

지방재정 통합과 국세의 지방 이양*

김 석 태

국문요약

우리나라 지방재정은 수직적 형평성과 수평적 형평성이 모두 미흡하다. 수직적 형평성을 높이기 위해 국세의 지방이양이 추진되어 왔고, 수평적 형평성을 높이기 위해 지방교부세 배분 방식의 개선이 추구되어 왔다. 하지만 지방(일반)재정과 지방교육재정이 분리되어 운영되는 상황에서는 양자의 개선이 모두 한계에 부딪혀 있다. 이 논문은 양 재정을 통합 모형을 정립한 다음 통합이 지역경제력에 맞는 교부세(금)의 배분을 가능하게 하여 시·도 간 재원배분의 수평적 형평성을 높일 뿐만 아니라 추가적인 형평화 장치 없이도 국세의 지방이양을 가능하게 하여 국가와 지방간의 수직적 형평성도 높일 수 있음을 실증적으로 보여주고 있다.

주제어: 지방재정, 지방교육재정, 지방재정통합, 지방교부세, 국세의 지방 이양

I. 머리말

우리나라 지방재정은 수직적 형평성과 수평적 형평성이 모두 미흡하다. 수직적 형평성을 높이기 위한 목적으로 국세의 지방이양이 지속적으로 추진되고 있다. 국가 대 지방의 순지출의 비가 대략 45% 대 55%인데 비하여¹⁾ 국세 대 지방세의 비중은 약 80% 대 20%로 불균형이 심하기 때문이다.²⁾ 하지만 수직적 형평성을 제고하기 위한 국세의 지방이양은 지역 간 경제력(보다 구체적으로 세원의 크기)의 격차 때문에 지방재정 간의 빈익빈 부익부의 결과를 초래하여 수평적 형평성을 해칠 가능성이 크다.³⁾

이런 문제를 다소나마 해소하기 위하여 국세의 지방 이양의 방식으로 2010년에 도입된 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세는 그 배분에 있어 수도권의 시·도, 비수도권의 광역시 및 비수도권의 도를 구분하여 각각 100%, 200%, 300%의 가중치를 주어 배분하고 또, 수도권

* 이 논문은 2012학년도 경북대학교 연구년 교수 연구비에 의하여 연구되었음.

1) 지방교육재정이 지방재정에 포함된 수치이다.

2) 우리 지방재정은 세입과 세출간의 괴리가 매우 큰 구조로 되어 있으며, 괴리로 인한 지출은 중앙의 이전재원으로 충당하는데, 2012년 예산 기준 지방세는 53.8조원인 반면, 이전재원은 61.3조원으로 총세입 대비 이전재원 비중이 40% 이상이다.

3) 국세가 지방으로 이양되면 세수의 상당 부분이 수도권의 재정력이 우수한 자치단체에 배분되어 재정력 격차가 더욱 확대되며 이들 지역은 보통교부세 불교부단체이어서 재정조정제도로 격차를 해소할 수 없다.

이 출연하여 만든 지역상생발전기금을 운영하고 있다.⁴⁾ 하지만 이런 장치는 지방소비세가 지방 세라기보다 재정조정 장치라는 비판(주만수·최병호 2009, 등)을 받고 있을 뿐만 아니라 앞으로 부가가치세의 20%(2014년 현재 11%)까지 지방소비세로 이양해야 한다는 주장을 감안하며 이런 재원 균등화 방식에는 한계가 크다.⁵⁾

국세의 지방 이양과 관련해 지방재정 간의 불균형의 해소가 어려운 이유 중에 하나가 지방(일반)재정과 지방교육재정을 분리하여 운영하고 있기 때문이다. 지방일반재정은 지방세를 주요재원으로 하고 있지만 지방교육재정의 경우 자체적인 지방 세수가 없이 국가나 해당 자치단체의 이전 재원으로 충당되고 있다.⁶⁾ 그 결과 재정조정에서 지방일반재정의 경우 지방의 부담능력이 충분히 반영되지만 지방교육재정의 경우 지방의 부담 능력 반영이 매우 제한적이다. 그 결과 부담 능력이 상당한 시·도에서도 상당한 규모의 지방교육재정교부금을 받고 있는 실정이다.⁷⁾ 보통교부세와 지방교육재정보통교부금 간의 2010년~2012년 사이 상관관계를 구해 보면 -0.40으로 역의 관계인데 양자 모두 기준재정수요와 기준재정수입의 차이를 보전해주는 방식으로 산정되는 것을 감안하면 이들이 상호 역(逆)의 관계에 있다는 것은 분리 산정의 문제를 내포하고 있는 것이라 아니할 수 없다.

우리나라의 국세와 지방세 배분의 기준을 찾기는 쉽지 않다. 하지만 Bird(1993, 2008)가 현실적인 배분기준으로 바람직하다는 ‘가장 부유한 자치단체가 그 주민에게 직접 혜택을 주는 재정 지출을 충분히 감당할 수 있을 만큼의 자체재원을 할당’하였다는 것을 그 기준으로 볼 수 있다.⁸⁾ 현재 우리나라에서 국세 대 지방세 배분이 약 8 대 2인 상황에서도 서울특별시와 수도권의 6~7 개 기초자치단체가 보통교부세 불교부단체인데 이들 지역은 전국적 기준에서 볼 때 충분한 수입이 보장되는 지방자치단체이기 때문이다.⁹⁾

하지만 이런 수입의 충분성은 지방일반재정에 한정되었을 때이다. 지방일반재정 수요에 더하여 지방교육재정 합쳤을 때에는 이런 8 대 2의 배분 기준으로 이들 단체들에 충분한 수입이 보장된다고 할 수 없다. 그렇다면 가장 부유한 자치단체도 더 이상 재정 잉여가 생기는 않게 되면서 국세의 지방 이양 여지, 즉 지방세의 더 비중을 높일 수 있다.

우리나라의 지방교육은 광역자치단체의 사무로 규정되어 있지만 일반행정과 별개로 운영되어 왔다. 근래 종전의 시·도 교육청 내의 교육위원회가 시·도의 상임위원회로 개편되어 지방일반

4) 이런 가중치 미적용시에는 지방소비세의 52%가 수도권에 48%가 비수도권 48%에 배분되는 반면, 적용시에는 29%가 수도권에, 71%가 비수도권에 귀속한다.

5) 2013년 12월 세법 개정은 취득세율 영구인하에 따른 취득세수 감소분 보전을 위해 지방소비세를 부가가치세의 5%에서 11%까지 늘리기로 하였다. 이에 따른 지방소비세 증가분은 시·도별로 최근 3년간 평균 취득세수 비율대로 지자체에 배분하는 방식을 택해 지역간 세수 불균형의 문제는 없어 형평화 장치도 없다.

6) 지방교육의 자체 재원은 2010년과 2011년은 5.9%, 2012년은 5.4%에 불과하다.

7) 지방일반재정의 보통교부세와는 달리 지방교육재정의 경우 지방재정교육교부금의 불교부단체는 없다.

8) Bird(2008: 12)은 조세 배분의 기준으로 1) 이상적으로 지방세 수입은 가장 부유한 지방정부가 그 수입으로 주로 그 주민들에게 혜택을 주는 공공서비스를 제공하는데 충분해야 하고, 2) 가능한 한 지방세는 주민이 받는 혜택과 관련하여 오직 그 주민에게만 부담을 주어야 하고, 3) 가능한 한 지방정부는 정치적으로 책임이 있는 지출에 대한 재원을 조달하는데 한계적인 부분에서 직접적인 책임을 져야하고, 4) 지방세는 자원배분을 왜곡 시켜서는 안 된다고 하고 있다.

9) 보통교부세 배분에서 기준재정수입이 기준재정수요보다 큰 지역들이다.

행정과 지방교육행정의 연계가 강화되었다고 하지만 아직도 지방교육의 수장은 교육감이고 지방교육재정은 지방일반재정과 별개로 운영되고 있다. 이런 분리의 문제점을 해소하기 위하여 상당수의 논자[임성일·손희준(2011), 김재훈(2012, 2014)]들이 양자 간의 연계 강화 내지 통합을 주장하고 있다.

이런 상황에서 이 논문은 다음의 문제를 살펴본다. 첫째, 문헌 검토를 통해 지방일반재정과 지방교육재정의 통합과 국세의 지방이양 논의를 정리한다. 둘째, 지방교부세와 지방교육교부금의 배분 계산에서 사용되는 각각의 기준재정수요와 기준재정수입을 광역자치단체별로 합산하는 방식으로 ‘통합교부금’을 배분하는 경우 새로운 통합교부금이 어떻게 배분되는가를 살펴본다. 셋째, 통합교부금이 가장 작은 광역자치단체(다른 말로 가장 부유한 단체)의 교부액의 크기가 국세의 지방이양 가능한 액수로 판단하고 이것을 지방소비세의 규모와 비교한다.

이를 위해 II장에서는 관련 선행연구를 검토하고 본 연구와의 차이점을 밝히고, III장에서는 분석을 위한 이론 모형을 정립하고 연구 설계를 제시한다. IV장에서 관련 자료를 정리하고 분석하여 통합의 형평화 효과와 국세의 지방이양 정도를 계산한다. V장에서는 이상의 논의를 정리하면서 지방재정 통합이 시·도 간 재원배분의 수평적 형평성을 높일 뿐만 아니라 국가와 지방 간의 수직적 형평성을 높일 것이라고 주장한다.

II. 선행연구 검토

본 연구와 관련된 선행연구는 지방일반재정과 지방교육재정과 통합에 대한 연구와 국세의 지방이양에 대한 연구로 나누어 볼 수 있다. 전자는 지방교육의 문제점을 해소하기 위하여 행정 및 재정의 개선책으로 제시된 것들이고 후자는 근래 지방소비세 도입과 관련된 것이다.

1. 지방재정의 통합에 대한 연구

지방일반행정과 지방교육행정의 관계는 통합형과 분리형으로 나뉘어진다. 전자에는 지방교육 행정기관을 지방행정기관의 한 부분으로 보고 지방교육기관의 수장을 지방자치단체장의 보조기관으로 하는 독일이나 영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 등의 나라들이 이에 속하고, 후자에는 두 개 기관이 별개인 스위스나 미국의 대다수 지방자치단체의 경우이다(이기우 2011). 반면 우리나라의 지방교육은 광역자치단체의 사무로 규정되어 있지만 일반행정과 별개로 운영되는 구조로서 절충형이다.

이런 절충형의 구조의 장점이 없는 것은 아니지만 많은 문제점을 노정하고 있다. 따라서 상당한 연구가 통합형으로의 개선을 주장하고 있다. 이런 연구는 교육행정의 문제점을 지적하면서 통합의 필요성을 제기하는 부류와 교육재정의 문제점을 지적하면서 통합의 필요성을 제기하는 부류로 나누어진다.

교육행정의 문제점을 지적하면서 통합의 필요성에 대한 최근의 주장은 전상경·류춘호(2008),

이기우(2011), 김재훈(2012)에서 찾아볼 수 있다. 전상경·류춘호(2008)는 시·도 및 시·군·구와 시·도 교육청 간의 관계의 역사적 변천과정 및 현행 법적 관계, 그리고 기초자치단체의 교육재정지원 현황을 분석한 후 교육자치와 일반자치의 통합이 필요성을 주장하고 있다. 이기우(2011)는 시·도의 집행기관이 지방자치단체장과 교육감으로 이원화되어 관할의 중복, 책임의 회피, 교육역량의 분산 등의 문제점과 양자가 정책적인 견해를 달리하는 경우에 생기는 갈등과 마찰을 지적하면서 양자의 통합을 주장한다. 그 방법으로 교육감을 지방자치단체장의 보조기관으로 하고 지방자치단체장이 임명하도록 하는 것이 원칙적으로 바람직하나 교육관계자들의 반발이 심할 것으로 예측되므로 이에 차선으로 런닝 메이트(running-mate)제를 적극적으로 활용할 것을 제시한다. 김재훈(2012)은 현행 지방교육행정체의 문제점으로 시·도 및 시·군·구의 적극적 교육투자를 저해하는 인센티브 구조, 시·도와 시·도 교육청 간 법정전출금 협의기제의 미작동으로 인한 법과 현실의 불일치, 비법정전출금과 교육경비 보조금의 배분적 효율성 확보 곤란, 법정전입금의 지연 지급을 지적하고, 그 처방으로 단기적으로 시·도 및 시·도 교육청 간의 예산협의 활성화, 시·군·구의 시·도교육청에 대한 비법정전입금의 개선을, 중장기적으로 시·도와 시·도 교육청의 구조적 통합을 제안하면서 시·도지사교육감 런닝 메이트제와 시·도지사에 의한 교육부단체장 임명제를 제시하고 있다.

교육재정의 문제점을 지적하면서 양자의 통합의 필요성을 주장하는 논문은 국중호(1998), 안종석(2000), 임성일·손희준(2011), 김재훈(2014) 등이다. 국중호(1998)는 양자의 분리로 교육서비스의 부담구조에 대한 인식이 부족해져 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높을 뿐만 아니라 행정비용이 중복되고 책임소재도 불분명해진다고 주장하면서 지방교부금에 지방교육재정교부금과 교육세의 국세분을 통합하고 교부율을 조정하거나 교육세를 폐지하고 대신에 지방교부금의 교부율을 높이는 방안 등을 제시하였다. 안종석(2000)은 과세권이 없는 교육자치단체가 중앙정부의 이전재원으로 운영하는 우리나라의 지방교육재정의 문제점을 지적하고 지방교육재정 지원체계, 일반재정과 교육재정의 통합과 중앙정부의 지원규모 및 재원 이전체계의 개편방안 모색하였다.

임성일·손희준(2011)은 일반지방재정과 지방교육재정의 교부금제도는 제도적 연계성이 거의 없이 운영되고, 지방재정과 지방교육재정간의 수평적 재정관계 또한 체계적이고 유연하게 설정되어 있지 못하다 있다고 진단한다. 그리고 중·단기적으로는 교육자치단체의 재정 자주성을 높이면서 지방재정과 지방교육재정 간의 정책연계를 최대한 강화할 수 있는 방안을 모색하고,¹⁰⁾ 장기적으로는 양 부문을 통합하는 방안을 제시하였다. 안종석(2012)은 지방교육재정은 수입 중 94.6%(2012년 예산 기준)를 국가와 지방자치단체에 의존하고 있는데, 그 중 1%만 지방자치단체의 자율적인 지원금이고 나머지는 모두 국가에서 정한 법정지원금인 상황에서 국가·지방일반재정·지방교육재정간의 새로운 파트너십 관계를 형성할 필요가 있다고 한다. 김재훈(2014)은 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합운영을 제안하면서 제1안으로 현재와 같이 두 제도의 독립성을 인정하면서 재원의 배분방식과 정책파급효과를 국가차원의 거시적 관점에

10) 중·단기 개선 방안으로는 첫째, 지방교육자치단체가 지방세 부과권을 확보하는 것이고, 둘째, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계성을 크게 강화하며, 셋째, 지방재정과 지방교육재정간의 정책 및 자금 활용 연계성을 강화하는 방안을 제안하였다.

서 연계시키는 것과 제2안으로 양자를 통합한 하나의 통합교부금(가칭 ‘국가교부금’) 운영을 제시하고 있다.¹¹⁾

2. 국세의 지방이양에 대한 연구

1991년의 지방의회의 부활과 1995년의 지방자치단체장의 민선에 맞추어 지방재정을 확충위해 지방세로서 적합한 ‘모든 지방에 보편적인 세원’을 찾는 노력이 경주되었지만 실패로 돌아갔다. 그 결과 국세 일부의 지방이 대안으로 제시되었는데 이 또한 지역 간의 경제력의 격차가 심한 상황에서 지방자치단체 간 재정적 격차를 심화시킨다는 우려 때문에 용이한 일이 아니었다. 구체적으로 김석태(1999)는 국세의 지방이양이 지역경제력에 비례하여 지방 수입이 늘어나는 경우 경제력이 좋은 대도시지역에 세수가 집중되어 부익부 빈익빈의 결과를 가져온다는 계산 결과를 보여주고 있으며, 김석태·김영일(1999)도 국세 중 지방 이양대상으로 지목되던 부가가치세 중 음식업 및 숙박업 지방 이양시 광역지방자치단체별 재정확충 효과를 측정한 결과는 지방재정이 열악한 3개 지역의 수입이 감소하는 것을 보여주고 있다.

이런 사실은 실무적으로 확연히 인식되어 세수 격차 문제를 해결하기 위하여 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세 도입 시에는 경우 지역별 가중치를 두고¹²⁾ 지역발전상생기금을 설치하는 장치를 두었다. 이런 형평화 장치에 대하여 주만수·최병호(2009)는 지방소비세를 배분할 때 권역별 가중치를 사용한다면 형식적인 명칭은 비록 지방소비세이지만 실질적으로는 지방자치단체의 조세가 아니라 형평화를 위한 이전재원의 역할을 부여하는 것이라 지적하고 있다.

지방세의 확충을 위한 대안으로 오랫동안 논의되던 소득세와 부가가치세를 중앙지방 간에 공동세화하는 방안으로 지방소득세와 지방소비세의 도입으로 실현되었음에도 지방재정 간의 수평적인 재원조정을 위한 제도적 장치가 분권 측면에서 논리적으로 적절하지 않고, 지방의 자율성 측면에서 지방소비세 배분 기준에도 문제가 있다는¹³⁾ 것을 보여준다. 이를 극복하기 위한 방안의 모색이 불가피하다고 하겠다.

3. 기존 연구와 차별성

지방일반자치와 지방교육자치의 통합은 김대중 정부(1998년~2003년) 이래 계속 추진되어 왔고 또, 관련 법령에도 규정되어 왔다.¹⁴⁾ 시·도 교육청의 교육위원회가 지방의회의 상임위원회

11) 제2안의 통합교부금 산정시 기준재정수요액 측정항목으로 지방교부세의 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 경제개발비에 대하여 ‘교육지원비’를 추가하는 것을 제안하고 있다.

12) 수도권외의 시·도, 비수도권의 광역시 및 비수도권의 도를 구분하여 각각 100%, 200%, 300%의 가중치를 주고 있다.

13) 이런 비판에 대해서 지방소비세는 수평적 불균형 개선 제도가 아닌 지방세라는 점을 인식할 필요성이 있다고 지적하고, 수평적 불균형 문제는 교부세와 국고보조금을 통해 해결되어야 하며, 지방소비세는 지방 자치의 근간이 되는 지방세 수입을 늘리는 방향으로 입장 정리를 해야 할 필요성이 있다는 주장도 있다.

14) 「지방분권촉진에 관한 특별법」(2008.8.30) 제11조 2항에 ‘국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개선방안을 마련하여야 한다’고 규

로 전환되어¹⁵⁾ 의사결정에서 일반행정과 교육행정의 구분이 없어지게 되었고 교육감의 자격에서 교육경력은 점차 완화되어 교육의 특수성의 인정 정도는 점차 완화되고 있다.

또, 최근 10년 동안 결산 기준으로 전국 시·도 교육청 예산의 17.1%가 시·도 혹은 시군구로부터의 전입금으로 충당되고 있는데다, 최근 들어서 지방교육에 사용되는 국가 예산의 비중이 점차 하락하는 등 지방자치단체로부터의 재정지원이 절실한 실정이다. 지방자치단체 입장에서도 지방교육에 사용되는 재원이 다른 어떤 부문에 사용되는 재원보다 더 크다. 2011년의 경우 서울특별시는 전체 예산의 34%, 광역시는 평균 19% 그리고 도는 평균 23%나 되는 예산을 지방교육에 사용하고 있다(임성일·손희준 2011). 또 시·도에 지방교육지원 관련 부서가 신설되면서 지방교육에 대한 체계적인 지원을 모색하고 있다. 하지만 양자의 통합은 교육계의 반발 때문에 그 속도가 느리다.

이런 상황에서 본 연구는 앞에서 살펴본 김재훈(2014)의 제2안인 통합교부금 방식의 통합 제안과 맥락을 같이한다. 하지만 본 논문은 제안의 수준을 넘어서 지방일반재정과 지방교육재정의 통합이 이루어지는 경우 이것이 지방자치단체 간 수평적 형평성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 수평적 형평성을 해치지 않는 방법으로 국세의 지방이양을 가능하게 한다는 것을 실증적으로 보여주고자 한다. 다음 장에서는 이론적 근거와 연구 설계를 살펴본다.

Ⅲ. 이론 모형 및 연구 설계

1. 이론 모형

지방일반재정과 지방교육재정의 통합과 국세의 지방이양의 문제는 조세기반(tax base)으로서 지역경제력과 관련하여 분석할 필요가 있다. 지방의 자체재원은 지역경제의 부의 일부분을 자치단체로 이관시키는 것이고, 국세의 지방이양은 지역경제력에 따라 지방의 수입이 결정되어 지방재정 형평화(내지 격차)에 큰 영향을 미치기 때문이다. 따라서 여기서는 우선 지역경제력과 관련해 지방의 재정적 수요와 수입의 문제를 살펴본 후 국세가 지방에 이양되는 경우 지방재정간 격차의 문제를 모형을 통해 살펴본다. 그 다음 양 재정이 통합되는 경우 재정격차를 확대하지 않으면서 국세의 지방이양이 가능한 정도도 모형을 통해 살펴본다.

지방수입뿐만 아니라 지방재정수요도 지역경제력과 밀접한 관계를 가지고 있고 이들은 상호정(正)의 관계에 있다고 할 수 있다. 지역경제력이 커짐에 따라 이들 수요가 커지고 또, 지방수입 즉 지방세 및 세외수입도 커지기 때문이다. 하지만 커지는 정도에는 차이가 있다. 지방세 등의 수입은 과세기반에 비례세 혹은 누진세로 징수되어 경제력에 따라 차이가 큰데 비해 재정수요는 경제력의 차이와 무관하게 모든 지방이 기본 수요를 충족해야하기 때문에 지역경제력에 따른 차이가 작다.

정하였고, 최근의「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(2013.5.28) 제12조 2항에 ‘국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.’라고 규정하고 있다.

15) 교육위원회에 별도로 선출되는 교육위원은 2014년 7월부터는 없어지게 된다.

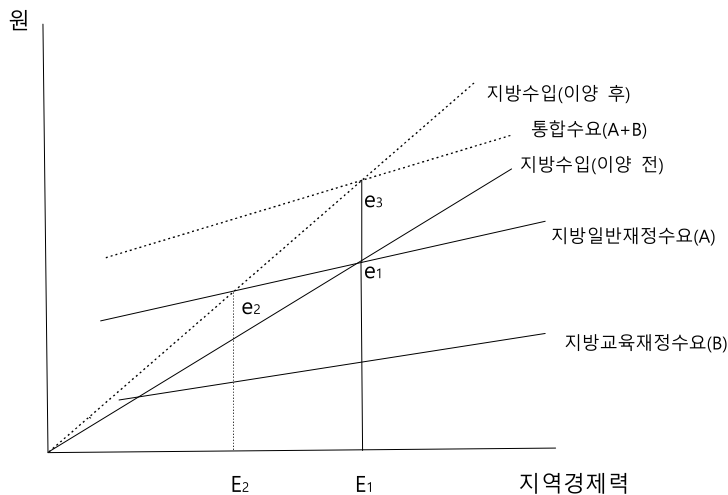
이상의 논의를 모형화하기 위해 X축에 지역경제력을, Y축을 돈으로 하는 평면에 수입과 지출을 나타내면 <그림 1>의 지방 수요 및 수입의 선들과 같다.¹⁶⁾ 위의 논의에 따라 지방수요의 선은 상대적으로 작은 기울기를 가진 우상향의 선인 반면 지방수입 선의 상대적으로 큰 기울기를 가진 우상향의 선으로 그려져 있다.

지방일반재정의 경우만 고려할 때 E_1 크기의 경제력을 가진 자치단체는 e_1 에서 수요와 수입이 동일해 재정적으로 완전한 자립을 할 수 있는 곳으로 재정충족도가 100%이다.¹⁷⁾ E_1 우측은 수입이 수요를 초과하는 지역으로 국가의 재정적인 지원이 필요 없는 단체인, 반면 E_1 좌측은 수요가 수입을 초과하는 지역으로 수요와 수입의 차이의 정도에 따라 국가의 지원이 필요한 단체이다.

국세가 지방으로 이양되는 경우(즉 지방에 과세권 내지 과세수입권이 주어지는 경우) 지방수입선의 기울기가 더 커져 <그림 1>에서 ‘지방수입(이양 후)’ 선같이 나타난다. 동일한 경제력에서 지방의 수입이 더 늘어나기 때문이다. 그 결과 종래 E_1 크기의 경제력을 가진 자치단체에서 e_1 에서 수요와 수입이 같던 것이 이양 후에는 이 보다 규모가 작은 E_2 크기의 경제력을 가진 자치단체에서 e_2 점에서 수요와 수입이 같아진다. E_2 크기 이상의 경제력을 가진 단체는 재정적 잉여가 있게 되고, E_1 크기의 경제력을 가진 자치단체는 e_1 - e_3 만큼의 잉여가 생긴다. 국세의 지방 이양이 부유한 단체에게 더 많은 재정적 잉여를 안겨주는 경우를 보여주고 있는 것이다.

위의 논의는 지방일반재정만을 고려했을 때의 경우이다. 자체수입의 거의 없는 지방교육재정을 고려하면 사정이 달라진다.¹⁸⁾ 지방일반재정수요와 지방교육재정수요를 합한 통합수요와 국세의 지방 이양 후 수입을 비교할 때 것과 할 때 e_3 점에서 양자가 동일하다. 즉 E_1 크기의 경제력을 가진 자치단체에서 통합수요와 국세의 지방 이양 후 수입의 크기가 같다. 통합 후에는 국세가 지방에 이양되어도 더 이상 재정적인 잉여가 생기지 않는 것이다.

〈그림 1〉 재정 통합 모형



16) 수요 및 수입이 지역경제력의 선형함수로 가정하고 있다.

17) 지방교부세 배분과 관련해서는 기준재정수요와 기준재정수입이 동일한 규모로 ‘지방재정력이 1’인 단체이다.

18) <그림 1>에서는 논의를 간단하게 하기 위해 지방교육의 경우 자체수입이 없는 것으로 가정하고 있다.

이를 뒤집어 보면 지방일반재정에 지방교육재정에 통합하면 국세가 지방에 이양되어도 재정적인 잉여가 생기지 않는 경우를 보여주는 것으로 <그림 1>에서 보면 'e1-e3' 크기의 재원이다. 이론적 불 때로 국세의 지방 이양 시 추가적인 지방재정 형평화 장치를 두지 않고서도 'e1-e3' 크기의 재원을 지방에 이양할 수 있다는 것이다.¹⁹⁾

2. 자료 및 자료 수집

위의 이론모형을 실제에 적용하기 위해서는 수요와 수입에 대한 자료가 필요하다. 수요와 관련하여 이론적으로 지방정부 재정수요를 추정한다는 것은 매우 어렵고 또 믿을 만한 추정 사례를 찾아보기도 어렵다. 하지만 우리나라에서는 지방의 기본적 재정 수요를 충족시키고자 하는 목적으로 국가에서 지방자치단체의 표준적인 재정수요를 측정하고 있는 것이 있어 이를 연구목적으로 이용할 수 있다. 지방일반재정의 경우 보통교부세, 지방교육재정의 경우 보통교부금의 배분시 사용되는 기준재정수요가 이것들인데 이들 수요치는 매년 계산되어 보통교부세 내지 보통교부금의 배분에 사용되고 있다.²⁰⁾

수입과 관련해서도 보통교부세나 보통교부금 배분시 기준재정수입을 추정한다. 기준재정수입은 지방의 자체 수입은 지방세나 세외수입 등의 실제 수입이 자료가 생산되고 있기 때문에 수요의 측정만큼 어려운 것은 아니다.

여기서는 기준재정수요와 기준재정수입을 지방의 재정적 수요(needs)와 수입(capacity)을 반영하는 것으로 보고 지방일반재정의 경우 보통교부세, 지방교육재정의 경우 보통교부금의 배분시 사용되는 자료를 이용하여 위의 모형의 수요선 및 수입선을 추정하기로 한다.²¹⁾

지역경제력을 나타내는 지표로는 지역별 총생산(GRDP)을 이용하기로 한다. GRDP는 지역경제수준을 나타내는 대표적 지표(김정완 2004)로서 재정수요와 재정수입에 변화에 가장 주요한 요인으로 판단되기 때문이다. 이와 유사한 사용 예는 박병희(1996)의 GRDP를 기준으로 지방교부세의 형평화 효과 분석, 박정수(1998)의 1인당 예산규모와 GRDP의 관계 분석, 김정완(2004)의 GRDP와 지방세수와의 관계분석에서 볼 수 있다.

본 연구에서 이용되는 보통교부세나 지방교육교부금의 자료는 2010년~2012년의 자료이다. 2012년 GRDP 자료는 2013년 말에야 생산되어서 동일한 연도에 맞추기 위해 교부세나 교부금의 자료도 이전 년도의 자료를 이용할 수밖에 없었다.

19) 위 모형은 지방일반재정과 지방교육재정의 완전통합 방식만을 고려하고 있다는 점에서 극단적인 경우라 할 수 있다. 임성일·손희준(2011)은 통합의 방식을 현재와 같이 두 제도의 독립성을 인정하면서 재원의 배분방식과 정책파급효과를 국가차원의 거시적 관점에서 연계시키는 접근방식과 지방교부세와 지방교육교부금을 통합하는 통합교부금제를 택하는 방식을 제시하고 있다. 하지만 여기서는 문제를 간단하게 하기 위하여 양재정의 총량의 통합만을 고려하고 있다.

20) 행정안전부(2013)는 보통교부세의 기준재정수요액은 각 자치단체가 필요로 하는 일반재원으로서의 재정수요를 나타내는 것으로 지방자치단체의 자연적, 지리적, 사회적 제반 여건에 대응하는 합리적이고 타당한 수준의 「표준적인 재정수요(national standard)」로 산정된다고 한다.

21) 하지만 양자에는 여러 가지 복잡한 정책적 요인이 반영되어 있기 때문에 이에 대한 검토가 필요한데 이에 대해서는 다음 장에서 살펴보기 한다.

지방교부세 자료는 안전행정부의 지방교부세산정해설 및 내역을 활용하였고, 지방교육정정교부금은 교육부의 내부자료를 이용하였다.²²⁾ 지방세 자료는 지방세정연감에서 지역 소득 자료는 국가 통계 포털(e-stat)에서 구하였다. 광역자치단체 16개 중 제주특별자치도의 경우는 전체 재원 중 지방교부세가 3%, 지방교육교부금은 1.57%이라는 주어진 비율로 배분되기 때문에 기준재정 수입 및 수요에 대한 자료가 없어 분석에서 제외하였다.²³⁾

IV. 자료 정리 및 분석

1. 자료 정리

지방교부세는 내국세의 19.24%를 재원으로 하는데 이 중 보통교부세가 96%, 특별교부세가 4%를 차지하고 있다. 지방교육재정교부금의 재원은 내국세 수입의 20.27%와 교육세 수입의 전액으로 구성되는데 이 중 보통교부금은 내국세 분의 96%와 교육세 수입 전액이며 특별교부금은 내국세 분의 4%이다.

보통교부세와 지방교육재정보통교부금의 산정 방식은 지방자치단체별로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 계산하여 그 부족액을 교부한다는 점에서 매우 유사하다. 보통교부세의 기준재정수요액은 측정항목별 기준통계와 일정산식에 의해 산정되는 기초수요액과 법령 등의 규정에 의한 보정수요액, 그리고 자치단체의 자구노력정도를 반영하는 자체노력항목(수요 인센티브)의 합산액이다(행정안전부 2013).

기준재정수요와 관련한 측정항목은 자치단체의 예산제도와 연계되어 있는데 자치단체 특정한 수요와 관련된 항목들은 배제하고, 기본적으로 일반회계예산을 중심으로 표준 유형의 경비항목별 일반재원의 보전과 조정에 초점을 두고 있다. 4개 측정 항목(일반행정, 문화환경, 사회복지, 경제개발), 16개 세항목(인건비 등)에 12종의 측정단위(인구수, 행정구역 면적 등)를 사용하고 있다. 기준재정수입액은 지방세법상 표준세율의 100분의 80에 상당하는 읍면 기준세율로 산정한 해당 자치단체의 보통세수입액을 기초수입액으로 하고, 여기에 보정수입액을 더하며, 수입과 관련된 자체노력을 가감하여 산정하고 있다.

지방교육재정의 보통교부금 배분시 기준재정수요액은 교원인건비, 학교신설비, 재정결합보전, 학교운영비 및 그 밖의 경비로 나누어 산정하고, 기준재정수입액은 지방세를 재원으로 하는 전입금(지방교육세, 시·도세, 담배소비세 전입금) 100%를 산정하고 수업료 및 입학금은 수입액의

22) 지방교육교부금 배분 관련 자료는 발간물로 공개되지 않아 교육부에 2차례 걸쳐 ‘행정정보공개청구’를 통하여 획득하였다.

23) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제75조 (지방교부세에 관한 특례)는 「지방교부세법」 제6조제1항의 규정에 불구하고 안전행정부장관이 제주자치도에 교부하는 보통교부세는 동법에 의한 보통교부세 총액의 100분의 3으로 산정한다고 규정하고 있고, 제101조 (보통교부금에 관한 특례)는 「지방교육재정교부금법」 제5조의 규정에 불구하고 교육부장관이 제주자치도에 교부하는 보통교부금은 동법에 의한 보통교부금 총액의 1만분의 157로 산정한다.

85%(읍·면지역 및 도서벽지 학교와 실업계는 70%)를 산정한다. 보통교부세의 경우 부족액에 조정률(통상 90% 내외)이 적용되는 반면 보통지방교육교부금은 부족액의 전액이 지원된다.

이렇게 산정된 보통교부세와 보통지방교육교부금을 자료(2010~2012년)를 정리하면 <표 1>과 같다. 이 표에는 이와 더불어 시·도별 GRDP를 추가하였다. 2010년~2012년 간 시·도별 배분 비중을 보면 보통교부세를 많이 받는 시·도는 경북(12.8%~13.4%), 전남(11.3%~12.0%), 부산(12.1%~13.1%)으로 각각 10% 이상의 비중을 차지하고 있고, 적게 받는 시·도로 서울은 불교부단체로 지난 3년 동안 전혀 받지 않았고, 경기(0.9%~1.5%), 울산(1.5%~1.7%), 인천(2.2%~2.5%)은 모두 3% 미만이다. 같은 기간 지방교육재정 보통교부금의 시·도별 배분 비중을 보면 많이 받는 시·도로 경기(19.3%~20.0%), 서울(12.3%~15.6%)이고, 적게 받는 시·도는 울산(2.5%~2.7%), 대전(3.1%~3.2%), 광주(3.2%~3.3%)이다.

교부세(금) 배분에서 현저한 현상은 지방교부세의 경우 서울은 한 푼도 받지 않고 경기는 거의 받지 않지만, 교육교부금의 경우 경기와 서울이 가장 많이 받는 시·도이다. 사실 보통교부세와 교육보통교부금간의 상관관계를 구해 보면 2010년~2012년 간 -0.40으로 역의 관계로 나타나고 있다. 보통교부세와 교육보통교부금이 모두 기준재정수요와 기준재정수입의 차이를 보전해주는 방식으로 산정되는데 이들이 상호 역의 관계에 있다는 것은 분리 산정의 문제라고 아니할 수 없다.

2. 자료의 분석

1) 분석 모형 및 추정

지방일반이나 지방교육의 기준재정수요의 경우 지역적 차이와 정책적 요소에 의해 매우 복잡한 방식으로 산정되기 때문에 주어진 독립변수인 지역총생산(GRDP)만으로 위 수요를 설명하는데 한계가 크다. 또 수입의 경우는 정책적 요소가 반영되는 부분은 적지만 재산세 중심의 지방세와 세외수입이라 GRDP만으로 설명하는데 마찬가지로 한계가 있다. 이런 문제점을 어느 정도 보완해 주는 것이 패널분석(panel data analysis)이다. 지역간 횡단면적 자료와 시간적 시계열 자료로 최대한 정보를 활용할 수 있기 때문이다.

또, 패널분석은 횡단면 자료와 시계열 자료를 동시에 이용하기 때문에 관측치를 늘려 단년도 추정의 자유도 문제를 어느 정도 해소시킬 수 있어 추정치의 효율성을 높일 수 있다. 뿐만 아니라 패널분석은 지역이나 연도 간 개별적 특이성(individual heterogeneity)을 통제하기 용이하고 다중공선성의 문제를 줄일 수 있을 뿐만 아니라 순수 횡단면이나 순수 시계열 분석에서 포착하기 힘든 효과를 잘 포착하기 때문이다(최충익 2012: 120-121).

〈표 1〉 시·도별 지방교부세와 지방교육재정교부금의 배분 및 GRDP 현황 (2010년~2012년)

연도	구분	지방교부세(단위: 백만 원)				지방교육재정교부금(단위: 백만 원)				GRDP* (단위: 10억 원)
		기준재정수 요액	기준재정수 입액	보통 교부세	교부세 비중	기준재정 수요액	기준재정 수입액	교부금액	교부금 비중	
2010	서울	9,894,882	10,005,626	0	0.0	6,503,198	492,417	6,010,781	15.6	271,649
	부산	2,856,528	1,991,116	710,862	12.5	2,703,483	156,504	2,546,979	6.6	59,531
	대구	1,972,828	1,375,409	492,473	8.6	1,948,776	147,432	1,801,344	4.7	35,632
	인천	2,003,921	1,845,626	127,741	2.2	2,054,427	125,940	1,928,487	5.0	56,857
	광주	1,246,975	741,177	416,956	7.3	1,350,777	76,108	1,274,669	3.3	25,140
	대전	1,255,910	904,738	289,895	5.1	1,307,773	90,380	1,217,393	3.1	26,413
	울산	925,496	810,078	95,143	1.7	1,020,057	57,624	962,433	2.5	59,160
	경기	3,836,746	3,774,857	50,780	0.9	8,241,375	784,633	7,456,742	19.3	232,429
	강원	1,026,521	466,458	462,335	8.1	1,768,012	40,571	1,727,441	4.5	28,829
	충북	897,881	458,003	363,122	6.4	1,539,832	57,138	1,482,694	3.8	36,233
	충남	1,121,560	628,478	406,473	7.1	2,088,960	52,817	2,036,143	5.3	76,354
	전북	1,081,136	425,139	541,529	9.5	2,187,912	66,508	2,121,404	5.5	34,643
	전남	1,208,100	376,426	685,593	12.0	2,401,965	57,175	2,344,790	6.1	58,750
	경북	1,537,974	610,025	764,936	13.4	2,832,744	68,739	2,764,005	7.2	78,314
	경남	1,695,909	1,348,704	286,217	5.0	3,096,922	119,332	2,977,590	7.7	82,341
	계	30,866,458	25,761,860	5,694,055	100.0	41,046,212	2,393,318	38,652,894	100.0	1,172,742
2011	서울	10,077,828	10,278,659	0	0.0	6,502,595	444,717	6,057,878	15.0	282,945
	부산	2,947,212	2,026,775	812,136	13.1	2,879,363	152,708	2,726,655	6.7	62,129
	대구	2,027,240	1,320,001	626,217	10.1	2,037,513	117,666	1,919,847	4.7	37,453
	인천	2,157,011	1,982,103	148,633	2.4	2,253,186	158,239	2,094,947	5.2	59,166
	광주	1,311,441	745,835	499,009	8.1	1,395,493	78,074	1,317,419	3.3	26,192
	대전	1,338,526	921,269	367,582	5.9	1,336,261	81,139	1,255,122	3.1	27,800
	울산	935,659	817,072	104,317	1.7	1,118,575	61,882	1,056,693	2.6	68,398
	경기	4,227,776	4,146,893	71,366	1.2	8,565,085	487,790	8,077,295	20.0	243,836
	강원	1,050,354	466,605	516,875	8.4	1,825,864	38,704	1,787,160	4.4	30,218
	충북	931,489	456,200	419,362	6.8	1,620,996	55,843	1,565,153	3.9	38,758
	충남	1,205,275	687,850	458,148	7.4	2,171,862	52,868	2,118,994	5.2	84,882
	전북	1,114,150	443,746	591,250	9.6	2,203,561	63,475	2,140,086	5.3	37,985
	전남	1,247,193	404,037	743,811	12.0	2,474,687	57,199	2,417,488	6.0	62,322
	경북	1,631,693	693,276	830,911	13.4	2,898,546	65,581	2,832,965	7.0	81,322
	경남	1,707,943	1,367,735	300,179	4.8	3,177,303	114,422	3,062,881	7.6	86,919
	계	32,202,847	25,390,321	6,189,617	100	42,460,890	2,030,310	40,430,580	100.0	1,241,582
2012	서울	9,080,797	9,176,279	0	0.0	7,206,701	2,227,875	4,498,493	12.3	288,626
	부산	2,886,205	1,898,124	913,905	12.1	3,232,252	659,587	2,355,158	6.4	63,564
	대구	1,943,428	1,134,859	748,973	9.9	2,331,579	423,066	1,729,720	4.7	38,751
	인천	2,141,235	1,932,827	191,141	2.5	2,379,980	471,873	1,743,027	4.8	60,635
	광주	1,318,418	740,633	534,068	7.1	1,590,388	276,089	1,185,547	3.2	26,770
	대전	1,281,925	797,676	448,717	5.9	1,542,636	258,987	1,154,350	3.2	28,675
	울산	946,471	821,244	115,784	1.5	1,295,352	226,049	972,584	2.7	70,648
	경기	3,997,541	3,913,954	77,319	1.0	10,323,272	2,135,860	7,146,737	19.6	250,857
	강원	1,253,440	572,371	629,987	8.3	2,089,205	177,561	1,800,258	4.9	31,361
	충북	969,868	430,192	499,207	6.6	1,893,743	194,655	1,578,543	4.3	39,502
	충남	1,270,728	677,758	548,971	7.3	2,629,481	312,691	2,141,033	5.9	89,092
	전북	1,133,423	420,850	659,211	8.7	2,497,712	210,104	2,125,396	5.8	38,389
	전남	1,336,788	417,324	850,685	11.3	2,760,315	218,221	2,372,376	6.5	64,587
	경북	1,652,438	605,901	968,050	12.8	3,338,602	327,079	2,784,166	7.6	83,238
	경남	1,860,731	1,457,225	373,666	4.9	3,664,952	472,920	2,930,313	8.0	88,316
	계	33,073,436	24,997,217	7,559,684	100.0	48,776,170	8,592,617	36,517,701	100.0	1,274,989

자료: 행정안전부. 2010년~2012년도 보통교부세 산정해설.

교육과학기술부. 2010~2012년도 지방교육재정교부금 보통교부금 교부보고.

e-나라지표 GRDP (2014년 1월 검색).

* GRDP 합계는 제주를 포함한 금액임.

따라서 본 연구는 <표 1>의 15개 광역자치단체의 3년간 자료를 가지고 패널분석을 한다. 이 분석으로 <그림 1>의 재정수요 및 재정수입 선을 추정하기 위한 식은 (1)과 같다.

$$Y_{i,t} = a + b \text{ GRDP}_{i,t} + U_{i,t} + \mu_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \dots \dots \dots (1)$$

($i = 1, 2, \dots, 15, \quad t = 1, 2, 3$)

위 식(1)에서 $Y_{i,t}$ 는 종속변수로서 각각 재정수요(D) 및 재정수입(R)을 나타내는 것이고, $\text{GRDP}_{i,t}$ 는 독립변수로서 지역경제력을 나타내며, $U_{i,t}$ 는 관찰되지 않은 지역적 특성 효과를 $\mu_{i,t}$ 는 관찰되지 않은 시간적 효과를, $\varepsilon_{i,t}$ 는 확률적 교란항을 나타낸다.

위 모형의 추정 방식은 오차항을 고정된 상수로 보느냐 아니면 확률변수로 보느냐에 따라 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model)로 구분된다. 또 이들 모형은 오차항의 고려 방식에 따라 One-way Error Component Regression Model과 Two-way Error Component Regression Model로 나누어진다.

위의 2×2의 4가지 조합 중 본 연구에서는 Two-way Error Component Regression Model 중 고정효과 모형의 결과를 리포트하기로 한다. 이 모형은 시간의 흐름에 따라 변하지 않고 관찰되지 않는 특정한 변수가 지역에 잠재해 있으며 시계열별 독특한 특성이 매 기간 잠재해 있다고 가정하는 데(최충익 2012: 122) 이것이 위 자료의 특성에 부합할 뿐만 아니라 오차항의 고려를 넓게 하려는 의도 때문이다. 이런 선택의 결과는 고정모형의 적합성에 대한 하우스만 테스트(Hausman Test)에서 귀무가설의 타당성이 인정된다.²⁴⁾

<표 1>의 자료를 이용하여 통계 패키지 SAS 9.3의 PROC PANEL 중 Fuller-Battese의 추정방식을 이용한 결과는 다음과 같다.

지방일반의 재정수요(GD)와 재정수입(GR)은

$$\text{GD}_{i,t} = 654019 + .019 \text{ GRDP}_{i,t} \dots \dots \dots (2)$$

($t = 1.40$) ($t = 4.76$) $R^2 = .35$; m-Value=12.98

$$\text{GR}_{i,t} = 27747 + .021 \text{ GRDP}_{i,t} \dots \dots \dots (3)$$

($t = .06$) ($t = 4.97$) $R^2 = .37$; m-Value=9.12

위 두 추정식 (2)와 (3)의 R^2 를 보면 GRDP가 기준재정 수요 및 수입을 30%이상을 설명하고 있어 추정식의 타당성이 어느 정도 인정되고 기울기의 추정 값이 매우 유의하다. 따라서 지방일반의 경우 기준재정 수요와 수입이 GRDP에 비례한다고 할 수 있다. 또 <그림 1>에서 그려진 바와 같이 수요선의 기울기(.019)보다 수입선의 기울기(.021)가 더 크다. 이는 수요의 경우 지방 간 경

24) 아래에서 보는 바와 같이 식 (2)~(9)의 대부분에서 Hausman Test에서 m-Value가 상당히 커 .01 수준에서 귀무가설이 부정된다.

제력 차이와 관련성은 상대적으로 작은 반면 수입의 경우 그 관련성은 상대적으로 크기 때문이다. 수요의 절편 값은 양으로 지역경제력이 0에 가까운 경우에도 수요가 있다는 것을 나타내고 있지만 그 값은 유의성은 크지 않다. 수입의 절편 값은 수요에 비해 매우 작은 값(수요 절편 값의 4% 정도)으로 0에 가까운 값으로 유의하지 않다.

식(2)와 식(3)을 병치하여 두 선이 만나는 GRDP 규모를 구하면 313,136(10억원)이다. 이 값보다 큰 GRDP를 가진 시·도의 경우 기준재정수입이 기준재정수요보다 커 보통교부세 교부대상이 되지 않는다. 이 값은 GRDP 규모가 가장 크고 보통교부세 불교부단체인 서울시의 2010년의 271,649(10억 원), 2011년의 282,949(10억 원), 2012년의 288,626(10억 원)보다 약간 큰 규모이다.²⁵⁾ 나머지 시·도의 경우 GRDP 값이 모두 이 값보다 적고 보통교부세 교부대상이다.

지방교육의 재정수요(ED)를 추정하면 다음과 같다.

$$ED_{i,t} = 694990 + .028 \text{ GRDP}_{i,t} \dots\dots\dots (4)$$

(t = 2.04) (t = 9.30) $R^2 = .668$; m-Value=3.78

위 식 (4)의 교육수요는 R^2 가 0.668으로 지방일반의 경우보다 더 크고 기울기의 추정값이 매우 유의하다. 따라서 지방교육도 기준재정수요가 GRDP에 좌우된다고 할 수 있다. 또 수요선의 기울기는 .028으로 일반의 경우 .019보다 약간 커 일반행정에 비해 지역경제력의 변화에 따른 차이가 상대적으로 크다.

2) 지방교부세와 지방교육재정교부금의 GRDP와의 관계²⁶⁾

지방교부세와 지방교육재정교부금의 GRDP와의 관계를 분석하면 다음과 같다. 지방교부세와 GRDP 간의 상관관계는 -.56으로 상당한 음의 상관관계를 가지고 있다. 부유한 지역일수록 더 적은 지방교부세를 받는다는 결과이다. 이를 회귀식으로 나타내면 식 (5)와 같다.

$$GG_{i,t} = 671889 - .0029 \text{ GRDP}_{i,t} \dots\dots\dots (5)$$

(t = 6.72) (t = -3.51) $R^2 = .22$; m-Value=9.48

식 (5)는 R^2 가 .22으로 통합수요의 22%를 GRDP가 설명해 주고 절편과 기울기가 모두 매우 유의한 수준이다. GRDP가 영인 수준에서도 559,200만원의 수요가 있으며 이것은 GRDP 1,000원의 증가에 대해서 2.9원 정도가 감소한다.

지방교육재정교부금과 GRDP 간의 상관관계는 .71로 상당한 양의 상관관계를 가지고 있다. 부

25) 위 자료를 OLS 방식으로 추정하면 $GD_{i,t} = 151119 + .025 \text{ GRDP}_{i,t}$ 와 $GR_{i,t} = -554503 + .028 \text{ GRDP}_{i,t}$ 이고 식(2)와 식(3)을 병치하여 두 선이 만나는 GRDP 규모는 253,207(억원)으로 서울의 GRDP 값보다 모두 작다.

26) 아래에서는 보통교부세와 보통교부금의 용어상 혼란을 피하기 위하여 ‘지방교부세 중 보통교부세’는 ‘지방교부세’로, ‘지방교육재정교부금 중 보통교부금’은 ‘지방교육재정교부금’을 표기하는 것으로 한다.

유한 지역일수록 더 많은 교육교부금을 받는다는 결과이다. 교육교부금과 GRDP 간 관계를 회귀식으로 나타내면 식 (6)과 같다.

$$EG_{i,t} = 999460 + .019 GRDP_{i,t} \dots\dots\dots (6)$$

(t= 3.08) (t= 6.87) $R^2 = .51$; m-Value=11.79

식 (6)은 R^2 가 .51으로 통합수요의 51%를 GRDP가 설명해 주고 절편과 기울기가 모두 매우 유의한 수준이다. GRDP가 0인 수준에서도 999,460만큼의 수요가 있으며 이것은 GRDP 1,000원의 증가에 대해서 1.9원 정도가 증가하는 것으로 보통교부세와 달리 증가한다.

위의 분석을 종합하면 지방교부세는 GRDP와 역의 관계(-.0029)에 있어 경제력이 빈약한 지역이 더 많이 받는 것으로 나타나고 있다.²⁷⁾ 하지만 지방교육재정교부금의 경우 그 관계가 정의 관계로 나타나 GRDP가 큰 지역이 더 많이 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 양자의 분리가 문제가 있음을 내포하는 것이다.

3) 통합교부금의 산정

<표 1>을 바탕으로 통합기준수요액과 통합기준수입액을 계산하고 이를 근거로 통합교부금을 산출하고 실제 지방교부세와 지방교육재정교부금의 합계와 차액을 계산하면 <표 2>와 같다.

통합교부금을 적용될 경우 보통교부세의 경우와 달리 교부금 불교부단체는 없다. 오히려 서울과 경기도가 통합교부금전체에서 차지하는 몫은 9.9%~13.0%와 16.2%~17.1% 사이로 보통교부세를 가장 적게 받는 시·도가 가장 많은 통합교부금을 받는다. 하지만 마지막 칼럼에서 보는 바와 같이 통합산정으로 교부금의 배분 비율은 크게 감소하고 있다. 통합으로 교부금 산정에 크게 변화가 없는 시·도는 대전, 울산, 경남이며, 나머지 시·도는 모두 약간 증가하고 있다.

통합 전후의 교부세액과 GRDP와의 관계를 2010년과 2011년 자료로 분석하면 아래와 같다. 통합 재정수요(TD)와 재정수입(TR)은 각각 식 (7)과 식(8)과 같다.

$$TD_{i,t} = 1197574 + .044 GRDP_{i,t} \dots\dots\dots (7)$$

(t= 2.56) (t= 10.70) $R^2 = .73$; m-Value=13.71

식 (7)은 R^2 가 .73으로 통합수요의 73%를 GRDP가 설명해 주고 절편과 기울기가 모두 매우 유의한 수준이다. GRDP가 영인 수준에서도 1,197,574만큼의 수요가 있으며 이것은 GRDP 1,000원의 증가에 대해서 4.4원 정도가 증가한다.

$$TR_{i,t} = -815136 + .034 GRDP_{i,t} \dots\dots\dots (8)$$

(t= -1.82) (t= 8.93) $R^2 = .65$; m-Value=2.09

27) 이런 결과는 재정이 양호한 지역이 교부금을 더 많이 받는다는 임성일·손희준 (2011)의 주장과 상반된다.

식 (8)은 R^2 가 .65으로 통합수입요의 65%를 GRDP가 설명해 주고 절편과 기울기가 모두 매우 유의한 수준이다. 절편은 마이너스고 기울기는 통합수요보다 크다. 통합수입은 GRDP 1,000원의 증가에 대해서 3.4원 정도가 증가한다. 식 (7)과 식 (8)을 비교하면 수요의 증가에 비해 수입의 증가 비율이 작은 것을 알 수 있는데 이것은, 앞에서 본 바와 같이, 교육의 경우 지역경제력과 관계없이 국가에서 서울과 경기 등에 지방교육재정교부금을 많이 지원하기 때문이다.

〈표 2〉 시·도별 실제 교부세(금) 및 통합교부금 배분 (단위: 백만 원, %)

연도	시·도	실제 교부금액				통합교부금액					차액 (A-B)
		보통 교부세	지방교육재 정교부금	실제교부액 (A)	비중 %	통합기준재 정수입액	통합기준재 정수입액	통합 교부금액	비중 %	교부율 적용금액(B)	
2010	서울	0	6,010,781	6,010,781	13.6	16,398,080	10,498,043	5,900,037	13.0	5,756,415	-254,366
	부산	710,862	2,546,979	3,257,841	7.4	5,560,011	2,147,620	3,412,391	7.5	3,329,325	71,484
	대구	492,473	1,801,344	2,293,817	5.2	3,921,604	1,522,841	2,398,763	5.3	2,340,371	46,554
	인천	127,741	1,928,487	2,056,228	4.6	4,058,348	1,971,566	2,086,782	4.6	2,035,984	-20,244
	광주	416,956	1,274,669	1,691,625	3.8	2,597,752	817,285	1,780,467	3.9	1,737,126	45,501
	대전	289,895	1,217,393	1,507,288	3.4	2,563,683	995,118	1,568,565	3.5	1,530,382	23,094
	울산	95,143	962,433	1,057,576	2.4	1,945,553	867,702	1,077,851	2.4	1,051,613	-5,963
	경기	50,780	7,456,742	7,507,522	16.9	12,078,121	4,559,490	7,518,631	16.5	7,335,608	-171,914
	강원	462,335	1,727,441	2,189,776	4.9	2,794,533	507,029	2,287,504	5.0	2,231,820	42,044
	충북	363,122	1,482,694	1,845,816	4.1	2,437,713	515,141	1,922,572	4.2	1,875,772	29,956
	충남	406,473	2,036,143	2,442,616	5.5	3,210,520	681,295	2,529,225	5.6	2,467,657	25,041
	전북	541,529	2,121,404	2,662,933	6.0	3,269,048	491,647	2,777,401	6.1	2,709,792	46,859
	전남	685,593	2,344,790	3,030,383	6.8	3,610,065	433,601	3,176,464	7.0	3,099,141	68,758
	경북	764,936	2,764,005	3,528,941	8.0	4,370,718	678,764	3,691,954	8.1	3,602,082	73,141
	경남	286,217	2,977,590	3,263,807	7.4	4,792,831	1,468,036	3,324,795	7.3	3,243,861	19,946
	계	5,694,055	38,652,894	44,346,949	100.0	73,608,579	28,155,178	45,453,401	100.0	44,346,949	0
2011	서울	0	6,057,878	6,057,878	12.9	16,580,423	10,723,376	5,857,047	12.3	5,775,446	-282,432
	부산	812,136	2,726,655	3,538,791	7.5	5,826,575	2,179,483	3,647,092	7.7	3,596,280	57,489
	대구	626,217	1,919,847	2,546,064	5.4	4,064,753	1,437,667	2,627,086	5.5	2,590,485	44,421
	인천	148,633	2,094,947	2,243,580	4.8	4,410,197	2,140,342	2,269,855	4.8	2,238,231	-5,349
	광주	499,009	1,317,419	1,816,428	3.9	2,706,934	823,909	1,883,025	4.0	1,856,790	40,362
	대전	367,582	1,255,122	1,622,704	3.5	2,674,787	1,002,408	1,672,379	3.5	1,649,079	26,375
	울산	104,317	1,056,693	1,161,010	2.5	2,054,234	878,954	1,175,280	2.5	1,158,906	-2,104
	경기	71,366	8,077,295	8,148,661	17.4	12,792,861	4,634,683	8,158,178	17.1	8,044,517	-104,144
	강원	516,875	1,787,160	2,304,035	4.9	2,876,218	505,309	2,370,909	5.0	2,337,877	33,842
	충북	419,362	1,565,153	1,984,515	4.2	2,552,485	512,043	2,040,442	4.3	2,012,014	27,499
	충남	458,148	2,118,994	2,577,142	5.5	3,377,137	740,718	2,636,419	5.5	2,599,688	22,546
	전북	591,250	2,140,086	2,731,336	5.8	3,317,711	507,221	2,810,490	5.9	2,771,334	39,998
	전남	743,811	2,417,488	3,161,299	6.7	3,721,880	461,236	3,260,644	6.9	3,215,216	53,917
	경북	830,911	2,832,965	3,663,876	7.8	4,530,239	758,857	3,771,382	7.9	3,718,839	54,963
	경남	300,179	3,062,881	3,363,060	7.2	4,885,246	1,482,157	3,403,089	7.2	3,355,677	7,383
	계	6,489,796	40,430,580	46,920,376	100.0	76,371,680	28,788,366	47,583,314	100.0	46,920,376	0
2012	서울	0	4,498,493	4,498,493	10.2	15,807,165	11,404,154	4,403,011	9.9	4,352,012	-146,481
	부산	913,905	2,355,158	3,269,063	7.4	5,900,949	2,557,711	3,343,238	7.5	3,304,514	35,451
	대구	748,973	1,729,720	2,478,693	5.6	4,096,213	1,557,925	2,538,288	5.7	2,508,888	30,195
	인천	191,141	1,743,027	1,934,168	4.4	4,356,134	2,404,700	1,951,434	4.4	1,928,831	-5,337
	광주	534,068	1,185,547	1,719,615	3.9	2,780,053	1,016,722	1,763,331	4.0	1,742,907	23,292
	대전	448,717	1,154,350	1,603,067	3.6	2,695,261	1,056,663	1,638,598	3.7	1,619,619	23,292
	울산	115,784	972,584	1,088,368	2.5	2,145,104	1,047,304	1,097,800	2.5	1,085,085	-3,283
	경기	77,319	7,146,737	7,224,056	16.4	13,280,138	6,049,814	7,230,324	16.2	7,146,578	-77,478
	강원	629,987	1,800,258	2,430,245	5.5	3,231,259	749,932	2,481,327	5.6	2,452,587	22,342
	충북	499,207	1,578,543	2,077,750	4.7	2,743,065	624,847	2,118,218	4.8	2,093,683	15,933
	충남	548,971	2,141,033	2,690,004	6.1	3,724,452	990,449	2,734,003	6.1	2,702,336	12,332
	전북	659,211	2,125,396	2,784,607	6.3	3,468,923	630,954	2,837,969	6.4	2,805,098	20,491
	전남	850,685	2,372,376	3,223,061	7.3	3,927,384	635,545	3,291,839	7.4	3,253,711	30,650
	경북	968,050	2,784,166	3,752,216	8.5	4,763,682	932,980	3,830,702	8.6	3,786,332	34,116
	경남	373,666	2,930,313	3,303,979	7.5	5,263,964	1,930,145	3,333,819	7.5	3,295,205	-8,774
	계	7,559,684	36,517,701	44,077,385	100.0	78,183,746	33,589,845	44,593,901	100.0	44,077,385	0

자료: 필자가 정리 및 계산

통합교부세와 GRDP의 상관관계는 0.90으로 매우 높은 수준이다. 이들 관계는 회귀식으로 나타내면 식 (9)와 같다.

$$TG_{i,t} = 1634258 + .016 GRDP_{i,t} \dots\dots\dots (9)$$

(t= 4.39) (t= 5.16) $R^2 = .38$; m-Value=13.68

식 (9)는 R^2 가 .38으로 통합교부세의 38%를 GRDP가 설명해 주고 절편과 기울기가 모두 매우 유의한 수준이다. GRDP가 영인 수준에서도 1,634,258만큼의 교부금 있으며 이것은 GRDP 1,000원의 증가에 대해서 1.6원 정도가 증가한다.

4) 통합 전후의 비교

GRDP가 지역의 경제적 사정을 나타내는 좋은 지표라는 전제하에서 GRDP를 독립변수로 하고 통합 전후의 수요 및 수입, 그리고 교부금(세)을 종속변수로 하여 통합 전과 후를 선형으로 추정한 결과를 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> Panel 추정 결과 정리

독립변수: GRDP

종속변수		절편 (t값)	기울기 (t값)	R^2
통합 전	지방일반수요 (식 2)	654019(1.40)	.019(4.76)**	.35
	지방일반수입 (식 3)	27747(.06)	.021(4.97)**	.37
	지방교육수요 (식 4)	694990(2.04)*	.028(9.30)**	.67
	보통교부세 (식 5)	671889(6.72)**	-.003(-3.51)**	.22
	지방교육재정교부금(식 6)	999460(3.08)**	.019(6.87)**	.52
통합 후	통합수요 (식 7)	1197574(2.56)**	.044(10.70)**	.73
	통합수입 (식 8)	-815136(-1.82)*	.034(8.93)**	.65
	통합교부금 (식 9)	1634258(4.39)**	.016(5.16)**	.38

*: 0.05 수준에서 유의함 **: .01 수준에서 유의함

자료: 필자가 정리

통합 전후의 추정식의 R^2 를 비교해 보면 수요의 경우 통합 전이 .34과 .67인데 비하여 통합 후는 .73이고, 수입의 경우 통합 전이 .36인데 비하여 통합 후는 .65로 더 높게 나타나고 있다. 이는 통합 후가 통합 전보다 수요와 수입이 GRDP를 더 잘 반영하는 것이라 할 수 있다. 이는 통합교부금 배분방식이 현행 분리의 방식보다 시·도간의 형평성일 높일 수 있다는 것을 보여주는 것이다.

교부금의 경우 경제력이 좋은 지역이 적은 교부금의 받아야 한다는 점에서 보면 이론적으로

GRDP와 역의 관계이다. 통합 전의 지방교부세는 GPDR와 역의 관계로 이런 관계(-.003)를 나타내고 있지만 교육교부금의 경우 정의 관계(.019)로 위 논리와 맞지 않는다. 통합 후에는 GRDP와 정의 관계(.017)인데 이는 교육교부금의 규모가 크기 때문에 나타난 추정 결과라 할 수 있다.

5) 국세의 지방이양 규모

식 (7)과 식 (8)에서 본 바와 같이 수입의 증가율(.044)에 비해 수요의 증가율(.034)이 작는데 이것은 서울 등 상대적으로 부유한 시·도도 계속 통합 교부금의 대상이 됨을 나타내는 것이라 해석할 수 있다. 또 다른 의미에서는 <그림 1>의 지방수입(이양 후)와 같이 국세를 지방이양 함으로써 기울기를 크게 할 수 있는 여지를 보여주는 것이라 할 수 있다. 다른 말로 국세를 지방에 이양함으로써 통합교부금 불교부단체(기준재정수입이 기준재정수요를 상회하는 단체)로 할 수 있는 여지가 없음을 나타내는 것이다.

앞의 자료를 바탕으로 국세의 지방이양 여지를 계산하면 다음과 같다. 지방세통계연감(2011년, 2012년, 2013년)의 자료에 따르면 서울시의 지방소비세액은 2010년 427,677(백만 원), 2011년은 464,867(백만 원), 2012년은 469,755(백만 원)이다. <표 2>에서 계산한 서울시의 통합교부금액과 실제교부금의 차액은 2010년 254,336(백만 원), 2011년은 282,432(백만 원), 2012년은 146,481(백만 원)이다. 양자의 비율 구하면 교부금 차액은 지방소비세의 연도별로 59.5%와 60.7%, 그리고 31.2%이다. 교부금 차액의 규모는 지방소비세의 31.2%에서 60.7% 사이에 있고, 부가가치세 5% 포인트의 1.56%포인트에서 3.03% 포인트 사이의 비중이다. 이는 부가가치세 5% 포인트인 상황에서 양 재정을 통합하면, 다른 형평화 장치 없이도, 추가적으로 1.56% 포인트에서 3.03% 포인트를 이양할 수 있다는 것이다. 즉 부가가치세의 6.56%(5%+1.56%)에서 8.03%(5%+3.03%)까지 지방에 이양이 가능하다는 것을 보여준다.²⁸⁾

3. 분석 및 연구의 한계

이상의 분석은 복잡한 지방일반재정과 지방교육재정의 관계를 단순화하여 분석하였다는 점에서 현실에 직접적인 적용에는 한계가 있을 것이다. 지방수요를 여러 정책적 요인에 따라 가감되는 기준재정수요액으로 간주하는 것이나,²⁹⁾ 지역경제력을 지역의 생산력을 측정하는 GRDP만을 이용하는 것은 자료에 있어도 한계가 크다. 이용 가능한 자료가 이들 밖에 없는 현실에서 불가피한 선택이라 하지 않은 수 없지만 이들 자료를 이용한 분석의 결과의 한계성을 인정해야 할 것이다. 또 자료분석은 지면의 제약 상 패널분석 방법 중 Two-way Error Component Regression Model 중 고정효과 모형의 결과만을 제시하고 있는데 앞으로 실제 적용을 위해서는 다른 추정

28) 2013년 12월 취득세율 영구인하에 따른 취득세수 감소분 보전을 위해 지방소비세를 부가가치세의 5%에서 11%까지 늘리기로 하였는데 이것을 반영하면 12.56%(5%+1.56%)에서 14.83%(5%+3.03%)까지 지방에 이양이 가능하다는 것을 보여준다.

29) 지방교부세나 지방교육재정교부금 배분과 관련해 개선방안을 제시한 것으로 임성일(2005), 김병주·박정수(2006), 류민정(2013)을 들 수 있다.

방식, 예를 들어 OLS, GLS, 다른 패널분석 방법의 결과를 비교분석하는 것도 필요할 것이다.

또, 지방교부세와 지방교육재정교부금이 통합하여 배분하는 경우 앞에서 분석한 바와 같이 두 제도를 단순 합산한 결과와는 차이가 있다는 것을 감안해야 할 것이다. 임성일·손희준(2011: 87)은 통합교부금의 배분과정에서 교육부문이 전체 지방행정 기능 중 어느 정도의 비중을 갖게 될 것인지를 새롭게 결정해야하는 문제와 실제 지출과정에서 각 자치단체 별로 어떤 비중으로 지출을 할 것인지를 지적하고 있는데 통합은 단순한 물리적인 과정 이상임을 내포하는 것이기 때문이다.

또 현실적으로 통합이 가능할 것인가에 대해 안종석(2012)와 김재훈(2014)은 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합하여 배분하는 것을 어렵게 만드는 요인으로 가장 중요한 것으로 지방자치단체를 통하여 교육재원을 배분할 때 이것이 충분히 확보될 수 있는지에 대한 교육계의 우려와 일반행정의 교육에 대한 간섭의 우려를 들고 있다. 하지만 이런 우려는 과도한 것일 수도 있다. 지방교부세와 지방교육재정교부금 통합이 일반행정의 교육에 대한 간섭이 아니라 교육에 대한 지원 확대의 측면이 크기 때문이다.

V. 맺음말

우리나라 지방재정은 수직적 형평성과 수평적 형평성이 모두가 미흡하다. 수직적 형평성을 높이기 위해 국세의 지방이양이 추진되어 왔고, 수평적 형평성을 높이기 위해 지방교부세 배분 방식 등의 개선이 추구되어 왔다. 하지만 지방일반재정과 지방교육재정이 분리되어 운영되는 상황에서는 양자의 모두의 개선이 한계에 부딪쳐 있다.

지방일반자치와 지방교육자치의 통합은 김대중 정부 이래 계속 추진되어 왔고 또 관련 법령에도 규정되어 왔다. 또 시·도의 지방교육에 대한 재정적인 지원은 계속 증가하고 있다. 국세의 지방이양도 지방소비세의 신설로 시작되었고 또 규모 확대(부가가치세의 지속적인 지방 이양)가 계속 추진되고 있다. 이런 상황에서 이 논문은 양 재정의 통합을 통하여 시·도간 재원배분의 수평적 형평성을 높일 뿐만 아니라 국가와 지방간의 수직적 형평성도 높일 수 있음을 보여 주고 있다.

지방일반재정은 지방세를 주요재원으로 하고 있지만 지방교육재정의 경우 자체적인 지방 세수가 없이 국가나 해당 자치단체의 이전 재원으로 충당되고 있는 구조에서 양 재정을 통합하여 지방의 재정적 수요를 측정하고 수입능력을 반영하여 교부세(금)을 배분한다면 시·도간의 재정적 형평성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 가장 부유한 지역 즉 서울의 경우에도 교부세(금)의 지원대상이 됨으로 그 지원액의 크기만큼 국세를 지방으로 이양할 수 있다는 것이다.

지역경제력의 지표인 GRDP를 독립변수로 하고 통합 전후의 수요 및 수입, 그리고 교부금(세)을 종속변수로 한 패널분석의 결과를 보면 통합 후의 추정식이 지역경제력을 더 잘 반영하는 것으로 나타났다. 이는 R^2 의 경우 수요의 경우 통합 전의 일반과 교육이 각각 .34과 .67인데 비하여 통합 후는 .73로 나타났고, 수입의 경우 통합 전이 .36인데 비하여 통합 후는 .65로 더 높게

나타난 것에서 볼 수 있다. 이는 통합교부금 배분방식이 현행 분리의 방식보다 시·도간의 형평성일 높일 수 있다는 것을 보여주는 것이다.

국세의 지방이양 가능성 정도를 추산해 보면 부가가치세 5% 포인트인 상황에서 양 재정을 통합하면, 다른 형평화 장치 없이도, 추가적으로 1.56% 포인트에서 3.03% 포인트를 이양할 수 있다는 것으로 나타났다. 즉 부가가치세의 6.56%(5%+1.56%)에서 8.03% (5% +3.03%)까지 지방에 이양이 가능하다는 것을 보여준다.³⁰⁾

이상의 분석은 지방일반재정과 지방교육재정의 관계를 단순화하여 분석하였다는 점에서 현실적인 적용에는 한계가 있음에 틀림이 없다. 또 이용한 자료가 지방의 수요와 경제력을 충분히 반영하기에는 미흡한 점에서 한계가 있다. 지면의 한계로 여러 분석방법을 비교 분석하지 않았다는 점도 보완되어야 할 부분이다. 하지만 이상의 분석은 지역경제력이 격차가 심한 우리 현실에서 양 재정의 통합이 지방재정의 수평적 형평성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 추가적인 형평화 장치 없이도 국세의 지방이양 여지를 넓혀 수직적 형평성에 기여할 수 있음을 분명히 보여주고 있다.

참고문헌

- 강상경. (2013). 「패널 데이터의 분석과 활용」. 지역사회와 데이터 분석 포럼 자료.
- 구철균. (2013). 「지방교육재정제도의 재설계를 위한 기초연구」. 한국지방세연구원.
- 국중호. (1998). 「지방재정과 교육재정의 통합방안」. 한국조세연구원.
- 국회예산정책처. (2012). 「지방교육재정의 적정규모 및 향후 재정소요 등에 관한 연구」.
- 김병주·박정수. (2006). 지방교육재정교부금 배분구조의 혁신방안. 「교육재정경제연구」. 15 (2): 217-241.
- 김석태. (1999). 세원 재배분에 따른 지역별 재정책확충효과. 「한국행정논집」. 11(1): 169- 184.
- 김석태·김영일. (1999). 국세의 지방이양에 따른 지역별 재정책확충효과. 「지방자치학회보」. 27(3): 89-106.
- 김재훈. (2012). 지방교육재정협력에 관한 연구: 문제점 분석 및 개선방안을 중심으로. 한국지방재정학회 세미나(2012.6) 발표논문.
- 김재훈. (2014). 지방재정과 교육재정의 연계 협력 방안. 지방재정공제회.(ebook.lofa.or.kr).
- 김정완. (2004). 지역생산의 역외 유출입에 따른 세원 조정방안. 「한국지방재정논집」. 12: 51-76.
- 류민정. (2013). 지방교육교부금 산정방식 개선방안. 「지방정부연구」. 17(3): 315-334.
- 박병희. (1996). 지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과 분석. 「공공경제」. 창간호.
- 박정수. (1998). 광역과 기초자치단체간 재원배분의 향후 정책과제. 「지방재정학보」. 3(2).
- 박정수. (2007). 지방교육자치의 정치경제지방교육재정과 지방재정의 연계분석을 중심으로. 「한국

30) 2014년 지방소비세가 부가가치세의 11%인 경우 12.56%(5%+1.56%)에서 15.03%(5%+3.03%)이다.

- 사회와 행정연구」. 18(2): 191-211.
- 백성준. (2010). 지방교육재정 개선을 위한 일반자치단체와의 협력 방안. 「한국교육재정경제학회」. 2010년도 연차 학술대회 자료집.
- 서정섭. (2008). 우리나라 지방재정조정제도의 특성과 정책효과. 「한국지방재정공제회」. 3: 169-186.
- 안중석. (2012). 지방교육재정교부금 현황과 발전방향. 「재정포럼」. 6-23.
- 안중석·박정수. (1996). 「중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연구」. 한국조세연구원.
- 이기우. (2011). 일반지방행정과 지방교육행정의 관계. 「지방행정연구」. 25(3): 35~58.
- 임성일. (2005). 통합적 관점에서 본 일반자치와 재정과 교육자치 재정분석: 지방교부세와 지방교육재정교부금을 중심으로. 「한국지방행정논집」. 10(1): 143-164.
- 임성일·손희준. (2011). 지방교육재정제도의 개선방안지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 「지방행정연구」. 25(3): 59-86.
- 전상경·류춘호. (2008). 기초지방정부의 교육재정지원에 관한 연구: 부산시를 중심으로. 「한국지방재정논집」. 13(2): 81-110.
- 주만수·최병호. (2009). 지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안. 「지방행정연구」. 23: 133-163.
- 최병호. (2007). 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정논집」. 한국지방재정학회. 12(1): 129-160.
- 최충익. (2012). 패널모형: 시계열 분석과 횡단면 분석을 한번에. [bk21gspa.snu.ac.kr/ datafile](http://bk21gspa.snu.ac.kr/datafile).
- 행정안전부. 2010년~2012년도 「보통교부세 산정해설」.
- 행정안전부. 2011년~2013년도 「지방세통계연감」.
- 교육과학기술부. 2010~2012년도 지방교육재정교부금 보통교부금 교부보고. 내부자료.
- e-나라지표 GRDP (2014년 1월 검색).
- Bird, Richard M. (1993). Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*. 46(2): 207-227.
- Bird, Richard M. (2008). Tax Assignment Revisited. working paper, ([http://ssrn.com/ abstract=1273810](http://ssrn.com/abstract=1273810)).
- Oates, Wallace. E. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*. 46(2): 237-242.
- SAS 9.22 User's Guide. support.sas.com/documentation.

김석태(金錫泰): 미국 Syracuse대학교에서 경제학박사 학위를 취득하고 현재 경북대학교 행정학부 교수로 재직 중이며, 한국정부학회회장, 경북대학교 법과대학장 겸 행정대학원 원장을 역임하였다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 공공선택론 등이며, 저서로는 “지방자치 구역개편의 정치경제학(2012)” 등이 있고, 논문으로는 “광역시·자치구 체제의 개편 주장에 대한 비판적 고찰(2012)” 등이 있다(stkim@knu.ac.kr).

Abstract

Consolidation of Local Public Finance and Devolution of National Tax to Local Government

Kim, Surk-Tae

Korean Local Public Finance is suffering from both vertical imbalance and horizontal inequality. To ease vertical imbalance national government tried to devolve national tax to local government and to enhance horizontal equity national government tried to improve revenue sharing schemes. However, both policies are not effective in a local finance system where general finance and education finance are separated. This paper establish a consolidation model of both finances and then show an allocation scheme of national grant based on the economic power of the local government. The consolidation shows to allow more devolution of national tax without worsening regional disparities and improve both vertical and horizontal equity both in theory and evidence.

Key Words: local finance, local education finance, revenue sharing, devolution of tax

