「지방정부연구」 제21권 제1호(2017 봄): 195-216
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.1 (2017 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.1.8

지방세 비과세·감면이 지방자치단체의 복지에 미치는 영향*

박 경 돈

국문요약

최근 지방정부에서 재정 부족과 복지사업 중단의 원인으로 지방정부의 과세권 부족과 지방세의 비과세·감면이 지적되었다. 본 연구는 지역경제의 성장효과에 편중된 연구경향을 벗어나 비과세·감면의 지역복지에 대한 효과를 측정하고자 사회복지지출비율과 가구당 복지비를 종속변수로 한 모형을 구성하였다. 광역시도가 아닌 시군구를 분석단위로 하여 2012년 ~ 2014년까지 3개 연도의 226개 기초자치단체를 분석하였다. 패널 모형을 구성하고 비과세·감면 변수의 차이에 따른 지역복지 영향력의 차이를 모형화하고자 분위수 회귀분석을 실시하였다.

분석 결과, 세출결산액, 비과세액, 감면액의 증가는 사회복지지출비율에 부정적인 영향력을 미쳤으나, 해당 변수의 가구당 복지비에 대한 영향력에는 분위수 지자체별로 차이가 컸다. 지방세 징수액의 증가는 지역의 복지지출을 감소시키는 영향이 있는 가운데, 지방세 비과세·감면율의 증가는 중분위 이상 지자체의 사회복지지출비율 증가에 긍정적으로, 가구당 복지비 증가에는 대체로 부정적으로 작용하였다. 복지지출총량, 복지수요자, 복지생산자에 대한 복지 등 지자체의 정책목적에 따라 비과세나 감면이라는 정책수단의 차별적 활용이 요구된다.

주제어: 비과세·감면, 복지지출, 패널 분위수 회귀분석, 지방재정

Ⅰ. 서론: 비과세·감면과 지역복지 연구의 필요성과 목적

현재 한국 사회는 고도의 경제성장을 지속적으로 유지하면서 동시에 한국형 복지 제도를 구축해야 하는 두 가지 숙제를 가지고 있다. 우리나라는 복지국가로 서서히 이행하는 과정이지만 복지를 직접 제공하는 현장에서는 복지재원이 충분하지 않다. 복지국가화의 방향에서 지방자치단체의 세수부족과 복지재원의 부족은 가장 중요한 지역 이슈이다. 기초자치단체가 복지수요에 대응한 정책이나 사업을 포기하는 현상까지 등장했다. 가족, 사회, 국가의 공동 노력으로 복지재원 마련이라는 난제를 풀어야 하지만, 복지문제의 재원 해결방안에 대한 범국민적 합의는 부족하다(류만희·최영, 2009). 거시적인 차원에서 복지국가화라는 방향성은 누구나 동의하지만, 미시적인 차원에서 복지재원부족을 해결할 구체적인 방안에 대한 국민적 동의가 형성되지 않았다.

* 2017년 한국교통대학교 지원을 받아 수행하였음

지방정부의 세수부족을 논의할 때 가장 주목받는 분야가 지방세의 '비과세·감면'이다. 지방세의 비과세·감면 정책은 경제성장과 복지수요대응이라는 두 가지 정책목적을 조준한 정부의 주요 프로그램이자 정책도구(Policy Tool)이다. 지방정부는 경제성장과 복지지원을 강화하는 조치로 비과세·감면제도를 운영해왔다. 지방자치단체장과 지방의회 의원의 정치성과 맞물려 조세부과의 정책수단인 비과세·감면제도가 급속히 확대되었다.

그간 선행연구의 초점은 중앙정부 차원이건 또는 지방정부 차원이건 지역경제 분야의 활성화를 위한 지방세수 증대에만 맞추어졌기에, 비과세·감면의 정책도구가 많이 활용되는 복지분야에 대한 영향력 고찰은 소홀했다. 지금까지 지방정부의 비과세·감면에 대한 연구결과들은 조세완화 장치가 지역 경제발전에 미치는 영향력으로 한정되었다(문광민·윤성일, 2015). 지역의 복지수요에 부응하게 활용되어 왔는지 또는 그렇지 않은지에 대해서는 본격적인 논의조차 시작되지 않았다. 특히 지방세의 비과세·감면제도가 지방의 경제활성화와 복지지원을 동시에 강화시켜왔는지에 대한 의문이 있다. 오히려 지방자치단체의 재원부족, 조세형평성 약화, 지역복지의 격차확대를 가져왔다는 비판도 존재한다(송상훈·이용환·이현우 외, 2011). 지방정부는 복지제도 정착을 도모하기 위한 정책수단으로 비과세·감면을 이용해왔지만, 오히려 지방재정을 열악하게 되면서 각종 복지사업의 추진을 막아 지역복지를 낙후시켜왔는지 의문이 있다.

복지재원에서 비중이 큰 비과세·감면제도의 효율성과 타당성을 지역복지의 차원에서 논구하는 작업이 요구된다. 지방자치단체에서는 낮은 재정자립도와 재정건전성, 세수부족으로 인한 복지재원의 부족, 감면조례 등 무분별한 법령제정, 방만한 재정운영, 지자체의 준파산제 등의 이슈가 지속적으로 제기되어왔다. 현 시점에서는 복지국가로의 이행과정에서 증세 강화냐, 사회보장기여금의 증대냐, 또는 경제성장을 통한 복지재원마련이냐 등과 같은 복지재원의 분담방안을 논의하기에 앞서 현존 재정프로그램의 집행효과에 대한 진단이 선행되어야 한다. 그 중에서 조세의 비과세·감면제도가 폭넓게 적용되는 지역경제 이외에 지방정부의 복지지출에 어떤 영향을 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 특히 지방재정의 큰 틀에서 지방세의 비과세·감면제도가 지역복지에 미치는 영향력을 심도 있게 분석해야 한다.

앞선 논의를 요약하여 본 연구 목적을 제시하면, 지방재정이 지속적으로 압박을 받는 상황에서 과연 지방세 비과세·감면 프로그램이 지역복지에 이바지하는 방향으로 제도가 운영되었는지를 체계적으로 논구하고자 한다. 더 나아가 동 제도가 지역재정에 부정적 영향을 미치면서 지역 간 복지 불균형을 확대시켜왔는지를 진단하고자 한다. 아울러 조세 비과세·감면제도가 지방정부의 재정적 압박을 완화시키면서, 지역의 복지수요대응에서 지자체 간 불균형을 완화시키는 제도로 운용되기 위한 방안을 제언하고자 한다.

Ⅱ. 비과세·감면 제도와 지역 발전에 대한 선행연구 검토

1. 조세의 비과세·감면제도와 지역성장

비과세 및 감면 프로그램의 즉각적인 목표는 개인이나 법인의 조세부담을 완화하는 것이다. 조세 완화를 통해 직접적인 투자재원을 확보하고 유휴 재원의 역내 활용을 통한 지역경제의 발전, 자원확보, R&D 투자 활성화의 유도가 목적이다(정성호, 2014). 이런 프로그램 운영은 민간복지기관이나 복지법인 등에 대해 조세완화의 혜택을 보장하는 의의를 지니며, 지역복지개선이라는 간접적 효과를 발생시킨다. 이처럼 비과세 및 감면제도는 감면액을 통해 지역의 경제성장 및 복지수요대응이라는 목적달성을 위해 널리 도입된 지방세의 조세부담완화 제도이다.

개념 정의에 의하면, 조세의 비과세는 세금의 과세대상에서 해당 대상의 제외(exemption)를 의미하며, 조세 감면은 세금지출을 통한 축소를 의미한다. 조세 감면에는 직접감면과 간접감면이 있으며, 특히 직접감면에는 6개의 세분화된 유형이 존재한다. 이와 같이 조세완화의 다양한 정책도구로 비과세, 세액감면, 세액공제, 소득공제, 저율과세, 기타(손금산입·익금불산입 등)(한국지방행정연구원, 2009)이 운용된다.

우리나라에서 조세의 비과세 및 감면제도는 중앙정부와 지방정부에 의해 고안되어 지역에 적용되고 있다. 비과세·감면제도의 효과는 중앙정부와 지방정부의 차원으로 구분하여 논의되기도 한다. 중앙정부에 의한 비과세·감면은 대개 지방세법이나 조세특례제한법에 근거한다. 한편, 지방정부 차원에 의한 비과세·감면은 주로 '감면조례'에 기반한다. 도입 시부터 비과세·감면제도는 해당 지역정부의 재정운영을 강화하면서 지방투자 및 복지지원에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 이해되었다. 특히 비과세·감면제도의 적용을 위해 지방의회가 제정한 관련 조례는 적용대상을 주기적으로 모니터링 하면서 조례의 존치여부를 검토하는 일몰제(Sunset Law) 형태로 운영하여 외형면에서 효율적인 관리로 비춰졌다(김성주, 2010).

지방세 비과세·감면제도의 효과에 대한 연구는 대체로 지방재원, 지역개발, 지역경제성장 3개 영역 간 관계를 논의하였다. 기존 연구는 비과세·감면제도의 효과성을 검토하기 위하여 크게 지방자치단체 재정력에 관한 연구, 조세효과성 또는 조세형평성에 관한 연구, 지역경제성장에 관한 연구의 3가지 부류로 대분된다.

첫째, 지방자치단체의 재원압박에 관한 연구(김남일, 2008; 옥용호, 2005; 유태현·한재명, 2007; 이정기, 2010; 정성호, 2014)는 국가 또는 지방자치단체가 조세 비과세·감면제도를 적용할 경우 지방의 재원 및 재정자립도에 야기된 부정적인 영향력의 존재와 크기를 분석해왔다. 옥용호(2005)는 비과세 제도의 문제점을 분석 비판하면서 동 제도가 지자체 내 재정지출증대의 효과를 낳았다고 한다. 이에 지방세의 사용자 부담금적 성격을 인정하여 과세전환의 정당성을 인정할 것을 주장했다. 김남일(2008)은 지자체의 의사와 무관한 국가적 적용이 비과세 제도에 존재하여 해당 지역의 세수손실을 야기하는 문제점이 지적하였다. 이들 연구는 지역복지에의 영향 여부에는 관심을 두지 않은 채 지역재정력에 대한 중앙정부와과 지방정부의 영향력을 주로 검토하였다.

〈표 1〉 선행연구 정리

출판연도	저자명	분석 자료 등	주요내용
2005	옥용호	광역자치단체	* 비과세 제도의 문제점을 분석하면서 지자체의 재정지출증대의 유발 효과가 존재함을 밝힘 * 지방세의 사용자 부담금적 성격을 인정하여 과세전환의 정당성 인정함
2008	김남일	특별시, 광역 도 단위	* 지방정부 의사와 무관한 국가적 적용에 따라 해당 지역의 세수 손실을 초래함
2008	정형태	광역자치단체와 국가	* 자치단체 간 수평적 불균형 심화문제를 제시함 * 중앙정부의 정책목적으로 인한 비과세·감면세액의 보전조치 방안을 제안함
2009	이상신·박기백	중앙과 광역시도의 자료	* 수익용 행정재산에 대한 선별적 비과세 및 전면 비과세를 부분 비과세로 전환할 것을 주장함 (재정보전조치)
2011	임상수	광역자치단체 비교	* 지방세 비과세·감면보다 정부의 직접적인 재정지출이 재정건전성에 대한 부정적 영향력이 크다고 함 * 지방세 비과세·감면의 비중을 변수로 사용함
2011	장노순·유호선·이공우	서울시의 구별 비과세 감면자료(2007)	* 비과세·감면의 공익성을 극대화하기 위한 공공선택 관점의 과세 공평성을 추구함 * 감면액, 비율을 변수로 삼고 분석함
2013	김유찬·전옥희	광역시도별 비과세 현황	* 국공유재산이 민간과의 경쟁여부관계인지에 따라 분리 과세 및 비과세 영역의 조정을 주장함 * 지자체의 세수결손에 따라 중앙정부는 특별교부세 신설하여 보전함 - 비과세액 비중을 변수로 분석함
2013	엄태호	16개 광역지자체 단위의 16년간의 패널자료	* 지역경제에 지방세 비과세·감면은 정(+)의 효과가, 중앙 비과세·감면은 부(-)의 효과가 있음을 밝힘 * 인구변수, 지방세 비과세 · 감면액를 변수로 이용함
2014	정성호	강원도 지자체 자료	* 지역경제에 대한 비과세·감면의 효과는 시군별로 긍정적이거나 부정적인 영향력에서 차별적임을 밝힘 * 인구데이터 변수, 지방세 비과세 감면총액, 비과세총액, 감면총액의 3가지 변수의 로그 취환액 등을 이용함
2015	문광민·윤성일	15개 광역지방자치단체 분석	* 감면조례는 지역경제성장과 통계적으로 유의미한 부(-)의 관계를 발견함 * 법률에 따른 지방세 비과세·감면의 증가는 유의미한 정(+)의 관계를 제시함 * 지방세 비과세·감면총액의 로그 취환액을 변수로 사용함
2016	최정열	16개 광역자치단체의 자료 분석 (2003-2013년)	* 지방세 비과세·감면은 경제성장에 (+)의 영향력(16.06)

둘째, 또 다른 부류인 조세효과성 및 조세형평성 차원의 연구들(유태현·한재명, 2007; 이상신·박기백, 2009; 장노순·유호선·이공우, 2011; 지방행정연구원, 2009)은 대체로 조세변화에 따른 지자체의 불이익 및 이익집단과 정치세력의 상호작용에 초점을 두면서 세수입 저하를 공익이라는 공적 가치의 측면에서 논구하였다. 이상신·박기백(2009)는 중앙과 광역시도의 자료를 이용하여 비과세·감면제도를 분석하면서, 형평성 고양을 위해 수익용 행정재산에 대한 선별적 비과세 및

전면 비과세를 통해 부분적인 비과세로 전환할 것을 주장하였다. 장노순·유호선·이공우(2011)는 2007년도의 서울시 구별 비과세 감면자료를 이용하여 비과세·감면제도를 분석하였다. 이들은 비과세·감면의 공익성을 최대한 반영하는 공공선택의 관점에서 과세의 공평성을 추구가 바람직하다고 결론지었다.

셋째, 나머지 부류의 연구물은 비과세·감면제도로 인한 지역경제성장의 촉진과 저해에 관한 연구(문광민·윤성일, 2015; 엄태호, 2013; 장노순·유호선·이공우, 2011 등)로서 조세완화로 인한 지역 경제성장의 영향력을 찾는데 주력했다(임상수, 2011). 문광민·윤성일(2015)는 15개 광역지방자치단체를 분석 단위로 두고 비과세·감면제도의 지역경제에 대한 성장촉진 효과를 측정하였다. 그 결과, 감면조례는 지역경제성장과 통계적으로 유의미한 부(-)의 관계가 있는 반면, 법률에 따른 지방세 비과세·감면의 증가는 지역경제성장에 정(+)의 관계가 있다고 한다. 엄태호(2013)는 비과세 제도에 대한 중앙법령과 지방조례가 지방경제발전에 미치는 영향력을 구체적으로 논구하였다. 그는 16개 광역지자체를 16년간 패널자료를 이용하여 비교적 장기간 동안 비과세·감면제도를 검증하였다. 엄태호(2013)의 분석결과에 의하면, 지역경제성장에 대해 지방정부의 비과세·감면은 정(+)의 효과가, 중앙정부의 비과세·감면은 부(-)의 효과가 있다고 한다. 정성호(2014)는 비과세 제도를 분석한 결과, 지역경제에 대해 긍정적이거나 부정적인 영향력은 시군별로 차이가 있다고 밝혔다. 다만, 분석 시 시군구의 규모가 크지 않은 점이 분석의 한계로 지적된다. 이들 연구도 앞선 두 부류의 연구처럼 지역복지에 대한 효과는 연구의 주요관심사가 아니다.

2. 선행연구의 비판과 지역복지

지방세의 비과세·감면제도와 지역복지 간 관계에 대한 연구는 아직 본격적으로 등장하지 않았다. 본 연구의 차별화된 특징을 부각하기 기존 연구물을 비판을 요약·정리하면 아래와 같다. 비과세·감면제도에 대한 기존 연구들은 지방정부의 전반적 재정수준 및 지역경제에의 영향에 연구초점을 두어 복지재정에 대한 효과측정에는 관심이 없었고 거대지역을 분석대상으로 삼았기에 지역복지에 대한 기여정도를 밝히는데 미흡했다

첫째, 선행연구는 비과세·감면 제도가 복지재정이라는 한 분야가 아닌 지방재정 전반을 압박했는지에 대해 폭넓게 논의해왔다. 외형적 관점에서 국내 연구들은 지방재정에 부정적인 효과를 계량적으로 측정하였으나(장노순·유호선·이공우, 2011; 정성호, 2014), 비과세·감면제도가 복지수혜증대처럼 복지재정에 대한 효과를 본격적으로 분석한 논문은 존재하지 않는다.

둘째, 많은 선행 연구들은 비과세·감면제도 강화로 인한 지역경제 활성화 여부에 초점을 두고 있으면서도 주로 대단위 지역인 광역시도 차원에서 분석하였다(김유찬·전옥희, 2013; 엄태호, 2013). 이와 같은 분석을 지양하여 보다 미시적인 단위인 기초지방자치단체인 시군구를 분석할 필요가 있다. 기초자치단체를 분석대상으로 하는 경우에도 1~2개 광역자치단체 내 기초자치단체들만을 대상(장노순·유호선·이공우, 2011; 정성호, 2014)으로 하였기에, 복지수요 및 복지지출을 담당하는 최하위 정부인 시군구에 대한 전국적인 분석은 없었다. 따라서 비과세·감면 프로그램이

기초자치단체 내 지역주민의 복지수요에 부응했는지를 전국적인 시각에서 고찰하지 못하였다.

정리하면, 기존 연구와 달리 본 연구는 기초자치단체 내 비과세·감면제도가 지역경제뿐만 아니라 지역복지에 이바지한 정도를 분석하고자 한다. 비과세·감면 제도가 지방복지기관의 운용비용을 줄여주어 종국적으로 지역주민의 복지서비스 향상에 긍정적으로 작용하였는지에 대한 의견이 분분하였다(김유찬·홍성익, 2013; 정성호, 2012). 따라서 지역복지에도 긍정적인 영향력이 있는지를 총괄적인 시각에서 전국 시군구를 대상으로 고찰하고자 한다.

3. 선행연구와의 차별성

앞선 선행연구 고찰로부터 도찰된 분석결과를 연구분석의 목적인 비과세·감면제도와 복지재정과의 관계성에 대한 함의는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 비과세·감면제도의 지자체별 운용이 지역복지 발전에 과연 역행하는지에 대한 분석이 요구된다. 지역의 비과세·감면 제도와 지역복지 간 상호관계의 고찰은 기존 선행연구에서 전혀 다루지 않았던 영역이다. 이에 본 연구는 지역 복지성장에 부응하는 방향으로 지방세의 비과세·감면이 존치되었는지(Deller & Stallman, 2007; Helms, 1985)를 밝히고자 한다. 비과세·감면제도의 운용이 지방정부의 복지수준에 순기능적인 역할을 했는지를 진단해야 한다. 지방정부는 세수부족과 복지재원부족으로 각 복지사업이나 프로그램을 추진할 수 없어 때때로 국고보조사업의 국고환수 및 중앙정부로의 환원까지 요구하였다(박경돈·이정희, 2010). 따라서 지방정부는 세수균형과 비과세·감면제도가 조화롭게 운용됨으로써 지방의 복지재원 증진 및 지역복지수요에 부응하는 효과를 지닌 효율적 지방세 완화제도인지를 분석할 필요가 있다.

둘째, 지방세 과세특례제도인 비과세·감면제도는 개별 지자체가 처한 환경이나 재원규모 등에 적정하게 운용되면서 지역복지수준의 개선에 도움을 주었는지를 분석할 필요가 있다. 특히 지방정부의 인구 규모, 재정 상황 등 지자체의 특성이나 지자체 군집별 비과세·감면이 상이한 패턴이 있는지를 지역복지수준을 중심으로 실증 분석하고자 한다.

요약하면, 본 연구는 지자체의 비과세·감면제도가 복지지출의 감소라는 결과를 초래했는지를 논구하고자 한다. 지방의 재정규모, 인구규모, 복지수요, 세수규모별로 비과세·감면제도와 복지프로그램과의 관계를 시군구 집단별로 비교·분석할 것이다.

Ⅲ. 분석방법론

1. 가설과 변수

1) 가설

본 연구는 비과세·감면으로 인한 지역복지의 지출효과를 측정하는 연구이다. 이에 가장 핵심 연구질문은 '지자체의 지방세 비과세·감면제도가 지역복지에 영향력을 미치는가?"이다. 지역복지에 대한 효과를 측정하기 위해 지자체의 세출예산 중 '사회복지비비율'과 '가구당 사회복지비지출'의 두 가지의 변수를 활용하였다. 우선, 사회복지비비율은 세출결산액(b) 대비 사회복지분야결산액(a)의 비율로 지자체에서 얼마나 큰 규모의 복지지출이 예산으로 편성·지출되었는지를 밝히는 지표이다. 둘째, 가구당 복지비는 사회복지비분야 결산액을 가구 수로 나눈 값으로 실제 복지의 수혜규모를 측정하도록 조작화된 지표이다. 통계분석에서는 지자체의 인구규모를 통제변수로 포함하여 지역복지에 대한 비과세·감면 변수의 정(+)의 영향여부를 중점적으로 분석하고자 한다. 주요 연구질문에 따라 아래와 같은 4개의 주요 연구가설을 만들었다.

〈연구가설 1: 비과세액〉 지자체의 비과세액 증가는 지자체의 사회복지비비율과 가구당 사회복지비지출에 정(+)의 영향이 있을 것이다.

〈연구가설 2: 감면액〉 지자체의 감면액 증가는 지자체의 사회복지비비율과 가구당 사회복지비지출에 정(+)의 영향이 있을 것이다.

〈연구가설 3: 비과세·감면율〉 지자체의 비과세·감면율 증가는 지자체의 사회복지비비율과 가구당 사회복지비지출에 정(+)의 영향이 있을 것이다.

〈연구가설 4: 세출결산액과 지방세징수액〉 세출결산액과 지방세징수액의 증가는 지자체의 사회복지비비율과 가구당 사회복지비지출에 정(+)의 영향이 있을 것이다.

2) 변수와 조작적 정의

앞선 선행연구 비판에서 제시한 바와 같이, 본 연구의 분석단위(unit of analysis)는 기존 연구들이 이용한 대단위 지역인 광역시도가 아니라 복지가 직접 제공되는 단위인 일선지역으로 시군구의 기초자치단체이다. 본 연구는 본격적인 의미에서 전국의 모든 기초자치단체를 대상으로 분석을 실시하였다. 이처럼 미시적 분석을 위한 이용변수는 다음과 같다.

종속변수로는 사회복지비비율(A/B×100)을 이용하여 세대수를 대입하여 변환한 변수인 가구당 복지비를 이용하였다. 복지수혜의 기초단위는 개인이 아니라 세대이기에 이를 변수 구성에 감안하였다. 독립변수로는 시군구 지방자치단체의 비과세·감면 관련 변수들이다. 사회복지분야결산액, 세출결산액, 비과세액, 감면액, 지방세징수액, 지방세 비과세·감면율이다. 기타 변수 변환에 이용된 변수는 (주민등록)가구수, (주민등록)총인구수이다. 특히 지방세 비과세·감면율은 비과세

액(A)와 감면액(B)의 합을 비과세액(A), 감면액(B), 지방세징수액(C)의 합으로 나누어 산출하였다.

본 연구의 범위는 기초자치단체의 비과세·감면 통계가 주요 대상이며, 지역경제 및 복지재정지출의 지역 간 균형에 대한 변수들이다. 통계청과 행정자치부는 지방자치단체로부터 비과세·감면 관련 각종 통계자료를 제공하고 있다. 본 연구의 이용자료는 이들 국가기관으로부터 수집된 시군구별 기초자치단체의 비과세·감면 관련 패널자료이다. 연구기간은 2012년~2014년까지 3개 연도이며, 연구대상은 226개 시군구의 비과세·감면에 따른 지역경제성장 및 지역복지지출의 현황자료이다. 한편, 본 연구에서 보다 장기간 데이터가 수집되지 않은 점은 분석의 한계로 지적될 수 있으나 존재하는 최선의 자료를 이용한 시계열 분석이라는 측면에서 분석 의의가 크다.

〈표 2〉 연구 이용변수

구분	지표명	영문변수명	측정 단위 및 방법
종속변수			
복지수준	1) 사회복지비비율	swrate	(a/b×100)
	2) 가구당 복지비	swperhouse	swrate/가구수 (백만원)
독립변수			
비과세·감면	세출결산액(b)	outaccountb	십억원
	지방세징수액(C)	locataxinb	십억원
	비과세액(A)	notaxationb	십억원
	감면액(B)	taxexemptb	십억원
	지방세 비과세·감면율	taxconcess	(A+B)/(A+B+C)×100)
기타 변수			
복지 관련 지자체 환경	(주민등록)가구수	household	세대 가구수(개)
	(주민등록)총인구수	popt	천 명
	사회복지분야결산액(a)	swaccountb	지자체별 세출액(십억원)

2. 분석방법론과 분석모형

본 연구 모형은 기존 모형과 달리 차별성 있게 구성하였다(〈그림1〉). 우선적 연구 목적이 비과세·감면으로 인한 복지수준에 대한 효과를 비교·측정이므로 선행연구들이 주로 초점을 두었던 지역경제에 대한 효과분석을 제외하였다. 반면, 기초자치단체별로 비과세·감면을 위한 조례 선호 및 정책입안의 선호가 지역복지에 대한 효과로 나타난다고 가정하였다. 이러한 지역 내 효과가 일회성을 지닐 수도 있지만 특정 기초자치단체에서 비과세·감면 추세가 지역복지수준에 미친 영향력을 지속적으로 측정하는 것이 더 바람직하다는 가정 하에 동태적 패널 모형(panel model)을 구성하였다.

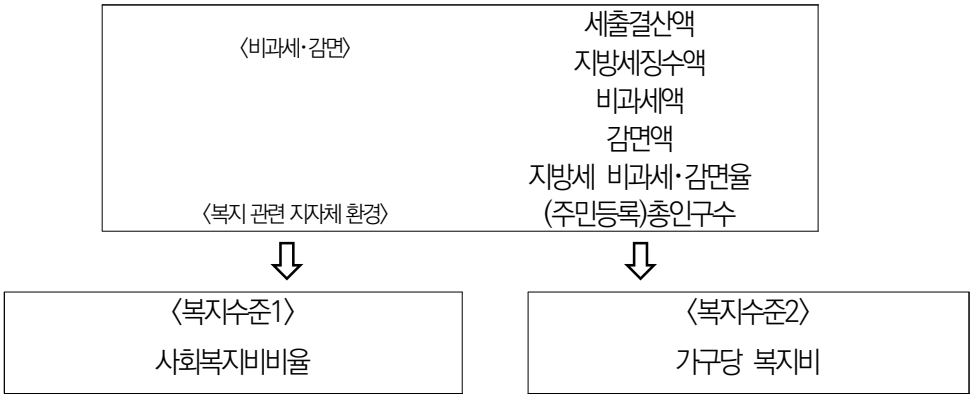
둘째, 기본적인 연구모형은 기초자치단체의 조례 등을 통한 비과세·감면 규모가 지역경제뿐만 아니라 복지에도 영향이 있다는 점을 고려하여 작성되었다. 중앙정부의 비과세·감면 특례도 지역의 복지나 경제에 직접적인 영향을 주는 것으로 가정하였다. 중앙정부와 지방정부가 지자체의 비

과세·감면 규모에 미치는 영향력을 포괄한 지방세 비과세·감면의 모형을 만들고 분석하였다. 요약하면, 비과세·감면에 따른 지역복지에의 충격을 단기간이 아닌 장기적으로 살펴보고자 지역의 복지지출 변수와 비과세·감면 변수를 아우르는 지방세의 비과세·감면 패널모형을 구성하고 복지수준에 대한 효과를 검증하였다.

비과세·감면 변수의 차이에 따른 지역복지 영향력의 차이를 측정하기 위해 '분위수 회귀분석(Quantile Regressions; QR)' 기법을 적용하였다. 측정 시 지역 복지수준이 하위로부터 10%, 50%, 90%에 해당하는 지자체군으로 구분하여 비과세·감면에 따라 지역복지수준의 차이가 발생되는지를 상호 비교하였다. 아울러 분위수 패널모형의 분석을 위해 STATA(version 12)를 통계패키지로 이용하였으며, 본 연구에 이용된 분석식과 분석모형은 다음과 같다.

○ 분석모형: 기구별 복지수혜규모 = 상수항 + 비과세·감면율 + 세출결산액 + ln(비과세액) + ln(감면액) + 지방세 징수액 + 지자체 인구규모 + 오차항

〈그림 1〉 연구모형



Ⅳ. 비과세·감면의 지역복지 효과분석

1. 기초통계량 분석

1) 변수의 기초통계량 분석

패널 분위수 회귀분석(QR)을 이용하여 지역복지에 대한 지방세의 비과세·감면의 효과를 측정하기 전에 기본 변수의 통계량을 분석하였다. 우선 사회복지비 비율의 경우, 총 226개의 지자체에

서 3년 간 세출예산의 평균 약 29.98%가 지출되어 비교적 높은 비중을 차지하고 있었다. 하지만 지자체별로 편차가 매우 큰데, 지자체 중 사회복지비가 가장 낮은 비율인 4.37%로 나타났다. 반면, 가장 높은 비중으로 사회복지비를 편성한 지자체는 64%에 육박하였다. 둘째, 가구당 복지비의 금액을 지자체 간 비교해보면, 가구당 1.70만원의 평균 지원금인 가운데, 최대 3.45만원까지 지원되는 지자체가 있어 이 변수도 편차가 크다.

〈표 3〉 변수와 기초통계

변수명	변수의 영문명	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수					
1) 사회복지비비율((a/b×100))	swrate	29.98	14.96	4.37	63.96
사회복지분야결산액(a)	swaccountb	124.45	95.91	6.51	625.92
2) 가구당 복지비	swperhouse	1.73	0.54	0.52	3.45
(주민등록)가구수	household	89,066.54	82,287.60	5,364.00	45,4072.00
독립 변수					
세출결산액(b)	outaccountb	411.30	250.76	97.90	1916.07
지방세징수액(C)	locataxinb	85.99	119.37	2.55	829.75
(주민등록)총인구수	popt	222.61	215.84	10.26	1174.23
ln(비과세액(A))	notaxationb	14.73	17.74	0.47	112.26
ln(감면액(B))	taxexemptb	5.60	7.10	0.08	45.51
지방세 비과세·감면율	taxconcess	20.39	9.82	5.14	49.98

독립변수 중 세출예산액은 평균 4,110억 원으로 나타났으며, 100억보다 적은 지자체와 1.9조나 되는 지자체가 혼재되어 지역 간 편차는 큰 것으로 분석된다. 지방세의 징수액의 경우에도 평균 약 860억 원의 지방세를 거두고 있지만, 세출예산액과 마찬가지로 지자체 간 차이가 컸다. 보다 구체적으로 살펴보면, 지방세를 가장 적게 거둔 지자체의 세수규모는 약 25.5억 원인 반면, 가장 많은 지방세를 거둔 지자체의 세수규모는 약 8,290억 원으로 나타났다.

가장 눈여겨볼 핵심 변수는 지방세의 비과세·감면율인데, 제일 낮은 비과세·감면율을 보인 지자체는 약 5.14%로 나타나 세금 완화에 대한 정부의 정책적 고려가 낮았다. 반면, 가장 높은 비중을 보이는 지자체는 약 50%에 근접하여 지방세 세수의 절반 가까이를 비과세하거나 감면하는 것으로 나타났다. 한편, 지자체별 가구 수는 평균 89,000가구이며, 등록된 주민등록상의 인구는 평균 22만 명으로 추산되었다. 이 두 가지 변수 모두에서 지자체 간 차이가 큰 것으로 나타났다.

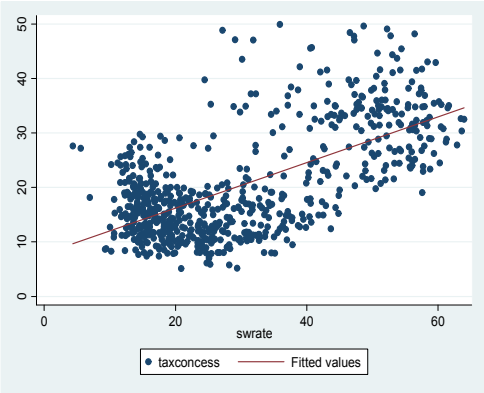
이와 같은 기초 변수에 대한 자료분석을 통해 발견한 사실은 지자체별로 변수별 규모의 차이가 커서 이를 모두 포함한 단일모형으로는 검증이 곤란하며 분석 시 편이가 발생할 수 있다는 점이다. 따라서 지방세 비과세·감면이 평균적으로 지방의 복지에 어떤 영향을 미치는 지를 밝히는 것이 중요하면서도, 지자체의 복지수준별로 어떤 차이가 있는지를 밝히는 통계분석방법이 요구된다.

2) 비과세·감면율과 지역복지 간 관계분석

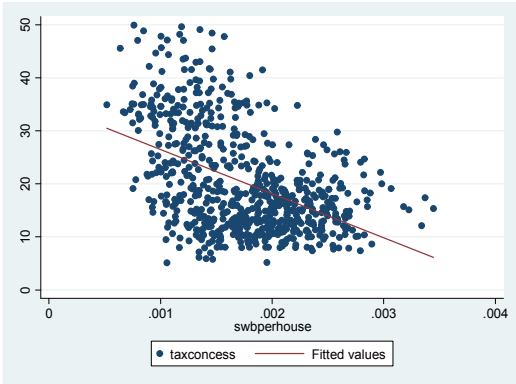
지자체의 비과세·감면율과 사회복지비비율 간 관계를 분석한 결과, 비과세·감면율이 높을수록 사회복지비비율이 높은 상호 정(+)의 상관관계가 발견되었다. 하지만, 이와 반대로 비과세·감면율이 높다고 하더라도 가구당 복지비는 낮아지는 상호 부(-)의 상관관계가 발견되었다. 따라서 지자체는 복지지출이 늘어나면서 비과세·감면을 통해 복지재원의 효율적 사용과 다각적 배분을 고려하지만, 비과세·감면을 통한 복지재원의 다양한 이용이 가구의 복지지출 증가에 직접적으로 연계되지 않는 것으로 분석된다.

〈그림 2〉 비과세감면율과 지역복지

1) 비과세·감면율과 사회복지비비율



2) 비과세·감면율과 가구당 복지비



2. 패널 분위수 회귀분석의 결과

분위수 회귀분석을 이용하여 지자체별로 비과세·감면의 차이를 감안한 복지지출의 수혜효과를 측정하였다. 사회복지비비율과 가구당 복지비를 종속변수로 한 모형에 대한 분석은 복지지출의 차이가 지자체의 비과세·감면으로부터 발생되는지를 밝히는 작업이다. 구체적으로 지방세의 비과세·감면 수준의 차이를 모형화하고자 시군구를 10분위, 50분위, 90분위의 3개 지자체군으로 분류한 후 통계검증 하였다.

1) 사회복지비비율에 대한 분석결과(10, 50, 90분위)

패널 분위수 회귀분석 모형을 적용하여 시군구 사회복지비의 지출비율에 대한 모형을 구성하고 추정을 한 검증결과는 다음과 같다. 우선 세출결산액이 10억 원 증가하는 경우, 지자체의 분위수에 무관하게 사회복지비비율이 약 0.016%~0.040% 감소하는 것으로 나타났다($p<0.001$ 이하). 이를 다시 환산하면, 1,000억 원의 세출결산액이 증가할 때, 사회복지비비율이 1.6%~4.0% 가량 감소

하는 효과가 지자체의 복지비지출의 수준과 관계없이 동일하게 감소하는 효과가 있는 것으로 분석된다.

〈표 4〉 사회복지지출비율에 대한 효과

종속변수 = 사회복지지출비율	비율 10분위 지자체			비율 50분위 지자체			비율 90분위 지자체		
	회귀계수	표준오차	Z 값	회귀계수	표준오차	Z 값	회귀계수	표준오차	Z 값
세출결산액	-0.016 ***	0.002	-8.49	-0.032 ***	0.001	-30.56	-0.040 ***	0.008	-4.88
지방세 징수액	-0.043 **	0.016	-2.61	0.013 ***	0.001	9.93	0.030 **	0.011	2.76
총인구수(천명)	0.095 ***	0.004	23.90	0.090 ***	0.001	65.08	0.089 ***	0.005	18.60
ln(비과세액)	-0.206 ***	0.029	-7.18	-0.330 ***	0.012	-27.27	-0.336 ***	0.059	-5.70
ln(감면액)	-0.763 *	0.321	-2.38	-0.282 ***	0.020	-14.05	-0.370 ***	0.038	-9.72
지방세 비과세·감면율	-0.012	0.061	-0.20	0.590 ***	0.011	51.41	0.437 **	0.153	2.85
분석 수(n)	678								
최소 수렴 평균비율	0.460			0.250			0.423		

참조: ***p〈0.001; **p〈0.01; *p〈0.05

둘째, 지방세 징수액은 10억 원이 증가할 경우, 10분위 지자체에서 회귀계수가 -0.043%로 부(-)의 영향력을 지니고 있었다. 반면, 사회복지비비율의 50분위와 90분위 지자체군에서는 해당 징수액이 10억 원 증가할 경우, 회귀계수가 0.013~0.03%로 나타나 정(+)의 영향력이 있었다(p〈0.01 또는 그 이하). 사회복지비비율의 분위가 낮은 지자체의 경우 지방세징수액의 증가는 사회복지비 비율을 감소시키는 반면, 사회복지비비율의 분위가 높은 지자체에서 사회복지비비율을 오히려 증가시키는 영향력이 있었다. 따라서 사회복지비 비율이 상이한 지자체에서 지방세징수액이 증가할 경우 지역복지에 대한 효과는 상호 상반된다.

셋째, 기타 변수인 총인구수도 사회복지비비율의 증가에 정(+)의 영향을 미치는 변수로 나타났다. 천명의 주민등록인구가 늘어날수록 약 0.89%~0.95% 정도의 사회복지비비율이 증가하는 것으로 나타났다. 넷째, 로그로 치환된 비과세액이 1% 증가할 때마다 사회복지비비율이 약 0.2%~0.34% 감소시키는 효과가 있는 것으로 분석된다. 이는 분위수별 지자체의 여건과 무관하게 동일하게 나타나 통계적으로 유의미하였다(p〈0.001). 다섯째, 로그로 치환된 감면액의 경우에도 로그로 치환된 비과세액의 경우와 유사한 영향력을 보였다. 즉 감면액이 1% 증가할 때마다 사회복지비비율이 약 0.76%~0.37% 감소시키는 효과가 있다. 이는 분위수별 지자체의 여건과 관계없이 동일하게 나타나면서 모두 통계적으로 유의미하였다(p〈0.001). 감면액이 클수록 사회복지비비율이 낮은 지자체(10분위 지자체)에서 사회복지비비율이 더욱 큰 폭으로 감소되었다.

마지막으로 지방세 비과세·감면율의 경우, 사회복지비비율의 분위가 낮은 지자체군(비율 10분위 지자체군)에서는 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다. 반면, 50분위 이상의 지자체군에서는 약 0.437%~0.590%정도 사회복지비비율의 증가에 정(+)의 영향이 있었다. 따라서 지방세 비과세·감면율은 사회복지비비율이 중간 이상인 지자체군에서만 정(+)의 긍정적인 효과를 지닌 것으로 분석된다.

2) 가구당 복지비에 대한 분석결과(10, 50, 90분위)

앞선 사회복지비비율에 대한 분석과 마찬가지로 패널 분위수 회귀분석 모형을 적용하여 시군구 사회복지비의 지출에 대한 분석 결과는 다음과 같다. 우선 지방세 비과세·감면율을 제외한 모든 변수인 세출결산액, ln(비과세액), ln(감면액), 지방세 징수액, 총인구수(천명)가 모두 가구당 복지비의 증감에 통계적으로 유의미한 영향력이 있었다($p<0.05$ 또는 그 이하).

첫째, 세출결산액이 10억 원 증가하는 경우, 지자체의 분위수에 무관하게 가구당 복지비가 약 1,217원~1,286원 정도 증가하였다($p<0.01$ 또는 그 이하). 이를 환산하면, 1,000억 원의 세출결산액이 증가하면, 가구당 복지비가 12만 원 정도 증가하는 효과가 있으며, 이는 지자체의 가구당 복지비의 지출 수준과 관계없이 동일하게 증가하는 것으로 분석된다.

둘째, 지방세징수액은 10억 원이 증가할 경우 모든 지자체에서 부(-)의 영향력을 지녔다(-903원 ~ -1,746원). 가구당 복지비가 10분위, 50분위, 90분위의 지자체군에서는 지방세 징수액이 10억 원 증가할 경우, 각각 약 1,746원, 1640원, 903원을 감소시키는 영향력이 있었다($p<0.01$ 또는 그 이하). 가구당 복지비에 따른 지자체의 분위에 관계없이 지방세 징수액이 증가할 경우, 가구당 복지비의 감소효과가 있었다.

〈표 5〉 가구당 복지비에 대한 효과

종속변수 = 가구당 복지비	복지비 10분위 지자체			복지비 50분위 지자체			복지비 90분위 지자체		
	회귀계수	표준오차	Z 값	회귀계수	표준오차	Z 값	회귀계수	표준오차	Z 값
세출결산액	0.001 ***	0.000	6.07	0.002 ***	0.000	11.04	0.001 ***	0.000	8.56
지방세 징수액	−0.002 ***	0.000	−4.43	−0.002 **	0.001	−2.79	−0.001 **	0.000	−2.87
총인구수 (천명)	−0.002 ***	0.000	−17.04	−0.001 ***	0.000	−6.19	−0.002 ***	0.000	−12.24
ln(비과세액)	−0.008 **	0.003	−2.63	−0.009 **	0.003	−2.80	0.006 **	0.002	2.98
ln(감면액)	0.009 **	0.003	2.79	−0.010 ***	0.005	−1.96	−0.014 ***	0.004	−3.71
지방세 비과세·감면율	−0.007 ***	0.002	−3.18	0.000	0.002	0.20	−0.016 ***	0.001	−14.01
분석 수(n)	678								
최소 수렴 평균비율	0.413			0.437			0.789		

참조: ***$p<0.001$; **$p<0.01$; *$p<0.05$

셋째, 기타 변수인 총인구수도 가구당 복지비의 증가에 부(-)의 영향을 미치는 변수로 나타났다. 천명의 주민등록인구가 늘어날 경우, 분위수가 낮은 지자체로부터 각각 -1,738원, -1,435원, -2,286원의 부정적인 효과가 있었다.

넷째, 로그로 치환된 비과세액이 1% 증가할 경우, 가구당 복지비에 대한 효과는 지출비 분위가 다른 지자체군별로 상반된 효과가 있었다. 가구당 복지비가 50분위 이하인 지자체군에서는 비과세액이 1% 증가할 경우 약 -7,807원 ~ -9,438원의 효과가 나타나 부(-)의 영향력이 발견되었다. 반면, 가구당 복지비가 90분위 이상인 지자체군에서는 비과세액이 1% 증가할 경우 약 6,484원의 가구당 복지비가 증가하는 정(+)의 효과가 있었다. 따라서 비과세액의 증가율은 가구당 복지비 규모가 큰 지자체군일수록 정(+)의 영향력을 보였다.

다섯째, 로그로 치환된 감면액은 로그로 치환된 비과세액과는 반대 패턴의 영향력을 보이고 있다. 즉 감면액이 증가할 경우, 가구당 복지비가 낮은 10분위수의 지자체에서는 정(+)의 영향력이, 가구당 복지비가 높은 50분위 이상의 지자체에서는 부(-)의 영향력이 나타났다. 감면액 비율이 1% 증가할 때마다 가구당 복지비가 10분위 지자체에서는 약 9,344원 정도 증가하는 효과를 가졌다. 반면, 가구당 복지비가 50분위 지자체에서는 약 9,937원에서 1,3719원 정도 감소의 효과가 있었다. 이런 현상은 복지비의 지출규모라는 지자체의 여건에 따라 차별적인 통계적 효과가 나타남을 의미한다($p<0.001$). 감면액의 비율이 증가하거나 감소함에 따라 지자체군별로 다르게 반응한 것으로 분석된다.

마지막으로 지방세 비과세·감면율의 경우, 10분위 그리고 90분위의 가구당 복지비 수준에 있는 지자체군에서는 통계적으로 유의미한 결과를 도출한 반면($p<0.001$), 50분위의 지자체군에서는 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못했다. 가구당 복지비가 10분위인 지자체군에서 지방세 비과세·감면율이 1% 증가할 경우 가구당 복지비를 6,928원이 감소시키는 영향력이 있었다($p<0.01$). 아울러 90분위 복지비 수준을 보인 지자체군에서는 지방세 비과세·감면율이 1% 증가할 경우, 가구당 복지비를 15,502원 감소시켰다. 따라서 가구당 복지비가 아주 낮거나 아주 높은 지자체군에서 공통적으로 부(-)의 효과를 지닌 반면, 중분위 지자체군에서만 지방세 비과세·감면율이 가구당 복지비에 통계적으로 의미있는 결과를 도출하지 못했다.

3. 분석결과의 정리

1) 통계결과의 종합

앞서 분석한 두 개의 패널 분위수 회귀분석의 결과를 요약하여 제시하면 아래와 같다. 우선 대부분의 독립변수가 종속변수인 사회복지지출비율과 가구당 복지비에 통계적으로 의미있는 영향력을 보인 점이다. 따라서 세출예산액의 결산 및 비과세·감면 관련 변수는 지역복지 지출에 대한 유의미한 변수임이 밝혀졌다.

사회복지지출비율을 종속변수로 한 패널 모형의 분석 결과, 세출결산액, ln(비과세액), ln(감면

액)의 3개 변수는 지자체의 분위수에 무관하게 모두 사회복지지출비율에 부정적인 영향력이 있는 것으로 나타났다. 그 중에서도 10분위 지자체의 경우 감면액 증가가 사회복지지출비율의 감소에 대한 영향력이 강하였으며, 50분위 이상의 지자체의 경우에는 감면액과 비과세액의 비율 증가가 사회복지지출비율의 감소에 영향력이 큰 것으로 요약된다.

한편, 가구당 복지비를 종속변수로 한 패널 모형의 분석 결과, 세출결산액을 제외한, ln(비과세액), ln(감면액)의 2개 변수는 지자체의 분위수별로 영향력이 일관적이지 않았다. 세출예산액은 가구당 복지비를 증가시키는 영향력이 있는 반면, 비과세액의 증가는 90분위 지자체의 가구당 복지비의 증가에, 감면액의 증가는 10분위 지자체의 가구당 복지비의 증가만 긍정적으로 작용하였다.

이와 같은 결과를 앞선 사회복지지출비율을 종속변수로 한 모형의 분석결과와 연계해 해석한다면, 비과세나 감면은 성질을 달리하는 세금의 완화장치이기에 이로 인한 효과에서 차이를 보인다는 점이다. 특히 비과세나 감면을 증가시킬 경우, 지자체가 지출할 수 있는 재량적 복지지출이 적어지지만 복지수요자인 개별 가구의 입장에서는 복지수혜 수준이 낮아지지 않았다. 이에 비과세냐 또는 감면정책이냐를 결정하는데 좀 더 신중한 접근이 요구된다. 복지 수요자의 입장에서 보면 비과세·감면이 반드시 지역복지에 역행하는 것이 아니라 지자체의 복지수준별로 순방향으로 또는 역방향으로 상반되게 작용함을 알 수 있다.

두 가지 종속변수를 이용한 모형의 추정결과, 지방세 징수액의 증가는 사회복지지출비율, 가구당 복지비 모두에 부정적인 영향력을 미치고 있었다. 이와 같은 결과는 지방세 징수액이 지역의 복지지출로 바로 연계되지 않음을 의미하는 것이다. 즉 통계분석 결과 뚜렷이 드러난 사실은 지방세수의 증가가 당연히 지역복지의 지출 및 수혜로 연계되지 않는다는 점이다. 이에 세수결손을 막고자 무차별적으로 세수를 확대하고 징수액을 증가시키는 지자체의 노력이 지역복지수준 향상으로 바로 귀결되지는 않을 수 있다는 점이다. 세수확대가 지역경제를 발전시키면서 동시에 지역복지를 개선하는 방향으로 유도될 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

〈표 6〉 지자체 분위수별 비과세감면의 지역복지에 대한 효과

<table>
<tr><td>구분</td><td colspan="3">사회복지지출비율(DV1)</td><td colspan="3">가구당 복지비(DV2)</td></tr>
<tr><td>지자체 분위수</td><td>10%</td><td>50%</td><td>90%</td><td>10%</td><td>50%</td><td>90%</td></tr>
<tr><td>회귀계수의 영향력</td><td>Coef.</td><td>Coef.</td><td>Coef.</td><td>Coef.</td><td>Coef.</td><td>Coef.</td></tr>
<tr><td>세출결산액</td><td colspan="3">(−)</td><td colspan="3">(+)</td></tr>
<tr><td>지방세 징수액</td><td>(−)</td><td colspan="2">(+)</td><td colspan="3">(−)</td></tr>
<tr><td>(주민등록)총인구수</td><td colspan="3">(+)</td><td colspan="3">(−)</td></tr>
<tr><td>ln(비과세액)</td><td colspan="3" rowspan="2">(−)</td><td colspan="2">(−)</td><td>(+)</td></tr>
<tr><td>ln(감면액)</td><td>(+)</td><td colspan="2">(−)</td></tr>
<tr><td>지방세 비과세·감면율</td><td>없음</td><td colspan="2">(+)</td><td>(−)</td><td>없음</td><td>(−)</td></tr>
</table>

더 나아가 비과세액의 증가나 감면액의 증가와 달리 비과세·감면율의 증가는 중분위 이상 지자체 이상에서만 사회복지지출비율의 증가에 긍정적 효과를 발휘했다. 다만, 복지의 실수요자인 가구의 복지비 증가라는 관점에서 보면, 지방세의 비과세·감면율은 오히려 가구당 복지비를 하락시

키는 영향력이 있었다. 이는 비과세·감면이 지역 복지의 수혜자에게는 부정적인 영향력으로 작용하는 것으로 이해된다.

이런 결과를 종합하면, 비과세·감면으로 인한 지역복지 개선의 효과가 시군구 기초자치단체의 분위수별로 편차가 커서, 비과세나 감면 중 어떤 정책도구를 이용하느냐에 따라 차별적 정책효과가 나타난다는 사실이다. 더 나아가 어떤 지역복지의 개선 중 구체적인 목적이 무엇인지에 따라 차별적인 정책접근이 요구된다는 점이다. 즉 복지 생산자를 포함하는 복지비 지출규모의 증대를 목적으로 하느냐 또는 복지 수요자에만 해당되는 가구당 복지수혜의 증대를 목적으로 하느냐에 대한 지자체의 정책적 판단 및 차별적 정책도구의 이용이 정책효과에서 궁극적 차이를 낳는다는 것이다.

통상 비과세의 경우에는 정부나 공익 기관의 재산에 대한 사용·수익재산의 비과세가 높다는 점에서 일반적인 복지 수요자와는 직접적인 관련성이 낮을 것이다. 특히 김유찬·전옥희(2013)는 비과세 정책의 시행 시 재산세에 대한 비과세의 비중이 높음을 지적하였다. 이에 재산세의 영향을 받는 시군구의 주민들이 주로 비과세의 정책대상자가 될 가능성이 높다. 대부분의 지자체는 자주재원이 부족하여 재산세 위주의 과세권을 가지는데, 부동산 관련 비과세·감면 규모의 과도하여 사회복지영역에 미치는 영향력이 클 가능성이 문제로 지적된다(정성호, 2012; McGregor-Lowndes, Turnour, & Turnour, 2011; O'Connell, 2012). 주택 등의 거래 규모 및 거래액 관련 감면이 크다보니 지자체의 재정을 과도하게 위축시켜서 지역복지수요에 대응할 수 없는 상호모순적인 정책시행이 도출되어 왔을 수 있다.

반면, 지방세 감면은 서민주택건설, 사회복지지원, 평생교육시설지원, 대중교통지원 등(이정기, 2010) 비교적 복지 수요자의 직접적 혜택을 위한 지원의 성격을 가지므로 비과세와는 다른 복지정책대상자가 형성될 수 있다. 지방세 감면규정으로 거론되는 지방세법, 조세제한특례법, 표준감면조례, 개별감면조례 등에서 취등록세뿐만 아니라 면허세, 주민세, 자동차세, 공동시설세 등의 감면 규정이 많이 존재하여 이를 감안한 정책대상자의 수혜효과 예측 및 지역복지정책의 수립이 요구된다.

2) 시군구별 복지지출의 수준 분석

두 가지 종속변수인 사회복지지출비율, 가구당 복지비의 수준에 대해 지자체 간 비교하였다. 비교 시 지자체별로 현 복지지출지출 수준과 분위수 회귀분석 예측값의 3개년 평균값의 차이를 이용하였다. 현 지출 수준이 모형 예측값보다 큰 시군구는 복지지출이 높은 시군구로 정의하였다.

시군구의 실제 복지수준과 기대 복지수준 간 차이에 대한 분석 결과, 복지비지출비율이 높고 가구당 복지비가 높은 고-고 지자체가 총 40개(18%), 복지비지출비율이 높고 가구당 복지비가 낮은 고-저 지자체가 76개(34%), 복지비지출비율이 낮고 가구당 복지비가 높은 저-고 지자체가 64개(28%), 마지막으로 복지비지출비율과 가구당 복지비가 모두 낮은 저-저 지자체가 46개(20%)이다(〈표7〉 참조). 따라서 기대했던 복지수준보다 실제 복지지출이 높은 수준인 지자체가 소수인 가운

데, 비교결과 복지비지출비율이 높고 가구당 복지비의 수준이 낮은 시군구가 많은 것으로 나타났다(76개; 34%).

〈표 7〉 지방세 비과세·감면에 따른 시군구별 복지지출의 수준

구분		가구당 복지비					
		높음			낮음		
사회 복지비 지출 비율	높음	부산북구 전남목포시 인천연수구 부산동구 대전동구 인천동구 광주동구 대전대덕구 대구동구 광주광산구 부산영도구 전북정읍시 충북음성군 광주북구 인천서구 광주남구 충남논산시 전북김제시 전북완주군 경남사천시		대구수성구 대구북구 경기동두천시 인천남동구 충남공주시 부산서구 전남나주시 경기가평군 전북남원시 경북의성군 충남서천군 경남고성군 충남금산군 경북울진군 전남완도군 인천부평구 경기화성시 경남거창군 대구달서구 전남영광군	대구서구 서울금천구 광주서구 부산사상구 대구남구 부산수영구 부산사하구 부산연제구 울산동구 울산북구 전북익산시 부산부산진구 서울중구 전북군산시 부산동래구 부산해운대구 부산금정구 대구중구 강원춘천시 서울강북구 경북영주시 대전중구 경기이천시 전남여수시	충남아산시 강원속초시경북칠곡군 경기안성시 충북제천시 경기오산시 강원강릉시 경기의왕시 부산중구 인천남구 경기광주시경기군포시 경기광명시 경북영천시 경북경산시 울산울주군 인천중구 충남서산시 경기포천시 경남양산시 경기여주군 경남진주시 충북충주시	대구달성군 부산남구 경북포항시 서울종로구 경남밀양시 강원원주시 경기양주시전남광양시 강원동해시 경기구리시 경기파주시 전남화순군 전남순천시 경남함안군 서울중랑구 경기김포시 경기의정부시 충남보령시 충남당진시 서울도봉구 대전유성구 경북상주시 경기평택시
	낮음	충북옥천군 전남장흥군 전남영암군 경남함양군 경남하동군 전남담양군 충남부여군 전남함평군 경남의령군 경남남해군 경남합천군 대전서구 전북전주시 전남보성군 전남강진군 충북증평군 충북청주시 부산강서구 전남곡성군 경남산청군 경기과천시 강원횡성군	충남청양군 전북순창군 강원정선군 경북영덕군 서울강서구 인천옹진군 서울노원구 전북장수군 충북단양군 전남구례군 전남장성군 전남진도군 경기성남시 서울강남구 경기안산시 충북보은군 경기연천군 경북예천군 경북봉화군 경기안양시 충북괴산군	경북고령군 전북무주군 경북군위군 강원영월군 전북임실군 충북영동군 경기고양시 강원고성군 경북청송군 강원양양군 경남창원시 서울송파구 경기용인시 강원철원군 전북진안군 경북영양군 강원인제군 강원화천군 강원양구군 경기부천시 경기수원시	전남고흥군 경남통영시 경기양평군 전남해남군 경남거제시 서울마포구 경기시흥시 경북문경시 충북진천군 서울영등포구 울산남구 경기하남시 경북구미시 전남신안군 강원삼척시 서울구로구	서울성동구 충남홍성군 충남예산군 서울동대문구 전북고창군 강원태백시 경남김해시 인천강화군 서울은평구 강원홍천군 경북청도군 서울서초구 서울동작구 전북부안군 경남창녕군 경북성주군	서울서대문구 충남천안시 충남태안군 전남무안군 서울강동구 서울광진구 울산중구 경기남양주시 서울양천구 서울성북구 서울관악구 강원평창군 충남계룡시 경북울릉군

* 분위수 회귀분석 후 예측값과 실제값 간 차이의 평균을 기준으로 작성
** 밑줄 1개 = 가구당 복지비와 사회 복지비 지출 비율 모두 10분위 이하인 지자체
밑줄 2개 = 가구당 복지비와 사회 복지비 지출 비율 모두 90분위 이상인 지자체

심층 비교분석을 위해 앞선 4개의 지자체군을 다시 지출수준의 10분위 이하, 10분위 초과~ 90분위 미만, 90분위 이상인 3개의 시군구 집단으로 재분류하였다. 그 결과, 총 226개 지자체 중 188개 지자체가 복지비지출비율과 가구당 복지비를 기준으로 각각 중-중인 가운데, 두 기준이 모두 높은 고-고의 지자체가 15개, 모두 낮은 저-저의 지자체가 23개로 분석되었다(〈표7〉 각주 참조). 특히 고-고의 지자체는 모두 광역시 내 시군구로 밝혀졌으며, 1개의 고-고 시군구를 제외하고는 복지비지출비율이 기대값보다 낮은 지자체는 없었다. 즉 복지지출이 높은 시군구에서는 예측수준보다 가구당 복지비가 낮은 경우는 있어도 복지비지출비율을 감소시키는 경우는 극히 드문 것으로 나타났다. 반면, 이와는 대조적으로 두 기준이 모두 낮은 저-저의 시군구에서는 가구당 복지비는 물론 복지비지출비율이 통계적 예측보다 높은 수준에서 편성한 경우는 없었다. 이에 고도의 복지비 지출이 있는 시군구에서는 복지지출이 지속되고 있는 반면, 열악한 복지비 지출을 보인 시군구에서는 여전히 총세출예산 대비 복지비지출비율을 증가시키기도 어려운 상황인 것으로 분석된다.

V. 결론과 정책제언

1. 결론

최근 지방정부는 재정이 열악하여 주민복지사업을 포기한 경우가 종종 있었다. 지방정부가 과세권이 부족한 상황에서 지방세의 비과세·감면을 폭넓게 시행된 것이 지방재정 부실의 원인 중 하나로 제시되었다. 중앙정부는 지방의회가 비과세·감면을 과도하게 의결한 감면조례가 지방재정 부족을 초래하였다고 비판하면서 지방의 재정관리능력 개선을 위한 상위 정부의 강력한 개입을 당연시하고 있다.

이와 같이 지역성장을 위한 지방세 비과세·감면의 효과에 대한 불신이 존재하는 가운데, 기존 연구들은 비과세·감면이 지방정부의 재정력을 약화시키면서 지역 경제성장에 대한 영향력에 한정하여 분석을 집중해왔다. 선행연구의 지역경제성장에 대한 연구편향에서 벗어나 본 연구는 지방세의 비과세·감면이 지역복지에 대한 효과를 측정하였다. 사회복지지출비율, 가구당 복지비를 종속변수로 한 두 개의 모형을 구성하고, 광역시도가 아닌 보다 직접적인 복지제공 단위인 시군구를 분석단위로 한 통계검증 모형을 설정하였다. 총 226개 기초자치단체를 대상으로 2012년 ~ 2014년까지 3개 연도의 지방세 비과세·감면의 효과를 분석하였다. 패널 모형을 구성하고 비과세·감면 변수의 차이에 따른 지역복지 영향력의 차이를 모형화하고자 패널 분위수 회귀분석을 실시하였다.

분석 결과를 간략하게 요약하면, 세출결산액, 비과세액, 감면액의 증가는 사회복지지출비율 증가에 부정적인 효과가 있었지만, 가구당 복지비에 대한 영향력은 분위수 지자체 간 차이가 있었다. 대체로 복지수준을 기준으로 중분위수 이상의 지자체에서는 지방세 징수액이 증가하면 지역

복지지출을 감소시키는 영향력이 있었다. 한편, 지방세 비과세·감면율의 증가는 중분위 이상 지자체의 사회복지지출비율 증가에 긍정적으로 작용한 반면, 가구당 복지비 증가에는 대체적으로 부정적으로 작용하였다.

2. 정책제언

위에서 제시한 분석결과로부터 다음과 같은 정책제언을 제시할 수 있다. 첫째, 지역복지를 정부지출 측면에서 사회복지지출비율로 설정한 경우와 수혜 측면에서 가구당 복지비로 설정한 경우, 비과세·감면의 효과가 대체로 상반되게 나타났다. 즉 지역복지에 대한 지출인지 또는 수혜인지의 여부에 따라 비과세·감면의 효과에 차이가 존재하였다. 그렇다면 지자체는 조세정책도구인 비과세·감면 제도를 전체적인 복지지출, 복지대상자인 복지생산자 또는 복지수요자에 대한 지출 등 복지목적이나 정책대상자에 따른 차별적인 정책접근이 요구된다. 결국 비과세·감면으로 인해 지역 간 복지수준의 차이가 발생되는지를 분석하면서 시군구에서 조세완화정책도구로 활용하는 것이 바람직하다.

둘째, 지방세 비과세·감면의 경제적 효과가 아닌 비경제적 효과로써 류영아(2016)는 공공성의 고양과 평등에 대한 개선성과가 도출될 수 있다고 한다. 그는 특정 지역의 비영리복지기관 등에 대한 비과세·감면의 혜택이 집중될 경우 해당 시군구 주민의 복지적 형평성이 저해될 수 있어 이에 대한 장치의 마련이 필요하다고 한다. 분석결과에서 제시된 것처럼, 복지수준이 낮은 특정 지역에서 지방세 비과세·감면이라는 조세정책도구가 이용될 경우 계속 낮은 복지수준을 유지한다는 사실은 지역복지수준의 불평등을 고착시켜 바람직하지 못하다. 이와 같은 경우에는 복지형평성이 사회적 이슈로 형성될 수 있고, 복지불평등에 대한 주민저항이라는 정치성으로까지 악화될 수 있다.

이에 지방정부는 비과세·감면을 도입·적용할 때 지역복지 수준의 하락과 증진에 대한 상황변화를 면밀히 분석해야 한다. 그래야만 지방세 비과세·감면이 시군구 지역의 복지형평성 고양에 부응하는 조세완화제도로 작동할 것이다. 사회복지 제공자나 생산자에게 조세완화라는 이익이 주로 제공되었지만, 복지수혜자나 수요자의 복지수준의 하락 없이 증진된다면 복지정의가 지역 내에서 유지·실현될 것이다. 이같은 상황에서 지방세 비과세·감면은 정책적 실효성을 높게 인정받을 수 있을 것이다.

한편, 본 연구는 자료 습득의 한계로 인해 복지생산부문에 대한 영향력의 효과를 측정할 수 없었다. 즉 종속변수인 지자체의 복지지출 편성비는 시군구의 복지지출의지에 관한 변수로, 그리고 가구당 복지비는 복지수요자에 관한 변수로 설정한 후 통계적으로 검증하였다. 복지분야 결산액 및 복지비 지출비율은 복지수요자인 가계 및 복지생산자인 정부기관, 복지기관, 복지관련 산업체 모두에 대한 시군구의 복지지출 의지이다. 하지만, 자료습득의 한계로 복지생산자만을 별도로 분리한 복지지출의 분석이 되지 않았기에 이에 대한 후속연구가 진행되기를 기대해본다.

참고문헌

김남일. (2008).「지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구」. 연세대학교 학위논문

김성주. (2010). 지방세 비과세·감면의 일몰기준 도입에 관한 연구.「한국지방재정논집, 15(2): 83-107.

김유찬·전옥희. (2013). 국가 등에 대한 지방세 비과세의 문제점과 개선방안.「조세연구」, 13(3): 295-321.

김유찬·홍성익. (2013). 종교단체에 대한 지방세 비과세 · 감면의 문제점과 개선방안.「조세연구」, 13(1): 205-231.

김종희. (2008) 지방세 비과세·감면과 지방재정 균등화와의 관계 분석.「지방행정연구」, 22(3): 231~253.

류만희·최영. (2009). 복지정책에 대한 지지도 연구: 복지의식, 계층, 자기이해(self-interest)의 영향을 중심으로.「한국정책과학학회보」, 13(1): 191-210.

류영아. (2016). 지방세 비과세·감면 제도의 현황과 개선방향. 현안보고서 Vol. 299. 국회입법조사처.

문광민·윤성일. (2015). 지방세 비과세·감면의 경제적 효과.「지방정부연구」, 19(1): 257-277.

박경돈·이정희. (2010).「복지관련 포괄 보조금제도의 개선방안」. 한국행정연구원.

송상훈·이용환·이현우 외. (2011). 국세와 지방세의 조정방안 연구.「정책연구」. 경기연구원.

엄태호. (2013). 지방세 비과세·감면제도가 지역경제성장에 미친 영향에 대한 실증분석.「국가정책연구」, 27(2): 189-214.

옥용호. (2005).「지방세 비과세·감면제도의 실태분석」. 고려대학교대학원 학위논문.

유태현·한재명. (2007).「지방자치단체 조례에 의한 감면제도 개선방안 연구」. 서울시립대학교 지방세연구소.

이삼주. (2006). 지방세 감면제도의 개선방안.「지방세」, 2006(3): 38-66.

이삼주. (2013).「지방세 비과세·감면제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.

이상신·박기백. (2009). 공공재산에 대한 재산세 비과세 감면의 개선방안 연구.「조세연구」, 9(3). 한국조세연구포럼.

이영희. (2006). 지방세 비과세 감면제도의 현황 및 문제점. 한국지방재정공제회.

이정기. (2010). 우리나라 지방세 감면제도 개선에 관한 연구.「국제회계연구」, 34: 245-265.

이한규 (2001). 지방자치단체의 부채규모 결정요인에 관한 분석.「재정논집」, 16(1): 63-86.

임상수. (2011). 지방세 비과세·감면 축소 방향에 관한 연구.「지방행정연구」, 25(4): 235-258.

임재근. (2003). 지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구.「한국지방재정논집」, 8(1): 73-102.

장노순·유호선·이공우. (2011). 지방세 비과세·감면의 실태분석 및 과제.「사회과학연구」, 50(1): 201-238.

정성호. (2012).「지방세 비과세·감면이 지방재정에 미치는 영향 - 국가기관, 종교, 문화재를 중심으로」. 강원발전연구원 연구보고서, 12-01.

정성호. (2014). 지방세 비과세·감면이 지역경제에 미치는 영향: 강원도 18개 시군을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(3): 437-461.

정형태. (2008). 「지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구」. 전남대학교대학원 학위 논문.

최성환. (2015). 지방세 비과세·감면 권한 없는 지방자치, 문제점과 법적 과제. 「이슈&진단」, 202: 1-25. 경기연구원.

최정열. (2016). 지방세 비과세·감면이 경제성장과 세수입에 미치는 영향. 「재정학연구」, 9(2): 79-105.

Bails, D. G. (1990). The Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations: A Re-evaluation. *American Journal of Economics and Sociology*, 49(2): 223-238.

Deller, S. C. & Stallman, J. I. (2007). Tax and Expenditure Limitations and Economic Growths. *Marquette Law Review*, 90(3): 497-554.

Helms I. J. (1985). The Effect of State and Local Taxes on Economic Growth: A Time Series—Cross Section Approach. *The Review of Economics and Statistics*, 67(4): 574-582.

McGregor-Lowndes, M., Turnour, M., & Turnour, E. (2011). Not for Profit Income Tax Exemption: Is There a Hole in the Bucket, dear Henry?. *Australian Tax Forum*, 26: 601-631.

O'Connell, A. (2012). The Not-for-profit Sector and the Tax Forum. *Australian Tax Forum*, 27: 287-306.

박경돈(朴倞墩): 뉴욕주립대학교(State University of New York/Albany) 록펠러행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 뉴욕주아동가족청 본청(Office of Children & Family Services/ Albany)의 연구원과 한국행정연구원(KIPA)의 정책서비스연구부 부장을 거쳐 현재는 국립한국교통대학교 행정학과에서 교수로 근무 중이다. 주요 전공분야는 정책분석(계량행정), 복지정책, 공공관리론, 미래연구 등이다(pkdon0525@ut.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 3. 30 / 심사개시일: 2017. 4. 11 / 심사완료일: 2017. 5. 22〉

Abstract

The Effects of Tax Concessions on Welfare in Korea Local Governments

Park, Kyoung Don

There has been criticism of the lack of local welfare expenditure due to both extensive tax exemption and the shortage of tax imposition rights in local government entities. Different from the previous literature, this paper instead tries to measure the Tax Concession effects on local welfare, by putting both the ratio of welfare expenditure to the total local expenditures and the expenses for household as two dependent variables. The constructed research model uses the panel data of 226 local government entities from the year 2012 to 2014, using Panel Quantile Regressions.

Local expenditure, tax exemption, and tax reduction have a negative effect on the ratio of local welfare, while they have differential effects on the expenditure for household. An increase in tax revenue negatively affects on local welfare, as tax concessions rates positively impact on local welfare of the local entities with a higher welfare level, that is more than 50% of welfare level. A clever application of tax policy tools by local government should be requested in order to boost local welfare level.

Key Words: Tax Concessions, Welfare Expenditure, Panel Quantile Regression, Local Government Expenditure