

문재인 정부의 1단계 재정분권의 정책 효과: 지역별 차이를 중심으로

Effect of Fiscal Decentralization in Moon Jae-In Government: Focusing on the Moderating Effect by the Regional Difference

지 수 호 (연세대학교 행정학과 박사 - 제1저자)

한 명 성 (연세대학교 행정학과, 홍콩성시대 공공 및 국제문제학과 박사수료 - 제2저자)

문 승 민 (세명대학교 행정학과 - 교신저자)

Abstract

Suho Ji / Myung Seong Han / Seung-Min Moon

The purpose of this study is to compare and analyze the effects of the Moon Jae-in government's first phase of fiscal decentralization by region. Fiscal decentralization is achieved when local governments have secured autonomy over their revenues and expenditures. However, it is challenging for Korean local governments to independently manage their revenues. Therefore, the purpose of this study is to assess the effectiveness of the policy by examining whether the first phase of the Moon Jae-in government's fiscal decentralization has enhanced the autonomy over expenditures.

The analysis showed two main findings. First, following the policy implementation, the financial independence of metropolitan and provincial governments improved. However, the proportion of their own projects did not increase, which is likely due to a steep increase in the size of centrally subsidized projects by the central government. Second, the analysis revealed that the improvement in expenditure autonomy was significant in regions with higher weights. This suggests that distributing resources according to regional weights can be helpful in terms of achieving local fiscal equity.

Keywords: Fiscal decentralization, policy effects, financial independence, in-house business

I. 서론

우리나라는 1949년 지방자치법이 공포되어 지방자치제가 실시되었으나, 실질적인 의미의 지방 자치가 이루어지지 못했다. 그러나 1991년 지방의회가 부활하고 1995년 민선자치 1기가 출범함으

로써 지방자치 시대의 막이 다시 시작되었다. 그럼에도 불구하고 실질적인 지방자치가 이루어지기 위해서 중앙정부로부터 지방자치단체로의 권한 이양 즉, 지방분권을 실시해야 한다는 필요성이 지속적으로 제기되어 오고 있다.

지방분권 하에서 지방자치단체는 여러 지역사업을 추진할 수 있는데, 이때 지역사업은 현실적으로 해당 지방자치단체의 재정여건 범위 내에서 이루어질 수밖에 없으므로 재정분권이 뒷받침되는 범주 내에서 지방분권의 실행력이 나타난다(유태현, 2021). 다시 말해, 지방분권은 지방자치가 제대로 정착하기 위한 필수조건인데, 재정분권은 이러한 지방분권의 핵심요건이 되는 것이다(임동완 외, 2020).

따라서 역대 정부는 다양한 재정분권 측면에서 지방재정 확충을 위한 정책을 추진하였다. 예를 들어 2000년 김대중 정부는 지방교부세의 법정교부율을 기존의 13.27%에서 15.0%까지 인상하였으며, 2005년 노무현 정부는 지방교부세 법정교부율을 다시 19.24%까지 상향조정하였다. 또한, 이명박 정부는 2010년 국세인 부가가치세액의 5%를 이양하는 방식으로 지방소비세를 도입하였으며, 2014년 박근혜 정부는 지방소비세율을 부가가치세의 11%까지 상향 조정하였다. 하지만 이와 같은 지방재정 확충을 위한 다양한 제도적 노력에도 불구하고 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체 간 재정운용의 격차는 줄어들지 않았으며, 이는 지방자치의 착근을 방해하는 요인이 될 수 있다(이대웅 외, 2020).

2017년 출범한 문재인 정부는 국세와 지방세의 비율을 7:3, 더 나아가 6:4까지 개선하겠다고 표명하며 강력한 재정분권 정책을 추진하였다. 구체적으로 1) 기존 부가가치세의 11%인 지방소비세율을 21%까지 인상하여 지방재정을 확충하고, 2) 국고보조사업을 정비하여 지방재정의 자율성을 제고하며, 3) 재정분권의 효과가 지역 간 고르게 나타날 수 있도록 인상된 지방소비세를 지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 적용하여 배분하고 수도권 지방자치단체의 경우 추가적으로 지역상생 발전기금을 출연하도록 하였다는 점을 골자로 하고 있다(행정안전부 보도자료, 2019). 즉, 문재인 정부의 재정분권은 자체재원주의를 바탕으로 지방세입의 구조를 개선함으로써 지방자치단체가 스스로 재정운용을 주도하는 한편 그 결과에 책임을 지는 지방재정의 틀을 구축하기 위한 것이라 할 수 있다(유태현, 2018: 343).

문재인 정부의 1단계 재정분권 정책은 2019년에 실시되었으며, 이후 지금까지 정책의 효과를 살펴본 선행연구들이 많이 이루어졌다. 대부분의 선행연구는 지방소비세의 인상으로 지방세입이 얼마만큼 확충되었는지 분석함으로써 지방소비세의 재정효과를 확인하였다.

그러나 지방소비세 확대에 의한 지방재정의 확충이 실제 지방자치단체의 세출자율성을 제고시켰는지를 살펴볼 필요가 있다. 이는 지방자치단체의 세입과 세출의 자율성이 확보되었을 때, 재정분권이 실현될 수 있기 때문이다. 또한 세입자율성은 지방자치단체가 확보한 자체세입을 자율적으로 지출할 수 있음을 전제하고 있을 뿐만 아니라, 우리나라의 경우에는 지방자치단체가 스스로의 세입을 자유롭게 편성하기 어려운 환경이다(김홍환·김경민, 2021). 따라서 본 연구는 문재인 정부

의 재정분권 정책이 지방자치단체의 세출자율성 측면을 개선하였는지를 살펴보고자 한다. 또한, 인상된 지방소비세가 지역별 가중치를 적용하여 배분된다는 점은 문재인 정부의 재정분권 정책의 효과가 지역별로 다르게 나타날 수 있음을 의미한다. 따라서 본 연구는 문재인 정부의 재정분권 정책이 가지는 세출자율성 개선 효과가 지역 간 차이가 있는지 역시 살펴보고자 한다.

II. 이론적·제도적 배경

1. 재정분권과 지방재정 자율성

선진국과 개발도상국을 포함한 대부분 국가에서 지방으로의 권력 이양이 이루어지고 있는데, 이러한 논의는 분권화가 지방 공공서비스의 효율성을 제고시킬 수 있기 때문이다(Oates, 1999). 다시 말해, 만약 중앙정부와 지방정부에서 지역 공공서비스를 공급하는데 소요되는 비용이 동일할 경우 각각의 지방정부는 지역의 선호에 맞게 공공서비스를 조정할 수 있기 때문에 중앙정부가 균일한 공공서비스를 공급하는 것보다 각각의 지방정부에서 공공서비스를 공급하는 것이 항상 효율적일 수밖에 없다는 것이다(Oates, 1972).

분권화는 일반적으로 상위계층의 정부에서부터 하위계층의 정부로 의사결정 권한을 이양하는 것으로 정의될 수 있다(Martinez-Vazquez & Timofeev, 2010). 분권화의 하위개념은 다시 재정분권(fiscal decentralization), 정치분권(political decentralization), 행정분권(administrative decentralization)으로 세분화될 수 있으나, 분권화에 관한 많은 논의는 재정분권에 초점을 맞추었다(Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2011). 따라서 본 연구 역시 분권화의 하위개념 중 재정분권에 초점을 맞추고자 한다.

재정분권이란 ‘재정부문에 대한 중앙정부 대비 지방정부 기능의 범위 확대와 자율성의 강화’로 정의될 수 있는데(김필현 외., 2019: 17), 이러한 재정분권을 설명하는데 있어 핵심은 재정권한(fiscal authority)의 이양, 다시 말해 지방정부의 세입과 지출에 대한 의사결정 권한이 각기 선출된 하위정부로 이전된다는 점이다(Martinez-Vazquez & McNab, 2003). 따라서 재정분권은 지방정부의 세입 측면에서의 자율성과 세출 측면에서의 자율성으로 구분될 수 있다.

먼저 세입 측면에서 지방정부의 재정 자율성을 살펴보면, 이는 지방정부의 과세자주권, 즉 지방정부가 스스로 세입과 관련하여 세목, 과표, 세율, 감면 등을 결정할 수 있는 권한을 의미한다(배인명, 2021). 하지만 우리나라의 경우 조세법률주의를 채택하여 지방세입에 관한 지방자치단체의 자율성은 크게 제한되며, 지방세외수입의 경우 조례에 의하여 부과·징수되기 때문에 지방세에 비하면 지방자치단체의 자율성이 크다고 할 수 있지만, 이 역시도 중앙정부의 통제를 받아 절대적인 기준에서 지방자치단체의 자율성은 크다고 할 수 없다(배인명, 2021). 이에 관하여, 일부 세목에 관하여 법령으로 위임된 범위 안에서 지방자치단체가 탄력적으로 세율을 적용할 수 있는 탄력세율제도가

마련되었으나, 이 역시 여러 이유로 인하여 적극적으로 활용되지 않아 자체재원 확충 효과는 미미하다(강윤호 외, 2015; 원윤희, 1994; 임상수, 2015; 정도효 외, 2018).

한편, 세입 자율성은 지방자치단체가 자체세입을 자율적으로 지출할 수 있음을 전제로 하고 있다는 점에서 재정자율성은 세출자율성으로 귀결된다(김홍환·김경민, 2021). 특히, 지방재정의 자율성은 지방정부 스스로 의사결정을 통해 지방재정을 주민이 필요로 하는 서비스에 사용할 수 있다는 것으로 개념화할 수 있는데, 이를 통해 세출 측면에서 지방재정의 자율성을 알 수 있다(라휘문, 2012). 이러한 지방자치단체의 세출자율성을 제고시키기 위해서는 지방자치단체의 재량적 지출이 가능한 재원을 확대할 필요가 있는데(권오성·탁현우, 2018), 지방자치단체가 재량적으로 지출할 수 있는 재원은 자체재원과 자주재원으로 구분될 수 있다.

자체재원이란 지방자치단체의 지방세 및 세외수입과 같이 지방자치단체가 자체적으로 조달하는 재원을 의미하며, 자주재원이란 상위정부로부터 교부받는 이전재원 중 사용에 대한 제한이 없는 재원을 의미한다. 지방정부는 상위정부로부터 이전재원을 교부받는데, 이전재원은 용도 제한 여부에 따라 크게 사용에 대한 제한이 있는 특정보조금(categorical grant or specific grant)과 사용에 대한 제한이 없는 일반보조금(general grant)으로 구분될 수 있다(강윤호 외, 2015; 구균철·박지현, 2014). 우리나라의 지방재정조정제도는 크게 지방교부세·국고보조금 체제로 운영되고 있는데, 지방교부세는 용도지정이 없는 일반보조금 성격의 이전재원이며 국고보조금은 그 용도가 세부적으로 한정된 특정보조금이다. 따라서 용도가 지정되지 않아 지방자치단체가 스스로 원하는 사업의 재원으로 활용할 수 있는 일반보조금은 지방자치단체의 세출자율성을 증진시킬 수 있는 반면, 그 용도가 정해진 국고보조금은 지방정부의 세출자율성을 크게 제한한다고 볼 수 있다(배인명, 2021).

이에 따라 지방자치단체의 세출자율성을 제고시켜 지방분권을 확립시키기 위해서는 자체재원을 확충시켜야 한다는 주장과 일반보조금을 확충시키는 것이 도움이 된다는 주장이 있다. 먼저 자체재원을 확충시켜야 한다는 주장은 지방정부가 주민의 선호를 고려하여 지역 공공서비스를 공급할 때, 공급비용을 부담하는 방법으로 지역주민 부담, 상급정부 부담, 지역주민과 상급정부의 공동부담을 고려할 수 있지만, 상급정부 부담 또는 공동부담의 경우 지역주민의 공공서비스 구매비용을 낮춰 과다공급을 초래할 수 있으므로 자원배분의 효율성을 극대화하기 위해서는 지역주민이 부담해야 한다는 것이다(김재훈 외, 2022).

한편, 용도가 지정되지 않는 지방교부세와 같은 일반보조금의 확충이 지방분권에 도움이 된다는 주장은 일반보조금이 중앙정부로부터의 이전재원이지만 교부된 후에는 지방정부는 자체재원과 구분 없이 지출할 수 있으므로 지방정부의 상황에 따라 우선순위에 맞추어 지출할 수 있어 지방정부의 세출자율성을 증진시킬 뿐만 아니라 지방간 재정력의 형평성을 제고시킬 수 있기 때문이다(김재훈 외, 2022; 배인명, 2021).

우리나라는 지방자치단체가 재량적으로 지출할 수 있는 재원을 확충시키는 방향으로 지방재정

의 세출자율성을 제고하기 위한 다양한 노력을 하였다. 예를 들어, 1991년 지방세 확충을 위하여 등록세, 주민세 등의 세율을 인상하였으며, 지방재정의 기반을 확충하고자 2006년 지방교부세의 법정교부세율을 기존 15%에서 19.24%로 인상하고, 2010년 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세를 도입한 뒤 2014년 지방소비세율을 기존의 부가가치세의 5%에서 6%p 인상을 11%로 재설정하였다.

2. 문재인 정부의 재정분권 정책

1) 문재인 정부의 재정분권 정책

본 연구는 문재인 정부에서 실시된 재정분권 정책이 재정분권 측면에서 어떠한 효과를 가져왔는지 살펴보고자 한다. 재정분권의 의지를 강력히 표명하였던 문재인 정부는 2018년 재정분권 추진 방안을 발표하였으며 그 주된 내용은 기존의 부가가치세액의 11% 규모였던 지방소비세를 10%p 인상하여 부가가치세액의 21% 규모로 확대하여 지방세를 확충하는 것이다. 따라서 문재인 정부의 재정분권 정책에 대해 논의하기 전에 지방소비세를 먼저 살펴보면, 우리나라의 지방소비세 도입 배경은 다음과 같다.

먼저, 이명박 정부는 글로벌 경제위기에 대응하기 위하여 투자를 확대시키고자 법인세·소득세와 같은 국세의 세율을 인하하였다. 하지만 이로 인해 주민세가 감소하였으며 국세의 감소로 인하여 지방교부세 또한 감소하여 지방재정은 축소되었다. 이러한 상황에서 2005년부터 지방자치단체로 이양된 사회복지 사무로 인하여 지방자치단체의 의무적 지출이 증가하였고 그 결과 지방재정의 부담은 가중되었다. 이러한 지방재정 여건의 변화와 지방사무의 이양은 지방재정제도 전반을 점검·정비하는 계기가 되었으며, 국세인 부가가치세액의 5%를 이양하는 방식으로 지방소비세를 도입하여 국민들의 추가적인 세부담이 없이 지방자치단체의 재정력을 확충하고자 하였다(이상훈·서은혜, 2020).

특히, 국세의 감세에 따른 지방재정 감소 효과는 재정여건이 열악한 비수도권에 집중되어 지역 간 불균형이 나타났는데, 이러한 불균형은 지방소비세 배분 방식에 영향을 미쳤다(박지현·안성서, 2016). 다시 말해, 감세 정책으로 인한 지방재정의 감소에 있어 지역 간 불균형을 해소하고자 지역별로 구분하여 수도권에 100%, 광역시에 200%, 도에 300%의 지역별 가중치 적용하여 지방소비세를 배분하여 수도권-비수도권간의 재정격차를 조정하고자 하였다. 또한, 부가가치세액의 5% 규모만으로 비수도권의 재원부족을 해결하는데 한계가 있어, 규제완화로 생긴 수도권의 이익의 지방환원과 세수의 수도권 편중을 해소하기 위하여 수도권의 지방소비세입 중 일정 비율을 출연하도록 하여 지역상생 발전기금을 설치하였으며, 이를 비수도권 자치단체의 투자 및 지역경제 활성화 사업에 포괄보조금 형태로 지원하였다.

한편, 2013년 박근혜 정부는 전세값 상승으로 인한 주거비 부담을 완화하기 위하여 매매로의 전

환을 유도하였으며, 이를 위해 취득세율을 인하하였다. 하지만 취득세는 지방재정의 주요 세원 중 하나로 이러한 취득세율의 인하는 지방세수의 감소를 야기할 수 있다. 따라서 2014년 취득세율 인하로 인한 지방재정의 감소를 보전하고자 박근혜 정부는 지방소비세율을 기존의 부가가치세의 5%에서 6%p 인상한 부가가치세의 11%를 인상하였다. 이처럼 우리나라의 역대 정부는 지방소비세를 통하여 중앙정부의 감세정책으로 야기된 지방재정의 부족을 보전하고 지방재정을 확충시키고자 하였는데, 문재인 정부 역시 지방소비세율을 확대하여 지방세를 확충시키고자 하였다.

2017년 출범한 문재인 정부는 국정과제를 통해 국세-지방세간 관계를 7:3에서 더 나아가 6:4 수준을 지향하는 등 강력한 재정분권의 의지를 표명하였다(대한민국 정부, 2020). 이후 관계부처 합동으로 재정분권 추진방안을 발표하였는데, 재정분권 추진방안은 1) 지방의 자율성·책임성 제고, 2) 균형발전 촉진과 재정격차 완화, 3) 단계적 추진을 기본 원칙¹⁾으로 삼았다(국무조정실 보도자료, 2018). 따라서 문재인 정부의 재정분권 추진방안은 1단계(2019년~2020년)와 2단계(2022년~2023년)²⁾로 구분되어 진행되었는데, 재정분권 1단계는 당장 추진하여 조속한 성과를 달성할 수 있는 분야를 대상으로 하고 2단계는 지방재정의 자율성 제고와 지방 균형발전의 촉진을 위한 근본적 제도개편에 초점을 맞추었다(유태현, 2021).

재정분권 1단계의 주요 내용은 세입 측면과 세출 측면으로 구분할 수 있는데, 먼저 세출 측면의 경우, 중앙정부가 시행하던 국가균형발전특별회계 포괄보조 사업을 중심으로 2020년에 약 3.5조 원 규모의 사업을 지방정부로 이양하기를 결정하였다(관계부처 합동, 2018). 다음으로 세입 측면에서 보면, 지방의 재정부담과 지방으로의 기능 이양 등을 고려하여 기존 부가가치세액의 11%인 지방소비세율을 2020년 21%(2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p))로 인상하였으며, 소방직의 국가직화와 소방인력의 충원을 지원하기 위하여 기존 담배분 개별소비세의 20%인 소방안전교부세율을 2020년 45%로 인상하였다(관계부처 합동, 2018). 특히, 지역 간 재정격차를 완화하기 위하여 2010년 지방소비세 도입 시부터 지방소비세율 5%분에 적용되었던 지역별 가중치를 추가인상분(2019년 4%p, 2020년 6%p)에도 그대로 적용하였다. 또한, 2019년까지는 지역상생 발전기금을 최초 도입된 지방소비세의 5%p분에 대해 출연하도록 하였으며, 2020년부터는 지방소비세 인상분에 대하여 출연하도록 하였다(관계부처 합동, 2018). 다만, 지방소비세율 인상으로 지방세수가 확충되는 점을 고려하여, 지방소비세와 소방안전교부세의 인상으로 야기되는 지방교부세의 감소분은 보전하지 않는다(관계부처 합동, 2018).

재정분권 2단계는 2021년 7월 28일 당·정·청 전체회의에서 결정되었다. 재정분권 2단계의 주요

1) 첫째, 지방의 자율성과 책임성을 제고하기 위하여 중앙정부의 기능·재원을 지방정부로 대폭 이양하여 국세 대 지방세 비율을 2022년까지 7:3으로 개선한다. 둘째, 균형발전을 촉진하고 재정격차를 완화하기 위하여 지역간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련하여 어느 지역도 현재보다 불리해지지 않도록 설계한다. 셋째, 재정분권의 조속한 실현을 위하여 2019년부터 시행하는 1단계 추진방안과 근본적 제도개편을 추진하는 2단계 추진방안으로 구분하여 단계적으로 추진한다(국무조정실 보도자료, 2018).

2) 관계부처 합동 재정분권 추진방안에는 2019년까지 재정분권 2단계의 추진방안을 마련하기로 되어있었으나, 관련 부문간 의견조율 등의 이유로 2021년 7월에 재정분권 2단계 방안이 발표되어 본래 2021년~2022년이었던 재정분권 2단계의 기간이 2022년~2023년으로 조정되었다(유태현, 2021).

내용을 살펴보면, 먼저 국고보조사업의 기능 이양(2.3조 원)과 지방교부세의 자연감소분(0.8조 원)을 보전하고 추가로 1조 원 규모의 지방재정 확충을 위하여 2021년 기준 부가가치세액의 21%인 지방소비세율은 2023년 25.3%[2022년 23.7%(+2.7%p), 2023년 25.3%(+1.6%p)] 인상하였으며, 확충된 지방소비세는 국고보조사업 이양분을 먼저 보전하고 남은 금액을 지역별 가중치에 따라 배분하였다(행정안전부 보도자료, 2021). 또한, 1조 원 규모의 지방소멸대응기금을 신설하여 낙후된 지역에 배분(광역자치단체 25%, 기초자치단체 75%)하기로 하였으며, 기초연금과 같은 국고보조사업의 국고보조율을 상향하여 2천억원 규모의 지방비 부담을 완화하기로 하였다(행정안전부 보도자료, 2021). 이에 더하여, 재난에 신속하게 대응할 수 있도록 재난 대응에 한하여 예산의 재전용을 허용하고, 지역개발 사업의 신속한 추진을 위하여 국무회의 예비타당성조사 면제 사업에 대해서 투자자 심사를 면제하는 등 세출 측면에서 지방재정의 자율성을 확대하였다(행정안전부 보도자료, 2021).



출처: 관계부처 합동(2018)

〈그림 1〉 문재인 정부의 재정분권 추진방안

이러한 문재인 정부의 재정분권 정책은 구체적인 국세-지방세 비율을 재정분권의 목표로 설정

하여 재정분권을 실행하고 이에 맞추어 중앙과 지방의 사무조정을 접근하고 중앙정부의 정책에 따른 세수감소분의 보전이 아닌 지방재정의 순증을 따르는 접근을 하였다는 점에서, 중앙정부의 사무를 지방으로 이양하는 후행 조치로 재정분권을 접근하고 중앙정부의 정책에 따라 감소된 지방세입을 보전하는 측면이 강하였던 이전 정부의 재정분권과는 차이가 있다(유태현, 2021).

2) 지방소비세의 재정효과 및 문재인 정부의 재정분권 정책효과에 관한 선행연구

앞서 보았듯이, 문재인 정부는 재정분권 정책을 추진하였는데 주된 내용은 지방소비세 확대를 통한 지방재정 확충이다. 따라서 문재인 정부의 재정분권 정책이 어떠한 효과를 가져왔는지 논의하기에 앞서 지방소비세가 미치는 재정효과를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 2010년 지방소비세 도입의 재정효과에 대한 선행연구를 살펴보면, 최병호(2010)는 지방소비세 도입에 따른 자치단체 유형별 재원효과를 시산하여 지방소비세 도입의 재정효과를 분석하였는데, 분석 결과 지방소비세 도입으로 모든 자치단체의 재원은 증가하지만, 지방소비세 수입의 증가로 인한 보통교부세의 감소분만큼 적게 증가하며, 당초 재정부족액이 큰 지방자치단체일수록 지방소비세 도입으로 인한 재원이 많이 증가하는 것으로 나타났다. 이를 통해 동연구는 지방자치단체의 세율결정권이 부재한 상황에서 지방소비세가 재정형평의 기능을 담당하는 이전재원이 될 수 있음을 강조하였다. 김대영(2012)은 소비반영지표를 3가지 안(최종소비지출, 소매업 부가가치세 과세표준(매출), 소매업·음식업·숙박업 부가가치세 과세표준(매출)을 합친 값)³⁾을 사용하여 지방소비세 도입의 지방재정 파급효과를 살펴보았다. 분석 결과, 3가지 안 모두에서 지방소비세 도입의 지방세수 증대효과는 수도권보다 비수도권에서 크게 나타났으며, 지방세수 증대로 인한 지방교부세의 축소를 고려한 지방소비세 도입의 실질적 지방세입 증대효과는 비수도권보다 수도권에서 크게 나타났고, 지역상생 발전기금을 고려하여 실질적 지방재원 증대효과는 수도권보다 비수도권에서 큰 것으로 나타났다.

박지현·안성서(2016)는 취득세를 인하로 감소된 지방재정을 보전하기 하기 위하여 2014년에 인상된 지방소비세의 재정효과를 분석하였는데, 그 결과 지방소비세 인상분이 미치는 재정적 효과는 미미한 것으로 나타났으며, 동 연구는 이러한 결과를 바탕으로 취득세 보전분은 부가가치세수의 일정비율로 고정되어 있기 때문에 오히려 주택거래가 활발한 지방자치단체의 경우 지방세수에서 손실이 나타날 수 있음을 강조하였다. 그리고 이러한 결과를 바탕으로 동 연구는 재정보전뿐만 아니라 지방재정 확충이라는 목적을 지닌 지방소비세를 고려하였을 경우, 6%p 인상분은 취득세율 인하로 인한 세수감소를 보전하기에도 충분하지 않으므로, 중앙정부의 일방적인 세율인하와 향후 예상되는 사회복지지출의 급증으로 야기될 수 있는 지방자치단체의 재정적 어려움을 해소하기 위해서 지방소비세를 부가가치세액의 20%까지 확대할 필요가 있음을 제안하였다.

3) 김대영(2012)에 따르면 세 가지 방안 모두 지방소비세의 총 세수 규모는 같지만 자치단체에 안분되는 지방소비세의 규모가 달라진다.

다음으로 본 연구에서 논의하고자 하는 문재인 정부의 재정분권 정책의 효과를 살펴본 선행연구를 보게 되면, 먼저 1단계 재정분권 실시 이후 지방자치단체 간 세입형평성을 살펴본 연구가 있다. 주현정·임상수(2021)는 2019년 실시된 1단계 재정분권이 지방자치단체 간 재정 형평성에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보았는데, 그 결과 1단계 재정분권 실시로 지방소비세가 확대된 후 지방세입은 약 2조 6천억 원이 증가한 것으로 나타났으며, 광역자치단체의 지방세, 자체세입, 자주재원에 대한 지니계수와 시도의 지방세와 자체세입에 대한 지니계수, 기초자치단체의 자주재원과 세입에 대한 지니계수가 하락하고 광역자치단체와 기초자치단체의 세출 합계에 대한 지니계수 역시 하락하여 1단계 재정분권이 시행되고 자치단체의 세입 형평성과 세출 형평성이 개선된 것으로 나타났다.

한편, 문재인 정부의 재정분권 정책의 효과가 지역별로 다르게 나타날 수 있음을 주장하는 선행연구가 존재한다. 이들은 광역자치단체의 세원인 지방소비세의 인상으로 광역자치단체의 재원이 증가하지만, 수도권의 세수편중을 완화하기 위하여 지역별 가중치를 적용하여 지방소비세를 배분하고 광역자치단체 중 수도권의 경우 지방소비세의 일정 부분을 지역상생 발전기금으로 출연하므로 지방소비세 인상이 지방재정에 미치는 효과가 지역별로 다를 수 있음을 주장한다. 예를 들어, 이미애·안지선(2018)은 1단계 재정분권의 시행으로 나타날 지방재정의 변화를 분석하였는데, 그 결과 1단계 재정분권 시행으로 기존 76.3 대 23.7이던 국세와 지방세 비중이 73.4 대 26.6으로 개선되지만, 지역상생 발전기금과 광역자치단체와 기초자치단체간 자원배분(조정교부금 등), 지방교부세의 증감 등의 간접효과를 고려한 순수 재정효과는 강원-전남-경북-전북 순으로 높은 것으로 나타났으며, 수도권인 경기와 인천의 경우 1단계 재정분권의 순수효과가 크지 않은 것으로 나타났다. 임상수(2020) 역시 1단계 재정분권 정책에 의한 지방재정의 순증효과를 살펴보았는데, 그 결과 전남-경북-경남-전북 순으로 순증효과가 큰 것으로 나타났으며, 인천이 가장 작은 것으로 나타났다. 이에 대한 이유로 동 연구는 인천은 수도권 권역에 포함되어 지방소비세 배분이 적으며 지역상생 발전기금도 출연해야 하며, 다른 수도권 자치단체인 서울·경기의 경우, 불교부 단체로 지방소비세가 증가하더라도 보통교부세가 감소하지 않는 반면에 인천의 경우 교부단체로 지방소비세가 증가하여 보통교부세가 감소하였기 때문이라고 설명하였다.

이처럼 기존의 선행연구 대부분은 지방소비세의 도입 및 인상으로 지방세입이 얼마만큼 확충되었는지 분석함으로써 지방소비세의 재정효과를 살펴보고 있다. 물론 지방세가 지방자치단체가 재정적으로 지출할 수 있는 자체재원이라는 점에서 지방소비세가 재정분권에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다. 그러나 지방소비세 확대에 의한 지방재정의 확충이 실제 지방자치단체의 세출자율성을 제고시켰는지를 살펴 볼 필요가 있다.

한편, 지방소비세가 광역자치단체의 자체재원이라는 점에서 지방소비세율 인상을 통한 지방재정 확충을 골자로 한 문재인 정부의 재정분권 정책이 지방자치단체의 세출자율성에 미치는 효과는 지방자치단체의 자체재원 확충이 지방정부 세출자율성에 어떠한 영향을 미치는지 살펴봄으로써 예측할 수 있을 것이다. 예를 들어 배인명(2021)은 자체재원과 의존재원이 지방자치단체의 세출자

율성에 미치는 효과를 살펴보았는데, 분석 결과 지방자치단체의 자체재원이 증가할수록 세출자율성이 제고되고 있음을 보여주었다. 따라서 이러한 지방자치단체의 자체재원의 증가가 세출자율성 개선에 긍정적일 것이라는 논의를 고려하면, 문재인 정부의 재정분권 정책은 지방자치단체의 세출자율성을 개선시키는 효과를 가져 올 수 있음을 생각할 수 있다. 하지만 앞선 선행연구에서 주장하는 바처럼 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책의 효과가 수도권보다는 비수도권에서 뚜렷하며, 비수도권 중에서도 비수도권 도에서 그 효과가 뚜렷하다면, 이는 다시 말해, 지방재정을 확충시킨 문재인 정부의 재정분권 정책이 지방자치단체의 세출자율성에 미치는 긍정적인 효과는 지역별 가중치에 따라 달라질 수 있음을 의미한다. 따라서 본 연구는 아래와 같은 두 가지 가설을 세운다.

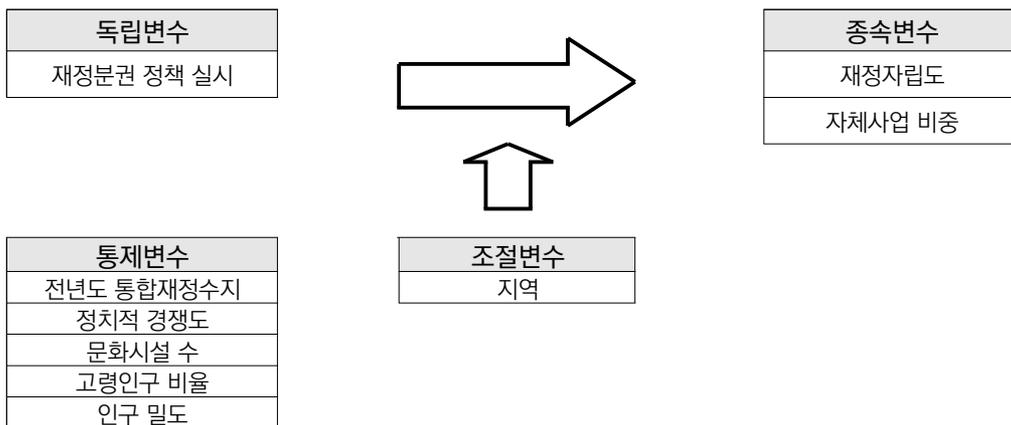
가설 1: 재정분권 정책 실시 후, 지방자치단체의 재정 자율성은 개선될 것이다.

가설 2: 재정분권 정책이 지방자치단체의 재정 자율성에 미치는 긍정적인 효과는 지역별 가중치에 따라 달라질 것이다.

Ⅲ. 분석틀

1. 연구모형

본 연구는 지방재정의 확충을 위하여 문재인 정부에서 실시한 재정분권 정책이 지방자치단체의 재정 자율성을 제고시켰는지, 만약 그렇다면 재정분권 정책 실시에 따른 재정 자율성 제고 효과가 지역별로 차이가 있는지를 분석하고자 한다. 이러한 논의를 바탕으로 한 본 연구의 연구 모형은 <그림 2>과 같다.



<그림 2> 본 연구의 분석틀

2. 변수설정

1) 종속변수

먼저 본 연구는 세출 측면에서 자율성을 측정하기 위한 변수로 재정자립도를 설정하였다. 재정자립도란 지방자치단체의 총 세입 중 자체재원이 차지하는 비중을 측정하는 지표를 의미하는데, 자체재원은 지방정부가 자율적으로 원하는 사업의 재원으로 활용할 수 있다는 점에서 재정자립도는 지방정부의 세출자율성을 위한 수단으로 간주될 수 있다(배인명, 2021). 따라서 본 연구는 앞서 제시한 연구 질문을 위하여 재정자립도(결산 기준)를 종속변수로 설정하였다. 또한, 지방정부의 세출자율성을 측정하기 위한 다양한 방법 중 지역주민 선호에 부응한 지방정부의 공공재 공급을 통해 측정되는 방안이 있는데(하능식, 2016), 본 연구 역시 종속변수의 조작화를 위해 해당 관점을 차용하고자 하였다. 따라서 본 연구는 재정분권 정책이 지방자치단체의 재정 자율성에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보고자 지방자치단체의 자체사업 비중을 종속변수로 설정하였다.

2) 독립변수

본 연구는 문재인 정부의 재정분권 정책이 미친 효과를 살펴보고자 한다. 따라서 본 연구는 문재인 정부의 재정분권 정책 실시 여부를 독립변수로 설정하였다. 앞서 살펴보았듯이, 문재인 정부의 재정분권 정책은 단계별로 추진되었는데, 1단계 재정분권은 2019년에 추진되었으며 2단계 재정분권은 2022년에 추진되었다. 한편, 데이터의 한계 상 2022년 이후 데이터를 수집할 수 없어⁴⁾ 본 연구는 1단계 재정분권 정책이 미친 효과를 살펴보고자 하며, 따라서 본 연구는 독립변수를 위하여 1단계 재정분권 실시 이전(2019년 이전)은 0, 1단계 재정분권 실시 이후(2019년 이후)는 1로 코딩을 한 더미변수를 사용하였다.

3) 조절변수

또한, 본 연구는 문재인 정부의 재정분권 정책이 미친 효과가 지역별로 다르게 나타나는지를 살펴보고자 한다. 앞서 살펴보았듯이, 지방소비세 도입 이후 지방세의 수도권 편중을 완화하기 위하여 지방소비세를 배분함에 지역별 가중치(수도권 100%, 광역시 200%, 도 300%)를 적용하여 배분하였다. 또한, 수도권 자치단체의 경우 지역상생 발전기금에 출연을 해야 한다. 따라서 본 연구는 지역별 더미변수를 조절변수로 사용하였다.

4) 지방자치단체는 양입제출의 원칙으로 당초예산을 과소 책정 할 수 있으므로 당초자료를 활용할 경우 과소 평가될 수 있는데(임상수, 2020), 본 연구를 수행할 당시 재정자립도 결산자료는 2021년까지만 공시되었다.

4) 통제변수

마지막으로 본 연구는 다음과 같은 통제변수를 포함시켰다. 첫째, 최근 지방자치단체는 저출생·고령화 등 인구구조의 변화로 인해 복지예산 지출이 지속적으로 증가하고 있으며, 지방소멸 대응 등 다양한 행정수요가 증가하고 있는 상황이다. 이로 인해, 지방자치단체의 재정 여건은 악화될 것으로 예측되며, 합리적인 예산 운영을 요구받고 있다. 이처럼 지방자치단체가 겪는 재정 압박(fiscal stress)은 지방자치단체의 예산 지출에 영향을 미칠 수 있으므로(김은주 외, 2014), 본 연구는 전년도 통합재정수지를 통제변수로 포함시켰다. 둘째, 지방자치단체장은 자신의 연임을 위한 정치적 유인을 가질 수 있다. 따라서 다른 후보자들과의 정치적인 경쟁에 승리하기 위해 주민이나 이익집단의 요구를 수용하려는 하는 등의 행태를 보일 수 있다. 이처럼 지방자치단체장의 정치적 경쟁이 심화될수록 지방자치단체의 지출이 증가한다는 선행연구의 결과를 바탕으로 본 연구의 통제변수로 포함시켰다(김나영, 2020). 셋째, 현재 우리나라의 지방자치단체는 지역소멸의 위기를 극복하기 위해 다양한 정책을 실시하고 있다. 이러한 점에서 지역의 문화기반시설이 지역경제 활성화와 인구증가에 도움이 된다는 주장이 제기되고 있으며(최유진, 2017), 지역 소멸에 문화기반시설이 중요하다는 연구결과가 제시되고 있다(유한별 외, 2021). 따라서 지역 내 문화기반시설이 풍부할수록 지역경제 활성화와 인구증가에 긍정적인 영향을 미치게 되고 이는 곧 지방재정에 영향을 미칠 것으로 예측되어, 통제변수에 포함시켰다. 마지막으로 지방자치단체의 인구밀도와 고령화 비율 등의 변수 역시 통제변수로 포함시켰다.

〈표 1〉 변수설정

항목	변수 명	측정	출처
종속변수	재정자립도 (%)	자체수입/자치단체 예산규모×100(%)	지방재정 365
	자체재원 비중(%)	자체사업 예산/자치단체 예산규모×100(%)	
독립변수	재정분권 정책 실시	2014년~2018년: 0 / 2019년 ~2021년: 1	-
조절변수	수도권	수도권(서울·인천·경기): 1 / 그 외 광역자치단체: 0	
	도	도: 1 / 그 외 광역자치단체: 0	
통제변수	전년도 통합재정수지	((세입 - (지출+순융자))÷통합재정규모)×100(%)	지방재정 365
	정치적 경쟁도	100 - (당선자 득표율 - 차선자 득표율)	중앙선거 관리위원회
	문화시설 수	(기반시설 수 / 주민등록인구)×100,000	KOSIS
	고령인구 비율	65세 이상 고령인구 / 전체 인구 × 100	
	인구 밀도	전체 인구 / 지방자치단체 면적	

3. 자료수집 및 분석방법

1) 자료수집

문재인 정부의 재정분권 정책의 주요 골자는 지방소비세 인상을 통한 지방재정 확충에 있다. 한편 지방소비세 인상으로 자치단체에 배분되는 조정교부금 등이 변화할 수 있으나 지방소비세는 광역자치단체의 세목이므로, 본 연구는 전국 18개의 광역자치단체를 분석대상으로 한다. 또한, 본 연구는 지방소비세의 도입 이후 지방소비세율이 6%p가 인상되었던 2014년부터 문재인 정부의 2단계 재정분권이 추진되기 전인 2021년까지를 분석기간으로 설정하였다.

따라서 본 연구는 분석을 위하여 2014부터 2021년까지 전국 18개 광역자치단체에 관한 자료를 수집·활용하였다. 먼저 종속변수와 통제변수 중 통합재정수지 변수는 지방재정365를 통해 수집하였다. 또한, 통제변수 중 문화시설 수와 고령인구 비율, 인구밀도는 KOSIS에서 수집하였으며, 마지막으로 자치단체장의 정치적 경쟁도 변수는 중앙선거관리위원회에서 수집하였다.

2) 분석방법

일반적으로 독립변수가 종속변수에 미치는 인과효과를 추정하기 위해서 최소자승법(OLS)이 활용된다. 한편, 본 연구에서 수집한 자료는 패널자료로 개별 광역자치단체에 대한 횡단면·시계열적 정보를 포함하고 있으므로 패널개체에 대한 특성을 고려하여야 한다. 이를 위하여 고정효과와 확률효과를 활용할 수 있으나, 본 연구의 경우 Hausman test 결과 유의한 수준에서 귀무가설이 기각되어 고정효과를 적용하는 것이 보다 적절한 것으로 나타났다. 따라서 본 연구는 시간과 패널개체에 따라 변화는 효과를 통제하기 위하여 고정효과를 적용한 패널회귀분석을 실시하였다.

IV. 분석 결과

1. 기초통계

아래의 <표 2>는 본 연구에 활용된 변수의 기초통계를 보여준다. 먼저 종속변수인 재정자립도와 자체사업 비중을 보게 되면, 재정자립도는 최솟값 14.67%, 최댓값 79.22%, 평균 약 38.18%로 나타났으며, 자체사업 비중은 최솟값 17.68%, 최댓값 54.22%, 평균 약 34.97%로 나타났다. 이는 다시 말해, 광역자치단체의 지방세 및 세외수입과 같은 자체재원이 전체 예산의 약 38% 정도 차지하고 있어 광역자치단체는 많은 부분을 이전재원에 의존하고 있으며, 광역자치단체 전체 총예산에서 광역자치단체가 지역개발을 위해 자율적으로 추진하고 있는 사업예산이 약 35% 정도 차지하고 있어

광역자치단체의 지출 중 상당 부분이 보조 사업임을 의미한다.

또한, 통제변수 중에서 광역자치단체의 전년도 통합재정수지는 최솟값 -18.67%, 최댓값 15.96%, 평균 -1.85%로 나타났다. 지방자치단체장의 정치적 경쟁도는 최솟값 21.92, 최댓값 99.13, 평균 74.34로 나타났으며, 인구 10만명 당 문화시설 수는 최솟값 2.2개, 최댓값 20.6개, 평균 7.05개로 나타났다. 마지막으로 인구밀도의 경우 최솟값 91.42명, 최댓값 16,693.77명, 평균 2,157.38명으로 나타났으며, 고령인구 비율은 최솟값 8.34%, 최댓값 24.29%, 평균 15.27%로 나타났다.

〈표 2〉 기초통계표

변수명		관측값	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수	재정자립도	136	38.18	15.15	14.67	79.22
	자체사업 비중	136	34.97	9.50	17.67	54.22
독립변수	재정분권정책 실시 여부	136	0.38	0.49	0	1
조절변수	수도권	136	0.18	0.38	0	1
	도	136	0.47	0.50	0	1
통제변수	전년도 통합재정수지	136	-1.85	5.36	-18.67	15.96
	정치적 경쟁도	136	74.34	20.78	21.92	99.13
	문화시설 수	136	7.05	4.45	2.2	20.6
	고령인구 비율	136	15.27	3.68	8.34	24.29
	인구밀도	136	2,157.38	3,768.98	91.42	16,693.77

〈표 3〉은 본 연구에서 사용된 변수 중 지역별 더미변수를 제외한 변수 간 상관관계를 보여준다. 주요 변수를 중심으로 살펴보면, 재정자립도는 자체사업 비중(0.92), 정치적 경쟁도(0.32), 문화시설 수(-0.56), 고령인구 비율(-0.69), 인구밀도(0.72)와 통계적으로 유의미한 상관관계가 있었으며, 자체사업 비중은 정치적 경쟁도(0.28), 문화시설 수(-0.50), 고령인구 비율(-0.70), 인구밀도(0.61)와 통계적으로 유의미한 상관관계 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 변수 간 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7
1. 재정자립도	1						
2. 자체사업 비중	0.916***	1					
3. 전년도 통합재정 수지	0.013	0.067	1				
4. 정치적 경쟁도	0.320***	0.281***	-0.101	1			
5. 문화시설 수	-0.562***	-0.497***	0.002	-0.153	1		
6. 고령인구 비율	-0.687***	-0.702***	0.194*	-0.341***	0.449***	1	
7. 인구밀도	0.725***	0.611***	0.006	0.134	-0.373***	-0.190*	1

주 1: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

주 2: 더미변수는 제외함

한편, 변수 간 높은 상관관계는 다중공선성 문제를 야기할 수 있다. <표 3>에서 종속변수인 재정자립도와 자체사업 비중은 통제변수인 고령인구비율, 인구밀도와 다소 높은 상관관계를 보였다. 따라서 다중공선성 문제를 확인하기 위하여 변수 간 VIF 값을 확인하였다. VIF 값이 10 이상 또는 $1/VIF$ 값이 0.1 미만일 경우 다중공선성 문제를 의심할 수 있다(민인식·최필선, 2012). 본 연구에서 활용된 변수들 중 가장 높은 VIF 값은 4.77으로 다중공선성 문제는 없는 것으로 판단된다.

2. 분석 결과

<표 4>는 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책 실시의 효과를 분석한 결과를 보여준다. <표 4>의 (1)열과 (2)열은 광역자치단체의 재정자립도에 미친 영향을 분석한 모형이며, (3)열과 (4)열은 광역자치단체의 자체사업 비중에 미친 영향을 분석한 모형이다. 또한, (2)열과 (4)열은 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책의 효과가 지역별로 차이가 있는지를 살펴보기 위하여 지역별 더미변수와의 상호작용항을 포함한 모형이다.

먼저 <표 4>의 (1)열의 분석결과를 보면, 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책은 광역자치단체의 재정자립도에 유의미한 양(+)의 효과를 미치는 것으로 나타났다. 다시 말해, 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책 실시 후 광역자치단체의 전체 예산에서 자체재원이 차지하는 비중이 증가하는 것을 의미한다. 이는 선행연구들에서 제시하고 있는 것처럼 정책이 실시된 후 지방세입이 확충되었기 때문이라 볼 수 있다.

반면 <표 4>의 (3)열의 분석결과를 보면, 재정분권 정책 실시 이후 광역자치단체의 자체사업 비중에 양(+)의 영향을 미치지만 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이는 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 실시되었음에도 광역자치단체의 전체 예산 중 지역개발을 위하여 광역자치단체가 자율적으로 추진하는 예산의 비중이 증가하지 않음을 의미한다. 그리고 이러한 결과의 원인으로 여전히 높은 수준의 중앙정부의 국고보조사업을 고려할 수 있다. 국고보조금은 중앙정부로부터 재원이 이전되기 때문에 정해진 용도에만 지출이 가능하고 지방자치단체가 의무적으로 대응비를 부담해야 하므로 세출자율성이 제한된다. 따라서 중앙정부의 국고보조사업이 증가할수록, 재정분권 정책으로 확충된 재원의 상당부분을 대응비로 사용해야 하는 문제가 발생할 수 있다(주윤창, 2021).

다음으로 <표 4>의 (2)열과 (4)열의 분석결과를 보면, 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 실시된 후, 도의 재정자립도와 자체사업 비중의 개선 정도는 다른 유형의 광역자치단체 보다 높은 것으로 나타났다. 반면, 수도권 광역자치단체의 재정자립도와 자체사업 비중의 개선 정도는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과는 지방소비세율을 인상하고 인상분을 수도권:광역시:도=1:2:3으로 배분하는 것을 주요 골자로 하는 문재인 정부의 재정분권 정책이 실시된 이후 도의 재정자립도와 세출자율성이 가장 많이 개선되었음을 알 수 있으며, 재정분권 정책이 지방재정에 미치는 효과가 지역별로 차이가 있음을 보여준다.

〈표 4〉 분석 결과

	재정자립도		자체사업 비중	
	(1)	(2)	(3)	(4)
재정분권 정책 실시(A)	6.259* (2.565)	7.551** (2.249)	3.516 (2.539)	4.402* (1.828)
수도권(B)	-	-50.047 (42.758)	-	-20.024 (29.696)
도(C)	-	-27.457*** (7.293)	-	-4.276 (11.227)
A × B	-	-1.801 (1.411)	-	0.433 (1.207)
A × C	-	4.862*** (0.944)	-	5.028*** (1.108)
전년도 통합재정수지	0.092 (0.073)	0.089 (0.067)	0.070 (0.074)	0.086 (0.065)
정치적 경쟁도	0.005 (0.024)	-0.027 (0.020)	-0.003 (0.025)	-0.030 (0.024)
문화시설 수	3.057*** (0.801)	1.840** (0.618)	1.079 (0.983)	0.134 (0.824)
고령인구 비율	-2.525*** (0.585)	-2.618*** (0.568)	-0.654 (0.524)	-0.704 (0.419)
인구밀도	0.010*** (0.003)	0.006* (0.003)	0.005** (0.002)	0.002 (0.002)
_cons	-74.584 (45.377)	58.993*** (5.889)	-30.909 (31.148)	45.572*** (5.619)
N	136	136	136	136
R ²	0.975	0.981	0.937	0.950

주 1: 괄호는 강건한 표준오차(robust-standard error)를 나타냄.

주 2: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

V. 결론 및 함의

문재인 정부는 재정분권을 두 단계(1단계: 2019년~2020년, 2단계: 2022년~2023년)로 구분하여 추진하였는데, 재정분권 1단계의 주요 내용은 기존의 부가가치세액의 11%인 지방소비세율을 21%까지로 인상하여 지방재정을 확충하고자 하였다. 특히, 지역 간 재정격차를 완화하기 위하여 인상된 지방소비세율에 지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 설정하고, 이에 따라 분배하여 재정분권의 효과가 지역별로 고르게 나타날 수 있도록 하였다는 점이다. 본 연구는 광역자치단체의 2014년부터 2021년까지의 자료를 바탕으로 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 지방자치단체의 세출자율성을 개선시키는지, 만약 그렇다면 개선 효과가 지역별로 다르게 나타나는지를 살펴보았다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 재정분권 1단계 정책이 실시된 후 광역자치단체의 재정자립도가 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 재정분권 1단계 정책 실시 후 지방자치단체의 총 세입에서 지방자치단체가 자율적으로 지출할 수 있는 자체재원이 차지하는 비중이 증가하였음을 의미한다. 하지만 재정분권 1단계 정책 실시에 따른 지방자치단체의 자체사업 비중의 개선은 확인할 수 없었는데, 이러한 결과에 대해서는 재정분권 정책으로 확충된 재원의 상당 부분이 중앙정부의 증가된 국고보조사업의 대응비로 사용되고 있을 수 있다는 점을 고려할 수 있다(주윤창, 2021).

둘째, 재정분권 1단계 정책이 지방자치단체의 세출자율성에 미치는 효과가 지역별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 재정분권 1단계 정책 실시 후 재정자립도와 자체사업 비중의 개선 정도에 있어 수도권(서울·인천·경기)과 그 외 광역시 간의 차이는 확인할 수 없었으나, 광역시와 도 간의 차이를 확인할 수 있었다. 이는 지방소비세율을 인상하고 인상분을 지역별 가중치에 따라 다르게 분배하는 문재인 정부의 재정분권 정책이 세출자율성에 미치는 효과가 지역별 가중치가 가장 큰 도에서 가장 뚜렷하게 나타남을 의미한다.

이러한 분석결과를 통해 본 연구는 다음의 정책적 함의를 제시하고자 한다. 먼저 문재인 정부의 재정분권 1단계 정책으로 광역자치단체의 재정자립도는 개선되었으나 자체사업 비중은 개선되지 않은 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 중앙정부의 국고보조사업 규모의 가파른 증가 때문일 수 있다. 국가균형발전특별회계의 사무이양 및 보통교부세 감소액을 제외하고 1단계 재정분권의 시행으로 지방재정은 약 3.2조 원의 순확충을 달성하였으나, 이와 동시에 중앙정부의 복지 분야 국고보조사업 규모가 빠르게 상승하여 약 2.9조 원의 지방비 지출이 요구되었으며, 전체 국고보조사업으로 범위를 넓힐 경우 국고보조사업에 대응하는 지방비가 재정분권으로 인한 순확충액보다 클 것으로 예상된다(주윤창, 2021). 즉, 앞서 말한 것처럼 재정분권으로 지방자치단체의 자체재원을 확충할 수 있었으나, 확충된 자체재원만큼 국고보조사업을 위한 지방비가 요구된 것이다. 따라서 재정분권 정책의 효과가 본래 취지에 부합하도록 국고보조사업의 정비가 필요할 것이다.

다음으로 재정분권 1단계 정책의 효과는 지역별 가중치가 가장 높은 도에서 보다 뚜렷하게 나타나고 있음을 확인하였다. 이는 지역별 가중치에 따른 분배가 지방재정의 형평성 측면에서 도움이 될 수 있다는 점을 의미한다. 하지만 이와 동시에 현재의 지역별 가중치가 지방자치단체의 소비수준을 제대로 반영하지 못한다는 비판 역시 존재한다. 예를 들어, 인천시는 민간최종소비지출 비중이 부산시나 경상남도보다 낮지만 수도권으로 구분되어 가중치 100%를 적용받고 있다. 반면, 경상남도와 경상북도 등은 비수도권으로 구분되어 현재 가중치 300%를 적용받고 있지만 200%를 적용받는 대전시와 울산시보다 높은 민간최종소비지출 비중을 보이고 있다. 즉, 현재 지역별 가중치 적용은 단순하게 구분되고 있어 일부 지역은 오히려 불이익을 받을 수 있다(이상훈, 2021). 따라서 이와 같은 점을 고려하였을 때 현재의 지역별 가중치 기준에 개선이 필요할 것이다.

마지막으로 본 연구의 한계 및 추후연구를 위한 제안으로 다음을 제시한다. 먼저 본 연구에서 활

용한 세출자율성 측면의 변수의 한계이다. 특히, 세출자율성의 개념이 가용재원과 유사한 점을 고려하였을 때, 가용재원의 비중 등도 세출자율성 측면을 위한 변수가 될 수 있지만 이를 고려하지 못했다. 따라서 추후 연구에서는 세출자율성을 측정하는 다양한 변수를 활용하여 분석을 실시할 필요가 있을 것이다. 또한, 본 연구는 문재인 정부의 재정분권 1단계만을 분석시기로 설정하고 있는데, 추후 재정분권 1단계와 2단계를 모두 고려한 정책효과 분석이 필요할 것이다.

〈참고문헌〉

- 강운호·민기·전상경. (2015). 「현대지방재정론(제4판)」. 서울: 박영사.
- 관계부처 합동. (2018. 10. 30). 「재정분권 추진방안」.
- 구균철·박지현. (2014). 「특정보조금이 지방재정규율에 미치는 영향과 해외혁신사례 연구」. 한국지방세연구원 정책연구보고서, 1-128.
- 국무조정실 보도자료. (2018. 10. 30). 「정부, 재정분권 본격화한다」.
- 국정기획자문위원회. (2017. 7). 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 권오성·탁현우. (2018). 「지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 김나영. (2020). 지방정부의 경쟁이 재정지출에 미치는 영향: 정치적 요인의 조절효과를 중심으로. 「한국행정학보」. 54(3): 141-166.
- 김대영. (2012). 지방소비세 안분기준에 관한 연구. 「재정정책논집」. 14(1): 41-70.
- 김은주·최정우·배수호. (2022). 재정압박이 지방자치단체 재정지출에 미치는 영향 분석. 「정책분석평가학회보」. 24(3): 135-161.
- 김재훈·금재덕·김석민. (2022). 자주재원주의와 일반재원주의 검증: 기초자치단체의 행정운영 경비를 중심으로. 「2022 한국지방재정학회 춘계학술대회 세미나자료집」. 65-89
- 김필현·한재명·최진섭. (2019). 「재정분권의 재정효율성 및 지역간 격차에 대한 효과분석」. 한국지방세연구원.
- 김홍환·김경민. (2021). 「지방자치단체 세출자율성 지표 연구」. 한국지방세연구원.
- 대한민국 정부. (2020). 「100대 국정과제」.
- 라휘문. (2012). 지방재정의 자율성과 책임성 진단 및 정책방향. 「지역정책연구」. 27(2): 23-47.
- 민인식·최필선. (2012). 「STATA 기초통계와 회귀분석」. 서울: 지필미디어.
- 박지현·안성서. (2016). 「지방소비세 도입효과 분석」. 한국지방세연구원.
- 배인명. (2021). 자체재원과 일반보조금의 지방정부 세출자율성에 대한 효과 분석: 시정부를 중심으로. 「한국지방재정논집」. 26(3): 1-34.

- 유태현. (2018). 문재인정부 재정분권 추진방안의 검토와 향후과제. 「2018 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」. 337-361.
- 유태현. (2021). 문재인 정부 재정분권의 성과와 과제. 「지방행정연구」. 35(4): 37-72.
- 유한별·탁근주·문정승. (2021). 한국 지방소멸 요인과 극복 방안에 관한 연구: 머신러닝 방법을 통한 탐색. 「지방정부연구」. 24(4): 443-476.
- 원윤희. (1994). 지방교부세의 배분방식에 관한 연구. 「한국행정학회」. 28(2): 649-660.
- 이대웅·김화연·탁성숙·이다솔. (2020). 정부 재정분권 정책의 효과성 평가와 정책적 시사점. 「국회예산정책처 연구용역보고서」.
- 이미애·안지선. (2018). 「재정분권 정책에 따른 지방자치단체 재정변화에 관한 연구」. 인천연구원.
- 이상훈·서은혜. (2020). 「조세로서의 지방소비세 법적 성격 검토 및 정비방안」. 한국지방세연구원.
- 이상훈. (2021). 「지방소비세 재설계 방안 모색-지방자치단체간 재정형평화를 중심으로-」. 한국지방세연구원.
- 임동완·윤성일·문광민. (2020). 문재인 정부의 재정분권 정책 관련 논점 검토와 세부 실행과제의 우선순위 분석: AHP 기법의 적용. 「한국사회와 행정연구」. 30(4): 105-134.
- 임상수. (2015). 탄력세율 활용이 보통교부세에 미치는 영향. 「지방행정연구」. 29(3): 137-160.
- 임상수. (2020). 문재인 정부의 1단계재정분권 정책이 인천 세입에 미친 영향 및 시사점. 「도시연구」. (18): 223-260
- 정도효·이영규·정성영. (2018). 지방자치단체의 탄력세율 적용이 재정효율성에 미치는 영향분석. 「지방정부연구」. 22(3): 415-443.
- 주운창. (2021). 재정분권으로 확보한 지방재정은 중앙정부의 사업비로 충당되고 있다 -복지 관련 국고보조금을 중심으로-. 「분권레터」. 86권. 대한민국시도지사협의회.
- 주현정·임상수. (2021). 지방소비세 확대가 지방재정의 형평성에 미친 영향에 관한 연구. 「한국재정정책학회」. 23(2): 41-70.
- 최병호. (2010). 지방소비세 도입의 자원배분효과 분석. 「한국경제연구」. 28(3): 149-182
- 최유진. (2017). 도시어메니티의 지역경제 활성화 효과 분석: 우리나라 기초지방자치단체를 중심으로. 「지방정부연구」. 20(4): 299-324
- 하능식. (2016). 「지방분권 수준의 평가와 정책적 시사점」. 한국지방세연구원.
- 행정안전부 보도자료. (2019. 12. 27). 「1단계 재정분권 완료, 자치분권의 밑거름이 되다」. 행정안전부
- 행정안전부 보도자료. (2021. 8. 11). 「내년 지방재정 늘고 세출자율성 확대...자치분권 한걸음 더」. 행정안전부
- Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. World development. 31(9): 1597-1616.

Martinez-Vazquez, J., & Timofeev, A. (2010). Decentralization measures revisited. *Public Finance and Management*. 10(1): 13-47.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*. 37(3): 1120-1149.

Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*. 11(4): 619-643.

접수일(2024년 3월 4일)

수정일(2024년 4월 10일)

게재확정일(2024년 4월 26일)

〈국문초록〉

문재인 정부의 1단계 재정분권의 정책 효과: 지역별 차이를 중심으로

본 연구의 목적은 문재인 정부의 재정분권 1단계 정책의 효과를 지역별로 비교 및 분석하는 데 있다. 지방자치단체의 세입과 세출의 자율성이 확보되었을 때, 재정분권이 실현될 수 있을 것으로 논의되어왔다. 그러나 우리나라의 지방자치단체는 스스로의 세입을 자유롭게 편성하기 어려운 환경에 놓여있다. 따라서 문재인 정부의 재정분권 1단계 정책이 세출자율성을 개선하였는지를 분석하여, 정책 효과를 판단하고자 한다.

분석 결과, 첫째, 정책의 실시 이후, 광역자치단체의 재정 자립도는 개선되었으나 자체사업의 비중은 개선되지 않는 것으로 나타났다. 이는 중앙정부의 국고보조사업 규모의 가파른 증가 때문으로 판단된다. 둘째, 정책의 실시 이후, 지역별 가중치가 높은 도에서 세출자율성의 개선이 큰 것으로 나타났다. 이는 지역별 가중치에 따른 분배가 지방재정의 형평성 측면에서 도움이 될 수 있다는 점을 시사한다.

주제어: 재정분권, 정책효과, 재정자립도

지수호(池水豪: 제1저자) 연세대학교 행정학과를 졸업하고 현재 연세대학교 공공문제연구소 전임연구원으로 있다. 주요 관심분야로는 성과관리, 공기업, 지방재정 등이다. 최근 논문으로는 "성과피드백이 성과개선에 미치는 영향: 기관장의 업무 경험의 조절효과를 중심으로(2022)", "Role of Managerial and Political Accountability in Improving Performance of Local Governments(2022)", "Performance management and political accountability: how local governments respond to performance feedback(2024)" 등이 있다.(gardenia1503@naver.com).

한명성(韓明聖: 제2저자) 현재 연세대학교 행정학과 및 홍콩성시대학교(City University of Hong Kong) 공공 및 국제문제학과(Department of Public and International Affairs)에서 복수학위 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 공공관리, 인공지능, 조직혁신이다. 주요 연구로는 "공공기관 정당성 획득의 영향요인 분석: 제도적 관점과 전략적 관점을 중심으로(2020)", "공공가치 실현을 위한 AI의 영향력 인식에 관한 연구(2022)" 등이 있다(hms01012@yonsei.ac.kr).

문승민(文昇民: 교신저자) 연세대학교 행정학과에서 박사학위를 취득하고 세명대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야로는 기후변화 및 환경정책, 공공관리, 조세정책 등이다. 최근 논문으로는 "우리는 왜 기후 운동에 참여하는가?: 가치, 정책, 기후변화 요인을 중심으로(2024)", "기후변화 대응을 위해 기꺼이 세금을 납부할 것인가?- 정책 리터러시와 정책 만족도를 중심으로-(2022)" 등이 있다(sm_moon@semyung.ac.kr).