

중앙·대도시간 재정분권 : 분석과 정책방향

2009. 12

김정훈 · 김현아

서 언

중앙·지방간 재정관계를 분석할 때 지방재정의 확충, 지방세 세원 확대와 같은 개념이 통상적으로 사용되고 있지만 ‘지방’에는 여러 이질적인 지자체가 포함되어 있기 때문에 이러한 평균적 개념으로 지방을 정의할 경우 지방재정의 확충이나 지방세 세원 확대와 같은 중앙·지방간 재정관계의 분석에는 한계가 있다.

이질적인 여러 지자체들 중에서 중요성이 가장 큰 지역은 서울을 포함한 수도권 지역이다. 이 지역에 전체 인구의 50%가 거주하고 있고 세원의 비중은 60%에서 70%에 달한다. 그런데 우리나라 수도권을 다른 국가의 경우와 비교해 보면 경쟁력이 상대적으로 크게 낮은 편이다. 그리고 수도권의 경쟁력이 이처럼 낮은 이유는 시장요인과 함께 공공 부문, 특히 중앙·지방간 재정관계에서도 그 원인을 찾을 수 있다.

중앙·지방간 재정관계 차원에서 우리나라 지방재정의 중요한 특징은 상대적으로 풍부한 재정력에도 불구하고 세출책임의 조정을 수반하지 않는 수도권 세원 확대가 지속적으로 이루어져 왔다는 점이다. 내년부터 도입되는 「지방소비세」와 「지방소득세」도 이러한 효과를 발휘하여 이를 보완하기 위한 조치로써 「상생발전기금」의 도입이 논의되고 있다.

한편 중앙정부는 이러한 지자체간의 이질성을 감안하여 법령사업의 부담을 수도권이 보다 많이 지도록 하는 재정전략을 채택해 왔다. 본 보고서의 분석결과에 따르면 지난 10년 동안 서울시의 사회개발비 부담 수준이 큰 폭으로 증가하여 왔고, 그만큼 수도권이 향유하는 재정적 편익이 줄었다고 볼 수 있다. 그러나 비수도권에 비해 수도권의 재정편익이 상대적으로 워낙 크기 때문에 복지, 교육, 경찰과 같은 주요

공공서비스의 재정부담 흡수 여력은 아직까지 충분히 존재한다고 보여진다. 따라서 향후에는 중앙·지방간 재정관계를 설정할 때 지방의 이질성을 충분히 고려하여 수도권 대도시의 세입 여력과 세출책임의 연계성이 강화되도록 노력할 필요가 있다.

본 보고서는 본원의 김정훈 박사와 김현아 박사가 공동집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 류인경 주임연구원, 김정은 연구원, 원고 마무리를 위해 애써 준 권정애 주임연구행정원 등 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.

2009년 12월

한국조세연구원

원장 원윤희

요약 및 정책시사점

우리나라 지자체의 지방재정 구조는 수도권 대도시, 광역시, 도, 시군에 걸쳐 상당히 큰 이질성을 보이고 있다. 실증분석 방법론적으로 이러한 이질성을 극복하기 위하여 고정효과(fixed effects)를 반영하는 패널분석이 활용될 수 있다. 그러나 본 보고서에서는 광역지자체의 패널 데이터에 대한 동질성 검정(poolability test)을 통하여 고정효과 모형을 채택하더라도 지방재정의 이질성을 충분히 감안할 수 없다는 점을 확인하였다.

지자체간 이질성이 큰 가장 중요한 이유는 지난 30여년간 지속되어 온 수도권의 인구 및 자본 집중이다. 인구 및 자본유입의 누적효과로 인하여 수도권 지자체의 세입기반은 꾸준히 향상되었고, 비수도권 지자체의 경우 광역시라 하더라도 세입기반이 상대적으로 약화되어 왔다. 따라서 서울, 경기, 인천 등 수도권지역 지자체와 중앙정부간의 재정관계는 우리나라 지방재정 전반에 중요한 영향을 미치고 있다.

본고는 이러한 현상에 주목하여 중앙과 지방간 재정관계가 지자체 유형별로 어떻게 변화하여 왔는가를 회귀분석하였고, 특히 최근 들어 중요성이 두드러지고 있는 복지, 교육 등에 대한 사회개발비가 중앙·지방간 재정관계로부터 어떠한 영향을 받았는지 분석하였다. 분석의 결과 대부분의 지자체에서 지방세의 시계열적 증가와 자체 세출 증가의 연관성이 미미하다는 점을 확인하였고, 수도권 대도시의 경우에는 지방세 세원의 상당 부분이 자체세출이 아닌 법령세출에 투입된다는 점도 확인하였다.

본고에서는 국제비교 데이터를 통하여 외국에서의 수도와 우리

나라 수도의 특징도 비교분석하였는데, 이전의 연구들에서도 어느 정도 확인되었듯이 서울의 경제적 생산성이 다른 지역에 비해 높지 않다는 점이 확인되었다. 또한 OECD국가들의 대표적 대도시들은 복지, 교육, 의료 서비스 등의 공급책임을 많이 지고 있어서 서울시처럼 재정적 여력이 풍부하지 않음도 확인하였다.

이러한 실증분석 결과가 제시하는 정책시사점은 다음과 같다. 우선 서울이나 경기도처럼 지방세 세원이 풍부한 지자체의 경우, 중앙정부의 세출의무가 가장 우선적으로 지방예산에 반영되어야 한다는 점은 지방분권적 재정운영의 원칙과 맞지 않다고 볼 수 있다. 그러나 큰 틀에서 보았을 때 수도권 대도시 지역에서 사회개발비에 대한 지자체의 세출책임이 증가하고 있는 현상은 바람직하다고 판단된다. 지자체가 공급하기에 가장 적절한 공공서비스는 교육, 소방 등이고 복지 및 의료서비스 역시 전달 및 재원책임 측면에서 지자체의 역할이 커져야 하기 때문이다. 지방자치가 정착된 외국의 대도시들이 대부분 이러한 공공서비스의 책임을 맡고 있다는 점도 향후 재정력이 풍부한 수도권 대도시의 사회서비스 세출책임이 지속적으로 키워져야 할 필요가 있다는 점을 시사한다.

목 차

I. 연구의 필요성 및 목적	15
II. 지자체 유형별 지방재정 현황	21
1. 주요 국가재정 및 지방재정 변수 증가율	21
2. 지방세 구조	22
3. 지방세출 구조	27
4. 대도시 복지재정 현황	44
가. 지방재정 분야별 예산현황	44
나. 증가하는 복지재정 수요와 서울시의 비중	49
다. 광역시의 복지지출 증가	55
라. 복지예산 관련 의무적 지출 및 자체지출 현황	58
III. 외국 대도시 현황	63
1. 경제 현황	63
가. 분석의 배경	63
나. 대도시의 경제적 성과	64
2. 주요 대도시의 재정현황	75
가. OECD국가 주요 대도시의 재정현황	75
나. 외국의 대도시 재정	78
다. 주요 대도시와의 비교를 통한 서울시 재정 특징	95
라. 요약	104
IV. 중앙·대도시간 재정관계 분석	106

1. 분석모형	106
가. 재정관계의 중앙집권적 요소와 지방분권적 요소	106
나. 중앙·지방 재정관계의 기본 모형	109
2. 실증분석	113
가. 실증분석 회귀식	113
나. 추정 결과	119
V. 요약 및 정책시사점	127
참고문헌	131
〈부록〉	133

표목차

〈표 II-1〉 지방재정변수 증가율(1990~2007)	28
〈표 II-2〉 지방세 대비 기능별 세출 비중 추이(서울)	35
〈표 II-3〉 지방세 대비 기능별 세출 비중 추이(경기)	36
〈표 II-4〉 지방세 대비 기능별 세출 비중 추이(광역시)	37
〈표 II-5〉 지방세 대비 기능별 세출 비중 추이(도(경기 제외)) ...	38
〈표 II-6〉 세입 대비 세출 기능별 비중 추이(서울시)	40
〈표 II-7〉 세입 대비 세출 기능별 비중 추이(경기도)	41
〈표 II-8〉 세입 대비 세출 기능별 비중 추이(광역시)	42
〈표 II-9〉 세입 대비 세출 기능별 비중 추이(경기도)	43
〈표 II-10〉 2009년도 분야별·재원별 구성비교	46
〈표 II-11〉 보조사업과 자체사업(순계 기준)	47
〈표 II-12〉 서울시의 사회개발비 내 자본이전지출 비중	48
〈표 II-13〉 서울시의 사회개발비 내 경상이전지출 비중	48
〈표 II-14〉 연도별 사회개발 및 사회복지부분 예산 현황	49
〈표 II-15〉 총예산 대비 자체복지예산 비중	52
〈표 II-16〉 2007년 기준 자치단체별 차등보조율 현황	55
〈표 II-17〉 기초자치단체 유형별 예산 중 「사회복지」 예산 비중 ...	56
〈표 II-18〉 2007년 총예산 중 부분별 예산 비중	57
〈표 II-19〉 2003년부터 2006년까지의 부분별 예산 증가율	57
〈표 II-20〉 분권교부세 배분 비중	58
〈표 II-21〉 연도별 복지예산 지출현황	59
〈표 II-22〉 자치단체별 복지자체사업/총예산 비중	62
〈표 III-1〉 대도시 규모와 소득수준	67

〈표 III-2〉 자료 기초통계량	68
〈표 III-3〉 수도권 규모와 국가소득	69
〈표 III-4〉 동경도의 재정규모	78
〈표 III-5〉 뉴욕시의 자체재원 규모(City Fund)	85
〈표 III-6〉 뉴욕시의 자체 세수 및 세외수입 구성(2009)	87
〈표 III-7〉 재산세를 제외한 세수규모	87
〈표 III-8〉 뉴욕시 중기재정계획 : 세입(All Funds)	88
〈표 III-9〉 잉글랜드 내 지역별 1인당 지출부담 및 지방세 (2001/02)	90
〈표 III-10〉 미국의 대도시 지방정부 1인당 세출(2000년 기준) ..	94
〈표 III-11〉 주요 대도시의 인구, 재정, GDP 비중 비교	96
〈표 III-12〉 2007년 전국과 서울의 업종별 GRDP 비중 비교	97
〈표 III-13〉 외환위기시 연도별 세입규모 성장률	98
〈표 III-14〉 2002-2007 서울 VS 뉴욕의 지방세 및 세출 탄력성 ..	98
〈표 III-15〉 기능별 1인당 세출 부담 비교	101
〈표 IV-1〉 패널자료의 동질성(poolability) 검정(전국)	116
〈표 IV-2〉 패널자료의 동질성(poolability) 검정(도)	116
〈표 IV-3〉 패널자료의 동질성(poolability) 검정(광역시)	117
〈표 IV-4〉 지방세출 회귀식 결과(지방세, DOLS, 〈부표 2〉)	123
〈표 IV-5〉 지방세출 회귀식 결과(지방교부세, DOLS, 〈부표 2〉)	123
〈표 IV-6〉 지방세출 회귀식 결과(양여금·보조금, DOLS, 〈부표 2〉) ..	123
〈표 IV-7〉 사회개발비 회귀식 결과(지방세, DOLS, 〈부표 2〉)	124
〈표 IV-8〉 사회개발비 회귀식 결과(지방교부세, DOLS, 〈부표 2〉) ..	124
〈표 IV-9〉 사회개발비 회귀식 결과(양여금·보조금, DOLS, 〈부표 2〉) ..	124
〈표 IV-10〉 경제개발비 회귀식 결과(지방세, DOLS, 〈부표 2〉) ..	125
〈표 IV-11〉 경제개발비 회귀식 결과(지방교부세, DOLS, 〈부표 2〉) ..	125
〈표 IV-12〉 경제개발비 회귀식 결과(양여금·보조금, DOLS, 〈부표 2〉) ..	125
〈표 IV-13〉 일반행정비 회귀식 결과(지방세, DOLS, 〈부표 2〉) ..	126

〈표 IV-14〉 일반행정비 회귀식 결과(지방교부세, DOLS, 〈부표 2〉) …	126
〈표 IV-15〉 일반행정비 회귀식 결과(양여금·보조금, DOLS, 〈부표 2〉) …	126
〈부표 1〉 지방세출 시계열 회귀분석(OLS, 전국합계) ……………	133
〈부표 2〉 지방세출 시계열 회귀분석(DOLS, 전국합계) ……………	149

그림목차

[그림 II-1] 주요 국가재정 및 지방재정 변수 증가율(1990~2007) · 22
[그림 II-2] 지방세, 인구, GRDP 비중 추이(서울시) ······ 23
[그림 II-3] 지방세, 인구, GRDP 비중 추이(경기도) ······ 23
[그림 II-4] 전국평균 대비 서울·경기도 1인당 지방세 배수 ··· 24
[그림 II-5] 전국평균 대비 서울·경기도 1인당 주민세 배수 ··· 25
[그림 II-6] 전국평균 대비 서울·경기도 1인당 취득세 배수 ··· 25
[그림 II-7] 전국평균 대비 서울 및 경기도 1인당 등록세 배수 ··· 26
[그림 II-8] 전국평균 대비 광역시 1인당 지방세 상대 크기 ····· 26
[그림 II-9] 사회개발비와 항목별 세입 추이 ············ 29
[그림 II-10] 총예산 중 부분별 예산 비율 ············ 50
[그림 II-11] 사회보장 복지예산 비율 ············ 50
[그림 II-12] 전체 예산 대비 '사회개발비' 비중 ············ 51
[그림 II-13] (교육 및 문화비+사회보장비+보건) 부분 비중 ··· 51
[그림 II-14] 전체 예산 대비 '교육 및 문화비' 비중 ········· 53
[그림 II-15] 전체 예산 대비 '사회보장비' 비중 ············ 54
[그림 II-16] 전체 예산 대비 '보건 및 생활환경개선' 비중 ····· 54
[그림 II-17] 전체 예산 대비 '보건'부분 비중 ············ 54
[그림 II-18] 특별시 광역시 자치구 사회복지 예산비율 ······· 56
[그림 II-19] 시군 자치구 사회복지 예산 비율 ············ 56
[그림 II-20] 연도별 자체사업과 보조사업 규모 ············ 60
[그림 II-21] 전년 대비 자체사업과 보조사업의 증가율 ······· 60
[그림 III-1] 대도시 인구와 소득의 관계 ············ 65
[그림 III-2] 1,000만명 이하 도시의 인구규모와 소득 ······· 65

[그림 Ⅲ-3] 600만명 이상 도시의 인구규모와 소득관계	65
[그림 Ⅲ-4] 대도시 인구규모와 전체 인구대비 비중	66
[그림 Ⅲ-5] 주요국의 수도규모와 소득수준	69
[그림 Ⅲ-6] 대도시 성장률과 국가 성장률	70
[그림 Ⅲ-7] 대도시와 해당 국가의 경제 성장률 차이	71
[그림 Ⅲ-8] 2005년 주요 Metropolitan-region의 인구 비중과 소득 비중	73
[그림 Ⅲ-9] 2005년 주요 대도시의 소득 비중과 인구 비중의 격차 ..	73
[그림 Ⅲ-10] 주요 대도시들의 1인당 세출부담	75
[그림 Ⅲ-11] 주요 대도시들의 재원구성	76
[그림 Ⅲ-12] 주요 대도시들의 지방세 구성	77
[그림 Ⅲ-13] 일본의 주요 대도시 재정규모 현황	80
[그림 Ⅲ-14] 동경도의 세입구성	80
[그림 Ⅲ-15] 일본 지자체 세입구성	80
[그림 Ⅲ-16] 동경도의 세원구성	81
[그림 Ⅲ-17] 오사카시 시채 발행액 잔고	81
[그림 Ⅲ-18] 동경도의 기능별 세출 비중의 변화	83
[그림 Ⅲ-19] 동경도의 인력감축 현황	83
[그림 Ⅲ-20] 동경도의 조정교부금 추이	83
[그림 Ⅲ-21] 뉴욕시의 자체세수 규모와 세출 규모	85
[그림 Ⅲ-22] 뉴욕시 세원구성(2008)	86
[그림 Ⅲ-23] 기타 대도시 세원구성	86
[그림 Ⅲ-24] 스톡홀름의 세출기능별 비중	93
[그림 Ⅲ-25] 토론토의 세출기능별 비중	93
[그림 Ⅲ-26] 2008년 서울시의 기능별 세출비중	100

[부도 1] Differences in per capita GDP of metro-regions	165
[부도 2] Productivity differences between the metro-regions	166
[부도 3] Employment differences between the metro-regions and their national level (2002)	167

I. 연구의 필요성 및 목적

중앙과 지방간 재정관계를 분석할 때 지방재정의 확충, 지방세 세원 확대와 같은 개념이 통상적으로 사용되고 있지만, '지방'에는 여러 이질적인 지자체가 포함되어 있기 때문에 추상적 개념이라 할 수 있다. 우리나라 지자체는 246개의 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 구로 구성되어 행정업무와 재정력이 매우 이질적이기 때문이다. 따라서 평균적 개념으로 지방을 정의할 경우 지방재정의 확충이나 지방세 세원 확대와 같은 중앙-지방간 재정관계의 분석에는 한계가 있다.

이질적인 여러 지자체들 중에서 중요성이 가장 큰 지역은 서울을 포함한 수도권 지역이다. 현재 이 지역에 전체 인구의 50%가 거주하고 있고, 지방세의 비중은 거의 60%에 달한다. 또한 수도권 지역과 광역시에 전체 인구의 약 70%가 거주하고 있고, 지방세의 75%가 대도시 지역에서 징수되고 있다. 물론 우리나라의 대도시들 중에서 서울이 갖는 특징이 워낙 차별화되기 때문에 같은 대도시라 할지라도 서울과 다른 광역시·군에도 경제력과 재정력 측면에서 상당히 큰 차이점이 존재한다. 또한 서울이 인구집중의 초점 역할을 하여 서울 주변의 도인 경기도가 사실상 준(準)서울이 되어 간다는 점도 서울시와 다른 대도시와의 차이점이라 할 수 있다. 인구 규모나 세원 측면에서 대도시의 중요성이 이처럼 크지만, 중앙과 지방간 재정관계에 있어서 많은 시·군이 소재하고 있는 도 지역의 중요성을 결코 무시하기 힘들 것이다. 전국토에서 차지하는 면적 측면에서 도 지역이 단연 넓을 뿐만 아니라, 우리나라 지방재정조정제도에서 중요한 역할을 차지하는 지방교부세, 국고보조금, 광특회계(구 균특회계)와 같은 이전재원의 대부분이 이러한 도 지역을 위하여 운용되고 있기 때문이다. 따라서 우리나라의 지

방재정에 대한 분석은 가능한 한 이러한 지자체의 유형별 차이점을 최대한 고려하는 것이 바람직하다.

우리나라의 수도권과 대도시는 인구나 경제력 측면에서 위상과 역할이 매우 크지만 대도시의 국제비교를 해 보면, 우리나라 대도시의 경쟁력은 두드러지게 낮다. OECD의 발표 자료에 따르면 70여개의 주요 대도시와 지역(region)에서 우리나라의 서울, 인천, 부산, 대구 등은 1인당 GRDP가 최하위군에 속한다. 우리나라 대도시의 경쟁력이 이처럼 낮은 이유는 우선적으로 대도시 지역의 시장 경쟁력이 낮기 때문이겠지만, 공공부문의 역할도 무시하기 힘들다. 2007년 기준 서울시 GRDP가 207조원이었고, 서울시 예산이 교육을 포함할 경우 30조원에 달하기 때문에 서울시 경제적 규모의 15% 정도는 공공부문이 차지하고 있다. 공공부문의 역할은 단지 재정적 규모에만 있는 것이 아니고, 경제규제정책, 교육정책, 주택정책 등을 포함하기 때문에 공공부문이 우리나라 대도시의 경쟁력에 미치는 영향은 민간부문만큼 중요한 의미를 갖는다. 그런데 수도권 지역의 인구는 많고, 생산력(GRDP)은 낮다는 점은 우리나라 지역경제를 이해함에 있어서 하나의 숙제이다. 실제로 OECD(2001)는 수도권의 인구는 매우 많고 생산력은 높지 않은 이러한 현상을 쉽게 관찰하기 힘든 이상 현상(unusual anomaly)이라고 표현한 바 있다(OECD Territorial Reviews Korea, 2001).

우리나라의 수도권과 대도시의 시장 경쟁력이 낮은 이유 중 하나가 공공부문에 있다면, 중앙·지방간 재정관계의 중요성을 고려할 때, 양자간에 어떠한 관련성이 있을 가능성이 크다. 이와 관련하여 김정훈(2003) 및 김정훈·김현아(2007)에서는 수도권이 갖는 순재정 편익(net fiscal benefit)이 수도권으로의 인구이동 요인으로 작용하기 때문에 수도권에서의 이러한 순재정 편익을 줄이는 것이 이 지역의 인구를 적정 수준으로 유지하는 데에 도움을 줄 것이라는 연구결과를 발표한 바 있다. 그런데 우리나라의 수도권에서 순재정편익이 주로 발생하는 이유는 세입 측면과 세출 측면 두 가지 면에서 파악될 수 있다. 세입

I. 연구의 필요성 및 목적 17

측면에서는 지방세의 일부를 주민이 아닌 법인(전국 및 외국에 소재하는 법인 주주)이 부담하는 현상, 즉 조세수출(tax exporting) 현상이 특히 수도권 지역에서 두드러지게 나타나고 있다. 세출 측면에서는 복지, 경찰, 교육, 의료와 같은 주요 공공서비스의 공급을 외국의 지자체와는 달리 우리나라에는 중앙정부가 대부분을 책임지고 있기 때문에 서울과 같은 대도시는 인구가 아무리 팽창하여도 세출책임이 그만큼 늘어나지는 않는 반면 세입은 비례적으로 증가하여 이로 인한 재정적 혜택을 누리고 있다.

우리나라 수도권 지자체의 재정력이 다른 지자체에 비하여 훨씬 더 풍부함에도 불구하고, 수도권의 세원은 지속적으로 확대되고 있다. 국세 세원의 일부가 지방으로 이전될 때마다 세원의 60% 이상을 수도권 지자체가 확보하기 때문이다. 또한 내년부터 도입하기로 결정된 지방소비세와 향후 도입될 예정인 지방소득세 모두 수도권의 세원을 더욱 더 풍부하게 만들 것이다. 그러나 OECD의 연구결과가 시사하는 바처럼 이러한 수도권 지역의 세원 확충이 이 지역의 경제적 생산성을 높일 가능성은 크지 않고, 오히려 순재정편익과 인구의 팽창을 유도하여 1인당 생산성은 떨어질 가능성이 크다.

그런데, 우리나라 중앙·지방간 재정관계에서 한 가지 흥미로운 점은 지방재정의 확충 명목으로 수도권 지역의 재정력이 지속적으로 커진 반면, 이를 상쇄시키는 중앙정부의 노력 역시 동시에 진행되어 왔다는 점이다. 가장 대표적인 예로 「지방교육재정특별회계」의 역할을 들 수 있다. 광역지자체는 중앙정부가 정하는 법령에 의하여 「지방교육재정특별회계」에 지방세 세수의 일부를 전입하도록 되어 있는데, 재정력이 풍부한 지자체일수록 그 전입 비율이 높게 책정되어 있다. 특히 수도권 대도시의 재정력이 풍부하기 때문에 그만큼 「지방교육재정특별회계」에 대한 재정적 기여도가 높아서 이 지역의 자체재원이 중앙정부의 법령세출(교육)을 간접적으로 지원하도록 하는 효과가 「지방교육재정특별회계」를 통하여 발휘되고 있다.

「지방교육재정특별회계」 이외에 중앙정부가 법령에 의하여 지자체의 재정력 격차를 일정 수준 통제하는 또 다른 대표적인 수단은 국고보조사업에 대한 지방비 매칭 비율이다. 국고보조금의 지방비 매칭 부담은 「지방교육재정특별회계」 만큼 크지는 않지만, 지자체에 따라서 상당히 큰 재정적 효과를 발휘할 수 있다. 특히 1990년대 후반 이후 국가의 사회개발비 예산이 큰 폭으로 증가하면서 지방재정에서 차지하는 사회개발비 규모가 지방비 매칭으로 인해 큰 폭으로 증가하여 왔다. 이러한 지자체 세출 구조의 변화에서 한 가지 주목할 점은 사회개발비의 지자체 부담 수준이 재정력이 풍부한 지자체, 특히 수도권 지자체에서 크게 증가하여 왔다는 점이다. 이러한 현상이 발생한 이유는 「지방교육재정특별회계」의 경우처럼 중앙정부가 재정력이 풍부한 지자체와 사회개발비의 부담을 분담하기 때문이다.

본 보고서의 분석결과에 따르면 지난 10년 동안 진행된 수도권 지자체, 특히 서울의 사회개발비 부담 수준이 큰 폭으로 증가하여 왔고, 따라서 수도권이 향유하는 순재정편익 역시 그 만큼 줄어들고 있다는 평가를 내릴 수 있다. 다만, 현재 진행되고 있는 수도권과 대도시 지역의 사회개발비 부담 증가가 수도권의 순재정편익을 완전하게 제거하는 수준인지, 아니면 이미 사회개발비 부담이 과도하게 커서 더 이상 수도권의 순재정편익이 존재하지 않는지는 확실하지 않다. 물론 현재의 수도권이 향유하는 순재정편익의 규모가 커서 이 지역 지자체의 사회개발비 흡수 여력이 아직까지 충분히 존재할 것이라는 추론도 가능하다.

본 보고서에서 수행한 연구의 기술적 측면을 간략하게 서술하면, 지자체의 사회개발비 부담 증가와 순재정편익간의 직접적인 관계를 규명하는 데에는 한계가 있기 때문에 각 지자체별로 세출항목(일반행정부, 경제개발비, 사회개발비 등)의 1990년~2007년간 추이를 계량분석하였다. 이 경우 통상적으로 사용되는 실증분석 방법은 패널분석인데 본고에서는 지자체의 패널데이터에 대한 동질성 검정(poolability test)

I. 연구의 필요성 및 목적 19

을 통하여 지자체간 이질성이 통계적으로 유의할 정도로 크다는 점을 확인하였다. 따라서 지자체별 시계열 데이터를 바탕으로 지방세입과 지방세출의 연관성을 분석하였다. 이러한 시계열 분석방법을 채택할 경우 단위근(unit root) 문제가 발생할 수 있는데, 지방재정의 경우 중앙정부와는 달리 예산제약식에서 재정수지의 적자가 누적되지 않고 세입과 세출이 거의 매년 일치하기 때문에 사전적으로 세입과 세출간에 공적분 관계가 성립한다는 가설을 설정할 수 있다. 따라서 지방재정의 세입과 세출 변수간에 공적분 관계가 성립한다는 가설하에 양자간의 관계를 회귀분석하였는데, 이러한 실증분석을 통하여, 앞서 서술된 우리나라의 중앙·지방간 재정관계의 특징들을 확인할 수 있었다.

본 보고서에서는 중앙정부와 수도권의 재정관계가 갖는 의미를 부각시키기 위하여, 수도권의 경제·재정적 특징에 대한 국제비교 분석도 시도하였다. OECD는 100여개의 전 세계 주요 대도시 지역의 경쟁력에 대한 분석결과를 발표하고 있기 때문에 우리나라 수도권의 국제적 위상을 파악하는 데에 도움을 주고 있다. 따라서 본 연구에서는 대도시의 1인당 생산성을 결정하는 요인들을 국제비교 실증분석을 통하여 파악하였다.

계량분석에 의한 도시의 특성 파악 및 국제적 대도시의 비교는 대도시의 특성을 구체적으로 이해하는 데에 한계가 있기 때문에 동경, 런던, 뉴욕 등 주요 대도시의 세입·세출 현황을 비교적 상세히 파악하여 서울의 세입·세출 구조가 이들 지역과 어떻게 다른지도 조명하였다. 이러한 분석은 지난 10여년 동안 명확한 추이를 보이고 있는 사회개발비의 증가가 우리나라 대도시의 재정적 구조를 외국의 대도시의 재정적 구조에 수렴시키고 있다는 점을 확인하게 하였다.

본 보고서의 제Ⅱ장에서는 지자체의 유형별 지방재정 현황이 분석되었다. 제Ⅲ장에서는 외국 대도시의 현황을 살펴보고 국제비교 실증분석을 통하여 우리나라의 수도가 갖는 재정적 특징을 조명하였다. 제Ⅳ장에서는 지자체의 유형에 따른 지방재정 구조 변화에 대한 가설을 제시

하고 이를 실증분석을 통하여 확인하였다. 제 V 장에서는 이러한 분석결과들의 요약과 정책시사점이 정리되었다.

Ⅱ. 지자체 유형별 지방재정 현황

1. 주요 국가재정 및 지방재정 변수 증가율

[그림 Ⅱ-1]에는 1990년부터 2007년까지 국세, 내국세, 지방세, 지방교부세, 그리고 지방양여금과 국고보조금금을 합한 금액의 증가율이 나타나 있다¹⁾. 재정변수의 증가율을 비교할 때 시작점(1990)과 끝점(2007)의 값에 증가율이 민감하게 반응할 수 있기 때문에 시작점의 3년 평균(1991~1993의 평균)과 끝점의 3년 평균(2005~2007의 평균)이 증가율 계산에 사용되었다²⁾. 이러한 계산 결과에 따르면 우리나라 국가재정과 지방재정의 흥미로운 특징이 관찰된다. 일반적으로 지방재정의 열악성이 중앙·지방간 재정관계의 설정을 논의할 때 흔히 거론되지만 적어도 중앙 및 지방의 주요 변수의 시계열적 변화를 보면 상대적으로 중앙재정의 세입 축소가 지속적으로 이루어져 왔음을 알 수 있다. 동 기간 동안 국세의 증가율은 1.64(164%)이었던 반면, 지방세의 증가율은 190%에 달한다. 따라서 중앙세출과 지방세출의 증가율이 비슷하다는 전제하에서는 중앙정부보다 지자체의 재정상황이 평균적으로 더 낫다는 결론을 얻을 수 있다.

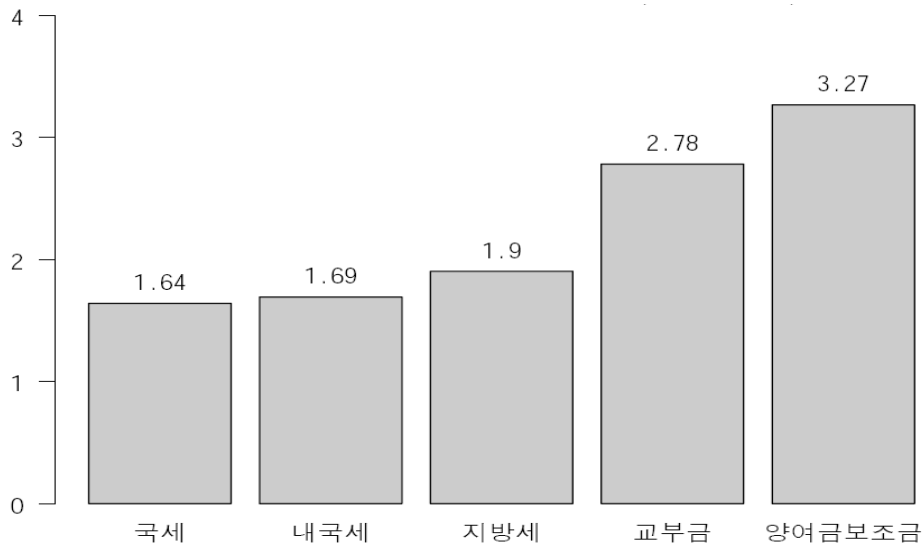
국세 세수의 일부를 지방으로 이전하는 이전재원의 경우에는 국세나 지방세의 증가율보다 훨씬 더 높은 추이를 보인다. 동 기간 동안 지방교부세의 증가율이 278%이었고, 국고보조금과 지방양여금의 증가

1) 지방양여금은 국고보조금에서 탄생하였고, 2004년 일부가 지방교부세에 흡수되고 일부가 국고보조금에 흡수되었기 때문에 지방양여금과 국고보조금은 합하여 하나의 이전재원으로 계산되었다.

2) 또한 GDP 디플레이터를 반영한 실질변수의 값들이 계산에 사용되었다.

율이 약 327%에 달하였다. 국세와 지방세의 증가율 격차에 덧붙여 중앙정부로부터 지자체에 대한 이전재원의 증가율이 이처럼 높다는 점은 어떤 형태로든 중앙·지방간 세출조정이 발생하여 왔다는 점을 시사한다. 보다 구체적으로 지방재원의 상대적 증가가 중앙정부의 채무 증가로 이어지지 않았다면, 중앙정부의 세출 책임은 동 기간 동안 계속 줄어들었고, 지자체의 세출 책임은 반대로 증가하여 왔을 것이다.

[그림 II-1] 주요 국가재정 및 지방재정 변수 증가율(1990~2007)

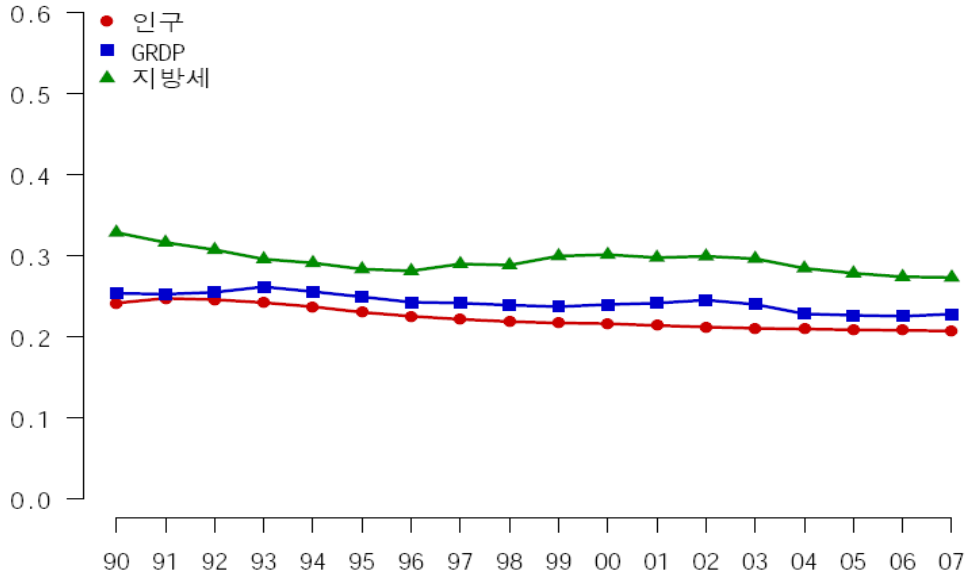


2. 지방세 구조

본 보고서에서 주요 분석대상이 되고 있는 서울시의 지방세 비중 추이를 보면, 인구 및 GRDP 비중과 함께 1990년부터 2007년 동안 전체적으로 완만하게 하락하였다는 점을 확인할 수 있다.

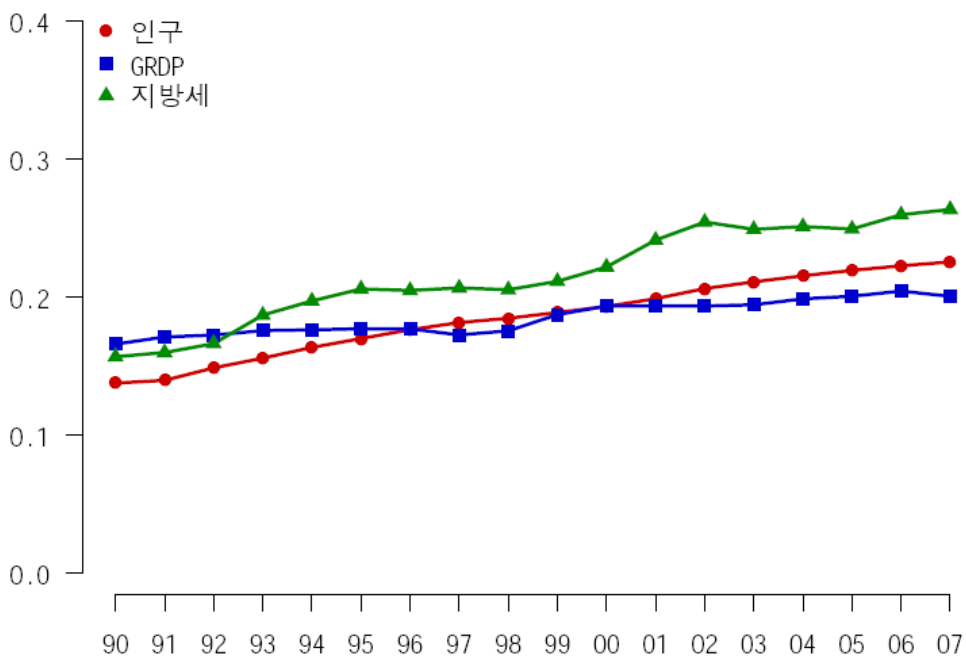
II. 지자체 유형별 지방재정 현황 23

[그림 II-2] 지방세, 인구, GRDP 비중 추이(서울시)



반면, 경기도의 경우에는 동 기간 동안 지방세 비중이 인구 및 GRDP 비중과 함께 큰 폭으로 증가하였다.

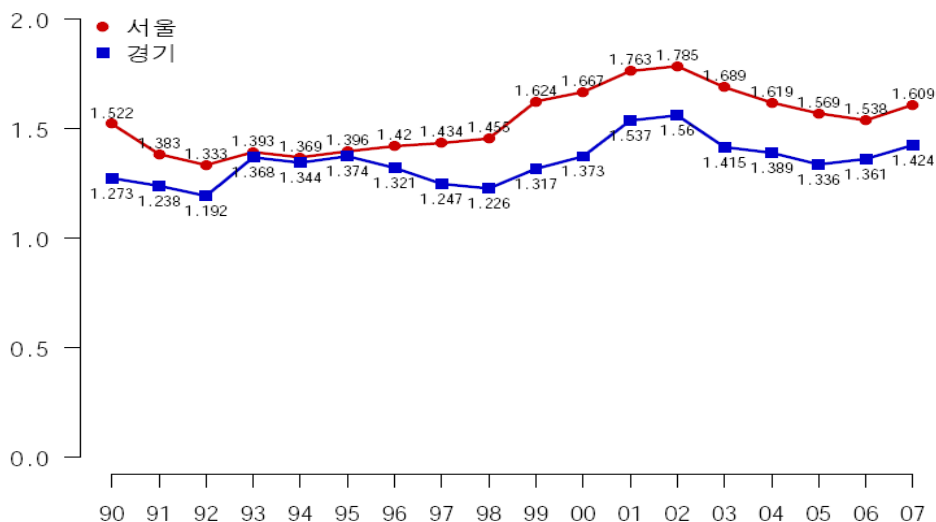
[그림 II-3] 지방세, 인구, GRDP 비중 추이(경기도)



1인당 지방세의 전국 분포를 보면, 서울시의 1인당 지방세가 지난 18년 동안 전국 평균 1인당 지방세에 비하여 적게는 1.33배, 많게는 1.79배의 수준을 보여왔다. 경기도의 경우 1인당 지방세의 크기가 항상 서울보다 다소 낮은 편인데, 지난 10여년간 1인당 약 20만원 정도의 격차를 지속적으로 보이고 있다. 1인당 지방세의 전국 분포는 세목별로 상당히 큰 차이를 보인다. 특히 서울시의 경우 주민세의 1인당 지방세는 전국 평균의 2.7배를 넘어서 주민세 세원의 서울 집중이 매우 두드러진다. 경기도의 경우 1인당 주민세의 크기가 전국 평균 대비 1.3배 정도이어서 1인당 지방세 대비 상대적 크기보다 오히려 적은 편이다. 즉, 주민세의 세원이 서울시에 특히 몰려 있다는 점은 주목할 만한 특징이다.

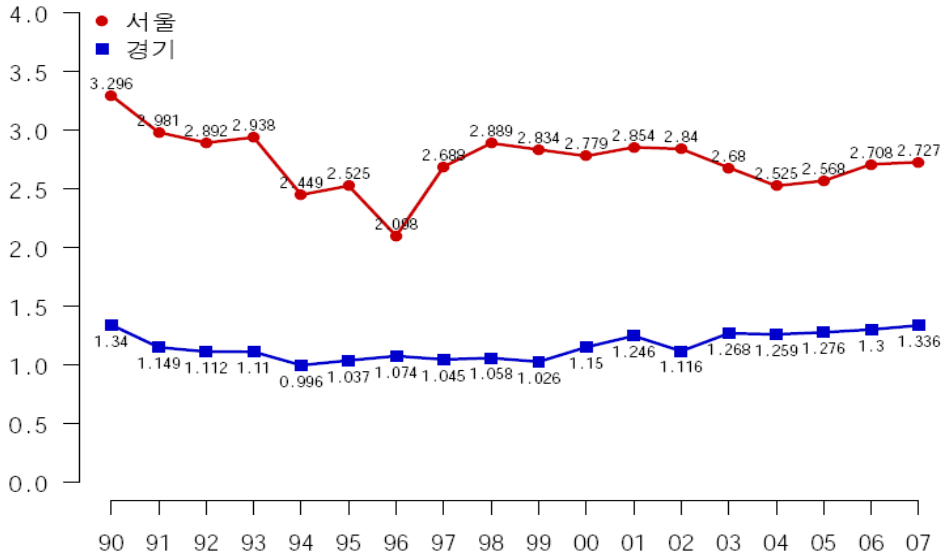
1인당 취득세 및 등록세의 서울 및 경기의 상대 크기를 보면, 우선 양 세목에 대해서는 경기도의 규모가 서울의 규모보다 적지 않다. 이는 이들 지역에 신도시가 지난 18년 동안 집중적으로 건설된 것을 반영한다고 볼 수 있다. 또한 수도권 지역에서의 1인당 취득세 및 등록세의 상대 크기는 1인당 지방세의 상대 크기보다 약간 더 큰 정도이다.

[그림 II-4] 전국평균 대비 서울·경기도 1인당 지방세 배수

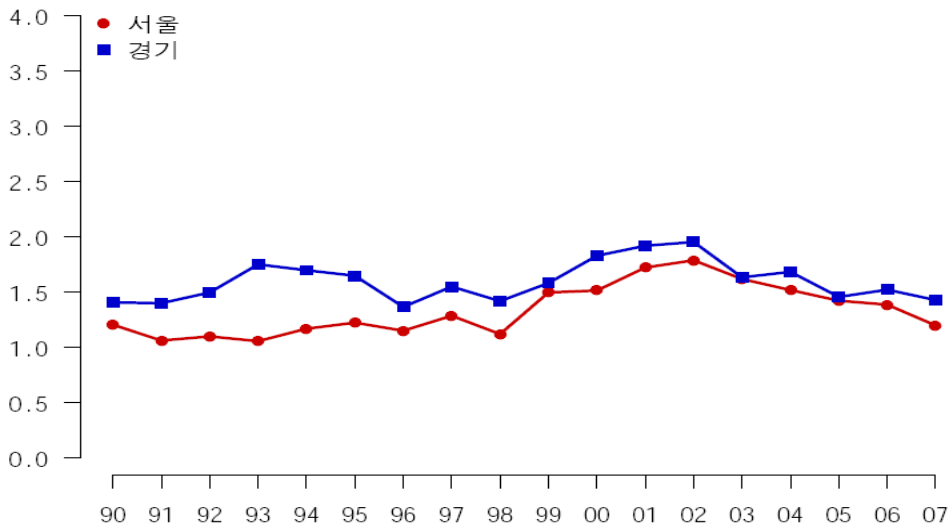


II. 지자체 유형별 지방재정 현황 25

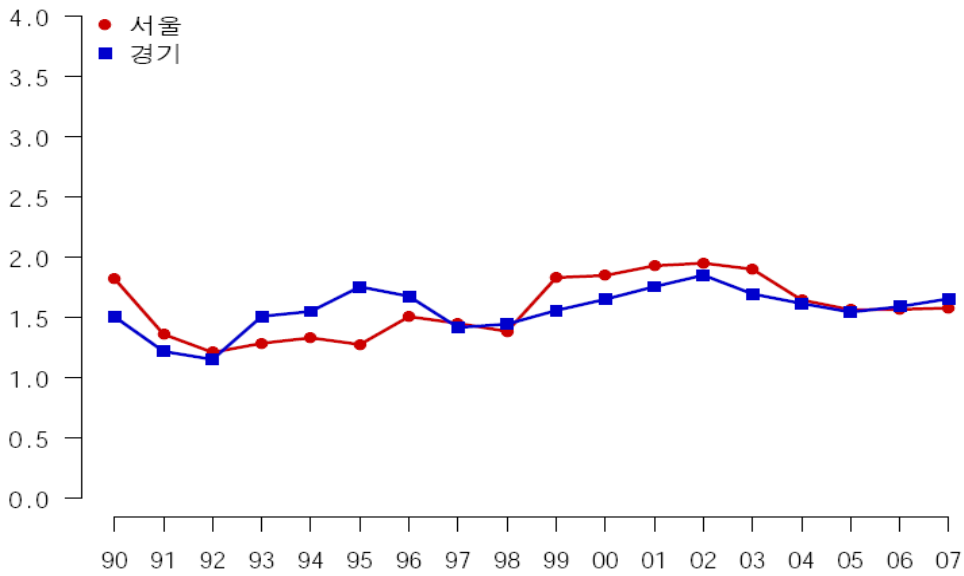
[그림 II-5] 전국평균 대비 서울·경기도 1인당 주민세 배수



[그림 II-6] 전국평균 대비 서울·경기도 1인당 취득세 배수

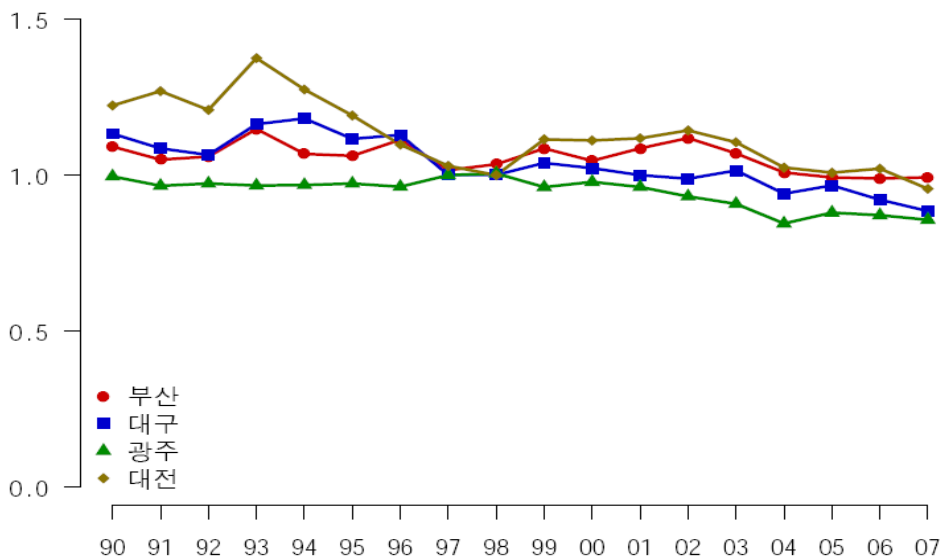


[그림 II-7] 전국평균 대비 서울 및 경기도 1인당 등록세 배수



광역시의 경우 1인당 지방세는 전국평균보다 같거나, 약간 높은 편인데 지난 18년 동안 상대적 크기가 조금씩 하락하는 추이를 보이고 있다.

[그림 II-8] 전국평균 대비 광역시 1인당 지방세 상대 크기



3. 지방세출 구조

〈표 II-1〉에는 지방세를 포함한 주요 지방세출 변수의 1990~2007년 동안의 증가율이 나타나 있는데, 지방세의 증가율이 최저 1.25%에서 3.65% 사이에 분포되어 있고 세출순계의 증가율은 1.23%에서 3.7% 정도의 증가율을 보이고 있다. 따라서 적어도 증가율 측면에서만 보면 지방세 증가율과 지방세출의 증가율은 대략적으로 1:1의 관계를 보인다. 사회개발비의 경우 동 기간 동안의 증가율이 2.9%에서 6.8%에 달하여 상당히 높은 증가 추세를 보이고 있고, 경제개발비의 경우에는 0.29%에서 2.53%으로 상대적으로 낮은 증가 추이를 보이고 있다.

〈표 II-1〉 지방재정변수 증가율(1990~2007)

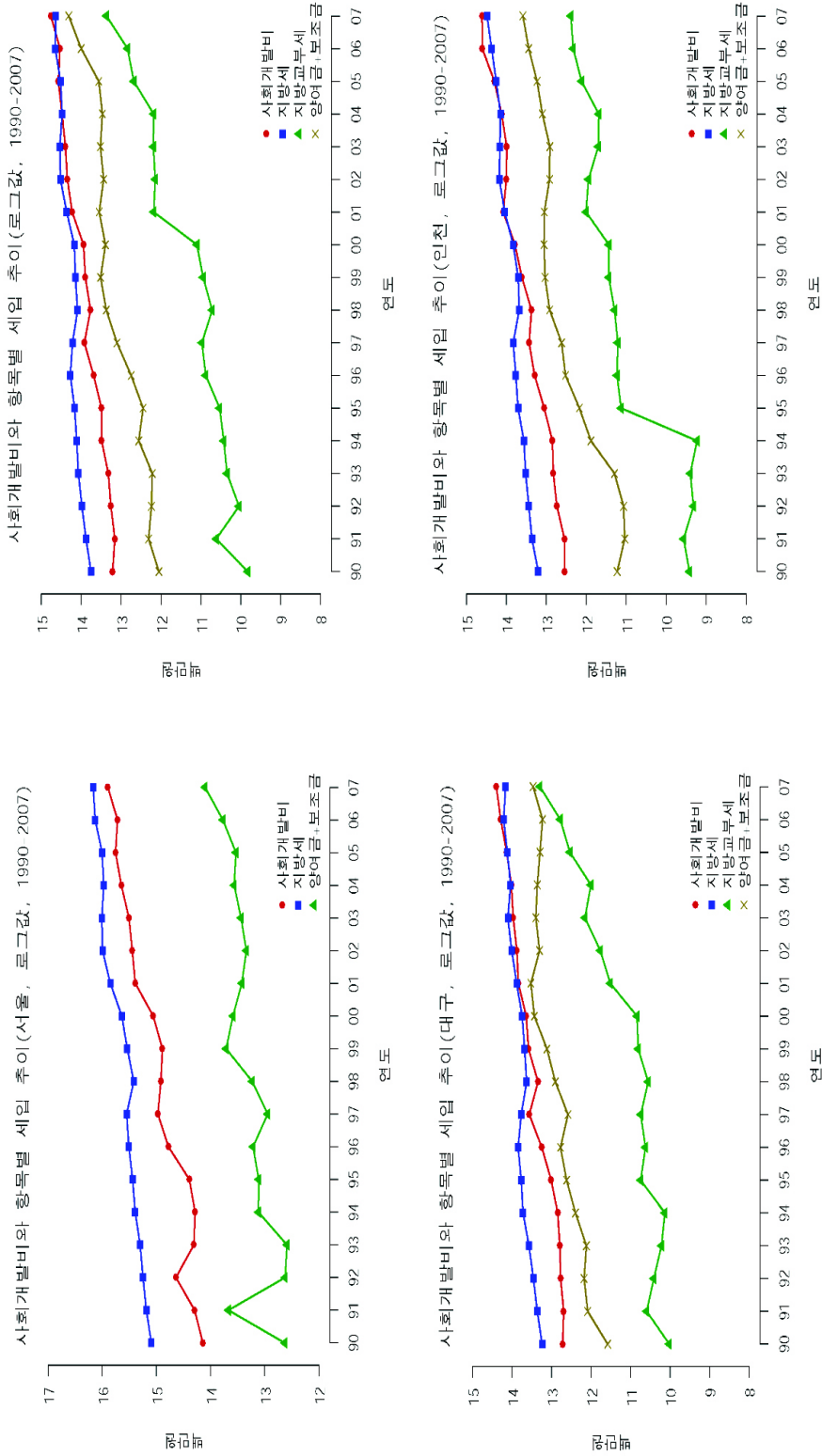
(단위 : %)

구 분	지방세	세출순계	세출총계	사회개발비	경제개발비	일반행정비
서울	1,522	1,908	1,69	3,106	0,447	1,571
부산	1,073	1,788	1,571	3,132	0,757	1,282
대구	1,247	1,229	1,579	3,724	0,286	2,143
인천	1,819	3,062	3,09	5,703	1,397	2,436
광주	1,533	1,789	1,899	2,839	1,723	1,284
대전	1,591	1,864	1,941	4,556	0,673	1,433
경기	3,646	3,766	3,461	6,772	1,793	2,48
강원	1,667	2,462	2,515	3,986	1,955	2,37
충북	1,918	2,435	2,327	3,588	1,671	2,048
충남	2,965	2,627	2,589	4,516	1,639	2,437
전북	1,266	2,476	2,628	3,552	2,406	2,011
전남	1,462	2,428	2,482	4,408	1,754	1,853
경북	1,509	2,141	2,076	3,824	1,200	1,872
경남	1,041	2,160	2,105	3,605	1,668	1,864
제주	1,766	3,409	2,784	2,951	2,526	3,202

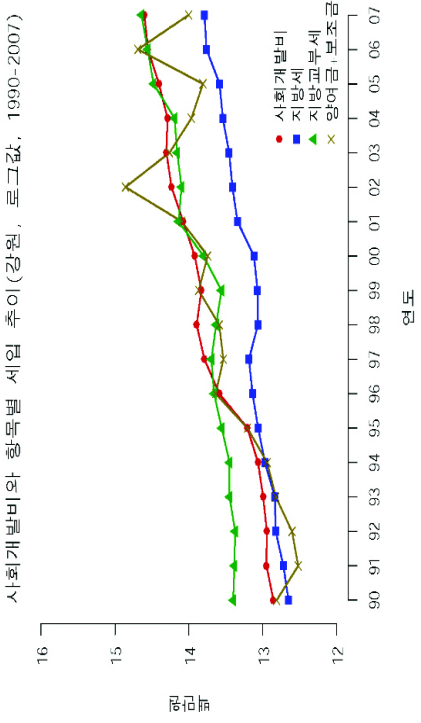
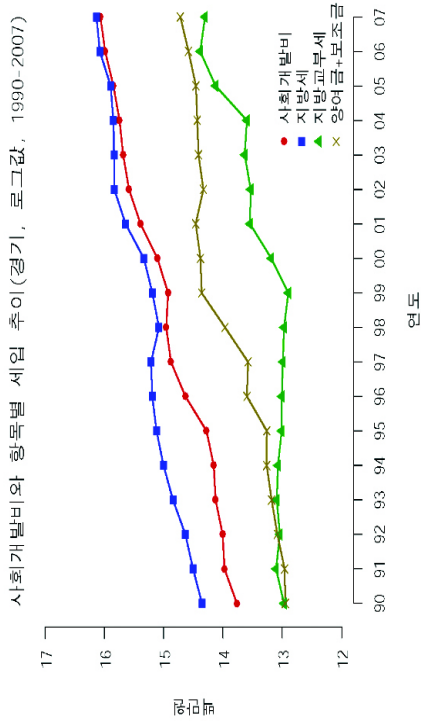
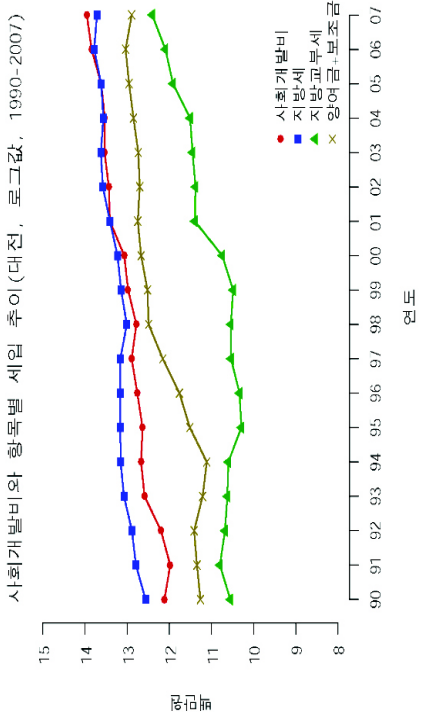
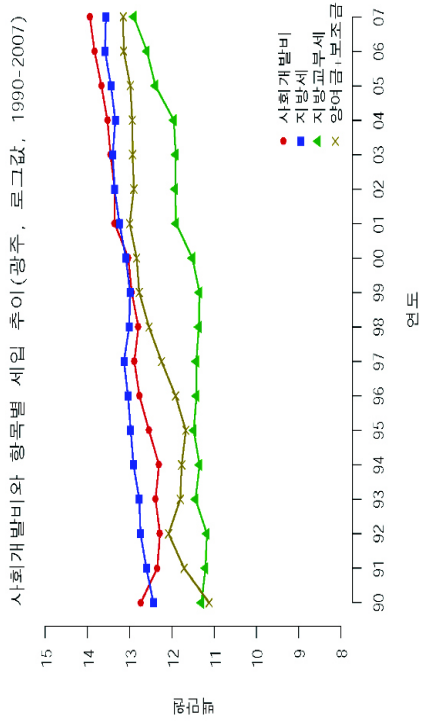
[그림 II-9]는 1990년부터 2007년 동안 지자체별로 지방세와 양여금·국고보조금과 같은 지방세입의 추이와 지자체 세출에서 가장 중요한 항목으로 자리잡아가고 있는 사회개발비의 추이를 보여주고 있다. 이 그림을 통하여 먼저 확인할 수 있는 점은 서울시를 포함한 대도시 및 경기도의 경우 지방세의 신장 추이와 사회개발비의 신장 추이가 비슷한 모습을 보인다는 점이다. 반면 강원도를 포함한 도 지역의 경우 사회개발비의 증가 추이와 가장 밀접한 관련을 갖는 지방세입 변수는 지방교부세와 국고보조금임을 알 수 있다.

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 29

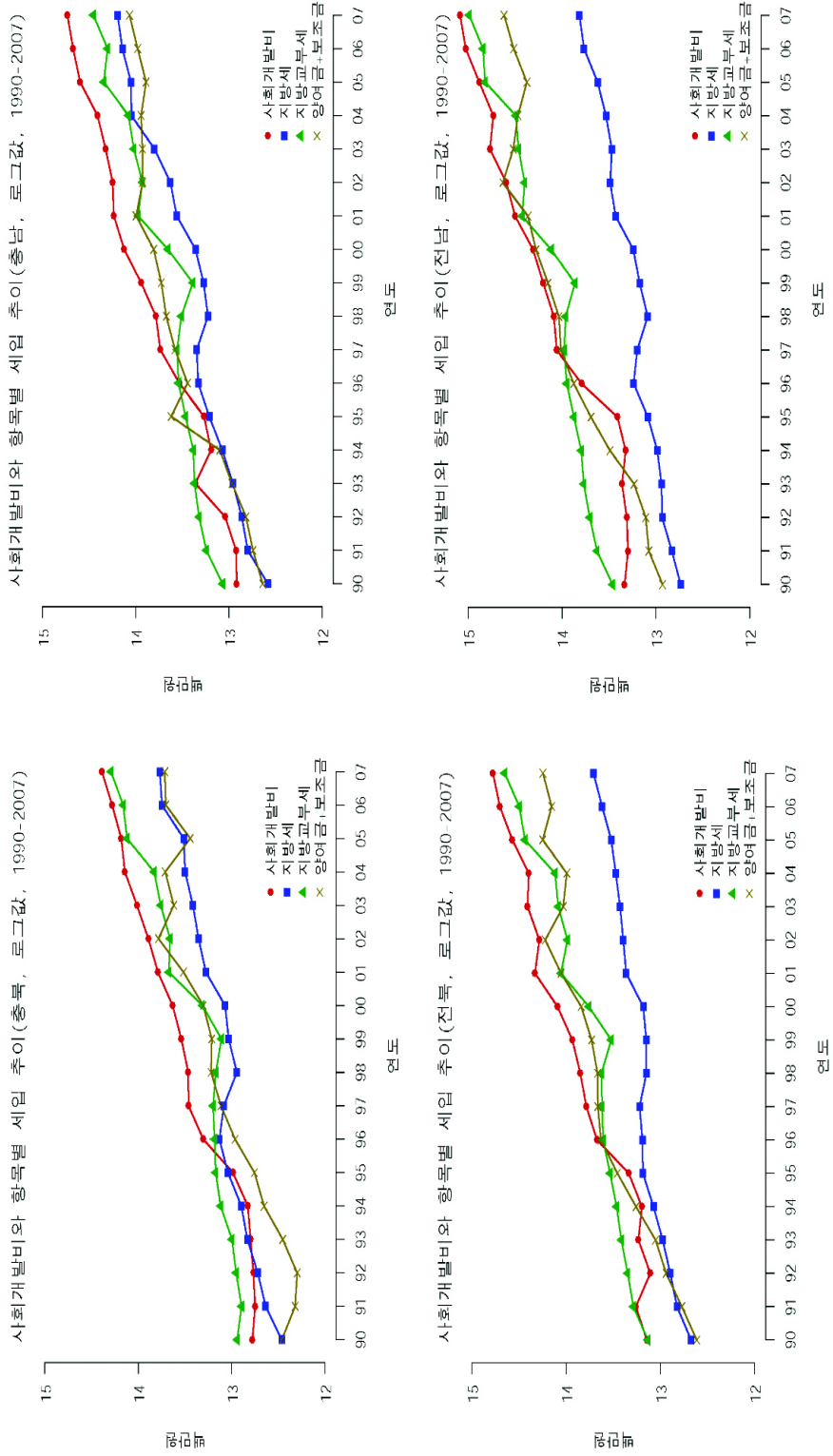
[그림 II-9] 사회개발비와 항목별 세입 추이 (로그값, 1990-2007)



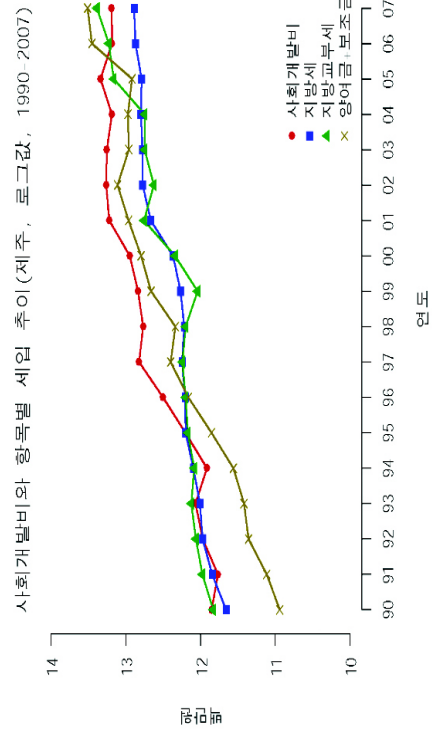
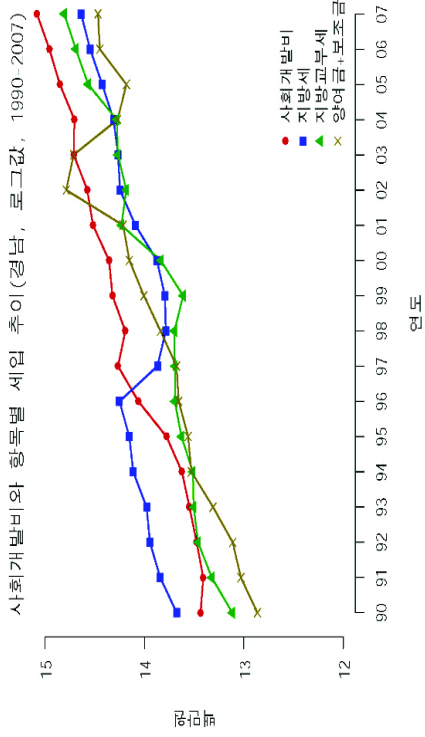
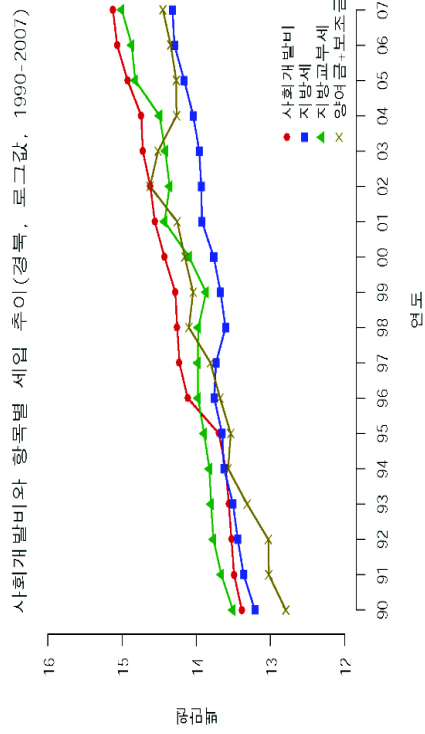
[그림 11-9]의 계속



[그림 II-9]의 계속



[그림 II-9]의 계속



II. 지자체 유형별 지방재정 현황 33

〈표 II-2〉에서 〈표 II-5〉는 지방세출의 각 항목이 지방세에서 차지하는 비중을 보여주고 있는데 모든 지자체에서 사회개발비의 비중이 1990년부터 2007년까지 크게 증가하였음을 알 수 있다. 1990년 서울시 지방세에서 차지하는 사회개발비 비중은 38.6%이었으나 동 기간 동안 지속적으로 증가하여 2007년에는 그 비중이 76.3%를 차지하였다. 경기도의 경우 1990년 사회개발비의 지방세 비중이 55.5%이었는데, 2007년 93.6%로 증가하였고, 광역시의 비중은 1990년 65.2%에서 116.8%로 증가하였다. 또한 도의 경우에는 1990년 사회개발비가 지방세에서 차지하는 비중이 122.8%이었는데, 2007년 212.5%로 증가하였다.

이러한 사회개발비의 추이를 보면 우리나라 지자체 재정상태의 이질성이 확연히 드러나고 있는데, 도의 경우 1990년 이미 지방세로 사회개발비의 재원을 조달할 능력이 없었으며, 사회개발비 소요액과 지방세와의 격차가 그 이후 지속적으로 벌어져 왔다. 따라서 도의 경우 사회개발비와 같은 세출에 필요한 재원은 지방세가 아닌 이전재원으로 대부분 마련될 수밖에 없는 구조를 지니고 있다. 광역시의 경우 사회개발비가 지방세에서 차지하는 비중이 1990년 65.3%이었기 때문에 적어도 예산제약의 관점에서 사회개발비의 재원을 지방세로 조달할 수 있었다. 그러나 2007년 사회개발비가 지방세에서 차지하는 비중이 116%이기 때문에 지방세 전액이 사회개발비에 투입되더라도 사회개발비 전체 소요액을 충당하지는 못하는 현상이 이미 발생하고 있다.

경기도의 경우 사회개발비가 지방세에서 차지하는 비중이 1990년 55.5%이었기 때문에 예산제약의 관점에서 지방세만으로 사회개발비 세출을 조달할 수 있었고 2007년에도 그 비중이 93.6%이었기 때문에 여전히 지방세만으로 사회개발비 세출을 충당할 정도의 규모를 유지하고 있다. 그러나 지방세출에는 사회개발비 이외에 경제개발비와 일반행정비 등 다른 주요 세출항목이 있기 때문에 1990년대 초반부터 지속적으로 증가한 사회개발비가 경기도의 세출에 어느 정도의 압박 요

인으로 작용하고 있을 가능성이 크다.

서울시의 경우 사회개발비, 경제개발비와 같은 세출항목과 지방세의 관계가 가장 눈에 띄게 변화하고 있다. 서울시 지방세에서 차지하는 사회개발비의 비중과 경제개발비의 비중이 1990년 각각 38.6%와 41%이었는데 2007년에는 경제개발비의 비중이 19%로 줄어들었고, 사회개발비의 비중은 76.3%로 증가하였다. 또한 1990~1993년 평균과 2005~2007년 평균을 비교하더라도 지방세에서 차지하는 사회개발비의 비중은 큰 폭으로 증가하였고, 경제개발비의 비중은 큰 폭으로 감소하였다.

이러한 세출항목의 추이와 관련하여 중요한 질문은 과연 이러한 변화가 지자체의 자발적 선택의 결과인지 아니면 중앙정부의 사무위임에 의하여 발생하였는지에 관한 것이다. 제Ⅳ장에서 보다 자세히 논의 되겠지만, 사회개발비에 포함되어 있는 교육, 복지 등의 세출은 대부분 중앙정부의 법령에 의하여 결정되는 경우가 많이 있기 때문에 지자체의 세출항목 변화가 중앙정부의 권한과 의도에 의한 것이라는 가설을 생각해 볼 수 있다. 특히 서울시의 경우 지방세에서 차지하는 사회개발비 비중이 대폭 증가하고 경제개발비의 비중이 크게 감소하였기 때문에 이러한 변화가 서울시 자체적인 결정의 결과인지, 아니면 중앙정부의 의도인지를 실증분석을 통하여 구체적으로 파악할 필요가 있다.

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 35

〈표 II-6〉 지방세 대비 기능별 세출 비중 추이(서울)

(단위: %)

	일반행정비	사회개발비	경제개발비	지원 및 기타경비
1990	24.95	38.63	41.11	25.57
1991	24.09	40.98	47.75	26.39
1992	26.74	54.44	35.39	26.09
1993	26.40	37.02	50.69	20.93
1994	24.74	33.13	45.49	18.32
1995	26.64	35.08	38.26	20.08
1996	29.72	48.12	40.30	22.54
1997	31.72	56.12	42.09	23.07
1998	33.88	60.61	45.04	18.82
1999	27.42	52.31	46.74	20.12
2000	28.23	55.96	42.15	23.89
2001	23.62	63.10	32.93	17.99
2002	20.87	57.70	25.20	15.85
2003	22.69	60.61	21.72	31.52
2004	26.13	72.19	28.38	31.47
2005	26.55	78.03	28.71	24.19
2006	25.10	66.27	24.16	19.50
2007	25.83	76.31	19.00	28.48

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도.

〈표 II-7〉 지방세 대비 기능별 세출 비중 추이(경기)

(단위: %)

	일반행정비	사회개발비	경제개발비	지원 및 기타경비
1990	36.97	55.47	80.09	21.12
1991	38.16	58.90	96.85	21.44
1992	39.42	53.35	87.40	19.22
1993	31.50	48.75	75.10	23.93
1994	39.86	42.88	81.20	19.35
1995	34.25	43.06	70.93	22.15
1996	34.99	57.20	73.11	27.60
1997	34.64	71.45	75.78	26.07
1998	36.38	88.46	89.69	24.21
1999	34.09	76.78	91.74	24.33
2000	33.18	79.57	75.78	23.24
2001	26.13	77.74	55.03	27.46
2002	23.36	77.98	48.76	24.81
2003	26.01	85.94	56.44	24.29
2004	28.45	90.05	63.63	21.59
2005	31.10	95.44	58.81	21.04
2006	27.97	91.34	50.15	19.44
2007	27.46	93.63	51.60	20.42

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도.

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 37

〈표 II-8〉 지방세 대비 기능별 세출 비중 추이(광역시)

(단위: %)

	일반행정비	사회개발비	경제개발비	지원 및 기타경비
1990	26.60	65.26	63.49	24.64
1991	29.47	50.54	72.70	29.43
1992	29.57	50.72	78.29	30.15
1993	27.34	51.33	58.20	33.34
1994	35.62	51.01	61.79	33.74
1995	39.03	52.62	61.83	33.64
1996	36.44	60.23	56.56	33.22
1997	37.10	71.98	66.02	29.50
1998	46.58	72.45	58.59	39.19
1999	43.57	84.29	68.06	34.03
2000	38.82	86.90	59.43	30.11
2001	32.37	94.92	47.45	30.64
2002	30.70	85.60	45.48	30.06
2003	30.35	87.59	51.97	28.47
2004	34.32	98.78	57.80	29.90
2005	33.04	104.44	56.23	29.17
2006	31.62	105.97	54.65	26.67
2007	33.83	116.81	55.41	27.52

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도.

〈표 II-9〉 지방세 대비 기능별 세출 비중 추이(도(경기 제외))

(단위: %)

	일반행정비	사회개발비	경제개발비	지원 및 기타경비
1990	81.96	122.76	202.71	20.81
1991	79.76	108.83	191.17	22.33
1992	80.49	101.43	164.24	22.96
1993	75.67	106.04	178.49	19.90
1994	96.49	94.39	189.81	23.50
1995	93.43	99.07	207.17	19.59
1996	91.32	127.26	186.65	20.95
1997	95.37	168.59	225.73	24.34
1998	103.15	191.39	247.73	24.37
1999	100.44	198.22	243.54	25.87
2000	95.16	207.05	222.02	25.98
2001	98.29	200.59	212.36	24.06
2002	101.44	197.34	252.31	23.07
2003	97.80	211.42	297.84	21.32
2004	96.20	195.36	228.88	21.70
2005	100.48	212.25	200.35	20.22
2006	96.69	208.07	200.76	18.85
2007	94.74	212.52	191.51	19.88

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도.

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 39

지방세출이 지방세에서 차지하는 비중은 이처럼 지자체 유형에 따라서 상당히 다른 특징을 보이지만, 지방세입 대비 비중은 아래 <표 II-6>부터 <표 II-9>에 나타난 바와 같이 상당히 안정적인 구조를 보인다. 서울시의 세입 대비 사회개발비 비중이 1990년 35.3%에서 2007년 65.3%로 증가하였고, 경기도의 지방세 대비 사회개발비 비중도 1990년 37.0%에서 2007년 66.7%로 증가하였다. 또한 광역시의 동 수치는 1990년 51.8%에서 2007년 64.8%로 증가하였고, 도의 동 수치 38.9%에서 52.0%로 증가하였다. 이처럼 세입 대비 사회개발비 등 세출항목의 비중이 시계열적으로 안정적인 이유는 중앙정부가 전국적으로 유사하게 필요경비를 지원해 주기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 Ⅱ-10〉 세입 대비 세출 기능별 비중 추이(서울시)

(단위: %)

	일반행정비	사회개발비	경제개발비	지원 및 기타경비
1990	22.84	35.37	37.63	23.41
1991	19.75	33.60	39.16	21.63
1992	24.92	50.75	32.99	24.32
1993	24.75	34.70	47.51	19.62
1994	22.43	30.04	41.25	16.61
1995	24.26	31.95	34.84	18.29
1996	26.99	43.70	36.60	20.47
1997	29.52	52.24	39.18	21.48
1998	30.44	54.47	40.47	16.91
1999	23.32	44.49	39.76	17.11
2000	24.99	49.52	37.30	21.14
2001	21.69	57.94	30.23	16.52
2002	19.48	53.87	23.53	14.80
2003	21.07	56.28	20.17	29.26
2004	23.95	66.18	26.01	28.85
2005	24.07	70.72	26.02	21.92
2006	22.25	58.74	21.42	17.29
2007	22.13	65.36	16.27	24.39

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도.

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 41

〈표 II-11〉 세입 대비 세출 기능별 비중 추이(경기도)

(단위: %)

	일반행정비	사회개발비	경제개발비	지원 및 기타경비
1990	24.70	37.06	53.51	14.11
1991	26.13	40.34	66.33	14.68
1992	27.85	37.69	61.75	13.58
1993	23.10	35.76	55.09	17.56
1994	30.18	32.47	61.48	14.65
1995	26.82	33.72	55.55	17.34
1996	26.60	43.49	55.58	20.98
1997	26.58	54.83	58.15	20.00
1998	25.10	61.03	61.88	16.70
1999	22.18	49.95	59.68	15.83
2000	22.10	52.99	50.47	15.48
2001	18.28	54.38	38.50	19.21
2002	17.66	58.96	36.86	18.75
2003	19.25	63.58	41.75	17.97
2004	21.10	66.80	47.20	16.02
2005	22.09	67.78	41.77	14.95
2006	19.87	64.87	35.62	13.80
2007	19.56	66.72	36.77	14.55

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도.

〈표 Ⅱ-12〉 세입 대비 세출 기능별 비중 추이(광역시)

(단위: %)

	일반행정비	사회개발비	경제개발비	지원 및 기타경비
1990	21.12	51.81	50.41	19.57
1991	22.75	39.02	56.12	22.72
1992	23.17	39.75	61.36	23.63
1993	22.04	41.38	46.92	26.88
1994	28.10	40.24	48.73	26.61
1995	30.14	40.64	47.75	25.98
1996	27.24	45.01	42.27	24.83
1997	26.94	52.27	47.95	21.42
1998	29.90	46.50	37.60	25.15
1999	26.96	52.15	42.11	21.06
2000	23.61	52.85	36.14	18.32
2001	19.69	57.74	28.87	18.64
2002	20.28	56.53	30.03	19.85
2003	19.92	57.50	34.11	18.69
2004	22.05	63.47	37.14	19.21
2005	20.55	64.95	34.97	18.14
2006	19.16	64.20	33.11	16.16
2007	18.77	64.79	30.74	15.26

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도.

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 43

〈표 II-13〉 세입 대비 세출 기능별 비중 추이(경기도)

(단위: %)

	일반행정비	사회개발비	경제개발비	지원 및 기타경비
1990	25.99	38.92	64.27	6.60
1991	26.08	35.59	62.52	7.30
1992	26.65	33.58	54.37	7.60
1993	24.26	34.00	57.23	6.38
1994	31.11	30.44	61.20	7.58
1995	29.16	30.93	64.67	6.12
1996	28.19	39.28	57.62	6.47
1997	26.64	47.09	63.06	6.80
1998	25.84	47.94	62.05	6.10
1999	25.76	50.85	62.47	6.64
2000	22.89	49.81	53.42	6.25
2001	22.84	46.61	49.34	5.59
2002	21.80	42.41	54.22	4.96
2003	22.97	49.66	69.97	5.01
2004	25.33	51.43	60.25	5.71
2005	24.74	52.25	49.32	4.98
2006	23.82	51.26	49.46	4.64
2007	23.18	52.01	46.87	4.86

주: 경기도 제외
 자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도.

4. 대도시 복지재정 현황

가. 지방재정 분야별 예산현황

지난 5년간 지방정부에서의 눈에 띄는 재정수요 증가 부분은 사회 서비스 관련 지출에 해당한다. 2009년도 우리나라 지방정부의 부분별 예산규모를 살펴보면, 총지출 137조원 중 사회복지가 24조원, 교육이 약 8조원, 보건 약 2조원, 문화 및 관광 7조원 등 전체 예산의 30% 규모이다. 이에 비하여, 인프라 관련 Hard service의 경우 수송 및 교통 18.3조원, 국토 및 지역개발 14.5조원, 환경보호 14.3조원으로 전체 예산의 47% 규모이다³⁾.

2008년도 이후 부분별 예산비중에 따르면, 지방정부 전체의 재정투자는 낙후된 지역의 지역개발 관련 인프라사업인 것으로 나타났다⁴⁾.

서울시의 부분별 세출예산 현황과 비교해보면, 교육이 2.7조원으로 전체 교육예산인 7.9조원의 약 34%, 사회복지 3조원 내외로 전체 지방정부 예산의 18% 규모이며, 수송 및 교통은 20% 정도이다. 2007년도 이후의 분야별 예산구분에 따른 서울시의 특징은 교육부분이 압도적으로 높고, 사회복지 부분과 인프라 부분의 비중이 유사하게 나타나는 것으로 볼 수 있다. 증가하고 있는 추세를 기준으로 본다면, 복지수요가 기타 부분보다 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나, 예산규모면에서의 복지 부분은 여전히 SOC 부분, 교육 부분과 비슷한 규모를 보이고 있다. 따라서 적어도 예산서상에는 증가하고 있는 대도시 복지수요가 명확하게 나타나지 않고 있다. 이는 여전히 서울시의 재정투자가 SOC 위주의 투자에 집중되고 있는 것으로 볼 수

3) Hard service의 경우, 기반시설을 비롯한 SOC 사업에 해당하며, Soft service는 사회보장 등의 복지 관련사업을 의미한다.

4) 그러나, '기타' 부분 예산이 26조원 규모로 전체 예산의 15%나 차지하고 있으므로, 본 부분별 예산 구분이 전체 재정지출 활동을 포함하는지는 의문이다.

있다.

부분별 재원에서 재원의 성격에 따른 구분을 살펴보면 다음과 같다. 부담대상을 국비, 시도비, 시군구비로 나누어볼 때, 국비 지원 비중이 가장 높은 분야는 ‘사회복지’ 분야로 주로 경상이전 성격에 해당하는 중앙정부의 재정 직접투자 부분임을 알 수 있다. 2009년 전체 예산 대비 국비지원 부분은 약 19.6%이며, 시도비와 시군구비가 각각 35.1%, 42.9%에 해당한다. 따라서, 16개 자치단체 평균적으로는 기초자치단체 부담 부분이 높게 나타나고 있다. 그러나, 부분별 지원 성격이 다르므로 경상이전이 대부분 차지하는 ‘사회복지’는 압도적으로 국비지원 부분이 높고, 반대로 자본시설 투자 위주의 ‘국토 및 지역개발’ 부분의 경우, 국비지원 부분이 약 12.5% 정도에 그치고 있다.

같은 맥락으로 사회복지 부분은 보조사업과 자체사업 비중에서도 기타 부분에 비하여 보조사업 비중이 월등히 높은 것을 알 수 있다. 정책사업의 대부분(85%)이 보조사업 비용부담에 해당하며, 자체사업은 15%에 불과하다. ‘수송 및 교통’과 ‘국토 및 지역개발’의 경우, 보조사업 부담이 각각 15.1%와 27.7% 정도로 나타났다. 이는 우리나라 사회복지 정책사업이 중앙정부 주도하에 이루어지고 있으며, 상당부분은 기초생보, 의료급여 등 중앙정부 법정사업 지급부분임을 알 수 있다.

〈표 II-14〉 2009년도 분야별·재원별 구성비교

(단위: 억원)

분야	계	국 비	시도비	시군구비	기 타
계	1,375,349	269,604	483,308	590,563	31,874
일반공공행정	103,270	953	47,872	54,415	30
공공질서및안전	19,680	5,549	8,038	5,751	341
교육	78,785	160	70,093	8,530	2
문화및관광	70,938	9,170	26,769	34,657	343
환경보호	143,932	23,012	41,206	79,181	533
사회복지	241,455	125,863	64,652	49,359	1,582
보건	19,241	5,582	6,072	7,485	102
농림해양수산	92,593	37,779	14,576	39,223	1,015
산업·중소기업	29,251	5,537	12,711	10,838	164
수송및교통	183,886	36,492	79,755	67,180	458
국토및지역개발	145,149	18,247	43,570	83,127	205
과학기술	7,419	339	7,021	59	-
예비비	23,561	111	6,732	16,718	-
기타	216,189	809	54,244	161,125	10
(세입유보)	27,087	-	-	27,087	-

자료: 『2009 자치단체 예산개요』

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 47

〈표 II-15〉 보조사업과 자체사업(순계 기준)

(단위: 억원)

	계	정책사업		재무 활동	행정운영 경비
		보조사업	자체사업		
계	1,375,349	488,224	627,968	70,163	188,993
일반공공행정	103,270	3,498	76,587	23,181	4
공공질서및안전	19,680	9,900	7,818	1,961	-
교육	78,785	3,333	75,205	247	-
문화및관광	70,938	29,883	37,777	3,278	-
환경보호	143,932	47,490	88,801	7,379	262
사회복지	241,455	206,512	33,559	1,385	-
보건	19,241	12,461	6,743	36	-
농림해양수산	92,593	66,884	24,589	1,120	-
산업·중소기업	29,251	12,377	15,051	1,820	3
수송및교통	183,886	54,850	106,702	22,334	-
국토및지역개발	145,149	40,339	97,943	6,867	-
과학기술	7,419	534	6,881	4	-
예비비	23,561	164	23,217	180	-
기타	216,189	-	27,095	371	188,723

자료: 『2009 자치단체 예산개요』

2002년 이후 서울시의 사회개발비 내 경상이전지출을 분야별로 구분해보면, 사회복지 부분에서의 경상이전 지출이 90% 이상 즉, 거의 대부분을 차지하고 있는 것을 알 수 있다⁵⁾. 부분별 배분 비중의 추이

5) 지방자치단체 예산서는 '장-관-항-세항-세세항-목' 단위로 구분가능하며, 본 분석에서 사용한 경상이전 지출은 목단위에서의 자치단체경상보조를 의미한다. 자본이전지출의 경우, 역시 목단위에서의 '자치단체자본보조'에 해당한다.

도 거의 변함없이 나타나고 있다. '보건 및 생활환경개선' 부분의 경상이전지출이 꾸준히 증가하면서 사회보장 부분은 다소나마 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면, 사회개발비 내 자본이전지출은 2002년, 2004년, 2007년에 걸쳐 부분간의 변화가 다르게 나타나고 있는 것으로 나타났다. 특히, '교육 및 문화' 부분에서의 자본이전지출 비중이 감소하는 것으로 나타나는 점이 흥미롭다. 문화 부분의 경우, 도서관, 문화센터 등 시설 위주의 자본보조가 2002년 이후 급속히 팽창하는 모습을 보였으므로 2007년 이후에는 감소하는 경향을 이어갈 것으로 보인다. '주택 및 생활환경개선' 부분은 특정 연도에 집중적으로 투자되는 항목이라 일반적인 추세를 찾기는 어렵다. 자본이전지출 부분에서는 사회보장 부분의 투자가 20% 내외의 낮은 비중임을 보이고 있으며, 위의 경상보조와 대비되는 점을 확인할 수 있다.

〈표 II-16〉 서울시의 사회개발비 내 자본이전지출 비중

(단위: %)

	2002	2004	2007
교육 및 문화	41.6	32.3	20.5
보건 및 생활환경 개선	20.5	27.1	25.0
사회보장	19.0	21.7	16.5
주택 및 지역사회개발	18.9	19.0	38.0
합 계	100.0	100.0	100.0

〈표 II-17〉 서울시의 사회개발비 내 경상이전지출 비중

(단위: %)

	2002	2004	2007
교육 및 문화	1.4	1.5	1.5
보건 및 생활환경 개선	3.9	5.2	6.6
사회보장	94.2	93.3	91.4
주택 및 지역사회개발	0.5	0.0	0.5
합 계	100.0	100.0	100.0

나. 증가하는 복지재정 수요와 서울시의 비중

최근의 재정지출 추이를 살펴보기 위하여 2003년도 이후 2007년까지의 예산현황을 살펴보면, 사회개발 관련 지출의 증가세가 보다 뚜렷하게 나타나고 있다. 전체 예산에서의 사회개발비 비중은 2003년부터 2007년까지 50% 내외를 유지하고 있다. 규모면에서, 전체 지방재정의 연평균 증가율은 5.8% 정도이나, 사회개발비 지출은 약 7.1% 정도로 사회개발비의 증가 속도도 빠른 편이다. 사회개발비 부분 중 ‘사회복지’ 항목의 변화는 그 중에서도 가장 빠른 성장세를 보이고 있는 부분이다. 2009년에는 기초노령연금 수급자 확대 등에 따른 수요가 증가할 전망이다, 전체 예산의 약 17.3%를 차지할 것으로 예상되고 있다⁶⁾.

〈표 II-18〉 연도별 사회개발 및 사회복지부분 예산 현황

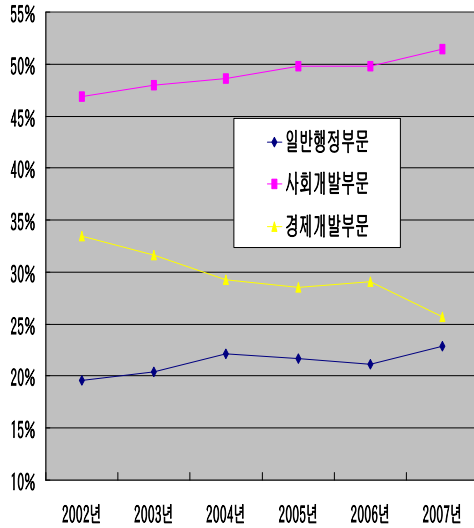
(단위: 억원, %)

구 분	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년
총 예산	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864
일반행정부문	178,688	198,691	218,587	232,220	243,270	256,240
(총예산 중 비율)	19.6	20.4	22.1	21.7	21.1	22.9
사회복지	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825
(총예산 중 비율)	9.5	9.7	10.8	12.0	13.3	15.4
경제개발부문	305,121	308,459	289,361	304,789	336,250	288,303
(총예산 중 비율)	33.5	31.6	29.3	28.5	29.1	25.7

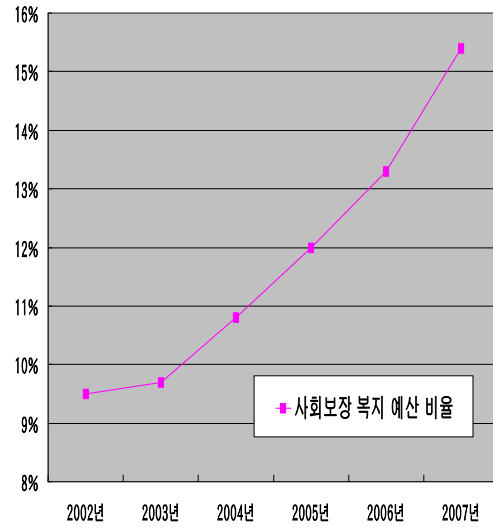
자료: 행정안전부 내부자료

6) 행정안전부, 『2009 자치단체 예산개요』, p. 90.

[그림 II-10] 총예산 중 부분별 예산 비율



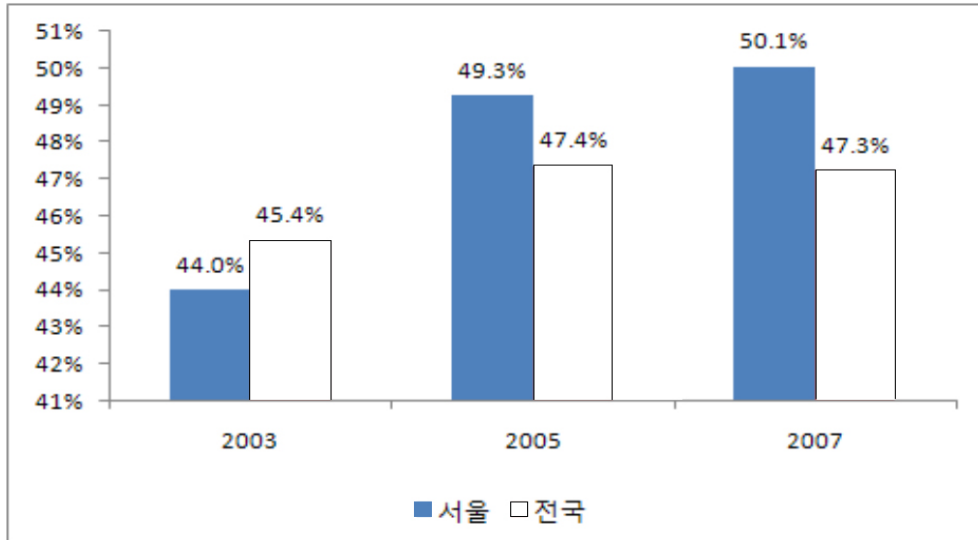
[그림 II-11] 사회보장 복지예산 비율



이상은 우리나라 전체의 사회개발비 예산에 해당하며, 서울시와 전국 평균 예산의 비교는 다음과 같다. 전체 예산 대비 사회개발비 비중의 경우 2003년까지는 서울시 평균이 전국 평균 비중에 못 미치나, 2005년 이후에는 전국 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 사회개발비 부담 전체를 놓고 보면, 서울시가 전국 평균보다 높아 보이나, 사회개발의 각 항목별 비중에서 내용을 살펴볼 필요가 있어 보인다. 전장에서 설명하였듯이, 서울시의 공공서비스가 Hard service 위주로 구성되어 있을 가설을 상기하면 사회개발비 내의 서비스 내용을 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

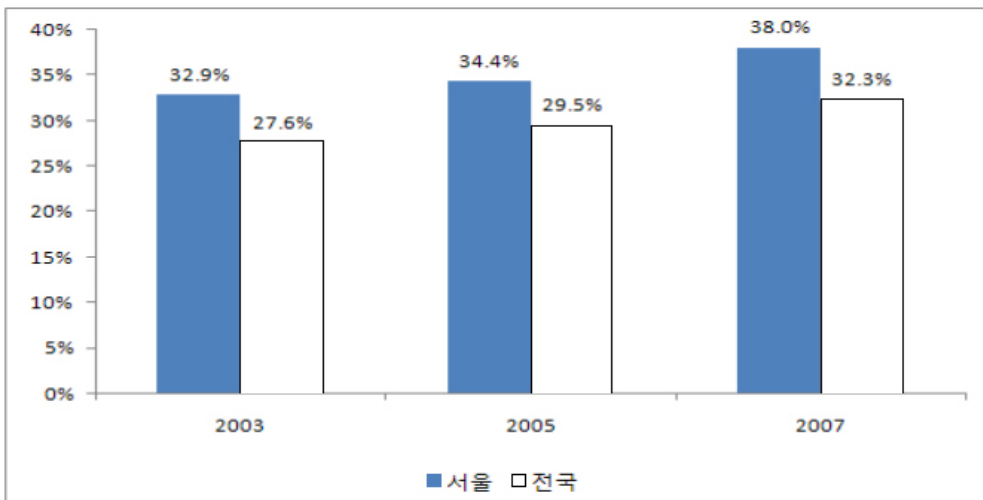
II. 지자체 유형별 지방재정 현황 51

[그림 II-12] 전체 예산 대비 '사회개발비' 비중



본장에서는 사회개발비 내 인프라 관련 사업을 제외한 즉, 생활환경 개선 부분과 '주택 및 지역사회개발' 부분을 제외한 Soft service 관련 사회지출을 별도로 구분해 보았다. 2007년 예산 기준, 사회개발비 지출 내에 (교육 및 문화비+사회보장비+보건) 부분의 전체 예산 대비 비중은 서울시는 약 38%이고 전국 평균은 32% 정도로 서울시가 높은 비중을 보이고 있다.

[그림 II-13] (교육 및 문화비+사회보장비+보건) 부분 비중



근본적으로는 인구가 많은 대도시 지역이므로 특히 1인당 비용이 비례적으로 증가하는 교육 관련 지출이 기타 지역보다 월등한 것으로 나타났다. 사회개발비 내 항목별 비중에서는 서울시가 ‘교육 및 문화비’와 ‘보건’ 부분 비중이 전국 평균보다 높은 것으로 나타났다. ‘보건 및 생활환경개선’의 경우, 보건 부분 이외에 생활환경 개선 부분이 포함될 경우, 서울시의 평균은 전국 평균보다 낮은 수준이나, 보건 관련 정책사업의 경우에는 서울시의 비중이 상대적으로 높은 것으로 산출되었다. 생활환경개선 부분의 사업 내용은 상하수관리, 하수도사업, 청소관리, 환경관리, 수질관리, 댐주변지역지원사업 등 지방정부 인프라 관련 사업 위주로 구성되어 있는 것으로 볼 수 있다.

반면, 사회복지지출을 의미하는 ‘사회보장비’ 자체의 서울시 예산 비중은 전국 평균과 유사한 수준인 것으로 나타났다. 서울시가 특별히 사회보장 부분에서의 높은 지출을 보이지 않고 있음을 의미한다. 인구 비중보다 낮은 사회보장비 지출은 복지 관련 지출에 있어서도 인구비례적인 성격이 반영되지 못하고 있음을 반영하고 있다. 이는 서울시도 다른 광역시나 도와 같이 중앙정부 주도의 복지사업 위주로 하고 있음을 의미하며, 서울시 주도적인 복지사업은 이루어지지 않고 있음을 설명하고 있는 부분이다.

〈표 II-15〉 총예산 대비 자체복지예산 비중

(단위: %)

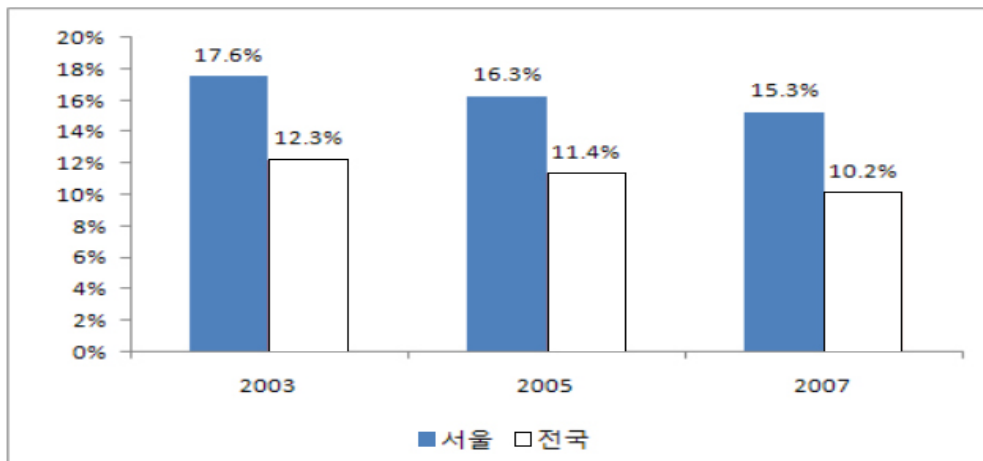
	2003	2004	2005	2006
서울	11.0	9.0	10.8	8.6
전국평균	5.5	5.0	7.8	7.8

그렇다면, 서울시가 자체적으로 수행하고 있는 복지사업을 살펴보자. 서울시가 스스로 하는 자체사업예산 중 복지 관련 자체사업 예산의 비중은 2006년 기준 약 8.6%로 전국 평균보다 높게 나타나고 있다.

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 53

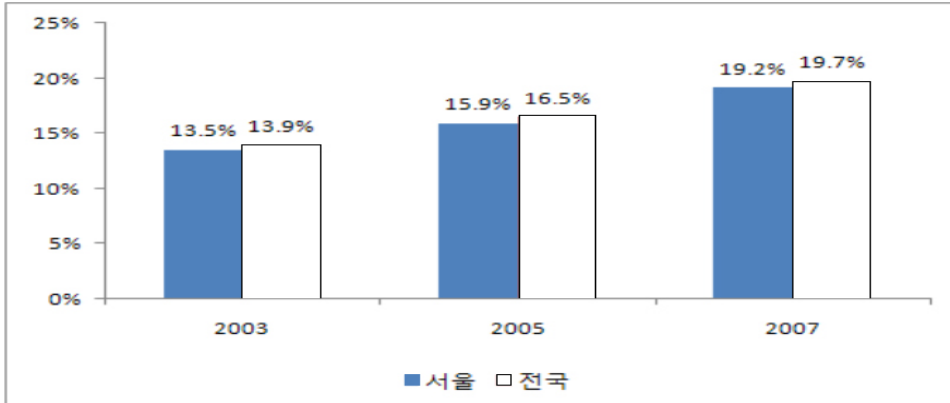
2003년에는 전체 자체사업 예산의 11%를 복지에 지출하였으나, 2006년에는 약 8.6% 정도에 머물고 있다. 반면, 전국 평균의 경우는 다소나마 증가하는 모습을 보여주고 있어서, 전국 평균과의 격차가 줄어들고 있다. 2003년 당시만 해도, 서울시의 지방세수 비중이 높아 자체복지사업 비중이 높았으나, 부동산 경기 악화 등이 세수감소에 반영되어 자체사업 비중이 다소나마 감소한 것으로 보인다. 바꿔 말하면, 앞서서도 나타났듯이 서울시의 사회개발 관련 지출이 증가한 것은 중앙정부 주도의 복지사업으로 인한 것이며, 부담에 있어서도 차등보조율제 등 지방비 부담을 급격히 증가시킨 것이 주요 원인인 것으로 해석해 볼 수 있다. 이상의 사실을 종합해 볼 때, 분권교부세 폐지, 서울시의 자체복지 예산 비율의 감소는 향후 사회복지 관련 지출의 감소요인으로 작용할 수 있음을 시사하고 있다. 분권교부세 폐지는 사업 자체가 없어지는 것이 아니라 해당 사업을 자체예산으로 할 것을 의미하는 것이다. 그러나, 법정 의무지출 사업이 아닌 자체사업에 있어서의 예산 감소가 뚜렷하게 나타나고 있는 점을 볼 때 해당사업의 유지가 어려울 것으로 예상된다).

[그림 II-14] 전체 예산 대비 '교육 및 문화비' 비중

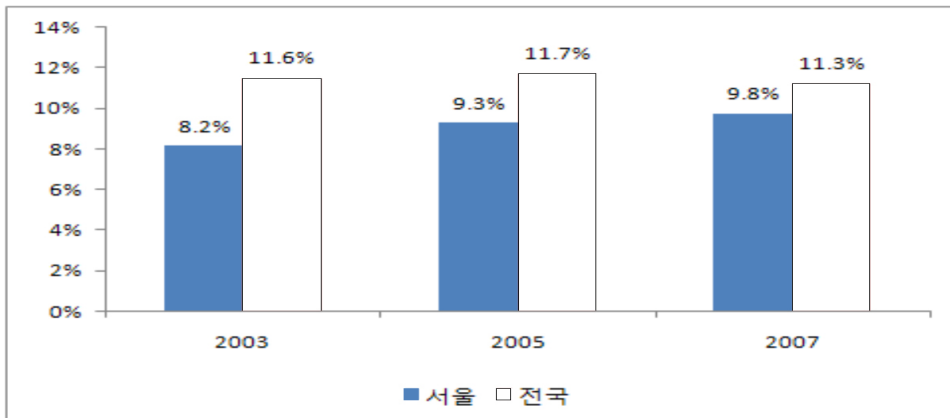


- 7) 해당사업비용은 일반교부세로 지원되며 이는 자치단체 스스로가 판단하여 수행하는 것을 의미한다. 따라서, 자치경영 원칙에 따른 사업운영면에서는 발전된 모습이라고 볼 수 있겠다. 다만, 사업수행 의지면에서는 강제성이 없으므로 사업의 존립은 의문시된다고 볼 수 있다.

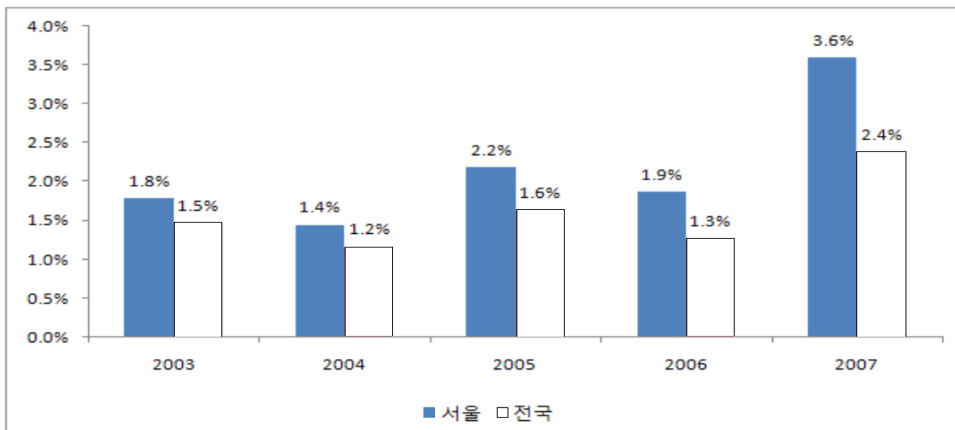
[그림 II-15] 전체 예산 대비 '사회보장비' 비중



[그림 II-16] 전체 예산 대비 '보건 및 생활환경개선' 비중



[그림 II-17] 전체 예산 대비 '보건'부분 비중



자료: 사업비(보조사업+자체사업)만을 대상으로 한 비중임(인건비를 포함한 경상적 경비, 자치단체 이전, 예비비 제외)

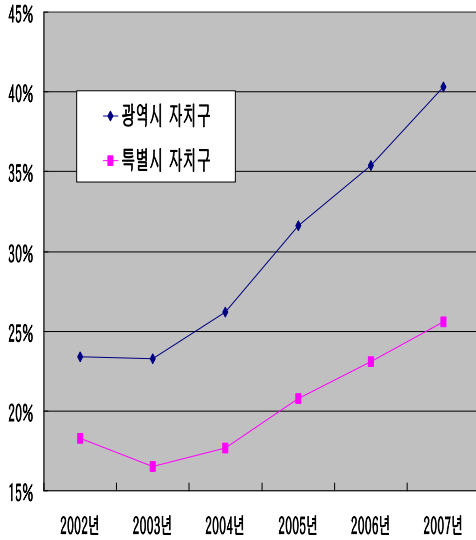
다. 광역시의 복지지출 증가

서울을 포함한 대도시지역의 복지지출 예산 비중은 다음과 같다. 기초자치단체 유형별 예산 중 사회복지 예산 비중이 가장 높은 곳은 자치구에 해당하며, 특히 광역시 자치구의 경우, 2007년도 기준 사회복지 예산 비중이 전체 예산의 40%대에 달하고 있다. 이는 복지예산이 실질적으로 집행되는 곳은 대도시지역의 자치구임을 의미한다. 이와 같은 원인에는 복지관련 법령사업 확대(보육, 노인 등), 일괄적인 지방비 부담 등이 작용했기 때문이다. 이를 반영하여, 2007년에는 차등보조율 제 확대 및 개편, 지방교부세 내 사회개발요소 반영 등이 이루어진 바 있다. 나아가, 향후 노인장기요양보험 확대, 보육시설 개선 등 추가적인 사회복지사업 등이 지속적으로 이루어질 것으로 보이는 등 자치구의 높은 사회복지예산 비중은 증가할 것으로 보인다.

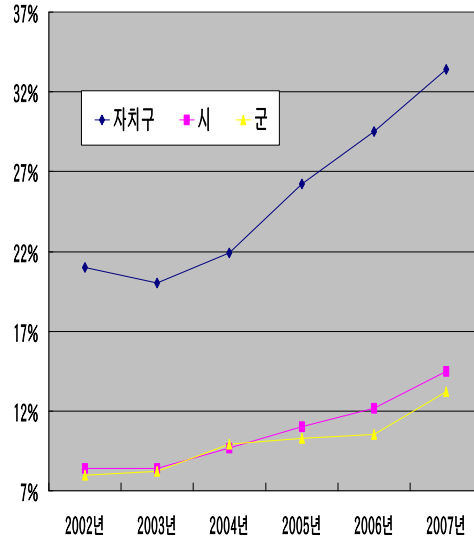
〈표 II-16〉 2007년 기준 자치단체별 차등보조율 현황

	영유아 보육				기초생활보장			
	현 행		변 경		현 행		변 경	
	서울	지방	서울	지방	서울	지방	서울	지방
중 앙	20	50	10/20/30	40/50/60	50	80	40/50/60	70/80/90
지 방	80	50	90/80/70	60/50/40	50	20	60/50/40	30/20/10
· 광역	40	25	30/40/50	20/25/30	25	10	20/25/30	10/10/10
· 기초	40	25	60/40/20	40/25/10	25	10	40/25/10	20/10/0

[그림 II-18] 특별시 광역시 자치구 사회복지 예산비율



[그림 II-19] 시군 자치구 사회복지 예산 비율



<표 II-17> 기초자치단체 유형별 예산 중 「사회복지」 예산 비중

(단위: %)

구 분	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년
전체(광역+기초)	9.5	9.7	10.8	12.0	13.3	15.4
기초자치단체	10.3	10.4	12.0	13.4	14.6	17.6
시(77)	8.4	8.4	9.7	11.0	12.2	14.5
군(88)	8.0	8.2	9.9	10.3	10.5	13.2
자치구(69)	21.0	20.0	21.9	26.2	29.5	33.4
특별시 자치구(25)	18.3	16.5	17.7	20.8	23.1	25.6
광역시 자치구(44)	23.4	23.3	26.2	31.6	35.4	40.3

자료: 행정안전부

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 57

대도시에서의 사업은 광역단체 본청사업과 자치구의 자체사업으로 구분해 볼 수 있다. 총예산 중 부분별 광역단체 예산 비중은 ‘교육 및 문화’의 경우 15.1%, ‘주택 및 지역사회개발’은 14.1%로 나타났다. 기초자치단체는 의료급여로 인한 ‘보건 및 생활환경개선’ 부분이 전체 예산의 18%로 매우 높은 비중을 차지하고 있다. 또한, 기초생보 부분으로 인한 ‘사회보장’ 부분 역시 17.3%로 나타났다. 기타 경제개발이나 일반행정을 포함해서 볼 때, 기초자치단체의 경우 사회개발부분 비중이 대부분을 차지한다고 볼 수 있겠다.

예산 증가율 면에서는 광역자치단체와 기초자치단체 모두 사회보장 부분이 가장 높은 증가율을 보여주고 있다. 2007년 ‘사회보장’ 예산 17.3조원 중 국고보조사업 형태는 13.5조원으로 78.5%에 해당한다. 사회복지와 관련된 사업은 대부분 국고보조사업 형태로 운영되고 있으므로 국고보조금의 사업별, 지역별, 자치단체별 배분 등의 검토가 필요할 것으로 예상된다.

〈표 II-18〉 2007년 총예산 중 부분별 예산 비중

(단위: %)

구 분	교육 및 문화	보건 및 생활환경개선	주택 및 지역사회개발	사회보장
광역단체	15.1	10.8	14.1	12.5
기초단체	4.6	18.0	10.8	17.3

자료: 행정안전부, 「지자체 사회개발부분 예산현황」.

〈표 II-19〉 2003년부터 2006년까지의 부분별 예산 증가율

(단위: %)

구 분	교육 및 문화	보건 및 생활환경개선	주택 및 지역사회개발	사회보장
광역단체	0.3	6.6	0.7	14.9
기초단체	6.9	5.8	5.0	18.8

자료: 행정안전부, 「지자체 사회개발부분 예산현황」.

대도시 복지재정의 일부를 담당해왔던 '분권교부세' 규모 및 배분 비중은 다음과 같다. 복지재원에 해당하므로 인구밀집지역인 수도권 배분 비중이 2009년 기준 평균 약 9.5%이며 비수도권 비중은 약 5.5% 정도이다. 2010년부터 보통교부세로 통합되는 분권교부세는 내국세 규모의 0.94%인 1조 3천억원(2009년 예산기준) 규모이다. 당초에는 복지관련 지방이양사업으로서 한시적으로 5년간 분권교부세 형태로 운영되다가 2010년부터는 지방자치단체의 일반예산으로 편성되기로 하였으나, 2010년 이후 5년 더 연장하는 것으로 결정되었다. 분권교부세 대상사업은 총 149개(경상적 수요 92개 사업, 비경상적 수요 57개 사업)이며 그 중 50%가 보건복지부 대상사업에 해당한다. 당초 재원규모에 비하여 사업의 수가 많은 점, 지방이양 성격이 강한 복지사업 등은 일반예산으로의 편성이 가능한 것으로 보았고, 따라서 보통교부세로의 통합을 앞두고 있다. 분권교부세는 지방이양사업을 위한 칸막이 재원으로서 그간 복지사업 지원을 담당하고 있었으나, 향후 일반보조금으로 통합된 이후에 어느 용도로 예산사용이 이루어질 것인지는 두고 봐야 할 사항이다.

〈표 II-20〉 분권교부세 배분 비중

(단위: 백억원, %)

		2005	2006	2007	2008	2009
수도권	금액	7.9	9.1	10.2	11.7	12.6
	비중	9.4	9.1	9.3	9.3	9.5
비수도권	금액	4.7	5.6	6.1	7.0	7.3
	비중	5.5	5.6	5.6	5.5	5.5

라. 복지예산 관련 의무적 지출 및 자체지출 현황

본 분석은 OECD SOCX 지침에 따른 복지예산 구분에 기초한 것으로

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 59

로 지자체의 의무적 지출 예산과 자체지출 예산을 살펴보기 위하여 임의적으로 작성한 것이다. 여기에서의 복지는 노인복지, 장애인복지, 보건, 가족, 고용, 주거, 기타로 구분된다.

본 분석에서의 재정규모는 국가지출규모를 제외한 ‘지방정부 스스로 사용한 비용’에 해당한다. 즉, 의무적 지출 규모는 국고매칭사업(국비 및 시도비 지원 규모 제외)에 지방비 부담으로 사용한 금액이며, 자체지출은 자체적인 복지사업을 위하여 사용한 금액에 해당한다. 따라서, 실제 예산서상의 복지예산은 국비 지원 및 시도비 지원 부분을 포함하여 훨씬 크게 나타나고 있음을 주지할 필요가 있으며, 본 분석에서는 순수 지방정부 지출규모만을 기준으로 작성하였다.

2003년 예산서 기준, 지방정부가 국고매칭사업(의무적 지출, 국비 지원 및 시도비 지원 규모 제외)을 위하여 지출한 재정규모는 2.94조원이며, 자체사업규모는 1.92조원 정도였다. 2007년의 지출규모는 각각 6.53조원, 3.90조원에 해당하고 있다. 따라서, 우리나라 지자체는 의무적 지출을 위하여 사용한 예산이 자체사업 명목으로 지출한 규모보다 월등히 높다. 바꿔 말하면, 지자체의 복지지출은 대부분 국고매칭사업의 매칭비용 부담에 사용하고 있다고도 볼 수 있다. 증가율 추세를 보면, 2005년 이후 중앙정부 위주의 복지지출 사업 확대에 인하여 보조사업 지출 증가율이 자체사업 증가율을 상회하고 있음도 확인할 수 있다. 지방정부의 복지지출 증가는 서울시를 포함하여 중앙정부의 의무적 지출을 증가시킴으로써 이루어졌음을 다시 한번 확인하고 있다.

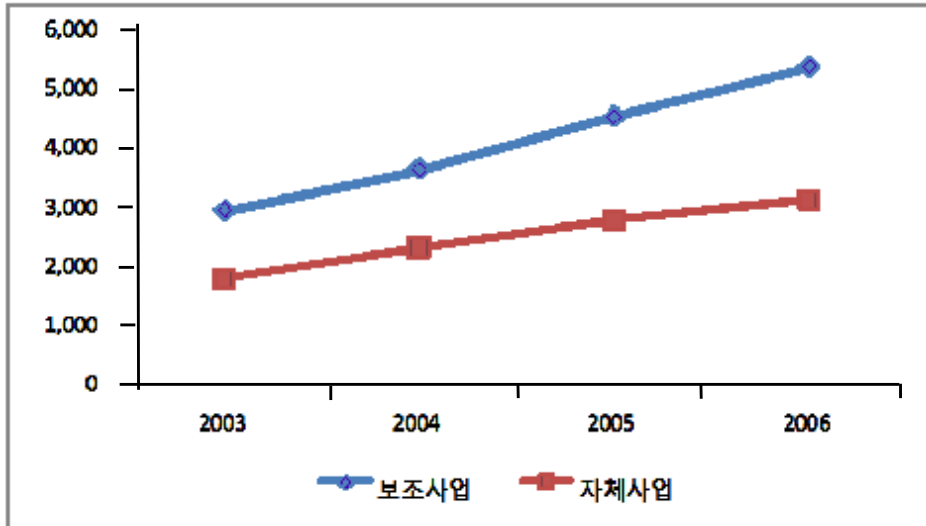
〈표 II-21〉 연도별 복지예산 지출현황

(단위: 조원)

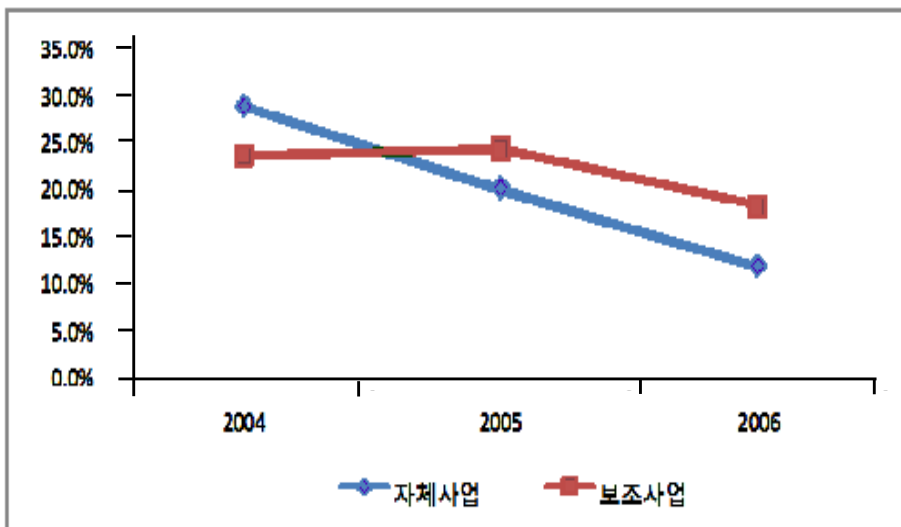
	2003	2004	2005	2006	2007
의무적지출 (국고매칭사업)	2.94	3.64	4.53	5.37	6.53
자체지출 (자체사업비)	1.92	2.47	2.98	3.29	3.90

[그림 II-27] 연도별 자체사업과 보조사업 규모

(단위: 10억원)



[그림 II-28] 전년 대비 자체사업과 보조사업의 증가율



2007년 기준 서울시의 총예산 중 복지관련 자체사업 비중은 중복을 제외하고는 가장 높게 나타나고 있다. 다른 자치단체와 비교해 볼 때, 인구집중지역으로서 자체복지사업 비중이 높을 수밖에 없는 것으로 보인다. 서울시는 차등보조율제 도입으로 인하여 기타 대도시들에 비

II. 지자체 유형별 지방재정 현황 61

해서도 훨씬 더 많은 매칭 부담을 지고 있으므로 절대적인 규모나 비중으로는 여전히 가장 높은 복지예산을 담당하고 있다. 그러나, 주요 대도시들과의 비교에서 볼 때, 자체 예산 우선순위면에서 볼 때, 전체 예산 중 10% 내외의 자체복지지출 비중이 본 예산에서 가장 높은 순위라고는 보여지지 않는다. 자체사업 예산에서의 자체복지사업 예산 비중에서도 기타 대도시들과의 격차는 크게 나타나지 않고 있다.

결론적으로, 우리나라 전체 사회개발비 증가는 고무적인 변화로 보여지며, 여기에는 중앙정부의 의무적 지출 증가가 상당히 기여한 것으로 볼 수 있다. 그러나 분권교부세 폐지, 감세요인 등 재정상황 변화로 인한 복지지출 증가세는 향후 불투명한 것으로 보여진다. 그리고, 서울시의 사회개발비 증가 역시 인구집중과 함께 빠르게 나타나고 있는 점을 확인할 수 있었다. 다만, 상당부분은 여전히 그 안에서도 교육 및 문화 등 시설건립 위주로 나타나고 있으며, 저소득층 지원 개념의 복지사업 자체지출은 여전히 높지 않는 점은 향후 대도시 복지지출 전망에 유념해야 할 사항으로 보인다.

〈표 II-22〉 자치단체별 복지자체사업/총예산 비중

(단위: %)

	2003	2004	2005	2006	2007
서울	11.0	9.0	10.8	8.6	12.0
부산	6.2	4.9	7.1	6.9	9.3
대구	7.0	4.9	7.7	6.5	9.0
인천	4.6	4.2	5.9	5.5	7.9
광주	5.6	4.4	9.7	7.4	10.3
대전	7.3	5.5	7.4	7.0	10.0
울산	5.3	5.8	8.4	6.8	8.0
경기	4.8	4.0	6.9	5.0	9.0
강원	4.3	4.2	6.0	5.5	7.8
충북	7.1	5.6	10.1	8.5	13.1
충남	3.4	4.8	7.2	5.6	6.8
전북	5.4	5.3	9.6	8.9	10.0
전남	5.5	4.3	7.4	6.2	8.4
경북	5.3	4.9	6.2	6.6	8.5
경남	4.7	4.8	6.7	5.3	8.2
제주	0.7	4.2	7.1	4.5	5.7

Ⅲ. 외국 대도시 현황

1. 경제 현황

가. 분석의 배경

대도시의 경쟁력 강화는 적절한 도시 성장관리를 통해 이루어진다. 도시 성장관리는 일차적으로는 물리적인 도시계획을 통해서 선행되지만, 도시의 품질관리는 고부가가치산업 육성을 통한 시장기능 활성화와 도시민의 삶의 질 개선을 위한 공공부문을 통해 이루어진다. 본질적으로, 풍부한 일자리를 바탕으로 한 도시의 형성과 이를 통한 인구 유입은 시장기능이 담당하는 부분이지만, 도시로의 진입에 따른 혜택과 비용을 적절히 조절하는 역할은 공공부문의 몫이다.

지금까지의 도시 경쟁력 강화를 위한 공공정책은 각종 제도 합리화를 통한 규제 완화와 비과세 감면을 통한 세제지원 방안에 집중되어 있었다. 2008년 10월 7개 부처가 합동 발표한 『국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안』에서도 수도권 규제완화에 초점이 맞추어져 있다. 본 연구에서는 경쟁력 강화를 위한 대도시의 재정 역할을 강조하고자 하며, 이를 위한 장기적인 재정정책 방향을 제안해 보고자 한다.

대도시의 재정기능을 크게 두 가지로 구분해 본다면, 시장기능 활성화를 위한 합리적 세제 확립과 적정 공공재 공급을 통한 재정지출 방안으로 생각해 볼 수 있다. 동시에, 우리나라 공공부문으로서의 재정은 대도시 내 균형발전을 위한 재정 형평화도 수행하고 있다. 이처럼, 대도시의 경쟁력 강화를 위한 재정의 기능은 일차적으로는 재원조달과

공공재 공급에 있지만, 경제성장 수준, 주요 산업의 분포, 도시민의 구성 등에 따라 다양한 역할이 요구되고 있다.

우리나라에서의 수도권 경쟁력 강화를 위하여 제안된 기존의 재정 정책 기조는 기업활동 촉진을 위한 세제지원과 추가 재원확보를 위한 국세이양 방안 등에 머물고 있다. 이들 미시정책은 단기적인 조치로서, 당장의 세원확대방안과 산업유치는 가능할 수 있겠으나, 우리나라 대도시가 세계 속의 도시로 성장하기 위한 근본적인 문제점을 해결하지는 못하고 있다. 본 연구에서는 선진국의 대도시들과의 비교를 통한 거시적인 재정정책 틀을 개선해 보고자 한다. 본장에서는 또한, 재정정책에 주목하고자 하여, 산업유발 효과를 기준으로 한 Metropolitan 기준, 즉 권역기준이 아닌 행정구역 기준으로서의 서울시의 재정활동에 초점을 맞추고자 한다.

나. 대도시의 경제적 성과

1) 시장기능의 발달과 도시규모의 증가

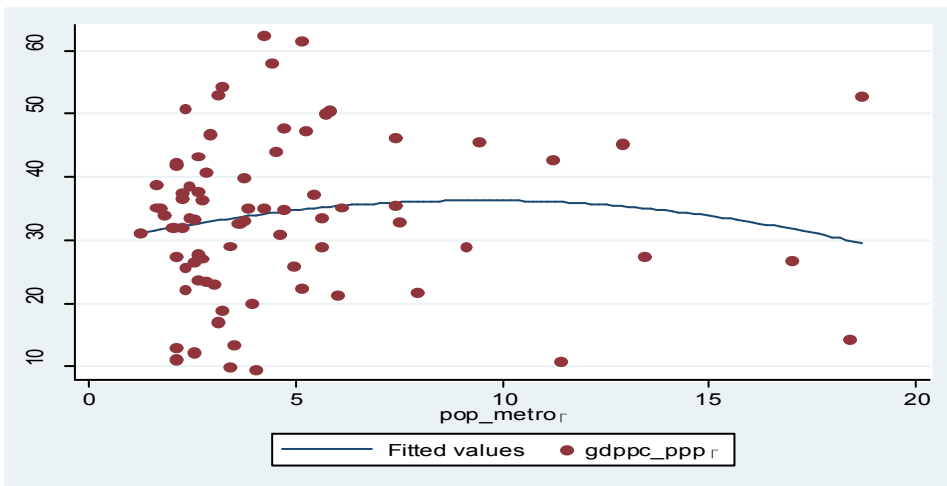
근대 이후 산업의 발달과 함께 성장한 도시는 해당 도시의 소득을 증가시켜왔다⁸⁾. 지식 공유, 풍부한 노동시장, 인프라 공유, 물류비용의 절약 등으로 인한 집적경제(agglomeration effect)의 효과는 소득의 증가로 나타났고, 이는 도시규모의 증가로 이어졌다. OECD Metro region 분석(2006)에 따르면 인구규모 약 720만명을 기점으로 도시규모와 소득의 관계가 달라진다. 적정 수준 이하에서는 도시 인구가 증가할수록 도시의 소득도 증가하는 양(+)의 관계가 성립되나, 그 이상 도시가 커질 경우에는 혼잡에 따른 비용이 도시 성장속도를 감소시키는 것으로 나타났다. 소득(종속변수)과 인구규모(독립변수)의 2차 합

8) 도시의 규모는 거주인구에 해당하며, 소득수준은 구매력 기준으로 환산한 1인당 GDP이다.

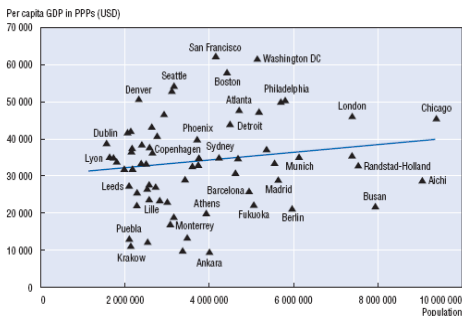
III. 외국 대도시 현황 65

수 가정시, 계수값이 유의하게 나타나 역U자형 관계를 보여주고 있다⁹⁾. 도시가 물리적으로 커짐에 따라 실업, 소득불균형, 통근시간의 확대, 물류비용 증가, 공해를 비롯한 환경문제, 높은 지가 등의 혼잡비용은 도시의 생산성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하기 때문이다.

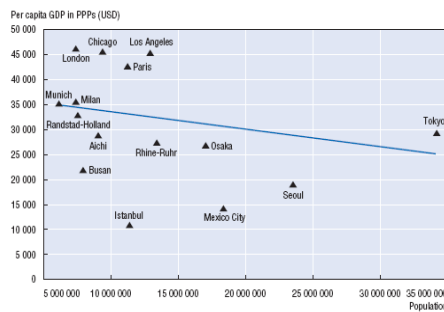
[그림 III-1] 대도시 인구와 소득의 관계



[그림 III-2] 1,000만명 이하 도시의 인구규모와 소득
Sample of 69 OECDmetro-regions(2002)



[그림 III-3] 600만명 이상 도시의 인구규모와 소득관계
Linearized values for population and pc GDP in PPPs (2002)



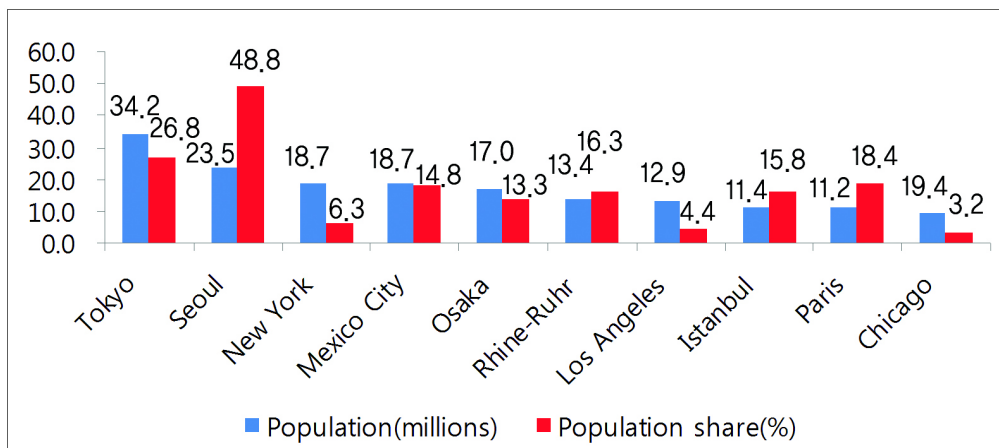
자료: OECD(2006, p. 51)

9) 동경과 서울은 제외시켰음(「Competitive cities in the global economy」, OECD Territorial Review, 2006, p. 50 참고)

2) OECD국가의 도시규모와 소득

2005년 기준 78개의 Metro-region DB 기준에 의한 OECD국가들의 대도시 평균 인구규모는 약 530만명이며, 평균 1인당 GDP는 33,269 USD이다. Pearson 상관관계에 의한 인구규모와 1인당 GDP의 관계는 0.323이다. 그 중에서 600만명 이상 도시를 대상으로 한 Pearson 값은 -0.202이다. 참고적으로, 인구규모 기준으로 가장 큰 대都市는 동경권(약 3,400만명)이며 그 다음이 우리나라 수도권(약 2,300만명), 뉴욕, 멕시코시티 순이다. 서울을 포함한 우리나라 수도권은 인구규모에서는 동경 다음에 해당하나 국가전체 인구 대비 대도시 인구 집중도는 48.8%로 절반에 해당한다. 대도시 인구가 높은 순서대로 살펴본 결과, 서울권역이 가장 높은 집중도를 보이고 있으며, 동경이 26.8%, 파리가 18.4% 순으로 나타났다.

[그림 III-4] 대도시 인구규모와 전체 인구대비 비중



OECD Metro-region DB를 기준으로 한 회귀분석(단순 OLS)에서는 시장기능과 공공부분이 해당 도시의 소득수준을 결정하는 것을 가 정하였다.

III. 외국 대도시 현황 67

소득수준 = f{(시장기능: 경제활동인구비율, 고용률, 생산성 차이 등),
(공공부문: 재정분권 수준 등)}

시장기능을 설명하는 변수로는 경제활동인구비율, 고용률, 국가생산성과의 차이를 이용하였다. 그리고, OECD국가 대도시의 공공부분은 재정분권 수준 즉, 대도시 정부의 독립성이 가장 큰 영향을 미칠 것으로 보았다. 그 중에서도 세출은 대개 인구규모와 비례하였고, 해당 국가의 지방세입 비중의 경우에는 대도시들의 재정력, 즉 공공부문의 크기를 의미한다고 보아 대체변수로 사용하였다.

실증분석 결과에서는 경제활동인구비율, 고용률 등의 시장기능 변수들은 예상한 바와 같이 해당 도시의 소득수준과 양(+)의 관계를 보여주고 있다. 해당 도시의 인프라를 공급하는 공공부문 역할로서의 지방세입 비중은 역시 소득수준과 양(+)의 상관관계를 보여주었다.

〈표 III-1〉 대도시 규모와 소득수준

종속변수: log(Metro-region의 1인당GDP)		
인구비중	0.002(2.34)***	-
GDP비중	-	0.001(3.96)***
경제활동인구비율	0.028(14.15)***	0.028(14.31)***
고용률	0.009(3.07)***	0.009(3.04)***
국가 노동생산성과의 차이	0.010(34.57)***	0.010(34.34)***
재정분권 수준	0.002(1.97)**	0.002(1.82)*
상수	1.17(4.02)***	1.16(3.96)***
R ²	0.78	0.81
N	76	76

주: 1. 평균값의 크기에 따라 계수 값의 변화가 민감할 수 있다고 보아 Outlier 인 서울권과 동경권은 제외하였음.

2. '국가 노동생산성과의 차이' 변수는 d(Metro - National productivity) 으로 "percentage difference in compared to national productivity"임

3. 재정분권 수준은 해당 국가의 지방세입 비중임.

4. ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 의미함.

자료: OECD Metropolitan Region DB (2005), *OECD Revenue Statistics (2007)*

〈표 III-2〉 자료 기초통계량

	Obs	Mean	Std.Dev.	Min	Max
인구비중	76	10.99	11.99	0.71	45.98
1인당 GDP(\$000)	76	33.51	12.48	9.6	62.3
경제활동인구비율	76	48.86	5.37	36.32	63.44
고용률	76	93.59	3.44	81.10	98.90
국가 노동생산성과의 차이	76	33.87	13.01	5	108.3
재정분권 수준	76	23.86	16.58	1.16	59.99

3) 수도권 규모와 소득수준

특히, 국가 GDP 규모의 20% 이상이 집중된 대도시들은 해당국가 평균소득과 기타 도시들에 비하여 높은 소득수준을 보여주고 있다. 이러한 도시들 20개 중 15개(캐나다, 프랑스, 일본, 한국, 멕시코, 폴란드, 스페인, 영국, 체코, 덴마크, 핀란드, 헝가리, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴)는 해당 국가의 수도권에 해당한다¹⁰⁾. 주요국들의 수도권 집중은 대도시 형성의 이유가 단순히 시장기능 이상임을 설명하고 있다. 대도시로의 성장에는 기반시설, 풍부한 인력 등으로 표현되는 물적자본의 규모의 경제효과뿐만 아니라 정치적, 제도적인 사회자본의 집중요인(centripetal forces)이 작용하고 있음을 시사하고 있다.

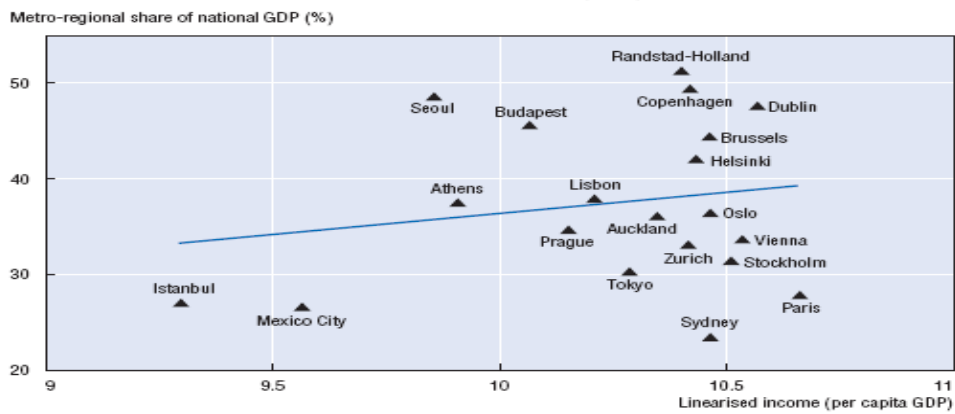
본 분석에서는 2000~2005년까지 OECD 29개국 자료를 이용하여 각국의 특성, 즉 재정분권 수준, 인종의 다양성, 국가투명성 등을 감안하고 난 이후의 수도권 규모와 국가소득 수준을 살펴보았다. 회귀분석 결과는 생활권역, 산업유발 효과를 포함한 Metropolitan 단위의 수도권역의 규모는 국가소득에 일정부분 기여하는 것으로 나타났다. 그러나, 행정구역 단위인 수도 자체의 인구규모는 국가소득 수준을 설명하

10) 20개 대도시 중 오클랜드, 이스탄불, 시드니, 취리히를 제외한 나머지 도시들의 경우, 수도권에 위치한 대도시 해당한다.

III. 외국 대도시 현황 69

지 못하고 있다. 이 결과는 수도를 포함한 대도시권역의 성장은 국가 성장의 주요 발판이 되었음을 의미하고 있다. 수도권 내에 여러 규제가 존재하지만, 수도를 중심으로 한 수도권역은 높은 생산성을 보여주며 여전히 시장기능 활성화의 중심축 역할을 하고 있음을 확인할 수 있었다.

[그림 III-5] 주요국의 수도권규모와 소득수준



주: Sample selected using metro-regions representing more than 20% of their national output(2002)

자료: OECD(2006) p. 52

<표 III-3> 수도권 규모와 국가소득

	종속변수: log(해당 국가의 1인당GDP)	
log(수도 인구규모)	0.01(0.74)	-
log(수도권 인구규모)	-	0.06(4.16)***
재정분권 수준	0.007(7.28)***	0.007(6.36)***
인종다양성	-0.16(-1.95)**	-0.04(-0.43)
민주화 정도	0.01(2.96)***	0.02(2.64)***
국가투명성	0.09(8.89)***	0.09(8.01)***
상수	7.87(16.50)***	0.72(10.55)***
N	191	171
R ²	0.70	0.67

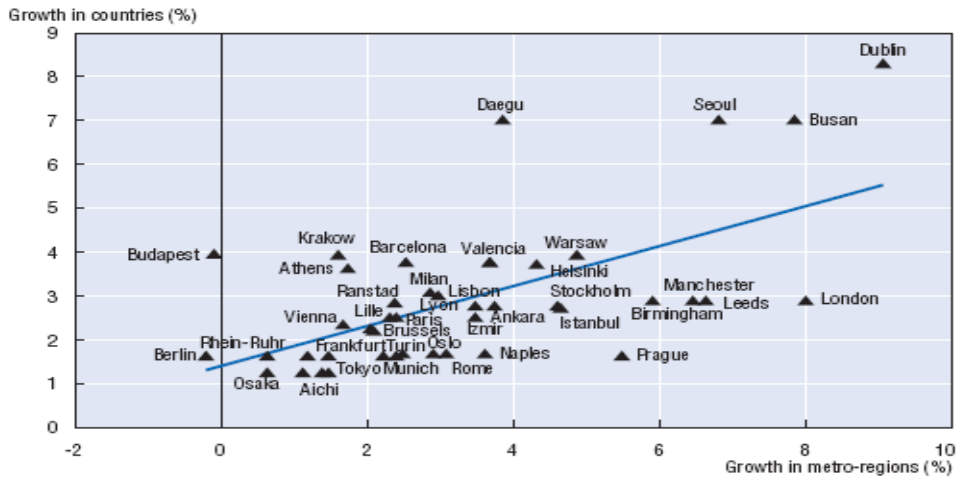
주: ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 의미함

자료: 2000~2005 OECD Sub-national government DB 패널자료 기준(김정훈·김현아(2008)).

4) 대도시 성장률과 국가 성장률과의 관계

본 분석에서는 도시의 성장이 해당 국가 성장에 엔진 역할을 했는가를 살펴본다. 대개의 대도시의 성장률은 해당국가 성장률을 상회하여 성장 속도면에서도 높은 성과를 보여주고 있다. Bertinelli and Black(2004)은 도시가 성장하면서 인적자본에 의존한 생산성을 확보하고 이는 성장률의 차이로 나타나며, 이러한 과정이 반복되면서 대도시가 국가 성장에 결정적인 역할을 하고 있음을 보여주었다. 선진국들의 경우, GDP 생산의 85% 이상을 대도시에 의존하고 있으며, 개발도상국 이하 국가들은 55% 정도를 담당하고 있다.

[그림 III-6] 대도시 성장률과 국가 성장률



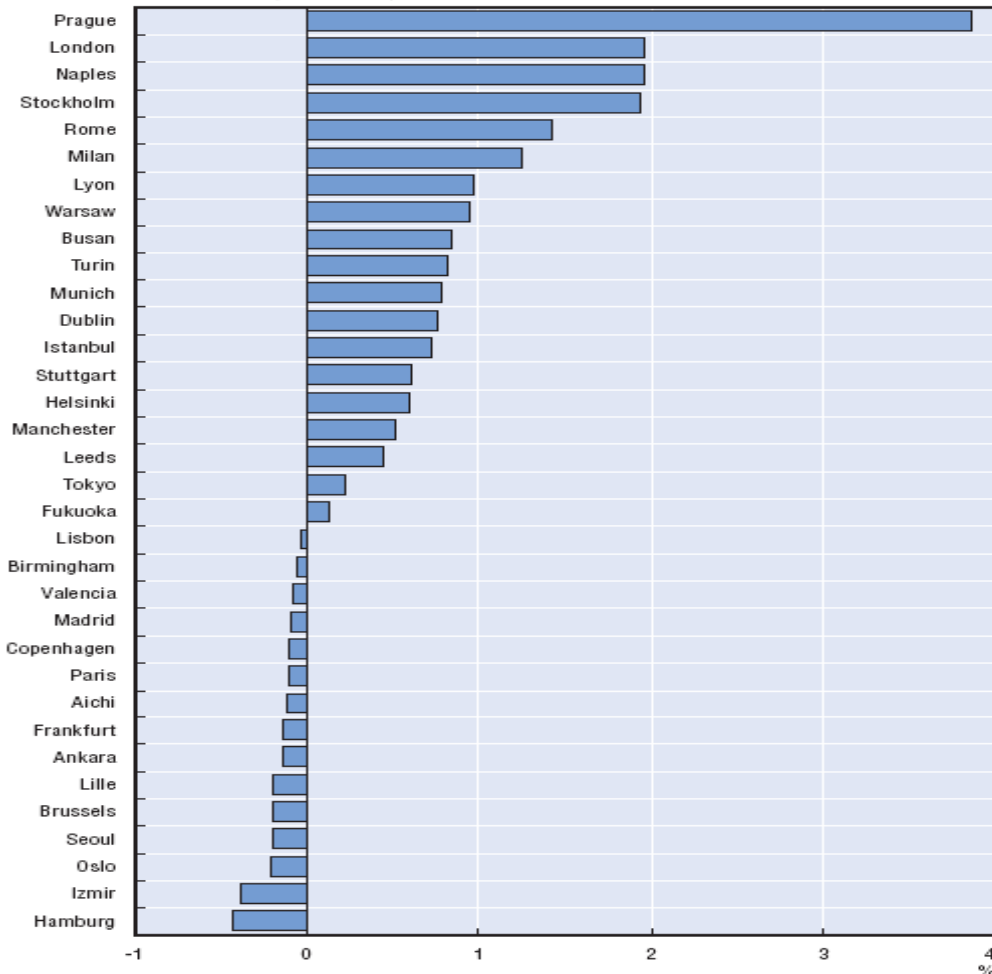
주: Average annual GDP growth rates 1995-2002 for a sample of 44 metro- regions.
 자료: OECD(2006) p. 65 인용.

1995년부터 2002년까지의 주요국의 대도시 성장률과 국가 성장률과의 비교는 다음과 같다. 직관적으로 생각해 보면, 상대적으로 경제활동 인구비율이 높고 생산인프라가 집중되어 있는 대도시는 국가 평균 성장률을 상회할 가능성이 높다. 런던의 경우, 2%p 차이로 비교적 국가

Ⅲ. 외국 대도시 현황 71

성장률을 크게 상회하고 있으며, 동경은 약간 웃도는 수준에 미치고 있다. 주요 도시 중에는 파리, 서울, 마드리드 정도가 국가 평균 수준에 머무르고 있는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 경우, 부산권역의 성장률은 울산과 경상남도를 포함하고 있어 국가 성장률보다 크게 앞서고 있다(부록 참고). 그러나, 성장률을 기준으로 볼 때, 서울을 포함한 우리나라 수도권(경기, 인천 포함)은 국가 성장의 엔진 역할을 못하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-7] 대도시와 해당 국가의 경제 성장률 차이



주: Differences between average annual growth rates for metro-region and its country(1995-2002) - sample of 44 metro-regions

5) 대도시 생산성과 국가 생산성과의 관계

결론적으로, 보다 중요한 생산성면에서도 우리나라 수도권 생산성은 국가 전체 생산성에 미치지 못하고 있다(OECD 2006, p. 67, 부록참고)¹¹⁾. 2002년의 대도시 생산성과 국가 생산성의 격차에서는 런던, 리스본, 파리, 로마 등 주요국의 수도권역뿐만 아니라 뉴욕, LA, 시카고 등의 거대 메트로폴리탄들의 생산 효율성이 국가 전체 평균을 크게 앞서는 것으로 나타나고 있다. 특히, 런던의 경우 약 70%p 정도 상회하는 것으로 집중의 효율도가 매우 높은 것을 알 수 있다(OECD 평균이 약 20%p 차이, 뉴욕 50%p, 동경 15%p 차이). 우리나라의 경우, 부산권역의 생산성이 국가 생산성을 18%p 정도 상회하여 가장 높게 나타나지만 역시 OECD 평균에는 미치지 못하고 있다.

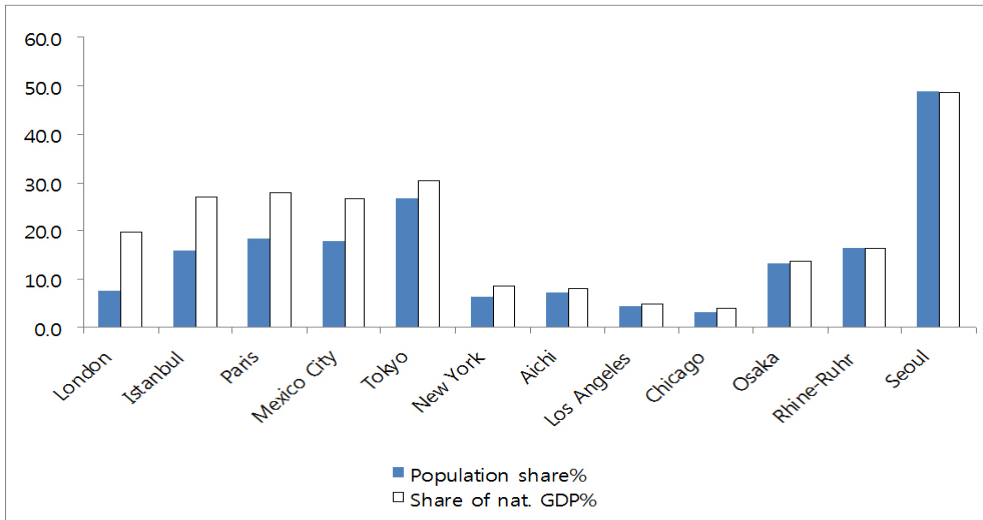
우리나라의 대도시 생산성이 국가 전체 평균과 크게 다르지 않다는 점은 주지할 필요가 있다. 오늘날의 대도시는 생산과 소비, 수출을 담당하는 유기적인 경제주체로 역할을 할 수 있어야 한다. 주요 산업과 인프라가 밀집되어 있고, 그로 인한 인구집중이 지속되고 있는 것은 보다 나은 고용조건, 생산성 증가로 연결되는 것을 전제로 한다. 서울을 중심으로 한 수도권의 생산성이 국가 생산성과 별 차이가 없는 것은 규모의 경제로 인한 경제적 순증효과가 혼잡비용으로 대부분 상쇄되고 있는 것으로 볼 수 있다.

2005년 자료를 기준으로, 주요 대도시들의 인구 비중과 소득 비중을 비교해 보았다. 런던의 경우, 인구 비중은 채 10%가 되지 않지만, 국가 GDP 비중은 20%에 달하고 있다. 동경, 뉴욕 역시 인구 비중보다는 높은 생산성 비중을 보이고 있고, 많은 도시문제를 안고 있는 멕시코시티의 경우도 그러하다. 반면, 우리나라의 수도권 및 대구권은 인구 비중보다 낮은 소득비중을 보여주고 있다.

11) "Productivity differences between the metro-region and their national level(2002)," Figure 1.22, p. 67, OECD(2006)

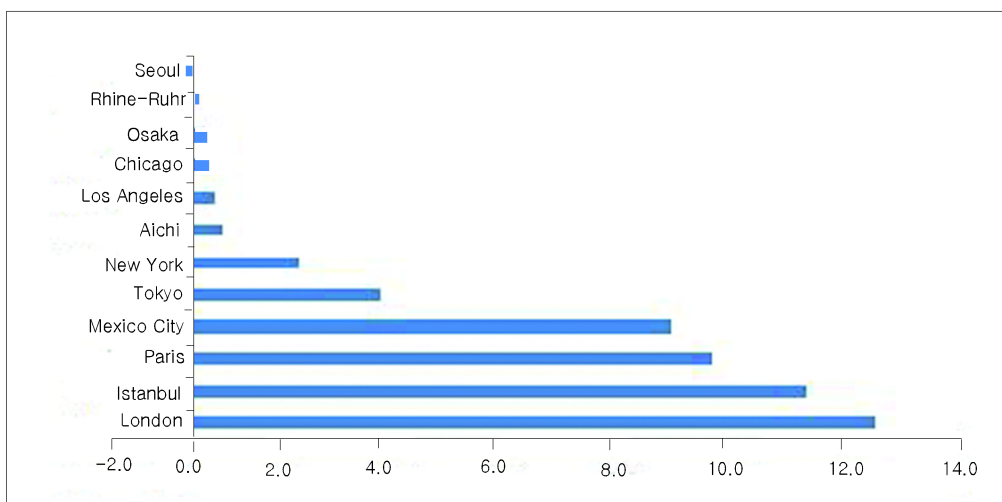
Ⅲ. 외국 대도시 현황 73

[그림 Ⅲ-8] 2005년 주요 Metropolitan-region의 인구 비중과 소득 비중
(단위: %)



자료: OECD Metropolitan 기준, 서울은 서울권으로 인천, 경기도를 포함하였고, 뉴욕은 City of New York을 포함한 metropolitan, 동경권과 런던시 권역 기준임

[그림 Ⅲ-9] 2005년 주요 대도시의 소득 비중과 인구 비중의 격차
(GDP share - Population share)



6) 대도시 혼잡비용의 국제비교

이상의 국제비교에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 수도권은 국가 성장의 엔진 역할을 하지 못하고 있으며, 노동생산성 역시 국가평균 수준으로 나타나고 있다. 현재 서울을 중심으로 한 우리나라 수도권 도시의 존재 이유인 규모의 경제 효과가 뚜렷하게 나타나고 있지 않은 것으로 평가해 볼 수 있다. 이는 대도시가 유발하고 있는 경제적 효과의 상당부분이 규모의 비경제적 효과, 즉 혼잡비용으로 상쇄되고 있음을 의미한다. 여기서의 혼잡비용이란 물리적 의미의 교통혼잡비용과 함께 높은 임대료, 공해, 범죄율 등의 경제적 사회적 부담을 포함시키는 개념에 해당한다. 이상의 현황으로 볼 때, 우리나라의 혼잡비용은 상대적으로 클 것으로 추론된다.

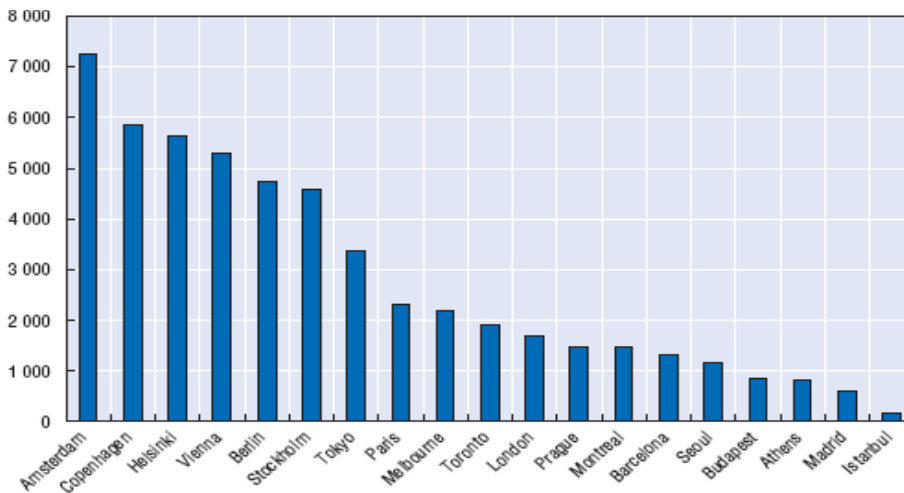
일례로, 우리나라 교통사고 사망자 수는 자동차 보급대수를 고려할 때 주요 외국에 비해 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 2008년의 경우, 자동차 1만대당 교통사고 사망자 수는 3.4명으로 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등의 수치의 2~4배에 달한다. 대도시를 기준으로 한 통계에서는 우리나라 도시의 자동차 1만대당, 인구 10만명당 교통사고 사망자 수는 1990년대 초반까지만 해도 외국 도시들에 비해 매우 높은 수준이었다. 2007년의 수치에서는 외국 도시들의 1990년대 수준으로 개선되고 있는 정도에 불과하다(김경환, 서승환(2009)).

2. 주요 대도시의 재정현황

가. OECD국가 주요 대도시의 재정현황

[그림 Ⅲ-10] 주요 대도시들의 1인당 세출부담

(단위: 유로)



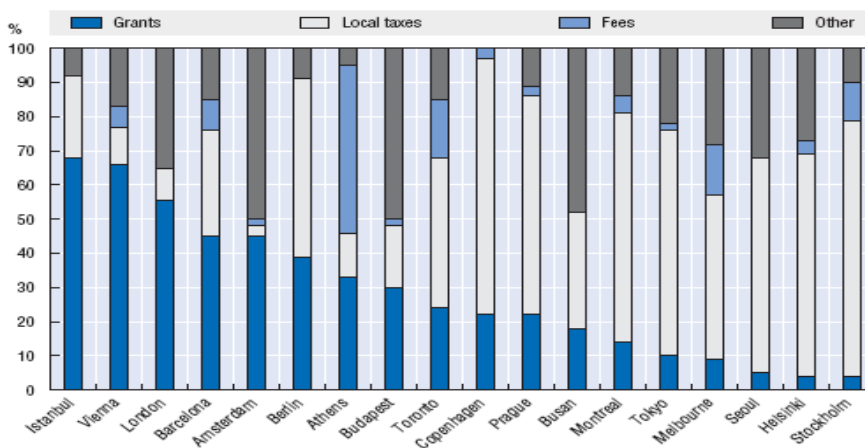
자료: OECD(2006)를 인용. 각 도시 Data는 OECD Territorial Reviews: Japan, Seoul Korea, Istanbul, Turkey, Paris, France를 이용하여 작성되었으며, 예산자료는 Financial years: Budapest(2003), Istanbul, Toronto, Prague, Barcelona, Copenhagen(2004), Athens, Berlin, Helsinki, Melbourne, Stockholm(2005) Amsterdam, Vienna(2006) 등을 이용하여 작성되었음.

주요 도시의 재정현황을 살펴보면 다음과 같다. 1인당 세출규모의 경우, 북구 유럽의 도시인 코펜하겐, 헬싱키가 높게 나타났고, 동구유럽 국가였던 부다페스트와 마드리드, 이스탄불 등이 1천유로 이하의 낮은 세출부담 수준에 해당한다. 1인당 세출규모는 도시의 인구규모를 감안해서 살펴보는 것이 필요한데, 이를 위한 우리나라 서울과의 적절한 비교는 동경, 파리 정도로 볼 수 있다. 우리나라 서울의 경우, 1천유로를 조금 넘는 수준으로 각각 3천유로와 2천유로대인 동경, 파리와는 많은 차이가 나며, 런던 등과 비교해 볼 때에도 역시 낮은 세출부담 수

준을 보이고 있다.

물론, 1인당 세출부담의 국제비교는 인구규모를 감안해야 하고, 해당 대도시가 제공하는 서비스 기능과 연계해서 해석해야 한다. 공공재 공급에 있어서 규모의 경제가 발생하는 경우에는 인구규모 증가에 따라 1인당 세출부담은 감소하게 된다. 그러나, 혼잡비용이 발생하는 공공재 공급의 경우에는 규모의 불경제가 발생하여 인구가 증가함에 따라 세출부담은 증가하게 된다. 전자의 경우, Hard service로 구분되며 대개 기반시설을 의미하는 도로, 광역교통, 환경 등이 해당한다. Soft service의 경우, 교육, 쓰레기, 치안 등이 해당한다. 따라서, 우리나라 서울의 낮은 세출부담은 다른 도시들에 비하여 상대적으로 인구가 증가함에 따라 공급비용이 감소하는 서비스 위주로 구성되어 있음을 유추해볼 수 있다.

[그림 III-11] 주요 대도시들의 자원구성



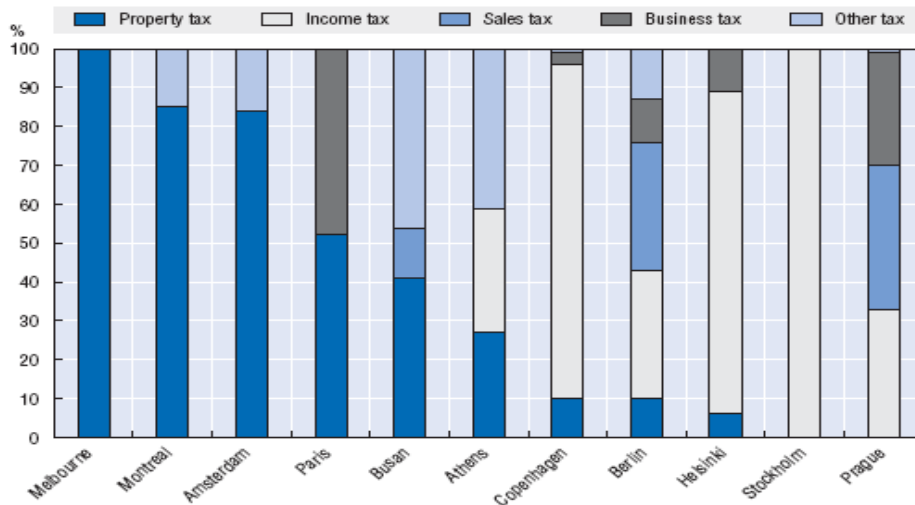
자료: OECD(2006)를 인용. 각 도시 Data는 OECD Territorial Reviews: Japan, Seoul Korea: Istanbul, Turkey, Paris, France를 이용하여 작성되었으며, 예산자료는 Financial years: Budapest(2003), Istanbul, Toronto, Prague, Barcelona, Copenhagen(2004), Athens, Berlin, Helsinki, Melbourne, Stockholm(2005) Amsterdam, Vienna(2006) 등을 이용하여 작성되었음.

재원의 구성을 살펴보면, 도시의 세원이 충분하지 않은 이스탄불,

Ⅲ. 외국 대도시 현황 77

비엔나 등은 이전재원 비중이 상당히 높게 나타나고 있다. 우리나라 수도권은 60% 이상의 높은 지방세 규모를 보이고 있으며, 동경과 비슷한 수준이다. 북구 유럽국가들의 70% 이상 재정자립 수준 다음으로 높은 수준이다. 그러나, 1인당 세출부담은 유럽국가들에는 크게 미치지 못하고 있다. 북구 유럽국가들은 대부분의 소득세원으로 높은 수준의 세출 부담을 자체적으로 책임지고 있는 모습을 볼 수 있다. 또한, 소득세 의존도가 높은 만큼 재분배 목적의 복지지출 부담도 가장 높다 (Bird and Slack(2004)).

[그림 Ⅲ-12] 주요 대도시들의 지방세 구성



자료: OECD(2006)를 인용. 각 도시 Data는 OECD Territorial Reviews: Japan, Seoul Korea: Istanbul, Turkey, Paris, France를 이용하여 작성되었으며, 예산자료는 Financial years: Budapest(2003), Istanbul, Toronto, Prague, Barcelona, Copenhagen(2004), Athens, Berlin, Helsinki, Melbourne, Stockholm(2005) Amsterdam, Vienna(2006) 등을 이용하여 작성하였음.

대도시들의 세원 구성 역시 나라마다 매우 다르게 나타났다. 몬트리올, 암스테르담은 80% 이상이 재산세원으로 구성되어 있다. 반면, 파리의 경우, 재산세원과 영업세만으로 구성되어 있다. 우리나라의 경우,

부산권역뿐만 아니라 수도권도 40%대의 재산세 비중과 30%대의 소득세(주민세), 기타세원으로 구성되어 있다. 재원확보 면에서는 다양한 세원 구성이 안정적인 것은 포트폴리오 차원에서 당연하다. 예를 들면, 1993년부터 2001년까지의 몬트리올은 1인당 GDP가 15% 이상 성장했고, 경제활동인구 성장이 9%에 달했지만, 전체 세원구성이 경직적인 재산세원으로만 구성되어 있어 세입 성장률은 이에 미치지 못했다. 따라서, 안정적인 재원확보를 위한 세원의 다양화가 꾸준히 시도된 바 있다. 캐나다의 fuel tax, 일본의 nuclear power stations tax 등이 이에 해당한다.

그러나, 이들 세원은 역시 도시별 세율 경쟁으로 인한 연료소비를 부추기는 문제점을 야기시켰고, 일본의 경우, 지역간 불균형이 문제가 되고 있다. 결론적으로, 지방세는 그 특성상 재원확보의 안정성과 함께 조세왜곡의 최소화, 세원의 고른 분포도 중요한 요소에 해당함을 알 수 있다.

나. 외국의 대도시 재정

1) 동경도의 재정¹²⁾

〈표 III-4〉 동경도의 재정규모

(단위: 조엔)

일본 중앙정부	83.06
일본 지방정부 전체	83.40
동경도(일반회계)	6.85
벨기에	7.04
뉴욕시	6.44

12) 일본 통계청, Tokyo Metropolitan Government 홈페이지 자료와 『東京都豫算案 概要』를 기준으로 작성한 것임.

III. 외국 대도시 현황 79

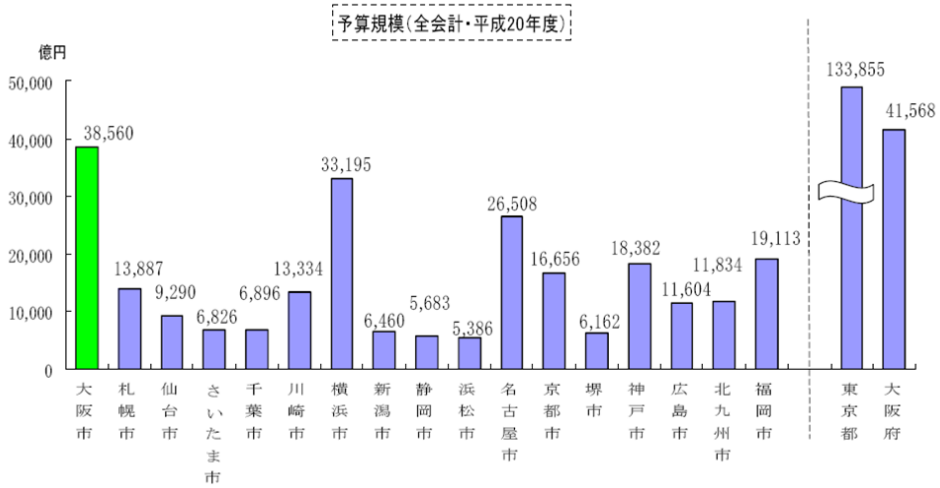
2008년 기준 동경의 1인당 GDP는 63,900달러로 일본 평균의 약 1.9배에 달한다. 따라서, 동경은 다른 지역보다 월등히 세원이 풍부하고 전체 재정의 90%(82.3% 지방세, 나머지는 세외수입 등)를 자체 조달하고 있다. 동경은 전체 일본 면적의 약 0.6%에 불과하나 인구의 10%가 거주하고 있으며, 동경도의 GDP 비중은 약 18.4%에 이른다¹³⁾.

동경의 총재정규모는 전체 지방정부의 약 14% 정도를 차지하고 있으며, 2위 규모인 오사카부의 3배가 넘는 13.3조엔 규모에 해당한다. 그 중 일반회계가 절반 정도인 6.85 조엔, 특별회계가 30% 정도인 4.33 조엔, 공기업특별회계가 2.22조엔에 해당한하여, 총재정규모는 13.4조엔에 이른다. 동경의 일반회계 규모는 벨기에 전체 재정규모에 해당하며, 뉴욕시의 재정규모를 능가하는 규모이다.

2008년도 예산 기준 일반회계 전체의 80% 이상이 지방세로 구성되는 등 높은 재정자립 수준을 보여주고 있으며, 이는 일본 지방정부 전체 평균인 48.5%보다 월등히 상회하는 수준이다. 이는 이전재원 수준으로도 알 수 있는데, 동경의 경우 일반보조금인 교부세는 거의 없고, 국고보조금이 약 5.1% 규모로 나타나고 있다. 참고로, 지방정부 전체의 교부세 비중은 약 18.5%이고, 국고보조금은 12.1%에 해당한다. 지방세 내의 세원 구성은 2개의 법인 관련 세수가 절반을 차지하고, 고정자산세 및 도시계획세가 22.3% 정도, 개인주민세가 15.1% 정도이다.

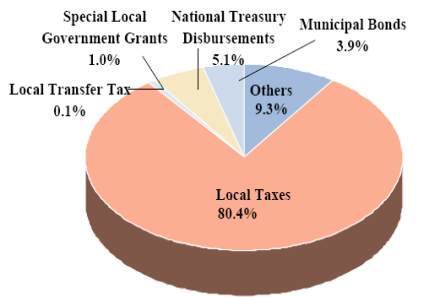
13) 2005 Population Census and October 1, 2007 Current Population Projections by Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications; Annual Report of National Account, Government of Japan, Prediction of Economic Growth Rate in Tokyo by Bureau of General Affairs, TMG

[그림 Ⅲ-13] 일본의 주요 대도시 재정규모 현황

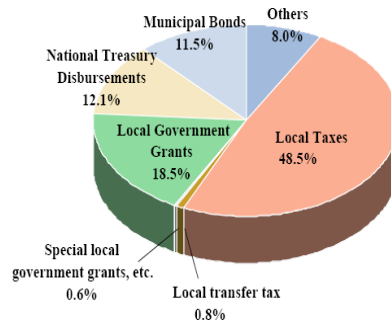


자료: 오사카시 홈페이지

[그림 Ⅲ-14] 동경도의 세입구성 [그림 Ⅲ-15] 일본 지자체 세입구성

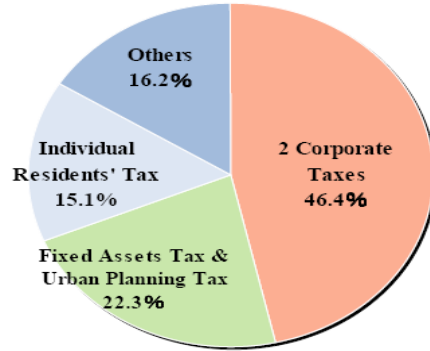


Independent Revenue Ratio (= Local Taxes + Others*)
89.9%



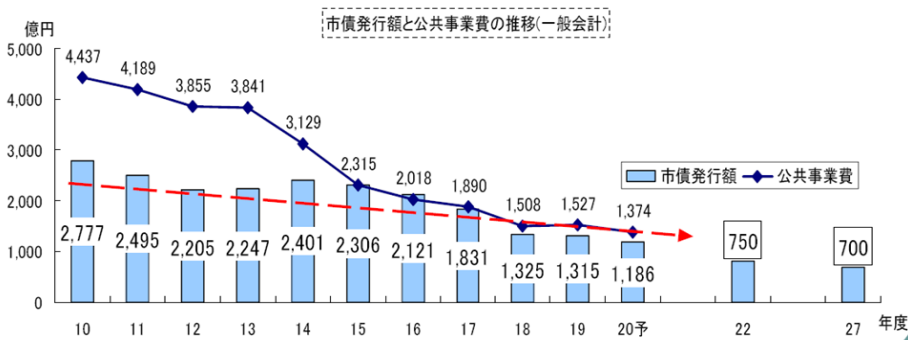
Independent Revenue Ratio (=Local Taxes + Others)
56.5%

[그림 Ⅲ-16] 동경도의 세원구성



일본의 지방채 의존도(Dependence on Bond Issuance)는 일반회계 기준 기채의존도(都債)의 경우, 국가가 30.5%, 동경도가 3.9%, 지방정부 전체는 11.5% 비중이다. 동경(일반회계)은 다른 도도부현에 비해서 낮은 채무 비중을 보여주고 있다. 상대적으로 재원이 풍부하지 않은 지역의 경우, 10% 이상의 재원조달을 도채를 발행해서 조달하는 것으로 보여진다. 일본의 주요 대도시의 경우, 도채 및 시채 잔고에 따른 재정부담이 무엇보다 큰 이슈이며 이를 절감하고자 지방정부의 절감노력이 가장 눈에 띄는 재정 역할로 나타나고 있다. 동경을 비롯한 오사카시의 경우에도 시채발행규모와 공공사업비규모를 조정하여 재정부담을 줄이고자 노력하고 있다.

[그림 Ⅲ-17] 오사카시 시채 발행액 잔고



자료: 오사카시 홈페이지

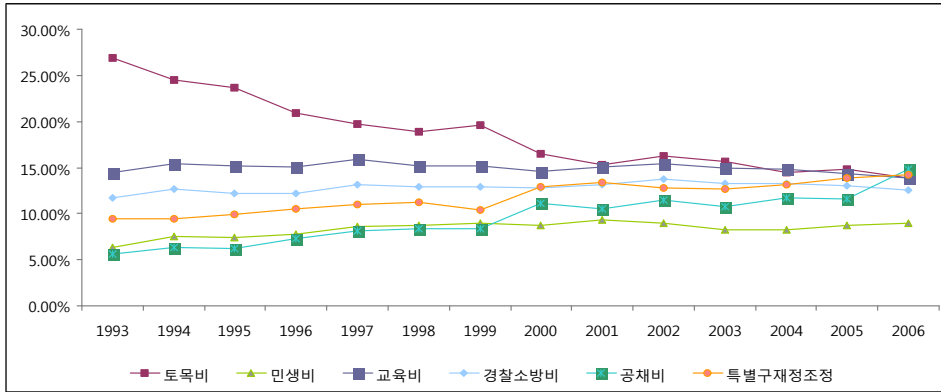
최근의 재정지출 추세는 상당부분 채무 관련 비용과 재정력 격차완화를 위한 재정조정부분으로 나타났다. 동경시의 목적별 세출 비중은 도로, 교통 등의 토목비와 교육비 비중이 각각 15%와 14.4%로 가장 높고, 하위정부로의 재정조정교부금이 14%를 차지한다. 복지비는 8.7%, 경찰과 소방이 13%의 비중이다. 1993년 이후의 변화를 살펴보면, 토목비 비중의 감소가 눈에 띄고, 그 재원은 대부분 공채비(Debt service)와 재정조정교부금이 흡수한 것으로 보인다. 복지비와 교육비, 경찰 소방비는 일정한 세출 비중을 유지하고 있다. 일찍이 노령화 사회를 맞이한 일본은 1인당 세출부담 증가를 의미하는 이른바 Soft service 비중의 지출을 일정하게 유지시켜 온 것으로 보인다. 15세부터 64세까지의 인구 비중으로 나타나는 경제활동인구(productive population ratio)를 살펴보면, 2005년 기준 일본의 청장년층 인구 비중은 65.82%(24위)로 대다수의 선진국 중에서도 상당히 낮은 비중을 보이고 있다. 따라서, 이에 따른 재정지출이 일찍부터 증가되어 왔음을 알 수 있다. 참고적으로 우리나라의 경우, 경제활동인구비율은 71.72%(1위)로 체코, 러시아, 중국(4위)의 70%보다도 높은 비중을 보이고 있다¹⁴⁾.

일본의 지방정부는 전체적으로 인력감축 등을 통한 세출조정 노력을 꾸준히 해오고 있는 것으로 나타났다. 그 중에서도 동경도는 자체 인력규모를 2007년 기준 1988년 대비 86% 정도로 유지하고 있으며, 지속적으로 감소추세를 유지하고 있다. 일본 지방정부 전체에서도 약 92%를 유지하고 있는 점과 특히 동경도의 자체 경비 절감사례는 눈여겨 볼만하다.

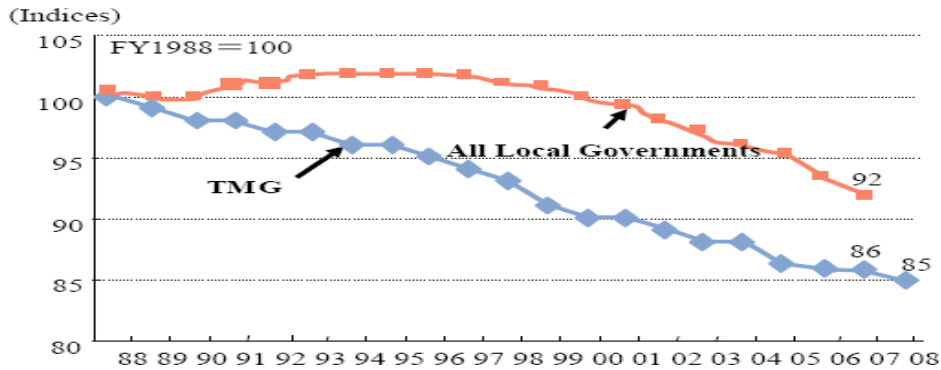
14) TMG(2008), World Statistics 2008 by Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communication Japan

Ⅲ. 외국 대도시 현황 83

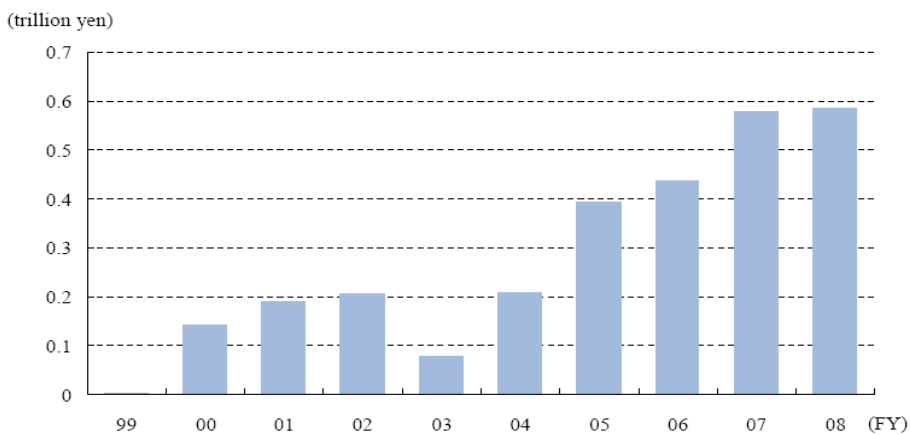
[그림 Ⅲ-18] 동경도의 기능별 세출 비중의 변화



[그림 Ⅲ-19] 동경도의 인력감축 현황



[그림 Ⅲ-20] 동경도의 조정교부금 추이



주: FY2007 reflects final adjusted budget, FY2008 is based on initial budget.

우리나라와 지방재정체도가 거의 유사한 일본의 재정활동은 눈여겨볼 필요가 있다. 특히, 오늘날 동경의 재정 역할이 채무에 대한 부담과 조정교부금으로 요약되는 점은 시사하는 바가 크다. 동경도의 채무비용 증가는 일본의 국가채무 중 상당부분을 일찍이 중앙정부와 나누었음을 의미하고, 조정교부금의 꾸준한 증가는 노령인구 증가 등에 따른 지역간 격차가 심화되고 있음을 알 수 있는 부분이다.

2) 뉴욕시의 재정

2009년 현재 뉴욕시는 금융위기 타격으로 인한 법인 관련 세수 감소, 연방정부 보조금 삭감, 저소득층 의료지원 강화 등으로 1970년 이후 최대의 재정위기에 직면하고 있다. 주택시장 위축, 사상 최대의 실업률, 소비지수 하락 등 경기관련 지수를 비롯한 세수 위축은 자체 세수추계 사상 가장 큰 하락률이 제시되고 있다¹⁵⁾. 자체재원 규모 예측에서는 2009년부터 2013년까지 세입 대비 세출의 규모가 급격히 증가하는 것으로 전망하고 있다. 반면, 연방법 통과로 인한 연금 및 메디케어(Medicaid) 확대, 채무비용 증가 등 뉴욕시가 조절할 수 없는 부분과 경기 변화로 인한 재정지출은 증가할 것으로 예상되어 재정적자 수준의 증가가 불가피한 것으로 나타나고 있다. 뉴욕시의 재정은 자체 재정을 의미하는 City fund와 상위정부로부터의 이전재원을 포함한 All find로 구분된다. 먼저, 자체재원 규모를 살펴보면 다음과 같다.

15) "Tax revenue forecasting document 2008-2012," NYC Office of Management and Budget, 2008; Theresa J. Devine, "IBO's outlook for New York City," NYC Independent Budget Office, 2009

Ⅲ. 외국 대도시 현황 85

〈표 Ⅲ-5〉 뉴욕시의 자체자원 규모(City Fund)

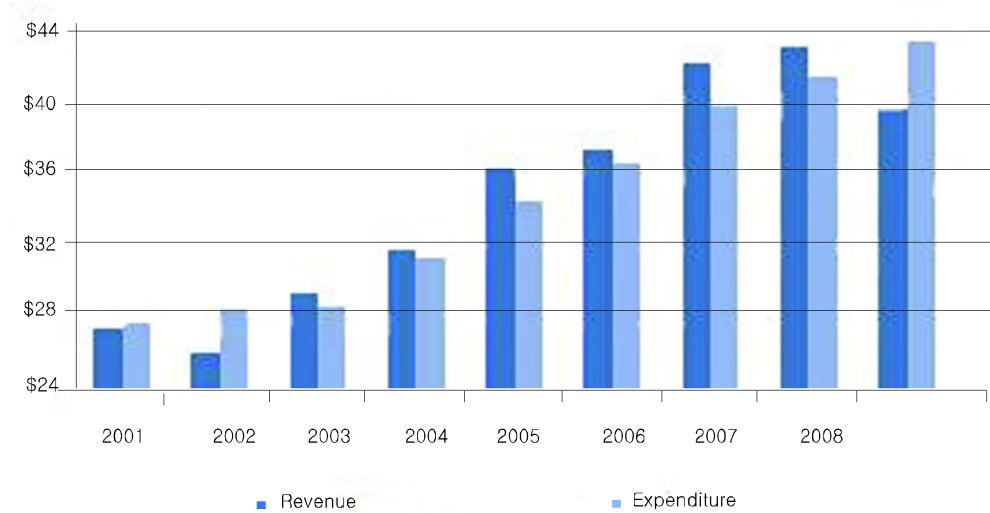
(단위: 억달러)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Revenue	27.4	26.1	29.4	31.8	36.1	37.1	42.0	42.8	39.5
Expenditure	27.7	28.4	28.7	31.3	34.4	36.5	39.9	41.2	43.2
Operating Surplus/ (Deficit)	(0.3)	(2.3)	0.7	0.5	1.7	0.6	2.1	1.6	(3.7)
Cumulative Surplus/ (Deficit)	2.9	0.6	1.3	1.8	3.5	4.1	6.2	7.8	4.1

자료: "Financial plan summary," The city of New York, January 2009

[그림 Ⅲ-21] 뉴욕시의 자체세수 규모와 세출 규모
(Revenue and Expenses)

(단위: 억달러)

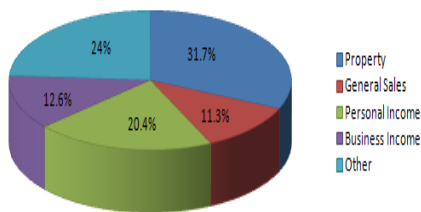


자료: "Financial plan summary," The city of New York, January 2009

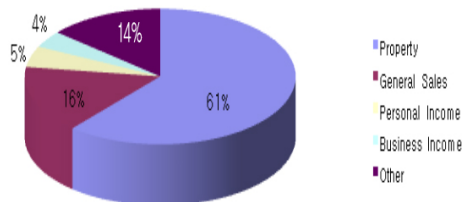
뉴욕시의 세원 구성은 다른 미국내 대도시들이 재산세와 GST만으로 구성되어 있는 것과 달리 개인소득세와 법인소득세도 포함하고 있다. 뉴욕시의 재산세 비중은 약 32% 정도이며 이는 2008년 샌프란시

스코의 재산세 비중과 유사하다¹⁶⁾. 법인 관련 세수의 경우에도 뉴욕시 (12.6%)와 샌프란시스코가 유사한 비중(10.7%)을 보이고 있다. 주요 대도시 중에서도 뉴욕시가 갖는 세원상의 특징은 ‘개인소득세’이다. 기타 대도시의 개인소득세 비중은 5% 정도인 것에 비하여 뉴욕시는 약 5분의 1을 차지하고 있다. 이는 뉴욕시가 기타 도시에 비하여 보다 적극적인 세출 책임을 부담할 수 있음을 의미한다.

[그림 III-22] 뉴욕시 세원구성(2008)



[그림 III-23] 기타 대도시 세원구성



뉴욕시의 세출예산은 자체사업에 해당하는 Controllable agency 지출과 상위정부의 보조금사업인 Non-Controllable agency 지출로 구분된다. 자체지출의 경우, 경찰, 소방, 교정 등이 37%, 보건 및 복지 11.6%, 교육 27% 정도로 경제개발 관련 인프라 관련 지출 비중 (주거 및 환경 5.1%, 교통 2% 정도)보다 압도적으로 높다. 그리고, Non-Controllable agency 지출은 공무원연금 및 복지비로 53%가 사용되며, 메디케이드 비중이 24%, 채무 관련 비용이 16.4% 정도가 사용된다.

2008년을 기준으로 자체사업 비중이 약간 많지만, 경기위축 등을 이유로 2009년 이후는 보조금사업 비중이 커질 것으로 예상되고 있다. 2000년 이후 보조금 사업의 내용은 연방정부 차원의 국가정책사업 변

16) "Statistical Section," City and county of San Francisco.

Ⅲ. 외국 대도시 현황 87

화에 따라 계속 달라지고 있다. 2003년 당시 연방정부와 주정부의 보조금 중 교육부분의 비중은 절반이 넘고, 복지 비중은 약 3분의 1 정도였으나, 최근 들어서는 실업 관련 지원과, 메디케이드(Medicaid) 비중이 점차 증가하고 있는 추세이다. 특히, 연방의회 차원에서 추진된 2010년까지 메디케이드 지원의 일정부분이 뉴욕시의 재정부담을 가중시킬 것으로 예측되고 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 뉴욕시의 자체 세수 및 세외수입 구성(2009)

(단위: 백만달러)

	Actuals	Plan			
	FY 2008	FY 2009	FY 2010	FY 2011	FY 2012
Property Tax	13,062	13,781	14,767	15,624	16,152
Economically Sensitive Taxes	24,602	20,549	17,828	19,698	21,228
Subtotal	37,664	34,330	32,595	35,322	37,380
Non-Tax Revenue	5,172	4,553	4,516	4,685	4,753
Total Revenue	42,836	39,536	39,484	42,481	44,720

〈표 Ⅲ-7〉 재산세를 제외한 세수규모

(단위: 백만달러)

	FY 2008	FY 2009	FY 2010	FY 2011	FY 2012
Personal Income	8,760	7,154	5,707	6,854	7,458
Sales	4,868	4,555	4,139	4,341	4,637
Business	5,412	4,619	4,232	4,632	5,181
Real Estate Transaction Taxes	2,546	1,507	1,159	1,246	1,320
Other ¹⁾	3,016	2,714	2,591	2,625	2,632
Total Economically Sensitive Taxes	24,602	20,549	17,828	19,698	21,228

주: 1) Includes Tax Audits, Commercial Rent, Utility, Hotel, Cigarette, and RPT STAR.

〈표 III-8〉 뉴욕시 중기재정계획 : 세입(All Funds)

(단위: 백만달러)

	2009	2010	2011	2012	2013
Taxes					
General Property Tax	14,357	16,246	17,178	17,767	18,155
Other Taxes	19,869	17,232	19,102	20,633	22,141
Discretionary Transfers	546	546	-	-	-
Debt Defeasance	362	382	-	-	-
Tax Audit Revenue	680	596	596	595	594
Sales Tax Increase Program	77	894	920	972	1,023
Subtotal: Taxes	35,891	35,896	37,796	39,967	41,913
Miscellaneous Revenues	5,945	5,739	5,908	5,976	5,992
Unrestricted Intergovernmental Aid	254	254	254	254	254
Less: Intra-City Revenue	(1,631)	(1,462)	(1,462)	(1,462)	(1,462)
Disallowances Against Categorical Grants	(15)	(15)	(15)	(15)	(15)
Subtotal: City Funds	40,444	40,412	42,481	44,720	46,682
Other Categorical Grants	1,104	1,021	1,023	1,026	1,025
Inter-Fund Revenues	477	445	437	434	433
Total City, Capital IFA & Other Categorical Funds	42,025	41,878	43,941	46,180	48,140
Federal Categorical Grants	6,037	5,326	5,323	5,334	5,334
State Categorical Grants	12,031	11,629	12,127	12,390	12,833
Total Revenues	60,093	58,833	61,391	63,904	66,307

2009년 전망치에 따르면, 전체 세입의 67% 정도를 재산세와 기타 세수가 차지하고 있으며, 연방정부와 주정부로부터의 categorical grant는 30%, 세외수입(Utility 등)이 나머지를 차지하고 있다. 향후 5년간의 투자지출(Capital expenditure) 계획에 따르면, 정부자체 운영 경비에 해당하는 일반행정, 주택 및 개발, 기타 서비스가 39%, 교육이 23%,

환경 보호, 고속도로 건설, 대중교통이 38%에 해당한다. 2002~2008의 실적과 비교해보면, 정부 운영경비는 31% 대비 8%p 증가한 규모에 해당하며, 인프라 건설은 43%로 5%p 감소, 교육은 3%p 감소한 것으로 나타났다. 경제위기 등으로 인하여 공공부분 지출에 해당하는 일반 공공행정 비용을 증가시킨 것으로 보이며, 대규모 도로건설 등은 채권 발행의 어려움 등으로 인하여 일부 감소요인이 발생한 것으로 보인다.

3) 런던시의 재정

런던은 9개의 region으로 구성된 전체 잉글랜드 중 하나의 region이다. 32개 borough와 the corporation of London으로 구성된 런던시(Greater London)는 1999년 개정된 the new Greater London Authority Act에 의한 재정활동이 집행되고 있다. GLAA는 런던시가 환경, 의료, 경제개발, 교통, 도시계획에 집중하도록 하고 있다. 경상지출 및 일상적인 지출(상하수도 등)을 포함한 교육, 주택, 도로, 지역계획, 문화 등은 하위단계 정부인 borough가 담당하도록 하며 이들 재원은 중앙정부가 지원한다. 이를 반영하여 GLA 예산(2006~2007)에 나타난 세출에서는 전체 예산의 35%를 교육, 사회복지 관련 19%, 주택 15%, 경찰 11%, 문화환경 및 도시계획 9% 순으로 나타났다.

런던시의 세입은 63%의 중앙정부의 이전재원에 의존하고 있으며, 20%의 사용자 부담금(user fees), 재산세와 기타수입이 각각 11%, 6%에 해당한다. 런던의 경우, 주요 대도시들과는 달리 자체세원 의존도가 낮고, 세출사업의 대부분은 중앙정부의 교부금 및 보조금으로 이루어지고 있다.

런던시의 재정은 전체 잉글랜드 예산규모의 17% 정도를 차지하고, 인구규모는 750만명으로 14% 정도를 차지한다. 인구규모 대비 재정 비중이 약간 높은 편에 속한다. 런던시는 기타 지역에 비하여 1인당 세출부담이 약 17% 정도 높게 나타나고 있다¹⁷⁾. 그 안에서도 도로 교통

부담이 기타 지역에 비하여 거의 두 배 이상의 높은 비용을 치루고 있는 것을 볼 수 있다.

Bird and Slack(2002)은 인구규모가 증가함에 따라 런던시의 '1인당 세출부담'은 증가하고 있는 것을 설명하였고, 의료, 환경관련 지출, 소득격차 완화(런던 거주자의 1/4이 다인종 그룹 대상자에 해당함. 2002)에 따른 비용이 증가하고 있기 때문으로 분석하였다.

〈표 III-9〉 잉글랜드 내 지역별 1인당 지출부담 및 지방세 (2001/02)

(단위: 파운드)

	North East	North West	Yorkshire and Humber	East Mid lands	West Mid lands	South West	Eastern	London	South East	Total England	London 부담
Education	882	851	844	787	829	728	732	946	745	815	1.16
Roads/ Transp.	154	152	151	164	154	143	177	381	190	195	1.95
Housing	68	71	56	19	34	38	3	197	28	62	3.18
Social Prot.	2,251	2,078	1,897	1,759	1,863	1,782	1,653	1,730	1,573	1,809	0.96
Council tax	402	413	383	413	406	472	-	467	496	442	1.06
Total	5,793	5,391	5,158	4,666	4,926	4,620	4,442	5,874	4,444	5,012	1.17

자료: HM Treasury 자료를 기준으로 London시에서 재작성.

4) 그 외 대도시 세출책임 관련 선행연구 분석

그 밖의 주요 대도시들의 재정현황을 살펴보면, 세입의 경우, 자체 세수와 상위정부로부터의 이전재원, 자체 도시가 발행한 채권 등 구성의 내용은 거의 유사하다. 또한, 대부분의 도시들은 주요 세원을 가지

17) Table 34, Chapter 8 "Financing London" in the case for London, 2004

고 있으므로 중소 도시들보다는 자체 세수 비중이 높은 편에 속한다. 도시에 따라서는 세원 구성에 있어서 소비세만 가지고 있는 경우, 소득세와 소비세를 모두 가지고 있는 경우로 나눌 수 있는 정도이다. 그러나, 세출의 경우에는 도시에 따라 매우 다른 구성을 보여주고 있다. 예를 들어, 캐나다의 토론토는 '최소한의 세출 책임'을 지는 도시정부(minimal urban government)의 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 대개 재분배 관련 재정지출은 주정부 단위에서 이루어지고 있기 때문이다. '최소한' 혹은 '중간수준'을 결정하는 것은 세출에 대한 의사 결정권한 여부이다. 그 중에서도 인건비 등의 정부 운영경비와 같은 경직성 경비를 제외한 재분배 관련 사업들의 적극성을 기준으로 보고 있다.

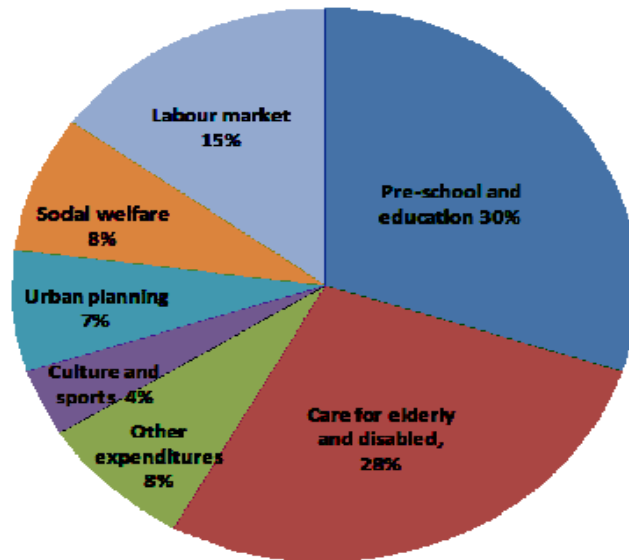
이에 따르면, 동경의 경우는 '중간 수준의 세출 책임(intermediate assignment of responsibilities)'을 지는 도시에 해당하며, 스톡홀름의 경우는 '최고 수준의 세출 책임(maximum assignment of responsibilities)'을 지는 도시로 볼 수 있다. 보건 및 복지 등 재분배 관련 지출 비중이 높아질수록 지방정부가 높은 책임의 재정 지출을 담당한다고 볼 수 있으며, 소위 말하는 치안, 소방, 쓰레기, 도로정비 등의 전통적인 지방정부 세출 위주의 구성인 경우는 최소한의 재정 책임으로 구분할 수 있다. 이상의 논의에 비추어 본다면, 우리나라의 서울시는 지방세 위주로 구성된 재원구성으로 볼 때, 자체 세출에 대한 결정권한이 있어 보인다. 그러나, 최근 증가하는 사회개발비의 증가는 중앙정부의 결정에 따른 것이므로 사실상의 세출 권한은 크지 않다고 볼 수 있다.

이와 같은 구분에 따라 기존 분석에서는 서비스별 적정 공급사이즈를 구분한 바 있다. 덴마크의 사례에서 일반공공행정서비스의 경우, 18,000명에서 50,000명까지가 적정 공급단위에 해당한다고 실증분석을 통하여 보여주고 있다. 스웨덴의 경우, 5,000명 단위가 제시된 바 있는데 이는 재정수요를 파악하기 가장 좋은 단위로서 유권자 수와 관련이 있는 것으로 나타났다(Dahlberg et al., 2005). 또한, Health service와 대중교통의 경우에는 그 보다는 더 큰 단위에서의 공급이 적정수준일

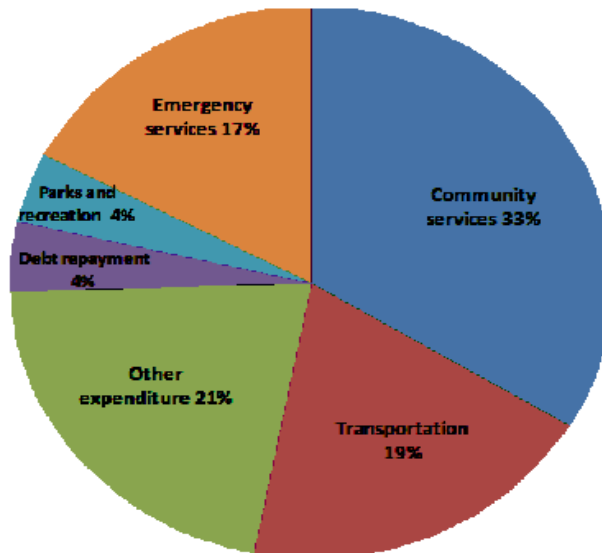
수 있다고 밝힌 바 있다 (Moeller et al., 2000). 그러나, 이와 같은 물리적인 공급단위의 결정은 정부간 재정상황이나 자치 수준과 관련이 깊다는 해석이 보다 타당한 것으로 보인다(Prud'homme 1996).

본장에서는 참고적으로 미국의 주요 도시들의 세출 내용과 공급비용 내용을 살펴보았다. 자치수준이 확보된 미국의 대도시들은 동일한 공공재 공급시에도 공급비용이 매우 차이가 나는 것을 확인할 수 있다. 우리나라나 일본의 경우, 이러한 지역별 공공재 공급 차이에 대하여 지방교부세, 조정교부금 등 일반예산 지원을 대폭하는 반면, 미국의 도시들은 그렇지 않음을 알 수 있다. 자치수준이 어느 정도 수준에 이르러 지방정부로의 세출이양수준이 높은 국가와 그렇지 못한 국가, 연방 국가와 단일국가 등 재정관련 환경을 결정하는 요인은 매우 다양하므로 공공서비스 공급단위에 대한 논의는 단순하지 않다.

[그림 III-24] 스톡홀름의 세출기능별 비중



[그림 III-25] 토론토의 세출기능별 비중



〈표 III-10〉 미국의 대도시 지방정부 1인당 세출(2000년 기준)

(단위: \$US per capita)

	Los Angeles/ LA County, California	Atlanta/ Fulton County, Georgia	Chicago/ Cook County, Illiois	Boston, Mass.	Detroit/ Wayne County, Michigan
Education	57	0	0	1,283	1,641
Libraries	22	34	29	75	30
Health and Social Services					
- Health	180	48	55	3	309
- Hospitals	168	176	152	112	29
- Public welfare	433	67	48	162	88
- Total	781	291	255	277	426
Transportation					
- Highways	102	121	212	132	216
- Air transportation	175	562	194	0	174
- Parking	3	0	1	6	20
- Other transportation	155	231	13	106	0
- Total	435	914	420	244	410
Public Safety					
- Police protection	355	328	396	398	333
- Fire protection	147	189	107	205	110
- Correction	89	122	60	145	85
- Protective inspection/regulation	16	25	13	20	25
- Total	607	664	576	768	553
Environment and Housing					
- Natural resources	23	5	0	3	49
- Sewerage	60	393	46	186	452
- Solid waste management	37	73	59	69	110
- Parks and recreation	93	171	45	38	187
- Housing/community development	72	20	69	303	152
- Total	285	662	219	599	950
Government Administration	321	366	186	143	368
Interest on Debt	126	228	194	87	168
Other	179	389	232	481	461
Total General Expenditures	2,813	3,548	2,111	3,957	5,007
Utility and Liquor Store Expenditures	666	654	110	105	637
Employee Retirement Expenditures	381	375	327	403	507
Total Expenditures	3,860	4,577	2,548	4,465	6,151

자료: US Census Bureau's Government Finances 1999-2000 report.

다. 주요 대도시와의 비교를 통한 서울시 재정 특징

1) 세출기능 확대를 통한 재정규모 증가

공공부문의 증가, 특히 재정규모의 증가가 해당 도시의 경쟁력에 도움이 될 것인지는 주요 연구의 대상이다. 주요 대도시들의 단순 비중을 비교해보면, 서울시는 인구규모 대비 낮은 재정 비중을 보이고 있다. 동경의 경우, 인구 비중은 10%, 전체 지방재정 대비 동경시 재정의 규모는 16%이며, GDP 비중은 18.4%이다. 런던의 경우, 인구 비중은 14.1%, 재정규모는 17.4%, GDP 비중은 19.4%이다. 서울은 인구나 GDP 비중에 비하여 재정규모의 비중은 낮은 편이다. 이는 우리나라 서울시의 재정규모 수준이 대도시들과 비교해 볼 때 작은 것으로 보여진다¹⁸⁾. 주요 대도시들은 세출 기능 확대와 함께 재정분권 수준을 높여왔다. 따라서, 우리나라의 경우에도 단순한 재정분권이 아닌 세출기능과 함께 이루어진 재정분권이 필요함을 시사하고 있다.

18) 거시변수들과의 상관관계 분석을 통하여 보다 구체화될 필요가 있음.

〈표 III-11〉 주요 대도시의 인구, 재정, GDP 비중 비교

(단위: %)

	인구비중	전체 지방재정 대비 도시재정 비중	GDP 비중
서울(2008)	20.9	16.0	20.5
동경(2008)	10	16	18.4
런던(2005)	14.1	17.4	19.9
뉴욕(2005)	6.31	-	8.5
OECD Metro-region 평균	11.7	-	14.15

업종별 GRDP 비중에서도 서울시의 공공행정, 국방 및 사회보장부분이 전국 평균보다 낮은 비중을 차지하고 교육서비스업의 경우도 전국 평균과 거의 유사하게 나타나고 있다. 이는 서울시의 정부를 포함한 공공부문서비스 생산이 타 지역보다 미흡하다는 것을 의미한다. 서울시의 재정부분의 크기가 주요 대도시들에 못미치는 결과와 같은 맥락으로 볼 수 있겠다.

서울시는 지방세만으로 구성된 재원으로 제한된 공공기능만 담당하고 있는 모습이다. 주요 대도시의 비교로 볼 때, 일정수준 이상으로 도시규모가 증가할 때, 적절한 규모의 재정부분이 도시생산성 확대에 도움이 될 수 있음을 시사하고 있다. 추가적인 세출기능 이양을 통한 재정규모 확대 방안을 생각해 볼 수 있겠다.

〈표 Ⅲ-12〉 2007년 전국과 서울의 업종별 GRDP 비중 비교

(단위: %)

	전국 평균	서울시
농림어업	2.54	0.13
광업	0.20	0.01
제조업	25.37	4.91
전기,가스및수도사업	1.93	0.85
건설업	8.24	5.77
도소매업	6.10	11.33
숙박및음식점업	2.29	2.65
운수업	3.99	4.43
통신업	2.01	2.87
금융보험업	7.60	16.57
부동산및사업서비스업	11.36	22.07
공공행정,국방및사회보장	5.65	4.12
교육서비스업	5.34	5.32
보건및사회복지사업	2.86	3.36
기타서비스업	3.39	4.58
합계	100	100

2) 안정적인 자원조달을 위한 세원의 다양화

1998년 경제위기시 교부세 의존도가 매우 낮은 서울시는 10%의 재원 감소를 겪은 바 있다. 이전재원 비중이 낮으므로 경기변동시의 세수하락은 그대로 재원 감소로 이어지고 있다. 또한, 소득 및 소비 세원 비중이 낮고 재산세 비중이 높기 때문에 경기상승시의 증가폭은 상대

적으로 낮다. 경제위기시에는 재원 감소폭이 크고, 경기 상승시에는 소득증가에 따른 재원 증가는 제한된 근본적으로 수익성이 취약한 재무구조를 가지고 있다. 따라서, 다양한 세원 구성을 위한 자구노력이 필요할 것으로 보인다.

〈표 III-13〉 외환위기시 연도별 세입규모 성장률

(단위: %)

	서울	경기	지방 전체
1997	9.2	10.4	12.8
1998	-10.0	2.3	1.1
1999	9.8	9.5	6.8

자료: 일반회계 세입 결산

〈표 III-14〉 2002-2007 서울 VS 뉴욕의 지방세 및 세출 탄력성

연도별 평균	서울시	뉴욕시
세출탄력성	2.22	2.53
지방세탄력성	1.37	4.43
경제성장률(%)	4.83	2.36

위의 표에서는 서울시와 뉴욕시의 세입 및 세출탄력성을 보여주고 있다. 서울시의 경우, 2002년부터 2007년까지의 연평균 GDP 대비 세출 증가는 약 2.22로 나타났다. 동 기간 뉴욕시는 약 2.53으로 나타나 경기변동에 따른 세출 증가세는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 반면, 지방세탄력성은 서울시의 경우 1.37인 데 반하여 뉴욕시는 4.43으로 경기변동 대비 높은 상승률을 보여주고 있다. 이는 뉴욕시의 세원 구성에서 법인 관련 세수 비중이 높기 때문인 것으로 볼 수 있다. 물론, 경기변동에 민감한 세원 구성은 경제위기시 감소폭이 큰 단점도 있으

III. 외국 대도시 현황 99

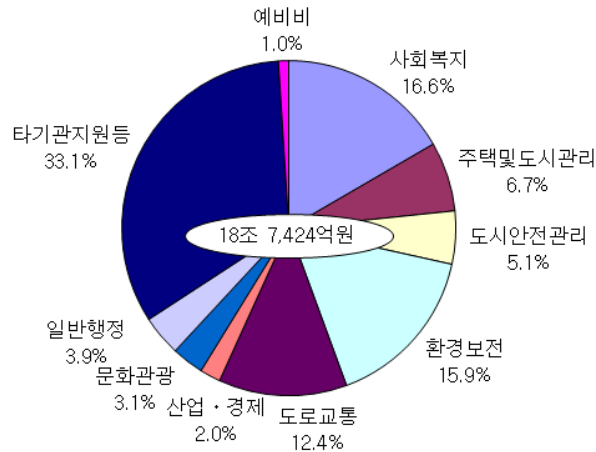
나, 서울시의 지방세 탄력성은 부동산 경기가 급상승하지 않는 한 거의 변화가 없을 것으로 예상된다.

서울시의 재무구조에서 나타난 경상적 세외수입 의존도는 2008년 기준 5,800억원으로 현저히 낮다. 중요한 자체재원 수단 중 하나인 부담금 성격의 세외수입은 외국의 주요 자치단체들에서는 적극적으로 활용하는 재원의 수단이다. 샌프란시스코의 경우, 도시개발부담금(Development charge) 항목 비중이 전체 도시 재원의 17% 가까이 차지하고 있다. 서울시의 경우, 세외수입의 상향조정은 정치적 부담을 의미하므로, 이보다는 중앙으로부터의 세원이양이 보다 쉬운 자원조달방안이다. 그러나, 서울시가 지속적으로 도시민을 위한 공급비용을 책임 지지 않으려고 하고, 제한된 세출기능만 담당하려고 한다면 도시생산의 효율성 증가는 기대할 수 없게 된다. 재원의 안정성을 위해서는 다양한 자원조달 시스템을 갖추는 것이 우선적으로 필요하고, 외국의 사례에서는 Borrowing, Development charges, PPP가 적극적으로 활용되고 있다.

최근에는 대도시의 세원발굴에 대한 고심 끝에 Smart taxes가 등장하고 있다. 세금이 주는 왜곡 효과를 최소화한 Smart taxes는 런던, 스톡홀름, 싱가포르의 Congestion charge, 일부 도시들의 Environmental charge 등이다. 물론, Fee 성격이 강한 세금은 사용자와 수혜자간의 일치로 인한 공공재 공급의 효율성과 재정 책임성을 높일 수 있지만, 역진적인 성격으로 인한 대도시 진입규제로서의 역할도 하고 있음을 상기할 필요가 있다.

3) 대도시 차원의 형평화보조금과 공동세원 운영

[그림 III-26] 2008년 서울시의 기능별 세출비중



OECD 자체 내 분석에 따르면, 대도시 자체에서 형평화 보조금을 운영하는 곳은 서울, 동경, 이스탄불 등이 해당한다. 서울시의 타 기관 지원 비중은 세출예산의 33.1%를 차지하고 있다(동경은 14% 내외). 서울시와 광역시는 자치구간 재정불균형 해소를 위해 취득세와 등록세를 재원으로 하는 조정교부금제도를 운영하고 있다. 게다가, 서울시는 재산세를 공동 세원화하여 추가적인 재정조정이 이루어지고 있다. 2010년까지 재산세 수입의 50%를 설정하여 자치구간 균등배분을 시행할 예정이다. 서울과 동경을 제외한 주요 대도시의 경우, 중앙정부로부터의 categorical grant를 주요 재분배 수단으로 사용하고 있다. 미국의 경우, 도시내 보조금 배분시 카운티(County) 단위의 재정력을 고려하는 경우는 있으나, 재정조정을 목적으로 일반회계를 지원하는 경우는 없다. 정부부문의 생산 기여도가 낮고, 세출기능이 매우 제한된 재정구조하에서 형평화보조금 비중이 높을 경우, 도시의 경쟁력 강화에 어떤 영향을 미칠지는 향후 분석할 필요가 있어 보인다.

4) 효율성 확보를 위한 재정편의 구조 개선: 서울시 재정부담 구체화

서울시의 1인당 세출 부담 148만원으로 전국 평균 218만원의 77% 정도에 불과한 반면 1인당 지방세입은 국가 평균 1.4배에 달한다. 동경시의 세입은 일본 전체 평균의 1.78배이고 세출은 1.3배이다. 런던시의 세출 부담은 잉글랜드 평균의 1.17배이다. 따라서, 서울시의 재정편의가 주요 대도시보다 큰 것을 알 수 있다. 이는 더 좋은 기반시설이 수도권에 집중됨을 의미하고, 인구집중을 유발시키게 된다.

특히, 도로·교통부분을 보면, 서울시의 1인당 공급비용은 국가 평균의 46%에 불과하다. 반면, 런던은 잉글랜드 평균의 약 2배에 달하며, 동경도 1.3배에 달한다. 런던의 경우, 도로·교통 서비스에는 토지매입비 등이 포함되므로 런던시의 높은 지가가 공급비용에 반영되고 있기 때문이다(GLA 2004). 서울시의 지가(地價)가 동경이나 런던보다 낮지 않은 상황에서, 서울시의 도로교통 비용부담이 타 대도시에 비하여 낮은 이유는 생각해 볼 필요가 있는 부분이다. 이는 도로·교통 인프라 건설을 위한 주비용에 해당하는 토지매입 등이 중앙정부(공사포함)가 부담하기 때문이고, 서울시는 도로·교통의 관리 비용 위주의 서비스만을 담당하고 있음을 의미한다.

〈표 Ⅲ-15〉 기능별 1인당 세출 부담 비교

(단위: 배)

	세출 총계	지방 세입	일반 공공 행정	교육	사회 복지	도로, 교통	치안, 소방	국가 평균
서울(2008)	0.77	1.40	1.21	1.77	0.82	0.46	1.19	1.00
동경(2005)	1.32	1.78	2.40	0.80	1.25	1.31	2.34	1.00
런던(2002)	1.17	1.06	1.62	1.16	0.96	1.95	1.42	1.00

교육, 치안, 광역교통을 비롯한 인프라 재원부담을 중앙정부가 담당하고 서울시는 최소한의 관리지출만으로 지속되는 재정편익이 발생하는 구조는 장기적으로 도시 생산성에 도움이 되지 못한다. 급격한 도시팽창으로 도시문제를 안고 있는 멕시코시티는 대부분의 기반시설 공급을 중앙정부의 지원으로 감당하였다. 특히, 멕시코시티 내 전철을 비롯한 광역도로 등의 기반시설이 해당 지역주민의 비용부담과 연계되지 않았고, 결국 인구집중을 부추기는 결과로 이어졌다(Kain and Liu(2002), Bird and Slack(2004)). 이는 대도시 생산성 저하를 초래하여 대도시 경쟁력 강화에 큰 걸림돌로 작용하고 있을 뿐만 아니라, 지역간 불균형 등 집중문제를 낳는 원인이 되었다.

결론적으로, 해당 도시가 높은 생산성을 유지하면서 성장하기 위해서는 적절한 비용부담 구조도 가지고 있어야 함을 설명하는 사례이다. 특히, 오늘날의 대都市는 무엇보다 높은 생산성을 바탕으로 한 경쟁력 유지가 무엇보다 중요하다. 그러기 위해서는 해당 기반시설 등의 광역 인프라 부분에 대한 서울시의 비용부담 시스템 확보가 필요하다.

5) 국가채무를 고려한 중장기 재정계획의 실효성 확보

서울시의 2008년 이후 중기재정계획에서는 재정압박 요인이 두드러지지 않고 있으며, 경기변동에 따른 세원 감축에 대한 전망도 심각하지 않다. 뉴욕, 동경, 런던 등의 주요 도시들이 Credit rating을 의식하여 재무구조를 개편하고, 재정건전성 확보를 위한 인력 감축 등의 노력이 보이는 것과 대조적이다. 동경의 경우, 감소하는 경제개발비의 상당부분이 채무비용에 쓰이고 있으며, 오사카시의 중기재정계획 최우선 순위는 시채 수준을 감소시키고자 하는 예산절감 노력으로 나타났다. 샌프란시스코의 경우, 전체 세입의 17%를 개발 관련 부담금에 의존하고 있으며, 이를 기반으로 한 과거 채권발행 변제비용 증가로 재정압박에 시달리고 있다. 이런 면에서 볼 때, 중앙정부가 국가부채를 담당

하는 현재의 우리나라 정부간 재정시스템하에서의 지방정부는 재무적 안정성을 유지할 수 있는 장점이 있었다.

그러나, 저출산으로 인해 매우 빠른 속도로 노령화가 진행중에 있으며, 기타서비스업 비중(소규모 자영업자)이 증가하는 추세로 1인당노동생산성은 하락국면에 있다. 현재 우리나라는 가장 높은 경제활동인구비율을 가지고 있으며, 대도시 기준으로도 최상위 수준의 경제활동인구비율을 유지하고 있으나, 노령화가 본격적으로 진행된다면 지방정부의 재무적 특성, 특히 서울시의 재무적 환경은 변화될 것으로 보인다. 국가채무수준이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 향후 경제위기의 재정위험이 지방정부에서도 나타날 시기가 올 것으로 예상할 수 있기 때문이다.

이상과 같은 고려사항들은 실무적으로는 중장기 재정계획에 반영되어야 할 것으로 보인다. 2007년 복지재원 부담 조정 당시, 서울시의 대책은 조정교부금의 기준 조정을 통한 변화가 전부였다. 당시 상황은 중앙정부 법령사업에 따른 재정부담에 해당하므로 중앙정부가 지원하는 것이 타당했다. 그러나, 향후 경제상황에 따라 실업률 증가, 저소득층 지원 확대 등 지속적으로 재정수요는 발생할 것으로 보이는데 그때마다 단기적인 조치만으로 해결하기에는 한계가 있다. 따라서, 서울시 중장기 재정계획은 자체 복지지출 부담에 대한 사업내용을 구체화하고, 노령화 등에 따른 재무상황 변화에 능동적으로 대처해야 할 것으로 보인다.

6) 거버넌스 구조 확립

서울시의 재정구조는 풍부한 세원을 기반으로 그 재원만큼의 재정지출만 허용하도록 되어 있다. 추가적인 대규모 재정지출 개발 사업보다는 보육 개선, 교육 확대 등의 미시조정을 통한 재정활동이 주를 이룬다. 반면, 경기도는 대규모 개발단지를 가지고 있고, 이전재원을 통

한 추가 투자 확대가 필요한 상황이다. 예를 들어, 수도권 내 서울시와 경기도간 광역교통 투자가 이루어져야 할 경우를 가정해보자. 공공서비스의 성격에 따라 비용 부담 내용이 달라지겠지만, 공공재 공급의 효율화를 위해서는 서울시와 경기도의 일차적인 조정이 가능해야 한다. 그러나, 대부분 두 자치단체가 입장을 달리할 경우, 중앙정부 지원의 폭을 증가시키는 방식으로 조정이 이루어진다. 이러한 방식은 결론적으로 수도권 인프라 투자의 상당부분을 중앙정부가 지원하게 한다. 재정지출의 효율화를 위해서는 중앙·지방간, 광역간 재정부담을 구체화할 수 있는 제도적 시스템이 필요할 것으로 보인다. Bird and Slack(2004)은 대도시가 상위정부인 중앙정부와 하위정부인 Municipal 사이에서 전략적인 위치를 이용하여 재정계획을 수립해야 재정 효율성을 극대화할 수 있음을, 토론토의 사례를 들어 보여주고 있다. Meyer and Glaeser(2001 p. 10)는 재정정책이 실효성이 있기 위해서는 관련 정치인에게 인센티브 구조가 분명하도록 정부 제도가 마련되어야 한다고 주장하기도 하였다¹⁹⁾.

라. 요약

도시의 경쟁력은 시장기능을 중심으로 한 산업발전으로 이루어진다. 반면, 도시경쟁력 강화를 위한 재정 역할은 그 효과가 그리 크지 않을 수 있다. 오히려, 자칫 규제로 작용할 여지가 큰 것이 사실이다. 여기에 덧붙여 도시경쟁력 강화가 국가경쟁력 강화보다 어려운 이면에는 지방정부로서 가지고 있는 한계가 더해진다. 대도시는 상위정부인 국가와 하위정부인 지방자치단체들 사이에서 정치적·재정적으로 어려운 환경에 놓여있는 것이 사실이다.

19) "... proper public policies will not be implemented adequately unless the political institutions are designed to provide politicians with right incentives to implement those policies".

게다가, 2009년 현재 경제위기 이후 뉴욕 등 세계 주요 대도시들은 재정압박에 시달리고 있다. 주요 재원인 지방세수 위축은 물론이고, 대내외적인 환경으로 인한 재정지출은 증가하고 있기 때문이다. 동경시는 지난 10년간 대도시 공공부문의 대대적인 인력감축을 시도했고, 2007년 국제 신용평가기관으로부터 신용등급을 받은 바 있다. 서울시의 2008년 이후 중기재정계획에서는 재정압박 요인이 두드러지지 않고 있으며, 경기변동에 따른 세원 감축에 대한 전망도 심각하지 않다. 뉴욕, 동경, 런던 등의 주요 도시들이 Credit rating을 의식하여 재무구조를 개편하고, 재정건전성 확보를 위한 인력 감축 등의 노력이 보이는 것과 대조적이다. 부담보다 편익이 높은 재정부담 구조는 도시성장 속도를 가속화시킬 우려가 높다. Todaro paradox에 따르면, 인구집중 시 skilled worker와 unskilled worker는 비대칭적으로 증가하게 되므로, 결과적으로 도시의 노동생산성은 하락하게 된다. 게다가 경제위기 시 실업률이 증가하는 등의 변화시에는 더더욱 대도시의 노동생산성은 하락하게 된다.

본장에서는 도시브랜드 강화를 위한 중장기적인 재정정책 방향을 모색해 보고자 기초자료를 검토하였다. 국가경쟁력 강화를 위해서는 도시경쟁력 강화가 우선적으로 요구되며, 재정면에서는 적극적인 세원 확보 노력, 세출기능 확대, 경기대응 유연성 확보가 필요하다고 요약할 수 있겠다. 주요 대도시와의 비교를 통한 정책적 시사점을 요약해보면 다음과 같다. 첫째로는 적극적인 세출기능 확보를 통한 재정 역할의 증가가 요구되고, 둘째는 세원구성의 다양화를 통한 안정적인 재무구조 개편, 셋째, 재분배규모와 방식에 대한 분석 요구, 넷째, 대내외 여건을 고려한 중장기 재정계획의 필요성, 다섯째, 자원부담 계획을 위한 거버넌스 구조 확립을 제안하고 있다.

IV. 중앙·대도시간 재정관계 분석

1. 분석모형

가. 재정관계의 중앙집권적 요소와 지방분권적 요소

Boadway and Keen(1996) 등에서 논의되는 바와 같이 중앙·지방간 재정관계에 대한 이론적 틀은 중앙집권 모형과 지방분권 모형으로 구분할 수 있다. 이들의 방법론에서 ‘중앙집권’의 의미는 비록 지방자치가 실시되고 있는 국가라 하더라도 적어도 재정분야에서는 지방정부가 독립적인 의사결정을 하지 않고 모든 세입과 세출의 결정을 중앙정부가 국가 전체적인 차원에서 결정하는 것을 의미한다.

우리나라의 경우를 보면 지자체의 장을 주민들이 선출하고 또한 행정적 측면에서도 분권이 많이 되어 있기 때문에 적어도 법형식적으로는 중앙·지방간 재정관계가 지방분권 모형으로 더 잘 설명될 수 있을 것이라는 생각을 할 수 있다. 그러나 이론적 차원에서의 중앙·지방간 재정관계의 분석모형에서는 지방분권 모형과 중앙집권 모형 모두 순수한 형태를 취하고 있기 때문에 현실적으로 관찰되는 재정분권의 모습이 이론적 모형에서의 재정분권 모형과 완전히 일치하기는 힘들다. 특히 Boadway and Keen(1996) 등에서 논의되는 이론적 모형에서 ‘지방분권’ 모형의 가장 큰 특징은 중앙정부가 일방적으로 결정하는 수직적 이전재원이 존재하지 않는다는 점이다. 즉 순수한 지방분권 모형에서의 지방정부간 재원이전은 지방정부들의 자발적 기여인 수평적 재원이전에 의하여 발생하게 된다.

이러한 관점에서 보았을 때에는 수직적 이전재원이 지방재정에서

큰 비중을 차지하는 우리나라의 재정분권은 오히려 중앙집권 모형에 의하여 더 잘 설명된다고 볼 수도 있다. 물론 우리나라의 중앙·지방간 재정관계가 중앙집권 모형에 의하여 더 잘 설명되는지 아니면 지방분권 모형에 의하여 더 잘 설명되는지는 궁극적으로 실증분석에 의하여 규명되어야 할 문제이다. 즉 우리나라 지방정부의 세출구조가 상당부분 중앙정부의 의도에 의하여 결정된다는 것이 실증적으로 나타나면 우리나라의 중앙·지방간 재정관계는 중앙집권 모형에 의하여 더 잘 설명된다는 주장이 가능할 것이다.

실증분석을 수행하기 전에 우리나라 중앙·지방간 재정관계의 제도적 특징들 속에서 중앙집권적 요소들과 지방분권적 요소들을 정리하면 다음과 같다. 먼저 중앙집권적 요소들을 살펴보면, 지자체가 지방교육세 재원 및 자체재원을 바탕으로 「지방교육특별회계」를 지원하는 전입금이 가장 대표적인 것이고, 최근 지속적으로 증가 추이를 보이고 있는 지방복지 지출의 지방비 의무화도 중앙집권적 요소의 대표적인 예이다. 이와 더불어 국고보조금 등을 지자체에 교부할 때 적용되는 지방비 부담률 차등화, 중앙정부의 지자체에 대한 예산지침, 지방채 총액제도 등도 모두 우리나라의 중앙·지방간 재정관계에서 관찰되는 중앙집권적 요소들이다.

한편 지방자치와 재정분권을 실질적으로 작동하게 하는 메커니즘은 이론(異論)의 여지가 없이 지자체가 행사하는 과세권, 즉 지방세 징수권한이다. 특히 지자체와 주민들이 상호 합의에 의하여 자율적으로 결정하는 지방세는 다양한 지방세출 항목에 대한 주민들의 수요를 적절하게 반영한다는 점에서 재정분권의 결정적 요소라 할 수 있다. 그러나 잘 알려져 있듯이 우리나라에서의 지방세 세율은 탄력세율에 의하여 지자체가 자율적인 결정을 할 수 있는 여지가 있음에도 불구하고 국회가 결정하는 표준세율에서 거의 벗어나지 않도록 운영되고 있다. 지방세 세율이 사실상 중앙정부에 의하여 결정되는 데에는 여러 가지 정치적·재정적 요인들이 작용되고 있겠지만 결론적으로는 우리나라

에서 중앙·지방간 재정관계에 있어서 분권적 요소를 약화시키는 가장 큰 원인이 되고 있다.

우리나라 중앙·지방간 재정관계의 중요한 또 다른 특징은 이질적인 여러 유형의 지자체들을 하나의 '지방'으로 간주하여 중앙과 지방간 세수 비중이나 세출 비중이 중요한 정책변수의 역할을 수행한다는 점이다. 최근에도 지방소비세 및 지방소득세의 도입이 필요하다는 논거로 지방세 비중이 70%에서 30% 정도로 높아져야 한다는 주장이 제기된 바 있다. 이와 아울러 지방세출의 비중이 55% 정도로 중앙세출 비중에 비하여 높기 때문에 지방세 세수와 지방세출과의 격차를 줄이기 위해서 지방세 세원이 확대되어야 한다는 주장도 중앙·지방간 재정관계에 대한 정책논의에서 자주 등장하는 논거이다.

그러나 지자체의 수가 250개에 달하고, 성격이 상당히 다른 서울, 경기도, 광역시, 도에 대한 지방재정 정책을 논의할 때 '지방세 비중'이나 '지방세출 비중'과 같은 평균적 수치가 중앙·지방간 재정관계를 판단하는 중요한 지표가 되는 데에는 큰 한계가 있다. 사실 우리나라와 일본을 제외한 대부분의 OECD국가에서 평균적인 지방세 비중이나 지방세출 비중이 지방재정정책의 기준이 되는 경우를 관찰하기는 힘들다. 그러나 서울과 경기도에 인구의 50%가 집중되어 있고, 세원의 60% 이상이 집중되어 있기 때문에 이러한 일원화된 지방의 개념에 바탕을 둔 중앙·지방간 재정관계의 설정은 중앙정부로 하여금 이차적인 재원조정 역할을 수행하게 하는 원인이 되고 있다. 이렇게 중앙·지방간 재정관계에 명시적이거나 암묵적으로 큰 영향을 행사하고 있는 대표적인 제도들로 「지방교육특별회계」, 지방복지 지출의 지방비 의무화, 지방비 부담률 차등화 등을 들 수 있다. 이러한 제도들의 영향력을 고려할 때 우리나라에서 지방자치가 15년 가까이 실시되고 있지만 여전히 중앙·지방간 재정관계는 중앙집권 모형으로 더 잘 설명될 가능성이 크다고 보여진다.

나. 중앙·지방 재정관계의 기본 모형

중앙·지방간 재정관계의 특징은 중앙정부와 지자체의 예산제약식을 통하여 상당 부분 파악될 수 있는데, 이를 위하여 중앙정부가 징수하는 국세와 지자체가 징수하는 지방세를 각각 T^C 와 T^L 로 표기하고, 중앙세출과 지방세출은 각각 E^C 와 E^L 로 표기한다. 중앙정부와 지방정부의 세출은 매년 예산을 수립할 때 결정하는 세출이 있고, 법령에 의하여 결정되는 이른바 경직적 경비가 있다. 최근 지속적인 증가 추세에 있는 복지세출과 교육, 의료서비스 등이 대표적인 예인데, 이러한 법령에 의한 세출이 중앙·지방간 재정관계에 중요한 영향을 미치고 있으므로 이를 E^{TM} (Total Mandates)으로 표기한다. 이러한 법령세출은 중앙정부 및 국회가 지자체의 몫(δ)과 중앙정부의 몫($1-\delta$)을 결정하여 부담한다. 따라서 지자체의 세출 E^L 은 크게 자체적으로 결정하는 자체세출 E^o 와, 중앙정부의 사무위임에 의하여 의무적으로 집행하는 $E^M(\delta E^{TM})$ 로 구성된다.

중앙정부는 이러한 법령세출의 지자체 부담과 지자체의 재정력을 감안하여 일정한 수준의 지방공공재 공급을 위한 수직적 이전재원을 지자체에 지원하는데, 이를 S 로 표기한다. 수직적 이전재원의 규모를 결정하는 방식은 국가별로 상이하지만, 우리나라의 경우에는 국세의 일정비율이 법령에 의하여 수직적 이전재원의 재원으로 활용된다. 물론 국고보조금이나 지역발전특별회계 등은 국세와 정확하게 연동되어 있지는 않지만 이미 논의되었던 바와 같이 중앙재정의 규모와 지방재정의 전체적 규모가 예산수립 단계에서 통제되고 있기 때문에 이전재원의 규모는 국세의 일정비율 α 로 표기한다. 중앙정부는 국세의 일부를 지자체에 지원하고 또한 국민들의 요구에 의하여 중앙세출의 수준을 결정하는데, 이 과정에서 세입이 세출보다 적은 경우가 흔히 발생한다. 따라서 중앙정부의 세입에는 국세 이외에 국채발행(B)이 포함된다. 지방정부 역시 지방채를 발행하지만, 원칙적으로 지자체의 예산

은 「지방재정법」에 의하여 균형예산을 이루어야 하고 또한 지방채 수준 자체가 미미하기 때문에 지자체의 세입에서 지방채는 고려하지 않는다. 이러한 지방재정 변수들은 시간에 따라 변동하기 때문에 시점을 하첨자 t 로 이를 표기하고, 하첨자 i 로 지자체를 표기한다. 이제 이상의 부호들을 이용하여 지자체 i 와 중앙정부의 예산제약식을 쓰면 각각 다음과 같다.

$$T^L + S = E^o + \delta E^{TM}, \quad \sum_i S_{it} = \alpha T_t^C \quad (\text{전체 지자체 예산제약식}) \quad (1)$$

$$(1 - \alpha) T_t^C + B_t = E_t^C + (1 - \delta) E_t^{TM} \quad (\text{중앙정부 예산제약식}) \quad (2)$$

이제 식 (1)과 (2)로부터 우리나라의 중앙·지방간 재정관계의 설정에 있어서 중요한 역할을 수행하는 개념인 ‘중앙세출과 지방세출의 비중’ κ 를 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\kappa_t = \frac{T_t^L + \alpha T_t^C}{(1 - \alpha) T_t^C} = \frac{E_t^o + \delta E_t^{TM}}{E_t^C + (1 - \delta) E_t^{TM} - B_t} \quad (3)$$

식 (3)은 우리나라의 중앙·지방간 재정관계의 시계열적 흐름에 있어서 중요한 정보를 내포하고 있는데, [그림 II-1]에 나타나 있듯이 1990년부터 2007년까지 지방세(T_t^L)의 신장률이 국세(T_t^C)의 신장률보다 높은 편이다. 이는 지방세 자체의 신장률이 높은 데 기인할 수도 있고, 또한 지방교육세 도입 등 세원의 이양으로 발생한 것일 수 있다. 이전재원이 국세에서 차지하는 비중(α) 역시 지난 20여년간 지속적으로 증가하여 왔는데, 우선 지방교부세가 내국세에서 차지하는 비중이 1990년에는 13.27%이었으나 지금은 19.24%이고, 특히 국고보조금이

1990년대 후반부터 큰 폭으로 증가하여 왔다²⁰⁾.

이처럼 지방세원과 이전재원의 확대에 의하여 지방재원의 규모가 크게 증가하는 경우 지자체가 자체세출(E_t^o)을 늘릴 수 있는 여지가 확대되고, 중앙재정에 압박이 발생할 수밖에 없는데, 이에 대응하여 중앙정부가 채택하는 수단은 다양하게 존재한다. 우선 중앙정부는 자체세출(E_t^C)을 줄일 수 있고, 또한 국가채무(B_t)를 늘림으로써 필요한 재원을 확보할 수 있다. 한편 지자체는 자체세출(E_t^o)을 늘려서 식 (3)의 좌변과 우변의 균형이 이루어지게 할 수 있다. 그러나 본 보고서에서 가장 주목하는 우리나라 중앙·지방간 재정관계의 특징은 중앙정부의 위임에 대한 권한을 의미하는 δ 와 법령으로 결정되는 세출사무 E^{TM} 의 역할에 있다. 보다 구체적으로 중앙정부가 세원의 지방이전과 이전재원의 확대에 예산 압박을 받을 경우 중앙정부의 자체세출을 줄이거나 국채를 발행하여 지방재정을 지원하려고 하지는 않을 것이다. 따라서 중앙정부는 행정적, 재정적 권한을 사용하여 중앙재정의 부담을 줄이고, 지자체의 재정부담을 늘리는 수단을 강구할 것인데, 이 경우 중앙정부가 채택할 수 있는 가장 쉬운 수단은 지자체의 의무적 세출 비중(δ)을 늘리는 것이다. 최근 두드러지게 관찰되듯이 국가 전체적으로 의무적 세출(E^{TM})이 커질 때 지자체의 부담 비중을 늘릴 경우 중앙정부가 지방으로의 세원이양이나 이전재원 증가로 발생하는 재정적 압박을 피해나갈 수 있다.

물론 이러한 중앙정부의 의도가 모든 지자체에 적용될 수 있는 것은 아니다. 재정력이 상당히 열악한 도 지역의 경우, 어차피 자체적인 가용재원이 최소화되어 있기 때문에 중앙정부가 δ 를 활용하여 재정압박을 해소하는 데에 큰 한계가 있다. 비수도권에 위치한 광역시의 경우에도 재정력 여력이 풍부하기 않기 때문에 중앙정부가 이러한 지자체

20) 물론 이 비중은 지방양여금이 지방교부세로 흡수되면서 증가한 부분을 포함한다. 그러나 부동산교부세, 분권교부세, 균특회계 등 2000년대 들어서 이전재원이 다양화되면서 그 규모 역시 증가하였다.

들의 자체적 재정적 부담을 늘리는 데에는 한계가 있다. 반면 수도권에 위치한 서울, 경기, 인천의 경우 다른 지역에 비하여 재정력이 풍부하기 때문에 중앙정부의 이러한 재정적 전략을 반영할 수 있는 가능성이 상당히 크다고 볼 수 있다. 따라서 본고의 실증분석에서는 다음과 같은 가설들을 확인하고자 한다.

(가설 1) $\partial E^o / \partial T \simeq 0$ (지방교부세와 국고보조금 등의 효과를 통제할 경우, 대부분의 지자체에서 지방세의 시계열적 증가가 자체세출의 증가에 미치는 효과가 0에 가깝거나 또는 규모가 크지 않음)

가설 1은 사실 순수한 지방분권적 재정관계의 원칙에서 보았을 때 지방자치가 정상적으로 작동할 경우 일종의 비정상(anomaly)이라 할 수 있을 정도의 가설이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 중앙·지방 재정 관계의 특이성을 고려할 때 충분히 실증분석을 통하여 확인할 가치가 있는 가설이라 생각된다. 이미 논의되었듯이 중앙정부로부터 지자체로의 재원이양이 발생하면, 중앙정부는 자체적으로 가지고 있는 권한을 이용하여 이를 δE^{TM} 으로 흡수할 가능성이 충분히 있기 때문이다. 물론 수도권 지자체의 경우 자체재원이 매우 충분하여 중앙정부가 요구하는 δE^{TM} 의 부담증가를 수용하면서도 여전히 자체세출을 증가시키는 여력을 보일 수는 있다. 따라서 가설 1이 우리나라에서 어느 정도 설득력을 지니는지는 궁극적으로 실증분석을 통하여 확인될 수 있을 것이다.

(가설 2) 수도권의 대도시 지자체처럼 지방세 세원이 풍부한 지자체의 경우 지방세 세원의 상당부분이 법령세출에 투입되고, 비수도권 지자체의 경우 지방세 세원이 풍부하지 않기 때문에 법령세출 사무는 대부분 중앙정부가 지원하는 지방교부세와 국고보조금에 의하여 공급

된다(즉 수도권 대도시의 경우 $\partial E^M/\partial T$ 이 통계적으로 유의하게 0보다 크고, $\partial E^M/\partial S$ 는 비수도권 지자체에서 통계적으로 유의하게 0보다 크다).

가설 2에서 수도권 대도시(서울, 인천, 경기)의 경우 지방세 세원이 풍부하기 때문에 $\partial E^M/\partial T$ 이 통계적으로 유의할 것이라는 가설은 본고에서 주목하는 중앙정부와 대도시(특히 수도권)간의 재정관계이다. 이러한 현상에 대한 정책적 평가를 해보자면, 법령사무처럼 국가적으로 그 중요성이 인정되는 사무의 경우 수도권처럼 자체재원이 상대적으로 풍부한 지역이 그 부담을 흡수하는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 순수한 지방자치의 관점에서 본다면, 지방세 수입이 자체지출보다 중앙정부가 지정하는 지출에 더 많이 투입된다는 것은 일종의 비정상(anomaly)이라 볼 수도 있을 것이다. 즉 분권적 지방재정 모형에서는 주민들이 지방세를 부담하는 이유가 자체세출(E^o)을 늘리기 위해서이고, 중앙세출(E^M)의 증가는 국세(이전재원)를 통하여 공급되어야 한다고 볼 경우 가설 2가 상정하는 $\partial E^M/\partial T > 0$ 은 중앙정부의 과도한 권한 활용으로 해석될 수도 있을 것이다. 재정력이 약한 비수도권 지자체의 경우에는 가설 2가 지방세 세원이 빈약한 지역의 의무지출은 이전재원에 의하여 주로 공급되리라는 것을 시사한다.

2. 실증분석

가. 실증분석 회귀식

가설 1과 가설 2를 확인하기 위한 실증분석의 식은 다음과 같다.

$$E_i^j = \beta_0 + \beta_1 T^L + \beta_2 S^1 + \beta_3 S^2 + \epsilon, \quad j = \text{세출항목} \quad (4)$$

위의 식에서 실증분석에 사용된 자료는 1990년부터 2007년까지의 15개 광역지자체(울산 제외)에 대한 『지방재정연감』 데이터이고, 모두 로그-값을 취하였으며, GDP 인플레이터로 조정하여 실질금액이 사용되었다. E_{it}^j 는 『지방재정연감』에 실려 있는 세출순계, 세출총계, 사회개발비, 경제개발비, 일반행정부 등이고, 이전재원은 지방교부세 (S_{it}^1), 지방양여금, 국고보조금(S_{it}^2) 등이다. 1991년부터 2004년까지 시행되었던 지방양여금은 원래 국고보조금으로부터 출발한 사업들이 포함되어 있기 때문에 시계열 자료의 연속성을 위하여 국고보조금에 포함하였다.

식 (4)에서 표본의 수를 늘리기 위하여 패널분석을 하는 것을 고려할 수 있지만, 지방재정 현황을 파악할 때 확인할 수 있었듯이 우리나라 지자체의 지방재정 변수는 유형별로 매우 이질적인 특성을 가지고 있다. 굳이 데이터의 동질성을 감안하여 패널자료를 구축한다면 경기를 제외한 도를 하나의 지자체 유형으로 묶을 수 있지만 도(경기도 제외)와 광역시의 경우에도 지자체간 이질성이 패널분석을 허용할 수 있을 정도로 작을지는 가설검정을 통하여 확인해 볼 필요가 있다. 따라서 본고에서는 1997년부터 2007년까지의 기간 동안 패널데이터의 동질성 검정(poolability)을 하였다²¹⁾. 패널데이터의 동질성 검정을 하기 위하여 각 지역의 상수항과 기울기가 모두 다를 가능성을 표현하기 위하여 식 (4)를 다시 쓰면,

$$E_{it}^j = \beta_{0i} + \beta_{1i}T_{it}^L + \beta_{2i}S_{it}^1 + \beta_{3i}S_{it}^2 + \epsilon_{it}, \quad j = \text{세출항목} \quad (5)$$

가 된다. 이 식에서 패널데이터에 대한 두 가지의 동질성 검정을 할 수 있는데, 가설 ①은 각 지역별로 상수항과 기울기가 모두 다르다는 것

21) 패널데이터의 동질성 검정에 대한 보다 자세한 내용은 Baltagi(2005)에 나타나 있다.

이고, 가설 ②는 기울기는 같되 상수항만 다르다는 것이다. 이를 각각 문자로 표현하면 다음과 같다.

$$(가설 ①) H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$$

$$(가설 ②) H_0 : \{\beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i}\} = \{\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4\}$$

〈표 IV-1〉~〈표 IV-3〉에 이상의 두 가설에 대한 동질성 검정결과가 나타나 있는데, 15개 광역지자체에 대한 패널데이터의 동질성 가능성의 통계적 확률은 0에 가깝다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 5개 광역시에 대해서만 동질성 검정을 수행하였는데, 5개 광역시의 경우 경제개발비와 일반행정비는 고정효과 모형(fixed effects model: 기울기는 같고 상수는 다른 모형)의 귀무가설을 10% 유의수준에서 기각하지 않았다. 그러나 세출순계와 사회개발비의 경우 광역시들의 동질성이 낮아서 상수항 또는 기울기가 같다는 가설을 1%의 유의수준에서 기각하였다. 도의 경우 세출순계에 대해서는 확률효과 모형(random effects model: 상수와 기울기가 모두 같은 모형)의 통계적 유의성이 매우 큰 것으로 나타났다. 또한 경제개발비의 경우 고정효과 모형의 통계적 유의성이 큰 것으로 나타났다. 그러나 사회개발비와 일반행정비의 경우도(경기도 제외)의 동질성이 낮아서 상수항 또는 기울기가 같다는 가설을 1%의 유의수준에서 기각하였다.

〈표 IV-1〉 패널자료의 동질성(poolability) 검정(전국)

세출분야	가설	p-값
세출순계	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0.966
사회개발비	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
경제개발비	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
일반행정비	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0

〈표 IV-2〉 패널자료의 동질성(poolability) 검정(도)

세출분야	가설	p-값
세출순계	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0.697
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0.988
사회개발비	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
경제개발비	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0.320
일반행정비	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0

〈표 IV-3〉 패널자료의 동질성(poolability) 검정(광역시)

세출분야	가설	p-값
세출순계	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	3e-05
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
사회개발비	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0.001
경제개발비	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0.054
일반행정비	$H_0 : \beta_{0i} = \beta_0 \text{ and } \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0.001
	$H_0 : \beta_{1i}, \beta_{2i}, \beta_{3i}, \beta_{4i} = \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	0.073

패널데이터의 동질성 가설을 대체적으로 기각하는 이러한 결과는 본고에서 주장하고 있듯이 중앙-지방의 이분법적 관점에서 지방재정 정책의 효과를 분석하는 것에 큰 한계가 있음을 시사하는 것이다. 따라서 본고에서는 식 (5)에서와 같은 시계열 회귀식을 각 지자체별로 적용하여 지방세 등이 지방세출에 미치는 영향을 파악하였다.

그런데 식 (5)와 같은 시계열 자료를 바탕으로 회귀식을 돌릴 경우에는 각 변수의 단위근(unit root) 문제에 또한 봉착하게 된다. 그러나 우리나라 지방재정의 속성상 지방채의 지속적인 증가 문제가 없기 때문에 식 (5)의 좌변과 우변 사이에 일종의 공적분(cointegration) 관계가 존재한다는 가설이 설득력을 지닌다. 중앙정부의 예산식에서는 국채발행이 세입에서 상당히 큰 비중을 차지하고, 또한 국민연금 등을 포함하여 중앙정부의 세출의무를 계산할 경우 장기적으로 세입과 세출이 지속적으로 일치하지 않는 현상(fiscal unsustainability)이 발생할 수 있다. 따라서 중앙정부의 예산식에서 공적분 관계를 단정하기는

어렵다. 그러나 우리나라 지자체의 경우, 『지방재정법』상 균형수지를 의무화하고 있고, 현실적으로도 지방채가 거의 미미하기 때문에 식 (5)가 공적분 관계를 내포하고 있다는 가설하에 회귀모형을 추정하였다. 또한 이러한 가설을 확인하기 위하여 잔차항($\hat{\epsilon}_{it}$)에 대하여 Engle-Granger ADF 통계량을 바탕으로 공적분 검정을 하였다. <부표>에 나타나 있는 실증분석의 결과 표들을 보면 EG ADF 통계량들이 공적분 관계가 존재하지 않는다는 가설을 10%의 유의 수준에서 기각할 정도로 충분히 크지는 않다²²⁾. 다만, EG ADF 통계량이 비교적 큰 편이고, 식 (5)가 선형적으로 공적분 관계를 제시하고 있기 때문에 실증분석의 결과가 어느 정도의 유의성을 가지고 있다고 판단이 되고, 향후 시계열 자료가 더 많이 확보되면서 이러한 실증분석의 유의성은 더 높아질 것으로 기대된다.

식 (5)에서 공적분 관계가 성립한다면 OLS 추정치가 초일관성(super-consistency)를 갖지만, t-값은 편기를 갖는다. 따라서 Stock and Watson은 식 (4)에 독립변수의 과거 및 미래 차분항을 포함한 DOLS(Dynamic Ordinary Least Squares)로 추정하고, HAC(Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent) 표준오차를 사용한 t-값의 사용을 권장하고 있다. 그런데 식 (5)에 각 독립변수의 과거 차분과 미래 차분을 모두 추가하여 회귀식을 추정할 경우 1990년부터 2007년까지의 시계열 자료의 자유도가 지나치게 하락하는 문제를 안고 있다. 따라서 본 고에서는 다음과 같이 각 독립변수의 과거 1기 차분만을 포함하여 DOLS를 추정하였다.

22) 공적분 가설 검정에 사용되는 EG ADF 통계량은 Stock and Watson (2007, p. 660)에 나타나 있다. 독립변수의 수가 3개인 경우 10% 유의수준의 통계량은 -3.84, 5% 유의수준의 통계량은 -4.16, 1% 유의수준의 통계량은 -4.73이다.

$$E^j = \beta_{0i} + \beta_{1i}T^L + \beta_{2i}S^1 + \beta_{3i}S^2 + \beta_{4i}\Delta T^L + \beta_{5i}\Delta S^1 + \beta_{6i}\Delta S^2 + \epsilon, \\ j = \text{세출항목} \quad (6)$$

나. 추정 결과

식 (5)에서 종속변수는 세출순계, 사회개발비, 경제개발비, 일반행정비 등이고, 독립변수로는 지방세, 지방교부세, 지방양여금과 국고보조금의 합 세 개가 사용되었다. 또한 전국 단위의 변수와 15개 광역지자체(울산 제외)의 1990년부터 2007년까지의 데이터가 사용되었다. 따라서 OLS 추정결과 16개, DOLS 추정결과 16개가 된다. 이러한 추정 결과들은 분량이 너무 많기 때문에 <부록>에 수록하였고, 그 결과를 단순화하여 <표 IV-4>부터 <표 IV-15>까지 정리하였다.

이 표에서 먼저 각 지자체의 특성을 감안하지 않는 전국 합계 기준으로 지방세출에 영향을 미치는 세입변수를 살펴보면, 흥미롭게도 (가설 1)과 (가설 2)에서 제시한 비정상성(anomaly)이 발견되지 않는다. 사회개발비의 경우 지방세합 변수의 t값이 -0.72인 반면, 이전재원들의 t값은 각각 3.39 및 6.45로 매우 높아서 지방세가 사회개발비에 미치는 영향은 미미한 반면 이전재원의 영향력은 크다는 정상적인 가설을 기각하기 어렵다. 또한 경제개발비는 대표적인 자체세출이라 할 수 있는데, 이 경우 지방세의 t값이 2.45로 지방세의 시계열적 증가가 자체세출의 증가로 연결된다는 가설을 기각하기 어렵다. 또한 지방의 경제개발비에 직접적인 영향을 미치는 지방양여금과 국고보조금의 t값이 역시 높아서 이 역시 중앙·지방간 재정관계에 대한 정상적인 가설을 지지하고 있다.

그런데, 지방재정 변수의 전국 합계를 통하여 파악된 이러한 다소 정상적이라 할 수 있는 중앙·지방간 재정관계가 개별 지자체를 통하여 파악할 경우에는 거의 파악이 되지 않고 (가설 1) 또는 (가설 2)를

지지하는 결과가 오히려 더 많이 있다. 지방재정 세입변수가 사회개발비에 미치는 영향을 살펴보면, 지방세의 증가가 서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 경기 등 대도시 지역에서의 사회개발비를 통계적으로 유의하게 증가시키는 것으로 나타났고, 반면 자체세입이 상대적으로 빈약한 도 지역(경기 제외)에서는 지방세가 사회개발비에 미치는 영향이 거의 없는 것으로 나타났다. 반면 기초생활보장과 같은 법령세출 사무의 지원 통로가 되는 보조금의 경우 모든 지자체에서 통계적으로 유의하게 사회개발비를 증가시키는 것을 확인할 수 있다. 지방교부세가 사회개발비에 미치는 영향은 다소 섞여 있는데, 도 지역에서는 전북과 경남에서 통계적으로 유의한 효과가 있다는 결과가 나왔고, 광역시에서는 부산, 대구, 광주 등에서 지방교부세의 증가가 사회개발비의 증가로 이어지는 것을 확인할 수 있다.

(가설 1)은 지방세의 증가가 자체세출이라 할 수 있는 경제개발비의 증가에 크게 영향을 미치는 못한다는 가정을 하고 있는데, <표 IV-10>~<표 IV-12>에 나타난 결과를 보면 대부분의 지자체에서 지방세의 증가가 경제개발비를 증가시키는 효과가 통계적으로 유의하지 않음을 확인할 수 있다. 다만 경기, 충북, 제주의 경우에 지방세의 증가가 통계적으로 유의하게 경제개발비의 증가와 이어졌는데, 경기의 경우 지방세 신장력이 전국에서 가장 높고 또 한편으로는 도로 등 경제개발비에 대한 수요가 크기 때문인 것으로 보여진다. 제주의 경우 지방세의 증가가 단연 경제개발비 증가로 이어진 반면 지방교부세와 양여금·보조금의 효과는 통계적으로 유의하지 않다는 결과를 보이는데, 현실과는 다소 맞지 않는 실증분석 결과라 할 수 있다.

<표 IV-13>에서 <표 IV-15>은 지방 세입변수가 일반행정비에 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과가 나타나 있는데, 전반적으로 지방세의 증가가 일반행정비의 증가로 이어졌고, 지방교부세와 양여금·보조금이 일반행정비의 증가로 이어지는 효과는 크지 않는 것으로 나타났다. 이는 지방공공 부문의 운영원칙에 있어서 공무원 임금 등 경상적 경비

의 지출에 대한 통제가 다른 지출항목에 대한 통제보다 더 강해져 왔음을 반영한 결과라고 보여진다.

우리나라 지방자치단체들 중에서 가장 중요한 위상을 갖는 수도권 광역지자체의 경우를 좀 더 자세히 살펴보면, 경기의 경우 지방세의 시계열적 증가가 경제개발비의 증가에 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있다. 반면 이 지역에 대한 이전재원은 경제개발비에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않고 있다. 또한 대부분이 법령사업이라 할 수 있는 사회개발비의 경우 지방세, 지방교부세, 국고보조금 모두 통계적으로 유의하게 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있다. 결론적으로 경기도의 경우 지방세의 증가율이 모든 지자체에서 가장 높기 때문에 중앙정부가 결정하는 사회개발비의 부담을 대부분 흡수하였고, 또한 동시에 사회개발비를 위한 이전재원의 지원도 충분히 받고 있기 때문에 지방세를 통하여 자체사업 세출을 늘릴 수 있는 재정적 여지 역시 확보하고 있는 것으로 판단된다.

본고의 분석 대상에서 가장 중요한 서울의 경우 다른 지자체들과는 상당히 다른 특징을 보이고 있는데, 지방세의 시계열적 증가가 사회개발비의 증가에 미치는 효과가 통계적으로 대전 다음으로 모든 지자체 중에서 가장 유의한 것으로 나타난다. 대전의 경우 OLS의 t-값이 6.52로 서울의 t-값인 8.82보다 높지 않다. 그러나 DOLS의 경우에는 t-값이 전국에서 가장 높게 나타났는데, 이러한 결과가 데이터의 한계 때문인지 아니면 사회개발비에 대한 대전의 특수성 때문인지는 명확하게 파악하지 못하였다. 반면 서울의 경우 이미 논의된 바와 같이 중앙정부와 서울과의 재정관계로 인하여 빠르게 증가하고 있는 사회개발비의 재정적 부담을 서울이 다른 지역보다는 더 많이 흡수하여 왔다고 보여진다. 반면, 수도권에 위치한 인천이나 경기도에 비하여 서울의 지방세가 경제개발비에 미치는 효과는 통계적으로 유의하지 않고, 또한 이전재원이 서울의 경제개발비에 미치는 영향 역시 통계적으로 유의하지 않다. 따라서 서울의 경우 세출에서 차지하는 사회개발비의 비중이

지난 10 여년간 지속적으로 증가하였고, 이와 관련된 대부분의 재원이 지방세 증가를 통하여 확보된 것으로 보인다.

IV. 중앙·대도시간 재정관계 분석 123

〈표 IV-4〉 지방세출 회귀식 결과(지방세, DOLS, 〈부표 2〉)

지 역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	0.57 (2.02)	1.15 (6.43)	0.50 (1.90)	0.37 (1.17)	1.33 (4.83)	0.73 (3.26)	0.78 (6.15)	0.61 (4.93)
지 역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.47 (1.90)	0.86 (4.64)	0.56 (0.35)	0.57 (1.72)	0.80 (1.94)	0.31 (1.29)	0.12 (0.76)	0.51 (1.58)

〈표 IV-5〉 지방세출 회귀식 결과(지방교부세, DOLS, 〈부표 2〉)

지 역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	0.19 (1.28)	0.16 (1.01)	0.24 (3.82)	0.07 (1.05)	-0.05 (-0.33)	0.18 (1.76)	0.15 (2.93)	0.14 (2.07)
지 역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.2 (1.19)	-0.07 (-0.54)	0.41 (0.28)	0.15 (0.81)	0.09 (0.40)	0.32 (2.25)	0.52 (4.15)	0.05 (0.49)

〈표 IV-6〉 지방세출 회귀식 결과(양여금·보조금, DOLS, 〈부표 2〉)

지 역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	0.31 (3.89)	-1.10 (-2.40)	0.01 (0.17)	0.22 (2.20)	0.16 (0.98)	0.16 (2.22)	0.06 (1.46)	0.28 (3.99)
지 역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.41 (6.79)	0.41 (6.72)	0.20 (0.31)	0.46 (3.35)	0.34 (3.90)	0.35 (5.74)	0.25 (3.33)	0.44 (5.16)

〈표 IV-7〉 사회개발비 회귀식 결과(지방세, DOLS, 〈부표 2〉)

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	-0.28 (-0.72)	1.51 (7.32)	0.83 (2.81)	0.23 (0.77)	1.65 (4.38)	0.74 (2.46)	1.66 (14.67)	0.47 (2.29)
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.59 (1.74)	0.45 (1.43)	0.13 (0.28)	-0.97 (-1.86)	0.25 (0.35)	0.46 (0.87)	-0.34 (-1.06)	0.56 (0.74)

〈표 IV-8〉 사회개발비 회귀식 결과(지방교부세, DOLS, 〈부표 2〉)

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	0.69 (3.39)	-	0.23 (3.12)	0.27 (4.46)	-0.17 (-0.82)	0.40 (2.90)	-0.08 (-1.72)	0.32 (2.95)
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.37 (1.60)	0.25 (1.13)	0.66 (1.57)	0.87 (3.06)	0.54 (1.47)	0.44 (1.38)	0.91 (3.50)	-0.37 (-1.55)

〈표 IV-9〉 사회개발비 회귀식 결과(양여금·보조금, DOLS, 〈부표 2〉)

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	0.71 (6.45)	0.45 (2.53)	0.23 (2.88)	0.50 (5.4)	0.45 (2.05)	0.37 (3.87)	0.25 (6.96)	0.62 (5.37)
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.44 (5.33)	0.68 (6.69)	0.62 (3.38)	0.75 (3.51)	0.63 (4.25)	0.53 (3.92)	0.33 (2.11)	0.66 (3.32)

〈표 IV-10〉 경제개발비 회귀식 결과(지방세, DOLS, 〈부표 2〉)

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	0.66 (2.45)	0.28 (1.25)	0.32 (0.51)	0.72 (1.38)	0.64 (1.81)	0.87 (1.93)	-0.71 (-1.36)	0.44 (3.12)
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	-0.40 (-1.99)	0.64 (2.34)	0.69 (1.72)	1.17 (2.15)	-0.22 (-0.58)	-0.59 (-2.01)	0.44 (1.42)	2.13 (7.74)

〈표 IV-11〉 경제개발비 회귀식 결과(지방교부세, DOLS, 〈부표 2〉)

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	-0.03 (-0.22)	-0.07 (-0.38)	0.37 (2.45)	-0.08 (-0.73)	0.12 (0.58)	-0.01 (-0.03)	0.55 (2.57)	0.03 (0.33)
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.37 (2.70)	-0.06 (-0.30)	-0.18 (-0.50)	-0.23 (-0.76)	0.37 (1.92)	0.56 (3.20)	-0.04 (-0.14)	-0.55 (-6.26)

〈표 IV-12〉 경제개발비 회귀식 결과(양여금·보조금, DOLS, 〈부표 2〉)

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	0.21 (2.84)	0.16 (0.28)	-0.43 (-2.56)	-0.08 (-0.48)	-0.06 (-0.28)	0.18 (1.29)	0.11 (0.63)	0.17 (2.10)
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.73 (14.94)	0.41 (4.58)	0.19 (1.22)	0.50 (2.23)	0.52 (6.57)	0.37 (5.02)	0.61 (3.90)	0.06 (0.87)

〈표 IV-13〉 일반행정비 회귀식 결과(지방세, DOLS, 〈부표 2〉)

지 역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	1.31 (5.27)	0.98 (8.67)	1.31 (1.88)	1.71 (7.30)	0.91 (3.19)	1.25 (3.93)	0.70 (3.20)	0.87 (5.55)
지 역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.33 (1.80)	0.92 (3.25)	0.7 (2.49)	1.04 (3.06)	0.49 (1.13)	0.47 (1.42)	0.72 (3.9)	1.77 (3.30)

〈표 IV-14〉 일반행정비 회귀식 결과(지방교부세, DOLS, 〈부표 2〉)

지 역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	-0.14 (-1.05)	0.08 (0.87)	-0.33 (-1.92)	-0.07 (-1.39)	0.22 (1.35)	-0.20 (-1.33)	-0.08 (-0.93)	0.08 (0.89)
지 역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.56 (4.50)	0.08 (0.41)	0.16 (0.62)	0.09 (0.48)	0.11 (0.48)	0.19 (0.96)	0.28 (1.80)	0.04 (0.22)

〈표 IV-15〉 일반행정비 회귀식 결과(양여금·보조금, DOLS, 〈부표 2〉)

지 역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
탄력성 (t-값)	0.01 (0.11)	-1.01 (-3.49)	0.51 (2.71)	-0.01 (-0.16)	-0.13 (-0.78)	-0.02 (-0.14)	0.17 (2.39)	-0.09 (-0.97)
지 역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탄력성 (t-값)	0.16 (3.53)	0.06 (0.69)	0.11 (1.01)	0.21 (1.50)	0.32 (3.50)	0.33 (3.91)	0.17 (1.86)	-0.06 (-0.45)

V. 요약 및 정책시사점

지자체의 지방재정 구조를 볼 때, 서울을 비롯한 수도권 대도시 지역과 비수도권의 광역시, 그리고 비수도권의 도간에는 이질성이 두드러진다. 본 보고서에서는 광역지자체의 패널 데이터에 대한 동질성 검정(poolability test)를 통하여 지방세입과 지방세출의 관계가 지자체별로 크게 이질적이라는 점을 확인하였다. 결국 중앙·지방간 재정관계를 파악함에 있어서 지자체의 이질성을 감안하는 것은 매우 중요하고, 특히 수도권 지자체의 경우 비수도권 지자체와 지방재정 구조가 상당히 다르기 때문에, 지방재정 변수의 합계나 패널자료를 통한 분석이 이질성을 제대로 포착하지 못하는 경향이 있다. 특히 본고에서 주목하는 중앙·지방간 재정관계의 경우 제도적 요인으로 인하여 설명변수와 종속변수간의 관계가 지자체별로 크게 다르기 때문에 패널분석은 비록 고정효과(fixed effects)가 고려되더라도 이러한 이질성을 포착하는데에는 한계가 있다.

우리나라에서 지자체간 이질성이 두드러지게 나타나는 가장 중요한 이유는 지난 30여년간 지속되어 온 수도권의 인구 및 자본 집중이다. 이로 인하여 수도권 지자체의 세입기반은 꾸준히 향상되었고, 비수도권 지자체의 세입기반은 상대적으로 약화되어 왔다. 물론 이러한 경향이 모든 비수도권 지자체에 적용되는 것은 아니다. 대전이나 충남의 경우 수도권의 경계가 확대되고, 수도권의 경제활동을 제약하는 수도권정책에 의하여 중요한 기업들이 이 지역들에 위치하게 됨에 따라 이 지역들의 세입기반이 크게 향상되었다. 그럼에도 불구하고 수도권 지역의 지자체가 차지하는 세입비중은 60%에서 70%에 육박하고 특히 서울이 차지하는 인구 비중이나 경제적 위상은 외국의 어떠한 수도

에 비해서도 뒤지지 않는다. 따라서 서울, 경기 등과 같은 중앙정부와 지자체가 갖는 재정관계는 지방재정 전반에 걸쳐서 중요할 뿐만 아니라, 중앙재정 자체에 미치는 영향 역시 무시할 수 없을 정도로 크다.

본고는 이러한 현상에 주목하여 중앙과 지방간 재정관계가 각 지자체에서 어떻게 변화하여 왔는가를 회귀분석하였고, 특히 최근 들어 그 중요성이 두드러지고 있는 복지, 교육 등에 대한 사회개발비가 지자체의 세입 및 중앙·지방간 재정관계로부터 어떠한 영향을 받았는지 분석하였다. 분석의 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 전통적인 지방자치의 이론에 의하면 지방세 증가가 지자체의 자체세출과 강한 연계성을 지녀야 한다. 그러나 우리나라의 중앙·지방간 재정관계의 특이성에 비추어 본고에서는 다음의 두 가지 다소 비전통적인 가설을 제시하였다. 가설 1은 “대부분의 지자체에서 지방세의 시계열적 증가가 자체세출의 증가에 미치는 효과가 0에 가깝거나 또는 규모가 크지 않다”는 것이고 가설 2는 “수도권 대도시의 경우 지방세 세원의 상당부분이 법령세출에 투입되고, 비수도권 지자체의 경우 지방세 세원이 풍부하지 않기 때문에 법령세출사무는 대부분 중앙정부가 지원하는 지방교부세와 국고보조금에 의하여 공급된다”는 것이었다. 약간의 예외는 있었지만, 이러한 가설들은 대부분 실증분석에 의하여 확인되었다. 다만, 본고에서 수행한 시계열 실증분석은 데이터의 한계로 인하여 공적분 검정의 유의성이 다소 떨어지는 한계가 있다. 그러나 지자체의 예산 구조가 중앙정부와는 달리 선형적으로 공적분 관계를 시사하고 있기 때문에 공적분 관계가 성립한다는 가정하에서 수행된 회귀분석이 어느 정도의 신뢰성을 가진다고도 볼 수 있을 것이다.

본고에서는 또한 국제비교 데이터를 통하여 외국의 수도와 우리나라 수도의 특징을 비교분석하였는데, 이전의 연구들에서도 어느 정도 확인되었듯이 서울의 생산성이 상대적으로 높지 않다는 점이 확인되었다. 또한 OECD국가들의 대표적 대도시에서의 지방재정 특징을 보면, 이른바 ‘소프트 지방공공재’라 할 수 있는 복지, 교육, 의료 서비스

등이 지방예산의 대부분을 차지한다는 점이 확인되었다.

이러한 실증분석 결과가 제시하는 정책시사점은 다소 상반적인 것이다. 본고에서는 우리나라 지자체의 세출구조가 재정집권 차원에서 보다 더 잘 설명되고, 특히 중앙정부의 법령사업(사회개발비)이 지방재원을 우선적으로 흡수하는 현상이 지속되고 있음을 분석하였다. 특히 서울의 경우 지방세 세원이 풍부한 반면 자체세원의 대부분이 지속적으로 증가하는 사회개발비로 흡수되어 왔다고 보여진다. 이러한 현상에 대하여 서울시는 중앙정부가 자체적인 세출 책임을 충분히 하지 않고 있기 때문에 이전재원을 더 지원하거나 또는 지방세 세원을 이양해야 한다는 주장을 할 수 있을 것이다. 사실 서울시나 경기도처럼 지방세 세원이 풍부한 지자체의 경우에도 중앙정부의 세출의무가 가장 우선적으로 지방예산에 반영되어야 한다는 점은 의무세출이 계속 확대되는 상황에서 지방분권적 재정운영의 원칙과 맞지 않는다는 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 수도권 대도시 지역에서 사회개발비에 대한 지자체의 세출 책임이 증가하고 있는 현상은 바람직하다고 판단된다. 지자체가 공급하기에 가장 적절한 지방공공서비스들은 이른바 소프트 공공재라 불리는 교육, 소방 등이고 복지와 의료 역시 서비스 전달 및 재원책임 측면에서 지자체가 수행하는 역할이 크기 때문이다. 적어도 지방자치가 정착된 외국에서의 대도시가 대부분 이러한 공공서비스의 책임을 맡고 있다는 점도 현재 우리나라에서 진행되고 있는 지방세출의 구조조정 방향과 일치한다.

이러한 관점에서 여전히 정책적으로 논란이 될 수 있는 문제는 확대되는 사회개발서비스 또는 소프트공공재의 재원 책임에 대한 중앙과 지자체간 역할 분담이다. 비수도권 지역 지자체의 경우 이러한 논란이 큰 의미가 없는데, 지방세 세원이 약하기 때문에 이미 이전재원을 통하여 이러한 공공서비스가 공급되고 있고, 따라서 중앙·지방간 재정관계의 재설정 문제가 제기되지는 않는다. 반면에 중앙정부와 서울 또

는 경기와의 재정관계는 본고에서 파악되고 있듯이 상당히 동태적으로 변동하고 있기 때문에 향후 어떠한 재정관계가 설정되어야 하는지가 논란거리가 될 수 있다. 이와 관련하여 한 가지 주목할 점은 만약 지자체가 교육에 대한 세출 책임을 전적으로 맡게 될 경우, 즉 모든 지자체에서 소프트공공서비스의 비중이 전적으로 확대될 경우 서울과 경기도도 현재의 지방교부세 불교부단체 위치에서 교부단체로 전환되게 될 것이다. 현재에는 서울과 경기도의 자체세원이 충분히 커서 법령세출을 포함한 많은 세출사무의 재원을 충분히 조달하고 있다는 점이 국가 전체적인 관점에서는 일종의 재정적 잉여(fiscal surplus)가 있다는 점을 반증하는 것이다. 동경이나 런던과 같은 대도시들이 교육을 포함하여 광범위한 지방공공서비스를 제공하기 위하여 중앙정부의 이전재원을 받고 있다는 점도 현재 우리나라의 중앙·대도시간 재정관계의 향후 방향을 고려할 때 참고해야 할 점이다. 또한 김정훈(2003), 김정훈·김현아(2006, 2007) 등에서 분석되고 있듯이 수도권 대도시들의 재정잉여가 수도권의 자산가치 증가(capitalization)와 지속적인 인구 유입의 한 원인이 되고 있기 때문에 이러한 점을 고려하더라도 현재 진행되고 있는 수도권 대도시권의 세출 구조조정이 일단 바람직한 방향으로 진행되고 있다고 판단된다.

다만, 이러한 정책적 판단은 한 가지 중요한 한계점을 지니는데, 본고에서 확인된 중앙집권적 재정운영의 근본적 해결책이 제시되지는 않았다는 점이다. 중앙·지방간 재정관계의 재설정이 가설 1 또는 가설 2를 탈피하여 지방세 기능을 활성화하는 방향으로 이루어지는 방안은 향후의 연구과제로 여전히 남아 있다.

참고문헌

- 김정훈, 『지방자치단체 純 재정편익과 지역간 균형발전에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2003.
- 김정훈·김현아, 『수도권 인구집중과 재정정책, 한국조세연구원』, 한국조세연구원, 2007.
- 서울특별시, 『2008-12년 서울특별시 중기지방재정계획』, 2008. 11.
- 東京都, 『東京都豫算案 概要』, 平成 21年(2009年) 2월.
- Baltagi, B., *Econometric Analysis of Panel Data*, 3rd Edition, Wiley, 2005.
- Bertinelli, Luisito and Duncan Black, “Urbanization and growth,” *Journal of urban economics* 56, 2004, pp. 80~96.
- Bird, Richard M. and Enid Slack, “Fiscal aspects of metropolitan governance,” International Tax Program Working Paper 0401, University of Toronto, 2004.
- Boadway, Robin and Keen, Michael, “Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers,” *International Tax and Public Finance* 3, 1996, pp. 137~155.
- Kain, John F. and Zhi Liu, “Efficiency and locational consequences of government transport policies and spending in Chile,” In *Glaeser and Meyer*, 2002, pp. 105~195.
- Moeller, Inge Lene and Niles Jorgen Mau Pedersen, “Economics of scale in local governments: Theoretical and empirical investigations of Danish Minicipalities,” paper for the 57th

- Congress of International Institute of Public Finance, 2001.
- Slack, Enid and Richard M. Bird. "Financing urban growth through development charges," *Canadian Tax Journal*, 39(5), pp. 1288~1304.
- Stock, James and Watson, M., *Introduction To Econometrics*, Pearson Education, Boston, 2007.
- Greater London Authority, "The case for London: the Mayor of London's submission to spending review," March 2004.
- Tokyo Metropolitan Government(TM), "The financial position of the TMG and TMG bonds," Bureau of finance, TMG, October 2008.
- The City of New York, "Financial plan summary: Fiscal years 2009-2013," Office of Management and Budget, Jan. 2009.
- OECD Territorial Reviews, 「Competitive cities in the global economy」 2006.

〈부록〉

〈부표 1〉 지방세출 시계열 회귀분석(OLS, 전국합계)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세합 ¹⁾	0.602	2.49
	지방교부세합	0.178	1.51
	양여금·보조금	0.309	3.76
	잔차항 ADF 통계량=-3.421, R ² =0.982		
총 계	지방세합	0.498	2.68
	지방교부세합	0.212	2.34
	양여금·보조금	0.326	5.17
	잔차항 ADF 통계량=-3.6, R ² =0.989		
사회개발비	지방세합	-0.308	-0.86
	지방교부세합	0.718	4.11
	양여금·보조금	0.700	5.75
	잔차항 ADF 통계량=-3.695, R ² =0.979		
경제개발비	지방세합	0.839	3.81
	지방교부세합	-0.209	-1.68
	양여금·보조금	0.182	2.40
	잔차항 ADF 통계량=-3.494, R ² =0.974		
일반행정비	지방세합	0.878	2.82
	지방교부세합	-0.074	-0.42
	양여금·보조금	0.133	1.24
	잔차항 ADF 통계량=-2.104, R ² =0.962		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 서울)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	1.285	8.32
	지방교부세	-	-
	양여금·보조금	0.009	0.08
	잔차항 ADF 통계량 = -3.472, R ² = 0.905		
총 계	지방세	1.191	10.99
	지방교부세	-	-
	양여금·보조금	0.038	0.49
	잔차항 ADF 통계량 = -4.098, R ² = 0.946		
사회개발비	지방세	1.866	8.82
	지방교부세	-	-
	양여금·보조금	0.004	0.03
	잔차항 ADF 통계량 = -3.096, R ² = 0.914		
경제개발비	지방세	0.212	1.20
	지방교부세	-	-
	양여금·보조금	0.098	0.79
	잔차항 ADF 통계량 = -2.328, R ² = 0.316		
일반행정비	지방세	1.081	9.43
	지방교부세	-	-
	양여금·보조금	-0.017	-0.22
	잔차항 ADF 통계량 = -2.685, R ² = 0.921		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 부산)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.844	4.02
	지방교부세	0.157	3.07
	양여금·보조금	0.044	0.67
	잔차항 ADF 통계량 = -3.615, R ² = 0.963		
총 계	지방세	0.822	4.37
	지방교부세	0.101	2.21
	양여금·보조금	0.089	1.52
	잔차항 ADF 통계량 = -3.982, R ² = 0.964		
사회개발비	지방세	0.513	1.68
	지방교부세	0.227	3.06
	양여금·보조금	0.276	2.91
	잔차항 ADF 통계량 = -2.427, R ² = 0.961		
경제개발비	지방세	0.767	1.89
	지방교부세	0.240	2.43
	양여금·보조금	-0.353	-2.80
	잔차항 ADF 통계량 = -2.563, R ² = 0.722		
일반행정비	지방세	0.848	1.53
	지방교부세	-0.239	-1.77
	양여금·보조금	0.564	3.27
	잔차항 ADF 통계량 = -2.769, R ² = 0.739		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 대구)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.214	0.74
	지방교부세	0.090	1.51
	양여금·보조금	0.295	2.98
	잔차항 ADF 통계량 = -2.226, $R^2 = 0.858$		
총 계	지방세	0.597	2.69
	지방교부세	0.078	1.72
	양여금·보조금	0.215	2.82
	잔차항 ADF 통계량 = -2.049, $R^2 = 0.925$		
사회개발비	지방세	0.162	0.48
	지방교부세	0.308	4.42
	양여금·보조금	0.436	3.73
	잔차항 ADF 통계량 = -2.792, $R^2 = 0.941$		
경제개발비	지방세	0.479	1.19
	지방교부세	-0.028	-0.34
	양여금·보조금	0.015	0.11
	잔차항 ADF 통계량 = -2.950, $R^2 = 0.257$		
일반행정비	지방세	1.899	5.94
	지방교부세	-0.156	-2.39
	양여금·보조금	0.148	1.35
	잔차항 ADF 통계량 = -2.906, $R^2 = 0.901$		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 인천)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	1.156	6.76
	지방교부세	0.053	0.77
	양여금·보조금	0.091	1.02
	잔차항 ADF 통계량=-3.011, R ² =0.972		
총 계	지방세	1.144	8.23
	지방교부세	0.041	0.73
	양여금·보조금	0.109	1.49
	잔차항 ADF 통계량=-2.372, R ² =0.981		
사회개발비	지방세	1.358	4.72
	지방교부세	0.063	0.53
	양여금·보조금	0.220	1.46
	잔차항 ADF 통계량=-1.737, R ² =0.957		
경제개발비	지방세	0.785	3.34
	지방교부세	-0.018	-0.19
	양여금·보조금	0.093	0.75
	잔차항 ADF 통계량=-3.933, R ² =0.872		
일반행정비	지방세	0.749	3.21
	지방교부세	0.062	0.65
	양여금·보조금	0.134	1.09
	잔차항 ADF 통계량=-2.495, R ² =0.927		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 광주)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.549	3.05
	지방교부세	0.214	2.96
	양여금·보조금	0.189	2.90
	잔차항 ADF 통계량=-3.48, R ² =0.956		
총 계	지방세	0.574	3.51
	지방교부세	0.183	2.79
	양여금·보조금	0.231	3.90
	잔차항 ADF 통계량=-3.111, R ² =0.967		
사회개발비	지방세	-0.090	-0.23
	지방교부세	0.710	4.44
	양여금·보조금	0.344	2.39
	잔차항 ADF 통계량=-2.777, R ² =0.903		
경제개발비	지방세	0.982	3.09
	지방교부세	-0.108	-0.85
	양여금·보조금	0.212	1.84
	잔차항 ADF 통계량=-3.127, R ² =0.872		
일반행정비	지방세	1.314	5.69
	지방교부세	-0.227	-2.45
	양여금·보조금	0.026	0.31
	잔차항 ADF 통계량=-4.445, R ² =0.899		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 대전)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.890	8.15
	지방교부세	0.081	1.87
	양여금·보조금	0.100	2.44
	잔차항 ADF 통계량=-2.049, R ² =0.969		
총 계	지방세	0.840	9.40
	지방교부세	0.102	2.88
	양여금·보조금	0.135	3.99
	잔차항 ADF 통계량=-2.689, R ² =0.981		
사회개발비	지방세	1.187	6.52
	지방교부세	0.128	1.76
	양여금·보조금	0.280	4.08
	잔차항 ADF 통계량=-5.312, R ² =0.967		
경제개발비	지방세	0.111	0.28
	지방교부세	0.260	1.67
	양여금·보조금	0.095	0.65
	잔차항 ADF 통계량=-3.752, R ² =0.539		
일반행정비	지방세	0.815	4.85
	지방교부세	-0.168	-2.51
	양여금·보조금	0.224	3.54
	잔차항 ADF 통계량=-2.174, R ² =0.899		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 경기)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.786	5.75
	지방교부세	0.039	0.48
	양여금·보조금	0.269	3.16
	잔차항 ADF 통계량=-4.284, R ² =0.978		
총 계	지방세	0.751	7.80
	지방교부세	0.060	1.06
	양여금·보조금	0.241	4.01
	잔차항 ADF 통계량=-4.407, R ² =0.988		
사회개발비	지방세	0.646	3.27
	지방교부세	0.244	2.10
	양여금·보조금	0.572	4.63
	잔차항 ADF 통계량=-4.861, R ² =0.976		
경제개발비	지방세	0.641	4.77
	지방교부세	-0.106	-1.34
	양여금·보조금	0.149	1.78
	잔차항 ADF 통계량=-3.518, R ² =0.951		
일반행정비	지방세	0.865	7.27
	지방교부세	0.037	0.52
	양여금·보조금	-0.030	-0.41
	잔차항 ADF 통계량=-2.628, R ² =0.971		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 강원)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.809	1.88
	지방교부세	0.311	1.13
	양여금·보조금	0.181	1.78
	잔차항 ADF 통계량=-3.698, R ² =0.911		
총 계	지방세	0.303	0.97
	지방교부세	0.457	2.30
	양여금·보조금	0.355	4.81
	잔차항 ADF 통계량=-4.447, R ² =0.956		
사회개발비	지방세	0.732	1.75
	지방교부세	0.389	1.46
	양여금·보조금	0.355	3.57
	잔차항 ADF 통계량=-2.476, R ² =0.944		
경제개발비	지방세	-0.043	-0.09
	지방교부세	0.461	1.53
	양여금·보조금	0.474	4.23
	잔차항 ADF 통계량=-5.185, R ² =0.9		
일반행정비	지방세	0.608	3.66
	지방교부세	0.414	3.91
	양여금·보조금	0.142	3.60
	잔차항 ADF 통계량=-2.454, R ² =0.983		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 충북)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.635	3.40
	지방교부세	0.098	0.80
	양여금·보조금	0.393	4.72
	잔차항 ADF 통계량=-2.479, R ² =0.97		
총 계	지방세	0.391	2.67
	지방교부세	0.205	2.13
	양여금·보조금	0.437	6.66
	잔차항 ADF 통계량=-2.515, R ² =0.98		
사회개발비	지방세	0.128	0.55
	지방교부세	0.471	3.11
	양여금·보조금	0.646	6.26
	잔차항 ADF 통계량=-3.737, R ² =0.973		
경제개발비	지방세	0.264	1.17
	지방교부세	0.077	0.52
	양여금·보조금	0.468	4.65
	잔차항 ADF 통계량=-2.645, R ² =0.935		
일반행정비	지방세	0.943	5.27
	지방교부세	0.094	0.80
	양여금·보조금	0.078	0.97
	잔차항 ADF 통계량=-3.014, R ² =0.963		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 충남)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.883	0.65
	지방교부세	0.593	0.49
	양여금·보조금	-0.326	-0.53
	잔차항 ADF 통계량=-3.511, R ² =0.484		
총 계	지방세	0.438	2.68
	지방교부세	0.216	1.48
	양여금·보조금	0.330	4.45
	잔차항 ADF 통계량=-5.915, R ² =0.979		
사회개발비	지방세	0.149	0.39
	지방교부세	0.707	2.06
	양여금·보조금	0.557	3.19
	잔차항 ADF 통계량=-3.027, R ² =0.945		
경제개발비	지방세	0.556	1.97
	지방교부세	-0.145	-0.58
	양여금·보조금	0.251	1.95
	잔차항 ADF 통계량=-3.173, R ² =0.887		
일반행정비	지방세	0.713	3.81
	지방교부세	0.126	0.76
	양여금·보조금	0.116	1.37
	잔차항 ADF 통계량=-2.871, R ² =0.971		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 전북)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.519	1.79
	지방교부세	0.211	1.73
	양여금·보조금	0.444	4.16
	잔차항 ADF 통계량 = -3.378, R ² = 0.972		
총 계	지방세	0.293	1.29
	지방교부세	0.331	3.51
	양여금·보조금	0.461	5.53
	잔차항 ADF 통계량 = -3.985, R ² = 0.983		
사회개발비	지방세	-1.086	-2.23
	지방교부세	0.967	4.75
	양여금·보조금	0.750	4.19
	잔차항 ADF 통계량 = -2.952, R ² = 0.954		
경제개발비	지방세	1.019	2.58
	지방교부세	-0.064	-0.39
	양여금·보조금	0.400	2.76
	잔차항 ADF 통계량 = -3.889, R ² = 0.943		
일반행정비	지방세	0.881	3.61
	지방교부세	0.136	1.33
	양여금·보조금	0.211	2.35
	잔차항 ADF 통계량 = -3.657, R ² = 0.972		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 전남)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.622	1.64
	지방교부세	0.121	0.63
	양여금·보조금	0.388	4.19
	잔차항 ADF 통계량=-4.132, R ² =0.964		
총 계	지방세	0.006	0.03
	지방교부세	0.412	3.57
	양여금·보조금	0.489	8.87
	잔차항 ADF 통계량=-2.869, R ² =0.988		
사회개발비	지방세	-0.382	-0.56
	지방교부세	0.899	2.59
	양여금·보조금	0.622	3.75
	잔차항 ADF 통계량=-2.664, R ² =0.948		
경제개발비	지방세	-0.137	-0.46
	지방교부세	0.253	1.68
	양여금·보조금	0.536	7.41
	잔차항 ADF 통계량=-3.423, R ² =0.971		
일반행정비	지방세	0.628	2.07
	지방교부세	0.007	0.04
	양여금·보조금	0.329	4.45
	잔차항 ADF 통계량=-3.852, R ² =0.966		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 경북)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.511	1.85
	지방교부세	0.267	1.69
	양여금·보조금	0.326	4.67
	잔차항 ADF 통계량 = -3.366, R ² = 0.966		
총 계	지방세	0.234	1.09
	지방교부세	0.334	2.62
	양여금·보조금	0.388	6.88
	잔차항 ADF 통계량 = -3.394, R ² = 0.977		
사회개발비	지방세	0.144	0.34
	지방교부세	0.649	2.69
	양여금·보조금	0.483	4.53
	잔차항 ADF 통계량 = -3.13, R ² = 0.957		
경제개발비	지방세	-0.037	-0.10
	지방교부세	0.258	1.21
	양여금·보조금	0.394	4.20
	잔차항 ADF 통계량 = -3.924, R ² = 0.897		
일반행정비	지방세	0.528	2.13
	지방교부세	0.128	0.91
	양여금·보조금	0.344	5.50
	잔차항 ADF 통계량 = -2.919, R ² = 0.966		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 경남)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.148	0.81
	지방교부세	0.527	3.71
	양여금·보조금	0.248	2.77
	잔차항 ADF 통계량 = -3.237, R ² = 0.955		
총 계	지방세	0.258	1.72
	지방교부세	0.370	3.17
	양여금·보조금	0.357	4.86
	잔차항 ADF 통계량 = -3.526, R ² = 0.969		
사회개발비	지방세	-0.500	-1.92
	지방교부세	0.933	4.61
	양여금·보조금	0.317	2.49
	잔차항 ADF 통계량 = -2.581, R ² = 0.947		
경제개발비	지방세	0.510	1.89
	지방교부세	0.033	0.16
	양여금·보조금	0.540	4.10
	잔차항 ADF 통계량 = -3.116, R ² = 0.903		
일반행정비	지방세	0.656	4.52
	지방교부세	0.336	2.98
	양여금·보조금	0.133	1.87
	잔차항 ADF 통계량 = -2.841, R ² = 0.962		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 1〉의 계속 (OLS, 제주)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.470	2.13
	지방교부세	0.086	1.21
	양여금·보조금	0.443	6.47
	잔차항 ADF 통계량=-3.483, R ² =0.991		
총 계	지방세	0.954	2.64
	지방교부세	-0.168	-1.46
	양여금·보조금	0.349	3.12
	잔차항 ADF 통계량=-2.237, R ² =0.974		
사회개발비	지방세	0.042	0.06
	지방교부세	-0.062	-0.29
	양여금·보조금	0.693	3.42
	잔차항 ADF 통계량=-2.404, R ² =0.93		
경제개발비	지방세	1.491	4.58
	지방교부세	-0.290	-2.78
	양여금·보조금	0.168	1.67
	잔차항 ADF 통계량=-2.213, R ² =0.976		
일반행정비	지방세	1.507	4.42
	지방교부세	0.067	0.61
	양여금·보조금	0.007	0.07
	잔차항 ADF 통계량=-3.321, R ² =0.976		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉 지방세출 시계열 회귀분석(DOLS, 전국합계)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세합 ¹⁾	0.566	2.02
	지방교부세합	0.186	1.28
	양여금·보조금	0.305	3.89
	△지방세합	-0.361	-1.39
	△지방교부세합	-0.016	-0.10
	△양여금보조금합	-0.251	-1.67
	잔차항 ADF 통계량=-2.895, R ² =0.988		
총 계	지방세합	0.477	2.74
	지방교부세합	0.229	2.54
	양여금·보조금	0.321	6.60
	△지방세합	-0.323	-2.01
	△지방교부세합	-0.092	-0.90
	△양여금보조금합	-0.218	-2.33
	잔차항 ADF 통계량=-2.75, R ² =0.995		
사회개발비	지방세합	-0.282	-0.71
	지방교부세합	0.694	3.39
	양여금·보조금	0.710	6.45
	△지방세합	-0.275	-0.75
	△지방교부세합	-0.176	-0.76
	△양여금보조금합	-0.463	-2.19
	잔차항 ADF 통계량=-3.755, R ² =0.989		
경제개발비	지방세합	0.662	2.45
	지방교부세합	-0.030	-0.21
	양여금·보조금	0.214	2.84
	△지방세합	-0.222	-0.89
	△지방교부세합	-0.170	-1.07
	△양여금보조금합	-0.201	-1.39
	잔차항 ADF 통계량=-2.928, R ² =0.979		
일반행정비	지방세합	1.312	5.27
	지방교부세합	-0.135	-1.04
	양여금·보조금	0.008	0.11
	△지방세합	-0.746	-3.25
	△지방교부세합	0.175	1.19
	△양여금보조금합	0.219	1.64
	잔차항 ADF 통계량=-4.159, R ² =0.986		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 서울)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	1.150	0.179
	지방교부세	-	-
	양여금·보조금	0.155	0.153
	△지방세	-1.098	0.457
	△지방교부세	-	-
	△양여금보조금	-0.115	0.106
	잔차항 ADF 통계량 = -3.328, R ² = 0.925		
총 계	지방세	1.065	0.110
	지방교부세	-	-
	양여금·보조금	0.191	0.094
	△지방세	-0.894	0.280
	△지방교부세	-	-
	△양여금보조금	-0.120	0.065
	잔차항 ADF 통계량 = -3.638, R ² = 0.968		
사회개발비	지방세	1.508	0.206
	지방교부세	-	-
	양여금·보조금	0.447	0.176
	△지방세	-1.346	0.527
	△지방교부세	-	-
	△양여금보조금	-0.365	0.122
	잔차항 ADF 통계량 = -3.361, R ² = 0.954		
경제개발비	지방세	0.282	0.225
	지방교부세	-	-
	양여금·보조금	-0.074	0.193
	△지방세	0.160	0.576
	△지방교부세	-	-
	△양여금보조금	0.125	0.134
	잔차항 ADF 통계량 = -3.263, R ² = 0.237		
일반행정비	지방세	0.978	0.113
	지방교부세	-	-
	양여금·보조금	0.084	0.097
	△지방세	-1.006	0.288
	△지방교부세	-	-
	△양여금보조금	-0.079	0.067
	잔차항 ADF 통계량 = -2.858, R ² = 0.954		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 부산)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.500	0.258
	지방교부세	0.241	0.063
	양여금·보조금	0.012	0.070
	△지방세	-0.140	0.276
	△지방교부세	-0.095	0.064
	△양여금보조금	-0.127	0.102
	잔차항 ADF 통계량=-3.751, R ² =0.973		
총 계	지방세	0.768	0.189
	지방교부세	0.148	0.046
	양여금·보조금	0.036	0.052
	△지방세	-0.525	0.203
	△지방교부세	-0.031	0.047
	△양여금보조금	-0.193	0.075
	잔차항 ADF 통계량=-3.714, R ² =0.983		
사회개발비	지방세	0.828	0.295
	지방교부세	0.225	0.072
	양여금·보조금	0.232	0.080
	△지방세	-0.694	0.316
	△지방교부세	-0.013	0.074
	△양여금보조금	-0.275	0.117
	잔차항 ADF 통계량=-2.898, R ² =0.985		
경제개발비	지방세	0.318	0.619
	지방교부세	0.370	0.151
	양여금·보조금	-0.432	0.169
	△지방세	-0.197	0.664
	△지방교부세	-0.162	0.154
	△양여금보조금	0.066	0.246
	잔차항 ADF 통계량=-3.114, R ² =0.721		
일반행정비	지방세	1.308	0.695
	지방교부세	-0.325	0.170
	양여금·보조금	0.514	0.189
	△지방세	-1.323	0.745
	△지방교부세	0.307	0.173
	△양여금보조금	-0.499	0.276
	잔차항 ADF 통계량=-3.771, R ² =0.799		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 대구)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.365	0.313
	지방교부세	0.068	0.065
	양여금·보조금	0.218	0.099
	△지방세	-1.039	0.376
	△지방교부세	0.078	0.119
	△양여금보조금	-0.051	0.176
	잔차항 ADF 통계량=-3.107, R ² =0.899		
총 계	지방세	0.731	0.213
	지방교부세	0.060	0.044
	양여금·보조금	0.144	0.068
	△지방세	-0.908	0.256
	△지방교부세	0.071	0.081
	△양여금보조금	-0.034	0.120
	잔차항 ADF 통계량=-2.704, R ² =0.956		
사회개발비	지방세	0.225	0.291
	지방교부세	0.268	0.060
	양여금·보조금	0.498	0.092
	△지방세	-0.669	0.350
	△지방교부세	-0.045	0.111
	△양여금보조금	-0.349	0.163
	잔차항 ADF 통계량=-2.891, R ² =0.977		
경제개발비	지방세	0.719	0.521
	지방교부세	-0.078	0.108
	양여금·보조금	-0.080	0.165
	△지방세	-0.679	0.626
	△지방교부세	0.241	0.198
	△양여금보조금	0.056	0.293
	잔차항 ADF 통계량=-3.902, R ² =0.316		
일반행정비	지방세	1.705	0.234
	지방교부세	-0.067	0.048
	양여금·보조금	-0.012	0.074
	△지방세	-0.660	0.280
	△지방교부세	-0.070	0.089
	△양여금보조금	0.208	0.131
	잔차항 ADF 통계량=-4.62, R ² =0.943		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 인천)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	1.330	0.275
	지방교부세	-0.052	0.156
	양여금·보조금	0.159	0.162
	△지방세	-0.537	0.492
	△지방교부세	0.052	0.095
	△양여금보조금	-0.297	0.263
	잔차항 ADF 통계량=-3.684, R ² =0.971		
총 계	지방세	1.221	0.238
	지방교부세	0.009	0.135
	양여금·보조금	0.122	0.140
	△지방세	-0.254	0.425
	△지방교부세	0.009	0.082
	△양여금보조금	-0.120	0.227
	잔차항 ADF 통계량=-2.827, R ² =0.978		
사회개발비	지방세	1.645	0.376
	지방교부세	-0.174	0.212
	양여금·보조금	0.453	0.221
	△지방세	-0.220	0.671
	△지방교부세	0.030	0.129
	△양여금보조금	-0.609	0.359
	잔차항 ADF 통계량=-2.845, R ² =0.973		
경제개발비	지방세	0.639	0.353
	지방교부세	0.116	0.200
	양여금·보조금	-0.058	0.208
	△지방세	-0.189	0.630
	△지방교부세	-0.027	0.121
	△양여금보조금	0.246	0.337
	잔차항 ADF 통계량=-3.648, R ² =0.865		
일반행정비	지방세	0.907	0.285
	지방교부세	0.218	0.161
	양여금·보조금	-0.131	0.168
	△지방세	-0.794	0.508
	△지방교부세	0.031	0.098
	△양여금보조금	0.385	0.272
	잔차항 ADF 통계량=-3.016, R ² =0.957		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 광주)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.733	0.225
	지방교부세	0.183	0.104
	양여금·보조금	0.159	0.071
	△지방세	-0.415	0.270
	△지방교부세	-0.017	0.179
	△양여금보조금	0.091	0.116
	잔차항 ADF 통계량=-3.102, R ² =0.966		
총 계	지방세	0.782	0.177
	지방교부세	0.143	0.082
	양여금·보조금	0.206	0.056
	△지방세	-0.410	0.213
	△지방교부세	-0.033	0.141
	△양여금보조금	0.089	0.092
	잔차항 ADF 통계량=-3.008, R ² =0.98		
사회개발비	지방세	0.738	0.300
	지방교부세	0.402	0.139
	양여금·보조금	0.368	0.095
	△지방세	-0.232	0.360
	△지방교부세	0.026	0.238
	△양여금보조금	0.161	0.155
	잔차항 ADF 통계량=-2.347, R ² =0.977		
경제개발비	지방세	0.866	0.449
	지방교부세	-0.005	0.208
	양여금·보조금	0.184	0.142
	△지방세	-0.654	0.538
	△지방교부세	-0.218	0.356
	△양여금보조금	-0.063	0.232
	잔차항 ADF 통계량=-2.713, R ² =0.848		
일반행정비	지방세	1.254	0.319
	지방교부세	-0.196	0.148
	양여금·보조금	-0.015	0.101
	△지방세	-0.524	0.383
	△지방교부세	0.052	0.253
	△양여금보조금	-0.042	0.165
	잔차항 ADF 통계량=-4.001, R ² =0.867		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 대전)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.800	0.127
	지방교부세	0.153	0.052
	양여금·보조금	0.059	0.041
	△지방세	-0.387	0.168
	△지방교부세	-0.004	0.087
	△양여금보조금	0.104	0.117
	잔차항 ADF 통계량=-1.963, R ² =0.98		
총 계	지방세	0.759	0.111
	지방교부세	0.120	0.046
	양여금·보조금	0.122	0.036
	△지방세	-0.399	0.147
	△지방교부세	0.009	0.076
	△양여금보조금	-0.090	0.103
	잔차항 ADF 통계량=-2.702, R ² =0.987		
사회개발비	지방세	1.659	0.113
	지방교부세	-0.080	0.046
	양여금·보조금	0.252	0.036
	△지방세	-0.700	0.150
	△지방교부세	0.226	0.078
	△양여금보조금	-0.451	0.105
	잔차항 ADF 통계량=-3.937, R ² =0.995		
경제개발비	지방세	-0.711	0.525
	지방교부세	0.554	0.216
	양여금·보조금	0.105	0.168
	△지방세	-0.239	0.695
	△지방교부세	-0.246	0.361
	△양여금보조금	0.255	0.486
	잔차항 ADF 통계량=-3.488, R ² =0.627		
일반행정비	지방세	0.703	0.220
	지방교부세	-0.084	0.090
	양여금·보조금	0.168	0.071
	△지방세	-0.580	0.291
	△지방교부세	-0.008	0.151
	△양여금보조금	0.110	0.203
	잔차항 ADF 통계량=-2.842, R ² =0.912		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 경기)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.614	0.124
	지방교부세	0.138	0.067
	양여금·보조금	0.283	0.071
	△지방세	-0.872	0.203
	△지방교부세	0.046	0.110
	△양여금보조금	-0.139	0.134
	잔차항 ADF 통계량=-2.889, R ² =0.991		
총 계	지방세	0.621	0.084
	지방교부세	0.136	0.045
	양여금·보조금	0.259	0.048
	△지방세	-0.650	0.137
	△지방교부세	-0.005	0.074
	△양여금보조금	-0.124	0.091
	잔차항 ADF 통계량=-3.073, R ² =0.996		
사회개발비	지방세	0.466	0.204
	지방교부세	0.323	0.109
	양여금·보조금	0.623	0.116
	△지방세	-1.259	0.332
	△지방교부세	-0.033	0.180
	△양여금보조금	-0.465	0.220
	잔차항 ADF 통계량=-3.621, R ² =0.989		
경제개발비	지방세	0.444	0.142
	지방교부세	0.025	0.076
	양여금·보조금	0.170	0.081
	△지방세	-0.500	0.232
	△지방교부세	-0.041	0.126
	△양여금보조금	0.047	0.154
	잔차항 ADF 통계량=-3.740, R ² =0.97		
일반행정비	지방세	0.870	0.157
	지방교부세	0.075	0.084
	양여금·보조금	-0.087	0.089
	△지방세	-0.371	0.256
	△지방교부세	0.102	0.138
	△양여금보조금	0.163	0.169
	잔차항 ADF 통계량=-3.498, R ² =0.975		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 강원)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.468	0.246
	지방교부세	0.200	0.168
	양여금·보조금	0.408	0.060
	△지방세	-0.011	0.336
	△지방교부세	-0.097	0.190
	△양여금보조금	-0.392	0.060
	잔차항 ADF 통계량=-2.947, R ² =0.985		
총 계	지방세	0.028	0.160
	지방교부세	0.426	0.109
	양여금·보조금	0.513	0.039
	△지방세	0.278	0.218
	△지방교부세	-0.320	0.123
	△양여금보조금	-0.289	0.039
	잔차항 ADF 통계량=-3.066, R ² =0.994		
사회개발비	지방세	0.589	0.339
	지방교부세	0.368	0.230
	양여금·보조금	0.440	0.083
	△지방세	-1.375	0.463
	△지방교부세	0.110	0.262
	△양여금보조금	-0.163	0.083
	잔차항 ADF 통계량=-2.774, R ² =0.982		
경제개발비	지방세	-0.396	0.199
	지방교부세	0.365	0.136
	양여금·보조금	0.726	0.049
	△지방세	1.185	0.272
	△지방교부세	-0.619	0.154
	△양여금보조금	-0.457	0.049
	잔차항 ADF 통계량=-2.527, R ² =0.992		
일반행정비	지방세	0.329	0.183
	지방교부세	0.560	0.125
	양여금·보조금	0.158	0.045
	△지방세	0.477	0.250
	△지방교부세	-0.213	0.142
	△양여금보조금	0.025	0.045
	잔차항 ADF 통계량=-2.801, R ² =0.989		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 충북)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.862	0.186
	지방교부세	-0.070	0.130
	양여금·보조금	0.405	0.060
	△지방세	-0.328	0.182
	△지방교부세	0.048	0.153
	△양여금보조금	-0.415	0.103
	잔차항 ADF 통계량=-3.068, R ² =0.99		
총 계	지방세	0.660	0.152
	지방교부세	0.071	0.106
	양여금·보조금	0.414	0.049
	△지방세	-0.369	0.149
	△지방교부세	-0.056	0.125
	△양여금보조금	-0.277	0.084
	잔차항 ADF 통계량=-3.251, R ² =0.993		
사회개발비	지방세	0.447	0.312
	지방교부세	0.247	0.218
	양여금·보조금	0.677	0.101
	△지방세	-0.156	0.306
	△지방교부세	-0.066	0.257
	△양여금보조금	-0.480	0.173
	잔차항 ADF 통계량=-3.852, R ² =0.985		
경제개발비	지방세	0.641	0.274
	지방교부세	-0.057	0.192
	양여금·보조금	0.407	0.089
	△지방세	-0.601	0.268
	△지방교부세	-0.213	0.225
	△양여금보조금	-0.300	0.152
	잔차항 ADF 통계량=-4.137, R ² =0.971		
일반행정비	지방세	0.919	0.282
	지방교부세	0.080	0.198
	양여금·보조금	0.063	0.092
	△지방세	-0.219	0.277
	△지방교부세	0.290	0.232
	△양여금보조금	0.017	0.157
	잔차항 ADF 통계량=-2.885, R ² =0.966		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 충남)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세1)	0.564	1.625
	지방교부세	0.409	1.485
	양여금·보조금	0.198	0.645
	△지방세	3.793	1.734
	△지방교부세	0.635	1.416
	△양여금보조금	-0.243	0.983
	잔차항 ADF 통계량=-4.041, R ² =0.661		
총 계	지방세	0.478	0.215
	지방교부세	0.194	0.197
	양여금·보조금	0.332	0.085
	△지방세	-0.206	0.230
	△지방교부세	-0.047	0.188
	△양여금보조금	-0.066	0.130
	잔차항 ADF 통계량=-6.944, R ² =0.981		
사회개발비	지방세	0.131	0.462
	지방교부세	0.664	0.422
	양여금·보조금	0.619	0.183
	△지방세	-0.344	0.493
	△지방교부세	-0.070	0.403
	△양여금보조금	-0.518	0.280
	잔차항 ADF 통계량=-2.561, R ² =0.96		
경제개발비	지방세	0.685	0.398
	지방교부세	-0.180	0.363
	양여금·보조금	0.192	0.158
	△지방세	-0.329	0.424
	△지방교부세	-0.033	0.346
	△양여금보조금	0.217	0.241
	잔차항 ADF 통계량=-4.866, R ² =0.883		
일반행정비	지방세	0.700	0.281
	지방교부세	0.160	0.257
	양여금·보조금	0.113	0.111
	△지방세	-0.028	0.300
	△지방교부세	-0.075	0.245
	△양여금보조금	0.052	0.170
	잔차항 ADF 통계량=-2.704, R ² =0.966		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 전북)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.567	0.329
	지방교부세	0.145	0.180
	양여금·보조금	0.455	0.136
	△지방세	-0.052	0.546
	△지방교부세	0.114	0.231
	△양여금보조금	-0.441	0.196
	잔차항 ADF 통계량=-3.964, R ² =0.979		
총 계	지방세	0.419	0.234
	지방교부세	0.204	0.128
	양여금·보조금	0.524	0.097
	△지방세	0.270	0.388
	△지방교부세	0.059	0.164
	△양여금보조금	-0.326	0.139
	잔차항 ADF 통계량=-4.521, R ² =0.99		
사회개발비	지방세	-0.967	0.519
	지방교부세	0.868	0.284
	양여금·보조금	0.751	0.214
	△지방세	-0.190	0.862
	△지방교부세	0.146	0.364
	△양여금보조금	-0.742	0.309
	잔차항 ADF 통계량=-2.174, R ² =0.974		
경제개발비	지방세	1.165	0.542
	지방교부세	-0.225	0.297
	양여금·보조금	0.499	0.224
	△지방세	0.498	0.899
	△지방교부세	0.023	0.380
	△양여금보조금	-0.234	0.323
	잔차항 ADF 통계량=-3.812, R ² =0.939		
일반행정비	지방세	1.041	0.341
	지방교부세	0.090	0.186
	양여금·보조금	0.211	0.141
	△지방세	-0.008	0.565
	△지방교부세	-0.036	0.239
	△양여금보조금	0.069	0.203
	잔차항 ADF 통계량=-3.745, R ² =0.969		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 전남)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.798	0.412
	지방교부세	0.086	0.216
	양여금·보조금	0.341	0.087
	△지방세	-0.171	0.367
	△지방교부세	-0.365	0.210
	△양여금보조금	-0.426	0.206
	잔차항 ADF 통계량=-4.121, R ² =0.98		
총 계	지방세	0.153	0.169
	지방교부세	0.367	0.088
	양여금·보조금	0.481	0.036
	△지방세	-0.078	0.150
	△지방교부세	-0.182	0.086
	△양여금보조금	-0.187	0.084
	잔차항 ADF 통계량=-3.762, R ² =0.997		
사회개발비	지방세	0.245	0.702
	지방교부세	0.542	0.368
	양여금·보조금	0.633	0.149
	△지방세	0.047	0.626
	△지방교부세	-0.183	0.358
	△양여금보조금	-0.828	0.351
	잔차항 ADF 통계량=-2.417, R ² =0.975		
경제개발비	지방세	-0.215	0.370
	지방교부세	0.372	0.193
	양여금·보조금	0.515	0.078
	△지방세	-0.131	0.329
	△지방교부세	-0.297	0.188
	△양여금보조금	0.048	0.185
	잔차항 ADF 통계량=-2.521, R ² =0.979		
일반행정비	지방세	0.487	0.430
	지방교부세	0.109	0.225
	양여금·보조금	0.319	0.091
	△지방세	-0.104	0.383
	△지방교부세	0.034	0.219
	△양여금보조금	0.272	0.215
	잔차항 ADF 통계량=-3.556, R ² =0.964		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 경북)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.308	0.239
	지방교부세	0.322	0.143
	양여금·보조금	0.348	0.061
	△지방세	0.112	0.270
	△지방교부세	-0.119	0.161
	△양여금보조금	-0.425	0.101
	잔차항 ADF 통계량=-3.38, R ² =0.985		
총 계	지방세	0.109	0.204
	지방교부세	0.398	0.122
	양여금·보조금	0.396	0.052
	△지방세	0.088	0.230
	△지방교부세	-0.223	0.137
	△양여금보조금	-0.300	0.086
	잔차항 ADF 통계량=-3.401, R ² =0.989		
사회개발비	지방세	0.463	0.534
	지방교부세	0.440	0.320
	양여금·보조금	0.529	0.135
	△지방세	-0.111	0.602
	△지방교부세	0.098	0.359
	△양여금보조금	-0.220	0.224
	잔차항 ADF 통계량=-3.454, R ² =0.964		
경제개발비	지방세	-0.588	0.293
	지방교부세	0.562	0.176
	양여금·보조금	0.372	0.074
	△지방세	0.209	0.330
	△지방교부세	-0.538	0.197
	△양여금보조금	-0.531	0.123
	잔차항 ADF 통계량=-4.407, R ² =0.963		
일반행정비	지방세	0.470	0.332
	지방교부세	0.191	0.199
	양여금·보조금	0.328	0.084
	△지방세	-0.057	0.374
	△지방교부세	-0.201	0.223
	△양여금보조금	-0.138	0.139
	잔차항 ADF 통계량=-2.835, R ² =0.964		

주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 경남)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.115	0.152
	지방교부세	0.518	0.125
	양여금·보조금	0.254	0.076
	△지방세	-0.017	0.158
	△지방교부세	-0.319	0.178
	△양여금보조금	-0.374	0.084
	잔차항 ADF 통계량 = -3.597, R ² = 0.985		
총 계	지방세	0.283	0.126
	지방교부세	0.324	0.104
	양여금·보조금	0.394	0.063
	△지방세	-0.020	0.131
	△지방교부세	-0.213	0.148
	△양여금보조금	-0.308	0.070
	잔차항 ADF 통계량 = -4.192, R ² = 0.99		
사회개발비	지방세	-0.335	0.315
	지방교부세	0.906	0.259
	양여금·보조금	0.334	0.159
	△지방세	-0.479	0.328
	△지방교부세	-0.254	0.370
	△양여금보조금	-0.161	0.175
	잔차항 ADF 통계량 = -2.742, R ² = 0.966		
경제개발비	지방세	0.437	0.309
	지방교부세	-0.035	0.254
	양여금·보조금	0.606	0.155
	△지방세	0.353	0.321
	△지방교부세	-0.284	0.362
	△양여금보조금	-0.514	0.171
	잔차항 ADF 통계량 = -2.541, R ² = 0.94		
일반행정비	지방세	0.724	0.186
	지방교부세	0.275	0.153
	양여금·보조금	0.173	0.093
	△지방세	-0.103	0.193
	△지방교부세	-0.084	0.218
	△양여금보조금	-0.192	0.103
	잔차항 ADF 통계량 = -4.373, R ² = 0.971		

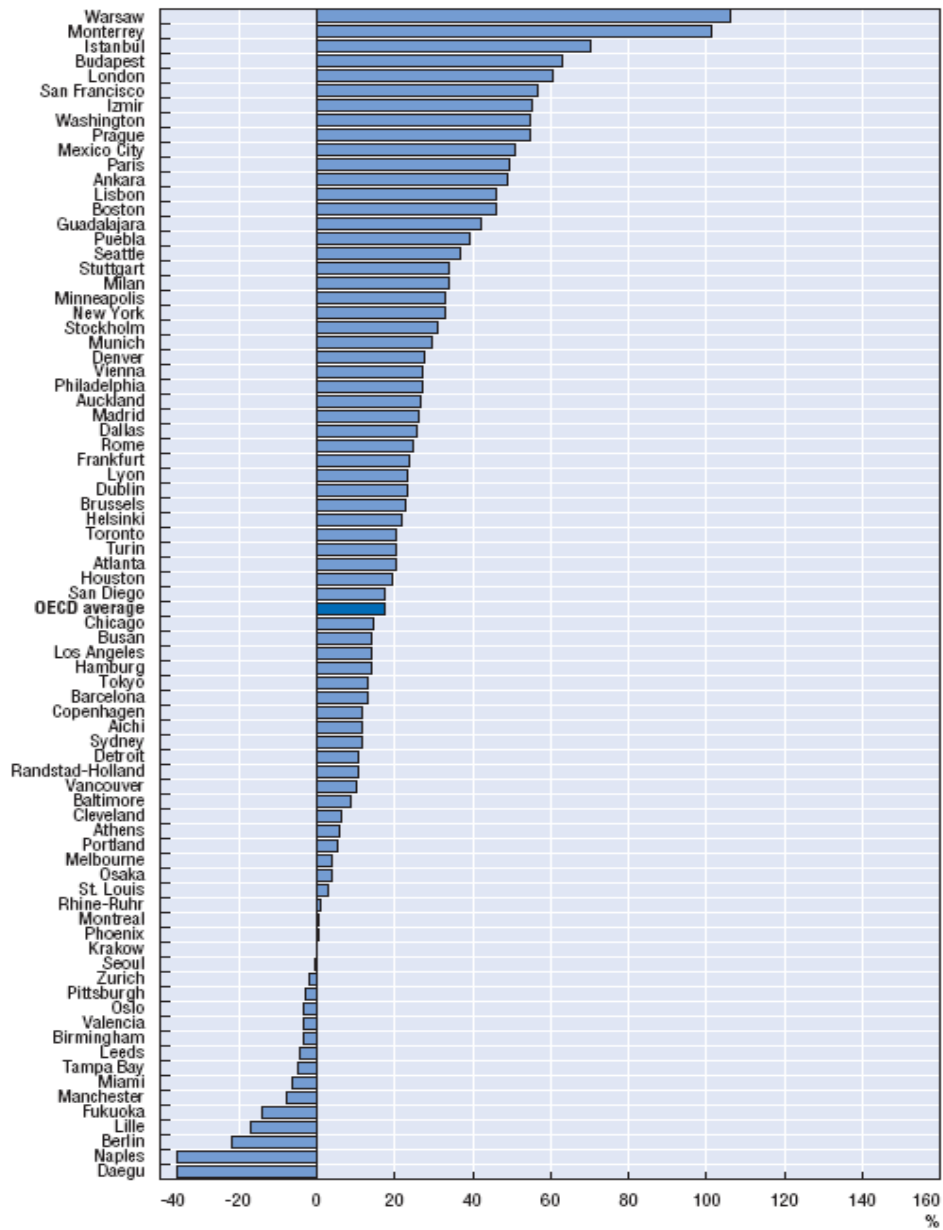
주: 1) 지방교육세 제외

〈부표 2〉의 계속 (DOLS, 제주)

	설명변수	계수값	t 값
순 계	지방세 ¹⁾	0.508	0.320
	지방교부세	0.051	0.102
	양여금·보조금	0.438	0.085
	△지방세	-0.364	0.337
	△지방교부세	0.070	0.119
	△양여금보조금	-0.047	0.112
	잔차항 ADF 통계량 = -4.304, R ² = 0.992		
총 계	지방세	1.451	0.344
	지방교부세	-0.405	0.110
	양여금·보조금	0.286	0.091
	△지방세	-0.389	0.362
	△지방교부세	0.326	0.128
	△양여금보조금	-0.142	0.121
	잔차항 ADF 통계량 = -3.794, R ² = 0.989		
사회개발비	지방세	0.555	0.748
	지방교부세	-0.370	0.239
	양여금·보조금	0.656	0.198
	△지방세	-0.483	0.786
	△지방교부세	0.450	0.278
	△양여금보조금	-0.360	0.262
	잔차항 ADF 통계량 = -3.891, R ² = 0.962		
경제개발비	지방세	2.127	0.275
	지방교부세	-0.550	0.088
	양여금·보조금	0.063	0.073
	△지방세	-0.609	0.289
	△지방교부세	0.360	0.102
	△양여금보조금	-0.006	0.096
	잔차항 ADF 통계량 = -2.739, R ² = 0.992		
일반행정비	지방세	1.767	0.535
	지방교부세	0.038	0.171
	양여금·보조금	-0.064	0.142
	△지방세	-0.187	0.562
	△지방교부세	-0.053	0.199
	△양여금보조금	0.125	0.188
	잔차항 ADF 통계량 = -3.924, R ² = 0.973		

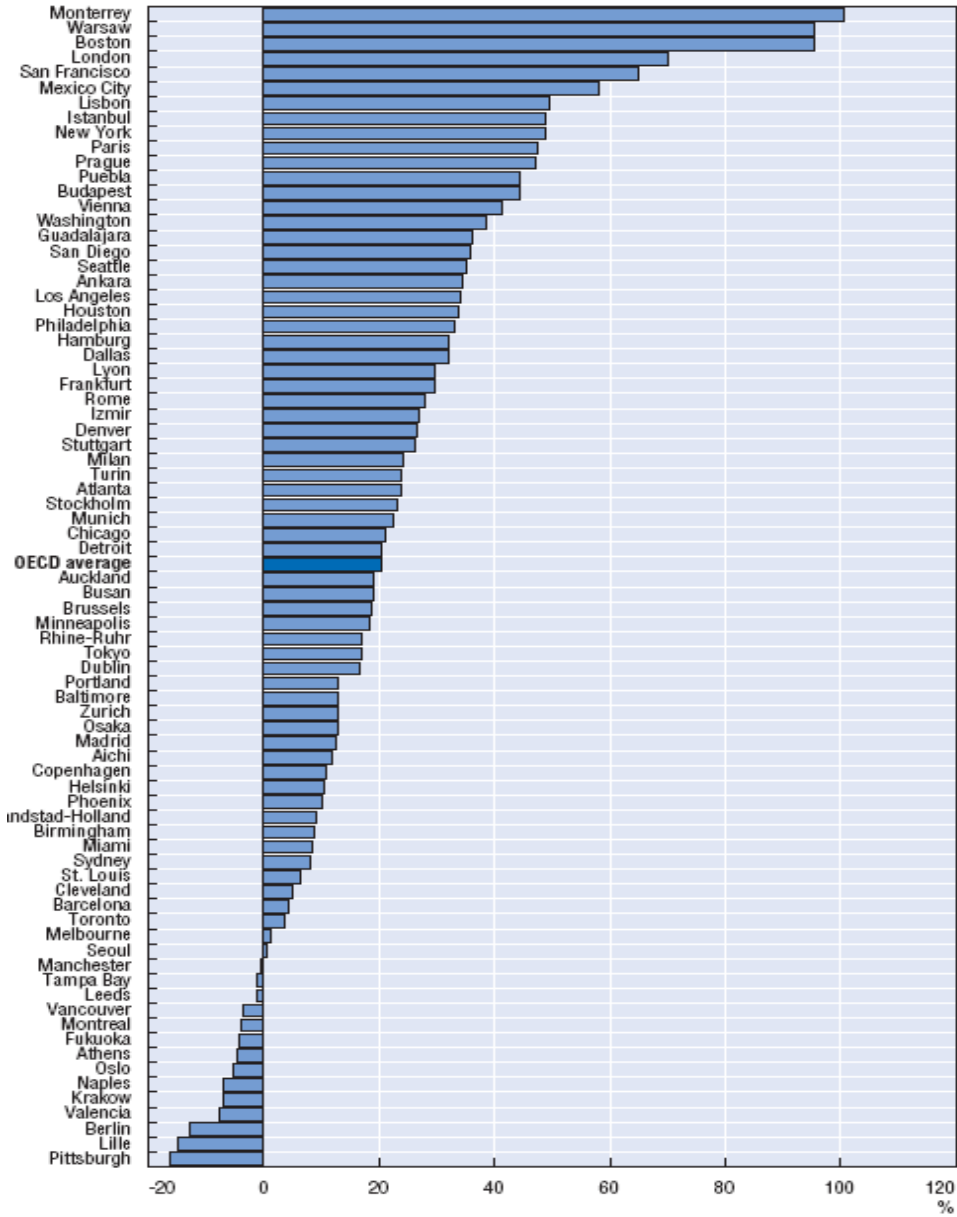
주: 1) 지방교육세 제외

[부도 1] Differences in per capita GDP of metro-regions
and their national level (2002)
Sample of 78 metro-regions in the OECD

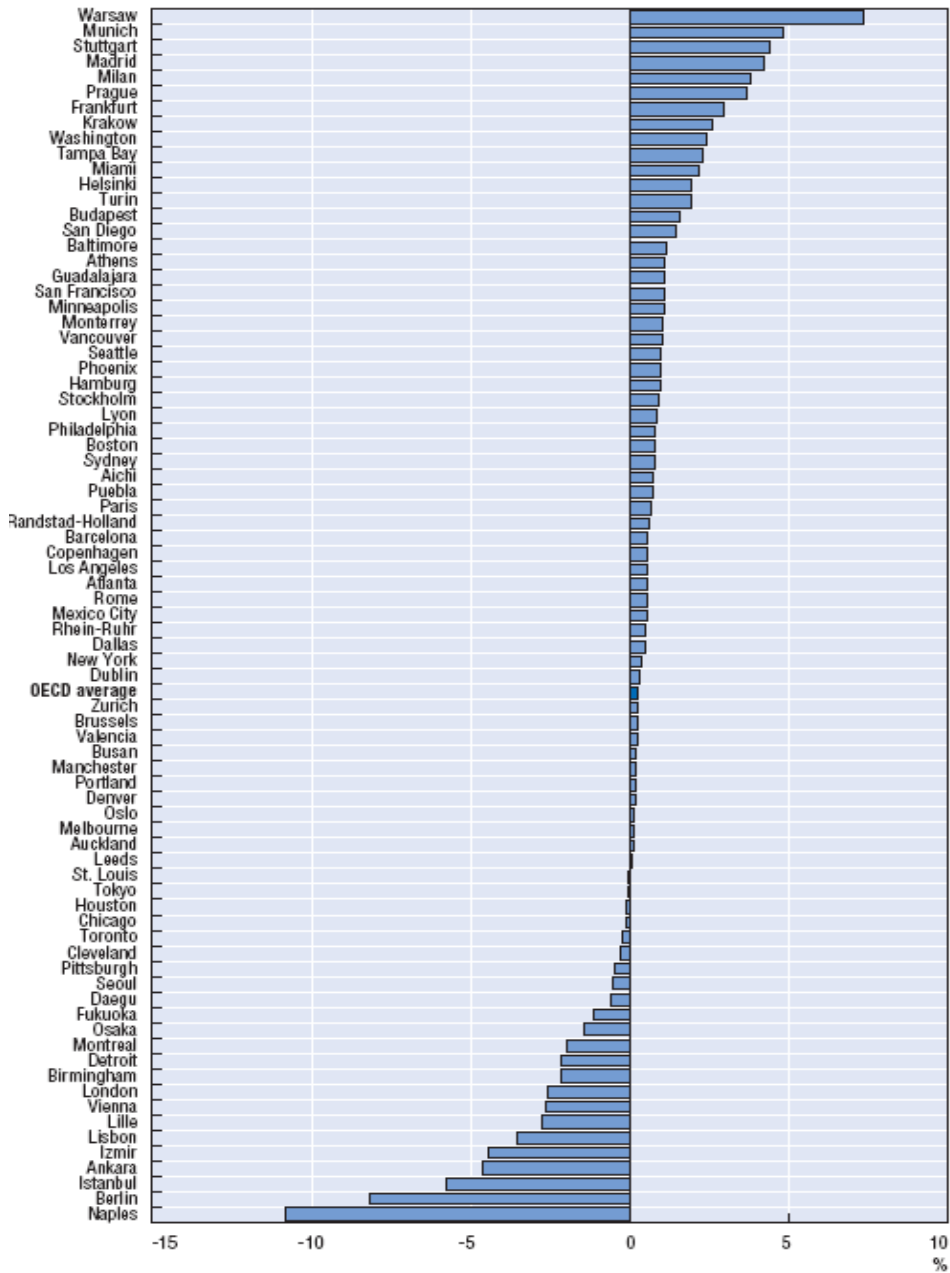


자료: OECD metro-region DB.

[부도 2] Productivity differences between the metro-regions and their national level (2002)



[부도 3] Employment differences between the metro-regions and their national level (2002)



<국문요약>

중앙·대도시간 재정분권 : 분석과 정책방향

김정훈·김현아

우리나라의 지방재정 정책의 논의는 '지방'이라는 추상적 개념에 바탕을 두는 경우가 많이 있다. 지방세 확충이나 지방세출의 증가 등이 그러한 예라 할 수 있다. 그러나 수도권지역의 재정력이 단연 풍부하기 때문에 지자체간 지방재정력의 이질성이 워낙 큰 상황이다. 이러한 이질성을 무시할 경우 정책목표와 정책수단의 괴리가 불가피하게 발생한다. 최근 도입이 결정된 지방소비세와 지방소득세의 경우 수도권이 현재 향유하고 있는 이러한 재정편익을 더욱 더 확대할 가능성이 있다. 본 보고서는 실증분석을 통하여 광역지자체간 이질성이 꽤널분석을 허용하지 않을 정도로 그 규모가 크다는 점을 확인하였다. 이러한 분석이 갖는 정책시사점은 현재처럼 지방세 확충에 지방재정 정책의 논의를 집중하는 것보다 지자체의 재정력과 세출책임의 연계성을 강화하는 방안을 논의하는 것이 보다 더 바람직하다는 것이다.

<Abstract>

Intergovernmental Fiscal Relations Between Central Government and Large Metropolitan city

Junghun Kim and Hyun-A Kim

The local public finance policy in Korea often depends on the concept of "local governments". Policy debates on increasing the share of local tax revenue and local expenditures are typical examples. However the heterogeneity of local governments is very pronounced in Korea due to the economic dominance of the local governments in the Seoul capital region. Ignoring such heterogeneity results in mis-match between policy objectives and policy tools. Many the local public finance policy, including the introduction of Local Consumption Tax and Local Income Tax next year, results in enlarging the net fiscal benefit differentials Seoul capital region already enjoys. This report conducted an empirical study to verify that the heterogeneity of local governments in Korea is so large that the panel data analysis often adopted to analyze the local public finance in Korea is not permissible. A policy implication of this study is that the current effort to simply enlarge the local tax base is not desirable and the effort to enhance the linkage between fiscal capacity and expenditure responsibilities of the local governments in Seoul capital region is more important.

〈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 09-11

중앙 · 대도시간 재정분권 : 분석과 정책방향

2009년 12월 23일 인쇄
2009년 12월 30일 발행

저 자 김정훈 · 김현아
발행인 원윤희
발행처 한국조세연구원
138-774 서울특별시 송파구 방죽말길 28
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 인쇄 천 세
© 한국조세연구원 2009 ISBN 978-89-8191-454-7

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원