

정치구조가 조세·재정정책에 미치는 영향

2010. 12

김지영, 박상원, 성명재, 송호신, 전병힐, 조명환

Kipf 한국조세연구원

서 언

국가 정책이 여러 가지 정치적 과정을 통해 결정된다는 사실은 누구라도 인정하는 일이지만, 이를 직접 정책연구에 반영하는 경우는 많지 않다. 대부분의 정책연구들은 정치적 프로세스와는 독립적이고 객관적인 입장에서 현재 국가 정책에 대한 시사점들을 제시한다. 그런데 제시된 의견들이 실제 정치적 과정을 통해 실현될 수 있는가 하는 것은 그 의견들의 정당성 여부와 별개인 경우가 많다. 따라서 과연 정치적 요소가 조세·재정정책에 어떤 영향을 미치고 있는지 알아보는 것은 매우 중요한 기초연구라고 할 수 있는데, 본 보고서가 이에 해당한다. 외국의 순수 학술적 연구에서는 이러한 시각을 가진 연구들이 많으며, 축적된 연구결과들이 많이 발표되고 있지만, 우리나라의 정책연구에서는 연구사례가 그리 많지 않기 때문에 그 가치가 높다고 할 수 있다.

본 연구는 구체적으로 세제개편에 있어서 입법부와 행정부의 역할, 소득세 세부담과 소득재분배 측면에서 본 정부(정권)별 차이, 정치변수가 중앙정부와 지방정부의 거시적 재정행태에 미치는 영향, 지역별 인구·계층 구조 및 지역대표의 정치적 성향이 출산장려금이라는 재정적 예산지출에 미치는 영향, 지방정부의 재정여건에 대한 정보가 불확실할 때 서로 다른 재원조정이 가져오는 결과 등에 대해 과학적 방법으로 연구하고 그 결과를 제시하고 있다. 이러한 연구 결과는 현재 조세·재정정책에 있어 정치적 영향력을 인지하고 향후 더욱 바람직한 정책을 만들어 가는 데 좋은 시사점을 줄 것이다.

본 보고서는 본 연구원의 김지영, 박상원, 성명재, 송호신, 전병철, 조명환 박사가 집필하였다. 저자들은 보고회에서의 토론자, 익명의 논평자, 연구 논의에 적극적으로 참여해준 동료 연구위원 등 도움을 주

신 많은 분들에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서를 발간하기까지 자료 수집 및 정리와 교정에 도움을 준 김정현 전문연구원, 조문경 연구원, 김미경 연구원, 김근식 연구원, 장광남 연구원, 전미미 연구원, 신수미 주임연구행정원, 장정순 주임연구행정원, 변경숙 주임연구행정원, 이신정 연구행정원, 양유정 연구행정원, 연구출판팀 직원들에게 감사를 표하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 분명히 하고자 한다.

2010년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

본 보고서는 독립적이면서도 하나의 문제의식으로 묶여 있는 다섯 개의 연구들로 구성되어 있다. 이들을 연결하는 문제의식은 바로 정치적인 요소가 우리나라의 조세·재정정책에 어떤 영향을 주었는가 하는 것이다. 연구 범위상 관련 사항들을 포괄적으로 다루는 방식이 불가능하였으므로, 조세, 정부지출, 지방재정, 정부간 재정 등 분야에서 특정 이슈들을 선택하였고, 각 주제에 맞는 방법론을 택하여 분석하였다.

주제 1: 세계개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징

본 연구는 조세정책에 있어 입법부와 행정부의 시각 차이를 살펴보는 것이 주된 목적이다. 구체적으로 2001년부터 2009년까지 행정부의 세제당국이 주도하여 매년 정기적으로 발표하는 세계개편안과 국회의 논의를 거쳐 최종적으로 개정되는 개정세법을 비교하고, 세계개편안 중에서 국회에서 수정 혹은 삭제되는 내용들을 선별하고자 한다. 이렇게 얻는 내용들을 세법별, 증세/감세, 내용 변경 시점, 여당과 야당의 의석분포 등으로 구별하여 분석하였다. 그 결과 이해당사자가 확실한 조세특례제한법의 수가 차이가 가장 많았다는 점, 일부 항목들은 일몰이 도래될 때마다 반복적으로 논란이 되었다는 점, 국회는 상대적으로 감세를 요구한다는 점, 집권 여당이 국회에서 어느 정도 의석을 확보하느냐에 따라 국회에서의 논의와 변경 정도가 크게 달라진다는 점 등을 실증적으로 확인할 수 있었다.

주제 2: 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세 부담 · 소득재분배 효과 분석

본 연구는 1992년부터 2009년까지 4개의 행정부 즉, 김영삼(YS) 정부, 김대중(DJ) 정부, 노무현(MH) 정부, 이명박(MB) 정부의 소득세 개편이 소득계층별 세 부담 및 소득분배 구조에 미친 소득재분배 효과를 비교·분석해보는 것을 목적으로 하였다. 형평과 분배를 강조하는 행정부의 경우에는 세 부담의 누진도를 강화하는 방향으로 세제를 개편하는 경향이 있는 반면 경쟁과 효율을 강조하는 경우에는 세 부담을 경감 또는 조정해주는 방향으로 세제를 개편하는 경향이 있는데, 이런 성향 차이는 조세정책에도 상당히 많은 영향을 미친 것으로 추정된다.

분석 결과 YS, DJ, MB 정부에서는 소득세의 소득재분배 효과가 축소된 반면 MH 정부에서는 소득재분배 효과가 확대되었다. 다만 MB 정부의 경우 분석 대상기간이 취임 후 첫 2년 기간을 대상으로 하고 있기 때문에 소득재분배 효과가 축소되었다고 평가하는 것은 성급하다. 정권을 막론하고 대부분 집권 초기에 대폭적인 세제개편을 단행하면서 소득재분배 효과가 축소되는 반면, 집권 후반기에는 세제개편의 폭이 축소되면서 재분배 효과가 확대되는 것이 일반적이다. 소득재분배 효과가 확대되었던 MH 정부도 초기에는 MB 정부와 비슷한 사례를 나타내었던 만큼, MB 정부에 대한 최종적인 평가는 임기 종료 후에나 가능하다. 소득재분배 효과의 감소 또는 확대는 실효소득세 부담률의 하락 또는 상승과 궤를 같이한다. 일반적인 예상과 달리 소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과는 변화의 방향이 달라 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. YS 정부를 제외하면, 누진도와 재분배효과 사이의 부(-)의 상관관계는 DJ 정부와 MB 정부에서도 그대로 나타났다.

이런 상관관계는 우리나라 소득세 부담의 누진도가 지나치게 높

기 때문이다. 소득세 부담의 집중도가 높은 것은 낮은 과세자 비율 (또는 높은 면세자 비율)과도 관계가 깊다. 또한 하후상박형 개편 내용이 최근의 소득세법 개편 기초를 지배하였던 점에도 일부 요인이 있다.

과세의 형평성 제고가 소득세의 주요 기능 중 하나임에는 분명하지만 소득세를 개편함에 있어서는 형평성 이외의 문제도 함께 고려해야 한다. 따라서 형평성이라는 잣대 하나만으로 각 정부의 소득세 개편의 성패를 판단하는 것은 적절하지 않다. 다만 1990년대 말 이후 소득분배 격차가 확대되는 가운데 소득세의 소득재분배 기능 강화의 필요성이 커지고 있는 만큼 본 연구에서는 형평성 측면을 강조하여 각 정부별로 소득세의 계층별 귀착 및 소득재분배 효과를 살펴보았다.

형평성의 관점에서 소득세의 소득재분배 효과를 증대시키기 위해서는, 선진국에 비해 현저히 낮은 실효과세율(즉, 세수 비중)과 과세자 비율을 확대하는 것이 바람직하다. 다만 현재에도 최고소득층의 경우에는 실효과세율이 선진국 수준에 도달해 있는 만큼 추가적으로 누진도를 강화하는 방향으로의 개편보다는 충분히 담세력이 크면서도 현저하게 낮은 과세자비율로 인해 면세자로 분류되고 있거나 또는 과세되더라도 소득수준에 비해 실효과세율이 현저하게 낮은 소득계층의 과세를 현실화하는 방향으로의 개편이 바람직한 것으로 판단된다.

주제 3: 정치적 요인이 재정행태에 주는 영향

본 연구에서는 선거가 재정지출에 미치는 영향을 각각 일반정부 및 기초자치단체 수준에서 실증적인 분석을 시도하였다. 우선 일반정부 수준의 분석 결과, 노태우 및 김영삼 정부 기간의 대통령 선거가 총지출을 유의하게 증가시키는 경향이 발견되었으나 김대중 및

노무현 정부 시기에는 대통령 선거와 총지출 간에 상관관계가 더 이상 관측되지 않았다. 이는 우리 경제의 구조가 대선에 큰 영향을 받지 않는 방향으로 변화하였음을 의미하는 것으로 보인다. 일반정부의 기능별 예산 지출과 관련하여 특정 정부와 관계없이 공통적으로 나타난 특징은 환경 및 경제 분야 예산은 증가하고 국방 예산의 지출은 상대적으로 줄어들어 왔다는 것이다. 한편, 공공안전 및 사회보호 분야 예산은 경기 역행적으로 움직이는 특징을 보이는 것으로 확인되었다.

한편, 기초자치단체 수준에서는 지방선거의 주기성이 재정지출의 주기성을 야기하는지를 살펴보았다. 구체적으로 경상지출(세부항목: 물건비, 인건비 및 경상이전)과 자본지출, 그리고 일반행정(선거관련 지출을 제외한 일반행정), 사회개발비(세부항목: 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발), 경제개발비(세부항목: 지역경제개발, 국토자원보존 개발, 교통관리) 등으로 기초자치단체의 재정지출을 구분한 후, 이들 항목의 절대적 수준 및 전체 지출에 대비한 상대적 비중을 분석하였다. 실증분석을 통해 기초자치단체의 특성을 통제한 후에도 경상지출과 물건비 항목에서 지방선거의 주기성과 유의한 상관관계를 보인다는 결론을 얻을 수 있었다. 경상지출 규모는 선거 2년 전부터 1년 전까지 유의한 수준으로 증가하였다가 선거 당해 연도에는 감소하며 물건비 규모도 선거 직전 연도에 유의한 수준의 감소를 보이는 것으로 추정되었다. 이는 기초단체수준의 지출 가운데 경상지출이 선거에 크게 영향을 받는다는 사실을 시사하는 것으로 선거 직전 연도에 물건비 지출이 감소하는 것은 인건비 비중의 확대와 연관이 있는 것으로 보인다.

주제 4: 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 도입과 예산 결정에 미치는 영향

본 연구는 기초자치단체의 정치적인 특성과 인구 구조가 출산장려금의 도입 및 예산 규모에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 출산장려금은 기초자치단체가 해당 지역주민이 출산했을 경우 일회성으로 지급하는 보조금이다. 2000년에 소규모 농어촌 기초자치단체에서 처음 도입되었으며, 2000년대 후반에 저출산 대책의 일환으로 전국으로 확대되었다. 2008년 현재 제주특별자치도를 제외한 230개 기초자치단체 가운데 145개 지역에서 출산장려금을 지급하고 있다. 출산장려금은 도입의 결정에서부터 예산 수립, 지급 규모 등과 같은 모든 의사 결정이 기초자치단체의 자율적인 권한으로 이루어지며, 재원 역시 중앙정부의 지원 없이 자체적으로 조달되기 때문에 지역의 정치적·인구 구조적 특성과 제도 도입 간의 관계를 살펴보기에 적합하다. 2008년의 횡단면 자료를 이용한 실증분석 결과, 기초자치단체장이 정부 여당에 속해 있을수록 출산장려금을 도입할 확률이 높았다. 또한 한 정당이 기초자치단체장과 지역회의의 다수당을 독점하고 있을 때에는 출산장려금을 도입할 확률이 낮았다. 가임기 여성의 비율은 출산장려금의 도입과 음(-)의 상관관계를 가지고 있었다. 가임기 여성 1인당 출산장려금의 예산에 대한 분석에서도 유사한 결과를 얻을 수 있었으며, 더욱이 노령인구의 비율이 높은 지역에서는 출산장려금의 예산이 낮아지는 것으로 나타났다.

주제 5: 불완전 정보하에서의 지방정부의 재원 배분

본 연구는 단순한 모형을 통하여 정보의 비대칭성이 존재할 때 중앙정부와 지방정부 중 누가 지방정부의 재원 배분에 대한 권한을

행사하는 것이 효율성 측면에서 바람직한가를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 분석을 위해 설계된 모형에서는 지방정부의 세수가 각 지방정부에게만 알려진 사적 정보라고 가정하였다. 또한 각 지방정부는 자신의 지방세수와 중앙정부로부터의 이전재원으로 지역공공재를 생산하고, 중앙정부는 지방정부에 이전 후 남은 재원으로 국가공공재를 생산한다고 가정하였다. 이러한 모형의 분석을 통하여 우리는 지방세수의 불확실성의 크기가 작을 때는 중앙정부가, 그리고 불확실성의 크기가 클 때는 지방정부가 자원 배분에 대한 권한을 행사하는 것이 효율성 측면에서 바람직하다는 것을 보일 수 있었다. 또한, 지방정부로 하여금 자신의 사적 정보를 공개하도록 하고 이에 기반해서 중앙정부가 자원 배분을 결정하는 순차적 의사결정 과정에 대한 분석을 통하여, 만약 중앙정부가 지방정부가 공개하는 사적 정보의 진위를 검증할 수 없다면, 지방정부는 자신들의 사적 정보를 감추려 하는 유인이 있음을 보였다. 본고는 지방자치제도가 발전하고 지방정부들의 재정 운영에 대한 권한이 증가하여 향후 지방정부의 자원 배분에 대한 권한을 누가 행사하는 것이 바람직한지에 대한 논의가 본격적으로 이루어질 때 효율성 측면에서 중앙정부와 지방정부 중 누가 자원 배분에 대한 권한을 행사하는 것이 바람직한지에 대하여 어느 정도 시사점을 제공할 것으로 기대한다.

목 차

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징	22
1. 서론	22
가. 삼권분립과 시각 차이	22
나. 선행연구	27
다. 연구방법론	29
2. 연도별 세제개편안과 개정세법 차이	33
가. 2001년 세제개편안	33
나. 2002년 세제개편안	35
다. 2003년 세제개편안	37
라. 2004년 세제개편안	42
마. 2005년 세제개편안	46
바. 2006년 세제개편안	49
사. 2007년 세제개편안	53
아. 2008년 세제개편안	57
자. 2009년 세제개편안	60
3. 특징과 해석	64
4. 결론	70
참고문헌	73
II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득 재분배 효과 분석	75
1. 서론 및 문헌 연구	75
2. 소득세 개편내용 및 분석방법·분석자료	79
가. 정치과정과 세제개편	79

나. 각 정부 출범일 및 종료일 기준 소득세법 주요 내용 비교	82
다. 분석방법	92
라. 분석자료	99
3. 분석결과: 소득세 개편과 세부담의 변화	101
가. 소득 및 세부담·실효세부담 분포 추정결과	101
나. 각 정부별 소득·세부담 변화 양상	106
다. 소득재분배 효과	109
라. 소결: 행정부별 특성 비교	113
4. 시사점 및 결론	115
참고문헌	120
Ⅲ. 정치적 요인이 재정행태에 주는 영향	122
1. 도입	122
2. 역대선거와 재정지출	124
3. 선거가 재정지출에 주는 영향	133
4. 결론	166
참고문헌	178
Ⅳ. 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 도입과 예산 결정에 미치는 영향	181
1. 서론	181
2. 출산장려금 제도	183
3. 기존 문헌	192
4. 실증분석 및 결과	196
가. 자료	196
나. 결과	200
5. 결론	208
참고문헌	210

V. 불완전 정보하에서의 지방정부의 자원 배분	212
1. 서론	212
2. 우리나라의 지방재정조정제도	218
가. 지방교부세	220
나. 자원조정교부금·재정보전금	223
다. 국고·시도비 보조금	225
3. 모형	226
4. 지방세수가 공적정보인 경우	230
가. 중앙정부에 의한 자원 배분	230
나. 지방정부에 의한 자원 배분	232
5. 지방세수가 사적정보인 경우	235
가. 중앙정부에 의한 자원 배분	235
나. 지방정부에 의한 자원 배분	236
6. 지방세수에 대한 정보 교환	239
7. 결론	244
참고문헌	247

표 목 차

〈표 I-1〉 2001년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용	34
〈표 I-2〉 2002년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용	36
〈표 I-3〉 2003년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용	38
〈표 I-4〉 2004년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용	43
〈표 I-5〉 2005년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용	46
〈표 I-6〉 2006년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용	50
〈표 I-7〉 2007년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용	54
〈표 I-8〉 2008년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용	57
〈표 I-9〉 2009년 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용	61
〈표 I-10〉 반복적으로 반영되지 않은 개편들	66
〈표 I-11〉 주요 차이의 세수측면에서의 분류	67
〈표 I-12〉 연도별 주요 정당의 의석분포 및 집권 정부	69
〈표 II-1〉 근로소득공제의 변천	84
〈표 II-2〉 근로소득세액공제의 변천	85
〈표 II-3〉 종합소득세 인적공제	87

〈표 II-4〉 종합소득세 세율체계	90
〈표 II-5〉 주요 특별공제 항목의 변천	91
〈표 II-6〉 2009년 가계조사자료의 주요 기술통계 (2인 이상 도시가구 기준)	100
〈표 II-7〉 소득계층별 소득 및 세부담 분포	102
〈표 II-8〉 주요 소득분위별 · 계층별 소득 · 소득세 상대비	105
〈표 II-9〉 소득계층별 시장소득 및 소득세 부담의 차분 값	108
〈표 II-10〉 각 행정부별 소득재분배 효과의 비교	112
〈표 III-1〉 역대 대통령 선거	125
〈표 III-2〉 역대 국회의원 선거	126
〈표 III-3〉 광역단체장 · 기초단체장 선거	127
〈표 III-4〉 일반정부 총지출의 기능별 구성비(총지출 대비 비중) ...	129
〈표 III-5〉 일반정부의 총지출 구성비(총지출 대비 비중)	130
〈표 III-6〉 지방자치단체 예산의 기능별 비중	133
〈표 III-7〉 역대 정부별 집권기간 중 기능별 지출 추이	139
〈표 III-8〉 대통령 선거가 유의한 영향을 준 지출 부문	140
〈표 III-9〉 부문별 지출의 증가 또는 감소 추세	140
〈표 III-10〉 부문별 지출의 경기에 대한 반응	140
〈표 III-11〉 역대 정부별 집권기간 중 기능별 지출 추이	141
〈표 III-12〉 대통령 선거가 유의한 영향을 준 지출 부문	142
〈표 III-13〉 총지출 대비 부문별 지출 비중의 확대 또는 축소 추세 · 142	
〈표 III-14〉 부문별 지출 비중의 경기에 대한 반응	142
〈표 III-15〉 표본통계량: 기초자치단체 주요 부문별 예산 규모 및 비중	144
〈표 III-16〉 연도별 주요 예산항목의 평균 규모 및 비중	147
〈표 III-17〉 표본통계량: 설명변수	150
〈표 III-18〉 기초자치단체 로그-총지출(순계) 분석	154
〈표 III-19〉 기초자치단체 로그-경상지출 및 로그-자본지출 분석 · 157	

〈표 Ⅲ-20〉 기초자치단체 경상지출 및 자본지출 비중 분석	160
〈표 Ⅲ-21〉 기능별 지출(로그)	163
〈표 Ⅲ-22〉 기능별 지출(비중)	165
〈부표 Ⅲ-1〉 선거가 재정지출에 주는 효과 추정: 2SLS 추정결과 (피설명변수는 GDP 대비 비중)	168
〈부표 Ⅲ-2〉 선거가 재정지출에 주는 효과 추정: 2SLS 추정결과 (피설명변수는 총지출 내 비중)	170
〈부표 Ⅲ-3〉 기초자치단체 로그-총지출(일반회계, 총계)	172
〈부표 Ⅲ-4〉 기초자치단체 로그-경상지출 및 로그-자본지출 (일반회계, 총계)	174
〈부표 Ⅲ-5〉 기초자치단체 경상지출, 자본지출 비중 (일반회계, 총계)	176
〈표 Ⅳ-1〉 출산순위별 지원 금액의 기초통계량	189
〈표 Ⅳ-2〉 기초통계량 1	199
〈표 Ⅳ-3〉 기초통계량 2	200
〈표 Ⅳ-4〉 추정결과: 출산장려금 도입 여부	204
〈표 Ⅳ-5〉 추정결과: 가입기 여성 1인당 출산장려금 예산	207
〈표 Ⅴ-1〉 중앙정부로부터 지방정부로의 자원 이전 현황	219
〈표 Ⅴ-2〉 지방교부세의 종류별 자원	221

그림목차

[그림 II-1] 근로소득세의 납세의무자와 과세자 인원 및 과세자 비율 추이	84
[그림 II-2] 종합소득세의 과세인원과 확정신고인원 및 과세자 비율 추이	89
[그림 II-3] 세부담의 누진도와 소득재분배 효과의 일반적 상관관계 · 98	
[그림 II-4] 각종 소득의 상대비(상위20% : 하위40%) 변화추이 · 104	
[그림 II-5] 소득세 부담의 상대비(상위20% : 하위40%) 변화추이 · 104	
[그림 II-6] 각 행정부별 시장소득과 소득세 부담 증감	107
[그림 II-7] 소득계층별 시장소득과 소득세 부담 증감	109
[그림 II-8] 소득재분배 효과, 세부담의 누진도, 세수규모의 관계 변화추이	112
[그림 II-9] 세부담의 누진도 · 세수의 변화율과 소득재분배 효과 변화율의 관계 비교	113
[그림 III-1] 일반정부의 총지출 및 부문별 지출 추이	128
[그림 III-2] 지방자치단체의 예산과목별 세출예산(순계) 추이 ..	131
[그림 IV-1] 출산장려금 지급 현황	184
[그림 IV-2] 출산장려금의 확산 속도	185
[그림 IV-3] 기초자치단체별 출산장려금 예산액 분포	186
[그림 IV-4] 첫째아이 지원금액	188
[그림 IV-5] 둘째아이 지원금액	188
[그림 IV-6] 셋째아이 지원금액	189
[그림 IV-7] 재정자립도와의 상관관계	190

[그림 IV-8] 재정자립도와 인구 1인당 예산액	191
[그림 IV-9] 재정자립도와 가입기여성 1인당 예산액	191
[그림 V-1] 보통교부세 산정 방식	222

문제 제기

현대 사회에서 어느 누구든 세금 및 정부지출과 같은 정부재정 문제로부터 자유로울 수 없다. 많은 경우에 세금 부담은 국민들의 생활수준에 무시할 수 없는 영향을 주기 때문에, 납세자들은 항상 조세정책에 민감한 반응을 보이고 그들의 선택과 결정이 세금 때문에 달라지기도 한다. 또한 일정한 국가지출을 전제로 할 때, 한 집단에 대한 정부지출의 낮은 혜택은 다른 집단의 높은 편익을 의미하기 때문에 집단이나 계층 간의 첨예한 대립이 야기되기도 한다. 따라서 정부의 조세·재정정책은 선거 때마다 빠지지 않는 아젠다가 되며, 특정 정당이나 후보의 정치적 성향을 나타내는 중요한 지표로 활용되기도 한다. 정부가 정기적으로 발표하는 세계개편이나 예산안은 항상 사회적 이슈가 되며, 이에 대한 찬반양론이 제기된다.

정부 재정의 중요성은 정치가나 정책 담당자의 입장에서도 마찬가지이다. 현재 조세와 정부지출은 단순한 국가재정 수입이나 공공재 공급만을 위해 존재 하는 것이 아니며, 특정경제 활동의 유도 혹은 제약, 소득재분배와 형평성 달성, 경기조절 등의 정책도구로 사용된다. 따라서 시기 적절한 조세·재정정책을 만드는 것이 정치권이나 관료의 중요한 과제이며, 이를 위해 여러 당사자들이 경쟁하기도 한다. 요약하여 말하면, 정부의 조세, 정부지출에 대한 정책은 반드시 정치적 논의의 대상이 되며 한 나라의 세제는 이러한 정치적 과정의 산물이라고 할 수 있다.

조세·재정정책이 정치적 산물이라는 점을 인정한다면, 구체적으로 어떤 정치적 과정을 통해 이들이 결정되는지를 이해할 필요가 있다. 만약 이러한 이해 없이 개선안이나 정책이 제시된다면, 그 자체로는

아무리 훌륭하다고 하더라도 실제 정치적 과정을 통해 수용될 수 없어서 결국 무용지물이 될 것이기 때문이다. 그런데 이들이 형성되는 정치적 과정은 그 나라가 가지는 정치구조, 문화적 경험, 관습, 법 제도 등에 따라 달라지므로 이에 대한 이해와 분석이 결코 쉽지 않다. 예를 들어 대통령제와 의원내각제, 연방정부와 단일정부, 의회 중심이나 행정부 중심이나 등에 따라 정책을 결정하는 정치적 과정과 결과가 상당히 다르게 되므로, 이들 모두가 중요한 연구과제가 된다.

본 보고서는 정치구조가 우리나라 조세·재정정책에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보고자 하는 목적을 가지고 있다. 이때 정치구조란 입법부·행정부의 분립, 중앙정부와 지방정부의 관계, 관료조직과 인센티브, 정당구조, 국민들의 여론 형성과 투표 등을 모두 포함하는 포괄적 개념이며, 정치적 요인이란 말로 대체할 수 있다. 앞에서 설명하였듯이 정치가 조세·재정에 미치는 통로와 방식은 다양하기 때문에 이들 모두를 하나의 연구에 포괄하여 다루는 것은 사실상 불가능하다¹⁾. 뿐만 아니라 이론적이고 학술적인 측면에서 본 결과들은 해외 문헌을 통해 잘 정립되어 있는 반면 이를 우리나라 현실에 적용한 선행연구들은 제한적이다. 따라서 본 보고서는 정해진 주제를 포괄적이고 체계적으로 다루는 통상의 방법론을 택하지 아니하고, 관련된 분야에서 특정 이슈들을 독립적으로 분석하는 형태를 취하였다. 연구방법에 있어서도 이론적 접근, 통계적 실증분석, 사례 분석 등 각 주제별로 적합하다고 판단되는 방식을 택하였다. 물론 이러한 귀납적 방식은 정치요소와 조세·재정정책을 아우르는 일반적이고 종합적 결론을 주기 어렵지만, 향후 지속적인 연구가 이루어지는 데 있어 중요한 초석이 될 것이다.

본 보고서는 총 5개의 독립된 주제들로 구성되어 있는데, 이들을 조세(주제 1과 주제2), 정부지출(주제 3), 지방정부 및 정부간 재정(주제 4와 주제5) 등으로 구분해 볼 수 있다. 주제 1은 조세정책에 미치는 행

1) 예를 들어 보수와 진보 정권, 선거 주기 등이 재정적자에 미치는 영향 등은 중요한 주제임에도 불구하고 포함되지 못하였다.

정부와 입법부의 역할을 연구하고 있으며, 주제 2는 소득세의 재분배 정도가 정부에 따라 어떻게 특징지어지는지 살펴보았다. 주제 3은 선거와 같은 정치변수가 중앙정부와 지방정부의 거시적 재정행태에 어떤 영향을 주었는지 분석하였다. 주제 4는 지역별 인구·계층 구조와 정치구조가 출산장려금이라는 지역의 재량적 예산지출에 미치는 영향을 실증분석하였다. 마지막으로 주제 5는 이론적 모형을 통해 지방정부의 재정여건에 대한 정보가 불확실할 때 서로 다른 형태의 재원조정이 어떤 결과를 가져오는지를 제시하였다. 이러한 연구들은 우리나라 조세·재정정책을 이해하고 향후 시사점을 도출하는 데 중요한 역할을 할 것으로 판단된다.

I. 세계개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징

박상원

1. 서론

가. 삼권분립과 시각 차이

본 소고는 조세정책의 결정에 있어서 행정부와 입법부의 역할에 초점을 맞추고 있다. 삼권분립, 그 중에서도 특별히 행정부와 입법부의 분리는 현대 민주정치의 가장 중요한 특징 중 하나이다. 하지만 삼권분리를 문자 그대로의 의미, 즉 국가의 기능을 사업·입법·행정으로 구분하고 이들의 역할을 완전히 분리하는 것으로 받아들여서는 안 된다. 삼권분립의 진정한 의의는 단순한 권력의 칸막이 혹은 독자적 운용이 아니라, 상호간의 '견제와 균형(checks and balances)'을 유도하는 데 있기 때문이다. 세금정책에 있어서도 마찬가지이다. 삼권분립은 하나의 권력이 세금 등을 비롯한 국가재정을 전적으로 결정하는 것이 아니라 각 주체가 적절히 상호작용해야 한다는 믿음에 기초하고 있다.

그런데 조세정책을 결정하는 두 주체인 행정부와 입법부가 상호 작용하며 영향을 주는 방식은 나라마다 크게 다르다. 보통 의원내각제를 취하는 나라는 선거를 통해 의회가 구성되고 다수당 혹은 다수연합이 행정부를 구성하므로, 상대적으로 행정부와 입법부가 동질적 행태를 보이곤 한다. 하지만 같은 의원내각제의 경우에도 균형형, 입법부 우월형, 행정부 우월형 등으로 구분되면서 서로 다른 모습을 지닌다.

대통령제에 있어서는 양자의 관계가 더욱 복잡하다. 대통령제에서는 대통령과 국회의원 모두가 국민들의 직접적인 선거에 의해 선출된

다. 따라서 소위 말하는 ‘이원 민주적 정통성(dual democratic legitimacy)’을 가지게 되는데, 이로부터 견제와 균형이 이루어지는 이상적인 상황이 만들어질 수도 있지만 양 권력이 불필요하게 충돌하는 문제도 발생할 수 있다²⁾. 또한 같은 대통령제하에서도 대통령에게 부여된 입법권의 정도, 단원제·양원제, 양당제·다당제, 정당의 영향력 정도, 선거주기 및 방식 등에 따라 그 모습이 달라진다.

우리나라는 매우 짧은 기간을 제외하고는 대통령제를 유지해 오고 있다. 따라서 대통령제를 염두에 두면서 조세정책의 입안에 있어 행정부와 입법부의 역할을 생각해 보아야 한다. 우리나라를 포함하여 대부분의 나라에서 세금 부과는 법률의 제정 및 개정을 통해 이루진다. 국민의 재산권 보장을 위해 조세의 종류, 부과 근거, 납세의무자, 과세표준, 세율 등을 법률로 정하는 조세법률주의를 따르고 있기 때문이다³⁾. 따라서 조세는 궁극적으로 법을 제정하는 입법부의 권한이라고 말할 수도 있다. 하지만 입법부의 조세입법이 조세정책을 위한 정치적 과정의 전부라는 것은 너무 단순한 생각이다. 법률에 따라 재원을 걷어서 이를 활용하는 것은 행정부이므로, 실질적으로 조세정책은 행정부가 훨씬 많은 관심을 가진다.

우리나라는 한발 더 나아가 조세정책의 입안과 추진은 행정부에서 이루어지고 입법부는 검토 및 수정, 승인의 역할만을 하는 행태를 보여 왔다⁴⁾. 우리나라는 행정부 중심주의적 전통을 가졌고 입법부와 행정부의 관계에서도 대통령이 여당 권한을 상당수 독점해 왔기 때문에, 조세를 비롯한 정책입법에 행정부의 역할이 컸던 것이다. 또한 조세정책은 전문적인 지식과 이해를 필요로 하기 때문에 정부의 협조 없이 국회에서 독립적으로 결정하기에는 어려움이 있었다. 조세개혁이라고

2) 김 욱(2008).

3) 우리나라 헌법 제58조에 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”라고 명시되어 있다.

4) 김웅희(2010).

할 수 있는 큰 변화들도 새 정권이 들어서면서 입법개혁의 일환으로서 이루어진 경우가 많았다.

매년의 세세한 세제개편도 세제 담당부처(기획재정부의 세제실과 행정안전부의 지방세제관실)의 발표를 통해 이루어져 왔는데, 이는 행정부의 목표와 의도를 반영한다고 할 수 있다. 또한 법률에서는 중요한 과세 개요만 규정하고, 실질적인 과세 내용은 행정부가 고시하는 시행령과 규칙 등에 반영되기도 하였다⁵⁾. 그런데 이러한 행정부 중심주의가 최근 비판의 대상이 되고 있다. 또한 입법부가 조세정책의 결정에 좀 더 적극적인 역할을 수행하는 경우도 많아졌다. 구체적으로, 세법을 국회의원들이 주도적으로 제정하거나 행정부의 안(案)을 적극적으로 수정·보완하는 경우가 많아진 것이다.

그렇다면 행정부와 입법부는 왜 조세를 비롯한 국가 정책에 있어서 시각 차이를 가지게 되는가? 전통적인 후생경제학에서는 정부가 단일 의사결정주체이며 사회적 후생, 즉 국민들의 순편익을 극대화하는 존재로 가정된다. 하지만 정치경제학에서의 정부는, 여러 경제주체들의 모임이며 이들은 나름대로의 목표함수를 극대화하는 존재들이다⁶⁾. 그렇다면 행정부와 입법부는 어떠한 목적함수를 가지고 있는가? Persson et al.(2001)은 이들이 어떻게 권한(power)을 어떻게 획득했는가를 살펴보아야 한다는 점을 지적하였다. 행정부와 입법부의 권한은 이들이 선거에서 승리함으로써 국민으로부터 위임받은 것이다. 따라서 이들의 목표는 다음 선거에서 다시 승리하는 것이라는 공통점을 가진다⁷⁾. 그

5) 김웅희(2010), 이진오(2009).

6) 이러한 가정으로부터 반드시 현실의 관료나 정치가를 비난하는 결론을 도출할 필요는 없다. 예를 들어 주류경제학은 '자신의 이익을 극대화하는 합리적 경제주체'들을 가정하지만, 이들의 행동이 모여 사회 전체적인 효율성이 달성된다는 철학을 가지고 있다. 본 연구는 행정부가 추구하는 것 - 그것이 사적 이익이든 국가 이익이든 간에-이 입법부가 추구하고 있는 것과 다를 수 있고, 이 차이가 어떻게 조세정책으로 귀결되는지를 비교하여 살펴보고자 하는 것이며, 이들을 평가하고자 하는 것이 아니다.

7) 투표에서의 승리 이외에 Grossman and Helpman(1997)에서처럼 로비

I. 세계개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 25

런데 선거에서의 승리라는 유사한 목표를 가지고 있음에도 불구하고, 다음에 언급되는 몇 가지 측면에서 양자의 목적함수는 차이를 지니고 있다.

첫째, 대통령과 국회의원 선거는 이들에게 권력을 위임하는 국민들의 범위에 있어 큰 차이가 있다. 대통령 선거는 전국 단위로 이루어져서 한 국가의 대표를 뽑는 것인 데 반해, 국회의원들은 각 지역을 대표하는 대표자를 선출하는 것이기 때문이다. 따라서 대통령은 국가적 이익에 민감할 수밖에 없고 국회의원들은 선거구민의 특수이익을 반영하게 된다. 하지만 이러한 차이가 행정부의 주장이 상대적으로 더 옳다는 것을 의미하지는 않는다. 가장 단순한 형태인 중위자(median) 투표 이론의 결과를 빌려 표현한다면, 대통령은 전 국민이라는 모집단의 중위자 선호에 의해 결정되는 반면 국회의원들은 한 지역의 주민이라는 모집단의 중위자 선호에 의해 결정되는데, 양자는 한 사람의 선호가 극대화된다는 측면에서 보면 동일하다. 또 다른 예로, 행정부의 입장에서 전체적인 지지를 높이기 위해 한 지역을 소홀하게 다룰 수도 있지만, 국회에서는 그 지역의 대표들이 강하게 반발하기 때문에 이러한 정책이 상대적으로 힘을 잃는다.

둘째, 행정부는 대통령이라는 비교적 단일 주체에 권력이 맞추어져 있어서, 단일 의사결정 주체라고 이해하는 것에 큰 무리가 없다. 반면, 국회의원들은 각 지역을 대표하는 대표자들의 모임이므로, 입법부의 행동은 집단적 의사결정 과정을 통해 얻어진다. 국회의원들이 모여 집단적 의사결정을 완성하는 과정은 대개 과반수 투표를 비롯한 투표나 협상(bargaining)으로 이해되는데, 이들에 대한 분석은 매우 복잡한 전략적 행동과 균형 개념을 수반하게 된다. 예를 들어, 다수의 지지만 받으면 되는 다수결제나 아니면 모든 사람들의 동의가 필요한 만장일

(lobby)의 역할도 고려해 볼 수 있다. 하지만 로비가 공개적으로 허용된 미국과는 달리 우리나라에서는 로비도 결국 선거에서의 결과로 나타난다고 보는 것이 합당하다.

치제나에 따라서 입법부를 거쳐 결정되는 정책은 크게 달라진다. 따라서 입법부의 의사결정에 대한 이해는 행정부의 그것보다 훨씬 복잡하고 어렵다고 할 수 있다.

셋째, 정당 구조 특히 여당과 야당이라는 구조를 염두에 둘 필요가 있다. 여당·야당 구조는 행정부와 입법부를 연결하는 통로가 되는 동시에 분석에 있어 또 다른 차원을 고려하도록 만든다. 양당구조가 어느 정도 정립되어 있는 경우 국회의원은 야당과 여당 중 하나에 소속되게 되고, 각 정당이 가지는 당론에 따르는 것이 보통이다. 그런데 소속정당과 지역구 사이에 갈등이 생길 수 있다. 예를 들어 지역구는 진보적인 반면 그 정당은 보수적인 경우이다. 여당과 야당은 행정부의 관계에서도 중요한 영향을 준다. 여대야소의 구조이면서 대통령이 공천권을 비롯하여 여당에 큰 영향력을 미치는 경우, 행정부와 입법부의 이해관계는 매우 유사해질 수 있다. 이와는 반대로 여소야대의 경우나 여당이 대통령으로부터 상대적으로 독립적인 경우 행정부와 입법부의 정책에 관한 견해는 크게 다를 수 있다.

넷째, 권력을 소유하는 기간과 반복성에 있어 차이가 있을 수 있다. 우리나라의 대통령제는 5년 단임제이다. 대통령은 재임이 불가능하므로 '과연 현 정부가 다음 대통령 선거 결과를 최우선으로 고려하느냐?'라는 의문이 생길 수 있다. 하지만 대통령 선거 전에 제시된 공약이 선거 후 펼치는 정책의 토대가 된다면, 현 정부의 정책은 바로 이전 선거에서의 결과를 극대화하기 위해 만들어진 것이라고 할 수 있다. 또한 비록 자신이 재임명될 수 없을지라도, 정권 유지가 퇴임 이후의 평가와 대우에 크게 영향을 미친다면 향후 선거와 투표에 대한 고려는 현 정책을 이해하는 데 중요한 요소가 될 것이다. 그럼에도 불구하고, 직접적으로 재임이 허용되는 국회의원의 경우가 좀 더 재임 여부에 큰 영향을 받게 될 것임은 자명하다. 즉 국회의원은 재임이 가능하고 대선위원이 가지는 특권이 특별히 존재하기 때문에, 재선출이 대통령에 비해 더욱 중요한 목표라고 할 수 있다.

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 27

다섯째, 행정부와 입법부의 본질적 기능의 차이, 즉 입법과 행정의 차이로부터 발생하는 시각 차이가 있을 수 있다. 법은 국가의 질서를 유지하고 사회활동의 규범과 기준을 제공하는 것인 반면 실제로 법에 기초하여 국가를 운영하는 것은 행정부의 역할이다. 세법에 있어서도 재정수입을 가지고 국가를 운영하는 것은 행정부의 역할이며, 세금이 국민의 재산권을 침해하지 않도록 심의하고 법률에서 과세요건을 설정하는 것은 입법부의 역할이다. 따라서 행정부가 좀 더 적극적인 재정수입 확보와 정책목표 달성을 추구할 가능성이 있다.

나. 선행연구

정치학을 비롯하여 삼권분립에 관한 논의는 수없이 많으므로 이들을 간단히 요약하는 것은 불가능하며 본 소고의 목적도 아니다. 따라서 조세·예산 결정에 관한 정치경제학 문헌에 국한하여 두 가지의 시각만을 소개하고자 한다. 사실 국가재정에 있어 행정부와 입법부의 상호관계에 대한 논의는 조세보다 예산에 좀 더 집중되어 있다. 특히 정치구조가 정부의 크기와 재정수지에 미치는 영향에 대한 논의가 많다. 이는 집행기관으로서 행정부는 예산을 확장하여 사용할 유인이 있고, 국민들의 대표인 입법부는 이를 심사하고 견제할 의무가 있다는 이론적 역할 분담이 보다 분명하게 나타나기 때문일 것이다. 즉 매년 결정되는 예산안이 부정기적으로 조정되는 세금보다 좀 더 명확하게 양 권력 간의 차이를 보여준다고 할 수 있다.

Persson et al.(1997)은 일종의 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 수 있는 상황을 상정하고, 행정부와 입법부의 관계를 '견제' 측면에서 강조하였다. 정치가들은 자신의 이익을 추구하므로 예산과 조세 결정에 있어 국민들의 후생과 상충하는 면이 있는데, 국민들은 선거라는 제도를 통해 관료를 통제한다. 구체적으로, 과도한 사적 이익 추구가 의심될 경우 다음 선거 시에 새로운 후보자가 선택되기 때문에 이를

두려워하여 도덕적 해이가 줄어들어 가는 것이다. 이 때 행정부와 입법부라는 두 개의 대리인이 존재한다면 장점과 단점이 모두 나타날 수 있다. 먼저 두 기관이 독립적으로 자신들의 행동을 결정하는 경우, 공유지의 황폐화(common pool) 현상이 발생하여 도덕적 해이 현상이 심화된다. 반면에 이들이 서로 견제하는 모형- 즉 행정부가 정책을 제시하고 입법부가 이를 검토하는-에서는 상호 견제가 작용하여 도덕적 해이가 줄어들게 된다. Persson et al.(2001)에서는 이러한 아이디어를 좀 더 확장하여 직접적으로 대통령제와 의원내각제를 모형화하고 그 차이점을 제시하였다.

Grossman and Helpman(2008)은 ‘위임(delegation)’이라는 관점에서 행정부와 입법부의 예산결정을 설명하고 있다. Epstein and O'Halloran(1994, 1996)의 모형은 위임의 전형적인 형태를 보여준다. 이 경우에 주인인 입법자(legislature)가 대리인인 정부에게 결정을 위임할 수 있다. 위임받은 자가 전문적인 지식 혹은 좀 더 정확한 정보를 가지고 있다는 측면에서 위임은 장점을 가진다. 하지만, 위임받은 자와 위임한 자의 목적함수가 다를 경우 위임의 단점이 나타난다. 즉 위임하는 자의 입장에서 보면 위임받은 자의 결정이 충분히 만족스럽지 않을 수 있는 것이다.

Grossman and Helpman(2008)은 이러한 선행연구에 기초하여 예산 결정에 있어 입법부가 어느 정도 행정부에 위임할 것인가를 결정하는 문제를 설정하고 있다. 이는 기본적으로 입법부의 권력이 강력한 미국 제도, 즉 예산을 비롯한 재정지출을 입법부가 결정하며 행정부는 집행을 위임받아 사업을 진행한다는 철학을 반영한다고 하겠다. 구체적으로, 입법부는 전체 예산의 크기와 프로그램별 세출의 최소값을 설정하고, 세출의 효과성에 대해 정보의 우위를 가지는 행정부가 이에 기초하여 실제 예산을 결정한다. 이 때, 전체 예산의 크기를 크게 설정하거나 프로그램별 세출의 최소값을 아주 작게 설정하는 경우를 위임의 크기가 큰 것으로 해석할 수 있다. 이들은 행정부와 입법부가 각각 극대

화하고 있는 집단 혹은 경제주체들의 집합의 크기와 포함 여부에 따라 상이한 결과가 나타나게 됨을 보였다.

우리나라 문헌 중에 입법부와 행정부의 관계가 세계개편에 어떻게 영향을 주는지를 직접 다룬 것은 많지 않다. 이들은 모두 법학적인 측면에서 입법부와 행정부의 세법령의 입법에 초점을 맞추었다. 서기영(2008)과 김웅희(2010)는 우리나라에서 조세법의 전문적·기술적 특성으로 인해 그동안 조세입법을 정부가 주도함에 따라 국회의 조세입법 과정이 문제점을 가져왔다는 것을 비판하였다. 또한 그 개선방안으로 입법 과정에서 국회내 입안지원기관의 지원을 경유하도록 하거나 그 조직을 강화하는 방안 등을 제시하고 있다. 이전오(2009)도 조세법률주의에 위반하여 위헌판결을 받은 조세법이 많았음을 지적하면서, 조세를 정책수단으로 남용하는 것, 법학적 인식이 결여된 상태에서 행정부 주도로 입법되는 것 등의 문제가 있었다고 비판하였다.

다. 연구방법론

본 연구는 조세정책에 있어 입법부와 행정부의 시각 차이를 살펴보는 것이 주된 목적이다. 구체적으로 기획재정부의 세제실이 주도하여 매년 정기적으로 발표하는 당해 연도 세계개편안과 국회의 논의를 거쳐 최종적으로 개정되는 개정세법을 비교하고, 세계개편안 중 국회에서 수정 혹은 삭제되는 내용들을 선별하고자 한다. 자료의 특성상 가설을 설정하고 이를 검증하는 통계적 분석은 불가능하므로, 정형성(stylized fact)을 찾고 이를 설명하는 데 초점을 맞출 것이다. 이러한 정형성에 기초하여 좀 더 바람직한 행정부·입법부의 역할 정립에 대한 시사점을 찾는 것이 궁극적인 정책 연구의 목표가 되어야 할 것이다. 하지만 우리나라에서 이 주제에 대한 논의가 많지 않았음을 고려할 때 기초자료를 축적하는 것만으로도 충분한 의의가 있다고 판단되므로, 구체적인 시사점 제시보다는 내용 파악과 설명에 주력할 것이다.

우리나라 정부(중앙정부)의 정기적 세제개편은 보통 다음과 같은 순서를 따른다.

- ① 매년 9월경 기획재정부의 세제실 중심으로 세제개편안 발표
- ② 정부와 여당 사이의 당정협의, 세제발전심의회위원회 개최 등 의견 수렴
- ③ 차관회의 등의 부처 간 협의, 국무회의 의결⁸⁾
- ④ 대통령 재가
- ⑤ 정부의 제·개정안 국회 제출
- ⑥ 국회에서의 논의 후 의결·공포 (상임위 → 법사위 → 본회의)
- ⑦ 법률 제·개정에 기초하여 시행령·시행규칙 마련

따라서 정부의 세제개편안과 개정세법의 비교는 ①과 ⑥을 비교하고자 하는 것인데, 특히 ① 중에서 ⑥에 반영되지 않는 것들에 초점을 맞추어 행정부와 입법부의 시각 차이를 유추하고자 한다. 본격적으로 결과를 살펴보기 전에 본 연구의 특징과 한계에 대해 다음과 같이 명확히 설명할 필요가 있다.

첫째, 정부가 정기적 세제개편 외에 부정기적으로 세제개편을 추진할 수도 있고 실제로 그렇게 된 사례도 있다는 점이다. 이 경우에는 수시로 여론을 수렴하고 여당과 논의한 후 입법화를 시도하게 된다. 따라서 ①은 행정부 조세정책의 전부가 아닌 주요한 일부라고 하는 것이 보다 정확하다. 하지만 정부의 모든 세제개편 의도를 정리하고 그 결과를 살펴보는 것은 현실적으로 불가능하였으므로, 정기적인 세제개편에만 살펴보려고 한다. 또 하나 염두에 두어야 할 것은 매년 발표되는 세제개편안의 내용이 상당히 방대하고 기술적인 것들도 포함되기 때문에 이를 하나도 빠짐없이 100% 검토하는 것은 상당히 어려운 작업

8) 국무회의 의결 전에 법제처의 심의를 거치는 과정도 있으나 중요하지 않으므로 생략하였다.

이다. 다행히도 정부는 세제개편안을 발표하면서 상세한 보도자료를 제공하고 있다. 본 보고서는 정부가 발표한 보도자료에 기초하여 분석하고자 하며, 만약 정기적 세제개편 내용 중 상세 보도자료에 포함되지 않는 것이 있다면 본 논의에서 생략될 수도 있을 수 있다는 점을 명확히 밝히고자 한다.

둘째, 행정부의 의도를 ⑤가 아닌 ①을 통해 살펴본다는 점이다. 세제개편안이 9월경에 발표되면, 언론은 정부안을 보도하고 국민들도 이를 정부 의도와 계획으로 인식한다는 점에서 이 가정은 큰 무리가 없어 보인다. 하지만 발표된 세제개편안을 입법화하는 단계에서 입법부 외는 상관없이 행정부 스스로가 그 일부를 수정·삭제하기도 한다. 즉 ②, ③, ④의 과정을 거치면서, 특별히 국민들의 여론이 좋지 않거나 예기치 못했던 문제점들이 제기될 때 정부 스스로 개편안의 일부를 변경할 수도 있다. 이 경우에는 ①과 ⑤가 다르며, ①보다 ⑤가 좀 더 정확하게 행정부의 시각과 목적을 반영하는 것이라고도 주장할 수도 있다. 문제는 ②와 같은 과정 즉 정치권과의 협의를 통해 수정이 이루어진 경우 ⑤에는 일부 입법부(여권)의 영향력이 반영되어 있다는 점이다. 따라서 이 경우에는 ⑤보다 ①을 행정부의 의견으로 보는 것이 보다 합리적이다. 다행히도 세제개편안 중에서 세법개정에 반영되지 못하는 내용들이 많지 않기 때문에, 케이스별로 분석하여 국회에서의 논의 중에 삭제된 것과 정부안에 아예 포함되지 않은 것들을 분리하여 제시하였다.

셋째, 정부가 입법안을 국회에 제출하는 것 외에 국회의원들이 의원 입법안을 발의하여 세제를 변경하는 것도 가능하며, 이 또한 행정부와 입법부의 세제 관점을 이해하는 데 도움이 될 것이다. 사실 소득세법, 법인세법, 부가가치세법, 조세특례제한법 등은 정부안(案)을 비롯한 여러 개의 제출 법안을 종합하여 새로운 국회 상임위안(案)을 제안하고, 이것을 수정 없이 통과시키는 경우가 대부분이다. 뿐만 아니라 조세관련 의원입법안은 정부가 제출하는 것보다 수가 많고, 경우에 따라

서는 국회의원들의 의도가 매우 잘 보이기도 한다. 하지만 의원들이 독자적으로 제시하는 개정안은 폐지되거나 시효가 만료되는 경우가 많다. 심지어 실제로 입법화되기를 기대하기보다는 발의 자체에 의미를 두는 것으로 여겨지는 경우도 있음을 명심할 필요가 있다. 또한 의원입법의 내용을 모두 파악하고 세법개정 여부를 추적하는 것은 많은 시간을 요하는 방대한 작업이다. 따라서 국회의원들의 의원입법안에 대한 분석은 별도의 연구과제로 넘기고자 한다.

넷째, 행정부가 세제개편안을 발표할 때 이미 국회(혹은 여당)의 의견이 반영된 경우도 있을 것이다. 다시 말해 ①이 행정부의 온전한 의견이 아니라 입법부의 영향력이 포함되어 있는 경우이다. 실제로 주요 사항에 대해서는 세제개편안 발표 전 공식적 혹은 비공식적 루트를 통해 여당과 협의하는 경우도 많다⁹⁾. 당과 정부가 공식적으로 협의한 사항이 아니라 행정부가 주도적으로 추진하는 것일지라도 이미 국회에서의 결정을 예견하고 내용을 조정했을 가능성도 있다. 하지만 이러한 경우에도 ①과 ⑥의 비교는 의미가 있어 보인다. 만약 양자가 비슷하다면 어떠한 과정을 거쳤든 간에 양자가 의견 일치를 보았다는 것이고, 이는 행정부와 입법부가 유사한 시각 차이를 가진 경우라고 해석할 수 있기 때문이다. 즉 ①과 ⑥을 비교하여 차이 나는 것들은 -비록 완전하지는 않지만- 여전히 입법부와 행정부의 시각 차이를 보여주는 것이라고 해석 가능하다.

다섯째, 9월에 발표되는 정기적인 세제개편안은 예외적인 경우만을 제외하고 국세만을 대상으로 하므로 모든 세금을 포함하는 것은 아니라는 한계가 있다. 우리나라의 지방세는 지방의 자율적인 결정에 의해 이루어지기보다는 국가 전체의 정책적 판단에 의해 변경되므로, 여기에도 행정부와 입법부의 차이가 반영될 수 있다. 하지만 이 부분은 본 소고의 논의에서는 생략되었다.

9) 정부가 정기적 세제개편안과는 독립적으로 여당과의 협의를 통해 결정된 사항을 세제개편안 발표시에 포함시킨 경우도 있을 것이다.

여섯째, 법률은 정부가 제시된 것이 그대로 반영되었으나 시행령 단계에서 기존의 세제개편안 내용이 약간 수정된 것들은 생략하였다. 시행령의 수정이 입법부와 행정부의 시각 차이를 보이는 것으로 해석하기 어렵기 때문이다. 다만 시행령에서 다루고 있는 조항임에도 불구하고 국회에서 논란이 되었거나 비판적 여론에 의해 영향을 받았다고 판단되는 것들은 특별히 포함시켰다.

마지막으로, 기간은 2001년부터 2009년까지로 하였다. 2010년도 세법개정은 아직 완전히 이루어지지 않았으므로 2009년도가 분석 가능한 가장 마지막 해이다. 2001년을 선택한 것이 특별한 의미가 있는 것은 아니다. 다만 기간이 길면 길수록 많은 자료가 축적되는 장점이 있으나 너무 과거의 것들은 세제개편의 배경을 파악하기 어렵다는 단점도 있어 최근 연도만을 선택한 것이다.

2. 연도별 세제개편안과 개정세법 차이

가. 2001년 세제개편안

2001년 세제개편안은 넓은 세원·낮은 세율, 경쟁력 있는 세제, 알기 쉽고 간소한 세제라는 중장기 세제 운용방향의 틀 속에서 이루어졌다. 특히 2001년도에는 소득세법, 법인세법, 조세특례제한법, 인지세법 등 네 가지로 세법개정의 범위를 제한하여 개편의 수는 많지 않았다. 하지만 소득·법인세율 인하와 같이 중요한 개편이 이루어졌는데, 국회에서 논의를 통해 수정된 내용은 상대적으로 적었다고 할 수 있다. <표 I-1>은 2001년 세제개편안 중 실제 세법개정에 반영되지 않은 내용들을 요약하고 있다.

〈표 1-1〉 2001년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
벤처지원 비과세 감면 축소	기관투자자가 창투조합 등을 통해 벤처기업에 출자한 주식의 양도차익 법인세 비과세 일몰 폐지	조세특례 제한법	입법전 수정	일몰 1년 연장
8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세 면제 범위 조정	감면한도를 3억→1억원으로 축소	조세특례 제한법	입법전 수정	감면한도를 단계적으로 축소 (2002년~2003년 양도분은 2억, 2004년 이후 양도분은 1억원)
관세경감 물품의 폐지	태양에너지 이용기기 제조용 기자재를 관세경감 물품에서 제외	조세특례 제한법	입법전 수정	대체에너지 생산기자재 및 이용기자재를 관세경감물품에 삽입 (태양에너지는 대체에너지에 포함됨)
유형별 포괄주의 소득세 과세 방식 도입	현행: 8개 유형의 소득별로 열거된 소득만 과세 개정: 소득구분은 현행대로 하되, 이자, 배당, 연금, 사업소득에 대해서는 포괄과세주의 도입	소득세법	입법전 수정	사업소득은 대상에서 제외
유형업소에 대한 특별소비세 한시적 비과세	과세유형장소에 대해 2년간 한시적으로(2002~2003) 특수세 비과세	특별소비세법	입법전 삭제	이와는 별도로 특별소비세에 대한 전반적 세율인하가 이루어짐
중소기업 특별세액 감면제도 대상 확대	대상업종에 축산업, 종자 및 묘목생산업 추가	조세특례 제한법	입법시 수정	정부안에 추가하여 지식기반산업을 영위하는 수도권 중기업도 추가 (감면율 20%)

- 주: 1. 입법시 수정: 정부의 제출안에는 포함된 내용이 최종 세법개정에서는 세제개편안보다 강화되었거나 약화되어 세법이 개정
 2. 입법시 삭제: 정부의 제출안에는 포함되었으나 최종 세법개정에는 삭제된 경우
 3. 입법 전 삭제/수정: 정부의 제출안 자체에 포함되지 않고 이전에 삭제되거나 수정

I. 세계개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 35

- 8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세 감면한도 조정은 당시 3억원이었던 것을 1억원으로 낮추어 일반 양도소득세 감면한도와 일치시키고자 한 것이었다. 세계개편안 발표에는 2002년 양도하는 분부터 적용하는 것이었으나, 정부의 세법개정안에는 3개년에서 걸쳐 단계적 축소하는 방안으로 변경되었다.
- 유흥업소에 대한 특별소비세 한시적 비과세는 유흥업소의 과표 양성화를 유도하고 유사영업과의 불형평 문제 해소를 위해 시행하려 한 것이나, 입법화되지 않았다. 이와는 별도로 내수 진작과 경기활성화를 위해 전체 품목에 대한 특별소비세율 인하가 의원 입법으로 추진되어 통과되었다. 이에 따라 유흥업소에 대한 세율은 20%에서 10%로 인하되었다.
- 우리나라 소득세 체계는 기본적으로 열거주의를 채택하고 있다. 그런데 2001년 세계개편을 통해 이자, 배당, 연금소득에 대해서는 열거된 소득과 유사한 성격의 소득에 과세한다는 조항을 삽입하여 일종의 유형별 포괄주의를 도입하였다. 애초에는 사업소득에 대해서도 마찬가지로 조항이 삽입될 예정이었으나, 과세 인프라 등에 대한 비판을 수용하여 정부 세법개정안에서 제외되었다. 결국 사업소득에 대한 유사 조항은 2009년 말 세법개정을 통해 도입되게 된다.
- 중소기업특별세액감면 대상에 당초와는 달리 지식기반산업이 포함된 것이 산업의 특성상 수도권 내에서의 운영이 불가피하며 경제의 성장엔진으로서의 역할 수행이 필요하다고 판단했기 때문이다.

나. 2002년 세계개편안

국민의 정부 들어 지속적으로 중산·서민층과 기업의 세부담 경감이 추진되어 왔었다. 이에 따라 2002년에는 추가적인 세수 경감 개편

이 현실적으로 어려웠으므로, 기존의 기조는 유지하면서 비과세·감면 등을 축소하여 공평성을 제고하는 방향으로 세제개편이 추진되었다. <표 I-2>는 2002년 세제개편안 중 실제 세법개정에 반영되지 않은 내용들을 요약하고 있는데, 2001년과 마찬가지로 국회에서 수정된 내용이 많지 않음을 보여주고 있다.

<표 I-2> 2002년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
지방이전기업 임시특별세액감면 기한 연장	5년 이상 사업을 계속 영위한 법인이 공장, 본사이전 시 세제혜택을 부여하는 제도를 일몰 3년 연장	조세특례제한법	입법시 수정	* 공장이전의 경우 3년 이상 계속 영위한 법인을 해당대상으로 포함 * 일몰 3년연장
임시투자세액공제율의 조정	최고 공제한도율을 10%→7%로 축소	조세특례제한법	입법시 수정	현행(10%) 유지
미용목적의 성형수술 부가가치세 과세대상으로 전환	부가가치세가 면제되는 의료 보건용역의 범위에 미용목적의 성형수술은 제외	부가가치세법 시행령	시행령이므로 해당 없음	현행 유지
양도소득세 감면의 자경 기준 완화	현행: 자경기간 8년이면 양도세 감면 개정: 농업진흥지역 내에 농지를 농업기반공사에 양도하는 경우에 한해 8년을 5년으로 단축	조세특례제한법	입법시 수정	농업기반공사 외에 농업회사법인에 양도하는 경우에도 8년을 5년으로 단축
경제특구 입주 외국인 투자기업에 대한 지원	* 대규모 투자인 경우 기존 외국인투자지원제도에 따라 지원 * 중규모 투자인 경우 경제특구에만 한정하여 소득세, 법인세, 취·등록세 등 감면	조세특례제한법	입법시 수정	* 2002년도 세법 개정에 포함되지는 않았으나, 2003년도 12월 개정됨 * 지원요건은 당초 발표보다 완화

주: 1. 입법시 수정: 정부의 제출안에는 포함된 내용이 최종 세법개정에서는 세제개편안보다 강화되었거나 약화되어 세법이 개정
2. 입법시 삭제: 정부의 제출안에는 포함되었으나 최종 세법개정에는 삭제된 경우
3. 입법 전 삭제/수정: 정부의 제출안 자체에 포함되지 않고 이전에 삭제되거나 수정

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 37

- 임시투자세액공제의 경우 공제율의 상한은 조세특례제한법에, 공제율 자체는 시행령에 규정되어 있다. 과다한 지원을 막기 위해 상한율을 7%로 축소하려 하였으나, 세법개정 과정에서 10%가 유지되었다¹⁰⁾.
- 의료용역을 면세하는 취지는 국민의 기초생활 보장을 위한 것인데, 성형수술 등은 이에 해당한다고 보기 어려워 면세 제외가 꾸준히 시도되었다. 2002년도에도 부가가치세법 시행령을 개정할 예정이었으나 이해당사자들의 반발과 형평성 측면에서의 문제 제기로 무산되었다.
- 경제특구 입주 외국인투자기업에 대한 지원은 「경제특별구역 설치 및 운영에 관한 법률」을 전제하고 있다. 그런데 동 법률이 노동계의 반발, 특구지정요건 완화 요구 등의 논란 등으로 통과가 늦어지면서 세제지원도 2002년도 세법개정에서는 제외되었다¹¹⁾. 이후 세제지원도 재검토되다가 결국 2003년도 세법개정에 포함되어 통과되었으나, 물류업 등 일부 산업의 경우 투자규모에 대한 요건이 당초 발표안보다 완화되었다.

다. 2003년 세제개편안

2003년 세제개편은 참여정부가 들어선 후 처음으로 이루어진 개편이다. 정부는 세제개편안과 더불어 중장기 조세정책방향을 발표하였는데, ①세입기반 확충, ②조세의 형평성 제고, ③조세의 효율성 제고, ④지방의 자주재원 확충 지원, ⑤국민의 신뢰를 받는 세정 구현 등을 목

10) 공제율은 10%로 계속 유지되었다가 2006년 2월 시행령 개정을 통해 7%로 축소되었다.

11) 명칭도 경제특별구역에서 경제자유구역으로 변경되었다.

표로 하고 있다.

〈표 I-3〉은 2003년 세제개편안 중에서 실제 반영되지 않은 내용을 보여 주고 있는데 이전보다 그 수가 상당히 많아졌음을 알 수 있다. 또한 이들 외에 당시 정부가 아닌 국회의원들이 개편을 주도한 세제개편도 있었다. 대표적인 것이 법인세 인하는데, 당시 과세표준 1억원을 기준으로 27%와 15%인 법인세를 2005년 사업 분부터 2%포인트씩 인하하였다. 이는 당시 여소야대 상황에서 야당이 주도하여 이루어진 일이었다고, 이 후 감세/정부지출확대 논쟁이 계속 이어졌다¹²⁾.

〈표 I-3〉 2003년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
임시투자자세액 공제율 인상	2003년 7월~2003년 12월 투자분에 대해 공제율을 10%에서 15%로 상향조정	조세특례제한법	입법시 수정	15%의 적용기간을 2004년 6월 31일 투자분까지로 연장
조합예탁금 및 농어가 목돈마련저축 비과세 일몰	* 조합예탁금은 현행안을 따름 (2003년까지 비과세, 2004년 5%, 2005년 이후 10%로) * 농어가목돈마련저축 일몰 종료	조세특례제한법	입법시 수정	비과세 일몰을 2006년까지 3년 연장
공동주택 일반관리비에 대한 부가세 면제 일몰	국민주택규모 초과 공동주택의 일반관리비에 대한 부가세면제 일몰 종료	조세특례제한법	입법시 수정	일몰 1년 연장
근로소득자의료비 소득공제	* 대상을 총급여액의 3% 초과에서 5% 초과로 인상 * 본인 의료비에 대한 공제한도 폐지 (현행: 연 500만원)	소득세법	입법시 수정	* 본인의료비에 대한 공제한도 폐지는 정부안과 동일 * 대상은 현행 유지 (총급여의 3% 초과)

12) 여성용 위생용품과 유아용 위생용품에 대한 부가가치세 면세도 의원입법으로 추진되어 여론의 주목을 받았는데, 결국 생리대 등 여성용 위생용품은 부가가치세가 면세되었다.

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 39

〈표 1-3〉의 계속

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
중소기업특별 세액감면제도	일몰도래 폐지	조세특례제한법	입법시 수정	일몰 2년 연장하되 감면율을 절반으로 축소
기술이전소득 세액감면제도	특허권 등 연구 성과를 제3자에게 양도하는 경우 양도소득세 일정 감면 일몰 종료	조세특례제한법	입법시 수정	* 일몰 2년 연장 * 특수 관계자에게 기술비법을 제공하는 경우에는 감면을 배제
지방이전기업에 대한 조세지원 개선	* 중소기업·일반 법인으로 이원화된 감면대상을 단일화를 * 감면내용을 이전지역별로 차등화 * 감면대상업종에서 건설업은 제외	조세특례제한법	입법시 수정	* 중소기업/일반기업 단일화 미반영 * 지역별 차등화 부분 미반영 * 감면대상 업종에서 건설업은 제외
서화·골동품 양도차익 과세제도 정비	* 현행: 종합소득과세, 개정: 분리과세와 합산과세 중 선택 가능 * 분리과세 세율 설정	소득세법	입법시 수정	서화/골동품을 일시 재산소득에서 제외함
단기보유부동산에 대한 양도소득세율 인상	* 세율을 보유기간별로 (9%~36%)→ (9%~50%)로 상향 책정, * 미등기양도는 60%유지	소득세법	입법시 수정	* 단기양도에 대한 세율인상은 정부안과 동일 * 미등기양도도 70%로 상향조정 * 1세대 3주택자 장기보유특별공제 폐지 및 고율 과세
농어촌특별세 적용기한 연장	2009년까지 일몰 5년 연장	농어촌특별세법	입법시 수정	2014년까지 일몰 10년 연장
가본공제대상 부양가족의 범위 조정	직계존속에 해당하는 기준연령을 남녀 동일 55세 이상으로 통일	소득세법	입법시 삭제 입법시 수정	* 현행대로 남자 60세 이상, 여자 55세 이상 * 경로우대추가공제 확대
현금영수증카드제도입	충급여액의 10%를 초과하는 사용액의 25%를 소득공제	조세특례제한법	입법시 수정	사용액의 20%로 하향조정

〈표 1-3〉의 계속

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
기명식 선불카드에 대한 세제 지원 및 신용카드 등에 대한 소득공제율 조정	* 신용카드 : 공제율 20%에서 15%로 축소 * 직불카드, 지로납부금액, 기명식 선불카드는 공제율을 30%→25%	조세특례제한법	입법시 수정	모든 소득 공제대상의 소득공제율을 초과액의 20%로 일원화
명의대여자에 대한 제재 강화	타인에게 자기의 명의를 빌려주어 사업자등록을 하게 할 경우 연대납부책임을 지게 함	국세기본법	입법전 삭제	미반영
간이과세자 등에 대한 부가가치세 예정고지생략	직전 기납부세액이 20만원 미만인 경우 예정고지도 생략	부가가치세법	입법전 수정	20만원→10만원

주: 1. 입법시 수정: 정부의 제출안에는 포함된 내용이 최종 세법개정에서는 세제 개편안보다 강화되었거나 약화되어 세법이 개정

2. 입법시 삭제: 정부의 제출안에는 포함되었으나 최종 세법개정에는 삭제된 경우

3. 입법 전 삭제/수정: 정부의 제출안 자체에 포함되지 않고 이전에 삭제되거나 수정

- 조합 등 예탁금에 대한 저율과세는 축소될 예정이었고, 농어가목돈마련저축에 대한 비과세는 일몰 폐지될 예정이었다. 그러나 자유무역협정(FTA) 체결 등으로 인한 농·어촌주민의 어려운 현실을 감안하여 이들에 대한 과세특례가 국회에서 3년씩 연장되었다.
- 공동주택 일반관리·경비용역에 대한 부가가치세 면제는 1999년 도입되었는데, 일몰이 도래하여 폐지가 논의될 때마다 입주민들의 적극적 반대에 부딪혔다. 2003년 당시 국민주택규모 이하의 경우는 영구 면제였으며, 국민주택규모 초과 경우는 연말에 일

몰 종료될 예정이었다. 하지만 국회 논의과정에서 국민주택규모 초과 공동주택의 일반관리비의 경우 1년 더 연장되었다¹³⁾. 공동주택 일반관리, 경비용역에 대한 부가세 면제는 2005년도와 2008년도에도 국회입법 과정에서 다시 쟁점화되었다.

- 근로소득자 공제대상 의료비 기준의 경우 소액의료비 등은 근로소득공제제도에 의한 개산공제금액에 포함되어 있다는 점과 외국사례 등에 기초하여 대상이 축소(상한선 인상)될 계획이었으나, 저소득 근로자의 세부담 경감을 위해 입법 과정에서 현행 유지로 수정되었다.
- 서화·골동품 양도차익 과세는 1990년 법이 제정되었으나, 미술계의 반발에 의해 5차례에 걸쳐 시행이 유보되어 왔다¹⁴⁾. 정부는 2003년 세계개편안에 관련 제도 정비를 포함시켜 과세에 대한 의지를 보였다. 그러나 국회 본회의 논의 과정에서 미술시장 활성화를 위해 과세 자체가 종합소득(일시재산소득)에서 완전히 배제되었다. 이후 형평성에 대한 문제 제기가 계속되었고, 결국 2008년 세법개정을 통해 2011년 양도분부터 미약한 형태로 과세되게 되었다.
- 1994년부터 10년간 운용하고 있는 농어촌특별세의 과세시한이 2004년 6월 30일 만료됨에 따라 정부는 2009년 6월 30일까지 5년 연장하는 안을 제출하였다. 하지만 국회 본회의에서 2014년 6월 30일까지 10년 연장되는 것으로 수정되었다.

13) 즉, 경비용역에 대해서는 국민주택규모와 관련 없이 과세되게 되었다.

14) 1990년에 근거가 마련되었다가 2년간 유보, 다시 1992년 3년간 유보, 1995년 일시재산소득으로 소득을 전환해 과세하려고 했으나 2년간 유보, 1997년과 2000년 3년간 유보되었다.

- 기본공제대상인 부양가족 중 직계존속으로서 60세(여자 55세)이 상인 자였던 것을 모두 55세로 남녀를 평등하게 통일하고자 하였다. 하지만 고령화 사회 도래에 따른 경로자 부양을 유도하기 위해 국회 상임위의 대안입법에서는 현행 기준이 유지되었다.
- 명의 대여자에게 연대납부의무를 부여하는 것은 실질과세 원칙에 위배되고 헌법상 평등의 원칙과 재산권 보장의 원칙에 위배될 소지가 있다는 법제처 등의 판단에 따라 정부 개정안 제출 때 삭제되었다.

라. 2004년 세제개편안

참여정부의 조세정책에 있어 2004년은 매우 중요한 해이다. 종합부동산세 도입, 소득세 세부담 경감, 특별소비세의 품목 축소, 제2차 에너지 세제개편 등과 같은 중요한 개편이 이루어졌다. 또한 집권당인 열린우리당이 17대 총선에서 큰 지지를 얻어 국회 의석 과반수를 확보하게 되어 행정부의 개혁이 힘을 얻게 되었다.

그런데 한 가지 주의해야 할 것은 9월에 발표된 정기적인 세제개편안 발표에 주요 세제개편 일부가 포함되지 않았다는 점이다. 예를 들어 종합부동산세 도입을 포함한 부동산 보유세 강화 최종안은 11월에, 제2차 에너지세제개편은 12월에 별도로 발표되었다¹⁵⁾. 따라서 9월에 발표된 세제개편안만이 아니라 이후에 발표된 보유세 강화와 에너지 세제개편도 정부의 세제개편에 포함시켜 비교하였다.

그런데 별도 발표된 개편안들은 최초의 행정부의 의도와 여당을 비롯한 정치권의 의견 반영이 구분되기 어려운 것들이 있다. 예를 들어

15) 또한 소득세 세율 인하와 특별소비세 품목 축소는 다른 세제개편 내용들과 동일한 과정으로 다루어졌으나, 언론 보도자료는 9월 초에 별도로 제시되었다.

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 43

종합부동산세 도입을 비롯한 보유세 강화의 경우 9월에 정부의 기본 계획이 공개되었으나 이때는 세율과 과세대상 등이 명확하게 확정되지 않았었다. 이후 당정협의를 거치면서 구체적 내용이 결정되었고, 11월 18일에 의원입법안으로 발의되어 원안이 가결되었다. 따라서 최종 확정되어 통과된 종합부동산세 제도 중에서 당초 행정부의 의도가 당정협이라는 과정을 거쳐 수정된 내용이 있는지 정확히 파악하는 것은 사실상 불가능하다. 더욱이 당정협의를 통한 내용 변경이 본 보고서의 행정부/입법부 시각 차이 측면에서 어떻게 해석되어야 하는지도 불분명하다. 그럼에도 불구하고 다른 연도와의 비교를 위해, <표 I-4>에 보유세 강화 중에서 당정협의를 거쳐 새롭게 추가된 것으로 명백히 여겨지는 내용도 포함시켰다.

<표 I-4> 2004년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
특별소비세 품목 축소	32개 품목 중 24개 품목 특별 소비세 폐지	특별 소비세법	입법시 수정	* 12개 품목 특별소비세 폐지 * 폐지 대상 품목 및 승용차 등을 포함한 14개 품목에 탄력세율 적용
과생금융상품 거래과세 및 새로운 소득 출현에 대비한 포괄적인 과세근거 마련	* 과생금융상품거래를 통한 개인투자자 자본이득 과세 근거 마련 * 기타소득의 유형별 포괄주의 도입	소득세법	입법시 삭제	현행과 동일
연기금을 이용한 SOC 활성화	도로공사와 연기금이 공동으로 민간투자법에 의해 도로 건설시 통행료 부가세 면세	조세특례제한법	입법전 삭제	현행과 동일

〈표 1-4〉의 계속

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
종합물류기업에 대해 법인세 감면	일정기준을 충족하는 종합물류기업의 법인세를 최초 3년간 100%, 이후 2년간 50% 세액감면	조세특례제한법	입법시 삭제	현행과 동일
아웃소싱 물류비의 공제	물류비의 70% 이상을 종합물류업체에 1년 이상 장기 위탁시 아웃소싱 물류비용의 일정률 세액공제	조세특례제한법	입법시 삭제	현행과 동일
중소기업특별 세액감면 기준 조정	현행: 감면율이 수도권 중소기업은 15%, 수도권 소기업은 10%임 개정: 본점과 사업장 소재지 모두 수도권 외 지역에 있을 경우만 15% 감면 적용	조세특례제한법	입법전 수정	* 수도권 소재구분을 사업장 단위로 하는 것은 반영 * 소기업 감면율을 2배로 인상
환경·안전설비 투자세액공제대상 확대	기술유출방지 설비도 환경·안전설비 투자세액공제율 3% 적용	조세특례제한법	입법전 수정	기술유출방지 설비뿐만 아니라 해외자원개발 설비도 추가함
보유세 강화	* 종합부동산세 도입 * 토지·건물의 과세표준을 실제거래가액(시가)을 기준으로 평가 * 주택은 토지와 건물을 통합평가·통합과세 * 재산세, 거래세 세율 조정	종합부동산세법	입법전 수정	* 등록세 인하에 있어 개인간 거래는 0.5%포인트 추가 인하

- 주: 1. 입법시 수정: 정부의 제출안에는 포함된 내용이 최종 세법개정에서는 세제 개편안보다 강화되었거나 약화되어 세법이 개정
2. 입법시 삭제: 정부의 제출안에는 포함되었으나 최종 세법개정에는 삭제된 경우
3. 입법 전 삭제/수정: 정부의 제출안 자체에 포함되지 않고 이전에 삭제되거나 수정

- 정부는 당시 32개 품목 중 24개 품목에 대한 특별소비세를 폐지하기로 발표하였다. 이에 따르면 특별소비세는 자동차, 유류, 과

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 45

세장소 등에 과세하는 것만 남은 예정이었다. 하지만 국회 논의 과정에서 보석, 고급 사진기 등 12개 품목에 대한 특별소비세가 유지되었고, 이와 동시에 탄력세율을 적용하는 품목을 확대하였다.

- 종합물류기업에 대한 법인세 감면 및 아웃소싱 물류비 공제는 동북아 물류중심국가로 성장한다는 장기 비전의 일환으로 추진된 것이다. 하지만 세제개편안 때와는 달리 정부가 국회에 제출한 개정안에 포함되지 않았다. 당시 중소기업체들이 반발하였고, 세제당국도 형평성과 종합물류기업 인증제도 미확립 등의 이유로 지원에 소극적이었던 것으로 판단된다. 이 후 2007년 세제개편을 통해 아웃소싱 물류비 공제가 매우 완화된 형태로 도입되었다¹⁶⁾.
- 파생금융상품거래를 통한 개인투자자 자본이득 과세 및 기타소득의 유형별 포괄주의 도입은 파생금융상품거래의 자본이득 및 이와 유사한 형태의 소득에 기타소득세를 부과하는 것을 의미한다. 그런데 금융시장에 미치는 영향과 현재 거래세만 부과되는 현물시장과의 형평성을 이유로 입법화되지 못하였다. 파생금융상품에 대한 과세는 2008년에 다시 거래세 형태로 도입하고자 하는 시도가 있었으나, 세제개편안 자체에 포함되지 않았다.
- 보유세 강화와 종합부동산세 신설은 전술한 바와 같이 정기적인 세제개편안에 포함되지 않았으며, 별도로 추진되었다가 11월초에 2차례의 공식적인 당정협의를 거쳐 확정되었다. 그런데 보유세 강화와 더불어 이루어진 등록세 인하 중 개인간 거래에 대한 추가적인 인하는 당정협의 이후에 도입된 것으로 보인다.

16) 종합물류기업에 물류비의 70% 이상을 위탁하는 화주기업들에만 주어지던 세제혜택의 범위를 전 화주에 확대하며, 전체 물류비의 3%였던 세제혜택을 전년 대비 증가분의 3%까지로 대폭 축소하는 제도가 도입되었다.

마. 2005년 세제개편안

2005년 세제개편안은 경제 활력 회복 및 성장잠재력 확충, 비과세·감면 축소 등을 통한 세입기반 확대, 양극화·고령화에 대응한 세제 보완, 국가균형발전, 세제 간소화 등을 목표로 하고 있다. 2005년 세제개편안 중에서 실제로 반영되지 않은 내용이 <표 1-5>에 정리되어 있다.

<표 1-5> 2005년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
중소기업특별세액 감면 폐지 (중소기업 균형발전특별세액 감면제도 신설)	* 감면을 적용방식을 기업 규모별-업종별에서 지역별로 변경 * 대상 업종 추가 * 일몰 3년 연장	조세특별제한법	입법진 수정	* 기존의 중소기업특별세액감면 유지 (3년 일몰 연장) * 대상 업종 조정
주세율 조정	소주·위스키 세율을 72%에서 90%로 인상	주세법	입법시 삭제	현행 유지(72%)
주택자금 (주택마련저축불입액과 장기주택저당차입금 이자 이자상환액)의 소득공제 대상 범위 축소	공제대상자를 국민주택이하 1주택 소유자에서 국민주택 이하 공시가액 2억원 이하 1주택 소유자로 변경	소득세법	입법시 수정	2억원 이하가 아니라 3억원 이하로 수정됨
접대비 한도액 차등 적용 폐지	* 소비성서비스업 차등 폐지 * 정부투자기관, 정부출자기관 차등 폐지	조세특별제한법	입법시 수정	정부투자기관, 정부출자기관 차등 유지
공동주택 일반관리·경비용역에 대한 부가가치세 면제	국민주택규모 초과 공동주택에 공급하는 일반관리 및 경비용역에 대한 부가가치세 면제 일몰 도래 폐지	조세특별제한법	입법시 삭제	일몰 3년 연장

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 47

<표 1-5>의 계속

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
농어촌주택 취득자 양도 세과세특례 제도 폐지	일몰도래로 폐지(단, 개정 전 취득 일반주택은 특례 계속 인정)	조세특례 제한법	입법전 삭제	일몰 3년 연장
간편납세제도 도입	* 매출액 일정규모 이하인 성실 중소기업자에게 적용 * 국세청장이 인정한 전자장부에 거래내용을 기장 * 표준전자 장부 개발을 용이하게 하계 위해 세무조정 등 소득계산 방법을 단순화 * 각종 감면 적용을 배제하고 개산세액공제 허용 * 신고/납부 절차 간소화	법인세법, 소득세법	입법시 삭제	전면 보류되었다가 2007년도에 완화된 형태로 시행
방위산업용품에 대한 관세 감면 폐지	일몰 도래로 폐지	관세법 시행규칙	입법전 수정	* 일몰 2년 연장 * 감면율을 70%에서 40%로 축소
에너지절약 시설 투자 세액공제제도 일몰 연장	일몰 2년 연장	조세특례 제한법	입법전 수정	일몰 3년 연장
기업 어음 세액공제제도 개선	* 중소기업간 거래만 공제 대상으로 인정 * 일몰 2년 연장	조세특례 제한법	입법전 수정	일몰 3년 연장
농임축산어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용 기한 연장	일몰 2년 연장	조세특례 제한법	입법전 수정	일몰 3년 연장
인지세 전자납부방식 도입	전자등기 신청시 인지세 납부와 사후정산 제도 도입	인지세법	입법전 삭제	도입 연기

- 주: 1. 입법시 수정: 정부의 제출안에는 포함된 내용이 최종 세법개정에서는 세제 개편안보다 강화되었거나 약화되어 세법이 개정
 2. 입법시 삭제: 정부의 제출안에는 포함되었으나 최종 세법개정에는 삭제된 경우
 3. 입법 전 삭제/수정: 정부의 제출안 자체에 포함되지 않고 이전에 삭제되거나 수정

- 중소기업특별세액감면제도는 1992년에 2년 한시법으로 도입되었다가 계속 일몰이 연장된 제도이다. 정부는 중소기업 균형발전 특별세액감면제도로 전환하여 수도권 지역 중소기업의 세금감면을 없애고 비수도권 지역의 세금감면 폭은 현행보다 늘리고자 하였다. 하지만 수도권 지역의원들의 강한 반발로 인해 기존 제도가 3년 연장되었으며 몇몇 대상 업종만 조정되었다.
- 정부는 외부효과의 크기를 반영하고 소비를 억제하려는 의도에서 소주와 위스키 등 알코올 도수가 높은 증류주의 세율을 인상하려 하였다. 그러나 서민부담 가중이라는 이유로 정치권과 여론 반발이 거세어 무산됐다.
- 국민주택(전용면적 25.7평 이하) 규모에 한해 적용되는 주택자금 소득공제 대상을 '공시가격 2억원 이하'로 축소하려던 소득세법 개정안은 '공시가격 3억원 이하'로 완화됐다. 이는 분양가격이 상승하였으며 광역시 등의 중산층에는 혜택을 계속 줘야 한다는 의원들의 주장이 반영된 것이다.
- 간편납세제도는 ERP(전사적자원관리시스템), POS 등의 표준전자장부를 사용하여 매출이 투명하게 노출되는 사업자에게 복잡한 조세감면 대신 단순한 표준세액공제를 적용, 납세편의를 도모하는 제도이다. 이 제도는 세무사 등 전문 자격사 단체의 강력한 반대와 형평성에 대한 논란 끝에 입법 과정에서 도입이 전면 보류되었다. 이 와중에서 명칭도 성실납부제도로 변경되었다. 정부는 이후 완화된 형태의 개정안을 마련하였고, 일부 반발에도 불구하고 여야 합의에 의해 2007년 6월 임시국회를 통과하여 2008년부터 시행하게 되었다. 하지만 실효성이 낮다는 지적이 계속되었고 결국 2010년 세제개편을 통해 성실납세제도가 폐지될 예정이다.

I. 세계개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 49

- 정부는 소비성 서비스업과 정부투자기관·정부출자기관에 적용되었던 접대비의 한도액의 차등을 삭제하는 안을 제출하였다. 그러나 정부투자기관·정부출자기관의 접대비 손금산입한도 확대는 도덕적 해이를 더욱 악화시킬 우려가 있다는 의견이 대두되었고 소비성 서비스업의 경우만 반영되었다.
- 국민주택규모 초과 공동주택 일반관리비 및 경비용역에 대한 부가치세 면제는 모두 일몰이 도래하였는데, 일몰이 3년 연장되었다¹⁷⁾.
- 농어촌주택 취득자 양도세 과세특례제도 폐지는 당시 재경부와 농림부 간의 협의 결과에 따라, 농어촌 경제 활성화 취지로 3년 연장되었다.

바. 2006년 세계개편안

2006년 세계개편안은 경제 활력 제고를 통한 일자리 창출, 중산서민층 생활안정, 세원투명성 제고, 조세 중립성 제고, 조세체계의 선진화 등의 목표를 가지고 있었다¹⁸⁾. 주요 내용으로는 기본관세를 개편, 근로장려세제 도입, 34개 비과세·감면제도 정비 등이 있다. <표 I-6>은

-
- 17) 전술한 바와 같이 2003년 세법개정을 통해 2004년부터 공동주택에 대한 경비용역이 과세되게 되었다. (관리비의 경우는 국민주택규모 이하의 영구 면제, 초과는 한시적 면제였다.) 그러나 2004년 7월 정부 제출 조세특례제한법 개정예에 의해, 국민주택규모 이하 공동주택 경비용역은 영구 면제, 초과인 경우는 2004년까지 다시 면제되게 되었던 것이다. 또한 2004년 세계개편을 통해 면제가 2005년 말까지 1년 더 연장되었다.
 - 18) 2005년과 2006년 사이에 정부는 중장기 조세개혁을 준비하여 발표하려 하였다. 관련 업무를 담당할 기구로 민간전문가 등이 참여한 조세개혁특별위원회를 구성하는 한편 재경부 내부에 '조세개혁실무기획단'이라는 조직까지 만들었다. 하지만 2005년에 일부 문건이 언론에 유출되는 등 논란이 있었고, 결국 몇몇 단기 과제만 세계개편안에 반영되었을 뿐 전반적 조세개혁안은 발표되지 않았다.

2006년 세제개편안 중 실제 세법개정에 반영되지 않은 내용들을 요약하고 있다.

〈표 1-6〉 2006년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
행정중심복합도시 지원	수용·협의 매수된 공장을 타지방으로 이전 및 대체 취득하는 경우 양도차익을 3년 거치 3년 분할 익금산입	조세특례제한법	입법전 수정	* 5년 거치 5년 분할 익금산입으로 수정 * 개인사업자의 경우도 과세연 허용 * 사후관리 강화
기술취득비용에 대한 세액공제	* 일반기업 공제율이 취득비용의 3%이고 중소기업의 경우 7%인 것을 3%로 일원화 * 3년 일몰 연장	조세특례제한법	입법전 수정	3년 일몰 연장하되 중소기업 7%를 유지
기본관세율 개편	310개 품목의 기초원자재 세부담을 완화	관세법	입법전 수정	대상품목을 308개로
	112개 품목 역관세, 세율 불균형 시정	관세법	입법전 수정	대상품목을 114개로
	405개 품목의 세율조정 (할당관세, 잠정관세 적용, 양허세율 적용 등)	관세법	입법전 수정	대상품목을 404개로
	66개 품목의 관세율 조정 및인하	관세법	입법전 수정	대상품목을 64개로
한국벤처투자조합을 통한 벤처기업 출자시 지원	* 현행: 중소기업창업투자회사나 기관투자자가 한국벤처투자조합을 통해 출자하는 경우 주식 양도 차익 법인세 비과세 * 수정: 한국벤처투자조합뿐만 아니라 투자조합을 통해 출자하는 경우에도 주식 양도차익 법인세 비과세	조세특례제한법	입법전 수정	현행 유지

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 51

〈표 1-6〉의 계속

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
택시사업자 부가가치세 경감	일반택시운송사업자 부가가치세 납부세액을 50% 경감하는 제도 일몰 2년 연장	조세특례 제한법	입법시 수정	법정사용기간, 가산세 등 사후관리조치 추가
직불카드 소득공제율 조정	직불카드 소득공제율을 15%에서 20%로 축소	조세특례 제한법	입법시 삭제	기존 공제율 유지
신용정보업자의 개인 신용 정보 제출	국세청장이 신용정보업자에게 개인신용정보를 요청할 수 있는 근거 마련	소득세법	입법전 삭제	현행 유지
농어가목돈 마련 저축이 자 소득 비과세 폐지	일몰시한 종료로 폐지	조세특례 제한법	입법시 삭제	일몰 3년 연장
인지세 면제 축소	* 다음 항목들의 인지세 면제 일몰 종료 - 농협 등의 금전 소비 대차 증서 - 어린이예금통장, 농협 조합원 예·적금 증서 - 농촌주택개발자금 융자서류 - 창업중소기업의 융자서류	조세특례 제한법	입법시 삭제	일몰 3년 연장
농·수협 등 예탁금 세제 지원	일몰을 연장하되 한도를 2천만원에서 1천만원으로 축소	조세특례 제한법	입법시 수정	* 일몰연장은 동일 * 비과세한도 2천만원 유지 * 가입요건 강화
도시철도 건설용역에 대한 부가가치세	* 도시철도공사의 부가가치세 영세를 적용을 폐지 (부산교통공사 제외) * 일몰기한 3년 설정	조세특례 제한법	입법시 수정	예외에 서울메트로, 서울 도시철도공사 등이 추가로 포함됨

〈표 1-6〉의 계속

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
남북왕래자에 대한 통관절차 소화	신고생략 및 간이신고 가 능품목에 반복적 휴대 직 업용구 추가	관세법	입법전 삭제	

주: 1. 입법시 수정: 정부의 제출안에는 포함된 내용이 최종 세법개정에서는 세제 개편안보다 강화되었거나 약화되어 세법이 개정
 2. 입법시 삭제: 정부의 제출안에는 포함되었으나 최종 세법개정에는 삭제된 경우
 3. 입법 전 삭제/수정: 정부의 제출안 자체에 포함되지 않고 이전에 삭제되거나 수정

- 행정중심복합도시 수용 공장 등의 양도차익 과세이연, 기술취득 비용에 대한 세액공제 등은 당정협의, 세제발전심의위원회 심의, 부처협의 등의 과정에서 제기된 의견을 반영하는 과정에서 수정되었다. 즉 중소기업의 생산성 향상시설 투자를 촉진하고, 기술 거래를 통한 연구개발 성과의 사업화를 촉진하기 위하여 중소기업에 대한 공제율을 현행과 같이 유지하기로 한 것이다
- 직불카드 소득공제율 조정은 국회 상임위의 대안입법에 포함되지 않았다. 상임위(재정경제위원회)의 정부법안 검토보고서는 체크카드의 경우 추가적인 세원 양성화 효과가 없을 가능성이 높고, 직불카드는 실적이 지속적으로 감소하고 있으며, 소액결제 는 현금영수증 활성화를 통해 대체할 수 있다고 보고하고 있다. 목돈마련과 예탁금 비과세 한도 축소, 일부 인지세 면세 등도 국회 상임위의 대안입법이 제안되면서 삭제되었다.
- 기본 관세율 개편의 경우 세제개편안에서와 미미한 품목 수의 차

이를 보이고 있는데, 이는 단순한 세부 품목조정이라고 판단된다¹⁹⁾.

- 도시철도 건설용역에 대한 부가세 지원 축소의 경우 세법개정안은 현행의 도시철도공사(서울메트로, 서울도시철도공사, 부산교통공사, 대구지하철공사, 인천지하철공사, 광주도시철도공사, 대전도시철도공사) 중에서 부산만 제외하고 나머지는 폐지하는 것이었으나, 대안입법에 의해 지자체 조례에 의해 도시철도를 건설하는 도시철도공사(부산교통공사, 서울메트로, 서울도시철도공사) 등의 영세율 적용이 모두 유지되었다.
- 남북왕래자에 대한 통관 절차 간소화는 기획재정부의 입법예고에는 들어가 있었으나 최종 정부 제출안에는 포함되지 않았다. 이는 북한의 핵실험 등으로 인한 급격한 남북관계 변화 때문인 것으로 판단된다.

사. 2007년 세계개편안

2007년은 경제가 수출 호조, 내수 확대 등 회복 국면으로 접어든 가운데 재정도 양호한 모습을 보였다. 이에 따라 세계개편안은 중산·서민층의 생활안정, 취약계층 지원 등을 위한 세부담 완화 기조를 표방하였다. 주요 개편으로는 종합소득세 과표구간 조정, 유류세 세율 조정, 중소기업의 가업상속 지원, 기부문화 활성화를 위한 조치 등을 들 수 있다. <표 I-7>은 2006년 세계개편안 중 실제 세법개정에 반영되지 않은 내용들을 요약하고 있다.

19) 세계개편안 설명 자료에 구체적 품목이 명시되지 않으므로 정확한 비교는 불가능하였다.

〈표 1-7〉 2007년 정부 발표 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부 ¹⁾	세법개정 내용
성실 자영업자에 대해 의료비 및 교육비공제 허용	대상사업자 요건 중 전년 대비 수입금액 1.2배 초과 신고하는 경우 포함	조세특례 제한법	입법시 수정	대상사업자 요건 중 직전 3개 과세기간 연평균 수입 대비 1.1배 초과 신고한 경우로 수정
기업상속공제 확대 및 사후관리 강화	* 사후관리기간 5년 → 10년 * 현행: 사후관리기간 동안 기업상속재산 처분 시 상속세 추징 개정: 사후 관리하는 10년 동안 기업용 자산 10% 이상 처분시, 또는 상속인의 지분율이 감소할 때나 종업원 수 10% 이상 감소할 때 추징	상속 증여세법	입법시 수정	* 기업용 자산 20% 이상 (상속 개시일로 부터 5년 내 10%) 처분 시로 변경 * 종업원 조건은 삭제
금융지주회사 설립 등에 대한 과세 특례 일몰 도래	금융지주회사가 주식을 이전·교환하는 경우 증권거래세 면제 일몰 도래 폐지	조세특례 제한법	입법진 수정	일몰 2년 연장
농어민에 의한 면세유 부정유통 방지	농어민이 농어업용 기계허위 신고 시 2년간 면세유 공급 중단	조세특례 제한법	입법시 수정	정부안의 허위신고를 허위신고하거나 변동 신고하지 않은 경우로 수정
농·수협 단위조합에 의한 부정유통 방지	단위조합이 부정유통 혹은 관리 부실한 경우 감면된 세액의 2배 가산세 부과 (현행: 감면세액의 10% 가산세)	조세특례 제한법	입법시 수정	단위조합이 부정유통한 경우 감면세액의 40% 가산세, 관리부실이나 착오한 경우 감면세액의 20%로 수정

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 55

〈표 1-7〉의 계속

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
가공세금계산서를 통해 납부한 부가가치세 즉시 환급배제	<p>현행: 가공세금계산서를 이용하여 부가가치세를 납부한 것이 확인된 경우 환급 신청 시 즉시 환급</p> <p>개정: 향후 5년간 납부할 부가가치세에서 차감, 후에도 남은 금액 즉시 환급</p>	부가가치세법	입법전 삭제	현행 유지
중소기업특별세액감면 감면을 조정	<p>현행: 수도권과 비수도권으로 구분하여 5%~30% 감면</p> <p>개정: 기초자치단체를 4등급으로 구분하여 등급별 감면을 적용</p>	조세특례제한법	입법시 삭제	현행 유지
법인 공장 및 본사 지방이전에 대한 세액감면	<p>* 현행: 처음 5년간 100%, 2년간 50% 감면</p> <p>개정: 처음 10년간 등급별 감면율의 100%, 이후 5년간 50% 적용</p> <p>* 대기업 지방사업장 신설에 대해서도 등급별 세액감면 신설</p>	조세특례제한법	입법시 삭제	현행 유지
제주도 입주 기업에 대한 법인세·소득세 감면	수도권 4등급지역 소재 대기업이 제주도 이전 및 사업장 신설시 단계적 감면 적용(70%, 35%) 신설	조세특례제한법	입법시 삭제	현행 유지
성실 공익법인에 대한 규제 완화	<p>현행: 공익법인의 동일기업 발행 주식 총식의 5%를 초과하여 출연받거나 취득하는 경우 초과분에 상속·증여세 과세</p> <p>개정: 성실기업의 경우 5%가 아닌 20% 적용</p>	상속증여세법	입법시 수정	성실기업의 경우 5%가 아닌 10% 적용

〈표 1-7〉의 계속

내 용	개편안 상세 내용	해당 법령	개정 여부	세법개정 내용
양도소득세 장기보유 특별공제도 합리화	<p>현행 공제율: 3년~5년 10%, 5년~10년 15%, 10년 이상 30%의 3단계 (15년 이상 1세대 1주택은 45%)</p> <p>개정 공제율: 3년 이상 보유 시 매년 3%씩 공제 하여 최대 45% 공제</p>	소득세법	입법전 수정	1세대 1주택 경우는 정부안과 동일하며, 1세대 1주택이 아닌 경우는 매년 3%씩 높아져 30%가 최대 한도가 되도록 함

- 주: 1. 입법시 수정: 정부의 제출안에는 포함된 내용이 최종 세법개정에서는 세제 개편안보다 강화되었거나 약화되어 세법이 개정
2. 입법시 삭제: 정부의 제출안에는 포함되었으나 최종 세법개정에는 삭제된 경우
3. 입법 전 삭제/수정: 정부의 제출안 자체에 포함되지 않고 이전에 삭제되거나 수정

- 중소기업특별세액감면 감면율 조정, 법인 공장 및 본사 지방이전에 대한 세액감면, 제주도 입주기업에 대한 법인세·소득세 감면 등은 모두 2007년 9월 정부가 제출한 『국가균형발전법』 개정안을 전제로 하고 있다. 그런데 이 개정안이 수도권 지역구 의원들의 반발로 당시 상임위원 산업자원위원회를 통과하지 못하였고, 전술한 세제개편 내용들도 모두 상임위(재경위)의 논의 과정에서 삭제되었다.
- 금융기관 등의 주주 및 금융지주회사가 주식을 이전하거나 교환하는 경우 증권거래세를 면제하는 조항은 지원 실효성이 미미하다는 이유로 일몰 폐지하고자 하였다. 하지만 은행의 지주사 설립과 금융기관들의 자율적 구조개편을 지원해야 한다는 의견에 따라 여야합의에 의해 일몰이 2년 연장되었다.

I. 세계개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 57

- 부동산 양도소득세의 장기보유특별공제는 3단계로 되어 있던 공제율을 매년 증가하는 형태로 수정하였다. 특히 정부안은 1세대 1주택과 그렇지 않은 경우를 구분하지 않고 동일한 공제율을 적용하고 있다. 하지만 국회의 상임위 대안에서는 1세대 1주택자의 경우만 정부안과 동일하게 수정하고 나머지는 30%까지만 공제 받도록 상한을 두었다. 이후 2008년 2월 의원입법으로 1세대 1주택에 대한 공제율을 다시 증가시켰다. 즉 2008년 3월 21일 이후 양도분에 대해 1세대 1주택의 장기보유특별공제율은 매년 4%씩 공제하여 최대 80%(총 20년)까지 되도록 한 것이다.

아. 2008년 세계개편안

2008년은 이명박 정부가 취임하고 첫 번째 세계개편안이 있었던 해이다. 또한 18대 국회의원 선거에 따라 집권당인 한나라당이 안정적인 의석을 확보하고 난 첫 해이다. 따라서 인수위 시절부터 계획되었던 여러 내용들이 개혁입법 차원에서 제시되었다. 이 중에서는 소득세율 인하와 같이 정치적인 논란의 대상이 된 것도 많았으나 상당부분 세법에 그대로 반영되었다. <표 I-8>은 2008년 9월 정부가 발표한 2009년도 세계개편안 내용 중 개정세법에 반영되지 않은 것들을 보여주고 있다.

<표 I-8> 2008년 정부 발표 세계개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용

내용	개편안 상세내용	법령	개정 여부	세법개정 내용
교육비 공제 한도 확대	* 대학 이전 자녀 공제한도 200만원 → 300만원 * 대학생 자녀의 공제한도 700만원 → 800만원	소득세법	입법시 수정	* 대학 이전은 정 부안과 동일 * 대학생 자녀의 경우 700만원에 서 900만원으로 인상

〈표 1-8〉의 계속

내용	개편안 상세내용	법령	개정 여부	세법개정 내용
자경농지 수용시 양도세 감면 한도 확대	현행: 양도세 종합감면 1년간 1억원 한도, 농지에 대한 감면은 5년간 1억원 개정: 수용되는 자경농지의 경우 1억원 감면 한도 추가	조세 특례법	입법시 수정	* 양도세 종합감면은 1년간 2억원 (농지에 대한 감면은 5년간 3억원)으로 확대 * 수용되는 경우 감면 소득 계산 방법 수정
1세대 1주택 양도소득세 과세 개선	1세대 1주택 양도소득세 감면 자격: 3년 이상 보유 및 2년 거주 → 3년 보유 및 3년 거주 (수도권 지역 등)	소득세법	입법전 삭제	현행 유지
상속증여세율 인하	세율 10%~50% → 6%~33%	상속증여세법	입법시 삭제	현행 유지
목적세 폐지	교통·에너지·환경세의 개별소비세 전환	개별소비세법, 교통·에너지·환경세법, 교육세법, 농특세법 등	실시	2009년에 다시 환원
	교육세 본세 통합		입법시 삭제	
	농특세 본세 통합		입법시 삭제	
카지노 사업자 개별소비세 부과	순매출액의 20% 부과 (관광 진흥 기금 10% 포함)	개별소비세법	입법시 수정	2012년부터 매출액에 따라 0%~3% 부과
공동주택 일반관리·경비용역에 대한 부가가치세 면제	국민주택규모 초과 공동주택에 공급하는 일반관리 및 경비용역에 대한 부가가치세 면제 일몰 도래 폐지	조세특례제한법	입법시 수정	일몰 3년 연장

〈표 1-8〉의 계속

내용	개편안 상세내용	법령	개정 여부	세법개정 내용
부가가치세 면세 제도의 단계적 과세 전환	예: 부도학원 등의 성인대상 영리교육용역	부가 가치세법 시행령	시행령 개정 이므로 적용 불가	면세 유지

주: 1. 입법시 수정: 정부의 제출안에는 포함된 내용이 최종 세법개정에서는 세제 개편안보다 강화되었거나 약화되어 세법이 개정
 2. 입법시 삭제: 정부의 제출안에는 포함되었으나 최종 세법개정에는 삭제된 경우
 3. 입법 전 삭제/수정: 정부의 제출안 자체에 포함되지 않고 이전에 삭제되거나 수정

- 교육비 공제 확대의 경우 애초에 대학생 자녀의 공제한도를 800만원으로 확대하는 것이었는데, 국회 논의 과정에서 900만원으로 늘어나게 되었다. 국회담당 상임위의 검토보고서는 교육비 공제한도의 확대에 동의하면서, 정확한 액수는 국회의 결정에 해당하는 것임을 밝히고 있다
- 세제개편안에서는 공익사업을 위해 수용되는 경우에 한해 8년 이상 자경농지의 양도세 감면 한도가 확대된 반면, 국회를 통과한 안은 수용과 관계없이 양도세 감면 한도가 확대되었다.
- 1세대 1주택 양도소득세 개선에 해당하는 여러 항목들이 발표되었고 이들 대부분 세법에 반영되었으나, 거주요건 강화는 정부 제출안 자체에서 생략되었다. 이는 세제당국이 세제개편안을 발표한 후 부처 간 협의 시에 이를 유예하기로 결정하였기 때문이다.
- 상속증여세를 인하 또한 세제개편안 발표 후 논쟁의 대상이 되었다. 결국 국회 논의 과정중에 세율 인하는 삭제되고 기획재정부 원회의 대안입법을 가결하였다.

- 목적세 폐지를 비롯한 조세체계의 간편화는 이명박 정부가 인수 위 시절부터 제기하였던 것이다. 3대 목적세인 교통·에너지·환경세, 교육세, 농특세 중에서 2009년까지 일몰이 지정되어 있었던 교통·에너지·환경세의 폐지는 국회를 통과되어 2010년부터 개별소비세에 통합하게 되었다. 그러나 교육세와 농특세 폐지안은 야당의 반대에 의해 통과되지 못하고 2010년 상반기까지 계속 국회에 계류되었다. 이에 정부는 2010년 세제개편안을 통해 3대 목적세 폐지의 유보를 발표하였다. 이미 수정된 개별소비세 등은 환원되었고, 교통·에너지·환경세도 2012년까지 유지되게 되었다.
- 카지노에 개별소비세를 부과하는 안은 이해당사자들의 반발에 의해 축소되어, 매출액(=코인과 칩 판매액-고객환급금액)에 따라 0%~3%로 부과되도록 수정되었고 시행시기도 2012년으로 연기되었다.
- 성인을 대상으로 하는 영리학원 등 각종 부가가치세 감면을 단계적으로 축소하기로 발표하였으나, 반영되지 못하였다.

자. 2009년 세제개편안

2009년은 2008년에 시작된 경제위기가 본격적으로 영향을 준 해이다. 물론 경기침체에 대한 대응은 재정정책이 주로 담당하였지만, 세제도 일부 영향을 받았다고 할 수 있다. 따라서 과감한 재정정책으로부터 발생한 재정건전성 문제를 해결하기 위해, 과세기반을 지속적으로 확충하고자 하였다. 또한 친서민정책을 표방하여 경제위기로부터 심화될 수 있는 양극화 문제를 해결하고자 하는 의도를 보이고 있다. <표 I-9>는 이러한 의도를 가지고 발표되었던 세제개편안 중에서 실제로 세법개정에 반영되지 않은 내용들을 요약하고 있다.

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 61

<표 1-9> 2009년 세제개편안 중 실제로 반영되지 않은 내용

내용	개편안 상세내용	해당 법령	세법개정 여부	세법개정 내용
성 실 납 세 영세 자영 업자 세제 지원 연장	의료비, 교육비 공제 일몰 3년 연장 (2009~2012)	조세특례 제한법	입법시 수정	* 일몰 1년 연장 * 대상자 요건완화
대용량 에너지 다소비 품목 개별소 비세 과세	일정기준 이상 에어컨, 냉 장고, TV, 세탁기 등에 세 율 5%로 5년 한시 시행	개별 소비세법	입법시 수정	시행기간 축소 (5년에서3년으로)
녹색 펀드, 녹색 예금, 녹색채권에 대한 세제 지원 신설	* 녹색 펀드: 투자금액 10% 소득공제 (300만 원 한도), 배당소득 비 과세 * 녹색예금, 채권: 이자소 득 비과세	조세특례 제한법	입법시 수정	이자, 배당소득 비 과세는 실시하되 소득공제는 배제
외 화 표 시 이슬람채권 수익 이자 소득 간주	이자소득으로 간주, 법인 세 면제	조세특례 제한법	입법시 삭제	추후 논의
뇌 물 수 수 세무공무원 과 공여자 쌍방 과태 료 부과	해당 뇌물액의 10배 이하 과태료	조세범 처벌법	입법전 수정, 입법시 수정	정부안: 세무공 무원은 2배 이상 5배 이내 과태료, 공여자는 2배 이 상 5배 이내 과 태료 통과안: 세무공 무원은 5배 이내, 공여자 2배 이상 5배 이내 과태료
대법인 최저 한세 강화	100억원 초과기업은 2008 년 세제개편 이전 수준인 13%와 15%로 환원	조세특례 제한법	입법시 수정	2008년 수준이 아닌 2009년 수준 으로 고정 (10% 와 13%)
임시투자세 액공제제도 일몰 종료	일몰 종료	조세특례 제한법	입법시 삭제	* 1년 일몰 연장. * 공제방법 미세 조정
ETF 수익 증권 증권 거래세 과세	일반세율의 1/3 수준인 0.1%로 과세	증권 거래세법	입법전 삭제	2012년부터 과세 계획

〈표 1-9〉의 계속

내용	개편안 상세내용	해당 법령	세법개정 여부	세법개정 내용
장기주택마련저축 소득공제 개편	* 이자소득 등 비과세 적용을 2012년까지 3년 연장. * 불입금액 40% 소득 공제 폐지	조세특례제한법	입법전 수정	소득공제 폐지하되, 총급여가 8,800만원 이하인 근로자는 2010년 불입분까지 공제 허용
생계형 저축 및 조합 등 예탁금에 대해 중복가입 금지	부부기준 저축가입 총액을 현행 1억 2천만원에서 6천만원으로 조정	조세특례제한법	입법시 삭제	현행 유지
부가가치세 면세 축소	무도학원, 자동차운전학원 등 성인대상 영리학원	부가세법 시행령	시행령 개정이므로 적용 불가	현행 유지
	수위사의 애완동물 진료 (축산용 가축 진료 등은 면세 유지)	부가세법 시행령		현행 유지
	미용 목적의 성형수술 부가세 과세	부가세법 시행령		현행 유지
음식업 부가세 의제 매매입세액 공제 감면 대상 조정	유흥주점, 룸싸롱 나이트 클럽 감면대상 업종에서 제외	부가세법	입법시 삭제	감면 유지하되 의제매입세액공제율 축소
고소득자 신용카드 소득공제 축소	연간 500만원 한도를 300만원 한도로 축소	조세특례제한법	입법시 수정	* 한도 축소는 실시 * 최저 사용금액을 총 급여의 20%에서 25%로 인상 * 직불, 체크카드는 공제율을 25%로 수정

- 주: 1. 입법시 수정: 정부의 발의안에는 포함되었으나 최종 세법개정에서는 세제개편안보다 강화되었거나 약화되어 세법이 개정
2. 입법 전 삭제/수정: 정부의 발의안 자체에 포함되지 않고 이전에 취소되거나 수정
3. 입법시 삭제: 정부의 발의안에는 포함되었으나 최종 세법개정에는 삭제된 경우

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 63

- 중소기업에 대한 교육비, 의료비 공제의 일몰 연장은 3년에서 1년으로 축소되었다. 국회 상임위의 검토보고서는 '소득공제제도는 납세자와 그 가족의 생활에 필요한 소득이나 지출비용을 과세표준 계산에서 공제함으로써 국민의 최저생활을 보장하기 위한 조세지원제도'이므로 성실납세와 이를 연계하는 것은 적절하지 못하다고 설명하고 있다.
- 대용량 에너지소비 가전제품에 대한 개별소비세 부과에 경우, 품목과 세율 등은 원래 계획대로 추진되었으나, 시행기간은 축소되었다. 2000년대에 지속적으로 가전제품을 비롯한 개별소비세 품목을 축소시켜 왔던 추세에 역행한다는 비판을 고려한 것으로 보인다.
- 녹색금융에 대한 소득세 비과세와 투자금액의 소득공제 신설은 축소 실시되었다. 즉 배당소득이나 이자소득에 대한 비과세는 통과되었으나 소득공제는 삭제되었다. 이는 중복적인 지원이며, 펀드에 대해서만 추가지원을 하는 것은 왜곡을 야기할 수 있다는 비판을 반영한 것으로 보인다.
- 대법인 최저한세 강화는 법인세 세율인하의 효과를 떨어뜨리고 형평성 문제를 야기한다는 비판에 의해 축소되었다.
- 임시투자세액공제는 제도 목적이 이미 퇴색되었으므로 폐지하자는 주장이 지속적으로 제기되어 왔지만, 경기침체기인 점을 고려하여 일몰이 연장되었다.
- 장기주택마련 저축의 비과세 연장 및 소득공제 폐지는 서민층의 세부담 증가라는 비판에 직면하였고, 급여수준에 따라 공제를 한

시적으로 허용하는 방향으로 수정되었다.

- 성인대상 영리학원, 수의사, 미용 목적 성형수술에 대한 부가가치세 면세 폐지는 부가가치세법 시행령에서 명시하고 있다. 하지만 관련 업계의 반발뿐 아니라 국회에서 세법 자체에서 다루어야 한다는 지적도 나옴에 따라 논의 자체가 연기되었다.

3. 특징과 해석

본절에서는 앞에서 정리한 세제개편안과 세법개정안의 차이가 가지는 특징들을 구체적으로 설명해 보고자 한다.

먼저 가장 눈에 띄는 특징은 해당 세법 중에서 조세특례제한법의 수가 가장 많다는 것이다. ‘건수’라는 것이 매우 작위적인 구분이지만, 대략적으로 조세특례제한법에 관련된 사항은 전체 건수의 2/3에 육박한다.²⁰⁾ 조세특례제한법은 조세의 감면 또는 중과(重課) 그리고 이들의 제한에 관한 사항을 규정하고 있는데, 대부분의 조항이 일몰규정을 가지고 있기 때문에 자주 개정된다. 따라서 세제개편안과 세법개정안의 차이가 많은 이유도 단지 개편 내용의 수가 많기 때문에 발생한 것일 수도 있다. 또한 조세특례의 성격 자체가 법적으로 혹은 조세이론적으로 논란의 여지가 있는 경우, (정치적인 것과는 상관없이) 단순한 시각 차이 때문에 국회에서 변경이 일어난 것일 수도 있다.

그러나 조세특례제한법에서 규정하는 특례가 일부 업종이나 특정 계층의 이익과 후생에만 해당하는 경우에, 입법부가 이에 더욱 민감하게 반응하여 세법개정이 이루어진다는 주장은 충분히 설득력이 있다. 행정부는 모든 국민으로부터 정치적 지지를 얻어야 하기 때문에 특정 집단에 덜 민감할 수 있다. 이에 반해 국회의원들은 좀 더 적은 지지표

20) 하나의 건을 여러 개로 세분할 수도 있고 여러 건을 하나의 사례로 합칠 수도 있다는 점을 명심해야 한다.

로도 당선 여부가 결정되기 때문에, 특정 집단의 의견에 귀를 기울이게 되고 이것이 국회에서의 세법개정에 반영된 것일 수 있다²¹⁾.

두 번째 특징은 특정 개편의 경우 행정부의 입법부의 차이가 반복적으로 나타난다는 것이다. 대표적인 예가 임시투자세액공제, 중소기업 특별세액감면, 미용 목적의 성형수술 부가가치세 면세, 국민주택 초과공동주택의 일반관리비와 용역 부가가치세 면제 등이다. <표 I-10>은 이러한 대상들의 내용을 요약하고 있는데, 이들이야말로 행정부와 입법부의 시각 차이를 가장 확실하게 보여주는 것이라 할 수 있다. 어떤 경우에는 일몰이 도래될 때마다 정부는 폐지를 선언한 데 비해 국회에서는 그 조항을 연장시키곤 하였다. 그렇다면 행정부는 왜 실제로 반영되지 않았음에도 불구하고 지속적으로 이들 내용들을 세제개편안에 포함시켜 왔는가? 지속적인 개편 발표로 인해 중장기적으로 여론을 형성시키려는 의도일 수도, 세법개정의 정치적 책임을 명확히 하기 위한 노력일 수도 있다. 또한 세제 정책을 전문적으로 다루고 있는 입장에서 세제개편이 바람직하다는 확고한 신념의 표현일 수도 있을 것이다.

세 번째 특징은 정부안에 비해 국회에서의 세법개정은 세부담 완화에 많이 연관된다는 점이다. 예를 들어 정부안에서는 감면이나 비과세를 축소하고자 하는 데 비해 국회에서는 이들이 유지되는 경우이다. <표 I-11>은 <표 I-1>~<표 I-9> 중에서 지엽적인 것들을 제외하고 중요하게 판단되는 내용들을 추린 것이다²²⁾. 또한 정부의 세제개편안

21) 앞에서도 설명하였지만 이러한 설명이 행정부의 의견이 옳고 입법부의 판단이 왜곡된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 예를 들어 특정 그룹이 소수이고 이들에 대한 보호가 사회적으로 바람직한 경우라면 이들의 후생에 더욱 민감한 결정이 옳다고 할 수 있기 때문이다.

22) ‘중요하다’는 의미는 세제개편과 세법개정의 차이가 단순히 기간이나 대상을 조정하는 등의 작은 차이가 아니라 근본적 차이가 존재한다는 것을 의미하며, 순전히 저자의 판단에 근거한 것이다. 그러나 <표 I-1>~<표 I-9> 내용을 다 포괄한다고 해도 감세와 증세의 상대적 비중은 여전히 감세가 절대적으로 많다. 세수 감소 혹은 증가에 대한 구별도 저자의 판단에 의한 것임을 밝힌다.

을 기본으로 할 때 세법개정이 세수 증대에 해당하는지 감소에 해당하는지를 구별해 보았는데, 감세가 훨씬 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 1-10〉 반복적으로 반영되지 않은 개편들

내용	연도	세제개편안	세법 개정
법인세 임시투자세액 공제	2002년	최고공제율 하향조정	현행 유지
	2009년	일몰 종료	일몰 1년 연장
미용 목적의 성형수술 부가가치세 비과세	2002년	과세전환	비과세 유지
	2008년	과세전환	비과세 유지
	2009년	과세전환	비과세 유지
국민주택 초과 공동주택 일반관리비와 경비구역에 대한 부가세 면제	2003년	일몰 종료	일몰 1년 연장 ¹⁾
	2005년	일몰 종료	일몰 3년 연장
	2008년	일몰 종료	일몰 3년 연장
농어가 목돈마련저축 비과세	2003년	일몰 종료	일몰 3년 연장
	2006년	일몰 종료	일몰 3년 연장
농·수협 등 조합에 탁금 비과세	2003년	점진적 과세	일몰 3년 연장
	2006년	비과세 한도 축소	한도 유지
	2009년	부부기준 총액설정	현행 유지
중소기업특별세액 감면	2003년	일몰 종료	일몰 2년 연장
	2004년	감면율 조정	현행 유지
	2005년	일몰 종료 ²⁾	일몰 3년 연장
	2007년	지역 등급 도입	현행 유지

주: 1) 2004년에 일몰 다시 연장

2) 균형발전특별세액감면 신설

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 67

〈표 1-11〉 주요 차이의 세수측면에서의 분류

연도	세제개편 내용 ¹⁾	세수측면 ²⁾
2001	유형별 포괄주의 소득세 과세방식 도입	감세
	유흥업소에 대한 특별소비세 한시적 비과세	불분명 ³⁾
2002	임시투자세액공제율 조정	감세
	미용 목적의 성형수술 부가세 과세	감세
2003	조합 예탁금에 대한 비과세 일몰 종료	감세
	일정규모 초과 공동주택 일반관리비, 용역비 부가세 면세	감세
	중소기업특별세액 감면	감세
	서화·골동품 양도차익 과세제도 정비	감세
	현금영수증 카드제도 도입	증세
	신용카드, 직불카드, 선불카드 공제율 조정	불분명 ⁴⁾
2004	특별소비세 품목 축소	감세
	과생금융상품 거래 과세근거 마련	감세
	종합물류 기업에 대한 법인세 감면 등 지원	증세
2005	중소기업특별세액 감면 폐지	불분명 ⁵⁾
	주세율 조정	감세
2006	간편납세제도 도입	적용 불가
	직불카드 소득공제율 조정	증세
2007	금융지주회사 설립 등에 대한 과세 특례 일몰 폐지	감세
	중소기업특별세액 감면, 대기업 지방사업장 신설 지원 등에 있어서 지역 등급 적용	적용 불가
2008	상속증여세율 인하	증세
	목적세 본세 통합	적용 불가
	카지노 사업자 개별소비세 부과	감세
	무도학원 등 성인대상 영리학원 부가세 과세	감세
2009	녹색펀드 투자금액 소득공제	증세
	대법인 최저한세 강화	감세
	임시투자세액공제제도 일몰 종료	감세

주: 1) 좀 더 자세한 내용은 〈표 II-1〉~〈표 II-9〉를 참고하기 바라며, 반복인 내용들은 한번만 표시

- 2) 세제개편을 기준으로 하여 세법개정이 세수 증대이면 '증세', 그 반대이면 '감세'
- 3) 과세유흥장소에 대한 비과세는 실시되지 않았으나 특별소비세 세율이 전 반적으로 인하됨
- 4) 신용카드 측면에서는 감세, 직불카드·선불카드 측면에서는 증세
- 5) 중소기업균형발전특별세액 감면제도가 신설되지 못한 것과 연계됨

감세·증세에 대한 국회와 행정부의 시각 차이는 이들이 가지는 역할을 잘 설명해 준다. 감세와 증세에 대한 정책은 각 정당의 이념과 지지 세력에 대한 고려에 기초하므로 단순한 문제는 아니다. 하지만 정당 및 이념적 요소를 제거하고 난 후에 순수하게 행정부와 입법부의 역할에만 생각한다면, 행정부가 더 큰 세수입 확보를 선호할 것이다. 이는 조세라는 정부수입을 가지고 직접 사업을 수행하는 것도 행정부이며, 재정건전성에 대해 일차적인 책임을 지는 것도 행정부이기 때문이다. 이에 반해 국회는 정부가 과도한 세부담을 요구하는 경우에 이로부터 국민을 보호한다는 정체성을 전통적으로 가져 왔다. 물론 이러한 국회의 감세 선호는 전술한 바와 같은 특정 이익집단에 대한 정치적 고려 때문에 발생한 것일 수도 있으므로 일반적으로 해석할 수는 없다.

네 번째, 국회에 개정안을 제출하기 전에 수정·삭제된 것과 국회 논의에 의해 변경된 것을 비교해 보면, 전체적인 수에서 후자가 두 배 정도 많다. 또한 개편의 중요도 등을 고려할 때 그 차이는 더욱 커진다고 할 수 있다.

마지막으로, 주목해야 할 점은 지난 9년의 추이를 볼 때 정부의 수립, 여당과 야당의 의석 비중 등이 세제개편과 세법개정의 차이에 상당한 영향을 준 것으로 보인다는 점이다. 이에 반해 국회에서의 역할이 특별히 최근에 와서 강화된 것으로 판단되지는 않는다. 예를 들어 2008년과 2009년에도 중요한 세제개편이 국회에서 수정되었지만, 이러한 차이가 가장 두드러지는 것은 2003년도이다. 그 반대로 2001년, 2006년, 2007년 등은 질적인 측면에서 양자가 큰 차이를 보이지 않았다.

〈표 I-12〉는 각 정부의 집권기간과 국회의 여당/야당 구조를 보여 주고 있는데, 왜 연도별 차이가 발생하는지 이해하는 데 큰 도움을 준다. 먼저 일반적으로 세제개편은 집권 초기, 즉 각 정부가 출범하고 1년~2년 사이에 개혁입법 형태로 많이 추진해야 성공한다고 알려져 있다. 따라서 2001년과 2002년은 세제개편의 폭 자체가 작았다고 할 수

I. 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징 69

있다. 2003년의 경우 참여정부가 출범한 첫 해이므로 세제개편의 양은 상대적으로 많은 데 비해, 여당이 국회에서 큰 우위를 점하고 있지는 않았기 때문에 내용이 많이 수정되었다. 2004년 17대 국회가 출범하고 나서 여당이 국회에서 안정적 의석을 확보하였고 이를 기반으로 하여 부동산 보유세 세제개편 등이 추진되었다. 또한 2006년과 2007년은 여당의 의석 확보뿐만 아니라 집권 말기이므로 세제개편의 폭도 크지 않았다고 예상할 수 있다.

이에 비해 2008년과 2009년에 접어들면서 MB 정부는 여러 가지 큰 변화의 세제개편을 추진하게 되었지만 야당과 강하게 대립하게 되면서 세제개편과 세법개정의 차이가 다시 부각되게 되었다. 요약하건대 세제개편과 세법개정의 양적 차이에 행정부와 입법부의 역할 비중보다는 집권당과 야당의 의석, 정부의 출범 여부 등에 많이 의존해 왔다고 판단된다.

〈표 1-12〉 연도별 주요 정당의 의석분포 및 집권 정부

연도 ¹⁾	국회 주요 정당의 의석 분포 ¹⁾		정부
2001	16대	여당: 새정치국민회의+자유민주연합 = 115+17 = 132 야당: 한나라당 = 133	국민의 정부
2002			
2003			
2004	17대	여당: 열린우리당 = 152 야당: 한나라당 = 121	참여 정부
2005			
2006			
2007			
2008	18대	여당: 한나라당 = 153 야당: 민주당 = 81	MB 정부
2009			

주: 1) 연도는 세제개편이 주로 발표되는 9월을 기준으로 함.

2) 의석분포는 국회의원 선거 직후를 기준으로 함.

4. 결론

조세정책은 몇몇 사람이 쉽게 판단하고 결정해서 만들어지는 것이 아니라 복잡한 과정을 통해 이루어지는 정치의 산물이다. 특히 국민들의 경제활동에 직접적 영향을 주기 때문에 정책 담당자들은 납세자들의 반응을 고려하게 되고, 이 와중에서 다양한 의사표출과 반영 절차가 작동하게 된다. 분권화된 사회에서의 갈등 표출, 의견 대립은 피할 수 없는 일이며, 반드시 부정적으로만 평가할 일도 아니다. 하나의 의사 결정자가 확일적으로 판단하여 내린 결정은 매우 효율적일 수도 있지만 반대로 불평등할 수도 있기 때문이다.

특히 본 연구에서는 행정부와 입법부가 우리나라 조세정책의 변화에 있어 어떤 역할을 수행하고 있는지, 차이점에 초점을 맞추어 살펴보고자 하였다. ‘행정부’와 ‘입법부’라는 표현은 마치 이들이 하나의 의사 결정자인 것처럼 보이게 하지만, 사실 행정부와 입법부도 여러 개의 목적함수를 가진 주체들의 혼합체이다. 특히 입법부는 각 지역의 대표자들로 구성되어 있을 뿐 아니라, 지역적 성향, 여당·야당, 보수·진보 등이 혼재되어 있어 매우 복잡한 행태를 보이게 된다. 따라서 조세정책의 행정부와 입법부의 역할에 대한 연구는 여러 단계의 다양한 시도를 필요로 한다.

구체적으로 본 연구에서는 매년 행정부가 주도하여 발표하는 정기적 세제개편안 내용 중에서 국회의 입법 과정에서 변경된 내용들을 추적하고 분석함으로써, 양 기구의 시각 차이를 이해해 보고자 하였다. 비록 비정기적인 세제 변화, 의원들이 주도한 세제개편 등을 고려하지 못하여 한계가 있었으나 몇몇 흥미로운 패턴도 발견할 수 있었다.

첫째, 조세특례제한법이 가장 논란이 되어 왔다는 사실로부터 국회를 통한 특정 이해당사자들의 의견 반영이 훨씬 강하게 나타난다는 것을 간접적으로 확인할 수 있었다. 둘째, 임시투자세액공제, 부가가치세 면세 항목, 일부 저축 관련 비과세·감면 등은 반복적으로 이슈가 되

어 양자의 시각 차가 분명함을 보여주었다. 셋째, 국회는 상대적으로 감세를 요구하고 행정부는 증세를 추진하여 양자의 역할이 상이함을 알 수 있었다. 마지막으로 집권 여당이 국회에서 어느 정도 의석을 확보하느냐에 따라 국회에서의 논의와 변경 정도가 크게 달라진다는 것을 확인할 수 있었다.

이러한 결론들에 기초하여 행정부와 입법부의 세법개정 측면에서 몇 가지 시사점을 도출해 볼 수 있다. 첫째, 현재의 세제개편 방식을 근본적으로 검토해 볼 필요가 있다. 매년 의례적으로 행정부가 세법개정안을 작성하고 이를 국회에 개최하는 방식은 과연 정부가 어떤 의도에서 어떤 목적으로 조세를 바꾸려 하는지 국민들에게 인식시키기 어렵다. 행정부의 의도가 분명하게 전달되지 않을 경우, 입법부 또한 세제개편 내용을 변경시키는 것에 대한 정치적 부담감을 느끼지 않게 되고 이 결과 왜곡이 발생할 수 있게 된다. 따라서 매년 정기적으로 세제개편을 추진하는 것보다는 정권의 초기에 전면적인 개편을 하고 정권 중간에는 이를 유지하는 방향으로 진행되어야 정치적 책임성도 높아질 것이다.

둘째, 행정부와 입법부 사이에 동일한 시각 차이가 반복적으로 나타나는 사안의 경우에는 좀 더 다각적인 논의를 거쳐 정확한 결론을 도출한 이후 이를 준수하려는 노력이 필요하다. 특히 일몰 제도를 너무 쉽게 도입하면서 나중에 일몰을 연기하는 방식으로 문제를 회피하는 경향은 바람직하지 못하다. 일몰이 도래될 때마다 행정부와 입법부의 입장 차이에 따라 반복적으로 논쟁이 일어난다면, 납세자들은 정확한 방향을 예측하지 못하여 혼란을 겪을 것이기 때문이다. 따라서 몇몇 이슈들에 대해서는 세제개편을 발표하기 전에 다각적인 시각과 여론을 수렴하는 과정이 필요하고, 정치인을 비롯한 이해당사자들은 이 시기에 자신들의 의견을 충분히 제시하도록 할 필요가 있다.

셋째, 국회를 통한 세법개정에 있어 책임소재를 명확히 하는 것도 필요하다. 세제와 같은 정책은 정치적 과정을 피할 수 없다. 따라서 이

를 잘 활용하면서 그 역할과 기능이 제대로 작동할 수 있도록 해야 한다. 특히 입법부가 주도하여 법 개정이 이루어지는 경우 그 성과에 대한 책임도 같이 부여될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 각종 선거 시에 의정활동에 대한 정보가 좀 더 잘 부각되는 성숙한 정치풍토가 갖추어져야 한다고 할 수 있다.

참고문헌

- 기획재정부, 『간추린 개정세법 해설』 각 연도.
기획재정부, 「세계개편안 보도자료」, 각 연도.
김 욱, 「민주 정치제도와 국회: 국회의 대 행정부 관계와 입법 효율성을 중심으로」, 『정치·정보연구』, 제11권 2호, 2008.
김웅희, 「조세입법의 구체적 문제점과 개선방안」, 『세무학 연구』, 제27권 제1호, 2010.
서기영, 「세법 입법과정의 현황과 개선방안」, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2008.
이전오, 「조세입법의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 『세무사』, 2009년 여름호.
- Epstein, David, O'Halloran, Sharyn, "Administrative procedures, information, and agency discretion," *American Journal of Political Science* 38, 1994, pp. 697~722.
- Epstein, David, O'Halloran, Sharyn, "Divided government and the design of administrative procedures: a formal model and empirical test," *Journal of Politics* 58, 1996, pp. 373~397.
- Epstein, David, O'Halloran, Sharyn, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, The Cambridge University Press, Cambridge UK, 1999.
- Grossman, G. M., and E. Helpman, "Separation of Powers and the Budget Process," *Journal of Public Economics* 92, 2008, pp. 407~425.

- Persson, T., Roland, G., and Tabellini, G. "Separation of Powers and Political Accountability," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, 1997, pp. 1163~1202.
- Persson, T., Roland, G., and Tabellini, G. "Comparative politics and public finance," *The Journal of Political Economy*, 108(6), 2001, pp. 1121~1161.

II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담 · 소득재분배 효과 분석

성명재

1. 서론 및 문헌 연구

본고는 1990년대 이후부터 최근까지 소득재분배 효과의 관점에서 각 정부의 소득세 개편 효과에 대한 비교분석을 주된 목적으로 한다. 소득세는 소득공제제도 및 누진세율 체계를 토대로 소득수준이 높아질수록 실효세부담률이 더 높아지도록 누진적으로 과세하는 것이 큰 특징 중 하나이다. 누진과세를 통해 소득재분배 효과를 달성하는 것이 중요한 과세 목적 중 하나이다. 따라서 소득세 부담의 귀착을 논함에 있어서는 흔히 소득재분배 효과에 초점을 맞추는 경우가 많다. 다만 누진과세는 노동공급을 왜곡시킴으로써 비효율비용(또는 사중손실)을 야기한다는 것은 경제이론에서 이미 잘 알려진 사실이다. 즉, 소득세의 효율비용(자원배분 왜곡비용)과 소득재분배 효과 사이에 상충관계가 존재한다.

소득세 과세의 자원배분 왜곡효과와 소득재분배 효과 사이에서 어떤 것을 더 중요시하느냐는 정부의 통치철학과 관련이 깊다. 각 정부는 분배와 효율 사이에서 커다란 차이를 보인다. 각 정부의 철학적 배경 차이가 소득재분배 측면에서 소득세 부담에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 아래와 같이 분석해 본다.

우리나라의 세제개편은 행정부에서 법안을 국회에 제출하고 입법부가 이를 심의·수정·의결하는 과정을 거쳐 확정·시행되는 경우가 대부분이다. 이 과정에서 크건 작건 간에 세법개정안에는 각 정부가 명시적 또는 암묵적으로 표방하는 정치적 철학이 담겨져 있는 경우가

많다. 예를 들면 형평과 분배를 강조하는 행정부의 경우에는 세부담의 누진도를 강화하는 방향으로 세제를 개편하는 경향이 있는 반면 경쟁과 효율을 강조하는 경우에는 세부담을 경감 또는 조정해주는 방향으로 세제를 개편하는 경향이 있다. 1990년대 이후 지금까지 우리는 모두 4번의 행정부, 즉 김영삼(YS) 정부, 김대중(DJ) 정부, 노무현(MH) 정부, 이명박(MB) 정부²³⁾의 4개 행정부를 경험하였거나 경험하고 있다. 각각의 행정부는 정치적 성향이 뚜렷하게 구별된다. YS 정부와 MB 정부는 비교적 우파적 성격이 강한 반면 DJ 정부와 MH 정부는 비교적 좌파적 성향이 상대적으로 강하다.

이런 성향 차이는 조세정책에도 상당히 많은 영향을 미친 것으로 추정된다. 일례로 DJ·MH 정부에서는 세부담의 누진성 강화에 좀 더 초점을 많이 맞춘 경향이 있는 반면 MB 정부에서는 경쟁과 효율에 입각하여 소득세·법인세의 세율을 인하하는 등의 세제개편을 하였다.

물론 세제개편 내용이 전적으로 행정부의 개편 의지를 모두 관철하여 이루어진 것은 아니다. 정치 과정 속에서 당정협의 및 국회에서의 심의 과정에서 수정된 부분도 많다. 따라서 행정부에서 추진하였던 것과 실제로 국회를 통과하여 시행된 개정세법 사이에는 상당한 차이를 보이는 경우도 드물지 않다. 다만 개정세법 내용이 집권당의 정치적 철학을 담은 행정부안의 주요 내용을 기본골격으로 하여 다소의 첨삭이 이루어지는 데 그치는 경우가 대부분이다. 그러므로 본질적으로 행정부의 의지를 담은 세법개정 내용의 본질적인 측면은 훼손되지 않았다고 보는 것이 합리적이라고 판단된다.

우리나라에서 조세정책의 형평 효과, 즉 소득재분배 효과를 분석한 연구는 대단히 풍부하다. 특히 1990년 말 외환 및 경제위기를 겪으면서 이전 기간에는 경험해보지 못하였던 현상, 즉 단기간에 소득계층별 상대 소득격차가 급격히 확대되었다. 급격한 상대소득격차의 확대로

23) 편의상 각각을 줄여서 YS 정부, DJ 정부, MH 정부, MB 정부로 칭하기로 한다.

II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득재분배 효과 분석 77

인해 소득재분배 정책에 대한 국민적 요구가 급격히 증대되었다. 경제 위기 극복 과정에서 구조조정을 원활하게 하기 위한 목적과 함께 위기 상황에서 급격하게 경제적 어려움을 겪게 되면서 생존에 위협을 느끼게 되는 계층에 대한 경제적 측면에서의 보호 확대를 목적으로 각종 사회안전망이 급속히 확대되었다. 그러던 와중에 조세정책을 통한 소득재분배, 특히 소득세를 통한 소득재분배 기능의 강화에 대한 요구가 지속적으로 제기되었다. DJ 정부에서는 세부담의 누진도 강화를 주된 내용으로 하는 소득세제 개편이 수차례 이루어졌고 이런 추이는 MH 정부에서도 이어졌다. 그러나 MB 정부에서는 효율과 경쟁 및 시장경제를 중시하는 가운데 조세왜곡을 축소하는 방향으로의 세제개편 방향이 제시되면서 이전 정부와는 다소 차별화된 소득세 개편이 이루어졌다. 상당수의 일반 국민들은 세부담의 누진도와 소득재분배 효과를 동일시하거나 양자 사이에 강한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 생각하는 경향이 있다. 그러나 최근 연구²⁴⁾에 의하면 세부담의 누진도와 소득재분배 효과는 현재의 조세구조 및 소득분배 상태에 따라 그럴 수도 있고 반대의 경우일 수도 있다고 한다. 그 배경에는 세부담의 누진도는 세금 1원당 재분배효과를 나타내는 밀도(density)의 의미를 지니는 한편 소득재분배 효과는 총량적 개념인만큼 양자 사이에는 정(+)의 상관관계가 존재할 수도 있고, 반대로 부(-)의 상관관계가 있을 수도 있다는 것이다.

조세정책이 조세의 형평성, 즉 소득분배구조에 미친 영향(소득재분배효과)을 분석한 연구는 무수히 많고 그 역사도 길다. 2000년대 이후어진 주요 연구만을 보더라도 그 양과 연구의 깊이 측면에서 매우 풍부하다.

박찬용(2003)은 통계청의 도시가계조사자료를 토대로 공공부문에 의한 이전지출 및 직접세 부담으로 인한 세전·세후소득의 지니계수

24) 예를 들면 성명재(2010)를 들 수 있다.

변화율을 추정하여 소득이전·조세정책의 소득재분배 효과를 분석하였다. 성명재(2003)는 1990년대를 2개 기간으로 구분하고 각각의 기간을 대상으로 소득분포의 변화 효과와 세법개정 효과, 과표양성화 효과 등으로 소득세의 세부담 효과를 분해하여 각각의 요인에 대해 분석하였다. 전영준·현진권(2008)은 분석의 초점을 조세를 통한 소득재분배 정책의 효율비용을 분석하고, 모의실험 분석을 통해 가상적으로 세제를 개편하는 경우에 예상되는 각종 효과를 분석하였다. 성명재·박기백(2008)은 기존의 소득재분배 효과 분석연구가 대부분 소득세와 이 전지출에 초점을 맞추고 있던 것에서 한 걸음 더 나아가, 개인들이 부담하는 소비세와 정부지출을 통해 서비스의 형태로 국민들에게 수혜가 주어지는 소위 현물급여(in-kind benefits)의 소득계층별 분포 및 지니계수 변화율로 측정한 소득재분배 효과를 분석하였다. 여유진(2009)은 한국복지패널 원시자료를 분석하여 정부 및 기타 공공부문에 의해 이루어지는 공적부조, 공적연금과 조세정책이 소득분배 구조에 미치는 효과를 분석하였다. 임병인(2010)은 소득세의 소득공제 항목 중 하나인 보험료 특별공제 제도의 소득재분배 효과를 분석하여 특정 소득세 소득공제 항목의 변경시에 예상되는 세부담 효과를 형평성의 관점에서 분석하였다. Sung & Park(2010)은 우리나라의 공적소득이전, 조세, 현물급여의 분배 및 재분배 구조효과를 추정하고 OECD와 동일선상에서 상호간의 효과를 비교하였다.

이상에서 보듯이 수많은 연구들이 각종 조세 및 정부의 이전지출 정책의 소득재분배 효과를 분석하고 있다. 그러나 수많은 연구에도 불구하고 각 행정부별로 세제개편 효과를 분석·비교한 연구는 찾기 어렵다. 다만 성명재(2003)의 연구가 1990년대를 대상으로 그 기간의 세부담 변화를 변화요인별로 분해하여 비교하고 있다. 그렇지만 그의 연구도 각 정부별로 구분하여 비교하고 있지는 않다.

본고에서는 1990년대 이후 4개 정부를 대상으로 소득세 개편이 세부담 분포와 소득재분배 효과 등에 미친 효과를 분석하고 상호 비교함

II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득재분배 효과 분석 79

으로써 정치적 성향의 차이에 따른 소득세제의 개편이 어떤 영향을 미쳤으며 그 효과는 어떠하였는지를 수량화하여 비교한다. 자칫 연구범위가 지나치게 확대되어 심층연구가 어려워질 수도 있는 만큼 연구의 실현 가능성 등을 염두에 두고 소득세로 한정하여 살펴보기로 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 1990년대 이후 현재까지 4차례에 걸친 대선의 결과로서 4번의 정권 교체가 있었는데, 각 행정부에서의 소득세 개편에 따른 각종 분배효과를 형평성의 관점에서 고찰해본다. 분석방법과 분석자료에 대해서도 간략히 소개한다. 제3절에서는 소득세 개편효과를 집중적으로 검토해 본다. 제4절에서는 시사점을 논하면서 맺는다.

2. 소득세 개편내용 및 분석방법·분석자료

가. 정치과정과 세제개편

우리나라의 세제개편은 주로 매년 가을 정기국회 회기중에 정부에서 발의한 세제개편안(정부안으로 지칭)을 중심으로 해당 소위원회(2010년 현재 기획재정위원회)의 심의를 거쳐 본의회 의결을 통해 개편안이 확정되는 과정을 거치는 경우가 일반적이다.

(다른 세목들의 경우에도 해당되는데) 소득세는 주로 정부안 위주로 통과되는 경우도 많다. 원안이 그대로 또는 부분적으로 심의·의결을 거쳐 소폭 수정된 안이 본의회에 상정되어 통과됨으로써 확정된다. 특히 최근 수년간에는 정부안의 기본골격에 큰 변화 없이 소폭 수정되어 국회를 통과한 경우가 많다. 따라서 국회의 심의 과정에서 심의된 세법개정안의 내용 가운데에는 대규모의 세수 변동이나 세부담 귀착의 대폭적인 변화를 수반하는 경우는 별로 없었다. 이는 정부안이 항상 국회의 의견과 대부분 일치하기 때문에 그런 것은 아니다. 보통 정부가 세법개정안을 국회에 제출하기 전에 여당과의 당정협의를 통해

양측의 이견을 조율하여 합의안을 제출하는 절차를 거친다.

따라서 엄밀한 의미에서 본다면 국회에 제출된 (행)정부 세법개정안은 정부 고유의 개정안이라기보다는 일정한 정도 국회와 행정부 사이의 의견이 이미 상당한 정도 조율된 개정안으로 보는 것이 보다 정확한 표현이다. 그밖에도 정부에 세법개정안을 검토하는 과정에서 특히 민감한 사안이나 국민들의 여론을 수렴하여야 할 필요가 있는 경우에는 여론조사, 정책토론회, 전문가 간담회, TF 구성 등 다양한 경로를 통해 쟁점에 대한 검토를 거침으로써 논란의 소지를 최소화한 방안을 중심으로 국회에 제출할 세법개정안 초고를 준비한다. 그러므로 정부안은 국회에 제출되기 이전에 이미 상당한 정도 조율된 형태를 지닌다.

그렇기 때문에 진정한 의미에서 정부가 의도하거나 계획하였던 정부안과 실제로 국회에 제출된 정부안 사이에는 차이가 있을 수 있다. 사실 전자의 경우에는 정부안으로 규정할 수 있을 정도로 구체화된 확정안이 없는 경우가 보다 현실적이다. 왜냐하면 정부는 국회에 제출할 정부안을 작성하는 것이 최종적인 목표라고도 할 수 있는 만큼 그 이전단계에서는 모든 것이 가변적인 상황이므로 구체화된 정부안이라고 부를 수 있는 것이 없을 수도 있다.

행정부의 (소득세 관련) 세제개편안과 국회에서 심의·의결되어 확정된 세법개정 내용 사이에는 소득계층별 귀착이나 세부담(세수) 규모상 큰 차이를 보이는 경우가 드물다. 국회의석 분포가 여소야대²⁵⁾의

25) 1990년대 이후 지금까지 여소야대의 국회의원 의석 분포를 보였던 경우는 2000년의 제16대 국회의원 선거를 들 수 있다. DJ 정부하에서 야당이었던 한나라당이 당시 여당이었던 새천년민주당보다 더 많은 의석수를 확보하였다. 여소야대 현상은 2002년 대선 직후에도 유지되어 MH 정부 초기에도 여소야대의 형국이 이어졌다. 2004년에는 당시 여당이었던 열린우리당이 한나라당을 누르고 다시 여대야소의 의석분포를 보였다. 2007년 말 대선에서는 한나라당이 승리하면서 2008년 2월 MB 정부 출범시에는 여소야대의 형태를 나타내었다. 다만 MB 정부 출범 직후 실시된 제18대 총선에서는 다시 한나라당이 승리하면서 여대야소의 형태로 바뀌었다.

경우에는 그렇지 않은 경우에 비해 세제개편 시에 어려움을 겪는 경우가 많다. 그러나 여당의 입장에서 볼 때 정국의 어려움에도 불구하고 최소한 소득세와 관련해서는 주요 세법개정 내용이 행정부의 의견을 많이 수용하여 개편되었다고 할 수 있다. 그러므로 집권여당의 국회의석 분포가 세법개정에 영향을 미치는 경우도 있지만 행정부안과 실제로 통과되어 확정·시행된 소득세법의 내용 사이의 차이가 크지 않다는 것은 전체적으로는 행정부가 지향한 방향에서 크게 벗어나지 않은 형태로 바뀌었음을 시사한다.

정치적 과정상 세법개정에 따른 정권별 세부담 귀착의 차이 및 그로 인한 (잠재적인) 정치적 지지기반의 소득계층별 분포 등에 대한 분석이 가능하다. 이를테면 어떤 정권의 집권시 이루어진 세법개정의 결과 주된 순수혜(순부담)계층의 분포가 다른 정권집권시 이루어진 세법개정의 결과로써 나타나는 순수혜(순부담)계층의 분포와 현저한 차이를 나타낸다면 일단 정권의 성향에 따라 실제로 세부담 분포의 차이가 분명하게 나타날 수 있다. 이는 일견 정권의 정치적 지지기반에 대한 정치적 과정의 결과이자 동시에 개선 또는 재신임을 목적으로 하는 경우의 사전적 의미에서의 세법개정 의도의 차이와 사후적으로 실현된 세부담 귀착분포의 차이를 나타내주는 것으로 볼 수 있다.

일례로 2003년 초~2007년 말의 MH 정부와 2008년 초~현재의 MB 정부는 정치적 성향이 극명하게 대비된다. 과연 이러한 정치적 성향의 차이가 세법개정과 관련된 정치적 과정에서 어떤 영향을 받아 어떤 차이로 구현되었는지를 살펴볼 수 있다. 역사적으로 보면 1993~1998년의 YS 정부, 1998~2003년의 DJ 정부, 2003~2008년의 MH 정부, 2008년~현재의 MB 정부를 대상으로 세제개편에 따른 소득계층별 순수혜(순부담) 분포의 변화를 살펴본다. 아울러 조세의 소득재분배 효과도 함께 살펴봄으로써 재분배의 관점에서 각 정부의 특징을 비교평가해 본다²⁶⁾. 다만 현 정권의 경우에는 아직 세법개정이 2008년 말과 2009년 말의 두 차례에 제한되어 있고, 그나마 효과를 분석하기 위해 필요한

자료는 2009년 귀속분 자료 한 해에 국한되기 때문에 이것만으로 이명박 정부의 정치적 성향이 반영된 세법개정의 결과를 편의 없이 추정할 수 있는지에 대해서는 분명 한계가 있을 수 있음을 지적하고자 한다.

나. 각 정부 출범일 및 종료일 기준 소득세법 주요 내용 비교

1990년 이후 현재까지 모두 네 차례 행정부가 구성되었다. 1997년 및 2007년에는 대선에서 여당과 야당이 바뀜으로써 ‘정권교체’가 이루어졌다. 각 행정부별로 소득세 공제체계 및 세율체계상 주요 개편내용을 비교해보면 다음과 같다.

먼저 근로소득공제를 살펴보자. 1992~1997년 사이, 즉 YS 정부에서는 근로소득공제의 전액공제구간의 한도가 230만원에서 500만원으로 대폭 확대되었다. 그 이상의 소득금액에 대한 근로소득공제율은 30%로 변함이 없었으나 근로소득공제의 총한도는 490만원에서 900만원으로 대폭 확대되었다. 이와 같이 근로소득공제의 대폭 상향조정은 필연적으로 근로소득세의 면세점을 크게 상승시켰다. 이는 곧 근로소득세 과세자 비율이 하락하였음을 시사한다. 국세청의 국세통계연보에는 근로소득세 과세자 비율에 대한 통계자료가 있다. 그러나 그것은 1995년부터의 경우이고 그 이전기간의 경우에는 관련 통계가 없다. 따라서 1992~1994년 사이의 근로소득세 과세자 비율을 알 수는 없으나 5년 사이에 근로소득공제의 전액공제구간이 2배 이상으로 크게 증가하여 소득증가율을 상회하였으므로 과세자 비율은 하락하였을 것임을

26) 조세의 소득재분배 기능이 본격적으로 정책이슈화된 것은 1997~1998년의 외환위기·경제위기 이후이다. 그 이전 기간, 즉 김영삼 정부 시절은 1980년대 이래 소득분배격차가 가장 낮은 시기였으므로 재분배에 대한 관심과 정책적 필요성이 매우 낮았다. 따라서 김영삼 정부의 경우에는 재분배에 대한 정책적 수요가 작았던 만큼 조세개편에 따른 소득재분배 효과를 논하면서 이를 다른 정부와 직접 비교·평가하는 것은 적절하지 않을 수 있다.

유추할 수 있다²⁷⁾.

1997~2002년의 DJ 정부에서도 근로소득공제가 크게 개편되었다. 전액공제구간의 범위는 500만원 이하로 동일하지만 근로소득 500만원 초과분에 대해서는 공제율이 30%에서 45%로 대폭 확대되면서 공제 한도도 900만원에서 무제한으로 확대되었다. 물론 근로소득 1,500만원 초과분에 대해서는 공제율을 5~15%로 제한하였지만 이전 기간에 비해 근로소득공제를 확대함으로써 면세점도 상승하였다. 1997년과 2002년의 근로소득세 과세자 비율이 68.0%에서 51.5%으로 하락한 것은 일부 인적공제가 상향조정(예: 경로자추가공제 50만원→100만원)된 부분도 있지만 대부분은 근로소득공제의 상승에 기인한다([그림 II-1] 참조). 2002~2007년 사이에는 근로소득 500만~1,500만원 구간의 공제율이 45%에서 50%로 확대된 것을 제외하고는 근로소득공제의 기본 골격에는 큰 변화가 없었다. 이 사이에는 특별히 면세점을 크게 상승시키지 않았던 만큼 면세점이 비교적 일정 수준에서 크게 상승하지 않으면서 근로소득세 과세자 비율이 51.5%에서 57.9%로 상승하였다. 2007~2009년 사이에는 전액공제구간이던 근로소득 500만원 이하 구간에 대한 공제율이 100%에서 80%로 축소되었다. 대신 인적공제 중 소득자 본인 및 부양가족을 대상으로 공제되는 기본공제금액이 1인당 100만원에서 150만원으로 상향조정되었다. 이는 다분히 세부담 측면에서 가구규모가 큰 가구를 우대해줌으로써 미약하나마 저출산 대응 및

27) 통계청 가계조사자료를 토대로 근로소득자 인별로 근로소득세 부담액을 추정(imputation)해본 결과, 근로소득세의 과세자 비율은 1992년 74.82%, 1997년 58.77%, 2002년 55.32%, 2007년 48.81%, 2008년 51.63%, 2009년 52.84%로 추정되었다. 1995년 이전 기간의 경우에는 근로소득세 과세자 비율에 대한 국세통계연보의 통계치를 찾을 수 없다. 따라서 1992년과 1997년의 가계조사자료 추정치의 상대비를 이용하여 1997년의 국세청의 과세자 비율 통계치에 적용시켜 역산하여 보면 1992년의 근로소득세 과세자 비율을 86.6%로 추정할 수 있다. 그러나 이는 어디까지나 추계치에 불과하므로 실제의 1992년 근로소득세 과세자 비율과 반드시 일치한다고 보기는 어렵다.

노인부양가구 등을 우대해준다는 의미가 있는 것으로 해석할 수 있다. 가구당 100만원씩의 근로소득공제가 축소되었지만 가구당 평균가구원 수가 2인을 초과하는 만큼 평균적으로 근로소득공제 축소효과보다 기본공제의 확대효과가 조금 더 크므로 과세자 비율은 2007년 57.9%에서 2008년 56.8%로 소폭 하락하였다²⁸⁾.

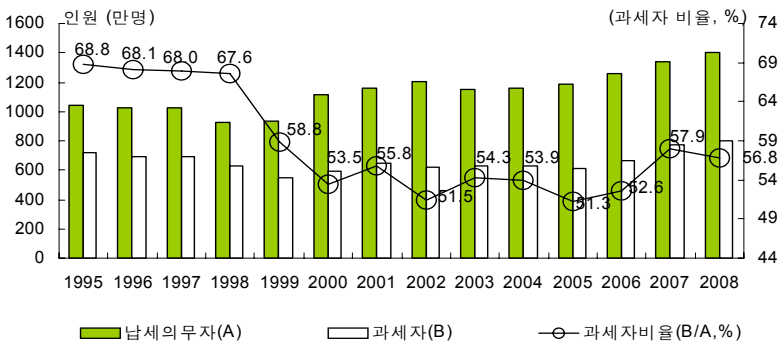
〈표 II-1〉 근로소득공제의 변천

(단위: 만원)

	1992	1997	2002	2007	2009
구간별 공제율	230 이하 : 전액 230~ : 30%	~500: 전액 500~ : 30%	~ 500: 전액 500~1,500: 45% 1,500~3,000: 15% 3,000~4,500: 10% 4,500~ : 5%	~ 500: 전액 500~1,500: 50% 1,500~3,000: 15% 3,000~4,500: 10% 4,500~ : 5%	~ 500: 80% 500~1,500: 50% 1,500~3,000: 15% 3,000~4,500: 10% 4,500~ : 5%
공제 한도	490	900	없음	없음	없음

주 : 2003년 7월의 소득세법 개정으로 500만~1,500만원에 해당하는 과표소득에 대해서는 종전의 45/100에서 50/100으로 변경됨. 경과조치로 2003년 소득은 공제율을 475/1000로 함.

[그림 II-1] 근로소득세의 납세의무자와 과세자 인원 및 과세자 비율 추이



28) 2009년의 근로소득세 과세자비율에 대한 통계는 아직 국세청에서 관련 자료가 발표되지 않았다.

II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득재분배 효과 분석 85

근로소득세액공제의 경우에는 1992~1997년 사이에 세액공제율이 20%에서 35% 또는 45%로 크게 확대되었으나 공제한도는 50만원에서 60만원으로 소폭 확대되었을 뿐이다. 그 밖의 기간에도 근간에는 큰 변화가 없는 상태에서 세액공제의 한도만 40만원 또는 50만원으로 소폭 축소되었다. 전반적으로 근로소득세액공제의 변화가 근로소득세 부담분포에 미치는 효과는 소득공제나 세율 변화에 따른 효과에 비해 작은 편인 것으로 판단된다.

〈표 II-2〉 근로소득세액공제의 변천

(단위: 만원)

	1992	1997	2002	2007~2009
구간별 공제율	연급여액 3,600만원 이하: 산출세액의 20%	산출세액 ~50: 45% 산출세액 50 ~: 30%	산출세액 ~50: 45% 산출세액 50 ~: 30%	산출세액 ~50: 55% 산출세액 50 ~: 30%
공제 한도	50	60	40	50

인적공제는 분석대상 기간중 대폭적으로 개편되었다. 1992~1997년에는 소득자 본인 및 배우자, 부양가족에 대한 기본공제액이 1인당 48만~54만원에서 100만원으로 단일화되면서 대폭 상향조정되었다. 추가공제의 경우에는 1인당 48만~54만원에서 50만원으로 단일화되었다. 기본공제 대상자 가운데 기본공제 대상자의 수가 1~2인인 소가구의 경우에는 50만~100만원의 소수자 추가공제가 신설되었다. 1997~2002년 사이(DJ 정부)에는 경로자와 장애자에 대한 추가공제가 1인당 50만원에서 100만원으로 상향조정된 것으로 제외하고는 인적공제항목 가운데 크게 개편된 사항은 없는 편이다. 2002~2007년 사이(MH 정부)에는 경로자에 대한 추가공제항목 중 70세 이상자에 대해서는 공제액이 50만원, 장애자에 대해서는 100만원이 추가되었다. 소수자 추가공제가 폐지되는 대신 기본공제자녀가 2인 이상인 경우에 소득공제가

추가적으로 주어지는 다자녀추가공제가 신설되었다. 전반적으로 DJ 정부와 MH 정부에서는 인적공제상 대체로 큰 변화는 없었던 것으로 볼 수 있다. 2007~2009년 사이(MB 정부)에는 70세 이상 노인에게 대한 추가공제가 DJ 정부 시대 수준(100만원)으로 축소조정되었으나, 해당 과세기간 내 출생한 신생아 및 입양신고한 입양자에 대해 200만원씩 추가공제를 신설하였다. MB 정부에서 가장 큰 변화는, 앞서 설명하였듯이 근로소득공제 전액공제구간의 공제율을 80%로 하향조정하는 대신 1인당 기본공제액을 100만원에서 150만원으로 대폭 상향조정하였다는 데 있다. 이는 가구규모의 차이에 따른 소득세 부담의 차이를 보다 크게 나타낸다는 의미를 지닌다. 평균적으로 근로소득자 1인당 평균부양가족(소득자 본인 포함) 수가 2인보다 크다는 점을 감안할 때 근로소득공제 및 기본공제의 변화가 근로소득세 과세자 비율을 낮추는 효과를 나타내었음은 전술한 바와 같다. 이런 효과는 사업소득세(종합소득세)의 경우도 마찬가지이다. 사업소득세의 경우에는 근로소득이 전혀 없는 경우 근로소득공제의 축소에 따른 영향은 받지 않지만 기본공제가 확대됨에 따라 사업소득세의 면세점이 크게 상승하고 따라서 사업소득세의 과세자 비율도 축소되는 효과를 가져다준다. 그러나 2007~2008년 사이에 대부분이 과세자라고 할 수 있는 확정신고자 비율이 62.6%에서 68.6%로 6.0%p 상승하였다([그림 II-2] 참조). 이는 면세점의 대폭 상승에도 불구하고 사업소득자에 대한 과표양성화 효과가 이를 압도함으로써 그러한 결과가 나타난 것으로 추정된다.

II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득재분배 효과 분석 87

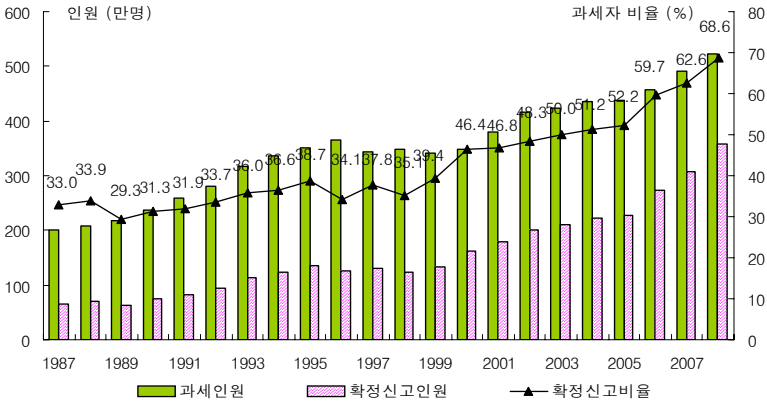
〈표 II-3〉 종합소득세 인적공제

	1992	1997
기본공제	<ul style="list-style-type: none"> · 기초공제 (1인당 48만원) · 배우자공제 (1인당 54만원) · 부양가족공제 (1인당 48만원) 	1인당 100만원 · 대상 : ①본인 ②배우자 ③생계를 같이하는 직계존비속과 형제자매(20세 이하, 60세 이상인자) ④생활보호대상자
추가공제	<ul style="list-style-type: none"> · 장애자공제(1인당 48만원) · 경로우대공제 (1인당 48만원) · 부녀자세대주공제(1인당 54만원) 	1인당 50만원 · 대상 : 기본공제대상자 중 ① 장애자 ② 경로자(65세 이상) ③ 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성인 경우 ④ 근로소득여성 또는 배우자가 없는 남성이 6세 이하의 자녀를 두고 있는 경우
소수자추가공제		<ul style="list-style-type: none"> · 기본공제대상자가 1인인 경우 연 100만원 · 기본공제대상자가 2인인 경우 연 50만원
	2002	2007
기본공제	1인당 100만원 · 대상 : ①당해거주자 ②배우자 ③생계를 같이하는 부양가족(직계존비속, 형제자매 : 20세 이하 60세 이상) ④기초생활보장수급자	1인당 100만원 · 대상 : ①당해거주자 ②배우자 ③생계를 같이하는 부양가족(직계존비속, 형제자매: 20세 이하, 60세 이상, 여자는 55세 이상) ④기초생활보장수급자
추가공제	1인당 50만원(단 ① ②의 경우 100만원) · 대상 : 기본공제대상자 중 ① 경로자(65세 이상) ② 장애자 ③ 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성인 경우 ④ 6세 이하의 직계비속인 경우	기본공제대상자 대상 중 ① 경로자(65세 이상 1인당 100만원, 70세 이상인 경우 1인당 150만원) ② 장애자(1인당 200만원) ③ 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성(1인당 50만원) ④ 6세 이하의 직계비속(1인당 100만원)

〈표 Ⅱ-3〉의 계속

	2002	2007
소수자 추가공제	<ul style="list-style-type: none"> · 기본공제대상자가 1인인 경우 연 100만원 · 기본공제대상자가 2인인 경우 연 50만원 	
다자녀 추가공제		<ul style="list-style-type: none"> · 기본공제자녀 2인인 경우 50만원 · 기본공제자녀 2인 초과시 1인당 100만원
2009~		
기본공제	1인당 150만원 · 대상 : ①당해거주자 ②배우자 ③생계를 같이하는 부양가족(직계존비속, 형제자매: 20세 이하, 60세 이상) ④기초생활보장수급자	
추가공제	기본공제대상자 대상중 ① 경로자(70세 이상 1인당 100만원) ② 장애인(1인당 200만원) ③ 배우자 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자 있는 여성(1인당 50만원) ④ 6세 이하의 직계비속, 입양아, 위탁아동 (1인당 100만원) ⑤ 해당 과세기간에 출생한 직계비속과 입양신고한 입양자 (1인당 200만원)	
다자녀 추가공제	<ul style="list-style-type: none"> · 기본공제자녀 2인인 경우 50만원 · 기본공제자녀 2인 초과시 1인당 100만원 	

[그림 II-2] 종합소득세의 과세인원과 확정신고인원 및 과세자 비율 추이



종합소득세(사업소득세 및 근로소득세 모두에 적용)의 세율체계는 기간별로 큰 변화를 나타내었다. 1992~1997년 사이에는 5단계 세율체계가 4단계로 축소되었고 세율범위도 5~50%에서 10~40%로 폭이 좁혀졌다. 아울러 각 세율구간의 폭도 넓어졌으며, 최고세율 적용구간도 5천만원 초과에서 8천만원 초과로 대폭 상향조정되었다. DJ 정부에서는 소득세 한계세율이 종전보다 1/10씩 비례적으로 인하되었고, MH 정부에서는 1%p씩 인하되었다. MB 정부에서도 세율을 구간에 따라 1~2%p씩 인하하였다. 또한 MB 정부에서는 1990년대 중반 이후 2000년 중반까지 세율구간이 고정되어 있던 것으로 낮은 구간에서는 구간범위를 20% 확대하고 높은 구간일수록 확대범위를 낮추어 최고 한계세율이 적용되는 구간은 8천만원 초과분에서 10%가 상향조정된 8,800만원 초과분으로 차등하여 조정하였다. DJ 정부에서는 세율을 비례적으로 인하함으로써 세부담의 상대비중은 크게 변화시키지 않았다²⁹⁾. 그러나 MH 정부와 MB 정부에서는 세율 인하 절대폭을 일치시

29) 다만 근로소득세액공제를 비롯하여 각종의 세액공제가 존재하기 때문에 모든 소득자들의 소득세 부담이 완벽한 의미에서 1/10씩 경감된 것은 아니다.

킴으로써 하후상박형 세부담 경감효과가 나도록 과표계급구간별로 비대칭적으로 소득세 부담을 경감시키는 효과를 나타내었다. 아울러 MB 정부에서는 세율구간의 확대폭을 비대칭적으로 함으로써 소득이 증가할 경우 고소득층일수록 상대적으로 더 빨리 더 높은 한계세율을 적용 받는 체제로 개편되었다.

〈표 II-4〉 종합소득세 세율체계

기간	1992 (5단계, 5~50%)	1997 (4단계, 10~40%)
세율 및 세율 구간	400만원 이하: 5%	1000만원 이하: 10%
	400~1,000만원: 20만원 + 16%	1,000~4,000만원: 100만원 + 20%
	1,000~2,500만원: 116만원 + 27%	4,000~8,000만원: 700만원 + 30%
	2,500~5,000만원: 521만원 + 38%	8,000만원 초과: 1,900만원 + 40%
	5,000만원 초과: 1,471만원 + 50%	
기간	2002 (4단계, 9~36%)	2007 (4단계, 8~35%)
세율 및 세율 구간	1,000만원 이하: 9%	1,000만원 이하: 8%
	1,000~4,000만원: 90만원 + 18%	1,000~4,000만원: 80만원 + 17%
	4,000~8,000만원: 630만원 + 27%	4,000~8,000만원: 590만원 + 26%
	8,000만원 초과: 1,710만원 + 36%	8,000만원 초과: 1,630만원 + 35%
기간	2009 (4단계, 8~35%)	2010~ (4단계, 8~35%)
세율 및 세율 구간	1,200만원 이하: 6%	1,200만원 이하: 6%
	1,200~4,600만원: 72만원 + 16%	1,200~4,600만원: 72만원 + 15%
	4,600~8,800만원: 616만원 + 25%	4,600~8,800만원: 582만원 + 24%
	8,800만원 초과: 1,666만원 + 35%	8,800만원 초과: 1,590만원 + 33%

특별공제 중 가계조사자료를 이용하여 분석이 가능한 대표적인 공제항목은 의료비, 보험료, 교육비의 세 가지이다.

먼저 의료비 특별공제의 경우에는 분석기간 동안 총급여액의 3%를 초과하는 부분을 대상으로 공제한다는 점은 모두 공통적이다. 다만 공제한도는 YS 정부기간 공안 100만원이었다가 DJ, MH, MB 정부에서 각각 300만원, 500만원, 700만원으로 확대되었다³⁰⁾.

30) 최근에는 본인 및 65세 이상 노인의 의료비에 대해서는 공제상한에 규제를 두고 않고 무제한 공제혜택을 부여하고 있다.

II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득재분배 효과 분석 91

보험료 특별공제의 경우, 건강보험료(또는 의료보험료)와 고용보험료 등은 전액 공제해주는 것은 분석기간 동안 모두 동일하다. 보장성보험료의 경우에는 YS 정부 기간 동안 공제한도가 24만원에서 50만원으로 확대되었고 DJ 및 MH 정부에서 각각 70만원과 100만원으로 확대되었다. MB 정부에서는 변화가 없었다.

교육비 특별공제의 경우에는 지속적으로 확대추세를 보이고 있다. 본인의 교육비의 경우에는 전액 공제해준다. DJ 정부에서는 본인의 경우 혜택의 범위를 대학원까지로 확대하였다. 각급 학교에 대한 특별공제 한도는 지속적으로 상향조정되고 있다(〈표 II-5〉 참조).

〈표 II-5〉 주요 특별공제 항목의 변천

	1992	1997	2002	2007	2009
의료비	· 총급여액의 3% 초과분 (100만원 한도) · 노인·장애자 재활의료비: 전액	· 좌동 · 좌동	· 총급여액의 3% 초과분 (300만원 한도) · 좌동	· 총급여액의 3% 초과분 (500만원 한도) · 좌동	· 총급여액의 3% 초과분 (700만원 한도) · 좌동
보험료	· 의료보험료·고용보험료: 전액 · 보장성보험료 (24만원 한도)	· 좌동 · 보장성보험료 (50만원 한도)	· 좌동 · 보장성보험료 (70만원 한도)	· 좌동 · 보장성보험료 (100만원 한도)	· 좌동 · 좌동
교육비	· 근로자본인: 전액 · 자녀2인, 입양자 전원, 형제자매 2인의 초·중·고 입학금·수업료, 기타공납금 전액	· 대상: 본인, 배우자, 자녀, 동거입양자, 형제자매의 입학금·수업료, 공납금 등 · 본인(전액) · 유치원·영유아 보육시설 (1인당 70만원 한도) · 초·중·고 (전액) · 대학 (1인당 230만원 한도)	· 좌동 · 본인 (전액, 대학원까지) · 기타: 유치원·보육시설 (1인당 100만원 한도) · 초·중·고 (1인당 150만원) · 대학 (1인당 300만원) · 장애인 특수교육비 (1인당 250만원)	· 좌동 · 기타: 좌동 · 초·중·고 (1인당 200만원) · 대학 (1인당 700만원) · 장애인특수교육비(전액)	· 좌동 · 기타: 유치원·보육시설·초·중·고 (1인당 200만원) · 대학 (1인당 900만원) · 좌동

다. 분석방법

본고는 각 행정부별 소득세 개편이 소득계층별 소득세 부담 분포 및 소득세의 소득재분배 효과에 미친 영향을 분석하는 데 주된 목적이 있다. 각 행정부별 효과분석을 위해서는 각 행정부의 임기 개시시점과 임기 종료시점³¹⁾ 사이에 이루어진 소득의 변화와 소득세 부담의 변화를 평균적인 수치 변화와 소득 10분위별 변화로 나누어서 고찰한다. 소득세 부담 변화는 소득세 부담 추정, 소득계층별 소득 및 세부담 분류와 세부담 변화, 소득재분배 효과의 변화분석의 세 가지로 구성된다.

소득세의 일차적인 과세대상은 시장소득이 대부분을 차지한다. 이 전소득도 일부 과세대상에 포함되는 경우가 없지는 않지만 대부분의 이전소득은 과세대상에서 제외되거나 또는 실효과세율이 현저하게 낮기 때문에 전체적인 분석결과에 별다른 영향을 미치지 않는 정도이므로 분석의 편의상 분석대상에서 제외한다.

소득세는 인별로 과세되기 때문에 가계조사자료에 나타난 인별 소득정보와 인적 특성 및 각종 소비지출 항목에 대한 정보로부터 각종 소득공제를 산출할 수 있으므로 이들 정보를 토대로 소득자 인별로 소득세 부담을 추정(impute)하고 가구별로 합산하여 가구세 부담을 산출한다.

가계조사자료에도 소득세 부담에 대한 조사항목이 있으나 다음의 이유로 사용하지 않는다. 첫째, 서베이자료의 특성상 조세부담에 대한 정보의 정확성은 여타의 소득·소비지출 정보에 비해 일반적으로 신뢰성이 떨어지기 때문에 신뢰성 측면에서 해당 자료를 사용하지 않는다. 둘째, 보다 중요한 요인으로서, 사업소득세의 보고자료를 신뢰할 수 없기 때문이다. 여기에는 크게 두 가지 측면에서의 문제점을 제기할 수 있다. 근로소득세의 경우에는 대부분 세부담이 1개월의 시차를

31) 보다 엄밀하게 얘기한다면 임기 개시시점은 직전 정부의 임기 마지막 해로서 대선이 치러진 해로 정의하며, 임기 종료시점은 차기 정부 구성을 위한 대선이 치러진 해로 정의한다.

두고 원천징수되고 또한 매월 정기적으로 징수되기 때문에 비교적 정보의 신뢰성이 상대적으로 높을 것으로 기대할 수 있지만 사업소득세의 경우에는 전년도 귀속분 사업소득에 대한 소득세를 당해연도에 납부(부담)하기 때문에 엄밀한 의미에서 보면 당해연도 사업소득에 대한 사업소득세를 조사항목으로부터 유추할 수 있는 정보가 전혀 없다. 즉, 당해연도 사업소득과 전년도 귀속분 사업소득에 대한 사업소득세 부담 사이에 직접적인 관련성이 낮기 때문에, 소득세제의 형평성 변화 효과를 논함에 있어서는 양자간의 대응관계를 찾을 수 없어 보고된 사업소득세를 이용하여 세부담의 형평성을 논하는 것은 적절하지 않다. 성명재(2005)의 연구에서 연속한 두 기간 사이에 나타나는 가구소득의 상관관계를 나타내는 소득이행변수를 이용하여 추정해보면, 직전연도의 소득이 2,500만원인 경우 익년도의 소득에 대한 95% 신뢰구간은 대략적으로 1,000~4,800만원 정도로 추정된다는 점을 감안하면 당해연도의 사업소득 2,500만원에 대응되는 전년도 사업소득에 대한 사업소득세의 범위가 경제학적인 측면에서 별 의미가 없는 정보를 제공해 준다고 할 수 있다. 따라서 전년도 사업소득에 대한 사업소득세 납부액은 사실상 금년도 사업소득과의 관련성을 찾기 어렵다고 할 수 있다.

그 밖에도 사업소득세의 경우에는 익년도 5월달에 종합소득신고시에 소득세를 납부하게 되는 만큼 매월 정기적으로 세금을 일정하게 부담하는 것이 아니므로 자료조사 시에 누락되는 경우가 많다는 점에서도 일정 수준 이상으로 신뢰성을 부여하기 어렵다는 측면도 있다.

시계열적인 관점에서 볼 때 (과세)소득의 변화와 제도(소득세제)의 변화가 결합되어 소득세의 부담 분포가 결정된다. 세제를 개편함에 있어서는 소득증가를 및 상대소득분포의 변화 양상도 함께 고려하는 것이 일반적이다. 따라서 양자간에는 일정 부분 상관관계, 즉 0이 아닌 공분산이 존재할 수 있다. 세제의 변화는 소득자별 한계세율에 영향을 미친다. 이는 소득자들의 노동공급 의사결정에 영향을 미쳐 이차적으로 소득분포를 변화시키는 효과도 있다. 그러나 본고에서는 이런 효과

는 고려하지 않기로 한다. 분석방법론상 분석의 어려움이 지나치게 클 뿐만 아니라 소득세제의 변화 폭이 상대적으로 크지 않아 세제의 변화가 절대소득의 변화 정도가 크지 않은 경우가 많다는 점에서도 그러하다³²⁾. 아울러 본고의 분석범위와 주제를 생각해볼 때 이차적인 효과를 고려하더라도 분석결과의 본질적인 면에 근본적인 영향을 미칠 정도로 그 효과가 크지 않기 때문이다.

두 기간 사이의 소득세 부담 변화는 수준변수 분석과 차분변수 분석으로 양분된다. 먼저 전체 가구에 대한 평균치와, 소득10분위별 평균치로서 시장소득, 민간소득, 총소득, (근로·종합)소득세 및 시장소득 대비 소득세 실효세율 분포를 정리한다. 각각의 행정부별로 그 값을 차분한다. 시장소득은 소득세의 과세대상소득에 해당한다. 두 시점 사이의 시장소득 증감(차분)과 소득세 부담의 증감(차분)을 상호비교한다. 전체 평균치에 대한 차분은 평균적인 소득 증감 대비 소득세 부담의 증감을 나타낸다. 소득세제가 비례세제가 아닌 만큼 각 소득분위로 차분한 수치는 각기 다르게 나타날 수 있다. 이를 통해 각 행정부별로 소득세 부담 분포의 누진구조 변화효과를 분석한다. Y, T, ET, G를 각각 (시장)소득, 소득세, 시장소득 대비 실효세율, 지니계수라고 정의하자. 그러면 다음의 차분을 생각할 수 있다.

$$\Delta Y = Y_t - Y_{t-1}$$

$$\Delta T = T_t - T_{t-1}$$

$$\Delta ET = ET_t - ET_{t-1}$$

32) 한국조세연구원에서 2009년 내부적으로 구축한 소득세 미시모의실험 모형에서는 초보적이지만 이차효과를 명시적으로 고려하고 있다. 2009년에는 소득세제가 대폭적으로 개편되지는 않았지만 2009년의 소득세법 개정이 소득을 증가시킨 효과를 추정해보면 평균적으로 가구당 평균 1만~2만원 정도에 이르는 것으로 추정된다. 이는 가구의 시장소득이 약 4천만원 정도에 이른다는 점을 놓고 볼 때 큰 의미를 지니는 수준은 아니다.

$$ET_t = \frac{T_t}{Y_t}$$

$$\Delta G = G_t - G_{t-1}$$

가계조사자료가 패널자료가 아니며, 특히 10개의 소득분위에 대한 집계통계치도 패널자료를 구성하는 것이 아니다. 그러므로 각 소득분위별로 차분을 하는 것에 대해 의문을 제기할 수 있다. 일차적으로 소득세제의 누진과세체계는 횡단면적인 관점에서 세부담의 수직적 형평과세에 초점을 맞추고 있다. 즉, 시점(과세기간)이 서로 상이하다고 하더라도, 수직적 형평과세의 관점에서 매 기간별로 소득계층별 소득세 실효부담의 차이를 두는 만큼 비록 동일한 소득분위가 서로 동일 소득자 또는 동일 가구를 의미하지는 않지만 소득세 부담의 관점에서는 동등한 위치에 있다고 할 수 있기 때문이다. 물론 생애(life-cycle) 소득 관점에서의 생애 세부담에도 영향을 미치기도 하지만 소득세의 주된 기능은 횡단면적인 특성에 집약되어 있다고 할 수 있다. 그러므로 형평성의 관점에서 소득세의 개편 효과를 분석하기 위해서는 비록 패널자료가 아니더라도 차분의 방법이 충분히 그 의미를 지닌다.

마지막으로 각 행정부별로 소득세에 의한 소득재분배 효과의 변화를 비교한다. 물론 시대적으로 제반 경제적 여건 및 소득분배 상태의 차이로 인한 소득세의 소득재분배 기능에 대한 사회·경제·정치적 요구가 달랐기 때문에 소득재분배 효과에 대한 직접적인 비교의 적절성에 대해 의문을 제기할 수도 있다. 그러나 소득세 누진과세체계의 주된 목적 중 하나가 세부담의 수직적 형평성 및 그를 통한 소득재분배에 있는 만큼 소득세 과세 전후 소득에 대한 소득 불평등도의 변화율이 각 행정부별로 어떻게 변화하였는지 비교한다.

각 정부별 소득세 개편의 효과를 분석함에 있어 각 정부출범 초년도의 소득세제를 마지막 연도의 자료에 가상적으로 적용시켜 분석한 결과와, 마지막 연도에 실제로 실현된 세부담의 결과와 비교해보는 방법

도 생각해볼 수 있다³³⁾. 다만 이 경우에는 소득분포의 변화에 따른 효과를 볼 수 없다. 이와 반대로 세제를 특정 연도에 고정시켜 놓고 각기 상이한 시점의 자료를 적용하여 분석해볼 수도 있다. 이런 경우에는 위의 경우와 반대로 세제개편의 효과를 살펴볼 수 없다.

본 연구에서는 소득세제의 개편이 각 정부의 재임기간 동안 발생하였던 소득변화율과 소득분포의 변화, 그리고 기타 요인을 종합적으로 감안하여 소득세제를 개편한 것이므로 양자를 구분하지 않는 것이 저자가 분석하고자 하는 연구 의도이다. 본고에서는 각 정부별 소득세 개편이 미친 소득재분배 효과를 누진도와 실효세부담률의 관점에서 분해하여 각각의 한계효과를 고찰하고, 각 정부의 소득재분배 효과를 분석해본다.

각 정부의 소득세제 개편은 그 이후의 정부에 이르러서도 누적하여 세부담의 크기·수준(level)에 영향을 미친다. 만약 소득세제 개편 효과에 대해 수준효과에 초점을 맞춘다면 이전 정부의 세제개편 효과가 차기 또는 그 이후 정부의 세부담에도 누적적으로 영향을 미치므로 각 정부가 기여한 소득세 부담분포 및 소득재분배 효과를 성공적으로 분리해내기 어렵다. 바로 이런 점 때문에 수준 분석 대신 차분을 통해 한계효과 분석을 시도하였다. 아래에서는 본고에서 채택할 차분분석 방법에 대해 논의한다.

소득불평등도 지수로는 지니계수를 사용한다. 소득재분배 (총)효과 (TE)는 세금1원당 소득재분배 효과(AE)와 세수규모(R)의 곱으로 표현된다. 이들에 대해서도 함께 고찰한다.

$$TE = \frac{TE}{R} \times R = AE \cdot R$$

단, TE: 소득재분배 총효과, AE: 평균소득재분배 효과, R: 총세수(규모)

33) 이런 연구는 성명재(2003)에서 수행된 바 있다.

II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득재분배 효과 분석 97

상기의 식을 미분하면 다음을 얻을 수 있다.

$$\Delta TE = \Delta AE \cdot R + AE \cdot \Delta R$$

상기 식을 ΔAE 로 나누면 다음의 식을 얻는다.

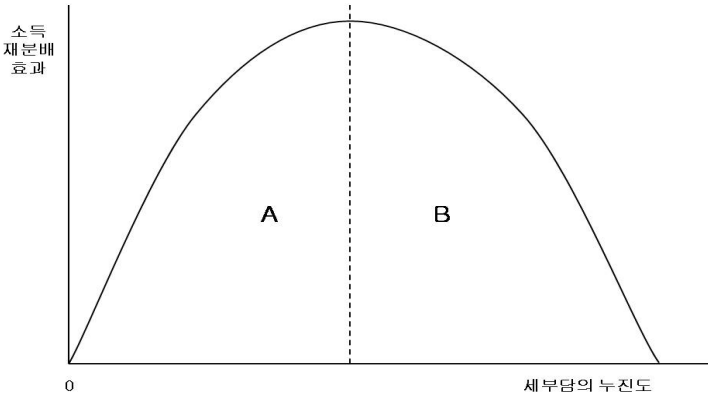
$$\frac{\Delta TE}{\Delta AE} = R + AE \cdot \frac{\Delta R}{\Delta AE}$$

일반적으로 $\frac{\Delta R}{\Delta AE} < 0$ 이므로 $\frac{\Delta TE}{\Delta AE}$ 의 부호는 R과 AE· $\frac{\Delta R}{\Delta AE}$ 의 상대적 크기에 의존한다. 다른 조건, 즉 R(>0)과 $\frac{\Delta R}{\Delta AE}$ (<0)의 값이 일정하다면 세부담의 누진도를 나타내는 평균재분배 효과(AE)의 값이 커질수록 $\frac{\Delta TE}{\Delta AE}$ 의 값은 감소한다. 만약 AE가 $\frac{-R}{\frac{\Delta R}{\Delta AE}}$ 보다 큰 경우에는 $\frac{\Delta TE}{\Delta AE}$ 이 음(-)의 값을 가지게 되면서 소득재분배 효과와 누진도 사이에 부(-)의 상관관계를 가지게 된다. 만약 AE가 $\frac{-R}{\frac{\Delta R}{\Delta AE}}$ 보다 작다면 $\frac{\Delta TE}{\Delta AE}$ 역시 양(+)의 값을 가지므로 누진도와 소득재분배 효과 사이에는 정(+)의 상관관계를 가지게 된다. 이를 그림으로 형상화하면 다음과 같다.

일반적으로 근로소득공제나 기본인적공제 등과 같이 소득공제가 변하는 경우에는 면세점과 과세자 비율 변화 등에 의한 소득재분배 효과의 변화가 역U자 곡선상에서 이동하는 것으로 나타난다. 그러나 다른 조건이 동일한 가운데 모든 한계세율만 상향조정(또는 하향조정)되는 경우에는 역U자 곡선 자체가 상방(또는 하방)으로 이동하거나 또는 곡선 자체의 곡률(curvature)이 바뀌는 변화가 나타난다. 이런 경우는 곡선 자체의 이동이나 변화를 나타내는 것으로서 하나의 역U자 곡선 위에서의 이동과는 구별됨에 유의할 필요가 있다³⁴⁾.

34) 세부담의 누진도와 소득재분배 효과의 역U자 관계를 나타내는 것은 다

[그림 II-3] 세부담의 누진도와 소득재분배 효과의 일반적 상관관계



위에서는 세부담이 누진적(progressive)이거나 또는 역진적(regressive)이라는 용어를 특별한 설명없이 사용하였다. 이에 대해서는 보다 자세히 살펴보자. 세부담(T)을 소득(Y)으로 나눈 값($\frac{T}{Y}$)을 흔히 실효세부담(률)(effective tax burden (rate); ET라고 표현함)이라고 한다. 소득이 증가할 때 실효세부담률이 상승하면 세부담이 누진적이라고 하고, 반대로 실효세부담률이 하락하면 세부담이 역진적이라고 한다. 이를 수식으로 살펴보자. 먼저 실효세부담률($ET = \frac{T}{Y}$)을 소득(Y)으로 미분하되 논의의 편의상 이를 차분의 형태로 표현하면 다음의 관계를 얻는다.

$$\Delta ET = \frac{Y \cdot \Delta T - T \cdot \Delta Y}{Y^2} \quad \text{또는} \quad \frac{\Delta ET}{\Delta Y} = \frac{\frac{\Delta T}{\Delta Y} - \frac{T}{Y}}{Y}$$

른 요인이 통제(control)된 상태에서의 관계를 나타낸다. 다만 이 관계는 양자간에 인과관계가 존재한다는 것을 의미하는 것은 아니며, 사후적·결과적으로 나타나는 관계임에 유의할 필요가 있다. 1인당 소득과 소득 불평등도 사이의 관계를 나타내는 Kuznets의 역U자 가설 역시 본래 인과관계라기보다는 사후적 관계로서 제안되었던 것과 유사하다. 이 관계를 인과관계로 해석하게 된다면 현실에서 많은 혼란을 초래할 수 있다.

소득이 증가할 때 실효세부담률도 증가하는 경우, 즉 세부담이 누진적인 경우라면 상기 식의 우측항은 양(+)의 값을 가지며, 만약 비례적이면 0, 역진적이면 음(-)의 값을 가진다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\frac{\Delta ET}{\Delta Y} = \frac{\frac{\Delta T}{\Delta Y} - \frac{T}{Y}}{Y} \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} 0 > 0 \text{ iff } \frac{\Delta T}{\Delta Y} \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \frac{T}{Y}.$$

여기서 $\frac{\Delta T}{\Delta Y}$ 과 $\frac{T}{Y}$ 은 각각 한계세부담(한계세율)과 평균세부담(평균세율)을 나타낸다. 일정한 소득구간 A에 대해 한계세율($\frac{\Delta T}{\Delta Y}$)이 평균세율($\frac{T}{Y}$)보다 크면 소득구간 A에서 소득이 증가할 때 해당 세목의 실효세부담률은 상승한다. 이런 경우에는 해당 세목이 구간 A에서 지역적으로 누진적(locally progressive)이라고 한다. 보다 엄밀하게 정의한다면,

$\int_{Y \in A} \frac{\Delta ET}{\Delta Y} dY > 0$ 의 관계가 성립하면 A구역에서 세부담이 지역적으로 누진적이라고 할 수 있다. 만약 소득 전 구간에 대해 $\int_0^{\infty} \frac{\Delta ET}{\Delta Y} dY > 0$ 이면 지역적이라는 용어를 빼고 누진적(progressive)이라고 정의할 수 있다. 반대의 경우도 마찬가지로 설명이 가능하다.

라. 분석자료

본고에서 각 행정부의 소득세 부담 분포를 추정함에 있어서는 통계청의 가계조사원시자료를 사용한다. 그 밖에 대우패널자료, 한국노동패널자료, 재정패널자료 등이 존재하지만 상기의 가계조사자료를 제외한 나머지 자료들은 모두 분석대상 기간을 포괄하는 자료가 없다. 따라서 가계조사자료를 사용한다.

그런데 가계조사자료는 기간에 따라 자료의 포괄대상이 상이하다. 가계조사자료의 원시자료는 1982년부터 이용 가능하다. 2002년까지는 2인 이상의 도시지역 거주가구에 국한하고 있다. 2003~2005년에는 자

료의 포괄대상 범위가 읍면지역까지 확대되었으며 2006년부터는 1인 가구까지 포괄하고 있다. 따라서 자료의 기간별로 자료의 포괄대상 범위가 불일치한다. 이런 차이를 무시하고 표본 전체를 대상으로 분석하면, 자료의 포괄대상 범위의 차이로 인한 표본선택편의(sample selection bias)로 인해 분석결과의 일치성(consistency)을 보장할 수 없다. 따라서 본고에서는 자료의 일관성 유지를 위해 분석대상기간 동안 2인 이상 도시가구를 기준으로 분석한다.

2009년도 가계조사자료의 2인 이상 가구를 대상으로 한 기술통계는 <표 II-6>에서 보는 바와 같다. 가구주의 평균연령은 48.5세이고, 가구당 평균가구원 수는 3.34인, 그 중 취업한 사람의 수는 가구당 평균 1.46인이다. 시장에서 노동과 자본 등의 공급을 통해 수취한 시장소득은 가구당 평균 4,122만원이고, 각종 이전소득을 포함한 총소득은 4,454만원, 여기에 직접세를 차감한 가처분소득은 4,097만원이며, 이중 2,570만원을 소비지출에 충당한 것으로 추정되었다. 각종 소득에 대한 근로·종합소득세로 가구당 평균 152만원을 부담하였고, 재산세와 사회보장기여금으로 각각 평균 18만원과 203만원을 부담하였다.

<표 II-6> 2009년 가계조사자료의 주요 기술통계(2인 이상 도시가구 기준)

(단위: 세, 명, 천원)

	평균	표준편차	최대값	최소값
가구주 연령(세)	48.45	12.35	87	19
가구원 수(명)	3.34	1.05	8	2
취업인 수(명)	1.46	0.85	5	0
시장소득	41,221	25,702	304,105	0
총소득	44,540	24,745	304,105	0
가처분소득	40,968	21,479	234,833	-3,774
소비지출	25,696	14,283	172,818	1,487
근로·종합소득세	1,521	2,776	56,875	0
재산세	180	415	12,360	0
사적이전소득	1,715	5,984	66,092	0
공적이전소득	1,604	4,682	52,477	0
사회보장기여금	2,025	1,730	12,396	0

주: 2010년 가계조사자료는 자료의 연간화, 계절성 및 선택편의의 제거 후 5,197 가구가 생성되며, 이 가운데 2인 이상의 도시가구는 3,689가구임.

3. 분석결과: 소득세 개편과 세부담의 변화

가. 소득 및 세부담·실효세부담 분포 추정결과

1992년 2인 이상 도시가구의 가구당 시장소득은 평균 1,612만원이었으며 소득세 부담은 평균 60.1만원으로 추정되었다. 2009년에 이르러서는 가구당 시장소득 평균이 4,122만원으로 2.56배 수준으로 증가하였으며, 소득세 부담은 154.7만원으로 2.57배 수준으로 증가하였다.

두 시점 사이의 변화만을 놓고 보면, 시장소득과 소득세 부담이 거의 같은 비율로 증가하였음을 알 수 있다. 이는 곧 실효소득세 부담률이 거의 비슷함을 시사한다. 2000년대 이후에는 영수증 복권제도, 카드사용액·현금영수증 소득공제제도의 도입 등에 따라 사업소득세 과표의 양성화가 상당한 수준에 이르렀던 것에 비추어 볼 때 1992~2009년 동안 거의 차이가 없다는 것은 곧, 두 시점 사이에 실질 세부담 측면에서 소득세 경감이 상당히 크게 이루어졌음을 시사한다³⁵⁾.

소득계층별 소득 상대비는 시간이 경과함에 따라 확대된 것으로 추정되었다. [그림 II-4]에서 보듯이 상위소득자 20%와 하위소득자 40%의 시장소득 상대비는 1992년 1.37에서 2002년 1.67, 2009년 1.90으로 확대되었다. 같은 기간 소득세 후 소득의 상대비는 1.32에서 1.58, 1.64로 확대되었다. 소득 상대비의 증가율은 시장소득이 38.7%로 소득세 후 소득의 24.2%를 상회하였다. 이는 소득세가 상대소득 격차를 완화시켰음을 시사한다³⁶⁾.

35) 이와 다른 견해도 있다. 우리나라의 사업소득세는 자영업자들의 과소소득보고 형태를 상정하여 근로소득에 비해 각종 소득공제 혜택을 협소하게 적용함으로써 소득의 과소보고에 따른 세부담 감소현상을 인위적으로 방지·완화하였던 측면이 있었다. 즉, 사업소득은 과소보고되고 있지만, 소득공제를 적게 적용해줌으로써 실효사업소득부담률은 적정수준에 가까운 수준으로 유지하였다고도 볼 수 있다. 이런 경우에는 과표가 양성화될수록 소득공제 수준도 현실화시켜주어야 하는 만큼 이를 두고 소득세 개편이 과도하게 이루어졌다고 판단하는 것은 무리가 있다는 견해도 있다.

상대소득격차의 축소는 소득세 부담의 상대비 강화와도 일정부분 관련이 깊다. [그림 II-5]에서 보듯이 상대소득자 20%의 소득세 부담 대비 하위소득자 40%, 소득세 부담의 상대비는 1992년 7.76배였는데 2002년 8.44배, 2009년 9.89배로 지속적으로 상승하고 있다. 소득세 부담 상대비의 상승은 고소득층의 소득세 부담의 상승에 기인하기도 하지만, 그보다는 저소득층의 소득세 부담 비중 감소에 기인하는 효과가 더 크다. 이는 <표 II-8>에서 보듯이 10분위/5분위의 소득세 상대비 변화보다 5분위/1분위의 소득세 상대비의 변화가 더 큰 것으로부터 유추할 수 있다.

<표 II-7> 소득계층별 소득 및 세부담 분포

(단위: 천원, %)

시장 소득	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	지니 계수		
1992	6,738	9,471	11,114	12,383	14,066	15,539	17,332	19,403	23,021	31,888	16,119	0.23897		
1997	6,695	12,997	16,759	19,703	22,556	25,335	28,562	32,587	38,498	54,196	25,789	0.28192		
2002	11,046	16,289	19,926	23,300	26,738	30,417	34,755	40,185	48,253	69,888	32,081	0.28352		
2007	10,366	17,976	23,790	28,269	33,806	38,810	44,032	52,316	63,089	93,003	40,546	0.31496		
2009	11,146	18,003	23,740	29,515	34,031	39,857	46,188	53,460	63,130	93,116	41,221	0.31103		
민간 소득	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	지니 계수		
1992	6,890	9,629	11,266	12,725	14,183	15,770	17,580	19,703	23,450	32,714	16,391	0.24074		
1997	6,957	13,360	17,032	20,087	22,833	25,600	28,937	32,922	38,935	55,235	26,190	0.2807		
2002	11,267	16,599	20,261	23,797	26,991	30,902	35,023	40,619	48,606	70,146	32,422	0.2809		
2007	12,208	19,753	25,355	30,482	35,355	40,748	46,111	54,001	65,054	95,767	42,485	0.30316		
2009	12,346	19,881	25,569	30,857	35,483	41,875	47,155	54,681	65,504	95,491	42,887	0.30115		
총소득	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	지니 계수		
1992	6,896	9,656	11,290	12,760	14,187	15,851	17,609	19,748	23,455	32,954	16,445	0.24147		
1997	6,966	13,373	17,105	20,152	22,951	25,686	29,057	33,135	39,042	55,514	26,299	0.28102		
2002	11,489	16,727	20,361	23,963	27,169	31,007	35,114	40,737	48,860	70,491	32,593	0.27997		
2007	13,523	21,085	26,679	31,536	36,543	41,768	47,616	55,012	66,045	97,631	43,744	0.29499		
2009	13,790	21,664	27,339	32,488	37,570	42,960	49,038	56,355	66,841	97,329	44,540	0.28994		

36) 소득세뿐만 아니라 각종 이전소득도 상대소득 격차의 축소에 기여하였음은 물론이다.

〈표 II-7〉의 계속

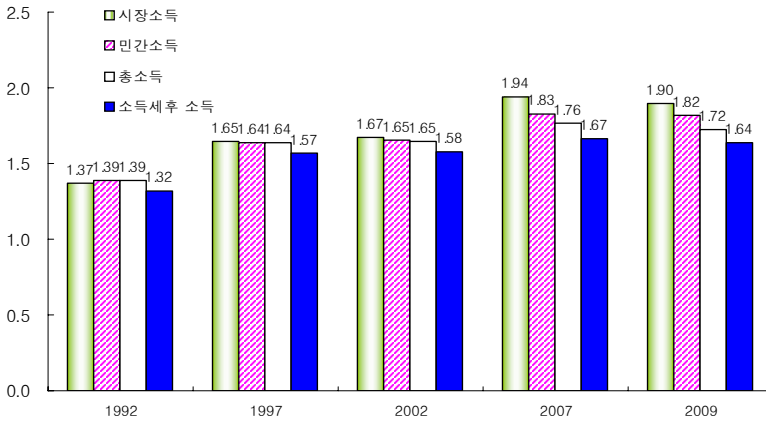
(단위: 천원, %)

세후 소득	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	지니 계수	재분배 효과(%)		
	1992	6,857	9,533	11,158	12,569	13,876	15,439	17,057	18,999	22,361	30,556			15,844	0.22946
1997	6,957	13,277	16,899	19,864	22,514	25,102	28,290	32,092	37,451	52,171	25,462	0.27175	-3.30		
2002	11,450	16,610	20,139	23,644	26,721	30,380	34,206	39,446	46,841	66,624	31,607	0.27092	-3.22		
2007	13,472	20,887	26,291	30,945	35,630	40,535	45,903	52,686	62,435	90,109	41,890	0.28254	-4.11		
2009	13,741	21,523	27,094	31,975	36,929	41,949	47,703	54,195	63,876	90,920	42,993	0.27901	-3.63		
소득세	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	KPS			
1992	39	93	132	191	311	412	552	749	1,134	2,398	601	0.65481			
1997	9	96	206	288	437	584	767	1,043	1,591	3,343	837	0.68157			
2002	39	117	222	319	448	627	908	1,291	2,019	3,867	986	0.68133			
2007	51	198	388	591	913	1,233	1,713	2,326	3,610	7,522	1,854	0.68394			
2009	49	141	245	513	641	1,011	1,335	2,160	2,965	6,409	1,547	0.65524			
실효 세율	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	누진도 변화	실효 세율 변화	재분배 효과 증감	
1992	0.58	0.98	1.19	1.52	2.21	2.65	3.18	3.86	4.93	7.52	3.73				
1997	0.13	0.74	1.23	1.46	1.94	2.31	2.69	3.20	4.13	6.17	3.25	1992~ 1997	-	-	-
2002	0.35	0.72	1.11	1.37	1.68	2.06	2.61	3.21	4.18	5.53	3.07	1997~ 2002	+	-	-
2007	0.49	1.10	1.63	2.09	2.70	3.18	3.89	4.45	5.72	8.09	4.57	2002~ 2007	-	+	+
2009	0.44	0.78	1.03	1.74	1.88	2.54	2.89	4.04	4.70	6.88	3.75	2007~ 2009	+	-	-

- 주: 1. 민간소득은 '시장소득+민간이전소득'으로 정의함.
 2. 실효소득세율은 시장소득 대비 소득세 부담의 상대비율을 나타냄.
 3. 소득재분배 효과는 세전·세후소득 지니계수의 변화율을 나타냄. 단, 변화를 계산시 분모는 민간소득 지니이고, 분자는 총소득지니와 소득세후소득(=총소득-소득세) 지니계수의 차이를 나타냄. 음(-)의 값은 소득세를 통해 지니계수의 값이 작아짐으로써 세후소득의 상대격차가 축소됨을 의미함.
 4. KPS 지수는 세부담의 누진도를 측정하는 지표로, 0과 2 사이의 값을 가짐. KPS의 값이 1이면 세부담이 비례적임을 의미하고, 1보다 크면 역진적, 1보다 작으면 누진적임을 나타냄. 2 또는 0에 가까울수록 역진도 또는 누진도가 더 큼을 의미함.

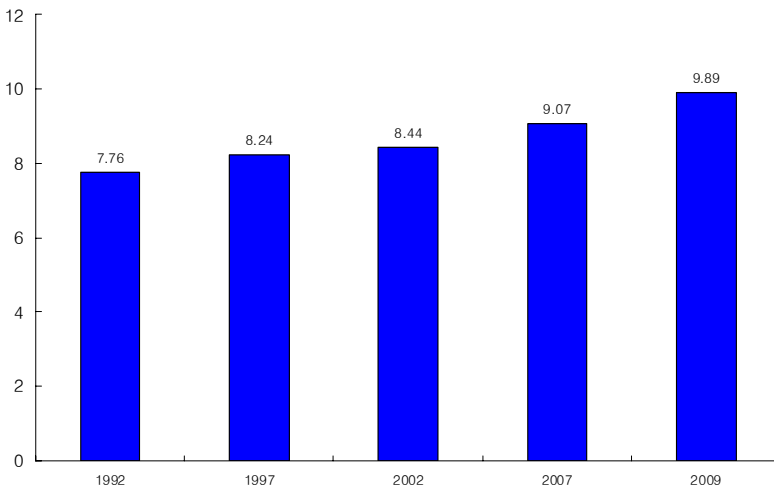
[그림 II-4] 각종 소득의 상대비(상위20% : 하위40%) 변화추이

(단위: 배)



[그림 II-5] 소득세 부담의 상대비(상위20% : 하위40%) 변화추이

(단위: 배)



II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득재분배 효과 분석 105

〈표 II-8〉 주요 소득분위별·계층별 소득·소득세 상대비

(단위: 배)

시장소득	10분위/1분위	10분위/5분위	5분위/1분위	상위20%/하위40%
1992	4.72	2.27	2.08	1.37
1997	8.09	2.40	3.37	1.65
2002	6.33	2.61	2.42	1.67
2007	8.97	2.75	3.26	1.94
2009	8.35	2.74	3.05	1.90
민간소득	10분위/1분위	10분위/5분위	5분위/1분위	상위20%/하위40%
1992	4.75	2.31	2.06	1.39
1997	7.94	2.42	3.28	1.64
2002	6.23	2.60	2.40	1.65
2007	7.84	2.71	2.90	1.83
2009	7.73	2.69	2.87	1.82
총소득	10분위/1분위	10분위/5분위	5분위/1분위	상위20%/하위40%
1992	4.78	2.32	2.06	1.39
1997	7.97	2.42	3.29	1.64
2002	6.14	2.59	2.36	1.65
2007	7.22	2.67	2.70	1.76
2009	7.06	2.59	2.72	1.72
소득세후 소득	10분위/1분위	10분위/5분위	5분위/1분위	상위20%/하위40%
1992	4.46	2.20	2.02	1.32
1997	7.50	2.32	3.24	1.57
2002	5.82	2.49	2.33	1.58
2007	6.69	2.53	2.64	1.67
2009	6.62	2.46	2.69	1.64
소득세	10분위/1분위	10분위/5분위	5분위/1분위	상위20%/하위40%
1992	61.49	7.71	7.97	7.76
1997	371.44	7.65	48.56	8.24
2002	99.15	8.63	11.49	8.44
2007	147.49	8.24	17.90	9.07
2009	130.80	10.00	13.08	9.89

나. 각 정부별 소득·세부담 변화 양상

각 정부별로 시장소득의 변화를 보면, YS 정부는 가구당 평균 시장소득이 967만원 증가하였고, DJ 정부와 MH 정부에서는 각각 629만원과 847만원이 증가하였으며, MB 정부에서는 67.5만원 증가한 것으로 추정되었다. DJ 정부에서 시장소득의 증가폭이 작은 것은 1990년대 말의 경제위기로 인한 마이너스 성장기가 포함되었기 때문이다. MB 정부도 소득 증가폭이 작는데, 이는 비교 대상기간이 2년으로 다른 경우(5년)보다 짧았을 뿐만 아니라 미국발 금융위기로 인한 제2차 경제위기에 기인한다.

소득세 부담은 YS 정부와 DJ 정부에서 각각 가구당 평균 23.6만원과 14.9만원씩 증가하였는데 MH 정부에서는 86.8만원으로 소득세 증가폭이 급격히 상승하였다. MB 정부에서는 30.7만원 정도 소득세 부담이 감소하여 이전 정부들과 차이를 보인다. 다만 YS 정부, DJ 정부, MH 정부에서도 모두 임기를 시작한 전후의 연도에 소득세가 감소하였고 그 이후에는 세부담이 계속 증가하였던 것을 감안하며 MB 정부도 임기를 완료하는 시점인 2012년과 2007년을 비교하면 소득세 부담이 증가할 것으로 예상된다. 이는 주로 집권 초기에 감세 등이 이루어지는 경우가 많다는 특징과 함께, 우리나라 소득세의 소득공제나 세율 구간 등이 물가에 연동되지 않는 만큼 시간이 경과하여 명목소득이 증가하면 실질세부담도 증가하는 특성을 지니고 있기 때문이다.

소득계층별로는 시장소득이나 소득세의 변화가 전체 평균의 변화와는 부분적으로 다른 양상을 보이기도 한다. 일례로 YS 정부에서는 1분위, MB 정부의 경우에는 1분위와 3분위의 시장소득 차분이 음(-)의 값을 보여 시장소득이 감소하였음을 시사한다³⁷⁾.

소득세의 경우에는, YS 정부에서는 1분위의 세부담이 가구당 평균

37) 패널자료를 차분한 것이 아니므로 반드시 동일한 가구의 소득이 감소하였음을 의미하는 것이 아님에 주의할 필요가 있다.

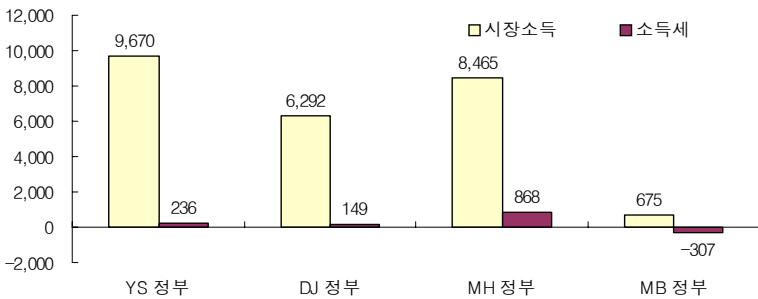
II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득재분배 효과 분석 107

3만원 감소한 반면 MH 정부에서는 1분위의 시장소득이 가구당 평균 68만원 감소하였으나 소득세부담은 1.2만원 증가한 것으로 추정되었다. 제3분위의 경우에는 비록 시장소득은 가구당 평균 5만원 감소하였으나 소득세 부담은 14.3만원이 감소하였다. 최소한 소득세 과세에 따른 가처분소득(보다 정확하게는 소득세 후 소득)의 변화의 관점에서는 오히려 9.3만원이 증가한 셈이다.

MB 정부에서는 근로소득공제 축소 및 (기본)인적공제 확대 및 세율인하의 효과로 인해, 시장소득은 가구당 평균 67.5만원이 증가하였으나 소득세 부담이 평균 30.7만원 감소하였다. 소득세 부담의 감소는 모든 소득분위에서 관찰된다. 세부담의 감소폭은 고소득층으로 갈수록 커지는데 이는 소득세제 자체가 누진과세체제인 만큼 소득이 증가할 때 세부담이 누적적으로 증가하듯이 이와 반대로 세경감이 이루어진 때에도 소득이 증가할수록 세부담 감소 효과가 누적적으로 커지는 특징을 지닌다.

[그림 II-6] 각 행정부별 시장소득과 소득세 부담 증감

(단위: 천원)



〈표 II-9〉 소득계층별 시장소득 및 소득세 부담의 차분 값

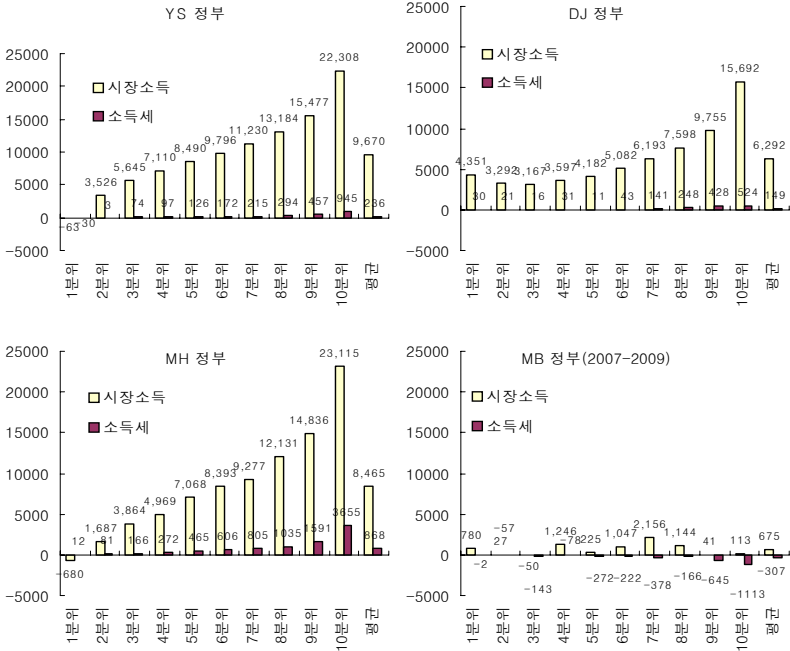
(단위: 천 원, %)

시장소득 차분(A)	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	지니 계수
YS 정부(1992-1997)	-63	3,526	5,645	7,110	8,490	9,796	11,230	13,184	15,477	22,308	9,670	0.04295
DJ 정부(1997-2002)	4,351	3,292	3,167	3,597	4,182	5,082	6,193	7,598	9,755	15,692	6,292	0.00160
MH 정부(2002-2007)	-680	1,687	3,864	4,969	7,068	8,393	9,277	12,131	14,836	23,115	8,465	0.03144
MB 정부(2007-2009)	780	27	-50	1,246	225	1,047	2,156	1,144	41	113	675	-0.00393
소득세 차분(B)	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	지니 계수
YS 정부(1992-1997)	-30	3	74	97	126	172	215	294	457	945	236	0.04229
DJ 정부(1997-2002)	30	21	16	31	11	43	141	248	428	524	149	-0.00083
MH 정부(2002-2007)	12	81	166	272	465	606	805	1,055	1,591	3,655	868	0.01162
MB 정부(2007-2009)	-2	-57	-143	-78	-272	-222	-378	-166	-645	-1,113	-307	-0.00353
C=B/A (%)	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	
YS 정부(1992-1997)	47.62	0.09	1.31	1.36	1.48	1.76	1.91	2.23	2.95	4.24	2.44	
DJ 정부(1997-2002)	0.69	0.64	0.51	0.86	0.26	0.85	2.28	3.26	4.39	3.34	2.37	
MH 정부(2002-2007)	-1.76	4.80	4.30	5.47	6.58	7.22	8.68	8.53	10.72	15.81	10.25	
MB 정부(2007-2009)	-0.26	-211.11	286.00	-6.26	-120.89	-21.20	-17.53	-14.51	-1573.17	-984.96	-45.48	
실효소득세율(D)	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	
1992	0.58	0.98	1.19	1.52	2.21	2.65	3.18	3.86	4.93	7.52	3.73	
1997	0.13	0.74	1.23	1.46	1.94	2.31	2.69	3.20	4.13	6.17	3.25	
2002	0.35	0.72	1.11	1.37	1.68	2.06	2.61	3.21	4.18	5.53	3.07	
2007	0.49	1.10	1.63	2.09	2.70	3.18	3.89	4.45	5.72	8.09	4.57	
2009	0.44	0.78	1.03	1.74	1.88	2.54	2.89	4.04	4.70	6.88	3.75	
D(시각연도)-C	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	
YS 정부(1992-1997)	-47.04	0.90	-0.12	0.15	0.73	0.90	1.27	1.63	1.97	3.28	1.29	
DJ 정부(1997-2002)	-0.56	0.10	0.72	0.60	1.67	1.46	0.41	-0.06	-0.25	2.83	0.88	
MH 정부(2002-2007)	2.12	-4.08	-3.18	-4.10	-4.90	-5.16	-6.06	-5.32	-6.54	-10.28	-7.18	
MB 정부(2007-2009)	0.75	212.21	-284.37	8.35	123.59	24.38	21.42	18.96	1578.89	993.04	50.05	

주: 음수(-)는 세부담의 증감률이 평균실효세율보다 더 큰 것을 의미하는 것으로 세부담의 누진도를 증대시키는 것을 의미하며 반대로 양수(+)는 세부담의 누진도를 낮추는 것을 의미함. 그러나 소득재분배 효과는 누진도와 세수를 모두 고려해야 하는 것인 만큼 누진도의 변화만으로 소득재분배 효과의 크기 변화를 추정할 수는 없음.

[그림 II-7] 소득계층별 시장소득과 소득세 부담 증감

(단위: 천원)



다. 소득재분배 효과

세부담의 누진도를 나타내는 KPS 지수를 살펴보자. KPS 지수는 0과 2 사이의 값을 가지며 1보다 작으면 누진적, 1보다 크면 역진적임을 의미한다. 아울러 그 값이 0에 가까울수록 더 누진적이고, 2에 가까울수록 더 역진적임을 나타낸다.

YS 정부에서는 KPS 지수가 0.655에서 0.682로 상승하여 누진도가 약화되었다. DJ 정부와 MH 정부에서는 KPS 지수가 0.681~0.684로 거의 차이를 보이지 않아 누진도에는 큰 변화가 없었다. MB 정부에서는 KPS 지수가 0.655로 하락하여 누진도가 높아진 것으로 추정되었다. 감세로 인한 세부담 감소에도 불구하고 근로소득공제 축소 효과에 비

해 인적공제 확대에 따른 면세자 비율의 소폭 상승으로 인한 소득세 부담의 집중도는 상승하였음을 시사한다(〈표 II-7〉 참조).

소득세의 소득재분배 효과는 소득세 과세 전후의 소득에 대한 소득 불평등도의 차이 또는 변화율로 추정한다. 본고에서는 지니계수를 소득불평등도로 사용하므로 지니계수의 변화율을 소득재분배 효과를 나타내는 지표로 채택한다.

소득재분배 효과는 1992년 4.99%(지니계수 하락률로 표현)에서 1997년 3.30%, 2002년 3.22%로 감소하였다가 2007년 4.11%로 상승하였다 2009년에는 다시 3.63%로 감소하였다. 시장소득 대비 소득세의 실효부담률은 1992년 3.73%에서 1997년 3.25%, 2002년 3.07%로 낮아졌다가 2007년 4.57%로 크게 상승하였으나 2009년 3.75%로 낮아졌다. 절대크기는 논외로 하고 변화방향만을 놓고 보면 소득재분배의 변화방향과 실효세 부담률의 변화방향은 정확히 일치한다.

세부담의 누진도를 나타내는 KPS 지수의 변화방향을 살펴보면 YS 정부에서는 누진도 약화(KPS 지수 상승), DJ 정부에서는 누진도 강화(KPS 하락), MH 정부에서는 누진도 약화, MB 정부에서는 누진도가 강화된 것으로 나타났다.

세부담의 누진도는 KPS 지수 외에도 다른 방법으로 측정이 가능하다. 제2절에서 설명하였듯이 소득재분배 효과(TE)는 세수규모(또는 실효세율: R)와 세금 1단위당(또는 실효세율 1%p당) (평균)재분배효과($AE = \frac{TE}{R}$)의 곱으로 표현된다. 이 가운데 AE는 일종의 '세부담의 누진도'를 나타낸다.

AE는 〈표 II-10〉에서 F열의 수치로 표시되고 있다. 각 정부별로 AE의 변화방향, 즉 누진도의 변화방향을 정리하면 YS~MB 정부 각각이 누진도 하락, 증가, 하락, 증가로 나타난다. KPS 지수의 변화로 본 것과 변화의 방향이 정확히 일치한다.

이상의 논의를 종합해보면 4개의 행정부에서 소득재분배 효과의 변화방향은 실효세부담률의 변화방향과 정확히 일치한다. 그러나 세부담

의 누진도와는 YS 정부를 제외하고는 모두 반대방향을 나타내고 있다. 다시 말해 세부담의 누진도와 소득재분배 효과 사이에는, YS 정부를 제외하고는 역(-)의 상관관계가 존재함을 시사한다.

[그림 II-3]의 역U자 형태의 관계가 성립함을 간접적으로 시사한다³⁸⁾. 이런 관계는 [그림 II-8]과 [그림 II-9]에 잘 나타나 있다. 소득재분배 효과의 변화율은 누진도 변화율과 실효세율 변화율의 가중합의 형태로 나타난다. 이에 따라 [그림 II-9]에서 보듯이 소득재분배 효과의 변화(율)는 실효세부담(률)의 변화와 동일한 방향에서 움직인다. 이는 우리나라의 소득세 부담구조의 특징을 고려할 때, 소득세의 소득재분배 효과를 확대하기 위해서는 먼저 실효세 부담률(다른 의미에서는 세수규모·세수비중을 의미)을 상향조정하는 것이 필요하다는 것을 시사한다고 할 수 있다. 세부담을 확대함에 있어서는 세율구조를 더욱 누진적으로 개편하여 역U자 곡선을 상방으로 이동시키는 방식을 통해서도 가능하다. 이런 방식을 통해서도 소득세의 소득재분배 효과를 확대시키는 것은 이론적으로 가능하다. 그러나 이미 우리나라의 소득세 누진도가 매우 크고³⁹⁾, 고소득층의 소득세 한계부담률이 선진국에 비해 결코 낮은 수준이 아닌 반면 면세자 비율이 매우 높아 중소득층 및 일부의 고소득층조차도 소득세 실효부담이 상당히 낮다는 데 주목할 필요가 있다. 즉, 이런 상황에서 세율만의 인상 등을 통한 증세는 조세왜곡으로 인한 노동공급 의욕 감소와 같은 효율성 측면에서의 부작용과 정면으로 충돌될 수 있다.

그러므로 역U자 곡선의 상방이동만을 고집하기보다는, 누진도를 다소 완화하더라도 세부담(실효세부담률)을 증대시키는 방향으로 개편

38) YS 정부에서 양자 사이에 역(-)의 상관관계가 성립하지 않은 것은 세계 개편에 따른 누진도와 소득재분배 효과 사이의 관계가 하나의 곡선 위에서 움직인 것이 아니라 곡선 자체의 이동에 의해 나타난 결과로 볼 수도 있다. 이에 대해서는 추후에 보완연구를 통해 보다 상세한 상관관계에 대한 분석이 요망된다.

39) 소득세 과세자 비율이 낮아 소득세 부담의 집중도가 매우 높은 것이 이를 반증해준다.

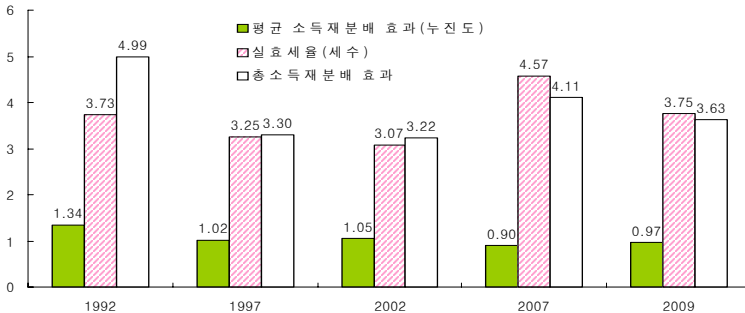
하면 소득세의 소득재분배 효과를 증대시킬 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 II-10〉 각 행정부별 소득재분배 효과의 비교

	KPS	민간소득 지니(A)	총소득 지니(B)	소득세후 소득 지니(C)	소득재분배 효과 (C-A)/A (% D)	실효소득세율 (=ET)(E)	지니변화율/실효세율 변화율 F(=D/E)
1992	0.65481	0.24074	0.24147	0.22946	-4.99	3.73	-1.33801
1997	0.68157	0.2807	0.28102	0.27175	-3.30	3.25	-1.01753
2002	0.68133	0.2809	0.27997	0.27092	-3.22	3.07	-1.04826
2007	0.68394	0.30316	0.29499	0.28254	-4.11	4.57	-0.89812
2009	0.65524	0.30115	0.28994	0.27901	-3.63	3.75	-0.96709
		$\Delta KPS \equiv -(KPS_t - KPS_{t-1})$	누진도 변화 (ΔKPS 의 부호)	Δ 실효세율 (=ETt-ETt-1) (G)	실효세율 변화(G)의 부호	소득재분배 효과의 변화 부호	실효세율 1%당 소득재분배 효과(F)의 변화 부호
YS 정부 (1992~1997)		-0.02676	-	-0.48	-	-	-
DJ 정부 (1997~2002)		0.00024	+	-0.17	-	-	+
MH 정부 (2002~2007)		-0.00261	-	1.50	+	+	-
MB 정부 (2007~2009)		0.02870	+	-0.82	-	-	+

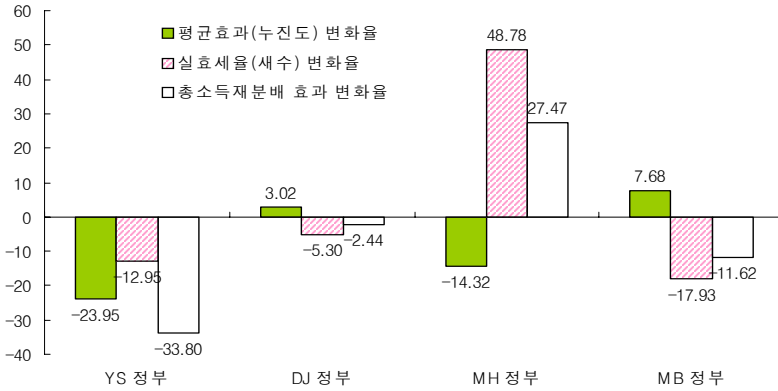
[그림 II-8] 소득재분배 효과, 세부담의 누진도, 세수규모의 관계 변화추이

(단위: %)



[그림 II-9] 세부담의 누진도·세수의 변화율과 소득재분배 효과 변화율의 관계 비교

(단위: %)



라. 소결: 행정부별 특성 비교

소득재분배 효과의 변화를 기준으로 각 행정부의 소득세 개편효과를 평가해보면 MH 정부에서만 소득세의 소득재분배 효과가 증가하였을 뿐, 나머지 정부에서는 모두 재분배 효과가 감소하였다. 물론 MB 정부의 경우에는 초기 2년간만을 분석하였기 때문에 이것만으로 MB 정부의 소득세 개편방향이 소득재분배 효과를 낮추는 방향으로 전개되었다고 보는 것은 적절하지 않다. 왜냐하면 거의 대부분의 행정부가 집권 초기에 감세를 통해 소득재분배 효과가 낮아지지만 나머지 임기 동안 대규모적인 감세를 자제함으로써 소득 증가로 인한 소득재분배 효과가 상승하는 패턴을 보였기 때문이다. 만약 MB 정부에서도 다른 정부와 비슷한 행태를 보인다면 임기 종료 후에는 집권 초기 2년간 관찰되었던 것과는 확연하게 다른 소득재분배 효과를 나타낼 것으로 판단된다. MB 집권 초기에 성장잠재력 확충을 위한 감세뿐만 아니라 미국발 금융위기로 인한 범세계적 경제위기에 대응한다는 차원에서 세

경감이 단행된 측면이 있고, 선부르기는 하지만 당분간 추가적인 소득세 경감은 없을 것으로 예상된다는 점에서 초기 2년간의 결과만으로 MB 정부의 소득세에 의한 소득재분배 정책을 평가하는 것은 바람직하지 않다. 만약 집권 초기 기간이라고 할 수 있는 집권 후 1~3년 정도의 초기를 대상으로 분석한다면, 임기를 통틀어 소득재분배 효과가 증대되었던 MH 정부에서조차 소득재분배 효과의 축소는 피할 수 없기 때문이다. 다른 정부에 비해 특히 분배문제를 강조하였던 MH 정부에서 소득세를 통한 소득재분배 효과가 증가하였다는 것은 일반적인 예상과 일치한다.

내용적으로 짚고 넘어가야 할 부분이 있다. [그림 II-1]에서 보듯이 근로소득세의 경우 2002~2006년 동안 과세자 비율이 51.3~54.3%로 1990년 중반 이후 현재까지의 기간중에서 가장 낮았다는 점이다. 2007년에는 근로소득세 과세자 비율이 57.9%로 크게 높아졌으나 이는 제도개편에 의한 것이 아니라 명목소득 증가에 따른 과세자 비율의 상승에 기인하는 것이다. 2002~2006년 동안 소득 증가에도 불구하고 근로소득세 면세자 비율이 별로 축소되지 못한 것은 하후상박형 소득세 개편이 지나치게 강조되었기 때문으로 볼 수 있다. 소득세의 소득재분배 효과 확대를 위해서는 과세의 저변 확대를 통한 세수(실효세율) 증대와는 다소 괴리된 듯하다.

이와 대조적으로 [그림 II-2]에서 보듯이 종합소득세의 경우 확정 신고비율이 2002년 48.3%에서 2007년 62.6%로 대폭 상승하였다. 이는 MH 정부 동안 사업소득세의 면세점이 상승하는 것을 최대한 억제함에 따른 효과도 있지만, 그보다는 2000년대 이후 지속적으로 추진되어 온 사업소득 과표양성화의 효과가 컸기 때문이라고 해석하는 것이 보다 합리적이다⁴⁰⁾.

40) 저자가 개인적으로 추정한 바에 의하면 2002년과 2007년의 사업소득 평균 신고율은 각각 51.4%와 73.7%이다. 이에 근거한다면 MH 정부 동안 사업소득세 과표양성화 효과 및 그로 인한 소득재분배 효과의 증가효과

[그림 II-9]에서 보듯이 소득세 부담의 누진도와 관련해서는, DJ 정부와 MH 정부에서는 누진도가 증가한 반면, YS 정부와 MH 정부에서는 소득세의 누진도가 완화되었음을 알 수 있다.

YS 정부에서 소득공제를 대폭 확대함에 따라 면세자 비율이 크게 상승함에 따라 소득세 부담의 집중도가 상승한 효과도 있지만 최고세율 인하 및 세율구간의 상향조정에 따른 세부담의 집중도 하락효과가 전자의 효과를 압도하면서 세부담의 누진도가 하락하였다. MH 정부에서는 2002~2006년 동안 근로소득세의 과세자 비율이 최하점 부근에 머물러 있었으나 2007년에 그 비율이 크게 상승하였고, 사업소득 과표양성화에 따른 종합소득세의 확정신고비율⁴¹⁾도 상승하면서 소득세를 부담하는 소득자의 저변이 빠르게 확대됨으로써 결과적으로 소득세 부담의 집중도가 희석되었기 때문에 누진도가 낮아진 것으로 보인다.

DJ 정부에서는 누진도, 실효세율, 소득재분배 효과의 변화가 모두 미미한 것으로 볼 때 DJ 정부에서는 소득 증가 및 소득분포의 변화에 따른 소득세 부담의 증가요인을 세제개편을 통해 적절히 중화시킨 것으로 볼 수 있다.

MB 정부는 아직 임기가 진행중이므로 최종적인 효과를 얻기 위해서는 좀 더 긴 시간이 필요하지만 초기 2년간의 변화를 놓고 볼 때 소득세 부담의 누진도 증가는 근로소득공제의 축소를 상회하는 인적공제의 확대에 의한 세부담의 집중도 상승이 결과적으로 누진도를 상승시켰다고 할 수 있다. 소득세율의 비대칭적 인하 등도 세부담의 누진도(또는 집중도) 상승에 기여한 것으로 생각된다.

4. 시사점 및 결론

각 정부별 통치철학·이념·추구하는 조세정책의 기본방향의 차이

가 매우 크다고 할 수 있다.

41) 대부분이 과세자이므로 과세자 비율로 볼 수 있다.

등으로 인해 조세의 소득재분배 효과가 차이를 보일 것이라는 점은 자명하다. 다만 실제의 조세정책 변화가 조세, 특히 그 가운데 소득세의 소득재분배 효과에 미친 영향이 각 정부의 통치철학·이면과 과연 일치하는 방향에서 실현되었는지의 여부는 실증적으로 점검해보아야 할 사항이다. 1990년 이후 4번의 정권교체가 있었다. 각 정부별로 성격을 구분해보면, YS 정부와 MB 정부는 성장·효율을 강조한 반면 DJ 정부와 MH 정부는 선분배를 강조하였다는 것이 일반적인 인식이다. 본 연구는 각 정부별로 통치철학적 성격에 비추어보았을 때 소득세 개편이 재임기간중 소득재분배 효과에 미친 영향을 실증적으로 추정해 보는 것을 주된 목적으로 하였다. 아울러 소득재분배 효과를 세부담의 누진도, 실효세부담률의 변화 등으로 분해해 보았을 때 분해요소별 효과와 소득재분배 효과 사이에 어떤 상관관계가 존재하는지 분석해보고, 이를 토대로 소득재분배의 관점에서 볼 때 향후 소득세 개편시에 참고할 수 있는 시사점을 도출하고자 하였다. 이런 관점에서 본고의 연구결과를 요약·정리하면서 시사점을 찾아보면 다음과 같다.

실증분석에 있어서는 1992년부터 2009년까지 YS 정부, DJ 정부, MH 정부, MB 정부의 소득세 개편이 소득계층별 세부담 및 소득분배 구조에 미친 소득재분배 효과를 비교·분석해 보는 것을 주된 목적으로 하였다. 분석방법은 각 정부의 출범 직전 연도부터 임기말(MB 정부의 경우에는 2009년)까지를 기간으로 하여 각종 소득, 소득세 부담, 세부담의 누진도, 실효세율, 소득재분배 효과의 변화효과를 살펴보았다.

분석 결과 YS, DJ, MB 정부에서는 소득세와 소득재분배 효과가 축소된 반면 MH 정부에서는 소득재분배 효과가 확대되었다. 다만 다른 정부는 집권기간 5년을 모두 포괄하여 분석한 반면에 MB 정부는 초기 2년만을 분석 대상기간으로 하고 있는 만큼 그런 차이를 무시하고 동일선상에서 비교하는 것은 적절하지 않다. 재분배 효과의 감소 또는 확대는 실효소득세 부담률의 하락 또는 상승과 궤를 같이한다. 일반적인 예상과 달리 소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과는 변화의 방

향이 달라 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. YS 정부를 제외하면, 누진도와 재분배효과 사이의 부(-)의 상관관계는 DJ 정부와 MB 정부에서도 그대로 나타난다.

이런 관계는 우리나라 소득세 부담의 누진도가 지나치게 높게 나타나고 있기 때문이다. 즉 소득세 부담의 집중도가 매우 높기 때문이다. 소득세 부담의 집중도가 높은 것은 낮은 과세자 비율(또는 높은 면세자 비율)과도 관계가 깊다. 아울러 최근의 소득세법 개편 기조가 하부상박형 기조가 지배하였던 점에도 일부 요인이 있다.

다만 사업소득 과표양성화 진전에 의한 사업소득세 과세자 비율의 상승효과는 소득세의 과세 저변을 확대함으로써 세부담의 집중도를 다소 완화하는 효과를 지닌다. 그러나 사업소득 과표양성화에 따른 실효세부담률의 상승으로 인해 누진도의 약화에도 불구하고 MH 정부에서는 소득세의 소득재분배 효과는 확대되었다.

MB 정부의 경우에는 소득세 부담의 누진도는 다소 상승하였지만 소득재분배 효과는 축소되었다. 이는 소득세의 세부담 비중(또는 실효세율)이 하락한 데 기인한다. MB 정부에서 소득세의 소득재분배 기능이 하락한 데에는 크게 두 가지 요인이 작용한 것으로 판단된다. 하나는 감세(소득공제 조정에 다른 면세점 상승과 세율인하, 세율구간의 조정)이고, 다른 하나는 분석 대상기간의 특수성이다. 전자에 대해서는 별도의 설명이 불필요하다. 후자의 경우에는 신중하게 접근할 필요가 있다. 다른 정부도 마찬가지였지만 집권 초기에는 소득세를 경감하는 것이 대부분이다. 이후 집권 후반기에는 세부담에 가시적인 영향을 미치는 소득세 개편은 이루어지지 않는 것이 보통이다. 따라서 YS~MH 정부는 집권 전·후반기를 모두 고려한 반면 MB 정부에서는 감세효과가 지배적인 임기 전반부만을 분석하고 있기 때문이다. MB 정부도 집권 후반기에는 여타 정부와 유사하게 근본적으로 구조를 개편하는 소득세 개편은 이루어지지 않을 것으로 전제한다면 MB 정부의 경우에도 이전 정부와 비슷한 소득세 개편의 형평효과를 가져다 줄 수

도 있음에 유의할 필요가 있다.

정리하면, 일반적인 예상과 같이 분배문제를 강조하였던 MH 정부에서 소득재분배 효과를 증대하는 방향으로 소득세의 개편이 이루어졌다. 방법론상으로는 소득세 부담의 누진도를 강화하는 방향에서 소득재분배 효과가 증대되었다기보다는, 세부담의 누진도는 완화되 세 부담 비중(실효세부담률)을 증대시키는 방향에서 개편이 이루어졌다. 보다 구체적으로는 적극적인 의미에서의 세제개편보다는 사업소득자들에게 대한 사업소득 신고율 제고, 즉 과표양성화를 통해 소득재분배 효과가 상승하였음에 주목할 필요가 있다. MH 정부에서는 하후상박식 개편을 통해 세부담의 누진도를 강화함으로써 소득재분배 효과 제고를 도모하였을 것으로 추측되지만, 재분배효과 증대라는 목표는 달성하였으되 중간단계에서의 방법론상으로는 소득공제 등의 개편을 최대한 자제함으로써 면세점 상승을 억제하여, 시계열적으로 소득의 명목가치 변동 및 실질소득 상승으로 인한 과세자 비율과 소득세수 규모가 빠르게 증가하게 되는 현상을 통해 달성되었다고 볼 수 있다. 이 과정에서 결과적으로 과세자 비율 상승 및 중소득층의 소득세 부담수준과 부담 비중이 상승하면서 소득세 부담의 집중도(또는 누진도)가 완화되는 결과를 나타내었음에 주목할 필요가 있다.

과세의 형평성 제고가 소득세의 주요 기능 중 하나임에는 분명하지만 소득세를 개편함에 있어서는 형평성 이외의 문제도 함께 고려해야 한다. 그러므로 형평성이라는 잣대 하나만으로 각 정부의 소득세 개편의 성과를 판단하는 것은 적절하지 않다. 따라서 본고의 분석결과만을 기준으로 역대 정부의 소득세 개편의 공과를 논하는 것 역시 바람직하지 않다. 다만 1990년대 말 이후 소득분배 격차가 확대되는 가운데 소득세의 소득재분배 기능 강화의 필요성이 커지고 있는 만큼 형평성 측면을 강조하여 각 정부별로 소득세 계층별 귀착 및 소득재분배 효과를 살펴보았다⁴²⁾.

그 결과 형평성의 관점에서 소득세의 소득재분배 효과를 증대시키

기 위해서는, 선진국에 비해 현저히 낮은 실효관세율(즉, 세수 비중)과 과세자 비율을 확대하는 것이 바람직하다. 다만 현재에도 최고소득층의 경우에는 이미 실효과세율이 선진국 수준에 도달해 있는 만큼 추가적으로 누진도를 강화하는 방향으로의 개편보다는, 충분히 담세력이 크면서도 현저하게 낮은 과세자 비율로 인해 면세자로 분류되고 있거나 또는 과세되더라도 소득수준에 비해 실효과세율이 현저하게 낮은 소득계층의 과세를 현실화하는 방향으로 개편하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

42) 우리나라 소득세의 재분배 효과가 선진국에 비해 크게 낮다는 점에서도 형평성 측면에서 소득세의 개편방향을 논할 필요가 큰 것은 물론이다.

참고문헌

- 박찬용, 「한국의 이전소득과 직접세의 소득불평등 축소효과 분석」, 『공공경제』, 제8권, 2003, pp. 61~94.
- 성명재, 「1990년대 전·후반기의 소득세 부담률의 요인별 효과 분리추정에 관한 연구」, 『재정연구』, 제9권 제2호, 2003, pp. 1~32.
- _____, 『우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향: 소득분포 특성 고찰과 가상패널 구축을 통해 살펴본 빈곤추이와 정책시사점』, 연구보고서 05-01, 한국조세연구원, 2005.
- _____, 「우리나라 소득분배 구조 변천 및 관련 조세·재정정책 효과 분석」, 미발표자료, 한국조세연구원, 2010.
- 성명재·박기백, 「조세·재정지출의 소득재분배 효과: 소비세 및 현물급여 포함」, 『재정학연구』, 제1권 제1호 (통권 제56호), 2008, pp. 63~94.
- 성명재·전영준, 『경제위기 1년간 소득세·소비세 부담분포의 변화와 조세정책 방향』, 연구보고서 99-03, 한국조세연구원, 1999.
- 여유진, 「공적이전 및 조세의 소득재분배 효과」, 『사회보장연구』, 제25권 제1호, 2009, pp. 45~68.
- 임병인, 「보험료 공제제도의 소득재분배 효과」, 『재정학연구』, 제3권 제2호 (통권 제65호), 2010, pp. 125~156.
- 전영준·현진권, 「개방화와 조세정책의 재분배 효과」, 『응용경제』, 제10권 제1호, 2008, pp. 91~133.
- 현진권, 「조세정책의 소득재분배 효과」, 『한국경제의 분석』, 제5권 제1호, 1996, pp. 173~207.

II. 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득재분배 효과 분석 121

Sung, Myung Jae and Ki-baeg Park, "Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in Korea," *Review of Income and Wealth*, forthcoming, 2010.

Ⅲ. 정치적 요인이 재정행태에 주는 영향

승호신·전병힐

1. 도입

정치적 경기순환이론(political business cycle theory)과 같이 정치적인 요인이 경제변수에 영향을 줄 가능성에 대한 많은 이론적·실증적 연구들이 이루어져 왔다. 정치적인 요인들은 재정변수들에 영향을 줌으로써 궁극적으로 개인의 후생 및 사회후생에 영향을 미치게 된다. 정치경제학적인 연구들은 일반적으로 정치인의 능력에 대해 유권자가 가진 정보의 비대칭성, 재집권 가능성을 높이기 위한 재임 정치인의 행동, 정당구조와 같은 정치구조의 안정성 등에서 재정변수가 정치적인 요인에 영향을 받을 수 있는 동기를 찾는다. 유권자가 집권정부의 능력에 대한 완전한 정보를 가지고 있지 못한 상황에서 정부는 주요한 재정정책변수의 선택에 있어서 사회적으로 최적의 수준으로 결정하기 보다는 다음 선거에서 이길 확률을 증가시키는 방향으로 선택하려는 유인이 있으며, 그로 인해 재정지출의 구성이 변화될 수 있다는 것이 대표적인 예라고 할 수 있겠다.

본 연구에서는 가장 두드러진 정치 이벤트라 할 수 있는 선거가 재정에 미치는 영향에 관하여 실증적으로 분석해 보고자 한다. 본 연구의 실증분석은 다음과 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 분석 대상은 우리나라의 일반정부 및 기초자치단체 수준의 재정지출에 국한하였다. 이는 국가별 자료를 이용하는 경우 국가별 이질성을 통제하는 것이 실제로 거의 불가능하다는 판단에 따른 것이다. 둘째로, 본 연구에서의 정치적인 요인은 선거로 한정하였다. 일반정부 수준에서는 직선제 실시 이후의 재임기간을 고려한 대통령 선거 및 국회의원 선거

를 중심으로 분석하였으며, 기초자치단체 수준에서는 1998년 이후의 지방선거를 중심으로 분석하였다. 따라서 선거 이외의 정치적인 요인들, 예컨대 지역적인 요인, 정당구조 등은 명시적으로 고려하지 않았다. 여타 정치적인 요인들이 재정에 미친 효과에 관하여는 추후 연구 과제로 남겨 놓기로 한다. 마지막으로 본 연구에서는 일반정부 수준의 재정지출 총량 정보를 사용한 실증분석과 기초자치단체 수준의 패널 데이터를 사용한 실증분석을 수행하였다. 특히, 후자를 위해서 지방재정연감 데이터를 기초로 패널데이터를 구축하는 작업을 선행하였다.

본고의 순서는 다음과 같다. 먼저 제2절에서는 역대 선거 결과를 소개하고 일반정부 수준의 재정지출 현황과 기초자치단체 수준에서의 재정지출 현황을 소개한다. 제3절에서는 선거가 재정지출에 미치는 영향에 대하여 일반정부 및 기초자치단체 수준에서 실증분석을 하고 그 결과에 대하여 논의하고자 한다. 일반정부 수준의 분석에서는 총지출 및 기능별 지출에 중점을 두었으며, 직선제 도입 이후의 정부별 집권 시기를 고려한 대통령 선거 및 국회의원 선거가 재정지출에 미친 영향을 분석하였다. 피설명변수로 두 가지 종류의 변수를 사용하였는데 하나는 GDP 대비 지출 비중이고 다른 하나는 총지출 대비 비중이다. 실증분석에서는 지출에 영향을 미치는 요인을 집권정부의 성격, 대통령 및 국회의원 선거, 시간 추세 그리고 경기적인 요인으로 설명하고자 하였으며, 경기적인 요인이 내생성을 가질 개연성이 높아 내생성을 제거하기 위하여 이단계 최소자승법(2SLS)을 추정방법으로 활용하였다. 기초자치단체 수준에서는 선거를 앞둔 기간에 따른 재정지출의 주기적인 움직임을 다양한 지출 항목에서 분석하였다. 기초자치단체 수준의 분석은 경상지출(세부항목: 물건비, 인건비 및 경상이전)과 자본지출, 그리고 일반행정(선거관련 지출을 제외한 일반행정), 사회개발비(세부항목: 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발), 경제개발비(세부항목: 지역경제개발, 국토자원보존 개발, 교통관리)를 중심으로 선거를 앞둔 시점에 따른 각 항목별 지출의 행태를

분석하였다. 여기서도 역시 내생성 문제를 해결하기 위하여 Anderson and Hsiao(1982)와 Arellano and Bond(1991)가 제안한 GMM(generalized method of moments)을 적용하여 추정하였다. 마지막으로 제4절에서는 본 연구의 주요 결과에 대한 요약 및 추후 연구과제 등에 대하여 논의하고자 한다.

2. 역대 선거와 재정지출

가. 우리나라 주요 선거 결과

이하에서는 정치적인 요인으로 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방광역단체 선거 등을 중심으로 살펴보고자 한다. 우리나라 역대 대통령의 선거 시기, 선출방식 및 임기기간은 아래의 <표 III-1>에 정리되어 있다. 본 연구와 관련한 특징은 본격적인 대통령 직선제의 시작을 제13대 노태우 대통령의 선출 시점으로 고려하고 있다는 점이다. 그 이전 시기의 대통령 선거는 실질적으로 국민들이 선출한다는 의미에서의 직선제라고 하기 어렵기 때문에 실제로 재정에 영향을 주는 변수로서 고려하기는 힘들 것으로 보인다. 따라서 본고에서는 정치인들이 선거의 결과에 영향을 받는 시기를 실질적인 직선제가 실시된 1987년부터로 간주하고자 한다. 아울러 총량 측면에서의 분석도 직선제로 탄생한 정부를 중심으로 살펴보고자 한다. 구체적으로는 노태우 정부(1988~1992), 김영삼 정부(1993~1997), 김대중 정부(1998~2002), 노무현 정부(2003~2007)로 구분하여 다루고 있다. 본 연구에서의 총량 자료는 2008년까지를 포함하고 있지만 1개 연도를 가지고 이명박 정부로 구분하는 것은 무리이므로 이명박 정부를 명시적으로 고려할 수는 없었다. 한 가지 유의할 점은 상술한 정부의 구분과 실제 대통령 임기기간이 다르지만 실질적인 재임기간을 고려하여 분석하고자 하였다는 점이다. 예컨대, 노태우 대통령은 1987년 12월에 선출되고 임기가 1988년 2월 25일부터 1993년 2월 24일까지였지만 본 연구에서는 실질적인 재임기

간을 1988년부터 1992년까지로 간주했다. 이는 다른 정부에도 동일하게 적용되었다.

〈표 III-1〉 역대 대통령 선거

순서	선거일	선거방식	당선인	정당	임기	법정 임기
초대	1948년 7월 20일	간선	이승만	대한독립 촉성국민회	1948년 8월 15일 ~1952년 8월 14일	4년
제2대	1952년 8월 5일	직선	이승만	자유당	1952년 8월 15일 ~1956년 8월 14일	4년
제3대	1956년 5월 15일	직선	이승만	자유당	1956년 8월 15일 ~1960년 4월 26일	4년
제4대	1960년 3월 15일	직선 (부정선거)	이승만	자유당	미취임	4년
제4대	1960년 8월 12일	간선	윤보선	자유당	1960년 8월 12일 ~1962년 3월 23일	4년
제5대	1963년 10월 13일	직선	박정희	민주당	1963년 12월 17일 ~1967년 6월 30일	4년
제6대	1967년 5월 3일	직선	박정희	민주공화당	1967년 7월 1일 ~1971년 6월 30일	4년
제7대	1971년 4월 27일	직선	박정희	민주공화당	1971년 7월 1일 ~1972년 12월 26일	4년
제8대	1972년 12월 13일	간선	박정희	민주공화당	1972년 12월 27일 ~1978년 12월 26일	6년
제9대	1978년 7월 6일	간선	박정희	민주공화당	1978년 12월 27일 ~1979년 10월 26일	6년
제10대	1979년 12월 6일	간선	최규하	무소속	1979년 12월 21일 ~1980년 8월 16일	6년
제11대	1980년 8월 27일	간선	전두환	무소속	1980년 9월 1일 ~1981년 2월 28일	6년
제12대	1981년 2월 25일	간선	전두환	민주정의당	1981년 3월 1일 ~1988년 2월 24일	7년
제13대	1987년 12월 16일	직선	노태우	민주정의당	1988년 2월 25일 ~1993년 2월 24일	5년
제14대	1992년 12월 18일	직선	김영삼	민주자유당	1993년 2월 25일 ~1998년 2월 24일	5년
제15대	1997년 12월 18일	직선	김대중	새정치국민회의	1998년 2월 25일 ~2003년 2월 24일	5년
제16대	2002년 12월 19일	직선	노무현	새천년민주당	2003년 2월 25일 ~2008년 2월 24일	5년
제17대	2007년 12월 19일	직선	이명박	한나라당	2008년 2월 25일 ~2013년 2월 24일	5년

〈표 III-2〉 역대 국회의원 선거

순서	선거일	투표율	정수	선거방식	임기	법정임기
제헌	1948년 5월 10일	95.5%	200	지역구	1948년 5월 31일 ~1950년 5월 30일	2년
제2대	1950년 5월 30일	91.9%	210	지역구	1950년 5월 31일 ~1954년 5월 30일	민4년 참6년
제3대	1954년 5월 20일	91.1%	203	지역구	1954년 5월 31일 ~1958년 5월 30일	민4년 참6년
제4대	1958년 5월 2일	87.8%	233	지역구	1958년 5월 31일 ~1960년 7월 28일	민4년 참6년
제5대	1960년 7월 29일	84.3%	민 233 참 58	지역구	1960년 7월 29일 ~1961년 5월 16일	민4년 참6년
제6대	1963년 11월 26일	72.1%	175	지역구 131 전국구 44	1963년 12월 17일 ~1967년 6월 30일	4년
제7대	1967년 6월 8일	76.1%	175	지역구 131 전국구 44	1967년 7월 1일 ~1971년 6월 30일	4년
제8대	1971년 5월 25일	73.2%	204	지역구 153 전국구 51	1971년 7월 1일 ~1972년 10월 17일	4년
	1973년 2월 27일	71.4%	146	지역구 1지역구 2인 선출	1973년 3월 12일 ~1979년 3월 11일	6년
제9대	1973년 3월 7일		73	간선제	1973년 3월 12일 ~1976년 3월 11일	3년
	1976년 2월 16일		73	간선제	1976년 3월 12일 ~1979년 3월 11일	3년
제10대	1978년 12월 12일	77.1%	154	지역구 1지역구 2인 선출	1979년 03월 12일 ~1980년 10월 27일	6년
	1978년 12월 21일		77	간선제		3년
제11대	1981년 3월 25일	77.7%	276	지역구 184 전국구 92 1지역구 2인 선출	1981년 4월 11일 ~1985년 4월 10일	4년
제12대	1985년 2월 12일	84.6%	276	지역구 184 전국구 92 1지역구 2인 선출	1985년 4월 11일 ~1988년 5월 29일	4년
제13대	1988년 4월 26일	75.8%	299	지역구 224 전국구 75	1988년 5월 30일 ~1992년 5월 29일	4년
제14대	1992년 3월 24일	71.9%	299	지역구 237 전국구 62	1992년 5월 30일 ~1996년 5월 29일	4년
제15대	1996년 4월 11일	63.9%	299	지역구 253 전국구 46	1996년 5월 30일 ~2000년 5월 29일	4년
제16대	2000년 4월 13일	57.2%	299	지역구 227 비례대표 46	2000년 5월 30일 ~2004년 5월 29일	4년
제17대	2004년 4월 15일	60.6%	299	지역구 243 비례대표 56	2004년 5월 30일 ~2008년 5월 29일	4년
제18대	2008년 4월 9일	46.1%	299	지역구 245 비례대표 54	2008년 5월 30일 ~2012년 5월 29일	4년

〈표 III-3〉 광역단체장·기초자치단체장 선거

순서	선거일	투표율	광역단체장 전체수 (광역의원 전체수)	기초자치단체장 전체수 (기초의원 전체수)	임기
제1회	1995년 6월 27일	68.4%	15 (874)	230 (4,541)	3년
제2회	1998년 6월 4일	52.7%	16 (616)	232 (3,489)	4년
제3회	2002년 6월 13일	48.9%	16 (909)	232 (3,485)	4년
제4회	2006년 5월 31일	51.6%	16 (655)	230 (2,513)	4년

나. 기능별 재정지출의 추이 및 특징

1) 일반정부 재정지출의 추이 및 특징

이하에서는 총지출 구성항목의 추이를 살펴보고자 한다. 특히, 역대 정부별로 총지출을 구성하는 각 항목의 지출이 어떤 변동 및 특징을 보이고 있는가를 발견하고자 한다.

우리나라의 총지출(일반정부 기준)은 2008년 GDP 대비 약 30.4%에 달하는 것으로 나타난다. 1970년의 총지출 규모가 18.6%였다는 점을 감안하면 우리나라 재정의 총지출 규모가 지난 38년 동안 매우 큰 폭으로 확대되었다고 할 수 있다. 특히, [그림 III-1]에서 나타나듯이 1980년대 전반에는 총지출 규모가 축소되다가 1987년을 기점으로 총지출 규모가 매우 가파르게 확대되는 모습을 확인할 수 있다. 이러한 상황에서 기능별 지출의 추이를 보면 크게 다음과 같은 특징들을 발견할 수 있다.

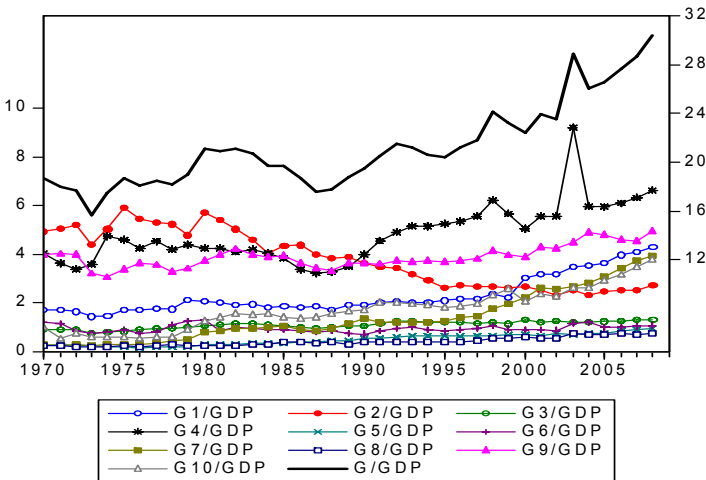
- 국방지출이 1970년대 중반 이후부터 감소세를 나타내고 있다.
- 보건지출과 사회보호지출이 꾸준하게 증가하고 있다.

- 일반공공행정지출은 2000년대 들어 이전과 다른 패턴으로 증가하고 있다.

보건지출 및 사회보호지출의 확대는 우리나라가 복지사회를 지향하고 있다는 것을 반영하고 있으며, 일반공공행정지출의 확대는 지방자치제의 실시와 연관이 깊어 보인다. 국방지출은 이념적 대립을 유지해 온 남북 관계를 포함한 국제적 긴장이 완화되어 가고 있는 시대상을 반영하고 있는 것으로 보인다.

[그림 III-1] 일반정부의 총지출 및 부문별 지출 추이

(GDP 대비 비중, %)



주: 총지출은 우측 기준, 여타 분야별 지출은 좌측 기준.

G: 총지출, G₁: 일반공공행정지출, G₂: 국방지출, G₃: 공공질서 및 안전 지출, G₄: 경제업무지출, G₅: 환경보호지출, G₆: 주택 및 지역개발지출, G₇: 보건지출, G₈: 오락·문화·종교지출, G₉: 교육지출, G₁₀: 사회보호지출

상술한 특징들은 역대 정부별로 보아도 쉽게 확인할 수 있다. 국방비의 경우 전두환 정부 시에는 총지출에서 23%를 차지하였으나 노무

III. 정치적 요인이 재정행태에 주는 영향 129

현 정부 시에는 9%, 이명박 정부가 집권한 2008년에는 8.9%로 그 규모가 축소되는 추세임을 확인할 수 있다. 그와 반대의 추이를 보이고 있는 분야는 보건 및 사회보호로 전두환 정부 시에는 각각 4.8% 및 7.4%의 비중을 점했으나 점차 증가하여 2008년에는 총지출 가운데 각각 12.9% 및 12.4%를 차지하는 규모에 이르게 되었다.

〈표 III-4〉 일반정부 총지출의 기능별 구성비(총지출 대비 비중)

(단위: %)

기간	1970~1980	전두환('81~'87)	노태우('88~'92)	김영삼('93~'97)	김대중('98~'02)	노무현('03~'07)	이명박('08)
일반공공행정	9.5	9.6	9.9	9.9	12.0	13.6	14.1
국방	28.4	23.0	18.8	13.5	10.9	9.0	8.9
공공질서 및 안전	5.0	5.5	5.7	5.7	5.2	4.5	4.4
경제업무	22.8	19.5	20.5	25.2	24.0	24.3	21.8
환경보호	1.2	1.8	2.7	3.0	3.0	2.9	3.2
주택 및 지역개발	5.4	4.5	4.3	4.4	4.0	3.9	3.6
보건	2.0	4.8	6.0	6.3	9.5	11.4	12.9
오락·문화·종교	1.2	1.7	1.9	1.9	2.4	2.6	2.5
교육	19.6	19.6	18.3	17.8	17.5	17.0	16.3
사회보호	3.9	7.4	9.1	9.0	9.9	10.8	12.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

한편, 일반정부 총지출의 구성을 상술한 기능별 구분이 아닌 생산 측면에서 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

- 사회수혜금 및 사회보장 현물수혜의 비중이 증가하고 있다.
- 총자본형성 비중은 점차 줄어들고 있다.

- 일반정부의 피용자보수 비중은 김대중 정부 이후 크게 줄어들고 있다.

사회수혜금 및 사회보장 현물수혜 관련 지출의 확대는 보건 및 사회보호 분야의 지출 확대와 높은 상관관계가 있는 것으로 보인다. 한편, 총자본형성이 줄어들고 있는 현상은 자본지출의 비중이 점차 축소되고 있음을 시사하는데, 이는 정부의 재정지출 가운데 보건·복지 등과 관련된 경상지출에 쓰이는 부분이 늘어나고 있음을 의미한다. 한 가지 흥미로운 점은 기능별 구분에서 일반공공행정 지출은 늘어나는 것으로 나타났으나 피용자보수의 비중은 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다는 점이다. 이는 지방자치단체의 재정지출이 인건비보다 건물 건설 등 자본지출에 쓰여지는 부분이 늘어나고 있음을 암시한다고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 일반정부의 총지출 구성비(총지출 대비 비중)

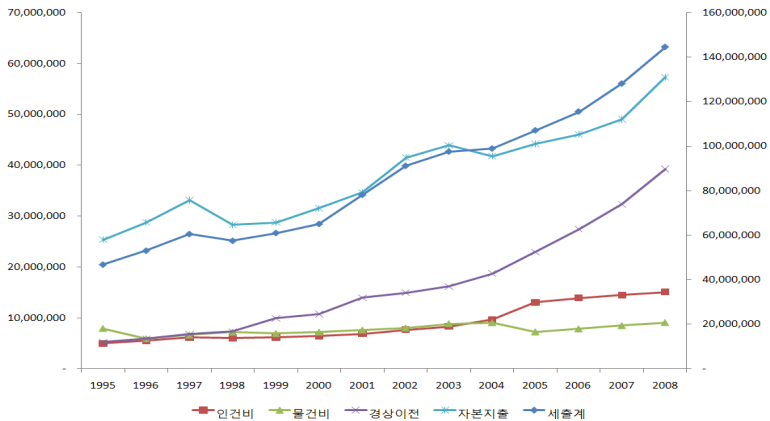
(단위: %)

기간	전두환 (‘81~‘87)	노태우 (‘88~‘92)	김영삼 (‘93~‘97)	김대중 (‘98~‘02)	노무현 (‘03~‘07)
피용자보수	34.2	34.2	32.7	28.4	25.9
중간소비	23.5	20.3	15.1	14.2	13.0
생산 및 수입세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
보조금	1.3	1.6	1.7	0.9	1.4
재산소득	2.9	1.9	1.7	3.3	4.1
사회수혜금	5.6	6.0	5.9	7.2	9.0
사회보장 현물수혜	3.2	4.8	5.3	7.7	8.5
(사회수혜금+사회보장 현물수혜)	8.8	10.8	11.2	14.9	17.5
기타 경상이전	3.8	4.2	7.2	8.8	10.5
자본이전	3.4	3.2	4.8	5.0	6.5
총자본형성	22.2	23.0	24.1	23.1	19.4
비생산비금융자산의 순취득	-0.3	0.8	1.6	1.3	1.7
일반정부-총지출	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2) 지방자치단체 재정지출의 추이 및 특징

지방자치단체의 세출예산은 순계 기준으로 1995년 약 4.7조원에서 2000년 약 6.5조원, 2005년 약 10.7조원으로 지속적인 상승세를 보여 2008년에는 약 14.4조원의 규모로 증가하였다. 이 수치를 연평균으로 환산하면 약 9.1%의 성장률에 해당한다. 예산과목에 따른 부문별 성장률을 전체 증가율과 비교해 보면, 지방자치단체 예산규모의 가파른 증가는 내부거래 및 경상이전 항목에 기인한 것임을 알 수 있다. 이 기간 동안 내부거래 및 경상이전 항목의 증가율은 각각 16.9%와 16.8%로 다른 부문들에 비해 높은 성장률을 보였기 때문이다. 인건비 항목은 이 기간 동안 8.9%의 성장률을 보여, 대체로 전체 예산규모와 비슷한 추세로 증가하였음을 알 수 있다. 반면에 자본지출과 물건비 항목은 각각 2.3%와 1.0%의 성장률을 보여 다른 부문에 비해 증가규모가 비교적 작은 수준에 머무르고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 III-2] 지방자치단체의 예산과목별 세출예산(순계) 추이
(단위: 백만원)



주: 세출계는 우측 기준, 다른 항목들은 좌측 기준.

부문 간의 증가율 차이는 각 부문이 전체 예산에서 차지하는 상대적인 비중에 영향을 주었다. 전체 예산규모에 비해 높은 증가율을 보였던 경상이전 부문의 비중은 1995년 11.1%에서 2008년 27.2%로 상승하였다. 반면에 낮은 증가율을 경험한 물건비와 자본지출 부문은 각각 1995년의 16.9%와 54.1% 수준에서 2008년 6.3%와 39.7%로 전체 예산에서 차지하는 비중이 감소하였다. 지방자치단체 예산에서 관측되는 자본지출 비중의 감소와 경상이전 비중의 증가는 <표 III-5>를 통해 살펴본 일반정부 총지출의 구성비 변화, 즉 경상지출은 증가하고 자본지출은 감소하는 경향과도 일치한다. 한 가지 흥미로운 점은 일반정부 총지출에서와는 다르게 인건비 부문의 지출이 지방자치단체 전체 예산과 거의 동일한 수준의 증가율을 보인 결과, 인건비 비중이 전체 지방자치단체 예산에서 차지하는 비중은 비교적 안정된 값에서 유지되고 있다는 사실이다.

경상지출의 증가는 일반정부의 총지출 구성비를 통해 확인한 바와 같이 복지예산의 증가에 기인하는 것으로 판단된다. 경상지출의 증가를 설명하는 주요 요인인 경상이전에서 사회보장적 수혜금, 연금 부담금 등 보건·복지 및 사회보장에 관련된 부분이 차지하는 비중이 높기 때문이다. 실제로 지방자치단체 예산을 기능에 따라 분류하였을 때, 사회보장 분야의 비중이 1996~1998년 6.4%에서 2007년 14.7%로 증가하였음을 확인할 수 있다. 사회보장 분야와 더불어 교육 및 문화 분야의 증가로 인해 사회개발비 항목의 비중은 42.3%에서 50.9%로 증가하였다. 이와는 대조적으로 다른 분야의 예산 비중은 정체되어 있거나 감소하였다. 일반정부 수준에서 일반행정비의 비중이 증가하였던 것과는 다르게 지방자치단체 예산에서 일반행정비가 차지하는 비중은 다소 감소하였다. 경제개발비의 비중은 36.2%에서 27.4%로 감소하였고, 이는 [그림 III-1]과 <표 III-4>를 통해 확인해 보았던 일반정부 수준의 재정지출 추이와도 비교적 일치하는 결과이다.

〈표 III-6〉 지방자치단체 예산의 기능별 비중

(단위: %)

	1996~1998	1999~2002	2003~2006	2007
일반행정비	16.34	15.04	15.74	15.66
입법 및 선거관계	0.58	0.48	0.50	0.40
일반행정	15.76	14.56	15.24	15.25
사회개발비	42.34	46.98	49.07	50.91
교육 및 문화	5.24	7.91	9.34	9.00
보건 및 생활환경개선	16.60	15.84	15.39	14.82
사회보장	6.36	9.38	11.44	14.69
주택 및 지역사회개발	14.14	13.85	12.91	12.40
경제개발비	36.24	32.65	29.62	27.40
농수산 개발	8.15	6.43	5.91	5.72
지역경제 개발	4.28	4.19	3.91	3.97
국토자원 보존개발	16.94	15.04	12.87	10.15
교통관리	6.88	6.99	6.92	7.57

주: 지방자치단체 예산(일반회계+특별회계, 순계)을 기능에 따라 분류하여 구한 비중을 각 기간별로 단순평균하여 산출함.

3. 선거가 재정지출에 주는 영향

가. 기존 문헌

정치적 경기순환이론과 같이 정치적 요인이 경제변수에 영향을 줄 가능성에 대하여 많은 이론적·실증적 연구들이 이루어져 왔다. 구체적으로 정치구조가 정부의 재정적자·국가채무에 영향을 주거나(Roubini and Sachs(1989), Haan and Sturm(1997)), 당선의 불확실성으로 인하여 정치인이 근시안적인 정책을 선택한다는 (Economides et al.(2003), Lockwood et al.(2001)) 연구 등이 그러한 예이다. 이들 연구들은 정치

적 경기순환이론의 관점에서 주로 정치제도적 요인들이 세수와 재정지출의 전체적인 수준에 영향을 주는지에 관심을 두고 있다.

정치제도가 정부재정에 미치는 영향을 살펴보려는 다른 유형의 연구는 주요한 정부재정변수라 할 수 있는 세수와 재정지출의 구성이 선거제도에 의해 영향받는지 살펴보고 있다. 이론적인 측면에서의 접근방식은 선거의 불확실성이 경제학에서 잘 알려져 있는 주인-대리인(principal-agent) 상황에서의 정보 비대칭성과 결합하여 재정지출의 왜곡을 가져올 가능성에 주목한다.

Rogoff(1990)는 재임자의 능력에 대한 정보의 비대칭성 아래서 세수, 소비재 지출, 자본재 지출의 결정에 대한 모형을 분석하였다. 이 모형에서 당선자는 정부의 소비재 지출과 자본재 지출을 결정한다. 당선자가 일반 대중에 대비해 갖는 정보의 비대칭성은 두 가지 측면에서 발생한다. 예산제약은 당선자의 능력과 경제적인 충격을 포함한 다른 확률적 요인에 의해 결정되는데, 이 중 당선자의 능력은 당선자 자신만이 알고 있는 사적인 정보이다. 또한, 당선자가 결정한 세수 및 소비재 지출은 이번 기에 일반 대중에게 관측되는 것에 비해, 자본재 지출의 수준은 다음 기에 대중에게 알려진다. 주어진 가정 아래서 일반 대중은 보다 능력이 있는 후보자를 선출하고자 하므로 재임자는 자신의 능력에 대한 신호를 보내기 위해 선거가 있는 시점의 세수와 자본재 지출은 줄이고, 소비재 지출을 증가시키고자 하는 성향을 갖는다.

Drazen and Eslava(2005)는 정치인이 주어진 예산제약 아래서 두 가지 유형의 재정지출 구성을 선택하는 문제를 고려하였다. 구체적으로 2기간 모형에서 현재 재임중인 정치인이 유권자들과 정치인 모두 가치를 두는 재화와 정치인 자신에게만 효용이 존재하는 재화 둘 사이에서 어떻게 재원을 배분하는지를 살펴보았다. 다음 선거에서의 당선 가능성을 제외한다면 두 유형의 재화에 대한 정치인 자신의 가중치에 의해서 결정된다. 정치인의 가중치는 예산제약 아래 재화 간 선택 외에도 유권자들이 서로 이질적인 정책성향⁴³⁾을 가지고 있다는 가정 아

래서 정치인의 비재정적 요소에 대한 선택에 영향을 미친다. 이 모형 아래서 정치인의 재화 간 상대적 가중치에 대한 정보는 유권자 집단에게는 알려져 있지 않으며, 유권자는 두 재화 간에 재원을 배분하는 재정 측면에서의 정보를 이용하여 선거에서 자신의 효용을 극대화하도록 투표한다고 가정한다⁴⁴). Drazen and Eslava(2005)는 주어진 가정 아래서 정치인들이 다음 선거에 대해 충분히 가치를 두고 있다면 선거가 없는 시점과 비교하여 선거가 있는 시점에 유권자 집단을 염두에 둔 지출의 비중을 늘릴 유인이 존재함을 보였다. 유권자 집단 역시 이러한 정치인의 행동이 선거에서 이길 확률을 높이기 위한 전략적 행동임을 알고 있지만, 자신들이 원하는 지출의 비중을 높이는 재임자에게 투표한다는 사실을 보여주고 있다.

이론적 접근을 통해 얻어진 선거제도가 정부 재정지출의 구성에 영향을 줄 수 있다는 가설을 실증적으로 검증하려는 연구들도 활발히 이루어졌다. 이들 연구는 주로 개발도상국을 대상으로 한다. 정부의 세수, 지출, 재정적자의 정치적 경기순환(political business cycle)을 살펴본 이전의 연구들에서 선거가 치뤄지는 시점에 정부 세수는 감소하는 동시에 지출은 증가하여 재정적자가 발생하는 경향이 주로 개발도상국에서 뚜렷하게 관측된다는 결론을 공통적으로 얻었기 때문이다(Alesina et al.(1997), Drazen(2001), Shi and Svensson(2006)). 재정변수의 왜곡이 주로 개발도상국에 한정하여 발생하는 이유는 미디어 등을 통한 정보의 접근이 어려울 뿐만 아니라 주어진 정보 아래 정확한 평가를 내리기 어렵기 때문에 지대행위 추구 가능성이 높다는 사실과 연관이 있는 것으로 보인다(Shi and Svensson(2006), Vergne(2009)).

43) 재정적 요인을 제외한 다른 요인만을 의미한다. 재정적 요인과 관련하여 모든 유권자는 지출유형에 대해 동일한 선호를 가지고 있으며, 주어진 재정지출에 대해 동일한 재화를 제공받는다.

44) 주어진 가정 아래서 재정적 요인과 관련하여 모든 유권자는 동질적이므로, 자신과 상대적으로 동질적인 비재정적 성향을 갖는 정치인에게 투표한다.

개발도상국에 초점을 맞춘 기존 연구들은 선거제도가 개발도상국의 재정지출 수준을 증가시킨다는 점에서는 일치된 결론을 내리고 있으나, 구체적인 유형에 대해서는 연구자에 따라 다양한 결론에 도달하고 있다. 1973~1992년 24개 개발도상국을 대상으로 분석한 Schuknecht(2000)는 선거 시점에 자본지출이 유의하게 증가하고, 경상지출은 유의한 수준의 증가를 보이지 않는다는 실증분석 결과를 얻었다. Khemani(2004)는 1960~1992년의 기간 동안 인도의 14개 주를 대상으로 선거와 재정지출 유형에 대한 분석을 통해 자본지출이 선거기간 동안 절대적인 수준 및 상대적인 비중으로 평가할 때 뚜렷하게 증가하는 경향을 확인하였다. 특히 도로건설 지출이 선거 시점에 큰 폭으로 증가한다는 사실을 보였다. Eslava(2005)와 Drazen and Eslava(2005) 역시 자본지출 중에서도 특히 도로·상수도·통신시설 건설과 같은 사회기반시설에 대한 투자가 선거 시점에 주된 증가를 보인다는 분석결과를 제시하였다. 이에 반해 Vergne(2009)는 재정지출 비중을 기준으로 할 때 선거 시점에 자본지출이 유의하게 감소한다는 결과를 얻었다. 자본지출 중 사회기반시설에 대한 지출로 한정할 때에도 뚜렷한 변화가 관측되지 않았다. 반면에 경상지출은 선거 시점에 유의하게 증가하였고, 그 중 급여 항목과 보조금 항목이 유의한 수준으로 증가하는 것으로 나타났다.

이상과 같이 많은 실증적 연구들이 개발도상국을 대상으로 한 것은 정부재정의 정치적 경기순환이 선진국의 경험을 통해서는 잘 관측되지 않는다는 사실 때문이었다. 그러나, 선거에서의 당선 확률을 높이기 위한 재임자의 정책수단이 단지 정부재정 수입과 지출의 전체적인 수준을 결정하는 것에 그치지 않고 정부재정 지출의 구성요소를 결정하는 것으로 확대하여 해석한다면, 주요 재정변수의 정치적 경기순환은 선진국에서도 나타난다는 사실이 관측되었다. Katsimi and Sarantides(2000)는 OECD 19개국의 재정지출에 대한 분석을 통하여 GDP에 대비한 지출 및 재정적자 규모가 선거에 유의한 영향을 받지 않는다는 기존의 연구결과를 다시 확인하였으나, 재정지출 중 자본지출의 비중은 유의하게 감소하

고 경상지출의 비중은 유의하게 증가함을 확인하였다.

나. 일반정부 지출 분석

이하에서는 대표적인 정치 이벤트인 선거가 재정지출에 주는 영향에 대해 간단하게 살펴보고자 한다. 구체적으로는 우리나라에서 선거가 재정지출에 어떤 영향을 미쳤는가를 확인하고자 한다. 특히, 직선제 실시 이후의 대통령 선거 및 국회의원 선거를 중심으로 살펴보기로 한다. 분석기간은 국민계정에서 자료를 얻을 수 있는 1970년부터 2008년까지이다. 기본적인 추정의 아이디어는 재정지출의 크기가 시간에 따른 추세와 재임 정부의 성격 및 선거에 의하여 결정된다고 보는 것이다. 즉, 재정지출에 영향을 주는 요인을 추세, 집권정부의 성격, 대통령 선거, 국회의원 선거로 구분하여 의미있는 요인을 발견하고자 하는 것이라고 할 수 있다. 추정식(specification)은 다음과 같다.

$$y_t = c_0 + \alpha t + \sum_{j=1}^J \beta_j I(t \in regime_j) + \sum_{j=1}^J \gamma_j I(t \in regime_j) D_{pres} + \sum_{j=1}^J \delta_j I(t \in regime_j) D_{parl} + \epsilon_t$$

여기서 y_t 는 재정지출 규모(GDP 대비 비중, %)이고 $I(t \in regime_j)$ 는 기간 더미변수 역할을 하는 변수로서 t년도가 정부 $_j$ 가 집권한 기간에 포함되면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 갖는다. D_{pres} 는 대통령 선거 더미변수로 직선 대통령 선거가 행해진 연도에는 1의 값을, 그렇지 않은 연도에는 0의 값을 갖는다. D_{parl} 은 국회의원 선거 더미변수이다. 본 연구에서 $J=4$ 로 $j=1$ 은 노태우 정부(1988~1992), $j=2$ 는 김영삼 정부(1993~1997), $j=3$ 은 김대중 정부(1998~2002), $j=4$ 는 노무현 정부(2003~2007)를 가리킨다. 이명박 정부에 속하는 2008년은 단지 한 해에 지나지 않으므로 $year08$ 이라는 연도 더미변수를 사용하였다.

추정식의 한 가지 특징은 $I(t \in regime_j)D_{pres}$ 및 $I(t \in regime_j)D_{parl}$ 과 같은 교차항(interaction term)을 고려함으로써 집권정부의 성격 자체가 지출에 주는 영향과 추가적으로 대통령 선거 및 국회의원 선거가 지출에 주는 영향을 구분하고자 했다는 점이다. 집권정부 및 선거 더미변수들은 외생적이라고 가정한다. t 는 추세를 반영하는 변수로서 연도를 사용하였다.

그러나 위와 같이 추정식을 설정할 경우 교차항이 특정 연도의 특징을 포괄적으로 반영할 수 있으므로 선거 이외에 특정 연도의 특이성을 포함하게 될 위험이 있다. 따라서 전반적인 경제상황을 반영하는 변수로서 경기변동을 통제변수로 이용하고자 한다. 경기변동을 나타내는 변수(cycle)는 로그 - 실질GDP에 HP(Hodrick Prescott) 필터링을 적용하여 추세를 구한 후 로그 - 실질GDP에서 추세를 뺀 값을 이용하기로 한다. 따라서 추정식은 다음과 같이 된다.

$$y_t = c_0 + \alpha t + \sum_{j=1}^J \beta_j I(t \in regime_j) + \sum_{j=1}^J \gamma_j I(t \in regime_j) D_{pres} + \sum_{j=1}^J \delta_j I(t \in regime_j) D_{parl} + \theta cycle_t + \epsilon_t$$

그러나 위의 추정식은 최소자승법(least-square method, 이하 LS) 추정을 적용하기 위해 필요한 가정인 오차항의 조건부 기대치가 영(0)이 되어야 하는 조건을 충족시키지 못하는데, 그 주된 이유는 설명변수 가운데 경기변동이 내생성(endogeneity)을 갖기 때문이다. 일반적으로 재정지출은 경기변동에 대응하는 수단으로 활용되므로 양자는 상호 의존적인 관계라고 할 수 있다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 2단계 최소자승법(2SLS)을 이용하고자 한다. 구체적으로는 내생성이 있는 경기변동 변수의 도구변수로서 로그 - 가계소비를 이용하였는데, 가계소비라는 변수가 경기변동을 잘 반영하면서도 재정지출의 변동과

는 직접적인 연관이 매우 적은 것으로 판단되기 때문이다.

이하에서는 재정지출의 변수로서 두 가지 형태의 수치를 이용하고 자 하는데, 하나는 재정지출/GDP 비중이며 다른 하나는 기능별 재정지출/총지출 비중이다. 먼저 GDP 대비 재정지출의 비중을 이용한 추정결과는 다음과 같다. 총지출과 10개의 기능별 지출에 대하여 동일한 추정방식을 적용하였다.

〈부표 III-1〉에 제시된 추정결과에 의하면 총지출의 특징은 다음과 같이 요약된다. 먼저 직선제로 탄생한 정부 가운데 집권시기 동안 유의하게 지출이 증가한 경우는 노무현 정부로 나타났는데, 큰 정부를 지향했던 노무현 정부의 성격과 양립하는 결과인 것으로 보인다. 대통령 선거가 총지출에 의미있는 영향을 주었던 경우는 노태우 정부 말기의 대통령 선거(1992년), 김영삼 정부 말기의 대통령 선거(1997년)로 선거가 재정지출을 유의하게 증가시킨 것으로 추정되었다. 한편, 총지출은 경기변동에 대해서 의미있는 결과를 도출하지 못한 것으로 나타났다으며, 시간에 따른 증가추세도 의미있는 수준에서 확인되지 않았다.

한편, 10개의 기능별 재정지출에 대한 추정결과, 노무현 정부에서 유의하게 증가한 분야는 일반공공행정, 경제, 환경, 보건, 오락·문화·종교, 교육의 6개로 이전의 정부에 비하여 매우 많은 것으로 나타났다.

〈표 III-7〉 역대 정부별 집권기간 중 기능별 지출 추이

	유의하게 증가한 부문	유의하게 감소한 부문
노태우 정부	환경	-
김영삼 정부	환경	국방
김대중 정부	경제, 환경	국방
노무현 정부	일반공공행정, 경제, 환경, 보건, 오락·문화·종교, 교육	-

대통령 선거가 해당 부문의 지출에 유의한 영향을 준 경우는 <표 Ⅲ-8>과 같다.

<표 Ⅲ-8> 대통령 선거가 유의한 영향을 준 지출 부문

	유의하게 증가한 부문	유의하게 감소한 부문
노태우 정부	일반공공행정, 공공·안전, 경제, 환경, 주택·지역, 교육	국방
김영삼 정부	보건, 교육	-
김대중 정부	공공·안전, 환경, 교육	-
노무현 정부	일반공공행정, 환경, 보건, 사회보호	오락·문화·종교

시간의 흐름에 따라 유의하게 증가하는 것으로 추정된 부문은 사회보호, 보건 등 6개 분야이며, 반대로 유의하게 감소하는 추세를 보이고 있는 부문은 국방으로 추정되었다.

<표 Ⅲ-9> 부문별 지출의 증가 또는 감소 추세

유의하게 증가하는 추세	유의하게 감소하는 추세
일반공공행정, 공공·안전, 환경, 보건, 오락·문화·종교, 사회보호	국방

부문별 지출의 경기에 대한 반응은 유의하게 역행적으로 반응하는 부문이 사회보호, 교육, 공공·안전의 3개 부문이고, 여타 부문들은 유의성을 갖지 못하는 것으로 추정되었다.

<표Ⅲ-10> 부문별 지출의 경기에 대한 반응

순행적으로 대응하는 부문	역행적으로 대응하는 부문
-	공공·안전, 교육, 사회보호

마지막으로 국회의원 선거에 대한 추정결과는 대체로 불규칙한 것으로 나타났으며 유의성 있는 결과들이 상대적으로 많지 않았다. 한 가지 특징은 재정지출에 미치는 효과가 유의하게 음수로 나타난 경우가 종종 발생했다는 점이다.

다음으로 총지출 내 기능별 재정지출의 비중을 피설명변수로 이용하여 동일한 추정방식을 적용하였다. 피설명변수가 기능별 지출이 총지출에서 차지하는 비중이므로 선거 및 집권정부가 지출의 구성에 어떻게 영향을 주었는가를 분석하는 데 보다 적절하다고 볼 수 있다. 먼저 역대 정부별 집권기간 중의 평균적인 움직임에 대한 추정결과, 노태우 정부에서는 환경지출/총지출 비중이 확대된 것으로 나타났고, 김영삼 정부에서는 경제 및 환경 부문의 비중이 확대된 반면 국방 부문의 비중은 축소된 것으로 나타났다. 김대중 정부에서는 경제는 확대, 국방 및 공공·안전은 축소된 것으로 추정되었으며, 노무현 정부에서는 경제는 확대되고 공공·안전은 축소된 것으로 추정되었다.

〈표 III-11〉 역대 정부별 집권기간 중 기능별 지출 추이

	지출내 비중이 확대된 부문	지출내 비중이 축소된 부문
노태우 정부	환경	-
김영삼 정부	경제, 환경	국방
김대중 정부	경제	국방, 공공·안전
노무현 정부	경제	공공·안전

노태우 정부에서의 대통령 선거는 경제 부문의 지출을 늘리고 국방, 보건, 오락·문화·종교, 교육 및 사회보호 부문의 지출은 줄이는 방향으로 영향을 준 것으로 추정되었다. 김영삼 정부 하에서의 대통령 선거는 공공·안전 및 환경 지출의 비중을 축소시키는 역할을 한 것으로 추정되며, 김대중 정부 하에서는 대통령 선거가 공공·안전 비중을 늘리

고 경제 비중을 줄이는 효과를 가져온 것으로 추정된다. 노무현 정부 당시 대통령 선거는 보건 및 사회보호 비중은 확대하고 경제 및 오락·문화·종교 비중은 축소시키는 영향을 준 것으로 추정되었다.

〈표 Ⅲ-12〉 대통령 선거가 유의한 영향을 준 지출 부문

	유의하게 증가한 부문	유의하게 감소한 부문
노태우 정부	경제	국방, 보건, 오락·문화·종교, 교육, 사회보호
김영삼 정부	-	공공·안전, 환경
김대중 정부	공공·안전	경제
노무현 정부	보건, 사회보호	경제, 오락·문화·종교

일반공공행정, 공공·안전, 환경, 보건, 오락·문화·종교 및 사회보호 부문은 총지출 내 비중이 확대되는 추세를 보이는 것으로 추정되었으며, 국방지출은 비중이 점차 축소되는 것으로 추정되었다.

〈표 Ⅲ-13〉 총지출 대비 부문별 지출 비중의 확대 또는 축소 추세

유의하게 확대되는 추세	유의하게 축소되는 추세
일반공공행정, 공공·안전, 환경, 보건, 오락·문화·종교, 사회보호	국방

경기가 좋은 경우에 총지출 내 비중이 확대되고 나쁜 경우에는 축소되는 방향으로 움직이는 부문은 경제지출이며, 역행적으로 반응하는 부문은 공공·안전 및 사회보호 지출로 추정되었다.

〈표 Ⅲ-14〉 부문별 지출 비중의 경기에 대한 반응

순행적으로 반응하는 부문	역행적으로 반응하는 부문
경제	공공·안전, 사회보호

다. 지방정부 지출 분석: 기초자치단체

1) 자료 및 모형

본절에서는 선거제도가 기초자치단체의 재정지출에 영향을 미치는 지에 대해 실증적으로 분석할 것이다. 이미 살펴본 바와 같이 선거 등의 정치제도에 의해 영향을 받을 가능성이 존재한다고 지적받은 주요 재정변수는 세입, 세출의 절대적인 크기와 이들을 구성하는 각 항목들의 상대적인 비중이다. 이러한 관계를 살펴보기 위해 재정고⁴⁵⁾ 및 지방재정연감으로부터 세입, 세출 예산에 대한 정보를 얻었다. 구체적으로 각 연도 지방재정연감에 포함되어 있는 기초자치단체의 성질별 예산(순계), 일반회계의 성질별·기능별 예산(총계) 및 이들을 구성하는 각 항목들에 대해 분석하였다. 경제 성질별 분류에 따른 분석에서는 1999~2008년까지의 기초자치단체 (일반회계+특별회계) 순계 예산을 분석하였다. 기능별 분류에 따른 분석에서는 1998~2007년의 일반회계 총계 수준 자료를 이용하였다. 2008년을 기점으로 지방재정연감에 수록된 기초자치단체의 기능별 분류가 달라졌기 때문에 2008년은 분석에서 제외하였다.

다른 국가들의 사례를 다루었던 기존 연구에서 보고되었던 경상지출 및 자본지출과 선거제도와와의 관계를 살펴보기 위해 성질별 예산을 경상지출과 자본지출로 분류하여 이들과의 관련성도 살펴보고자 한다.⁴⁶⁾ 이하의 실증분석에서 사용될 표본에 포함된 전체 2,320개⁴⁷⁾ 기

45) <http://lofin.mopas.go.kr/>

46) 구체적으로 경상지출은 경제 성질별 분류의 인건비(100-00), 물건비(200-00), 경상이전(300-00) 항목의 합으로 정의하였고, 자본지출은 자본지출(400-00) 항목으로 분류하였다.

47) 각 연도에 따라 지방재정연감에 포함되어 있는 기초자치단체의 수는 1999~2002년 232개, 2003~2005년 234개, 2006년 이후 230개이다. 그 결과 분석에 포함된 전체 자료 수는 2,320개이다.

초자치단체의 주요 부문별 예산의 규모 및 그 비중은 <표 Ⅲ-15>에 나타나 있다.

<표 Ⅲ-15> 표본통계량: 기초자치단체 주요 부문별 예산 규모 및 비중
(단위: 개, 백만원, %)

항목	구분	관측수	평균	표준편차
1. 경제 성질별 (총괄, 순계)				
경상지출	규모	2,320	115,932	82,376
	비중	2,320	0.47	0.20
인건비	규모	2,320	32,505	20,055
	비중	2,320	0.14	0.06
물건비	규모	2,320	25,258	18,307
	비중	2,320	0.10	0.04
경상이전	규모	2,320	58,169	50,147
	비중	2,320	0.22	0.10
자본지출	규모	2,320	123,613	102,815
	비중	2,320	0.46	0.15
2. 기능별 (일반회계, 총계)				
일반행정비	규모	2,090	50,216	28,242
	비중	2,090	0.26	0.09
사회개발비	규모	2,090	86,146	62,726
	비중	2,090	0.41	0.09
경제개발비	규모	2,090	63,874	54,388
	비중	2,090	0.29	0.13

정치적 경기순환이론에서 암시하는 바와 같이 선거 시점에 따라 예산항목의 절대적·상대적 크기가 영향을 받는지에 대해 살펴보기 위한

출발점으로서 선거 시점에 따라 자료들을 구분하여 각 부분집단별로 평균 예산액 및 비중을 계산하였다.

순계 기준으로 총지출 규모는 다른 기간에 비해 선거 시점에 뚜렷한 증가를 보이지 않는 것으로 판단된다.⁴⁸⁾ 그러나, 다른 시점들과 비교하여 선거 1년 전의 총지출은 통계적으로 유의하게 낮은 것으로 나타났으며, 선거 2년 전의 총지출은 유의하게 높은 것으로 나타났다. 이 결과에 따라 선거 직전 연도로 한정하여 비교하면 선거 시점의 지방정부 지출은 유의하게 증가하는 것으로 나타난다. 이하에서 자세히 설명하겠지만 여기서의 비교는 아무런 요인의 효과도 조정되지 않은 간략한 수준이다. 따라서, 정형화된 추이 및 지출 규모에 대한 결론은 다른 요인들을 고려한 분석결과를 통해 얻어져야 한다.

경상지출과 자본지출 역시 선거 시점과 관련하여 총지출과 비슷한 결과를 보이고 있다. 즉, 선거 시점과 선거 2년 전에는 높은 값을 갖는 반면, 나머지 해에는 낮은 값을 가진다. 이러한 경향은 전체 예산에서 경상지출과 자본지출이 차지하는 비중으로 환산하면 뚜렷하게 나타난다. 경상지출과 자본지출의 비중은 각각 약 46%와 45% 수준에서 안정적으로 유지되고 있기 때문이다. 실제로 이 두 부분의 지출 비중이 선거를 기준으로 구분한 각 연도에 따라 상이하지 않다는 귀무가설을 검증하였을 때, 유의수준 5%에서 이 가설을 기각할 수 없었다.

경상지출 항목의 추세가 총지출과 비교적 유사하게 움직이는 것과는 대조적으로, 경상지출을 구성하는 세부 항목의 비중은 선거라는 이벤트에 따른 주기성이 관측되었다. 구체적으로 인건비 항목은 선거가 치루어지는 해에 절대적인 규모 및 상대적인 비중이 모두 증가한다는 Vergne(2009)의 결과를 얻을 수 있었다.⁴⁹⁾ 반면에 물건비 항목은 선거가 있는 시점에 오히려 상대적인 비중이 줄어드는 것으로 확인되었

48) 다른 시점과 비교하여 지출규모가 동일한 수준이라는 귀무가설을 통계적으로 유의한 수준에서 기각할 수 없었다.

49) 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 수준의 차이이다.

다⁵⁰⁾. 마지막으로 경상이전 항목의 경우 규모는 총지출과 유사한 방향의 움직임을 보이나, 총지출에 대비한 비중으로 평가해 보면 변화 폭이 경상지출에 비해 더 크다. 경상지출 비중이 비교적 안정된 수준에서 유지되고 있는 데 반하여, 경상이전의 비중은 선거 다음 연도에 유의한 폭으로 감소하였다가 1년 후에는 2%p 가까이 증가한 후 선거 시점에 가까워질수록 다시 줄어드는 경향을 보이고 있다.

기초자치단체의 일반회계 예산 총계에 기준한 기능별 분류에서는 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비 모두 선거연도의 규모가 다른 연도와 비교하여 유의한 폭으로 높은 수준을 보였다. 그러나, 비중으로 환산하였을 때는 다소 다른 결론이 얻어졌다. 일반행정비의 경우에는 선거 2년 전 시점이 유의하게 높은 차이를 보이고, 사회개발비의 경우에는 선거 1년 전 시점이 유의하게 높은 차이를 보일 뿐, 다른 시점 간에는 통계적으로 유의한 차이가 관측되지 않았다. 또한, 경제개발비의 경우 선거 직전 연도에만 유의하게 감소하는 경향이 발견되었다.

〈표 III-16〉에 제시된 선거연도 기준 각 시점에 따른 부문별 예산의 규모 및 상대적 비중은 기존 연구와 차별적인 사실을 뒷받침하는 것으로 판단된다. 경상지출이 선거 시점에 뚜렷한 증가를 보이지 않는다는 점에서는 Schuknecht(2000), Khemani(2004), Eslava(2005), Drazen and Eslava(2005)와 일치하나, 이들 연구에서 주장하는 바와 같이 자본지출의 증가가 유의한 수준에서 관측되지는 않기 때문이다. 세부 항목과 관련하여서는 선거연도에 인건비가 증가한다는 Vergne(2009)에 부합되는 결과가 얻어졌다.

50) 물건비의 경우 선거연도의 절대적인 규모가 다른 시점과 동일하다는 가설은 유의수준 5%에서 기각할 수 없었다. 이 결과는 선거 1년 전의 부분집단 역시 낮은 물건비 규모를 갖기 때문이다. 따라서, 선거 시점과 1년 전을 하나의 부분집단으로 분류한 경우에는 선거 2년·3년 전의 부분집단에 비해 유의한 수준으로 낮은 물건비 규모를 가진다는 사실을 확인할 수 있었다.

Ⅲ. 정치적 요인이 재정행태에 주는 영향 147

〈표 Ⅲ-16〉 연도별 주요 예산항목의 평균 규모 및 비중

(단위: 십억원, %)

	규모				비중			
	선거 시점	선거 1년전	선거 2년전	선거 3년전	선거 시점	선거 1년전	선거 2년전	선거 3년전
1. 경제 성질별 (총괄, 순계)								
총지출	274.8	247.2	278.5	253.6	100.0	100.0	100.0	100.0
경상지출	117.4	108.9	125.5	110.1	46.39	46.95	46.86	46.25
인건비	34.3	32.1	33.2	30.8	14.32	14.23	13.18	13.66
물건비	24.9	23.5	26.4	25.6	9.66	9.91	10.42	11.23
경상이전	58.2	53.4	65.8	53.7	22.41	22.81	23.26	21.36
자본지출	131.9	117.4	126.8	119.0	45.72	45.75	45.03	45.66
2. 기능별 (일반회계, 총계)								
일반행정비	53.8	50.4	46.1	50.4	25.27	25.96	26.70	25.76
사회개발비	94.8	87.3	73.6	88.0	40.86	41.95	39.66	40.17
경제개발비	74.9	60.2	54.4	65.3	29.65	27.85	29.07	29.50

이상에서의 시점 간 비교는 부문별 예산 규모와 그 비중이 영향을 줄 수 있는 요인들에 대한 고려가 이루어지지 않았다는 점에서 제한적이다. 비록 그 방향과 크기에 대해서는 연구자 간에 이견이 존재하지만, 인구사회적 구조 및 정치적 구조가 정부의 재정지출에 영향을 미친다는 가설은 기존 연구로부터 비교적 잘 알려져 있는 사실이다.⁵¹⁾ 이와 같이 예산규모와 비중이 영향을 미치는 요인의 이질성에 의해 선거가 기초자치단체 예산에 미치는 실제 영향이 왜곡되어 보일 수 있게 된다. 기초자치단체의 예산에 영향을 줄 수 있는 요인들의 효과를 통

51) 본장의 제3절 및 제Ⅳ장의 제3절의 기존 문헌에 포함되어 있는 연구들이 그 예이다.

제하기 위하여 이하에서는 다음과 같은 관계식을 고려하기로 한다.

$$y_{i,t} = \beta_1 y_{i,t-1} + x_{i,t}' \beta_2 + \sum_{j=1}^3 \gamma_j D_{i,t}^j + \varepsilon_{i,t} \quad (\text{III-1})$$

식 (III-1)에서 $y_{i,t}$ 는 기초자치단체 i 의 t 년도 재정변수를 나타낸다. 선거의 재정지출에 대한 효과를 다루고 있는 기존 연구들의 접근방식에 따라 재정변수 $y_{i,t}$ 가 식 (III-1)과 같이 주어진다고 가정한다. 이 식에서 $x_{i,t}$ 는 기초자치단체 i 의 t 년도 특성변수들을 나타내며, $D_{i,t}^j$ 는 $t+j$ 년도에 기초자치단체 i 가 선거를 치루는 경우에만 1의 값을 갖는 지시변수(indicator variable)이다. 예를 들면 기초자치단체장 선거가 2010년에 실시되었으므로 2009년에는 $D_{i,2009}^1$ 만 1의 값을 가지고, $D_{i,2009}^2$ 와 $D_{i,2009}^3$ 은 0의 값을 갖는다. 이 식에서 $\gamma_j, j=1, 2, 3$ 은 선거가 재정변수에 미치는 주기적 효과를 반영한다.

식 (III-1)의 설명변수로는 우선 재정변수의 전기 수준과 선형의 시간추세(time trend) 항목을 포함하였다. 이 변수들은 재정변수의 일정한 추이를 반영하게 된다. 다음으로 예산에 영향을 미칠 수 있다고 알려져 있는 인구사회적 요인과 정치적 요인 중 각 기초자치단체 수준에서 1999~2008년의 분석기간 동안 패널 형태의 정보가 제공된 자료들을 포함하였다. 우선 인구사회적 구조의 특성에 따라 기초자치단체의 총예산 규모와 특정 부문별 예산이 영향받을 수 있다는 사실을 감안하여 인구사회적 요인을 통제하려는 목적으로 통계청이 제공하는 주민등록인구 통계로부터 해당연도의 기초자치단체 인구의 로그값, 15세 미만 인구 비중, 65세 이상 인구 비중을 포함하였다.

각 기초자치단체의 경제적 발전 및 소득 수준에 따라 요구되는 재원의 분배 역시 영향을 받을 수 있다는 점에서 관련된 정보를 포함할 필요가 있다. 이 때 지역 내 평균 소득, 도로포장률, 상하수보급률 등을 이러한 정보에 대한 대리변수로 사용하는 것이 일반적이나, 기초자치

단체 수준에서 분석기간을 포괄하는 범위의 자료가 존재하지 않았다. 이러한 문제점으로 인해 광역자치단체의 1인당 평균 총생산을 경제적 수준의 대리변수로 사용하였다. 아울러 각 기초자치단체의 실제 1인당 평균 총생산 수준과의 오차가 특히 비도시 지역에서 특정한 방향으로 발생할 것을 감안하여, 비도시 더미변수와 해당 광역자치단체 내 1인당 평균 총생산의 곱도 설명변수로 포함하였다.⁵²⁾

정치적 구조가 재정지출에 미치는 영향을 통제하기 위해 앞서 소개한 지시변수 $D_{i,t}^j, j=1, 2, 3$ 외에도 기초자치단체장의 집권당 소속 여부 및 2위와의 득표율 차이를 설명변수로 포함하였다. 이들 선거 관련 자료는 중앙선거관리위원회 및 역대선거정보시스템을⁵³⁾ 통해 얻었다. 2위와의 득표율 차이는 선거가 야기하는 당선의 불확실성에 대한 대리변수로서 사용되었다. Economides et al.(2003), Lockwood et al.(2001)는 당선 불확실성이 정치인으로 하여금 근시안적 정책을 선택하게 만드는 요인이라는 결론을 도출하였다. 이런 관점에서 2위 득표자와의 득표율 격차가 작을수록 다음 선거에서의 불확실성이 크다고 간주된다는 전제 아래 이 요인이 기초자치단체의 주요한 재정변수에 실제로 영향을 미치는지 분석해 보는 것은 흥미로운 시도라 할 수 있다. 박노옥(2004)은 2위 득표자와의 득표율 격차를 정치적 경쟁도라고 정의한 후, 2위와의 격차가 작은 지역일수록 중앙정부로부터의 이전재원이 증가하여 자체수입이 지방자치단체의 세입에서 차지하는 비중이 줄어든다는 결과를 얻었다. 기초자치단체장의 집권당 소속 여부를 나타내는 더미변수는 중앙정부와의 관계를 반영하기 위해 포함하였다. 중앙정부와의 관계를 반영하는 또 다른 요인으로 지방교부세의 로그값도 포함하였다.⁵⁴⁾

52) 도시 여부를 나타내는 지시변수를 포함하는 경우 고정효과에 흡수되므로 도시에 대한 지시변수는 분석식에 포함하지 않았다.

53) <http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html>

54) 지방교부세는 순계 기준 세입 항목의 지방교부세, 증액교부금, 지방양여금의 합으로 정의하였다. 이 중 증액교부금과 지방양여금 항목은 2004년

식 (Ⅲ-1)의 추정을 위해 포함된 설명변수의 표본통계량은 <표 Ⅲ-17>과 같다.

<표 Ⅲ-17> 표본통계량: 설명변수

	관측 수	평균	표준편차
1인당 지역 총생산 ¹⁾	2,334	16.912	5.547
인구 수	2,334	207744	188162
15세 미만 인구 비중(%)	2,334	17.809	3.854
65세 이상 인구 비중(%)	2,334	12.093	6.253
도시(=1)	2,334	0.620	0.485
집권당(=1)	2,106	0.187	0.390
득표율 격차 ²⁾	2,067	0.237	0.231

주: 1) 1인당 지역 총생산은 2005년 기준.

2) 득표율 격차는 1위 득표율-2위 득표율로 정의.

식 (Ⅲ-1)의 추정에서 다음과 같은 가정이 일반적으로 이용된다. 식 (Ⅲ-1)의 교란항 $\varepsilon_{i,t}$ 가 다음과 같이 두 개의 성분으로 분해될 수 있다고 하자.

$$\varepsilon_{i,t} = \alpha_i + v_{i,t} \quad (\text{Ⅲ-2})$$

교란항의 첫 번째 성분 α_i 는 기초자치단체 i 의 고정효과(fixed effect)로 해석될 수 있다. 교란항을 구성하는 성분들에 대해 다음과 같이 가정한다.

$$\alpha_i \sim i.i.d.(0, \sigma_\alpha^2), v_{i,t} \sim i.i.d.(0, \sigma_v^2), \alpha_i \perp V_{i,t} \text{ for all } i, t$$

이전에만 존재한다. 지방교부세에 대해서는 제V장을 참고하라.

또한, 논의의 편의를 위해 교란항 $v_{i,t}$ 는 설명변수로 포함되는 $x_{i,t}$ 와 $D_{i,t}$ 에 대해 조건부 평균 독립(conditional mean-independence)을 만족한다고 가정한다. 즉, $E[v_{i,t} | x_{i,t}, D_{i,t}] = 0$ 이라는 관계가 성립한다.⁵⁵⁾ 주어진 가정 아래서 식 (III-1)로부터 다음의 관계를 얻을 수 있다.

$$\gamma = E[y_{i,t} | x_{i,t}, y_{i,t-1}, D_{i,t} = 1] - E[y_{i,t} | x_{i,t}, y_{i,t-1}, D_{i,t} = 0]$$

따라서, γ 는 선거가 재정변수에 미치는 효과를 의미한다.

식 (III-1)의 추정에서 주의할 점은 $y_{i,t}$ 의 시차변수(lagged variable)를 설명변수로 포함하고 있다는 사실이다. 재정변수의 정치적 경기 순환을 다루는 기존 문헌에서는 시차변수가 재정변수들의 지속성(persistency)을 반영할 수 있다는 이유에서 추정식에 설명변수 중 하나로 포함하는 것이 일반적이다⁵⁶⁾. 고정효과가 이번 기의 재정변수 $y_{i,t}$ 에 영향을 주는 동시에 설명변수로 포함되어 있는 전기의 재정변수 $y_{i,t-1}$ 에도 영향을 주기 때문에 식 (III-1)은 내생성의 문제를 갖는다. 고정효과를 제거하기 위해 일반적으로 사용되는 차분방식의 접근법 역시 내생성의 문제를 해결하지 못한다. 식 (III-1)을 전기의 값으로 차분하여 얻어진 식 (III-3)을 살펴보자.

$$\Delta y_{i,t} = \beta_1 \Delta y_{i,t-1} + \Delta x_{i,t}' \beta_2 + \gamma \Delta D_{i,t} + \Delta v_{i,t} \quad (\text{III-3})$$

차분으로 인해 식 (III-3)은 고정효과 α_i 를 더 이상 포함하지 않지만, $y_{i,t-1}$ 에 대응하는 $\Delta y_{i,t-1}$ 은 여전히 내생성을 갖는다. 교란항

55) 설명변수 $x_{i,t}$ 와 $D_{i,t}$ 는 고정효과 α_i 에 대해서는 이러한 관계가 성립하지 않을 수도 있다.

56) 일반적으로 1차 혹은 2차의 시차변수를 포함한다. 시차변수를 설명변수로 포함시키면 재정변수의 지속성을 반영하는 동시에 보다 간결하게 모형을 기술할 수 있다는 장점도 갖는다.

$\Delta v_{i,t}$ 가 MA(1) 확률과정을 따르게 되어, 설명변수 $\Delta y_{i,t-1}$ 과 상관 관계를 갖기 때문이다. 그 결과 식 (III-1)과 (III-3) 모두 단순하게 LS를 적용하는 방식에 의해서는 일치추정량(consistent estimator)을 얻을 수 없게 된다.⁵⁷⁾

내생성을 고려한 상황에서 보다 효율적으로 모수를 추정하는 방식에 대하여 많은 연구가 이루어져 왔다(Anderson and Hsiao(1981), Arellano and Bond(1991), Keane and Runke(1992), Ahn and Schmidt(1995), Arellano and Bover(1995)). 이들 연구의 기본적인 아이디어는 통계적 가정으로부터 도출되는 도구변수를 이용하여 식 (III-1) 혹은 차분식 (III-3)에 대한 적률조건(moment condition)을 찾아 GMM(the Generalized Method of Moments)을 적용하는 것이다. 예를 들면, Anderson and Hsiao(1981, 이하 AH)는 식 (III-3)에 포함된 내생변수 $\Delta y_{i,t-1}$ 에 대해 $\Delta y_{i,t-2}$ 또는 $y_{i,t-2}$ 를 도구변수로 사용할 것을 제안한다. Arellano & Bond(1991, 이하 AB)는 AH가 제안한 도구변수들 외에도 2차 이상의 시차변수 즉, $y_{i,t-s}$, $s = 2, 3, \dots, T-t+1$ 을 도구변수로 사용하였다.

이하에서는 기초자치단체의 재정지출에 대한 식 (III-1)에 대하여 AH와 AB가 제안한 추정방식을 이용하여 추정하고자 한다. 구체적으로 $y_{i,t-2}$ 를 $\Delta y_{i,t-1}$ 에 대한 도구변수로 사용하는 AH의 추정방식과 아래와 같은 적률조건 식 (III-4)와 (III-5)를 이용한 AB의 추정방식을 사용할 것이다.⁵⁸⁾

57) 자료에 포함된 전체 기간을 T라고 하면, LS 방식에 의한 추정치의 편의는 $\frac{1}{T}$ 에 비례하는 수준이다.

58) AB 및 다른 연구들에서 지적된 것과 같이 식 (III-4)와 (III-5) 외에도 추가적인 적률조건이 존재할 수 있다. 만약 시차변수를 제외한 다른 설명변수 $x_{i,t}$ 와 $D_{i,t}$ 가 강하게 외생적(strictly exogenous)이라 현재 기는 물론 과거와 미래의 수준변수에 대해서도 0의 적률조건을 갖는다. 즉, $E[(x_{i,s}', D_{i,s}')' \Delta v_{i,t}] = 0$ for all s가 된다. 또한, 고정효과에 대해서도 설명변수가 외생적이라면 식 (III-1)의 교란항 $\varepsilon_{i,t}$ 에 대해서도 유사한 적률조건이 존재한다.

$$E[y_{i,t-s} \Delta v_{i,t}] = 0 \text{ for } s = 2, 3, \dots, T-s+1 \quad (\text{Ⅲ-4})$$

$$E[(x_{i,t}', D_{i,t})' \Delta v_{i,t}] = 0 \quad (\text{Ⅲ-5})$$

2) 분석결과

이하에서는 <표 Ⅲ-16>을 통해 간략하게 살펴본 기초자치단체의 주요 예산항목별 규모와 비중을 피설명변수로 하는 식 (Ⅲ-1) 형태의 회귀식 추정결과를 요약·제시할 것이다. AB와 AH 추정방식에 의한 두 가지 추정치를 함께 제시한다.

<표 Ⅲ-18>은 1999~2008년까지 기초자치단체의 순계 예산을 다양한 모형으로 추정한 결과이다. 기초자치단체 총예산 규모의 선거와의 관련성에 대해서는 AB와 AH에 의한 추정치가 일치되는 결론을 제시하지 못하고 있다. AB에 의한 추정결과를 살펴보면 모형 (5)에서만 선거 2년 전의 총지출이 선거 시점과 비교해 약 1.8% 수준의 유의한 차이를 보인다는 결과를 얻었을 뿐 다른 모형 (1)~(4)에서는 선거 시점 변수들이 유의하지 않다는 사실이 도출되었다. 이와는 대조적으로 AH에서는 선거연도와 비교하여 선거 1년 전의 지출규모가 유의하게 증가하며, 선거 2년 전의 지출규모는 유의하게 감소한다는 결과를 보여주고 있다. 두 가지 추정방식이 다른 결과를 야기하는 이유에 대해서는 보다 자세한 검토가 필요할 것으로 생각된다.

해당 기초자치단체의 경제적 수준을 대리하는 1인당 지역 총생산은 다른 요인들이 통제된 상태에서는 총지출과 통계적으로 유의한 수준에서 음(-)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 모형 (2)의 AB 추정결과와는 1인당 지역 총생산의 1% 증가가 총지출의 0.43% 하락과 연관되어 있음을 의미한다. 다른 설명변수들의 경우 총지출과 유의한 상관관계를 갖지 않는 것으로 보고되거나, 두 추정방식에서 서로 다른 결과가 얻어졌다. AB 추정방식에 따르면 기초자치단

체의 인구규모와 65세 이상 노령인구 비율이 총지출과 양(+)의 상관관계를 보여 사전적으로 기대했던 결과가 확인되었으나, AH 추정방식에서는 이들 변수가 총지출과 유의한 상관관계를 갖지 않는 것으로 나타났다. 지방교부세의 효과에 대해서도 동일한 결과가 얻어졌다. 정치적 요인을 나타내는 집권당 소속 여부 지시변수와 2위와의 득표율 격차 변수는 두 추정방식 모두에서 유의한 수준의 값을 갖지 않았다. 이는 정치적 경쟁도가 증가할수록 중앙정부로부터의 이전재원이 증가한다는 박노욱(2004)의 연구결과와는 다소 상반된 결과라 할 수 있다.⁵⁹⁾

〈표 III-18〉 기초자치단체 로그-총지출(순계) 분석

	AB					AH				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
y_{t-1}	0.269*** (0.060)	0.351*** (0.074)	0.273*** (0.067)	0.260*** (0.059)	0.355*** (0.080)	0.272** (0.114)	0.390*** (0.129)	0.299** (0.128)	0.270** (0.118)	0.459*** (0.160)
선거 1년전 터미	0.006 (0.010)	0.005 (0.010)	0.007 (0.009)	-0.003 (0.011)	0.001 (0.011)	0.018** (0.008)	0.018*** (0.009)	0.020** (0.008)	0.013 (0.010)	0.020* (0.011)
선거 2년전 터미	-0.006 (0.011)	-0.010 (0.011)	-0.006 (0.010)	-0.016 (0.011)	-0.018* (0.010)	-0.015* (0.008)	-0.015* (0.009)	-0.016** (0.008)	-0.025*** (0.009)	-0.025*** (0.009)
선거 3년전 터미	0.006 (0.010)	0.006 (0.011)	0.006 (0.010)	0.001 (0.010)	0.001 (0.011)	-0.006 (0.008)	-0.003 (0.009)	-0.006 (0.008)	-0.012 (0.008)	-0.011 (0.009)
로그 - 1인당 지역 총생산		-0.431*** (0.099)			-0.391*** (0.108)		-0.559*** (0.135)			-0.472*** (0.156)

59) 확대된 이전재원이 기초자치단체의 지출증가를 뒷받침한다는 가정을 하였다.

〈표 III-18〉의 계속

	AB					AH				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
비도시 더미× 로그- 1인당 지역 총생산		0.007 (0.087)			-0.007 (0.087)		0.072 (0.160)			-0.011 (0.171)
로그- 인구		0.424*** (0.141)			0.498*** (0.134)		0.263 (0.202)			0.322 (0.215)
15세 미만 비율		0.003 (0.010)			0.002 (0.010)		-0.001 (0.013)			-0.001 (0.014)
65세 이상 비율		0.021** (0.012)			0.024*** (0.011)		0.005 (0.018)			0.006 (0.019)
집권당 더미			-0.013 (0.018)		-0.010 (0.020)			-0.013 (0.019)		-0.005 (0.020)
2위와의 득표율 격차			-0.024 (0.000)		-0.037 (0.027)			-0.024 (0.027)		-0.029 (0.029)
로그- 지방교 부세				0.020*** (0.008)	0.018*** (0.008)				0.009 (0.008)	0.002 (0.009)
표본수	1844	1842	1838	1752	1746	1844	1842	1838	1752	1746
F-stat						27.74	13.98	18.58	21.88	12.59

주: 1. AB와 AH는 각각 Arellano and Bond(1991)와 Anderson and Hsiao(1982)에 의한 추정결과를 의미함. 특히, AH는 1계 시차의 수준변수를 도구변수로 사용하였음.

2. 모든 식은 고정효과와 연도를 포함하여 추정하였음.

3. () 안은 이분산성에 강건한 방식으로 계산된 표준오차를 나타냄.

4. F-stat는 도구변수 1단계 추정식의 F-값을 의미함.

5. *, ** 및 ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 모수가 0이라는 귀무가설을 기각하는 경우를 나타냄.

〈표 Ⅲ-19〉는 모형 (5)에 포함된 설명변수들을 이용하여 주요 경제 성질별 지출에 대해 분석한 결과이다. 선거 시점 변수와 관련하여 분석결과가 시사하는 바는 다음과 같다.

- 경상지출 규모는 선거 2년 전부터 1년 전까지 유의한 수준으로 증가하였다가 선거 당해연도에는 감소한다.
- 물건비 규모는 선거 1년 전에 유의한 수준의 감소를 보인다.
- 경상이전 규모는 선거 1년 및 2년 전에 유의한 수준으로 증가한다.
- 자본지출 규모는 선거 시점과 관련하여 유의한 상관관계를 갖지 않는다.

위에 요약된 내용 중 경상지출에 대한 추정결과는 〈표 Ⅲ-16〉에 제시된 선거 시점에 따른 경상지출 규모의 변화 추이와 상반되는 것이다. 다른 요인이 통제되지 않은 상황에서는 선거 직전의 경상지출이 감소하였다가 선거 시점에 증가하는 추세를 보이는 것으로 나타나지만, 다른 요인이 통제된 두 추정방식 모두 공통적으로 선거 직전의 경상지출이 유의하게 크다는 사실을 보여주고 있다. 또한, 추정결과를 통해서 재정지출의 주기성을 야기하는 주된 부문이 경상지출이라는 점을 알 수 있었다. 한편, 자본지출의 규모에 대한 시점별 단순 비교에서는 선거 시점과 선거 2년 전 시점에 높은 값을 갖는 것으로 나타났지만, 다른 요인을 고려한 이후에는 자본지출의 규모가 선거와 관련하여 주기성을 띠지 않음이 확인되었다.

III. 정치적 요인이 재정행태에 주는 영향 157

〈표 III-19〉 기초자치단체 로그-경상지출 및 로그-자본지출 분석

	AB					AH				
	로그-경상지출	로그-인건비	로그-물건비	로그-경상이전	로그-자본지출	로그-경상지출	로그-인건비	로그-물건비	로그-경상이전	로그-자본지출
y_{t-1}	0.396*** (0.051)	0.622*** (0.017)	0.369*** (0.035)	0.396*** (0.040)	0.328*** (0.046)	0.625** (0.288)	-5.790 (5.789)	0.940* (0.514)	1.081 (0.777)	0.362** (0.163)
선거 1년전 더미	0.070*** (0.005)	0.102*** (0.003)	-0.091*** (0.008)	0.133*** (0.008)	-0.010 (0.017)	0.082*** (0.015)	-0.451 (0.488)	-0.137*** (0.060)	0.200*** (0.075)	0.015 (0.015)
선거 2년전 더미	0.035*** (0.004)	-0.010*** (0.003)	0.034*** (0.007)	0.073*** (0.007)	-0.008 (0.017)	0.045*** (0.014)	-0.483 (0.433)	-0.020 (0.060)	0.148* (0.089)	-0.015 (0.016)
선거 3년전 더미	0.008* (0.004)	-0.044*** (0.002)	0.066*** (0.005)	0.019** (0.008)	0.033 (0.018)	0.019 (0.013)	-0.192 (0.146)	0.032 (0.020)	0.087 (0.076)	0.015 (0.015)
로그-1인당 지역 총생산	-0.445*** (0.055)	0.852*** (0.058)	-0.216** (0.102)	-1.086*** (0.095)	-0.305 (0.192)	-0.437*** (0.075)	-5.358 (5.442)	-0.995** (0.495)	-1.117*** (0.257)	-0.609** (0.269)
비도시 더미× 로그-1인당 지역 총생산	0.035 (0.044)	0.046 (0.051)	0.126 (0.085)	0.070 (0.076)	0.043 (0.150)	0.062 (0.073)	1.144 (1.074)	-0.155 (0.247)	0.189 (0.178)	0.151 (0.294)
로그-인구	0.416*** (0.089)	-0.040 (0.080)	0.453*** (0.128)	0.688*** (0.160)	0.445* (0.246)	0.023 (0.240)	1.469 (1.461)	-0.173 (0.409)	-0.460 (0.901)	0.185 (0.389)
15세 미만 비율	-0.009* (0.005)	0.001 (0.006)	0.025*** (0.008)	-0.019* (0.011)	0.030* (0.016)	0.005 (0.010)	-0.129 (0.113)	0.028** (0.013)	0.037 (0.040)	0.002 (0.022)
65세 이상 비율	0.019*** (0.006)	-0.022*** (0.006)	0.017* (0.010)	0.043*** (0.012)	0.025 (0.019)	-0.006 (0.011)	0.063 (0.075)	-0.001 (0.018)	-0.024 (0.036)	0.003 (0.031)

〈표 III-19〉의 계속

	AB					AH				
	로그-경상지출	로그-인건비	로그-물건비	로그-경상이전	로그-자본지출	로그-경상지출	로그-인건비	로그-물건비	로그-경상이전	로그-자본지출
집권당 터미	0.003 (0.008)	-0.012 (0.008)	0.001 (0.012)	0.014 (0.015)	-0.034 (0.031)	0.007 (0.008)	0.103 (0.117)	0.018 (0.021)	0.022 (0.019)	-0.033 (0.032)
2위위의 득표율 격차	0.010 (0.017)	-0.044*** (0.014)	0.028 (0.020)	0.032 (0.033)	-0.072 (0.052)	-0.005 (0.011)	0.153 (0.197)	0.061* (0.036)	0.031 (0.040)	-0.071 (0.053)
로그-지방교부세	0.001 (0.004)	-0.022*** (0.005)	-0.016* (0.006)	0.015** (0.006)	0.028* (0.016)	-0.001 (0.003)	-0.064 (0.057)	-0.031** (0.010)	0.000 (0.010)	0.018 (0.018)
표본수	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746
F-stat						40.88	90.59	60.01	45.32	10.02

주: 1. AB와 AH는 각각 Arellano and Bond(1991)와 Anderson and Hsiao(1982)에 의한 추정결과를 의미함. 특히, AH는 1계 시차의 수준변수를 도구변수로 사용하였음.
 2. 모든 식은 고정효과와 연도를 포함하여 추정하였음.
 3. () 안은 이분산성에 강건한 방식으로 계산된 표준오차를 나타냄.
 4. F-stat는 도구변수 1단계 추정식의 F-값을 의미함.
 5. *, ** 및 ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 모수가 0이라는 귀무가설을 기각하는 경우를 나타냄.

〈표 III-20〉은 기초자치단체의 경제 성질별 주요 부문의 지출 비중에 대한 추정결과를 보여준다. 선거 시점과 관련한 주요 결과는 아래와 같이 요약할 수 있다.

- 경상지출 비중은 선거 2년 전부터 1년 전까지 유의한 수준으로 증가하였다가 선거 당해연도에는 감소한다.
- 인건비 비중은 선거 1년 전에 유의하게 증가한다.
- 물건비 비중은 선거 시점과 비교하여 선거 2년 전과 3년 전에는

유의하게 증가하지만 선거 1년 전에는 유의한 수준의 감소를 보인다.

- 자본지출 비중은 선거 1년 전과 2년 전에 유의하게 감소한다.

첫 번째 사실은 앞서 확인하였던 선거 이전의 연도들에서 경상지출 규모가 증가하였다가 선거 시점에 감소하는 주기성이 기초자치단체 총지출 규모의 주기성에 기인하는 것이 아님을 의미한다. 다시 말해, 총지출 내에서의 비중이 일정한 수준에 머무르는 것이 아니므로 경상지출 비중의 변화가 <표 III-19>에서 보여진 경상지출 규모의 주기성을 일정 부분 설명한다는 것이다. 경상지출 비중이 갖는 이러한 주기성은 이전의 분석결과와는 다르게 인건비 비중에 의해 어느 정도 설명된다. 인건비는 선거 연도에 직전 연도와 비교하여 1.0~1.7% 감소하는 것으로 나타나기 때문이다. 이는 단순평균의 비교에서 선거 연도의 인건비 비중이 다른 해에 비해 가장 높았다는 사실과는 서로 상치된다. 물건비 비중은 규모에 대한 분석에서와 같이 선거 직전에 유의한 폭으로 감소한 결과 선거 연도에는 전년 대비 증가하는 것으로 나타난다.

한편 자본지출 규모는 선거 연도에 따른 주기성이 유의한 수준에서 관측되지 않았으나, 총지출에 대비한 비중으로 환산하였을 때는 Schuknecht(2000), Khemani(2004), Eslava(2005), Drazen and Eslava(2005)와 같이 선거 시점에 유의한 수준으로 증가한다는 사실을 얻었다. 자본지출의 규모에서는 뚜렷한 주기성이 관측되지 않지만 비중은 주기성을 띠는 사실은 분석을 통해 그 결과가 뚜렷하게 드러나지는 않지만 총지출 규모에 일정한 주기성이 존재함을 암시하는 것으로 생각된다.

〈표 III-20〉 기초자치단체 경상지출 및 자본지출 비중 분석

	AB					AH				
	경상 지출 비중	인건비 비중	물건비 비중	경상 이전 비중	자본 지출 비중	경상 지출 비중	인건비 비중	물건비 비중	경상 이전 비중	자본 지출 비중
y_{t-1}	0.390*** (0.030)	0.523*** (0.029)	0.332*** (0.034)	0.445*** (0.026)	0.334*** (0.039)	0.705*** (0.181)	1.710*** (0.397)	0.274*** (0.052)	-0.532 (2.445)	0.392*** (0.115)
선거 1년전 더미	0.021*** (0.003)	0.010*** (0.001)	-0.008*** (0.001)	0.022*** (0.002)	-0.013*** (0.004)	0.018*** (0.004)	0.017*** (0.004)	-0.007*** (0.001)	0.008 (0.031)	-0.008** (0.003)
선거 2년전 더미	0.010*** (0.003)	-0.005*** (0.001)	0.005*** (0.001)	0.014*** (0.002)	-0.008** (0.004)	0.019*** (0.006)	0.009* (0.005)	0.006*** (0.001)	-0.008 (0.055)	-0.010** (0.004)
선거 3년전 더미	-0.006*** (0.003)	-0.010*** (0.001)	0.005*** (0.001)	0.001 (0.002)	0.007 (0.004)	0.003 (0.004)	-0.005 (0.002)	0.005*** (0.001)	-0.014 (0.041)	0.003 (0.003)
로그- 1인당 지역 총생산	-0.066 (0.045)	0.135*** (0.017)	0.007 (0.012)	-0.174*** (0.032)	-0.037 (0.044)	-0.015 (0.063)	0.303*** (0.066)	-0.003 (0.015)	-0.096 (0.115)	-0.110* (0.065)
비도시 더미× 로그- 1인당 지역 총생산	0.022 (0.029)	0.025* (0.014)	0.011 (0.009)	-0.007 (0.016)	0.012 (0.034)	0.072 (0.067)	0.049 (0.039)	0.004 (0.014)	-0.106 (0.306)	0.049 (0.061)
로그- 인구	-0.032 (0.051)	-0.076*** (0.023)	0.019 (0.018)	0.003 (0.033)	-0.082 (0.070)	-0.117 (0.107)	-0.026 (0.048)	0.006 (0.026)	0.184 (0.514)	-0.073 (0.103)
15세 미만 비율	-0.006*** (0.003)	0.001 (0.002)	0.002 (0.001)	-0.007*** (0.003)	0.006* (0.003)	0.002 (0.005)	-0.001 (0.003)	0.002* (0.001)	-0.010 (0.023)	0.000 (0.005)
65세 이상 비율	-0.002 (0.004)	-0.008*** (0.002)	0.001 (0.001)	0.002 (0.003)	-0.002 (0.005)	-0.006 (0.008)	-0.003 (0.004)	0.002 (0.002)	0.007 (0.024)	-0.002 (0.007)

〈표 III-20〉의 계속

	AB					AH				
	경상 지출 비중	인건비 비중	물건비 비중	경상 이전 비중	자본 지출 비중	경상 지출 비중	인건비 비중	물건비 비중	경상 이전 비중	자본 지출 비중
집권당 더미	0.005 (0.006)	-0.002 (0.002)	-0.001 (0.002)	0.007 (0.004)	-0.008 (0.007)	0.002 (0.007)	-0.009** (0.005)	0.000 (0.002)	0.009 (0.006)	-0.008 (0.007)
2위위의 득표율 격차	0.009 (0.011)	-0.006 (0.004)	0.005** (0.003)	0.005 (0.009)	-0.021 (0.013)	0.004 (0.012)	-0.017** (0.009)	0.006** (0.003)	0.015 (0.023)	-0.018 (0.013)
로그- 지방 교부세	-0.001 (0.003)	-0.003 (0.002)	-0.005*** (0.001)	0.006*** (0.002)	0.009** (0.004)	0.004 (0.004)	0.009*** (0.003)	-0.004*** (0.001)	0.001 (0.004)	0.004 (0.004)
표본수	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746
F-stat						15.10	31.58	93.82	22.17	14.57

주: 1. AB와 AH는 각각 Arellano and Bond(1991)와 Anderson and Hsiao(1982)에 의한 추정결과를 의미함. 특히, AH는 1계 시차의 수준변수를 도구변수로 사용하였음.
 2. 모든 식은 고정효과와 연도를 포함하여 추정하였음.
 3. () 안은 이분산성에 강건한 방식으로 계산된 표준오차를 나타냄.
 4. F-stat는 도구변수 1단계 추정식의 F-값을 의미함.
 5. *, ** 및 ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 모수가 0이라는 귀무가설을 기각하는 경우를 나타냄.

〈표 III-21〉과 〈표 III-22〉는 기초자치단체의 지출을 기능별로 분류하여 이전과 동일한 방식으로 규모 및 비중에 대하여 분석한 결과를 제시하고 있다. 이미 언급한 바와 같이 기초자치단체의 기능별 지출은 일반회계 총계 수준에서 제시되고 있다. 또한, 2008년에 지방재정의 기능별 분류가 변경되어, 이 시점의 자료를 무리하게 연결하기보다는 2007년까지의 자료로 한정하여 분석을 실시하였다. 이러한 이유로 인해 앞서의 분석과 이질적인 자료를 분석하였다는 점에서 이하에서 제시될 기능별 분석의 결과가 반드시 일반회계와 특별회계를 포함한 수준에서의 순계 기준 경제 성질별 분석결과와 일치할 것으로 기대하기

는 어렵다. 이러한 우려로 인해 1999~2008년의 기초자치단체별 일반회계 총계 자료를 대상으로 <표 III-18>~<표 III-20>의 추정을 반복하였다. 그 결과는 <부표 III-3>~<부표 III-5>에 요약되어 있다. 일반회계 총계 기준으로 분석한 결과를 앞서의 분석과 비교하면 비교적 유사한 결과가 나옴을 확인할 수 있다. 이는 일반회계 총계를 사용한 결과가 일반회계와 특별회계 순계의 합을 사용하여 분석한 결과와 질적으로 크게 상이하지 않을 수 있다는 사실을 간접적으로나마 뒷받침한다고 생각된다. 물론 이 경우에도 서로 다른 기간을 분석대상으로 삼았다는 점에서 여전히 차별적인 결과가 발생할 가능성은 있다고 본다.

<표 III-21>은 <표 III-18>의 모형 (5)에 포함된 설명변수들을 이용하여 기능별 지출규모에 대해 분석한 후 선거 시점 관련 지시변수에 대한 추정계수만을 보고하고 있다. 여기서 한 가지 흥미로운 점은 AB와 AH 두 방식에 의한 추정치가 크기에 있어서는 여전히 차이를 보이지만 부호 및 통계적 유의성에서는 비교적 일치하는 결과를 보여준다는 사실이다. 기능별 지출에 대한 주요 항목의 추정결과는 다음과 같이 요약된다.

- 일반행정부 지출규모는 선거 1년 전에 유의한 수준으로 증가한다.
- 사회개발비 지출규모는 선거 1년 전과 3년 전(혹은 선거 다음 연도)에 유의하게 증가한다.
- 경제개발비 지출규모는 선거 1년 전과 2년 전에 유의하게 낮은 수준을 보인다.

사회개발비 부문의 주기성, 즉 선거 직전과 직후 연도에 지출규모가 증가하는 방향의 주기성은 세부항목인 보건 및 생활환경개선과 주택 및 지역사회개발의 주기성과 일치한다는 점을 확인할 수 있다. 경제개발비 부문과 관련하여서는 선거 2년 전의 수준과 비교하여 선거 연도를 포함한 다음 2개 연도의 지출이 유의한 수준으로 증가함을 알 수 있다.

구체적으로 선거 직전과 비교해 선거 연도에 9.2~9.5%의 증가세를 나타낸다. 경제개발비의 이러한 경향은 이 부문을 구성하는 국토자원 보존개발 항목과 일치한다.

〈표 III-21〉 기능별 지출(로그)

	AB			AH		
	선거 1년전 더미	선거 2년전 더미	선거 3년전 더미	선거 1년전 더미	선거 2년전 더미	선거 3년전 더미
일반행정비	0.026*** (0.006)	0.006 (0.007)	-0.003 (0.006)	0.030*** (0.007)	0.010 (0.009)	0.004 (0.007)
일반행정	0.039*** (0.006)	0.017** (0.007)	0.018** (0.007)	0.044*** (0.008)	0.022** (0.009)	0.027*** (0.009)
사회개발비	0.062*** (0.009)	-0.025*** (0.010)	0.038*** (0.009)	0.072*** (0.013)	-0.017 (0.011)	0.038*** (0.009)
교육 및 문화	0.065*** (0.024)	0.038 (0.030)	0.069*** (0.025)	0.069*** (0.023)	0.044 (0.032)	0.068*** (0.024)
보건 및 생활 환경개선	0.044*** (0.016)	-0.061*** (0.017)	0.036*** (0.013)	0.047*** (0.015)	-0.063*** (0.017)	0.038*** (0.013)
사회보장	0.044*** (0.010)	0.018** (0.009)	-0.001 (0.007)	0.024* (0.014)	-0.015 (0.018)	-0.014* (0.007)
주택 및 지역 사회개발	0.107*** (0.039)	-0.069** (0.034)	0.098*** (0.029)	0.140*** (0.040)	-0.038 (0.039)	0.091*** (0.033)
경제개발비	-0.092*** (0.022)	-0.174*** (0.027)	0.012 (0.022)	-0.095*** (0.018)	-0.140*** (0.025)	0.017 (0.020)
지역경제 개발	-0.008 (0.041)	0.036 (0.039)	0.067** (0.040)	0.002 (0.038)	0.055 (0.048)	0.060* (0.036)
국토자원 보존개발	-0.171*** (0.031)	-0.245*** (0.034)	-0.005 (0.029)	-0.168*** (0.024)	-0.218*** (0.030)	-0.001 (0.025)
교통관리	0.127*** (0.033)	-0.038 (0.036)	0.104*** (0.038)	0.152*** (0.039)	0.022 (0.045)	0.115** (0.048)

주: 1. AB와 AH는 각각 Arellano and Bond(1991)와 Anderson and Hsiao(1982)에 의한 추정결과를 의미함. 특히, AH는 1계 시차의 수준변수를 도구변수로 사용하였음.

2. 모든 식은 〈표 III-20〉과 동일한 설명변수를 사용하여 추정함.

3. () 안은 이분산성에 강건한 방식으로 계산된 표준오차를 나타냄.

4. *, ** 및 ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 모수가 0이라는 귀무가설을 기각하는 경우를 나타냄.

이상을 종합하면, 전체 규모로 평가하였을 때 선거 연도의 일반행정비, 사회개발비 및 이들의 세부항목 예산은 전년도에 비하여 감소하고, 경제개발비와 그 세부항목 예산은 반대로 증가한다는 결론에 도달한다.

〈표 III-22〉에서 분석된 기능별 지출의 비중에 대한 추정결과는 지출규모에 대한 추정결과가 나타내는 방향과 크게 다르지 않다. 전과 동일하게 일반행정비, 특히 이 부문의 대부분을 차지하는 일반행정 항목에 대한 지출은 선거 1~2년 전의 비중이 다른 연도들에 비하여 유의하게 늘어난다는 사실을 확인할 수 있다. 사회개발비의 비중은 선거 연도가 다른 모든 해에 비해 유의하게 낮다는 사실이 관측된다. 세부항목 중 교육 및 문화 항목의 비중이 선거 연도가 다른 해에 비해 유의한 수준으로 낮은 지출을 보인다는 사회개발비 비중의 특성과 일치한다. 사회개발비에 포함되는 나머지 항목 역시 선거 직전에 비중이 상대적으로 증가하여, 전년도 대비 선거 시점의 비중이 감소한다는 점에서는 차이가 없지만 구체적인 주기성에 있어서는 차이를 보인다. 경제개발비 부문은 다른 부문과는 다르게 선거 이전의 연도들에서 그 비중이 감소하고 선거 시점의 비중은 증가하는 경향을 띤다. 국토자원 보존개발 항목이 경제개발비의 이러한 추세를 설명하는 요인임을 알 수 있다. 나머지 지역경제개발과 교통관리 항목은 오히려 선거 연도의 비중이 전년도와 비교하여 감소하는 다른 유형의 주기성을 갖고 있기 때문이다.⁶⁰⁾

60) 분석에는 포함하지 않았지만 경제개발비는 농수산개발비 항목도 포함하고 있다. 경제개발비를 구성하는 상대적인 비중을 고려하였을 때, 경제개발비에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 국토자원 보존개발 항목의 주기성이 경제개발비의 주기성을 설명하는 주된 요인이라 할 수 있다.

〈표 III-22〉 기능별 지출(비중)

	AB			AH		
	선거 1년전 더미	선거 2년전 더미	선거 3년전 더미	선거 1년전 더미	선거 2년전 더미	선거 3년전 더미
일반행정비	0.007*** (0.002)	0.020*** (0.002)	-0.005** (0.002)	0.005** (0.002)	0.018*** (0.003)	-0.002 (0.002)
일반행정	0.010*** (0.002)	0.022*** (0.002)	0.000 (0.002)	0.009*** (0.002)	0.021*** (0.003)	0.003 (0.002)
사회개발비	0.027*** (0.003)	0.020*** (0.003)	0.010*** (0.003)	0.026*** (0.003)	0.018*** (0.004)	0.009*** (0.003)
교육 및 문화	0.004*** (0.001)	0.007*** (0.002)	0.004*** (0.001)	0.004*** (0.001)	0.006*** (0.002)	0.004*** (0.001)
보건 및 생활 환경개선	0.006*** (0.002)	0.003 (0.002)	0.004** (0.002)	0.005*** (0.002)	0.002 (0.002)	0.004** (0.002)
사회보장	0.008*** (0.002)	0.016*** (0.002)	-0.002 (0.002)	0.011*** (0.004)	0.025*** (0.009)	0.001 (0.003)
주택 및 지역 사회개발	0.012*** (0.002)	0.003 (0.002)	0.008*** (0.002)	0.012*** (0.002)	0.003 (0.002)	0.007*** (0.002)
경제개발비	-0.031*** (0.005)	-0.035*** (0.005)	-0.005 (0.004)	-0.030*** (0.004)	-0.032*** (0.005)	-0.005 (0.004)
지역경제개발	0.002 (0.001)	0.005*** (0.001)	0.001 (0.001)	0.002* (0.001)	0.006*** (0.001)	0.002* (0.001)
국토자원 보존개발	-0.03*** (0.005)	-0.039*** (0.005)	-0.007* (0.004)	-0.034*** (0.004)	-0.037*** (0.005)	-0.009** (0.004)
교통관리	0.001* (0.001)	0.002** (0.001)	0.001 (0.001)	0.002** (0.001)	0.002*** (0.001)	0.000 (0.001)

주: 1. AB와 AH는 각각 Arellano and Bond(1991)와 Anderson and Hsiao(1982)에 의한 추정결과를 의미함. 특히, AH는 1계 시차의 수준변수를 도구변수로 사용하였음.
 2. 모든 식은 〈표 III-20〉과 동일한 설명변수를 사용하여 추정함.
 3. () 안은 이분산성에 강건한 방식으로 계산된 표준오차를 나타냄.
 4. *, ** 및 ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 모수가 0이라는 귀무가설을 기각하는 경우를 나타냄.

4. 결론

본 연구에서는 선거가 재정지출에 미치는 영향을 각각 일반정부 및 기초자치단체 수준에서 실증적으로 분석해 보았다. 총지출 및 기능별 지출에 중점을 둔 일반정부 수준의 분석에서는 몇 가지 특징을 발견할 수 있었는데, 그 중 가장 특이한 점은 대통령 선거가 총지출/GDP에 유의미한 양(+)¹의 영향을 미치는 것이 노태우 및 김영삼 정부에서만 발견되었다는 점이다. 김대중 및 노무현 정부 시기에는 대통령 선거가 총지출에 미치는 영향이 유의성을 보이지 않는 것으로 나타난다. 이는 우리 경제의 구조가 대선에 큰 영향을 받지 않는 구조로 변화되고 있음을 시사한다. 일반정부의 기능별 지출은 GDP 대비 비중과 총지출 대비 비중의 두 가지 경우로 나누어 분석하였는데도 불구하고 상당히 공통적인 현상이 발견되었다. 서로 다른 집권정부에서도 공통적으로 발견된 사실은 환경 및 경제는 평균적으로 지출이 늘어나는 반면 국방은 줄어드는 것으로 추정되었다는 점이다. 대통령 선거는 경제(노태우 정부), 공공·안전(김대중 정부), 보건 및 사회보호(노무현 정부) 부분의 지출을 증대시키는 방향으로 추정되었으며, 국방(노태우 정부)과 오락·문화·종교(노무현 정부)부분의 지출은 축소시키는 것으로 추정되었다. 양 분석 모두에서 동일한 결과를 가져온 것은 기능별 지출의 시간추세인데, 일반공공행정, 공공·안전, 환경, 보건, 오락·문화·종교 및 사회보호는 확대되는 추세인 반면 국방은 축소세를 나타냈다. 경기 대응성은 공공·안전 및 사회보호가 경기와 반대되는 역행적인 움직임을 보인 것으로 양 분석에서 나타났다. 실증분석에서의 방법론적인 특징은 내생성이 있는 경기변동 변수에 대한 도구변수로 로그-가계소비를 사용하여 2단계 최소자승법(2SLS)을 이용하여 추정하였다는 점인데, 가계소비 자체는 경기와 높은 상관관계를 지니면서도 정부의 재정지출 자체와는 뚜렷하게 밀접한 관계를 갖지 않는다는 점에서 적절한 선택이라고 판단된다.

한편, 기초자치단체 수준에서는 선거를 앞둔 기간에 따른 재정지출의 주기적인 움직임을 다양한 지출항목별로 분석하였다. 경상지출(세부항목: 인건비, 물건비, 경상이전)과 자본지출, 그리고 일반행정비(선거관련 지출을 제외한 일반행정), 사회개발비(세부항목: 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발), 경제개발비(세부항목: 지역경제개발, 국토자원 보존개발, 교통관리)에 대하여 각각 로그 규모와 지출 내 비중을 피설명변수로 하여 분석을 실시하였다. 실증분석은 Anderson and Hsiao(1982)와 Arellano and Bond(1991)가 제안한 방법을 이용하였는데, 이는 차분 형태의 오차항과 차분 형태의 설명변수 사이의 상관관계로 인해 일치추정량을 얻을 수 없기 때문에 오차항과 직교하는 더 과거의 변수 또는 차분변수를 도구변수로 활용하여 얻는 적률조건에 의해 추정하는 방법(GMM)이다. 총지출 순계를 분석한 결과 로그 규모 및 총지출 내 비중을 사용한 경우에 공통적으로 나타난 유의미한 결과는 크게 다음의 두가지로 요약할 수 있다. 첫째, 경상지출 규모는 선거 2년 전부터 1년 전까지 유의한 수준으로 증가하였다가 선거 당해연도에는 감소한다. 둘째, 물건비 규모는 선거 1년 전에 유의한 수준의 감소를 보인다. 이는 기초자치단체 수준의 지출 가운데 선거에 영향을 크게 받는 지출이 경상지출임을 시사한다. 물건비 지출이 선거 직전에 감소하는 것은 인건비 비중이 확대되는 것과 연관이 있을 것으로 보인다. 즉, 선거 직전에 물건비 지출규모가 감소되는 것 이상으로 인건비 지출이 증가하는 것으로 판단된다. 이러한 기초자치단체의 지출 패턴이 선거와 어떤 관계가 있는가에 대하여 확실하게 주장할 수는 없지만 연관이 전혀 없다고 단언하는 것은 더욱 어려울 것으로 생각된다. 한편, 서론에서 언급하였듯이 본 연구에서는 선거 이외의 여타 정치적 요인들이 재정지출에 미치는 효과에 대해서는 고려하고 있지 않다. 하지만, 지역 간 정치적 성향의 이질성 등을 고려하여 재정지출의 특징을 발견하는 데 주안점을 둔 연구는 상당히 흥미로울 것으로 보인다.

〈부표 III-1〉 선거가 재정지출에 주는 효과 추정: 2SLS 추정결과(피설명변수는 GDP 대비 비중)

	전체	일반공공 행정	국방	공공·안전	경제	환경	주택·지역	보건	오락·문화· 종교	교육	사회보호
$regime_1$ (노태우)	-0.034 (1.204)	-0.086 (0.146)	-0.444 (0.282)	0.012 (0.071)	-0.175 (0.572)	0.155*** (0.051)	-0.088 (0.114)	0.094 (0.140)	-0.036 (0.088)	0.085 (0.174)	0.301 (0.191)
$regime_2$ (김영삼)	0.538 (1.217)	-0.104 (0.165)	-1.000** (0.369)	0.047 (0.066)	1.132* (0.636)	0.236*** (0.052)	0.063 (0.135)	-0.142 (0.142)	-0.048 (0.045)	0.098 (0.224)	0.117 (0.165)
$regime_3$ (김대중)	2.115 (1.453)	0.292 (0.323)	-1.255** (0.494)	-0.144* (0.082)	2.415*** (0.842)	0.183*** (0.061)	0.130 (0.155)	0.294 (0.281)	0.065 (0.053)	0.191 (0.322)	0.033 (0.233)
$regime_4$ (노무현)	6.215*** (2.146)	1.314*** (0.259)	-0.821 (0.610)	-0.099 (0.109)	3.277** (1.195)	0.273*** (0.085)	0.285 (0.211)	1.079*** (0.226)	0.176** (0.068)	0.937** (0.390)	0.471 (0.279)
$year08$	8.525*** (2.040)	1.817*** (0.259)	-0.430 (0.681)	-0.062 (0.115)	2.897** (1.052)	0.411*** (0.090)	0.326 (0.226)	1.761*** (0.222)	0.169** (0.074)	1.225*** (0.414)	1.149*** (0.305)
$regime_1 * D_{pres}$	2.870*** (0.434)	0.214*** (0.053)	-0.287** (0.126)	0.182*** (0.022)	2.007*** (0.255)	0.112*** (0.013)	0.115** (0.051)	-0.071* (0.039)	0.005 (0.011)	0.233*** (0.085)	0.075 (0.046)
$regime_2 * D_{pres}$	1.220** (0.502)	0.109 (0.081)	0.093 (0.134)	-0.025 (0.024)	0.114 (0.309)	-0.020 (0.016)	0.102 (0.069)	0.173** (0.074)	0.023 (0.022)	0.275** (0.112)	0.085 (0.064)
$regime_3 * D_{pres}$	0.534 (0.943)	0.578 (0.389)	0.151 (0.206)	0.118** (0.048)	-0.881 (0.634)	0.097*** (0.030)	-0.037 (0.106)	0.480 (0.305)	-0.031 (0.023)	0.471** (0.219)	0.064 (0.156)
$regime_4 * D_{pres}$	0.930 (1.363)	0.333*** (0.112)	0.232* (0.134)	0.069 (0.048)	-0.913 (0.883)	0.095*** (0.026)	-0.005 (0.085)	0.591*** (0.106)	-0.055*** (0.014)	0.003 (0.154)	0.550*** (0.089)

<부표 III-1>의 계속

	전체	일반공공 행정	국방	공공·안전	경제	환경	주택·지역	보건	오락·문화· 종교	교육	사회보호
$regime_1 * D_{part}$	-1.403* (0.692)	-0.158*** (0.039)	0.119 (0.073)	-0.063 (0.051)	-0.940*** (0.248)	-0.042 (0.027)	0.095* (0.049)	-0.088 (0.069)	0.039** (0.017)	-0.228*** (0.075)	-0.041 (0.147)
$regime_2 * D_{part}$	0.751 (0.489)	0.127 (0.079)	0.099 (0.126)	0.019 (0.023)	-0.138 (0.306)	-0.013 (0.015)	0.041 (0.067)	0.159** (0.072)	-0.016 (0.021)	0.213* (0.108)	0.027 (0.057)
$regime_3 * D_{part}$	-0.619 (0.718)	0.482 (0.364)	0.328* (0.159)	0.182*** (0.038)	-1.282** (0.532)	0.037 (0.023)	-0.044 (0.082)	0.205 (0.290)	0.055*** (0.018)	0.035 (0.196)	-0.120 (0.140)
$regime_4 * D_{part}$	-1.586 (1.219)	-0.153 (0.107)	-0.207* (0.102)	-0.032 (0.042)	-1.113 (0.801)	-0.030 (0.026)	0.138* (0.072)	-0.212* (0.102)	-0.003 (0.012)	0.255* (0.144)	-0.239*** (0.072)
year	0.108 (0.066)	0.023** (0.008)	-0.060** (0.024)	0.014*** (0.004)	-0.012 (0.034)	0.010*** (0.003)	-0.007 (0.008)	0.055*** (0.007)	0.011*** (0.003)	0.002 (0.015)	0.056*** (0.011)
경기변동	-18.295 (15.799)	-0.965 (2.301)	-5.416 (3.349)	-1.994** (0.712)	12.314 (9.701)	-0.630 (0.418)	-0.510 (1.793)	-3.458* (1.913)	0.362 (0.312)	-6.867*** (2.358)	-6.593*** (1.649)
상수	-194.011 (130.356)	-43.580** (16.571)	123.087** (47.417)	-27.209*** (7.639)	27.754 (67.955)	-18.484*** (6.004)	14.051 (15.967)	-107.384*** (14.370)	-21.402*** (4.888)	-0.985 (30.382)	-109.946*** (21.949)
R-squared	0.940	0.960	0.928	0.895	0.835	0.977	0.311	0.986	0.978	0.828	0.973
관측치	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39

주: () 안은 이분산성을 고려한 표준오차, * ** 및 ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 모수가 0이라는 귀무가설을 기각하는 경우를 나타냄.

〈부표 III-2〉 선거가 재정지출에 주는 효과 추정: 2SLS 추정결과(피설명변수는 총지출 내 비중)

	일반공공 행정	국방	공공·안전	경제	환경	주택·지역	보건	오락·문화· 종교	교육	사회보호
$regime_1$ (노태우)	-0.448 (0.619)	-2.180 (1.654)	0.013 (0.115)	-0.392 (1.772)	0.748** (0.297)	-0.421 (0.485)	0.398 (0.555)	-0.219 (0.209)	0.514 (0.925)	1.364 (0.822)
$regime_2$ (김영삼)	-0.827 (0.635)	-5.032** (1.807)	-0.001 (0.132)	5.444** (2.109)	1.017*** (0.353)	0.240 (0.572)	-1.093* (0.539)	-0.364 (0.259)	0.138 (1.208)	0.023 (0.918)
$regime_3$ (김대중)	0.174 (1.231)	-5.518** (2.241)	-1.279*** (0.182)	9.062*** (2.986)	0.447 (0.412)	0.347 (0.644)	-0.178 (1.114)	-0.087 (0.313)	-0.467 (1.527)	-1.588 (1.239)
$regime_4$ (노무현)	2.092* (1.093)	-4.998 (2.993)	-1.926*** (0.236)	8.530** (3.674)	0.286 (0.557)	0.385 (0.855)	1.021 (0.839)	-0.146 (0.397)	-0.026 (1.943)	-1.746 (1.510)
$year08$	2.584*** (0.920)	-3.578 (3.311)	-2.204*** (0.262)	5.708 (3.813)	0.443 (0.608)	0.331 (0.961)	1.932** (0.848)	-0.453 (0.434)	-0.210 (2.098)	-0.786 (1.639)
$regime_1 * D_{pres}$	-0.313 (0.270)	-3.653*** (0.529)	0.079 (0.053)	6.852*** (0.683)	0.120 (0.083)	-0.100 (0.217)	-1.300*** (0.167)	-0.329*** (0.068)	-1.283*** (0.384)	-1.113*** (0.206)
$regime_2 * D_{pres}$	-0.109 (0.379)	-0.359 (0.709)	-0.479*** (0.054)	-0.547 (0.820)	-0.285** (0.106)	0.246 (0.290)	0.362 (0.320)	-0.027 (0.111)	0.289 (0.601)	-0.216 (0.327)
$regime_3 * D_{pres}$	2.129 (1.550)	-0.086 (0.937)	0.336*** (0.083)	-3.897** (1.876)	0.347* (0.200)	-0.260 (0.449)	1.909 (1.181)	-0.210 (0.155)	1.643* (0.883)	0.131 (0.795)
$regime_4 * D_{pres}$	0.626 (0.847)	0.806 (0.804)	0.053 (0.061)	-3.844** (1.764)	0.197 (0.143)	-0.096 (0.155)	1.503*** (0.433)	-0.335*** (0.106)	-0.430 (0.607)	1.421*** (0.294)

〈부표 III-2〉의 계속

	일반공공 행정	국방	공공·안전	경제	환경	주택·지역	보건	오락·문화· 종교	교육	사회보호
$regime_1 * D_{part}$	-0.117 (0.265)	1.868* (0.916)	0.077 (0.078)	-3.269*** (0.652)	-0.007 (0.071)	0.837*** (0.180)	0.002 (0.368)	0.385 (0.065)	0.077 (0.410)	0.507 (0.435)
$regime_2 * D_{part}$	0.200 (0.379)	-0.209 (0.657)	-0.145*** (0.050)	-1.154 (0.767)	-0.175* (0.095)	0.049 (0.283)	0.497 (0.312)	-0.151 (0.107)	0.353 (0.581)	-0.230 (0.286)
$regime_3 * D_{part}$	2.433 (1.436)	1.113 (0.668)	0.916*** (0.066)	-4.628** (1.687)	0.265* (0.153)	-0.109 (0.345)	1.327 (1.128)	0.319 (0.123)	0.584 (0.756)	-0.106 (0.711)
$regime_4 * D_{part}$	0.224 (0.765)	-0.384 (0.654)	0.150** (0.054)	-2.607 (1.551)	0.064 (0.120)	0.751*** (0.046)	-0.098 (0.377)	0.162 (0.086)	1.930*** (0.563)	-0.240 (0.198)
year	0.065** (0.029)	-0.468*** (0.117)	0.048*** (0.010)	-0.194 (0.134)	0.043** (0.020)	-0.063 (0.035)	0.272*** (0.029)	0.052*** (0.014)	-0.104 (0.076)	0.273*** (0.061)
경기변동	5.018 (11.496)	2.507 (14.697)	-4.095*** (1.274)	65.606*** (22.606)	-1.281 (2.703)	1.885 (7.537)	-13.162 (7.959)	3.007 (2.160)	-14.619 (10.928)	-25.965*** (7.151)
상수	-120.00** (57.37)	952.51*** (232.66)	-89.06*** (20.02)	404.89*** (264.75)	-83.695** (39.289)	129.036 (69.070)	-535.175*** (57.161)	-100.809*** (27.476)	225.720 (150.540)	-534.387*** (120.605)
R-squared	0.8688	0.9669	0.9080	0.6993	0.9303	0.5492	0.9796	0.9216	0.6298	0.9407

주: () 안은 이분산성을 고려한 표준오차. *, ** 및 ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 모수가 0이라는 귀무가설을 기각하
는 경우를 나타냄.

〈부표 III-3〉 기초자치단체 로그-총지출(일반회계, 총계)

	AB					AH				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
y_{t-1}	0.311*** (0.057)	0.379*** (0.064)	0.320*** (0.063)	0.288*** (0.055)	0.373*** (0.071)	0.258*** (0.093)	0.371*** (0.102)	0.277*** (0.104)	0.255*** (0.095)	0.403*** (0.121)
선거 1년전 더미	-0.010 (0.010)	-0.010 (0.010)	-0.006 (0.010)	-0.018 (0.011)	-0.013 (0.012)	0.002 (0.008)	0.002 (0.008)	0.005 (0.008)	-0.003 (0.009)	0.004 (0.010)
선거 2년전 더미	-0.020* (0.010)	-0.025** (0.010)	-0.019* (0.010)	-0.029*** (0.011)	-0.031*** (0.010)	-0.031*** (0.008)	-0.032*** (0.009)	-0.030*** (0.008)	-0.039*** (0.009)	-0.040*** (0.010)
선거 3년전 더미	-0.007 (0.010)	-0.007 (0.011)	-0.006 (0.010)	-0.010 (0.010)	-0.011 (0.011)	-0.018** (0.008)	-0.018** (0.009)	-0.018** (0.008)	-0.023*** (0.008)	-0.024** (0.010)
로그-1인당 지역 총생산		-0.404*** (0.098)			-0.356*** (0.109)		-0.445*** (0.130)			-0.351** (0.145)
비도시더미× 로그-1인당 지역 총생산		-0.063 (0.088)			-0.060 (0.088)		0.023 (0.164)			-0.025 (0.170)
로그-인구		0.514*** (0.140)			0.589*** (0.141)		0.408* (0.209)			0.464** (0.220)
15세 미만 비율		-0.002 (0.010)			-0.002 (0.010)		-0.009 (0.013)			-0.009 (0.013)

〈부표 III-3〉의 계속

	AB					AH				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
65세 이상 비율		0.027*** (0.012)			0.029** (0.012)		0.009 (0.019)			0.011 (0.020)
집권당 터미			-0.035* (0.020)		-0.032 (0.021)			-0.031 (0.019)		-0.026 (0.021)
2위와의 득표율 격차			-0.028 (0.028)		-0.047 (0.031)			-0.041 (0.030)		-0.047 (0.033)
로그- 지방교부세				0.029*** (0.008)	0.026*** (0.009)				0.020** (0.008)	0.015* (0.009)
표본수	1844	1842	1838	1752	1746	1844	1842	1838	1752	1746
F-stat						37.87	18.10	24.26	34.45	15.08

주: 1. AB와 AH는 각각 Arellano and Bond(1991)와 Anderson and Hsiao(1982)에 의한 추정결과를 의미함. 특히, AH는 1계 시차의 수준변수를 도구변수로 사용하였음.
 2. 모든 식은 고정효과와 연도를 포함하여 추정하였음.
 3. () 안은 이분산성에 강건한 방식으로 계산된 표준오차를 나타냄.
 4. F-stat는 도구변수 1단계 추정식의 F-값을 의미함.
 5. *, ** 및 ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 모수가 0이라는 귀무가설을 기각하는 경우를 나타냄.

〈부표 III-4〉 기초자치단체 로그-경상지출 및 로그-자본지출(일반회계, 총계)

	AB						AH					
	경상지출 비중	인건비 비중	물건비 비중	경상이전 비중	자본지출 비중	경상지출 비중	인건비 비중	물건비 비중	경상이전 비중	자본지출 비중		
y_{t-1}	0.376*** (0.095)	0.605*** (0.022)	0.353*** (0.030)	0.355*** (0.074)	0.323*** (0.045)	0.899** (0.443)	-6.513 (7.612)	0.742*** (0.180)	6.993 (35.132)	0.395** (0.153)		
선거 1년전 터미	0.023*** (0.006)	0.102*** (0.004)	-0.112*** (0.006)	0.038*** (0.009)	-0.013 (0.018)	0.042*** (0.015)	-0.517 (0.648)	-0.141*** (0.024)	0.453 (2.171)	0.013 (0.016)		
선거 2년전 터미	0.001 (0.003)	-0.010*** (0.003)	0.032*** (0.006)	0.000 (0.007)	-0.007 (0.018)	0.007 (0.007)	-0.538 (0.570)	-0.009 (0.026)	0.316 (1.693)	-0.018 (0.017)		
선거 3년전 터미	-0.018*** (0.003)	-0.045*** (0.003)	0.065*** (0.004)	-0.032*** (0.006)	0.025 (0.019)	-0.018*** (0.004)	-0.211 (0.189)	0.028*** (0.011)	0.058 (0.497)	0.005 (0.016)		
로그-1인당 지역 총생산	-0.089* (0.048)	0.822*** (0.061)	-0.155 (0.096)	-0.352*** (0.075)	-0.325* (0.190)	0.020 (0.115)	-6.142 (7.291)	-0.786*** (0.209)	0.162 (2.027)	-0.648** (0.267)		
비도시터미× 로그-1인당 지역 총생산	0.004 (0.033)	0.033 (0.051)	0.175*** (0.061)	0.024 (0.062)	0.065 (0.149)	-0.055 (0.096)	1.279 (1.427)	-0.086 (0.140)	-0.382 (2.264)	0.100 (0.311)		
로그-인구	0.415*** (0.091)	-0.026 (0.083)	0.514*** (0.122)	0.593*** (0.136)	0.720** (0.293)	0.030 (0.241)	1.597 (1.820)	0.034 (0.228)	-2.705 (16.566)	0.618 (0.421)		
15세 미만 비율	-0.007* (0.004)	-0.001 (0.006)	0.024*** (0.008)	-0.007 (0.007)	0.018 (0.017)	0.005 (0.011)	-0.139 (0.143)	0.023** (0.010)	0.196 (1.053)	-0.014 (0.022)		

〈부표 III-4〉의 계속

	AB					AH				
	경상지출 비중	인건비 비중	플건비 비중	경상이전 비중	자본지출 비중	경상지출 비중	인건비 비중	플건비 비중	경상이전 비중	자본지출 비중
65세 이상 비율	0.009* (0.006)	-0.020*** (0.006)	0.016* (0.010)	0.022** (0.009)	0.041* (0.021)	-0.004 (0.009)	0.071 (0.094)	0.003 (0.015)	0.016 (0.104)	0.026 (0.034)
집권당 더미	-0.006 (0.007)	-0.017** (0.008)	-0.009 (0.011)	-0.003 (0.011)	-0.047 (0.033)	-0.013 (0.010)	0.144 (0.186)	0.002 (0.015)	-0.047 (0.250)	-0.040 (0.033)
2위와의 득표율 격차	-0.027* (0.016)	-0.058*** (0.020)	0.019 (0.021)	-0.032 (0.024)	-0.039 (0.055)	-0.036 (0.028)	0.242 (0.344)	0.050* (0.030)	-0.184 (0.823)	-0.050 (0.058)
로그- 지방교부세	0.000 (0.003)	-0.022*** (0.005)	-0.011* (0.006)	0.016*** (0.005)	0.033** (0.016)	-0.001 (0.004)	-0.069 (0.071)	-0.027*** (0.008)	-0.029 (0.209)	0.025 (0.021)
표본수	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746
F-stat						19.70	85.47	89.52	18.59	10.94

주: 1. AB와 AH는 각각 Arellano and Bond(1991)와 Anderson and Hsiao(1982)에 의한 추정결과를 의미함. 특히, AH는 1계 시차의 수준변수를 도구변수로 사용하였음.

2. 모든 식은 고정효과와 연도를 포함하여 추정하였음.

3. () 안은 이분산성에 강한 방식으로 계산된 표준오차를 나타냄.

4. F-stat는 도구변수 1단계 추정식의 F-값을 의미함.

5. *, ** 및 ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 모수가 0이라는 귀무가설을 기각하는 경우를 나타냄.

〈부표 III-5〉 기초자치단체 경상지출 및 자본지출 비중(일반회계, 총계)

	AB						AH					
	경상지출 비중	인건비 비중	물건비 비중	경상이전 비중	자본지출 비중	경상지출 비중	인건비 비중	물건비 비중	경상이전 비중	자본지출 비중		
y_{t-1}	0.411*** (0.030)	0.563*** (0.026)	0.286*** (0.035)	0.479*** (0.031)	0.345*** (0.039)	0.734*** (0.185)	1.564*** (0.310)	0.215*** (0.051)	0.425 (0.454)	0.418*** (0.129)		
선거 1년전 더미	0.009*** (0.003)	0.013*** (0.001)	-0.008*** (0.001)	0.007*** (0.002)	-0.006** (0.004)	0.004 (0.003)	0.019*** (0.004)	-0.006*** (0.001)	0.005* (0.003)	-0.003 (0.003)		
선거 2년전 더미	0.003 (0.003)	-0.003** (0.001)	0.007*** (0.001)	0.003* (0.002)	-0.004 (0.004)	0.010** (0.005)	0.013** (0.005)	0.009*** (0.001)	0.003 (0.005)	-0.007* (0.004)		
선거 3년전 더미	-0.012*** (0.004)	-0.008*** (0.001)	0.006*** (0.001)	-0.008*** (0.002)	0.007* (0.004)	-0.007* (0.004)	-0.001 (0.002)	0.006*** (0.001)	-0.007*** (0.002)	0.003 (0.003)		
로그-1인당 지역 총생산	0.070* (0.042)	0.137*** (0.019)	0.000 (0.009)	-0.022 (0.026)	-0.071* (0.043)	0.114* (0.063)	0.262*** (0.053)	-0.014 (0.014)	0.003 (0.032)	-0.148** (0.063)		
비도시더미×로그 -1인당 지역 총생산	0.013 (0.030)	0.032** (0.016)	0.018** (0.008)	-0.027* (0.016)	0.008 (0.033)	0.050 (0.069)	0.050 (0.037)	0.014 (0.013)	-0.021 (0.056)	0.033 (0.063)		
로그-인구	-0.081 (0.060)	-0.079*** (0.026)	0.031* (0.018)	-0.050 (0.035)	0.010 (0.081)	-0.149 (0.106)	-0.062 (0.049)	0.004 (0.023)	-0.037 (0.069)	0.040 (0.107)		
15세 미만 비율	-0.002 (0.003)	0.002 (0.002)	0.002** (0.001)	-0.003** (0.002)	0.002 (0.004)	0.003 (0.005)	0.000 (0.003)	0.003** (0.001)	-0.001 (0.004)	-0.005 (0.005)		

<부표 III-5>의 계속

	AB					AH				
	경상지출 비중	인건비 비중	불건비 비중	경상이전 비중	자본지출 비중	경상지출 비중	인건비 비중	불건비 비중	경상이전 비중	자본지출 비중
65세 이상 비율	-0.008* (0.004)	-0.008*** (0.002)	0.002 (0.001)	-0.004* (0.002)	0.003 (0.005)	-0.008 (0.008)	-0.005 (0.004)	0.002 (0.002)	-0.004 (0.003)	0.004 (0.008)
집권당 터미	0.007 (0.007)	0.000 (0.002)	0.001 (0.002)	0.006 (0.004)	-0.006 (0.007)	0.004 (0.007)	-0.006 (0.004)	0.002 (0.002)	0.005 (0.004)	-0.005 (0.008)
2위와의 득표율 격차	-0.007 (0.011)	-0.009** (0.004)	0.006* (0.003)	-0.009 (0.007)	-0.010 (0.012)	-0.009 (0.013)	-0.018** (0.008)	0.007*** (0.003)	-0.005 (0.009)	-0.008 (0.013)
로그-지방교부세	-0.006** (0.003)	-0.004** (0.002)	-0.006*** (0.001)	0.002 (0.002)	0.008** (0.004)	-0.002 (0.005)	0.006** (0.003)	-0.005*** (0.001)	0.000 (0.002)	0.003 (0.004)
표본수	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746	1746
F-stat						12.37	33.84	117.44	13.8	13.65

주: 1. AB와 AH는 각각 Arellano and Bond(1991)와 Anderson and Hsiao(1982)에 의한 추정결과를 의미함. 특히, AH는 1계 시차의 수준변수를 도구변수로 사용하였음.

2. 모든 식은 고정효과와 연도를 포함하여 추정하였음.

3. () 안은 이분산성에 강건한 방식으로 계산된 표준오차를 나타냄.

4. F-stat는 도구변수 1단계 추정식의 F-값을 의미함.

5. *, ** 및 ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 모수가 0이라는 귀무가설을 기각하는 경우를 나타냄.

참고문헌

- 박노욱, 『지방선거 이후의 기초자치단체 재정운영의 변화』, 한국조세연구원, 2004.
- Ahn, S.C. and P. Schmidt, “Efficient Estimation of Models for Dynamic Panle Data,” *Journal of Econometrics*, Vol. 68, 1995, pp. 5~27.
- Alesina, A., N. Roubini, and G. Cohen, *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MA:MIT Press, 1997.
- Anderson, T.W. and C. Hsiao, “Estimation of Dynamic Models with Error Components,” *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 76, 1981, pp. 598~606.
- Arellano, M. and O. Bover, “Another Look at the Instrumental Variables Estimation of Error Components Models,” *Journal of Econometrics*, Vol. 68, 1995, pp. 29~51.
- Arellano, M. and S. Bond, “Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations,” *Review of Economic Studies*, Vol. 58, 1991, pp. 277~297.
- Barro, R., and X. Sala-i-Martin, “Public Finance in Models of Economic Growth,” *Review of Economic Studies*, Vol. 59, No. 4, 1992, pp. 645~661.
- Devarajan, S., V. Swaroop, and V. Zou, “The Composition of Public Expenditure and Economic Growth,” *Journal of Monetary*

- Economics*, Vol. 37, No. 3, 1996, pp. 313~344.
- Drazen, A., "The Political Business Cycles After 25 Years" in *NBER Macroeconomics Annual* (ed) by B. Bernanke and K. Rogoff, MIT Press, 2001, pp. 75~117.
- Drazen, A. and M. Eslava, "Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence," NBER Working Paper No. 11085, 2005.
- Eslava, M., "Political Budget Cycles or Voters as Fiscal Conservatives? Evidences from Colombia", Mimeo, Universidad de Los Andes, 2005.
- Katsimi, M. and V. Sarantides, "Do Elections Affect the Composition of Fiscal Policy?," CESIFO Working Paper No. 2908, 2010.
- Keane, M.P. and D.E. Runke, "On the Estimation of Panel-Data Models with Serial Correlation When Instruments Are Not Strictly Exogenous," *Journal of Business and Economic Statistics*, Vol. 10, 1992, pp. 1~9.
- Khemani, S., "Political Cycles in a Developing Economy: Effect of Elections in the Indian States," *Journal of Development Economics*, Vol. 73, 2004, pp. 125~154.
- Kneller, R. M. F. Bleaney, and N. Gemmel, "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 74, 1999, pp. 171~190.
- Rogoff, K., "Equilibrium Political Budget Cycles," *American Economic Review*, March 1990, Vol. 80, No. 1, 1990, pp. 21~36.
- Schuknecht, L., "Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries," *Public Choices*, Vol. 102, 2000, pp. 115~130.

- Shi, M. and J. Svensson, "Political Business Cycles: Do they Differ Across Countries and Why?," *Journal of Public Economics*, Vol. 90, No. 8-9, 2006, pp. 1367~1389.
- Vergne, C., "Democracy, Elections and Allocation of Public Expenditures in Developing Countries," *European Journal of Political Economy*, Vol. 25, 2009, pp. 63~77.
- Roubini, N. and Sachs, J., "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries," *Economic Policy*, Vol. 4, No. 8, 1989, pp. 100~132.
- Economides, G. et al, "How Elections Affect Fiscal Policy and Growth: Revisiting the Mechanism," *European Journal of Political Economy*, Vol. 19, 2003, pp. 777~792.
- Haan, J. and Sturm, Jan-Egbert, "Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Government Expenditures: A Reinvestigation," *European Journal of Political Economy*, Vol. 13, 1997, pp. 739~750.
- Lockwood, B et al. "Fiscal Policy and Politics: Theory and Evidence from Greece 1960-1997," *Economic Modelling*, Vol. 18, 2001, pp. 253~268.

IV. 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 도입과 예산 결정에 미치는 영향

김지영

1. 서론

지방자치제도가 시행되면서 각 자치단체가 지역의 세입·세출 사업 예산에 관한 자원배분을 자율적으로 결정할 수 있는 권한이 증가하였다. 자치단체의 사업예산은 건설, 교육, 사회복지 등 다양한 분야에 걸쳐 집행되는데, 수혜 계층의 범위에 따라 파급효과가 큰(high spill-over) 사업예산과 파급효과가 작은(low spill-over) 사업예산으로 구분할 수 있다. 예를 들어 도로 건설이나 문화시설 건립은 전체 지역주민을 수혜 대상으로 하기 때문에 파급효과가 큰 사업이다. 반면, 저소득층 지원 복지 사업이나 교육비 지원 사업은 그 혜택이 각각 저소득층, 취약 연령 아동을 가진 가구에 한정되므로 파급효과가 작은 사업으로 분류된다.

지방정부의 주요한 기능은 지역의 공공정책을 수행하고 지역주민에게 공공서비스를 제공하는 것이다. 이를 위하여 지방정부는 다양한 사업예산 간에 자원을 배분해야 하는데 그 결과를 정책 산출(policy output)이라 한다. 정치경제학적 이론에 따르면, 지방정부와 지방의회가 지역주민의 투표라는 정치적인 의사 결정을 통하여 구성될 경우 지방자치단체 역시 지역주민의 의사 결정을 고려하여 정책을 산출하게 된다. 정당 지지도를 높게 유지하는 것이 임기 연장에 도움이 되며, 지역주민의 지지를 얻기 위하여 사업 간 자원배분에 지역주민의 선호를 반영할 유인이 높아지는 것이다. 정치적 요인 역시 사회·경제적 변수

와 함께 고려해야 하는 변수이다. 자치단체장이 어떠한 정치적 성향을 가지고 있는지, 소속 정당이 어디인지, 또 의회의 정당 구성이 어떠한지에 따라 정책 산출이 달라질 수 있기 때문이다.

결과적으로 지방정부가 재원 배분에 있어서 직면하는 문제, 즉 파급효과가 큰 사업과 파급효과가 작은 사업 간에 재원을 어떻게 배분할 것인지, 그리고 각각의 범주에 속하는 개별 사업 간에는 재원을 어떻게 배분할 것인지에 관한 결정은 지역주민의 소득 및 계층구조, 인구구조와 같은 지역의 정치·사회·경제적 특성에 의해 결정될 수 있다. 물론 이러한 논리는 정치체계 구성원과 지방정부 및 의회를 구성하는 정당 간의 상호작용을 전제로 한다.

본 연구의 목적은 지역별 인구·계층구조와 정치구조가 사업예산에 미치는 영향을 살펴보는 것이므로, 분석 대상은 다음의 조건을 만족시켜야 한다. 첫째, 사업별 수혜 대상이 명확해야 한다. 정부지출은 그 수혜 대상을 구분하기가 어렵기 때문에 고려 대상에서 제외하였다. 사회복지비 역시 큰 범주의 사업예산으로 볼 수는 있다. 그러나 사회복지사업에는 서로 성격과 대상 계층 및 연령이 상이한 사업들이 다양하게 포함되어 있기 때문에 인구구조나 계층구조가 개별적인 사업에 어떠한 영향을 주는지 관찰하기 어려울 가능성이 높다. 예를 들어 지방정부A와 지방정부B가 사회복지예산을 모두 노인복지사업과 취학연령아동 지원 사업에 책정한다고 가정하자. 지방정부A는 상대적으로 노령 인구비율이 높고 지방정부B는 상대적으로 취학연령아동 가구비율이 높을 경우, 위의 정치경제학적 논리가 성립한다면 각각의 복지사업의 규모나 사업 간 비중은 크게 차이가 날 것이다. 그러나 이 때 두 사업의 합인 사회복지예산만을 분석한다면, 인구 및 정치구조와 같은 변수의 영향은 잘 드러나지 않게 된다. 따라서 사회복지예산 전체가 아닌 파급효과가 특정 계층에 집중되는 사회복지 세부사업을 분석하기로 한다. 둘째, 지방자치단체가 자율적인 권한으로 시행을 결정할 수 있는 사업이어야 한다. 국고보조금이 투입되는 사업의 경우, 이러한 사업은

지역의 정책 수요나 정책 의사결정에 따르는 것이 아니라 중앙정부의 정책결정의 결과로 이루어질 확률이 높기 때문이다.

분석의 명확성을 위해서는 수혜 대상을 명확하게 구분하기 쉬우며 지방정부가 자율적으로 예산을 수립하는 사업이 필요하다. 이러한 조건을 충족시키는 사업으로 출산장려금을 선택하였다. 출산장려금은 가입기 부부를 대상으로 하는 사업으로 지방정부가 자율적으로 도입과 예산을 결정할 수 있는 정책이다. 본 연구는 특정 계층을 대상으로 하는 출산장려금 제도의 도입과 집행에 있어, 해당 지역의 정치구조, 소득 및 인구분포 등과 같은 계층구조, 그리고 재정 상태와 같은 변수들이 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석할 것이다. 제2절에서 출산장려금의 결정 과정과 현황에 대하여 살펴본 다음, 제3절에서 기존 문헌을 정리한다. 제4절에서 실제 지방자치단체별 출산장려금 유무와 정치·사회·경제적 변수 간의 관계를 실증 분석하기로 한다. 마지막으로 제5절에 결론을 정리한다.

2. 출산장려금 제도

출산장려금 제도는 출산율 저하와 인구 고령화에 대한 대책의 일환으로 지방자치단체가 자체적으로 시행하고 있는 출산장려정책이다. 출산장려금 또는 출산지원금으로 불리는데, 신생아 출산을 장려하고 산모와 영아의 건강관리를 위하여 지원하는 일정 금액을 의미한다⁶¹⁾. 지방자치단체가 해당 지역의 거주 주민이 자녀를 출산했을 경우 일회적으로 특정금액을 지급⁶²⁾ 하며 대부분 자녀의 출산 순위별로 지원 금액이 차등하게 책정되어 있다.

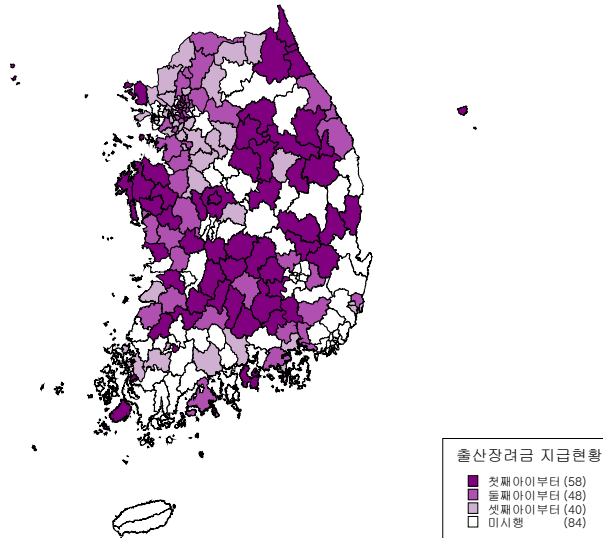
출산장려금을 처음으로 도입한 지자체는 전라남도도, 2000년부터

61) 보육비, 양육비 등으로 지원되는 금액은 포함하지 않았으며, 명칭에 관계없이 출산 이후 일시적으로 지원되는 축하금, 지원금, 장려금만을 포함하였다.

62) 총액을 매월 분할 지급하는 형식으로 지원하는 기초자치단체도 있었다.

농어촌 지역 산모를 대상으로 10만원씩의 출산장려금을 지급하기 시작하였다. 이 당시의 출산장려금은 출산을 저하에 대한 정책이라기보다 지자체 내 인구 감소를 해결하기 위한 정책의 성격이 컸다. 도입 이후 인구 감소에 대한 우려가 동일하게 발생하고 있던 소규모 농어촌 지자체에 점차 전파되었다. 저출산 문제에 대한 논의가 전국적으로 확대되면서 2007년부터 출산장려금을 도입하는 지자체가 크게 늘어나, 2008년 10월까지 제주특별자치도를 제외한 230개 기초자치단체들 가운데 145개 기초자치단체가 출산장려금 정책을 도입하였다⁶³⁾. 이후 출산장려금 정책은 지속적으로 확산되어, 2009년 6월 현재 178개 기초자치단체가 자체적으로 출산장려금을 지급하고 있다.⁶⁴⁾

[그림 IV-1] 출산장려금 지급 현황

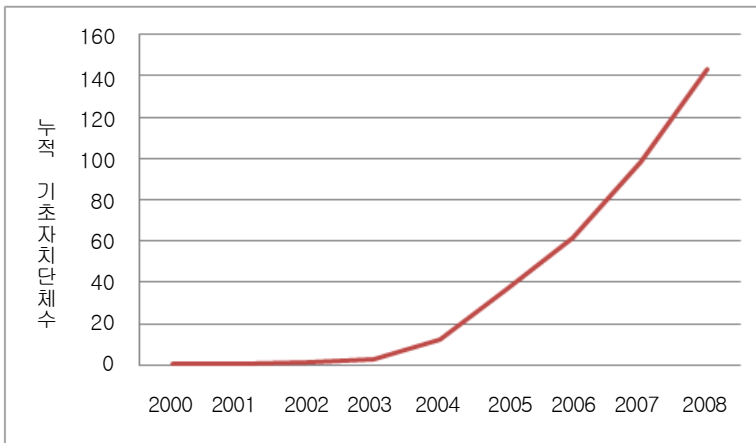


63) 쌍둥이 출산에 대해서 출산장려금을 지급하는 부산 사상구의 경우는 제외하였다.

64) 광역자치단체가 지급하는 출산장려금은 포함하지 않았다.

출산장려금 정책의 확산 속도를 살펴보기 위하여 2000년부터 2008년까지 각 해에 출산장려금을 시행하고 있는 기초자치단체의 수를 그림으로 나타내었다. 2000년부터 2004년까지는 출산장려금의 도입이 활발하게 이루어지지 않았으나, 이후 매년 확산 속도가 증가하는 것을 알 수 있다.

[그림 IV-2] 출산장려금의 확산 속도

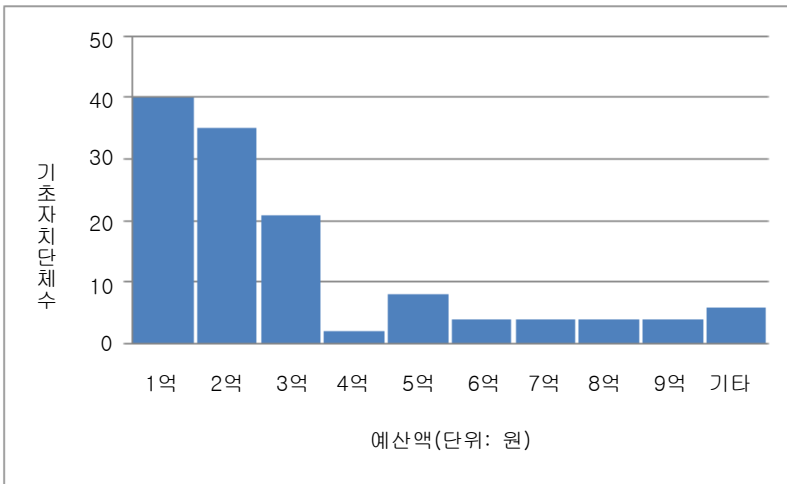


출산장려금은 지방자치단체가 자율적으로 관련 조례를 제정하여 시행한다. 신생아의 출산일을 기준으로 특정 기간 이전부터 해당 지역에 주민등록을 두고 거주하고 있는 신생아의 부모를 지원 대상으로 하며, 출산 순위별로 정해진 금액을 지원하도록 명시되어 있다. 지원 금액이나 지원 대상자의 의무 거주기간 등에는 지방자치단체마다 차이가 있으나, 지원 형식과 같은 큰 틀은 거의 유사하다. 2008년부터 사업예산 제도가 시행되면서 예산 내역이 정책 사업별로 구분되며, 재원 역시 국고보조금과 시보조금이 별도로 표기되어 지자체 자체 재원의 규모와 고유사업의 여부도 파악할 수 있다. 출산장려금은 지방자치단체의 일반회계 예산으로 집행되며, 국고지원 없이 자체 예산으로만 재원을

조달하는 지방자치단체 고유사업이다. 사업은 사회복지지출 항목의 보육·가족 및 여성 항목에 포함되어 있다.

출산장려금 지원 현황을 구체적으로 살펴보도록 하자. 평균 예산액은 약 2억 8천만원으로, 전체 예산에서 차지하는 비중은 크지 않았다. 예산액 규모는 지자체별로 큰 차이를 보였다. 예산액이 가장 낮은 지역은 부산 사상구의 8,500만원이었고, 경상북도 김천시가 13억 5천만원을 책정하여 가장 높았다. 예산액 규모의 전체적인 분포를 파악하기 위하여 [그림 IV-3]에 예산액 규모별 기초자치단체의 수를 히스토그램으로 표시하였다. 출산장려금을 지급하는 145개 기초자치단체 가운데 약 27.6%인 40개 기초자치단체의 출산장려금 예산 규모가 1억원 이하였다. 1억원 이상 2억원 이하의 예산을 책정한 곳이 35개 기초자치단체로 전체의 24.1%를, 2억원 이상 3억원 이하의 예산을 책정한 곳이 21개 기초자치단체로 전체의 14.5%를 차지하였다. 약 66%의 기초자치단체에서 출산장려금 예산액은 3억원을 넘지 않았다.

[그림 IV-3] 기초자치단체별 출산장려금 예산액 분포



출산순위별 지원 금액 역시 예산액만큼 지역별로 다양하였다. 출산장려금을 지원하고 있는 145개 기초자치단체들 가운데 첫째아이부터 지원하는 기초자치단체가 58곳, 둘째아이부터 지원하는 기초자치단체가 46곳, 셋째아이부터 지원하는 기초자치단체가 41곳이었다. 기초자치단체에서 지급하는 출산장려금 이외에 광역자치단체에서 해당 주민에게 별도로 출산장려금을 지급하는 경우도 있었다. 부산시의 경우 둘째아이부터 200만원의 출산장려금을 지급하였으며, 광주시와 대전시, 울산시는 셋째아이에게 각각 500만원, 100만원, 500만원의 출산장려금을 지원하였다. 경상남도 역시 셋째아이에게 200만원의 출산장려금을 지급하였다. 아래의 그림에는 기초자치단체가 자체적으로 지급하는 출산장려금의 지원 금액을 출산 순위별로 정리하였다. 광역자치단체가 별도로 지급하는 출산장려금은 포함하지 않았다.

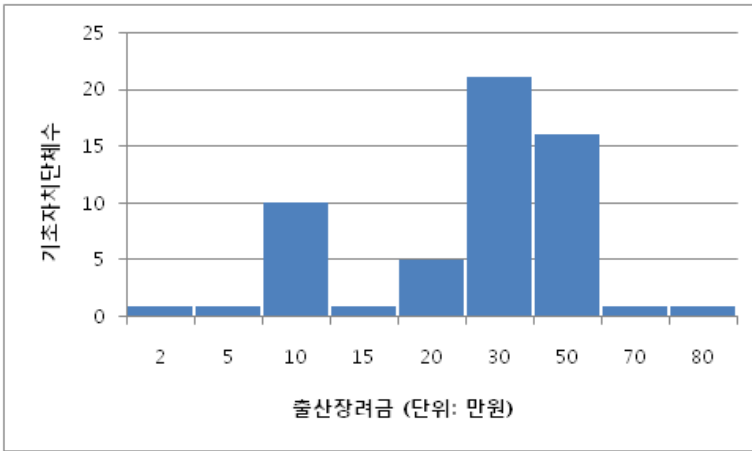
아래 그림들에서 알 수 있듯이, 지원 금액은 출산 순위가 클수록 증가하는 모습을 보였다⁶⁵⁾. 첫째아이에 대한 지원 규모가 가장 작고, 셋째아이 이상에 대한 지원 규모가 가장 컸다. 첫째아이에 대해서는, 출산장려금이 지급되는 58곳 가운데 30만원의 금액을 지원하는 지역이 21개 기초자치단체로 전체의 36.2%였다. 다음으로 빈도수가 높은 금액 범위는 50만원이었으며, 58개 기초자치단체 가운데 16개에 해당하는 27.6%의 기초자치단체가 여기에 속하였다. 5만원 또는 10만원의 출산장려금을 지원하는 기초자치단체는 12곳으로 20.7%를 차지하였다.

둘째아이에게 출산장려금이 지원되는 104개 기초자치단체⁶⁶⁾ 가운데 40만원 이상의 금액을 지원하는 곳이 51곳으로 전체의 약 49.0%를 차지하였다. 특히 50만원을 지급하는 지역이 37곳으로 약 35.6%를 차지하여 가장 많았으며, 30만원을 지급하는 곳과 20만원을 지급하는 곳이 각각 24.0%와 13.5%로 그 다음을 차지하였다.

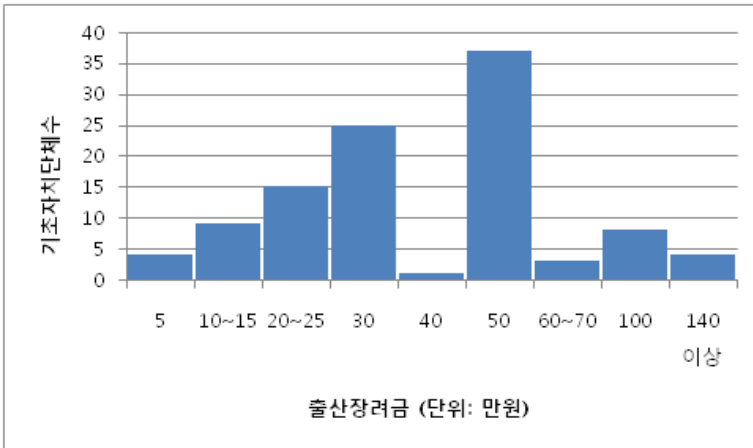
65) 기초자치단체별 출산 순위에 따른 지원 금액의 분포에 대한 자세한 내용은 부표에 정리하였다.

66) 첫째아이부터 지원하는 58개 기초자치단체와 둘째아이부터 지원하는 46개 기초자치단체를 합한 수이다.

〈그림 IV-4〉 첫째아이 지원금액



〈그림 IV-5〉 둘째아이 지원금액

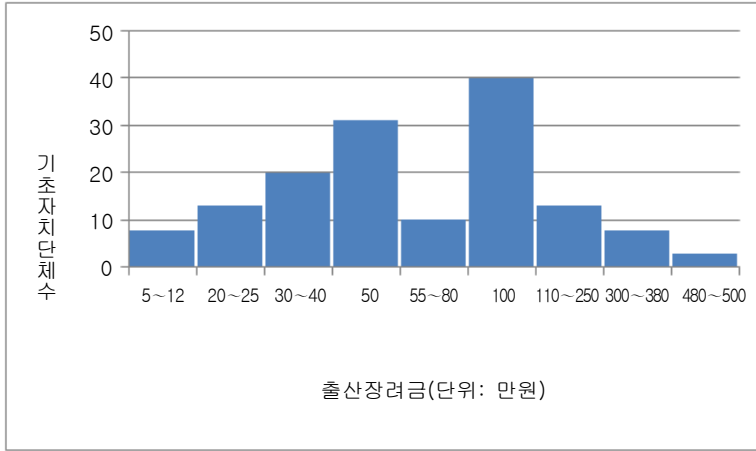


셋째아이에 대한 출산장려금은 100만원 이하인 경우가 전체 122개 기초자치단체로, 전체의 84.1%였다. 100만원의 장려금을 지급하는 곳이 40곳(27.6%)으로 가장 많았고, 그 다음으로 50만원의 출산장려금을 지급하는 곳이 전체의 21.4%인 31곳이었다. 약 7.7%에 해당하는 11

IV. 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 도입과 예산 결정에 미치는 영향 189

개 기초자치단체에서 300만원 이상의 출산장려금을 지급하였다.

〈그림 IV-6〉 셋째아이 지원금액



각 기초자치단체가 지급하는 출산장려금에 대한 기초통계량 정보를 다음의 표에 정리하였다. 첫째아이에 대한 출산장려금은 평균 31만원이었으며 표준편차는 17만원으로, 지역적인 편차가 크게 나타났다. 둘째아이에 대한 출산장려금은 평균 액수가 44만원이었으며, 표준편차 32만원으로 첫째아이에 대한 지원금보다 지역별 차이가 컸다. 셋째아이에 대한 출산장려금은 평균 91만원, 표준편차 92만원으로, 지역적인 편차가 가장 큰 것으로 나타났다.

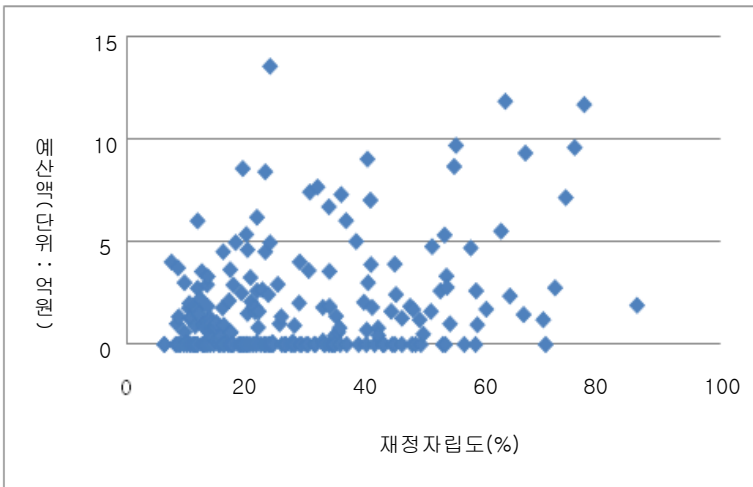
〈표 IV-1〉 출산순위별 지원 금액의 기초통계량

(단위: 개, 만원)

출산순위	자치단체 수	평균	표준편차	최소값	최대값
첫째아이	58	31.15	17.36	2	80
둘째아이	104	44.41	32.82	5	200
셋째아이	145	91.25	91.71	5	500
합	145				

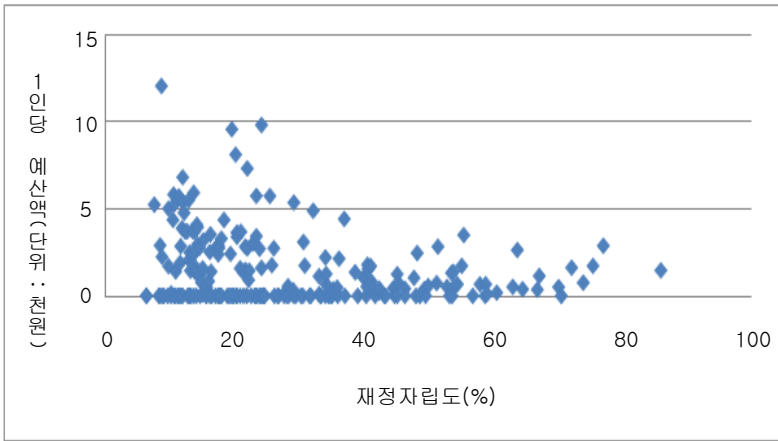
출산 순위별 출산장려금의 예산액 규모와 지자체의 재정 여건 간의 상관관계를 살펴보기 위하여 다음 그림에 재정자립도와 출산장려금 예산액의 크기를 함께 나타내었다. 출산장려금을 지급하지 않는 기초자치단체의 재정자립도는 10% 이하에서부터 70%까지 다양하게 분포하였다. 출산장려금을 지급하는 기초자치단체의 재정자립도 역시 다양하였으며, 재정자립도와 출산장려금 전체 예산 규모 간에 뚜렷한 상관관계를 찾기 어려웠다.

[그림 IV-7] 재정자립도와의 상관관계

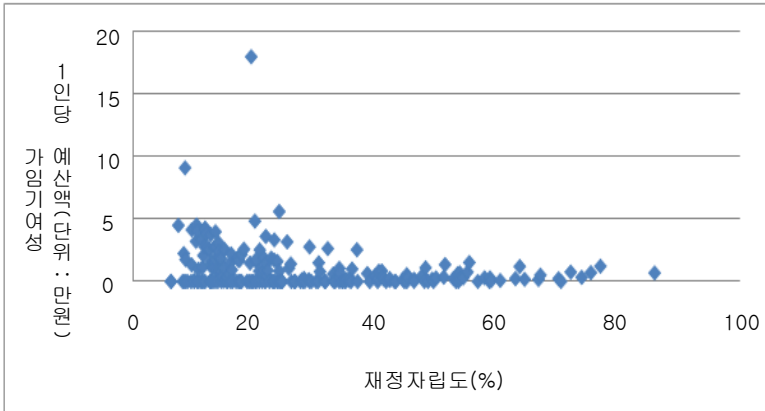


기초자치단체가 전체 예산을 책정할 때 지역 내 인구의 규모를 고려할 수 있으므로, 인구 1인당 예산액과 가임기 여성 1인당 예산액을 살펴보았다. 출산장려금을 지급하는 기초자치단체의 경우 재정자립도와 인구 1인당 또는 가임기 여성 1인당 예산액에는 대략적으로 음(-)의 관계가 있는 것으로 보인다. 이러한 관계가 나타나는 데에는 여러 가지 이유가 가능하다.

[그림 IV-8] 재정자립도와 인구 1인당 예산액



[그림 IV-9] 재정자립도와 가임기여성 1인당 예산액



우선 재정자립도가 낮은 지역은 인구 규모가 작은 경향이 있고, 마찬가지로 가임기 여성의 수 역시 적기 때문에 1인당 예산액 규모가 상대적으로 높게 나타날 수 있다. 그러나 가임기 여성이 회계기간 동안 출산할 수 있는 자녀의 수에는 한계가 있기 때문에, 인구가 적을수록 잠재적인 지급 대상의 규모 역시 감소하게 된다. 따라서 인구 규모 이

외에 출산장려금 액수 자체 역시 고려해야 하는데, 재정자립도가 낮은 지역의 출산장려금 액수가 높게 책정되는 경향이 있다면 1인당 예산액이 높게 나타날 수 있다. 또한 기초자치단체의 특성에 따라 출산장려금의 효과에 대한 기대 수준, 우선순위 사업에 대한 예산 책정 수준 등이 달라질 수 있으므로, 예산액을 결정하는 요인에 대해서는 좀 더 엄밀한 분석이 필요할 것이다. 여기에 대해서는 제4절 실증분석에서 다룰 것이다.

3. 기존 문헌

정당 구조와 인구구조가 정부의 정책 변동에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 연구는 공공선택론 분야와 정치학에서 다양하게 이루어져 왔다. 우선 공공선택론에서는 정부지출이 정부와 의회의 형태, 선거 방법, 지역 내 인구 및 계층구조 등에 의해 결정될 수 있음을 이론 및 실증적인 접근을 통하여 보이고 있다.

Deno and Mehay(1987)는 중위투표자 모형을 이용하여 단체장이 임명되는 형태의 정부와 단체장 및 의회가 선거를 통하여 선출되는 형태의 정부를 재정적인 행태에 초점을 맞추어 비교하였다. 이들은 정치적 시장에서 경쟁이 강하게 이루어진다면 정부의 행태에 관계없이 중위투표자의 선호에 따라 정부지출이 결정될 것이라는 가설을 세우고 실증분석을 통하여 이를 검증하였다. 실증분석 결과, 재정 지출의 측면에서 두 형태의 정부 간에는 통계적으로 유의미한 차이를 발견할 수 없었다. 이를 바탕으로 정부의 형태와 무관하게 예산결정은 중위투표자에 의하여 결정된다고 주장하였다. 또한 정부구조의 변화를 통한 비용 최소화가 정부의 유인체계에 실질적인 영향을 가져오지 못했다는 결론을 도출하였다.

Baqir(2002)는 의회의 규모가 클수록, 즉 예산사업 계획서를 제출할 수 있는 인원이 많아질수록 정부지출이 증가한다는 정치경제학적 이

론을 검증하기 위하여 미국의 도시별 자료에 대한 횡단면 분석을 실시하였다. 분석 결과 의회의 크기가 클수록 정부의 지출이 증가함을 보였으며, 정책 결정에 영향을 줄 수 있는 인종, 소득 등의 변수를 모두 통제하였다. 30년 이전의 의회 규모를 도구변수로 사용했을 때 의회 규모와 정부지출 간의 영향은 더 크게 추정되어, 정부의 지출 규모가 클수록 의회의 규모가 증가하게 되는 역인과관계의 가능성을 배제하였다. 또한 인종의 다양성이 증가할수록 정부의 규모가 증가함을 보였으며, 인구 규모의 영향이 대도시와 소도시에서 다르게 나타남을 발견하였다. 그는 의회와 정부의 권력 관계가 이러한 분석 결과에 영향을 미칠 수 있는지 살펴보았다. 투표를 통하여 선출된 의회의 세력이 큰 지역에서는 의회의 규모와 정부지출 간의 영향이 사라졌으나, 단체장의 세력이 상대적으로 강한 지역에서는 여전히 의회의 규모가 클수록 정부지출의 규모가 증가하였다.

그러나 MacDonald(2008)는 과거 20년 동안의 자료를 이용하여 의회 크기와 정부지출 간에는 관계가 없음을 주장하였다. 분석을 통하여 선거의 방식과 정부의 형태가 정부지출에 무관하다는 기존 연구의 주장은 재확인할 수 있었으나, 선거구에서 선출되는 의석의 비율은 1인당 정부지출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이 결과는 횡단면 분석 및 패널 분석을 통한 고정효과 모형에서 동일하게 발견할 수 있었다. 또한 총정부지출의 규모에 대해서, 횡단면 분석에서는 의회의 크기와 정부지출 간에 양(+)의 상관관계가 존재하였으나, 패널을 이용한 고정효과 모형에서는 더 이상 양(+)의 상관관계가 존재하지 않았다. 분석 결과를 바탕으로 저자는 정치적 결탁이 빈번하게 발생하지 않고 있거나, 또는 정치적 결탁이 재정지출을 현저하게 증가시키지는 않는다는 결론을 내리고 있다. 의회의 규모가 커질수록 특정 법안이나 예산안에 대한 동의를 이끌어내는 것이 어려워지고, 정치적 결탁을 통한 의사결정 비용의 부담이 증가하게 되기 때문이다. 따라서 의회 규모가 초기에 증가할 때에는 정치적 결탁의 비용이 크지 않아

재정지출을 증가시키는 결과를 가져오게 되지만, 의회의 규모가 일정 수준 이상으로 증가하게 되면 정치적 결탁을 통한 의사결정이 어렵게 되어 재정지출에는 큰 영향을 미칠 수 없게 되는 것이다. 저자는 의회의 규모와 정부지출 간에 양(+)¹의 상관관계가 있음을 보였던 기존의 연구는 이러한 내생성을 고려하지 않은 횡단면 분석을 시행했기 때문이라 주장하고 있다.

Alensina et al.(1999)은 인종 집단 간의 선호의 다양성이 지방정부가 제공하는 공공재의 양과 형태에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 도시화의 정도에 따라 공공재의 특성이 달라질 수 있으므로 미국 내 모든 도시, 대도시, 도시화된 군(county)으로 구별하여 분석을 진행하였다. 인종적으로 분리된 지역일수록 정부지출과 1인당 재정적자의 규모가 큰 것으로 나타났으나, 교육이나 도로와 같은 핵심적인 공공재에 대한 지출 비중은 상대적으로 낮았다. 특히 교육, 도로, 오수 처리, 폐기물 처리 등과 같은 생산적인 공공재에 대한 지출 비중은 도시의 인종적 분리 정도와 역의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이러한 지역의 정부지출은 지방세보다 정부 간 이전에 의존하는 경향이 높았으며, 이는 이질적이고 양극화된 사회일수록 공공재에 대한 가치 부여가 낮고 재정 건전성에 대한 관심이 부족하다는 정치경제학적인 이론에 부합한다.

우리나라의 경우에도 지방자치단체와 관련하여 선행 연구가 드물지 않다. 박고운·박병현(2007)은 취약계층 인구비율 등과 같은 인구구조적 변수가 기초자치단체의 사회복지재정에 어떤 영향을 미치는지 분석하였다. 제주도를 제외한 전국 230개 기초자치단체들에 대해 2003년부터 2006년까지의 패널자료를 구축하고, 전체 예산 대비 사회복지예산의 비율과 1인당 사회복지예산의 결정요인을 살펴보았다. 분석 결과, 사회복지예산 비율은 자치단체의 유형, 노령인구 비율, 지방선거의 실시 유무에 영향을 받는 것으로 나타났다. 또한 1인당 사회복지예산은 자치단체의 유형, 지방선거의 유무, 자치단체장의 소속 정당의 영향

을 받는 것으로 나타났다. 조수현(2009)은 사회개발비 항목 가운데 사회보장비에 한정하여 기초생보 비율이나 노령인구 비율 등이 지방정부의 사회보장비 결정요인이 되는지 살펴보았으며 자치단체장의 정당 등 정치적 영향을 함께 고려하였다.

Hurley et al.(1977)는 다수당의 크기와 결집력, 소수파의 반대 정도와 같은 변수들이 정책변동의 주요한 요인이라고 주장하였다. Dye(1984)는 30년에 걸친 자료를 이용하여 미국 주의회의 다수당과 복지비 지출 간의 관계를 분석하였다. 첫째, 주지사가 민주당 또는 공화당 출신일 때 1인당 복지지출이 어떻게 변화하는지, 둘째로, 주지사 소속 정당과 의회 다수당이 민주당과 공화당의 혼합 구조로 이루어져 있을 경우 1인당 복지지출에 어떠한 영향을 미치는지, 마지막으로, 주지사와 의회 모두 민주당이 독점하고 있을 때 1인당 복지지출이 어떻게 변화하는지 살펴보았다. 분석 결과 주지사의 정당, 주의회의 다수당, 주지사와 주의회의 동일 정당 여부 등과 같은 요인들이 복지비 지출을 결정하였으며, 특히 민주당 출신의 주지사나 의회가 존재할 때 복지비 지출이 증가하는 경향을 보였다.

최성락·노우영(2005)은 지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향을 살펴보기 위하여, 기초자치단체장의 소속 정당과 광역자치단체장의 소속 정당 간에 차이가 있을 때 해당 기초자치단체의 사회복지비예산이 달라지는지 일반회귀 모형을 통하여 분석하였다. 그 결과 기초자치단체장과 광역자치단체장의 정당이 동일할 경우 사회복지비 지출이 늘어남을 보였다. 이를 통해 광역자치단체가 기초자치단체의 정책 결정에 영향을 미치고 있다고 주장하였다.

그러나 대부분의 연구가 지방정부의 전체 재정지출이나 사회복지비 또는 사회보장비 등 수혜 계층이 다양한 사업을 포괄적으로 다루고 있기 때문에 인구구조나 계층구조의 영향을 명확히 살펴볼지 못한다는 한계점을 가지고 있다. 본 연구에서는 정부지출의 범위를 특정 세부사업으로 좁혀 수혜 대상과 비수혜 대상을 직접적으로 구분할 수 있는

제도와 그 예산에 초점을 맞추어 분석할 것이며, 실제 우리나라 지방 자치단체의 특정 사업예산 수립 및 집행 과정에서 선거를 통한 선호 표출과 이를 고려한 정책 결정이라는 정치경제학적 논리가 성립하는지 살펴볼 것이다. 또한 기초자치단체장의 정당에만 국한하지 않고, 단체장과 의회 간의 상호작용을 살펴볼 수 있는 다양한 정당구조 변수를 고려하기로 한다.

4. 실증분석 및 결과

가. 자료

출산장려금 제도를 시행하고 있는 지역의 특성을 살펴보기 위하여 다양한 설명변수를 회귀분석에 포함하였다. 우선 재정자립도는 기초자치단체의 자체수입 비중을 나타낸다. 출산장려금의 재원은 중앙정부의 보조 없이 기초자치단체의 자체 재원으로 이루어지고 있으므로, 자체수입 비중이 높은 지역이 출산장려금 제도를 시행할 확률이 높은지의 가설을 검증하기 위하여 분석에 포함하기로 한다. 재정자립도와 비슷한 지표인 지방세 비율로 재정자립도를 대체할 수 있다.

다음으로 기초자치단체의 정당 구조 역시 정책 결정에 영향을 미칠 수 있다. 특히 기초자치단체장의 정책 의지는 중앙정부와의 관계로부터 영향을 받을 가능성이 있기 때문에 단체장의 소속 정당이 중앙정부의 집권당과 일치하는지의 여부가 중요하다. 또한 단체장은 중앙정부와 관계를 맺고 있는 동시에 자치단체 의회와도 상호 작용을 가질 수 있다. 이를 살펴보기 위하여 지방정부와 지방의회의 정당구조, 특히 단체장의 소속 정당과 의회 다수당이 일치하는지의 여부와 다수당의 의석 점유 비율을 분석에 포함하였다. 다수당이 의회를 장악하고 있는 독점력이 강할수록 정치적 경쟁이 약해지고, 새로운 정책 도입에 대한 유인이 감소하는 결과를 낳을 수 있다. 이 외에도 기초자치단체장과

IV. 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 도입과 예산 결정에 미치는 영향 197

광역자치단체장의 소속 정당 일치 여부, 지방선거 당시 당선자와 2위 득표자 간의 투표 격차, 지역의 투표율이 출산장려금 도입과 관계가 있는지 살펴보았다.

지방정부가 특정 수혜 대상이 많을수록 이들에 대한 지출을 늘리는 지의 가설을 검증하기 위하여, 출산장려금의 직접적인 수혜 대상의 인구 대비 비율이 필요하다. 이에 대한 지표로 인구 대비 가임기 여성 비율을 사용하였다. 종사자 수는 각 지역의 도시화 정도를 통제하기 위하여 분석에 포함하였다. 노령인구 비율은 각 지역의 인구구조 차이를 통제하는 한편, 수혜 대상에서 제외되는 인구 비율이 제도의 도입 또는 사업예산 비율과 어떠한 관계가 있는지 살펴보기 위한 변수이다. 인구증가율, 전출 비율과 같은 인구 변동 변수들은 각 지역의 출산장려금 도입과 관련이 있을 수 있으므로 통제하였다. 마지막으로 기초자치단체의 지역적 특성을 고려하기 위하여 복지시설 수, 보육시설 수, 사설학원 수 등을 분석에 포함하였다.

출산장려금은 보건복지부에서 2009년 발표한 「지자체별 출산장려금 예산현황」 자료를 사용하였다. 이 자료는 2008년 10월 말 기준 지자체별 출산 순위별 지원금액 및 출산장려금 예산액을 포함하고 있다. 각 지자체별 시행 시기는 자치법규정보시스템을 통하여 출산장려금 시행 조례 제정일을 확인하고 정리하였다. 인구, 출산, 혼인 등에 관한 인구구조 변수는 2008년 주민등록인구통계에 의거한 인구동향조사와 국내인구이동통계를 이용하였다. 재정자립도, 노령인구 비율, 인구 천명당 종사자 수 등의 지방 관련 변수들은 2008년 e-지방지표로부터 추출하였다. 기초자치단체의 단체장과 의회의 구성에 관한 자료는 중앙선거관리위원회에서 제공하는 역대선거정보시스템으로부터 2006년에 실시된 지방선거 당선 결과를 사용하였다. 마지막으로 예산, 지방세 수입 등과 같은 지방자치단체의 재정 관련 변수는 2008년 지방재정연감의 세입세출 결산자료와 지방자치단체별 재무보고서를 사용하였다.

우선 종속변수로는 출산장려금 도입 변수와 가임기 여성 1인당 출

산장려금 예산액을 사용하였다. 출산장려금 도입 변수는 해당 기초자치단체가 출산장려금을 지급할 경우 1의 값을, 그렇지 않을 경우 0의 값을 가지는 더미변수이다. 각 기초자치단체마다 출산장려금을 지급하는 출산 순위가 상이하기 때문에, 본 분석에서는 첫째아이부터 장려금이 지급되거나 둘째아이, 셋째아이부터 장려금이 지급되는지의 여부와 관계없이 출산장려금 관련 조례가 제정되었을 경우에는 제도가 도입된 것으로 하였다. 가입기 여성 1인당 출산장려금 예산은 2008년 일반회계 예산에서 출산장려금으로 책정된 예산을 25세~49세 사이의 가입기 여성 수로 나눈 값으로 정의하였다. 재정자립도는 지방세와 세외수입을 더한 값을 일반회계 예산 규모로 나눈 값을 백분율로 나타내었다. 지방세 비율은 세외수입을 제외한 지방세 규모를 일반회계 예산으로 나눈 값의 백분율이다. 단체장 정당 변수는 2008년 현재 단체장의 소속 정당이 중앙정부의 여당과 일치할 경우 1, 그렇지 않을 경우 0의 값을 가지는 더미변수이다. 광역자치단체장과의 소속 정당 일치 여부 역시 동일한 방식을 통해 더미변수로 전환하였다. 단체장-의회 변수는 지방정부 단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당이 일치하는지에 대한 더미변수이다. 단체장의 정당과 의회 다수당이 같을 경우 1, 그렇지 않을 경우 0의 값을 가진다. 다수당 의회 점유 비율은 특정 정당이 지역 의회에서 얼마만큼의 독점력을 가지고 있는지를 나타내는 변수이다. 지역 의회 전체 의석 대비 다수당 의원 수의 비율로 계산하였다. 이 외에도 지역 주민의 정치적 관심도와 후보자 간 경쟁 정도가 정책적 다양성에 영향을 미치는지 살펴보기 위하여, 가장 최근의 지방선거 결과를 분석에 포함하였다. 정치적 관심도를 나타낼 수 있는 변수로는 지방선거 가운데 기초자치단체장 투표율을 사용하였고, 후보자 간 경쟁 정도는 당선자와 2위 득표자 간의 득표 차이를 전체 투표인 대비 비율로 환산하여 사용하였다.

종사자 수는 인구 대비 모든 산업의 종사자 수이다. 노령인구 비율은 전체 인구 중 65세 이상 인구의 비중을 나타낸 값이며 인구증가율

IV. 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 도입과 예산 결정에 미치는 영향 199

은 전년도 대비 인구의 증가를 나타낸 수치이다. 마지막으로 서울특별시 더미, 광역시 더미를 포함하였다.

다음 표에 실증분석에 사용한 주요 변수들의 기초통계량이 정리되어 있다. 제주도를 제외한 230개 기초자치단체 가운데 종사자 수와 같은 변수가 집계되지 않은 충북 증평군과 충남 계룡시를 제외한 228개 기초자치단체를 대상으로 하였다.

〈표 IV-2〉 기초통계량 1

	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
출산장려금 도입(셋째아이) ¹⁾	228	0.632	0.483	0	1
출산장려금 도입(둘째아이)	228	0.456	0.499	0	1
출산장려금 도입(첫째아이)	228	0.254	0.436	0	1
가임기여성 ²⁾ 1인당 출산장려금(단위: 원)	228	7,032,919	12,838,06	0	133,659
인구 ³⁾	228	214,501.8	199,047	10,168	1,067,425
가임기여성 비율 ⁴⁾	228	0.186	0.042	0.053	0.435
일반 출생률	228	1.284	0.239	0.79	2.207
인구1인당 신생아 수	228	0.019	0.072	0	0.684
노령인구 비율	228	0.150	0.073	0.048	0.306
인구증가율	228	0.002	0.028	-0.103	0.201
총전출 비율	228	0.163	0.041	0.040	0.325
순이동 비율	228	-0.003	0.025	-0.116	0.160
시도간 전출 비율	228	0.060	0.019	0.020	0.160

주: 1) 출산장려금 도입(셋째아이)은 셋째아이부터 출산장려금을 지급하는 기초자치단체의 더미변수임. 출산장려금(둘째아이)과 출산장려금(첫째아이)은 각각 둘째아이부터, 첫째아이부터 출산장려금을 지급하는 기초자치단체에 대한 더미변수임.

2) 가임기 여성은 25세~49세의 여성으로 정의하였음.

3) 주민등록상의 인구임.

4) 인구1인당 가임기 여성의 비율.

〈표 IV-3〉 기초통계량 2

변수	관측수	평균	표준 편차	최소값	최대값
재정자립도	228	0.284	0.170	0.064	0.86
지방세비율	228	0.126	0.096	0.011	0.435
기초자치단체장 정당 ¹⁾	228	0.675	0.469	0	1
기초자치단체장-의회 ²⁾	228	0.851	0.357	0	1
다수당 의회 점유 비율 ³⁾	221	0.681	0.143	0.333	1
기초자치단체장 - 광역자치단체장 ⁴⁾	228	0.772	0.421	0	1
지방선거 ⁵⁾ 득표 차	228	0.238	0.176	0.001	1
지방선거 투표율	228	0.587	0.114	0.404	0.854
복지시설 수 ⁶⁾	228	7.545	6.259	0	35.91
보육시설 수 ⁷⁾	228	12.500	3.106	5.59	21.7
사설학원 수 ⁸⁾	228	1.250	0.583	0.17	4.17
종사자수	228	0.305	0.222	0.14	2.78
서울특별시 더미	228	0.110	0.313	0	1
광역시 더미	228	0.215	0.412	0	1

주: 1) 기초자치단체장 정당은 중앙정부 여당과의 일치 여부를 나타내는 더미 변수임.

2) 기초자치단체장의 소속 정당과 의회 다수당과의 일치 여부를 나타내는 더미 변수임.

3) 지방의회의 전체 의석 대비 다수당 의원 비율임.

4) 기초자치단체장과 광역자치단체장의 소속 정당이 일치하는지를 나타내는 더미 변수임.

5) 2006년 지방선거 결과를 사용하였음.

6) 인구 10만명당 복지시설 수.

7) 인구 10만명당 보육시설 수.

8) 인구 1000명당 사설학원 수.

나. 결과

출산장려금이 도입된 지역의 특성을 살펴보기 위하여 각 지역의 재정상황, 정치구조, 계층구조와 출산장려금 도입 간의 관계에 대한 다양한 가설을 수립할 수 있다.

첫째, 기초자치단체의 정치적 상황이 정책 도입에 미칠 수 있는 영

향을 다양한 각도에서 살펴보았다. 중앙정부와의 관계, 지방의회와의 관계, 그리고 정당의 독점력 등이 정책 도입과 관련이 있을 수 있다. 둘째, 출산장려금의 수혜계층구조가 정책 도입에 영향을 미칠 수 있다. 마지막으로 기초자치단체의 재정적 상황이 새로운 정책의 도입에 영향을 미칠 수 있다.

이러한 가설을 검증하기 위하여 두 종류의 회귀분석을 실시하였으며, 각각 출산장려금 도입 여부와 출산장려금 예산 비율을 종속변수로 사용하였다. 첫 번째 식은 다음과 같다.

$$p_i = \alpha + \beta SR_i + \gamma_{po} PO_i + \delta D_i + \pi X_i + \epsilon_i \quad (1)$$

p_i 는 출산장려금 도입에 대한 더미변수를 나타낸다. SR_i , PO_i , D_i 는 앞서 살펴본 가설과 직접적으로 연관된 변수들로서, 각각 재정자립도와 관련된 변수, 지역의 정치적 상황과 관련된 변수들, 지역의 인구구조적 특성과 관련된 변수들이다. 마지막으로 X_i 는 지역적 특성을 통제하기 위하여 포함한 변수들을 의미한다. 프로빗 모형(probit model)을 이용하여 추정하였다.

[표 IV-4]에는 출산장려금 도입 여부를 다양한 정치, 사회적 설명변수로 분석한 결과를 나타내었다. 지역 내의 다양한 정치적 상황을 고려하기 위하여 단체장과 지방의회의 특성들을 분석에 포함하였다. 그 결과 단체장의 소속 정당, 단체장과 지방의회와의 관계가 출산장려금의 도입과 통계적으로 유의미한 관계를 나타내었고, 선거 후보자 간 경쟁이나 지방의회 다수당의 의석 점유 비율, 광역자치단체장과의 관계 등은 유의미한 관계를 가지지 않았다.

우선 단체장의 소속 정당에 대해 살펴보면, 기초자치단체장이 중앙정부의 여당에 소속되어 있을 때 출산장려금을 시행하고 있을 확률이 유의미하게 높았다. 중앙정부가 저출산 대책에 대한 관심이 높고 출산장려금이 출산제고정책의 일환으로 여겨지고 있음을 고려할 때, 이는

지방정부의 정책결정 과정이 중앙정부의 정책 목표에 영향을 받고 있으며 특히 여당 소속의 단체장일수록 중앙정부의 정책 목표를 따르려는 의지가 강함을 의미할 수 있다.

반대로 단체장의 소속 정당과 지방의회의 과반수 의석을 차지하는 다수당이 일치하는 지역일수록 출산장려금을 시행하지 않을 확률이 높았다. 여기에 대해서는 다양한 정치경제학적 해석이 가능하다. 단체장과 의회가 지역주민의 지지를 얻기 위하여 경쟁한다고 가정한다면, 단체장의 소속 정당과 의회의 다수당이 다를 경우 이러한 경쟁이 상대적으로 강해질 가능성이 높다. 또는 한 정당이 지방정부와 의회 다수당을 모두 독점하고 있는 지역은 지역적 특색 또는 그 밖의 이유로 정책의 시행과 관계없이 특정 정당에 대한 지지도가 높은 곳일 수 있다. 이러한 지역에서는 지방정부가 출산장려금과 같이 지역주민에게 혜택이 주어지는 사업을 도입할 유인이 크지 않을 것이다.

수혜 대상의 비율과 정책 간의 관계를 살펴보기 위하여 포함한 가임기 여성 비율은 출산장려금의 도입과 음(-)의 상관관계를 가지고 있었는데, 가임기 여성 비율이 높을수록 출산장려금을 도입할 확률이 낮았다. 정치경제학적 이론에 따르면 지방정부는 지역주민의 지지도를 얻기 위하여 정책을 결정하고 어떤 사업의 수혜 대상의 비율이 높을수록 그 사업을 시행할 확률이 높을 것으로 예상된다. 그러나 추정 결과 그 반대의 현상을 관측할 수 있었다. 이러한 결과에 대해서 다음의 이유를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 가임기 여성의 비율은 지역 내에 거주하고 있는 아동 및 청소년의 수의 비율과 관련이 있으므로 인구 대비 아동 비율이 낮은 지역에서 출산율을 제고하기 위하여 출산장려금을 시행하는 것일 수 있다. 낮은 출산율 및 유아 인구와 출산장려금이 관계가 있는지 살펴보기 위하여 6세 이하 인구 비율, 과거 출생률 등의 설명변수로 동일한 분석을 시행하였다. 그러나 가임기 여성 비율을 사용했을 때와 달리 유의미한 결과를 얻을 수 없었다. 따라서 다른 요인들을 통제했을 때 저출산 지

역이 특히 출산장려금을 도입했다는 결론을 내릴 수는 없다.

둘째, 각 지역이 출산장려금을 도입하는 목적이 출산율을 제고하거나 부부의 출산을 유도하는 것이 아니라, 지역 내로의 전입을 증가시키거나 또는 전출을 억제하기 위한 것일 수 있다. 지방정부는 지방세 수입 등 재정의 운용을 위하여 주민등록상 인구 규모를 늘리거나 유지할 유인이 높다. 만약 인접 자치단체가 출산장려금을 지원하고 해당 자치단체는 그렇지 않을 경우 지원 여부에 따라 전입과 전출이 발생할 수 있다. 지역 내 가임기 여성 비율이 낮을 때 자치단체는 인구 감소에 대비하기 위하여 출산장려금과 같은 정책을 통하여 주위 지역으로부터의 전입 및 전입 상태 유지를 유도하는 전략을 택할 수 있다. 이 때 제도의 수혜 대상은 지역 내의 가임 부부뿐 아니라 지역 외의 전입·전출이 가능한 부부로 확장된다.

그러나 출산 결정이나 전입과 같은 인구이동 결정은 정책의 시행과 내생적인 관계에 있다. 출산율의 수준이 출산정책의 시행에 영향을 주게 되고, 동시에 출산정책의 효과가 발생한다면 출산율이 변화하게 된다. 또한 전입 인구가 적거나 전출 인구가 많은 지역에서 이러한 정책을 결정할 수 있는 것과 동시에, 정책의 결과로 전입 인구구조가 변동할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 적절한 도구변수를 선택한 실증분석이 필요하다. 이는 추후 연구에서 보완할 예정이다.

지역의 재정 상황과 출산장려금과 같은 지원정책 간의 관계를 살펴보기 위하여 재정자립도를 분석에 포함하였다. 지역적인 특성을 통제 한 결과, 재정자립도가 높은 지역에서 출산장려금을 시행하고 있을 확률이 통계적으로 유의미하게 높았다. 이는 출산장려금의 도입이 자치단체의 재정 여건이 아닌 지역의 출산지원 정책 의지에 의해 결정된다는⁶⁷⁾ 일반적인 의견에 배치되는 추정 결과이다. 앞서 살펴본 자치단체

67) 국민일보, 2010.10.05

의 정치 구조와 정책 도입 간의 관계를 상기해 볼 때, 단체장의 정책적 의지가 정책 도입에 긍정적인 역할을 하는 것은 사실이다. 그러나 실제로 제도를 도입하는 데 있어 지역 내의 재정적 상황 역시 관계가 있는 것으로 나타났다.

〈표 IV-4〉 추정결과: 출산장려금 도입 여부

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
재정자립도	2.978*** (0.863)	2.804*** [0.876]	2.803*** [0.861]	2.803*** [0.861]	2.794*** [0.870]	2.414*** [0.910]
기초자치단체장 -지방의회 다수당	-0.775*** [0.297]	-1.070*** [0.341]	-1.031*** [0.360]	-1.031*** [0.360]	-1.107*** [0.366]	-1.184*** [0.379]
가임기여성비율	-12.61*** [3.526]	-14.25*** [3.752]	-13.31*** [3.581]	-13.31*** [3.581]	-14.76*** [3.803]	-18.19*** [4.481]
서울특별시	0.394 [0.323]	0.381 [0.324]	0.302 [0.329]	0.302 [0.329]	0.332 [0.332]	0.564 [0.358]
종사자 수	-0.0757 [0.595]	-0.0771 [0.584]	-0.0172 [0.601]	-0.0172 [0.601]	0.115 [0.625]	0.0689 [0.616]
기초자치단체장 -정부여당		0.457* [0.256]	0.652** [0.315]	0.652** [0.315]	0.675** [0.316]	0.879*** [0.336]
득표수 격차 비율			-0.615 [0.583]	-0.615 [0.583]	-0.655 [0.587]	-0.473 [0.619]
순전출 비율			6.316 [5.353]	6.316 [5.353]	7.624 [5.425]	9.346 [5.784]
보육시설 수					0.0536* [0.0319]	0.0547* [0.0320]
다수당 의석 점유율						-0.701 [0.727]
사설학원 수						0.477** [0.215]
상수	2.514*** [0.561]	2.817*** [0.598]	2.334*** [0.673]	2.334*** [0.673]	1.841** [0.748]	2.274*** [0.875]
관측 수	228	228	228	228	228	221

주: 1. 표준 편차는 괄호 안에 표시.

2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

지역적 특성 가운데 보육시설의 수와 사설학원의 수가 출산장려금의 도입과 양(+의 상관관계)을 가지고 있었다. 여기에 대해서는 다양한 해석이 가능하다. 우선 보육시설에 대한 지원이 많이 이루어지는 지역은 출산 및 보육 정책에 대한 관심이 높고, 따라서 출산장려금 도입에 우호적일 수 있다. 또는 보육시설이나 사설학원의 수는 양육을 담당하는 부모의 성향에 의해 결정될 수 있으므로, 지역 내 아동을 양육하는 부모들의 적극성 및 그들의 선호에 부합하려는 자치단체에 의해 도입이 빨라질 수 있을 것으로 추측된다.

서울 지역의 자치구들은 일반 시군보다 시행 확률이 높은 것으로 나타났다. 그러나 유의미하지는 않았다. 종사자 수, 총전출인구 비율 등은 지역의 도시화, 인구변동 등을 통제하기 위하여 분석에 포함하였으며, 모두 유의한 결과를 관측할 수 없었다.

다음으로 출산장려금으로 책정된 예산의 규모와 다양한 설명변수와 어떠한 관계가 있는지 살펴보기 위하여 아래의 식을 추정하였다. 식 (1)과 종속변수를 제외하면 동일하다. 종속변수로는 가입기 여성 1인당 출산장려금 예산액 b_i 를 사용하였다. 출산장려금으로 책정된 총예산은 지역의 인구, 수혜 대상 규모 등에 의해 결정되기 때문에 지역규모의 효과를 배제할 수 없다. 따라서 전체 예산을 가입기 여성 수로 나누어 종속 변수로 삼았으며, 토빗(tobit) 모형을 이용하여 추정하였다.

$$b_i = \alpha + \beta SR_i + \gamma_{po} PO_i + \delta D_i + \pi X_i + \epsilon_i \quad (2)$$

[표 IV-5]에 추정결과를 정리하였다. 재정자립도가 출산장려금의 도입 여부와 매우 강한 상관관계를 가지고 있었던 것과 달리, 가입기 여성 1인당 출산장려금 예산과는 유의미한 관계를 관찰할 수 없었다. 정책 도입 단계의 결정은 자치단체의 재정적인 상황에 의존하지만, 도입이 결정된 이후 전체적인 지원규모나 지원금액과 같은 세부적인 사항들은 재정적인 여건과 관련성이 적은 것으로 판단할 수 있다.

기초자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당과의 관계는 출산장려금의 도입 여부에 대한 분석 결과와 동일한 추정 결과를 나타냈다. 기초자치단체장이 중앙정부 여당 소속인 지역에서는 출산장려금 도입 확률이 높을 뿐 아니라 가입여성 1인당 출산장려금의 예산액도 유의미하게 높은 수준이었다. 마찬가지로 단체장의 소속 정당과 지방의회의 과반수를 차지하고 있는 다수당이 일치하지 않을 경우에 1인당 예산액이 낮았다. 단체장과 지방의회 간의 협력이 잘 이루어지지 않을 경우, 정책의 도입이 잘 이루어지지 않는 것과 동시에 도입된 정책에 대한 자원 배분 역시 감소할 수 있음을 알 수 있다. 지방선거의 투표 격차와 투표율은 이번에도 유의한 결과를 나타내지 않았다.

가입기 여성 비율이 낮을수록 출산장려금 예산이 증가하는 추정 결과는 정책 도입 여부에 대한 추정 결과와 일관적이다. 지역적 특성 변수 가운데 흥미로운 결과를 보이는 변수는 노령인구 비율이다. 노령인구 비율은 가입여성 1인당 출산장려금 예산과 음(-)의 관계를 보이고 있으며 그 결과 역시 유의하다. 이는 노령인구가 많은 기초자치단체에서는 이들과 직접적으로 관련이 적은 출산장려금 예산을 줄일 유인이 있다는 정치경제학적 이론과 일치한다.

인구 십만명당 복지시설의 수가 많은 자치단체에서는 출산장려금 예산액이 상대적으로 낮았는데, 복지시설 수가 출산장려금의 도입과 양(+)의 상관관계를 보였던 이전의 결과와 상반된다. 이는 복지시설 설립과 출산장려금의 도입이 동일한 정책적인 기저에서 시행되며 투입되는 자원 역시 동일한 범주 안에 포함되기 때문일 수 있다. 도시의 규모를 통제하기 위하여 서울특별시 더미와 광역시 더미를 분석에 포함하였다. 서울특별시 더미에 대한 추정 결과는 표에는 포함하지 않았으나 어떤 경우에도 유의미하지 않았다. 광역시 더미는 출산장려금 예산액과 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타나, 광역시에 속한 자치단체에서는 상대적으로 낮은 수준의 출산장려금 예산을 책정하였다.

IV. 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 도입과 예산 결정에 미치는 영향 207

〈표 IV-5〉 추정결과: 가임기 여성 1인당 출산장려금 예산

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
재정자립도	2.634** [1.291]	2.094 [1.283]	1.37 [1.230]	1.438 [1.234]	1.546 [1.244]	1.333 [1.211]
가임기여성 비율	-28.34*** [5.908]	-28.46*** [5.939]	-62.88*** [10.45]	-62.23*** [10.51]	-61.28*** [10.61]	-67.90*** [10.60]
종사자 수	0.261 [0.585]	0.299 [0.576]	0.443 [0.547]	0.434 [0.547]	0.412 [0.547]	0.459 [0.539]
기초자치단체장 -지방의회 다수당		-1.063*** [0.391]	-1.055*** [0.386]	-1.036*** [0.387]	-1.032*** [0.386]	-1.114*** [0.382]
기초자치단체장 -정부여당		0.841** [0.346]	0.812** [0.395]	0.835** [0.397]	0.774* [0.396]	0.845** [0.389]
광역시	-0.909** [0.409]	-0.960** [0.403]	-1.148*** [0.390]	-1.108*** [0.396]	-1.078*** [0.397]	-1.225*** [0.387]
기초자치단체장 -광역단체장			-0.143 [0.412]	-0.121 [0.414]	-0.11 [0.413]	-0.201 [0.406]
노령인구 비율			-0.199*** [0.0501]	-0.195*** [0.0503]	-0.215*** [0.0539]	-0.212*** [0.0497]
득표격차 비율				-0.396 [0.725]		
지방선거 투표율					1.959 [2.443]	1.653 [2.442]
복지시설 수						-0.0348* [0.0203]
상수	4.727*** [0.827]	5.237*** [0.831]	14.88*** [2.557]	14.73*** [2.569]	13.60*** [3.008]	15.36*** [3.120]
sigma	1.557*** [0.0996]	1.531*** [0.0977]	1.444*** [0.0924]	1.443*** [0.0923]	1.441*** [0.0921]	1.415*** [0.0905]
관측 수	228	228	228	228	228	228

주: 1. 표준편차는 괄호 안에 표시.

2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

지금까지 출산장려금의 도입이 어떠한 지역에서 이루어졌는지, 그리고 출산장려금 예산 규모는 어떠한 요인과 관계가 있는지 살펴보았다. 그러나 본 연구에서 실시한 횡단면 분석은 기초자치단체의 특성과 출산장려금 간의 관계를 보여주는 것이며, 추정을 통하여 얻어낸 결과가 출산장려금의 도입과 예산규모의 결정 요인이라고 결론내릴 수는 없다. 앞서 언급하였듯이 출산장려금은 2000년에 처음 도입된 이후 기초자치단체별로 도입 시기가 모두 다르기 때문에, 2008년의 변수들이 정책 결정 자체에 영향을 미쳤다고 볼 수는 없기 때문이다. 출산장려금 도입 시기가 어떤 변수들에 의하여 결정되었는지 살펴보기 위해서는 정책의 도입 시기 차이를 고려하는 정교한 분석이 필요할 것이다.

5. 결론

본 연구는 기초자치단체의 정책 결정이 해당 지역의 정치구조 및 계층구조와 어떠한 관계를 가지고 있는지 살펴보았다. 기초자치단체가 시행 여부와 지원 규모를 자율적으로 결정할 수 있는 정책인 출산장려금을 대상으로 정치경제학적인 관점에서 정치구조 및 계층구조와 관련된 다양한 요인에 대한 가설을 세우고, 이를 검증하기 위하여 실증 분석을 실시하였다. 특히 각 지역의 기초자치단체장과 지방의회 간의 관계에 중점을 둔 정치 구조가 출산장려금의 도입 및 예산과 어떠한 관계를 가지는지, 정책 수혜 대상인 가임여성 비율과 같은 인구구조와는 어떠한 관계에 있는지 살펴보았다. 분석 결과, 출산장려금의 도입과 예산 규모는 단체장의 소속 정당 및 지역의회와 단체장 간의 관계와 같은 자치단체의 정치적 구조에 밀접하게 연관되어 있었다. 중앙정부 여당에 속한 단체장은 출산장려금을 도입할 확률이 높을 뿐 아니라 책정 예산 수준도 높았다. 또한 지역议회의 다수당과 단체장의 소속 정당이 일치하는 지역에서는 출산장려금의 도입이 덜 이루어져 있었고 배분된 자원의 규모도 적었다. 이를 바탕으로 기초자치단체장의 정책

의지는 소속 정당에 의해 결정되는 경향이 있으며, 지역 내에서 정당 간 경쟁이 활발하게 이루어지지 않고 특정 정당이 독점적인 영향력을 행사할 경우에는 출산장려금과 같은 정책을 도입할 유인이 낮은 것으로 판단할 수 있다.

수혜 대상의 비율과 정책 간의 관계를 살펴보기 위하여 포함한 가임기 여성 비율은 출산장려금의 도입 및 예산과 음(-)의 상관관계를 가지고 있었다. 여기에 대해서는 지방자치단체가 저출산에 대한 대응책이라기보다 지역 내 인구 증가를 위한 정책으로 출산장려금을 도입했다는 가능성을 제기할 수 있으나, 정확한 결론을 내리기 위해서는 추후 보완적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 가임기 여성 비율 이외에 노령인구비율과 같은 인구구조 변수 역시 출산장려금과 관계가 있었는데, 노령인구비율이 증가할수록 출산장려금 예산이 감소한다는 정치경제학적 가설과 일치하는 결과였다.

정책의 도입과 시행방식은 다양한 요인에 의하여 결정될 수 있다. 본 연구에서는 우리나라 지방정부의 정책 도입 및 예산 규모가 정책적인 목적 이외에도 지역의 인구구조 및 정치구조에 영향을 받을 수 있음을 보였다. 특히 우리나라에서는 의회 내의 정치적 경쟁보다 중앙정부 및 지방의회와 기초자치단체장 간의 정치적인 상황이 정책결정에 중요한 요소로 작용하는 것을 알 수 있었다.

참고문헌

- 박고운·박병현, 「지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인」, 『사회복지정책』 제31권, 2007, pp. 423~451.
- 보건복지가족부, 「지자체별 출산장려금 현황」, 2008.10.
- 지병문·김용철, 「지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로」, 2002년도 하계학술발표 및 제11회 한·일 지방자치 국제세미나, 2002.
- 최성락·노우영, 「지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향 분석」, 『행정논총』 제43권 제1호, 2005.
- 행정안전부, 『지방재정연감』, 2008.
- Alensina, A., Baqir, R., and Easterly, W., "Public Goods and Ethnic Divisions," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, 1999, pp. 1243~1284.
- Baqir, R., "Districting and Government Overspending," *Journal of Political Economy*, Vol. 110, 2002, pp. 1318~1354.
- Besley, T., Pande, R., Rahman, L. and Rao, V., "The Politics of Public Good Provision: Evidence from Indian Local Governments," Working Paper, 2004
- Deno, K. T. and Mehay, S. L., "Municipal Management Structure and Fiscal Performance: Do City Managers Make a Difference?," *Southern Economic Journal*, Vol. 53, pp. 627~642.
- Dye, Thomas., "Party and Policy in the State," *Journal of Politics*, Vol. 46, 1984, pp. 1097~1116

- Kroszner, Randall S. and Strahan, Philip E., "What Drives Deregulation? Economics and Politics of the Relaxation of Bank Branching Restrictions," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, 1999, pp. 1437~1467.
- Kiefer, Nicholas M., "Economic Duration Data and Hazard Functions," *Journal of Economic Literature*, Vol. 26, 1988, pp. 646~679.
- MacDonald, Lynn., "The Impact of Government Structure on Local Public Expenditures," *Public Choice*, Vol. 136, 2008, pp. 457~473.

V. 불완전 정보하에서의 지방정부의 자원 배분

조명환

1. 서론

지방재정조정제도는 정부 간의 수직적·수평적 재정불균등을 시정하기 위하여 중앙정부가 지방정부에게 또는 지방정부 상호간에 재원을 재분배하는 제도이다. 정부 간의 수직적 재정불균등은 중앙정부와 지방정부 사이의 재정불균등을 의미하며 이는 보통 국세와 지방세의 세원의 차이, 세수 확보에 있어 중앙정부의 비교우위, 지역공공재 공급에 있어 지방정부의 상대적 역할 확대 등에 기인한다. 한편, 수평적 재정불균등은 지방정부들 사이의 재정불균등을 의미하며, 이는 지방정부 간의 경제력의 격차에서 기인하는 바가 크다. 이러한 정부 사이의 재정불균형은 지방정부가 조세·재정에 대하여 일정한 권한을 행사하는 모든 국가에서 발생하고 있으며, 우리나라를 비롯한 많은 국가에서는 이를 시정하기 위한 지방재정조정제도를 시행하고 있다.

우리나라는 2005년에 지방재정조정제도의 기본적인 체계를 크게 바꾼 이후 현재까지 그 틀을 유지하고 있다. 현행 제도에서 중앙정부가 지방정부에 재원을 지원하는 것으로는 지방교부세, 국고보조금 등이 있으며, 지방정부 상호간에 재원을 지원하는 것으로는 시·도보조금, 조정교부금, 재정보전금 등이 있다⁶⁸⁾. 지방정부의 수입은 지방세 및 세외수입으로 구성된 자체재원과 지방교부세, 조정교부금 및 재정교부금, 국고보조금 등의 의존재원으로 구성되는데, 2008년을 기준으로 지

68) 본고에서 우리나라의 지방정부란 지방자치단체를 의미한다.

방자치단체의 세입예산에서 지방교부세 등 중앙정부 및 다른 지방정부에 의존하는 재원의 규모는 약 42.1%에 달하며, 특히 중앙정부에 대한 재원의존도는 약 35.1% 정도로 지방정부의 재원에서 중앙정부로부터의 재정 지원이 큰 비중을 차지하고 있다⁶⁹⁾.

중앙정부가 지방정부에 재원을 지원하는 데 있어 고려해야 할 사항은 여러 가지가 있을 수 있는데, 그 중 가장 중요한 하나는 재정 지원의 규모를 결정하는 것이다. 만약 중앙정부가 각 지역주민들의 선호나 지방정부의 자체재원 등에 대하여 지방정부와 동일한 정보를 지니고 있다면 중앙정부는 국가적으로 최적인 재원 배분을 달성할 수 있을 것이다. 하지만 중앙정부가 지방정부의 지역공공재에 대한 소요나 지방정부의 자체재원 등에 대하여 정보를 완전하게 가지고 있지 않다면 중앙정부에 의한 재원 배분은 효율적이지 않을 수 있다. 이 경우 지방정부들에게 각자가 지닌 정보를 완전하게 드러내도록 요구할 수 있고 만약 지방정부들이 자신들이 가지고 있는 정보를 진실하게 제공한다면, 중앙정부는 지방정부가 제공하는 정보를 바탕으로 효율적인 재원 배분을 달성할 수 있다. 하지만 중앙정부가 지방정부들이 제공하는 정보에 대한 진실성을 확인할 수 없다면, 지방정부들은 중앙정부로부터 더 많은 재원을 보조받기 위하여 자신의 지역에 필요한 공공재 소요를 부풀리거나 자신들의 자체재원 부족을 확대하여 보고할 유인이 있고, 이는 중앙정부로 하여금 효율적인 재원 배분을 불가능하게 만든다.

지방자치제도의 필요성에 대한 근거로 흔히 거론되는 것은 중앙정부보다 지방정부가 자신의 지역주민들에 대한 선호를 잘 파악할 수 있어 공공재 공급에 있어 지방정부들이 중앙정부보다 더 효율적이라는 것이다. 이는 지방정부의 지역공공재 공급 측면에서 의사결정이 중앙정부에 집중되는 것이 비효율적이라는 것을 보여주는 것이다. 반면 본고는 지방정부의 재원 배분 측면에서 중앙정부에 의사결정이 집중되

69) 행정안전부, 『2009년도 지방재정연감』, 2009.

는 것에 대한 효율성을 살펴본다. 여기서 중앙정부에 의사결정이 집중되어 있다는 것은 중앙정부가 지방정부에 대한 보조금의 규모를 결정하는 것으로 이해할 수 있으며, 재원에 대한 의사결정이 지방정부에 분산되어 있다는 것은 지방정부가 각자 필요한 재원의 규모를 요청하고 중앙정부는 이에 따라 재원을 배분하는 것으로 이해할 수 있다⁷⁰⁾.

재정분권에 관한 전통적 논의는 Musgrave(1959)와 Oates(1972) 등에 의해 시작되었으며, 이들은 주로 중앙정부와 지방정부 사이의 역할 분담에 초점을 맞추고 있다. 이들은 대체로 중앙정부가 담당하는 역할로 거시적 안정화, 재분배정책, 국가공공재의 공급을 들고 있으며, 지방정부는 지역공공재의 공급을 담당한다고 주장하고 있다. 중앙정부의 역할로서 거시적 안정화를 드는 이유는 지방정부는 통화정책이나 환율정책 등의 정책수단을 가지고 있지 않기 때문에 개방경제에서 거시적 충격이 왔을 경우 효과적으로 대처하지 못한다는 것이다. 또한, 재분배정책을 지방정부가 독자적으로 결정할 경우 재분배정책을 강하게 시행하는 지역으로부터 그렇지 않은 지역으로 부유층이 이동하여 지방정부에 의한 재분배정책이 실효를 거두지 못할 가능성이 크며, 지방정부에 의한 국가공공재의 공급은 다른 지역의 주민들이 누리는 편익을 고려하지 못하기 때문에 전체적으로 효율적인 수준의 국가공공재 생산이 일어나지 못하게 된다는 주장들이 있다.

또한, 지방분권에 관한 전통적 논의들은 편익이 일정 지역으로 한정되는 지역공공재의 생산을 지방정부가 담당해야 한다고 주장하고 있다. 이에 대한 논거로는 우선 지방정부의 책임성(accountability)을 들

70) 우리나라의 지방재정조정제도는 보통교부세의 경우 주어진 통계자료를 기반으로 하여 추정된 기준재정수요액과 기준재정수입액을 기준으로 그 규모가 산정되며, 국고보조금의 경우 법령에 의해 주어진 기준에 맞추어 그 규모가 산정된다. 즉 지방재원의 규모에 대한 의사결정은 지방정부보다는 중앙정부에 의해 이루어진다고 볼 수 있으며, 지방정부의 정확한 재정소요 대신 추정치에 기반하여 지방에 대한 보조금의 규모를 결정한다고 볼 수 있다.

수 있다. 즉, 분권화는 지역공공재를 공급하는 주체인 지방정부와 이를 소비하는 지역주민들과의 연계를 강화하여 책임성 있는 정책 수행을 유도한다는 것이다. 그리고 Oates(1972)는 지방정부는 주민들의 선호를 반영한 차별화된 공공정책을 수행할 수 있어 중앙정부에 의한 획일화된 정책수행보다 사회적 후생수준을 높일 수 있다는 이른바 ‘분권화 정리(Decentralization Theorem)’를 제시하였다. 또한 Oates(1993)는 이러한 지방정부의 차별화된 정책수행은 Tiebout(1956)가 지적하였던 ‘발로 하는 투표(vote with feet)’를 통해 주민들이 자신들에게 가장 적합한 정책을 수행하는 지역으로 이동함으로써 효율성을 증대시킬 수 있다고 하였다.⁷¹⁾

전통적 논의에서 지방정부가 중앙정부보다 주민들의 선호를 잘 반영하는 정책을 수행할 수 있다는 것은 중앙정부가 지역별로 차별화된 정책을 펼 수 없다는 가정에 근거한다. 하지만 현실에서는 중앙정부가 지방에 따라 다른 정책을 수행하는 것을 흔히 발견할 수 있으며, 이에 따라 지방정부에 의한 지역공공재 공급에 관한 이후의 논의들은 중앙정부의 정책 획일성보다는 중앙정부와 지방정부 간의 정보의 비대칭성(asymmetric information)에 초점을 맞추는 경우가 많아졌다. 즉, 중앙정부에 비하여 지방정부가 지역주민들의 선호나 지역공공재의 생산 비용 등에 대한 정보를 많이 가지고 있을 때 어떻게 지역공공재를 공급하는 것이 효율적인가 하는 것에 대한 연구가 활발해졌다.

중앙정부와 지방정부 간의 정보의 비대칭성에 관한 대표적인 연구들은 Cremer et al.(1996), Raff and Wilson(1997), Lockwood(1999), Bordignon et al.(2001), Cornes and Silva(2002), Huber and Runkel(2006), Breuillé and Gary-Bobo(2007) 등이 있다. 이러한 연구들의 대부분은 지방정부는 지역공공재를 생산하며 이를 위한 재원은 자신의 지역으로부터의 지방세수와 지방정부 간에 재분배되는 재원에 의해

71) 주민의 이동성을 고려한 재정 분권화에 관한 연구는 Raff and Wilson(1997), Breuillé and Gary-Bobo(2007) 등에 의해 계속되었다.

결정된다고 하였다. 즉, 전체적으로 효율적인 지역공공재의 공급은 지방정부 간의 재원을 어떻게 재배분하는가에 의해 결정되는 것이다. 이들이 고려하고 있는 정보의 비대칭성은 지역주민의 선호에 대한 정보의 비대칭성, 지역공공재 생산 비용 또는 생산 기술에 대한 정보의 비대칭성, 지방정부의 세수에 대한 정보의 비대칭성으로 구분할 수 있다. Cremer et al.(1996), Lockwood(1999) 등은 지역주민의 선호에 대하여 정보의 비대칭성이 있을 경우를 살펴보고 있으며, Raff and Wilson (1997), Cornes and Silva (2002), Huber and Runkel (2006), Breuillé and Gary-Bobo (2007) 등은 지역공공재 생산 비용에 있어 정보의 비대칭성이 있을 경우를 고려하고 있다. 또한, Bordignon et al.(2001)은 지방정부의 세수에 있어 정보의 비대칭성이 있을 경우를 살펴보고 있다.⁷²⁾

본고는 기존의 지방재정에 관한 문헌들과 비교하여 다음과 같은 차별성을 지닌다. 우선, 본고는 지방정부의 효용에 있어 지역공공재와 더불어 국가공공재를 함께 고려하였다. 재정분권에 관한 전통적 논의는 중앙정부는 국가공공재의 생산을 담당하고 지방정부는 지역공공재의 생산을 담당하는 것이 타당하다고 하였다. 하지만, 이후 정보의 비대칭성을 고려한 많은 연구들은 지역주민들의 국가공공재 소비를 고려하지 않고 있는데, 이는 국가공공재의 편익이 모든 사람들에게 미치고 국가 전체의 재원이 지역공공재뿐만 아니라 국가공공재의 공급에도 사용된다는 점에서 한계라 할 수 있겠다. 둘째로, 본고는 중앙정부와 지방정부 간의 정보의 비대칭성이 있을 경우 효율성을 달성하기 위하여 보조금의 규모에 대한 의사결정을 중앙정부와 지방정부 중 누가 하는 것이 바람직한가를 살펴본다. 반면에 이전의 연구들은, 누가 지방정부에 대한 자원 배분의 권한을 가지는 것이 바람직한가에 관심을 가지

72) Bordignon et al.(2001)은 정보의 비대칭성과 더불어 확약의 부재(lack of commitment)를 중앙정부에 의한 자원 배분의 비효율성의 원인으로 제시하였다.

기보다는, 정보의 비대칭성이 있을 때 중앙정부가 드러난 정보를 이용하여 어떻게 재원을 배분하는 것이 효율적인가에 초점을 맞추고 있다. 끝으로, 본고에서 고려한 정보의 비대칭성은 지방정부의 세수에 있다고 하였다. 반면, 중앙정부와 지방정부 간의 정보의 비대칭성을 고려한 이전의 연구들은 대부분 주민들의 선호 또는 지역공공재의 생산비용에 있어 정보의 비대칭성을 고려하였다⁷³⁾.

본고에서는 모형을 이용한 분석을 통하여, 지방정부의 세수에 대한 정보가 모두에게 알려져 있을 경우에는 중앙정부가 재원 배분에 대한 권한을 가지는 것이 효율적이지만, 지방정부의 세수에 대한 정보가 해당 지방정부에만 알려져 있을 경우에는 불확실성의 정도에 따라 지방정부가 재원 배분에 대한 권한을 가지는 것이 효율성 측면에서 바람직할 수도 있음을 보였다. 또한, 중앙정부가 지방정부로 하여금 자신들의 지방세수에 대한 정보를 드러내도록 하여도 이의 진위를 확인할 수 없다면 지방정부는 자신들의 지방세수에 대하여 어떠한 정보도 노출하지 않을 것이라는 것을 보이고 있다.

본고는 다음과 같이 구성된다. 우선 제2절에서는 우리나라의 지방재정조정제도를 간략하게 살펴본다. 제3절에서는 분석에 필요한 모형을 설명한다. 제4절에서는 벤치마크 사례로 지방정부의 세수에 대한 정보가 모두에게 알려져 있을 경우를 살펴봄, 제5절에서는 지방정부의 세수에 대한 정보가 알려져 있지 않을 경우를 살펴본다. 그리고 제6절에서는 모형을 확장하여 지방정부가 자신의 세수에 대한 정보를 제공하도록 하는 경우를 살펴보도록 한다. 제7절은 이전의 논의들을 정리하며 결론을 제시한다.

73) Bordignon et al.(2001)는 예외적으로 분석에 있어 지방정부의 세수에 대하여 정보의 비대칭성이 있다고 가정하였다.

2. 우리나라의 지방재정조정제도

본격적인 분석에 들어가기에 앞서 본절에서는 우리나라의 지방재정조정제도의 현황을 간략히 살펴보도록 한다. 우리나라의 현행 법령상 중앙정부와 지방자치단체, 또는 지방자치단체 상호간에 존재하는 재정의 수직적·수평적 불균형을 조정하는 지방재정조정제도의 주요한 수단인 지방교부세, 재원조정교부금·재정보전금, 국고·시도비 보조금 등이 있다. 이들은 자치단체의 자율적 집행이 가능한 일반보조금과 집행에 있어 조건들이 부여되는 특정보조금으로 구분할 수 있는데, 전자의 대표적인 것으로는 지방교부세가 있으며 후자의 대표적인 예로는 국고보조금이 있다.

우리나라 지방재정조정제도의 기본틀은 2005년 이후 크게 변화하였다. 우리나라는 2005년까지 중앙정부의 추진사업을 지방정부가 대행해주는 형식을 빌려 중앙정부가 지방정부에 재원을 제공하도록 하는 지방양여금제도를 실시하였으나, 이후 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 높이고 지방양여금 대상사업을 그 성격에 따라 국고보조금 대상사업 등으로 재편하기 위하여 동 제도를 폐지하였다. 또한, 지방양여금 폐지에 따라 종전에 지방양여금 대상사업이었던 도로정비사업, 지역개발사업 등에 지방교부세를 사용할 수 있도록 함에 따라 지방교부세의 재원규모를 확대하였고, 특별교부세의 규모 축소, 증액교부금제도 폐지, 분권교부세 및 부동산교부세 신설 등 지방교부세제도의 대대적인 개편을 추진하였다. 그리고, 각 중앙부처가 분산 추진하고 있던 국가균형발전 관련 국고보조금을 하나의 특별회계로 통합하여 관리하도록 한 균형발전특별회계를 신설하고 이를 광역경제권 중심의 광역지역발전특별회계로 개편한 것도 우리나라 지방재정조정제도의 큰 변화 중 하나라 하겠다.

〈표 V-1〉은 중앙정부에서 지방정부로의 재원이전 규모의 변화를 보여준다. 이를 살펴보면, 우선 중앙정부로부터 지방자치단체로의 재

원이전 규모가 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 또한, 1995년 민선자치가 실시된 이후 2000년까지는 일반보조금보다 특정보조금이 지속적으로 증가하였으나, 2001년 이후부터는 일반보조금의 비중이 증가하는 추세에 있다. 중앙정부로부터 지방자치단체로의 재원이전 규모의 증가나 일반보조금 비중의 증가는 지방자치제도가 정착됨에 따라 지방자치단체의 재정적 권한이 확대된 것으로 해석할 수 있을 것이다.

〈표 V-1〉 중앙정부로부터 지방정부로의 재원 이전 현황

구분	이전재정규모(억원)				비중(%)	
	합계 (A)	지방고부세 (B)	지방양여금 (C)	국고보조금 (D)	일반보조금 (B/A)	특정보조금 (C+D)/A
1991	56,685	34,524	-	22,161	61	39
1992	70,031	39,277	12,240	18,514	56	44
1993	78,872	44,131	13,369	21,372	56	44
1994	94,072	48,626	17,238	28,208	52	48
1995	115,848	52,755	22,710	40,383	46	54
1996	139,998	66,354	26,043	47,601	47	53
1997	153,174	70,407	29,037	53,730	46	54
1998	178,897	72,513	32,096	74,288	41	59
1999	201,793	69,004	37,883	94,906	34	66
2000	215,967	83,651	37,810	94,506	39	61
2001	251,797	103,043	43,369	105,385	41	59
2002	271,583	118,211	45,738	107,634	44	56
2003	305,571	150,377	44,120	111,074	49	51
2004	319,303	144,769	37,432	137,102	45	55
2005	368,277	196,541	-	171,736	53	47
2006	420,282	209,278	-	211,004	50	50
2007	464,493	245,341	-	219,152	53	47
2008	566,490	306,787	-	259,703	54	46
2009	530,085	265,081	-	265,004	50	50

주 : 2003년 이전은 결산, 2004~2008년은 최종예산, 2009년은 당초예산임.
 자료 : 행정안전부(행정자치부, 내무부) 각 연도 『지방재정연감』; 행정안전부(행정자치부, 내무부) 각 연도 『지방자치단체예산개요』

가. 지방교부세

지방교부세는 지방재정조정제도 중 가장 핵심적인 것으로 중앙정부의 재원 중 일부를 재정력이 취약한 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 지방자치단체 간의 재정 불균형을 해소하고 지방행정의 균형적인 발전을 달성하기 위한 기능을 수행하고 있다. 이는 지방교부세법에 운용근거가 규정되고 있으며, 원칙적으로 그 용도에 있어 제한이 없는 지방자치단체의 일반재원으로 분류된다. 지방교부세법은 지방교부세의 재원을 목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 의해 특별회계 재원으로 사용되는 세금을 제외한 내국세 총액의 19.24%와 종합부동산세의 총액으로 규정하고 있다.

지방교부세의 종류로는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세가 있다. 보통교부세는 지방자치단체의 행정 수준을 일정하게 유지하기 위하여 일반재원을 보장하기 위한 것으로, 이의 재원은 내국세 총액에서 분권교부세를 제한 금액의 96%로 한다. 특별교부세는 내국세 총액에서 분권교부세를 제한 금액의 4%를 재원으로 하며 보통교부세 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요에 대한 보완적인 역할을 한다. 또한 분권교부세는 내국세 총액의 0.94%를 재원으로 하여 국고보조사업의 지방이양에 따라 소요되는 재원을 보전하며, 부동산교부세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하여 종합부동산세 도입에 따른 재산세 감소분을 보전하고 자치단체 간의 형평성을 제고하는 데에 기여한다. <표 V-2>는 지방교부세의 재원을 정리하여 보여주고 있다.

지방교부세의 재원 배분방식을 종류별로 살펴보자. 우선 보통교부세는 지방자치단체별로 일정한 공식을 적용하여 구한 기준재정수요액과 기준재정수입액을 기반으로 하여 교부금액을 산정한다. 지방자치단체의 기준재정수요액은 16개 세항목에 대하여 인구수, 가구수, 자동차대수 등의 통계자료를 일정 공식에 적용하여 산출한 기초수요액과 기초수요액으로 반영할 수 없는 것들에 대한 보정수요액을 합산하고, 지

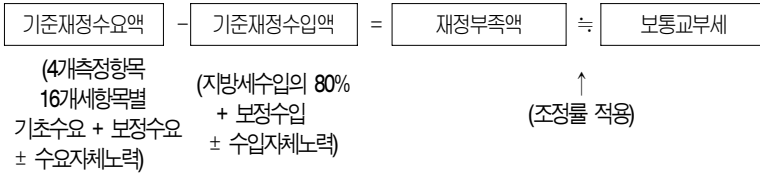
방자치단체의 수요절감 유인을 제공하기 위하여 수요자체노력을 감안하여 산출한다. 또한 기준재정수입액은 지방세 중 보통세 수입의 80%를 기초수입액과 목적세 수입의 80% 등 별도 추가수입에 해당하는 보정수입액을 합산하고 이에 6개 분야의 수입자체노력을 감안하여 결정된다. 앞서와 같이 산출한 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감하여 지방자치단체별 재정부족액을 구할 수 있으며, 이에 보통교부세 총액을 고려한 조정률을 적용하여 각 지방자치단체별 보통교부세 교부금액을 결정하게 된다. [그림 V-1]은 보통교부세의 산정 방식을 개략적으로 보여준다.

〈표 V-2〉 지방교부세의 종류별 자원

구분	자원
지방교부세	- 목적세, 종합부동세, 특별회계 재원으로 사용되는 세목을 제외한 내국세의 19.24% - 종합부동산세 총액
보통교부세	- 종합부동산세 및 분권교부세액을 제외한 지방교부세 자원의 96%
특별교부세	- 종합부동산세 및 분권교부세액을 제외한 지방교부세 자원의 4%
분권교부세	- 종합부동산세를 제외한 지방교부세 자원의 0.94%
부동산교부세	- 종합부동산세 총액

자료: 지방교부세법 (2010.1.1 시행) 제4조

[그림 V-1] 보통교부세 산정 방식



- 기준재정수요액: 4개 측정항목별 116개 세항목별 기본행정수요
- 기준재정수입액: 지방세 및 경상세외수익의 80%
- 각 지방자치단체별 재정부족액을 기초로 조정률을 적용하여 조정 교부
- 보통교부세 = 재정부족액 × 조정률
- 조정률 = (보통교부세 총액 / 재정부족액 총액)

출처: 행정안전부, 『2009년도 지방교부세 산정해설』, 2009.

특별교부세는 보통교부세의 산정방식의 확일성과 시기적인 이유로 보통교부세 산정에서 반영할 수 없었던 것을 고려해서 재원을 배분하는 것으로 교부대상은 행정구역 개편 또는 지방공공시설의 설치 등으로 인한 지역현안수요, 국가적 장려사업 등의 시책수요, 재해 등으로 인한 재해대책수요로 구분된다. 특별교부세의 교부방법은 지방자치단체가 교부신청을 하는 경우 필요성, 투자효과, 재원계획 등 교부목적의 타당성을 검토한 후 교부하는 것이 원칙이다. 하지만 지방자치단체의 신청이 없는 경우에도 행정안전부 장관이 필요하다고 인정할 경우 일정한 기준에 따라 교부하며 이 경우는 교부세의 사용에 관한 조건을 붙이거나 용도에 제한을 두는 것이 가능하다.

분권교부세는 국고보조금의 지원을 받는 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하면서 재원을 보전하기 위하여 운영되는 지방재원이전 제도이며, 이는 국고보조사업의 지방이양사업이 정착될 때까지 한시적으로 운영한 후 폐지하는 것을 원칙으로 한다. 제도 도입 당시 분권교부세는 2009년까지만 운영될 예정이었으나 사회복지사업의 수요 급증 등을 이유로 2014년까지 운영이 연장되었다. 분권교부세의 재원 배분

은 이양사업의 성격을 분석하여 정상적 수요와 비정상적 수요로 구분하여 이루어지는데, 정상적 수요는 자치단체의 예산편성 현황 및 관련 통계를 활용하여 산정하며 비정상적 수요는 인구, 재정력지수, 이양사업의 추진상황 등을 반영하여 산정된다.

끝으로 부동산교부세는 지방세인 종합토지세 대신 국세인 종합부동산세가 도입됨에 따라 감소한 지방자치단체의 재원을 보전하기 위한 목적으로 신설되었는데, 신설 당시 교부기준은 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수 감소를 보전하도록 하였다. 하지만, 2010년 지방교부세법 개정에서는 부동산교부세의 교부액 산정기준에서 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수 보전을 삭제하고 부동산교부세의 전액을 자치단체의 재정여건, 사회복지, 지역교육, 부동산보유세 규모를 고려하여 배분하도록 하고 있다.

나. 재원조정교부금·재정보전금

재원조정교부금은 특별시·광역시로 하여금 자치구 사이의 지나친 재정불균형을 해소하고 자치구 간 행정 서비스를 일정수준 이상으로 유지하기 위하여 시세 중 일정 세목을 관할 자치구에 교부하는 제도이다. 이러한 재원조정교부금의 운영근거는 지방자치법령이고 운영책임은 특별시장·광역시장이 갖는다. 재원조정교부금의 재원은 특별시·광역시의 시세 수입 중 취득세와 등록세 합산액의 일정률로 그 비율은 시의 조례로 정하며 도시마다 차이가 있다. 재원조정교부금률은 서울 50%, 부산 55%, 대구 56%, 인천 50%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58% 등이다.

재원조정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분되어 운용된다. 보통교부금은 용도지정 없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용되고, 특별교부금은 특정목적사업에 지원된다. 대부분 재원조정교부금의 재원에서 보통교부금은 90%, 특별교부금은 10%의 비중을 차지하고

있는데, 예외적으로 부산광역시는 보통교부금을 95%, 특별교부금을 5%로 하여 운용하고 있다. 보통교부금의 교부방식은 기준재정수요와 기준재정수입을 기반으로 하여 산정되는 지방교부세 중 보통교부세의 교부 방식과 유사하다. 즉, 일정한 공식에 따라 산출한 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달할 경우 부족한 재원을 교부율에 의해 해당 기초자치단체에 지원하는 것이다. 또한 특별교부금은 지방교부세 중 특별교부세와 그 배분방식이 유사하다.

재정보전금은 시·도지사(특별시장 제외)가 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세 제외)의 27%(인구 50만명 이상의 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 관할구역 안의 시·군에 배분하는 것이다. 이는 기존의 도세징수교부금이 도의 재정조정기능을 제대로 수행하지 못하고 오히려 시·군재정의 불균형을 심화시키는 것을 개선하기 위하여 도입되었다.

재정보전금은 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 일반재정보전금과 시·군의 지역개발사업 등의 시책추진을 지원하기 위한 시책추진보전금, 보통교부세가 교부되지 않는 지역에 대한 특별재정보전금으로 구분된다. 일반재정보전금은 재정보전금 총액의 90%에 해당되는 금액으로 하여 지출용도를 정하지 않고 일반재원으로 배분한다. 또한 시책추진보전금은 재정보전금 총액의 10%에 해당하는 금액을 지출용도를 정하여 특정재원으로 배분하는 것을 원칙으로 하고, 특별재정보전금은 일반재정보전금에서 행정안전부 장관이 정하는 범위 안에서 시·조례가 정하는 비율에 해당하는 금액을 재원한다. 일반재정보전금의 각 자치단체별 배분금액은 해당 시·군의 인구 수(50%), 광역시세·도세 징수실적(40%), 재정력(10%)에 기반하여 결정되며, 시책추진보전금은 해당 자치단체의 신청을 받아 심사하여 배분하는 것을 원칙으로 한다.

다. 국고·시도비 보조금

보조금은 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률'을 기본으로 하여 생활보호법, 의료보험법, 전염병예방법, 하천법, 택지개발촉진법 등 보조사업관련 법령에 의해서 운영근거가 마련된다. 보조금은 교부주체에 따라 국가에서 교부하는 국고보조금과 시·도에서 교부하는 시·도비보조금이 있다. 국고보조금은 국가의 감독을 받는 의존재원으로 국가사업과 지방사업의 연계를 강화하고 국가정책의 필요에 따른 지방사업 또는 국가위임사무의 수행을 위해 사업비의 일부 또는 전부를 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 것이다. 시·도비보조금은 시·도의 감독을 받는 의존재원으로 시·도 등의 광역자치단체가 정책적 필요에 의하여 시·군·구의 기초자치단체의 사업을 지원하거나 위임하여 수행하기 위하여 재원을 지원하는 제도이다.

보조금 지원방식은 기준보조와 차등보조로 구분할 수 있다. 기준보조는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율 등을 법령에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식이다. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률은 국가위임사업의 경우 100%, 국가시책사업의 경우 70~80%, 국가이해우선사업의 경우 40~50%, 지방이해우선사업의 경우 15~30%을 기준보조율로 규정하고 있으며 보조금 지급대상 제외사업 역시 규정하고 있다. 차등보조는 지역 간의 균형발전을 위해 필요하다고 인정되는 보조사업에 대해 보조금의 예산편성 시 지방자치단체의 재정상황을 고려하여 기준보조율에 일정률(10%, 15%, 20% 등)을 가감하여 보조하는 것이다.

국고보조금은 일반국고보조금과 국가균형발전특별법에 의한 광역지역발전특별회계로 이원화되어 운영되고 있다. 일반국고보조금의 집행은 보조금 집행계획수립, 보조금의 신청, 보조금예산의 편성, 보조금예산의 통지, 보조금의 교부신청과 교부결정, 보조사업의 수행, 보조금의 정산, 사후관리 등의 일련의 절차를 거쳐 이루어진다. 또한 광역지

역발전특별회계의 국고보조금은 지방자치단체가 해당 국고보조사업에 대한 예산을 중앙부처에 신청하면, 중앙부처는 지방자치단체의 부문별 사업 시행계획, 재정상황 등을 고려하여 예산을 지원한다.

지금까지 우리나라의 지방재정조정제도를 개략적으로 살펴보았다. 우리나라의 지방재정조정제도는 지방자치단체로 이전되는 재원의 전체 규모를 법령에 의하여 정하고 있다. 또한 각 자치단체별 재원 배분의 규모는 일반적으로 객관적인 통계자료와 법령에 규정된 공식에 의하여 결정되거나(보통교부세, 부동산교부세 등), 중앙정부가 지방자치단체로부터 사업별로 필요한 예산을 신청받아 이를 검토한 후 결정한다(특별교부세, 국고보조금 등). 이로부터 지방자치단체에 대한 재정 지원 규모의 결정에 있어, 지방자치단체가 전혀 영향을 미치지 않는 것은 아니지만, 전반적으로 중앙정부의 영향력이 크다고 볼 수 있다.

3. 모형

본고에서는 하나의 중앙정부와 2개의 지방정부(1과 2)로 구성되어 있는 국가를 고려한다. 중앙정부는 국가 내에 있는 모든 국민(또는 모든 지방정부)이 편익을 누릴 수 있는 국가공공재(national public good)의 공급을 담당하고, 각각의 지방정부는 자신의 지역 내에 있는 주민들에게만 편익이 미치는 지역공공재(local public good)의 공급을 담당한다. 국가공공재의 대표적인 예로는 국방서비스가 있고, 지역공공재의 대표적인 예로는 도로, 상하수도시설, 공원, 치안서비스 등이 있다. 편의상 국가공공재와 지역공공재 생산에 드는 한계비용은 1이라 가정하자.

각 지방정부 i 는 자신의 지역으로부터 t_i 만큼의 지방세수를 확보할 수 있다. 여기서 t_i 는 $[0, \bar{t}]$ 위에서 확률분포 F 를 따르는 동질적이며 독립적인 확률변수(identically and independently distributed random variable)이다. 편의상 t_1 과 t_2 의 평균을 t_M 로 표기하고 분산을

$Var(t_i)$ 로 표기하자. 각 $i = 1, 2$ 에 대하여, t_i 의 분포 F 는 모든 경제주체들에게 알려져 있다. 하지만, t_i 의 실현된 값(realization)은 경제주체들이 의사결정을 하는 순간에 중앙정부 및 모든 지방정부에 알려진 공적정보(public information)일 수도 있고, 또는 지방정부 i 에게만 알려진 사적정보(private information)일 수도 있다. 이는 향후 논의를 전개해 나가면서 구분하여 사용한다. 경제주체들이 모든 의사결정을 마친 후에는 t_i 의 실현이 모든 이들에게 알려진다. t_i 가 실현되기 이전의 상태를 '사전적(ex-ante)'라 하고, 모든 경제주체들의 의사결정을 마친 후에 t_i 의 실현된 값이 모두에게 알려진 상태를 '사후적(ex-post)'이라 한다. 또한 t_i 가 실현되어서 각 지방정부 i 는 자신의 지방세수를 알고 있으나 다른 경제주체들은 지방정부 i 의 지방세수 t_i 의 실현된 값을 알지 못하는 상태를 '중간적(intermediate)' 상태라 한다.

중앙정부와 지방정부 사이의 정보의 비대칭성을 논의할 때 주로 고려되는 것은 지역주민의 선호 또는 지역공공재를 생산하는 데 들어가는 비용이다(Cremer et al.(1996), Lockwood(1999), Raff and Wilson(1997), Cornes and Silva(2002), Huber and Runkel(2006), Breuillé and Gary-Bobo(2007)). 또한 일반적으로 지방세의 세율에 관한 내용은 법령에 규정되어 있는 것이 일반적이기 때문에 혹은 지방정부의 지방세수 t_i 가 사적정보라고 가정하는 것을 바람직하지 않다고 생각할 수도 있다. 하지만 지방세의 과세기반, 예로 재산세의 과세기반인 부동산의 실제 가치나 지방세가 부과되는 공공서비스에 대한 수요 등에 대해서는 중앙정부보다 지방정부가 더 많은 정보를 가지고 있을 수 있으므로, 지방세수를 사적정보라고 하는 것이 그렇게 비현실적인 가정은 아니라고 생각된다. Bordignon et al.(2001)는 지방세수가 사적정보일 경우 지방정부에 대한 자원 배분 방식의 효율성을 살펴본 바 있다⁷⁴⁾.

74) 본고에서 지방세수에 대한 정보의 비대칭성을 고려한 주된 이유는 계산의 편의 때문이다. 지방세수 대신 지방정부의 선호나 생산비용 등에 대한 정보의 비대칭성을 고려한다 하더라도 본고가 도출하였던 결과들의

중앙정부는 국가 전체로부터 T 만큼의 국세수입을 확보하고 이는 중앙정부는 물론 지방정부들에게도 알려진 공적정보라 가정하자. 중앙정부는 각각의 지방정부 i 에게 s_i 만큼의 재원을 보조하고 남은 재원을 국가공공재의 생산에 사용하고, 지방정부 i 는 자신의 지방세수 t_i 와 중앙정부로부터 보조받은 재원 s_i 를 지역공공재의 생산에 사용한다. 즉, 중앙정부가 지방정부 1과 2에게 각각 s_1 과 s_2 만큼의 재원을 배분하였다면, 중앙정부가 생산하는 국가공공재의 양은 $y = T - s_1 - s_2$ 가 될 것이고 지방정부 i 가 생산하는 지역공공재의 양은 $x_i = s_i + t_i$ 가 된다. 중앙정부는 국세수입을 넘어서는 만큼을 지방정부들에게 배분할 수 없으므로 s_1 과 s_2 는 $T - s_1 - s_2 \geq 0$ 을 만족하여야 한다. 또한 각 지방정부는 자신의 지방세수 중 일부를 국가공공재 생산에 사용하도록 중앙정부에 환원할 수 있다. 즉 $s_i < 0$ 이 가능하며, 지방정부가 중앙정부에 환원하는 금액은 자신의 지방세수를 넘어서지 못하므로 각 $i = 1, 2$ 에 대하여 $s_i + t_i \geq 0$ 을 만족하여야 한다. 각 지방정부가 소비하는 지역공공재와 공공재의 묶음 (x_1, x_2, y) 를 배분(allocation)이라 하자.

편의상 분석에 있어 $\bar{t} < T$ 와 $t_M < T/2$ 를 만족한다고 가정하고 $T - s_1 - s_2 > 0$ 를 만족하는 s_1 과 s_2 만을 고려하기로 한다. 여기서 $\bar{t} < T$ 는 각 지방정부의 지방세수가 국세수입보다 작다는 것을 의미한다⁷⁵⁾. 또한, 분석에서 $T - s_1 - s_2 = 0$ 를 만족하는 s_1 과 s_2 를 고려할 수 있으나 이는 중앙정부가 생산하는 공공재의 양이 0임을 의미하고 앞으로 정의하게 될 지방정부의 효용함수를 고려하였을 때 경제주체

의미는 달라지지 않는다.

75) 우리나라의 경우 2002~2009년의 기간 동안 전체 조세에서 국세가 차지하는 비중은 76.7%~79.2%인 반면 지방세가 차지하는 비중은 20.8%~23.3%로, 지방세에 비해 국세가 차지하는 비중이 크게 높았다. 또한 OECD 주요 국가들의 경우에도 2008년을 기준으로 전체 세수에서 국세가 차지하는 비중이 지방세수보다 높은 것을 확인할 수 있다. (자료: 기획재정부, 『조세개요』, 2009)

들의 최적화 행위의 결과로 나타날 수 없다.

중앙정부가 각 지방정부 i 에게 s_i 만큼 재원을 배분하였을 때 지방세가 t_i 로 실현된 지방정부 i 는 중앙정부가 생산하는 국가공공재와 자신이 생산하는 지역공공재로부터 효용(utility)을 누리며 이는 다음과 같다고 가정하자.

$$U_i(s_i, s_j, t_i) = x_i y = (s_i + t_i)(T - s_i - s_j) \quad (1)$$

여기서 $y = T - s_i - s_j$ 는 중앙정부가 생산하는 국가공공재의 양이며 $x_i = s_i + t_i$ 는 지방정부 i 가 생산하는 지역공공재의 양이다. 그리고 중앙정부의 효용은 지방정부들의 효용의 합으로 나타난다고 가정하자. 중앙정부와 지방정부들은 효용 또는 불확실성이 존재할 경우 기대효용(expected utility)에 따라 재원 배분에 대한 결정을 한다.

본고에서는 지방정부에 대한 재원 배분에 대한 권한을 중앙정부가 가지고 있을 경우와 지방정부들이 가지고 있을 경우를 살펴본다. 여기서 지방정부에 대한 재원 배분에 대한 권한을 중앙정부가 가지고 있다는 것은 s_1 과 s_2 를 중앙정부가 직접 결정한다는 것이다. 또한, 지방정부들이 자신에 대한 재원 배분의 권한을 가지고 있다는 것은 지방정부들이 자신이 필요로 하는 재원의 소요(\tilde{s}_i, \tilde{s}_j)를 밝히면 배분은 다음과 같이 결정된다는 것을 의미한다. 만약 $T - \tilde{s}_i - \tilde{s}_j \geq 0$ 이 성립한다면, 재원의 배분은 $(s_1, s_2) = (\tilde{s}_1, \tilde{s}_2)$ 로 결정된다. 만약 $T - \tilde{s}_i - \tilde{s}_j < 0$ 가 성립한다면 재원의 배분은 소요에 대하여 비례적으로, 즉 $(s_1, s_2) = (\tilde{s}_1 / (\tilde{s}_1 + \tilde{s}_2), \tilde{s}_2 / (\tilde{s}_1 + \tilde{s}_2))$ 로 결정된다.

재원의 배분에 대한 권한이 지방정부들에 있을 때 재원 배분의 결정 과정은 게임(game)으로 이해할 수 있다. 즉, 경기자(player)는 각 지방정부이며, 각 지방정부 i 의 전략(strategy)은 자신이 보고하는 재원에 대한 소요 \tilde{s}_i 가 될 것이다. 각 지방정부 i 는 자신에게 주어진 정보

에 기반하여 보고할 재원에 대한 소요 \tilde{s}_i 를 결정할 것이다. 따라서 지방세수 t_1 과 t_2 가 공적정보일 경우 지방정부 i 의 전략 σ_i 는 $(t_1, t_2) \mapsto \sigma_i(t_1, t_2)$ 의 함수로 표현될 수 있으며, 여기서 $\sigma_i(t_1, t_2)$ 는 (t_1, t_2) 가 실현되었을 때 지방정부 i 가 보고하는 재원에 대한 소요 \tilde{s}_i 이다. 한편, 지방세수가 사적 정보일 경우 지방정부 i 의 전략 σ_i 는 $t_i \mapsto \sigma_i(t_i)$ 의 함수로 표현되며, 여기서 $\sigma_i(t_i)$ 는 자신의 지방세수가 t_i 일 때 지방정부 i 가 보고하는 재원에 대한 소요를 의미한다.

이처럼 자원 배분의 결정과정을 게임으로 이해하였을 때 우리는 내쉬 균형(Nash equilibrium) 또는 베이지안 내쉬 균형(Bayesian Nash equilibrium)으로 달성되는 자원 배분에 관심을 둔다. 내쉬 균형은 지방정부의 세수가 공적정보일 때 사용되는 균형 개념으로 다음의 성질을 만족시키는 전략 (σ_1^*, σ_2^*) 이다. 각 지방정부 i 가 (t_1, t_2) 가 실현되었을 경우, 다른 지방정부 j 가 $\sigma_j^*(t_1, t_2)$ 의 자원소요를 보고한다는 것을 전제로 하였을 때, $\sigma_i^*(t_1, t_2)$ 의 자원소요를 보고하는 것이 자신의 효용을 극대화한다. 베이지안 내쉬 균형은 지방정부의 세수가 사적정보일 때 사용되는 균형 개념으로 다음의 성질을 만족시키는 전략 (σ_1^*, σ_2^*) 이다. 각 지방정부 i 가 t_i 가 실현되었을 경우, 다른 지방정부 j 가 $\sigma_j^*(t_j)$ 의 자원소요를 보고한다는 것을 전제로 하였을 때, $\sigma_i^*(t_i)$ 의 자원소요를 보고하는 것이 자신의 기대효용(expected utility)을 극대화한다.

4. 지방세수가 공적정보인 경우

가. 중앙정부에 의한 자원 배분

본절에서는 t_1 과 t_2 가 알려져 있을 때 중앙정부의 효용을 극대화하는 자원 배분 (s_1, s_2) 는 무엇인지 살펴본다. 즉, 중앙정부의 효용은 지방정부들의 효용의 합으로 나타나며, 중앙정부의 극대화 문제는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} \max_{s_1, s_2} & (T - s_1 - s_2)(s_1 + t_1) + (T - s_1 - s_2)(s_2 + t_2) & (2) \\ \text{subject to} & T - s_1 - s_2 \geq 0 \\ & s_i + t_i \geq 0, \quad i = 1, 2 \end{aligned}$$

식 (2)의 극대화문제는 무한히 많은 해를 가지며 $S \equiv s_1 + s_2$ 에 대해서만 유일한 해(solution)를 가진다. 중앙정부는 자신의 효용이 극대화되었을 때 각 지방정부의 효용이 동일한 것을 선호한다고 가정하자.

식 (2)로 주어진 극대화문제의 목적함수는 $S = s_1 + s_2$ 에 대하여 오목함수(concave function)이므로 다음의 제1계 필요조건(the first order necessary condition)을 만족하는 (s_1^*, s_2^*) 는 식 (2)의 극대화문제의 해이다.

$$T - 2(s_1^* + s_2^*) - t_1 - t_2 = T - 2S^* - t_1 - t_2 = 0 \quad (3)$$

또한 중앙정부는 지방정부의 효용이 같은 것을 선호하므로 중앙정부는 식 (3)을 만족하는 (s_1, s_2) 중에서 다음을 만족하는 (s_1^*, s_2^*) 을 선택한다.

$$(T - s_1^* - s_2^*)(s_1^* + t_1) = (T - s_1^* - s_2^*)(s_2^* + t_2) \quad (4)$$

식 (3)과 (4)를 연립하여 풀면 중앙정부의 효용을 극대화하는 지방정부에 대한 재원 배분을 다음과 같이 구할 수 있다.

$$(s_1^*, s_2^*) = \left(\frac{1}{4}T - \frac{3}{4}t_1 + \frac{1}{4}t_2, \frac{1}{4}T - \frac{3}{4}t_2 + \frac{1}{4}t_1 \right) \quad (5)$$

이로부터 중앙정부의 효용을 극대화하는 공공재 및 지역공공재의 생산은 다음과 같이 결정됨을 확인할 수 있다.

$$(x_1^*, x_2^*, y^*) = \left(\frac{1}{4}T + \frac{1}{4}t_1 + \frac{1}{4}t_2, \frac{1}{4}T + \frac{1}{4}t_2 + \frac{1}{4}t_1, \frac{1}{2}T + \frac{1}{2}t_1 + \frac{1}{2}t_2 \right) \quad (6)$$

그리고, 이러한 배분에서 각 지방정부 i 의 효용은 다음과 같다.

$$u_i(x_i^*, y^*) = \frac{1}{8}(T + t_i + t_j)^2 \quad (7)$$

나. 지방정부에 의한 자원 배분

여기서는 t_1 과 t_2 가 공적정보일 경우 지방정부의 자원 배분에 대하여 지방정부가 권한을 가지고 있을 경우 어떠한 결과가 나타나는지를 살펴본다. 제2절에서 설명한 바와 같이 지방정부가 자신들에게 배분되는 자원을 결정할 수 있는 지방정부 간의 자원을 확보하기 위한 게임으로 이해할 수 있다. 이때 각 지방정부 i 의 전략 σ_i 은 자원에 대한 소요 \tilde{s}_i 이다. 여기서 하나 언급해야 할 것은 각 지방정부 i 는 자신의 지방세수 t_i 와 다른 지방정부의 지방세수 t_j 를 알고 있기 때문에 이를 바탕으로 자신의 자원에 대한 소요 \tilde{s}_i 를 결정한다. 다시 말해 지방정부 i 의 전략 σ_i 는 (t_i, t_j) 의 함수라는 것이다.

이러한 게임에서 각 지방정부 i 가 $\tilde{s}_i \geq T$ 를 요청한다면 결과로 나타나는 배분에서 중앙정부가 생산하는 국가공공재의 양은 0이며 각 지방정부는 0의 효용을 얻게 된다. 이러한 전략이 내쉬 균형이 됨은 쉽게 확인할 수 있는데, 이는 지방정부나 중앙정부의 입장에서 바람직한 균형이 아닐 것이다. 본고의 분석에서는 만약 각 지방정부가 양(+)의 효용을 누리는 내쉬 균형이 존재한다면 지방정부들은 각 지방정부에게 0의 효용을 주는 내쉬 균형을 선택하지 않는다고 가정한다. 이는 분석의 결과를 흥미롭게 하기 위함이다. 이러한 가정을 통하여 $T - \tilde{s}_i - \tilde{s}_j > 0$ 을 만족하는 지방정부의 전략만을 고려하기로 하자.

t_1 과 t_2 가 알려진 상황에서, 지방정부 j 가 s_j 를 요청할 경우, 지방정부 i 가 s_i 를 요청한다면 지방정부 i 의 보수는 식 (1)과 같이 주어진다.

즉, 지방정부 i 의 극대화 문제는 다음과 같다.

$$\max_{s_i} (T - s_i - s_j)(s_i + t_i) \quad (8)$$

식 (8)의 극대화문제의 제1계 필요조건(the first order necessary condition)으로부터 지방정부 i 의 s_j 에 대한 최적반응함수(best response function)를 다음과 같이 도출할 수 있다.

$$s_i = \frac{1}{2}T - \frac{1}{2}t_i - \frac{1}{2}s_j \quad (9)$$

각 지방정부 i 의 최적반응함수로부터 (t_1, t_2) 가 실현되었을 때 지방정부 간의 게임에서의 내쉬 균형 $(\sigma_1^{**}, \sigma_2^{**})$ 를 유도하면 다음과 같다⁷⁶⁾.

$$(\sigma_1^{**}(t_1, t_2), \sigma_2^{**}(t_1, t_2)) = (s_1^{**}, s_2^{**}) = \left(\frac{1}{3}T - \frac{2}{3}t_1 + \frac{1}{3}t_2, \frac{1}{3}T - \frac{2}{3}t_2 + \frac{1}{3}t_1 \right) \quad (10)$$

또한, 내쉬 균형에서의 사후적 배분과 각 지방정부 i 의 사후적 효용은 다음과 같음을 확인할 수 있다.

$$(x_1^{**}, x_2^{**}, y^{**}) = \left(\frac{1}{3}T + \frac{1}{3}t_1 + \frac{1}{3}t_2, \frac{1}{3}T + \frac{1}{3}t_2 + \frac{1}{3}t_1, \frac{1}{3}T + \frac{1}{3}t_1 + \frac{1}{3}t_2 \right) \quad (11)$$

$$u_i(x_i^{**}, y^{**}) = \frac{1}{9}(T + t_i + t_j)^2 \quad (12)$$

여기서 한가지 언급하고 싶은 것은 지방정부 1과 2의 지방세수가 서로 다르다고 할지라도 지방세수에 관한 정보가 공적정보일 경우 내쉬 균형에서의 지방정부들의 효용은 동일하게 달성된다는 것이다. 다시 말하면, 지방세수가 공적정보일 경우 지방세수가 높은 지방정부가 이

76) 여기서 각 지방정부 i 의 전략 s_i^{**} 는 (t_i, t_j) 에 의존한다.

로 인한 상대적인 편익을 누리지 못한다는 것인데, 이는 각 지방정부 i 가 효용을 극대화하기 위하여 동일한 양의 국가공공재와 지역공공재를 소비하기를 원하기 때문이다.

식 (6)과 식 (11)을 비교하여 보면 다음이 성립함을 쉽게 확인할 수 있다.

$$x_i^* < x_i^{**}, \quad y^* > y^{**} \quad (13)$$

이는 지방세수에 대한 정보가 완전할 때 지방정부가 재원 배분의 권한을 가지면 중앙정부가 재원 배분에 대한 권한을 가질 때보다 지역공공재는 더 많이 생산되며 국가공공재는 적게 생산된다는 것을 의미한다.

한편, 식 (7)과 식 (12)을 비교하여보면 다음이 성립한다.

$$u_i(x_i^*, y^*) > u_i(x_i^{**}, y^{**}) \quad (14)$$

이는 지방세수에 대한 정보가 완전할 때에는 중앙정부가 지방정부에 대한 재원의 배분을 결정하는 것이 효율적이라는 것을 의미한다. 한 가지 환기해야 할 것은 식 (14)의 비교는 지방정부의 사후적 효용의 비교라는 점이다. 또한, 사후적으로 중앙정부가 지방정부에 대한 재원을 배분하는 것이 항상 효율적이기 때문에 사전적으로도 역시 중앙정부가 지방정부에 대한 재원 배분의 권한을 가지는 것이 지방정부가 재원 배분의 권한을 가지는 것보다 효율적이다.

이상의 논의를 정리하면 다음과 같다.

정리 1. t_1, t_2 의 실현이 중앙정부 및 지방정부에게 알려져 있다고 가정하자. 그러면 중앙정부가 지방정부에 대한 재원을 배분하는 것이 지방정부들에 의한 재원 배분보다 사전적·사후적으로 효율적이다.

5. 지방세수가 사적정보인 경우

가. 중앙정부에 의한 재원 배분

제4절에서는 각 지방정부의 지방세수가 중앙정부 및 지방정부들 모두에게 알려진 정보일 때 지방정부에 대한 재원 배분을 중앙정부와 지방정부 중 누가 하는 것이 효율적인지를 살펴보았다. 여기서는 각 지방정부의 지방세수가 자신에게만 알려지고 중앙정부나 다른 지방정부에는 알려지지 않았을 경우에는 앞서의 결과가 어떻게 달라지는가를 살펴본다. 이를 위해 우선 중앙정부가 지방정부의 재원에 대한 결정을 하는 경우를 살펴본다.

중앙정부가 지방정부들의 지방세수를 알지 못할 경우 중앙정부는 식 (2)의 목적식의 기대값, 즉 기대효용을 극대화하려 한다. 따라서 중앙정부의 극대화문제는 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \max_{s_1, s_2} E[(T - s_1 - s_2)(s_1 + t_1) + (T - s_1 - s_2)(s_2 + t_2)] \quad (15) \\ \text{subject to } T - s_1 - s_2 \geq 0 \end{aligned}$$

식 (15)의 극대화문제는 역시 무한히 많은 해를 가지며 $S = s_1 + s_2$ 에 대해서만 유일한 해를 가진다.

(s_1^*, s_2^*) 를 식 (15)의 극대화문제의 해라 하고, $S^* = s_1^* + s_2^*$ 라 하자. 그러면, 식 (15)의 극대화문제의 제1계 필요조건(the first order necessary condition)으로부터 다음의 관계를 얻을 수 있다.

$$T - 2(s_1^* + s_2^*) - 2t_M = T - 2S^* - 2t_M = 0 \quad (16)$$

또한, 중앙정부는 지방정부의 효용이 같은 것을 선호하므로 (s_1^*, s_2^*) 는 다음을 만족한다.

$$E[(T - s_1^* - s_2^*)(s_1^* + t_1)] = E[(T - s_1^* - s_2^*)(s_2^* + t_2)] \quad (17)$$

식 (16) 과 (17)로부터 중앙정부의 기대효용을 극대화하는 지방정부에 대한 자원 배분을 다음과 같이 구할 수 있다.

$$(s_1^*, s_2^*) = \left(\frac{1}{4}T - \frac{1}{2}t_M, \frac{1}{4}T - \frac{1}{2}t_M \right) \quad (18)$$

또한, 중앙정부의 기대효용을 극대화하는 공공재 및 지역공공재의 생산과 각 지방정부 i 의 효용은 다음과 같이 결정된다.

$$(x_1^*, x_2^*, y^*) = \left(\frac{1}{4}T - \frac{1}{2}t_M + t_1, \frac{1}{4}T - \frac{1}{2}t_M + t_2, \frac{1}{2}T + t_M \right) \quad (19)$$

$$u_i(x_i^*, y^*) = \left(\frac{1}{4}T - \frac{1}{2}t_M + t_i \right) \left(\frac{1}{2}T + t_M \right) \quad (20)$$

여기서 지방정부 i 의 지방세수 t_i 가 클수록 지방정부 i 의 효용이 커짐은 쉽게 확인할 수 있다. 이는 중앙정부는 지방정부들의 효용을 동일하게 하는 것을 선호하지만 지방세수에 대한 정확한 정보를 알 수 없기 때문에 효용을 동일하게 하지 못하고 대신 기대효용을 동일하게 하는 자원 배분을 선택하기 때문이다.

나. 지방정부에 의한 자원 배분

여기서는 t_1, t_2 의 실현이 각 지방정부의 사적정보일 때 지방정부가 자원의 배분에 대한 결정을 하는 경우를 살펴보기로 한다. 이 경우 각 지방정부 i 는 자신의 자원 소요를 밝히는 시점에서 오직 자신의 지방세수 t_i 만을 알기 때문에 지방정부 i 가 요청하는 자신의 자원 소요 \tilde{s}_i 는 t_i 에 영향을 받는다. 즉 지방정부 i 의 전략은 t_i 의 함수로 $\sigma_i(t_i)$ 로 표현할 수 있다.

지방정부들의 전략 $(\sigma_i^{**}, \sigma_j^{**})$ 가 지방정부의 재원 배분 경기에서의 베이지안 균형이라 하자. 그러면 지방정부 j 의 전략 σ_j^{**} 를 주어진 것으로 하였을 때 t_i 를 관찰한 지방정부 i 의 전략 $\sigma_i^{**}(t_i)$ 는 다음의 극대화문제를 풀어야 한다.

$$\max_{s_i} E[(T - s_i - \sigma_j^{**}(t_j))(s_i + t_i)] \quad (21)$$

여기서 기대값은 지방정부 j 의 지방세수의 분포 F 에 의해 결정된다.

식 (21)의 극대화문제의 제1계 필요조건으로부터 $\sigma_i^{**}(t_i)$ 는 다음의 조건을 만족시켜야 함을 얻을 수 있다.

$$\sigma_i^{**}(t_i) = \frac{1}{2}T - \frac{1}{2}t_i - \frac{1}{2}E[\sigma_j^{**}(t_j)] \quad (22)$$

또한 식 (22)에 기대값을 취하면 다음이 도출된다.

$$E[\sigma_i^{**}(t_i)] = \frac{1}{2}T - \frac{1}{2}t_M - \frac{1}{2}E[\sigma_j^{**}(t_j)] \quad (23)$$

식(23)을 $i = 1, 2$ 에 대하여 연립하여 풀면 $E[\sigma_i^{**}(t_i)] = E[\sigma_j^{**}(t_j)] = T/3 - t_M/3$ 을 얻고, 이를 식 (22)에 대입하면 다음을 얻는다.

$$\sigma_i^{**}(t_i) = \frac{1}{3}T - \frac{1}{2}t_i + \frac{1}{6}t_M \quad (24)$$

이상의 논의로부터 각 지방정부 i 가 식 (24)에 주어진 대로 재원을 요청하는 것이 지방정부의 재원 배분 게임에서 베이지안 균형을 알 수 있다.

균형에서의 중앙정부의 국가공공재와 지방정부 i 의 지역공공재 공급량은 다음과 같이 결정된다.

$$\begin{aligned}
 & (x_1^{**}, x_2^{**}, y^{**}) \\
 & = \left(\frac{1}{3}T + \frac{1}{2}t_1 + \frac{1}{6}t_M, \frac{1}{3}T + \frac{1}{2}t_2 + \frac{1}{6}t_M, \frac{1}{3}T + \frac{1}{2}t_1 + \frac{1}{2}t_2 - \frac{1}{3}t_M \right) \quad (25)
 \end{aligned}$$

또한, 각 지방정부 i 의 효용은 다음과 같이 결정된다.

$$u_i(x_i^{**}, y^{**}) = \left(\frac{1}{3}T + \frac{1}{2}t_i + \frac{1}{6}t_M \right) \left(\frac{1}{3}T + \frac{1}{2}t_i + \frac{1}{2}t_j - \frac{1}{3}t_M \right) \quad (26)$$

이로부터 상대적으로 지방세수가 높은 지방정부가 다른 지방정부보다 균형에서 높은 효용을 누리게 됨은 쉽게 확인할 수 있다. 즉, $t_i > t_j$ 가 성립한다면, $u_i(x_i^{**}, y^{**}) > u_j(x_j^{**}, y^{**})$ 가 성립한다.

이제 지방세수에 대한 정보가 각 지방정부에만 알려져 있을 때 중앙정부와 지방정부 중 누가 지방정부에 대한 자원 배분을 결정하는 것이 효율적인지를 살펴보자. 식 (20)과 식 (26)으로부터 다음을 유도할 수 있으며, 이의 부호는 일의적으로 결정되지 않음을 확인할 수 있다.

$$\begin{aligned}
 & [u_i(x_i^*, y^*) + u_j(x_j^*, y^*)] - [u_i(x_i^{**}, y^{**}) + u_j(x_j^{**}, y^{**})] \\
 & = \frac{1}{36}T^2 + \frac{1}{9}Tt_M + t_M t_i + t_M t_j - \frac{8}{9}t_M^2 - \frac{1}{2}t_i t_j - \frac{1}{4}t_i^2 - \frac{1}{4}t_j^2 \quad (27)
 \end{aligned}$$

이는 사후적으로 중앙정부가 지방정부에 자원을 배분하는 것이 효율적일 수도 있고, 지방정부가 자신들에 자원 배분에 관한 권한을 가지는 것이 효율적일 수도 있음을 의미한다.

사전적으로 누가 지방정부의 자원 배분에 대한 권한을 가지는 것이 효율적인지를 살펴보기 위해서는 식 (20)과 식 (26)의 기대값을 비교하면 되고 이는 다음과 같이 나타난다.

$$E[u_i(x_i^*, y^*)] - E[u_i(x_i^{**}, y^{**})] = \frac{1}{72}(T^2 + 4Tt_M + 4t_M^2 - 18 \text{Var}(t_i)) \quad (28)$$

이로부터 $\text{Var}(t_i)$ 가 $(T^2 + 4Tt_M + 4t_M^2)/18$ 보다 작다면

$E[u_i(x_i^*, y^*)] > E[u_i(x_i^{**}, y^{**})]$ 가 성립하고 $Var(t_i)$ 가 $(T^2 + 4Tt_M + 4t_M^2)/18$ 보다 크면 $E[u_i(x_i^*, y^*)] < E[u_i(x_i^{**}, y^{**})]$ 가 성립한다. 즉, 지방세수에 있어 불확실성이 적으면 중앙정부가 지방정부에 대한 재원의 배분에 대한 권한을 가지는 것이 효율적이며 불확실성이 크면 지방정부가 자신들에 대한 재원 배분의 크기를 결정하는 것이 효율적이다. 이는 다음의 정리로 요약된다.

정리 2. 각각의 $i = 1, 2$ 에 대하여 t_i 의 실현이 지방정부 i 에게만 알려져 있다고 가정하자. 만약 지방세수에 대한 불확실성이 적으면 중앙정부가 지방정부에 대한 재원의 배분에 대한 권한을 가지는 것이 효율적이고, 그렇지 않다면 지방정부들의 재원 소요에 따라 재원을 배분하는 것이 효율적이다.

6. 지방세수에 대한 정보 교환

앞서의 논의에서는 지방정부들의 지방세수가 사적정보일 경우 지방정부가 자신들의 지방세수에 대한 정보를 교환하는 것을 허용하지 않았다. 혹자는 만약 이때 지방정부들이 자신들의 지방세수에 대한 정보를 공유하는 것을 허용한다면 지방정부들이 자발적으로 자신들의 지방세수에 대한 정보를 공유하여 보다 효율적인 결과를 가져올 수 있을 것이라 생각할 수 있다. 하지만 다음의 논의는 만약 중앙정부가 지방정부의 지방세수에 대한 보고의 진실성 여부를 판별할 수 없다면 지방정부들이 자발적으로 자신들의 지방세수에 대한 정보를 공유하지 않는다는 것을 보여준다.

지방정부들이 자신들의 지방세수에 대한 정보를 공유하도록 하기 위하여 다음과 같은 2기의 게임을 고려해보자. 1기에 지방정부는 자신의 지방세수를 동시에(simultaneously) 발표한다. 이때 지방정부 i 의

발표된 지방세수를 r_i 라 하자. 지방정부 i 는 자신의 지방세수 t_i 를 관찰하고 이를 r_i 라고 발표하기 때문에 r_i 는 지방정부 i 의 지방세수 t_i 의 함수일 것이다. 따라서 지방정부 i 의 1기에서의 전략은 t_i 에서 r_i 로 가는 함수 σ_i 로 표현할 수 있다. 2기에 중앙정부는 발표된 (r_i, r_j) 를 보고 지방정부들에 지원하는 재원 (s_i, s_j) 를 결정한다. 중앙정부의 전략은 μ 로 표기하고 이는 (r_i, r_j) 에서 (s_i, s_j) 로 가는 함수이다.

이러한 게임에서 완전 베이지안 균형(perfect Bayesian equilibrium)이 어떻게 나타나는지를 살펴보기로 하자. 완전 베이지안 균형은 순차적 합리성(sequential rationality)과 베이지안 업데이트(Bayesian update)라고 불리는 성질을 만족하는 균형을 의미한다. 순차적 합리성이란 중앙정부 및 지방정부는 다른 경기자들의 전략과 자신의 믿음하에서 자신의 기대효용을 극대화하는 선택을 한다는 것을 의미하며, 베이지안 업데이트는 각 경기자들의 믿음체계는 전략들로부터 베이지안 규칙(Bayesian rule)에 따라 형성된 확률분포와 어긋남이 없음을 의미한다⁷⁷⁾.

완전 베이지안 균형을 찾기 위해 우선 1기에 지방정부들이 전략 (σ_i, σ_j) 를 사용하고 있고 (r_i, r_j) 가 발표되었을 때 2기에서 중앙정부의 기대효용을 극대화하는 재원 배분 (s_i, s_j) 이 어떠한지를 살펴보자. 중앙정부는 1기에 발표된 (r_i, r_j) 를 바탕으로 하여 다음과 같은 극대화문제를 푸는 재원 배분 (s_i, s_j) 를 결정한다.

$$\begin{aligned} \max_{s_1, s_2} & E[(T - s_1 - s_2)(s_1 + t_1) + (T - s_1 - s_2)(s_2 + t_2) | \sigma_1(t_1) = r_1, \sigma_2(t_2) = r_2] \\ \text{subject to} & \quad T - s_1 - s_2 \geq 0 \end{aligned} \quad (29)$$

식 (29)에서 기대값은 지방정부들이 전략 (σ_1, σ_2) 를 사용하고 있을 때 (r_1, r_2) 가 발표되었다는 것을 조건으로 하여 취한 조건부 기대값

77) 완전 베이지안 균형에 관한 엄밀한 정의는 Osborne and Rubinstein (1994)를 참조하라.

(conditional expectation)이다. 한편, t_i 와 t_j 가 서로 독립이므로 식 (29)는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$\begin{aligned} & \max_{s_1, s_2} (T - s_1 - s_2)(s_1 + E[t_1 | \sigma_1(t_1) = r_1]) \\ & \quad + (T - s_1 - s_2)(s_2 + E[t_2 | \sigma_2(t_2) = r_2]) \\ \text{subject to } & T - s_1 - s_2 \geq 0 \end{aligned} \quad (30)$$

앞서와 마찬가지로 위의 극대화 문제의 해 (s_1^*, s_2^*) 는 $S^* = s_1^* + s_2^*$ 에 대해서만 유일하며 이는 다음의 제1계 필요조건을 만족한다.

$$\begin{aligned} & T - 2(s_1^* + s_2^*) - E[t_1 | \sigma_1(t_1) = r_1] - E[t_2 | \sigma_2(t_2) = r_2] \\ & = T - 2S^* - E[t_1 | \sigma_1(t_1) = r_1] - E[t_2 | \sigma_2(t_2) = r_2] = 0 \end{aligned} \quad (31)$$

또한 중앙정부는 지방정부의 효용이 같은 것을 선호하므로 (s_1^*, s_2^*) 는 다음을 만족한다.

$$\begin{aligned} & (T - s_1^* - s_2^*)(s_1^* + E[t_1 | \sigma_1(t_1) = r_1]) \\ & = (T - s_1^* - s_2^*)(s_2^* + E[t_2 | \sigma_2(t_2) = r_2]) \end{aligned} \quad (32)$$

식 (31)과 (32)를 연립하여 풀면 중앙정부의 효용을 극대화하는 각 지방정부 i 에 대한 재원 배분을 다음과 같이 구할 수 있으며 이는 균형에서의 중앙정부 전략 μ^* 가 될 것이다.

$$s_i^* = \mu_i^*(r_i, r_j) = \frac{1}{4} T - \frac{3}{4} E[t_i | \sigma_i(t_i) = r_i] + \frac{1}{4} E[t_j | \sigma_j(t_j) = r_j] \quad (33)$$

이로부터 (r_i, r_j) 가 공표되었을 때 지방정부 i 의 효용은 다음과 같이 계산된다.

$$u_i(r_i, r_j) = \left(\frac{1}{4} T - \frac{3}{4} E[t_j | \sigma_i(t_i) = r_i] + \frac{1}{4} E[t_j | \sigma_j(t_j) = r_j] + t_i \right) \\ \times \left(\frac{1}{2} T + \frac{1}{2} E[t_i | \sigma_i(t_i) = r_i] + \frac{1}{2} E[t_j | \sigma_j(t_j) = r_j] \right) \quad (34)$$

다음으로 1기에 지방정부들의 선택을 살펴보도록 하자. 본절에서 보이고 싶은 것은 완전 베이지안 균형 아래서 중앙정부가 r_i 가 발표되었을 때와 r'_i 가 발표되었을 때 지방정부 i 의 지방세수에 대하여 같은 기대값을 가진다는 것이다. 이는 완전 베이지안 균형에서는 각 지방정부 i 는 1기에의 발표를 통해 자신의 지방세수에 관한 정보를 전혀 드러내지 않는다는 것을 의미한다.

이를 보이기 위해 지방정부 i 가 균형전략 σ_i^* 를 사용하고 있다고 가정하자. 그리고, 지방정부 i 는 전략 σ_i^* 에서 t_i 를 관찰했을 경우는 r_i 를 발표하고, t'_i 을 관찰했을 경우는 r'_i 를 발표한다고 가정하자. 즉, $\sigma_i^*(t_i) = r_i$, $\sigma_i^*(t'_i) = r'_i$ 라고 가정하자. 만약 중앙정부가 지방정부가 r_i 를 발표하는 것을 관찰하였을 때와 r'_i 를 발표하는 것을 관찰하였을 때 t_i 에 대한 기대값이 다르다고, 즉 $E[t_i | \sigma_i^*(t_i) = r_i] \neq E[t_i | \sigma_i^*(t_i) = r'_i]$ 을 가정하자. 일반성을 훼손하지 않도록 $E[t_i | \sigma_i^*(t_i) = r_i] > E[t_i | \sigma_i^*(t_i) = r'_i]$ 라고 가정해보자. 그러면 어떤 $t_i^o \in [0, \bar{t}]$ 에 대하여 $\sigma_i^*(t_i^o) = r_i$ 이고 $t_i^o \leq E[t_i | \sigma_i^*(t_i) = r_i]$ 이 성립한다. 지방세수 t_i^o 를 관찰한 지방정부 i 를 고려해보자. 그러면, 중앙정부가 앞서 설명한 바와 같이 행동할 것이라는 것을 전제로, 지방정부 i 가 σ_j^* 를 사용하고 지방정부 i 가 균형전략에 따라 r_i 를 발표했을 경우의 지방정부 i 의 사후적 효용은 다음과 같다.

$$u_i(\sigma_i^*, \sigma_j^*; t_i^o, t_j) = \left(\frac{1}{4} T - \frac{3}{4} E[t_j | \sigma_i^*(t_i) = r_i] + \frac{1}{4} E[t_j | \sigma_j^*(t_j) = r_j] + t_i^o \right) \\ \times \left(\frac{1}{2} T + \frac{1}{2} E[t_i | \sigma_i^*(t_i) = r_i] + \frac{1}{2} E[t_j | \sigma_j^*(t_j) = r_j] \right) \quad (35)$$

그리고 지방정부 i 가 다른 전략 σ'_i 을 사용하여 t_i^o 를 관찰하였을 때 r_i 대신 r'_i 를 발표한다면 지방정부 i 의 기대효용은 다음과 같다.

$$u_i(\sigma'_i, \sigma_j^*; t_i^o, t_j) = \left(\frac{1}{4}T - \frac{3}{4}E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r'_i] + \frac{1}{4}E[t_j|\sigma_j^*(t_j) = r_j] + t_i^o \right) \\ \times \left(\frac{1}{2}T + \frac{1}{2}E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r'_i] + \frac{1}{2}E[t_j|\sigma_j^*(t_j) = r_j] \right) \quad (36)$$

식 (35)과 (36)을 비교하면, $E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r_i] > E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r'_i]$, $t_i^o \leq E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r_i]$, $t_i^o \leq T$ 이 성립하므로, 다음이 성립한다.

$$u_i(\sigma_i^*, \sigma_j^*; t_i^o, t_j) - u_i(\sigma'_i, \sigma_j^*; t_i^o, t_j) \\ = \frac{1}{8}(E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r_i] - E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r'_i]) \\ \times (4t_i^o - 2T - 3E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r_i] - 3E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r'_i] - 2E[t_j|\sigma_j^*(t_j) = r_j]) \\ < 0 \quad (37)$$

이는 σ_i^* 가 지방정부 i 의 균형전략이라는 것에 모순이므로, 균형에서 r_i 와 r'_i 가 모두 발표될 수 있다면 $E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r_i] = E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r'_i]$ 이 성립하여야 한다. 이는 $\sigma_i^*(t_i) = r_i$ 를 만족하는 모든 r_i 에 대하여 $E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r_i] = t_M$ 이 성립하여야 함을 의미한다. 다음의 정리는 앞서의 내용을 요약하고 있다.

정리 3. 중앙정부의 전략 μ^* 와 지방정부의 전략 (σ_1^*, σ_2^*) 이 완전 베이지안 균형이라 하자. 전략 σ_i^* 하에서 지방정부 i 는 항상 중앙정부가 지방정부 i 의 지방세수에 대하여 t_M 의 조건부 기대값을 가지도록, 즉 $E[t_i|\sigma_i^*(t_i) = r_i] = t_M$ 이 성립하도록 자신의 지방세수를 공표한다.

정리 3은 지방정부가 지방세수에 대한 정보를 발표하도록 한다고 하더라도 이에 대한 검증체계가 존재하지 않는다면 지방정부는 자신

의 지방세수에 대한 보고를 통하여 어떠한 정보도 노출하지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 결과로써 나타나는 배분과 각 지방정부의 사후적 효용은 제5절에서 지방세수가 사적정보일 때의 중앙정부에 의한 자원 배분에서의 결과와 같이 나타난다.

7. 결론

본고에서는 이론적 모형을 통하여 중앙정부와 지방정부 사이에 정보가 완전하지 않을 때 지방정부의 재정 불균형을 해결하기 위한 지방 재정조정제도에서 지방정부에 대한 자원 배분의 권한을 중앙정부와 지방정부 중 누가 가지는 것이 효율성 측면에서 바람직한가를 살펴보았다. 여기서 지방정부는 자신이 소비하는 지역공공재와 국가공공재로부터 효용을 누리며 오직 자신의 효용 수준에만 관심을 가지며, 중앙정부는 지방정부들의 효용의 합을 극대화하는 것에 관심을 가진다.

본고의 결과를 간단하게 요약하면 다음과 같다. 만약 중앙정부가 지방정부의 선호나 지방세수 등에 대한 정보를 완전하게 가지고 있다면 중앙정부가 지방재정에 대한 전체적인 권한을 가지고 정책을 수행해 가는 것이 전체적으로 효율적인 결과를 가져올 수 있다. 하지만 중앙정부가 지방정부의 세수에 대하여 정확한 정보를 가지고 있지 않다면 지방세수에 대한 정보의 불확실성이 얼마나 크가에 따라 중앙정부가 지방정부에 대한 자원 배분의 권한을 가지는 것이 효율적일 수도, 또는 지방정부들이 자원 배분에 대한 권한을 가지고 자신들에 대한 자원 배분을 결정하는 것이 효율적일 수도 있다. 즉, 지방정부의 세수에 대한 불확실성이 작을 경우에는 중앙정부가 지방정부에 대한 자원 배분의 권한을 행사하는 것이 효율적이지만, 불확실성이 클 경우에는 지방정부들이 자원 배분에 대한 권한을 행사하는 것이 상대적으로 효율적인 결과를 가져온다. 또한, 중앙정부가 효율성을 높이기 위하여 지방정부들로 하여금 자신들의 지방세수에 대한 정보를 공표하도록 하더라

도 이의 진실성 여부를 가릴 수 있는 적절한 검증체계가 존재하지 않는다면 지방정부들은 자신들의 지방세수에 대하여 정확한 보고를 할 유인이 존재하지 않는다.

본고의 분석에 대하여 한 가지 덧붙이고 싶은 것은 다음과 같다. 모형에서 우리가 고려한 효용함수는 오목이 아니며, 또한 지방세수에 대하여 정보가 비대칭적이라는 가정 등은 본고의 분석에 있어 한계가 있는 것처럼 보인다. 하지만, 이에 대해 하나 짚고 넘어가야 할 사실은 앞서의 가정들이 본고가 도출했던 결과들을 바꾸지 않는다는 점이다. 즉, 오목하지 않은 효용함수를 고려한 것이나 지방세수에 대한 정보의 비대칭성 등은 계산을 간편하게 하기 위하여 도입되었을 뿐이다. 또한, 오목한 효용함수를 고려하거나 지방세수 대신 지역공공재에 대한 선호 또는 지역공공재의 생산비용 등에 대한 정보가 비대칭적이라고 가정한다 하더라도 불확실성의 정도에 따라 중앙정부 또는 지방정부가 효율성 측면에서 우위에 있을 수 있다는 본고의 결론은 그대로 유지된다.

우리나라의 경우 지방자치제도가 발전하면서 지방정부들의 재정운영에 대한 권한이 증가하고 있다. 특히 지방재정의 지출 측면에서의 지방정부들의 권한의 확대가 상대적으로 눈에 띄며, 수입 측면에서의 지방정부들의 권한도 지속적으로 확대되고 있는 추세이다. 반면에 아직까지 지방재정조정제도에서 자원 재배분의 권한을 지방정부들에 부여하는 것에 대한 논의는 아직까지 미흡한 편이며, 지방정부 상호간의 자원 재배분에 대해서는 중앙정부가 권한을 행사하고 있는 것이 일반적이다. 이처럼 중앙정부가 주도적으로 지방정부의 자원 배분에 대한 권한을 행사하는 것은 지방자치제도가 발전하기 이전부터 그래왔던 것이 그대로 유지되었기 때문으로 보이며, 향후 지방자치제도가 발전함에 따라 지방정부의 자원 재배분에 대한 권한을 누가 행사하는 것이 바람직한지에 대한 논의가 이루어질 가능성이 있다. 본고에서의 결과는 이러한 논의가 이루어지기 시작할 때 효율성 측면에서 어느 정도 시사점을 제공할 수 있다. 즉, 중앙정부가 지방정부에 대한 정보를 충

분히 파악할 수 없을 때는 지방정부의 자원 배분에 대한 권한을 지방 정부로 이양함으로써 효율성을 높일 수 있다. 또한, 추정방법의 개선 등을 통하여 지방정부의 세수에 대한 불확실성을 줄이거나 지방정부가 자신들의 정보를 표출할 때 이에 대한 진위를 검증할 수 있는 시스템을 갖출 수 있다면, 현재처럼 중앙정부가 지방정부에 대한 자원 배분의 크기를 결정하는 것이 효율성 측면에서 바람직할 수도 있다.

참고문헌

- 시·도 공무원교육원, 『2010 공통교재: 지방재정 조정제도』, 2010.
- 행정안전부, 『2009년도 지방교부세 산정해설』, 2009.
- Besley, Timothy & Coate, Stephen, “Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach,” *Journal of Public Economics, Elsevier*, Vol. 87(12), 2003, December, pp. 2611~2637.
- Bordignon, Massimo & Manasse, Paolo & Tabellini, Guido, “Optimal Regional Redistribution under Asymmetric Information,” *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 91(3), 2001, June, pp. 709~723.
- Breuillé, Marie-Laure and Gary-Bobo, Robert J., “Sharing budgetary austerity under free mobile and asymmetric information: An optimal regulation approach to fiscal federalism,” *Journal of Public Economics* 91, 2007, pp. 1177~1196.
- Brown, Charles C. & Oates, Wallace E., “Assistance to the poor in a federal system,” *Journal of Public Economics, Elsevier*, Vol. 32(3), 1987, April, pp. 307~330.
- Bucovetsky, S. & Marchand, M. & Pestieau, P., “Tax Competition and Revelation of Preferences for Public Expenditure,” *Journal of Urban Economics, Elsevier*, Vol. 44(3), 1998, November, pp. 367~390.
- Cornes, Richard C. & Silva, Emilson C. D., “Local Public Goods,

- Inter-regional Transfers and Private Information,” *European Economic Review*, Elsevier, Vol. 46(2), 2002, February, pp. 329~356.
- Cremer, Helmuth & Marchand, Maurice & Pestieau, Pierre, “Interregional Redistribution through Tax Surcharge,” *International Tax and Public Finance*, Springer, Vol. 3(2), 1996, May, pp. 157~173.
- Huber, Bernd & Runkel, Marco, “Optimal Design of Intergovernmental Grants Under Asymmetric Information,” *International Tax and Public Finance*, Springer, Vol. 13(1), 2006, January, pp. 25~41.
- Lockwood, Ben, “Inter-regional insurance,” *Journal of Public Economics*, Elsevier, Vol. 72(1), 1999, April, pp. 1~37.
- Musgrave, Richard M., *The Theory of Public Finance*, NY: McGraw-Hill, 1959.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Oates, Wallace E., “Fiscal Decentralization and Economic Development,” *National Tax Journal*, XLVI, 1993, pp. 237~243.
- Osborne, Martin J. & Rubinstein, Ariel, *A Course in Game Theory*, Cambridge: The MIT Press, 1994.
- Raff, Horst & Wilson, John, “Income Redistribution with Well-Informed Local Governments,” *International Tax and Public Finance*, Springer, Vol. 4(4), 1997, November, pp. 407~427.
- Tiebout, C. M., “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy* 64, 1956, pp. 416~424.

<국문요약>

정치구조가 조세·재정정책에 미치는 영향

주제 1: 세제개편에 있어 행정부·입법부의 역할과 특징

박상원

본 연구는 조세정책에 있어 입법부와 행정부의 시각 차이를 살펴보는 것이 주된 목적이다. 구체적으로 2001년부터 2009년까지 행정부의 세제당국이 주도하여 매년 정기적으로 발표하는 세제개편안과 국회의 논의를 거쳐 최종적으로 개정되는 개정세법을 비교하고, 세제개편안 중에서 국회에서 수정 혹은 삭제되는 내용들을 선별하고자 한다. 이렇게 얻는 내용들을 세법별, 증세/감세, 내용 변경 시점, 여당과 야당의 의석분포 등으로 구별하여 분석하였다. 그 결과 이해당사자가 확실한 조세특례제한법의 경우가 가장 많았다는 점, 일부 항목들은 반복적으로 논란이 되었다는 점, 국회는 상대적으로 감세를 요구한다는 점, 집권 여당이 국회에서 어느 정도 의석을 확보하느냐에 따라 국회에서의 논의와 변경 정도가 크게 달라진다는 점 등을 실증적으로 확인할 수 있었다.

주제 2: 1990년대 이후 정부별 소득세 개편의 세부담·소득재분배 효과 분석

성명재

본 연구는 1992년부터 2009년까지 4개의 행정부 즉, 김영삼(YS) 정부, 김대중(DJ) 정부, 노무현(MH) 정부, 이명박(MB) 정부의 소득세

개편이 소득계층별 세부담 및 소득분배 구조에 미친 소득재분배 효과를 비교·분석해보는 것을 목적으로 하였다. 형평과 분배를 강조하는 행정부의 경우에는 세부담의 누진도를 강화하는 방향으로 세제를 개편하는 경향이 있는 반면 경쟁과 효율을 강조하는 경우에는 세부담을 경감 또는 조정해주는 방향으로 세제를 개편하는 경향이 있는데, 이런 성향 차이는 조세정책에도 상당히 많은 영향을 미친 것으로 추정된다.

분석 결과 YS, DJ, MB 정부에서는 소득세의 소득재분배 효과가 축소된 반면 MH 정부에서는 소득재분배 효과가 확대되었다. 소득재분배 효과의 감소 또는 확대는 실효소득세 부담률의 하락 또는 상승과 궤를 같이한다. 일반적인 예상과 달리 소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과는 변화의 방향이 달라 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. YS 정부를 제외하면, 누진도와 재분배효과 사이의 부(-)의 상관관계는 DJ 정부와 MB 정부에서도 그대로 나타났다.

이런 상관관계는 우리나라 소득세 부담의 누진도가 지나치게 높기 때문이다. 소득세 부담의 집중도가 높은 것은 낮은 과세자 비율(또는 높은 면세자 비율)과도 관계가 깊다. 또한 하후상박형 개편 내용이 최근의 소득세법 개편 기조를 지배하였던 점에도 일부 요인이 있다.

과세의 형평성 제고가 소득세의 주요 기능 중 하나임에는 분명하지만 소득세를 개편함에 있어서는 형평성 이외의 문제도 함께 고려해야 한다. 따라서 형평성이라는 잣대 하나만으로 각 정부의 소득세 개편의 성패를 판단하는 것은 적절하지 않다. 다만 1990년대 말 이후 소득분배 격차가 확대되는 가운데 소득세의 소득재분배 기능 강화의 필요성이 커지고 있는 만큼 본 연구에서는 형평성 측면을 강조하여 각 정부별로 소득세의 계층별 귀착 및 소득재분배 효과를 살펴보았다.

형평성의 관점에서 소득세의 소득재분배 효과를 증대시키기 위해서는, 선진국에 비해 현저히 낮은 실효과세율(즉, 세수 비중)과 과세자 비율을 확대하는 것이 바람직하다. 다만 현재에도 최고소득층의 경우에는 실효과세율이 선진국 수준에 도달해 있는 만큼 추가적으로 누진

도를 강화하는 방향으로의 개편보다는 충분히 담세력이 크면서도 현저하게 낮은 과세자 비율로 인해 면세자로 분류되고 있거나 또는 과세되더라도 소득수준에 비해 실효과세율이 현저하게 낮은 소득계층의 과세를 현실화하는 방향으로의 개편이 바람직한 것으로 판단된다.

주제 3: 정치적 요인이 재정행태에 주는 영향

송호신 · 전병힐

본 연구에서는 선거가 재정지출에 미치는 영향을 각각 일반정부 및 기초자치단체 수준에서 실증적인 분석을 시도하였다. 우선 일반정부 수준의 분석 결과, 노태우 및 김영삼 정부 기간의 대통령 선거가 총지출을 유의하게 증가시키는 경향이 발견되었으나 김대중 및 노무현 정부 시기에는 대통령 선거와 총지출 간에 상관관계가 더 이상 관측되지 않았다. 이는 우리 경제의 구조가 대선에 큰 영향을 받지 않는 방향으로 변화하였음을 의미하는 것으로 보인다. 일반정부의 기능별 예산 지출과 관련하여 특정 정부와 관계없이 공통적으로 나타난 특징은 환경 및 경제 분야 예산은 증가하고 국방 예산의 지출은 상대적으로 줄어든다는 것이다. 한편, 공공안전 및 사회보호 분야 예산은 경기 역행적으로 움직이는 특징을 보이는 것으로 확인되었다.

한편, 기초자치단체 수준에서는 지방선거의 주기성이 재정지출의 주기성을 야기하는지를 살펴보았다. 구체적으로 경상지출(세부항목: 물건비, 인건비 및 경상이전)과 자본지출, 그리고 일반행정(선거관련 지출을 제외한 일반행정), 사회개발비(세부항목: 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발), 경제개발비(세부항목: 지역경제개발, 국토자원보존 개발, 교통관리) 등으로 기초자치단체의 재정지출을 구분한 후, 이들 항목의 절대적 수준 및 전체 지출에 대비한 상대적 비중을 분석하였다. 실증분석을 통해 기초자치단체의 특성을 통제한 후에도 경상지출과 물건비 항목에서 지방선거의 주

기성과 유의한 상관관계를 보인다는 결론을 얻을 수 있었다. 경상지출 규모는 선거 2년 전부터 1년 전까지 유의한 수준으로 증가하였다가 선거 당해 연도에는 감소하며 물건비 규모도 선거 직전 연도에 유의한 수준의 감소를 보이는 것으로 추정되었다. 이는 기초자치단체 수준의 지출 가운데 경상지출이 선거에 크게 영향을 받는다는 사실을 시사하는 것으로 선거 직전 연도에 물건비 지출이 감소하는 것은 인건비 비중의 확대와 연관이 있는 것으로 보인다.

주제 4: 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 도입과 예산 결정에 미치는 영향

김지영

본 연구는 기초자치단체의 정치적인 특성과 인구구조가 출산장려금의 도입 및 예산 규모에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 출산장려금은 기초자치단체가 해당 지역주민이 출산했을 경우 일회성으로 지급하는 보조금이다. 2000년에 소규모 농어촌 기초자치단체에서 처음 도입되었으며, 2000년대 후반에 저출산 대책의 일환으로 전국으로 확대되었다. 2008년 현재 제주특별자치도를 제외한 230개 기초자치단체 가운데 145개 지역에서 출산장려금을 지급하고 있다.

출산장려금은 도입의 결정에서부터 예산 수립, 지급 규모 등과 같은 모든 의사 결정이 기초자치단체의 자율적인 권한으로 이루어지며, 재원 역시 중앙정부의 지원 없이 자체적으로 조달되기 때문에 지역의 정치적·인구구조적 특성과 제도 도입 간의 관계를 살펴보기에 적합하다. 2008년의 횡단면 자료를 이용한 실증분석 결과, 기초자치단체장이 정부 여당에 속해 있을수록 출산장려금을 도입할 확률이 높았다. 또한 한 정당이 기초자치단체장과 지역의회 의 다수당을 독점하고 있을 때에는 출산장려금을 도입할 확률이 낮았다. 가임기 여성의 비율은 출산

장려금의 도입과 음(-)의 상관관계를 가지고 있었다. 가입기 여성 1인당 출산장려금의 예산에 대한 분석에서도 동일한 결과를 얻을 수 있었으며, 더욱이 노령인구의 비율이 높은 지역에서는 출산장려금의 예산이 낮아지는 것으로 나타났다.

주제 5: 불완전 정보하에서의 지방정부의 자원 배분

조명환

본 연구는 단순한 모형을 통하여 정보의 비대칭성이 존재할 때 중앙정부와 지방정부 중 누가 지방정부의 자원 배분에 대한 권한을 행사하는 것이 효율성 측면에서 바람직한가를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 분석을 위해 설계된 모형에서는 지방정부의 세수가 각 지방정부에 만 알려진 사적정보라고 가정하였다. 또한 각 지방정부는 자신의 지방세수와 중앙정부로부터의 이전재원으로 지역공공재를 생산하고, 중앙정부는 지방정부에 이전 후 남은 재원으로 국가공공재를 생산한다고 가정하였다. 이러한 모형의 분석을 통하여 우리는 지방세수의 불확실성의 크기가 작을 때는 중앙정부가, 그리고 불확실성의 크기가 클 때는 지방정부가 자원 배분에 대한 권한을 행사하는 것이 효율성 측면에서 바람직하다는 것을 보일 수 있었다. 또한, 지방정부로 하여금 자신의 사적 정보를 공개하도록 하고 이에 기반해서 중앙정부가 자원 배분을 결정하는 순차적 의사결정 과정에 대한 분석을 통하여, 만약 중앙정부가 지방정부가 공개하는 사적정보의 진위를 검증할 수 없다면, 지방정부는 자신들의 사적정보를 감추려 하는 유인이 있음을 보였다. 본고는 지방자치제도가 발전하고 지방정부들의 재정 운영에 대한 권한이 증가하여 향후 지방정부의 자원 배분에 대한 권한을 누가 행사하는 것이 바람직한지에 대한 논의가 본격적으로 이루어질 때 효율성 측면에서 중앙정부와 지방정부 중 누가 자원 배분에 대한 권한을 행사하는 것이 바람직한지에 대하여 어느 정도 시사점을 제공할 것으로 기대한다.

<Abstract>

The Effect of political structure on the fiscal policy

Topic 1: The Role of the Legislature and the Executive in Annual Tax Changes

Sangwon Park

This study aims to determine the role of the legislature and the executive in annual tax changes in Korea. Every year the ministry of strategy and finance in the executive announces the plan of annual tax changes and submits tax bills to the national assembly. The legislature examines them and modifies, rejects, or passes the bills. We compare the initial suggestion of the executive and the final tax bill passed by the legislature and find the followings. First, the tax abatement and exemption is the one which the legislature modifies the executive's tax proposal most. Second, certain items have been repeatedly at issue during amendment. Third, the legislature tends to cut tax burden relatively, Last, the frequency of the legislature's modification depends a lot on the ruling party's share in the assembly.

Topic 2: Estimation and Comparison of Income and Income Tax Distribution, and its Redistributive Effects by Each Administrative Governments in Korea

Myung Jae Sung

This paper is to estimate and compare the distributions of income and income tax incidence derived by the changes in related tax laws by the administrative governments from YoungSam (YS) through DaeJoong (DJ and Muhyeon (MH) to MyungBak (MB) administrative governments in Korea in terms of distributional characteristics and income redistribution. The administrative governments emphasizing equity and redistribution issues tended to change the related tax laws towards increasing progressivity of income tax burden, while those emphasizing efficiency and competition tended to relieve income tax burden. The redistributive effects through income taxation became smaller in the YS, DJ and MB administrative governments, while they were inflated in the MH administrative government. The redistributive effects turned out to depend heavily on the changes in effective income tax rate. Unlike the perception conceived by the general public, the progressivity of tax burden is negatively correlated with its income redistributive effects. This is mainly because the progressivity of income tax is too high in Korea. High progressivity implies high concentration of income tax burden. In order to increase the redistributive effects of income tax, it is recommended to increase the income tax revenue especially of the middle income classes the effective tax burdens of which are quite

low. This can be done by lowering the income tax exemption level. In this case, it is inevitable to face lowered progressivity and potentially severe tax resistance.

Topic 3: The Effect of the Elections on Government Expenditure in Korea

Hosin Song and Byung-Hill Jun

In this study, we attempt to estimate the effect of the elections on government expenditure in Korea. In particular, we focus on local government elections as well as the direct presidential elections. We find that the association between presidential elections and general government expenditure has been weakened and that some local government expenditures have shown cyclical behavior according to the timing of the election.

Topic 4: The Effect of the Political and Populational Structure on Introduction of Childbirth Grants of Local Governments.

Jiyoung Kim

This paper explains what determined the introduction of childbirth grants across local governments in Korea. The childbirth grant is a one-time cash grant that a local government provides to its resident who gives birth. In Korea, local governments make decisions on the childbirth grants autonomously. They decide the implementation and the budget size of the grants. And the funding is financed by local

governments without supports from the central government. Many Korean local governments in the rural area began to implement the childbirth grant in the early 2000s, and it is now widespread throughout the country. Consequently, 145 out of 230 local governments have adopted the childbirth grant. Using a cross-sectional regression analysis, I investigate the relationship between the introduction of the childbirth grants and the political characteristics of the locality. The result shows that the locality whose governor belonged to the ruling party had higher probability to adopt the childbirth grant. It was less likely to introduce the childbirth grants if one party was dominating the local government and the council. Also the share of the women in childbearing age affected the probability to introduce the childbirth grants.

Topic 5: Who should control the local government's fiscal policy under asymmetric information?

Myeonghwan Cho

This chapter studies the efficiency of the intergovernmental fiscal transfers under the asymmetric information. In the model, the local tax revenue is a private information to each local government. If the uncertainty of local tax revenues is high enough, the local governments have an advantage, and otherwise the central government has an advantage to determine the amount of intergovernmental transfers. In addition, if the central government cannot verify the local governments' announcements, they do not voluntarily disclose any information about their private information.

〈著者略歷〉

김지영

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
현, 한국조세연구원 부연구위원

박상원

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Columbia University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

성명재

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 석·박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

송호신

서울대학교 경제학과 졸업
미국 The Pennsylvania State University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 부연구위원

전병hil

서울대학교 경제학과 졸업
미국 UC Berkeley 경제학 박사
현, 한국조세연구원 부연구위원

조명환

서울대학교 경제학과 졸업
미국 The Pennsylvania State University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

김정현 한국조세연구원 전문연구원
조문경 한국조세연구원 연구원
김미경 한국조세연구원 연구원
김근식 한국조세연구원 연구원
장광남 한국조세연구원 연구원
전미미 한국조세연구원 연구원

研究報告書 10-02

정치구조가 조세·재정정책에 미치는 영향

2010년 12월 23일 인쇄
2010년 12월 30일 발행

저 자 김지영·박상원·성명재·송호신·전병철·조명환
발행인 원윤희
발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 일지사

© 한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-488-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원