

문재인 정부의 재정분권이 서울시 재정에 미치는 영향에 관한 연구*

임상수**, 신가희***

Effects and Implications of Moon Jae-In Government's Fiscal Decentralization on Seoul's Finance*

Sang Soo Lim**, Ga Hui Shin***

요약: 이 연구의 목적은 문재인 정부의 재정분권이 서울시 재정에 미치는 영향을 시나리오별로 분석하는 것이다. 이 연구는 1단계 재정분권의 효과와 함께 2021년 7월 확정된 2단계 재정분권의 효과를 분석하였다. 확정된 2단계 재정분권 정책은 지방소비세율의 4.3%p 인상, 2.3조 원 규모 국고보조 사업의 지방 이양, 지방소멸대응기금의 도입, 기초연금 등의 국고보조율 인상 등을 방안으로 담았다. 지방소비세율의 인상과 국고보조 사업의 지방 이양은 2022~2023년 단계적으로 추진되며, 2027년 이후에는 전환사업 보전이 일몰된다. 따라서 이 연구는 2단계 재정분권의 단계적 추진에 맞춰 시나리오를 2022년, 2023~2026년, 2027년 이후로 구분하여 분석하였다. 분석 결과, 서울시 재정은 2022년 2,641억 원, 2023년~2026년 3,779억 원, 2027년 이후 5,260억 원 순증될 것으로 전망된다. 2단계 재정분권은 기초자치단체에 지방소비세 인상분이 배분되기 때문에 특히 자치구 재정의 순증 효과가 큰 것으로 확인됐다. 서울시 자치구의 순증 규모는 2022년 1,792억 원, 2023~2026년 2,437억 원, 2027년 이후 2,997억 원이다. 이 연구는 재정분권이 서울시 재정에 미치는 영향을 분석하여 지방재정조정제도의 개선과 서울시의 자체사업 수행 역량 강화를 향후 과제로 제안하였다. 특히, 자체사업으로 전환된 국고보조 사업의 성과를 관리하고, 기존 사업과 유사·중복성을 사전에 검토하는 제도적 장치가 필요함을 시사하였다.

주제어: 재정분권, 지방소비세, 국고보조사업, 조정교부금

ABSTRACT: This study aims at analyzing the influence of the fiscal decentralization carried out by the Moon Jae-in administration on the financial revenue of Seoul for each scenario. This study has analyzed the effect of the second stage fiscal decentralization finalized in July 2021 together with the effect of the first stage fiscal decentralization. The finalized second stage fiscal decentralization policy contains in its scheme a 4.3%P increase of the local consumption tax rate, the transfer to the local government of a 2.3 trillion won scale of national subsidized projects, the introduction of a local extinction corresponding fund, an increase in the subsidy rate for the basic old age pension, and so on. The increase of the local consumption tax rate and the transfer of national subsidized projects to local government have been undertaken for each step through 2022 ~ 2023, and the fiscal compensation will be end after 2027. Therefore, this study performs an analysis by classifying the scenarios for 2022, 2023~2026, and after 2027. As a result of the analysis, the financial revenue of Seoul is expected to show a net increase of 264.1 billion won in 2022, 377.9 billion won in 2023 ~ 2026, and 526 billion won after 2027. The second stage fiscal decentralization has allocated the increased portion of the local consumption tax to the local governments and the net increase effect of the autonomous district public finance is particularly significant. The net increase scale of the autonomous districts for Seoul is 179.2 billion won in 2022, 243.7 billion won in 2023 ~ 2026, and 299.7 billion won after 2027. This study analyzes the influence of the fiscal decentralization on the financial revenues of Seoul to propose improvement of the local adjustment grants system and the strengthening of competencies to carry out the own-projects of Seoul. In particular, it implies the need of a system to manage the performance of the national subsidized projects that are converted into own-projects and the review of any similarity and overlapping attributes with existing projects in advance.

KeyWords: Fiscal Decentralization, Local Consumption Tax, National Subsidy Program, Local Adjustment Grants

* 이 논문은 “2단계 재정분권 추진에 따른 서울시 영향과 재정 운영 전략”의 일부를 발췌, 수정·보완하였음.

** (제1저자) 조선대학교 경제학과 부교수(Assistant Professor, Department of Economics, Chosun University, Tel: 062-230-6814, E-mail: happylims@chosun.ac.kr)

*** (교신저자) 서울연구원 도시경영연구실 부연구위원(Associate Research Fellow, Department of Urban Management Research, Seoul Institute, Tel: 02-2149-1116, E-mail: gahui1113@si.re.kr)

I. 서론

문재인 정부가 출범할 당시 중앙정부와 지방정부의 세입 비율은 76% 대 24%인 반면, 세출 비율은 34% 대 66%로 중앙과 지방의 재정과 기능(사무) 간 불균형 문제가 지속 제기되었다. 또한, 수도권과 비수도권의 재정 격차가 확대되면서 재정자립도가 30% 미만인 지방자치단체가 수도권에는 28%(19개/69개)인 반면, 비수도권에는 72%(126개/174개)로 나타났다(관계부처 합동, 2018). 이에 현 정부는 2017년 8월 중앙과 지방간, 지방과 지방간 재정과 기능의 불균형을 해소하고, 균형 발전을 도모하고자 지방분권과 재정분권을 국정과제로 설정하고 추진방안 수립에 착수하였다.

정부가 세운 재정분권의 기본 원칙은 크게 두 가지로 제시되었다. 첫째, 국세와 지방세 비율을 7 대 3에서 장기적으로 6대 4 수준까지 개선하여 지방의 자율성과 책임성을 개선한다. 둘째, 지역 간 세원 불균형에 대한 보정 장치를 마련하여 균형 발전을 촉진하고 재정 격차 완화에 기여한다. 2018년 9월 현 정부는 재정분권의 추진 방향을 담은 자치분권 종합계획을 발표하고, 이를 토대로 범정부 차원의 재정분권 추진방안을 마련하였다. 재정분권은 1단계(2019~2020년)와 2단계(2021~2022년)로 구분하여 단계적으로 추진되며, 1단계에서는 추진 가능한 사항을 중심으로 조속한 성과를 창출하고, 2단계에서는 근본적인 제도개편을 계획하였다.

2019~2020년 1단계 재정분권이 추진되어 지방소비세율이 11%에서 21%로 10%p 인상되었으며, 이에 따라 8.5조 원의 지방재정이 확충되었다. 또한, 지방세 확충과 연계하여 3.5조 원 규모의 국가

균형발전특별회계 사업이 지방으로 이양되면서 지방재정의 자율성이 더 강화되었다. 한편, 1단계 재정분권 추진 시 수도권과 비수도권의 재정 격차를 완화하기 위하여 수도권 지방자치단체에 대해서는 지방소비세 인상분의 35%를 지역상생발전기금에 출연하도록 규정하였다. 이에 더하여 지방소비세 안분 시 비수도권에 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 적용하여 수도권과 비수도권 간의 재정격차가 완화되었다.

1단계 재정분권과 비슷하게 2단계 재정분권에서도 지방소비세율이 4.3%p 인상되고 2.3조 원 규모의 지역밀착형 국고보조 사업이 지방으로 이양될 계획이다. 또한, 지역 간 균형 발전을 도모할 목적으로 지방소멸대응기금을 도입하고 기초연금 등 국고보조 사업의 보조율이 인상(핀셋 지원)될 계획이다. 2단계 재정분권은 지방소비세 인상분과 국고보조사업의 지방이양 규모가 작아 1단계 재정분권과 비교하여 지방재정에 미치는 효과가 작다. 그러나 1단계 재정분권에서 광역자치단체 중심의 재정확충 효과가 있었다면, 2단계 재정분권은 기초자치단체에도 지방소비세 인상분이 직접 배분된다. 따라서 2단계 재정분권으로 시·군구세를 신설하는 효과가 나타나 기초자치단체의 자체사업 수행 여력이 확대될 수 있다. 이처럼 2단계 재정분권이 추진될 경우, 광역자치단체뿐만 아니라 기초자치단체의 재정에도 변화가 예상된다. 또한, 광역-기초 간, 기초-기초 간 재정 관계가 변화될 것으로 예상되므로 2단계 재정분권이 지방자치단체의 재정에 미치는 효과를 분석하여 지방재정의 운영 전략을 마련할 필요가 있다.

이 연구는 1단계 재정분권과 함께 2단계 재정분권이 지방자치단체의 재정에 미치는 영향을 시나리

오별로 분석하는 것이 목적이다. 특히, 이 연구는 재정분권 추진에 따른 기초자치단체의 재정변화에 초점을 맞춰 분석을 수행하였다. 지방자치단체 중 서울시는 지방소비세율 인상으로 세입이 크게 늘어나는 반면, 차등 보조율 적용으로 국고보조사업의 지방이양 시 세출도 크게 증가할 것으로 전망된다. 또한, 기초자치단체에 지방소비세를 직접 배분하여 광역자치단체와 기초자치단체 간, 기초자치단체 상호 간 수직적·수평적 재정 관계에 변화가 있을 것으로 전망된다. 따라서 이 연구는 1단계 재정분권과 2단계 재정분권이 서울시 재정에 미치는 영향을 분석하여 서울시 재정의 운영 전략과 지방재정조정 제도의 개선 방안을 마련하고자 한다.

II. 선행연구와 연구방법론 검토

1. 선행연구 검토

재정분권(fiscal decentralization)은 “지방정부가 공공재와 공공서비스를 공급하기 위하여 자주적으로 재원을 조달하고 자율적으로 지출할 수 있는 권한”을 의미한다(Oates, 1972: 197). 재정분권에 관한 연구는 국가의 재정분권 수준이 Musgrave(1959)가 주창한 정부의 3대 경제적 기능인 “자원배분, 소득분배, 경제안정 및 성장”에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하면서 발전하였다. 특히, 재정분권과 경제성장 또는 재정분권과 형평성(소득 격차)에 관한 실증연구가 다수 진행되었다. 먼저, 재정분권과 경제성장 간 관계를 분석한 연구

를 살펴보면 대표적으로 Oates(1999)는 재정분권이 잠재적으로 경제발전에 긍정적인 영향을 미친다고 주장하였으며, Akai and Sakata(2002), Iimi(2005) 등은 실증분석을 통해 이를 입증하였다. Iimi(2005)의 연구에 따르면, 1997~2001년 51개국을 대상으로 실증 분석한 결과 세출 측면의 재정분권이 경제성장(1인당 GDP 성장률)에 유의미한 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 한편, Davoodi and Zou(1998), Zhang and Zou(1998) 등의 연구에서는 재정분권이 경제성장 간 부정적인 관계가 있음을 밝혔다. 특히, Davoodi and Zou(1998)의 연구는 1970년 ~1989년 46개국을 대상으로 분석한 결과 개발도상국에서는 재정분권이 경제성장에 부(-)의 영향을 미치며, 선진국에서는 통계적으로 유의미한 영향이 없는 것으로 확인돼 상반된 결과를 도출하였다.

재정분권과 불평등(형평성) 간 관계를 실증적으로 분석한 연구도 그 결과가 상반되게 나타났다. Canaleta et al.(2004)은 OECD 17개국을 대상으로 분석한 결과 재정분권이 지역의 경제적 불평등을 낮추는 반면, 지역 간 수렴하는 결과를 가져오는 것으로 확인됐다. 반면, Sacchi and Salotti(2014)는 1971~2000년 OECD 23개국을 대상으로 분석한 결과 재정분권 특히 세입 분권화가 소득 불평등을 가져오는 것으로 나타났다. 즉, 재정분권이 효율성을 높일 수 있지만, 소득 분배의 측면에서 바람직한 결과를 가져오지 않는다는 것을 밝혔다. 한편, Lessmann(2012)은 경제발전 정도에 따라 재정분권과 불평등 간의 관계가 달라질 수 있다고 실증적으로 분석하였다. Lessmann(2012)에 따르면, 일반적으로 재정분권이 지역 간 불평등을 감소시키지만, 경제발전 정도가 높은 국가에서는 재

정분권이 지역 간 소득 분배의 형평성을 높이는 것으로 나타났다. 이렇듯, 재정분권을 다룬 해외 연구는 국가 간 비교를 통해 재정분권이 경제성장과 지역 간 불평등에 미치는 영향을 분석하였다.

한편, 국내의 재정분권 연구는 주로 재정분권 정책의 성과를 평가하고 향후 과제를 제시하는 연구와 재정분권의 효과를 실증적으로 분석하는 연구가 진행되었다. 먼저, 재정분권 정책에 관한 평가를 통해 개선 방안을 모색한 연구들은 주로 세입 확보와 재정 조정의 측면에서 앞으로 과제를 제안하였다(김남현, 2019; 김성주·윤태섭, 2020; 김홍환, 2018; 안영철, 2021; 유태현, 2019; 2021; 이동식·이선화, 2018; 이재원, 2019; 이현우 외, 2019; 조기현·전성만, 2019). 대표적으로 유태현(2021)은 지방재정의 순증, 재정력 격차의 완화, 기초자치단체의 세입 확충, 지방재정과 지방교육재정의 연계를 2단계 재정분권의 성과로 평가하였다. 반면, 현 정부 재정분권 정책의 보완 과제로는 광역과 기초의 기간제 체계의 정립, 지방세 신세목 도입, 지역 간 세수격차 조정 원칙 마련 등을 제안하였다. 김성주·윤태섭(2020)은 재정분권 논의가 지방세 확충에 치중되어 있다는 점을 지적하며, 지역 간 재정 불균형을 완화하기 위한 지방재정조정제도의 개편이 필요함을 주장하였다. 구체적으로 지방재정조정제도 중 보통교부세는 재원보장의 기능을, 지역상생발전기금은 재정 형평화의 기능을 수행하도록 제도의 개편 방안을 제안하였다. 이동식·이선화(2018)는 외국의 재정 헌법 조문을 분석하여 재정분권을 강화하는 동시에 지방자치단체의 재정 자율성을 높이기 위한 헌법 조문의 개정 방안을 제시하였다.

한편, 재정의 확충 측면이 아닌 책임성, 소통,

대응성 등 규범적인 차원에서 재정분권의 과제를 제안하는 연구도 수행되었다(구균철·김경민, 2018; 김필현, 2020; 김홍환, 2021; 임동완 외, 2020; 손희준, 2020). 대표적으로 김홍환(2021)은 1단계 재정분권으로 발생한 쟁점과 갈등의 요인을 정리하고, 재정분권 추진 과정에서 소통의 활성화 방안을 제시하였다. 1단계 재정분권 결과, 수도권과 비수도권의 격차, 기능 이양과 재원 배분 간 불일치, 광역자치단체 중심의 재정확충에 관한 쟁점이 제기되었다. 김홍환(2021)은 이러한 갈등을 해결하기 위하여 이해관계자에게 재정분권 원칙을 공유하여 전략적 행태를 방지하고, 추진 과정에 대한 정보 제공을 통해 갈등을 최소화해야 함을 주장하였다. 김필현(2020)은 재정분권을 통한 지방재정의 책임성을 달성하기 위해 지방세 가격 기능이 제대로 작동해야 함을 지적하였다. 또한, 보통교부세가 합리적인 기준에 따라 배분된 후 지방자치단체가 과세자주권을 통해 세율을 조정할 때 지방세의 가격 기능이 작동할 수 있음을 제안하였다.

재정분권 정책의 성과를 평가하고, 향후 과제를 제시하는 연구들은 대부분 문헌 분석을 수행한 반면, 지방자치단체의 재정 데이터를 활용하여 재정분권의 효과를 분석하는 연구도 활발하게 진행되었다. 재정분권의 효과를 분석하는 연구는 지방자치단체의 세입과 세출의 변화를 분석한 연구(임상수, 2020; 조기현·전성만, 2019; 한재명·최진섭, 2020; 한재명, 2020a; 2021), 지방자치단체 간 형평성 개선 효과를 분석한 연구(권오성·탁현우, 2019; 유태현 외, 2018; 임상수·박관규, 2020; 주현정·임상수, 2021; 허등용·이선영, 2019), 지역경제성장과 지역 간 경제력 격차를 분석한 연구(김필현 외, 2019; 임태경, 2019; 한재명, 2020b)로 구

분할 수 있다.

첫째, 재정분권에 따른 지방자치단체의 세입과 세출의 변화를 분석한 연구로는 임상수(2020)와 한재명(2021)의 연구를 들 수 있다. 임상수(2020)는 재정분권 정책에서 인천광역시와 수도권 광역자치단체로서 역할별을 받고 있음에 주목하여 1단계 재정분권이 인천광역시 세입에 미친 영향을 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 인천광역시는 지방소비세 배분 시 낮은 가중치의 적용, 지역상생발전기금의 출연, 보통교부세의 감소로 인하여 재정분권 추진에 따른 재정의 순증 규모가 적은 것으로 나타났다. 한재명(2021)은 지방소비세 7%p 인상, 특정 장소본 개별소비세의 지방 이양, 교육세 일부의 지방교육세 전환 등 2단계 재정분권안이 지방자치단체의 세수와 세입에 미치는 영향을 시나리오별로 분석하였다. 시나리오 분석 결과, 기초자치단체의 배분 비중을 높일수록 세입이 감소하는 광역자치단체가 발생하는 것으로 확인돼 배분 방식과 지역상생발전기금의 출연 비율의 조정이 필요함을 시사하였다.

둘째, 주현정·임상수(2021)의 연구에서는 1단계 재정분권이 지방자치단체의 세입 및 세출의 형평성에 미친 영향을 분석하였다. 분석 결과, 지방소비세 확대로 광역자치단체는 자체 세입, 기초자치단체는 자주 재원에서 세입의 형평성이 개선되는 것으로 나타났다. 한편, 세출의 측면에서 광역자치단체 간 격차가 줄어들었고, 기초자치단체 간 격차 감소와 순위변동 효과가 있는 것으로 분석되었다. 권오성·탁현우(2019)의 연구는 1단계 재정분권의 추진으로 지방소비세가 인상되어 시·도 간 재정력 격차가 확대됨을 분석하였다. 해당 연구에서는 보통교부세의 기능을 개편하고, 재정조정 기

능을 수행할 수 있는 형평화교부금을 신설하여 시·도 간 재정력 격차를 완화해야 함을 주장하였다.

셋째, 한재명(2020b)은 재정분권의 추진으로 인한 지방세 또는 자체 수입의 증가가 지방소비세가 갖는 형평화 기능을 통해 지역 간 경제력(GRI) 격차를 줄이고 있다고 회귀분석을 통해 입증하였다. 한편, 임태경(2019)은 도구변수를 활용하여 재정분권의 강화가 지역경제성장률에 미치는 영향을 분석하여 재정분권이 내생성을 가질 때 지역경제성장률에 유의미한 영향을 미치지 않음을 실증적으로 보여주었다. 김현아(2019)는 회귀분석(고정효과 모형)을 활용하여 재정분권이 지역 간 경제력 격차 완화에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 지방소비세의 확대가 지역 간 경제력 완화에 일부 기여하는 것으로 확인됐지만, 이전 재원으로서 지방소비세의 기능에 관한 의문을 제기하였다. 즉, 재정분권을 달성하려면 지역 주민이 공공재의 가격(세율)과 공급 수준을 결정할 수 있어야 함을 시사하였다.

이렇듯, 재정분권에 관한 선행연구는 주로 1단계 재정분권의 성과를 평가하여 2단계 재정분권의 방향 및 세부 방안을 제시하는 데 집중되었다. 또한, 1단계 재정분권의 효과를 지방자치단체의 세입, 세출, 지역 간 형평성, 지역경제성장 등 다양한 측면에서 실증적으로 분석하는 데 주된 초점을 맞췄다. 그러나 아직까지 확정된 2단계 재정분권 정책이 지방자치단체의 세입과 세출에 미치는 영향과 지방자치단체 간 형평화 효과를 분석한 연구는 거의 없다. 이는 2단계 재정분권 정책이 2021년 7월 확정되었기 때문에 그 효과를 분석하기 이른 시점이며, 전환사업에 대한 지방자치단체의 예산 규모 등의 자료가 공개되지 않기 때문이다. 2단계 재정분권이 추진될 경우, 1단계와 달리 기초자치단체에

지방소비세 인상분이 직접 배분되므로 광역-기초 간, 기초-기초 간 재정 관계가 크게 달라질 수 있다. 따라서 이 연구는 1단계 재정분권의 효과와 함께 확정된 2단계 재정분권 정책이 지방자치단체의 재정에 미치는 영향을 분석하는 것이 목적이다. 특히, 지방소비세율 인상으로 세입이 크게 증가하는 한편, 차등 보조율 적용으로 국고보조사업의 지방이양 시 세출도 크게 늘어날 것으로 전망되는 서울시를 중심으로 재정분권의 효과를 분석하고자 한다.

2. 연구방법론 검토

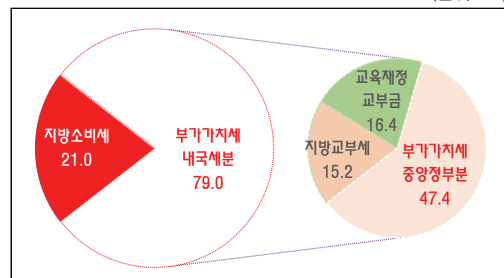
이 연구는 문재인 정부에서 추진한 재정분권이 서울시 재정에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이미 2019년부터 2020년 재정분권 1단계가 추진되었고, 2022년부터 2023년 2단계 재정분권이 추진될 예정이다. 이 연구는 2단계 재정분권 추진 시 광역자치단체와 기초자치단체의 재정 변화를 살펴보고자 한다. 분석을 위한 데이터는 가장 최신의 가용 자료인 2020년 결산 데이터를 활용한다. 2020년의 경우에는 1단계 재정분권으로 지방소비세의 세율이 10%p 인상되었고 이에 따른 전환사업 3조 5,681억 원이 지방으로 이양되었다. 한편, 2단계 재정분권은 2022년과 2023년으로 나누어서 단계적으로 추진되기 때문에 이를 반영한다. 따라서 분석의 시나리오를 2020년 결산 기준 데이터를 바탕으로 2022년과 같이 지방소비세의 세율이 2.7%p 인상되고 전환사업과 이양사업이 보전되는 경우, 2023년부터 2026년과 같이 지방소비세의 세율이 4.3%p 인상되고 전환사업과 이양사업이 보전되는 경우, 2027년 이후 지방소비

세의 세율이 4.3%p 인상되고 전환사업과 이양사업 보전이 일몰되는 경우 등 3개로 구분한다.

이와 같은 시나리오를 분석하기 위해 이 연구는 주현정·임상수(2021)가 제안한 방법론을 활용한다. 주현정·임상수(2021)의 방법론을 활용하는 이유는 지방소비세 확대에 따른 복잡한 재정관계를 모두 반영하고 있기 때문이다. 지방소비세는 부가가치세의 부가세 방식으로 부과되기 때문에 지방소비세의 증가는 부가가치세의 감소로 이어진다. 즉, 부가가치세는 국세분과 지방세분인 지방소비세로 구성되며, 이 중에서 지방소비세의 세율은 2020년 기준 부가가치세의 21% 수준이다. 또한 부가가치세 국세분은 내국세에 포함되어 지방교부세 법정분과 교육재정교부금의 재원이 된다. 지방교부세 법정분(보통교부세+특별교부세)의 세율은 내국세의 19.24%고 교육재정교부금의 세율은 내국세의 20.79%이다. 이러한 이유로 부가가치세 국세분의 19.24%인 15.2%(=79%×19.24%)는 지방교부세 법정분의 재원으로 활용되고, 부가가치세 국세분의 16.4%(=79%×20.79%)는 교육재정교부금의 재원으로 활용된다. 결국, 부가가치세 중 지방정부의 몫은 36.2%(지방소비세+지방교부세 법정분)이고 지방교육청의 몫은 16.4%이며, 나머지 47.4%는 중앙정부의 몫이 된다.

〈그림 1〉 부가가치세의 구성도(2020년 기준)

(단위: %)



2020년 1단계 재정분권의 나머진 부가가치세의 6%p가 추가 인상되었고 이에 따라 전환사업에 대한 보전분이 적용되었다. 또한, 2단계 재정분권이 추진되는 2022년에는 지방소비세의 세율이 2.7%p 인상되어 23.7%가 되고, 2023년에는 4.3%p가 인상되어 25.3%가 된다. 이는 부가가치세 국세분이 각각 76.3%와 74.7%로 감소함을 의미한다. 부가가치세 내국세분이 감소할 경우, 교육재정교부금, 지방교부세 법정분, 부가가치세 중앙정부부분이 모두 감소한다. 2022년 지방소비세는 부가가치세의 23.7%, 지방교부세 법정분은 부가가치세의 14.7%, 교육재정교부금과 중앙정부부분은 각각 15.9%와 45.8%가 된다. 2023년 이후 지방소비세는 부가가치세의 25.3%, 지방교부세 법정분, 교육재정교부금, 중앙정부부분은 각각 부가가치세의 14.4%, 15.5%, 44.8%가 된다. 다음은 부가가치세, 지방소비세, 지방교부세 법정분 등의 관계를 수식으로 정리한 것이다.

$$LV_t = \tau_t \times V_t \quad \langle \text{수식 1} \rangle$$

$$LG_t = 0.1924 \times (1 - \tau_t) \times V_t \quad \langle \text{수식 2} \rangle$$

$$EG_t = 0.2079 \times (1 - \tau_t) \times V_t \quad \langle \text{수식 3} \rangle$$

$$CV_t = V_t - LV_t - LG_t - EG_t = 0.5997 \times (1 - \tau_t) \times V_t \quad \langle \text{수식 4} \rangle$$

V_t : t 년도 부가가치세,

LV_t : t 년도 지방소비세,

LG_t : t 년도 지방교부세 법정분,

EG_t : t 년도 교육재정교부금,

CV_t : t 년도 부가가치세 중 중앙정부분,

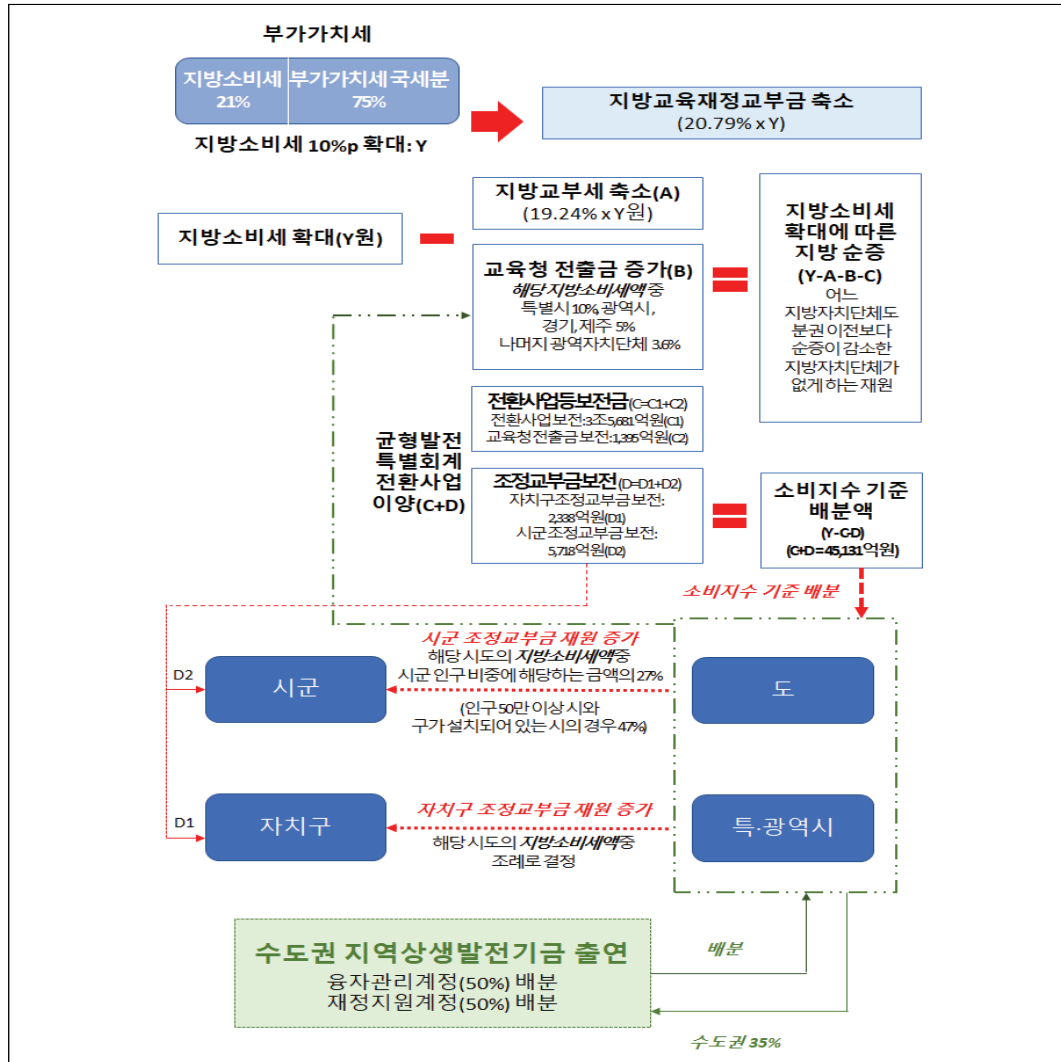
τ_t : t 년도 지방소비세 세율

한편, 2단계 재정분권의 영향을 분석하려면 기준 데이터가 2019년도 결산 데이터이기 때문에, 2019년도에 2단계 재정분권이 추진되는 것을 가정한다. 또한 2019년도 결산 자료는 지방소비세 인상분 부가가치세의 4%만이 반영되었기 때문에 추가적인 인상분 6%p가 반영되고, 이로 인한 전환사업 보전분에 따른 영향 역시 반영되어야 1단계 재정분권에 따른 영향이 모두 반영된다. 그러므로 1단계 재정분권인 지방소비세의 세율이 6%p 인상되고 이로 인해 전환사업 보전분이 적용되는 경우를 2019년 결산 자료에 반영해야 한다. 이를 위해 2019년 결산 자료를 바탕으로 지방소비세 4%p 인상에 따른 영향을 제외한 후 지방소비세의 세율 10%p 인상에 따른 효과를 반영하여 분석한다.

1단계 재정분권으로 인해 전환사업보전금(TRA_o)이 3조 5,681억 원 발생하며, 이 때문에 감소하는 교육비특별회계 전출금 보전액(TRB_o)이 1,395억 원, 자치구 조정교부금(TRC_o) 보전액이 2,338억 원, 시·군 조정교부금 보전액(TRD_o)이 5,718억 원 발생한다. 또한, 지방소비세 증가분(부가가치세의 10%) 중 이러한 전환사업보전금, 교육비특별회계 전출금 보전액, 자치구 조정교부금 보전액, 시·군 조정교부금 보전액을 제외한 금액은 소비지수 기준으로 배분(FD_o)되며, 이렇게 배분된 지방소비세 중 수도권은 배분액의 35%를 지역상생발전기금으로 출연해야 한다. 이러한 관계를 도표화한 것이 다음의 <그림 2>이다.

따라서 2단계 재정분권의 영향을 분석하기 위해서는 1단계 재정분권의 이러한 영향을 2019년 결산 자료에 반영한 후, 반영된 데이터가 활용되어야 한다. 이를 위해 2019년 결산 자료에 다음과 같은 수식을 반영하여 지방자치단체에 미치는 영

〈그림 2〉 1단계 재정분권에 따른 지방재정 영향



자료: 제주연구원 제주공공투자관리센터(2020), “재정분권 확대에 따른 제주특별자치도의 대응방안 연구” 수정.

향을 먼저 반영한다.

이와 같이 재정분권 1단계 추진 시 전환사업 보전분이 적용되는 경우의 재정관계를 수식으로 정리하면 다음과 같다. 먼저, 지방소비세 4%p 인상 효과를 2019년도 결산 데이터에서 제외한 후 지방소비세 10%p 인상 효과를 분석한다. 다음은 지방소비세 10%p 인상에 따른 1단계 재정분권의 영향

을 수식으로 정리한 것이다. 지방소비세 증가분(ΔLV_a) 중 전환사업보전분과 관련된 금액(TR_a)을 제외한 금액은 소비지수 기준으로 배분되고, 이로 인해 수도권 광역자치단체의 경우에는 지역상생발전기금 출연금이 변동한다. 또한, 시·도 광역자치단체의 경우에는 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 교육비특별회계 전출금 재원이 변동하며 기초

자치단체의 경우에는 자치구 조정교부금과 시·군 조정교부금 배분액이 변동한다. 이에 따라 지방자치단체의 보통교부세 역시 변동하게 된다.

1단계 재정분권에 따른 지방소비세 변화분:

$$\Delta LV_a = 0.1 \times V_{2019} = TR_a + LCV_a \quad \langle \text{수식 5} \rangle$$

전환사업 관련 보전분:

$$TR_a = TRA_a + TRB_a + TRC_a + TRD_a = 4,513.1 \quad \langle \text{수식 6} \rangle$$

1단계 재정분권에 따른 소비지수 기준 지방소비세 변화분:

$$LCV_a^k = \lambda_k \times LCV_a \quad \langle \text{수식 7} \rangle$$

1단계 재정분권에 따른 k 특광역시의 자치구 조정교부금 배분액 변화분¹⁾:

$$\Delta CI_{a,i}^k = \alpha_{2019,i}^k \times 0.9 \times \Delta CD_a^k \quad \langle \text{수식 8} \rangle$$

1단계 재정분권에 따른 k 시·도의 j 시·군 조정교부금 배분액 변화분²⁾:

$$\begin{aligned} \Delta CX_{a,i}^k &= (0.5 \times p_{2018,i}^k + 0.3 \times r_{2018,i}^k + 0.2 \times f_{2018,i}^k) \times 0.9 \times \Delta CS_a^k \\ &\quad \langle \text{수식 9} \rangle \end{aligned}$$

1단계 재정분권에 따른 k 시·도의 교육비특별회계 전출금 증가분:

$$\Delta E_a^k = \theta^k \times LCV_a^k \quad \langle \text{수식 10} \rangle$$

1단계 재정분권에 따른 수도권 k 시·도의 지역상생발전기금 출연금 증가분:

$$\Delta F_a^k = 0.35 \times LCV_a^k \quad \langle \text{수식 11} \rangle$$

1단계 재정분권에 인한 보통교부세 변화:

$$\Delta OG_{a,i} = \xi_{a,i} \times \Delta BS_{a,i} \quad \langle \text{수식 12} \rangle$$

$LCV_a = \Delta LV_a - 4,513.1$: 소비지수 지방소비세,

TRA_a : 전환사업 보전액(3조 5,681억 원),

TRB_a : 자치구조정교부금 보전액(2,338억 원),

TRC_a : 시·군조정교부금 보전액(5,718억 원),

TRD_a : 교육비특별회계 보전액(1,395억 원),

$\lambda_k = \frac{\alpha_k \times FD_k}{\sum_{i=1}^{17} \alpha_k \times FD_k}$: 가중치 반영한 소비지수,

α_k : k 시·도의 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권도 300%),

$\Delta CD_a^k = w^k \cdot LCV_a^k$: 1단계 재정분권에 따른 k 특광역시 자치구 조정교부금 재원 증가분,

$\alpha_{2019,i}^k$: 2019년도 기준 k 특광역시의 i 자치구 조정교부금 비중³⁾,

$k=1$: 서울, $k=2$: 부산, $k=3$: 대구, $k=4$: 인천,

$k=5$: 광주, $k=6$: 대전, $k=7$: 울산, $k=8$: 세종,

$k=9$: 경기, $k=10$: 강원, $k=11$: 충북, $k=12$: 충남,

$k=13$: 전북, $k=14$: 전남, $k=15$: 경북,

$k=16$: 경남, $k=17$: 제주,

w^k : k 특광역시의 조정교부금 교부율,

$\omega^1 = 0.226$, $\omega^2 = \omega^6 = 0.23$, $\omega^3 = 0.2229$, $\omega^4 = 0.27$,

$\omega^5 = 0.239$, $\omega^7 = 0.2$,

1) 자치구 조정교부금은 조정교부금의 90%인 일반조정교부금과 10%인 특별조정교부금으로 구분되며, 이 중 특별조정교부금은 특수한 상황에서 배분되므로 배분 논리를 세우기 어렵다. 따라서 이 연구에서는 자치구 조정교부금 중 일반조정교부금 배분액만 반영하였다.

2) 자치구 조정교부금은 조정교부금의 90%인 일반조정교부금과 10%인 특별조정교부금으로 구분되며, 이 중 특별조정교부금은 특수한 상황에서 배분되므로 배분 논리를 세우기 어렵다. 따라서 이 연구에서는 자치구 조정교부금 중 일반조정교부금 배분액만 반영하였다.

$$\Delta CS_a^k = \sum_{i=1}^n (p_{i,2019}^k \times \gamma_i) \times LCV_a^k: 1\text{단계 재정분권에}$$

따른 k 시·도 시·군조정교부금 재원 증가분,

$$p_{2019,i}^k = \frac{P_{2019,i}^k}{P_{2019}^k}: 2019\text{년도 } k \text{ 시·도 } i \text{ 시·군의 인구}$$

비중,

$$P_{2019,i}^k: 2019\text{년도 } k \text{ 시·도 } i \text{ 시·군의 인구},$$

$$P_{2019}^k = \sum_{i=1}^n P_{2019,i}^k: 2019\text{년도 } k \text{ 시·도 인구},$$

$$\gamma_i = 0.47(i \text{ 시·군의 인구가 } 50\text{만 명 이상인 시·군}),$$

$$\gamma_i = 0.27(i \text{ 시·군의 인구가 } 50\text{만 명 미만인 시·군}),$$

$$r_{2019,i}^k = \frac{P_{2019,i}^k}{\sum_{i=1}^n P_{2019,i}^k}: 2019\text{년도 } k \text{ 시·도에 해당하는}$$

j 시·군의 도세 징수 비율,

$$R_{2019,i}^k: 2019\text{년도 } k \text{ 시·도에 해당하는 } i\text{시·군의 도}$$

세 징수 실적,

$$f_{2019,i}^k = \frac{F_{2019,i}^k}{\sum_{i=1}^I F_{2019,i}^k}: 2019\text{년도 } k \text{ 시·도에 해당하는}$$

i 시·군의 재정력역지수 비중,

$$F_{2019,i}^k: 2019\text{년도 } k \text{ 시·도에 해당하는 } i\text{시·군의}$$

재정력역지수,

$$\theta^k: k \text{ 광역자치단체의 시·도교육청 전출금 법정률}$$

$$\theta_1 = 0.1, \theta_2 = \theta_3 = \theta_4 = \theta_5 = \theta_6 = \theta_7 = \theta_9 = 0.05,$$

$$\theta_8 = \theta_{10} = \theta_{11} = \theta_{12} = \theta_{13} = \theta_{14} = \theta_{15} = \theta_{16} = \theta_{17} = 0.036,$$

$$\xi_{a,i} = \frac{\Delta BS_{a,i}}{0.1924 \times (N_{2019} - \Delta LV_a)}: 1\text{단계 재정분권에}$$

따른 i 자치단체의 교부율,

$$N_{2019}: 2019\text{년도 내국세}$$

이와 같은 1단계 재정분권을 반영하여 2019년 결산 자료를 수정한 후, 수정된 2019년 결산 자료에 2단계 재정분권의 영향을 반영한다. 이를 위해 시나리오에는 2022년 지방소비세의 세율이 현행(부가가치세액의 21%)보다 2.7%p 인상되고 이양사업 보전분 1.03조 원을 적용하는 시나리오 a, 2023년부터 2026년까지 지방소비세의 세율이 현행보다 4.3%p 인상되고 이양사업 보전 분 2.25조 원을 적용하는 시나리오 b, 그리고 2027년 이후 지방소비세의 세율이 현행보다 4.3%p 인상되지만 1단계와 2단계 이양사업 보전분의 일몰이 적용되는 시나리오 c로 구성하여 분석한다. 다만, 2단계 재정분권의 경우에는 광역자치단체와 기초자치단체가 소비지수 기준 지방소비세를 공동세 형태로 공유하고, 수도권의 광역자치단체가 지역상생발전 기금을 출연하지 않는다는 점에서 1단계 재정분권과 다르다. 즉, 1단계 재정분권과 2단계 재정분권의 차이는 이양 사업보전분을 제외한 소비지수 기준 지방소비세 중 60%는 광역자치단체분이 되고 40%는 기초자치단체분이 되는 것이다. 또한, 수도권에 대한 지역상생발전기금 출연금 의무도 없다는 점에서 차이가 있다. 이를 바탕으로 2단계 재정분권과 1단계 재정분권의 차이를 수식으로 정리하면 다음과 같다.

먼저, 2단계 재정분권의 시나리오 a와 시나리오 b의 경우에는 1단계 재정분권에서 전환사업 보전이 진행되는 경우와 유사하다. 다만, 1단계 재정분권에서 전환사업 보전에 따른 교육비특별회계전출금과 조정교부금 감소분에 대한 보전이 이루어졌기 때문에 2단계 재정분권에서도 이를 반영할

3) 자치구 조정교부금은 기준수요액과 기준수입액의 차인 기준부족분 비중으로 배분되어야 하지만, 자치구별 기준수요액과 기준수입액 데이터 확보가 어렵기 때문에 2019년도 조정교부금 비중을 활용하여 산출하였다.

필요성이 있다. 또한, 시나리오 c는 이양사업 보전에 대해 일몰된다는 점에서 시나리오 a와 시나리오 b와의 차이가 발생한다.

이를 수식으로 정리하면 다음과 같다. 1단계 재정분권에서는 전환사업 보전과 관련하여 교육비특별회계전출금 보전금과 조정교부금 보전액이 각각 1,395억 원과 8,126억 원(자치구 2,338억 원, 시·군 5,718억 원)으로 확정되었지만, 2단계 재정분권에서는 다음의 연립방정식을 이용하여 미지수인 이양사업 보전으로 감소하는 자치구조정교부금 보전액(TRB_c), 시·군조정교부금 보전액(TRC_c), 교육비특별회계전출금 보전액(TRD_c)을 계산할 필요성이 있다. ΔLV_c 는 2022년에는 부가가치세액의 2.7%, 2023년 이후에는 부가가치세액의 4.3% 수준이 된다. 2단계 재정분권 추진 시 이양사업에 대한 보전이 없는 경우의 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 교육비특별회계전출금은 각각 TRA_b , TRB_b , TRC_b , TRD_b 이다.

2단계 재정분권 이양사업 보전액:

$$TR_c = \Delta LV_c - LCV_c \\ = TRA_c + TRB_c + TRC_c + TRD_c \quad \langle \text{수식 13} \rangle$$

2단계 재정분권에 따른 k 시·도 광역자치단체의 소비지수 기준 지방소비세:

$$LLCV_c^k = LCV_c^k \times 0.6 = \lambda_k \times LCV_c \times 0.6 \quad \langle \text{수식 14} \rangle$$

$$TRB_c = \sum_{i=1}^7 TRB_{ci}, \quad TRC_c = \sum_{i=9}^{16} TRC_{ci},$$

$$TRD_c = \sum_{i=1}^{17} TRD_{ci}$$

TRA_c : 이양사업 보전액,

TRB_c : 자치구 조정교부금 보전액,

TRC_c : 시·군 조정교부금 보전액,

TRD_c : 교육비특별회계전출금 보전액

2단계 재정분권에 따른 k 시·도 i 기초자치단체의 소비지수 기준 지방소비세:

$$LLCV_{t,i} = (0.5 \times p_{2019,i}^k + 0.5 \times a_{2019,i}^k) \times LCV_c \times 0.4 \quad \langle \text{수식 15} \rangle$$

$AI_{t-1,i}^k$: t 년도 k 시·도 i 기초자치단체의 역재정 자주도,

$$a_{2019,i}^k = \frac{AI_{2019,i}^k}{\sum_{i=1}^n AI_{2019,i}^k}$$

III. 분석 결과

1. 1단계 재정분권의 영향

전술한 수식을 바탕으로 2단계 재정분권이 서울시 재정에 미치는 영향을 분석한다. 데이터는 가장 최신의 데이터로 가용한 2020년 결산 기준 데이터(지방재정연감)를 활용한다. 따라서 2020년에 1단계 재정분권이 추진되고, 2단계 재정분권이 추진되는 경우 광역자치단체와 기초자치단체에 영향을 미치는 재정 변화를 분석한다.

2020년에 추진된 1단계 재정분권은 이미 (수식 5)~(수식 12)에서 설명했듯이 전환사업 보전분이 포함되어 있어 이를 감안하여 분석한다. 또한 1단계 재정분권에 따른 지방소비세 확대 규모는 정부 발표와 동일하게 8.5조 원으로 설정하고, 이에 따른

〈표 1〉 1단계 재정분권에 따른 광역자치단체의 세입과 세출 변화

(단위: 십억 원)

	시·도	전환사업 보전분	소비지수 지방소비세	재정지원계정	보통교부세	세입 변화
세 입	서울	24.8	544.1	7.6	0.0	576.5
	부산	97.8	306.1	8.9	-173.4	239.4
	대구	75.5	214.9	20.2	-114.8	195.8
	인천	46.0	116.2	7.0	-54.4	114.8
	광주	37.8	132.1	22.5	-54.0	138.3
	대전	47.7	137.2	17.6	-59.1	143.3
	울산	35.8	105.7	19.6	-62.3	98.8
	세종	33.7	35.5	1.2	-39.1	31.2
	경기	257.5	553.1	7.9	0.0	818.4
	강원	273.1	185.3	14.9	-182.3	291.0
	충북	217.2	189.0	12.7	-147.2	271.7
	충남	353.0	240.4	9.9	-250.4	352.9
	전북	413.3	215.2	10.4	-265.0	373.9
	전남	613.5	209.5	17.1	-399.7	440.5
	경북	466.0	316.0	16.9	-327.9	471.0
	경남	428.9	409.3	11.6	-337.6	512.2
	제주	146.5	77.4	6.3	-47.6	182.6
	합계	3,568.1	3,986.9	212.1	-2,514.9	5,252.2
	시·도	지역상생발전기금 출연금	자치구조정교부금 변화분	시·군조정교부금 변화분	교육청 전출금 변화분	세출 변화
세 출	서울	190.4	123.0	0.0	116.0	429.4
	부산	0.0	70.4	5.8	32.6	108.8
	대구	0.0	47.9	8.6	22.9	79.4
	인천	40.7	31.4	1.4	12.4	85.8
	광주	0.0	31.6	0.0	14.1	45.6
	대전	0.0	31.5	0.0	14.6	46.2
	울산	0.0	21.1	8.0	11.3	40.4
	세종	0.0	0.0	0.0	2.7	2.7
	경기	193.6	0.0	313.7	59.0	566.2
	강원	0.0	0.0	73.0	14.2	87.3
	충북	0.0	0.0	103.4	14.5	117.9
	충남	0.0	0.0	116.0	18.4	134.5
	전북	0.0	0.0	107.1	16.5	123.6
	전남	0.0	0.0	82.6	16.1	98.6
	경북	0.0	0.0	142.1	24.3	166.4
	경남	0.0	0.0	217.5	31.4	248.9
	제주	0.0	0.0	0.0	5.9	5.9
	합계	424.7	356.9	1,179.1	427.0	2,387.7

전환사업 보전분은 3조 5,681억 원으로 설정한다. 그 외 보통교부세는 2020년 보통교부세 산정 내역을 활용하고, 재정지원계정의 배분액은 2018년도와 2019년도 재정지원계정의 평균을 활용한다. 이를

바탕으로 지방정부의 재정 변화를 살펴보면, 지방 소비세가 8.5조 원 증가하고 지방교부세 법정분(보통교부세+특별교부세)이 1조 6,354억 원 감소하며, 교육비특별회계 전출금이 4,270억 원 증가하고,

전환사업 보전에 따른 교육비특별회계 전출금 보전금이 1,395억 원 증가하여 순증 규모는 6조 2,982억 원이 된다.

다음으로 1단계 재정분권이 광역자치단체 세입에 미친 영향을 분석하면 다음과 같다.

나타났다. 서울시는 보통교부세 불교부단체이기 때문에 여타 지방자치단체와 달리 보통교부세의 변화가 없다. 따라서 1단계 재정분권에 따른 서울특별시의 세입 변화는 5,765억 원이 될 것으로 예상된다.

〈표 2〉 1단계 재정분권에 따른 기초자치단체의 세입 변화

(단위: 십억 원)

시·도	시		군		자치구
	조정교부금	보통교부세	조정교부금	보통교부세	조정교부금
서울	0.0	0.0	0.0	0.0	204.0
부산	0.0	0.0	8.6	-1.5	115.2
대구	0.0	0.0	12.8	-0.2	81.4
인천	0.0	0.0	2.1	17.5	47.8
광주	0.0	0.0	0.0	0.0	53.7
대전	0.0	0.0	0.0	0.0	53.0
울산	0.0	0.0	11.9	0.4	35.5
세종	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
경기	433.5	-46.6	31.7	8.5	0.0
강원	65.8	67.2	42.6	105.9	0.0
충북	90.0	15.3	63.0	37.9	0.0
충남	120.1	37.7	56.0	49.6	0.0
전북	107.9	61.6	50.2	61.6	0.0
전남	53.7	54.0	68.4	177.9	0.0
경북	138.5	131.8	72.5	96.1	0.0
경남	225.6	-2.2	96.0	55.9	0.0
제주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
합계	1,235.1	318.7	515.8	609.8	590.7

먼저, 1단계 재정분권에 따른 전환사업 보전분이 3조 5,681억 원이고, 소비지수 기준 지방소비세가 3조 9,869억 원이며, 수도권에서 조성한 지역상생발전기금 중 재정지원계정이 2,121억 원인 것으로 나타났다. 이와 함께 보통교부세가 2조 5,149억 원 감소하여 1단계 재정분권에 따른 광역자치단체의 세입은 5조 2,522억 원 증가한다. 광역자치단체 중 서울특별시의 세입은 전환사업 보전분 248억 원, 소비지수 기준 지방소비세 5,441억 원, 재정지원계정 76억 원이 증가하는 것으로

이와 함께 1단계 재정분권이 광역자치단체 세출에 미친 영향을 분석하면 다음과 같다. 먼저, 수도권은 소비지수 기준 지방소비세 배분액의 35%를 지역상생발전기금으로 출연해야 한다.

다음으로, 특광역시에 해당하는 광역자치단체는 소비지수 기준 지방소비세 배분액의 증가로 인해 자치구 조정교부금 재원이 증가하고 그 규모는 3,569억 원에 해당한다. 또한, 도에 해당하는 광역자치단체와 군을 포함하는 광역시 역시 소비지수 기준 지방소비세 배분액 증가에 따라 시·군 조정교

부금 재원이 1조 1,791억 원 증가한다. 더불어, 각 광역자치단체는 소비지수 기준 지방소비세 배분액 증가로 인해 교육비특별회계전출금이 4,270억 원 증가하여 1단계 재정분권에 따른 광역자치단체의 세출은 2조 3,877억 원 증가할 것으로 예상된다. 이 중 서울시는 지역상생발전기금 출연금 1,904억 원, 자치구 조정교부금 변화분 1,230억 원, 교육비 특별회계 전출금 변화분 1,160억 원을 포함하여 총 4,294억 원의 세출이 늘어날 것으로 예상된다.

1단계 재정분권이 기초자치단체의 세입에 미친 영향을 분석하면 다음과 같다.

1단계 재정분권에 따른 기초자치단체의 조정교부금과 보통교부세가 변화할 것으로 예상되며, 조정교부금의 변화 규모는 소비지수 기준 지방소비세 변화에 따른 조정교부금 변화와 전환사업 보전에 따른 조정교부금 보전액의 합계가 된다. 1단계 재정분권에 따라 시의 조정교부금은 1조 2,351억 원

증가하고, 보통교부세는 3,187억 원 증가할 것으로 예상된다. 또한 군의 조정교부금은 5,158억 원 증가하고, 보통교부세는 6,098억 원 증가할 것으로 추산된다. 자치구는 보통교부세 불교부단체이기 때문에 1단계 재정분권에 따라 조정교부금만이 5,907억 원 증가할 것으로 전망된다. 서울은 기초자치단체로 자치구만 포함하고 있으므로 자치구 조정교부금은 2,040억 원 증가할 것으로 예상된다. 이와 같은 변화로 인해 1단계 재정분권에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모를 정리하면 <표 3>과 같다.

1단계 재정분권의 추진으로 광역자치단체의 재정은 2조 8,646억 원 증가하고, 시, 군, 자치구의 재정은 각각 1조 5,539억 원, 1조 1,256억 원, 5,907억 원 증가할 것으로 예상되며 전환사업 보전분을 제외한 순증 규모는 2조 5,666억 원이 될 것으로 추산된다. 이로 인해 서울의 순증 규모는

<표 3> 1단계 재정분권에 따른 자치단체유형별 순증 변화

(단위: 십억 원)

	광역자치단체	시	군	자치구	합계	합계-전환사업 보전분
서울	147.1	0.0	0.0	204.0	351.1	326.3
부산	130.6	0.0	7.1	115.2	252.9	155.1
대구	116.3	0.0	12.7	81.4	210.4	134.9
인천	29.0	0.0	19.6	47.8	96.3	50.4
광주	92.6	0.0	0.0	53.7	146.4	108.6
대전	97.1	0.0	0.0	53.0	150.1	102.4
울산	58.4	0.0	12.4	35.5	106.2	70.5
세종	28.5	0.0	0.0	0.0	28.5	-5.2
경기	252.2	386.8	40.2	0.0	679.3	421.8
강원	203.8	133.0	148.5	0.0	485.3	212.2
충북	153.8	105.3	100.9	0.0	360.1	142.8
충남	218.5	157.8	105.6	0.0	481.9	128.8
전북	250.3	169.5	111.8	0.0	531.6	118.3
전남	341.9	107.7	246.3	0.0	695.8	82.3
경북	304.6	270.3	168.6	0.0	743.5	277.6
경남	263.2	223.4	151.9	0.0	638.5	209.7
제주	176.7	0.0	0.0	0.0	176.7	30.2
합계	2,864.6	1,553.9	1,125.6	590.7	6,134.7	2,566.6

3,511억 원으로 광역자치단체가 1,471억 원 증가하고, 기초자치단체는 2,040억 원 증가할 것으로 전망되며 전환사업 보전분을 제외한 순증 규모는 3,263억 원이 될 것으로 추산된다. 1단계 재정분권으로 인한 지방자치단체의 순증 규모는 6조 1,347억 원이 될 것으로 예상되고, 여기에 특별교부세 491억 원을 제외하고 용자관리계정(지역상생발전기금 운영비용 포함) 2,125억 원을 추가하면 6조 2,982억 원이 된다.

2. 2단계 재정분권의 영향

1) 시나리오 A

전술한 바와 같이 2단계 재정분권은 세 개의 시나리오로 구성된다. 시나리오 A는 지방소비세의 세율이 2.7%p 인상되고 전환사업 이양분과 기능 이양분에 대한 보전분이 적용되는 2022년, 시나리오 B는 지방소비세의 세율이 4.3%p 인상되고 보전분에 대한 일몰이 적용되는 2023년부터 2026년까지, 그리고 시나리오 C는 이양분에 대한 일몰이 적용되는 2027년 이후가 된다. 이를 바탕으로 <수식 13>~<수식 15>를 적용하여 2단계 재정분권이 서울시 재정에 미치는 영향을 분석한다.

먼저 시나리오 A의 경우에는 지방소비세가 2.7%p 인상되어 2조 5,744억 원 증가하고, 사무이양 규모(TR_4)는 1조 300억 원이 될 것으로 전망된다. 또한 사무이양으로 인한 자치구 조정교부금 감소분(TR_B)은 714억 원이고, 시·군 조정교부금 감소분(TR_C)은 1,617억 원이며, 교육비특별회계 전출금 감소분(TRD)은 668억 원이므로 2,999억 원이 사무이양에 따른 보전금이 된다.

즉, 사무이양으로 인해 보전되어야 하는 총 금액(TR_4)은 1조 3,299억 원이 되고, 지방소비세 확대 금액 2조 5,744억 원 중 이를 제외한 1조 2,445억 원이 소비지수 기준 배분액이 된다. 2단계 재정분권으로 인해 지방의 순증 규모는 1조 9,498억 원(지방소비세 확대분 - 교육비특별회계 전출금 - 보통교부세-특별교부세)이 된다. 이와 같은 순증 규모에서 사무이양 규모를 제외한 실질적인 순증 규모는 9,198억 원이 된다. 사무이양 관련 데이터는 서울시 자료만 내부적으로 확보 가능하기 때문에 서울시를 중심으로 효과 분석을 수행한다.

서울시의 사무이양 보전분은 866억 원이고, 소비지수 기준 지방소비세는 1,698억 원, 자치구 조정교부금 보전액은 246억 원이며, 반면, 교육비특별회계 전출금이 170억 원 증가하여 2단계 재정분권에 따른 서울시의 순증 규모는 2,641억 원이 될 것으로 추산된다. 광역자치단체와 기초자치단체의 효과를 구분하여 살펴보면, 광역자치단체의 순증은 사무이양 보전분 230억 원, 소비지수 기준 지방소비세 배분액 1,019억 원, 자치구 조정교부금 재원 증가분 230억 원, 교육비특별회계전출금 재원 증가분 170억 원이 증가하여 849억 원이 될 것으로 예상된다. 한편, 기초자치단체(자치구)의 순증은 사무이양 보전분 636억 원, 소비지수 기준 지방소비세 배분액 679억 원, 조정교부금 보전분 246억 원, 조정교부금 배분액 230억 원이 증가하여 1,792억 원으로 추산된다. 순증 규모가 가장 큰 자치구는 노원구로 순증 규모는 110억 원이 될 것으로 전망되며, 가장 작은 자치구는 중구로 순증 규모는 31억 원이 될 것으로 전망되며 자세한 내용은 <부록>에 제시되어 있다.

2) 시나리오 B

시나리오 B를 적용할 때, 2단계 재정분권의 효과는 지방소비세율이 4.3%p 인상되어 세입이 4조 1,000억 원 증가한다. 한편, 2조 2,500억 원의 사무가 이양(TR_4)될 것으로 전망되며, 사무이양으로 인한 자치구 조정교부금 감소분(TRB_i)은 1,519억 원이고, 시·군 조정교부금 감소분(TRC_i)은 3,406억 원이다. 또한, 교육비특별회계 전출금 감소분(TRD_i)은 864억 원으로 5,790억 원이 사무이양에 따른 보전금이 된다. 즉, 사무이양으로 보전되어야 하는 총 금액(TR_i)은 2조 8,290억 원이 되고, 지방소비세 확대 금액 4조 1,000억 원 중 이를 제외한 1조 2,710억 원이 소비지수 기준 배분액이 된다.

따라서 2단계 재정분권에 따른 지방의 순증 규모는 3조 1,859억 원(지방소비세 확대분 - 교육비특별회계전출금 - 보통교부세-특별교부세)이 된다. 하지만 순증 규모에서 사무이양 규모를 제외해야 하므로 실질적인 순증 규모는 9,359억 원이다. 시나리오 B를 적용할 때, 서울시의 재정 변화를 분석하면 사무이양 보전분은 1,625억 원이고, 소비지수 기준 지방소비세는 1,735억 원, 자치구 조정교부금 보전액은 524억 원이다.

반면, 교육비특별회계전출금이 104억 원 증가하여 2단계 재정분권에 따른 서울시의 순증 규모는 3,779억 원이 될 것으로 추산된다. 광역자치단체와 기초자치단체의 효과를 구분하여 살펴보면, 광역자치단체의 순증은 사무이양 보전분 641억 원, 소비지수 기준 지방소비세 배분액 1,041억 원, 자치구조정교부금 재원 증가분 235억 원, 교육비특별회계전출금 재원 증가분 104억 원이 증가하여 1,342억 원이 될 것으로 예상된다. 한편, 기초자치단체(자치구)의 순증은 사무이양 보전분 985억 원, 소비지수 기준 지방소비세 배분액 694억 원, 조정교부금 보전분 524억 원, 조정교부금 배분액 235억 원이 증가하여 2,437억 원으로 추산된다. 순증 규모가 가장 큰 자치구는 구로구로 순증 규모는 142억 원이 될 것으로 전망되며, 가장 작은 자치구는 중구로 순증 규모는 42억 원이 될 것으로 전망되며 자세한 내용은 <부록>에 제시되어 있다.

3) 시나리오 C

시나리오 C의 경우에는 지방소비세가 4.3%p 인상되어 4조 1,000억 원이 증가하지만, 1단계 재정분권과 2단계 재정분권에 따른 사무이양에 대한 보전분은 일몰된다.

〈표 4〉 2단계 재정분권에 따른 시나리오별 순증 변화

(단위: 십억 원)

	시나리오 A			시나리오 B			시나리오 C		
	서울	비서울	소계	서울	비서울	소계	서울	비서울	소계
지방소비세($S=A+B+C+D$)	299.2	2,275.2	2,574.4	411.5	3,688.5	4,100.0	559.5	3,540.5	4,100.0
사무이양 보전분(A)	86.6	943.4	1,030.0	162.5	2,087.5	2,250.0	-	-	-
소비지수 기준(B)	169.8	1,074.6	1,244.5	173.5	1,097.6	1,271.0	559.5	3,540.5	4,100.0
보전분	조정교부금(C)	24.6	208.5	233.1	52.4	440.2	492.5	0.0	0.0
	교육비특별회계전출금(D)	18.1	48.7	66.8	23.2	63.2	86.4	-	-
교육비특별회계전출금(E)	-17.0	-45.5	-62.5	-10.4	-28.4	-38.8	-33.6	-91.7	-125.2
보통교부세(F)	0.0	-480.5	-480.5	0.0	-765.2	-765.2	0.0	-765.2	-765.2
순증($G=S-D-E+F$)	264.1	1,700.6	1,964.6	377.9	2,831.6	3,209.6	526.0	2,683.6	3,209.6

따라서 시나리오 C를 분석하기 위해서는 1단계 재정분권에서 추진된 전환사업 보전분에 대한 일몰을 먼저 적용하고, 2단계 재정분권에서 추진되는 이양 사업 보전분에 대한 일몰을 적용한다. 시나리오 C에서는 지방소비세가 4.3%p 인상되어 4조 1,000억 원이 증가하는 반면, 교육비특별회계 전출금은 1,252억 원 늘어나고, 지방교부세 법정분은 7,888억 원 감소하여 지방의 순증 규모는 3조 1,859억 원으로 추산된다.

이 중 서울시의 순증 규모는 5,260억 원이 될 것으로 예상된다. 이는 소비지수 기준 지방소비세가 5,595억 원 증가하는 반면 교육비특별회계 전출금이 336억 원 증가하기 때문이다. 광역자치단체와 기초자치단체의 효과를 구분하여 살펴보면, 광역자치단체의 순증은 소비지수 기준 지방소비세 배분액 3,357억 원, 자치구 조정교부금 재원 증가분 759억 원, 교육비특별회계 전출금 재원 증가분 336억 원을 포함하여 2,263억 원으로 추산된다.

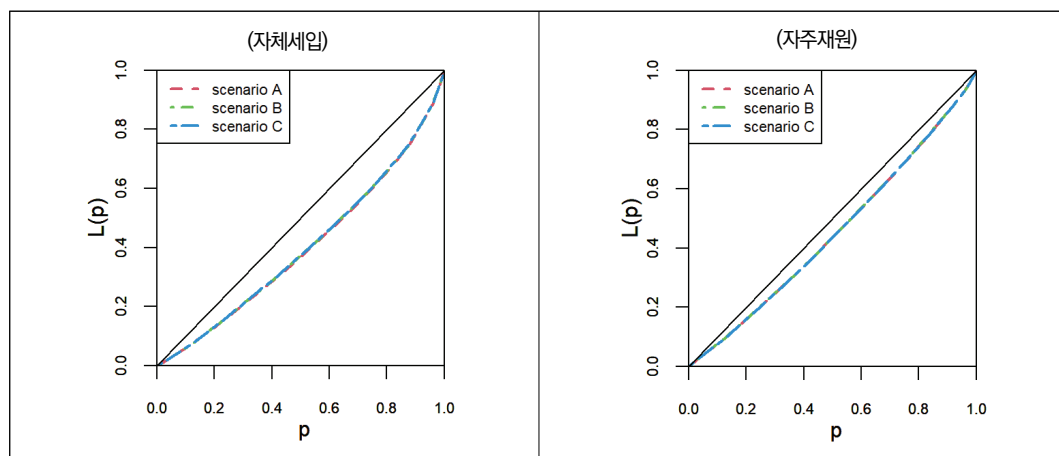
한편, 기초자치단체(자치구)의 세입은 소비지수 기준 지방소비세 배분액 2,238억 원과 조정교부금 배분액 759억 원을 포함하여 2,997억 원이 순증한다.

순증 규모가 가장 큰 자치구는 노원구로 170억 원이 순증할 것으로 전망되며, 가장 작은 자치구는 중구로 순증 규모는 56억 원이 될 것으로 전망된다(〈부록〉 참고).

4) 서울시 세수 형평성 분석

2단계 재정분권에 따른 서울시 자치구의 순증 규모에 대한 형평성을 비교하기 위해 순증규모와 자체세입(결산기준 지방세+지방세외수입)의 합, 순증 규모와 자주재원(자체세입+보통교부세+조정교부금)의 합에 대한 지니계수, 앳킨슨지수, 타일지수를 산출한 결과, 시나리오 B가 가장 형평성 측면에서 적합한 것으로 나타났다. 자치구의 순증 규모는 사무이양 보전분, 소비지수 기준 지방소비세 배분액, 조정교부금 보전분, 조정교부금 배분액의 합으로 산출된다. 자체세입에 대한 지니계수는 시나리오 A 0.30768, 시나리오 B 0.28598, 시나리오 C 0.29475로 시나리오 B가 가장 작다. 또한, 자주재원 지니계수도 시나리오 A 0.232, 시나리오 B 0.22369, 시나리오 C 0.22741로 시나리오 B가 가장 작다. 지니계수가 0에 가까울수록 형평성이

〈그림 3〉 시나리오별 서울시 자치구 순증의 로렌츠 곡선



〈표 5〉 2단계 재정분권의 시나리오별 자치구의 형평성 개선

		시나리오 A	시나리오 B	시나리오 C
지니계수	자체세입	0.30768	0.28598	0.29475
	자주재원	0.23200	0.22369	0.22741
엣킨슨지수	자체세입	0.07970	0.06910	0.07313
	자주재원	0.04216	0.03917	0.04045
타일지수	자체세입	0.16445	0.14259	0.15108
	자주재원	0.08422	0.07823	0.08081

개선된 것이고, 시나리오 B가 지니계수가 가장 작기 때문에 전술한 바와 같이 시나리오 B가 형평성 측면에서 가장 적합하다. 반면, 시나리오 C의 순증 규모가 가장 크기 때문에 형평성 측면과 세수 증가 측면에서 유리한 시나리오는 다른 것으로 확인됐다.

IV. 요약과 결론

지금까지 분석 결과를 요약하면, 서울의 순증 규모는 1단계의 전환사업 보전분과 2단계의 사무이양 보전분이 모두 일몰되는 시나리오 C에서 가장 큰 것으로 나타났다. 서울의 시나리오별 순증 규모를 살펴보면 시나리오 A에서 2,641억 원, 시나리오 B에서 3,779억 원, 시나리오 C에서 5,260억 원으로 추산된다. 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하면, 광역자치단체의 순증 규모는 시나리오 C에서 가장 큰 것으로 나타났다. 광역자치단체의 순증 규모는 시나리오 A에서는 849억 원, 시나리오 B에서는 1,342억 원, 시나리오 C에서는 2,263억 원으로 전망된다.

서울시 자치구의 순증도 시나리오 C에서 가장 큰 것으로 밝혀졌다. 서울시 자치구의 순증 규모는 시나리오 A에서 1,792억 원, 시나리오 B에서 2,437억 원, 시나리오 C에서 2,997억 원으로 추산된다. 1단계 재정분권과 비교할 때, 2단계 재정분권은 기초자치단체에 지방소비세 인상분을 직접 배분하여 자체 세입을 늘린다는 의의가 있다. 분석 결과, 2단계 재정분권 추진에 따라 광역자치단체와 비교해 기초자치단체의 재정확충 효과가 큰 것을 알 수 있다. 또한, 2단계 재정분권은 인구 비중과 역(逆)재정자주도 지수를 고려하여 기초자치단체에 지방소비세 인상분을 배분하므로 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차의 변화를 가져올 수 있다. 즉, 2단계 재정분권의 추진 시 광역자치단체와 기초자치단체 간 수직적 재정 관계와 기초자치단체 상호 간 수평적 재정 관계의 변화가 예상된다는 것이다.

분석 결과를 바탕으로 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다. 먼저 2단계 재정분권이 광역자치단체와 기초자치단체의 재정에 미치는 영향을 고려하여 수직적·수평적 지방재정조정제도의 개선이 필요하다. 지방재정조정제도 중 자치구 조정교부금 제도는 자치구의 부족한 재정을 지원하는 자원보장 기능과 자치구 간 재정력 격차를 완화하는 재정 형평화 기능을 수행한다. 최근 서울시의 자치구 조정교

〈표 6〉 2단계 재정분권의 시나리오별 순증 규모 요약

(단위: 십억 원)

시나리오	자치단체 유형	사무이양 보전	소비지수 인상분	자치구 조정교부금 보전	자치구 조정교부금 변화	교육청 전출금 변화	순증
시나리오 A	서울계	86.6	169.8	24.6	0.0	-17.0	264.1
	광역자치단체	23.0	101.9	0.0	-23.0	-17.0	84.9
	기초자치단체	63.6	67.9	24.6	23.0	0.0	179.2
시나리오 B	서울계	162.5	173.5	52.4	0.0	-10.4	377.9
	광역자치단체	64.1	104.1	0.0	-23.5	-10.4	134.2
	기초자치단체	98.5	69.4	52.4	23.5	0.0	243.7
시나리오 C	서울계		559.5		0.0	-33.6	526.0
	광역자치단체		335.7		-75.9	-33.6	226.3
	기초자치단체		223.8		75.9	0.0	299.7

부금 제도는 재원보장 기능보다 재정 형평화 기능을 강화하고 있다. 서울시는 2018년부터 조정교부금의 기준재정수요액 산정 시 ‘균형 발전 수요’를 보정하여 조정교부금으로 자치구 간 불균형을 해결하고 있다(조임곤 외, 2018). 특히, 균형 발전 수요의 산정 시 재정자립도의 역수를 추가 고려하여 재정력이 낮은 자치구의 기준재정수요액을 보정해 주고 있다. 또한, 시세 추계에 따른 오차를 보정하기 위한 결산 차액 가산교부금의 배분 시에도 재정 부족액 비율을 고려하는 등 조정교부금 제도의 재정 형평화 기능을 강화하고 있다.

따라서 2단계 재정분권이 서울시의 광역자치단체와 기초자치단체 간, 기초자치단체 상호 간 재정 변화에 미치는 영향을 고려하여 지방재정조정제도의 기능 개선이 요구된다. 즉, 자치구 조정교부금 제도의 재원보장 기능을 강화하는 방향으로 개선이 필요하며, 이를 위해서는 25개 자치구의 보편 타당한 행정 수요인 기초수요액의 비중을 늘리고 보정수요액을 줄일 필요가 있다. 또한, 보정수요액 산정과 가산교부금의 배분 시 자치구의 재정력 격차를 중복 반영하지 않도록 개선이 요구된다.

2022~2023년 2단계 재정분권이 추진될 경우, 약 2.3조 원 규모의 지역 밀착형 국고보조 사업이 지방으로 이양된다. 서울시는 2022년에 867억 원, 2023년에 759억 원의 국고보조 사업이 자체 사업 전환될 전망이다. 따라서 국고보조 사업의 지방 이양에 대응하여 서울시의 자체사업 수행 역량을 강화할 필요가 있다. 특히, 국고보조 사업이 지방으로 이양되어 자체사업으로 전환될 경우, 해당 사업의 초기 성과를 관리하기 위한 제도를 마련해야 한다. 국고보조사업은 기획재정부의 국고보조사업 운용평가를 통해 사업의 성과가 관리되고 있다. 국고보조사업이 서울시 자체사업으로 전환될 경우, 서울시 주요 재정사업 평가제도를 통해 사업의 성과를 평가하고 성과관리 개선대책을 마련하여 사업의 초기 성과를 관리할 수 있을 것이다. 또한, 국고보조 사업이 이양될 경우, 기존에 서울시가 수행하던 자체 사업과 유사·중복이 발생할 가능성이 있어 이를 사전에 검토하고 비효율성을 줄일 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다(정홍원 외, 2019).

참고문헌

- 관계부처 합동, 2018, 「재정분권 추진방안」.
- 구균철·김경민, 2018, 「재정분권의 정치경제학적 효과 분석: 정부책임성을 중심으로」, 한국지방세연구원.
- 권오성·탁현우, 2019, 「재정분권 실현을 위한 재정격차 완화방안에 대한 연구」, 한국행정연구원.
- 김남현, 2019, “재정분권의 성과와 의의, 향후과제”, 「지방세포럼」, 43: 72~82.
- 김성주·윤태섭, 2020, “재정환경변화에 대응하는 지방재정 조정제도의 개선방안: 재정분권 강화와 지방재정조정제도의 역할 변화를 중심으로”, 「국가정책연구」, 34(3): 29~52.
- 김필현·한재명·최진섭·김병남·김진아, 2019, 「재정분권의 재정효율성 및 지역 간 격차에 대한 효과 분석」, 한국지방세연구원.
- 김필현, 2020, “재정분권과 책임성 제고 방안에 대한 소고”, 「지방세포럼」, 53: 43~55.
- 김현아, 2019, “재정분권과 지역 간 경제력 격차에 관한 연구”, 「재정포럼」, 278: 32~59.
- 김홍환, 2018, “문재인 정부 재정분권 정책에 대한 제언 - 참여정부 재정분권정책에 대한 평가를 중심으로 -”, 「한국행정학회 하계학술발표 논문집」, 3827~3849.
- _____, 2021, “재정분권 추진에 따른 갈등과 소통의 방향”, 「지방세포럼」, 55: 35~58.
- 손희준, 2020, “포스트코로나 시대의 재정분권과 지방정부의 대응”, 「지방세포럼」, 52: 47~65.
- 안영철, 2021, “재정분권정책의 개선을 통한 지방재정 확충 방안”, 「한국지방정부학회 학술대회 자료집」, 73~85.
- 유태현·임상수·김태호, 2018, 「재정분권 강화를 위한 지방세수 기반확충 실행방안」, 한국지방세연구원.
- 유태현, 2019, “중앙과 지방 간 재정분권 추진 경과와 향후 과제”, 「지방재정」, 2019(4): 30~53.
- _____, 2021, “문재인 정부 재정분권의 특징과 향후 재정분권의 과제”, 「지방재정」, 2021(5): 12~37.
- 이동식·이선화, 2018, 「지방분권 시대의 재정분권 강화 방안: 재정분권강화를 위한 헌법개정안 모색」, 한국지방세연구원.
- 이재원, 2019, “문재인 정부의 1단계 재정분권에 대한 평가와 향후 과제”, 「지방재정」, 2019(4): 8~29.
- 이현우·이용환·박충훈·우명동·남황우·유태현·신원득·김진덕·이채영·가선영, 2019, 「정부의 재정분권 추진과 지방정부의 재정혁신 전략 연구」, 경기연구원.
- 임동완·윤성일·문광민, 2020, “문재인 정부의 재정분권 정책 관련 논점 검토와 세부 실행과제의 우선순위 분석: AHP 기법의 적용», 「한국사회와 행정연구」, 30(4): 105~134.
- 임상수, 2020, “문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 인천 세입에 미친 영향 및 시사점», 「IDI 도시연구」, 18: 223~260.
- 임상수·박관규, 2020, “2단계 재정분권의 지방세입 확대방안 연구: 세입격차 완화와 순위변동 최소화 기준을 중심으로», 「지방세논집」, 7(2): 1~26.
- 임태경, 2019, “재정분권의 강화가 우리나라 지역경제성장 에 미치는 영향 분석: 내생성을 고려한 도구변수 이용을 중심으로», 「지방행정연구」, 33(2): 81~107.
- 정홍원·김보영·민효상·이정은, 2019, 「사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완」, 한국보건사회연구원.
- 조기현·전성만, 2019, 「문재인정부 재정분권의 성공적 추진 전략에 관한 연구: 세입분권을 중심으로」, 한국지방행정연구원.
- 조임근·유태현·정종필·임상수·김미나, 2018, 「조정교부금의 합리적 산정을 위한 기준 설정 연구」, 서울특별시.
- 주현정·임상수, 2021, “지방소비세 확대가 지방재정의 형평성에 미친 영향에 관한 연구», 「재정정책논집」, 23(2): 41~70.
- 제주연구원 제주공공투자관리센터, 2020, 「재정분권 확대에 따른 대응방안 연구」, 제주연구원.
- 한재명, 2020a, 「2단계 재정분권 추진에 따른 기초자치단체 세입 변동 분석」, 한국지방세연구원.
- _____, 2020b, “재정분권과 지역 간 경제력 격차의 관계

- 분석», 「경제학연구」, 68(2): 73~117.
- _____, 2021, “2단계 재정분권 추진 경과와 최근 대안의 재정 효과», 「TAX ISSUE PAPER」, 44: 1~18. 한국지방세연구원.
- 한재명·최진섭, 2020, “재정분권 추진과 연계한 광역과 기초 간 세목조정 방안 연구», 「한국지방재정논집」, 25(1): 33~71.
- 허등용·이선영, 2019, 「보통교부세의 재정조정기능 분석과 재정분권정책에 주는 시사점」, 한국지방세연구원.
- Akai, Nobuo. and Sakata, Masayo, 2002, “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States”, *Journal of urban economics*, 52(1): 93~108.
- Canaleta, Carlos. Gil., Pascual Arzoz, Pedro, and Rapun Garate, Manuel, 2004, “Regional Economic Disparities and Decentralisation”, *Urban studies*, 41(1): 71~94.
- Davoodi, Hamid. and Zou, Heng-fu, 1998, “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, *Journal of Urban economics*, 43(2): 244~257.
- limi, Atsushi, 2005, “Decentralization and Economic Growth Revisited: an Empirical Note”, *Journal of Urban economics*, 57(3): 449~461.
- Lessmann, Christian, 2012, “Regional Inequality and Decentralization: an Empirical Analysis”, *Environment and Planning A*, 44(6): 1363~1388.
- Musgrave, Richard. A., 1959, *The Theory of Public Finance; a Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace. E., 1972, *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- _____, 1999, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120~1149.
- Yilmaz, Serdar, 1999, “The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance”, In *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 92: 251~ 260, National Tax Association.
- Sacchi, Agnese. and Salotti, Simone, 2014, “The Effects of Fiscal Decentralization on Household Income Inequality: Some Empirical Evidence”, *Spatial Economic Analysis*, 9(2): 202~222.
- Zhang, Tao. and Zou, Heng-fu, 1998, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China”, *Journal of public economics*, 67(2): 221~240

원 고 접 수 일 : 2021년 12월 9일

1 차 심 사 완 료 일 : 2021년 12월 28일

2 차 심 사 완 료 일 : 2022년 2월 22일

최 종 원 고 채 택 일 : 2022년 3월 2일

부록

〈부록표 1〉 서울시 시나리오별 순증 변화

(단위: 십억 원)

	시나리오 A	시나리오 B	시나리오 C
서울계	254.5	365.5	526.0
광역자치단체	80.3	128.0	226.3
기초자치단체	174.2	237.5	299.7
종로구	4.2	5.5	7.0
중구	3.0	4.0	5.6
용산구	4.8	5.9	8.2
성동구	5.7	9.2	10.1
광진구	5.8	7.0	11.3
동대문구	6.6	8.4	12.1
종량구	8.2	13.6	14.0
성북구	7.7	12.1	14.3
강북구	6.9	10.4	12.6
도봉구	7.5	12.0	12.7
노원구	10.8	13.4	17.0
은평구	9.3	13.1	15.2
서대문구	6.0	8.6	11.4
마포구	6.6	7.5	11.1
양천구	7.6	10.7	13.2
강서구	9.5	11.1	16.2
구로구	8.4	13.9	13.2
금천구	6.5	7.7	10.1
영등포구	6.3	8.0	10.7
동작구	7.3	11.0	12.3
관악구	8.9	10.9	14.8
서초구	4.9	7.1	9.0
강남구	5.6	5.7	10.5
송파구	8.3	10.7	13.5
강동구	7.6	9.9	13.4