지방자치단체 純재정편익과 지역간 균형발전에 관한 연구

2003. 12

김 정 훈

한국조세연구원

서 언

재정분권과 지역간 균형발전은 현 정부가 가장 역점을 두고 추진하는 정책과제이다. 지방분권 정책의 일환으로 지방자치단체에 보다 많은 재원을 이양하는 방안들이 강구되고 있으며, 또 한편으로는 지방경제를 활성화시키고자 하는 국가균형발전 정책들도 추진되고 있다.

지방분권은 지방의 자율성과 창의성, 그리고 다양성을 추구하는 것인 반면, 지역간 균형발전은 일종의 재분배 정책이므로 양 정책을 과연 일관적으로 추구할 수 있는가에 대하여 의구심을 가질 수 있다. 그러나 '지방이 활력을 찾아야 국가경쟁력이 강화된다'라는 슬로건에서 느낄 수 있듯이 지역간 균형발전 정책은 곧 경제의 효율성을 제고할 것이라는 믿음 속에서 추진되고 있다.

양 정책이 수반하는 대규모 재정 지원을 고려할 때 외형적으로 상충적인 양 정책이 일관적인 정책적·이론적 테두리 안에서 추진되어야 한다는 점은 매우 중요한 정책과제라 할 수 있다. 따라서 본 보고서에서는 지방분권과 국가균형발전이 어떻게 조화될 수 있는가를 연구하고자 한다. 보다 구체적으로, 지방재정의 형평성 제고나 지역의 균형발전을 도모하는 정책들이 경제효율성과 어떠한 관련을 갖는지 파악하고, 이러한 인과관계를 바탕으로 바람직한 재정분권 방안을 제시할 것이다.

본고의 연구는 크게 세 분야로 구성되어 있다. 제2장에서는 지방재정 자료의 특성을 다각도로 조명하여 제3장에서 수행될 실증분석의 논리적 근거를 마련하였다. 제3장에서는 지방공공재의 수요함수를 측정하였는데, 특히 지방공공재의 인구탄력성에 주목하여 실증분

석을 수행하였다. 이 실증분석 결과에 의하면 우리나라의 지방세출에 대한 인구탄력성은 외국에 비하여 크게 낮다. 이러한 분석 결과가 우리나라 지방재정 구조와 지역간 균형발전 정책에 미치는 시사점이 제4장에서 시뮬레이션을 통하여 논의되었다. 제4장의 논의에서 가장 중요한 결론은 서울과 같은 대도시가 교육·경찰·복지프로그램과 같은 전형적인 사적 공공재(quasi-private public goods)에 대한 지출 책임을 지지 않기 때문에 대도시가 큰 규모의 순재정편익(net fiscal benefit)을 향유한다는 점이다. 그리고 지역간 순재정편익의 격차는 서울과 같은 수도권으로의 인구 유입에 대하여 커다란 인센티브를 제공하고 있다. 본고의 결론에서는 이러한 연구결과를 바탕으로 정책 제안을 하고 있는데, 재정분권과 지역간 균형발전을 동시에 도모하고 또한 재정적 요인으로 인적·물적 자원이 지역간 비효율적으로 배치되는 것을 막기 위해서는 교육·경찰·복지프로그램 등에 대한 세출 분권이 시행되어야 한다는 것을 주장하였다.

본 보고서는 본원의 김정훈박사가 집필하였다. 저자는 보고서를 읽고 유익한 제언을 해 준 익명의 논평자 두 분, 자료수입에 많은 도움을 준 유인경 연구원, 그리고 원고정리 등에 수고한 윤혜순 연구조원에 깊은 감사를 드리고 있다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자 개인의 견해이며 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2003년 12월

韓國租稅硏究院

院長 宋 大 熙

<요약 및 정책시사점>

지방분권과 지역간 균형발전은 현 정부가 가장 역점을 두고 추진하는 정책과제지만 이러한 정책들이 지방자치 활성화와 국가 경쟁력 강화에 기여하는 데에는 한계가 있을 수 있다. 왜냐하면 지방분권과 지역간 균형발전 정책은 세계에서 가장 심각한 것으로 알려진 우리나라의 수도권 집중과 불가분의 관계를 가지고 있기 때문이다. 최근 활발히 논의되고 있는 신성장이론이나 신경제지리이론에 따르면 한 국가의 경제 효율을 잃지 않으면서 경제 집적으로 인하여 발생하는 지역간 격차를 완화하는 방법이 많지 않은 것으로 알려져 있다.

우리나라의 경우에도 예외는 아니어서 국가 경쟁력에 도움을 주면서 수도권 경제력 집중을 완화하는 정책적 처방이 설득력 있게 제시되지는 못하고 있는 실정이다. 특히 경제가 급속하게 개방화되면서 지역간 경쟁이 국내가 아닌 국제적 공간에서 이루어지고 있기 때문에 단순하게 수도권의 성장 동력을 억제하는 정책은 바람직하지 않을 뿐더러 성공 가능성이 희박하다고 보아야 할 것이다.

물론 수도권 집중 완화에 대하여 몇 가지 원론적인 정책 제안을 할 수는 있다. 예를 들어, 수도권에서 발생하는 혼잡, 환경오염 등에 대해서는 원인자 부담 원칙을 강화하여 시장 기능의 실패로 발생하는 부정적 외부효과를 정부 정책으로 내재화시키는 것이 필요하다. 또한 지역간 균형발전과 관련하여 이루어지고 있는 각 부처의 정책들을 상호 보완적으로 추진하되, 시장 개입적

성격을 최소화하여 자원의 낭비나 정책의 비일관성을 방지하는 것도 중요하다.

이러한 원론적인 처방을 제외하고는 경제 집적을 완화할 수 있는 정책들은 제한적이라 할 수 있으나, 또 한편으로는 지방자치단체간 순재정편익(net fiscal benefit)으로 인하여 지역간 인구 이동이 발생할 때에는 중앙정부의 정책적 개입을 통하여 경제력 집중을 완화하는 것은 시장 기능 활성화에 오히려 도움이 된다는 연구 결과가 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 보다 구체적으로, 지방재정의 구조가 지역간 순재정편익의 격차를 발생시킬 때에는 이를 제거할 경우, 높은 순재정편익을 누리고 있는 지역으로의 인구 유입이 억제되고, 이는 결국 지역 생산성이 아닌 재정력을 바탕으로 인적·물적 자원이 배치되는 것을 막기 때문에 국가 경쟁력의 향상에도 도움이 된다.

지방자치단체의 순재정편익은 주민이 지방공공서비스로부터 얻는 편익과 주민이 지불하는 지방세 부담의 격차를 이른다. 따라서 서울의 공공부문이 주는 혜택이 지방세 부담에 비하여 매우 크다면 취업의 기회가 주어지는 한 많은 주민들이 서울로의 이주를 희망하게 된다. 그런데, 다른 나라의 경우 대도시의 1인당 세출 부담이 소도시의 1인당 세출 부담보다 같거나 오히려 높은 반면, 우리나라 대도시의 1인당 세출은 소도시의 1인당 세출보다 절대적으로 낮다는 특징을 지니고 있다. 이는 우리나라의 대도시가 외국의 경우와는 달리 교육·경찰·복지 프로그램과 같은 사적 공공재에 대한 재원조달의 책임을 지지 않기 때문이다. 따라서 서울시와 같은 대도시의 입장에서 보았을 때, 주민이 증가하면 세출 부담은 증가하지 않는 반면 지방세 수입은 비례적으로 늘어나서 대도시의 전체적 세출 여건이 좋아지는 특징을

우리나라 지방재정 구조가 지니고 있다.

본고에서는 실증분석을 통하여 우리나라 대도시의 1인당 세출은 인구가 증가할 때 크게 감소하는 반면, 1인당 지방세 수입은 특히 서울시의 경우 인구 비례 이상으로 증가하여 서울시는 막대한 규모의 순재정편익을 향유하고 있음을 밝혔다. 그리고 서울시와 기타 지역간 순재정편익의 격차가 서울시에 대한 끊임없는 인구 유입 인센티브를 제공하고 있음을 시뮬레이션을 통하여 확인하였다.

이러한 분석 결과가 우리나라의 지방재정 운영 및 지역간 균형발전 정책에 시사하는 바는 다음과 같다. 현재 정부는 수도권의 인구와 경제력 집중을 완화하기 위하여 각종 규제정책과 재정 인센티브 등을 동원하여 수도권 밖으로 생산시설과 인구가 옮겨가는 것을 유도하고 있다. 그러나 이러한 정책들은 지방자치단체간 순재정편익의 격차를 완화하는 대책이 아니기 때문에 성공 가능성이 높지 않고, 또한 시장 개입적 성격으로 인하여 비록 성공하더라도 국가 경쟁력을 향상시키는 데 기여하지는 못할 것이다.

반면 교육·경찰·복지프로그램과 같은 대표적인 지방공공서비스를 지방자치단체가 책임지도록 하는 것이 지방자치의 이념에 맞고, 또한 재정적 요인으로 인적·물적 자원이 수도권에 몰리는 것을 막기 때문에 지역간 자원 배치의 효율성도 제고된다. 관점에 따라서는 특정 지역으로의 인구 유입은 그 지역의 환경문제가 심각해지고 주택비용이 상승함에 따라 어차피 멈출 것으로 기대할 수도 있다. 그러나 본고의 분석 결과에 따르면 수도권에서 제공하는 공공서비스의 혜택이 지방세 부담에 비하여 워낙 크기 때문에 주택비용의 상승이나 환경 문제가 수도권으로의 인

구 유입을 억제할 정도의 요인은 되지 못하는 것으로 밝혀졌다. 따라서 현재 수도권으로의 인구 유입이 어느 정도 정체된 상황을 맞이한 이유는 이 지역의 공공부문이 창출하는 순재정편익이 낮아져서가 아니라 수도권에서의 취업 기회가 거의 없기 때문이라고 볼 수 있다.

보다 구체적으로 국가재정의 운영에 대한 정책 제안을 해보면, 현재 서울시의 교육서비스와 경찰서비스를 위하여 제공되고 있는 3조원 정도의 중앙정부 지원은 적어도 부분적으로 감소시키는 것이 필요하다. 만약 이러한 세출분권을 통하여 지방공공재의 인구탄력성이 현재보다 상승한다면 현재 우리가 안고 있는 수도권 집중 문제가 상당 부분 완화될 것으로 예상된다. 이에 덧붙여 서울시의 1인당 지방세가 다른 대도시에 비하여 20만원에서 30만원 정도 높은 지방세제 구조 역시 조정한다면, 수도권의 공공부문이 창출하는 순재정편익이 상당한 수준으로 완화되고 따라서 수도권 인구 집중 현상도 크게 완화되는 성과를 거둘 수 있을 것이다.

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 15

Ⅱ. 실증분석을 위한 지방재정 자료의 특성 논의 ····· 21

1. 논의의 배경 ····· 21
2. 지방재정 자료의 특성 ····· 23
가. 광역자치단체 vs 기초자치단체 ····· 23
나. 지방공공재의 조세가격 ····· 39
다. 지역간 격차 ····· 49

Ⅲ. 혼잡계수의 추정 및 외국의 사례 ····· 59

1. 혼잡계수의 추정 ····· 59
가. 회귀모형 ····· 59
나. 기존연구 ····· 61
다. 실증연구 ····· 67
2. 외국의 사례 ····· 74
가. 일본 ····· 74
나. 영국 ····· 77
다. 스페인 ····· 78

Ⅳ. 순재정편익과 지역간 균형발전 ····· 80

1. 이론적 모형 ····· 80

가. 순재정편익 ····· 81
나. 지역간 효율적 인구 배치를 위한 이전재원의 적정수준 ····· 82
2. 시뮬레이션 ····· 88
가. 사전적 논의 ····· 88
나. 순재정편익 격차를 해소하는 적정 이전재원 ····· 92
다. 세출 분권 이후의 순재정편익 격차 ····· 96

Ⅴ. 결론 및 정책시사점 ····· 107

참고문헌 ····· 114

표 목 차

<표 Ⅱ-1> 지역내 총생산 및 지출의 구성요소 ····· 56
<표 Ⅲ-1> 지방세출의 혼잡탄력성(국외연구) ····· 64
<표 Ⅲ-2> 지방세출의 혼잡탄력성(국내연구) ····· 65
<표 Ⅲ-3> 지방공공재 수요함수의 탄력성 ····· 72
<표 Ⅲ-4> 1인당 지방세의 인구탄력성 ····· 74
<표 Ⅳ-1> 5개 도시의 순재정편익 ····· 91
<표 Ⅳ-2> 적정 이전재원과 현행 이전재원 격차와
주택비용 격차 ····· 95
<표 Ⅳ-3> 지방교육재정 예산 및 지방자치단체 전입금 ····· 99
<표 Ⅳ-4> 지방경찰청 예산 ····· 101
<표 Ⅳ-5> 교육세출 분권과 지방세 구조 조정 효과 ····· 103

그 림 목 차

[그림 Ⅱ- 1] 광역자치단체별 인구 및 지방세 비중 ····· 24
[그림 Ⅱ- 2] 광역자치단체별 인구 및 세출 비중 ····· 25
[그림 Ⅱ- 3] 1인당 지방세(광역자치단체) ····· 27
[그림 Ⅱ- 4] 1인당 세출(광역자치단체) ····· 27
[그림 Ⅱ- 5] 기초자치단체와 특별·광역시의 인구분포 ····· 29
[그림 Ⅱ- 6] 기초자치단체와 특별·광역시의 지방세 분포 ····· 30
[그림 Ⅱ- 7] 기초자치단체와 특별·광역시의 세출 분포 ····· 31
[그림 Ⅱ- 8] 지방자치단체의 1인당 지방세 분포 ····· 32
[그림 Ⅱ- 9] 지방자치단체의 1인당 주민세 분포 ····· 33
[그림 Ⅱ-10] 1인당 지방세·주민세 산점도 ····· 34
[그림 Ⅱ-11] 지방자치단체의 1인당 세출 분포 ····· 35
[그림 Ⅱ-12] 지방자치단체의 1인당 세출 분포(로그값) ····· 35
[그림 Ⅱ-13] 지방공공재의 수요곡선과 공급곡선 ····· 41
[그림 Ⅱ-14] 조세수출이 지방공공재의 수요곡선과
공급곡선에 미치는 효과 ····· 43
[그림 Ⅱ-15] 기초자치단체와 특별·광역시의
1인당 종토세(로그값) ····· 47
[그림 Ⅱ-16] 기초자치단체와 특별·광역시의
과표현실화율(2000년) ····· 48
[그림 Ⅱ-17] 1인당 국세 징수액의 광역자치단체별 분포 ····· 50
[그림 Ⅱ-18] 1인당 부가가치세 징수액의 광역자치단체별 분포 ·· 52
[그림 Ⅱ-19] 1인당 소득세 징수액의 광역자치단체별 분포 ····· 53

[그림 Ⅱ-20] 1인당 GRDP의 광역자치단체별 분포(2002년) ····· 55
[그림 Ⅱ-21] 1인당 민간최종소비지출 및 도소매·음식숙박업
매출액(2002년) ····· 57
[그림 Ⅲ- 1] 일본의 지방세와 인구의 관계(일인당) ····· 75
[그림 Ⅲ- 2] 일본 지방정부의 일인당 세출과 인구 ····· 76
[그림 Ⅲ- 3] 영국의 지방세와 인구와의 관계(일인당) ····· 77
[그림 Ⅲ- 4] 영국의 RSG와 인구 사이의 관계(일인당) ····· 78
[그림 Ⅲ- 5] 스페인 지방정부의 일인당 지방 세출과 인구 ····· 79
[그림 Ⅳ- 1] 적정 이전재원과 현행 이전재원 격차
($\gamma = 0.56, \gamma = 0.85$) ····· 96
[그림 Ⅳ- 2] 교육서비스가 분권화된 경우의 NFB 차이 ····· 104

I. 서 론

지방자치는 정치적 요소, 행정적 요소, 경제적 요소를 지니고 있다. 이러한 세 가지 요소 중에서 8년 전에 출범한 지방자치가 정치적, 행정적 발전을 촉진하고 있다는 점은 분명한 것으로 보여진다. 정치적 분권의 측면을 보면, 지방자치단체장의 부패와 같은 문제점에도 불구하고 지방자치제도를 폐지하고 다시 중앙집권체제로 회귀하는 것은 생각하기 어려울 정도로 주민들의 정치적 분권에 대한 인식이 고양되어 있다. 행정적 분권 역시 지방자치 이후 꾸준한 진전을 이루고 있다. 지방자치단체의 행정 역량이 아직은 미숙하다는 평가도 있지만, 시행착오와 자치행정 학습의 경험이 쌓일수록 지방자치단체의 행정력이 발전해 나갈 것임은 틀림없다.

정치적 측면·행정적 측면에서의 지방자치 발전은 비교적 뚜렷하지만, 경제적 측면에서 지방자치가 어떠한 기여를 하고 있는가에 대해서는 논란이 적지 않다. 무엇보다도 지방자치의 경제적 효과에 대한 의견이 논자에 따라 달라서 이에 대한 평가를 어렵게 하고 있다. 혹자는 지방자치가 실시되면 국가 전체적으로 자원배분의 효율성이 증대된다고 주장한다. 반면 다른 한편에서는 재정력이 상대적으로 열악한 지방의 경제력 상승이 지방자치의 경제적 효과를 평가하는 잣대가 되어야 한다고 주장한다. 정책의 경제적 효과를 평가하는 잣대는 효율성과 형평성으로 나뉘고, 양자간에는 일반적으로 역관계(trade-off)가 존재하기 때문에 이러한 논란은 당연하다고 할 수도 있다. 그러나 지방자치의 경제적 효과에 대한 이견이 단순히 관점의 차이에서 비롯되는 것으로 보기는 어렵다. 지방자치단체의 재정력 향상, 특히 저소득 지역의 경제력 향상이 단순히 형평성 차

원에서만 주장되는 것은 아니고, 그 이면에는 '지방이 활력을 찾아야 국가경쟁력이 강화된다'는 효율성의 주장도 내재되어 있기 때문이다.

전국적 균형발전과 경제효율성 제고라는 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있다는 입장은 신정부가 의욕적으로 추진하고 있는 지방분권과 국가균형발전 정책에서 가장 잘 나타나 있다. 만약 지방분권과 국가균형발전이 동시에 추구하기 힘든 상충된 정책목표라면 두 목표를 지향하는 위원회가 각각 설립될 이유가 없기 때문이다. 따라서 본 보고서에서는 지방분권과 국가균형발전이 어떻게 조화될 수 있는가를 연구하고자 한다. 보다 구체적으로, 지방재정의 형평성 제고나 지역의 균형발전을 도모하는 정책들이 경제효율성과 어떠한 관련을 갖는지 파악하고, 이러한 인과관계를 바탕으로 바람직한 재정분권 방안을 제시할 것이다.

지방분권과 지역균형발전이 최근에 큰 주목을 받는 이유는, 무엇보다도 중앙집권체제가 유지되었던 지난 30년간 수도권과 비수도권간의 인구 및 자본의 격차가 크게 벌어져 왔기 때문이다. 지방자치의 출범은 이러한 추이를 어느 정도 변화시킬 것으로 기대되었지만, 지난 8년간의 지방자치는 적어도 지역간 균형발전에 관한 한 큰 기여를 하지 못한 것으로 평가된다. 지방경제에 큰 활력을 줄 것으로 기대되었던 지방자치는 시민들의 관심 밖에 머물러 있고, 또 한편 수도권과 비수도권간의 불균형은 오히려 심화되고 있다. 따라서 신정부가 주요 개혁정책 아젠다로 분권과 지역균형발전을 채택하였다는 점은 충분히 이해되는 일이다.

다만, 불행하게도 지방분권과 지역균형발전이라는 두 가지 정책목표가 동시에 달성될 수 있는 것인지, 그리고 지방분권에 의해 수도권 지역의 구심력이 완화될 수 있는 것인지는 아직 명확하지 않다. 이미 수도권 지역에 경제력과 인구가 크게 집중되어 있기 때문에 권한과 재원을 지방정부에 단순하게 이양할 경우 수도권 경제력

집중이 더 확대되는 결과가 빚어질 것이기 때문이다.

이러한 단순한 사실에도 불구하고 재정분권에 대한 논쟁은 중앙정부로부터 지방정부로의 재원을 이양하는 문제에 주로 초점이 맞춰지고 있다. 또한, 지역균형발전정책은 특정지역에 특정산업을 육성시키는 산업정책(industrial policy)과 지역정책(regional policy)의 조합에 의해 수도권의 경제집적이 완화될 수 있다는 믿음하에서 추구되고 있다. 그러나 산업정책과 지역정책의 조합은 시장개입적 성격이 강한데다가 개방경제하에서 지역간 경쟁이 더욱 치열해지고 있기 때문에 지역산업 육성에 있어서 정부정책의 성공 확률은 갈수록 낮아진다고 보아야 할 것이다. 또한 수도권 지역 경제집중의 장·단점에 대한 특성을 아직 충분히 이해하지 못하고 있기 때문에 수도권 집중의 원인을 직접적으로 다루지 않고 단순히 비수도권에 대한 공공투자를 늘리는 방식은 성공할 가능성이 크지 않은 것으로 판단된다.

지역산업 육성에 있어서 정부정책의 한계, 그리고 수도권 경제집중을 유발하는 다양하고 복잡한 원인들을 고려할 때 수도권 집중을 단기간 내에 해소할 수 있는 정부의 역할은 많지 않다고 할 수 있다. 그러나 본 보고서에서는 수도권 지역에 인구와 자본이 몰리는 여러 가지 이유 중에서 우리나라의 중요한 재정정책인 지방재정의 구조가 갖는 역할에 주목하고자 한다. 보다 구체적으로, 주민은 각 지방정부가 공급하는 지방공공재의 혜택과 그 지역에서 부담하는 지방세의 격차를 감안하여 주거지역을 선택하게 되는데(fiscally-induced migration), 우리나라의 중앙과 지방간 세원 및 세출 기능의 배분이 수도권에 재정적 인센티브를 부여하고 있고, 이러한 지방재정 구조의 왜곡이 수도권 집중의 중요한 요인으로 작용하고 있다는 점을 논의할 것이다.

지방재정과 지역간 인구이동간의 관계에 대한 고전적인 연구로는 Buchanan(1950)을 들 수 있는데, 그는 지역간 수평적 형평성

(horizontal equity)이 지방정부에 대한 중앙정부 지원의 기준이 되어야 함을 주장하였다. 보다 구체적으로, 한 지역의 세원이 다른 지역의 세원보다 풍부하면 다른 모든 조건이 같은데도 사는 지역에 따라 후생이 달라지므로, 이를 해소하기 위하여 고소득지역에서 저소득지역으로의 재원이전이 필요하다는 것이 Buchanan에 의하여 주장되었다. 그 이후 Flatters et al.(1974)에서는 Buchanan(1950)의 주장을 확장하여, 지역간 인구이동이 야기하는 재정외부성(fiscal externality)의 성격, 이로 인한 과다(過多) 및 과소(寡少) 인구 지역의 개념 등을 보다 명확하게 보여주었고 지역간 적정 인구 배치를 위한 중앙정부 재정지원의 방법을 제시하였다. Boadway and Flatters(1982)는 Buchanan(1950) 및 Flatters et al.(1974)의 논의를 보다 더 일반화하였는데, 특히 Flatters et al.(1974)은 지방공공재의 혼잡효과가 없는 경우를 주로 분석한 반면 Boadway and Flatters(1982)는 지방정부가 사적공공재[1]를 공급할 때의 경우도 자세히 논의하고 있다.

지방재정과 지역간 인구이동의 이러한 논의가 시사하는 바를 요약하면, 지방정부가 순수공공재(pure public goods)를 공급할 때에는 지역간 인구 규모가 다를 경우 인구가 많은 대도시에서는 세출부담은 그다지 높지 않은 반면 세입은 인구 비례적이어서 순재정편익의 격차가 발생하고, 결과적으로 대도시로의 인구집중 현상이 발생하게 된다. 반면, 지방정부가 사적공공재를 공급할 때에는 인구규모가 각 지방정부에서 다르더라도 순재정편익(net fiscal benefit)의 지역간 격차가 발생하지 않는다[2].

노동의 지역간 이동이 발생할 경우 일반적으로 그 원인은 인구유입지역의 높은 생산성이기 때문에 이러한 현상은 시장의 효율을

1) 사적공공재의 전형적인 예로는 교육・경찰・보건・복지 등을 들 수 있다.
2) 이러한 논의들은 Boadway and Hobson(1993) 및 Boadway(2003) 등에 자세히 정리되어 있다.

증가시키는 것이고, 따라서 정부의 개입을 필요로 하지 않는다. 이러한 맥락에서 Krugman and Obstfeld(1994, p. 184)는 지방정부간 인구의 자유로운 이동이 개인후생을 개선시키는 효과적인 통로라는 주장을 하고 있다[3]. 그러나 이러한 주장은 Flatters et al.(1974)과 Boadway and Flatters(1982)에서 밝혀진 바와 같이 지역간 인구이동이 순재정편익의 격차를 발생시키지 않을 때에만 해당되는 것이다. 만약 중앙과 지방간 세입 및 세출 기능의 배분이 지역간 순재정편익의 격차를 발생시키고 그로 인하여 인구의 대부분이 수도권에 몰린다면 이러한 재정정책의 효율성 비용(efficiency cost)은 잠재적으로 상당히 크다고 할 수 있다. 재정정책으로 지역간 순재정편익의 격차가 발생하면 지역간 자원 배분이 비효율적으로 될 뿐만 아니라, 지역간 격차 완화를 위하여 지역균형발전정책과 같이 시장개입적 성격이 큰 정책들을 위한 추가적인 재원소요가 발생하기 때문이다.

이 논문에서 조사된 일본·영국·스페인과 같은 국가들에서는 지방정부가 사적공공재를 주로 공급하기 때문에 재정정책으로 인한 순재정편익의 격차는 발생하지 않는다. 반면 한국에서는 중앙과 지방간 세입 및 세출 기능의 배분 구조가 대도시의 순재정편익을 증가시키는 특징을 지니고 있다. 이는 한국의 지방정부가 교육·경찰·복지 프로그램 같은 사적공공재를 공급하지 않고, 서울과 같은 대도시의 1인당 지방세 수입이 조세수출 등으로 인하여 일반시나 군보다 훨씬 크기 때문이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 지역불균형을 완화시키면서 동시에 지방분권이 효과적으로 달성되도록 재정분권 정책이 지방정부의 재정능력과 지출책임 사이의 고리

3) “Is there anything wrong with regional decline? ... If coal miners from Appalachia can double their real income by moving to Chicago and taking jobs in the service sector, why should anyone object?”

를 강화하는 방향으로 진행되어야 한다. 국세와 지방세의 조정을 통하여 지방세 세원을 합리화하는 것이 하나의 예이고, 현재 중앙정부가 제공하고 있는 교육서비스를 지방사무로 전환함으로써 지방정부가 자체재원으로 교육을 제공하도록 하는 방안이 또 다른 예가 될 수 있다. 특히 교육이 지방정부의 재정책임하에 제공될 경우 중앙정부는 지방교육재정을 위하여 할당된 법정 재원으로 가난한 지방정부의 교육비를 집중적으로 보조하는 것이 가능하게 된다. 이런 방식으로 중앙과 지방간 세출부담과 재정력을 연계시킬 경우 지역간 인구배치의 효율성이 제고되면서 또한 지역균형발전과 상충되지 않고, 오히려 이를 촉진하는 재정분권을 달성할 수 있을 것이다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 본고에서 채택된 실증분석 모형과 가장 일관성을 갖는 자료를 모색하는 관점에서 지방재정 자료의 특성을 파악하고, 또한 우리나라에서 지역간 격차가 어느 정도 심각한지, 그리고 어떠한 경제변수가 이러한 현상을 잘 포착하는지 등을 논의할 것이다. 제Ⅲ장에서는 지방공공재의 혼잡효과를 추정하고 외국에서의 지방공공재의 혼잡효과를 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 지방재정과 지역간 균형발전의 관계에 대한 이론적 모형이 제시된다. 그리고 이러한 이론모형을 바탕으로 우리나라에서 지역간 순재정편익의 격차를 추정하고 교육과 같은 중요한 세출 기능이 분권화될 경우의 순재정편익의 격차를 또한 추정한다. 그리고 이러한 결과를 바탕으로 지역간 균형발전을 촉진하는 재정분권 방안들이 논의된다. 제Ⅴ장에는 요약과 정책시사점이 정리되어 있다.

Ⅱ. 실증분석을 위한 지방재정 자료의 특성 논의

1. 논의의 배경

지방재정과 관련된 연구문헌을 보면 지방정부간 재정력 격차에 대한 분석 결과가 상당히 상이하다는 것을 확인할 수 있다. 가장 대표적인 예는 지방교부세가 지역간 형평성을 오히려 악화시킨다는 주장이라 할 수 있을 것이다[4]. 이러한 결론에 도달하는 이유로 크게 세 가지를 들 수 있을 것이다. 첫째는 분석의 방법론이다. 지역간 격차를 변이계수로 정의하여 지방교부세 배정 이후 변이계수가 증가하면 지역간 격차가 더 커졌다고 주장하는 것이 하나의 예이다[5]. 두 번째 이유로는 분석대상의 행정구역(광역자치단체, 기초자치단체, 시, 군 등)에 따라 분석의 결론이 크게 달라질 수 있다는 점을 들 수 있다. 세 번째 이유는 정확한 대리변수라고 생각하지 않으면서도 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product, GRDP)과 같은 변수를 지역 소득으로 간주하여 분석하는 등, 분석 모형과 분석 자료 사이에 비일관성이 존재하기 때문이다.

본고에서 논의하는 지방자치단체의 순재정편익 역시 사용되는 지

---

4) 지방교부세의 형평화 효과에 관한 논의는 박완규(1999), 원윤희(2000), 김정훈(2001) 등에서 찾을 수 있다.

5) 이러한 현상은 시지역을 분석 대상으로 할 때 많이 관찰된다. 김정훈(2001)에서 논의되었듯이 그 이유는 지방교부세가 기준재정수입액보다 기준재정수요액에 큰 영향을 받기 때문이다. 즉, 지방교부세 배정 이후 시지역에서의 재정력 변화가 큰 폭으로 일어나고, 1인당 재정력의 서열도 바뀌기 때문이다. 군지역의 경우 기준재정수요액 산정의 동질성으로 인하여 지방교부세 배정 이후 재정력의 서열이 큰 폭으로 변동하지는 않는다.

방재정 자료와 분석 방법에 따라 결과가 크게 달라질 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다고 생각된다. 특히 제3장에서 살펴보는 지방공공재의 혼잡효과에 대한 기존 연구결과를 보면 지방교부세의 형평화 효과만큼이나 분석 결과가 상이하다는 점을 발견하게 된다[6]. 이러한 상이한 결과들이 도출되는 이유는 앞서 언급된 몇 가지 요인들 때문인데, 특히 지역소득과 같은 자료의 획득이 어렵기 때문에 연구자가 선택하는 대리변수의 성격에 따라 분석결과가 크게 달라지는 것은 우리나라 지방재정 분석에 있어서 피할 수 없는 한계이다. 따라서 이러한 문제 인식을 바탕으로 우리나라 지방자치단체의 순재정편익을 추정하는 데 적합한 분석모형 및 분석에 사용되는 자료를 선택할 때 고려해야 할 사안들을 논의하는 것이 필요하다고 생각된다.

본장에서 특히 주목하고자 하는 지방재정 자료의 특징은 크게 세 가지이다. 제2절에서는 첫째, 지방자치단체 순재정편익의 분석대상으로서 광역자치단체와 기초자치단체의 차이점을 논의할 것이다. 또한 지방공공재의 조세가격(tax price)의 이론적 논의를 통하여 지역소득과 조세가격의 대리변수로서 적합한 변수들을 검토한다. 마지막으로 지역소득의 대리변수로서 가장 많이 사용되는 GRDP의 특성과 문제점을 조명하고, 지역소득과의 관련성이 약한 GRDP보다는 지방세가 상대적으로 지역소득의 대리변수로서 더 적절함을 논의한다.

---

6) 물론 김용성(2003)과 김정훈(2003)의 경우처럼 분석방법이 상당히 상이함에도 불구하고, 분석결과가 대동소이한 경우도 있다.

2. 지방재정 자료의 특성

가. 광역자치단체 vs 기초자치단체

1) 광역자치단체의 인구·재정 현황

광역자치단체는 서울특별시와 6개의 광역시, 그리고 9개의 도로 구성되어 있는데, 인구·세입·세출 면에서 상당히 이질적인 특징을 보인다. 2002년 12월 기준 우리나라 인구 4,823만명 중에서 1,020만명(21.16%), 373만명(7.73%), 252만명(5.24%), 258만명(5.35%), 140만명(2.90%), 142만명(2.94%), 107만명(2.21%)이 각각 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시에 거주하고 있다. 도 중에서는 규모가 가장 큰 경기도에 993만명(20.6%)이 살고 있다. 따라서 전체 인구의 47.1%가 수도권(서울, 인천, 경기도)에 거주하고 있고, 68.1%가 대도시와 그 주변에 거주한다고 할 수 있다. 경기도 이외의 도를 보면 2002년 12월 기준 대략 전체 인구의 3~6%가 각 도에 분포되어 있다[7].

인구 규모가 광역자치단체별로 큰 차이를 보이지만, 지방세 세입과 세출 비중은 이보다 더 큰 차이를 보인다. 2001년을 기준으로 광역자치단체별 지방세 세수가 서울(7.934조원(29.78%))과 경기도(6.432조원(24.14%)) 등에 50% 이상이 집중되어 있고, 기타 광역자치단체의 지방세 세입은 일부 광역자치단체를 제외하고는 대개 전체 세수의 3% 미만을 차지한다[8]. [그림 Ⅱ-1]은 광역자치단체의

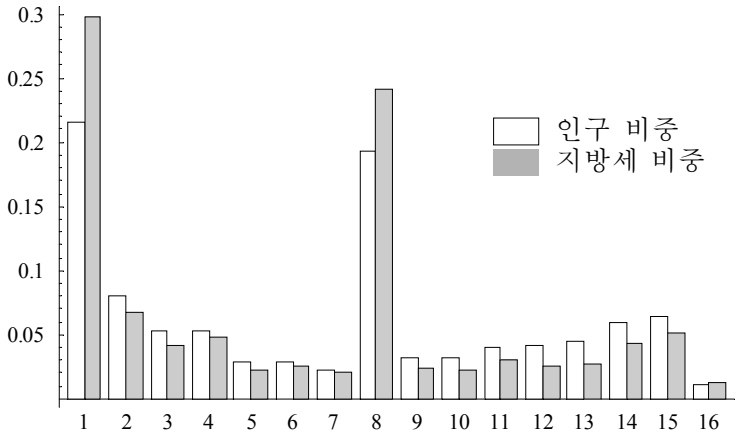
---

7) 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 인구가 각각 154만명(3.19%), 149만명(3.09%), 191만명(3.96%), 195만명(4.05%), 205만명(4.26%), 276만명(5.72%), 312만명(6.48%), 551만명(1.14%)이다.

8) 기타 광역자치단체의 세입은 부산 1.783조원(6.69%), 대구 1.107조원(4.16%), 인천 1.293조원(4.85%), 광주 0.584조원(2.19%), 대전 0.688조원(2.58%), 울산 0.569조원(2.13%), 강원 0.644조원(2.42%), 충북 0.603조원(2.26%), 충남 0.802조원(3.01%), 전북 0.658조원(2.47%), 전남 0.703조원(2.64%), 경북 1.152조원(4.32%), 경남 1.362조원(5.11%), 제주 0.328조원

인구와 지방세 비중을 비교하고 있는데, 서울특별시와 경기도의 경우 인구에 비하여 지방세 규모가 단연 크다는 것을 확인할 수 있다. 이와는 대조적으로 제주도를 제외한 기타 광역자치단체의 지방세 세입 비중은 인구 비중에 비하여 더 적다[9].

[그림 II-1] 광역자치단체별 인구 및 지방세 비중



자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

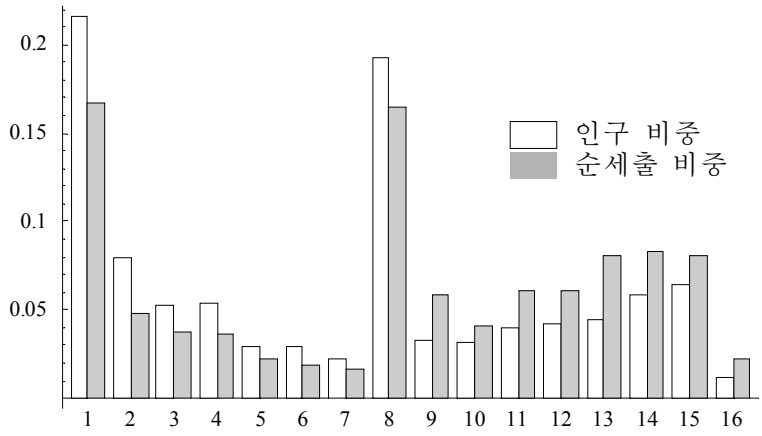
이와 같은 현상은 우리나라의 지방세 세원이 수도권에 편중되어 있다는 점을 단적으로 나타내는 것인데, 이러한 이유 때문에 중앙정부의 이전재원(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금)은 비수도권 지역, 특히 광역시보다는 도지역에 집중되어 있다. 그 결과 광역자치단체의 자체재원과 이전재원을 합한 세출의 비중은 지방세 비중과는 대조적으로 전국적으로 상당히 고른 분포를 보인다. 2001년을 기준으로 서울(8.634조원(16.75%))과 경기도(8.492조원(16.48%))의

(1.23%)이다.

9) 광역자치단체는 그림에서 (서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주) 등이 순서를 나타내는 숫자로 표현되어 있다.

세출 비중이 지방세 비중보다 크게 떨어지고 있는 반면에 도의 세출 비중은 인구나 지방세 비중보다는 훨씬 높아서 대부분 지역의 세출 비중이 6% 이상을 차지한다[10]. 결국 [그림 Ⅱ-2]에서 확인할 수 있듯이 서울시와 경기도의 세출 비중은 인구 비중이나 지방세 비중에 비하여 크게 떨어지고, 반면 기타 도의 경우 이전재원의 영향으로 인하여 인구 비중이나 지방세 비중에 비하여 세출 비중이 큰 폭으로 올라가는 현상을 보인다. 광역시의 경우 이전재원을 받고는 있지만 도 지역에 비하여 그 규모가 훨씬 적기 때문에 전반적으로 세출 비중이 지방세 비중보다는 낮다.

[그림 Ⅱ-2] 광역자치단체별 인구 및 세출 비중



자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

10) 2001년 세출은 부산 2.45조원(4.75%), 대구 1.918조원(3.72%), 인천 1.899조원(3.68%), 광주 1.133조원(2.2%), 대전 0.998조원(1.94%), 울산 0.867조원(1.68%), 강원 3.037조원(5.89%), 충북 2.09조원(4.06%), 충남 3.116조원(6.05%), 전북 3.154조원(6.12%), 전남 4.153조원(8.06%), 경북 4.29조원(8.32%), 경남 4.137조원(8.03%), 제주 1.175조원(2.28%) 등으로 되어 있다.

광역자치단체 지방재정의 분포는 1인당 지방세와 1인당 세출을 통하여 보다 뚜렷하게 알 수 있는데 [그림 Ⅱ-3]과 [그림 Ⅱ-4]에 양 변수의 분포가 나타나 있다. [그림 Ⅱ-3]에 나타나 있는 1인당 지방세의 분포를 먼저 보면, 가장 두드러지는 특징은 서울과 경기도에서 다른 지역에 비하여 1인당 지방세 규모가 단연 높다는 점이다[11]. 우리나라 지방세 세율은 모든 종목에 걸쳐서, 그리고 전 지역에서 법정세율과 대부분 일치하기 때문에 1인당 지방세 세수가 지역별로 크게 차이가 난다는 점은 다소 놀라운 것이라 할 수 있다. 지방세 세율이 전국에 걸쳐서 동일함에도 불구하고 서울과 경기에서 1인당 지방세 세수가 크게 높다는 점은 이 지역 주민들의 소득이 다른 지역에 비하여 단연 높거나, 아니면 지방세의 주종을 이루는 재산세 과표가 이 지역에서 더 풍부하거나, 또는 법인이 이 지역에 많이 몰려 있기 때문인 것으로 추론해 볼 수 있다[12].

[그림 Ⅱ-4]에 나타나 있는 1인당 세출의 분포를 살펴보면 1인당 지방세의 경우와는 대조적으로 서울과 경기의 1인당 세출 비중은 상당히 낮아지고 반면에 도지역의 1인당 세출은 월등히 높다는 것을 확인할 수 있다[13]. [그림 Ⅱ-3]과 [그림 Ⅱ-4]에 있는 광역자치단체의 1인당 지방세와 1인당 세출의 비교를 통하여 곧 바로 확인

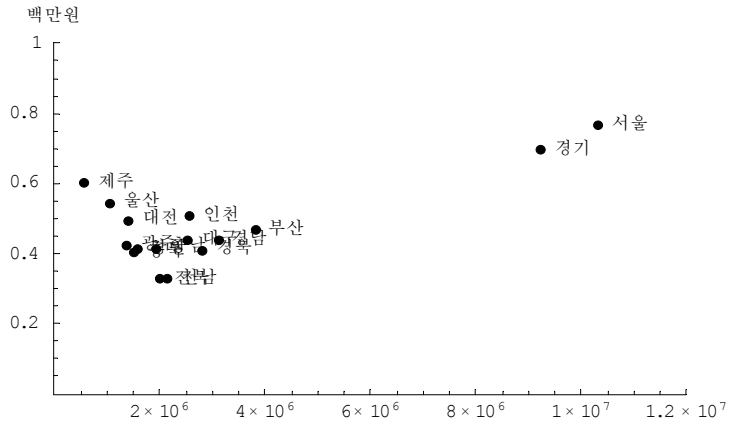
11) 1인당 지방세는 2001년 기준 서울 76.95만원(0.1%), 부산 46.95만원(0.06%), 대구 43.86만원(0.06%), 인천 50.78만원(0.07%), 광주 42.54만원(0.06%), 대전 49.64만원(0.06%), 울산 54.65만원(0.07%), 경기 69.77만원(0.09%), 강원 41.42만원(0.05%), 충북 40.27만원(0.05%), 충남 41.73만원(0.05%), 전북 32.92만원(0.04%), 전남 32.98만원(0.04%), 경북 41.17만원(0.05%), 경남 44.03만원(0.06%), 제주 60.39만원(0.08%) 등이다.

12) 보다 자세한 내용은 이 다음 절들에서 논의한다.

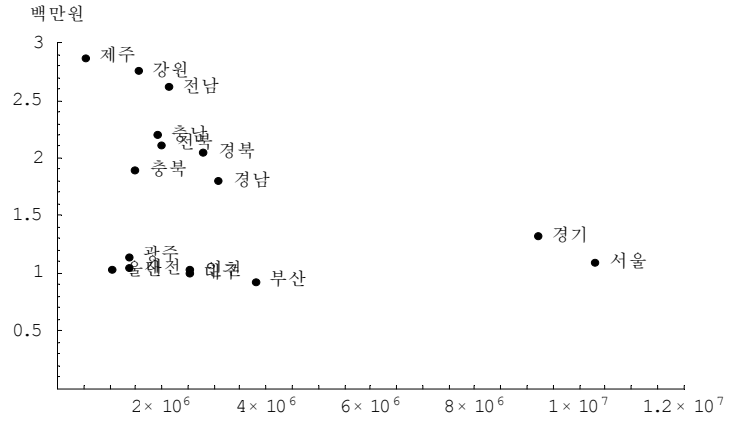
13) 1인당 세출은 서울 83.73만원(0.04%), 부산 64.53만원(0.03%), 대구 75.97만원(0.04%), 인천 74.59만원(0.04%), 광주 82.59만원(0.04%), 대전 72만원(0.04%), 울산 83.35만원(0.04%), 경기 92.11만원(0.05%), 강원 195.35만원(0.1%), 충북 139.59만원(0.07%), 충남 162.17만원(0.08%), 전북 157.78만원(0.08%), 전남 194.92만원(0.1%), 경북 153.36만원(0.08%), 경남 133.68만원(0.07%), 제주 216.57만원(0.11%) 등이다.

할 수 있는 것은 우리나라 지방재정의 가장 큰 특징은 인구가 적은 농촌지역(수도권을 제외한 도 지역)에 중앙정부의 이전재원이 집중되고 있다는 점이다. 이는 행정자치부(2000)에 설명되어 있듯이 지방교부세를 배정할 때에 지방자치단체 세출에 규모의 경제가 작

[그림 Ⅱ-3] 1인당 지방세(광역자치단체)



[그림 Ⅱ-4] 1인당 세출(광역자치단체)



용하고 있다고 보고 있기 때문이다[14]. 즉, 지방교부세가 저소득 지역을 단순히 지원하는 차원을 넘어서, 인구 과소(過少)지역에 비하여 대도시가 세출 측면에서 향유하는 규모의 경제 효과를 상쇄하고자 하는 의도가 지방교부세에 포함되어 있는 것으로 해석할 수 있다[15]. 또한 지방재정조정제도의 한 축을 이루고 있는 지방양여금이나 국고보조금 역시 지방교부세와 분포가 비슷하기 때문에 이전재원의 인구과소 지역 지원 효과는 상당히 강하다고 볼 수 있다[16].

2) 기초자치단체의 인구·재정 현황

우리나라 기초자치단체는 2003년 기준으로 74개의 시, 89개의 군, 그리고 69개의 자치구로 구성되어 있다. 이 중에서 자치구는 시와 군에 비하여 행정책임이나 재정구조 면에서 이질성이 크기 때문에 지방재정 분석 대상에서 제외하였고 대신 자치구를 포함한 서울특별시와 광역시를 분석의 대상에 포함하였다. 따라서 분석대상이 되는 자치단체는 163개의 시와 군, 그리고 7개의 특별시와 광역시를 합하여 모두 170개로 구성되어 있다.

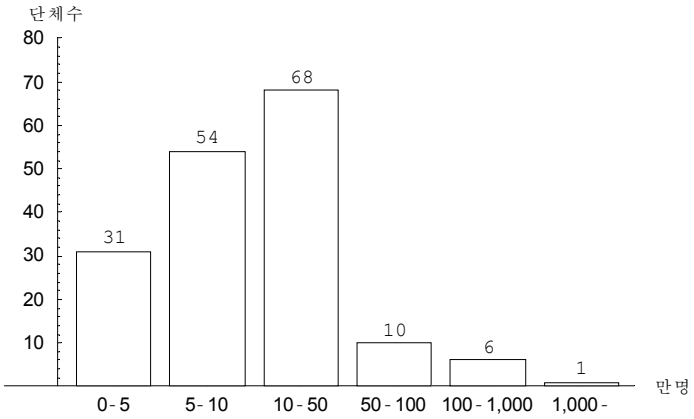
---

14) "표준예산을 이용한 보정방법은 인구나 규모에 따른 자치단체의 재정지출은 통계의 수치가 크거나 작음에 관계없이 1단위당 경비가 획일적으로 적용되는 것이 아니라 규모의 경제원리가 적용되어 인구 규모가 클수록 1단위당 경비는 작아지고, 인구 규모가 작을수록 1단위당의 경비가 커짐을 전제로 한다"(행정자치부(2000), p. 145). 지방자치단체의 세출이 규모의 경제를 따른다는 표현은 2001년 지방교부세 산정방식이 바뀌면서 사라졌지만, 지방교부세의 지방자치단체간 배분 기준과 분포는 기본적으로 변화하지 않았다.

15) 물론 이러한 의도가 지방재정조정제도의 운영 목표에 명시되어 있는 것은 아니다. 그러나 지역균형발전정책이나 수도권의 공장입지 규제정책 등을 통하여 알 수 있듯이 우리나라 지역정책은 수도권 인구 억제에 초점이 맞추어져 있다.

16) 2001년 기준 지방교부세와 지방양여금의 상관계수는 0.94이고 지방교부세와 국고보조금의 상관계수는 0.86이다.

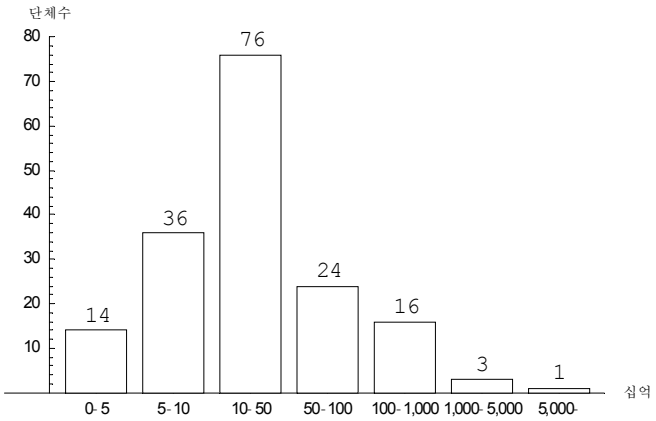
[그림 Ⅱ-5] 기초자치단체와 특별·광역시의 인구분포



170개 자치단체의 인구 분포 특성을 보면, [그림 Ⅱ-5]에 나타나 있듯이 인구가 5만명 이하인 자치단체가 31개, 인구가 5만명에서 10만명인 기초자치단체가 54개이다. 지방자치단체의 수가 가장 많은 구간은 10만명에서 50만명인데, 68개의 자치단체가 이 구간에 분포되어 있다. 인구가 50만명에서 100만명에 이르는 기초자치단체도 10개가 있으며, 인구 100만명에서 1,000만명 사이에 6개의 광역자치단체, 인구 1,000만 이상인 구간에 1개의 특별시가 분포되어 있다.

이제 지방세 세입을 살펴보면 2001년을 기준으로 14개 지방자치단체의 지방세가 50억원 이하이고, 36개 기초자치단체의 지방세가 50억원에서 100억원 사이에 분포되어 있다. 지방세 세입이 100억원에서 500억원 사이에 분포되어 있는 지방자치단체의 수가 가장 많은데 76개의 지방자치단체가 이 구간에 분포되어 있다. 500억원에서 1,000억원의 지방세를 걷은 지방자치단체의 수가 24개이고, 16개의 지방자치단체는 1,000억원에서 1조원에 이르는 지방세를 징수하였다. 2001년에 3개의 광역자치단체는 1조원에서 5조원에 이르는 지방세를 징수하였고, 서울특별시는 약 8조원에 달하는 지방세를 징수하였다.

[그림 Ⅱ-6] 기초자치단체와 특별·광역시의 지방세 분포



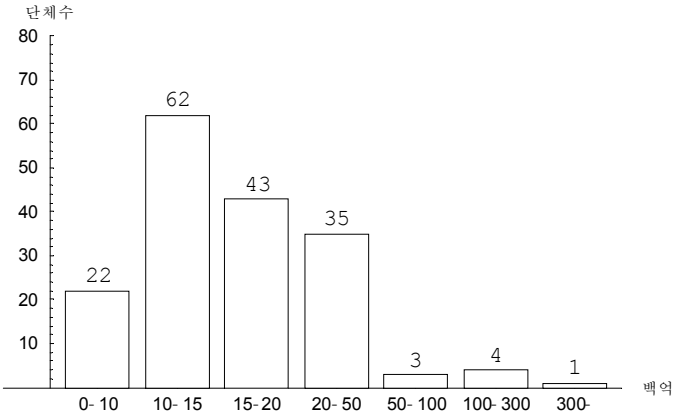
자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

[그림 Ⅱ-6]에 나타나 있는 지방자치단체의 세출 분포를 보면, 광역자치단체의 경우와 마찬가지로 이전재원의 효과로 인하여 지방자치단체간 세출 분포가 상당히 균등해진다. 지방세 세입의 경우 세입이 100억원 이하인 자치단체가 40개에 달하였으나 세출의 경우에는 모든 자치단체의 세입이 100억원을 넘고 22개 지방자치단체의 세출이 400억원에서 1,000억원 사이에 분포되어 있다[17]. 또한 세출규모가 1,000억원에서 1,500억원인 지방자치단체 수가 62개에 달하여 지방자치단체의 36.5%가 이 구간에 분포되어 있다. 그리고 43개의 지방자치단체 세출 규모는 1,500억원과 2,000억원 사이에 분포되어 있다. 나머지 43개의 지방자치단체들 중 35개 지방자치단체의 세출은 2,000억원과 5,000억원 사이에 분포되어 있으며, 기초자치단체들 중 규모가 가장 큰 성남시의 경우 세출이 5,300억원에 달한다. 광역자치단체의 세출을 보면 울산광역시, 대전광역시, 광주광역시의 세출이 5,000억원과 1조원 사이에 분포되어 있고, 인천광역시, 대구

17) 재정력이 가장 열악한 지방자치단체는 울릉군인데, 2001년도 지방세 세입이 14억 8천만원, 세출이 410억원이었다.

광역시, 부산광역시의 세출은 2조원 안팎에 분포되어 있다. 서울특별시의 경우 2001년 세출이 8조 6천억원이었다.

[그림 Ⅱ-7] 기초자치단체와 특별·광역시의 세출 분포



자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

지금까지 자치단체의 지방세 수입과 세출의 총액을 살펴보았는데, 기초자치단체와 광역·특별시 지방재정의 특징은 1인당 지방세와 1인당 세출의 분포를 살펴볼 때 보다 뚜렷하게 나타난다. [그림 Ⅱ-8]에는 지방자치단체의 1인당 지방세 분포가 나타나 있는데, 광역자치단체만을 보았을 때 이미 확인하였듯이 서울시의 1인당 지방세 수입이 77만원으로 1인당 지방세가 40만원 이하인 대부분의 다른 자치단체들에 비하여 단연 높다[18]. 광역시의 1인당 지방세 역시 각주 11에 나타나 있는 것처럼 40만원을 넘기 때문에 기초자치단체의 지방세 수입보다 뚜렷하게 더 높다.

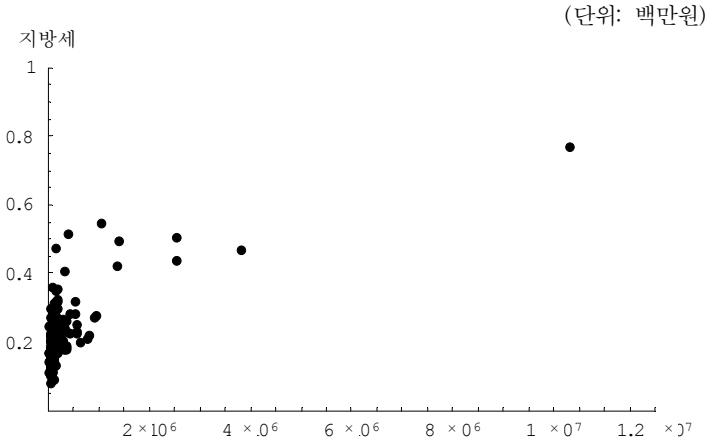
물론 특별시·광역시의 지방세 세목들은 기초자치단체의 지방세 세목들보다 더 많기 때문에 이러한 현상은 당연한 것이라 할 수 있

18) 1인당 지방세가 40만원을 넘는 시는 용인시(51만원), 광양시(48만원), 구미시(41만원) 등이다.

다[19]. 따라서 특별시·광역시를 포함한 지방자치단체들의 1인당 지방세 분포를 파악하기 위해서는 이들 지방자치단체들이 모두 걷는 지방세 세목의 분포를 보는 것이 도움이 될 것이다. [그림 Ⅱ-9]에는 이러한 자치단체들이 모두 걷는 주민세의 분포가 나타나 있는데, 지방세 세수 전체를 볼 때에 비하여 특별시·광역시의 1인당 주민세가 다른 지역에 비하여 단연 높다고 보기는 어렵다는 결론에 도달하게 된다. 2001년을 기준으로 서울시의 1인당 주민세는 14만원으로 역시 다른 지역에 비하여 상당히 높은 편이지만, 광역시의 1인당 주민세는 울산시를 제외하고는 평균인 4만 5천원과 크게 다르지 않다[20]. 반면 과천, 용인, 광양, 구미 등과 같은 시에서는 1인당 주민세가 15만원을 넘어선다.

[그림 Ⅱ-8] 지방자치단체의 1인당 지방세 분포

(단위: 백만원)



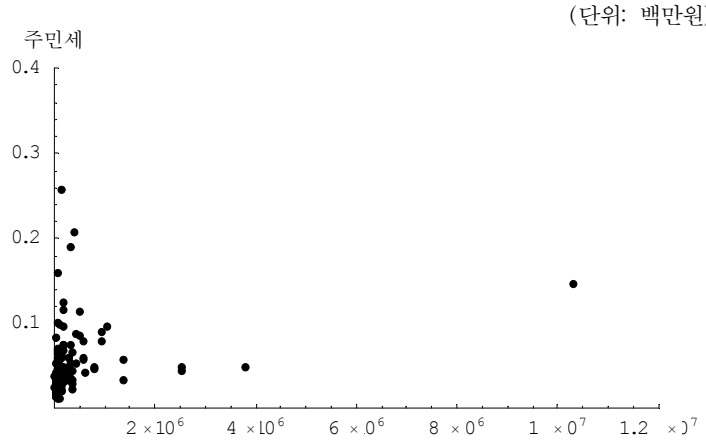
자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002.

19) 도세는 취득세, 등록세, 레저세, 지역개발세, 소방공동시설세, 지방교육세(2001년 도입) 등으로 되어 있고, 특별시·광역시가 거두는 17개 지방세 중에서 도세를 제외한 것이 시·군세이다.

20) 광역시의 1인당 지방세는 부산 4만 8천원, 대구 4만 4천원, 인천 4만 8천원, 광주 3만 4천원, 대전 5만 8천원, 울산 9만 7천원 등이다.

[그림 Ⅱ-9] 지방자치단체의 1인당 주민세 분포

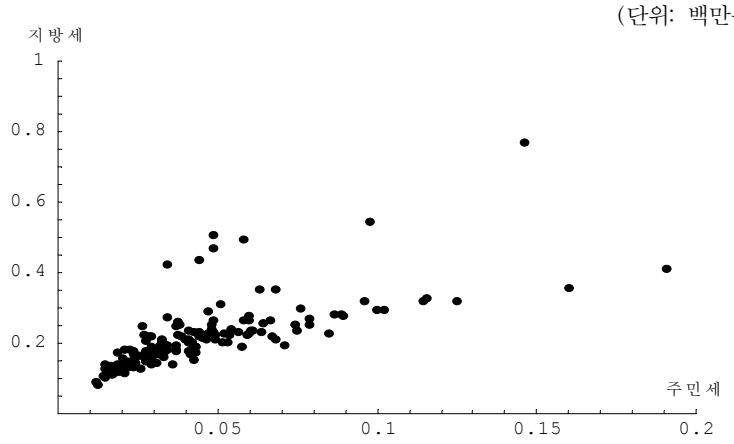
(단위: 백만원)



지방세 체계로 인한 특별시·광역시의 지방세 증가 효과는 지방세와 주민세의 산점도(scatter plot)를 보면 보다 뚜렷하게 알 수 있다. [그림 Ⅱ-10]에는 양 변수간의 산점도가 나타나 있는데, 특별시·광역시의 1인당 지방세는 1인당 주민세의 분포에 비하여 뚜렷하게 차별화되어 있다. 그런데, 이러한 그림이 시사하는 바는 기초자치단체와 특별시·광역시를 합한 자료를 가지고 실증분석을 할 때에는 자료의 이질성이 발생한다는 점이다. 이 문제를 피하기 위해서는 우선 특별시·광역시를 제외하고 지방공공재의 혼잡효과를 추정하는 방안이 있을 것이다. 그러나 기초자치단체와 특별시·광역시를 굳이 합하여 지방공공재의 혼잡효과를 추정하고자 하는 이유는 대도시의 구심력이 우리나라 지방재정에서 차지하는 비중이 워낙 크고, 특히 서울시의 순재정편익으로 인한 구심력이 본 보고서 연구의 핵심이기 때문에 서울시나 광역시를 제외한 혼잡효과의 분석은 그 의의가 크게 떨어진다고 할 수 있다.

[그림 Ⅱ-10] 1인당 지방세·주민세 산점도

(단위: 백만원)

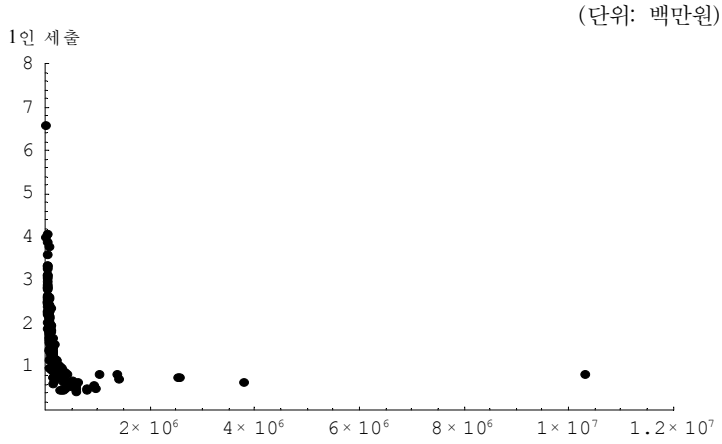


자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002.

자료의 이질성 문제를 극복할 수 있는 두 번째 방안은 특별시·광역시의 이질성을 더미(dummy) 변수로 처리하는 것이다. 그러나 실증분석의 대상은 지방세가 어떻게 결정되는가를 보는 것이 아니고, 지방자치단체의 세출이 어떻게 결정되는가를 보는 것이다. 따라서 더미 변수의 사용 여부는 세출 변수의 이질성 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 그런데, [그림 Ⅱ-11]에 있는 1인당 세출의 구조를 보면, 1인당 세출 역시 특별시·광역시가 다른 지방자치단체와는 크게 다른 모습을 보인다는 것을 확인할 수 있다. 이 그림을 보면 대략 인구가 100만명이 되기까지 1인당 세출이 급속하게 감소하다가, 광역시·특별시의 경우에는 1인당 세출이 다소 증가하되, 인구가 증가하더라도 일정한 수준을 유지하는 것을 알 수 있다. [그림 Ⅱ-12]에 있는 1인당 세출의 로그 스케일을 보면 1인당 세출의 추이를 보다 뚜렷하게 알 수 있는데, 이 그림에서 인구가 약 73만명($E^{13.5}$)을 넘어서면 1인당 세출이 다시 증가한다.

[그림 Ⅱ-11] 지방자치단체의 1인당 세출 분포

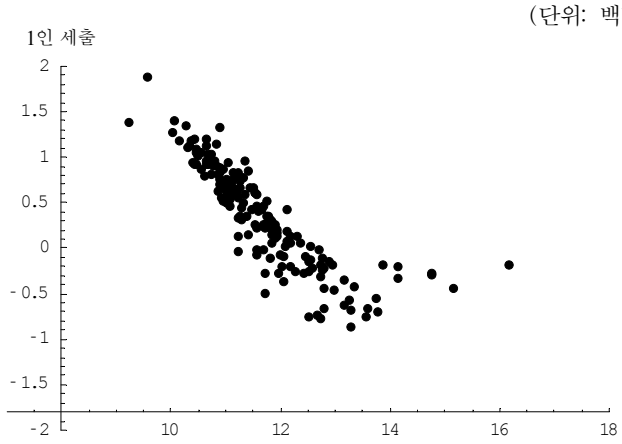
(단위: 백만원)



자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

[그림 Ⅱ-12] 지방자치단체의 1인당 세출 분포(로그값)

(단위: 백만원)



자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

지방자치단체의 1인당 세출을 보면서 생각해 볼 수 있는 흥미로운 점은 지방자치단체의 적정 인구 수준에 관한 것이다. 만약 인구 이외의 다른 변수들이 지방자치단체들의 1인당 세출에 영향을 미치

지 않는다면 [그림 Ⅱ-12]로부터 1인당 세출을 최소화하는 차원에서 지방자치단체의 적정 인구 규모가 73만명($E^{13.5}$) 정도라는 단순한 결론을 내릴 수 있다. 그러나 이는 1인당 세출이 인구뿐만 아니라 1인당 지방세의 수준이나 지역소득에 의해서도 영향을 받는다는 사실을 무시한 결론이다. 결국 1인당 세출의 결정 요인을 설명할 때에는 광역시·특별시가 다른 기초자치단체들과 다른 이유가 설명변수에 포함되어야 하는데, 더미 변수를 이용하여 이를 처리할 수도 있고, 아니면 마찬가지로 이질적인 성격을 갖는 1인당 지방세를 설명 변수로 채택하는 방안이 있을 수 있다. 본고에서는 지방자치단체의 1인당 세출, 특히 특별시·광역시의 1인당 세출을 설명하면서 1인당 지방세를 설명변수로 채택하였는데, 그 이유는 지방자치단체의 종류에 따라 상이하게 설정되어 있는 세출 의무와 연계하여 지방자치단체의 지방세 세원이 할당되어 있기 때문이다. 보다 구체적으로, 1인당 세출이 인구가 증가할수록 계속 감소하다가 특별시·광역시의 경우에는 그 추이가 멈춘 이유는 세출의 규모의 경제 효과가 특별시·광역시에는 적용되지 않기 때문이 아니라, 이들 지역에서는 세출 의무가 시·군과는 상이하기 때문이라 할 수 있다. 그리고 이러한 이질성은 [그림 Ⅱ-8]에서 확인할 수 있듯이 마찬가지로 이질적인 1인당 지방세를 통하여 설명될 수 있을 것으로 기대된다[21]. 따라서 본고의 실증분석에서는 기초자치단체와 특별시·광역시가 통합된 자료를 사용하되 1인당 세출을 설명하는 변수로 1인당 지방세를 채택하였다.

그런데, 기초자치단체와 특별시·광역시의 통합 자료에서 세출과 지방세 세원이 연관성을 갖는 것은 분명하지만, 과연 특별시·광역

21) 물론 세출 의무의 지방정부간 구분이 모호한 경우가 많고, 광역자치단체와 기초자치단체간 지방세 세원의 할당이 세출 의무와 명백하게 연계되어 있지는 않다. 그리고 이러한 세출과 세입간 비연계성이 본고의 연구 주제이기도 하다.

시에 부여된 추가적인 지방세 세원이 이 지역이 부담하는 추가적인 세출 의무와 '잘' 연계되어 있는가는 분명하지 않다. 보다 구체적으로 특별시·광역시가 부담하는 세출 의무가 많기 때문에 지방세 세원도 많다고 볼 수 있지만 추가적으로 부여받은 지방세 세원이 과다하거나, 또는 부족할 가능성은 얼마든지 있다고 할 수 있다.

보다 근본적으로 과연 우리나라 지방자치단체의 1인당 지방세가 외국의 경우처럼 지역주민들이 공공재를 공급받을 때 '한계적'으로 부담하는 조세가격을 나타내는가에 대하여 좀 더 면밀한 검토가 필요하다. 다음 절에서 보다 자세히 논의되겠지만, 우리나라의 주민들이 부담하는 조세가격(tax price), 그리고 지역소득은 통계자료를 통하여 간단히 계산하기 힘든 특징을 지니고 있다. 지역소득은 아예 집계되지 않으며, 지방세 세율이 모든 지역에서 동일하기 때문에 1인당 지방세 부담액이 지역별로 다르면 그 이유는 주민들이 조세가격을 높게 책정해서가 아니라, 오히려 그 지역의 과세표준이 풍부하거나 또는 법인과 같은 납세자를 대상으로 조세수출을 향유하고 있기 때문일 가능성이 높다. 따라서 만약 [그림 Ⅱ-8]에서처럼 특별시·광역시의 지방세가 기초자치단체에 비하여 두드러지게 높은 이유가 지방세 세원이 이들 지역에 더 많이 할당되어 있는 이유 이외에, 이 지역의 높은 소득수준이나 조세수출 효과를 반영하는 것이라면 [그림 Ⅱ-12] 에서 광역시와 서울특별시의 1인당 세출이 인구 과소 지역보다 많은 것은 지방공공재 공급에 적용되는 규모의 경제 효과에도 불구하고, 도시 지역의 소득 수준과 과세표준이 높기 때문이라는 주장을 일단 해 볼 수 있다. 물론, 지방재정과 관련된 기존의 많은 연구들이 1인당 지방세를 조세가격으로 간주하였기 때문에 이러한 해석에는 논란이 있을 수 있다. 따라서 다음 절에서 이에 대하여 보다 상세한 논의를 할 것인데, 이에 앞서 지금까지 살펴본 광역자치단체와 기초자치단체 자료의 특성을 먼저 요약해 본다.

3) 논의의 요약

지금까지 살펴본 광역자치단체와 기초자치단체 자료의 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째 광역자치단체의 분포를 보았을 때 서울시와 경기도의 1인당 지방세는 다른 광역자치단체에 비하여 월등하게 높다. 그리고 기초자치단체의 1인당 지방세 분포는 지방세 세율이 전국적으로 균일함에도 불구하고 인구가 증가할수록 증가한다. 둘째, 일반적으로 1인당 세출은 인구가 적을수록 높다. 그러나 광역자치단체의 경우 이러한 관계를 일반화하기에는 광역시와 도의 이질성이 눈에 띠게 크다. 보다 구체적으로, [그림 Ⅱ-4]에서 도를 제외하면 특별시와 광역시에서는 인구가 적을수록 1인당 세출이 높다는 주장이 성립되지 않는다. 반면, 광역시를 제외하면 1인당 세출과 인구와의 역관계는 매우 뚜렷해진다.

이러한 이유 때문에 혼잡계수나 지방자치단체간 순재정력 격차를 측정할 때 광역자치단체를 분석자료로 사용하는 것이 偏倚(bias)된 추정치를 낳게 될 여지가 충분히 크다. 광역자치단체 자료를 바탕으로 회귀분석을 할 때에는 표본수가 일단 적을 뿐만 아니라 광역자치단체간 1인당 세출의 이질성이 명백하게 크기 때문이다. 물론 이러한 문제점을 극복하기 위하여 도와 광역시를 구분하고, 패널자료를 구축하여 실증분석 자료의 관측치를 늘리는 방법이 있다. 그러나 이 경우에도 지방공공재 혼잡계수의 해석상의 문제가 여전히 남는다. 광역시만을 실증분석의 대상으로 할 경우 지방공공재의 총비용(지방자치단체의 세출)이 인구 비례적인 것으로 나타날 것이고, 도만을 대상으로 할 경우 지방공공재의 총비용이 인구 증가에 따라서 증가하지만, 그 증가 속도는 상당히 느리다는 결론에 도달할 것이기 때문이다.

이러한 결론이 단순히 지방자치단체로서 광역시와 도의 차별적 특성을 반영하는 것이라는 주장도 할 수 있지만, 광역자치단체를 분석 대상으로 할 때 발생하는 보다 근본적인 문제점은 지방공공재

를 주민에게 직접 공급하는 주체로서의 도의 역할은 산하 지방자치단체인 시·군에 비하여 훨씬 더 떨어진다는 점이다. 즉, 시·군을 행정단위로 묶은 도를 지방공공재의 공급 주체로 삼는 것은 실증분석의 통합편의(aggregation bias) 문제를 크게 안고 있다고 볼 수 있다. 물론 지방공공재의 혼잡계수를 측정함에 있어서 통합편의가 발생하는 문제는 주민 설문조사와 같은 미시 자료를 사용하지 않고 지방자치단체의 통계자료를 사용할 때 발생하는 일반적인 문제점이기도 하다[22]. 그러나 지방공공재 공급의 실질적 주체는 도가 아니라 시·군이므로 상이한 지방공공재 수요자들을 통합할 때 발생하는 통합편의의 문제점이 시·군 자료에 비하여 도의 자료에서 더 크게 나타날 것이다. 따라서 혼잡계수에 대한 기존연구들인 강준규(1999), 김성태(1994, 1997), 국중호(2002), 황규선·김병현(2003) 등에서처럼 광역자치단체의 자료를 바탕으로 혼잡계수를 추정하는 것은 기초자치단체 자료를 사용한 경우에 비하여 통합편의의 문제점이 더 클 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다고 생각된다.

나. 지방공공재의 조세가격

앞서 우리나라의 1인당 지방세 수준은 지방공공재의 조세가격보다는 오히려 지역소득을 보다 더 잘 나타내는 대리변수가 될 수 있다는 언급을 하였는데, 이 문제를 좀 더 자세히 논의하기로 한다. 먼저 표현을 단순화하기 위하여 지방자치단체는 하나의 지방세를 징수하여 지방공공재를 공급한다고 가정한다. 지방자치단체 i가 n_i의 주민에게 g_i의 공공재를 공급하면 이 때 드는 비용은 $C_i(g_i, n_i)$로 표현할 수 있다. 보다 더 간단하게는 C_i를

22) 미시자료를 사용하지 않고 지방정부 자료를 바탕으로 지방공공재의 수요함수를 측정할 때 발생하는 통합편의의 문제점은 Bergstrom et al.(1982)과 Gramlich and Rubinfeld(1982) 등에서 논의되고 있다.

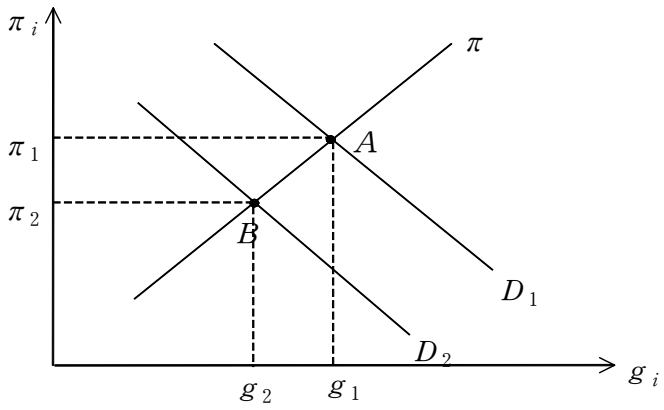
공공재 공급량과 비례하면서 또한 인구수에도 어느 정도 비례하는 $cg_i n_i^{\gamma}$의 형태를 취하는 것으로 가정할 수 있다[23]. i지역 지방세 과표의 총액을 H_i, 지방세 세율을 τ_i라 하면 지방자치단체의 예산 제약조건은 $\tau_i H_i = cg_i n_i^{\gamma}$가 된다. 따라서 세율 τ_i는 $(cg_i n_i^{\gamma}/H_i)$로 결정될 것이다. 이제 공공재 공급의 수준이 중위투표자(median voter)에 의하여 결정되고, i지역 중위투표자의 지방세 과표를 h_{im}으로 표기하면 중위투표자가 부담하는 공공재의 공급비용 $\tau_i h_{im}$은 $(h_{im}/H_i)cg_i n_i^{\gamma}$와 같다. 이는 중위투표자가 부담하는 공공재 공급의 총비용이므로 이를 g_i로 미분한 값이 공공재의 한계비용, 즉 공공재의 공급곡선이 된다. 따라서 i지역 공공재 공급곡선을 π_i로 표기하면 π_i는 $(h_i/H_i)cn_i^{\gamma}$와 같다.

이상의 논의만으로 π_i의 형태를 생각해 보면, 이는 공공재 공급수준 g_i와 상관없이 일정한 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 Wildasin(1989)에서 논의되고 있듯이 공공재의 공급은 조세왜곡을 유발하고, 이는 공공재 공급량이 증가할수록, 즉 지방세 세율이 증가할수록 증가한다. 따라서 π_i의 가장 일반적인 모습은 g_i가 증가할 때 함께 증가하는 모습을 띠게 될 것이다. 이제 공공재의 수요측면을 보면, 공공재의 수요함수는 소비자의 효용함수로부터 도출될 수 있을 것인 바, 이는 i지역 중위투표자의 소득 y_{im}과 조세가격 π_i의 함수일 것이다. 이를 $D(y_{im}, \pi_i(g_i))$로 표기하면, D는 조세가격 π가 증가할수록 감소하는 모습을 띠게 될 것이다.

---

23) c는 공공재가 1단위 증가할 때 증가하는 한계비용이고, 규모의 불변이며 모든 지역에서 공공재 공급의 기술이 같다고 가정하여 상수로 정의되었다. C_i가 가질 수 있는 다양한 함수 형태는 제3장에서 보다 자세히 논의한다.

[그림 11-13] 지방공공재의 수요곡선과 공급곡선



이제 지역 i의 1인당 지방세 π_i가 지역 j의 1인당 지방세 π_j보다 크다면 그 이유로 두 가지를 생각해볼 수 있다. 첫째, i지역의 공공재 수요가 더 커서 지방세 부담액이 더 클 수 있다. 둘째, i지역의 소득이 더 커서 공공재 수요가 더 클 수도 있다. [그림 Ⅱ-13]에 이러한 상황이 묘사되어 있는데, 지역 1의 1인당 소득이 지역 2보다 더 크다고 가정하여 각 지역의 지방공공재 수요함수 D_1과 D_2가 그려져 있다. 공공재 공급함수도 후술하듯이 양 지역에서 다를 가능성이 높지만, 일단은 같다고 가정해 보면, 우리가 관측하는 A(g_1, π_1)와 B(g_2, π_2)는 수요곡선상의 관측치가 아니라 공급곡선상의 관측치이다. 즉 $\pi_1 > \pi_2$가 관측되었다면 이는 공급측면의 요인이 아니라 지역 1에서 중위투표자의 소득이 그만큼 높다는 것을 반영하는 것일 수 있다. 따라서 각 지방자치단체의 1인당 지방세 부담액은 그 지역의 공공재 가격에 관한 정보뿐만 아니라 소득수준에 관한 정보도 내포하고 있다고 보는 것이 보다 정확하다[24].

24) 물론 이는 각 지역의 중위투표자가 부담하는 지방세와 그 지역의 평균 지방세(1인당 지방세)가 같다는 것을 전제로 한 것이다. 후술되듯

이상의 논의가 시사하는 또 한 가지는 편의(bias) 없이 수요곡선을 측정하는 것이 가능하려면 각 지역의 공공재 공급곡선이 달라야 한다는 점이다. 그런데, $\pi_i = (h_{im}/H_i)cn_i^{\gamma}$이므로 서로 다른 지역에서 π_i가 다를 수 있는 이유로는 세 가지 정도를 생각해 볼 수 있다. 첫째는, 모든 주민이 동일하고 지역별로 인구수만 다른 경우이다. 이 경우에는 π_1은 $cn_1^{\gamma-1}$이 되고 π_2는 $cn_2^{\gamma-1}$이 된다. 따라서 지방공공재가 사적공공재(quasi-private)이어서 γ가 1이면 양 지역에서의 공공재 공급함수가 같아서 [그림 Ⅱ-14]와 같은 결론에 도달하게 될 것이다. 그러나 만약 지방공공재가 순수공공재적 성격을 지녀서 γ가 1보다 적으면 인구가 많은 지역에서 지방공공재의 한계비용이 더 낮다. 즉 $\gamma < 1$일 경우 $n_1 > n_2$이면 $\pi_1 < \pi_2$가 된다.

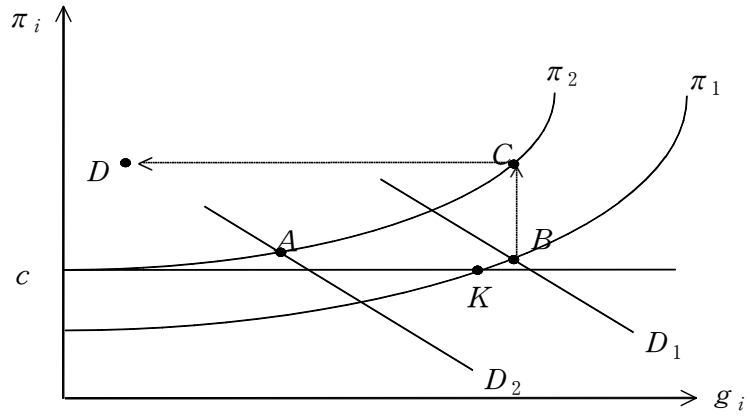
서로 다른 지역에서 π_i가 다를 수 있는 두 번째 이유는 양 지역에서 인구수는 같고 소득수준이 다른 경우이다. 소득수준이 다른 경우에는 소득분포에 따라 H_i는 양 지역에서 크게 달라질 수 있다. 따라서 양 지역에서 중위투표자 소득이 평균소득과 같다고 할지라도 (h_{im}/H_i)가 양 지역에서 같기를 기대하기는 힘들다. 그러나 π_1과 π_2의 상대적 크기는 소득분포에 따라 달라질 것이므로 소득분포를 알기 전에는 π_1과 π_2가 어떠한 방향으로 영향을 받는지를 정확히 알기는 어려울 것이다.

π_i가 서로 다른 지역에서 다를 수 있는 세 번째 가능성은 조세수출이 조세가격에 미치는 영향력에서 찾을 수 있다. π_i는 (h_{im}/H_i)과 비례하므로 만약 지역 1에 법인과 같은 비거주자의 지방세 과표가 풍부하고 이로 인하여 H_1이 커진다면 그만큼 주민

이 만약 한 지역이 향유하는 조세수출 효과가 크다면 그 지역의 1인당 지방세는 중위투표자의 지방세보다 훨씬 더 클 수 있다.

들의 조세부담은 낮아진다. 즉 1지역이 2지역보다 조세수출의 여건이 더 좋다면 $\pi_1 < \pi_2$일 가능성이 높다. 그런데 이와 같은 계산은 조세수출로 인하여 '한계적(marginal)' 조세가격이 하락함을 반영하는 것이고, Wildasin(1987)에서 논의되고 있듯이 조세수출은 '한계적(marginal)' 효과와 '평균적(intramarginal)' 효과를 동시에 지닌다는 점을 주목할 필요가 있다. 즉, 조세수출은 한계적 조세가격에 미치는 영향과는 별도로 모든 공공재 수준에서 조세가격을 평균적으로 낮추어서 해당 지역의 실질소득을 높이는 효과가 있다는 점을 인식할 필요가 있다. [그림 Ⅱ-14]에 그러한 상황이 보다 자세히 묘사되어 있다. [그림 Ⅱ-14]에서 지역 1은 조세수출을 향유하고, 지역 2는 조세수출을 향유하지 않는 것으로 가정하였는데, 조세수출의 소득효과로 인하여 지역 1의 공공재 수요곡선 D_1은 지역 2의 공공재 수요곡선 D_2보다 더 우측에 위치해 있다. 또한 조세수출의 가격효과로 인하여 지역 1의 공공재 공급곡선 π_1은 지역 2의 공공재 공급곡선 π_2보다 더 아래쪽에 위치해 있다.

[그림 Ⅱ-14] 조세수출이 지방공공재의 수요곡선과 공급곡선에 미치는 효과



이 그림에서 K는 지방세의 조세수출 효과가 조세왜곡 효과에 의하여 정확하게 상쇄되는 점을 나타낸다. 보다 구체적으로, 만약 조세수출이 존재하면 일정한 수준까지 지방세 세율을 올려서 공공재 공급을 늘릴 때 주민이 부담하는 조세가격은 공공재 공급의 한계비용 c보다 낮다. 물론 어느 정도까지 공공재 공급이 늘면 지방세의 조세수출 효과와 조세왜곡 효과가 상쇄되는 점 K에 도달하게 되고, 그 이후부터는 공공재 공급의 한계비용이 c보다 크게 될 것이다. 즉, 조세수출은 지방세가 일정 수준에 도달할 때까지 주민들의 소득을 증대하는 효과(intramarginal effect)를 발휘하고 이로 인하여 공공재의 수요가 증가하게 된다. 또한 조세수출은 이것이 없는 경우에 비하여 조세왜곡 효과를 더 낮추기 때문에 한계비용도 낮추는 효과(marginal effect)를 동시에 발휘하여 공공재의 공급곡선을 아래쪽으로 이동시킨다[25].

이러한 논의가 실증분석에 사용되는 우리나라 지방재정 자료의 특성을 이해하는 데에 주는 시사점을 생각해 보면 대략 다음과 같다. 첫째, 지방공공재의 수요함수를 측정할 때 사용되는 1인당 지방세 자료 및 세출 자료는 단순히 주민의 조세가격을 나타내는 것이 아니라 지역소득과 조세수출 효과 등을 복합적으로 포함하고 있다는 점이다. 둘째, 정부 통계자료에 있는 지방자치단체의 지방세와 세출은 지방공공재의 수요를 결정하는 주요 변수인 g_i 및 π_i와 관련은 있지만, g_i 및 π_i 그 자체는 아니라는 점이다. 보다 구체적으로 [그림 Ⅱ-14]에서 지역 1의 지방공공재 수요를 결정하는 π_1은 조세수출을 제외한 주민(중위투표자)의 지방세 부담인 반면 우리가 관측하는 1인당 지방세는 조세수출을 포함한 것이므로 [그림 Ⅱ-14]에서 B가 아닌 C를 관측하게 된다. 마찬가지로 지방공공재 수

25) 조세수출이 갖는 소득효과 및 조세수출하에서 주민 후생을 극대화하는 적정 지방세 세율 체계는 Kim(1998)에 보다 자세히 논의되어 있다.

요함수의 종속변수인 g_i는 공공재 소비량인 반면, 우리가 관측하는 세출은 g_i만큼의 공공재 소비를 가능하게 하는 금액이고, 이는 g_i가 아니라 $cg_i n_i^{\gamma}$이다. 따라서 1인당 세출은 $cg_i n_i^{\gamma-1}$이 되는데, 만약 n_i가 크면서 γ가 1보다 작다면, 1인당 세출은 g_i보다 훨씬 더 작을 수 있다. 즉, 만약 서울시와 같이 인구가 매우 많은 지역에서 소득수준이 높고 또한 조세수출이 향유되고 있다면, 우리가 관측하는 이 지역의 1인당 지방세와 1인당 세출은 [그림 Ⅱ-14]의 D와 같은 점이 될 것이다.

이상의 논의를 요약하면, 인구효과, 소득효과, 그리고 조세수출 효과 등이 복합적으로 지방공공재의 수요와 공급에 영향력을 발휘할 경우 서울시에서처럼 1인당 지방세 수준은 상당히 높으면서 1인당 세출 수준은 매우 낮은 것이 가능하다는 결론에 도달할 수 있다. 그리고 이 때에는 서울의 1인당 지방세 수준을 이 지역 주민의 조세부담 수준([그림 Ⅱ-14]의 B)으로 보는 것보다는 이 지역의 소득수준 및 조세수출의 소득효과를 반영하는 것으로 보는 것이 보다 정확하다고 할 수 있다. 지방공공재의 수요함수를 측정할 때 지금까지 1인당 지방세가 주민의 조세가격으로 많이 사용되었다. 그런데 조세가격 변수와 소득변수가 지방공공재 수요함수의 추정에 결정적인 영향을 미치기 때문에 1인당 주민세를 조세가격이 아니라 지역소득의 대리변수로 간주하는 것은 지방공공재의 소득탄력성, 가격탄력성, 인구탄력성 등에 큰 영향을 미치리라 예상할 수 있다[26]. 그러나 서울시와 대도시 재정이 지방재정에서 차지하는 비중이 워낙 크고, 이 지역의 1인당 지방세가 동일한 세율하에서도 다른 지역에 비하여 높으며, 실제로 지방세에서 큰 비중을 차지하는 소득

26) 김정훈(2003)에서는 소득변수와 가격변수를 포함하지 않은 단순 회귀분석 결과를 보고하고 있는데, 본고의 제3장에서 논의되듯이 소득변수와 가격변수를 포함한 경우와 그렇지 않은 경우가 인구탄력성의 크기에 미치는 영향은 사실 그다지 크지 않다.

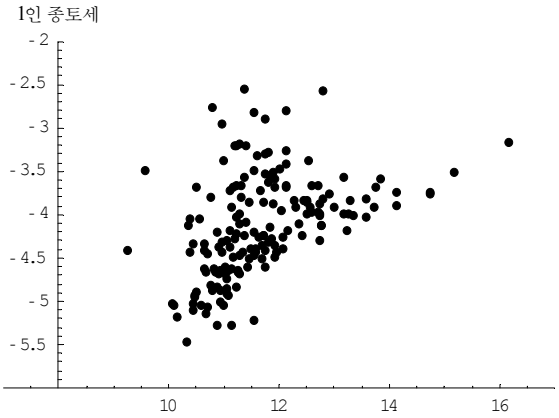
세(주민세) 및 취득·등록세 등이 법인과 같은 비거주자에 의하여 많이 징수되고 있기 때문에 1인당 지방세를 주민부담(조세가격)으로 보는 데에는 분명히 무리가 있다고 판단된다[27]. 특히 본고에서는 지방공공재 수요의 인구탄력성에 분석의 초점을 맞추고 있지만, 이 분야의 기존문헌에서 주로 다루는 지방공공재의 소득탄력성과 가격탄력성을 구할 때에는 지역소득과 조세가격의 대리변수 선택이 미치는 영향은 무시할 수 없을 정도로 클 것이므로 향후 연구에서도 이 문제에 대한 지속적인 논의가 요구된다고 사료된다.

향후 연구에서 지역소득 및 조세가격에 대한 보다 정확한 대리변수가 발굴될 것으로 기대되지만, 본고에서는 지금까지의 논의를 근거로 1인당지방세를 지역소득으로 채택할 것이며, 따라서 이 경우 적절한 조세가격이 무엇이 될 것인가를 이제 살펴보기로 한다. 1인당 지방세를 지역소득의 대리변수로 사용하게 되면 조세가격을 반영하는 별도의 변수를 모색해야 하는데, 본고에서는 종합토지세가 지역의 '한계적' 조세가격을 반영하는 변수에 가장 가까운 것으로 판단하였다. 그 이유는 우리나라의 지방세 세목들 중에서 지역별로 지방세 부담이 사실상 변동하고 있는 세목들이 있는데 과표현실화율과 실효세율(세율 × 과세표준)이 매년 지역별로 달라지는 토지 관련 세목들(종합토지세, 도시계획세, 공동시설세)이 바로 그러한 것들이기 때문이다. 이 중에서 도시계획세는 전국적으로 징수되지 않

27) 본고의 실증분석은 163개의 시·군에 7개의 광역·특별시를 더한 자료를 바탕으로 한 것인데, 시·군과 광역·특별시의 지방세 체계가 다르므로 시·군과 광역·특별시의 1인당 지방세를 직접 비교하는 것은 적절하지 않을 것이다. 그러나 [그림 Ⅱ-3]에서 보듯이 경기도와 서울시의 1인당 지방세는 다른 광역자치단체에 비하여 월등하게 높다는 점을 확인할 수 있고, 이는 주로 지역소득 효과와 조세수출의 소득효과를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 제3장에서 지방세 및 세출의 인구효과를 추정할 때에는 시·군이 받는 징수교부금의 비중에 따라 취득·등록세를 안분한 금액을 시·군의 지방세 세수에 포함하여 실증분석을 하고자 한다.

고, 공동시설세는 주로 건물에 많이 부과되기 때문에 본고에서는 종합토지세를 조세가격의 대리변수로 선택하고자 한다. 참고로 [그림 Ⅱ-15]와 [그림 Ⅱ-16]에는 1인당 종합토지세 및 종합토지세 과표현실화율의 지방자치단체별 분포가 나타나 있다. 먼저 [그림 Ⅱ-15]에 있는 1인당 종합토지세의 분포를 보면, 1인당 지방세에 비하여 인구비례적인 특징이 상당히 약하다는 점을 확인할 수 있다. 서울시의 경우를 보면 여전히 1인당 종합토지세가 다른 자치단체들보다 상대적으로 높지만 단연 높은 것은 아니다. 또한 1인당 종합토지세에는 이 지역의 소득수준과 조세수출 효과도 반영되었을 것인바[28], 이러한 점들이 실증분석을 할 때 지역소득 변수에 의하여 흡수된다면 서울특별시 조세가격의 상대적 크기는 [그림 Ⅱ-15]보다 훨씬 더 낮을 가능성이 높다고 보아야 할 것이다.

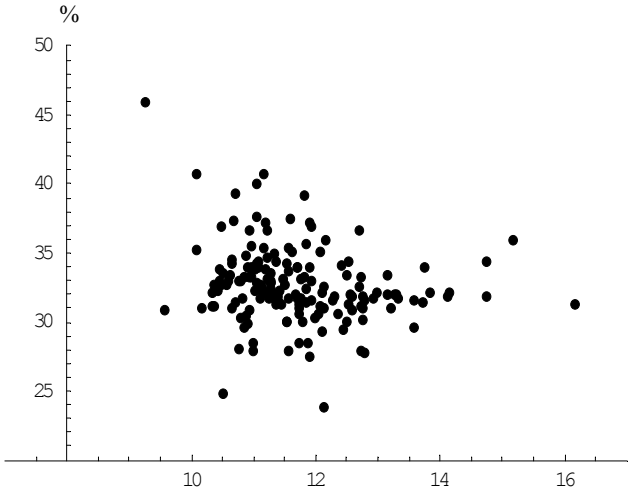
[그림 II-15] 기초자치단체와 특별·광역시의 1인당 종토세(로그값)



자료: 행정자치부, 「지방재정연감」 2001

28) 종합토지세 세수의 약 40%는 비거주자인 법인이 납부하고, 법인 밀집 지역인 서울시의 강남구나 중구 같은 지역에서는 그 비중이 훨씬 더 높다.

[그림 II-16] 기초자치단체와 특별·광역시의 과표현실화율(2000년)



자료: 행정자치부,「지방재정연감」2001

[그림 Ⅱ-16]에는 종합토지세의 과표현실화율 분포가 나타나 있는데, 이 역시 인구 규모와의 관계가 뚜렷하지 않다는 점을 확인할 수 있다. 특히 서울시(그림의 가장 오른쪽)의 경우 과표현실화율이 다른 지역에 비하여 전혀 높지 않으며 평균을 약간 밑돈다[29)30)]. 따라서 1인당 지방세가 지역소득을 보다 더 잘 반영하고 1인당 종합토지세가 조세가격을 더 잘 반영한다는 가정이 맞다면, 서울시의 비교적 낮은 종합토지세 과표현실화율은 서울시가 조세수출을 향유하고 있기 때문에 세부담을 결정할 때 실효세율을 그다지 높게 설정하지 않는다는 것을 반영하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 즉, 1인당 종합토지세는 주민들의 실효세 부담과 함께 그 지역의 지역소득

29) 서울시와 광역시 종토세의 과표현실화율은 자치구 과표현실화율의 단순평균값이다.

30) 관점에 따라서는 종합토지세의 실효세율이 지역별로 크게 다르지는 않다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 지역간 조세가격의 변동폭이 크지 않더라도 유의(significant)한 수요함수의 추정치를 얻을 수는 있다.

(과표의 풍부함)과 조세수출 효과를 다 포함하고 있는 것으로 보이는데, 1인당 지방세가 지역소득 효과 및 조세수출 효과를 잘 포착할 경우 1인당 종합토지세는 실효세 부담 효과를 포착할 것으로 기대할 수 있다. 이러한 이유 때문에 본고에서는 1인당 지방세를 지역소득의 대리변수로, 1인당 종합토지세를 조세가격의 대리변수로 설정하기로 하였다.

다. 지역간 격차

앞 절에서 지방자치단체의 소득수준을 나타내는 대리변수로 1인당 지방세를 제시하였는데, 기존문헌에서 지역소득의 대리변수로 GRDP가 주로 사용되기 때문에 양 변수 중에서 어떠한 변수가 지역소득을 더 잘 반영할 것인지에 대하여 자세한 논의가 필요한 것으로 생각된다. 물론 우리나라에서는 지역소득 자료가 집계되지 않기 때문에 간접 비교를 할 수밖에 없다. 따라서 지역간 격차를 반영하는 것으로 생각되는 경제변수들의 지역간 분포를 먼저 살펴보고, GRDP의 지역간 분포가 이러한 경제변수의 지역간 분포와 얼마나 차이가 나는지를 살펴봄으로써 지역소득의 대리변수로서 GRDP의 적정성을 검토하고자 한다.

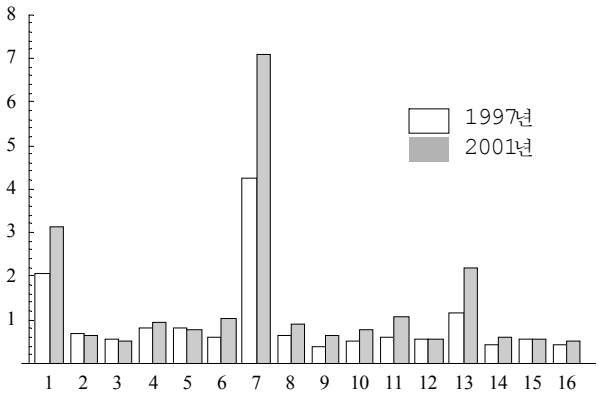
지역 경제력을 나타내는 경제 변수로는 국세 징수액, 지방세 징수액, 그리고 각종 소비관련 변수들을 생각해 볼 수 있을 것인데, 먼저 국세 징수액의 지방자치단체별 분포를 살펴본다. 국세청에서 발간하는 「국세통계연보」에는 지방청이 징수하는 국세와 세관이 징수하는 수입분 국세가 실려 있는데, 지방청이 징수하는 국세만 광역자치단체별로 발표된다[31]. 지방청이 징수하는 1인당 국세의 지방

31) 2001년 지방청이 징수한 국세 징수액은 70.3조원이고, 수입분을 포함한 국세 징수액은 89.3조원이어서 수입분 국세는 전체 국세의 약 25%를 차지한다.

자치단체별 분포가 [그림 Ⅱ-17]에 나타나 있는데, 2001년을 기준으로 할 때 1인당 국세 수입이 가장 많은 지역은 울산으로 약 700만원이 이 지역에서 징수되었다. 이는 1997년 1인당 징수액 420만원에 비하여 대폭 증가한 금액인데 이는 물론 동 기간 동안에 울산 지역의 소득이 그만큼 증가해서가 아니라 울산에서 징수하는 교통세 세수가 동 기간 동안 크게 증가하였기 때문이다.

[그림 Ⅱ-17] 1인당 국세 징수액의 광역자치단체별 분포

(단위: 백만원)



자료: 국세청, 「국세통계연보」, 1998년, 2002년.

울산 다음으로 1인당 국세 징수액이 많은 지역은 서울인데 2001년 1인당 국세 징수액이 310만원으로 울산보다는 크게 못 미치지만 여전히 다른 지역에 비하여 매우 높다. 또한 1997년도 1인당 국세 징수액이 206만원이어서 국세 징수액의 신장률 역시 다른 지역보다는 높은 편이다. 서울 지역의 국세 징수액과 신장률이 높은 이유는 두 가지에서 찾을 수 있는데, 우선은 이 지역의 소득 수준이 다른 지역보다는 높기 때문이고, 더 중요하게는 서울 지방청이 징수하는 법인세가 1997년 9.4조원에서 2001년 17조원으로 대폭 증가하였기 때문이다. 울산과 서울 다음으로 국세를 많이 징수하는 지역은 전

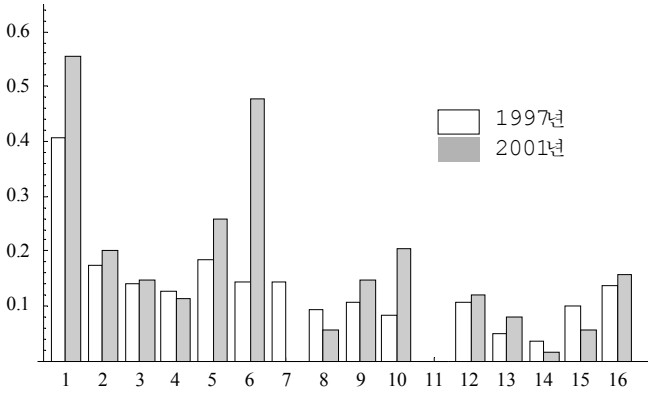
남인데 이 역시 이 지역에 정유공장이 위치하여 교통세가 많이 걷히고 있기 때문이다.

국세 다음으로 지역소득을 반영하는 변수로 부가가치세징수액의 전국 분포를 생각해 볼 수 있다. 그러나 부가가치세는 소비지가 아닌 생산지에서 징수되기 때문에 부가가치세 환급 비중이 높은 지역의 경우 부가가치세 징수액이 낮은 반면 생산보다 최종 소비 비중이 높은 지역에서는 부가가치세 환급액이 적어서 지역 경제력보다 더 큰 비중의 부가가치세가 징수되는 특징을 지닌다[32]. 따라서 교통세처럼 부가가치세 역시 제도적 요인 때문에 지역의 소비 수준이나 소득수준을 정확하게 반영하지는 못한다. 그러나 한편으로는 재정분권의 일환으로 부가가치세의 일부를 지방소비세로 도입하자는 주장이 지속적으로 제기되어 왔고, 일본의 경우 1997년에 지방소비세가 도입되어 부가가치세(消費稅)의 20%가 도소매 매출액을 기준으로 광역자치단체(도도부현)에 배분되고 있기 때문에 이와 유사한 제도를 우리나라에서도 도입하는 경우에 대비하여 부가가치세의 전국적 분포를 참고할 필요는 있다고 생각된다. [그림 Ⅱ-18]에 1인당 부가가치세의 광역자치단체별 세수 분포가 나타나 있는데, 예상할 수 있는 바와 같이 2001년 서울의 1인당 부가가치세가 55만 4천원으로 전국에서 가장 높다. 한 가지 주목할 만한 점은 대전의 부가가치세 세수가 지난 5년 사이 큰 폭으로 증가하였다는 점인데, 1997년 대전에서 징수된 부가가치세의 1인당 세수가 14만 3천원이었던 반면 2001년 세수가 47만 8천원으로 비약적인 증가세를 보였다. 서울과 대전 다음으로는 광주, 충북 등의 1인당 부가가치세 징수액이 비교적 높은 편이다.

32) 울산이나 충북 지역에서는 환급 규모가 커서 부가가치세가 0보다 적은 경우도 발생하는데, 1997년에는 충북의 부가가치세가 0보다 적었고, 2001년에는 충북과 울산의 부가가치세가 0보다 적었다. [그림 Ⅱ-18]에서 이러한 수치들이 0으로 처리되었다.

[그림 II-18] 1인당 부가가치세 징수액의 광역자치단체별 분포

(단위: 백만원)



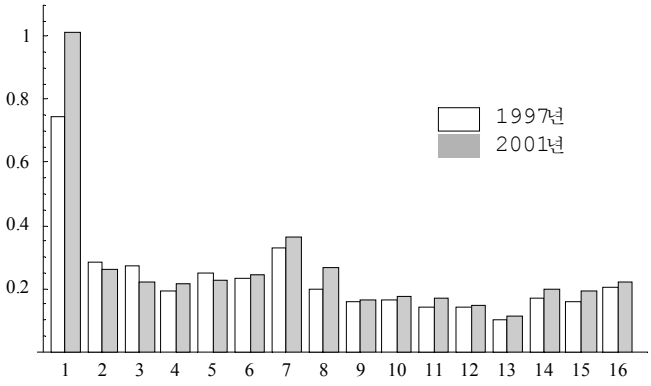
자료: 국세청, 「국세통계연보」, 1998년, 2002년.

주지하는 바와 같이 부가가치세는 원칙적으로 지역 소비와 소득 수준을 반영하는 지표가 될 수 있으나, 생산지 징수 원칙이라는 제도적 요인 때문에 지역소득의 대리변수가 되기는 어렵다. 특히 서울의 소득수준이 다른 지역보다 높다고 하더라도, 1인당 부가가치세액의 전국 평균이 20만원임을 감안할 때 전국 평균의 2.5배가 넘는 서울의 1인당 부가가치세액이 지역소득을 반영하는 것으로 보기는 어려울 것이다.

국세와 부가가치세가 지역소득을 정확하게 반영하지 못하는 반면 소득세는 일단 지역소득을 잘 반영할 것으로 기대해 볼 수 있다. 그러나 소득세 역시 [그림 II-19]에 나타나 있는 바와 같이 징수액이 서울에 편중되어 있다는 점은 마찬가지이고 오히려 국세와 부가가치세의 경우에 비하여 서울 편중 현상이 더 두드러지게 나타나고 있다. 2001년을 기준으로 서울시에서 징수된 1인당 소득세액은 약 100만원인데 반하여 다른 지역의 1인당 소득세액은 대부분 30만원을 넘지 못한다. 또한 소득세의 신장 측면에 있어서도 1997년부터 2001년까지 서울시의 1인당 소득세는 36% 증가하여 가장 빠른 증가세를 보였다.

[그림 Ⅱ-19] 1인당 소득세 징수액의 광역자치단체별 분포

(단위: 백만원)



자료: 국세청, 「국세통계연보」, 1998년, 2002년.

서울시의 소득세가 큰 비중을 차지하고 또한 신장세가 높은 데에는 두 가지 요인이 작용하고 있는 것으로 판단된다. 우선은 서울시의 소득수준이 다른 지역보다 높기 때문일 것이다. 또 한 가지 이유는 역시 제도적 요인이다. 소득세는 원천징수분과 종합소득세분으로 나뉘고, 원천징수분은 이자소득, 배당소득, 사업소득, 갑종근로소득, 기타소득, 갑종퇴직소득, 비거주자의국내원천소득 등으로 구성되어 있다. 그런데 서울시에서 징수되는 소득세가 전체 소득세에서 차지하는 비중은 56%, 서울시 종합소득세가 전체 종합소득세에서 차지하는 비중이 46.3%, 그리고 서울시 원천징수분이 전체 원천징수분에서 차지하는 비중이 60%이다. 따라서 서울시의 소득세 비중이 높은 이유는 종합소득세가 아닌 원천징수분에서 차이가 나기 때문이다. 원천징수분 중에서 1인당 갑종근로소득의 지역간 격차가 크다고 보기는 어렵기 때문에, 결국 이자소득, 배당소득, 사업소득 등이 서울시에 집중되어 있어서 서울시의 1인당 소득세가 다른 지역보다 단연 높은 현상이 나타나는 것으로 보인다[33].

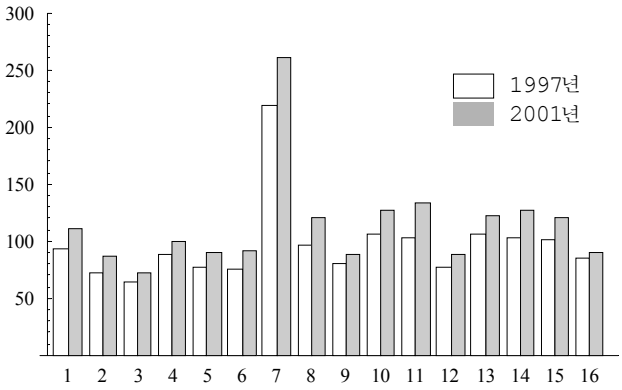
33) 2001년 소득세 원천징수액 13조 4,309억원 중에서 이자소득이 3조

1인당 국세, 1인당 부가가치세, 1인당 소득세 등은 모두 지역소득과 관계가 있는 변수라 할 수 있지만, 제도적 요인 때문에 소득의 지역분포를 정확하게 반영하는 것으로 보기 어렵다. 그러나 굳이 이러한 변수들을 참고로 한다면 서울의 소득수준이 다른 지역에 비하여 매우 높다는 결론을 얻게 된다. 반면, 지역소득의 대리변수로서 연구문헌에서 가장 많이 사용되는 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product, GRDP)은 연구자로 하여금 이와는 정반대의 결론을 얻게 한다. [그림 Ⅱ-20]에는 1인당 GRDP의 지역분포가 나타나 있는데, 일단 대형 공장이 많이 위치한 울산의 1인당 GRDP는 다른 지역에 비하여 압도적으로 높다. 물론 1인당 국세, 1인당 소득세, 1인당 부가가치세 등을 보고 서울의 소득이 다른 지역에 비하여 2~3배 높다고 할 수 없는 것처럼 1인당 GRDP를 바탕으로 울산의 소득 수준이 다른 지역에 비하여 2~3배 높다는 결론을 내릴 수는 없을 것이다. 그런데, GRDP로부터 지역소득을 유추할 때 더욱 심각한 문제점은 서울의 소득수준이 다른 경제변수를 사용했을 때와는 반대로 다른 지역에 비하여 오히려 낮다는 결론을 얻게 한다는 점이다. [그림 Ⅱ-20]에서 보듯이 2001년을 기준으로 서울의 1인당 GRDP는 11억 900만원인데, 이는 경기(12억 1천만원), 충북(12억 6천만원), 충남(13억 4천만원), 전남(12억 3천만원), 경북(12억 7천만원), 경남(12억 400만원) 등에 비하여 더 낮은 것이다. 앞서 각주 11과 [그림 Ⅱ-3]에서 확인하였듯이 지방자치단체의 재정력(따라서 지역소득)을 비교적 잘 반영하는 것으로 간주되는 지방세의 경우, 전남의 1인당 지방세가 최하위인 것에 비하여 전남의 1인당 GRDP가 울산, 충남, 경북, 충북에 이어 상위권인 5위를 기록하는 것은 1인당 GRDP가 지역의 소득수준을 제대로 반영하지 못한다는 것을 단적으로 보여주는 것이다.

4,810억원(26%), 배당소득이 4,947억원(3.7%), 그리고 사업소득이 8,396억원(6.3%)이어서 소득세 원천징수액의 총 36%가 자본소득세이다.

[그림 II-20] 1인당 GRDP의 광역자치단체별 분포(2002년)

(단위: 백만원)



자료: 통계청 홈페이지(http://kosis.nso.go.kr/).

GRDP가 지역소득의 대리변수로 적절하지 못하다는 점은 사실 통계청에서 발표하는 자료에서도 확인할 수 있다. 통계청(2002) 자료에 나타나 있는 자료를 다시 정리한 <표 Ⅱ-1>이 보여주듯이 지역내총생산은 지역내 생산을 기준으로 계산되기 때문에 지역간에 이동하는 요소소득은 감안하지 못한다[34].

그리고 계산방법이 총산출액에서 중간소비를 빼는 것이므로 GRDP의 크기는 기본적으로 부가가치세와 비례한다. 다만 [그림 Ⅱ-18]과 [그림 Ⅱ-20]을 비교해보면 울산, 경기, 충남, 경북 등의 1인당 부가가치세가 [그림 Ⅱ-20]의 1인당 GRDP에 비하여 두드러지게 낮은데, 그 이유는 이들 지역에서의 수출량이 최종소비지출에 비하여 매우 크고, 따라서 부가가치세의 환급 세액이 징수액에 비하여 그만큼 크기 때문이다[35].

---

34) 지역내총생산에 대한 자료는 통계청 홈페이지(http://kosis.nso.go.kr/)에도 자세히 설명되어 있다.

35) 통계청(2002) 자료에 따르면 GRDP 중에서 서울시의 최종소비지출은 90조원이고 해외수출은 32조원인 반면, 울산의 최종소비지출은 7조원, 해외수출은 30조원이었다. 경기의 최종소비지출은 68조 7천억원, 해외

1인당 GRDP가 기본적으로 생산을 기준으로 하고, 국내 경제에서는 생산, 소비, 소득이 크게 다르기 때문에 1인당 GRDP가 지역소득을 반영하지 않는다는 것은 명백한 사실이다. 따라서 통계청(2002)은 지역내 총생산뿐만 아니라 총지출을 최근부터 추계하기 시작하였는데, 이 자료에는 지역소득을 보다 밀접하게 반영할 것으로 기대되는 지역내 민간최종소비지출과 같은 통계치가 담겨져 있다[36]. 그러나 <표 Ⅱ-1>에 나타나 있듯이 민간최종소비지출 역시 계산 기초가 지역내총생산이고, 순요소소득이 반영되지 않기 때문에 민간최종소비지출이 지역의 소득수준이나 소비수준을 정확하게 반영하지 못한다는 한계를 지니는 것은 마찬가지이다.

<표 II-0> 지역내 총생산 및 지출의 구성요소

① 총산출		지 역 내 총 생 산				중간투입
② 지역내 총생산		피용자보수	영업잉여	순간접세 (간접세-보조금)	고정자본 소모	
③ 지역민 총생산	지역외로 부터의 순요소소득	피용자보수	영업잉여	순간접세 (간접세-보조금)	고정자본 소모	
④ 지역민 요소소득	지역외로 부터의 순요소소득	피용자보수	영업잉여			
⑤ 지역내 총지출		민간최종소비지출	정부최종 소비지출	지역내 총자본형성	순이출 (이출-이입)	

자료: 통계청 홈페이지(http://kosis.nso.go.kr/)

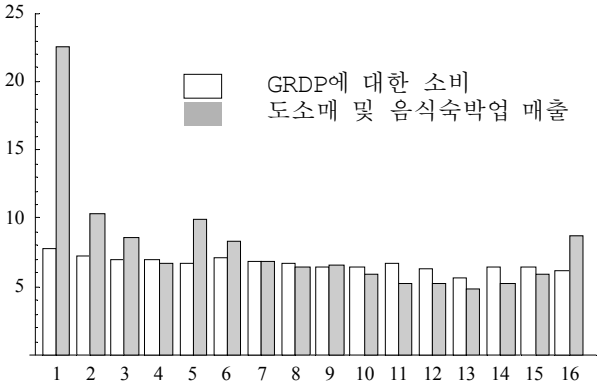
수출은 58조 8천억원이었고, 충남의 최종소비지출이 14조 6천억원, 해외수출은 12조 9천억원이었다. 또한 경북의 최종소비지출은 20조 4천억원인 반면 해외수출은 21조 1천억원에 달하였다.

36) "지역내총생산 자료로는 지역의 생산구조 파악이 가능하나, 생산소득에 대한 소비·투자구조와 물류의 흐름 파악이 불가능하여 지역의 경제구조 분석에 한계가 있고, 지역소득통계 이용자들이 생산소득자료 이외에도 소비, 투자 등 지출측면의 다각적인 지역소득자료를 지속적으로 요구하고 있어 지역경제의 심층분석을 위하여 1997년부터 「지역내총생산에 대한 지출」 작성을 추진하게 되었으며 2001년 7월에 「지역내총생산에 대한 지출(1995~1999)」을 공표하였다."(통계청(2002))

GRDP와 함께 발표되는 민간최종소비지출이 지역소득을 제대로 반영하지 못한다는 사실은 [그림 Ⅱ-21]을 통해서도 알 수 있다. 통계청의 통계분석과에서 발표하는 민간최종소비지출의 지역간 분포와 통계청의 서비스업통계과에서 발표하는 도소매업·음식숙박업 매출액의 지역간 분포는 이 그림이 보여주듯이 크게 다르다. 민간최종소비지출이 지역의 순요소소득을 반영하지 않는다는 이유만으로 이처럼 큰 격차가 발생하는 것인지는 분명하지 않다. 그러나 다른 경제변수들이 서울의 경제력이 매우 높다는 것을 시사하는 반면, 1인당 민간최종소비지출은 지역간 소득격차를 전혀 보여주지 못한다는 점에서, 민간최종소비지출 역시 GRDP와 마찬가지로 지역소득과의 연계성은 희박하다고 할 수 있다.

[그림 II-21] 1인당 민간최종소비지출 및 도소매·음식숙박업 매출액(2002년)

(단위: 백만원)



자료: 통계청 홈페이지(http://kosis.nso.go.kr)

지금까지 살펴본 GRDP의 문제점은 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째는 지역경제력을 나타낼 수 있는 다양한 경제변수들 중에 GRDP나 GRDP로부터 도출된 민간최종소비지출만을 이용하여 지역간 격차 문제를 검토할 경우 지역간 격차가 대폭 과소평가되는

문제가 있다[37]. 두 번째는 GRDP를 소득변수의 대리변수로 사용할 경우 편의(偏倚)된 추정치를 가져올 것이라는 점이다. 물론 실증분석의 내용에 따라 GRDP를 소득변수의 대리변수로 사용하더라도, 그 영향력이 크지 않을 수도 있다. 본고에서 분석의 초점이 되고 있는 지방공공재의 혼잡탄력성의 경우, 다음 장에서 확인되듯이 추정치가 소득변수나 가격변수의 포함 여부에 크게 영향을 받지 않는다. 그러나 지방공공재의 수요함수 추정에 있어서 대부분의 국·내외 문헌은 지방공공재의 가격탄력성이나 소득탄력성에 분석의 초점을 맞추고 있으므로 GRDP와 같은 자료를 지역소득의 대리변수로 사용할 때의 편의(偏倚) 문제는 상당히 중요해진다고 할 수 있다. 그리고 추정의 편의(偏倚)는 두 가지 형태로 발생할 것인데, 첫째는 전체적으로 지역간 소득격차를 축소함에 따라 발생할 것이고, 보다 더 중요하게는 지역소득의 순위를 GRDP가 바꾸기 때문에 더 심각한 편의가 발생하게 될 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 1인당 GRDP에 따르면 전남, 경북, 충북 등이 지역소득의 상위그룹에 속한다는 점은 지역소득 자료로서 GRDP가 거의 무의미하고, 오히려 거꾸로 된 결과를 가져올 가능성도 크다고 할 수 있다.

지역소득의 대리변수로서 GRDP의 단점을 본절에서 자세하게 논의하였지만, 우리나라에서 지역소득이 발표되지 않는 한 향후에도 GRDP가 지역소득의 대리변수로 사용되는 것은 어쩔 수 없다는 견해도 있을 수 있다. 그러나 본고에서는 GRDP를 사용하는 것보다는, 그 부정확성에도 불구하고 지방자치단체의 재정력이나 소득수준과 적어도 비례적인 관계를 갖는다고 믿어지는 지방세 자료를 지역소득의 대리변수로 채택하여 실증분석을 수행하고자 한다.

---

37) 문형표(2003)에서는 통계청에서 발표하는 GRDP와 민간최종소비지출을 기준으로 우리나라의 지역간 격차 문제를 논의하고 있는데, 민간최종소비지출의 1990년대 시계열 추이에 의하면 지역간 격차가 오히려 완화되었다고 보고 있다.

Ⅲ. 혼잡계수의 추정 및 외국의 사례

1. 혼잡계수의 추정

가. 회귀모형

지방공공재의 혼잡효과 추정을 위한 실증분석은 Borcherding and Deacon(1972)과 Bergstrom and Goodman(1973) 등으로부터 시작되었는데, 이 이후로 매우 많은 논문들이 지방공공재의 혼잡효과(congestion effect)를 추정하였다[38]. 이러한 연구들에서 채택된 실증모형은 다양하지만 가장 기본적인 모형은 다음과 같이 설명될 수 있다. 공공재 공급량을 g, 지역주민의 수를 n이라 할 때, 주민에게 부여되는 공공재의 '실질적인 가치' z는 다음과 같은 함수로 표현된다[39]:

$$z = Z(g, n) \tag{1}$$

Reiter and Weichenrieder(1999)는 식 (1)의 z를 측정하는 방식의 다양함과 그 다양성에 따른 문제점을 논의하고 있는데, z의 측

38) 지난 30년 동안의 지방공공재의 혼잡효과에 관한 논의는 Reiter and Weichenrieder(1997, 1999)에 잘 정리되어 있다.

39) Bergstrom and Goodman(1973)은 z를 '주민이 느끼는 공공재의 효용'(usefulness of the provided good to the individual)이라고 정의하였고, Borcherding and Deacon(1972)은 '주민이 실제로 소비하는 공공재의 양'(amount of the good captured by the individual)이라고 정의하였다(Reiter and Weichenrieder, 1997, p. 70).

정방법을 크게 자연계측, 화폐계측, 비례계측으로 나누고 있다. 자연계측(natural metric)에 따라 z를 측정하는 경우의 예는 도로라는 공공재(g)가 제공하는 교통속도(z)를 들 수 있다. z는 화폐계측(money metric) 방식으로도 측정될 수 있는데, 공공재에 대하여 소비자가 지불할 의사가 있는 금액이 화폐계측의 예이다. 지방공공재의 혼잡효과를 측정하는 방법 중 가장 많이 사용되는 방식은 비례계측(proportional metric)이다. 즉, 공공재의 효용 z는 인구 규모가 일정할 때 공공재의 공급량과 다음과 같은 단순한 형태로 비례한다고 가정한다:

$$z = g\, n^{-\gamma}$$

이와 같은 세 가지 방식은 z에 대한 서로 다른 계측치를 제공하기 때문에 동일한 공공재라 하더라도 어떠한 계측치를 사용하느냐에 따라 상이한 혼잡계수를 얻게 된다. 따라서 Reiter and Weichenrieder(1999)는 상이한 계측방법으로 얻은 혼잡계수를 상호 비교하는 것은 무의미하다고 보고 있다. 또한 비례계측의 방식으로 혼잡계수를 측정할 경우에는 γ가 z를 일정한 수준으로 유지하기 위하여 n이 증가할 때 필요한 g의 증가율을 의미하는 것임을 명백히 할 필요가 있다는 점을 주장하고 있다.

본고에서는 지방공공재의 혼잡계수를 추정할 때 가장 많이 사용되는 비례계측을 가정하여 혼잡효과 γ를 추정할 것인데, 구체적인 회귀모형은 중위투표자의 가설(median voter hypothesis)을 바탕으로 도출될 수 있다[40]. 즉, 지방자치단체가 선택한 공공재 공급의 수

40) 우리나라에서는 지방자치단체의 지방세나 지출 수준이 주민투표에 의하여 결정된다고 보기 어렵기 때문에 중위투표자 가설이 적용될 수 없다는 주장도 가능하다. 그러나 여기에서 중위투표자 가설이 설정된 것은 실제로 중위투표자가 투표에 의하여 지방자치단체의 지출 수준을 결정한다는 것을 주장하는 것은 아니고 지방자치단체의 지방세와 지출 수준이 특정 주민의 효용극대화 문제로부터 도출될 수 있음을 의미한다. 이

준이 대표적 주민(중위투표자)의 효용 극대화 문제로부터 도출된다고 가정하고 그 주민이 소비하는 일반재를 x라 표현하면, 소비자의 효용함수는 $U(x,z)$라 쓸 수 있다. 여기에서 z는 소비자가 공공재로부터 느끼는 가치이고 실제로 소비되는 것은 공공재 g이다. 따라서 소비자가 공공재 g를 공급받으면서 부담해야 하는 세금을 t라 표시하고 일반재를 단위재(numeraire)라 가정하면 소득이 y인 소비자의 예산제약식은 $x+tg=y = x+tzn^{\gamma}$가 된다. 즉, z를 소비할 때의 조세가격(tax price)은 tn^{γ}가 되는 셈이다. 따라서 공공재에 대한 가격탄력성과 소득탄력성을 각각 γ_2와 γ_3로 일정하다고 가정할 때, z의 소비함수는 다음과 같이 표현할 수 있다:

$$z=\gamma_0(tn^{\gamma})^{\gamma_2}y^{\gamma_3}$$

$z=gn^{-\gamma}$이므로 이를 위의 식에 대입하면 공공재 g에 대한 수요는 다음과 같이 표현된다:

$$g=\gamma_0 t^{\gamma_2} n^{\gamma(1+\gamma_2)} y^{\gamma_3} \qquad (2)$$

규모에 불변인 공공재 공급함수를 가정하여 g 대신 총세출 E를 사용하고, $\gamma(1+\gamma_2)$를 γ_1으로 표현한 다음, (2)에 로그값을 취하면 혼잡계수 γ_1을 측정하기 위한 회귀모형은 다음과 같다:

$$Log(E_i)=\gamma_0+\gamma_1 Log(n_i)+\gamma_2 Log(t_i)+\gamma_3 Log(y_i)+\varepsilon_i \qquad (3)$$

나. 기존연구

(3)을 이용하여 혼잡계수를 추정하기 전에 혼잡계수를 추정한 기

에 대한 보다 자세한 논의는 Inman(1978)과 Wildasin(1986)에 있다.

존의 국내외 연구들을 먼저 살펴보기로 한다. 먼저 (3)과 같은 모형은 Borcherding and Deaton(1972)과 Bergstrom and Goodman (1973)에서와 같은 대표적인 혼잡계수의 연구에서 채택되었다. 다만 외국에서는 선거에 의하여 지방세출 규모가 결정되는 성향이 뚜렷하기 때문에 지방공공재의 수준이 중위투표자(median voter)에 의하여 결정된다는 가설이 많이 활용된다. 즉, (3)에서 t_i와 y_i는 각각 중위투표자가 부담하는 조세가격(tax-price) 및 소득을 의미하고, 따라서 통계자료에서 중위투표자의 조세가격이나 소득을 정확하게 파악하는 문제가 혼잡계수를 추정하는 데에 있어서 중요한 위치를 차지하고 있다[41]. 지방공공재의 혼잡효과에 관한 일본에서의 최근 연구인 Hayashi(2002)에서는 혼잡탄력성이 인구 규모에 일정하지 않고 인구 규모의 함수라는 점을 강조하여 다음과 같이 (3)보다 훨씬 더 일반적인 지방세출 함수가 채택되었다.

$$Log(E_i)=\gamma_0+(\gamma_1+\lambda_n Log(n_i)+\Sigma_j \lambda_j a_{ji})Log(n_i)+\gamma_2 Log(w_i) + \gamma_3 Log(g_i)+\Sigma_j \delta_j a_{ji}+\varepsilon_i \quad (4)$$

이 식에서 w_i는 지방공공부문 노동자의 임금이고, g_i는 도로, 공원, 용수, 교육시설의 규모와 같은 지방공공서비스의 산출물, 그리고 a_{ji}는 지방세출에 영향을 미치되 지역별로 다른 특성을 나타내는 변수이다. a_{ji}의 예로는 낮시간의 인구와 밤시간 인구의 비율, 대설지역(heavy-snowfall area), 청년과 노인의 비율 등을 들 수 있다.

Hayashi의 회귀모형이 본고에서 채택될 (3)과 가장 크게 다른 점은 혼잡계수가 상수가 아니라 그 자체가 인구의 함수로 되어 있다는 점이다. 또한 혼잡효과가 지방정부마다 다르다고 보는 것이

41) Reiter and Weichenrieder(1997)와 이 안의 참고문헌들을 참고.

보다 일반적인 접근 방법이기 때문에, (4)에서 $\Sigma_j \lambda_j a_{ji}$가 이를 포착하도록 하였다. Hayashi가 이처럼 일반적인 형태의 회귀모형을 채택한 이유는 Reiter and Weichenrieder(1999)에서도 논의되고 있듯이 혼잡계수를 인구의 함수로 보는 것이 보다 더 일반적인 접근 방법이기 때문이다. 그런데 다음 절에서 소개될 [그림 Ⅲ-2]에서 확인할 수 있듯이 일본에서는 지방자치단체의 1인당 세출이 U자형을 띠고 있기 때문에 회귀모형에 이러한 사실을 반영하여 지방세출의 혼잡계수를 측정하는 것이 중요한 의미를 지닐 수 있다. 반면 한국에서는 [그림 Ⅱ-12]에서 확인할 수 있듯이 인구의 로그값이 증가할 때 1인당 세출의 로그값이 선형적으로 감소하는 경향이 뚜렷하고, 다만 광역시나 특별시의 1인당 세출로 인하여 약간의 L자형을 띠는 것이 이러한 추세의 예외라 할 수 있다. 이는 제 2장에서 상술하였듯이 광역시·특별시의 세출 부담이 다르고, 이에 대한 부담이 보다 많은 지방세 세원으로 보완되기 때문이다. 따라서 본고에서는 단순한 모형인 식 (3)을 채택하여 혼잡계수가 추정되었다.

Reiter and Weichenrieder(1997)에는 Bergstrom and Goodman(BG)이나 Borcherding and Deaton(BD)이 채택한 방법론을 사용하여 혼잡계수를 추정한 기존연구들의 결과가 정리되어 있는데, 이를 <표 Ⅲ-1>에 다시 정리하였다[42]. 이 표를 통하여 알 수 있듯이 지방공공재의 혼잡효과는 연구에 따라서 상당히 상이하다는 점을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 연구 결과들에서 한 가지 주목할 만한 특징은 일반세출(general expenditure)의 경우 지방공공재의 혼잡계수가 1에 가깝거나 더 크다는 점이다. 사실 <표 Ⅲ-1>에 나타난 대부분의 연구결과에서 혼잡탄력성이 1과 크게 다르지 않기 때문에 Reiter and Weichenrieder(1997)는 이러한 연구

42) Bergstrom and Goodman이나 Borcherding and Deaton이 채택한 회귀모형의 특징은 개인을 대상으로 하는 미시자료를 사용하지 않고 지방자치단체의 통계치를 바탕으로 혼잡계수를 추정하는 것이다.

들이 대상으로 한 지역(주로 미국과 독일)에서의 지방공공재의 혼잡탄력성이 1이라는 가설을 기각하기 어렵다는 결론을 내리고 있다.

<표 III-1> 지방세출의 혼잡탄력성(국외연구)

연 구	대상 지역[1]	종 류						
		일반적 지출	경찰	공원 및 여가	지방 교육	고등 교육	보건	소방
Bergstrom/Goodman(1973)	C	1.09	1.07	1.44				
Borcherding/Deacon(1972)	A		1.02	1.05	1.05	0.82	1.01	1.01
				1.00	1.09			
Clotfelter(1976)	S					0.80		
Edwards(1986)	C	1.47	2.01	0.21				
		1.16	1.61	1.36				
Edwards(1990)	C	1.50	1.47	3.63				
		1.16	1.56	1.36				
Gonzales/Means/Mehay(1993)	C	1.11	1.07	1.18				1.06
Gramlich/Rubinfeld(1982)	Y	1.01						
Hayes(1985)	C	1.02	0.95					1.94
		1.01	0.93					0.77
		0.96	0.65					1.79
Hayes(1986)	C	0.91	0.95					1.50
Holcombe/Sobel(1995)	S							
Mcgreer/McMillan(1993)	C	1.30		2.19				
McMillan(1989)	C							1.22
McMillan/Wilson/Arthur(1981)	C	0.47		0.39				0.69
		0.90		0.67				1.26
Pack/Pack(1978)	C	1.19	1.63	1.36	1.63			1.32
					0.93			1.58
Pommerehne(1978)	C	0.83		1.14			0.89	
Pommerehne/Frey(1976)	C	0.99		1.07	0.96			0.56
Santerre(1985)	C		1.35	1.35	0.98		0.97	1.66
Vehorn(1979)	C							0.92
Zimmerman(1983)	A	0.99						

주 : 1) A: US state, C: community, Y: county, S: state.
2) BG과 BD 방법론을 채택한 연구를 대상으로 한 것임.

자료 : Reiter and Weichenrieder(1997).

지방공공재의 혼잡계수에 대한 국내연구로는 황규선·김병현(2003), 김정훈(2003), 김용성(2003), 국중호(2002), 박경원·최진수(1999), 김성태(1994, 1999) 등이 있다. 이러한 연구들의 지방세출 수요의 탄력성에 관한 실증분석 결과는 <표 Ⅲ-2>에 정리되어 있는데, 회귀모형은 모두 BG 및 BD와 기본적으로 같은 패널 또는 OLS 방식을 채택하고 있다. 또한 분석대상은 김정훈(2003)과 김용성(2003)을 제외하고는 모두 광역자치단체를 분석의 대상으로 삼고있다. 회귀모형의 종속변수로 사용된 자료 등은 상당히 상이한데, 세출의 종류에 따라 수요 탄성치들도 다양하게 도출되었음을 알 수 있다.

<표 Ⅲ-2> 지방세출의 혼잡탄력성(국내연구)

연구	대상 지역	회귀 모형	소득 변수	조세가격 변수	탄력성			
					대상변수	소득	가격	혼잡
황규선·김병현 (2003)	광역	패널	1인 GRDP	1인 지방세	교육지출	0.53***	0.37***	0.68***
					경제지출	0.92***	0.30***	0.65***
					사회·문화·복지	1.53***	0.40***	0.42***
					도로	0.55***	-0.04	0.56***
					의료기관	0.29***	0.25***	0.90***
					교육기관	-0.05	0.01	0.94***
김정훈(2003)	기초	OLS	없음	없음	일반세출	·	·	0.55***
김용성(2003)	기초	패널	없음	없음	1인 교부세	·	·	0.58***
국중호(2002)	광역	OLS	1인 GRDP	1인 지방세	일반세출	-0.20	0.52	0.70***
김성태(1999)	광역	패널	1인 GRDP	지방세÷ GRDP	총지출	0.62***	0.26***	0.85***
					투자지출	0.50***	0.14***	1.01***
					소비지출	0.80***	0.43***	0.52***
박경원·최진수[2] (1999)	광역	Pooled OLS	1인 GRDP	1인 지방세	총지출	0.29**	0.16	0.89**
					일반행정	0.6**	0.72**	0.91**
					사회복지	0.43**	0.40**	0.82**
					산업경제	0.59	0.88**	0.95**
					지역개발	-0.05	1.43**	0.94**
					문화체육	-0.06	-0.21	0.69**
김성태(1994)	광역	패널	1인 GRDP	1인 평당 재산세	도로연장	0.17**	-0.003	0.91***
					학교수	0.49***	-0.003	0.85***
					1일급수량	0.26***	0.25***	1.2***

주 : 1) ***는 99% 수준에서 유의, **는 95% 수준에서 유의함을 나타냄.
2) 1992~1995년간 광역시 및 도를 합한 자료의 측정치임.

<표 Ⅲ-2>에서 본고에서 분석의 초점이 되고 있는 혼잡탄력성의 경우를 살펴보면 박경원・최진수(1999)와 김성태(1994, 1999)의 경우에는 대부분 1에 접근하고 있고, 황규선・김병현(2003)에서는 의료기관과 교육기관에 대한 혼잡탄력성이 1에 접근하고 나머지 분야의 세출에 대한 혼잡탄력성은 0.5~0.7의 값을 갖는다. 국중호(2002)에서도 일반세출의 혼잡탄력성은 0.7 정도이다. 김용성(2003)과 김정훈(2003)은 다른 연구들과 두 가지 측면에서 차별성을 갖는데, 첫째는 대상지역이 광역자치단체가 아니라 기초자치단체라는 점이고, 둘째는 설명변수에 소득변수나 조세가격 변수가 포함되어 있지 않다는 점이다. 그리고 김용성(2003)에서는 다소 특이하게 종속변수가 1인당 교부세인 회귀모형을 사용하여 혼잡계수가 측정되었는데, 김정훈(2003)에 비하여 종속변수가 다르고 또한 패널 자료를 사용하였음에도 불구하고 혼잡계수의 추정치는 상당히 비슷한 결과를 나타내고 있다.

이상에서 살펴본 기존문헌의 지방공공재 수요함수 추정 방식은 제2장에서 논의되었던 바와 같이 다음과 같은 몇 가지 관점에서 문제가 있다고 할 수 있다. 첫째, 김정훈(2003)과 김용성(2003)을 제외하고는 분석의 대상지역이 광역자치단체인데, 이는 표본수가 작을 뿐만 아니라, 패널 자료를 구축하여 이 문제를 해결한다고 하더라도 자료의 통합편의(aggregation bias) 문제를 안고 있다. 둘째, 모든 기존연구에서 지역 소득의 대리변수로 1인당 GRDP를 사용하고 있는데, 이는 전남이나 경북 등을 부유 지역으로 간주하는 것과 같기 때문에 지방재정의 현실과 맞지 않고, 결과적으로 편의(偏倚)된 추정치를 낳게 될 것이다. 셋째, 지방공공재의 가격변수로 1인당 지방세가 주로 채택되는데 지방자치단체가 징수하는 지방세의 평균값은 지방공공재의 공급에 따르는 '한계적 조세부담'이 아니라 지역의 소득수준이나 조세수출의 소득효과를 반영할 가능성이 더 크다. 김성태(1999, p.131)는 가격탄력성이 0보다 크게 나오는 이유를 향후

의 연구과제라고 언급하고 있는데, 이러한 결과가 도출되는 이유는 지방자치단체의 지방세 수입이 지역소득이나 과세표준의 풍부함과 깊은 관계가 있기 때문이라고 추측된다.

이제 기존연구의 이러한 한계점을 보완하기 위하여 본고에서는 분석의 대상지역을 기초자치단체로 할 것이고, 1인당 지방세를 지역소득의 대리변수로, 그리고 1인당 종합토지세를 조세가격의 대리변수로 하여 지방공공재의 혼잡탄력성을 측정해 본다.

다. 실증분석

실증분석에서는 (3)에 제시된 BG-BD 유형의 회귀모형과, (5)와 같이 조세가격이나 지역소득 변수를 포함하지 않은 단순 회귀모형을 둘 다 검토하기로 한다.

$$Log(E_i) = \gamma_0 + \gamma_1 Log(N_i) + \varepsilon_i \qquad (5)$$

(3)과 (5)는 모두 Hayashi에서 검토된 (4)와 같은 회귀모형에 비하여 상당히 단순하다. 이와 같은 단순모형이 채택되는 이유는 Hayashi의 연구에서 w_i, z_i, a_{ji}와 같은 변수들이 지방세출 모형의 오류를 피하기 위해 중요한 반면, 한국의 경우 지방공공부문의 임금은 모든 지방정부에서 동일하기 때문에 이러한 변수들이 덜 중요하다고 할 수 있기 때문이다[43]. 그리고 [그림 Ⅱ-12]에 있는 우리나라의 1인당 세출과 인구 규모의 관계가 보여주듯이 양 변수간의 관계가 워낙 밀접하여 인구를 고려하고 나면 지방공공서비스의 지역간 편차가 매우 적고, 따라서 Hayashi에서 검토되고 있는 다양한 변수들이 우리나라에서는 큰 설명력을 갖지 못할 가능성이 높다.

43) 지방공무원의 임금은 중앙정부가 설정할 뿐만 아니라, 지역별로 물가가 다름에도 불구하고 전국적으로 동일한 수준에서 책정된다.

즉, 대설지역, 낮 인구와 밤 인구의 비율, 청년과 노인의 비율과 같은 변수들은 지방 세출 측정에 있어서 유의성을 가질 수는 있지만, 그 크기는 무시할 만한 것으로 추측된다. 또한 우리나라의 1인당 세출과 인구간의 관계가 일본과는 달리 분명한 선형관계를 갖고 있기 때문에 혼잡계수를 상수로 가정하는 데에 큰 무리가 없는 것으로 보았다. 요약하면 지방공공재의 수요함수를 보다 정교하게 측정할 수 있는 지방세출의 계량모형이 있을지라도, 관련 자료의 미비함이나 부정확성을 고려할 때, 그리고 우리나라 지방세출의 결정요인으로서 인구의 중요성을 감안할 때 (3)이나 (5)의 단순 회귀모형이 지방공공재의 혼잡계수를 충분히 정확하게 포착할 수 있다고 보았다.

(3)과 같은 모형이 이미 충분히 단순함에도 불구하고 보다 더 단순한 (5)와 같은 회귀모형도 검토하였는데, 그 이유는 (5)의 단순모형이 우리나라 지방세출의 결정요인을 이해하는 데에 하나의 기준점(bench mark)을 제시하고 있기 때문이다. 물론 지방세출을 인구만으로 설명하는 단순 회귀모형은 편의(偏倚) 문제를 분명히 가질 것이다. 이러한 결함에도 불구하고, 한국 지방자치단체 세출의 혼잡효과를 측정하기 위해 (5)와 같은 모형이 의의를 지닌다고 생각되는데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 지방공공서비스의 수요측정을 위하여 중위투표자모형이 가정되고 있는데, 이는 Inman(1978)이 주장한 것처럼 지방자치단체의 공공재 공급수준을 마치 중위투표자가 자신의 소득과 지방세 부담을 고려하여 결정하는 것처럼 설명할 수 있기 때문이다. 그런데 지방공공재의 수준을 설명하기 위한 하나의 모형으로서의 중위투표자모형이 우리나라에도 적용될 수는 있겠으나 우리나라의 지방세출이 미국과 같이 선거에 의해 결정되지 않기 때문에 중위투표자(또는 대표적 주민)가 부담하는 지방세의 수준이나 소득이 지방세출에 미치는 영향이 우리나라에서는 그다지 크지 않을 것이라는 가설을 충분히 제시해 볼 수 있다[44]. (3)의 모형에

비하여 (5)의 모형이 기준점으로서 의의가 있는 또 하나의 이유는 회귀모형에 사용되는 자료의 부정확성이다. 지방공공재의 수준을 결정함에 있어서 주민의 소득수준이나 지방공공재의 조세가격은 분명히 빼놓을 수 없는 중요한 변수들이다. 본고에서는 그러한 이유 때문에 다양한 지역경제 변수들을 검토한 다음 1인당 지방세를 지역소득의 대리변수로, 1인당 종합토지세를 조세가격의 대리변수로 결정하였다. 이는 지역소득의 대리변수로서 1인당 GRDP를 사용하고, 조세가격의 대리변수로서 1인당 지방세를 사용하는 것에 비해서는 지방공공재 수요함수 추정의 편의를 완화시킬 것으로 기대되지만 여전히 회귀모형에 사용되는 자료의 부정확성 문제는 남아 있다고 생각된다. 따라서 (5)의 모형을 통하여 얻은 지방공공재의 혼잡탄력성은 (3)의 모형을 통하여 얻은 지방공공재의 혼잡탄력성이 이 모형에서 사용되는 지역소득 변수나 조세가격 변수에 어느 정도 영향력을 받는가를 확인할 수 있게 하는 기준점을 제시해 줄 것이다.

(3)과 (5)는 지방자치단체의 인구 규모가 세출에 어느 정도의 영향을 미치는가를 파악하는 회귀모형인데, 이와 아울러 지방세 세입도 인구 규모와 어떠한 관계를 갖는지 확인할 필요가 있다고 생각된다. 중위투표자(또는 대표적 주민)의 효용함수를 일반재(x)와 지방공공재(z)의 함수 $U(x, z)$라 표현할 때, 지방공공재 z가 지방세 출 g와 $ng^{-\gamma}$의 관계를 가진다면 앞서 논의되었듯이 지방공공재 z의 조세가격은 tn^{γ}이다. 따라서 지방공공재 z는 인구 n, 조세가격 t, 그리고 지역소득 y 등의 함수인데, (3)과 (5)는 z와 (n, t, y)간의 함수관계를 보는 것이다. 따라서 이를 역으로 보면 t와 (n, z,

44) 곧 논의되겠지만, 본고에서 채택된 실증분석의 모형, 즉 1인당 지방세를 지역소득의 대리변수, 1인당 종합토지세를 조세가격으로 한 회귀모형에 의하면 이러한 추측은 맞지 않아서 소득탄력성과 가격탄력성이 무시할 만한 수준이 아닌 것으로 나타났다.

y) 사이에 함수관계가 있다고도 할 수 있다[45]. (3)과 (5)에 추가하여 t와 (n, z, y) 사이의 관계를 파악하는 것은 중복성의 의미를 지닌다. 그러나 지방공공재의 공급수준을 결정할 때 주민들이 결정하는 t와 (n, z, y)의 관계는 지방세 세수 자체라기보다는 지방세 세율에 관한 것이다. 즉 중위투표자의 조세가격 t는 지방세 과표를 H, 세율을 τ라 하였을 때 τH이고, 한 지역에서 지방공공재 z의 공급 수준에 따라 조세가격의 수준이 조정될 때에는 세율 τ를 조절함으로써 결정된다. 그리고 본고에서는 (3)의 t를 대표하는 변수로 매년 실효세율(세율×과표현실화율)이 변화하는 1인당 종합토지세액이 적정한 것으로 보았다. 반면 1인당 지방세액($\tau H/n$)은 지역소득의 대리변수로 보았는데 그 이유는 τ는 전국적으로 동일하기 때문에 지방세 과세표준 H가 지역소득이나 조세수출의 소득효과를 반영하는 것으로 보았기 때문이다[46]. 따라서 지방세 세수를 인구로 설명하는 회귀모형은 τ가 상수이기 때문에 결국 1인당 과세표준(H/n)과 인구 n과의 관계를 파악하는 것이다.

우리나라에서 양 변수간의 관계를 파악하는 것이 중요하다고 생각되는 이유는 도시 인구가 증가하면 토지가격 상승이나 상업의 활성화, 법인 활동의 증가 등으로 인하여 과세표준이 증가하고 따라서 1인당 지방세 수입도 인구가 증가하면서 증가하는 경향이 있기 때문이다.

이와 같은 내용은 우리나라 1인당 지방세 분포를 보여주는 [그림 Ⅱ-8]을 통하여 이미 확인하였는데, 특별시·광역시와 일반 시·군의 지방세 구조는 다르기 때문에 시·군에 비하여 특별시·광역시의 1인당 지방세 세수가 많은 것을 인구 규모로 설명하기는 어렵다.

---

45) t와 z가 동시에 결정된다고 하는 것이 보다 엄밀한 표현이다.

46) 지방세에서 종합토지세는 τ가 변동하지만 그 효과는 지방세 전체적으로 보았을 때에는 미미하다.

그러나 같은 지방세 구조를 가진 특별시·광역시에서 서울시의 1인당 지방세가 특별히 높은 이유는 인구가 가장 많은 서울시에 법인의 대부분이 모여 있고 그 결과 서울시가 조세수출을 특별히 많이 향유하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 서울시가 다른 대도시에 비하여 높은 1인당 지방세를 걷는 것은 [그림 Ⅱ-8]에서 뚜렷하게 확인되는 것이지만 이를 회귀분석을 통하여 확인하기 위하여 본고에서는 (6)과 같은 회귀모형도 검토하였다[47]. 이러한 회귀모형은 7개 대도시만을 대상으로 하는 것이기 때문에 모형의 신뢰성이 떨어지는 것은 사실이지만, 1990년부터 2001년까지 일관적으로 서울시만의 1인당 지방세가 다른 대도시에 비하여 특별히 높다는 점을 회귀모형을 통해서도 확인하는 의의는 지닌다고 판단된다.

$$Log(t_i) = \alpha_0 + \alpha_1 Log(n_i) + \nu_i \qquad (6)$$

이제 <표 Ⅲ-3>과 <표 Ⅲ-4>에 (3), (5), (6)의 회귀모형에 대한 실증분석 결과가 나타나 있는데, 먼저 <표 Ⅲ-3>에는 지방세출의 혼잡탄력성, 가격탄력성, 소득탄력성 등에 대한 1990년부터 2001년까지의 추정결과가 정리되어 있다. 그리고 <표 Ⅲ-4>에는 인구가 1% 증가할 때 1인당 지방세가 몇 % 증가하였는가가 역시 1990년부터 2001년까지 나타나 있다. <표 Ⅲ-3>에 있는 지방세출에 대한 실증분석 결과에서 가장 눈에 띄는 특징은 세출의 혼잡탄력성 추정치가 상당히 안정적(robust)이라는 점이다. 지방세출을 단순히 인구만으로 설명하는 경우와 BG-BD 유형의 모형에 의하여 설명한 경우 모두 인구탄력성이 비슷한 값을 갖는다. 인구탄력성이 채택되는 모형과 상관없이 상당히 비슷한 값을 갖는다는 것은 우리나라에서 지방세출과 인구간의 관계가 워낙 뚜렷하기 때문에 (5)의 회귀모형 이

47) (6)은 (3)의 두 설명변수(1인당 조세가격과 인구) 사이에 다중공선성(multicollinearity)이 존재함을 시사하는 것인데, 이 문제가 R^2나 t값 등에 미치는 효과는 실증분석 결과에서 확인할 수 있듯이 크지 않다.

<표 III-3> 지방공공재 수요함수의 탄력성

종속변수: 일반회계 총세출(로그값)1)		단순모형		BG-BD 모형	
년도	변수(로그값)	추정치	R^2	추정치	R^2
2001	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.59*** · ·	0.80	0.56*** 0.38*** -0.27***	0.82
2000	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.62*** · ·	0.83	0.61*** 0.36*** -0.28***	0.85
1999	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.64*** · ·	0.84	0.65*** 0.29** -0.23***	0.96
1998	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.64*** · ·	0.84	0.66*** 0.21** -0.19***	0.85
1997	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.58*** · ·	0.66	0.55*** 0.70*** -0.31***	0.76
1996	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.66*** · ·	0.84	0.67*** 0.25** -0.23***	0.85
1995	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.68*** · ·	0.85	0.70*** 0.25** -0.22***	0.87
1994	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.69*** · ·	0.83	0.72*** 0.10 -0.17***	0.85
1993	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.72*** · ·	0.83	0.74*** 0.09 -0.13***	0.84
1992	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.76*** · ·	0.85	0.77*** 0.16** -0.17***	0.86
1991	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.73*** · ·	0.80	0.73 0.21** -0.19***	0.81
1990	인구 지역소득(1인당 지방세) 조세가격(1인당 종토세)	0.76*** · ·	0.82	0.77*** 0.1 -0.15***	0.83

주 : 1) 1996년부터 순세출이 발표되나 시계열 자료의 일관성을 위하여 총세출을 사용.
2) ***는 99% 수준에서 유의, **는 95% 수준에서 유의함을 나타냄.
3) 표본수 = 170(163개 시·군 및 7개 특별시·광역시).

자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 년도, 통계청 홈페이지(http://kosis.nso.go.kr/).

외에 Hayashi가 채택한 (4)와 같은 회귀모형을 사용하여도 (3)의 회귀모형을 사용하여 얻는 인구탄력성과 크게 다르지 않을 것이라는 추론을 가능하게 한다[48].

<표 Ⅲ-3>에 나타나 있는 세출의 인구탄력성이 갖는 두 번째 특징은 1990년대 전반적으로 세출의 인구탄력성이 줄어드는 경향을 보인다는 점이다. 1990년대 초반 지방세출의 인구탄력성은 0.7 이상이었으나 2000년대 초반에는 이 값이 0.6 이하로 줄어들었다. 인구탄력성은 인구가 1% 증가할 때 지방자치단체의 세출이 몇 % 증가하는가를 나타낸다. 따라서 지방세출의 인구탄력성이 1990년대 전반적으로 줄어들었다는 것은 서울과 경기도 주변도시의 인구가 1990년대 계속 증가하였음에도 불구하고 총세출은 그만큼 증가하지 않았다는 것을 의미한다. 반면 지방세 세수의 인구탄력성을 보면 <표 Ⅲ-4>에서 확인할 수 있듯이 1990년대 전반적으로 인구가 1% 증가할 때 1인당 지방세는 0.05~0.17% 가량 증가하였다. 지방세 세수의 인구탄력성을 구하기 위한 회귀모형에서는 표본수가 6~7개에 불과하고, 1990년부터 2001년까지의 추정치 중에서 1996년을 제외하고는 p-값이 모두 0.1을 넘기 때문에 이러한 추정치의 유의도는 낮다. 그러나 이 표에 나타나 있는 지방세 세입의 인구탄력성 추이를 바탕으로 판단할 때 지방세 세입의 인구탄력성은 1990년대 들어서 계속 증가하였다. 그리고 이는 서울의 순재정편익을 계속해서 증가시키는 하나의 요인이 되었다고 할 수 있다. 따라서 1990년대에 들어서서 세입과 세출 면에서 모두 서울이 향유하는 순재정편익은 계속 증가하여 왔고, 이는 결국 이 지역으로의 인구 유입을 더욱 유인하는 요인으로 작용하여 왔다는 점을 <표 Ⅲ-3>과 <표 Ⅲ-4>에 나타난 실증분석 결과가 시사하고 있다.

48) 지방공공재 인구탄력성은 채택되는 회귀모형과 상관없이 상당히 안정적일 것으로 추측되지만 이는 물론 (4)와 같이 보다 일반적인 회귀모형을 실제로 추정한 후에 확인할 수 있는 가설이다.

<표 III-4> 1인당 지방세의 인구탄력성

연도	변 수 (로그값)	추정치	R^2	연도	변 수 (로그값)	추정치	R^2
2001	인구	0.17(0.11)	0.43	1995	인구	0.09(0.20)	0.38
2000	인구	0.14(0.15)	0.36	1994	인구	0.06(0.43)	0.16
1999	인구	0.13(0.17)	0.34	1993	인구	0.05(0.58)	0.08
1998	인구	0.10(0.15)	0.37	1992	인구	0.06(0.37)	0.20
1997	인구	0.004(0.97)	0.003	1991	인구	0.07(0.41)	0.17
1996	인구	0.13(0.03)	0.75	1990	인구	0.11(0.24)	0.33

주 : 1. ( )안은 P¯값
2. 표본수 = 7개 특별시·광역시(1996년까지는 6개 특별시·광역시)
자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도. 통계청 홈페이지 (http://kosis.nso.go.kr/).

이제 제Ⅳ장에서는 이처럼 지방재정의 구조로 인하여 발생하는 지방자치단체의 순재정편익, 그리고 이러한 순재정편익이 지역간 인구이동에 미치는 영향을 좀 더 체계적으로 살펴볼 것인데, 그 이전에 외국의 경우에 과연 지방자치단체의 세출과 인구간에 어떠한 관계가 있는지를 먼저 살펴보기로 한다.

2. 외국의 사례

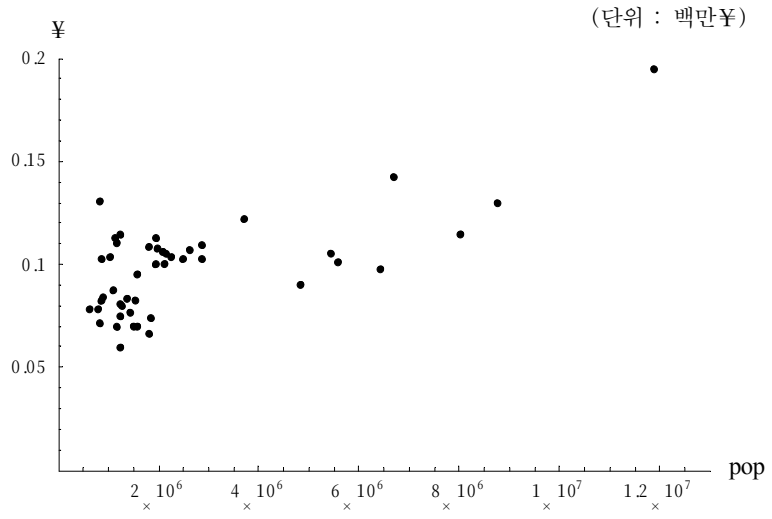
가. 일 본

일본은 47개의 광역자치단체와 3,232개의 지방자치단체로 구성된 2단계의 정부구조를 가지고 있다. 그리고 일본의 지방정부들은 크기나 인구수가 매우 다양하다. 일본에서 가장 큰 광역자치단체는 도쿄로 인구가 1,100만명 이상이다. 가장 작은 광역자치단체는 도토리현으로 약 60만명의 인구를 갖고 있다. 인구의 편차 정도가 기초

지방정부에 있어서는 더욱 큰데, 가장 큰 기초지방정부의 경우 인구가 300만명 이상이고 가장 작은 기초지방정부는 197명의 인구를 가지고 있다.

일본에서 이전재원은 한국과 비슷한데, 세 가지의 이전재원인 지방교부세, 지방양여세, 국고보조금이 있다. 일반 보조금인 지방교부세는 총액의 설정방법이나 공식이 한국과 유사하고, 그 주요 기능은 지방정부의 기초재정수요와 기초재정능력간의 차이를 보충해주기 위한 것이다. 한편 한국의 지방교부세와 일본의 지방교부세 사이의 중요한 차이는 일본의 경우 지방정부가 경찰과 교육서비스 비용을 부담하기 때문에 그 비용이 지방교부세에 포함되어 있다는 점이다.

[그림 Ⅲ-1] 일본의 지방세와 인구의 관계(일인당)

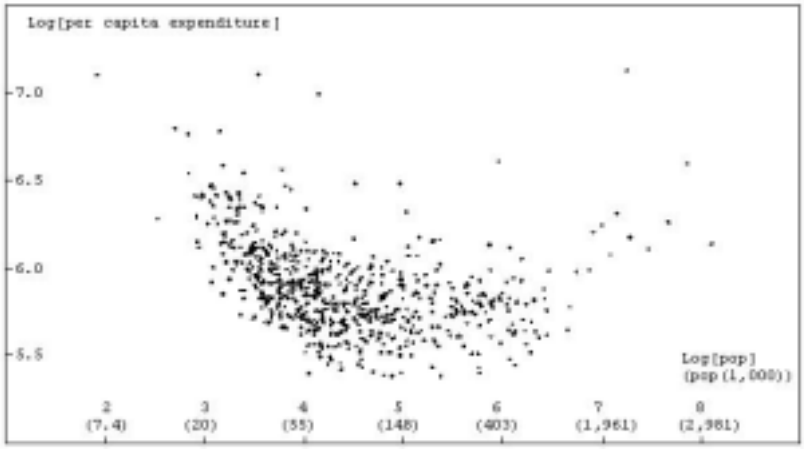


[그림 Ⅲ-1]은 일본 광역자치단체의 일인당 지방세의 분포를 보여주고 있는데, 인구 규모가 증가함에 따라 지방세가 완만히 증가한다는 점에서는 한국과 유사한 패턴을 보이고 있다. 지방세 세수가 수도

에서 가장 높다는 사실 또한 두 나라가 비슷하다. 일본에서 가장 큰 지방정부인 동경의 일인당 지방세는 일본의 모든 광역자치단체 일인당 지방세 중에서 중위도 값보다 두 배나 많은 수치이다. 한편 서울의 일인당 세수는 한국의 모든 시의 일인당 지방세 중위도 값의 4배가 된다.

한국과 일본의 지방세 구조가 비슷한 반면 지방정부의 일인당 세출 분포는 상당히 다르다. 한국의 일인당 지방 세출은 인구와 뚜렷한 역의 관계를 보이는 반면, Hayashi(2002)에 나타나 있는 일본의 679개 시들의 일인당 지방 세출의 분포는 [그림 Ⅲ-2]에서 보여지듯이 U자 모양을 나타내고 있다. [그림 Ⅲ-2]의 값이 로그값으로 되어 있다는 점을 고려하면 한국과 일본에서의 지방 세출과 인구와의 관계는 상당히 다르다고 할 수 있다.

[그림 Ⅲ-2] 일본 지방정부의 일인당 세출과 인구



자료: Hayashi(2002).

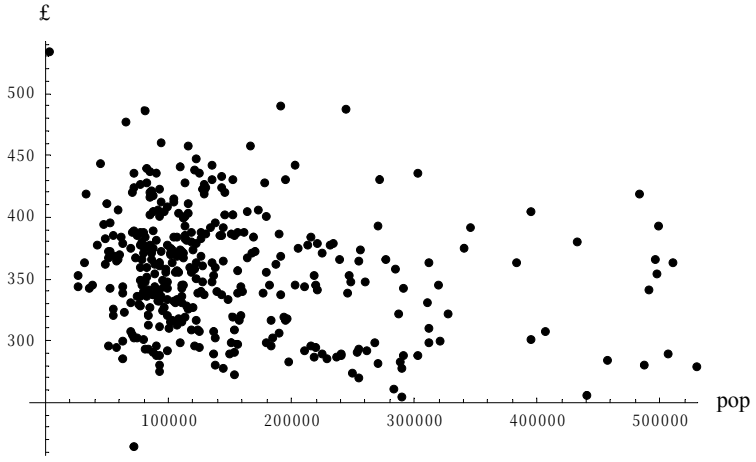
나. 영 국

영국의 지방정부는 두 가지의 종류로 나뉘어 있다. 스코틀랜드, 웨일스 그리고 잉글랜드 일부 지역에서는 단일 지방정부가 지방정부의 모든 기능에 대한 책임을 지고 있다. 영국의 나머지 지역은 두 개의 계층(district와 county councils)으로 되어 있다.

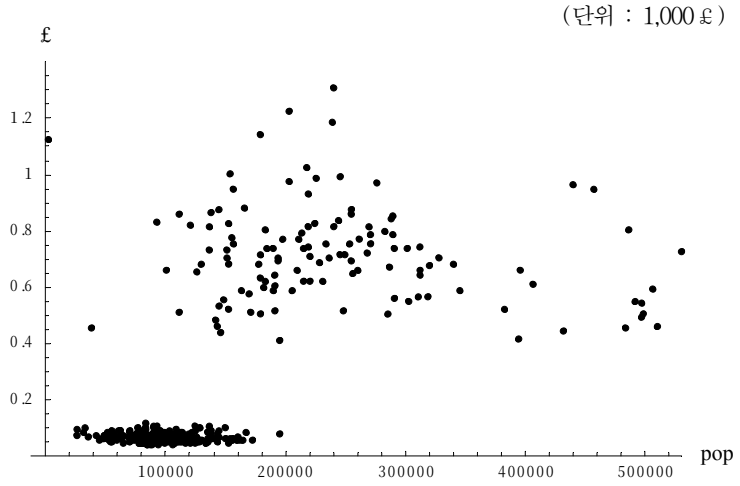
[그림 Ⅲ-3]에 나타나 있듯이 영국에서 일인당 지방세와 인구 사이에 강한 상관관계는 존재하지 않는다. 또한 [그림 Ⅲ-4]에 묘사되어 있는 일반 보조금(Revenue Support Grant, RSG)의 분포를 보면 동일한 종류의 지방정부에 있어서 일인당 일반보조금이 인구 규모와 강한 상관관계를 갖지 않는다. 영국의 지방공공재는 교육, 경찰, 사회복지사업, 주택공급과 같은 사적공공재를 중심으로 구성되어 있다는 점을 감안할 때 영국 지방정부의 공공재 공급비용은 비교적 일인당 규모가 일정한 일반 보조금에 의해 충당되고 있다고 유추할 수 있다.

[그림 III-3] 영국의 지방세와 인구와의 관계(일인당)

(단위 :1,000£)



[그림 III-4] 영국의 RSG와 인구 사이의 관계(일인당)



다. 스페인

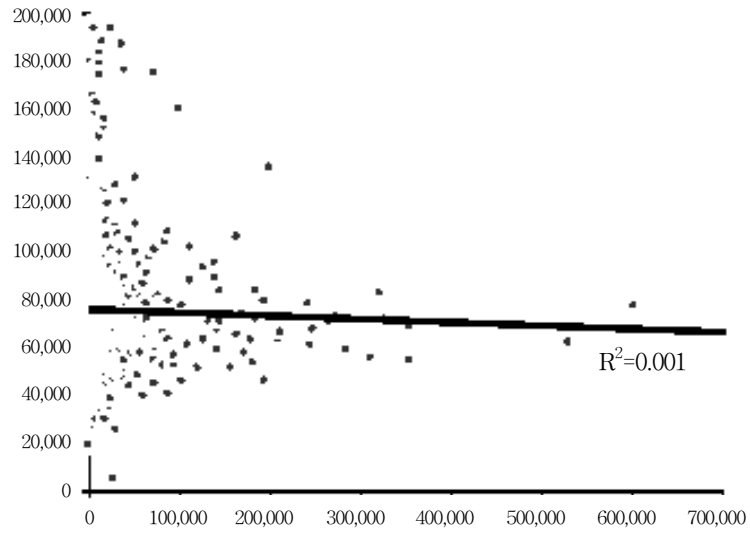
스페인 지방정부는 50개의 광역지방정부와 약 8,000개의 기초지방정부로 이루어져 있다. 스페인 지방정부의 크기는 매우 작은데, 지방정부의 13.3%만이 5,000명 이상의 인구를 갖고 있다. Sole- Olle and Bosch(2003)에 따르면, 지방정부에 대한 일반보조금은 대개 인구가 증가할수록 증가하는데, 인구규모에 가중치를 두어 일반보조금이 배분된다. 보다 구체적으로 일반보조금의 75%가 인구규모를 가중치로 하여 배분되고, 14%는 각 지방정부의 평균 징세노력(tax effort)을 감안하여 배분되고, 8.5%는 재정능력에 역비례하도록 배분되며, 나머지 2.5%는 공립학교의 수에 의존하도록 되어 있다.

이러한 배분구조 때문에 스페인의 일반보조금 분포는 한국과 뚜렷한 차이를 보인다. 일반보조금의 배분을 결정하는 데 있어서 인구 규모가 주요 요인이 된다는 점에서는 유사하다고 할 수 있지만, 그 내용은 정반대이다. 즉, 스페인에서는 인구가 증가할수록 세출

책임이 증가하기 때문에 지방정부의 인구 규모에 따른 가중치도 증가한다. 보다 구체적으로 인구가 5,000명 이하인 경우 인구 가중치는 1이지만, 인구가 5,000명에서 20,000명인 경우 인구 가중치는 1.15로 증가한다. 또한 지방정부의 인구가 각각 20,000명에서 100,000명, 100,000명에서 500,000명, 500,000명 이상으로 증가할 경우 인구 가중치는 각각 1.3, 1.5, 2.8로 증가한다.

스페인에서 인구가 증가하면 일인당 일반보조금과 지방정부의 세출 책임이 증가하도록 되어 있지만 [그림 Ⅲ-5]에서 확인할 수 있듯이 지방정부 일인당 세출의 분포는 인구와 밀접한 관련을 갖지 않는다. 그러나 Sole-Olle and Bosch(2003)는 그 관계가 일반보조금 공식에 부여된 가중치보다는 약할지라도, 일인당 지출과 인구크기 사이에 미약하나마 정의 관계가 관찰된다고 보고하고 있다.

[그림 Ⅲ-5] 스페인 지방정부의 일인당 지방 세출과 인구



Sole-Olle and Bosch(2003)

Ⅳ. 순재정편익과 지역간 균형발전

1. 이론적 모형

재정분권과 지역간 균형발전은 상호간에 큰 관계가 없는 것으로 인식될 수 있다. 지역간 균형발전 정책이나 수도권 정책은 규제나 국토계획 차원에서 이루어지고 중앙정부와 지방정부간 재정관계는 지방자치하에서 지역 주민의 기본적 생활수준을 보장하는 관점에서 주로 논의되고 있기 때문이다[49]. 그러나 재정분권과 수도권정책간 상호 연계성이 큰 주목을 받지 못하는 보다 근본적인 이유는 이론적으로 양자간의 연계 고리가 명백하게 보이지 않기 때문이라고 생각된다. 사실 수도권에 경제력이 집중되는 원인은 다양하다. 김정훈(2000)에 소개되어 있듯이 수도권 집중이 발생하는 원인으로 전방효과(forward linkage)나 후방효과(backward linkage)와 같은 시장 메커니즘이 가장 중요한 역할을 한다고 보아야 할 것이다. 그러나 단순히 시장 메커니즘만이 수도권 집중의 원인이 되는 것은 아니다. 만약 어떤 지역이 어떤 이유로 인하여 공공재 공급은 풍부하고 지방세 부담은 낮다면 그 지역으로 인구가 몰리는 것은 당연한 현상이다. 즉, Flatters et al.(1974), Boadway and Flatters(1982), 그리고 Boadway(2003) 등에서 논의되고 있듯이 지방재정이 인구이동이나 대도시 경제집중의 원인이 충분히 될 수 있으며 그 핵심은 지방재정 구조가 야기하는 지역간 순재정편익(net fiscal benefit, NFB)의 격차라 할 수 있다. 문제는 과연 우리나라에서 지방재정의

49) 물론 김정훈(2000)에서는 양자간의 관계가 명백하고 또한 중요함을 역설하고 있다.

구조로 인하여 지역간 순재정편익이 어떠한 형태로, 얼마만큼 발생하고 있느냐 하는 것인데, 본 장에서는 이를 보기 위하여 먼저 순재정편익에 대한 이론적 논의를 한 다음, 앞 장에서 얻은 실증분석의 결과를 토대로 지역간 순재정편익의 격차를 추정해 볼 것이다.

가. 순재정편익

지방자치단체 i의 총지출비를 E_i라 하면, Boadway and Flatters (1982) 및 Hobson(2002) 등에 정의된 지방자치단체 i의 순재정편익 NFB는 지방정부 i가 제공하는 공공재로부터 주민이 느끼는 실질적 가치($E_i n_i^{-\gamma}$)와 그 주민이 부담하는 지방세(t_i)의 차이이다. 즉 지역 i의 순재정편익(NFB)은 다음과 같이 정의된다:

$$NFB_i = E_i n_i^{-\gamma} - t_i \tag{7}$$

Boadway and Hobson(1993)은 (7)을 바탕으로 주민이 지역 i에서 느끼는 포괄적 소득 I_i를 그 지역의 NBF와 임금(w_i)의 합이라 정의하였다. 그런데 Boadway and Hobson(1993)은 한 지역의 포괄적 소득을 정의할 때 그 지역의 물가, 특히 주택비용(θ_i)을 감안하지 않았다. 반면 우리나라에서 한 지역의 포괄적 소득이 결정될 때 주택비용이 중요한 역할을 하기 때문에 지역 i에서의 포괄적 소득을 순재정편익, 임금, 그리고 주택비용을 합한 것으로 보고 다음과 같이 정의한다.

$$I_i = NFB_i + w_i - \theta_i \tag{8}$$

그런데, 만약 지방자치단체 i가 중앙정부로부터 받는 이전재원이 없다면 '총세출 = 지방세 수입'의 관계가 성립하기 때문에

$E_i = n_i t_i$가 되고 식 (7)은 다음과 같이 된다:

$$NFB_i = (n_i^{1-\gamma} - 1) t_i \qquad (9)$$

즉, 지방공공재가 사적공공재이어서 γ가 1이면 각 지역에서의 순재정편익은 0이 된다. 반면 지방공공재가 순수공공재적 성격을 띠어서 γ가 1보다 작다면 (9)로부터 다음과 같은 관계가 성립됨을 알 수 있다.

$$NFB_i > NFB_j \quad \leftrightarrow \quad n_i > n_j$$

그리고 이 관계는 γ가 0으로 접근함에 따라 더욱 강해진다. 환언하면, 지방공공재가 순수공공재적 성격을 어느 정도 지니고 있다면 인구가 많은 지역일수록 보다 큰 순재정편익을 향유하게 되어 있다. 그러므로 만약 우리나라에서 혼잡계수의 값이 1보다 작다면 대도시의 주택비용(임금)이 대도시의 높은 순재정편익을 보상할 만큼 크지(작지) 않는 한, 대도시로의 이주가 계속될 것이다. 따라서 지역 i와 지역 j 사이의 인구이동은 다음과 같은 조건이 유지될 때 비로소 정지된다.

$$I_i - I_j = (NFB_i - NFB_j) + (w_i - w_j) - (\theta_i - \theta_j) = 0 \qquad (10)$$

나. 지역간 효율적 인구 배치를 위한 이전재원의 적정수준

(10)에 따르면 지역간 서로 다른 순재정편익이 존재하더라도 주택비용과 임금의 조정을 통하여 이주의 균형조건인 $I_i = I_j$가 궁극적으로는 만족될 수 있다. 그러나 Boadway and Flatters(1982)와 Boadway and Hobson(1993) 등에서 논의된 바와 같이 지역간 순재정편익 격차로 야기된 인구이동은 지역의 생산성에 따라서 주민

이 이동하는 것이 아니다. 즉 (10)에서 $I_i = I_j$가 성립되는 것이 $w_i = w_j$가 성립되는 것을 의미하는 것이 아니므로 지역간 순재정편익의 격차가 있을 경우 지역간 노동생산성이 차이가 나게 되고, 이는 결국 지역간 자원배분의 왜곡을 가져오는 결과를 낳는다. 여기에 덧붙여 동일한 노동생산성을 갖는 사람이 지역에 따라 상이한 포괄적 소득을 갖게 되기 때문에 수평적 불평등도 야기된다.

그렇다면 중앙정부가 모든 지방정부에서 NFB_0라는 동일한 수준의 NFB를 보장하도록 1인당 이전재원 s_i를 제공하는 경우를 생각해보자. 지방자치단체가 중앙정부로부터 이전재원을 받으면 $E_i = n_i(t_i + s_i)$이므로 이를 (7)에 대입하면 NFB를 전 지역에 걸쳐 일정 수준 NFB_0가 되게 하는 s_i는 다음과 같다:

$$s_i = n_i^{\gamma-1}(NFB_0 + t_i) - t_i \tag{11}$$

이 식에서 γ가 1일 경우에는 s_i는 모든 지역에서 일정한 상수 NFB_0가 됨을 확인할 수 있다. 즉 지방공공재가 사적공공재이면 중앙정부가 지방자치단체에게 이전재원을 지원하지 않더라도 NFB 격차나 재정적으로 야기되는 인구이동은 발생하지 않는다. 만약 중앙정부가 굳이 이전재원을 지원하고자 하면, 지역간 순재정편익의 격차가 발생하지 않도록 s_i가 전국적으로 동일한 NFB를 보장하는 동일한 수준의 일인당 보조금이 되어야 할 것이다. 이와는 정반대로 γ가 0인 경우를 보면 식 (11)은 다음과 같이 된다.

$$s_i = \frac{NFB_0}{n_i} - t_i + \frac{t_i}{n_i} \tag{12}$$

그러므로 지방공공재의 혼잡효과가 없어서 대도시들이 지방공공재의 공급에 있어서 규모의 경제를 누리고 있다면 재정적으로 야기되는

대도시로의 인구이동을 정지시킬 수 있는 이전재원은 각 지역의 인구규모에 역비례해야 할 필요가 있다. 또한 (12)가 중앙과 지방간 재정관계에 시사하는 흥미로운 바는 만약 지방세 세수가 지방정부로부터 중앙정부로 이전될 수 있다면, 즉 s_i가 0보다 적을 수 있다면 지방세의 국세 이전을 통하여 순재정편익이 모든 지방정부에서 0이 되도록 하는 것이 가능하다는 점이다. 수식으로 보면, (12)에서 $NFB_0=0$을 만족시키는 1인당 이전재원 s_i를 구하면 $s_i=-t_i+(t_i/n_i)$가 된다. 총 이전재원의 관점에서 보면, 모든 지역에서 순재정편익이 0이 되도록 하기 위해서는 $n_i s_i=-n_i t_i+t_i$가 만족되어야 한다. 따라서 각 지역에서 걷는 지방세 총액($n_i t_i$)이 1인당 지방세 세수만 남겨놓고 모두 중앙정부로 이전되면 모든 지역에서 순재정편익은 0이 된다. 이러한 결과를 직관적으로 설명하면, 지방공공재가 순수공공재일 경우 한 주민이 소비하는 지방공공재로부터 모든 주민들이 혜택을 받기 때문에 지방자치단체가 필요로 하는 지방세 세원은 그만큼 많지 않아도 된다는 것을 의미하는 것이다. 이 결과는 또한 지방공공재가 순수공공재인 경우, 국가에 존재하는 거의 모든 세원을 국세 세원으로 한 다음 중앙정부가 공공재의 공급을 직접 담당하는 것이 바람직하다는 것을 의미한다. 환언하면 중앙정부나 지방자치단체가 공급하는 공공재가 모두 순수공공재인 경우, 공공재의 분권화된 공급은 적어도 경제적 효율의 관점에서는 크지 않다고 할 수 있다.

지방공공재가 순수공공재적 성격을 가지면 지방자치단체보다 중앙정부가 공공재 공급을 담당하는 것이 바람직하다는 것은 당연한 주장이기도 한데, 현실적으로 지방자치단체의 세원을 중앙정부의 세원으로 이전하는 것이 쉬운 선택은 아니다. 따라서 지방세의 국세 이전이 정치적으로 실현 가능하지 않다는 것을 제약조건으로 받아들이면, 모든 지방자치단체들 간에 NFB를 균등하게 하기 위해서는 인구가 가장 많은 도시가 누리는 순재정편익과 동일한 수준으로 모

든 지역의 NFB를 인상할 수 있는 이전재원의 제공이 필요해진다. 이제 지방자치단체 1이 인구가 가장 많은 지방자치단체라고 하면, $E_1=(t_1+s_1)n_1$ 이므로 (7)로부터 $NFB_1=(t_1+s_1)n_1^{1-\gamma}-t_1$이다. 따라서 인구이동의 정지를 위하여 필요한 이전재원을 s_i^*로 나타내면 모든 지방자치단체들의 순재정편익을 같게 하는, 즉 $NFB_i=NFB_1$을 보장하는 이전재원 s_i^*는 다음의 조건을 만족한다:

$$(s_i^*+t_i)n_i^{1-\gamma}=(t_1+s_1)n_1^{1-\gamma}+(t_i-t_1)$$

따라서,

$$s_i^*=(\frac{n_1}{n_i})^{1-\gamma}(t_1+s_1)+\frac{t_i-t_1}{n_i^{1-\gamma}}-t_i \tag{13}$$

이다. 식 (13)은 재정적으로 야기된 지역간 인구이동을 멈추게 하는 이전재원 s_i^*와 인구 사이의 관계를 가장 일반적인 형태로 보여주고 있다. (13)에서 만약 γ = 1이라면, $s_i^*=s_1$이고 이는 모든 지역에 대한 이전재원이 동일하다는 것을 의미한다. 따라서 γ = 1일 경우 이미 언급되었듯이 s_i^*가 인구 규모와 관련될 필요가 없다. 만약 γ = 0이면, 즉 지방공공재의 공급에서 혼잡효과가 없다면, 식 (13)은 다음과 같이 된다:

$$s_i^*=(\frac{n_1}{n_i})(t_1+s_1)+\frac{t_i-t_1}{n_i}-t_i \tag{14}$$

그러므로 지방정부간 균등한 NFB를 보장하는 보조금은 인구가 가장 많은 지방정부의 지방세, 이전재원, 인구(t_1, s_1, n_1) 등에 비례하고, 이전재원을 받는 지방정부의 인구(n_i)에는 반비례한다. γ

가 0과 1 사이에 있으면 s_i^*는 γ가 0인 경우처럼 (t_1, s_1, n_1)와 강하게 비례할 필요는 없지만 γ가 1에 가깝지 않는 한, s_i^*와 (t_1, s_1, n_1) 사이에 정(+)의 관계는 여전히 존재한다.

이제 (13)을 토대로 지방자치단체에 현재 제공되고 있는 이전재원과 수도권으로의 인구 유입을 멈추게 하는 적정 이전재원 s_i^*와의 관계를 계산할 수 있다. 그러나 시뮬레이션을 하기에 앞서 한 가지 추가적으로 고려해야 할 사항이 있는데, 그것은 앞서 살펴보았던 1인당 지방세와 인구규모와의 관계이다. <표 Ⅲ-4>에서 확인했던 바와 같이 특별시·광역시의 경우에 인구가 1% 증가할 때 1인당 지방세 세수가 약 0.17% 증가하는 특징을 지니고 있다. 물론 이러한 결과가 모든 특별시·광역시에 적용된다고 보기는 어렵다. [그림 Ⅱ-3]에서 살펴보았듯이 광역시에서는 인구 증가가 1인당 지방세 세수 증가로 이어지지는 않고, 다만 서울시의 경우에 특별히 1인당 지방세가 대폭 증가하기 때문이다.

일반적으로 지방자치단체의 인구가 증가할 때 1인당 지방세 세수가 증가하면, 그만큼 그 지역 주민의 지방세 부담이 더 늘어난 것으로 해석할 수 있다. 그러나 제Ⅱ장에서 논의되었듯이 우리나라에서는 전국적으로 지방세 세율이 동일하므로 한 지역의 1인당 지방세가 늘어나는 주된 이유는 높은 지역소득이나 조세수출 효과를 반영할 가능성이 높다. 그런데 지역소득의 증가로 인하여 지방공공재의 수요가 증가하고 지방세 납부액이 증가하는 현상을 순재정편익의 증가로 보기는 어렵지만, 한 지역이 향유하는 조세수출 효과는 그 지역의 순재정편익의 계산에 포함시킬 필요가 있다. 예를 들어 Hobson(2002)은 캐나다에서 부존자원이 특별히 풍부한 주정부가 누리는 조세수출이 캐나다 주정부의 순재정편익 계산에서 중요한 위치를 차지하고 있음을 강조하고 있다. 우리나라에서는 지방자치단체가 지역개발세를 통하여 부존자원에 대한 지방세 부과를 하고 있

지만 이로부터 얻는 조세수출 규모는 그다지 크지 않다. 반면 서울과 같은 대도시가 법인의 경제활동 등을 통하여 조세수출을 향유하고 있다는 점은 1인당 지방세 분포나 회귀분석의 결과를 통하여 확인된 바 있다. 따라서 서울시가 특별히 향유하고 있는 조세수출 효과를 서울시의 순재정편익에 포함하여 (13)의 s_i^*를 계산할 필요가 있다. 보다 구체적으로, 서울시(지역 1)에서의 1인당 지방세가 주민들의 조세부담 t_1과 조세수출 r_1로 구성되어 있다고 보면 (7)로부터 지역 1에서의 순재정편익 NFB_1은 다음과 같이 변한다.

$$NFB_1 = E_1 n_1^{-\gamma} - t_1 + r_1 \tag{15}$$

위의 식에서 서울시의 조세수출 규모 r_1을 간단하게 추정하는 방법으로 두 가지를 생각해 볼 수가 있다. 첫 번째는 <표 Ⅳ-4>에 나타나 있는 회귀분석 결과를 토대로 계산된 광역시와 서울시간의 1인당 지방세 격차를 조세수출로 보는 것이다. 두 번째 방법은 광역시와 서울시와의 대략적인 1인당 지방세 격차를 그냥 서울시가 향유하는 조세수출이라고 가정하는 것이다. 두 가지 방법 모두 계산이 단순하고 특히 서울시의 조세수출을 과대평가할 가능성이 높다. 그러나 일단 이렇게 단순한 경우를 상정해서 회귀분석 결과를 기준으로 서울시의 조세수출을 계산해 보면, 2001년을 기준으로 <표 Ⅲ-4>으로부터 $t_i = Exp(-3.13) n_i^{0.167}$이다. 따라서 이 식으로부터 추정된 대도시의 1인당 지방세는 각각 $t_{서울}$= 65만원, $t_{부산}$= 55만원, $t_{대구}$= 51만원, $t_{인천}$= 51만원, $t_{광주}$= 46만원, $t_{대전}$= 46만원, $t_{울산}$= 44만원 등이다. 따라서 서울시 주민은 다른 대도시 주민들에 비하여 대략 10만~20만원 정도의 조세수출을 향유한다고 할 수 있다. 단순하게 광역시들과 서울시간의 1인당 지방세 격차를 보면, 대도시의 1인당 지방세가 각각 서울 77만원, 부산 47만원, 인천 44만

원, 대구 51만원, 광주 43만원, 대전 50만원, 울산 55만원 등이므로 서울시 주민이 다른 대도시 주민들에 비하여 상대적으로 향유하는 조세수출은 약 20만~30만원이라고 볼 수 있다.

서울시가 향유하는 조세수출의 규모를 정확하게 파악하기 힘들기 때문에 단순한 방식을 통하여 그 규모를 추정하여 보았는데, 이러한 방식에 따르면 서울시의 주민들이 다른 지역 주민들에 비하여 향유하는 조세수출은 1인당 약 10만원에서 30만원에 이른다. 다음 장에서는 지역간 순재정편익의 격차를 없애는 적정 이전재원의 규모를 살펴볼 것인바, 지역간 순재정편익의 격차가 발생하는 주된 원인으로 지방세출의 인구탄력성에 분석의 초점을 맞추고 있다. 따라서 지방세입 측면에서 야기되는 순재정편익의 격차를 감안하고자 하면 (13)에 의하여 계산된 적정 이전재원에다가 1인당 10만원에서 30만원 정도를 추가하는 것이 필요하다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

2. 시뮬레이션

가. 사전적 논의

이제 실제로 우리나라에서 운영하고 있는 지방재정조정제도가 적정 이전재원 s_i^*와 유사한지를 알아보기 위해서, s_i^*와 s_i의 차이를 계산해 볼 것인데 만약 s_i^*와 s_i가 같아서 인구가 가장 많은 서울과 다른 지역 사이의 포괄적 소득의 차이가 없다면 수도권으로의 인구이동은 발생하지 않는다. 그러므로 (13)에서 도출된 적정 이전재원 s_i^*가 현행 지방재정조정제도의 규모와 동일하다면, 지역간에 재정적으로 야기되는 인구이동으로 인하여 임금과 주택비용이 지역

적으로 차별화되는 현상도 발생하지 않는다. 한편 현행 지방재정조정제도 s_i가 s_i^*보다 작다면, 서울로의 인구이동은 서울의 주택비용(임금)의 증가(하락)를 야기하고 NFB의 지역간 격차가 이로 인하여 상쇄될 때까지 서울로의 인구 유입은 계속될 것이다. 즉, NFB의 격차로 인하여 발생하는 서울(지역 1)로의 인구 유입은 지역간 포괄적 소득이 동등해질 때 정지할 것인데, 특히 s_i가 s_i^*보다 작은 경우에는 w_1이 w_i보다 낮거나 θ_1이 θ_i보다 클 때 지역간 이주의 균형조건이 만족될 것이다.

그런데 시뮬레이션의 결과를 먼저 정리해보면 우리나라에서 혼잡효과 γ가 1보다 현저하게 적다는 점이 지역간 인구이동에 결정적인 영향을 미친다는 것을 확인하게 된다. 보다 구체적으로 (10)에 정의된 포괄적 소득을 구성하는 요소 중 지방세출의 혜택, 즉 $E_i n_i^{-\gamma} = (s_i + t_i) n_i^{1-\gamma}$의 규모가 워낙 크기 때문에 지방세 부담 t_i, 임금 w_i, 주택비용 θ_i 등이 포괄적 소득에 미치는 영향은 무시할 정도로 적다. 직관적으로 주택비용의 부담은 지역의 포괄적 소득에 큰 영향을 미칠 것으로 생각해 볼 수 있지만, 그 규모는 지방세출의 혜택에 비하면 큰 값이 아니다. 보다 구체적으로 (10)에 나타나 있는 지역 i의 포괄적 소득을 다시 정의해 보면 다음과 같이 표현된다.

$$I_i = (t_i + s_i) n_i^{1-\gamma} - t_i + w_i - \theta_i \tag{16}$$

그런데 (16)의 첫 번째 항은 지역 i에서 제공되는 총 지방세출 $(t_i + s_i) n_i$에 대하여 혼잡효과를 감안하여 각 주민이 느끼는 혜택($(t_i + s_i) n_i^{1-\gamma}$)을 나타낸다. 그리고 각 지역의 1인당 세출은 전국적으로 큰 차이가 없으므로 이 항은 결국 각 지역의 인구 규모 n_i와 혼잡계수 γ에 의하여 결정된다. 따라서 혼잡효과 γ가 1에 가깝

지 않을 경우에는 인구가 많은 서울과 같은 지역에서 이 항목의 값은 매우 클 수밖에 없다. 예를 들어 서울, 수원, 춘천, 천안, 남원 등에서의 이 항목의 값을 계산해 보면, 서울 10억 2천만원, 수원 1억 4,600만원, 천안 1억 8천만원, 춘천 2억 600만원, 남원 3억 1천만원 등이다. 따라서 서울과 나머지 지역간의 포괄적 소득의 격차는 7억원에서 9억원 가량이나 되고, (16)의 나머지 항목인 1인당 지방세 t_i, 1년간의 임금 w_i, 1년 동안의 주택비용 θ_i 등이 이러한 격차를 상쇄하기에는 이 첫 번째 항의 값이 압도적으로 높다고 할 수 있다.

이와 같은 결과는 포괄적 소득을 전국적으로 같게 하는 적정 이전재원의 수준을 구체적으로 정하기 전에, 우리나라의 지방재정 구조, 그리고 수도권 집중 문제에 대하여 몇 가지 중요한 시사점을 제공하고 있다. 첫째는 서울이 향유하는 지방세출의 혜택이 이토록 크다면 서울로의 인구 유입은 사실상 막을 수 없는 대세이고, 서울의 주택비용이 오른다고 해서 서울로의 인구유입 압박이 해소되기를 기대하기도 힘들다는 점이다.

둘째로, 그럼에도 불구하고 현재 서울의 인구 상승률이 어느 정도 정체되어 있는 이유는 주택비용의 억제력보다는 서울의 임금이 다른 지역에 비하여 크게 못 미치기 때문일 가능성이 높다. 보다 구체적으로 서울의 공공부문이 제공하는 혜택이 아무리 크다고 할지라도 서울에서의 구직이 어려워서 임금이 0에 가깝다면 생계유지가 불가능하기 때문에 서울로의 인구 유입에 한계가 있을 수 있다. 앞서의 논의를 바탕으로 이 문제를 생각해 보면 서울의 공공부문 때문에 비록 $I_1 > I_i$가 성립한다고 하더라도, w_1이 생계유지에 필요한 수준 이하이면 인구 유입이 발생하지 않을 것이므로 지역간 균형이 반드시 $I_1 = I_i$의 조건에 의해서만 유지되지는 않는다는 점을 시사한다.

(16)의 첫 번째 항이 다른 항들을 압도할 정도로 크다는 사실이 제공하는 세 번째 시사점은 지역간 인구이동이 순재정편익에 의하여 유발되지 않도록 하기 위해서는 지방세출의 혼잡효과 γ의 역할이 결정적으로 크다는 점이다. 달리 표현하면, 지방자치단체가 혼잡효과가 큰 사적 공공재를 공급하지 않고 순수공공재적 성격을 많이 지닌 지방공공재를 공급하는 한, 이러한 지방재정 구조가 야기하는 지역간 순재정편익의 격차를 다른 수단으로 막기가 거의 불가능하다고 할 수 있다. 순재정편익을 결정함에 있어서 γ의 중요성을 확인하기 위하여 간단한 시뮬레이션을 해 볼 수 있는데, <표 Ⅳ-1>에 그 결과가 나타나 있다. 이 표에는 γ가 각각 0.56, 0.70, 0.85일 때 서울, 수원, 천안, 춘천, 남원에서의 순재정편익 $(s_i + t_i)n_i^{1-\gamma} - t_i$가 계산되어 있다. 이 표를 보면 서울시의 공공부문 순재정편익은 γ가 0.56일 때 10억원에 달하지만, γ가 각각 0.70일 때에는 1억원으로 대폭 감소하고, γ가 0.85일 때에는 다시 8백만원으로 줄어든다. 따라서 공공부문으로 인하여 지역간 인구 배치가 비효율적으로 되는 것을 막기 위해서는 시장메커니즘에 의하여 w_i나 θ_i가 조정되는 것보다는 지방재정 구조를 변화시키는 것이 훨씬 더 효과적이고 또한 효율적임을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-1> 5개 도시의 순재정편익

(단위: 백만원)

순재정편익	γ = 0.56	γ = 0.70	γ = 0.85
서울	1,020	106	8.7
수원	147	21	2.4
천안	181	29	3.9
춘천	206	36	5.4
남원	311	62	10.8

자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 통계청 홈페이지(http://kosis.nso.go.kr/).

이제 지역간 순재정편익의 격차를 해소하기 위해서는 지방재정의 역할이 중요하다는 점을 염두에 두면서 두 가지 측면에서 순재정편익의 격차를 해소하는 방안을 시뮬레이션을 통하여 검토하기로 한다. 먼저 첫 번째는 (13)을 바탕으로 지역간 순재정편익의 격차를 해소하는 이전재원의 적정 수준을 도출해 보기로 한다. 지역간 순재정편익의 격차를 해소하는 수단으로서 두 번째로 검토되는 방안은 지방세출이 좀 더 사적 공공재의 성격을 띠도록 하는 것이다. 특히 교육이나 경찰은 지방자치단체가 제공할 수 있는 대표적인 사적 공공재이기 때문에 우리나라에서 이러한 분야에 대한 세출 책임을 지방자치단체가 맡을 경우, 지역간 순재정편익의 격차를 해소하기 위하여 필요한 이전재원의 규모가 얼마나 줄어드는가를 시뮬레이션을 통하여 확인해 볼 수 있다.

나. 순재정편익 격차를 해소하는 적정 이전재원

지역간 순재정편익의 격차를 해소하는 적정 이전재원은 (13)에 도출되어 있으나 이 식은 지역간 서로 다른 주택비용이나 임금 등은 고려하지 않고 도출된 것이다. 그런데 앞서 논의한 바와 같이, 서울이나 기타 지역간에 주택비용이 큰 격차가 있음에도 불구하고 주택비용은 지방세출이 포괄적 소득에 미치는 영향력을 상쇄하지는 못한다. 그럼에도 불구하고, 주택비용의 지역간 격차는 지방에 대한 적정 이전재원을 도출할 때 하나의 기준이 되는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 주택비용은 한 지역의 공공부문이 주는 혜택이 자본화(capitalized)된 것으로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 만약 주택비용의 격차만큼 지방의 공공부문에 대하여 재정지원이 이루어진다면 지역간 격차가 해소될 수 있다는 가정을 해 볼 수 있다. 이와 같은 사실은 적정 이전재원의 공식을 통하여 사실상 확인이 가

능하다. 즉, (10)으로부터 지역간 임금 격차는 크지 않다고 가정한 다음 지역간 포괄적 소득을 같게 하는 조건을 구해보면, $(NFB_1 - NFB_i) - (\theta_1 - \theta_i) = 0$이 된다. 그런데 지역 i의 총 세출이 $(t_i + s_i)n_i$이므로 $NFB_i = (t_i + s_i)n_i^{1-\gamma} - t_i$이고, 이를 지역간 포괄적 소득의 격차를 같게 하는 조건에 삽입하면, 주택비용 격차를 감안한 적정 이전재원 s_i^*는 다음과 같은 식으로 결정된다:

$$s_i^* = \left(\frac{n_1}{n_i}\right)^{1-\gamma}(t_1 + s_1) + \frac{(t_i - t_1) + (\theta_i - \theta_1)}{n_i^{1-\gamma}} - t_i \qquad (17)$$

이 식의 오른쪽 첫 번째 항은 서울의 세출에 대하여 혼잡효과를 감안하여 주민들이 느끼는 혜택을 나타내는데, 이미 논의된 바와 같이 서울의 인구 규모 n_1에 큰 영향을 받는다. 이 식의 오른쪽 두 번째 항은 서울과 지방간 지방세 부담 격차($t_i - t_1$)와 주택비용 격차($\theta_i - \theta_1$)로 구성되어 있는데, 이 값들은 $n_i^{1-\gamma}$로 나누어지기 때문에 첫 번째 항에 비하여 큰 영향력을 발휘하지 않는다. 따라서 주택비용의 지역간 격차 자체가 적정 이전재원의 수준에 영향력을 미치지 않는다는 사실을 확인할 수 있다. 반면 지역간 주택비용의 격차만큼 지방의 공공부문에 대한 지원을 강화할 경우, 적정 이전재원 s_i^*와 현행 이전재원 s_i와의 격차가 거의 대부분 해소된다는 것을 시뮬레이션을 통하여 확인할 수 있다. 즉 (17)을 통하여 s_i^*를 구해보면 대부분의 도시에서 현행 이전재원 s_i에 비하여 s_i^*가 크다는 것을 확인할 수 있는데, 그 차이는 지역간 주택비용의 격차와 상당히 비슷하다는 점도 확인할 수 있다.

이제 s_i^*를 (17)을 바탕으로 계산해 볼 것인데, 이를 위해서는 γ_1, n_i(서울의 인구), t_i(각 지역의 1인당 지방세), s_i(각 지역의 1인당 이전재원) 등이 필요하다. 그런데 (n_i, t_i, s_i) 등은 통계자료

를 통하여 구할 수 있고, γ_1은 앞장의 실증분석 결과로부터 얻을 수 있다. 제Ⅲ장의 실증분석에서는 지방세출에 대한 인구탄력성이 1990년부터 2001년까지 구해져 있으므로 이 중에서 2001년의 γ_1값인 0.56을 본장의 시뮬레이션에서 혼잡탄력성의 값으로 사용하기로 한다. 그리고 1인당 이전재원은 지방재정조정제도로 운영되고 있는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등을 모두 합한 금액을 기준으로 계산되었다.

이러한 시뮬레이션을 통하여 구해진 s_i^*와 s_i의 격차를 주택비용의 격차와 비교하기 위해서는 각 도시의 주택비용 θ_i가 필요한데, 서울과 다른 지역간의 주택비용의 격차인 ($\theta_1 - \theta_i$)를 구하기 위하여 다음과 같은 절차를 밟았다. 먼저 '부동산114'나 '부동산뱅크' 등에서는 전국의 시를 대상으로 아파트의 평당 가격을 발표하고 있다. 따라서 이 자료를 바탕으로 몇 개의 도시(서울, 수원, 천안, 춘천, 남원)를 선택하여 1인당 주택비용의 격차인 ($\theta_1 - \theta_i$)를 구했는데, 구체적으로 다음과 같은 가정을 통하여 그 값이 구해졌다. 첫째, 가계는 4인으로 구성된다고 가정한다. 둘째, 가계는 아파트의 평균 규모인 30평의 아파트를 임차한다고 가정한다. 셋째, 임차인은 월세보다는 전세로 임차하고 전세금의 6%가 연간 주택비용이라고 가정한다.

이러한 가정하에서 수원, 천안, 춘천, 남원과 서울 사이의 $s_i^* - s_i$가 <표 Ⅳ-2>에 계산되어 있고, 또한 이 지역들과 서울 사이의 일인당 주택비용 차이 $\theta_1 - \theta_i$ 역시 이 표에 계산되어 있다. 이 표에서 알 수 있듯이 현행 이전재원은 서울이 향유하는 순재정편익을 상쇄할 수 있는 적정 이전재원 수준에 비하여 크게 적다고 할 수 있는데, 1인당으로 계산된 적정 이전재원과 현행 이전재원간 격차는 수원 2백만원, 천안 3백만원, 춘천 4백만원, 그리고 남원 6백만

원 정도이다. 수원과 이들 지역간의 주택비용 격차는 각각 160만원, 281만원, 308만원, 340만원 등이므로 지역간 주택비용 격차를 기준으로 지방에 대한 이전재원을 강화하더라도 지역간 순재정편익을 상쇄할 정도의 규모는 되지 못한다. 그러나 다음 절에서 검토되는 교육이나 경찰 등에 대한 세출분권이 이루어질 경우에는 양 변수간의 격차가 거의 없어진다는 것을 확인할 수 있다.

<표 Ⅳ-2> 적정 이전재원과 현행 이전재원 격차와 주택비용 격차

(단위: 만원)

지역	적정 이전재원과 현행 이전재원간 격차($s_i^* - s_i$)	주택비용 격차($\theta_1 - \theta_i$)
수원	211	160
천안	314	281
춘천	406	308
남원	618	340

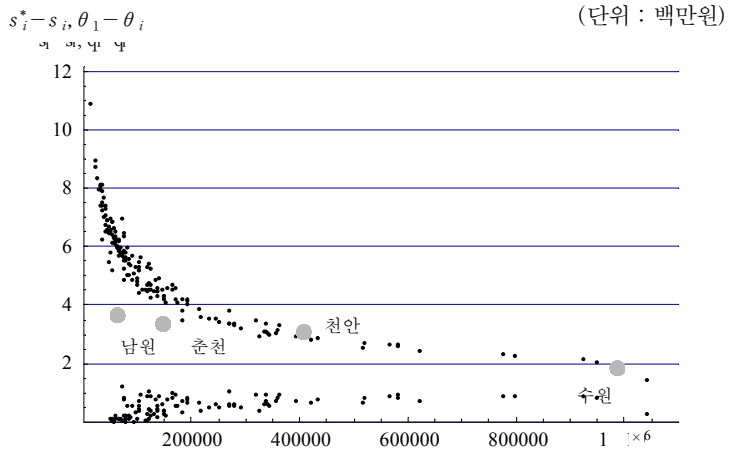
자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 통계청 홈페이지(http://kosis.nso.go.kr/), 부동산114.

[그림 Ⅳ-1]에는 169개의 모든 시·군에 대한 적정 이전재원과 현행 이전재원의 격차가 묘사되어 있는데, 지방세출에 있어서 혼잡효과의 중요성을 보이기 위하여 γ가 0.56인 경우와 γ가 0.85인 경우가 이 그림에 나타나 있다. 또한 이 그림에는 <표 Ⅳ-2>에 나타나 있는 지역간 주택비용의 격차도 묘사되어 있다. 이 그림을 통하여 곧바로 확인할 수 있는 것은 γ가 0.56인 경우에 실제의 이전재원 규모가 수도권으로의 인구 유입을 막을 수 있는 적정 이전재원 s_i^*보다는 훨씬 밑돈다는 사실이다. 그리고 적정 이전재원과 현행 이전재원간의 격차는 지방자치단체의 인구 규모가 감소함에 따라 크게 증가한다. 반면, 만약 지방재정의 구조가 변화하여 지방세출의 혼잡효과가 증가하고 그 결과 γ가, 예를 들어, 0.85까지 상승한다면

현행 이전재원의 수준은 서울로의 인구 유입을 멈출 수 있을 정도로 충분히 크다고 할 수 있다.

[그림 Ⅳ-1] 적정 이전재원과 현행 이전재원 격차

($\gamma=0.56$, $\gamma=0.85$)



주 : 위 부분에 위치한 점들은 $\gamma=0.56$인 경우이고 아랫 부분은 $\gamma=0.85$인 경우임.

다. 세출 분권 이후의 순재정편익 격차

지금까지 지역간 순재정편익의 격차로 야기되는 서울로의 인구 유입을 막기 위하여 필요한 적정 이전재원의 규모를 살펴보았다. 시뮬레이션에 사용된 자료가 2001년의 것이므로 2001년의 이전재원 수준을 보면, 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금을 합하여 지방재정조정제도의 규모가 21조원에 달한다. 그런데 앞 절의 시뮬레이션 결과에 의하면 지방에 투입되는 이러한 막대한 이전재원에도 불구하고 서울이 향유하는 순재정편입으로 인하여 촉발되는 인구 유입을 억제하는 데 현행 지방재정조정제도가 턱없이 부족하다는 점은

상당히 놀라운 결과라 할 수 있다. [그림 Ⅳ-1]에서 확인할 수 있듯이 추가적으로 필요한 이전재원이 인구 1백만명 정도의 대도시의 경우 1인당 2백만원, 그리고 인구 40만명 정도의 중도시에는 3백~4백만원, 소도시의 경우에는 1인당 6백만원이 넘는다는 점은 지방에 대한 이전재원을 강화하여 지역간 인구이동을 억제하는 것이 사실상 불가능하다는 점을 시사한다. 이러한 숫자를 다른 각도에서 살펴보기 위하여 통계청에서 발표한 『2000년 가구소비실태조사 보고서』를 참고하면, 2000년 우리나라 평균 가구소득은 약 3,000만원이었다. 따라서 지역간 순재정편익 격차를 해소하기 위하여 춘천이나 남원과 같은 소도시에 제공해야 하는 추가적인 일인당 이전재원 규모는 연간 가구소득 3,000만원의 15% 이상을 차지할 정도로 크다. 즉, 가계의 규모를 평균 4인이라고 가정하면 소도시에 사는 가계가 서울로 이주하고자 하는 인센티브를 상쇄하기 위하여 필요한 이전재원은 평균 가계소득의 60%를 넘는다는 것을 의미한다. 이는 다분히 비현실적이라 볼 수 있지만, 지방세출의 인구탄력성이 1에 가깝지 아니하고 0.56 정도라면 이러한 해석은 피할 수 없는 것 또한 사실이다.

물론 혼탁한 공기, 사고, 그리고 교통혼잡과 같은 서울의 좋지 않은 환경비용을 본고에서 감안하지 않았기 때문에 서울의 주택비용과 함께 서울의 혼잡비용, 환경비용 등은 서울로의 이주를 억제하는 중요한 요인으로 작용할 것만은 분명하다. 그러나 최근 논의되고 있는 다양한 국가균형발전 정책이나 신행정수도 건설을 위한 논의들을 볼 때 인구 유입에 대한 서울의 구심력이 상당히 강하다는 것은 부인할 수 없는 사실이고, 다른 국가들에 비하여 현저하게 낮은 지방공공재의 혼잡효과로 인하여 공공부문이 이러한 현상을 발생시키는 주요 요인으로 작용하고 있다는 점 또한 분명한 사실이다.

서울과 지방간 순재정편익의 격차를 해소하는 방안으로 전 절에서는 현행 이전재원에다가 추가적으로 필요한 이전재원의 규모를

살펴보았는데, 이 방안은 조세부담과 재정부담을 지나치게 크게 하기 때문에 자원배분의 효율성 관점에서 바람직한 방안이라고 보기 어렵다. 따라서 이미 언급하였듯이, 지역간 순재정편익의 격차를 완화하는 데 가장 효과적 방안은 지방재정의 구조 조정을 통하여 지방공공재의 혼잡탄력성 γ를 높이는 것이다. 본고에서는 우리나라의 지방공공재가 사적 공공재(quasi-private public goods)적 성격을 보다 많이 띠어서 γ가 1에 접근하게 하는 방안으로 두 가지 정도를 검토하였는데, 첫 번째 방안은 현재 중앙정부가 지출 책임을 맡고 있는 교육서비스에 대한 책임을 지방자치단체가 맡도록 하는 것이고, 또 하나는 교육과 함께 대표적인 사적 공공재라 할 수 있는 경찰서비스 역시 지방자치단체가 재원조달의 책임을 맡도록 하는 방안이다.

이러한 관점에서 <표 Ⅳ-3>과 <표 Ⅳ-4>에는 지방교육서비스와 지방경찰서비스에 대한 현행 예산구조가 정리되어 있는데, 먼저 지방교육재정의 경우를 보면 2002년 총예산이 약 30조 7천억원이었고, 이 중에서 지방자치단체가 교육비특별회계에 전입하는 전입금이 5조 4천억원, 그리고 자체수입이 9,900억원 정도를 차지한다. 나머지 재원은 모두 중앙정부가 부담하는데, 교육재정교부금, 국고보조금, 교육세로 조달하는 교육재정양여금 등이 모두 20조 8천억원 정도를 차지한다. 그리고 일반회계에서도 추가적으로 약 3조 4천억원이 지원되어 중앙정부의 지원금은 2002년 기준으로 약 24조 2천억원에 달한다. 따라서 지방교육재정 재원 조달의 약 80%를 중앙정부가 책임지고 있다.

지방자치단체별로 교육재정의 현황을 살펴보면 <표 Ⅳ-3>에 나타나 있는 바와 같이 서울의 교육비 규모가 총예산 약 4조 2천억원으로 가장 크고, 다음으로 부산의 교육비 총예산이 2조원 가량 된다. 한 가지 주목할 만한 점은 다른 예산에 비하여 교육비 예산

의 경우에는 경기도가 차지하는 비중이 상당히 크다는 점이다. 경기도의 2002년 지방교육비 예산은 5조 4천억원으로 서울시의 예산보다 절대액에서 더 크고, 지방교육재정 총예산에서 차지하는 비중도 서울시는 15%인 반면 경기도는 20%를 넘는다.

<표 Ⅳ-3> 지방교육재정 예산 및 지방자치단체 전입금

(단위: 백만원)

단체별	총예산(A)	지방자치단체전입금					전입금 비율 (B/A)
		지방교육세	시도세 (3.6%)	담배소비세 (45%)	중등교원 봉급	계(B)	
서울	4,260,592	980,260	197,677	279,314	361,336	1,818,587	42.7
부산	1,948,158	232,761	46,035	78,591	76,314	433,701	22.3
대구	1,263,692	151,608	28,577	47,125	8,292	235,602	18.6
인천	1,299,216	173,373	39,356	46,724	9,895	269,348	20.7
광주	830,677	83,225	16,344	29,756	4,711	134,036	16.1
대전	757,123	97,410	20,934	25,829	6,809	150,982	19.9
울산	710,444	62,835	14,324	17,898	4,743	99,800	14.0
경기	5,467,909	1,117,446	160,028	-	38,171	1,315,645	24.1
강원	1,150,677	96,371	8,663	-	-	105,034	9.1
충북	1,061,077	82,548	7,615	-	-	90,163	8.5
충남	1,387,656	93,726	9,321	-	-	103,047	7.4
전북	1,398,705	87,004	7,361	-	-	94,365	6.8
전남	1,653,427	106,653	6,897	-	-	113,550	6.9
경북	1,795,541	144,594	11,699	-	-	156,293	8.7
경남	1,941,512	226,519	28,060	-	-	254,579	13.1
제주	358,455	66,251	6,033	-	-	72,284	20.2
합계	27,284,861	3,802,584	608,924	525,237	510,271	5,447,016	19.9

자료 : 기획예산처.

지방세출의 분권화 관점에서 우리가 주목해야 할 점은 서울시와 경기도처럼 지방교부세를 지원받지 않는 지방자치단체들도 교육에 관한 한 중앙정부로부터 풍부한 지원을 받고 있다는 점이다. <표 Ⅳ-3>에서 보듯이 서울시의 전체 교육비 4조 2천억원 중에서 서

울시가 부담하는 전입금은 1조 8천억으로 전체 교육비의 42.7%만을 차지한다. 경기도의 경우 그 비중이 더욱 더 작아지는데, 경기도 교육비 총액 5조 4천억원 중에서 경기도가 자체적으로 부담하는 교육비는 1조 3천억으로 경기도 교육비 총예산의 24.1%에 불과하다. 결국 서울시와 경기도에 대한 중앙정부의 교육비 지원이 5조 5천억원에 달한다.

지방자치단체가 제공해야 하는 가장 기본적인 지방공공재의 공급비를 지원하는 지방교부세의 경우에는 이를 수도권에 지원하지 않고, 또한 각종 규제를 통하여 수도권의 경제 활동을 제약하면서, 또 한편으로는 가장 대표적인 지방공공서비스라 할 수 있는 교육서비스의 재원 조달에 관한 한 이처럼 막대한 재원을 중앙정부가 지원하는 것은 제도 그 자체로서 일관성이 결여되어 있다는 비판을 할 수 있을 것이다. 그러나 보다 근본적으로 이러한 지방재정 구조가 가지고 있는 문제점은 주민이 공급받는 서비스에 대한 조세부담을 느끼지 못한다는 것이고, 특히 교육처럼 혼잡효과가 큰 공공지출 분야의 재원 조달을 중앙정부가 책임지고, 그 밖의 분야에 대한 지출 책임을 지방자치단체가 맡을 경우 전체적으로 지방세출의 혼잡효과가 낮아진다는 점이다. 앞서 논의되었듯이 지방세출의 혼잡효과 γ가 낮을 경우 서울시와 경기도처럼 인구 규모가 큰 지방자치단체가 향유하는 순재정편익의 규모는 압도적으로 커진다. 따라서 수도권 지역에서의 주택비용이나 지방세 부담이 상승한다고 하더라도 순재정편익의 격차로 인하여 수도권으로 유입되는 인구 이동을 억제하기는 힘들고, 직접적인 규제를 제외하고는 이처럼 재정적 요인으로 인하여 발생하는 인구이동을 억제할 수 있는 다른 수단은 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

교육 이외에 또 하나의 대표적인 지방공공재인 경찰서비스의 경우에도 사정은 크게 다르지 않다. <표 Ⅳ-4>에 나타나 있는 바와

같이 2002년 경찰청 총예산은 4조 9천억원인데, 이 중에서 지방경찰청에서 지출하는 예산이 4조 5천억원으로 전체 경찰비 예산의 90% 정도를 차지한다. 경찰비의 지방자치단체별 분포를 보면 서울청의 2002년 예산이 1조 1천억원으로 전체 경찰청 예산의 22%를 차지하였다. 경기도 경찰비 예산은 교육의 경우와는 대조적인데, 총 예산이 5,300억원으로 경찰비 총 예산의 11% 정도를 차지한다. 경찰비에 대해서는 교육과는 달리 지방자치단체의 전입금은 없고 전액 중앙정부가 지원하는데, 서울시와 경기도와 같은 수도권에 대한 예산지원이 약 1조 6천억원 정도이고, 인천시를 포함할 경우 그 금액은 2조원에 달할 것으로 추산된다.

결국 교육비와 경찰비만을 보더라도 수도권에 대한 지원이 7조 5천억원 정도가 될 것인데, 이러한 중앙정부 재정부담의 일부만이라도 세출분권을 통하여 지방자치단체가 부담하게 될 경우 지방재정구조가 야기하는 수도권과 비수도권간 순재정편익의 격차는 크게 완화될 것이다. 특히 교육서비스는 가장 전형적인 지방서비스이므로 일본, 영국, 미국의 경우와 같이 지방자치단체에 대한 교육비 지원을 상대적으로 재정력이 열악한 지역에 집중한다면 현재 서울이 누리고 있는 순재정편익은 상당히 줄어들 수 있으며, 이른바 지역균형발전과 재정분권을 동시에 이루어나갈 수도 있다고 할 수 있다.

<표 Ⅳ-4> 지방경찰청 예산(2002년)

(단위: 백만원)

총예산	지방청	서울청	부산청	대구청	경기청	전남청	기타
49,279	44,778	11,206	3,639	2,129	5,290	3,490	19,024
(100)	(90.9)	(22.7)	(7.4)	(4.3)	(10.7)	(7.1)	(38.6)

자료 : 기획예산처(2002).

이러한 주장을 보다 구체적으로 뒷받침하기 위하여 앞 절에서 행한 시뮬레이션 모형에 다음과 같은 가정을 추가하여 지역간 순재정

편익이 어떻게 바뀌는가를 살펴본다. 현재 서울에 대한 중앙정부의 교육보조금은 약 2조원이고 서울의 인구는 약 1,000만명이므로, 서울이 교육 분야에서 중앙정부로부터 지원받는 교부금은 일인당 약 20만원이다. 따라서 만약 세출분권을 통하여 서울시가 지방교육비의 재원을 조달할 책임을 맡는다면 서울시 주민이 받는 일인당 교육비 지원은 20만원 정도 감소하게 된다. 또한 경찰비 역시 세출분권을 통하여 서울시가 재원을 조달하게 된다면 서울시 주민이 중앙정부로부터 받는 1인당 재정지원은 30만원까지 감소하게 될 것이다.

(17)에서 순재정편입의 지역간 격차로 인하여 서울로 유입되는 인구이동을 억제하기 위하여 필요한 적정 이전재원 s_i^*는 상대적 인구 규모인 $(N_1/N_i)^{1-\gamma}$와 서울지역에 대한 보조금 규모 s_1에 비례한다는 점에 주목할 필요가 있다. 그러므로 서울에 대한 교육보조금이나 경찰보조금이 줄어들면, 소도시와 서울과의 순재정편익의 격차를 큰 폭으로 줄일 수 있고, 따라서 지방에 대한 재정지원 역시 큰 폭으로 줄일 수 있다.

우리나라 지방재정 구조로 인하여 발생하는 서울시와 다른 지역간의 순재정편익의 격차를 검토함에 있어서 또 하나 고려해야 할 점은 서울시의 1인당 지방세 수입이 다른 광역시에 비하여 20만~30만원 정도 높다는 점이다. 물론 서울시의 평균적 주민의 소득이 다른 광역시의 평균적 주민의 소득에 비하여 40~50% 가량 높기 때문에 이러한 현상이 발생하는 것이라고 주장할 수도 있다. 그러나 지방세 구조의 특성상 많은 법인이 위치한 서울시가 큰 규모의 조세수출을 향유하기 때문에 서울시의 1인당 지방세가 이처럼 높을 가능성이 더 크다. 따라서 만약 서울시의 1인당 지방세가 다른 광역시의 경우와 비슷해지도록 지방세 체계가 개편되면 이 역시 (17)에서 t_1을 감소시키기 때문에 서울로 유입되는 인구 이동을 억제하기 위하여 필요한 적정 이전재원 s_i^*의 규모를 큰 폭으로 낮출 수

있다.

<표 Ⅳ-5>에는 서울시에 대한 1인당 교육재정 지원과 지방세 세입을 합하여 20만원, 30만원, 40만원, 50만원 정도를 줄이는 경우에 수도권으로의 인구 유입을 억제하는 데 필요한 적정 이전재원(s_i^*)과 현행 이전재원(s_i)과의 격차가 나타나 있다. 또한 이 표에는 <표 Ⅳ-2>에 있는 $s_i^* - s_i$와 $\theta_1 - \theta_i$도 시뮬레이션 결과의 상호 비교를 위하여 나타나 있다.

<표 Ⅳ-5> 교육세출 분권과 지방세 구조 조정 효과

(단위: 만원)

지역	$s_i^* - s_i$ (조정 이전)	$\theta_1 - \theta_i$ (주택비용 격차)	$s_i^* - s_i$ (교육세출 분권 및 지방세 구조 조정 이후)			
			20만원	30만원	40만원	50만원
수원	211	160	154	126	97	68
천안	314	281	232	191	150	110
춘천	406	308	304	253	201	150
남원	618	340	467	391	315	240

주 : 1. 구조조정은 서울시의 교육지원금과 지방세 세수가 감소하는 것을 뜻함.
2. 시뮬레이션은 본문의 (17)을 바탕으로 한 것임.

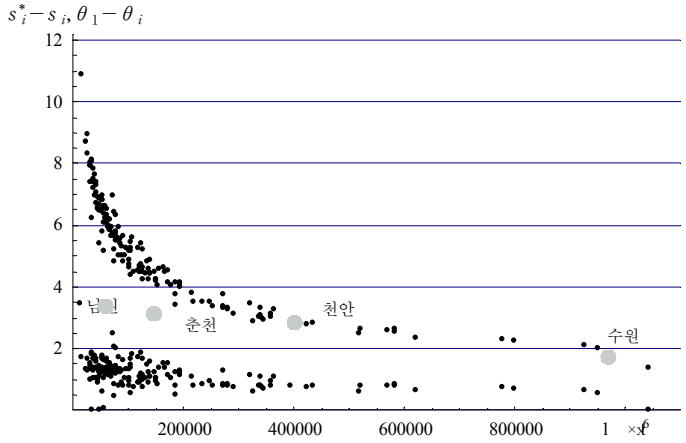
자료 : 행정자치부,「지방재정연감」, 통계청 홈페이지(http://kosis.nso.go.kr/), 부동산114.

이 표를 보면 교육세출의 분권이나 지방세 구조 조정이 이루어지고 나면 현행 이전재원에서 추가적으로 지원해야 하는 이전재원의 규모가 대폭 감소됨을 확인할 수 있다. 가령 서울시에 대한 지원이 20만원 감소하면 인구 억제를 위하여 지방에 추가적으로 지원해야 하는 이전재원의 규모가 현재의 주택비용 규모와 거의 비슷한 수준으로 감소한다. 또한 서울시에 대한 지원을 50만원 정도 감소시키면 서울시로의 인구 유입을 억제하기 위하여 추가적으로 필요한 이전재원의 규모가 조정 전에 비하여 약 30% 정도로 감소한다.

[그림 Ⅳ-2]에는 전체 시·군 지역에 대한 적정 이전재원과 현행 이전재원간의 격차가 조정 이전 및 조정 이후를 기준으로 나타나 있는데, 그림의 위 부분에 위치한 점들은 서울시에 대한 중앙정부 지원금과 지방세 수입의 조정을 하기 전에 필요한 $s_i^* - s_i$가 나타나 있고, 그림의 아래 부분에는 서울시에 대한 재정지원과 지방세 세수를 1인당 약 50만원 정도 감소시켰을 경우 필요한 $s_i^* - s_i$가 나타나 있다. 이 그림에서 확인할 수 있듯이 세출분권과 지방세의 구조 조정은 지방에 대한 이전재원의 필요성을 대폭 감소시킨다. 특히 인구 과소지역의 경우 종전에는 이전재원의 규모가 인구에 역비례하여 크게 증가하였으나, 세출과 지방세의 조정 이후에는 전 지역에 걸쳐 이전재원의 필요성이 비슷한 수준으로 결정된다는 것을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅳ-2] 교육서비스가 분권화된 경우의 NFB 차이

(단위 : 백만원)



주 : 아래 부분에 위치한 점들은 세출 및 지방세 구조 조정 이후의 경우임.

마지막으로, <표 Ⅳ-5> 및 [그림 Ⅳ-2]의 시뮬레이션 결과에 의하면 서울시에 대한 재정지원을 대폭 감소하여도 여전히 지역간 순재정편익의 격차를 해소하기 위해서는 현재보다 더 많은 이전재원을 지방에 제공하는 것이 필요하다는 결론에 이르게 된다. 그러나 이러한 결과는 세 가지 관점에서 수정되어야 한다. 첫째, 교육이나 경찰, 더 나아가서 복지프로그램과 같은 세출 분야에서의 분권이 이루어질 경우 세출의 혼잡효과가 크게 증가하게 되고 만약 γ가 0.7이나 0.8 정도로 증가하게 된다면, 앞서 <표 Ⅳ-1>에서 확인한 바와 같이 γ의 영향력이 워낙 크므로 $s_i^* - s_i$는 <표 Ⅳ-5> 및 [그림 Ⅳ-2]에서 제시된 것보다 훨씬 더 큰 폭으로 감소하게 될 것이다. 따라서 경우에 따라서는 이 값이 0 이하가 되어 지방에 대한 이전재원의 필요성이 현재보다 줄어들 가능성도 배제할 수 없다. 이를 달리 표현하면, 서울이나 수도권에 거주하는 주민들이 부담하는 교육비, 경찰비 등이 상승하면 그만큼 이 지역의 공공부문에 대한 매력이 감소하고, 따라서 수도권에 대한 인구 유입의 인센티브도 그만큼 줄어든다는 것을 의미한다.

본고의 시뮬레이션에서 파악하지 못한 두 번째 요인은 세출 분권이나 지방세 구조 조정으로 인하여 지방재정 구조가 야기하는 수도권에 대한 인구 유입 요인이 사라질 경우, 지역간 인구 및 자본의 배치가 보다 효율적으로 이루어질 것이라는 점이다. 이 경우에는 지방의 경제 활성화와 함께 과세표준이 증가할 것이므로 지방에 대한 이전재원의 필요성이 또한 줄어들게 될 것이다.

세출분권이나 지방세 구조 조정이 경제에 미치는 가장 궁극적인 효과는 이러한 조정을 통하여 국가균형발전 정책에 따른 재원 소요나 지방에 대한 이전재원의 필요성이 줄어들기 때문에 조세부담률 역시 낮출 수 있게 된다는 점이다. 재분배 정책을 위한 조세수입은 향후 지속적으로 증가할 것으로 예측되지만 지역간 재분배를 조세

부담률을 높여서 이루는 것보다는 수도권의 세출부담을 늘려서 이를 달성하는 것이 보다 효율적이고 또한 지방자치의 원리에도 더 부합하는 조치라 할 수 있다.

세출분권이나 지방세 구조 조정이 인구와 자본의 지역간 이동 및 경제 전체에 미치는 효과, 그리고 이전재원의 필요성이 감소함에 따른 조세체계의 효율성 증가 효과를 보기 위해서는 본고에서 채택한 단순 모형을 넘어서서 경제 전체를 모형에 포함하는 일반균형 분석을 필요로 할 것이다. 따라서 이러한 효과 분석은 향후의 중요한 연구과제가 되리라 생각된다.

V. 결론 및 정책시사점

지방분권과 지역간 균형발전은 현 정부가 가장 커다란 역점을 두고 추진하는 정책과제라 해도 과언이 아니다. 지방분권 정책의 일환으로 지방자치단체에 보다 많은 재원을 이양하고자 하는 재정분권이 시도되고 있으며, 또 한편으로는 각종 산업정책 패키지를 통하여 지방 경제를 활성화시키고자 하는 국가균형발전특별법이 최근 국회를 통과하였다. 지방분권과 지역간 균형발전에 대하여 정부가 이처럼 강력한 의지를 표명하고 있지만 이러한 정책들이 과연 지방자치를 활성화하고, 또한 국가 전체적인 성장 잠재력을 강화하는데 기여할 것인가는 분명하지 않다.

지방분권과 지역간 균형발전 정책의 성공을 어렵게 보는 이유는 이 문제가 세계에서 아마도 가장 심각한 우리나라의 수도권 집중과 불가분의 관계를 가지고 있기 때문이다. 한 국가의 경제력이 특정 지역에 집중되는 이유가 무엇인지, 그리고 경제의 효율성을 살리면서 경제 집적으로 인하여 발생한 지역간 격차를 완화하는 방법이 또한 무엇인지에 대해서는 Krugman(1991)을 필두로 1990년대 매우 활발하게 전개되어 온 신경제지리(New Economic Geography) 이론에서도 뚜렷한 답을 내리지 못하고 있다[50].

우리나라의 경우에도 예외는 아니어서 국가 경쟁력에 도움을 주면서 수도권 경제력 집중을 완화하는 정책적 처방이 설득력 있게 제시되지는 못하고 있는 실정이다[51]. 특히 경제가 급속하게 개방화

50) Ottaviano and Thisse(2004)에 1990년대 활발하게 이루어진 신경제지리이론에 대한 연구결과가 정리되어 있다.

51) 김성배(2003)는 신성장이론, 신경제지리이론 등을 바탕으로 최근 제안

되면서 지역간 경쟁이 국내가 아닌 국제적 공간에서 이루어지고 있기 때문에 단순하게 수도권의 성장 동력을 억제하는 정책은 바람직하지 않을 뿐더러 성공 가능성이 희박하다는 점이 지역간 격차 완화를 어렵게 하는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

물론 수도권 집중 완화에 대하여 몇 가지 원론적인 정책 제안을 할 수는 있을 것이다. 무엇보다도 수도권에서 발생하는 혼잡, 환경오염 등에 대해서는 원인자부담원칙을 강화하여 시장 기능의 실패로 발생하는 부정적 외부효과(negative externality)를 정부 정책으로 내재화시키는 것이 필요하다. 또한 지역간 균형발전과 관련하여 이루어지고 있는 각 부처의 정책들을 상호 보완적으로 추진하되, 시장 개입적 성격을 되도록 최소화하여 자원의 낭비나 정책의 비일관성을 방지하는 것도 중요하다.

이러한 원론적인 처방을 제외하고는 경제 집적을 완화할 수 있는 정책들은 제한적이고, 특히 시장 기능을 제약하지 않으면서 지역간 균형발전을 도모할 수 있는 정책들은 극히 제한적이라는 것이 이 분야에 대한 많은 연구들의 주된 결과라 할 수 있다. 그러나 정부의 재정정책으로 인하여 발생하는 경제력 집중을 완화하는 것은 시장 기능 활성화에 오히려 도움이 된다는 연구 결과가 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. Flatters et al.(1974), Boadway and Flatters(1982), Boadway(2003) 등이 그러한 연구들인데, 지방재정의 구조가 지역간 순재정편익의 격차를 발생시킬 때에는 이를 제거할 경우, 높은 순재정편익을 누리고 있는 지역으로의 인구 유입이 억제되고, 이는 결국 지역 생산성이 아닌 재정력을 바탕으로 인적·물적 자원이 배치되는 것을 막기 때문에 국가 경쟁력의 향상에도 도움이 된다.

Boadway and Flatters(1982)의 오래된 연구 결과에도 불구하고,

되고 있는 국가균형발전정책에 대하여 비판적 의견을 제시하고 있다.

지방재정 구조와 인구 및 경제 집적 사이의 연계성을 파악하는 실증연구는 지금까지 국내·외적으로 필자가 아는 한, 없었다고 사료된다. 그 이유는 물론 양자의 연계성을 규명하는 실증분석이 복잡해서가 아니고, 적어도 외국의 경우에 Boadway and Flatters의 이론이 외국의 지방재정 현실에 던지는 시사점이 크지 않았기 때문이라고 생각된다[52].

이러한 사정은 사실 충분히 이해할 만한 것인데, 그 이유는 제Ⅲ장의 기존문헌 조사에서 파악하였듯이 외국의 지방재정에서 지방세 출의 인구탄력성은 거의 1에 가깝고 따라서 대도시가 지방재정 부문에서 순재정편익을 향유할 만한 여지는 거의 없기 때문이다. 오히려 Fenger and Meier(2002)에서 논의되고 있듯이 외국의 대도시들에서는 사적 공공재 공급의 부담으로 인하여 대도시의 1인당 세출이 지방의 1인당 세출보다 더 높다. 특히 독일의 경우에는 이러한 현상이 오랜 세월 동안 정형화된 것이어서 이 현상이 1900년대 초반 이를 논의한 학자인 Brecht의 이름을 따서 'Brecht's Law'라고까지 불리어 지고 있다[53].

반면 우리나라 지방재정의 구조는 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서 확인하였던 바와 같이 대도시의 1인당 세출이 소도시의 1인당 세출보다 절대적으로 낮다는 특징을 지니고 있다. 이는 우리나라의 대도시가 외국의 경우와는 달리 교육, 경찰, 복지 프로그램과 같은 사적 공공재에 대한 재원조달의 책임을 지지 않기 때문인데, 그 결과 본고의 실증분석에 따르면 수도권으로의 인구 집중이 지속되어 온 1990년대 동안 지방공공재의 인구탄력성이 계속 하락하여 왔고 2001년을 기준으로 그 값이 약 0.56인 것으로 파악이 되었다.

---

52) 최근 국내에서 열린 한 국제심포지엄에서 같은 캐나다 출신의 유명한 지방재정 학자인 Richard Bird는 Kim(2003)에 대한 토론에서 캐나다에서는 Boadway and Flatters(1982)의 이론이 실증적으로 큰 중요성을 갖지 못한다는 의견을 피력한 바 있다.

53) Fenger and Meier(2002, p. 434).

지방공공재의 수요함수를 측정하는 것은 주민들의 선호 체계를 파악하는 것이므로 방법론이나 자료의 정확성 측면에서 편의(bias)를 갖게 될 가능성이 크다. 또한 우리나라의 경우에는 지역소득이 발표되지 않기 때문에 지방공공재의 수요함수 추정에 따르는 편의가 외국의 경우보다 더 클 것이다. 특히 이 분야에 대한 국내의 기존 연구를 보면 분석의 대상을 대부분 광역지방자치단체로 한정하였고, 지역소득의 대리변수로 GRDP를, 조세가격의 대리변수로 1인당 지방세를 사용하여 왔는데 이러한 방법론은 지방공공재 수요함수의 편의 가능성을 높이는 것으로 판단된다. 본고의 제Ⅱ장에서는 우리나라 지방재정 자료의 특성을 자세하게 파악한 다음 GRDP는 지역소득의 대리변수로서 거의 의미가 없으며, 1인당 지방세가 지역소득의 대리변수로 보다 적합하다는 것을 주장하였다. 그리고 지방공공재의 조세가격으로는 매년 실효세율이 변동하는 1인당 종합토지세를 사용하여 1990년부터 2001년까지 지방공공재 수요의 인구탄력성(혼잡효과), 가격탄력성, 소득탄력성 등을 추정하였다.

지방공공재 수요함수의 추정에 따르는 근본적인 자료의 한계를 인정할 때, 본고에서 도출한 지방공공재의 인구탄력성 역시 큰 폭의 편의를 지닐 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 제Ⅱ장에서 살펴본 1인당 세출의 기초자료, 그리고 제Ⅲ장의 실증분석에서 살펴본 단순모형과 BD-BG[54] 모형의 비교를 통하여 알 수 있듯이 보다 정치한 실증분석 모형이나 지역소득 자료 등을 사용하더라도 지방세출의 인구탄력성이 본고에서 도출한 값에서 크게 벗어나지는 않을 것으로 판단된다. 외국에 비하여 우리나라의 1인당 세출과 인구와의 관계가 워낙 뚜렷하기 때문이다.

이제 본고의 실증분석과 시뮬레이션 결과가 우리나라의 지방재정 운영 및 지역간 균형발전 정책에 시사하는 바를 정리해 본다. 현재

54) Borcherding and Deacon(1972)과 Bergstrom and Goodman(1973).

정부는 수도권의 인구와 경제력 집중을 완화하기 위하여 각종 규제 정책과 재정 인센티브 등을 동원하여 수도권 밖으로 생산시설과 인구가 옮겨 가는 것을 유도하고 있다. 우리나라의 수도권 집중 문제가 워낙 심각하기 때문에 이러한 수도권 분산 정책이 외형적으로는 정책적 호소력을 가질 수 있다. 그러나 이러한 정책들은 수도권 집중의 본질에 대한 대책이 아니기 때문에 성공 가능성이 높지 않고, 또한 시장 개입적 성격으로 인하여 비록 성공하더라도 국가 경쟁력을 향상시키는 데 기여를 하지는 못할 것이다.

반면 교육, 경찰, 복지프로그램과 같은 대표적인 지방공공서비스를 지방자치단체가 책임지도록 하는 것은 지방자치의 이념에 맞고 또한 재정적 요인으로 인적·물적 자원이 수도권에 몰리는 것을 막기 때문에 지역간 자원 배치의 효율성도 제고된다. 특정 지역으로의 인구 유입은 그 지역의 환경 문제가 심각해지고 주택비용이 상승함에 따라 어차피 멈출 것으로 기대할 수도 있다. 그러나 본고의 분석 결과에 따르면 수도권에서 제공하는 공공서비스의 혜택이 지방세 부담에 비하여 워낙 크기 때문에 주택비용의 상승이나 환경 문제가 수도권으로의 인구 유입을 억제할 정도의 요인은 되지 못하는 것으로 밝혀졌다. 따라서 현재 수도권으로의 인구 유입이 어느 정도 정체된 상황을 맞이한 이유는 이 지역의 공공부문이 창출하는 순재정편익이 낮아져서가 아니라 수도권에서의 취업 기회가 결여되어 있기 때문이라고 볼 수 있다.

본고에서는 구체적인 지방재정의 정책 문제를 검토함에 있어서 현재 서울의 교육서비스와 경찰서비스를 위하여 제공되고 있는 3조원 정도의 중앙정부 지원을 부분적으로 감소시키는 것이 필요하다는 것을 제안하였다. 만약 이러한 세출분권을 통하여 지방공공재의 인구탄력성이 현재의 0.56에서 0.8까지 상승한다면 현재 우리가 안고 있는 수도권 집중 문제가 상당 부분 완화될 것으로 예상된다. 이에 덧붙여 서울의 1인당 지방세가 다른 대도시에 비하여 20만원

에서 30만원 정도 높은 지방세제 구조를 조정한다면 수도권의 공공부문이 창출하는 순재정편익이 상당한 수준으로 완화되고 따라서 수도권 인구 집중 현상도 완화되게 될 것이다.

이러한 세출분권과 지방세 구조 조정을 서울에 적용하기에는 조정 규모가 워낙 크기 때문에 현실화되기를 기대하기 힘든 측면도 있다. 그러나 외국과는 달리 우리나라의 수도권 집중이 워낙 심각하고, 그 이유가 외국과는 달리 대도시가 중앙정부로부터 많은 재정적 지원을 받고 있다는 점으로부터 기인하기 때문에, 적어도 이론적으로는 지방재정 구조의 대규모 조정이 있지 않는 한 현재의 수도권 집중 현상을 막기는 힘들어 보인다. 반면 세출과 세입을 합하여 5조원에 달하는 서울에 대한 중앙정부의 재정적 지원을 일정 부분 감소시킬 경우에는 크게 세 가지의 정책 효과를 기대할 수 있다.

우선 첫째로, 지방자치의 원칙에 맞는 지방재정 구조가 구축되기 때문에 주민들의 지방자치에 대한 관심이 그만큼 많아지고 또한 교육서비스와 경찰서비스에 대한 지방자치단체의 행정적, 재정적 책임 역시 제고될 것이다. 세출분권이 가져올 두 번째 혜택은 지역균형발전 정책이 시장 개입적으로 이루어지는 것이 아니라 시장 기능의 왜곡을 감소시키면서 이루어지기 때문에 국가 경쟁력 제고에도 도움이 된다는 점이다. 보다 구체적으로 대도시에 부여하는 재정지원을 줄이면 대도시와 소도시간 순재정편익의 격차가 줄어들고 이는 다시 인적, 물적 자원이 대도시로 몰리는 현상을 막기 때문에 지금처럼 인위적으로 수도권에서의 경제 활동을 제약하는 규제 정책의 필요성도 줄어들게 된다. 세출분권이 경제에 가져올 가장 궁극적인 혜택은 정부 재정지원의 감소가 국민의 조세부담 완화로 이어질 수 있다는 점이다. 세출분권을 통하여 상승추세에 있는 조세부담률을 억제하는 것은 재분배를 위한 재정소요가 지속적으로 증가하고 있는 현 시점에서 조세체계의 효율성을 제고하기 위하여 반드시 필요한 조치라고 볼 수 있다.

본고에서는 다양한 측면에서 지방재정 자료의 특성을 파악하고, 또한 지방세출의 인구탄력성을 실증분석한 후 시뮬레이션을 통하여 지방자치단체가 사적 공공재 공급의 책임을 지는 것이 지역간 균형발전을 위하여 매우 중요하다는 점을 강조하였다. 그러나 본고에서 제시된 모형에서는 이러한 세출분권이 지역간 균형발전과 자원배분의 효율성에 어느 정도의 규모로 기여할 것인가를 파악하지는 못하였다. 세출분권이 경제에 가져올 복합적인 효과는 일반균형모형이 필요할 것인 바 이는 향후에 수행할 중요한 연구 과제가 될 것으로 생각된다

참 고 문 헌

강준규,「지역공공재의 수요함수 추정-교통서비스를 중심으로-」,『경제학논집』, No. 8, pp. 1～22, 1999.

국중호,「지방공공서비스의 수요함수와 지방세 원칙에 기초한 새로운 지방세체계의 구축」,『재정연구』, No. 8, pp. 21～52, 2002.

김성배,「수도권과 비수도권의 상생을 위한 지역발전정책」, 한국행정학회 심포지움,『국가경쟁력 강화 및 국가균형발전을 위한 수도권의 역할과 과제』, 2003. 12.

김성태,「한국 지방공공재의 수요함수 추정」,『경제학연구』, No. 42, pp. 145～164, 1994.

_____,「한국 지역간 인구이동의 경제적 결정요인 분석」,『국제경제연구』, No. 3, pp. 175～197, 1997.

_____,「중위투표자 모형에 의한 지방재정지출의 결정요인 분석」,『응용경제』, No. 1, pp. 121～136, 1999.

김용성,「지방교부세제도의 현황과 개선방안」, 문형표(편),『국가예산과 정책목표』, KDI, pp. 175～238, 2003.

김정훈,「지역소득 격차 연구」,『정책연구』 99-4, 한국조세연구원, 1999.

_____,「수도권정책의 현황과 평가」,『재정포럼』 44, 한국조세연구원, pp. 6～28, 2000.

_____,「중앙정부와 지방정부간 세출사무 조정방향」, 문형표(편),『국가예산과 정책목표』, KDI, pp. 85～112, 2003.

_____,『지방교부세의 형평화 효과에 관한 연구』, 연구보고서 01-09, 한국조세연구원, 2001.

문형표,「지역간 형평성과 재정분권화」, 문형표(편),『국가예산과 정책목표』, KDI, pp.49～84, 2003.

박경원・최진수,「한국 지방공공재 수요함수 추정에 관한 연구」,『한국지방재정논집』, No. 4, pp. 29～44, 1999.

박완규,「지방교부세제도와 조정교부금제도의 조정률 비교연구」,『재정논집』, No. 14, pp. 85～108, 1999.

원윤희,「보통교부세 배분에 있어서의 조정률 결정에 관한 연구」,『재정논집』, No. 15(1), pp. 129～145, 2000.

통계청,「지역내총생산 및 지출」, 2002.

황규선・김병현,「지역공공재 수요함수의 추정」,『재정논집』, No. 18, pp. 51～70, 2003.

행정자치부,『지방교부세산정해설』, 2000.

Bergstrom, T. and Goodman, R., "Private Demands for Public Goods," *American Economic Review*, vol. 63, pp. 280～296, 1973.

Bergstrom, T., Rubinfeld, D., and Shapiro, P., "Micro-Based Estimates of Demand Functions for Local School Expenditures," *Econometrica*, vol. 50, pp. 1183～1206, 1982.

Buchanan, J., "Federalism and Fiscal Equity," *American Economic Review*, vol. 40, pp. 583～99, 1950.

Borcherding, T. and Deacon, R., "The Demand for the Services of Non-federal Government," *American Economic Review*, vol. 62, pp. 891～901, 1972.

Boadway, R. and Flatters, F., "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extention of Recent Results," *Journal of Canadian Economics*, vol. 15, pp. 613～33, 1982.

Boadway, R. and Hobson, P., “Intergovernmental Fiscal Relations in Canada,” Toronto : Canadian Tax Foundation, 1993.

Boadway, R., “The Theory and Practice of Equalization,” working paper, Queen's University, 2003.

Castells, A., “The Role of Intergovernmental Finance in Achieving Diversity and Cohesion: the Case of Spain,” *Environment and Planning C* : Government and Policy, vol. 19, pp. 189~206, 2001.

Clotfelter, C. T., “Public Spending for Higher Education: An Empirical Test of Two Hypotheses,” *Public Finance*, vol. 31, pp. 177~195, 1976.

Edwards, J. H. Y., “A Note on the Publicness of Local Goods: Evidence from New York State Municipalities,” *Canadian Journal of Economics*, vol. 19, pp. 568~573, 1986.

Edwards, J. H. Y., “Congestion Function Specification and the 'Publicness' of Local Public Goods,” *Journal of Urban Economics*, vol. 27, pp. 80~96, 1990.

Flatters, F., J. Henderson, and Mieszkowski, P., “Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization,” *Journal of Public Economics*, vol. 3, pp. 99~112, 1974.

Fenge, R. and Meier, V., “Why cities should not be subsidized,” *Journal of Urban Economics*, vol. 52, pp. 433~447, 2002.

Gonzales, R. A., T. S. “Menas and S. L. Mehay, Empirical Tests of the Samuelsonian Publicness Parameter: Has the Right Hypothesis been Tested?,” *Public Choics*, vol. 77, pp. 523~534, 1993.

Gramlich, E. and Rubinfeld, D., “Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout

and Median-Voter Hypotheses," Jou*rnal of Political Economy*, vol. 90, pp. 536~560, 1982.

Hayashi, M., "Returns to scale, congestion and the minimal efficient scales of the local public services in Japan," *Financial Review*, vol. 61, In Japanese, 2002.

Hayes, K. J., "Congestion Measures for Local Public Goods in Metropolitan and Nonmetropolitan Cities," *Growth and Change*, vol. 16, pp.1~9, 1985.

Hayes, K. J., "Local Public Good Demands and Demographic Effects," *Applied Economics*, vol. 18, pp. 1039~1045, 1986.

Hobson, P., "What Do We Already Know About the Appropriate Design for a Fiscal Equalization Program in Canada and How Well are we Doing?," working paper, Queen's University, 2002.

Holcombe, R. G., and R. S. Sobel, "Empirical Evidence on the Publicness of State Legislative Activities," *Public Choice*, vol. 83, pp. 47~58, 1995.

Inman, R., "Testing Political Economy's af if Propositions: Is the median income voter really decisive?," *Public Choice*, vol. 33, pp. 45~65, 1978.

Kim, J., "Local Property Taxation with External Land Ownership," *Journal of Public Economics*, vol. 68, pp. 11 3~135, 1998.

Kim, J., "Expenditure Assignment in Korea: Does It Spur Regional Concentration?," *Joint Conference of World Bank and Korea Development Institute*, 2003, 7.

Krugman, P., and Obstfeld, M., *International Economics* :

Harper & Collins, 1994.

Krugman, P., “Increasing Returns and Economic Geography,” *Journal of Political Economy*, vol. 99, pp. 483~499, 1991.

Krugman, P., “The Self-Organizing Economy,” Blackwell : Cambridge, 1996

McGreer, E., and M. L. McMillan., “Public Demands from Alternative Congestion Functions,” *Journal of Urban Economics*, vol. 33, pp. 95~114, 1993.

McMillan, M. L., “On Measuring Congestion of Local Public Goods,” *Journal of Urban Economics*, vol. 26, pp. 131~137, 1989.

McMillan, M. L., R. W. Wilson and L. M. Arthur, “The Publicness of Local Public Goods: Evidence from Ontario Municipalities,” *Canadian Journal of Economics*, vol. 14, pp. 596~608, 1981.

Ottaviano, G. and Thisse, “Agglomeration and economic geography,” *Handbook of Regional Science and Urban Economics* vol. 4 (ed.) Henderson, V. and Thisse, J.-F., North Holland: Amsterdam, 2004.

Pack, H., and J. R. Pack, “Metropolitan Fragmentation and Local Public Expenditures,” *National Tax Journal*, vol. 31, pp. 349~362, 1978.

Pommerehne, W. W., “Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities,” *Journal of Public Economics*, vol. 9, pp. 255~280, 1978.

Pommerehne, W. W., and B. S. Frey, “Two Approaches to Estimating Public Expenditures,” *Public Finace Quarterly*, vol. 4, pp. 395~407, 1976.

Reiter, M. and Weichenrieder, A., “Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services,” *FinanzArchiv*, vol. 54, pp. 374~408, 1997.

Reiter, M. and Weichenrieder, A., “Public Goods, Club Goods and the Measurement of Crowding,” *Journal of Urban Economics*, vol. 46, pp. 69~79, 1999.

Santerre, R. E., “Spatial Differences in the Demands for Local Public Goods,” *Land Economics*, vol. 61, pp. 119~128, 1985.

Sole-Olle, A and Bosch, N., “On the Relationship Between Local Authority Size and Expenditure: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain,” Working Paper, University of Barcelona, 2003.

Vehorn, C. L., “Market Interaction Between Public and Private Goods: The Demand for Fire Protection,” *National Tax Journal*, vol. 32, pp. 29~39, 1979.

Wildasin, D., *Urban Public Finance*, New York: Harwood Academic Publishers, 1986.

Wildasin, D., “The Demand for Public Goods in the Presence of Tax Exporting,” *National Tax Journal*, vol. 40, pp. 591~601, 1987.

Wildasin, D., “Demand Estimation for Public Goods: Distortionary Taxation and Other Sources of Bias,” *Regional Science and Urban Economics*, vol. 19, pp. 353~379, 1989.

Zimmerman, D., “Resource Misallocation from Interstate Tax Exportation: Estimates of Excess Spending and Welfare Loss in a Median Voter Framework,” *National Tax Journal*, vol. 36, pp. 183~201, 1983.

<국문 초록>

지방자치단체 純재정편익과 지역간 균형발전에 관한 연구

김정훈

재정분권과 국가균형발전은 신정부에서 추진하고 있는 중요한 개혁과제이다. 본고에서는 재정분권과 지역균형발전의 연계성을 이론적, 실증적 관점에서 밝히고, 양 정책을 상호 보완적으로 추진할 수 있는 방안을 제시하였다. 특히 우리나라 대도시의 공공부문은 막대한 규모의 순재정편익을 유발하고 있으며 이 점이 수도권으로의 인구 집중을 유발하는 중요한 요인으로 작동하고 있다. 이는 일본, 영국, 스페인 등과는 달리 우리나라 대도시들이 교육서비스, 경찰서비스, 복지정책 등에 대한 책임을 지지 않고, 결과적으로 세출부담이 인구와 비례하지 않기 때문이다. 따라서 양 정책의 일관성과 지역간 인적·물적 자원의 효율적 배치를 위해서는 지방자치단체의 세출부담과 재정력의 연계성을 한층 강화하는 것이 필요하다. 현재처럼 한편으로 단순한 재원이양이 강조되고, 또 한편으로 국가균형발전정책의 시장 개입적 성격이 강화되면, 자원낭비뿐만 아니라 지역간 격차도 더 심화될 것이다.

<Abstract>

Net Fiscal Benefit of Local Governments and Balanced Regional Development Policy

Jung hun Kim

Fiscal decentralization and balanced regional development are major reform policies currently undergoing in Korea. The nature of the policies, however, is not clearly understood in the political debate, and sometimes even in the academic debate: the main question is whether fiscal decentralization and balanced regional development can go together. In this paper, it is argued that the design of expenditure assignment in Korea is such that it offers a great incentive for fiscally induced in-migration into a large city such as Seoul. This is because, unlike other countries such as Japan, United Kingdom, and Spain that are surveyed in this paper, local governments in Korea do not provide important publicly provided private goods such as education, police, and welfare programs. For the consistency and success of the two policies, we need to strengthen the link between the fiscal capacity and expenditure responsibilities of local governments. If we focus on transfer of fiscal resources on the one hand, and pursue market-intervening balanced regional development

policies on the other hand, we will end up with having less efficient local public finance system with more regional disparity.

<著者略歷>

金 正 勳

高麗大學校 經濟學科 卒業
美國 Indiana大 經濟學 博士
現, 韓國租稅硏究院 硏究委員

硏究報告書 03-09

지방자치단체 純재정편익과 지역간 균형발전에 관한 연구

2003年 12月 26日 印刷
2003年 12月 31日 發行

著 者 金 正 勳
發行人 宋 大 熙
發行處 韓國租稅硏究院
[1][3][8]-[7][7][4] 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6番地
電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179
登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號
組版및 印 刷 一 志 社

Ⓒ 韓國租稅硏究院 2003 ISBN 89-8191-258-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다. 값 6,000원