



재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구

2020. 12

김현아 · 조임곤



재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구

2020. 12

김현아 · 조임곤

서 언

재정분권과 지역균형발전은 우리나라의 모든 집중에 대한 근본적인 해결책으로 역대 거의 모든 정부가 중요한 아젠다로 삼아왔다. 끊임없이 발전해 온 우리 경제는 전체적인 경제규모나 1인당 GDP 관점에서도 선진국 수준에 달하고 있지만, 이를 얻기 위하여 그간 우리 사회가 치룬 비용도 만만치 않다. 지나친 경쟁은 높은 사교육비로 나타나고 있고, 효율성을 목표로 한 경제성장과 고도의 산업집중은 궁극적으로 수도권 집중으로 표출되고 있다. 인구구조가 변화하고 디지털화 사회가 되어가는 2020년 현재에도 수도권 집중은 계속되고 있다.

본 연구는 오랜 기간 동안 정부가 추진해온 균형발전과 이를 추진하기 위한 재정분권이라는 정책수단이 국민의 삶의 질 개선에 미친 영향을 평가하고자 하였다. 정책평가 대상은 재정분권과 균형발전 추이이며, 평가지표는 '지역 간 경제력 및 재정력 격차' 완화와 '인구이동'으로 설정하였다. 그 이유는 정책입안자와 관련 전문가들에게 우리나라 조세가 정립된 이후 꾸준히 진행해온 국세의 지방세 이양을 통한 재정분권, 지방자치 이후부터 확대된 지방세 과세자주권 확대에 대한 정책 평가를 제공할 필요가 있다고 보았기 때문이다. 특히 지방소비세가 도입된 지 거의 10년이 되어가는 시점에서 세원이양을 통한 재정분권정책이 어느 정도 목적을 달성했는가에 대한 평가도 필요하다. 또한, 다양한 형태의 재정분권 및 균형발전정책을 통한 낙후지역 지원이 궁극적으로 비수도권 지역의 정주여건 개선에 어느 정도 영향을 미쳤고, 궁극적으로 균형발전 지표인 인구이동과의 관계를 살펴보는 것이 중요하다고 보았다.

본 연구의 실증분석 결과는 정부가 지역 간 경제력 격차 완화를 목적으로 재정분권정책을 실시할 때, 국세의 지방세 이양이 최선의 정책 대안인가에 대한 근본적인 의문을 제기하고 있다. 본 연구결과는 인구의 절반 이상이

수도권에 집중되어 있고, 대부분의 산업기반 역시 수도권에 존재하는 우리의 사회경제적 여건하에서 지방세수 증가를 통한 재정분권이 지역 간 격차를 완화시키지 못할 수 있음을 보여주고 있다. 재정을 통해 분권을 이끌어내기 위한 전제는 '지방세의 공공재 가격기능'이 잘 작동하여 지방정부가 공급하는 공공재(공공서비스)에 대하여 지역 주민이 세율로써 수급을 결정할 수 있을 때이다. 이론상으로는 일부 국가들에서는 지방세의 가격매커니즘이 작동하여 증대하는 지방세수를 기반으로 해당 지역으로 기업과 인구를 유치하게 되고, 지역 간 경제력 격차가 완화되는 방향으로 수렴되어 지속가능한 지역발전이 가능하기 때문이다. 안타깝게도 우리나라의 지방자치단체는 그러한 가격 기능을 갖고 있지 못하다. 인구분포가 고르게 되고 자치의 개념이 재정분권으로도 연계될 수 있기를 기대하며 정책대안을 제시해 보고자 하였다.

본 보고서는 본원의 김현아 박사와 경기대 조임곤 교수가 공동으로 집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평가 두 분과 자료수집과 원고 마무리를 위해 수많은 표와 그림을 보기 좋게 정리해 준 신동준 선임 연구원에게도 깊은 감사의 뜻을 전하고 있다. 또한 본 보고서의 작성 과정 중 전문가 세미나에서 아낌없는 조언과 유익한 토론을 해주신 산업연구원의 송우경 박사, 한국지방행정연구원의 조기현 박사, 감사연구원 양지숙 박사께 감사의 마음을 전하고 있다. 원내 보고서 중간평가 및 최종보고서 가감없는 평가와 격려를 해주신 원내 안중석 박사, 김문정 박사와 선후배 연구자들인 서울시립대학교 박기백 교수, 송호신 교수, 명지대학교 우석진 교수께도 무한한 고마움을 전하고 있다.

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

2020년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점

본 연구에서는 먼저 현황 검토를 통하여 우리나라의 재정분권을 통한 중앙 재원의 지방으로의 이양은 지속적으로 증가해왔으며, 국제비교 면에서도 결코 낮은 수준이 아님을 확인하였다. 문제는 양적 규모가 아닌 지역 간 분포에 있으며, 특히 수도권 집중으로 인한 경제력 집중이 심화되는 가운데 과연 재정분권정책이 이러한 집중을 완화시키는 데 도움이 되었는가가 본 연구의 초점임을 강조하고 있다. 역대 모든 정부에서의 재정분권과 지역 간 균형발전은 중요한 정책 아젠다였음에도 시장에서의 집중이 매우 강해 국가 정책으로 수도권 집중이라는 지역 간 쏠림 현상을 완화하는 데는 여전히 성과를 거두지 못하고 있는 것이 사실이다. 따라서 재정분권정책은 이러한 집중을 완화하기 위한 공공부문의 최소한의 조치이자 최대 노력으로 실행되어야 함이 마땅하다.

그러나 지금까지의 재정분권정책은 지방으로의 전체 양적 이양 규모에 집중된 것이 사실이다. 결론적으로 보면, 국세의 지방세 이양을 주요 재정분권 정책 수단으로 삼은 것은 지방재원 증가, 이른바 ‘순증’을 위한 가장 효율적인 수단이었기 때문이다. 지방소비세 도입 당시의 지방의 자율성과 책임성 확보는 측정하기 어렵기도 하지만, 2010년 지방소비세 도입 이후 지방자치단체의 세수 확보와 책임성 확보를 위한 가시적인 성과나 사례는 찾아보기 어려웠다. 반면 광역자치단체로의 지방재정 규모 증가는 확실한 성과로 나타나고 있다. 이에 따른 지방교부세 감소, 낙후지역 자주재원 감소의 문제는 형평화 개선의 후속과제를 남기고 있다.

이에 본 연구는 먼저 우리나라에서 시행된 재정분권정책이 지역 간 경제력 격차 완화에 미친 영향을 검토하였다. 현 문재인 정부의 재정분권 로드맵에 따라 향후 이전재원의 규모가 증가할 것이라고 전망하였고, 국가 간 비교 분석 자료의 검토를 통해 우리나라는 상대적으로 다른 국가들보다 정

부 간 재정 이전 비중이 높음을 확인하였다. 한편 재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 균형발전과의 관계에 관한 기존 선행연구를 검토한 결과, 이론적·실증적으로 각 변수 간에 어떤 관계인지 명확하게 결론내리지 못하고 있었다. 지역 간 세율경쟁을 전제로 구성된 중앙 지방 간 재정관계에 관한 전통적 이론 모형을 기반으로 한 선행연구결과는 우리나라의 현실과 많이 다르게 나타났다. 이론적으로도 논의가 아직도 진행 중이고, 국가 간 비교를 중심으로 한 실증연구에서도 어떤 제도적 변수를 연구모형에 포함하는지 여부에 따라 다른 결과가 나타나고 있는 것이 현실이다. 나아가, 본 연구는 인구와 경제력 집중을 비롯한 다양한 지표를 통해 우리나라의 수도권 집중도를 살펴보고, 수도권과 비수도권 지역 간 불균형 현상은 재정분권정책이 시장기제와 유기적으로 연계되어 이루어지지 못하는 핵심사함을 강조하고 있다.

따라서 본 연구의 실증분석 결과는 정부가 지역 간 경제력 격차 완화를 목적으로 재정분권정책을 실시할 때, 국세의 지방세 이양이 최선의 정책 대안인가에 대한 근본적인 의문을 제기하고 있다. 본 연구결과는 인구의 절반 이상이 수도권에 집중되어 있고, 대부분의 산업기반 역시 수도권에 존재하는 우리의 사회경제적 여건에서도 과연 선진국들처럼 지방세수의 증가를 통한 재정분권이 바람직하고 지속가능한 것인지에 대하여 묻고 있다.

본 연구는 재정분권정책과 인구이동에 대해서도 살펴보고자 하였다. 재정분권의 주요 정책목적은 균형발전에 두고 있는데, 그 이유는 우리나라 전국토가 골고루 정주기반을 갖추게 되어 어느 지역에 살건 양질의 공공서비스를 공급받고 사회경제활동이 가능할 수 있도록 함에 있기 때문이다. 이는 궁극적으로 지역 간 인구이동으로 나타나게 되는데, 증가하는 지역 간 경제력 격차를 완화시키고자 하는 이전재원이 지역 간 인구이동에 어떠한 영향을 미쳤는지를 파악하는 것은 중요하다. 실증분석에서는 직관적인 가설에 따라 재정잉여가 클수록, 즉 해당 지역의 지방세와 세출규모의 차이가 클수록 인구흡수 요인이 큰 것을 확인할 수 있었다. 곧 해당 지역의 주민이 내는 공공서비스 비용인 세금보다 공공서비스 공급 규모가 클수록 인구이동에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 이러한 실증분석 내용은 재

정확 경제이론에 부합하는 결과이다. 그러나 우리나라에서의 재정잉여 분포는 인구분포의 불균형으로 인하여 지방세 규모와 역관계를 보여주고 있음도 주지할 필요가 있다. 시장요인을 통제한 후, 전세가격은 해당 지역의 진입비용적인 성격이 있음을 실증분석 결과에서 확인한 반면, 이전재원 규모가 큰 지역 중 지방교부세보다는 국고보조금이 증가하는 지역이 재정잉여가 큰 것으로 나타나, 이 지역들로 인구가동이 유의하게 증가한 점도 주목하고 있다.

또한 본 분석은 재정잉여가 증가하는 지역으로의 인구가동이 증가하는 결과를 보여주었다. 2013년부터 2018년까지의 시도 간 분석결과, 시장요인을 통제하고 난 후 상대적으로 국고보조금 비중이 높거나, 과표수준(지방세)이 높은 지역으로의 인구가동 유인이 큰 것을 확인할 수 있었다. 최근 급여성 복지지출 증가로 인하여 인구비례적인 국고보조금이 증가한 것이 인구가동과 유의한 관계로 나타난 것으로도 볼 수 있다. 지방세수가 증가하는 지역이 의미하는 바는 인구가 많고 정주여건이 우수한 지역의 과표 수준이 높은 지역을 의미한다. 합리적인 경제주체일 경우, 동일한 세율로 공공재 비용을 지불한다고 하면 과표수준이 높은 지역 즉, 공공서비스가 우수한 지역으로 이동할 유인이 클 수밖에 없다. 이는 기존의 과표수준이 높고 인구가 증가하는 추세인 수도권 지역이 그렇지 않은 비수도권 지역보다 인구 흡수 면에서 우위에 있음을 보여주는 결과이다.

본 연구의 기여도는 첫째, 분권의 가치실현은 지속적으로 요구되고 있는 정책 아젠다이며, 이를 수행하는 단계에 있어서 '재정분권을 통한 자치분권 견인'이라는 정책은 기타 균형발전정책과의 조율로써 성과를 이룰 수 있는 것이며 그 자체만으로는 한계가 있음을 밝히고자 한 것이다.

둘째, 실증분석에 있어서는 재정분권과 지역 간 격차 완화 분석에 있어서 '1인당 지표'와 '총량지표'를 비교분석함으로써, '인구집중' 정도에 따른 재정분권정책 영향도를 각각 다르게 평가할 수 있음을 밝히고자 하였다. 셋째, 시장요인으로 인한 인구가동 효과를 감안하고 나면, 재정잉여가 높은 지역으로 인구가 흡수되고 있는 것으로 파악되었다는 점이다. 해당 지역으로 진입하는 비용에 해당하는 지방세율이 다르지 않은 가운데, 공공서비스 전체 수준에 대한 민감도는 유의하게 나타난 것으로 볼 수 있다. 분권 국가에서

지향해야 하는 것은 이러한 공공서비스 수준 증가와 해당 지방세 간의 연계가 정책적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이지만, 그러기에는 인구분포가 매우 불균형하기에 재정을 통한 분권수준 강화는 한계가 있을 수밖에 없음을 밝히고자 하였다.

재정분권의 본래 의미인 지방정부의 재정권한 확대를 염두에 두고 고민해 본다면, 국세의 지방세 이양 방식 외에도 자치분권 개선안을 생각해 볼 수 있다. 현재의 중앙 지방 간 재정조정 틀 안에서 실현가능한 대안으로 '국고 보조금의 포괄화'를 제안해 볼 수 있다. 지난 20여 년간의 자료를 통한 실증 분석 평가에 따르면 국고보조금이 재정격차 완화에 효과적인 대안으로 나타난 것을 참고하여, 국고보조금 배분방식의 개선을 통하여 지방자치단체의 재정사용 권한 확대를 의미하는 포괄사업화는 재정분권의 또 다른 대안일 수 있다. 급여성 복지지출을 제외한 자본지출과 인프라 구축 성격의 국고보조금의 경우에는 포괄화를 통한 지방의 사업결정권이 가능할 수 있으며, 사업관리 및 성과관리가 가능하므로 재정 책임성 면에서도 바람직하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 자치단체들이 여전히 총량적인 규모 증가인 '순증'이 더욱 중요하다는 정치적 선택을 한다면, 지역 간 격차에 따른 재정비용 증가도 감내해야 함을 본 분석에서는 보여주고 있다.

보다 더 근본적으로, 본 연구는 재정분권의 대상이 전 국민이 살고 있는 전 국토이므로 재정분권정책의 수단 또한 중앙과 지방 간 이전재원 전체와 재정사업 전체를 같이 놓고 보는 것이 타당함을 제안한다. 제도개선을 위한 정책 도입은 이해관계자들 간의 합의하에서 가능하고 가시적인 성과가 가능할 때 비로소 실현이 가능하다. 이에 가시적이면서도 단기적으로 '할 수 있는 것' 위주로 진행되다 보니 보다 근본적이고 장기적인 개편과제는 논의만 할 뿐 실행은 되지 못하고 있는 것이 많다. 증가하는 지방재정 규모에 맞는 재정지출의 권한 확보, 자율적인 세율조정 권한을 위한 지자체의 적극적인 세입확보 노력, 복지지출 증가에 따른 중앙과 지방의 공동사무와 공동비용 부담 구조 개편 등 재정분권을 위한 근원적인 정책 모색이 반드시 이루어져야 함을 강조하고자 한다.

목 차

I. 서론 및 문제 제기	15
II. 재정분권과 균형발전정책	19
1. 재정분권정책과 균형발전정책	19
가. 주요 재정분권 현황 및 평가	19
나. 균형발전특별법(2005)과 자치분권특별법(2018)	27
다. 재정분권과 균형발전정책의 주요 논점	29
2. 지역 간 불균형 완화 정책(균형발전정책)의 의미	34
3. 재정분권과 지역 간 격차 관련 문헌조사	37
가. 재정분권과 지역 간 격차 관련 이론적 배경	37
나. 우리나라 정부 간 재정관계와 이론적 연계	39
다. 재정분권과 지역 간 격차 완화 관련 실증분석 연구	40
라. 국내자료를 바탕으로 한 지역 간 소득 격차 관련 연구	44
마. 소결	46
III. 재정분권과 지역 간 격차 현황	48
1. 재정분권 현황: 지방세 및 지방으로의 이전재원 규모	48
가. 중앙 대 지방의 재정규모	48
나. 지방재정 항목별 증가 추이	54
다. 국세, 지방세 및 지방교부세 추이	57
2. 지역 간 격차 및 수도권 집중 현황	61
가. 지역 간 격차와 이전재원의 형평화 효과	61
나. OECD 및 EU의 지역 간 격차 현황과 연구 추이	64
다. 우리나라의 수도권 인구집중 추이	67
라. 주요 변수의 수도권 집중 추이	70

IV. 실증분석	76
1. 재정분권과 지역 간 경제성장 수렴과의 관계	76
2. 분석의 틀	79
가. 가설과 설정 근거	79
나. 분석자료	82
3. 실증분석 결과	98
가. 광역자치단체별 분석	98
나. 권역별 분석	107
4. 소결	111
V. 재정분권과 인구이동	113
1. 지방자치단체 재정환경 변화와 인구이동	113
2. 인구이동 선행연구	114
가. 인구이동 연구에 대한 4가지 관점	114
나. 국내 인구이동 연구	118
3. 인구이동 현황	120
가. 수도권 인구이동 현황	120
나. 수도권 인구이동과 재정적 요인	126
4. 서울 자치구별 세대주 인구 유입 현황	129
5. 경기도 시군별 인구 유입 이동 현황	138
6. 시도 간 인구이동 실증분석	145
가. 분석 모형	145
나. 자료와 변수	146
다. 분석결과	147
VI. 결론 및 정책적 시사점	151
1. 요약 및 연구의 기여도	151
2. 정책제언	155
참고문헌	157
부록	173

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 재정분권 추진에 따른 지방재정의 모습	20
〈표 Ⅱ-2〉 재정분권 관련 주요 제도의 변화	22
〈표 Ⅱ-3〉 균형발전 지원체계의 전략 및 과제의 구성	31
〈표 Ⅱ-4〉 국가균형발전특별회계의 변천	33
〈표 Ⅲ-1〉 의무지출 유형별 전망	51
〈표 Ⅲ-2〉 중앙:지방:교육 재정사용액 비중(2014~2019년)	52
〈표 Ⅲ-3〉 2015년부터 2020년까지 지방재정 세입항목 증가율	56
〈표 Ⅲ-4〉 2019년 지역별·단체별 예산규모	63
〈표 Ⅲ-5〉 2020년 1~4월 중 권역 간 순이동	68
〈표 Ⅲ-6〉 2009년 대비 2018년 수도권 집중 현황	73
〈표 Ⅳ-1〉 변수 설명	95
〈표 Ⅳ-2〉 광역자치단체 주요 변수 평균값 변화 추이	97
〈표 Ⅳ-3〉 1997~2018 1인당 GRDP 지역 간 격차와 주요 변수와의 관계 ..	101
〈표 Ⅳ-4〉 1997~2018 1인당 지역총소득(GRNI) 격차와 주요 변수와의 관계	102
〈표 Ⅳ-5〉 1997~2018 GRDP 지역 간 격차와 주요 변수와의 관계	105
〈표 Ⅳ-6〉 1997~2018 GRNI 지역 간 격차와 주요 변수와의 관계	106
〈표 Ⅳ-7〉 1997~2018 권역별 GRDP 지역 간 격차와 주요 변수와의 관계 ·	109
〈표 Ⅳ-8〉 1997~2018 권역별 GRNI 지역 간 격차와 주요 변수와의 관계 ..	110
〈표 Ⅴ-1〉 서울의 연령별 순이동 추이	121
〈표 Ⅴ-2〉 경기도의 연령별 순이동 추이	122
〈표 Ⅴ-3〉 인천의 연령별 순이동 추이	124
〈표 Ⅴ-4〉 수도권과 서울의 순이동 사유	125
〈표 Ⅴ-5〉 인천과 경기도의 순이동 사유	125
〈표 Ⅴ-6〉 수도권 지역의 세출 비중 변화	127
〈표 Ⅴ-7〉 수도권 지역의 주민 1인당 재정흑자 비율 추이	128
〈표 Ⅴ-8〉 지역구분별 서울로 전입한 세대주 비율 요약	136
〈표 Ⅴ-9〉 지역구분별 경기로 전입한 세대주 비율 요약	141
〈표 Ⅴ-10〉 시도별 타 시도에서 전입한 세대 수	145

CONTENTS

〈표 V-11〉 타 시도 세대주 인구이동에 미치는 영향 요인	148
〈표 V-12〉 국고보조금의 수도권 비중 변화	149
〈표 V-13〉 타 시도 세대주 인구이동에 미치는 재정적 요인	150
〈부표 1〉 국가균형발전특별법의 주요 변화 추이	173

그림목차

[그림 II-1] 지방소비세 · 지방소득세 수도권 대 비수도권 배분 현황 (2016~2018)	24
[그림 III-1] 중앙정부의 지방이전재원 규모	48
[그림 III-2] 명목GDP 대비 일반정부 총지출 비중 추이	50
[그림 III-3] GDP, 중앙 및 지방정부의 전년 대비 증가율 추이	50
[그림 III-4] 2016년 자료 기준 지방정부 지출규모 국제비교	52
[그림 III-5] OECD 중앙정부 지출 비중과 1인당 GDP(2017)	53
[그림 III-6] OECD 지방정부 지출 비중과 1인당 GDP(2017)	53
[그림 III-7] GDP 대비 지방세입, 지방세, 이전재원 규모	54
[그림 III-8] 1995년, 2000년, 2016년의 지방재정 대비 이전재원 규모 변화 ..	57
[그림 III-9] 국세 · 지방세 · 지방교부세 증가율(전년 대비) 추이: 1998~2008년	59
[그림 III-10] 국세 · 지방세 · 지방교부세 증가율(전년 대비) 추이: 2009~2018년	59
[그림 III-11] 지방소비세 이양비율 인상에 따른 추가이양분 구조: 2019~2020년	61
[그림 III-12] 2000~2018 시도별 기준 1인당 국고보조금과 지방교부세	64
[그림 III-13] OECD 회원국 간 격차 및 국가 내 지역 간 격차 추이	65
[그림 III-14] 2011년 기준 1인당 GDP와 지역 간 불균형과의 관계	66
[그림 III-15] 1988~2013 전 세계 국가들의 국가 간 및 국가 내 소득 격차 추이변화	66
[그림 III-16] 2000~2019 수도권 순이동 추이	68
[그림 III-17] 수도권 인구 증가 추이	68
[그림 III-18] 서울과 경기도의 GRDP 총량규모 비교	69
[그림 III-19] 수도권 인구 및 GRDP 비중의 변화(2000~2018년)	71
[그림 III-20] 수도권 인구, GRDP, 지방세 비중의 추이	71
[그림 III-21] 수도권 경제력 비중	72
[그림 III-22] 지역별 생활서비스 접근성	72
[그림 III-23] 주요 변수의 수도권(서울, 경기, 인천) 비중 변화	73
[그림 III-24] 서울과 경기도의 인구, GRDP, 지방세 비중의 추이	74

[그림 Ⅲ-25] 2000년 대비 2016년 수도권 GRDP 집중도 변화	75
[그림 IV-1] 2018년 시도별 1인당 GRDP	84
[그림 IV-2] 2018년 시도별 1인당 지역총소득	84
[그림 IV-3] 2000년 시도별 GRDP 분포	85
[그림 IV-4] 2018년 시도별 GRDP 분포	85
[그림 IV-5] 1997~2018 시도별 GRDP 변동계수 분포의 연도별 변화	86
[그림 IV-6] 1997~2018 시도별 지역총소득 변동계수 분포의 연도별 변화 ...	87
[그림 IV-7] 1997~2018 시도별 1인당 GRDP 변동계수 분포의 연도별 변화	88
[그림 IV-8] 1997~2018 시도별 1인당 지역총소득 변동계수 분포의 연도별 변화	89
[그림 IV-9] 1997~2018 연도별 GRDP 변동계수 분포	90
[그림 IV-10] 1997~2018 연도별 지역총소득 변동계수 분포	90
[그림 IV-11] 1997~2018 시도별 1인당 GRDP 변동계수 분포	91
[그림 IV-12] 1997~2018 시도별 1인당 지역총소득 변동계수 분포	91
[그림 IV-13] 1998~2018 권역별 GRDP 변동계수 분포	92
[그림 IV-14] 1998~2018 권역별 1인당 GRDP 변동계수 분포	93
[그림 IV-15] 2010년 이후 자치단체 세출결산 순계분석(일반회계+특별회계)	100
[그림 IV-16] 2010~2018 지방소비세 시도별 배분 비중	108
[그림 IV-17] 2010~2018 지방소비세 권역별 배분 비중	108
[그림 V-1] 수도권 순이동 추이	120
[그림 V-2] 서울과 경기도 60대 순이동 추이	123
[그림 V-3] 교육 때문에 서울에서 서울로 이동한 비율	130
[그림 V-4] 교육 때문에 경기에서 서울로 이동한 비율	131
[그림 V-5] 교육 때문에 타 시도에서 서울로 이동한 비율	132

I. 서론 및 문제 제기¹⁾

본 연구는 1960년대 이후부터 꾸준히 추진해온 분권정책과 균형발전정책의 성과를 살펴보고자 한다. 보다 구체적으로 국세의 지방세 이양을 통한 재정분권정책이 지역 간 경제력 격차 완화 및 인구이동에 미친 영향을 실증적으로 평가한다. 본 연구에서 사용하고 있는 ‘재정분권’은 엄밀한 의미에서는 ‘재원이양’에 해당한다. 그러나 우리나라에서는 오랫동안 두 개념이 혼용되어 사용되었고, 특히 일반적인 정책연구에서는 양자가 동일한 개념으로 사용되기에 두 용어의 엄밀한 구분 없이 ‘재정분권’을 사용한다.

우리나라를 비롯하여 대부분의 민주 국가는 분권화된 정치체제²⁾를 채택하고 있으며, 재정분권은 분권정책의 핵심적 의제 중 하나이다. 학술용어나 전 세계에서 일반적으로 사용하고 있는 ‘재정분권’은 지방정부가 재정에 대한 전반적인 권한, 즉 과표·세율·거버넌스에 대한 결정권한을 갖는 것을 의미하지만, 우리나라에서의 재정분권은 그간 ‘국세의 지방세 이양’을 통한 ‘지방세수 증가’ 개념으로 사용되어 왔다. 지방교부세 등의 이전재원 증가나 ‘국가사업의 지방이양’은 지역주민의 공공서비스 사업에 대한 재정권한 증가임에도 불구하고, 이에 대한 정책결정이 중앙으로부터 이루어진 것으로 보아 재정분권 개념에 맞지 않다고 보고 있다. 따라서 우리나라에서의 ‘재정분권’은 ‘국세의 지방세 이양’을 의미하는 협의의 개념으로만 사용되고 있음을

1) 본 연구는 한국조세재정연구원에서 발행하는 월간 『재정포럼』 2019년 8월호(제278호) 「재정분권과 지역 간 경제력 격차에 관한 연구」에 초안이 소개된 바 있음을 밝힌다.

2) The World bank(2000), “...today some 95% of democracies have elected subnational governments, and countries everywhere-large and small, rich and poor- are devolving political, fiscal and administrative powers to subnational tiers of government...”,(p. 107) Rodriguez-Pose and Gill(2004), “...since the late 1970s, many countries with centralized systems of governance have implemented plans to devolve powers to regions, and more vertically dispersed countries have tended to decentralize yet more powers to the subnational level...”,(p. 2097~2098)

밝혀준다.

본 연구는 최근 들어 가속화되고 있는 국세의 지방세 이양을 통한 재원이 양이 지역 간 재정력 격차를 심화시킬 수 있다는 점을 문제로 제기한다. 재정분권정책은 정부 간 재정부담 및 역할에 대한 중장기 아젠다 설정과 함께 지역 간 균형발전에도 기여하도록 추진되어 왔다. 국세의 지방세 이양을 통한 지방소비세 도입, 지방교부세율 인상 등 모든 중앙 재원 이양 정책이 추진될 때, 지역 간 균형발전은 중요한 정책목적이었다.

2020년 현재 진행 중인 제1차 재정분권정책은 부가가치세액의 지방소비세액 전환비율 인상으로 마무리되었고, 제2차 재정분권은 2018년 발표한 ‘재정분권 본격화 로드맵’³⁾에 따라 추진 중에 있다. 발표안은 문재인 정부의 재정분권 기본원칙 및 단계별 추진방안을 담고 있으며, 지역의 자율성과 책임성 제고 및 균형발전을 목표로 하고 있음을 밝히고 있다. 보다 구체적으로 2018년 로드맵은 ‘국세 대 지방세 비율 7:3’이라는 국정과제 이행을 목표로 한 재정분권에 초점이 맞추어져 있으며, 지방세수를 증대하기 위해 부가가치세액의 지방소비세액 전환비율(2010년 도입 당시 5%였으며 2013년 11%로 인상)을 15%(2019년), 21%(2021년)로 높이는 한편, 중앙의 기능을 지방으로 이양시킴으로써 지방의 자율성과 책임성을 확대하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 동시에 세원 집중에 따른 지역 간 재정격차의 심화 방지를 위해 보완 조치를 취하도록 하고 있다.

특히 지방소비세율 인상을 통한 재정분권정책은 수도권과 비수도권 간 격차 확대가 예상되므로, 2020년부터 지역상생발전기금을 출연하여 균형발전과 지역 간 재정격차를 완화할 예정임을 밝히고 있다. 이와 같은 후속 조치는 지방소비세 도입 당시에도 행해진 바 있다. 이명박 정부가 추진한 2009년 9월 ‘지방소비세 도입안’⁴⁾에서는 지방세와 지역경제 간 연계를 강화하여 경제활성화·지방세 확충·재투자 선순환 방안을 마련하고, 중앙정부로부터의 이전재원 의존도를 낮추고, 세수 증대를 위한 유인구조를 갖추어 지방재

3) 국무조정실 국무총리비서실 보도자료, 「정부, 재정분권 본격화 한다: 지역의 자율성 책임성 제고와 균형발전을 위한 재정분권 추진방안 확정」, 2018. 10. 30.

4) 행안부 보도자료, 「10년 지방소비세 지방소득세 도입」, 2009. 9. 16.

정의 세수증대와 함께 책임성을 높이려 하였다. 그 당시에도 수도권으로의 세원집중에 따른 지역 간 격차를 완화하고자 상생발전을 목표로 한 대안(수도권 개발 이익의 비수도권 지원을 위한 지역상생발전기금 설치)을 마련하였다.

재정분권은 균형발전을 이루는 주요 정책 기제이기 때문에 각 정권별로 다양한 유형의 재정분권방안이 추진되어 왔다. 참여정부를 비롯하여 후속하는 새로운 정부에서도 재정분권정책은 국가균형발전에 앞서 해결해야 할 사안으로 인식되었다. 특히 이명박 정부에서는 지방소비세와 광역지역발전특별회계가 도입되어 참여정부보다 더 큰 규모의 정부 간 재정 이전 정책이 시행된 바 있다. 지방분권에 적극적이었던 참여정부 시기에도 지방소비세는 도입되지 않았고, 국고보조금(분권교부세 및 균특회계 도입) 등 중앙 지방 간 재정 이전 확대를 통해 지방재정 확충이 이루어졌다.

선택과 집중에 의한 성장과 효율성을 우선시한 우리나라 경제발전정책은 눈부신 경제성장의 과실과 함께 수도권의 혼잡비용(주택난, 교통 혼잡, 환경오염 등)을 증가시키는 문제를 남겼다. 이에 따라 비수도권 지역의 경제 활력 제고를 위한 국가균형발전정책은 역대 정부의 주요 과제였다. 각종 수도권 규제정책과 행정수도이전 및 혁신도시건설정책 등이 국가균형발전을 목적으로 도입 및 추진되어 왔다. 이러한 대한민국 국민들의 지역 간 균형발전에 대한 의지는 대한민국 「헌법」(제9장 경제)에 잘 드러나 있다. 이를 구체적으로 ‘재정분권’과 연계하여 입법화한 것이 2004년 제정된 「국가균형발전특별법」(이하 「균특법」) 부터이다. 이렇듯 본격적으로 ‘균형발전’을 국정 아젠다로 내세우고 추진한 것은 참여정부이나, 수도권 인구집중이 심화되기 시작한 1960년대 이후 균형발전을 통한 인구분산 정책은 꾸준히 진행되어온 국정과제였다. 그럼에도 우리나라의 수도권 인구집중은 여전히 선진국과 비교하여 이례적으로 높은 편이고, 수도권과 비수도권 간 주요 지표의 격차는 좁혀지지 않고 있다.

본 연구의 목적은 오랜 기간 동안 정부가 추진해온 균형발전과 이를 수행하기 위한 정책으로서의 재정분권정책이 국민의 삶의 질 개선에 미친 영향

을 평가하는 데 있다. 정책평가 대상은 재정분권과 균형발전 추이이며, 평가 지표는 '지역 간 경제력 및 재정력 격차' 완화와 '인구이동'으로 설정하였다. 그 이유는 정책입안자와 관련 전문가들에게 우리나라 조세가 정립된 이후 꾸준히 진행해온 국세의 지방세 이양을 통한 재정분권, 지방자치 이후부터 확대된 지방세 과세자주권 확대에 대한 정책 평가를 제공할 필요가 있다고 보았기 때문이다. 특히 지방소비세가 도입된 지 거의 10년이 되어가고 있는 시점에서 세원이양을 통한 재정분권정책이 어느 정도 목적을 달성했는지에 대한 평가도 필요하다. 또한, 다양한 형태의 재정분권 및 균형발전정책을 통한 낙후지역 지원이 궁극적으로 비수도권 지역의 정주여건 개선에 어느 정도 영향을 미쳤고, 궁극적으로 균형발전 지표인 인구이동과의 관계를 살펴보는 것이 중요하다고 보았다.

본 보고서는 총 6개의 장으로 구성되어 있으며, 제Ⅱ장에서는 재정분권과 지역 간 격차 관련 선행연구와 균형발전정책의 내용을 살펴본다. 그 이후 현재의 정부 간 재정의 총량적 규모와 수도권 집중을 중심으로 한 지역 간 격차 현황을 제Ⅲ장에서 설명한다. 제Ⅳ장과 제Ⅴ장은 재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 대한 실증분석을 각각 보여주고 있으며, 제Ⅵ장에서는 앞으로의 재정분권 방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

II. 재정분권과 균형발전정책

1. 재정분권정책과 균형발전정책

가. 주요 재정분권 현황 및 평가

2018년 10월 발표된 ‘재정분권 본격화 로드맵’은 국세 대 지방세 비율 7:3에 초점을 맞추어 국세의 지방세 이양 계획내용을 담고 있다. 정부 간 이전 재원 증가를 통한 지방재정 규모 증대는 오랫동안 지방자치단체의 재정자율성을 저해하는 요인으로 인식되어 왔다.⁵⁾ 이에 따라 국세의 지방세 이양을 통한 지방자치단체의 자체세수 확보 방안이 재정분권의 주요 아젠다로 꾸준히 선정되고 진행되어왔다. 지방세수 확대를 통한 지방자치단체의 재정역량 강화는 당연히 추구되어야 할 분권의 가치이다. 학술적 개념의 지방세는 지역주민들 스스로가 공공서비스 공급과 책임의 주체이며 자치와 분권의 기제로 지방세를 활용하는 것을 의미한다.

주민들의 재정수요의 내용과 규모에 따라 지방세율을 인상 혹은 인하할 수 있고, 과표수준과 대상을 결정할 수 있을 때 지방세는 해당 지역주민의 공공서비스 부담비용으로서의 책임 있는 역할을 수행하게 된다. 그러나 우리나라의 지방세는 법적으로 지역주민의 책임하에 있지 않고 국회에서 과표와 세율이 결정되고 있고, 탄력세율을 이용한 제한적인 세율조정만 가능하도록 되어 있다.⁶⁾ 그간 재정분권으로 진행되어왔던 국세의 지방세 이양 또한 지방자치 원리적인 개념에서의 재정분권과는 거리가 멀다. 재정규모를

5) 김필현 외(2019), 하능식 외(2015) 등

6) 2020년 9월 25일 서초구의회 본회의에서 1가구1주택 소유자에 대한 재산세 부담을 감경하는 조례 일부개정안이 통과되었다고 밝혔다(『한국경제신문』, 2020. 9. 25., 검색일자: 2020.9.30.) 서초구는 과거 2007년에도 부동산 과표 급등으로 인하여 세부담이 급증하자 자체적으로 재산세 감면을 적용한 바 있다.

확대하여 자주적으로 사용할 수 있는 재정권한을 확대하는 양적 재정이전에 해당한다고 볼 수 있다.

이와 같이 국세의 지방세 이양을 통한 재정분권이 비록 질적인 자치권한 확대와는 거리가 멀다 하더라도, 재정이전을 통한 재정권한 확대가 바람직하게 이루어진다면 분권을 통한 자치개념으로의 발전을 의미하므로 큰 문제가 될 것이 없다. 문제는 수도권으로 극심하게 편중된 세원분포로 인한 세원불균형이 점차 심화됨으로써 상대적으로 낙후지역의 재정규모와 재정권한이 축소되는 데 있다. 수도권 중심의 경제력 집중과 세원집중은 사실상 우리나라의 재정분권을 저해하는 치명적인 요인에 해당한다. 국세와 지방세 7:3 비율 확보를 정책과제로 진행하기 위해서는 수도권과 비수도권 간의 상생과 보다 적극적인 균형발전 대안이 동시에 마련되어야만 하는 근거이다.

〈표 II-1〉 재정분권 추진에 따른 지방재정의 모습

구분	1단계				2단계	합계
	2019년	2020년	소계(2019~2020년)		2021~2022년	
			순증	누적		
지방세 확충	3,3조원 * 지방소비세율 +4%p	5,1조원 * 지방소비세율 +6%p	8,4조원	11,7조원	12조원+ α * 국세 지방세 전환 포함	20,4조원+ α
소방직 지원	0,3조원 * 소방안전교부세율 +15%p	0,2조원 * 소방안전교부세율 +10%p	0,5조원	0,8조원		
기능이양	-	-3,5조원 내외	-3,5조원 내외		-	-
지방재정 순확충**	2,9조원	0,8조원	3,7조원	6,6조원	-	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

주: * 2019년: 2019년 예산안, 2020년: 2018-2022 국가재정운용계획 기준

** 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안

자료: 국무조정실 국무총리비서실 보도자료, 「정부, 재정분권 본격화한다: 지역의 자율성 책임성 제고와 균형발전을 위한 재정분권 추진방안 확정」, 2018.10.30., p. 5

〈표 Ⅱ-2〉는 1989년 이후 국세의 지방세 이양을 비롯한 주요 재정분권 관련 연혁 내용을 보여주고 있다. 그중에서도 재원의 규모, 세목의 성격, 지방세의 원칙 면에서 가장 중요한 재정분권은 2010년의 ‘지방소비세’ 도입이다.⁷⁾ 지방소비세는 재원의 규모, 안정적인 세수 신장성, 소비세제라는 과세성격 면에서도 지방세로의 이양 필요성이 오랫동안 주장되어 왔다. 2010년부터 국세인 부가가치세의 일정 부분이 지방소비세로 전환되어 지방자치단체의 일반재원으로 이양되고 있으며, 지역별 세원에 따른 지방세가 아닌, 형평화 원칙에 따른 배분에 의한 세수라는 점과 과세대상, 신고납부, 과표와 세율 모두 국세인 「부가가치세법」에 종속되어 있다는 점 등 부가가치세의 지방귀속분으로서 이전재원적인 성격이 강하다. 이와 관련하여 임상수(2019)는 지방소비세가 배분지표에 대한 가중치를 적용하며, 수도권의 지역상생발전기금 출연을 지방소비세가 지방세답지 못한 주요한 이유로 꼽고 있다. 이에 김종순(2011)은 지방소비세의 이전재원적인 성격을 제거하고 지방세 기능을 충실히 하도록, 지방소비세 배분 가중치를 적용하지 않을 것을 제안했다.

7) 「지방세법」 제6장 지방소비세에서는 과세대상, 과세표준 등 「부가가치세법」을 준용하도록 되어 있다. 「지방세법」 제69조 ②항에서는 지방소비세 ‘세액’은 부가가치세의 100분의 21로 정하고 있다. 세액의 지역별 배분을 계산한 ‘안분식’은 「지방세법 시행령」 제75조(지방소비세액의 안분기준 등)에 명시되어 있고, ③항은 민간최종소비시출의 배분지표의 안분시 적용해야 할 지역별 가중치(수도권 : 광역시 : 일반도 = 100 : 200 : 300)가 적시하고 있다.

〈표 II-2〉 재정분권 관련 주요 제도의 변화

제 도	변화 내용	시행 연도
담배 소비세	신설(국세인 담배판매세 개편)	1989
	담배소비세 인상 1994년(360원 → 460원), 2001년(460원 → 510원), 2004년(510원 → 641원), 2014년(641원 → 1,007원)	1994, 2001, 2004, 2014
	담배소비세 과세대상 확대(2010), 추가(2014)	2010, 2014
주행세	신설(국세인 교통세의 3.2%)	2000
	교통세 3.2% → 11.5%	2001
	교통세 11.5% → 17.5%	2004
	교통에너지환경세 21.5% → 32%	2007
	교통에너지환경세 32% → 36%	2008
	자동차세 주행분으로 편입	2011
지방 소비세	신설(국세인 부가가치세의 5%)	2010
	부가가치세 5% → 11%	2014
	부가가치세 11% → 15%	2019
	부가가치세 15% → 21%	2020
지방 소득세	신설(주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합)	2010
	독립세화	2014
	최고세율 상향	2018
지방 교부세	내국세 13.27%(1983년) → 15%	2000
	내국세 15% → 19.13%, 분권교부세 신설(내국세의 0.83%)	2005
	내국세 19.13% → 19.24%, 분권교부세율 상향조정(내국세의 0.83% → 0.94%), 부동산교부세 신설(종합부동산세 총액)	2006
	보통교부세와 특별교부세 간 재원조정(내국세의 18.3% 중 보통교부세는 96% → 97% 확대, 특별교부세는 4% → 3% 축소)	2014
	분권교부세가 보통교부세로 통합, 소방안전교부세 신설(담배에 부과되는 개별소비세의 20%), (2019) → 35%, (2020) → 45%	2015
지방 교육세	신설(국세인 교육세 전액 이전)	2001
지방 교육 재정 교부금	내국세 11.8%(1982년) → 13%	2001
	내국세 13% → 19.4%	2005
	내국세 19.4% → 20.0%	2008
	내국세 20.0% → 20.27%	2010
	내국세 20.27% → 20.46%	2019
	내국세 20.46% → 20.79%	2020
국고보조금 및 기타	기준보조 및 지역별 차등보조율 도입	1987
	지방양여금 신설	1991
	지방양여금 폐지	2005
	지역상생발전기금 신설	2010
	국고보조사업 정비 및 일부 사업의 지방이양, 국가균형발전특별회계 신설	2005
	국가균형발전특별회계 → 광역·지역발전특별회계로 명칭 변경	2009
	광역·지역발전특별회계 → 지역발전특별회계로 명칭 변경	2015
지역발전특별회계 → 국가균형발전특별회계로 명칭 변경	2018	

자료: Kim(2013), p. 219 Table. 7.6 및 법제처 법령정보센터에서 「지방세법」, 「지방교부세법」, 「지방교육재정교부금법」, 「보조금관리에 관한 법률」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방재정법」, 「지방양여금법」, 「국가균형발전특별법」 등 관련 법규와 연혁을 참조(검색일자: 2020.9.18.)하여 저자 작성

지방소비세는 「지방세법」에 의한 지방세목이면서 ‘수도권 주도의 형평화 교부금’적인 성격을 동시에 갖고 있다. 지방소비세 도입 당시 대다수의 선행 연구가 적정한 배분지표의 선정, 즉 ‘부가가치세의 지역 간 배분’과 ‘지표선정과 비중 배분 방법’에 대한 논의가 집중되었다는 점을 상기해 보면, 오히려 지방세보다는 형평화교부금적 성격이 강하다고도 보여진다. 다시 말하자면 세원의 수도권 편중을 그대로 둔 채 국세 세원을 지방세수로 편입할 수 없었다는 것을 의미한다. 인구의 절반 이상이 수도권에 거주하고 있고, 그 이상으로 경제력이 집중되어 있는 상황에서, 국세의 일정 부분이 지방세로 이양될 경우에 어떤 방식으로든 세수의 지역 간 조정이 불가피한 것이 우리의 현실임을 보여주는 중요한 정책사례이다.

Musgrave(1959), Oates(1972) 등이 주장한 자원배분의 효율성에 근거한 재정분권과 이에 따른 이론적 접근에서 지방의 과세자주권 확보는 특정 지역의 극심한 자원집중을 상정하지 않았을 때의 논리이다. 우리나라처럼 수도권으로의 부의 집중이 심각한 경우에는 자원의 효율적 배분이 주는 자치원리의 장점보다 지역 간 불균형 심화에 따른 사회적 비용 및 혼잡비용이 더욱 클 수 있으며, 이는 우리의 「지방세법 시행령」에서 제시하고 있는 지방소비세 안분식이 잘 보여주고 있다.

2014년의 ‘지방소득세의 독립세 전환’도 중요한 분권의 변화였다. 이는 과거 국세인 소득세의 부가세 과세방식이 독립세 형식으로 지방소득세의 과세체계가 개편된 것으로서 지방의 과세자주권 강화 면에서 의미 있는 변화에 해당한다. 이러한 변화는 지방자치단체의 소득세원 권한 확대를 의미하므로 재정분권 관점에서는 세수기반 재정운용의 플랫폼을 갖게 된 중요한 계기가 되었다. 도입 당시 논리는 독립세 전환을 통해 자주재원 확충과 지역경제의 발전을 지방세수의 신장과 연계하는 등 건전한 지방자치 발전에 기여할 것이라는 기대였다.

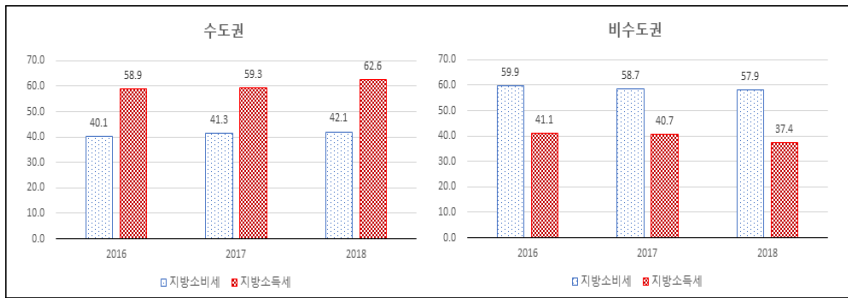
그러나 그 이후 실질적으로 지방소득세는 세율과 세액공제·감면을 지방자치단체가 달리 적용할 수 있게 되었다는 점만 달라졌고,⁸⁾ 여전히 과세대

8) 유재권(2018)에서는 “지방소득세 독립세 전환으로 인하여 징세비용과 납세협력비용이 크

상과 과세표준은 국세인 소득세 및 법인세와 공유하고 있다. 또한 지방소득세는 과거 소득세의 10%인 주민세 소득세할의 규모를 그대로 유지하고 있으므로 중앙과 지방 간 세율조정이나 납세자의 세부담 변화는 나타나지 않았다. 2014년 이후 지방소득세를 통한 지방자치단체의 의미 있는 자율성 확보는 거의 없었고, 별도 세무행정 수요만 증가되었을 수 있다.

우리나라 지방소득세의 특징은 수도권 세원 집중도가 높아 보편적 분포의 지방세수로 보기 어렵다는 점이다. 2018년 기준 지방소비세 및 지방소득세의 수도권 비중은 각각 42%와 62%로 특히 지방소득세의 수도권 집중도는 매우 높은 편이다. 광역시세 및 시군세인 지방소득세는 서울시와 인구 백만 명이 넘는 경기도의 일반시(수원시 등)가 전체 지방소득세수의 절반 이상을 차지하고 있다. 지방소비세와 지방소득세 모두 국세의 지방세 이양 대상으로 논의되었으나, 지방소비세가 먼저 도입된 이유 중 하나가 이러한 지방소득세의 불균등한 세원분포에 있었던 것으로 볼 수 있다.

[그림 II-1] 지방소비세 · 지방소득세 수도권 대 비수도권 배분 현황(2016~2018)
(단위: %)



자료: 행정안전부 지방재정통합공개시스템(지방재정 365), 재정통계(지방재정연감, 지방세통계연감)검색(검색 일자: 2020.4.6.)자료를 참조하여 저자 작성

자치단체의 자주재원에 해당하는 지방교부세와 초·중·등 교육을 위한 지방교육재정교부금 교부율도 꾸준히 증가하여 왔다. 2020년 현재 이 두 교부금

게 증가하였다... 늘어난 징세비용과 납세자의 불편 등 지방소득세의 독립세 전환으로 발생한 제반 문제들을 압도할 만큼 지방자치단체의 과세자주권 확보로 인한 효익이 더 큰 것인지 근본적인 재검토가 이루어져야 한다”고 지적한 바 있다(p. 891).

의 법정교부율은 내국세의 40.03%(=19.24%+20.79%)를 차지한다. 지방자치단체의 재정운용과 관련해서는 지방교부세의 법정교부율이 중요한데 2000년과 2005년의 교부세율 인상을 통해 자주재원이 확충되었다. 지방교부세는 일반재원으로서 낙후지역, 특히 인구소멸지역에 해당하는 일반 시군의 절대적 재원비중을 차지하고 있다. 2005년에 도입된 분권교부세는 자주재원이 아닌 기존 국고보조사업의 지방이양 과정에서 탄생한 포괄보조금 성격의 이전재원으로 10년간 유지된 바 있으며 2015년에 보통교부세로 통합되었다.

국고보조금은 중앙부처 사업예산으로 지방자치단체의 재정사업을 지원하는 이전재원이다. 2000년 이후 국민소득 증가에 따른 재정수요 증가, 복지사업 확대 등으로 국고보조금 증가폭이 컸고, 이를 통한 지방재정 규모가 확대되는 양상이 지속되고 있다. 이에 대하여 대다수 논의에서는 지방비 부담 증가에 따른 지방재정 압박, 중앙 사업의 일방적인 결정에 따른 재정자율성 침해와 재정사업 결정권 제한 등 부정적인 견해가 지배적이다. 선진국 사례를 통한 분석에서도 이전재원 증가를 통한 지방세출 규모 확대는 중앙 지방 간 수직적 불균형 확대로서 재정분권 효과를 상쇄할 수 있다고 지적한 바 있다.⁹⁾

또한, 상대적으로 재정이 열악한 지역의 재정 부담 완화를 목적으로 2008년부터 전격 시행되고 있는 ‘차등보조율 제도’는 국고보조금의 형평화 역할을 확대한 것이다.¹⁰⁾ 인구수는 많지만 재산세 외에 재정수입이 거의 없고 재정지출이 인구비례적으로 증가하는 경우 지방비 부담을 차등 적용하여 재정 부담을 완화시켜주는 장치이다. 교부세 재원을 받지 못하는 광역시 자치구들이 차등보조율의 수혜 지역으로 볼 수 있다. 제도 자체는 법으로 규정한 것으로 지방자치단체의 재정권한과 직접적인 관련은 없어 보이나, 인구 증가에 따른 복지사업 확대 지역에서의 가용재원 확보 수단으로 평가할 수

9) Bartolini et al.(OECD, 2016b)
 10) 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조(차등보조율의 적용) ① 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다(개정 1997.12.13., 1999.5.24., 2008.5.29).

있다. 기존 논의에서는 차등보조율이 법체계상 문제가 있고, 기존 기준보조율을 복잡하게 만들어 정책 효과성을 떨어뜨린다는 단점이 지적되고 있으나, 해당 지역에서의 상대적 재정불평등 해소를 위한 대안이 없는 상황에서 차등보조율은 일정한 역할을 수행한 것으로 평가할 수 있다.¹¹⁾

한편 지방자치단체 간의 재정분권 면에서 주목해야 하는 제도로는 2008년에 도입된 '서울시 공동재산세'가 있다. 이 제도는 서울시 내 강남·강북 간 불균형을 완화하고자 하는 수평적 재정형평화 제도로써 25개 자치구의 재산세를 형평화 재원으로 한다. 서울시세의 보통세 중 일부를 자치구에 배분하는 조정교부금 제도가 이미 있었지만, 자치구세인 재산세를 재원으로 하는 형평화 제도는 기초자치단체 간 합의에 의하여 도출된 것으로서 정책적 의의가 크다.¹²⁾ 이는 중앙 지방 간 재정분권이 아닌 지방자치단체 스스로의 불균형 극복을 위한 정치적 합의로서 법이 아닌 '조례에 의한 재정분권'으로 재정을 통한 지방자치 실현의 중요한 변화라고 평가할 수 있다.

재정분권과 관련하여 2019년부터 2020년 하반기까지 제2단계 재정분권을 위한 TF가 운영되었고, 추가적인 국세의 지방세 전환 및 사무이양 등 구체적인 실무 작업이 논의된 바 있다. 앞으로도 지방세를 중심으로 한 재정분권은 꾸준히 요구될 것으로 예상된다. 따라서 제1단계 및 제2단계 재정분권과 관련한 정책효과성 분석은 반드시 이루어질 필요가 있다. 지방세수 증가를 통해 건전한 자치활동 기반이 강화된다는 전제와 동시에 균형발전도 가능하다는 것이 재정분권정책의 주된 도입 목적이었으므로 이에 대한 분석적 연구가 이루어져야 함은 당연하다. 본 연구는 재정분권과 이로 인한 지역 간 재정력 격차 변화 양상, 인구이동 등을 모니터하여 실제 국정목표(5대 국정목표: 고르게 발전하는 지역)와 국정과제(20대 국정전략: 골고루 잘 사는 균형발전)에 맞는 정책성과에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

11) 김홍환 외(자치분권위원회, 2018)에서는 차등보조율에 대해서는 법체계상 문제가 있다는 지적을 한 바 있다. 우선, 기준보조율의 차등화에 대한 법적 근거가 불명확하고, 「보조금관리법」의 차등보조율 제도가 법률과 시행령 간의 정합성이 확보되지 않았다는 점을 근거로 차등보조율 적용의 문제점을 제시하고 있다(pp. 174-175).

12) 김보현·최항도(2010, p. 103)

나. 균형발전특별법(2005)과 자치분권특별법(2018)

본 연구에서는 재정분권이 추구하는 균형발전을 논의함에 있어 균형발전 관련 정책도 살펴본다. 공간적으로 전 국토를 대상으로 하는 균형발전정책은 매우 광범위하기에 본 연구에서는 재정분권과 연계된 균형발전정책을 집중적으로 조명해 본다.

참여정부 이후 ‘재정분권’과 ‘균형발전’은 ‘자치분권’을 위한 두 개의 축으로 인식되어 왔다.¹³⁾ 추구하는 지향점은 ‘자치분권’으로 같을지라도 재정분권과 균형발전의 정책내용과 제도 설계는 다르며, 특히 재정 관점에서의 분권과 균형발전은 정책수혜 대상지역이 달라짐에 따라 두 정책의 원칙은 상반된 입장을 갖기도 한다. 두 개념이 궁극적으로 추구하는 가치는 지역주민 삶의 질 개선을 통한 고루 잘 사는 국가로 같음에도 불구하고, 제도와 정책을 집행하는 데 있어서는 ‘균형발전은 부처 중심, 지방분권은 지자체 중심’이기 때문이다. 이에 대해, 이병규(2015, pp. 34~38)는 “지방분권은 지방정부의 역할 강화를, 지역균형발전은 중앙정부의 역할 강화를 포함한다는 근본적인 성격의 차이가 내재하기 때문”이라고 설명하며 균형발전을 위하여 정치민주화의 선행이 필요하다고 보았다. 김정훈·김현아(2007, p. 132)에서는 “분권과 균형발전정책의 충돌과 딜레마에 대한 경험을 통하여 형성된 하나의 의견은 분권과 균형발전은 양립하기 어렵고 정책적인 선택사항임”을 지적한 바 있다. 한편, 이정식(2001)과 이성근 외(2013)는 “국가균형발전은 지역들이 균등하게 발전하는 것을 의미하며, 나눠먹기 형태나 결과적인 동질화와는 다르게 어느 한 지역에 치우치지 않고 골고루 제 지역이 발전하는 것”을 의미한다고 주장하였다(송우경, 2018).

균형발전정책의 내용은 매우 방대하지만, 본 연구와 관련한 재정분권과의 연계접점을 찾기 위한 법적 근거로는 「국가균형발전특별법」(이하 「균특법」, 2004년 제정), 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(이하 「자치분권특별법」, 2013년 제정)을 들 수 있다. 이들 법은 「헌법」 제119조

13) 송우경(2020.5), 전문가 자문회의(인터뷰) 의견 인용

제2항, 「헌법」 제120조 제2항, 「헌법」 제122조, 「헌법」 제123조 제1항 및 제2항 등에 근거한다(이병규, 2015, p. 38). 송우경(2018, p. 9)은 「균특법」에 대하여 “헌법에서 천명한 지역균형발전과 관련한 기본법적 위상을 지닌 법으로서 자체적으로 내적 완결성을 가하는 한편, 관련법들과 명확한 체계성을 확보하는 것이 중요하다”고 밝힌 바 있다.

재정분권과 연계하여 볼 때, 「균특법」의 의의는 별도의 재정지원 수단인 「균형발전특별회계」(이하 균특회계)를 법으로 제시하였다는 점이다. 균특회계 재원은 기존의 국고보조금의 일부를 균형발전 항목으로 칸막이를 하겠다는 점에서 실질적인 순증가 재원은 아니었으나, 국가가 균형발전 직접지원을 위한 ‘포괄보조금(block grant)’을 도입하였다는 점이 정책적 의의라고 볼 수 있다. 포괄보조금의 중요한 특징은 부처가 아닌 지자체가 실링(Ceiling)재원 내 부처 간 사업 우선순위를 정할 수 있다는 점, 공식에 의하여 실링예산이 배분되는 것을 꼽을 수 있다. 흥미롭게도 ‘포괄보조금’이라는 명칭이 법에 명시된 것은 2009년 이명박 정부가 추진한 ‘시군구 부처사업 포괄화 작업’ 당시에 이루어졌다.¹⁴⁾ 그 이전까지는 학술용어로만 사용되던 ‘포괄보조금’이 법에 명시된 제도로 정착된 점은 주목할 만하다.

「균특법」이 참여정부의 대표적인 균형발전 관련 법적 근거라고 한다면, 2018년에 제정된 「자치분권특별법」은 문재인 정부의 분권외지를 설명하는 법이다. 재정분권과 관련한 내용은 제13조 ‘지방재정의 확충 및 건전성 강화’에서 지방세의 비율을 확대하기 위한 국세의 지방세 전환 세목을 확보하여야 하며, 낙후지역에 대한 재정조정책임을 강화하고 있다. 이 법은 국정과제인 국세 대 지방세 비율 7:3의 근거가 되며, 지방세 확대를 통한 과세권 강화와 낙후지역에 대한 균형발전이 모두 자치분권 가치로 명시되어 있다.

14) 각 소관부처가 전 국토를 시군구 단위의 지역으로 나누어 포괄화하였다. 그간 시군구 단위 부처별 유사중복사업으로 인한 문제점을 개선하고, ‘시도자율편성’과 함께 ‘시군구 자율편성’을 시도한 것이다. 행안부는 특수상황지역개발, 국토부는 성장축진 지역개발과 도시활력 증진지역개발, 농림부는 일반농산어촌 개발의 주무부처이며, 각 시군구별로의 3개 부처 중 하나의 부처 소관에 해당되도록 하였다. 각 시군구는 소관부처에 자율편성예산을 신청하여 사업을 진행함을 의미한다.

다. 재정분권과 균형발전정책의 주요 논점

지역 간 불균형 악화는 비단 우리나라만의 문제는 아니다. 지역 간 격차 (regional inequality) 증가는 거의 모든 국가들에서 나타나고 있는 현상이다. 이에 주요 선진국들은 균형발전정책의 분석적인 효과성 검증작업을 꾸준히 진행하고 있다. 지역 간 불균형 심화와 함께 지역경제 성장의 수렴기제 (mechanism)가 작동하지 않는 사회경제적 구조는 단순한 경제력 격차에 그치지 않고 사회안전망 해체와 정치적 불안정성을 동반하므로 국가 정책적으로나 EU와 같은 경제공동체에서는 지역 간 불균형은 중요한 극복의 대상으로 삼고 있다(Immarino et al., 2019, p. 274).

우리나라는 1960년대 이후 급속한 경제성장과 함께 나타난 수도권 집중과 과밀인구에 따른 주택문제, 상하수도 기반시설 공급 미비 문제, 범죄율 증가 등 혼잡에 따른 비용이 구체적으로 문제가 되기 시작했다. 이에 따른 균형발전정책으로 ‘대도시 인구방지책, 중앙관서 지방이전 및 인구집중억제 방안(1960년대)’, ‘그린벨트 지정(1971년)’, ‘토지거래허가제 도입(1972년)’, ‘수도권공장 신·증설 5배 중과세(1973년)’, ‘서울시내 공장 신·증축 억제 및 수도권인구재배치계획(1975년)’, ‘임시행정수도 건설추진(1977년)’, ‘수도권정비계획법(1984년)’ 등이 지금까지 지속적으로 유지되어 오고 있다(김현아, 2014, p. 22; 이원섭 외, 2018, p. 64). 이상에서 알 수 있듯이, 균형발전정책은 재정분권 이전부터 추진되어 온 범국가적 아젠다임을 알 수 있다. 재정분권에 대한 개념이나 정책은 최소한의 공공서비스 공급을 위한 자치단체 재정보전을 시작으로 했다면, 균형발전에 대한 정책수요는 최소한의 의식주 보장을 위한 인권적 요구였음을 알 수 있다.

본 장에서는 재정분권과 균형발전정책 간의 관계에 대하여 주목하며 지금까지의 진행과정에서 특징을 정리해 본다. 첫째, 재정분권과 균형발전정책은 지역 간 격차 완화를 통한 ‘고루 잘 사는 대한민국’에 그 목적이 동일함에도 별개의 거버넌스와 정책수단으로 진행하였다는 점이다. 재정분권과 균형발전정책은 모두 균형발전 시스템 구축을 궁극의 목적으로 하고 있다. 「자치분권특별법」과 그 이전의 「지방분권특별법」(2004년 제정)에 교부세를 인

상을 명시하는 등 재원이양과 균형발전 목적은 항상 동시에 추구되어 왔다. 균형발전정책은 수도권 인구집중을 억제하기 위하여 수도권의 산업입지구제, 수도권 중과세 및 세종시·혁신도시건설 추진 등 수도권 집중에 대한 물리적인 규제가 주로 활용되어 왔다. 이는 비수도권 지역으로의 산업기반 확대와 인구이동을 통한 전 국토의 균형적인 발전을 위한 것이었다.

이와 같이 균형발전이라는 동일한 목적을 추구하지만 서로 다른 의사결정 거버넌스를 통하여 진행되는 특성으로 인하여 법적으로 재정분권과 균형발전은 별개의 정책에 해당한다. 거버넌스 구조를 살펴보면, 재정분권과 균형발전정책은 별개의 부처들과 위원회(균형발전위원회, 자치분권위원회) 조직으로 각 정책이 추진되고 있음을 확인할 수 있다. 먼저, 균형발전정책 지원 체계를 살펴보면 균형발전위원회, 산자부, 국토부, 교육부 등이 균형발전정책을 담당하고 있으며, 위원회와 각기 다른 부처들의 사업으로 운영되고 있다. 재정분권정책은 자치분권위원회, 국무조정실, 행안부, 기재부, 교육부, 시도, 시군구 등이 참여하고 있으며 사안별로 TF를 구성하여 진행하고 있다.

이에 대해 주무부처가 관련법을 관리하고 법에 근거한 정책과 국정과제를 수행하는 과정에서 두 정책의 연계 필요성에 대한 꾸준한 논의가 이루어졌음에도 두 정책 간의 연계점을 찾지 못하고 있다. 전 국토를 대상으로 고른 산업발전과 인구이동을 유도해야 하는 균형발전정책과, 이에 따른 공공서비스의 고른 공급과 주민부담의 효율성 극대화를 목적으로 하는 재정분권정책은 정책목적과 수단이 다르고, 따라서 주무부처가 다르며, 각 정책별로 동시에 추진해야 할 사업이 방대한 만큼 별도의 거버넌스로 운영되는 것이 불가피하다. 각 거버넌스하에서의 정책수단과 대상이 다른 만큼 정책 간 연계점을 찾는 것은 실익에 비하여 소모적인 논의일 수 있다. 지금까지 균형발전정책은 꾸준히 낙후지역 정주기반 개선과 산업입지 활성화를 수행하고 있는 가운데, 재정분권은 국세의 지방세 이양을 통한 자주재원 확보와 이전재원을 통한 형평화 확보를 진행하여 왔다. 본 연구는 이에 대하여 2020년을 기점으로 수도권 집중도가 여전히 심화되어 지역 간 불균형이 고착화하는 점, 국세의 지방세 이양 중심의 재정분권에 따른 비수도권 지역의 이전재원 의

준도 심화 가능성 등 재정분권과 균형발전 의제 간의 상생발전이 이루어져야 함을 제기하고자 한다.

〈표 II-3〉 균형발전 지원체계의 전략 및 과제의 구성

구 분	핵심과제	관계기관
균형발전 지원체계	1. 국가균형발전 프로젝트 추진	기재부, 국토부, 산업부 등
	2. 균형발전 총괄지표 개발 및 지역차등지원	균형위, 기재부 등
	3. 생활밀착형 SOC사업 확대	국조실, 국토부, 문체부 등
	4. 지역발전투자협약(계획협약) 본격 추진	균형위, 국토부 등
	5. 국가균형발전특별회계 개편	균형위, 기재부 등
	6. 지역혁신체계 구축	균형위, 행안부, 산업부 등

자료: 국가균형발전위원회 · 산업통상자원부(2019. 1.), p. 5

둘째, 재정분권과 균형발전정책의 대상이 공간적으로 상이하다는 점을 들 수 있다. 재정분권은 국세의 지방세 이양과 자치단체의 재정조정을 근간으로 하는 이전재원을 주요 수단으로 이루어지므로, 정책의 단위는 기존 행정구역을 기준으로 하여 최대 ‘광역시 및 일반도(TL3)’ 기준, 최소 기초자치단체인 ‘시군구’ 단위를 근간으로 한다. 반면, 균형발전정책(TL2)은 행정구역 단위를 벗어난 권역, 광역권, 초광역권 등 다양한 공간단위를 대상으로 정책이 이루어진다.

지역 간 격차완화 정책효과 분석에서도 지역을 나누는 단위(unit)는 매우 중요한 사항이다. 재정분권의 단위는 시도별 혹은 시군구 단위이며, 균형발전정책의 단위는 최소한 광역단위 이상이므로 정책의 효과성 범위와 차이점을 인지하는 것이 중요하다. OECD의 국제비교 연구는 통상 ‘권역별 기준(TL2)’기준을 사용한다. 본 연구에서는 ‘권역별 기준(TL2)’과 ‘시도별 기준(TL3)’을 모두 분석의 대상에 포함시켜 살펴보고자 한다.

우리나라의 경우, 2000년 이후 17개 광역단위 혹은 권역별 기준으로 지역 간 경제력 격차를 살펴보면 완화되는 것으로 보이지만, 수도권(서울, 경기, 인천)과 비수도권으로 나누어 보면 집중도와 경제력 격차는 전혀 다른 양상

을 나타내고 있다. 국제자료 기준과 시도별 행정구역 기준으로 보면, 우리나라의 지역 간 격차 자체는 큰 문제가 없어 보일 수 있다. 그러나 우리나라 국민들과 정책 관련 전문가들이 실감하는 지역 간 격차에 대한 인식은 과거보다 결코 나아지지 않고 있다. 국민들이 생활 속에서 느끼는 수도권과 비수도권 간 격차, 서울시 내에서도 강남북 간의 격차는 다양하게 나타나고 있기 때문이다. 이렇듯 연구에서 주로 사용하고 각 정책(재정분권과 균형발전정책)이 대상으로 하는 지역 단위(TL2 또는 TL3)와 일반국민·관련전문가가 체감·인식하는 지역 단위(수도권·비수도권)간 괴리가 있다. 이러한 상황에서 본 연구에서는 우선 재정분권의 단위(광역)와 균형발전의 단위(권역)간 현황을 살펴본다.

셋째, 본 연구는 재정분권정책을 통한 다양한 재정조치들과 균형발전정책과의 관계 여부를 분석적으로 평가하는 것이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 그 이유는 우선, 재정분권과 균형발전과 같은 재분배적인 성격의 재원은 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상되는바, 최소한의 정책성과에 대한 평가가 이루어질 필요가 있다고 보았기 때문이다. 나아가 균형발전정책 효과성 확대를 위하여 지역 간 재정분포와 재정여력을 연계할 수 있는 기본틀을 제공하고자 한다.

〈표 II-4〉 국가균형발전특별회계의 변천

구분	국가균형발전 특별법 및 시행령 시행일과 제·개정일	주요 내용
참여 정부	[시행 2004. 4. 1.] [법률 제7061호, 2004. 1. 16., 제정]	□ 국가균형발전특별회계 신설, 지역개발사업계정과 지역혁신 사업 계정 운용
	[시행 2007. 1. 1.] [법률 제8160호, 2006. 12. 30., 일부개정]	□ 제주특별자치도계정 설치 및 자율편성사업 확대 • 지역개발사업계정: 시도자율편성 및 국가직접편성(2006년) 에서 시군구자율편성(2007년, 일부사업)으로 변경 • 지역혁신사업계정: 국가직접편성(2006년)에서 시도자율편 성사업 포함(2007년, 일부사업)
이명박 정부	[시행 2009. 4. 22.] [법률 제9629호, 2009. 4. 22., 일부개정]	□ 광역지역발전특별회계로 명칭 변경, 지역개발계정과 광역발 전계정으로 명칭 변경, 포괄보조금을 지역개발계정에 도입, 운용 • 지역개발계정: 200여개 세부사업을 22개 포괄사업으로 통 폐합하고 시도 및 시군구자율편성사업으로 구성 • 광역발전계정: 시도 단위사업에 주로 지원하던 방식에서 시도 간 연계사업 중점지원, 부처직접편성사업으로 구성
박근혜 정부	[시행 2014. 1. 7.] [법률 제12215호, 2014. 1. 7., 일부개정]	□ 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편하고, 지역개발계정을 생활기반계정으로, 광역발전계정은 경제발 전계정으로 각각 변경 • 생활기반계정: 지역개발계정의 20여개 포괄보조사업에서 36개 포괄보조사업으로 구성(2015년 기준) • 경제발전계정: 지역연계중심 광역발전계정(5+2권역)에서 시·도중심 '지역협력권'으로 전환
	[시행 2014. 3. 11.] [대통령령 제25249호, 2014. 3. 11., 일부개정]	□ 지역발전특별회계 보조금 예산 집행 잔액의 다른 계정 사용 금지
	[시행 2015. 1. 1.] [법률 제12335호, 2014. 1. 28., 일부개정]	□ 세종특별자치시 계정의 설치
문재인 정부	[시행 2018. 3. 20.] [법률 제15489호, 2018. 3. 20., 일부개정]	□ '지역발전특별회계'를 '균형발전특별회계'로 각각 명칭을 변 경, 생활기반계정을 지역자율계정으로, 경제발전계정을 지역 지원계정으로 각각 변경 • 지역자율계정: 시도별 자율편성사업 37개 및 시군구 자율편 성사업 5개로 구성(2019년 기준) • 지역지원계정: 부처직접편성사업으로 구성
	[시행 2018. 9. 21.] [대통령령 제29172호, 2018. 9. 18., 일부개정]	□ 국가균형발전특별회계의 운용에 대한 국민 참여 심의제도 도입

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/LSW/main.html>), 「국가균형발전특별법(법률 제17191호) 및 시행령(대통령령 제30823호)」(검색일자: 2020. 7. 23.); 기획재정부(2018~2019), 「국가균형발전 특별회계 편성지침」을 참고하여 저자 작성

2. 지역 간 불균형 완화 정책(균형발전정책)의 의미

Gbohoui et al.(IMF, 2019)는 국가들마다 지역 간 격차 완화 정책이 다른 정책보다 우선순위에서 밀리게 되는 현실을 꼬집었다. 지역 간 불균형은 속성상 지속되는 경향이 있으며, 낙후지역의 70%는 낮은 성장과 고용으로 인하여 경제 악순환 구조에 머무를 확률이 높다고 지적하였다.¹⁵⁾

국가 내 지역 간 경제력 및 소득 불균형은 대부분의 나라들이 겪고 있는 현상이며, 개별 국가들은 엄청난 규모의 재원을 투입하여 지역 간 불균형 완화를 위한 균형발전정책을 수행하고 있다. 국가 단위 경제공동체 내 지역 간 불균형이 심한 EU 국가들 간의 경우에도 2014년부터 2020년까지의 EU 예산의 1/3이 이른바 EU 내 균형발전을 통한 결속 강화(Cohesion policy)를 위해 집행되고 있다.¹⁶⁾ 해외사례로 본다면, EU의 역할과 영향력에 대한 분석이 참고가 될 수 있다. 당시로서는 EU라는 경제공동체가 경제성장 촉진과 지역 간 격차 완화에 도움이 되는지는 매우 중요한 아젠다였다. 같은 시기 미국은 NAFTA를 통한 자유무역과 공동의 통화 및 재정정책, 생산요소의 자유로운 수출입 확대 등이 미국 내 지역 간 격차를 완화시키는 데 상당한 기여를 했었다는 점이 주요 논거의 대상이 되었다.¹⁷⁾

유럽연합(EU)은 NAFTA의 성장과 함께 경제번영을 이룬 미국과 달리 EU 국가들의 막대한 재원조달로 운영되므로 EU 경제공동체의 준립과 집행부의 역할론은 중요한 논의의 대상일 수밖에 없었다. 정치적 합의에 의하여 EU 예산의 1/3을 ‘구조기금(Structural Funds, Cohesion Fund)’으로 유럽 내 낙후지역 지원에 투자하는 균형발전정책이 지속가능하기 위해서는 이 재원의 타당성과 효과성에 대한 성과평가가 지속적으로 설명되어야 할 필요가 있었

15) Gbohoui et al.(2019), “Regional perspectives have taken a back seat in the discussion about inequality...”(pp. 4-5)

16) Crescenzi et al.(2020), “one third of the total budget of the European Union is absorbed by the EU Cohesion Policy. For the ongoing (2014-2020) programming period, the EU spending 352 billion euros on Cohesion Policy, most of which is directed towards economically disadvantaged territories across the continent, i.e. the regions classified as ‘less developed’.”(p. 2)

17) Boldrin et al.(2001), p. 208

기 때문이다.¹⁸⁾ Boldrin et al.(2001)은 1995년부터 2000년까지의 EU의 균형발전정책(Cohesion policy)의 내용을 정리하였는데, 지금의 우리의 고민과 크게 다르지 않음을 확인할 수 있다.

당시 논의의 핵심은 ① 과연 EU 내 지역 간 격차의 변화 양상, ② 당시 EU 집행부가 경제모델로 설명하고자 했던 지역 간 불균형 모형이 EU의 지역 간 불균형을 잘 설명하고 있는가, ③ 그럼에도 불구하고 EU가 진행해온 균형발전정책은 지역 간 격차를 완화시키는 데 도움이 되었는가가 주요 내용이다. 요약하면, 당시의 연구에서는 지역정책 및 기타 구조적인 정책들은 대부분 지역 간 안배 차원의 정치적인 결정에 따른 것으로, 경제성장 촉진과는 거리가 멀었다고 보았다. 이러한 경향을 인지하였음에도 향후에도 이와 같은 지역정책을 지속적으로 유지해야 하는지에 대한 의문을 제기하고 있으며, 즉각적이고 근본적인 개편이 이루어져야 함을 강하게 주장한 바 있다.¹⁹⁾

현재 우리나라 재정이전의 정책 양상을 살펴보면, 개인 단위배분(people-based policies)을 중심으로 한 복지지원과 지역기반 배분(place-based policies)이 모두 급속히 증가하는 추세이다. 이에 대한 오랜 고민을 EU 국가를 대상으로 한 다수의 연구에서 정리하고 있으며, 2020년 기준 지역기반 배분 중심의 ‘place-sensitive distributional development policy’가 제안된 바 있다.²⁰⁾ 개인중심의 소득재분배와 지역 간 균형발전을 기반으로 한 재정정책은 모두 중요한 정책이며, 재원배분 규모가 꾸준히 증가하고 있다는 점도

18) European Council, Presidency Conclusions Heading 2 (Structural Operations), https://www.europarl.europa.eu/summits/ber1_en.htm#E, 검색일자: 2020.10.5.

19) “Our conclusion is that regional and structural policies serve mostly a redistributive purpose, modified by the nature of the political equilibria upon which European Union is built. They have little relationship with fostering economic growth. This casts a serious doubt on their social value and, furthermore, strongly questions extending such policies to future members of the European Union. A successful EU enlargement, in our view, calls for an immediate and drastic revision of regional economic policies.” Summary by Boldrin et al.(2001), pp. 207~208.

20) Iammarino et al.(2019), “The ultimate goal of place sensitive distributional development is to combat the under-utilization of regions’ people and resources, so as to distribute development more widely.”(p. 294)

유사하나 한 가지 차이점은 ‘정치적 관심도’의 차이이다.

개인을 대상으로 하는 복지급여나 재난지원금, 세액공제 변경 등은 직접적인 재정적 수혜나 지불(out of pocket money)과 관련되므로 정치적으로 민감한 이슈로 다루어진다. 그러나 그보다 훨씬 큰 규모의 재원이 중앙정부에서 지방정부로 이양되거나 지역 간 균형발전을 위한 대규모 투자로 활용되지만, 여기에는 관련 이해관계자들만이 관심을 가질 뿐이다. 재정수요의 특성상 전 국민을 대상으로 하는 급여성 복지지출은 당장의 수혜로 재정효능감이 높은 반면, 지역 간 격차와 이로 인한 자본비용은 개인이 아닌 지역 단위 중장기 지출에 해당하므로 재정성과에 대한 체감은 간접적이기 때문이다.

지역 간 균형발전정책처럼 국민들에게 직접적으로 소득의 증가나 비용을 발생시키지 않는 경우, 즉 정치적 관심도가 낮은 경우에는 정책왜곡과 재정누수의 위험이 더욱 크다고 할 수 있다. 최근 들어 COVID-19 발생 후 긴급재난지원금 등의 활용을 통하여 지역 간 정책이 경쟁적으로 활발하게 추진되고 있는 등 변화가 나타나고 있긴 하다. 저출산·고령화로 개인복지에 대한 재정수요가 증가하고 동시에 비수도권 지역의 낙후도가 개선되지 않는 한, 지역 간 격차 완화비용이 지속적으로 증가하는 어려운 상황이다. 이에 본 장의 선행연구 분석에서는 이러한 상황에서 지역 간 편중이 심한 세원이양 방식을 통한 재정 확대가 시급한 재정분권 조치였는가에 대하여 검토하며, 그간의 국세의 지방세 이양을 통한 재정분권에 대한 분석적인 평가작업을 시도하고자 한다.

3. 재정분권과 지역 간 격차 관련 문헌조사

가. 재정분권과 지역 간 격차 관련 이론적 배경

‘재정분권(fiscal decentralization)’과 ‘지역 간 격차(regional disparities)’ 관련 이론적인 연구는 각각 별도의 분야이다. 재정분권과 지역 간 격차와의 관계에 대한 연구는 각 분야의 이론 연구와 결부되어 있다. 재정분권에 관한 이론적 연구는 Tiebout(1956)와 Oates(1972) 등에서 설명하고 있는 권한과 자원 배분의 효율성으로부터 출발하고 있다. 분권 이론의 핵심은 해당 지역주민 스스로 공공서비스의 가격과 규모에 대한 결정이 가능할 때, 공공재 공급의 효율성을 증가시킬 수 있다는 것이다. 여기에 더하여, 재정분권은 특히 지역 살림살이를 위한 재원에 대하여 그 규모와 가격결정을 해당 지역 주민이 결정할 수 있는 법적 제도적 권한을 의미한다. 대부분의 국가들이 재정분권을 당연한 가치로 받아들이고 있는 현재, 재정분권의 의의를 이론적으로 논하는 것보다는 국가마다 다른 경제적, 사회적 및 제도적 차이에서 나타나는 다양한 재정분권의 양상을 통한 이론적 탐구가 의미있다고 할 수 있겠다.

재정분권과 지역 간 격차와의 관계 연구는 기존의 경제성장 수렴 이론에 재정분권 변수를 더하여 지역 간 소득 격차에 대한 이론적 논의로 발전하였다. 거시경제학에서의 지역 간 불균형(Regional inequality)은 경제가 성장하면서 발생하지만, 지역 간 노동과 자본의 효율적인 경쟁과 공급을 통하여 궁극적으로는 지역 간 격차는 완화된다는 Barro and Sala-i-Martin(1991)의 ‘수렴이론(Converge theory)’에 근간을 두고 있다. 즉, 국소적인 균형(local equilibrium)일 수는 있으나 궁극적인 균형(global equilibrium)일 수 없음을 의미한다.²¹⁾ Rodriguez-Pose and Ezcurra(2010)는 지방정부의 책임성이 강할수록 즉, 해당 지역의 선출직 자치단체장이 세입과 세출에 대한 자율성과 책임성이 강할수록 낙후지역 지원을 통하여 지역 간 격차를 완화하려는 경

21) “As such, regional inequality was not expected to exert lasting impact on nationwide inequality and the macroeconomy.”(Gbohoui et al., 2019, p. 4)

향이 있음을 보여주었다.

Zou(1996)와 Davoodi and Zou(1998) 등은 Barro and Sala-i-Martin(1991; 1992)를 활용하여 ‘경제성장 수렴’(convergence) 논의를 재정분권 영역으로 확장한 연구라고 할 수 있다. 효율적 자원배분 시스템으로서의 재정분권은 궁극적으로 지역 간 경쟁을 통한 효율화 혹은 최적화 과정에서 지역 간 격차를 ‘수렴’하는 기제(Brennan and Buchanan, 1980; Weingast, 1995; McKinnon, 1997 등)로 작동할 수 있음을 설명하고 있다. Salmon(1987)과 Breton(1996)은 “지역주민들은 보다 우수한 공공재 공급지역에 대한 선호를 투표를 통해서 나타낼 것”이며, 이 과정에서 ‘지역 간 경쟁’은 지역 간 격차를 좁히는 수렴 기제로 작용할 것이라고 보았다. Besley and Ghatak(2003)는 “영국의 공공재 조달 시장에서의 경쟁과 인센티브가 공공재 공급의 효율성을 높임으로써 지역 간 재정격차 완화 역할”을 논리적으로 설명하였다. 최근의 연구로는 Bellofatto and Besfamille(2019)가 있는데 논문의 제목(Tax decentralization notwithstanding regional disparities)부터 흥미롭다. 어떠한 경우라 할지라도 특히, 지역 간 격차가 발생한다 하더라도 세입분권(tax decentralization)이 우월하다는 결론의 내용을 제목에 담고 있다. 주요 연구결과는 ① 지역 간 격차가 비교적 작을 경우에는 세입분권이 바람직하고, ② 설령 지역 간 격차가 상당히 크다고 할 지라도 지역 간 격차 악화의 단점보다는 세입분권의 장점이 더 크다고 할 수 있으며, ③ Rawlsian constitution하에서는 더더욱 분권의 장점이 크다고 할 수 있다는 것이다.²²⁾ 이 논문은 연방국가를 가정한 이론모형을 사용하였고, 모순 값에 따른 정책실험 결과를 제시하고 있다. 물론, 여기에서의 세입분권은 해당 지역에서의 공공서비스에 대한 모든 재원(entirely funded)을 조달하는 것을 의미한다. 일부라도 지원받을 경우에는 집권으로 분류하여 계산하였다.

한편, Prud’homme(1995)²³⁾는 “재정분권이 국가의 재분배 기능의 작동을

22) “We find that :(i) small disparities can favor decentralization, (ii) large disparities do not necessarily eliminate decentralization optimality, and (iii) while decentralization exacerbates regional disparities regional disparities, it can still be optimal under a Rawlsian constitution”(Bellofatto and Besfamille, 2019, p. 27)

23) “In a decentralized system likely to be more efficient at reducing interjurisdictional disparities than a centralized system?, the answer is no...”

어렵게 해 지역 간 격차를 악화시킨다”고 주장하였고, 신고전학과 모형에 기초한 Martínez-Vázquez and McNab(2003, p. 1605)도 “재정분권이 경제성장률에 악영향을 미치고 지역 간 격차에 부정적인 영향을 준다”고 보았다. 이와 관련하여 지역 간 조세경쟁 모형을 활용한 분석에서 Wilson(2015)은 재정분권으로 부유한 지역(well endowed)은 자원이 집중되고, 낙후된 지역은 낮은 생산성에 따른 공공재 부족과 이를 반영한 낮은 지방세율로 인하여 이른바 하향 평준화(race to the bottom)효과가 나타날 것임을 보여준 바 있다.

나. 우리나라 정부 간 재정관계와 이론적 연계

이상의 ‘Tiebout style 재정분권’과 ‘성장이론에 근거한 지역 간 격차’와의 관계 논의를 우리나라 정부 간 재정현황과 결부하여 설명하는 것은 주의해야 한다. 우리나라의 정부 간 재정 상황과 이상의 논의에서의 이론적 전제가 다르기 때문이다. 재정분권과 지역 간 격차에 대한 연구는 기본적으로 내생적 및 외생적 성장이론을 바탕으로 하기 때문에 성장의 이유와 동태적 기제를 바탕으로 하며, 그 과정에서 재정분권은 제도적 특징을 반영하는 변수로 반영되고 있다. 경제학 모형에서의 재정분권은 개별 지방정부의 ‘자율적인’ 경제적 활동을 의미한다. 즉 각 지방정부는 스스로의 자원조달을 바탕으로 경제 및 재정활동을 하며, 이 과정에서 일부 상위 정부로부터의 이전 재원을 통한 재분배 과정을 전제로 모형에 포함된다.

그러나 우리나라처럼 지방정부가 스스로의 과표와 세율을 결정하지 못하는 경우(즉, 일방적인 국세의 지방세 배분이나 이전으로 자체세수가 규명)에는 개별 경제주체인 지방정부로 모형 내에서 변수화할 수 없다. 모형으로 표현한 우리나라 지방자치단체는 개별 지방정부 g_1, g_2, \dots 로 표현되지 않고, 중앙정부 G/n (G : 중앙정부, n : 인구규모, 면적 등)이다. 이는 엄밀한 의미에서 우리나라의 지방자치단체는 중앙정부로부터 일방적인 이양을 통해서만이 세수가 증가될 수 있는 구조를 갖고 있음을 의미한다. 모형 내에서 지방정

“the inherent inefficiencies of centralization may dwarf one of the key ‘dangers’ of decentralization,”(Bellofatto and Besfamilie, 2019, pp. 2-3)

부 세수 증가는 중앙정부 부분이 감소하고, 지방정부 부분이 증가하는 것 외에 이로 인한 경제활동 유인체계 변화에는 영향을 미치지 못한다. 중앙정부 부분의 감소된 재원의 경제적 파급효과와 지방정부 순증가분의 효과를 상쇄하고도 남을 때만이 국가 전체의 성장을 기대할 수 있다. 이에 본 연구는 기존 성장이론과 재정분권을 연계한 내용을 재정분권과 지역 간 격차와의 관계를 설명하는 이론적 기제로서 숙지하고 있으나, 실제 우리나라의 중앙 지방 간 재정과의 내용으로 연계하기에는 한계가 있음을 직시하는 데서 출발한다.

참고적으로, 이와 같은 개념의 논거는 Brueckner(2009)에서 이른바 “Partial fiscal decentralization”의 개념 도입으로 설명된 바 있다. 더 이상 Tiebout-style 경제는 존재하기 어렵고 해당 국가의 지방정부가 공공서비스를 공급하는 데에는 중앙정부로부터의 재정이전 수준과 해당 지방정부의 다양한 노력(예: 지방정부의 행정능력 등) 등이 동시에 설명되어야 함을 강조한 이론 논문이다.²⁴⁾

다. 재정분권과 지역 간 격차 완화 관련 실증분석 연구

재정분권과 지역 간 불균형의 관계를 실증적으로 보여준 최근의 국제비교 연구로는 Gbohoui et al.(IMF, 2019)와 Bartolini et al.(OECD, 2016b)가 있다. Gbohoui et al.(2019)은 1984년부터 2016년까지 OECD 18개 회원국의 패널 분석을 통하여 재정분권정책이 각국의 지역 간 격차에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서는 해당 국가의 지방세입 분권과 세출분권이 높을 수록 지역 간 격차가 증가하는 경향이 나타났다. 수직적 불균형(Vertical Fiscal Imbalance: VFI)의 규모가 클 경우에는 해당 국가의 낙후지역 경쟁유인을 저하하는 효과가 크게 나타나 결과적으로 지역 간 격차를 심화시키

24) “The fiscal decentralization impulse now sweeping the world often leads to partial decentralization, where subnational governments are funded by central transfers, rather than leading to full local autonomy. Despite the practical importance of this arrangement, the literature contains no economic analysis of a partial decentralization regime in a Tiebout-style model...”(Brueckner, 2009, p. 23)

는 결과를 보여주었다.

Bartolini et al.(OECD, 2016b)에서는 1995년부터 2011년까지 30개 회원국을 대상으로 한 패널회귀분석 방법으로 재정분권과 지역 간 격차 변화 양상을 살펴보고, 외부변수를 통제한 후 지역세출이 자체세수로 조달되는 경우에는 재정분권(revenue decentralization)은 지역 간 불균형을 완화시키는 모습으로 작용하였음을 보여주었다.²⁵⁾ 구체적으로 지방세수의 10% 인상은 지역 간 격차를 의미하는 변이계수 값을 11% 감소시킨다고 밝힌 한편, 수직적 불균형(fiscal imbalance: 세출-세입=이전재원)이 높을 때는 지역 간 불균형을 악화시키는 분석결과를 보여주었다. 이 연구는 선진국인 OECD 회원국을 대상으로 한 연구로서 이른바 재정분권의 규범적 논의를 설명하는데 기여한 바 있으며, 이후 유사한 후속연구의 기본이 되고 있다.

이후 문광민(2017)에서도 OECD 회원국 28개 국가를 대상으로 1998년부터 2013년까지 광역권 기준(TL2) 패널데이터를 사용한 국제비교를 시도하였다. 이 연구에서는 세입분권 1(=지방수입/일반정부 총수입)과 세출분권(=지방세출/일반정부 세출)의 증가는 지역 간 소득 격차(1인당 GRDP 격차)를 완화시키는 것을 보여주었다. ‘지방수입’ 변수는 상위정부의 ‘이전재원’을 포함한 지방정부 전체수입에 해당한다. 이를 보정하기 위하여, 위의 Bartolini et al. (OECD, 2016b)에서는 이전재원 부분 ‘VFI 변수’로 별도 통제하여 살펴본 것이다. 이상의 결과는 재분배 성격의 이전재원이 포함된 지방정부 전체의 세입 및 세출규모 증가는 지역 간 재정력 격차를 완화시킬 수 있다고 해석할 수 있다. 반면, 세입분권 2(=지방세수입/일반정부 총세입)의 경우에는 소득 격차를 더욱 악화시키는 결과를 보여주었다. 평균적으로 볼 때, OECD 회원국에서의 ‘지방세수입’ 자체의 증가는 지역 간 재정력 격차를 악화시키는 방향으로 작용할 수 있음을 설명하고 있다. 이에 대해 결론에서는 우리나라 재정분권정책 시행과정에서 지역 간 소득 격차가 확대될 수 있음을 지적하였다.

25) “A balanced fiscal structure, where local spending is mainly financed by local taxation, reduces regional disparities...”(Bartolini et al., 2016b, p. 3)

이 두 실증분석 결과를 놓고 보면, 재정력 격차 완화를 위해서는 지방재정 전체 규모를 증가하는 것이 바람직할 수 있으나, 지방세수 자체의 증가는 그렇지 못함을 알 수 있다. 국세의 지방세 이양을 통한 지방재정 확충은 이른바 글로벌 스탠다드에서의 지방세라고 보기 어렵고, 설령 그렇다고 하더라도 ‘지방세’ 자체의 증가는 지역 간 격차 완화에 도움이 되기 어렵다. Bartolini et al.(OECD, 2016b)에서는 바로 이러한 연구결과의 오해를 막고자, 수직적 형평성(VFI)이 큰 경우를 별도 통제하였다. 즉 지방세 규모가 크다고 할지라도 일방적인 국세의 지방세 이양, 혹은 형평화보조금 같은 이전재원을 통한 지방세 이양일 경우, 재정력 격차 완화에 미치는 효과가 반감되고 있으며 오히려 악화될 수 있음을 설명하고 있다. 우리나라 사례에 비추어 보면, ‘지방소비세’가 대표적인 사례이므로, 국제비교자료와 국내자료 연구결과 해석 시에는 주의할 필요가 있다. 오히려, 연구결과를 바탕으로 한 지역 간 경제력 격차 완화를 위한 정책적 함의는 이전재원을 포함한 ‘세입분권 1’의 결과를 주목하는 것이 우리나라 사례에 적합한 경우라고 할 수 있겠다.

2010년대 초반 선행연구에서는 Rodriguez-Posé and Ezcurra(2010)와 Lessman(2012)를 주목할 만하다. Rodriguez-Posé and Ezcurra(2010)는 선진국(developed countries)의 경우 재정분권을 통하여 지방정부가 해당 지역의 자원을 효율적으로 공급하도록 유도하는 인센티브 역할을 할 수 있음을 보여주었고, 이는 제도적·사회적 자산이 충분한 지역일 경우에 한하여 재정분권이 그 지역에 긍정적으로 작용할 수 있음을 보인 Rodriguez-Posé and Gill(2004)의 연구결과와 유사하다. 동시에, 개발도상국이나 체제전환국들처럼 제도적 안정성과 정치적 성숙도가 낮은 경우에 재정분권은 지역 간 격차를 증가시키는 것도 보여주었다. 즉, Rodriguez-Posé and Ezcurra(2010)는 재정분권의 목적이나 취지는 해당 국가의 제도와 정치적인 수준에 따라 그 양상이 달라질 수 있음을 실증자료를 통하여 보여주었다.

한편, Lessman(2006; 2009)은 OECD 17개 회원국을 대상으로 1980년부터 2009년을 기간으로 실시한 패널 분석에서 지방정부의 세출·세입·지방세

비중·과세자주권이 지역 간 격차 변이계수를 감소시키는 결과를 보여준 바 있다. 이후 Lessman(2012)은 연구대상 국가를 56개국으로 확대하고, 정치와 제도변수를 추가·통제한 연구에서 제도적으로 성숙한 나라(highly-developed countries)의 분권은 지역 간 격차를 완화시키지만, 그렇지 못한 나라(less-developed countries)의 분권은 지역 간 불균형을 심화시켜 재정분권이 지역 간 격차 완화에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 실증하였다.

이외에도 Shankar and Shah(2003)는 연방국가가 단일국가보다 지방정부에 덜 개입함으로써 지역 간 경쟁을 통한 격차 완화가 가능할 수 있음을 보였고, Baldwin and Krugman(2004)은 재정분권(Fiscal autonomy)이 대도시의 집적 효과(agglomeration)를 완화시킬 수 있음을 설명하였다. 반면, Kyriacou et al.(2015)은 ‘높은 제도적 성숙도[Good governance(corruption, law and order, bureaucratic quality)]’가 갖춰진 조건에서 재정분권과 지역 간 격차 완화가 양(+)의 상관관계를 보이며, 이와 반대로 ‘낮은 제도적 성숙도(Poor governance)’를 보이는 국가의 경우에는 음(-)의 상관관계를 보이는 것으로 나타나, 지역 간 격차 완화 여부는 재정분권이 아닌 해당 국가 지방정부들의 거버넌스 수준이 결정하는 것으로 나타났다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 결과적으로 나타난 지역 간 경제력 격차 완화는 시장효과로 인한 자연스러운 수렴과정일 수는 있으나, 재정분권으로 인한 것임을 설명하기는 쉽지 않다. 다수의 선행연구에서는 재정분권을 포함한 분권화 정책이 공공재 공급의 효율성을 담보하고, 민주화 및 정치적 안정성을 유도하는 대안이 될 수 있음을 보여주고 있는 반면, 분권의 다양성·복잡성 때문에 경쟁화 원리에 의한 효율성 추구가 작동하지 않을 수 있음도 보여주고 있다.²⁶⁾

지역 스스로의 재정권한 강화가 아닌 외부로부터의 재정지원을 통한 낙후

26) OECD(2019b, p. 16), “...Empirical research and a number of country examples show that decentralisation can be conducive to public sector efficiency, democratisation and political stability. There are also examples of failures with decentralisation, when the reforms were not properly designed and implemented, and when the multi-faceted dimension of the concept was not well understood.”

지역 지원에 대한 실증분석 결과에서도 일관된 결론이 도출되지 않고 있다. EU의 대표적인 재정지원제도인 구조기금(structural funds) 사례연구에서도 서로 다른 결과가 나타나고 있다. EU 구조기금이 낙후지역의 경제 성장에 긍정적인 역할을 했음을 밝힌 Baicker et al.(2012)의 연구결과가 있는 반면에, Checherita et al.(2009)은 수급지역(receiving regions)과 기부지역(giving regions)의 성장률이 종국적으로 침몰하는 수렴(immiserising convergence)에 이르게 됨을 보여주고 있다. Checherita et al.(2009)의 연구는 각 국가에서 재정형평화정책이 시행되고 EU 구조기금이 일부 지역에서 긍정적으로 작용했음에도 불구하고, 결론적으로 낙후지역이 '가난의 덩(poverty trap)'으로부터 탈출하지는 못하여 국가 내 지역 간 격차는 점점 더 벌어지는 현상을 설명해 주고 있다.

라. 국내자료를 바탕으로 한 지역 간 소득 격차 관련 연구

김필현 외(2019)에서는 2000년부터 2017년까지 우리나라의 시도별 패널자료를 바탕으로 재정분권과 지역 간 경제력 격차 효과를 분석하였다. '1인당 지역총소득 격차'를 종속변수로 할 때, 지방세 증가는 재정력 격차 완화에도 도움이 된다는 연구결과를 보여주었다. 결론적으로 국세의 지방세 이양방식의 지방세입 증가라 할지라도 지역 간 재정력 격차 완화에도 도움이 될 수 있다는 내용을 모형과 이론, 실증분석으로 보여준 연구에 해당한다. 그러나 우리나라 지방세를 총조세로 나누어 지역 간 지방세수 격차를 낮춘 점, 지방소비세 형평화 규모는 자체 변수로 활용한 점 등 다른 해석의 여지가 존재한다. 이 논문에서의 '지방세'는 해당 연도에 그 지역의 지방세를 국세와 지방세수 전체를 합친 '총조세 중의 지방세 비중(= 지방세/(국세+지방세))'로 설명하고자 한 점이 특징이다. 이러한 변수는 OECD 등에서 국가 간 비교에 주로 사용하는 방법이다. 국가 내 지역 간 연구에서는 국세를 지역별로 구분(증권거래세, 관세 등)하는 것이 불가능하므로, 해당 지역의 지방세 자체를 사용하는 것이 정보의 정확성 측면에서 타당하다고 볼 수 있다. 국가 내 지역별 연구에서 국세 비중을 사용할 경우, 규모적으로 지역별 지방세수 효과가 반감

되어 지방세 격차가 정확히 반영되기 어렵다.²⁷⁾ 반면, '1인당 지방소비세 형평화 규모'는 절대 규모를 사용하는 등 변수 간 대등적인 비교가 이루어지지 않았다는 것도 한계로 볼 수 있다.

조기현·이장욱(2018, p. 64)에서는 국세의 지방세 이양을 통한 재정분권으로 인한 지방교부세의 형평화 효과가 감소하여, 이로 인한 수도권과 비수도권 지역 간 재정불균형 현상이 심화되고 있음을 보여주었다. 이 연구에서는 지니계수로 측정한 보통교부세의 재분배효과가 0.085에서 0.075로 하락하고, 지방세 및 표준세입의 지니계수가 상승함으로써 재정분권 이전에 비하여 재정불평등이 심화되었음을 분석한 바 있다. 국세의 지방세 이양은 내국세수 재원 규모를 축소시키므로 지방교부세의 전체 규모는 감소한다. 한편 재정분권을 통한 지방의 자율적 재정활동으로 인한 긍정적인 효과가 지방교부세의 형평화교부금 감소보다 그 효과가 클 경우에는 재정분권의 순효과, 즉 지역 간 격차 완화가 발생하게 된다. 조기현·이장욱(2018)의 연구는 이러한 순효과가 실증분석으로 포착 가능한지를 살펴본 것이며, 실증분석 결과는 지역 간 재정불균형이 악화되는 것을 보여주었다.

그 외에도 지역 간 격차 및 수도권과 비수도권 간 격차 요인을 분석하고, 대안을 제시한 많은 선행연구가 존재한다. 김선기·박승규(2008)는 1985년부터 2005년까지 16개 시도와 국내 권역을 7개로 나누고, Barro and Sala-i-Martin(1992) 방식을 이용하여 이들 권역 간의 경제력 격차가 확대되고 있음을 설명하였다. 민경휘(2005; 2006), 김종일(2010), 현대경제연구원(2014)의 연구는 지역 간 격차의 원인 분석 후, 그 대안으로 지역 산업을 육성하기 위한 투자 활성화 및 지역소재 대학의 기능 강화를 통한 인구 유입을 핵심적인 대안으로 제시하고 있다. 한편 수도권과 비수도권 간 격차의 원인규명과 이에 대한 대안을 재정적 측면에서 모색한 연구는 김정훈·김현아(2007)와 박완규(2008; 2009)가 있다. 김정훈·김현아(2007)는 균형발전정책과 함께 세출기능 조정을 통하여 수도권의 재정편익을 거둬내야 한

27) 김필현 외(2019)는 문광민(2017)이 OECD 회원국들의 국가 간 비교연구에서 통상적으로 사용하는 '총조세 대비 지방세 비중'을 사용하지 않은 것을 지적하였다.

다고 강조하였고, 박완규(2009, p. 125)는 지방소비세를 지역 간 격차를 완화시킬 수 있는 정책수단으로 보고 있는데, 2009년 당시에 지방소비세는 분명히 지방세로 도입 되었음에도 불구하고 실제 연구에서는 재정조정수단으로 여겨지고 있는 점이 흥미롭다.

마. 소결

위에서 살펴본 선행연구 검토 결과를 요약하면, 재정분권이 지역 간 경제력 격차에 미치는 영향 또는 효과는 ‘불분명(inconclusive)’함을 알 수 있다. 선행연구 중 국가 간 비교 연구는 연구 대상 국가들의 제도적 특성을 온전히 반영한 연구를 수행하기에는 한계가 있어 연구결과를 확신할 수 없다. 특히 국가별로 지방세의 범위와 실질적인 내용이 달라서 세입분권 개념이 정확히 측정되고 있는지 의문이며, 실증분석 결과에서도 ‘지방세’와 ‘지역 간 격차’와의 관계는 “과연 세입분권이 자유로운 세율경쟁을 통해 지역 간 경제력 격차가 수렴하는 방향으로 작동하는가”에 대한 논란이 지속되어 왔다. 실제로 북유럽 국가와 미국·스위스 등 일부 국가를 제외한 다른 국가에서 지방정부 간 활발한 세율경쟁을 하는지 알 수 없고, 설령 세율경쟁이 있다고 하더라도 그 규모가 작아서 지역 간 경제력 격차 완화에 미치는 영향이 있다고 단정하기 어려운 측면이 있다.

선행연구에서는 분석기간(장기 또는 단기)과 연구대상국가(OECD 또는 Emerging countries), 지역단위 구분방식(OECD TL2 또는 국가 내 행정구역 단위 등)에 따라 서로 다른 연구결과들을 보여주었다. 최신의 연구인 Gbohoui et al.(IMF, 2019)와 Bartolini et al.(OECD, 2016b)의 분석에서도, 지방세 과세자주권 확대(세입분권)가 해당 국가의 지역 간 격차에 미치는 영향에 대한 일관적인 결과를 제시하지 못하고 있음을 주목할 필요가 있다. 우리나라를 예로 들면, 지방세 수입이 증가하고 있지만, 부가가치세 이양을 통한 지방소비세 인상은 지방자치단체 스스로의 경제활동에 의한 세수 증가가 아니므로 이를 이전재원이라고 보는 것이 맞다면, 지방세수 증가가 지역 간 격차 완화에 미치는 긍정적인 효과는 상쇄될 수 있다.

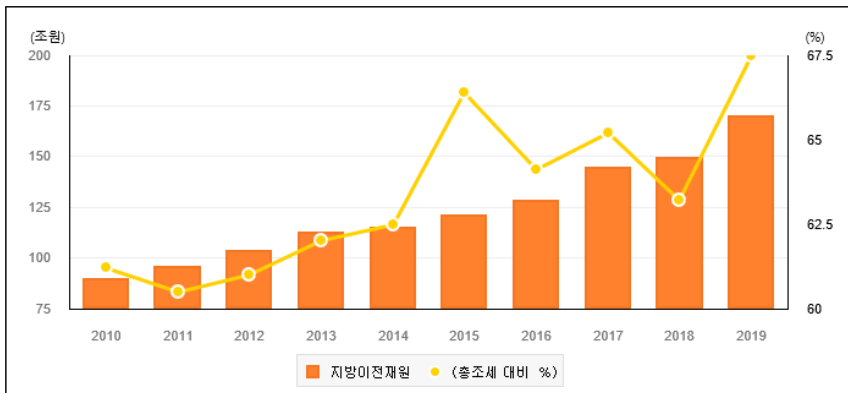
Gbohoui et al.(IMF, 2019, p. 31 Table B.2)는 수직적 불균형(VFI) 규모가 클수록 지역 간 격차를 증가시키는 결과를 보여주었다. 이러한 결과는 지역의 내생적인 경제발전을 통한 세입 확보는 지역 간 경쟁을 가능하게 하고, 이 경우 해당 지역의 경제력은 일정 수준으로 수렴하여 지역 간 양극화 현상을 완화시킬 수 있음을 의미한다. Bartolini et al.(OECD, 2016b)도 역시 '해당 지역의 세출부담의 대부분을 부담하는 지방세'일 때만 지방세로서의 기능이 가능하다고 밝히고 있다. 분명한 것은 Rodriguez-Posé and Ezcurra(2010)과 Lessman(2012)가 제시한 바와 같이 재정분권과 지역 간 격차와의 관계는 분권의 질적 내용과 해당 국가의 정치·제도적인 수용도와 관련이 있다는 것이다. 이는 재정분권정책 그 자체는 지역 간 격차 완화를 위한 제한적인 조치에 불과하며 다양한 정치·제도적인 균형발전정책이 동시에 수반되어야 함을 의미한다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 재정분권과 지역 간 격차 현황

1. 재정분권 현황: 지방세 및 지방으로의 이전재원 규모

가. 중앙 대 지방의 재정규모

[그림 Ⅲ-1] 중앙정부의 지방이전재원 규모



자료: e-나라지표, 중앙정부의 지방이전재원규모, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1043, 검색일자: 2020. 5. 15.

먼저, 중앙과 지방의 재정규모를 살펴본다. 재정분권과 균형발전이라는 두 정책 의지는 중앙정부의 재정이전으로 나타나고 있다. 재정분권의 주요 지표로는 전체 조세에서 지방세가 차지하는 비율을 의미하는 ‘세입분권’과 전체 국가재정(예산, 재정사용액, 결산 등) 대비 지방자치단체 세출 규모가 차지하는 비율을 의미하는 ‘세출분권’이 주로 사용되고 있다. 2020년 본예산 기준 총조세 대비 지방세수 비중은 약 23.8% 정도이며, 정부 간 재정이전 규모는 약 177조원에 달하고 있으며, 이는 우리나라 국가예산 약 512.3조원의 약 1/3 수준이다.²⁸⁾ 이 중 지역 간 재정형평화를 위하여 지방자치단체와

지방교육청에 지원되는 지방교부세와 지방교육재정교부금은 각각 약 52.2조 원, 약 59.4조원으로 약 111.6조원 수준이다. 이러한 이전재원의 증가추세는 우리나라의 GDP 성장률이나 분야별 평균 지출항목에 비하여 높은 수준이다.

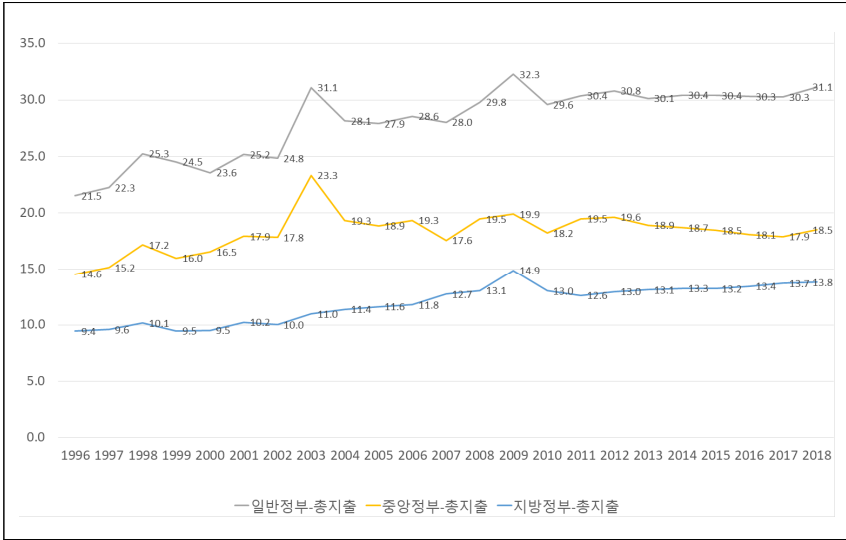
참고적으로, 명목GDP 대비 일반정부 지출 비중은 2010년 이후 30% 내외를 유지하고 있다. 중앙정부 지출은 2018년 결산기준 약 18.5%로 2009년 경제위기 이후 감소하다가 유지되고 있으며, 지방정부 규모 역시 2009년 당시 14.9%에서 대폭 감소하였다가 다시 증가하는 추세인데 13.8% 비중을 차지하고 있다. GDP 증가율 추이와 비교에서 보면, 1997년 이후 지난 20여 년 간의 명목GDP 성장률 평균은 6.4%, 중앙정부 지출 증가율은 7.9%, 지방정부 지출 증가율은 8.3% 정도이다. 2009년 경제위기 이후에서도 지방정부 지출 증가율은 GDP와 중앙정부 지출 증가율보다 높은 증가세를 유지하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 이러한 안정적인 지방정부 재정규모가 2020년 이후에도 지속될지 여부는 전망하기 어렵다. 코로나19로 인한 재정 확장으로 GDP 대비 일반정부 비중의 증가세는 빨라질 것으로 전망되나, 2020년을 기점으로 나타날 세수 감소와 재정 확장 등의 영향이 중앙 지방 간에 어떤 양상으로 나타날지 예상하기는 어려운 상황이다. 다만, 본 연구에서는 재정위기 시의 재정지출 증가의 대부분은 중앙정부가 담당해왔고, 구조적으로 중앙정부가 재정충격 완화 장치로서의 역할을 하고 있는 점을 볼 때 지방정부 지출충격은 최소화될 것으로 전망한다.

28) 행정안전부(2020), 『2020 지방자치단체 통합재정개요(상)』.

[그림 III-2] 명목GDP 대비 일반정부 총지출 비중 추이

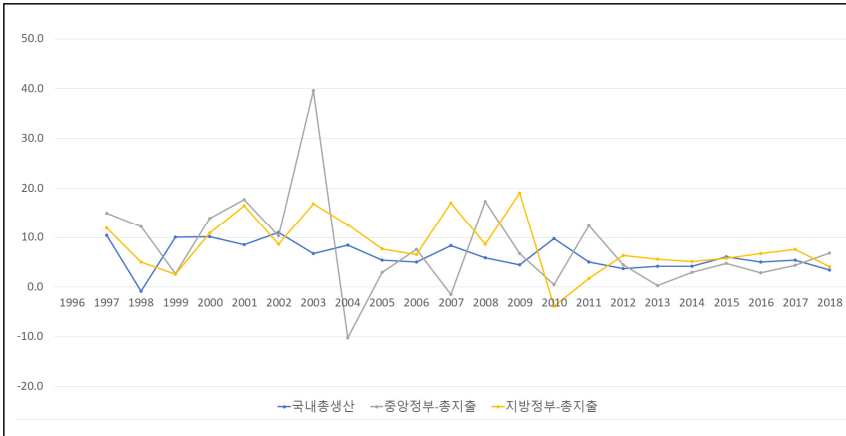
(단위: %)



자료: 통계청 국가통계정보센터, 일반정부의 부문별 기능별 총지출(명목, 연간), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_111Y066&conn_path=3, 검색일자: 2020. 9. 22.

[그림 III-3] GDP, 중앙 및 지방정부의 전년 대비 증가율 추이

(단위: %)



자료: 통계청 국가통계정보센터, 일반정부의 부문별 기능별 총지출(명목, 연간), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_111Y066&conn_path=3, 검색일자: 2020. 9. 22.

지방으로의 이전재원 중 지방교부세와 지방교육재정교부금은 의무지출 항목으로 2019년 본예산 기준 111.5조원 규모에 달한다. 이 두 항목은 규모 뿐만 아니라 내국세의 일정비율로 배분되는 법정이전재원이라는 특징이 있다. 「2018-2022 국가재정운용계획」에서는 지방이전재원 규모는 향후 5년간의 연평균 증가율을 6%로 전망한 바 있으나, 「2019-2023 국가재정운용계획」에서는 3.1%로 수정되었다.

〈표 Ⅲ-1〉 의무지출 유형별 전망

(단위: 조원, %)

구분	2019		2020	2021	2022	2023	연평균 증가율
	본예산	추경					
지방이전재원	111.5	111.5	111.6	116.3	121.9	126.2	3.1
복지분야 법정지출	106.7	107.2	120.2	130.5	140.7	150.2	8.9
이자지출	16.0	16.0	16.8	18.1	18.8	20.2	6.0
기타 의무지출	5.1	5.2	7.0	5.9	8.1	6.2	5.2

자료: 대한민국 정부(2019), 「2019~2023년 국가재정운용계획」, p. 26

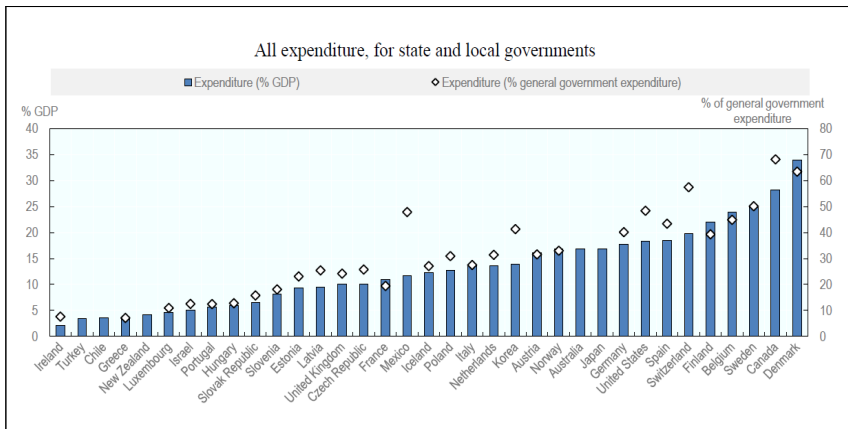
〈표 Ⅲ-2〉에서 총재정사용액 기준으로 살펴보면, 2020년 당초예산 기준, 중앙 대 지방 대 지방교육의 재정사용액 비중은 약 39.3 : 46.4 : 14.2에 해당한다. 2005년 이후 재정이전이 증가하면서 중앙정부의 재정 비중은 감소하였고, 2008~2009년 다소나마 중앙정부의 재정 비중이 증가하였으나, 최근에는 다시 감소추세를 이어가고 있는 모습이다. 지방자치단체(교육 분야 제외)가 사용하는 지방재정 비중은 2019년 당초예산 기준 46.4%인데, 2014년 42.8%에서 증가하였을 뿐만 아니라 과거 경제위기 당시를 제외하고는 꾸준히 증가하여왔다. 2020년 당초예산 기준 지방재정 총규모는 자체세입인 지방세 수입 약 90.9조원과 세외수입(약 24조원)과 이전재원(약 110조원) 및 보전수입 등을 합하여 약 253조원이다.

〔그림 Ⅲ-4〕에 따르면, 이러한 우리나라의 지방재정 규모는 선진국과 비교해 볼 때, ‘GDP 대비 정부지출’ 대비 ‘일반정부 대비 지방정부 지출 규모’는 평균 이상의 규모에 해당함을 알 수 있다. 낮은 조세부담률로 인하여 공공

부문 지출 규모가 높지 않은 점을 감안할 경우, 정부지출 규모는 높게 나타나고 있음도 알 수 있다. [그림 Ⅲ-5]와 [그림 Ⅲ-6]에서는 2017년 기준 OECD 회원국의 1인당 GDP 수준과 중앙 및 지방정부 지출 비중과의 관계를 보여준다. 선진국들의 경우에도 1인당 GDP가 증가할수록 중앙정부 지출 비중은 감소하고, 상대적으로 지방정부 지출 비중은 증가하는 추세를 확인할 수 있었다.

[그림 Ⅲ-4] 2016년 자료 기준 지방정부 지출규모 국제비교

(단위: GDP 대비 %)



주: OECD Regional Statistics Database 2016년 자료, 우리나라는 2012년 자료 기준
 자료: Kim and Dougherty(OECD, 2020), p. 24, Figure 1.4

<표 Ⅲ-2> 중앙:지방:교육 재정사용액 비중(2014~2019년)

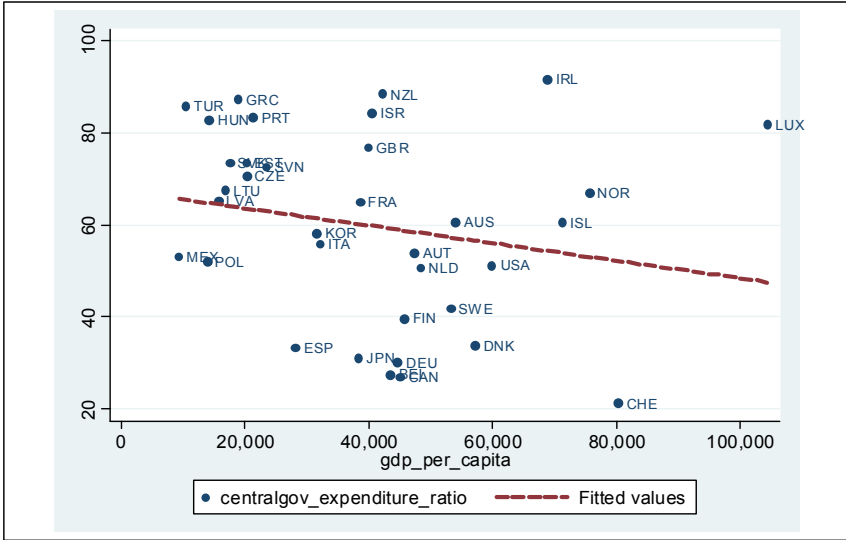
(단위: 억원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
중앙정부	1,579,905	1,669,023	1,722,733	1,691,075	1,812,512	1,960,097
(비중)	(42.3)	(42.5)	(41.9)	(40.0)	(39.5)	(39.4)
자치단체	1,600,229	1,694,587	1,808,523	1,907,660	2,080,476	2,306,449
(비중)	(42.8)	(43.1)	(43.9)	(45.1)	(45.4)	(46.4)
지방교육	558,879	563,503	582,628	629,893	693,822	70,343
(비중)	(14.9)	(14.4)	(14.2)	(14.9)	(15.1)	(14.2)

자료: 행정안전부(2020), 『2020 지방자치단체 통합재정개요(상)』, p. 24.

[그림 III-5] OECD 중앙정부 지출 비중과 1인당 GDP(2017)

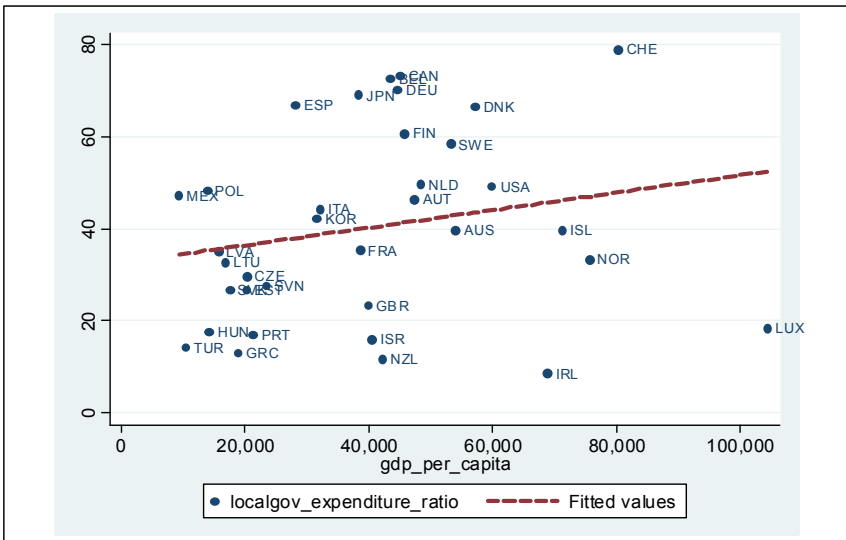
(단위: 미국 달러, %)



자료: OECD National Account, OECD Fiscal Decentralization Database(<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>) 이용(검색일자: 2020. 4. 21.) 저자 작성

[그림 III-6] OECD 지방정부 지출 비중과 1인당 GDP(2017)

(단위: 미국 달러, %)



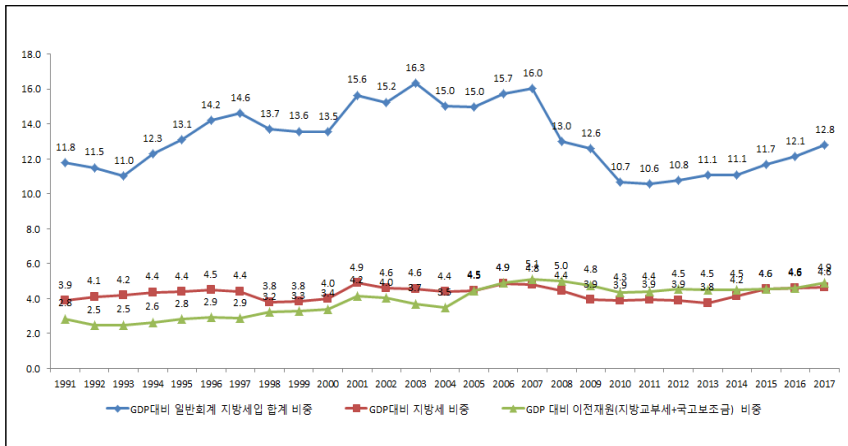
자료: OECD National Account, OECD Fiscal Decentralization Database(<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>) 이용(검색일자: 2020. 4. 21.) 저자 작성

나. 지방재정 항목별 증가 추이

지난 30년간 우리나라의 지방재정과 지방세, 이전재원 규모를 GDP 규모에 대비하여 살펴보면, 지방재정 전체 규모가 매우 안정적으로 유지되어 왔음을 알 수 있다. 외환위기 및 경제위기 등으로 경제성장률의 등락폭이 컸을 시기에 3%대로 감소하였으나, 그 시기를 제외하고는 GDP 대비 지방세 규모가 4~5%대를 유지하고 있다. 1991년 이후 2006년까지는 지방세 규모가 전체 이전재원 규모보다 컸으나, 복지지출이 본격화된 이후부터 국고보조금 증가폭이 커짐에 따라 이전재원 규모가 지방세수 규모를 상회하고 있다. 2015년 이후 다시 지방소비세율 상향조정 등으로 지방세수 신장세가 확대된 이후 지방세수 규모가 증가추이에 있으며, 2020년 이후 지방소비세율이 21%까지 증가한 시점을 계기로 지방세와 이전재원 규모 격차는 감소할 것으로 전망된다. 전체적으로 우리나라 지방세와 이전재원 규모는 GDP 대비 5% 내외이며, 전체 지방자치단체 일반회계 지방재정 규모는 2017년 13% 내외 수준으로 요약할 수 있다.

[그림 III-7] GDP 대비 지방세입, 지방세, 이전재원 규모

(단위: %)



자료: 통계청 국가통계포털, 연간지표(국민계정); 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 재정통계(『지방재정연감』) 자료를 활용(검색일자: 2020. 5. 11.)하여 저자 작성

최근의 지방재정 변화를 살펴보면, 2020년 중앙정부로부터의 이전재원 규모(자치단체 통합재정개요 당초예산 기준, 이전재원=지방교부세+국고보조금)는 약 111.6조원으로 전년 대비 12.1% 증가하였고, 지방세를 포함한 자체세입은 약 115조원 규모로 전년 대비 10.1% 증가한 수준이다. <표 Ⅲ-3>에서 볼 수 있듯이, 2014년 이후 매년 이전재원의 증가율이 높게 나타나고 있는데, 이는 복지지출 관련 보조금의 증가추세가 높기 때문이며, 특히 고령화와 보육재원 증가에 따라 앞으로도 복지지출 관련 지방자치단체 이전재원 규모는 더욱 증가할 것으로 전망된다.

지역 간 재정격차 완화 및 지방교육재정 지원 목적으로 지방자치단체와 지방교육청으로 지원되는 형평화보조금 규모는 약 111.6조원으로 전체 재정 규모(≒512.3조원)의 약 22%이며, 우리나라 GDP(2019년 약 1,919조원)²⁹⁾ 대비 약 5.8% 수준이다. 참고로, 2013년 기준 OECD 회원국 15개국을 기준으로 한 당시의 지방교부세 규모는 GDP 대비 2.3% 수준이었으며,³⁰⁾ 지방교부세 증가율은 2014년 이후 연평균 증가율이 14%를 상회하고 있는데, 이는 초과세수 정산분 등에 따른 것이다.

또한 [그림 Ⅲ-8]에서 확인할 수 있듯이 지방정부의 전체 세입에서 보조금이 차지하는 비중을 다른 나라와 비교해보면, 우리나라의 지방재정(subnational revenue) 대비 이전재원 규모는 OECD 평균보다 높고 영국, 네덜란드, 덴마크보다는 다소 낮은 수준이다. 위의 비교에서 사용한 수치는 지방교육재정교부금을 제외한 것으로, 이를 포함시킬 경우 총 이전재원이 GDP에서 차지하는 비중은 약 7.8%(2019년 기준 약 150조/1,900조원³¹⁾) 정도로 OECD 회원국 중 높은 수준에 해당한다. 앞으로도 저성장 및 고령화 등으로 지방으로 이전되는 급여성 복지지출이 증가할 것으로 전망되는데, 이전재원 증가폭은 늘어날 것으로 보인다. 그뿐만 아니라 추가적인 소비과세와 소득과세의 세수 이양을 중심으로 한 재정분권이 지속적으로 진행될 것이므로 지방자치단체 자체 세수도 꾸준히 증가할 것으로 보이므로, 본 연

29) 2018년 GDP 규모는 통계청의 '2015년 기준' 국민계정 수치에 따른 것임

30) OECD(2019a), *Equalisation in the OECD countries: Some key facts*, p. 100 Box 3.9

31) 2019년 GDP 규모는 통계청의 '2015년 기준' 국민계정 수치를 기반으로 전망한 것임.

구에서는 지방재정 전체 규모와 성장속도는 경제성장률, 재정지출 증가율 수준을 상회할 것으로 예측된다.

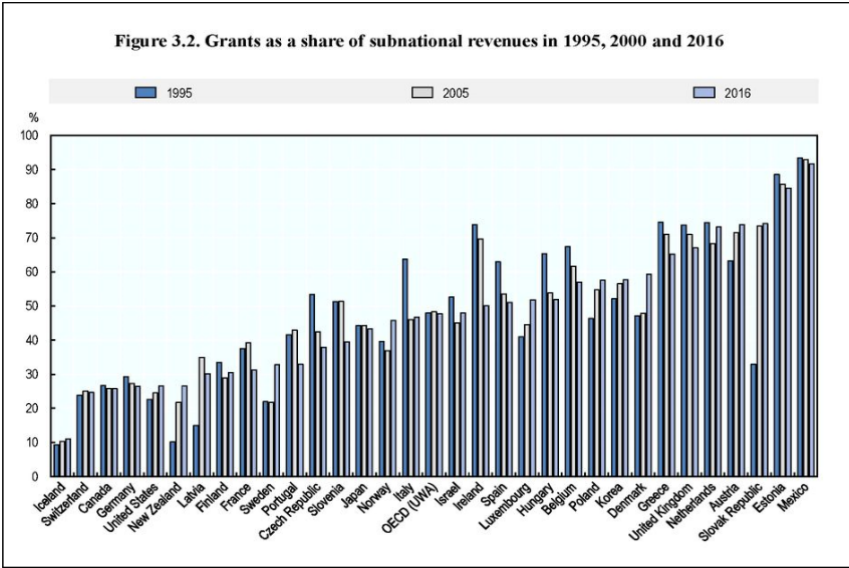
〈표 Ⅲ-3〉 2015년부터 2020년까지 지방재정 세입항목 증가율

(단위: 조원, %)

구분	2015	2016		2017		2018		2019		2020	
		규모	전년 대비	규모	전년 대비	규모	전년 대비	규모	전년 대비	규모	전년 대비
합 계	173.3	184.6	6.5	193.2	4.6	210.7	9.1	231.0	9.7	253.2	9.6
	200.0	214.8	7.4	228.0	6.1	243.1	6.6	272.1	11.9		
자체수입	79.7	86.7	8.7	93.5	7.9	100.6	7.6	104.4	3.8	115.0	10.1
	89.8	95.1	5.9	100.8	6.0	106.0	5.1	111.5	5.2		
지방세	59.5	64.8	9.1	71.2	9.8	77.9	9.4	81.8	5	10.0	11.1
	64.9	68.9	6.2	75.0	8.9	80.0	6.6	85.5	7		
세외수입	20.2	21.8	7.8	22.3	2.3	22.7	1.6	22.6	-0.5	24.1	6.5
	24.9	26.2	5.2	25.8	-1.5	26.0	0.9	26.0	-0.3		
이전수입	73.4	75.0	2.2	77.8	3.8	85.9	10.4	98.3	14.4	110.1	12.1
	78.3	82.4	5.2	90.2	9.4	97.8	8.4	116.9	19.6		
지방교부세	31.6	32.0	1.2	33.7	5.6	37.9	12.2	43.3	14.3	49.4	14
	34.2	37.3	9.0	43.4	16.3	47.9	10.4	56.2	17.3		
보조금	41.8	43.0	2.9	44.1	2.4	48.0	8.9	55.0	14.5	60.7	10.5
	44.1	45.1	2.3	46.8	3.7	49.9	6.6	60.7	21.8		
보전수입등 내부거래	15.4	19.2	24.7	19.5	2.0	22.2	13.6	24.6	10.8	22.5	-8.4
	26.3	33.2	26.2	34.5	4.1	37.3	7.9	39.6	6.2		
지방채	4.8	3.8	-21.7	2.3	-39.7	2.0	-12.5	3.7	87.3	5.6	49.1
	5.6	4.1	-26.9	2.4	-40.4	2.1	-14.7	4.0	95.4		

주: 상단은 당초, 하단은 최종예산
 자료: 행정안전부(2020), 『2020년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, p. 31

[그림 III-8] 1995년, 2000년, 2016년의 지방재정 대비 이전재원 규모 변화
(단위: %)



자료: OECD(2019b), "Making decentralization work: handbook for policy makers," p. 63 Figure 3.2

다. 국세, 지방세 및 지방교부세 추이

지방자치 본격화가 시작된 1997년 이후 1998년부터 국세, 지방세, 지방교부세의 양적 팽창규모와 연평균 증가율을 살펴본다. 1999~2008년 국세 규모 증가는 75.7조원에서 167.3조원으로 약 2.2배 증가하였고, 지방세는 같은 기간 18.6조원에서 45.5조원으로 2.4배 증가하였다. 내국세 일부가 지방으로 배분되는 지방교부세는 같은 기간 6.9조원에서 31.1조원으로 4.5배 증가하였다. 지방교부세는 국세 증가세보다도 2배 이상 증가하였는데, 2000년과 2005년의 지방교부세율 인상이 주요 원인에 해당한다. 같은 기간 국세, 지방세, 지방교부세의 연평균 증가율은 각각 9.6%, 10.5%, 16.7%이다. 지방교부세는 2001년과 2005년을 제외하고도, 국세와 지방세에 비하여 등락 폭이 큰 것으로 나타나는데, 이는 교부세의 사후정산 시스템의 특성상 추가 국세 수입분에 대한 추가교부 등이 발생하기 때문이다. 지방세 증가율은 평균적으로 국세 증가율보다 높지만, 2003년과 2007년처럼 지방세수 증가율이 국

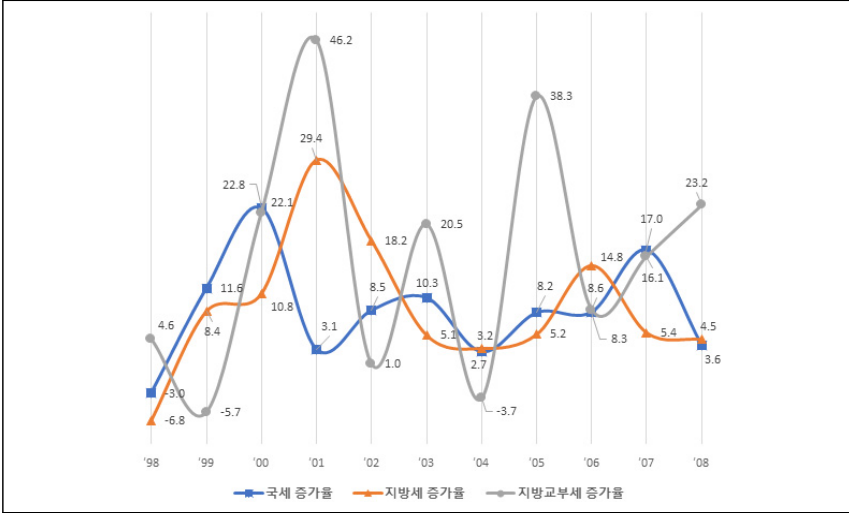
세 증가율보다 낮은 시기에는 지방교부세를 통한 사후 세수보전이 이루어진 것을 알 수 있다.

2010년부터 2018년까지 국세의 연평균 증가율은 6.7%, 지방세는 7.3%로 나타났다. 지방세수는 2010년 49.2조원에서 2018년 84.3조원으로 약 1.7배 증가하였다. 국세 역시 약 177.7조원에서 293.6조원으로 약 1.6배 증가하였고, 지방교부세는 28.2조원에서 49조원으로 약 1.7배 증가하였다. 2010년 이후에는 GDP 성장률 둔화로 인하여 세수 증가율이 그 이전에 비하여 감소하는 추세였다. 지방세 증가율은 지난 9년여간 평균적으로는 국세 증가율을 상회하였으나 2011년, 2012년, 2016년, 2017년, 2018년에는 지방세 증가추세가 국세보다 낮은 시기였다. 이 시기는 소득세와 법인세 중심의 국세수입 증가폭이 컸던 시기였다. 그러나 이런 경우에는 지방교부세 증가율이 상당 부분 상회하여 2011년 13.3%, 2012년 10.2% 2017년 16.7% 2018년 10.5%로 GDP 증가율이나 국세 증가율보다 높은 증가가 이루어졌다. 따라서 상대적으로 지방세 감소세가 컸을 수는 있으나, 지방교부세라는 재정충격 완화장치로 인하여 지방재정 규모는 큰 영향을 받지 않고 꾸준히 증가하였던 것을 확인할 수 있다. 한편, 중앙정부 재정지표 중 하나인 관리재정수지의 2010년부터 2018년까지의 연평균 증가율은 -22%로 나타났다.

국회예산정책처(2019)의 최근 세수현황 분석에서는 지방소비세, 취득세, 지방소득세 중심으로 지방세가 증가한 것으로 보았다. 2010년 부가가치세의 5%를 세액으로 하는 지방소비세가 도입되었고, 2014년 취득세율 인하여 따른 세수보전을 위한 이양비율 인상(6%p)으로 인하여 2014년 지방세 증가율은 14.8%, 2015년 증가율은 15%에 이른다. 취득세의 경우, 2014년 주택분 취득세율이 인하되었음에도 불구하고, 부동산 거래가 급증하여 2014년 대비 2015년 증가율이 25.2% 증가한 것으로 나타났다. 한편, 지방소득세의 경우, 소득세 및 법인세의 최고세율 인상에 따라 2016년부터 2018년까지의 연평균 증가율은 약 9.3%로 증가하였다.³²⁾

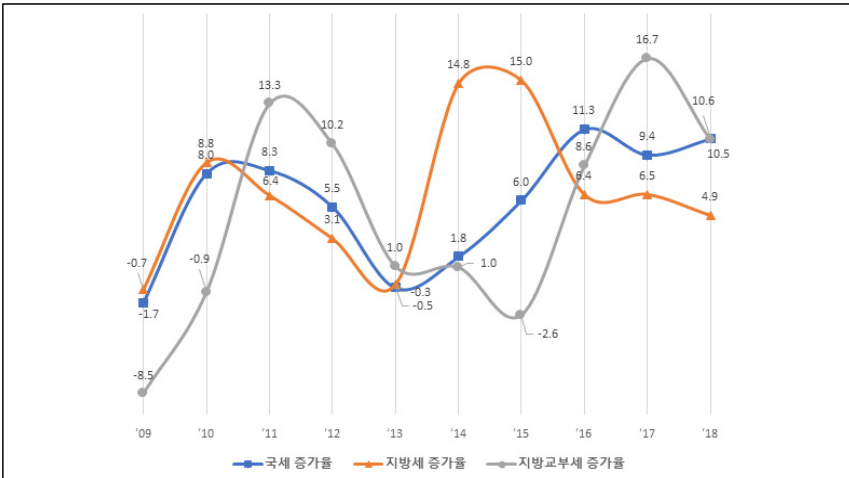
32) 개인지방소득세는 국세의 개인소득세의 최고세율 인상(2010) 35%→(2012) 38%→(2017) 40%→(2018) 42%)으로 인하여 최고세율 기준이 각각 2010년 3.5%, 2012년 3.8%, 2014년 40%, 2018년 42%로 인상되었다. 법인지방소득세의 최고세율도 2010년 2.2%, 2018년에

[그림 III-9] 국세·지방세·지방교부세 증가율(전년 대비) 추이: 1998~2008년
(단위: %)



자료: 행정안전부 지방재정통합공개시스템(지방재정 365), 재정통계(지방재정연감, 지방세통계연감)검색(검색 일자: 2020. 4. 6.) 자료를 참조하여 저자 작성

[그림 III-10] 국세·지방세·지방교부세 증가율(전년 대비) 추이: 2009~2018년
(단위: %)



자료: 행정안전부 지방재정통합공개시스템(지방재정 365), 재정통계(지방재정연감, 지방세통계연감)검색(검색 일자: 2020.4.6.) 자료를 참조하여 저자 작성

는 2.5%로 각각 인상되었다(「지방세법」 제92조 지방소득세 세율과 제103조의 제20항 참고).

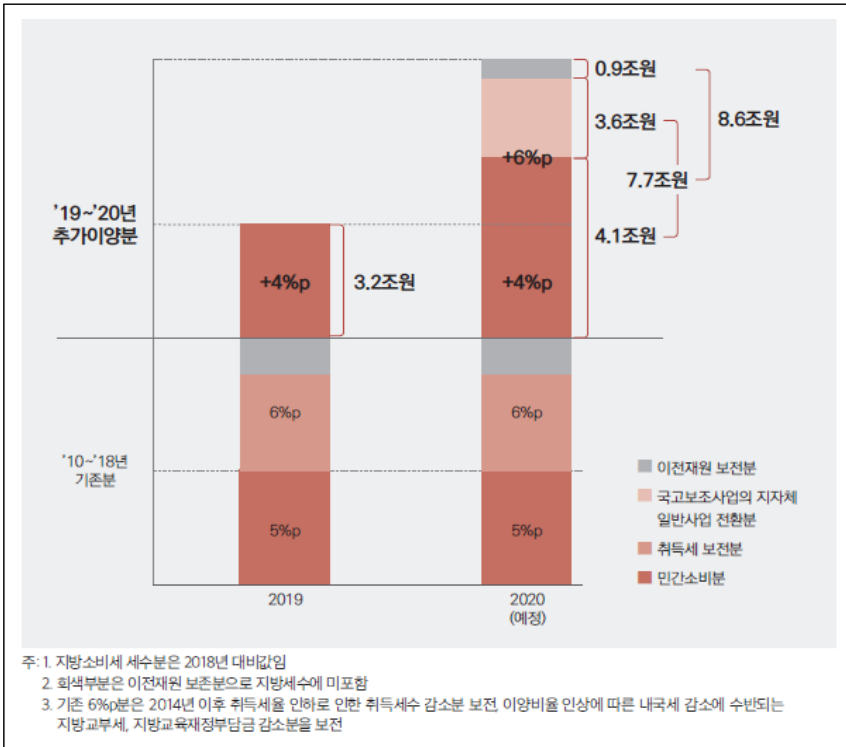
2018년의 재정분권 조치 이후, 2019년 지방소비세 인상규모는 3.2조원(2018년 대비 4%p 인상), 2020년 8.6조원(2018년 대비 10%p 인상)이 이루어졌다. 국회예산정책처(2019) 분석에서는 지방소비세 이양비율 인상에 따른 추가이양분 구조를 보여주고 있다. 부가가치세 지방이양 추가분은 ‘2020년 정부예산안’의 부가가치세 전망치 2019년 81.2조원, 2020년 86.4조원에 이양비율을 적용하여 산출하였다. 이 분석에서는 8.6조원의 2020년 추가이양규모는 이전재원 변동분(0.9조원)과 국고보조사업의 일반사업 전환분(균특회계 이양분 3.6조원)을 제외한 약 4.1조원이 지방소비세수에 포함된 것으로 분석하였다.³³⁾ 결론적으로, 지난 20여년간의 지방세 증가추이와 지방교부세의 보전 양상으로 볼 때, 지방세를 비롯한 지방재정 전체규모는 GDP 증가율이나 국세 증가율보다 높은 증가세로 성장하여 왔다. 또한 추가적인 재정분권과 정치적 요구로 인하여 향후에도 국세의 지방세 이양을 통하여 지방세수는 더욱 증가할 것으로 전망된다.

동시에, 국세 감소분에 따른 국세 세입 기반 약화³⁴⁾와 지방세수 이양에 따른 지역 간 불균형 심화에 대한 우려도 존재한다. 기존 분석에서는 국세의 지방세 이양에 대한 국세 세입 기반 논의는 이루어진 바 있으나, 수도권에 집중된 세원 이양으로 인한 지역 간 재정불균형과 이에 따른 이전재원 증가 인상 압박에 대한 논의는 부족하다. 본 분석은 세입 기반에 따른 세원 이양은 필연적으로 지역 간 부익부 빈익빈으로 이어질 수 있으며, 비수도권 지역의 정치적 요구에 지방교부세율 인상, 국고보조율 인상(국고보조사업 국비 전액 부담 등)이 다양하게 요구될 가능성이 높다는 점을 인지하고 있다. 이는 단순히 부가가치세원 축소에 따른 기존 국세세입 약화뿐만 아니라 교부세율 인상, 국비부담액 증가 등 전반적인 국민부담 증가 요인에 해당할 수 있기 때문이다.

33) 현재 국고보조사업 일반사업 전환분은 3년 한시로 적용되어 2023년 이후에는 지방소비세수에 전액 포함될 수 있다.

34) 류영아(국회입법조사처, 2020), 국회예산정책처(2019)

[그림 III-11] 지방소비세 이양비율 인상에 따른 추가이양분 구조: 2019~2020년



자료: 국회예산정책처(2019), p. 3 [그림 3]

2. 지역 간 격차 및 수도권 집중 현황

가. 지역 간 격차와 이전재원의 형평화 효과

2000년 이후 우리나라의 지역 간 경제력 격차(GRDP 기준)를 살펴보면 다음과 같다. 전국 17개 광역자치단체(TL3) '1인당 GRDP의 변이계수(Coefficient of Variation)'는 2000년부터 2009년까지 0.37 수준을 유지하다가, 2010~2012년까지 0.4 수준으로 다소 증가하고, 그 이후 2017년 0.34까지 꾸준히 감소하는 모습을 보이고 있다.³⁵⁾

35) 통계청 국가통계포털, 시도별 GRDP 통계표(<http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=>

한편, <표 Ⅲ-4>의 2019년 광역단체 기준 예산 비중을 통한 지역 간 재정력 격차를 살펴보면, 서울시의 예산은 36.4조원으로 전체 지방재정의 약 15.8%를 차지하고, 경기도는 약 47조원으로 전체 예산의 1/5 정도를 차지하고 있다. 전체 규모 면에서는 서울과 경기도, 세종을 제외하고 2~7% 내외의 비중을 나타나고 있다. 우리나라의 형평화 자원 규모가 상대적으로 큰 것을 감안할 때, 재정분권이 지역 간 격차 감소에 어느 정도 긍정적으로 작용했을 것으로 추정해 볼 수 있다. 수도권 인구규모 비중(약 50%)과 기타 주요 변수의 수도권 집중도보다는 수도권 예산 비중(약 41%)이 다소 낮은 편이다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 정부예산의 1/3에 달하는 자치단체로의 이전재원은 크게 두 가지 목적으로 사용된다. 우선적으로는 지역 주민들의 기초적인 살림을 위한 재정보전의 목적과, 지역 간 공공서비스 공급 격차 완화를 위한 형평화 목적으로 사용된다. 자치단체로의 이전재원은 크게 해당 지역의 사업을 지원하는 국고보조금과 낙후도를 감안한 지원인 지방교부세가 있다. 우리나라는 2005년 이후 현금 이전을 중심으로 한 복지재원 규모가 크게 증가하여 국고보조금 비중이 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 국고보조금도 재정력 격차를 감안하여 지역 간 재분배 요소를 갖고 있으므로 형평화 목적을 일부 수행하고 있다고 볼 수 있다.

101&tblId=INH_1C81&conn_path=I3, 검색일자: 2020.6.17.)를 바탕으로 저자 계산. 2000년부터 2017년까지 광역 기준 1인당 GRDP 기준 변이계수는 매년 17개 지역의 표준편차를 평균으로 나눈 값이다.

〈표 Ⅲ-4〉 2019년 지역별·단체별 예산규모

(단위: 억원, %)

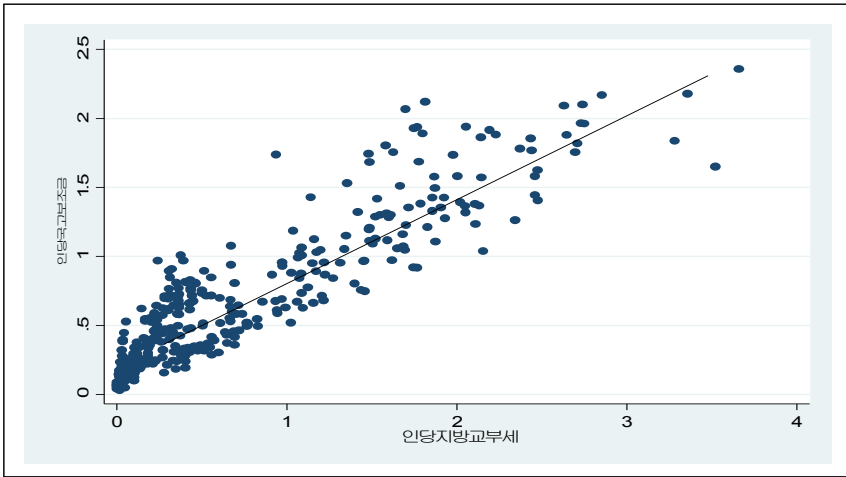
지역	시도	시군구	소계	비중
합계	1,455,877	854,275	2,310,152	100
서울	305,434	58,842	364,276	15.8
부산	108,787	16,645	125,431	5.4
대구	77,475	12,444	89,920	3.9
인천	94,062	21,336	115,398	5
광주	48,531	4,753	53,284	2.3
대전	45,280	5,156	50,436	2.2
울산	34,482	10,091	44,573	2
세종	14,686	-	14,686	0.6
경기	227,941	241,759	469,700	20.3
강원	51,480	59,984	111,464	4.8
충북	43,189	44,123	87,312	3.8
충남	60,493	61,764	122,257	5.3
전북	60,428	58,486	118,914	5.1
전남	69,738	75,676	145,414	6.3
경북	81,703	94,053	175,756	7.6
경남	80,998	89,163	170,160	7.4
제주	51,170	-	51,170	2.2

주: 순계, 당초예산 기준

자료: 행정안전부(2019), 『2019년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, p. 198

[그림 Ⅲ-12]에서는 2000년 이후 2018년까지 시도별 자료를 바탕으로 '1인당 국고보조금'과 '1인당 지방교부세'의 관계를 살펴보았다. 두 변수는 양(+)의 관계를 가질 뿐만 아니라, 기울기 값이 약 0.91로 거의 1에 가까운 상관관계를 보여주고 있다. 따라서 우리나라의 지방자치단체로의 이전재원은 지역 간 격차를 해소하고자 하는 목적으로 꾸준히 집행되어 왔음을 알 수 있고, 그 규모는 매년 약 100조원(교육재정교부금 포함 150조원), GDP 대비 약 5%(지방교육재정교부금 포함 7.5%)에 해당한다.

[그림 Ⅲ-12] 2000~2018 시도별 기준 1인당 국고보조금과 지방교부세



자료: 통계청 국가통계포털, 추계인구 정보; 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 재정통계(지방재정연감)검색(검색일자: 2020. 7. 1.)을 활용하여 저자 작성

나. OECD 및 EU의 지역 간 격차 현황과 연구 추이

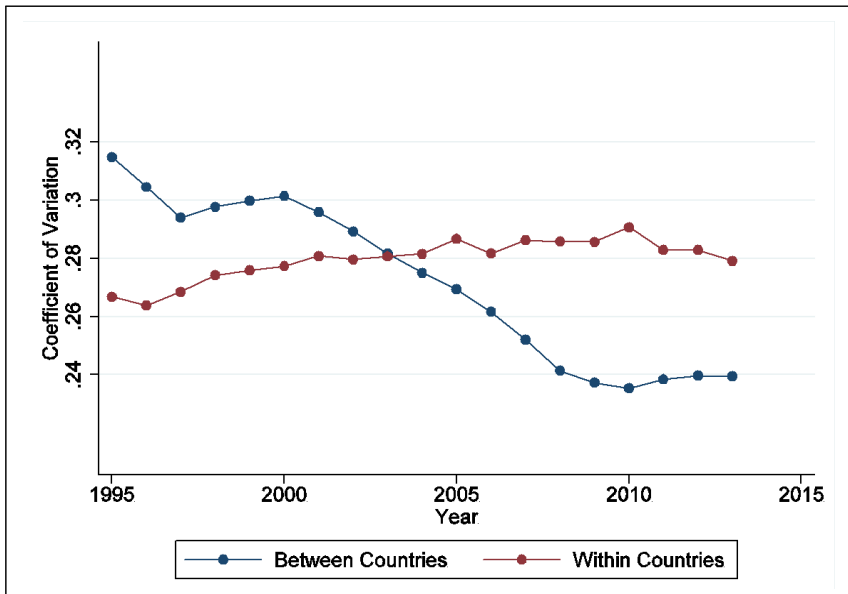
Blöchliger et al.(OECD, 2016a)³⁶⁾에서는 [그림 Ⅲ-13]에서와 같이 1995년부터 2013년까지 국가 간 소득 격차(지니계수)는 수렴해 오고 있는 데 반해, 권역별(TL2 기준) 국가 내 지역총생산(GRDP) 격차는 0.26에서 0.28로 증가 추세에 있음을 확인하였다. 보다 구체적으로 1995년부터 2010년까지 OECD 회원국 33개국 중 20개 국가의 지역 간 격차는 증가하는 추세에 있고, Emerging 국가들(인도네시아·러시아·콜롬비아·브라질 등)의 지역 간 격차가 특히 큰 것으로 나타났다. 한편, 전체적으로 OECD 회원국 대상 분석에서 해당 국가의 1인당 GDP 수준이 증가할수록 그 국가의 지니계수 기준 지역 간 격차가 감소하는 모습을 [그림 Ⅲ-14]에서 보여주고 있다.

IMF(2017)의 분석에서는 1988년 이후 OECD 회원국들의 국가 간 소득 격차는 감소한 반면, 국가 내 지역 간 격차는 증가하고 있음을 보여주었다(그

36) 이 연구에서는 1995년부터 2013년까지의 26개국 281개 지역의 1인당 National GDP와 해당 국가의 TL2 지역들의 GRDP의 추이를 분석하였다. 격차 추정방법으로는 Gini 계수와 변이계수(COV, the coefficient of variation of regional GDP)를 각각 사용하였다.

림 Ⅲ-15) 참조). IMF(2017)에서는 지역 내 격차가 지난 10여년간 약 0.03% 증가(지니계수 기준)한 것으로 보았다. Gbohoui et al.(IMF, 2019, p. 28)에서는 OECD 회원국 내에서의 지역 간(within) 격차가 증가하고 있으며 이는 지역 간 격차가 더욱 증가하는 발산(divergence) 경로에 있음을 보여주었다. 특히, 이 연구에서는 저소득층에 있어서의 지역 간 노동이동성이 낮은 점을 낙후지역 지속의 주요 원인으로 보았다. 또한 Ganong and Shoag(2017)³⁷⁾는 2016년 미국의 대도시 1인당 소득 격차가 1980년에 비하여 약 30% 이상 증가했다는 연구결과를 소개하고 있다.

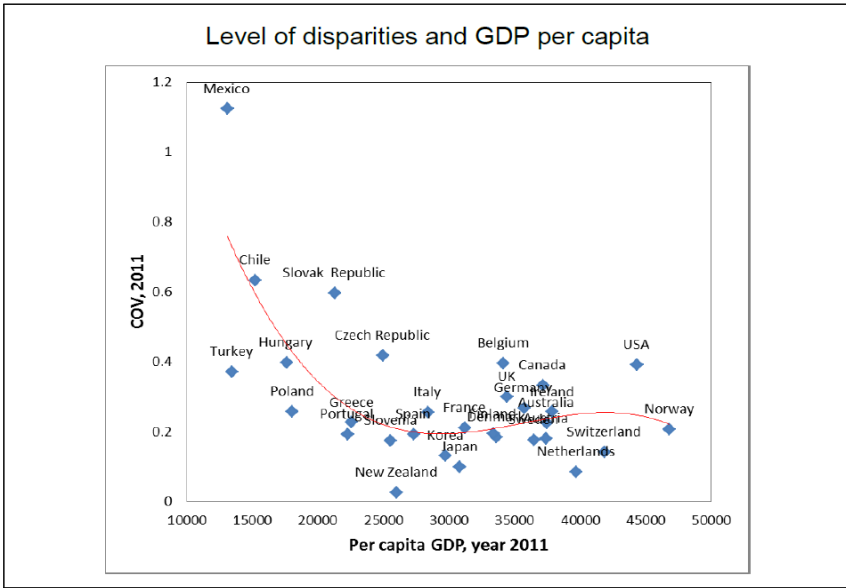
[그림 Ⅲ-13] OECD 회원국 간 격차 및 국가 내 지역 간 격차 추이



자료: Bartolini et al.(OECD, 2016b), p. 16 Figure 3

37) Ganong and Shoag(2017, p. 77, Figure 1: Decline of income convergence and directed migration)

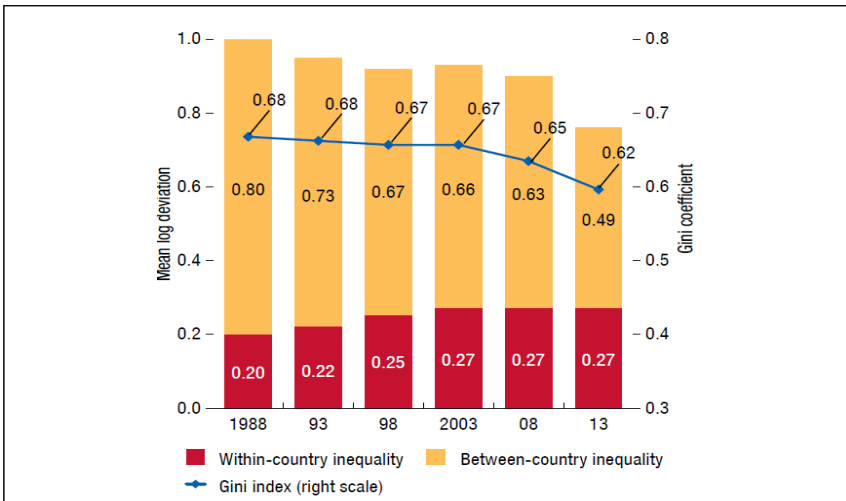
[그림 III-14] 2011년 기준 1인당 GDP와 지역 간 불균형과의 관계



주: Per capita GDP is expressed in constant PPP USD (2005).

자료: Bartolini et al.(OECD, 2016b), p. 18 Figure 5

[그림 III-15] 1988~2013 전 세계 국가들의 국가 간 및 국가 내 소득 격차 추이변화



자료: IMF(2017), p. 3 Figure 1.2

다. 우리나라의 수도권 인구집중 추이

2020년 6월 29일 통계청에서 발표한 「최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망」 자료에서는 수도권 인구가 2011년 수도권에서 비수도권으로 순유출된 후, 2017년부터 다시 순유입으로 전환되고 있음을 보여주고 있다. 또한, 통계청 자체 분석으로 “최근의 인구변동 요인 추세가 지속된다면, 2020년 수도권 인구가 비수도권 인구를 처음으로 추월하고, 이후 지속적으로 유지될 것”으로 전망하였다. 수도권 인구는 1970년 913만명에서 2020년 2,596만명으로 지난 50년간 약 184.4% 증가하였고, 비수도권 인구는 1970년 2,312만명에서 2018년 2,593만명으로 정점에 도달하였다가 감소하여, 2020년 2,582만명으로 같은 기간 동안 11.7% 증가하였다.³⁸⁾

서울의 인구는 지속적으로 증가해 왔으나 1995년 이후 감소세를 보이며, 서울을 떠난 인구는 ‘경기’와 ‘인천’으로 이동하는 추세이다. 비수도권에서 수도권으로의 유입인구는 다소 증가하는 추세여서 결과적으로 2000년대 이후 수도권 집중의 속도는 완화되었지만, 수도권 집중도는 여전히 증가하는 추세에 있다. 전통적인 이주이론(migration theory)과 미국 자료를 바탕으로 한 실증연구인 Wozniac(2007, p. 1)에 따르면, 일자리를 위한 장거리 이주는 경기가 좋은 경우에 더욱 활발히 발생하고 저성장기에는 그렇지 못한 것으로 알려져 있다. 따라서 경제성장률이 회복되지 않을 경우 수도권 집중도는 다소 주춤할 것으로 예상할 수도 있겠다. 그러나 2017년 이후 저성장기의 우리나라 수도권 집중도 양상과 2020년 현재의 코로나19로 인한 경제상황 악화는 기존의 이주이론이나 다른 나라 사례와는 다른 상황을 보여주고 있다. 경제 하락기 비수도권 지역의 정규 일자리 잠식 가능성이 높아져서 오히려 수도권 비정규직으로의 집중을 더욱 증가시킬 수 있기 때문이다. 실제로 2020년 1월부터 4월까지 코로나19 영향이 반영된 권역별 순인구이동 변화는 경제위기 시 수도권으로의 인구이동이 집중되었음을 보여주고 있다.

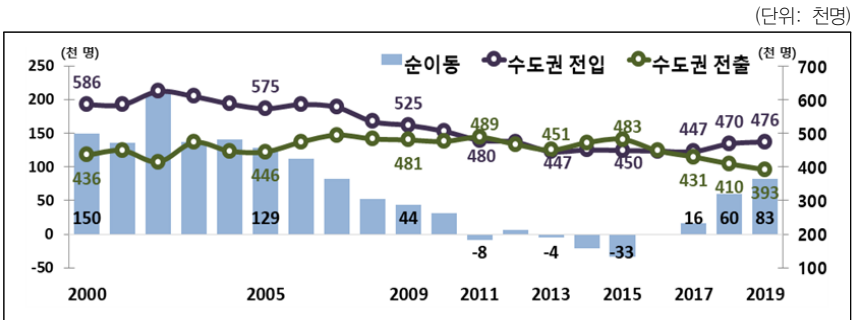
38) 통계청(2020a), p. 14

〈표 Ⅲ-5〉 2020년 1~4월 중 권역 간 순이동

전입	전출	전출지					
		수도권	충청권	대경권	동남권	호남권	강원제주권
전입지	수도권	0	12,919	13,608	14,191	12,116	2,814
	충청권	-12,919	0	2,586	1,552	2,317	263
	대경권	-13,608	-2,586	0	-291	-87	-469
	동남권	-14,191	-1,552	291	0	340	136
	호남권	-12,116	-2,317	87	-340	0	32
	강원제주권	-2,814	-263	469	-136	-32	0

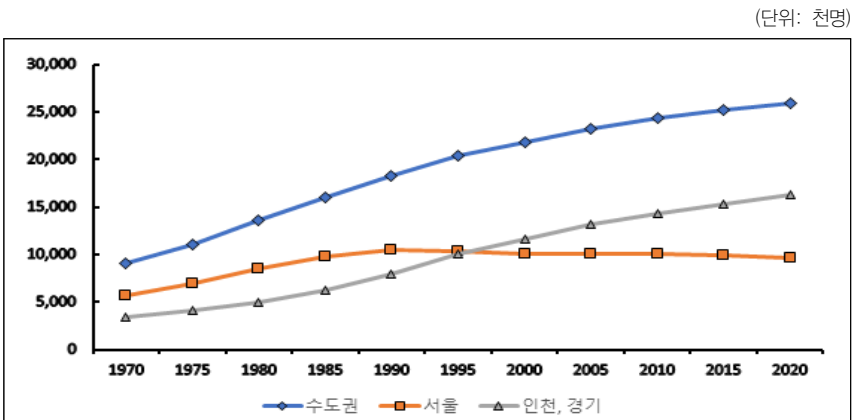
자료: 국가균형발전위원회 · 산업연구원(2020.6.), p. 19.

[그림 Ⅲ-16] 2000~2019 수도권 순이동 추이



자료: 통계청(2020a), p. 3 [그림 1]

[그림 Ⅲ-17] 수도권 인구 증가 추이



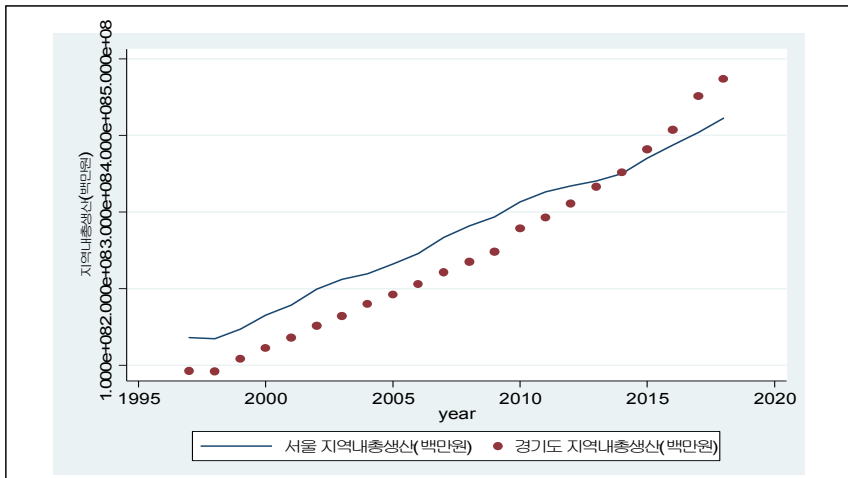
자료: 통계청 국가통계포털, 추계인구(시도)(검색일자: 2020. 7. 1.)를 참조하여 저자 작성

따라서, 코로나19 극복 시기에 수도권 인구집중도와 연령대별, 성별, 산업별, 정규직/비정규직 등 다양한 기준으로 나타나는 집중도의 양상을 주목할 필요가 있다. 연령대별로 보면, 10대와 20대의 순유입 규모가 가장 컸고 이동사유는 '직업', '교육', '주택' 등의 순서로 나타났다. 40대 이상은 2008년부터 순유출되고 있어서, 우리나라에서 수도권으로의 이동은 일자리를 위한 경제적 이유인 것을 알 수 있다. 수도권 내에서는 경기로의 순유입이 컸고, 비수도권에서 수도권으로 이동할 경우에는 서울로의 순유입이 가장 크게 나타났다. 경기도는 수도권 내, 비수도권 간 모두 순유입을 보였다가, 2011년부터 비수도권으로의 순유출되었으나, 이후 2017년부터 다시 순유입이 증가하는 추세를 보여주고 있다. 수도권 내 연령별 순이동 인구 비교도 흥미롭다. 2019년 기준 40대 이상 연령층이 인천으로 순유입되고 40대 미만은 순유출되고 있는 반면, 경기도는 모든 연령층에서 순유입되었다.

한편 경기도가 1995년부터 서울 인구를 추월하였음에도 불구하고 약 20년 동안 GRDP 총량이 서울보다 작았으나, 2015년에 들어서서 드디어 GRDP 총량도 서울을 앞서게 되었다. 경기도가 서울의 인구를 추월한 이후 생산규모를 따라잡기에 20여 년이 걸린 셈이다.

[그림 III-18] 서울과 경기도의 GRDP 총량규모 비교

(단위: 백만원)



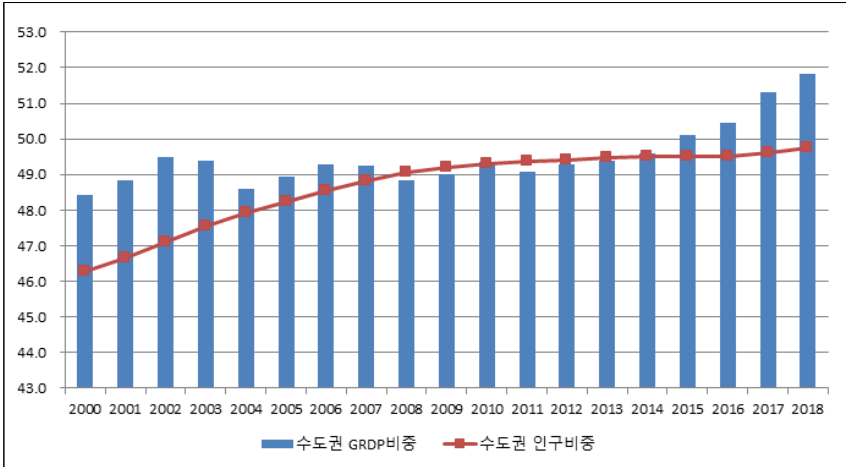
자료: 통계청 국가통계포털, GRDP 통계표(검색일자: 2020. 6. 17.)를 참고하여 저자 작성

라. 주요 변수의 수도권 집중 추이

먼저, [그림 Ⅲ-19]의 수도권 GRDP 비중과 인구 비중을 살펴보면, 금융위기 이전까지는 수도권의 인구집중도보다는 GRDP의 집중도가 높았고, 금융위기인 2008년부터 회복기를 지난 2014년까지는 인구 비중과 거의 차이가 나지 않았다. 이후 2015년을 기점으로 다시 회복되어 GRDP의 수도권 집중도가 점점 증가하는 추세를 보이고 있다. 도시집중의 이유는 생산효율화에 있으므로 그로 인한 성장의 결과인 GRDP는 인구 비중보다는 높게 나타나는 것이 일반적이다. [그림 Ⅲ-20]은 지방자치 이후인 1997년부터 2018년까지 지방세의 수도권 집중도를 비교하여 살펴본 것이다. 지방세수의 특성상 인구나 GRDP보다는 높은 집중도를 보이고 있다. 2018년 기준, 수도권의 인구 비중과 GRDP 비중은 각각 약 49.8%와 51.8%이고, 지방세는 56.9%의 비중을 차지하고 있다. IMF 위기와 부동산 과표 변화에 따라 지방세의 수도권 집중도의 등락 폭도 큰 편인데, 특히 2000년대 초반 부동산 과표 급등기인 2002년의 경우, 지방세의 수도권 집중도는 58.1%로 GRDP의 집중도와의 차이도 13%p로 가장 높았다. 두 지표는 2014년 3.9%p로 1997년 이후 가장 작은 집중도의 차이를 보였다가 다시 지방세수 집중도가 증가하여 현재는 GRDP 집중도와 약 7.1%p 정도의 차이를 보이고 있다. 우리나라 지방세수입 중 부동산 관련 세수 의존도가 높은 것을 감안하면, GRDP 집중도와 이러한 차이는 부동산 과표 변화 폭이 컸기 때문으로 볼 수 있다. 그 밖의 주요 변수의 수도권 집중도는 [그림 Ⅲ-21]와 [그림 Ⅲ-22]에 나타나 있다. 2016년 통계청 자료를 바탕으로 한, 천대 기업 본사의 약 73.6%, 예금의 68.7%가 수도권에 분포되어 있음을 알 수 있고, 상하수도 보급률을 제외한 도시가스 보급률, 공연예술, 응급의료기관 등은 여전히 수도권과 비수도권의 격차가 상당한 수준임을 확인할 수 있다.

[그림 III-19] 수도권 인구 및 GRDP 비중의 변화(2000~2018년)

(단위: %)



자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>), 인구, GRDP 통계표(검색일자: 2020. 7. 1.)를 수집·정리하여 저자 작성

[그림 III-20] 수도권 인구, GRDP, 지방세 비중의 추이

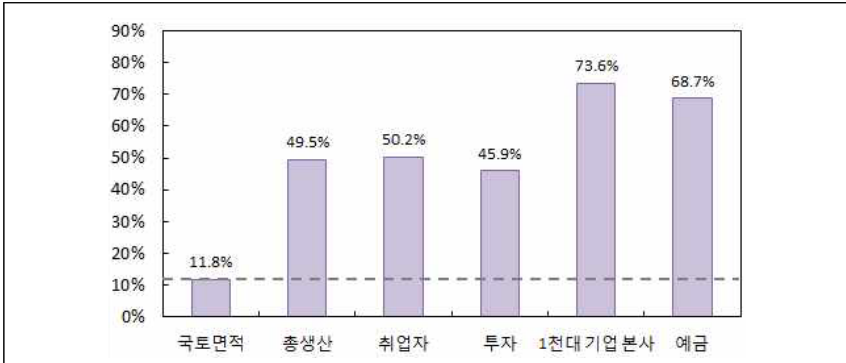
(단위: %)



자료: 김정훈(2010), p. 62 [그림 III-8]을 참고하고, 통계청 국가통계포털, 인구·GRDP 통계표; 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 재정통계(지방재정연감, 지방세통계연감)자료(검색일자: 2020. 4. 6.)를 활용하여 저자 작성

[그림 III-21] 수도권 경제력 비중

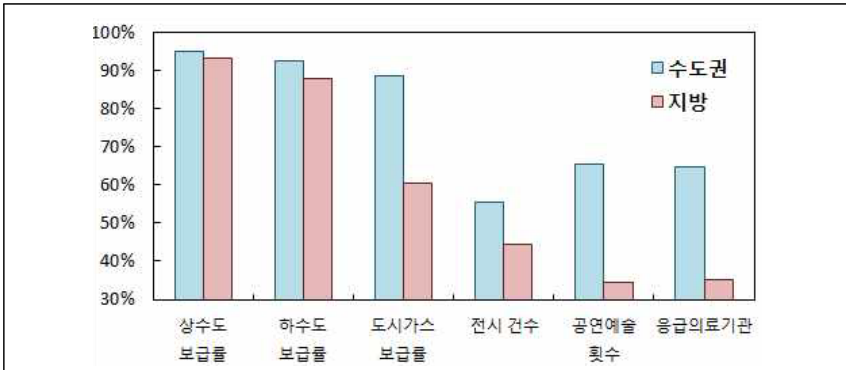
(단위: %)



자료: 국가균형발전위원회 · 산업통상자원부(2019. 1.), p. 1 그림

[그림 III-22] 지역별 생활서비스 접근성

(단위: %)



자료: 국가균형발전위원회 · 산업통상자원부(2019. 1.), p. 1 그림

시장경제하에서의 경제활동 결과로 나타난 수도권과 비수도권의 격차 자체는 어쩔 수 없다고 하더라도, 집중도의 추이는 정책적으로 주목해야 할 대목이다. <표 III-6>은 2009년 대비 2018년 수도권 집중현황을 보여준다. 인구집중도보다 수도권 집중도가 높은 주요 지표로는 GRDP, 종사자 수, 예금, 대출, 전 산업 본사 수, 병원 수, 연구기관 수 등으로 나타났다. 2009년 대비 2018년의 GRDP 수도권 집중도는 3.2%p 증가하였고, 총사업체 수는 약 0.4%p 종사자 수는 약 0.7%p 정도 증가하였고 기타 변수들의 경우에 집중도는 정체되어 유지되고 있는 모습이다.

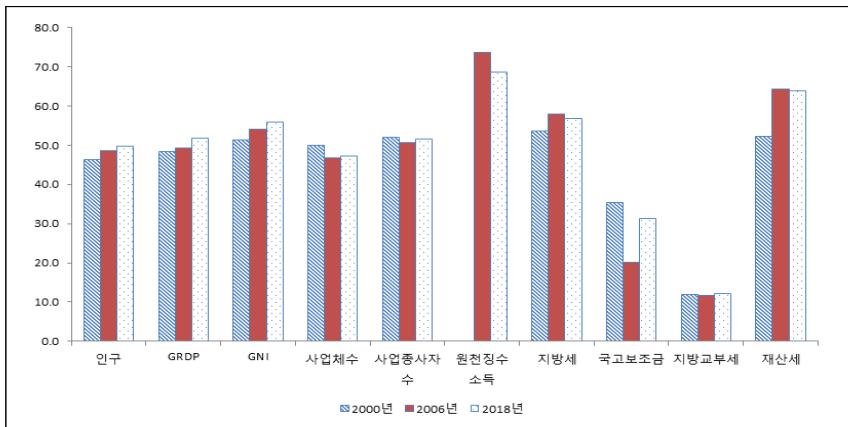
〈표 III-6〉 2009년 대비 2018년 수도권 집중 현황

구분		단위	전국(A)	수도권(B)	수도권 비중 (2018년, %)	수도권 비중 (2009년, %)
인구주택	면적	km ²	100,379	11,856	11.8	11.8
	가구 수	천가구	20,500	10,038	49.0	47.1
	주택 수	천호	17,633	8,061	45.7	43.7
지역경제	지역총생산	십억원	1,900,007	984,630	51.8	48.6
	총사업체 수	천개	4,103	1,935	47.2	46.8
	종사자 수	천명	22,235	11,456	51.5	50.8
	예금	십억원	1,394,987	979,889	70.2	69.2
	대출	십억원	1,600,285	1,043,604	65.2	69.6
기타	전 산업 본사 수	개	52,687	30,499	57.9	59.2
	대학(교) 수	개	340	116	34.1	35.0
	대학생 수	천명	2,721	1,073	39.4	40.9
	병원 수	개	66,316	34,449	51.9	51.4
	연구기관 수	개	51,769	33,382	64.5	61.5
	자동차등록대 수	천대	23,203	10,320	44.5	54.0

주: 병원 수는 2017년 기준이며, 다른 통계치는 2018년 기준임
 자료: 2009년 비중은 박완규(2009), p. 114, 〈표 1〉을 참고; 2018년도 비중은 통계청 국가통계포털 면적·종사자 수·전산업본사수·병원수·연구기관수·자동차등록대수·e-지방지표(가구수·주택수·GRDP·사업체수·예금액·대출금액·대학교 학생수·대학수)통계표(검색일자: 2020. 4. 6.)를 활용하여 저자 작성

〔그림 III-23〕 주요 변수의 수도권(서울, 경기, 인천) 비중 변화

(단위: %)



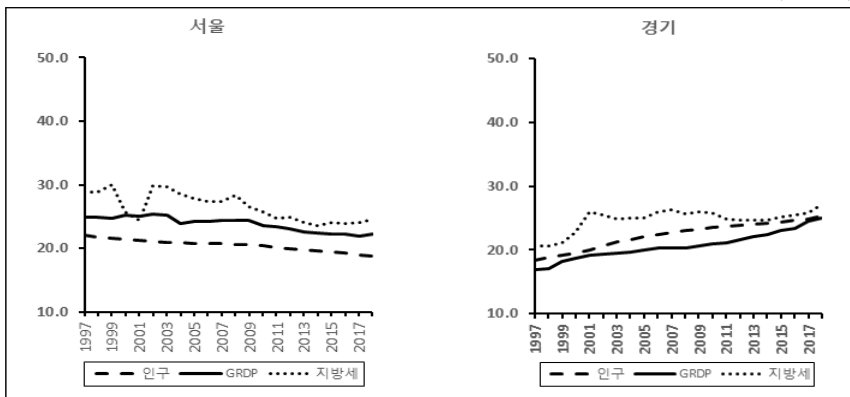
자료: 통계청 국가통계포털, 인구·GRDP·GNI·사업체수·사업종사자수·원천징수소득 통계표; 행정안전부 지방재정통합공개시스템[재정통계(지방재정연감, 지방세통계연감)검색서비스], 지방세·국고보조금·지방교부세·재산세 자료(검색일자: 2020. 4. 6.)를 활용하여 저자 작성

[그림 Ⅲ-23]에서 주요 재정 관련 변수의 수도권 비중 변화를 살펴보면 다음과 같다. 지방세는 53.7%(2000년), 58%(2006년), 56.9%(2018년)으로 50% 중후반대에서 변화하고 있으며, 재산세는 52.4%(2000년), 64.4%(2006년), 63.9%(2018년)으로 2000년보다 10%p 이상 증가하여 60%대 중반 수준이다. 지방교부세는 12%(2000년), 11.8%(2006년), 12.1%(2018년)로 약 12% 정도의 비중을 차지하고 있다. 국고보조금은 35.3%(2000년), 20.1%(2006년), 31.31%(2018년)으로 변화하여 2017년 현재는 약 30% 정도를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 경기변화와 재정상황의 변화 시 조절 가능한 재원인 국고보조금은 2006년 20.1%였던 것이 최근 35.3%로 대폭 증가하였는데, 이는 낙후지역 인프라 지원사업 증가폭보다 인구집중지역에서의 복지지출 증가폭이 더 컸기 때문이다.

[그림 Ⅲ-24]는 수도권 내 서울과 경기도의 주요 지표 변화를 나타낸 것이다. 인구 변화와 함께 서울의 인구, GRDP, 지방세 비중은 감소하는 추세에 있고, 경기도는 증가하고 있다. 지난 12년간 수도권 전체의 경제력 집중은 지속되고 있으며, 수도권 내에서 서울은 감소하고 경기도의 성장세가 가장 뚜렷하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 이상의 현황은 광역단체 간의 지역 간 경제력 격차뿐만 아니라 권역별 경제력 격차도 동시에 살펴볼 필요가 있음을 시사하고 있다.

[그림 Ⅲ-24] 서울과 경기도의 인구, GRDP, 지방세 비중의 추이

(단위: %)

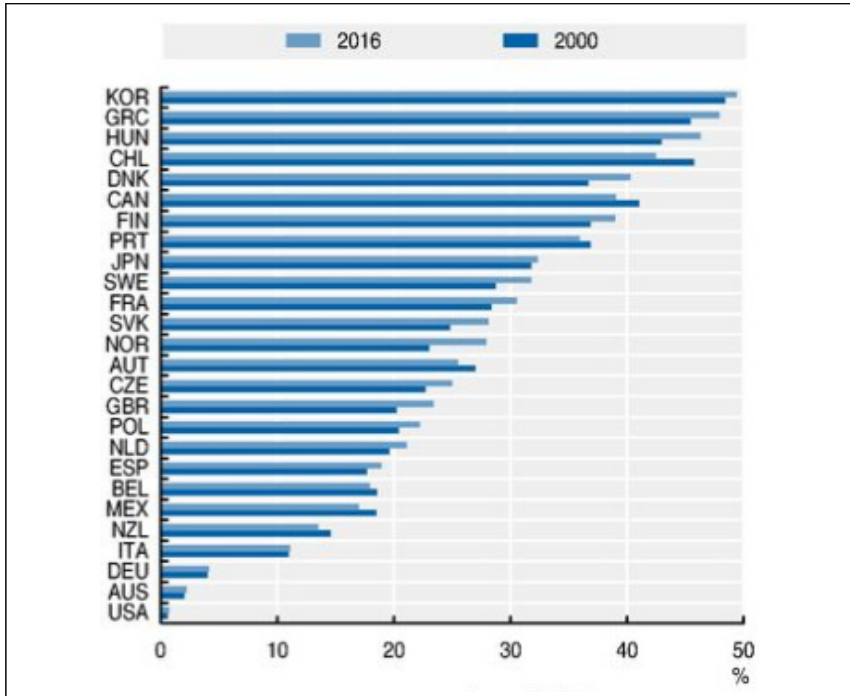


자료: 김정훈(2010), p. 63 [그림 Ⅲ-9]을 참고하고, 통계청 국가통계포털, 인구·GRDP; 행정안전부 지방재정통합 공개시스템, 재정통계(지방재정연감·지방세통계연감)검색 자료(검색일자: 2020.4.6.)를 활용하여 저자 작성

참고로, 다른 나라들의 수도권 집중도와 비교해 보면 [그림 Ⅲ-25]에서와 같이 우리나라의 수도권 집중도가 선진국과의 비교에서도 가장 높은 수준임을 알 수 있다. 칠레, 캐나다, 체코 등을 제외하고는 대부분의 나라들에서 2010년 대비 2016년 수도권 집중도는 증가한 것으로 나타났다. 이 그림에서 주목할 만한 나라는 ‘독일’과 ‘미국’이다. 정부 간 재정 관련 정책연구에서 공동세 등으로 가장 많이 언급하는 나라가 ‘독일’이며, 학계에서 지방자치를 연구할 때 가장 많이 인용되는 사례는 ‘미국’이다. 고른 인구분포하에서 가능한 세원 중심의 재정분권 체제인 ‘독일’의 사례와, 정부 간 재정제도 면에서 가장 반대된다고 볼 수 있는 ‘미국’의 사례를 바탕으로 한 선행연구가 우리와 맞지 않는 이유를 어느 정도 설명해 줄 수 있는 자료이다.

[그림 Ⅲ-25] 2000년 대비 2016년 수도권의 GRDP 집중도 변화

(단위: %)



자료: OECD(2018), p. 21 Figure 1.2, 우측 그림

IV. 실증분석

1. 재정분권과 지역 간 경제성장 수렴과의 관계

본 연구에서는 재정분권의 정책적 효과가 경제력 격차 완화와 인구이동에 미친 영향을 살펴보고자 한다. 그러기 위해서는 지역의 경제성장이 이루어짐에 따라 지역 간 경제력 격차가 수렴되는지 여부와 이 과정에서 (i) 재정분권이 경제력 격차에 영향을 미쳤는지 여부와 (ii) 재정분권으로 인한 인구이동과 연계가 가능한가를 검증하는 것을 생각해 볼 수 있다.

이에 대한 이론적 근거로서 Blanchard and Katz(1992)와 Barro and Sala-i-Martin(1991)의 미국의 주별 임금 격차 완화와 지역 간 인구이동과 연계한 논문을 참고하였다. 도시경제학 모형에서는 Brueckner and Kim(2001, p. 516)에서와 같이 인구이동을 통해 지역 간 경제성장이 수렴되는 것을 가정할 경우, 우선 저소득 지역에서 고소득 지역으로 인구가 이동하고, 이후 고소득지역의 인구 증가가 해당 지역경제의 생산성 향상(Benefit effect)과 함께 혼잡효과(Cost effect)를 유발함으로써 적정 수준에서 성장률이 하락하는 유인이 발생하고 결과적으로 지역 간 경제성장이 수렴하는 것으로 설명하고 있음도 살펴보았다. 지역 간 수렴 여부 측정식은 왕형근(2006, p. 35)의 방식을 준용하였다. 수렴 여부를 측정하는 방정식은 다음과 같다.

$$\frac{1}{T} \log\left(\frac{Y_{i,T}}{Y_{i,0}}\right) = a + b \times \log(Y_{i,0}) + \epsilon_{i,0,T}$$

수렴속도를 의미하는 β 값은 $-\frac{1}{T} \log(1 + b \times T)$ 는 수렴속도를 나타낸다. 이 추정치인 $\hat{\beta}$ 은 \hat{b} 의 추정치로 측정하고, 현재의 소득수준(Y_0)과 지역

간 경제성장의 절대수렴 결과로 모든 지역의 소득이 동일해지는 안정상태 (steady state) 소득수준(Y^*) 간의 격차를 절반으로 줄이기 위해 소요되는 기간 ($T^* \equiv -\log(1/2) \frac{1}{\beta}$, $Y_{T^*} = \sqrt{Y_0 Y^*}$)을 시산 가능하다(왕형근, 2006).

이상의 내용을 살펴보기 위하여 본 분석은 1997년부터 2018년까지의 광역자치단체 자료를 바탕으로, 종속변수는 ‘인구 증가율’이고, 설명변수는 ‘1인당 GRDP 증가율’ 각각의 변수를 로그값으로 전환하여 회귀분석하여, 양(+)의 계숫값(0.13, P-value 0.17)을 얻었으나 통계적으로 유의한 설명력을 갖지 못하였다. 1997년부터 2018년까지의 광역자치단체 기준으로 살펴본 결과로는 외환위기 당시의 경제충격 효과를 통제하고 난 후에도 GRDP 격차(지역총소득 격차 포함)가 인구 유입을 유의하게 이끄는 모습은 발견하지 못하였다. 즉, 지역 간 생산격차 혹은 소득 격차만으로는 그간의 인구이동 유인을 유의하게 설명하지 못함을 의미한다. 또한, 같은 기간 동안 인구이동 증가율 역시 지역내 총생산증가율과 지역 총소득성장률을 유의하게 설명하지 못하였다. 이에 따른 β 수렴의 경우에도 통계적으로 유의한 결과를 확인할 수 없었다. 1인당 GRDP 변수의 수렴 여부를 살펴보는 이유는 해당 변수의 수렴 여부가 확인될 경우, 재정분권정책을 통한 지역 간 재정격차 완화와의 관계를 실증적으로 설명할 수 있기 때문이다.

이와 관련하여, 주로 EU 국가들을 대상으로 한 선행연구들에서는 연도와 대상 국가, 분석방법론, 변수설정을 달리함에 따라 ‘지역 간 격차(Regional inequality)’의 수렴 여부가 달라지는 것으로 나타나 일관된 결론을 내지는 못하고 있다. 수렴결과(convergence theory)를 보여주고 있는 연구들은 Barro and Sala-i-Martin(1991; 1992)과 Mankiw et al.(1992), 다수의 EU 연구결과(Henrekson et al., 1997)가 있다. Solow의 외생적 성장이론에 바탕을 둔 수렴 여부는 해당 지역 간 생산요소의 이동이 자유롭고, 외부효과가 없으며, 생산의 수확유지 및 체감 법칙(CRS, DRS)이 보장될 경우 등에 한하여 내생적인 성장 구조하에서는 지역 간 격차 완화로의 수렴이 가능하다고 설명하고 있다.

반대로 지역 간 격차가 수렴하지 않는 연구결과(divergence theory)도 있는데, Okko(2003), Boldrin et al.(2001), Krugman(1991)과 Romer(1990) 등이 이

에 해당한다.³⁸⁾ 실제로 나라 간 혹은 지역 간 경제하에서는 무역장벽, 규제 등으로 인하여 시장의 경쟁적 구조가 완벽히 구현되기 어렵고, 생산의 수확체증(IRS) 현상이 발생하는 경우 지역 간 격차는 더욱 커지게 될 가능성이 높다는 것이다.³⁹⁾

우리나라 사례를 기준으로 한 국내연구 중에서 김필현 외(2019, p. 143)는 광역자료 기준 2005~2010년 기간 동안 ‘1인당 GRDP’와 ‘1인당 지역총소득’의 ‘발산’이 나타났고, 2010~2015년에는 ‘수렴’현상을 확인하였다. 이러한 수렴은 일정기간 동안 부유한 지역의 경제성장 여파가 낙후지역으로 이전되고, 낙후지역의 성장률이 더욱 가파르게 되어 결과적으로 지역 간 격차가 완화되는 모습을 의미한다. 또한, 김정훈(2010, pp. 80~85, 85~97)은 1985~1995년 기간 동안에는 1인당 GRDP의 수렴현상이 발생하지만, 1996~2008년 기간에는 통계적으로 유의하지 않지만 ‘발산’하는 결과를 보여준 바 있다. 특히, 지방자치 이후 이전재원(지방교부세, 국고보조금)의 경우에는 성장률의 수렴현상을 보이지만, 지방세와 지역소득의 수렴현상은 발견하지 못했다는 연구결과를 제시한 바 있다.

38) “There is a strong tendency towards factor price equalization and towards income convergence. But regional differences in other respects may become even deeper via this process...”(Okko, 2003, p. 1, Abstract)

“...Large disparities are certainly present...if there are clear signs that EU policies, as opposed to other social and economic factors, are actually reducing such disparities, we cannot find any clear sign of such desired impact... They have little relationship with fostering economic growth...”(Boldrin et al., 2001, Summary)

“Empirical work on growth effects of European integration has resulted in quite considerable positive effect for EC and EFTA members.”(Henrekson et al., 1997)

39) “...Regional convergence becomes more difficult to achieve under increasing returns to scale and with externalities of investment and growth.”(Shankar and Shah, 2009, p. 6)

2. 분석의 틀

가. 가설과 설정 근거

본 장에서는 그간의 재정분권이 실제 지역 간 격차 완화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 계량적으로 분석해 본다. 본 분석의 연구기간은 1997년부터 2018년으로 삼았다. 재정분권 효과를 연구대상으로 보아 지방자치 시점과 GRDP 자료 생성 등을 이유로 분석자료의 취합 시점을 1997년으로 하였고, 연도별 최근 자료까지 사용하였다. 분석자료 단위는 먼저, (i) 광역자치단체 패널자료(22개년도의 17개 지역, 2011년까지는 세종을 제외한 16개 지역)를 기준으로 하였다.⁴⁰⁾ 또한, 재정분권과 균형발전정책 대상의 단위가 (ii) 권역(7개 권역: 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권)⁴¹⁾ 기준으로 정책이 추진되었던바, 권역별 자료도 사용하였다. 2009년 MB 정부에서 추진되었던 광역경제권을 중심으로 한 균형발전정책은 2020년 현재 지역발전위원회의 ‘초광역권 경제권(4+α)’이 논의되었고⁴²⁾, 최근에는 균형발전위원회와 산업연구원이 발표한 ‘코로나19 극복을 위하여 시도경계를 넘는 초광역권 경제기반 구축’ 등⁴³⁾ 지역 간 경제력 격차 연구의 대상은 시도별과 함께 생활권을 중심으로 한 권역의 개념이 점차 확대되는 추세임을 반영하였다.

분석 모형은 선형방정식을 가정하였고, 지역 간 격차(Regional Disparities:

40) 정치적인 지방자치의 시작은 1991년 지방의회 선거이고, 재정적인 변화로는 민선자치단체장 이후인 1995년을 기점으로 본다. 본 자료는 GRDP 자료 생성 이후인 1997년을 기점으로 자료를 취합하였다.

41) 2009년 신설된 광역경제권은 각각 수도권(서울, 경기도, 인천), 충청권(대전, 세종, 충북, 충남), 호남권(광주, 전북, 전남), 대경권(대구, 경북), 동남권(부산, 울산, 경남), 강원권(강원), 제주권(제주)에 해당한다.

42) 지역발전위원회, 『지역발전과 광역경제권 전략』, 2009. 12.
「균형위, 지역 초광역경제권 형성해 지역공동화 맞는다」, 2019. 10. 23., 『대구일보』, <http://www.idaegu.com/newsView/idg201910230085>(검색일자: 2020. 6. 30.)
「자치분권, 균형발전으로 국가발전 전략 시너지 효과 낼 수 있어」, 2020.1.1., 『서울신문』, https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200101011004&wlog_tag3=naver(검색일자: 2020. 6. 30.)

43) 국가균형발전위원회 · 산업연구원, 보도자료, 「코로나19 이후 지역경제 변화와 국가균형발전」, 2020. 7. 2.

RD)는 민간시장 부문(P_{it})과 공공부문(G_{it}), 사회경제적 부문(D_{it})의 영향으로 이루어진다고 가정하였다. 우선, 지역 간 생산기반 및 소득의 격차는 경제주체들의 생산 및 소비, 소득활동으로 나타난다. 그 외에 경제주체 중 하나인 정부는 공공서비스 공급과 이전재원 등을 통하여 지역 간 생산인프라 격차와 인구이동의 격차에 영향을 줄 수 있음을 가정하였다. 또한, 분석 모형은 인구이동이나 출산을 변화 등 사회경제적 영향과 지역 간 격차와의 관계도 포함시켰다.

$$RD_{jt} = F(P_{it} : G_{it} : D_{it}) \Rightarrow RD_P > 0, RD \leq 0$$

$$RD_{jt} = \beta_0 + \beta_1 P_{jt} + \beta_2 G_{jt} + \beta_3 D_{jt} + \mu_j + \lambda_t + \nu_{jt}$$

분석방법은 패널자료에서의 선형방정식 모형인 고정효과 모형(Fixed effect), 랜덤효과(Random effect) 모형, 이와 유사한 GLS(Generalized least square) 모형을 시도하여 보았다. 하우스만 검정 결과, 대부분의 모형에서 F값이 통계적으로 유의하게 나타났으므로 고정효과 분석(Fixed effect) 결과도 가능하지만, 외환위기와 금융위기와 같은 특정 시기의 연도별 효과를 고려하기 위해서는 랜덤효과 분석이 용이한 면이 있었다. 또한, 지역적인 특성인 횡단면적인 특성을 고려하기 위하여 GLS 모형도 고려해 보았다. 그 중에서 연도별 효과와 지역적인 특성을 동시에 고려할 수 있는 패널 랜덤효과(Random effects GLS regression) 모형 결과를 중심으로 분석하였다.

(가설 1) 우리나라의 지방세는 전국이 동일한 지방세율을 유지하고 있으며 과표 수준의 차이만을 나타내므로 지방세수 증가는 지역 간 경제력 격차를 더욱 악화시킬 것이다.

(가설 2) 이전재원인 지방교부세(국고보조금)와 지역 인프라투자 성격의 '자본지출' 사업은 낙후지역을 중심으로 배분되었으므로 지역 간 격차 완화에 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다.

(가설 2-1) 국고보조금은 지역 간 재정력을 감안하여 배분되므로 지역 간 격차 완화에 긍정적이거나, 최근 들어 인구 비례적인 복지지출 성격의 국고보

조금이 증가하는 추세이므로 국고보조금 증가의 지역 간 격차 완화 효과가 상쇄될 가능성이 있다.

(가설 3) 지방소비세는 배분과정에서 지역 간 격차 완화를 목적으로 권역 별 재정조정이 이루어진바, '지방세'가 지역 간 경제력 격차 증가효과를 일정 부분 상쇄하였을 것이다.

본 분석에서 검정하고자 하는 가설은 다음과 같다. 먼저, (가설 1)은 지방 세수의 증가효과 지역 간 경제력 격차를 악화시킬 것으로 가정하였는데 그 근거로는 Gbohoui et al.(IMF, 2019)의 OECD 회원국 간 연구와 정창수 외(2018, p. 13), 문광민(2017), 김정훈·김현아(2007) 등의 우리나라 지방세 성격에 대한 실증적 선행연구를 바탕으로 설정하였다. 이에 대한 반대근거는 해외자료 연구로 Rodriguez-Pose and Excurra(2010)와 Bellofatto and Besfamille(2019)가 있으며, 세원의 유동성이 크지 않은 지방세일 경우, 세입 분권은 해당 지역의 과다 지출을 억제하고 재정규율을 긍정적으로 작동하게 하는 데 도움이 될 것임을 그 근거로 설명하였다.⁴⁴⁾ Bartolini et al.(OECD, 2016b)도 지방세 증가가 지역 간 격차 완화에 도움이 된다는 실증결과를 보여준 바 있고, 국내자료 연구로는 김필현 외(2019)의 연구결과가 있다.

(가설 2, 2-1)은 이전재원의 배분 목적과 배분 내용을 기반으로 추론하여 설정하였으며, 형평화교부금의 경우 지역 간 격차를 완화시키고, 최근 들어 증가하는 복지지출 중심의 국고보조금은 지역 간 격차 완화에 도움이 되지 않을 수 있음을 가정하였다. 해당 지역의 인프라 개선을 목적으로 한 자본 지출의 경우, 낙후도 우선 배분을 가정하여 지역 간 완화에 도움이 될 것이라고 가정하였다.

이와 관련하여 국제비교 선행연구결과에서는 형평화교부금과 국고보조금을 별도로 분리하지 않은 '이전재원'으로 처리하였기에 본 연구와는 다를 수 있다. Gbohoui et al.(IMF, 2019, p. 12)에서는 높은 이전재원 의존도는 낙

44) "By limiting the ability of the central government to redistribute resources towards regions in financial needs, decentralization curbs incentives for excessive subnational spending and enhances fiscal discipline, but may also widen interregional disparities by triggering tax competition for mobile tax bases."

후지역의 지역 간 경쟁유인을 저하시켜 해당 지역의 성장을 지연시키는 효과가 있어 지역 간 격차를 더욱 증가시킬 수 있다고 보았다. Bartolini et al.(OECD, 2016b)은 지속적인 지역 간 격차 증가는 재정분권에 대한 강한 선호로 이어질 것임을 설명한 바 있다. 국내 연구 중 조기현·이장욱(2018)은 재정분권 이전과 이후 지방교부세가 지역 간 재정력 격차에 미친 영향을 최근 연구사례로 주목하였다. 선진국 사례를 분석한 Bartolini et al.(OECD, 2016b)의 연구에서는 중앙 지방 간 수직적 불균형이 심한 경우 재정분권의 순기능이 나타나기 어렵다고 밝히고 있다. Kotia and Lledó(2016)에서는 중앙 지방 간 재정규율 및 제도 변화가 있다 하더라도 수직적 불균형이 심한 경우에는 정책 변화의 효과성에 한계가 있음을 보여주고 있다.

(가설 3)은 지방소비세의 배분 근거에서 가설을 추론하였으며, 임상수(2019), 김종순(2011), 박완규(2008) 등의 연구내용을 근거로 설정하였다. 특히 임상수(2019)는 지방소비세가 지방세 답지 못하다고 진단하고 이를 개선하여야 함을 주장하였는데, 지방소비세가 갖고 있는 이중적인 성격(지방세+형평화교부금)을 개선하지 않고는 지방세를 통한 과세자주권 강화 논의에 한계가 있음을 설명하였다.

나. 분석자료

1) 종속변수

지역 간 격차(Regional Disparities)를 의미하는 종속변수로는 ‘지역내 총생산(GRDP)의 변동계수’, ‘1인당 GRDP의 변동계수’, ‘지역총소득(GRNI)의 변동계수’, ‘1인당 지역총소득 변동계수’ 등을 사용하였다. 지역의 경제력을 평가하는 지표로 어떠한 변수를 사용할 것인가는 국내 연구자마다 다른 기준을 사용하고 있다. 본 분석에서는 GRDP, 지역총소득, 개인소득, 민간소비 등 다양한 지표를 사용해 보았으며, 각 지표 자체의 특성이 있긴 하지만, 재정분권 변수의 설명력에는 큰 차이를 보이지 않았기에, 분석결과는 GRDP를 기준으로 제시하며, 소득변수와의 차이도 보여준다.

본 분석은 어떠한 변수를 종속변수로 사용하는가보다는 ‘1인당 지표’인지 ‘총량지표’인지에 따라 재정분권정책에 시사하는 바가 다를 수 있음을 확인하였다. 지역 간 생산기반 분포의 격차도 크지만, 그보다는 인구분포의 격차 효과가 더 큰 특성을 갖고 있으므로 ‘지역별 GRDP 총량’과 ‘1인당 GRDP 총량의 분포’는 매우 다를 수 있기 때문이다. 정경숙 외(2020, p. 350)는 같은 규모의 재정지출을 하더라도 인구과소 지역과 그렇지 않은 지역 간 재정지출 승수효과가 상이함을 보여줌으로써, 우리나라 시군구 지방정부 분석 시 ‘인구’ 규모에 대한 구분이 매우 중요함을 보여준 바 있다. 또한, 분석의 대상을 17개 광역(OECD 기준 TL3)으로 하는 것과 7개 권역(OECD 기준 TL2)인지에 따라서도 살펴보았다.

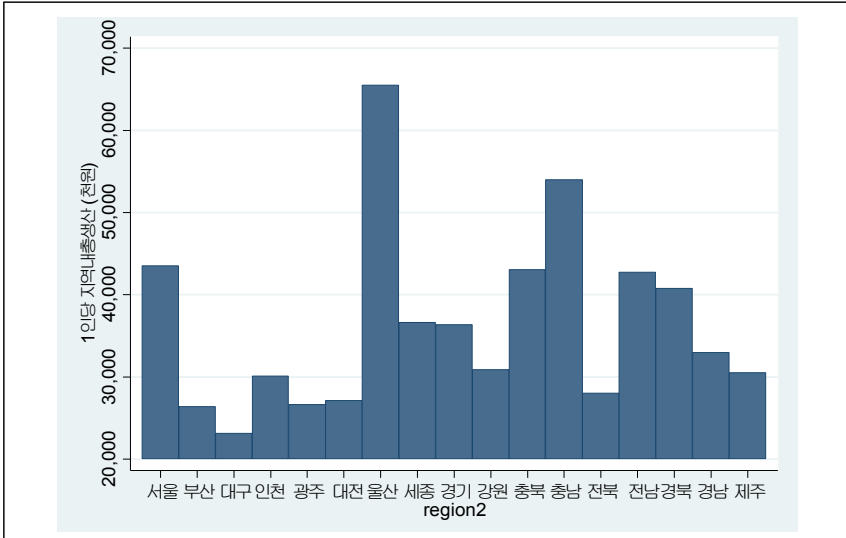
[그림 IV-1]과 [그림 IV-2]는 2018년의 시도별 ‘1인당 GRDP’와 ‘1인당 지역 총소득’ 기준으로 볼 때, 지역총소득이 GRDP보다 다소 격차가 작은 것으로 나타났으며, 전체적인 분포 양상은 유사한 것을 알 수 있다. 소득변수는 각종 이전장치와 소득구조의 상하방 경직성으로 인하여 생산변수보다는 지역 간 격차가 다소 완화될 수 있기 때문에 이와 같은 모습이 나타난 것으로 보인다.

그러나, [그림 IV-1]과 [그림 IV-4]를 비교해 보면, 2018년 GRDP ‘총량 지표’와 ‘1인당 지표’의 시도별 분포는 상당한 차이를 보이고 있으며, 지역 간 순위가 전혀 다른 모습을 보여주고 있다. 1인당 GRDP를 살펴보면, 울산, 충남, 서울, 전남 순으로 서울을 제외하고는 대표적인 제조업 생산기반 지역임을 알 수 있으며, 해당 지역의 인구수는 비수도권 지역으로 높지 않지만, 타 지역에 비하여 높게 나타나고 있다.

[그림 IV-3]과 [그림 IV-4]의 GRDP 총량 기준으로 2010년과 2018년을 비교하면, 경기도의 집중도를 확인할 수 있다. 2000년에는 서울의 집중도가 가장 높았지만, 2018년에는 인구 증가 및 생산기반 확대도 경기도가 가장 높은 것을 알 수 있다.

[그림 IV-1] 2018년 시도별 1인당 GRDP

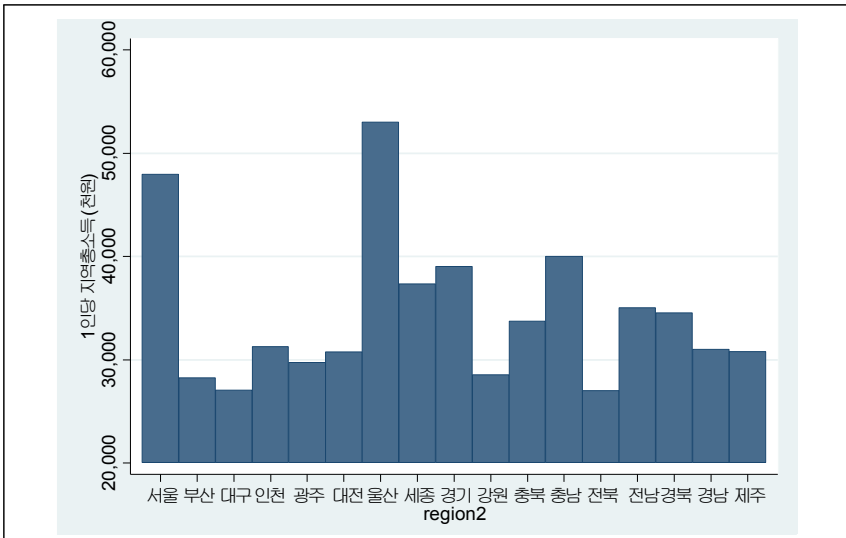
(단위: 천원)



자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 1인당 지역내총생산·지역총소득·개인소득 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C86&conn_path=, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 IV-2] 2018년 시도별 1인당 지역총소득

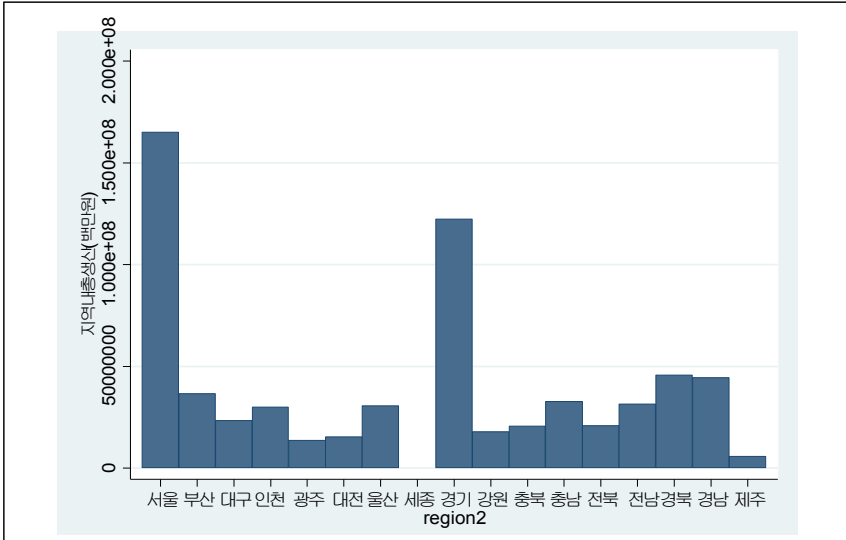
(단위: 천원)



자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 1인당 지역내총생산·지역총소득·개인소득 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C86&conn_path=, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 IV-3] 2000년 시도별 GRDP 분포

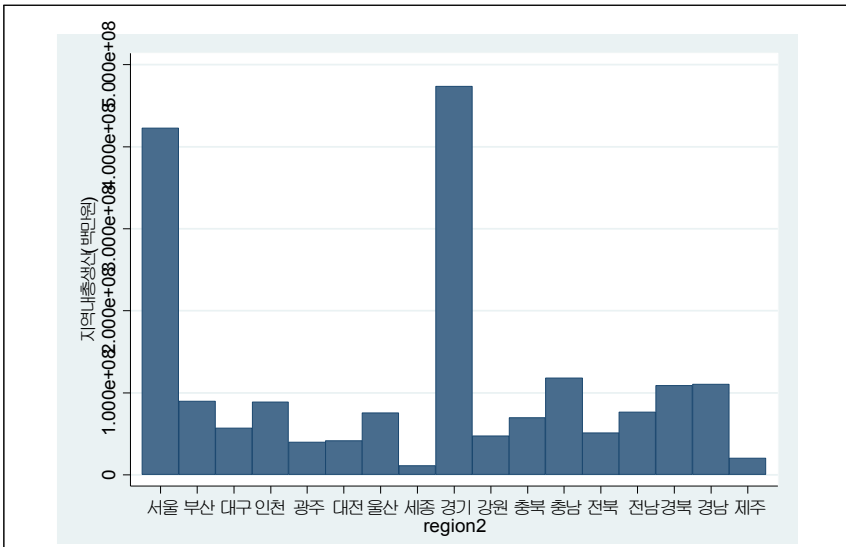
(단위: 백만원)



자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 GRDP 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C81&conn_path=3, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 IV-4] 2018년 시도별 GRDP 분포

(단위: 백만원)

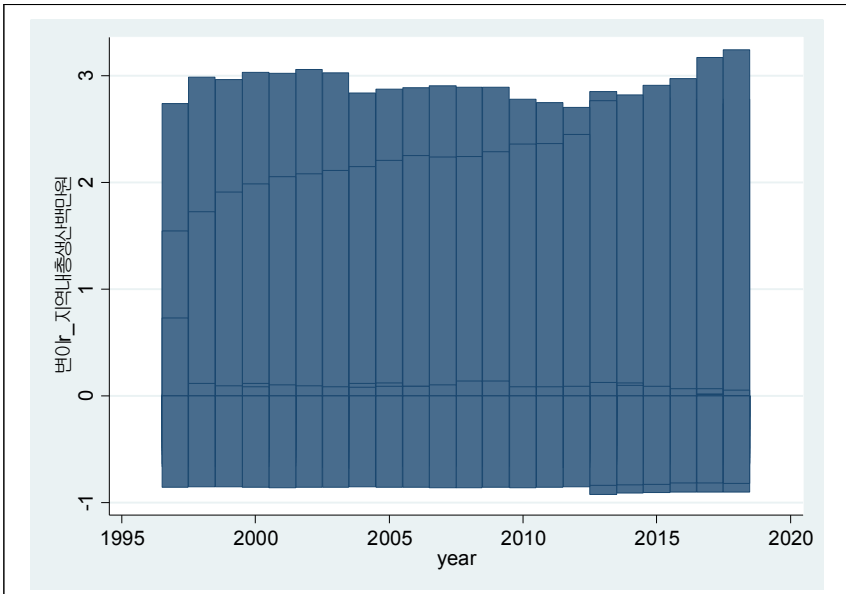


자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 GRDP 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C81&conn_path=3, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

GRDP 및 지역총소득 변수의 변동계수를 통한 지역 간 분포 변화를 살펴 보면 다음과 같다. 먼저 [그림 IV-5]의 시도별 GRDP의 변동계수의 격차는 2018년 기준 가장 크게 벌어진 것으로 나타나고 있는데 -0.9(세종시)에서 3.23(경기도) 사이의 분포를 보이고 있다. GRDP 변동계수의 격차는 1997년부터 2002년까지 일정한 수준을 유지하다가 2003년 이후 2012년까지 감소하였다. 그 후 2014년부터 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며 지난 20여 년간의 격차 증가폭보다 큰 폭으로 격차가 확대되고 있음을 알 수 있다. 반면, [그림 IV-6]의 지역총소득의 변동계수는 2000년 이후 거의 변화가 없으며, 2015년 이후 다소나마 증가폭이 확대되고 있으나, GRDP의 격차 증가세보다는 크지 않음을 확인할 수 있다.

[그림 IV-5] 1997~2018 시도별 GRDP 변동계수 분포의 연도별 변화

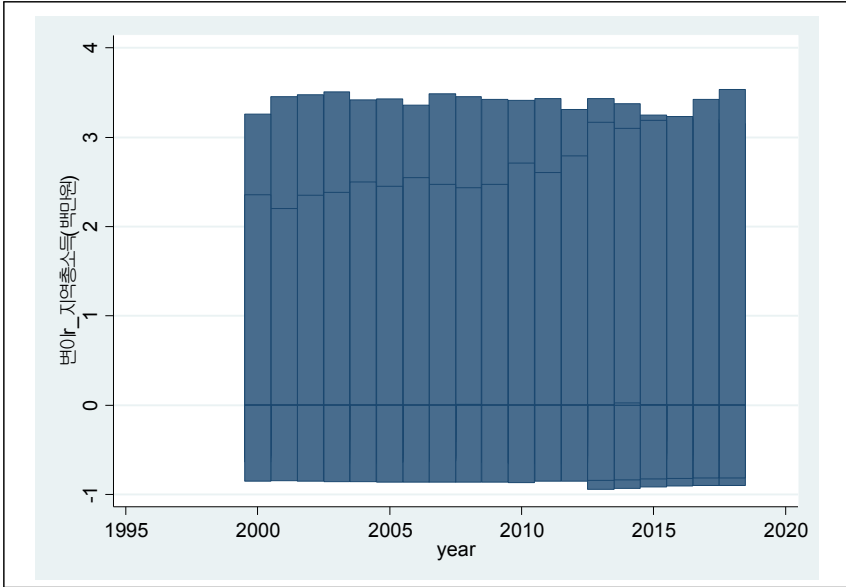
(단위: 백만원)



자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 GRDP 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C81&conn_path=3, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 IV-6] 1997~2018 시도별 지역총소득 변동계수 분포의 연도별 변화

(단위: 백만원)



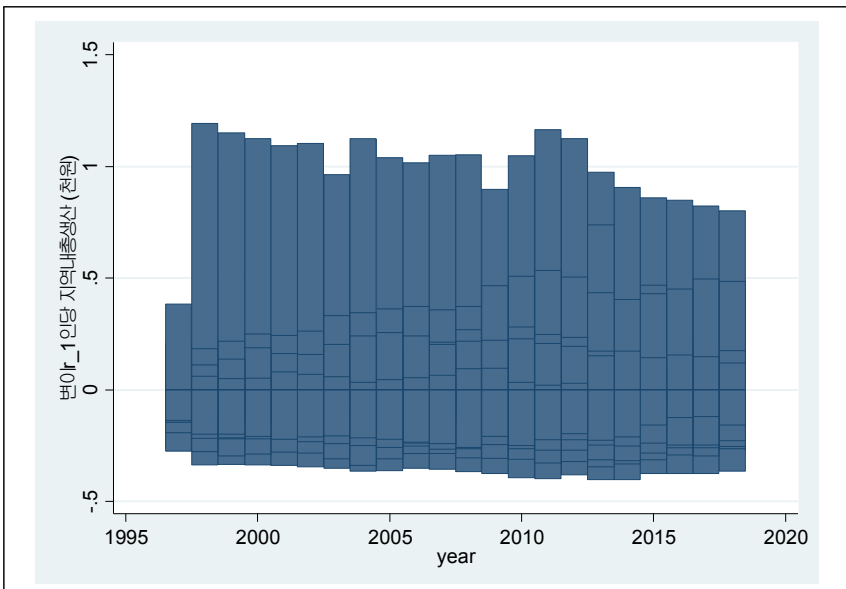
자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 제도부문별 소득계정 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C84&conn_path=I3, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

반면, [그림 IV-7]과 [그림 IV-8]의 1인당 변수로 시도별 격차를 확인해보면, 1인당 GRDP와 1인당 지역총소득 격차가 완화되는 모습을 확인할 수 있다. 그러나 특징적인 것은 이러한 격차 완화는 상대적으로 부유한 지역의 '1인당 GRDP'와 '1인당 지역총소득'의 감소에 따른 것이다. 2015년 이후 울산, 경남 등 우리나라의 대표적인 제조업 생산기반 지역의 생산성이 급격히 감소하고 있으며, 이 지역들의 인구 감소 진행 속도보다 생산 감소의 악화 추세가 더욱 커지고 있음을 알 수 있다. 격차가 줄었다고는 하나, 낙후지역이 잘 살게 되어 평균값에 가까워지는 것이 아니라 잘 사는 지역의 생산기반이 약화되어 감소하는 방향으로의 격차 완화는 저성장의 경기흐름을 반영하는 것으로 보이며, 향후 지역 간 격차 자체를 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있음을 시사하고 있다.

또한, 변동계수 분포에서는 '1인당 변수'의 경우 '총량변수'에 비하여 지역

간 분포가 고른 것도 확인할 수 있다. 2018년 '1인당 지역총소득'의 경우 -0.2에서 0.54로 그 폭 자체가 지역총소득 -0.8과 3.5와의 격차보다 작은 것을 알 수 있다. 전체적으로 1인당 변수는 총량변수보다 절대 수치와 분포 면에서 작은 것으로 나타나고 있다. 본 자료를 바탕으로 보면, 두 가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 우선, i) 생산지역과 인구집중지역 간의 불균형적인 분포인 것으로 보이고, 여기에 더하여 ii) 우리나라의 '인별 기준'과 '지역 기준'에 따른 재분배 정책 때문인 것으로 생각해 볼 수 있다. 즉, 시장의 역할과 정부의 역할 모두 영향을 미쳤을 것으로 가정해 보며 이에 대한 검증은 실증분석을 통하여 확인하고자 한다.

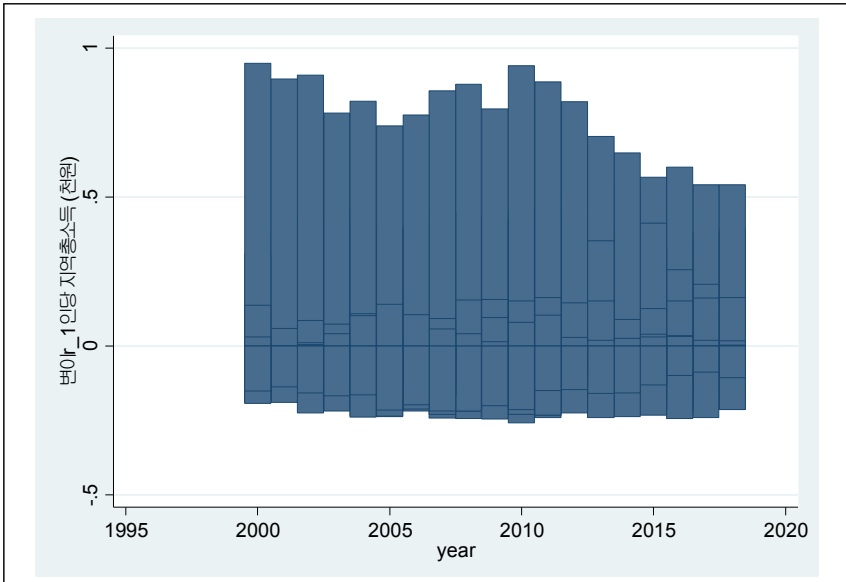
[그림 IV-7] 1997~2018 시도별 1인당 GRDP 변동계수 분포의 연도별 변화
(단위: 천원)



자료: 국가통계포털, 시도별 1인당 지역내총생산·지역총소득·개인소득 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C86&conn_path=1, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 IV-8] 1997~2018 시도별 1인당 지역총소득 변동계수 분포의 연도별 변화

(단위: 천원)

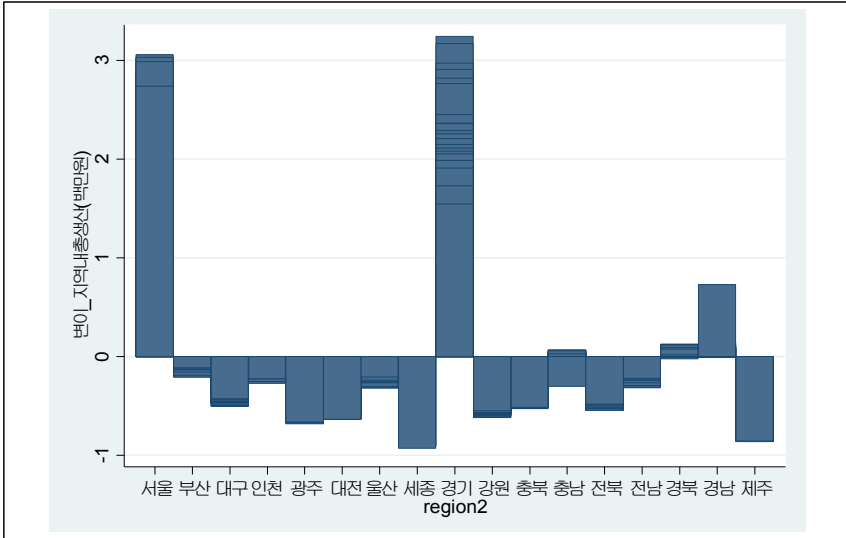


자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 1인당 지역내총생산·지역총소득·개인소득 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C86&conn_path=, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 IV-9]에서는 ‘총량변수’의 시도별 변동계수를 보여주고 있다. 1997년부터 2018년까지 시도별 변동계수 분포는 ‘경남’ 지역의 생산에서 차지하는 부분이 해당 지역의 소득으로 이어지지 않고 있는 점이 눈에 띈다. GRDP 총량 부분에서 ‘경남’은 타 지역에 비하여 수도권 다음으로 높는데, 지역총소득에서는 타 지역과 거의 차이가 나타나지 않고 있음을 알 수 있다. 한편 [그림 IV-11]과 [그림 IV-12]에서는 ‘1인당 변수’의 지역별 분포를 보여주고 있다. 1인당 GRDP와 1인당 지역총소득에서 평균지역보다 높은 차이를 보이고 있는 지역은 ‘울산’과 ‘세종’이며, 인구집중지역인 서울과 경기 지역은 생산기반보다는 소득 변수에서 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 IV-9] 1997~2018 연도별 GRDP 변동계수 분포

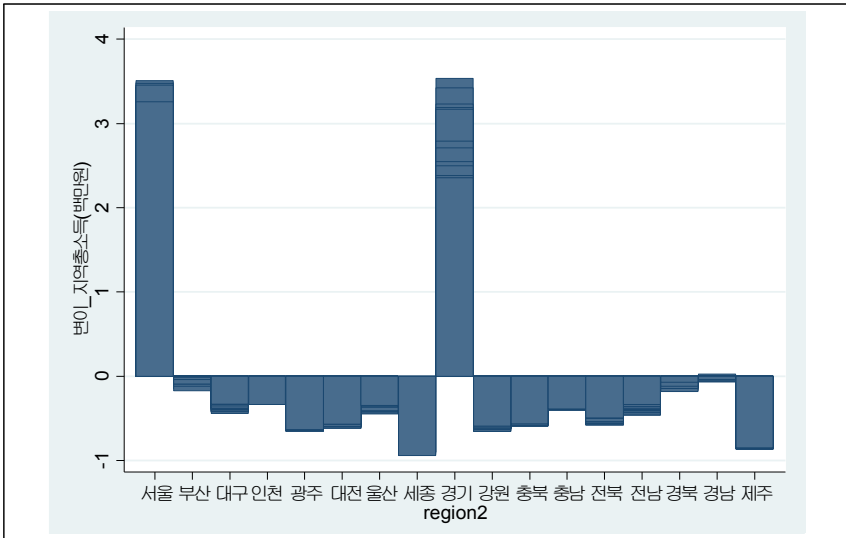
(단위: 백만원)



자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 GRDP 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C81&conn_path=I3, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 IV-10] 1997~2018 연도별 지역총소득 변동계수 분포

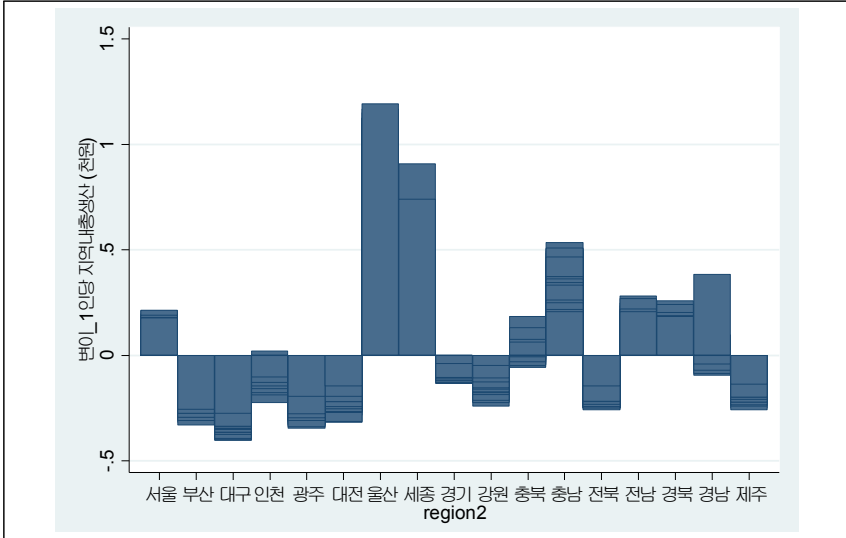
(단위: 백만원)



자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 제도부문별 소득계정 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C84&conn_path=I3, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 IV-11] 1997~2018 시도별 1인당 GRDP 변동계수 분포

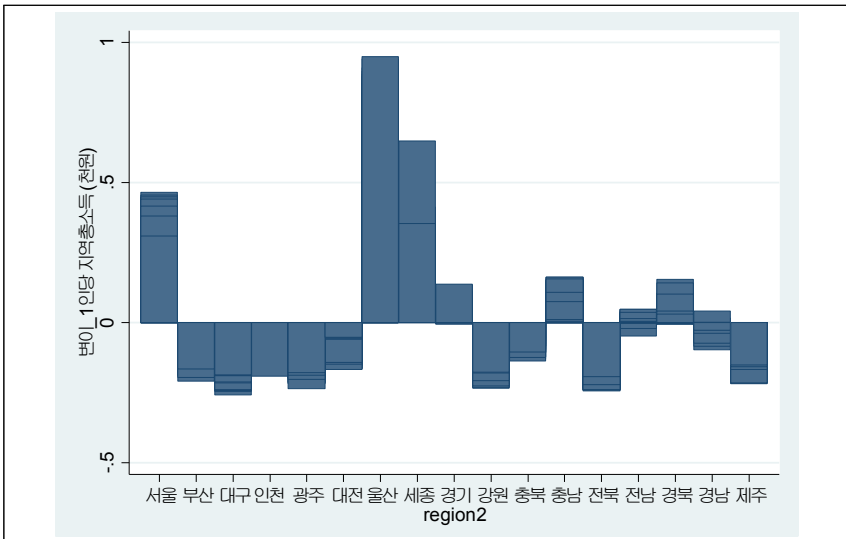
(단위: 천원)



자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 1인당 지역내총생산·지역총소득·개인소득 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C86&conn_path=1, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 IV-12] 1997~2018 시도별 1인당 지역총소득 변동계수 분포

(단위: 천원)

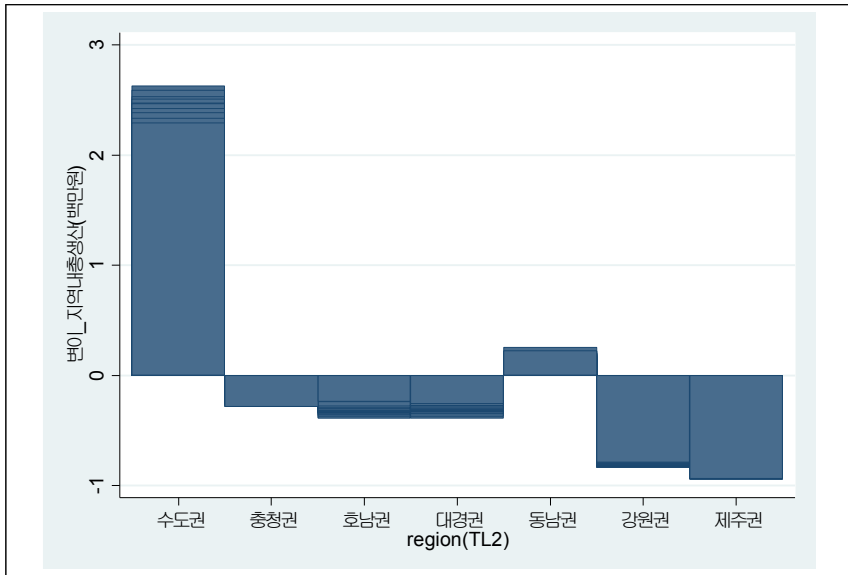


자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 1인당 지역내총생산·지역총소득·개인소득 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C86&conn_path=1, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

균형발전정책 단위 중 하나인 권역별 자료를 기준으로 살펴보면, 총량적인 부분에서는 수도권이 압도적으로 높게 나타나고 있으며, [그림 IV-13]에서와 같이 수도권과 동남권의 GRDP 총량만이 전체 평균보다 높은 값을 보이고 있으며, 나머지 5개 권역은 평균보다 낮은 값을 보이고 있음을 알 수 있다. 반면, 권역별 1인당 지표를 기준으로 보면, 충청권이 가장 높고, 동남권, 수도권 정도가 평균 이상이며, 대경권, 호남권, 강원권, 제주권이 평균 이하 값을 보이고 있다.

[그림 IV-13] 1998~2018 권역별 GRDP 변동계수 분포

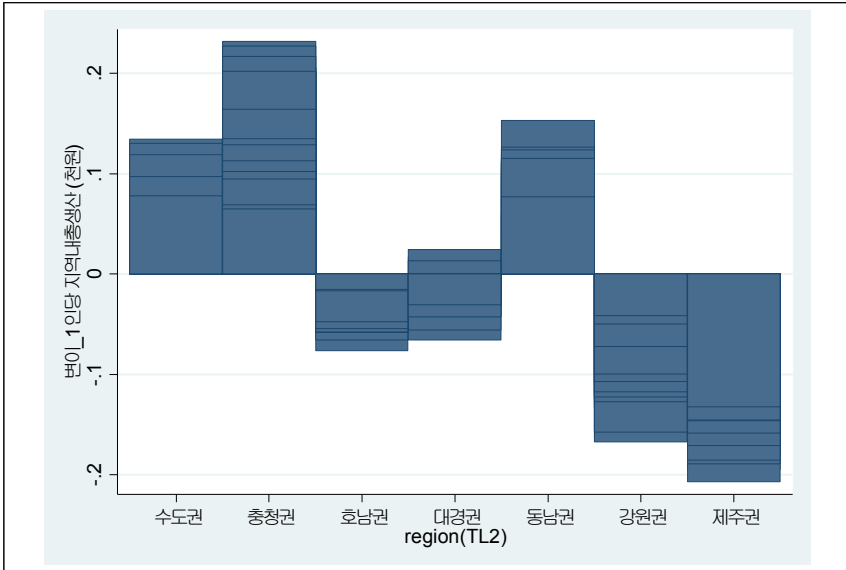
(단위: 백만원)



자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 GRDP 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=NH_1C81&conn_path=3, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

[그림 IV-14] 1998~2018 권역별 1인당 GRDP 변동계수 분포

(단위: 천원)



자료: 통계청 국가통계포털, 시도별 GRDP 통계표(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C81&conn_path=3, 검색일자: 2020.6.17.) 자료를 바탕으로 저자 작성

2) 설명변수

〈표 IV-1〉은 분석에서 사용한 변수의 내용과 출처 등을 설명한다. 변동계수(= S_{it}/μ_t , $S_{it} = X_{it} - \mu_t$)는 각 실측치와 평균과의 차이(편차)를 다시 평균으로 나눈 것으로 편차의 상대적 크기를 정규화한 값이다. 예를 들면, 해당 지역의 ‘1인당 GRDP(X_{it})’에서 해당 연도의 평균(= μ_t)과의 차이를 평균(= μ_t)으로 나누어 사용하였다. 설명변수는 ‘재정이전을 통한 공공부문(G_{it})’ 관련 재정변수이고, 통제변수로는 ① 민간시장 부문(P_{it}), ② 기타 사회경제적 변수(D_{it}) 부문으로 구분하였다. 민간시장 부문 변수는 각 지역의 ‘사업체 수(1997~)’, ‘대학생 수(1999~)’, ‘지가지수(1997~)’, ‘지가변동률(1997~)’, ‘아파트매매가격지수(2003~)’, ‘소득세원천징수(1997~)’, ‘개인소득(2000~)’ 등을 사용하였다. ‘개인소득’은 가계 및 가계에 봉사하는 비영리 단체가 임의로 처분할 수 있는 소득을 의미한다. 서울은 2016년 기준 2,051

만원으로 전국에서 가장 높게 나타났다. ‘대학생 수’는 전국 대학에 재적하고 있는 학생 수이며, 대학은 일반대, 전문대, 산업대, 교육대를 포함한다. 원자료는 한국교육개발원의 「교육기본통계」이고, 통계청 「국가통계포털」에서는 지역통계총괄과에서 공시하였다. ‘사업체 수’는 통계청의 「전국사업체조사」에 따른 것으로, 2017년부터 10차 산업분류로 조사되었으며, 2016년 이전 자료는 9차 산업분류를 10차로 연계하여 공시하였다. ‘순인구이동’은 통계청 인구동향과(「국내인구이동통계」) 자료를 받아 지역통계총괄과에서 제공한 자료이다.

재정이전 및 공공서비스 공급(G_{it})과 관련해서는 ‘지방세 비중’, ‘지방소비세 비중’, ‘자본지출 비중’, ‘재산세 비중’, ‘지방세출 규모’ 등을 사용하였다. 사회경제적 변수(D_{it})로는 ‘인구’, ‘순인구이동(=전입자 수 - 전출자 수)’과 ‘순인구이동 비율=(전입자 수 - 전출자 수)/인구수’ 자료와 ‘면적’, ‘민간소비지출’ 등을 사용하였다. 주요 자료는 「통계청(국가통계포털)」과 「행정안전부(지방재정통합공개시스템)」에서 추출하였다. 이전재원 및 주요 재정지표의 배분단위와 통계지표의 단위는 광역기준 행정구역으로 집계되며, 권역별 자료의 경우, 권역별 자료가 있는 경우에는 해당 권역 자료를, 그렇지 않은 경우에는 광역자치단체 (가중)평균값(예: 실업률 등)과 합산값을 사용하였다.

변수사용 방법으로 수준변수의 경우에는 로그값으로 변환하여 사용하였고, 비율값과 격차값인 경우 변수를 그대로 사용하였다. 또한, 본 변수들은 거시자료로서 변수 간의 상관관계가 높을 수밖에 없고 이로 인한 ‘다중공선성’, ‘역인과관계(reverse causality)’, ‘내생성 문제’ 등을 피하기는 어려웠다. 다만, 연구자의 기준으로 변수 간 상관관계가 0.5 이상인 경우, 예를 들면, 지방소비세와 지방세출 규모와의 상관관계 계수가 약 0.83인데, 이런 경우 둘 중 하나를 제외하는 방식과 도구변수화하는 방법으로 내생성을 통제하여 계숫값의 통계적 유의성을 높이고자 하였다.

〈표 IV-1〉 변수 설명

변수명	단위	변수 활용	원출처	기간	
중속 변수	1인당 지역총소득 (GNI)_변이	천원	$\frac{1인당\ 지역총소득_{it} - \mu_t}{\mu_t}$	통계청, 「지역소득」	2000~2018
	지역총소득 (GNI)_변이	백만원	$\frac{지역총소득_{it} - \mu_t}{\mu_t}$	통계청, 「지역소득」	2000~2018
	1인당 지역내총생산 (GRDP)_변이	천원	$\frac{1인당\ GRDP_{it} - \mu_t}{\mu_t}$	통계청, 「지역소득」	1997~2018
	지역내총생산 (GRDP)_변이	백만원	$\frac{GRDP_{it} - \mu_t}{\mu_t}$	통계청, 「지역소득」	1997~2018
재정 변수 (G)	세입분권 (지방세 비중)	%	$\frac{지방세_{it}}{일반회계총세입_{it}} \times 100$	행정안전부, 「지방재정연감」	1997~2018
	지방총세출	백만원	지방재정총세출 _{it}	행정안전부, 「지방재정연감」	1997~2018
	국고보조금 비중	%	$\frac{국고보조금_{it}}{일반회계총세입_{it}} \times 100$	행정안전부, 「지방재정연감」	1997~2018
	자본지출 비중	%	$\frac{자본지출_{it}}{지방재정총세출_{it}} \times 100$	행정안전부, 「지방재정연감」	1997~2018
	지방소비세 비중	%	$\frac{지방소비세_{it}}{지방세수입_{it}} \times 100$	행정안전부, 「지방재정연감」	2010~2018
	재산세 비중	%	$\frac{재산세_{it}}{일반회계총세입_{it}} \times 100$	행정안전부, 「지방재정연감」	1997~2018
	지방교부세	백만원	지방교부세 _{it}	행정안전부, 「지방재정연감」	1997~2018
시장 변수 (P, D)	아파트매매가격 지수	2017.11 (기준 시점)= 100.0	아파트매매가격지수 _{it}	한국감정원, 「전국주택가격동향조사」	2003~2018
	인구	명	인구 _{it}	통계청, 「장래인구추계」	1997~2018
	지역내총생산 (GRDP)성장률	%	$\frac{GRDP_{it} - GRDP_{i,t-1}}{GRDP_{i,t-1}} \times 100$	통계청, 「지역소득」	1997~2018
	사업체 수	개	사업체 수 _{it}	통계청, 「전국사업체조사」	1997~2018
	개인소득	백만원	개인소득 _{it}	통계청, 「지역소득」	2000~2018
	1인당 개인소득	천원	$\frac{개인소득_{it}}{인구_{it}}$	통계청, 「지역소득」	2000~2018

〈표 IV-1〉의 계속

변수명	단위	변수 활용	원출처	기간
민간소비	백만원	민간소비 _{it}	통계청, 「지역소득」	1997~2018
1인당 민간소비	천원	$\frac{\text{민간소비}_{it}}{\text{인구}_{it}}$	통계청, 「지역소득」	1997~2018
일반회계총세입	백만원	일반회계총세입 _{it}	행정안전부, 「지방재정연감」	1997~2018
지방총세입	백만원	지방총세입 _{it}	행정안전부, 「지방재정연감」	1997~2018
실업률	%	실업률 _{it}	통계청, 「경제활동인구조사」	2000~2018
고용률	%	고용률 _{it}	통계청, 「경제활동인구조사」	2000~2018
지가지수	2016.12 (기준 시점)= 100.0	지가지수 _{it}	한국감정원, 「전국지가지변동률조사」	1997~2018
지가지변동률	%	지가지변동률 _{it}	한국감정원, 「전국지가지변동률조사」	1997~2018
소득세원천징수	백만원	소득세원천징수 _{it}	국세청, 「국세통계」	1997~2018
사업종사자 수	명	사업종사자 수 _{it}	통계청, 「전국사업체조사」	1997~2018
대학생 수	명	대학생 수 _{it}	한국교육개발원, 「교육기본통계조사」	1999~2018
순인구이동자 수	명	순인구이동자 수 _{it}	통계청, 「국내인구이동통계」	1997~2018

주: 1. i 는 지역(Ⅱ2 또는 Ⅲ3), t 는 연도를 의미함

2. 재정변수는 결산, 순계기준임

자료: 각 변수별로 원출처 자료를 바탕으로 가공되어 통계청(국가통계포털), 행정안전부(지방재정통합공개시스템), 한국감정원(부동산통계정보시스템), 국세청(국세통계), 한국교육개발원(교육통계서비스)에 공개된 통계표를 수집·정리하여 기초데이터 구축

전체적인 총량변화를 살펴보기 위하여 〈표 IV-2〉에서는 광역자치단체 기준 주요 변수들의 연도별 평균값 추이를 살펴보았다. 인구 규모는 거의 변화하지 않은 반면, 2006년 대비 2017년 1인당 GRDP는 약 1.67배, 1인당 지역총소득은 1.74배, 원천징수 소득은 2.46배, 민간소비지출은 1.55배씩 증가한 것을 알 수 있다. 아파트매매가격지수는 2006년 대비 2017년 약 1.42배 증가한 것으로 나타났다.

지방재정 변수인 지방총세입(=일반회계+특별회계)도 같은 기간 동안 약 1.76배 증가한 것으로 나타났다. 한편, 전체 일반회계에서 지방세가 차지하는 비중은 0.94로 다소 감소하였고, 국고보조금 비중은 1.00으로 거의 차이가 없었다. 그러나 총세출에서 차지하는 자본지출 비중은 같은 기간 동안 0.73으로 감소한 것으로 나타났는데, 이는 복지지출 증가에 따른 상대적 비중 감소에 해당한다. 반면, 재산세의 경우에는 주택가격 상승, 과표현실화율 인상 등이 반영되어 2006년 당시 6%였던 것이 2017년에는 11%로 약 1.83배 증가한 것으로 나타났다. 이 수치로 보아, 부동산 과표가 수도권에 집중되어 있는 상황에서 자산 관련 분포는 다른 지표보다 서울과 경기도의 집중도가 월등히 높게 나타날 것으로 추론된다.

〈표 IV-2〉 광역자치단체 주요 변수 평균값 변화 추이

변수명	2006 평균	2010 평균	2017 평균	2006년 대비 2017년 변화율(%)
인구(명)	3,027,393	3,097,132	3,026,247	0.99
1인당 GRDP(천원)	20,145	26,209	33,760	1.67
1인당 지역총소득(천원)	19,461	24,977	33,876	1.74
사업체 수(개)	201,660	209,716	236,463	1.17
사업종사자 수(명)	964,733	1,102,936	12,72,171	1.31
원천징수 소득(백만원)	1,138,768	1,429,087	2,807,307	2.46
대학생 수(명)	-	181,759	162,299	-
아파트매매가격지수 (기준시점: 2017.12.1=100)	70.14	80.30	99.96	1.42
지가지수 (기준시점: 2016.12.1=100)	86.21	89.61	104.39	1.21
민간소비지출(백만원)	9,938	12,116	15,450	1.55
지방총세입(백만원)	8,739,013	10,400,000	15,400,000	1.76
지방세 비중(일반회계 대비)	0.36	0.34	0.34	0.94
자본지출 비중(지방총세출 대비)	0.41	0.38	0.30	0.73
국고보조금 비중(일반회계 대비)	0.22	0.26	0.23	1.00
지방소비세 비중(지방세 대비)	-	0.07	0.10	-
재산세 비중(지방세 대비)	0.06	0.08	0.11	1.83
실업률(%)	3.12	3.21	3.21	1.02
고용률(%)	60.11	58.99	61.11	1.01

자료: 통계청(국가통계포털), 행정안전부(지방재정통합공개시스템), 한국감정원(부동산통계정보시스템), 국세청(국세통계), 한국교육개발원(교육통계서비스)에 가공·공개된 각 변수별 통계표를 바탕으로 구축한 기초데이터를 활용하여 저자 계산 및 작성

3. 실증분석 결과

가. 광역자치단체별 분석

1) 재정분권과 1인당 GRDP 및 GRNI 격차와의 관계

먼저, <표 IV-3>의 '1인당 GRDP'를 종속변수로 한 (가설 1)의 검증 결과를 살펴보면, 우리나라는 지방세수 비중이 증가할수록 지역 간 경제력 격차가 확대되는 것으로 나타났다.⁴⁵⁾ 정창수 외(2018, p. 8)는 지방세수 증가를 통한 세원집중 효과가 형평화보조금의 재정형평화 효과보다 컸기 때문에 국세와 지방세 간 조정 이후 지방교부세 감소로 인한 재정격차 심화가 발생한다고 보았다. 즉, 정부 간 재정이전 확대를 통한 공공서비스 공급량의 증가를 통하여 경제력 격차 완화에 기여하였음에도 불구하고 세원 집중도로 나타나는 경제력 격차 크기가 매우 크다는 것을 의미하며, 본 분석에서도 우리나라의 지방세가 그러함을 확인할 수 있었다. 지방세의 세율 경쟁이 이루어지지 않은 경우, 지방세수는 해당 지역의 경제력 대리변수 및 결과지표로서 '과표수준'을 의미할 뿐이다.

세원에 기반한 국세의 지방세 이양은 기존 세원이 풍부한 지역으로 추가 재원이 집중됨을 의미하고, 세원이 희박한 지역인 낙후지역은 일차적으로는 상대적인 세수격차가 더욱 심화됨을 의미하고 재원규모 면에서는 내국세가 감소함에 따른 지방교부세가 감소함을 의미한다. 조기현·이장욱(2018, pp. 65~66)은 '빈곤도 분석'을 이용하여 세입분권을 중심으로 한 재정분권이 지역 간 불평등 심화의 원인이 되고 있음을 보여준 바 있다. 한편, 김필현 외(2019)는 1인당 GRNI를 종속변수로 한 지역 간 격차 분석에서는 지방세입 비중이 증가하더라도 지역 간 격차가 완화될 수 있음을 보여준 바 있다.

참고로, OECD 회원국들의 국가 간 비교 연구에서도 지방세입 증가에 따른 지역 간 격차 효과 분석은 일관되지 못한 결과를 보여주고 있다. Bartolini et

45) 본 연구에서의 '지방세'는 지방소비세를 포함하고 있다. 엄밀한 의미에서는 지방세에서 지방소비세를 뺀 규모를 사용하는 것이 맞지만, 두 세수 간의 상관관계가 매우 낮고, 지방세수 전체의 규모적 효과가 중요하다고 보아 두 변수를 그대로 사용하였다.

al.(OECD, 2016b)에서는 과세자주권이 클수록 지역 간 경제력 격차가 감소하는 모습으로 수렴하는 결과가 나타났고, Gbohoui et al.(IMF, 2019)는 세입분권 규모가 클수록 지역 간 격차가 증가하는 것으로 각각 나타냈다.⁴⁶⁾ 그 밖에도 Rodriguez-Pose and Ezcurra(2010)는 선진국들의 사례에서는 지방세가 지역 간 ‘세울 경쟁’을 통한 공공재 공급의 효율성을 추구하는 기제로 작용하고 있으며, 이는 지역 간의 자율적인 세율 변화의 격차가 수렴(converge)의 기제로 작동할 수 있지만, 개발도상국이나 체제전환국들의 경우에는 반대로 지역 간 격차가 증가하는 결과를 보여주었다.

(가설 2)에서는 이전재원이 지역 간 격차 완화에 미친 영향을 검증한다. 이전재원 항목으로는 국고보조금, 지방교부세, 자본지출을 대상으로 살펴보았다. 우선, 국고보조금, 지방교부세 및 자본지출은 원리적으로 지역 간 배분 시 낙후도가 반영되므로 지역 간 격차 완화에 긍정적으로 작용했을 가능성이 높다. 그러나 다른 한편으로 복지지출의 증가와 함께 인구집중지역의 국고보조금 배분 비중이 증가하는 추세이므로, 당초의 지역 간 격차의 완화효과가 상쇄되었을 수도 있다고 보았다. 본 실증분석 결과에서는 ‘국고보조금 비중’과 ‘지방교부세 비중’은 모두 ‘1인당 GRDP 지역 간 격차 완화’에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 최근 들어 복지재원을 중심으로 한 경상적 성격의 국고보조금이 증가하고 있는바, 지방교부세보다는 그 영향력이 다소 작을 수 있고 향후에는 그 양상이 달라질 수 있음도 지켜볼 필요가 있다.

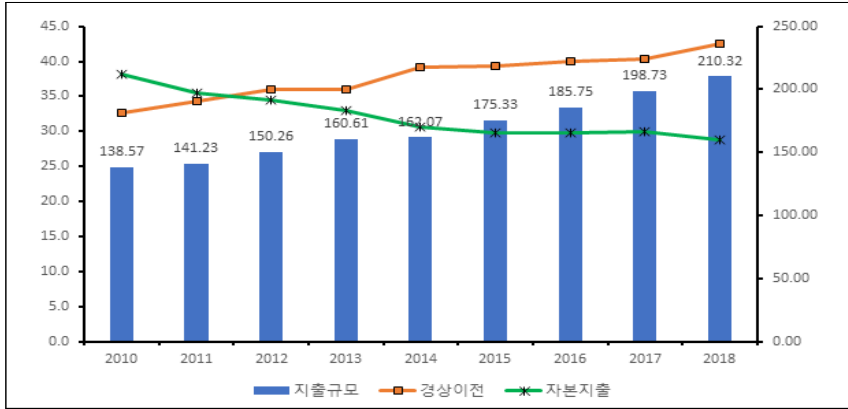
자본지출의 경우에는 선행연구 분석(김현아, 2008)과 달리 모형에 따라 설명력의 유의성이 달라질 수 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 자본지출의 내용이 낙후지역의 대규모 SOC 지원은 감소하고 인구집중지역의 복지시설 관련 지원이 증가하였는바, ‘1인당 GRDP의 격차’ 완화와의 유의한 상관관계를 보여주지는 못했을 것으로 추측된다.

(가설 3)은 시장효과를 통제한 후의 지방소비세의 역할을 살펴보고자 한 것이다. 본 분석에서의 지방소비세는 지역 간 경제력 격차와 통계적으로 유

46) OECD(2019b), p. 114 Figure 4.1. “Subnational government tax autonomy tends to be associated with lower regional GDP disparities”

[그림 IV-15] 2010년 이후 자치단체 세출결산 순계분석(일반회계+특별회계)

(단위: %, 조원)



자료: 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 지방자치단체 성질별 단체별 세입세출결산(순계) 자료(검색일자: 2020. 6. 15.)를 활용하여 저자 작성

의한 음(-)의 상관관계를 보여주고 있다. 지난 9년여 간 지방소비세는 지역 간 형평화를 고려하여 배분되었기에 예측 가능한 실증분석 결과에 해당한다. 선행연구에서도 지방소비세의 이전재원적 성격을 다룬 바 있다. 박완규(2009), 주만수(2009)를 비롯한 다수의 연구에서 이러한 지방소비세의 이전재원적 성격을 지적한 바 있다. 후술하겠지만, 이는 1인당 지표의 특성으로 보여지며, 총량 변수를 종속변수로 할 경우에는 지방소비세는 지방세와 같은 역할을 하여 지역 간 격차를 증가시키는 것으로 나타난다.

또한 지속적인 재정분권 추세를 반영하기 위하여 연도 변수를 설명변수로 활용하였다. 대부분의 모형에서 연도별로 유의하게 지역 간 격차는 하락하는 것으로 나타났다. 구조적인 변화, 즉 참여정부 시기의 2005년, 경제위기인 2008년, 지방소비세를 도입한 2010년, 지방세수 이양이 추가적으로 이루어진 2014년의 효과는 연도별 변수로 통제된 효과와 구별되는 차이를 보이지 않았다. 글로벌 경제위기인 외환위기(1998년 이전과 이후)와 금융위기(2008년 이전과 이후) 등의 구조적인 변화를 살펴보기 위한 Chow test에서도 연도별 추세와 다른 뚜렷한 차이는 나타나지 않았다.

또한, 본 분석에서는 '1인당 GRNI'를 종속변수로 한 경우에도 위의 결과

는 동일하게 나타남을 확인하였다. '1인당 GRDP'와 '1인당 GRNI' 중 어느 변수가 보다 더 해당 지역의 정주기반을 정확히 대변하는가에 대한 다수의 논의가 있는 것은 사실이지만, 이들의 지역 간 격차 관점에서의 분포에서는 큰 차이가 없음을 앞 장에서 살펴보았다. 실증분석 결과에서도 같은 분석 모형을 사용한 경우, 통계적 유의성에는 차이가 없음을 알 수 있었다.

〈표 IV-3〉 1997~2018 1인당 GRDP 지역 간 격차와 주요 변수와의 관계

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1인당 GRDP 성장률	0.004*** (0.00)	0.005*** (0.00)				
1인당 GRDP _{t-1}			0.25*** (0.00)	0.03*** (0.00)	0.05* (0.06)	
소득세원천징수						0.004* (0.58)
세입분권 (지방세 비중)	0.25*** (0.00)	0.34*** (0.00)				
국고보조금 비중	-0.16* (0.05)				-0.81*** (0.00)	
자본지출 비중 (자본지출 비중 _{t-1})		0.08 (0.34)		-0.04** (0.00)		
지방소비세 비중			-2.11** (0.03)			
지방교부세 비중						-0.25** (0.02)
인구	-0.50*** (0.00)	-0.50*** (0.00)	-0.90*** (0.00)	-0.48*** (0.07)	-0.44*** (0.00)	0006 (0.10)
공시지가 변동률		-0.002** (0.01)			-0.002 (0.79)	0.006 (0.73)
연도	0.0008 (0.21)	0.002 (0.14)				
면적	-0.32*** (0.00)	-0.31*** (0.00)	0.20* (0.03)	-0.29*** (0.00)		
상수	7.63*** (0.00)	5.67*** (0.00)	9.31*** (0.00)	9.11*** (0.00)	-0.002*** (0.00)	0.008 (0.94)
관측치	355	355	149	355	355	351
분석모형	FE	FE	FE	FE	FE	RE
Hausman Stat.	59.86	59.61	91.28	53.78	10.00	-
(Within) R ²	0.33	0.34	0.58	0.23	0.17	0.04

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 각 변수별 통계표를 바탕으로 구축한 기초데이터를 활용하여 저자 계산 및 작성

〈표 IV-4〉 1997~2018 1인당 지역총소득(GRNI) 격차와 주요 변수와의 관계

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1인당 GRNI 성장률	0.005*** (0.00)	0.005*** (0.00)				0.01*** (0.00)
1인당 GRNI _{t-1}			0.15*** (0.00)	0.06*** (0.00)	0.02** (0.01)	0.15*** (0.00)
소득세원천징수						
세입분권 (지방세 비중)	0.26*** (0.00)	0.27*** (0.00)				
국고보조금 비중	-0.17** (0.04)				-0.22** (0.01)	
자본지출 비중 (자본지출 비중 _{t-1})		-0.02 (0.65)		-0.06** (0.00)		
지방소비세 비중			-2.25*** (0.03)			
지방교부세 비중						-0.63*** (0.00)
인구	-0.12*** (0.00)	-0.15*** (0.00)	-0.54*** (0.00)	-0.05** (0.04)	-0.33*** (0.00)	-0.17*** (0.00)
공시지가 변동률	-0.004** (0.01)	-0.003* (0.05)			-0.002* (0.09)	-0.004 (0.10)
연도	0.001*** (0.02)	0.0009 (0.42)				
면적	-0.001 (0.88)	-0.001 (0.86)	0.08 (0.31)	-0.004 (0.90)		
상수	-1.47*** (0.30)	0.26 (0.91)	5.83*** (0.00)	0.68** (0.04)	4.71*** (0.01)	-0.20*** (0.00)
관측치	293	293	149	293	309	293
분석모형	RE	RE	RE	RE	RE	RE
Hausman Stat.	-	-	-	-	-	-
(Overall) R ²	0.26	0.26	0.63	0.23	0.13	0.39

주: * p(0.1), ** p(0.05), *** p(0.01)

자료: 각 변수별 통계표를 바탕으로 구축한 기초데이터를 활용하여 저자 계산 및 작성

2) 재정분권과 총량 GRDP 및 GRNI 격차와의 관계

한편, GRDP 총량의 지역 간 격차를 종속변수로 한 분석 결과는 <표 IV-5>와 같다. (가설 1)의 설명변수인 ‘지방세’와 (가설 2) 이전재원 중 ‘지방교부세’ 효과는 1인당 GRDP와의 결과와 동일하다.

그러나 ‘국고보조금’과 ‘자본지출 증가’가 GRDP 총량 및 GRNI 총량의 지역 간 격차에 미친 영향은 ‘1인당 GRDP의 지역 간 격차’에 미친 효과와 통계적 유의성 면에서 다소 차이가 있다. 종속변수를 총량변수로 사용할 경우와 1인당 변수로 사용할 경우에 따라 재정변수의 통계적 유의성이 다르게 나타나는 점을 확인하였다. 개인을 대상으로 지급하는 급여성 보조 형태의 국고보조금과 ‘1인당 GRDP의 지역 간 격차’와는 유의한 상관관계를 보여준 반면, ‘GRDP 총량의 지역 간 격차’를 종속변수로 할 경우에는 모형 (3)에서만 통계적인 유의성을 보여주고 있다. 반면, SOC 지원 성격의 ‘자본지출’의 경우, 1인당 지표보다 시도별 GRDP 총량 격차를 완화하는 데 유의한 영향을 미친 것으로 나타났다. 배분 대상이 ‘개인’을 기준으로 한 국고보조금과 ‘지역’을 기준으로 한 자본지출의 배분 대상이 달랐음을 통계적으로 설명해 주고 있는 의미있는 결과이다.

정책적으로 흥미로운 결과는 (가설 3)의 지방소비세 효과이다. 지방소비세 증가는 ‘1인당 GRDP의 격차’를 완화시키는 방향으로 영향을 미친 반면, GRDP 총량의 격차는 증가시키는 방향으로 나타났다. 즉, 1인당 GRDP를 기준으로 ‘지방교부세’와 같은 형평화 재원으로 역할을 한 반면, GRDP 총량 기준에서는 ‘지방세’ 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 두 상반되는 효과가 모두 통계적으로 유의한 효과를 보여주고 있는데, 이는 지방소비세가 ‘지방세’이면서 일정부분 ‘형평화교부금’같은 이중적 특성에 따른 것일 수 있으며, 동시에 총량지표에 비하여 1인당 지표의 경우 인구집중지역의 지방세 효과를 상쇄하는 특성에 따른 것으로도 해석할 수 있다.

[그림 IV-16]에서는 2010년 이후 지방소비세가 지방세에서 차지하는 비중 (=지방소비세/지방세)의 시도별 분포를 보여주고 있다. 2010년부터 2018년까지의 지방소비세가 지방세에서 차지하는 비중을 보면, 광역시의 경우 3.5

~5.5% 내외의 비중을 차지하고 있으며, 일반 도(道)지역의 경우 2~3.4% 내외임을 알 수 있다. 부가가치세원의 분포와 비례하는 지방소비세 자체는 광역시 및 특별시에 배분 비중이 높았으나 그보다 인구집중도가 더 높으므로, 1인당 GRDP 및 1인당 GRNI와의 관계에서는 대도시 지역보다는 일반 도지역의 수혜효과가 상대적으로 크게 나타난 것으로 볼 수 있다. 그러나 인구를 고려하지 않은 총량 자체로만 보면 기존 지방세에 추가적으로 일반재원이 추가된 것이므로 지방세 효과와 동일하게 나타난 것이다.

설명변수 '인구'에 대한 통계적 유의성 변화 역시 우리나라 재정분권을 이해하는 데 있어 인구변수가 중요함을 보여주고 있다. 종속변수가 1인당 지표인 경우 인구 증가는 지역 간 격차를 완화시키는 기제로 작용하는 반면, 총량변수가 종속변수인 경우의 인구 증가는 지역 간 격차를 증가시키는 것으로 나타났다. 두 경우 모두 통계적으로 유의한 결과를 보여주고 있다. 지역 간 인구분포가 고를 경우에는 이 같은 문제가 발생하지 않지만, 특정 지역의 인구가 많고 적음의 차이가 클 경우에는 상대적으로 인구가 많은 지역에서의 변수효과는 반감되어 나타날 수 있다.

〈표 IV-5〉 1997~2018 GRDP 지역 간 격차와 주요 변수와의 관계

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
인구	0.97*** (0.00)	1.00** (0.00)			0.74*** (0.00)	0.73*** (0.00)
GRDP 성장률	0.004*** (0.00)	0.002** (0.03)		0.001 (0.29)	0.007*** (0.00)	0.008*** (0.00)
GRDP _{t-1}			0.33*** (0.00)			
재산세 비중						0.004 (0.46)
세입분권 (지방세 비중)	0.32** (0.03)	0.30* (0.06)				
국고보조금 비중		0.12 (0.44)	-0.09*** (0.00)		-0.21 (0.62)	-0.20 (0.63)
자본지출 비중	-0.28* (0.08)			-0.67*** (0.00)		
지방소비세 비중					2.87*** (0.00)	2.88** (0.01)
지방교부세 비중			-0.97** (0.00)	-0.84*** (0.00)		
공시지가 변동률	-0.005** (0.01)		-0.002 (0.42)			
면적비중		-0.01 (0.28)	0.01 (0.35)		-0.004 (0.78)	
연도	-0.001 (0.39)	-0.002 (0.80)		-0.0004 (1385)		
상수	-10.56** (0.02)	-14.10*** (0.00)	-0.45*** (0.00)	1.30 (0.79)	-10.81*** (0.00)	-10.83*** (0.00)
관측치	355	355	355	355	149	149
분석모형	RE	RE	RE	RE	RE	RE
Hausman Stat.	-	-	-	-	-	-
(Within/Overall) R^2	0.74	0.74	0.75	0.15	0.71	0.72

주: * p(0.1), ** p(0.05), *** p(0.01)

자료: 각 변수별 통계표를 바탕으로 구축한 기초데이터를 활용하여 저자 계산 및 작성

〈표 IV-6〉 1997~2018 GRNI 지역 간 격차와 주요 변수와의 관계

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
인구 (대학생 수)	0.33*** (0.00)	1.46** (0.00)			0.88*** (0.00)	0.86*** (0.00)
순인구이동 비율	-0.64 (0.21)					
실업률		0.01 (0.83)				
GRNI 성장률		0.005** (0.03)		0.003** (0.02)	0.0079** (0.00)	0.009*** (0.00)
GRNI _{t-1}			0.29*** (0.00)			
재산세 비중						0.009 (0.29)
세입분권 (지방세 비중)	0.41** (0.01)					
국고보조금 비중		0.08 (0.54)	-0.08*** (0.00)		-0.57 (0.17)	-0.51 (0.21)
자본지출 비중	-0.65*** (0.00)			-0.90*** (0.00)		
지방소비세 비중					2.08* (0.06)	2.15* (0.05)
지방교부세 비중			-0.77** (0.00)	-0.54*** (0.00)		
공시지가 변동률	-0.007** (0.01)		-0.009*** (0.00)			
면적비중	-0.006 (0.80)	-0.03* (0.05)	0.08 (0.71)	-0.005 (0.98)	-0.02 (0.26)	
연도	-0.001 (0.50)	-0.001 (0.87)		-0.003 (0.20)		
상수	-0.45 (0.93)	-20.81 (0.87)	-3.80*** (0.00)	6.84 (0.20)	-12.75*** (0.00)	-12.58*** (0.00)
관측치	310	290	309	293	149	149
분석모형	RE	RE	RE	RE	RE	RE
Hausman Stat.	-	-	-	-	-	-
(Within/Overall) R^2	0.55	0.76	0.71	0.17	0.73	0.73

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 각 변수별 통계표를 바탕으로 구축한 기초데이터를 활용하여 저자 계산 및 작성

나. 권역별 분석

권역별 분석은 생활권을 중심으로 한 질적 평가로서의 재정변수와 경제력 격차 관계 조명 시 필요하다. 2009년 이후 지난 10여 년간 권역별 균형발전 정책이 꾸준히 진행되어 온바, 그간의 정책성과와 재정변수와의 관계를 평가해보는 것은 의의가 있다.

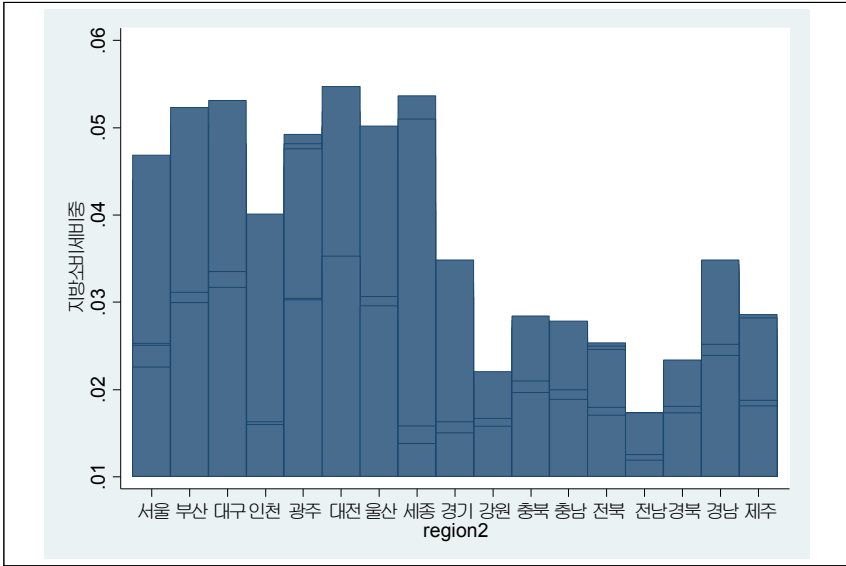
이 분석결과에서도 (가설 1)의 지방세수는 권역 간 경제력 격차를 증가시키는 것으로 나타났다. 주목해서 생각해봐야 할 변수는 'GRDP 전년 대비 성장률'의 변화인데, 앞의 1인당 GRDP, 광역별 GRDP 총량의 경우, 권역별 GRDP 성장률 모두 지역 간 격차를 악화시키는 요인으로 나타났다. 즉, 전년 대비 성장률이 높은 지역의 경우, 성장률이 더욱 증가하게 되어 낙후지역과의 격차를 더욱 크게 벌어지게 하는 요인으로 작용하는 것을 의미한다. 따라서 전년 대비 증가율 기준에 의한 변화로 볼 때, 우리나라의 광역 및 권역 기준으로는 β 수렴 등의 경제적 수렴기제는 작동하지 않음을 알 수 있다.

또한, (가설 2) 검증을 위한 권역별 기준 자료에서는 이전재원 변수인 국고 보조금과 자본지출의 증가가 통계적으로 유의한 음수 값으로 나타났다. 7개 권역별로 변수를 통합하여 살펴본 결과, 국고보조금과 자본지출은 모두 권역 간 경제력 격차 완화에 긍정적인 영향을 미친 것을 확인할 수 있다. 지방교부세는 지방세와 같이 모든 경우의 분석에서 동일한 결과를 보여주고 있으며, 권역 기준으로도 형평화 기능이 통계적으로 유의함을 보여주고 있다.

권역별 기준 자료에서의 지방소비세 효과 역시 흥미롭다. 종속변수가 '1인당 GRDP'인 경우는 형평화 역할이 강조되어 지역 간 격차를 감소시키는 것으로 나타났고, 'GRDP 총량'일 경우에는 오히려 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 반면, 권역별 효과로 볼 경우에는 통계적 유의성이 나타나지 않았다. 이 결과는 지방소비세의 이중적 성격을 설명하고 있다. 권역별로 지방소비세는 사실상 형평화교부금처럼 배분되어 지방교부세의 성격과 거의 유사하다고 볼 수 있는데, 권역별 GRDP 성장률, 실업률, 순인구이동 등 시장변수 및 사회경제적 변수와의 관계를 동시에 살펴볼 경우에는 이 형평화 효과가 거의 상쇄되어 통계적으로는 유의한 설명을 하지 못하는 것을 의미한다.

[그림 IV-16] 2010~2018 지방소비세 시도별 배분 비중

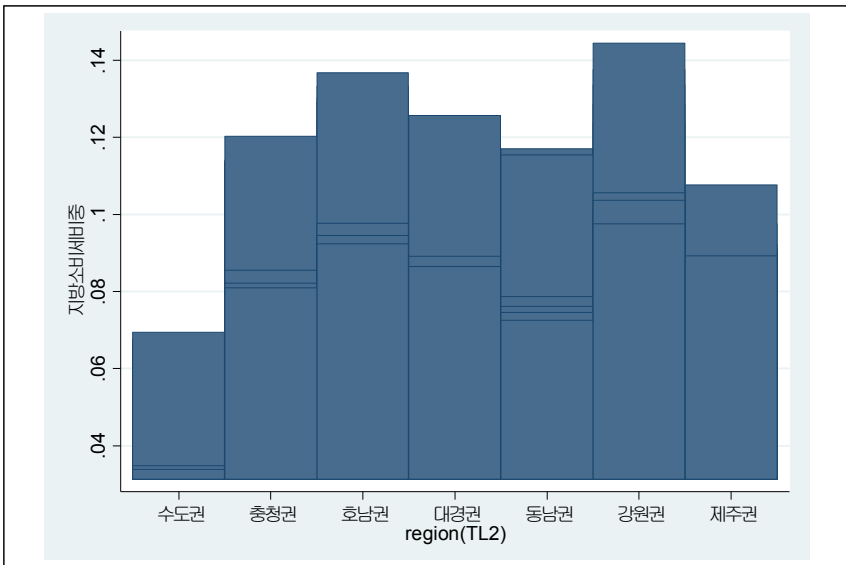
(단위: %)



자료: 저자 작성

[그림 IV-17] 2010~2018 지방소비세 권역별 배분 비중

(단위: %)



자료: 저자 작성

한편, 권역별 분석에서 ‘대학생 수의 증가’는 지역 간 격차 증가의 원인일 수 있음을 보여주었고, ‘순인구이동’의 경우, GRNI가 종속변수일 경우 지역 간 격차에 긍정적인 영향으로 작용하는 것으로 나타났다. 권역단위의 ‘실업률 증가’는 통계적으로 유의한 양(+)의 값을 보여주고 있어, 권역별 경제력 격차의 증가 원인으로 해석이 가능하다. 이 결과는 생산기반이 좋고, 교육과 일자리 여건이 우수한 수도권·충청권으로 생산가능인구 대부분의 이동이 진행되고 있음을 시사한다.

〈표 IV-7〉 1997~2018 권역별 GRDP 지역 간 격차와 주요 변수와의 관계

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
순인구이동		0.04 (0.55)		0.02 (0.66)		
GRDP 성장률	0.008** (0.02)		0.004*** (0.00)			0.005*** (0.00)
GRDP _{t-1}	0.10*** (0.00)	0.81 (0.31)	0.54** (0.00)	-0.92 (0.16)	0.10 (0.74)	0.60*** (0.00)
실업률	0.03 (0.10)	1.11*** (0.00)	0.03*** (0.00)	0.20*** (0.00)	0.009*** (0.00)	
민간소비						0.16 (0.48)
세입분권 (지방세 비중)	1.17*** (0.00)					
국고보조금 비중		-6.94*** (0.00)				
자본지출 비중			-0.28** (0.03)			
지방소비세 비중					-0.69 (0.39)	0.69 (0.15)
지방교부세 비중				-10.42*** (0.00)		
대학생 수			0.43*** (0.00)		0.68*** (0.00)	
면적비중	-0.05 (0.69)	-0.08*** (0.00)	0.02 (0.48)	0.05 (0.10)		-0.06*** (0.00)
연도		-0.03 (0.36)	-0.03*** (0.00)	0.06* (0.09)	0.00 (0.78)	0.03 (0.06)
상수	-2.26*** (0.00)	71.28 (0.38)	-58.33*** (0.00)	-121.17* (0.09)	-19.20 (0.55)	65.40*** (0.00)
관측치	133	50	133	50	63	63
분석모형	RE	RE	RE	RE	RE	RE
Overall R ²	0.88	0.91	0.27	0.94	0.56	0.85

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 각 변수별 통계표를 수집·정리하여 구축한 기초데이터를 활용하여 저자 계산 및 작성

〈표 IV-8〉 1997~2018 권역별 GRNI 지역 간 격차와 주요 변수와의 관계

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
순인구이동	-0.13*** (0.00)				-0.20*** (0.00)	
GRNI 성장률	0.08*** (0.05)		0.02 (0.20)		-0.02 (0.85)	-0.003 (0.84)
GRNI _{t-1}	0.02* (0.05)	0.02 (0.44)	0.10* (0.0)	-0.01 (0.78)	0.03 (0.42)	-0.02 (0.66)
실업률	0.50*** (0.00)	-0.12 (0.11)	1.00*** (0.00)	-0.11 (0.20)	0.63*** (0.00)	
민간소비		0.22** (0.04)		0.84*** (0.00)	0.76*** (0.00)	1.10*** (0.00)
세입분권 (지방세 비중)	8.77*** (0.00)	6.88*** (0.00)				
국고보조금 비중		-2.41*** (0.00)				
자본지출 비중			-6.22*** (0.00)			
지방소비세 비중					-8.13*** (0.00)	-16.81*** (0.00)
지방교부세 비중				-3.35*** (0.00)		
대학생 수			0.43*** (0.00)			
면적비중	0.02* (0.08)	0.01 (0.47)	-0.05*** (0.00)	-0.05*** (0.00)	-0.07*** (0.00)	-0.02 (0.21)
연도			-0.04** (0.00)	-0.03*** (0.00)		0.32 (0.37)
상수	-4.66*** (0.00)	-5.71*** (0.00)	-92.20** (0.02)	48.72** (0.01)	-12.26*** (0.00)	-79.59*** (0.28)
관측치	49	131	131	131	30	63
분석모형	RE	RE	RE	RE	RE	RE
Overall R ²	0.99	0.89	0.60	0.87	0.97	0.88

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 각 변수별 통계표를 수집·정리하여 구축한 기초데이터를 활용하여 저자 계산 및 작성

4. 소결

본 실증분석에서는 현행 국세의 지방세 이양 방식이 재정분권의 주요 정책수단으로 활용될 때 예상 가능한 양상에 대하여 통계적인 자료를 제시하고자 하였다. 구체적으로는 우리나라의 재정분권이 지역 간 경제력 격차에 미친 영향을 살펴보고자 한 것이다. 실증분석 결과에서는 종속변수를 '1인당 GRDP(GRNI)의 격차', '광역단위 GRDP(GRNI) 총량', '권역별 GRDP'를 기준으로 각각 살펴보았다. 모든 경우에 있어서 '지방세수'는 경제력 격차를 증가시키는 것으로 나타났다. 본 분석에서는 기존 연구와 달리 종속변수에 따른 재정분권의 지역 간 격차 효과 분석보다는 재정 '총량 변수'와 '1인당 변수' 간의 차이에서 오는 결과에 주목하였다.

먼저, 국세의 지방세 이양을 의미하는 지방세의 양적 증가는 해당 지역의 실물 및 재정 자산의 지표이므로 그 자체가 지역 간 경제력 격차의 확대를 의미함을 확인하였다. 대표적인 형평화보조금인 '지방교부세'의 형평화 효과는 모든 경우에 있어서 강건하게 나타났고, 균형발전적 재정지원 틀에서 지원되고 있는 국고보조금과 자본지출 사업은 통계적으로 유의하게 지역 간 격차 완화 효과가 있었음도 확인할 수 있었다.

본 분석은 지방소비세가 지역 간 격차에 미치는 영향과 그 결과는 우리나라 지방소비세의 특징과 인구집중도를 동시에 보여주고 있는 중요한 사례임을 강조하고 있다. 지방소비세는 형식적으로는 지방세이지만, 세원 출처, 지역 간 분포와 배분방식 등 실질적인 역할은 형평화보조금적인 이전재원 성격을 띠고 있다. 지방세의 증가가 이전재원의 증가보다 지방의 자율성과 책임성 측면에서 바람직하다는 것이 지방소비세의 도입 논리였고, 결과적으로 지방소비세는 '자체재원 증가' 목적의 이전재원으로 각 광역자치단체에 배분되었다. 실질적으로 '또 다른 형태의 이전재원인 지방소비세' 증가는 지역 간 경제력 격차를 완화시키는 형평화보조금 기능을 수행하고 있음을 본 결과에서 확인할 수 있었다. 특히, 권역별 기준으로는 이 두 효과가 상쇄되어 통계적 유의성을 확보하지 못하였다.

이와 관련한 선행연구에서는 지방소비세가 사실상 세원공유 제도이며, 지

속적으로 지방세 확충을 주장하는 것은 바람직하지 않다고 지적한 바 있다(안중석, 2015, p. 164). 현행제도하에서 지방세를 확충하여, 경제적 의미를 상실한 재정자립도를 개선하더라도 실질적인 의미의 지방재정 세입 자율성은 개선되지 않기 때문이라는 것이다. 결과적으로 국세의 지방세 이양이 수도권으로 지방세수를 끌어들이는 것임을 지적하기도 하였다(김정훈, 2018). 또한 지방세 도입 당시의 지자체의 자율성과 책임성 확보 차원에서 지방세 확대가 필요하다고 주장하였으나, 지방소비세의 태생적인 한계 상 ‘정상화’가 필요하다는 주장을 제기한 임상수(2019)의 지적도 국세의 지방세 이양방식의 근본적인 한계를 지적한 연구에 해당한다.

V. 재정분권과 인구이동

1. 지방자치단체 재정환경 변화와 인구이동

본장에서는 재정분권이 진행되면서 나타난 재정적 환경 변화도 수도권 인구 유입에 영향을 미쳤다는 것을 보이고자 한다. 최근의 재정적 환경 변화를 요약하자면 재정분권의 추진으로 인한 지방세 비중의 확대와 사회복지 지출 증가로 인한 국고보조금의 증가를 들 수 있다. 현재 우리나라에서는 재정분권 진행으로 지방자치단체 지방세 수입이 늘어나고 있는 가운데, 중앙정부 이전재원도 크게 늘고 있다. 이러한 이유로 지방소비세로 배분되는 부가가치세액 납부세액이 비율이 15%에서 21%로 상향 조정되는 등 재정분권이 진행되고 있지만, 지방자치단체 재정자립도(단위: %)는 2016년 46.6에서 2017년 47.2로 소폭 상승한 이래, 2018년 46.8, 2019년 44.3으로 하락하고 있으며, 지방자치단체 재정자주도 역시, 2016년 69.0에서 2017년 69.1, 2018년 69.3으로 소폭 상승한 이래, 2019년 68.4로 하락하였다.⁴⁷⁾ 이는 재정분권과 함께, 복지정책에 추진이 동시에 진행되면서 국고보조금이 증가하고 있기 때문에 나타난 결과이다.

본 연구에서는 수도권 인구가 대한민국 인구의 50%가 넘고 있기 때문에 수도권으로의 인구 유입에 영향을 미치는 요인에 초점을 둔다. 즉, 어떠한 요인이 전출지에서 수도권으로 이동을 촉발하였는가보다는, 수도권의 어떠한 요인이 수도권으로의 인구 유입을 유도하였는가에 중점을 둔다. 인구이동에 관한 연구로 본다면 인구 유입연구(In-migration Study)로 분류되며, 관심이 되는 독립변수는 전입지인 수도권의 특성이다.

47) 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 재정자립도, http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/theme/vslz/sd006_th037_01.xml, 검색일자: 2020.11.12.

우리나라의 경우 인구이동의 주요 원인으로 교육 및 주택가격 등이 지적되어 왔기 때문에 인구이동이 재정적 요인에 의하여 영향을 받는다는 분석 결과를 보여주기 위하여, 수도권으로의 인구이동을 기초자치단체 수준별로 분석하여 어떠한 기초자치단체가 전입지로서의 매력을 보이고 있는지 현황 파악을 통하여 재정적 요인의 인구이동 영향에 대한 타당성을 먼저 보이기로 한다.

이를 위하여 지방재정365 자료를 이용하여 수도권 지역 재정환경과 수도권지역의 기초자치단체별 인구이동 현황을 서울과 경기를 중심으로 살펴보고 인구이동에 관한 분석을 실시한다. 서울과 경기의 인구이동에 초점을 둔 이유는 인천으로의 인구이동은 규모가 작기 때문이며, 최근의 수도권 인구 집중의 원인을 파악하는 데에는 서울과 경기의 인구이동에 초점을 두는 것이 좋다는 연구자문회의(개최일: 2020.6.19.; 9.17.)에서의 전문가 의견을 반영한 결과이다.

2. 인구이동 선행연구

가. 인구이동 연구에 대한 4가지 관점

인구이동 연구는 정책적인 관점, 공간경제에 대한 가정, 인구이동의 측정, 인구이동 데이터의 사용 등 4가지 차원에서 분류할 수 있다.

1) 정책적인 관점

이는 인구이동에 대한 정책적 대응에 대한 관점이다. 첫 번째 관점은 인구이동이 인간의 생애주기에 따른 자유의사에 근거한 자연적 진화(Natural Evolution)이기 때문에 정부의 정책적 간섭은 비효율성을 야기한다는 입장이다. 자연적 진화 관점의 이론적 배경은 중심업무지구(CBD), 소득, 주택 및 토지 수요 및 교통비용이 주거 선택을 설명하는 데 중요한 역할을 하는 단일 중심 모델(Monocentric Model)에서 발견된다. 자연 진화론의 관점은 중앙도시의 인구 감소가 시간이 지남에 따라 소득 증가와 운송비용 감소로 인한 것이라고 주장하여, 지방정부의 재정 상태 및 지역 사회의 경제적 요

인은 인구 감소의 덜 중요한 원인이라고 본다.

둘째, 인구이동은 일자리를 찾는(Job-hunting) 경제적인 이유이기 때문에 인구이동에 대한 간섭은 일자리와 관련된 지역 간 왜곡을 해소하는 차원에서 소극적 대응이 필요하다는 관점이다. 구직 관점에서는 경제적 인센티브와 지역 임금 또는 소득 차이가 인구이동에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 구직 관점에서 바람직한 정책 처방은 낙후지역의 소득 수준을 높이는 정책을 찾는 데 중점을 두고 있다.

셋째, 인구이동은, 소위 Tiebout 가설이 의미하는 것처럼, 공공재의 격차에 의한 것이기 때문에 정부의 보다 적극적인 대응이 필요하다는 관점이다. 이는 1960년대 후반 미국의 교외화(Suburbanization) 현상을 대도시 정부의 낮은 공공재 지출과 높은 지방세에서 그 원인을 찾고 있다. Tiebout 가설(Tiebout Hypothesis)은 인구이동에서 지방정부의 공공재가 영향을 미친다는 것이다. 인구이동 분석에 포함되는 변수로는 세율, 기후조건, 교육, 복지, 환경, 경제적 요인 등이 포함되고 있다(Saltz and Capener, 2016, p. 72).

지금까지 다양한 방법론을 사용되어 Tiebout 가설이 테스트되었는데, 포함되는 독립 변수는 경제적 기회, 노동시장 조건, 삶의 질, 지역 시설, 환경 요인, 인구 또는 인구 밀도와 같은 기타 통제 변수, 출발지에서 목적지까지의 거리, 기후, 공공재와 조세 등이다.

따라서 인구이동은 자연적인 현상이라기보다는 지방정부 공공재 공급의 비효율적인 격차에 따른 왜곡 현상이기 때문에 보다 적극적인 대응이 필요하다는 관점이다. 이 관점에서는 재정 문제를 포함한 중앙 도시문제가 중앙 도시로부터 중산층의 인구이동을 촉발하기 때문에 중앙 도시의 도시문제에 보다 적극적인 대응이 필요하다고 보고 있다. 인구이동과 관련된 변수로는 복지혜택, 소득세, 재산세 및 기타 공공지출과 같은 다양한 재정 변수 등이다.

넷째, 인구이동은 하나의 생활권으로 여겨지는 지역 전체를 대상으로 이루어지고 있기 때문에 생활권 내에서 쪼개진 개별 지방정부의 대응으로서는 공공재의 외부효과 영향을 내재화시킬 수 없기 때문에 동일 생활권 내에서의 지방정부 간 협력을 강조하는 대도시 거버넌스(Metropolitan Governance)관점이 있

다. 이는 세 번째 관점보다 더 강력한 대응을 필요로 하는 관점으로 지방세에서도 지방정부 간 공동세와 같은 강력한 정책제언을 하는 것이다. 이러한 대도시 거버넌스는 Tiebout 모델뿐만 아니라 Samuelson 모델을 기반으로 한다. 즉 Samuelson 모델은 대도시 내부에 적용되며 Tiebout 모델은 대도시 내부에 적용된다. 따라서 공공재의 외부효과를 강조하면 거점도시의 중요성이 강조된다.

앞의 두 가지 관점에 근거한 연구에서는 일반적으로 지역재정 변수가 인구이동에 미치는 영향은 생략되거나 등한시 되나, 세 번째와 네 번째 연구에서는 재정 변수가 인구이동에 영향을 미치고 있기 때문에, 인구이동에 대한 정부의 적극적 대응을 요구하고 있다. 우리의 경우 인구이동에 관한 연구에서는 주로 첫 번째와 두 번째의 관점에서 진행되고 이를 옹호하는 연구가 대체로 많다.

2) 공간경제에 대한 관점

공간경제에 대한 관점은 지역 간 일관된 소득 또는 임금 격차를 두고 두 가지로 구분된다. 불균형 이론가는 지역 간 소득 격차가 공간경제의 불균형을 반영하는 반면, 균형 이론가는 지역 간 격차는 다양한 지역 여건(Amenities)의 자본화 결과라고 주장한다. 전통적 인구이동 연구는 불균형 가정에 기초하여, 인구이동은 임금 상승과 자본화되지 않은 잉여 때문에 발생한다고 본다. 실업률 차이 또는 지역 간 임금 격차는 공간경제의 불균형 증거이며, 이는 인구이동의 중요한 결정 요인이라고 본다. 특히 지역 간 여러 요인의 격차보다는 일자리가 보다 중요한 인구이동의 원인이라고 본다.

균형 이론가는 임금과 주택 등은 지역 여건을 반영한 결과이기 때문에 일자리와 같은 변수는 인구이동에 큰 영향을 주지 않는다고 본다. 이러한 연구에서는 전통적인 경제 변수보다는 기후 등 지역여건 변수가 인구이동에 더 영향을 준다고 본다. 일부 균형 이론가는 불균형 요인이 인구이동에 미치는 영향을 고려하기 위하여 지역더미 변수, 실업률, 임금 등을 분석에 포함한다. 본 연구에서의 인구이동에서는 균형이론에 입각하여, 지역의 환경 변수에 영향을 받는 개인 효용함수에서 간접효용함수가 도출되고, 간접효용함수 극대화를 추구하는 과정에서 인구이동이 일어나는 것을 가정한다.

3) 인구이동의 측정

인구이동을 분석하는 연구는 인구이동을 간접적으로 측정하는 연구와 직접적으로 측정하는 연구로 구분될 수 있다. 인구이동을 간접적으로 측정하는 연구의 대표는 Mills(1967)의 two point 경사도(gradient measure)로 이를 이용하여 일자리가 사람을 따르는지 또는 사람이 일자리를 따르는지에 대한 분석을 하였다. 직업이 사람을 따른다는 것은 사람이 직업을 따르는 것을 주장하는 기존의 인구이동에 대한 도전이었다. 일반적으로 시간이 지남에 따라 인구밀도 경사도는 소득, 교통 비용, 토지 크기, 도시 연령 및 도시 크기에 따라 달라진다.

그러나 많은 인구이동은 직접적인 인구이동 데이터를 이용하고 있으며, 본 연구 역시 2002년부터 2019년까지의 인구이동 데이터를 활용하여 수도권으로의 인구이동을 유발하는 원인에 대한 분석을 하고 있다.

4) 인구이동 데이터

인구이동 연구는 사용되는 인구이동 데이터에 따라 지역 간 총량 인구이동 분석 연구(Aggregate Data)와 개인 인구이동(Micro Data) 분석 연구로 구분된다. 지역 간 총량 인구이동 분석 연구에서는 Karp and Kelly(1971) 이래로, 종속변수로 전입률, 전출률, 순이동률과 같은 인구이동률이 사용되고 있다. 함수 형태로는 세미 로그 형태 및 이중 로그 형태가 활용되고 있다. 또한 독립변수에서는 시차변수가 포함될 수 있다. 그러나 지역 간 총량 인구이동 분석 연구에서는 평균 특성만 고려되기 때문에 이주에 대한 개별 특성의 영향을 쉽게 조사할 수 없다는 단점이 있다.

개인 인구이동 분석 연구에서는 센서스와 같은 설문조사 자료를 이용한다. 종속변수는 0 또는 1이기 때문에 로짓 모형과 로지스틱 모형이 활용된다. 다중공선성에도 불구하고 많은 지역 간 총량 인구이동 분석 연구와 개인 인구이동 분석 연구 모두 인구이동 연구에서는 단일 방정식 모델을 사용한다.

나. 국내 인구이동 연구

많은 국내연구에서는 인구이동에서 정책적인 관점 중 자연적 진화 또는 경제적인 이유에 초점을 두고 있다. 예를 들어 최은영(2005)은 경상권과 수도권 인구이동을 1996년과 2003년을 비교 분석하였는데 경상권의 20대 인구 전출이 수도권으로의 유입으로 이루어지고 있음을 분석하면서, 경상권 20개 도시의 수도권(서울, 인천, 23개 시)으로의 전입 전출을 기술적으로 분석하였다. 빈도 분석 결과를 보면 수도권 중에서도 수도권 북부지방으로의 전입은 감소하고, 수원, 성남, 고양 등 신도시 지역 등으로 전입은 증가하여 수도권 중에서도 차별적인 선택이 이루어지고 있음을 보였다.

또한, 윤갑식(2015)은 인구이동 관련 선행연구를 ① 인구이동 주체 분석, ② 인구이동 원인분석, ③ 인구이동 공간 패턴 분석으로 구분하고, 우리나라 동남권을 대상으로 인구이동 원인과 패턴을 분석하였다. 구체적으로 전입지와 전출지의 인력요인을 거리의 제곱으로 나눈 중력모형을 이용하여, 4개 년도의 인구이동 결정요인을 분석하여 동남권 지역 간 인구이동에서 가장 중요한 요인은 전입지의 경제규모임을 밝혔다.

하지만, Tiebout 가설을 테스트하는 연구도 종종 발견되고 있다. 다만, Tiebout 가설을 테스트하면서 대도시 거버넌스(Metropolitan Governance)관점은 새로운 관점이라 여기에 대한 실증분석은 없는 실정이다. Tiebout 가설을 테스트하는 연구를 소개하면 다음과 같다. 이러한 연구에서는 인구이동에 대한 직접적인 자료를 사용하였지만, 인구이동 데이터는 지역 간 총량 인구이동 데이터를 사용하고 있다. 인구이동의 분석 방법으로는 패널분석(김현아, 2013; 석호원, 2012), 중력모형에 의한 회귀분석(윤갑식, 2015), pooled OLS 및 패널(김현아, 2008) 등이 주로 사용되나, 2000년부터 2005년까지 5년 동안의 전입인구를 이용한 경로분석(이희연·박정호, 2009), 인구이동을 OD(Origin-Destination)를 이용한 네트워크 분석 방법도 활용되고 있다. 최근에는 마코프 연쇄 모형을 사용한 인구분포 예측도 이루어지고 있다(박소현·이금숙, 2019).

이희연·박정호(2009)는 인구이동을 분석하기 위하여 교육환경, 산업취업

환경, 재정환경, 문화복지환경, 신규주택환경, 기반환경 등 6개의 환경을 구분하여 요인분석을 하고, 요인 적재값에 표준화된 Z값을 곱하여 환경지수를 산출한 후에 여기에 새로운 지수를 산출하였다. 이후 경로분석을 하여 경로 계수를 산출하였다. 간접효과와 직접효과를 종합한 총효과는 재정환경이 많은 영향을 미쳤다.

석호원(2012)은 자치구의 경우 1인당 지방세와 지가상승률이 고령인구 유출에 긍정적인 영향을 미치고, 1인당 사회보장비가 높을수록 고령인구 유출에 부정적인 영향을 미치고, 인구 50인 이하 사업장 종사자 비율과 다수의 노인여가 복지시설은 고령인구이동에 부정적인 영향을 미치는 것을 보였다. 또한, 조세와 지가상승률도 고령인구 유입을 촉진하여 자본화 이론 및 투자이론의 주장을 뒷받침하는 것을 보였다.

김현아(2008)는 시장적 요인에 의한 인구이동 분석에 문제를 제기하면서, 재정적 요인인 순재정편익이 광역과 기초 간 인구이동에 미치는 영향을 분석하였다. 편익은 평균임금과 취업률로 결정되는 기대소득, 지방공공재, 투자수단으로서 주택으로 구성되며, 비용은 임대료 및 전세가격 등의 거주비용과 공공재 가격 변수인 조세로 구성되는 것으로 순편익이 클 경우에 이전하는 것으로 모형을 설정하였다. 분석결과, 주택은 투자수단으로 나타났고, 수도권 지역의 순재정편익이 인구 유입 요인이지만, 비수도권 지역에 대한 이전재원은 인구 유입을 억제하는 것으로 나타났다. 김현아(2013)에서도 기대소득, 대학생 수, 도로연장 등은 인구이동에 영향을 미치나, 1인당 복지지출은 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 한편, 지방세와 전세가격도 인구 유입 요인으로 된 것도 특이한 결과이다.

특정 집단의 인구이동을 분석하는 연구도 있다. 송헌재·김현아(2014)는 특정 정책에 대한 인구 속성의 대응을 검토하여 출산장려금 지원이 특정 연령 집단의 인구이동의 영향을 미치는 것을 분석하였다. 이찬영·이흥후(2016)는 2001년과 2014년 사이의 16개 시·도의 25~29세 청년의 인구이동 결정요인을 연구하여 전 지역 간 이동에서는 임금, 취업률, 높은 결혼기회, 낮은 거주비용이 결정요인이었고, 수도권과 비수도권 지역 간 이동에서는 전세가격

이 큰 부담으로 작용하였으며, 비수도권 지역 간 인구이동에서는 임금이 중요 결정요인임을 발견하였다.

3. 인구이동 현황

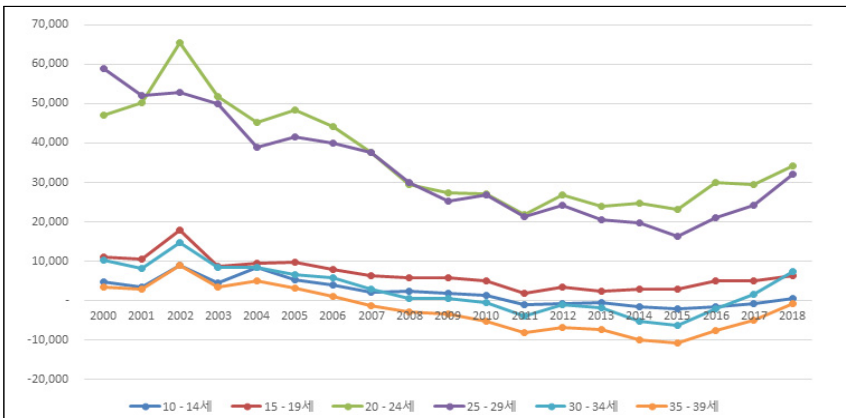
가. 수도권 인구이동 현황

지역균형발전을 위한 재정분권이 진행되고 있는 가운데, 수도권의 인구비중에 대한 관심이 높아지고 있다. 수도권은 2011년에 최초로 인구 순유출을 기록한 이래, 2017년부터 다시 순유입으로 전환되어, 그동안의 지역균형발전정책이 무색하게도 순유입 규모도 점차 증가하고 있다(통계청, 2020a).

2000년대 이후 2019년까지 연령별 수도권 순이동 추이를 보면, [그림 V-1]과 <표 V-1>에서 보는 바와 같이, 수도권 전체로는 15~19세, 20~24세, 25~29세 연령대 등 젊은 세대의 순유입을 보였다. 20~24세에서는 2011년을 기점으로 순유입이 감소추세에서 다시 증가추세로 전환되었고, 25~29세 연령은 2015년을 기점으로 하여 감소추세에서 증가추세로 전환되었다. 15~19세의 경우 지난 20년 동안 계속하여 순유입이 있었고, 30~34세는 최근 순유입으로 전환되었다.

[그림 V-1] 수도권 순이동 추이

(단위: 명)



자료: 통계청, 「최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보드자료 통계표」, 2020b, 통계표에서 재작성

〈표 V-1〉 서울의 연령별 순이동 추이

(단위: 명)

구분	20대 미만	20대	30대	40대	50대	60대 이상	합계
2000	-15,065	26,942	-25,426	-8,298	-13,833	-11,259	-46,939
2001	-30,530	8,817	-39,174	-14,547	-20,640	-17,875	-113,949
2002	-18,643	4,294	-35,265	-16,359	-21,382	-19,066	-106,421
2003	-13,058	14,989	-31,200	-10,289	-15,229	-14,181	-68,968
2004	-1,843	13,218	-28,284	-8,158	-11,979	-10,158	-47,204
2005	-7,703	16,839	-30,595	-7,010	-11,533	-11,005	-51,007
2006	-6,518	24,384	-28,489	-4,713	-10,533	-10,682	-36,551
2007	-11,218	26,626	-33,093	-8,395	-13,382	-13,421	-52,883
2008	-9,371	23,587	-31,418	-9,438	-14,538	-16,816	-57,994
2009	-9,706	22,010	-30,148	-8,801	-12,635	-12,984	-52,264
2010	-23,380	11,981	-48,257	-17,602	-18,370	-19,395	-115,023
2011	-22,633	15,607	-44,140	-18,785	-20,508	-22,599	-113,058
2012	-22,249	21,807	-42,029	-19,537	-20,938	-20,701	-103,647
2013	-21,533	20,979	-42,023	-18,270	-18,947	-20,756	-100,550
2014	-17,247	26,300	-38,964	-18,241	-18,431	-21,248	-87,831
2015	-24,686	17,790	-48,397	-24,826	-25,462	-31,675	-137,256
2016	-27,388	22,563	-47,696	-27,265	-27,391	-33,080	-140,257
2017	-18,685	31,955	-36,865	-21,640	-22,801	-30,450	-98,486
2018	-23,341	39,341	-42,521	-26,459	-24,311	-32,939	-110,230
2019	-9,281	47,566	-28,541	-17,885	-18,508	-22,939	-49,588

자료: 통계청, 「최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료 통계표」, 2020b

특징적인 것은 최근 20년간 서울의 연령별 순이동 추이를 보면 20대의 경우는 지속적으로 순유입을 보였으며, 최근에는 순유입자가 크게 증가하고 있다는 점이다. 반면, 나머지 연령대에서는 지속적으로 순유출을 보이고 있는데, 60대 이상의 유출자의 수는 2010년 이래 2만명을 넘고 있다.

반면 경기도의 경우는 모든 연령대에서 인구가 증가하고 있으며, 최근에는 30대의 순유입이 가장 높으며 다음으로 20대와 20대 미만의 순유입이 크게 늘고 있다. 2010년을 기점으로 하여 과거에는 20대의 순유입이 가장 많

았지만, 이후에는 대체로 30대의 순유입이 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 60대 이상의 인구 유입을 보면, 2000년대 초반에는 순유입이 증가하였다가, 감소추세를 보이다가 2015년 이후 보합세를 보이고 있지만, 순유입이 약 2만명에 이르고 있다.

서울과 경기도 60대 이상 순이동 추이를 알아보기 위해 서울의 60대 이상의 순유출의 절댓값을 취하고 경기도의 60대 이상 순유입과 비교하여 보면 [그림 V-2]와 같다.

〈표 V-2〉 경기도의 연령별 순이동 추이

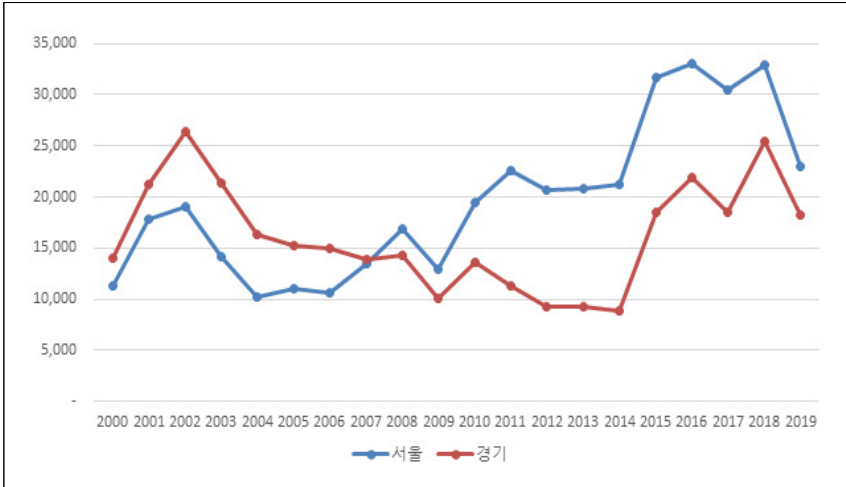
(단위: 명)

구분	20대 미만	20대	30대	40대	50대	60대 이상	합계
2000	35,626	70,309	37,584	12,947	13,481	14,079	184,026
2001	49,342	84,284	53,390	19,812	20,848	21,271	248,947
2002	69,621	104,356	61,701	28,995	24,657	26,452	315,782
2003	30,525	83,829	48,149	19,832	18,286	21,422	222,043
2004	32,629	68,376	41,935	15,987	13,684	16,264	188,875
2005	24,073	69,440	37,329	11,247	11,588	15,174	168,851
2006	18,445	56,212	32,281	6,539	10,204	14,952	138,633
2007	12,244	41,300	28,487	5,979	11,222	13,868	113,100
2008	12,621	31,454	25,860	5,631	10,678	14,353	100,597
2009	13,389	29,524	26,126	5,925	9,070	10,119	94,153
2010	24,630	40,820	41,223	9,946	12,215	13,603	142,437
2011	8,257	23,810	22,736	2,930	6,802	11,264	75,799
2012	11,660	24,048	25,816	4,831	7,120	9,278	82,753
2013	11,719	19,429	25,928	2,634	5,173	9,248	74,131
2014	6,302	16,461	21,028	1,002	3,716	8,887	57,396
2015	11,785	20,627	28,664	6,176	8,956	18,560	94,768
2016	21,737	26,486	36,733	13,541	13,199	21,921	133,617
2017	19,893	20,556	34,461	12,225	10,503	18,524	116,162
2018	31,220	25,395	49,579	22,583	15,929	25,388	170,094
2019	20,735	26,781	39,302	17,023	12,569	18,256	134,666

자료: 통계청, 「최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료 통계표」, 2020b

[그림 V-2] 서울과 경기도 60대 순이동 추이

(단위: 명)



자료: 통계청, 「최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료 통계표」, 2020b에서 재작성

[그림 V-2]에서 보는 바와 같이, 2007년 이전에는 경기도의 60대 이상 순유입은 서울의 순유출보다 크기 때문에 경기도의 60대 이상 순유입에는 수도권 이외 지역의 60대가 포함되어 있었다. 2007년 이후에는 서울의 60대 이상 순유출은 경기도의 60대 이상의 순유입을 크게 상회하고 있기 때문에 서울의 60대 이상의 순유출자는 경기도 이외의 지역을 선택한 것으로 분석할 수 있다. 이와 같이 본다면 서울의 60대 이상은 수도권 이외 지역으로 주거지를 선택하는 경향을 보이고 있는 것으로 해석할 수 있다.

인천의 연령별 순이동 추이를 보면 2000년 이래 2003년과 2004년을 제외하고는 순유입이 있었지만, 2017년 이후 소폭의 순유출이 발생하고 있다. 연령별로 보아도 20대의 경우는 지속적으로 순유입이 이루어지고 있지만, 2011년 최고의 순유입을 기록하였던 30대의 경우도 이제는 순유출을 보이고 있다. 그러나 인천의 순이동 규모는 최근 그 규모가 적기 때문에 수도권 인구이동에 대한 분석에서 중요도가 낮다고 볼 수 있다.

〈표 V-3〉 인천의 연령별 순이동 추이

(단위: 명)

구분	20대 미만	20대	30대	40대	50대	60대 이상	합계
2000	1,107	8,844	1,508	-261	701	1,266	13,165
2001	-3,783	9,159	-3,067	-1,343	37	114	1,117
2002	-4,703	9,597	-2,741	-2,292	206	163	230
2003	-8,102	3,094	-5,006	-4,555	-1,293	-309	-16,171
2004	-1,356	2,482	-277	-2,232	-283	331	-1,335
2005	2,914	3,781	3,106	-354	-14	1,532	10,965
2006	547	3,698	3,056	-100	442	1,975	9,618
2007	4,691	7,255	6,422	949	991	2,413	22,721
2008	1,857	4,396	3,382	-1,063	-80	927	9,419
2009	-60	1,010	1,280	-949	-56	873	2,098
2010	164	900	1,264	335	-96	1,045	3,612
2011	7,162	3,934	9,383	2,974	2,046	3,310	28,809
2012	5,912	5,308	8,392	3,081	1,984	3,117	27,794
2013	3,788	4,248	6,996	2,602	1,737	2,664	22,035
2014	1,359	1,754	3,017	904	220	2,070	9,324
2015	1,419	1,140	2,909	1,159	293	2,618	9,538
2016	94	2,074	1,534	841	-511	1,745	5,777
2017	-1,995	1,358	-940	-566	-788	1,261	-1,670
2018	-2,440	1,630	-315	-295	-308	1,661	-67
2019	-2,144	1,246	-1,166	-205	-739	671	-2,337

자료: 통계청, 「최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료 통계표」, 2020b

비수도권에서 수도권으로의 이동은 서울로의 순유입이 가장 많은데 전입 사유는 직업으로 인한 순이동이 2016년 이후에는 크게 증가하고 있다. 수도권 지역 전입사유별 순이동 추이를 보면 2011년까지는 주택이 가장 중요한 요인이었지만 2012년과 2015년 사이에는 교육이 가장 중요한 요인이었으며, 2016년 이후에는 직업이 가장 중요한 인구이동 사유로 등장하였다.

〈표 V-4〉에서 보는 바와 같이 2016년 비수도권에서 수도권으로 직업 때문에 유입된 인구는 16,343명이었는데, 서울이 16,169명이었다. 2019년에는 직업 때문에 수도권에 유입된 인구는 63,500명이었는데, 서울이 37,695명, 인천이 1,931명(〈표 V-5〉 참고), 경기도가 23,874명을 기록하고 있다.

〈표 V-4〉 수도권과 서울의 순이동 사유

(단위: 명)

구분	수도권			서울		
	직업	주택	교육	직업	주택	교육
2009	17,171	28,806	6,908	9,299	22,807	7,007
2010	17,778	21,152	8,811	8,232	15,536	8,160
2011	628	8,726	5,598	5,558	9,276	6,777
2012	7,361	11,611	12,393	10,386	8,058	10,608
2013	6,744	8,699	12,069	10,970	6,320	12,115
2014	-2,307	9,059	14,565	10,177	6,868	14,776
2015	-5,260	3,367	12,797	7,429	1,951	13,431
2016	16,343	4,871	15,994	16,169	2,782	15,110
2017	30,523	2,235	16,026	21,941	2,067	15,944
2018	52,990	8,218	18,099	31,213	2,546	17,066
2019	63,500	12,340	21,184	37,695	2,906	19,656

자료: 통계청, 「최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료 통계표」, 2020b

〈표 V-5〉 인천과 경기도의 순이동 사유

(단위: 명)

구분	인천			경기도		
	직업	주택	교육	직업	주택	교육
2009	-1,813	-251	-230	9,685	6,250	131
2010	-2,255	66	-577	11,801	5,550	1,228
2011	-3,301	935	-1,140	-1,629	-1,485	-39
2012	-3,534	960	-558	509	2,593	2,343
2013	-3,872	920	-818	-354	1,459	772
2014	-4,457	1,798	-1,053	-8,027	393	842
2015	-4,608	510	-968	-8,081	906	334
2016	-2,677	679	-678	2,851	1,410	1,562
2017	-1,063	238	-850	9,645	-70	932
2018	1,075	829	-639	20,702	4,843	1,672
2019	1,931	1,351	-311	23,874	8,083	1,839

자료: 통계청, 「최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료 통계표」, 2020b

나. 수도권 인구이동과 재정적 요인

정부의 지역균형발전정책에도 불구하고, 통계청(2020a, p. 2)은 2020년 수도권 인구가 비수도권 인구를 넘어설 것으로 추정하고 있으며, 통계청(2020c)에서는 주민등록부와 건축물대장 등 행정자료를 활용한 등록센서스 방식에 의한 인구조사에서는 2019년 11월 1일 0시 현재 수도권 인구는 25,892,678명으로 전국 인구인 51,779,203명의 50.01%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히, 20대 연령층의 인구가 직업과 교육상의 이유로 수도권으로 유입되고 있는 것이 큰 특징으로 요약될 수 있다.

여기에서는 이러한 직업과 교육상의 이유 이외에 재정적인 여건이 수도권 인구이동에서 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보기 이전에 최근의 지방분권에 따른 재정환경의 변화를 요약한다. 한 가지 유의할 것은 경기 지역의 경우는 2019년 동안 19만 8천명이 증가하였는데, 경기 지역의 재정환경의 변화도 이러한 경향과 관련이 있는지 주목할 필요가 있다. 다음에서는 행정안전부 「지방재정365」의 자료에 근거하여 2001년 이후의 주요 재정변수 변화 추이를 검토한다.

〈표 V-6〉은 본청과 시군구를 포함한 시도별 세출예산에서 서울, 경기, 인천의 비중 변화를 보여주고 있다. 수도권의 비중은 2001년부터 2013년까지 서서히 감소하다가 이후에는 증가하고 있다. 수도권 내에서는 서울의 비중이 감소하고 있는 반면, 2015년 이후 경기의 비중이 급속히 늘고 있으며, 인천의 비중은 거의 변화가 없다. 이는 현재의 사회복지 지출에서 인구에 초점을 둔 현금성 사회복지 지출이 늘어난 효과로 볼 수 있다.

최근 수도권 지역 세출 비중 증가는 경기 지역 본청 및 시군의 지출 증가와 매우 밀접한 관련이 있다. 따라서 최근 인구의 수도권 집중 현상과 경기 지역의 세출 예산액 증가는 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 V-6〉 수도권 지역의 세출 비중 변화

(단위: %)

연도	세출예산				지방세 수입 예산			
	수도권	서울	경기	인천	수도권	서울	경기	인천
2001	38.0	18.4	15.6	4.1	59.1	33.0	20.4	5.7
2002	36.7	16.5	16.5	3.8	58.8	31.2	22.5	5.2
2003	38.8	16.1	18.9	3.7	60.1	29.5	25.5	5.2
2004	39.8	16.8	19.3	3.7	61.2	30.0	26.3	4.9
2005	38.3	16.5	17.9	4.0	59.6	29.8	24.7	5.1
2006	37.2	15.0	18.1	4.0	59.1	28.2	25.5	5.3
2007	37.8	15.1	18.4	4.3	58.9	27.2	26.2	5.5
2008	38.2	15.7	18.3	4.2	59.9	28.9	25.7	5.3
2009	38.2	15.8	17.9	4.5	61.0	30.4	25.0	5.6
2010	37.2	15.5	17.3	4.5	58.1	28.1	24.1	5.9
2011	36.4	14.6	17.5	4.4	57.4	27.5	24.4	5.5
2012	36.6	14.4	17.7	4.5	57.8	27.2	24.6	5.9
2013	36.5	14.2	17.7	4.5	56.9	26.8	25.1	5.0
2014	36.7	14.6	17.3	4.8	55.5	26.1	23.8	5.5
2015	37.0	14.8	17.7	4.4	55.7	26.1	24.2	5.5
2016	37.4	14.9	17.8	4.7	54.7	24.9	24.3	5.6
2017	38.2	15.0	18.4	4.8	55.0	24.8	24.6	5.6
2018	38.8	15.0	19.1	4.7	56.2	24.8	25.5	5.8
2019	39.1	15.0	19.3	4.8	56.9	24.8	26.5	5.6
2020	39.1	15.0	19.2	4.8	54.9	24.7	24.9	5.2

자료: 행정안전부 지방재정통합공공개시시스템, 재정통계(지방재정연감, 지방세통계연감) 검색서비스(검색일자: 2020. 10. 10.) 자료를 활용하여 저자 작성

지방세의 비중 변화도 〈표 V-6〉에서와 같이, 수도권의 경우는 서울 지역의 감소 추세로 인하여 2001년부터 점차 감소하고 있는 추세를 보이고 있다. 그러나, 경기의 경우는 2007년까지 비중이 증가하다가 2014년까지 감소하였지만, 최근에는 증가의 추세를 보이고 있다. 이러한 경기 지역의 지방세 비중 변화는 2017년부터 수도권 인구 순유입 전환과 연관성을 보이고 있다.

끝으로, 주민 1인당 재정흑자(fiscal surplus)를 1인당 세출에서 1인당 지방세를 차감한 것으로 정의하는 경우, 이는 한 세대주가 거주하는 주거지의 지방자치단체에 부담하는 지방세에 비해서, 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 혜택이 큰 것을 의미한다. 서울, 경기, 인천에서는 주민 1인당 재정흑자

의 크기가 2001년 이후 지속적으로 증가하고 있을 뿐만 아니라 수도권 지역의 1인당 지출 예산액을 전국 평균으로 나눈 값과, 수도권 지역의 1인당 지방세 예산액을 전국 평균으로 나눈 값 비율의 변화 추이도 서울과 경기, 인천에서 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 비율이 증가한다는 것은 수도권 지역에 거주하는 것이 재정적인 혜택이 상대적으로 계속 높아지고 있음을 의미한다.

이상과 같이 최근의 수도권 인구의 증가는 최근의 수도권 지방자치단체의 세출 예산 증가, 경기 지역의 세출 예산 증가, 경기도의 지방세 수입 예산 증가, 수도권 지역의 재정흑자, 주민 1인당 재정흑자와 양(+)의 상관관을 보이고 있다.

〈표 V-7〉 수도권 지역의 주민 1인당 재정흑자 비율 추이

(단위: 1인당 천원, %)

연도	재정흑자 차이			재정흑자 비율		
	서울	경기	인천	서울	경기	인천
2001	341	516	450	145.2	199.5	185.2
2002	325	573	482	142.9	197.8	195.2
2003	373	714	531	144.8	196.6	191.9
2004	448	774	617	147.5	194.0	202.0
2005	485	760	733	149.1	195.5	209.2
2006	493	852	820	150.3	201.3	213.1
2007	623	946	1,021	161.3	203.3	228.3
2008	705	1,070	1,129	157.2	206.0	231.5
2009	770	1,192	1,366	154.9	214.4	239.3
2010	902	1,202	1,400	168.4	219.3	234.0
2011	790	1,193	1,369	159.5	215.8	237.5
2012	801	1,259	1,419	156.0	213.5	224.4
2013	923	1,337	1,719	164.2	218.1	277.8
2014	1,162	1,466	1,919	181.7	235.8	279.7
2015	1,259	1,573	1,797	180.9	233.3	257.2
2016	1,384	1,612	2,046	184.7	226.2	263.9
2017	1,465	1,728	2,140	181.1	223.8	255.6
2018	1,638	1,962	2,242	182.3	225.2	243.3
2019	1,910	2,173	2,672	190.6	229.2	269.7
2020	2,139	2,469	3,106	191.1	242.0	291.0

자료: 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 재정통계(지방재정연감, 지방세통계연감) 검색서비스(검색일자: 2020. 10. 10.) 자료를 활용하여 저자 작성

4. 서울 자치구별 세대주 인구 유입 현황

기존의 인구이동에서 영향을 미치는 변수를 통제한 후에도 재정적 요인이 인구이동에 영향을 미치는지를 분석하기 이전에 과연 기초자치단체별로 보았을 때에도 인구이동이 재정적 요인과 관계가 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 미국의 경우 티부 가설이 실증적으로 활발하게 검증되어 왔지만, 우리는 과거에는 교육 및 주택이 인구이동의 주요 원인이었고, 최근의 이동에서는 통계청 자료에서 보듯이 직업이 주요 원인으로 제시되어 왔기 때문에 재정적 요인이 인구이동을 결정하는 것을 보이기 이전에 인구이동에 대한 보다 기술적인 현황 분석이 필요할 것이다.

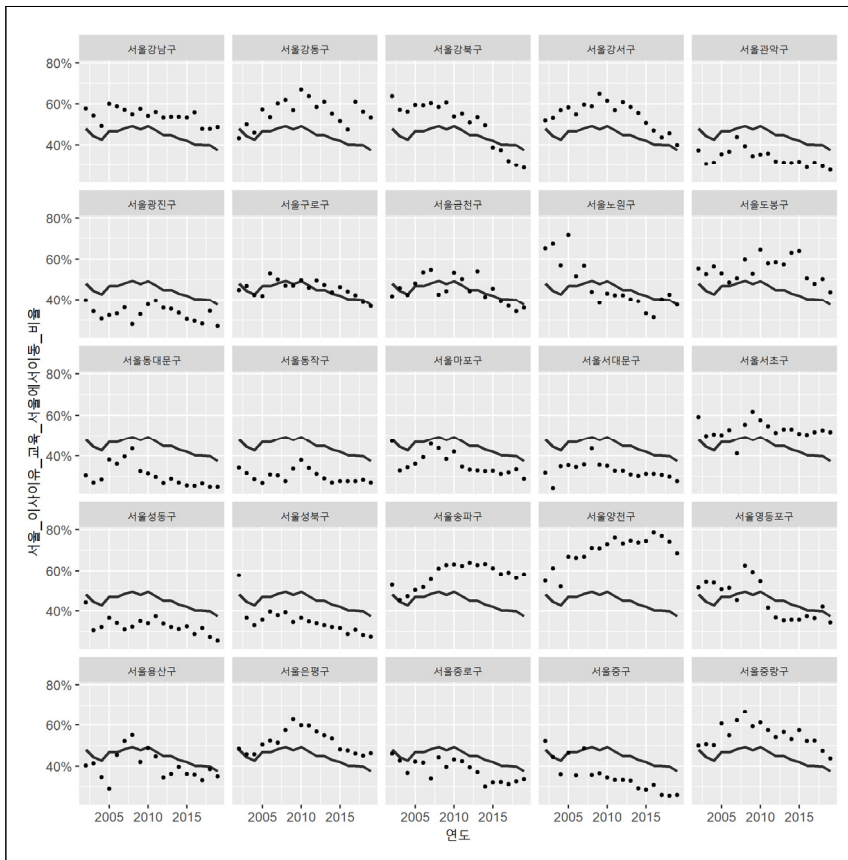
여기에서는 2002년부터 2019년까지 서울 자치구별로 타 시도에서 이동한 세대주 비율을 경기에서 이동한 비율, 인천에서 이동한 비율, 수도권 이외 타 시도에서 이동한 비율로 나누어서, 인구이동 이유별 구분, 연령별 구분, 성별 구분, 전출시도 구분, 세대 수 구분별로 살펴보고자 한다. 이러한 현황 분석은 재정적, 환경적 요인을 고려하지 않은 상태에서의 수도권 지역 인구이동의 특징을 파악하는 데 도움을 준다. 여기에서의 초점은 과연 전입이 활발하게 이루어지고 있는 수도권 기초자치단체의 특징을 살펴보아 무엇이 전입요인으로 작용하는지를 살펴보는 것이다.

〈표 V-8〉은 서울을 제외한 타 시도의 전출지역을 인구이동 이유, 연령, 성별, 광역자치단체, 세대 수 등 일정한 범주로 구분한 후에, 이러한 범주 구분별로 어떻게 서울시 자치구로의 전입이 이루어지고 있는가를 보여주고 있다. 수도권으로의 인구집중이 관심을 끌고 있기 때문에, 서울을 제외한 타 시도의 구분은 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도 세 곳으로 구분하고, 이러한 전출지의 구분에 따라 서울의 전입지인 자치구로 세대가 이동하고 있는지 현황을 파악한다.

〈표 V-8〉은 다음의 [그림 V-3]을 요약한 것이다. [그림 V-3]은 교육 때문에 서울에서 서울로 이동한 비율을 2002년부터 2019년까지 보여주고 있는데, Y축은 서울로 총이동한 세대 수에서 자치구별로 교육상 이유로 이동한 세대 수가 차지하는 비중을 표시한다. 즉 세대 이동의 이유로 통계청은 건

강, 교통, 교육, 주택, 가족, 직업 등으로 구분하고 있는데, Y축은 교육상의 이유로 각 자치구로 전입한 세대가 서울로 전입한 인구에서 차지하고 있는 비중을 나타내고 있다. [그림 V-3]에서 실선은 서울시 자치구 평균을 의미하는 선으로 연도가 증가함에 따라 감소하고 있는 경향을 보이고 있다. 또한 자치구별 인구이동 비중은 점선으로 표시되고 있는데, 점선이 실선보다 높게 있는 경우는 해당 자치구가 교육상의 장점이 있어서 인구를 끌어들이고 있다고 해석된다.

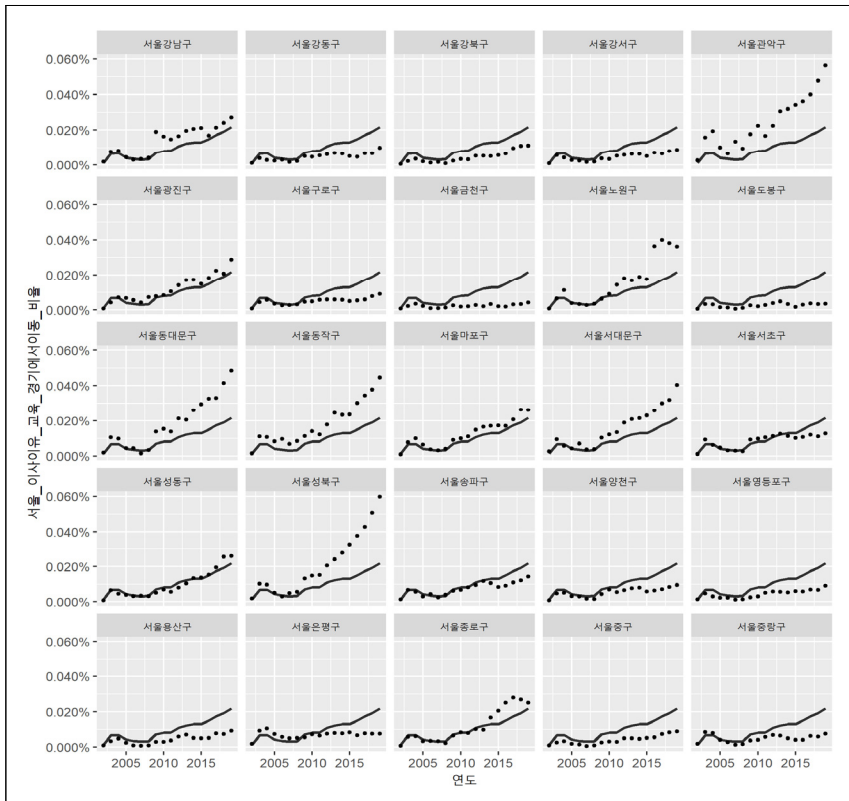
[그림 V-3] 교육 때문에 서울에서 서울로 이동한 비율



자료: 통계청 MDIS, 국내인구이동통계(세대관련연간자료)에서 자료 추출(검색일자: 2020.9.10.) 후 저자 작성

서울 지역에서 서울로 이동한 세대주의 경우는 강남, 강동, 강서, 도봉, 서초, 송파, 양천, 은평, 중랑을 선호하고 있다. 은평구는 고양과 파주 등에서 서울로 진입할 때 중요한 관문이며, 역사가 오래된 고등학교가 많고, 강북에서 유명한 학군을 이루고 있다. 도봉과 중랑은 교육상 매력이 상대적으로 적지만, 도봉의 경우는 의정부시나 양주시 등 경기도 북부지역에서 서울 도심으로 진입하려면 반드시 도봉구를 통과하여야 하며, 중랑은 최근 망우역과 상봉역 개발로 개발 잠재력이 높은 곳으로 평가되고 있다. 그 이외의 지역도 교육과 관련이 있지만, 교육 이외에도 재정적으로 부유한 자치구가 서울 내 인구이동에서 인구 유입 지역으로서 매력이 있는 것으로 해석될 수 있다.

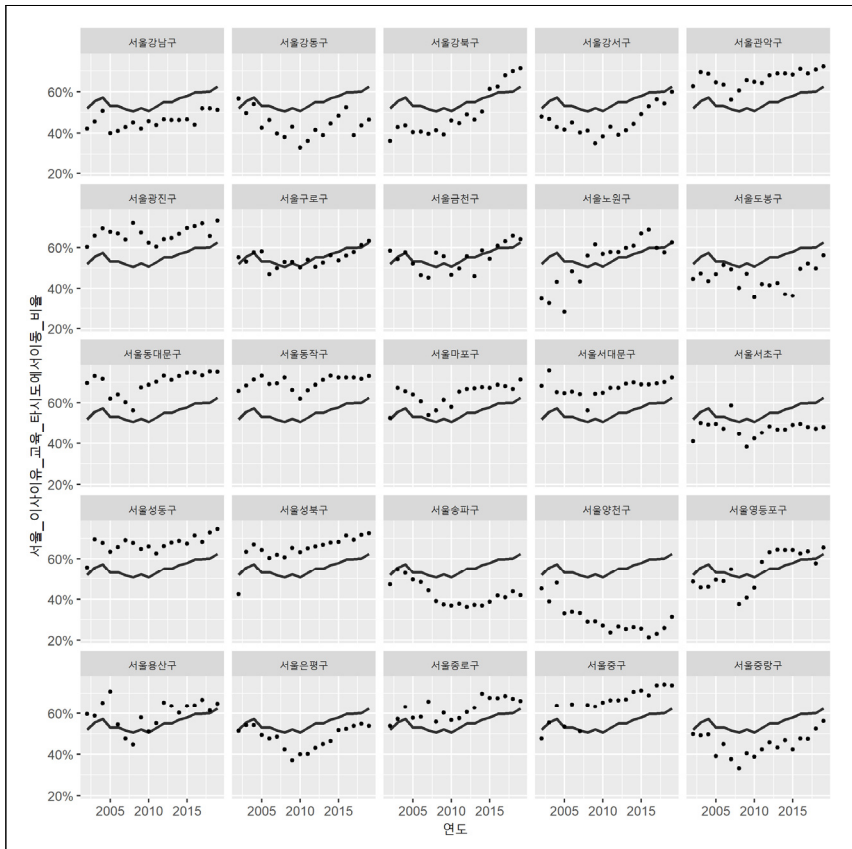
[그림 V-4] 교육 때문에 경기에서 서울로 이동한 비율



자료: 통계청 MDIS, 국내인구이동통계(세대관련연간자료)에서 자료 추출(검색일자: 2020.9.10.) 후 저자 작성

경기 지역에서 서울로 이동한 세대주의 경우는 강남, 관악, 광진, 노원, 동대문, 동작, 마포, 서대문, 성북을 선호하고 있는데, 이들은 고등학교 및 대학교 등 교육상 매력이 있는 곳으로 평가되고 있다. 타 시도에서 서울로 이동한 세대주의 경우는 관악, 광진, 동대문, 동작, 마포, 서대문, 성동, 성북을 선호하고 있는데, 이들은 교육상 매력이 있는 곳으로 평가되고 있다. 이상과 같은 서울로의 전입에서는 교육상의 매력이 유입 요인으로 볼 수 있지만, 서울 지역 내 인구 유입에 비하여 상대적으로 주택가격이 낮은 자치구가 매력이 있는 것으로도 평가할 수 있다.

[그림 V-5] 교육 때문에 타 시도에서 서울로 이동한 비율



자료: 통계청 MDIS, 국내인구이동통계(세대관련연간자료)에서 자료 추출(검색일자: 2020.9.10.) 후 저자 작성

〈표 V-8〉에서 보는 바와 같이, 서울로의 세대 이동의 중요한 이유는 교통, 교육, 가족 등이며, 최근에는 직업이 중요한 이유로 되고 있다.

건강상의 이유로 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 큰 변화 없이 진동을 보이고 있다. 또한, 경기와 인천에서의 세대 이동은 지리적 근접성을 반영하지만, 타 시도의 경우는 거리와 관계없이 재정적으로 부유한 자치구로의 세대 이동 경향이 나타나고 있다.

교통의 이유로 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다.

교육의 이유로 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있으며, 비중도 건강과 교통 이유보다 많다.

주택상의 이유로 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대의 비율을 보면, 2003년을 정점으로 현재는 감소 추세를 보이고 있다.

가족상의 이유로 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있으며, 비중도 자치구별로 차이가 있지만 대체로 교육의 이유와 유사하다.

직업상의 이유로 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2004년까지 급증하다가 2009년에 급격히 하락한 후에 현재까지 서서히 증가하고 있다. 관악구는 많은 세대가 수도권 이외에서 유입하고 있는데 이는 강남과 지리적 근접성이 반영된 것이다.

세대 이동의 범주를 연령별로 보면, 20대 이하의 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대의 비율은 2002년부터 2019년까지 서서히 증가하고 있다. 특히 종로구는 최근 20대 이하의 세대 유입이 증가하고 있다.

20대의 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대의 비율

을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 증가하고 있다. 영등포구는 최근 20대의 세대 유입이 증가하고 있다.

30대의 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 감소하고 있다. 수도권 이외 타 시도에서 30대는 관악구에 높은 전입을 보이고 있다.

40대의 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 인구의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 감소하고 있다.

50대의 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 인구의 비율을 보면, 2002년부터 2014년까지 서서히 증가하다가 감소하고 있다.

60대 이상의 경기, 인천에서 서울로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 지속적으로 증가하고 있는 추세이나, 수도권 이외 타 시도에서 전입한 인구의 비율은 2009년을 정점으로 감소하는 추세이다. 연령이 높을수록 선택하는 자치구가 달라지는 것을 볼 수 있다.

세대 이동의 범주를 성별로 보면, 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대주가 여성인 인구의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 증가하고 있는 반면, 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 세대주가 남성인 인구의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 감소하고 있다.

세대 이동의 범주를 전출 시도를 기준으로 살펴보면, 광역시와 도의 경우 큰 차이는 없고, 다만 지리적으로 가까운 경기와 인천에서는 가까운 자치구로의 전입이 많다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

부산, 인천, 광주, 대전에서 서울로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 정체를 보이고 있다.

대구에서 서울로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 소폭 증가 추세를 보이고 있다. 울산에서 서울로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 증가를 보이고 있다. 세종에서 서울로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 비교적 높은 성장을 보이고 있다.

광역시에서의 서울로의 세대 이동에서 선택된 자치구는 인천을 제외하고는 비슷한 양상이며, 인천 세대주의 이동에서는 거리가 크게 작용하여 강서구, 구로구, 영등포구로의 전입이 높은 편이다.

경기, 강원, 충북, 충남, 경북에서 서울로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 정체를 보이고 있다. 경기에서는 광역시와 달리 노원구, 은평구에서 보다 많은 세대주 유입을 보이고 있으며, 강남구와 송파구로의 전입도 높은 편이다. 관악구로의 인구이동은 매우 높고 최근에도 급증하고 있다. 경기 지역 세대주 이동에서도 거리가 크게 작용하여 강동구, 강서구, 노원구로의 전입이 높은 편이다.

강원, 충북, 충남, 경북에서 서울로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 정체를 보이고 있다.

전북, 전남에서 서울로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 감소를 보이고 있다.

경남과 제주에서 서울로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 소폭 상승을 보이고 있다.

세대 이동의 범주를 세대 수로 보면, 1인 세대의 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 인구의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 증가하고 있다. 2인 이상 세대의 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 서울로 전입한 인구의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 감소하고 있다.

〈표 V-8〉 지역구분별 서울로 전입한 세대주 비율 요약

구분	전출 지역구분	세대주 비율이 높은 서울시 전입 지역	
인 구 이 동 이 유	건강	경기	강남구, 관악구, 서초구, 송파구, 은평구
		인천	강서구, 관악구, 구로구, 서대문구, 양천구, 영등포구, 은평구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 관악구, 광진구, 서초구, 송파구, 은평구
	교통	경기	강남구, 관악구, 동작구, 마포구, 서초구, 송파구, 은평구
		인천	강서구, 관악구, 구로구, 동작구, 마포구, 영등포구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 관악구, 마포구, 영등포구
	교육	경기	강남구, 관악구, 광진구, 노원구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성북구
		인천	관악구, 노원구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성북구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성북구
	주택	경기	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 노원구, 송파구, 은평구
		인천	강서구, 관악구, 구로구, 양천구, 영등포구, 은평구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 강서구, 관악구, 노원구, 동대문구, 동작구, 마포구, 송파구
	가족	경기	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 서초구, 송파구, 은평구
		인천	강남구, 강서구, 관악구, 구로구, 양천구, 영등포구, 은평구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 동작구, 마포구, 서초구, 송파구, 은평구
직업	경기	강남구, 강서구, 관악구, 마포구, 서초구, 송파구, 영등포구	
	인천	강남구, 강서구, 관악구, 구로구, 마포구, 영등포구	
	수도권 이외 타 시도	강남구, 강서구, 관악구, 광진구, 동작구, 마포구, 송파구, 영등포구	
연 령	20대 이하	서울	강남구, 관악구, 광진구, 노원구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성북구
		인천	강남구, 관악구, 광진구, 노원구, 동대문구, 동작구, 서대문구, 성동구, 성북구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 관악구, 광진구, 노원구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성북구
	20대	서울	강남구, 강서구, 관악구, 광진구, 동작구, 마포구, 송파구, 영등포구
		인천	강남구, 강서구, 관악구, 구로구, 동작구, 마포구, 영등포구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 마포구
	30대	서울	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 서초구, 송파구, 영등포구, 은평구
		인천	강남구, 강서구, 관악구, 구로구, 마포구, 송파구, 양천구, 은평구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 강서구, 관악구, 마포구, 서초구, 송파구, 영등포구

〈표 V-8〉의 계속

구분	전출 지역구분	세대주 비율이 높은 서울시 전입 지역	
연령	40대	서울	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 노원구, 서초구, 송파구, 영등포구, 은평구
		인천	강남구, 강서구, 관악구, 구로구, 양천구, 영등포구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 강서구, 관악구, 서초구, 송파구, 영등포구
	50대	경기	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 서초구, 송파구, 은평구, 중랑구
		인천	강서구, 관악구, 구로구, 양천구, 영등포구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 동작구, 서초구, 송파구, 영등포구
60대	경기	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 노원구, 서초구, 송파구, 은평구, 중랑구	
	인천	강서구, 관악구, 구로구, 동작구, 양천구, 영등포구, 은평구	
	수도권 이외 타 시도	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 노원구, 서초구, 성북구, 송파구, 영등포구, 은평구	
성별	여성	경기	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 서초구, 송파구, 은평구
		인천	강남구, 강서구, 관악구, 구로구, 마포구, 영등포구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 관악구, 광진구, 동작구, 마포구, 성북구, 송파구
	남성	경기	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 서초구, 송파구, 은평구
		인천	강남구, 강서구, 관악구, 구로구, 마포구, 양천구, 영등포구
		수도권 이외 타 시도	강남구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 마포구, 송파구, 영등포구
영광	부산	강남구, 관악구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 송파구	
	대구	강남구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서초구, 성북구, 송파구	
	인천	강남구, 강서구, 관악구, 구로구, 동작구, 동작구, 송파구, 양천구, 영등포구	
	광주	강남구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서초구, 송파구	
	대전	강남구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서초구, 송파구	
	울산	강남구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성북구, 송파구	
	세종	강남구, 관악구, 동작구, 마포구, 서초구, 성북구, 송파구, 영등포구	
	경기	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 노원구, 서초구, 송파구, 은평구	
강원	강남구, 관악구, 광진구, 노원구, 동대문구, 동작구, 송파구		

〈표 V-8〉의 계속

구분	전출 지역구분	세대주 비율이 높은 서울시 전입 지역	
광역	강원	강남구, 관악구, 광진구, 노원구, 동대문구, 동작구, 송파구	
	충북	강남구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 송파구	
	충남	강남구, 관악구, 광진구, 동작구, 마포구, 송파구, 영등포구	
	전북	강남구, 강서구, 관악구, 광진구, 동작구, 마포구, 송파구, 영등포구	
	전남	강남구, 강서구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 송파구, 영등포구	
	경북	강남구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 마포구, 성북구, 송파구	
	경남	강남구, 관악구, 광진구, 동대문구, 동작구, 마포구, 성북구, 송파구	
	제주	강남구, 강서구, 관악구, 광진구, 동작구, 마포구, 송파구	
세대	1인 세대	경기	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 마포구, 송파구, 영등포구
		인천	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 마포구, 영등포구
	수도권 이외 타 시도	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 마포구, 송파구, 영등포구, 은평구	
	2인 이상 세대	경기	강남구, 강동구, 강서구, 구로구, 노원구, 서초구, 송파구, 은평구
		인천	강남구, 강서구, 관악구, 구로구, 마포구, 양천구, 영등포구
수도권 이외 타 시도	강남구, 강서구, 관악구, 노원구, 동작구, 서초구, 송파구, 영등포구		

자료: 통계청 MDIS, 국내인구이동통계(세대관련연간자료)에서 자료 추출(검색일자: 2020.9.10.) 후 저자 작성

5. 경기도 시군별 인구 유입 이동 현황

여기에서는 2002년부터 2019년까지 경기도 시군별로 타 시도에서 이동한 세대주 비율을, 서울에서 이동한 비율, 인천에서 이동한 비율, 수도권 이외 타 시도에서 이동한 비율한 비율로 나누어서, 세대 이동 이유별 구분, 연령별 구분, 성별 구분, 전출시도 구분, 세대 수 구분별로 살펴보고자 한다.

건강상의 이유로 서울, 인천에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 증가하는 경향을 보이고 있다. 그러나, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율은 진동을 보이며 정체되고 있다. 즉 경기 지역은 건강상의 이유로는 수도권에서 매력이 있지만, 여타 지역에서는 매력이 없는 것으로 볼 수 있다.

교통의 이유로 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대

의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 증가하는 경향을 보이고 있다. 고양시, 부천시 등은 공통으로 교육상 이유로 세대 유입이 많았다.

주택상의 이유로 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2003년을 정점으로 현재는 정체 현상을 보이고 있다. 평택시와 화성시는 최근에 세대가 유입되고 있는 것으로 나타났다. 고양시, 부천시, 용인시 등은 공통으로 주택상으로 세대 유입이 많았다.

가족상의 이유로 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 대체로 증가하는 경향을 보이고 있으며, 비중도 서울과는 달리 교육상 이유보다 높은 것으로 나타났다. 가족상의 이유로 평택시와 화성시의 세대 유입이 최근 급증하고 있다.

직업상의 이유로 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2004년까지 급증하다가 2009년에 급격히 하락한 후에 현재까지 정체되고 있다. 평택시와 화성시의 경우는 직업상의 이유로 전입이 최근 많다.

세대 이동의 범주를 연령별로 보면, 20대 이하의 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 정체수준에 머무르고 있다.

20대의 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 감소하고 있어서 서울로의 세대 이동 패턴과 반대의 현상을 보이고 있다. 이는 20대의 경우 서울을 선호하는 경향을 반영한 것이다.

30대의 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 감소하고 있다.

40대의 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 감소하고 있다.

50대의 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 정체 수준에 머무르고 있다.

60대 이상의 경기, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의

비율은 정체 수준을 보이고 있다. 그러나, 비수도권 지역의 60대 이상에서는 평택시와 화성시도 높은 전입률을 보이고 있다.

세대 이동의 범주를 성별로 보면, 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대주가 여성인 인구의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 정체를 보이고 있다. 이는 서울과 반대의 현상이다.

서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대주가 남성인 인구의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 정체를 보이고 있다.

대체로 세대주의 성별에 따른 경기도 시군의 선택 차이는 세대 이동에서 발견되고 있지 않다.

세대 이동의 범주를 전출 시도를 기준으로 살펴보면, 서울, 부산에서 경기로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 소폭 감소 추세를 보이고 있다.

대구, 인천, 광주, 대전에서 경기로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 정체를 보이고 있다.

울산에서 경기로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 정체를 보이다가 최근 서서히 증가를 보이고 있다.

세종에서 경기로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 비교적 꾸준한 성장을 보이고 있다.

광역시에서의 경기로의 세대 이동은 인천을 제외하고는 비슷한 양상이며, 인천 세대주의 이동에서는 거리가 크게 작용하여 김포시와 시흥시의 전입이 높은 편이다.

강원, 충북, 충남, 경북, 경남에서 경기로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 정체되고 있다.

전북, 전남에서 경기로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 감소를 보이고 있다.

제주에서 경기로 전입한 세대주 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 소폭 상승을 보이고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 경기로의 세대 이동은 광역시와 도의 경우 큰

차이는 없고, 다만 지리적으로 가까운 인천, 강원, 충남, 충북에서는 가까운 시로의 전입이 많다.

세대 이동의 범주를 세대 수를 기준으로 살펴보면, 1인 세대의 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 정체이나 최근 소폭 증가하고 있다.

2인 이상 세대의 서울, 인천, 수도권 이외 타 시도에서 경기로 전입한 세대의 비율을 보면, 2002년부터 2019년까지 서서히 감소하고 있다.

세대 수 기준으로 살펴보면 서울과 경기로의 세대 이동은 비슷하다
 이상과 같은 경기 지역으로 이동한 세대주의 특징은 <표 V-9>와 같은데, 경기 지역으로의 세대 이동에서는 이상과 같은 여러 요인 이외에도 기초자치단체의 재정여건이 부유한 곳이 매력이 있는 것으로 평가될 수 있다.

〈표 V-9〉 지역구분별 경기로 전입한 세대주 비율 요약

구분	전출 지역	세대주 비율이 높은 경기 시군	
인구이동 이유	건강	서울	가평군, 고양시, 남양주시, 양평군, 용인시, 파주시
		인천	가평군, 고양시, 김포시, 부천시, 시흥시, 안산시, 양평군, 용인시, 파주시, 화성시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 양평군, 용인시, 화성시
	교통	서울	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안양시, 용인시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 시흥시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시
	교육	서울	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 용인시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 시흥시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시
	주택	서울	고양시, 광명시, 김포시, 남양주시, 부천시, 성남시, 용인시, 의정부시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 시흥시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시

〈표 V-9〉의 계속

구분		전출 지역	세대주 비율이 높은 경기 시군
인구이동 이유	가족	서울	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 안양시, 용인시, 의정부시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안산시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 안양시, 용인시, 평택시, 화성시
	직업	서울	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안산시, 평택시, 화성시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시
연령	20대 이하	서울	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 용인시
		인천	부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 용인시
		수도권 이외 타 시도	부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시
	20대	서울	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 안양시, 용인시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시
	30대	서울	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 용인시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 시흥시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시
	40대	서울	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 용인시, 의정부시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 시흥시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 안양시, 용인시, 평택시, 화성시
	50대	서울	고양시, 김포시, 남양주시, 부천시, 성남시, 용인시, 의정부시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 시흥시, 안산시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시

〈표 V-9〉의 계속

구분		전출 지역	세대주 비율이 높은 경기 시군
연령	60대	서울	고양시, 김포시, 남양주시, 부천시, 성남시, 용인시, 의정부시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 시흥시, 안산시, 용인시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시
성별	여성	서울	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 용인시, 의정부시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시
	남성	서울	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 용인시, 의정부시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시
광역	서울	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 용인시, 의정부시, 하남시	
	부산	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시	
	대구	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시	
	인천	고양시, 김포시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시	
	광주	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시	
	대전	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시	
	울산	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시	
	세종	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 안양시, 용인시, 평택시, 화성시	

〈표 V-9〉의 계속

구분	전출 지역	세대주 비율이 높은 경기 시군	
광역	강원	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시	
	충북	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 용인시, 이천시, 평택시, 화성시	
	충남	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 용인시, 평택시, 화성시	
	전북	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시	
	전남	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시	
	경북	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 파주시, 평택시, 화성시	
	경남	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시	
	제주	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시	
세대	1인 세대	서울	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 용인시, 의정부시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시
	2인 이상 세대	서울	고양시, 남양주시, 부천시, 성남시, 용인시, 의정부시
		인천	고양시, 김포시, 부천시, 시흥시
		수도권 이외 타 시도	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 용인시, 평택시, 화성시

자료: 통계청 MDIS, 국내인구이동통계(세대관련연간자료)에서 자료 추출(검색일자: 2020. 9. 10.) 후 저자 작성

이상과 같이, 서울의 경우 부유한 자치구가 평균 이상 비율의 전입지 선택을 받고 있는 것이나, 경기도의 경우 부유한 시군이 평균 이상 비율의 전입지의 선택을 받고 있는 것을 볼 때, 서울과 경기에서의 전입지 선택에서는 지리적 특성, 교육상 특성 이외에도 자치단체의 재정력도 크게 작용하고 있는 것으로 요약될 수 있다.

6. 시도 간 인구이동 실증분석

가. 분석 모형

여기에서는 시도 간 세대 이동을 전입지의 환경변수 특징에 초점을 두어 어떠한 지역 특성이 세대의 유입을 촉진하고 있는지를 파악하고자 한다. 총 전입세대는 동일 시도에서 전입한 세대와 타 시도에서 전입한 세대로 구분한 후에, 타 시도에서 전입한 세대 수에 미치는 영향을 분석한다. 타 시도의 인구이동 세대는 전입시도의 주거환경 매력도를 높이 평가한 것을 의미한다. 다음 <표 V-10>에서 보는 바와 같이 시도별 타 시도에서 전입한 세대 수를 보면 경기와 서울에서 그 수치가 높음을 알 수 있다.

<표 V-10> 시도별 타 시도에서 전입한 세대 수

(단위: 세대)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
강원	4,634	4,836	5,327	5,544	5,754	5,942	6,143
경기	28,879	30,261	35,614	36,756	35,679	39,108	36,628
경남	6,408	7,044	7,531	7,762	8,575	7,974	7,800
경북	7,490	8,176	8,409	8,205	8,549	9,047	9,618
광주	2,528	3,039	2,771	2,589	2,614	2,972	2,930
대구	3,712	3,955	3,602	3,614	3,627	3,963	3,755
대전	2,391	2,629	2,647	2,852	2,907	3,171	3,062
부산	4,842	5,567	5,526	5,123	5,368	4,968	5,049
서울	18,547	19,712	19,255	18,503	18,554	19,119	20,460
세종	684	1,260	1,997	1,693	2,077	2,123	1,964
울산	1,546	1,537	1,632	1,457	1,474	1,548	1,729
인천	7,011	7,122	7,772	7,458	7,451	8,017	7,910
전남	5,986	6,231	6,367	6,251	6,525	6,956	7,103
전북	3,940	4,097	4,136	4,021	4,136	4,327	4,457
제주	1,175	1,412	1,895	2,046	1,962	2,011	1,812
충남	6,203	6,676	7,247	7,564	7,946	7,955	7,816
충북	4,104	4,414	4,613	4,920	5,159	5,433	5,254
총합계	110,080	117,968	126,341	126,358	128,357	134,634	133,490

자료: 통계청 MDIS, 국내인구이동통계(세대관련연간자료)에서 자료 추출(검색일자: 2020.9.10.) 후 저자 작성

나. 자료와 변수

세대 이동에 영향을 미치는 독립변수는 통상적으로 인구이동에 포함되는 변수를 활용하였다. 분석기간은 최근의 인구이동 현황을 반영하고, 17개 광역간 인구이동 분석이 가능한 2013년과 최신 지방재정 결산자료가 있는 2018년 사이이다. 경제변수로서는 1인당 사회지출, 1인당 지방세, 실업률 차이(전입실업률 - 전출입실업률), 전출실업률, 전입실업률, 전출GRDP, 전입GRDP, GRDP 차이(전입GRDP - 전출GRDP), 2013년부터 2018년까지 경제활동참가율(%), 실업률(%), 고용률(%), 15~64세 고용률(%), 물가지수 등의 자료를 수집하였다. 환경변수로는 광역별 오존 오염도, PM10 오염도(8월 평균치) 평균치를 수집하였고,⁴⁸⁾ 주택 관련 변수로는 매매중위가격, 평균매매가격, 평균전세가격, 중위전세가격 등을 수집하였다.⁴⁹⁾ 교육 관련 자료는 교육지출과 전문대학 이상 학생 수에 관한 교육부 자료를 수집하였다. 재정 관련 자료는 지방재정통합공개시스템(지방재정365)와 통계청 자료를 이용하였는데, 1인당 지방세와 가구당 지방세, 지방세와 지방교육세는 통계청 자료에 의거하였으며, 지방세, 경상세외수입, 지방교부세, 국고보조금, 지방세는 '지방재정365'의 결산 순계자료를 이용하였다. 분야별 지출은 '지방재정365'의 순계세출결산자료를 이용하였다.⁵⁰⁾ 주민 1인당 세출은 '지방재정365'의 통합재정개요 재정지표에 나오는 일반회계세출예산의 합을 인구로 나누어 구하였다.⁵¹⁾ 교육 지출은 지방교육재정알리미 자료를 이용하였으며, 2013년 자료는 2014년부터 2019년까지의 평균 증가율을 적용하여 추정하였다.⁵²⁾

48) 세종은 충남의 수치로 대입하였다.

49) 주택매매종합지수, 아파트매매지수, 연립다세대매매지수, 단독주택매매, 오존, PM10, 실업률, 경제활동참가율, 고용률, 물가지수 등의 자료도 통계청에서 수집하였다.

50) 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 지방자치단체의 기능별 단체별 세출결산(순계), <http://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=CKJQQ8RW0FL1E1UJ1IRX839865&srvCd=>, 검색일자: 2020.11.11.

51) 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 통합재정개요/재정지표/주민1인당세출예산액, <http://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=E8CLIL7H1FHQ3F38ON5W225441&srvCd=>, 검색일자: 2020.11.11.

52) 교육부 지방교육재정알리미, 지방교육재정 결산공시자료, <http://www.eduinfo.go.kr/portal/intg/intgInfTColClsgPage.do?goMainDisp=2#>, 검색일자: 2020.11.11.

다. 분석결과

2013년부터 2018년 기간을 대상으로, 기존의 인구이동 연구에서 인구이동에 영향을 미치는 영향을 환경, 경제, 교육, 주택 오존, GRDP, 전문대학 이상 학생 수, 평균전세가격을 독립변수에 포함하고, 재정흑자를 1인당 일반회계 세출액에서 1인당 지방세를 차감하여 로그를 취한 값으로 정의하고,⁵³⁾ 총전입 인구에서 타 시도에서 전입한 인구만을 흡입인구로 정의한 후에, 흡입인구에 영향을 미치는 요인을 살펴본 결과는 <표 V-11>과 같다. 분석에 포함된 국고 보조금, 지방교부세, 지방세 등은 4장의 변수와 동일한 변수이며, GRDP는 통계청 자료를 활용하였다. 추정된 회귀식은 다음과 같다. 다만 여기에서 시차를 1로 하여 Granger Test를 한 결과, 지방세가 전입세대 수에 미치는 영향은 유의하였으나, 전입세대 수가 지방세에 미치는 영향은 유의하지 않았다.

$$\log(\text{전입세대}) = \text{상수항} + \beta_1 \text{오존} + \beta_2 \text{실업률} + \beta_3 \log(\text{평균매매가격}) + \beta_4 \log(\text{전문대학 이상 수}) + \beta_5 \log(\text{국고보조금}) + \beta_6 \log(\text{지방세})$$

<표 V-11>에서 종속변수는 전입세대에 로그를 취하였다. 검정결과 pooled 보다는 고정효과, 고정효과보다는 랜덤효과가 적합하고, 이분산이 존재하는 것으로 나타났다. 또한 ADF 검정결과 차분할 필요가 없는 것으로 나타났다. (1)은 pooled, (2)는 고정효과, (3)은 랜덤효과, (4)는 이분산 수정한 표준편차를 의미한다.

세대의 이동을 보면 환경, 경제, 교육 관련 변수에 기존 연구와 같은 반응을 하고 있으며, 주택의 경우는 타 시도 전입을 감안하여 평균전세가격을 활용하였는데 부호가 음(-)으로 나와 주택전세가격이 비싼 경우에는 타 시도에서 주거지로 선택하는 것을 저해하고 있다.

환경, 경제, 교육, 주택 요인 이외에도 1인당 일반세출에서 1인당 지방세를 차감한 재정흑자 역시 유의한 영향을 미치고 있는데, 이는 최근의 수도

53) 여기에서는 fiscal surplus 개념을 재정흑자로 정의한 것임. fiscal surplus 개념을 비율이 아닌 차이로 정의하는 것도 많은 연구에서 사용되고 있다(Margolis, 1957; Fox et al., 1989; Karidis and Quinn, 2006).

권 인구 증가 현상이 재정분권이 진행되면서 수도권 지역 중 경기 지역의 재정환경 변화가 수도권 인구 흡인 요인으로 작용한 것을 보여준 것이다.

재정흑자의 변화에는 국고보조금의 영향도 무시하지 못하는데, 국고보조금의 성격이 현금보조 등의 비중이 증가하면서 국고보조금의 수도권 비중이 지속적으로 상승하고 있다. 2001년 국고보조금의 수도권 비중은 20.71%였으나, 2020년 현재에는 34.72%로 증가하고 있다. 수도권 내에서도 서울, 경기의 비중은 급증하고 있고, 이것이 수도권에서의 재정흑자를 크게 하는 요인으로 볼 수 있다. 국고보조금의 전입세대에 대한 긍정적인 효과는 이러한 요인을 반영한 것이다.

〈표 V-11〉 타 시도 세대주 인구이동에 미치는 영향 요인

구분	종속변수			
	log(전입세대)			coefficient test
	OLS	panel Linear		
(1)	(2)	(3)	(4)	
오존	-8.675 (8.346)	-4.733* (2.576)	-3.696 (2.493)	-3.696* (1.938)
실업률	-0.050 (0.051)	-0.029 (0.024)	-0.045** (0.022)	-0.045** (0.022)
log(평균매매가격)	-0.834** (0.212)	-0.224** (0.109)	-0.194** (0.098)	-0.194* (0.103)
연도	0.013 (0.021)			
log(전문대학 이상 수)	0.136** (0.066)	0.579*** (0.185)	0.263*** (0.089)	0.263** (0.112)
log(국고보조금: 백만원)	-0.217 (0.151)	-0.121 (0.140)	-0.001 (0.112)	-0.001 (0.143)
log(지방세: 백만원)	1.083*** (0.161)	0.874*** (0.129)	0.748*** (0.109)	0.738*** (0.184)
Constant	-22.347 (40.494)		-3.028** (1.364)	-3.028* (1.525)
Observations	101	102	102	
R ²	0.881	0.707	0.736	
Adjusted R ²	0.872	0.625	0.719	
Residual Std. Error	0.293(df = 94)			
F Statistic	99.224***(df = 7; 94)31.70***(df = 6; 79)264.898***			

주: *P<0.1, **P<0.05, ***P<0.01

자료: 저자 작성

〈표 V-12〉 국고보조금의 수도권 비중 변화

(단위: %)

연도	수도권 비중	서울 비중	경기 비중	인천 비중
2001	20.71	5.11	12.36	3.23
2002	18.59	4.14	11.95	2.50
2003	20.41	4.32	13.63	2.45
2004	22.77	5.21	14.56	2.99
2005	23.87	5.78	14.66	3.42
2006	23.43	5.73	14.24	3.46
2007	24.74	5.59	15.21	3.93
2008	25.70	6.61	15.05	4.04
2009	25.32	6.31	14.61	4.41
2010	25.29	6.38	14.62	4.29
2011	25.56	6.70	14.38	4.47
2012	26.62	7.14	15.09	4.39
2013	27.56	8.17	14.97	4.42
2014	29.28	9.12	15.47	4.69
2015	30.04	9.76	15.67	4.62
2016	30.32	10.04	15.71	4.57
2017	31.15	10.51	16.06	4.58
2018	32.58	10.84	16.93	4.81
2019	33.56	11.17	17.41	4.98
2020	34.72	11.48	17.96	5.28

자료: 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 재정통계(지방재정연감)검색에서 자료 추출(검색일자: 2020. 10. 10.) 후 저자 작성

재정적 요인의 인구이동에 미치는 요인을 분석하기 위하여 이전과 유사한 분석을 하는 경우, 〈표 V-13〉에서 보는 바와 같이, 국고보조금과 지방세가 세대주의 주거지 선택에 양(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 특히 지방세가 양(+)의 부호를 가진 것은 우리의 특이한 현상으로 지방세의 경우 경제적 부와 밀접한 상관이 있는 것으로 해석될 수 있다. 이러한 이유로 다음의 모형 (4)에서는 GRDP의 통계적 유의성이 지방세가 포함되면서 없어지게 되었다.

〈표 V-13〉 타 시도 세대주 인구이동에 미치는 재정적 요인

구분	종속변수; Log(전입세대)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
오존	-12.182** (3.487)	-1.886 (1.630)	-2.282 (1.728)	-2.458 (1.707)
log(GDPR)	0.669*** (0.119)	0.539*** (0.099)	0.952*** (0.234)	0.090 (0.281)
log(전문대학 이상 수)	0.180* (0.101)	0.167 (0.175)	0.072 (0.216)	0.256** (0.125)
log(평균전세가격)	-0.386** (0.168)	0.185 (0.129)	0.105 (0.128)	-0.140 (0.179)
재정잉여1	0.038** (0.017)			
log(국고보조금)		0.299** (0.134)		
log(지방교부세)			-0.102 (0.101)	
log(지방세)				0.596** (0.273)
Constant	-1.309 (2.953)	-13.713*** (2.672)	-7.737** (2.624)	-11.464*** (2.441)

주: *P<0.1, **P<0.05, ***P<0.01
 자료: 저자 작성

VI. 결론 및 정책적 시사점

1. 요약 및 연구의 기여도

본 연구에서는 먼저 현황 검토를 통하여 우리나라의 재정분권을 통한 중앙 재원의 지방으로의 이양은 지속적으로 증가해왔으며, 국제비교 면에서도 결코 낮은 수준이 아님을 확인하였다. 문제는 양적 규모가 아닌 지역 간 분포에 있으며, 특히 수도권 집중으로 인한 경제력 집중이 심화되는 가운데 과연 재정분권정책이 이러한 집중을 완화시키는 데 도움이 되었는지가 본 연구의 초점임을 강조하고 있다. 역대 모든 정부에서의 재정분권과 지역 간 균형발전은 중요한 정책 아젠다였음에도 시장에서의 집중이 매우 강해 국가 정책으로 수도권 집중이라는 지역 간 쏠림 현상을 완화하는 데는 여전히 성과를 거두지 못하고 있는 것이 사실이다. 따라서 재정분권정책은 이러한 집중을 완화하기 위한 공공부문의 최소한의 조치이자 최대 노력으로 실행되어야 함이 마땅하다.

그러나 지금까지의 재정분권정책은 지방으로의 전체 양적 이양 규모에 집중된 것이 사실이다. 결론적으로 보면, 국세의 지방세 이양을 주요 재정분권 정책 수단으로 삼은 것은 지방재원 증가, 이른바 ‘순증’을 위한 가장 효율적인 수단이었기 때문이다. 지방소비세 도입 당시의 지방의 자율성과 책임성 확보는 측정하기 어렵기도 하지만, 2010년 지방소비세 도입 이후 지방자치단체의 세수 확보와 책임성 확보를 위한 가시적인 성과나 사례는 찾아보기 어려웠다. 반면 광역자치단체로의 지방재정 규모 증가는 확실한 성과로 나타나고 있다. 이에 따른 지방교부세 감소, 낙후지역 자주재원 감소의 문제는 형평화 개선의 후속과제를 남기고 있다.

이에 본 연구는 먼저 우리나라에서 시행된 재정분권정책이 지역 간 경제

력 격차 완화에 미친 영향을 검토하였다. 현 문재인 정부의 재정분권 로드맵에 따라 향후 이전재원의 규모가 증가할 것이라 전망하였고, 국가 간 비교 분석 자료의 검토를 통해 우리나라는 상대적으로 다른 국가들보다 정부 간 재정 이전 비중이 높음을 확인하였다. 한편 재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 균형발전과의 관계에 관한 기존 선행연구를 검토한 결과, 이론적·실증적으로 각 변수 간 어떤 관계인지 명확하게 결론내리지 못하고 있었다. 지역 간 세율경쟁을 전제로 구성된 중앙 지방 간 재정관계에 관한 전통적 이론 모형을 기반으로 한 선행연구결과는 우리나라의 현실과 많이 다르게 나타났다. 그뿐만 아니라 이론적으로 논의가 아직도 진행 중이고, 국가 간 비교를 중심으로 한 실증연구에서도 어떤 제도적 변수를 연구 모형에 포함하는지 여부에 따라 다른 결과가 나타나고 있다. 나아가, 본 연구는 인구와 경제력 집중을 비롯한 다양한 지표들 통해 우리나라의 수도권 집중도를 살펴보고, 수도권과 비수도권 지역 간 불균형 현상은 재정분권정책이 시장기제와 유기적으로 연계되어 이루어지지 못하는 핵심사항임을 강조하고 있다.

따라서 본 연구의 실증분석 결과는 정부가 지역 간 경제력 격차 완화를 목적으로 재정분권정책을 실시할 때, 국세의 지방세 이양이 최선의 정책 대안인가에 대한 근본적인 의문을 제기하고 있다. 재정을 통해 분권을 이끌어내기 위한 전제는 ‘지방세의 공공재 가격기능’이 잘 작동하여 지방정부가 공급하는 공공재(공공서비스)에 대하여 지역 주민이 세율로써 수급을 결정할 수 있을 때이다. 이론상으로도 일부 국가들에서는 지방세의 가격매커니즘이 작동하여 증대하는 지방세수 기반이 해당 지역으로 기업과 인구를 유치하게 되고, 지역 간 경제력 격차가 완화되는 방향으로 수렴되어 지속가능한 지역 발전이 가능함을 보여주기도 한다. 본 연구결과는 인구의 절반 이상이 수도권에 집중되어 있고, 대부분의 산업기반 역시 수도권에 존재하는 우리의 사회경제적 여건에서도 과연 선진국들처럼 지방세수의 증가를 통한 재정분권이 바람직하고 지속가능한 것인지에 대하여 묻고 있다.

본 연구는 재정분권정책과 인구이동에 대해서도 살펴보고자 하였다. 재정분권의 주요 정책목적이 균형발전에 있는데, 그 이유는 우리나라 전 국토가

끌고루 정주기반을 갖추게 되어 어느 지역에 살건 양질의 공공서비스를 공급받고 사회경제활동이 가능할 수 있도록 함에 있기 때문이다. 이는 궁극적으로 지역 간 인구이동으로 나타나게 되는데, 증가하는 지역 간 경제력 격차를 완화시키고자 하는 이전재원이 지역 간 인구이동에 어떠한 영향을 미쳤는지를 파악하는 것은 중요하다. 실증분석에서는 직관적인 가설에 따라 재정잉여가 클수록, 즉 해당 지역의 지방세와 세출규모의 차이가 클수록 인구흡수 요인이 큰 것을 확인할 수 있었다. 곧 해당 지역의 주민이 내는 공공서비스 비용인 세금보다 공공서비스 공급 규모가 클수록 인구이동에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 이러한 실증분석 내용은 재정학 경제이론에 부합하는 결과이다. 그러나 우리나라에서의 재정잉여 분포는 인구분포의 불균형으로 인하여 지방세 규모와 역관계를 보여주고 있음도 주지할 필요가 있다. 시장요인을 통제한 후, 전세가격은 해당 지역의 진입비용적인 성격이 실증분석 결과에서 확인한 반면, 이전재원 규모가 큰 지역 중 지방교부세보다는 국고보조금이 증가하는 지역이 재정잉여가 큰 것으로 나타나, 이 지역들로 인구이동이 유의하게 증가한 점도 주목하고 있다.

또한 본 분석은 재정잉여가 증가하는 지역으로의 인구이동이 증가하는 결과를 보여주었다. 2013년부터 2018년까지의 시도 간 분석결과, 시장요인을 통제하고 난 후, 상대적으로 국고보조금 비중이 높거나, 과표수준(지방세)이 높은 지역으로의 인구이동 유인이 큰 것을 확인할 수 있었다. 최근 급여성 복지지출 증가로 인하여 인구비례적인 국고보조금이 증가한 것이 인구이동과의 유의한 관계로 나타난 것으로도 볼 수 있다. 지방세수가 증가하는 지역이 의미하는 바는 인구가 많고 정주여건이 우수한 지역의 과표 수준이 높은 지역이라는 것이다. 합리적인 경제주체일 경우, 동일한 세율로 공공재 비용을 지불한다고 하면 과표수준이 높은 지역 즉, 공공서비스가 우수한 지역으로 이동할 유인이 클 수밖에 없다. 이는 기존의 과표수준이 높고 인구가 증가하는 추세인 수도권 지역이 그렇지 않은 비수도권 지역보다 인구흡수 면에서 우위에 있음을 보여주는 결과이다.

본 연구의 기여도는 첫째, 분권의 가치실현은 지속적으로 요구되고 있는

정책 아젠다이며, 이를 수행하는 단계에 있어서 '재정분권을 통한 자치분권 견인'이라는 정책은 기타 균형발전정책과의 조율로써 성과를 이룰 수 있는 것이며 그 자체만으로는 한계가 있음을 밝히고자 한 것이다.

둘째, 실증분석에 있어서는 재정분권과 지역 간 격차 완화 분석에 있어서 '1인당 지표'와 '총량지표'를 비교분석함으로써, '인구집중' 정도에 따른 재정분권정책 영향도를 각각 다르게 평가할 수 있음을 밝히고자 하였다. 셋째, 시장요인으로 인한 인구이동 효과를 감안하면, 재정잉여가 높은 지역으로 인구가 흡수되고 있는 것으로 파악되었다는 점이다. 해당 지역으로 진입하는 비용에 해당하는 지방세율이 다르지 않은 가운데, 공공서비스 전체 수준에 대한 민감도는 유의하게 나타난 것으로 볼 수 있다. 분권 국가에서 지향해야 할 것은 이러한 공공서비스 수준 증가와 해당 지방세 간의 연계가 정책적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이지만, 그러기에는 인구분포가 매우 불균형하기에 재정을 통한 분권수준 강화는 한계가 있을 수밖에 없음을 밝히고자 하였다.

본 연구는 실증분석에 있어 구조적 모형을 이용하지 않고, 각각의 축약 모형(reduced form)을 사용하여 부분적인 관계만을 살펴본 것으로 재정분권과 지역 간 격차 및 인구이동을 유기적으로 분석하지 못한 한계가 존재한다. 둘째, 다양한 요인분석을 위한 요건에 대해서도 거시자료에만 의존하여 미시자료 활용을 통한 실질적인 분권수요를 설명하지 못한 것도 한계에 해당한다. 셋째, 연구자의 연구역량의 한계로 재정분권만큼이나 중요한 균형발전정책에 대한 구체성을 적시하지 못한 점도 한계이다. 분권정책이 보다 유기적이고 구체적이기 위해서는 양쪽을 다 아는 전문성이 필요하고, 지역 산업 및 인구구성에 대한 내용도 뒷받침되어야 실효성 있는 균형발전정책 제안이 가능하다. 향후 추가분석을 통하여 이러한 한계를 하나씩 풀어갈 수 있기를 기대해 본다.

2. 정책제언

본 연구는 지금 현재 재정분권의 문제점은 지방의 양적 확대에 있는 것이 아니라 극심한 인구불균형 심화에 따른 지역 간 분포에 문제점이 있다고 보았다. 실증분석 결과를 통하여 양적 확대를 위한 국세의 지방세 이양과 함께 지역 간 고른 경제력 확보를 위한 균형발전 정책도 시급한 우선순위일 수 있음을 확인하였다. 우리나라 인구분포가 지금과 같은 극단적인 수도권 집중이 상황이 아니라면, 이론에서나 논리적으로나 재정권한을 나누는 가장 이상적인 방식인 국세의 지방세 이양 방식에 따른 재정분권을 이루지 못할 이유가 없다. 그러나 불행하게도 우리나라는 세원 이양 방식을 사용하기에는 전체 세원이 수도권에 절반 이상 집중되어 있어 극심한 불균형에 처해 있다. 이러한 극심한 불균형을 완화하고자 재정분권을 통한 균형발전을 꾸준히 시도하여 왔으나, 재정분권정책만으로는 지역 격차 완화에 한계가 있을 수밖에 없는 것을 본 분석에서 다시 한 번 확인할 수 있었다. 지역 간 경제력 불균형과 세원 불균형을 구성하는 산업, 교육, 인구 등의 정책환경을 개선하기에는 지난한 균형발전 노력이 같이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 따라서 재정분권 정책을 우선적으로 추진하기보다는 균형발전 추이와 함께 단계적으로 추진되어야 하는 것이 정책의 효과성 확보와 원리상 타당하다고 볼 수 있다. 적어도 지금과 같은 수도권 집중이 지속되는 가운데 국세의 지방세 이양을 통한 재정분권 방식이 다른 정책들보다 우선순위가 높다고 볼 수 없다.

재정분권의 본래 의미인 지방정부의 재정권한 확대를 염두에 두고 고민해 본다면, 국세의 지방세 이양 방식 외에도 자치분권 개선안을 생각해 볼 수 있다. 현재의 중앙 지방 간 재정조정 틀 안에서 실현가능한 대안으로 ‘국고 보조금의 포괄화’를 제안해 볼 수 있다. 지난 20여 년간의 자료를 통한 실증분석 평가에 따르면 국고보조금이 재정격차 완화에 효과적인 대안으로 나타난 것을 참고하여, 국고보조금의 배분방식의 개선을 통하여 지방자치단체의 재정사용 권한 확대를 의미하는 포괄사업화는 재정분권의 또 다른 대안일 수 있다. 급여성 복지지출을 제외한 자본지출과 인프라 구축 성격의 국고보조금의 경우에는 포괄화를 통한 지방의 사업결정권이 가능할 수 있으며, 사

업관리 및 성과관리가 가능하므로 재정책임성 면에서도 바람직하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 자치단체들이 여전히 총량적인 규모 증가인 ‘순증’이 더욱 중요하다는 정치적 선택을 한다면, 지역 간 격차에 따른 재정비용 증가도 감내해야 함을 본 분석에서는 보여주고 있다.

보다 더 근본적으로, 본 연구는 재정분권의 대상이 전 국민이 살고 있는 전 국토이므로 재정분권정책의 수단 또한 중앙과 지방 간 이전재원 전체와 재정사업 전체를 같이 놓고 보는 것이 타당함을 제안한다. 제도개선을 위한 정책 도입은 이해관계자들간의 합의하에서 가능하고 가시적인 성과가 가능할 때 비로소 실현이 가능하다. 이에 가시적이면서도 단기적으로 ‘할 수 있는 것’ 위주로 진행되기에 보다 근본적이고 장기적인 개편과제는 논의만 할 뿐 실행은 되지 못하고 있는 것이 많다. 증가하는 지방재정 규모에 맞는 재정지출의 권한 확보, 자율적인 세율조정 권한을 위한 지자체의 적극적인 세입확보 노력, 복지지출 증가에 따른 중앙과 지방의 공동사무와 공동비용부담 구조 개편 등 재정분권을 위한 근원적인 정책모색이 반드시 이루어져야 함을 강조하고자 한다.

참고문헌

- 국무조정실, 국무총리비서실 보도자료, 「정부, 재정분권 본격화한다: 지역의 자율성 책임성 제고와 균형발전을 위한 재정분권 추진방안 확정」, 2018.10.30.
- 국가균형발전위원회·산업통상자원부, 「제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)」, 2019. 1.
- 국가균형발전위원회·산업연구원, 『균형발전 모니터링 이슈 Brief: 코로나19 이후 지역경제 변화와 균형발전정책』, 제2호, 2020.6.
- 국가균형발전위원회·산업연구원, 보도자료, 「코로나19 이후 지역경제 변화와 균형발전」, 2020. 7. 2.
- 국회예산정책처, 「지방소비세 이양비율 인상의 재정적 함의」, NABO Focus 제3호, 2019. 10. 2.
- 기획재정부, 「국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」, 2018~2019.
- 김보현·최항도, 「서울특별시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정실태에 미치는 영향에 관한 연구」, 『서울도시연구』 제11권 제3호, 서울연구원, 2010. 9, pp. 87~104.
- 김선기·박승규, 『지역 간 경제성장격차 변화분석』, 한국지방행정연구원, 2008, pp. 1~233.
- 김정훈, 「협조적 분권국가 헌법의 필요성 고찰」, 재정학회 월례세미나 발표자료, 한국재정학회, 2018.
- _____, 『재정분권과 지역경제 성장의 수렴』, 한국조세연구원 연구보고서, 2010.
- 김정훈·김현아, 『수도권 인구집중과 재정정책』, 한국조세연구원 연구보고서, 2007.
- 김종순, 『지방소비세 개선방안에 관한 연구』, 국회예산정책처 연구용역보고

- 서, 2011.
- 김종일, 「한국의 지역 간 소득 격차에 관한 연구」, 『응용경제』 제12권 제1호, 한국응용경제학회, 2010, pp. 181~203.
- 김필현·한재명·최진섭·김병남·김진아, 『재정분권의 재정효율성 및 지역 간 격차에 대한 효과 분석』, 한국지방세연구원 연구보고서, 2019.
- 김현아, 「지역 간 인구이동의 실증분석」, 『응용경제』, Vol. 10, No. 2, 한국응용경제학회, 2008, pp. 75~103.
- _____, 「시도 간 인구이동과 재정정책」, 『재정포럼』 제203권, 한국조세재정연구원, 2013, pp. 23~38.
- _____, 『지역발전정책과 재정정책』, 한국조세재정연구원 연구보고서, 2014.
- _____, 「재정분권과 지역 간 경제력 격차에 관한 연구」, 월간 『재정포럼』 제278호, 한국조세재정연구원, 2019. 8.
- 김홍환·이재원·하능식·이지은·최진섭·신영효, 『국고보조금 기준보조율 체계 개편방안 연구』, 자치분권위원회, 2018. 12.
- 대한민국 정부, 「2019~2023년 국가재정운용계획」, 2019.
- 류영아, 「재정분권 추진의 의의와 주요 쟁점」, 『이슈와 논점』 제1646호, 국회입법조사처, 2020. 1.
- 문광민, 「재정분권이 지역 간 소득격차에 미치는 영향: 패널분위수 회귀모형을 이용한 분포효과 검토」, 『지방정부연구』 제21권 제3호(2017 가을), 한국지방정부학회, 2017, pp. 1~37.
- 민경휘, 「지역 간 성장률 격차와 성장 요인의 분석(1)」, 『지역경제』 2005년 제1호, 산업연구원, 2005.
- _____, 「지역 간 성장률 격차와 성장 요인의 분석(2)」, 『지역경제』 2006년 제1호, 산업연구원, 2006.
- 박소현·이금숙, 「이동요인별 시·공간적 인구이동 특성을 고려한 인구분포 예측: 마르코프 연쇄 모형을 활용하여」, 『한국경제지리학회지』, Vol. 22, No. 3, 한국경제지리학회, 2019, pp. 351~365.
- 박완규, 「지역 간 경제력 격차는 줄어들고 있는가?」, 『응용경제』 제10권 제1

- 호, 2008, pp. 197~223.
- _____, 「수도권과 비수도권의 경제력 격차분석 및 완화방안의 모색」, 『입법과 정책』 제1권 제1호, 국회입법조사처, 2009. 12, pp. 109~134.
- 석호원, 「고령집단의 인구이동 요인에 관한 연구: 티부의 가설을 중심으로」, 『지방행정연구』, Vol. 26, No. 2, 한국지방행정연구원, 2012, pp. 273~312.
- 송우경, 『국가균형발전특별법의 변천과 발전방향』, 산업연구원, 2018.
- 송헌재·김현아, 「출산장려금과 지역 간 인구이동」, 『응용경제』, Vol. 16, No. 3, 한국응용경제학회, 2014, pp. 165~199.
- 안중석, 『지방자치시대의 지방세 정책: 평가와 발전방향』, 한국조세재정연구원 연구보고서, 2015.
- 왕형근, 「인구이동으로 본 우리나라 지역경제의 동태적 특징」, 『Monthly Bulletin』, 한국은행 조사국, 2006. 10.
- 유재권, 「독립세 전환에 따른 지방소득세의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 『Asia-Pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanity and Sociology』, Vol. 8, No. 12, 인문사회과학기술융합학회, December 2018, pp. 889~898.
- 윤갑식, 「동남권의 지역간 인구이동 특성분석과 지역정책의 함의」, 『한국지역개발학회지』 제27권 제2호, 2015, pp. 1~16.
- 이병규, 「지역균형발전의 헌법적 고찰」, 『공법학연구』 제16권 제2호, 한국비교공법학회, 2015, pp. 29~53.
- 이성근·나중규·최영은·임규채·최용준·이정미·홍근석, 「참여정부와 MB정부의 지역균형발전 및 지방분권정책의 평가」, 『한국균형발전연구』 제4권 제3호, 영남대학교 한국균형발전연구소, 2013, pp. 61~83.
- 이원섭·양진홍·박태선·김진범·강창민·김현호, 『분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구』, 국토연구원 기본 18-10, 2018.
- 이정식, 「지역균형발전의 새로운 패러다임」, 『국토계획』, 제36권 제2호, 대한국토도시계획학회, 2001, pp. 3~5.

- 이찬영·이흥후, 「청년층의 지역 간 인구이동 결정요인 분석과 전망」, 『경제연구』, Vol. 34, No. 4, 한국경제통상학회, 2016, pp. 143~169.
- 이희연·박정호, 「경로분석을 이용한 인구이동 결정요인들 간의 인과구조」, 『한국경제지리학회지』, Vol. 12, No. 2, 한국경제지리학회, 2009, pp. 123~141.
- 임상수, 「지방소비세의 정상화 방안에 관한 연구」, 『예산정책연구』 제8권 제2호, 국회예산정책처, 2019. 11, pp. 103~135.
- 정경숙·최병호·이근재, 「우리나라 시군의 인구규모와 재정지출 승수: 국가 균형발전을 위한 정책적 함의」, 『지방정부연구』, 24(1), 한국지방정부학회, 2020. 5, pp. 335~354.
- 정창수·이상민·이왕재·박승만, 『국세지방세 비율조정에 따른 지방교부세 변화분석과 지방재정 분권 강화를 위한 지방교부세 제도 개선 방향』, 국회예산결산특별위원회 용역보고서, 2018. 5.
- 조기현·이장욱, 『재정분권 실효성 확보를 위한 지방교부세 제도 역할 재정립방안』, 한국지방행정연구원, 정책연구보고서, 2018.
- 주만수, 「정부의 지방소비세(안): 조세인가 혹은 이전재원인가?」, 『CFE Report』, No. 105, 자유기업원, 2009.
- 지역발전위원회, 『지역발전과 광역경제권 전략』, 2009. 12.
- 최은영, 「경상권과 수도권 도시간 인구이동 특성」, 『지리교육논집』, Vol. 49, 서울대학교 지리교육과, 2005, pp. 355~367.
- 통계청, 「최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료(2020. 6.29.)」, 2020a.
- _____, 「최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료 통계표 (2020.6.29.)」, 2020b.
- _____, 『2019년 인구주택총조사 결과』, 2020c.
- 하능식·김재훈·주만수, 「국세의 지방세 이양」, 2015 지방세 네트워크 포럼 자료, 한국지방세연구원, 2015.
- 행정안전부, 『2019 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2019.

_____, 『2020 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2020.

행정안전부, 보도자료, 「10년 지방소비세 지방소득세 도입」, 2009. 9. 16.

현대경제연구원, 「우리나라의 지역 간 경제력 격차 현황과 시사점」, 『한반도 르네상스 구현을 위한 VIP 리포트』, 제14-42호(통권 제593호), 2014, pp. 1~17.

Baicker, Katherine, Jeffrey Clemens, and Monica Singhal, “The Rise of The States: U.S. Fiscal Decentralization in The Postwar Period,” *Journal of Public Economics* 96(11-12), 2012, pp. 1079~1091.

Baldwin, R. and P. Krugman, “Agglomeration, integration and tax harmonization,” *European economic Review*, Vol. 48, 2004, pp. 1~23.

Barro, R. J. and Xavier Sala-i-Martin, “Convergence across States and Reigons,” *Brooking Papers on Economic Activity*, 22(1), 1991, pp. 107~182.

_____, “Convergence”, *Journal of Political Economy*, 100(2), 1992, pp. 223~251.

Bartolini, David, Sibylle Stossberg and Hansjörg Blöchliger, “Fiscal decentralization and regional disparities,” OECD Economics Department Working Papers No. 1330, 2016b.

Bellofatto, Antonio Andrés and Martin Besfamille, “Tax decentralization notwithstanding regional disparities,” CESifo working papers 7607, April 2019.

Besley, T. and M. Ghatak, “Incentives, choices and accountability in the provision of public services,” *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 2003, pp. 235~249.

Blanchard, O. J. and Lawrence Katz, “Regional evolutions,” *Brooking Papers on Economic Activity* 1, 1992, pp. 1~75.

Blöchliger, Hansjörg and Felix Arnold, “Regional GDP in OECD countries: How has inequality developed over time?,” OECD Economics Department

- Working Papers, No. 1329, OECD Publishing, 2016a.
- Boldrin, Michele and Fabio Canova, Jörn-Steffen Pinschke, and Diego Puga, “Inequality and convergence in Europe’s regions: reconsidering European regional policies,” *Economic Policy*, 16(32), April 2001, pp. 205~253.
- Brennan G, and J. Buchanan, *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.
- Breton A, *Competitive governments: An economic theory of politics and public finance*, Cambridge University Press, New York, 1996.
- Brueckner, J. K and Hyun-A Kim, “Land markets in the Harris-Todaro model: A new factor equilibrating rural-urban migration,” *Journal of Regional Science* 41(3), 2001, pp. 507~520.
- Brueckner, J. K, “Partial fiscal decentralization,” *Regional Science and Urban Economics* 39, Elsevier, 2009, pp. 23~32.
- Checherita-Westphal, Cristina, Nickel, Christiane, and Rother, Philipp, “The Role of Fiscal Transfers for Regional Economic Convergence in Europe,” Working paper series No. 1029, European Central Bank, 2009.
- Crescenzi, Riccardo, Ricardo, Cataldo, Marco Di and Giua, Mara, “It’s not about the money. EU funds, local opportunities, and Euroscepticism,” *Regional Science and Urban Economics* 84, Elsevier, 2020.
- Davoodi, Hamid and Heng-fu Zou, Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study, *Journal of Urban Economics*, Volume 43, Issue 2, 1998, pp. 244~257.
- European Council, Presidency Conclusions Heading 2(Structural Operations), https://www.europarl.europa.eu/summits/ber1_en.htm#E, 검색일자: 2020.10.5.
- Fox, William F., Henry W. Herzog, and Alan M. Schlottman, “Metropolitan

- Fiscal Structure and Migration,” *Journal of Regional Science*, 29(4), 1989, pp. 523~536.
- Ganong, Peter and Daniel Shoag, “Why has regional income convergence in the U.S. declined?,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 102, 2017, pp. 76~90.
- Gbohoui, William, Lam, W. Rapahel and Lledo, Victor, “The great divide: Regional policy and fiscal policy,” IMF Working paper WP/19/88, 2019.
- Henrekson, M., Torstensson, J., and Torstensson, R., “Growth effects of European Integration,” *European Economic Review*, 41(8), Elsevier, 1997, pp. 1537~1557.
- Iammarino, Simona, Rodriguez-Pose Andrés and Michael Storper, “Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications,” *Journal of Economic Geography*, 19(2), 2019, pp. 273~298.
- IMF, “Fiscal monitor: Tackling inequality October 2017,” Fiscal Monitor Reports, Washington D.C.: International Monetary Fund, 2017.
- Karidis, Socrates and Michael A. Quinn, “Fiscal harmonization and migration in the European Union,” *Brussels Economic Review*, ULB — Université Libre de Bruxelles, 49(4), 2006, pp. 333~352.
- Karp, H. H. and K. D. Kelly, *Toward an Ecological Analysis of Intermetropolitan Migration*, Chicago: Markham Publishing Company, 1971.
- Kim, J. and S. Dougherty(eds.), “Ageing and Fiscal Challenges across Levels of Government,” *OECD Fiscal Federalism Studies*, OECD Publishing, Paris, 2020.
- Kim, J., “Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy”(Chapter 7: Fiscal Illusion over National mandate), The Copenhagen Workshop 2013, 2013.
- Kotia, Ananya and Victor Duarte Lledó, “Do subnational fiscal rules foster

- fiscal discipline? New empirical evidence from Europe,” IMF working paper WP/16/84, International Monetary Fund, 2016.
- Krugman, P., “Increasing returns and economic geography,” *Journal of Political Economy*, 99(3), 1991, pp. 483~499.
- Kyriacou, A. P., Muineló-Gallo, L. and Roca-Sagalés, O., “Decentralization, disparities, governance,” *Pap Reg Sci*, 94, 2015, pp. 89~107.
- Lessmann, C., “Fiscal Decentralization and Regional Disparity: A Panel Data Approach for OECD Countries,” IFO Working Paper, No. 25, 2006.
- _____, “Fiscal decentralization and regional disparity: Evidence from cross-section and panel data,” *Environment and Planning A*, 41(10), 2009, pp. 2455~2473. advance online publication, doi: 10.1068/a41296.
- _____, “Regional inequality and decentralization: An empirical analysis,” *Environment and Planning A*, 44(6), 2012, pp. 1363~1383.
- Mankiw, N. G., Romer, D., and Weil, D. N., “A contribution to the empirics of economic growth,” *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 1992, pp. 407~437.
- Margolis, Julius, “Municipal Fiscal Structure in a Metropolitan Region,” *Journal of Political Economy*, 65(3), The University of Chicago Press, 1957, pp. 225~236.
- Martínez-Vázquez, J. and McNab, R., “Fiscal decentralization and economic growth,” *World Development*, 31(9), Elsevier, 2003, pp. 1597~1616.
- McKinnon R., “Market-preserving fiscal federalism in the American monetary union,” In: Blejer M, Ter-Minassian T (eds) *Macroeconomic dimensions of public finance: Essays in honour of Vito Tanzi*, Routledge, London, 1997.
- Mills, Edwin S. “Transportation and Patterns of Urban Development: An

- Aggregate Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area,” *American Economic Review* 2, 1967, pp. 197~210
- Musgrave, Richard, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York, 1959.
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, pp. 155~157.
- OECD, “Fiscal Federalism 2014: Making decentralization work,” OECD Publishing, Paris, 2013.
- _____, *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris, 2018.
- _____, *Equalisation in the OECD countries: Some key facts*, 2019a.
- _____, “Making decentralization work: handbook for policy makers,” *OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris, 2019b, pp. 135~187.
- Okko, Paavo, “Regional growth and convergence via integration: the case of the large EU,” The 43rd European Congress of the Regional Science Association in Jyväskylä, Finland, August 27-30, 2003.
- Prud’homme, R., “The Dangers of Decentralization,” *World Bank Research Observer*, 10(2), 1995, pp. 201~220.
- Rodriguez-Pose, A. and R. Ezcurra, “Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis,” *Journal of Economic Geography*, Vol. 10, No. 5, Oxford University Press, 2010, pp. 619~644.
- Rodriguez-Pose, Andreas and Nicholas Gill, “Is there a global link between regional disparities and devolution?,” *Environment and Planning A*, Vol. 36, No. 12, 2004, pp. 2097~2117.
- Romer, P.M., “Endogenous Technological Change,” *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part. 2, 1990, pp. 71~102.
- Saltz, I. S. and D. Capener, “60 years later and still going strong: The

- continued relevance of the Tiebout Hypothesis,” *Journal of Regional Analysis and Policy*, 46(1), 2016, pp. 72~94.
- Shankar, R. and A. Shah, “Bridging the Economic Divide Within Countries: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities,” *World Development* 31(8), Elsevier, 2003, pp. 1421~1441.
- _____, “Lessons from European union policies for regional development,” Policy research working paper No. 4977, The World Bank, World Bank Institute, June 2009.
- The World Bank, “World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century”, 2000.
- Tiebout, C. M., “A pure theory of local expenditures,” *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp. 416~424.
- Weingast B., “The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), Oxford University Press, 1995, pp. 1~31.
- Wilson, J. D., “Tax Competition in a Federal Setting,” in Ahmad, E. and G. Brosio(eds), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, 2015, pp. 264~290.
- Wozniac, Abigail and Raven E. Saks, “Labor reallocation over the business cycle: new evidence from internal migration,” IZA Discussion Papers No. 2766, discussion paper series, April 2007.
- Zou, Heng-fu, “Taxes, Federal Grants, Local Public Spending, and Growth,” *Journal of Urban Economics*, Elsevier, 39(3), 1996, pp. 303~317.

〈언론기사 및 법령정보〉

- 『대구일보』, 「균형위, 지역 초광역경제권 형성해 지역공동화 막는다」, 2019. 10.23., <http://www.idaegu.com/newsView/idg201910230085>, 검색일

자: 2020.6.30.

『서울신문』, 「자치분권, 균형발전으로 국가발전 전략 시너지 효과 낼 수 있어」, 2020.1.1., https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200101011004&wlog_tag3=naver, 검색일자: 2020.6.30.

『한국경제신문』, 「“1주택자 稅부담 줄여줘야”…기초단체장 권한으로 첫 세금 감면」, 2020.9.25., <https://www.hankyung.com/economy/article/2020092525271>, 검색일자: 2020.9.30.

법제처 국가법령정보센터, 국가균형발전특별법 시행령(대통령령 제30823호), <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=219973&ancYd=20200707&ancNo=30823&efYd=20200708&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>, 검색일자: 2020.7.23.

법제처 국가법령정보센터, 국가균형발전특별법 전체 제개정이유, <https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=009603&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>, 검색일자: 2020.9.18.

법제처 국가법령정보센터, 국가균형발전특별법(법률 제107191호), <https://www.law.go.kr/LSW/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B5%AD%EA%B0%80%EA%B7%A0%ED%98%95%EB%B0%9C%EC%A0%84%ED%8A%B9%EB%B3%84%EB%B2%95#undefined>, 검색일자: 2020.7.23.

법제처 국가법령정보센터, 보조금관리에 관한 법률(법률 제17339호), <https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=218691&ancYd=20200609&ancNo=17339&efYd=20200609&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>, 검색일자: 2020.7.23.

법제처 국가법령정보센터, 보조금관리에관한법률 전체 제개정이유, <https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=000729&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>, 검색일자: 2020.9.18.

법제처 국가법령정보센터, 지방교부세법 전체 제개정이유, <https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001006&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=>

- all, 검색일자: 2020.9.18.
- 법제처 국가법령정보센터, 지방교육재정교부금법 전체 제개정이유, <https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsiId=000880&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>, 검색일자: 2020.9.18.
- 법제처 국가법령정보센터, 지방세법 시행령(대통령령 제30728호), <https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=218503&ancYd=20200602&ancNo=30728&efYd=20200602&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>, 검색일자: 2020.7.23.
- 법제처 국가법령정보센터, 지방세법 전체 제개정이유, <https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsiId=001649&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>, 검색일자: 2020.9.18.
- 법제처 국가법령정보센터, 지방세법(법률 제16855호), <https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=210347&ancYd=20190827&ancNo=16568&efYd=20200828&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>, 검색일자: 2020.7.23.
- 법제처 국가법령정보센터, 지방양여금법 전체 제개정이유, <https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsiId=001004&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>, 검색일자: 2020.9.18.
- 법제처 국가법령정보센터, 지방자치단체 기금관리기본법 전체 제개정이유, <https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsiId=009996&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>, 검색일자: 2020.9.18.
- 법제처 국가법령정보센터, 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제15501호), <https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=202769&ancYd=20180320&ancNo=15501&efYd=20180320&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>, 검색일자: 2020.7.23.
- 법제처 국가법령정보센터, 지방재정법 전체 제개정이유, <https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsiId=001652&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>, 검색일자: 2020.9.18.

〈실증분석 자료 출처〉

- 교육부 지방교육재정알리미, 지방교육재정 결산공시자료, <http://www.eduinfo.go.kr/portal/intg/intgInfTColClsPage.do?goMainDisp=2#>, 검색일자: 2020.11.11.
- 국세청 국세통계, 소득세원천징수액, <https://stats.nts.go.kr/data/data.asp?type=data&page=1>, 검색일자: 2020. 9. 22.
- 통계청 국가통계정보센터, 일반정부의 부문별 기능별 총지출(명목, 연간), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_111Y066&conn_path=I3, 검색일자: 2020. 9. 22.
- 통계청 국가통계포털, 경제활동참가율(시도), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1DA7014S_02&vw_cd=MT_GTTITLE01&list_id=106&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTTITLE01, 검색일자: 2020.6.17.
- 통계청 국가통계포털, 시군구별 이동자수, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01&conn_path=I3, 검색일자: 2020. 4.6.
- 통계청 국가통계포털, 시도·산업·사업체구분별 사업체수·종사자수(~2005), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1K51002&conn_path=I3, 검색일자: 2020.4.6.
- 통계청 국가통계포털, 시도·산업·사업체구분별 사업체수·종사자수(2006~2018), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1K52C01&vw_cd=MT_ZTTITLE&list_id=K22_4&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTTITLE, 검색일자: 2020.4.6.
- 통계청 국가통계포털, 시도별 1인당 지역내총생산·지역총소득·개인소득 통계표, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C86&conn_path=I, 검색일자: 2020. 6. 17.
- 통계청 국가통계포털, 시도별 GRDP 통계표, <http://kosis.kr/statHtml/statHtml>.

- do?orgId=101&tblId=INH_1C81&conn_path=I3, 검색일자: 2020.6.17.
- 통계청 국가통계포털, 시도별 제도부문별 소득계정, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C84&conn_path=I3, 검색일자: 2020.6.17.
- 통계청 국가통계포털, 시도별 지역내총생산에 대한 지출, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C83&conn_path=I3, 검색일자: 2020.4.6.
- 통계청 국가통계포털, 연간지표(국민계정), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_111Y002&conn_path=I3, 검색일자: 2020.5.11.
- 통계청 국가통계포털, 추계인구(시도), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPB001E&conn_path=I3, 검색일자: 2020.7.1.
- 통계청 국가통계포털, 행정구역(시도)별 경제활동인구(실업률/고용률), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7004S&conn_path=I3, 검색일자: 2020.4.6.
- 통계청 마이크로데이터통합서비스(MDIS), 국내인구이동통계, https://mdis.kostat.go.kr/extract/extYearsSurvSearchNew.do?curMenuNo=UI_POR_P9012, 검색일자: 2020.9.10.
- 통계청, 국가통계포털, 미세먼지(PM10) 월별 대기오염도, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&outLink=Y&parentId=T.1;T_7.2;#content-group, 검색일자: 2020.6.17.
- 통계청, 국가통계포털, 소비자물가지수(시도), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1J17112&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=105&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTITLE01, 검색일자: 2020.6.17.
- 통계청, 국가통계포털, 오존 월별 대기오염도, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&outLink=Y&parentId=T.1;T_7.2;#content-group, 검색일자: 2020.

6.17.

한국감정원 부동산통계정보시스템, 공시지가(지가변동률), https://www.r-one.co.kr/rone/resis/statistics/statisticsViewer.do?menuId=LFR_11100, 검색일자: 2020.4.6.

한국감정원 부동산통계정보시스템, 공시지가(지가지수), https://www.r-one.co.kr/rone/resis/statistics/statisticsViewer.do?menuId=LFR_11100, 검색일자: 2020.4.6.

한국교육개발원 교육통계서비스, 시도별 학생수, https://kess.kedi.re.kr/kessTheme/timeStats?itemCode=03&menuId=m_02_03_02, 검색일자: 2020.4.6.

한국교육개발원 교육통계서비스, 연도별 재적학생수, https://kess.kedi.re.kr/mobile/stats/school?menuCd=0102&cd=4195&survSeq=2019&itemCode=01&menuId=m_010205&uppCd1=010205&uppCd2=010205&flag=B, 검색일자: 2020.4.6.

행정안전부 지방재정통합공개시스템, 재정자립도, http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/theme/vslz/sd006_th037_01.xml, 검색일자: 2020.11.12.

행정안전부 지방재정통합공개시스템, 재정통계(『지방재정연감』), <https://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsListPage.do?bbsCd=FSL1004&code=fsl&leftCd=1&subCd=FSL410>, 검색일자: 2020.5.11.

행정안전부 지방재정통합공개시스템, 재정통계검색[통계자료(통합재정개요, 지방재정연감, 지방세통계연감)검색: 지방세/일반회계세입/지방총세입/지방총세출/지방교부세/재산세/지방소비세/국고보조금/자본지출 등], https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/search/sd001_cs001.xml, 검색일자: 2020.10.10.

행정안전부 지방재정통합공개시스템, 지방자치단체의 기능별 단체별 세출결산(순계), <http://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infd=CKJQ8RW0FL1E1UJ1IRX839865&srvCd=>, 최종 검색일자: 2020.11.11.

행정안전부 지방재정통합공개시스템, 통합재정개요/재정지표/주민1인당세출
예산액, [http://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=E8
CLIL7H1FHQ3F38ON5W225441&srvCd=](http://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=E8CLIL7H1FHQ3F38ON5W225441&srvCd=), 검색일자: 2020.11.11.

e-나라지표, 중앙정부의 지방이전재원규모, [http://www.index.go.kr/potal/main
/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1043](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1043), 검색일자: 2020.5.15.

OECD National Account, OECD Fiscal Decentralization Database, [http://www.
oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/](http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/), 검색일자: 2020.
4.21.

〈부표 1〉 국가균형발전특별법의 주요 변화 추이

구분	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
목적	제정(2004.1.16.) -지역 간 불균형 해소 및 지리적 지방화 촉진	개정(2009.4.22.) -지역 간 연계협력 및 지역의 특화발전 도모	개정(2014.1.17.) -지역 불균형 해소 및 지역 균형발전 성과 운영사용성 확대	개정(2018.3.20.) -수도권 집중 해소
주요 내용				
국정지	-국가균형발전위원회 신설 -국가균형발전지원단 -국가균형발전기획단 -국가균형발전지원팀	-지역발전위원회(변경) -지역발전지원단(변경) -지역발전기획단(변경) -지역발전지원팀(변경) -지역혁신지원팀(좌동) -광역경제개발지원위원회	-지역발전위원회(강화) -좌동 -좌동 -좌동 -좌동 -수도생활권협의회	-국가균형발전위원회 -국가균형발전지원단 -국가균형발전기획단 -국가균형발전지원팀 -지역혁신지원위원회 -(시도·시군구)지역혁신 지원단 -좌동
평가체계	-임용	-평가자문단, 전문평가 기관 지정	-좌동	-좌동
권역 단위	-시도	-기초생활권, 광역경제권, 초광역경제권 개별 도입	-지역생활권, 경제협력권 -초광역경제권 폐지	-기초생활권, 광역협력권
낙후 지역	-낙후지역	-성장축전지역, 특수상황 지역으로 구분	-좌동	-좌동
계획	-국가균형발전계획 수립 -지역혁신발전계획 수립	-지역발전 5개년 계획 -광역경제권 발전계획 -지역발전계획과 재정운용 계획, 국토계획을 연계	-광역경제권 발전계획 폐지 -시도 발전계획수립 의무화 (지역발전계획에 시도발전 계획 포함)	-국가균형발전계획(복원) -시도 발전계획 수립
특별회계	-국가균형발전특별회계	-광역 지역발전특별회계 -지방보조금 도입	-지역발전특별회계	-국가균형발전특별회계 -투자합의서 우선지원 -좌동
계정	-지역개발, 지역혁신	-제주도 재정 추가	-생활기반, 경제발전	-국가혁신융복합단지 지정(시도지사)
기타				

자료: 이원섭 외(2018), 『문재인 정부 국가균형발전의 실천 전략 연구』, 국토연구원 기보 18-10, p. 72

재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구

김현아 · 조임곤

본 연구는 재정분권과 이를 통한 균형발전에 대한 정책적 시도가 국민의 삶의 질 개선에 미친 영향을 평가하는 데 있다. 정책평가 대상은 재정분권과 균형발전 추이이며, 평가지표는 '지역 간 경제력 및 재정력 격차' 완화와 '인구이동'으로 보았다. 본 연구는 첫째, 분권의 가치실현은 지속적으로 요구되고 있는 정책 아젠다이며, 이를 수행하는 단계에 있어서 '재정분권을 통한 자치분권 견인'이라는 정책은 기타 균형발전정책과의 조율로써 성과를 이룰 수 있는 것이며 그 자체만으로는 한계가 있음을 밝히고자 한다. 둘째, 실증 분석에 있어서는 재정분권과 지역 간 격차 완화 분석에 있어서 '1인당 지표'와 '총량지표'를 비교분석함으로써, '인구집중' 정도에 따른 재정분권정책 영향도를 각각 다르게 평가할 수 있음을 밝히고자 하였다. 셋째, 시장요인으로 인한 인구이동 효과를 감안하고 나면, 재정잉여가 높은 지역으로 인구가 흡수되고 있음을 파악하였다. 재정분권정책은 공공서비스 수준 증가와 해당 지방세 간의 연계가 정책적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이지만, 극심한 인구불균형하에서 재정을 통한 분권수준 강화는 한계가 있을 수밖에 없음을 확인할 수 있었다.

The effect of fiscal decentralization on regional disparity and migration

Hyun-A Kim and ImGon Cho

The paper attempts to evaluate the effect on fiscal decentralization on regional disparity and migration. The purpose of fiscal decentralization has been enhancing local autonomy and balanced regional development. For recent decades, main policy tool of fiscal decentralization was 'the national tax devolution to subnational tax'. However, this tax base decentralization might have chance to exacerbate the regional fiscal disparity and population concentration.

The empirical analysis shows that the share of subnational tax may have negative effect on regional disparity and population concentration. And, the paper finds that fiscal transfer such as national subsidy and local shared tax might contribute for balanced regional development. The evidence of policy effect suggests that the policy for balanced regional development should implement would be pre-requirement of fiscal decentralization.

■ 저자약력

김현아

경희대학교 경제학과 졸업
미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

조임곤

서울대학교 무역학과 졸업
미국 Ohio State University 행정학 박사
현, 경기대학교 행정학과 교수

자료 수집 및 정리

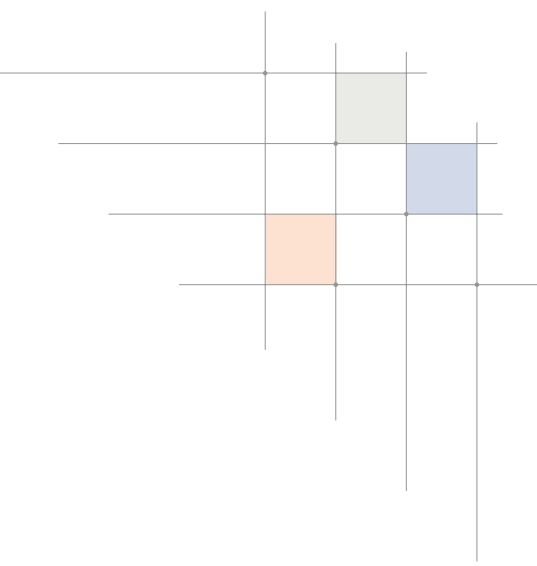
신동준

한국조세재정연구원 선임연구위원

연구보고서 20-13

재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구

발행	행	2020년 12월 31일
저자	자	김현아 · 조임곤
발행인	인	김유찬
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	9,000원
조판 및 인쇄	쇄	호정씨앤피
I S B N		979-11-6655-026-3



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(代) www.kipf.re.kr



9 791166 550263 93320
ISBN 979-11-6655-026-3