

참여정부 재정분권 평가와 정책과제

2008. 12.

김정훈 · 김현아

서 언

지난 참여정부 기간은 정치, 행정, 재정적인 측면에서 지방분권과 관련된 여러 가지 제도 변화가 있었던 시기이다. 특히, 재정분권과 관련해서는 규모 면에서나 제도변화 면에서 그 이전 수준에 비해서 지방으로의 이전이 강화되었다. 재정규모 면에서는 지방교부세를 증가와 사회투자 관련 국고보조금 증가를 대표적으로 들 수 있다. 국고보조금 개편과 함께 실시된 균형발전특별회계 도입은 참여정부의 3대 국정 목표 중 하나였던 ‘국가균형발전’을 위한 재원으로 활용되고 있다. 또한, 1991년에 도입되어 지방도로 등을 지원하였던 지방양여금의 상당 부분이 지방교부세로 흡수되었다. 노인시설, 장애인 시설 등 복지사업 일부가 국고보조금 사업에서 지방교부세 사업(분권교부세)으로 전환되었다는 점도 중요한 변화로 꼽을 수 있다. 이러한 변화는 종전 내국세의 15% 비율로 지자체에 지원되었던 지방교부세의 규모를 내국세의 19.24%로 증가시켰다. 지방교부세는 지자체 입장에서는 지방세 다음으로 재원의 활용이 자유로운 재원이다. 따라서 지방양여금이 지방교부세로 편입되고, 또한 국고보조금의 일부가 지방교부세로 전환되었다는 점 역시 적어도 외형적으로는 지방재정의 자율성을 확대시켰다는 평가를 내릴 수 있다.

이 밖에 참여정부가 추진하였던 지방재정의 제도적 변화로는 지방예산편성지침 폐지, 지방채 개별승인제 폐지, 복식부기제도 도입, 재정공시제도 도입 등을 들 수 있다. 이러한 변화들은 일정 수준 지방재정의 투명성을 제고시켰고, 또한 지방예산 운영의 자율

성을 제고시켰다는 평가를 내릴 수 있다.

이에 본 보고서는 이상과 같은 참여정부하에서의 재정분권에 대한 이론적 실증적 평가를 시도하였다. 기존의 국내연구는 지난 5년간의 제도 변화에 대한 평가가 이루어진 바 있으나, 이슈별 성격규명이나 변화내용의 설명에 국한되어 있는 한계를 가지고 있다. 본 보고서는 이에 대하여 첫째, 이론적인 바탕을 분명히 하고 있으며 국내에 소개된 바 없는 「1세대 재정연방주의 이론」(first generation theory of fiscal federalism), 「2세대 재정연방주의 이론」(second generation theory of fiscal federalism), 「재정분권의 정치경제학 이론」 등 재정분권을 평가할 수 있는 정립된 이론적 틀을 제시하고 있다. Oates(2005, 2008)에 나타나 있는 재정연방주의 이론의 진화 과정을 살펴보면, 이러한 이론들이 재정분권에 대하여 상당히 상이한 평가를 내리고 있음을 지적하였다. 전반적으로 「1세대 재정연방주의 이론」은 우리나라의 지방교부세나 국고보조금에 해당하는 이전재원에 대해 중립적이거나 긍정적인 평가를 내리는 반면, 「2세대 재정연방주의 이론」은 이전재원에 대하여 훨씬 더 부정적인 평가를 내리는 경향이 있다.

본 보고서는 이론적 틀 하에서의 평가 이외에도 실증분석 방법론을 바탕으로 재정분권을 결정하는 요인들에 대한 분석을 하였는데, 기존의 실증분석과 두 가지 측면에서 차별성을 갖는다. 첫째는 수도의 인구 규모가 재정분권에 영향을 미친다는 가설에 입각하여 실증분석을 수행하였다. 우리나라의 경우 현재 수도권 규제 완화를 하면서 지방소비세와 지방소득세 등을 도입하고자 하는 논의가 있는데, 이러한 현상이 수도의 인구집중과 재정분권 간에 상관관계가 있을 수 있음을 시사하는 것이다. 또한 국제비교 실증분석은 재정분권의 지표가 정확하지 않다는 문제점을 지니고 있는데, 본 연구에서는 가장 최근에 발표된 OECD의 지방정부 과세권(taxing

power) 자료를 사용하여 실증분석의 신뢰도를 높이고자 하였다.

본 보고서는 본원의 김정훈, 김현아 박사가 집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 류인경 연구원, 김정은 연구원, 원고 마무리를 위해 애써 준 권정애, 신수미, 임지영 연구행정원을 포함한 많은 분들에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서의 작성 과정에서 중간보고 및 최종보고 세미나에 적극적으로 참여하여 도움을 준 여러 논평자들과, 원내 박사들께 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2008년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

본 보고서는 참여정부의 재정분권 정책을 두 가지 관점에서 평가하였다. 첫 번째는 최근 들어 어느 정도 정형화 단계에 접어든 재정분권과 관련된 1세대 이론 및 2세대 이론을 평가의 틀로 삼아서 참여정부의 재정분권 정책을 평가하였다. 두 번째는 우리나라의 재정분권이 왜 강력하게 추진되고 있는지에 대한 요인 분석을 하기 위하여 실증분석을 수행하였다. 또한 우리나라에서 비교적 비판 없이 받아들여지고 있는 지방재정 규모의 확충이 경제성장에 미치는 영향에 관하여서도 논의하였다.

참여정부 기간 동안 이루어진 재정분권 정책의 특징은 이전 재원의 확대를 동반하는 지자체 재정 자율성의 신장이라 할 수 있다. 그런데, 전통적인 재정분권 이론인 「1세대 재정연방주의 이론」에 따르면 이러한 변화가 지방재정의 효율성에 미치는 효과에 대하여 명확한 판단을 내리기 어렵다. 1세대 재정연방주의의 이론적 틀 내에서는 일반교부금이나 조건부교부금 모두 효율성이나 형평성 관점에서 일정한 긍정적인 역할을 수행하기 때문이다. 「1세대 재정연방주의 이론」의 대표적인 학자라 할 수 있는 Robin Boadway의 시각이 이러한 점을 잘 나타내고 있다(Boadway, 2004) 한편 1990년대부터 본격적으로 제시되기 시작한 「2세대 재정연방주의 이론」은 이전재원을 통한 지방재정의 외형 확대에 대하여 부정적인 시각을 드러내고 있다.

Barry Weingast, Vito Tanzi, 그리고 Jonathan Rodden 등이 이러한 시각을 갖는 대표적인 학자들이라 할 수 있는데, 이들에 따르면 순수한 지방세가 아닌 이전재원, 지방채, 또는 세원 공유 등과 같은 수단을 통한 지방재정 규모의 확대가 재정의 비효율성을 야기할 가능성이 크다고 보고 있다. 따라서 이전재원을 통하여 지방재정의 규모를 확대시키고, 또한 지방채 발행의 자율권도 확대시킨 참여정부의 재정분권 정책이 지방재정의 효율성을 저하시켰다는 평가가 「2世代 재정연방주의 이론」의 관점에서는 더 설득력을 갖는다고 할 수 있다.

본 보고서는 재정분권 및 경제성장과 관련한 이론적 논의를 바탕으로 참여정부 재정분권의 결과를 평가하였는데, 이와 관련한 보다 근본적인 질문은 ‘재정분권을 왜 하는가’이다. 분권은 참여정부가 3대 국정목표로 삼을 정도로 중요한 국정과제이었다. 물론 참여정부가 추진한 재정분권을 특정 정부가 추진한 일회성 정책이라 볼 수도 있을 것이다. 그러나 우리나라에서 지방자치가 출범한 1995년 이후부터 분권, 특히 지방재정의 확대에는 일정한 정치적 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 새 정부에서 현재 추진하고 있는 지방소비세 도입, 지방소득세 도입, 지자체의 세출 기능 확대 등은 모두 특정 정부를 떠나서 우리나라의 재정분권에 대한 정치적 공감대를 반영하는 것이라 볼 수 있을 것이다. 재정분권을 확대하고자 하는 우리나라의 현실이 이러하지만, 우리나라에서 재정분권이 왜 강력하게 추진되어야 하는가에 대한 이론적 답변은 명확하지 않은 편이다.

재정분권을 왜 하는가에 대한 평가, 즉 재정분권의 요인(要因)에 대한 평가는 재정분권이 경제성장에 미치는 영향을 평가

하는 경우와 마찬가지로 국제비교 계량분석에 바탕을 두고 있다. 이 분야에 대한 연구 역시 1990년대 후반부터 활발하게 이루어졌는데, Panizza(1999), Arzaghi and Henderson(2005) 등이 대표적인 연구이다. 이러한 연구들에 따르면 재정분권의 수준, 즉 지방세 비중이나 지방세출 비중은 한 국가의 소득, 민족적 이질성, 면적, 인구 등과 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 본 보고서는 참여정부의 재정분권을 평가함에 있어서 결과에 대한 평가만큼 그 요인에 대한 평가 역시 중요하다고 보았다. 따라서 Panizza(1999), Arzaghi and Henderson(2005) 등에 나타난 방법론을 바탕으로 재정분권의 요인에 대한 실증분석을 수행하였다. 이러한 연구는 국내에서도 이영·현진권(2006)에 의하여 수행된 바 있다. 본 보고서의 실증분석은 이러한 기존 연구들과 동일한 방법론을 공유하지만, 또 한편으로는 다음의 두 가지 측면에서 차별성을 갖는다. 첫째는 우리나라에서 재정분권이 강조되는 이유, 특히 지방재정의 외형 확대에 대한 요구가 끊이지 않는 이유가 수도권 집중, 특히 서울의 정치·경제적 영향력과 관련이 있다고 보았다. 새 정부가 수도권 규제 완화를 하면서 지방소비세와 지방소득세 등을 도입하고자 하는 것이 대표적인 예이다. 따라서 기존의 실증분석 모형을 변형하여 수도권의 영향력, 특히 수도권의 인구 규모가 재정분권에 미치는 영향을 실증분석하였다. 또한 재정분권에 대한 국제비교 실증분석이 가지고 있는 중요한 문제점 중의 하나가 재정분권의 수준을 측정하는 데이터의 한계라는 점을 감안하여, OECD에서 생성하고 있는 가장 최근의 데이터를 활용하여 본 보고서의 국제비교 실증분석에 활용하였다.

이러한 국제비교 실증분석 결과에 따르면, 재정분권에 영향을 미치는 여러 가지 요인들을 감안할 때, 우리나라의 외형적 재정분권 수준은 OECD 평균에 비하여 상당히 높은 편이다. 재정분권에 영향을 미치는 여러 가지 변수들(소득, 민족적 이질성, 면적, 인구)을 살펴보면, OECD 국가들 중 우리나라에서 상대적으로 높은 값을 갖는 변수는 인구가 거의 유일하다고 할 수 있다. 따라서 이러한 실증분석 결과를 충실하게 따르면서 우리나라에서 재정분권이 강하게 추진되는 이유를 굳이 찾다면, OECD 평균보다 규모가 큰 우리나라의 인구 변수에 그 원인이 있다고 볼 수밖에 없을 것이다.

한편 우리나라에서 재정분권에 대한 정치적 수요가 큰 또 다른 요인은 수도에 거주하는 인구가 다른 국가에 비하여 상대적으로 많다는 점이다. 본 보고서의 실증분석에 따르면 우리나라의 수도에 거주하는 인구 규모가 상당히 크다는 점이 지방재정의 규모에도 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 결국 이러한 실증분석 결과를 종합적으로 고려할 때, 우리나라에서 재정분권이 추진되는 이유에 대한 하나의 가설이 제시될 수 있다. 즉, 우리나라에서 최근 재정분권이 강력하게 추진된 이유는 표면적으로는 형평성, 효율성, 자율성 등의 제고에 있다고 할 수 있지만, 보다 근본적인 차원에서는 OECD 국가 기준으로 결코 적지 않은 인구 규모와 특히 큰 규모의 수도권 인구가 우리나라에서 분권에 대한 정치적 수요를 불러일으키는 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

그런데, OECD 국가들의 지난 몇 십년 동안의 평균 경제성장률과 분권의 강도를 비교하여 보았을 때, 연방국가 또는 연

방적 분권 형태를 띠는 국가들의 평균적 경제 성장률이 단일 국가에 비하여 높지 않다는 점을 확인할 수 있다. 이는 OECD 국가들에 대한 기술적 통계와 단순 회귀식 등을 통하여 확인할 수 있는데, 이러한 분석 결과에 따르면 강력한 분권 국가 형태가 경제성장에는 부정적인 효과를 미칠 가능성이 충분히 있다. 따라서 우리나라에서 인구 규모와 수도권 집중이 분권에 대한 정치적 수요를 강하게 하고 있지만, 재정분권의 확대가 경제적으로는 긍정적인 효과를 거두지 못할 가능성이 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있을 것이다.

높은 수준의 재정분권에 대하여 이러한 부정적인 평가를 일단 내릴 수는 있으나, 또 한편으로는 Weingast(2007)처럼 연방제와 같이 강력한 분권적 국가형태 자체가 경제적 효율성을 낮추는 것이 아니라는 연구 결과도 있다. 또한 재정연방주의의 대가라 할 수 있는 Robert Inman은 민주적 연방제가 경제적 성공에 오히려 도움이 된다는 연구결과도 발표하였다(Inman, 2007). 결론적으로, 최근 우리나라에서 진행된 재정분권이 적어도 경제적인 측면에서는 부정적인 효과를 나타낼 가능성이 있다는 평가를 내릴 수 있다. 다만 이러한 평가는 분권 자체에 대한 비판이라기보다는 분권의 내용과 형태가 바람직한 방향으로 구축되는 것이 중요함을 역설적으로 시사하는 것이라고 해석할 수도 있을 것이다.

목 차

I. 서 론	19
II. 재정분권 평가를 위한 이론적 논의	24
1. 재정분권 평가의 국내연구	24
2. 재정분권 평가의 국외연구	29
가. 1세대(First Generation) 재정연방주의 이론	29
나. 2세대(Second Generation) 재정연방주의 이론	31
다. 재정분권 수준의 국제비교	36
라. 재정분권과 경제성장의 관계	37
III. 지방재정 현황 및 참여정부 재정분권 정책	41
1. 지방재정의 현황 및 추이	41
가. 지방재정규모의 현황 및 추이	41
나. 제도 변화 및 지방재정 구조 변화: 질적 저하	47
다. 사회투자 지출의 증가	52
2. 참여정부 재정분권 정책	56
가. 교부세를 증가 : 지방양여금 폐지, 분권교부세 신설	56
나. 국고보조금 개편 : 균특회계 도입	60
다. 균특회계 제주계정 도입	63

IV. 참여정부 재정분권 평가: 실증분석 및 이론적 논의	65
1. 재정분권 국제자료의 특징	65
2. 재정분권의 기술적 통계	69
가. OECD 국가의 지방정부 세수비중	69
나. 세입 및 세출규모 변화 국제비교	71
다. 기능별 지방세출 비중 추이	77
3. 과세권을 감안한 세입분권 수준분석	82
가. 과세권한을 고려한 세입분권의 현황	82
나. 상관관계 분석	91
4. 요인분석을 통한 분권수준 분석	99
가. 기존연구	99
나. 실증분석 자료 설명	100
다. 실증분석 결과	105
5. 이론적 논의	113
가. 참여정부 재정분권의 주요 특징	113
나. 재정연방주의 이론에 의한 평가	118
다. 재정분권의 동인(動因)과 경제적 효과	121
V. 요약 및 정책시사점	124
참고문헌	130

표 목 차

<표 III- 1> 중앙·지방간 세입 및 세출 비중	2
<표 III- 2> 국가예산 대 지방예산 비율	3
<표 III- 3> 총 재정사용액 기준	4
<표 III- 4> GDP 탄력성 변화로 본 중앙과 지방재정규모의 증가·감소	4
<표 III- 5> 이전 재원 내 재분류 현황	9
<표 III- 6> 지방재정 자체수입 및 이전재원 변동추이	6
<표 III- 7> 중앙정부 복지재정 지원규모 전망	3
<표 III- 8> 지자체 사회투자지출 추이	6
<표 III- 9> 지방교부세율의 변화	9
<표 III-10> 지방교부세 구성내역 변화추이	9
<표 III-11> 국고보조금 추이	6
<표 III-12> 부처별 국고보조사업 정비 현황(2004)	6
<표 III-13> 2007년도 균특회계 제주계정 구성	8
<표 IV- 1> 정부간 세입구조(2005년)	7
<표 IV- 2> OECD 국가의 중앙 및 지방정부 세수 비중	7
<표 IV- 3> 2005년 OECD 국가의 세입 및 세출비중	3
<표 IV- 4> 2005년 기준 OECD 국가의 기능별 지방정부 지출비중 평균	79
<표 IV- 5> 지방정부 총 세입구조의 국제비교	8
<표 IV- 6> 지방세의 분류(지방세 자주성이 강한 순서)	8
<표 IV- 7> 지방정부의 과세권(taxing power)	8

<표 IV- 8> 2006년 기준 OECD 국가 이전재원 구성비	8
<표 IV- 9> 형평화보조금 운영의 특징(2004)	9
<표 IV-10> OECD 국가의 지방세 과세권 지수	9
<표 IV-11> 단순 상관관계 1	9
<표 IV-12> 단순 상관관계	9
<표 IV-13> OECD 국가의 Non-earmarked 비중과 GDP와의 관계 ..	9
<표 IV-14> 종속변수 요약	12
<표 IV-15> 설명변수 요약	14
<표 IV-16> 변수간 상관관계	15
<표 IV-17> OECD 지방세수 요인분석	16
<표 IV-18> OECD 지방세출 요인분석	17
<표 IV-19> OECD 국가의 과세자주권 요인분석	18
<표 IV-20> 우리나라 지방세수 비중의 실제값과 추정값	10
<표 IV-21> 우리나라 지방세출 비중의 실제값과 추정값	11
<표 IV-22> 우리나라 자율적 지방세 비중의 실제값과 추정값	12
<표 IV-23> 참여정부 재정분권의 주요 특징	14
<표 IV-24> 참여정부 재정분권 관련 추진 내용	15
<표 IV-25> 지자체 자체수입 및 의존수입 추이	17
<표 IV-26> 참여정부 재정분권의 평가	10
<표 IV-27> OECD 국가들의 국가 형태와 경제 성장률	13
 <부표 1> OECD 주요국의 중앙·지방정부 세수비중	16

그 립 목 차

[그림 II- 1] 세출분권과 경제성장의 관계 (Breuss and Eller, 2004)	39
[그림 III- 1] 이전재원의 구성	47
[그림 III- 2] 지방세와 이전재원 규모	51
[그림 III- 3] 분야별 투자규모 추이	52
[그림 III- 4] 우리나라 지방정부 기능별 세출기능	53
[그림 III- 5] 국고보조사업 정비 내용	61
[그림 IV- 1] 2005년 OECD 국가의 지방세출 비중	72
[그림 IV- 2] 세입비중과 세출비중과의 관계	74
[그림 IV- 3] GDP 대비 지방세출 및 지방세입의 관계	75
[그림 IV- 4] 2005년 OECD 국가들의 GDP와 지방세수 비중의 관계	75
[그림 IV- 5] 2005년 OECD 국가들의 GDP와 지방세출 비중의 관계	76
[그림 IV- 6] 2000~2005 세입비중 격차 및 세출비중 격차	76
[그림 IV- 7] 기능별 지방정부 세출비중	78
[그림 IV- 8] 최근 10년간 세입비중 변화	79
[그림 IV- 9] Spain의 정부단계별 조세구조	80
[그림 IV-10] 지방정부단계별 지출 비중 변화	81

[그림 IV-11] OECD 국가의 지방세수 중 자율적 지방세가 차지하는 비중	86
[그림 IV-12] OECD 국가의 지방세 비중과 과세권이 확보된 지방세 비중	91
[그림 IV-13] OECD 국가의 지방정부 재정자율지수와 GDP와의 관계	93
[그림 IV-14] OECD 국가의 지방정부의 과세권과 GDP와의 관계 ..	94
[그림 IV-15] OECD 국가의 이전재원 비중과 GDP와의 관계	97
[그림 IV-16] OECD 국가의 보조금 비중 대비 재정자율성과의 관계	97
[그림 IV-17] OECD 국가의 일반보조금 비중 대비 재정자율성과의 관계	98
[그림 IV-18] OECD 국가의 Non-earmarked 비중과 GDP와의 관계	98
[그림 IV-19] 2004년 지방세수 비중의 실제값과 추정값의 차이 ..	110
[그림 IV-20] 2004년 지방세출 비중의 실제값과 추정값의 차이 ..	111
[그림 IV-21] 2004년 자율적 지방세수 권한의 국제비교	112
[그림 IV-22] 지자체 세입 항목의 연도별 증가율	118

I. 서론

지방분권은 참여정부의 3대 국정목표 중 하나였다. 따라서 지난 5년 동안 정치·행정·재정적인 측면에서 지방분권과 관련된 여러 가지 제도 변화가 있었다. 정치·행정적인 분권과 관련하여 가장 대표적인 변화는 제주도의 4개 시·군이 폐지되고, 제주특별자치도가 탄생하였다는 점을 들 수 있다. 제주도의 인구는 55만명 정도이기 때문에 인구 규모 측면에서 제주특별자치도 탄생이 큰 의미를 지니는 것은 아니다. 그러나 16개 광역지자체 중 하나가 특별자치단체로 전환되었다는 점, 그리고 이러한 변화가 참여정부 분권정책의 일환으로 추진되었다는 점에서 특별자치도의 탄생은 우리나라 분권 역사에서 적지않은 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

참여정부 기간 동안 주목할 만한 재정 측면에서의 변화로는 참여정부의 3대 국정목표 중 또 다른 하나였던 국가균형발전과 맞물려서 탄생한 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)의 도입을 들 수 있다. 균특회계는 2005년 국고보조금이 개편되면서 도입되었는데, 개편 당시 3.4조원 정도의 국고보조금이 균특회계로 전환되었다. 균특회계는 개발계정과 혁신계정으로 운용되었는데, 개발계정의 ‘자율편성사업’에 해당되는 재원은 기존의 사업별 국고보조금 지원 방식에서 탈피하여 단순한 공식을 바탕으로 지역에 배분되고 있다. 따라서 균특회계의 자율편성사업은 일종의 포괄보조금을 지향한 제도라고 평가할 수 있다. 그리고 자율편성사업의 이월, 전용이 기존의 국고보조금보다 자유로워졌다는 점에서 지자체의 재정

자율성을 확대시킨 제도로 평가할 수 있다.

참여정부 재정분권 중에서 또 다른 중요한 변화는 지방도로 등을 지원하였던 지방양여금의 상당 부분이 지방교부세로 흡수되고, 또한 노인시설, 장애인시설 등 복지사업 일부가 국고보조금 사업에서 지방교부세 사업(분권교부세)으로 전환되었다는 점이다. 이러한 변화는 종전 내국세의 15% 비율로 지자체에 지원되었던 지방교부세의 규모를 내국세의 19.24%로 증가시켰다. 지방교부세는 지자체 입장에서는 지방세 다음으로 재원의 활용이 자유로운 재원이다. 따라서 지방양여금이 지방교부세로 편입되고, 또한 국고보조금의 일부가 지방교부세로 전환되었다는 점 역시 적어도 외형적으로는 지방재정의 자율성을 확대시켰다는 평가를 내릴 수 있다.

이밖에 참여정부가 추진하였던 지방재정의 제도적 변화로는 지방예산편성지침 폐지, 지방채 개별승인제 폐지, 복식부기제도 도입, 재정공시제도 도입 등을 들 수 있다. 이러한 변화들은 일정 수준 지방재정의 투명성을 제고시켰고, 또한 지방예산 운영의 자율성을 제고시켰다는 평가를 내릴 수 있다.

참여정부 기간 동안의 이러한 재정분권 구조의 변화에 대하여 그 효과를 평가하고자 하는 연구가 지금까지 몇 차례 이루어져 왔는데, 우명동(2008), 김재훈(2007), 이상용·하능식(2007) 등이 그러한 연구들의 예이다. 이상용·하능식(2007)의 경우 참여정부 기간 동안의 다양한 재정분권 정책에 대하여 항목별로 자율성, 효율성, 형평성 등의 효과에 대하여 다양한 평가 결과를 제시하였다. 김재훈(2007) 역시 참여정부의 재정분권 정책에 대하여 항목별로 효율성, 자율성, 민주성 등을 기준으로 다양한 평가 결과를 제시하였다. 이 연구에 따르면 참여정부 재정분권 정책들은 비교적 자율성 제고의 효과를 많이 발휘한 것으로 보고 있다. 우명동(2008) 역시 참여정부 재정분권을 평가한 연구인데, 지역 주민들의 삶의

질 제고 여부를 중요한 평가기준으로 삼았고, 특히 재정분권이 지역혁신 체계 구축에 기여하였는가를 기준으로 참여정부 재정분권 정책을 평가하였다. 이러한 관점에서 우명동(2008)은 참여정부 재정분권 정책이 지역사회의 특성을 반영하는 제도적 장치의 구축에는 미흡하였지만, 균특회계처럼 지역혁신을 지원하는 제도의 도입은 긍정적인 것으로 평가하였다.

그런데 이상에서 논의된 참여정부 재정분권 평가를 위한 연구들은 기존 연구에서 발표된 이론적 틀이나 실증분석과의 연계성을 명확하게 드러내지 않고 있다. 재정분권 또는 재정연방주의(fiscal federalism)는 Tiebout(1956) 및 Oates(1972) 등을 필두로 오랫동안 많은 학자들에 의하여 연구가 진행되어 온 분야이다. 따라서 재정분권의 성과를 평가할 수 있는 이론적 틀이 어느 정도 정립되어 있는 상태이다. 특히 최근 들어 Oates(2005, 2008), Weingast(2007), Lockwood(2006) 등의 문헌조사 논문들이 보여주듯이 「1세대 재정연방주의 이론」(first generation theory of fiscal federalism), 「2세대 재정연방주의 이론」(second generation theory of fiscal federalism), 「재정분권의 정치경제학 이론」 등은 재정분권을 평가할 수 있는 정립된 이론적 틀이라고 간주할 수 있다¹⁾. 따라서 참여정부의 재정분권 정책을 평가하고자 할 때에는 이러한 재정분권에 대한 이론적인 틀을 바탕으로 할 필요가 있다고 판단된다.

Oates(2005, 2008)에 나타나 있는 재정연방주의 이론의 진화 과정을 살펴보면, 이러한 이론들이 재정분권에 대하여 상당히 상이한 평가를 내리고 있음을 알 수 있다. 전반적으로 「1세대 재정연

1) 제2세대 재정연방주의이론(second generation theory of fiscal federalism)은 재정분권과 관련하여 비교적 최근에 등장한 용어라 할 수 있는데, Oates(2008)는 이 이론이 Qian and Weingast(1997)를 필두로 하는 새로운 연구 경향(new body of work on fiscal federalism)이라고 소개하고 있다.

방주의 이론』은 우리나라의 지방교부세나 국고보조금에 해당하는 이전재원에 대해 중립적이거나 긍정적인 평가를 내리는 반면, 『2세대 재정연방주의 이론』은 이전재원에 대하여 훨씬 더 부정적인 평가를 내리는 경향이 있다. 따라서 본 보고서에서는 이러한 재정연방주의의 이론적 틀을 바탕으로 최근 진행된 참여정부의 재정분권 정책을 평가하고자 한다.

재정분권에 대한 평가는 전통적으로 자원배분의 효율성이나 형평성 관점에서 이루어져 왔지만, 재정분권이 경제성장에 미치는 효과를 파악하는 것은 이에 못지않게 중요하다고 할 수 있다. 이 분야에 대한 연구는 국제비교 실증분석을 바탕으로 1990년대 후반부터 활발하게 진행되어 왔는데, 재정분권과 경제성장의 관계에 대한 연구 역시 참여정부 재정분권의 평가를 위한 이론적 틀을 제공한다고 볼 수 있다. 다만 재정분권의 수준을 나타내는 척도로서 지방세의 비중이나 지방세출의 비중이 사용되고 있는데, 이러한 국제 데이터들은 아직까지 신뢰도가 높은 편은 아니다. 따라서 이러한 연구들이 재정분권과 경제성장의 관계를 명확하게 시사한다고 보기는 어렵다. 그러나 재정분권의 수준이 지나치게 높을 경우 경제성장에 부정적인 효과를 미친다는 연구 결과는 재정분권의 경제적 효과에 대하여 낙관적인 평가만을 내리기는 어렵다는 점을 시사한다.

본 보고서는 다양한 이론적 틀을 바탕으로 참여정부 재정분권의 추진 결과에 대한 평가를 하었는데, 재정분권의 결과에 대한 평가만큼 그 요인에 대한 평가 역시 중요하다고 보았다. 재정분권의 요인, 즉 재정분권을 왜 하는가에 대한 대표적인 연구로는 Panizza(1999), Arzaghi and Henderson(2005) 등을 들 수 있는데, 국내의 경우에도 이영·현진권(2006)에 의하여 재정분권에 영향을 주는 요인들에 대한 실증분석이 이루어졌다. 본 보고서는 이

러한 실증분석 방법론을 바탕으로 재정분권을 결정하는 요인들에 대한 분석을 하였는데, 기존의 실증분석과 두 가지 측면에서 차별성을 갖는다. 첫째는 수도의 인구 규모가 재정분권에 영향을 미친다는 가설에 입각하여 실증분석을 수행하였다. 우리나라의 경우 현재 수도권 규제를 완화하면서 지방소비세와 지방소득세 등을 도입하고자 하는 논의가 있는데, 이러한 현상이 수도의 인구집중과 재정분권 간에 상관관계가 있을 수 있음을 시사하는 것이다. 물론 모든 OECD 국가들에서 이러한 문제가 존재하는 것은 아니지만, 수도의 인구 규모가 재정분권에 영향을 미칠 수 있다는 가설을 실증분석을 통하여 검증하였다. 또한 국제비교 실증분석은 재정분권의 지표가 정확하지 않다는 문제점을 지니고 있는데, 본 연구에서는 가장 최근에 발표된 OECD의 지방정부 과세권(taxing power) 자료를 사용하여 실증분석의 신뢰도를 높이하고자 하였다²⁾.

보고서의 구조는 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 지방재정의 현황과 참여정부 때 진행되었던 재정분권 정책이 정리되어 있다. 제Ⅲ장은 재정분권 평가를 위한 이론적 논의를 하였다. 그리고 제Ⅳ장에서는 우리나라의 재정분권 요인 분석을 위한 실증분석이 이루어져 있다. 제Ⅴ장에서는 제Ⅲ장과 제Ⅳ장의 이론적 논의 및 실증분석을 바탕으로 참여정부 재정분권을 평가하였고, 또한 재정분권이 참여정부 기간 동안 강력하게 추진되었던 동인을 분석하였다. 제Ⅵ장은 이러한 평가 및 분석을 요약하면서 정책시사점을 제시하였다.

2) 지방정부의 과세권한(taxing power)에 대한 자료는 OECD의 Fiscal Federalism Network이 개발 중에 있는데, 한국조세연구원이 한국 대표 자격으로 이 네트워크에 참여하고 있기 때문에 가장 최근의 데이터를 활용할 수 있는 조건이 마련되어 있다.

II. 재정분권 평가를 위한 이론적 논의

1. 재정분권 평가의 국내연구

참여정부의 재정분권 정책에 대한 평가는 우명동(2008), 김재훈(2007), 이상용·하능식(2007) 등이 있는데, 이상용·하능식(2007)의 경우를 먼저 살펴보면, 참여정부 재정분권을 제도적 관점, 설문조사, 통계 및 국제비교 분석 등을 바탕으로 각 항목별 특징을 열거하였다. 이 연구에서의 제도적 관점의 평가를 요약하면 다음과 같다. 지방세입 구조의 개선에 대한 지방세의 역할이 미흡하였고, 탄력세율제도가 지방재정 수요와 연계되지 않았다. 지자체의 자율적 의사결정 권한이 확대되었으나 지방재정 기반의 취약으로 인해 실질적 재정권한의 강화로 이어지지 않는 못하였다. 지방예산편성지침 폐지, 지방채발행 총액한도제 도입 등의 재정운영 자율성을 제고하기 위한 정책이 추진되었으나 지방의 전략적 자원배분이나 자율적 학습능력 강화를 통한 재정운영의 건전성과 효율성은 그에 상응하는 수준으로 개선되지 않았다. 지방재정분석 기능의 강화, 복식부기회계제도의 도입·실시, 주민참여 예산제도 및 통합지출관계의 도입 등이 추진되었으나, 이들 제도가 지방의 입장에서는 자율성을 규제하는 요인으로 간주되기도 하였다. 따라서 이상용·하능식(2007)의 경우 참여정부 기간 동안의 제도적 개편은 외형적으로는 개선이 있었지만 지방재정의 실질적인 체질 개선으로 이어지지 않는다는 평가를 내리고 있다.

이상용·하능식(2007)에서의 설문조사 결과도 비슷한 시사점을

제공하고 있는데, 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 지방교부세의 대폭적인 증가로 인하여 지방재정의 형평성에는 약간의 긍정적인 영향을 미쳤다. 재산세 및 종합토지세의 과표 현실화는 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은 주었으나, 세수 신장은 미약하였다. 국고보조금의 정비는 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향을 미쳤지만 지방재정의 효율성에는 약간의 부정적인 영향을 미쳤고, 지방양여금의 폐지는 지방의 자율성에는 약간의 긍정적인 영향을 미쳤지만, 지방재정의 효율성에는 거의 영향이 없었다. 지방예산편성지침의 폐지·보완은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향을 미쳤으나, 지방재정의 건전성과 효율성에는 거의 영향을 미치지 못하였다. 지방채발행 승인제도의 개선 역시 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향을 미쳤으나, 지방재정의 건전성과 효율성에는 거의 영향이 없었다. 복식부기회계제도의 도입은 지방재정의 건전성과 책임성뿐만 아니라 지방재정의 투명성에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

이상용·하능식(2007)의 통계분석 내용을 보면, 참여정부 출범 이전인 2002년과 비교할 때 세출분권 수준이 39.04%에서 2005년 40.35%로 늘어난 반면 세입분권 수준은 23.26%에서 22.0%로 감소하여 재정 갭이 오히려 확대되고 이전재정의 비중이 증가하였다. 지방재정의 경상경비에 절대적 영향을 미치는 지방공무원의 수가 전체 공무원 수에서 차지하는 비중은 1990년대 이래 꾸준한 증가세를 보이고 있는데, 특히 참여정부가 들어선 2003년 이후 더욱 가파른 증가세를 보였다. 이러한 평가를 바탕으로 이상용·하능식(2007)은 ‘재정분권화의 실질적인 구현’, ‘지방재정의 자주적 세입구조로의 개편’, ‘일반보조금(general grant) 중심의 보조금제도 구축’, ‘지방재정 자율성 확대 정책의 기조 유지’, ‘다양한 제도적 개편(지방재정분석, 복식부기회계제도, 재정공시제도, 주민참여

예산제도, 통합지출관제도, 사업예산제도 등)의 실효성 확보' 등을 향후의 재정분권 정책과제로 제시하였다.

우명동(2008)의 연구는 참여정부 기간 동안의 분권화 논의가 분권의 형식적 실체에 집중되어 분권화의 본질에 대한 충분한 고려가 없어서 재정분권 논의에 혼란이 가중되어 왔다고 보고 있다. 이 연구는 재정분권의 본질적 의미가 지방정부에 재정 자율권을 부여하는 데 있는 것이 아니라, 궁극적으로 지방정부에 부여된 재정에 관한 권한과 의무가 지역주민과 지역사회의 특성을 반영하여 '지역주민들의 삶의 질을 제고'시켰는가에 있다고 보고 있다. 이러한 정의는 재정분권이 목적 그 자체가 아니라 주민의 삶의 질 향상을 위한 수단이라는 점에서 상당히 일리가 있는 정의라고 볼 수 있다. 다만, 이러한 일반론적 정의가 평가의 틀과 연계되기 위해서는 보다 구체적인 방법론이 필요한데, 우명동(2008)의 연구는 이를 위하여 재정분권에 대한 현상적 지표와 실질적 지표를 다음과 같이 구분하였다. 재정분권의 현상적 지표는 지방세 비중, 지방세출 비중 등 경제학적 국제비교 연구에서 주로 사용되는 지표인 반면, 재정분권의 실질적 지표는 지역주민과 지역사회가 가지고 있는 '관계적 자산'과 '상호의 존성'을 활용하여 지역경제 주체들의 상호관련성을 제고시키고 지역주민의 삶의 질 향상을 반영하는 지표로 보고 있다. 보다 구체적으로는, 지역 내 다양한 주체들이 네트워크를 형성하여 상호 학습하는 사회적 관계를 형성함으로써 생산과정 및 새로운 지식의 창출, 확산, 활용과정에 공동으로 참여하여 지역발전을 주도해나가는 지역혁신체제(regional innovation system)의 구축에 기여하는지가 재정분권에 대한 궁극적인 평가의 잣대가 되어야 한다고 보고 있다. 즉 재정분권이 추구하는 본질에 충실하기 위해서는 재정분권이 지역사회의 차별적 특성을 얼마나 반영하고 있으며, 나아가 지역의 자발적인 혁신의지와 연계하여 지역혁신을 촉진시키는지 여부를 확인하는 것

이 중요하다고 보았다.

우명동(2008)에서 이러한 평가 방법론에 입각하여 제시된 보다 구체적인 평가 기준을 보면, 지방세출의 경우 지역예산의 결정 과정에서 형식적인 주민참여보다는 한 단계 더 나아가 다양한 계층의 주민참여 보장 여부를 확인하는 것이 필요하다고 보았다. 즉, 예산의 공개 및 수립된 다양한 지역주민들 의견의 예산편성 과정에 환류가 중요하다고 보았는데, 이러한 관점에서 본다면 참여정부 때 추진되었던 지방재정분석, 복식부기회계제도, 재정공시제도, 주민참여예산제도 등은 모두 실질적인 재정분권에 기여한 제도개혁이라는 평가를 내릴 수 있을 것이다. 지방세의 경우에도 형식적인 주민참여가 아닌 다양한 계층의 주민참여 보장이 중요하다고 보았는데, 우리나라 지방세제도가 이러한 기준을 만족시키지 못한다는 점은 잘 알려진 사실이다. 지방재정조정제도에 대한 평가도 같은 기준을 적용하고 있는데, 단순히 지역의 경제력 격차를 조정하는 선에 머무르지 않고, 지역의 특수성을 활용하여 지역경제체 주체들의 상호관련성을 제고시키는 것이 필요하다고 보았다. 즉, 보통교부금 산정방식에서 지역적 차별성의 반영, 국고보조금의 보조율 차등화 등이 중요하다고 보고 있다.

이러한 평가 틀에 입각하여 우명동(2008)의 연구가 내린 참여정부 재정분권에 대한 평가의 주요 내용은 다음과 같다. ‘지방분권 추진 로드맵’은 전반적으로 재정분권의 중요성을 선언하고 있지만, 재정분권 수준에 대한 지표의 현상적 수준의 제고에 치중하였다. 반면 ‘지방분권 특별법’은 세입 면에서 조세분권의 비중을 높이고, 이어 이전재원의 수준을 높임으로써 세출분권의 수준을 높이고자 하고 있으며, 나아가 세출 면에서 지방정부의 자율성 수준을 제고할 것으로 보고 있다. 우명동(2008)의 이전재원 증가 및 세출분권 수준의 증가에 대한 긍정적인 평가는 사실 흥미로운 것인데, 이

연구에서 제시된 평가 틀에 따르면 세출분권의 수준이 높을수록, 그리고 세입분권의 수준이 높을수록 주민들의 삶의 질 향상 가능성 역시 높아진다고 보고 있다. ‘국가균형발전 특별법’에 대한 평가를 보면, 지역의 특수성에 바탕을 두고 지역경제의 주체들의 상호관련성을 제고시킴으로써 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 제고시키고자 하는 정책의지가 담겨있는 것으로 긍정적인 평가를 내리고 있다. 반면, 참여정부의 분권정책이 농어촌지역과 도시지역, 도서지역과 육지지역, 신도시개발지역과 구도심지역 등 지역주민과 지역사회의 특성을 구분해서 반영할 수 있는 제도적 장치는 미흡하였다고 평가하였고, 보통교부세의 경우에도 기준재정수요액 산정이 주민이나 지역사회 구조적 특성을 파악하는 데 충분치 못하다는 평가를 내리고 있다. 또한 국고보조금의 경우 국고보조사업으로 사회투자가 증가 되면서 중앙정부의 의지에 따라 사회투자가 행해지는 경향이 있고, 지방비 부담으로 인하여 지역주민들의 요구를 수용할 수 있는 재원이 감소하는 단점이 있다는 평가를 내리고 있다. 반면 균특회계 혁신계정의 경우 ‘지역혁신’의 개념에 부응하는 것으로서, 참여정부가 지방분권을 지역혁신과 더불어 추진하고자 한 것은 긍정적인 정책방향인 것으로 보고 있다.

김재훈(2007)의 연구는 자율성, 민주성, 효율성, 형평성, 충분성과 같은 개념을 바탕으로 참여정부 기간 동안 이루어진 재정분권과 관련된 정책 변화를 평가하였다. 평가 대상은 지방재정력 확충 및 불균형 완화 관련 정책(5개 항목), 지방세정제도 관련 정책(4개 항목), 지방재정 자율성 강화 관련 정책(5개 항목), 지방재정운영의 투명성·건전성 관련 정책(5개 항목) 등으로 되어 있는데, 전반적으로, 자율성과 관련된 정책 개선이 가장 많은 것으로 평가하고 있고, 또한 민주성, 효율성, 형평성, 충분성 측면에서도 대체적으로 개선된 정책들이 많다는 긍정적인 평가를 내리고 있다.

김재훈(2007)의 연구에서는 이러한 평가를 위하여 방법론적인 평가의 틀이 제시되지는 않았고, 재정분권 정책이 자율성을 증가시켰는가, 효율성이 제고되었는가에 대하여 다소 주관적인 관점의 평가를 내리고 있다. 예를 들어 자율성, 형평성, 효율성 등이 병렬적인 평가 기준으로 제시되었고, 각각의 평가 항목에 대하여 점수를 배정하는 방식으로 참여정부 재정분권에 대한 전체적인 평가를 내리고 있기 때문에 재정정책이 본질적으로 안고 있는 문제, 즉 효율성과 형평성의 역관계(trade-off)로 인하여 발생하는 정책효과에 대한 평가가 명확하지 않다. 또한 재정 규모 측면에서 중요한 정책과 상대적으로 중요성이 떨어지는 평가 항목이 모두 병렬적으로 평가되는 특징을 보이고 있다.

2. 재정분권 평가의 국외연구

가. 1세대(First Generation) 재정연방주의 이론

Oates(2005, 2008)에 따르면 1세대 재정연방주의 이론은 다음과 같은 특징을 지닌다. 먼저 이 이론의 가장 중요한 특징은 지방정부가 지역주민의 후생을 극대화하는 정책목표를 수행한다고 가정한다는 점이다. 이는 후술되는 2세대 재정연방주의 이론이 지방정부의 공직자들이 자기 자신의 이익을 극대화한다는 가정과 극명하게 대비되는 가정이라 할 수 있다. 1세대 재정연방주의 이론은 Oates(1972)의 유명한 ‘분권정리(decentralization theorem)’가 대표적이라 할 수 있는데, 이 정리의 요점은, 중앙정부의 공공재 공급이 규모의 경제 효과 등으로 인하여 발생하는 비용 측면의 장점이 없다면, 지방정부가 주민의 선호를 잘 반영하도록 공공재를 공급하는 것이 보다 효율적이라고 요약할 수 있다. 즉 이 정리의 중요한 전제는 중앙정부가 정

보의 부족 등으로 인하여 지역주민의 선호를 반영하는 공공재를 전국적으로 차별화하여 직접 공급할 수 없다고 본다는 점이다. Lockwood(2006)는 이를 ‘정책 획일성(policy uniformity)’ 가정으로 부르고 있는데, Lockwood(2006)가 설명하는 정치경제학 관점에서는 이 정책 획일성의 가정이 1세대 재정연방주의 이론이 중앙정부의 역할을 지나치게 제한적으로 정의하는 가정으로 보고 있다. 다만 Oates(1972)는 원칙적으로 Lockwood(2006)의 비판을 인정하면서도, 현실적으로 중앙정부가 각 지방정부에 대하여 공공재를 차별적으로 직접 공급하는 것은 정치적으로 어렵기 때문에 정책 획일성의 가정이 지나치게 중앙정부의 역할을 제한하는 가정으로 보지 않는다는 입장을 피력하고 있다.

Oates(2008)에 따르면 1세대 재정연방주의 이론의 가장 중요한 가정은 중앙정부와 지방정부가 충분한 정보를 가지고 국민의 후생을 극대화하기 위하여 정책을 입안한다는 점이다. 즉 1세대 재정연방주의 이론은 중앙정부가 각 지방정부의 독립적인 정책이 유발하는 누출효과(externalities)를 적절하게 내부화할 수 있는 피구적 보조금(Pigouvian subsidy)을 활용하여 자원배분의 효율성을 높이고, 또한 지역간 형평성을 고려하여 정부간 이전재원을 적절히 활용할 수 있음을 주장한다. 이전재원의 경우 일반적으로 지자체의 자체재원이 아니기 때문에 낭비적 요인이 발생한다고 알려져 있으나 1세대 재정연방주의 이론은 이러한 문제가 이전재원 자체의 문제라기보다는 이전재원의 디자인 문제라고 보고 있다. 특히 Boadway(2004)는 부작용을 크게 일으키지 않고 지역간 형평성을 제고하는 정부간 이전재원의 디자인이 가능하다고 보고 있는데, 지역간 재정적 혜택의 차이로 발생하는 비효율적 인구 이동을 정부간 이전재원이 적절한 수준으로 조정할 경우에는 자원배분의 효율성도 증가시킬 수 있다고 보고 있다.

나. 2세대(Second Generation) 재정연방주의 이론

Oates(2005, 2008)에 따르면 2세대 재정연방주의 이론의 가장 큰 특징은 지방정부가 갖는 ‘연성예산제약(soft budget constraint)’에 대한 비판적 시각이다. 연성예산제약의 개념을 처음으로 도입한 Kornai(1979, 1980)는 이 개념을 사회주의 국가의 공기업이 갖는 예산제약 조건에 적용하였는데, Kornai, Maskin and Roland(2003)에 따르면 지금은 보다 광범위하게 이 개념이 적용되고 있다. 즉, 어떠한 경제주체가 금융 손실을 입으면 그 피해를 보전해주고 도와주는 기관이 있다고 예상하면서 의사결정을 하는 경우 그러한 경제주체는 연성예산제약을 갖는다고 한다. 지방정부가 연성예산제약을 가짐으로써 발생하는 문제는 우리나라의 경우에도 존재하지만, 그 현상이 경제적 문제가 될 정도로 두드러지게 발생하는 경우는 드물다. 그러나 남미의 경우 지방정부가 갖는 연성예산제약은 국가의 경제위기를 불러일으킬 정도로 커다란 문제가 되고 있다. 이러한 이유 때문에 Tanzi(2002), Rodden(2002) 등은 재정분권 자체에 대하여 상당히 부정적인 시각을 표출하고 있다.

Rodden et al.(2003)은 지방정부가 연성예산제약을 갖게 되는 주요 이유를 중앙정부와 지방정부간 세출 책임성 구분의 불명확성, 지방정부의 자유로운 기채권, 그리고 정부간 이전재원으로 인한 이전재원 의존성(transfer dependency) 등을 꼽고 있다. 우리나라의 경우 중앙정부와 지방정부간 세출 책임이 불분명하게 구분되어 있다는 점은 잘 알려진 사실이다. 따라서 비록 남미의 경우처럼 연성예산제약이 커다란 경제적 위기를 초래하는 정도는 아니지만 2세대 재정연방주의 이론이 우리나라의 정부간 재정 구조에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

2세대 재정연방주의 이론은 정부간 이전재원에 대하여 1세대 재정연방주의 이론과는 달리 상당히 부정적인 입장을 취한다. 2세대 재정연방주의 이론에서 이전재원의 문제점은 단순한 낭비적 사용을 넘어서는 문제이다. 즉 이전재원에 대한 지방정부의 의존도가 높을 경우 향후 발생할 수 있는 지방재정 위기 상황을 중앙정부의 이전재원을 통하여 극복할 수 있다는 기대심리를 지방정부가 가지기 때문에 지방정부의 재정적 건전성을 이전재원이 훼손시킬 가능성이 크다고 보고 있다.

Oates(2008)에 의하면 1세대 재정연방주의 이론도 정부간 이전재원이 갖는 문제점을 지적하여 왔는데, 이전재원이 지방공공재의 과다 공급을 유도하는 현상으로 알려진 ‘끈끈이 효과(flypaper effect)’가 논의의 초점이었다. 그런데 2세대 재정연방주의 이론은 공공재 공급의 효율성 문제를 넘어서 높은 수준의 정부간 이전재원이 지방정부의 연성예산제약 문제와 연결되어 있다고 보고 있다. Oates(2008)는 정부간 이전재원이 갖는 이러한 이론적인 문제점 이외에, 현실적으로 정부간 이전재원이 추구하는 정책목표가 잘 달성되지 못하는 점이 있다고 지적한다. 특히 이론적 차원에서 지방정부에 대한 조건부 보조금이 지방세출의 누출효과를 적절히 반영하도록 운영되어야 하나, 실제로는 누출효과의 규모와 보조율(matching rates)이 큰 차이를 보이고, 또한 누출효과를 내부화하기 위해서는 보조금의 최대 상한이 없어야 하지만(open-ended matching grants) 실제로는 보조금의 최대 상한이 있기 때문에 누출효과를 내부화하는 기능 역시 발휘되지 못하는 경우가 많다고 지적하고 있다. 이러한 Oates(2008)는 정부간 이전재원이 갖는 이러한 이론적·현실적 한계를 감안할 때 정부간 이전재원은 최소한의 조건으로서 규모가 크지 않아야 하고, 또한 투명하고 예측 가능하게 운영될 필요가 있음을 강조하였다.

2세대 재정연방주의 이론에 입각하여 참여정부 재정분권을 평가하고자 할 때 보다 명백한 평가의 틀을 제시한 연구는 Weingast (2007)에서 찾을 수 있다. 그는 재정연방주의가 어떠한 조건을 갖추는가에 따라서 경제적 성과가 크게 달라진다고 보고 있는데, 재정연방주의의 성과를 평가할 수 있는 준거의 틀로 ‘시장기능을 활성화시키는 재정연방주의’와 ‘재정적 이해 관계를 강화하는 분권(Fiscal Interest Approach)’을 제시하고 있다. Weingast(2007)에 따르면 시장기능을 활성화시키는 재정연방주의(market-preserving fiscal federalism)는 다음의 다섯 가지 조건을 만족시킨다. ① 각 정부 계층별로 분명하게 정의된 권능의 배분(There exists a hierarchy of governments with a delineated scope of authority), ② 지방정부의 독립성(Do the subnational governments have primary both local regulation of the economy and authority over public goods and service provision for the local economy?), ③ 지역간 노동과 자본의 자유로운 이동(Does the national government provide for and police a common market that allows factor and product mobility?), ④ 공공부문의 강예산제약(Do all governments, especially subnational ones, face hard budget constraints?), ⑤ 제도에 의한 정치적 의사 결정(Is the allocation of political authority institutionalized?).

Weingast(2007)는 이러한 다섯 가지 조건을 기준으로 다양한 연방국가의 경제적 성과를 평가하였는데, 예를 들어 중국의 경우 Qian and Weingast(1997)의 논문으로 잘 알려져 있듯이 1980년대부터 시장기능 강화와 함께 분권을 추진하여 높은 경제적 성장이 가능하였던 것으로 평가되고 있다. 반면 인도의 경우 1990년대까지 이상의 다섯 가지 조건을 거의 만족시키지 못한 상태이었기 때문에 경제적 성과가 매우 낮았다는 평가를 내리고 있다. 또한

그는 유럽의 연방국가들은 대체적으로 이상의 다섯 가지 조건을 만족시키는 반면, 남미의 연방국가들은 대부분 이상의 조건을 만족시키지 못하는 것으로 보고 있다.

Weingast(2007)가 제시하는 ‘재정적 이해 관계를 강화하는 분권’의 기준은 우리나라에서 최근 자주 제기되고 있는 재정분권의 방향이기도 하다. 그는 재정분권이 지방정부 공무원들과 정치인들에 대하여 어떠한 인센티브를 부여하는가에 따라서 경제적 성공 여부가 결정된다고 보고 있다. 특히 지방정부에 대한 이전재원은 지방공무원들과 정치인들의 행위에 큰 영향을 미치기 때문에 ‘재정적 이해 관계를 강화하는 분권’의 관점에서 정부간 이전재원은 재정분권의 성과와 관련하여 매우 중요한 사안임을 강조한다³⁾. Weingast(2007)는 1세대 재정연방주의 이론에서 정부간 이전재원이 수직적·수평적 격차를 완화하고 또한 경우에 따라서 지역간 누출효과 및 조세경쟁을 조정하는 긍정적 효과를 지니고 있는 것으로 평가하는 점을 상기시키면서 2세대 재정연방주의 이론은 이와는 반대로 이전재원에 대하여 훨씬 더 비판적인 입장을 취하고 있음을 강조하고 있다. 특히 지방정부의 정책이 경제적 성과로 연결되고, 그 과실이 지방정부의 세입으로 확보될 때만 지방정부의 공무원들과 정치인들이 성공적인 경제정책을 수립하고자 하는 유인이 생긴다는 점이 2세대 재정연방주의 이론에서 강조되고 있다.

Weingast(2007)는 Careaga and Weingast(2003)의 연구에서 주장되었듯이 지방세가 아닌 이전재원이 지방정부 세입의 주를 이룰 때, 이른바 ‘재정의 1/n 원칙(fiscal raw of 1/n)’이 발생하여 지방정부가 재정정책을 통한 지역경제 활성화 노력을 열심히 할 유인이 발생하지 않는다고 보고 있다⁴⁾. ‘재정의 1/n 원칙’은 사실

3) The fiscal interest approach has significant implications for the design of transfer systems within federal systems.

매우 단순하게 이해될 수 있는 개념인데, 지방정부 A가 성공적인 경제정책을 수립하여 1억원의 추가적 부가가치를 창출하였을 경우와 관련하여 ‘재정의 1/n 원칙’을 설명할 수 있다. 만약 이전재원 중심의 지방재정이 구축되어 있다면, 1/n억원의 부가가치를 기준으로 지방정부 A에 귀속되는 세입이 결정되기 때문에 지방정부가 지역의 생산성을 높이하고자 하는 노력을 할 유인이 없다는 것이 ‘재정의 1/n 원칙’이 시사하는 바이다. 따라서 Weingast(2007)는 지역경제 활성화와 지방세수가 연계되도록 지방정부 세입이 결정될 때, 지역경제의 성과를 극대화하는 노력을 지방정부가 경주한다고 보고 있다.

이러한 주장은 얼핏 타당성이 있고, 충분히 공감할 만한 주장인 것처럼 보이지만, 사실 재정분권에 대한 전통적인 경제학적 분석과 큰 차이를 보이는 것이다. 재정연방주의의 전통적인 견해는 지방정부의 본연의 역할이 지방공공재의 공급에 있다고 보고 있다. 반면 Weingast(2007)는 지방정부의 가장 중요한 역할이 지역경제의 활성화를 위한 경제정책의 수립이라고 보고 있다. 지방정부가 자신의 역할을 단지 지방공공재의 효율적인 제공으로 제한한다면 지역경제 활성화와 같은 보다 어렵고 범위가 넓은 정책을 지방정부가 할 수 있는 여지가 없기 때문이다.

또한 Weingast(2007)가 ‘재정의 1/n 원칙’을 주장할 때 이 개념의 적용 대상이 굳이 연방정부인가 아니면 단일국가에서의 지방정부인가를 구분하지는 않고 있지만, 암묵적으로 연방정부에서 주정부 수준의 큰 규모의 지방정부를 ‘재정의 1/n 원칙’을 적용할 수 있는 대상으로 보고 있다고 보아야 할 것이다. 우리나라의 시·군 단위의 지방정부는 국제적 기준으로 보았을 때 그다지 적다고 보

4) 재정의 1/n 원칙은 Weingast, Sheplse, and Johnsen(1981)에서 제시된 ‘1/n 원칙(law of 1/n)’에 개념적인 바탕을 두고 있다.

기 어렵지만, 국가의 경제 성장에 영향을 미칠 정도의 경제정책이 시·군 단위에서 독자적으로 시행될 수 있다고 보기는 어렵기 때문이다. 물론 시군 단위에서도 성공적인 경제정책이 수립될 수는 있겠지만, 궁극적으로는 해당 시군과 광역과의 연계성을 통하여 경제정책의 성공 여부가 결정될 가능성이 높다. 따라서 지역경제 활성화를 기준으로 지방재정 구조를 분석하는 경우, 분석대상의 지방정부 범위가 상당히 넓을 때 그 개념이 잘 적용될 수 있을 것이다.

다. 재정분권 수준의 국제비교

재정분권 수준에 대한 연구는 주로 국제비교 데이터를 바탕으로 하는 실증분석을 통하여 이루어지고 있다. 제Ⅲ장에서 자세히 논의되듯이 재정분권 수준을 실증적으로 분석할 때의 기본 가설은 재정분권의 수준이 인구, 소득 수준, 민족의 이질성 등에 영향을 받는다는 것이다. 이러한 가설을 국제비교 데이터를 바탕으로 하는 실증분석 모형을 통하여 검증할 때 부딪히는 가장 어려운 문제는 각 국가의 재정분권 수준을 나타내는 지표이다. 통상적으로 활용되는 지표로는 전체 세수에서 지방세가 차지하는 비중(세입 비중), 전체 세출에서 지방세출이 차지하는 비중(세출 비중) 등을 대표적으로 꼽을 수 있다. 다만, 본 분석의 IV장에서 논의될 지방정부가 실질적으로 영향을 미치는 지방세, 즉 과세권을 고려하는 지방세 세입이나 지방정부가 실질적으로 결정권을 갖는 지방세출을 사용하는 것이 재정분권의 척도로서 보다 정확할 것이다. 그리고 우리나라의 경우나 일본의 경우를 생각해 볼 때 외형적인 재정분권 지표와 실질적인 재정지표의 규모에 큰 차이가 날 수 있다. 그

러나 현실적으로 활용할 수 있는 국가별 통계자료의 한계로 인하여 통상적으로 IMF의 GFS(Government Finance Statistics)나 OECD의 Revenue Statistics 등에서 얻을 수 있는 재정분권 통계자료가 실증분석에서 주로 사용되고 있다. 또한 OECD는 재정분권 자료의 부정확성을 인식하여 Fiscal Federalism Network를 운영하고 있는데, 최근 발표된 지방정부의 실질적인 과세권(taxing power)을 나타내는 지표가 학술적 연구에도 많이 활용되어 새로운 실증분석 결과들이 발표되고 있다.

재정분권 수준에 대한 실증분석의 대표적인 연구는 Panizza(1999)와 Arzaghi and Henderson(2005) 등을 들 수 있는데, Panizza(1999)의 연구는 지방정부의 세출 비중이 소득 수준, 인구 규모, 민족의 이질성, 면적 등과 모두 정(+)의 관계를 갖는다는 결과를 보여주고 있다. Arzaghi and Henderson(2005)의 연구 역시 Panizza(1999)의 연구에 바탕을 두고 있기 때문에 비슷한 실증분석 결과를 도출하였는데, 다만 Panizza(1999)의 실증분석 모형에서 오지(hinterland)의 분권에 대한 정치적 욕구 변수를 추가하여 이 변수가 재정분권 수준에 유의미한 영향을 미친다는 점을 보여 주었다.

라. 재정분권과 경제성장의 관계

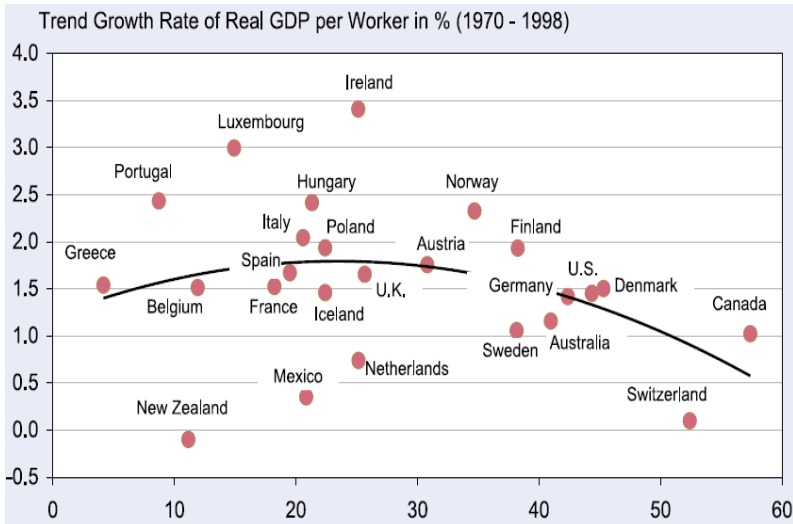
한 국가가 재정분권을 하는 이유를 분석하는 실증분석과는 별도로 재정분권이 경제성장에 미치는 효과를 분석하는 실증분석 연구도 1990년대 중반부터 활발하게 진행되어 왔다⁵⁾. 이러한 많은 연

5) Davoodi and Zou(1998); Zhang and Zou(1998); Woller and Phillips(1998); Xie, Zou and Davoodi(1999); Lin and Liu(2000); Akai and Sakata(2002); Thießen(2003); Ebel and Yilmaz(2003); Breuss and Eller(2004); Iimi(2005); Thornton(2007) 등의 연구가 지금까지 진행되

구들은 그런데, 상당히 대조적인 실증분석 결과들을 내놓고 있다. 재정분권과 경제성장의 관계를 분석한 최초의 연구라 할 수 있는 Davoodi and Zou(1998)의 경우 양자간에 역(-)관계가 존재하지만 통계적으로는 유의하지 않다는 결론을 내렸다. 한편 이러한 연구에 대하여 Ebel and Yilmaz(2003)은 매우 비판적인 의견을 제시하였는데, OECD가 발표한 지방세에 대한 새로운 데이터를 바탕으로 재정분권과 성장간의 관계에 유의미한 정(+)의 관계가 있음을 보였다. 또한, Lin and Liu(2000), Akai and Sakata(2002), Iimi(2005) 등도 재정분권이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 실증분석 결과를 발표하였다. 한편 Davoodi and Zou(1998) 이후에도 Woller and Phillips(1998), 그리고 Xie, Zou and Davoodi(1999) 연구들이 재정분권과 경제성장이 유의미한 관련성을 갖지 않는다는 연구결과를 발표하였다. 특히 Thornton(2007)의 경우 Ebel and Yilmaz(2003)의 경우와 마찬가지로 OECD가 발표한 지방정부 과세권을 감안한 지방세 비중 데이터를 사용하여 실증분석을 하였는데, 재정분권과 경제성장이 통계적으로 유의미하지 않은 관련성을 갖는다는 연구결과를 발표하였다. 이상의 연구들은 재정분권과 경제성장이 역(-)의 관계를 갖거나 또는 정(+)의 관계를 갖는다는 실증분석 결과를 발표한 것들인데, 양자가 역U자형의 관계를 갖는다는 연구결과들도 있다. 즉 Thießen(2003)과 Breuss and Eller(2004) 등은 지방정부의 세출비중이 일정 수준 이하일 때에는 지방세출 비중의 증가가 경제성장에 긍정적인 영향을 미치지만, 지방세출 비중이 일정 수준 이상일 때에는 오히려 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 연구결과를 발표하였다. 다음 [그림 II-1]의 가로축은 지방세출 비중이며, 세로축은 1인당 실질 GDP 성장률에 해당한다.

어 온 재정분권과 경제성장의 관계를 분석한 실증분석 연구들이다.

[그림 II-1] 세출분권과 경제성장의 관계(Breuss and Eller, 2004)



이처럼 재정분권과 경제성장의 관계에 대한 연구는 매우 다양한 실증분석 결과를 내놓고 있기 때문에 아직까지는 양자간의 관계에 대하여 명확한 결론을 내리기는 힘들다고 볼 수 있다. 다만, Thießen(2003)과 Breuss and Eller(2004)의 연구결과가 보여주는 역U자형의 관계는 직관적으로 어느 정도 이해할 수 있는 현상이라 할 수 있다. 즉, 재정분권을 전혀 하지 않은 국가보다는 일정 수준 재정분권을 한 나라의 경제 효율성이 높을 가능성이 있고, 지방재정의 규모를 과도하게 크게 하는 것 또한 경제 효율성에 긍정적인 효과를 발휘할 가능성이 낮기 때문이다. 다만 어느 정도가 재정분권의 적절한 수준인가에 대하여 국제비교를 바탕으로 하는 실증분석이 단정적인 결론을 제시할 것으로 기대하기는 어렵다고 보아야 할 것이다.

재정분권과 경제성장의 관련성에 대한 연구로서 Inman(2007)의

연구는 이상에서 논의된 연구와는 다소 성격이 다르지만 근본적으로는 동일한 문제 의식을 갖는 연구라 할 수 있다. Inman(2007)은 이 연구에서 연방주의가 과연 경제적 성과에 긍정적인 효과를 갖는지를 추정하기 위하여 ‘국방, 교육, 사회보험을 제외한 정부지출의 규모’ 및 ‘1인당 생산량’이 분권의 구조와 연관성을 갖는지에 대한 실증분석을 하였다. Inman(2007)은 ‘국방, 교육, 사회보험을 제외한 정부지출의 규모’의 경우 그 값이 적을수록 공공부문이 효율적이라고 보았고, 1인당 생산량이 클수록 경제적 성과가 높다고 보았다. 또한 분권의 구조와 관련해서는 조사대상이었던 73개국을 ① 헌법 구조상 연방국가, ② 행정적 구조상 연방국가, ③ 단일국가, ④ 독재적 연방국가, ⑤ 독재적 단일국가의 다섯 가지 유형으로 분류하였다. Inman(2007)은 이 연구에서 민주적 연방국가의 경제적 성과가 더 높다는 실증분석 결과를 발표하였는데, 이는 연방국가의 경제적 성과가 단일국가에 비하여 높지 않다고 보고한 Rodden(2004), Kaiser and Ehlert(2006), Gerring(2007) 등의 연구결과와는 대비되는 것이다. 다음 장에서 보다 자세히 논의되겠지만, 본 보고서의 경우에도 OECD 국가들의 인구, 정부 형태에 대한 단순한 통계분석을 통하여 연방적 국가 형태와 경제성장의 상관관계를 분석하였다. 그리고 이 분석 결과는 Inman(2007)의 연구결과보다는 Rodden(2004) 등의 연구결과를 지지하는 것으로 나타났다. 따라서 연방국가 여부가 경제적 성과에 미치는 영향에 대해서는 아직까지 단정적인 결론을 제시하지 못하고 있는 상태이긴 하지만, 연방적 분권국가의 경우 경제성장에 미치는 영향이 부정적일 가능성을 배제하기는 어렵다.

Ⅲ. 지방재정 현황 및 참여정부 재정분권 정책

1. 지방재정의 현황 및 추이

가. 지방재정규모의 현황 및 추이

지난 5년간의 지방재정 규모의 변화를 보면 이전재원 증가를 통한 지방세출 규모의 증가가 비교적 빠른 속도로 진행되었다. 이러한 지방재정 규모의 증가 추이는 『국가재정운용계획』에도 나타나 있는데, 지방분권과 균형발전의 정책목표에 따라 지방으로의 재원이양이 강하게 추진되었다. 이러한 지방재정의 규모 증가는 중앙 정부와 지자체간 세입 및 세출 비중의 변화를 통하여 확인할 수 있다. 먼저 세입 비중의 경우, 8:2로 대변되는 국세/지방세 비율은 참여정부에서도 큰 변화가 있지는 않았다. 그러나 지난 10년간 지방세수 비율이 꾸준히 20%대였던 반면, 지방재정조정 이후의 지방세출 비중은 50%대에서 60%대로 증가하여 지방재정조정을 통한 지방세출이 이전에 비하여 크게 확대되었음을 알 수 있다.

<표 III-1> 중앙·지방간 세입 및 세출 비중

(단위: %)

구분	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08 (예산)
국세	78.9 <50.5>	79.2 <49.6>	79.8 <46.9>	80.3 <46.5>	81.9 <48.8>	78.2 <47.0>	76.7 <46.6>	77.6 <47.0>	77.5 <41.8>	78.0 <41.0>	77.0 <40.5>	79.5 <40.0>	79.2
지방세	21.2 <49.5>	20.8 <50.4>	20.0 <53.1>	19.7 <53.5>	18.1 <51.2>	21.8 <53.0>	23.3 <53.4>	22.4 <53.0>	22.5 <58.2>	22.0 <59.0>	23.0 <59.5>	20.5 <60.0>	20.8

주: 1. < >는 양여금, 교부금, 보조금을 고려한 배정률 기준임.

2. 2008년 국세예산은 2008년 나라살림 예산개요.

2008년 지방세 예산은 행정안전부 지자체 예산 규모 보도자료.

자료: 『조세개요』, 재정경제부, 2007

지방재정 세출의 외형적 증가는 이처럼 수치를 통하여 확인할 수 있지만, 지방세출의 성격을 명확하게 판단하는 데에는 어려움이 따른다. 지방재정 관련 자료 이해의 어려운 점은 선행연구 등에서 주요 reference로 참고하고 있는 정부 자료부분에서도 일관적인 기준을 적용하지 않고 있다는 점이다⁶⁾. 우선, ‘교육재정’에 대한 포함 여부이다. 기획재정부에서 발간하고 있는 『나라살림』과 『국가재정운용계획』 등에서 제시하고 있는 지방으로의 이전의 대부분은 ‘교육재정교부금’을 포함하여 지방재원규모를 산정하고 있다. 반면, 행정안전부의 『자치단체예산개요』나 『지방재정연감』에서는 지방자치단체

6) 물론, 이와 같은 자료의 특성에서 오는 차이는 중앙정부도 마찬가지이다. 예산규모에 해당하는 나라살림, 총지출 위주의 국가재정운용계획(지방재정 이전재원 부분만 포함), 결산자료 위주의 통합재정규모(지방정부 포함), 국민재정(지방정부 포함) 등 예산편성 재정운용의 가장 중요한 지표인 재정규모에 대한 측정상의 문제가 있음이 지적되고 있다(박형수, 2008). 본 연구에서는 통합재정규모를 중앙정부 기준으로 삼았다. 그 이유는 기업특별회계나 비금융공기업 등 국제비교를 위한 정부범위가 아직까지는 포함되지 않고 있으므로, 현행 지방정부규모(공기업특별회계, 기타특별회계)와의 기준이 일치하기 때문이다.

예산 및 결산 통계자료에서는 교육부분을 제외하고 지방자치단체의 세출규모를 기준으로 발표하고 있다. OECD 등 국제자료에 보고되고 있는 지방재정 규모는 ‘교육재정부분 이전재원’을 포함한 규모이고, 국내 자료를 기준으로 한 지방세출 규모는 자료마다 다른 실정이다. 2006년 교육재정교부금 규모가 20조원 가까운 규모인데 기타 지방교부금 및 보조금 규모가 42조원 내외인 점을 감안하면 두 수치의 차이는 간과할 만한 규모는 아니다.

둘째, 자치단체 일반회계만을 보고하는 경우와 일반회계와 공기업특별회계, 기타특별회계(총괄)를 포함한 경우이다. 이 두 경우에서 차이가 나는 것은 ‘세외수입규모’에 해당한다⁷⁾. 2005년 기준 자치단체 일반회계의 경우, 세외수입은 31조원 정도지만 총괄규모의 세외수입은 약 51.8조원에 달한다. 서정섭·조기현(2007, p. 36)의 경우, 2005년까지는 세입순계결산(재정연감 총괄기준)을 사용하고, 2007년은 세입순계예산(자치단체예산개요: 자치단체 일반회계만을 기준)을 사용함에 따라, 2006년에는 갑자기 자체재원 비중이 대폭 감소하는 것처럼 나타나고 있는데 이는 총괄자료와 일반회계 자료의 혼용에서 비롯된 것이다. 일관된 자료를 사용한 경우에는 자체재원 비중은 거의 전년도와 유사한 비중을 보이고 있다. 바람직하기로는 자치단체 재정운용에 대한 분석을 위해서는 일반회계 기준이 보다 정확하고, 우리나라 중앙과 지방의 전체적인 살림살이 규모를 전부 보고자 할 때에는 특별회계 부분을 포함한 ‘총괄’ 부분을 사용하는 것이 타당할 것으로 보인다.

셋째, 순계와 총계에 따른 구분이다. 지방정부 세출규모와는 직접적인 연관은 없는 부분이지만, 광역과 기초단체 각각의 재원 구

7) 공기업 특별회계와 기타 특별회계의 경우, 상하수도특별회계 등 주로 사용료(fee) 등의 규모에 해당하므로 사실상 대부분 세외수입 부분으로 산정되고 있다.

분과 흐름을 파악하고자 할 때에는 이 두 개념을 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 기초자치단체 단계에서 중앙정부와 광역자치체로부터 각각 지원받는 보조금 규모를 포함한 전체 재정규모를 파악하고자 할 때는 ‘총계’를 주로 사용하고, 광역과 기초간의 배분내역을 정산한 순규모를 보고자 할 때에는 ‘순계’를 사용해야 한다. 이들 수치간의 차이를 결정하는 변수는 ‘국고보조금’ 및 ‘시도비보조금’에 해당한다. 국고보조금의 경우, 예산부처에서는 각 부처예산으로 배정하므로 그 부분 중 얼마나 지방자치단체로 다시 배분되는지는 공식적으로는 보고하지 않고 있다. 재정연감에서 나타나는 수치와 행정안전부가 집계하는 수치 또한 다르게 나타나고 있다. 다만, 차이가 나는 규모가 매년 1조원 내외로 상대적으로 크지 않아 분석의 결과를 잘못 유추하는 경우는 발생하지 않다는 점이 위의 경우와 다르나, 자료간 일관성은 여전히 유지되지 못하고 있다.

그 밖에, 예산과 결산의 차이, 가용재원에 대한 기준이 불분명한 점, 자본 및 경상지출 구분 등 지방재정 규모 산정을 위한 자료는 일관적인 기준을 적용할 경우에만 정확한 정책적 함의를 제시할 수 있음은 당연하다고 하겠다.

위의 고려사항을 종합해보면, 중앙과 지방재정 관련 자료 모두 ‘기준’에 따라 수치상의 차이가 있음을 알 수 있다. 따라서, 모든 자료를 전체적으로 파악하지 않을 경우 자료가 주는 메시지를 잘못 해석할 우려가 있다. 예를 들면, 분석대상으로서의 지방정부 세출 비중이 의미가 있기 위해서는 ‘정해진 기간 동안의 변화 정도(The evolution of Sub-national expenditure)’를 보는 것이 기준의 상이함에서 오는 잘못된 정책적 해석을 최소화할 수 있다. 즉, 중앙정부와 지방정부 모두 포괄범위에 따라 재정규모가 달라질 수 있으며, 그 기준을 완벽하게 일치시켜 적용하기는 자료의 한계상 어려우므로 각 부분별로 정해진 기간 동안의 변화 정도나 속도로

추이를 파악하는 것이 정책적 함의를 찾는 데 유용할 것으로 판단된다.

본 연구에서의 지방재정의 양적 규모 변화는 다음과 같다. 2008년 정부예산 기준, 국가와 지방 및 지방교육 예산비율과 총재정사용액 기준 비중은 다음과 같다. 2003년 대비 예산과 재정사용액을 비교해 보면, 교육부분의 비중이 거의 변화가 없는 것으로 나타나 중앙부분의 재정감소분이 지방으로 이전되었음을 알 수 있다(예산비율 = 중앙:지방:교육 = 54.8:34.8:10.4, 총재정사용액 = 42.3:43.6:14.1). 증가속도의 경우, 2002년부터 2006년까지의 지방세출 탄력성(=지방세출 증가율/GDP증가율) 평균은 약 1.58(교육 포함 1.71)로 나타났다. 1991년부터 2001년까지의 평균이 약 0.90(교육 포함 0.88)⁸⁾정도로 GDP 성장속도에 미치지 못했던 것에 비하여 지난 5년간의 지방세출규모의 증가도 빠르게 진행되었다. 또한, 2002년부터 2006년까지의 연평균 증가율은 그 이전 10년의 평균보다 75% 정도 상승한 것으로 나타나 규모면에서 과거 5년간의 성장세가 두드러졌음을 확인할 수 있다. 이는 중앙정부 증가세보다도 앞선 것으로 나타났다.

<표 III-2> 국가예산 대 지방예산 비율

(단위: 조원, %)

구분	'03예산	'04예산	'05예산	'06예산	'07예산	'08예산
중앙정부예산 (비중)	155 (59.9)	159 (57.8)	167 (57.6)	175 (57.0)	177 (54.8)	195 (54.5)
지방예산 (비중)	78.1 (30.1)	87.2 (31.7)	92.3 (31.8)	101 (32.9)	112 (34.8)	124 (34.9)
지방교육예산 (비중)	25.8 (10.0)	29.0 (10.5)	30.6 (10.6)	31.1 (10.1)	33.6 (10.4)	37.8 (10.6)

자료: 『2008 자치단체예산개요』, 행정안전부

8) 외환위기 제외수치임.

<표 III-3> 총 재정사용액 기준

(단위: 조원, %)

구분	'03예산	'04예산	'05예산	'06예산	'07예산	'08예산
중앙정부 (비중)	105 (50.5)	105 (48.4)	108 (47.2)	111 (46.1)	105 (42.3)	110 (40.3)
자치단체 (비중)	74.8 (35.9)	82.6 (37.7)	88.8 (38.6)	97.6 (40.5)	108 (43.6)	123 (45.1)
지방교육 (비중)	28.3 (13.6)	30.4 (13.9)	32.7 (14.2)	32.4 (13.4)	35.0 (14.1)	39.9 (14.6)

자료: 『2008 자치단체예산개요』, 행정안전부

정부간 재정규모 변화, 즉 이전재원 규모 변화는 2002년에서 2006년까지 연평균 약 9.5% 정도 증가한 것으로 나타났다. 동 기간 중앙정부의 재정규모의 증가율은 연평균 8.75%였다. 자치단체 재정지원의 경우에도 경제성장 대비 이전재원 증가의 지난 5년간 성장추세가 그 이전 10년의 성장세보다 높게 나타났다. 따라서, 경제성장 수준을 감안한 지방재정 규모의 성장속도는, 과거의 성장속도에 비하여 빠르게 증가한 것으로 볼 수 있으며, 그 이유는 이전재원 때문임을 알 수 있다. 교육재정교부금을 포함시킨 경우에는 더욱 확대폭을 증가시키는 것으로 나타났는데, 경제성장 속도와 비교했을 때 높은 수치를 보여주고 있다. 이는 지난 5년간 교부세율 인상과 함께 교육재정교부금 인상이 가파르게 진행되었기 때문인 것으로 보인다⁹⁾.

<표 III-4> GDP 탄력성 변화로 본 중앙과 지방재정규모의 증가

	1991~2001 연평균 탄력성	2002~2006 연평균 탄력성	연평균 탄력성 변화로 본 최근 5년의 성장세
지방재정규모 전체	0.90	1.58	75% ↑
이전재원	1.43	1.70	19% ↑
이전재원+교육교부금	1.36	1.70	25% ↑

9) 교부세율 인상 : ('02)15.0→('05)19.13→('06)19.24

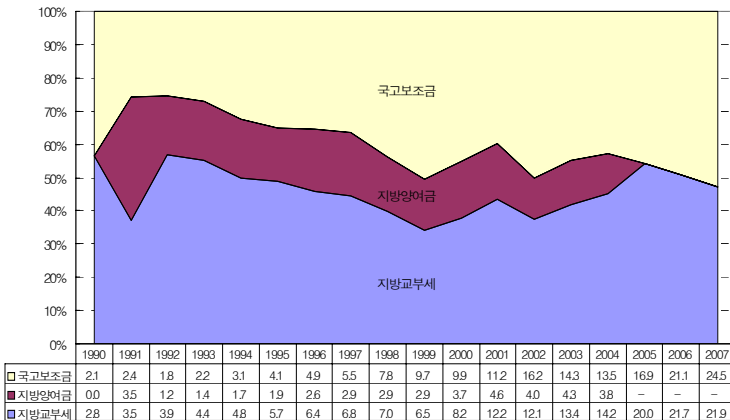
교육교부금 인상 : ('02)13.0→('05)19.4→('06)20.0

나. 제도 변화 및 지방재정 구조 변화: 질적 저하

지방정부의 재정자립 수준은 결과적으로 정부간 재정회계 비율 등으로 표현되지만, 재정자립의 질적 수준은 ‘정부간 재정제도’가 결정한다고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 예를 들면, 세입의 경우, 과표와 세율(또는 탄력세율)의 결정권 여부, 감면수준 권한 정도 등이 지방정부 세입의 자율성을 제한할 수 있다. 세출의 경우, 상위정부와의 재정관계에 따라 이전재원 사용지출의 자율성 정도가 다르므로, 단순한 수치로 나타난 ‘세출비중’으로는 지방정부 재정사용권한이 증가되었다고 볼 수 없다.

[그림 III-1] 이전재원의 구성

(단위: 조원)



- 10) “재정자주권(Fiscal autonomy)은 제도적인 조정과정을 거쳐 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 예를 들면, 재정자주권을 의미하는 것으로는 재정책임성이나 세입 및 세출사무조정권한 등이 포함되어 있기 때문이다. 따라서, 단순한 수치로 표현되는 세입 및 세출 비중으로는 제도적인, 법률적인 권한이나 내용을 정확히 표현하기에는 분명한 한계가 있다.” OECD(2006) 인용.

그렇다면, 지방재정의 질적 재정구조 개선면에서는 어떠했는가? 이는 지방정부가 재정운영에 관한 의사결정을 얼마나 독립적으로 수행할 수 있는지, 이를 위한 시스템 개선이 어느 정도 이루어졌는지 하는 것(중앙-지방간 재정관계 시스템 정립 포함)이 판단기준이 될 수 있다. 제도적인 변화를 간략히 요약해보면 다음과 같다. 독립적인 의사결정 확대로는 2005년 지방재정법 개정을 통한 ‘지방채발행 총액한도제’와 ‘예산편성지침 대신 예산편성 기준’ 제시 등이 개선되었다고 볼 수 있다. 2007년 ‘복식부기회계제도 도입’, ‘재정공시제도 도입’ 등은 자체적인 재정투명성 확보를 위한 노력으로 독립적인 재정운영을 위한 시스템 개선에 해당한다. 반면, 지방재정의 질적 감소에 해당하는 것으로는 ‘지방정부의 과표 결정권 제한(토지와 건물 통합산정에 따른 주택공시가액 산정)’이 해당한다. 2007년 재산세 탄력세율 제한, 2005년 보유과세 개편에 따른 재산세 부분에 국세 도입 등도 사실상의 지방정부의 과세자주권을 제한한 것으로 볼 수 있다. 특히, 탄력세율 적용 제한은 지방자치단체의 고유권한이라고 할 수 있는 ‘세율조정권한’을 사실상 박탈함으로써 국가 정책목적(부동산 가격제한 등)이 지방자치단체의 권한보다 우위에 있음을 결과적으로 보여주었다. 당초 참여정부 로드맵에서 중요시했던 권한 이양, 재정분권의 원칙이 일관되게 추진되지 못했음을 시사하는 부분이다.

일반재원과 특정재원 지원면에서 볼 때, 지난 5년 동안의 이전재원 구성의 뚜렷한 변화는 ‘교부세 비중의 증가’이다. 수치상의 변화로 볼 때, 교부세율의 증가는 지방의 재정운용 자율성이 증가한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 우명동(2008, p. 146), 서정섭·조기현(2007, p. 38) 등의 선행연구에서는 교부세율의 증가는 사실상 분권교부세, 지방양여금도로보전분, 부동산교부세 등이 포함된 것이고 이는 ‘조건부 보조금’이라고 보는 것이 타당하르

로 사실상 지방의 재정운용 자율성 증가에 도움이 되지 못했다는 주장을 제기하고 있다. 특히, 2005년 이후의 이전재원 내 구성비를 살펴보면, 특정재원 비중이 감소되지 않았음을 알 수 있다.

<표 III-5> 이전 재원 내 재분류 현황

(단위: 억원, %)

구분		2005		2006		2007	
		규모	비중	규모	비중	규모	비중
계		370,820	100	433,559	100	466,646	100
일반재원	계	182,841	49.31	200,133	46.16	232,355	49.79
	보통교부세	170,776	46.05	178,415	41.15	198,421	42.52
	분권교부세(경상)	5,547	1.50	4,539	1.05	5,120	1.10
	부동산교부세	6,518	1.76	17,179	3.96	28,814	6.17
특정재원	계	187,979	50.69	233,426	53.84	234,291	50.21
	국고보조금(일반)	114,807	30.96	148,890	34.34	143,661	30.79
	국고보조금(균특)	54,650	14.74	63,114	14.56	67,929	14.56
	보통교부세(도로)	8,500	2.29	8,500	1.96	8,500	1.82
	분권교부세(비경상)	2,907	0.78	5,488	1.27	5,933	1.27
	특별교부세	7,115	1.92	7,434	1.71	8,268	1.77

주: 2005년도는 결산, 2006년도는 최종예산, 2007년도는 당초예산기준임.
 자료: 서정섭, 조기현(2007), p. 38 인용

그러나, 이에 대해 재정지원을 담당하고 있는 예산부처 입장에서 같은 규모의 재원을 준다하더라도 국고보조금 비율을 낮추고 지방교부세 비율을 증가시킴으로써 ‘법정배분율’ 증가에 따른 재정 압박 요인이 증가한 것으로 보고 있다. 법에 의해 내국세의 일정 부분이 명시적으로 지방으로 이양하도록 되어 있으며, 해당 재원 부분만큼 국가재원 비중, 즉 중앙정부 개입 여지가 감소한 것이므로 설령 지방정부 입장에서 꼬리표가 달린 재원이라 할지라도 ‘법적 지위’면에서 분명히 지방부분으로 제외시키고 있기 때문이다. 또한, 2010년 분권교부세가 지방교부세율에 흡수될 뿐만 아니라

역시 사후 성과에 대한 측정을 할 수 없도록 되어 있으므로 이에 대한 제도적·법률적인 재량권은 역시 지방정부에 있다고 보는 것이다.

이처럼, 지방교부세율 증가에 대한 해석은 재원을 이전하는 중앙(정부자료집)과 사용용도에 따라 집행하고 있는 지방(선행연구)이 상이하게 하고 있음을 기존 연구 등에서도 확인할 수 있다.

<표 III-6> 지방재정 자체수입 및 이전재원 변동추이

(단위: 억원, %)

분 류		2002	2003	2004	2005	2006	2007
자 체 재 원	지방세	282,609 [31.0]	306,167 [31.4]	333,656 [33.7]	350,048 [32.7]	380,737 [33.0]	407,054 [31.8]
	세외수입	258,741 [28.4]	297,731 [30.5]	303,854 [30.7]	316,488 [29.6]	315,612 [27.3]	373,472 [29.2]
	합계	541,350 [59.4]	603,898 [61.9]	637,510 [64.4]	666,536 [62.3]	696,349 [60.3]	780,526 [61.0]
이 전 재 원	지방교부세	123,275 {37.2}	149,535 {43.6}	144,769 {45.3}	196,541 {53.4}	209,278 {49.8}	245,341 {52.8}
	보조금	162,620 {49.1}	141,963 {41.4}	137,102 {42.9}	171,736 {46.6}	211,004 {50.2}	219,152 {47.2}
	양여금	45,352	51,516	37,432	-	-	-
	합계	331,247 [36.4]	343,014 [35.2]	319,302 [32.3]	368,277 [34.4]	420,282 [36.4]	464,493 [36.3]
지방채		38,557	28,344	32,111	35,813	38,091	35,347
총규모		911,154	975,256	988,924	1,070,626	1,154,722	1,280,366

주: 1. 최종예산 순계기준임.

2. { } 안의 수치는 전체 이전재원 대비 비중, [] 안의 수치는 총 재원 대비 비중임.

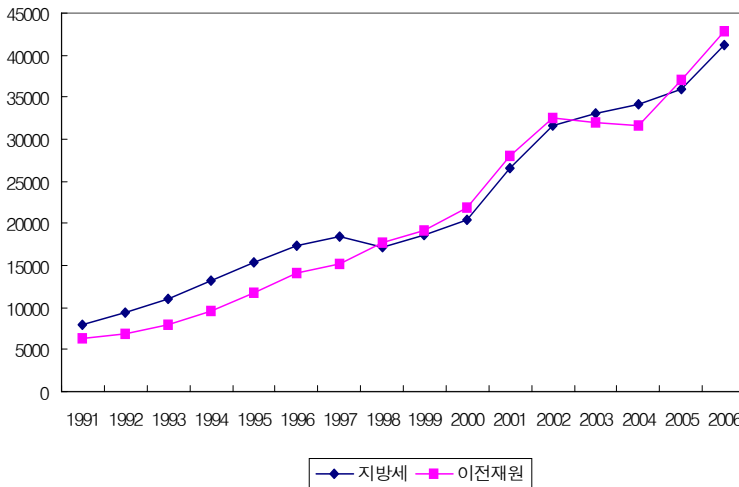
자료: 행정안전부, 『2008년 지방자치단체예산개요』

결론적으로, 지난 5년간의 지방재정 확대 실정을 살펴보면, 제도적인 개편에서는 질적 환경 개선이 이루어진 면이 있지만, 전반적

으로 지방정부의 재정권한 확대(qualitatively)면에서는 개선이 이루어졌다고 보기 어렵다. 사실상의 지방정부 재정권한 확대로 해석할 수 있는 가장 중요한 지표는 ‘지방세 확충’인데, 위의 표에서 확인할 수 있듯이, 지난 5년간의 지방세 비중은 자체의 증가폭이 낮지 않았음에도 지방세 비중은 변화하지 않았음을 알 수 있다. 과거에도 지방세 비중이 증가한 것은 1977년 등록세를 지방세로의 전환한 것을 제외하고는, 1989년 담배소비세 도입, 2001년 지방교육세 도입은 일종의 이전재원을 지방세로 편입시켜준 것에 불과했었다. 따라서 과거에도 양적인 팽창과 함께 반드시 질적인 권한확대도 증가되어 왔던 것은 아님을 알 수 있다. 이와 관련하여 김재훈(2007, p. 24)은 참여정부의 재정분권 로드맵 과제들 가운데 자주재원에 해당하는 지방세 관련 과제들의 실적이 그다지 좋지 않음을 지적한 바 있다.

[그림 III-2] 지방세와 이전재원 규모

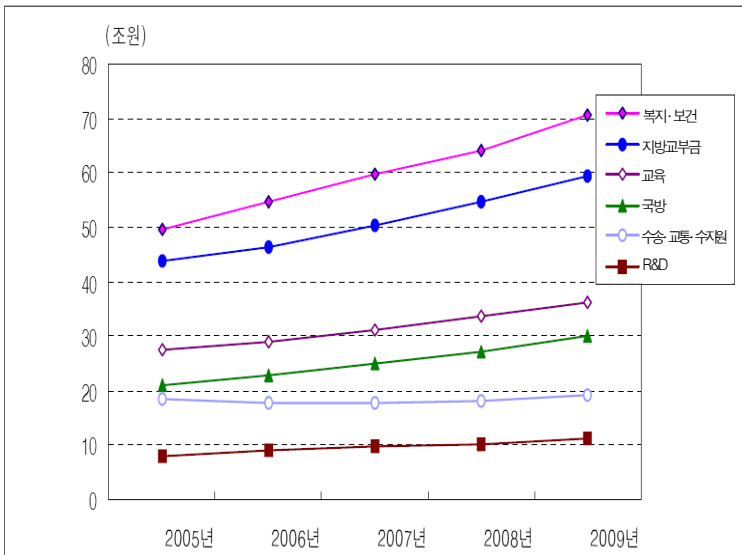
(단위: 십억원)



다. 사회투자 지출의 증가

지난 5년간의 지방재정지출 수요 증가의 주요 원인은 ‘복지관련 재정지원 규모 증가’에서 비롯되었다고 볼 수 있으며, 이는 참여정부의 주요 재원배분내용 등에서 잘 나타나 있다. 차치단체 총예산 대비 사회복지예산 비중의 증가에서 알 수 있듯이 향후 증가하는 재정수요는 ‘사회투자’ 부분일 것으로 예상하고 있다. 이러한 사회투자 관련 재정수요의 증가는 광역-기초간의 재정위기로 인식되어, 중앙-지방간 재정관계뿐만 아니라 광역-기초간의 재정관계 또한 주요 재정관리 대상임을 알 수 있었다.

[그림 III-3] 분야별 투자규모 추이



주: 지방교부금: 지방교부세+지방교육재정교부금

자료: 『2005-2009 국가재정운용계획』

<표 III-7> 중앙정부 복지재정 지원규모 전망

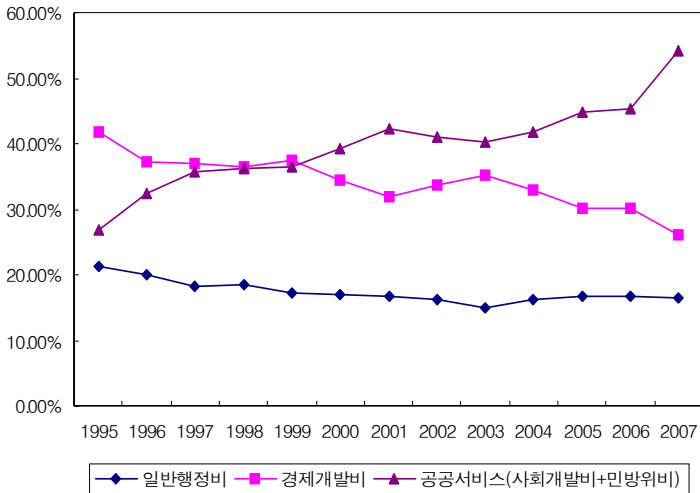
(단위: 조원, %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	연평균 증가율
계	48.7	53.6 (10.1)	58.3 (8.7)	63.5 (8.9)	69.5 (9.4)	9.3
기초생활보장	4.4	4.8 (11.1)	5.3 (10.1)	5.8 (8.6)	6.3 (8.7)	9.6
취약계층지원	0.9	1.0 (8.9)	1.2 (19.7)	1.5 (24.5)	1.9 (24.6)	19.2
여성·보육	0.7	0.8 (11.3)	0.9 (22.4)	1.1 (22.6)	1.4 (27.4)	20.8
보건의료·식의약품안전	1.7	2.3 (29.6)	2.4 (8.6)	2.7 (9.0)	3.0 (12.2)	14.5
기타 공적연금, 노동, 주택 등	41.0	44.7	48.5	52.4	56.9	-

주: () 안은 증가율임.

자료: 행정자치부 정책자문위원회 자료(2007.9.20)

[그림 III-4] 우리나라 지방정부 기능별 세출기능



이를 반영하여 지방교부세 내 기준재정수요 추정시 사회투자 변수 관련 비중(2006년 36%→2007년 40%)을 증가시키고, 지방정부 재정력에 비례한 차등보조율 도입 등 자치단체의 재정부담을 완화시켜주고자 하고 있다. 또한, 종합부동산세 배분시 사회복지 부분을 추가 반영토록 한 바 있다. 2007년 현재 자치구 재정여건 개선을 위하여 조정교부금 교부율을 상향 조정(예: 울산시: 32.3%→40%)하고, 배분기준의 사회복지 관련 항목 비중을 확대하는 등의 조치가 이루어졌다. 또한, 근본적으로는 지방자치단체의 세원 부족 현상이라고 볼 수 있으므로 광역-기초간 세목조정 등의 논의도 진행중이다.

이상의 조치는 사실상 문제가 발생하고 난 후의 미시적인 조정에 해당한다. 배분공식 내의 일정 변수의 비중을 증가시키고, 조정교부율을 인상시키는 등의 조치는 지방으로의 재정조정 이후 광역-기초간의 재정조정으로 해결하는 양상이다. 당초 중앙정부가 사회투자를 증가시키하고자 하는 정책목적을 수립할 당시, 이에 대한 정부간 재정부담 문제는 소홀히 했던 것으로 보여진다. 사회투자 관련 프로그램은 주민밀착형 사업이 대부분이므로 해당 지역의 인구구성 분포, 구성원의 직업 등 지역의 특성과 관련이 깊다. 정부단계별(중앙-광역-기초) 혹은 정부부처별 역할이 분명히 다른 상황에서 ‘사회투자’ 증가라는 목적으로 재정지출을 동시에 증가시킬 경우, 수급대상은 많고 재정기반이 약한 대도시 자치단체의 경우 재정위기로 이어질 수 있음을 지난 2006년에 경험한 바 있다.

우리나라 기초자치단체 재정지원의 근간은 재정력이 가장 약한 시·군 위주로 되어 있다고 볼 수 있는데, 시·군 지역은 인구가 감소하는 지역, 노령인구 비중이 높은 지역에 해당한다. 광역시 자치구의 경우, 절대적인 인구수가 도의 시·군보다는 많지만, 동시에 기초생활수급자 비중도 동시에 높게 나타나고 있다. 또한, 광역

시의 자치구는 세원 기반은 약한 편임에도 대도시지역이라는 이유로 재정지원 우선순위에서 밀려나 있는 상황이다. 복지수혜자 비중이 높은데도 불구하고, 자체세원 부족 등으로 매칭비 부담이 상대적으로 클 수밖에 없는 지역이다.

문제는 사전적으로 정부간 재정상황에 대한 파악이 어렵고, 향후에도 이와 같은 상황이 얼마든지 다시 나타날 수 있다는 것이다. IMF 위기 당시에는 중앙정부가 대부분의 지방자치단체 재정위험 요소를 구조조정과 채무를 통해서 떠안았다고 볼 수 있다. 꾸준한 재원 증가가 예상되는 복지지출의 경우, 정부간 재무구조개편과 세출부담 조정으로 개편 가능하다고 볼 수 있다. 그러나, 글로벌화 시대에 어느 정도 규모로 얼마나 빨리 금융 및 국가위기가 발생할지는 아무도 예측할 수 없다. 자체 재무상황에 대한 최종적인 책임을 자치단체 스스로 어느 정도까지는 해결할 수 있도록 하는 조정이 사실상 우리에게 필요한 정부간 재정구조개편에 해당한다. 특정세원 위주의 지방세 구조, 대도시로의 인구집중이 계속되는 한 기초자치단체의 재정압박과 이로 인한 위기는 앞으로도 계속될 것으로 볼 수 있다. 특히, 보유세제 증가속도에 맞추어 등록세율은 감소할 가능성이 높고, 취득세와의 이중과세 논란 등으로 거래과세에 의존하는 기초자치단체 조정교부금 및 재정보전금 제도는 기초자치단체 재정수요와 관련하여 논의되어야 할 것으로 보인다.

<표 III-8> 지자체 사회투자지출 추이

(단위: 조원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	증감률
총지출(순계)	65.0	79.1	91.1	97.5	98.8	107.0	10.5
사회개발비	30.3	38.7	42.7	46.8	48.0	53.3	12.0
(비중)	(47)	(49)	(47)	(48)	(49)	(50)	
사회보장	6.38 (10)	8.04 (10)	8.64 (9)	9.42 (10)	10.6 (11)	12.8 (12)	-
경제개발	21.0	23.6	30.5	30.8	28.9	30.5	7.7
(비중)	(32)	(30)	(33)	(32)	(29)	(28)	
기타	13.7	16.8	17.9	19.9	21.9	23.2	11.2
(비중)	(21)	(21)	(20)	(20)	(22)	(22)	

주: 1. 지방자치단체 예산개요-(2001~2006 최종예산)

2. 사회개발비 사회투자(교육 및 문화, 보건, 사회보장) + 생활환경개선+ 주택·지역사회개발 등

2. 참여정부 재정분권 정책

가. 교부세율 증가 : 지방양여금 폐지, 분권교부세 신설

지난 5년 동안 지방재정 전반의 가장 큰 변화는 지방교부세의 법정률 상승이라고 볼 수 있다. 참여정부는 모두 세 차례에 걸쳐 법정률을 상향 조정하였는데, 이는 그 이전의 상승률과 비교해볼 때 대폭적인 인상이라고 볼 수 있다. 일차적으로는 지방양여금이 폐지되면서 지방양여금 대상사업이었던 도로정비사업 등이 지방교부세로 이관되었다(15→18.3%). 지방양여금은 지방도로사업, 수질 오염방지사업 등에서 일정부분 성과를 거둔 것으로 평가받는 반면, 지방재정에 부담요인으로 작용하면서 지방재정의 자율성을 저

해하고, 재원의 경직성으로 인한 자원배분의 비효율성, 과도한 도로 투자 등을 이유로 2004년 말 폐지되었다. 지방양여금 재원은 지방의 자율성을 제고하기 위하여 지방도로 재원은 교부세로 이전하고, 지방의 재량을 늘려주는 포괄보조금화를 위하여 농어촌지역 개발사업 등을 균특회계로, 수질오염방지사업은 국고보조금으로 환원하였다¹¹⁾.

그 후, 2004년 말 국고보조금 체계 개편의 일환으로 13개부처 소관의 149개 국고보조사업을 지방으로 이관하면서 ‘분권교부세’가 신설되었다. 설명한 분권교부세는 대부분 주민복지사업의 재원이었으며 이는 지방자치 원리상 지자체가 담당해야 한다는 원칙론에 따라 이루어졌다. 재원의 규모산정은 당시 과거 3년간의 평균사업비를 기준으로 계산한 9,581억원이 국고보조금으로부터 지방교부세로 이관되었으며, 이는 상향 조정된 지방교부세의 0.94%에 해당하였다. 분권교부세는 2005년부터 2009년까지 5년간 한시적으로 운용하기로 하였으며, 2010년 이후부터는 이를 폐지하여 보통교부세로 통합하기로 하였다.

그러나, 2010년 보통교부세로의 통합을 앞두고 분권교부세 내의 경상적 수요(일반수요적인 성격) 대비 비경상적 수요(국고보조금적인 성격 사업)의 비중 변화가 심상치 않다. 지방으로의 이양 취지에 적합하다고 보여지는 경상적 수요의 비중은 점차 감소하고, 국고보조금적인 성격이 강한 비경상적 수요 사업이 증가하는 것으로 나타나고 있기 때문이다. 경상적 수요 사업의 경우, 2004년 기준 77개사업 7,436억원(78%)이던 것이 2008년 예산 기준 92개 사업 5,902억원(46.9%)으로 감소하는 것을 알 수 있다. 비경상적 수요는 2004년 기준 72개 사업 2,145억원(22%)이던 것이, 2008년

11) 『참여정부의 재정세계개혁』, 정부혁신지방분권위원회 백서(pp. 54~58) 참고

57개 사업 6,693억원(53.1%)으로 재원비중이 증가하고 있다. 비경상적 수요의 복지사업은 사실상 과거 국고보조금과 사업의 내용은 같다고 볼 수 있고, 단지 교부세 재원이라는 점만 다르다. 당초 보통교부세로의 환원, 즉 지방이양 사업적인 성격에 적합하기 위해서는 경상적 수요 사업 비중이 점차 증가되어 차차 ‘복지일반재원’으로 활용되는 것을 예상했을 것으로 보인다. 그러나, 2008년 현재 재원 규모면에서의 분권교부세 진행현황을 살펴보면, 보통교부세로서의 전환이 자칫 지방자치단체의 재정자율성을 위축시킬 가능성이 높아 보인다. 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 복지사업의 경우, 지방자치단체가 우선적으로 집행해야 할 사업으로 구분될 확률이 높고 그럴 경우, 복지를 제외한 기타 사업에서의 재정압박이 커질 것으로 예상해 볼 수 있다.

또한, 2006년에는 지방세 증가율이 저조한 것을 감안하여 지방세 교부율이 19.13%에서 19.24%로 상향조정되었다. 최근 담배 소비가 저조함에 따라 지방세 증가율이 둔화되었고, 분권교부세 사업의 60%를 차지하던 사회복지사업들의 사업비 세출이 크게 늘었기 때문이다. 이상에서 본 바와 같이 사업이관에 따른 재원 상승분은 엄밀한 의미에서 ‘형평화보조금’ 및 ‘일반재원’적인 성격의 재원상승이라고 보기 어렵다. 자치단체 입장에서는 해당 사업이 지속되면서 사용용도가 분명한데, 교부세라고 하여 일반재원으로 구분하기 어렵기 때문이다. 또한, 담배소비세의 정수가 저조한 것을 이유로 교부세의 법정률이 상승하는 것은 담배소비세는 지방세가 아님을 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다.

<표 III-9> 지방교부세율의 변화

‘68년 이전	‘69~72년	‘73~82년	‘83~99년	‘00~04년	‘05년	‘06년
특정세목의 일정률	17.6%	법정률 유보	13.27%	15%	19.13%	19.24%
(법정률)	(법정률)	(평균11.4%)	(법정률)	(법정률)	(법정률)	(법정률)

법정교부세율에는 포함되어 있지 않지만, 교부세로 구분되어 지방자치단체에 일반재원으로 활용되는 부동산교부세가 2005년부터 도입되었다. 종합부동산세 재원을 사용하고 있으므로 기존의 내국세율에 의존하지 않는 재원에 해당한다. 종합부동산세 도입에 따른 재산세 감소분 보전을 일차적 목적으로 한 부동산교부세는 과표수준 증가 등의 이유로 전체 교부세에서 차지하는 비중이 증가하고 있다. 지방세 손실분을 제외한 잔여재원은 재정여건을 감안하여 보통교부세적인 목적으로 배분되고 있다.

<표 III-10> 지방교부세 구성내역 변화추이

(단위: %)

분류		2005	2006	2007
지방교부세	보통교부세	89.03	83.37	81.13
	특별교부세	3.69	3.36	3.24
	분권교부세	4.20	4.52	4.33
	부동산교부세	3.24	7.75	11.30
	합계	100	100	100

자료: 서정섭·조기현(2007)

나. 국고보조금 개편 : 균특회계 도입

<표 III-11> 국고보조금 추이

(단위: 조원, %)

	1991	1995	1997	1999	2001	2003
• 국고보조금(A)	2.0	3.9	5.9	8.6	10.6	12.1
• 이전재원(B)	13.1	22.4	30.6	31.6	46.1	53.2
A/B	15.3	17.4	19.3	27.2	23.0	22.7

자료: 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 재정세계개혁』, 2006.

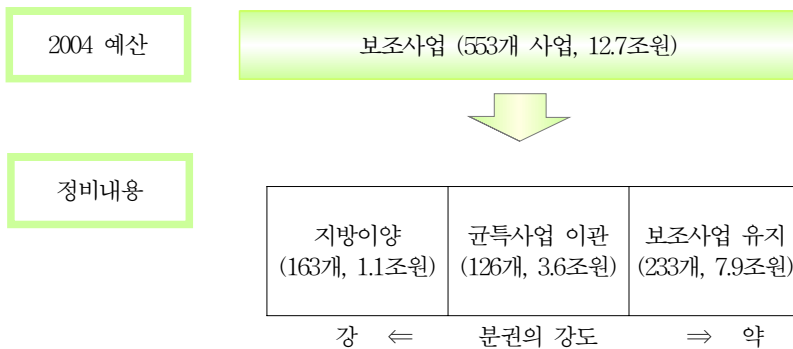
조건부보조금으로서의 국고보조금은 지방통제수단으로의 활용, 지방보다 중앙의 우선순위에 따른 소액분산투자, 지방비부담과 사후정산에 따른 낭비, 투자 우선순위가 낮은 사업을 국고 확보를 위해 추진하는 등 문제점들이 지적되어 왔다. 특히, 1990년대 이후 국고보조금은 크게 증가하여 전체 지방재정조정제도에서 20% 이상을 차지하게 됨에 따라 최근에 와서는 전면적인 개편의 필요성이 제기되었다. 이에 따라, 국고보조사업은 3개의 유형으로 구분하여 재분류하는 작업이 진행되었다. 크게 ① 지방이양사업, ② 균특회계 사업, ③ 국고보조금 존치사업으로 구분하여 이루어졌다. 이 과정에서 도입된 것이 ‘분권교부세’와 ‘균특회계’이다.

균특회계는 지역개발계정과 지역혁신계정으로 구성되고, 지역개발계정은 자율편성대상사업, 균형발전기반사업, 기타사업으로 구분되어 있다. 균특회계 내 지역개발계정의 경우, 배분과정에서 top-down 방식(자율편성 대상사업)이 적용되어 지방정부가 자체 우선순위에 따라 예산을 신청할 수 있도록 하는 점에서는 지방정부의 재정주도권이 있는 것은 사실이다. 균특회계는 예산운용면에서는 ‘전용’이 가능하여 국가재정법이 정하는 범위 안에서의 자율성이 확보되어 있

다. 특히, 국고보조금과 달리 사후정산하지 않고 ‘이월’이 가능함에 따라 기획단계뿐만 아니라 예산운용단계에서의 자율성도 확보된 바 있다.

그러나, 2005년 이후 공식에 의해 배분되는 자율편성대상사업이 점차 감소하는 것으로 볼 때, 당초 포괄보조금으로서의 재원활용에 의문이 제기되고 있다¹²⁾. 신규사업의 예산편성보다는 중앙부처들의 사업 가운데 선택하는 방식에 따라 재원 내 자율성에는 근본적으로 한계가 있는 상황이다. 지역혁신계정의 경우는 기존의 국고보조금이 안고 있는 문제점, 즉 사업선정의 임의성, 배분의 임의성, 지자체 예산의 경직화가 그대로 유지되는 것으로 나타났다. 그 밖에 운영면에서 ‘혁신’ 주체의 명확성(지방정부 vs 지역사회)이 분명하지 않아 사업관리의 어려움 등이 나타나고 있다.

[그림 III-5] 국고보조사업 정비 내용



자료: 대통령지문 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 재정세계개혁』, 2006.

12) 『'07년 균특회계 지자체 자율편성 지침』, 기획예산처 균형발전재정기획관, 2006.4

<표 III-12> 부처별 국고보조사업 정비 현황(2004)

(단위: 억원, %)

	2004년 예산	지방이양	균특사업	보조사업
합 계	126,568	10,665(8.4)	35,777(28.3)	79,509(62.8)
재경부	21	-	-	21(100.0)
교육부	1,544	1,084(70.2)	-	460(29.8)
외교부	115	-	-	115(100.0)
국방부	81	-	-	-
행자부	5,703	742(13.0)	2,171(38.1)	2,780(48.7)
문광부	4,280	356(8.3)	3,509(82.0)	415(9.7)
농림부	16,216	222(1.4)	8,923(55.0)	6,981(43.0)
산자부	4,858	-	2,554(52.6)	2,284(47.0)
복지부	49,368	5,959(12.1)	-	43,409(87.9)
환경부	4,515	90(2.0)	1,467(32.5)	2,957(65.5)
노동부	187	61(32.5)	-	126(67.5)
여성부	4,199	75(1.8)	-	4,123(98.2)
건교부	24,109	1,331(5.5)	11,946(49.6)	10,832(44.9)
해수부	2,839	157(5.5)	1,917(67.5)	412(14.5)
보훈처	64	64(100.0)	-	-
경찰청	476	-	-	476(100.0)
문화재청	2,313	410(17.7)	449(19.4)	1,451(62.8)
농진청	694	102(14.7)	240(34.6)	291(41.9)
산림청	3,392	11(0.3)	1,010(29.8)	2,371(69.9)
중기청	1,590	-	1,590(100.0)	-
식약청	3	-	-	3(100.0)
인권위	0.4	0.4(100.0)	-	-

주: () 안은 비중임.

자료: 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 재정세계개혁』, 2006.

다. 균특회계 제주계정 도입

<표 III-13> 2007년도 균특회계 제주계정 구성

(단위: 억원)

구분	사업비	세부 사업
국고보조사업	2,070	배수개선 196, 말기반정비 198, 하천재해예방 250, 재해위험지구정비 168 국가지원지방도건설 123, 어업자원서식지조성 111 등
특별 지방행정기관 사업	1,386	제주지역도로건설 533, 제주항건설 419, 서귀포항건설 143 등
자치경찰 이체 인력 지원	20	인건비 17, 운영비 3
총 액	3,476	

자료: 기획예산처 보도자료(2007. 2).

『제주특별자치도』는 2003년 2월 대통령 당선 후 전국순회 토론회에서 노무현 대통령이 제주도를 시범 자치지역으로 만들겠다는 의사 표명 이후 시작되었다. 이후, 10월 거듭 표명 이후 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』이 제정되어 국가의 지원책무를 규정하였다. 제주계정의 신설은 국고보조금의 문제점인 사업별로 재원을 정해 지원하는 소위 칸막이식 지원에 따른 비효율성을 완화하기 위한 것이었다. 즉, 제주도가 우선순위에 따라 선택한 사업에 집중 투자할 수 있도록 하자는 것이다. 이에 따라 과거 시·군세(9개)와 도세(7개)인 지방세를 특별자치도세로 일원화하여 도 전체 차원에서 통합적으로 부과 징수하도록 하였으며, 특별자치도세에 대한 과세감면 등의 규정을 도조례로 정하였다. 세율조정, 지방채발행 등에 관한 중앙정부의 승인 제한 폐지 등을 통해 지방재정의 자율성을 확대하였다¹³⁾. 또한, 지방교

부세(당시 행자부) 및 지방교육재정교부금(당시 교육부)의 지원수준을 법적으로 보장하여 재정의 안정성을 확보하도록 하였다. 구체적으로는 지방교부세 총액의 3%, 지방교육재정교부금은 교육비특별회계 제도를 유지하면서 총액의 1.57%를 매년 제주특별자치도에 교부하도록 하였다.

그리고, 제주계정의 경우, 국고보조사업 및 이양된 사무의 수행에 필요한 재정을 포괄적으로 지원하기 위하여 군특회계 내에 별도로 설치하도록 하였다(자치경찰 설치 운영 경비 지원 포함). 제주계정의 운용은 지자체가 신청한 사업에 대하여 각 부처 및 균형위원회가 단위사업별로 심사의견을 제시하고 기획재정부가 사업별 총액을 최종 설정하는 군특회계의 일반적 지원방식을 따르고 있다.

이상에서 알 수 있듯이, 사실상 제주계정 자체는 국고보조금 개편과 더불어 도입된 군특회계 도입과 크게 다르지 않다. 다만, 기존에는 사업구분에 따른 개편작업이 이루어진 것에 더하여 ‘특정 자치단체에 대한 재정권한 확대’가 별도로 이루어졌다는 점이 다르다고 할 수 있다. 이에 따라 제주계정은 가급적 제주특별자치도에 자율성을 부여함과 동시에 책임성을 요구하고 있다. 중앙정부가 성과목표 및 평가에 관한 성과협약 등을 통해 제주특별자치도의 책무성을 확보하도록 한 법이 그것이다(특별법 제5조 3항).

재정분권과 관련하여 특정 자치단체를 위한 별도의 계정 설치가 이루어진 점은 참여정부에서의 새로운 시도로 평가받고 있다. 그러나, 단순히 계정간의 정리에 불과한 제주계정이 되지 않기 위해서는 일정규모 이상의 재정자율성 확보, 성과관리 체계 구축이 구체화될 필요가 있는 것으로 보인다.

13) 특별법 제72조, 제74조, 제77조

IV. 참여정부 재정분권 평가: 실증분석 및 이론적 논의

1. 재정분권 국제자료의 특징

지방정부의 재정규모 및 재정권한의 수준을 측정하고 이를 실증분석에 활용하기 위해서는 일관적인 기준으로 작성된 국가별 자료의 사용이 필요하다. 현재 이러한 목적으로 사용되고 있는 통계자료로는 IMF의 Government Finance Statistics(GFS), OECD의 Revenue Statistics(RS), OECD의 National Accounts(NA) 등을 들 수 있다. 이 세 자료의 특징을 살펴보면, 먼저 GFS의 경우 비교적 장기 시계열 확보가 가능하나 지방정부를 포함하는 자료가 충분치 않은 단점이 있고, 2008년 현재 주요 국가들에 대한 자료가 2003년까지만 확보되어 있다. 또한, 지방세의 구성(소득, 소비, 재산과세 구분체계 등)과 지자체财源의 구조, 특히 자체财源 및 이전财源의 비중을 GFS에서 파악하기는 어렵게 되어 있다.

RS의 경우, OECD 회원국을 중심으로 한 자료만이 보고되고 있다는 단점이 있으나, 최근 자료 위주의 정확한 자료가 보고되어 우리나라와 유사한 경제환경을 가진 국가들과의 국제비교가 보다 유용한 장점이 있다. 또한 RS 자료는 지방정부의 세수와 관련된 정보, 즉 지방세수 비중, 세목별 세수현황 등은 자세히 보고하고 있지만, 중앙정부 및 지방정부의 세출 부문에 대한 정보가 수록되어 있지 않다. 한편 OECD의 NA는 재정지출 분야에 대한 자료를

세부적으로 발표하고 있어서 유용성이 상당히 높은 편인데, 장기 시계열 자료가 아니고 최근 연도 위주로 자료가 작성되어 있다.

따라서, 장기 시계열적 자료를 바탕으로 국제비교 실증분석을 하기 위해서는 IMF의 GFS 자료가 가장 많이 사용되고 있다. 그러나 주요국의 세출 현황에 대한 최근 자료를 파악하기 위해서는 OECD의 NA 자료도 많이 사용되고 있다. 따라서 본 보고서에서는 OECD 국가들의 재정지출 규모의 추세를 파악하기 위해서 OECD의 NA 자료와 IMF의 GFS 자료를 비교하여 일정한 기준을 적용하여 공동 사용하고자 한다. 특히 본 연구는 지난 5년간 발생한 우리나라의 재정분권 수준의 변화를 국제적으로 비교분석하려고 하는데, 이를 위해서는 국제적으로 비교적 동질성이 확보된 OECD의 RS와 NA 자료를 사용하는 것이 보다 정확할 수 있다. 또한 2001년 전까지만 해도 GFS와 RS간의 괴리가 존재해 왔으나, 2001년 이후에는 두 통계자료의 일관성이 어느 정도 확보되어 있는 상태이다(Ebel and Yilmaz, 2003, p.8).

국제현황 자료를 사용하여 실증분석을 할 때 자료의 부정확성 또는 비일관성으로 인하여 실증분석 결과가 상당히 다르게 나타나고 있음은 이 분야의 연구에서 꾸준히 지적되고 있는 문제점이다(Stegarescu, 2005; Ebel and Yilmaz, 2003 등). 예를 들어 Ebel and Yilmaz(2003)는 Davoodi and Zou(1998)의 국제비교 실증분석 결과에 대하여 상당한 의구심을 표명하고 있고, 특히 이 연구에서 사용된 GFS의 지방정부 세출비중의 부정확성을 비판하고 있다. 지방정부 세출비중 지표를 사용한 연구는 Davoodi and Zou(1998) 이후로 매우 많은 연구들이 있는데, Barankay and Lockwood(2007)는 지방정부가 자율적으로 통제할 수 있는 세출의 비중이 실증분석을 위하여 가장 바람직한 지표라고 주장하고 있다. 그런데, Ebel and Yilmaz(2003)는 통상적으로 사용되는

GFS의 지방정부 세출비중이 지방정부의 권한과 상관없는 이전재원을 상당히 많이 포함하고 있어서 지방분권 지표로서 적당하지 않다는 지적을 하고 있다. 그들은 따라서 지방세 비중이 지방정부의 자율성을 나타내는 보다 정확한 분권지표로 보았고, 이러한 지표를 사용할 경우 실증분석 결과가 Davoodi and Zou(1998)와는 정반대로 나타남을 보였다. 따라서 그들은 분권의 경제적 영향력을 측정하는 실증분석을 수행함에 있어서, 변수 선택의 중요성과 각국의 제도적 특징을 반영하는 것이 중요함을 역설하고 있다¹⁴⁾. 한편 이와 같은 국제비교 실증분석의 한계를 감안하여 수행된 비교적 최근 연구에 해당하는 Thornton(2007)의 경우에는, OECD가 최근 발표한 ‘자율권을 고려한 세입비중(taxing power)’이 사용되었으나 재정분권이 경제성장에 미치는 영향력이 뚜렷하지 않다는 실증분석 결과를 제시하였다.

이 분야의 실증분석에서 뚜렷한 결론이 제시되는 못하는 데에는 지방분권 지표 자체의 문제만이 있는 것은 아니다. 대부분의 연구자들이 사용하고 있는 GFS와 NA 등은 자료의 일관성 문제를 여전히 가지고 있지만, 최근에 와서는 두 자료의 비일관성 문제가 축소되는 추세이다. 문제는, 각국의 정부간 재정관계, 법 개정을 통한 제도 변화, 정치적 요구 등의 제도적인 특징을 실증분석에 제대로 반영할 수 있는 통제 변수들(control variables)이 충분치 않다는 근본적인 한계에 있다. 예를 들면, 우리나라의 경우에도 지

14) “It is important to choose the correct fiscal decentralization variable in an empirical study.....Once the fiscal decentralization variable is estimated in a different way, the results change significantly, which shows how fragile the estimation results are. Therefore, the analysis of the impact of fiscal decentralization on macro indicators requires qualitative as well as quantitative techniques that take into account countries’ institutional structures”

방정부의 대표적인 권한이라고 할 수 있는 지방세의 자주권을 허용되는 일정한 범위에서 탄력세율을 사용함에 따라 지방정부가 일정한 과세자주권을 가질 수 있도록 법에 명시되어 있다. 그러나 과세자주권에 대한 지방정부의 법적 권한에 비하여 실질적인 세율 조정의 활용 실적은 미미하다. 이 경우 과연 우리나라 지방세의 과세권을 어디까지 인정해야 하는가에 대한 의견이 분분하다. 허명환(1998)은 현실적으로 사용 실적이 없으므로 국제나 다름없는 지방세라고 규정하여 지방세의 과세권이 매우 제한적으로 설정되어 있다고 보고 있는 반면, 김정훈(2000)은 법적 근거에 따른 권한 부여는 폭넓은 과세권 인정이라고 보고 있다. 여기에 덧붙여 국제비교 실증분석의 통제 변수(control variables)로 사용하고 있는 인종, 민주화 정도 등, 정치·사회적인 변수 또한 이 분야의 실증분석을 어렵게 하는 문제가 되고 있다. 민주화 정도, 부패수준 등과 같은 변수들의 경우, 시간적으로 많은 변화가 있을 수 있는데 이러한 점이 반영되지 않는 경우도 있고, 또한 사용된 개념에 대한 분명한 이해가 되지 않는 경우가 있음에도 불구하고 실증분석에서 통제변수가 필요하므로 선행연구에서 사용된 변수들이 그대로 적용되는 경우가 흔히 있다. 따라서 재정분권에 대한 국제비교 실증분석을 할 때 각 국가의 제도적 특징, 국가의 역사적 배경, 주로 연방국가에서 발생하는 세원공유에 따른 과세권의 불분명함 등이 국제비교 실증분석의 한계로 작용하고 있다.

이러한 상황을 감안할 때, 재정분권에 대한 회귀분석을 할 때에는 원시자료에 대한 충분한 검토가 필요하다고 생각된다. 또한, 실증분석을 할 때 사용하고자 하는 변수를 가공하여 지표화하는 과정을 거치는 것은 본래의 정보 자체를 한 번 더 왜곡할 가능성이 있다는 점도 유의할 필요가 있다. 다음 장에서는, 재정분권과 관련된 자료로서 가장 최근 자료라 할 수 있는 OECD NA(2007)를

기준으로 단순 자료의 국제비교를 먼저 하였다. 또한 최근 OECD는 자체 분석 보고서를 통하여 재정분권과 관련된 자료들을 발표하고 있는데, 이러한 자료들을 사용하여 우리나라 재정분권의 수준을 확인해 보는 것도 의의가 있다고 생각된다.

2. 재정분권의 기술적 통계

가. OECD 국가의 지방정부 세수비중

OECD 국가들의 세입구조를 먼저 살펴보면, GDP 대비 지방정부 세입 비중의 경우 주정부 및 지방정부의 조세수입은 미국이 9.2% 정도이고 우리나라는 OECD 및 EU 평균, 일본보다도 작다. 미국, 일본, EU 국가들의 경우 모두 1980년대 기간중에 주정부 및 지방정부의 GDP 대비 세수규모가 증가한 이후 안정세를 보이고 있다(박형수(2008)). 지난 5년간의 변화를 중점적으로 본다면, 우리나라는 2000년 이후의 GDP 대비 지방세 규모 증가 추세가 지속되고 있다. 2001년 지방교육세 도입, 2002년과 2003년의 경우, 부동산 호황에 따른 거래관련세 증가 등이 그러한 원인이라고 볼 수 있다. 다만, 우리나라와 지방세 및 지방재정구조가 유사한 일본의 지방정부 세입 비중이 월등히 높은 점은 주목할 만하다. 일본은 일찍이 노령화사회를 대비하여 국가의 주요 복지사무 등을 지방으로 이양하였고, 이에 따라 지방정부의 소득세 기능을 강화한 점이 우리와의 주요 차이점이라고 할 수 있다.

<표 IV-1> 정부간 세입구조(2005년)

(단위: GDP 대비, %)

	우리나라	OECD	미국	일본	EU
총조세	20.3	26.5	20.2	16.8	27.7
초국가	0.0	0.1	0.0	0.0	0.2
주정부	0.0	1.8	5.4	0.0	1.5
중앙정부	15.8	19.3	11.0	9.9	19.6
지방정부	4.5	5.0	3.7	6.9	5.7

주: 초국가는 EU, IMF 등 국제기구 단위의 재정비율을 의미함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007

OECD의 자체 분석에 따르면, 주요 국가들의 정부간 세수비중 추이와 비교해 볼 때, 우리나라 국세/지방세 구성의 뚜렷한 특징은 사회보장 부문의 세입 증가세가 빠르다는 점이다. OECD 국가들의 국세/지방세 비중에서 단일국가 평균을 살펴보면, 1975년부터 2005년까지의 국세는 60%대를 유지하며 감소하고 있고, 지방세 비중은 12~13%대로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 뚜렷한 증가세를 보이고 있는 것은 사회보장 부문으로 지난 30년간 0.9%에서 21.0%로 매우 빠르게 증가하였다. 2005년 기준으로 우리나라 국세 비중(61.6%)은 OECD 평균(61.3%)과 거의 유사하고, 지방정부 세수 비중은 17.4%로 단일국가 전체 평균을 약간 상회하는 것으로 나타났다¹⁵⁾. OECD 기준에 따른 통계구분의 결과, 지난 5년간의 변화에서도 우리나라의 정부간 세수비중 변화는 단일국가 평균과 거의 유사한 움직임을 보이고 있다. 이 기간 동안 지방정부 세수비중이 1.5%p 정도 낮아진 것으로 보이나, 이는 사회보장 비중의 증가에 따른 것으로 최근 증가하고 있는 연금 등의 재정팽창 등이 반영되었기 때문이다. 따라서, 세수비

15) OECD, *Revenue Statistics* 1965~2006(2007), Table E.(28) 참고(부록).

중으로 살펴본 재정분권의 방향이나 규모는 주요 선진국들과 같은 방향으로 진행되었음을 알 수 있으며, 사회보장 비중의 경우 현재 증가 추세로 보아 지속적으로 증가할 것으로 예상해 볼 수 있다.

<표 IV-2> OECD 국가의 중앙 및 지방정부 세수 비중

(단위: %)

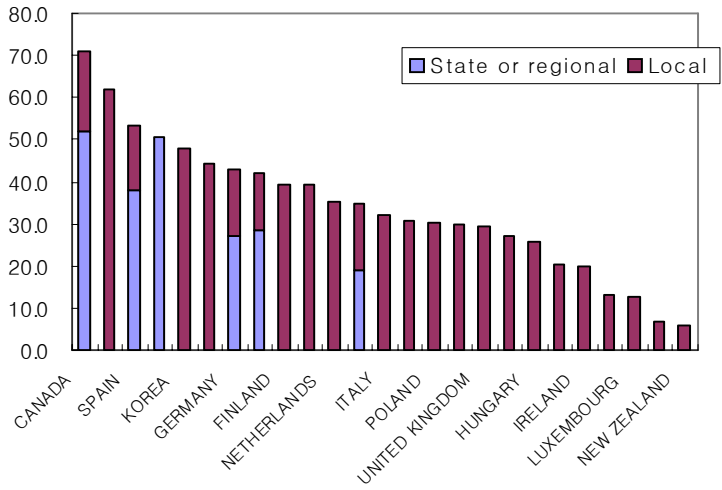
	중앙정부(초국가 포함)		지방정부(주정부포함)		사회보장	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005
연방(평균)	50.1	49.1	26.9	29.0	23.5	22.3
단일(평균)	61.5	61.8	13.7	13.6	25.0	24.7
우리나라	62.3	61.6	18.9	17.4	18.8	21.0

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007

나. 세입 및 세출규모 변화 국제비교

주요 선진국의 지방세수 비중을 좀 더 자세히 살펴보면, 우리나라의 지방세수 비중은 우리와 규모가 비슷한 국가들과 비교해 볼 때 높은 수준이다. 2005년을 기준으로 단일국가 중에서도 북구유럽 국가들과 지역정부(Regional government)를 가지고 있는 스페인과 이탈리아를 제외할 경우, 우리나라의 지방세 비중은 일본 다음으로 높은 수준에 속한다. 지방세출 비중의 경우, 연방 단일국가를 통합하여 우리나라의 분권 수준(46.6%)은 매우 높은 것으로 나타났다. 연방국가 혹은 지역정부가 있는 국가들을 제외할 경우, OECD 회원국 중 덴마크 다음으로 우리나라의 지방세출 비중이 높다. 따라서, 단순 국제비교를 통한 우리나라 지방정부 세출분권 수준은 매우 높고, 과거로부터의 추세도 꾸준히 증가세를 유지하고 있는 것으로 볼 수 있다.

[그림 IV-1] 2005년 OECD 국가의 지방세출 비중



자료 : OECD National Accounts 2008,

일본은 "日本の統計 2008" 일본 통계청(統計局)" <http://www.stat.go.jp>

자료 사용

<표 IV-3> 2005년 OECD 국가의 세입 및 세출비중

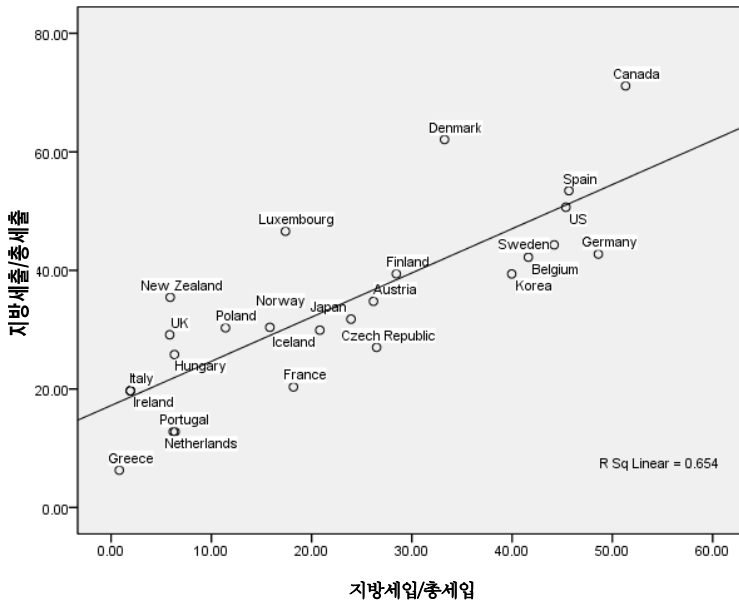
(단위: %, 달러)

	국가형태	지방세입/총세입	지방세출/총세출	1인당GDP
Austria	연방국가	26.2	34.8	34,107
Belgium		41.6	42.2	31,963
Canada		51.3	71.1	35,111
Germany		48.6	42.8	30,505
US		45.4	50.7	41,970
Czech Republic	단일국가	26.5	27.0	20,290
Denmark		33.3	62.1	33,593
Finland		28.5	39.4	30,496
France		18.2	20.3	30,492
Greece		0.8	6.3	25,482
Hungary		6.3	25.8	16,997
Iceland		20.8	29.9	35,256
Ireland		1.9	19.7	38,226
Italy		23.9	31.8	28,108
Japan		40.0	39.4	30,315
Korea		17.4	46.6	21,342
Luxembourg		6.4	12.8	69,984
Netherlands		5.9	35.5	34,736
New Zealand		5.7	10.7	24,351
Norway		15.8	30.4	47,786
Poland		11.4	30.3	13,571
Portugal		6.2	12.8	19,957
Spain		45.7	53.4	27,270
Sweden		44.2	44.3	32,706
UK		5.8	29.1	31,580

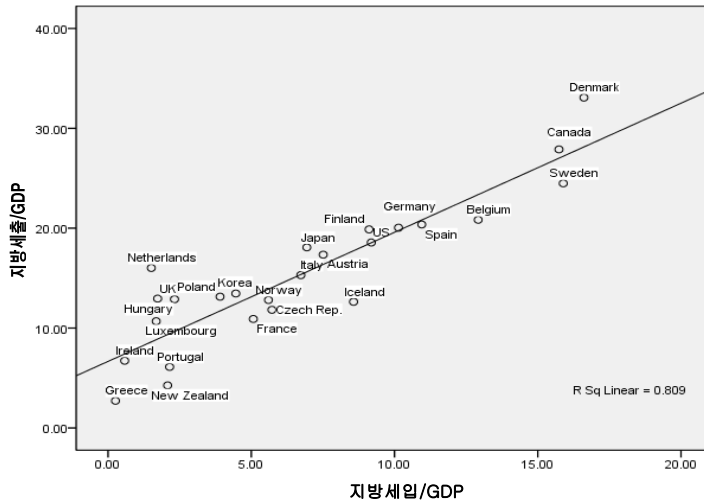
자료 : OECD, *Revenue Statistics 2007*, *National Account 2007*IMF, *World Economic Outlook*, 2008

단순 상관관계로 본 주요국들의 지방정부 세입비중과 세출비중, GDP 대비 지방세입비중 및 세출비중 등은 모두 뚜렷한 양(+)의 관계를 보인다. 또한 GDP 수준이 증가함에 따라 지방정부 세입 비중 및 세출비중의 추세선이 양(+)의 상관관계를 보인다. 예를 들어, 지방세출의 경우, 1인당GDP 수준이 증가할 경우 지방정부로의 재정이전이 증가하여 지방세출 부문이 증가할 것이라는 가정이 있을 수 있는데, OECD 국가들의 경우, 이와 같은 단순 가정하에서의 추세만으로도 양(+)의 상관관계를 확인할 수 있다. 지방세입 및 지방세출의 GDP 수준과의 관계에서도 단순 추세선을 기준으로 양의 상관관계가 있음을 알 수 있다.

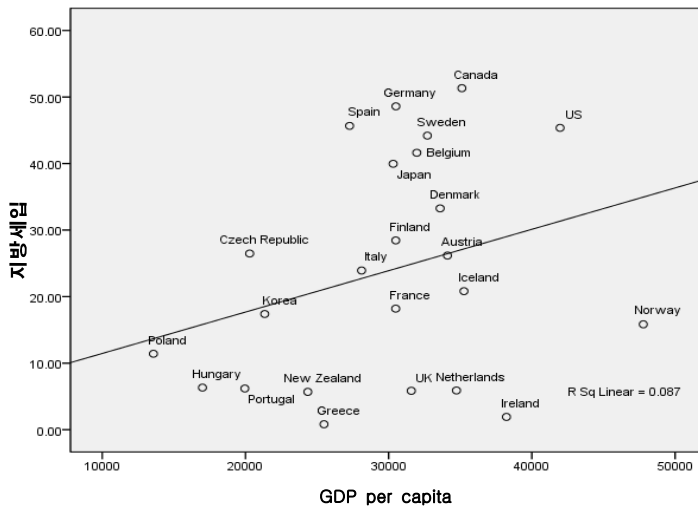
[그림 IV-2] 세입비중과 세출비중과의 관계



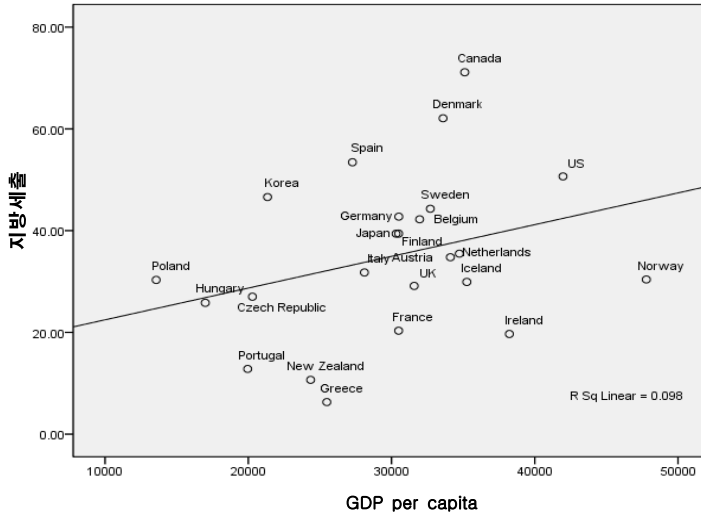
[그림 IV-3] GDP 대비 지방세출 및 지방세입의 관계



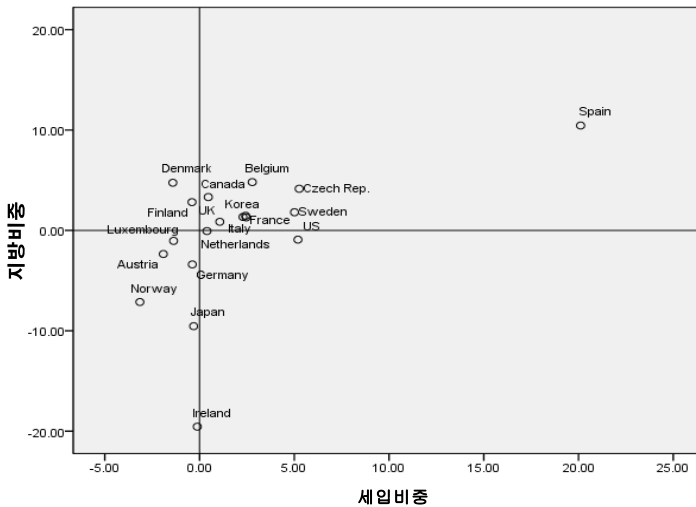
[그림 IV-4] 2005년 OECD 국가들의 GDP와 지방세수 비중의 관계



[그림 IV-5] 2005년 OECD 국가들의 GDP와 지방세출 비중의 관계



[그림 IV-6] 2000~2005 세입비중 격차 및 세출비중 격차



2000년 대비 2005년 세입비중 및 세출비중의 격차를 보면, 대부분의 국가들에서 10%p 미만의 비중 변화가 나타나고 있다. 최근 주요국들의 지방세입 및 지방세출 비중의 변화에서 눈여겨볼 만한 것은 2001년 노르웨이의 의료부문이 중앙으로 이양되면서 지방의 비중이 감소하였다는 점과 일본에서 삼위일체 개혁(교부세 감소, 국고보조금 개편 등)에 따라 지방세출 비중이 감소하였다는 점 등을 들 수 있다. 우리나라의 경우, 2000년 대비 2005년 2.29%의 세입비중 격차와 1.34%의 세출비중 변화가 있었다(OECD 보고자료 기준). 그러나 이 기준(교육 포함)에 따르면, 세출비중의 변화가 급격함에 따른 재정격차(fiscal gap)의 증가 현상은 그다지 크지 않았음을 알 수 있다. 자치단체만의 재정운용을 기준으로 할 경우 교육부분이 제외되므로, 참여정부 기간(2002년 대비 2006년) 동안의 세입비중은 23.3%에서 23.0%로, 세출비중은 37.1%에서 35.0%로 실질적인 변화가 거의 없는 것으로 나타나고 있다.

참고로 1995년부터 2004년까지 10년 동안의 OECD 국가들의 세입 비중 및 세출비중을 분석한 OECD 자체보고서에 따르면, 지방정부 세출비중은 대부분 증가폭이 상대적으로 컸고, 그에 비하여 세입비중의 증가폭은 둔화된 것으로 나타났다¹⁶⁾.

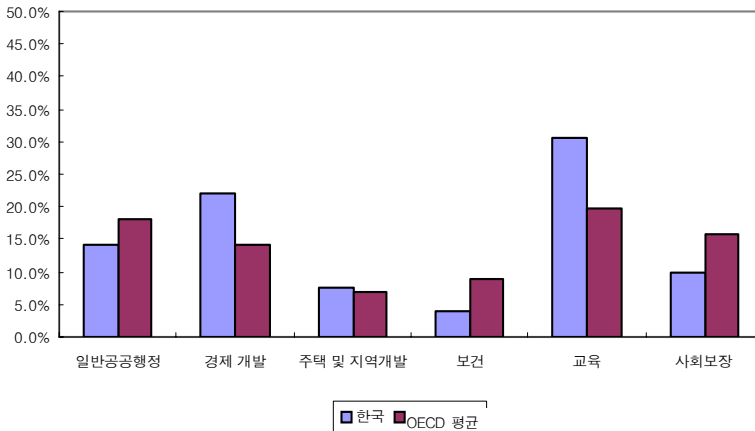
다. 기능별 지방세출 비중 추이

주요국의 기능별 지방세출 비중을 살펴보면, 우선 원시자료 측면에서, OECD 국가들은 대부분 기능별로 세출 항목을 구분하고 있는 반면, 우리나라의 경우 국제기준에 따른 기능별 세출 자료가 2000년대 이후부터 OECD의 NA에 발표되고 있어서 다른 국가들

16) Blochliger and King(2006), Figure 2(p.6) 참고

에 비하여 자료의 한계가 있는 편이다. OECD의 NA에 보고된 2005년 우리나라 지방 세출을 살펴보면, 일반행정 비중은 주요국 평균보다 다소 낮고, 경제개발 및 주택, 지역개발은 높으며, 교육 지출 부분이 월등히 높은 것으로 나타났다. 이는 지방교육재정교부금이 지방세출로 집계될 뿐만 아니라 최근 들어 교육부분의 재정지출이 증가하였기 때문인 것으로 보여진다. 다만 보건 및 사회보장의 지방세출 비중은 주요국 평균보다 낮은 것으로 나타났다. 정부기능 중 보건 및 사회보장 부분의 경우 중앙정부는 기획기능, 지방정부는 집행기능을 주로 담당하고 있으며, 따라서 최종 지출은 지방정부를 거쳐 배분되도록 되어 있는 것이 대부분 국가들의 상황이다. 현재는 우리나라 지방정부 복지부분 지출이 선진국들에 비하여 낮은 것으로 나타나고 있지만, 향후 복지부분의 재정지출이 증가함에 따라 지방정부 세출의 상당부분을 차지할 것으로 예상된다.

[그림 IV-7] 기능별 지방정부 세출비중



<표 IV-4> 2005년 기준 OECD 국가의 기능별 지방정부 지출비중
평균

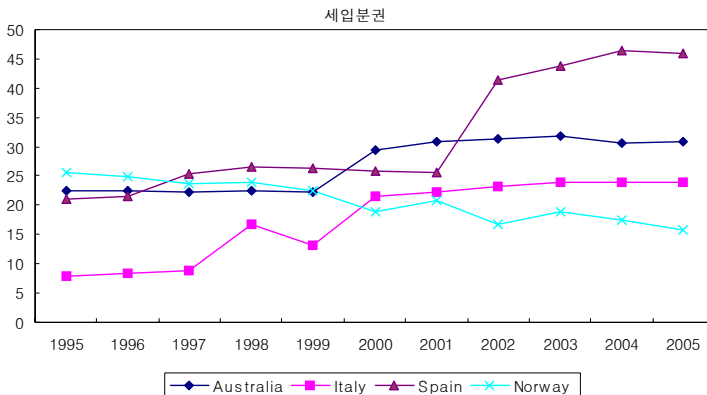
(단위: %)

평균	일반공공 행정	경제개발	주택 및 지역개발	보건	교육	사회보장
OECD 주정부	47.1	53.3	7.1	45.8	97.0	50.4
OECD 기초자치단체	18.2	14.0	6.9	8.8	19.7	15.6

국가별 세입비중의 변화를 좀 더 자세히 살펴보면, 대부분 국가들의 경우, 지난 10년간 세입 및 세출 비중의 변동폭은 크지 않았으나, 세입비중의 경우에는 비교적 큰 폭으로 증가 혹은 감소한 경우가 있었다. 호주의 경우, 1995년 지방세입 비중이 22.5%였던 것이 2004년 30.8%로 약 8.3%p 이상 증가하였다. 호주의 경우 1990년대 후반 이후, 재정분권에 대한 지속적인 개혁이 이루어지고 있으며, 특히 주정부가 담당하는 GST(Goods and Service tax, 2000년 7월 도입)의 세원공유가 도입되면서 지방세입 비중이 크게 증가하였다.

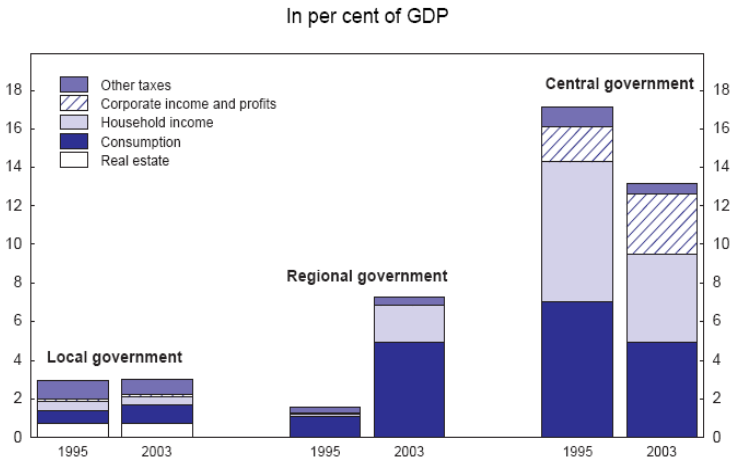
[그림 IV-8] 최근 10년간 세입비중 변화

(단위: %)



이탈리아의 경우에는 광역정부의 세입비중이 증가하면서 지방세입 비중이 7.9%에서 24%로 세 배 증가하였다. 또한 스페인의 경우에도 비슷한 이유로 지방세입 비중이 두 배 이상 증가(21%→46%)하였다. 특히, 스페인의 경우, 1995년 대비 2003년 광역정부의 세입비중이 급격히 증가하였는데, 그 이전부터 독립적인 재정을 담당하고 있는 Basque와 Navarra 지역을 제외하고, 그 외 지역정부의 세수입도 증가 추이에 있다. 또한 스페인의 경우 지방정부의 세입 구조에는 거의 변함이 없고, 상당부분의 중앙정부 세수 부분이 광역정부의 세수로 이양되는 모습을 볼 수 있다. 이는 1980년 이후 스페인에서 의료부문 등의 세출 책임을 광역정부로 이양해 왔던 결과이며, 재정분권 속도를 가속화하는 결과로 이어졌다¹⁷⁾.

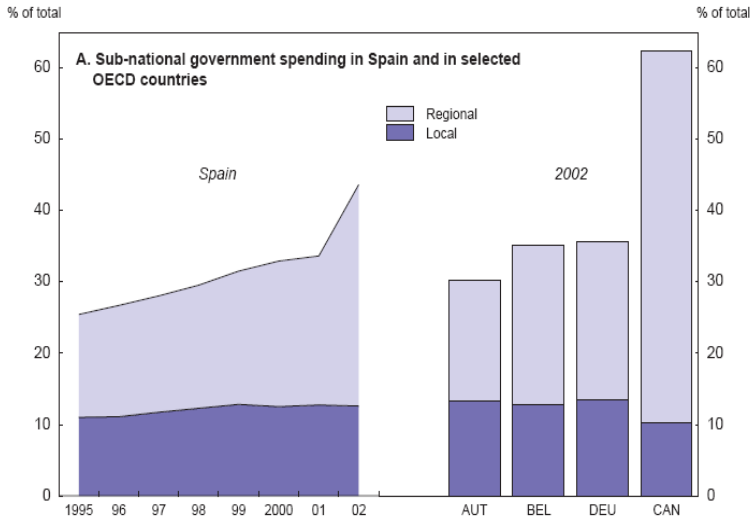
[그림 IV-9] Spain의 정부단계별 조세구조



자료: OECD, *National Accounts*; Isabelle Jourmad and Claude Giorno, "Getting the most out of public sector decentralization in Spain", OECD working paper (2005)

17) Jourmad and Giorno(2005)

[그림 IV-10] 지방정부단계별 지출 비중 변화



주: Source: INE and OECD National Accounts.

자료: Isabelle Jourmad and Claude Giorno, "Getting the most out of public sector decentralization in Spain", OECD working paper (2005)

OECD 주요국 중 유일하게 지방세입의 감소가 뚜렷하게 나타난 나라는 노르웨이이다. 노르웨이는 2002년 지방정부가 담당하던 의료사무를 중앙사무로 이관하면서 세입부분 또한 중앙으로 흡수되었다¹⁸⁾. 반면, 이밖의 국가들에서는 일반적으로 세입비중이 감소하더라도 세출비중은 그대로 유지되는 경향이 있다. 즉 국가사무를 중앙정부와 지방정부가 재배분하는 과정에서 지방정부의 세원 감소가 있었다 할지라도, 보조금을 통한 사업비 보조의 비중이 증가하여 지방정부 재정지출 비중 자체는 감소하지 않았기 때문이다.

18) 'The 2001 Hospital Act', Ministry of Health Affairs 2001

3. 과세권을 감안한 세입분권 수준분석

가. 과세권한을 고려한 세입분권의 현황

지금까지 지방정부의 세입 및 세출비중을 중심으로 국제데이터의 기술 통계를 살펴보았다. 그런데 이러한 재정분권에 대한 전통적인 지표는 지방정부의 과세 자주권(taxing-power)과 세출 자율성(spending power)을 반영하지 않는다는 점을 주목할 필요가 있다. 이러한 이유 때문에 OECD는 1999년 후반부터 자체분석 보고서를 통하여 지방세입 구조와 지방정부의 조세자율성 정도를 세분화하여 주요국의 지방세 권한을 반영하는 지표를 개발하고 있다. 따라서 이 절에서는 이러한 기준에 따라 OECD국가들과 우리나라의 최근 5년 동안의 지방세입 구조와 지방세 자율성의 변화 정도를 살펴본다.

먼저 연방국가의 경우를 살펴보면 주정부는 세율 및 과표에 대한 재량권 대부분을 가지고 있는 것으로 보고되고 있다. 특히 연방국가의 주정부의 경우에는 과세권을 행사하는 지방세 비중이 90% 이상이 됨을 확인할 수 있다. 우리나라의 경우에는 지방세법에 의해 세율 및 과표가 결정되므로 중앙정부가 일단 지방세 재량권을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 지방세 세목 16개 중에서 11개 세목에 탄력세율이 적용되므로 이러한 탄력세율이 적용되는 세목들에 대해서는 지방정부가 과세권을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 기준으로 볼 경우, 2002년과 비교할 때 2006년의 우리나라 지방세 자율성이 다소나마 증가한 것으로 볼 수 있다. 그러나, 참여정부 말기인 2007년 이후 재산세의 탄력세율이 사실상 폐지되었기 때문에 지방세 재량권이 이러한 측면에서는 감소한 것으로 평가할 수 있다.

<표 IV-5> 지방정부 총 세입구조의 국제비교

(단위: %)

		OECD(2002)		한국	
		주정부	지방정부	2002	2006
세입자율권한	서울 및 과표 결정권 (감면)	30.3	9.2	-	-
	서울 결정권	3.4	28.6	43.0	44.7
	과표 결정권(감면)	-	2.6	-	-
세원공유	세수배분권한 중앙 혹은 지방	25.9	11.1	-	-
이전재원	특정보조금	21.9	26.3	28.9	21.3
	일반보조금	16.9	18.2	19.6	27.1
기타세수	-	1.6	3.8	8.5	6.8
합계		100	100	100	100

주: 1. 교육교부금 제외, 세외수입 제외.

2. 일반보조금은 지방교부세, 특정보조금은 국고보조금과 양여금을 포함.

자료: 『지방재정연감』 각 연도; Blochliger and King(2006)

OECD는 지방정부의 이전재원 구조에 대한 자료도 자체 보고서를 통하여 발표하고 있는데, <표 IV-5>에서 보는 바와 같이 특정보조금 비중이 일반보조금보다는 높다는 점을 확인할 수 있다. Blochliger and King(2006)은 지방정부 보조금의 구성 중 평균적으로 사업비 보조 성격의 보조금이 60%이며, 일반회계를 지원하는 보조금이 40%를 차지하고 있다고 보고하고 있다. 우리나라의 경우, 1990년대 후반 이후 급격히 증가한 국고보조금으로 인하여 2002년 기준 특정보조금의 비중이 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나, 2006년의 경우에는 지방교부세율의 증가(양여금 폐지 등)에 따라 일반보조금 비중이 훨씬 더 상승하였다. 참여정부 기간 동안 형평화보조금 성격인 교부세 비중이 지방양여금의 폐지, 분권교부

세, 부동산교부세의 도입 등으로 그 규모가 크게 커졌기 때문이다. 전술한 바와 같이, 일반보조금 증가는 지방정부의 재정자율성을 증가시킨 것으로 해석할 수 있기 때문에 국제비교상에서 나타나고 있는 우리나라 이전재원의 자율성은 지난 5년 동안 증가한 것으로 평가할 수 있다.

이제 OECD국가들의 전반적인 지방정부 과세권을 살펴보면, 이미 논의한 바와 같이 정치적, 거시경제적, 재정적인 영향에 따라 그 내용이 달라진다. OECD가 지방정부의 과세자율권을 측정할 때 사용하는 기준은 <표 IV-6>에 나타나 있는데, 1995년 대비 2002년 주요 선진국들(17개국 대상)의 경우 <표 IV-6>의 (a)를 기준으로, 연방국가의 주정부 과세권이 약 32.7% 정도 증가하였고, 지방정부의 경우 약 7.9% 상승하였다¹⁹⁾. 그러나 이러한 변화는 평균적인 변화라는 점을 주목할 필요가 있다. 즉 이러한 변화가 관찰되는 주요 이유는 몇몇 국가에서 대폭적인 지방세 구조의 변화가 있었기 때문이고, 대부분의 국가에서는 세율 및 과표를 결정하는 재량권한에 거의 변화가 없었다(지방정부의 경우 0.4% 증가). 대폭적인 변화가 이루어진 몇몇 국가의 경우, 법률적 제도 변화(policy reform)에 따른 과세권 지위의 변경이 있었다. 대표적으로 벨기에(59.8%)와 스페인(44.0%)이 헌법 혹은 법률상의 변화에 따라 주정부 단계의 과세권이 대폭 증가하였다.

19) Blochliger and King(2006), p. 13, Table 4 참고.

<표 IV-6> 지방세의 분류(지방세 자주성이 강한 순서)

- | |
|---|
| (a) 지방정부가 지방세의 세율과 과표를 결정
(b) 지방정부가 지방세의 세율만 결정
(c) 지방정부가 지방세의 과표만 결정
(d) 세원공유
(d.1) 지방정부가 공유 비율 결정
(d.2) 지방정부의 동의에 따라 공유 비율 결정
(d.3) 중앙정부 의회의 법률에 의하여 공유 비율 결정
(d.4) 중앙정부의 예산에 따라 공유 비율 결정
(e) 중앙정부가 지방세의 세율과 과표를 결정 |
|---|

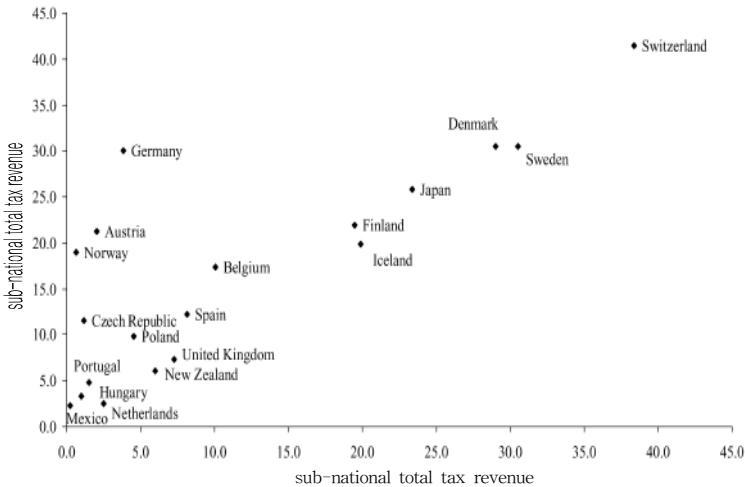
그런데, Jourmad and Kongsrud(2003)를 인용하여 작성된 Thornton(2007)의 자료에 따르면 1995년 기준 OECD 19개 국가 중 지방정부가 지방세의 세율과 과표 결정권을 모두 다 가지고 있는 국가는 4개국에 불과하다. 9개국은 전체 세입(own-revenue)의 3분의 2에 못 미치는 세수 자율권만을 가지고 있었으며, 그 밖에 5개 국가는 자체세수(own tax-revenue)중 15% 이하의 매우 제한적인 자율권만을 가지고 있는 것으로 분석되었다. 또한, Thornton(2007)은 1980년부터 2000년까지 19개 국가의 지방세 자주성(annual average tax revenue) 현황분석에서 대부분의 국가들이 매우 제한적인 지방세수 자율성(the least degree of autonomy)를 가지고 있음을 보였다²⁰⁾.

따라서 우리가 국제비교에서 통상적으로 지방세로 분류하고 있는 세수 중에서는 지방정부가 과표 및 세율을 결정할 수 있는 권한이 있는 자주적인 지방세수 비중은 그다지 크지 않다고 할 수 있다. 즉 재정분권에 대한 실증분석에서 재정분권의 정도를 보여주는 대표적

20) “대부분의 국가들이 좌표의 원점을 중심으로 집중되어 있는데 이는 지방정부의 재정자치가 최소한(the least degree of autonomy)으로 이루어고 있음을 의미한다”(p. 66).

인 지표로 전체 세수에서 차지하는 지방세 비중이 주로 사용되는데, 이는 사실상 지방정부의 자주성을 반영하는 지표는 아니라는 데에 많은 의견이 모아지고 있다. 예를 들어 Stegarescu(2005)가 수행한 OECD 국가의 실증분석에서는 <표 IV-6>에 나타난 지방세 기준 중에서 (a), (b), (c)까지를 지방정부의 자주성이 반영된 지방세로 구분하고 있다.

[그림 IV-11] OECD 국가의 지방세수 중 자율적 지방세가 차지하는 비중



자료: Thornton(2007), p.67

한편 OECD 국가 중 연방국가의 주정부 세수에 한해서는 세율 및 과표 결정권의 대부분을 가지고 있음은 앞에서 확인한 바와 같은데, 연방국가에서 주목할 만한 지방 형태는 세수공유(tax-sharing) 제도이다. 이러한 세수공유는 독일, 오스트리아, 이탈리아(Regional), 스페인(Regional) 등이 많이 활용하고 있는데, 지방정부와 협의하면

서 배분 기준을 결정하고 있다. 반면 세수공유를 하면서도 중앙정부가 세수배분 기준을 결정하는 국가들이 있는데, 체코, 폴란드, 포르투갈 등이 그 예이다. 우리나라의 경우, 현재 논의되고 있는 지방소비세의 경우 대표적인 세수공유라 할 수 있을 것이다. 그런데 국세인 부가가치세의 일부가 지방소비세로 이양될 경우, 중앙정부가 배분권한을 가지고 있는 것으로 볼 수 있으므로 과세자주권과는 거리가 있다고 보아야 할 것이다.

OECD 기준에 따른 세수 구성을 좀 더 세부적으로 살펴보면, 우리나라의 2006년 징수실적 지방세 구성비는 탄력세율 권한이 있는 11개 세목을 (b)로 볼 때, 전체 지방세수의 약 86.7%에 달한다. 그 나머지 5개 세목들은 중앙정부가 세율과 과표를 모두 결정(예: 레저세, 담배소비세 등)하기 때문에 (e)에 해당한다고 볼 수 있으며 그 비중은 전체 지방세 세수의 13.3% 정도이다. 그러나 우리나라의 경우 (b)로 분류되는 지방세의 경우에도 실질적으로는 탄력세율이 운용되고 있지 않기 때문에, 다른 OECD 국가들과 비교할 경우, 우리나라 지방정부의 세율 및 과표 결정의 실질적 자율성이 높지 않다고 볼 수 있다. 2002년 대비 2006년 우리나라 탄력세율 적용대상 세목은 11개로 동일하고 이들의 비중은 약 3%p 정도 증가한 것으로 나타났다. 그리고 국제비교에서 명목상의 지방정부의 과세권은 다소나마 증가한 것으로 나타났다.

한편 OECD 국가들의 2002년 대비 2005년 과세자주권은 전반적으로 감소한 것으로 평가할 수 있다. 2002년 (a)에 해당하는 지방세는 주정부 52.5%, 지방정부 15.4%를 차지하였는데, 2005년에는 45.3%와 14.6%로 각각 감소한 것으로 나타났다. 즉 이 기간 동안의 OECD 지방세 증가는 주로 세수공유의 증가를 통하여 이루어졌다. 또한 세수공유의 경우에서도 중앙정부가 세율과 감면권한을 결정하는 부분이 주로 증가한 것으로 나타났다.

<표 IV-7> 지방정부의 과세권(taxing power)

(단위: %)

	한국 (2002)	한국 (2006)	OECD평균(2005)	
			주정부	지방정부
세율 및 감면에 대한 자율성(a)	-	-	45.3	14.6
세율에 대한 자율성(b)	83.4	86.7	8.5	54.0
전면적	(-)	(-)	(0.3)	(22.5)
제한적	(83.4)	(86.7)	(8.2)	(31.5)
감면에 대한 자율성(c)	-	-	-	0.3
조세공유제도(d)	0.0	0.0	43.0	20.1
지방정부가 세입배분 결정	(-)	(-)	-	-
지방정부와의 협의 하에 세입배분 결정	(-)	(-)	(19.9)	(2.9)
중앙정부가 세입배분 결정	(-)	(-)	(23.1)	(17.2)
중앙정부가 세율 및 감면 결정(e)	16.6	13.3	1.8	6.0
기타(f)	-	-	1.4	5.0
합계	100	100	100	100

자료: 『지방세정연감』 각 연도; Blochliger and King.(2006), p. 46 Table 2 인용

이제 OECD 국가들의 이전재원 구조를 좀 더 자세히 살펴보면, 평균적으로 이전재원의 규모는 전체 조세수입의 약 26% 정도이다²¹⁾. 반면 우리나라의 경우 이전재원 비중이 약 34.4%로 멕시코 다음(43.4%)으로 높은 수준에 해당한다. 이전재원의 구성 요소를 살펴보면, 우리나라의 경우 교육재정교부금을 포함한 지방교부세 형태의 일반보조금(non earmarked grants)이 72.6%로 압도적으로 높다. 다만 일종의 교육 포괄보조금이라 할 수 있는 교육재정교부금을 제외하면, 제Ⅱ장의 <표 Ⅱ-6>에서 확인할 수 있듯이, 2005년 이후 일반보조금 대 특정보조금 비율은 약 53:47을 유지하고 있다. 이는 2002년의 37:63과 비교해 볼 때 교부세율 증가와 함께 일반보조금 비율이 상당히 증가하였다는 것을 시사하는 것이다.

21) Blochliger(2008), p. 22, Table 6.

OECD 국가들의 지방정부에 대한 이전재원의 구성을 살펴보면 평균적으로 사업비 보조 성격의 보조금이 60%이며, 지방정부의 일반회계를 지원하는 일반보조금이 40%를 차지하고 있다. 구체적인 사업비 보조를 명시하여 지원하는 특정보조금(earmarked grants)의 경우에는 매년 신규 사업타당성 검토 및 전년도 사업실적에 따라 조정(discretionary)하는 국고보조금이 대부분임을 알 수 있다.

<표 IV-8> 2006년 기준 OECD 국가 이전재원 구성비

(단위: 총 이전재원 중에서 차지하는 비중, %)

	특정보조금						무조건보조금			합계
	법정배분				사업별배분		법정배분		사업별 배분	
	Matching		Non-Matching				일반 보조금	포괄 보조금		
	경상	자본	경상	자본	경상	자본				
한국	-		-		12.7	14.7	72.6	-	-	100.0
평균										
State	17.7	1.1	9.9	3.8	14.8	3.0	48.2	0.2	1.1	100.0
Local	21.9	5.8	3.7	1.9	10.6	8.7	39.3	5.1	3.0	100.0

자료: Blochliger(2008), p. 24, Table 8

우리나라의 경우 지방교부세를 일종의 형평화 보조금(equalization grants)으로 간주할 수 있는데, 외국의 형평화보조금의 성격은 상당히 다양하다. OECD는 따라서 각 국가별로 다양한 형평화교부금의 현황을 파악하였는데, 2004년 자체 분석자료에 따르면 형평화보조금 규모는 OECD 국가들에서 평균적으로 GDP의 2.3% 정도를 차지한다. 물론 규모의 국가별 편차가 있는데, <표 IV-9>에 나타나 있는 바와 같이 오스트리아, 멕시코, 핀란드, 우리나라와 같은 국가들의 형평화보조금 비중이 높은 편이다²²⁾. 우리나라의

22) Blochliger, Merk, Charbit and Mizell, "Fiscal relations in OECD countries," OECD, 2007.

경우, 지방교부세는 GDP의 3%(2007년 GDP 810조원에서 지방교부세 24.5조원) 내외를 차지하고 있으며 전체 예산의 약 9.7%를 차지한다.²³⁾ 그리고 여기에 교육지방교부금(2007년 지방교육교부금 26.2조원)을 합할 경우에는 GDP 대비 형평화보조금 규모가 6.2% 정도에 달한다. 따라서 단순 규모면에서는 우리나라의 형평화보조금 규모는 큰 편에 속하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-9> 형평화보조금 운영의 특징(2004)

(단위: %, 개)

Federal/regional countries	형평화보조금 규모		형평화 보조금 종류	지방정부간 형평화 보조금
	GDP 대비 비중	정부지출 대비 비중		
Federal countries				
Australia	3.96	n.a.	1	yes
Austria	6.19	12.41	15	no
Canada	1.07	2.50	2	yes
Germany	1.97	4.21	13	no
Italy	3.00	6.33	5	no
Mexico	3.75	n.a.	8	no
Spain	2.95	7.65	1	no
Switzerland	3.58	9.76	7	yes
Unitary countries				
Denmark	2.81	5.13	1	no
Finland	3.79	7.42	4	no
Greece	1.19	2.39	10	no
Norway	0.54	1.18	2	no
Poland	n.a.	n.a.	10	no
Portugal	1.85	4.05	4	no
Sweden	2.61	4.61	4	yes
United Kingdom	n.a.	3.92	1	yes
한국(2007)	3.0 6.2(교육포함)	9.7 17.1(교육포함)	1	no

주: 오스트리아와 독일의 경우, 중앙 지방정부간 공동세(Tax sharing) 부분 포함되었음

자료: Hansjorg Blochliger, "Fiscal equalization: Tables", OECD(2007)

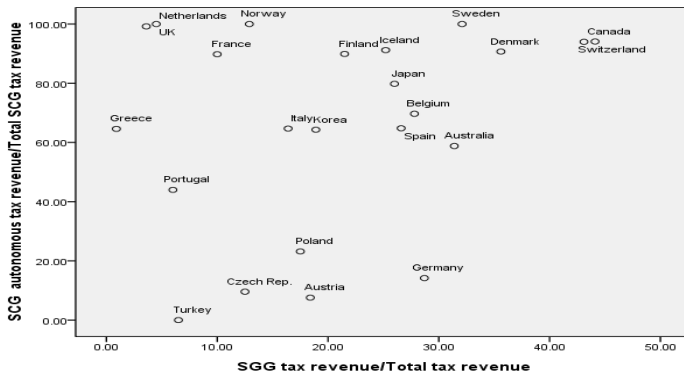
23) 『2005~2009 국가재정운용계획』

나. 상관관계 분석

1) 과세자주권

OECD가 발표하는 지방정부 재정자율성 지표를 바탕으로 상관관계를 분석해 보면, 재정분권과 관련된 변수간의 상관관계가 낮은 것으로 나타난다. 예를 들면, <표 IV-10>에서 총조세 중 지방세 비중(①)과 지방세 중 재량적 권한이 있는 지방세 비중(②)의 상관관계를 발견하기 어렵다²⁴⁾. 또한 산포도 그림에서도 알 수 있듯이, 이러한 변수들이 분산이 커서 양 변수는 의미 있는 관련성을 보여주지 못하고 있다. 이는 한 국가의 지방세 비중이 크다고 할지라도, 상당수의 국가(대부분 연방국가)가 재량적 지방세가 아닌 중앙과의 세수공유(tax sharing)에 의존하고 있다는 점을 반영하는 것이다. 또한 이러한 결과는 지방세의 단순 비중이 지방세의 자율성을 평가하는 지표로 적절하지 못하다는 것을 의미한다.

[그림 IV-12] OECD 국가의 지방세 비중과 과세권이 확보된 지방세 비중



24) 양 변수의 회귀분석을 해보면, t-값이 1.12로 두 변수간 통계적으로 유의한 관계를 갖지 않는 것으로 나타난다.

<표 IV-10> OECD 국가의 지방세 과세권 지수

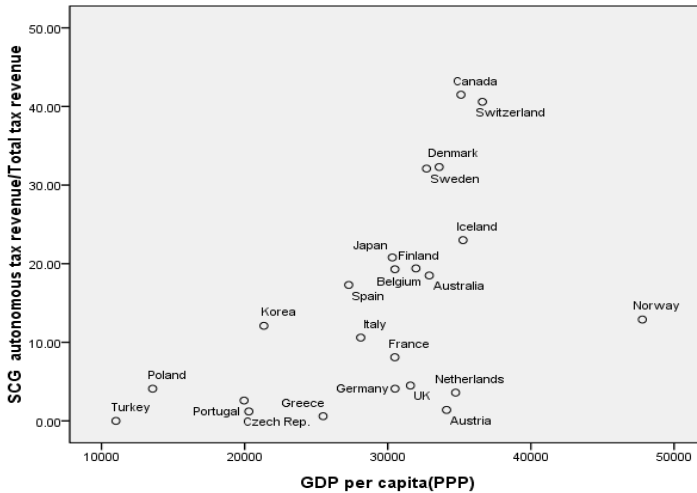
(단위: %, 달러)

	지방세 /총조세 ①	재량적지방세 /지방세수 ②	재량적지방 세/총조세 ③	이전재원 /총세수	일반보조 금/이전 재원	1인당 GDP
Australia	31.4	58.8	18.5	11.0	13.1	32,898
Austria	18.4	7.6	1.4	15.2	19.0	34,107
Belgium	27.8	69.7	19.4	11.1	5.3	31,963
Canada	44.1	94.1	41.5	17.5	43.9	35,111
Czech Republic	12.5	9.6	1.2	12.4	0.0	20,290
Denmark	35.6	90.7	32.3	13.4	56.3	33,593
Finland	21.5	89.9	19.3	12.1	90.8	30,496
France	10.0	89.8	8.1	8.6	88.3	30,492
Germany	28.7	14.2	4.1	12.8	43.4	30,505
Greece	0.9	64.6	0.6	4.1	0.0	25,482
Hungary	-	-	-	16.7	43.1	16,997
Iceland	25.2	91.2	23.0	1.9	79.0	35,256
Italy	16.4	64.7	10.6	19.1	55.1	28,108
Japan	26.0	79.8	20.8			30,315
Korea	18.9	64.3	12.1	34.4	72.3	21,342
Netherlands	3.6	99.2	3.6	27.8	26.4	34,736
Norway	12.9	100.0	12.9	11.3	55.1	47,786
Poland	17.5	23.2	4.1	37.9	70.5	13,571
Portugal	6.0	44.0	2.6	7.9	88.6	19,957
Spain	26.6	64.8	17.3	19.4	79.9	27,270
Sweden	32.1	100.0	32.1	9.4		32,706
Switzerland	43.1	94.0	40.6	23.4	21.4	36,608
Turkey	6.5	0.0	0.0	15.8	22.7	11,006
UnitedKingdom	4.5	100.0	4.5			31,580
평균	20.4	65.8	14.4	15.6	46.4	28,840

자료 : Blochliger and King(2006), Table 12, p.26 인용

지방정부의 ‘재정자율성 지수(③=재량적 지방세/총조세)’와 1인당GDP와의 상관관계를 살펴보면, 양 변수간에 양(+)의 관계가 관찰된다. 한편, 1인당GDP가 높으면서 재정자율 지수가 낮은 나라들이 있는데, 이러한 국가들은 주로 세수공유(tax sharing)를 통하여 지방정부의 주요 세원을 나라들로 독일, 오스트리아 등이 이러한 국가들에 해당한다.

[그림 IV-13] OECD 국가의 지방정부 재정자율지수와 GDP와의 관계



<표 IV-11> 단순 상관관계 1

종속변수	자율적 지방세수 비중
GDP	0.0008 (2.59)**
상수	-8.72 (-0.94)
N	23
R ²	0.24

주: **는 5% 유의수준임

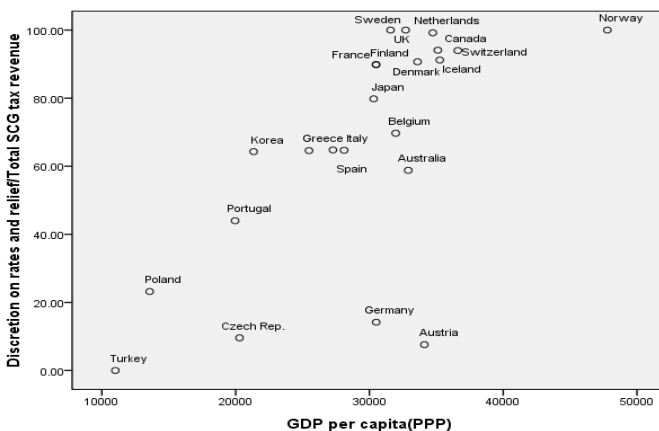
아래 표는 지방정부의 과세권과 1인당GDP와의 관계를 나타낸 것이다. 이 표는 터키, 체코, 독일, 오스트리아를 제외하고는 양(+)의 상관관계에 모두 속하는 것으로 나타나고 있다. 회귀분석의 계수값은 0.003(t -statistics=4.13)이며 설명력(R^2)은 0.45에 해당한다. 따라서, 지방정부의 재정자율 정도에 해당하는 (a)~(c)까지의 지방세 비중과 1인당GDP 관계는 보다 분명하게 양(+)의 관계가 있음을 알 수 있다.

<표 IV-12> 단순 상관관계

종속변수	지방정부의 과세권한
GDP 상수	0.003 (4.13)*** -16.43
N	23
R^2	0.45

주: ***는 1% 유의수준임

[그림 IV-14] OECD 국가의 지방정부의 과세권과 GDP와의
관계



이상의 결과를 요약하면, 지방세의 자율성 정도와 국가의 소득 수준과는 어느 정도의 연계성을 찾을 수 있으며, 세수공유(tax-sharing)와 같은 방식에 주로 의존하는 국가의 경우에는 양자간의 관련성이 뚜렷하지 않다. 그러나 일반적으로는 OECD 상당수의 국가에서 GDP 수준이 높을수록 지방정부의 재정자율성 역시 높다고 보는 것이 타당할 것으로 보인다. 최근 5년 동안 우리나라에서 논의되고 있는 지방소비세 등의 내용을 연관시켜 생각해 본다면, 단일국가 체계 내에서의 세수공유 비중이 그리 높지 않다는 점이 우리나라에서 이 제도에 대한 논의가 큰 진전을 갖 못하는 이유를 짐작케 하는 부분이다.

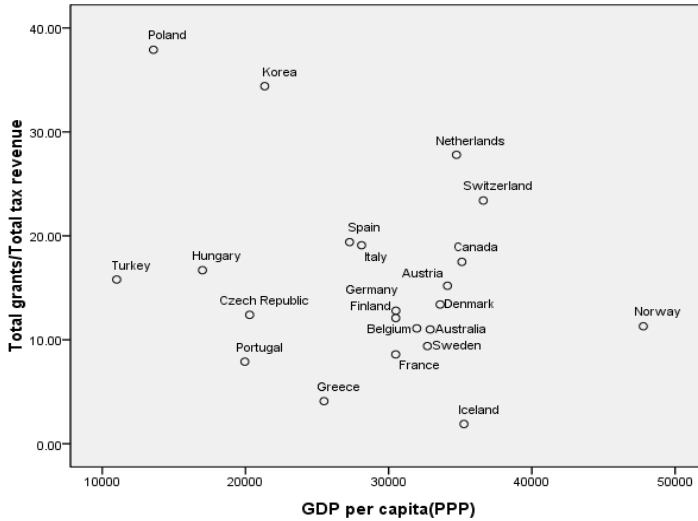
그러나, 이상의 단순 상관관계 분석은 각 국가별 특징을 통제하지도 않았으며, 통계적으로는 22개의 표본을 대상으로 하였기 때문에 결과의 견고성(robustness)이 높지 않다고 할 수 있다. 다만, 재정분권 자료는 원시자료 형태를 비교적 자세히 살펴볼 필요가 있기 때문에 OECD의 자체 조사자료를 바탕으로 과세권과 국가경제력과의 관계를 살펴보았다.

이제 이전재원의 구성과 GDP와의 관계를 살펴보면, 양자간에는 거의 통계적으로 유의미한 상관관계를 찾기 어려웠다. 그럼에서도 알 수 있듯이 이전재원 구성(전체 조세대비 이전재원 비중, 이전재원 중 일반보조금 비중)은 앞에서 살펴본 지방정부의 과세권보다 훨씬 더 국가별로 다양성이 크다는 점을 알 수 있다. 즉, GDP 수준이나 세입에서의 과세권 정도와 이전재원/총조세 혹은 일반보조금/재정자율지수 등은 그 나라의 소득수준이나 혹은 재정자율 정도와 통계적으로 유의한 관계를 보여주지 않으며, 나라마다의 상당한 차이를 보이고 있다.

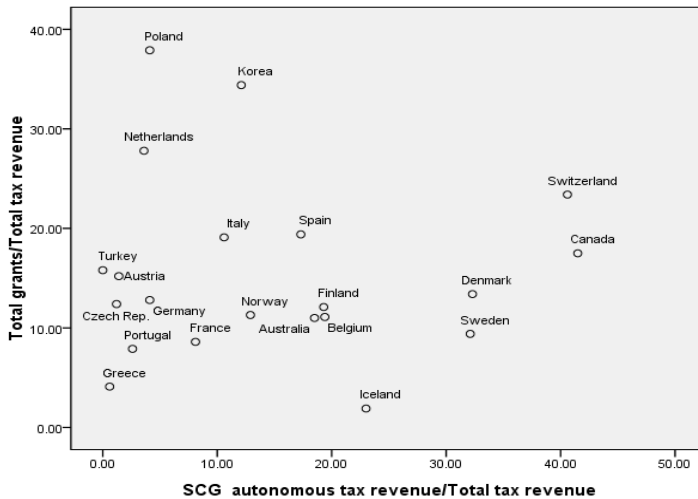
이론적으로는 지방정부의 책임 있는 재정운동을 위해서는 지방정부의 이전재원 의존도를 높이는 것보다는 지방으로의 과세권 이

양이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나, OECD의 자료를 참고하면, 사실상 총조세 대비 보조금 비중을 줄이면서 세원이양을 통한 지방세 비중을 증가시키는 추세를 국제자료에서 확인할 수 없었다. 특히 중앙정부가 지방으로 재원이전을 할 때 과세권을 이양하는 것이 추세인지, 혹은 보조금 형태로 사업을 지원하는 것이 추세인지에 대한 시사점을 찾기가 어려웠다. 이는 전체적으로 지방 재정 규모가 커지고 있는 상황에서 ‘과세권 이양 대 보조금 확대’의 일정한 추세는 확인되지 않고 있기 때문이다. 중앙정부로서는 재정규모가 커지고 국민의 재정수요가 다양해질수록 ‘어느 정도로 지방재정 규모를 유지하는 것이 타당한가’, 그 중에서도 ‘과세권을 이양할 것인가’, 아니면 ‘보조금으로 사업을 지원할 것인가’가 주요한 정책 아젠다에 해당한다. 따라서 국제비교 분석에서 확인되는 추세는 단기적으로나마 우리나라의 지방재정 위치를 확인할 수 있는 하나의 참고가 될 수 있다. 그러나, 단순비교를 통한 OECD 자료에서 나타난 주요 국가들의 보조금 운용사례는 일정한 추세를 보여주지 못하고 있다. 소득수준이 높건 낮건 간에 각 나라마다 보조금의 운영은 그 나라의 재정규율, 정부간 재정 제도적인 차이로 설명되어질 수는 있을 뿐 국제비교가 뚜렷한 방향성을 제시하지는 못한다.

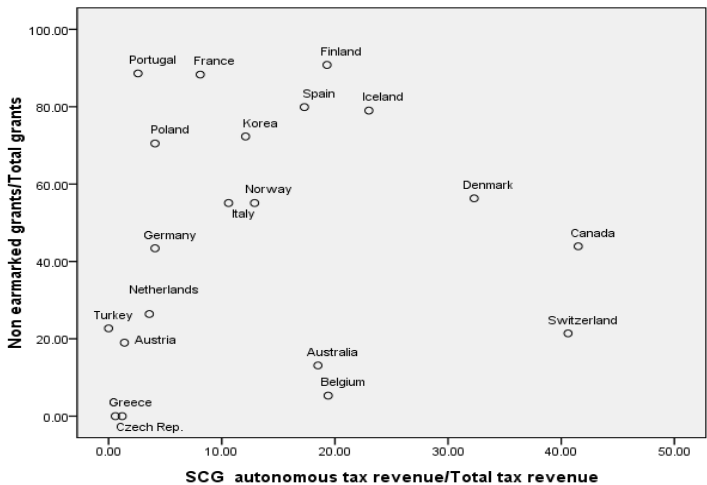
[그림 IV-15] OECD 국가의 이전재원 비중과 GDP와의 관계



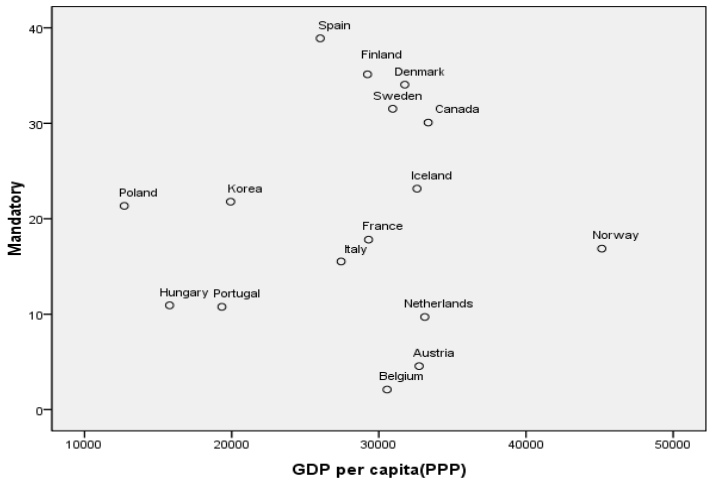
[그림 IV-16] OECD 국가의 보조금 비중 대비 재정자율성과의 관계



[그림 IV-17] OECD 국가의 일반보조금 비중 대비
재정자율성과의 관계



[그림 IV-18] OECD 국가의 Non-earmarked 비중과 GDP와의
관계



<표 IV-13> OECD 국가의 Non-earmarked 비중과 GDP와의 관계
(단위: %, 달러)

	이전재원 대비 Non-earmarked 비중	1인당GDP
Austria	4.6	32,737
Belgium	2.1	30,559
Canada	30.1	33,353
Denmark	34.1	31,764
Finland	35.1	29,227
France	17.8	29,302
Hungary	10.9	15,780
Iceland	23.1	32,592
Italy	15.5	27,434
Korea	21.8	19,924
Netherlands	9.7	33,122
Norway	16.9	45,154
Poland	21.4	12,700
Portugal	10.8	19,332
Spain	38.9	26,015
Sweden	31.5	30,942

4. 요인분석을 통한 분권수준 분석

가. 기존연구

재정분권의 수준을 평가하는 선행연구 방식으로는 양적인 규모를 기준으로 한 국제비교가 주를 이룬다. Ebel and Yilmaz(2003), Stegarescu(2005), Panizza(1999)가 이에 해당한다. 이들 연구에서는 전체 재정규모에서 지방정부 세입 및 세출비중을 기준으로

지방정부의 재정분권 수준 지표로 사용하였다. 실증분석시 국가의 특징을 설명하는 통제변수로는 소득수준, 인구, 면적, 부패수준 등의 변수가 사용되었다. Arzaghi and Henderson(2005)는 1인당 소득수준, 인구, 면적 등이 재정분권에 양의 효과를 미친다고 보았으며, Panizza(1999)는 면적, 1인당 소득수준, 인종의 다양성, 민주화 정도가 재정분권에 긍정적인 영향을 미친다는 결론을 보여주었다. Thornton(2007)은 단순지표가 아닌 지방정부의 재량권을 이용한 분권지표를 이용하여 각국의 재정분권 수준을 살펴본 바 있다.

재정분권 수준 = f (소득수준, 인구규모, 면적, 인종의 다양성 등)

실증분석을 이용하여 재정분권 수준을 평가한 국내연구로는 이영·현진권(2006)이 있다. 1992년부터 2000년까지의 GFS와 OECD 자료를 이용하여 우리나라의 세입 및 세출분권 수준이 낮지 않음을 추정한 바 있다. 권오성(2007)은 국가별 자료를 이용하여 재정분권 요인을 파악하고자 하였고, 실증분석의 결과를 이용하여 세입 및 세출분권의 추세를 설명하였다. 본 분석은 위의 선행연구에서 제시하고 있는 방법론을 이용하고자 하며, 참여정부 기간을 중심으로 재정분권 수준을 평가해보고자 한다.

나. 실증분석 자료 설명

이상의 현황 자료를 이용한 국제비교에서는 각국이 보고한 거시자료를 바탕으로 재정자율성 지수와 보조금 운영 등 재정자료를 중심으로 OECD 국가들의 재정분권 수준을 살펴보았다. 위의 단

순 상관관계 분석에서는 OECD 자체분석 자료와의 비교를 위하여 2004년도를 기준으로 과세권을 고려한 경우와, 그렇지 않은 경우의 지방세 비중과 이전재원 비중에 대하여 살펴보았다. 그러나, 이상의 현황분석은 해당 국가의 특징을 통제하지 않고 단순 상관관계분석 결과만을 보여주는 단점이 있어 매우 제한적인 해석만이 가능할 뿐이다. 재정분권 수준을 결정하는 요인은 인구, 면적, 소득수준, 부패수준, 민주화수준, 인종의 다양성, 국가 형태 등 매우 다양하다고 볼 수 있다.

본 분석에서는 최근 10여년간의 OECD 국가들의 재정분권 결정 요인과 추세를 살펴보려고 한다. 본 분석에서 구축한 지방세입 패널자료는 OECD Fiscal Federalism Network에서 2002년과 2005년에 두 번에 걸쳐 발표한 자료를 기준으로 하고 있다. 이 자료는 기존의 RS와 National Account 자료의 차이 및 한계를 보완하고자, 각국의 대표들에게 보다 세분화된 지방세입 자료에 관한 서베이를 통하여 구축하였다. 대부분의 국가에서는 기존의 자료와 큰 차이가 없으나, 벨기에, 스페인 등 최근에 와서 지역정부, 연방정부의 권한 변화와 같은 구체화된 내용을 반영하고 있다. 또한, 기타 이전재원과의 연계성이 검증되었고, 두 차례에 걸쳐 확인된 바 자료의 신뢰성면에서는 가장 바람직한 자료에 해당한다. 아직까지는 이 자료를 대상으로 국가간 비교가 이루어지지 않았다는 점은 본 분석의 의의를 더하고 있다. 이상의 자료에서 보완하지 못한 1995년부터 2000년까지의 지방세입과 1995년부터 2005년까지의 지방세출 자료는 RS와 National Account 자료를 사용하였다. 일차적으로는 기존의 연구에서 해왔듯이 각국의 일반적인 특징(인종, 민주화 정도 등)을 통제하여 재정분권 추세를 살펴보려고 한다.

실증분석을 위한 종속변수로는 지방세입은 ‘단순 지방세수 비중 (=지방세수/총세수)’과 ‘재량적 지방세수 비중(=과표와 세율 감면

권한이 반영된 지방세수/총세수)’을 사용하였다. 지방세출의 경우에는 GFS나 NA에서 공식적으로 집계하고 있는 단순 지방세출(=지방세출/총세출)을 사용하였다. 선행연구 등에서 세출분권 지수로 사용한 변수 중 Oates(1985)가 사용한 {지방정부지출/(주정부지출+지방정부지출)}, Bahl and Linn(1992)의 {(주정부지출+지방정부지출)/(연방정부비출+주정부지출+지방정부지출)} 등이 이에 해당한다.

<표 IV-14> 종속변수 요약

	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	한국(Mean)
지방세수비중	315	21.3361	15.1905	0.8000	56.9901	21.2030
지방세출비중	238	35.2625	15.1735	4.3449	71.1298	45.6263
자율적 지방세	285	16.6315	14.6162	0.4312	53.5707	1.36336

OECD 국가들의 지난 10여년간의 지방정부 세입의 평균수준은 약 21% 수준이며, 세출수준은 약 35% 정도로 나타났다. 같은 기간 우리나라의 지방세입은 약 21%로 비교대상 국가들과 유사하고, 세출은 45% 정도로 국제평균보다 10%p 높은 편이다. 각 국가들이 보고한 자료에 따르면, 지방세수 비중 중에서 재량권이 인정되는 세수비중은 OECD 국가가 평균 16.6% 정도이고 우리나라는 약 13.6%로 역시 낮은 편에 속한다. 그러나, 국제비교에서 제시하고 있는 자율적 재량권 변수는 재해석할 필요가 있다. 법률적으로 탄력세율 권한을 약 70% 정도로 보고 전체 지방세 비중(20%)을 반영하여 약 14%대로 보고되고 있으나 사실상 우리나라 자치단체가 스스로 세율을 조정한 사례는 거의 없다. 최근 일부 서울시 자치구가 보유세 강화에 따라 세율인하를 자체적으로 실행한 사례가 거의 없다. 회귀분석에서 위의 수치를 그대로 받아들이는 것은 우리나라 지방세의 자율성이 과도하게 해석될 수밖에 없

다. 따라서 본 분석에서는 우리나라 지방세 자율성 정도를 위의 수치의 약 10% 정도만 활용하여 1.36%로 보았다.

재정분권 결정요인을 설명하기 위하여 사용한 통제변수는 다음과 같다. 인종(ethnic_diversity) 다양성 지수는 CIA world fact book 자료를 사용하였고, 민주화정도(fhstand)는 Freedom House의 FH Liberal democracy 자료에서 scale 100을 기준으로 환산한 지수를 이용하였다. 국가별 부패정도를 나타내는 변수(Corruption)는 부패에 대한 인지도를 설문조사한 자료를 바탕으로 하여 Transparency International이 개발한 CPI(Corruption perceptions index)를 사용하였다²⁵⁾. GDP와 인구는 IMF의 World economic outlook database(April 2008)와, 면적은 World bank의 World development indicator를 사용하였다. 본 분석에서는 각국 수도(capital)의 인구밀도 변수도 고려해 보았다. 본 자료는 개별 국가의 통계청 자료를 이용하였다.²⁶⁾ 재정집중의 원인이면서 결과에 해당하는 수도의 인구집중 정도와 재정분권 정도를 파악해보고자 하였기 때문이다. 또한, 유인화 요인(Agglomeration)으로 인한 인구집중은 단순히 행정구역상의 수도에서만 이루어지는 것이 아니라 수도를 포함한 수도권역(Metropolitan)을 의미하기도 하므로 수도권역의 인구밀도도 고려대상으로 삼았다. 이 자료는 OECD Territorial Review 자료를 사용하였다.

25) Alesina(2002) 논문의 출처를 확인하여 자료를 확보하였다.

26) 예를 들어, 호주의 경우, "Regional Population Growth, Australia, 2006-07". Australian Bureau of Statistics"를 이용하였고, 핀란드는 "helsinki: <http://tilastokeskus.fi>"를 참고하였다. 자세한 자료출처는 부록을 참고하기 바란다.

<표 IV-15> 설명변수 요약

	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	한국(Mean)
1인당GDP	319	24379.42	13300.26	3446.318	80422.7	11654.14
인구	319	36.5706	56.1476	0.268	296.259	46.8636
면적	319	1183137	2741578	2590	9984670	99260
인종	220	0.2577	0.2104	0.0119	0.7746	0.0180
부패수준	309	7.1503	2.0155	2.66	10	4.3727
민주화 정도	290	95.7938	6.8170	57.1	100	86.41
인구밀도(수도)	319	3630.278	4505.287	51.39616	20552.18	17110.62
인구밀도(수도권)	319	819.1862	1203.299	34.35571	6290.541	1982.201

위의 결과에서 알 수 있듯이 인구관련 변수, 즉 우리나라 전체 인구, 수도권의 인구밀도, 수도권역의 인구밀도를 제외한 ‘소득’, ‘민주화 정도’, ‘부패수준’, ‘인종의 다양성’의 모든 변수는 OECD 평균수준 이하로 나타났다. 우리나라의 국가투명성(부패수준)은 비교대상 국가들 평균의 약 57%, 민주화 정도는 약 88% 정도로 나타났다. 우리나라가 OECD 평균보다 높은 수준을 유지하고 있는 것은 인구 관련 변수만 해당하며, 전체 인구는 국제평균의 약 1.3배 정도이다. 그러나, 우리나라의 수도 서울의 인구밀도는 OECD 평균의 4.7배에 해당하며, 수도권 전체(경기, 인천 포함)의 인구밀도는 2.3배 정도 달한다. 변수간 상관관계에서는 소득수준과 부패수준, 민주화정도, 인구와 면적이 0.5 이상으로 상대적으로 높은 상관관계를 보여주고 있으며, 인구와 인종의 다양성도 0.41로 나타나고 있다. 또한, 면적이 넓거나 인종이 다양할 경우 연방국가일 확률이 높고 인구와의 관계는 약 0.29 정도로 나타났다.

<표 IV-16> 변수간 상관관계

	1인당GDP	인구	면적	인종	부패수준	민주화정도	연방더미
1인당GDP	1.0000						
인구	0.2456	1.0000					
면적	0.1722	0.4980	1.0000				
인종	0.1030	0.0379	0.4139	1.0000			
부패수준	0.7287	-0.0595	0.2522	0.2060	1.0000		
민주화 정도	0.5544	-0.1125	0.2109	0.0327	0.7174	1.0000	
연방더미	0.3466	0.2856	0.5364	0.5362	0.1887	0.0595	1.0000

다. 실증분석 결과

1) 재정분권 결정요인

가) 종속변수 : 단순 세입 및 세출비중

1995년부터 2005년까지의 단순 지방세수 비중을 종속변수로 사용한 실증분석 결과(단순OLS 모형, OECD 가입 29개국 기준)는 기존의 선행연구 결과와 유사한 결론을 보여주고 있다²⁷⁾. 단순 지방세수 비중은 전체 조세 대비 지방세 비중을 의미한다. 국가소득 수준이 높을수록, 부패 정도(국가 투명성 정도)가 낮을수록(높을수록), 인종이 다양할수록, 민주화 정도가 높을수록 지방세입 비중이 전반적으로 증가하는 결과를 보여주고 있다. 연방국가의 경우에도

27) 일반적으로는 Panel Data를 사용할 경우, 각 국가의 특성을 반영할 수 있는 Random effect(RE) 모형 혹은 Fixed effect(FE) 모형을 사용한다. 본 연구에서는 Pooling OLS 를 사용하였는데 그 이유는 지방재정 자료의 국제간 비교에서는 정보의 유실에 따른 문제점이 크다고 보았기 때문이다. 본 분석의 RE 혹은 FE의 결과는 OLS와 통계적인 차이가 거의 없었으며, 자료의 수가 줄어드는 문제에 따른 전체적인 통계량(F값)이 하락하는 결과를 보여주었다. 따라서, 본 실증분석에서는 통계적 결과가 시사하는 점이 다르지 않는 한 보다 많은 자료를 기초로 한 분석을 중심으로 설명하고자 하여 OLS를 사용하였다.

역시 지방세수 비중이 높은 것으로 나타났다. 해당 국가의 ‘인구’ 자체는 유의한 상관관계를 보여주지 못한 반면, 해당 국가 수도의 인구밀도는 지방세입 비중을 높이는 것으로 나타났다. 주목할 만한 결과로는 수도 자체의 인구집중은 재정집중과 상관관계가 있는 것으로 나타난 반면, 주변 위성도시를 포함한 수도권의 인구집중은 재정적인 집중도를 설명하지 못한 점을 들 수 있다. 정치력과 관련이 깊은 재정집중은 인구집중과 달리 서울, 즉 수도를 중심으로 이루어지고 있고, 인구집중은 재정적인 요인 이외에 고용 및 교육 등의 이유인 것으로 보인다. 따라서, 본 분석에서는 지방정부 세수 비중을 설명하는 것으로 해당 국가 수도의 인구집중임을 보여주고 있다.

<표 IV-17> OECD 지방세수 요인분석

종속변수	지방세수 비중		
1인당GDP	0.0007(5.27)***	0.0005(4.59)***	0.0007(5.37)***
인구	-0.0150(-0.82)	-	-
면적	0.0007(1.84)**	-	-
수도의 인구밀도	-	0.0009(3.53)***	-
수도권의 인구밀도	-	-	-0.00059(-0.83)
인종 다양성	3.25(0.66)	7.72(1.71)**	5.98(1.18)
투명성지수	-2.20(-2.68)***	-1.10(-1.53)	-2.03(-2.68)***
민주화 정도	0.50(2.89)**	0.66(4.11)***	0.55(3.27)***
연방국가 더미	13.06(5.30)***	15.28(7.18)***	15.16(6.90)***
상수	-31.64(-2.16)**	-39.33(-3.10)**	-36.88(-2.61)**
R ²	0.47	0.57	0.55
N	307	276	270

주: () 안은 t-statistics이며 ***, **, * 는 각각 1%, 5% 10% 신뢰수준에서 유의함을 의미.

종속변수가 지방세출 비중인 경우, 소득수준이 높을수록, 인종의 다양성이 높을수록, 연방국가일수록 증가하는 것으로 나타났다. 지방세출은 국가 전체 재정지출 대비 지방정부 세출 비중을 의미한다. 국가투명성 및 민주화 정도는 지방세출 비중을 강력하게 설명하지 못하고 있다. 역시, 해당 국가의 수도집중도는 지방세출 비중을 증가시키는 것으로 나타났고, 수도권역의 인구밀도는 유의한 상관관계를 보여주지 못하였다. 본 분석에서 사용하고 있는 지방세출 변수는 기존의 National Account 자료를 사용한 것이며, 세입자료에 비하여 자료의 수가 부족한 점 등은 분석의 한계에 해당한다.

<표 IV-18> OECD 지방세출 요인분석

종속변수	지방세출 비중		
1인당GDP	0.0005(2.61)**	0.0003(2.52)**	0.0006(3.24)***
인구	-0.017(-0.74)	-	-
면적	0.0002(4.10)**	-	-
수도의 인구밀도	-	0.0002(7.31)***	-
수도권의 인구밀도	-	-	-0.0010(-1.27)
인종다양성	2.10(0.29)	24.97(4.58)**	25.03(3.50)***
투명성지수	0.22(0.24)	0.99(1.22)	-0.46(-0.45)
민주화정도	0.50(1.57)	0.48(1.74)*	0.42(1.33)
연방국가 더미	6.12(2.30)**	5.98(2.44)**	8.50(2.96)***
상수	62.11(2.54)**	-40.26(-1.93)**	58.40(2.12)**
R ²	0.50	0.57	0.40
N	197	194	147

주: () 안은 t-statistics이며 ***, **, * 는 각각 1%, 5% 10% 신뢰수준에서 유의함을 의미.

나) 종속변수 : 지방정부 자율성을 고려한 지방세입 변수

<표 IV-19> OECD 국가의 과세자주권 요인분석

종속변수	재량적 지방세수 비중		
1인당GDP	0.0009(7.27)***	0.0006(5.29)***	0.0007(5.37)***
인구	-0.02172(-1.31)	-	-
면적	0.0002(5.63)***	-	-
수도의 인구밀도	-	0.0006(2.60)**	-
수도권의 인구밀도	-	-	-0.0014(-1.14)
인종다양성	34.46(7.55)***	42.69(8.83)***	43.80(8.75)***
투명성지수	-2.18(-2.84)***	-0.32(-0.42)	-1.57(-1.97)**
민주화정도	0.18(1.19)	0.66(4.11)***	0.33(2.02)**
연방국가 더미	-8.07(-3.78)***	-2.41(-2.12)**	-2.78(-1.29)
상수	-14.94(-1.15)**	-47.49(-3.62)***	-29.61(-2.21)**
R ²	0.65	0.58	0.57
N	175	175	175

주: () 안은 t-statistics이며 ***, **, * 는 각각 1%, 5% 10% 신뢰수준에서 유의함을 의미.

지방세수 중 지방정부가 과표와 세율 모두, 과표 혹은 세율을 조정할 수 있는 권한이 있는 경우를 재량적 지방세수 비중으로 정의하였다. OECD 국가들의 재량적 지방세수 비중은 인구나 면적, 인종다양성과 유의한 상관관계를 보여주고 있다. 단순 세수비중과 비교해 볼 때, 연방국가인 경우 오히려 재량적 지방세수 권한이 감소하는 것이 특이점이다. 대개의 연방국가는 주정부 단계에서의 조세공유(tax sharing) 비중이 높고, 기초단계의 지방세수 비율은 단일국가에 비해 낮은 편이다. 조세공유는 엄밀한 의미에서의 재량적 지방세수 범위에 포함되지 않으므로 자율적인 세수비중이 낮을 가능성이 높다. 특이점은 수도권의 인구밀도는 단순 지방세수나 세율의 경우에는 유의한 상관관계를 보여주지 못하고 있는 데 반하여, 재량적 세수비중에는 다소나마 감소하는 것으로 나타나고 있다는 점이다.

2) OECD 국가의 재정분권 수준의 구조적인 변화 여부

2000년대 이후의 분석에서는 증가하는 지방의 복지수요 등에 따라 재정지출 증가속도가 급증한 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우에도 2002년 이후는 이전재원 증가를 통한 지방정부 재정지출이 확대된 시기이다. 따라서 본 분석에서는 위의 실증분석을 바탕으로 우리나라를 포함한 비교국가들의 2000년대 이후의 재정분권 수준의 변화 여부를 살펴보았다. Chow test 결과에 따르면, 2001년 이후의 OECD 국가의 지방세입 분권 수준이 변함없었다는 귀무가설을 기각하지 못하고 있다²⁸⁾. 지방세출 및 재량적 지방세수 비중의 경우에도 마찬가지로 결과를 보여주고 있다. 따라서, 2000년대 이후의 OECD 국가들의 재정분권 수준 자체는 변화했으나, 이는 소득수준 상승, 수도의 인구집중도 증가 등에 따른 것으로서 그 밖의 구조적인 변화(예를 들어, 이전재원의 증가에 따른 재정지출 증가 확대가 급격히 이루어졌거나, 지방정부의 헌법상의 권한 변화에 따른 지방세입 변화가 두드러지는 점 등)에 따른 추세 변화가 크지는 않았음을 시사하는 결과이다.

3) 우리나라 재정분권 수준의 평가

위의 회귀분석에서는 주요 선진국들의 재정분권 요인을 살펴보았고 2000년대 이후의 구조적인 변화를 살펴보았다. 본 분석에서는 구체적으로 참여정부 기간 동안의 재정분권 수준을 평가하기 위하여 회귀분석에서 추정한 추정값과 실제값을 비교해 보고자 한다. 추정값($\hat{y}$)의 의미는 29개국 평균 추세선을 기준으로 하여, 소득, 인구, 면적, 민주화 정도 등을 반영한 추정방정식 결과 우리

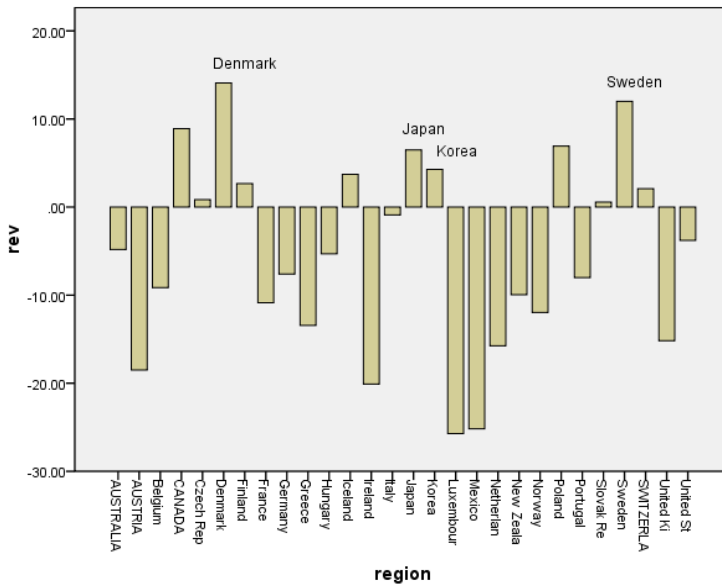
28) Chow test에 대한 자세한 내용은 Johnston and DiNardo(1997)를 참고하였다.

나라의 지방세수 비중, 세출비중의 적정치로 제시된 값이다. 실제 값과 추정값을 비교하여 우리나라 재정분권 정도를 살펴보면 다음과 같다.

<표 IV-20> 우리나라 지방세수 비중의 실제값과 추정값

	지방세수비중	추정값	실제값/추정값
2002	23.30	13.85	1.61
2003	22.40	14.20	1.58
2004	22.50	14.63	1.54
2005	22.00	15.29	1.44

[그림 IV-21] 2004년 지방세수 비중의 실제값과 추정값의 차이

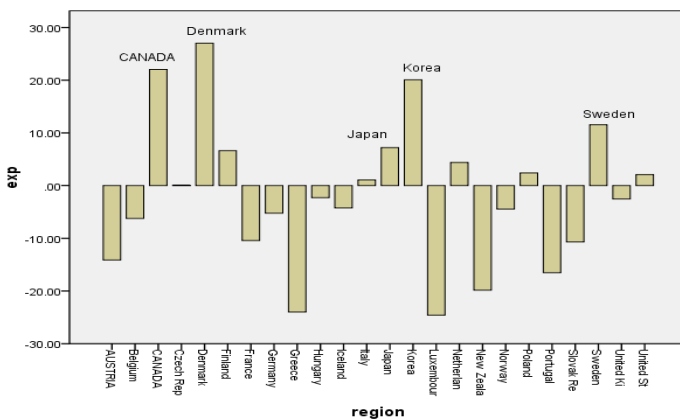


2005년 기준, 회귀분석에서 제시하고 있는 우리나라 지방세수 비중의 실제값은 약 22.0% 정도로, 추정치와 비교해보면 약 1.44배 수준으로 나타났다. 단순비교시 나타나는 2:8의 우리나라 지방세 비중은 선진국들과 비교시 매우 낮은 것으로 설명되고 있다. 그러나, 우리나라의 경제상황 및 특징을 고려해 본다면, 20% 수준의 지방세수 비중은 모형이 제시하고 있는 추세치(fitted value) 수준을 크게 상회하는 것을 확인할 수 있다. 이영·현진권(2006)의 결과에서도 1992년부터 2000년까지의 우리나라 세입분권 추정치는 20% 내외인 것으로 나타난 바 있다.

<표 IV-21> 우리나라 지방세출 비중의 실제값과 추정값

	지방세출비중	추정값	실제값/추정값
2002	45.49	27.63	1.64
2003	40.89	27.80	1.47
2004	48.09	28.01	1.71
2005	46.60	28.33	1.64

[그림 IV-22] 2004년 지방세출 비중의 실제값과 추정값의 차이

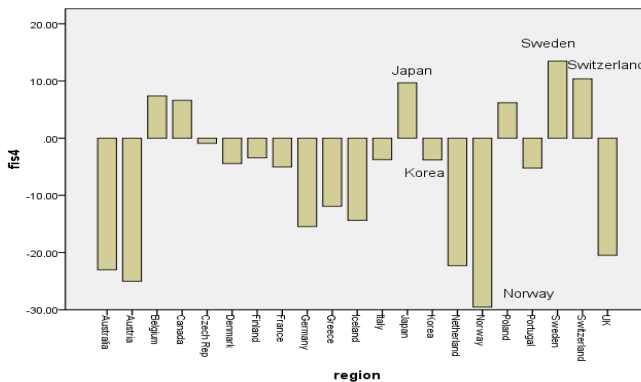


지방세출 비중의 경우에도 추정값이 제시하는 수준보다 실제 세출비중이 상회하고 있는 것으로 나타났다. 2005년의 경우, 추정값의 약 1.6배 정도인 것으로 지방세출분권 수준은 매우 높은 것을 알 수 있다. 국고보조사업의 지방으로의 이양이 꾸준히 증가하고 있고 향후 복지수요 증가로 지방사무가 증가할 것으로 보아 우리나라 지방세출 비중은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 지방세입과 달리 지방세출은 참여정부 기간 동안 꾸준히 증가해 왔다. 적정 수준 이상의 지방세출 비중으로 볼 때, 본 분석의 결과는 지방으로의 재원규모를 지속적으로 증가시키기보다는 중앙과 지방정부간, 부처간, 재정수요간의 재원조정이 우선과제임을 시사하고 있다.

<표 IV-22> 우리나라 자율적 지방세 비중의 실제값과 추정값

	자율적 지방세수	추정값	실제값/추정값
2002	1.50	3.41	0.44
2003	1.44	4.41	0.33
2004	1.45	5.24	0.28
2005	1.42	5.35	0.26

[그림 IV-23] 2004년 자율적 지방세수 권한의 국제비교



지방정부 스스로가 과표나 혹은 세율을 조정하도록 하는 지방세 수 환경의 변화가 이루어져야 사실상의 지방세입 권한이 증가된다고 볼 수 있다. 그러나, 참여정부 기간 동안에는 오히려 재산세의 탄력세율 권한을 축소하는 등 지방정부의 재량권은 감소되었다. 참여정부 기간 동안의 세수권한의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

자율적 지방세수의 경우, OECD에 보고된 지방세수 비중의 10%를 실제 지방의 재량적 자율권이 확보된 것으로 보았다. 회귀분석 모형이 제시한 추정값은 2005년 기준 약 5.4%로 나타나고 있으나 우리나라의 실제 비중은 1.42%로 나타났다. 선진국들과의 비교시 제시되고 있는 기준의 약 26% 수준으로, 우리나라 지방세의 재량권한은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 참고적으로, 위의 그림에서 알 수 있듯이, 평균수준 이상의 국가는 벨기에, 캐나다, 일본, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 정도이며 그 밖의 나라들은 대부분 평균 이하의 과세자주권을 가지고 있다. 우리나라의 경우, 프랑스, 이탈리아, 핀란드, 덴마크 국가들 정도의 세수자율성을 확보하고 있는 것으로 보여주고 있다.

결론적으로, OECD 29개국들과 비교해볼 때, 지난 참여정부 기간동안 우리나라의 양적인 지방재정분권은 이전재원을 통한 세출 비중의 분권이 확대되었고 이는 선진국들 평균수준보다 크게 상회하는 것으로 분석되고 있다. 반면, 지방세 재량권한 확보는 선진국들 평균과 비교시 낮은 수준임을 확인할 수 있었다.

5. 이론적 논의

가. 참여정부 재정분권의 주요 특징

참여정부 기간 동안의 재정정책은 정부혁신위원회의 자료 및 우

명동(2008), 김재훈(2007) 등을 바탕으로 <표 IV-23>와 같이 정리할 수 있다. 즉, 참여정부 기간 동안 추진되었던 중요한 재정분권 정책들은 지방교부세 내국세 비율의 인상, 균형발전특별회계 도입, 지방양여금의 지방교부세 편입, 제주특별자치도 설립, 서울시의 보유세 공동세 도입, 지방재정분석, 복식부기회계제도, 재정공시제도, 주민참여예산제도 등 매우 다양하다. 그런데 이러한 다양한 재정분권 정책들의 성격을 자세히 살펴보면 크게 ① 이전재원의 증가, ② 재정자율성의 증가, ③ 재정투명성의 증가로 구분해 볼 수 있다. 따라서 참여정부 재정분권에 대한 평가는 이러한 세 가지 특징에 대한 평가로 요약할 수 있을 것이다.

<표 IV-23> 참여정부 재정분권의 주요 특징

이전재원의 증가	- 지방교부세 내국세 비율 상향조정 - 분권교부세 도입(교부세율 상향조정) - 부동산교부세 도입
재정자율성의 확대	- 지방채발행총액 한도제 도입 - 지방예산편성지침 폐지 - 국고보조금의 균특회계 전환 - 특별교부세 비중 축소
재정투명성 제고	- 복식부기회계제도 도입 - 재정공시제도 도입 - 주민참여예산제도 도입

<표 IV-24> 참여정부 재정분권 관련 추진 내용

부문별		주요항목	세부내용
세출 자율성		예산편성 지침	지방예산편성지침 폐지(2005.8)(지방재정법 개정) 지방예산편성기준 및 예산과목 구분과 설정 제정(2005.7)(훈령) 사업예산제도 시험(2008)
		주민참여 예산제도	주민참여예산편성제도 도입(2005.8)
세입 자율성	지방세	재산세	종합토지세 과표현실화 및 적용비율기준 시달(2004.5) 재산세 과표현실화를 위한 재산세 세율체계 조정(2005.1) 종합부동산세 신설 및 지방교부 법적 근거 마련(2005.1) (지방교부세법 개정)
		다른 조세	지방소비세 도입 등 중장기 조세개혁 방안 검토(추진중) 지방특별소비세 신설 등(관계부처 협의중) 원자력발전예 대한 지역개발세 신설(2005.12)
		비과세· 감면	감면조례 표준안 시달(2006.10)및 관련 법령 개정(2006.12)(추진중) 지방세지출예산제도 도입을 위한 시범 실시 (2006~2009) 및 전면실시(2010)(추진중)
	지방채	지방채 발행총액 한도제	도입방안 마련(2004.7~2005.6) 시행(2005.6/2006.1)(지방재정법개정 및 시행령개정)
	지방기금	성과관리	기금일몰제, 성과분석제 도입(2005)

<표 IV-24> 의 계속

부문별		주요항목	세부내용
지방재정 조정제도 자율성	지방 교부세	지방교부세 법정을 상향조정	내국세 총액의 15%→18.3%(2004.1) 내국세 총액의 18.3%→19.13%(2004.12) (분권교부세 신설) 내국세 총액의 19.13%→19.24%(2005.12) (분권교부세 상향조정)
		보통교부세	비중 확대: 교부세 총액의 10/11→96/100(2004.1) 수요산정 통계·산식 정비(9개 항목, 26개 세항)
		특별교부세	비중 축소: 교부세 총액의 1/11→4/100(2004.1) 규모축소 및 지원기준 구체화
		증액교부세	폐지(2004.1)
		분권교부세	신설: 내국세 총액의 0.83%(2004.12) 비중확대: 내국세 총액의 0.94%(2005.12)
		부동산 교부세	신설: 종합부동산세 세수 전액(2005.12)
	국고 보조금	국고보조금	정비시안 마련(2004.2) 재원이양안 확정(2005.1)(지방교부세법 개정)
		국가 균형발전 특별회계	신설: 지역개발사업 계정과 지역혁신사업 계정(2004.1) 신설: 제주특별자치도 계정(2006.12)
	지방양여금		지방양여금을 지방교부세 등으로 개편(2004.1) 지방양여금법 폐지(2004.1)
주요 관련부문 자율성	지방재정분석		지방재정분석지표 확정(2005.11)(2006.11) 지방재정분석 결과 최종보고(2005.12)(2006.12)
	복식부기회계제도		근거규정 신설(2005.8)(지방재정법에 신설) 전 지방자치단체 시험운영(2006) 지방자치단체 회계기준 확정(2006.10) 회계처리지침(훈령)제정 및 시행 (2006.11/2007.1)
	공시제도		재정공시제도 도입(2006.1)

자료: 정부혁신지방분권위원회(2007), 우명동(2008), 김재훈(2007)

참여정부 재정분권 정책의 변화 중에서 재정자율성의 증가와 재정투명성의 제고는 제도적 요인이기 때문에 제도 자체의 변화를 통하여 그 성격을 파악할 수 있지만, 이전재원의 증가 여부는 통계적 확인이 어느 정도 필요하다. 왜냐하면 지방양여금의 지방교부세 편입, 분권교부세의 도입, 균특회계의 도입 등은 모두 이전재원의 증가를 의미하기보다는 이전재원의 구조가 변경되었음을 의미하기 때문이다. 그러나 이러한 이전재원의 구조가 변경되는 과정에서 약간씩 이전재원의 규모 자체가 증가하였는데, <표 V-25>은 2003년부터 2008년까지 지자체의 이전재원 비중이 지속적으로 상승해 왔음을 보여주고 있다. 또한 [그림 IV-26]은 지자체 세입의 항목별 증가율을 보여주고 있는데, 자체재원인 지방세와 세외수입의 연도별 증가율보다 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 증가율이 일반적으로 더 높았음을 확인할 수 있다.

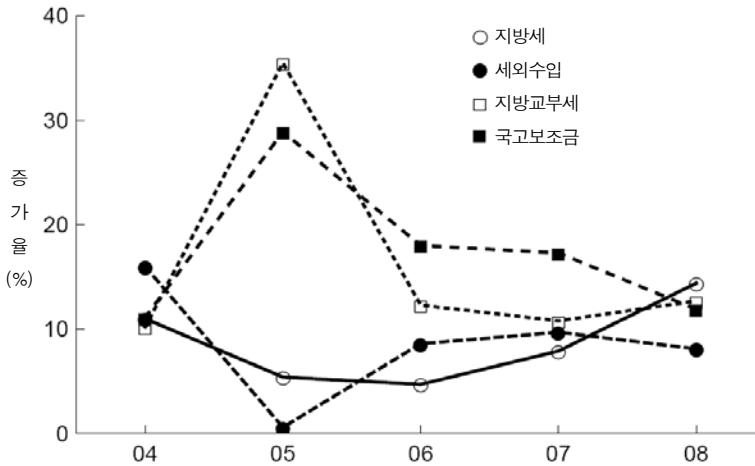
<표 IV-25> 지자체 자체수입 및 의존수입 추이

(단위: 십억원, %)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
자체수입	48,842	55,212	57,072	60,673	65,924	73,650
의존수입	27,036	29,403	32,486	37,356	42,567	47,820
총액	75,879	84,615	89,558	98,029	108,491	121,470
의존수입 비중	64.37	65.25	63.73	61.89	60.76	60.63

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 2008.

[그림 IV-27] 지자체 세입 항목의 연도별 증가율



나. 재정연방주의 이론에 의한 평가

앞에서 제1세대 재정연방주의 이론과 제2세대 재정연방주의 이론을 검토하였는데, 이러한 이론들은 참여정부 기간 동안의 재정분권 정책의 평가를 위한 준거의 틀을 제시하고 있다. 이미 논의되었듯이 이 두 이론은 같은 재정분권 현상에 대하여 상당히 다른 평가를 내리고 있는데, 그 이유는 지방정부의 행위에 대한 가정이 다르기 때문이다. 즉 제1세대 재정연방주의 이론의 경우 지방정부의 공무원과 정치인들이 주민들의 후생을 극대화하는 목적함수를 갖는다고 가정하고 있는 반면, 제2세대 재정연방주의 이론은 주민들이 지방정부의 의사결정을 충분한 정보를 가지고 통제하지 않는 한 나름대로의 이해 관계에 따라서 지방정부의 의사결정이 이루어진다고 보고 있다. 따라서 제2세대 재정연방주의 이론은 주민들이 지방정부의 의사결정에 대한 관심을 스스로 가질 수 있도록 지방세가 지방예산의 주축이 되어야 됨을 강조하고, 또한 지방정부에

지역경제 활성화의 과실이 귀속되도록 지방세입이 지방세 위주로 구성되어야 함을 강조하고 있다.

이제 이러한 두 가지 이론에 입각하여 참여정부의 재정정책을 평가해 보면, 우선 이전재원 비중이 증가한 점에 대하여 제1세대 재정연방주의 이론은 다소 중립적이라는 평가를 내릴 것이다. 이전재원 증가 자체가 반드시 재원배분의 비효율성을 증가시킨다고 보기 어렵고 이전재원은 적어도 지역간 형평성을 축소시키는 역할을 수행하기 때문이다. 그러나 Weingast(2007)의 논의에서 확인할 수 있듯이 제2세대 재정연방주의 이론은 이전재원의 증가에 대하여 명확하게 부정적인 입장을 취하고 있다. 효율성 측면에서는 ‘재정의 1/n 원칙’으로 인하여 지역경제 활성화에 부정적인 영향을 미치고, 형평성 측면에서조차 장기적 관점에서 이전재원이 지역의 경제발전에 도움을 주지 못한다는 것이 제2세대 재정연방주의 이론의 주장이기 때문이다.

제1세대 재정연방주의 이론과 제2세대 재정연방주의 이론의 시각 차이는 지방재정 자율성 확대에 대한 평가에서 더욱 더 극명하게 나타난다고 볼 수 있다. 제1세대 재정연방주의 이론의 관점에서는 지방재정의 자율성이 확대될 경우 지역주민의 후생을 극대화하고자 하는 지방정부의 선택의 폭이 더욱 더 넓어지기 때문에 극대화 문제(optimization)의 속성상 주민들의 후생이 더 증가하게 된다. 물론 경우에 따라서는 자율성의 확대가 바람직하지 않는 경우가 발생하는데, 지역간 누출효과가 있는 경우, 또는 국가적 관점에서 지방정부의 세출을 조정해야 할 필요성이 있는 경우에는 지방재정의 자율성 확대가 반드시 바람직하지 않을 수가 있다. 따라서 지방재정의 자율성 확대는 제1세대 재정연방주의 이론의 관점에서는 최소한 중립적이라는 평가를 내릴 수 있을 것이다.

반면 제2세대 재정연방주의 이론의 관점에서 본다면, 지방재정

자율성의 확대가 어떠한 세입원에 대하여 이루어졌는지가 중요하다. 만약 지방세의 규모가 확대되면서 지방재정의 자율성이 확대되었다면 이는 지방정부의 지역경제 활성화를 위한 노력의 여지가 넓어지는 것이 되기 때문에 긍정적인 변화라는 평가를 받을 수 있다. 반면 이전재원의 규모가 증가하면서 지방재정의 자율성이 확대되었다면 제2세대 재정연방주의 이론은 부정적인 평가를 내리게 될 것이다. 지방정부는 지역주민들의 후생보다는 나름대로의 이해관계에 따라서 중앙정부의 이전재원을 활용할 가능성이 크고, 지역주민들은 지방정부의 이러한 행위를 통제할 인센티브를 충분히 갖지 못하기 때문이다.

지방재정의 투명성 제고는 이론적 평가 틀과 상관 없이 당연히 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 지방재정에 대한 정보가 주민들에게 더욱 더 투명하게 공개될 경우 재원의 낭비적 요인은 그만큼 줄어들기 때문이다. 사실 참여정부 기간 동안에 이루어진 복식부기회계제도의 도입, 재정공시제도 도입, 주민참여예산제도 도입 등은 모두 이전재원 제도의 변화나 재정자율성의 제고보다 실질적인 의미가 더 큰 변화라는 평가를 내릴 수 있다. 따라서 지방재정 투명성 제고를 위한 제도적 개혁은 향후에도 지속적으로 추구해야하는 정책과제이다.

<표 IV-26> 참여정부 재정분권의 평가

	제1세대 재정연방주의 이론	제2세대 재정연방주의 이론
이전재원의 증가	△	×
(이전재원의 증가에 의한) 재정자율성의 확대	△	×
재정투명성 제고	○	○

주: ○는 '긍정적', ×는 '부정적', △는 '중간 정도'를 의미함.

다. 재정분권의 동인(動因)과 경제적 효과

앞서 제Ⅳ장의 제2절에서 살펴본 재정분권의 수준에 대한 연구는 Arzaghi and Henderson(2005)의 논문 제목에서 나타나 있듯이 “한 국가가 재정분권을 하는 이유는 무엇인가?”에 대한 하나의 답변을 제공한다고 볼 수 있다. 즉 재정분권을 한 국가가 추구하는 동인(動因)은 소득이 높을수록, 민족적 이질성이 클수록, 면적이 클수록, 그리고 인구가 많을수록 더 강해진다고 볼 수 있다. 이러한 실증분석 결과를 우리나라의 재정분권 상황에 대입시켜 보면 이미 이영·현진권(2006) 및 본 보고서의 제Ⅲ장에서 보여주고 있듯이 우리나라의 재정분권 수준이 그렇게 높아야 할 이유가 없다고 할 수 있다. OECD 국가들이나 그밖의 국가들과 비교하였을 때 우리나라의 면적은 좁은 편이고 민족적 이질성은 거의 없기 때문이다. 또한 소득 수준 역시 최근 들어 2만달러 수준으로 상승하였지만, 재정분권 수준이 여전히 높았던 1990년 초반의 소득 수준을 생각해 볼 때 소득 변수가 우리나라의 재정분권 수준을 설명하는 영향력 있는 변수라고 보기는 어렵다.

따라서 지금까지의 실증분석 결과를 바탕으로 우리나라의 재정분권 현상을 굳이 설명하고자 한다면 가장 설명력이 큰 변수는 역시 인구라 할 수 있다. 인구 5,000만명의 규모는 국제 비교를 할 경우 상대적으로 규모가 큰 편에 속하기 때문이다. 물론 인구 변수 하나만을 가지고 우리나라의 높은 재정분권 수준을 설명하는 데에는 한계가 있다. 그러나 인구 규모를 기준으로 OECD 국가들의 정부 형태를 구분해보면 한 가지 흥미로운 현상을 발견하게 되는데, <표 IV-27>에 나타나 있는 바와 같이 OECD 국가들 중에서 인구 4,000만명이 넘는 국가들은 대부분 연방국가이거나 연방적 국가 형

태를 취하고 있다.²⁹⁾ 따라서 인구라는 단일 변수가 OECD 국가들의 정부 형태를 설명하는 설명력은 상당히 크다고 할 수 있다. 즉, 비록 단순한 논리이긴 하지만, 인구 규모가 4,000만명 또는 5,000만명 이상에 이르면 국민들의 다양한 정치적 욕구를 충족하기 위해서 분권의 강도가 그만큼 커진다는 가설이 제시될 수 있다. 물론 Panizza(1999)와 Arzaghi and Henderson(2005)의 연구에서처럼 인구 변수 이외에 다른 중요한 변수들을 포함하였을 때 한 국가의 분권 수준에 대한 설명력이 커지겠지만, 우리나라처럼 인구 이외에는 분권의 수요가 크지 않은 국가에서의 분권적 욕구를 설명하는 데에는 인구 변수가 큰 역할을 차지한다고 생각된다.

그런데, 이미 Rodden(2004), Kaiser and Ehlert(2006), Gerring(2007) 등의 연구에서 확인되고 있지만, 연방국가의 형태가 경제 성장에 미치는 효과가 부정적일 가능성을 배제할 수 없다. <표 IV-27>에서도 그러한 점을 확인할 수 있는데, 지난 10년간의 경우를 볼 때 소형국가, 중대형 국가, 연방국가의 순으로 장기적인 경제성장률이 높았고, 지난 20년 동안 및 지난 30년 동안을 보면, 중대형 국가, 소형국가, 연방국가의 순으로 장기적인 경제성장률이 높았다. 따라서 인구 규모가 증가할수록 연방적 국가 형태에 대한 수요가 증가하지만, 연방적 국가 형태가 반드시 경제성장에 도움이 된다는 결론을 내리기는 쉽지 않다. 결론적으로 인구적 요인을 제외하고 우리나라에서 재정분권에 대한 수요가 왜 끊임없이 제기되고 있는가는 지금까지의 국내외 실증분석 연구가 아직까지 충분히 설명하지 못하는 난제이다. 또한 정치적 수요에 의하여 향후 우리나라가 높은 수준의 분권, 즉 연방적 정부 형태를 취하더라도 이러한 선택이 반드시 경제성장에 도움이 된다는 보장은 없다. 물

29) 인구 4,000만명이 넘는 헌법상 단일국가 중에서 일본, 영국, 이탈리아, 스페인 등은 모두 연방적 분권 형태를 취하고 있다.

론 Inman(2007)이 주장하는 바처럼 연방적 분권이 궁극적으로는 경제성장에 도움이 된다는 연구도 있기 때문에 우리나라에서 분권 구조의 형태, 그리고 이러한 선택이 경제성장에 미치는 영향 등은 앞으로 보다 많은 연구가 필요한 분야라고 생각된다.

<표 IV-27> OECD 국가들의 국가 형태와 경제 성장률

(단위: 천만명, 달러, %)

국가	국가형태	인구	1인당 GDP	성장률 (1995~2005)	성장률 (1985~2005)	성장률 (1975~2005)
Australia	연방국가	20.4	32,898	3.65	3.37	3.22
Austria		8.2	34,107	2.16	2.45	2.41
Belgium		10.5	31,963	2.17	2.24	2.10
Canada		32.3	35,111	3.29	2.92	2.94
Germany		82.4	30,505	1.48	2.18	2.12
Mexico		103.1	11,387	3.04	2.90	3.44
Switzerland		7.3	36,608	1.54	1.75	1.37
US (단순 평균)		296.3 -	41,970 -	3.15 (2.56)	3.08 (2.61)	3.08 (2.59)
Japan	단일국가 (중대형)	127.8	30,315	1.24	2.30	2.65
Turkey		67.9	11,006	4.55	4.45	4.31
France		61.0	30,492	2.21	2.19	2.20
U.K.		60.2	31,580	2.85	2.71	2.34
Italy		58.1	28,108	1.57	1.90	2.10
Korea		48.1	21,342	4.98	6.58	6.76
Spain		43.4	27,270	3.60	3.32	2.87
Poland (단순 평균)		38.2 -	13,571 -	4.50 (3.19)	3.76 (3.40)	3.80 (3.38)
Netherlands	단일국가 (소형)	16.3	34,736	2.66	2.74	2.43
Greece		11.1	25,482	3.75	2.78	2.74
Portugal		10.6	19,957	2.63	2.99	2.76
Czech		10.2	20,290	2.93	1.80	1.87
Hungary		10.1	16,997	3.94	3.09	3.15
Sweden		9.0	32,706	3.05	2.36	2.17
Denmark		5.4	33,593	2.20	2.16	2.19
Slovak		5.4	15,971	4.18	4.46	4.44
Finland		5.2	30,496	3.67	2.65	2.71
Norway		4.6	47,786	3.07	2.93	3.23
New Zealand		4.1	24,351	3.12	2.45	2.04
Ireland		4.1	38,226	7.68	5.95	5.36
Luxembourg		0.5	69,984	4.61	5.25	4.08
Iceland (평균)		0.3 -	35,256 -	4.16 (3.69)	3.15 (3.20)	3.45 (3.04)

V. 요약 및 정책시사점

참여정부 기간 동안 중요한 재정분권 정책으로는 지방양여금 폐지와 분권교부세 도입에 따른 지방교부세 규모의 확대, 국고보조금 개편에 따른 균특회계의 도입, 그리고 제주특별자치도의 탄생에 따른 제주계정의 신설 등을 들 수 있다. 이밖에 지방예산편성 지침 폐지, 지방채 개별승인제 폐지, 복식부기제도 도입, 재정공시제도 도입 등도 참여정부 기간 동안 발생한 중요한 지방재정 제도의 변화들이다.

본 보고서는 이러한 참여정부의 재정분권 정책을 두 가지 관점에서 평가하였다. 첫 번째는 최근 들어 어느 정도 정형화 단계에 접어든 재정분권과 관련된 1세대 이론 및 2세대 이론을 평가의 틀로 삼아서 참여정부의 재정분권 정책을 평가하였다. 두 번째는 우리나라의 재정분권이 왜 강력하게 추진되고 있는지에 대한 요인 분석을 하기 위하여 실증분석을 수행하였다. 또한 우리나라에서 비교적 비판 없이 받아들여지고 있는 지방재정 규모의 확충이 경제성장에 미치는 영향에 관하여서도 논의하였다.

참여정부 기간 동안 이루어진 재정분권 정책의 특징은 이전재원의 확대를 동반하는 지자체 재정 자율성의 신장이라 할 수 있다. 그런데, 전통적인 재정분권 이론인 「1세대 재정연방주의 이론」에 따르면 이러한 변화가 지방재정의 효율성에 미치는 효과에 대하여 명확한 판단을 내리기 어렵다. 1세대 재정연방주의 이론적 틀 내에서는 일반교부금이나 조건부교부금 모두 효율성이나 형평성 관점에서 일

정한 긍정적인 역할을 수행하기 때문이다. 「1세대 재정연방주의 이론」의 대표적인 학자라고 할 수 있는 Robin Boadway의 시각이 이러한 점을 잘 나타내고 있다(Boadway, 2004)

한편 1990년대부터 본격적으로 제시되기 시작한 「2세대 재정연방주의 이론」은 이전재원을 통한 지방재정의 외형 확대에 대하여 부정적인 시각을 나타내고 있다. Barry Weingast, Vito Tanzi, 그리고 Jonathan Rodden 등이 이러한 시각을 갖는 대표적인 학자들이라 할 수 있는데, 이들에 따르면 순수한 지방세가 아닌 이전재원, 지방채, 또는 세원공유 등과 같은 수단을 통한 지방재정 규모의 확대가 재정의 비효율성을 야기할 가능성이 크다고 보고 있다. 따라서 이전재원을 통하여 지방재정의 규모를 확대시키고, 또한 지방채 발행의 자율권도 확대시킨 참여정부의 재정분권 정책이 지방재정의 효율성을 저하시켰다는 평가가 「2세대 재정연방주의 이론」의 관점에서는 더 설득력을 갖는다고 할 수 있다.

재정분권에 대한 평가는 자원배분의 효율성이나 형평성 관점에서 이루어질 수 있지만, 재정분권이 과연 경제성장에도 영향을 미칠 것인가에 대하여 많은 학자들과 정책 입안자들이 관심을 가지고 있다. 이 분야에 대해서도 1990년대 후반부터 활발한 연구가 진행되어 왔는데, 이러한 연구들 역시 참여정부 재정분권의 평가를 위한 이론적 틀을 제공한다고 볼 수 있다. 재정분권과 경제성장의 관계에 대한 연구는 연구 주제의 성격상 국제비교 계량분석에 바탕을 두게 되는데, 질적으로 신뢰할 만한 재정분권의 수준을 측정하는 것이 쉽지 않다는 문제가 있어서 아직까지 여러 가지 불확실성 속에서 연구가 진행되고 있다. 따라서 이러한 연구들로부터 재정분권에 대한 명확한 정책 시사점을 도출하는 것이 그만큼 어려운 것이 사실이다. 그러나 재정분권의 수준, 특히 지방세출의 비중이 지나치게 높을 경우 경제성장에 부정적인 효과를 미친다는

연구결과도 있으므로 재정분권을 지나치게 강조하는 것이 경제적 역효과를 가져올 수 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다³⁰⁾.

본 보고서는 재정분권 및 경제성장과 관련한 이론적 논의를 바탕으로 참여정부 재정분권의 결과를 평가하였는데, 이와 관련한 보다 근본적인 질문은 ‘재정분권을 왜 하는가’이다. 분권은 참여정부가 3대 국정목표로 삼을 정도로 중요한 국정과제였다. 물론 참여정부가 추진한 재정분권을 특정 정부가 추진한 일회성 정책이라고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 우리나라에서 지방자치가 출범한 1995년 이후부터 분권, 특히 지방재정의 확대에는 일정한 정치적 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 새 정부에서 현재 추진하고 있는 지방소비세 도입, 지방소득세 도입, 지자체의 세출 기능 확대 등은 모두 특정 정부를 떠나서 우리나라의 재정분권에 대한 정치적 공감대를 반영하는 것이라 볼 수 있을 것이다. 재정분권을 확대하고자 하는 우리나라의 현실이 이러하지만, 우리나라에서 재정분권이 왜 강력하게 추진되어야 하는가에 대한 이론적 답변은 명확하지 않은 편이다.

재정분권을 왜 하는가에 대한 평가, 즉 재정분권의 요인(要因)에 대한 평가는 재정분권이 경제성장에 미치는 영향을 평가하는 경우

30) 본 보고서 평가자의 한 분은 이러한 평가에 대해 비판적 제언을 하였다. 즉 우리나라 재정분권의 외형적 규모 증가가 효율성 저하 또는 경제성장에 부정적인 영향을 가져왔다는 주장을 하기에는 본 보고서의 분석이 우리나라의 재정분권에 초점을 맞춘 정교한 실증분석 또는 이론적 분석을 결여하고 있다는 점이다. 기존연구를 볼 때 재정분권과 효율성 또는 경제성장과 의 관계에 대한 분석은 Tiebout(1956), Oates(1972), 그리고 Lockwood(2006) 등과 같은 이론적 모형 또는 본 보고서에서 자세히 다룬 국제비교 실증분석에 주로 의존하고 있다. 따라서 이러한 연구들이 참여정부 재정분권을 평가하는 틀로서 적절하다고 보았으나 우리나라의 재정분권에 초점을 맞춘 이론적 모형 또는 실증분석이 제시되지 않았다는 점은 본 보고서의 한계이고, 향후 지속적으로 연구가 진행되어야 할 분야라고 생각된다.

와 마찬가지로 국제비교 계량분석에 바탕을 두고 있다. 이 분야에 대한 연구 역시 1990년대 후반부터 활발하게 이루어졌는데, Panizza(1999), Arzaghi and Henderson(2005) 등이 대표적인 연구이다. 이러한 연구들에 따르면 재정분권의 수준, 즉 지방세 비중이나 지방세출 비중은 한 국가의 소득, 민족적 이질성, 면적, 인구 등과 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다.

본 보고서는 참여정부의 재정분권을 평가함에 있어서 결과에 대한 평가만큼 그 요인에 대한 평가 역시 중요하다고 보았다. 따라서 Panizza(1999), Arzaghi and Henderson(2005) 등에 나타난 방법론을 바탕으로 재정분권의 요인에 대한 실증분석을 수행하였다. 이러한 연구는 국내에서도 이영·현진권(2006)에 의하여 수행된 바 있다. 본 보고서의 실증분석은 이러한 기존 연구들과 동일한 방법론을 공유하지만, 또 한편으로는 다음의 두 가지 측면에서 차별성을 갖는다. 첫째는 우리나라에서 재정분권이 강조되는 이유, 특히 지방재정의 외형 확대에 대한 요구가 끊이지 않는 이유가 수도권 집중, 특히 서울의 정치·경제적 영향력과 관련이 있다고 보았다. 새 정부가 수도권 규제 완화를 하면서 지방소비세와 지방소득세 등을 도입하고자 하는 것이 대표적인 예이다. 따라서 기존의 실증분석 모형을 변형하여 수도권의 영향력, 특히 수도권의 인구 규모가 재정분권에 미치는 영향을 실증분석하였다. 또한 재정분권에 대한 국제비교 실증분석이 가지고 있는 중요한 문제점 중의 하나가 재정분권의 수준을 측정하는 데이터의 한계라는 점을 감안하여, OECD에서 생성하고 있는 가장 최근의 데이터를 활용하여 본 보고서의 국제비교 실증분석에 활용하였다³¹⁾.

31) OECD는 1999년 지자체의 과세권 지표(taxing power)를 발표한 이후 재정연방주의 네트워크(Fiscal Federalism Network)를 통하여 동 지표를 지속적으로 개선하고 있다. 또한 최근에는 지자체의 세출 재량권

이러한 국제비교 실증분석 결과에 따르면, 재정분권에 영향을 미치는 여러 가지 요인들을 감안할 때, 우리나라의 외형적 재정분권 수준은 OECD 평균에 비하여 상당히 높은 편이다. 재정분권에 영향을 미치는 여러 가지 변수들(소득, 민족적 이질성, 면적, 인구)을 살펴보면, OECD 국가들 중 우리나라에서 상대적으로 높은 값을 갖는 변수는 인구가 거의 유일하다고 할 수 있다. 따라서 이러한 실증분석 결과를 충실하게 따르면서 우리나라에서 재정분권이 강하게 추진되는 이유를 굳이 찾는다면, OECD 평균보다 규모가 큰 우리나라의 인구 변수에 그 원인이 있다고 볼 수밖에 없을 것이다.

한편 우리나라에서 재정분권에 대한 정치적 수요가 큰 또 다른 요인은 수도에 거주하는 인구가 다른 국가에 비하여 상대적으로 많다는 점이다. 본 보고서의 실증분석에 따르면 우리나라의 수도에 거주하는 인구 규모가 상당히 크다는 점이 지방재정의 규모에도 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 결국 이러한 실증분석 결과를 종합적으로 고려할 때, 우리나라에서 재정분권이 추진되는 이유에 대한 하나의 가설이 제시될 수 있다. 즉, 우리나라에서 최근 재정분권이 강력하게 추진된 이유는 표면적으로는 형평성, 효율성, 자율성 등의 제고에 있다고 할 수 있지만, 보다 근본적인 차원에서는 OECD 국가 기준으로 결코 적지 않은 인구 규모와 특히 큰 규모의 수도권 인구가 우리나라에서 분권에 대한 정치적 수요를 불러일으키는 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

그런데, OECD 국가들의 지난 몇 십년 동안의 평균 경제성장과 과 분권의 강도를 비교하여 보았을 때, 연방국가 또는 연방적 분

(expenditure power)을 반영하는 지표의 개발을 논의하고 있다. OECD가 개발한 과세권 지표의 가장 큰 특징은 『Revenue Statistics』의 지방세에서 독일 등에서 활용하는 공동세(shared tax)를 제외하고 지방세 비중을 측정하는 것이다.

권 형태를 띠는 국가들의 평균적 경제성장률이 단일 국가에 비하여 높지 않다는 점을 확인할 수 있다. 이는 OECD 국가들에 대한 기술적 통계와 단순회귀식 등을 통하여 확인할 수 있는데, 이러한 분석 결과에 따르면 강력한 분권 국가 형태가 경제성장에는 부정적인 효과를 미칠 가능성이 충분히 있다. 따라서 우리나라에서 인구 규모와 수도권 집중이 분권에 대한 정치적 수요를 강하게 하고 있지만, 재정분권의 확대가 경제적으로는 긍정적인 효과를 거두지 못할 가능성이 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있을 것이다.

높은 수준의 재정분권에 대하여 이러한 부정적인 평가를 일단 내릴 수는 있으나, 또 한편으로는 Weingast(2007)처럼 연방제와 같이 강력한 분권적 국가형태 자체가 경제적 효율성을 낮추는 것이 아니라는 연구 결과도 있다. 즉 경제적으로 성공할 수 있는 여러 가지 제도적 조건을 연방제가 갖추지 않기 때문에 분권이 경제적 성공을 동반하지 않을 가능성이 있다. 또한 재정연방주의의 대가라 할 수 있는 Robert Inman은 민주적 연방제가 경제적 성공에 오히려 도움이 된다는 연구결과도 발표하였다(Inman, 2007). 결론적으로, 최근 우리나라에서 진행된 재정분권이 적어도 경제적인 측면에서는 부정적인 효과를 나타낼 가능성이 있다는 평가를 내릴 수 있다. 다만 이러한 평가는 분권 자체에 대한 비판이라기보다는 분권의 내용과 형태가 바람직한 방향으로 구축되는 것이 중요함을 역설적으로 시사하는 것이라고 해석할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 권오성, 『재정분권화의 영향에 관한 국제비교 연구』, 한국행정연구원, 2007.
- 김재훈, 「참여정부 재정분권 평가」, 『한국지방자치학회보』, 제10권 제4호(통권 60호), 한국지방자치학회, 2007.12.
- 김정훈, 「분권의 개념과 적정 재정분권 : 현실비판과 관련 이론의 소개」, 『재정논집』, 제21집 제2호, 한국재정학회, 2007년 2월호, pp. 69~92.
- 김정훈, 「재정분권의 적정진로」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2000년 12월
- 대한민국 정부, 「2005-2009 국가재정운용계획」, 2005.
- 서정섭·조기현, 「지방재정조정제도의 개편」, 한국지방행정연구원, 2007.
- 우명동, 「참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 ‘현상’과 ‘본질’을 중심으로」, 『한국지방재정논집』 제13권 제1호(통권24호), 2008.
- 이상용·하능식, 『참여정부 재정분권 수준의 정책평가』, 한국지방행정연구원, 2007.
- 이영·현진권, 「한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?」, 『공공경제』, 제11권 제1호, 한국재정·공공경제학회, 2006.
- 최병호·정종필, 「재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구: 재정분권화 지표의 개발과 실증분석」, 『한국지방재정논집』 제6권 제2호, 2001. 12. pp. 177~202.

허명환, 『공동세, 교부세, 그리고 지방세』, 『지방재정』, 제17권 6호, 한국지방재정공제회.

Akai, N. and M. Sakata, “Fiscal decentralization contributes to economic growth: Evidence from state-level cross section data for the United States,” *Journal of Urban Economics* 52, 2002, pp. 93~108.

Arzaghi, Mohammad and J. Vernon Henderson, “Why Countries Are Fiscally Decentralizing?,” *Journal of Public Economics* 89(7), 2005, pp. 1157~1189.

Bahl, Roy W. and Johannes F. Linn. *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York: Oxford University Press, 1992.

Barankay, Iwan and Ben Lockwood, “Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons,” *Journal of public economics* 91, 2007, pp. 1197~1218.

Blochliker, Hansjorg, “Progress report on statistics: Tax autonomy, intergovernmental grants and the dividing line between tax sharing and grants”, Center for Tax Policy and Administration, Economics Department, OECD, 2008.

Blochliker, Hansjorg, and David King, “Fiscal Autonomy of sub-central governments,” Department and center for Tax Policy and Administration, OECD, 2006.

Blochliker, Hansjorg, Olaf merk, Claire Charbit and Lee Mizell, “Fiscal equalization in OECD countries,” OECD, 2007.

Boadway, Robin, “The Theory and Practice of Equalization,”

- CESifo *Economic Studies* 50, 2004, pp. 211~254.
- Breuss, Fritz and Markus Eller, "Fiscal Decentralisation and Economic Growth: Is There Really A Link?," *Journal for Institutional Comparisons* 2, 2004, pp. 3~9.
- Careaga, Maite and Barry Weingast, "Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico," In: Rodrik, Dani, (Ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press, 2003.
- Davoodi, H. and H. Zou, "Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study," *Journal of Urban Economics* 43, 1998, pp. 244~257.
- Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz, "On the measurement and impact of fiscal decentralization," Policy Research Working Paper 2809, World Bank Institute, March, 2002.
- Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz, "On The Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," In: James Alm and Jorge Martinez-Vazquez, (Eds.), *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honor of Richard M. Bird*, Edward Elgar Press, Cheltenham, 2003, pp. 101~120.
- Gerring, John, Thacker, Strom and Moreno, Carola, "Are Federal Systems Better than Unitary Systems?," Unpublished manuscript, Department of Political Science, Boston University, 2007.
- Iimi, A., "Decentralization and economic growth revisited: An empirical note," *Journal of Urban Economics* 57, 2005,

- pp. 449~461.
- Inman, Robert, "Federalism's Values and the Value of Federalism," CESifo *Economic Studies* 53, 2007, pp. 522~560.
- Isabelle Jourmad and Claude Giorno, "Getting the most out of public sector decentralization in Spain," OECD working paper, 2005.
- Jourmad, Isabelle and Claude Giorno, Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Spain, OECD Economics Department Working papers, 2005.
- Jourmad, I., and P. M. Kongsrud, "Fiscal Relations Across Government levels" OECD, Economics Studies, No. 36, 2003.
- Kaiser, Andre and Ehlert, Niels, "How and Why Do Political Institutions Matter? Federalism, Decentralisation and Macro-Economic Performance in OECD Countries," University of Cologne Working Paper, 2006.
- Kornai, J. E. Maskin and G. Roland, "Understanding the Soft Budget Constraint," *Journal of Economic Literature*, 41, 2004, pp. 1095~1136.
- Kornai, J., *Economics of Shortage*, North-Holland, Amsterdam, 1980.
- Jourmad, Isabelle and Claude Giorno, "Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Spain," OECD Economics Department Working Papers, 2005.
- Jourmad, I. and P.M. Kongsrud, "Fiscal Relations Across Government Levels," *Economics Studies*, OECD, No. 36,

2003.

- Lin, Y. and Liu, Z., "Fiscal decentralization and economic growth in China," *Economic Development and Cultural Change* 49, 2000, pp. 1~21.
- Lockwood, Ben, "Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective," In: Ahmad, E. and G. Brosio, (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edgar Elgar Publishers, Ltd, 2006.
- Oates, W. E., "Searching for Leviathan: An Empirical Study," *American Economic Review*, Vol. 75,
- Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, New York: Hartcourt, Brace and Jovanovich, 1972.
- Oates, Wallace, "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism," *International Tax and Public Finance* 12, 2005, pp. 349~373.
- Oates, Wallace, "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions," *National Tax Journal* 61, 2008, pp. 313~334.
- Panizza, Ugo, "On the determinants of fiscal decentralization: Theory and evidence", *Journal of Public Economics* 74, 1999, pp. 97~139.
- Qian, Yingyi and Weingast, Barry, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives* 11, 1997, pp. 83~92.
- Rodden, Jonathan, "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World," *American Journal of Political Science* 46(3), 2002, pp. 670~687.

- Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland and Jennie Litvack (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003.
- Rodden, Jonathan, “Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement,” *Comparative Politics* 36, 2004, pp.481~500.
- Rodden, Jonathan, “The Political Economy of Federalism,” In: Barry Weingast and Donald Wittman, (Eds.), *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, 2005.
- Sharma, Chanchal Kumar, “Why Decentralization? The Puzzle of causation,” *Synthesis* 1, 2005, pp. 1~17.
- Stegarescu, Dan, “Public sector decentralization: Measurement concepts and recent international trends”, *Fiscal Studies*, Vol.26, No.3, 2005, pp. 301~333.
- Tanzi, Vito, “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization,” In: Ahmad, Ehtisham and Tanzi, Vito (Eds.), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge, 2002, pp. 17~30.
- Thießen, Ulrich, “Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries”, *Fiscal Studies*, Vol.24, No.3, 2003, pp. 237~374.
- Thornton, John, “Fiscal decentralization and economic growth reconsidered,” *Journal of urban economics* 61, 2007, pp. 64~70.
- Tiebout, Charles, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy* 64(5), 1956, pp. 416~24.
- Weingast, Barry, “Second Generation Fiscal Federalism:

Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development,” Working Paper, Stanford University, 2007.

Weingast, Barry, Kenneth A. Shepsle and Christopher Johnsen, “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics,” *Journal of Political Economy* 89, 1981, pp. 642~664.

Woller, M. and K. Phillips, “Fiscal decentralization and LDC growth: An empirical investigation,” *Journal of Development Studies* 34, 1998, pp. 138~148.

Xie, D., H. Zou, H. Davoodi, “Fiscal decentralization and economic growth in the United States,” *Journal of Urban Economics* 45, 1999, pp. 228~239.

Zhang, T. and Zou, H., “Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China,” *Journal of Public Economics* 67, 1998, pp. 221~240.

<부표 1> OECD 주요국의 중앙·지방정부 세수비중

(단위: %)

	중앙정부 (Federal or Central)			주정부 (State or Lander)			지방정부 (Local)			Social Security Fund		
	1975	1985	2005	1975	1985	2005	1975	1985	2005	1975	1985	2005
Australia ¹	80.1	81.4	69.2	15.7	14.9	27.9	4.2	3.7	3.0	-	-	-
Germany	33.5	31.6	30.2	22.3	22.0	21.4	9.0	8.9	7.8	34.0	36.5	39.9
Switzerland	30.7	33.2	35.3	27.0	26.1	25.1	20.3	18.0	15.6	22.0	22.7	23.9
United states	45.4	42.1	41.1	19.5	20.2	20.1	14.7	12.6	14.1	20.5	25.2	24.7
Unweighted average	50.6	53.6	48.4	21.3	19.0	20.9	10.7	8.6	8.1	20.1	20.9	22.3
France	51.2	47.2	40.1				7.6	8.7	11.5	40.6	43.5	47.9
Italy	53.2	62.3	52.3				0.9	2.3	16.6	45.9	34.7	30.6
Japan	45.4	43.7	37.9				25.6	26.0	25.3	29.0	30.3	36.8
Korea	89.0		61.6				10.1		17.4	0.9		21.0
Netherlands	58.9	51.9	61.1				1.2	2.4	3.9	38.4	44.3	33.9
Norway	50.6	59.6	86.7				22.4	17.7	13.3	27.0	22.7	-
Portugal ²	65.4	70.6	60.1				0.0	3.5	6.2	34.6	25.9	33.7
Spain	48.2	47.8	36.5				4.3	11.2	30.2	47.5	41.0	32.8
Sweden	51.3	54.1	56.1				29.2	30.4	32.2	19.5	15.6	11.2
United Kingdom	70.5	69.4	75.4				11.1	10.2	4.8	17.5	17.8	18.8
Unweighted average	64.1	64.2	61.3				12.4	12.3	13.6	23.1	22.8	24.7

자료: OECD, *Revenue Statistics 1965~2006* (2007), Table E.(p.28) 인용

<국문요약>

참여정부 재정분권 평가와 정책과제

김정훈 · 김현아

참여정부 기간 동안의 지방재정은 양적규모 성장, 제도 개편 및 개선 등 많은 변화가 이루어진 바 있다. 본 보고서는 이러한 참여정부의 재정분권 정책을 두 가지 관점에서 평가한다. 첫 번째는 최근 들어 어느 정도 정형화 단계에 접어든 재정분권과 관련된 1세대 이론 및 2세대 이론을 평가의 틀로 삼아서 참여정부의 재정분권 정책을 평가한다. 두 번째는 우리나라의 재정분권이 왜 강력하게 추진되고 있는지에 대한 요인 분석을 하기 위하여 실증분석을 수행한다. OECD 국가 기준으로 큰 규모의 수도권 인구가 우리나라에서 분권에 대한 정치적 수요를 불러일으키는 요인으로 본 점이 기존 연구와의 차별점이다. 또한 우리나라에서 비교적 비판 없이 받아들여지고 있는 지방재정 규모의 확충이 경제성장에 미치는 영향에 관해서도 논의하고자 한다.

<Abstract>

Review and remaining issues of fiscal decentralization in Participatory Administration

Junghun Kim and Hyun-A Kim

There have been many changes in Participatory Administration such as the fiscal size of subcentral government and political & institutional reforms. This paper attempts to review these changes based on theoretical background and empirical findings. From the viewpoint of second generation of fiscal federalism, SCG fiscal expansion through intergovernmental transfer may not be desirable for efficiency and equity ground. Also, this paper provides empirical results that the population of Capital city, Seoul, may be the critical determinant of SCG fiscal expansion. This finding could be interpreted that political demand of Capital city causes fiscal decentralization.

<著者略歷>

김정훈

고려대학교 경제학과 졸업
미국 Indiana University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

김현아

경희대학교 경제학과 졸업
미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

자료 수집 및 정리

류인경 한국조세연구원 주임연구위원
김정은 한국조세연구원 연구위원

研究報告書 08-11
참여정부 재정분권 평가와 정책과제

2008년 12월 22일 인쇄
2008년 12월 29일 발행

저 자 김정훈 · 김현아
발행인 원윤희
발행처 한국조세연구원

11318-71714 서울특별시 송파구 방죽말길 28

전 화 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인 쇄 (주) 천세

© 한국조세연구원 2008

ISBN 978-89-8191-412-7

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원

