

KIPF ISSUE PAPER No.121

통권
제121호

조세재정 브리프

2021. 12. 29
www.kipf.re.kr

재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구

김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원 / hyuna@kipf.re.kr

- 1 들어가는 글
- 2 재정분권과 지역 간 격차 현황
- 3 실증분석
- 4 나가는 글

참고문헌





요약

- ▶ 본 연구에서는 재정분권을 통한 자치분권 견인은 시장에서의 동인과 균형발전 정책과 조율하여 추진할 때 성과를 낼 수 있으며, 재정분권 자체만으로는 한계가 있음을 밝힘
- ▶ 현행 국세의 지방세 이양방식이 재정분권의 주요 정책수단으로 활용될 때 예상 가능한 양상에 대하여 통계적인 자료를 제시하고, 구체적으로는 우리나라의 재정분권이 지역 간 경제력 격차에 미친 영향을 살펴봄
- ▶ 또한, 본 연구는 재정잉여가 클수록, 즉 해당 지역의 지방세와 세출규모의 차이가 큰 지역으로의 인구이동이 증가하는 결과를 보여줌

※ 본 조세재정 브리프는 김현아 · 조임곤, 『재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2020의 일부 내용을 발췌·요약한 것임

1 들어가는 글

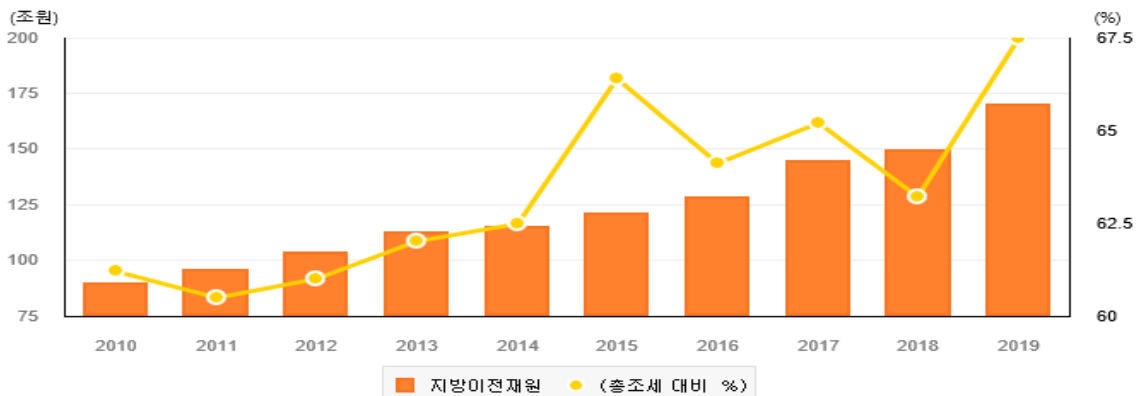
- ▶ 우리나라 경제발전 정책은 눈부신 경제성장과 함께 수도권 혼잡비용(주택난, 교통 혼잡, 환경 오염 등) 증가 문제를 발생시킴
 - 대한민국 국민들의 지역 간 균형발전에 대한 의지는 대한민국 「헌법」(제9장 경제)에 잘 드러나 있으며, 이를 구체적으로 ‘재정분권’과 연계하여 입법화한 것이 2004년 제정된 「국가균형발전특별법」임
 - 본격적으로 ‘균형발전’을 국정 아젠다로 내세우고 추진한 것은 참여정부이나, 수도권 인구집중이 심화되기 시작한 1960년대 이후 균형발전을 통한 인구분산 정책은 꾸준히 진행되어 온 국정과제였음
- ▶ 본고의 목적은 오랜 기간 동안 정부가 추진해 온 균형발전과 이를 수행하기 위한 정책수단으로서 재정분권 정책이 국민의 삶의 질 개선에 미친 영향을 평가하는 데 있음
 - 정책평가 대상은 재정분권과 균형발전 추이이며, 평가지표는 ‘지역 간 경제력 및 재정력 격차’ 완화와 ‘인구이동’임
 - 지방소비세가 도입된 후 10년이 지난 현 시점에서 세원이양을 통한 재정분권 정책이 어느 정도 목적을 달성했는지에 대해 평가가 필요함
 - 다양한 형태의 재정분권 및 균형발전 정책을 통한 낙후지역 지원이 궁극적으로 비수도권 지역의 정주여건 개선에 어느 정도 영향을 미쳤는가를 살펴봄

2 재정분권과 지역 간 격차 현황

① 재정분권 현황: 지방세 및 이전재원 변화 추이

- ▶ (중앙 대 지방의 재정규모) 2020년 본예산 기준 총조세 대비 지방세수 비중은 약 23.8%, 정부 간 재정이전 규모는 약 177조원에 달하고 있으며, 이는 우리나라 국가예산 약 512.3조원의 약 1/3 수준¹⁾
 - 이 중 지역 간 재정형평화를 위하여 지방자치단체와 지방교육청에 지원되는 지방교부세와 지방교육재정교부금은 각각 약 52.2조원, 약 59.4조원으로 약 111.6조원 수준
 - 이러한 이전재원의 증가 추세는 우리나라의 GDP 성장률이나 분야별 평균 지출항목에 비하여 높은 수준임
- ▶ (지방재정 항목별 증가 추이) 2020년 중앙정부로부터의 이전재원 규모(이전재원=지방교부세+국고보조금)는 약 110.1조원으로 전년 대비 12.1% 증가하였고, 지방세를 포함한 자체 세입은 약 115조원 규모로 전년 대비 10.1% 증가
 - 2014년 이후 매년 이전재원의 증가율이 높게 나타나고 있는데, 이는 복지지출 관련 보조금의 증가 추세가 높기 때문이며, 특히 고령화와 보육재원 증가에 따라 앞으로도 복지지출 관련 지방자치단체 이전재원 규모는 더욱 증가할 것으로 전망

[그림 1] 중앙정부의 지방이전 재원규모

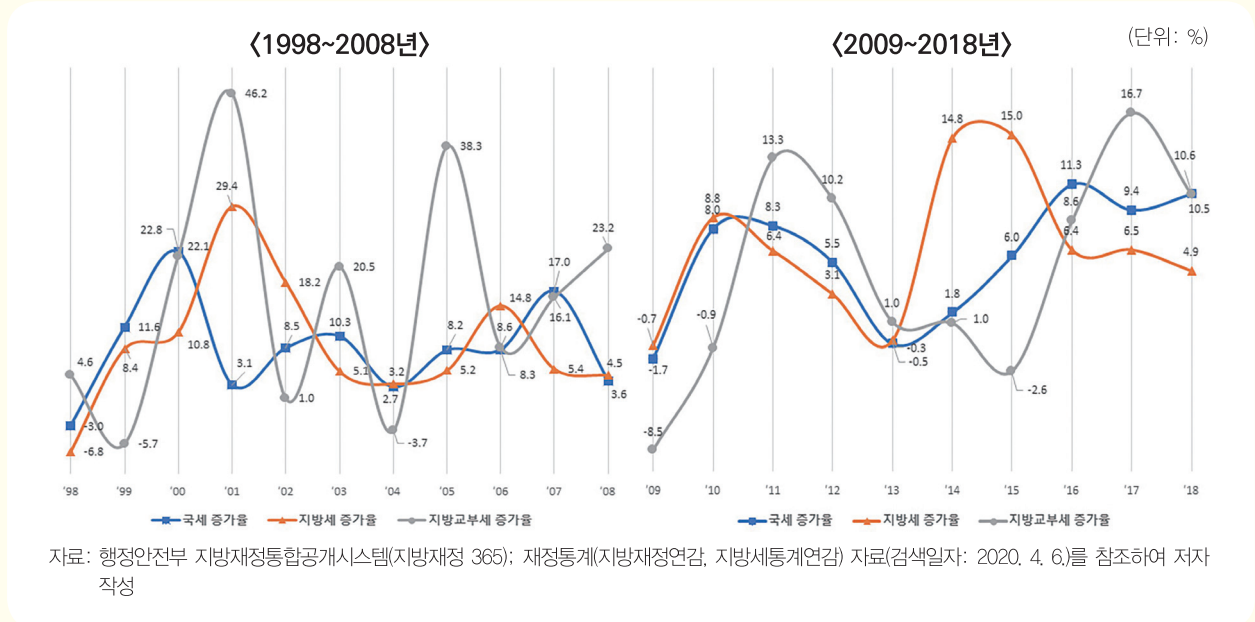


자료: e-나라지표, 「중앙정부의 지방이전 재원규모」, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1043, 검색일자: 2020. 5. 15.

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



[그림 2] 국세·지방세·지방교부세 증가율(전년 대비) 추이



- ▶ (국세, 지방세 및 지방교부세 추이_제1기) 지방자치가 본격화된 1997년 이후 1999~2008년 국세규모 증가는 75.7조원에서 167.3조원으로 약 2.2배 증가, 지방세는 같은 기간 18.6조원에서 45.5조원으로 2.4배 증가, 지방교부세는 같은 기간 6.9조원에서 31.1조원으로 4.5배 증가
- ▶ (국세, 지방세 및 지방교부세 추이_제2기) 2010년부터 2018년까지 국세의 연평균 증가율은 6.7%, 지방세는 7.3%, 지방세수는 2010년 49.2조원에서 2018년 84.3조원으로 약 1.7배 증가, 국세 역시 약 177.7조원에서 293.6조원으로 약 1.6배 증가하였고, 지방교부세는 28.2조원에서 49조원으로 약 1.7배 증가함

② 지역 간 격차 및 수도권 집중 현황

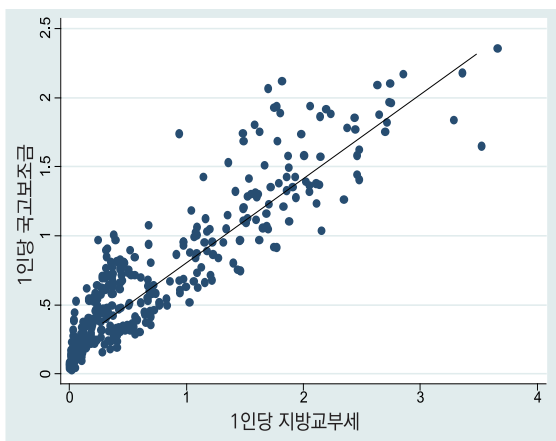
- ▶ (지역 간 격차) 우리나라의 지역 간 경제력 격차(GRDP 기준)를 살펴보면, 전국 17개 광역자치단체 '1인당 GRDP의 변이계수(Coefficient of Variation)'는 2000년부터 2009년까지 0.37 수준을 유지하다가, 2010~2012년까지 0.4 수준으로 다소 증가하고, 그 이후 2017년 0.34까지 꾸준히 감소하는 모습을 보이고 있음²⁾
- ▶ (이전재원의 형평화 효과) 우리나라는 2005년 이후 현금이전을 중심으로 한 복지재원이 크게 늘어 국고보조금 비중이 증가하였으나, 국고보조금도 재정력 격차를 감안한 지역 간 재분배 요소를 갖고 있으므로 형평화 목적을 일부 수행하고 있다고 볼 수 있음

2) 통계청 국가통계포털, 「시도별 GRDP 통계표」, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C81&conn_path=l3, 검색일자: 2020. 6. 17. 자료를 바탕으로 저자 계산(변이계수는 표본의 표준편차를 평균으로 나누어 100을 곱한 수치임)

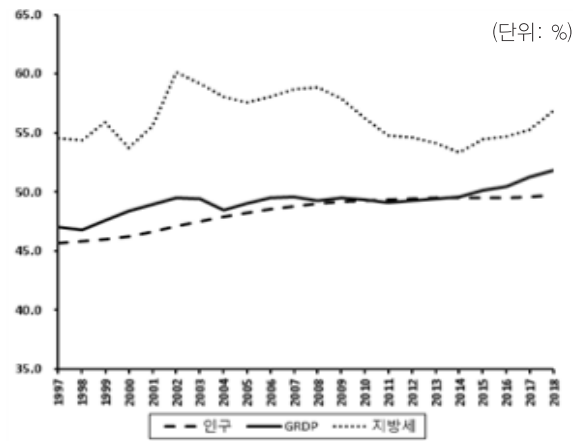
- 2000년 이후 2018년까지 시도별 자료를 바탕으로 ‘1인당 국고보조금’과 ‘1인당 지방교부세’의 관계를 살펴본 결과, 두 변수는 양(+)의 관계를 가질 뿐만 아니라, 기울기 값이 약 0.91로 거의 1에 가까운 상관관계를 보여주고 있음
- 우리나라의 이전재원은 지역 간 격차를 해소하고자 하는 목적으로 꾸준히 집행되어 왔고, 그 규모는 매년 약 100조원(교육재정교부금 포함 150조원), GDP 대비 약 5%(지방교육재정교부금 포함 7.5%)에 해당

▶(수도권 집중 추이) 2018년 기준, 수도권의 인구 비중과 GRDP 비중은 각각 약 49.8%와 51.8%이고, 지방세는 56.9%의 비중을 차지하며 최근 수도권 집중 현상이 지속

[그림 3] 2000~2018 시도별 기준 1인당 국고보조금과 지방교부세



[그림 4] 수도권 인구, GRDP, 지방세 비중의 추이



자료: [그림 3]은 통계청 국가통계포털, 추계인구 정보; 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 재정통계(지방재정연감) 자료(검색일자: 2020. 7. 1.); [그림 4]는 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

3 실증분석³⁾

① 모형과 가설

▶(모형) 모형은 선형방정식을 가정하였고, 지역 간 격차(Regional Disparities: RD)는 민간시장 부문(P_{it})과 공공부문(G_{it}), 사회경제적 부문(D_{it})의 영향으로 이루어진다고 가정

3) 본 분석은 어떠한 변수를 종속변수로 사용하는가보다는 ‘1인당 지표’인지 ‘총량지표’인지에 따라 재정분권 정책에 시사하는 바가 다를 수 있음을 확인하고 있음. 또한, 분석의 대상을 ‘권역별 기준(TL2)’과 ‘광역자치단체별 기준(TL3)’별로 각각 구분하여 분석하였음



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

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

▶ (가설) 본 연구에서 검정한 가설은 다음과 같음

- (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 국고보조금이 증가하는 추세이므로 국고보조금 증가의 지역 간 격차 완화 효과가 상쇄될 가능성이 있다.
- (가설 3) 지방소비세는 배분과정에서 지역 간 격차 완화를 목적으로 권역별 재정 조정이 이루어진바, 지역 간 경제력 격차 증가 효과를 일정 부분 상쇄하였을 것이다.

▶ (변수와 분석방법) 종속변수는 '지역내총생산(GRDP)의 변동계수⁴⁾', '1인당 GRDP의 변동계수', '지역총소득(GRNI)의 변동계수', '1인당 지역총소득 변동계수' 등을 다양하게 사용하였고, 설명변수는 '재정이전을 통한 공공부문(G_{it})' 관련 재정변수이며, 통제변수로는 ① 민간시장 부문(P_{it}), ② 기타 사회경제적 변수(D_{it}) 부문으로 구성

○ 설명 · 통제변수

재정변수 (G)	세입분권(지방세 비중), 지방총세출, 국고보조금 비중, 자본지출 비중, 지방소비세 비중, 재산세 비중, 지방교부세
시장변수 (P, D)	아파트매매가격지수, 인구, 지역내총생산(GRDP) 성장률, 사업체 수, 개인소득, 1인당 개인소득 민간소비, 1인당 민간소비, 일반회계총세입, 지방총세입, 실업률, 고용률, 지가지수, 지가변동률, 소득세원천징수, 사업종사자 수, 대학생 수, 순인구이동자 수

○ (분석방법) 연도별 효과와 지역적인 특성을 동시에 고려할 수 있는 패널 랜덤효과(Random effects GLS regression) 모형 결과를 중심으로 분석

4) 변동계수(= S_{it}/u_t , $S_{it} = X_{it} - u_t$)는 각 실측치와 평균과의 차이(편차)를 다시 평균으로 나눈 것으로 편차의 상대적 크기를 정규화한 값임

② 실증분석 결과

가. 광역자치단체별 분석 결과

- ▶ (재정분권과 1인당 GRDP와의 관계⁵⁾) 지방세 비중이 증가할수록 지역 간 경제력 격차가 확대되고(가설 1), '국고보조금 비중'과 '지방교부세 비중' 모두 '1인당 GRDP 지역 간 격차 완화'에 긍정적인 영향(가설 2)을 미치며, 지방소비세는 지역 간 경제력 격차와 통계적으로 유의한 음(-)의 상관관계를 보임(가설 3)
- ▶ (재정분권과 총량 GRDP와의 관계 및 1인당 지표와 비교) (가설 1)의 설명변수인 '지방세'와 (가설 2)의 '지방교부세' 효과는 '1인당 GRDP'를 종속변수로 한 연구 결과와 동일하게 나타남
 - 국고보조금과 '1인당 GRDP의 지역 간 격차'와는 유의한 상관관계를 보여준 반면, 'GRDP 총량의 지역 간 격차'를 종속변수로 할 경우에는 일부 모형에서만 통계적으로 유의하였고, '자본지출'의 경우, 1인당 지표보다 시도별 GRDP 총량 격차를 완화하는 데 유의한 영향을 미친 것으로 나타남
 - '개인'을 기준으로 한 국고보조금과 '지역'을 기준으로 한 자본지출의 배분 대상이 달랐음을 통계적으로 설명해 주고 있는 의미 있는 결과라 할 수 있음
 - 지방소비세 증가는 '1인당 GRDP의 격차'를 완화시키는 방향으로 영향을 미친 반면, GRDP 총량의 격차는 증가시키는 방향으로 나타남
 - 즉, 지방소비세가 1인당 GRDP 기준으로는 '지방교부세'와 같은 형평화 자원 역할을 한 반면, GRDP 총량 기준에서는 '지방세' 역할을 하고 있음

나. 권역별 분석 결과

- ▶ (가설 1)의 지방세수는 권역 간 경제력 격차를 증가시키는 것으로 나타났고, (가설 2)의 국고보조금과 자본지출의 증가가 통계적으로 유의하게 권역 간 경제력 격차 완화에 긍정적인 영향을 미치고 있음
 - 지방교부세는 지방세와 같이 모든 경우의 분석에서 동일한 결과를 보여주고 있으며, 권역 기준으로도 형평화 기능이 통계적으로 유의함
- ▶ (가설 3)은 종속변수가 '1인당 GRDP'인 경우에는 형평화 역할이 강조되어 지역 간 격차를 감소시키는 것으로 나타났고, 'GRDP 총량'일 경우에는 오히려 증가하는 것으로 나타난 반면, 권역별 효과로 볼 경우에는 통계적 유의성이 나타나지 않음
 - 권역별 GRDP 성장률, 실업률, 순인구이동 등 시장변수 및 사회경제적 변수와의 관계를 동시에 살펴볼 경우에는 지방소비세의 형평화 효과가 거의 상쇄되어 통계적으로는 유의한 설명을 하지 못하는 것을 의미

5) '1인당 GRNI'를 종속변수로 한 경우에도 분석 결과는 동일하게 나타남



4 나가는 글

- ▶ 본고는 현행 국세의 지방세 이양방식이 재정분권의 주요 정책수단으로 활용될 때 예상 가능한 양상에 대하여 통계적인 자료를 제시하는 것을 목적으로 하며, 구체적으로는 우리나라의 재정분권이 지역 간 경제력 격차에 미친 영향을 살펴봄
 - 국세의 지방세 이양을 의미하는 지방세의 양적 증가는 해당 지역의 실물 및 재정 자산의 지표이므로 그 자체가 지역 간 경제력 격차의 확대를 의미함을 확인
 - 대표적인 형평화보조금인 '지방교부세'의 형평화 효과는 모든 경우에 있어서 강건하게 지역 간 격차를 완화하는 것으로 나타났고, 균형발전적 재정지원 틀에서 지원되고 있는 국고보조금과 자본지출 사업은 통계적으로 유의하게 지역 간 격차 완화 효과가 있었음

- ▶ 지방소비세가 지역 간 격차에 미치는 영향과 그 결과는 우리나라 지방소비세의 특징과 인구 집중도를 동시에 보여주고 있는 중요한 사례임을 강조
 - 실질적으로 '또 다른 형태의 이전재원인 지방소비세' 증가는 지역 간 경제력 격차를 완화시키는 형평화보조금 기능을 본 결과에서 확인
 - 특히, 권역별 기준으로는 이 두 효과가 상쇄되어 통계적 유의성 미확보

- ▶ 한편, 본 연구는 증가하는 지역 간 경제력 격차를 완화시키고자 하는 이전재원이 지역 간 인구 이동에 어떠한 영향을 미쳤는지 재정분권 정책과 인구이동의 관계에 대해서도 살펴보았음
 - 실증분석에서는 직관적인 가설에 따라 재정잉여가 클수록(해당 지역의 지방세와 세출규모의 차이가 클수록) 인구 흡수 요인이 큰 것을 확인할 수 있었음
 - 재정잉여가 증가하는 지역으로의 인구이동이 증가하는 결과를 보여주었음

[참고문헌]

김현아·조임곤, 『재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2020.
 행정안전부, 『2020 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2020.

<웹 사이트>

통계청 국가통계포털, 『시도별 GRDP 통계표』, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C81&conn_path=I3, 검색일자: 2020. 4. 6.
 _____, 『추계인구(시도)』, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPP001E&conn_path=I3, 검색일자: 2020. 4. 6.
 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 『재정통계검색(지방재정연감, 지방세통계연감)』, https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/search/sd001_cs001.xml, 검색일자: 2020. 7. 1.