

재정분권과 지방재정의 적정구조

최병호

재정분권과 지방재정의 적정구조

1판1쇄 인쇄/ 2007년 12월 10일

1판1쇄 발행/ 2007년 12월 14일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 김종석

편집인/ 김종석

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2007

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 978-89-8031-463-8

7,000원

* 제작대행: (주)FKI미디어

요 약 6

I. 서 론 13

II. 재정분권의 이론과 지방재정의 적정구조 18

1. 재정분권의 이론 18

 1) 재정분권의 개념: 지출측면의 분권과 수입측면의 분권 8

 2) 재정분권의 의의 9

2. 재정분권과 문제점 21

3. 재정분권과 지방재정의 적정성에 관한 논의 27

 1) 재정분권의 수준에 관한 논의 27

 2) 지방정부의 적정규모에 관한 논의 29

 3) 지방재정의 적정구조에 관한 논의 33

III. 우리나라 재정분권의 현실 39

1. 국가와 지방 간 재원 배분 39

2. 지방세의 구조 44

3. 과세자주권 46

4. 재정분권의 현실에 대한 평가: 지방정부의 정치적 의사결정 가설 50

목 차

IV. 지방정부의 정치적 의사결정에 관한 사례분석	53
1. 부동산 보유세제의 개편과 정치적 의사결정	53
1) 부동산 보유세제 개편의 배경과 내용	53
2) 재산세율 인하: 지방정부의 정치적 의사결정	8
2. 분석모형의 설정	61
3. 중앙정부의 정책변화와 지방정부의 반응	71
4. 종합부동산세와 지방정부의 재산세율 결정	80
V. 지방재정의 적정구조에 관한 합의	84
1. 정치적 의사결정과 그 결과에 대한 해석	84
2. 지방재정의 적정구조에 관한 합의	88
참고문헌	93
부 록	100

표 1. 중앙과 지방 간 재원의 배분	40
표 2. 연도별 지방재정 및 지방세 증가율과 비중	41
표 3. 과세유형별 지방세 구조	45
표 4. 지방정부의 과세자주권	46
표 5. 현행 지방세법상의 탄력세율제도	48
표 6. 보유세제 개편 이전의 재산과세	56
표 7. 보유세제 개편 이후의 재산과세	57
표 8-1. 지방정부 간 세율결정 게임 I	58
표 8-2. 지방정부 간 세율결정 게임 II	68
그림 1. \bar{G} 의 증가에 따른 반응함수의 변화	74
그림 2. θ_i 의 변화와 $\partial z_i / \partial t_i$ 의 부호	77
그림 3. 재산세율 t_i 를 일정하게 유지시키는 θ_i 와 H_i 의 조합	82

요 약

1. 연구배경 및 목적

1980년대 후반 이후 세계적인 지방분권의 추세 속에서 우리나라에서도 주로 정치적·행정적 측면의 분권이 강조되는 가운데 지방자치제도가 도입되었다. 비록 그 역사는 길지 않지만 10년이 넘는 시간이 지나면서 양적 및 질적으로 많은 변화가 초래되었다. 우선 양적으로는 지방재정의 총규모는 1990년 이후 15년간 무려 5배나 급증하였다. 그 결과 전체 재정지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비중에서 OECD 국가 가운데서도 가장 높은 수준을 나타내고 있는 등 형식적인 측면에서는 재정분권이 빠르게 자리잡아 가고 있는 것으로 보인다.

하지만 구조적인 측면에서는 지금까지의 재정분권은 많은 문제를 안고 있는 것으로 지적되고 있으며, 때때로 분권 자체에 관한 회의론이 제기되기도 한다. 그간의 분권화 과정에서 나타난 문제점으로 는 지방재정규모의 대대적인 확충에도 불구하고 아직도 많은 지방자치단체는 재정부족을 호소하고 있다는 문제, 지방자치단체의 자율성과 책임성 간의 괴리 문제, 주민들의 무관심과 낮은 참여도, 분권화 이후 나타나는 지방 공공부문의 부패와 도덕적 해이 문제, 지방분권과 지역 균형발전 간의 갈등 문제 등 매우 다양하다. 이러한 문제들은 우리나라의 재정분권이 전체적으로 그 이상과 어울리는

방향으로 추진되어 왔으며, 그 결과 배분상의 효율성과 재정적 책임성 및 투명성이 증진되었는가에 관한 의문과 직간접적으로 관련이 되어 있다. 또한 이러한 문제들은 상호 독립적이기보다는 서로 긴밀하게 연계된 문제들로서 지방재정의 적정구조에 관한 의문을 제기한다.

이 연구에서는 재정분권에 관한 이론과 현실에 비추어 볼 때, 우리나라의 지방재정은 그 구조상 어떠한 특성을 가지고 있으며, 그러한 구조로 인해 배분적 측면에서는 어떠한 문제가 초래되는지를 분석함으로써 지방재정의 적정구조에 관한 함의를 도출하고자 한다. 이러한 작업을 위하여 첫째, 공공재 공급에 있어서 비용과 편익 간의 연계와 재정수입과 지출 간의 연계는 재정분권의 근거인 배분상의 효율성과 재정적 책임성 및 투명성 증진을 위한 필요조건이 된다는 관점에서 지방재정의 구조를 검토하고자 한다. 이러한 검토를 통하여 우리나라의 지방재정이 지닌 문제점을 파악해 본다. 둘째, 지방재정이 지닌 구조적 문제점은 지방정부로 하여금 왜곡된 의사결정을 유도할 가능성을 제기한다. 즉 지방정부의 의사결정이 주민들의 후생극대화 관점이 아니라 정치적 이해에 입각하여 이루어질 수 있으며, 그러한 의사결정의 결과 배분상의 왜곡과 비효율이 발생할 수 있음을 분석해 보고자 한다. 셋째, 분석결과를 토대로 재정분권의 이론에 근거하여 우리나라 지방재정이 지향해야 할 바람직한 구조에 관한 함의를 찾아보고자 한다.

2. 연구내용

본 연구는 모두 5장으로 구성되어 있는데, 서론에 이어 제2장에서는 재정분권에 관한 이론을 살펴보고, 재정분권의 적정구조에 관한 연구의 방향을 검토해 본다. 제3장에서는 재정분권의 이론에 근거하여 우리나라 지방재정의 구조를 검토해 봄으로써 재정분권의 현실을 진단해 본다. 특히 우리나라 지방재정 구조하에서 유발되는 지방정부의 정치적 의사결정이라는 문제에 초점을 맞춘다. 제4장에서는 정치적 의사결정의 사례를 분석하는데, 구체적으로 최근의 재산세율 인하와 관련된 지방정부의 행태를 경제학적으로 분석해 본다. 제5장에서는 분석결과를 요약하고 지방재정의 적정구조에 관한 정책 함의를 제시한다.

우선 제2장에서는 선행연구를 중심으로 재정분권의 개념과 의의 등을 포함한 이론을 검토해 보는 한편 재정분권으로 인해 야기될 수 있는 문제점들도 검토해 본다. 또한 재정분권과 관련한 지방재정의 적정성에 관한 논의를 재정분권의 수준에 관한 논의, 지방정부의 적정규모에 관한 논의 및 지방재정의 적정구조에 관한 논의로 구분하여 살펴본다.

제3장에서는 재정분권의 이론에 근거할 때, 재정분권이 바람직한 결과를 가져오기 위해서는 지방재정의 구조가 문제된다는 점에 주목하여 우리나라의 지방재정구조를 구체적으로 살펴본다. 그 결과 우리나라 지방재정의 구조적 특징으로는 첫째, 국세 위주의 조세구조 탓에 지방재정에서 이전재원이 과도한 역할을 담당하고 있으며, 둘째, 대표적인 편익과세로 볼 수 있는 부동산 보유세가 지방재정에서 차지하는 비중은 미약할 뿐만 아니라 비정상적인 방식으로 운영

되고 있으며, 셋째, 제도적으로 보장된 과세자주권조차 잘 활용되지 않고 있다는 점 등을 확인할 수 있다. 이러한 구조적 특징으로 인해 지방정부들은 주민들의 후생극대화를 추구하기보다는 정치적 이해관계에 입각하여 지방재정에 관한 의사결정을 한다는 가설을 제기한다.

제4장에서는 최근의 부동산 보유과세 개편과 관련한 수도권 자치단체들의 재산세율 인하현상을 대상으로 경제학적 분석을 통하여 지방정부의 선택을 분석해 본다. 분석결과 자치단체들의 재산세율 인하는 정치적 의사결정에 입각한 최적 선택으로 나타남을 확인할 수 있다. 즉 재산세율 인하와 관련해서는 그와 같은 자치단체의 의사결정을 문제삼을 수는 없으며, 오히려 그러한 의사결정을 유발시키는 지방재정의 구조적 문제점을 교정할 필요가 있다는 점을 알 수 있다.

제5장에서는 분석결과를 요약하고 지방재정의 적정구조에 관한 함의를 도출한다. 재정분권으로 인한 효율성과 재정적 책임성 증진을 위해서는 과세자주권의 행사가 필요조건임에도 불구하고 그간 지방정부들은 과세자주권을 행사할 필요가 없었다. 지방재정구조는 지방정부가 정치적 이해관계에 따른 의사결정을 하도록 유도하였으며, 그 결과 세율인상이나 인하는 불필요한 정치적 비용만 초래하는 것으로 인식되었다. 이런 구조하에서는 재정분권의 효율성을 논할 여지가 없었다. 향후 지방재정구조가 지방세 중심으로 재편되면서 의존재원이 차지하는 과도한 역할이 해소되고 그 배분방식이 객관화·체계화된다면 소득증대나 공공재에 대한 선호 변화 등에 따라 지방재정에 대한 수요가 변화할 때 지방정부는 과세자주권의 행사가 불가피한 상황에 직면할 것이다. 또한 지방정부의 지방재정 수요

변화에 따라 과세자주권이 제대로 행사된다면 정치적인 측면에 입각한 지방정부의 의사결정은 차츰 주민들의 후생극대화에 근거를 둔 의사결정으로 바뀔 수 있을 것이다.

3. 평 가

이 연구에서 지방재정의 구조에 관하여 그간 이루어져왔던 미시적이면서 단편적인 접근, 근시안적인 접근, 정책 위주의 접근을 극복하고 재정분권의 이론에 충실하여 지방재정의 적정구조를 모색해 보고자 시도하였다. 지방재정에 대한 무성한 논의와 빈번한 제도 변화에도 불구하고 지방재정이 지닌 문제는 제대로 된 지방분권의 추진을 방해하는 근본원인으로 지목되었다. 이 시점에서 다시금 재정분권의 이론을 되돌아봄으로써 지방재정의 문제를 원칙에 충실하여 접근할 필요가 있다는 점에서 이 연구의 의의를 찾을 수 있다.

균형 있는 공공부문 규모와 역할 모색

재정분권과 지방재정의 적정구조



I. 서 론

분권은 말 그대로 한 곳에 집중된 권한과 그에 동반된 책임을 분산함을 의미하는 개념으로서 분산의 주요 대상에 따라 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권 및 경제적 분권 등으로 구분된다. 이 가운데 공공부문의 기능에 관한 권한과 책임을 민간부문으로 이전함을 의미하는 경제적 분권이 가장 완성된 형태의 분권으로 간주되고 있다는 점을 고려할 때(Litvack and Seddon, 1999), 분권의 궁극적인 의의는 시장기능이 보유한 자원배분상의 장점을 활용한다는 점에서 찾을 수 있다.

한편 재정분권은 상위정부로부터 낮은 단계의 정부에게 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적인 권한과 책임을 이양하는 것을 의미한다. 분권의 의의에 비추어 볼 때, 지방정부가 중앙정부에 비해 시장에 더 가깝게 기능할 수 있다면 지방정부로 하여금 공공서비스의 공급에 관한 권한과 책임을 맡게 함으로써 배분상의 효율성을 증진시킨다는 점에 재정분권의 의의가 있다. 재정적으로 분권화된 시스템하에서 지방정부의 정책은 주민들의 선호를 반영하기 위하여 차별적으로 전개될 수 있는데, 이는 바로 효율성 증진의 출발점이 된다.

이러한 점은 분권화 정리(Decentralization theorem)에 잘 나타나 있다. 지역별로 서로 다른 주민들의 선호와 환경을 반영하여 차별화된 공공서비스를 제공할 수 있다면 모든 지역에 대해 일률적으로 공공서비스를 제공하는 경우에 비해 사회적 후생수준을 높일 수 있다는

것이다(Oates, 1972). 지방정부는 지방주민들의 선호에 민감하게 반응하는데, 지방정부가 주민들의 선호를 만족시키는 능력은 주민들의 이동성에 의해 증진된다. 즉 주민들은 발로하는 투표(vote with their feet)를 통해 자신들에게 가장 바람직한 재정적 패키지(fiscal package)를 제공하는 지역을 주거지로 선택하게 된다. 따라서 주민들은 자신들에 대한 지방정부의 반응성(responsiveness)과 재정적 이동성을 통하여, 또는 투표와 이탈(voice and exit)을 통하여 사적재를 선택할 때와 같이 한계비용과 한계수입이 일치하는 수준에서 공공서비스를 소비함으로써 자원배분의 효율성은 증진된다(Oates, 1993).

그러므로 배분상의 효율성 증진은 재정분권의 요체라고 할 수 있다. 재정분권에 의해 공공부문이 수행하는 지출의 책임이 주민과 더욱 가까이 있는 지방정부에게 주어짐에 따라 지출과 수입 간의 연계가 강화되며, 지방정부와 납세자이자 유권자인 주민들 간의 연계가 강화됨으로써 정책결정에 있어서의 책임성(accountability) 또한 증진된다. 이상과 같은 논의는 지방재정이론의 핵심을 이루는 동시에 미국이나 캐나다 등 오래 전부터 연방주의를 채택해 왔던 선진국들에 있어서 이른바 재정적 연방주의(fiscal federalism)의 이론적 근거가 되어왔다.

물론 1980년대 후반 이후 세계적인 지방분권의 추세 속에서 서로 다른 정치 및 경제사회적 배경을 가진 많은 국가들은 민주화, 시장경제의 정착, 공공부문의 개혁, 안정적이고 지속적인 경제성장 등 다양한 동기하에 분권을 추진해 왔다. 이는 재정분권의 추진에 있어서 효율성의 증진은 우선적인 목표이기는 하지만 정치적, 사회적, 경제적 상황 및 제도적 배경 등에 따라 다양한 목표를 동시에 가질 수 있음을 보여준다. 이는 또한 국가에 따라 재정분권의 추진방향과

정부 간 재정관계를 포함한 지방재정의 구조는 달라질 수 있음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 효율성 증진과 공공부문의 재정책임성 증진 등 경제적인 측면은 가장 중요한 재정분권의 근거임은 분명하며, 지방재정의 구조를 디자인하는 데 있어서는 이러한 점이 우선적으로 고려될 필요가 있다.

우리나라에서도 세계적인 분권화 추세 속에서 정치적·행정적 측면의 분권이 강조되는 가운데 지방자치제도가 도입되었다. 비록 그 역사는 길지 않지만 10년이 넘는 시간이 지나면서 양적 및 질적으로 많은 변화가 초래되었다. 특히 양적으로는 2006년에 일반회계와 특별회계를 합한 지방재정의 총규모가 예산순계 기준으로 100조 원을 돌파하면서 규모면에서 1990년 대비 5배 이상 급증하였다. 그 결과 전체 재정지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비중에서 OECD 국가 가운데서도 매우 높은 수준을 나타내고 있는 등 형식적인 측면에서는 재정분권이 빠르게 자리잡아가고 있는 것으로 보인다.

하지만 구조적인 측면에서는 여전히 많은 문제를 안고 있는 것으로 지적되고 있으며, 때때로 분권 자체에 관한 회의론이 제기되기도 한다. 그간의 분권화 과정에서 나타난 문제점으로는 지방재정규모의 대폭적인 확충에도 불구하고 아직 많은 지방자치단체는 재정부족을 호소하고 있다는 문제, 지방자치단체의 자율성과 책임성 간의 괴리 문제, 주민들의 무관심과 낮은 참여도 문제, 분권화 이후 나타나는 지방 공공부문의 부패와 도덕적 해이 문제, 지방분권과 지역균형발전 간의 갈등 문제 등 매우 다양하다. 이러한 문제들은 그간 우리나라의 재정분권이 전체적으로 그 이상과 어울리는 방향으로 추진되어 왔으며, 그 결과 배분상의 효율성과 재정적 책임성이 증진되었는가에 관한 의문과 직간접적으로 관련되어 있다. 또한 이러한 문

제들은 상호 독립적이기보다는 서로 긴밀하게 연계된 문제들로서 지방재정의 적정구조에 관한 의문을 제기한다.

본 보고서에서는 재정분권의 이론과 현실에 비추어 볼 때, 우리나라의 지방재정은 그 구조상 어떠한 특성을 가지고 있으며, 그러한 구조로 인해 배분적 측면에서는 어떠한 문제가 초래되는지를 분석함으로써 적정한 지방재정의 구조에 관한 함의를 도출하고자 한다. 이러한 작업을 위하여 첫째, 공공재 공급에 있어서 비용과 편익 간의 연계와 재정수입과 지출 간의 연계는 재정분권의 근거인 배분상의 효율성과 재정적 책임성 증진을 위한 필요조건이 된다는 관점에서 지방재정의 구조를 검토하고자 한다. 이러한 검토를 통하여 우리나라의 지방재정이 지닌 문제점을 파악할 수 있을 것이다. 둘째, 지방재정이 지닌 구조적 문제점은 지방정부로 하여금 왜곡된 의사결정을 유도할 가능성을 제기한다. 즉 지방정부는 주민들의 후생극대화 관점이 아니라 정치적 관점에 치중한 의사결정을 할 수 있으며, 그러한 의사결정의 결과 배분상의 왜곡과 비효율이 발생할 수 있음을 분석해 보고자 한다. 셋째, 분석결과를 토대로 재정분권의 이론에 근거하여 우리나라 지방재정이 지향해야 할 바람직한 구조에 관한 함의를 찾아보고자 한다.

본 보고서는 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 제2장에서는 재정분권에 관한 이론을 살펴보고, 재정분권과 관련된 적정성에 관한 선행연구들을 검토함으로써 연구의 방향을 설정한다. 제3장에서는 지방재정의 적정구조에 관한 이론에 근거하여 우리나라 지방재정의 구조를 검토해 봄으로써 재정분권의 현실을 진단해 본다. 특히 우리나라 지방재정 구조하에서 유발되는 지방정부의 정치적 의사결정이라는 문제에 초점을 맞춘다. 제4장에서는 사례 분석을 통하여 정치

적 의사결정과 그 결과를 분석하는데, 구체적으로 최근의 재산세율 인하와 관련된 지방정부의 행태를 경제학적으로 분석해 본다. 제5장에서는 분석결과를 요약하고 지방재정의 적정구조에 관한 정책 함의를 제시한다.

II. 재정분권의 이론과 지방재정의 적정구조

1. 재정분권의 이론

1) 재정분권의 개념: 지출측면의 분권과 수입측면의 분권

재정분권은 상위정부로부터 낮은 단계의 정부에게 조세 및 지출에 관한 권한과 책임을 이전함을 의미하므로 그 개념은 재정지출과 재정수입 등 두 가지 측면으로 나누어 접근할 수 있다.

우선 재정지출의 측면에서 보면, 분권화된 시스템하에서 지방정부는 주민들이 필요로 하는 공공서비스의 양과 질에 대한 의사결정권을 가지게 된다. 이때 분권화된 시스템이 제대로 작동하여 바람직한 결과를 가져오기 위해서는 지방정부가 정책을 디자인할 수 있는 권한을 의미하는 정치적 분권(political decentralization)과 정책을 실행하는 권한을 보유하는 행정적 분권(administrative or managerial decentralization)이 동시에 진행될 필요가 있다. 분권화된 의사결정 및 실행 권한을 보유한 지방정부의 수가 많을수록 재정분권을 통한 경제적 이익은 커진다. 즉 지방정부의 수가 많다는 것은 주민들이 자신들의 선호에 적합한 공공재를 공급하는 지방정부를 더욱 폭넓게 선택할 수 있다는 것이다(Tiebout, 1956). 이러한 문제는 후술하게 될 지방정부의 적정규모에 관한 논의와 연결된다.

다음으로 수입 측면의 재정분권에서는 ‘지방세 중심의 지방재정구조’와 ‘지방세의 가격기능’이 강조된다(Oates, 1993). 즉 공공서비스로부터 직접적인 편익을 보는 수혜자에게 비용 부담의 형태로 부과하

는 지방세가 지방재정의 근간이 될 때 배분상의 효율성이 높아질 수 있다는 것이다. 이러한 메커니즘은 가능하다면 지방재정의 상당한 부분이 지방세로 구성되어야 하며, 또한 공공서비스를 공급하는 주체인 지방정부가 지방세에 대한 전반적인 결정권을 보유하고 있어야만 성립될 수 있다. 이에 관한 문제는 후술하는 지방세 구조를 위시한 지방재정의 적정구조에 관한 문제와 연결된다.

2) 재정분권의 의의

경제학자들이 주장하는 재정분권에 의한 효율성 증진의 경로는 명확하다. 지방공공서비스가 지방세를 재원으로 삼아 공급된다면 공공서비스로부터 제공되는 편익과 납세자가 부담하는 비용인 지방세 사이에는 긴밀한 연계가 형성된다. 공공서비스로부터 더욱 많은 편익을 보기 위해서는 지방세부담이 높아져야 하며, 높아진 지방세 부담은 사적재의 소비를 감소시킴으로써 비용으로서의 역할을 한다. 이러한 관계를 통해 사적재의 경우와 같이 한계수입과 한계비용이 일치하는 선에서 공공서비스가 공급되고 소비됨으로써 배분상의 효율성은 증진된다. 또한 유권자인 주민들은 자신이 부담하는 지방세를 통하여 공공서비스가 제공된다는 사실을 인식함에 따라 개인적 이해에 의해 행동하고자 하는 지방정부 관료들을 더욱 긴밀하게 모니터링하고자 하는 유인이 생긴다. 이를 통하여 주민들의 적극적인 참여가 유발되며, 관료들에 대한 주민들의 통제가 강화됨으로써 지방정부의 책임성은 높아진다.

한편 분권화된 시스템하에 발생하는 지방정부 간 경쟁을 통해 효율성이 높아진다는 견해도 있다. 지방세를 통해 재원이 조달될 경우

주민들은 발로하는 투표(vote with their feet)를 통해 자신들에게 가장 적합한 재정적 패키지를 제공하는 지역을 선택함으로써 주민들에 대한 지방정부의 반응성을 증대시킨다(Tiebout, 1956). 이는 지방정부가 공적 자원을 더욱 효율적으로 사용하도록 유도하며, 이 과정에서 지방정부 간 경쟁이 촉진된다. 특히 수입극대화를 추구하는 전체주의적 지방정부의 행위에 제약조건으로 작용함으로써 지방정부의 과도한 과세권을 제한하는 지역 간 경쟁을 촉진시킨다(Brennan and Buchanan, 1980).¹⁾

또한 재정적으로 분권화된 시스템하에서는 정보적 거리(informational distance)의 축소를 통하여 효율성이 증진될 수도 있다. 공공서비스의 공급과 주민들의 수요를 적절하게 일치시키기 위해서는 지방의 선호와 니즈에 관한 정확한 정보가 필요한데, 지방정부는 이러한 정보를 중앙정부에 비해 상대적으로 낮은 비용으로 파악할 수 있다. 지방정부는 주민들이 원하는 바를 더욱 잘 확인할 수 있으므로 재정분권은 공공서비스의 공급자와 수혜자 간 정보적 거리를 줄임으로써 정보비용을 축소시키고 공공서비스 공급의 효율성을 증진시킨다(Oates, 1999; Huther and Shah, 1998; de Mello, 2000).

이와 같이 재정분권에서는 효율성의 증진이라는 경제적 측면이 가장 강조되나 다른 측면이 강조되기도 한다. 예를 들어 1980년대 후반 이후의 세계적인 분권화 추세 속에서 개발도상국들은 주로 비

1) Leviathan 가설에서는 공공부문의 전체적인 규모는 재정분권과 역의 관계에 있다고 보는데, 재정분권으로 인해 지방정부 간 경쟁이 증대됨에 따라 공공부문의 규모가 제한된다는 것이다. 이에 관한 실증적 연구들은 서로 상반되는 결과를 제시하고 있는데, Oates(1985), Nelson(1986) 등은 재정분권과 공공부문의 규모 간에는 유의적인 관계가 없다고 밝히고 있는 반면 Grossman(1989), Joulfaian and Marlow(1990), Ehdie(1994) 등은 양자 간에 유의적인 부의 관계가 있음을 보이고 있다.

효율적인 지배구조, 거시경제적 불안정 및 저조한 경제성장을 탈피하기 위하여 분권체제로의 전환을 모색해 왔다(Bird and Vaillancourt, 1999). 동구권국가들에 있어서 분권은 사회주의로부터 시장경제와 민주체제로 전환함에 따른 결과로 나타났다(Bird, Ebel and Wallich, 1995). 남미국가들은 민주화에 대한 정치적 압력으로 인해 상당한 수준의 정치적 및 재정적 분권을 경험하였다(Stein, 1999; Rojas, 1999). 또한 아시아국가들에 있어서는 1990년대 후반의 경제위기 이후 지속적인 경제 및 사회적 성장을 위해 경제와 정치시스템을 재구조화하기 위한 노력이 지속되었으며, 이 과정에서 재정분권은 지속가능한 성장과 정부의 책임성을 보장하는 수단으로 간주되었다(Sato, 2003). 이러한 점은 어떤 국가의 정치적 상황, 사회·경제적 환경, 제도적·법적 메커니즘 등을 고려하여 재정분권의 현실과 재정분권으로 인한 편익과 비용을 진단하고 평가하는 것도 필요함을 보여준다.

2. 재정분권과 문제점

재정분권은 장점만 지닌 것이 아니며, 문제점도 동시에 안고 있다고 지적된다. 그러한 문제점들은 재정분권 자체가 지닌 속성 탓으로 볼 수도 있는 한편 재정분권을 효과적으로 진행할 수 있는 전제조건이 마련되지 않거나 재정분권을 잘못 진행한 탓에 발생한다고 지적된다.

첫째, 가장 널리 지적되는 문제로는 재정분권에 의해 거시경제적 불안정성이 야기될 수 있다는 점이다.²⁾ 분권화된 시스템하에서는

2) 브라질 지방정부의 지방채 위기, 아르헨티나의 지방재정의 인플레이션 충격, 미국

정책결정권을 서로 다른 수준의 정부들이 공유하는 탓에 통화 및 재정정책에 관한 중앙정부의 통제를 무력화하는 지방정부의 행위는 거시경제적 문제를 야기할 가능성은 높아진다(Prud'himme, 1995; Tanzi, 1996). 재정분권하에서 구축된 다단계 재정시스템하에서 지방정부의 자율권은 높아지는 동시에 지출도 증가한다. 이때 지방정부의 비효율적인 지출행위로 인해 적자재정에 의존하게 된다면 문제가 발생한다. 특히 중앙정부가 정치적인 이유로 강예산제약을 효과적으로 실행하지 못한다면 지방정부는 연예산제약에 직면하게 된다. 지방정부가 부채를 스스로 해결하지 못한다면 중앙정부가 재량적인 재정이전이나 구제금융 등을 통해 해결해 줄 수밖에 없다. 결과적으로 이는 중앙정부의 재정에 압박을 가하거나 인플레이션 압력을 초래함으로써 전반적인 거시경제적 안정성을 저해시킨다.

그런데 Huther and Shah(1998)의 연구에서는 분권화된 재정시스템은 집권화된 재정시스템에 비해 거시경제적 안정성을 증진시킬 가능성이 훨씬 높다고 주장하고 있다. 실제로 선진화된 재정분권 시스템을 갖추고 있는 미국, 스위스, 독일, 오스트리아 등은 낮은 인플레이션 등을 포함하여 매우 안정적인 거시경제적 성과를 나타내고 있다. 그렇다면 재정분권이 본질적으로 거시경제적 안정성을 저하시키는 속성을 안고 있다고 보기보다는 재정분권의 추진과정에서 정부 간 재정관계를 포함한 여러 가지 전제조건들이 잘 마련되지 않았기 때문에 문제가 발생하는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 지방 공공서비스가 효과적이고 효율적으로 공급되는 시스템을 갖추는 동시에 거시경제적 안정성을 유지하기 위하여 정부 간 재정관계를 적

지방정부의 파산 등이 재정분권에 관한 거시경제적 관심의 사례가 되고 있다 (Litvack and Seddon, 1999).

절하게 디자인하는 것이 필요하다. 특히 지방정부의 지출이 수입과 대응되어야 한다는 원칙을 마련함으로써 예산결정 및 집행과정에서 제도적 명확성과 투명성, 그리고 재정적 책임성을 증진시킬 필요가 있다.

둘째, 또 다른 거시경제적 측면의 문제는 재정분권으로 인한 동태적 효율성 또는 경제성장과 관련된 문제이다. 재정분권과 경제성장 간의 관계에 관해서는 세 가지 가설이 제기되는데, 분권화는 공공지출의 경제적 효율성을 높임으로써 동태적으로는 성장을 촉진시킨다는 가설(Growth enhancing hypothesis), 분권화는 거시경제적 불안정성을 유발시킬 수 있기 때문에 성장을 저해한다는 가설(Growth-impeding hypothesis), 개발도상국은 선진국과는 매우 다른 제도 및 경제적 환경을 보유하고 있기 때문에 분권화로 인한 이익을 향유할 수 없다는 가설(Growth requiring hypothesis) 등이 그것이다(Litvack and Seddon, 1999).

먼저 분권화로 인해 경제성장이 촉진될 수 있다고 주장하는 Oates(1993)는 재정분권은 정태적으로 뿐만 아니라 동태적으로도 효율을 증진함으로써 경제성장을 효과적으로 촉진시킨다고 주장한다. 분권화가 성장을 저해할 수 있다는 견해는 Prud'homme(1995)과 Tanzi(1996) 등에서 유추할 수 있다. 즉 중앙정부는 지방정부에 비해 공공지출의 과급효과 문제, 지방채로 인한 인플레이션 압력, 경기변동 등에 더욱 잘 대처할 수 있으므로 경제의 안정적 성장을 위해서는 중앙집권체제가 더욱 바람직하다는 것이다. 한편 개발도상국은 분권화로 인한 이익을 향유하기 힘들다는 견해는 Bahl and Linn(1992)의 주장에서 확인할 수 있는데, 그들은 재정분권이 매력적이 되는 임계치에 해당하는 경제발전 수준은 매우 높다고 지적한다. 즉 일정한 소득수준 이상에 도달했을 때 비로소 재정분권에 따른 경제적 이익

이 발생하기 시작한다는 것이다.³⁾

셋째, 재정분권으로 인해 예상되는 또 다른 우려는 개발도상국과 관련된 문제로서 Bahl and Linn(1992)의 주장과 일맥상통한다. 재정분권으로 인해 발생할 것으로 예상되는 경제적 편익을 현실화시키기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요한데, 개발도상국의 경우에는 제도적 및 법적 지원 메커니즘과 적절한 정부 간 재정관계가 마련되지 못한 채 분권적 개혁이 진행됨으로써 문제가 발생한다. 많은 개발도상국의 경우 지방정부는 주민들의 선호에 적절히 반응하지 않으며, 의사결정과정의 투명성과 예측가능성이 낮으며, 선거제도는 책임성을 보장하기에는 문제가 많다. 또한 주민의 이동성은 보통 부족한 정보 및 인프라, 토지, 노동 및 자본시장의 취약성 또는 불완전성 때문에 제약되어 있다. 낮은 소득과 취약한 사회적 안전망은 주민들을 위험회피적으로 만들기 때문에 이러한 장애를 극복할 수 있는 기회는 더욱 줄어든다(Litvack, et al, 1999). 이러한 점은 재정분권이

3) 재정분권과 경제성장 간의 관계에 관한 실증분석들은 상반된 결론을 제시하고 있다. Davoodi and Zou(1998)는 국가별 자료를 이용한 분석의 결과 개발도상국 그룹에 있어서는 재정분권이 경제성장에 부정적인 영향을 미쳤음을 보이고 있다. 또한 Zhang and Zou(1998)는 중국의 지역경제성장에 대한 분석에서 재정분권이 지역경제성장에 긍정적인 기여를 하지 못했음을 보였다. 한편 Ebel and Yilmaz(2002)는 Davoodi and Zou(1998)의 재정분권 지표에 대해 비판하면서 지방정부의 총수입에서 지방정부가 세율 또는 세원을 결정할 수 있거나 혹은 둘 다를 결정할 수 있는 지방세가 차지하는 비중으로 정의되는 지방정부의 과세자주권 지표를 사용하여 Davoodi and Zou(1998)의 모형을 다시 분석한 결과 지방정부의 과세자주권은 경제성장을 촉진시킴을 보였다. 또한 Iimi(2005)와 Arzaghi and Henderson(2005)의 최근 연구에서도 각각 분권과 경제성장 간에 정의 상관관계가 있음을 보였다. 박기백·김현아(2005)는 우리나라에 대한 실증분석에서 전체 정부지출 대비 지방정부 세출의 비중은 지역소득과 정의 관계에 있음을 확인하였다. 또한 자치단체의 세출과 조세수입의 차이로 측정된 조세편익이 클수록 지역소득이 증가함을 확인하였다.

잘 작동할 수 있는 사회제도적 환경이 갖추어지지 않은 나라에 대해서는 재정분권이 바람직한 결과를 초래할 것이라고 기대하는 것이 곤란함을 알려준다.

또한 개발도상국의 경우에는 공직사회의 부패문제도 자주 지적된다. Prud'humme(1995)과 Tanzi(1996, 2000) 등은 개발도상국에 있어서는 선진국에 비해 지방정부의 부패 가능성이 더욱 높기 때문에 그만큼 재정분권이 성공할 가능성이 낮다고 우려한다. Tanzi(2000)는 분권화와 부패를 연관시키는 이유를 대부분의 국가에서 지방의 제도는 국가적 제도에 비해 덜 발달되어 있기 때문이라고 보고 있다. 그는 지방정부의 낮은 임금, 낮은 성공 가능성, 다양한 규제, 시민과 관료의 높은 근접성 등이 지방정부에 있어서 취약한 지배구조의 가능성을 높인다고 주장한다. 때문에 일반적으로 지방정부 차원에서는 중앙정부 차원에 비해 부패가 더욱 광범위하게 관찰되고 있다고 본다. 물론 개발도상국에 있어서 재정분권으로 인해 지방정부의 부패 가능성이 높아진다는 점에 대해서는 이견도 있다. 개발도상국의 경우는 지방정부 차원이든 중앙정부 차원이든 부패의 정도가 심하다고 볼 수 있으므로 재정분권을 추진하는 과정에 있어서 특히 지방정부 차원의 부패를 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

넷째, 재정분권과 형평성 간의 관계도 중요한 이슈이다. 경제학에서는 주로 소득재분배를 통한 가계 간 또는 개인 간 형평성을 강조하고 있다. 정부의 기능에 관한 Musgrave(1959)의 전통적인 주장 이후 소득재분배 기능은 중앙정부의 기능으로 간주하는 경우가 대부분이다. 소득재분배 기능을 지방정부가 시행한다면 저소득층은 재분배의 혜택이 많은 지역으로, 그리고 고소득층은 재분배를 하지 않는 지역으로 유입될 것이기 때문에 실패할 가능성이 높다는 것이다.

그렇지만 지방정부 차원에서 시행하는 정책들 중에는 사실상 소득 재분배에 직간접적으로 영향을 미치는 정책들이 많은데, 예를 들어 지방정부가 담당하는 토지이용에 관한 규제나 임대료 규제 등 규제에 관련된 정책과 의료, 사회보장, 공교육 등에 관련된 기능들은 상당한 소득재분배 효과를 지닌다. 한편 재분배 기능은 중앙정부가 주도적인 역할을 담당해야 하지만 형평성에 대한 기준과 그러한 기준을 달성하기 위한 방법은 지역 간에 차이가 나기 때문에 개별 지역의 상황을 적절히 반영하기 위해서는 특정 프로그램의 시행에 있어서 지방정부의 참여가 불가피하다고 지적되기도 한다(Litvack and Seddon, 1999). 아직까지도 소득재분배 기능은 중앙정부가 담당하거나 최소한 조정해야 한다는 견해가 지배적이기는 하지만 이와 같은 이론과 현실의 차이를 두고 최근에는 소득재분배에 대해서도 지역의 선호가 문제가 된다고 보는 견해도 있다(Wildasin, 1991).

한편 재정분권의 차원에서 형평성을 언급할 때는 재정적 측면에서의 지방정부 간 형평성을 의미하는 경우가 많다. 즉 지역 간 세원의 격차나 공공서비스 공급비용의 차이는 공공서비스 공급 역량에서 지방정부 간 차이를 초래한다. 이로 인해 재정적 순편익의 지역 간 격차가 발생하는데, 즉 부유한 지역은 더욱 높은 수준의 공공재를 상대적으로 낮은 세율로 공급할 수 있게 된다. 먼저 이러한 재정적 순편익의 지역 간 격차로 인해 적절한 경제적 이유가 없더라도 주민들이 부유한 지역으로 이동하도록 하는 유인이 발생하는데, 이로 인해 배분상의 비효율이 발생한다. 또한 재정적 순편익의 지역 간 격차는 거주지역에 따라 동일한 소득수준을 가진 개인들이 다르게 취급된다는 문제를 발생시킨다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 재정형평화 교부금제도를 통한 중앙정부의 역할이 강조된다.

3. 재정분권과 지방재정의 적정성에 관한 논의

1) 재정분권의 수준에 관한 논의

재정분권과 연관된 적정성에 관해서는 몇 가지 다른 측면에서의 접근이 가능한데, 대체로 재정분권의 적정수준, 지방정부의 적정규모 및 지방재정의 적정구조 등에 관한 접근으로 구분할 수 있다.

먼저 재정분권의 수준에 관한 논의에 대해 살펴보자. 재정분권의 개념은 비교적 명확하지만 그 수준을 실제적으로 측정하는 일은 매우 곤란한 작업이며, 어떠한 지표를 사용하더라도 결함을 가지게 마련이다. 이러한 점에 주목하여 바람직한 지표 선택을 위해서는 어떤 이유에서 재정분권을 측정하는지를 염두에 두어야 하며, 어느 정도의 주관성을 포함할 수도 있다고 지적되고 있다(Bahl and Linn, 1992). 기존 연구들은 이와 같은 한계를 인식하는 가운데 다양한 지표를 이용하여 재정분권 수준을 측정하고 있다.

재정분권의 개념에 비추어 볼 때, 그 수준의 측정에 있어서는 지방정부가 분권화된 기능을 효과적으로 수행하기 위하여 재정지출에 관한 자율권을 보유하고 있어야 된다는 점과 독립적이고 충분한 재정수입도 확보해야 한다는 점을 동시에 고려할 필요가 있다. 따라서 재정분권 지표는 세출과 세입측면을 구분하여 측정할 수 있다. 한편 단순히 양적인 측면에서 조세와 재정지출에 있어서 지방재정이 차지하는 비중을 측정할 수도 있는 반면 과세자주권을 포함한 지방정부의 재정적 자율성 등 구조적 문제까지 포함하여 접근할 수도 있다.

선행연구들에서는 주로 세출 측면에서 재정분권 수준을 측정하고 있는데, 총 정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비중(Oates,

1985; Bahl and Linn, 1992; Zhang and Zou, 1998; Xie, Zou and Davoodi, 1999 등), 총 정부지출에서 지방정부의 지출 가운데 조건부 보조금을 제외한 지출이 차지하는 비중(Wolman and McCormick, 1994), 또는 총 정부 지출에서 이전재원을 제외한 값에서 지방정부 지출에서 이전재원을 제외한 값이 차지하는 비중(Davoodi and Zou, 1998) 등을 통하여 재정분권 수준을 측정하고 있다. 이와 같이 세출 측면을 주로 고려하는 이유는 재정분권 수준을 질적으로 측정하기가 쉽지 않다는 사실과 관련이 있다. 즉 세입측면을 제대로 파악하기 위해서는 단순히 지방정부의 총체적인 세입규모를 판단하기보다는 지방정부가 자주적으로 마련할 수 있는 재원의 규모를 분리하여 파악해야 할 뿐만 아니라 지방정부의 세율결정권 등 구조적 측면을 고려한 질적인 접근이 필요하다는 것이다. 그러나 국가별로 상이한 지방세제도를 고려한다면 특히 국가 간 비교 연구에서 질적인 접근을 취하는 것은 사실상 불가능하기 때문에 주로 양적인 지표를 사용하는 연구가 주를 이룬다.⁴⁾

국내에서도 박기백·김현아(2005)의 연구에서는 교육재정을 포함한 지방정부의 세입과 세출이 전체 정부의 세입과 세출에서 차지하는 비중으로 분권화지수를 구하고 있는데, 이에 의하면 2003년의 경우 세입과 세출측면의 분권화수준은 각각 23.5%와 50.3%로 나타난다. OECD 국가와의 비교(2000년)에서는 세입은 OECD 국가 가운데 중간 수준을 나타내지만 세출의 경우는 덴마크와 캐나다 정도만 우리나라보다 높은 수준을 나타내고 있음을 보이고 있다. 이영·현진권

4) Ebel and Yilmaz(2002)는 국가 간 실증연구에서 거의 의존하고 있는 IMF의 GFS (Government Finance Statistics)를 그대로 사용하는 경우의 문제점을 구체적으로 지적하고 있다.

(2006)의 최근 연구에서는 세출과 세입측면에서 각각 양적인 분권화 지수를 설정하여 국가 간 비교를 하고 있는데, 우리나라의 세입분권 수준은 국제 간 비교에 비추어 볼 때 결코 낮은 수준이 아니며, 세출분권 수준은 오히려 높은 수준을 나타낸다고 주장하고 있다.⁵⁾

2) 지방정부의 적정규모에 관한 논의

재정분권하에서 지방정부의 기능과 연관시켜볼 때, 적정규모에 관한 논의는 어떠한 규모의 지방정부가 배분상의 효율성을 달성하는데 적합한가라는 질문과 연관된다. 이에 관한 논의의 출발점은 다시 Oates(1972)의 분권화 정리에서 찾아볼 수 있는데, 규모의 경제가 실현되지 못하고 파급효과에 따른 외부성이 발생할 수 있는 위험은 있으나 지방정부는 다양한 선호를 더욱 잘 충족시킴으로써 후생수준을 높일 수 있다는 것이다.⁶⁾ 이러한 주장을 확장하면, 지방정부의 규모가 작을수록 주민들의 선호에 관하여 더욱 정확한 정보를 가짐으로써 그들의 선호에 더욱 적합한 공공서비스를 제공할 수 있으므로 후생은 증진된다. 또한 후생수준의 증진은 공공서비스에 대한 수

5) 우선 세입 측면에서는 IMF의 GFS와 OECD의 RS(Revenue Statistics)를 각각 사용하여 총 정부세입에서 지방정부세입이 차지하는 비율을 통해 재정분권 수준을 측정하고 있다. 한편 OECD의 RS에는 정부지출이 발표되지 않는 탓에 세출 측면에서는 GFS를 사용한 몇 가지 지표를 동시에 고려하는데, 총 정부지출에서 이전재원과 사회보장지출을 제외한 값에서 지방정부의 총지출에서 지방정부의 사회보장지출을 뺀 값이 차지하는 비중, 총 정부 소비지출에서 지방정부 소비지출이 차지하는 비중, 총 정부지출에서 지방정부의 총지출이 차지하는 비중 등이 그것이다.

6) "... in the absence of cost-savings from the centralized provision of a good and of interjurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumptions are provided each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdictions." (Oates, 1972)

요가 비탄력적일수록 그 규모가 커지는데, 일반적으로 공공서비스에 대한 수요는 비탄력적임을 감안할 때, 그 규모는 상당히 크다고 볼 수 있다(Oates, 1999). 그런데 소규모 지방정부를 유지한다면 다양한 선호에 대응하여 공공서비스를 공급함에 따라 편익이 발생할 수 있으나 공동소비라는 공공서비스의 속성으로부터 발생하는 규모의 경제가 희생된다는 문제는 지방정부의 규모가 너무 작아지는 데 대해 제약을 가한다. 또한 지방정부의 규모가 작을 때는 파급효과에 따라 과소공급에 의한 비효율이 발생할 가능성도 크다.

Tullock(1969)은 규모의 경제와 관련된 문제는 외부와의 계약(outside contracting)에 의해 해소할 수 있다고 주장한다. 즉 지방정부들이 공공서비스 공급에 있어서 민간공급자와의 계약 또는 다른 지방정부와의 계약을 통해 규모의 경제를 획득할 여지가 있다면 지방정부의 규모가 작더라도 규모의 경제를 누리기 위해 지방정부들이 통합할 이유는 없다는 것이다. 실제로 미국에 있어서는 1980년대 초 이후 연방 및 주정부로부터의 재정이전의 축소, 지방세와 지방재정 지출에 대한 제한, 지방정부의 재정위기 등의 이유로 인해 많은 지방정부들은 비용절감을 위해 직접적인 공급을 대체하는 다양한 방법을 통해 공공서비스를 공급하고 있다. 가장 널리 사용되는 방법은 계약을 통해 민간부문이 공급을 담당하게 하는 방법이며, 지방정부 간에도 공공서비스의 공급과 수혜에 관한 계약(intergovernment service contract), 공동 서비스공급 협정(joint service agreement) 등 다양한 형태의 협조가 일어나고 있다. Fischer(1996)에 의하면 1982년의 경우 미국의 전체 도시와 카운티 정부 가운데 절반가량이 다른 정부와 계약을 통해 공공서비스를 공급하였다고 밝히고 있다. Jung(2006)의 최근 연구에서는 2002년에는 인구 10,000명 이상 도시정부의 총 지출 중

2.4%와 전체 카운티 정부의 총 지출 중 4.7%가 각각 지방정부 간 지출에 사용되었음을 보이고 있으며, 규모가 작은 지방정부일수록 지방정부 간 협조를 하는 경향이 높아짐을 보이고 있다.

그렇지만 특히 민간공급자와의 계약이 모든 공공서비스에 걸쳐 가능한 것은 아니라고 지적되기도 한다. 저소득층을 대상으로 삼는 다양한 유형의 사회보장서비스나 치안서비스 또는 의료서비스 등의 경우에는 서비스의 질을 측정하기가 곤란하여 바람직한 서비스의 내용을 구체화하기가 힘들기 때문에 이윤을 목표로 삼는 민간공급자에게 공급을 위탁할 때에는 문제가 생길 수 있다(Pack, 1991). 또한 공공부문은 계약을 신축적으로 조정하기가 곤란하므로 민간공급자의 기회주의적 행위가 야기될 수도 있다.

한편 경제학자들이 주로 지방정부의 규모와 배분상의 효율성 간의 관계에 주목하고 있음에 비해 Inman and Rubinfeld(1997a, b)는 정치적 측면에 주목한다. 그들은 최적형태의 연방제는 경제적 효율을 달성하고, 개인의 권리를 보호하며, 주민들의 정치적 참여를 보장하기 위해 의사결정권을 배분해야 한다고 주장한다. 특히 지방정부를 일정 규모 이상으로 유지할 경우에는 규모의 경제 및 과급효과로 인한 외부성의 내부화를 통해 공공서비스 공급상의 효율성을 높일 수 있는 반면 정치적 참여는 지방정부가 소규모일 때보다 활발해진다는 상충관계가 존재한다는 것이다. 따라서 최적 연방제는 경제적 효율성과 정치적 참여 간의 비용과 편익 간 균형을 이루어야 한다고 주장한다.⁷⁾

7) Borck(2002)의 최근 연구는 정치적 참여는 그 자체로서 목적이 될 뿐만 아니라 배분적 효율성을 위해서도 중요하다고 주장한다. 즉 일반적으로 부유층들의 정치적 인 참여가 높다면 지방정부의 규모를 축소함에 따른 정치적 참여의 증대는 바로 빈곤층들의 정치적 참여가 높아짐을 의미하므로 또 다른 배분적 및 분배적 효과

3) 지방재정의 적정구조에 관한 논의

재정분권의 이론적 근거는 지방재정의 적정구조에 관한 합의를 제공하는데, Bird(1993)의 지방재정의 편익모형(The benefit model of local finance)을 인용할 수 있다: “지역 간 선호와 비용의 차이가 존재하는 한 공공부문의 행위가 가능하면 분권화된 형태로 수행된다면 효율성은 증진된다. 이때 지방정부의 필수적인 경제적 책무는 주민들에게 그들이 지불할 용의가 있는 공공서비스를 제공하는 것이다. 지방정부는 자신이 수행하는 행위에 대하여 주민들이 재원을 부담하는 한 주민들에 대해 책임을 져야 한다. 따라서 책임성(accountability)을 위해서는 지방정부는 공공서비스에 대하여 사용료(user charge)를 징수해야 하며, 사용료 징수가 곤란할 경우에는 중앙정부가 그러한 서비스에 대해 비용을 부담하지 않는 한 주민들이 납부하는 지방세에 의해 재원을 조달해야 한다. ... 공공부문의 행위는 이러한 책임성이 확보되지 않는 한 효율적이지 않다.”

유사한 논의를 Oates(1993)로부터도 확인할 수 있는데, 그는 ‘지방세 중심의 지방재정구조’와 ‘지방세의 가격기능’을 성공적인 재정분권을 위한 필수적인 조건으로 강조하고 있다. 즉 책임 있는 지역적 의사결정을 위해서는 지방정부의 독립적인 수입원인 지방세가 지방재정의 근간이 되어야 하며, 이때 지방세가 비용 측면에서 재정적 의사결정에 대한 올바른 신호를 제공하기 위해서는 그 부담이 편익과 연계되는 것이 중요하다고 강조하고 있다.

이러한 견해들은 적절한 지방재정의 구조에 관하여 비교적 명확한 답을 제공하고 있다. 만약 추가적인 부담이 없더라도, 즉 한계비

를 발생시킨다고 본다.

용이 없더라도 추가적인 공공서비스 공급에 의해 한계편익이 발생한다면 주민들의 비용의식은 없어진다. 지방정부의 입장에서는 비용을 부담하지 않은 주민들에 대하여 적어도 경제적인 측면에서는 책임을 질 필요가 적기 때문에 재정적 책임성은 희박해지며, 그 결과 배분상의 효율성을 확보하기는 불가능해진다. 때문에 지방정부는 주민후생극대화가 아닌 다른 목적을 추구할 유인을 가진다.

이런 점들을 정리하면 지방재정의 적정구조를 확인하는 다음 절차는 첫째, 지방세가 지방재정의 전체를 담당하는 것이 현실적으로 가능하며, 바람직한가라는 물음에 대하여 답하는 것이며, 두 번째는 어떤 지방세가 비용과 편익을 잘 연계시키는가라는 물음에 답하는 것이다. 여기서 첫 번째 물음은 바로 자체재원 위주로 갈 것인가 또는 의존재원이 상당한 역할을 해야 하는가에 관한 논의이며, 두 번째 물음은 바람직한 지방세의 유형과 과세방법에 관한 것이다.

가. 자체재원과 의존재원

먼저 지방세 위주의 자체재원이 지방재정의 중심이 되어야 한다는 견해는 재정분권의 이론에 충실한 견해이다. 수입측면에서의 분권은 재정수입 확보수단과 확보능력의 분권을 의미하므로 지방정부가 자체적으로 재정수입을 확보할 수 있는 지방세가 지방재정의 중심이 되어야 한다는 것이다. 이 경우 상위정부로부터의 재정이전과 함께 수반되는 간섭이나 통제로부터 벗어나 재정지출상의 자율권도 확보할 수 있으며, 특히 지방세가 조세가격의 역할을 담당한다면 공공서비스 공급상의 효율성과 지방정부의 책임성이 제고된다.

그런데 현실적으로는 지방정부의 재정이 전적으로 지방세에 의존할 수는 없으며, 정도의 차이는 있지만 어떤 국가에서든 상위정부로

부터 이전되는 의존재원은 지방재정에서 중요한 역할을 차지하고 있다. 뿐만 아니라 잘 디자인된 재정이전제도는 성공적인 분권을 위한 필수적인 사항으로 간주되고 있는데, 중앙과 지방 간 수직적 재정불균형의 해소, 지방정부 간 수평적 재정불균형의 해소, 지역 간 과급효과에 따른 비효율성의 교정 등에 있어서 그 정당성이 인정되고 있다.

그러므로 의존재원의 필요성을 인정하는 가운데 적정규모와 배분 방식, 성격 등에 대해 논의하는 것이 옳다. 하지만 지방세에 비해 의존재원의 비중이 너무 높거나 그 배분에 있어서 중앙정부의 재량권이 과도하게 작용한다면 문제가 생길 수 있다. 의존재원의 비중이 과도하게 높다면 지방정부의 입장에서는 추가적인 공공서비스 공급에 필요한 재원을 지방세를 통해 주민들에게 부담시키지 않아도 됨을 인식하게 된다. 지방정부 관료들은 주민들이 직접적으로 부담하지 않은 재정지출에 있어서는 굳이 주민들에 대해 책임을 질 필요가 없으므로 주민들의 선호에 반응할 유인이 생기지 않는다. 주민들 또한 자신들이 비용을 부담하지 않는 재정지출 행위에 대해 지방정부를 모니터링할 유인이 없어진다. 또한 의존재원은 재원을 교부하는 상위정부의 통제와 간섭을 수반하는 경우가 많으므로 지방정부의 자율성도 훼손된다. 그 결과 재정적 책임성은 희박해지며 공공서비스 공급의 효율성도 저하된다. 따라서 의존재원이 지방재정에서 차지하는 현실적 중요성을 인정해야 함에도 불구하고 그 규모와 배분 방식에 관해서는 많은 문제가 남아있다.

나. 과세자주권과 바람직한 지방세

지방세 중심의 지방재정구조를 갖추고 있더라도 지방정부가 추가

적인 재정지출을 주민들의 추가적인 부담과 연결시킬 수 있는 권한을 갖지 못하거나 혹은 권한이 있더라도 그 권한을 행사할 유인을 가지지 않는다면 효율성과 책임성은 확보되지 않는다.

Bird(1993)는 지방재정의 편익모형에서 효율성을 위해서는 주민, 기업, 또는 재산 등 편익에 대한 직접적 수혜자에 대해 요금을 부과해야 한다고 주장하면서 “가능하다면 요금을 부과하라(Whatever possible, charge)”고 강조하고 있다. 동시에 그는 요금을 통해 지방정부의 재원을 조달하는 것이 현실적이지 않음을 인정하면서 지방재정에서 지방세와 의존재원이 차지하는 중요성을 강조하고 있다. 여기서 그는 진정한 지방세(a truly local tax)의 조건으로서 지방정부가 부과하고, 지방정부에 의해 세율이 결정되며, 지방정부가 징수하며, 그 수입이 지방정부에게 귀속되어야 한다고 지적한다. 또한 그는 이 중에서도 지방세의 지방정부가 세율과 세원을 결정할 수 있는 권한이 가장 중요한 속성이라고 지적하면서 지방정부의 과세자주권을 강조하고 있다.

과세자주권에 관한 논의는 지방재정의 적정구조에 관하여 중요한 함의를 지닌다. 흔히 지방분권이 잘못 진행된다거나 바람직한 결과를 초래하지 못한다는 문제에 접근함에 있어서 지방재정이 충분하지 못하다는 점으로부터 실마리를 찾고 있다. 그러나 과세자주권에 관한 논의에서 확인할 수 있는 바는 지방재정이 얼마나 충분한가가 아니라 추가적인 지방재정수요에 대하여 원칙적으로 지방정부가 주민들의 추가적인 부담을 통해 적절히 대응할 수 있는 권한과 능력이 있으며, 또한 의지가 있는가 하는 점이 문제라는 점이다. 중요한 것은 전체적인 재정수입의 적정성이 아니라 재정수입의 한계적 원천에 대한 통제력(control over marginal source of revenue)이라는

McLure(2001)의 지적이나 지방정부가 자체수입을 의미 있는 방법으로 결정할 수 있는 능력을 갖추기 위해서는 실효세율에 관한 결정권을 보유해야 한다는 Bird(2000)의 지적은 이러한 점을 잘 반영한다.

한편 공공서비스의 편익과 비용을 적절히 연계시키기 위해서는 그러한 편익을 통해 직접적으로 혜택을 보게 되는 개인, 기업, 재산 등이 원칙적으로 지방세를 부담해야 한다. 이는 지방세의 원칙 가운데 가장 중요한 원칙인 응익성 또는 지방세의 가격기능을 강조하는 것이다. 그 외에도 바람직한 지방세가 갖추어야 할 다양한 원칙들로 정작성, 보편성, 안정성 및 성장성, 주거기준성 등이 제시된다.⁸⁾ 그러나 현실적으로 바람직한 지방세로서의 모든 조건을 동시에 충족시키는 세목을 찾는 것은 불가능하다. 따라서 가능하면 이러한 조건을 근접하게 충족시키는 조세가 지방세로 적당하다는 입장을 취하는 것이 옳다.

이런 점에서 부동산에 대한 과세의 중요성이 강조된다. 공공서비스로부터 발생하는 편익을 정확히 측정한다는 것은 매우 어려운 문제이지만 편익은 일반적으로 주택이나 토지 등 부동산의 가치에 반

8) 정작성은 세원의 이동성이 클 경우에는 조세경쟁으로 인해 비효율이 발생할 가능성이 높으므로 세원이 지방정부의 관할구역 내에 기술적 또는 법률적으로 정착된 경우에 지방세로 적합하다는 원칙이다. 보편성은 지역 간 분포가 균등한 세원에 대해 지방세를 징수하는 것이 바람직하다는 원칙으로서 특히 우리나라와 같이 모든 지역들이 동일한 조세체계를 가지고 있는 경우에는 중요한 기준이 된다. 안정성은 세수가 경기변동에 대해 상대적으로 덜 민감하게 반응하는 경우에는 지방세로서 적합하다는 원칙인데, 지방재정의 안정성 확보라는 차원에서 필요한 기준이다. 그런데 세수가 안정적이라는 것은 경제성장에 따른 반응도가 낮아서 경기상승이 세입 신장과 잘 연결되지 않음을 의미하므로 안정성과 신장성은 서로 상충관계에 있다. 주거기준성은 납세자의 주거를 기준으로 부과되는 조세가 지방세로서 적합하다는 원칙인데, 지방세는 조세수출을 통해 부담을 타 지역 주민에게 전가시키지 않아야 된다는 것이다.

영되기 때문에 부동산에 대한 과세는 편익원칙에 가장 적합한 조세로 인정되고 있다. 이에 더하여 부동산은 이동성이 없거나 매우 제한적이어서 지방정부 간 세율격차에 민감하게 반응하지 않으므로 조세경쟁에 의한 비효율을 발생시킬 가능성이 낮다는 점, 그리고 주거용 부동산의 경우에는 일부 비거주자 소유 부동산을 제외하고는 납세자의 주거지를 기준으로 부과됨으로써 조세수출의 가능성이 낮다는 점에서 부동산 과세는 지방세로 적합하다고 지적된다. 이런 탓에 대부분의 국가에서 부동산 보유에 부과되는 재산세는 가장 중요한 지방세목으로 사용되고 있는데, 재산세는 1990년대에 OECD 국가들이 가장 널리 사용한 지방세로 나타나고 있다(이영·현진권, 2006).

OECD 국가들이 평균적으로 재산세 다음으로 널리 사용하는 지방세인 지방소득세도 같은 관점에서 생각할 수 있다. 즉 지방공공서비스에 대한 수요가 소득증가에 따라 탄력적으로 증가한다는 점에서 높은 소득수준을 보유한 개인에게 더욱 많은 지방세를 부과하는 지방소득세도 편익원칙에 적합한 과세가 될 수 있다. Bird(1993)는 대표적인 편익과세인 재산세에 대한 유력한 대안 또는 재산세를 보완하는 조세로서 지방소득세를 지목하고 있으며, McLur(2001)는 개인소득세가 공공서비스의 편익을 제대로 반영할 수 있는 구조를 갖춘다면 지방세로 적합하다고 지적한다. 또한 Joumard and Kongsrud(2003)는 지방정부가 공급하는 주요 공공서비스는 주민들에게 편익을 가져다주기 때문에 개인소득세는 넓은 의미에서 편익원칙에 적합하다고 주장한다.

이와 같이 지방소득세의 근거를 인정하더라도 지방세원칙에 비추어 본다면 문제가 있는데, 주로 누진적인 세율구조 때문에 발생한다. 소득증가와 함께 공공서비스로부터 향유하는 편익이 커진다면

소득수준이 높은 개인이 더욱 많은 지방소득세를 납부하는 것은 바람직하다. 그러나 대표적인 지방공공서비스인 교육과 치안 등을 예로 들면, 소득수준이 높은 계층은 사립교육이나 민간 치안서비스를 찾게 되므로 공공서비스에 대한 수요가 소득보다 빠르게 증가하지 않는다. 때문에 누진적인 세율구조는 편익원칙을 반영한다고 볼 수 없다. 또한 누진적인 세율구조는 조세부담이 높은 지역으로부터 낮은 지역으로 주민의 이동을 초래하기 때문에 세원의 정착성이 보장되지 않는다. 나아가 지방소득세 세율의 인상은 근로유인을 줄이고 저축률을 낮추며 사회보장재원에 대한 개인의 기여도를 축소시키는 반면 중앙정부의 사회보장지출을 증가시키는 수직적 재정외부성을 발생시킬 수도 있다.

지방소득세와 관련된 이러한 문제점들은 지방소득세가 그 속성상 누진적인 구조를 채택하기 때문에 발생하는 것이다. 그렇지만 공공서비스로부터의 편익이 소득수준과 적절히 연계되어 있는 한 누진적인 세율구조를 없애거나 최소화시킨다면 지방소득세도 편익원칙에 적합한 과세가 될 수 있다. 이러한 논의는 편익원칙에 적합하다면 소득 또는 소비에 대한 과세도 지방세로 적합하다는 것으로서 사실상 가격기능이 지방세의 가장 중요한 속성임을 나타내는 것이다.

Ⅲ. 우리나라 재정분권의 현실

재정분권이 바람직한 결과를 가져오기 위해서는 기본적으로 지방재정의 구조가 문제된다. 지방재정의 적정구조에 관한 논의에서는 첫째, 지방정부가 대부분의 지방공공서비스에 대한 지출을 자체적인 수입에 의해 해결할 수 있는가, 둘째, 지방세는 지방공공서비스가 제공하는 편익에 대한 가격으로서의 기능을 담당하는가, 셋째, 지방공공서비스 공급 확대에 필요한 재원은 지방세의 증가에 의해 해결할 수 있는가 등의 문제가 제기된다. 이와 같은 세 가지 문제는 각각 국가와 지방 간의 자원배분 문제, 지방세의 성격 문제 및 지방정부의 과세자주권 문제로 요약된다.

이하에서는 이와 같은 문제들을 중심으로 우리나라 재정분권의 현황을 살펴보고 그 문제점을 확인해 보고자 한다.

1. 국가와 지방 간 자원 배분

우리나라의 지방재정은 경제성장에 따른 재정수입 증대와 1990년대 초 지방자치제도의 시행에 힘입어 지난 20여 년간 규모 면에서 매우 큰 폭으로 증가하였다. 지방재정의 총규모(일반회계와 특별회계의 합, 순계기준)는 1985년 이후 20여 년의 기간 동안 무려 12배나 급증하여 2005년에는 약 92조7천억 원을 나타내고 있다(표 1 참조). 국세와 지방세 간의 배분 비율에 있어서 지방세의 비중은 21%로 다소

증가하였으나 세출기준으로는 지방의 비중이 56%까지 증가하였음에 비추어 볼 때, 지금까지의 재정분권은 중앙으로부터의 재정이전을 통한 세출분권 위주로 진행되었음을 알 수 있다.

표 1. 중앙과 지방 간 재원의 배분

(단위: 조 원)

구분	1985	2000	2005
○총조세	13.6	113.5	164.6
- 국세(A)	11.9	92.9	130.6
- 지방세(B)	1.7	20.6	34.0
○가용재원	13.6	113.5	164.6
- 중앙정부(a)	8.3	57.1	71.9
- 지방정부(b)	5.3	56.4	92.7
○지방세기준 배분비율(A:B)	88:12	82:18	79:21
○세출기준 배분비율(a:b)	61:39	50:50	44:56

주: 일반회계와 특별회계의 합; 지방자치단체의 가용재원에는 이전재원(교육재정) 포함; 2005년은 당초예산 기준.

자료: 행정자치부, 2005~2009 국가재정운용계획, 균형발전분야 공개토론회 자료

<표 2>에서 지방재정 규모의 성장을 시기별로 살펴보면, 지방자치제도가 시행되는 무렵인 1990년대 초의 성장률이 매우 높았으며, 2001~2002년에도 20%를 상회하는 높은 수준을 나타내고 있다. 그런데 1990년 이후 몇몇 해를 제외하고는 대부분 지방재정 규모의 증가율이 지방세 증가율을 앞지르고 있어 자체재원의 증가도 중요하지만 중앙정부로부터의 이전재원이 지방재정 규모의 확대에 중요한 기여를 했음을 짐작케 한다. 교육재정을 제외한 지방재정이 국가 전체의 재정에서 차지하는 비중은 1990년의 36.2%에서 1992년에 41%로 증가한 이후 외환·경제 위기에 직면했던 1998~1999년을 제외하고는 대체로 40% 수준을 나타내고 있다. 한편 총 조세에서 지

표 2. 연도별 지방재정 및 지방세 증가율과 비중

(단위: %)

연도	지방재정 규모 기준		지방세 기준		B/A
	증가율	비중(A)	증가율	비중(B)	
1989	-	32.3	-	19.2	0.82
1990	42.6	36.2	28.4	20.9	0.58
1991	35.2	39.1	26.2	20.9	0.53
1992	22.0	41.0	17.8	21.2	0.52
1993	8.3	39.1	16.5	21.9	0.56
1994	24.6	39.7	20.0	21.9	0.55
1995	1.9	36.5	15.8	21.2	0.58
1996	21.2	38.1	13.6	21.1	0.55
1997	14.7	39.1	5.8	20.8	0.53
1998	1.3	36.0	-6.8	20.2	0.56
1999	4.6	35.5	8.4	19.7	0.55
2000	20.5	38.3	10.8	18.1	0.47
2001	21.6	41.5	29.4	21.8	0.53
2002	-7.9	39.0	18.2	23.3	0.60
2003	12.8	39.4	5.1	22.4	0.57
2004	6.2	39.6	-3.5	20.8	0.53
2005	5.8	40.5	5.6	20.9	0.52

주: 지방재정 규모는 세출순계 기준, 2003년까지는 결산, 2004년은 최종예산, 2005년은 당초예산임; 지방재정 규모에는 이전재원(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금)은 포함, 교육재정은 제외함; 지방재정 비중은 전체 재정에서 차지하는 비중을, 지방세 비중은 총 조세수입에서 차지하는 비중을 각각 나타냄.

자료: 기획예산처(www.mpb.go.kr)

방세가 차지하는 비중은 지방자치가 시행되는 시점에 21% 수준에 진입하였다. 외환·경제 위기기(1998~2000년)에는 그 비중이 하락하였으며, 2001년 이후 국세 교육세 중 일부가 지방교육세로 전환됨에 따라 비중이 상당히 높아진 것을 제외하고는 대체로 21% 수준을 유지하고 있다. 한편 전체 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중은 지

방자치제도의 시행과 함께 대폭 낮아져서 1989년의 82%에서 1992년에는 52%를 나타내고 있다. 그 이후는 대체로 55% 수준에서 등락을 거듭해 왔으며, 2002년에 60%로 가장 높은 수준을 나타낸 후 다시 50% 초반 수준을 유지하고 있다.

특이한 점은 참여정부가 출범한 2003년 이후의 변화이다. 직전년도인 2002년에는 지방재정 규모가 전체 재정에서 차지하는 비중은 39%이며, 지방세가 지방재정에서 차지하는 비중은 23.3%를 나타내었다. 2003년 이후 2005까지 전체적인 지방재정의 비중은 매년 조금씩 상승하여 2005년에는 40.5%로 2002년 대비 약 1.5%포인트가 높아졌다. 그러나 지방세의 비중은 2002년의 23.3%에서 매년 조금씩 하락하여 2005년에는 20.9%로 2002년과 비교하여 오히려 2.4%포인트나 낮아졌다. 이러한 결과는 참여정부가 강조하는 지방분권 정책에도 불구하고 지방재정의 구조는 별로 개선되지 않거나 오히려 나빠지고 있음을 짐작케 한다.

한편 지방자치제도의 실시 이후로 지방세와 관련하여 다양한 변화들이 일어났는데, ①담배소비세(1989), 주행세(2000), 지방교육세(2001) 등 국세의 지방세 이양 ②종합토지세(1989), 지역개발세(1992), 통합 재산세 도입(2005) 등 새로운 지방세목 도입 ③경주·마권세를 레저세로, 농지세를 농업소득세로 각각 세목 명칭을 변경하고 과세대상을 확대 ④탄력세율제도의 도입(1991년)과 적용범위 확대, 세율인상 및 과표현실화 ⑤종합토지세의 폐지(2005)와 국세인 종합부동산세 신설(2005) 등을 들 수 있다. 하지만 지방세 측면에서는 규모의 양적 증가는 진행되었음에도 불구하고 지방자치단체의 과세자주권 향상, 소득, 소비, 재산과세 등 세원의 구성 체계와 세목의 구성 등에서는 괄목할만한 개선이 없었던 것으로 지적된다(임성일, 2006). 특

히 최근의 재산세 관련 제도개편에서는 재산세의 실효세율 결정권을 사실상 중앙정부의 통제하에 두는 등 오히려 재정분권에 역행하는 제도개편도 이루어졌다. 이 문제에 관해서는 뒤에서 구체적으로 살펴본다.

다음으로 이전재원과 관련된 변화들을 보면, ①지방양여금제도의 도입(1991) 및 재원확충 ②지방교부세 법정률 인상(2000, 2005, 2006)과 분권교부세 신설 ③국고보조금제도의 개편 ④국가균형발전특별회계의 신설과 지방양여금제도의 폐지(2005) 등을 들 수 있다. 특히 2005년의 국고보조금제도의 개편은 재정분권과 관련하여 매우 중요한 의미를 지니는데, 기존의 국고보조사업을 대폭적으로 정비함으로써 일부 사업은 지방으로 이양하고 일부사업은 균형발전특별회계로 전환시키는 조치가 이루어졌다. 이러한 과정에서 지방이양 사업의 재원마련을 위하여 분권교부세가 도입되고 지방교부세 법정률이 대폭 인상되었다. 지방교부세 법정률 인상으로 인해 종래의 특정보조금 중심의 재정조정제도 구조에서 일반보조금의 비중이 높아졌다는 것은 지방정부의 자율권 신장이라는 측면에서는 다소간 의미를 가진다고 볼 수 있다.

이상의 결과를 통하여 우리나라 지방재정의 현황을 다음과 같이 요약할 수 있다. 지방자치제도의 시행과 함께 지방재정이 전체 재정에서 차지하는 비중은 상당히 높아졌으며, 그 이후 중앙 대 지방재정의 비중은 교육재정을 제외할 때 대체로 6대 4의 관계를 유지하고 있다. 지방재정의 성장은 이전재원에 상당히 의존해 왔으며, 그 결과 세출부문에서는 대체로 40% 정도의 분권 수준을 나타내지만 지방세를 기준으로 한 세입부문의 분권 수준은 21% 내외를 나타내고 있다. 세출부문의 분권수준에 비해 세입부문의 분권수준이 낮다는 것은 지

방자치단체가 자체적인 재정지출을 함에 있어서 자체수입을 통해 해결하는 정도가 낮으며, 지방공공지출의 상당 부분이 이전재원에 의해 해결되고 있음을 의미한다. 이러한 구조는 지방재정의 자율성, 책임성 및 효율성 측면에서 문제가 발생할 가능성을 내포한다.

2. 지방세의 구조

전통적으로 우리나라의 지방세 구조에서는 재산과세가 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 지방자치제도의 시행기인 1991년의 경우 재산과세는 전체 지방세 수입의 58%를 차지하고 있으며, 소비과세(21.9%)가 그 다음을 차지하고 있다. 이러한 경향이 계속 유지되어 오면서 2000대에 들어서도 재산과세는 50%를 넘는 비중을 차지하고 있다.

하지만 재산과세의 많은 부분이 취득세와 등록세 등 재산거래 단계에 부과되는 과세로 편성되어 있으며, 편익과세에서 말하는 재산보유과세의 비중은 최근에는 12~13%를 나타내는 등 상당히 낮은 실정이다. 재산보유과세의 경우 건축물에 대해서는 재산세가, 토지에 대해서는 종합토지세가 각각 부과되는 구조를 가졌다. 그런데 종합토지세의 경우는 매우 독특한 과세방법을 취했기 때문에 편익과세로 보기 힘들었다. 종합토지세제도는 부동산가격안정이라는 목적을 위하여 전국합산 누진과세라는 구조 탓에 납세자별로 전국의 토지 과표를 합산하고 모든 납세자에게 동일한 누진세율을 적용함으로써 자치단체가 과세자주권을 행사할 여지가 없었다. 이로 인해 종합토지세에는 자치단체의 세율결정권인 탄력세율제도가 인정되지

않았으며, 따라서 그 수입이 지방정부에게 귀속된다는 점 이외에는 지방세 원칙에 전혀 어울리지 않는 구조를 가졌다.

한편 2005년에는 부동산보유세제 개편과 함께 건축물과 부속토지를 통합하여 재산세를 부과하게 되었으며, 종합토지세는 폐지되는 대신 부동산 보유에 대한 국세인 종합부동산세가 신설되었다. 앞서 언급한 바와 같이 부동산 보유세는 조세경쟁의 가능성이 낮으며 자본환원으로 인해 편익원칙이 적용되는 과세로서 대부분 국가에서 주요 지방세입원으로 삼고 있다는 점에 비추어 본다면 기존의 지방세인 부동산 보유세를 일부 국세로 전환시키는 제도 개편은 무척 특이하다. 이에 대해서는 제4장에서 구체적으로 살펴본다.

표 3. 과세유형별 지방세 구조

과세유형		1991	1995	2003	2004
소득과세		8.9	14.1	14.0	14.5
소비과세		21.9	15.9	14.1	15.3
재산과세	재산거래과세	42.9	41.8	40.1	37.5
	재산보유과세	15.1	17.1	12.0	13.3
	소계	58.0	58.9	52.1	50.8
기타		11.2	14.0	19.9	19.6
계		100.0	100.0	100.0	100.0

주: 소득과세는 주민세와 농업소득세, 소비과세는 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세, 재산거래과세는 취득세와 등록세, 재산보유과세는 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 기타는 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세를 각각 나타냄; 2003년까지는 세입순계결산, 2004년은 최종예산입.

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각년도.

3. 과세자주권

공공서비스로부터 발생하는 편익을 적절히 반영하는 조세가 지방세로 되어야 한다는 지방세의 구조 문제와 함께 중요한 문제는 편익의 증가를 조세부담의 증대로 연계시킬 수 있는 장치가 확보되어 있는가에 관한 문제이다. 즉 지방정부의 세율결정권을 포함한 과세자주권에 관한 문제는 편익과 부담을 실질적으로 연계시킨다는 점에서 한층 중요하다.

▣ 표 4. 지방정부의 과세자주권

과세자주권 수준	과세자주권 내용
(a)	지방정부가 세율과 과세표준을 결정
(b)	지방정부가 세율만을 결정
(c)	지방정부가 과세표준만을 결정
(d)	공동세(tax sharing)의 활용 d1) 지방정부가 공동세입의 분할을 결정 d2) 공동세입의 분할이 지방정부의 동의하에 가능 d3) 법률에 의해 공동세입의 분할이 정해지나 중앙정부에 의해 변경 가능 d4) 공공세입의 분할이 예산과정의 일부로서 중앙정부에 의해 결정
(e)	중앙정부가 지방정부의 세율과 과세표준을 결정

자료: OECD(1999)

과세자주권에 관한 OECD(1999)의 보고서에 따르면 지방정부의 과세권을 평가하는 데 있어서는 지방정부가 지방세에 관한 의사결정 권한을 얼마나 보유하고 있는가가 중요하다고 지적하면서 지방정부의 과세권을 그 인정 정도에 따라 <표 4>와 같이 분류하고 있다. 이

러한 분류에서 (a)에서 (d2)까지는 지방정부가 전적인, 혹은 상당한 과세권을 보유하고 있으며, 나머지 경우에는 과세자율권이 없거나 매우 제한적이라고 언급하고 있다.⁹⁾

우리나라에 있어서 지방자치단체의 과세자율권은 대체로 다음과 같이 요약된다. 첫째, 세목결정권은 지방세법에 지방자치단체가 세목을 결정할 수 있도록 위임한 조항이 없으므로 지방자치단체의 세목결정권은 인정되지 않는다. 둘째, 과세표준 결정권에 관해서는 2005년 초의 지방세법 개정 전에는 지방자치단체가 재산가액 평가과정에서 과세표준 결정에 있어서 재량권을 가짐으로써 세액 결정과 관련하여 제한된 과세자주권을 가졌다. 그러나 지방세법 개정과 함께 재산세의 과표는 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 공시된 시가표준액으로 정해지게 되어 자치단체의 과표결정권은 사실상 없어졌다. 셋째, 세율결정권은 지방세법에서 탄력세율제도를 통해 다소 폭넓게 인정하고 있다.

그러므로 우리나라의 지방정부의 과세자주권은 탄력세율제도를 통해 일정한 범위 내에서 세율을 결정할 수 있는 제한적인 세율결정권만 인정된다고 할 수 있다. 탄력세율제도는 각 자치단체가 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 자율적으로 탄력세율을 범위 안에서 정할 수 있도록 하여 세수확보에 신축성을 부여한 제도로서 1992년부터 도입되었다. <표 5>에서 볼 수 있듯이 현행 지방세법상 15개 지방세목 중 13개 세목에 대해 탄력세율이 보장되어 있다. 그러나 담배소비세와 주행세의 세율을 조정하기 위해서는 대통령령의 개정

9) 1995년 자료를 이용한 OECD 국가들의 분석에서는 대부분의 국가에서 (b)와 (d2)의 유형을 가장 많이 채택하고 있다고 밝히고 있다. 또한 우리나라와 가장 유사한 지방세제도를 운용하고 있는 일본에는 시정촌 지방세의 94% 및 도도부현 지방세의 83%가 (b)에 해당하며, 나머지는 (e)에 해당한다고 밝히고 있다.

이 필요하기 때문에 지방자치단체가 자율적으로 세율을 조정할 수 있는 세목은 실제로 11개 세목이다. 따라서 레저세, 면허세, 주행세, 담배소비세 등 4개 세목에 대해서는 지방자치단체의 세율결정권이 전혀 인정되지 않는다.

표 5. 현행 지방세법상의 탄력세율제도

세 목	내 용
취득세	조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 50/100 범위 안에서 가감 조정할 수 있음
등록세	
주민세	
재산세	특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 50/100 범위 안에서 가감 조정할 수 있음(가감 조정된 세율은 당해연도에 한하여 적용함)
자동차세	조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 50/100까지 초과하여 정할 수 있음
주행세	대통령령으로 표준세율의 30/100 범위 안에서 가감 조정할 수 있음
담배소비세	대통령령으로 표준세율의 30/100 범위 안에서 조정할 수 있음
도축세	조례가 정하는 바에 의하여 당해연도분의 도축세의 세율을 10/1,000 이하로 정할 수 있음
도시계획세	조례가 정하는 바에 의하여 표준세율(가액의 2/1,0002)과 다르게 정할 수 있지만 가액의 2.3/1,000을 초과할 수는 없음
공동시설세	조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 50/100까지 가감 조정할 수 있음
사업소세	조례가 정하는 바에 의하여 표준세율 이하로 정할 수 있음
지역개발세	조례가 정하는 바에 의하여 세율을 표준세율의 50/100 범위 안에서 가감 조정할 수 있음
지방교육세	조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 50/100 범위 안에서 가감 조정할 수 있음

그런데 세율결정권과 관련하여 더욱 중요한 문제는 탄력세율이

인정되는 지방세의 범위나 개별 세목의 탄력세율 적용 폭이 아니라 그 권한이 거의 활용되지 않았다는 점이다. 탄력세율제도가 시행된 이후 2003년까지는 극소수의 지방자치단체에서 지역개발세, 선박 및 항공기에 대한 재산세, 주민세 등 3개 세목에 한해서만 실제로 탄력세율을 적용하였다. 지역개발세의 경우에는 모든 지방자치단체가 표준세율보다 높은 세율을 적용한 반면 항공기와 선박에 부과되는 재산세에 대해서는 예외없이 표준세율보다 낮은 세율을 적용하고 있다. 지역개발세의 경우에는 부담 주체가 지역주민이 아닐 가능성이 높으므로 세율인상을 통해 지역 외 주민의 조세부담을 높이고자 한다. 또한 항공기나 선박 등 이동성이 높은 세원에 대해서는 세율을 인하함으로써 더욱 많은 세원을 확보하고자 하는 것이다. 따라서 탄력세율제도는 조세수출과 조세경쟁의 목적 이외에는 전혀 활용되지 않았음을 알 수 있다. 즉 비용과 편익을 연계시키기 위한 장치로 마련된 탄력세율제도가 오히려 배분상의 왜곡만 발생시키는 결과를 초래하고 있는 것이다.

한편 2005년의 지방세법 개정과 함께 재산관련 과세에 있어서 지방자치단체의 과표결정권은 사실상 없어졌지만 그 이전에도 과표결정권은 잘 활용되지 않았다. 개정 이전에 지방자치단체는 건물과 토지 등 부동산을 세원으로 하고 있는 재산세, 종합토지세, 취득세, 등록세, 도시계획세 그리고 공동시설세의 6개 세목에 대하여 재산가액의 평가결정을 통하여 과세표준에 대한 재량권을 어느 정도 인정받고 있다. 그러나 재산관련과세의 과세표준액은 시가에 비해 매우 낮았다는 사실로 미루어볼 때 지방자치단체들은 탄력세율제도에서와 마찬가지로 과표결정권 또한 거의 활용하지 않았음을 알 수 있다.

결국 대부분의 지방자치단체들은 재정부족을 호소하면서도 제도

적으로 보장된 세율결정권과 과표결정권 등 과세자주권을 활용하여 재원을 확보하려는 노력은 없이 거의 중앙정부에 의존하여 재원문제를 해결하고자 하였다. 이러한 문제를 극복하기 위한 방안의 하나로 지방교부세제도에서는 재정형평화 교부금제도에는 어울리지 않는 수입인센티브제도를 도입하여 지방정부의 과표인상과 세율인상을 유도하고 있다. 또한 2005년부터 실시되고 있는 자치단체들에 대한 지방재정분석에서는 탄력세율 적용 항목을 마련해 두고 탄력세율의 적용을 통해 세율을 인상한 자치단체에 대해서는 가점을 주도록 하고 있다. 그러나 이러한 장치들도 지방정부가 자발적으로 과세자주권을 행사하도록 유도하는 데 있어서 거의 성과를 올리지 못하고 있다. 결국 우리나라 지방재정에서 과세자주권과 관련하여 핵심적인 문제는 주어진 과세자주권을 활용하지 않는 이유가 무엇인가(김정훈, 1999) 하는 점으로 요약된다.

4. 재정분권의 현실에 대한 평가: 지방정부의 정치적 의사결정 가설

이상에서 살펴본 바를 정리하면, 우리나라 지방재정의 특징은 첫째, 국세 위주의 조세구조 탓에 지방재정에서 이전재원이 과도한 역할을 담당하고 있으며, 둘째, 대표적인 편익과세로 볼 수 있는 부동산 보유세가 지방재정에서 차지하는 비중은 미약할 뿐만 아니라 비정상적인 방식으로 운영되고 있으며, 셋째, 제도적으로 보장된 과세자주권조차 잘 활용되지 않고 있다는 점 등으로 요약된다.

세 가지 특징들은 서로 긴밀하게 연계되어 재정분권이 제대로 작동하는 데 장애가 되고 있다. 공공서비스에 대한 수요증대와 그에

따른 지방재정 확충 문제를 주민 부담증대와 연계시키지 않고도 해결할 수 있는 방법이 있으므로 지방자치단체장과 지방의회 의원들은 주민들의 조세부담 증가는 자신들에게 정치적으로 불리하게 작용할 것이라고 판단한다. 때문에 지방정부는 비용과 편익 간의 연계를 고려할 필요성을 갖지 못하며, 과세자주권을 활용할 유인이 없다. 즉 지방정부들은 세율에 관해서는 지방세법상의 표준세율을 유지하면서 이전재원 확충을 통하여 재정지출 증대를 추구한다. 그 결과 편익과 지방세 간의 연계는 이루어지지 않는다. 또한 중앙정부의 이전재원 배분과 관련하여 지방재정에 관한 각종 개입과 통제장치가 수반되기 때문에 지방정부는 지방재정 운영과 관련하여 스스로 재정규율(self-imposed fiscal discipline)을 부과할 필요성 또한 없다.

이러한 점으로부터 지방자치단체들이 주민들의 후생극대화를 추구하기보다는 정치적 고려에 따라 의사결정을 한다는 가설을 제기할 수 있다. 실제로 예외적인 몇몇 경우를 제외하고는 아무리 재정이 부족함 지방자치단체라도 세율결정권을 전혀 행사하지 않는다는 점, 자치단체의 장이나 지방의회 의원들이 중앙정부로부터의 이전재원 확보를 통한 지방사업 수행을 자신들의 중요한 성과로 홍보하고 있다는 점, 대규모 사업 추진 시에는 국비 확보의 가능성이나 지원의 타당성과는 관계없이 관례적으로 국비를 포함한 예산을 편성하며, 국비 확보가 계획대로 되지 않을 때에는 사업을 취소하면서 그 책임을 중앙정부에 미룬다는 점, 국비 확보에 있어서 정치적 접근을 동원하는 경우가 빈번하다는 점 등은 이러한 가설을 뒷받침한다. 더욱이 이러한 정치적 의사결정 경향은 재정분권의 원리에 대한 주민들의 이해 부족과 함께 일반화되고 있다. 주민들의 입장에서든 추가적인 부담이 없이 더욱 많은 편익을 향유할 수 있는 구조하에서 이

전재원만 제대로 확보된다면 큰 불만을 가질 이유가 없다.

다음 장에서는 최근의 부동산 보유세제 개편 속에서 발생한 지방 정부들의 재산세율 인하 현상을 사례로 삼아 지방정부의 정치적 의사결정과 그 결과를 구체적으로 분석해 보고자 한다. 이러한 분석을 통하여 정치적 의사결정이 초래하는 배분상의 문제를 파악해 보도록 한다.

IV. 지방정부의 정치적 의사결정에 관한 사례분석

1. 부동산 보유세제의 개편과 정치적 의사결정

1) 부동산 보유세제 개편의 배경과 내용

우리나라 재산과세제도의 가장 큰 특징으로는 지방의 재산관련 과세가 부동산시장 안정을 위한 정책과세로서의 역할을 담당해 왔다는 점을 들 수 있다. 재산관련 지방세제도가 지닌 몇 가지 특징들을 살펴보면 이러한 사실은 쉽게 확인할 수 있다. 첫째, 앞서 살펴본 바와 같이 2003년 현재 재산과세가 전체 지방세 수입에서 차지하는 비중은 52.1%이며, 이 가운데 부동산의 거래 단계에 부과되는 취득세와 등록세가 전체 지방세 수입의 40.1%를 나타내어 재산관련 과세의 약 80%를 차지하고 있다. 그 결과 편익과세에서 강조하는 보유세의 비중은 상당히 미미했다. 이러한 특이한 현상은 부동산 거래 단계에 대해 높은 조세를 부과함으로써 투기적 목적을 지닌 잦은 부동산 거래를 막고자하는 의도 때문에 나타난 것이다.

둘째, 정책과세로서의 재산과세의 특징은 2004년까지 유지되었던 종합토지세의 경우에서 더욱 뚜렷하게 확인할 수 있다. 종합토지세 제도에 있어서 개별 토지는 공시지가에 의해 평가되며, 공시지가에 과표적용률을 곱한 값이 개별 토지의 과표로 산정되었다. 다음으로 각 개인이 소유한 모든 토지의 과표가 합산되어 종합토지세의 과표가 산정되면 지방세법에 정해진 누진세율이 적용됨으로써 종합토지세 부과액이 계산되었다. 공시지가는 중앙정부가 통제하지만 지방

정부도 과표적용률의 결정에 있어서 약간의 재량권을 가질 수 있었다. 그러나 한 개인이 여러 지역에 걸쳐 토지를 소유하는 경우에는 한 지역의 자치단체가 독립적으로 과표적용률을 인상하더라도 그 개인이 보유한 전체 토지를 합산하여 누진세율을 적용하는 과정에서 과표를 그대로 유지하는 자치단체의 종합토지세 세액도 증가하게 되므로 어떠한 자치단체도 독립적으로 과표를 인상시킬 유인이 존재하지 않았다. 이러한 문제 외에도 종합토지세제도의 과도한 누진세율 구조 때문에 자치단체들은 과표적용률 인상에 따른 정치적 저항을 고려할 수밖에 없었다(Kim, 2005). 그 결과 2004년에는 과표적용률이 평균 39.1%에 머무르는 등 공시지가의 40% 이하만 종합토지세의 과표로 반영되었다.

셋째, 각 지방자치단체가 그 관할 구역 내에 위치한 건축물에 대하여 독립적으로 부과하던 재산세도 매우 누진적인 세율구조를 보유하고 있었다. 종합토지세와는 달리 주거용 건축물의 경우 과표는 신축건물 표준건축비를 기준으로 산정되었으며, 여기에 위치, 구조, 잔존가치 등을 반영하는 가중치가 적용되었다. 이렇게 산정된 과표에 7단계의 누진세율을 적용함으로써 각 건축물에 대한 재산세 부과액이 결정되었다. 그런데 행정자치부에서 정한 신축건물 표준건축비는 실제 건축비의 30%를 밑돌았으며, 표준건축비는 서로 다른 위치에 놓인 기준 건축물들의 상대적 가치를 잘 반영하지 못했기 때문에 낮은 실효세율과 불공평한 조세부담이라는 문제가 내재되어 있었다.

이와 같은 특징들은 재산의 거래나 보유에 부과되는 지방세가 부동산시장 안정을 위한 정책과세로서 사용되어 왔음을 잘 보여준다. 이와 같은 정책적 의도에도 불구하고 재산보유과세는 낮은 과표로

인해 실효세율이 너무 낮아서 부동산가격안정에 크게 기여하지 못하며, 가격기능을 제대로 수행하지 못할 뿐만 아니라 지방재정의 확보에도 크게 기여하지 못한다는 등 다양한 문제점들이 지적되어 왔다. 이러한 가운데 2000년대 초의 주택가격 상승은 지방세법 개정을 통하여 재산보유과세 제도가 대대적으로 개편되는 계기를 제공하였다. 재산보유과세가 가진 여러 가지 문제점 중에서도 실효세율이 너무 낮아서 부동산에 대한 투기적인 초과수요를 효과적으로 억제하지 못한다는 점이 그 기본적인 배경을 제공하였다. 재산세의 경우에는 주택가치 산정상의 불공평성이 또 다른 이유를 제공하였다.

그 결과 2005년부터 재산과세 제도에는 두 가지 중요한 변화가 생겼다. 첫째, 건축물과 토지의 가액을 합산하여 산정한 과표에 대해 새로운 재산세가 부과되었으며, 과세표준의 책정기준을 개선하여 토지와 건물의 과표를 시가 기준으로 산정함으로써 재산세 부담은 급격히 증가하였다. 둘째, 주택과 토지 과다보유자 또는 일정한 가격 이상의 주택을 보유한 자에 대해서는 보유세를 지방세와 국세로 이원화하여 과세하기 위하여 국세인 종합부동산세를 신설하였는데, 세율은 0.5~3%까지 6단계의 누진세율 구조를 취하고 있다. 우선 지방정부는 개별 재산에 대하여 0.15~0.5%까지의 낮은 세율을 적용하여 재산세를 부과한다. 개별 재산이나 각 개인이 보유한 재산 가치의 합이 3억 원이 넘는 것으로 산정되었을 경우에는 그 금액을 초과하는 가액에 대해서는 중앙정부가 1~3%의 높은 세율을 적용하여 종합부동산세를 부과한다.¹⁰⁾ 한 발 더 나아가 2005년의 8.31조치에서는 신설된 종합부동산세와 관련하여 시가적용률의 연차적 인상,

10) 당초 개정 지방세법에서는 종합부동산세 부과 기준 과표를 4억5천만 원으로 정하였으나 2006년부터는 3억 원으로 낮아졌다.

인별 합산과세 방식을 세대별 합산과세 방식으로 변경, 종합부동산세 적용 기준금액의 인하, 세율구간 및 세율 조정 등을 통하여 주택과다보유자에 대한 종합부동산세 부담을 대폭적으로 강화하도록 하고 있다. 이러한 계획은 2006년부터 시행된 개정 지방세법과 종합부동산세법에 각각 반영되었다.

<표 6>과 <표 7>에서는 각각 재산보유과세 개편 이전과 이후의 조세구조와 과세 방식을 주택의 경우를 예를 들어 설명하고 있다. 어떤 개인이 자치단체 1과 자치단체 2에 각각 하나씩의 주택을 보유하고 있다고 하자. 건축물의 과표는 각각 h_1 과 h_2 로 나타나며, 주택 부속토지의 과표는 각각 l_1 과 l_2 로 나타나 있다. 재산보유과세 개편 이전의 재산세와 종합토지세 부과방법은 <표 6>에 나타난 바와 같다.

표 6. 보유세제 개편 이전의 재산과세

구분	주택 1	주택 2	비고
재산세	$t_1 h_1$	$t_2 h_2$	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물의 가치 h_i는 신축건물 표준건축비용을 기준으로 산정 • 행정자치부의 표준건축비용은 신축건물의 실제 건축비용의 30% 이하 수준 • 세율 t_i는 0.3~7%(주택)의 누진세율 구조, 탄력세율제도 적용
종합토지세	$t(\sigma_1 l_1 + \sigma_2 l_2) \left(\frac{l_1}{l_1 + l_2} \right)$	$t(\sigma_1 l_1 + \sigma_2 l_2) \left(\frac{l_2}{l_1 + l_2} \right)$	<ul style="list-style-type: none"> • 부속토지의 가치 l_i는 공시지가를 반영 • 각 자치단체는 과표적용률 σ_i의 결정에 대해 재량권 보유 • 세율 t는 0.2~5%(종합합산)의 누진세율 구조, 지방세법에서 결정

한편 재산보유과세 개편 이후에는 주택의 경우 건축물과 부속토지의 가치를 통합하여 새로운 재산세가 부과된다. 주택의 통합 가치를 각각 H_1 과 H_2 로 둔다면 각 주택에 대한 재산세 부과액은 <표 7>에 나타난 바와 같다. 한편 주택 1과 2의 가치를 합산한 금액이 V 를 초과할 경우에는 국세인 종합부동산세가 부과된다. 나아가 하나의 주택만 보유할 경우에도 그 가치가 V 를 초과할 경우에는 종합부동산세가 부과된다.

▣ 표 7. 보유세제 개편 이후의 재산과세

구분	주택 1	주택 2	비고
재산세	$t_1\theta_1H_1$	$t_2\theta_2H_2$	<ul style="list-style-type: none"> • H_i는 주택과 부속토지의 가치를 합산한 값으로서 국세청 기준시가로 산정 • 시가적용률 θ_i는 중앙정부가 결정, 2005년과 2006년에는 50% • 세율 t_i는 0.15~0.5%의 낮은 세율 구간 적용, 탄력세율제도 • 재산세 수입 $t_i\theta_iH_i$는 자치단체 i에게 귀속됨
종합부동산세	$t[\theta_1(\Sigma H_i - V) + \theta_2(\Sigma H_i - V)]$ if $\Sigma H_i \geq V$		<ul style="list-style-type: none"> • 각 개인이 보유한 모든 주택가액을 합산한 값이 과세 기준금액 V를 초과할 때 부과, 1~3%의 높은 세율구간 적용 • V는 2005년에는 4억5천만 원, 2006년에는 3억 원으로 각각 책정 • 중앙정부는 세율 t, 국세청 기준시가 H_i, 시가적용률 θ_i 및 기준금액 V를 변화시킴으로써 조세부담을 조정

재정분권과 관련시켜 볼 때, 이러한 제도변화에 따라 중요한 문제가 제기되는데, 바로 지방세인 재산세의 실효세율에 대한 중앙정부의 결정권이 강화되었다는 점이다. 개정 전의 지방세법하에서 지방정부 i 의 재산세 수입은

$$g_i = t_i h_i$$

로 나타낼 수 있다. 지방정부 i 는 탄력세율을 적용하여 t_i 를 주어진 범위 내에서 변경하거나 과표 h_i 에 대한 일부 결정권을 행사함으로써 실효세율을 결정할 수 있었다. 중앙정부 또한 신축건물 기준가액을 변경하여 h_i 를 조정함으로써 실효세율에 영향을 미칠 수 있었다.

한편 지방세법 개정 이후 지방정부 i 의 재산세 수입은

$$g_i = t_i \theta_i H_i$$

로 나타낼 수 있다. 개정 이전과 마찬가지로 지방정부는 t_i 를 주어진 범위 내에서 변경할 수는 있다. 그러나 국세청 기준시가를 반영하는 H_i 는 중앙정부가 조정할 수 있으며, 또한 시가적용률 θ_i 도 중앙정부의 계획에 따라 연차적으로 인상되고 있다. 결국 중앙정부가 사실상 재산세의 실효세율을 결정할 수 있는 구조가 만들어졌음을 알 수 있다.

2) 재산세율 인하: 지방정부의 정치적 의사결정

새로운 재산보유세제도가 2005년부터 시행됨에 따라 2004년 중에는 부동산 보유에 대한 조세부담을 우선적으로 강화하기 위한 조치가 취해졌다. 먼저 종합토지세에 있어서는 토지과표 산정에 있어서 과표현실화율을 대폭 인상시켰다. 또한 재산세에 대해서는 주택의 과표 산정방식을 시장가치 기준으로 변경함으로써 주택가격이 상대적으로 높은 수도권 지역을 중심으로 재산세 과표가 급등하였다. 이에 재산세 부담은 급증하였으며, 곧바로 수도권지역 기초자치단체들의 재산세율 인하로 이어졌다. 2004년에는 서울의 25개 자치구 가운데 5곳은 재산세 부과 이전에 세율인하를 위해 조례를 개정했으며,

서울의 14개 자치구와 경기도의 5개 시에서는 재산세가 부과된 이후에 소급하여 세율을 인하하는 조례를 마련하였다.

이러한 재산세율 인하 현상은 조세경쟁 현상과 유사해 보인다. 그러나 그 이전까지 지방정부들은 지방세법상의 표준세율과 완전히 동일한 수준의 재산세율을 유지해 왔으며, 부동산의 고정성을 고려한다면 재산세율 인하는 세원을 유지하기 위한 목적에서 출발한 것이 아님을 알 수 있다. 반면 갑자기 높은 재산세를 부담해야만 하는 주민들의 불만과 그로 인해 발생할 수 있는 정치적 비용을 회피하기 위한 의도에서 진행된 것이라는 추론이 가능하다. 공공서비스의 공급 증대에 필요한 추가적인 재원 마련을 주민부담 증대와 연계시키지 않고도 해결할 수 있는 현실하에서 지방정부의 장과 지방의회 의원들의 입장에서는 주민들의 조세부담 증가는 정치적 손실로 인식되었다는 것이다.

또한 세율인하는 서울의 대부분 자치구와 경기도의 일부 시 지역에서 발생했다는 사실도 주목할 만하다. 서울의 자치구 가운데 중구, 서초구, 강남구 등은 조정교부금 불교부단체이며, 경기도의 성남시, 안양시, 고양시, 용인시 등도 지방교부세 불교부단체라는 점을 고려하면 이들은 과표의 대폭적 인상으로 인한 재정수입 증대로 공공재가 과잉 공급될 수 있다는 우려 때문에 세율을 인하했다고 볼 수도 있다. 그렇다면 세율인하는 주민 후생극대화를 위해 공공재의 비효율적인 과잉공급을 회피하려는 의사결정이라고 해석할 수도 있다. 그러나 재정부족 상태에 있는 대부분의 서울시 소속 자치구들도 세율인하에 동참하는 현상을 두고 주민 후생극대화를 추구하는 의사결정으로 볼 수는 없다. 오히려 인근 자치구들의 재산세율 인하에 반응하지 않는다면 상대적으로 높은 세 부담으로 인하여 주민들의

불만이 가중될 것이며, 이는 높은 정치적 비용을 초래할 것으로 우려했기 때문이라고 해석하는 것이 옳을 것이다.

재산세율 인하행위에 대해 정치권과 중앙정부는 물론 일부 학자들을 중심으로 지방정부의 재산세율 결정권을 아예 없애거나 적용 폭을 대폭 축소해야 한다는 주장도 등장했다. 그러나 제한적으로 인정되는 세율결정권조차 없애는 것은 지방분권에 역행한다는 부담 때문에 재산세에 대한 탄력세율제도는 그대로 유지되게 되었다. 다만 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감 조정할 수 있게 두었던 규정을 ‘특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율 100분의 50 범위 안에서 가감 조정할 수 있으며, 가감 조정한 세율은 당해 연도에만 적용할 수 있다’고 변경함으로써 탄력세율 적용 사유와 절차에 대해 제한을 가하고 있다(표 4 참조).

재산세율 인하에 대한 여러 가지 논란과 비판에도 불구하고 2005년에는 다시 서울의 25개 자치구 중 13개 자치구와 경기도의 31개 시군 중 14개 시가 재산세율을 인하하였다.¹¹⁾ 나아가 2006년에도 서울의 20개 자치구와 경기도의 17개 시군에서 재산세율을 인하하였다. 부동산에 대한 과표를 매년 인상하고자 하는 중앙정부의 계획에 비추어 볼 때, 지금까지 움직이지 않던 지방정부들도 향후 재산세율 인하에 동참할 가능성은 높은 것으로 보인다.

이는 지방정부가 주어진 범위 내의 세율결정권을 행사하는 자연스러운 현상으로 볼 수도 있으나, 그 이전까지는 어떠한 지방정부도 재산세에 대하여 탄력세율을 적용한 전례가 없었음에 비추어 볼 때

11) 2005년의 경우 경기도 소속 시 가운데 재산세율을 인하하지 않은 5개 시는 당시 예외 없이 단체장이 결석 중이었다는 사실은 주목할 만하다.

그 이유에 대해 체계적으로 분석해 볼 필요성을 제기한다.

2. 분석모형의 설정¹²⁾

지방정부는 정치적 효용함수를 극대화하는 선택을 하는 것으로 가정한다. 정치적 효용함수는 공공서비스 공급과 세율에 관한 지방정부의 정책에 대한 주민들의 지지도를 반영하는데, 이는 차기 선거에서의 당선 가능성과 직결된다. 지방정부는 세율에 관한 의사결정을 통하여 주민들의 정치적 지지를 확대하기 위한 존 내쉬(John Forbes Nash Jr.)의 비협조적 경쟁을 하는 것으로 둔다.

모형을 단순화시키기 위하여 경제 내에는 동질적인 두 지역이 있으며, 각 지역에는 한 명씩의 대표 주민이 거주한다고 가정한다. 지역 $i(i=1, 2, i \neq j)$ 의 지방정부는 재산세율 t_i 를 선택함¹³⁾으로써 지방 공공재의 수준과 상대적 지방세율 수준에 의해 결정되는 정치적 효용함수를 극대화한다. 지방공공재의 공급량을 z_i , 상대적 세율수준을 $\tau_i(\equiv t_i/t_j)$ 로 각각 두면 지방정부 i 의 정치적 효용함수는

$$q_i = q(z_i, \tau_i) \quad (1)$$

로 정의된다. 여기서 q_i 는 2계 연속미분이 가능하며, $q_z^i > 0$,

12) 제2장 및 제3장의 기본적인 분석모형은 최병호(2005)를 참고함.

13) 제도 개편 이전에는 토지에 대한 종합토지세의 경우 소유자별로 전국의 토지 가액을 합산하여 종합합산세액 및 별도합산세액을 계산하고, 시·군·구별로 징수액을 안분하였으므로 시·군·구별로 서로 다른 세율을 적용할 경우 문제가 발생할 수 있었기 때문에 종합토지세에는 탄력세율의 적용이 배제되었다. 그러나 제도 개편으로 주택에 부속된 토지는 주택별로 세율이 적용되며, 토지의 경우는 시·군 관할 구역별로 합산과세되기 때문에 토지에 대해서도 탄력세율이 적용될 수 있게 되었다.

$q_z^i < 0$, $q_{zz}^i, q_{rr}^i < 0$, $q_{zr}^i \leq 0$ 로 둔다.¹⁴⁾ 즉 정치적 효용수준은 공공재의 공급량이 많을수록, 그리고 상대적 세율이 낮을수록 각각 체감적으로 증가한다. 또한 q_{zr}^i 는 상대적 세율 τ_i 의 변화에 따른 공공재 z_i 의 한계효용의 변화를 나타내므로 $q_{zr}^i \leq 0$ 는 z_i 의 한계효용은 상대적 세율이 높아짐에 따라 감소하거나 일정함을 의미한다.

한편 지방공공재 z_i 의 공급에 필요한 재원은 자체적인 재산세 수입 g_i 와 재정형평화 교부금(지방교부세 또는 조정교부금) s_i 를 통해 마련된다. 이전재원 가운데 지방교부세만 고려하는 이유는 지방교부세 제도상의 수입인센티브로 인해 어떤 지방정부에 대한 지방교부세 교부액은 자신의 세율에 영향을 받기 때문이다.¹⁵⁾ 지방정부 i 의 공공서비스 공급량은

$$z_i = g_i + s_i$$

가 된다. 우선 재산세 수입은 과표에 세율을 적용한 값으로 계산되는데, 개정된 제도에서 재산세 과표는 공동주택의 경우 (국세청 기준 시가×50%)로 계산되는데, 여기서 50%는 대통령령으로 정해지는 시가 적용률을 나타낸다.¹⁶⁾ 국세청 기준시가는 대체로 시장가격의 70~90% 수준이므로 과표는 대체로 시가의 70~90%에 적용률을 곱한 값으로 계산된다. 따라서 정부는 시가적용률 또는 국세청 기준시가를 조정함으로써 실효세율을 조정할 수 있다. 한편 국세청 기준시가

14) $q_z^i \equiv \frac{\partial q}{\partial z_i}$, $q_r^i \equiv \frac{\partial q}{\partial \tau_i}$, $q_{zz}^i \equiv \frac{\partial^2 q}{\partial z_i^2}$, $q_{rr}^i \equiv \frac{\partial^2 q}{\partial \tau_i^2}$, $q_{zr}^i \equiv \frac{\partial^2 q}{\partial z_i \partial \tau_i}$ 를 각각 나타낸다.

15) 조세경쟁에 관한 최근 문헌에서는 지방정부 간 조세경쟁의 효율성과 형평성 제고에 있어서 재정형평화 교부금의 역할을 강조하고 있다(Smart, 1998; Köthenbürger, 2003; Bucovetsky and Smart, 2004; Buettner, 2005 등).

16) 또한 단독주택은 (통합평가액×50%), 토지는 (공시지가×50%)로 각각 계산된다.

는 시장가격의 일정률을 반영하므로 재산의 시장가격 변화에 따라 변화될 것이나 시장가격의 변화가 없더라도 시가의 과표반영률을 변화시키기 위한 정책에 따라 바뀔 수도 있다.

이상을 정리하면, 지역 i 에 소재하는 개인이 보유한 부동산의 시장가격(또는 국세청 기준시가)을 H_i , 시가적용률을 θ_i 로 각각 두면 지방정부 i 의 재산세 수입 g_i 는

$$g_i = t_i \theta_i H_i \quad (2)$$

가 된다. 여기서 H_i 가 부동산의 시장가격을 제대로 반영한다고 가정하면 $t_i \theta_i$ 는 실효세율 t_i^e 를 나타낸다. 재산의 시장가치는 자본환원을 통하여 실효세율 t_i^e ($\equiv t_i \theta_i$)에 의해 영향을 받으므로 H_i 는 실효세율의 함수가 된다. 즉

$$H_i = H_i(t_i^e)$$

가 되는데, $dH_i/dt_i^e < 0$ 로, 그리고 $d^2H_i/d(t_i^e)^2 > 0$ 로 각각 둔다.

지역 i 에 대한 재정형평화 교부금 배분액은 지방교부세 배분방식을 따르는 것으로 둔다. 지역 i 에 배분되는 지방(보통)교부세는 기준재정수요액(N_i)과 기준재정수입액(R_i)의 차액인 재정부족액에 조정률 β 를 곱한 값으로 계산된다. 기준재정수입액은 기초수입액과 수입인센티브의 합으로 계산되는데,¹⁷⁾ 이 중 기초수입액은 당해연도 지방세수입액에 기준세율 80%를 곱한 값으로서 기준세율을 α ($\alpha < 1$)로 두면 기초수입액은 $\alpha t_i \theta_i H_i$ 가 된다. 수입인센티브는 모두 7개의 수입인센티브 평가항목을 통하여 계산되는데, 지방정부의 세율변화와 직접 관련이 있는 탄력세율 적용에 대한 수입인센티브

17) 보정수입액은 기본적으로 기초수입액과 같은 방법으로 계산되므로 기준재정수입액 산정에 있어서 보정수입액은 고려하지 않는다.

는 지방세법상의 표준세율에서 당해 자치단체가 적용한 세율의 차이에 과세물건 수를 곱한 값으로 계산된다. 따라서 표준세율을 \bar{t} , 그리고 과세물건수를 n_i 로 각각 두면 지방정부 i 의 기준재정수입액 산정에 적용되는 수입인센티브 k_i 는

$$k_i = n_i(\bar{t} - t_i)$$

가 된다. 즉 $t_i \geq \bar{t}$ 이면 $k_i \leq 0$ 의 관계가 성립한다. 따라서 기준재정수입액은

$$\begin{aligned} R_i &= \alpha g_i + k_i \\ &= \alpha t_i \theta_i H_i + n_i(\bar{t} - t_i) \end{aligned} \quad (3)$$

가 되며, 수입인센티브 k_i 는 i 의 세율이 표준세율보다 높을(낮을) 때에는 부(정)의 값이 되어 기준재정수입액을 감소(증가)시키는 역할을 한다. 지방정부 i 의 재정부족액을 Δ_i 로 두면 i 에 대한 지방교부세 교부액 s_i 는

$$\begin{aligned} s_i &= \beta [N_i - (\alpha g_i + k_i)] \\ &= \beta \Delta_i \end{aligned} \quad (4)$$

가 된다. 조정률 β 는 보통교부세 총액과 전체 재정부족액의 합을 조정하는 역할을 하는데, 지방교부세 총액을 \bar{G} 로 두면

$$\begin{aligned} \beta &= \frac{\bar{G}}{\Sigma [N_j - (\alpha g_j + k_j)]} \\ &= \frac{\bar{G}}{\Sigma \Delta_j} \end{aligned}$$

가 된다. 지방교부세 채원 총액은 재정부족액의 합보다 항상 적어 $\bar{G} < \Sigma \Delta_j$ 의 관계가 성립하므로 $\beta < 1$ 이 된다. 이상을 정리하면 식 (2)와 (4)에서 지방공공재의 공급량 z_i 는

$$\begin{aligned} z_i &= g_i + s_i \\ &= t_i \theta_i H_i + \beta [N_i - (\alpha t_i \theta_i H_i + n_i (\bar{t} - t_i))] \end{aligned} \quad (5)$$

가 된다.¹⁸⁾

두 지방정부는 세율 t_i 에 관한 존 내쉬의 게임을 한다. 즉 지방정부 i 는 상대 지방정부의 세율이 주어진 상태에서 자신의 정치적 효용을 극대화시키는 재산세율 t_i 를 선택하는데, 즉

$$\begin{aligned} \max_{t_i} \quad & q_i(z_i, \tau_i) \\ \text{s.t.} \quad & z_i = g_i + s_i \\ & g_i = t_i \theta_i H_i \\ & s_i = \beta [N_i - (\alpha g_i + k_i)] \\ & \tau_i = t_i / t_j \\ & \bar{G} = s_i + s_j \end{aligned}$$

의 문제를 해결한다.¹⁹⁾

여기서 짚고 넘어가야 할 부분은 지방정부가 이러한 문제를 해결한다면 공공서비스 공급상의 효율성이 보장되지 않는다는 점이다. 효율성을 확보하기 위한 전제조건은 지방정부가 주민들의 사회후생을 극대화시키는 목적을 추구해야 한다는 것이다. 즉 지방정부는 공공서비스와 사적재로 구성되는 주민 후생함수의 극대화를 추구해야 하는데, 이 경우 세율은 공공서비스와 사적재 간의 대체관계에 의해

-
- 18) 부의 재정부족액을 나타내어 지방교부세를 교부받지 못하는 자치단체의 경우에는 $s_i = 0$ 이므로 $z_i = g_i$ 가 된다. 따라서 두 자치단체가 모두 지방교부세 불교부단체일 경우 또는 한 자치단체가 불교부단체일 경우에는 분석결과는 달라질 수 있다. 여기서는 내쉬 게임의 해와 비교정태분석의 결과를 명확하게 구하기 위하여 지방교부세 교부단체인 동질적인 두 지역의 경우만 고려한다.
- 19) 지방세법상 세율 t_i 는 표준세율을 기준으로 50% 범위 내에서 가감할 수 있으므로 $\bar{t}/2 \leq t_i \leq 3\bar{t}/2$ 의 제약도 성립하나 여기서는 분석을 단순화시키기 위하여 고려하지 않는다.

결정된다. 하지만 여기서 고려하는 정치적 효용함수하에서는 세율은 공공서비스와 세율 그 자체 간의 대체관계에 의해 결정되므로 균형세율은 후생극대화의 경우와 달라질 수밖에 없다는 점에 주목할 필요가 있다.

지방정부 i 의 최적화 문제의 1계 조건은

$$q_z^i \frac{\partial z_i}{\partial t_i} + q_\tau^i \frac{\partial \tau_i}{\partial t_i} = 0 \quad (6)$$

이 된다. 즉 지방정부 i 는 자신의 세율 변화에 따른 한계편익과 한계비용이 일치하는 수준에서 세율을 결정한다. 한계편익은 세율변화에 따른 공공서비스 공급량의 변화를, 그리고 한계비용은 상대적 세율의 변화로 각각 나타난다.

이 모형에서는 지역 간 세율 격차에 따른 생산요소의 지역 간 이동은 없는 것으로 간주하고 있으므로 생산요소를 유치하기 위한 지방정부 간의 전략적 관계는 고려하지 않는다. 반면 세율의 변화는 첫째, 자체재원의 규모를 변화시키는 동시에 지방교부세 교부금의 재원이 주어진 상태에서 상대적 배분액을 변화시킴으로써 지방공공재의 공급량을 변화시키며, 둘째, 상대적 세율을 변화시킴으로써 정치적 효용수준에 영향을 미친다. 이러한 효과는 식 (6)에서 $\partial z_i / \partial t_i$ 과 $\partial \tau_i / \partial t_i$ 를 각각 살펴봄으로써 파악할 수 있다.

우선 세율변화에 따른 지방공공재 공급량의 변화를 알기 위해서는

$$\frac{\partial z_i}{\partial t_i} = \frac{\partial g_i}{\partial t_i} + \frac{\partial s_i}{\partial t_i}$$

를 파악하면 된다. 세율변화에 따른 자체 재원의 변화는

$$\frac{\partial g_i}{\partial t_i} = \theta_i H_i + t_i \theta_i \frac{\partial H_i}{\partial t_i}$$

가 되는데, 우변의 첫 번째 항과 두 번째 항은 각각 세율변화에 따른 과표의 변화가 초래하는 자체재원의 변화와 세율변화에 의한 재산가치의 변화가 초래하는 자체재원의 변화를 나타낸다. 실효세율에 대한 재산세 세율의 탄력성을 $\epsilon_t \equiv -(t_i^e/H_i)(dH_i/dt_i^e) > 0$ 으로 두면 지방정부 i 의 세율변화에 따른 재산세 수입의 변화는

$$\frac{dg_i}{dt_i} = \theta_i H_i (1 - \epsilon_t)$$

로 나타낼 수 있다. 탄력성 ϵ_t 의 크기는 실증적으로 파악되어야 하는데, 분석의 단순화를 위하여 여기서는 $\epsilon_t \rightarrow 0$ 을 가정한다. 이 가정은 제4절에서 완화한다. 따라서 $dg_i/dt_i = \theta_i H_i$ 로 나타낼 수 있다.

한편 중앙정부의 예산제약식

$$\bar{G} = s_i + s_j$$

에서

$$\frac{\partial s_i}{\partial t_i} = - \frac{\partial s_j}{\partial t_i}$$

가 성립하는데, t_i 에 대한 s_i 의 1계 도함수는 식 (4)에서

$$\frac{\partial s_i}{\partial t_i} = -\beta(\alpha\theta_i H_i - n_i) \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma\Delta_j}\right) \quad (7)$$

로 구해진다. 지방정부 i 가 세율을 독립적으로 인상한다면 이는 자신의 지방세 수입을 증가시킴으로써 재정부족액을 감소시키는 한편 자신의 재정부족액 감소는 전체 재정부족액을 감소시킴으로써 조정률을 인상시키므로 $\partial s_i/\partial t_i$ 의 부호는 두 효과의 상대적 크기에 따라 결정된다.²⁰⁾ 그런데 그 부호는 세율 변화에 따른 기준재정수입액의

20) 즉 $s_i = \beta\Delta_i$ 로 두면 $\partial s_i/\partial t_i = \beta(\partial\Delta_i/\partial t_i) + (\partial\beta/\partial t_i)\Delta_i$ 가 되는데, 우변의 첫째 항은 첫 번째 효과를, 둘째 항은 두 번째 효과를 각각 나타낸다.

변화와 밀접한 연관이 있다. 식 (3)에서 세율 t_i 에 대한 R_i 의 1계 도함수는

$$\begin{aligned}\frac{\partial R_i}{\partial t_i} &= \alpha \frac{\partial g_i}{\partial t_i} + \frac{\partial k_i}{\partial t_i} \\ &= \alpha \theta_i H_i - n_i\end{aligned}$$

가 된다. 지방정부 t_i 가 자신의 세율을 인상(인하)하면 조세수입 증가분(감소분)의 $\alpha\%$ 만큼 기준재정수입액이 증가(감소)하는 한편 세율인상(인하)에 따른 기준재정수입액의 증가(감소)가 지방교부세 교부금 산정에 미치는 부(정)의 효과를 완화시키기 위하여 인센티브(역인센티브)를 받게 된다. 만약 두 값의 크기가 같다면, 즉 $\alpha \theta_i L_i = n_i$ 라면 세율변화는 기준재정수입액에 아무런 영향을 미치지 않으므로 지방교부세 교부금의 배분액은 변화하지 않는다. 그런데 실제로 $\alpha \theta_i L_i$ 는 과표의 80%에 해당하는 값인 반면 n_i 는 과세 대상 물건수를 나타내므로 $\alpha \theta_i L_i > n_i$ 의 관계가 항상 성립한다. 따라서 식 (7)에서 $\partial s_i / \partial t_i < 0$ 이 되므로 독립적인 세율인상에 따라 지방교부세 배분액은 감소한다.

이상의 관계를 정리하면 지방정부 i 의 독립적인 세율변화가 자신의 공공재 공급량에 미치는 영향은

$$\begin{aligned}\frac{\partial z_i}{\partial t_i} &= \frac{\partial g_i}{\partial t_i} + \frac{\partial s_i}{\partial t_i} \\ &= \left[1 - \alpha \beta \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma \Delta_j} \right) \right] \theta_i H_i + \beta n_i \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma \Delta_j} \right) > 0\end{aligned}$$

(8)

이 된다. 즉 지방정부 i 가 혼자 세율을 인상한다면 자체재원은 증가되는 반면 지방교부세 배분액은 감소되지만, 전체적으로는 지방공공

재 공급량이 증가한다. 또한 t_i 에 대한 z_i 의 2계 도함수는

$$\frac{\partial^2 z_i}{\partial t_i^2} = -\frac{2\beta}{\Sigma \Delta_j} (\alpha \theta_i H_i - n_i)^2 \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma \Delta_j}\right) < 0$$

가 된다. 즉 세율 t_i 가 인상됨에 따라 z_i 는 증가하지만 그 증가율은 체감한다.

다음으로 지방정부 i 의 독립적인 세율 변화는 두 지방정부 간 상대적 세율에 영향을 미치는데, 그것은

$$\frac{\partial \tau_i}{\partial t_i} = \frac{1}{t_j} > 0 \quad (9.1)$$

$$\frac{\partial \tau_j}{\partial t_i} = -\frac{t_j}{t_i^2} < 0 \quad (9.2)$$

가 된다.²¹⁾

식 (6)의 1계 조건에 의해 암묵적으로 정의되는 지방정부 i 의 반응함수는

$$t_i = \phi_i(t_j; \omega) \quad (i, j = 1, 2, i \neq j) \quad (10)$$

로 표현될 수 있는데, 여기서 ω 는 균형에 영향을 미치는 외생변수들의 벡터를 나타낸다. 지방정부 i 의 최적화의 1계 조건을

$$f_i(t_i, t_j) = 0$$

으로 두면 반응함수의 기울기는

$$\frac{dt_i}{dt_j} = -\frac{f_{ij}}{f_{ii}} \quad (11)$$

가 된다. 식 (11)의 우변에서 분모는 지방정부 i 의 최적화의 2계

21) 최적화의 2계 조건은 $q_{z\tau}^i \leq 0$ 의 가정에 따라

$$q_{zz}^i \left(\frac{\partial z_i}{\partial t_i}\right)^2 + 2q_{z\tau}^i \frac{\partial z_i}{\partial t_i} \frac{\partial \tau_i}{\partial t_i} + q_{\tau\tau}^i \frac{\partial^2 z_i}{\partial t_i^2} + q_{\tau\tau}^i \left(\frac{\partial \tau_i}{\partial t_i}\right)^2 < 0 \text{로 만족된다.}$$

조건이므로 반응함수의 기울기는 f_{ij} 의 부호와 같아진다. f_{ij} 의 값은 1계 조건 $f_i = 0$ 으로부터

$$f_{ij} = q_{zz}^i \frac{\partial z_i}{\partial t_i} \frac{\partial z_i}{\partial t_j} + q_{z\tau}^i \frac{\partial z_i}{\partial t_i} \frac{\partial \tau_i}{\partial t_j} + q_z^i \frac{\partial^2 z_i}{\partial t_i \partial t_j} + q_{\tau z}^i \frac{\partial \tau_i}{\partial t_i} \frac{\partial z_i}{\partial t_j} + q_{\tau\tau}^i \frac{\partial \tau_i}{\partial t_i} \frac{\partial \tau_i}{\partial t_j} + q_\tau^i \frac{\partial^2 \tau_i}{\partial t_i \partial t_j}$$

가 된다. 식 (8)에 나타난 $\partial z_i / \partial t_i > 0$ 의 관계와 식 (9.1) 및 (9.1)에 나타난 관계와 함께

$$\frac{\partial z_i}{\partial t_j} = \beta \frac{\Delta_i}{\Sigma \Delta_j} (\alpha \theta_j H_j - n_j) > 0,$$

$$\frac{\partial^2 z_i}{\partial t_j \partial t_j} = 0,$$

$$\frac{\partial^2 \tau_i}{\partial t_j \partial t_j} = -\frac{1}{t_j^2} < 0$$

의 관계를 이용하면 f_{ij} 의 부호는 결정되지 않음을 알 수 있다. 이러한 분석상의 문제를 해결하기 위하여 특별한 형태의 효용함수를 가정할 필요가 있는데, 정치적 효용함수는

$$q^i = \gamma z_i + q(\tau_i)$$

의 형태를 지니는 것으로 가정한다.²²⁾ 이러한 효용함수의 경우에는 $q_{zz}^i = q_{z\tau}^i = 0$ 이므로

$$f_{ij} = -\frac{1}{t_j^2} (q_{\tau\tau}^i \frac{t_i}{t_j} + q_\tau^i) > 0$$

이 성립하며, 따라서 식 (11)에서 반응함수는 정의 기울기

22) 조세경쟁에 관련된 연구에서 나타나는 공통적인 문제는 일반적인 효용함수를 사용해서는 반응함수의 기울기가 확인되지 않거나 비교정태분석의 결과를 확인할 수 없다는 점이다. 많은 선행 연구들은 여기서와 유사한 강분리가능 효용함수 (strongly separable utility function)를 가정함으로써 이런 문제를 해결하고 있다 (Wildasin, 1989, 1991; Jensen and Toma, 1991; Hwang and Choe, 1995 등 참조).

($\phi'_i > 0$)를 가진다. 즉 지방정부 i 가 세율을 인상(인하)할 경우 지방정부 j 의 최적 반응은 같이 세율을 인상(인하)하는 것이다. 이는 일반적인 조세경쟁의 문헌에서 확인된 결과와 일치한다.

한편 여기서는 지역들이 동질적인 경우를 가정하고 있으므로 대칭적 균형(symmetric equilibrium)만 고려한다. 반응함수가 정의 기울기를 가지므로 반응함수가 연속함수이고 t_i 와 t_j 의 공간에서 각 지방정부의 반응함수가 45°선과 만나는 고정점(fixed point)이 존재한다면 그 고정점은 유일하며, 따라서 유일한 균형이 존재한다. 고정점이 존재함을 보이기 위해서는 반응함수의 기울기가 1보다 큼을 보여야 하는데, 여기서는 이를 가정한다.²³⁾

3. 중앙정부의 정책변화와 지방정부의 반응

식 (10)에서 볼 수 있듯이 외생변수 값의 변화는 반응함수에 영향을 미침으로써 균형 세율을 변화시킨다. 외생변수를 나타내는 벡터 ω 에는 시가적용률(θ_i), 지방교부세 재원 총액(\bar{c}), 기준세율(α), 표준세율(\hat{t}) 등 정부의 정책변수들이 포함된다. 정책변수들의 변화에 대한 균형의 움직임은 비교정태분석을 통해 파악할 수 있다.

비교정태분석을 위하여 우선 식 (6)의 1계 조건을 전미분하면

23) 식 (6)의 1계 조건에서 $MB_i = q_i^i(\partial z_i / \partial t_i)$ 및 $MC_i = -q_i^i(\partial \tau_i / \partial t_i)$ 로 두고 t_i 에 대한 MB_i 및 MC_i 의 도함수를 각각 구하면 $dMB_i/dt_i < 0$ 및 $dMC_i/dt_i > 0$ 가 된다. 따라서 $MB_i = MC_i$ 가 되는 유일한 t_i 가 존재하는데, 이 값은 주어진 t_j 값에서 i 의 최적 반응이다. 나아가 반응함수가 우상향하고 그 기울기가 1보다 크다면 $t_i = t_j = \hat{t}$ 가 되는 유일한 fixed point \hat{t} 가 존재함을 확인할 수 있다.

$$\left[q_{zz}^i \left(\frac{\partial z_i}{\partial t_i} \right)^2 + 2q_{z\tau}^i \frac{\partial z_i}{\partial t_i} \frac{\partial \tau_i}{\partial t_i} + q_z^i \frac{\partial^2 z_i}{\partial t_i^2} + q_{\tau\tau}^i \left(\frac{\partial \tau_i}{\partial t_i} \right)^2 \right] dt_i + \left[q_{zz}^i \frac{\partial z_i}{\partial t_i} \frac{\partial z_i}{\partial \omega_i} + q_z^i \frac{\partial^2 z_i}{\partial t_i \partial \omega_i} + q_{\tau z}^i \frac{\partial \tau_i}{\partial t_i} \frac{\partial z_i}{\partial \omega_i} \right] d\omega_i = 0$$

가 된다. 좌변의 첫 번째 항은 최적화의 2계 조건을 나타내는데, 이를 Λ 로 두면 외생변수의 변화에 따른 지방정부 i 의 반응함수의 변화는

$$\frac{dt_i}{d\omega_i} = -\frac{1}{\Lambda} \left[q_{zz}^i \frac{\partial z_i}{\partial t_i} \frac{\partial z_i}{\partial \omega_i} + q_z^i \frac{\partial^2 z_i}{\partial t_i \partial \omega_i} + q_{\tau z}^i \frac{\partial \tau_i}{\partial t_i} \frac{\partial z_i}{\partial \omega_i} \right] \quad (12)$$

로 나타난다. 여기서 $\Lambda < 0$ 이므로 $dt_i/d\omega_i$ 의 부호는 우변의 중괄호 내의 값의 부호와 같아진다. 한편 ω_i 는 $\omega_i = (\theta_i, \bar{G}, \alpha, \bar{t})$ 로 외생변수의 벡터를 나타내는데, 위에서 가정된 효용함수를 이용하면 각 외생함수의 변화에 따른 반응함수의 움직임은

$$\frac{dt_i}{dG} = \frac{1}{\Lambda} q_z^i (\alpha \theta_i H_i - n_i) \frac{1}{\Sigma \Delta_j} \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma \Delta_j} \right) < 0, \quad (13.1)$$

$$\frac{dt_i}{d\alpha} = \frac{1}{\Lambda} q_z^i \frac{\beta}{\Sigma \Delta_j} (\alpha \theta_i H_i - n_i) \left[(G_i + G_j) \left(1 - \frac{2\Delta_i}{\Sigma \Delta_j} \right) + G_i \right] < 0, \quad (13.2)$$

$$\frac{dt_i}{d\bar{t}} = \frac{1}{\Lambda} q_z^i \frac{\beta}{\Sigma \Delta_j} (\alpha \theta_i H_i - n_i) \left[(n_i + n_j) \left(1 - \frac{2\Delta_i}{\Sigma \Delta_j} \right) + n_i \right] < 0, \quad (13.3)$$

$$\frac{dt_i}{d\theta_i} = -\frac{1}{\Lambda} q_z^i L_i \left\{ 1 - \alpha \beta \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma \Delta_j} \right) \left[1 + \frac{2t_i}{\Sigma \Delta_j} (\alpha \theta_i H_i - n_i) \right] \right\} \geq 0, \quad (13.4)$$

로 구해진다. 따라서 지방교부세 재원 총액의 증가, 기준세율의 인

상, 표준세율의 인상 등의 각 경우에 있어서 균형세율은 하락한다. 하지만 시가적용률의 변화가 균형세율에 미치는 영향은 모호하다.²⁴⁾

외생변수의 변화가 균형 세율에 미치는 영향은 한계편익과 한계비용의 움직임을 통해서도 파악할 수 있다. 여기서 가정하는 효용함수의 경우 최적화의 1계 조건은 구체적으로

$$\gamma \left[\theta_i H_i - \beta (\alpha \theta_i H_i - n_i) \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma \Delta_j} \right) \right] = -q_{\tau}^i \frac{1}{t_j}$$

가 되는데, 여기서 좌변과 우변은 각각 지방정부 i 의 독립적인 세율 변화에 따른 한계편익(MB_i)과 한계비용(MC_i)을 나타낸다. t_i 에 대한 MB_i 와 MC_i 의 1계 도함수는 각각

$$\frac{dMB_i}{dt_i} = -\gamma (\alpha \theta_i H_i - n_i)^2 \frac{2\beta}{\Sigma \Delta_j} \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma \Delta_j} \right) < 0 \quad (14.1)$$

$$\frac{dMC_i}{dt_i} = -q_{\tau\tau}^i \frac{1}{t_j^2} > 0 \quad (14.2)$$

이 되므로, 한계편익은 세율에 대한 감소함수인 반면 한계비용은 증가함수이다. 따라서 $t_i = 0$ 에서 MB_i 의 값이 MC_i 의 값보다 크다고 두면 주어진 외생변수 값에서 MB_i 와 MC_i 가 만나는 유일한 세율 $t_i(w)$ 가 존재하는데, 이는 t_j 에 대한 지방정부 i 의 최적 반응을 나타낸다. 따라서 각 외생변수의 변화에 따른 균형의 변화는 MB_i 와 MC_i

24) 이러한 결과는 식 (13.1)에서 식 (13.4)까지에 나타난 외생변수의 변화에 따른 지방정부 i 의 반응함수의 움직임을 통해 파악하고 있다. 즉 $dt_i/dw_i > 0$ 는 w_i 가 커짐에 따라 반응함수가 상향 이동함을 나타낸다. 따라서 반응함수가 우상향하는 가운데 각 외생변수가 두 지역에 대해 같은 값으로 변화한다면 그에 따른 반응함수의 움직임을 통해 새로운 대칭적 균형에서의 균형세율을 파악할 수 있다.

의 움직임과 그에 따른 반응함수의 변화를 통해 파악할 수 있다.

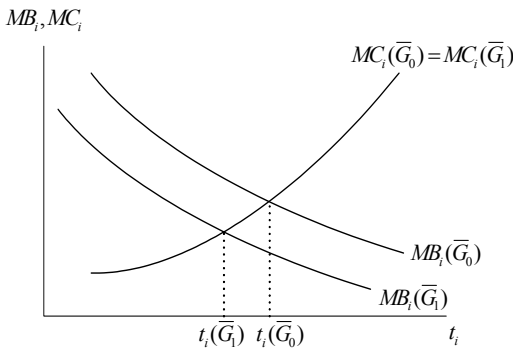
먼저 지방교부세 재원 총액 \bar{G} 의 변화에 따른 지방정부 i 의 한계 편익과 한계비용의 변화는 각각

$$\frac{dMB_i}{d\bar{G}} = -\gamma(\alpha\theta_i H_i - n_i) \frac{1}{\Sigma\Delta_j} \left(1 - \frac{1}{\Sigma\Delta_j}\right) < 0$$

$$\frac{dMC_i}{d\theta_i} = 0$$

이 된다. 즉 지방교부세 재원이 증가됨에 따라 한계편익은 감소하는 반면 한계비용은 변화하지 않는다. <그림 2>에 나타난 바와 같이 재원 총액이 \bar{G}_0 에서 \bar{G}_1 으로 증가함에 따라 세율은 $t_i(\bar{G}_0)$ 에서 $t_i(\bar{G}_1)$ 으로 낮아지며, 그 결과 균형세율도 하락한다.²⁵⁾ 즉 지방교부세 재원의 증가에 따라 재정부족액이 일정하더라도 지방교부세 교부액은 증가하며, 이는 지방정부로 하여금 세율의 인상이 없이도 공공서비스 공급량의 증가를 가능하게 함으로써 세율을 인하할 수 있는 여지를 제공한다.

▣ 그림 1. \bar{G} 의 증가에 따른 반응함수의 변화



25) 이러한 결과는 $q_{zz}^i, q_{z\tau}^i \neq 0$ 인 일반적인 효용함수 $q(z_i, \tau_i)$ 하에서도 성립함을 쉽게 알 수 있다. 즉 일반적인 효용함수의 경우에는 $dMB_i/d\bar{G} < 0$ 와 $dMC_i/d\bar{G} > 0$ 가 성립하므로 \bar{G} 의 증가의 따라 세율은 감소한다.

다음으로 기준세율 α 와 표준세율 \bar{t} 가 인상될 때에도 균형세율은 각각 감소하는데, 이는 \bar{G} 의 변화가 균형세율에 미치는 효과와 같은 선상에서 설명될 수 있다. 여기서 가정하고 있는 효용함수하에서는 α 또는 \bar{t} 가 증가하면 주어진 세율에서 한계편익은 감소하는 반면 한계비용은 변화되지 않으므로 주어진 t_j 값에서 반응함수는 하방으로 이동하며, 따라서 균형세율은 하락하게 된다. 이러한 결과는 기준세율이 높아지면 지방세율의 인상을 포함한 지방정부의 세수노력을 감소시킬 것이라는 일반적인 예상과 일치한다.²⁶⁾ 또한 수입인센티브 항목에 내재된 표준세율의 증가도 기준세율의 인상과 같은 경로를 통해 지방정부의 세율을 하락시킨다.

이제 중앙정부의 재산세 과표 인상이 균형세율에 미치는 영향을 확인해 보자. $q_{zz}^i, q_{z\tau}^i = 0$ 인 효용함수를 이용하면

$$\frac{dMB_i}{d\theta_i} = q_z^i \frac{\partial^2 z_i}{\partial t_i \partial \theta_i},$$

$$\frac{dMC_i}{d\theta_i} = 0$$

이므로 θ_i 의 변화가 MB_i 에 미치는 영향은 $\partial^2 z_i / \partial t_i \partial \theta_i$ 의 부호에 의해 결정되며, 따라서 $dt_i/d\theta_i$ 의 부호도 $\partial^2 z_i / \partial t_i \partial \theta_i$ 의 부호에 의해 결정된다. 즉

26) 지방교부세 배분공식에 의하면 지방정부의 자체수입 증가는 기준재정수입액을 증가시킴으로써 지방교부세 교부액을 감소시키는데, 그 감소 정도는 기준세율이 높아질수록 심해진다. 따라서 기준세율이 높아짐에 따라 자체수입 증가에 따른 실제수입(자체수입+지방교부세 교부액)의 증가 정도는 줄어들며, 그 결과 지방 정부는 기준세율이 높아질수록 자체수입을 증대시키기 위한 세율인상 등의 노력을 줄일 것으로 예상된다.

$$\text{sign} \left[\frac{\partial^2 z_i}{\partial t_i \partial \theta_i} \right] = \text{sign} \left[\frac{dMB_i}{d\theta_i} \right] = \text{sign} \left[\frac{dt_i}{d\theta_i} \right] \quad (15)$$

의 관계가 성립한다. 따라서 $\partial^2 z_i / \partial t_i \partial \theta_i$ 의 부호를 확인할 수 있다면 θ_i 의 변화가 균형세율 t_i 에 미치는 영향을 파악할 수 있다. 분석상의 편의를 위하여

$$z_i^t \equiv \frac{\partial z_i}{\partial t_i}, \quad g_i^t \equiv \frac{\partial g_i}{\partial t_i}, \quad s_i^t \equiv \frac{\partial s_i}{\partial t_i}$$

로 각각 두면 $z_i = g_i + s_i$ 의 관계에서

$$z_i^t = g_i^t + s_i^t \quad (16)$$

가 성립한다. 식 (16)에서 θ_i 에 대한 z_i^t 의 1계 도함수를 구하면

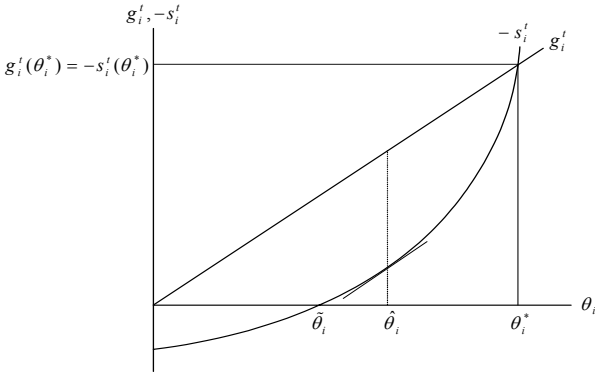
$$\frac{\partial z_i^t}{\partial \theta_i} = \frac{\partial g_i^t}{\partial \theta_i} + \frac{\partial s_i^t}{\partial \theta_i}$$

가 된다.

보조정리: 1) $g_i^t = -s_i^t$ 의 관계가 성립하는 유일한 θ_i 값 θ_i^* 가 존재한다. 이때 $\theta_i \leq \theta_i^*$ 이면 $g_i^t \geq -s_i^t$ 가 성립하고, 따라서 $z_i^t \geq 0$ 이 성립한다. 2) $-s_i^t = 0$ 이 되는 θ_i 값을 $\tilde{\theta}_i$ 라고 두자. $\frac{\partial g_i^t}{\partial \theta_i} = -\frac{\partial s_i^t}{\partial \theta_i}$ 가 성립하는 유일한 θ_i 값 $\hat{\theta}_i$ 가 존재하는데, $\tilde{\theta}_i < \hat{\theta}_i < \theta_i^*$ 이다. 이때 $\theta_i \leq \hat{\theta}_i$ 이면 $\frac{\partial g_i^t}{\partial \theta_i} \geq -\frac{\partial s_i^t}{\partial \theta_i}$ 가 성립하며, 따라서 $\frac{\partial z_i^t}{\partial \theta_i} \geq 0$ 이 성립한다.

증명: 부록 참조

그림 2. θ_i 의 변화와 $\partial z_i/\partial t_i$ 의 부호



보조정리의 내용은 <그림 2>에 요약되어 있다. 여기서 $g_i^t(\theta_i)$ 는 기울기가 H_i 로 일정한 증가함수인 한편 $-s_i^t(\theta_i)$ 는 기울기가 체증하는 증가함수면서 $\theta_i = 0$ 에서 부의 값을 가진다. 또한 $\theta_i = 0$ 에서 $g_i^t(\theta_i)$ 의 기울기는 $-s_i^t(\theta_i)$ 의 기울기보다 크므로 $g_i^t(\theta_i)$ 와 $-s_i^t(\theta_i)$ 가 같아지며, 따라서 $z_i^t(\theta_i) = 0$ 이 되는 유일한 θ_i 값 θ_i^* 가 존재한다. 나아가 $g_i^t(\theta_i)$ 의 기울기와 $-s_i^t(\theta_i)$ 의 기울기가 같아지는 유일한 θ_i 값 $\hat{\theta}_i$ 가 0과 θ_i^* 사이에 존재하며, 그 값에서 $\partial z_i^t(\theta_i)/\partial \theta_i = 0$ 이 된다. 그런데, $-s_i^t(\theta_i)$ 는 항상 정의 값을 가져야 하므로 $-s_i^t(\theta_i) = 0$ 이 되는 θ_i 값인 $\tilde{\theta}_i$ 보다 큰 θ_i 값에서만 정의되는데, $\theta_i = \tilde{\theta}_i$ 에서 $g_i^t(\theta_i)$ 의 기울기는 $-s_i^t(\theta_i)$ 의 기울기보다 크다. 그러므로 $\hat{\theta}_i$ 는 $\tilde{\theta}_i$ 보다는 크며, θ_i^* 보다는 작은 값에서 존재한다.

위의 보조정리에 의하면 θ_i 의 크기에 따라 $\partial^2 z_i/\partial t_i \partial \theta_i$ 의 값은 정

의 값이 되거나 부의 값이 되며, 따라서 $dt_i/d\theta_i$ 의 값도 정의 값이나 부의 값이 된다. 그 결과는 정리 1에 요약되어 있다.

- 정리: 1) $\hat{\theta}_i < \theta_i < \theta_i^*$ 인 모든 θ_i 에 대하여 $\frac{dt_i}{d\theta_i} < 0$ 이 성립한다.
 2) $\tilde{\theta}_i < \theta_i < \hat{\theta}_i$ 인 모든 θ_i 에 대하여 $\frac{dt_i}{d\theta_i} > 0$ 이 성립한다.

위의 정리에서 1)의 경우는 θ_i 값이 $\hat{\theta}_i$ 보다 큰 경우를 나타내는데, 이때에는 시가적용률이 인상되면 균형세율은 하락한다. 한편 2)의 경우는 θ_i 값이 $\hat{\theta}_i$ 보다 작은 경우를 나타내는데, 이때에는 반대로 시가적용률의 인상에 따라 균형세율은 오히려 하락한다. 따라서 시가적용률이 상당히 높을 때에는 시가적용률 인상의 인상에 따라 지방정부의 균형세율은 낮아진다. 반면 시가적용률의 수준이 낮을 때에는 균형세율은 시가적용률 인상에 따라 오히려 높아질 수 있다.

정리 1의 결과는 식 (13.4)를 통해서도 짐작할 수 있다. $dt_i/d\theta_i$ 의 부호는 우변의 $\{ \}$ 안의 값의 부호에 따라 결정되는데, 즉

$$1 \cong \alpha\beta \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma\Delta_j} \right) \left[1 + \frac{2t_i(\alpha\theta_i H_i - n_i)}{\Sigma\Delta_j} \right] \Leftrightarrow \frac{dt_i}{d\theta_i} \cong 0 \quad (17)$$

의 관계가 성립한다. 식 (17)에서 만약 지방정부들의 재정이 매우 부족하여 재정부족액의 합인 $\Sigma\Delta_j$ 의 값이 매우 클 경우에는 $[1 + (2t_i/\Sigma\Delta_j)(\alpha\theta_i H_i - n_i)]$ 의 값은 1과 가까워진다. 따라서 우변의 값은 1보다 작아지므로 $dt_i/d\theta_i > 0$ 이 성립한다. 지방정부들의 재정부족은 시가적용률 θ_i 의 값이 낮다는 사실과 밀접한 연관이 있으며, 이런 경우에는 시가적용률 인상을 통해 과표가 높아지면 지방정부들의 균형세율은 상승한다.

반면 지방정부들의 재정이 상대적으로 풍부하여 재정부족액의 합인 $\Sigma\Delta_j$ 의 값이 0에 가까워진다면 $[1 + (2t_i/\Sigma\Delta_j)(\alpha\theta_i H_i - n_i)]$ 의 값은 1보다 훨씬 큰 값이 될 수 있다. 또한 이 경우에는 β 의 값도 1과 같거나 1보다 커질 수도 있다. 따라서 우변의 값은 1보다 커질 수 있으며, 그 결과 $dt_i/d\theta_i < 0$ 이 성립한다. 따라서 시가적용률이 높을 경우에는 시가적용률 인상을 통해 과표가 높아지면 지방정부의 균형세율은 하락한다.

지방정부들의 재정이 비교적 풍부하다면 θ_i 의 인상에 따른 과표의 상승으로 균형세율이 하락한다는 이상의 결과는 최근의 재산세율 인하 현상을 잘 설명한다. 즉 중앙정부의 재산세 과표 인상에 따라 재산세율을 낮춘 서울의 대부분 자치구들과 경기도의 자치단체들은 다른 지역에 비해 재정이 상대적으로 풍부한 자치단체들이라는 사실과 일치한다.

한편 위에서 나타난 결과에 따르면 재정이 상대적으로 부족한 자치단체들은 과표 인상에 따라 세율을 높일 것으로 예상되나 현실적으로는 세율을 인하한 자치단체들 이외의 모든 자치단체들은 재산세율을 표준세율과 일치시킨 채 그대로 유지하고 있다. 이러한 현상은 위의 결과를 이용하여 해석하기는 곤란하지만 재산세율을 인하한 자치단체들이 서울에 속한 자치구든지 경기도에 속한 시·군으로서 서로 같은 광역자치단체에 속해 있다는 사실을 고려할 필요가 있다. 이를 통해 짐작할 수 있는 바는 한 지방정부가 자신의 행위에 관한 의사결정에 있어서 전략적으로 고려하는 상대 지방정부는 지리적으로 인접하여 위치함으로써 직접적 비교 대상이 되는 지방정부들이며, 따라서 전략적 상호관계는 서로 인접한 지방정부 간에 발생 가능성이 높다는 점이다. 이런 경우 한 지방정부의 움직임은

인근의 다른 지방정부의 반응을 촉발하게 되며, 이때 비로소 지방정부 간 전략적 관계가 형성될 수 있다. 그렇다면 재산세율을 일정하게 유지하고 있는 대부분의 나머지 지방정부들은 세율을 인하할 경우 발생할 수 있는 재정상의 문제나 세율을 인상시킬 경우 발생할 수 있는 정치적 부담 등으로 인해 자신과 인접한 다른 지방정부들과 묵시적인 담합관계를 그대로 유지하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

4. 종합부동산세와 지방정부의 재산세율 결정

재산세에 대한 탄력세율제도의 폐지 또는 축소 여부를 두고 많은 논란이 있었지만 지방정부의 과세자율권을 제한해야 한다는 부담 때문에 그 적용 사유 등에 제약을 가하는 것 이외에는 그대로 유지되는 것으로 결정되었다. 이 과정에서 중앙정부는 새로 시행되는 종합부동산세가 지방정부의 재산세율 인하를 방지할 수 있을 것으로 생각했던 것으로 추론할 수도 있다. 즉 국세인 종합부동산세제도의 시행과 함께 토지에 부과되던 지방세인 종합토지세가 폐지됨에 따라 지방의 재산보유세 수입 가운데 상당 부분이 중앙정부의 국세수입으로 전환되며, 이에 지방정부는 일정 수준의 재정수입을 확보하기 위하여 세율인하를 자제할 것으로 예측했을 것이고 추측할 수 있다.

이러한 추측을 확인하기 위하여 종합부동산세가 지방정부의 행위에 미치는 영향을 파악해 볼 필요가 있다. 종합부동산세의 직접적인 효과는 종합토지세로 부과되던 토지에 대한 지방세 수입 가운데 일부를 축소시키는 것이므로 지방의 재산보유세 과표의 축소가 지니

는 효과를 통해 종합부동산세의 영향을 파악하도록 한다.

식 (6)에 나타난 1계 조건을 H_i 와 θ_i 에 대해 전미분하여 정리하면

$$\frac{dH_i}{dt_i} = -(1 - \epsilon_t) \frac{H_i}{\theta_i} \quad (18)$$

를 얻을 수 있다. 식 (18)은 균형세율 t_i 를 일정하게 유지시키는 H_i 와 θ_i 의 조합을 나타낸다. θ_i 에 대한 H_i 의 2계 도함수를 구하면

$$\frac{d^2 H_i}{d\theta_i^2} = -(1 - \epsilon_t^2) \frac{H_i}{\theta_i} > 0$$

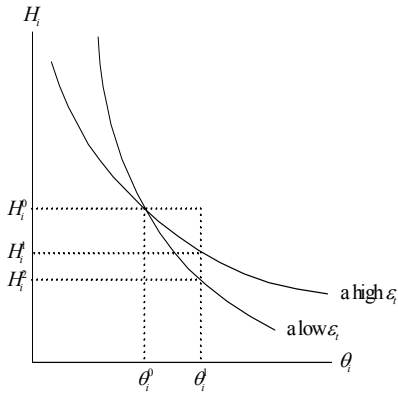
이 되므로 $dt_i = 0$ 이 되는 $H_i(\theta_i)$ 는 θ_i 에 대한 감소함수이며 감소율은 체증함을 알 수 있다.

한편 ϵ_t 에 대한 $dH_i/d\theta_i$ 의 도함수를 구하면

$$\frac{d(dH_i/d\theta_i)}{d\epsilon_t} = \frac{H_i}{\theta_i} > 0$$

으로 구해진다. 이제 $\epsilon_t \rightarrow 0$ 이라는 가정을 완화하면 <그림 3>에 나타난 바와 같이 $H_i(\theta_i)$ 의 기울기는 낮은 ϵ_t 값에서 더욱 급해짐을 알 수 있다. 이제 중앙정부가 시가적용률을 θ_i^0 에서 θ_i^1 으로 인상시킨다고 하자. ϵ_t 의 값이 클 경우에는 중앙정부가 $(H_i^0 - H_i^1)$ 의 크기에 해당하는 재산에 대하여 종합부동산세를 부과하면 재산세율은 일정하게 유지된다. 그러나 ϵ_t 의 값이 적을 때에는 중앙정부는 재산세율을 일정하게 유지시키도록 유도하기 위하여 더 많은 재산인 $(H_i^0 - H_i^2)$ 에 대하여 종합부동산세를 부과해야 한다.

■ 그림 3. 재산세율 t_i 를 일정하게 유지시키는 θ_i 와 H_i 의 조합



이러한 결과는 다음과 같이 해석할 수 있다. 실효세율에 대한 재산세 세율의 탄력성이 클 경우에는 시가적용률의 인상에 따라 지방의 재산세 수입은 소규모 증가한다. 이때에는 재산의 일부만 종합부동산의 과세대상이 되더라도 지방정부는 세율을 일정하게 유지한다. 그러나 탄력성이 낮을 경우에는 시가적용률의 인상에 따라 재산세 수입은 대폭 증가하게 된다. 따라서 지방정부는 재산 가운데 상당히 많은 부분이 종합부동산세의 과세 대상이 되어야만 세율을 일정하게 유지하게 된다. 이는 탄력성이 아주 낮아서 재산의 가치가 실효세율의 인상에 거의 영향을 미치지 못한다면 재산의 대부분을 종합부동산세의 과세대상으로 삼아야만 시가적용률이 인상되어도 재산세율이 일정하게 유지됨을 의미한다.

재산보유과세 개편의 목적이 재산보유에 대한 조세부담을 대폭 증가시켜 부동산시장을 안정시키는 데 있다는 사실을 고려해 보자. 만약 재산세율에 대한 재산가치의 탄력성이 충분히 낮아서 재산가치가 높은 조세부담에도 불구하고 거의 영향을 받지 않는다면 보유

세 부담 증가를 통해 부동산시장을 안정화시키려는 중앙정부의 목표는 달성되지 않는다. 이런 경우 중앙정부가 지방의 재산세율을 일정하게 유지시키기 위하여 재산에 대한 국세 부과를 증대시킨다면 지방의 재정수입 감소를 초래하게 된다. 만약 중앙정부가 지방재정을 일정 수준으로 유지시키기 위하여 국세 부과를 낮춘다면 재산보유과세의 개편은 사회적 편익은 거의 없이 정치적 세율인하 경쟁만 야기하는 결과를 초래하게 된다.

V. 지방재정의 적정구조에 관한 함의

1. 정치적 의사결정과 그 결과에 대한 해석

제4장에서는 최근의 재산세 인하현상을 사례로 지방정부의 정치적 의사결정 과정과 그 결과를 검토해 보았다. 먼저 이와 같은 정치적 의사결정 모형은 그 한계에도 불구하고 우리나라 지방재정 구조하에서 지방정부의 행위를 비교적 잘 설명하는 것으로 보인다.

우선 지방세법 개정 이전의 상황부터 고려해 보자. 주민들에게 추가적인 부담을 지우지 않고 공공서비스 공급을 증가시킬 수 있는 경로가 존재한다는 사실을 지방정부는 잘 알고 있었기 때문에 굳이 지방세율이나 과표를 인상할 필요가 없음도 잘 알고 있었다. 세율을 인하하는 것은 국세 중심의 조세구조하에서 그렇잖아도 넉넉지 못한 지방의 자체수입을 줄이는 것이므로 부담스럽게 생각되었다. 다행히 지방세법에서는 세목별로 표준세율을 정하고 있으므로 지방정부들은 표준세율을 기준으로 보이지 않는 담합을 하였다. 한편 세율을 인상하는 행위 또한 지방정부의 입장에서는 부담스럽기는 마찬가지였다. 만약 다른 지방정부들도 함께 세율을 인상을 한다면 부담을 덜 수 있지만, 서로간에 세율결정에 관한 의사를 조정할 수 있는 메커니즘이 없기 때문에 가능하지 않았다. 또한 서로간의 의사가 조정되더라도 이탈자가 발생할 가능성 때문에 현실화되기 힘들었다.

이러한 문제는 간단한 비협조적 게임을 이용하여 파악할 수 있다. 두 지방정부 A와 B의 관계 속에서 A와 B가 모두 재산세율을

표준세율과 같이 유지한다면 각각 0씩의 정치적 효용을 누리는 것으로 두자. 또한 A와 B가 동시에 표준세율 이상으로 세율을 인상한다면 상대세율은 그대로 유지되면서 공공서비스 공급량을 증가시킬 수 있으므로 각자 10씩의 효용을 누리는 것으로 두자. 한편 한 지방정부가 혼자 세율을 인상하는 경우에는 세율을 인상하는 지방정부는 높은 상대 세율로 인해 정치적 비용을 지불해야 하므로 효용은 부의 값인 -5가 되는 반면 세율을 그대로 유지한 지방정부는 상대적으로 세율이 낮아지므로 20의 효용을 누린다고 두자. 이러한 게임은 <표 8-1>과 같이 나타낼 수 있다. 만약 두 지방정부가 담합하여 동시에 표준세율 이상으로 세율을 인상한다면 각자는 10씩의 효용을 누릴 수 있다. 그러나 상대방이 표준세율을 유지할 때, 담합으로부터 이탈하는 지방정부는 더욱 높은 20의 효용을 누릴 수 있기 때문에 담합으로부터 이탈이 발생한다. 결국 이 게임의 우월균형은 양 지방정부가 표준세율을 유지하는 것이 된다.

▮ 표 8-1. 지방정부 간 세율결정 게임 I

		지방정부 B	
		인상	표준세율 유지
지방정부 A	인상	10, 10	-5, 20
	표준세율 유지	20, -5	0, 0

이런 가운데 중앙정부의 정책 목표를 달성하기 위한 목적에서 추진된 재산보유과세제도의 대폭적인 개편은 지방정부의 의사결정에 있어서는 새로운 외부적 충격으로 받아들여졌다. 스스로의 의사결정이 아니라 중앙정부의 정책으로 인한 재산세 과표와 실효세율의

동시적 인상을 통해 충분한 재정수입을 확보하게 된 몇몇 지방정부들은 이제 세율을 인하함으로써 정치적 효용을 높일 유인을 가지게 된다. 즉 재산세 실효세율을 실질적으로 결정하게 된 중앙정부가 실효세율을 급격하게 인상함에 따라 지방정부는 자신이 일부 결정권을 보유한 명목세율에 대한 통제권을 행사하지 않는다면 자신들의 의도와는 관계없이 주민들의 부담이 증가하게 되었음을 알게 된다. 두 지방정부가 함께 표준세율을 유지하는 경우에는 각각 5씩의 정치적 효용을 누리게 된다고 두자.²⁷⁾ 또한 두 지방정부가 동시에 표준세율 이하로 세율을 인하는 경우에는 각자 정치적 지지 확대를 통해 효용이 증가하여 10씩의 효용을 누린다고 하자. 한편 한 지방정부는 세율을 표준세율 이하로 인하하는 반면 다른 지방정부는 세율을 그대로 유지한다면 세율을 인하한 지방정부는 상대적으로 낮은 세율로 인해 효용이 20으로 높아지는 반면 표준세율을 유지하는 지방정부의 상대적 세율은 높아지므로 -5의 효용을 누린다고 두자. 이러한 게임은 <표 8-2>에 나타나 있는데, 우월전략균형은 두 지방정부가 모두 세율을 표준세율 이하로 인하하는 것이다.

【 표 8-2. 지방정부 간 세율결정 게임 II】

		지방정부 B	
		인하	표준세율 유지
지방정부 A	인하	10, 10	20, -5
	표준세율 유지	-5, 20	5, 5

27) <표 5.1>에서는 두 지방정부가 모두 표준세율을 유지할 경우의 보수는 (0, 0)으로 둔 반면 <표 5.2>에서는 표준세율을 유지하더라도 과표 인상에 의해 공공서비스 공급이 증가하므로 정치적 효용수준은 (5, 5)로 높아지는 것으로 둔다.

이러한 게임은 매우 단순하지만 대부분의 지방정부들이 재정부족을 호소하면서도 세율을 인상하지 않았던 이유와 함께 최근에 발생한 재산세율 동반 인하현상을 잘 설명해 준다. 이에 따르면 최근의 재산세율 인하 현상은 그 결과의 바람직함 또는 사회적 정당성 여부를 떠나서 지금의 지방재정구조하에서 발생하는 지방정부의 정치적 선택의 결과로 파악할 필요가 있다.²⁸⁾ 즉 재산세율 인하에 가담하는 행위의 옳고 그름을 문제삼기보다는 이러한 현상이 발생하게 되는 이유가 무엇인지, 그리고 그로 인해 생기는 문제가 어떠한지를 파악하는 것이 더욱 중요하다.

정치적 의사결정으로 인해 발생하는 중요한 문제점은 공공서비스 공급상의 효율성이 보장되지 않는다는 점이다. 비용부담의 증가 없이도 공공서비스의 공급 증가가 가능한 현재의 지방재정구조하에서 기본적으로 지방정부는 재정부족 정도에 관계없이 세율을 인상할 유인을 갖지 못한다. 또한 최근과 같이 지방정부의 의지와 무관하게 세율과 과표가 인상된다면 세율을 인하할 유인마저 가지게 된다. 이런 구조하에서는 주민 후생극대화 목표하에서 공공재서비스와 사적재 간의 대체관계에 의해 형성되는 효율성은 보장되지 않는다.

28) 따라서 이러한 현상이 바람직하다거나 바람직하지 않다는 문제는 다른 차원에서 생각할 필요가 있다. 이러한 문제에 접근하기 위해서는 적절한 사회후생함수를 정의한 후 지방정부가 결정한 세율이 사회적 최적과 비교해 볼 때 어느 정도 수준을 유지하는지를 우선 판단해야 한다. 만약 세율 수준이 너무 높거나 낮다면 비로소 그것을 교정하기 위한 정책수단이 구체적으로 고려되어야 할 것이다.

2. 지방재정의 적정구조에 관한 함의

지방자치제도의 시행 이후 지방세와 함께 지방재정의 규모는 큰 폭으로 증가하였지만 아직도 대부분의 지방자치단체들은 재정부족을 호소하고 있는 것이 현실이다. 평균적으로 낮은 재정자립도 및 재정력지수, 그리고 자체수입으로 소속 공무원의 임금조차 감당하지 못하는 자치단체도 많다는 등의 현상들이 이러한 실정을 잘 반영하고 있다.

이러한 문제를 두고 볼 때, 과연 어느 정도 규모가 적절한 지방재정 규모인가에 관한 의문이 생긴다. 즉 지금보다 지방재정의 규모를 어느 정도까지 증가시켜야 대부분 자치단체의 재정부족이 해소될 수 있는가에 관한 의문이다. 이 의문에 관해서는 OECD 국가 간의 단순 비교를 통해 볼 때 우리나라의 재정분권은 세출분권 수준에서는 OECD 국가 중에서도 매우 높은 수준에 속하며, 세입분권도 중간 정도의 수준을 나타내고 있다는 사실(Jones and Yokoyama, 2005; 박기백·김현아, 2005)과 함께 우리나라의 세입분권 수준은 국제 간 비교에 비추어 볼 때 결코 낮은 수준이 아니며, 세출분권 수준은 오히려 높은 수준으로 나타난다는 최근의 연구결과를 주목해 볼 필요가 있다(이영·현진권, 2006).²⁹⁾ 이러한 결과를 받아들인다면 상시적인 지방재정 부족상태는 왜 발생하는가 하는 새로운 의문이 다시 제기된다. 지금까지 그래왔듯이 앞으로도 소득의 증가와 공공서비스에 대한 주민들의 선호변화 등의 추세 속에서 지방재정에 대한 수요는 더욱

29) 이영·현진권(2006)의 연구에서는 OECD 국가들과 비 OECD 국가들을 포함한 전체 국가들의 재정분권수준 자료를 사용하여 재정분권의 결정요인을 추정한 후 추정된 식을 바탕으로 우리나라의 재정분권수준을 세출분권과 세입분권으로 나누어 국가 간 비교를 하고 있다.

증가할 것으로 예측됨에 비추어 본다면 지방재정의 규모가 지금보다 대폭적으로 증가하더라도 지방재정의 충분성에 관한 지방정부의 불만은 해소되지 않을 가능성이 높다. 그렇다면 이 문제에 관한 해결책은 지방재정의 이론에서 강조하는 편익과 비용 간의 연계에서 찾는 방법 밖에 없다는 결론에 도달할 수 있다.

이와 같은 명확한 해법에도 불구하고 지금의 지방재정구조하에서는 이러한 해법의 적용이 곤란하다는 데 문제가 있다. 국세 위주의 조세구조를 유지한 채 이전재원을 통해 분권을 촉진한 구조 탓에 바람직하지 못한 지방의 재정상 관행이 유발되었다. 지방정부의 입장에서 편익과 비용을 연계시킬 유인을 갖지 못한다. 이러한 구조하에서 지방정부는 효율성에 대해서는 고민할 필요가 없다. 한편 모든 지방정부가 중앙정부를 바라보는 상황에서 중앙정부는 각자를 조금씩 만족시키는 갈라먹기 식으로 이전재원을 배분하고자 하는 경향이 나타난다. 따라서 이전재원의 배분에 있어서도 효율성이나 형평성 등의 원리가 적용되지 않는다. 이러한 문제들은 바로 정치적 고려에 입각한 지방정부의 의사결정으로 귀결된다. 결과적으로 재정분권의 근거인 효율성은 찾아볼 수 없다.

우리나라에 있어서 지방재정의 국가재정 의존도가 매우 높다는 사실은 이런 점에서 문제가 된다. 국세의 지방세 이양 등을 통해 지방재정을 확충시켜야 한다는 자주 접하는 주장은 지방재정규모의 확충이 문제가 아니라 지방이 자율권을 행사할 수 있는 지방세가 지방재정의 중심이 되어야 한다는 측면에서 파악해야 한다. 현재의 지방세구조에 의하면 세원이 풍부하거나 세원의 신장성이 높은 소득과세 및 소비과세는 주로 국세로 되어 있으며, 지방세는 세원이 상대적으로 빈약한 재산과세 위주로 편성되어 있다. 그나마 재산과세

는 편익원칙에 의해 구조화된 것이 아니라 부동산시장 안정이라는 재정분권과는 동떨어진 목적을 달성하기 위한 수단으로 주로 이용되어 왔으며, 이러한 경향은 최근의 지방세계 개편에서 오히려 강화되었다. 뿐만 아니라 재산세 실효세율에 통제권조차 실질적으로는 중앙정부에 이전됨으로써 재정분권에 역행하고 있다.

향후 지방재정의 적정구조를 모색하는 데 있어서는 크게 두 가지 측면에서 접근할 필요가 있다. 첫 번째는 원칙적으로 지방세 등 자체재원이 지방재정의 중심이 되는 방향으로 지방재정의 구조를 재편해야 한다는 점이다. 이는 우리나라의 재정분권을 분석한 최근의 OECD 보고서(Jones and Yokoyama, 2005)에서도 확인할 수 있는데, 중앙정부가 과도한 권한을 보유하고 있는 탓에 지방정부의 역량이 부족하다는 점, 중앙과 지방 간 재정적 자원이 과도하게 불공평하게 분배되어 지방은 중앙에 의존할 수밖에 없다는 점 등으로 인해 아직 분권화의 편익이 완전히 실현되지 못하고 있다고 지적하고 있다. 물론 지방세 중심의 구조하에서도 지역 간 과급효과 교정을 위한 국고보조금의 존재나 재정력 격차 해소를 위한 재정형평화 교부금은 필요하다. 국고보조금의 경우는 그 제도적 이념에 맞도록 불필요한 대상사업을 정리함으로써 그 규모를 차츰 줄여나갈 필요가 있다. 또한 배분상의 투명성과 객관성을 강화하여 지방정부의 국비 의존적 예산편성 관행을 차츰 해소하는 동시에 지방정부의 재정운영에 있어서 예측가능성과 계획성을 높이도록 유도할 필요가 있다. 한편 지방교부세의 경우에는 재정력 격차를 더 정확히 반영하는 방향으로 배분공식을 개선할 필요가 있으며, 지방 간 재정력 격차가 더욱 심해질 수 있다면 그 규모를 확대하는 것도 고려할 수 있다. 단 이 경우에도 지방교부세의 추가적인 확보가 지방정부의 세율조정에 관한

의지를 희석시키지 않도록 적절한 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 지방세 중심의 구조로 만들어가는 과정에서 공공서비스의 편익을 직접적 혹은 간접적으로 반영할 수 있는 세목의 비중을 높일 필요가 있다. 이를 위해서는 편익과세의 원칙에 적합한 세목을 확대하는 작업이 필요하다. 부동산에 부과되는 조세는 조세수출이나 조세경쟁의 문제가 거의 발생하지 않으며, 그 보유에 대한 과세는 응징적이므로 가장 바람직한 지방세로 볼 수 있다. 따라서 재산보유과세의 역할을 우선적으로 강화하는 것이 필요하다. 다만 지금과 같이 중앙정부가 실효세율을 대부분 결정하는 구조하에서는 재산과세의 역할을 아무리 강화하더라도 편익원칙과는 무관하게 운용된다는 점을 인식할 필요가 있다. 나아가 지방세는 아니지만 사용료와 수수료 등 공공서비스에 대해 직접적으로 부과하는 요금을 현실화시키고 유형을 다양화함으로써 지방재정에서 차지하는 비중을 높여나갈 필요가 있다.

특히 두 번째 문제와 관련해서 핵심적인 사항은 과세자주권이다. 그간 지방정부의 과세자주권 확충에 관한 다양한 견해가 개진되었다. 예를 들어 일본과 같은 법정외세 제도를 두어 세목결정권을 제한적으로 인정해야 한다는 견해, 국가적 목표에 따른 지방세 비과세 및 감면제도를 폐지하거나 축소해야 한다는 견해, 지방재정운영과 관련된 규제를 최소화해야 한다는 견해 등이 그것이다. 반면 과세자주권의 핵심인 세율결정권에 관해서는 세율결정권을 상당히 폭넓게 인정해 왔던 덕분에 큰 관심이 기울여지지 않았다. 이 문제에 관해서는 오히려 지방정부들이 재정부족을 호소하면서도 왜 주어진 세율결정권을 활용하지 않는가 하는 의문이 더 큰 관심사였다(김정훈,

1995). 여기서의 분석에 의하면 지방정부가 과세자주권을 행사하지 않았던 이유는 그 권한을 행사할 유인이 없기 때문이었다고 할 수 있다. 지방재정구조는 지방정부로 하여금 정치적 이해관계에 따른 의사결정을 하도록 유도하였으며, 세율의 인상이나 인하는 불필요한 정치적 비용만 초래하는 것으로 인식되었다. 나아가 이런 구조하에서는 효율성을 논의할 여지가 없었다.

지방재정구조가 지방세 중심으로 재편되면서 의존재원이 차지하는 과도한 역할이 해소되고 그 배분방식이 객관화된다면 지방재정에 대한 수요가 증가할 때 지방정부는 세율결정권의 행사가 불가피한 상황에 직면할 것이다. 그 결과 과세자주권이 제대로 행사된다면 정치적인 측면에 무게를 두어 왔던 지방정부의 의사결정은 차츰 주민들의 후생극대화에 근접한 의사결정으로 바뀔 수 있을 것이다. 지방재정의 적정구조를 생각함에 있어서는 “국가와 지방 간의 재원배분의 문제에 있어서 핵심은 전체적인 지방재정규모의 적정성이 아니라 재정수입의 한계적 원천에 대하여 지방정부가 통제할 수 있는 능력이다”라는 McLure(2001)의 원론적인 지적이 시사하는 바를 생각해 볼 필요가 있다.

- 김정훈, 『조세법률주의와 지방세 확충』, 『재정포럼』, 1999-5, 한국조세연구원, 1999, pp.26-48.
- 노영훈, 『지방 재산세제도의 개혁방향』, 『지방세』~2006년 제1호(통권93호), 한국지방재정공제회, 2006.
- 박기백·김현아, 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구: 지방정부 재정운용에 관한 실증분석』, 한국조세연구원, 2005.
- 박완규, 『지방자치단체의 자율성 제고와 과표현실화』, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 2003년 제4호(통권 제78호), 2003, pp.27-38.
- 원윤희, 『자율과 책임에 입각한 지방재정시스템 구축』, 한국재정·공공경제학회 2003년도 정책토론회 발표논문, 2003.
- 이영·현진권, 『한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?』, 『공공경제』, 제11권 제1호, 2006, pp.93-120.
- 이영희, 『재산보유과세 부담의 불공평성 해소 방안』, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 2003년 제4호(통권 제78호), 2003, pp.5-17.
- 이재은, 『지방자치단체의 과세자주권의 범위와 한계』, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 2004년 제4호(통권 제84호), 2004, pp.5-25.
- 임성일, 『바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안』, 2006~2010년 국가재정운용계획 공개토론회 발표논문, 2006.
- Jung, C., “Determinants of Intergovernmental Cooperation in American Cities and Counties,” 2006년도 한국지방재정학회 정기학술대회 발표논문, 2006. 9.
- 재정경제부·행정자치부, 『부동산 보유세제 개편방안』, 2004. 11. 5.
- 최병호, 『정치적 조세경쟁 모형을 통한 재산세율 인하 경쟁의 경제학적 해석』, 『재정연구』, 제11권 제2호, 한국조세연구원, 2005.

- 최병호·정종필, 「보통교부세제도에서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과」, 『공공경제』, 제7권 제2호, 2002.
- 한국조세연구원, 『중앙정부 및 지방자치단체의 기능과 보유세 세원의 연계를 위한 부동산 보유세제 개편방안』, 2004.
- Arzaghi, M. and J. V. Henderson, “Why Countries are Fiscally Decentralizing,” *Journal of Public Economics*, 89, 2005, pp.1157-1189.
- Bahl, R. W., “An Overview of Development in Decentralization,” in R. J. Bennett (eds.), *Local Government and Markets decentralization*, 1994.
- Bennett, R. J. (ed.), *Decentralization, Local Governments and Markets*, Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Bird, R. M., “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization,” *National Tax Journal*, XLVI, 1993, pp.207-227.
- Bird, R. M. and F. Vailancourt (eds.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Bird, R. M., R. D. Ebel, and C. I. Wallich (eds.), *Decentralization of Socialist State*, Washington D.C.: World Bank, 1995.
- Borck, R., “Jurisdictional Size, Political participation, and the allocation of Resources,” *Public Choice*, 113, 2002, pp.251-263.
- Borck, R. and S. Owings, “The Political Economy of Intergovernmental Grants,” *Regional Science and Urban Economics*, 33, 2003, pp.139-156.
- Bucovetsky, S., “Asymmetric Tax Competition,” *Journal of Urban Economics*, 30, 1991, pp.167-181.
- Bucovetsky, S. and M. Smart, “The Efficiency Consequences of Local Revenue Equalization: Tax Competition and Tax Distortion,” CESifo Working Paper No.767, August 2002.
- Bucovetsky, S., M. Marchant, and P. Pestieau, “Tax Competition and Revelation of Preference for Public Expenditure,” *Journal of Urban Economics*, 44, 1998, pp.367-390.

- Buettner, T., "The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy," CESifo Working Paper, Feb. 2005.
- Davoodi, H. and H.-F. Zou, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross Country Study," *Journal of Urban Economics*, 43, 1998.
- de Mello, Luiz, "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis," *World Development*, Vol.28, No.2, 2000, pp.365-380.
- DePater, J. A. and G. M. Myers, "Strategic Capital Tax Competition: A Pecuniary Externality and a Corrective Device," *Journal of Urban Economics*, 36, 1994, pp.66-78.
- Ebel, R. D. and S. Yilmaz, "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," Policy Research Working Paper 2809, World Bank Economic Policy and Poverty Reduction Division, 2002.
- Ehdaie, J., "Fiscal Decentralization and Size of Government: An Extension with Evidence from Cross-Country Data, World Bank Policy Research Working Paper, No.1387, 1994.
- Hoyt, W. H., "Property Taxation, Nash Equilibrium, and Market Power," *Journal of Urban Economics*, 34, 1991, pp.123-131.
- Hoyt, W. H. and R. A. Jensen, "Policy Coordination among Governments," Working Paper, Department of Economics, University of Kentucky, 1991.
- Huther, J. and A. Shah, "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Federalism," Policy Research Working Paper, No.18\984, 1998, World Bank.
- Hwang, H.-S. and B. Choe, "Distribution of Factor Endowments and Tax Competition," *Regional Science and Urban Economics*, 25, 1995, pp.655-673.

- Hwang, H.-S. and B. Choe, "The Role of Central Government in a Tax Competition between Heterogenous Regions," *International Economic Journal*, 10, 1996.
- Iimi, A., "Decentralization and Economic Growth Revisited: an Empirical Note," *Journal of Urban Economics*, 57, 2005, pp.449-461.
- Inman, R. P. and Rubinfeld, D. L., "Making Sense of Antitrust State-Action Doctrine: Balancing Political Participation and Economic Efficiency in Regulatory Federalism," *Taxes and Law Review*, 75, 1997a, pp.1203-1299.
- Inman, R. P. and Rubinfeld, D. L., "The Political Economy of Federalism," In D.C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choices*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997b, pp.73-105,
- Jensen, R. A. and E. F. Toma, Debt in a Model of Tax Competition," *Regional Science and Urban Economics*, 21, 1991, pp.371-392.
- Jones, R. S. and T. Yokoyama, "Getting the Most out of Public-sector Decentralization in Korea," Economics Department Working Papers, No.468, Economics Department, World Bank, 2005.
- Joulfaian, D. and M. Marlow, "Government Size and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data," *Southern Economic Journal*, 56, 1990, pp.1094-1102.
- Joumard, I. and P. M. Kongsrud, *Fiscal Relationship across Government Levels*, OECD Economic Studies, No.36, 2003.
- Kim, J., "Tax Reform Issues in Korea," *Journal of Asian Economics* 16, 2005, pp.975-992.
- Köthenbürger, M., "Tax Competition and Fiscal Equalization," *International Tax and Public Finance*, 9, 2002, pp.391-408.
- Litvack, J. and J. Seddon (eds.), *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, 1999.
- Marlow, M. L. "Fiscal Decentralization and Government Size," *Public Choice*, 56, 1988, pp.259-269.

- Musgrave, R. A., "Who Should Tax, Where and What," in C. E. McLure Jr. (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983.
- Nelson, M. A., "An Empirical Analysis of State and Local tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government," *Public Choice*, 49, 1986, pp.283-294.
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Javanovich, 1972.
- _____, "Searching for Leviathan: An Empirical Study," *American Economic Review*, Vol.75, 1985, pp.748-757.
- _____, "Decentralization in the Public Sector: An Overview," in R. Bennett (ed.), *Decentralization, Local Governments, and Markets*, Oxford: Oxford University Press, 1990.
- _____, "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal*, XLVI, 1993, pp.237-243.
- ODCE, *Taxing Powers of State and Local Government*, OECD Tax Policy Studies No.1. Paris: OECD, 1999.
- Pack, J. R., "The Opportunities and Constraints of Privatization," in J. William and T. Gormley (ed.), *Privatization and its Alternatives*, Madison: University of Wisconsin Press, 1991, pp.281-309.
- Prud'homme, R., "The Danger of Decentralization," *The World Bank Research Observer* 10, 1995, pp.201-226.
- Sato N., *Fiscal Decentralization in Asia Revisited: A Theoretical Foundation*, mimeo, 2003.
- Shah, A., *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank, 1994.
- Smart, M., "Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers," *Canadian Journal of Economics*, 31, 1998, pp.189-206.

- Stein, E., "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America," *Journal of Applied Economics*, 2, 1999, pp.357-391.
- Tanzi, Vito, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," in Bruno, M. and B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Washington D.C.: World Bank, 1996.
- _____, "On Fiscal Federalism: Issues to Worry About," Paper presented at *Conference on Fiscal Decentralization*, IMF Fiscal Affairs Department, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2000.
- Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol.64, 1956, pp.416-424.
- Tullock, G., "Federalism: Problems of Scale," *Public Choice*, 6, 1969, pp.19-29.
- Wildasin, D. E., "Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy," *Journal of Urban Economics*, 25, 1989, pp.193-212.
- Wilson, J. D., "Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments," *Regional Science and Urban Economics*, 21, 1991, pp.193-212.
- Wilson, J. D., "Theories of Tax Competition," *National Tax Journal*, 52, 1999, pp.269-304.
- Wildasin, D. E., "Income Redistribution in a Common Labor Market," *American Economic Review*, Vol.81, 1991, pp.757-774.
- Wildasin, D. E., *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Wildasin, D. E., "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations," Policy Research Working Paper 1843, Washington D.C.: World Bank, 1997.

- Wolman, H. and S. McCormick, "The Effect of Decentralization on Local Governments" in Bennett, R. J. (eds.), *Local government and Markets decentralization*, 1994.
- World Bank, *World Bank Report 1999/2000: Entering the 21th Century*, New York: Oxford University Press, 1999.
- World Bank, *Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead*, Washington D.C.: World Bank, 2001.
- Xie, D., H.-F. Zou, and H. Davoodi, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States," *Journal of Urban Economics*, Vol.45, 1999.

부 록

보조정리의 증명: (1) t_i 에 관한 g_i 와 s_i 의 1계 도함수는 각각

$$g_i^t(\theta_i) = \theta_i L_i > 0, \quad (\text{A.1})$$

$$-s_i^t(\theta_i) = \beta(\alpha\theta_i L_i - n_i) \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma\Delta_j}\right) > 0 \quad (\text{A.2})$$

가 되는데, 여기서 $z_i^t(\theta_i) = g_i^t(\theta_i) + s_i^t(\theta_i)$ 이다. 또한 θ_i 에 관한 $g_i^t(\theta_i)$ 와 $-s_i^t(\theta_i)$ 의 1계 도함수는 각각

$$\frac{\partial g_i^t}{\partial \theta_i} = H_i > 0$$

$$-\frac{\partial s_i^t}{\partial \theta_i} = H_i \alpha \beta \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma\Delta_j}\right) \left[1 + \frac{2t_i(\alpha\theta_i H_i - n_i)}{\Sigma\Delta_j}\right] > 0$$

이며, 2계 도함수는 각각

$$\frac{\partial^2 g_i^t}{\partial \theta_i^2} = 0,$$

$$-\frac{\partial^2 s_i^t}{\partial \theta_i^2} = 2\alpha^2 H_i^2 t_i \frac{\beta}{\Delta_i} \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma\Delta_j}\right) \left[2 + \frac{3H_i(\alpha\theta_i H_i - n_i)}{\Sigma\Delta_j}\right] > 0$$

이다. 따라서 $g_i^t(\theta_i)$ 는 θ_i 에 대한 증가함수이며, 그 기울기는 H_i 로 일정한 반면 $-s_i^t(\theta_i)$ 는 θ_i 에 대한 증가함수이며, 그 기울기는 체증한다. $\theta_i = 0$ 일 때 $-s_i^t$ 의 값은

$$-s_i^t(\theta_i = 0) = -\beta n_i \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma\Delta_j}\right) < 0 \quad (\text{A.3})$$

이며, 그 기울기는

$$\frac{\partial s_i^t(\theta_i = 0)}{\partial \theta_i} = \alpha\beta H_i \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma\Delta_j}\right) \left(1 - \frac{2t_i n_i}{\Sigma\Delta_j}\right) \quad (\text{A.4})$$

가 된다. 여기서 우변의 α 와 β , 그리고 $[1 - (\Delta_i/\Sigma\Delta_j)]$ 및 $[1 - (2t_i n_i/\Sigma\Delta_j)]$ 는 각각 1보다 작은 값이므로 $\theta_i = 0$ 에서 $-s_i^t$ 의 기울기는 H_i 보다 작으며, 따라서 g_i^t 의 기울기보다 작다. 따라서 $g_i^t = -s_i^t$ 의 관계가 성립하는 유일한 θ_i 값 θ_i^* 가 존재한다. 나아가 θ_i 가 θ_i^* 보다 작을 때(클 때)는 $g_i^t > -s_i^t$ ($g_i^t < -s_i^t$)이며, 따라서 $z_i^t > 0$ ($z_i^t < 0$)이 성립한다.

(2) g_i^t 는 θ_i 에 대해 단조증가하며, 그 기울기는 H_i 로 일정하다. $-s_i^t$ 는 (A.3)에 나타나 있듯이 $\theta_i = 0$ 에서 부의 값을 가지며, θ_i 에 대해 단조증가하고 그 기울기는 체증한다. 또한 (A.4)에 나타나 있듯이 $-s_i^t$ 의 기울기는 $\theta_i = 0$ 에서는 g_i^t 의 기울기보다 작으나 $\theta_i = \theta_i^*$ 에서는 g_i^t 의 기울기보다 크다. 따라서 g_i^t 의 기울기와 $-s_i^t$ 의 기울기가 같아지는 유일한 θ_i 값 $\hat{\theta}_i$ 가 $\theta_i = 0$ 과 $\theta_i = \theta_i^*$ 사이에 존재한다. 한편 (A.2)에서 $-s_i^t > 0$ 이므로 정의 $-s_i^t$ 의 값만 정의되는데, $-s_i^t = 0$ 이 되는 θ_i 값 $\tilde{\theta}_i$ 은

$$\tilde{\theta}_i = n/\alpha H_i < 1$$

가 되며, 이 값에서 $-s_i^t$ 의 기울기는

$$\frac{\partial s_i^t(\theta_i = \tilde{\theta}_i)}{\partial \theta_i} = \alpha\beta H_i \left(1 - \frac{\Delta_i}{\Sigma\Delta_j}\right) < H_i$$

가 된다. 따라서 $\hat{\theta}_i$ 는 $\tilde{\theta}_i$ 보다는 크며 θ_i^* 보다는 작다.

Q.E.D.