22] 시·군·구별 자체사업 비중 지니계수 변화 .....	83
[그림 23] 특·광역시 도의 행정운영경비 지니계수의 변화 .....	84
[그림 24] 시·군·구의 행정운영경비의 지니계수 변화 .....	85
[그림 25] 특·광역시 도의 인건비 자체충당지수 지니계수의 변화 .....	86
[그림 26] 시·군·자치구 인건비 자체충당지수 지니계수의 변화 .....	87
[그림 27] 독일의 행정체계 .....	101
[그림 28] 지방소비세의 배분구조 .....	120

# 제1장 연구의 개요

## 1. 연구의 목적

지방자치는 각 지역의 주민들이 자기 책임하에 스스로 공공서비스의 공급을 결정하고 사무를 처리하는 것이다. 그렇게 함으로써 중앙정부가 제공하는 획일적인 서비스에서 벗어나 자신이 사는 지역의 독특한 상황과 주민들의 요구에 부응하는 서비스를 적시에 공급하고 효율적으로 집행할 수 있다. 이런 지방자치가 성공적으로 이루어지기 위해서는 중앙정부가 지방정부에 정책결정 권한과 재원을 이양하는 지방분권이 이루어져야 한다.

1960년 이후 오랜 기간을 거쳐 1991년 지방의원의 선거를 통해 다시 시작된 한국의 지방자치제도는 거의 30년 가까이 되어 오고 있다. 그동안 지방자치단체장을 선출하고 지방의원을 선출하는 등의 정치분권도 갖추어졌고, 지방분권을 국정과제로 제시하였고, 2004년 지방분권특별법을 제정하는 등의 노력을 해 왔다. 하지만 지방자치단체가 필요한 공공서비스를 자주적으로 시행하는 행정분권과 서비스를 시행하기 위해 필요한 재원을 자치단체 스스로 조달할 수 있는 재정분권은 아직도 미약한 단계라 할 수 있다.

이런 사실은 재정분권의 수준을 평가하는데 대표적으로 사용하는 국세 대 지방세의 비율이 오랫동안 8:2 수준에 머물러 있는 것으로 설명된다.

한편 그동안 중앙의 행정사무는 지방으로 이양이 많이 되었다. 이는 지방정부의 세출과 중앙정부의 세출이 6:4의 비율로 높아진 것으로 알 수 있다. 하지만 지방세의 비율이 20%를 약간 상회하는 상태에서의 지방정부세출 증가는 지방정부의 자주재원이 아닌 중앙정부의 의존재원에 의한 것이라는 점을 시사해 준다. 이는 누리사업 등과 같은 복지사무를 지방으로 이양하는 과정에 중앙정부가 재원이양을 충분히 하지 않아 지방자치단체와의 갈등을 초래한 예로도 알 수 있다.

이런 가운데 지방정부의 세출이 늘어난 만큼 세입도 같이 확장되어야 할 필요성은 지속적으로 제기되고 있다. 그 방법은 국세의 일부를 지방으로 이양하든가, 중앙정부가 지방정부로 재원을 충분히 이전하는 것이다. 이 두 방법 중 이전재원을 늘려 재정중립을 이루는 것은 지방정부가 중앙정부의 간섭으로부터 벗어나 자주적인 정책을 펴기에는 한계가 있다. 이는 결국 국세의 일부를 지방으로 이양해야 하는 것이 지방자치를 공고히 할 수 있는 방법인 것이다.

지방정부의 자율성 확보를 위해서는 국세의 일부를 이양해야 한다는 점에 대해서 이견이 있을 수 없다. 하지만 지방세의 확대는 필히 지역 간 재정격차의 확대를 초래하게 되므로 이에 대한 조치도 반드시 병행되어야 한다. 특히 한국은 수도권이나 대도시 지역에 기업과 인구가 집중되어 있어 지방세 비중의 확대는 지역 간 재정격차를 더 심화시킬 가능성이 있다.

한국은 과거 고도 경제성장 과정을 거치면서 지역 간 재정불균형이 심화된 상황이

었고 이를 해소하기 위해 중앙정부의 지방정부에 대한 자원배분을 추구하고 왔다. 또한 2010년 지방소비세의 도입과 동시에 지역 간 가중치를 적용한 배분, 서울시의 재산세 공동세 제도 등의 조치들도 있었다. 그러나 이런 조치들 중 규모가 가장 큰 중앙정부의 재정조정제도가 지역 간 재정불균형을 해소하는데 그리 큰 효과를 보이지 않은데다 연성예산제약으로 인해 2000년대 들어서는 지방정부의 방만한 예산운영이 문제로 대두되었다. 이렇게 지역 간 재정불균형을 해소하기 위한 적절한 장치가 충분히 마련되지 않은 상황에서 세입분권 확대는 지역 간 재정격차 심화라는 새로운 문제를 야기시키게 되었다.

2017년 현 정부의 출범 후 국정기획자문위원회는 5대 국정목표, 20대 국정전략, 100대 국정과제를 선정하였고 100대 국정과제 중 하나로 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'을 선택하였다. 재정분권을 위한 5가지 실천과제로 제시된 것은 국세:지방세의 비율을 6:4 수준까지 개선, 지자체 간 재정격차 완화 및 균형발전을 위한 이전재원 조정, 지방재정 건전성 강화, 지방재정 보완 및 지역경제 활성화, 주민참여 예산제 확대 등이다.

이후 2018년 9월 대통령 직속 자치분권위원회가 발표한 자치분권 종합계획과 2018년 10월 발표된 관계부처 합동 재정분권추진방안 등에서 국세:지방세 비율을 2022년까지 7:3, 2020년까지 지방소비세 비율을 21%로 높이고 국세(소득세, 법인세)세율의 10% 수준인 지방소득세 규모를 확대 추진한다는 것으로 수정하였다. 더불어 지역 간 재정편차를 완화하기 위해서 지방소비세의 세수배분 시 지방소비세 중 5%p분에 적용하는 지역별 가중치 배분방식(수도권:광역시:도=1:2:3)을 10% 인상분에 대해 적용하기로 하였다.

그러나 이러한 재정분권계획은 국세:지방세의 비율 7:3이라는 수직적 분권 목표나 지역 간 재정불균형을 해소하는 수평적 재정분권 목표도 실현되기 쉽지 않을 것이라는 의견들이 대두되고 있다.

이 보고서는 현 정부의 재정분권정책이 지역 간 재정불균형을 얼마나 해소시킬 것인지를 분석해 보고, 지역 간 재정격차를 해소시키기 위한 방안을 강구하는데 그 목적이 있다.

연구의 목적을 위해 다음과 같이 진행한다.

첫째, 재정분권의 개념과 효과, 재정분권의 측정방법 등을 살펴보고, 한국 과거 정부의 재정분권정책을 검토한 후 재정분권수준의 변화를 분석한다.

둘째, 지방정부 간 재정격차의 개념, 재정격차를 유발하는 요인, 재정격차 측정지표와 방법 등을 살펴보고, 과거 정부와 현재까지 한국에서 운용중인 재정격차완화를 위한 정책을 검토한 후, 그 동안의 재정격차의 변화를 분석한다.

셋째, 외국의 재정격차 해소 정책을 살펴본다.

넷째, 현 정부의 재정분권정책을 정리하고, 정책으로 인해 향후 재정격차가 어떻게 변화될 것인지를 분석한다.

다섯째, 재정격차의 해소를 위해 한국에서 취할 수 있는 정책적 대안들을 모색한다.

## 2. 연구의 범위와 방법

이 보고서는 2003년 노무현정부부터 현재까지의 재정분권정책과 재정분권수준의 변화, 재정격차해소정책과 재정격차의 변화 등을 살펴보기로 한다. 그 이유는 노무현정부에서는 재산세구조에 큰 변화를 주어 지방정부의 주요 세입원인 재산세수가 확대되어 지역 간 재정격차에 영향을 준 반면 다른 한편으로는 지방정부에 대한 자원배분을 위해 2004년 ‘국가균형발전특별법’을 제정하였고 지방교부세의 법정률을 상향하고 부동산교부세를 신설하는 등 지역 간 재정격차완화를 위한 재정조정장치에 대한 변화가 많았기 때문이다.

각 정부의 재정분권정책의 영향을 살펴보기 위해 2003년-2007년, 2008년-2012년, 2013년-2016년으로 나누어 재정분권수준의 변화와 재정격차의 변화를 살펴보고, 이후 현 정부의 재정분권정책과 2019년 현재 시행되고 있는 재정분권정책의 향후 효과를 예측해 보기로 한다.

재정분권의 개념과 이론의 정립을 위해서 관련 논문을 중심으로 한 문헌조사와 관련 전문가와의 전화인터뷰를 하고, 재정분권과 재정격차의 변화 추이분석을 위해서 열린재정, 지방재정 365, 통계청, 신문기사 등의 자료를 활용한다.

과거 정부의 재정분권의 경향 분석을 위해서는 기존의 논문에 제시된 지표들을 세출분권과 세입분권으로 나누어 정리하고 분석한 후 최종적으로 수직적 재정불균형지표를 사용하여 재정분권의 경향을 분석하였다. 지역 간 재정격차는 광역자치단체는 특광역시와 도로 나누어 비교하였으며 기초자치단체는 시, 군, 자치구로 비교하였다. 더불어 도별로 재정격차를 분석하였다. 재정격차도 세출분권과 세입분권으로 나누어 지표를 선택하고 지역 간 격차분석을 위해 지니(GINI) 계수를 사용하였다.

마지막으로 현 정부의 재정분권 정책 분석을 위해서 지니계수를 이용한 재정격차영향 계수를 활용하였다.

## 제2장 재정분권의 개념 및 추진 연혁

### 1. 재정분권(fiscal decentralization)의 개념

#### 가. 재정분권의 개념

재정분권은 상위정부가 하위정부에게 세입, 세출에 대한 재정적 권한과 책임의 일부를 이양<sup>1)</sup>하는 것이다.

재정분권은 세입분권(revenue decentralization)과 세출분권(expenditure decentralization)이 동시에 이루어지는 것을 말한다. 세출분권은 지방정부의 세출능력이 강화되는 것으로 세입분권이 전제가 되어야 가능하기에 세입분권과 세출분권 중 어느 하나만 확보되어서는 재정분권이 이루어졌다고 말할 수는 없다.

세입분권은 지방정부가 자주적인 공공재의 공급을 위해 중앙정부에 재원을 의존하지 않고 스스로 재원을 조달할 수 있는 것을 의미한다. 이를 위해서는 수직적 재정불균형(중앙과 지방 간 재정불균형)이 해소되어야 한다. 구체적으로는 중앙정부에 편중된 국세의 일부를 지방세로 전환하는 것, 지방정부가 세목과 세율을 결정할 수 있도록 과세권(신세목의 설치권한, 지방세감면권한, 탄력세율조정권한 등)을 이양하는 것 등을 그 내용으로 한다.

세출분권은 지방정부가 독자적이고 자율적으로 공공서비스를 제공할 수 있는 권한을 가지는 것으로 지방정부로 이양된 사무를 효율화하기 위한 것이 목적이다. 중앙정부에서 이양된 행정사무의 양에 맞춰 지방정부의 지출총액이 증가하는 것으로 중앙정부의 무조건부 이전재원의 증가 등으로도 실현될 수도 있다.

재정분권의 범위를 지방정부의 세입과 세출 능력 확대를 의미하는 좁은 의미로 볼 것인지 아니면 세입·세출 이외에 조세 및 지출에 대한 재정적 권한과 기능에 대한 제도적인 면에서의 권한 확대까지를 의미하는 넓은 의미로 볼 것인지에 대한 합의는 없다(차주현, 2011:120). 재정분권을 자주재원 중심의 세수충분성을 보는 양적분권과 지방정부가 자율적으로 결정할 수 있는 재량의 폭을 보는 질적분권으로 나누는 경우도 있다(윤영진, 2016). 여기서 양적분권에서의 세입분권은 일반정부 세입에서 지방정부 세입이 차지하는 비중이고 세출분권은 일반정부 재정지출에서 지방정부의 재정지출이 차지하는 비중으로 구분한다. 질적분권에서의 세입분권은 과세자주권확대, 기채자율권, 자율적 요금결정권 등이고 세출분권은 예산편성 및 집행과정에서의 자율성, 예산과정의 주민참여 등으로 구분하고 있다.

하지만 재정분권의 개념을 지방정부가 자주적으로 재원을 확보하고 독자적으로 공

1) 이양(devolution)은 상위정부가 하위정부에게 정책결정 권한을 나누어 주어 하위정부가 정책결정 권한을 가지는 것으로 이는 지방정부가 정책결정 권한 없이 상위정부가 결정한 정책을 집행하는 의미의 위임(delegation)과는 개념이 다르다.

공서비스를 제공할 수 있는 것으로 본다면 이런 개념에 대해서 대부분 학자들의 의견은 대동소이하다. 즉 ‘지방정부가 지역 내에 공공서비스를 공급하기 위해 자주적으로 재원을 조달하고 지출할 수 있는 의사결정권(Oates, 1972:197)’; ‘중앙정부에 편중되어 있는 행정 및 재정 기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 자주적인 재원 조달과 재정운동을 할 수 있도록 중앙과 지방정부가 재정기능을 분담하는 것(송원근, 2018:1)’; ‘자체수입의 증가를 포함한 재정지출에 대한 의사결정을 지방이 수행하는 것(오시환, 한동효, 2009:53)’; ‘상위정부로부터 낮은 단계의 하위정부에 대하여 조세 및 지출 등에 관한 재정적 권한과 기능을 이양하는 것(이상용·하능식, 2007)’; ‘공공서비스의 제공에 따르는 재정적 권한과 책임을 여러 단계의 정부에 배분하는 것’(김정훈, 2007); ‘중앙정부와 지방정부가 공공재 공급의 책임을 나누어 가짐에 있어 지방정부가 어느 정도의 자율성을 가지고 있는가의 문제(권오성, 2004)’ 등이다.

재정분권에 관련한 그동안의 연구결과를 정리하면 (<표 1>)과 같다.

<표 1> 재정분권에 관한 연구

연구자	분석내용
이영 외 2005	OECD 국가들의 재정분권 수준의 요인을 분석후 한국의 재정분권 수준을 세입분권과 세출분권으로 나누어 비교하였음. 한국의 세입분권 수준은 국제간 비교해서 결코 낮지 않으며 세출분권 수준(지방자주재원 + 이전재원)은 높다고 밝힘.
이상용· 하능식 2007	참여정부 재정분권 수준을 분석하고 GDP 대비 지방재정규모는 1980년대 말 이래 꾸준히 증가, 지방공무원 비율 증가, 자치단체 간 자율성 차이가 완화됨을 밝힘.
박정민 2008	역대 정부별 재정분권화 진행의 성과 측정을 자치재정권, 세출분권수준, 세입분권 수준으로 범주화하여 분석한 결과 재정분권은 진전, 자주성 확보는 미흡으로 분석
차주현 2011	세출측면의 재정분권화인 자체사업비율은 지방재정 효율성에 영향을 미치지 않았으며, 세입측면에서의 재정분권화인 지방세비율은 지방재정 효율성에 정(+)의 영향으로 나타남
구균철 2018a	OECD국가들과 비교결과 한국은 수직적 재정불균형 및 이전재원 의존도가 매우 높고, 지방정부의 세입비중은 줄은 반면 세출비중은 늘어나서 결국 중앙정부의 이전재원의 영향력이 커진 점을 밝힘
김태호· 신영호 2018	지방재정분권 강화를 위한 헌법 개정내용을 제시
신유호· 유법민 2018	재정조정제도의 개편 방향으로 법률 근거, 재원(공동세, 형평화보충금, 균등회계, 균형교부금), 배분방식(수직 공동세, 수직 형평화보충금, 수평 균형교부금, 수직 국가발전특별회계), 관리주체 등의 개편안 제시
유태현 2018	현 정부의 재정분권정책 보완방안으로 광역단체와 기초단체의 기간세 체계 정립, 지방소비세 확충에 따른 지방교부세 재원 자연감소분의 보전, 지방세 확충과 연계한 국고보조금 제도의 정비, 지역상생발전기금의 내실화 모색 제시
하능식· 이선영 2018	한국의 재정분권 수준을 국제비교와 추세분석 결과 세출분권과 세입분권의 격차가 점차 확대되어 수직적 재정불균형이 심화됨을 밝히고 지방세 확대 등을 재정분권 강화 방향으로 제시.

## 나. 재정분권의 순기능과 역기능

### 1) 재정분권의 필요성과 순기능

재정분권을 해야 하는 이유는 '지역 간 외부효과가 없을 때 지방공공재의 공급은 지방정부가 지역민에 대한 정보를 더 많이 가지고 있으므로 중앙정부보다 더 효율적으로 공급할 수 있다는 것(Oates, 1972)'이다. '재정분권은 국민의 신뢰를 잃은 중앙정부보다 민주적인 지방정부에 의한 분권이 인간의 자유를 보장할 수 있다는 주장을 한 17-18세기 철학자 루소(Rousseau), 밀(Mill), 토크빌(de Tocqueville), 몽테스키외(Montesquieu) 등으로부터 시작한다'는 주장도 있다(하능식·이선영, 2018:15). 이러한 논리는 Tiebout에 의해 이론적으로 뒷받침이 되고 있다. 그는 지방정부가 제공하는 공공서비스가 재정누출이 되지 않는다면 지방정부가 독립적으로 과세하고 독자적으로 공공재를 제공하며, 지역주민들은 비용부담없이 자신이 선호하는 지방정부를 선택할 수 있는 체제라면 재정분권을 통해 지방정부가 공공서비스를 제공하는 것이 효율적이라는 주장을 하고 있다(Tiebout, 1956). 중앙정부의 획일적인 결정에 의해 공공재를 공급하는 것보다 지방정부가 지역의 특수성을 고려하여 공공서비스를 결정하고 시행하는 것이 효율적이라는 Oates의 분권화 이론(Decentralization Theorem)도 재정분권의 효율성을 뒷받침한다(Oates, 1993). 이러한 이론적 근거는 50, 60년대의 Arrow, Musgrave, Samuelson 등의 전통적 재정연방주의이론에 바탕을 둔 것으로 정부는 공익의 관리자로서 주민의 사회후생 극대화를 추구하는 주체라는 사상이 깔려 있다.

재정분권의 필요성에 대해서는 여러 학자들이 언급하고 있다. Wolman(1994)은 그 필요성을 효율성가치(efficiency values: 지방정부의 공공서비스 제공이 중앙정부에 의한 것보다 효율적)와 협치의 가치(governance values: 대응성, 책임성 등)로 설명하고 있다. 재정분권의 필요성을 공공부문의 경제적 효율성(economic efficiency), 비용효율성(cost efficiency), 책임성(accountability), 자원동원능력(resource mobilization)의 증진 등으로 들기도 한다(Oates, 1993; Bird & Vaillancourt, 1998).

이런 재정분권의 필요성에 대한 논의는 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 재정분권으로 지방공공재의 공급에 있어서 주민의 요구에 대한 대응성과 선호충족성(preference matching)이 증진된다.

지방공공재는 그 지역의 특성에 맞아야 하며, 지역 주민들의 요구에 맞춰 공급되어야 하는데 지방정부가 지역주민들의 선호를 중앙정부보다 더 잘 파악하여 공급할 수 있다는 것이다. 또한 각 지역은 지역주민의 선호, 지리적 요소, 인구특성, 공공재 공급비용 등의 차이가 존재하며 이에 따른 지역별 서비스의 요구나 공급이 달라야 하며, 지방정부가 상위정부보다 지역정보나 주민의 요구에 대한 수용성이 좋으므로 지방정부가 공공재를 공급하는 것이 효율적이라는 것이다.

둘째, 경제적 효율성이 증진된다.

중앙정부와 지방정부가 제공하는 공공재의 공급비용이 동일하여 규모의 경제(economics of scale)가 적용되지 않거나 외부효과가 크지 않은 공공재는 지방정부에 의해 공급되는 것이 중앙정부에 의한 획일적인 공공재의 공급보다 지역의 특성과

주민의 선호에 맞출 수 있어서 경제적 효율성을 높일 수 있다는 주장이다(Bird & Vaillancourt, 1998). 즉 재정분권으로 지방공공재의 공급이 지방정부의 자체세입으로 충당되면 지역주민들은 비용에 대한 편익의 크기를 비교할 수 있어 배분의 효율성 (allocative efficiency)을 달성할 수 있다.

재원배분의 효율성은 보다 낮은 자치단체에서 수행할 때 효율적이라는 고전적 재정 연방주의적 시각에 따르면(Tiebout, 1956:387-389). 지방정부가 공공서비스를 제공하면 자기 지역만이 갖는 상이한 환경, 지역주민의 선호 등에 대응하여야 하고 그 과정에서 다른 지방정부와의 경쟁과정을 통해 공공재공급에서의 비용을 효율화 시킬 수 있다. 즉 재정분권 하에서 지방정부 간의 경쟁은 시장경쟁과 마찬가지로 중앙정부와 같은 독점자를 견제하여 자원의 효율적 배분을 강화할 수 있다는 것이다(Oates, 2008). 이런 논리는 하나의 회사에 의한 독점공급보다는 여러 회사가 경쟁을 하면 가격경쟁을 통해 더 낮은 가격으로 공공재를 공급할 수 있다는 시장경제원리로도 설명이 된다.

셋째, 지방정부의 책임성이 확보된다.

지방정부의 재정책임성은 중앙정부의 이전재원을 받아서 재정을 운용할 때보다 자체세입으로 운용할 때 더 증진된다. 즉 재정분권이 이루어지면 지방정부의 자체세입 규모는 지역주민이 부담하는 조세에 의해 좌우되고 지방정치인들은 유권자들의 표를 의식하여 지역주민들의 선호에 맞게 지출을 결정하게 되므로 재정집행의 책임성 및 투명성이 제고된다(Weingast, 1995:1-31; Bird & Vallancour, 1998; Triesman, 2000:399-457).

이러한 재정분권의 필요성은 재정분권이 이루어지지 않은 수직적 재정불균형 상태에서 나타나는 몇 가지 문제점을 보면 더 명확해 진다.

① 상위정부로부터 받는 이전재원의 비중이 커지면 지방정부는 최적 지출 수준이상으로 재정지출을 확대할 가능성이 높다. 즉 지방정부는 지출의 한계비용을 반영하지 못한 채 끈끈이 효과(flypaper effect)<sup>2)</sup>로 인해 자체세입규모보다 지출을 더 많이 하는 경향이 생긴다. ② 또한 연성예산제약(soft budget constraints)<sup>3)</sup>으로 인해 지방정부는 재정운동을 방만하게 하고 재정수지를 악화시켜 재정누출(fiscal spillovers)<sup>4)</sup>을 야기하게 된다. ③ 지방정부의 재정에서 이전지출의 비중이 크고 지방세입의 규모가 작으면 지방정부의 재정집행에 대한 지역주민의 감시기제가 잘 작동하지 않아 지역 정치 엘리트들의 포획(elite capture)이 더 심각해 질 수 있다(권오성 2004:54).

2) 지역주민의 소득이 증가할 때보다 동액의 무조건부 보조금이 지급될 때 지방공공재 공급이 더 크게 증가하는 현상이다. 보조금으로 인해 공공재 공급의 평균조세가격의 하락을 한계조세가격의 하락으로 착각한 지역주민이 지방정부에 더 많은 공공재공급을 요구하면 지방정부는 중앙정부가 지급한 보조금이 감세재원으로 쓰지 않고 공공재 공급에 사용하는 현상을 말한다.

3) 연성예산제약은 Konrai가 제시한 개념으로(Konrai, 1979:1986) '적자를 보는 기업에 대한 지속적인 재정지원'을 뜻한다. 그는 사회주의 체제하에서 국영기업은 정부가 재정지원가능성을 보이면 기회주의적 행태를 보여 효율성을 떨어뜨린다는 점을 설명하기 위해 연성예산제약을 제시하였다. 이 개념이 정부연구에 적용되어 지방정부의 연성예산제약은 '지방정부의 재정위기 시 중앙정부가 방치할 수 없어 하는 긴급지원금(bailout) 등 재정지원을 하는 것'으로 개념화된다(전상경, 2006:327; 박근후 2016:24).

4) 하나의 지방정부가 공급하는 서비스에 소요되는 비용의 일부를 그 지방정부외 지역의 주민에게 전가시키는 것을 의미한다.

반면 지방정부의 재정에서 자체수입비중이 증가하면 지역주민들은 지방정부세입과 세출에 대한 정보를 얻으려는 유인이 증가하게 된다. ④ 거시경제의 충격에 지방정부가 단독으로 충격에 대응할 능력을 상실하게 된다.

넷째, 재정분권은 재원동원 능력을 증진시키고 지역의 성장잠재력을 제고시킨다.

동일한 규모의 투자사업이면 중앙정부보다 지방정부가 수행하는 것이 지역경제성장에 더 기여한다는 것이다. 또한 재정분권은 지방정부들로 하여금 지방공공재의 공급을 확대하기 위해 경쟁하게 하고 자체재원의 개발이나 징수율 제고를 위해 노력하게 하여 궁극적으로 지역의 경제성장률을 높이는 효과를 가져온다(Bird & Vailancourt, 1998).

## 2) 재정분권의 역기능

재정분권이 효율적이라는 주장에 대한 반론도 많다. 더 나아가 재정분권이 중앙정부의 재정에 악영향을 미친다는 주장도 있다. Tanzi(1996)는 분권화가 지역의 다양한 선호를 충족시키는데 유리하다는 가설은 공공재의 공급이 항상 효율적으로 이루어진다는 가정 하에서만 유효하다고 본다. 그는 특히 개발도상국에서의 재정분권화는 비용증대, 공공재 공급의 비효율성, 지역 간 재정격차 심화 등을 유발하여 물가상승이나 재정수지의 악화 등 국가 전체 거시경제의 불안정을 초래할 가능성이 있다고 주장한다.

Prud'omme(1994)는 분권화는 지방정부의 재정력(fiscal capacity)이 거의 동일할 경우 가능하지만 개발도상국은 그렇지 못하다고 보고 지방분권강화로 지역 간 산업유치를 위한 경쟁과열로 국가적으로 바람직하지 못한 파멸적 경쟁(destructive competition)으로 이끌 수 있다고 주장한다.

재정분권의 역기능을 우려하는 이유들은 다음과 같다.

첫째, 지역 간 재정격차가 심화될 수 있다.

재정분권은 잘사는 지역과 못사는 지역 간의 세수격차를 키울 수 있고 그로 인해 각 지방정부가 제공하는 공공서비스의 수준이 차이가 나게 되는 문제를 유발할 수 있다. 즉 국가 전체적으로 모든 국민에게 균등한 공공서비스를 공급해야 한다는 이념을 실현하지 못하게 될 수 있다.

특히 개발도상국의 경우 급속한 경제성장 과정에서 선택과 집중의 전략을 구사하게 되는데 그 과정에서 산업화된 지역과 비산업화된 지역 간의 경제력에 차이가 재정분권으로 인해 더 심화시킬 수 있다. Prud'homme은 이런 이유들을 들어 개발도상국이나 신생 민주주의 또는 신생자본주의(newly developed democracy or economy) 국가에서의 재정분권화는 득보다 실이 많다고 주장한다(Prud'homme, 1995).

둘째, 규모의 경제(economics of scale)에 의한 공급의 효율성을 간과한다.

재정분권은 규모의 경제가 크지 않거나 지역에서 공급하는 공공재의 외부효과가 크지 않을 경우 효율적이다. 하지만 규모의 경제가 필요한 공공재, 즉 전국적으로 표준화되고 일상화된 업무나 네트워크를 기반으로 한 공공서비스를 공급하는 데는 비효율적이다.

특히 개발도상국의 경우 고도의 경제성장을 위해서 국가 전체적인 통일된 체제로

공공재를 공급하는 것이 필요한데 재정분권으로 인해 지역 간 다양한 결정을 하면 효과가 반감된다는 것이다. 결국 개발도상국에서는 재정분권이 공공재의 공급에서 비효율성을 초래하여 비용절감이 아니라 비용증대라는 결과를 초래하게 되며, 중앙정부의 재정에 악영향을 미칠 수도 있다.

셋째, 지방정부의 재정책임성이 결여될 수도 있다(Oates, 2008).

재정분권이 되어도 지방정부의 재정지출이 적시에 실행되지 않고 투명하지도 않다는 주장이다(Zou, 2000). 지방정부가 공공서비스를 제공할 때 효율적이라는 Tiebout의 모형은 지역 간 외부효과가 없을 경우를 가정한 것인데, 어느 한 지역의 세입과 세출정책으로 인해 다른 지역으로의 누출효과(spillover effect)가 발생하는 경우 중앙정부가 이전재원의 지원을 통해 그 외부효과를 내재화하는 역할을 고려되지 않는다.

넷째, 지방정부가 중앙정부에 비해 인력이 과다하고 전문성이 부족하며 운영시스템이 비효율적이어서 재정분권의 무조건적인 확대는 비효율적이라는 주장도 있다. Tanzi는 개발도상국은 선진국에 비해 납세자에 대한 정보불충분, 지방 관료에 대한 통제시스템미비로 인한 부정부패 가능성, 지방공무원들의 전문성과 자질부족 등으로 재정분권이 효율적으로 기능하지 못한다고 주장한다(Tanzi, 1996). 또한 재정분권은 바람직하지 않은 인구이동을 초래할 수 있다는 우려도 있다.

### 3) 재정분권의 방향

재정분권은 대응성, 경제적 효율성, 책임성, 자원동원 능력 및 지역성장 잠재력을 극대화시킬 수 있는 장점이 있는 반면 지역 간 재정격차를 유발할 수 있는 단점이 있다. 또한 재정분권은 그 나라의 경제발전상태와 지방정부의 역량에 따라 많은 영향을 받게 되므로 개발도상국에서는 재정분권의 득보다는 실에 대한 지적들도 많다.

따라서 재정분권을 통해 지방의 다양성(heterogeneity)을 살리는 동시에 지역균형 발전을 통해 지역 간 재정격차를 줄이는 최적화된 분권(optimal decentralization)을 실현하여야 하는데 이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지가 이루어져야 한다.

첫째, 중앙정부와 지방정부가 분담하는 적정기능에 따른 업무의 이양과 자원배분이 이루어져야 한다.

Bird는 재정분권의 과제로 지출할당과 조세할당 등 2가지를 들고 있다. 지출할당과제는 중앙정부와 지방정부 중 누가 어떤 업무를 할 것인가를 정리하는 것이고, 조세할당은 어느 정부가 어떤 조세권을 가질 것인가의 문제이다(Bird, 2001).

지출할당과 관련하여 중앙정부는 역외 파급효과를 가져오는 환경정책이나 규모의 경제가 있어 많은 인구가 소비해도 공급비용이 증가하지 않는 국방과 같은 비경합적 성격의 순수 공공재의 공급은 중앙정부가 담당하고, 지방정부는 관할 지역 내에서 효과가 나타나는 대부분의 공공재를 공급한다.

조세할당과 관련하여서는 지방세는 세원이 국지화되고 지역 간 재정력 불균형을 격화시키지 않으면서 안정적인 수입을 보장하여야 한다는 기준 등의 마련이 필요하다.

둘째, 재정분권은 중앙과 지방간의 재정이양을 내용으로 하는 수직적 형평화 뿐만 아니라 지역 간 재정격차를 완화하는 수평적 형평을 위한 조치가 동시에 고려되면서 추진되어야 한다.

수직적 형평은 지방정부들이 재정지출의 확대에 따른 수입 부족을 해소하여 지방정부가 자주적으로 공공서비스를 공급할 수 있는 능력을 갖게 하기 위해 필요한 것으로 국세의 지방으로의 이양이 주된 내용이다. 반면 수평적 형평은 재정분권으로 인해 유발되는 지방정부들 간의 재정수요와 재정능력의 격차를 해소하기 위한 것으로 공동세 등의 조세제도나 이전재원의 배분 등을 내용으로 한다.

셋째, 재정분권은 지방정부의 재정책임성을 담보해야 한다.

재정분권은 재정지출과 수입에 대한 권한을 지방정부에게 이양하여 자율성을 갖게 하되 권한에 따른 재정운용의 책임성도 동시에 요구되어야 한다. 공공부문을 분권화 하더라도 완전경쟁시장처럼 최적의 결과를 도출하기는 힘들기 때문에 분권화된 지방정부의 공공재 공급자들의 의무를 명확히 규정하여 주민에 대한 재정책임성을 달성하도록 유인하는 것이 적합하기 때문이다(Oates, 1999).

지방정부의 재정운용에 대한 지방주민들의 통제기제를 강화하거나 재정준칙을 마련하는 것 등이 필요한 것이다.

#### 다. 재정분권의 수준과 측정지표

재정분권화가 어느 정도 진행되었는지를 측정하기 위해 그동안 여러 가지 분권지표들이 제시되었다. ① 세입 대비 자주재원 및 이전재원의 비중 ② 세출대비 지방정부 재정지출 비중 ③ 상위정부의 개입과 통제수준 등이 지표로 제시되기도 하고 [Tiebout(1956); Oates(1972); Bird(1993)] ① 국세와 지방세의 비율 ② 중앙정부 지출과 지방정부 지출의 비율 ③ 중앙정부로부터의 재정지원금과 지방자체재원의 비율 등이 제시되기도 하였다(Prud'homme, 1990).

Vo(2008)는 기존의 재정분권 측정방법이 단절적이며 세출의 자율성과 지방의 자체 세입에 대한 정보를 제공하지 못한다고 비판하면서 재정분권화 지수를 제시하였다 (<표 2>).

<표 2> Vo(2008)의 재정분권화 지수

재정자율성 ( $FA: fiscal\ autonomy$ ) = $\frac{\text{지방정부 자체세입}}{\text{지방정부 세출}}$
재정중요성 ( $FI: fiscal\ importance$ ) = $\frac{\text{지방정부 세출}}{\text{일반정부 세출}}$
재정분권화지수 ( $FDI: fiscal\ decentralization\ index$ ) = $\sqrt{FA \times FI} = \sqrt{\frac{\text{지방정부 자체세입}}{\text{지방정부 세출}} \times \frac{\text{지방정부 세출}}{\text{일반정부 세출}}}$
일반정부(general government)는 중앙정부와 지방정부를 합한 것을 의미 여기서 일반정부 세출은 중앙정부의 지방정부 이전재원은 제외한 수치임.

Joumard and Kongsrud(2003)는 재정분권수준의 평가기준을 ① 세출분야 ② 세입분야 ③ 거시경제 관리 ④ 정보공개 및 투명성 등 4가지로 분류하여 제시하였다. 세출분야는 중앙과 지방간 공공서비스 제공 책임의 영역이 분명한가를 보고 세입분야는 지방정부의 과세자주권, 중앙의 보조금, 형평화장치 등을 그 내용으로 한다. 거시경제관리는 지방정부가 재정적 곤란(fiscal slippage)의 경험이 있는지 여부 등을 포함하는 거시경제적 일관성, 재정준칙의 여부, 지방정부의 시장원리에 따른 자금조달 능력 등을 내용으로 한다. 정보공개 및 투명성에는 지방정부의 지출책임과 세입증대 권한의 명확성, 회계기준의 일관성 및 투명성을 포함하고 있다.

하능식·이선영(2018:22-24)은 재정분권지표에 대한 기존의 연구들을 정리하고(<표 3>) 이를 토대로 계량화된 재정분권지표에 비계량화된 지표를 포함하여 분류하고 정리하였다. 계량지표는 다시 거시지표와 미시지표로 구분하였는데 거시지표는 지방정부지출/총정부지출, 지방정부지출/GDP, 지방세/총조세, 지방세/GDP, 지방공무원수/전체공무원수 등이고 미시지표는 재정자립도, 재정자주도, 일반보조금/이전재원, 자체사업비중, 인건비비중, 사회복지비중 등으로 정리하였다. 비계량지표로는 재정준칙의 엄격성, 조세자율성, 이전재원자율성, 지방채자율성, 세출자율성 등을 분류하였다. 이들은 기존연구의 분류 후 한국의 재정분권을 세입과 세출, 수직적 재정불균형, 과세자주권, 재정이전제도 등 4가지로 구분하여 한국의 재정분권의 수준을 측정하였다.

<표 3> 선행연구에 나타난 재정분권지수

연구자	재정분권지표(지수)
Tiebout(1957), Oates(1972), Bird(1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입 대비 자주재원 및 이전재원 비중</li> <li>• 세출 대비 지방정부 재정지출 비중</li> <li>• 상위정부의 개입과 통제수준</li> </ul>
Marlow(1989), Prud'homme(1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세와 지방세의 비율</li> <li>• 중앙정부 지출과 지방정부 지출의 비율</li> <li>• 중앙정부로부터 이전재정과 지방 자체재원 비율</li> </ul>
OECD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부의 세율결정 여부</li> <li>• 과표의 자율결정 여부 등</li> </ul>
Woller and Phillips(1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입분권지표: <math>\frac{\text{지방정부세입}}{\text{일반정부세입}}, \frac{\text{지방정부세입} - \text{이전재원}}{\text{일반정부세입}}</math></li> <li>• 세출분권지표: <math>\frac{\text{지방정부세출}}{\text{일반정부세출}}, \frac{\text{지방정부세출}}{\text{일반정부세출} - \text{국방비 및 사회보장비}}</math></li> </ul>
Joumard and Kongsrud(2003)	세출분야, 세입분야, 거시경제 관리, 정보공개 및 투명성
임성일(2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중</li> <li>• 이전재원 중 일반보조금의 비중</li> <li>• 총 정부지출 중 지방지출의 비중</li> </ul>
Blöchliger and King(2006)	분권화비율(세입분권/세출분권의 비율)
최병호·정종필(2001), 이용모(2003), 권오성(2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입분권화 = (자치단체의 지방세입 중 탄력세율 적용세목 세입)/ (중앙정부 총 조세수입)</li> <li>• 세출분권화 = (자치단체 세출-조건부 보조금)/(중앙정부 세출-무조건부 보조금)</li> </ul>
Vo(2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정분권화지수</li> </ul> $FDI = \sqrt{FA \times FI} = \sqrt{\frac{\text{지방정부자체세입}}{\text{지방정부세출}} \times \frac{\text{지방정부세출}}{\text{일반정부세출}}}$ <p>일반정부 세출에서 중앙정부의 지방정부 이전재원은 제외함.</p>
Eyraud and Lusinyan,(2011); 구균철(2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총 정부재정수입에서 지방정부의 자체세입이 차지하는 비중</li> <li>• 총 정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비중</li> <li>• 수직적 재정불균형 지수</li> </ul> $VFI = 1 - \frac{\text{지방정부자체세입}}{\text{지방정부세출}} = 1 - \frac{\text{세입분권}}{\text{세출분권}}$
하능식·이선영(2018)	계량지표, 비계량지표로 나누고 계량지표는 거시지표, 미시지표로 나누어 분석

자료 : 하능식, 이선영(2018)의 표 II-1을 참고하여 편집

세입분권, 세출분권, 수직적 불균형과 더불어 과세자주권은 재정분권의 척도로 많이 제시되고 있다. 그 이유는 지방정부가 세목신설, 세율결정권을 가질수록 지방정부의 자율성이 신장되는 것이기 때문이다.

OECD는 13개 과세자주권 지표(tax autonomy indicator)를 만들어 ‘과세자주권 지표에 의한 조세수입 비율’의 분포를 분석하고 있는데(<표 4>), 과세자주권(taxing power)은 a에서 e로 갈수록 약해지는 것으로 판단하고 있다.

<표 4> OECD 과세자주권(tax autonomy indicator)의 분류기준

구분	정의	비고
a1	하위정부가 독자적으로 세율결정, 조세감면(tax relief)을 결정	독립세식
a2	상위정부와 협의를 통해 하위정부가 세율결정, 조세감면을 결정	지방세
b1	하위정부가 세율을 자율적으로 결정, 상위정부는 세율의 상하한선 못 뚫.	부가세식
b2	상위정부가 정한 상하한선 안에서 하위정부가 세율을 결정	지방세
c1	하위정부가 소득공제(tax allowance)만 가능	제한적 지방세
c2	하위정부가 세액공제(tax credit)만 가능	
c3	하위정부가 소득공제, 세액공제 모두 가능	
d1	하위정부가 조세수입배분공식을 결정하는 공동세제도	공동세
d2	하위정부의 동의하에서만 세수배분공식을 변경할 수 있는 공동세제도	
d3	상위정부가 조세수입배분을 결정하는 공동세 제도(1년 1번 이상 못함)	
d4	상위정부가 매년 조세수입배분(tax sharing arrangements)을 결정	
e	중앙정부가 지방세의 세율과 과세표준으로 결정하는 경우	지역 비례적 공동세
f	기타(위의 a, b, c, d, e에 해당되지 않는 경우)	해당없음

자료 : OECD Tax Statistics([http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecl\\_bv\\_id=tax-data-en&doi=data-00582-en](http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecl_bv_id=tax-data-en&doi=data-00582-en)); Blöchliger, H. and J. Rabesona(2009), at 4.

이 기준에 따르면 호주, 멕시코, 뉴질랜드, 프랑스 등이 a 등급이고, 그 외 b 등급의 나라가 다수를 차지하고 있다. 한국은 b2 등급으로 OECD 34개 국가 중 21위에 해당한다(김태호, 2017b:143). 또한 호주, 벨기에, 미국 등의 주정부들과 호주, 멕시코 등의 지방정부들이 a1 등급이 100%라고 밝히고 있다. 분석결과를 보면 대부분 국가들의 지방정부는 상당한 정도의 과세자주권을 가지고 있으며 특히 연방국가의 경우 주정부가 지방정부에 비해 상대적으로 많은 재량권을 보유하고 있어 대략 재량적 조세(autonomous tax)의 비중(a,b,c 포함)이 60-70%에 이르고 있다(Blöchliger and Nettley, 2015).

재정분권의 측정을 위해 제시된 각 각의 지표들은 한계를 가지기도 하지만 그럼에도 재정분권을 설명할 수 있는 대표성을 갖는다.

국세와 지방세의 비율은 중앙정부와 지방정부의 세입정도를 나타냄으로써 지방정부의 재정력을 볼 수 있는 중요한 지표이다. 하지만 중앙정부나 지방정부 모두 국채나 지방채로 재정을 보전할 수 있기 때문에 재정규모를 과소평가할 위험이 있다는 비판

이 있다(신유호·유법민, 2018:203-211). 또한 한국은 지방세의 세목과 세율이 중앙정부에 의해 정해지므로 지방세총액으로 지방정부의 자율성을 측정하는 것은 정확하지 못하다고 보고 중앙정부의 총 조세수입(내국세+지방세)에서 지방정부의 세입 중 지방정부의 결정권이 있는 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세<sup>5)</sup>입의 비율을 세입분권의 측정변수로 채택한 경우도 있다(오시환·한동효, 2009). 이와 같은 시·도는 탄력세율적용 세목이 제한적이긴 해도 지방정부의 과세권을 인정한 것이라는 점에서 의미가 있지만 한국의 경우 지방정부가 탄력세율을 사용할 만한 유인이 거의 없어 적용하는 경우가 그렇게 많지 않고 적용하는 경우에도 그 규모가 지방정부의 세수에 크게 영향을 줄 정도가 아니어서 대표적인 지표로 사용하기는 어려워 보인다. 다만 지방세의 비율이 갖는 한계를 보완할 수 있는 보조적 지표로 의미는 있다.

지방세의 비율은 재정분권을 측정하는 지표로서 몇 가지 한계가 있지만 중앙정부에 대한 지방정부의 세입의 정도를 측정할 수 있는 대표적인 지표임은 부인할 수 없다.

지방정부세출이 일반정부세출(중앙세출+지방세출)에서 차지하는 비중으로 측정하는 세출분권지표도 세출분권을 위한 기본적 상황을 알려줄 수 있는 대표적인 것이다. 하지만 지방정부의 세출에는 상급정부로부터의 이전재원이 포함되어 있어 지방정부의 실질적 자율성을 정확히 나타내 주지 못하는 단점이 있다. 특히 이전재원 중 조건적 재정지원금의 경우는 특정한 목적에 사용하도록 지정이 되어 있는 것으로 지방정부가 자율적으로 사용하는 재정이 아니다. 따라서 세출분권측정도 지방정부의 세출이 일반정부의 세출에서 차지하는 비율을 개괄적 지표로 삼고 (지방정부 총세출-조건적 재정지원금)/(정부총세출-무조건적 재정지원금)의 지표를 보완적으로 사용할 필요가 있다(권오성, 2004).

세입분권이나 세출분권 공히 지방정부 세입(세출)/일반정부 세입(세출) 지표나 보완하는 지표 모두 중앙과 지방의 재원과 사용규모의 상대적 비중을 측정하는 것으로 개괄적 분권의 정도를 보여줄 수는 있으나 지방정부의 재정자율성을 정확히 반영하지 못한다는 문제가 있다. 특히 세입분권과 세출분권 수준이 둘 다 높더라도 지방정부의 세입이 중앙정부의 이전재원에 의존하는 비중이 높아 세입분권이 세출분권 수준에 비해 상대적으로 낮다면 재정분권화의 정도는 낮게 나타날 수도 있다.<sup>6)</sup>

이러한 한계를 극복하기 위해 분권화비율(세입분권/세출분권의 비율)을 사용하기도 한다(Blöchliger and King 2006). 대부분의 나라들은 중앙정부가 지방정부에 대한 재정조정제도를 사용하고 있다. 그 이유는 중앙정부의 사업을 지방으로 이양하는 과정에서 그에 상응하는 세원의 이양이 동시에 이루어지지 않아 나타나는 수직적 재정 불균형(vertical fiscal imbalance)을 완화시키거나, 지방정부 간의 재정력격차를 완화시키려는 것 때문이다. 이렇게 중앙정부의 이전재원이 늘어남에 따라 지방정부의

5) 지방세법상 11개 지방세목 중 8개 세목(취득세, 등록면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 지방소득세, 지역자원시설세, 지방교육세)에 대해 탄력세율 인정됨. 하지만 담배소비세, 주행세는 세율조정을 위해 대통령령의 개정이 필요하고, 지방소비세는 부가가치세의 법정률이므로 지방정부가 조정할 수 있는 세목은 8개

6) 주만수(2018:66-67)는 2012년 한국의 세출분권, 세입분권의 수준은 OECD 국가 중 높은 편이지만 분권화비율은 OECD 평균 61.1% 대비 42.6%로 전체 30개 국가 중 하위 7번째로 나타나고 있는데 이는 지방정부들의 중앙정부에 대한 의존이 높음을 의미한다고 설명한다.

세출규모가 커지면 세출분권은 향상된 수치를 보일 수 있지만 그것이 지방정부의 재정운용의 자율성이 커진 것을 의미하는 것은 아니다. 이런 착시현상을 보정하기 위해 분권화 비율지표가 지방정부의 분권화 정도를 측정하는데 필요하다.

분권화 비율 또는 분권화 비율을 이용한 수직적 재정불균형 지표(<표 5>)는 기존의 재정분권 측정 지표를 보완하는 지표로 활용할 수 있다.

<표 5> 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance) 측정 지표(Eyraud and Lusinyan)

$$VFI = 1 - \frac{\text{지방정부자체세입}}{\text{지방정부세출}}$$

$$VFI = 1 - \frac{\text{세입분권}}{\text{세출분권}} = 1 - \frac{\frac{\text{지방정부자체세입}}{\text{일반정부세입}}}{\frac{\text{지방정부세출}}{\text{일반정부세출}}}$$

자료 : Eyraud and Lusinyan, 2011.

여러 학자들에 의해 재정분권의 수준을 측정하기 위한 다양한 지표가 제시되었지만 그것들은 크게 세입분권과 세출분권의 범주 안으로 넣어서 설명할 수 있다.

세입분권을 측정하기 위해서는 국세:지방세의 비율, 지방정부 자체세입(지방세+세외수입)/일반정부세입(중앙세입+지방세입), 이전재원/일반정부세입 등의 계량적 지표를 생각해 볼 수 있다. 반면 세출분권의 지표로는 지방정부세출/일반정부세출(중앙세출+지방세출), (지방정부 총세출-조건적 재정지원금)/(정부총세출-무조건적 재정지원금) 등의 계량적 지표를 고려할 수 있다. 또한 세출분권과 세입분권을 통합한 분권화 비율을 분석하여 보완하기로 한다.

한편 비계량적지표로 사용되고 있는 과세자주권이나 이전재원의 배분제도와 같은 것들은 앞의 계량지표에 영향을 주는 독립변수로 보는 것이 합리적일 것이라고 생각한다. 이러한 이유로 노무현정부 이후의 재정분권의 정도는 아래의 (<표 6>)과 같은 틀로 분석하기로 한다.

<표 6> 재정분권 분석을 위한 지표

설 명 변 수	종속변수(재정분권지표)		종속변수(수직적 재정불균형지표)
과 세 자 주 권	세 출 분 권	지방정부세출/일반정부세출(중앙세출+지방세출) (지방정부 총세출 - 조건적 재정지원금)/(정부총세출 - 무조건적 재정지원금)	$VFI a1 = 1 - \frac{\text{지방정부자체세입}}{\text{지방정부세출}}$
		국세 : 지방세 지방정부 자체세입(지방세 +세외수입)/일반정부세입 (중앙세입 + 지방세입)	
재 정 조 정 제 도	- 일반회계 + 특별회계 - 일반정부 세입 : 비상환성수입만 포함, 상환성수입(국채발행수입, 차입금)은 제외 - 지방정부 자체세입 : 지방채 제외 - 지방정부세출 : 자체세입 + 이전재원 + 지방채발행수입 - 조건적 재정지원금 - 중앙정부 세출 : 무조건부 이전재원 제외		

## 2. 한국 정부의 재정분권(fiscal decentralization) 정책

한국은 2000년대 들어 지방분권을 위해 국가의 많은 사무가 지방으로 이양되었음에도 불구하고 국세의 지방이양 등 지방세의 확충은 충분히 이루어지지 않았다. 2003년 노무현정부부터 박근혜정부까지의 재정분권의 추진 경과를 살펴보고 재정분권이 어느 정도 이루어졌는지를 살펴보기로 한다.

### 가. 노무현정부의 재정분권 정책('03. 3. - '08. 2.)

노무현정부에서 '지방분권'은 2003년 국정과제로 제시되고 2004년 '국가균형발전특별법'을 제정하여 2004년 4월 1일 시행하게 된다. 이는 이전의 고도 경제성장기에 나타난 지역 간 심각한 재정적 격차를 조정하기 위한 필요성을 인식하고 해결하기 위한 조치였다.

노무현정부에서는 세입분권과 관련한 국세와 지방세의 합리적 조정을 위해 주행세율인상, 담배소비세율인상, 자동차세율 조정권을 이양하였다. 기존의 건물분과 토지분으로 분리되어 있던 재산세를 통합하고 부동산과표에 실거래가 반영율을 인상하여 적용한 후 종합부동산세를 신설하고 부동산 거래세율을 인하하였다. 지방세 신세원 확대를 위하여 골프연습장 취득세, 원자력 관련 지역개발세에 과세하였다.

세출분권정책으로 지방예산편성지침제도의 폐지, 주민참여예산제도 도입, 국고보조사업 일부 지방이양, 국가균형발전 사업 지방이관 등의 정책을 추진하였다.

한편 재정조정제도를 개편하였는데 지방교부세의 법정률을 인상하였으며, 분권교부세와 부동산교부세를 도입하고 특별교부세의 비중을 축소하고 증액교부금과 지방양여

금제도를 폐지하였다 (<표 7>).

<표 7> 노무현정부(2003-2007)의 재정분권 정책과 내용

구분	정책	내용	실행 연도
세입분권	국세와 지방세의 합리적 조정	• 주행세율인상 11.5% → 17.5%	'04
		• 종합부동산세(국세) 신설	'05
		• 담배소비세율 인상	'06
		• 자동차세율 조정권 이양	'06
		• 부동산 거래세율 인하	'07
	지방세 신세원 확대	• 과세(골프연습장 취득세) • 과세(지역개발세 : 원자력)	'04 '06
세출분권	지방예산편성지침 제도	• 폐지	'05
	지방예산편성지침제도 부활	• 지방자치단체 예산편성운용에 관한 규칙	'06
	국고보조금의 균특회계 전환	• 국고보조사업 정비 및 일부 지방이양 제도 개편	'05
	국가균형발전특별회계 신설	• 국가의 균형발전과 연계된 126개 지방 이관 집행자율성 확대(20% 범위 내)	'05
	주민참여예산제도 도입	• 주민참여형 예산편성제 도입	'06
재정조정	지방교부세 법정률	• 내국세 총액 15% → 19.13%	'05
		• 내국세 총액 19.13% → 19.24%	'06
	특별교부세 비중 축소	• 1/11 → 4%	'05
	분권교부세	• 신설 0.83%	'05
		• 0.83% → 0.94%	'06
	부동산교부세	• 신설 종합부동산세 전액	'05
	지방양여금	• 폐지	'05
재정보전금	• 일반재정보전금 계산에 재정력지수 10% 반영	'06	

자료: 정부혁신지방분권위원회 지방분권전문위원회(2004)

행정안전부, 2019a:31.

대통령기록관, 대통령기록연구실. <http://www.pa.go.kr/portal/com/viewMainPage.do>.

## 나. 이명박정부의 재정분권 정책('08. 3. - '13. 2.)

이명박정부는 세입분권과 관련하여 2010년 지방세 16개 세목을 11개로 통폐합하는 구조개편을 하였고 지방소득세와 지방소비세를 신설하였다. 지방소득세는 기존의 소득할 주민세(법인세 또는 소득세를 납부하는 경우 그 10%를 추가로 납부하는 세금)와 종업원할 사업소세(일정 인원 이상의 종업원이 있는 경우 지급하는 급여에 대하여 납부하는 세금)를 통합하여 신설했다. 따라서 지방소득세는 소득할 주민세의 명칭변경에 불과하여 지방세의 순증효과는 없다.

세출분권과 관련하여 국가사무의 지방이양 추진체계를 일원화 하였다(<표 8>).

<표 8> 2010.3.31. 이후의 지방세제 개편과 내용

지방세 명	변동사항	세수 주체					탄력세율 적용
		특별시	광역시	도	구	시·군	
취득세	취득세	✓	✓	✓			✓
등록세 (취득관련분)							
레저세	레저세	✓	✓	✓			
지방소비세	지방소비세	✓	✓	✓			✓
재산세	재산세	✓			✓	✓	✓
도시계획세 (목적세)							
등록세 (취득무관분)	등록면허세	✓		✓	✓		
면허세							
자동차세	자동차세	✓	✓			✓	
주행세							
주민세	주민세	✓	✓		✓ (광역시구)	✓	✓
담배소비세	담배소비세	✓	✓			✓	
지방소득세	지방소득세	✓	✓			✓	✓
지방교육세	지방교육세	✓	✓	✓			✓
공동시설세	지역자원시설세	✓	✓	✓			✓
지역개발세							

- 종합토지세 폐지후 재산세에 통합(2005.1.5.)
- 지방소득세, 지방소비세 추가(2010.1.1.)
- 2010.3.31. 16개 지방세를 11개로 통폐합, 도축세 폐지
- 서울특별시의 재산세는 1/25로 구에 균등배분(공동세)
- 광역시의 경우 주민세 균등분은 광역시세, 주민세 재산분과 종업원분은 구세 (지방세기본법 제11조)
- 광역시 소속의 군은 도세를 광역시세로 적용(지방세기본법 제8조)
- 담배소비세, 레저세는 세율조정을 위해 대통령령의 개정이 필요하므로 탄력세율적용 대상이 아님.

재정조정제도로 2008년 서울시 재산세 공동과세 제도를 도입하였다. 또 2010년 지방소비세를<sup>7)</sup> 신설하였다. 이는 부가가치세의 5%를 재원으로 지방의 세입으로 배분하는 것인데 광역자치단체별로 수도권, 광역시, 도 등에 가중치를 부여하여 배분함으로써 재정형평화장치를 마련하였다. 더불어 수도권 광역자치단체 지방소비세 수입의 35%를 재원으로 하는 지역상생발전기금 제도를 도입하였다.

분권교부세는 폐지 후 지방교부세와 통합하고 사업들은 지방사무로 전환하기로 하였지만

7) 지방소비세는 2008년 세계 금융위기로 인해 침체된 경기를 살리기 위한 조치로 소득세와 법인세를 감면하였는데 이로 인한 지방교부세의 감소, 부동산 거래세(취득세, 등록세 감면)인하로 초래된 지방세수 감소, 종합부동산세 세대별 합산과세 헌법불합치 판결에 따른 부동산교부세 감소, 수도권 규제 합리화추진 등이 도입이유이다(유태현, 2018:351).

5년 동안 연장하였다. 그 외에 계획하였던(지방분권촉진위원회 2009) 지방교부세 법정률 인상, 광역시 자치구 보통교부세 직접교부, 특별재정보전금 폐지 등은 실천하지 못하였다(<표 9>).

<표 9> 이명박정부(2008-2012)의 재정분권 정책과 내용

구분	정책	내용	실행연도
세입분권	세율조정	•종합부동산세, 소득세 인하	'09
	지방세 세목체계 간소화	•지방세법 16개 세목통합 →11개	'10
	지방세 구조재편	•지방소비세, 지방소득세 도입	'10
	지방세 신세원 확대	•화력발전 과세	'14
세출분권	국고보조금	•균형발전특별회계 → 광역·지역 발전 특별회계 변경	'10
	국가와 지방자치단체의 사무구분체계 개편으로 지방이양 추진체계 일원화	•「지방분권특별법」을 「지방분권 촉진에 관한 특별법」으로 전면 개정	
재정조정	서울시 재산세 공동세 도입	•재산세 50% 자치구 균등배분	'08
	지방소비세	•부가가치세 5%	'10
	지역상생발전기금 신설	•수도권(서울, 경기, 인천) 광역단체 지방소비세의 35% 출연	'10
	분권교부세 연장	•5년 연장	'10
	재정보전금 재원	•보통세로 확대	'13

자료: 지방분권촉진위원회, 2009 지방분권 종합실행계획

행정안전부, 2019a:31.

대통령기록관, 대통령기록연구실.<http://www.pa.go.kr/portal/com/viewMainPage.do>

#### 다. 박근혜정부의 재정분권 정책('13. 2. - '17. 4)

박근혜정부는 부동산 경기 활성화를 위해 2013년 12월 세법을 개정하여 취득세율을 영구인하하였다. 이에 따라 감소하게 되는 지방세수를 보전하기 위해 부가가치세의 5%인 지방소비세를 11%까지 인상하였다. 이 때 인상된 지방소비세율 6%p 인상은 시·도별로 최근 3년간 평균 취득세수비율대로 지자체에 배분하는 방식을 택하였기 때문에 지역 간 세수 불균형을 해소하기 위한 형평화 장치는 없다.

2014년부터 지방소득세를 부가세(sur-tax)에서 독립세 방식으로 전환하였고 2015년 담배소비세 세율을 인상하였다.

2013년 재정보전금의 재원을 취득세에서 보통세로 확대하였고, '14년에는 재정보전금 배분기준에 반영된 재정력지수를 10%에서 20%로 확대하여 반영하였으며 이후 '15년에 조정교부금으로 통합하였다. '15년 분권교부세를 보통교부세로 통합하였는데 과거의 사업 중 노인, 정신요양, 장애인생활시설 사업을 국고보조사업으로 환원하였다. 또한 '15년 담배분 개별소비세의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세를 신설하였다(<표 10>).

<표 10> 박근혜정부(2013.3.-2017.3.)의 재정분권 정책과 내용

구분	정책	내용	실행 연도
세입분권	지방소비세 인상	• 5% → 11%	'14
	담배소비세 세율 인상		'15
	취득세 영구인하		'13
	지방소득세 독립세화		'14
재정조정	분권교부세 폐지	• 지방교부세로 통합, 일부 국고보조 사업으로 환원	'15
	특별교부세 비율 하향조정	• 4% → 3%	'14
	재정보전금	• 재원을 취득세에서 보통세로 확대	'13
		• 배분기준 재정력지수 20%로 확대반영	'14
		• 배분기준 재정력지수 30%로 확대반영	'16
		• 조정교부금으로 통합	'15
소방안전교부세 신설	• 담배분 개별소비세 20%재원	'15	

자료 : 제18대 대통령직 인수위원회(2013)

행정안전부, 2019a:31.

대통령기록관, 대통령기록연구실. <http://www.pa.go.kr/portal/com/viewMainPage.do>.

### 3. 재정분권 정책에 따른 결과

대부분의 나라들이 지방정부의 세출비중이 높아질 때 세입비중이 따라 늘어나는 경향을 보이지만 한국의 경우는 지방재정의 세출비중이 커지면서도 세입비중은 줄어드는 현상으로 보인다(구균철 2018a:291). 이러한 현상은 노무현정부 이후 박근혜정부까지의 재정분권의 경향을 보아도 사실로 나타나고 있다.

세출분권은 노무현정부 이후 박근혜정부까지 지속적으로 강화되고 있는 것으로 나타난다. 지방재정의 비율은 노무현정부 초기인 2003년 35.7%에서 박근혜정부 말기인 2016년 43.9%로 증가하였고(<표 10>), 지방세출/일반세출의 비율은 0.375에서 0.443으로, (지방세출-조건지원금)/(일반정부세출-무조건지원금)의 비율도 0.477에서 0.628로 지속적으로 크게 증가하고 있다(<표 11>).

각 정부의 재정분권정책의 결과를 세출분권, 세입분권, 재정불균형 지표 등으로 분석해 보았다.

노무현정부에서는 지방분권을 국정과제로 제시하고 어느 정권보다 많은 재정분권정책을 시행하였다. 노무현정부 동안 우선 지방재정은 시작시인 2003년보다 2007년 21.4%p 증가해 다른 어느 정부보다 많이 늘어났음을 보여주고 있다(<표 10>).

세출분권에서 지방세출/일반세출의 비율은 정권의 시작 시 0.375에서 0.434로 8.63%p 증가하였다. 또한 (지방세출-조건지원금)/(일반정부세출-무조건지원금)의 비

율도 0.477에서 0.660으로 38.42%p증가하였다. 이는 노무현정부에서 지방정부의 세출이 늘어나 세출분권이 강화되었음을 의미하는데 이는 등록세, 취득세, 지역개발세 등의 지방세 과세를 확대한 데다 분권교부세와 부동산교부세 등을 신설하여 지방교부세의 비율을 늘린 것이 많은 영향을 준 것으로 보인다. 이는 이후 정권과 비추어 볼 때 상대적으로 세출분권이 노무현정부에서 더 많이 강화되었음을 알 수 있다(<표 12>). 또한 2005년 ‘지방예산편성지침’을 폐지하여 세출분권을 강화를 시도하였으나 2006년 다시 ‘지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙’이 제정됨으로써 ‘예산편성기준’이 도입되어 효과를 보지는 못하였다.

이명박정부에서는 세출분권이 정체되거나 후퇴한 값을 보여주고 있다. 우선 지방재정은 정권초기인 2008년 45.1%에서 2012년 42.2%를 6.4%p 감소하였다. 세출분권지표인 지방정부세출/일반정부세출의 값도 0.428에서 0.429로 거의 변화가 없었으며, (지방세출-조건지원금)/(일반정부세출-무조건 지원금)의 값도 2012년 0.590으로 정권초기인 2008년 0.632보다 6.57%p 감소하여 세출분권이 약화된 것으로 나타나고 있다(<표 12>).

박근혜정부 들어서 지방재정의 비율은 초기인 2013년 42.1%에서 43.9%로 소폭 증가하였고, 지방정부세출/일반 정부세출의 비율은 0.434에서 0.443으로 1.93%p 증가하였으며, (지방세출-조건지원금)/(일반정부세출-무조건 지원금)도 6.01에서 6.08로 1.06%p 증가한 것으로 나타나 세출분권이 소폭이나마 확대된 것으로 분석된다(<표 12>).

종합적으로 보면 중앙재정:지방재정:지방교육재정이 2003년 50.5:35.9:13.6에서 2016년 41.9:43.9:14.2로 되어(<표 11>) 중앙재정 지출비율은 감소하고 지방재정 지출비율은 증가하였지만 지방정부세출/일반 정부세출, (지방세출-조건지원금)/(일반정부세출-무조건 지원금)의 비율의 추이로 추측해 보면 자주재원보다는 의존재원에 의해 지방정부의 지출액이 늘어난 것으로 보이며 지방자치단체의 재정자율성은 약화되었음을 알 수 있다(<표 12>).

<표 11> 중앙재정 및 지방재정(지방교육재정 포함) 규모: 지출액 기준

(단위: %)

정부	연도	중앙정부	지방자치단체		지방교육청
노무현정부	2003	50.5	35.9		13.6
	2004	48.8	37.7		13.9
	2005	47.2	38.6		14.2
	2006	46.1	40.5		13.4
	2007	42.3	43.6	21.4%p ↑	14.1
이명박정부	2008	40.3	45.1		14.6
	2009	42.9	43.3		13.8
	2010	43.7	42.8		13.5
	2011	42.8	42.5		14.7
	2012	42.8	42.2	6.4%p ↓	15.1
박근혜정부	2013	42.6	42.1		15.3
	2014	42.3	42.8		14.9
	2015	42.5	43.1		14.4
	2016	41.9	43.9	4.3%p ↑	14.2
현 정부	2017	40.0	45.1		14.9
	2018	39.5	45.4		15.1
	2019	38.5	46.4	2.9% ↑	15.1

자료: 행정안전부 지방재정365, 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), p25.

<표 12> 연도별 세출분권 지표에 따른 변화 추이

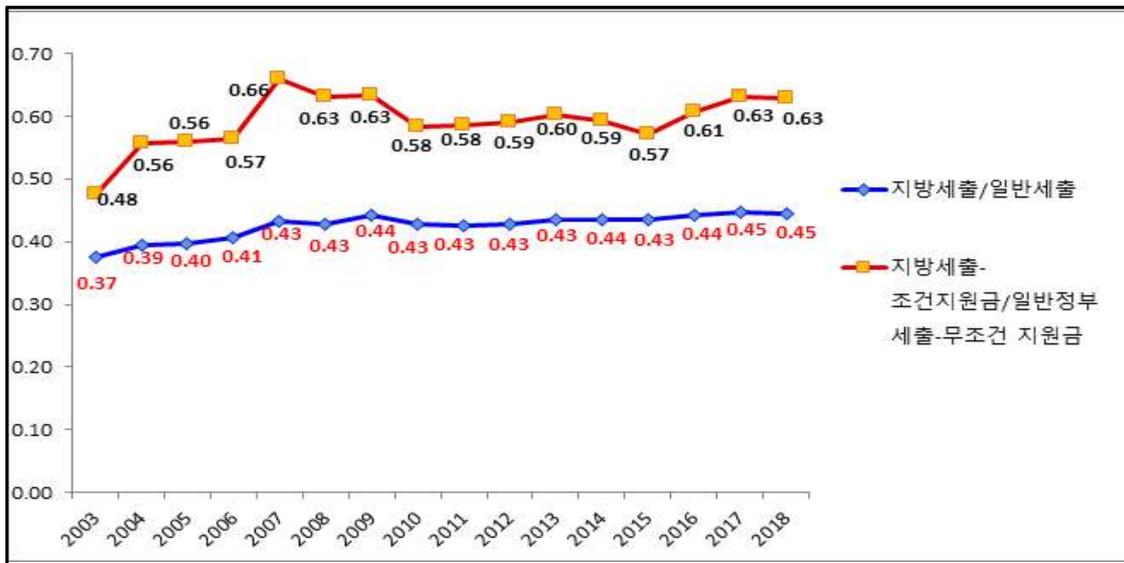
(단위: %)

정부	연도	지방세출/일반세출		(지방세출-조건지원금)/ (일반정부세출-무조건 지원금)	
노무현정부	2003	0.375		0.477	
	2004	0.395		0.557	
	2005	0.396		0.560	
	2006	0.407		0.565	
	2007	0.434	'03년 대비 8.63 ↑	0.660	'03년 대비 38.42 ↑
이명박정부	2008	0.428		0.632	
	2009	0.443		0.634	
	2010	0.429		0.584	
	2011	0.426		0.585	
	2012	0.429	'08년 대비 0.10 ↑	0.590	'08년 대비 6.57% ↓
박근혜정부	2013	0.434		0.601	
	2014	0.436		0.594	
	2015	0.434		0.572	
	2016	0.443	'13년 대비 1.93 ↑	0.608	'13년 대비 1.06% ↑
현 정부	2017	0.447		0.632	
	2018	0.446	'17년 대비 0.24 ↓	0.628	'17년 대비 0.99% ↓

자료 : 지방재정365, 지방재정연감(결산) 지방자치단체 세출총계 및 순계규모

기획재정부, 열린재정, 「연도별 세입세출결산」, 「국가채무에 관한 계산서」, 「국가결산보고서」.

[그림 2] '03년-'18년 세출분권의 변화



세입분권은 노무현정부에서 박근혜정부에 이르기까지 지속적으로 약화되어온 것으로 파악된다. 국세와 지방세의 비율, 지방정부 자체수입/일반정부 세입의 비율로 그 정도를 파악해 볼 수 있다. 우선 국세와 지방세의 비율은 이명박정부 때도 인수위원회에서 장기목표로 6:4를 제시할 정도로 정부가 바뀔 때마다 주요한 목표로 제시되었으나 크게 개선되지는 않았다. 2003년부터 현재까지 그 비율이 79.8:20.2에서 78.3:21.7로 지방세의 비율이 높아지기는 했으나 크게 개선되지 않고 있다(<표 13>). 지방정부 자체수입이 일반정부 세입에서 차지하는 비율은 2003년 이후 노무현정부에서 잠깐 그 리고 미세하게 증가하였다가 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 종합적으로 보면 세입분권은 그동안 약화되어 왔다고 설명될 수 있다.

노무현정부에서는 국세에 대한 지방세의 비율은 미세하게 증가해 2007년이 2003년에 비해 1.87% 향상되었고(국세:지방세 79.8:20.2→79.5:20.5) 반면 자체수입/일반정부 세입의 비율도 1.69% 증가하여 미세하게나마 세입분권이 강화되었다고 할 수 있다(<표 13, 14>[그림 2]). 노무현정부에서 지방세입의 확대를 위한 정책을 많이 실시 하였음에도 지방세의 비율이 많이 높아지지 못한 것은 신설한 종합부동산세가 지방세인 재산세의 일부분을 국세로 바꾼 결과가 된 것이 주요한 이유라고 할 수 있다.

이명박정부에서는 지방세의 비율은 정부말기인 2012년도가 초기인 2008년에 비해 1.22% 증가하였으나(국세:지방세 79.2:20.8→79:21) 지방정부 자체수입이 일반정부 세입에서 차지하는 비율은 10.72% 감소하여 세입분권은 약화되었다고 할 수 있다 (<표 12, 13>[그림 2]). 이명박정부에서는 2008년 세계경제위기를 극복하기 위해 소득세 등을 인하하고 지방세의 통폐합을 단행함과 동시에 지방소득세, 지방소비세(부가 가치세의 5%) 등의 신설과 2012년 한미FTA발효에 따른 자동차세 감소분 보전을 위해 주행분 자동차세 중 정액보전금을 추가로 배분하는 등의 조치를 취하였는데 미세하게 지방세의 증가에 영향을 미친 것으로 보인다.

박근혜정부에서는 지방세의 국세에 대한 비율이 2013년에 비해 2016년 16.85% 높아

졌지만(국세:지방세 79:21 → 76.3:23.7) 지방정부 자체수입이 일반정부 세입에서 차지하는 비율은 33.44%나 크게 감소하여 세입분권이 약화되었다고 할 수 있다(<표 13, 14> [그림 2]). 2014년 지방세의 비율이 높아진 것은 2013년 말 주택 유상거래분 취득세 세율을 인하함에 따라 감소되는 지방세수를 보전하기 위해 지방소비세율을 부가가치세 5%에서 11%로 상향 조정된 것이 영향을 준 것으로 보인다.

<표 13> 국세와 지방세의 비율

(단위: %)

구분	연도	국세 : 지방세(%)	중앙 : 지방 (지방교육포함)	중앙 : 지방 (지방교육포함)
			세입	세출
노무현정부	2003	79.8 : 20.2	59.9 : 40.1	50.5 : 49.5
	2004	79.2 : 20.8	57.8 : 42.2	48.4 : 51.6
	2005	79.5 : 20.5	57.6 : 42.4	47.2 : 52.8
	2006	79.3 : 20.7	57.0 : 43.0	46.1 : 53.9
	2007	79.5 : 20.5	54.8 : 45.2	42.3 : 57.7
이명박정부	2008	79.2 : 20.8	54.5 : 45.5	40.3 : 59.7
	2009	78.8 : 21.2	55.1 : 44.9	42.9 : 57.1
	2010	78.3 : 21.7	55.5 : 44.5	43.7 : 56.3
	2011	78.6 : 21.4	56.0 : 44.0	42.8 : 57.2
	2012	79.0 : 21.0	55.5 : 44.5	42.8 : 57.2
박근혜정부	2013	79.0 : 21.0	55.9 : 44.1	42.6 : 57.4
	2014	76.9 : 23.1	55.9 : 44.1	42.3 : 57.7
	2015	75.4 : 24.6	55.7 : 44.3	42.6 : 57.5
	2016	76.3 : 23.7	55.1 : 44.9	41.9 : 58.1
현 정부	2017	76.7 : 23.3	54.6 : 45.4	40.0 : 60.0
	2018	77.5 : 22.5	57.5 : 42.5	36.4 : 63.6
	2019	78.3 : 21.7	54.5 : 45.5	38.5 : 61.5

※ 2017년 결산, 2018년 최종예산, 2019년 당초예산

자료 : 행정안전부 지방재정365, 지방자치단체 통합재정개요, 지방재정 현황(2003년 ~ 2019년)

<표 14> 세입분권 지표에 따른 변화 추이

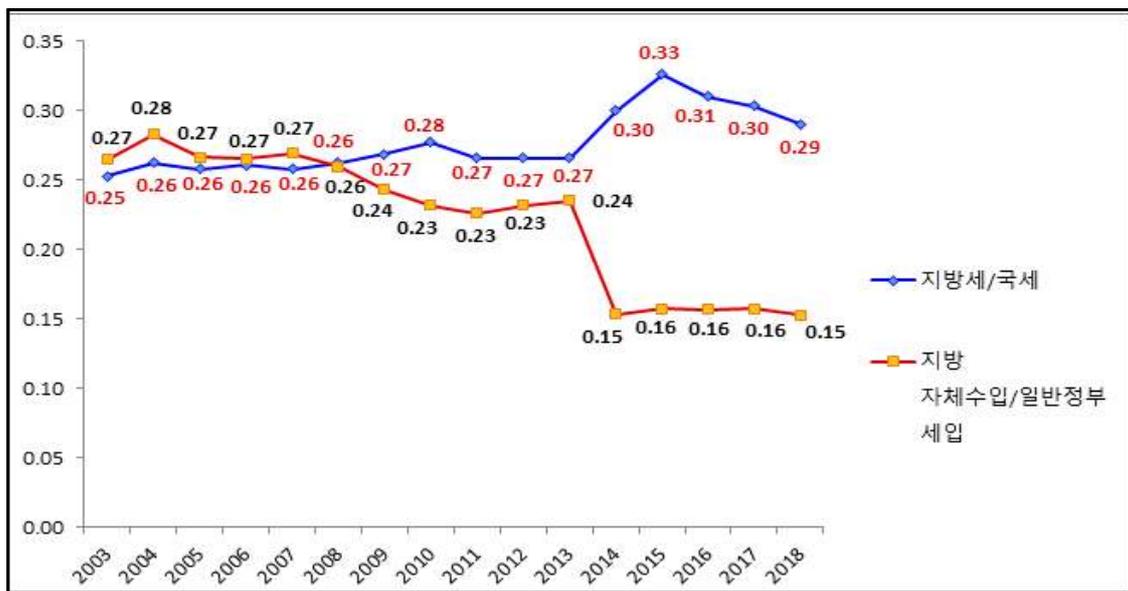
연도	지방세/국세 비율		지방정부 자체수입/일반정부 세입 비율	
	지표	대비	지표	대비
2003	0.253		0.265	
2004	0.263		0.283	
2005	0.258		0.267	
2006	0.261		0.265	
2007	0.258	1.02	0.270	1.02
2008	0.263		0.260	
2009	0.269		0.243	
2010	0.277		0.232	
2011	0.266		0.226	
2012	0.266	1.01	0.232	0.89
2013	0.266		0.236	
2014	0.300		0.153	
2015	0.326		0.157	
2016	0.311	1.17	0.157	0.67
2017	0.304		0.157	
2018	0.290	1.15	0.153	0.58

※ 대비는 순서대로 '07년/'03년, '12년/'08년, '16년/'12년, '18년/'03년 자료임.

자료 : 지방재정365, 지방재정연감(결산) 지방자치단체 세출총계 및 순계규모

열린재정, 「연도별 세입세출결산」, 「국가채무에 관한 계산서」, 「국가결산보고서」

[그림 2] '03년-'18년 세입분권의 변화



재정불균형지표도 그동안 꾸준히 상승하였다. 노무현정부에서 VFI a1은 2003년 0.18에서 2007년 0.27로 되어 53.26% 상승하였고 VFI a2도 0.29이던 지표가 0.38이 되어 29.52% 상승하였다. 이명박정부에서는 VFI a1, VFI a2가 각 각 2008년 0.31, 0.39이던 지표가 0.41, 0.46이 되어 31.8%, 16.90% 상승하였다. 박근혜정부에서는 VFI a1, VFI a2가 각 각 2013년 0.41, 0.46이던 지표가 2016년 0.60, 0.65로 45.89%, 40.99%나 상승하였다(<표 15>,[그림 3]).

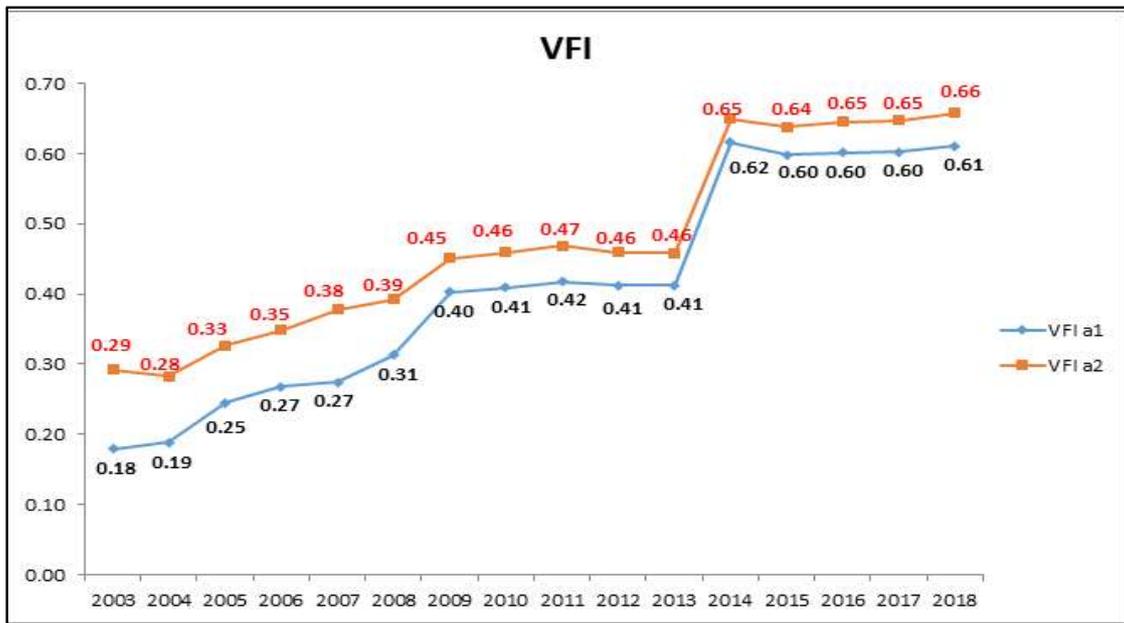
세입분권과 세출분권을 같이 고려한 수직적 재정불균형지표는 2003년부터 2018년까지 크게 늘어난 것은 분자인 지방정부의 세입보다 지방정부의 세출이 더 많이 늘어난 것을 의미하는데 이는 그동안 중앙정부의 이전지출이 많아져 지방정부세출은 커진 반면 세입은 크게 늘지 않은 것을 말한다.

<표 15> 수직적 재정불균형지표의 연도별 변화

연도	$VFI a1 = 1 - \frac{\text{지방정부자체세입}}{\text{지방정부세출}}$		$VFI a2 = 1 - \frac{\frac{\text{지방정부자체세입}}{\text{일반정부세입}}}{\frac{\text{지방정부세출}}{\text{일반정부세출}}}$	
2003	0.179253		0.292038	
2004	0.188705		0.282638	
2005	0.245558		0.326373	
2006	0.267621		0.348173	
2007	0.274731	'03년 대비 53.26% ↑	0.378245	'03년 대비 29.52% ↑
2008	0.313111		0.39272	
2009	0.40284		0.450406	
2010	0.408758		0.459013	
2011	0.417918		0.468172	
2012	0.412568	'08년 대비 31.8% ↑	0.459093	'08년 대비 16.90% ↑
2013	0.412321		0.45779	
2014	0.615556		0.648857	
2015	0.598263		0.637391	
2016	0.601518	'13년 대비 45.9% ↑	0.645425	'13년 대비 40.99% ↑
2017	0.602424		0.647714	
2018	0.61111	'17년 대비 1.4% ↑	0.65757	'17년 대비 1.52% ↑

자료 : 지방재정365, 지방재정연감(결산) 지방자치단체 세출총계 및 순계규모  
 열린재정, 「연도별 세입세출결산」, 「국가채무에 관한 계산서」, 「국가결산보고서」

[그림 3] '03년 - '18년 수직적 재정불균형지표의 연도별 변화



이상과 같은 계량적 지표 몇 개로 재정분권의 정도를 확정적으로 설명할 수는 없다. 재정분권의 수준의 평가에 있어 계량적 지표만의 한계를 보완하기 위해 비계량지표가 사용되는데 과세자주권이 대표적인 지표이다.

과세자주권이 재정분권의 지표가 되어야 하는 이유 중의 하나는 지방정부의 세입 중 자체수입의 비중이 높아 재정분권수준이 높다고 평가되어도 실제로는 지방정부의 자율성이 높지 않은 경우가 있을 수 있기 때문이다.

역으로 OECD가 제시한 과세자주권이 높다고 해서 지방정부의 재정자율성이 높다고 평가할 수도 없다. 영국은 OECD가 제시한 과세자주권지표에서(<표 4> 참조) ‘지방정부는 세율을 결정할 수 있고 중앙정부는 결정된 세율의 상하한선을 둘 수 있음’인 b2에 해당하므로 과세자주권이 높은 것으로 평가할 수 있다. 그러나 영국의 국세:지방세는 95.1:4.9(2016년 기준)로 지방세의 비중이 낮은 가운데 세율결정권이 있는 것만으로 지방정부의 과세자주권이 높다고 평가하는 것은 문제가 있다는 주장도 있다(김태호, 2017a).

과세자주권이란 비계량지표로 보면 한국의 경우 독립된 지방세라 하지만 조세법률주의(‘조세의 종목과 세율은 법률로 정한다’ 헌법 제59조)에 따라 지방자치단체는 과세자주권이 없다(송원근, 2018). 이런 이유로 지방세의 국세에 대한 비중이 높아진다 하더라도 실제로는 중앙정부가 지방세의 세목과 세율을 정하고 사용료, 수수료 등의 세외수입도 중앙정부와 상의 후 정하는 것이므로 지방정부의 자율성이 높아졌다고 할 수 없다는 주장도 있다(권오성, 2004) 또한 한국의 경우 지방정부가 세율을 결정하는 권한을 갖고 있어도(<표 16>). 중앙의 이전재원에 의존하는 비율이 높아 지방정부의 탄력세율적용이 제한적이어서 큰 의미를 부여하기 어렵다.

<표 16> 지방정부가 세율결정권을 갖는 경우(지방세 표준세율의 종류)

세목구분	적용범위	세목구분	적용범위
취득세	±50%	지방소득세	±50%
주민세 법인균등분	± 50%	재산세	±50%
개인균등분	1만원 이내	재산세 도시지역분	0.23% 이내(0.14%)
종업원분	0.5% 이하	지역자원시설세 특정부동산분	±50%
재산분	250원/㎡이하	특정자원분	±50%
지방교육세	±50%	등록면허세	±50%
자동차세 소유분	±50%		

자료 : 김태호, 2017a.

재정부권수준을 판단하기 위해 과세자주권을 세목, 과표, 세율, 감면 등의 결정과 조정권, 지방세비중, 공동세에 대한 배분권을 포함해 평가하고,(<표 17>) 한국은 ‘강 중앙집권형’에 속한다는 주장도 있다(김태호, 2017a).

<표 17> 과세자주권 판단 요소

2구조	판단요소									
6항목	세목		과표		세율		감면		지방세 비중	공동세
10요소	신설권	선택권	결정권	조정권	결정권	조정권	결정권	조정권	국세 : 지방세	배분권
4단계	각 요소별로 10%미만, 10-33%, 33-66%, 66% 초과 4단계로 구분하여 점수 배분									

자료 : 김태호, 2017b:147.

이런 경우들을 종합해 보면 계량지표 중 어느 하나로 재정부권을 평가하는 것은 무리이며, 계량지표나 비계량지표 중 하나로 재정부권을 평가할 수도 없다.

결국 이들 지표를 종합하여 다른 나라들과의 비교를 통해서 재정부권의 수준을 상대적으로 평가하는 수 밖에 없을 것이다.

예를 들어 국세:지방세의 비율을 가지고 재정부권을 평가할 때 OECD국가 중 한국보다 중앙정부의 세입비중이 높은 나라를 한국보다 재정부권의 수준이 떨어진다고 단정지을 수 없는 것이다. 2016년 OECD자료를 보면 한국의 국세 대 지방세의 비율은 82.5:17.5로 한국에서 제시하고 있는 자료와 차이가 많지만 OECD국가 중 국세의 비율이 높지 않은 것으로 나타나고 있다(<표 18>). 이를 두고 한국의 재정부권의 수준이 높다고 단정지을 수 없는 것이다. 다만 OECD국가 중 자체세입비중이 한국보다 많은 나라가 어느 정도이며, 평균은 어느 정도인지를 기준으로 해서 한국의 재정부권의 수준을 짐작해 볼 수 있는 것이다.

<표 18> OECD 국가별 국세 대 지방세 비율(2016년 기준)

국가	국세	지방세
캐나다	49.4	50.6
스위스	60.2	39.8
스웨덴	64.3	35.7
미국	67.1	32.9
독일	67.8	32.1
덴마크	72.8	27.2
아이슬란드	73.6	26.4
스페인	75.5	24.5
일본	76.1	23.9
핀란드	76.9	23.1
호주	79.3	20.7
라트비아	80.5	19.5
한국	82.5	17.5
노르웨이	83.8	16.2
벨기에	84.1	15.9
이탈리아	84.9	15.1
프랑스	86.5	13.5
폴란드	87.2	12.8
터 키	90.3	9.7
슬로베니아	90.5	9.5
이스라엘	91.9	8.1
칠레	92.2	7.8
포르투갈	92.7	7.3
뉴질랜드	93.2	6.8
헝가리	94.2	5.8
멕시코	94.2	5.8
영국	95.1	4.9
오스트리아	95.4	4.6
룩셈부르크	96.1	3.9
네덜란드	96.4	3.6
그리스	97.6	2.4
아일랜드	98	2
슬로바키아	98	2
체코	98.9	1.1
에스토니아	99	0.1
평균	84.75	15.22

자료: OECD Fiscal decentralisation database: tax revenue as percentage of total general government tax revenue table 9

호주, 일본, 멕시코는 '15년 자료

# 제3장 재정격차 개념 및 변화 추이

## 1. 재정격차 개념 및 현황

### 가. 재정격차의 개념

재정상태는 ‘주민이 필요로 하는 일련의 공공서비스를 지방의 자체재원을 토대로 어느 정도 적절히 제공하는지를 나타내는 것’을 의미한다(임성일, 2004:9) 따라서 재정상태 분석은 지방정부가 주민이 필요로 하는 재화와 서비스를 공급할 재정적 능력을 가지고 있는지 여부를 분석하는 것이라고 할 수 있다. 이런 개념에 따르면 재정격차 혹은 재정상태격차(fiscal health disparities)는 지방정부의 재정력과 주민들의 공공재에 대한 수요, 그리고 지방정부에서 공공재를 생산하는데 드는 비용과 세입을 확보하는데 드는 노력 등의 차이를 분석하는 것이라고 할 수 있다(권오성, 2004: 87).

이렇게 볼 때 재정격차는 지방정부 간의 세입창출능력을 비교하는 재정력격차보다는 더 넓은 의미를 가진다. 과거에는 재정상태에 대한 관심은 주로 재정의 수입측면에 중점을 두어 파악하는 경향이 있었다. 하지만 수입측면만을 고려한 재정상태연구는 실제 재정상태를 과대평가하거나 과소평가하는 등의 문제가 있다. 1990년대 이후 재정상태에 대한 측정은 수입측면과 지출측면을 모두 보는 것이 일반적인 경향이다(임성일, 1997:8). 따라서 재정격차도 수입측면과 지출측면을 모두 살피는 것으로 생각되고 있다. 또한 수평적 재정불균형(horizontal fiscal imbalance)이란 개념도 지방정부의 재정격차를 의미하는 것으로 지방정부 간의 재정력(fiscal capacity) 차이, 세율의 차이, 공공재 공급수준의 차이 등 수입, 지출측면의 내용을 포괄하는 것이다.

재정격차 중 수입측면의 차이를 보는 것은 재정력격차(fiscal capacity disparities)인데 이는 지방정부 간의 재정수입의 확보능력(revenue raising ability)의 차이를 말한다. 따라서 재정력격차는 지방정부 간의 세입창출능력의 차이만을 보며, 재정지출이나 행정수요는 고려하지 않는다(오시환·한동효, 2009:54).

세입뿐만 아니라 세출부분도 보는 재정격차에 대한 관심이 필요한 이유는 지방정부 간 세입부문에 대한 관심인 재정력격차는 그 자체만의 문제가 아니라 지방정부가 공급하는 공공서비스의 질과 연결되기 때문이다. 즉 재정력이 낮은 지방정부는 주민이 필요로 하는 최소한의 공공재(minimum standard of public service) 공급을 하지 못하는 경우가 있을 수 있기 때문이다.

지역 간 재정격차는 해소되는 것이 바람직하다. 그 이유는 헌법에 보장된 평등권에 근거하는데, 한 나라의 국민이라면 사는 곳이 어디든 차별받지 않고 국가로부터 최소한의 서비스를 받을 수 있어야 한다는 논리에 근거한다. 재정격차로 인해 어느 지방정부가 공공서비스를 제공하기 위해 필요한 재원을 조달하지 못하면 조세수출(tax-export)이나 부담전가를 시도하게 되어 지역 간 갈등으로 나타날 수 있다.

재정격차는 외부불경제, 국가 자원배분의 왜곡, 국가 안정성장의 저해, 국민적 통합을 저해하는 요소가 되므로 해소되어야 하는 것이다(권오성, 2004). 재정격차를 해소해야 하는 이유는 몇 가지로 정리할 수 있다(김용창, 2008:589-590; Blöchliger et. al., 2007; Bird, R. M. and Smart, M., 2002).

첫째, 한 국가의 국민들은 그가 어디에 살든지 동일한 공공서비스에 대한 접근성을 가져야 하기 때문이다. 그러기 위해서는 모든 지방정부는 기초적인 최저수준의 서비스를 제공할 수 있어야 한다.

둘째, 국가의 통합을 위해서 재정격차를 완화시키는 것이 필요하다(Bird and Tarasov, 2004).

지역 간 재정격차는 지방정부의 공공재의 공급에 있어서 소요되는 비용의 차이를 발생시키게 되는데 이는 지역 간 갈등을 유발함으로써 국가형성을 저해하게 된다.

셋째, 공공재의 공급과정에서 발생하는 외부효과를 조정해야 하기 때문이다. 지방정부가 공공재를 공급하는 과정에서 부정적 누출효과(spill over)가 발생할 경우에는 억제하고 긍정적 누출효과가 발생할 경우는 조장함으로써 국가전체의 균형발전을 이룰 수 있기 때문이다.

## 나. 재정격차 발생의 이유

재정상태격차(fiscal health disparities)가 발생하는 이유는 세입측면에서는 재정력 격차(fiscal capacity disparities)와 세입확보노력 격차(revenue effort disparities)를 들 수 있고, 세출측면에서는 지역주민의 행정(공공재)에 대한 수요격차(need disparities)와 공공재 생산비용의 격차(cost disparities)를 들 수 있다(Ladd & Yinger, 1989; 임성일, 1997:17; 권오성, 2004:87)(<표 19>).

<표 19> 재정격차의 발생요인

세입측면	재정력격차(fiscal capacity disparities)
	세입확보노력 격차(revenue effort disparities)
세출측면	지역주민의 행정(공공재)에 대한 수요격차(need disparities)
	공공재 생산비용의 격차(cost disparities)

재정력(fiscal capacity)은 지방정부가 수입을 창출할 수 있는 능력을 말한다. 따라서 재정력 격차는 지방정부의 수입창출능력의 차이를 의미하며 재정지출이나 행정수요 등은 내용에 포함하지 않는다. 지방정부의 재정력은 지역의 자원규모, 조세수출능력 등에 의해 좌우된다(임성일, 1997:18). 지방정부의 자원은 지역의 천연자원 등 부존자원, 주민의 소득수준, 인구, 고용상태, 산업, 지역SOC 등이다. 한편 조세수출<sup>8)</sup>능

8) 조세수출이란 지방정부가 제공하는 재화의 세부담이 타지역 주민에게 전가되는 현상이다. 조세수출의

력은 한 지방정부가 다른 지역의 주민들에게 조세를 전가시키는 능력을 의미한다. 즉 어떤 지방정부에서 거두는 세금을 다른 지역의 거주민이 내면 그 지방정부는 조세수출을 하게 되는 것이다. 조세수출의 정도는 조세수출률로 측정하게 된다. 조세수출률은 타 지역주민이 부담하는 조세액/당해 지역주민이 부담하는 조세액으로 어떤 지역에서 징수되는 총세액의 50%를 다른 지역의 주민이 부담하게 되면 조세수출률(tax exporting ratio)은 1이 된다.

재정력을 반영하는 지표는 1인당 지방세로 측정할 수 있다. 재정력은 그 지역의 1인당 개인소득을 지표로 하는 것을 생각할 수도 있다. 왜냐하면 1인당 주민소득이 증가함에 따라 지방세수입이 증가하고 재정수입이 증가하기 때문이다. 그러나 이는 주민의 조세지불능력이지만 지방정부의 지방세수입을 증대시킬 수 있는 능력을 반영하지 못한다는 비판과 1인당 개인소득은 평균개념으로 인구구성 등의 질적 개념이 포함되지 않는다는 비판이 있다(임성일, 1997:19).

세입확보노력은 징세노력(tax effort)과 수입확보노력(revenue effort) 등을 포괄한다. 이는 지방정부들이 동일한 조세제도를 가지고 있을 경우는 조세생산성이 중요하다. 반면 지방정부의 과세권이 인정될 경우에는 조세생산성과 조세제도운영이 고려되는데 탄력세율제도의 운영 등이 이에 해당한다. 1인당 GRP나 탄력세율의 행사정도로 측정될 수 있다.

주민수요격차는 지역 간 인구구조(빈부, 나이 등)에 따라 달라지는 특징을 갖는다. 예로 노인층이 많이 사는 지역과 젊은층이 많이 사는 지역 간 공공서비스의 수요가 다르고, 소득계층의 분포에 따라 수요도 다르게 나타난다.

공공재 생산비용의 격차는 각 지역의 사회경제적 환경, 지리적 환경에 의해 결정된다. 예로 지진, 풍수해 등이 많은 지역이나 산악지형 등이 다른 지역에 비해 공공재의 공급에서 더 많은 비용이 발생하게 된다. 이는 1인당 경비지출액, 생활비지수, 임금률, 노동생산성, 지역물가지수 등으로 측정된다.

#### 다. 재정격차 측정방법과 지표

재정격차를 측정하는 방법은 지표적 접근방법과 계량모델적 접근방법이 있다. 지표적 접근방법(indicator approach)은 주요 지표나 지수(leading indicator or index)를 개발하고 그것을 토대로 지방정부 간의 재정상태를 상대평가(comparative analysis method)하는 방법이다. 반면 계량모델적 접근방법(econometric model approach)은 지방정부의 재정력에 영향을 미치는 변수를 파악하고 변수와 재정력간의 관계를 규정하는 모델을 설정한 후 재정력을 추정하는 방법으로 절대비교를 할 수 있는 방법이다.

---

개념은 Charles McLure에 의해 1967년 처음 소개되어 미국의 주간 조세수출의 정도가 추정되었다. 그 후 도시의 재정역량을 측정하는 항목으로 활용되었고, 지방정부의 수입창출능력(revenue raising capacity)을 측정할 때 조세수출 능력을 동시에 고려해야 한다는 주장이 나오고 있다(Helen Ladd & John Yinger, 1989).

이 연구는 재정격차를 비교하기 위해 지표적 접근방법을 사용한다. 재정격차를 연구한 논문은 그리 많지 않지만 재정력격차를 분석한 논문은 많다. 재정력격차도 재정격차의 일부분이므로 재정력격차와 재정격차에 관한 선행연구를 검토해 보고 재정격차를 비교하는 지표들을 정리해 보기로 한다.

Barro는 재정기회비율(FOS:Fiscal opportunity schedule)을 재정상태지표로 제시하였는데 지방정부의 재정수입능력(보조금 포함)을 분모는 지방정부가 제공하는 공공서비스 총생산비용으로 나눈 것이다(Barro, 1978). 재정기회비율이 낮으면 지방정부의 재정궁핍도가 높아지고 행정서비스를 제공할 수 있는 능력이 약한 것을 의미한다. 이 지표는 지방재정의 수요와 공급측면을 동시에 고려하면서 지방정부의 재정력을 비교할 수 있는 지표란 점에서 의미가 있지만 행정서비스 수요와 비용측정에 어려움이 있어 실용화에 문제가 있다(<표 20>).

<표 20> Barro의 재정기회비율

$\text{재정기회비율} = \frac{\text{재정능력}}{\text{재정수요}} = \frac{AID + (\triangle \times EFF)}{DEM \times COST \times RESPE}$
<p>AID = 1인당 보조금액          BASE = 1인당 재정수입원          EFF = 1인당 재정수입확보노력          DEM = 지방자치단체의 행정서비스 수요          COST = 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 상대가격          REST = 행정서비스의 상대적 책임범위</p>

자료 : 임성일, 1997:28에서 재인용

재정격차를 측정하기 위한 지표로는 인건비 자체충당지수, 자주재원비율, 1인당 지방세부담액, 1인당 경상일반재원비율, 투자적 경비비율, 재정압박지수, 실질수지비율, 지방세징수율, 지방채세입비율, 책임재정지수, 경상적경비비율, 1인당 세출규모, 1인당 자체세출액, 1인당 지역내 총생산, 1인당 표준재정규모 등 다양하게 제시되고 있다. 재정격차에 대한 선행연구와 측정지표들은 아래의 (<표 21>)에 정리하였다.

<표 21> 재정격차 측정지표에 관한 선행연구

연구자	분석방법
임성일 1997	• 재정자립도(경향분석 병행), 1인당 표준지방세부담액, 1인당 표준자주재원액, 1인당 공시지가액 등을 회귀분석에 의해 재정력 측정
서정섭 2003	• 1인당 재원규모 기준 • 지방세 대비 재정조정재원별 변이계수
조연상· 조항석	• 1인당 지방세, 1인당 경상세외수입, 1인당 경상자체재원(지방세+경상적 세외수입), 1인당 총세출, 1인당 자체세출[(총세출×재정자립도)÷ 지역인구]를 로렌츠 곡선으로 측정
권오성 2004	• 1인당 지방정부 총수입 · 1인당 지방세 수입 · 재정자립도의 지니계수
이승모 외 2005	• 1인당(지방세+도세징수교부금), 1인당(지방세+재정보전금)재원 변이계수 활용
김홍주 외 2014	• 재정불평등도에 지니계수와 엔트로피지수 활용 • 지역 간 격차를 분석- 기초재정력지수(기준재정수입액을 기준재수요액으로 나눈 값)
이미애 2014	• Coulter의 비형평계수 측정(인구수, 지역별 재정자립도, 면적, 인구증가율) - 재정형평성의 조정계수 도출 • 패널교정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Errors) 모형을 이용한 결합시계열회귀분석
주만수 2014	• 지방정부 유형별 재정자립도, 재정자주도 추이분포 지니계수로 측정, 지니계수 차이를 순위변동효과와 격차감소효과로 분해
김홍환 2016	• 연도별 지방정부간 자체수입비중, 자체수입과 교부세와의 합의 비중의 격차를 변이계수를 활용하여 분석
복문수 2016	• 1인당 소득, 1인당 지방세입, 1인당 자체세입 등의 지표의 GINI 계수를 이용하여 교부세의 형평화효과 공식을 만들어 분석
최원구 외 2017	• 재정조정효과를 분석- 1인당 자체재원, 1인당 보통교부세, 1인당 자체재원+ 보통교부세 기준, 지니계수 활용
라휘문 2019	• 지방세규모, 세입규모, 변이계수 활용

여러 지표들 중 빈도가 높은 변수들을 세입과 세출면으로 나누어 정리하면 (<표 22>)와 같다.

<표 22> 재정격차를 분석하기 위한 지표

구분	지표	계산식	비교 방법
세입	재정자립도	$\frac{\text{자체수입(지방세 + 세외수입)}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$	GINI 계수
	재정자주도	$\frac{\text{자체수입 + 자주재원}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$	
	1인당 지방세 수입	$\frac{\text{지방세액}}{\text{인구수}}$	
	1인당 자체수입	$\frac{\text{지방세 + 세외수입}}{\text{인구수}}$	
세출	1인당 세출예산액	$\frac{\text{자치단체 예산규모}}{\text{인구수}}$	
	자체사업비중	$\frac{\text{자체사업 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$	
	행정운영경비 비중	$\frac{\text{행정운영경비 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$	
	인건비 자체충당지수	$\frac{\text{공무원 인건비}}{\text{지방세 + 경상세외수입}}$	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세외수입 : 경상적 세외수입+임시적 세외수입</li> <li>• 자체수입 : 지방세(보통세+목적세(지방교육세 제외))+과년도 수입)+세외수입(경상+ 임시)</li> <li>• 자주재원 : 지방교부세+조정교부금</li> <li>• 자치단체 예산규모(일반회계세입) : 자체수입 +자주재원 +보조금 + 지방채 + 보전수입 등 및 내부거래</li> <li>• 지방교부세에 특별교부세, 분권교부세도 포함되지만 그 규모가 상대적으로 작고, 보통 교부세처럼 재정형평성을 암묵적 혹은 명시적으로 반영하므로 자주재원에 포함시켜 지표를 만드는 경향</li> </ul>			

재정자립도는 지방정부 일반회계세입에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비율이다. 재정자립도는 지방정부 재정력 추이를 파악하는 수단으로 불안정하다는 단점을 가지고 있다(임성일, 1997). 그 이유는 재정자립도가 중앙정부의 이전재원에 의해 영향을 받기 때문인데 지방교부세나 보조금이 증가하면 재정자립도는 하락하게 되는데 이것이 지방정부의 상위정부에 대한 의존성이 커졌음을 의미하기는 하지만 지방정부의 재정운영이 어려워졌음을 의미하는 것은 아니기 때문이다.

하지만 재정자립도는 자체재원이 증가할 때 상승하므로 재정력을 적절히 반영한다고 볼 수 있고 지방정부의 재정상태에 대한 개괄적인 1차적 정보를 주는 장점이 있다.

재정자립도의 이런 장·단점으로 인해 재정자립도는 한해의 수치로 지방정부의 세입 확보능력을 파악하는 것보다 다년도의 수치로 추이를 파악하거나, 지방정부 간 지표의 분포 변화를 이용하여 재정력격차를 파악하는 수단으로 이용하는 것이 좋다(주만수, 2014:123).

재정자주도는 지방정부의 예산규모에서 자체재원과 자주재원이 차지하는 비율로 지방정부가 자율적으로 공공서비스를 제공할 수 있는 능력을 보여주는 지표이다. 재정자주도도 재정자립도와 마찬가지로 지방교부세가 증가하면 상승하고 보조금이 지방교

부세보다 더 많이 확대되면 하락하는 단점을 가지고 있다. 이때 자주도가 하락하는 것은 중앙정부에 대한 의존도가 높아지는 것이기는 하지만 지방정부의 자주적 재정지출의 역량이 낮아지는 것을 의미하는 것은 아니다. 재정자주도 역시 이런 단점이 있지만 지방정부의 자율적 공공재 공급 능력을 보여주는 의미가 있다.

이러한 재정자립도와 재정자주도의 한계를 보완하여 (재정자립도 지니계수-재정자주도 지니계수)를 이전재원 배분 전과 후의 차이를 살펴보는 시도도 있다(주만수 2014:126) 이 수치는 지방정부 간 재정력격차가 클수록 동일한 규모의 이전재원에 의한 계수의 차이가 더 많이 감소하게 된다.

이 보고서의 분석 중 1인당 지방세 수입의 계산식에서 지방교육세는 제외한다. 왜냐하면 지방교육세는 세목이 지방세이지만 지방정부가 교육자치단체에 전액 이전하기 때문에 지방정부의 세금으로 볼 이유가 없기 때문이다. 1인당 지방세 수입지표는 지방정부 간에 존재하는 세율격차를 고려하지 않고(한국의 경우 탄력세율 운영제도) 실제 징수한 액수만을 반영하여 지방정부의 재정력 계산을 정확하게 하지 못한다는 단점이 있다. 이런 이유로 지방세수입 중 탄력세율적용 세목의 합만을 적용하여 분석하기도 한다(최병호·정종필, 2001; 이용모, 2003).

1인당 자체재원이나 자주재원을 기준으로 분석하는 방법은 지방자치단체별 특성으로 인해 나타나는 서비스 생산비용과 공급비용 간의 괴리를 반영하지 못한다는 비판도 있다(주만수, 2009; 김흥주·박상철·구찬동, 2014; 고경훈·박용진, 2011). 하지만 1인당 지방세 수입은 지방정부의 재정력을 측정하기 위한 이론적 기반이 있고, 많을수록 지방재정 세입이 안정적임을 보여주기에 여기서는 사용하기로 한다.

1인당 자체수입은 지방정부의 지방세수입과 세외수입을 주민 수로 나눈 것으로 지방정부의 재정확보 능력을 나타내 주는 지표이다. 세외수입에서 경상적 세외수입은 재산임대, 사용료, 수수료, 사업, 이자, 징수교부금 등으로 지방정부의 자체재원으로 보는데 비해 임시적 세외수입은 재산매각수입, 부담금, 과태료, 지난 연도 수입 등 대부분 불안정하므로 지방정부의 재정력측정을 왜곡할 가능성이 있어 지방정부의 자체재원으로 보지 않는 경향이 있다.<sup>9)</sup> 따라서 1인당 경상자체재원을 분석지표로 제시하기도 하는데 이는 지방정부의 재정자립도의 분자에서 세외수입 중 임시적 세외수입을 제외한 지방정부의 재정력을 파악하는 것이다. 이러나 이 보고서에서는 과거와의 비교를 위해 임시적 세외수입을 포함하기로 한다.

1인당 세출예산액은 지방정부의 총세출을 인구수로 나눈 것으로서 지방정부의 행정서비스 제공 능력을 보여준다.

자체사업 비중은 지방정부가 자율적으로 제공하는 서비스의 공급능력을 보여주는 것으로 지방정부 총예산 중 지역개발을 위해 자율적으로 추진하는 예산의 비중으로 정책사업 중 보조사업을 제외한 것이다. 이는 1인당 총세출에는 이전재원이 포함되고, 정책사업 비중은 보조금이 포함되어 있어 지방정부의 서비스제공능력을 정확하게 보여주지 못한다는 점을 보완해 줄 수 있다. 이런 개념으로 1인당 자체세출액이란 지

9) 행정안전부도 지방교부세의 산정에 있어서 임시적 세외수입은 기준재정수입액 산정에서 제외하고 다만 자체노력 산정 시에만 반영하고 있다(행정안전부 2019b:89).

표를 사용하기도 한다.

행정운영경비 비중은 자치단체 총예산 중 인력운영비(총액인건비에 포함되는 경비)와 관서운영을 위한 기본경비를 자치단체 예산규모(세출예산)로 나눈 수치이다.

재정격차를 파악하기에 이상의 지표들이 대표성을 갖는다고 본다.

이상의 지표 이외에 행정안전부는 정책사업 비중, 사회복지 비중, 보조사업 비중, 의회비 비중, 예비비확보율, 통합재정수지비율 등을 제공하고 있다.

정책사업 비중은 지방정부의 총예산 중 행정운영경비, 재무활동을 제외한 사업 추진을 위해 직·간접적으로 소요되는 예산의 비율로 공공재의 공급수준을 측정할 수 있는 지표이다. 이 지표는 중앙정부의 보조사업 등이 포함되어 있어 지방정부가 제공하는 공공재의 총량을 보여주지만 자율적 공공재 공급능력을 보여주지는 않는다. 여기서는 분석지표로 사용하지 않기로 한다.

사회복지 비중은 지방정부의 예산에서 사회복지(일반+특별회계)의 비중을 나타내는 것으로 사회복지분야 8개부문(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)이 차지하는 비중이다. 사회복지부문 예산은 재량지출이 아닌 의무지출인 경우가 많아 지방정부의 자율적 사업능력을 간접적으로 평가하는 지표가 될 수 있다.

지역 간 격차를 상대평가하기 위해서 지니(GINI) 계수를 이용한다.

## 2. 과거 재정격차 완화 정책

이 절에서는 노무현, 이명박, 박근혜정부로 이어지는 과정에서의 재정격차 완화정책의 변화를 살펴본다.

한국에서는 그동안 지방정부 간 재정격차를 완화하기 위해 지방재정조정제도를 시행하여 왔다. 재정조정은 수동적 재정조정과 적극적 재정조정으로 나눌 수 있다(<표 23>). 이 분류에서 수동적 재정조정은 세출분권을 의미하며, 적극적 재정조정 중 1차 조정인 세입분권을 의미한다. 그리고 일반적으로 말하는 지방재정조정은 이 분류에서 2차 조정인 부가적 재정조정을 의미한다. 다시 말해 지방재정조정은 부가적 재정조정을 말하는 것으로 세출분권과 세입분권이 끝난 후 그것으로 부족한 부분을 형평화하기 위해 하는 것이다.

이 절에서는 부가적 재정조정을 중심으로 그동안의 정책변화를 살펴보기로 한다.

<표 23> 재정조정의 개념 및 유형

구분	조정		개념	비고	
재정 조정	수동적 재정조정		공공업무를 다양한 층위의 정부에 배분(국가의 기능 및 사무의 정부 간 배분)		
	적극적 재정조정	1차조정 : 기본적 재정조정(정부간 세원배분)		자치계층별 세원배분: 세원 배분제도, 체계	
		2차조정 : 부가적 재정조정(결과적· 추가적 재정조정)	수평적 재정조정	동등한 수준의 지방정부간 재정 조정	지역상생발전 기금, 재산세 공동세
			수직적 재정조정	상위계층의 지방정부에 의한 하위 단체로의 재정조정	지방교부세

자료 : 안권욱, 2015:165. 김영태, 2017:36

지방재정조정제도(local financial equalization scheme)는 정부 간에 최소한의 행정수요를 충족시키기 위해 필요한 재원을 이전해 주는 동시에 지방정부 간의 재정격차를 완화시키는 목적을 가진 제도이다.

지방재정조정은 상급단체가 하급단체에게 행하는 수직적 재정조정(중앙정부가 지방정부에게; 광역자치단체가 기초자치단체에게)과 동급자치단체 간에 이루어지는 수평적 재정조정제도가 있다.

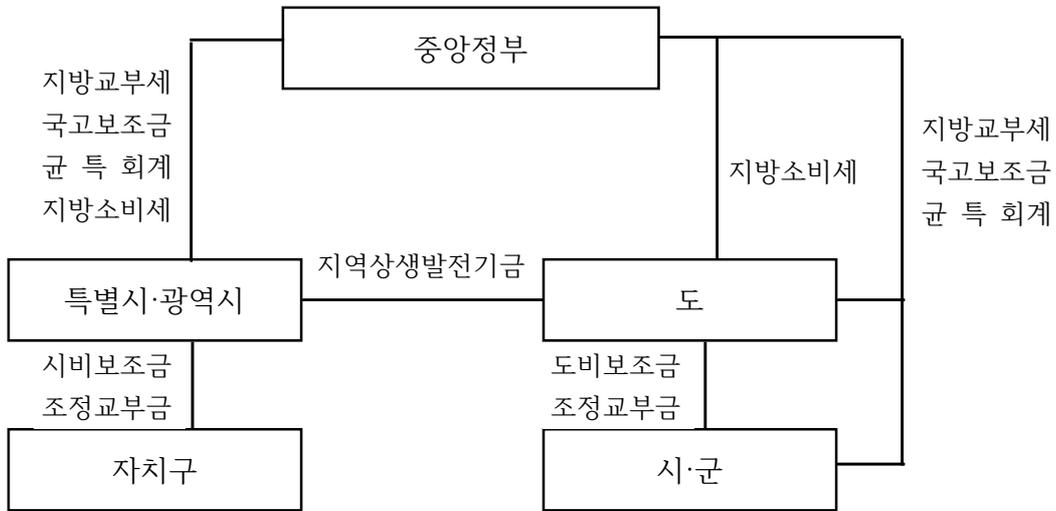
한국의 지방재정조정제도 중 수직적 재정조정제도로는 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계(과거 지역발전특별회계), 과거의 지방양여금<sup>10)</sup> 등이 있고, 수평적 재정조정제도로는 지방소비세, 지역상생발전기금, 서울시의 재산세 공동과세제도 등이 있다(<표 24>).

<표 24> 한국 지방재정조정제도의 종류

분류	조정주체	종류
수직적 재정조정	중앙 → 지방정부	지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계, 과거의 지방양여금과 분권교부세
	광역 → 기초자치단체	조정교부금, 시·도보조금
수평적 재정조정	동급 자치단체 간	지방소비세, 지역상생발전기금, 서울시 재산세 공동과세

10) 도로정비사업, 수질오염방지사업 등과 같이 포괄적 용도가 설정된 일반보조금과 특정보조금의 중간 형태의 보조금이었다. 2005년에 폐지되어 균형발전특별회계에 통합되었다.

[그림 4] 한국의 지방재정조정 제도



자료 :이종필, 2006: 8을 참조하여 재구성

### 가. 수직적 재정조정(중앙정부→지방정부)

#### 1) 지방교부세(unconditional grant or general revenue sharing)

지방교부세는 지방정부의 표준행정운영에 필요한 부족재원을 보전해 주고 정부 간 재정격차를 조정해 주는 제도이다. 한국 지방교부세는 중앙정부가 지방정부에 주는 무조건부 재원으로 지방정부의 일반재원이며 국세와 지방세의 불균형을 보완하는 성격을 가지고 있다.

한국의 지방교부세는 현재 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등이 있고 과거에는 지방양여금('05년 폐지), 분권교부세('15년 폐지 후 지방교부세 재원으로 통합됨), 증액교부세('05년 폐지) 등이 있었다(<표 25>).

지방교부세의 매년 재원은 내국세(소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 담배소비세개별소비세의 20%를 뺀 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 기타 내국세 합계)의 19.24% ± 전년도 지방교부세 정산액(내국세 예산액과 결산액의 차액)으로 하고 있다.

<표 25> '03년 이후 중앙정부의 지방재정조정제도

명칭	성격	재원	배분방법	'19기준
보통교부세	일반재원	내국세의 19.24%의 97%	기준재정수입액이 기준재정수요액에 비해 부족한 자치단체에게 교부	시행
특별교부세	특정재원	내국세의 19.24%의 3%	지역현안, 재난 및 안전관리, 국가 지방협력 수요사업에 대해 교부	시행
부동산교부세	일반재원	종합부동산세 전액	재정여건 50%, 사회복지 35%, 지역 교육 10%, 부동산 보유세 규모 5%	시행
소방안전교부세	일반 및 특정재원	담배에 부과하는 개별소비세의 35%	소방 및 안전시설 현황, 투자소요, 재난예방, 안전강화노력, 재정여건	시행
분권교부세	일반 및 특정재원	내국세의 0.94%	국고보조사업정비, 지자체로의 사무 이관에 따라 신설	'15페이지
증액교부세	특정재원	법정률외 별도 증액분	태풍 및 산불피해복구 기체상환	'05페이지
지방양여금	일반 및 특정재원	주세 100%, 농특세 23/150 등	도로정비사업, 수질오염방지사업 등	'05페이지
국가보조금	특정재원	일반회계 또는 특별 회계예산으로 계상	소관 부처별 중장기 사업예회	시행
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반재원 : 용도 지정없이 자치단체 일반예산으로 사용</li> <li>- 특정재원 : 용도지정, 조건부여가능(지방비 부담 등)</li> <li>- 소방안전교부세 : 특수수요는 용도지정가능, 소방분야에 75%이상 사용규정</li> <li>- '19.7.1. 소방직 국가직화 예정관련 '19년은 소방안전교부세율 인상분 15% 중 절반만 계상해서 27.5%</li> </ul>				

자료: 행정안전부, 2019년도 지방자치단체 통합재정개요 p. 81을 수정 편집

지방교부세의 법정률은 1983년 부활한 이후 13.27%로 운영되어오다 2000년부터 15.0%로 인상하였다. 이후 2005년부터 지방양여금 재원 중 지방도로정비사업 재원 등 일부(2.8%p)가 지방교부세재원으로 편입되고, 열악한 지방재정여건과 현실을 감안한 추가재원(0.5%p)과 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원보전을 위해 분권교부세가 신설(0.83%p)되면서 19.13%로 인상되었다. 이후 2006년 분권교부세율이 0.11% 인상되면서 2019년 현재 19.24%의 법정률로 운영되고 있다(<표 26>).

<표 26> 지방교부세의 변화

연도	법정률(%)	근거	변동	
			신설	폐지
1951	특정세목의 34.68	임시지방분여세법		
1958		지방재정교부금법		
1961	13.27	지방교부세법		
1973		법정률(17.6%) 유보, 72년8.3조치 발효 (10년간) 매년 정부예산 으로 교부		
1983	13.27	법정률 부활	별도로 증액교부금 신설	
2000	15.00			
2005	19.13	15.0+2.8(지방양여금 폐지분)+0.5(추가재 원)+0.83(분권교부세 신설분)	분권교부세(내국세의 0.83%), 부동산교부세	증액교부금, 지방양여금
2006	19.24	19.13+0.11(분권교부세 율 인상)	분권교부세(0.94)	
2015			소방안전교부세	분권교부세

- 보통교부세

한국의 보통교부세는 아래의 (<표 27>)에 분류된 것 중 무조건부 보조금 중 정액보조금에 해당한다. 보통교부세는 내국세의 19.24%의 97%를 재원으로 하며 기준재정수입액이 기준재정수요액에 비해 부족한 자치단체에게 교부하고 있다. 보통교부세의 재원규모는 지방소비세나 조정교부금, 시·도세 징수교부금의 영향을 받는다. 부가가치세에서 지방소비세의 비율증가는 지방교부세의 감소로 나타난다. 또한 조정교부금은 시·도의 법정 지출수요에 해당하므로 조정교부금의 80%를 보통교부세 산정과정에서 보정수요로 반영한다. 또한 시·도세 징수교부금도 시·군으로 정액 이전되는 지출경비에 해당되므로 시·도의 보정수요로 반영한다. 따라서 이들 요소들이 지방정부의 기준재정수입의 증감, 재정부족액의 증감으로 연결되어 보통교부세의 증감으로 이어진다.

- 특별교부세

특별교부세는 지역현안, 재난 및 안전관리, 국가지방협력 수요사업에 대해 교부하는 특정재원으로 지방정부의 일반재원이 아니며 지방정부 간 재정격차해소기능은 없다. 보통교부세와 특별교부세의 비율은 법정률에서 2004년 보통 10/11, 특별 1/11 → 2005년 보통 96%, 특별 4%→14년 이후 보통 97%, 특별 3%로 변하여 왔다.

- 부동산 교부세

부동산교부세는 지방정부의 자주적 판단에 따라 사용하는 일반재원이다. 부동산교

부세의 세원은 종합부동산세인 국세이지만 주택, 토지 등 지방세를 근원으로 하기 때문에 지방정부의 고유재원이라고 볼 수 있다.

부동산교부세는 과거 지방세였던 종합토지세와 재산세의 일부를 국세인 종합부동산세로 전환하면서 지방자치단체의 보유세 재원감소분을 보전하고 지역균형발전을 도모하기 위해 2005년에 신설되었다. 이후 2010년 시·도세인 지방소비세가 도입되면서 보유세와 거래세 감소분 보전을 폐지하고 부동산교부세 전액을 특별자치시, 시·군·자치구 및 특별자치도에 교부하고 있다.

부동산교부세는 보통교부세와 더불어 지역 간 형평을 고려하여 사용용도가 지정되지 않고 교부되는 무조건부 보조금으로 국가와 지방자치단체의 공유재원이다.

#### - 소방안전교부세

소방안전교부세는 소방 및 안전시설 현황, 투자소요, 재난예방, 안전강화노력, 재정여건에 따라 교부되는 포괄보조금이다. 재원은 15년 신설되면서 담배에 부과되는 개별소비세의 20%로 시작하였고 '19년부터 35%로 인상하였으나 '19년 7월로 예정된 소방직 국가직화를 고려하여 인상분 15%의 1/2만 반영하여 '19년에는 27.5%를 반영하였다. 향후 담배에 부과되는 개별소비세의 45%까지 인상할 계획이다.

#### - 분권교부세

분권교부세는 2005년 국고보조사업정비에 따라 지방자치단체로의 사무이관에 따라 신설되었다. 재원은 내국세 총액의 0.83%로 하였으며 이는 2005년 지방교부세가 19.13%로 증가되는 요인이었고, 2015년 폐지되면서 지방교부세 재원으로 통합되었다. 당시 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 소요되는 재원 보전을 위해 경상상적수요와 비경상적 수요로 산정하여 교부하였다. 이후 2011년부터 사업대상을 90개, 2014년 86개로 운영하다가 2015년 폐지되었다. 폐지후 노인양로시설운영, 장애인거주시설운영, 정신요양시설운영, 아동보호전문기관설치 및 운영 등 4개 사업은 국가로 환원되었다(행정안전부, 2019:15).

이외에 폐지된 교부세로는 증액교부세, 지방양여금, 분권교부세 등이 있다.

#### - 증액교부세

증액교부세는 1983년 태풍피해복구, 산불피해대책, 기채상환등을 지원하기 위해 신설되었다. 재원은 법정률 이외에 별도 증액분으로 운영하였는데 국가예산이 정하는 바에 따라 매년 변하였다. 증액교부세는 정치적 배려에 따른 재원배분으로 인한 논란과 국고보조금으로 행해질 사업도 포함되는 등의 한계가 노출되어 2005년 1월에 폐지되었다.

#### - 지방양여금

지방양여금은 '지방자치제 실시를 앞두고 열악한 지방재정 확충과 지역 간 균형발전을 도모하기 위해 1991년도에 도입'된 제도이다. 당시 국세의 지방세 이양시 초래

될 지역 간 재정격차우려로 도입된 특정세목의 일정비율을 법령에 따른 배분기준에 따라 자치단체에 이전해 주는 제도<sup>11)</sup>이다. 이후 양여금 기본취지의 퇴색, 지방비부담에 따른 지방정부 재정압박의 원인이 되어 폐지되었다.

도입당시에는 지방도로정비사업에 한정되었으나 1992년 국고보조사업 성격(농어촌 지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업)이 포함되었고, 1994년 보통교부세 재원 성격의 지역개발사업이 추가되는 등 정체성이 희석되었다. '05년 국가균형발전 특별회계가 신설되면서 폐지되었다. 폐지 후 지방도로정비사업, 지역개발사업은 지방교부세로, 농어촌지역개발, 청소년육성사업은 국가균형발전특별회계로 수질오염방지사업은 국고보조금 사업으로 재편되었다(행정안전부, 2019:6).

## 2) 국고보조금(categorical grant)

국고보조금은 지방정부의 행정을 수행하는데 필요한 재원을 충당하기 위해 중앙정부가 용도를 지정하여 교부하는 특정재원이다(<표 26>의 특정보조금).

국고보조금은 국가적 이해관계를 기초로 하는 시책사업이나 국가위임사무 등에 대하여 범위를 정하여 경비의 전부 또는 일부를 보조하는 것으로 「보조금 관리에 관한 법률」, 「지방재정법」, 「국가균형발전특별법」 등의 적용을 받고 중앙부처의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 조성된다.

국고보조금은 법령에 의해 용도와 보조율을 명시한 형태의 법정정보조금과 소관 부처가 재량적으로 운용하는 것으로 '조건부 대응 지원금'인 비법정보조금이 있다.

국고보조금은 중앙정부의 의도가 반영되므로 지방정부의 일반재원이 되지 않는 것이며, 지방재정의 확충과 지역 간의 재정 형평을 도모하는 지방교부세와는 목적이 다르다.

## 3) 국가균형발전특별회계

국가균형발전특별회계는 지역특화 발전을 위한 지원, 지역주민 삶의 질 향상, 지역 경쟁력 강화와 같은 지역 간 균형발전과 지역 간 재정격차 완화를 위해 추진된 예산이다. 2004년 국가균형발전특별법 제정하여 2005년부터 시행했으며 재원을 마련하기 위해 증액교부금, 지방양여금을 폐지하였다. 성격은 중앙에서 지방으로의 이전재원으로서 조건부 대응지원금이지만 일부 사업은 포괄보조방식(Block grant)으로 운영된다(<표 26>). 따라서 엄밀한 의미의 재정형평화효과를 위한 정책이라 할 수는 없다.

11) 지방교부세는 세입공유제도로 이해하지만 지방양여금은 공동세와 마찬가지로 세원공유로 이해하기도 함.

<표 27> 국고보조금의 분류

사용용도 제한의 유무	개념, 목적	종류	
교부금, 일반보조금 (general grant); 무조건부 보조금 (unconditional grant)	지방정부의 재정력 확충, 배분기준: 지방정부의 재정력	조건(revenue sharing)교부금 : 지자체의 징수 노력의 결과에 따라 가변적이거나 중앙정부의 재정 지원 이전의 일정 공공지출수준의 유지 등 제약 조건이 첨부되는 경우	
		정액(lump-sum)교부금 : 일정한 금액을 교부, 사용용도 지정안됨, 수혜정부가 자체 판단에 의해 자율적으로 사용하는 보조금(한국의 지방교부세 중 보통교부세)	
특정보조금 (specific grant); 선택적 보조금 (selective grant) 조건부 보조금 (conditional grant)	지정된 용도에 따라 특정한 공공재를 공급 하도록 유인하는 것 지급하는 정부가 용도를 지정하여 교부하는 것	정률(대응)보조금 (matching grant) 특정 사업에 대한 자치단체의 자체수입에 의한 부담 규모에 따라 재정지원 규모가 변동, 자치단체 사업을 수행할 경우 비용의 일정부분을 중앙정부가 부담하는 형식	폐쇄형(closed-end grant) : 자치단체의 부담액에 따른 보조액의 상한 설정
		정액(비대응)보조금 (nonmatching grant)	개방형(open-end grant) : 일정한 보조율을 적용 (한국의 국고보조금의 대중)
포괄보조금 (block grant)	일반보조금과 특정 보조금의 중간적 성격 (사용범위와 사용용도에 있어서 넓은 의미의 느슨한 제한만 있어 지출재량 면에서 일정 수준의 포괄성과 융통성이 보장되는 보조금)	보조대상사업과 보조금의 사용용도에 대해 승인 항목과 세부내역을 열거해 주면 지자체가 그 범위 안에서 자유롭게 운용	한국의 지방양여금 (2005년 폐지됨): 다만 도로정비사업, 수질오염 방지사업 등 용도가 포괄적 으로 설정되어 있어 일반 보조금과 특정보조금의 중간형태

재원은 주세, 개발부담금 등 각종 부담금, 일반회계와 특별회계의 전입금 등이며, 세출은 기획재정부가 재원총량관리를 하고 각 부처별로 계정 내 사업관리를 하는데 지역자율계정, 지역지원계정, 세종, 제주 등 4개 계정으로 구성된다(<표 28>). 지역자율계정은 인구, 면적, 지방소득세, 노령인구비율, 재정력지수를 활용하여 지방정부별 지출한도액을 설정한 후 지역 간 차등지원을 하고 있다.

과거의 지역발전특별회계는 배분내역을 공개하지 않아<sup>12)</sup> 균형발전의 효과를 정확히

파악하기 힘들다는 비판, 지역의 특성, 여건에 따른 우선순위보다 중앙정부 주도로 재원이 배분되어 지역별 특화성 및 효과성이 떨어진다는 비판(정종석 2017; 김흥주, 강인호 2017), 중앙정부의 지역정책 차원의 지원금일 뿐 재정조정차원의 이전재원이 아니라는 지적 등이 있다(윤영진, 2016). 또한 지방비부담이 요구되는 매칭펀드 사업들이어서 재정이 부족한 지자체가 사용하기 쉽지 않은데다 자치단체별 재정여건을 감안한 차등보조를 하지 않고 사업별 보조율이 동일하게 설정되어 지역 간 격차가 커질 우려가 있다는 지적도 있다. 이런 비판들에도 불구하고 김흥주·강인호(2017)는 '09년-'15년 동안의 비교연구를 통해 기준재정수요액 대비 지방세+지역발전특별회계의 지역 간 재정불평등도는 많이 낮아져 형평화효과가 뚜렷이 나타난다고 분석하기도 하였다. 또한 지역지원계정사업은 중앙부처 직접편성사업으로 국고보조금 사업과 중복되는 경향이 있다.

<표 28> 국가균형발전 특별회계의 재원과 세출

계정	재원	세출	근거
① 지역 자율계정	주세의 40/100, 과밀부담금, 개발 부담금, 농어촌구조개선 특별회계법에 따라 전입되는 전입금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 등	기초생활권 생활기반의 확충, 지역사회기반시설 확충, 지역 문화예술체육 관광자원 개발, 지역의 물류, 유통기반확충 등	국가균형발전 특별법 제34조
② 지역 지원계정	주세의 60/100, 개발제한구역 보전부담금, 광역교통시설부담금, 자동차교통관리 개선특별회계법에 따라 전입되는 전입금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 등	광역협력권 활성화 및 지역 경쟁력강화를 위한 교통, 물류망 확충, 일자리 창출 촉진사업, 지방대학 경쟁력 향상, 지역인적 자원 개발사업, 과학기술진흥 등의 사업에 대한 출연, 보조, 용자 등	국가균형발전 특별법 제35조
③ 제주특별 자치도 계정	일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 등	제주도의 ①②에 해당하는 사업	국가균형발전 특별법 제35조의 2
④ 세종특별 자치시 계정	일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 등	세종특별자치시의 ①②에 해당하는 사업	국가균형발전 특별법 제35조의 3

12) 2017년 2월까지 배분방식에 대한 공표가 이루어지지 않다가 2018년 지역발전특별회계 예산편성지침에서 생활기반 계정을 중심으로 지역별 자원배분의 기본요소와 낙후도 요소를 종합적으로 고려하여 배분방식을 공표함.

2005년 신설된 국가균형발전특별회계는 이명박정부인 2010년 5+2 광역경제권의 논의에 따라 광역·지역발전특별회계로 바뀌면서 지역개발계정의 200여개 세부사업이 20여개 내외의 포괄보조사업으로 통합되었다.

2014년 3월 박근혜정부는 ‘국가균형발전특별법’을 개정하여 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편하고, 지역개발계정과 광역개발계정을 각각 생활기반계정과 경제개발계정으로 변경하였고, 세종특별자치시계정을 신설하였다. 생활기반계정의 시·도자율 편성사업은 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하여 진행하는 일반적 개발사업이고 시·군·구 자율편성사업은 성장촉진지역 등 기반구축사업에 해당되는 사업에 대해 시·군·구가 지출한도 내에서 자율적으로 편성하는 예산이었다.

현 정부들어 2018년 3월 20일 지역발전특별회계는 다시 국가균형발전특별회계로 바뀌게 된다.

’05년 신설된 이후 시·도 자율편성과 부처편성으로 구성되었던 지역혁신사업 계정이 광역발전계정, 경제발전계정으로 변화되면서 자치단체의 자율편성을 삭제하고 지역개발계정의 부처편성부분을 떼어서 흡수하는 변화가 있었다.

## 나. 수직적 재정조정(광역→기초자치단체)

### 1) 조정교부금

시·군·자치구 조정교부금은 특별·광역시·도와 시·군·자치구 간 수직적 형평성과 시·군·자치구 상호 간 수평적 형평성을 목적으로 하는 일반보조금(general grants)의 성격으로 특별·광역시·도세의 일정비율에 따라 정액배분한다는 점에서 보통교부세와 같은 유형에 속한다고(조기현, 2018) 할 수 있다.

하지만 조정교부금은 그 역사가 징수교부금으로부터 시작되어 재정보전금을 거치면서 도세 징세비용, 징수실적에 대한 보전, 시·군 재정격차 완화란 이질적 성격이 혼합되어 있어 보통교부세처럼 지역 간 재정격차완화 기능을 제대로 시행하지 못하여왔다는 지적이 있다.

조정교부금의 전신인 재정보전금의 재정형평기능에 대한 부정적 연구결과(이승모·유재원, 2005; 이현우, 2010; 고경훈·박용진, 2011; 전지성·이용환·정재진, 2014)나 시·군조정교부금으로 전환 후의 부정적 결과가 많은 이유이다(조기현, 2016; 한국지방재정학회, 2016).

조정교부금의 역사는 도세의 부가세(sur-tax)형태로 운용되었던 시·군세(도세 징수처리비용의 10%)로부터 시작한다. 1976년 도세와 시·군세로 구분하면서 시·군의 세입보전을 위해 도세징수액의 20%(취득세는 30%)로 하는 징수교부금제도로 대체되었고 1979년 30%로 통일된 후 1990년 인구 50만 이상 시의 경우 징수교부율을 50%로 인상하였다.

이후 50만 이상의 시에 대한 도세징수교부율 인상이 징세비 과다보전과 시·군 간 재정격차를 심화시킨다는 비판이 제기되면서 1999년 도세 징수교부율은 원래 취지대

로 3%로 인하하고, 나머지 재원으로 재정보전금제도가 실시되었다. 재정보전금<sup>13)</sup> (2000년 지방재정법)은 광역시세, 도세의 27%(50만 이상 시 47%)를 재원으로 하고 인구수 60%, 도세징수실적 40%를 고려하여 시·군에 배분하였다.

이후 재정보전금이 지역 간 재정격차를 완화시키지 못한다는 지적이 제기되면서 2006년 재정보전금의 배분기준에서 인구수를 10%p 줄이고 재정력지수 10%p를 반영함으로써 재정보전금의 수평적 재정조정기능이 시행되었다.

이후 2010년 지방소비세액이 재정보전금 재원으로 추가되어서 수평적 재정조정제도로서의 성격이 강화되게 된다.

2014년 11월 재정보전금을 조정교부금으로 명칭을 변경하고<sup>14)</sup> 시·군 간 재정격차 완화를 목적으로 함을 분명히 하는(지방재정법 29조 1항) 한편 배분기준에서 재정력지수를 20%로 상향조정하였다(징수실적을 10%p 줄임) 또한 특별재정보전금 제도를 폐지하고 우선배분제도를 도입하였다. 우선배분제도는 보통교부세 불교부단체<sup>15)</sup>의 일반재정보전금이 재원조성기여액보다 작은 경우 시·도 조례에 정하는 금액을 해당 시·군에 우선 배분하도록 하는 제도로서 경기도만 이에 해당하였다. 경기도의 경우 시·군 단체장 합의에 따라 재원조성에 기여한 금액의 90%를 불교부단체에 우선 배정하는 조례를 통과시켜 후에 시·군 간 재정격차를 확대시키는 계기가 된다.

2016년 8월 재정형평화 기능을 강화하기 위해 배분기준에서 차지하는 재정력지수를 30%로 상향조정하고, 인구수 50%, 도세징수실적 20%로 조정하였다. 특별조정교부금은 총액의 10%로 조정하고 우선배분규정을 삭제하였다. 그 이유는 우선배분제도가 적용되었던 경기도의 경우 6개의 기초자치단체에 조정교부금이 지나치게 많이 배분되어 시·군 간 재정격차를 확대시키는 결과를 가져온 때문이었다. 우선배분제도는 유예기간을 두어서 우선배분비율 90%→'17년 80%→'18년 70%→'19년 폐지로 단계적으로 시행하였다(<표 29>).

---

13) 재정보전금은 시·군의 운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 일반재정보전금(총액의 90%), 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 시책추진보전금(총액의 10%), 보통교부세가 교부되지 않는 시·군에 대해 재정적 결함을 보전하기 위해 지급하는 특별재정보전금으로 나뉜다. 경기도의 경우 일반재정보전금의 25%를 특별재정보전금으로 배분하였음.

14) 이전에는 조정교부금(특별시와 광역시 관할의 자치구에 지원하는 재원)과 재정보전금(시·도지사가 관할 시·군에 포괄적으로 지원하는 재원)으로 구분하였으나 2014년 조정교부금으로 통칭하게 됨(지방재정법 시행령 제36조, 제36조의 2).

15) 보통교부세 불교부단체는 광역단체는 서울특별시, 경기도이고, 기초단체는 수원, 성남, 용인, 화성, 하남시 등이다. 2019년도 지방소득세의 감소로 2020년부터 수원, 하남시는 교부단체로 전환된다.

<표 29> 조정교부금의 연혁

연도	명칭	변화 내용(재원)	변화내용(배분 방식)		
1976 이전	시·군세	도세 징수처리 비용의 10%)			
1976	징수 교부금	20% (취득세는 30%)			
1979	징수 교부금	30%로 통일			
1989			조정교부금(특·광역시, 취득, 등록세의 일정비율) 시작		
1990	징수 교부금	인구 50만 이상시의 경우 징수교부율을 50%로 인상			
2000.1.12.	재정보전금	도세징수교부율 3%, 나머지 27%(50만 이상시 47%)로 운영	일반재정보전금 (90%) 인구수(60%), 도세징수실적(40%)	특별재정보전금 조례로 정함 경기도 일반재정 보전금의 25%	시책추진 보전금(10%)
2006.11.23.	재정보전금	재정력지수 10% 반영	인구수(50%)도세징수실적(40%) 재정력지수(10%)		
2014.11.28.	조정 교부금	명칭변경	일반조정교부금(90%) 우선배분제도 도입 인구수(50%)도세징수 실적(30%) 재정력지수 (20%)	특별조정교부금(10%)	
2016.8.29.	조정 교부금	재정력지수 30% 반영	우선배분 규정삭제 인구수(50%)도세징수실적(20%) 재정력지수(30%)		
- 일반조정교부금은 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하는 등 일반적 재정수요에 충당하기 위한 교부금으로 공식에 의해 배분되며 용도가 제한되지 않는 일반재원, 특별조정교부금은 시·군의 지역개발사업 등 시책을 추진하는 등 특정한 재정수요에 충당하기 위한 교부금으로 광역시·도 별로 조례로 정한 조건하에서 교부하며 용도를 제한 할 수 있다. - 2019년 현재 교부율 : 서울 22.6%, 부산 22%, 대구 22.29%, 인천20.0%, 광주 23.9%, 대전23%, 울산20.0%					

한편 자치구의 조정교부금은 특별광역시 보통세 수입의 일정액을 확보하여 자치구 간 재정력격차를 해소하기 위해 자치구에 나누어주는 것으로 자치구의 일반재원이 된다.<sup>16)</sup> 교부율과 재원은 조례로 정하도록 되어 있는데 일반적으로 보통교부금 90%, 특별교부금 10%로 운영한다(<표 30>).

2011년 특·광역시들이 조정교부금의 재원을 줄이면서 일반이전재원의 형평화 효과가 감소했다는 주장도 있다 실제로 서울의 경우 '10년 취득·등록세의 50% '11, '12년 취득세의 50%, '13년 보통세의 20.5%, '14, '15년 보통세의 21% 등의 변화가 있었다. 조정교부금의 재원은 취득세와 등록세 수입의 일정비율인데 2011년 취득세와 등록세가 통합되면서 등록세 수입의 일부가 등록면허세로 분류되는 관계로 조정교부금의 재원이 감소하게 되자 인천은 취득세의 50%에서 40%로 대전은 68%에서 56.5%로 하

16) 특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다(지방재정법 제29조의 2).

향조정하였다.

<표 30> 조정교부금의 재원과 근거

교부금	재원	법적근거
시·군 조정교부금	시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전 에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다)의 총액의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)	지방재정법 제 29조 제1항
	지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액의 27%	
구 조정교부금	특별시장 및 광역시장의 보통세 수입의 일정액 '15년이후 서울 21%, 부산 19.8, 대구 20.65, 인천 20, 광주 23, 대전 21.5, 울산 18.1%	지방재정법 제29조의 2

## 다. 수평적 재정조정

상위정부가 하위정부에게 재원을 이전하는 제도가 수직적 재정조정제도라면 동등한  
차원의 정부 간 재정격차를 완화하기 위해 재원을 이전하는 제도는 수평적 재정조정  
제도라 할 수 있다.

한국의 수평적 재정조정제도로는 지역상생발전기금과 서울시에서 시행하는 재산세  
공동과세 제도를 들 수 있다. 여기서 지방소비세제도를 검토할 필요가 있는데 지방소  
비세는 지방세법에 근거한 지방세목으로 특·광역시·도의 보통세 중 하나이며 시도별  
가중치에 따른 배분으로 수평적 재정조정역할을 하기 때문이다.

### 1) 지방소비세

지방소비세는 2010년 도입되었다. 2008년 세계 금융위기 후 경기를 살리기 위해  
소득세와 법인세를 감면하였는데 그에 따라 내국세가 감소하여 지방교부세의 재원이  
줄었는데(유태현, 2018:351) 2009년 종합부동산세 완화로 부동산교부세가 감소함에  
따라 지방세수를 보전하기 위한 조치였다.

지방소비세는 배분 시 권역별 가중치를 적용하는 한편 지역상생발전기금을 설치하  
여 수평적 재정조정제도의 역할을 한다고 볼 수 있다.

2010년 도입 당시 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 지방에 이양하였는데  
지역 간 세수격차완화를 위한 장치를 마련하였다. 그 내용은 부가가치세의 5%에 해  
당하는 지방소비세를 수도권외의 시·도, 비수도권의 광역시, 비수도권의 도를 구분하여  
통계청이 매년 1월 1일 제공하는 민간최종소비지출액<sup>17)</sup>에 각 각 100%, 200%, 300%

17) '민간최종소비지출'은 소비가 그 지역 내에서 이루어졌는지 지역 외에서 이루어졌는지에 상관없이 그  
지역 거주자 가계가 한 지출을 말한다. 이는 그 지역 내의 소비를 정확히 반영하지 못하므로 개선의

의 가중치를 주어 배분하는 것이다. 거기에 추가하여 수도권 세수의 35%를 지역상생발전기금에 출연하도록 하도록 하였다(2019년까지 한시적).

$$\text{부가가치세의 } 5\%p \times \frac{\text{해당 광역의 민간최종소비지수} \times \text{해당 시도의 가중치}}{\sum_{n=1}^{17} \text{각 광역별 소비지수와 가중치를 곱한 값}}$$

2010년 도입되면서부터 지방소비세는 광역자치단체의 세수를 보전해 주는 한편, 지방교부세, 조정교부금, 지역상생발전기금의 규모에 영향을 미쳤다. 부가가치세의 지방소비세 전환분만큼 내국세가 줄어들어 지방교부세가 줄어들었고, 지방소비세의 27%(50만 이상 시의 경우 47%)를 기초자치단체에 배분하는 광역시·도의 조정교부금이 증가하게 되었다. 또한 수도권 광역자치단체(서울, 인천, 경기도)의 지방소비세 35%가 출연되는 지역상생발전기금이 증가하게 되는 파급효과가 있다.

이후 2014년부터 지방소비세의 재원은 부가가치세의 11%가 되었다(6%p를 추가로 이양 : 2013년 12월 세법개정). 그 이유는 당시 부동산 거래세(당시의 취득세, 등록세 감면)를 인하하면서 줄어드는 지방세수의 감소를 보전하기 위한 것이었다. 따라서 증가분 6%는 광역시·도별로 최근 3년간 평균 취득세수 감소분 총액에서 시·도별 감소비율대로 보전하도록 하였는데 부가가치세의 지방소비세 전환에 따라 감소되는 지방교부세, 교육재정교부금을 시·군과 교육청에 배분한 뒤 시·도로 배분하도록 하였다. 따라서 6% 증가분에는 지역 간 재정격차완화를 위한 장치는 없다.

## 2) 지역상생발전기금

지역상생발전기금은 광역정부 간 수평적 재정조정을 하기 위한 제도로 한국에서 유일한 수평적 재정조정제도라 할 수 있다.<sup>18)</sup>

2010년 지방소비세제도가 도입되면서 수도권과 비수도권 간의 재정력격차가 심화되는 문제를 해소하기 위해 도입된 지역상생발전기금은 수도권 광역정부(서울, 인천, 경기도)의 지방소비세수의 35%를 출연받아 비수도권에 배분하는 것으로 「지방자치단체 기금관리기본법」에 근거하여 2019년 12월 31일까지 한시적으로 운영하도록 설치되었다.

지역상생발전기금은 재정지원계정과 용자관리 계정으로 나누어 운영된다. 재정지원은 수도권 출연금의 50%를 재원으로 시·도별 상대적 손익규모<sup>19)</sup>와 재정력에 기초하여 광역시·도별로 배분하는 것으로 광역시·도는 배분받은 금액의 30%를 관할 시·군·구에 배분하고 있다. 용자관리계정은 2015년부터 수도권 광역정부 출연금의 50%를 재원으로

필요성을 제기하는 의견이 많다.

부가가치세는 생산지원직에 의하여 과세되고 있으므로 주민이 부담한 지방소비세수를 거주하고 있는 자치단체에 귀속시키려면 지역내 소비를 반영하는 소비반영지표에 따라 세수안분을 해야 한다는 소비지원직을 채택하는 것이 바람직하다는 논리이다.

18) 서울시의 경우 재산세 공동세제도를 도입하여 지방 간 수평적 재정제도가 실시되고 있지만 이는 서울이 란 단일 행정구역안의 자치구들 간의 재원조정이고, 전국적 보편성을 가지지는 않는다.

19) 상대적 손익규모는 2009년 지방재정지원제도 개편에 따라 지방소비세, 교육재정 전출금, 상생기금 출연금, 지방교부세 감소분 등에 따른 시·도별 재원순증 효과가 전국 시·도의 평균순증금액에 미달하는 금액의 50%를 시·도별로 배분한 것.

각 광역시·도, 지방공사, 공단에 용자재원으로 활용하는 것이다.

지역상생발전기금은 무조건부 이전재원이지만 재원의 규모가 작아 수평적 재정형평화 효과가 미미하다는 지적이 있다.

재정조정제도의 효과에 대한 선행연구는 (<표 31>)에 정리하였다.

<표 31> 재정조정제도의 효과에 대한 선행연구

내용분류	연구자	분석내용
재정형평화 효과 (긍정)	권오성 2003	1986-2000년까지 추진된 재정분권화는 지방정부의 재정력격차를 감소시킨 것으로 분석
	박기목 2007	지방교부세와 국고보조금이 광역자치단체 간 재정형평화 효과 있음. 지방교부세가 국고보조금보다 더 효과가 큼을 확인.
	서정섭 2008	지방세에서 비롯된 재정격차를 지방교부세와 국고보조금이 완화시키고 있다고 주장.
	고경훈·박용진 2011	재정보조금의 일반재정보조금과 시책추진보조금은 수평적재정형평화에 기여하는 반면 특별재정보조금은 역진한 것으로 분석
	김홍주 외 2014	강원도내 18개 기초자치단체를 대상으로 연구. 지방교부세, 국고보조금, 도보조금의 형평화 효과가 컸음을 주장하고 지방교부세의 효과가 가장 크다고 밝힘
	이미애 2014	세원이양을 통한 지역 간 불균형완화는 기여 못함. 지방교부세, 보조금, 지방양여금 등이 시·군·구의 재정 불균형 완화에 기여하고 있다는 연구
	최원구 2017	보통교부세의 형평화효과는 시·도 간에는 기능하고 시 간에는 작 동안하며 군 간에는 연도별로 다름을 밝힘.
재정형평화 효과 (부정)	박완규·이종철 2001	지방교부세와 보조금에 의해 강원·충청·호남의 경우 재정(수입) 불균형이 발생함을 밝힘
	주만수 2009, 2014	지방교부세와 국고보조금의 국가이전재원이 자체재원의 재정력 격차 순위를 역전시키는 효과가 나타나는 원인임을 밝힘.
	오시환·한동효 2009	탄력세율제도가 광역자치단체간 재정력격차를 심화시키는 요인임을 밝힘
	임소영 2012	사회복지분야 정률 국고보조금 지원방식이 재정불균형을 초래함을 밝힘
	황소하 2016	조정교부금, 보통교부세가 재정이전을 통해 재정형평화효과가 나타나고 있으나 이는 대부분 순위변동효과에 의해 야기되고, 재정력 역전문제가 나타남을 주장

### 3) 공동세제도

한국은 전국적인 차원에서 수평적 재정조정제도로서의 공동세제도를 시행하고 있지는 않지만 지방정부차원의 공동세제도는 시행하고 있는데 서울특별시의 재산세 공동과세 제도가 그것이다.

OECD(2009)는 지방정부가 행사하는 과세자주권의 강도에 따라 지방세를 분류하는 5가지 중 4번째에(2장의 <표 4>) 공동세의 4가지 기준(위험분담성, 무조건성, 배분공

식안정성, 지역비례성)을 제시하였다. 이 기준을 모두 충족하면 ‘엄밀한 공동세’, 지역 비례성을 제외한 3가지를 충족하면 ‘공동세’ 그 이외의 경우는 ‘이전 재원’으로 분류하였다. 그러나 공동세에 대한 분류가 나라마다 달라 이런 분류방식을 두고 OECD 내에서도 논란이 많다(김정훈, 2015). 독일, 오스트리아는 수평적 재분배 요소가 있어 지역비례성이 충족되지 않아도 공동세로 분류하고, 호주는 부가가치세 주정부 귀속분이 재정형평화 기능이 약한데도 이전재원으로 분류하고 있다. 이 기준에 따르면 한국의 지방교부세는 지역 간 재정조정기능이 있어 지역비례성을 충족하지 못해 OECD가 제시한 기준에 따른 엄밀한 공동세는 아니지만 공동세로 볼 수 있다(<표 32>).

<표 32> OECD가 제시한 공동세의 기준

공동세의 기준	개념		3가지 충족	4가지 모두 충족
위험분담성 (risk sharing)	지방정부에 배분되는 공동세수의 규모가 총세수규모와 연동되는가, 지방정부가 경기변동에 따른 세수의 변동성을 함께 감내하고 있는가?	이전 재원 (intergovernmental grant)	공동세(tax sharing)	엄밀한 공동세 (strict tax sharing)
무조건성 (un-conditional)	무조건적 일반재원인가?	이전 재원		
배분공식안정성 (formula stability)	중앙과 지방간 세수배분비율이 미리 결정되어 회계연도중에 변경되지 않는가?	이전 재원		
지역비례성 (individual proportionality)	각 지방정부에 최종적으로 배분되는 공동세수의 규모가 일차적으로 해당지역에서 발생하는 세수규모에 비례하는가? 지방정부간 수평적 재정조정기능이 없는가?			

자료 : 구균철, 김경민, 2017:13

공동세는 세수만 나누면(tax revenue sharing) 공동세로 정의하는 경우도 있고, 세수뿐만 아니라 세원을 나누어야(tax base sharing)<sup>20)</sup> 공동세라는 주장도 있다. 공동세의 개념에 대해 의견이 합치되지 않아 한마디로 정의하기 어렵지만 세수공유의 입장을 선택하여 특정 세목에 대해 하나의 기관에서 세금을 부과, 징수하여 이를 일정한 배분기준에 따라 배분하는 것으로 정리할 수 있겠다.

또한 공동세는 수평적 공동세와 수직적 공동세로 나눌 수 있다. 수평적 공동세는 지역 내 지방세수를 공유하는 것으로(regional tax-based revenue sharing) 동일한 층위의 지방정부 간에 이루어지는 것이고 수직적 공동세는 상위정부와 하위정부간

20) 공동세는 동일한 세원에 대해 서로 다른 과세주체가 공동으로 과세하는 것이라는 입장.

일정 세수를 함께 사용하는 것이다.

서울시의 공동과세제도는 2007년 7월 3일 지방세법개정안의 통과로 2008년부터 도입된 것으로 서울시의 25개 자치구 간 재정력격차를 완화하기 위한 목적으로 시행되었다.

서울특별시의 공동세의 재원은 특별시세 및 구세인 재산세이다(지방세기본법 제 9조 제1항). 배분기준은 재산세 중 각 각 100분의 50을 세액으로 하고 특별시분 재산세 전액을 관할구역의 구에 교부하도록 하였는데(지방세기본법 제10조 제 1항) '08년 40%, '09년 45%, '2010년 50%로 단계별 인상적용하였다. 특별시분 재산세의 교부는 구의 지방세수를 고려하여 특별시의 조례로 정하도록 되어있지만 조례로 정하지 않아 서울시분 재산세 총액을 25분의 1씩 안분하여 자치구에 배분하고 있고 배분된 재산세는 자치구의 재산세입이다.<sup>21)</sup>

서울시 공동세의 재원으로 재산세를 선택하고 서울특별시와 자치구세로 50%씩 설정한 것은 재산세의 성격에 따른 논의의 결과이다.

재산세는 부담하는 주체에 따라 개인(거주용도)과 법인(비거주용도)으로 나뉘는데 거주용도인 개인의 경우 세부담과 지방정부를 평가하는 투표권이 일치하므로 자치구의 세원으로 적합하지만, 비주거용도인 법인의 경우 소유자가 그 지역주민이 아닌 경우가 많아 투표권도 없는데다 법인이 누리는 지역의 편익은 상위정부의 정책의 결과이기 때문에 상위정부의 세원이어야 한다는 주장들이 있다(현진권, 2005; 최병호·정종필 2007). 물론 거주용이라도 자치구가 수행하는 지역개발사업이 건물가치에 영향을 주고, 자치구의 혼잡이나 공해 등을 야기할 수 있기 때문에 자치구의 세원이어야 한다는 주장들도 있지만 전자의 견해가 반영된 것으로 보인다.

서울시 재산세 공동과세 도입 이후 자치구 간 재정격차가 개선되었다는 연구결과들이 많지만(김보현·최향도, 2010; 최향도, 2011; 최정우·김나래·배수호, 2012 ; 조진형·이인실, 2016), 자치구 간 자체수입의 격차를 조정하고 공공서비스 공급비용의 격차를 반영하는데 미흡하였다는 연구도 있다(최병호 외, 2009)(<표 33>).

---

21) 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법은 구의 지방세수 등을 고려하여 특별시의 조례로 정한다. 다만 교부기준을 정하지 않은 경우 구에 균등배분하여야 한다(지방세기본법 제 10조 제2항) 이는 구의 재산세 세입으로 본다(10조 3항)

<표 33> 서울시 재산세 공동과세제도에 관한 연구

연구자	분석내용
최병호 외 2009	서울시 재산세 공동과세제도의 균등배분 방식은 재정형평화 측면에서 문제가 있고 자치구간 자체수입의 격차를 조정하고 공공서비스 공급비용의 격차 반영에도 미흡하여 조정(보통)교부금과 연계한 배분방식 고안할 것을 제시
김보현· 최항도 2010	서울시 재산세 일부 공동과세는 수평적 재원조정제도의 성격상 당사자들 간의 갈등을 유발하나 자치구 상호 간의 수평적 재정조정제도로써 타당성을 갖는다고 평가
최정우 외 2012	서울시 공동과세제도의 도입이 경상경비비율의 감소, 자본지출비의 증가, 자체 사업비율의 증가를 가져왔고 결과적으로 재정건전성이 개선됨을 밝힘
조진형· 이인실 2016	서울시 재산세 공동과세제도 시행 후 자치구 재정자립도는 전반적으로 하락함을 밝힘. 그 원인으로 지방교부세를 포함한 의존재원 증가, 사회복지수요 증가에 따른 예산지출 증가 등으로 분석

### 3. 재정격차 변화 추이

재정격차와 밀접하게 관련된 정책은 지방세의 개편과 재정조정제도의 변화이다. 지방세원의 확대는 지역 간 재정격차를 확대시킬 수 있는 반면 재정조정제도는 지역간 재정격차를 완화시킬 수 있다. 따라서 지역 간 재정격차는 지방세의 변화, 지방교부세와 조정교부금의 변화, 지방소비세의 변화, 국가균형발전특별회계 등이 복합적으로 영향을 주었다고 볼 수 있다.

재정격차에 영향을 준 정책의 변화가 이루어진 연도와 내용은 아래의 (<표 34>)와 같다.

<표 34> 2003년 - 2020년까지의 재정형평화와 관련된 정책의 변화

연도	지방교부세					소방안전 교부세	지방 소비세	조정 교부금	국가균형발 전특별회계	기타
	보통 교부세	특별 교부세	분권 교부세	부동산 교부세	지방양여금 증액교부금					
2003										과세확대(등록세 : 소형선박 포함)
2004	10/11	1/11								과세확대(취득세 : 골프연습장) 주행세율인상 11.5-17.5%p
2005	0.183의 96%	0.183의 4%	신설 (0.0083)	신설	폐지			폐지	신설	종합부동산세(국세) 신설 부동산교부세로 지방이양
2006			인상 (+0.0011)					보전금 배분 재정력지수 10%반영		과세확대(지역개발세 : 원자력 발전), 기채승인제 폐지, 지방채발행한도액제도 도입
2007										부동산과표 실거래가 반영률인상, 거래세율 인하(5%-2%)
2008										서울시 재산세 공동세원화(50%)
2009										재산세인하('08년분 환급), 종합부동산세, 소득세 인하
2010							0.05		광역·지역발 전특별회계	지방소득세 신설(주민세, 상업소세 통합) 기존의 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통합
2011										기존 지방세목 단순화, 취득세 인하(50%), 주민참여예산제 의무시행(9월)
2012										
2013								재원 보통세로 확대		
2014	97%	3%					0.11	재정보전금이 조정교부금으로 통합	지역발전 특별회계	취득세 영구인하('13/8/28 소급적용), 지방소득세를 부가세에서 독립세로 전환
2015			폐지			신설				
2016	0.1924의 97%	0.1924의 3%						재정보전금이 조정교부금으로 통합		
2018								국가균형발전 특별회계		소득세, 법인세의 초과기준 신설로 지방소득세 (0.06-0.4%→0.06-4.2%), 법인지방소득세율인상 (10%-22%→10%-25%)
2019						재원 확대	0.15			주택공시가격 현실화 '19년 단독53%, 공동주택 68.1%로 상향조정, 종합부동산세율 0.5-2.0%→0.5-3.5%, 공정시장가액비율 80%→85%(매년 5%씩 인상)
2020							0.21			

- 2005년부터 지방교부세 19.13%는 분권교부세의 비율을 포함한 것. 18.30+2.8(지방양여금 폐지분)+0.5(추가재원)+0.83(분권교부세 신설분)  
 - 소방안전교부세는 담배분 개별소비세의 20%로 시작하여 '19년부터 35%로 확대하였으나 '19년은 소방직 국가직화 일정상 27.7%를 재원으로 함.  
 - 재정보전금은 1989년 도입되었고 취득세, 등록세의 일정을 재원  
 - 조정교부금은 2000년 재정보전금으로 시작, 지방교부세 19.24%는 내국세 총액의 비율이며 분권교부세를 흡수한 것.

재정격차의 비교단위는 특·광역시와 도를 비교하고 기초자치단체는 시, 군, 자치구를 비교하기로 한다. 또한 도별로 기초자치단체의 재정격차를 비교하기로 한다. 비교의 시기는 2003년부터 2018년까지로 한다(<표 34>).

광역자치단체에서 제주특별자치도와 세종특별자치시는 제외하고 분석하기로 한다. 제주특별자치도의 경우 2006년 승격한 이후 재정부족액과 상관없이 보통교부세 총액의 3%를 배정받고 있어 비교수치를 왜곡할 우려가 있기 때문이다. 또한 세종특별자치시의 경우도 법률에 따라 2012년부터 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액의 25%를 가산하여 산정하고 있어 제외하였다.

2003년 이후 자치단체에 변화가 조금씩 있었다.

광역자치단체는 세종자치시가 2013년 추가되어 16개에서 17개로 변화가 있었다.

기초자치단체는 2003년 232개에서 2004년 234개로 늘었다가 2007년 230개, 2011년 228개, 2013년 227개, 2015년 226개로 바뀌어 2019년 현재 226개이다.

시는 '03년 7개 '04년 77개, '07년 75개, '11년 73개, '12년 74개, '14년부터 75개를 유지하고 있다.

군은 '03년 87개 '04년 88개, '07년 86개, '12년 85개, '13년 84개, '14년 83개, '15년 이후 82개를 유지하고 있다.

자치구의 수는 69개로 변함이 없었다.

2019년 현재 17개 광역단체, 75개 시, 82개 군, 69개의 자치구가 있다(<표 35>).

<표 35> 2003년 이후 자치단체들의 수의 변화

연도	광역시	기초 자치 단체	시	군	자치 구	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
'03	16	232	76	87	69	31	18	11	15	14	22	23	20
'04-'06	16	234	77	88	69	31	18	12	16	14	22	23	20
'07-'10	16	230	75	86	69	31	18	12	16	14	22	23	20
'11	16	228	73	86	69	31	18	12	16	14	22	23	18
'12	16	228	74	85	69	31	18	12	16	14	22	23	18
'13	17	227	74	84	69	31	18	12	15	14	22	23	18
'14	17	227	75	83	69	31	18	12	15	14	22	23	18
'15-'19	17	226	75	82	69	31	18	11	15	14	22	23	18

- '04년 충북 증평군, 충남 계룡시 추가됨
- '07년 제주 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 없어짐
- '11년 경남 마산시, 진해시 없어짐 - 창원시로 통합됨
- '12년 충남 당진군 → 당진시로 승격됨.
- '13년 충남 연기군 없어짐, 세종자치시로 편입됨.
- '14년 경기 여주군 → 여주시로 승격됨.
- '15년 충북 청원군 없어짐 - 청주시로 통합됨.
- 재정자립도의 경우 2003년부터 2006년까지 제주 제주시, 서귀포시가 지방자치단체 수에서 제외

## 가. 세입분권 지표들로 본 재정격차의 변화

### 1) 재정자립도로 본 재정격차의 변화

2014년부터 임시적 세외수입은 재산매각수입, 부담금, 기타수입, 지난연도 수입 등만을 포함하고 이전에 포함되었던 잉여금, 전년도 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 융자금 원금수입 등은 보전수입 등 및 내부거래로 편재되어 있다. 따라서 재정자립도의 계산도 잉여금, 이월금, 회계 간 전입금, 예탁금 및 예수금, 융자금 원금수입 등 실질적 세입이 아닌 재원을 세외수입에서 제외하여 지방재정자립도를 제시하고 있다. 하지만 여기서는 2003년부터의 변화를 비교하므로 세입과목 개편 전 자료를 기준으로 분석하였다.

한국의 재정자립도의 평균치는 '03년 이후 '18년까지 군을 제외하고는 지속적으로 감소하였다(<표 36>[그림 5][그림 6]).

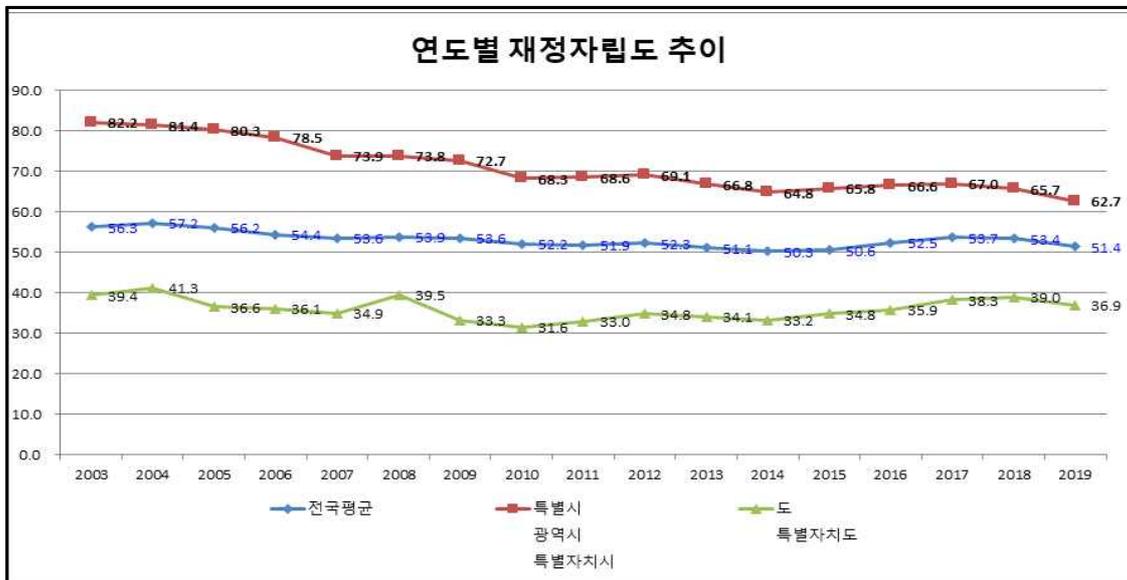
<표 36> 연도별 재정자립도 추이(당초예산)

연도	전국평균	특·광역시·특별자치시	도·특별자치도	시	군	구
2003	56.3	82.2	39.4	38.0	16.3	39.7
2004	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	39.6
2005	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	40.1
2006	54.4	78.5	36.1	39.4	16.1	36.6
2007	53.6	73.9	34.9	39.5	16.6	34.1
2008	53.9	73.8	39.5	40.7	17.2	33.7
2009	53.6	72.7	33.3	40.7	17.8	34.2
2010	52.2	68.3	31.6	40.0	18.0	32.9
2011	51.9	68.6	33.0	38.0	17.0	34.7
2012	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	34.3
2013	51.1	66.8	34.1	36.8	16.1	32.5
2014	50.3(44.8)	64.8	33.2	36.5	16.6	30.5
2015	50.6(45.1)	65.8	34.8	35.9	17.0	28.9
2016	52.5(46.6)	66.6	35.9	37.4	18.0	29.3
2017	53.7(47.2)	67.0	38.3	39.2	18.8	30.2
2018	53.4(46.8)	65.7	39.0	37.9	18.5	29.8
2019	51.4	62.7	36.9	36.8	18.3	29.3

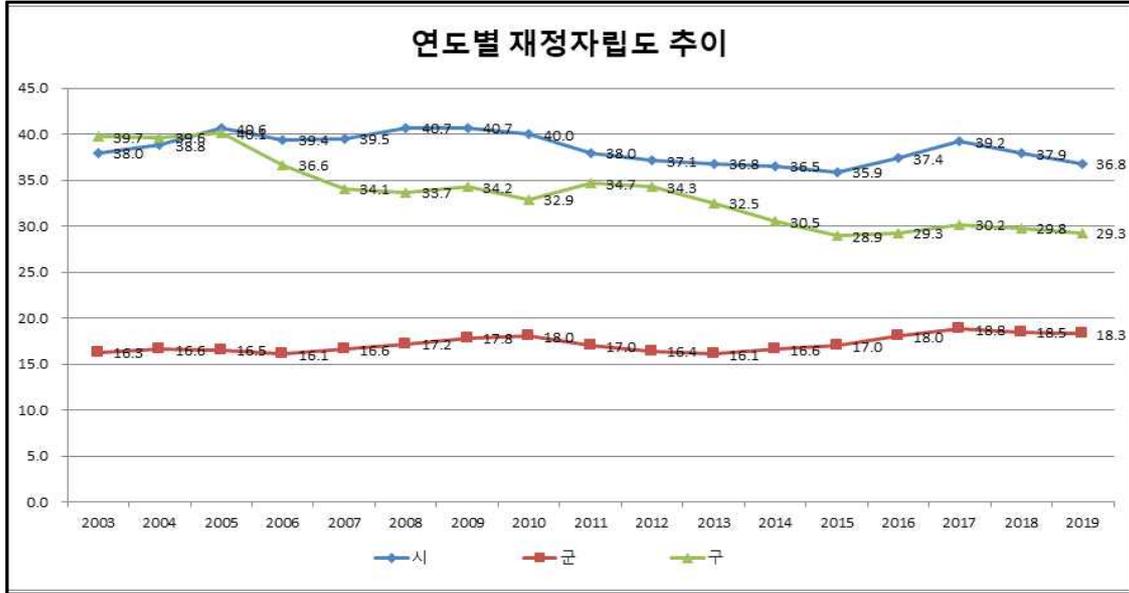
자료: 행정안전부 지방재정365, 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

- 일반회계, 당초예산 기준
- 전국평균 및 시·도별 평균 : 순계예산, 자치단체별 평균 : 총계예산
- ()는 2014년 이후 세입과목 개편후 산정한 자료로, 세외수입에서 잉여금, 전년도이월금, 전입금, 예탁예수금 등을 제외한 자료

[그림 5] 전국평균, 광역자치단체의 연도별 재정자립도 추이



[그림 6] 시·군·구의 연도별 재정자립도 추이



재정자립도로 분석한 자치단체 간 재정격차는 자치구를 제외하고는 '03년 대비 '18년까지 줄어든 것으로 나타난다.

특이한 점은 노무현정부에서 자치구 간의 재정격차가 급격하게 상승하였고 그 영향으로 '03년대비 '18년 시, 군 등은 재정자립도 격차가 줄었음에도 불구하고 자치구의 재정격차는 벌어지게 된 것이다. 그 이유는 2005년부터 재산보유세가 강화되어 지방자치단체들의 재산세 수입이 늘어난 것이 주요한 이유라고 볼 수 밖에 없다. 재산세 수는 지역별로 차이가 커 지역 간 재정격차를 벌어지게 하는 주요 요인이기 때문이다. 이후 2010년까지 재정격차가 심화되어 '03년 0.17이던 자치구의 지니계수는 2010년까지 0.28까지 상승하다가 2012년부터 완화되기 시작한다. 완화된 이유를 특별시 자치구에 비해 상대적으로 세수확보가 취약하던 광역시 자치구들의 재정력을 2011년부터 보완한 때문이라는 설명은 상당한 설득력이 있다(주만수, 2014:128). 2011년부터 특별시 자치구와는 달리 광역시 자치구들에 주민세 재산분과 주민세 종업원분 세목을 할당하였다(지방세기본법 제11조).

한편 노무현정부에서 2005년 분권교부세와 부동산교부세 등을 신설하고 2005년 분권교부세의 법정률을 0.83%p, 2006년 0.11%p 인상하였는데 그 효과로 지방자치단체가 재정격차를 완화시켰다고 해석하기는 애매하다. 그러나 '05년 재산세의 확대에 의해 재정격차가 더 심해질 수 있는 상황에서 지방교부세 법정률의 상향조정이 이를 완충해 주는 역할을 하였다고 볼 수 있다. 특히 재산세 과세확대는 자치구 중 서울특별시의 자치구와 광역시의 자치구 간의 세수가 워낙 커서 지방교부세 법정률 인상이 재산세확대로 인해 초래된 자치구의 재정격차를 충분히 완화시키지는 못하였지만 다른 기초자치단체의 재정격차 해소에는 영향을 주었다고 추측할 수 있다.

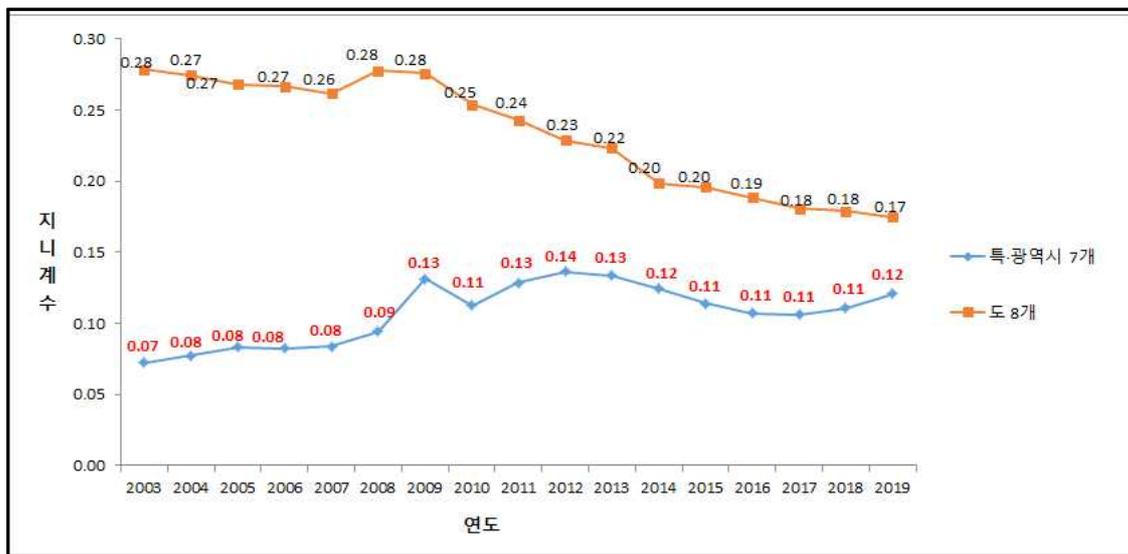
한편 이명박정부와 박근혜정부에서는 재정자립도의 지역 간 격차는 완화된 것으로 나타난다. 반면 이명박정부에서는 2008년의 세계금융위기를 극복하기 위해 종합부동산세, 소득세, 취득세 등을 인하한 것이 재정자립도로 본 재정격차를 완화시킨 것으로 해석할 수 있다(<표 37>).

<표 37> 재정자립도로 본 자치단체별 재정격차 변화

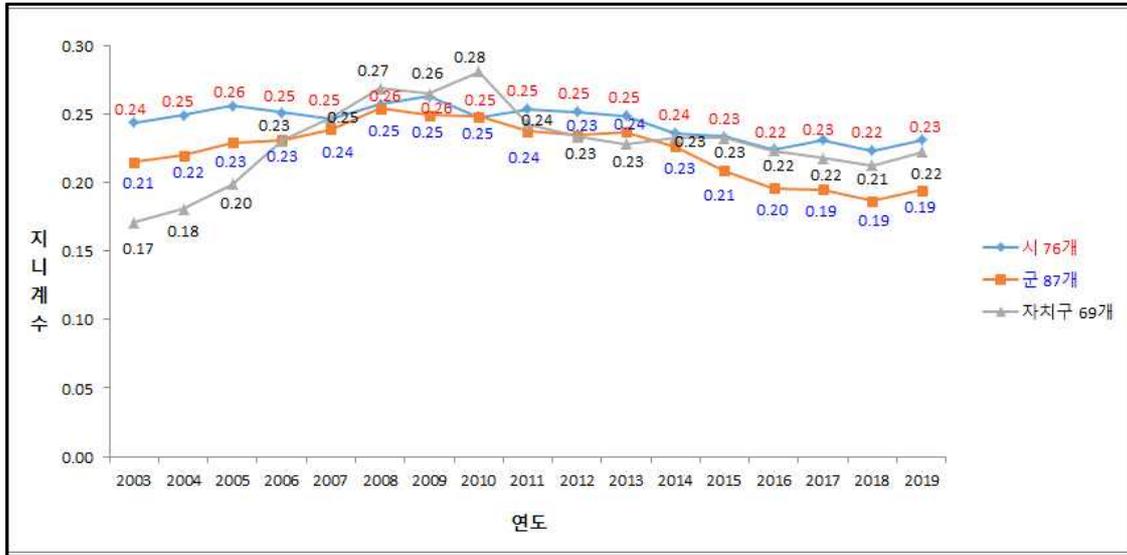
연도	특·광역시		도		시		군		자치구	
	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비
2003	0.07		0.28		0.24		0.21		0.17	
2004	0.08		0.27		0.25		0.22		0.18	
2005	0.08		0.27		0.26		0.23		0.20	
2006	0.08		0.27		0.25		0.23		0.23	
2007	0.08	1.16	0.26	0.94	0.25	1.01	0.24	1.11	0.25	1.40
2008	0.09		0.28		0.26		0.25		0.27	
2009	0.13		0.28		0.26		0.25		0.26	
2010	0.11		0.25		0.25		0.25		0.28	
2011	0.13		0.24		0.25		0.24		0.24	
2012	0.14	1.45	0.23	0.82	0.25	0.98	0.23	0.92	0.23	0.87
2013	0.13		0.22		0.25		0.24		0.23	
2014	0.12		0.20		0.24		0.23		0.23	
2015	0.11		0.20		0.23		0.21		0.23	
2016	0.11	0.80	0.19	0.84	0.22	0.90	0.20	0.83	0.22	0.83
2017	0.11		0.18		0.23		0.19		0.22	
2018	0.11		0.18		0.22		0.19		0.21	
2019	0.12	1.66	0.17	0.63	0.23	0.95	0.19	0.90	0.22	1.29

※ 대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '19/'03 의 비율임.

[그림 7] 특·광역시 재정자립도의 지니계수의 변화



[그림 8] 시·군·구의 재정자립도의 지니계수 변화



도별로는 강원도, 경기도, 전라북도의 기초자치단체 간 재정격차가 작은 것으로 나타나고 있으며, 충남, 전남, 경북의 경우 기초자치단체 간의 재정격차가 큰 것으로 나타나고 있다. '03년 이후 재정격차가 가장 많이 완화된 지역은 전라북도, 경상남도의 순이다.

도별로 지니계수를 분석해 보면 거의 비슷한 결과를 보여주고 있다. 노무현정부에서 충북, 전북, 경북, 경남의 기초자치단체들의 재정자립도로 본 재정격차가 완화되었고, 나머지 지역의 재정격차는 미약하게나마 확대되었다. 이명박정부와 박근혜정부에서는 광역자치단체들의 결과와 마찬가지로 재정격차가 완화된 것으로 나타난다(<표 38>).

<표 38> 재정자립도로 본 지역 간 재정격차 지니계수의 변화

연도	경기		강원		충북		충남		전북		전남		경북		경남	
	지니	대비														
2003	0.16		0.18		0.25		0.21		0.26		0.27		0.31		0.31	
2004	0.19		0.20		0.26		0.22		0.25		0.28		0.31		0.30	
2005	0.17		0.19		0.25		0.26		0.27		0.30		0.29		0.30	
2006	0.17		0.19		0.24		0.27		0.24		0.29		0.30		0.29	
2007	0.16	1.02	0.19	1.06	0.22	0.90	0.26	1.26	0.25	0.97	0.29	1.07	0.29	0.91	0.29	0.93
2008	0.15		0.19		0.22		0.25		0.24		0.31		0.30		0.31	
2009	0.15		0.19		0.22		0.25		0.23		0.28		0.27		0.28	
2010	0.14		0.19		0.22		0.26		0.23		0.26		0.25		0.29	
2011	0.13		0.20		0.18		0.23		0.21		0.28		0.25		0.27	
2012	0.14	0.93	0.18	0.98	0.19	0.86	0.24	0.94	0.25	1.05	0.28	0.90	0.26	0.88	0.27	0.88
2013	0.15		0.19		0.19		0.26		0.24		0.28		0.26		0.28	
2014	0.15		0.18		0.21		0.26		0.25		0.26		0.24		0.27	
2015	0.15		0.17		0.18		0.22		0.20		0.25		0.23		0.25	
2016	0.14	0.97	0.18	0.95	0.19	0.96	0.24	0.92	0.18	0.73	0.22	0.81	0.23	0.89	0.24	0.85
2017	0.15		0.17		0.22		0.24		0.17		0.23		0.24		0.23	
2018	0.15		0.17		0.22		0.26		0.16		0.23		0.25		0.21	
2019	0.16		0.14		0.22		0.24		0.16		0.23		0.23		0.21	

※ 대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '19/'03의 비율임.

## 2) 재정자주도로 본 재정격차의 변화

군과 구의 재정자주도는 '03년부터 '18년까지 완만하게 상승하고 있으며, 그 외의 자치단체는 하락하는 것으로 나타난다(<표 39>)[그림 9][그림 10)].

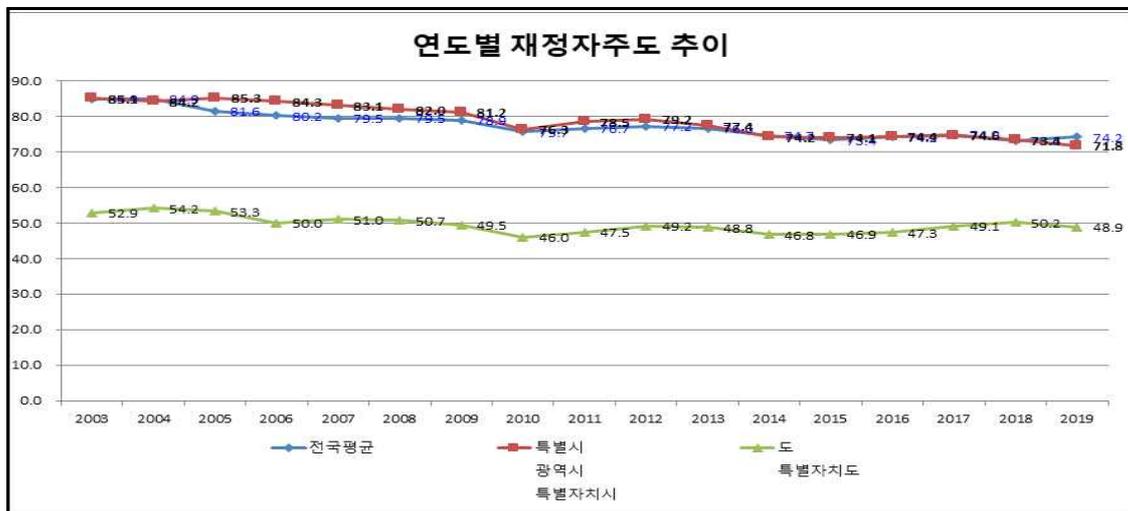
<표 39> 연도별 재정자주도 추이(당초예산)

연도별	전국평균	특·광역시·특별자치시	도·특별자치도	시	군	구
2003	84.9	85.1	52.9	66.7	58.9	42.4
2004	84.9	84.2	54.2	68.4	59.5	41.9
2005	81.6	85.3	53.3	74.5	66.9	73.4
2006	80.2	84.3	50.0	74.6	65.9	68.3
2007	79.5	83.1	51.0	72.1	65.3	65.2
2008	79.5	82.0	50.7	72.0	64.8	61.2
2009	78.9	81.2	49.5	71.5	64.6	59.7
2010	75.7	76.3	46.0	69.1	62.2	56.3
2011	76.7	78.5	47.5	58.7	62.7	55.5
2012	77.2	79.2	49.2	68.4	62.9	55.1
2013	76.6	77.4	48.8	67.7	63.9	52.3
2014	74.7(69.2)	74.2	46.8	66.1	63.5	48.9
2015	73.4(68.0)	74.1	46.9	65.0	62.9	47.0
2016	74.2(58.4)	74.4	47.3	65.9	62.9	47.8
2017	74.9(68.4)	74.6	49.1	67.2	64.1	49.5
2018	75.3(68.7)	73.4	50.2	66.4	65.2	48.3
2019	74.2	71.8	48.9	64.8	65.3	46.7

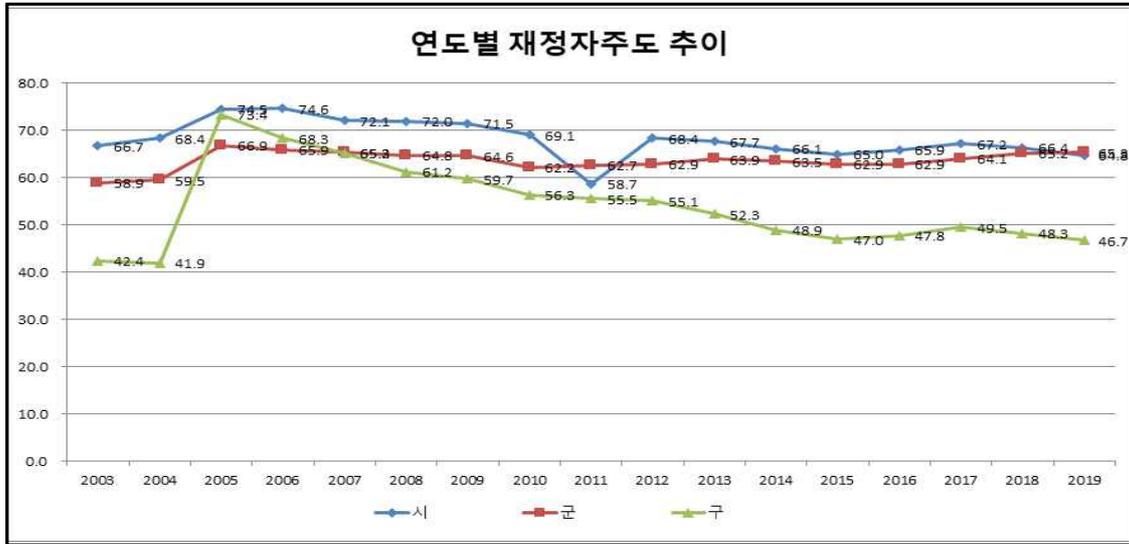
자료: 행정안전부 지방재정365, 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요

- 일반회계, 당초예산 기준
- 전국평균 및 시·도별 평균 : 순계예산, 자치단체별 평균 : 총계예산
- ()는 2014년 이후 세입과목 개편 후 산정한 자료로, 세외수입에서 잉여금, 전년도이월금, 전입금, 예탁예수금 등을 제외한 자료

[그림 9] 전국평균과 광역자치단체의 재정자주도 추이



[그림 10] 시, 군, 자치구의 연도별 재정자주도 추이



재정자주도의 지니계수는 재정자립도의 지니계수에 비해 확연하게 작은 수치를 보여주고 있다.

노무현정부에서의 재정자주도로 본 지역격차는 광역자치단체를 제외하고는 모든 기초자치단체에서 확연하게 줄어들었다. 이는 2005년도에 분권교부세를 신설하고 2006년 법정률을 인상함으로써 지방교부세의 법정률을 0.183에서 0.1924로 인상한 것이 영향을 준 것으로 추측할 수 있다(<표 40>). 이는 재정자주도의 경우 분자에 지방교부세가 포함되어 있어 지방교부세의 지역 간 재정격차완화 효과를 보여주고 있는 것이라 여겨진다. '07년의 재정자주도 지니계수를 보면 시, 군, 자치구 모두 '03년 대비 84%, 87%, 64% 수준으로 재정격차가 줄어들었는데 이는 재정자립도가 '03년에 대비 '07년 101%, 111%, 140% 확대된 것과 대비된다.

재정자주도로 본 지역 간 재정격차는 '03년 대비 '19년까지 충남, 전북을 제외하고는 완화된 것으로 나타난다.

반면 이명박정부와 박근혜정부의 지방재정격차는 자치단체별로 달리 나타나 재정격차에 변화가 있었다고 판단하기는 어렵다.

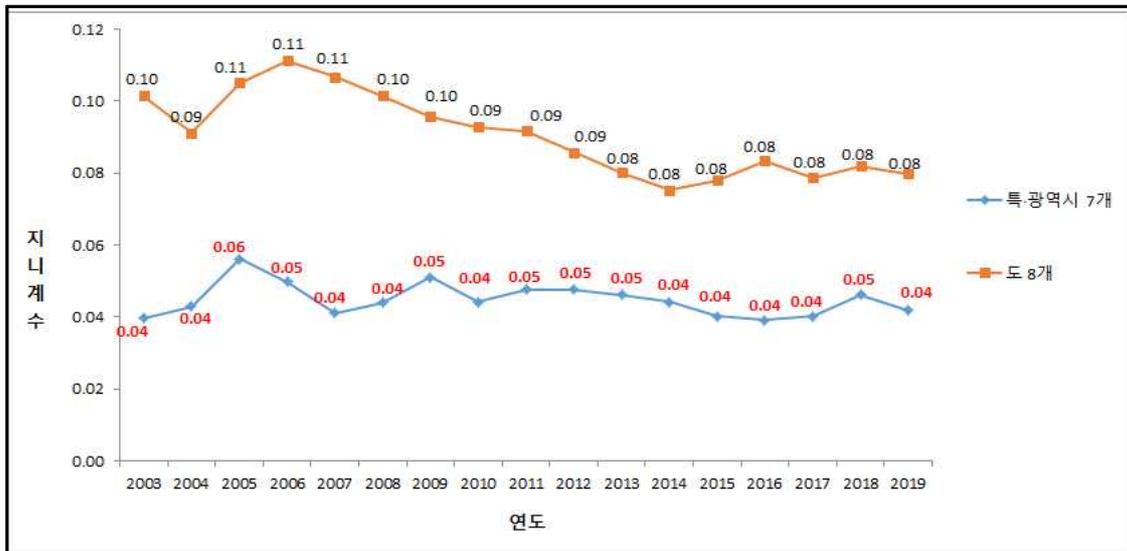
특이한 점은 전라북도의 경우 재정자립도 지니계수는 '03년에 비해 62%로 줄었는데 비해 '03년대비 '19년의 재정자주도의 지니계수는 23% 더 확대되었다는 점이다.

<표 40> 재정자주도의 지역 간 연도별 지니계수

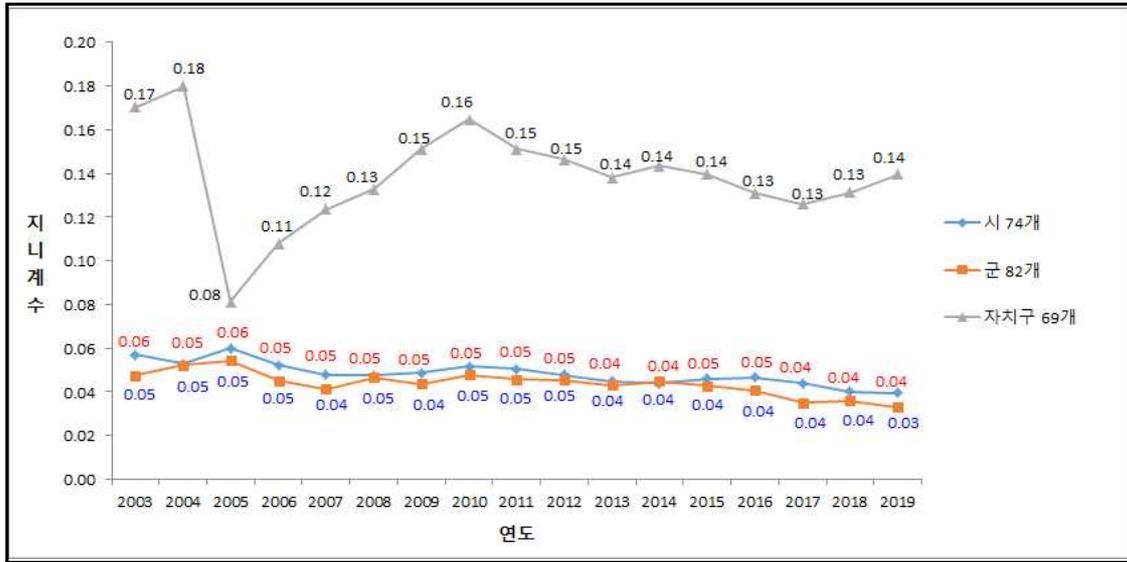
연도	특·광역시		도		시		군		자치구	
	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비
2003	0.04		0.10		0.06		0.05		0.17	
2004	0.04		0.09		0.05		0.05		0.18	
2005	0.06		0.11		0.06		0.05		0.08	
2006	0.05		0.11		0.05		0.05		0.11	
2007	0.04	1.03	0.11	1.05	0.05	0.84	0.04	0.87	0.12	0.64
2008	0.04		0.10		0.05		0.05		0.13	
2009	0.05		0.10		0.05		0.04		0.15	
2010	0.04		0.09		0.05		0.05		0.16	
2011	0.05		0.09		0.05		0.05		0.15	
2012	0.05	1.08	0.09	0.85	0.05	1.00	0.05	0.98	0.15	1.10
2013	0.05		0.08		0.04		0.04		0.14	
2014	0.04		0.08		0.04		0.04		0.14	
2015	0.04		0.08		0.05		0.04		0.14	
2016	0.04	0.85	0.08	1.04	0.05	1.04	0.04	0.95	0.13	0.99
2017	0.04		0.08		0.04		0.04		0.13	
2018	0.05		0.08		0.04		0.04		0.13	
2019	0.04	1.05	0.08	0.79	0.04	0.70	0.03	0.70	0.14	0.76

※ 대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '19/'03 의 비율임.

[그림 11] 특·광역시와 도의 재정자주도 지니계수 변화



[그림 12] 시·군·구별 재정자주도의 지니계수의 변화



도별 재정격차는 노무현정부에서는 5개 도가 재정격차가 완화된 반면 2개 도의 기초자치단체는 심화된 것으로 나타나고 있으며, 이명박정부에서도 5개 도의 기초자치단체는 완화되고 3개 기초자치단체는 심화된 것으로 나타난다. 반면 박근혜정부에서는 1개도를 제외하고 모든 도의 기초자치단체들의 재정격차가 완화된 것으로 나타나고 있다(<표 41>).

<표 41> 재정자주도로 본 도별 기초자치단체의 지니계수

연도	경기		강원		충북		충남		전북		전남		경북		경남	
	지니	대비														
2003	0.05		0.06		0.03		0.03		0.03		0.04		0.03		0.03	
2004	0.05		0.05		0.04		0.08		0.04		0.04		0.02		0.04	
2005	0.07		0.06		0.02		0.09		0.03		0.05		0.03		0.05	
2006	0.06		0.05		0.02		0.05		0.02		0.04		0.03		0.04	
2007	0.05	0.96	0.03	0.58	0.03	1.00	0.04	1.29	0.02	0.73	0.04	0.94	0.03	0.86	0.04	1.37
2008	0.05		0.04		0.03		0.04		0.03		0.05		0.03		0.05	
2009	0.05		0.03		0.02		0.04		0.03		0.04		0.03		0.04	
2010	0.06		0.03		0.02		0.06		0.02		0.04		0.03		0.05	
2011	0.04		0.04		0.03		0.05		0.03		0.04		0.04		0.03	
2012	0.05	1.16	0.03	0.85	0.02	0.92	0.05	1.12	0.03	1.15	0.04	0.79	0.03	0.95	0.03	0.56
2013	0.05		0.04		0.02		0.05		0.04		0.04		0.03		0.03	
2014	0.05		0.04		0.03		0.04		0.05		0.04		0.03		0.02	
2015	0.05		0.03		0.02		0.04		0.05		0.04		0.02		0.02	
2016	0.05	0.95	0.04	0.90	0.02	0.87	0.05	1.02	0.04	0.96	0.04	0.96	0.02	0.94	0.02	0.64
2017	0.04		0.03		0.02		0.04		0.04		0.03		0.03		0.02	
2018	0.04		0.03		0.02		0.04		0.04		0.03		0.03		0.02	
2019	0.04	0.66	0.04	0.59	0.03	0.87	0.04	1.20	0.04	1.23	0.03	0.73	0.03	0.91	0.03	0.83

※ 대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '19/'03 의 비율임.

### 3) 1인당 지방세 수입으로 본 재정격차의 변화

1인당 지방세는 특·광역시와 도가 절대액에서 큰 차이를 보이고 있다. 정부별로 보면 노무현정부에서 1인당 지방세가 가장 많이 상승한 것으로 나타나고 있다.

이는 노무현정부에서 재산세 보유세에 대한 대폭적인 개편이 이루어졌기 때문으로 추측된다. 2005년 이전까지는 보유세를 재산세와 토지세로 구분하여 징수하였고, 토지는 공시지가, 건물은 신축가격 기준에 구조지수와 용도지수를 적용한 후 면적별 가감산율을 곱한 과세시가표준액으로 평가하여 세금을 부과하였다. 따라서 과세표준이 실제 주택가격과 달라 재산세의 부과가 불합리하다는 의견이 많았다. 노무현정부에서는 이런 문제를 해결하기 위해 주택과 토지를 통합해 일정과세표준까지는 재산세로 부과하고 초과분에 대해 '종합부동산세'를 도입하였는데 종합부동산세는 부동산교부세로 전액 지방재원으로 이전하였다. 여기서 큰 변화는 기존의 과세기준에 시가를 반영하게 된 것으로 이는 재산세의 급격한 증가를 가져오게 되었다.

이후 이명박정부들어 재산세와 취득세를 잇달아 인하하였는데 2009년분부터 재산세를 인하하고 이를 '08년분까지 환급적용하였다. 또 '11년부터 취득세를 50%감면하는 조치를 취하였다. 이는 특·광역시의 1인당 지방세 수입의 감소를 가져왔다. 또한 박근혜정부에서 '14년 취득세 영구인하조치를 하고 이를 '13년 8월 28일부터 소급적용하였는데 이는 '13년 특·광역시의 1인당 지방세 수입의 감소로 나타나고 있다.

기초자치단체들의 1인당 지방세액은 시, 군, 자치구별로 차이가 있는 것으로 나타난다. 이는 자치구의 세목이 시와 군의 세목보다 작은 것이 영향을 준 것으로 보인다. 기초자치단체의 1인당 지방세액도 노무현정부에서 가장 큰 폭으로 늘어났다(<표 42>).

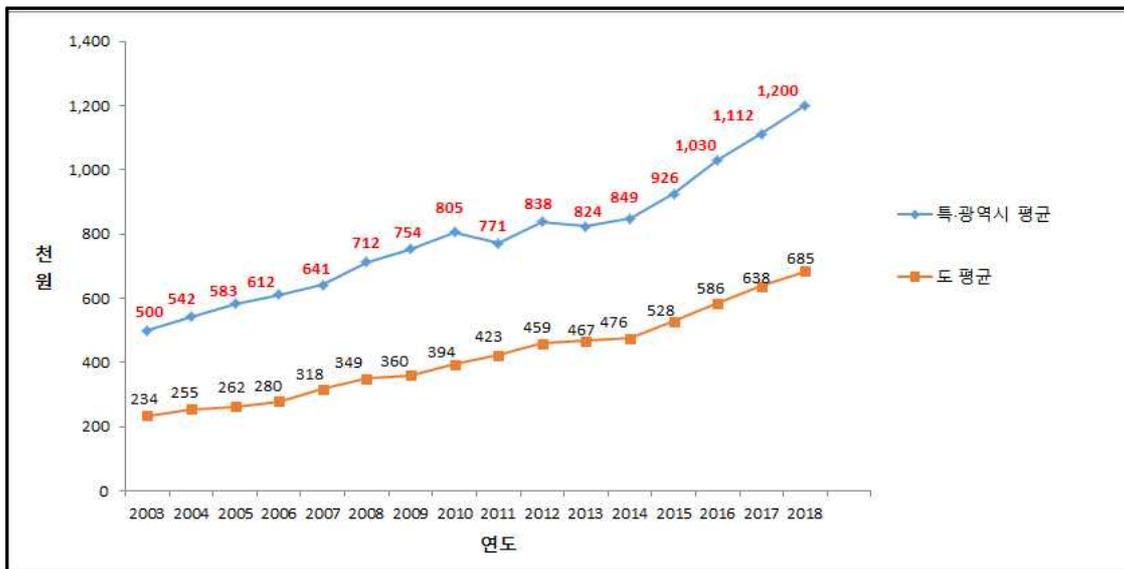
<표 42> 자치단체의 연도별 1인당 지방세액(평균)

(전년대비, 대비: %)

연도	특·광역시			도			시			군			자치구		
	천원	전년 대비	대비	천원	전년 대비	대비	천원	전년 대비	대비	천원	전년 대비	대비	천원	전년 대비	대비
2003	500			234			222			167			81		
2004	542	8.49		255	9.31		242	8.93		185	10.97		93	15.91	
2005	583	7.43		262	2.64		274	13.35		216	16.67		109	16.41	
2006	612	5.05		280	6.68		299	9.12		233	8.05		92	-15.7	
2007	641	4.76	28.27	318	13.73	36.13	333	11.40	50.08	265	13.71	59.07	107	16.48	32.70
2008	712	11.01		349	9.75		382	14.62		304	14.58		127	19.03	
2009	754	5.88		360	3.19		413	8.25		333	9.57		147	15.20	
2010	805	6.88		394	9.55		419	1.39		341	2.44		139	-5.15	
2011	771	-4.33		423	7.35		428	2.08		356	4.41		178	27.96	
2012	838	8.69	17.68	459	8.50	31.67	450	5.13	17.80	368	3.49	21.29	188	5.90	48.06
2013	824	-1.57		467	1.74		468	4.04		374	1.48		196	4.29	
2014	849	3.02		476	1.87		485	3.62		384	2.64		204	3.64	
2015	926	8.98		528	10.95		502	3.49		398	3.83		213	4.74	
2016	1,030	11.28	24.94	586	10.86	25.30	542	8.02	15.83	426	6.91	13.93	228	6.85	15.98
2017	1,112	7.92		638	8.96		589	8.79		460	8.13		243	6.79	
2018	1,200	7.98	14.13	685	7.27	193.15	646	0.10	191.27	498	8.18	198.99	259	0.07	221.99

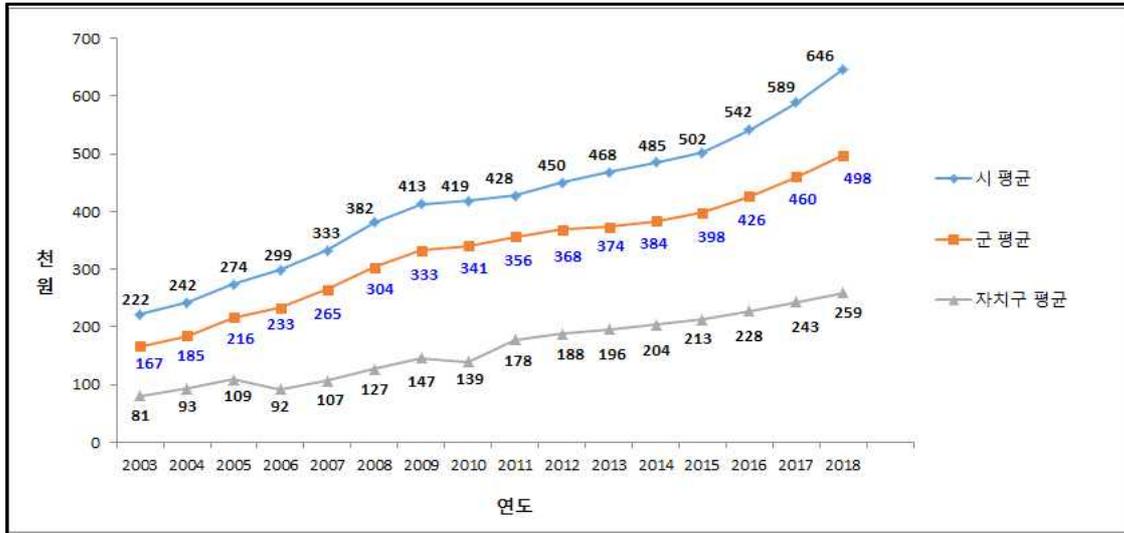
[그림 13] 1인당 지방세의 특·광역시와 도의 연도별 평균 추세

(단위 : 천원)



[그림 14] 시·군·구의 1인당 지방세의 추이

(단위 : 천원)



1인당 지방세액의 상승은 앞의 재정자립도, 재정자주도 뿐만 아니라 1인당 지방세의 지니계수에도 영향을 미치고 있다.

'03년부터 전체적으로 보면 1인당 지방세 수입의 지니계수는 '03년에 비해 '18년 특·광역시와 특·광역시의 기초자치단체들은 줄었으나 시와 군들은 격차가 커졌다.

노무현정부에서 1인당 지방세 수입의 지니계수는 커져 시와 군의 재정격차가 가장 크게 벌어졌다. 그 이후의 정부에서는 특·광역시는 격차가 줄었으나 노무현정부에서 이미 커진 격차의 영향으로 시·군·구는 '03년보다 '18년 재정격차가 확대된 것으로 나타난다. 이는 앞서도 언급되었지만 '05년 재산보유과세의 개편시 실거래가를 반영한 재산세 과세표준의 적용이 재산세의 큰 폭 증가를 가져오고 연쇄적으로 지방세수입의 지니계수를 커지게 한 요인으로 보인다.

이명박정부에서는 1인당 지방세의 지니계수가 줄어들었다. 그 이유는 재산세와 종합부동산세의 세율인하로 추측할 수 있다. '09년 재산세세율을 인하하였고 '06년부터 재산세 과세표준을 50%로 시작해 매년 5%p씩 올리기로 한 것을 '09년 이후 60%로 고정시키는 정책을 시행한 것이 1인당 지방세의 재정격차를 완화시킨 것으로 보인다. 또한 종합부동산세의 과세기준을 공시가격 6억원 초과분에서 1세대 1주택은 9억원으로 상향조정하였고, 세대별합산을 인별합산으로 하였으며 세율역시 인하하였다.

<표 43> 이명박정부의 재산세, 취득세의 변화

구분	시기	2007년		2009년('08년도 분 환급)	
재산세	서울	4천만원 이하	0.15%	6천만원 이하	0.1%
		4천만원~1억원 이하	0.3%	6천만원~1.5억원 이하	0.15%
		1억원 초과	0.5%	1.5억원~3억원 이하	0.25%
				3억원 초과	0.4%
	과세표준/ 공정시장 가액 비율	- 과세표준에 시가반영 2006년 50% 2007년 이후 연 5%씩 인상		- 공정시장가액비율 신설 (주택 60%±20%, 토지, 건축물 70%±20%에서 결정) 2009년 이후 60% 고정	
취득세	시기	기존		2011년	
	서울	9억이하 1인 1주택 2%		1%	
		9억초과, 다주택자 4%		2%	

특이한 점은 이명박정부에서 1인당 지방세의 지니계수가 시·군은 미세하게 줄었는데 비해 자치구와 서울특별시는 큰 폭으로 줄어들었다. 서울특별시의 경우 2008년부터 재산세 공동과세제도를 도입한 것이 영향을 준 것으로 보인다. 서울특별시 25개 자치구가 재산세수의 50%를 출연하여 조성한 공동재원을 25개 자치구에 균등배분하는 것인데 '08년 40%, '09년 45%, '10년이후 50%를 출연하였다. 공동세의 영향을 보기 위해 서울시의 1인당 지방세의 재정격차를 계산하였다. 결과를 보면 서울은 재정격차가 더 많이 줄었으며 '03년 대비 '18년 1인당 지방세수로 본 재정격차는 무려 37%나 감소했다(<표 44>).

<표 44> 1인당 지방세 수입으로 본 재정격차의 연도별 변화

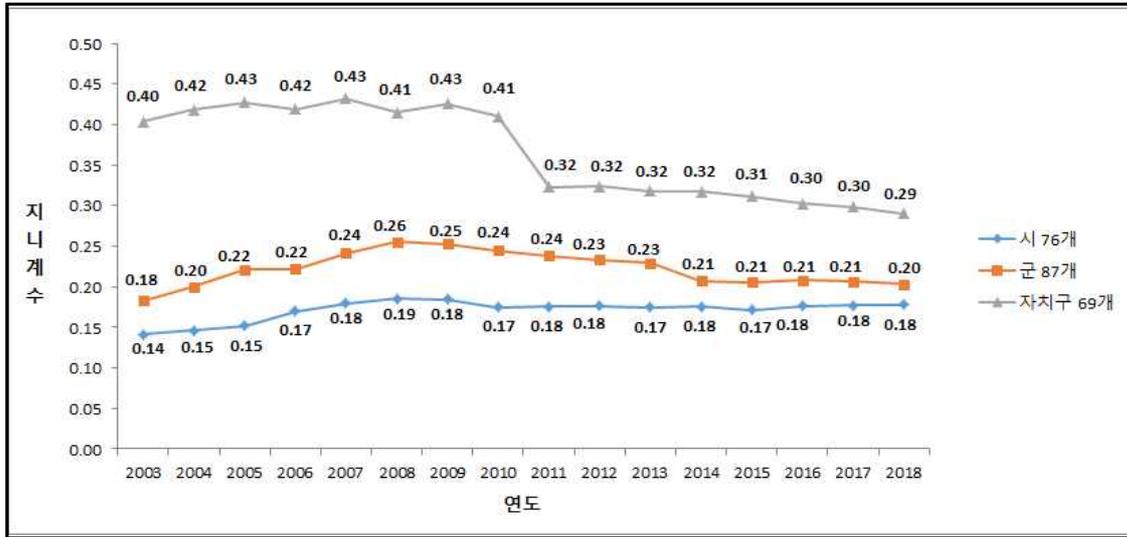
연도	특·광역시		도		시		군		자치구		서울	
	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비
2003	0.10		0.20		0.14		0.18		0.40		0.48	
2004	0.10		0.21		0.15		0.20		0.42		0.49	
2005	0.10		0.17		0.15		0.22		0.43		0.49	
2006	0.09		0.18		0.17		0.22		0.42		0.46	
2007	0.10	0.98	0.18	0.89	0.18	1.27	0.24	1.32	0.43	1.10	0.47	0.97
2008	0.11		0.18		0.19		0.26		0.41		0.38	
2009	0.14		0.16		0.18		0.25		0.43		0.37	
2010	0.11		0.11		0.17		0.24		0.41		0.36	
2011	0.10		0.10		0.18		0.24		0.32		0.32	
2012	0.12	1.13	0.10	0.58	0.18	0.95	0.23	0.91	0.32	0.78	0.32	0.84
2013	0.10		0.09		0.17		0.23		0.32		0.31	
2014	0.10		0.07		0.18		0.21		0.32		0.32	
2015	0.10		0.08		0.17		0.21		0.31		0.31	
2016	0.09	0.88	0.08	0.90	0.18	1.01	0.21	0.91	0.30	0.97	0.31	1.00
2017	0.10		0.08		0.18		0.21		0.30		0.31	
2018	0.10	1.06	0.09	0.42	0.18	1.26	0.20	1.11	0.29	0.79	0.30	0.63

※ 대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '18/'03 의 비율임.

[그림 15] 특·광역시, 도의 1인당 지방세 지니계수의 변화



[그림 16] 시·군·구의 1인당 지방세 지니계수의 변화



한편 도별 기초자치단체의 1인당 지방세수입의 재정 격차는 '03년에 비해 '18년 경북과 경남이 미세하게 완화된 것을 제외하고는 대부분이 확대된 것으로 나타난다. 이는 특히 노무현정부에서 확대되었는데 경기도와 전라남도의 경우 '03년에 비해 '07년 그 격차가 50%이상 심화된 것으로 나타난다(<표 45>).

<표 45> 1인당 지방세 수입으로 본 도별 연도별 기초자치단체의 재정격차

연도	경기		강원		충북		충남		전북		전남		경북		경남	
	지니	대비														
2003	0.12		0.12		0.15		0.13		0.12		0.20		0.18		0.16	
2004	0.12		0.12		0.16		0.12		0.14		0.23		0.19		0.16	
2005	0.14		0.13		0.16		0.14		0.14		0.25		0.20		0.14	
2006	0.16		0.13		0.17		0.18		0.13		0.27		0.22		0.15	
2007	0.19	1.55	0.12	1.05	0.17	1.14	0.18	1.38	0.13	1.04	0.29	1.50	0.21	1.12	0.18	1.09
2008	0.19		0.14		0.16		0.18		0.17		0.29		0.21		0.19	
2009	0.18		0.14		0.16		0.16		0.17		0.30		0.21		0.18	
2010	0.16		0.13		0.17		0.17		0.16		0.28		0.18		0.21	
2011	0.17		0.13		0.16		0.18		0.16		0.28		0.19		0.19	
2012	0.17	0.86	0.14	1.00	0.17	1.09	0.18	1.03	0.18	1.07	0.27	0.94	0.18	0.86	0.19	1.00
2013	0.16		0.14		0.18		0.19		0.18		0.27		0.18		0.19	
2014	0.17		0.13		0.19		0.18		0.18		0.24		0.17		0.18	
2015	0.17		0.14		0.18		0.16		0.18		0.24		0.17		0.16	
2016	0.18	1.08	0.14	0.96	0.18	1.01	0.18	0.96	0.19	1.05	0.25	0.92	0.18	1.00	0.16	0.84
2017	0.17		0.13		0.19		0.20		0.18		0.25		0.18		0.17	
2018	0.18	1.45	0.13	1.12	0.19	1.30	0.19	1.50	0.17	1.39	0.25	1.28	0.17	0.95	0.16	0.98

※ 대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '18/'03 의 비율임.

#### 4) 1인당 자체수입으로 본 재정격차

1인당 자체수입으로 계산한 지니계수를 보면 '03년에 비해 '18년은 특·광역시를 제외한 모든 자치단체의 재정격차가 완화된 것을 보여주고 있다. 특히 서울시의 경우 다른 지역에 비해 자치구 간의 재정격차가 더 많이 완화된 모습을 보여주는데 이는 '08년의 재산세 공동과세의 영향 때문으로 보인다.

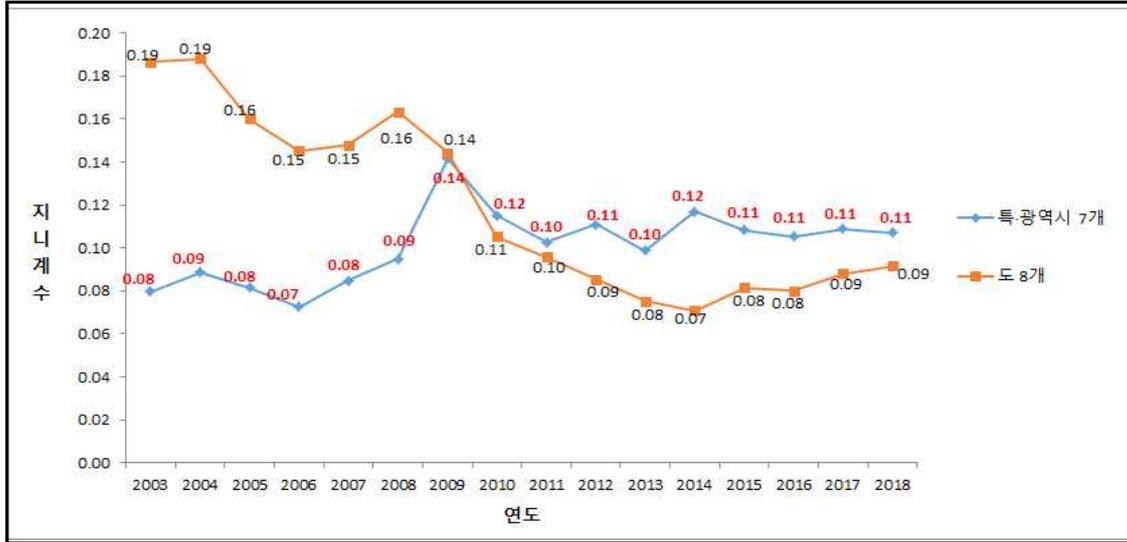
다른 지표들과 마찬가지로 1인당 자체수입의 지니계수도 노무현정부에서 더 벌어진 것으로 나타나며, 이명박정부와 박근혜정부에서는 재정격차가 완만하게 감소되는 것으로 나타나는데(<표 46>[그림 17][그림 18]) 그 이유는 1인당 지방세의 재정격차의 이유와 같다고 추측된다.

<표 46> 1인당 자체수입으로 본 재정격차의 연도별 변화

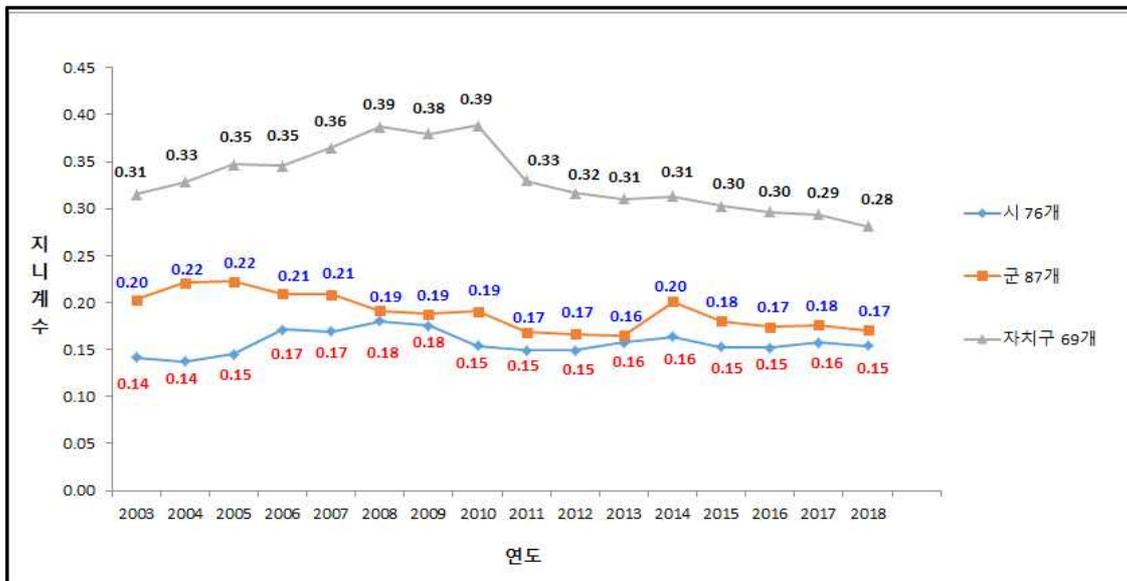
연도	특·광역시		도		시		군		자치구		서울자치구	
	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비
2003	0.08		0.19		0.14		0.20		0.31		0.38	
2004	0.09		0.19		0.14		0.22		0.33		0.38	
2005	0.08		0.16		0.15		0.22		0.35		0.37	
2006	0.07		0.15		0.17		0.21		0.35		0.34	
2007	0.08	1.06	0.15	0.79	0.17	1.19	0.21	1.03	0.36	1.18	0.37	0.97
2008	0.09		0.16		0.18		0.19		0.39		0.35	
2009	0.14		0.14		0.18		0.19		0.38		0.33	
2010	0.12		0.11		0.15		0.19		0.39		0.34	
2011	0.10		0.10		0.15		0.17		0.33		0.30	
2012	0.11	1.17	0.09	0.52	0.15	0.87	0.17	0.87	0.32	0.87	0.30	0.85
2013	0.10		0.08		0.16		0.16		0.31		0.29	
2014	0.12		0.07		0.16		0.20		0.31		0.31	
2015	0.11		0.08		0.15		0.18		0.30		0.31	
2016	0.11	1.07	0.08	1.06	0.15	1.07	0.17	0.86	0.30	0.89	0.30	0.80
2017	0.11		0.09		0.16		0.18		0.29		0.30	
2018	0.11	1.34	0.09	0.49	0.15	1.08	0.17	0.84	0.28	0.86	0.29	0.78

※ 대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '18/'03 의 비율임.

[그림 17] 특·광역시 도의 1인당 자체수입 지니계수 변화



[그림 18] 시·군·구의 1인당 자체수입 지니계수



각 도별 1인당 자체수입을 변수로 한 재정격차의 변화는 결과가 엇갈린다. 전북, 경북, 경남만 재정격차가 '03년대비 '18년 완화되었고, 다른 도들은 재정격차가 확대된 것으로 나타난다. 특히 충청북도의 경우 재정격차가 52%나 더 벌어진 것으로 나타난다. 시기별로는 이명박정부에서 1인당 자체수입을 기준으로 한 재정격차는 가장 많이 축소되었다(<표 47>).

<표 47> 1인당 자체수입 기준으로 한 도별 지니계수

연도	경기		강원		충북		충남		전북		전남		경북		경남	
	지니	대비														
2003	0.15		0.17		0.10		0.12		0.20		0.14		0.20		0.12	
2004	0.14		0.19		0.14		0.15		0.21		0.13		0.18		0.11	
2005	0.17		0.19		0.12		0.20		0.20		0.15		0.20		0.11	
2006	0.19		0.20		0.16		0.21		0.19		0.15		0.19		0.11	
2007	0.22	1.45	0.18	1.08	0.14	1.40	0.16	1.27	0.16	0.82	0.17	1.28	0.19	0.97	0.11	0.96
2008	0.22		0.19		0.14		0.15		0.17		0.20		0.18		0.12	
2009	0.21		0.19		0.15		0.15		0.16		0.18		0.18		0.13	
2010	0.18		0.19		0.13		0.16		0.18		0.18		0.18		0.13	
2011	0.19		0.19		0.14		0.13		0.20		0.17		0.13		0.13	
2012	0.18	0.87	0.18	0.87	0.15	0.87	0.12	0.87	0.23	0.87	0.18	0.90	0.13	0.73	0.12	1.05
2013	0.18		0.20		0.15		0.13		0.23		0.17		0.15		0.11	
2014	0.18		0.17		0.18		0.15		0.23		0.18		0.17		0.13	
2015	0.19		0.19		0.14		0.12		0.16		0.17		0.14		0.11	
2016	0.18	1.16	0.20	1.21	0.12	1.22	0.14	1.10	0.15	0.77	0.16	1.17	0.14	0.68	0.11	0.94
2017	0.18		0.20		0.14		0.14		0.13		0.16		0.15		0.10	
2018	0.18	1.15	0.19	1.14	0.15	1.52	0.15	1.22	0.12	0.60	0.16	1.17	0.13	0.66	0.10	0.81

※ 대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '18/'03 의 비율임.

## 나. 세출분권 지표들로 본 재정격차 현황

### 1) 1인당 세출예산액으로 본 재정격차

1인당 세출예산액은 '03년 이후 '18년까지 3배정도 올랐다. 그 과정 중 노무현정부동안 세출예산액이 자치단체별로 50%정도로 가장 많이 오른 것을 알 수 있다(<표 48>).

<표 48> 자치단체별 1인당 세출예산액(평균)

(단위 : 천원)

연도	특·광역시		도		시		군		자치구	
	평균	대비								
2003	743		832		1,219		2,539		397	
2004	828		897		1,339		2,843		446	
2005	916		1,001		1,417		3,175		495	
2006	980		1,127		1,585		3,634		524	
2007	1,112	1.50	1,260	1.51	1,705	1.40	3,956	1.56	595	1.50
2008	1,258		1,387		1,923		4,519		714	
2009	1,394		1,534		2,147		5,229		781	
2010	1,481		1,654		2,194		5,309		815	
2011	1,463		1,710		2,242		5,377		836	
2012	1,580	1.26	1,800	1.30	2,363	1.23	5,724	1.27	890	1.25
2013	1,677		1,905		2,491		6,139		968	
2014	1,778		2,008		2,605		6,437		1,084	
2015	1,856		2,157		2,737		6,771		1,188	
2016	2,023	1.21	2,249	1.18	2,843	1.14	6,996	1.14	1,278	1.32
2017	2,138		2,311		3,007		7,369		1,355	
2018	2,341	3.15	2,451	2.95	3,376	2.77	8,100	3.19	1,538	3.88

'03년 대비 '18년 1인당 세출예산액의 지니계수는 특·광역시가 반이상 줄어들은 반면 도는 50%이상 격차가 더 벌어지는 상반된 현상을 보이고 있다(<표 49>[그림 19]). 또한 특·광역시의 재정격차가 줄어드는 것에 따라 자치구들의 1인당 세출예산액 지니계수가 줄어 들었다. 시와 군의 경우는 1인당 세출예산액의 격차가 큰 변화가 없는 것으로 나타난다.

정부별로는 노무현정부에서의 정책이 1인당 세출예산액의 지니계수변화에 많은 영향을 준 것으로 나타난다. 노무현 정부에서는 세출분권과 관련해 국고보조사업을 정비하고 국가균형발전과 연계된 사업을 운영하기 위해 2005년 국가균형발전특별회계를 신설한 것들이 영향을 준 것으로 추측된다. '07년의 지니계수를 보면 특·광역시의 경우 격차가 반으로 줄어들은 반면 도의 경우 45%나 늘어난 것은 그 이유를 찾기 어렵다. 다만 세출예산의 경우 정부의 보조금과 국가균형발전특별회계의 영향을 받는데

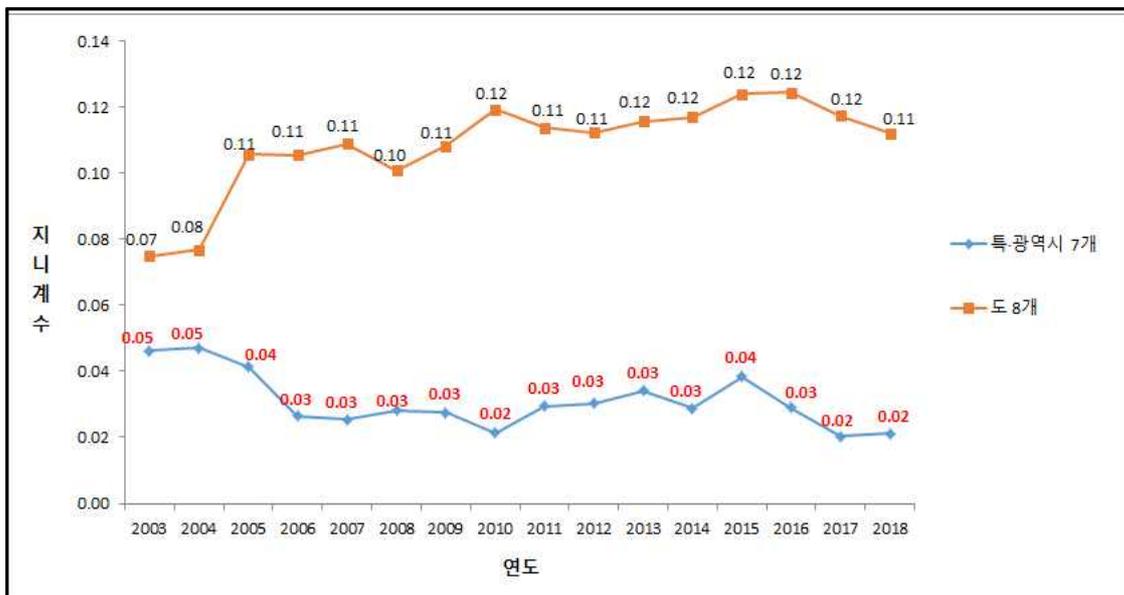
그것은 중앙정부의 세출예산이 매년 달라지는 것에 기인하므로 중앙정부의 예산편성 결과에 따른 영향이라고 추측할 수 밖에 없다.

<표 49> 1인당 세출예산액의 연도별 지니계수

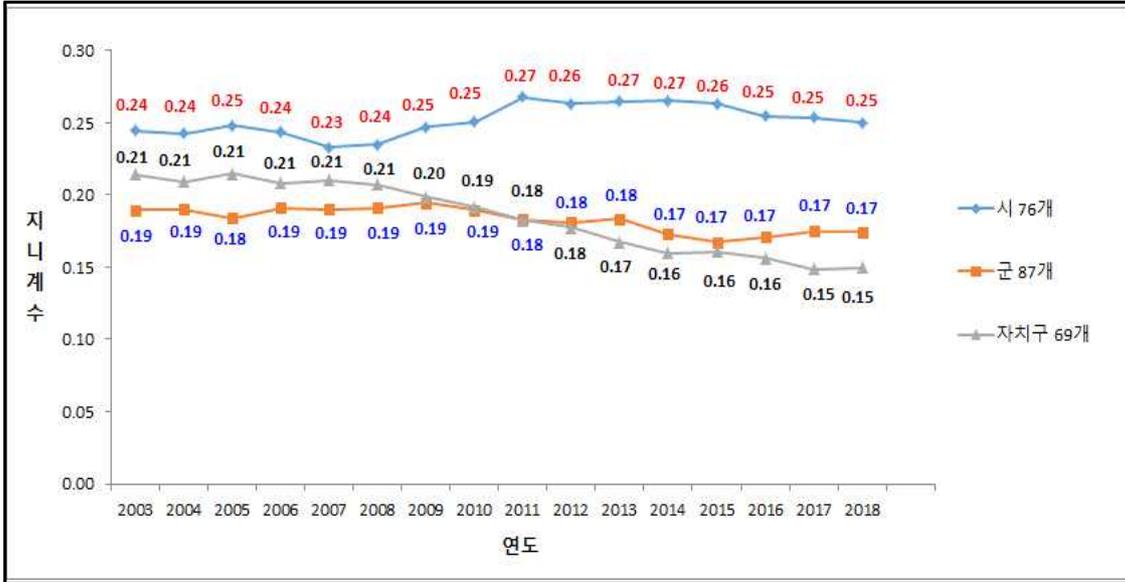
연도	특·광역시		도		시		군		자치구	
	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비
2003	0.05		0.07		0.24		0.19		0.21	
2004	0.05		0.08		0.24		0.19		0.21	
2005	0.04		0.11		0.25		0.18		0.21	
2006	0.03		0.11		0.24		0.19		0.21	
2007	0.03	0.55	0.11	1.45	0.23	0.95	0.19	1.00	0.21	1.02
2008	0.03		0.10		0.24		0.19		0.21	
2009	0.03		0.11		0.25		0.19		0.20	
2010	0.02		0.12		0.25		0.19		0.19	
2011	0.03		0.11		0.27		0.18		0.18	
2012	0.03	1.07	0.11	1.12	0.26	1.12	0.18	0.95	0.18	0.94
2013	0.03		0.12		0.27		0.18		0.17	
2014	0.03		0.12		0.27		0.17		0.16	
2015	0.04		0.12		0.26		0.17		0.16	
2016	0.03	0.85	0.12	1.08	0.25	0.96	0.17	0.93	0.16	0.90
2017	0.02		0.12		0.25		0.17		0.15	
2018	0.02	0.46	0.11	1.49	0.25	1.02	0.17	0.92	0.15	0.72

※ 대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '18/'03 의 비율임.

[그림 19] 특·광역시 도 1인당 세출예산 지니계수 변화



[그림 20] 시·군·구 1인당 세출예산 지니계수 변화



각 도별로 보면 경기, 전북, 경북 등은 1인당 세출예산액의 격차가 줄어들었으나 충북, 충남, 전남, 경남 등은 오히려 격차가 더 벌어진 것으로 나타나 일관성을 찾을 수 없다. 이것 또한 특·광역시와 도가 서로 상반된 결과를 보이는 것과 같은 이유라고 추측할 수 있다(<표 50>).

<표 50> 1인당 세출예산액으로 본 재정격차

연도	경기		강원		충북		충남		전북		전남		경북		경남	
	지니	대비														
2003	0.27		0.22		0.18		0.17		0.29		0.16		0.27		0.26	
2004	0.29		0.21		0.21		0.17		0.29		0.16		0.29		0.27	
2005	0.29		0.23		0.21		0.16		0.29		0.17		0.28		0.27	
2006	0.29		0.24		0.23		0.15		0.28		0.18		0.28		0.27	
2007	0.28	1.06	0.24	1.11	0.22	1.21	0.15	0.89	0.28	0.95	0.17	1.08	0.28	1.03	0.27	1.02
2008	0.28		0.24		0.23		0.18		0.25		0.20		0.29		0.28	
2009	0.28		0.23		0.24		0.19		0.24		0.20		0.30		0.30	
2010	0.27		0.23		0.24		0.19		0.26		0.20		0.29		0.29	
2011	0.28		0.23		0.22		0.18		0.25		0.19		0.27		0.27	
2012	0.28	0.99	0.23	0.95	0.23	1.00	0.19	1.09	0.25	1.01	0.19	0.94	0.27	0.95	0.27	0.97
2013	0.27		0.22		0.22		0.19		0.26		0.20		0.27		0.27	
2014	0.26		0.22		0.22		0.19		0.25		0.20		0.27		0.26	
2015	0.25		0.21		0.21		0.19		0.25		0.19		0.27		0.27	
2016	0.24	0.90	0.22	0.97	0.21	0.94	0.19	0.99	0.26	1.00	0.19	0.93	0.27	1.00	0.27	1.00
2017	0.24		0.22		0.21		0.20		0.26		0.19		0.27		0.28	
2018	0.23	0.85	0.22	1.00	0.22	1.22	0.20	1.15	0.26	0.88	0.19	1.17	0.26	0.96	0.28	1.07

※ 대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '18/'03 의 비율임.

2) 자체사업 비중으로 본 재정격차

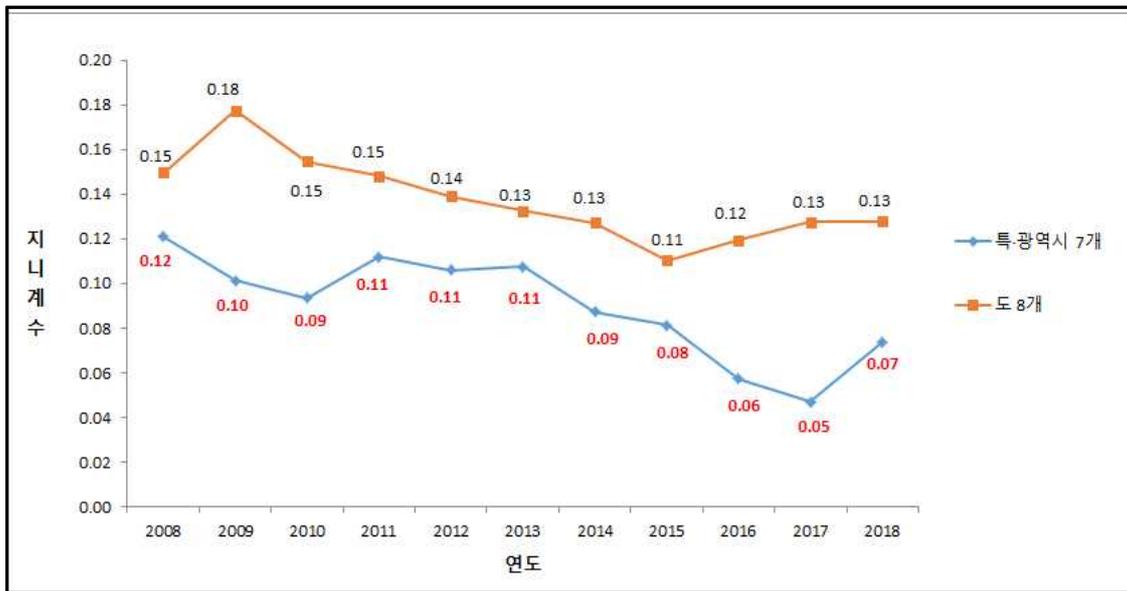
자체사업 비중은 지방재정365에 2008년부터 자료가 있는 까닭에 노무현정부 동안의 재정격차를 계산하지 못하였다. '08년 이후 자치단체들의 자체사업 비중의 격차는 상당히 줄어들었음을 보여주고 있다(<표 51>[그림 21]).

<표 51> 자치단체별 자체사업 비중 지니계수

연도	특·광역시		도		시		군		자치구	
	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비
2008	0.12		0.15		0.13		0.11		0.21	
2009	0.10		0.18		0.12		0.11		0.21	
2010	0.09		0.15		0.13		0.10		0.22	
2011	0.11		0.15		0.13		0.11		0.22	
2012	0.11	0.87	0.14	0.93	0.14	1.10	0.11	1.04	0.20	0.96
2013	0.11		0.13		0.14		0.11		0.20	
2014	0.09		0.13		0.14		0.11		0.19	
2015	0.08		0.11		0.15		0.10		0.20	
2016	0.06	0.53	0.12	0.90	0.14	1.00	0.10	0.96	0.19	0.97
2017	0.05		0.13		0.13		0.09		0.21	
2018	0.07	0.61	0.13	0.86	0.12	0.97	0.09	0.83	0.21	1.02

대비는 위에서부터 차례로 '12/'08, '16/'13, '18/'08 의 비율임.

[그림 21] 특·광역시 도 자체사업 비중 지니계수 변화



[그림 22] 시·군·구별 자체사업 비중 지니계수 변화



도별 자체사업 비중 지니계수는 모든 도의 시군간 격차가 줄어들었고 특히 충청북도의 경우 그 격차가 가장 많이 줄어들었다(<표 52>).

<표 52> 도별 자체사업비중 지니계수 변화

연도	경기		강원		충북		충남		전북		전남		경북		경남	
	지니	대비														
2008	0.13		0.09		0.10		0.13		0.11		0.12		0.09		0.14	
2009	0.12		0.08		0.07		0.13		0.11		0.12		0.09		0.10	
2010	0.13		0.06		0.10		0.15		0.12		0.11		0.11		0.10	
2011	0.11		0.08		0.10		0.14		0.12		0.12		0.11		0.07	
2012	0.12	0.91	0.08	0.84	0.07	0.73	0.16	1.17	0.12	1.10	0.12	1.01	0.10	1.09	0.08	0.58
2013	0.12		0.09		0.06		0.13		0.13		0.10		0.09		0.09	
2014	0.12		0.13		0.08		0.12		0.12		0.10		0.08		0.08	
2015	0.13		0.12		0.07		0.13		0.11		0.08		0.08		0.08	
2016	0.13	1.07	0.11	1.20	0.07	1.08	0.14	1.10	0.09	0.73	0.09	0.93	0.07	0.79	0.08	0.89
2017	0.13		0.08		0.06		0.10		0.08		0.08		0.09		0.08	
2018	0.11	0.81	0.07	0.79	0.04	0.41	0.10	0.75	0.07	0.69	0.08	0.70	0.08	0.89	0.08	0.61

※ 대비는 위에서부터 차례로 '12/'08, '16/'13, '18/'08 의 비율임.

### 3) 행정운영경비 비중으로 본 재정격차

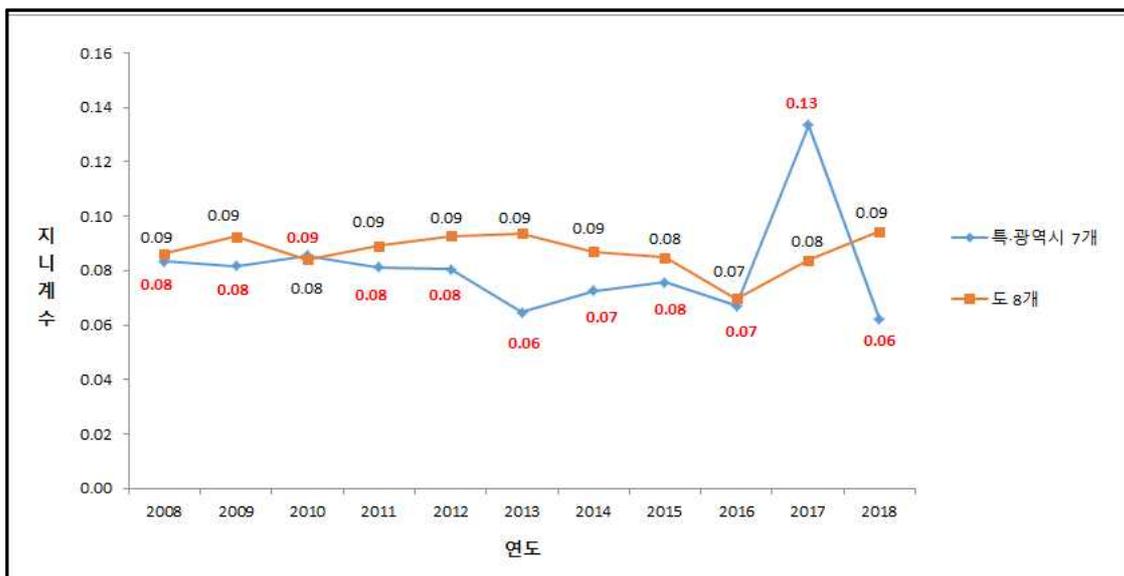
행정운영경비의 지니계수도 지방재정365에 '08년 이후의 자료만 있어 이전 연도의 분석이 어려웠다. '08년 이후 '18년까지 행정운영경비의 자치단체별 지니계수는 특·광역시와 시만 줄어들고 도와 군, 자치구는 소폭 늘어난 것으로 나타난다. 하지만 '16년까지의 자료만 보면 자치구의 경우를 제외하고는 모든 자치단체의 지니계수가 소폭이나마 줄어들었다(<표 53>[그림 23]).

<표 53> 자치단체별 행정운영경비 지니계수

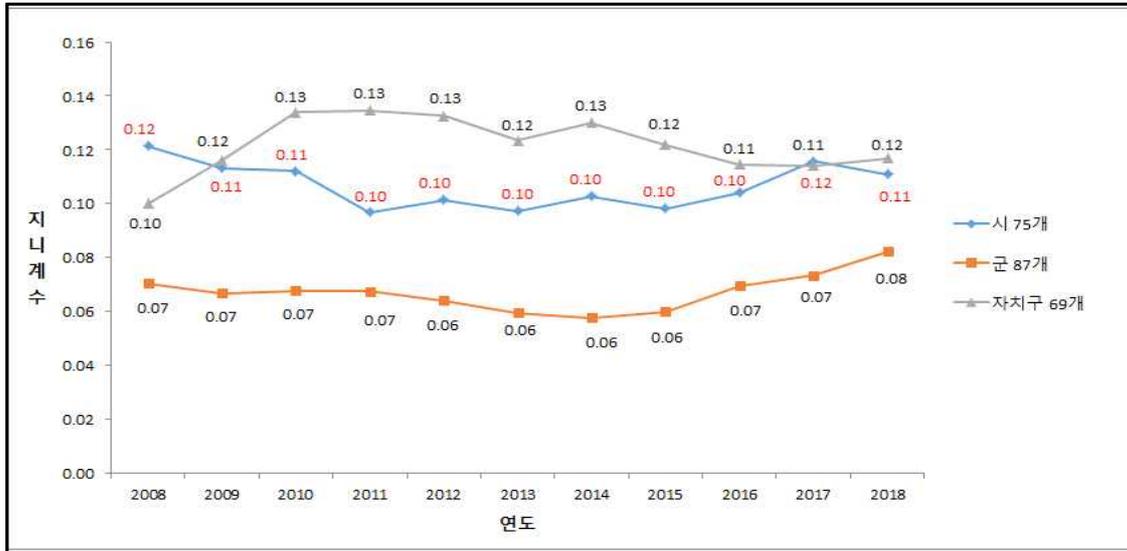
연도	특·광역시		도		시		군		자치구	
	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비
2008	0.08		0.09		0.12		0.07		0.10	
2009	0.08		0.09		0.11		0.07		0.12	
2010	0.09		0.08		0.11		0.07		0.13	
2011	0.08		0.09		0.10		0.07		0.13	
2012	0.08	0.97	0.09	1.07	0.10	0.83	0.06	0.91	0.13	1.25
2013	0.06		0.09		0.10		0.06		0.12	
2014	0.07		0.09		0.10		0.06		0.13	
2015	0.08		0.08		0.10		0.06		0.12	
2016	0.07	1.04	0.07	0.75	0.10	1.07	0.07	1.17	0.11	0.92
2017	0.13		0.08		0.12		0.07		0.11	
2018	0.06	0.74	0.09	1.09	0.11	0.91	0.08	1.17	0.12	1.08

※ 대비는 위에서부터 차례로 '12/'08, '16/'13, '18/'08 의 비율임.

[그림 23] 특·광역시 도의 행정운영경비 지니계수의 변화



[그림 24] 시·군·구의 행정운영경비의 지니계수 변화



도별 기초자치단체의 행정운영경비의 지니계수를 보면 '08년부터 '18년사이 격차가 확대된 곳과 완화된 곳이 반반으로 엇갈린다(<표 54>).

<표 54> 도별 기초자치단체의 행정운영경비 지니계수

연도	경기		강원		충북		충남		전북		전남		경북		경남	
	지니	대비														
2008	0.14		0.07		0.04		0.08		0.05		0.06		0.07		0.09	
2009	0.15		0.06		0.03		0.07		0.06		0.05		0.05		0.08	
2010	0.14		0.06		0.04		0.08		0.06		0.06		0.07		0.07	
2011	0.14		0.07		0.05		0.07		0.06		0.06		0.08		0.05	
2012	0.12	0.90	0.07	1.01	0.04	0.99	0.07	0.96	0.07	1.38	0.05	0.85	0.07	1.00	0.05	0.51
2013	0.11		0.07		0.05		0.08		0.07		0.05		0.07		0.05	
2014	0.12		0.07		0.06		0.08		0.06		0.05		0.06		0.05	
2015	0.11		0.07		0.05		0.08		0.06		0.05		0.06		0.06	
2016	0.12	1.09	0.07	0.99	0.05	0.98	0.07	0.94	0.07	1.01	0.05	1.05	0.09	1.29	0.06	1.28
2017	0.14		0.07		0.05		0.08		0.05		0.06		0.09		0.06	
2018	0.12	0.91	0.08	1.21	0.06	1.51	0.08	0.97	0.06	1.11	0.06	0.91	0.10	1.45	0.07	0.73

\* 대비는 위에서부터 차례로 '12/'08, '16/'13, '18/'08 의 비율임.

4) 인건비 자체충당지수로 본 재정격차

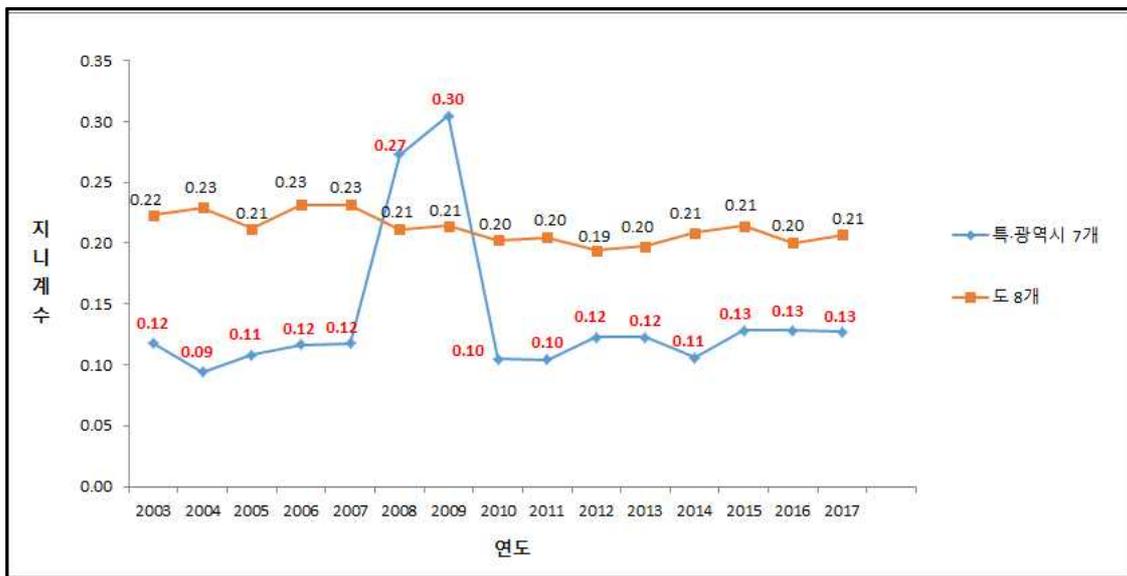
인건비 자체충당지수는 지난 15년간 큰 변화가 없다고 할 수 있다. 특이한 점은 특·광역시 지역의 경우 '07년, '08년 갑자기 격차가 확대되었다가 다시 원래의 격차수치로 돌아왔다는 정도이다. 자치구의 경우도 '11년, '12년 격차가 확대되었다가 원래의 수치로 돌아오고 있다(<표 55>[그림 25][그림 26]).

<표 55> 자치단체별 인건비 자체충당지수 지니계수

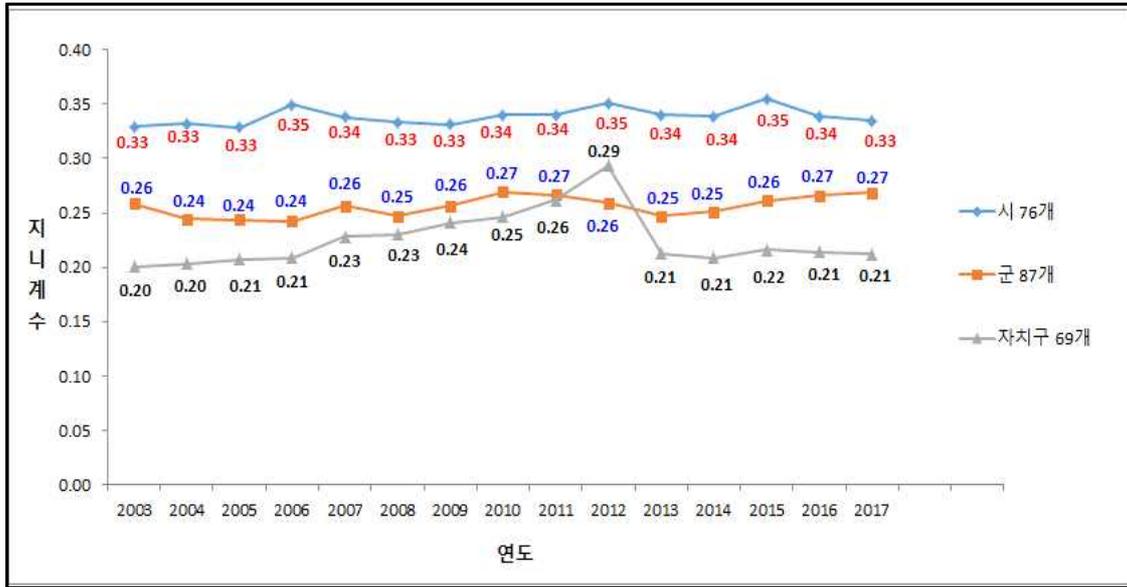
연도	특·광역시		도		시		군		자치구	
	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비	지니	대비
2003	0.12		0.22		0.33		0.26		0.20	
2004	0.09		0.23		0.33		0.24		0.20	
2005	0.11		0.21		0.33		0.24		0.21	
2006	0.12		0.23		0.35		0.24		0.21	
2007	0.12	1.00	0.23	1.04	0.34	1.03	0.26	0.99	0.23	1.12
2008	0.27		0.21		0.33		0.25		0.23	
2009	0.30		0.21		0.33		0.26		0.24	
2010	0.10		0.20		0.34		0.27		0.25	
2011	0.10		0.20		0.34		0.27		0.26	
2012	0.12	0.45	0.19	0.92	0.35	1.05	0.26	1.05	0.29	1.29
2013	0.12		0.20		0.34		0.25		0.21	
2014	0.11		0.21		0.34		0.25		0.21	
2015	0.13		0.21		0.35		0.26		0.22	
2016	0.13	1.05	0.20	1.02	0.34	1.00	0.27	1.08	0.21	1.01
2017	0.13	1.08	0.21	0.93	0.33	1.02	0.27	1.04	0.21	1.04

대비는 위에서부터 차례로 '07/'03, '12/'08, '16/'13, '18/'03 의 비율임.

[그림 25] 특·광역시·도의 인건비 자체충당지수 지니계수의 변화



[그림 26] 시·군·자치구 인건비 자체충당지수 지니계수의 변화



인건비자체충당지수는 도별 기초자치단체 간 재정격차는 큰 차이를 보이지 않고 있는 점이 다른 변수들과 다른 점이다(<표 56>).

<표 56> 도별 기초자치단체의 인건비 자체충당지수 지니계수

연도	경기		강원		충북		충남		전북		전남		경북		경남	
	지니	대비														
2003	0.25		0.23		0.38		0.26		0.24		0.24		0.28		0.28	
2004	0.21		0.24		0.29		0.24		0.25		0.26		0.26		0.29	
2005	0.22		0.23		0.30		0.23		0.27		0.25		0.28		0.30	
2006	0.23		0.23		0.32		0.24		0.25		0.28		0.28		0.31	
2007	0.23	0.91	0.23	0.99	0.30	0.81	0.20	0.77	0.24	1.01	0.27	1.11	0.29	1.03	0.32	1.16
2008	0.23		0.21		0.29		0.20		0.24		0.25		0.30		0.30	
2009	0.21		0.22		0.27		0.19		0.25		0.28		0.29		0.31	
2010	0.22		0.23		0.30		0.22		0.26		0.28		0.32		0.32	
2011	0.24		0.23		0.32		0.25		0.27		0.27		0.32		0.29	
2012	0.25	1.09	0.22	1.05	0.30	1.06	0.22	1.09	0.26	1.09	0.29	1.13	0.31	1.06	0.31	1.02
2013	0.24		0.23		0.31		0.22		0.27		0.25		0.33		0.29	
2014	0.23		0.23		0.28		0.24		0.27		0.27		0.34		0.32	
2015	0.25		0.24		0.31		0.23		0.28		0.30		0.35		0.32	
2016	0.24	1.00	0.23	1.03	0.31	1.01	0.24	1.08	0.29	1.07	0.30	1.20	0.35	1.08	0.33	1.12
2017	0.24	0.97	0.24	1.03	0.31	0.82	0.24	0.93	0.30	1.25	0.30	1.23	0.37	1.30	0.32	1.13

※ 대비는 위에서부터 차례로 '12/'08, '16/'13, '17/'03 의 비율임.

세입분권과 세출분권을 중심으로 한 지표들로 재정격차를 분석한 결과는 다음과 같이 요약된다.

1. 2003년이후 2018년까지 세출분권은 강화되었으나 세입분권은 약화되었다(수직적 재정불균형지표는 크게 늘어남).

- 세출분권은 2003년 이후 지속적으로 강화되고 있다.

세출분권 중 지방세출/일반세출의 비율과 (지방세출-조건지원금)/(일반정부세출-무조건지원금) 비율로만 보면 노무현정부에서 세출분권이 좀 더 강화되었음을 보여주고 있다.

- 세입분권은 2003년 이후 약화된 것으로 나타난다.

국세:지방세의 비율은 조금 개선되기는 했으나 아직도 78.3:21.7로 8:2의 비율에서 크게 벗어나지 못하고 있으며 일반정부세입에서 지방정부 자체수입이 차지하는 비율은 지속적으로 낮아졌다.

2. 재정격차는 지표 별로 자치단체별 격차의 변화가 엇갈리는 경우, 격차가 확대된 경우가 많은 경우, 축소된 경우가 많은 경우, 격차가 줄어든 경우로 나누어져(<표 57>) 그 결과를 한마디로 말하기 힘들다.

<표 57> '03년-'18년 재정격차의 분석결과에 따른 지표들의 분류

재정격차	세입분권	세출분권
엇갈리는 지표	1인당 자체수입	1인당 세출예산액, 행정운영경비
격차가 벌어진 경우가 많은 지표	1인당 지방세	인건비 비중
격차가 줄어든 경우가 많은 지표	재정자립도, 재정자주도	
격차가 줄어든 지표		자체사업 비중

재정격차의 분석을 통해 몇 가지 사실을 확인하고 이유를 추측해 볼 수 있다.

첫째, 재산세제의 강화와 지방교부세의 인상 등 적극적인 재정분권정책을 시행한 노무현정부에서 1인당 지방세와 1인당 세출예산액의 절대액이 50% 이상 급등한 것은 지방정부의 세입분권, 세출분권이 강화된 것으로 볼 수 있다. 하지만 그 영향으로 지역 간 재정격차가 더 벌어졌다는 사실이다. 이는 당시의 재산세 보유과세의 확대(과표의 실거래가격 반영 포함)로 인한 지방정부세입의 확충이 영향을 준 것으로 보인다. 즉 노무현정부에서 보유과세확대로 인해 초래된 지역 간 재정격차를 지방교부세의 법정률 인상으로 완화시키지 못했음을 보여주고 있다.

이러한 사실은 세입분권을 강화하기 위해 국세의 지방세이양이나 지방세과세확대 등의 조치를 취하면 지역 간 세원규모의 차이로 인한 재정격차가 심화될 가능성을 염

두에 두고 해소방안을 같이 모색해야 함을 알려준다.

둘째, '09년대비 '10년과 '11년 재정격차지표의 대부분이 줄어드는 모습을 보이고 있는데 특히 1인당 지방세, 1인당 자체세입, 1인당 세출 등의 지표가 그렇다. 그 이유는 '10년의 지방소비세 신설, '11년 3월 22일부터 소급적용된 취득세 50%감면 등이 영향을 준 것으로 추측되는데 이는 지방분권이나 재정격차를 해소하는 정책보다 지방세의 인하로 인한 재정격차완화 효과가 더 크다는 사실을 보여주고 있다.

셋째, 2008년 서울시 재산세 공동과세의 적용 이후 서울특별시의 재정격차가 눈에 띄게 감소하였다는 사실은 재산세 공동과세의 재정형평화기능으로 확인하게 해 주었다.

## 제 4장 주요국의 재정격차 해소 정책

대부분의 국가들은 지역 간 재정격차를 해소하기 위한 장치를 마련하고 있고 방법도 다양하다. 크게 분류하면 지방정부 간 재원을 이전시키는 수평조정형, 중앙정부가 재정이 열악한 지역에 재원을 이전하는 수직조정형 그리고 수평조정과 수직조정을 동시에 혹은 순차적으로 하는 혼합형으로 나눌 수 있다.

### 1. 수평조정형

#### 가. 미국

##### 1) 미국 재정정책의 특징

미국은 연방국가의 형태로 연방을 구성하는 주가 국가구성의 단위체를 이루며 자주적인 조직과 권한을 갖는다. 1 수도구(콜럼비아특별구, Washington D.C.)와 50개의 주로 주정부는 독립된 주권(입법, 사법, 행정의 전 영역에서)을 갖는다.

미국의 지방정부는 가장 큰 단위의 자치단체인 카운티(Count)안에 시(Municipality), 타운(Town/Township), 교육구(School districts), 특별구(Special districts) 등을 포함하고 있으며 교육구와 특별구는 하나 또는 특정한 기능을 수행하는 특별지방행정구역이며 그 외는 일반목적의 지방정부로 구분된다. 연방과 주는 주에게 포괄적 권한을 부여하고, 주와 지방정부는 주에 권한이 집중되는 관계로 볼 수 있다(<표 58>)(김수연, 2018:168).

<표 58> 미국 지방정부의 행정

구 분	역할
카운티(Count)	자치권을 가진 지방정부-사회사업, 아동복지, 문화, 공원, 도로관리, 경찰업무 등
시 (Municipality)	주민자치를 위해 설립-비상서비스, 경찰, 소방, 응급의료 등의 공공서비스 및 공공시설(거리, 상하수 시설 등) 공동체발전, 빌딩 및 구역제한(Zoning), 삶의 질 서비스(도서관, 공원, 휴양시설, 노인복지 등)
타운 및 타운십 (Town/Township)	가장 오랜 역사의 지방자치정부형태-소규모 자치공동체로 시와 비슷한 기능을 함
특별자치구 (Special districts)	한정된 기능 수행의 지방정부-상수도, 소방, 쓰레기 수거, 항공 관련, 공공묘지, 교육, 전기, 보건, 고속도로, 의료기관, 주택개발, 산업개발, 도서관, 주차시설, 항만 등으로 일부 지방정부의 일반목적과 중첩
교육자치구 (School districts)	교육 단일목적을 가진 지방정부로 넓게는 특별구에 속함

자료: 김수연, 2018:164-165의 내용 참고하여 표로 재구성함.

미국의 주정부는 강력한 재정적 자율권을 누리는 헌법상의 근거(수정헌법 제10조)를 바탕으로 연방헌법에 정해진 약간의 제약을 제외하고는 세원과 세율에 대한 자율권과 지출에서도 전면적으로 대부분의 기능을 담당하고 하위정부에 대한 지출배분 또한 주정부의 자율권으로 보장한다. 이러한 자율권을 담보로 각 주정부는 재정운영에 있어 균형예산제약, 재산세에 대한 제약, 조세와 지출에 대한 제약 등을 채택하여 스스로 통제함으로써 재정의 책임성을 확보하고 있다.

미국은 각 정부마다 조세행정의 효율성을 확보하고자 조세 행정청이 존재하여 독립적인 조세권한을 갖는다(<표 59>).

<표 59> 미국의 조세체계

연방과 주정부 공동과세	연방세	주정부세	기초자치단체세
유산세, 증여세, 소득세, 고용세, 소비세	관세, 사회보장세, 의료보험세	면허세, 개인소득세, 재산세, 법인세, 판매세 등	재산세, 자동차등록세, 판매세 등

자료: 양인병, 2009:171 <표 13> 재구성

연방 및 주정부의 지방정부에 대한 보조금은 지방정부 일반세입에 대해 약 40% 내외의 비중을 차지하는 만큼 지방정부의 주요한 세입원으로서 그 의미가 매우 크다. 전체적으로 지방정부의 일반세입 규모는 주정부의 일반세입 규모와 비교하여 약간 적은 정도이다(권오성, 2007:108). 주정부의 경우 판매세와 개인소득세에 주로 의존하고, 이들의 조세수입은 전체 재정수입의 약 40%를 차지하며 연방정부로부터 이전되는 보조금은 약 30% 정도에 해당한다. 이는 주정부의 자체재원의 비중이 약 70%에 달해 상당히 나타난다. 지방정부는 재산세와 판매세가 조세수입의 대부분이며 재정수입의 약 30% 정도이고, 주정부로부터 이전되는 보조금은 35% 정도로 자체재원은 65%이다. 이는 미국의 지방재정 운용에 높은 수준의 재정자립도를 나타냄을 알 수 있다(김수연, 2018:177).

## 2) 미국의 재정분권 정책

미국의 주정부와 지방정부는 자체재정규율을 통하여 주정부와 지방정부 차원의 자율적 통제체제를 구축하고 있다. 1950년대부터 1970년대까지는 연방정부로부터 이전되는 보조금은 지방정부의 주요 재정수입원이 되었다. 이러한 이전재원으로 지방정부가 자유롭게 사용할 수 있는 일반수입공유, 다소 제한적인 포괄보조금, 특정 프로그램에만 사용하는 특정보조금이다. 주정부나 지방정부로 이전되는 모든 보조금은 특정 프로그램을 대상으로 삼은 특정보조금으로 교부되는데 주정부가 특정 프로그램을 시행

함에 있어 부족분을 보전해 주기 위한 목적으로 제한된다. 결국 미국은 주정부 간 또는 연방정부와 주정부 간 수입공유나 연방정부 주도의 주간 재정형평화 교부금이 없다고 볼 수 있다(김수연, 2018:180).

미국의 공동세 제도는 상·하위 정부 간의 배분이 아니라 지방정부 간 필요에 따라 협의를 통하여 제도화되기 때문에 그 유형이 다양하다. 최초 도입은 1971년 미네소타 주의 재정불균형 프로그램 실시로 각 주별로 확대 운영되었다. 지방정부들의 공동세 세목에는 주로 판매세(sales taxes), 재산세(property taxes), 직업/사업세(occupation/business taxes)가 있으며, 참여한 지방자치단체들이 세원을 공동세 풀에 기부하는 방식으로 세가지 방식이 있다(<표 60>).

<표 60> 공동세풀 기부방식

①	추가적인 세율인상으로 인한 세수증가분을 공동세로 하는 것 (Montgomery county의 판매세 등)
②	기준년도 세액의 초과분을 공동세로 하는 것 (Twin cities fiscal disparity program의 재산세 등)
③	상으로 결정된 세액을 공동세로 하는 것 (North McHenry Agreement 등)

자료: 김주이, 2004:45 내용 참조하여 표로 재구성

미국 각 주의 공동세제도 사례는 (<표 61>)에 정리하였다.

<표 61> 미국 각 주의 공동세제도 사례

지역	도입	도입목적	세목	징수	배분
미네소타주(트윈시티)-재정불균형 완화사업	1971	지방정부 간 산업시설 유치 경쟁 해소와 지역 내 재정불균형 완화	비 거주용 재산세	기준년도 세액의 초과분(재산세입 40%증가분)	인구, 주거용 재산가치
뉴저지주(메도우랜드 디스트릭트)-메도우랜드 세수 공유사업	1972	환경보존에 따른 지방 재정 불균형 해소	재산세	기준년도 세액의 초과분	학생수와 면적
컨터키주(루이스빌 시티 & 제퍼슨 카운티 협약)	1986	지방정부의 합병 불식과 재정불균형 해소	사업소세 및 직업면허세	기준년도 세액의 초과분(임금 11.25% 기업순이익 2.2%)	세율비율, 소비 자물가지수
콜로라도주(과학 및 문화시설 지구)	1988	지역문화자산 운영을 위한 재원조달	소비세	협상으로 결정된 세액	법정기준(시설규모)
오하이오주(몽고메리 카운티-경제개발 및 정부형평화 사업)	1992	경제발전 및 지역 경쟁력 강화	재산세, 소득세	기준년도 세액의 초과분	정책지침
펜실베이니아주(엘러게이니 지역자산 지구)	1993	지역자산에 대한 기금 제공, 정부 간 협력촉진, 지방정부의 새로운 세원 개발	소비세	추가세율 인상으로 인한 세수 증가분(1% 추가 판매세)	재정빈곤정도, 자산가치
캘리포니아주(모데스토시 & 스탠슬러스 카운티)-맥헨리협약	1998	지역 간 쇼핑시설 유치 경쟁완화 재정불균형 완화	소비세, 재산세, 사업소세	협상으로 결정된 세액	협상으로 결정된 비율
버지니아주(지역산업시설 협약)	1998	지역경제개발을 위한 재원확보	비 거주용 사업세	협상으로 결정된 세액	지방정부의 재정 부담 비율
캘리포니아주(새크라멘토 카운티 세수공유)	2002	지역 간 경쟁완화, 지방 재정불균형 해소, 교통 및 토지이용정책 수단	소비세	기준년도 세액의 초과분(소득세입 1%증가분)	인구와 정책수단

자료: 성현곤 외, 2006:135, 김주이 2004:49-50 내용 참조하여 표로 재구성

미국의 각주들이 지방세 공동화 제도를 통하여 달성하고자 한 것은 재정불균형 해소뿐만 아니라 지역 간 경쟁완화, 지역경제개발, 지역경쟁력 강화, 교통 및 토지이용 정책적용, 지역문화자산 운영, 환경보존, 지역적 협력체계 구축 등이다. 이처럼 공동세 제도는 지역적 관점에서 다양하게 정책적으로 활용되어 또 다른 도시문제 해결이라는 재역할을 수행한다.

## 2. 수직조정형

### 가. 영국

#### 1) 영국 재정정책의 특징

영국은 입헌군주국이며 의원내각제의 단일국가(unity state)로 연방형 국가이며 내 부적으로는 4개의 지역 단위인 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales), 북아일랜드(Northern Ireland) 단위에서 독자적인 정책을 실시한다(<표 62>).

<표 62> 영국의 행정체계(2018년)

구 분	스코틀랜드	웨일즈	북아일랜드
지역정부	Scottish Government	Welsh Government	Northern Ireland Government
지방정부	Council(32)	Unitary Authority(22)	District(11)
지방자치단체	Community(1,227)	Community(735)	

주1) 영국 지방정부는 카운티(county), 통합시(unitary authority)가 있고 광역자치단체 안에는 버러(borough), 디스트릭트(district) 등이 있다. 잉글랜드는 2계층구조, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 3단계 단일 계층제이다.

자료 : 송원근, 2018:25 <표 4>를 참조

영국의 지방정부는 영국의회가 제정한 법률에 근거해 존재와 권한을 보장받는다. 중앙정부와 지방정부는 법률의 범위 내에서는 상호독립적이고 수평적인 관계가 형성되어 있다. 그러나 실제로는 중앙정부가 많은 부분에 있어 지방정부를 통제·감독한다(임성일, 2005:155-156).

영국은 국세로 소득과세, 소비과세, 자산과세, 기타수입이 있으며, 1990년에 지방세 제 개편(‘비거주레이트세’의 국세전환 등)이 이루어진 후부터 지방세 수입이 급격히 감소하였으며, 지방세는 주거용재산세인 카운슬세(council tax) 1세목으로 축소되었다. 이러한 세수입은 중앙과 지방의 비율이 약 9:1의 수준으로 중앙정부로부터의 재정조정이 중요할수 밖에 없는 구조이다(김용창, 2008:586). 또한 이로 인해 현실적으로 상당수의 지방정부가 재정적으로 자립하지 못해서 정책적 자율성이나 각종 권한의 행사에 있어서 크고 작은 제약에 직면하고 있다(임성일, 2008:156).

영국의 중앙정부는 국방, 외교, 사업, 해외원조, 통화관리, 사업보장, 산업, 교통부문 국가보건서비스, 사회혜택 및 연금, 고등교육분야의 기능을 담당하고 있다. 지방정부는 전통적으로 교육, 주택, 지방환경(쓰레기 수거·처리), 대인사회서비스(사회복지, 주민건강, 레크리에이션), 도서관·박물관·예술, 경찰·소방, 도로·수송, 계획, 경제

분야의 기능을 담당해 왔다. 영국은 지방재정의 지출이 총 국내지출에서 차지하는 비중이 1980년대 이후 현재까지 매년 8~10%의 수준에 머무르는 사실을 통해 알 수 있다(임성일, 2008:155 ; 송원근, 2018:25). 영국의 중앙정부와 지방정부 간 재원 비중은 국세와 지방세가 95.5:4.5이며 중앙지출과 지방지출은 82.8:17.2로 배분된다(송원근 2018:41).

영국의 지방세는 1개 세목이지만 1980년대부터 현재에 이르기까지 다양한 지방정부개혁 프로그램을 추진해왔고 특히 효율성과 책임성의 원리가 가장 강조 되어왔다. 영국은 서로 다른 수준의 정부 간에 기능과 재원의 배분이 명확한 점, 기능적으로 구분된 범위에서 지방의 자율성이 충실히 보장된다는 점, 재정이 효율성과 성과의 개선을 위해 다양한 정책과 프로그램을 지속적으로 개발관리하는 점에서 재정분권이 이루어지고 있다고 하겠다.

## 2) 영국의 재정분권 정책

영국은 2003년에 지방정부법안(Local Government Bill 2003)을 제정하여 지방정부의 신규차입 자율성보장, 지역내 자원 자율적 활용, 지역내 신규 중소기업에 대한 자율적 지원, 지역내 새로운 교역 관련 권한 확대, 지역경제 활성화 구역 설정을 할 수 있게 하였다.

영국 중앙정부의 지역사회 및 지방자치부 장관은 예산 상한선 설정(Budget-capping) 제도를 통해 지방정부의 세금인상과 예산지출에 대해 개입할 수 있고 지방정부는 세율조정권으로 지방채 발행권과 감면권 등 과세자주권을 제한적으로 확보하고 있다.

영국의 지방재정조정제도는 1990년에 갖추어졌다. 세입지원교부금은 규모와 배분을 중앙정부와 지방정부가 협의를 통해 결정하고 주로 자치단체 간 행정수요 격차를 완화하는데 사용되어 재정균등화 기능을 담당한다(김의섭, 2013).

먼저 영국의 지방재정조정의 흐름을 살펴보면 1990년에는 지방세율이었던 비주거레이트(business rates)를 중앙정부 세율으로 이전하였고 중앙정부가 징수하여 지방정부에 배분하는 구조이다. 이후로 영국정부는 보조금(한국의 국고보조금)제도 운영과 관련하여 공평성과 타당성을 기준으로 개선방안을 마련하기 위한 모색을 펼쳤으며 2003년에는 공식배분보조금(Formula Grant Distribution: 한국의 보통교부세)을 도입하여 영국 정부가 정한 산정공식에 따라 각 지역의 배분액을 결정하여 용도 제한이 없는 보조금으로 교부하였다. 2006년에는 지방정부의 필요 경비 파악을 위해 최소 수준 필요 경비로 상대적 수요지출(relative needs amount)을 산정하고 해당 지방정부가 추가로 징수할 수 있는 상대적 재원규모(relative resource amount)를 산정하여 그 차액을 중앙정부가 지급해야 할 보조금으로 산정하는 등 보조금 배분제도를 보완했으며 2011년 지방재원검토(local government resource review)에서 비주거레이트를 다시 지방세화하는 방안과 보조금 단계적 삭감, 기존 보조금 용도 제한 폐지, 증가 세수 재원조치 등을 새롭게 확립하고 재정적자를 감축하는 것을 목적으로 지역

주의법(Localism Act 2011)을 제정하였다. 각 지방정부는 재원이 부족할 경우 차입을 통해 재원을 충당할수 있으며 상한제도의 경우 지방정부가 중앙정부의 상한선 이상으로 카운슬세를 인상하고자할 경우 주민투표를 통해서 결정할 수 있게 된 것이다. 2015년에는 정부의 재정적자 해소를 목표로 지방정부에 대한 정부보조금 삭감하고 지방자치제도의 강화를 위해 비주거레이트 세수 전액을 지방정부가 징수하고 세율도 결정할 수 있도록 한 것이다(송원근, 2018:VII, 43~44).

영국 지방정부의 의존재원은 총교부금 소득으로 중앙정부로부터 받는 각종 지원금 및 이전지출을 말한다. 총교부금소득은 성격에 따라 총외부재원, 주택보조금, 자본보조금으로 구성되는데 총외부재원은 공공주택을 제외한 일반경상지출을 지원하는 교부금으로 공식보조금과 용도가 지정된 보조금으로 구성되어 있다. 2003년부터 실시된 공식배분보조금은 사용용도를 중앙정부가 별도로 지정하지 않기 때문에 지방정부가 자율적으로 활용하는 일반보조금의 성격을 갖는다(<표 63>).

<표 63> 공식배분보조금의 산출요소

①	지자체가 제공해야 하는 공공서비스의 상대적 수요지출 산정(relative needs formul: RNFs)
②	지자체의 자체 재원에 대한 상대적 재원규모(relative resource amount) 산정
③	중앙정부는 동일한 수준의 서비스를 제공해야하는 지방정부에게 주민1인당 동일한 배분(central allocation)이 이루어지도록 배분
④	지방정부에 지불하는 보조금 규모가 급격하게 변하지 않도록 보정계수(grant floor adjustment)를 적용

위 (<표 63>)같이 산출된 공식배분보조금은 세입지원교부금, 비주거레이트, 경찰보조금으로 나뉘며 그 중 세입지원교부금은 공식배분보조금과 동일한 요소로 산정·배분되며 그 규모와 배분은 중앙과 지방의 협의를 통해 결정되고, 주로 자치단체 간 행정수요격차를 완화하는데 사용되기 때문에 보조금제도의 재정균등화 기능을 담당하고 있다.

비주거레이트는 중앙정부가 징수하는 세원으로 이윤추구를 목적으로 하는 기업의 건물 및 자산을 대상으로 세금을 부과하는 자산과세의 성격을 띠며 지방정부가 비주거레이트의 50%를 보유하도록 하여 지방정부들이 기업유치에 적극적으로 나서도록 유도하고 나머지 50%는 중앙정부가 징수하여 공식배분보조금 방식에 따라 각 지역에 배분하도록 한다.

경찰행정과 관련하여 지출하는 경비는 일반보조금인 경찰교부금과 특정교부금으로 충당하고 있다. 경찰교부금 또한 공식배분보조금과 동일한 방식으로 산정·배분된다.

주택보조금은 각 지방정부 자체수입으로 주택계정을 운영하고 있는데 지방정부의 주택재정은 주택자본계정과 주택수입계정으로 구성되어 있고 2012년 이전에는 주택임대료 수입과 중앙정부 보조금으로 충당하다가 2012년부터는 지방정부의 자체 수입

원으로 운영하면서 재원이 부족할 경우 차입방식으로 확충한 결과 주택보조금 규모는 지속적으로 마이너스 값을 나타낸다.

자본보조금은 주택수입계정과 마찬가지로 지방정부의 다른 보조금과는 독립적으로 운영되며 주로 자본보조금, 자체 세입원, 지방채 발행 등을 통해 재원을 확보하여 운영하고 있다.

영국의 지방세목으로 유일한 카운슬세는 지방자치단체가 스스로 조달하는 자체재원이다. 카운슬세는 조세 순응면에서 양호한 것은 아니나 세수 신장면에서는 상당히 양호한 편이다.

카운슬세는 기본적으로 재산과세(주택의 가치)의 성격을 지니면서 소득과세(지방정부가 채택한 기준에 따라 해당계층에게 조세감면혜택)와 가구세·인두세(거주하는 사람의 수)적 특성을 가미한 복잡한 조세이다. 이는 거주자가 주택소유자일 경우, 집주인이 임대인인 경우 임차인이 납세의무자가 되며 한 주택에 2명의 성인이 거주시 주택재산과표가 100% 적용되며, 거주자 없는 경우 50%, 성인 1인이 거주시에는 카운슬세 징수액의 25%가 감면된다. 또한 3명 이상이라도 증액되지는 않으며 학생거주주택, 18세 이하인 주민거주주택, 군인수용시설, 외교관용 주택, 장애인 거주주택, 주택소유자 친족 거주주택에는 비과세인 구조이다(<표 64>).

카운슬세는 복합세(재산과세, 소득과세, 인두세) 특성으로 인해 조세의 역진성, 기여효과(gearing effect), 지역별 부담액 격차, 가격대의 구성, 조세행정상의 문제, 가격대 제도로 인한 중앙정부의 지방세제에 대한 간접적 개입 등의 문제점을 나타내고 있다.

<표 64> 영국의 카운슬세(지방세)

구 분	내 용
납세의무자	주택 소유자로 거주자, 주택 임차자로 거주자 소유자가 다른 주택에 거주하는 경우의 임차인 허가를 받아 거주하는 자, 거주자, 거주자가 없는 경우는 소유자
과세방식	매년 3, 4월 고지(납부세액, 산출근거 제시)
과세표준 및 세액산출	1단계-주택가격 평가 (A~H등급)으로 주거자산 구분 2단계- 성인수 고려(성인2인 100%, 1인 75%, 비거주시50%)
세율	지자체는 매년 세출예산과 국가보조금 포함 다른 조달재원규모 산정 후 부족분을 카운슬세로 징수
비과세·감면	두 번째 보유주택은 카운슬세 10~50% 안에서 감면 장기미사용 재산(공가, 공한지)에 대한 할인정책 철폐·축소

자료 : 심영택, 2008:156-157 <표 8>을 재구성

또한 영국의 지방세인 카운슬세는 지방정부의 세출예정액과 이전재정 등에 의한 세

입간의 갭을 충당하는 역할을 한다. 갭이 일정수준에 이르면 지방정부는 카운슬세의 세율인상을 통해서 부족한 재원을 충당한다. 이는 지방세의 재정조정기능을 수행하는 것으로 주민의 재정부담과 지방자치단체의 재정책임성이 수반된다고 볼 수 있다(임성일, 2008:172).

## 나. 일본

### 1) 일본 재정정책의 특징

일본은 단일형 중앙집권형국가로 다른 단일형 국가에 비해 분권화 수준은 매우 높은 나라에 속한다. 헌법 제8장(제92조부터 제95조) 지방자치에서 지방분권의 원칙에 관한 규정을 두고 있다. 일본 지방자치단체는 광역지방자치단체인 도도부현(都道府縣)과 기초자치단체인 시정촌(市,町,村)으로 나뉘며 도(都)는 도쿄 하나이며, 도(道)는 홋카이도, 부(府)는 교토부, 오사카부 2개가 있고 그 외는 모두 현(縣)이다(이동식, 2018:30).

1999년 지방분권일괄법 제정되어 국가업무의 지방자치단체이양이 추진됐는데 그에 상응하는 재원은 조정되지 않는 문제가 발생했다. 2002년부터는 국고보조부담금, 교부세, 세원이양을 포함하는 삼위일체 개혁(중앙정부에 대한 지방의 자율성 강화를 목표로 하는 개혁)이 추진되었지만 지역 간 재정격차는 확대되는 결과를 초래했다.

2006년 이후 제2차 분권개혁이 추진되었으며 2013년 아베정권은 일괄교부금제도 폐지, 지역자주전략 교부금 중앙 교부금으로 이전, 지방세인 자동차세 폐지(지방공공단체와 조정 없이 일방적 조정으로 반발을 삼) 등으로 인해 삼위일체로부터 이어 온 분권개혁에 역행, 중앙집권국가통치체제로 회기·강화하는 방향으로 나가고 있다(김수연 외, 2018:140).

일본은 헌법에(제84조) ‘새로운 조세를 부과하거나 현행 조세를 변경할 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다’고 규정하여 조세법률주의를 채택하고 있으나 법률에서 조례로 지방세를 만들 수 있도록 규정함으로써 지방자치단체도 조례로 지방세를 만들 수 있다. 이렇게 제정된 세목이 법정외세로 세목을 신설하거나 변경하려면 총무대신과 협의하여 동의를 받아야 한다.

도도부현 및 시정촌은 지방세법이 정하는 바에 따라 지방세를 부과, 징수할 수 있는 권한을 가진다. 도부현세 12종(보통세 11종, 목적세 1종), 시정촌세 10종(보통세 6종, 목적세 4종) 등 총 22종의 지방세가 있으며 지자체는 법정외 보통세, 법정 외 목적세를 만들 수 있다. 이는 총지방세 중 법정외세가 2011년 0.09%, 2010년 0.15%의 비중을 차지한다. 또한 1997년 소비세율을 3%에서 5%로 인상하면서 지방소비세를 도입한 이후 지방세의 비중이 높은 수준을 유지하고 있으며(양인병, 2009:159), 전체조세 수입 중 국세대비 지방세의 비율은 6:4의 수준이다(이동식, 2018:32).

일본의 지방자치단체는 지방세 이외에 내국세의 일정비율을 재원으로 하여(소득세, 법인세의 33.1%, 주세의 50%, 소비세의 22.3%, 지방법인세 전액) 국가로부터 이전받는 지방교부세(총액의 94%는 보통교부세, 6%는 특별교부세)와 국고지출금, 지방채, 기타 재원(지방양여세, 사용료, 수수료 등 세외수입)으로 재원조달 한다(이동식, 2018:32).

1997년 7월 제정된 '지방분권추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률(지방분권일괄법)'에 따라 중앙정부와 지방정부의 역할이 명확하게 분담된다. 중앙정부는 국제사회에서 국가 존립에 관계되는 사무, 국민의 제 활동에 관한 사무, 전국적인 규모 또는 시점에 실시해야 하는 역할이 규정되어, 주민과 밀접한 행정은 지방자치단체가 맡는 근거가 되었다. 지방자치단체의 법정수탁사무는 법률 또는 정령에 기초하여 지방자치단체가 처리하는 사무 중 정부가 본래 해야 할 역할에 관한 것으로 여권교부, 국도관리, 국가지정 통계 등이 있고 자치사무는 법정수탁사무를 제외한 지방자치단체의 모든 사무이다. 도도부현과 시정촌은 '시정촌 우선의 원칙'으로 도도부현은 광역사무(도로, 항만, 치산/치수, 보건소, 직업훈련, 경찰)와 시정촌에 관한 연락 조정 사무(시정촌의 조직, 운영의 합리화에 관한 조언, 권고, 지도) 및 시정촌에 대한 보완 사무(고등학교, 박물관, 병원)를 처리하도록 한다. 시정촌이 처리하는 사무에는 주민생활 기초, 주민안전, 건강, 복지, 각종 시설의 설치 및 관리가 있다. 이처럼 도도부현이나 시정촌은 중앙정부의 담당사무를 제외한 국가의 살림살이를 맡고 있으며, 이에 따라 재정규모도 크다. 일본의 중앙정부와 지방정부의 세출 규모의 비율은 4:6정도(2016 기준)이다(송원근, 2018:98~99).

## 2) 일본의 재정분권 정책

일본은 중앙정부에서 지방으로 세원을 이양하면서 지방소비세의 인상 등으로 인해 지자체간의 재정격차가 심화될 수 있다는 우려로 공동세제도 도입논의가 있었지만 입법화되지 못했다(신승근 외, 2018:20).

일본의 소비세는 공동세의 성격을 띠며 1989년 3% 세율로 신설된 후 1997년 5%로 인상되었으며 부가가치세의 공동세 방식으로 세수의 20% 만큼을 지방소비세로 하고 있다. 지방자치단체 간 소비지출 지수(소비지출통계수준, 인구기준, 종업원 수 기준을 6/8 : 1/8 : 1/8 으로 가중평균 함)에 따라 지방소비세 징수액을 정산하는 과정을 통해 결국 지방소비세의 소비지 원칙을 고수하고 있다. 소비지 과세원칙을 고수하기 위해서는 물품을 다른 지방자치단체에 판매될 때, 국가 간 수출처럼 영세율을 적용하고 물품 반입지역에서 다시 지방소비세율을 적용해야 하나 이를 실행하기는 사실상 불가능하다(양인병, 2009:168)(<표 65>).

<표 65> 일본의 지방소비세

구 분	내 용
과세주체	도도부현
납세의무자	과세 자산의 양도 등을 실시한 사업자(역무제공 포함) 과세 화물을 보세지역(외국화물을 수입 신고전에 장치할 수 있는 장소)으로부터 인수하는 사람
과세방식	세무서에 소비세와 함께 신고납부(본래 도도부현에 신고납부) 나라(세관)에 소비세와 아울러 신고 납부
과세표준	소비세액
세율	100분의 25(소비세율 환산 1%)
도도부현 간 청산	지방자치단체 간 소비지출지수에 따라 징수된 지방소비세액을 정산 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소비지출통계수준(소매연간 판매 액수: 산업통계·서비스업 기본통계 → 6/8 가중치</li> <li>• 인구기준(국세조사) → 1/8 가중치</li> <li>• 종업원 수 기준(사업소·기업통계) → 1/8 가중치</li> </ul>
시정촌 교부금	도도부현간 지방세 청산 후 각 도도부현은 소비세의 1/2을 시정촌에 교부, 이때 인구와 종업원수로 안분함 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구기준(국세조사) → 1/2 가중치</li> <li>• 종업원 수 기준(사업소·기업통계) → 1/2 가중치</li> </ul>

자료: 양인병, 2009:168-169 <표 14> 재구성

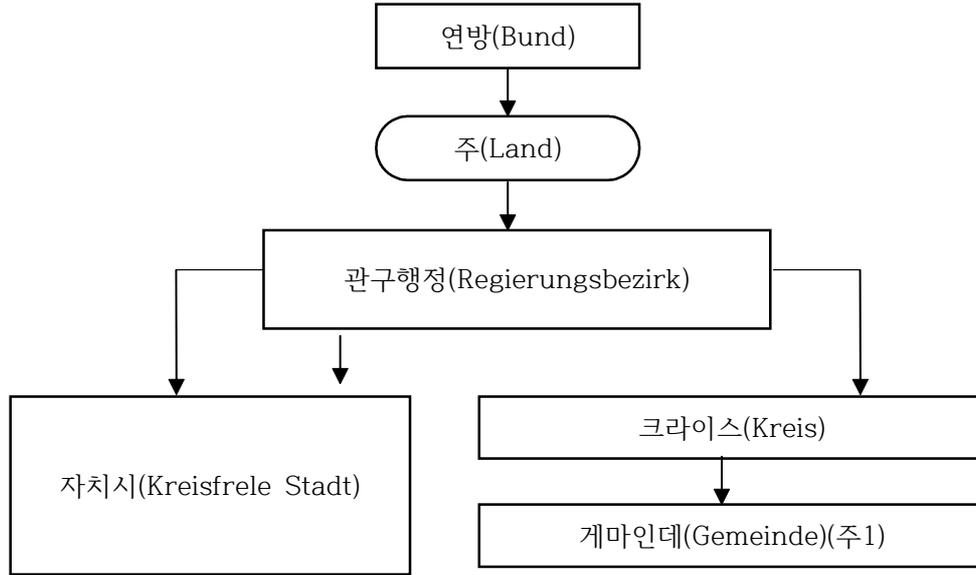
### 3. 혼합형

#### 가. 독일

##### 1) 독일 재정정책의 특징

독일 연방은 총 16개의 주(Bundesland)로 구성되어 있다. 이는 관구 행정(Regierungsbezirk)-크라이스(Kreis)-게마인데(Gemeinde)-자치시(kreisfreiestadt)의 계층구조로 되어 있으며 게마인데는 기초자치단체이다. 연방정부는 외교, 통상, 국방을 주정부는 교육, 사법, 경찰업무를 담당하며 연방과 주는 상호 동등한 관계(수평적 관계)를 유지하고 있다[그림 27].

[그림 27] 독일의 행정체계



주1) 독일은 주(Land)아래 지방자치단체가 편성되어 있다. 크라이스는 광역자치단체, 게마인데는 기초자치단체로 보통 인구 20만 이하이다.

독일은 1993년에 연방정부와 주정부 사이에 수직적재정균등화 제도와 재정력이 우월한 주가 취약한 주에 역교부금을 제공하는 수평적 재정균등화 제도 및 연대부가세 제도가 도입되었다.

독일은 한 계층의 정부가 특정 세목의 징수·분배 권한을 가지는 ‘세수분리제’로 세목은 연방세, 주정부세, 지방자치단체세가 있다. 중앙정부와 지방정부가 동일한 세원에서 연방세와 지방세로 분할하여 귀속시키는 ‘세수공동제’ 제도를 운영하고 있다.

독일 조세제도의 특징인 공동세의 운용(제106조 제3항)은 중앙정부와 지방정부가 세수입을 공동으로 사용하는 것으로 세목인 소득세, 법인세, 부가가치세는 그 규모가 전체 정부수입의 약 72.1%를 차지(2016년 기준)하는 가장 중요한 세원이다. 법인세의 세수배분은 연방과 주사이에 배분되고, 소득세와 부가가치세는 연방, 주, 게마인데(지방자치단체) 사이에 배분된다. 소득세와 법인세는 재정력 격차조정기능이 없고 부가가치세는 재정조정기능을 갖는다(<표 66>).

<표 66> 독일의 조세체계

공동세	연방세	주정부세	기초자치단체세	EU재정을 위한 세목
소득세 법인세 부가가치세	관세, 맥주세를 제외한 소비세 대부분(담뱃세, 커피세, 설탕세, 연초세, 샴페인세 등) 보험세, 증권거래세, 통일연대세 등	재산세, 부동산 취득세, 상속 증여세, 자동차세, 소방세, 맥주세	영업세(주1), 부동산세, 토지세, 유흥세, 지역 소비세(애견세, 수렵세, 주점개설세)	관세, 농업 부담금, 부가가치세 일정분

주1) 독일의 영업세는 유일하게 지방자치단체가 징수율을 결정할 수 있는 세목이다.

독일의 연방정부는 관세, 재정전매에 대해서만 전속적 입법권을 가지고 나머지 대부분의 조세(소득세, 법인세, 부가가치세 포함)에 대해서는 경합적 입법권을 갖는다(기본법 제105조). 이러한 경합적 입법권은 소득세, 법인세, 부가가치세에 대한 공동세 활용의 근거가 된다.

독일의 경우 대부분 주요 세목에 대한 입법권을 연방하원이 가지는 경우라도 해당 법률의 제정과 개정은 지방을 대표하는 연방참사원의 동의를 받아야 한다(제105조 제3항). 독일의 자치단체는 지방세에 대한 입법권으로 세목신설권을 갖고 있고 연방의 회가 제정한 법률로 결정되는 세목의 경우에는 세율이나 부과징수율을 결정할 권한을 갖는다.

## 2) 독일의 재정분권 정책

독일은 오래전부터 남부지방과 북부지방 간 경제력 수준의 격차가 현저하여 남·북 불균형의 문제가 있었고, 동·서독 지역 간의 산업 등 경제적 발전수준의 차이로 인한 동·서 불균형의 문제가 있다. 이에 지방정부 간 재정력 격차를 해소하기 위해 수평적 지방재정조정제도를 1차적으로 활용한 후 지방정부 간 재정 격차를 해소하기 위해 연방보충교부금, 주정부교부금 등 수직적 지방재정조정제도를 2차적으로 운영하고 있다.

독일은 기본법 107조에서 각 주 간의 재정력 조정을 헌법에 명시하고 있다(김영태, 2017:41).

1995년부터 연방재정조정제도를 실시 후 당시 남부의 주간재정조정에서 각출 주였던 바덴뷔르템베르크, 헤센, 바이에른 주 등은 동독 여러 주에 대한 부담이 급증함에 따라 연방헌법재판소에 연방재정조정의 위헌소송제기(1999년 11월 11일 판결)로 2002년 재정조정기준법이 제정되었다. 이는 부가세와 연방보충교부금의 배분을 지침을 규정하고 있으며, 이후 2005년에 이 지침에 기초해 재원을 배분하는 계산식을 규정하고 있는 재정조정법을 시행하면서 독일의 재정조정제도는 독일기본법, 재정조정기준법, 재정조정법으로 구성되었다(<표 67>).

<표 67> 독일의 지방재정조정체계

수직적 재정조정	1단계	소득세	주거지에 따라 중앙정부, 주정부, 기초자치단체 간에 42.5:42.5:15의 비율로 배분
		법인세	기업소재지에 따라 중앙정부와 주정부 간에 50:50의 비율로 배분
		부가가치세	인구수에 따라 중앙정부, 주정부, 기초자치단체 간에 53.8:44.2:2.0(2017년 기준)의 비율로 배분
수평적 재정조정	2단계	부가가치세	주정부별로 배분하여 보충교부금 지급
	3단계	주간재정조정	재정력이 강한 주와 약한 주 사이의 재정조정하여 지급
수직적 재정조정	4단계	부가가치세	3단계의 재정조정에도 불구하고 재정력이 취약한 주에 연방보충 교부금으로 지급

자료: 배준식 외, 2008:8 ; 안권욱, 2015:171 ; 김영태 2017를 재구성

첫째, 1단계는 수직적 재정조정으로 소득세, 법인세, 부가가치세의 중앙정부, 주정부, 지자체 간의 배분을 내용으로 한다.

둘째, 2단계는 1차 수평적 재정조정으로 공동세인 소득세는 주거지에 따라, 법인세는 사업장소재지를 기준으로 세수가 귀속되며, 특히 부가가치세를 연방정부, 주정부, 기초자치단체에 각각 배분하는 단계로 이는 2019년까지 효력을 갖는 한시법이다. 부가가치세를 재원으로 하여 배분하는데 재정력이 약한 주에 최대 25%분까지 보충분으로 우선 배분할 수 있으며 나머지 최소 75%는 주별 인구수에 비례하여 배분된다.

부가가치세를 제외한 주정부 세수가 전체 주 평균 이하인 주가 먼저 배분받게 되는데 주민 1인당 세수가 전체 주 평균의 97% 미만인 주에 대해 부족분의 95%를 보충분으로 추가 배분받고, 전체 평균의 97% 이상인 주는 최대 60%까지 보충분을 배분받도록 하고 있다.

보충분의 산출방식은 (<표 68>)과 같다.

<표 68> 보충분의 산출방식

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보충분= 주 전체 1인당 세수* 인구수* F</li> </ul> <p>단, 주의 세수입이 전체 평균 97% 미만인 주의 경우: <math>F = \frac{19}{20} * X - \frac{21}{4000}</math></p> <p>주의 세수입이 전체 평균 97% 이상인 주의 경우: <math>F = X * (\frac{35}{6} * X + \frac{3}{5})</math></p> <p><math>X = 1 - \frac{\text{주 1인당 세수}}{\text{주 전체인당 세수}}</math></p>
---

셋째, 3단계는 2차 수평적 재정조정으로 서로 다른 주들 사이의 재정조정 및 평균 이상의 재정력을 보유한 주(재정력이 강한 주)에서 재정조정교부금을 제공하면 평균 이하인 주(재정력이 약한 주)에게 배분하는 실질적 의미의 재정조정이다. 그러나 이 단계에서 주사이의 재정력 격차가 완전히 해소되어 평준화 되는 것이 아니며 주의 재정력 격차가 약화될 수 있게 비례적으로 조정될 뿐이다. 3단계에서는 재정력 측정치

가 재정조정추정치보다 높은 주에서 교부금을 각출하고 재정력추정치가 재정보정추정치보다 낮은 주에 할당 배분된다.

조정기여금을 부담하는 주는 서독지역의 주들로 총액으로 가장 많이 부담하는 주는 Bayern주이며, 수혜주는 Bremen을 제외하면 모두 동독의 주들로 주정부간의 기존 재정력 순위가 바뀌지 않는 한도 내에서 조정교부금액의 분배비율이 결정되도록 한다 (<표 69>, <표 70>, <표 71>)

<표 69> 조정교부금 분배비율

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주의 재정력 추정치= 주의 세수입 + 기초자치단체 세수입 64%</li> <li>• 주의 재정조정추정치= 전체 주 평균 1인당 세수입 * 주민 수</li> </ul>
---

<표 70> 각 주(Land)별 주민 1인당 재정수요의 인구가중치 기준

조정가중치(%)	주(Land)	인구가중치 요인
135	베를린, 브레멘, 함부르크	도시 주(Land)
105	메클렌부르크-휘어퐸먼	인구밀도가 낮은 지역의 주
103	브란덴부르크	
102	작센-안할트	
100	그 외 주	가중치가 없는 주

자료: 안권욱, 2015:174

<표 71> 재정조정치 산출기준

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조정교부금 및 조정부담금 = 재정조정치 * F</li> <li>- 재정추정치가 재정조정치의 80% 미만, 재정력 추정치가 재정력 조정치의 107% 미만 <math>F = \frac{3}{4} * X - \frac{317}{20,000}</math></li> <li>- 재정추정치가 재정조정치의 80%~93% 미만, 재정력 추정치가 재정력 조정치의 107%~120% 미만 <math>F = X * (\frac{5}{26} * X + \frac{35}{52}) - \frac{2,121}{260,000}</math></li> <li>- 재정추정치가 재정조정치의 93%~100% 미만 재정력 추정치가 재정력 조정치의 120% 이상 <math>F = X * (\frac{13}{7} * X + \frac{11}{25}), X = 1 - \frac{\text{재정력추정치}}{\text{재정조정치}}</math></li> </ul>
---

넷째, 4단계는 2차 수직적 재정조정으로 3단계의 재정조정에도 불구하고 여전히 재정력이 평균수준에 미치지 못한 주정부에 연방보충교부금, 주정부교부금을 교부하는 것이다. 3단계 재정조정 이후에도 재정력 추정치가 조정력 추정치의 99.5%에 도달하

지 못한 주에게 부족분의 77.5%를 일반연방보충교부금으로 배분한다.

독일의 재정조정과정은 이러한 단계를 통해 2단계에서 부가가치세 보충분 사전조정 제도를 제외하고, 주의 재정력을 확정한 이후인 재정조정단계 3단계와 4단계를 거쳐 재정조정 전 70%~130%인 주정부 간 재정력 격차는 97.5%-109% 사이로 조정 되었다(김영태, 2017:48).

독일은 2015년 2단계 재정조정 후 주 사이의 인구수를 고려한 재정 격차가 2.9배 1.4배로 축소된 것으로 나타난다. 가장 낮은 주와의 재정력이 높은 주의 재정력 차이는 69.99%:109.93%로 40% 정도였는데 3단계 조정 후 90.9%-106.6%로 16% 내외로 줄었다. 4단계 조정 후에는 평균 이하인 주의 재정력이 대부분 100%에 근접할 정도로 상승하고 재정력 격차도 10% 이내로 축소된 것으로 나타났다(김영태 2017:49, 55).

2015년 연방보충교부금을 통한 조정액이 30.8%를 차지하는 등 재정조정에 기여한 부분이 적지 않으며 또한 2단계 부가가치세 사전조정을 통한 재정조정은 40%에 달한다. 이는 앞으로 연방보충교부금이 줄어들 것을 감안하면 2단계의 재정조정의 중요성을 알 수 있다. 현재 독일의 재정조정의 근간인 재정조정기준법과 재정조정법은 2019년까지 효력을 갖는 한시적 제도로 새롭게 재정 될 제도에 대한 논의가 활발하다. 그 중 2단계에서 재정분담 했던 주가 3단계에서는 수혜주로 바뀌는 경우가 있어 2단계 부가가치세의 사전적 재정조정을 폐지하자는 주장이 있다. 이에 대한 대안으로 공동세의 주 배분율을 2% 상향조정하고 지방자치단체의 세수고려비율을 64%에서 75%로 상향조정하는 등 3단계 배분율을 단순화하는 대안이 나왔다. 또한, 지속적으로 분담금을 부담해 왔던 주 정부는 재정자주성이 훼손됨을 불평하며 3단계 재정조정을 폐지하자는 제안도 있다(김영태, 2017:57).

## 나. 프랑스

### 1) 프랑스 재정정책의 특징

프랑스의 제5공화국 헌법 제1조 제1항 지방분권을 명시하고 있고 현재 18개의 레지옹, 101개의 데парта망, 35,357개의 코뮌으로 나누어져 있다(송원근, 2018:79).

프랑스의 독특한 특징은 지방자치단체 간의 협력 강화를 위해 코뮌 간 협력 공공기관(EPCI : etablissement public de cooperation intercommunale)을 만들수도 있고 과세권도 갖는다.

프랑스는 국세위주의 조세체계로 국세와 지방세의 비율이 약 80:20으로 나타난다.

조세입법권은 국가에 있고, 지자체가 조례로 지방세를 신설하는 것은 불가 하나 1980년에 제정된 지방직접세 조정법에 의해 4가지 세목(주민세, 건축물이 있는 토지세, 건축물이 없는 토지세, 직업세)에 대해서는 일정 범위 안에서 주민투표에 의한 세율조정권을 갖고 있다(데парта망 내부에서 전년도 적용된 코뮌 전체 평균세율의 2.5배

이상 초과금지, 동시에 전년도 프랑스 평균세율의 2.5배 초과 금지). 그 중 직업세는 3단체에 과세되어 지방재정형평부담금으로 70% 이상을 배분한다(박균조, 2005:130).

지방세로는 등록세, 재산세가 대부분이다(송원근, 2018:84).

다음은 프랑스 지방세의 특징이다(<표 72>).

<표 72> 프랑스 지방세

①	4대 직접세에 대하여 상위, 중간, 기초자치단체가 개별적 세율적용으로 필요 재원 확보
②	자자치단체가 관련법 준수하면서 자율적으로 신설·폐지 가능한 임시세 발달
③	지방세 중 영업하는 개인이나 법인에게 부과되는 사업세 비중이 매우 높음(사업세 수입 격차가 자치단체 간 재정적 불균형 초래 원인)
④	자치단체는 지방세목에 대한 세율결정권한 갖음(재정자치 확대의 전기)

## 2) 프랑스의 재정분권 정책

프랑스의 국세와 지방세의 비율은 86.5:13.5로 지방세 비중이 낮지만 세출비중은 7:3이다(OECD, 2016기준). 이런 프랑스의 지방재정조정은 중앙정부에서 지방정부로 이전되는 수직적 형평교부금과 재정력이 강한 지방정부가 약한 지방정부에게 재배분하는 수평적 형평교부금으로 구분된다. 수직적교부금은 용태에 따라 재정지원, 지방세 감면, 부처에서 지불하는 특정지원금, 조세이전으로 볼 수 있고 중앙정부 지원은 재원 지표(재정잠재력, 조세잠재력, 조세노력, 조세통합계수 등)와 부담지표(인구, 공공수혜자 수, 거주민 당 소득 등)를 활용하여 이루어진다.

프랑스의 수직적 교부금의 정액교부금(재원보장)은 지방자치단체 인구수에 따라 지급되고 정비교부금(형평화)은 광역행정조직교부금, 보상교부금, 전국형평화교부금, 도시연대교부금, 농촌연대교부금으로 구분된다. 또한 경상일반교부금 중 데빠르트망에 주는 것은 인구수와 1인당 조세 잠재력을 선정기준으로 삼아 형평화 기능이 나타난다.

프랑스는 2010년까지 수직적 재정조정을 위한 중앙정부의 교부금이 중요했지만, DGF의 규모가 계속 감소하고, 2010년부터는 수평적 재정조정제도에 의한 지방재정조정이 확대되어 이후 4개의 기금을 만들었다. 2011년에는 DMTO를 설치했고 이는 데빠르트망 간의 재분배로 주민당 재정력이 평균보다 낮은 데빠르트망에 지급하는 것이다. 2012년 설치 FPIC은 꼬뮌 간 재분배로 기여자는 1인당 재정력이 주민당 평균 재정력의 0.9배보다 높은 꼬뮌이나 꼬뮌 연합체에 지급되며 수혜자는 종합지수(주민당 수입 60%, 재정력 20%, 재정적 노력 20%로 평가)에 따라 분류된 꼬뮌과 꼬뮌 연합체로 전체 대비 60% 정도이다. 2013년에는 데빠르트망의 기업 부가가치에 대한 기여금을 목적으로 CVAE가 설치되었고 코르시카 레지옹과 지자체 재원을 목적으로 한 기금도 설치되었다.

## 다. 덴마크

### 1) 덴마크 재정분권 정책의 특징

덴마크의 계층구조는 5개주(region)와 98개 기초단체로 되어있다. 덴마크의 지방세는 지방소득세, 고정자산세로 구성되며 자치단체가 독자적으로 세목신설 권한은 없으나 세율조정(매년 지자체가 국가와 협의를 거쳐 예산편성과정을 통해 조정함)은 가능하다.

지방소득세의 세율은 지방소득세와 세입예산과의 차액을 기준으로 산출된다(<표 73>).

<표 73> 덴마크의 지방소득세 세율

<ul style="list-style-type: none"> <li>지방소득세 소요액=세출예산액-(국고보조금 + 사용료수수료 + 차입금 + 기타 지방세 + 형평화보조금)</li> <li>지방소득세 세율= 지방소득세 소요액/과세표준액</li> </ul>
---

또한 덴마크의 자체세입(2002년 기준)은 지방세 56%, 세외수입 26%로 82%에 달한다(조기현, 2008:218).

덴마크의 정부 간 재정조정은 일반보조금, 특정보조금, 형평화교부금으로 구성되어 있다(<표 74>).

<표 74> 덴마크의 재정조정 체계

구분	용도	항목 및 내용	
일반보조금 (general states grant)	세입·세출여건과는 별개로 재원 보장목적, 기초단체에 동일한 규모로 교부하는 기본보조금(basic grants)	재정력이 취약한 단체나 특정사업(복지, 교육)을 수행하는 단체에 가산하여 교부하기도 함.	
특정보조금 (special grants)	현안이 존재하는 자치단체에 용도가 제한된 보조금	구제금융기금	재정위기에 대비하여 의무적으로 설치
		수도권에 대한 보조금	수도권 자치단체가 경제 위기에 직면한 경우를 상정하여 운영하는 것
		이민·난민 대상 보조금	-
형평화교부금	자치단체사이의 재정적 불균형 해소	수도권자치단체와 비수도권 자치단체가 재원 이전을 통해 재정력균형을 추구	

자료: 조기현, 2008:221 의 내용을 표로 재구성

다음은 덴마크의 형평화교부금의 세출표준에 따른 재원이전 방식이다(<표 75>).

<표 75> 덴마크 형평학교부금의 세출표준에 따른 재원이전 방식

- 세출수요에 의한 산정방식과 과세표준에 의한 산정방식을 이용하여 재정여건이 전국 평균이상으로 양호한 자치단체가 교부재원을 부담함.
- 1인당 세출수요가 전국 평균액에 미달된 자치단체는 형평학교부금 재원을 부담
- 1인당 세출수요가 전국 평균치를 상회하는 자치단체에 교부하도록 운용.
- 1인당 세출수요가 전국 평균치에 미달되는 기초단체는 차액의 45%를 형평화하고, 수도권은 85%, 광역단체는 80%를 형평화 한다.
- 1인당 세출수요 전국평균 < 당해 자치단체 1인당 세출수요 : 교부단체
- 1인당 세출수요 전국평균 > 당해 자치단체 1인당 세출수요 : 재원부담단체
- 교부액 = (당해단체 1인당 세출수요 - 전국 평균 1인당 세출수요) × 형평화율
- 비수도권 기초단체 형평화율(0.45), 수도권 기초단체 형평화율(0.85), 광역 형평화율(0.8)

구체적으로 세출수요는 다양한 인구사회적 환경에 좌우한다는 가정하에 연령요인(age factors)과 사회적요인(social factors)로 구분하여 개별적으로 산정한 후 합산하는 과정을 거쳐 확정된다. 연령요인은 기초단체 10개구간, 광역단체 11개구간으로 나누어 구간별 인구수에 단위비용을 곱하여 세출수요를 산정하고 사회적 요인도 9개의 항목으로 각각 가중치를 다르게 적용한다(<표 76>).

<표 76> 덴마크의 세출수요 구분

- 1인당 세출수요액  
= (연령요인 세출수요 × 가중치) + (사회적 요인 세출수요 × 가중치)
- 연령요인 및 사회적 요인 가중치
  - 수도권 기초단체 → 연령요인 75% , 사회적요인 25%
  - 비수도권 기초단체 → 연령요인 90% , 사회적요인 20%
  - 광역단체 → 연령요인 77.5% , 사회적요인 22.5%
- 사회적 요인  
편부모 아동수,주택자 기준, 임대주택 수, 20~59세 실업자 수, 외국인 거주자 수, 25~49세 직업훈련 미수강·미경험자 수, 사회적 문제가 있는 지역의 주민 수, 65세 이상 독거노인의 수, 도로·공공시설 유지관리비용(기술비용)

형평화율은 세출수요 산정체계와 같은 기준으로 전국 평균치를 상회하는 자치단체가 재원을 부담하는 구조로 과세력이 취약한 기초단체에 지원하는 보조금은 모든 기초단체가 공통으로 부담하고(다만 1인당 과세표준이 전국 평균의 90%이하에 해당하는 자치단체에 대해 차액의 40%를 보조금 형태로 추가 지원) 있다. 덴마크는 과세표준에 의한 재원이전 후 형평화가 진행되어 1인당 과세표준이 전국 평균치에 수렴되고 있다(<표 77>)(조기현, 2008:225).

<표 77> 덴마크의 과세 표준 형평화율

- 과세표준 조정 형평화 교부금  

$$= (1인당 과세표준 전국평균) - (당해 지자체 1인당 과세표준) \times (세율요인) \times (형평화율) \times (인구)$$
- 과세표준 형평화 기본체계

구분		과세표준 형평화 내용
기초 단체	비수도권	1인당 과세표준 전국 평균과 당해 자치단체 과세표준 차액의 45%를 형평화
	과세력 취약단체	1인당 과세표준이 전국 평균의 90%를 하회하는 자치단체에 대하여 차액의 40%를 보조금으로 지원
	수도권	1인당 과세표준 전국 평균과 당해 자치단체 과세표준 차액의 85%를 형평화
광역단체		1인당 과세표준 전국 평균과 당해 자치단체 과세표준 차액의 80%를 형평화

## 라. 스웨덴

### 1) 스웨덴 재정분권 정책의 특징

스웨덴은 통치법(Instrument of Government)에 광역단체와 기초단체로 구분하고 자율적인 과세권을 규정하고 있다. 광역단체 Koncernen(county concils, 20개) 과 기초단체 Kommunerna(municipalities, 290개)가 있으며, 지방행정에서 특이하게 Län이 있는데 중앙사무를 지방차원에서 관장하는 중앙정부 지방사무소로 자치단체의 환경정책, 산업정책을 조정한다.

스웨덴의 지방정부는 조세를 부과할 권한을 가지며 과세권은 헌법에 보장된다. 지방세 세목은 중앙정부가 결정하나 지방정부는 해당 세목에 대한 세율결정권을 갖는다. 지방재정 중 지방소득세가 세입의 대부분인 개인소득세로 스웨덴 수입의 65% 정도 차지하는 중요 세원으로 이는 조세수입의 평균 32% 정도를 차지하며 이 중 11%는 광역자치단체로, 21%는 기초자치단체로 배분된다.

스웨덴은 낙후된 북부지역과 부유한 남부 대도시를 동일기준으로 획일적 재원조정을 하는 것에 대한 비판이 제기되자 1993년 일반보조금 중심으로 개혁되었다. 2005년 개정된 형평화 제도는 세입형평화, 수요형평화, 구조교부금, 과도기 교부금, 조정교부금·납부금 등 5가지로 지자체 간 수평적 세입형평화 중심 제도에서 국가가 자금을 배분하는 수직적 세입형평화 교부금으로 바뀌었다(<표 78>).

<표 78> 스웨덴의 형평화 제도(2005년 개정)

구 분	성질별 내용
세입형평화(income equalization)	각 자치단체의 과세소득과 조세형평화 기준(주1)과의 괴리에 기초하여 산정. 부족분은 중앙정부가 일반보조금인 세입형평화 교부금으로 추가지원
수요형평화	구조적 비용차이를 균등하게 하는 것으로 비용구조가 유리한 지자체가 국가에 부담금을 납부, 자치단체가 의무적으로 실시해야 하는 서비스만을 균형화하기 위한 것. 주민1인당 표준세출액이 전국평균치를 화회하는 지자체가 비용형평화 부담금(cost equalisation charge)을 부담하며 상회하는 자치단체가 교부 대상이 됨. 부족분은 중앙정부가 부담(cost equalisation grant)
구조교부금 (structural grant)	소외지역(북부지역 등 오지)이나 노동문제가 있는 자치단체의 재정건전성 강화를 위한 것.
이행교부금 (transitional grant)	수입의 감소가 큰 자치단체의 재분배효과를 평균화하기 위한 것.
조정교부금(adjustment grant/charge)	국가 교부금이 세입형평화 수준에 영향을 받지 않도록 하는 동시에 수요형평화제도의 총액을 제어하기 위한 것.

주1) 조세형평화 기준 : 전국 평균 1인당 담세력을 100%로 하여 기초115%, 광역110%기준 미달 자치단체. (단, 초과시에는 중앙정부 재원형평화 납부금 납부)

자료: 조기현, 2008:228 ; 하능식, 2016:92의 내용을 표로 재구성.

일반보조금은 형평화교부금으로 세입과 세출에 대한 형평화와 함께 인구감소 지역에 대한 보정으로 구성되었고, 이는 과세표준, 연령구조, 지리적 조건 등의 차이에도 불구하고 동일수준의 서비스를 받아야 한다는 사고에서 출발하고 있다. 스웨덴의 지방세는 실제 개인소득세에 전적으로 의존하고 있기 때문에 지역 간, 계층 간 소득불균형을 완화하기 위해서는 형평화보조금의 소득재분배적 기능이 강조되었다고 볼 수 있다.

형평화교부금은 다음과 같이 소득재분배 기능이 발휘되도록 설계되어있다.

- 형평화교부금 ⇒ 주민1인당 과세표준액(표준세출액)이 전국 평균을 초과하는 자치단체로부터 교부재원을 받아 전국 평균에 미달하는 자치단체에 교부

스웨덴은 지방세로 개인지방소득세 단일세목을 구성하여 매우 단순하지만 세입규모가 충분히 커서 지방자치를 실현하기에 충분한 세수 확보가 이루어진다. 또한 재정형평화교부금의 지방소득세 과세소득의 비교를 통해 모든 자치단체의 재정력 평가가 가능하고, 이로 효율적인 운용이 이루어진다(하능식, 2016: 106). 광역자치단체와 기초자치단체는 행정 및 재정에 주종관계가 없는 동등한 위치로 재정책임성과 재정자율성을 동시에 강화하는 방식이다(<표 79>).

<표 79> 스웨덴 지방자치단체 수평적 재정조정에서 교부금지역 및 부담금 지역 재정조정

산출방식
① 2005년 당해 기초지방자치단체 조정과세표준액 (크로나)
② 2004년 11월1일 기준 기초지방자치단체 인구
③ 1인당 당해 기초지방자치단체 조정과세표준액 (①÷②)
④ 전국 평균 1인당 과세소득액 (표준세출액)
⑤ 전국 평균대비 당해 기초지방자치단체 과세소득액 비율 (③÷④)
⑥ 전국 과세형평화 기준비율
⑦ 당해 기초지방자치단체의 과세형평화 기준금액 (②×④×⑤, 크로나)
⑧ 형평화교부금 기준금액 (⑦-①)
⑨ 교부금 지역: 광역자치단체 기준세율, $95\% \times 2003\text{년 전국평균}(20.64)+0.09(4.25-4.16)$ 부담금 지역: 광역자치단체 기준세율, $85\% \times 2003\text{년 전국평균}(20.64)+0.09(4-4.16)$
⑩ 1인당 당해 기초지방자치단체의 세입형평화 교부금(부담금) (⑦×⑧/②/100)
⑪ 당해 기초지방자치단체의 세입형평화 교부금 (부담금) (⑩×②)

자료: 김용창, 2008b:593 <표 21> 재구성.

## 마. 스페인

### 1) 스페인 재정분권 정책의 특징

스페인은 단일국가로 기초-도-지역 등 3계층제이다. 17개의 자치지역정부(Autonomous Communities:미국의 주와 유사), 5개의 도 중간자치정부(Provincias:우리나라 광역자치단체와 유사), 2개의 자치시(Ciudades Autonomas), 8,109개의 기초정부((Municipios: 우리나라 기초자치단체와 유사)로 되어있다. 지역정부의 자치분권적 통치체제의 기초가 되어 지역정부 간 재정보전기금의 설치를 규정하고 있다(헌법 제158조)(안영훈, 2010:182~183).

스페인 국가는 헌법 제158조의 보충성 원칙에 의해 지역정부의 재정확보를 위한 재정지원의 의무가 있고, 지역정부도 국가의 세수입에 동참해야 한다.

먼저 지역정부의 지방재정제도를 보면, 지역정부는 자체재원으로 지방세와 세외수입(금융자산운영, 지방채 발행 등)이 있고, 중앙정부의 양도세가 있다. 개인별 소득세, 부가가치세, 특별세수 등은 중앙정부가 지역정부에 양도하였으며 이러한 양도세에 대해 국가 70%, 지역정부 33%의 세원으로 분리되었다. 이전교부금은 지역정부 내 관할 지역이 국세 총당 재원수준을 고려하여 이전교부금 수준을 결정하는 것과 지역정부 간 형평기금으로부터의 이전교부금으로 구분된다. 지역형평교부금은 민간투자재원의 연간 약 30%를 지원 받으며 지역정부의 지역민 개인소득 수준이 유럽연합 평균수준에서 75%이하인 지역정부에 교부한다. 2002년 지방재정법개정 이후에는 보전기금(각 지역정부의 필요재정 수요와 징세력 간의 차이 고려), 기본교부금(공공서비스 중 교육과 국민건강 분야의 필요재정 총당 못하는 지역정부 지원), 지역정부 간 보전기금(장기적 지역발전 투자 목적)의 3가지의 교부금으로 나뉘었고 이전교부금 산정 방식은 사회경제 지표를 고려해서 결정한다.

중앙정부의 교부금 산정은 주민수와 사회경제 여건 등을 고려한 과세지표에 근거한다. 다만 주민 수 7만5천명 이상 규모의 큰 기초지방정부는 지역정부와 공동세를 운영하지만 소득세, 부가가치세, 특별세(맥주, 포도주, 발효주 등 주세) 등의 경우는 지역정부에 세원을 부분적으로 양도한다(안영훈, 2010:193).

이상과 같은 주요국의 재정형평화 제도의 주요 사항을 (<표 80>)에 정리하였다.

<표 80> 주요국의 재정분권 및 재정형평화제도 특징

조정 방법	국가	체제	법적기반	공동세	과표 재량권	세율 재량권	형평화 기준
수평	미국	연방	수정헌법, 법규	有	자율적	자율적	- 주정부는 세원과 세율 자율권 및 지출 자율권 보장 - 연방-주, 주간 재정형평화 교부금 없음 - 주별 징수·배분 기준 상이
수직	영국	단방	법규	無	제한적	제한적	- 지방세인 카운슬세로 재정조정기능 수행
	일본	단일	헌법, 제84조(조세법률주의)	有	자율적	제한적	- 도도부현간 지방세 청산 후 도도부현은 소비세 1/2을 시정촌에 교부, 인구기준 1/2가중치, 종업원 수 기준 1/2가중치로 안분
혼합	독일	연방	독일기본법 제109조(재정준칙), 제28조 지방헌법, 제104조 경비부담, 제105조 입법권, 제106조 공동세운용	有	자율적	제한적	- 부가가치세 보충분 → 재정력이 약한 주에 최대 25% 우선 배분, 나머지 75%는 주별 인구수에 비례 배분 - 부가가치세를 제외한 주민 1인당 세수 기준 → 주평균 97% 미만인 주: 부족분 95% 추가 배분 → 주평균 97% 이상인 주: 최대 60% 추가 배분 - 재정조정 후 99.5% 미달 주는 부족분 77.5% 추가 배분
	프랑스	단일	헌법, 지방분권법, 헌법제72-2조 (조세법률주의)	有	자율적	자율적	- 지방재정의 주요 세원으로 4대 지방직접세 - 레지옹, 데парта망, 꼬뮌에 과세되는 직업세는 지방재정형평부담금으로 70% 이상 배분
	덴마크	단일	헌법	有	제한적	제한적	- 1인당 세출 수요가 전국 평균치 미달인 기초단체는 차액의 45%, 수도권은 85%, 광역단체는 80%를 형평화함
	스웨덴	단일	헌법	無	자율적	자율적	- 지방간 세수 격차를 세입·세출 형평화 보조금을 통하여 조정하고 있음 - 전국 평균 1인당 담세력을 100%로 하여 기초 115%, 광역110% 기준 미달 자치단체
	스페인	단일	헌법 제 135조(재정준칙), 제133조, 제142조(조세법률주의), 국가예산법, 제158조	有	자율적	제한적	- 지역 간 연대원칙, 지역정부간 재정보전기금 설치 규정 - 보충성의 원칙 - 지역형평교부금은 민간투자재원 30% 지원, 지역민 개인소득 수준이 유럽연합 평균수준에서 75% 이하인 지역정부에 교부

## 제5장 재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정격차 해소방안

재정분권을 확대하기 위해 중앙정부의 세입을 지방으로 이전하면 지역 간 재정격차가 확대될 가능성이 있다. 따라서 재정분권정책에는 지역 간 재정격차를 완화하기 위한 조치가 병행되어야 한다.

이 장에서는 현 정부의 재정분권정책을 살펴보고, 그 결과 지역 간 재정격차가 어느 정도 해소될 것인가를 분석해 본다. 그 이후 재정격차를 완화시킬 수 있는 방안을 검토하기로 한다.

### 1. 현 정부의 재정분권

2017년 현 정부의 국정기획자문위원회는 100대 국정과제 중 하나로 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 선택하고 5가지 실천과제를 제시하였다(국정기획자문위원회, 2017:112).

주요 내용을 보면 세입분권을 위해 국세:지방세의 비율을 7:3을 거쳐 6:4 수준까지 개선하기 위해 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방 간 기능재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세 감면율 15% 수준 관리 등을 제시하였다. 또한 지자체 간 재정격차 완화 및 균형발전을 위해 지방교부세율 상향조정, 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비 등을 제시하였다(<표 81>).

<표 81> 2017년 제시한 재정분권 계획

100대 국정과제	실천과제	세부내용
75-100 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권	국세-지방세 구조개선 : 7:3을 거쳐 6:4로	지방소비세 비중확대
		지방소득세 규모 확대
		국가-지방간 기능 재조정
		지방세 신세원 발굴
		지방세 비과세 감면율 15% 수준 관리
	이전재원 조정으로 지역 간 격차 완화와 균형발전추진	지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대
		국고보조사업정비
		실질적인 포괄보조금 제도 도입
	지방재정의 건전성 강화	고액 상습체납자 대상 징수활동 강화
		지방세외수입 업무시스템 통합
	지방재정 보완 및 지역경제 활성화	예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화
		고향사랑기부제 활성화: 기부시 인센티브제공, 투명하고 공정한 기부금 모집
주민참여예산제 확대	주민참여예산제를 지자체 핵심정책 사업까지로 확대	

이후 2018년 9월 11일 자치분권위원회가 「자치분권 종합계획」을 발표(대통령 소속 자치분권위원회, 2018. 9.)하고 2018년 10월 30일 관계부처 합동 재정분권 추진방안 발표하였다. 이후 지방분권위원회가 2019년 3월 자치분권시행계획을 발표하였고 ‘지방이양일괄법’ 제정을 추진하여 국가-자치사무의 구분기준을 명확히 하여 기관위임사무의 지방이양 또는 국가환원을 추진하며, 국가사무와 자치사무로 재배분이 어려운 기관위임사무는 법정수입사무(가칭)로의 도입을 검토한다고 밝혔다.

이런 과정을 거쳐 초기의 재정분권을 위한 국정과제에서 제시되었던 정책들이 구체화되었다. ① 국세:지방세의 비율을 임기종료시점까지 7:3으로 하는 것으로 목표를 수정하였으며 ② 지방소비세의 '19년 15%(+4%p), '20년 21%(+6%p)로 단계적 인상하는 목표를 제시하고<sup>22)</sup> '19년 지방소비세를 4%p 인상하였으며<sup>23)</sup> ③ 소방안전교부세<sup>24)</sup>을 (담배분 개별소비세의 20%)을 '19년 35% 인상에 이어 '20년 45%로 인상할 계획이며 ④ '19년 종합부동산세율 인상과 공정시장가액의 5%p 인상으로 인한 부동산교부세 총액의 확대가 예상된다.

고향사랑기부제는 2017년 대선공약이었고 이후 2018년 자치분권 종합계획에 까지 지속적으로 현 정부가 의지를 표하고 있다. 고향사랑기부제<sup>25)</sup>는 지방자치단체에 일정액을 기부한 개인에게 중앙정부와 지방정부가 기부금의 일정액에 대해 세액공제해 주는 것을 내용으로 하고 있다. 고향사랑기부제는 농어촌 지방정부의 재정부족문제를 해결함과 동시에 수도권과 비수도권, 대도시와 농어촌 지역 간 재정격차를 완화하려는 목표를 가지고 있다.

반면 지역 간 재정격차를 확대시킬 가능성이 있는 정책들이 진행되고 있는데 '18년 소득세와 법인세의 인상으로 인한 지방소득세, 법인지방소득세의 인상, '19년 재산세 공시가격의 인상으로 인한 재산세입의 확대 등이 그것이다.

그 이외에 제시되었던 재정분권계획은 아직 실행되지 못하거나 구체적인 목표수치가 나오지 않고 있다.

22) 2020년까지 증가분 10%p는 약 8.5조로 예상하고 있으며 이 중 2020년 중앙정부의 기능을 지방으로 이전하는데 따른 기능이양보전금액(3.6조)을 포함시키고 있다.

23) 지방소비세 중 5%p분에 적용하는 지역별 가중치 배분방식(수도권:광역시:도=1:2:3)을 인상분에 대해서도 적용하도록 하였음('19.12월).

24) 소방직 국가직화, 소방인력 충원, 소방시설확충목적인 소방안전교부세를 인건비 지원도 할 수 있도록 법령개정추진.

25) 고향사랑기부제는 “일본의 아베총리가 2008년 ‘고향납세제도’를 도입했고, 한국에서는 2007년 문국현 창조한국당 후보가 공약으로 제안하였고, 당시 한나라당도 2007년 대선과 2010년 지방선거 공약에 포함시키는 방안을 검토했다가 중도폐기했다”(서울신문, 2019. 9. 11.).

<표 82> '19년 현재 시행 중인 재정분권 계획 중 지역 간 재정격차에 영향을 주는 내용

진행중인 내용	비고
6:4 목표에서 7:3으로 수정	
지방소비세율 4%인상	'20년 6%p 추가인상계획
'18년 지방소득세, 법인지방소득세의 인상	
'19년 재산세 공시가격 현실화율인상(단독주택 53%, 공동주택 68.1%)	'20년 이후 현실화율 더 높일 계획
'19년 종합부동산세율인상(4단계 0.5-2% 6단계 0.5%-2.7%) 공정시장가액비율인상(80%→85%)	'22년까지 100%로 인상
소방안전교부세를 담배개별소비세의 35%로 확대 ('18년 20%→'19년 27.5%)	'20년 45%까지 추가확대 계획
고향사랑기부제	

여기서는 '19년 현재 바뀌어 시행되고 있는 재정분권정책 중 지역 간 재정격차에 영향을 주는 지방소비세와 소방안전교부세의 인상이 지역 간 재정격차를 얼마나 변화시킬 것인지를 검토해 보기로 한다. '19년 현재 지방소비세는 4%p 인상 시행되고 있으며, 소방안전교부세는 담배소비세의 개별소비세의 15%p 인상하였으나 '19년 7월 1일 소방직 국가직화 예정에 따라 인상분 중 반만 계상해서 27.5%로 시행하고 있다.

## 2. 재정분권 추진 방안이 재정격차에 미칠 영향 예측 및 분석

'19년 현재 시행되고 있는 재정분권 정책 중 소방안전교부세와 지방소비세의 인상은 직·간접적으로 지방재정격차에 영향을 주게 된다.

우선 소방안전교부세는 담배개별소비세의 20%에서 45%까지 인상하는 것을 목표로 '19년 27.5% 인상하였다. 소방안전교부세의 인상은 담배개별소비세의 일정률이므로 이는 개별소비세 총액의 감소를 가져오고 이는 다시 내국세 총액의 감소로 이어져 지방교부세 배분 총액의 감소를 초래한다. '17년을 기준으로 소방안전교부세 인상에 따른 지방교부세 총액의 변화를 보면 1,018억원 감소하는 것으로 나타난다(<표 83>). 이 금액은 지방자치단체 전체에 나눌 때 미치는 효과가 크지 않다고 판단되어 분석에서 제외하기로 한다.

<표 83> 소방안전교부세 45%인상시 보통교부세 증감계산('17년 기준 계산) (단위: 억원)

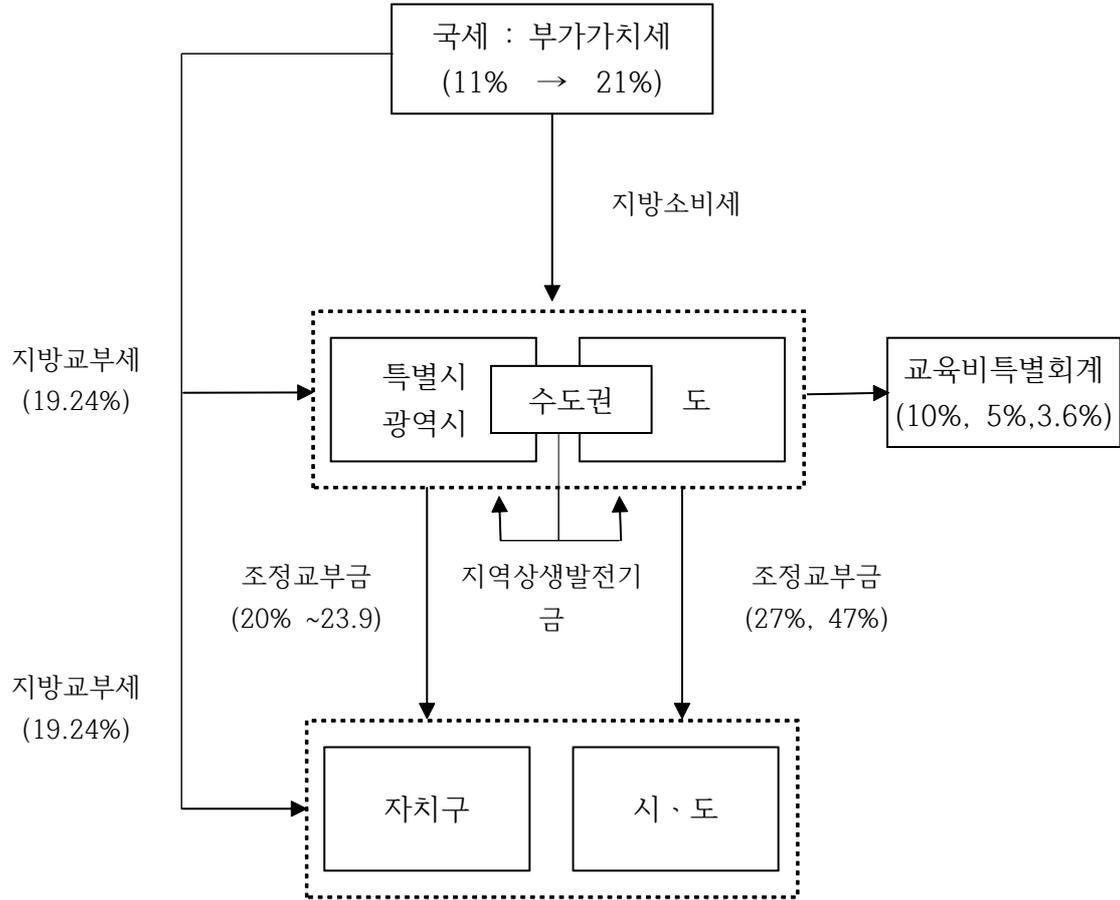
국세	내국세 합	20% 시			45% 시			증감
		소방교부세 감소후			소방교부세 감소후			
		내국세 합	지방교부세	보통교부세 97%	내국세 합	지방교부세 추정	보통교부세 97%	보통교부세 증감
내국세 소계	2,064,702	2,038,499	392,207	380,441	2,033,040	391,157	379,422	-1,019
소득세	656,873	656,873	126,382	122,591	656,873	126,382	122,591	0
법인세	539,535	539,535	103,807	100,692	539,535	103,807	100,692	0
상속증여세	54,422	54,422	10,471	10,157	54,422	10,471	10,157	0
부가가치세	615,353	615,353	118,394	114,842	615,353	118,394	114,842	0
개별소비세	90,103	85,736	16,496	16,001	80,277	15,445	14,982	-1,019
담배개별소비세	21,836	0	0	0	0	0	0	0
증권거래세	40,174	40,174	7,729	7,498	40,174	7,729	7,498	0
인지세	8,840	8,840	1,701	1,650	8,840	1,701	1,650	0
기타내국세	37,566	37,566	7,228	7,011	37,566	7,228	7,011	0

\* 소방교부세 계산 후 내국세 중 개별소비세는 담배개별소비세의 20%-45%만큼 제외한 값이 된다.  
 즉 소방교부세 전출금을 제외한 개별소비세=개별소비세-담배개별소비세×0.2로 계산한다.

지방소비세는 광역자치단체들의 재원을 직접적으로 늘리는 효과가 있어서 지역 간 재정격차를 심화시킬 우려가 있고, 이를 보완하기 위해서 2010년 도입될 때 민간최종 소비지출을 백분율로 환산한 시·도별 소비지수에 지역별 가중치를 적용하여 배분하는 지역 간 재정형평화를 위한 장치를 두었다. 지방소비세는 등장할 때부터 재정분권을 강화하지 못하는데다 지역 간 불균형을 심화시킬 것이라는 비판도 있었지만 국세의 일부를 지방정부로 이전함으로써 지방재정을 확대시키는 효과와 더불어 지역별 가중치, 지역상생발전기금의 설치로 지역 간 형평성을 확보하기 위한 보완장치를 마련하였기 때문에 지방소비세의 지역형평성 효과는 분석해 볼 필요가 있다.

지방소비세의 인상은 지방정부의 지방세 수입의 증가로 이어지지만, 다른 한편 내국세 수입의 감소를 초래하고 이는 지방교부세 재원이 감소하게 되므로 지방정부의 재원의 감소로 이어지게 된다[그림 28].

[그림 28] 지방소비세의 배분구조



자료 : 이미애·안지선, 2018:51.

지방소비세의 배분구조에([그림 28]) 따라 지방소비세 증가는 지방자치단체의 재원에 순차적으로 변화를 가져온다.

수도권이 아닌 광역자치단체는 ① 지방소비세 증가분만큼 재원이 증가하고 ② 수도권이 출연한 지역상생발전기금의 50%가 시·도에 배분됨에 따라 재원이 증가한다. 반면 ③ 시·군, 자치구에 배분하는 조정교부금액이 늘어난 만큼 광역단체의 재원에서 감소하고 ④ 지방세 총액의 일정비율이 교육비특별회계로 전출되므로 전출금액 증가분만큼 재원이 감소하며 ⑤ 기준재정수입액 증가로 보통교부세가 감소된다.

여기서 수도권의 광역자치단체(서울, 경기, 인천)는 ① 지역상생발전기금으로 지방소비세 증가분의 35%를 출연하므로 그 규모만큼 재원이 감소되고 ② 서울과 경기의 경우 '17년 현재 지방교부세 불교부단체이므로 지방교부세의 증감변화는 없을 것이다.

기초자치단체인 시·군의 경우 ① 조정교부금의 증가로 ② 기준재정수입액이 증가하게 되어 보통교부세 조정률이 변화함에 따른 보통교부세의 증감이 있으며, 보통교부세 불교부단체는 조정교부금이 증가하게 된다(<표 84>).

<표 84> 지방소비세 증가에 따라 변화되는 자치단체 별 재원계산식

구분	분류	재원 종류	재원 변화 계산식
광역	비수도권	지방세 재원	지방소비세 재원 증가분 + 지역상생발전기금 배분액 - 조정교부금 증가분 - 증가된 교육비 특별회계
		보통교부세	감소
	수도권(서울, 경기, 인천)	지방세 재원	지방소비세 재원 증가분 - 지역상생발전기금 출연금 + 지역상생발전기금배분액 - 조정교부금 증가분 - 증가된 교육비 특별회계
		보통교부세	서울, 경기 : 변화없음 인천 : 감소
기초	시·군	조정교부금 증가 ± 보통교부금	
	지방교부금 불교부단체	조정교부금 증가	

- 지방교부금 중 보통교부금만 산정(특별교부금은 변동되기 때문에)
- 불교부단체 ('17년 현재 자치구, 수원, 성남, 용인, 화성)

계산을 위해서는 다음과 같은 내용을 검토해야 한다.

첫째, 지방소비세는 광역자치단체의 세원으로 지방소비세율의 인상은 특·광역시·도의 자체재원이 확대되는 효과가 발생한다.

둘째, 지역발전상생기금 출연금과 증가분을 계산하여야 한다.

수도권의 광역자치단체들은 지역상생발전기금을 출연함에 따라 지방소비세 인상분의 35%가 재원에서 감소함과 동시에 지역상생발전기금의 배분액만큼 증가한다.

수도권 이외의 광역단체들은 배분액만큼 재원 증가가 이루어진다.

지역발전상생기금의 광역단체별 배분은 민간최종소비지출액에 각 각 100%, 200%, 300%의 가중치를 주어 배분하는 것인데 민간최종소비지출액이 매년 변화하므로 지방소비세 증가에 따른 광역단체 지역발전상생기금의 증가분은 '17년 각 광역단체에 배분된 지역발전상생기금의 비율로 계산한다.

$$\text{단체별 배분금액 증가분} = \frac{\text{'17년 광역단체 배분액}}{\text{'17년 지역발전상생기금 총액} \times 0.5} \times \frac{\text{지방소비세 증가로 인한 기금 증가분}}{2}$$

셋째, 광역자치단체들은 지방소비세 증가분만큼 기초자치단체에 배분할 조정교부금 증가분만큼 재정감소가 이루어진다. 기초자치단체들은 조정교부금의 증가가 이루어진다.

광역자치단체가 배정해야 할 조정교부금의 증가분은 도의 경우 27%(50만 이상시의 경우 47%)이고 특·광역시는 지방소비세액 증가분의 조례에 규정된 배분율을 적용하여 계산한다(<표 85>).

<표 85> 지방소비세 증가에 따른 광역자치단체의 조정교부금 증가분 계산식

조정교부금 증가분 총액	자치구 증가분 + 군 증가분
자치구 증가분	지방소비세액 증가분 × 특광역시 조례에 따른 배분율
군 증가분	$\frac{\text{지방소비세액 증가분}}{\text{시도인구}} \times \text{시군인구} \times 27\% (47\%, 50\text{만 이상시})$

※ 특별·광역시의 자치구 조정교부금의 재원은 보통세수입의 일정액임 : 서울 22.6%, 부산 22.0%, 대구 22.29%, 인천 20%, 광주 23.9%, 대전 23%, 울산 20%.

기초자치단체의 경우 각 광역정부마다 조정교부금의 배분기준이 달라 공식을 적용하는데 한계가 있었다. 기준재정수요액의 경우 측정항목별로 측정단위 수치에 단위비용을 곱하여 산정하는 보통교부세의 산정방식과 유사하지만 자치단체별로 고정비용반영여부, 측정항목의 수, 단위비용 등이 다 다르다.

또한 부산, 대구, 광주, 울산 등은 자치구의 재정부족분에 조정률을 곱하여 산정하는 보통교부세와 동일한 방식이지만, 서울, 대전은 조정교부금 재원이 재정부족액의 합보다 적은 경우 기준재정수요액에 조정률을 곱한 후 기준재정수입액을 차감하여 결정한다. 여기서 조정률은  $\frac{\text{기준재정수입액} + \text{조정교부금 재원}}{\text{기준재정수요액}}$  이다. 또 기타의 광역단체들은 이 둘을 혼합한 방식을 사용하고 있다.

따라서 지방소비세 인상으로 인한 조정교부금 증액분의 기초자치단체배분 조정교부금의 증가액은 '17년 기초자치단체에 배분된 조정교부금의 비율을 적용하여 계산하기로 한다.

<표 86> 지방소비세 증가로 인한 지방자치단체별 조정교부금 증액분 계산식

$$\frac{\text{'17 조정교부금액(기초)}}{\text{'17 조정교부금총액(광역)}} \times \text{지방소비세 증가로 인한 조정교부금 증액분(광역)}$$

넷째, 지방소비세 인상에 따라 광역자치단체는 교육비특별회계로 산정된 금액을 전출해야 하므로 재정의 감소가 이루어진다. 교육비특별회계의 전출금은 시·도 지방세 총액의 일정비율(특별시 10%, 광역시 5%, 특별자치시 3.6%, 경기도 5%, 그 밖의 도·특별자치도 3.6%)로 정해진다. 따라서 지방소비세 인상에 따른 교육비 특별회계의 전출금은 지방소비세 인상분에 광역자치단체별 비율을 곱하여 산정한다.

다섯째, 지방소비세 인상으로 인한 지방교부세의 증감을 고려해야 한다. 지방소비세의 증가는 내국세 총액을 감소시켜 정률분 지방교부세의 규모를 감소시키게 된다. 또한 지방소비세의 증가는 조정교부금, 지역상생발전기금, 교육비 특별회계에 순차적으로 영향을 주어 지방자치단체의 기준재정수입액을 증가시키거나 감소시키므로써 지방

교부세의 배분액에 영향을 주게 된다. 법정률 지방교부세 중 특별교부세는 해마다 달라지므로 고려하지 않기로 한다.

지방소비세 인상으로 인해 변화되어 자치단체로 배분될 보통교부세(정률분의 97%) 총액의 계산은 다음과 같다.

지방소비세 증가에 따른 보통교부세 총액= $(\text{'17년 내국세총액}-\text{지방소비세 } 10\% \text{증가분}) \times 19.24\% \times 0.97$  - '17 분권교부세-제주특별자치도 배분액<sup>26)</sup>

이를 전국의 재정부족액합계로 나누면 지방소비세 인상에 따른 지방교부세 조정률을 산출할 수 있다.

지방소비세 인상에 따른 지방교부세 산정은 다음과 같이 한다.

<표 87> 지방소비세 인상에 따른 지방교부세 산정식('17년을 기준으로)

- ① 지방소비세 인상에 따른 기준재정수입액 계산 = '17년 기준재정수입액 + 기준재정수입액 증가분(지방소비세 증가에 따른 수입 증가분) × 0.8<sup>27)</sup>
- ② '17년 기준재정수요액
- ③ 지방소비세 인상에 따른 재정부족액 ② - ①
- ④ 보통교부세 산정액 ③ × 조정률
- ⑤ '17년 보통교부세 액
- ⑥ 지방소비세 증가로 인한 보통교부세 증감액 = ④ + '17분권교부세 보전분 + '17감액보전액) - ⑤

지방소비세 10%p 인상을 전제로 2017년을 기준으로 한 분석의 결과 광역자치단체는 지방교부세 불교부단체인 서울, 경기를 제외하고는 모두 지방교부세가 감소하는 것으로 나타났다. 또한 지방소비세가 증가함에도 불구하고 지방교부세의 감소로 인해 인천, 충북, 충남, 경남은 재정수입의 순수효과가 감소하는 것으로 나타난다(<표 88>).

26) 지방소비세 증가에 따른 보통교부세 총액의 3%

27) 시·군 조정교부금은 80%를 보정수입으로 반영함(행정안전부, 2019b:98).

<표 88> 지방소비세 10%인상으로 인한 광역자치단체의 지방세, 보통교부세액의 변화 결과

(단위 : 억원)

재원 지역	2017년				지방소비세 인상시 예상 수치					
	지방세	세외수입	지방교부세	보통교부세	지방소비세 순증	보통교부세 순 증감	지방세	세외수입	지방교부세	순증감
서울	178,171	35,860	1,604	1,213	3,806	0	181,978	35,860	1,604	3,806
부산	40,986	10,338	8,782	8,357	4,657	-4,248	45,643	10,338	4,534	409
대구	25,735	6,951	8,935	8,458	3,462	-2,863	29,198	6,951	6,072	599
인천	36,271	17,271	5,538	5,163	1,021	-1,372	37,293	17,271	4,166	-351
광주	14,662	3,891	7,616	7,207	2,452	-1,782	17,113	3,891	5,834	670
대전	14,191	4,305	7,505	7,155	2,398	-1,745	16,589	4,305	5,761	653
울산	14,463	4,302	2,067	1,712	1,836	-1,572	16,300	4,302	495	265
세종	6,651	1,795	1,038	792	573	-394	7,224	1,795	644	179
경기	110,532	10,418	2,140	1,394	2,524	0	113,056	10,418	2,140	2,524
강원	10,638	2,338	10,340	9,673	2,950	-2,223	13,587	2,338	8,117	727
충북	10,664	1,210	6,455	5,832	2,570	-2,713	13,234	1,210	3,742	-143
충남	17,503	1,340	6,959	6,374	3,321	-3,450	20,824	1,340	3,508	-129
전북	10,348	1,091	8,945	8,470	2,947	-2,774	13,295	1,091	6,172	173
전남	11,280	1,802	9,821	9,325	3,293	-2,679	14,573	1,802	7,141	614
경북	18,728	2,161	9,742	9,231	4,553	-4,465	23,281	2,161	5,276	88
경남	26,145	2,086	6,532	6,037	5,504	-5,513	31,648	2,086	1,018	-10
제주	14,487	3,741	13,054	12,288	1,577	-454	16,064	3,741	12,599	1,123

- '17년 자료 : 2017 지방재정연감(최종예산/결산)

- 지방교부세는 보통+특별+부동산+소방안전

기초자치단체들은 조정교부금의 증가와 함께 지방교부세도 증가하는 것으로 나타났다. 조정교부금의 증가로 수입액이 증가하지만 그로 인해 재정부족액이 줄어들어 지방교부세 조정률이 2017년 0.94%에서 1.06%로 증가한 결과라 하겠다. 다만 경기 고양시, 안산시, 시흥시, 하남, 과천, 충남의 천안, 아산 전북의 전주, 경북 구미, 경남 창원, 김해, 거제 등이 지방교부세가 감소하는 것으로 나타났다(<표 89>).

<표 89> 지방소비세 10%인상 시 지방교부세가 감소할 것이 예측되는 단체

소속 광역단체	단체 명
경기도	고양시, 안산시, 시흥시, 하남시, 과천시
충청남도	천안시, 아산시
전라북도	전주시
경상북도	구미시
경상남도	창원시, 김해시, 거제시

특정 정책의 형평화효과를 연구하기 위한 공식들은 몇 가지가 있다. 복문수(2016)는 교부세의 형평화효과를 연구하기 위하여 1인당 소득, 1인당 지방세입, 1인당 자체세입 등의 지표의 GINI 계수를 이용하여 교부세의 형평화효과 공식을 사용하였다. 형평화 효과의 결과값이 음(-)의 값이면 형평화가 개선된 것이고, 양(+)의 값이면 형평화가 악화된 것이다. 그는 이 공식으로 1992-2012년을 대상으로 분석하여 지방교부세와 국고보조금은 시 사이의 재정불균형을 심화시킨 반면, 군·자치구에서는 긍정적으로 작용하였다고 분석하였다.

$$\text{교부세의 형평화 효과} = \frac{[\text{자체수입(지방세 + 세외수입)} + \text{교부세}] \text{의 GINI계수값} - \text{자체수입 GINI계수값}}{\text{자체수입 GINI계수값}} \times 100$$

한편, 재정조정계수를 이용하여 이전재원의 효과를 분석한 경우도 있다(최원구·허등용·김진아, 2017).

$$\text{재정조정계수} = 1 - \frac{\text{지방세와 이전재원의 합에서 산정된 지니계수}}{\text{지방세로만 산정된 지니계수}}$$

재정조정계수가 양의 값을 가지면 이전재원교부로 인한 재정형평화가 개선된 것이고, 음의 값을 가지면 형평화가 악화된 것이다. 그들은 '05년 -'14년까지 보통교부세의 조정효과가 시·도에는 있었지만 시의 경우는 악화, 군의 경우는 효과 있다가 없다가 하는 것으로 분석하였다.

이상의 두 가지 계수는 대동소이하므로 이 보고서에서는 현 정부의 지방소비세 인상정책으로 인해 예상되는 재정격차의 변화를 계산하기 위해서 (<표 90>)의 정책영향

지수를 사용하기로 한다.

지방소비세의 인상으로 광역자치단체는 자체수입과 자주재원 모두의 변화가 있게 되고 기초자치단체는 자주재원의 변화가 있을 것으로 예상되어 1인당 자체수입과 자주재원의 합인 자치단체별 지니계수를 사용한다. 정책영향지수가 양의 값이면 지방소비세 인상으로 인한 재정형평화 효과가 있는 것이고 음의 값이면 형평화에 역효과를 내는 것이다.

<표 90> 지방소비세 인상 정책에 따른 영향평가 지수

$\text{정책영향} = 1 - \frac{\text{지방소비세 10\%인상 후 1인당(자체수입 + 자주재원)의 지니계수}}{\text{'17년 1인당(자체수입 + 자주재원)의 지니계수}}$
광역자치단체는 지방세 + 세외수입 + 지방교부세 기초자치단체는 지방세 + 세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금 세외수입은 경상, 임시 세외수입을 모두 합한 금액 (+) 값이면 재정격차가 완화된 것 (-) 값이면 재정격차가 심화된 것

광역자치단체 17개의 지방소비세 인상 후 재정격차를 분석한 결과 인상 전 지니계수 0.243에서 0.246으로 소폭 증가하여 정책영향은 -0.01로 재정형평화 효과는 미세하게나마 역으로 나타나고 있다. 재정자주도의 지니계수는 0.133에서 0.132로 소폭 감소하여 정책영향은 +0.004로 재정형평화 효과는 약간 있는 것으로 상반되게 나타난다(<표 91>). 이는 지방소비세인상에 따른 재정형평화 효과는 거의 없다는 사실을 말해주고 있다.

<표 91> 지방소비세 10% 인상 전과 후의 광역자치단체(17개)의 재정격차변화

분류	갯 수	'17년 지니계수	인상 후 지니계수	정책영향지수
광역 전체	17	0.2430	0.2455	-0.0107
특·광역자치시	8	0.0436	0.0429	0.0150
도·자치도	9	0.1112	0.1113	-0.0011

지방소비세 인상의 재정형평화 효과가 거의 없다는 사실은 4%p 인상한 2019년과 2018년의 재정자주도를 비교하여 참고할 수 있다. 물론 재정자주도는 정부보조금이 확대되면 줄어드는 영향을 받기 때문에 불완전한 부분이 있다. 재정자주도로 비교해 보면 광역자치단체 전체는 재정형평화가 미세하게 이루어지고 있으나 도의 경우 역효과가 나타남을 알 수 있다(<표 92>).

<표 92> '18년 대비 '19년 광역자치단체의 재정자주도로 본 격차 현황

분류	'18년 지니계수	'19년 지니계수	정책영향
광역자치단체 전체 17개	0.031	0.030	0.041
특·광역자치시 8개	0.038	0.036	0.037
도·자치도 9개	0.016	0.021	-0.303

- 세입과목 개편 전 자료로 비교

※ 재정자주도기초자료: 통계청

([http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1YL20891&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20891&conn_path=I3))

기초자치단체의 경우도 광역자치단체의 경우와 마찬가지로 지방소비세 인상에 따른 재정형평화 효과는 긍정적인 경우가 소수 나타나기는 했으나 미세하게나마 역으로 작용하는 경우가 많았다. 기초자치단체 전체 226개의 정책영향지수는 -0.01로 근소하게 재정형평화에 역으로 작용하는 것으로 나타났으며, 형평화 효과가 나타난 것은 시와 자치구 그리고 지역별로는 전라북도과 전라남도였다(<표 93>). 전체적으로 볼 때 지방소비세 인상으로 인한 재정격차완화 효과는 거의 없는 것으로 생각할 수 있다.

<표 93> 지방소비세 10%p 인상 전·후의 1인당 (자체수입+자주재원)의 기초자치단체 간 재정격차 비교

분석대상	갯수	'17년 지니계수	인상 후 지니계수	정책영향
기초 전체	226개	0.42	0.43	-0.0138
시	75개	0.23	0.20	0.1407
군	82개	0.17	0.17	-0.0015
자치구	69개	0.22	0.22	0.0083
경기	30개	0.25	0.25	-0.0289
강원	18개	0.21	0.21	-0.0073
충북	11개	0.22	0.22	-0.0167
충남	15개	0.17	0.17	-0.0234
전북	14개	0.26	0.26	0.0036
전남	22개	0.17	0.17	-0.0094
경북	23개	0.25	0.25	0.0087
경남	18개	0.28	0.28	-0.0200

기초자치단체들의 경우도 지방소비세 인상으로 인한 재정형평화의 효과가 없거나 미세하게나마 역의 기능을 하는 것을 재정자주도를 이용한 편차를 보고 알 수 있다. 지방소비세가 4%p 인상된 2019년의 재정자주도의 편차를 2018년과 비교하여 보아도 기초자치단체 226개 전체의 재정격차는 소폭 확대되었으며 시와 군은 재정격차가 완화되었으나 자치구의 경우는 재정격차가 벌어진 것으로 나타난다. 지역별로도 경기와 전남을 제외한 모든 지역이 음의 수치를 보이고 있어 지방소비세 4%p 인상 후 재정자주도로 본 지역 간 격차는 미세하나마 벌어지고 있다(<표 94>).

<표 94> '18년 대비 '19년 기초자치단체의 재정자주도로 본 격차 현황

대상	갯수	'18년 지니계수	'19년 지니계수	정책영향
기초 전체	226개	0.097772	0.10	-0.04
시	75개	0.04011	0.040521	0.01
군	82개	0.03582	0.033044	0.08
자치구	69개	0.131436	0.13955	-0.06
경기	31개	0.039618	0.036116	0.12
강원	18개	0.028529	0.035357	-0.24
충북	11개	0.017259	0.025502	-0.46
충남	15개	0.035657	0.037964	-0.07
전북	14개	0.038926	0.039779	-0.02
전남	22개	0.034305	0.03137	0.09
경북	23개	0.029073	0.031057	-0.07
경남	18개	0.018463	0.024998	-0.35

※ 자주도 자료는 지방재정 365, 재정자주도는 일반회계, 당초예산기준,

$$\text{정책영향} = 1 - \frac{\text{'19년 지니계수}}{\text{'18년 지니계수}}$$

현 정부는 2020년까지 국가균형발전특별회계의 포괄보조사업(지역밀착형 사무)을 지방정부로 이양하려고 하는데 이를 위해 지방소비세 10%p 증가분의 일정액(3.6조)을 기능이양보전금액으로 사용하려고 하고 있다. 고향사랑기부제 또한 현 정부가 지속적으로 의지를 보이는 제도이다.

향후 재정분권정책들 중 2019년까지 구체화되어 시행되고 있는 것들과 향후 진행될 재정분권화 정책들이 어떻게 변화되고 실현되는가에 따라 재정분권의 수준이 달라지고, 그에 따른 지역 간 재정형평화도 변화될 것이다.

하지만 2019년 현재까지의 상황을 보면 집권초기의 재정분권과 지역 간 재정격차 해소라는 목표를 달성하기 쉽지 않을 것으로 보인다.

현 정부 초기에 제시하였던 국세:지방세의 6:4 비율계획은 그 후 조정을 거쳐 2022년까지 7:3을 달성하는 것으로 계획을 수정하였다. 하지만 현재 시행되고 있고 2020년까지 시행할 지방소비세 10%p 인상으로 인한 효과로 국세:지방세의 비율은 7.4:2.6 정도가 될 것으로 예측되고 있어(이미애·안지선, 2018; 유태현, 2018) 지방세의 비율을 높이려는 목표를 달성하기 위해서는 다른 정책을 구체화시킬 필요가 있다.

또한 시행되고 있는 지방소비세의 인상에 따라 지방교부세의 법정률 상향이 동시에 이루어지지 않아 지역 간 재정격차 완화 효과가 상쇄될 가능성이 많다. 지방소비세의 인상은 이면에 지방교부세의 감소를 초래하게 된다. 지방소비세와 지방교부세는 지방재정확충과 지역 간 재정격차를 완화하는 목표를 가지고 있기에 지방교부세의 감소는 지방소비세 인상으로 인한 재정격차완화의 효과를 반감시키게 된다. 지방소비세는 지방교부세에 비해 지방세의 비율을 높여주는 차이가 있을 뿐이다.

2020년부터 국가균형발전특별회계의 국고보조사업들은 지방적 성격을 지니고 있어 지방으로 이양하고 그 예산 3.5조원은 지방소비세 인상분을 이용하려는 계획이다. 만일 기능만 이양하고 국고보조율을 낮춘다면 지방세 확충의 효과가 반감될 수도 있고, 미미하지만 지방소비세가 갖는 지방재정형평화의 기능을 감소시키게 되는 결과를 초래할 수도 있다.

노무현정부에서의 보유과세 인상으로 인한 재정격차의 확대를 지방교부세 법정률 인상으로 해소시키지 못했었던 경험을 비추어보면, '18년의 소득세와 법인세 인상으로 인한 지방소득세율과 법인지방소득세율의 인상으로 인한 지방세수의 확대와 '19년 주택에 대한 공시가격의 실거래가 반영률 인상 등으로 인한 재산세수의 확대 등은 지방정부의 세입분권을 강화시켜 주겠지만 지역 간 재정격차를 더 벌어지게 할 가능성도 있다.

### 3. 재정격차 해소방안

재정분권이 확대되면 지역 간 세수확보 능력에도 차이가 생기고, 공공서비스를 제공하는 능력에서도 차이가 생길 수 있다. 따라서 재정분권확대에는 반드시 지역 간 재정격차를 완화시키는 장치를 마련하여야 한다. 지역 간 재정격차를 해소하는 방안은 몇가지 원칙에 따라 생각해 볼 수 있는데 법적근거의 마련, 재정조정 순서, 재정조정 기준, 수준의 설정, 지방정부의 재정책임성의 확보 등이 그것이다.

#### 가. 재정격차 해소를 위한 원칙

##### 1) 법적 근거의 마련

한국은 지역 간 재정격차해소를 헌법에 명시하고 법률로 세부적인 규정을 만들 필요가 있다.

헌법에는 지방재정조정 의무주체와 방법, 지방재정형평화를 위한 제도, 재원 등이 명시되어 지방재정조정을 위한 법을 제정할 수 있는 근거를 만들 필요가 있다. 독일의 경우 헌법에 수평적 재정조정과 수직적 재정조정 순서까지 정하여 재정이전을 하고 비율도 규정하고 있다. 현 정부는 2018년 헌법 개정안에 '국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행한다.'는 조항을 넣어(헌법개정안 제124조 제4항) 재정형평화를 위한 의지를 보여주고 있는 것은 바람직하다 하겠다.

헌법을 근거로 수직적 재정조정과 수평적 재정조정의 종류와 순서, 재정조정 기준, 재정격차의 허용비율, 재정형평화를 위한 부담주체의 기준 등이 법률로 마련되어

야 한다. 독일, 스웨덴, 프랑스 등과 같이 재정불균형도에 대한 목표치를 정하고 부담하는 자치단체와 수혜받는 자치단체의 기준을 전국 평균 과세역량의 몇%로 할 것인지 제시할 필요가 있다.

또한 재정조정은 지방자치단체의 도덕적 해이로 이어질 수 있기 때문에 지방정부의 재정책임성을 강화하기 위한 방안이 마련되어야 하는데 지방재정격차 해소의 최대 수준을 제한하는 기준을 만들 필요도 있다.

특히 수평적 재정조정의 과정에는 부담을 하는 지방자치단체의 반발 등이 따를 수 있기 때문에 재정조정에 대한 근거를 헌법에 명시하고 법률로 재정조정장치를 마련하는 것이 바람직하다.

그 예로 독일의 경우 부유한 남부주(바이에른, 바덴뷔르템베르크, 헤세)가 그들의 재원이 다른 주에 이전되는 것에 대한 불만으로 주 간 재정조정에 대해 3번이나 위헌소송을 제기하기도 했다.

한국도 2008년 도입한 서울시의 50% 공동재산세가 기초자치단체의 권한을 침해한다는 사유로 서울의 3개 자치구(강남, 서초, 중구)가 2007년 법안을 통과시킨 국회를 상대로 헌법재판소에 권한쟁의심판 청구를 하였으나 2010년 11월 기각된 사례도 있다. 또 2010년 설립된 지역상생발전기금에 지방소비세의 35%를 출연하는 수도권 광역단체들이 출연해야 하는 기금의 규모가 늘어나자 불만을 노출시켰고 서울시의 경우 323억원을 미납하기도 하였다(서울신문 2013.4. 4.). 결국 안전행정부가 「지방세법」 제71조 제1항에 따른 지방소비세 납입관리자가 지방소비세를 시·도에 납입할 때 서울특별시, 인천광역시, 경기도 지방소비세의 35%를 우선 공제하여 지역상생발전기금조합에 납입하도록 「지방자치단체 기금관리기본법」을 개정하여 문제를 해결하였다.

이러한 사례들이 재정조정의 내용과 절차를 법률로 규정해야 한다는 논지의 이유다.

## 2) 재정조정의 순서의 마련

지역 간 재정격차해소는 수평적 재정조정을 중심으로 이루어지고 수직적 재정조정은 수평적 재정조정 후 부족한 부분을 보완하기 위해 시행하는 것이 바람직하다.

그 이유는 수직적 재정조정은 수평적 재정조정제도에 비해 더 많은 문제를 초래할 수 있기 때문이다.

우선 연성예산제약(soft-budget constraint)으로 인해 지방정부는 재정이 악화되면 중앙정부가 해결해 줄 것이라 믿고 재정을 방만하게 운영할 가능성이 높아진다. 또한 중앙정부의 이전재원의 비중이 커지면 끈끈이 효과로 인해 지방정부의 재정능력보다 지출을 더 많이 하게 되는 경향이 발생할 수 있기 때문이다. 또한 중앙정부는 수직적 재정조정제도를 이용해 중앙의 권력을 유지하고 지방에 대한 통제를 강화하려고 함으로써(김석태, 2015:259-260) 재정분권에 역행하는 경향을 보일 수 있다. 1997년에 도입되었던 지방교부세 배분의 인센티브와 패널티 제도 등은 중앙의 의지를 지방에 관철시키는 수단으로 이용된 사례라고 할 수 있다.

재정조정의 과정을 수직적 조정 후 수평적 조정을 하고 다시 수직적 조정을 하는

등 재정조정순서를 헌법에 명시하고 있는 독일의 경우를 참고할 필요가 있다.

### 3) 재정조정의 기준 마련

지역 간 재정격차를 어느 정도 수준까지 허용할 것인지에 대한 기준을 마련하는 것이 필요하다. 이어서 수평적 재정조정을 위해 부담을 하는 지방정부와 수혜를 받는 지방정부를 정하는 기준을 마련하여야 한다.

스웨덴은 지방재정불균형도에 대한 목표치를 기초자치단체는 전국평균 과세역량의 115%, 110%로 설정하고 있는 것으로 알려져 있다. 덴마크는 전국 평균치를 기준으로 1인당 세출수요가 상회하는 단체에는 재원을 교부하고 미달하는 단체는 재원을 부담하도록 하고 있으며 비수도권의 형평화 기준은 45%, 수도권 기초자치단체는 85%, 광역단체는 80%를 형평화하는 기준을 가지고 있다. 독일도 재정력측정치가 재정력조정치의 100% 이상인 주를 세 단계로 나누어 재정부담을 하고 재정측정치가 조정치의 100%미만인 주를 세 단계로 나누어 교부하고 있으며 그 이후에도 부족한 부분은 최종적으로 77.5%를 연방보충교부금으로 배분하는 기준을 가지고 있다.

이렇게 재정조정의 기준을 마련하되 그 기준으로 인해 재정이전 이전의 재정력 순위를 역전시키는 효과가 발생하지 않게 하는 것이 중요하다.

### 4) 지방정부의 재정책임성의 확보

수평적 재정조정과 더불어 수직적 재정조정도 필요하지만 그것은 지방정부의 재정책임성이 담보되어야 한다. 즉 재정이전의 결과 재정력 순위가 바뀌게 되거나 지방정부가 이전재원을 믿고 재정을 방만하게 운영해서는 안된다. 이미 지방교부세가 지방정부의 재정력 순위를 역전시킨다는 논문도 다수가 있다.

이를 위해서는 재정형평화 기준에 따라 재정조정을 통해 이전재원의 규모를 먼저 결정하고 이후의 부분은 지방정부가 자체재원의 조절(탄력세의 세율 결정 등)을 통해 자치단체의 세출규모를 결정하게 할 필요가 있다.

## 나. 수평적 조정의 개선방안

현재 한국의 수평적 재정조정제도로는 지방소비세, 지역상생발전기금, 서울특별시의 재산세 공동과세 등을 생각할 수 있다.

우선 지방소비세의 인상에 맞춰 지방교부세 법정률 인상이 동시에 이루어져야 한다.

현 정부에서는 지방소비세를 '19년 부가가치세의 4%p를 인상하였고 '20년 6%p를 인상하기로 하였다. 지방소비세는 수도권, 광역시, 도에 가중치를 두어 배분하고, 광역자치단체는 다시 일정 비율을 기초자치단체에 배분하는 체계를 갖추고 있어 지방자치단체 간 재정조정기능을 가지고 있다. 그러나 앞에서도 분석했지만 지방소비세의 인상분만큼 내국세 총액이 줄어들고 이는 지방교부세의 총액을 줄어든게 함으로써 지

방소비세 10%p 인상으로 인한 지역 간 재정격차 완화의 효과는 크지 않을 것으로 전망된다. 지방소비세의 인상으로 인한 재정형평화 효과가 지방교부세액의 감소로 희석되게 되게 될 것이란 전망이다.

지역상생발전기금은 '19년까지 한시적으로 운영되게 되어 있지만 현 정부에서 연장할 의지를 표명하였다. 그 규모가 다른 이전재원에 비해 크지 않아 재정형평화 효과가 크게 나타나지는 않지만 제도의 상징성으로 인해 지속적으로 운영해야 할 필요가 있다. 특히 수도권과 비수도권, 특·광역시와 도 간의 재정력 격차가 큰 상황에서 지방소비세, 지방소득세의 인상은 수도권 등 특정 지역과 그 이외의 지역 간 재정격차를 더 심화시킬 수 있다는 점에서 그 필요성은 더 부각된다 하겠다. 덴마크의 경우 수도권과 비수도권 자치단체 간의 형평화교부금제도를 운영하고 있으며, 프랑스의 경우 지방정부 간의 수평적 재정조정을 위해 4개의 기금을 설치하여 운영하고 있는 사례를 보면 우리나라도 지방정부 간 수평적 재정조정장치를 추가해 더 만들 필요가 있다.

1인당 과세표준액이 전국 평균을 초과하는 자치단체가 재원을 부담하고 이를 전국 평균에 미달하는 자치단체에 교부하고 있는 스웨덴이나 1인당 세출수요가 전국 평균치 미달인 단체에 교부하는 덴마크처럼 한국도 1인당 과세표준액이나 1인당 표준세출액을 기준으로 한 자치단체 간 수평적 재정조정제도를 운영할 필요가 있다.

수평적 재정조정제도로 공동세를 활용할 필요가 있다.

- 광역시의 재산세 공동과세

2008년 서울특별시에서 재산세 공동세 제도를 도입한 이후 서울특별시의 자치구 간 재정격차가 많이 완화된 것은 수평적 재정조정제도로써 공동세제도를 활용할 가치가 있는 것을 보여주고 있다. 앞에서 분석한 결과를 보면 특·광역시의 자치구들의 재정격차는 다른 기초자치단체에 비해 비교적 커 광역시의 경우 서울특별시와 같은 재산세 공동세제도를 도입할 필요성이 있다고 보인다. 특히 최근 부동산가격의 인상과 재산세의 공시가격 현실화율을 높임에 따른<sup>28)</sup> 재산세 수입의 확대에 의해 광역시의 자치구들의 재정격차는 더 커질 가능성이 많다.

- 도의 법인지방소득세 공동과세

도의 경우 기초자치단체 간의 재정격차가 광역시만큼 크지는 않지만 1인당 지방세의 경우 전라남도는 지니계수가 0.25로 재정격차가 큰 편이다. 또한 경북과 경남을 제외한 모든 도의 기초자치단체 간 재정격차가 '03년에 비해 커진 것으로 나타나 재정격차완화를 위한 조치를 고려할 필요가 있다.

이를 위해 과거에도 많이 언급되었던 법인지방소득세의 공동세화를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 법인지방소득세는 2018년 소득세와 법인세가 늘어나면서 지방소득세, 법인지방소득세도 동일하게 형평성을 기한다는 취지로 10%에 맞춰 같이 인상하

28) 현 정부는 '19년 단독주택 53%, 공동주택 68.1%인 공시가격 현실화율을 더 높인다는 방침을 발표한 상태이다.

였다. 법인지방소득세는 법인세의 과세표준이 3천억원 초과 기준이 신설되어 기존의 10%-22%에서 10%-25%로 조정되었고(<표 95>) 이는 지방세수의 증가를 가져오고 재정격차를 확대시키는 요인으로 작용할 가능성이 많다.

<표 95> 2018년 개정된 법인지방소득세의 표

과세표준	세율
2억원 이하	과세표준의 100분의 10
2억원 초과 200억원 이하	2천만원+(2억원을 초과하는 금액의 100분의 20)
200억원 초과 3천억원 이하	39억 8천만원+(200억원을 초과하는 금액의 100분의 22)
3천억원 초과	655억 8천만원+(3천억원을 초과하는 금액의 100분의 25)

자료: 법인세법 제 55조

법인지방소득세를 도와 시·군이 공유하되 도 몫의 법인지방소득세를 시·군으로 배분하는 제도를 검토해 볼 필요가 있다. 일반적으로 지역공공재의 생산과 공급에 주도적 역할을 하는 도가 법인지방소득세를 재원으로 하는 것이 응능원칙에 맞는 것이라는 것이 이론적 근거이다. 예로 경기도의 경우 2011년 도비 5,420억원을 들여 파주시에 대규모 산업단지조성을 하였지만 법인지방소득세를 도의 재원으로 하지 못하는 것은 불합리하다는 지적이다.

법인지방소득세는 비수도권에서의 시·군 간 세수편중성이 다른 세목보다 크고, 재산세와 비슷한 정도로 시·군의 재정자립도에 미치는 영향이 큰 데다 시·군 간 거리가 짧아 시·군의 세입으로 잡히면 조세수출의 우려가 있어 기초자치단체의 세원으로 사용하기보다는 도와 시·군 간의 수직적 공동세로 활용하는 것이 바람직하다.

이러한 법인지방소득세의 공동세화는 2016년 행정자치부가 지방정부 간 재정격차를 해소하기 위한 ‘지방재정개혁 추진방안’으로 시도하였으나(2016년 5월 24일 행정자치부 보도자료) 지방자치단체들의 반발로 실행에 옮기지 못하였다. 법인지방소득세는 '13년 독립세로 전환한 후 세수가 급격히 증가하였는데 시·군 간 세수격차가 커지는 요인이 되었고, 도의 기업유치노력을 반영할 필요가 있다는 것이 검토이유였다.<sup>29)</sup>

법인소득세율의 인상이 향후 도의 기초자치단체 간 재정격차를 확대시키는 요인으로 보면 수평적 재정조정장치로서 법인지방소득세의 공동세화를 추구할 필요가 있다. 다만 법인지방소득세의 공동세 배분방법은 자치구는 인구격차가 크지 않지만 도의 경우 시·군 간의 인구격차가 많이 나는 경우가 있기 때문에 서울특별시처럼 자치구 균

29) 당시 법인지방소득세수는 '13년 4.1조원에서 '15년 5.1조원으로 늘어났는데 경기도의 화성, 연천 간 법인지방소득세 격차는 '14년 154배에서 '15년 325배(3,023억원 vs. 9.3억원)로 확대된 상황이었고 이는 지역재정격차를 확대시키는 요인이었다.

등배분이 적합하지 않다는 주장이 있다(구균철·김민경, 2017). 이를 보완하기 위해 법인지방소득세의 배분은 인구수와 재정력을 같이 고려하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 다. 수직적 조정의 개선방안

### 1) 지방교부세의 개선방안

지방교부세를 공동세로 운영하자는 주장은 상당히 설득력이 있다.

현재 한국은 내국세의 19.24%는 지방교부세의 재원으로 사용하고(지방교부세법 제4조 제1항 1호), 내국세의 20.27%는 지방교육재정교부금의 재원으로(지방교육재정교부금법 제3조 제2항 제1호) 사용되고 있어 내국세의 39.51%가 지방자치단체로 이전되고 있다. 이는 법으로 일정 재원을 지방으로 이전하도록 규정하고 있는 것이므로 실질적인 지방정부의 재원이라고 볼 수 있으며 공동세라고 볼 수 있다는 주장도 있다(김석태, 2015). 하지만 이렇게 중앙과 지방의 실질적인 공동재원임에도 교부세의 배분이 중앙과 국회에 의해 일방적으로 이루어지고 있는 것이 현실이다. 교부세의 배분 권한을 국가에서 지방협의체로 이양하면 공동세가 되고, 지방 몫의 지역 간 배분 권한을 지방협의체가 가지게 함으로써 재정조정의 기능도 강화할 수 있다.<sup>30)</sup>

2005년 재산세의 초과분을 국세로 전환한 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부제도 개선할 필요가 있다. 이미 종합부동산세는 전액을 지방으로 이전하고 있으므로 국세로 하지 말고 지방세로 전환하고 지방정부 간 공동세로 운영하여 재정형평화 기능을 수행하도록 할 필요가 있다.

교부금의 공동세화는 국세:지방세의 비율을 개선할 수도 있다. 한국은 정부가 바뀔 때마다 국세:지방세의 비율을 개선하겠다는 목표를 지속적으로 제시할 정도로 국세:지방세의 비율이 중요한 지표가 되어있다. 정부마다 장기 계획으로 제시했던 6:4의 비율은 교부세의 공동세화로 충분히 달성하고도 남는다.

지방교부세의 배정 과정과 내용도 개선할 필요가 있다.

지방교부세를 중앙정부가 먼저 배정한 후 부족분을 충당하기 위해 지방정부가 탄력세율 등을 결정하여 세출규모를 결정하게 함으로써 지방정부의 재정책임성을 확보하게 할 필요가 있다. 또한 측정단위 산정기준의 인구변수를 줄이고<sup>31)</sup> 독일의 경우처럼 각 광역자치단체의 재정력이 평균 재정력의 일정 수준에 도달하지 못할 경우 부족분을 보충해 주는 형태로 지방교부세제도를 개선할 필요가 있다는 주장도 설득력이 있다(복문수, 2016). 재정조정은 자치단체별 1인당 공공서비스 공급비용이 높은 자치단체에 교부하는 것이 바람직하다는 점도 고려해야 할 사항이다.

30) 지방교부세와 지방교육재정교부금의 공동세화를 위한 방법은 김석태(2015)를 참고할 것.

31) 2019년 현재 측정단위 산정기준 14개 중 7개(지방교부세법 시행령, 제5조 2항 별표2)

## 2) 조정교부금

조정교부금은 특·광역시와 도가 특·광역시·도세의 일정비율을 시·군·자치구 간 재정형평성을 목적으로 배분하는 무조건부 교부금으로 보통교부세와 같은 성격을 가지고 있다.

조정교부금은 과거에는 인구수 60%, 도세징수실적 40%를 반영하여 배분함으로써 재정조정기능을 수행하지 못한다는 지적으로 2006년 인구수를 줄이고 재정력지수 10%를 반영하게 되면서 2019년 현재는 인구수 50%, 재정력지수 30%, 도세징수실적 20%를 배분기준으로 하고 있다. 하지만 지역적으로 인구수가 적은 곳에 서비스의 공급비용이 높게 되고 그런 지역에 이전재원의 배분이 더 이루어져야 하는 것이 맞다면 재정력지수의 반영비율을 더 높이는 것을 고려해야 한다.

또한 시·군 조정교부금은 지방재정법상에 금액이 규정되어 있지만(지방재정법 제 29조 제1항) 자치구의 조정교부금은 특·광역시의 조례로 정하는 바에 따라 배분하도록 되어 있다(지방재정법 제 29조의 2).

2019년 현재 특·광역시의 경우 광주광역시가 23.9%로 가장 높고 인천과 울산이 20%로 가장 비율이 낮게 운영하고 있다. 이 수치는 도의 27%(인구 50만 이상 시 47%)에 비해 낮은 수치이다. 그런데 '18년 기준으로 1인당 지방세수입이나 1인당 자체수입 등의 자치구 간 재정격차가 시·군의 재정격차보다 2배 가까이 큰 상황에서 이 배분율을 늘려 재정격차를 줄이기 위한 노력을 할 필요가 있다.

이를 위해 특·광역시 자치구의 조정교부금도 법률에 재원규모를 규정하여 재원을 법으로 확보하여 배분율도 올리고 자치구의 재원을 확보하도록 할 필요가 있다.

이러한 조치는 2000년 특별재정보전금을 조례로 정하도록 한 후 경기도에서는 일반재정보전금의 25%를 배정하였고 그 결과 6개의 보통교부세 불교부단체가 재원조성액의 90%를 가져가게 되어 시·군 간 재정격차가 더 커지는 역효과가 발생한 사례 등과 같은 시행착오를 방지할 수도 있을 것이다.

## 제6장 결론

이 보고서는 재정분권이 확대됨에 따라 초래되는 재정격차의 해소방안을 제시하기 위해 쓰여졌으며 다음과 같이 진행되었다.

제2장에서는 재정분권의 개념과 재정분권의 수준을 측정하기 위한 지표를 검토한 후, 과거 정부의 재정분권정책과 재정분권의 수준의 변화를 분석하였다.

재정분권은 세출분권과 세입분권으로 나누어 검토하고 세출분권수준을 측정하기 위한 지표로 지방정부세출/일반정부세출(중앙세출+지방세출), (지방정부 총세출-조건적 재정지원금)/(정부총세출-무조건적 재정지원금)을 사용하였고 세입분권의 수준을 측정하기 위해 국세:지방세의 비율, 지방정부 자체세입(지방세+세외수입)/일반정부세입(중앙세입+지방세입)을 사용하였다. 그 후 중앙정부와 지방정부 간의 분권의 수준을 측정하기 위해 수직적 재정불균형지표를 사용하였다.

분석은 2003년부터 2018년까지를 대상으로 하였는데 세출분권은 지속적으로 강화된 반면 세입분권은 약화된 것으로 나타났다. 세출분권은 노무현정부에서 급격히 신장되고 이명박정부에서 정체된 후 박근혜정부에서 소폭 확대된 것으로 나타났다. 지방세의 국세에 대한 비율로 본 세입분권은 노무현정부나 이명박정부보다 박근혜정부에서 상대적으로 많이 확대된 것으로 나타난다('07년 1.02→'16년 1.15) 하지만 지방정부 자체수입이 일반정부세입에서 차지하는 지표를 보면 노무현정부인 '07년 1.02에서 박근혜정부 말년인 '16년 0.67로 세입분권이 축소된 것으로 나타나 어느 정부에서 세입분권이 더 축소되었다고 판단하기 어렵다.

하지만 '03년부터 '18년까지 재정불균형지표가 꾸준히 상승된 것으로 나오는데 이는 지방정부의 세출은 커진 반면 세입은 크게 늘지 않은 것을 의미하는 것이라 할 수 있다.

제3장에서는 재정격차의 개념과 재정격차의 수준을 측정하기 위한 지표를 검토한 후 과거 정부의 재정격차해소 정책과 재정격차의 변화를 분석하였다.

기존의 재정형평화 기능을 수평적 형평화 정책과 수직적 형평화 정책으로 나누어 정리하였으며 재정격차의 변화를 살펴보기 위해 세입과 세출로 나누어 지표를 정리하였다. 세입부문은 재정자립도, 재정자주도, 1인당 지방세 수입, 1인당 자체수입을 지표로 하였으며 세출부문은 1인당 세출예산액, 자체사업비중, 행정운영경비비중, 인건비 자체충당지수 등을 지표로 하였다. 이들 지표들의 특·광역시, 도, 시, 군, 자치구들의 GINI계수를 '03년부터 '18년까지 연도별로 측정하여 그 변화를 살펴보았다. 또한 도별로 기초자치단체의 재정격차를 비교해 보았다.

1인당 자체수입, 1인당 세출예산액, 행정운영경비는 자치단체별로 재정격차가 확대 혹은 축소 등 결과가 엇갈리고, 1인당 지방세, 인건비 비중은 격차가 벌어진 경우가

많았다. 반면 재정자립도, 재정자주도 등의 지표는 격차가 줄어든 경우가 많았고, 자체사업 비중은 대부분의 지방자치단체에서 격차가 줄은 것으로 나타났다.

재정격차는 지표별로 그 결과가 엇갈려 한마디로 판단하기 쉽지 않고 '03년부터 '18년까지 전체적으로는 큰 변화가 없었다고 할 수 있다. 다만 지방분권과 국가균형 발전을 위해 적극적이었던 노무현정부에서 1인당 지방세와 1인당 세출예산액의 절대액이 50%이상 급등한 것은 지방정부의 세입분권, 세출분권이 강화된 것을 의미하지만 지역 간 재정격차는 더 벌어졌다. 이는 당시의 재산세 보유과세의 확대(과표의 실거래가격 반영 포함)로 인한 지방정부 간의 재정격차 확대를 지방교부세의 법정률 인상으로 완화시키지 못했음을 의미한다.

반면 이명박정부의 '10년과 '11년의 재정격차지표가 줄어든 것으로 나타나는데 '10년의 지방소비세 신설, '11년 3월 22일부터 소급적용된 취득세 50%감면 등이 영향을 준 것으로 추측된다.

과거의 재정격차의 변화를 분석한 결과 지방세의 확대에 의한 지역 간 재정격차 확대를 지방형평화 기능을 하는 조정제도로 완화시키지 못하였다는 점을 발견하였다.

제4장에서는 외국의 재정형평화정책을 살펴보고 그것이 시사하는 점을 검토하였다.

제5장에서는 현 정부의 재정분권정책이 재정격차해소에 얼마나 영향을 줄 것인지를 지방소비세 인상분을 중심으로 분석한 후, 향후 재정격차를 해소하기 위한 방안을 제시하였다.

현 정부 출범초기의 재정분권계획과 '19년까지 진행된 재정분권정책을 검토하고 지방소비세의 인상에 따른 지역 간 재정격차 완화의 효과를 예측해 보았다. 지방소비세 인상으로 인한 지역 간 재정격차 완화 효과는 미미한 것으로 나타났다. 이는 지방소비세 인상에 따라 내국세총액이 감소되어 지방교부세가 줄어들어 지방소비세가 지역별가중치를 두어 얻는 재정형평화 효과가 상쇄되기 때문인 것으로 추측된다. 따라서 '18년 10월 발표된 관계부처 합동 재정분권 추진방안에 포함된 지역 간 재정격차완화를 위한 방안을 구체화하여 실행할 필요가 있다.

이 보고서를 통해서 과거 정부에서의 지방세 인상은 지역 간 재정격차를 확대시키고, 확대된 지역 간 재정격차를 지방교부세 등의 조치로는 완화시키기 어려움을 확인할 수 있었다. 이러한 확인은 재정분권강화를 위한 지방세의 인상 시에는 지역 간 재정격차를 완화시킬 수 있는 방법이 동시에 강구되어야 함을 알려준다.

재정격차를 완화시키기 위해서는 지방세가 확대되는 경우 반드시 재정형평화 장치가 강화되어야 함을 전제로 재정격차 완화방안을 원칙, 수평적 재정조정제도, 수직적 재정조정제도 순으로 제시하였다.

재정격차를 완화하기 위한 원칙으로 ① 재정조정 주체, 재원, 종류, 기준 등에 대한 법적 근거가 마련되어야 하며 ② 재정조정의 순서는 수평적 조정 후 수직적 조정으로 이루어져야 하고 ③ 재정조정의 기준이 제시되어 재정부담 자치단체와 교부단체

의 기준을 설정하고, 재정조정 수준을 어디까지 할 것인지를 설정하여야 한다. 마지막으로 ④ 재정조정은 지방정부의 재정책임성을 확보하면서 시행되어야 함을 제시하였다.

수평적 재정조정의 개선방안은 ① 지방소비세는 지역 간 격차를 확대함과 동시에 완화하는 효과를 가지므로 재정격차를 완화시키기 위해서는 지방교부세의 법정률이 동시에 인상되어야 한다는 점과 ② 지역상생발전기금은 '19년까지 한시적으로 운영되도록 되어 있는데 규모가 크지 않아 형평화효과가 크지는 않지만 제도의 상징성으로 인해 지속되어야 한다는 점 그리고 ③ 광역시의 경우 재산세, 도의 경우 법인지방소득세를 공동세화하여 수평적 재정조정의 기능을 살려야 한다는 것을 제시하였다.

수직적 재정조정의 개선방안은 ① 현재 국세의 일정비율을 재원으로 하는 지방교부세를 공동세로 전환하여 배분권한을 지방협의체가 가질 수 있도록 하고 ② 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세제도를 고쳐 종합부동산세를 지방세로 전환 후 공동세화 할 필요가 있으며 ③ 조정교부금의 경우 특·광역시 배분율을 조례로 정하고 있는데 법으로 정할 필요가 있으며, 배분 시 재정력지수의 반영비율을 현재보다 더 높일 필요가 있음을 제시하였다.

이 보고서에서는 현 정부의 재정분권정책 중 지방소비세의 인상('20년까지 10%p)이 재정격차에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 분석만을 하였다. 하지만 현재 진행되고 있는 여러 가지 정책들을 보면 '18년 시행된 지방소득세와 법인지방소득세의 인상, '19년의 재산세 공시지가의 현실화를 인상으로 인한 재산세수의 확대 등은 지역 간 재정격차를 확대할 가능성이 많다. 반면 지방소비세의 인상, 지역상생기금의 지속여부, 종합부동산세율 인상과 공정시장가액 비율의 인상에 따른 부동산교부세액의 증가 등은 재정형평화 기능을 수행할 수 있는 제도이다.

이 보고서에서는 시간의 제약과 지방세액의 확대수준에 대한 예측이 어려워 재정격차의 변화와 재정분권 정책으로 인한 재정격차 완화 효과를 종합적으로 분석하지 못하였다. 향후 ① 재산세의 공시가격의 현실화로 인한 재정격차 변화 수준의 예측 ② 종합부동산세의 세율인상과 공정시장가액비율의 인상으로 인한 부동산교부세확대가 미칠 재정격차 완화 수준의 예측 ③ 지방소비세 인상의 영향 ④ 지방교부세 법정률 인상에 따른 재정격차 수준 변화의 예측에 대한 연구가 각각 이루어지고 이들 변수들의 조정이 지역 간 재정격차에 어떤 결과를 초래할 것인지에 대한 후속 연구를 기대한다.

## [ 참고문헌 ]

- 고경훈·박용진. 2011. “재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구 : 경기도를 중심으로.” 『한국행정논집』, 23(3).
- 구균철. 2018a. “재정분권과 포괄보조금의 해외동향.” 『한국지방재정학회추계학술대회 논문집』, 285-305.
- \_\_\_\_\_. 2018b. “세입분권확대를 위한 정부간 재정관계의 개혁과제.” 『재정학회공동학술대회 논문집』, 61-85.
- 구균철·김경민. 2017. 『공동세제도의 세계적 추세와 정책과제』, 한국지방세연구원.
- 권오성. 2003. “재정분권화가 지방정부 재정력격차에 미치는 영향.” 『한국행정학회 학술발표논문집』, 504-515.
- \_\_\_\_\_. 2004. “재정분권화가 도시정부 재정력격차에 미치는 영향.” 『한국지방자치학회보』, 16(2):83-101.
- \_\_\_\_\_. 2007. “영국의 지방재정지원제도.” 『자치발전』.
- 김민훈. 2008. “독일지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향.” 『법학연구』, 48(2): 85-117.
- 김보현·최향도. 2010. “서울특별시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정실태에 미치는 영향에 관한 연구.” 『서울도시연구』, 11(3): 87-104
- 김석태. 2015. “공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정: 국가-지방간의 동반자 관계를 위한 재정적 구상.” 『지방정부연구』, 19(2):247-271
- 김성철·박기묵. 2004. “조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구.” 『한국행정논집』, 16(2):265-286.
- 김수연·임현·전학선·방동희. 2018. 『선진국의 지방자치 체계와 재정고권의 보장-지방정부의 재정고권보장에 관한 개헌안 제언-』, 한국지방세연구원.
- 김영태. 2017. “독일의 지역재정조정제도의 실제.” 『한국지방정치학회보』, 7(1):35-62.
- 김의섭. 2013. “영국의 지방세제도.” 『지방세 포럼』, 48-56.
- 김용창. 2008a. “수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전 전략 연구(Ⅰ).” 『대한지리학회지』, 43(4):580-598.
- 김용창. 2008b. “수평적 형평화 기금에 의한 지역균형발전전략 연구(Ⅱ).” 『대한지리학회지』, 43(6): 914-937.
- 김정훈. 2007. “분권의 개념과 적정 재정분권: 현실비판과 관련 이론의 소개.” 『재정논집』 21(2).
- 김주이. 2004. “외국의 사례: 미국의 공동세 제도.” 『지방세 포럼』, 44-51.
- 김태호. 2017a. “지방정부의 과세자주권 강화를 위한 헌법의 개정에 관한 논의.” 『한국지방세학회』 제9회 지방세콜로키움
- 김태호. 2017b. “지방정부의 과세자주권 수준의 판단기준 정립에 관한 연구.” 『지방자치법연구』, 54:133-158.

- 김종순·김성주. 2008. “사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향분석.” 『한국지방재정논집』, 13(1):35-62
- 김태호·신영효. 2018. “지방정부의 과세자주권 확대방안: 정부헌법개헌안을 중심으로.” 『조세와 법』, 11(2):147-182.
- 김흥주·강인호. 2017. “지역발전특별회계의 지역 간 재정형평성 교과에 관한 연구.” 『한국공공관리학보』, 31(2):45-80.
- 김흥주·박상철·구찬동. 2014. “지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석.” 『지방정부연구』, 18(2):507-537.
- 김홍환. 2016. “지방교부세 재정형평화 기능분석.” 『한국지방재정논집』, 21(3):127-152.
- 라휘문. 2019. “재정분권의 문제점 및 개선방안.” 『한국지방재정학회 자치분권심포지엄』.
- 박근후. 2016. 『지방의회의 재정감시 강화방안』, 한국조세재정연구원 용역보고서.
- 박병희. 2006. “민선자치 10년간 재정자립 지표의 추이에 관한 연구.” 『재정정책논집』 8(1):109-127.
- 박병희. 2018. “지방분권 확대기 지방재정조정제도 발전 방안,” 지방재정발전세미나.
- 박완규·이종철. 2001. “우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석.” 『재정논집』, 16(1):209-227.
- 박정민. 2008. “역대 정부별 재정분권화 성과분석: 노태우 정부시기부터 노무현정부 시기까지.” 『서울행정학회 동계학술대회 발표 논문집』.
- 배준식·이세구. 2008. “지역 간 재정격차 어떻게 해소할 것인가?” 『SDI 정책리포트』 16.
- 복문수. 2016. “수직적 지방재정조정제도에 의한 수평적 재정조정효과분석: 기초자치단체의 1인당 재정규모에 의한 gini 계수값을 기준으로.” 『한국자치행정학보』, 30(3):73-94.
- 서정섭. 2003. 『재정보전금 제도의 개선방안』, 한국지방행정연구원.
- 서정섭. 2008. “우리나라 지방재정조정제도의 특성과 정책효과.” 『지방재정과 지방세』, 2:169-186.
- 서정섭·조기현. 2007. 『지방재정조정제도의 개선방안』, 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 송원근. 2018. 『주요국의 재정분권 추진 현황과 시사점』, 국회예산정책처연구보고서.
- 신승근·조경희·유태현. 2018. “독일과 일본의 공동세제도 관련 동향과 시사점.” 『한국지방재정학회 추계학술대회 논문집』. 133-154.
- 신유호·유법민. 2018. “지방분권 강화를 위한 재정조정제도 개편방안 연구.” 『지방정부연구』, 22(3):189-215.
- 심영택. 2008. “영국과 프랑스의 지방세제.” 『지방재정과 지방세』, 12(0):154-168.
- 안권욱. 2015. “지방분권적 지방재정 조정제도의 확립방안: 독일 지방재정조정제의 특성과 헌법상 제도개선 방향을 중심으로.” 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』, (1):163-191.

- 안영훈. 2010. “외국의 지방재정제도: 지역형 지방분권 국가 프랑스, 이탈리아, 스페인을 중심으로.” 『지방재정과 지방세』, (30):178-200.
- 양인병. 2009. “미국의 지방세제.” 『지방재정과 지방세』, (16):171-191.
- 오시환·한동효. 2009. “재정분권화가 재정력격차에 미치는 영향에 관한 연구: 우리나라 16개 광역자치단체를 중심으로.” 『지방정부연구』 13(2):51-73.
- 유태현. 2017a. “독일 공동세제도의 운용사례와 우리나라 지방재정 시스템의 개편 연구.” 『한국지방재정학회 추계학술대회 발표논문집』, 21-49.
- \_\_\_\_\_. 2017b. “지방재정 여건을 반영한 맞춤형 재정분권 추진방향.” 『한국지방재정 논문집』, 22(3):1-26.
- \_\_\_\_\_. 2017c. “변화된 여건을 반영한 지방세제와 지방세정의 개혁방향.” 『지방세포럼』, 32:46-70.
- \_\_\_\_\_. 2018. “현 정부 재정분권 추진방안의 검토와 향후과제.” 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 337-361.
- 윤영진. 2016. 『새지방재정론』, 서울: 대영문화사.
- 이근재·정종필·최병호. 2009. “재정이전 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석.” 『국토연구』, 60:233-249.
- 이동식. 2012. 『독일의 지방세 제도』, 한국지방세연구원.
- \_\_\_\_\_. 2015. 『지방세원 확대를 위한 공동세 제도 활용방안』, 한국지방세연구원.
- \_\_\_\_\_. 2018. 『지방분권시대의 재정분권 강화방안』, 한국지방세연구원.
- 이동식·마정화. 2015. 『지방세원 확대를 위한 공동세제도 활용방안』, 한국지방세연구원 연차보고서
- 이미애. 2014. “정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구” 『지방정부연구』, 18(1):337-366.
- 이미애·안지선. 2018. 『재정분권 정책에 따른 지방자치단체 재정변화에 관한 연구』, 인천연구원
- 이상용·하능식. 2007. 『참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책 평가』 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이승모·유재원. 2006. “재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의.” 『한국행정학보』, 40(3):199-218.
- 이승모·유재원·서정섭·고경훈. 2005. “재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과 분석.” 『한국행정학회 학술발표논문집』.
- 이영·전영준·현진권. 2005. “한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?” 『한국경제연구원 세미나 자료집』, 108-133.
- 임성일. 1997. 『지방자치단체의 재정력 측정모델 개발』, 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_. 2004. “국고보조금제도의 개편내용에 대한 검토와 향후과제.” 『지방재정』 2004(2):39-55.
- \_\_\_\_\_. 2005. “주요국의 지방재정제도 운영비교; 영국 지방재정 운영의 최근 동향과

- 시사-책임성 확보를 중심으로.” 『지방재정』, 2005(3): 4-21.
- \_\_\_\_\_. 2008. “외국의 지방재정 제도: 영국 지방재정의 최근 동향(1) 지방세제도와 재정이전제도를 중심으로.” 『지방재정과 지방세』, 7(0):155-174.
- 임소영. 2012. “국고보조금 차등보조제 도입 전후의 지자체간 재정불균형 개선연구.” 『한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집』, 61-79.
- 임후남·임지하. 2013. “지방재정제도 개편 논의와 교육재정의 대응방안.” 『교육정책 네 트워크 Issue Paper』 한국교육개발원 제9호.
- 전상경. 2006. “재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율.” 『지방정부연구』, 10(1):325-341.
- 전지성·이용환·정재진. 2014. “재정보전금 제도 변화에 따른 보통교부세 변화량 분석: 경기도 변화에 따른 전국 변화 효과 분석.” 『한국지방재정논집』, 19(3):61-88.
- 조기현. 2008. “덴마크와 스웨덴의 형평화보조금.” 『지방재정과 지방세』, 1(0):215-232.
- \_\_\_\_\_. 2016. “시·군 조정교부금제도의 재정형평화 실태와 정책대응.” 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 3-18.
- \_\_\_\_\_. 2018. “지니계수 분해기법을 이용한 시군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: 우선 배분제도 폐지와 배분기준 변경을 중심으로.” 『한국지방재정논집』, 23(2):179-206.
- 조연상·조항석. 2004. “지역균형발전을 위한 재정지표 개발 연구.” 『한국지방재정학회 세미나 자료집』, 23-54.
- 조진형·이인실. 2016. “재산세 공동과세제도와 자치구 재정건전성.” 『한국재정학회 학술대회 논문집』, 1-21.
- 주만수. 2009. “지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동.” 『경제학연구』, 57(3):101-129.
- \_\_\_\_\_. 2014. “지방정부의 재정력격차와 재정력역전분석: 재정자립도와 재정자주도 활용.” 『경제학연구』, 62(3): 119-145.
- \_\_\_\_\_. 2018. “재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가: 현 정부의 재정분권 개혁을 위한 기초.” 『지방행정연구』, 32(1):61-94.
- 최정우·김나래·배수호. 2012. “서울시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정건전성에 미치는 영향 분석.” 『한국정책학회보』, 21(2):301-325.
- 차주현. 2011. “재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석.” 『한국행정학보』, 45(4):117-150.
- 최병호·정종필. 2007. “서울특별시 자치구간 재산세 공동세 제도 추진방안 분석과 대안 모색방안.” 『한국지방재정논집』, 11(2):65-86.
- 최병호·이근재·최성희. 2010. “재산세 공동과세의 자원배분효과.” 『지방정부연구』, 13(4):103-126.
- 최원구·허등용·김진아. 2017. “보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과 분석.” 『한국지방재정논집』, 22(2):59-93.
- 최항도. 2011. “재산세 공동과세제도의 재정형평화 효과에 관한 연구: 서울특별시 사례를

- 중심으로.” 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 하능식. 2018. “독일과 오스트리아의 공동세제도 운영사례와 시사점.” 『지방세포럼』, 37: 108-120.
- \_\_\_\_\_. 2016. “스웨덴의 지방소득세제.” 『지방세포럼』, 28: 84-106.
- 하능식·이선영. 2018. 『재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점』, 한국지방세연구원.
- 현진권. 2005. “지방세 세목교환의 타당성 검토: 서울특별시의 경우.” 『지방자치법연구』, 5(2):249-262.
- 황소하. 2016. “지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전: 경기도 조정교부금 제도를 중심으로.” 『한국지방재정논집』, 21(3):93-125.
- \_\_\_\_\_. 2017. “보통교부세의 재정형평화 효과와 재정력 역전: 기준재정수요액 및 기준 재정수입액 산정을 중심으로.” 『예산정책연구』 6(2): 83-116.
- 황준성. 2013. 『지방재정제도 개편 논의와 교육재정의 대응방안』, 한국교육개발원.
- Barro, Stephen. 1978. *The Urban Impacts of Federal Policies: Fiscal conditions*, Rand Corporation, Santa Monica, California.
- Bird, Richard M. & Vaillancourt, Francois. 1998. “fiscal decentralization in developing countries: an overview” in Richard Bird(ed.), *Fiscal decentralization in developing countries*, Cambridge, Uk:cambridge university press.
- Bird, R. M. 2001. *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Designs and Policy Outcomes*, Inter-American Development Bank.
- Bird, R. M. and Smart, M., 2002. Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries, *World Development* 30(6): 899-912.
- Bird, R. M. and Tarasov, A. V., 2004. “closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations,” *Environment and planning C: Government and Policy*, 22:77-102.
- Blöchliger, H. and M. Nettley. 2015. “Sub-central tax autonomy :2011 update”, *OECD Working papers on fiscal Federalism*, OECD Publishing.
- Blöchliger, H. Merk, O., Charbit, C., and Mizell, L., 2007. “Fiscal Equalisation in OECD Countries.” Working Paper, No. 4, OECD, Paris, 1-38.
- OECD. 2018. Revenue Statistics
- Joumard, Isabelle and Per Mathis Kongsrud. 2003. “Fiscal Relations across Government Levels”, *OECD Economics Department Working Papers* No. 375.
- Oates, Wallace E., 1993. “Fiscal Decentralization and economic development”, *National Tax Journal*, 46(2):237-243.
- Oates, Wallace E., 2008. “On the evolution of fiscal federalism: theory and

- institutions”, *National Tax Journal*, 61(2):313-334.
- Hansjörg Blöchliger and Claire Charbit, 2008. “Fiscal Equalisation” *OECD Economic Studies*, No. 44:1-22.
- Prud’homme, Remy. 1994. “On the Dangers of decentralization”, *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Tanzi, Vito. 1996. “Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects”. In *Annual World Bank Conference on Development Economics*, ed. M. Bruno and B. Pleskovic, 296-316.
- Tiebout, C. M. 1956. “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy* 64(5):416-424.
- Treisman, Daniel. 2000. “The causes of corruption: a cross-national study”, *Journal of Public Economics*. 76:399-457.
- Wolman, Hal & McCormick, Sharon. 1994. “The effect of decentralization on local governments”, in Robert J. Bennett(ed.), *Local Government and Market Decentralization*, Tokyo: United Nations University Press.

## 자료

- 국무조정실·국무총리비서실. 2018.10.30. 보도자료 “정부, 재정분권 본격화한다.”
- 국정기획자문위원회. 2017.7. 「현 정부 국정운영 5개년 계획」
- 국회예산정책처. 2017. 「2017 조세의 이해와 쟁점: 지방세」
- 대통령기록연구실. <http://www.pa.go.kr/portal/com/viewMainPage.do>.
- 대통령소속 자치분권위원회, 2018. 「자치분권 종합계획」
- 자치분권위원회, 2019. 「2019년 자치분권 시행계획」
- 지방행정연수원. 2012. 「지방행정사례분석」
- 지방분권촉진위원회. 2009. 「지방분권 종합실행계획」
- 서울신문. <http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20130404012011>  
 수도권 vs 비수도권 지역상생발전기금 놓고 충돌(2013.4.4.)  
 \_\_\_\_\_ . [https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190912012003&wlog\\_tag3=naver](https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190912012003&wlog_tag3=naver)  
 ‘고향세’ 지자체 기부 경쟁 촉발(2019.9.11.)
- 행정안전부. 지방재정 365(<http://lofin.mois.go.kr>)
- 행정안전부. 2018. 「2017 지방재정연감 결산」
- \_\_\_\_\_ . 2018. 「지방자치단체 통합재정개요」
- \_\_\_\_\_ . 2019. 「2018 지방재정연감 결산」
- \_\_\_\_\_ . 2019a. 「지방자치단체 통합재정개요」
- \_\_\_\_\_ . 2019b. 「2019년 지방교부세 산정해설」



