地域生産의 域外 流出入에 따른 稅源 調整方案 : 附加價値稅의 共同稅源化

Sharing Tax Resources to Correct the Discrepancy between Regional Product and Distribution : Revenue Share of VAT

김정완(Kim, Jeong Wan)

대진대학교 부교수

(487-711) 경기도 포천군 대진대학교 행정학과

email: kjwd@daejin.ac.kr
전화 : 031-539-1792, 010-3022-1792
팩스 : 031-539-1790

地域生産의 域外 流出入에 따른 稅源 調整方案 : 附加價値稅의 共同稅源化

김정완(대진대학교 행정학과 교수)

<요약>

진정한 지역경제발전을 위해서는 총량적인 지역성장과 함께 성장과실이 해당 지역에 귀착되어야 한다. 그 동안 우리나라 지역개발정책은 지역귀착은 지역성장에 따르는 당연한 결과로 간주했었다. 그러나 생산과 귀착은 우리나라와 같이 職住分離 현상이 심한 곳에서는 괴리가 발생할 가능성이 크다. 실제로 부가가치가 전국적으로는 지방에서 수도권으로, 지방에서는 인접도에서 광역시로, 수도권에서는 인접 시도에서 특별시로 유입되고 있다. 이와같이 지역생산의 결과인 부가가치가 경제수준이 낮은 지역에서 높은 지역으로 유출되고 있어 분배의 지역간 역진성도 발견할 수 있다. 따라서 본 연구는 이를 보완하기 위한 다양한 정책 중에서 부가가치세의 공동세원화 방안을 제시한다. 부가가치세가 지역간 역외 유출입되고 있는 부가가치를 과세대상으로 한다는 점에서 이를 정책대안으로 선택한다. 국세인 부가가치세의 일부를 공동세원화하여 부가가치의 역외 유출이 심한 지역을 중심으로 재분배하기 위한 방안을 제시한다. 공동세원의 규모는 부가가치세 5%의 비율로 산정하여 이를 역외 유출의 규모와 비율을 기준으로 하여 지방양여금의 재원으로 지역별로 재분배한다[1]. 이러한 정책은 부가가치의 지역생산과 지역귀착의 일치도를 높일 수 있고 취약한 지역을 중심으로 재분배된다는 점에서 지역간 형평성을 높일 수 있다.

I. 서 론

지역내총생산(GRDP)은 지역경제 수준을 나타내는 대표적인 지표로 활용되고 있다. 실제로 산업입지 및 국토개발에 관한 정부정책은 지역내총생산이라는 지표를 기준으로 하여 운용되고 있다. 그 동안 정부는 국토균형개발에 역점을 둔 결과 지역내총생산을 기준으로 할 때 지역간 균형을 달성한 것으로 평가할 수 있다[2]. 그렇다면 과연 지역내총생산이 지역에

1) 2005년부터 지방양여금이 폐지되고 양여금사업이 지방교부세·국고보조금·지역균형개발특별회계 등으로 전환되도록 되어 있다. 그러나 본 연구는 2001년을 기준으로 하고 있기 때문에 지방양여금의 제도를 전제로 하면서 다만 향후 지방양여금 폐지에 따른 대안을 제시한다.

2) 1960년대부터 1980년대까지의 우리나라 국토개발정책은 불균형성장 전략을 채택했다. 그 결과 지역간 격차가 심해져 지역간 위화감을 우려하여 지역내총생산에 관한 지표를 공개하

귀착되어 실질적으로 해당 지역의 소득수준을 제고하고 지역후생에 있어 지역간 균형을 확보하고 있는 지를 평가해 볼 필요가 있다. 지역내총생산이 지역간 균형을 이루고 있을지라도 그 과실의 역외 유출입이 심하여 해당지역의 후생에 기여하지 못한 경우가 있다.

실제에 있어 지역내총생산은 단지 생산측면만을 나타내고 귀착측면을 고려하지 않기 때문에 지역생산과 지역귀착의 불일치가 발생할 수 있다. 특히 우리나라는 교육·문화·의료시설 등이 대도시에 편중되어 인구집중과 職住分離 현상이 심하기 때문에 그 가능성이 높다.

그 결과 신산업지역을 비롯한 지역생산의 유출지역은 환경오염·교통혼잡 등과 같은 생산에 따른 외부불경제(external diseconomy)에 상응하는 지방세수·지역소득 등 성장과실을 향유하지 못할 수 있다. 반면에 유입지역은 비용을 지불하지 않으면서 혜택만을 보게 된다. 따라서 이제는 지역경제활성화를 위해 지역내총생산 지표를 중심으로 한 지역성장을 추구하는 것도 중요하지만 성장과실의 귀착측면에도 관심을 할애해야 할 것이다.

직주분리 현상에 의한 지역생산과 지역귀착 간의 불일치는 자신의 효용을 극대화하고자 하는 개인의 입장에서는 효율적인 선택의 결과일 수 있으나 지역생산에 따른 외부불경제라는 행정수요를 처리해야 하는 지방정부 간에 있어서는 자원배분의 비효율성을 내포하게 된다.

본 연구는 우리나라에 있어 지역생산과 지역귀착의 상합성 여부를 측정하고 양자 간에 괴리가 발생하는 경우 이를 보완하기 위한 재정정책을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 지역경제를 지역성장과 지역귀착으로 구분하여 이에 합당한 지표를 선정한다. 지역별로 지역내총생산·가계소비·지방세수·예금액 등을 후보지표로 하여 이론적 논의와 통계분석을 통해서 지역성장과 지역귀착의 지표로 구분하고 양 지표를 비교함으로써 부가가치의 지역간 역외 유출입 규모를 추정할 수 있을 것이다. 양자간의 괴리가 발생하는 경우 지역생산의 역외 유출입은 생산된 부가가치의 지역간 이동으로 나타나기 때문에 부가가치를 과세대상으로 하는 부가가치세를 정책수단으로 활용하고자 한다.

본 연구는 지역생산과 지역귀착의 불일치에 관한 실증적인 연구를 바탕으로 중앙정부와 지방정부간 부가가치세 공동세원화 방안을 제시하고자 한다. 그 동안 지방재정분권화·지방소비세확충과 관련하여 부가가치세의 공동세원화 방안에 대한 논의가 많았다. 그 필요성을 인정하면서 방법론에 있어 공감대를 형성하지 못하고 있다. 본 연구는 지역생산의 역외 유출입과 부가가치세의 공동세원화 방안을 연계시킴으로써 부가가치세의 공동세원화의 당위성을 규명하고 실현가능한 방법론을 제시하고자 한다.

이러한 재정정책은 현재 지방재정분권화에 관한 논의가 성숙되어 가고 있기 때문에 실현

지 않을 정도이었다. 그러나 1990년대에 접어들면서 지역균형개발에 힘쓴 결과 불균형도가 상당히 완화되었다. 인구수를 기준으로 한 지역간 불균형도를 나타내는 지표로 지니계수를 들 수 있다. 지니계수는 $0 \leq Gini \leq 1$의 값을 갖게 되고 0에 가까울수록 균형을 나타낸다. 2001년 기준 지역내총산 지니계수는 0.1051로 균형도를 나타낸다고 평가할 수 있다. 실제로 지역내총생산은 다른 경제지표에 비해 균형적이다. 지역내총생산은 지역소득 수준을 대변하는 지역예금액(0.3596), 지방재정력 수준을 보여주는 지방세수(0.1535)보다 지니계수가 작다.

가능성이 크다고 볼 수 있다. 특히 1977년 부가가치세의 도입 당시 지방세 중에서 주요한 소비과세였던 유흥음식세가 국세에 편입되었기 때문에 이에 대한 환원 차원에서 부가가치세수 일부의 공동세원화 방안은 공감대를 형성하기가 용이하다[3].

지역생산의 역외 유출입과 관련한 부가가치세의 공동세원화 방안을 모색함에 있어 먼저 공동세원 규모를 고려해야 한다. 이에 대해 다양한 견해가 제시될 수 있으나 지방세였던 유흥음식세의 국세 통합 당시 부가가치세 중에서 유흥음식세가 차지했던 비율을 제시하고자 한다[4].

본 연구는 그 비율을 추정하여 부가가치세의 지방이양 규모를 결정하고 이를 지역생산의 역외 유출입을 고려하여 재분배함으로써 지역간 자원배분을 개선하고자 한다. 이와 같이 지역생산과 지역귀착 일치와 함께 부수적으로 지방재정의 지역간 형평성에 대한 기여 정도를 측정하기 위해 부가가치세의 재분배 효과와 지역간 재정자립도 간의 관계를 분석한다.

본 연구는 지역생산의 역외 유출입과 관련한 부가가치세의 재분배 방안을 연구함에 있어 지역적 범위는 자료 접근이 가능한 시・도를 대상으로 하고, 시계열 자료는 2001년을 기준년도로 설정하고 구체적인 데이타는 정부발행 통계자료를 활용한다.

이러한 내용으로 진행되는 본 연구는 기본적으로 특정한 이론에 입각하여 설명과 예측을 위한 경험적(empirical) 연구라기보다는 정책대안을 제시하는 처방적인(prescriptive) 연구로서 입지상(location quotient)과 지니계수(gini coefficient)를 통해서 지역경제의 불균형도를 측정하고, 요인분석(factor analysis) 및 상관관계분석(correlation analysis)을 통해서 지역생산과 지역귀착의 상합성을 분석한다.

II. 선행연구의 검토

그 동안 우리나라에 있어 지역경제에 관한 선행연구들은 지역내총생산 지표를 중심으로 한 지역생산에 국한시켰다. 대표적으로 박병희(1996)는 지역내총생산을 기준으로 한 지방교부세의 형평화 효과, 박정수(1998)는 1인당 예산규모와 지역내총생산의 관계, 박병희(2002)는 지방세수입과 지역내총생산의 관계를 분석한 바 있다. 그러나 지역내총생산의 역외 유출입이 심하여 진정한 지역경제 수준을 반영하지 못하고 있다면 의미있는 함의를 도출할 수 없게 된다. 실제로 박병희(2002)는 지역내총생산과 지방세수입 간 상관관계는 1990년 초

3) 유흥음식세의 지방 환원과 관련하여 부가가치세 도입 당시 국세였던 등록세의 국세 환원을 비롯한 전반적인 세원조정을 고려해야 한다는 주장이 있을 수 있다. 그러나 본 연구는 국세와 지방세의 재편 작업이라기 보다는 지방재정분권 차원에서 접근하고 있다.

4) 현실에 있어 중앙정부와 지방정부 간 재원배분의 재조정은 관련 부처간(재경부 vs 행자부) 심한 갈등을 수반한다. 이러한 정책대안의 평가에 있어 실현 가능성(feasibility)이 가장 중요하다는 점에서 정치적 타당성(political validity)을 강조하게 된다. 이를 위해 새로운 기준과 명목에 의한 추가적인 재분배보다는 기존 지방재원의 환원이라는 전략이 더 설득력을 얻을 수 있다.

반부터 약해지다가 90년대 후반에 접어들면서 역의 상관관계를 보여준다는 점을 밝히고 있다.

따라서 본 연구는 지역생산과 지역귀착의 상합성 여부를 재평가하고 이를 바탕으로 지역간 지역생산과 지역귀착의 일치도를 제고하고 지역간 균형발전을 도모할 수 있는 정책대안을 제시하는 데 목적이다. 다양한 정책대안 중에서 부가가치세를 대상으로 하는 대안을 마련하고자 한다. 역외 유출입되는 지역생산은 지역에서 생산된 부가가치이기 때문에 이를 과세대상으로 하는 부가가치세가 적정한 정책대상이 될 수 있다. 특히 지방재정분권화와 함께 지방소비과세 확충에 대한 논의가 진행되고 있는 상황을 고려할 때 정책적 실현가능성이 높다고 판단될 수 있기 때문이다.

그 동안 국세의 지방세 이양과 관련하여 부가가치세의 공동세원화 방안에 관한 연구가 많았다. 선행연구들이 제시한 공동세원화의 필요성은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 국가기능의 지방이양과 지역개발사업의 수요증대에 대비한 지방재정 확충, 둘째, 현행 재산과세 중심의 지방세 경직성을 탈피하기 위한 소비과세 확충, 셋째, 지역에서 창출된 세원의 지방세원화 등이 이에 해당된다.

특히 최근에 접어들면서 세 번째에 논거를 두는 주장이 강하게 대두되고 있다. 현행 조세체제하에서는 지역개발에 의해 발생한 세원이 국세에 편중됨에 따라 지방자치단체는 개발에 따른 행정수요만을 떠맡고 있다. 따라서 성장과실을 중앙정부와 지방자치단체가 공유해야 한다는 차원에서 부가가치세의 공동세원에 대한 논의가 전개되고 있다. 이러한 연구들은 부가가치세의 공동세원화를 통한 지방소비세 도입의 필요성을 제기하고 있다(오연천, 2000; 이영희, 2001; 곽채기, 2001; 이삼주, 2001). 공유 세원을 부가가치세의 전체 세수중의 일정비율로 하자는 견해(곽채기, 2000; 오연천, 2000; 김대영, 2000)와 부가가치세의 특정 세원[5]을 신설될 지방소비세의 과세대상으로 하자는 견해(송쌍종, 2001; 이영희, 2001; 오연천, 2001; 김정훈, 1996)로 나누어져 있다. 그러나 부가가치세 세원의 일부를 대상으로 지방소비세를 신설하는 경우 일반소비세의 국세·지방세 이원화, 납세협력 비용과 징세비용의 증가, 조세경쟁, 지역간 불균형 등의 문제가 발생할 우려가 있다. 따라서 부가가치세는 현행 국세로 유지하고 세수의 일부를 지방자치단체에 재배분하는 방법을 취해야 할 것이다. 그 다음에는 중앙과 지방간의 공유 비율과 지방자치단체간의 배분기준에 대한 논의가 있어야 한다. 김대영(2000)은 부가가치세의 10%안과 20%안을 비롯하여 일부 지방세의 국세 이양 후 30%안까지를 제시하고 있다.

그러나 현실에 있어 중앙과 지방간의 공유 비율은 재정경제부를 비롯한 관련 중앙부처들간의 협의가 있어야 하고 이 때 행정자치부와 지방자치단체는 이에 대한 정당한 논리를 개발해야 할 것이다. 본 연구는 논리적으로 타당하고 실현가능한 공유 규모를 모색한다.

중앙과 지방간의 부가가치세의 공유비율이 결정되고 난 후에는 지방자치단체간 배분기준을 마련해야 한다. 단 부가가치세의 특정세원을 대상으로 하여 지방소비세를 신설하는 경우에는 지방자치단체간 세원배분에 관한 문제는 제기되지 않는다.

---

5) 지방소비세의 과세대상으로 논의되고 세원은 음식점, 숙박업, 부동산임대업, 운수·창고·통신업 등 지역적 성격이 강하고 지역간 균형을 확보할 수 있는 것들이다.

그러나 부가가치세수의 일정비율을 공유대상으로 하는 경우는 별도 배분기준이 필요하다. 김대영(2000)과 곽채기(2001)는 별도의 배분기준 설정의 필요성을 제기한 바 있고 이삼주(2001)는 구체적으로 인구와 재정력 지수를 기준으로 배분한 바 있다. 그러나 인구를 기준으로 하는 경우에는 인구규모가 큰 지역에 많이 배분된다. 일반적으로 재정자립도가 높은 대도시 자치단체는 인구규모가 크기 때문에 부가가치세의 세원배분에 있어 빈익빈 부익부 현상을 초래하게 된다. 단 재정력지수를 이용한 경우에는 상대적으로 재정력이 취약한 자치단체에 비중을 두기 때문에 지역간 형평성을 제고할 수 있으나 생산과 귀착을 일치시키지 못함으로써 효율성이 저해된다.

본 연구는 효율성에 기초하여 지역생산의 유출이 심한 자치단체에 부가가치를 환원시키는데 목적을 두고 부가가치세수를 재분배하고자 한다. 이와 같이 효율성에 입각하여 부가가치세수를 재분배하는 경우 지방재정의 형평화에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 우리나라에 있어 통상적으로 생활기반이 취약하고 재정자립도가 낮은 자치단체에 있어 부가가치의 역외유출이 심하기 때문이다.

III. 지역생산과 지역귀착의 지역별 분포 현황

1. 지역생산과 지역귀착의 지표

1) 후보지표의 종류

(1) 지역생산: 지역내총생산

지역생산을 나타내는 대표적인 지표는 지역내총생산(GRDP)이다. 지역내총생산은 지역경제의 실태를 파악할 수 있는 유일한 지표로 매년 통계청이 시・도별로 발표한다. 지역내총생산은 각 지역의 경제규모・생산수준・산업구조 등을 나타냄으로써 지역경제 분석 및 지역균형개발 정책수립에 있어 기초자료로 활용되고 있다. 지역내총생산은 지역별 국내총생산(gross domestic product)이라고 할 수도 있다. 그러나 지역내총생산은 국내총생산을 단순히 지역별로 배분한 것은 아니다. 이용하는 기초자료와 접근방법의 차이로 인하여 지역내총생산의 합계와 국내총생산은 반드시 일치하지 않는다. 실제로 지역내총생산은 지역배분이 곤란한 국방부문 생산액과 수입관세 등은 포함되지 않는다. 또한 지역내총생산은 지역주민의 거주지나 생활근거지와 관계없이 해당 지역에서 발생한 부가가치만을 계상한다. 따라서 발생된 부가가치가 지역간 이동을 통해 최종적으로 어느 지역에 귀착되는가를 나타내는 지역귀착 측면과는 차이가 있다[6]. 본 연구는 통계청의「시・도별 지역내총생산 및 지출(2001)」이라는 자료를 이용한다.

---

6) 이에 반해 국내총생산은 국적을 불문하고 한 국가내에서 이루어지는 모든 생산을 의미하는 것으로 외국인을 제외한 자국민들의 국제적 직주분리 현상은 미미하기 때문에 국내총생산은 국민소득으로 간주될 수 있다. 또한 국민총생산(GNP)은 거주지 여부를 불문하고 자국민들에 의한 생산을 의미하는 것으로서 자국민들은 통상 국내에 거주하기 때문에 국민소득으로 볼 수 있다(통계청, 「지역내총생산과 소비」2002).

2) 지역귀착

지역귀착은 지역소득으로 나타나지만 이에 대한 공식적인 지표가 없는 실정이다. 국민소득의 3면 等價法則에 의하면 한 국가에 있어 생산·소득·지출이 같게 된다. 그러나 지역간의 관계에 있어서는 소득과 지출이 유동적이기 때문에 정확한 통계가 부재하다. 귀착측면에 있어 지역소득을 반영하는 후보 지표는 생산지가 아닌 생활의 근거지에서 이루어지는 경제활동에 관한 지표 중에서 타당성·객관성·계량가능성을 내포하고 있는 경제지표를 대상으로 한다.

(1) 가계소비액

가계소비액은 지역소득에 관한 유용한 대체지표로 이용되고 있다. 지역소득은 所得源이 다양할 뿐만 아니라 소득세 부담을 회피하기 위해 은폐하기 때문에 정확한 추계가 곤란하다. 반면에 소비지출은 소득수준과 밀접한 상관관계를 내포하고 있기 때문에 소득의 대체지표로 활용할 수 있다. 이러한 관점에서 조세의 형평성을 실현하기 위해 기존의 소득과세 중심에서 소비과세 확충으로 방향을 선회하고 있다.

여기서 가계소비액은 가계 최종 소비지출액의 의미로 이용하고자 한다(통계청, 2001: 290). 이는 소비를 목적으로 하는 가계의 재화 및 서비스에 대한 경상적 최종지출액을 의미하고 가계의 포괄범위는 주택소유라는 산업의 주체로서의 가계가 아닌 소비주체로서의 가계만을 포함한다. 또한 거주자주의 원칙(resident principle)에 따라 거주자 가계의 최종소비지출만을 대상으로 하며 거주자 가계의 역외 소비는 移入으로 계상하고 비거주자의 역내 소비는 移出로 계상한다. 또한 소비지출의 시점은 재화와 용역의 구입시점을 기준으로 한다. 이러한 가계소비액은 통계청의 「지역내총생산 및 지출(2001)」의 자료를 이용하고자 한다.

(2) 예금액

예금액은 소득에서 조세와 소비지출을 제외한 금액으로서 잉여 가처분소득에 해당된다. 소득 중에서 필요한 경비를 제외한다는 의미에서 순수한 소득수준을 나타낸다. 또한 예금계좌의 관리는 근무지보다는 가계운영자를 비롯한 가족의 거주지를 중심으로 이루어지고 있다. 비록 입출금은 전국 어디서든지 가능하지만 계좌의 개설은 거주지에서 하는 경우가 일반적이기 때문에 예금통계는 계좌 개설 지역인 거주지를 중심으로 산정되고 있다. 이러한 맥락에서 예금액은 지역소득 수준의 반영에 있어 소득과세(주민세 소득할)보다 지역여건을 보다 더 정확히 반영한다는 점이 실증적으로 증명된 바 있다(박완규, 1997: 48, 김정완, 2003: 62). 예금액은 예금은행의 요구불 예금과 저축성 예금을 포함한 액수로서 통계청의 「지역통계연보(2001)」의 자료를 이용한다.

(3) 지방세수

지방세는 국세에 비해 지역귀착성이 강한 세원을 과세대상으로 한다. 지방세는 재산과세 위주로 이루어져 있으며 재산의 보유는 소유자별 거주지원칙에 의해 지방자치단체별로 징수된다. 건물·자동차 등 재산은 경제수준과 밀접한 관계가 있기 때문에 지역소득의 대리지표로서 유용성을 내포하고 있다. 우리나라와 같이 職住分離 현상이 심한 경우에는 직장의 경제활동은 지역내총생산, 거주지의 경제활동은 지방세로 각각 나타낼 수 있다. 이러한 지방세에 관한 통계는 행정자치부의「지방세정연감(2002)」의 자료를 활용한다.

2) 후보지표의 타당성 검증

시・도 단위별 지역내총생산・예금액・지방세수・가계소비액이라는 네 가지 지역경제 지표 중에서 지역내총생산을 지역생산 지표, 예금액・지방세수・가계소비액을 지역귀착 지표로 분류하였다. 이러한 이론상 분류가 설득력을 갖기 위해서는 통계적으로 검증되어야 한다. 이를 위해 네 가지 지표를 대상으로 요인분석(factor analysis)[7]을 실시한다.

자료는 시・도별 네 가지 경제지표의 입지상[8]을 이용한다. 관찰값은 전국 16개 시・도의 2000년과 2001년 자료를 활용한다. 이와 같이 시계열 자료와 횡단자료를 결합한 집적시계열 자료(pooled time-series analysis)를 활용함으로써 시간과 공간에 따른 변이(variation)를 감지할 수 있고(Sayns, 1989: 7), 탈락변수에 의해 발생되는 편차(bias)를 축소할 수 있

---

7) 요인분석은 여러 개의 변수를 유사성을 기준으로 하여 소수의 요인으로 집약하는 데 이용된다. 또한 많은 변수들을 특정한 항목으로 분류하여 설명할 때 그 분류의 타당성을 검증하는데 유용한 분석기법으로 활용되고 있다. 본 연구는 이론적으로 지역경제를 지역생산과 지역귀착으로 구분하여 지역경제는 지역내총생산, 지역귀착은 예금액・지방세수・가계소비액으로 구체화하였다. 요인분석을 통해서 이러한 분류가 타당한가를 검증하고자 한다.

8) 지역불균형 분석에 있어 절대액보다는 인구점유율을 기준으로 하는 경우가 일반적이다. 대표적인 지표가 입지상과 지니계수이다. 입지상은 지역별 전국의 인구점유율을 기준으로 한 특정 경제지표의 전국 점유율을 나타낸다. 입지상이 1(unit)인 경우 특정지표의 점유율은 인구점유율과 같고, 1 이상이면 인구점유율보다 높은, 1 이하이면 인구점유율보다 낮은 점유율을 각각 나타낸다. 지니계수는 지역별 입지상을 기준으로 한 특정 경제지표의 전국적인 불균형도를 보여준다. 이와 같은 이유에서 본 연구는 지역별 절대규모가 아닌 지역별 인구기준 점유율인 입지상을 활용한다.

또한 본 연구에 있어 절대액을 사용하는 경우 4 가지 지표가 동일한 지역경제 지표로서 유사한 성격을 내포하고 있기 때문에 통계상 다중공선성의 문제를 내포할 우려가 있다. 이를 방지하기 위해 입지상 자료를 이용한다. 실제로 절대액을 기준으로 한 주성분분석 결과 고유값(eigenvalue)이 1이상인 요인은 하나이고 그 값은 3.758로 4 가지 지표 전체 변량의 93.96%를 설명하고 있다. 그 결과 요인유형 분석에 있어서도 모든 지표가 하나의 요인에 안정적으로 적재되는 점을 발견할 수 있었다. 따라서 절대액을 기준으로 한 경우에는 지역생산과 지역귀착의 통계상 구분이 불가능하게 된다.

① 입지상$={}_rR_i/{}_rP_i$, ${}_rP_i=P_i/\sum P_i$, ${}_rR_i=R_i/\sum R_i$ 여기서 P=인구, R=특정지표 수치, i=각 지역.

② 지니계수(Gini) $=1-1/0.5\sum(\frac{1}{2})\{T_{r(i)} + T_{r(i-1)}\}\{P_{r(i)}-P_{r(i-1)}\}$ .....(식) 여기서 P=특정지역의 인구수, P_r=특정지역의 전체 대비 인구비율, $P_{r(i)}$=특정지역까지의 인구비율의 누적(i의 순서는 입지계수 오림차순), T=특정지역의 지표 수치, T_r=특정지역의 전체 대비 지표의 비율, $T_{r(i)}$=특정 지역까지의 지표의 비율의 누적을 각각 나타냄.

고(Hsiao, 1986: 215-216), 자유도(degree of freedom)를 증대시켜 다중공선성(multicollinearity)을 완화시킬 수 있다.

일차적으로 4 가지 지표를 대상으로 주성분분석(principal component)의 결과 고유값(eigenvalue) 1이상을 기준으로 할 때 2개의 요인이 추출된다. 이는 요인수의 사전에 지정하지 않은 분석에서 얻어진 결과로서 4 가지 경제지표는 안정적으로 2가지 요인으로 요약된다는 점을 보여주고 있다. 제1요인이 60%, 제2요인이 26.55%로 2개의 요인이 총 4 가지 경제지표 변량의 86.55%를 설명하고 있다

<표1> 지역경제지표의 주성분분석 결과

구 분	고유값	편 차	점유율	누적점유율
제 1 요인	2.4001	1.3380	0.6000	0.6000
제 2 요인	1.0621	0.6505	0.2655	0.8655
제 3 요인	0.4116	0.2854	0.1029	1.9682
제 4 요인	0.1262	-	0.031	1.0000

그 다음 구체적인 요인유형(factor pattern) 분석에 의한 2 가지 요인별 4 가지 경제지표의 요인적재량(factor loading)[9]을 살펴보면 제1요인에 지역별 예금액(0.9517)·가계소비액(0.8735)·지방세수(0.8538), 제2요인에는 지역내총생산(0.9875)이 적재된다.

<표2> 1차 요인유형 분석 결과

구 분	제 1 요 인	제 2 요 인	공 통 성[10]
예 금 액	0.9517*	-0.1289	0.9224
가 계 소 비	0.8735*	-0.0578	0.7663
지 방 세 수	0.8538*	0.2588	0.7959
지역내총생산	-0.0484	0.9875*	0.9775
공 통 성	2.4001	1.0620	3.4637

이러한 1차 요인유형 분석 결과를 4 가지 경제지표가 2 가지 요인 중에서 한 요인에 보다 안정적으로 적재되도록 하기 위해 요인회전(factor rotation)을 실시한다. 요인회전을 통해서 특정 지표가 밀접하게 관계가 있는 하나의 요인에 대해 높은 적재량을 갖도록 하고 나머지

9) 요인적재량(factor loading) 특정요인과 특정변수간의 관련성을 의미하는 것으로서 각 요인에 대한 특정변수의 설명정도를 나타낸다. 보통 요인유형 분석에 있어 요인적재량의 값이 0.3≥요인적재량이면 유의성이 낮고, 0.3 〈요인적재량≤0.4이면 중간정도의 유의성, 0.5≤요인적재량이면 유의성이 높은 것으로 평가한다(김충련, 2003: 483).

10) 공통성(communality)은 특정 변수들의 각 요인에 대한 설명도를 의미하는 것으로서 특정 변수의 각 요인에 대한 요인적재량의 제곱의 합으로 계산된다.

요인에는 낮은 적재량을 갖도록 함으로써 각 요인의 설명력을 높일 수 있게 된다. 이러한 요인회전에 있어 본 분석은 직교회전방법인 Varimax 방법을 택한다.

요인회전을 통한 2차 요인유형 분석 결과도 1차 분석과 큰 차이 없이 제1요인에는 지역별 예금액·가계소비·지방세수, 제2요인에는 지역내총생산이 각각 적재된다. 따라서 지역내총생산과 예금액·가계소비·지방세수는 별개의 경제지표로 상정할 수 있으며 제1요인에 속하는 예금액·가계소비·지방세수는 지역귀착, 제2요인에 속하는 지역내총생산은 지역생산으로 분류할 수 있음이 증명된다. 또한 요인적재량을 기준으로 할 때 제1요인(지역귀착)에는 지역 예금액, 제2요인(지역생산)에는 지역내총생산이 대표인 지표이다.

<표3> 2차 요인유형 분석 결과[11)]

구 분	제 1 요 인	제 2 요 인	공 통 성
예 금 액	0.9474*	-0.1577	0.9224
가 계 소 비	0.8713*	-0.0842	0.7663
지 방 세 수	0.8612*	0.2328	0.7959
지역내총생산	-0.0185	0.9885*	0.9775
공 통 성	2.3988	1.0633	3.4637

2. 지역생산과 지역귀착의 분포와 불균형도

1) 지역별 분포

지역내총생산의 경우 입지상을 기준으로 할 때 울산시(2.3060)가 가장 높은 수준을 나타내고 있으나 전체적으로 서울시를 비롯한 市는 1이하인 반면에 道는 1이상이다. 이는 市지역은 전국의 인구점유율에 비해 지역내총생산의 점유율은 낮은 반면에 인접도 지역은 인구점유율보다 높은 지역총생산의 점유율을 보여주고 있다.

지방세수의 경우 서울시(1.3908)와 경기도(1.2120)가 높은 점유율을 나타내고 다른 지역은 낮은 수준을 보이고 있다. 특히 시지역보다 도지역이 더 낮은 수준을 나타내고 있다. 가계소비액의 경우 전국적으로 비슷한 수준을 나타내고 있으나 시지역이 道지역보다 약간 높은 수준을 보이고 있다. 예금액의 경우 전반적으로 지역간 격차가 심한 편이고 서울시(2.4059)가 월등한 수준을 나타내는 반면에 여타 지역은 1이하이다. 또한 시지역과 도지역간의 격

---

11) 또한 각 변수의 요인적재량을 기준으로 한 요인유형 분석 결과를 표준화된 요인계수(standardized scoring coefficients)로 나타내면 각 요인은 다음과 같은 식으로 나타낼 수 있다.

Factor1 = 0.3927 SAV + 0.3621 EXP + 0.3630 TAX + 0.0080 GRP_____ (1)

Factor2 = -0.1333 SAV - 0.0654 EXP + 0.2328 TAX + 0.9300 GRP_____(2)

(여기서 Factor1=지역귀착, Factor2=지역생산, SAV=예금액, EXP=가계소비액, TAX=지방세수, GRP=지역내총생산)

차 또한 크게 나타나고 있다.

이를 종합할 때 지역생산은 지방과 인접도가 높은 점유율을 보이는 반면에 지역귀착은 서울시를 비롯한 시지역이 지방이나 인접도보다 높은 점유율을 나타내고 있다.

<표4> 지역생산과 지역귀착 지표의 규모와 입지상(2001)

(단위: 십억)

구 분	지역내총생산	지방세수	가계소비액	예금액
서 울 시	114,362 (0.9997)	7,934 (1.3908)	78,808 (1.1457)	234,525 (2.4059)
부 산 시	32,752 (0.7812)	1,795 (0.8587)	26,918 (1.0735)	30,704 (0.8595)
대 구 시	18,375 (0.6534)	1,107 (0.7895)	17,513 (1.0302)	19,358 (0.8079)
인 천 시	25,548 (0.8937)	1,299 (0.9112)	17,513 (1.0082)	16,266 (0.6678)
광 주 시	12,277 (0.7992)	584 (0.7617)	9,081 (0.9683)	10,618 (0.8111)
대 전 시	12,751 (0.8173)	688 (0.8842)	9,729 (1.0205)	12,560 (0.9449)
울 산 시	27,076 (2.3060)	574 (0.9800)	7,135 (0.9963)	5,438 (0.5435)
경 기 도	111,679 (1.0493)	6,433 (1.2120)	61,619 (0.9209)	60,149 (0.6632)
강 원 도	13,739 (0.7969)	644 (0.7490)	9,729 (0.9420)	6,600 (0.4493)
충청북도	18,951 (1.1375)	603 (0.7259)	9,729 (0.9685)	6,303 (0.4440)
충청남도	25,759 (1.2065)	802 (0.7535)	12,648 (0.9853)	7,141 (0.3925)
전라북도	17,700 (0.7937)	658 (0.5913)	12,324 (0.9390)	8,846 (0.4655)
전라남도	26,117 (1.1220)	703 (0.6047)	11,675 (0.8472)	6,394 (0.3221)
경상북도	35,514 (1.1444)	1,152 (0.7441)	17,513 (0.9429)	11,401 (0.4311)
경상남도	37,261 (1.0771)	1,363 (0.7900)	19,459 (0.9251)	16,088 (0.5458)
제 주 도	4,859 (0.8008)	328 (1.0825)	3,243 (0.8776)	3,240 (0.6266)
합 계	534,720	26,665	324,636	455,631
표준편차	32,321	2,203	20,527	56,674
평 균	33,420	1,667	20,290	28,477
변이계수	0.9671	1.3220	1.0117	1.9902
지니계수	0.1051	0.1535	0.0450	0.3596

주: ( )는 입지상.

2) 지역간 불균형도

지역별 입지상을 기준으로 한 전국적인 불균형도를 나타내는 지니계수에 의하면 가계소비액(0.0450)이 가장 균등한 수준을 나타내고 있다. 이는 가계소비는 의식주를 비롯한 필요적 경비가 대부분을 차지하고 있다는 점에서 비롯된다. 그 다음으로 지역내총생산(0.1051)이 균등한 수준을 보이고 있다. 이는 '90년대 이후 국토개발에 있어 지역균형개발 정책을 꾸준히 추진한 결과에서 기인되었다고 볼 수 있다. 반면에 지방세수(0.1535)와 예금액(0.3596)은 지역간의 격차가 심한 것으로 나타나고 있다. 특히 예금액은 수도권과 지방, 광역시와 입접도, 서울과 인접도 등간의 격차가 심하여 전체적으로 불균형이 매우 심하다는 점을 보여주고 있다[12].

1996-2001 기간동안 지니계수를 중심으로 한 연차별 자료에 의하면 지역내총생산은 2001년을 제외하고는 전반적으로 지역간 불균형도가 높아가고 있다. 지역귀착을 나타내는 지표 중에서 가계소비액은 불균형도가 낮아지고, 지방세수는 불균형도가 높아지고 있다. 그리고 예금액은 1996부터 불균형도가 높아지다가 1999년을 분기점으로 낮아지고 있다.

<표5> 연도별 지역생산과 지역분배의 불균형도(지니계수)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	연평균
지역내총생산	0.0886	0.0917	0.1002	0.1082	0.1120	0.1051	0.1010
가계소비액	0.0679	0.0651	0.0587	0.0543	0.0441	0.0437	0.0556
지 방 세 수	0.1110	0.1215	0.1206	0.137	0.1445	0.1535	0.1313
예 금 액	0.3250	0.3238	0.3412	0.3660	0.3618	0.3596	0.3462

자료: 통계청,「지역내총생 및 소비」,「지역통계연보」각년도 참조

3. 지역생산과 지역귀착의 상합성

지역생산의 과실이 해당지역에 귀착되어 지역소득과 지역후생에 기여하는 지 여부를 분석하기 위해 지역생산과 지역귀착 간의 상합성을 분석해 볼 필요가 있다. 먼저 16개 시도의 2000년과 2001년의 입지상을 기준으로 하여 지표간의 상관계수(correlation coefficient)를 추정한다.

상관계수를 기준으로 할 때 지역내총생산은 지역귀착의 어느 지표와도 상관관계가 낮게 나타나고 있다. 반면에 지역귀착을 나타내는 지표들 간의 상관관계가 높게 나타나고 있다.

12) 또한 절대액을 기준으로 하여 상대적 불균형도를 나타내는 변이계수(표준편차/평균)에 의하면 지역내총생산이 가장 균형적이고(0.9671) 그 다음으로 가계소비액(1.0117)·지방세수(1.3220)·예금액(1.9902) 순이다. 이상을 종합할 때 지역생산을 나타내는 지역내총생산은 전국적으로 균형을 보이는 반면에 예금액을 비롯한 지역귀착은 상대적으로 불균형적이라는 알 수 있다.

이는 지역생산과 지역귀착 간에는 밀접한 관계가 없다는 점을 보여준다. 더 나아가 지역생산의 과실이 해당 지역에 귀착되지 않는다는 점과 지역생산의 역외 유출입이 심하다는 점을 나타낸다.

<표6> 지역생산과 지역귀착간의 상관계수

구 분	지역내총생산	지 방 세 수	예 금 액	가계소비액
지역내총생산	1.0000	-	-	-
지 방 세 수	0.1470 (0.4221)	1.0000	-	-
예 금 액	-0.1593 (0.3839)	0.7515 (<.0001)	1.0000	-
가계소비액	-0.0478 (0.7959)	0.5579 (0.0009)	0.7821 (<.0001)	1.0000

4. 지역생산의 역외 유출입 규모

지역별로 지역생산과 지역소득을 비교함으로써 지역생산의 역외 유출입 현황을 파악할 수 있다. 여기서 지역생산은 해당 지역에서 생산되는 부가가치의 합계로서 지역내총생산이 이에 해당된다. 지역소득은 지역별로 생산된 부가가치가 최종적으로 특정지역에 귀착되는 것을 의미한다. 지역생산과 구별되는 지역소득의 후보지표에 해당되는 지표에는 예금액·지방세수·가계소비액 등이 있다. 이들 지표 중에서 지역별 예금액이 지역귀착의 대표적인 지표로서 지역소득의 대리지표가 된다.

앞선 요인분석에 있어 예금액(0.9474)이 지역귀착 요인에 대한 요인적재량이 지방세수나 가계소비액보다 더 높게 나타나 지역귀착의 대표 지표로 간주할 수 있다(표3). 또한 상관관계 분석(표6)에 있어서도 예금액과 관련된 상관계수(예금액과 가계소비액, 예금액과 지방세수)가 다른 지표들과 관련된 상관계수(가계소비와 지방세)보다 더 높게 나타나고 있는 점도 이를 반증한다(김정완, 2003).

국민소득 삼면 등가법칙에 의해 한 국가 내에 있어 지역생산의 총액과 지역소득의 총액은 같게 된다. 지역소득에 관한 공식 통계지표가 존재하지 않기 때문에 이론적으로 지역소득에 가장 가깝고(박완규: 1997), 지역귀착 요인 중에서 대표적인 지표인 예금액을 대리지표로 선정하여 지역소득을 추계할 수 있다. 따라서 다음과 같은 방법에 의해 지역별 예금액에 의해 지역소득액을 추계할 수 있고(김정완, 2003: 69), 추계된 지역소득과 지역내총생산을 비교함으로써 지역별 지역생산의 역외 유출입 규모를 추정할 수 있을 것이다.

<표7> 지역소득의 추계방법

- 전국 지역내총생산 = 전국 소득액 = 전국 예금액 * 보정률, - 보정률 = 전국 지역내총생산(534,720십억) / 전국 예금액(455,631십억) = 1.17358 - 지역별 소득액 =지역별 예금액 * 1.173589

<표7>의 방법에 의해 지역별 예금액에 의해 추계된 지역소득과 지역내총생산을 비교한 결과 지역생산의 성과인 부가가치의 역외 유출입이 심하다는 점을 발견할 수 있다. 부가가치가 전국적으로는 지방에서 수도권으로, 지방에서는 인접도에서 광역시로, 수도권에서는 인접 시도에서 특별시로 유입되고 있다.

실제로 특별시와 광역시는 부가가치의 유입이 발생한 반면에 道는 유출을 보이고 있다. 특히 서울시는 지역내총생산의 140.67%에 달하는 160.872조원의 부가가치 추가유입을 나타내고 있다. 6개의 광역시 중에서 인천시(-6.459조)와 울산시(-20.694조)만이 유출을 보이고 있다. 인천시는 서울시과 근접해 있어 근로자들이 서울에 거주지를 두고 있기 때문이다. 울산시 또한 생산시설에 비해 거주환경이 열악하기 때문에 직주분리 현상이 심하고 부가가치의 76.43%가 유출되고 있으며 이는 전국에 있어 가장 높은 유출률이다. 또한 9개의 전국 모든 도는 부가가치의 역외 유출을 경험하고 있다. 특히 서울시와의 접근도가 높고 광역시와 인접한 道일수록 유출이 심하다. 유출액을 기준으로 할 때 경기도(-40.772조)·경북도(-22.134조)·경남도(-18.380조)·전남도(-18.613조)·충남도(-17.378조)·충북도(-11.554조)·전북도(-7.319조)·강원도(-5.993조)·제주도(-1.057조)의 순이고, 유출률을 기준으로 할 때는 전남도(-71.27%)·충남도(-67.47%)·경북도(-62.32%)·충북도(-60.97%) 등의 순서이다.

<표8> 지역별 지역내총생산의 역외 유출입 현황(2001)

(단위:10억, %)

구 분	재정자립도	지역내총생산	지역예금액	지역소득액	순유출입액	순유출입률
서 울 시	95.6	114,362	234,525	275,234	160,872	140.67
부 산 시	74.4	32,752	30,704	36,034	3,282	10.02
대 구 시	75.3	18,375	19,358	22,718	4,343	23.64
인 천 시	77.7	25,548	16,266	19,089	-6,459	-25.28
광 주 시	63.6	12,277	10,618	12,461	184	1.50
대 전 시	74.9	12,751	12,560	14,740	1,989	15.60
울 산 시	76.4	27,076	5,438	6,382	-20,694	-76.43
경 기 도	78.0	111,679	60,149	70,907	-40,772	-36.51
강 원 도	29.8	13,739	6,600	7,746	-5,993	-43.62
충 북 도	36.5	18,951	6,303	7,397	-11,554	-60.97
충 남 도	30.5	25,759	7,141	8,381	-17,378	-67.47
전 북 도	27.7	17,700	8,846	10,381	-7,319	-41.35
전 남 도	22.0	26,117	6,394	7,504	-18,613	-71.27
경 북 도	31.3	35,514	11,401	13,380	-22,134	-62.32
경 남 도	39.5	37,261	16,088	18,881	-18,380	-49.33
제 주 도	33.6	4,859	3,240	3,802	-1,057	-21.75
전 국	57.6	534,720	455,631	534,720	-	-

주 1. 순유출입액=지역소득액-지역내총생산
2. 순유출입률=(지역소득액-지역내총생산)/지역내총생산*100
자료 1. 지역내총생산 : 통계청,「지역내총생산 및 지출」(2001)
2. 지역예금액 : 한국은행, 경제통계국, 통화금융통계팀

4. 지역생산의 역외 유출입의 정책적 함의

이와 같이 부가가치의 역외 유출입 현황을 분석한 결과에 의하면 재정자립도를 기준으로 할 때 잘 사는 지역은 유입, 못사는 지역은 유출이라는 분배에 있어 역진성까지 초래하고 있다. 실제로 지역별 재정자립도와 순유출입률 간, 재정자립도와 순유출입액 간의 상관관계 분석 결과 상관계수의 값이 0.6726(p=0.0043)와 0.4648(p=0.0697)를 나타냄으로써 재정자립도가 높은 지역은 유입, 낮은 지역은 유출이라는 역진적인 현상을 통계적으로 검증하고 있다.

실증분석 결과에 의하면 무엇보다도 지역생산과 지역귀착의 일치라는 효율성과 지역간 균

형개발이라는 형평성의 차원에서 부가가치의 지역간 유출입을 조정할 수 있는 정부정책이 요구되고 있다. 비록 개인들이 자신의 효용을 극대화기 위해 직주분리 현상이 나타내고 그 결과로서 부가가치의 역외 유출입이 발생하는 자연스러운 사적 선택 과정일지라도 지방자치단체 수준에 있어서는 생산활동에 따른 사회적 비용과 편익을 일치시킬 필요가 있다. 따라서 기본적으로 지역균형개발을 통해서 직주분리 현상을 해소하여 부가가치의 지역귀착을 촉진시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 민간부문의 협조와 장기적인 국토개발 전략이 요구된다.

그러나 무엇보다도 정부의 단기적이고 재량적인 정책에 의해 지역생산과 지역귀착 간의 불균형을 보완하기 위한 수단을 운용해야 한다. 지역생산의 역외 유출입은 부가가치의 지역간 이동으로 설명할 수 있기 때문에 이를 보완하기 위한 정부정책도 부가가치를 과세대상으로 하는 부가가치세제를 활용할 필요가 있다. 현재 중앙정부가 독점하고 있는 부가가치세수의 일부를 세수의 기여도에 따라 지역간에 재배분해야 할 것이다. 이를 위해 부가가치세수의 일부를 중앙과 지방의 공동세원으로 하여 부가가치 유출이 심한 자치단체를 중심으로 차등있게 재분배하는 것이 요구된다.

이러한 정부의 재정정책은 세제운용의 양대 원리인 효율성과 형평성을 동시에 충족시킬 수 있다. 실제로 재정자립도가 낮은 지역일수록 부가가치세의 유출이 심하기 때문에 이들 지역을 대상으로 부가가치세수를 재분배하는 경우 생산과 분배의 일치라는 효율성, 지역간 균형재정이라는 형평성을 제고할 수 있다.

V. 지역생산의 역외 유출입을 개선하기 위한 세원조정

1. 부가가치세의 공동세원화의 전제

1) 공동세원화의 방법

공동세원화 방법의 결정에 있어 우선적으로 실현가능성(feasibility)을 고려해야 할 것이다. 그런데 부가가치세원 중에서 지방세 성격이 강한 일부 세원을 대상으로 하는 지방소비세를 신설하는 경우에는 여러 가지 부수적인 문제를 수반한다. 대상세원의 종류와 규모, 과세주체, 징수방법 등의 결정이라는 지방소비세 도입상의 과제와 지역간 불균형, 납세협력과 징세 비용, 조세경쟁 등 세제 운용상의 여러 문제점을 유발시킨다. 그 결과 찬반논란과 관계기관 간의 논쟁에 휘말려 실현되지 못할 우려가 있다.

따라서 현행 부가가치세 운용체계를 유지시키면서 세수의 일정비율을 지방재정조정 재원으로 양여하는 방법을 택해야 할 것이다. 이 때에는 양여규모만 결정되면 합의 도출이 용이하기 때문에 그 만큼 실현가능성을 제고시킬 수 있다.

지방재정조정 재원에 대한 교부규모가 결정된 후에는 운영방법에 대한 논의가 있어야 할 것이다. 새로운 지방재정조정제도 신설보다 기존 제도에 포함시키는 방법이 바람직하다. 현행 세 가지 지방재정조정재원 중에서 지방양여금이 적절하다고 판단한다. 지방양여금은 지

방 SOC를 비롯한 지역개발사업에 투자된다. 특히 지방양여금은 국고보조금과 달리 精算制度나 返納制度가 없기 때문에 지방재정에 실질적으로 기여하는 바가 크며 지방자치단체의 孝子財源으로 평가되고 있다. 따라서 현행 다섯 가지의 양여금 대상사업 중에서 지역개발사업비로 운용할 필요가 있다. 그 결과 지역개발사업비[13]는 기준재정수요액과 기준재정수입액에 기초한 재원과 별도로 지역내총생산 유출액을 기준으로 추가 배분되는 재원으로 이원화될 수 있을 것이다. 이와 같이 지역개발사업비 명목으로 지원된다면 지방자치단체의 재원운용의 자율성을 제고하고 각종 지역개발사업에 따른 지방비부담을 해소하여 지역개발사업을 내실화할 수 있을 것이다.

그러나 2005년부터 지방양여금이 폐지되기[14] 때문에 지방교부세 재원으로 지원될 수밖에 없을 것이다. 부가가치세의 일정비율을 지방교부세 재원으로 재분배함에 있어 현행 법정교부 재원(내국세 15%)외의 추가 재원으로 배정할 필요가 있다. 그렇지 않고 내국세 15%를 유지하면서 단지 지역생산의 역외 유출액 규모를 배분기준의 하나로 선정하여 교부액을 결정한다면 지역간 형평성을 제고할 수는 있으나 현재 추진하고 있는 재정재정 확충을 위한 재정분권 정책취지를 충족시키지 못하게 된다.

따라서 향후 보통교부세와 특별교부세 체계를 유지하는 것을 전제로 할 때 새로이 지원될 부가가치세의 일정비율은 특별교부세 재원으로 추가되어야 할 것이다. 지방교부세의 4%[15]라는 현행 재원 이외에 부가가치세의 일정비율을 특별교부세의 재원으로 하고 새로이 추가되는 재원은 기존 특별교부세 배분기준과 달리 지역생산의 역외유출입을 기준으로 하여 재분배해야 할 것이다.

2) 공동세원의 규모

부가가치세의 공동세원 규모 결정에 있어 관계부처 간의 합의가 중요한 과제이다. 행정자치부는 규모를 확대하려는 반면에 재정경제부는 축소하려 하기 때문이다. 이 때 행정자치부는 실현가능성에 기초하여 재정경제부의 동의를 이끌어낼 수 있는 논리를 개발해야 한다. 이를 위해 행정자치부는 기존 지방세의 환원 차원에서 그리고 가능한 적은 규모에서 출발하여 단계적으로 확대시키는 전략을 활용해야 한다.

1977년 부가가치세와 특별소비세의 도입을 위한 세제개편으로 지방소비세인 유흥음식세가 국세로 편입되었다. 당시 유흥음식세수는 253억 2백만원으로 총 지방세수(3,366억7천5백만

---

13) 현재 지방양여금은 도로정비사업·농어촌지역개발사업·수질오염방지사업·청소년육성사업·지역개발사업 등 5개 부문으로 양여되고 있다. 이 중에서 지역개발사업은 주세의 30%를 재원으로 하여 기준 재정수요액과 기준재정수입액을 기초로 하여 일반재원 형태로 지역간 차등있게 배분되고 있다.

14) 지방양여금의 폐지와 함께 그간 양여금 사업을 다른 회계로 조정된다. 도로정비사업과 지역개발사업은 지방교부세, 수질오염방지사업과 청소년육성사업은 국고보조금, 농어촌지역개발사업과 지역개발사업은 국가균형특별회계로 각각 편입된다.

15) 2005년부터 특별교부세의 재원은 현행 지방교부세의 9.09%(1/11)에서 4%로 축소되고 대상사업도 대폭 축소된다. 특정현안사업·지역개발사업·시책사업은 보통교부세로 전환되고 재정보전사업은 지역현안사업으로 대체되어 기존 재해대책사업과 함께 특별교부세의 대상으로 존속하게 된다.

원)의 7.5%에 달했다. 따라서 현재 부가가치세수 중에서 유흥음식세의 국세 편입 당시의 부가가치세 중에서 유흥음식세가 차지했던 비율 만큼을 환원해 주도록 해야 할 것이다. 부가가치세와 특별소비세의 편입대상 세목의 총세수는 6,681억 1백만원에 달했다(1976년 기준)[16]. 이중 부가가치세와 특별소비세의 점유율은 74:26의 비율이었다(1978년 기준). 그 결과 총 6,681억 1백만원 중에서 부가가치세(74%)는 5,091억9천5백만원으로 추정되고 이 중 유흥음식세(253억 2백만원)가 차지하는 비중은 5%로 추정된다(김정완, 1997: 157). 따라서 현행의 부가가치세수(2001년 징수실적 기준 25조8,347억원)의 5%를 환원해야 하고 그 규모는 2001년 기준 1조2,917억원으로 지방세수(26조6,649억원)의 4.84%, 지방양여금(4조7,795억원)의 27.03%에 달한다.

외국의 입법례를 살펴보면 일반소비세의 일정비율을 지방양여금 재원으로 활용하는 경우가 있다. 일본도 1989년 일반소비세 도입 당시부터 세입의 20%를 지방양여재원으로 활용하고 있다.

3) 공동세원의 배분기준

부가가치의 광범위한 역외 유출입 결과 지역간 귀착에 있어 불균형이 심화되고 있다. 이를 조정하기 위해 부가가치세수의 5%를 재분배함으로써 생산과 귀착을 일치시켜야 한다. 이를 위해 유입지역은 제외시키고 유출이 발생한 지역만을 대상으로 재분배한다. 효율성의 원칙에 의하면 유입 지역은 일정 규모의 재원을 부담해야 하지만 현행 제도 하에서는 역교부금 제도가 인정되지 않기 때문에 유입 지역에 대해서는 단지 부가가치세의 재분배에서 제외할 뿐이다. 지역별 배분규모는 유출의 정도에 따라 차등있게 결정한다.

<표9> 부가가치세수의 재분배 기준

- 부가가치세수 5% = 조정률 * 지역내총생산 유출액의 전국 합계
- 조정률 = 부가가치세수 5% / 지역내총생산 유출액의 전국 합계
- 지역별 부가가치세수(5%) 재분배 규모 = 지역별 지역내총생산 유출액 * 조정률

지역별 부가가치세수 재분배 규모는 다음과 같은 방법으로 결정한다. 부가가치세수 5%(12,917억원)와 지역내총생산 유출액의 전국 합계(1,703,538억원)가 다르기 때문에 양자를 일치시킬 필요가 있다. 부가가체수의 5%로 지역내총생산 유출액 전국 합계 전액을 보전할 수 없기 때문에 지역내총생산 유출액의 전국합계에 조정률을 적용한다. 조정률을 산출한 다음 지역별 지역내총생산 유출액에 조정률(0.007582)을 곱하여 지역별 부가가치세수의 재분배 규모를 결정한다

16) <표9> 부가가치세와 특별소비세의 편입대상 세목별 규모

(단위:백만원)

영업세	물품세	직물류세	석유류세	전기가스세	통행세	입장세	유흥음식세	계
261,404	166,422	54,056	142,276	6,038	21,262	11,341	25,302	688,101

자료: 한국은행. 경제통계연보. 1979

2. 부가가치세 공동세원의 재분배 효과

지역내총생산의 역외유출이 발생한 지역에 대해 유출액을 기준으로 하여 부가가치세수의 5%를 재분배한다. 2001년 기준 전국적으로 1조2,917억원이 지방양여금 추가재원의 형태로 부가가치의 역외 유출이 심한 지역을 중심으로 재분배된다. 그 결과 지방양여금은 27.01%가 증가하지만 그 만큼 내국세의 규모가 축소되어 지방교부세가 감소된다. 전국적으로 추가적인 지방양여금 재원인 1조2,917억원의 15%(내국세의 법정교부율)에 해당되는 1,938억의 지방교부세가 감소하게 되지만 지방재정의 순증가액은 1조979억에 달하게 된다.

더 나아가 각 지방자치단체별로 지방양여금을 통한 부가가치세의 추가적인 재분배액에서 내국세원의 축소에 따른 지방교부세의 감소액을 빼면 실질적인 실질증가액을 산출할 수 있다. 그 결과 유출액(407,724억원)이 가장 큰 지역인 경기도 2,967억원을 비롯하여 울산시 1,553억원・경북도 1,376억원・경남도 1,146원・전남도1,103억원 등이 할당된다. 반면에 지역생산의 역외 유입이 발생한 지역은 부가가치세의 추가적인 재분배없는 상태에서 지방교부세원의 감소로 인해 실질적인 지방재정규모의 축소를 경험하게 된다. 부산시 32조・ 광주시 22조・대구시와 대전시의 16조의 감소가 이에 해당된다.

이와같이 부가가치세 공동세원을 지역내총생산 유출액을 기준으로 하여 재분배하기 때문에 재원배분에 있어 효율성을 확보할 수 있다. 또한 재분배 결과 재정자립도가 낮은 지역에 더 많이 지원되기 때문에 형평성에도 기여할 것으로 생각된다[17].

---

17) 실제로 지역별 재정자립도와 지방재정 실질증가액간의 상관관계 분석에 의하면 상관계수값은 -0.0789이다. 상관계수의 절대값은 작지만 음(-)의 기호는 최소한 형평성에 위배되지는 않는다는 점을 보여준다. 이와같이 재정자립도와 부가가치세수 재분배액간의 상관계수가 <표6>의 재정자립도와 지역내총생산 순유출입율간(0.6726) 혹은 순유출입액간(0.4648)의 상관계수에 비해 절대값이 작은 이유는 상대적으로 재정자립도가 높고 지역내총생산의 유입액이 발생한 지역에 대해서는 역교부세와 같은 재정부담을 주지 않고 단지 부가가치세수를 재분배에서만 제외시켰기 때문에 상관관계의 절대값이 적을 수밖에 없다. 만약에 생산과 분배의 합치를 통한 효율성 제고라는 논리에 의해 유입지역에 대해 역교부금제도를 채택한다면 상관계수의 절대 값은 훨씬 더 커졌을 것이다.

<표11> 지역내총생산 유출규모에 대응한 부가가치세수의 재분배 효과(2001년 기준)

(단위: 억원, %)

구 분	재정자립도	지방양여금	GDP유출액	부가가치세수(5%) 재분배			
				부가가치세 재분배액	지방양여금 개선도(%)	지방교부세 감소액	지방재정실질 증가액
서 울 시	95.6	-	-	-	-	2	-2
부 산 시	74.4	1,166	-	-	-	32	-32
대 구 시	75.3	1,056	-	-	-	16	-16
인 천 시	77.7	902	64,585	490	54	27	463
광 주 시	63.6	602	-	-	-	22	-22
대 전 시	74.9	566	-	-	-	16	-16
울 산 시	76.4	1,099	206,941	1,569	143	16	1,553
경 기 도	78.0	5,919	407,724	3,092	52	125	2,967
강 원 도	29.8	4,580	59,934	454	10	225	229
충 북 도	36.5	3,226	115,539	876	27	142	734
충 남 도	30.5	4,524	173,785	1,318	29	193	1,125
전 북 도	27.7	4,510	73,185	555	12	211	344
전 남 도	22.0	6,099	186,131	1,411	23	308	1,103
경 북 도	31.3	6,522	221,340	1,678	26	302	1,376
경 남 도	39.5	5,827	183,804	1,394	24	248	1,146
제 주 도	33.6	1,215	10,570	80	7	56	24
전 국	57.6	47,815	1,703,538	12,917	27	1,938	10,979

주: 1. 지방자치단체별 지방교부세 감소액 = (지방자치단체별 지방교부세 / 전국 총지방교부세액: 123,521억원) * 총 지방교수세액 감소액(1,938억원)

2. 지방교부세에 관한 통계는 2001년 결산을 기준으로 하고 전체 지방교부세를 포함한 수치임.

3. 지방재정 실질증가액 = 부가가치세 재분배액 - 지방교수세 감소액

자료 : 재정경제부, 국세통계연보, 2002

행정자치부, 지방자치단체예산개요, 2002

V. 맺음말

우리나라에 있어 지역내총생산이 지역경제발전의 유일한 지표로 활용되었다. 여기에는 일단 생산이 증대되면 귀착은 자동적으로 이루어진다는 사고가 내재해 있다. 그러나 생산과 귀착은 항상 일치하지 않는다. 특히 우리나라와 같이 職住分離와 도시입구 집중 현상이 심

한 곳에서는 양자간의 괴리 가능성이 크다. 분석결과에 의하면 양자간의 괴리가 심할 뿐만 아니라 재정력이 취약한 지역은 유출, 우월한 지역은 유입이라는 역진적인 현상을 보였다.

진정한 지역경제발전은 지역성장과 지역귀착이 균형을 이룰 때 가능해진다. 이를 달성하기 위한 다양한 정부 정책이 요구된다. 무엇보다 지역균형개발을 통해 도시인구 집중과 직주분리 현상을 해소해야 하지만 이는 장기적인 계획이 요구된다. 따라서 정부는 재량적 정책을 통해서 양자를 조화시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다. 지역내총생산의 역외 유출입은 부가가치의 유동성으로 나타나기 때문에 생산과 귀착을 일치시키기 위해서는 부가가치의 환원정책을 수립해야 한다. 이를 위해 현행 국세인 부가가치세수의 일부를 중앙과 지방간의 공동세원으로 활용하여 유출이 발생한 지역에 대해 지방재정조정재원 형태로 재분배해야 한다.

이에 대한 정책대안을 마련함에 있어 무엇보다 실현가능성(feasibility)에 중점을 두고 관련 부처와 이해당사자 간의 합의를 도출하기 용이한 접근방법을 택해야 한다. 부가가치의 역외 유출입을 조정하기 위한 정책수단으로 부가가치를 과세대상으로 하는 부가가치세를 선택하는 데에는 쉽게 합의를 유도할 수 있는 내용이다. 이는 결국 중앙정부와 지방정부간의 부가가세수의 공동이용으로 귀결되고 공동세원의 비율에 관해 관련 부처간의 견해가 대립될 수 있다. 이 때 행정자치부는 재정경제부에 대해 새로운 대안을 제시하기 보다는 부가가치세제가 도입되기 이전 지방소비세였던 유흥음세분에 해당되는 규모의 환원을 요구할 수 있다. 이는 현행 부가가치세의 5%에 해당되는 규모이다.

그 다음 부가가치세의 5%로 결정된 공동세원의 배분방법에 대한 내용이다. 이를 대상으로 독자적인 신지방세목을 신설하는 경우 세수의 지역간 불균형과 세정의 중복이라는 문제를 야기 시키기 때문에 지방재정조정재원 형태로 운영할 필요가 있다. 현행 세 가지의 조정재원 중에서 지방양여금이 운영하는 것이 바람직하다. 지방SOC를 비롯하여 지역개발에 기여할 수 있는 지방양여금에 편입시켜 부가가치의 역외 유출 규모를 기준으로 하여 재분배할 필요가 있다. 이 때 지방양여금에 편입되는 액수의 교부세 법정교부율(15%) 만큼의 지방교부세 축소를 초래하지만 추가적인 편입액은 이를 상쇄하고 잉여가 발생한다. 이러한 방법에 의해 부가가치세의 일부를 공동세원으로 활용하는 경우 부가가치의 역외 유출이 심하면서 재정자립도가 낮은 지역에 추가적인 재원을 지원하게 됨으로써 공공부문의 양대 원리인 효율성과 형평성에 동시에 기여할 수 있게 된다.

이밖에도 지방재정에 있어 소비과세 확충이라는 지방재정제도의 발전에도 기할 수 있게 된다. 따라서 지역생산과 지역분배를 일치시키기 위한 부가가치세의 공동세원화는 규범적으로 요구되는 정책과제이다. 이를 위해서 무엇보다 중앙정부의 지역균형발전과 지방재정 확충에 대한 의지와 협조가 요구된다. 이러한 조치는 중앙정부의 재량이라기보다는 당위적인 의무로 간주된다.

<참고문헌>

곽채기(2001). “지역에서 창출・생성된 세원의 지방세화 방안”. 「지방세」. 2001년 3호. 통권 65호. 한국지방재정공제회

김대영(2001). “지방소비세제 도입의 실천방안”. 「지방세」. 제61호. 한국지방재정공제회.

김정완(2003). 지역생산의 역외 유출입에 관한 연구. 「재정연구」. 제9권 제2호. 한국조세연구원.

김정완(1997). 지방양여금 제도의 정책효과와 발전방안. 「공공행정연구」. 창간호. 대전・충남행정학회

김충련.(2003). SAS 통계분석. Data Research & Communication.

박병희(1996). “지방재정조정제도의 균등화 및 역진화효과 분석”. 「공공경제」. 창간호

박병희(2002). 지역경제력과 지방세수수입 간의 관계에 관한 연구. 「재정논집」. 제16집 제2호. 한국재정・공공경제학회

박병희・이재기(1993). 「지방세출예산운영과 지역균형발전」. 지방재정발전을 위한 세미나. 강원도

박완규(1996). 지방자치단체의 재정변수에 대한 실증분석. 「재정논집」. 제11집 제2호. 한국재정학회

박완규(1997). “지역경제활성화와 지방재정의 관계”. 「지방재정」. 통권85호. 한국지방재정공제회

박정수(1990). “한국의 지역별 재정귀착”. 「재정논집」. 제4집. 한국재정학회

박정수(1998). “광역과 기초자치단체간 재원배분의 향후 정책과제”. 「지방재정학보」. 제3권 제2호. 한국지방재정학회

박정수・안종석(1996). 「중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연구」. 한국조세연구원

이삼주(2001). “지방소비세 확대 방안”. 「21세기 지방행정의 과제와 비젼」. 한국행정학회・강원행정학회 2001년 학술세미나 발표논문집. 한국행정학회

이영희(2001). “부가가치세 일부의 지방이양을 통한 지방소비세 도입방안”. 「지방세」. 제61호. 한국지방재정공제회

유태현(1996), “한국 지방재정조정제도 정책방향 전환에 관한 연구”. 고려대학교 박사학위청구 논문

조연상(1998). “지방재정의 효율적 운영방안에 관한 연구”. 「지방재정연구」. 제2호. 한국지방정학회

차미숙(1998). 지역산업구조 변화의 지방재정효과 분석. 「지방재정학보」. 제3권 제1호. 한국지방재정학회

Heller, Walter W.(1966). *New Dimension Economy*, Cambridge-Harvard Univ. Press.

Hsiao, Cheng.(1986). *Analysis of Panel Data*. New York: Cambridge Uni. Press

Pechman, Joseph A.(1966). *Federal Tax Policy.* Washington, D.C.: Brooking Institute

Sayrs, Lois W.(1989). *Pooled Time-Series Analysis.* Newbury Park. California: Sage Press. Inc.

재정경제부. 국세통계연보. 각 년도

통계청(2001a). 지역내총생산 및 지출

통계청(2001b). 지역통계연보

행정자치부. 지방재정연감. 각 연도

행정자치부. 지방세정연감. 각 년도

행정자치부. 지방자치단체예산개요. 각 년도