

보통교부세 재정형평화 기능 강화방안

- 지역균형수요와 차등산입률제도를 중심으로 -

A Study on the Horizontal Fiscal Equity
Enhancement with General Shared Tax

- The Effect of Applying Differential Inclusion Rate -

2013. 12

연구자

조기현(연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

정부는 자율과 책임에 의한 지방자치 발전을 지향하고 있다. 이러한 정책기조에서 지방재정은 자체재원 확충, 지방재정조정제도 개선, 건전성 및 투명성 강화의 3대 전략을 추진하고 있다. 지방세입 구조를 지방소비세와 지방소득세 중심으로 개편하여 자체재원의 확충은 물론이고 과세자주권 신장을 구상하고 있다. 아울러 지방세입의 선진적 구조개편으로 예상되는 지역간의 재정격차는 지방재정조정제도로 보완할 방침이다.

지방소비세는 이미 2014년부터 부가가치세의 11%로 확대하기로 발표하였다. 비록 취득세율 영구인하에 따른 재원보전 성격이 내포되어 있으나 관계 부처와 협의의 거쳐 지방소비세 확대를 결정한 것 자체는 지방자치 역사에서 큰 의미를 부여할 수 있다. 이제는 재정격차 완화를 위한 제도정비에 관심을 기울여야 할 시점으로 생각된다.

본 보고서는 이러한 목적을 두고 집필되었다. 지역간 재정격차 완화와 균형발전을 촉진하기 위해서는 지방재정조정제도의 정비가 필요하며, 그 역할은 제도의 근간이라 할 수 있는 보통교부세가 수행하여야 한다. 그동안 보통교부세는 사회복지균형수요를 신설하고, 지역균형수요 측정항목을 확대하는 등 제도개선 노력을 경주하여 왔으나 재정수요에 한정되는 아쉬움이 있었다. 차등산입률 도입은 재정수요는 물론, 재정수입에 파급된다는 점에서 차원을 달리하는 제도이다. 또한 차등산입률은 지역발전도에 연동되기 때문에 지역간 재정격차 완화와 균형발전을 같이 추구할 수 있는 새로운 대안이다.

아무쪼록 본 보고서가 정책당국, 지방자치단체, 학계에 많은 도움이 되기를 바라며 연구진의 노고에 감사드린다.

2013년 12월

한국지방행정연구원장 이 승 중

요 약

본 연구는 보통교부세 재정형평화 강화를 위한 지역균형수요의 보강과 차등산입률제도의 도입방안을 강구하는데 주력하였다. 이와 관련하여 보통교부세의 재정형평화기능이 강화될 필요성을 이론적, 실제적 관점에서 검토하였다.

이어서 본 연구는 현행 보통교부세에 대한 재정형평화를 측정하고, 기여도와 역할을 검증하였다. 분석에 따르면 이전재원 중에서 국고보조금의 재정형평화 역할이 크게 작동하여 이전재원 상호간 역할분담이 모호해지고, 보통교부세의 정책성도 혼돈될 우려가 있었다. 이에 따라 보통교부세는 재정형평화, 국고보조금은 재정효율화 등으로 역할분담을 정립할 필요가 있다.

본 연구는 지역균형수요와 차등산입률을 중심으로 재정형평화 효과와 관련된 정책실험을 시도하였다. 정책실험 대상은 지방소비세 규모가 현재 수준을 유지하는 경우와 부가가치세의 11%로 확대되는 경우, 그리고 차등산입률을 적용하는 경우와 지역균형수요를 보강하는 경우의 조합으로 한정하였다. 지역균형수요 보강의 측정항목은 도서·낙후지역과 관련된 일반관리비, 군사시설 등 지역개발비이다. 차등산입률은 지역발전도에 연동시켜 적용하였으며, 이때 지역발전도는 도서·낙후지역의 인구비율에 연동하거나 성장촉진지역을 차용하는 대안을 반영하였다.

정책실험 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현행 산입률에서 지방소비세 확대는 모든 시·도의 교부액이 줄어들고, 모든 군 자치단체의 교부액이 늘어나는 효과를 가져왔다. 시 자치단체는 전체적으로 교부액이 증가하였으나 수도권 및 비수도권 일부 중심도시는 교부액이 줄어 들었다. 둘째, 차등산입률 도입은 지역발전도 기준 및 분류방식에 따라 교부액의 증감이 다른 결과를 보였다. 이는 차등산입률의 정책효과, 실효성, 도입가능 여부가 지역발전도의 객관성에 의존한다는 것을 의미한다. 셋째, 차등산입률제도를 지역

균형수요 보강과 같이 운용할 경우에는 시·도의 교부액을 줄이면서 시·군 몫을 증대시키는 효과가 발생하였다. 이에 따라 지방소비세 확대에 따른 재정적 편익은 시·도는 물론이고 시·군까지 파급되었다. 넷째, 보통교부세에 대한 영향요인 분석에 의하면 차등산입률은 시·도 기초수입에 직접적이고 강력한 영향을 주었으며, 차등산입률 확대에 따라 영향력도 증가하였다. 다섯째, 불평등계수의 재정형평화에 대한 상대적 기여도 분석 결과 차등산입률은 시·도에서 큰 진전이 이루어졌으나 시·군의 경우에는 현행 산입률과 큰 차이가 없었다.

이상의 정책실험 결과로부터 다음과 같은 정책함의를 얻을 수 있었다.

첫째, 지역발전도의 측정 기준과 방법론에 대한 객관성, 합리성 확보가 중요하다. 정책실험에서 보듯이 지역분류에 따라 교부액은 큰 변화를 보였기 때문에 객관적이고 합리적인 절차에 의한 지역발전종합지수의 개발이 시급하다. 둘째, 객관성과 합리성에 근거한 지역발전종합지수가 개발된다 해도 일부 자치단체는 차등산입률 도입으로 교부액이 크게 줄어들 가능성이 높다. 따라서, 차등산입률은 재정충격이 덜하고 자치단체의 수용성이 높은 대안 중심으로 검토하는 단계적인 전략이 바람직하다. 셋째, 수도권 및 비수도권 중심도시의 교부액이 급감할 가능성이 높을 것으로 예상됨에 따라 이와 관련된 보완책이 강구되어야 한다. 일반재정보전금 배분기준에 반영하거나 특별교부세로 보전하는 방안이 검토될 수 있다. 넷째, 인센티브제도의 보완이 요망된다. 차등산입률 도입에도 불구하고 인센티브제도는 교부액에 직접적, 유의미한 영향을 주지 못하였다. 인센티브 요소를 기준재정수요 및 기준재정수입에서 분리하고, 교부액 산정 이후에 연동시키는 방안이 모색될 필요가 있다. 마지막으로 지역균형발전과 관련하여 지방재정조정제도의 개편이 요망된다. 원칙적으로 국고보조금은 효율적인 자원배분에 집중하여야 하며, 재정형평화를 재량적으로 판단하여 배분하는 운용방식은 개선되어야 한다.



제1장 서론 1

 제1절 연구목적 1

 제2절 연구범위 및 방법 4

 1. 연구의 범위 4

 2. 연구의 방법 5

제2장 재정형평화 이전재원의 이론과 실제 6

 제1절 재정형평화 이전재원의 정책의의 6

 1. 정부간 이전재원의 유형 및 특성 6

 2. 재정형평화 이전재원의 정책의의 10

 3. 측정방법 17

 제2절 주요국의 재정형평화 이전재원 23

 1. 세입확충능력과 재정수요를 분리 운용하는 국가 23

 2. 세입확충능력 기준으로 운용하는 국가 28

 3. 세입-세출 보전형 국가 32

 4. 정책함의 36

제3장 보통교부세 재정형평화 실태 분석 39

 제1절 보통교부세 재정형평화제도 39

 1. 보통교부세 산정기준 39

 2. 보통교부세 재정형평화제도 45

 3. 정부간 이전재원으로서 보통교부세의 특성 55

제2절 보통교부세 배분 현황	63
1. 지방세입에서 보통교부세의 위상	63
2. 지역균형수요 산정내역 현황	70
제3절 보통교부세 재정형평화 영향요인 분석	81
1. 산정 구성요소별 영향력 분석	81
2. 산업률의 영향력 분석	84
3. 정책함의	86
제4절 보통교부세의 재정형평화효과 분석	87
1. 분석방법	87
2. 보통교부세 재정형평화의 정책효과	94
3. 보통교부세 재정형평화 기여도 분석	97
제4장 정책대안의 타당성 분석	99
제1절 분석의 개요	99
1. 분석의 개요	99
2. 기본가정	101
제2절 지방소비세 확대와 재정형평화	103
1. 지방소비세 확대와 보통교부세 파급효과	103
2. 재정형평화 정책효과 분석	106
3. 보통교부세 산정요소 영향력 분석	107
제3절 지역균형수요 수요보강	109
1. 수요보강 측정항목 검토	109
2. 재정형평화 정책효과 분석	110
3. 보통교부세 산정요소 영향력 분석	116
제4절 차등산업률제도의 도입	119
1. 지역발전도 측정과 차등산업률 분류	119
2. 재정형평화 정책효과 분석	126

3. 보통교부세 산정요소 영향력 분석	130
제5절 차등산입률제도와 지역균형수요 보강의 도입	132
1. 교부액의 변화	132
2. 재정형평화 정책효과 분석	133
3. 보통교부세 산정요소 영향력 분석	135
제6절 보통교부세 안정성 분석	138
제5장 요약 및 정책건의	140
제1절 요약 및 정책함의	140
1. 연구의 요약	140
2. 정책함의	147
제2절 정책제언	151
【참고문헌】	155
【Abstract】	159
【부록 1】 지역발전도 측정기준과 분류	161



표 목 차

〈표 2-1〉	정부간 이전재원의 경제적 효과	9
〈표 2-2〉	OECD국가의 세입형평화 산정기준(2004년 기준)	21
〈표 2-3〉	OECD국가의 세출형평화 산정기준(2004년 기준)	22
〈표 2-4〉	일본의 보통교부세 산입률 현황	34
〈표 2-5〉	재정형평화 이전재원의 국가별 유형	36
〈표 3-1〉	세입원별 기준재정수입액 산정방식	43
〈표 3-2〉	인센티브 관련 세입·세출 자체노력도 항목	45
〈표 3-3〉	지역균형수요 산정방식 개선사항의 최근 추이	51
〈표 3-4〉	측정항목별 지역균형수요 보정방식과 특성	52
〈표 3-5〉	지역균형수요 측정항목 및 산정기준	54
〈표 3-6〉	지방재정조정제도의 주요 내용종합	61
〈표 3-7〉	지방교부세 법정률 변천 과정	64
〈표 3-8〉	지방세입 내 지방교부세의 위상	65
〈표 3-9〉	지방교부세 구성원별 교부내역	66
〈표 3-10〉	지역별 보통교부세 배분 현황(절대액 기준)	67
〈표 3-11〉	지역별 보통교부세 배분 현황(1인당 기준)	68
〈표 3-12〉	재정부족액에 대한 보통교부세 보전율	69
〈표 3-13〉	연도별 기준재정수요 및 기준재정수입의 내역별 비중	70
〈표 3-14〉	계층별 기준재정수요 및 기준재정수입의 내역별 비중(2013년 기준)	71
〈표 3-15〉	지역별 기준재정수요 및 기준재정수입의 내역별 비중(2013년 기준)	72
〈표 3-16〉	보정수요 구성요소별 중요도(2013년 기준)	73
〈표 3-17〉	보정수요 구성요소별 중요도 추이(시·도)	74
〈표 3-18〉	보정수요 구성요소별 중요도 추이(시·군)	75

〈표 3-19〉 지역균형수요 측정항목별 산정내역(2013년 기준) 77

〈표 3-20〉 지역균형수요 측정항목별 산정내역 추이(시·도) 79

〈표 3-21〉 지역균형수요 측정항목별 산정내역 추이(시·군) 80

〈표 3-22〉 산정 구성요소별 보통교부세 영향력 분석 83

〈표 3-23〉 산입률의 영향력 검증 86

〈표 3-24〉 선행연구 : 보통교부세 재정형평화효과 존재에 대한 연구 88

〈표 3-25〉 재정형평화 효과(특별시·광역시) 94

〈표 3-26〉 재정형평화 효과(도) 95

〈표 3-27〉 재정형평화 효과(시) 96

〈표 3-28〉 재정형평화 효과(군) 97

〈표 3-29〉 자체세입에 대한 보통교부세의 재정형평화 기여도 98

〈표 4-1〉 지방소비세 확대에 의한 보통교부세 변화 104

〈표 4-2〉 지방소비세 확대에 따른 세입의 변화 사례분석 105

〈표 4-3〉 지방소비세 확대 전·후 보통교부세의 재정형평화 기여도 106

〈표 4-4〉 지방소비세 확대 전·후 불평등계수로 비교 107

〈표 4-5〉 지방소비세 확대 전·후 보통교부세 산정요소별 영향력 비교 108

〈표 4-6〉 지역균형수요 보강의 측정항목 110

〈표 4-7〉 지역균형수요 보강의 교부액 변화 111

〈표 4-8〉 현행 보통교부세에서 지역균형수요 보강 시 재정형평화 기여도 113

〈표 4-9〉 현행 보통교부세에서 지역균형수요 보강 시 재정형평화 효과 114

〈표 4-10〉 지방소비세 확대 및 지역균형수요 보강의 재정형평화 기여도 115

〈표 4-11〉 지방소비세 확대 및 지역균형수요 보강의 불평등계수 116

〈표 4-12〉 현행 보통교부세에서 지역균형수요 보강 시 산정요소별 영향요인 117

〈표 4-13〉 지방소비세 확대 및 지역균형수요 보강 시 산정요소별 영향요인 118

〈표 4-14〉 국가균형발전특별법의 낙후지역 정의 122

〈표 4-15〉 지역발전도 측정기준 124

〈표 4-16〉 지방소비세 확대에 따른 차등산입률의 교부액 변화 127

〈표 4-17〉 지방소비세 확대 및 차등산입률 도입 시 재정형평화 기여도 128

〈표 4-18〉 지방소비세 확대 및 차등산입률 도입 시 재정형평화 효과	129
〈표 4-19〉 보통교부세 산정요소의 영향력 분석(차등산입률 $\pm 5\%$)	130
〈표 4-20〉 보통교부세 산정요소의 영향력 분석(차등산입률 $\pm 10\%$)	131
〈표 4-21〉 차등산입률과 지역균형수요 보강 시 교부액 변화	132
〈표 4-22〉 차등산입률과 지역균형수요 보강 시 보통교부세 재정형평화 기여도 ..	134
〈표 4-23〉 차등산입률과 지역균형수요 보강 시 불평등계수	135
〈표 4-24〉 보통교부세 산정요소의 영향력 분석 (지역균형수요 보강과 차등산입률 $\pm 5\%$)	136
〈표 4-25〉 보통교부세 산정요소의 영향력 분석 (지역균형수요 보강과 차등산입률 $\pm 10\%$)	137
〈표 4-26〉 지방소비세 확대 시 정책대안별 교부액 증감 비교	139
〈표 5-1〉 지방소비세 확대 시 현행 교부액 대비 증감	142
〈표 5-2〉 지방소비세 확대 시 재정격차 변화 사례	143
〈표 5-3〉 정책실험별 보통교부세 영향요인 비교	146
〈표 5-4〉 주요국 재정형평화제도 주요 특성	148
〈표 5-5〉 정책실험 결과 요약	151

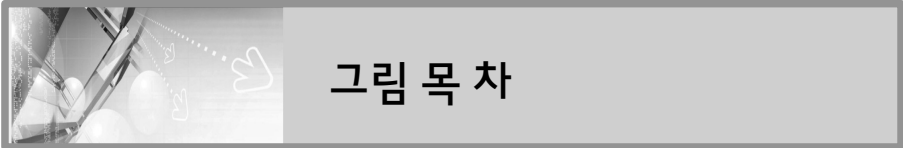
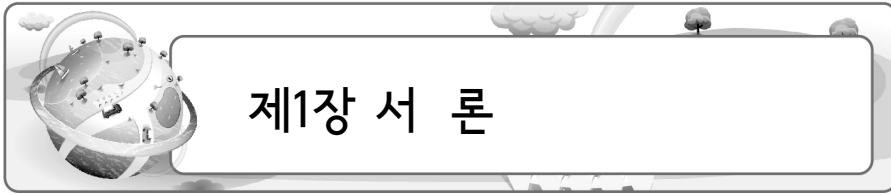


그림 목 차

- 〈그림 2-1〉 정부간 이전재원의 분류(Fisher 기준) 7
- 〈그림 2-2〉 인구규모와 재정형평화 이전재원 15
- 〈그림 2-3〉 덴마크의 재정수요 기준 재정형평화 24
- 〈그림 2-4〉 덴마크의 세입확충능력 기준 재정형평화 효과 25
- 〈그림 2-5〉 스웨덴의 재정수요 기준 재정형평화 26
- 〈그림 2-6〉 스웨덴의 세입확충능력 기준 재정형평화 27
- 〈그림 2-7〉 캐나다의 RTS 기준 재정형평화 31
- 〈그림 2-8〉 일본의 기준재정수입액 산정방식 개요 32
- 〈그림 3-1〉 보통교부세 산정 흐름도 40
- 〈그림 3-2〉 회귀분석 오류로 인한 재정형평화 왜곡 46
- 〈그림 3-3〉 차등산입률제도의 재정형평기능 50
- 〈그림 3-4〉 정율보조금과 정액보조금의 비교 56
- 〈그림 3-5〉 국고보조사업이 반영될 경우 보통교부 57
- 〈그림 4-1〉 보통교부세 재정형평화 제고를 위한 정책대안별 분석 틀 100
- 〈그림 4-2〉 지방소비세의 보통교부세 파급경로 102
- 〈그림 4-3〉 지역균형발전 재정지원사업의 역사적 개관 121
- 〈그림 5-1〉 정책실험별 지니계수 변화 144
- 〈그림 5-2〉 정책실험별 지니계수 재정형평화 기여도 145



제1절 연구목적



보통교부세는 용도에 아무런 제한이 없는 무조건부 정액보조금(unconditional lump-sum grant)으로서 상위정부로부터 하위정부로 구매력을 이전하거나 지역간의 재정격차를 완충하는 등의 정책목적을 효과적으로 수행하는데 핵심적인 위치에 있다. 일반적으로 무조건부 정액보조금은 소비주권(consumer sovereignty)을 보장하는데 가장 우월적인 위치에 있으며, 보통교부세가 무조건부 정액보조금이라는 것은 자치단체의 소비주권, 즉 세출의 자율적 결정권을 보장한다는 의미와 일맥상통한다. 또한 보통교부세는 지역간의 재정격차를 교정하는 수단으로 적극 활용되는 이전재원이다. 지역경제의 구조와 기반, 지리적 위치, 인구구조, 사회경제적 상황 등의 지역별 차이, 그리고 그 결과로 나타나는 과제능력과 재정수요의 격차는 정도의 차이만 있을 뿐 어느 나라를 막론하고 나타나는 현상이다. 보통교부세는 이러한 지역별 특성을 적절히 반영, 지역간 재정격차를 완충함으로써 재원 보장기능과 재정형평기능을 동시에 수행한다.

이러한 이유로 지금까지 보통교부세와 관련된 연구는 재원보장기능과 재정형평기능의 작동 여부와 그 효과를 높이기 위한 산정방식의 개선에 중점을 두었다. 재원보장기능과 관련해서는 수직적 형평성(vertical equity) 측면에서 접근하였으며 법정교부율의 인상과 관련된 논리적, 경험적 증거를 찾는데 관심을 기울였다. 재정형평기능은 수평적 형평성(horizontal equity)의 개념과 지표를 이용한 실증적 연구가 주류를 이루었다. 측정항목과 측정단위 대표성, 객관성 여부, 보정계수 역할의 적정성, 기준재정수입 측정방법의 적절성 등을 분석하고 정책대안을 제시하려

는 일련의 노력들이 여기에 해당하는데 수직적 형평성에 비하여 더 활발한 연구가 진행되었다.

그것은 재정형평기능이 그만큼 중요하기 때문이다. 주민이 어디에 거주하든 최저한의 행정서비스를 제공하기 위해서는 이에 소요되는 재원을 보장해야 하는데, 보통교부세의 총액이 한정된 현실에서 그 역할은 재정형평기능을 활용하는 방식이 효과적이기 때문이다. 보통교부세의 재정형평기능은 이처럼 자신만의 영역에 그치는 것이 아니라 적극적인 활용을 통하여 자원보장기능의 영역까지 확대된다. 이런 측면에서 재정형평기능이 자원보장기능 보다 더 중요하다는 평가도 가능할 정도로 그 역할은 크다고 볼 수 있다.

보통교부세 산정방식에서 재정형평기능은 크게 보정계수와 지역균형수요, 차등산입률 도입이 제시되어 왔다. 보정계수는 조기현(2001), 박완규(2002) 등의 연구에서 정책기능을 발휘하지 못한다는 비판이 제기된 바 있다. 정책유용성 여부 정도에 그치는 보정계수와 달리 지역균형수요는 직접적이고 상당한 수준으로 재정형평기능을 수행한다. 도서지역, 오지지역, 접경지역, 자연환경보전지역, 갯벌면적 등의 측정단위를 이용하여 지리적, 입지적 특수요인을 지역균형수요에 반영하고 있으나 관련 연구는 활발한 편이 아니었다. 주만수(2005)는 지역균형수요 측정항목의 통합과 산정방법의 단순화, 객관성 제고의 필요성을 제기하였으며 노기성·박완규(2005)는 지역낙후도지표를 적용하는 방안, 일부 측정항목의 재정수요를 보강하는 방안, 재정부족액 기준으로 기존재정수입 산입률을 차등 적용하는 방안 등 다양한 정책실험을 시도하였다.

산입률의 차등화에 관한 연구는 더 미진하였다. 산입률의 차등화는 조기현(2001)이 지역발전도, 혹은 지역낙후에 연동하는 대안을 제시하기는 하였으나 단지 정책방향 정도를 제안하는 수준이었다. 차등산입률은 조기현·김성주(2012)의 연구에서 보다 구체적인 분석이 수행되었다. 그러나 이들의 연구도 지역균형수요 내 낙후지역 선정과 관련된 지표개발에 있었지 대안별 타당성 검증까지 진척된 것은 아니었다.

이처럼 지역균형수요, 차등산입률을 활용한 재정형평기능에 대한 연구가 미진한데는 이 영역이 공간정책과 지방재정의 이해를 같이 요구하기 때문이다. 사실

지역균형수요가 반영되어 있는 개축지구, 폐광지역, 도서지역, 낙후지역 등은 그 간에 공간정책에서 다루었던 주제들이었다. 차등산입률 역시 지역발전도와 관련된 요소들을 객관적으로 반영해야 하는 어려움이 있다. 물론 노기성·박완규(2005)와 같이 재정부족액이나 다른 재정지표를 이용할 수도 있지만 지역발전도, 혹은 지역낙후도를 종합적으로 대표하는 종합지표를 개발하고, 이를 적용한 차등산입률제도의 도입이 더 바람직한 대안이라 할 수 있다.

근본적으로 보통교부세의 재정형평기능을 제고하기 위해서는 이론적, 현실적 측면에서의 논리가 필요하다. 재정자원의 형평과 효율에 관련된 이론적 논쟁은 오래 전부터 있어 왔다. 찬성론자(Buchanan 1950, 1952 : Boadway 1980, 1990 : Boadway and Flatters 1991)는 재정형평화가 동질적인 주민에게 동등한 재정혜택을 주며, 지역간 순재정편익의 격차를 해소함으로써 경제적 효율성도 확보된다는 점을 강조하고 있다. 심지어 Boadway, Roberts and Shah(1993)는 재정형평화 이전재원이 공평과 효율을 동시에 충족시키는 드문 사례라고 주장하기도 한다. 반면에 Scott(1952), Courchene(1978) 등의 반대론자는 재정형평화 이전재원이 지역간 재정격차를 교정하면 지역내에서 비효율적인 자원배분을 초래한다고 주장한다. 재정형평화 이전재원으로 인하여 저소득지역에서 고소득지역으로의 인구이동을 방해한다는 것이다. 현실적 측면에서도 보통교부세가 이미 재정형평기능을 수행하고 있는 상황에서 그 기능을 강화하는 것이 바람직한지에 대한 논란이 있을 수 있다. 재정형평기능의 강화는 산정방식을 더 복잡하고 이해하기 어렵게 하며, 중앙정부의 재량적 개입이 확대될 수 있기 때문이다.

본 연구는 전술한 이론적, 현실적 쟁점들을 고려하면서 재정형평기능을 제고하는데 필요한 정책대안을 탐색하고자 한다. 무엇보다 지방소비세 확대에 의하여 지역간 재정격차가 우려되는 현실에서 이를 완충하기 위해서는 보통교부세의 재정형평기능이 강화될 필요가 있다는 문제의식이 크게 작용하였다. 본 연구에서 다루게 될 정책대안은 크게 두 가지이다. 첫째는 지역균형수요의 측정항목별 수요보장을 활용하는 방안이며, 두 번째는 차등산입률제도를 도입하는 방안이다. 물론 두 방안 내에서 세부적인 대안이 고려될 수 있으며 본 연구에서도 세부 대안별로 정책실험을 수행하게 된다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서는 보통교부세의 재정형평과 관련된 이론적 논쟁과 국내외 운용사례를 소개하며, 이를 토대로 재정형평 강화의 필요성과 정책함의를 도출한다. III장에서는 지역균형수요의 위상과 산정방식, 정책효과를 분석한다. 아울러 분권교부세, 부동산교부세, 국고보조금 등 주요 지방세입의 원천별 재정형평화 기여도 분석을 통하여 보통교부세의 위치를 확인하고자 한다. IV장에서는 지역균형수요와 차등산입률제도를 중심으로 재정형평화 정책효과를 실증적으로 검증한다. 세부 대안별 교부액의 변화를 분석하며, 이를 토대로 불평등계수의 재정형평 기여도, 보통교부세에 대한 영향요인 분석을 수행함으로써 정책도입의 실효성을 검증한다. V장에서는 세부대안별 우선순위를 검토하며, 차등산입률제도 도입을 위한 장·단기 개선방안을 제시한다.

제2절 연구범위 및 방법



1. 연구의 범위

보통교부세의 재정형평화기능에 간여하는 정책수단과 요소는 여러 가지가 있다. 보통교부세 총액도 영향을 주며 측정항목의 대표성, 측정항목과 측정단위의 상관성도 중요한 위치를 차지한다. 심지어는 회귀분석의 절차와 방법론을 다르게 해도 재정형평화는 큰 영향을 받게 된다. 특히, 기준재정수입액 등 산정방법을 바꿀 경우 대단히 민감한 결과를 보일 가능성이 농후하다. 보정계수의 역할을 확대하면 당연히 재정형평기능은 강화된다.

그러나 본 연구가 지역균형수요와 차등산입률제도의 도입을 통한 재정형평화 강화에 있다는 점을 감안할 때 이 모든 쟁점사항을 다룰 수는 없으며 연구의 범위는 다음으로 한정하였다. 첫째, 현 시점에서 보통교부세의 재정형평화 수준을 판단하기 위해서는 다른 이전재원과의 상대적 기여도 분석이 필요하다. 따라서 재원

측면에서 연구 범위는 지방세입의 주요 원천인 지방세, 분권교부세, 부동산교부세, 국고보조금으로 확장한다. 둘째, 재정형평화에 영향을 주는 제도적 요인은 지역균형수요와 기준재정수입 차등산입률에 한정한다. 셋째, 차등산입률제도 도입과 관련하여 지역발전도, 혹은 지역낙후도 종합지표를 고려하며 다른 시책에서 운용하고 있는 성장촉진지역과 같은 대안도 반영한다. 넷째, 지방소비세 확대를 전제로 하되, 기준재정수요 등 예측하기 어렵고 통제범위 밖의 환경요인은 연구범위에서 제외한다.

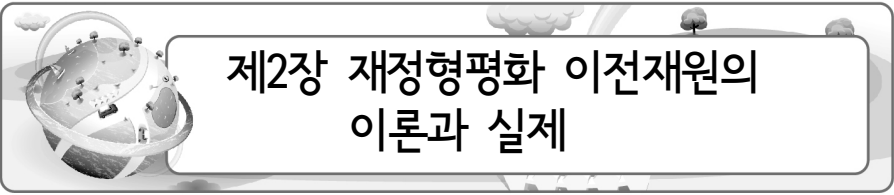
2. 연구의 방법

본 연구는 문헌연구, 비교분석, 계량분석, AHP분석 등의 방법론을 활용하고 있다. 재정형평화와 관련된 이론적 쟁점과 국내외 운용사례는 문헌연구를 토대로 비교방법론에 의한 정책함의를 도출한다.

재정형평화효과는 지니계수, 타일계수, 엔트로피지수 등 불평등 연구에서 널리 통용되고 있는 지수를 활용하여 보통교부세의 재정형평화기능이 발휘되고 있는지를 여부를 검증한다. 이들 불평등지수는 각각의 특성과 한계가 있다는 점을 고려해서 교차검증 수단으로 활용, 분석결과의 신뢰성을 확보하도록 하였다.

보통교부세가 주요 지방세입 원천 중에서 재정형평화의 상대적 기여도가 어느 정도인지 파악하기 위해서는 불평등지수의 요인분해가 필요하다. 현행 제도에서 상대적 기여도와 세부대안별 상대적 기여도가 비교 가능해야 정책대안의 우선순위를 객관적으로 제시할 수 있는데, 본 연구에서는 이를 위하여 지니계수 및 변이계수의 요인분해를 실시한다.

마지막으로 기초수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요, 기초수입, 보정수입, 인센티브 등 보통교부세 산정에 영향을 주는 요소들을 대상으로 한 영향력을 패널모형으로 분석한다. 영향력 분석은 대안별 정책적 타당성을 판단하는 과정에서 경험적 근거로 활용될 예정이다.



제2장 재정형평화 이전재원의 이론과 실제

제1절 재정형평화 이전재원의 정책의의



1. 정부간 이전재원의 유형 및 특성

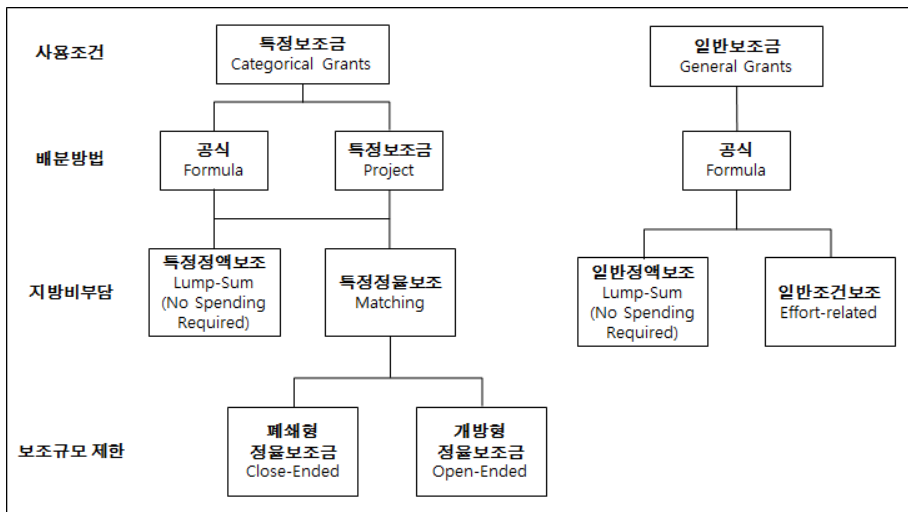
가. 정부간 이전재원의 유형

정부간 재정관계에서 보조금 유형은 접근방식에 따라 다소간의 차이가 있다. 일반적으로 상급정부가 특정의 정책목적을 두고 용도를 제한하는지 여부, 상급정부가 보조해야 할 의무가 있는지 여부, 지방비 부담의 여부 등으로 분류하고 있다. 일반적으로 보조금의 유형은 OECD와 Fisher(1987)의 분류방식으로 구분할 수 있다. OECD 분류방식은 용도제한 여부를 우선시하며, 그 다음에 배분기준이 법정 기준인지 아니면 재정적 판단에 의존하는지를 따져 일반보조금(*general purpose grant*), 포괄보조금(*block grant*), 대응보조금(*matching grant*), 비대응보조금(*non-matching grant*) 등으로 분류하고 있다. Fisher의 분류방식도 OECD와 비슷하지만 배분기준과 지방비부담이 더 명료하며 상호간의 관계를 쉽게 이해할 수 있도록 처리하였다. 용도제한 여부에 따라 일반보조금(*general grant*)과 특정보조금(*categorical grant*)으로 구분한 후 일반보조금은 공식에 입각하여 배분하는데 비하여 특정보조금은 공식과 사업별 승인을 혼용하는 것으로 분류하였다. 지방비부담의 경우 일반보조금은 정액보조금을 원칙으로 하되, 자구노력과 연계할 수 있으며 특정보조금은 정액보조금과 정율보조금 방식을 채용할 수 있다.

이러한 분류방식을 종합하면, 정부간 재정관계에서 보조금은 크게 일반보조금

과 특정보조금으로 구분되며 일반보조금은 법정공식에 입각한 정액보조금으로 정의할 수 있다. 다시 말해서 법정공식으로 배분하는 일반정액보조금(*general lump-sum grant*)으로 이해된다. 이와는 달리 특정보조금은 특정의 목적과 용도에 한정하여 지출하여야 하며 승인기준을 적용하는 대응보조금(*categorical matching grant*)으로 볼 수 있다.

〈그림 2-1〉 정부간 이전재원의 분류(Fisher 기준)



이와 같이 일반보조금은 용도, 지방비부담의 조건을 붙이지 않고 공식으로 산정하여 교부함으로써 대부분 비조건부 보조금(*unconditional grants*)에 해당한다. 반면에 특정보조금은 용도, 지방비부담을 구속하며 선별적으로 승인하는 방식을 취하는 조건부 보조금(*conditional grants*)이라 할 수 있다. 이런 이유로 상급정부는 용도제한, 지방비부담 등의 조건을 이용하여 하급정부의 행태를 구속할 수 있는 조건부 보조금을 선호하게 된다. 특히, 상급정부는 일반보조금이 끈끈이 효과(*flypaper effect*)를 유발시켜 예산낭비를 초래한다는 이유로 부정적인 시각을 갖는 편이다.

그러나 특정보조금은 하급정부의 정책결정권과 자주성을 제한함으로써 재정자원의 효율성을 저하시킬 수도 있다. 하급정부에 대한 정보의 부족은 재량적으로

선별하는 과정에서 역선택의 문제를 일으키는 주된 요인이 된다. 상급정부가 하급 정부의 현안과 특성을 정확히 인지하고 필요한 재정수요를 산정하기는 어렵기 때문이다. 또한 재량적으로 선별하는 과정에서 상급정부의 관료주의가 팽배해지고 이로 인하여 획일화된 사업이 양산되거나 하급정부의 관리비용이 과도해질 위험이 있다.

나. 이전재원 유형별 특성

정부간 이전재원은 유형별로 다른 특성을 갖고 있으며 경제적 효과도 다르다. 보조금의 유형별 경제적 효과는 소득효과와 대체효과로 설명된다. Shah(1991)는 이를 다음과 같이 설명하고 있다.

지방공공재가 정상재(normal goods)라면 이전재원은 자치단체의 세입을 증대시켜 지방공공재의 세출 확대로 연결되는 소득효과가 발생한다. 소득효과와 크기, 즉 이전재원에 대한 세출의 탄력성만 차이가 날 뿐이지 이전재원은 지방공공재의 공급을 증대시키는 효과가 있다. 반면에 대체효과는 이전재원의 유형에 따라 다르게 나타난다. 원론적으로 대체효과는 상대가격의 변화에서 비롯됨으로 일반정액 보조금에서 대체효과는 발생하지 않는다. 대체효과는 보조율에 의해 지방공공재의 상대가격을 변화시키는 정율보조금에서 발생한다. 때문에 소득효과만 기대할 수 있는 일반정액보조금에 비하여 소득효과와 대체효과가 같이 발생하는 정율보조금이 지방세출을 자극하는 효과가 더 크게 나타난다.

정율보조금은 다시 총액제한을 두지 않는 개방형(open-ended)과 총액제한을 두는 폐쇄형(closed-ended)으로 구분된다. 폐쇄형은 다시 지방비부담을 의무적으로 요구하는 유형과 그렇지 않은 경우로 분류할 수 있다. 일반적으로 지방비를 의무적으로 부담해야 하는 폐쇄형 정율보조금은 상대가격의 변화 폭이 크기 때문에 대체효과에 의한 세출자극도 크게 발생한다. 반면에 지방비부담의 구속이 없는 폐쇄형 정율보조금은 다른 사업으로의 전용이 가능하여 대체효과를 기대하기 어렵게 된다. 지방비부담을 의무적으로 부과하는 폐쇄형 정율보조금은 재정부담을 경감하며, 목적사업의 지출을 자극하고, 자치단체의 책임성을 확보하는데 유리하

다는 이유로 중앙정부가 선호하는 보조금이다. 반대로 일반정책보조금은 상대가 격을 교란하지 않으며 주민들의 효용을 증진하는데 가장 유리한 사업을 자율적으로 선택할 수 있다는 측면에서 자치단체가 가장 선호하는 보조금이며, 바로 이 부분이 일반정책보조금이 재정형평화 이전재원으로 활용되는 이유이기도 하다.

〈표 2-1〉 정부간 이전재원의 경제적 효과

		특정정예보조금			특정 정책 보조금	일반 정책 보조금
		개방형	폐쇄형			
			지방비부담 조건 부과	지방비부담 조건 없음		
소득 효과	ai	↑	↑	↑	↑	
	A	↑	↑	↑	↑	↑
	U	↑	↑	↑	↑	↑
대체 효과	ai	↑	↑	-	-	-
	A	↑	↑	-	-	-
	U	↓	↓	-	-	-
총효과	ai	↑↑	↑↑	↑	↑	
	A	↑↑	↑↑	↑	↑	↑
	U	↑↓	↑↓	↑	↑	↑
$\partial A/\partial G$		>1	≥1	≤1	≤1	<1
우선 순위	세출확대	1	2 or 3	3	3	3
	주민후생	3	4	2	2	1

주 : ai는 세부 보조사업, A는 보조사업, U는 용도가 지정되지 않은 여타 사업을 의미함
 자료 : Shah(1991) p.30 재인용

2. 재정형평화 이전재원의 정책의의

가. 재정형평화의 개념

전통적으로 재정이론은 형평(equity)을 수직적 형평과 수평적 형평, 그리고 세대간 형평의 개념으로 받아들여 왔다. 중앙·지방간 재정관계에서 이들 형평의 개념은 이론적, 정책적으로 중요한 의미를 내포하고 있지만 논의 범위를 정부간 재정이전으로 국한시키면서 수직적 형평의 개념을 더 중시하여 왔다.

그것은 수직적 형평을 소득능력에 대응하여 행정서비스의 비용을 부담할 수 있는 능력의 개념으로 보면 자치단체는 행정서비스 비용을 부담할 수 있을 정도의 재정이전을 요구하기 마련이고, 재정이전 자체가 국가재정 총량에서 중앙재정과 지방재정의 역할분담이나 최적배분과 관련된 갈등을 내포하고 있기 때문이다. 수평적 형평도 마찬가지이다. 수평적 형평은 유사한 특성을 갖는 개인이나 지역은 비슷한 수준의 재정적 편익을 받아야 한다는 것으로 주어진 지방재정 총량에서 개인간, 혹은 지역간 최적배분의 문제로 귀결되곤 한다.

이런 이유로 정부간 재정이전에서 수평적 형평은 수직적 형평에 비하여 자치단체간 합의를 어렵게 하는 가치가 된다. 이론적으로도 수평적 형평은 논란의 여지가 있는 개념이다. 수평적 형평에 관한 고전적인 정의는 Buchanan(1950)의 “동등한 개인은 어느 지역에 거주하든 재정적으로 동등한 대우를 받아야 한다”는 것이다. 여기서 논란이 되는 것은 동등한 개인과 재정적으로 동등한 대우의 의미이다. Buchanan은 동등한 개인이란 동등한 소득을, 재정적으로 동등한 대우란 순재정편익(net fiscal benefit), 혹은 재정잉여가 동일한 상태”로 해석하였다.

$$\text{순재정편익(재정잉여)} = \text{정부지출의 편익} - \text{조세부담}$$

동등한 개인과 재정적 대우를 이렇게 해석하면 수평적 공평은 “소득이 동일한 사람은 어느 지역에 거주하든 순재정편익이 동일할 때” 달성된다고 볼 수 있다. 그러나 이 정의는 지역별, 개인별 소득을 기준으로 이전규모를 산정해야 하는 복

잡한 절차를 요구하며, 실제 정책에 적용하기에는 매우 어려운 측면이 있다.

이에 따라 **Boadway and Flatters(1982)**는 개인이 아닌 지역간의 일괄적인 재정이전도 수평적 공평을 실현할 수 있다는 보다 현실에 근접한 대안을 제시하였다. 다시 말해서 이들은 수평적 공평을 “비슷한 지역이 동등한 수준의 순재정편익을 누릴 때”로 정의하고 있다. 이렇게 정의하면 개인별 소득 자료가 없어도 지역별 소득기준에 의해 순재정편익을 동등한 수준으로 조정하는 일이 쉬워진다. 이 때문에 오늘날 수평적 형평에 입각한 재정형평화는 **Boadway and Flatters** 개념의 연장선상에서 이해되고 있다. 두 모형의 개념적, 정책적 차이를 간단한 수식으로 설명하면 다음과 같다.

고소득자(H)와 저소득자(L)가 거주하는 n_1, n_2 2 지역이 있으며 n_1 은 부유한 지역, n_2 는 빈곤지역으로 가정한다($n_1 > n_2$). 여기서 y_H 는 고소득자의 소득, y_L 은 저소득자의 소득을 의미한다. 지역 i 의 1인당 정부지출을 g_i 로 표기하면 $g_i = t\bar{y}_i$ 가 성립한다. 또한 지역 i 를 대표하는 주민 j 의 재정조정 이전의 1인당 재정잉여를 s_{ij} 로 표기하면($i = 1, 2, j = H, L$), $s_{ij} = g_i - ty_j = t(\bar{y}_i - y_j)$ 가 성립한다. 여기서 \bar{y}_i 는 지역 i 의 평균소득이다.

Buchanan의 논리에 따르면 $s_{1,j}$ 와 $s_{2,j}$ 의 균등화를 각각의 소득계층별로 실시하여야 한다. 이 경우 고소득자 그룹의 양 지역 내 1인당 재정잉여 평균치 \bar{s}_H 는 다음이 된다.

$$\bar{s}_H = \frac{1}{n_1 + n_2} (n_1 s_{1,H} + n_2 s_{2,H}) = \frac{n_1 g_1 + n_2 g_2}{n_1 + n_2} - ty_H \dots\dots\dots (1)$$

$n_1 > n_2$ 에 의해 $s_{1,H} > s_{2,H}$ 가 성립하며, 지역 1의 고소득자에서 지역 2의 고소득자로 이전된다면, 고소득자 그룹 내부에서 재정잉여의 균등화가 실현된다.

다음으로 $s_{1,H}$ 와 \bar{s}_H 의 차액을 Δ_H 로 표기하면 (식 2)와 같이 표기할 수 있다.

$$\Delta_H \equiv s_{1,H} - \bar{s}_H = \frac{n_2 (g_1 - g_2)}{n_1 + n_2} = \frac{n_2 t (\bar{y}_1 - \bar{y}_2)}{n_1 + n_2} \dots\dots\dots (2)$$

지역 1의 고소득자에게 1인당 Δ_H 만큼의 소득을 가져와 지역 2의 고소득자에게 이전하면 이전총액은 $n_1\Delta_H$ 이며, 이것을 지역 2의 고소득자 n_2 명에게 분배함으로써 지역 2의 고소득자는 1인당 $(n_1/n_2)\Delta_H$ 를 이전받는다.

동일한 방식으로 저소득자 그룹은 양 지역의 1인당 재정잉여 평균치 $\overline{s_L}$, 지역 1의 저소득자 1인당 이전액 Δ_L 을 풀면 식 (3)과 (4)가 도출된다.

$$\overline{s_L} = \frac{(1-n_1)g_1 + (1-n_2)g_2}{1-n_1+1-n_2} - ty_L \dots\dots\dots (3)$$

$$\Delta_L = \frac{(1-n_2)(g_1-g_2)}{1-n_1+1-n_2} = \frac{(1-n_2)t(\overline{y_1}-\overline{y_2})}{1-n_1+1-n_2} \dots\dots\dots (4)$$

(식 1)을 (식 4)와 같은 방식으로 전개하면 지역 1의 이전총액은 $(1-n_1)\Delta_L$, 지역 2의 저소득자는 1인당 $[(1-n_1)/(1-n_2)]\Delta_L$ 을 이전받는다. 이전총액은 $n_1\Delta_H + (1-n_1)\Delta_L$ 이기 때문에 (식 2)와 (식 4)에 의해 Buchanan의 이전총액은 (식 5)가 된다.

$$n_1\Delta_H + (1-n_1)\Delta_L = \frac{t(\overline{y_1}-\overline{y_2})}{1/n_1+1/n_2} + \frac{t(\overline{y_1}-\overline{y_2})}{1/(1-n_1)+1/(1-n_2)} \dots\dots\dots (5)$$

가정에 의해 각 지역의 1인당 정부지출(편익)은 그 지역의 평균소득의 함수이다. 이로 인하여 발생하는 지역격차를 상쇄하기 위하여 동일 소득계층으로 이전을 실시하는 것이 Buchanan의 방식이다. *Boadway and Flatters* 대안은 개인별로 이전액을 변화시킬 필요가 없다는 의미에서 실행가능성이 우수하다. 먼저 s_{ij} 정의에 의해 $s_{1,j} - s_{2,j} = g_1 - g_2$ 가 j 값에 상관없이 성립한다. 따라서 고소득자와 저소득자를 구별하지 않고, 지역 1에서 지역 2로 1인당 $(g_1 - g_2)/2$ 를 이전하면, 각 소득계층 그룹의 재정잉여는 양 지역에서 균등화된다.

나. 재정형평화의 정책의의

전술한대로 지역간 순재정편익의 격차가 발생하는 유일한 원인으로 소득의 차이로 설명하고 있다. 그러나 현실의 세계에서는 소득 이외에도 행정서비스의 공급 비용, 지가와 같은 생산요소 가격의 차이, 조세수출 등의 재정외부성, 세입과 세출의 시점간 불일치 등 다양한 요인들이 순재정편익의 지역격차를 유발한다. 임금, 지가 등 생산요소의 가격이 지방소득세나 취득세의 징수액에 직접적인 영향을 주고, 지역별로 징수액의 격차를 유발하는 것이 대표적인 사례이다. 행정서비스의 공급비용도 자연적, 지리적 조건에 따라 차이가 난다. 도서, 오지 등 입지조건이 불리한 지역은 규모의 비경제로 인하여 동등한 행정서비스를 제공하는 과정에서 더 높은 비용을 수반하게 된다. 또한 고령화가 높은 지역은 고령자를 배려하는 재정수요가 즉각 발생하지만 지방세수는 시차를 두고 증가하거나 심지어는 줄어들어 세입·세출의 시점간 불일치(time inconsistency)에 직면하곤 한다.

이러한 현실을 고려하여 OECD(2007)는 재정형평화의 정당성을 공평성, 재정외부효과, 보험기능에서 찾고 있다. 첫째, 지리적, 사회경제적 이유 등으로 지역별로 격차가 나는 1인당 세입역량과 행정서비스 편익을 균등하게 조정하는 일은 사회 전체의 공평에 부합한다는 것이다. 때문에 모든 주민에게 비슷한 세율로 평균적인 행정서비스를 제공하는 것이 재정형평화의 일차적인 목적으로 간주한다. 재정형평화의 두 번째 근거로 재정외부성(fiscal externalities)을 든다. 순재정편익이 지역별로 차이가 나면 노동과 자본은 순재정편익이 적은 지역에서 큰 지역으로 이동하게 된다. 효율성 관점에서 보면 생산요소는 한계생산성이 낮은 지역에서 높은 지역으로 이동해야 하는데 순재정편익의 지역격차로 인하여 생산요소의 이동이 방해받는다. 재정형평화는 바로 순재정편익의 지역격차를 해소함으로써 생산요소의 최적배분을 유도하며 경제적 효율성을 개선한다. 셋째, 재정형평화는 비대칭적인 소득충격이나 고용충격에 대한 보험기능을 수행한다. 특정 지역에 경제충격이 크게 발생한 경우 재정형평화 이전재원을 지원하면 소득보전이나 고용창출에 필요한 예산이 확충됨으로써 자연적으로 보험기능이 발휘된다는 것이다.

규범적인 차원에서 접근한 공평, 부수적인 효과로 거론한 보험기능을 제외하면

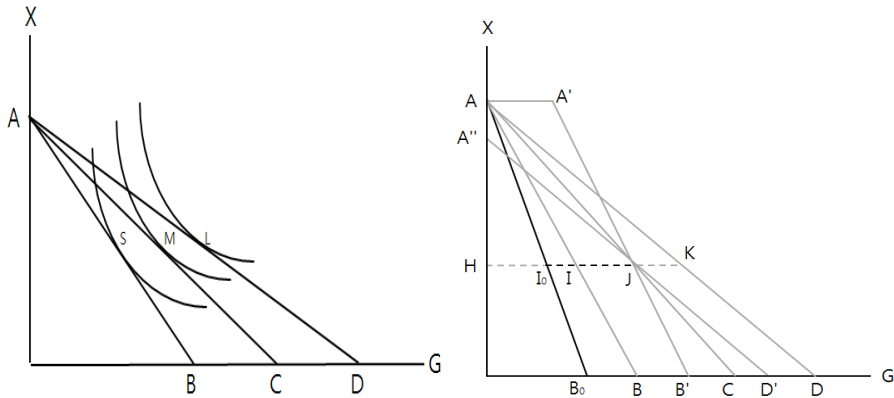
사실상 재정형평화의 정당성은 재정외부성에서 찾을 수 있다. 특히, 재정외부성은 재정형평화가 형평은 물론이고 효율도 같이 충족할 수 있다는 논리적 근거로 활용되어 중요한 의미를 갖는다. Dahlby(1996)는 재정외부성을 다음과 같이 설명하고 있다. 예산제약 R 이 주어졌을 때 목적함수 V 를 최대화하기 위하여 세율이나 세출 규모를 조작하는 자치단체가 있을 때 목적함수에 직접 영향을 주는 직접적인 재정외부성과 예산제약을 거쳐 목적함수에 영향을 주는 간접적인 재정외부성이 있다.

직접적인 재정외부성의 전형적인 사례에는 편익누출(spill-over effect)과 조세수출(tax exporting)이 있다. 편익누출은 어느 자치단체의 행정서비스가 다른 자치단체에 직접 영향을 줄 때 발생한다. 이것은 편익이 다른 자치단체에 누출되고, 누출된 편익을 다른 자치단체의 주민이 대가없이 혜택을 보는 경우이다. 조세수출도 마찬가지이다. 자치단체가 다른 지역의 주민에게 과세하는 조세수출은 그만큼 다른 지역 주민의 후생을 감소시키게 된다.

예산제약에 영향을 주는 간접적인 재정외부성은 조세외부성(tax externalities)이 대표적이다. 조세외부성은 다시 자치단체 상호간에 발생하는 수평적 조세외부성과 중앙정부와 자치단체 사이에서 발생하는 수직적 조세외부성으로 나누어진다. 수평적 조세외부성은 다른 조건이 동일하다면 세율이 낮은 지역으로 노동과 자본의 생산요소가 이동하는 현상을 말한다. 어떤 자치단체가 세율을 변경하면 생산요소의 이동을 통하여 다른 자치단체의 세입을 변경시키게 된다. 수직적 조세외부성은 정부 계층간에 발생하는데, 세율이나 과세표준에 대한 중앙정부의 정책변경이 자치단체의 지방세수입에 영향을 줄 때 발생한다.

이처럼 자치단체 상호간 의존관계 속에서 생산요소가 이동하게 되면 사회 전체적으로 효율적인 배분상태를 벗어나게 되며, 이를 교정하는 수단으로서 재정형평화는 의미를 갖는다. 이러한 논거는 <그림 2-2>를 이용하여 설명할 수 있다. <그림 2-2>는 규모의 경제가 존재할 때 인구의 지역격차와 주민효용의 관계를 도시한 것으로 모든 지역에서 1인당 소득이 동일하고 인구규모가 다른 3개 지역을 가정하고 있다. 만약 재정형평화 이전재원이 없다면 소규모 지역의 주민은 S 점을 선택하며 중규모 지역의 주민은 점 M , 대규모 지역의 주민은 점 L 을 선택하게 되어 인구가 많은 지역일수록 주민의 편익은 증가한다.

〈그림 2-2〉 인구규모와 재정형평화 이전재원



재정형평화 이전재원의 역할 중 하나는 이처럼 인구규모에 의한 행정서비스의 격차를 시정하는데 있다. 중규모 지역이 표준적인 지역이라면 중앙정부는 선분 HJ 길이를 표준적인 재정지출수준으로 인식하고, 인구규모 차이로 발생한 재정지출 격차를 시정하기 위하여 모든 지역에 HJ 만큼 지출하도록 재정이전을 실시한다고 가정하자. 그리고 중앙정부가 이전하는 재원의 규모는 표준적인 재정지출 HJ 와 표준적인 세율로 징수한 지방세수입과의 차액을 기준으로 산정한다. 그러면 소규모 지역의 경우 기준재정수입은 HI 이기 때문에 기준재정수요와 차액 $IJ = AA'$ 만큼 재정형평화 이전재원을 교부하게 된다. 반대로 대규모 지역의 경우에는 기준재정수입이 기준재정수요를 JK 만큼 상회하기 때문에 JK 만큼 거두어서 소규모 지역에 재배분한다. 재정형평화 이전재원을 활용해서 지역간에 재정자원을 재배분하면 소규모 지역의 예산선은 $AA'B'$, 대규모 지역의 예산선은 $A''D'$ 가 되어 어느 지역에 거주하든 주민들은 거의 동등한 편익을 얻을 수 있으며 다른 지역으로 이주할 유인도 제거된다.

상기 그림에서 보듯이 재정외부성으로 인한 인구배분의 왜곡을 교정하기 위해서는 지역간의 소득이전이 필요하며, 재정형평화 이전재원은 이에 부합되는 정책수단이 된다(Flatters et al., 1974; Boadway and Flatters, 1982). 또한 직접적이든 간접적이든 재정외부성이 존재하게 되면 행정서비스의 편익과 부담하는 비용은 차이가 나며, 재정형평화 이전재원은 편익과 비용의 차이에서 발생하는 순재정편익(net

fiscal benefit)을 지역간에 동등한 수준으로 유지하는데 필요하다. 즉, 재정형평화 이전재원의 목적은 비슷한 수준의 행정서비스를 거주지에 상관없이 모든 주민에게 제공할 수 있도록 조정하는데 있다. 재정형평화 이전재원이 이 목적을 달성하였다면 주민이 어디에 거주하든 순재정편익은 동일하며 재정형평성은 달성되었다고 말할 수 있다(Boadway, 2001).

그렇다면 재정형평성이 경제적 효율성도 담보하는가? 재정형평화의 경제적 효율성은 이론적으로 재정연방주의 시각에서 긍정적인 평가를 받았다. 앞서 기술한 대로 재정형평화 이전재원은 이주의 효율성(efficiency in migration)을 가져온다. 재정형평화 이전재원은 재정외부성으로 왜곡되는 노동과 자본의 지역이동을 내부화시키며 이들 생산요소가 사회적, 공간적으로 최적의 상태로 분포하게끔 유도한다(Boadway and Flatters, 1982; Petchey and Shapiro, 2000; 2002).

다른 한편으로 재정형평화 이전재원은 공동부담(risk sharing), 순위교대효과 개념으로 순기능을 발휘한다는 주장도 있다. 공동부담이란 지역간 재정이전을 통하여 지역내 소득변동을 줄이며 결과적으로 지역후생을 개선한다는 것으로 재정형평화 이전재원의 긍정적인 효과로 거론된다(Hess and van Wincoop, 2000). 재정형평화 이전재원은 또한 교부 이전에 빈곤했던 지역이 교부 이후에는 다른 지역에 비하여 풍요로워지는 순위교대효과를 기대할 수 있다. 쉽게 말해서 교부 전후의 분포에서 일부 지역의 순위가 역전되는 현상으로 정책적으로 재정형평화 이전재원이 갖는 장점이다. 재정형평화 이전재원이 갖는 이러한 의의에 대하여 Musgrave(1959)는 “일시적인 차별에 대한 안정장치(a safeguard against capricious discrimination)”로 표현하였다. 지역간에 존재하는 재정적 격차와 이로 인한 행정서비스의 차별을 해소하는 안정장치가 재정형평화 이전재원이라는 것이다.

그러나 재정형평화가 경제적 효율성을 담보하는 것은 결코 아니라는 주장도 있다. Swan and Garvey(1991)는 불요불급 세출사업의 팽창, 징세노력의 저하 등의 전략적 행태를 야기하거나 비효율적인 관행이나 제도를 용인한다는 이유로 부정적인 평가를 내리고 있다. 비용격차의 문제도 지역간 통합으로 규모의 경제를 실현하려는 노력이 요청되지만 재정형평화 이전재원으로 인하여 통합의 필요성이 저하된다고 주장하면서 재정형평화는 광역단체를 대상으로 운용할 것을 제안하고 있다. 또한 재정형평화가 “이전재원의 종속성(transfer dependency)”을 초래하여 지역개발에 대한 소극적인 자세, 그리고 이로 인한 지역간 소득불평등이 지속되는

문제를 지적하였다. Jeff and Ievtchenkova(2004) 역시 지역의 전략적 행태가 방치됨으로써 세출증가 등의 부작용이 유발된다는 이유로 부정적인 평가를 내리고 있다. Scott(1952), Courchene(1978) 등도 지역간 재정격차를 교정하면 소득과 생산성이 높은 지역으로의 인구가동을 방해하며 이로 인하여 자원배분의 비효율성을 초래한다고 주장한다.

지금까지 살펴본바와 같이 재정형평화는 사회적 공평을 실현하고 재정외부성을 교정하는 도구로서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 지역간 순재정편익의 격차를 해소하는 것이 과연 공평과 효율을 동시에 충족할 수 있는가에 대해서는 명쾌하지 않은 측면이 있다. Shah(1994)는 재정형평화 이전재원이 공평과 효율을 동시에 충족시킨다고 평가하면서도 정치적인 요인이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 그는 캐나다의 헌법을 거론하면서 강력한 정치적 의지가 있을 때 재정형평화 이전재원의 도입이 가능하다는 것이다. 재정형평화는 공평과 효율의 이론적 차원이 아니라 정치적 영역에서 다루어야 할 이슈라는 의미로 해석된다¹⁾.

3. 측정방법

가. 측정방법의 개념적 접근

앞서 설명한대로 순재정편익은 납세자의 행정서비스 수혜도와 조세부담으로 정의한다. 여기서 조세부담은 납세자의 납세역량, 혹은 공간적으로 자치단체의 지방세 확충역량(fiscal capacity)을 뜻한다²⁾. 개념적으로 재원확충능력은 모든 자치단체가 평균적인 세율로 평균적인 징세노력을 기울일 때 자체세입을 확충할 수 있는 능력이며 재정수요는 평균적인 행정서비스를 제공하는데 소요되는 비용을 말한다(Boex and Martinez-Vazquez, 2004).

1) 캐나다는 1982년 헌법(section 36(2))에 재정형평화 원칙을 다음과 같이 규정하였다. “Parliament and the Government of Canada are Committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenue to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.”

2) 이하에서는 fiscal capacity는 세입확충능력으로 표기한다.

그러나 현실적으로 재정형평화 이전재원을 운용하기 위해서는 순재정편익을 측정할 수 있어야 한다. 세입확충능력을 측정하는 가장 간단한 방법은 징수실적을 이용하는 것이다. 그러나 이 방식은 심각한 문제를 안고 있다. 징수실적을 이용하여 세입확충능력을 측정할 경우에는 자치단체가 더 교부받기 위해서 징세노력을 덜하거나 세율인상에 소극적인 자세를 취하기가 쉽다. 이에 대한 대안으로 개인소득이나 지역소득과 같이 자치단체가 전략적으로 대응하기 어려운 경제통계를 이용할 수도 있다. 그러나 이 대안도 논란의 여지가 있다. 지역단위의 경제통계를 구하기 어렵다는 점, 설사 가능하다 해도 이것이 세입확충능력을 대표하는 적절한 통계인지 등등의 현실적인 한계들이 지적되고 있다. 예를 들어 개인소득세가 지방세목이 아닌 경우 개인소득이 세입확충능력을 정확하게 대변하기 어려울 수 있다. 지역소득도 마찬가지이다. 통상 지역소득으로 간주하는 지역내총생산(GRDP)은 지역의 부가가치 생산능력을 나타내며 경제부문에 따라 과세기반이 달라 GRDP가 동일한 자치단체라 해도 세입확충능력은 다를 수 있다.

다음으로 생각할 수 있는 대안으로 대표적 조세체계(Representive Tax System : RTS)가 있다. 대표조세체계는 “평균적인 과표와 세율을 적용했을 때 자치단체가 확충할 수 있는 자체세입”을 의미한다. 즉 전국 평균, 혹은 동종 자치단체 평균의 과표와 세율을 추정하여 서로 비교하는 방법이다. 이 대안은 관측이 가능하고, 객관적이며, 자치단체의 순위를 매길 수 있다는 점에서 현실적용성이 우수하며 실제로 운용하고 있는 방식이다.

대표조세체계의 기본산식은 다음과 같다. 여기서 $E_{x,i}$ 는 세입항목 i 에 대한 x 지역의 형평화 교부액, POP_x 는 x 지역의 인구, $t_{na,i}$ 는 세입항목 i 에 대한 평균 세율, $PCTB_{na,i}$ 는 국가가 설정한 형평화 목표치에 대한 세입항목 i 의 1인당 과표, $PCTB_{x,i}$ 는 지역 x 가 설정한 형평화 목표치의 1인당 과표를 의미한다.

$$E_{x,i} = POP_x \cdot t_{na,i} \cdot [PCTB_{na,i} - PCTB_{x,i}]$$

재정수요의 경우에는 수요격차와 비용격차를 측정하는 방법이 쟁점이다. 비용격차의 측정은 이미 많은 방법들이 제안되어 왔다. 직관적으로 볼 때 비용격차는

기후(폭설, 폭우), 인구밀도, 도시화, 자연재해(홍수, 지진) 발생빈도, 입지, 지형(산악지대, 사막지대) 등에서 영향을 받는다. 이 보다는 덜 명료하지만 행정구역 면적에서 공공인프라(예: 국립공원)의 비율, 난방비, 지역발전도, 일반적인 공공서비스(예: 전기소비량, 전화회선 수), 특정 공공서비스(예: 도로연장, 도로 상태, 자연환경 및 야생동물 보전활동, 관계수로, 하수시설, 근해 항로, 화재예방) 등을 반영할 수도 있다.

수요격차의 경우 전체 인구에서 보호가 필요한 인구(유아, 노인, 취약아동) 비중, 기술교육과 사회통합적 서비스가 필요한 이민자의 비중 등이 고려대상이다. 이외에 수요격차와 관련된 요소로는 빈곤지표, 결혼가정, 문맹자, 유아 사망, 기대수명, 초등학교 졸업률, 대중교통, 여성노동 참여율, 인구, 실업률, 교육보조금, 징세비용 등도 거론된다.

재정수요 측정방법으로 Martinez-Vazquez and Boex(2001)는 다음과 같은 대안을 제시한 바 있다.

첫째, 표준화된 행정서비스를 공급하는데 소요되는 비용을 추정하는 방법이다. 이 방법은 개념적으로 그럴듯하지만 필요한 통계가 매우 세부적으로 확보되어야 하며 행정서비스별 실제 투입비용을 현장실사로 검증하고, 산출해야 하는 어려움이 있다. 오스트레일리아가 이 방식을 채용하고 있는데, Shah(1996)는 불완전하고 부정확하며 주관적이라고 평가하였다.

둘째, 보다 간단한 대안으로 회귀분석을 이용하여 평균 세출을 추정하는 방법이다. 회귀분석으로 추정한 추세선이 종속변수와 설명변수의 평균치를 지나간다는 원리이며 추세선 상에 있는 세출액이 표준적인 세출액으로 해석할 수 있어 대표적 세출체계(Representative Expenditure System : RES) 개념으로 연결된다. 그러나 이 방식은 비용격차와 수요격차의 요소가 회귀함수에 잘 반영되어야 하는 조건을 충족해야 한다. 이 조건만 충족된다면 측정항목별 1인당 표준세출을 산정할 수 있게 된다.

대표적 세출체계의 기본산식은 다음과 같다. 여기서 $EE_{x,i}$ 는 측정항목 i 에 대한 x 지역의 형평화 교부액, $PCSE_{x,i}$ 는 x 지역의 1인당 표준세출, $Pcse_{na,i}$ 는 1인당 표준세출의 전국 평균치를 의미한다.

$$EE_{x,i} = POP_x \cdot [PCSE_{x,i} - PCSE_{na,i}]$$

이론적, 실제적으로 폭넓은 지지를 받는 측정방법은 RTS와 RES이다. 주요국 사례에서 살펴보겠지만 대부분의 국가는 정도의 차이만 있을 뿐 RTS와 RES의 개념과 취지를 반영한 산정방식을 채택하고 있다. 특히, 캐나다는 RTS, 오스트레일리아는 RES를 운용하는 대표적인 국가로 평가받는다.

나. OECD 국가의 측정방법

먼저 세입 측면에서 대부분의 OECD 국가는 포괄적인 RTS를 운용하거나 실제 징수액을 기준으로 세입확충능력을 측정하고 있다. 캐나다, 이탈리아, 폴란드, 핀란드 등이 RTS 방식을 채택하고 있으며 공동세를 운용하는 독일, 오스트리아는 실제 징수액과 RTS 방식을 혼용하고 있다. RTS를 운용하는 국가 중에서 캐나다, 핀란드 정도가 표준세율과 표준과표에 의한 잠재적 세입확충역량을 측정하고 있어 비교적 RTS 개념에 근접한 것으로 평가된다. 반면에 이탈리아, 핀란드, 폴란드는 외형상 RTS 방식이지만 실제 징수액을 사용하고 있다.

RTS 방식이 아니라 해도 개념을 일부 수용한 국가도 있다. 동일 세율로 가정하 후 잠재적인 세입역량을 측정하는 오스트레일리아, 노르웨이, 스웨덴 등이 이러한 유형에 속한다. 실제 징수액을 이용하는 국가에는 영국, 포르투갈, 스위스, 그리스 등이 있다. 실제 징수액은 측정이 쉽고, 논란의 여지가 적다는 장점이 있지만 징세 노력 저하, 조세수출 등의 역기능이 우려되는 방식으로 OECD(2007)는 제도를 설계할 때 유의해야 한다는 점을 강조하고 있다.

한편, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 북유럽권 국가와 RTS나 공동세를 운용하는 오스트리아, 캐나다 등은 수평적 공평을 중시하고 있다. 이들 국가들은 재정형평화 목표치를 설정한 후 목표치를 기준으로 이전재원의 규모를 산정하고 있다. 목표치는 대체로 전국 평균치를 이용하며 실제 징수액이나 잠재적 세입확충역량이 평균치에 미달하는 자치단체에 대해서는 일정 부분을 보충하도록 하는 체계적인 방식을 채택하고 있다. 산정공식은 5년, 혹은 2~5년 등 정기적으로 보완함으로써 교부액의 안정성과 예측력을 확보하고 있다.

〈표 2-2〉 OECD국가의 세입형평화 산정기준(2004년 기준)

국가	산정 기준	형평화율	산정 주기
연방국가			
오스트레일리아	잠재적 수입확충역량 급여, 토지가치, 자산매각	n.a.	5년
오스트리아	공동세방식 실제 징수액	전국 평균치 이하는 88%, 평균 이상은 0%	4년
캐나다	RTS(33개 세목)	전국 평균치 이하 주정부는 70-100%, 평균 이상은 0%	5년
독일	공동세, 실제 징수액, RTS	n.a.	5년
이탈리아	RTS	55%-90%	5년
멕시코	없음		n.a.
스페인	없음		
스위스	실제 징수액, 세율, 가계소득	n.a.	5년
단일국가			
덴마크	n.a.	대도시 85%, 낙후지역 90%, 기타 58%	5년
핀란드	RTS(개인소득세, 법인소득세, 재산세)	평균 재정역량의 90% 이상은 40%, 미만은 100%	2~5년
그리스	실제 징수액	n.a.	
노르웨이	잠재적 수입확충역량	평균 재정역량의 90% 이상은 55%, 미만은 90%	5년
폴란드	RTS(개인소득세, 법인소득세, 실제 징수액)	n.a.	2~5년
포르투갈	실제 징수액	평균 재정역량 이상은 0%, 미만은 100%	5년
스웨덴	잠재적 수입확충역량	평균 재정역량의 115% 이상은 85%, 미만은 95%	2~5년
터키	1인당	n.a.	20년간 9회
영국	실제 징수액	재산세 기준으로 0-100%	2~5년

자료 : OECD(2007), p.17

다음으로 재정수요 측면에서는 행정서비스의 비용을 재정형평화의 산정기준으로 활용하고 있다. 실제 세출액을 이용하기도 하지만 표준행정비용을 측정하는 국가가 다소 많은 편이다. 개념적으로 표준행정비용이 실제 세출액을 이용하는 방식보다 더 바람직하지만 표준행정비용도 산정 과정에서 실제 세출액을 토대로 측정하기 때문에 세출형평화에 내재된 근본적인 한계는 여전하다고 볼 수 있다. 즉, 세출형평화는 실제 세출액에 의존하여 자치단체의 예산팽창과 예산낭비를 유발하며, 세출액의 과거치를 토대로 산정함에 따라 이전의 산정오류가 지속되고, 지역간 행정서비스 격차를 용인하는 등의 문제에 봉착하게 된다. 이런 이유로 OECD(2007)는 “자치단체가 회피할 수 있는 세출”을 산정기준에서 제외하도록 권고하고 있다.

〈표 2-3〉 OECD국가의 세출형평화 산정기준(2004년 기준)

국가	산정 기준	산정 주기
연방국가		
오스트레일리아	표준행정비용	5년
오스트리아	표준행정비용, 실제 세출액	5년
캐나다	평균세출증가율	5년
독일	세출기여도, 실제 세출액	5년
이탈리아	실제 세출액	5년
멕시코	단위 비용, 과거 세출액	n.a.
스페인	과거 세출액	2~5년
스위스	실제 세출액	2~5년
단일국가		
덴마크	표준행정비용	5년
핀란드	표준행정비용, 실제 세출액	2~5년
그리스	없음	없음
일본	표준행정비용	1년
노르웨이	표준행정비용	2~5년
폴란드	1인당 세출	n.a.
포르투갈	표준행정비용	5년
스웨덴	표준행정비용	2~5년
터키	없음	없음
영국	표준행정비용	1년

자료 : OECD(2007), p.19.

제2절 주요국의 재정형평화 이전재원



앞에서 우리는 재정형평화를 위한 OECD 국가들의 산정기준을 개략적으로 살펴보았다. 여기서는 재정형평화 이전재원을 운용하는 대표적인 OECD 국가를 사례로 보다 구체적인 내용을 살펴보고, 보통교부세 재정형평화기능의 제고와 관련된 정책적 시사점을 찾고자 한다.

1. 세입확충능력과 재정수요를 분리 운용하는 국가

가. 덴마크

덴마크는 재정수요와 세입확충능력을 같이 고려하되, 운용체계는 분리되어 있다. 먼저, 재정수요는 자치단체별 1인당 세출수요와 전국 평균의 1인당 세출수요를 산정한 후 전국 평균치에 미달하는 자치단체가 재원을 부담하며 반대로 전국 평균치를 넘는 자치단체가 교부를 받는다. 일종의 역교부금제도인 셈이다.

- 재정수요 재정형평화 산식 -

교부단체 : 1인당 세출수요 (전국평균 < 당해 자치단체)

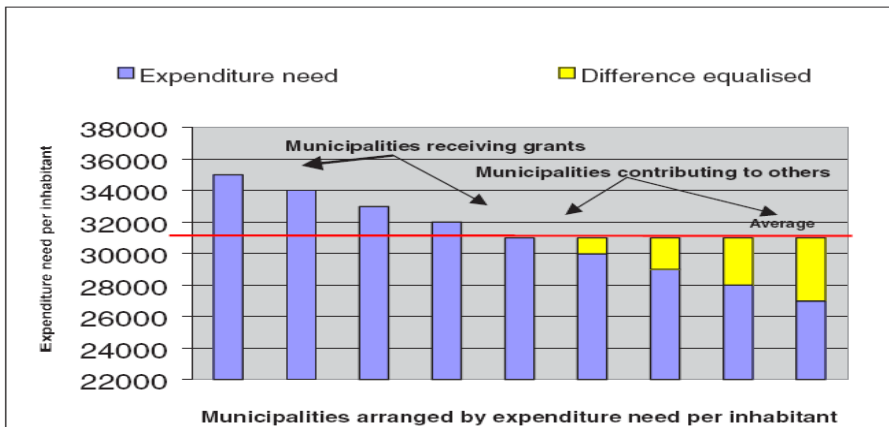
재원부담단체 : 1인당 세출수요 (전국평균 > 당해 자치단체)

교부액 : (당해 자치단체 1인당 세출수요 - 전국평균 1인당 세출수요) × α

형평화율(α)		
비수도권 기초단체	수도권 기초단체	광역자치단체
0.45	0.85	0.80

형평화율은 수도권과 비수도권간 재정격차가 큰 현실을 반영하여 차등 적용한다. 원칙적으로 1인당 세출수요가 전국 평균에 미달하는 자치단체는 차액의 45%를 부담하거나 교부받지만 수도권 기초자치단체는 차액의 85%를 부담하거나 교부받는다. 그러나 현실적으로 경제력이 집중된 수도권 지역에서 차액의 85%를 부담하는 구조로 운용되고 있다.

〈그림 2-3〉 덴마크의 재정수요 기준 재정형평화



자료 : The Ministry of the Interior and Health(2002), Municipals and Counties in Denmark"

다음으로 세입확충능력 기준에 의한 재정형평화는 1인당 과세 과세표준의 전국 평균액과 당해 자치단체의 1인당 과세표준액의 차액을 기준으로 세율요인, 형평화율, 인구를 곱하여 산정한다.

- 세입확충능력 기준 재정형평화 산식 -
(1인당 과세표준 전국평균) -

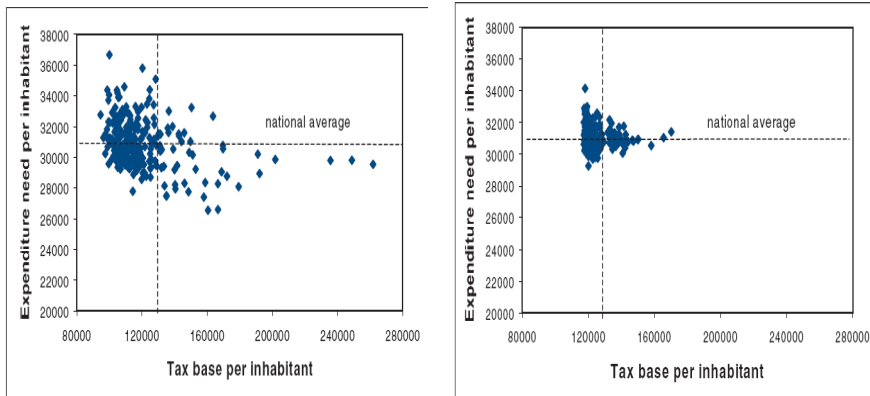
$[(\text{당해 자치단체 1인당 과세표준}) \times (\text{세율요인}) \times (\text{형평화율}) \times (\text{인구})]$

여기서 형평화율은 재정수요 기준 재정형평화와 마찬가지로 수도권 기초단체와 비수도권 기초단체, 광역단체로 분리하여 적용한다. 1인당 과세표준을 기준으

로 당해 자치단체와 전국 평균치 차액 중 비수도권 기초단체는 45%, 수도권 기초단체는 85%, 광역단체는 80%의 형평화율을 적용한다. 다만, 1인당 과세표준이 전국 평균의 90% 이하 자치단체에 대해서는 차액의 40%를 보조금 형태로 추가하여 지원한다.

세입확충능력 기준은 과세력 자체가 자치단체 재정능력을 직접적으로 표현하기 때문에 재정수요 기준에 비하여 더 강력한 기능을 발휘한다. 다음 그림은 과세표준 조정 전·후의 정책효과를 나타낸 것으로 형평화 이후 1인당 과세표준이 전국 평균치에 수렴되고 있음을 보여주고 있다.

〈그림 2-4〉덴마크의 세입확충능력 기준 재정형평화 효과



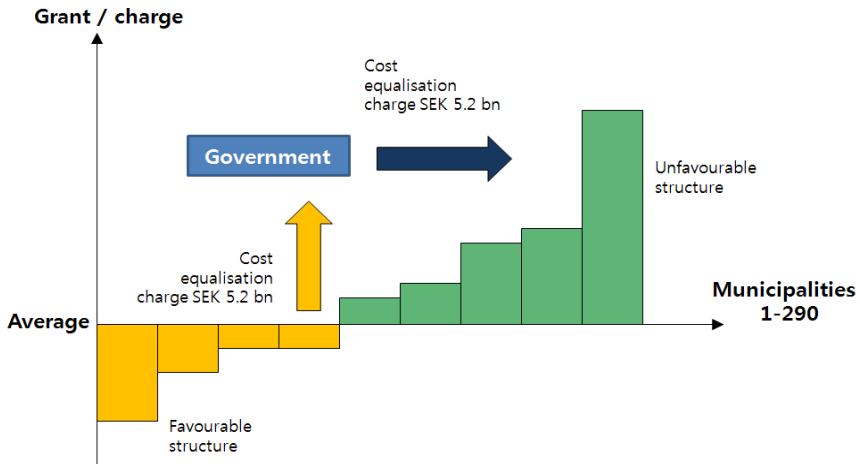
나. 스웨덴

덴마크와 마찬가지로 스웨덴도 세입확충능력 기준 형평화 이전재원과 재정수요 기준 형평화 이전재원을 분리 운영하고 있다.

먼저 재정수요 기준 형평화 이전재원(Utjämningsbidrag)을 보면 1인당 표준재정수요가 전국 평균을 밑도는 자치단체가 재원을 부담하며(Cost Equalisation Charge), 반대로 전국 평균을 넘는 자치단체가 교부 대상이다(Cost Equalisation Grant). 다음의 <그림 2-5>는 이러한 산정체계를 잘 보여주고 있다. 표준세출수요가 전국 평균

치를 밀도는 자치단체가 52억 SEK를 부담하며, 이 재원으로 표준재정수요가 전국 평균을 넘는 자치단체에 교부하는 체제이다.

〈그림 2-5〉 스웨덴의 재정수요 기준 재정형평화



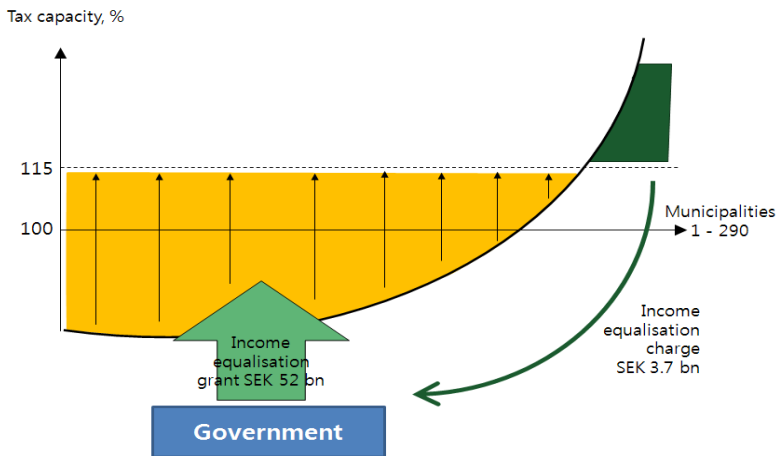
자료 : Swedish Association of Local Authorities and Regions(2008), Local Government Financial Equalisation in Sweden

세입확충능력 기준 재정형평화 이전재원(Inkomstutjäming)은 1인당 전국평균 지방세와 당해 자치단체의 지방세간 격차를 조정하는 방식으로 운용한다. 조정률은 95%이며 유보율 5%는 자치단체의 징세노력을 유도하고, 지방세 확충으로 교부액이 줄어드는 모순을 예방하는데 있다.

$$\begin{aligned} \text{부유단체 부담액} &= (\text{자치단체 1인당 과세소득} - \text{전국 평균 1인당 과세소득}) \\ &\quad \times (\text{전국평균세율} \times \text{보장률}) \times (\text{당해 자치단체의 인구}) \\ \text{빈곤단체 교부액} &= (\text{전국평균 1인당 과세소득} - \text{자치단체 1인당 과세소득}) \\ &\quad \times (\text{전국평균세율} \times \text{보장률}) \times (\text{당해 자치단체의 인구}) \\ \text{보장률} &= 95\% \end{aligned}$$

세입확충능력 기준 이전재원은 일차적으로 1인당 과세소득액이 전국 평균치를 15% 초과하는 자치단체가 재원을 부담한다(Income Equalisation Charge). 그러나 부유단체가 강제적으로 부담하는 재원으로 필요한 교부재원을 충족할 수 없기 때문에 부족분은 중앙정부가 추가적으로 지원한다. 다음의 <그림 2-6>에서 보듯이 1인당 과세소득의 전국 평균치가 100일 때 평균치를 15% 초과한 자치단체는 부유단체가 되며, 이들이 형평화교부금 재원의 일부(37억 SEK)를 부담하면 중앙정부는 교부해야 할 재원의 차액(52억 SEK)을 추가하여 교부한다.

<그림 2-6> 스웨덴의 세입확충능력 기준 재정형평화



자료 : Swedish Association of Local Authorities and Regions(2008), Local Government Financial Equalisation in Sweden

2. 세입확충능력 기준으로 운용하는 국가

가. 독일

독일의 지방재정조정제도는 연방정부가 주정부에 교부하는 연방보충교부금(Bundesergänzungszuweisungen)과 세입확충능력에 근거하여 주정부 상호간에 이전되는 조정교부금(Ausgleichszuweisungen)이 있다. 재정조정의 재원이 무엇이든 부가가치세를 기준으로 이전되며 소득세와 법인세는 수직적 조정재원으로 활용하고 있다.

연방정부와 주정부간 수직적 재정형평화는 기본법 제106조 제3항에 의거하여 소득세 및 법인세를 이용한다. 반면에 주정부 상호간에 이전되는 수평적 재정형평화 재원은 부가가치세를 활용한다. 부가가치세의 배분비율은 연방·주정부간 재정조정법을 개정하는 방식으로 대응하고 있다. 즉, 소득세와 법인세는 기본법에서 배분비율을 설정하여 일정하지만 부가가치세는 기본법에 규정하지 않고 상황에 따라 유연하게 운용한다. 수평적 재정형평화 기준을 보면 부가가치세의 75%는 1인당 기준으로 균등하게 배분하며 나머지 25%는 평균 세입확충능력을 밀도는 주정부에 배분한다. 이때 교부액은 전국 평균 92% 수준에 도달하도록 조정하고 있다.

- 독일의 수직적 재정형평화를 위한 공동세 배분비율 -

	연방정부	주정부	자치단체	재정조정
개인소득세	42.5%	42.5%	15%	수직적
부가가치세	52.2%	45.7%	2.1%	
법인세	50%	50%	-	수평적

구체적으로 주정부 상호간 자원조정은 재정력 측정치(finanzkraftmesszahl)와 조정액 측정치(ausgleichsmesszahl)라는 기준을 토대로 산정한다. 재정력 측정치가 조정액 측정치를 상회하는 주가 교부금을 부담하며, 반대로 재정력 측정치가 조정액 측정치를 하회하는 주가 교부 대상이다.

- 재정력 측정치 기준 주정부 상호간 재정형평화 -

$$E_i = ATC_i - \neq ED_i$$

여기서 ATC_i 는 i 주정부의 재정력 측정치, $\neq ED_i$ 는 i 주정부의 조정액 측정치이며 $E_i < 0$ 에 속하는 주정부가 교부를 받는다.

조정액 측정치는 기본적으로 인구기준으로 조정한 평균적인 세수이며 개념적으로는 인구규모에 의한 재정수요를 내포하기도 한다. 보정인구는 인구규모, 인구 밀도 등을 이용하여 6단계로 산출하며 인구가 많을수록 높은 보정계수를 적용하고 있다.

- 조정력 측정치 기준 주정부 상호간 재정형평화 -

$$\begin{aligned} \neq ED_i &= \left(\sum_i TC_i / \sum_i POP_i \right) (PDC_i / POP_i) \\ &= (\text{전국 평균 1인당 세입}) \times \text{보정인구} \end{aligned}$$

여기서 POP_i 는 i 주 인구, PDC_i 는 인구 비중으로 조정한 i 주 가중인구

이상과 같은 절차에 의해 92%를 하회하는 경우 차액 모두를 교부하며 92%~100% 부분은 37.5%를 교부한다. 따라서 이 경우 당해 주정부에 대한 교부액은 $92\% + (100\% - 92\%) \times 37.5\% = 95\%$ 가 된다.

- 주정부 상호간 재정형평화 기준(재정력 측정치 < 조정액 측정치) -

- ① 조정액 측정치의 92%를 하회하는 부분에 대하여 부족액의 100% 교부
- ② 조정액 측정치의 92%를 초과~100%까지 부분은 부족액의 37.5% 교부

반대로 불교부 대상 주정부는 다음 산식에 따라 조정액 측정치의 101%까지 초과한 주정부는 초과액의 15%, 110%까지 초과한 주정부는 초과액의 66%, 110%를 초과한 주정부는 초과액의 80%를 부담하여야 한다.

- 주정부 상호간 재정형평화 기준(재정력 측정치 > 조정액 측정치) -

- ① 조정액 측정치의 100%를 초과 101%까지 부분은 초과액의 15% 부담
- ② 조정액 측정치의 101% 초과 110%까지 부분은 초과액의 66% 부담
- ③ 조정액 측정치의 110%를 초과하는 부분은 초과액의 80% 부담

나. 캐나다

기본적으로 과세능력(tax capacity) 기준으로 지역간 재정격차를 조정한다³⁾. 과세능력은 개별 과표에 대한 전국 평균세율을 적용하여 얻어진 1인당 세입으로 산출하며 1인당 과세능력이 표준치에 비하여 낮은 지역은 그 차액을 교부하는 구조이다. 과세능력의 표준치는 5개 주(Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, British Columbia) 평균치와 전체 10개 주의 평균치를 번갈아가면서 운용하였지만 현재는 전체 10개 주의 5개 세목(개인소득세, 사업소득세, 매상세, 재산세, 자원수입) 징수액을 총과표로 나누어 산출하고 있다⁴⁾.

기본 산식은 다음과 같다. 먼저 5개 세목 j 에 대한 과표액 B_j 를 설정한다. 이어서 과표액의 전국 합계 B_{A_j} 를 전체 주정부 징수액 T_{A_j} 로 나누어 전국 평균 세율 B_{A_j}/T_{A_j} 을 산출한다. 다음으로 i 주의 과표액 B_i 에 전국평균 세율을 곱하고, 이를 전체 항목에 합산한 $\sum(T_{A_j}/B_{A_j})B_{ij}$ 를 인구 P_i 로 나누면 i 주의 1인당 징수액이 산출된다.

3) Boadway and Hobson(1993), Boadway and Watts(2004)를 참조하여 작성하였다.

4) 캐나다의 재정형평화 이전재원은 1941년부터 전시조세협정(Wartime Tax Agreement) 및 1947년 조세부여협정(Tax Rental Agreement)에서 시작하였으나 1957년 연방-주정부간 조세공유협정(Tax Sharing Agreement)의 체결로 오늘날의 골격이 마련되었다. 초기에는 개인소득세의 10%, 법인소득세의 9%, 상속세의 50%를 주정부에 이양하고, 이들 세원을 대상으로 주정부별 과세능력을 측정하였으며 2개 주(Ontario, British Columbia)의 1인당 평균치 기준으로 산정하였다. 역사적으로 과세능력을 측정하는 세목과 전국 평균치를 산출할 때 포함되는 주정부 등과 관련된 논쟁이 계속되어 왔으며 수차에 걸친 제도개선이 이루어졌다. 상징적인 제도개선만 열거하면 1967년 과세능력 측정대상 세목이 16개 종류로 확대되었으며 재정형평화 기준이 10개 주 평균으로 변경되었다. 1982년에는 헌법에 재정형평화를 규정하고, 과세능력 측정대상 세목을 33개로 확대하면서 재정형평화 기준도 5개 주 평균으로 변경하였다. 2007년에는 과세능력 측정대상 세목을 5개 세목으로 줄이는 한편, 재정형평화 기준을 다시 10개 주 평균으로 돌아갔다.

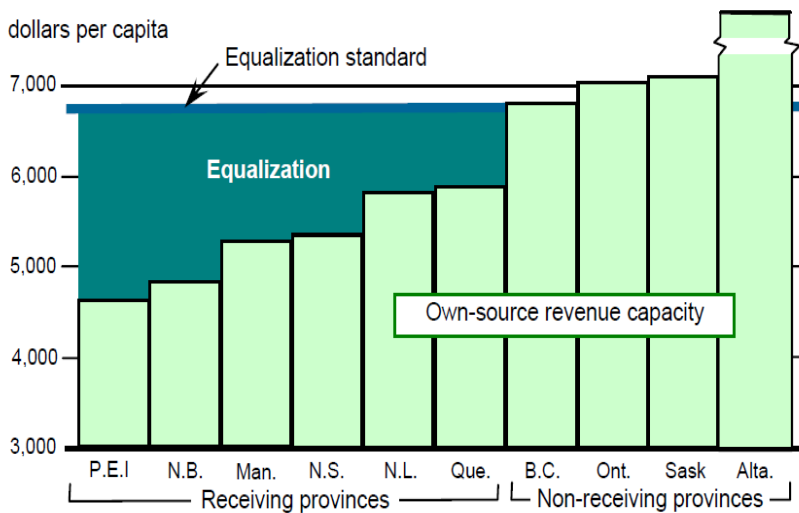
- 캐나다의 재정형평화 이전재원 산정공식 -

$$EP_i = P_i \times \left[\sum_j T_{Aj} / P_A - \sum_j (T_{Aj} / B_{Aj}) B_i / P_i \right]$$

교부액 = i 주 인구 \times {1인당 세입의 전국 평균치 -
(전국 평균세율 $\times i$ 주 1인당 과표)}

이 공식으로 산출된 i 주의 1인당 세입이 전국 1인당 세입보다 적은 지역은 차액에 인구를 곱한 액수를 교부받는다. 이때 징수액은 안정적이고 예측가능한 교부가 이루어지도록 2년전 기준으로 3개년 이동평균을 적용하며 가중치는 2년전 50%, 3년전 25%, 4년전 25%이다.

〈그림 2-7〉 캐나다의 RTS 기준 재정형평화



자료 : Department of Finance Canada(2007), Budget 2007, p.111

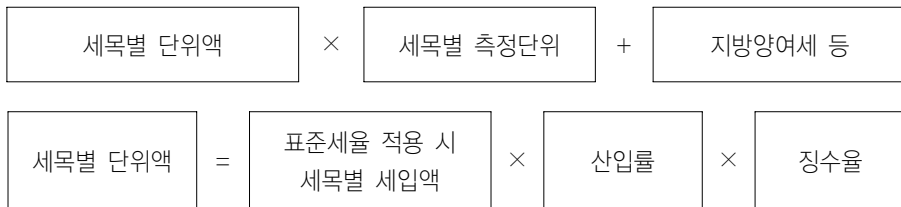
3. 세입-세출 보전형 국가

가. 일본

일본의 보통교부세 교부기준은 우리와 마찬가지로 기준재정수요와 기준재정수입을 산정한 후, 이들의 차액인 재정부족액에 연동하여 교부액을 확정하는 방식이다. 이때 기준재정수입액은 표준세율에 산입률 0.75를 곱하여 산정한다. 자치단체가 초과세율 혹은 경감세율을 운용한 경우에도 표준세율을 적용하여 기준재정수입액을 산정하는 방식이어서 RTS 개념을 반영하고 있다.

일본의 보통교부세는 지방세법 등 관련 법령에서 정한 표준세율에 근거하여 표준적인 지방세수입을 산정하되, 75%만 반영하며, 여기에 징세율을 곱하여 해당 세목의 단위액을 산출하는 과정을 밟는다. 세목별 단위액에 측정단위를 곱하고, 여기에 지방양여세 등 다른 세입원을 더하여 기준재정수입액이 산출된다. 개인균등할 시정촌민세를 예를 들면 1인당 표준적인 수입액 3,000엔에 산입률 75%, 표준적인 징세율 98%를 곱하여 2,205엔의 단위액이 산출된다. 여기에 측정단위로 설정된 납세의무자 수를 곱하면 최종적으로 개인균등할 시정촌민세의 기준재정수입액이 산정된다.

〈그림 2-8〉 일본의 기준재정수입액 산정방식 개요



〈예시〉 개인균등할 시정촌민세

- ① 1인당 표준적인 개인균등할 시정촌민세 수입 : 3,000엔
- ② 산입률 75% 반영 : ① \times 0.75 = 2,250엔
- ③ 징세율 0.98을 곱한 단위액 : ② \times 0.98 = 2,205엔
- ④ 개인균등할 시정촌민세 기준재정수입액 : 2,205엔 \times 납세의무자 수

산입률제도는 자치단체의 자주성과 독립성을 보장하며 징세의욕을 고취한다는 명분하에 운용하고 있으나 매우 복잡한 과정을 겪는 기준재정수요의 산정방식과의 관계도 있다. 일본의 보통교부세는 다양한 보정방식을 활용하여 비용격차의 문제에 대응하고 있는데, 지나치게 복잡하고 객관성과 투명성이 떨어진다는 비판이 제기되어 왔다. 실제로 기준재정수입이 잠재적인 재정수요와 괴리될 가능성을 배제할 수 없고, 이를 보완하는 장치로서 기준재정수입 산정 시 실제 징수액의 75%만 반영하는 산입률제도를 운용하고 있다. 다시 말해서 기준재정수요를 엄밀하게 측정하기 어렵다는 인식하에 세출의 25% 정도를 기준재정수입에서 제외하는 방식으로 대응하는 것이다(四川雅史 2010). 이런 이유로 산입률의 반대 개념으로 세출측면에서 유보재원을(1-산입률)이라고 불리기도 한다⁵⁾.

산입률제도는 세입원천에 따라 75%와 100%를 분리되어 있다. 삼위일체 개혁에 따라 국고보조부담금의 폐지 및 감축 재원으로 세원이양을 추진하였으나 지역의 재정격차가 확대되었다. 이에 따라 삼위일체개혁의 원활한 운영과 제도이행을 확보하기 위하여 개인주민세 등 이양된 세원에 대해서는 징수액 100%를 기준재정수입에 반영하는 산입률제도를 도입하였다.

5) 산입률은 과거 4차례에 걸쳐 변경된 경험이 있다. 1950년 보통교부세의 산입률은 70%에서 출발하였으나 1953년에는 의무교육비의 국고보조부담금이 부활됨에 따라 자원보장 목적하에 도도부현분 보통교부세의 산입률을 80%로 조정하였다. 1964년에는 일본경제의 고도성장으로 인한 세원편재의 해소, 청소비와 도시계획비의 자원보장 확대 차원에서 시정촌분 보통교부세의 산입률을 75%로 조정하였다. 2003년에는 징세 노력 촉진, 재정책임성 강화를 위하여 도도부현분 산입률을 다시 75%로 조정하여 지금까지 유지되고 있다.

〈표 2-4〉 일본의 보통교부세 산입률 현황

산입률	도도부현분	시정촌분
75%	지방세, 지방법인특별양여세, 지방특별교부금(세수보전특별교부금)	지방세, 세교부금, 시정촌교부금, 지방특별교부금(세수보전특별교부금)
100%	세원이양상당액(개인주민세) 지방양여세(지방법인특별양여세 제외) 지방특별교부금(아동수당특별교부금) 교통안전대책특별교부금	세원이양상당액(개인주민세) 지방양여세 지방특별교부금(아동수당특별교부금) 교통안전대책특별교부금

자료 : 地方交付税制度研究会 編, 「平成23年度 地方交付税のあらまし」, p.36

나. 오스트레일리아

오스트레일리아는 GST(Goods and Service Tax)를 재원으로 하는 재정형평화제도를 운용하고 있다. 산정기준은 인구를 기본단위로 i 주 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중과 인구조정계수를 고려하여 배분한다. 때문에, 인구조정계수가 사실상 교부액을 결정하는 핵심적인 기능을 갖게 된다⁶⁾.

$$G_i = G_s \times \frac{ER_i}{ER_s} = G_s \times \frac{P_i}{P_s} \times f_i$$

$$\begin{aligned} i \text{주 교부액} &= \text{교부총액} \times (i \text{주 재정지원필요액} / \text{재정필요액 전국 합계}) \\ &= \text{교부총액} \times (i \text{주 인구} / \text{전국 인구}) \times \text{인구조정계수} \end{aligned}$$

개념적으로 인구조정계수는 다음과 같이 과거 5년간 재정지원필요액(equalising requirement) ER_i^{-1} , 인구 P_i^{-1} 와 P_s^{-1} , 교부총액 G_s^{-1} 로 측정한다. 그러나 실제로는 과거 5년 통계의 평균치를 이용하고 있다.

$$f_i = \frac{ER_i^{-1}}{P_i^{-1}} / \frac{G_s^{-1}}{P_s^{-1}}$$

6) CGC(2010)을 참고하여 정리하였다.

외생적으로 주어지는 인구, 교부총액을 제외하면 인구조정계수는 결국 재정지원필요액에 좌우된다. 재정지원필요액은 우리로 보면 재정부족액과 비슷한 개념으로 표준세출과 표준세입의 차액으로 구해진다. 표준세출은 측정항목 j 별로 전국 1인당 세출액, 조건불리요소 γ_i^j , i 주 인구를 곱하여 산정한다. 이때 조건불리요소는 행정서비스 공급비용의 지역 격차를 완충하는 보정계수의 기능을 갖도록 전국 1인당 평균세출과 i 주의 1인당 세출의 비율을 적용하게 된다. 한편, 표준세입은 세입원별 k 별로 과세표준 Y_i^k 와 평균실효세율(징수액 전국 합계 / 과세표준 전국 합계) t^k 를 곱하여 산정한다.

재정지원필요액=(표준세출-표준세입)+(전국 평균 표준예산수지× i 주 인구)

표준세출 = 측정항목별 (전국 1인당 세출×조건불리요소× i 주 인구)

$$E_i^j = \frac{E_s^j}{P_s} \times \gamma_i^j \times P_i$$

조건불리요소 = 측정항목별 (i 주 1인당 세출 / 전국 1인당 세출)

$$\gamma_i^j = \frac{X_i^j}{P_i} / \frac{X_s^j}{P_s}$$

표준세입 = 세입원별 (평균실효세율×과세표준)

$$R_i^k = t^k \times Y_i^k = \frac{R_s^k}{Y_s^k} \times Y_i^k$$

결국 이러한 시스템에서는 1인당 세출이 전국 평균에 비하여 높은 지역을 행정서비스 공급비용이 큰 조건불리지역으로 간주하게 되며, 수평적 공평을 실현하기 위해서는 이들 조건불리지역에 대한 재원보정기능을 확대하는 방식으로 운용한다는 것을 알 수 있다. 오스트레일리아의 방식에 대해서는 RES 개념에 충실한 제도로 평가하기도 하지만 비효율적인 비용요소를 용인한다는 비판도 제기되고 있다.

4. 정책함의

주요국의 사례에서 보듯이 이론적으로 권고되고 있는 RTS와 RES를 이용하고 있다. RTS와 RES를 모두 이용하는지, 아니면 둘 중의 하나만 운용하는지의 차이가 있을 뿐이며 개념이나 취지를 반영한 산정기준을 운용하고 있다. 일반적으로 둘 다 이용하는 경우에는 세입과 세출의 차액을 보전하는 방식으로 분류한다.

주요국의 사례를 분석한 Boex and Martinez-Vazquez(2004)에 의하면 재정형평화 이전재원은 행정서비스 균등화, 재정자원 동원능력의 균등화, 비슷한 과세수준에서 동등한 행정서비스 제공, 1인당 교부액 균등화 등 4가지 목적으로 분류할 수 있다. 이 분류에 따르면 캐나다는 재정자원의 동원능력을 동등한 수준으로 유지하는데 목적을 두며 세입확충역량을 배분기준으로 운용하고 있다. 1인당 교부액의 형평화를 목적으로 하는 독일의 경우에는 세입확충역량은 보조적 수단일 뿐 중요한 배분기준은 인구가 차지한다. 스웨덴과 덴마크는 비슷한 과세수준을 갖는 지역은 행정서비스도 비슷해야 한다는 원리에 따르고 있다.

〈표 2-5〉 재정형평화 이전재원의 국가별 유형

목적	배분 요소	사례 국가
행정서비스 수혜수준을 비슷하게 유지	세출수요지표, 국가표준세출	인도, 이탈리아, 남아공, 스페인
재정자원의 동원능력을 비슷하게 유지	세입확충역량	캐나다
비슷한 과세수준에서 비슷한 행정서비스	재정부족액	호주, 일본, 한국, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 덴마크
1인당 교부액 균등화	인구	독일

주 : Boex and Martinez-Vazquez(2004)의 분류기준을 참고하여 다시 작성하였다.

조정방법 교부재원	세입균등화형	세입-세출 보전형	수요특화형	기 타
수직조정형	캐나다	한국, 일본, 영국	인도, 스페인, 이탈리아	프랑스
수평조정형	독일	북유럽 4개국		

자료 : 財務總合研究所(2006)에서 발췌 인용하였다.

일본의 재무성 산하 財務總合研究所(2006)는 교부재원과 조정방법을 기준으로 분류하기도 하는데 독일을 제외하면 재정형평화 이전재원의 정책목적을 기준으로 분류한 Boex and Martinez-Vazquez(2004)와 동일한 결과를 보이고 있다. 그러나 분류기준에 교부재원을 추가함으로써 국가별 특성이 더 분명하게 나타나는 장점이 있다. 독일과 캐나다는 같은 세입균등화형에 속하지만 이전재원의 총액을 국가 예산으로 운용하는 캐나다는 수직조정에 특화된 이전재원으로 분류하였으며 주정부 세입잉여분으로 운용하는 독일은 수평조정형에 해당한다. 스웨덴과 덴마크도 수평조정형에 포함시켰는데, 자치단체의 잉여재원을 교부재원으로 활용하는 특성을 반영한 것으로 추측된다.

양 쪽의 분류기준을 종합하면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 연방국가는 수평적 세입형평화, 단일국가는 수직적 세출형평화를 운영하는 경향이 보인다. 또한 OECD(2007) 조사에 의하면 수평조정형이 수직조정형에 비하여 재정형평화 효과가 높은 편이다. 이는 정책목적의 우선순위가 다른데서 오는 현상으로 수평조정형은 재정형평화를 우선하지만 수직조정형은 자원보장기능을 중시하기 때문이다.

둘째, 세입균등화형은 측정이 용이한 1인당 세입을 기준으로 배분한다. 이런 이유로 객관성·투명성에 장점이 있으나 징세노력을 위축시키는 부작용도 있다. 또한 비용격차 요소가 산정기준에 배제되어 있어 세입균등화가 행정수요의 격차 완화를 보장하지는 않는다. 즉, 자원보장기능이 약하다는 의미로 해석된다. 따라서 수평적 세입균등화는 공평을, 수직적 세입-세출 보전형은 자원보장기능에 장점이 있다.

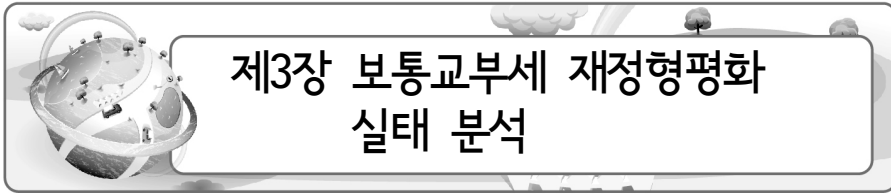
셋째, 반면에 세입-세출 보전형은 이상적인 배분기준에 가깝지만 표준지출과 표준수입을 적절하게 산정한다는 전제조건을 충족시켜야 한다. 징수액과 과표가 이용하기 쉽고 객관적인 산정이 가능한 표준수입과 달리 표준지출은 어떤 지표를 활용하는가에 대한 기술적인 문제와 어떤 세출을 어느 수준까지 ‘표준’의 범주에 포함시켜야 하는가의 쟁점이 항상 문제가 된다. 전자는 배분공식에 관한 문제이며 후자는 총액결정에 관한 문제이다. 이 점이 산정방법이 복잡하고 어렵다는 비판이 제기되는 이유이기도 하다.

넷째, 기술적인 어려움과 높은 행정비용에도 불구하고 세입-세출 보전형을 운용하는 것은 조건불리요소에 대한 고려가 중요하기 때문이다. 입지적 불리함, 인구의 고령화, 인구 과소로 인한 규모의 비경제, 비대칭적인 경제충격 등 지역별 특성으로 인한 행정서비스의 비용 격차는 어떤 식이로든 반영해야 한다는 것이 내포되어 있다. 그러나 이 방식이 실효성을 거두기 위해서는 자치단체의 전략적 세출행태를 배제하여야 한다.

다섯째, 세입-세출차액 보전방식이 갖는 근본적인 문제에 대하여 덴마크와 스웨덴은 세입, 세출을 분리하여 조정하는 방식으로 대응하고 있다. 세입균등화요소의 배분방법을 시도한 것으로 세입균등화형 보조금과 같이 1인당 표준수입이 균등화 수준에 미달한 자치단체가 교부대상이다. 스웨덴은 균등화 수준을 전국 평균치로 설정하고 있다. 이 방식은 일정 수준의 세입을 보장하는 한편, 재정수요가 큰 자치단체에 부족액을 추가하여 교부하는 구조이므로 세입-세출 보전형에 비하여 투명성이 높아지게 된다. 다만 세입-세출 분리방식은 세입기반이 견고한 자치단체나 세출수요가 적은 자치단체에 유리해지는 문제가 불거질 수 있으며, 이를 예방하기 위해서는 수평적 재정조정기능을 내장하여야 한다.

여섯째, 어떤 유형이든 조건불리지역에 대한 재정적 배려는 전국 평균치를 이용한다는 사실이다. 잠재적, 혹은 표준적 정책용어를 사용하고 있으나 이를 측정하는 수단이 마땅치 않은 현실에서 평균치를 사용하는 것은 불가피한 선택으로 이해된다. 본 연구에서도 다양한 정책조합을 실험할 예정이지만 전국 평균을 기준으로 하는 대안 모색이 필요함을 시사한다.

마지막으로 재정형평화의 정책목표를 설정, 운용하고 있다. 대체로 평균치의 근사값을 정책목표로 잡는 경향을 관찰할 수 있는데, 이 경우 부유 자치단체의 반발이 수반될 수 있다는 점에서 사회적 합의가 필요한 부분이다. 실제로 스웨덴, 캐나다, 독일의 경우에는 부유 자치단체의 저항이 계속되고 있는 실정이다. 이런 맥락에서 보통교부세의 재정형평화기능을 강화할 경우에는 정책목표의 설정 여부, 목표치의 수준, 지역갈등으로 인한 제도적 혼란 등이 쟁점으로 부각될 수 있다.



제1절 보통교부세 재정형평화제도



1. 보통교부세 산정기준

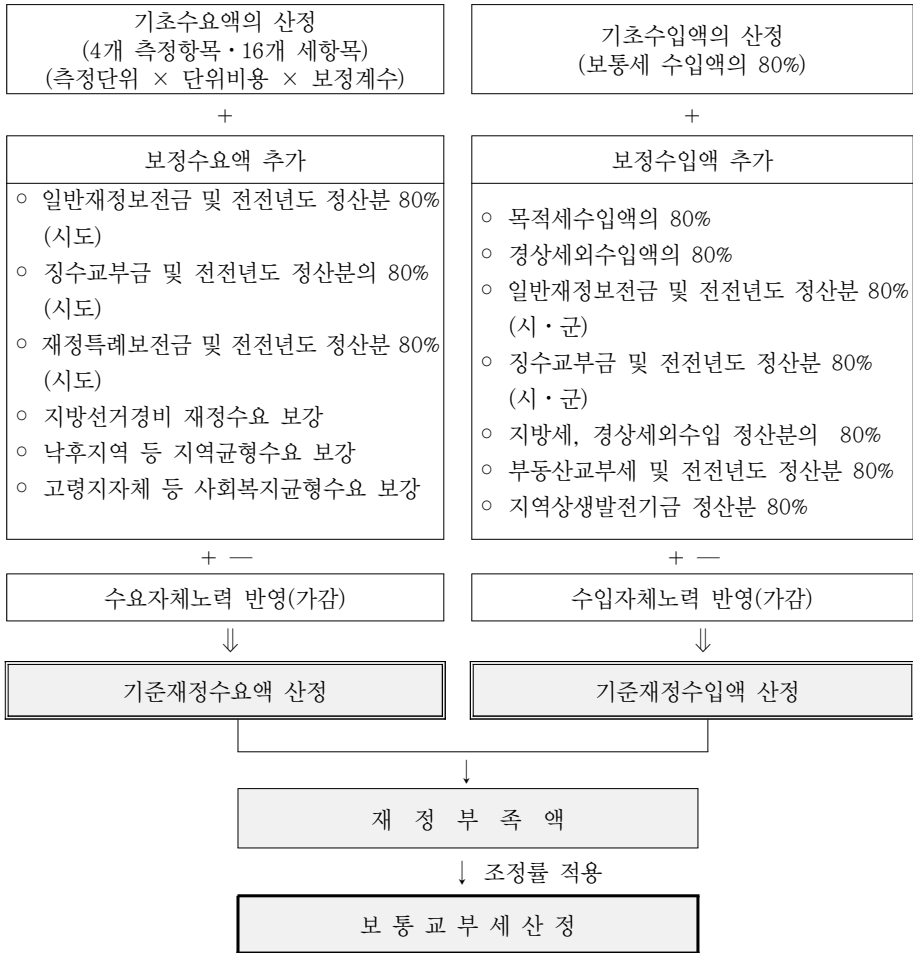
가. 보통교부세 산정기준 개요

보통교부세는 재정부족액(기준재정수요액 - 기준재정수입액)을 토대로 교부액을 산정하는 세입·세출 보전방식으로 운용하고 있다. 다음의 <그림 3-1>에서 알 수 있듯이 기준재정수요액은 기초수요액과 보정수요액을 합산한 후 수요부문 자체노력도를 가감하여 산정한다. 기준재정수입액도 기준재정수요액을 산정하는 과정과 마찬가지로 기초수입액과 보정수입액을 합산한 후 수입부문 자체노력도를 가감하여 산정한다.

이러한 절차를 거쳐 산정된 기준재정수요액과 기준재정수입액을 비교해서 재정부족액이 발생한 자치단체가 교부단체가 된다. 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 커 재정잉여가 발생한 자치단체는 교부단체에서 제외하는 구조이다. 다만, 법령에 따라 보통교부세 총액 범위 내에서 교부액을 확정해야 함으로 재정부족액에 조정률을 곱하여 교부액을 최종 확정한다. 이때, 조정률은 교부단체의 재정부족액 합계치에 대한 보통교부세 총액의 비율이다.

$$\begin{aligned} \text{자치단체 } j \text{의 재정부족액} &= \text{자치단체 } j \text{의 (기준재정수요액 - 기준재정수입액)} \\ \text{조정률} &= (\text{보통교부세 총액} / \text{재정부족액이 발생한 자치단체의 총 재정부족액}) \\ \text{자치단체 } j \text{의 교부액} &= (\text{자치단체 } j \text{의 재정부족액}) \times \text{조정률} \end{aligned}$$

〈그림 3-1〉 보통교부세 산정 흐름도



나. 기준재정수요액 산정방법

기준재정수요액은 기초수요액과 보정수요액을 합산한 후 자치단체의 수요자체 노력을 가감하여 산정한다. 기초수요액은 4개 측정항목, 16개 세항목으로 구성되어 있으며 측정항목별로 측정단위, 단위비용, 보정계수를 곱하여 산정하는 방식이다. 측정항목은 부문별 재정수요를 의미하며 이를 대표하는 통계가 측정단위이다. 때문에 원론적으로 측정항목과 측정단위는 높은 상관성을 보여야 하며 실무적으

로도 이 개념을 원용해서 회귀방정식을 이용하고 있다. 회귀방정식의 종속변수는 측정항목별 집행액이며 설명변수는 측정단위가 된다.

회귀방정식의 추정치는 통상회귀지승법으로 추정하며 이론적으로 추정된 회귀선이 종속변수와 설명변수의 평균이 만나는 점을 통과하게 된다. 따라서 통상회귀지승법으로 추정한 기준재정수요는 동종단체(시·도, 시, 군)의 “평균적인” 재정수요로 이해된다. 이 개념을 수용하면 단위비용은 측정항목별 평균비용으로 해석할 수 있어 RES의 취지가 다소나마 반영되어 있다고 볼 수 있다.

그런데, 평균적인 재정수요와 평균적인 단위비용이라는 것은 자치단체에 내재된 다양한 특성들을 반영하기 어렵다는 의미와 같아 인구규모나 구조, 입지조건 등으로 인한 비용격차나 재정수요격차를 교정할 필요가 있다. 현행 보통교부세는 이에 대하여 단위비용을 할증, 또는 할감하는 보정계수의 개념으로 대응한다.

$$\begin{aligned} \text{기준재정수요액} &= \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요자체노력} \\ \text{기초수요액} &= \text{측정단위} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수} \end{aligned}$$

전술한 기초수요액 산정과정을 간단한 수식과 기호로 설명하면 다음과 같다. 측정항목별 재정수요 추정값을 SFD , 측정단위를 X , 대표 측정단위인 기준 통계치를 X^* 라 하면, 단위비용 산정식은 다음으로 표기할 수 있다.

$$SFD = \text{상수항} + \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3 + \dots$$

$$\widehat{SFD} = \text{상수항} + \hat{\alpha}_1 X_1 + \hat{\alpha}_2 X_2 + \hat{\alpha}_3 X_3 + \dots$$

$$\text{단위비용} = \frac{\sum \widehat{SFD}}{\sum X^*} = \text{동종단체의 (기준재정수요 합계 / 측정단위)}$$

한편으로 보정계수는 기준재정수요가 추정치의 평균값(\overline{SFD})과 설명변수인 측정단위 평균값($\overline{X_1}, \overline{X_2}, \dots, \overline{X_i}$)을 통과한다는 기본적인 원리에서 출발한다. 실제 재정수요 SFD 가 추정치 \widehat{SFD} 를 벗어난 경우 지역의 특성을 반영하면서 지역간

편차를 줄이는 기능을 수행하도록 당해 자치단체의 측정단위당 기준재정수요액을 단위비용으로 나누어 구한다. 측정단위와 단위비용은 주어진 조건이므로 보정계수는 기준재정수요의 추계치에 비례한다. 그리고 기준재정수요 추계치는 측정단위에 의해 결정됨으로 결국 보정계수는 측정단위가 클수록 증가하며, 측정단위가 작을수록 작아져 규모의 경제로 인한 비용격차와 재정수요 격차를 보완하는 기능을 수행하는 것이다.

$$\begin{aligned} \text{보정계수} &= \frac{\widehat{SFD}}{X^* \times \frac{\sum \widehat{SFD}}{\sum \widehat{X}}} \\ &= \text{해당 자치단체의 (기준재정수요액 추계치/측정단위)} \div \text{단위비용} \end{aligned}$$

다. 기준재정수입액 산정방법

기준재정수입액 역시 기준재정수요액과 비슷한 방식으로 기초수입액과 보정수입액, 그리고 수입자체노력을 합산하여 산정한다. 산정대상 세입원은 기초수입액의 경우 취득세, 등록면허세, 레저세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 지방소비세, 자동차세 등 보통세 9개 세목이다. 다만, 교육비특별회계 전출금은 기초수입액에서 제외한다. 보정수입액은 목적세인 지역자원시설세, 경상세외수입, 재정보전금, 징수교부금, 지역상생발전기금, 재정특례보전금, 부동산교부세 등과 같은 지방세 이외의 세입원이 산정대상이다.

$$\begin{aligned} \text{기준재정수입액} &= \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력} \\ \text{기초수입액} &= (\text{보통세 추계액} - \text{교육비특별회계 전출금}) \times 0.8 \\ \text{보정수입액} &= \{(a \times 0.8) + (b \times 0.8) + (c \times 0.8) + (d \times 0.8) + (e \times 0.8) + (f \times 0.8) + (g \times 0.8) + \\ &\quad (a \sim g \text{의 전전년도 추계액과 징수액의 차액}) \times 0.8\} \\ \text{여기서, } a &= \text{목적세, } b = \text{경상세외수입, } c = \text{재정보전금, } d = \text{징수교부금,} \\ e &= \text{지역상생발전기금, } f = \text{재정특례보전금, } g = \text{부동산교부세} \end{aligned}$$

산정방식은 세목별 특성을 고려해서 시계열모델과 진도비방식을 같이 사용하고 있다. 취득세, 등록세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세 등 6개 세목은 선형회귀모형에 의한 추계방식을 채택하고 있으며 레저세, 자동차세, 지역자원시설세는 연평균 증가율을 이용한 진도비방식을 적용한다. 경상세외수입의 경우에는 직전 3개년도 징수액의 평균치를 사용하고 있다. 다른 한편으로 보정수입액은 추계액과 실제 징수액의 차이를 보정하는 기능도 수행한다. 회귀모형과 진도비방식으로 추계함에 따라 추계치와 실제 징수액의 괴리는 불가피한데, 현행 산정방식은 차액의 80%를 보정하는 산입률제도를 운용한다.

〈표 3-1〉 세입원별 기준재정수입액 산정방식

세 목		산 정 방 식
기초 수입	취득세	선형회귀모델 ($Y_t = a + b_t$)
	등록면허세	선형회귀모델 ($Y_t = a + b_t$)
	레저세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율
	재산세	선형회귀모델 ($Y_t = a + b_t$)
	담배소비세	선형회귀모델 ($Y_t = a + b_t$)
	주민세	선형회귀모델 ($Y_t = a + b_t$)
	지방소득세	선형회귀모델 ($Y_t = a + b_t$)
	지방소비세	자치단체별 교부(예정) 금액
	자동차세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율
보정 수입	지역자원시설세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율 단, 원전 지역자원시설세는 제외
	경상적 세외수입	$Tt = \sum_{t=1}^3 (at + bt + ct + dt + et) \div 3$ [a : 사용료수입액, b수수수입액, c : 재산임대수입액, d : 이자수입액, e : 사업수입액]
	재정보전금, 징수교부금, 지역상생발전기금, 재정특례보전금	해당 연도 시도세 추계액을 기초로 산정
	부동산교부세	자치단체별 교부 예정금액

기준재정수입액 산정방식은 RTS의 개념이나 취지를 반영했다고 보기는 어렵다. 진도비나 시계열모델은 전국 평균의 개념이 아니라 당해 자치단체의 과거 추세에 의존하기 때문이다. 이런 이유로 기준재정수입액 산정방식 자체는 전국 평균과의 격차를 조정하는 별도의 장치가 매우 미흡하며, 부족하나마 산입률을 이용하면 RTS 개념이나 취지를 살릴 수 있을 것으로 사료된다.

물론 기준재정수요액 산정방식도 RES 개념이나 취지를 제대로 반영한 것은 아니다. 표준세출은 회귀분석 보다는 표준단체를 대상으로 표준경비를 직접 산출하는 방식이 더 바람직하기 때문이다. 또한 전국 평균과의 격차를 직접 비교하고, 줄이는 방식이 아니라 보정계수나 지역균형수요의 수요보강 등 간접적인 방식을 취하고 있다⁷⁾.

라. 수요·수입 자구노력도에 따른 인센티브제도

재정형평화는 징세노력 저하, 불필요한 예산팽창, 세출경비의 비효율 등의 위험요인이 잠재되어 있다. 보통교부세도 역시 이러한 위험요인에 노출되기 마련인데, 보완 수단으로서 인센티브제도를 운용하고 있다.

현행 인센티브제도는 세입·세출 자체노력과 관련된 15개 항목을 적용한다. 세출분야 자체노력은 주로 예산낭비 가능성이 높은 인건비, 지방의회경비, 업무추진비, 행사축제경비, 민간이전경비, 지방청사 등을 포함한 9개 항목으로 구성되어 있다. 세입분야 자체노력은 세입확충과 관련된 재정지표들로 지방세징수율, 지방세체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율, 지방세 감면액 축소 등 6개 항목이다. 세입·세출 자체노력은 이들 15개 항목별로 노력도를 평가하여 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정 시 가감하는 방식으로 반영한다.

7) 후술하고 있지만, 보정계수의 정책기능이 의심을 받는 현실에서는 지역균형수요의 수요보강이 지역격차를 완충하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 인센티브 관련 세입·세출 자체노력도 항목

세입	세출
<ul style="list-style-type: none"> ○ 인건비 절감 ○ 지방의회경비 절감 ○ 업무추진비 절감 ○ 행사축제경비 절감 ○ 민간이전경비 절감 ○ 지방청사 관리·운영 ○ 지역경제 활성화 ○ 생활폐기물 절감 ○ 읍·면·동 통합 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세징수율 제고 ○ 지방세 체납액 축소 ○ 경상세외수입 확충 ○ 세외수입 체납액 축소 ○ 탄력세율 적용 ○ 지방세 감면액 축소

2. 보통교부세 재정형평화제도

보통교부세의 재정형평기능에 영향을 주는 요소에는 기초수요와 기초수입을 추계하는 계량방법, 보정계수, 지역균형수요의 수요보강, 기준재정수입의 산입률이 있다. 이하에서는 각 요소들이 갖는 재정형평적 특성을 살펴보기로 한다.

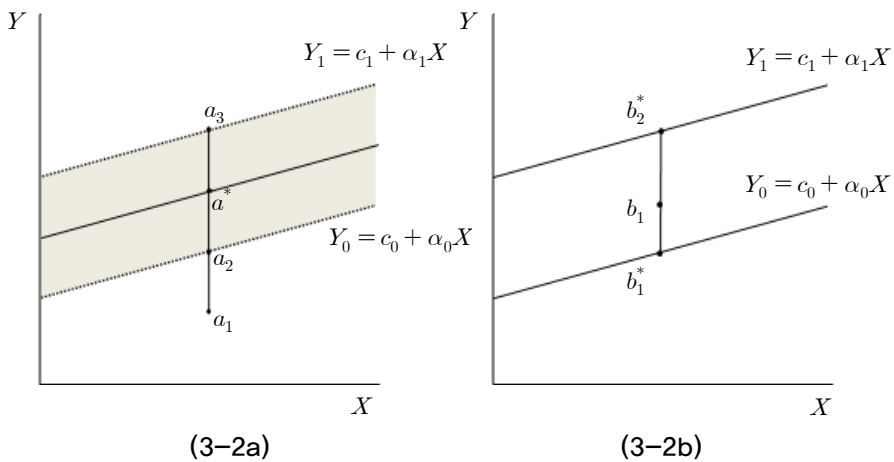
가. 계량경제학적 방법론

기준재정수요와 기준재정수입의 근간이 되는 기초수요액과 기초수입액은 통상 회귀자승법에 크게 의존하고 있다. 이 기법은 회귀모형의 설명력이 높고 추정계수의 통계적 유의성이 확보될 때 의미를 갖는다. 그러나 이 조건을 충족한다 해도 실제치와 추정치간 오차는 불가피하게 발생한다.

회귀방정식에서 종속변수인 측정항목별 재정수요액이 Y , 측정단위 통계가 X 라 하자. 다음의 그림에서 자치단체 A의 실제 재정수요액이 a_1 , 자치단체 B의 실제 재정수요액이 b_1 이다. 이때 회귀모형이 오차율 $\pm 5\%$ 수준에서 추정되어 추계치가 각각 (a_2, a^*, a_3) , (b_1^*, b_2^*) 라 가정하자. 이때 추계치가 a_2, b_1^* 일 경우 자치단체는 A는 $\overline{a_1 a_2}$ 만큼 과대평가되며 자치단체 B는 $\overline{b_1 b_1^*}$ 만큼 과소평가 된다. 이럴 경우

과소평가 규모가 작은 자치단체 B가 자치단체 A에 비하여 불리해진다. 뿐만 아니라 자치단체 B의 재정여건이 자치단체 A에 비해 더 어렵다면 두 자치단체간 재정 격차는 더 커지게 될 것이다.

〈그림 3-2〉 회귀분석 오류로 인한 재정형평화 왜곡



이러한 본질적인 문제 뿐 아니라 추정방법의 오류가 발생하면 재정형평화는 더 왜곡될 개연성이 높아진다. 특정단위 통계가 측정항목의 재정수요를 잘 대표하지 못하거나 부적절한 방법론을 사용하는 등 다양한 이유로 추정오류는 빈번하게 발생할 수 있다. <그림 3-2b>에서 제대로 추계한 회귀선이 Y_0 , 오류가 발생한 회귀선이 Y_1 이라 하면 자치단체 B는 $\overline{b_1 b_2^*}$ 만큼 재정수요액이 과대 평가받으며 자치단체 A는 $\overline{a_1 a_3}$ 만큼 과대 평가받는 결과를 가져온다. 앞서서와 마찬가지로 자치단체 B의 재정여건이 자치단체 A에 비하여 불리하다면 재정형평화는 더 왜곡될 것이다.

계량경제적 방법론이 적절한지는 그동안 학계에서 활발한 연구가 이루어져 왔으며 대체로 비판적인 입장을 견지하고 있다. 박완규(2002), 장덕희·김태일(2007)은 산정방법의 오류가 우연적인 현상(random error)이 아니라 체계적으로 발생하고 있으며(systematic error), 이로 인하여 지역간 재원이동이 상당히 크다는 점을 보고

한 바 있다. 주만수(2005), 이현선·박태규(2006), 송상훈(2009)은 기준재정수입 산정방법의 오류를 지적하면서 세목별 추계가 아닌 통합추계, 전국 평균과 당해 자치단체의 세입간 격차를 조정하는 방식을 제안하였다. 이외에도 측정항목과 측정단위의 상관관계, 회귀방정식과 추정기법의 적절성에 주목한 연구들이 다수 있는데, 중요한 점은 재정형평화와 관련해서 계량적 방법론에 지나치게 의존하는 것은 바람직하지 않을 수 있다는 사실이다.

나. 보정계수

앞서 설명한 바와 같이 보정계수는 평균적인 개념으로 접근하는 기초수요액 산정방식의 획일성을 보완하는 장치이며, 지역간 재정격차를 완화시키는 정책상수이기도 하다. 보통교부세 산정방식이 복잡하다는 비판의 이면에는 보정계수를 도출하는 과정이 이해하기 어렵고 재정형평기능을 어느 정도 발휘하는지 확인하기 어렵다는 사실도 일조하고 있다.

그러나 보정계수의 개념적 성격과 달리 조기현(2002), 박완규(2002)에 의하면 재정형평기능은 제한적이거나 심지어는 전혀 그 기능을 발휘하지 못할 가능성이 있음을 지적하였다. 이들의 연구에 따르면 기초수요액 산정과정은 그대로 수식으로 표기하고 풀이하면 보정계수는 제거되고 기초수요액은 재정수요 추계액에 단위비용을 곱한 결과로 귀결된다는 것이다. 이 논리는 다음의 수식으로 증명된다. 기초수요액은 재정수요 추계액, 단위비용, 보정계수 각각을 곱하여 산정한다. 공식

$$\frac{\sum \widehat{SFD}}{\sum X^*} \text{으로 구한 단위비용은 모든 자치단체에 공통적으로 적용됨으로}$$

$$\frac{\sum \widehat{SFD}}{\sum X^*} = \frac{\widehat{SFD}_i}{X_i^*} \text{가 성립한다. 보정계수는 } \frac{\widehat{SFD}}{X^* \times \frac{\sum \widehat{SFD}}{\sum \widehat{X}}} \text{으로 표기할 수 있음}$$

므로 기초수요액 산정공식에 적용하여 풀이하면 재정수요 추계액 X_i^* 에 단위비용의 곱으로 표현된다.

$$\text{기초수요액} = X_i^* \times \frac{\sum \widehat{SFD}}{\sum X^*} \times \frac{\widehat{SFD}}{X_i^* \times \frac{\sum \widehat{SFD}_i}{\sum \widehat{X}}} = X_i^* \times \frac{\widehat{SFD}_i}{X_i^*}$$

다. 기준재정수입 산입률제도

산입률제도는 지방세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고, 징세노력을 촉진하며, 유보재원 20%를 자치단체의 재정수요에 충당할 목적으로 운용한다(안전행정부, 2013). 이것은 유보재원을 이용하여 지방재정의 자율성과 신축성을 확보하며 징세노력의 촉진을 명분으로 내세운 일본의 산입률제도와 비슷한 취지로 이해된다.

그러나 산입률제도는 보통교부세의 재정형평기능에 영향을 줄 수 있다. 조기현(2002), 노기성·박완규(2006)는 지역낙후도지표를 적용할 때 재정형평효과를 분석한 바 있는데, 그다지 만족스런 결과를 얻지는 못하였다. 특히, 조기현(2002)은 지역낙후가 심한 지역일수록 세입기반도 더 취약할 것이라는 전제하에 산입률을 $\pm 5\%$ 와 $\pm 10\%$ 범위 내에서 차등적으로 적용하는 방안을 검증한 바, 재정형평기능은 강화되었지만 일부 자치단체는 교부액이 크게 줄어들어 현실적용성이 떨어진다고 보고하였다. 또한 지역낙후도가 상대적인 개념이고, 자의적 판단이 개입될 소지가 커 불필요한 논란을 촉발시킬 수 있다고 우려하였다.

현행 산정공식에서 산입률은 기준재정수요와 기준재정수입에 같이 적용되고 있다. 기준재정수요에는 보정수요의 시·도분 일반재정보전금과 징수교부금에 80% 적용되고 있으며 기준재정수요는 기초수입액, 목적세, 경상세외수입, 그리고 여타 세원들에 80% 산입률을 적용하고 있다. 이런 구조에서 조기현(2002)의 제안대로 지역낙후도지표에 연동된 차등산입률제도를 도입할 경우 차등산입률은 정책상수가 아니라 정책변수로 그 성격이 달라지게 된다. 차등산입률이 교부액에 미치는 영향은 다음의 단순모형으로 설명할 수 있다.

자치단체 i 의 세입 R_i 가 지방세수입 T_i , 보통교부세 G_i 로 구성된다고 가정하면 다음 식으로 표기된다.

$$R_i = T_i + G_i \dots\dots\dots (1)$$

보통교부세는 기준재정수요 D_i 와 기준재정수입 S_i 의 차액인 재정부족액에 조정률 γ 를 곱하여 산정하며, 기준재정수입은 지방세수입에 산입률 β 를 곱한 값이므로 보통교부세의 교부액은 식 (2)로 표현할 수 있다. 여기서 조정률과 산입률은 각각 $0 \leq \gamma \leq 1$, $0 \leq \beta \leq 1$ 로 가정한다.

$$G_i = \gamma(D_i - \beta T_i) \dots\dots\dots (2)$$

식 (2)를 식 (1)에 대입하면 자치단체의 세입은 식 (3)이 된다. 식 (3)에서 자치단체의 세입은 지방세수입에 한계수입율 $(1 - \gamma\beta)$ 를 곱한 금액과 기준재정수요액에 조정률 γ 를 곱한 금액의 합으로 구성되어 있다는 것을 말해준다. 여기서, 한계수입율은 지방세수입을 1단위 증가시킬 때 당해 자치단체의 세입이 증가하는 정도를 의미한다.

$$R_i = T_i + \gamma G_i - \gamma \beta T_i = T_i(1 - \gamma\beta) + \gamma D_i \dots\dots\dots (3)$$

산입률의 정책의의를 살펴보고자 식 (3)의 양변에 자연로그를 취하고 전미분한 후 양변을 T/dT 로 나누면 식 (4)가 도출된다. 식 (4)는 산입률을 일정한 정책상수값으로 부여할 경우 한계수입율은 지방세수입에 대한 조정률의 탄력성과 산입률의 크기에 의존하게 된다는 것을 알려주고 있다. 이때 기준재정수요는 산입률과 관계없이 일정하기 때문에 지방세수입에 대한 탄력성은 0이 된다.

$$\frac{dR}{dT} \frac{T}{R} = (1 - \beta) + (1 - \beta) \left(\frac{d\gamma}{dT} \frac{T}{\gamma} \right) + \frac{dD}{dT} \frac{T}{D}$$

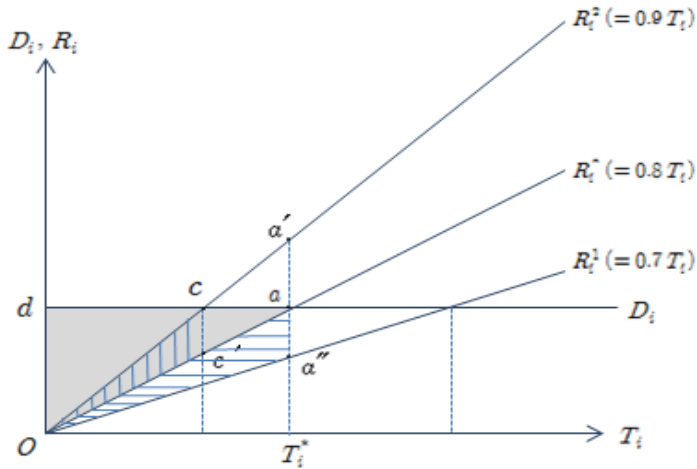
$$\eta_{R,T} = (1 - \beta)(1 + \eta_{\gamma,T}) \dots\dots\dots (4)$$

정책상수로서 산입률의 크기를 변화시킬 경우 기준재정수입이 변하게 되며, 그 영향이 재정부족액, 조정률, 교부액에 파급되어 최종적으로 세입을 변동시킨다는 것을 의미한다. 그리고 식 (4)는 이러한 파급경로에서 조정률이 교부액을 좌우하는

인자로서 기능한다는 것을 말해준다. 조정률이 전체 재정부족액과 보통교부세 총액을 일치시키는 조정계수라는 점을 생각하면, 산입률의 변화가 기준재정수입을 거쳐 재정부족액의 변동을 가져오며, 이것이 조정률에 영향을 주어 교부액을 변화시킨다는 사실은 당연한 결과이다.

다음의 <그림 3-3>은 이를 잘 나타내주고 있다. 기준재정수요가 D_i 로 일정하다는 가정하에 현재 산입률 0.8을 생각하면 기준재정수입은 ΔoaT_i^* , 재정부족액은 Δoad 면적이 된다. 그러나 산입률을 0.9로 인상하게 되면 기준재정수입은 $\Delta oa'T_i^*$ 로 늘어나게 되어 재정부족액은 $\Delta occ'$ 가 된다. 재정부족액이 $\Delta occ'$ 만큼 줄어드는 것이다. 반대로 산입률을 0.7로 인하할 경우에는 같은 논리로 재정부족액은 $\Delta oaa''$ 만큼 늘어나게 된다. 따라서 재정여건이 불리한 자치단체는 낮은 산입률, 재정여건이 유리한 자치단체에는 높은 산입률을 적용하는 차등산입률제도를 도입하게 되면 재정격차는 완화될 수 있다.

<그림 3-3> 차등산입률제도의 재정형평기능



라. 지역균형수요

보통교부세는 수요보강 방식을 이용하여 지역간 재정격차를 완화하고 있다. 수요보강 방식이 적용되는 대상은 복지균형수요와 지역균형수요인데, 복지균형수요가 복지재정 부담의 경감이라는 한정된 목적을 지니고 있다면 지역균형수요는 지역의 다양한 재정수요와 특수요인, 조건불리지역의 어려움을 덜어주는 측면에서 좀 더 포괄적인 정책목적의 지닌다. 지역균형수요에 내재된 이러한 정책의의는 지역균형발전정책과 주요 시책사업이 연결되면서 확대 발전하여 왔다.

〈표 3-3〉 지역균형수요 산정방식 개선사항의 최근 추이

연도	개선사항
2007	① 개발규제지역 및 낙후지역 수용반영 비율 확대 ○ 토지분 재산세 징수예상액 반영비율 확대(20% →30%) ② 도서·오지지역 수요보강 확대(150%→180%)
2008	① 군사시설보호구역 기준재정수요 확대·반영 ○ 토지분 재산세 평균징수액의 20%에서 30% 반영
2009	① 기업유치 및 지역경제 활성화 촉진을 위한 제도개선 추진 ○ 경제개발비 수요비중 확대 (24.9% → 30%) ○ 지역경제활성화 신설(285억원) ○ 지역특화발전특구 지정면적을 지역개발비 지역균형수요에 반영 ② 유동인구 수요 보정 ○ 도로교통비 및 환경보호비 지역균형수요에 유동인구 신설 ③ 접경지역·백두대간보호지역 등 규제지역 수요보강 신설 ④ 도서지역 등 낙후지역 반영 확대(100%→200%)
2010	① 지역경제활성화 자체노력 반영률 확대(100%→150%)
2011	① 지역경제활성화 관련 자체노력 반영 ② 도심밀집 공장지역의 기반시설 확충 관련 지역개발비 반영 ③ 낙후지역 조정 ○ 오지지역 면적통계 유효기간 만료에 따라 대체통계 필요 ○ ‘도시로부터 상당한 거리에 떨어져 있어 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역’으로 시행령에 명시
2012	① 낙후지역 확대 ○ 전체 면의 1/3에서 1/2로 확대

먼저 2007년의 경우 지역개발 상실 기회보상을 위해 도서·오지지역에 대해서 산정수요액의 반영률을 150%에서 180%로 상향 조정하였다. 2008년에는 군인관련 및 군사시설보호구역에 대한 개발기회 상실에 대한 보상차원의 수요를 확대 반영하였으며 2009년에는 기업유치와 지역경제 인프라 확대와 관련된 수요를 대거 반영하였다. 2010년에는 지역경제 활성화를 도모하기 위해 관련 수요를 신설하였으며 2011년에는 낙후지역에 대한 보통교부세 적용기준을 마련하였다. 즉, ‘오지지역’ 수요의 적용통계 유효기간이 만료됨에 따라 기존 오지지역과 유사한 지역으로 변경한 바 있으며 대상을 전체 면의 1/3에서 1/2로 확대하였다.

오늘날 지역균형수요는 일반관리비, 문화관광비, 환경보호비, 지역개발비 등 5개 측정항목을 대상으로 한다. 지역균형수요는 장려적 성격과 보상적 성격의 보정 방식으로 분류할 수 있다. 예를 들어 지역발전진흥의 일환으로 국가에서 지정하는 지역·지구·구역에 대해서는 국가에서 장려할 필요가 있다. 불리한 입지조건으로 행정비용이 과다하게 소요되고, 이로 인한 행정서비스 공급의 차질을 예방하기 위해서는 보통교부세의 추가적인 교부가 필요할 수 있다. 이러한 장려 성격의 보정은 행정서비스의 적정 수준을 유지하는데 필요한 재원을 보장하며 지역간의 재정격차를 완화하기 위한 조치로 이해된다.

〈표 3-4〉 측정항목별 지역균형수요 보정방식과 특성

측정항목	측정단위	
	보상적 보정	장려적 보정
일반관리비	-	도서·오지지역
문화관광비	문화재보호구역	-
환경보호비	자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역, 백두대간보호구역	-
농림수산비	갯벌면적	농업, 수산, 축산
지역개발비	적자도선·버스, 개발제한구역, 군사시설보호구역	폐광지역, 개축지구, 접경지역 지역특화발전특구, 도서·낙후지역

보상적 보정은 환경보호, 문화재관리 등 국가의 필요에 의해서 가해지는 각종 개발행위 제한에 대한 조치이다. 자연환경보전지역, 수변구역, 백두대간보호구역, 개발제한구역 등이 대표적이다. 국가가 필요에 의해서 지정하는 지역·권역이지만 자치단체 입장에서는 개발행위가 제한될 수밖에 없어 이에 따른 금전적 보상이다.

지역균형수요의 측정항목과 측정단위를 좀 더 자세히 살펴보면 참여정부 시기 양산되었던 각종 낙후지역 관련 개발사업이나 지구가 반영되어 있음을 알 수 있다. 낙후지역은 앞서 오지면의 연장이라는 점을 지적한바 있고, 도서는 도서종합개발 촉진법이 규정하는 개발대상도서로서 “도서개발 10개년계획”에 의해 법정부적으로 추진하는 총 2조 5,208억원 규모의 예산사업 이외에 추가적으로 지역균형수요에서 수요보강을 실시하고 있다⁸⁾. 과거 낙후지역에서 특수상황지역으로 변경된 접경지역, 그리고 성장촉진지역이나 특수상황지역에서 배제된 폐광지역, 사업 자체가 폐지된 개축지구도 지역균형수요로 반영하고 있다.

지역균형수요는 기본적으로 수요보강방식을 취하고 있는데, 이들 장려적 성격에 대해서는 관련 측정항목의 표준행정수요액에 지역균형수요를 추가 반영하는 방식을 채택하고 있다. 지역발전을 촉진하고, 높은 행정비용에도 불구하고 지방공공재의 공급을 장려하려는 의도가 담겨있다. 반면에 보상적 성격의 측정항목은 토지분 재산세에 근거한 금전보상책을 실시한다. 지역발전이 각종 개발행위제한으로 지체되고 지방세수입의 손실로 나타난다는 인식이 그것이다.

지역균형수요 보정방식이 갖는 또 다른 특징으로는 표준행정수요나 토지분 재산세의 일부를 반영한다는 점이다. 지역균형수요는 원칙적으로 지역·지구·권역의 면적에 관련 측정항목의 표준행정수요나 토지분 재산세를 곱하는 방식으로 산정한다. 이때 도서·낙후지역과 같이 표준행정수요의 전액을 반영하기도 하지만 접경지역, 폐광지역, 개축지구 등에서 보듯이 표준행정수요의 10~20%만 반영하는 측정항목도 있다. 토지분 재산세도 마찬가지로인데 군사시설보호구역은 면적당 징수액의 20%를 반영한다.

8) 전체 도서는 3,201개이며 10인 이상이 거주하는 개발대상도서는 372개가 있다.

〈표 3-5〉 지역균형수요 측정항목 및 산정기준

측정항목		지역균형수요 산정공식
일반관리비		<ul style="list-style-type: none"> • (도서·낙후지역 인구×동종단체 1인당 일반관리비 표준행정수요)×0.7 • (도서·낙후지역 면적×동종단체 1인당 일반관리비 표준행정수요)×0.3
문화관광비		• (문화재보호구역 면적×천 m^2 당 토지분재산세 평균징수액)×0.2
환경 보호비	해안선등	<ul style="list-style-type: none"> • 회귀분석(해안선 길이, 댐 면적, 1종 저수지 면적) • (마을상수도 급수인구×1인당 환경보호비 표준행정수요)
	자연환경 보전지역	• (자연보전지역 면적×자연환경보전지역 면적 천 m^2 당 토지분재산세 평균 징수액)×0.2
	상수원 보호구역	• (상수원보호구역 면적×상수원보호구역 면적 천 m^2 당 토지분재산세 평균 징수액)×0.2
	수변구역	• (수변구역면적×수변구역 천 m^2 당 토지분재산세 평균징수액)×0.2
	백두대간 보호구역	• (백두대간보호구역 면적×백두대간보호구역 면적 천 m^2 당 토지분재산세 평균징수액)×0.2
	산업단지 면적	• (산업단지 면적×동종단체 행정구역면적 천 m^2 당 환경보호비 표준 행정수요액)×0.9
농림 보호비	농업	<ul style="list-style-type: none"> • 회귀분석(방조제 길이, 배수갑문 수) • (경지면적×경지면적 1ha당 농업·농촌부문 일반재원 50%)×0.7
	수산	<ul style="list-style-type: none"> • 회귀분석(방파제 길이, 물양장 길이) • (어장갯벌 면적×천m^2당 해상수산물어촌부문 일반재원 50%)×0.7
	축산	• (소, 돼지, 닭, 오리 마리수×1마리당 보급생산비용)×0.3
지역 경제비	산업단지	• 산업단지 관련 시도세 10%, 시세 20%
	하이브리드 자동차	• (신재생에너지 보급생산량×1toe당 보급생산비용)×0.3
도로개량비		<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌도로 포장면적 증감율×포장도로 천m^2당 도로개량비 표준행정수요 • (자전거도로 정비길이×자전거전용도로 단위비용)×0.2
도로 교통비	도로유지비	• 농어촌도로 포장면적×포장면적 천 m^2 당 도로교통비 표준행정수요
	교통관리비	• 회귀분석(적자도선 수, 벽지버스노선 길이)
지역 개발비	군사시설	<ul style="list-style-type: none"> • (군사시설보호구역 면적×보호면적 천m^2당 토지분재산세 20%)×0.6 • (도서낙후지역 면적×행정구역 천m^2당 지역개발비 표준행정수요)×0.6
	개발제한 구역	• (개발제한구역 면적×개발제한구역 면적 천 m^2 당 토지분재산세 평균징수액)×0.2
	폐광 개축지구	• (폐광개축지구면적×행정구역면적 천 m^2 당 지역개발비 표준행정수요의 20%)×0.9
	접경지역	• (접경지역면적×행정구역면적 천 m^2 당 지역개발비 표준행정수요의 10%)×0.9
	지역특화 발전특구	• (지역특화발전특구 면적×행정구역면적 천 m^2 당 지역개발비 표준행정수요÷동종단체 특화발전특구 수×당해 지자체 특화발전특구 수)
	도심지내 공장밀집	• (도심지내 공장밀집지역 면적×행정구역면적 천 m^2 당 지역개발비 표준행정수요)×0.6

마지막으로 지역균형수요는 이렇게 구한 산정액에 다시 일부만 반영하는 구조로 운용되고 있다. 해안선과 관련된 환경보호비, 도로유지비, 도로교통비를 제외한 측정항목이 이 방식을 취한다. 이러한 이중반영구조는 지역균형수요가 급증하는 것을 완충하는 장치로서 기능하며 기준재정수입 산정 시 적용하는 산입률과 비슷한 역할을 갖는다. 때문에 기준재정수입과 마찬가지로 기준재정수요 역시 이 반영율을 재정형평기능을 강화하는 수단으로 활용할 수 있다.

3. 정부간 이전재원으로 보통교부세의 특성

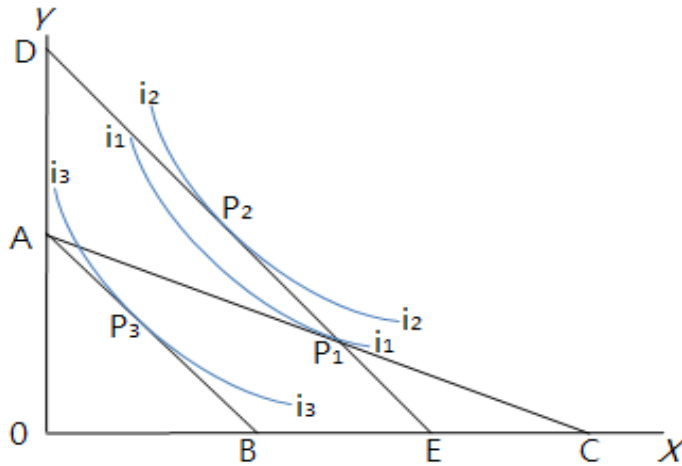
가. 정율보조금과 보통교부세

정부간 보조금의 한 유형으로서 보통교부세는 일반정액보조금에 속한다. 보통교부세는 용도의 제한이 없으며, 법정공식에 입각하여 배분하고, 지방비부담 없이 정액으로 교부하는 보조금이다.

일반정액보조금으로서 보통교부세의 특성은 다음과 같은 간단한 그림으로 설명할 수 있다. <그림 3-4>에서 가로축은 공공재 X , 세로축은 공공재 Y 를 나타낸다. AB 는 X , Y 와 가능한 조합을 나타내는 예산선이며 자치단체의 최적 세출조합은 무차별곡선 i_0 와 예산선이 접하는 P_0 를 선택할 때 달성된다.

이때, 정율보조금 방식으로 공공재 X 를 지원할 경우 자치단체가 공공재 X 를 공급할 때 소요되는 비용은 그만큼 낮아지는 효과가 발생한다. 이에 따라 자치단체의 예산선은 AB 에서 AC 로 변경되며 최적의 세출조합은 P_0 에서 P_1 으로 이동하게 된다. 그러나 공공재 X 를 정율보조금이 아니라 정액보조금으로 지원하면 자치단체의 후생수준이 더 높아진다는 것을 알 수 있다. 정율보조금을 공공재 X 의 단위로 측정하면 P_1 과 AB 사이의 수평거리에 해당하는데, 동일한 금액을 정액보조금으로 지원하면 예산선은 AB 에서 수평 이동한 DE 가 되고, 자치단체의 최적 세출조합은 P_1 이 아니라 P_2 가 된다.

〈그림 3-4〉 정율보조금과 정액보조금의 비교



그러나 보통교부세가 용도를 특정하지 않고 정액으로 교부하는 이상 공공재 X 의 공급이 항상 증가하는 것은 아니다. 공공재 X 의 공급이 증가하는 것은 소득효과에 대체효과가 더해진 결과인데, X 가 기펜재(Giffen's goods)라면 X 의 공급은 줄어들 수 있다. 또한 공공재 X 의 증감은 무차별곡선의 형태와 위치, 다시 말해서 자치단체의 선호체계에 의존하기도 한다.

이론모형에서 보듯이 동일한 규모의 정율보조금과 보통교부세를 비교하면 정율보조금은 공공재 공급을 증가시키지만 자치단체는 용도의 자율성이 보장된 보통교부세를 선호한다는 기본정리를 도출할 수 있다. 이 기본정리는 중앙부처가 특정 공공재 공급을 확대하기 위하여 정율보조금을 장려하나 자치단체는 조건이 없는 일반적인 보통교부세를 선호하는 현상을 비교적 잘 설명한다.

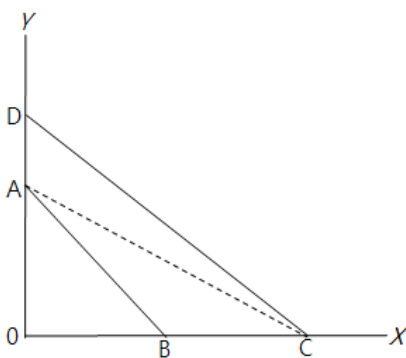
나. 보통교부세와 연성예산제약

그러나 보통교부세가 완전한 정액보조금인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 보통교부세는 측정항목별 집행액을 기준으로 표준행정수요를 산출하는 방법을 취하며, 일반행정비나 의회비를 제외한 대부분의 측정항목에서 집행되는 자원 중에

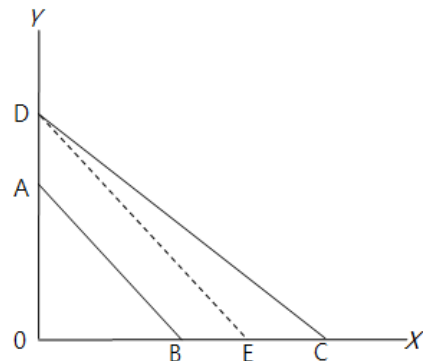
는 국고보조금이 포함되어 있다. Wildasin(1986)이 지적한대로 정액을 의도하는 일반보조금에서도 지역간 배분기준에 의해 정책당국이 의도하지 않은 묵시적인 유도가 발생할 가능성이 있다. 보통교부세도 예외가 아니어서 현행 배분기준에는 묵시적인 유도장치를 갖고 있다고 생각된다. 지역개발비를 예로 들면 도로연장이나 도로면적, 공공시설 면적과 같은 사회자본시설이 측정항목으로 이용되고 있기 때문에 이들 사회자본시설이 확충되면 교부액도 증가하는 구조이다. t 기의 공공투자가 $t+1$ 기의 교부액에 영향을 주는 구조로 이해될 수 있다.

이러한 특성은 다음의 <그림 3-5>로 설명된다. 보통교부세 교부 후 예산선은 순수한 정액교부세와 같이 원래 예산선에 평행하지 않고 (그림 3-5a)처럼 공공재 X 와 Y 에 상이한 비율(BC/OC 와 AD/OD)의 정율보조금이 교부되며 (그림 3-5b)와 같이 정액의 교부세 BE 가 더해져 X 에 정율보조금 EC/OC 가 교부되는 결과를 가져온다. 따라서 행정구역 면적이나 인구 등과 같이 자치단체가 전략적으로 선택할 수 없는 부분은 순수한 보통교부세에 가깝지만 각종 복지·문화·체육 시설 면적, 도로면적, 도로연장 등과 관련된 측정항목은 정율보조금이 영향을 주게 된다. 즉, 국고보조사업의 비중이 큰 자치단체일수록 보통교부세의 교부액도 늘어날 가능성이 높아지게 된다.

<그림 3-5> 국고보조사업이 반영될 경우 보통교부세의 특성



<그림 3-5b>



<그림 3-5a>

보통교부세에 내재된 정율보조금적 특성은 재정착각(fiscal illusion), 연성예산제약(soft-budget constraint) 등의 비효율성의 문제들을 초래할 수 있다. 재정착각이란 의사결정자가 어떤 이유로 공공서비스의 한계비용과 한계편익을 잘못 인식하여 공공서비스가 비효율적인 수준에서 공급되는 현상을 말한다(Oates 1988, Dollery and Worthington 1996). 일반적으로 재정착각의 원인으로 조세구조나 지방채무 등을 거론하지만 보통교부세에서도 관찰되는 현상이다. 앞서 지적한바와 같이 정액 보조금이 내재되어 있음에도 불구하고 정책당국은 자치단체가 실제 집행한 통계에 의존하여 표준적인 재정수요로 착각하게 된다. 연성예산제약의 문제도 마찬가지이다. Maskin(1996)의 정의에 의하면 연성예산제약이란 ‘자금을 제공하는 주체가 자금을 교부받는 객체의 예산을 고정시킬 수 없는 상황, 즉 자금을 받는 객체가 사전에 최적이라고 생각하는 수준보다 높은 보조금이나 융자금을 사후적으로 받는 상태’를 말한다. 이 정의를 원용하면 교부단체가 생각하는 수준보다 더 교부할 경우에는 연성예산제약의 문제가 불거질 수 있다.

연성예산제약의 문제는 다음과 같은 간단한 수식으로 설명할 수 있다. 여기서 하첨자 i 는 개별 자치단체를 의미한다. 자치단체의 세입은 자체세입 T_i 와 보조금 S_i 로 구성된다. 이때, 정율보조금 mg_i 는 보조율 m 으로 지원되는 국고보조금, G_i 정액으로 교부되는 보통교부세이다. 그리고 보통교부세 G_i 는 국고보조금 요소가 포함되어 있다고 가정하면 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)에 연동하여 교부액을 산정하는 현실을 반영하여 $G_i = f(mg_i - T_i)$ 로 표기할 수 있다.

$$\text{예산제약식} : T_i + S_i = g_i$$

$$\text{이전재원식} : S_i = mg_i + G_i$$

$$\text{보통교부세} : G_i = f(mg_i - T_i)$$

상기 식에서 국고보조금이 보통교부세에 미치는 영향을 수식으로 정리하면 다음과 같다.

$$\frac{\partial G_i}{\partial g_i} = \frac{mf'(g_i) - f'(T_i)}{1 - m}$$

$(1 - m) > 0$ 이기 때문에 $mf'(g_i) > f'(T_i)$ 가 성립하면, 국고보조금의 증감은 보통교부세 증감에 정(+)의 효과를 주게 된다. 이 식이 의미하는 바는 국고보조금이 확대된 규모가 자체세입 확대 규모보다 크게 되면 보통교부세 교부액은 증가한다는 것이다. 때문에 자치단체 입장에서는 국고보조금에 연동된 세출사업비를 가능한 늘리는 대신에 자체세입 확충 속도를 그보다 낮추는 유인기제가 작동하게 된다.

이러한 자치단체의 전략적 선택과 경제논리에 의한 최적화된 행동은 연성예산 제약의 문제를 유발하는데, 보통교부세 인센티브제도를 운용하는 의미도 이 부분에서 찾을 수 있다. 자체세입 확충과 불필요한 세출예산의 팽창을 억제하는데 인센티브제도의 목적을 두는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 인센티브제도는 소위 시점간 비정합성이라는 본질적인 한계를 지니고 있다. 인센티브제도를 운용함으로써 사전에 세입 및 세출의 자구노력을 전개하라는 신호를 주지만 사후적으로 평가하여 교부액에 반영하는 과정에서 시차가 발생하게 된다. 그리고 시차가 발생한 기간에 교부액이 자연 증가하면서 감액된 교부액이 희석됨에 따라 자구노력에 대한 사전적 신호와 사후적 신호가 일치되지 못하는 사례가 발생하곤 한다.

다. 다른 이전재원과 비교한 보통교부세의 특성

우리 나라의 지방재정조정제도는 2005년도에 구조개편을 단행하면서 지방교부세, 국고보조금의 이원체제를 유지하고 있다. 그러나 세부적으로 들어가면 지방교부세 내에서도 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세가 있으며 국고보조금도 일반 국고보조금과 광역지역발전특별회계로 나눌 수 있다. 또한 조정재원이 종합부동산세인 부동산교부세도 있다. 이들 하위 자원들은 각자 주어진 역할과 목적에 따라 배분기준, 재정형평화 요소를 달리 운용한다.

재원보장과 지역간 재정형평성을 같이 추구하는 재원으로는 보통교부세와 부동산교부세가 있다. 두 재원은 외형상 성격이 비슷하지만 보통교부세가 재원보장 기능에 더 충실하다면 부동산교부세는 지역간 재정격차 완화를 더 중시하여 왔다. 정책목적과 우선순위가 다소 다른 셈이다. 분권교부세는 사회복지 사무의 행정비용을 보전한다는 뚜렷한 목적을 갖고 운용하는 이전재원이다. 분권교부세 역시 부분적으로 재정형평을 추구하는바, 역재정력지수에 의한 배분기준을 활용하고 있다. 보통교부세가 지역균형수요, 보정계수, 산입률 등 재정형평을 위한 정책도구가 다양한데 비하여, 분권교부세와 부동산교부세는 역재정력지수에 의존한다는 차이가 있다. 그러나 생각해보면 역재정지수도 보통교부세의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 비율로 산출됨으로 지역균형수요, 보정계수, 산입률 등의 요소들이 재정형평에 미치는 범위는 분권교부세와 부동산교부세에도 미친다고 봐야 할 것이다.

특정정율보조금의 성격을 갖는 일반국고보조금은 원칙적으로 재정격차 완화보다는 목적 사업의 성과창출과 예산집행의 효율성을 중시한다. 그럼에도 불구하고 일부 일반국고보조금은 차등보조율 형태로 재정형평을 추구하기도 한다. 사회복지 관련 기초생활보장, 영유아보육지원, 기초노령연금 등이 차등보조방식을 취하는 대표적인 이전재원에 해당한다⁹⁾. 광역지역발전특별회계는 공간별, 사업별로 보조율을 달리하거나 배분기준을 이용하는 방식으로 재정형평제도를 운용하고 있다. 재정여건(재정력지수, 주민세 소득세할)이나 사회경제적 조건(인구, 면적, 노령인구 비중)을 반영한 회귀분석모형을 적용하여 차등화 된 재원배분을 실시하는 시도자율편성이 이에 해당한다. 시군구자율편성은 도시활력증진지역 50%, 농산어촌지역 70%, 특수상황지역 80% 등 공간별로 차등보조율제도를 운용하며 성장촉진지역에 대해서는 추가 보조하는 방식을 병행하고 있다.

9) 기초생활보장과 영유아보육지원은 사회복지비지수, 재정자주도 기준으로 차등보조제도를 운용한다. 예를 들어 기초생활보장과 영유아보육지원은 기준보조율을 서울 50%, 지방 80%의 일차 차등보조율을 적용한 후, 각각의 기준보조율에 $\pm 10\%$ 의 이차 차등보조율제도를 운용하고 있다. 기초노령연금은 노인인구비율과 재정자주도 기준을 따라 40%~90%의 차등보조제도를 운용한다.

〈표 3-6〉 지방재정조정제도의 주요 내용종합

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	재정형평화 요소		
지방교부세	보통교부세		일반	내국세 일정율 (18.3%)	96%	공식	재원보장 재정격차 완화	○ (지역균형 수요)		
			특별 교부세		시책추진분	특정	2.4%	임의	특정사업 장려	×
			재해대책분 (우수단체 재정지원 겸용)		특정	1.6%	임의	재해복구 (국가정책추진)	×	
	분권 교부세	경상수요	비경상수요	포괄 매칭	내국세 일정율 0.94%	재량적	공식	재원보장 재정격차 완화	○ (역재정력 지수)	
				일반수요		특정 매칭	특정 부문 지원	공식	재원보장 재정격차 완화	○ (역재정력 지수)
				특정수요		특정 매칭		임의	특정사업 장려	×
	부동산 교부세	재정여건(50%)	사회복지(25%)	지역교육(20%)	부동산보유세 규모(5%)	일반	국세 100% (종합부동산세)	공식	재정격차 완화	○ (역재정력 지수)
								공식	사회복지 장려	△
								공식	지역교육	×
								공식	징세지원칙	×
	국고보조금	일반 보조금	법정보조금	비법정보조금	특정 매칭	특정 매칭	재량적	임의 (공식)	특정사업 장려	○ (차등보조)
								특정 매칭	특정부문지원	임의
광특 보조금		지역개발계정	시도 자율	포괄 매칭	국세수입 일정분 (신축적)	재량적	공식	재원보장 특정사업 장려	○ (재정여건)	
			시군구 자율	포괄 매칭		재량적	공식	재원보장 특정사업 장려	○ (차등보조)	
		광역발전계정		특정 매칭		재량적	임의	특정사업 장려	×	

주 : 1) 편의상 광특보조금의 제주특별자치도계정은 제외하였다.

2) 총액규모 결정 방식에서 중앙정부가 예산형편 등을 정책적으로 고려해서 예산에 반영하면 재정적으로 분류하였다.

3) 재정형평화 요소의 △는 사회복지비지수, 노령인구지수, 기초생활수급권자 수 등 낙후지역 관련 지수를 이용한 간접적인 재정형평화 요소를 의미한다.

4) 법정보조금의 공식주의란 기초생활보장, 영유아보육지원, 기초노령연금 등 일부 공식으로 차등보조를 운용하는 일부 국고보조사업이 해당한다.

재정형평과 관련하여 다른 이전재원에 대한 보통교부세의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보통교부세는 총액은 지방교부세법 제4조에 명시한바와 같이 내국세의 일정비율로 정해져 있으며 배분기준도 지방교부세법 제7조와 동법 시행령 제7조의 규정에 의한 법정공식주의를 채택하고 있다. 반면에 특정보조금의 지역개발계정은 공식주의를 표방하고 있지만 정책당국의 재량적 판단에 의존하고 있어 보통교부세와 대비된다.

둘째, 보통교부세의 산정방식이 분권교부세와 부동산교부세의 재정형평기능에도 영향을 준다. 이들 재원이 운용하는 역재정력지수의 근본이 보통교부세의 기준재정수요와 기준재정수입이라는 점은 이미 지적한 바 있다. 이것이 의미하는 바는 보통교부세의 산정기준이 분권교부세와 부동산교부세까지 영향을 준다는 사실이다. 때문에 재정형평기능을 강화하기 위한 산정기준을 변경할 때는 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세 상호간의 역학관계를 고려할 필요가 있음을 시사한다.

셋째, 보통교부세의 재정형평기능을 확대하기 위해서는 지역균형수요 산정기준을 보완하거나 차등산입률 등의 새로운 수단을 도입할 필요가 있다. 보통교부세는 국고보조금과 달리 일반정책보조금의 특성을 갖는다. 용도의 자율성이 보장되며 지방비부담을 강제하는 매칭방식을 활용할 수도 없다. 보통교부세가 갖는 이러한 보조금적 성격은 차등보조율에 의한 상대가격 변경이 어렵다는 것을 말한다. 이런 의미에서 지역균형수요를 보강하거나 산입률을 차등적으로 운용하는 방식은 상대가격 조정이 불가능한 보통교부세의 입장에서 고려할 수 있는 정책대안이다.

제2절 보통교부세 배분 현황



1. 지방세입에서 보통교부세의 위상

가. 지방세입 내 지방교부세 위상

지방교부세는 1983년 소위 8.3조치가 폐지되면서 법정률에 의한 총액결정방식을 유지하고 있다. 매년도 예산형편에 따라 국회나 정부가 결정하는 재량적 총액 결정방식이 아니라 지방교부세법의 규정에 따른 법정교부율제도를 운영하고 있다. 그동안 법정교부율은 4회에 걸쳐 인상하여 왔다. 1983년 13.27%에서 시작한 법정교부율은 지방분권 확대 차원에서 2000년 15.02%로 인상되었다.

그러나 지방교부세는 참여정부시기 큰 변화를 경험하게 된다. 참여정부는 증액교부금을 폐지하면서 국고보조사업 지방이양의 비용보전 목적으로 분권교부세를 설치하였으며 지방분권이 국정의 최우선 과제로 대두한 환경변화에 힘입어 법정교부율이 19.13% 수준까지 인상되었다. 그러나 지방이양 사회복지사무에 대한 분권교부세의 재원보장기능이 미흡하다는 비판이 제기되자 2006년 법정교부율을 소폭 조정하였다. 아울러 참여정부는 종합부동산세 전액을 교부재원으로 하는 부동산교부세를 설치하였다. 종합부동산세는 부동산시장의 안정과 계층별, 지역별 소득재분배를 염두하고 도입하였기 때문에 부동산교부세 역시 도입 초기부터 지역 간 재정격차 완화를 지향한 배분공식을 운영하였다.

지방소비세 도입을 준비하였던 2009년에는 법정교부율 조정을 시도하였던 시기로 기록된다. 당시 정부는 국가-지방간 재원중립원칙 하에 지방소비세 도입을 결정하였다. 이 결정에 입각해서 지방소비세 규모만큼 법정교부율을 18.97%로 인하할 계획이었으나 국회 입법 과정에서 19.24%를 유지하도록 결정되었다. 법정교부율 19.24%는 지금까지 운영되고 있으며 보통교부세의 재원보장기능은 물론이고 재정형평 역할에도 기준점이 되고 있다.

〈표 3-7〉 지방교부세 법정률 변천 과정

	지방교부세 (억원)	법정교부율 (%)	비고
'83년	8,588	13.27	8,3조치 폐지 및 법정률 부활
'99년	63,608	13.27	
'00년	82,155	15.07	법정률 인상(13.27%→15.02%)
'01년	122,315	17.91	
'02년	119,734	15.37	
'03년	134,624	15.28	
'04년	143,141	15.22	
'05년	194,845	19.13	- 법정률 인상(15.02%→19.13%) - 분권교부세 신설(내국세 0.83%) - 증액교부금 폐지
'06년	204,414	19.24	- 분권교부세 법정률 인상(0.83%→0.94%) - 부동산교부세 신설
'07년	226,242	19.24	법정률 19.24% 운영
'13년	344,409		

지방교부세는 법정교부율 조정의 변천을 겪으면서 지방세입에서 차지하는 위상도 조금씩 격상되어 왔다. 2003년 지방세입의 15.3%에 불과하였던 지방교부세는 법정교부율이 19.13%로 조정된 2005년에는 18.4%로 높아졌다. 분권교부세 법정교부율이 소폭 인상되고 부동산교부세 도입의 영향을 받아 2007년도 지방교부세 위상은 19.2%로 격상되었다.

그러나 2009년의 지방교부세 위상은 지방세입의 17.9%로 하락하였다. 지방교부세의 절대규모는 확대되었지만 글로벌 금융위기 극복을 위한 적극적인 경기부양책에 따라 지방채무가 급증한 결과이다. 2010년 이후에는 지방소비세 도입에도 불구하고 법정교부율 유지 기조를 견지하였으며, 이에 따라 지방교부세는 전체 세입의 20% 내외 수준에서 안정적인 추세를 보이고 있다.

〈표 3-8〉 지방세입 내 지방교부세의 위상

(단위 : 억원, %)

구분	2003년 (비중)	2005년 (비중)	2007년 (비중)	2009년 (비중)	2011년 (비중)	2012년 (비중)	2013년 (비중)
합 계	975,256 (100.0)	1,070,625 (100.0)	1,280,366 (100.0)	1,567,029 (100.0)	1,562,568 (100.0)	1,670,153 (100.0)	1,568,887 (100.0)
자체수입	603,898 (61.9)	666,536 (62.3)	780,526 (61.0)	863,669 (55.1)	871,958 (55.8)	943,956 (56.5)	871,594 (55.6)
지방세	306,167 (31.4)	350,048 (32.7)	407,054 (31.8)	451,914 (28.8)	508,130 (32.5)	529,068 (31.7)	537,470 (34.3)
세외수입	297,731 (30.5)	316,488 (29.6)	373,472 (29.2)	411,755 (26.3)	363,828 (23.3)	414,888 (24.8)	334,124 (21.3)
의존수입	343,014 (35.2)	368,276 (34.4)	464,493 (36.3)	605,542 (38.6)	625,827 (40.1)	685,873 (41.1)	656,332 (41.8)
지방교부세	149,535 (15.3)	196,541 (18.4)	245,341 (19.2)	280,998 (17.9)	304,665 (19.5)	335,932 (20.1)	314,600 (20.1)
지방양여금	51,516 (5.3)	-	-	-	-	-	-
보조금	141,963 (14.6)	171,736 (16.0)	219,152 (17.1)	324,545 (20.7)	321,162 (20.6)	349,941 (21.0)	341,732 (21.8)
지방채 및 예치금회수	28,344 (2.9)	35,813 (3.3)	35,347 (2.8)	97,817 (6.2)	64,783 (4.1)	40,324 (2.4)	40,960 (2.6)

자료 : 안전행정부, 「지방자치단체 예산개요」 각 연도

주 : 2012년까지는 최종예산, 2013년도는 당초예산 기준

나. 지방교부세 내 보통교부세 위상

지방교부세 내에서 보통교부세는 절대적인 위치를 차지하고 있다. 내국세의 19.24%인 지방교부세 총액 중에서 법정교부율이 0.94%인 분권교부세가 4.9%를 차지한다. 분권교부세 법정교부율을 제외하면 나머지 법정교부율은 보통교부세와 특별교부세에 각각 96%와 4%를 안분하게 됨으로 보통교부세 법정교부율은 17.57%, 특별교부세 법정교부율은 0.73% 정도로 나누어진다. 지방교부세 총액은 보통교부세에 90.8%, 특별교부세는 3.8%, 분권교부세 4.9%로 안배되어야 하며 대체로 이 안배율은 준수되고 있다. 보통교부세의 비중이 91% 내외에서 등락을 보이는 현상은 추정예산이나 내국세 정산분이 포함된 결과로 이해된다.

〈표 3-9〉 지방교부세 구성원별 교부내역

(단위 : 억원, %)

연도	합 계		보통 교부세		특별 교부세		분권 교부세	
	합 계	비중	보통 교부세	비중	특별 교부세	비중	분권 교부세	비중
1993	44,131	100.0	40,119	90.9	4,012	9.1	-	-
1995	54,842	100.0	49,857	90.9	4,986	9.1	-	-
2000	82,665	100.0	74,687	90.3	7,469	9.0	-	-
2005	194,845	100.0	179,276	92.0	7,116	3.7	8,454	4.3
2006	204,414	100.0	186,915	91.4	7,434	3.6	10,065	4.9
2007	233,077	100.0	213,162	91.5	8,527	3.7	11,387	4.9
2008	282,137	100.0	257,958	91.4	10,394	3.7	13,784	4.9
2009	251,868	100.0	230,321	91.4	9,242	3.7	12,305	4.9
2010	269,907	100.0	246,791	91.4	9,929	3.7	13,187	4.9
2011	298,332	100.0	272,746	91.4	11,010	3.7	14,575	4.9
2012	330,648	100.0	301,914	91.3	12,579	3.8	16,154	4.9
2013	344,409	100.0	314,479	91.3	13,103	3.8	16,827	4.9

주 : 추경예산 및 내국세 정산분이 포함된 최종 교부액이며 2013년도는 당초예산 기준.

자료 : 안전행정부, 「지방교부세 산정해설」

다. 보통교부세 지역별 배분 현황

다음의 <표 3-11>은 본청, 시, 군의 교부액을 지역별로 집계한 결과이다. 개별 지역의 교부액이 차지하는 비중은 최근 3년간 큰 변화가 없었으나 부산, 경기, 충남, 경남은 다른 양상을 보이고 있다. 부산, 충남, 경남은 2011년에 비해 2013년의 비중이 하락하였으며 경기는 반대로 증가하였다.

하락한 지역도 조금 다른 특징을 보이고 있는데, 부산은 동종단체 내 본청의 비중이 2011년 11.2%에서 2013년 9.6%로 크게 줄어든 것이 영향을 주었다. 충남은 시의 동종단체 내 비중이 2011년 10.0%에서 11.6%로 증가하였으나 군의 동종단체 내 비중이 2011년 10.8%에서 2013년 8.8%로 크게 하락하였다. 경남은 본청의 비중이 저하되었지만 시의 비중이 2011년 13.2%에서 2013년 12.1%로 하락한 것이 영향

을 주었다. 반면에 경기도는 본청의 비중이 2011년 6.5%에서 2013년 7.1%로 증가하였으며 시 역시 2011년 14.0%에서 2013년 15.4%로 높아졌다.

〈표 3-10〉 지역별 보통교부세 배분 현황(절대액 기준)

(단위: 억원, %)

구분	2013년				2012년				2011년			
	합계	본청	시	군	합계	본청	시	군	합계	본청	시	군
서울 (비중)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)
부산 (비중)	9,277 (2.9)	8,631 (9.6)	- (0.0)	646 (0.5)	9,719 (3.3)	9,139 (10.8)	- (0.0)	580 (0.5)	8,654 (3.4)	8,121 (11.2)	- (0.0)	533 (0.5)
대구 (비중)	9,294 (3.0)	8,072 (9.0)	- (0.0)	1,223 (1.0)	8,510 (2.9)	7,490 (8.9)	- (0.0)	1,020 (0.9)	7,142 (2.8)	6,262 (8.6)	- (0.0)	880 (0.9)
인천 (비중)	4,660 (1.5)	2,301 (2.6)	- (0.0)	2,358 (2.0)	3,944 (1.4)	1,911 (2.3)	- (0.0)	2,032 (1.9)	3,271 (1.3)	1,486 (2.0)	- (0.0)	1,785 (1.8)
광주 (비중)	5,488 (1.7)	5,488 (6.1)	- (0.0)	- (0.0)	5,341 (1.8)	5,341 (6.3)	- (0.0)	- (0.0)	4,990 (1.9)	4,990 (6.9)	- (0.0)	- (0.0)
대전 (비중)	4,628 (1.5)	4,628 (5.2)	- (0.0)	- (0.0)	4,487 (1.5)	4,487 (5.3)	- (0.0)	- (0.0)	3,676 (1.4)	3,676 (5.1)	- (0.0)	- (0.0)
울산 (비중)	1,992 (0.6)	1,174 (1.3)	- (0.0)	818 (0.7)	1,790 (0.6)	1,158 (1.4)	- (0.0)	632 (0.6)	1,568 (0.6)	1,043 (1.4)	- (0.0)	525 (0.5)
세종 (비중)	1,591 (0.5)	1,591 (1.8)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)
경기 (비중)	22,273 (7.1)	1,124 (1.3)	16,298 (15.4)	4,851 (4.1)	19,240 (6.6)	773 (0.9)	14,291 (14.6)	4,175 (3.8)	16,668 (6.5)	714 (1.0)	12,380 (14.0)	3,574 (3.7)
강원 (비중)	34,331 (10.9)	6,567 (7.3)	12,445 (11.7)	15,319 (12.9)	31,644 (10.8)	6,300 (7.5)	11,353 (11.6)	13,991 (12.8)	27,506 (10.7)	5,169 (7.1)	10,432 (11.8)	11,906 (12.3)
충북 (비중)	23,223 (7.4)	5,246 (5.9)	6,312 (5.9)	11,666 (9.8)	21,337 (7.3)	4,992 (5.9)	5,730 (5.8)	10,616 (9.7)	18,567 (7.2)	4,194 (5.8)	5,087 (5.8)	9,286 (9.6)
충남 (비중)	28,454 (9.0)	5,634 (6.3)	12,314 (11.6)	10,507 (8.8)	27,321 (9.4)	5,490 (6.5)	11,447 (11.7)	10,384 (9.5)	23,826 (9.2)	4,582 (6.3)	8,795 (10.0)	10,450 (10.8)
전북 (비중)	31,106 (9.9)	6,831 (7.6)	12,821 (12.1)	11,454 (9.6)	29,707 (10.2)	6,592 (7.8)	12,225 (12.5)	10,880 (10.0)	26,837 (10.4)	5,913 (8.1)	11,382 (12.9)	9,543 (9.8)
전남 (비중)	45,369 (14.4)	8,771 (9.8)	10,095 (9.5)	26,508 (22.3)	42,214 (14.5)	8,507 (10.1)	9,430 (9.6)	24,277 (22.2)	37,572 (14.6)	7,438 (10.2)	8,686 (9.9)	21,448 (22.1)
경북 (비중)	51,834 (16.5)	10,139 (11.3)	23,023 (21.7)	18,673 (15.7)	48,228 (16.5)	9,681 (11.5)	21,311 (21.7)	17,237 (15.8)	42,929 (16.7)	8,309 (11.4)	19,735 (22.4)	14,886 (15.3)
경남 (비중)	31,532 (10.0)	3,927 (4.4)	12,790 (12.1)	14,816 (12.5)	29,646 (10.2)	3,737 (4.4)	12,303 (12.5)	13,606 (12.4)	26,818 (10.4)	3,002 (4.1)	11,650 (13.2)	12,166 (12.5)
제주 (비중)	9,428 (3.0)	9,428 (10.5)	- (0.0)	- (0.0)	8,757 (3.0)	8,757 (10.4)	- (0.0)	- (0.0)	7,730 (3.0)	7,730 (10.6)	- (0.0)	- (0.0)
합계 (비중)	31,440 (100)	89,550 (100)	100,000 (100)	118,833 (100)	291,884 (100)	84,353 (100)	98,091 (100)	109,440 (100)	257,755 (100)	72,628 (100)	88,146 (100)	96,981 (100)

자료: 안전행정부, 「보통교부세 산정내역」, 각 연도

보통교부세의 1인당 교부액은 군 자치단체가 평균 223만원으로 시 자치단체의 75만원에 비해 약 3배가량 더 배분되고 있다. 이러한 경향은 최근 3년간 공통적으로 관찰되고 있다. 지역별로는 광역시, 경기, 경남을 제외한 대부분의 지역에서 전국 평균치 이상의 교부가 이루어지고 있다. 전남, 강원, 경북 지역의 1인당 교부액이 평균치를 크게 넘어서고 있으며, 이 역시 최근 3년간 큰 변화 없이 비슷한 양상을 보였다.

〈표 3-11〉 지역별 보통교부세 배분 현황(1인당 기준)

(단위: 천원)

구분	2013				2012				2011			
	합계	본청	시	군	합계	본청	시	군	합계	본청	시	군
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	262	243	-	589	273	256	-	558	245	230	-	555
대구	371	322	-	671	339	298	-	570	287	251	-	498
인천	166	82	-	2,735	142	69	-	2,368	120	55	-	2,093
광주	374	374	-	-	366	366	-	-	347	347	-	-
대전	304	304	-	-	298	298	-	-	247	247	-	-
울산	175	103	-	398	159	103	-	312	141	94	-	268
세종	1,603	1,603	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	186	9	140	1,544	163	7	124	1,348	144	6	110	1,179
강원	2,234	427	1,118	3,620	2,068	412	1,025	3,312	1,819	342	955	2,834
충북	1,490	337	626	2,124	1,374	321	571	1,932	1,214	274	515	1,712
충남	1,411	279	790	2,295	1,312	264	744	1,913	1,165	224	645	1,531
전북	1,661	365	836	3,366	1,589	353	800	3,186	1,447	319	752	2,791
전남	2,374	459	962	3,074	2,205	444	901	2,797	1,966	389	834	2,466
경북	1,923	376	1,075	3,371	1,794	360	1,000	3,095	1,609	311	935	2,675
경남	953	119	456	2,919	900	113	442	2,678	824	92	424	2,396
평균	1,032	360	750	2,226	927	262	701	2,006	827	227	646	1,750

라. 재정부족액에 대한 보통교부세 보전을 추이

보통교부세가 재정부족액을 보전하는 정도는 90% 내외에서 매년 등락을 거듭하고 있다. 보통교부세 총액의 3%를 제주특별자치도에 할당하기 시작한 2008년도를 기점으로 재정부족액 보전율¹⁰⁾은 일시적으로 하락하였으나 2010년 이후부터는 90%를 넘어서고 있다. 그러나 보통교부세 총액에서 제주특별자치도 3%분을 제외할 경우 재정부족액에 대한 보전율은 여전히 안정적이지 못한 모습을 보이고 있다. 재정부족액 보전율은 2008년 89.2%에서 계속 하락하다 2011년 88.2%, 2012년 92.5%로 회복하였으나 2013년에는 다시 89.0%로 반전되었다.

〈표 3-12〉 재정부족액에 대한 보통교부세 보전율

(단위 : 억원, %)

연도	기준재정 수요	기준재정 수입	재정부족액	보통교부세	재정부족액 보전율
2013	634,092	291,455	342,637	314,480	91.7% (89.0%)
2012	592,626	286,545	306,080	291,884	95.4% (92.5%)
2011	578,381	295,019	283,363	257,755	90.9% (88.2%)
2010	549,139	275,674	273,465	232,403	84.9% (82.4%)
2009	544,834	271,791	273,043	240,925	88.2% (85.6%)
2008	463,583	216,431	247,153	227,234	91.9% (89.2%)
2007	395,017	177,296	217,721	198,421	91.1%
2006	374,057	167,322	206,736	177,543	85.9%
2005	359,011	160,900	198,112	170,776	86.2%

주 : ()내는 보통교부세 총액에서 제주특별자치도 3%를 제외한 보전율을 의미함

자료 : 안전행정부, 「보통교부세 산정내역」, 각 연도

10) 재정부족액에 대한 보전율은 조정률과 같은 의미를 갖는다.

2. 지역균형수요 산정내역 현황

가. 기준재정수요 및 기준재정수입 내역 현황

보통교부세의 재정형평화는 제도 상 보정수요가 상당 수준의 영향을 줄 수 있다. 보정수요는 규모, 산정방식을 통해서 재정형평화에 영향을 미치는데, 연차별 추이 분석에 의하면 기준재정수요에서 보정수요가 차지하는 비중은 매년 일정한 패턴을 갖는 것은 아니다. 절대적인 수준에서도 14% 내외에 머무르고 있다.

〈표 3-13〉 연도별 기준재정수요 및 기준재정수입의 내역별 비중

(단위: 억원, %)

연도	기준재정수요				기준재정수입				보통 교부 세
	소계 (비중)	기초 수요 (비중)	보정 수요 (비중)	자체 노력 (비중)	소계 (비중)	기초 수입 (비중)	보정 수입 (비중)	자체 노력 (비중)	
2013	764,583 (100)	647,380 (84.7)	113,418 (14.8)	3,785 (0.5)	428,695 (100.0)	374,964 (87.5)	35,931 (8.4)	17,800 (4.2)	314,480
2012	711,477 (100)	603,615 (84.8)	103,540 (14.6)	4,322 (0.6)	414,937 (100.0)	358,017 (86.3)	34,569 (8.3)	22,351 (5.4)	291,884
2011	707,040 (100)	613,786 (86.8)	85,484 (12.1)	7,770 (1.1)	434,121 (100.0)	375,372 (86.5)	42,843 (9.9)	15,906 (3.7)	257,755
2010	677,540 (100)	588,625 (86.9)	86,813 (12.8)	2,102 (0.3)	411,427 (100.0)	320,467 (77.9)	72,300 (17.6)	18,659 (4.5)	232,403
2009	672,938 (100)	567,928 (84.4)	103,496 (15.4)	1,514 (0.2)	409,742 (100.0)	306,718 (74.9)	89,839 (21.9)	13,185 (3.2)	240,925
2008	645,249 (100)	539,498 (83.6)	104,054 (16.1)	1,697 (0.3)	408,899 (100.0)	306,353 (74.9)	92,440 (22.6)	10,106 (2.5)	227,234
2007	565,774 (100)	488,088 (86.3)	80,180 (14.2)	-2,494 (-0.4)	357,456 (100.0)	276,247 (77.3)	70,947 (19.8)	10,263 (2.9)	198,421
2006	537,089 (100)	462,373 (86.1)	80,031 (14.9)	-5,316 (-1.0)	350,963 (100.0)	258,450 (73.6)	86,076 (24.5)	6,436 (1.8)	177,543
2005	530,497 (100)	471,970 (89.0)	57,985 (10.9)	542 (0.1)	353,048 (100.0)	241,901 (68.5)	105,129 (29.8)	6,019 (1.7)	170,776

자료: 안전행정부, 「보통교부세 산정내역」, 각 연도

반면에 산입률과 직접적인 관련을 맺는 기준재정수입은 기준재정수요와 다소 다른 패턴을 보이고 있다. 기준재정수요의 경우 기초수요의 비중은 86% 내외에서

안정적인 모습을 보이다가 최근 2년간에는 84% 후반대로 다소 하락하는 추세를 보이고 있다. 반면에 기준재정수입은 기초수입의 비중이 2005년 68.5%에서 2010년 77.9%로 크게 높아졌으며 이후에도 계속 증가추세를 보여 2013년에는 87.5%에 달하였다. 지역균형수요 보다는 산입률을 차등적으로 이용하는 편이 재정형평에 더 큰 영향을 줄 수 있다는 의미로 해석된다.

자치단체 계층별로도 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 도의 경우 보정수요의 비중이 무려 34.1%에 달하고 있으며 군 자치단체도 15.3%로 비교적 높은 비중을 차지하고 있다. 이와는 달리 광역시는 상대적으로 기준재정수입에서 점유하는 기초수입의 비중이 높은 편이며 시는 보정수입의 비중이 20.1%에 이른다. 이러한 특성에 비추어 도와 군은 보정수요의 수요보강방식, 광역시와 시는 기초수입과 보정수입에 대한 차등산입률을 적용할 때 재정형평화는 더 강화될 수 있다.

〈표 3-14〉 계층별 기준재정수요 및 기준재정수입의 내역별 비중(2013년 기준)

(단위 : 10억원, %)

단체별	기준재정수요액				기준재정수입액				보통 교부세 (비중)
	소계 (비중)	기초 수요 (비중)	보정 수요 (비중)	자체 노력 (비중)	소계 (비중)	기초 수입 (비중)	보정 수입 (비중)	자체 노력 (비중)	
합 계	76,458 (100.0)	64,738 (84.7)	11,342 (14.8)	379 (0.5)	42,870 (100.0)	37,496 (87.5)	3,593 (8.4)	1,780 (4.2)	31,448 (100.0)
서울시	10,039 (100.0)	9,360 (93.2)	554 (5.5)	124 (1.2)	10,156 (100.0)	10,006 (98.5)	-669 (-6.6)	819 (8.1)	- (-)
광역시	11,414 (100.0)	10,554 (92.5)	798 (7.0)	61 (0.5)	8,014 (100.0)	6,922 (86.4)	896 (11.2)	196 (2.4)	3,029 (9.6)
세종시	249 (100.0)	184 (73.9)	63 (25.3)	2 (0.8)	70 (100.0)	72 (102.4)	-5 (-6.9)	3 (4.6)	159 (0.5)
도	14,150 (100.0)	9,299 (65.7)	4,819 (34.1)	33 (0.2)	8,735 (100.0)	8,564 (98.0)	-159 (-1.8)	330 (3.8)	5,767 (18.3)
시	24,640 (100.0)	21,905 (88.9)	2,657 (10.8)	78 (0.3)	13,275 (100.0)	10,251 (77.2)	2,669 (20.1)	355 (2.7)	10,610 (33.7)
군	15,967 (100.0)	13,436 (84.1)	2,451 (15.3)	80 (0.5)	2,620 (100.0)	1,681 (64.2)	861 (32.9)	77 (2.9)	11,883 (37.8)

한편, 기준재정수요와 기준재정수입의 1인당 내역을 지역별로 살펴보면 보정수요의 비중이 상대적으로 큰 시·도는 경기, 경남, 충남, 전남 등으로 재정보전금이 영향을 준 것으로 풀이된다. 이와는 달리 전북, 전남 등 자체세입 기반이 취약한

지역은 보정수입의 비중이 상대적으로 커 대조적인 모습을 보였다. 재정부족액은 대도시와 경기도를 제외한 대부분의 지역에서 전국 평균치 이상을 보였으며 전남, 강원, 경북 지역의 상대적으로 크게 나타났다.

〈표 3-15〉 지역별 기준재정수요 및 기준재정수입의 내역별 비중(2013년 기준)

구분	기준재정수요				기준재정수입				재정부족액 (천원)
	소계 (천원)	기초 수요	보정 수요	자체 노력	소계 (천원)	기초 수입	보정 수입	자체 노력	
합계	29,310 (100.0)	24,497 (83.6)	4,667 (15.9)	146 (0.5)	11,928 (100.0)	10,006 (83.9)	1,552 (13.0)	369 (3.1)	17,382 (100.0)
서울	980 (100.0)	914 (93.3)	54 (5.5)	12 (1.2)	992 (100.0)	977 (98.5)	-65 (-6.6)	80 (8.1)	-11 (-0.1)
부산	905 (100.0)	839 (92.7)	61 (6.7)	4 (0.4)	612 (100.0)	528 (86.3)	67 (10.9)	16 (2.6)	293 (1.7)
대구	944 (100.0)	867 (91.8)	72 (7.6)	5 (0.5)	528 (100.0)	524 (99.2)	-17 (-3.2)	21 (4.0)	416 (2.4)
인천	922 (100.0)	845 (91.6)	73 (7.9)	3 (0.3)	736 (100.0)	655 (89.0)	47 (6.4)	34 (4.6)	186 (1.1)
광주	995 (100.0)	913 (91.8)	76 (7.6)	6 (0.6)	574 (100.0)	412 (71.8)	147 (25.6)	15 (2.6)	421 (2.4)
대전	937 (100.0)	864 (92.2)	64 (6.8)	9 (1.0)	595 (100.0)	468 (78.7)	133 (22.4)	-5 (-0.8)	342 (2.0)
울산	1,210 (100.0)	1,100 (90.9)	103 (8.5)	7 (0.6)	1,014 (100.0)	830 (81.9)	190 (18.7)	-6 (-0.6)	196 (1.1)
세종	2,505 (100.0)	1,850 (73.9)	633 (25.3)	21 (0.8)	704 (100.0)	721 (102.4)	-48 (-6.8)	32 (4.5)	1,801 (10.4)
경기	921 (100.0)	716 (77.7)	202 (21.9)	3 (0.3)	712 (100.0)	666 (93.5)	16 (2.2)	30 (4.2)	209 (1.2)
강원	3,226 (100.0)	2,715 (84.2)	493 (15.3)	19 (0.6)	716 (100.0)	581 (81.1)	59 (8.2)	76 (10.6)	2,511 (14.4)
충북	2,389 (100.0)	2,011 (84.2)	370 (15.5)	8 (0.3)	716 (100.0)	577 (80.6)	118 (16.5)	21 (2.9)	1,673 (9.6)
충남	2,507 (100.0)	2,040 (81.4)	453 (18.1)	14 (0.6)	921 (100.0)	746 (81.0)	153 (16.6)	22 (2.4)	1,586 (9.1)
전북	2,520 (100.0)	2,072 (82.2)	440 (17.5)	8 (0.3)	656 (100.0)	435 (66.3)	223 (34.0)	-2 (-0.3)	1,864 (10.7)
전남	3,311 (100.0)	2,693 (81.3)	606 (18.3)	11 (0.3)	645 (100.0)	478 (74.1)	154 (23.9)	13 (2.0)	2,666 (15.3)
경북	2,868 (100.0)	2,352 (82.0)	512 (17.9)	4 (0.1)	707 (100.0)	583 (82.5)	110 (15.6)	14 (2.0)	2,161 (12.4)
경남	2,171 (100.0)	1,705 (78.5)	454 (20.9)	11 (0.5)	1,101 (100.0)	827 (75.1)	265 (24.1)	9 (0.8)	1,070 (6.2)

주 : 본청, 시, 군을 합산하여 1인당으로 환산한 수치이며 ()내는 비중을 의미함

나. 지역균형수요 측정항목별 산정 현황

보정수요는 법정수요 26.4%, 지역균형수요 47.8%, 사회복지균형수요 22.9%, 보정인구 반영 2.8%로 구성되어 있다. 그러나 내역을 살펴보면 계층별로 다른 특성을 관찰할 수 있다. 서울특별시와 광역시는 사회복지 균형수요가 보정수요의 53.0%, 68.0%로 높은 위치를 차지하고 있으나 시와 군을 보면 지역균형수요가 보정수요의 64.2%, 81.3%에 달하여 뚜렷한 대조를 보이고 있다. 도의 경우에는 법정수요가 59.1%를 차지하는 바, 재정보전금이 도와 시·군간 재정조정기능을 수행하는 현실을 반영하고 있다.

이러한 계층별 차이는 재정형평을 고려할 때 차별화된 접근이 필요함을 시사하고 있다. 예를 들어 시와 군은 지역균형수요의 수요보강이 효과적인 대안이 될 수 있으나 광역시는 사회복지균형수요를 활용하는 방식이 더 나을 수 있다. 반면에 도의 경우에는 재정보전금의 법정수요를 차등적으로 반영하는 것이 효과적이다.

〈표 3-16〉 보정수요 구성요소별 중요도(2013년 기준)

(단위: 억원, %)

	합계	법정수요					지역 균형 수요액	사회복지 균형 수요액	보정인구 반영 수요
		소계	재정 보전금	시·도세 징수 교부금	대도시 재정특례 보전금	재정특례 보정수요			
합계	113,418 (100.0)	29,986 (26.4)	26,551 (23.4)	2,042 (1.8)	326 (0.3)	358 (0.3)	54,250 (47.8)	25,982 (22.9)	3,133 (2.8)
서울	5,541 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,382 (43.0)	2,937 (53.0)	183 (3.3)
광역시	7,983 (100.0)	459 (5.7)	412 (5.2)	47 (0.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,022 (25.2)	5,427 (68.0)	126 (1.6)
세종시	629 (100.0)	358 (56.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	358 (56.9)	185 (29.4)	76 (12.1)	10 (1.7)
도	48,187 (100.0)	28,460 (59.1)	26,139 (54.2)	1,995 (4.1)	326 (0.7)	0 (0.0)	12,674 (26.3)	5,960 (12.4)	1,111 (2.3)
시	26,572 (100.0)	710 (2.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	17,064 (64.2)	8,000 (30.2)	710 (2.7)
군	24,505 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	19,923 (81.3)	3,582 (14.6)	994 (4.1)

보정수요의 연도별 추이를 보면, 내역 구성에서 시·도와 시·군의 차이가 관찰된다. 시·도의 보정수요 내역을 보면 법정수요가 가장 큰데 비하여 시·군은 지역균형수요가 대단히 높은 위상을 차지하고 있다. 시·도 법정수요의 대부분은 재정보전금과 징수교부금이며 2005년의 64.6%에서 2013년에는 46.3%으로 크게 하락하였다. 반면에 지역균형수요는 2013년 기준으로 28.0%, 사회복지균형수요는 23.3%를 차지하고 있지만 2007년과 비교하면 큰 폭으로 증가하였음을 확인할 수 있다.

〈표 3-17〉 보정수요 구성요소별 중요도 추이(시·도)

(단위 : 억원, %)

	합계	법정수요						지역균형수요	사회복지균형수요	보정인구반영수요
		소계	재정보전금	시도세징수교부금	대도시재정특례보전금	지방선거경비수요	교육비특별회계전출금			
2013	61,711 (100.0)	28,919 (46.9)	26,551 (43.0)	2,042 (3.3)	326 (0.5)			17,263 (28.0)	14,400 (23.3)	1,430 (2.3)
2012	57,268 (100.0)	29,454 (51.4)	27,078 (47.3)	2,077 (3.6)	299 (0.5)			14,672 (25.6)	11,563 (20.2)	1,399 (2.4)
2011	49,947 (100.0)	27,876 (55.8)	26,482 (53.0)	2,297 (4.6)		-902 (-1.8)		10,898 (21.8)	10,332 (20.7)	1,012 (2.0)
2009	71,787 (100.0)	53,150 (74.0)	29,085 (40.5)	3,033 (4.2)			21,032 (29.3)	11,660 (16.2)	7,205 (10.0)	1,225 (1.7)
2007	60,144 (100.0)	47,812 (79.5)	27,412 (45.6)	2,757 (4.6)		-1,231 (-2.0)	18,873 (31.4)	6,962 (11.6)	4,657 (7.7)	454 (0.8)
2005	57,763 (100.0)		34,781 (60.2)	2,559 (4.4)			22,982 (39.8)			

한편, 시·군의 보정수요는 지역균형수요와 사회복지균형수요에 대부분 의지하고 있다. 보정수요 내 비중에서 별다른 변화가 없는 사회복지균형수요와 달리 지역균형수요는 매년 변화의 폭이 크게 나타나고 있다. 시 자치단체의 지역균형수요

는 2009년 70.8%에서 2011년 60.2%로 급락하였다가 이후에는 증가 추세에 있다. 군 자치단체의 경우에도 비슷한 양상을 보여 2009년의 83.7%에서 다소 하락하다가 2011년 들어와 증가 추세를 보이고 있다.

〈표 3-18〉 보정수요 구성요소별 중요도 추이(시·군)

(단위 : 억원, %)

		합계	보정수요			지역균형 수요	사회복지 균형수요	보정인구 반영수요
			소계	통합단체 보정수요	지방선거 경비수요			
시	2013	26,572 (100.0)	710 (2.7)	-	-	17,064 (64.2)	8,000 (30.1)	710 (2.7)
	2012	23,584 (100.0)	815 (3.5)	815 (3.5)	-	14,912 (63.2)	7,534 (31.9)	682 (2.9)
	2011	18,264 (100.0)	515 (2.8)	920 (5.0)	-405 (-2.2)	10,991 (60.2)	6,497 (35.6)	464 (2.5)
	2009	14,868 (100.0)	-	-	-	10,533 (70.8)	4,564 (30.7)	567 (3.8)
군	2013	24,505 (100.0)	-	-	-	19,923 (81.3)	3,582 (14.6)	994 (4.1)
	2012	22,688 (100.0)	-	-	-	18,339 (80.8)	3,346 (14.7)	1,009 (4.4)
	2011	17,273 (100.0)	-300 (-1.7)	-	-300 (-1.7)	13,886 (80.4)	2,792 (16.2)	821 (4.8)
	2009	16,841 (100.0)	-	-	-	14,100 (83.7)	2,176 (12.9)	976 (5.8)

보정수요에 내재된 계층별 특성에도 불구하고 지역균형수요는 정도의 차이만 있을 뿐 모든 계층에서 중요한 위치를 차지하고 있었다. 이것은 수요보강방식의 재정형평은 계층별로 중요도의 차이가 큰 재정보전금이나 사회복지균형수요 보다 지역균형수요를 활용하는 대안이 안정성, 수용성 측면에서 장점을 갖을 수 있음을 의미한다. 반면에 사회복지균형수요나 재정보전금에 대한 수요보강방식은 특별시·광역시, 도에 편향된 재정형평을 예상할 수 있다.

계층별, 지역별 편차가 상대적으로 작은 지역균형수요를 수요보강의 대안으로 생각할 때 바람직한 측정항목을 검토해야 한다. 수요보강에 적합한 측정항목은 가능하면 지역별 분포가 균등하고, 지역균형수요 내에서 비중이 높아야 한다. 그 래야만 수요보강의 효과가 모든 자치단체에 크게 전달되기 때문이다.

이런 맥락에서 <표 3-20>은 어느 정도 시사점을 던져주고 있다. 지역균형수요를 구성하는 23개 세부 측정항목 중에서 위상이 높은 항목은 군사시설과 도서·낙후 지역에 대한 수요보강을 실시하는 지역개발비(41.2%), 농림보호비의 농업부문(26.7%) 및 축산부문(13.2%) 등으로 압축된다. 농림보호비는 경지면적, 어장·갯벌 면적, 가축 마릿수 등 농·수·축산 관리와 보호에 소요되는 경비를 보강하는 항목 이어서 지역균형수요와는 직접적인 관련성이 낮은 편이다. 또한 지역별로 편차 가 커 바람직한 측정항목의 조건을 충족하기 어렵다고 판단된다.

반면에 군사시설 및 도서·낙후지역은 지역균형수요 내 위상이 가장 높기도 하지만 지역과 계층에 걸쳐 비교적 골고루 분포되어 있다. 서울의 경우에도 군사시설이 반영되어 지역균형수요의 68.4%에 달하며 광역시도 개발제한구역의 19.9%에 이어 15.9%로 영향력이 큰 편이다. 낙후지역 시·군이 포함되는 도의 경우에는 비중이 40.7%로 매우 높은 수준이다. 낙후지역의 직접 당사자인 시, 군은 각각 22.3%, 20.0%를 차지하고 있지만 낙후지역에 연동되어 있는 일반관리비를 포함하면 31.9%와 35.4%로 크게 높아진다.

〈표 3-19〉 지역균형수요 측정항목별 산정내역(2013년 기준)

(단위 : 백만원, %)

측정항목		합계	서울	광역시	세종시	도	시	군
합 계		1,726,255 (100.0)	238,162 (100.0)	202,246 (100.0)	18,478 (100.0)	1,267,369 (100.0)	1,706,420 (100.0)	1,992,296 (100.0)
일반관리비 (비중)		1,068 (0.1)	0 (0.0)	1,068 (0.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	164,019 (9.6)	306,010 (15.4)
문화관광비 (비중)		15,433 (0.9)	12,164 (5.1)	3,267 (1.6)	2 (0.0)	0 (0.0)	2,679 (0.2)	423 (0.0)
환경 보존비	해안선등 (비중)	4,996 (0.3)	0 (0.0)	4,041 (2.0)	955 (5.2)	0 (0.0)	60,493 (3.5)	193,964 (9.7)
	자연환경보전지역 (비중)	918 (0.1)	0 (0.0)	903 (0.4)	15 (0.1)	0 (0.0)	12,361 (0.7)	4,647 (0.2)
	상수원보호구역 (비중)	5,929 (0.3)	1,186 (0.5)	4,739 (2.3)	4 (0.0)	0 (0.0)	9,233 (0.5)	2,604 (0.1)
	수변구역 (비중)	34 (0.0)	0 (0.0)	34 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3,141 (0.2)	1,384 (0.1)
	백두대간 보호구역 (비중)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,232 (0.1)	708 (0.0)
	산업단지 면적 (비중)	25,218 (1.5)	342 (0.1)	22,479 (11.1)	140 (0.8)	2,257 (0.2)	18,756 (1.1)	2,215 (0.1)
	보건비 (비중)	339 (0.0)	0 (0.0)	339 (0.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	8,826 (0.5)	6,965 (0.3)
환경보존비	농업 (비중)	460,329 (26.7)	1,423 (0.6)	25,659 (12.7)	8,500 (46.0)	424,747 (33.5)	446,183 (26.1)	584,236 (29.3)
	수산 (비중)	52,032 (3.0)	0 (0.0)	11,763 (5.8)	2 (0.0)	40,267 (3.2)	78,663 (4.6)	92,602 (4.6)
	축산 (비중)	227,332 (13.2)	1,227 (0.5)	19,737 (9.8)	6,082 (32.9)	200,286 (15.8)	246,704 (14.5)	227,483 (11.4)
지역경제	산업단지 (비중)	57,789 (3.3)	83 (0.0)	22,668 (11.2)	333 (1.8)	34,705 (2.7)	37,953 (2.2)	10,545 (0.5)
	하이브리드 자동차 (비중)	8,370 (0.5)	1,576 (0.7)	3,256 (1.6)	67 (0.4)	3,471 (0.3)	5,282 (0.3)	8,546 (0.4)
도로개량비 (비중)		2,665 (0.2)	150 (0.1)	1,938 (1.0)	577 (3.1)	0 (0.0)	8,995 (0.5)	8,465 (0.4)
도로교통비	도로유지비 (비중)	828 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	828 (4.5)	0 (0.0)	73,281 (4.3)	73,770 (3.7)
	교통관리 (비중)	33,808 (2.0)	0 (0.0)	2,894 (1.4)	438 (2.4)	30,476 (2.4)	19,678 (1.2)	27,016 (1.4)
지역개발비	군사시설 (비중)	710,605 (41.2)	162,821 (68.4)	32,036 (15.8)	266 (1.4)	515,482 (40.7)	380,667 (22.3)	397,560 (20.0)
	개발제한구역 (비중)	96,755 (5.6)	56,173 (23.6)	40,342 (19.9)	240 (1.3)	0 (0.0)	86,609 (5.1)	4,291 (0.2)
	폐광·개축 지구 (비중)	4,092 (0.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4,092 (0.3)	16,221 (1.0)	20,620 (1.0)
	접경지역 (비중)	3,304 (0.2)	0 (0.0)	145 (0.1)	0 (0.0)	3,159 (0.2)	16,156 (0.9)	13,598 (0.7)
	지역특화발전지구 (비중)	9,266 (0.5)	705 (0.3)	1,656 (0.8)	0 (0.0)	6,905 (0.5)	6,135 (0.4)	4,398 (0.2)
	도심지내 공장밀집 (비중)	5,145 (0.3)	312 (0.1)	3,282 (1.6)	29 (0.2)	1,522 (0.1)	2,153 (0.1)	246 (0.0)

지역균형수요는 2009년부터 지금의 편제로 개편된 바 있다. 그 이전에는 당해 연도의 기초수요액 측정항목과 연동되어 상수도비, 하천비, 청소비, 공원녹지비 등이 반영되었다. 다음의 <표 3-21>은 지역균형수요 측정항목에 대한 구조개편 이후 2009년부터 측정항목별 산정내역을 정리한 것으로 시·도의 경우 일부 측정항목에서 눈에 띄는 변화를 보였다. 개발제한구역, 폐광지역 및 개축지구, 도심지 내 공장밀집지역, 수산 등은 매년 줄어드는 추세를 보이고 있다. 비중이 높은 항목에서는 도서·낙후지역 등 군사시설이 2009년의 54.9%에서 2013년 41.2%로 크게 하락하였다. 반면에 농림보호비 내 농업은 2009년의 14.3%에서 2013년 26.7%, 축산은 7.1%에서 13.2%로 크게 증가하였다.

시·군의 지역균형수요 역시 시·도와 비슷한 패턴을 보이고 있다. 농업과 축산 관련 지역균형수요비의 위상이 매우 높아진 반면에 수산의 비중은 2009년 6.3%에서 2013년 4.8%로 하락하였다. 개발제한구역, 폐광지역, 개축지구 관련 지역균형수요비의 비중이 하락하는 현상도 비슷하였다. 군사시설 관련 지역균형수요는 측정항목만 보면 시·도에 비하여 낮은 비중으로 보이지만 도서·낙후지역 인구와 면적으로 산정하는 일반관리비를 합산하면 비슷한 수준으로 볼 수 있다. 다만, 최근 들어 위상이 크게 높아진 시·도와 달리 시·군은 35% 내외에서 안정적인 추세를 보였다.

〈표 3-20〉 지역균형수요 측정항목별 산정내역 추이(시·도)

(단위 : 백만원, %)

		2013	2012	2011	2009
합계 (비중)		1,726,255 (100.0)	1,467,198 (100.0)	1,089,814 (100.0)	1,166,027 (100.0)
일반관리비 (비중)		1,068 (0.1)	1,040 (0.1)	745 (0.1)	746 (0.1)
문화관광비 (비중)		15,433 (0.9)	10,062 (0.7)	9,656 (0.9)	10,478 (0.9)
환경 보호비	해안선등 (비중)	4,996 (0.3)	3,751 (0.3)	3,524 (0.3)	7,937 (0.7)
	자연환경보전지역 (비중)	918 (0.1)	590 (0.0)	560 (0.1)	410 (0.0)
	상수원보호구역 (비중)	5,929 (0.3)	3,958 (0.3)	4,802 (0.4)	6,036 (0.5)
	수변구역 (비중)	34 (0.0)	23 (0.0)	22 (0.0)	18 (0.0)
	백두대간 보호구역	-	-	-	-
	산업단지 면적 (비중)	25,218 (1.5)	24,402 (1.7)	-	-
보건비 (비중)		339 (0.0)	360 (0.0)	176 (0.0)	264 (0.0)
농림 보호	농업 (비중)	460,329 (26.7)	414,911 (28.3)	175,779 (16.1)	166,646 (14.3)
	수산 (비중)	52,032 (3.0)	50,131 (3.4)	55,274 (5.1)	63,224 (5.4)
	축산 (비중)	227,332 (13.2)	186,426 (12.7)	148,691 (13.6)	106,067 (9.1)
지역 경제	산업단지 (비중)	57,789 (3.3)	47,485 (3.2)	41,268 (3.8)	38,042 (3.3)
	하이브리드 자동차 (비중)	8,370 (0.5)	7,611 (0.5)	4,858 (0.4)	-
도로개량비 (비중)		2,665 (0.2)	1,238 (0.1)	12,602 (1.2)	-
도로 교통	도로유지비 (비중)	828 (0.0)	-	-	-
	교통관리 (비중)	33,808 (2.0)	31,752 (2.2)	30,192 (2.8)	23,700 (2.0)
지역 개발비	군사시설 (비중)	710,605 (41.2)	603,705 (41.1)	504,697 (46.3)	663,591 (56.9)
	개발제한구역 (비중)	96,755 (5.6)	58,711 (4.0)	78,287 (7.2)	78,453 (6.7)
	폐광·개축지구 (비중)	4,092 (0.2)	4,179 (0.3)	4,135 (0.4)	7,672 (0.7)
	접경지역 (비중)	3,304 (0.2)	2,566 (0.2)	2,321 (0.2)	526 (0.0)
	지역특화발전지구	9,266 (0.5)	9,119 (0.6)	6,867 (0.6)	4,327 (0.4)
	도심지내 공장밀집 (비중)	5,145 (0.3)	5,178 (0.4)	5,358 (0.5)	-

〈표 3-21〉 지역균형수요 측정항목별 산정내역 추이(시·군)

(단위 : 백만원, %)

측정항목	2013		2011		2009		
	시	군	시	군	시	군	
합계 (비중)	1,706,420 (100.0)	1,992,296 (100.0)	1,099,110 (100.0)	1,388,587 (100.0)	1,053,270 (100.0)	1,410,022 (100.0)	
일반관리비 (비중)	164,019 (9.6)	306,010 (15.4)	99,729 (9.1)	220,603 (15.9)	94,151 (8.9)	207,865 (14.7)	
문화관광비 (비중)	2,679 (0.2)	423 (0.02)	2,090 (0.2)	244 (0.02)	1,191 (0.1)	191 (0.01)	
환경 보호비	해안선등 (비중)	60,493 (3.5)	193,964 (9.7)	61,602 (5.6)	200,248 (14.4)	61,624 (5.9)	87,807 (6.2)
	자연환경보전지역 (비중)	12,361 (0.7)	4,647 (0.2)	8,195 (0.7)	3,634 (0.3)	10,065 (1.0)	3,208 (0.2)
	상수원보호구역 (비중)	9,233 (0.5)	2,604 (0.1)	6,506 (0.6)	1,582 (0.1)	5,392 (0.5)	1,372 (0.1)
	수변구역 (비중)	3,141 (0.2)	1,384 (0.1)	2,364 (0.2)	1,133 (0.1)	1,852 (0.2)	763 (0.1)
	백두대간 보호구역 (비중)	2,232 (0.1)	708 (0.04)	1,590 (0.1)	537 (0.04)	1,375 (0.1)	601 (0.04)
	산업단지 면적 (비중)	18,756 (1.1)	2,215 (0.1)	-	-	-	-
보거비 (비중)	8,826 (0.5)	6,965 (0.3)	2,939 (0.3)	2,735 (0.2)	5,652 (0.5)	4,001 (0.3)	
분야 비밀	농업 (비중)	446,183 (26.1)	584,236 (29.3)	178,247 (16.2)	239,329 (17.2)	134,199 (12.7)	176,858 (12.5)
	수산 (비중)	783,663 (45.9)	95,602 (4.8)	79,115 (7.2)	89,462 (6.4)	52,460 (5.0)	89,440 (6.3)
	축산 (비중)	246,704 (14.5)	227,483 (11.4)	155,811 (14.2)	172,968 (12.5)	95,731 (9.1)	93,756 (6.6)
지역 경제	산업단지 (비중)	37,953 (2.2)	10,545 (0.5)	26,155 (2.4)	10,769 (0.8)	22,606 (2.1)	6,653 (0.5)
	하이브리드 자동차 (비중)	5,282 (0.3)	8,546 (0.4)	2,256 (0.2)	4,236 (0.3)	-	-
도로개량비 (비중)	8,995 (0.5)	8,465 (0.4)	17,271 (1.6)	8,471 (0.6)	143,869 (13.7)	251,292 (17.8)	
도로 교통	도로유지비 (비중)	73,281 (4.3)	73,770 (3.7)	71,719 (6.5)	82,292 (5.9)	30,955 (2.9)	49,096 (3.5)
	교통관리 (비중)	19,678 (1.2)	27,016 (1.4)	16,042 (1.5)	27,018 (1.9)	13,049 (1.2)	22,489 (1.6)
지역 개발비	군사시설 (비중)	380,667 (22.3)	397,560 (20.0)	281,301 (25.6)	283,447 (20.4)	304,384 (28.9)	286,420 (20.3)
	개발제한구역 (비중)	86,609 (5.1)	4,291 (0.2)	56,228 (5.1)	2,724 (0.2)	53,758 (5.1)	72,008 (5.1)
	폐광, 개축지구 (비중)	16,221 (1.0)	20,620 (1.0)	16,098 (1.5)	21,107 (1.5)	18,515 (1.8)	49,680 (3.5)
	접경지역 (비중)	16,156 (0.9)	13,598 (0.7)	8,867 (0.8)	12,035 (0.9)	679 (0.1)	4,049 (0.3)
	지역특화발전지구 (비중)	6,135 (0.4)	4,398 (0.2)	3,070 (0.3)	3,796 (0.3)	1,605 (0.2)	2,172 (0.2)
	도심지내 공장밀집 (비중)	2,153 (0.1)	246 (0.01)	1,915 (0.2)	217 (0.02)	-	-

제3절 보통교부세 재정형평화 영향요인 분석



1. 산정 구성요소별 영향력 분석

보통교부세 산정내역에 관련 현황 분석에서 몇 가지 특징적인 사실을 관찰할 수 있었다. 첫째, 기초수요와 기초수입의 비중이 90%에 근접할 정도로 그 위상이 매우 높다는 사실이다. 이는 재정형평화에 앞서 기초수요와 기초수입에 대한 정확한 계측이 매우 중요하다는 것을 말해준다. 둘째, 기준재정수요에서 보정수요의 비중이 비교적 높았으나 기준재정수입에서 차지하는 보정수입의 비중은 매년 하락하는 추세를 보이고 있었다. 셋째, 보정수요 중에서는 지역균형수요와 사회복지균형수요가, 지역균형수요 중에서는 도서 및 낙후지역이 반영된 군사시설보호 항목이 중요한 위치를 차지하고 있었다.

보통교부세 산정구조가 갖는 이러한 특성은 재정형평을 제고하는데 있어 다음과 같은 정책함의를 내포하고 있다. 첫째는 산정구조에서 위상이 높은 도서 및 낙후지역 등의 지역균형수요를 활용할 필요가 있음을 시사한다. 둘째, 비록 본 연구의 대상은 아니지만 사회복지균형수요도 재정형평화에 영향을 줄 수 있는 위치로 보인다. 셋째, 차등산입률제도의 도입 가능성이다. 비중유지수, 보정계수 등 재정형평적 요소를 운용하는 기초수요와 달리 기초수입은 시계열모형에 대한 의존도가 지나치게 높다. 보정수입 역시 t 기 기초수입 추계액과 $t-2$ 기 결산액의 차액에 산입률을 적용한 보정을 실시할 뿐 지역간 재정격차를 완충하는 별도의 장치는 없는 것으로 보인다.

여기서는 산정내역에서 관찰된 특성을 계량적으로 검증하며 재정형평 강화와 관련된 정책함의를 보다 구체적으로 확인하고자 한다.

앞서 정리한바와 같이 보통교부세에 큰 영향을 주는 요인에는 기초수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요, 수요자체노력도, 기초수입, 보정수입, 수입자체노력도 등이 있다. 설명변수가 많기 때문에 자유도를 높이고자 2011년~2013년 3개년 기

간의 패널자료를 이용하여 분석한다. 이용 자료는 모두 보통교부세 산정내역에 수록된 수치들이다.

분석하려는 회귀모형은 다음과 같다. 여기서 하첨자 i 는 자치단체, t 는 시간이며 기초수요는 D_{ti}^1 , 지역균형수요는 D_{ti}^2 , 사회복지균형수요는 D_{ti}^3 , 기타 보정수요는 D_{ti}^4 , 수요자체노력도는 D_{ti}^5 , 기초수입은 R_{ti}^1 , 보정수입은 R_{ti}^2 , 수입자체노력도는 R_{ti}^3 , 교부액은 G_{ti} 이다.

$$\ln G_{ti} = \text{상수항} + \alpha_1 \ln D_{ti}^1 + \alpha_2 \ln D_{ti}^2 + \alpha_3 \ln D_{ti}^3 + \alpha_4 \ln D_{ti}^4 + \alpha_5 \ln D_{ti}^5 \\ + \beta_1 \ln R_{ti}^1 + \beta_2 \ln R_{ti}^2 + \beta_3 \ln R_{ti}^3 + \epsilon_{ti}$$

고정효과와 확률효과의 모형 선택은 Hausman검증을 이용하였으며 분석 결과는 다음의 <표 3-18>에 보고하고 있다. 분석 결과에서 얻은 특징과 정책함의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 광역 시·도의 경우에는 기초수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요가 교부액에 유의미한 영향을 주고 있다. 그러나 기초수요와 지역균형수요의 추정계수가 음의 값을 보여 이 결과를 수용하기는 어렵다는 생각이다. 또한 기준재정수입과 관련된 기초수입, 보정수입 등이 교부액에 영향을 줄 것으로 예상하였으나 분석 결과는 통계적으로 확인할 수 없었다. 결국, 사회복지균형수요 정도가 교부액에 정의 영향을 준다고 볼 수 있다.

둘째, 시의 경우에는 기초수요, 기초수입, 보정수입이 교부액에 영향을 주고 있었다. 또한 교부액에 미치는 영향력은 기초수요가 기초수입이나 보정수입에 비하여 매우 크다는 것을 확인할 수 있었다.

셋째, 군의 경우에는 기초수요, 지역균형수요, 기초수입이 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있었다. 시와 마찬가지로 기초수요의 영향력이 기초수입에 비하여 매우 크다는 것을 알 수 있다. 지역균형수요는 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있지만 기초수요에 비하면 매우 제한적으로 나타났다.

넷째, 기초수입이나 보정수입 등 기준재정수입 내 산정요인이 교부액에 미치는

영향력이 불확실하거나 제한적이라는 것은 차등산입률 도입을 긍정적인 시각에서 검토해 볼 필요가 있음을 시사한다. 예를 들어 시·도의 경우 통계적 유의성을 찾을 수 없었는데, 반대로 해석하면 차등산입률 도입이 유의적인 영향력 회복에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 또한, 지역균형수요의 영향력이 기초수요에 비하여 매우 낮은 수준이라는 점을 상기하면 본래의 기능을 강화하는 방안도 생각해볼 수 있다.

〈표 3-22〉 산정 구성요소별 보통교부세 영향력 분석

	시·도	시	군
상수항	71.25** (7.4)	-4.787 (9.0)	-0.976 (0.5)
기초수요	-4.02** (1.32)	5.09** (1.51)	1.12** (0.07)
지역균형수요	-2.07** (0.36)	-0.46 (0.29)	0.15** (0.02)
사회복지균형수요	3.78** (0.92)	-1.12 (0.79)	-0.03 (0.02)
수요자체노력도	-1.26* (0.50)	0.06 (0.06)	0.00 (0.00)
기초수입	-0.68 (0.65)	-2.70** (0.35)	-0.20** (0.13)
보정수입	-0.08 (0.05)	-0.39** (0.10)	0.01 (0.00)
수입자체노력도	0.25 (0.07)	0.08 (0.06)	0.00 (0.00)
Ad. R2	0.82	0.33	0.85
Hausman 검증 (prob) χ^2)	0.963	1.00	0.822
패널모형	확률효과	고정효과	확률효과

주 : ()내는 표준편차, **와 *는 각각 1% 및 5% 유의수준에서 신뢰성을 의미함

2. 산입률의 영향력 분석

산입률의 정책의의에서 살펴본 대로 자치단체의 세입 R 은 지방세수입 T 와 보통교부세 G 로 구성되어 있다고 가정하자. 보통교부세는 기준재정수요 D 와 기준 재정수입 βT 의 차액이 기준으로 다음의 관계식을 표기한 바 있다.

$$\begin{aligned} G_i &= \gamma_i(D_i - \beta T_i) \\ R_i &= T_i + G_i = (1 - \gamma_i\beta)T_i + \gamma_i D_i \dots\dots\dots (1) \end{aligned}$$

이전과 달리 식 (1)은 조정률 γ 가 상수가 아닌 내생변수로 표기되어 있다. 알다시피 조정률은 보통교부세 총액 $\bar{G} = \Sigma G_i$ 에 대한 재정부족액 전체 합계치 $\Sigma(D_i - \beta T_i)$ 의 비율이다. 산입률을 차등적으로 적용한다는 것은 자치단체별로 재정부족액이 달라진다는 의미를 내포하고 있다. 당연히 전체 재정부족액도 달라져 조정률의 변화를 가져오며, 이 변경된 조정률이 적용되어 교부액이 산정된다. 그러나 개별 자치단체의 입장에서 자신의 재정부족액에 의해 교부액이 영향을 받게 됨으로 산입률의 재정형평화를 분석하기 위해서는 개별 자치단체의 조정률을 내생적으로 설정할 필요성이 있어 γ_i 로 표기하였다.

상기의 식 (1)의 양변에 자연로그를 취하여 전개하면 식 (2)로 다시 정리할 수 있다. 현실적으로 산입률이 1을 넘을 수 없기 때문에 $(1 - \beta) \geq 0$ 이 성립한다. 지방세수입이 교부액에 미치는 한계효과는 β 이며 산입률이 클수록 교부액은 줄어드는 구조이므로 음의 부호를 갖게 된다. 그러나 세입에 대한 지방세수입의 한계효과 $(1 - \beta)$ 는 산입률에 의해 상쇄된다 해도 나머지가 세입에 흡수됨으로 양의 부호를 보이고 있다.

$$\begin{aligned} \ln G_i &= -\beta \ln T_i + (1 - \beta) \ln \gamma_i + \ln D_i \\ \ln R_i &= (1 - \beta) \ln T_i + (1 - \beta) \ln \gamma_i + \ln D_i \dots\dots\dots (2) \end{aligned}$$

식 (2)를 이용하여 분석하려는 패널모형은 다음과 같다. 이전과 마찬가지로 t 는 시간이며 분석기간은 2011년 이후 3년이다. 가능한 산정구조를 고려하여 T 는 보

통세, 목적세, 경상세외수입을 합산하여 자체세입으로 조정하였다. 재정수요 D 역시 비슷한 맥락에서 기초수요와 보정수요를 합산하였다. 조정률은 개별 자치단체의 교부액에 대한 재정부족액의 비율이다.

$$\ln G_{ti} = -\beta \ln T_{ti} + (1 - \beta) \ln \gamma_{ti} + \ln D_{ti} + \epsilon_{ti}$$

$$\ln R_{ti} = (1 - \beta) \ln T_{ti} + (1 - \beta) \ln \gamma_{ti} + \ln D_{ti} + \epsilon_{ti}$$

분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 기준재정수입을 대표하는 자체세입, 조정률, 기준재정수요가 보통교부세에 미치는 영향은 통계적 유의수준을 충족하지 못하거나 추정계수의 부호가 이론이나 현실과 동떨어진 결과를 보였다¹¹⁾. 통계적 신뢰성, 추정계수의 부호 등을 두루 만족하고 있는 군의 경우를 보면 자체세입에 비하여 기준재정수요의 한계효과가 월등히 높은 결과를 보였다. 조정률의 한계효과도 높게 나타났지만 자체세입의 한계효과가 제한됨에 따라 산업률의 기여도는 30% 내외 정도로 추정된다.

둘째, 보통교부세에 대한 불확실한 한계효과에도 불구하고 세입에 대한 한계효과는 비교적 의미를 찾을 수 있었다. 먼저, 세입에 대한 자체세입의 한계효과는 시·도, 시, 군 순서로 높다는 것을 알 수 있다. 자체세입의 규모가 클수록 산업률이 세입에 미치는 영향력이 증가한다는 의미로 받아들일 수 있다. 그러나 시·도의 경우에는 기준재정수요의 한계효과도 커 조정률의 영향력은 상대적으로 낮은 편에 속하였다. 반대로 군의 경우에는 자체세입과 기준재정수요의 한계효과 격차가 커 조정률의 역할이 매우 크게 작용하고 있다. 그것은 보통교부세에 대한 자체세입과 기준재정수요의 한계효과가 크다는 데서 연유하는 바, 결국 군의 경우에는 산업률 보다는 기준재정수요가 조정률과 교부액에 결정적인 영향을 주는 구조라 해석할 수 있다.

11) 기준재정수입 산정방식의 오류가 이러한 결과를 가져온 원인 중의 하나일 수 있다. 기준재정수입 산정과정에서 체계적인 오류가 내재되어 있다면 재정부족액과 교부액에 체계적인 교란을 유발할 가능성이 높기 때문이다. 그 근거로서 군의 경우 통계적 유의성과 이론적 부호를 모두 충족하고 있는데, 이는 자체세입의 신장성이나 세입원이 한정된 군의 여건 상 기준재정수입 산정이 용이하고, 그만큼 체계적 오류의 가능성이 낮다는 점에서 그렇다.

〈표 3-23〉 산입물의 영향력 검증

	세입			보통교부세		
	시·도	시	군	시·도	시	군
상수항	-1.595** (0.56)	0.480 (0.39)	-1.12* (0.35)	28.3* (11.9)	-13.7** (1.9)	-2.35** (0.41)
자체세입	0.259** (0.05)	0.194** (0.02)	0.145** (0.01)	1.490 (0.94)	0.431** (0.12)	-0.10** (0.01)
조정률	0.053** (0.02)	0.061** (0.01)	0.451** (0.03)	2.086** (0.39)	2.774** (0.06)	0.711** (0.04)
기준재정수요	0.855** (0.06)	0.762** (0.04)	0.802** (0.03)	-3.068* (1.37)	0.708** (0.20)	0.999** (0.03)
Ad. R2	0.98	0.85	0.87	0.67	0.87	0.84
Hausman 검증 (prob) χ^2	0.002	0.878	0.253	0.03	0.20	0.33
패널모형	고정효과	확률효과	확률효과	고정효과	확률효과	확률효과

주 : ()내는 표준편차, **와 *는 각각 1% 및 5% 유의수준에서 신뢰성을 의미함

3. 정책함의

교부액 산정을 구성하는 요소나 산입물의 영향력 분석에서 공통적인 특징을 발견할 수 있었다. 이 공통적인 특징들은 본 연구의 대안발굴은 물론이고 보다 중장기적 관점에서 제도개편 시 전향적으로 검토할 수 있을 것이다.

첫째, 자체세입의 규모가 클수록 세입에 대한 기준재정수입의 영향력은 증가하였으나 보통교부세에 대한 영향력은 최소한 통계적으로 확인할 수 없었다. 이러한 경향은 시·도에서 뚜렷하게 나타나고 있으며 시의 경우에도 제한적이거나 일부 관찰할 수 있었다.

둘째, 산정요소별 교부액에 미치는 영향력은 시·도, 시, 군이 다른 결과를 보였다. 시·도는 사회복지균형수요가 중요한 위치를 차지하는 반면에 시는 기초수요가 기초수입이나 보정수입에 비해 더 큰 영향력을 발휘하고 있었다. 군의 경우에는 지역균형수요와 산입물이 교부액에 직접 영향을 주고 있지만 기초수요에 비하

면 매우 제한적인 범위에 머무르고 있었다.

이처럼 자체세입의 규모가 클수록 영향력도 증대하고, 지역균형수요와 산입률의 영향력이 매우 제한적이라는 사실은 차등산입률 단독으로 하는 재정형평화의 효과는 한계를 보일 수 있음을 시사한다 하겠다. 특히 자체세입의 기반이 빈약한 군의 경우에는 차등산입률제도의 정책효과는 크게 기대하기 어렵다는 생각이다. 이것은 재정형평화의 보다 큰 정책효과를 위해서는 지역균형수요와 차등산입률제도를 같이 추진해야 함을 의미한다.

아울러 본 연구의 분석에 의하면 기준재정수입 산정방식에 체계적인 오류의 가능성을 배제할 수 없었다. 기준재정수입 산정방식은 이번 연구의 범위를 넘어서 별도 논의는 하지 않지만 점진적이나마 제도개선을 모색할 필요는 있다는 생각이다.

제4절 보통교부세의 재정형평화효과 분석



1. 분석 방법

가. 선행연구 검토

재정형평 강화와 관련된 대안 발굴을 위해서는 우선 두 가지 논점을 분명히 할 필요가 있다. 첫째는 보통교부세의 재정형평기능 수행 여부이며, 두 번째는 정부간 이전재원 내에서 보통교부세에 내재된 재정형평화 기여도를 평가하는 일이다. 이들 논점이 사전에 분석, 평가되어야 분석하려는 정책대안과 비교를 거쳐 대안별 우선순위를 간추릴 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 여기서는 대안별 정책실험을 하기 이전에 현행 산정체계 내에서 재정형평기능의 수행 여부와 다른 이전재원과 관계 속에서 상대적 기여도를 평가하기로 한다.

그동안 보통교부세의 재정형평과 관련된 연구는 활발하였으나 다소 엇갈리는 결과들이 보고되어 왔다.

박병희(1996), 박정수(1999)는 광역자치단체를 대상으로 재정형평기능을 분석하였으며, 박완규·이종철(2001)은 시·군을 대상으로 분석한 결과 재정불균등이 심화된다는 점을 보였다. 김정훈(2001)은 평준화계수가 지속적으로 하락하였다는 점을 근거로 지역간 재정격차가 확대되었다고 주장한 바 있다. 김용성(2004)은 순재정편익을 추정한 결과를 근거로 보통교부세의 재정형평기능이 기대치에 미치지 못한다고 주장하였다.

반면에 보통교부세가 재정형평화기능을 수행한다는 연구 결과도 있다. 김태일·김태홍·현진권(2001)은 시·군을 대상으로 한 연구에서 재정형평기능이 뚜렷하게 발휘된다고 보고하였다. 임성일·조기현·서정섭(2006), 서정섭·조기현(2007)은 보통교부세의 재정형평화기능이 존재한다는 사실을 규명하였다. 특히, 서정섭·조기현(2007)은 다른 이전재원과 상대적 기여도를 평가한 후 보통교부세가 재정형평기능을 강하게 발휘한다고 주장하였다.

〈표 3-24〉 선행연구 : 보통교부세 재정형평화효과 존재에 대한 연구

선행연구	측정방법	결과
박병희(1991)	KP지수	재정불균등 확대
조기현(1996)	오차수정모형	재정형평화효과 없음
박정수(1997)	지니계수	재정불균등 확대
박완규(1999)	Theil지수	재정불균등 확대(시) 재정불균등 개선(군)
김태일(1999)	변이계수	시, 군 재정형평화효과 존재
박완규·이종철(2001)	변이계수	시, 군 재정불균등 확대
김태일외(2001)	변이계수	시, 군 재정형평화효과 존재
김정훈(2001)	평준화계수	지역간 격차 확대
김용성(2004)	순재정편익	전통적인 측정방법(KP지수, 지니계수) 부적절, 재정형평화효과 불확실
임성일외(2006)	지니계수 Theil지수	재정형평화효과 존재
서정섭·조기현(2007)	지니계수 Theil지수 집중지수	재정형평화효과 존재

한편, 정종필 외(2008)는 보통교부세가 부동산교부세의 재정형평기능을 저해한다는 흥미로운 주장을 제기한 바 있다. 이들은 부동산교부세가 그 자체로는 재정형평화 효과가 있으나 보통교부세와 합산할 경우에는 오히려 재정형평화가 저해되는데, 부동산교부세의 균형재원 배분기준이 보통교부세 산정기준과 중첩되어 재정형평기능이 중복 수행된 결과라고 주장한다. 부동산교부세 산정기준이 균형재원 위주로 개편된 2010년도 이후의 산정기준에 대입하면 보통교부세와 중첩, 충돌의 가능성이 더 높아진다는 연구도 있다(송상훈, 2011). 이러한 연구는 보통교부세의 재정형평기능이 다른 이전재원과의 관계 속에서 종합적으로 분석되어야 한다는 것을 함축한다.

나. 분석방법

1) 불평등 측정의 공리

불평등계수에 대한 공리적 접근은 Sen(1976)의 연구에서 시작되었다. Sen은 자신의 논문에서 기존의 불평등계수들이 단순히 정보를 요약한 것에 불과하다는 점을 지적하면서 핵심공리(focus axiom), 이전공리(transfer axiom), 단조성 공리(monotonicity axiom) 등 세 가지 요소를 제시하였다. 비록 Sen의 연구대상이 소득 불평등이라 해도 자치단체 입장에서 보통교부세는 소득의 일종으로 간주할 수 있어 Sen이 제시한 불평등 측정의 공리는 유효하다 할 수 있다.

이후 Sen의 세 가지 공리를 기초로 여러 학자들이 몇 가지 공리를 추가하였는데, Foster(1985)는 불평등계수가 Pigou-Dalton의 이전민감성(transfer sensitivity), 대칭성(symmetry), 평균독립성(mean independence), 모집단(인구) 동질성(population homogeneity), 분해가능성(decomposibility) 등 5가지 속성을 충족해야 한다고 주장하였다.

이전민감성은 콰크와니(Kakwani, 1980)가 주장한 공리로 빈곤층 내부에서 소비수준의 순위가 k 개 있을 때 빈곤층 순위가 i 인 사람에서 $i+k$ 인 사람으로 소비수준이 이동한 경우의 빈곤지수 증가분은 빈곤층 순위가 i 보다 낮은 j 인 사람의

소비수준이 $j+k$ 인 사람으로 이전할 때의 빈곤지수 증가분 보다 낮아야 한다는 것이다. 즉, 소득이전이 더 가난한 사람 사이에서 발생한다면 불평등계수는 증가해야 한다는 공리이다. 대칭성은 어느 두 사람의 소득상의 위치를 서로 바꾸어도 불평등계수에는 아무런 변화가 없어야 한다는 공리이며 어느 개인의 소득순위가 변할 때 불평등계수가 불변이면 충족된다. 평균독립성은 소득항목의 비중이 불변이면 불평등계수도 불변이어야 한다는 공리이다. 인구 동질성은 소득구간별 인구가 증가(감소)하지 않는다면 인구의 증가(감소)가 불평등계수에 영향을 주어서는 안된다는 공리이다. 분해가능성은 소득항목의 분해가능성을 의미하며 이론적으로 총불평등은 소득항목별 불평등의 합으로 분해할 수 있다. 그러나 소득항목 상호간에 공분산이 존재할 경우에는 이러한 분해는 불가능하다.

2) 불평등계수

불평등계수 중 앞에서 설명한 불평등에 관한 공리를 모두 만족하는 계수는 일부에 지나지 않는다. Cowell(1995)에 의하면 일반화된 엔트로피지수, 변이계수 정도이고 대부분의 계수들은 소득의 하위 벡터들이 중복될 경우 분해가능성은 만족하지 않는다. 예를 들어 Atkinson지수는 이전공리는 만족하지만 평균독립성, 분해가능성은 만족하지 못한다. 지니계수는 이전공리와 평균독립성은 만족하지만 분해가능성은 다소 취약한 계수로 평가하고 있다.

개별 불평등계수가 갖는 이러한 특성은 어느 하나에 의존하기보다는 복수 이상의 계수를 분석하고, 그 결과를 교차 검증할 필요가 있음을 말해준다. 본 연구에서는 불평등계수의 보편성, 공리의 충족성, 분해가능성 등을 고려하여 보편적으로 활용되는 가중변이계수(coefficient of variation), 지니계수(Gini Coefficient)를 적용하였다. 그러나 지니계수는 전체적인 재분배효과를 평가할 때 유용한 도구로 알려져 있으나 로렌즈곡선 A와 B가 교차할 때 45° 선과 면적이 동일할 경우에는 지니계수도 같아진다는 문제가 있다. 예를 들어 지방세수입의 로렌즈 곡선 A와 지방세수입과 보통교부세를 합한 로렌즈곡선 B가 교차한다 해도 45° 선 이하의 면적이 동일하다면 지니계수도 같아지는 한계가 있다. 즉, 세입분포별 불평등도가 달라져도

전체 불평등도는 동일하다고 해석할 위험이 있다.

그러나 지니계수는 소득항목별 분해가 가능하고 타일계수(Theil Coefficient)나 콰크와니계수(Kakwani Coefficient) 등을 이용하면 해석상의 오류를 교차 검증할 수 있어 활용도가 높은 측정지표이다. 지니계수를 보완하는 타일에 의한 일반화된 엔트로피지수는 불평등 측정의 공리 뿐 아니라 엔트로피라는 불평등도에 대한 정보를 이용하여 다양한 분석이 가능하다는 장점이 있다. 콰크와니계수는 세입원이 누진적일 때 다른 계수에 비해 비교적 정확하게 누진성을 측정할 수 있다는 평가를 받는다. 콰크와니계수는 소득항목을 10분위로 나누고 집중도지수를 구한 후 지니계수를 차감하는 방식으로 산출한다. 집중지수의 영역이 $-1 \sim -1$ 이며, 지니계수 영역은 $0 \sim 1$ 이므로 콰크와니계수는 $-2 \sim 1$ 사이의 값을 가진다. 집중도지수가 지니계수보다 작으면 $K < 0$ 이 되어 역진적인 세입으로 해석한다.

이들 불평등계수의 산식을 간략히 정리하면 다음과 같다. 여기서 i 는 자치단체, j 는 세입항목(지방세, 지방소비세, 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 재정보전금, 조정교부금, 국고보조금, 시도보조금), TC_i 는 세입항목별 10분위 계수로 측정된 집중지수, α 는 세입항목 분포별 가중치, n 은 자치단체 수, x_i 는 자치단체 i 가 차지하는 비중, μ 는 세입의 평균이다¹²⁾.

$$\text{가중변이계수} : CV^2 = \sum_j \frac{\text{cov}(T_i, T_i^j)}{(\bar{T})^2}$$

$$\text{타일계수} : Theil = \sum_j \left\{ \sum_i \frac{T_i^j}{n\bar{T}} \log \frac{T_i}{\bar{T}} \right\}$$

$$\text{엔트로피지수} : \geq (\alpha) = \frac{1}{\alpha^2 - \alpha} \left[\frac{1}{n} \sum_i \left(\frac{T_i}{\mu} \right)^\alpha - 1 \right]$$

$$\text{지니계수} : Gini = \sum_j \frac{2 \text{cov}(i, T_i^j)}{n\bar{T}}$$

$$\text{콰크와니계수} : K = TC_i - Gini$$

12) 일반적으로 엔트로피지수에서 가장 많이 사용되는 α 값은 0, 1, 2이다. 여기서 α 가 1이면 모든 세입분포에 고르게 비중을 두며, α 가 0이면 세입 수준이 낮은 자치단체의 세입 변화에 더 큰 비중을, α 가 2이면 세입수준이 높은 자치단체의 소득 변화에 더 큰 비중을 둔다는 의미이다.

3) 불평등계수 분해

Shorrocks(1982)은 어떤 불평등계수를 분해한다 해도, 분해하는 절차와 원칙에 의존한다는 것을 보여준바 있다. 어떤 제약도 없으면 어떤 불평등계수도 총소득의 불평등을 소득항목별로 분해하는 방법이 있다는 것이다. 그러나 불평등 측정의 공리를 그나마 충족하는 것은 변이계수와 지니계수, 타일계수 정도이다.

먼저 Shorrocks(1982), Ercelawn(1984) 등이 제안한 가중변이계수 분해는 다음의 절차를 따른다. 총소득 y 는 k 개의 소득항목으로 구성되어 있으며 총소득의 분산은 σ^2 , 개별 소득의 분산 합은 σ_i^2 , 개별 소득 상호간의 공분산은 σ_{ij} 라 하면 다음 식이 성립한다.

$$\sigma^2 = \sum \sigma_i^2 + \sum_{i \neq j} \sigma_{ij} \dots\dots\dots (1)$$

총소득의 분산에서 i 번째 소득의 기여도는 i 번째 소득의 분산과 i 번째 소득항목에 할당된 공분산으로 구성된다. Shorrocks(1982)에 따르면 i 번째 소득항목의 분산분해는 i 번째 소득항목과 관련된 모든 공분산의 1/2과 정확히 동일한데, 이것은 다음 식으로 표현할 수 있다. 여기서 i 번째 소득항목의 절대적 기여도는 총소득 y 와 공분산으로 측정된다.

$$\sigma^2 = \sum \sigma_{iy} \dots\dots\dots (2)$$

가중변이계수의 분해는 다음과 같이 더 정교하게 표현할 수 있다. 여기서 $w_i c_i$ 는 전체 불평등에서 i 번째 소득항목의 “불평등 가중치(factor inequality weight)”이며 μ_i 와 μ 는 i 번째 소득항목의 평균과 총소득의 평균을 의미한다. c_i 는 총불평등에서 i 번째 소득항목의 상대적 집중계수(relative concentration coefficient), ρ_i 는 총소득과 i 번째 소득항목의 상관계수이다.

$$\sum w_i c_i = 1, \text{ 여기서 } w_i = \frac{\mu_i}{\mu}, c_i = \rho_i \frac{\sigma_i / \mu_i}{\sigma / \mu} \dots\dots\dots (3)$$

지니계수 분해는 다음과 같다. Pyatt(1988) 등은 총소득의 지니계수를 다음으로 표기한다. 여기서 n 은 관측치 수, y 는 총소득, r 은 총소득의 순서(rank)를 가리킨다.

$$G = \frac{2}{n\mu} Cov(y, r) \dots\dots\dots (4)$$

i 번째 소득항목의 지니계수 G_i 는 다음과 같다. 여기서 y_i 는 i 번째 소득항목, r_i 는 i 번째 소득항목의 순서이다.

$$G_i = \frac{2}{n\mu_i} Cov(y_i, r_i) \dots\dots\dots (5)$$

총소득은 i 번째 소득항목의 합이기 때문에 총소득과 총소득의 순서간 공분산은 개별 소득항목과 총소득의 순서간 공분산 합과 동일하다. 식 (4)와 식 (5)를 이용하면 총소득의 지니계수는 소득항목별 지니계수의 함수로 표기할 수 있다.

$$G = \sum \frac{\mu_i}{\mu} R_i G_i \dots\dots\dots (6)$$

여기서, R 은 상관계수비율(correlation ratio)이며 다음으로 표기된다. 즉, R 은 총소득 순서와 소득항목간 공분산을 소득항목 순서와 소득항목 규모의 공분산으로 나눈 값이 된다.

$$R_i = \frac{cov(y_i, r)}{cov(y_i, r_i)} \dots\dots\dots (7)$$

지니계수 분해는 다시 다음으로 표기할 수 있다. 여기서 $w_i g_i$ 는 총불평등에서 i 번째 소득항목의 불평등 가중치(factor inequality weight)이고, t_y 와 g_i 는 총불평등에서 i 번째 소득항목의 상대적 집중계수를 나타낸다.

$$\sum w_i g_i = 1 \dots\dots\dots (8)$$

여기서, $W_i = \frac{\mu_i}{\mu}$, $g_i = R_i \frac{G_i}{G}$

2. 보통교부세의 재정형평화 정책효과

자체세입에 이전재원이 하나씩 추가될 때 불평등계수의 변화를 기준으로 재정형평화 효과의 정도를 판단하고자 한다. 먼저 특별시·광역시의 경우 어느 불평등계수를 불문하고 자체세입에 보통교부세가 추가 시 재정형평화 효과가 발휘되고 있음을 확인할 수 있다. 특이한 점은 국고보조금의 재정형평화 효과가 매우 크다는 사실이다. 불평등계수 변화의 크기만 보면 보통교부세와 국고보조금의 재정형평화 기여도는 비슷한 수준으로 추정할 수 있다. 다만, 1인당으로 조정한 불평등계수에서는 보통교부세의 재정형평화 효과가 국고보조금에 비하여 월등히 우월한 것으로 판단된다.

〈표 3-25〉 재정형평화 효과(특별시·광역시)

	변이 계수	지니 계수	과크 와니	타일계수		
				$\alpha = 1$	$\alpha = 0$	$\alpha = -1$
지방세(a)	1.239 (0.203)	0.487 (0.103)	0.224 (0.010)	0.468 (0.017)	0.417 (0.017)	0.463 (0.017)
b=a+경상세외수입	1.252 (0.207)	0.489 (0.105)	0.226 (0.011)	0.476 (0.018)	0.422 (0.017)	0.466 (0.017)
c=b+보통교부세	1.083 (0.080)	0.438 (0.039)	0.181 (0.002)	0.370 (0.003)	0.328 (0.003)	0.349 (0.003)
d=c+분권교부세	1.066 (0.073)	0.433 (0.036)	0.177 (0.001)	0.360 (0.002)	0.320 (0.002)	0.341 (0.002)
e=d+재정보전금	-	-	-	-	-	-
f=e+국고보조금	0.916 (0.072)	0.392 (0.036)	0.143 (0.001)	0.281 (0.002)	0.257 (0.002)	0.275 (0.002)
f+시도보조금	-	-	-	-	-	-

주 : ()내는 1인당 기준의 불평등계수

다음으로 도의 경우에도 특별시·광역시와 마찬가지로 자체세입에 보통교부세 추가 시 모든 불평등계수가 개선되었다. 반면에 분권교부세는 비슷하거나 다소 악화되었다. 국고보조금은 절대액과 1인당 조정액의 결과가 상반된 양상을 보였는데, 절대액 기준 불평등계수는 크게 개선되었으나 1인당 조정액은 크게 악화되

었다. 종합하면, 보통교부세의 재정형평화 효과는 크게 기능하고 있으나 분권교부세는 미약하다고 결론을 내릴 수 있다.

〈표 3-26〉 재정형평화 효과(도)

	변이 계수	지니 계수	콰크 와니	타일계수		
				$\alpha = 1$	$\alpha = 0$	$\alpha = -1$
지방세(a)	1.153 (0.192)	0.450 (0.099)	0.195 (0.009)	0.408 (0.016)	0.350 (0.016)	0.361 (0.016)
b=a+경상세외수입	1.145 (0.187)	0.447 (0.096)	0.192 (0.009)	0.403 (0.015)	0.346 (0.015)	0.356 (0.015)
c=b+보통교부세	0.795 (0.109)	0.320 (0.049)	0.103 (0.003)	0.207 (0.006)	0.175 (0.006)	0.163 (0.006)
d=c+분권교부세	0.800 (0.106)	0.320 (0.049)	0.104 (0.003)	0.209 (0.005)	0.175 (0.006)	0.164 (0.006)
e=d+재정보전금	-	-	-	-	-	-
f=e+국고보조금	0.518 (0.247)	0.232 (0.121)	0.054 (0.018)	0.099 (0.029)	0.090 (0.033)	0.088 (0.039)
f+시도보조금	-	-	-	-	-	-

주 : ()내는 1인당 기준의 불평등계수

시의 경우 보통교부세의 재정형평화 효과는 해석이 곤란할 정도로 복잡한 양상을 보였다. 자체세입에 대한 보통교부세의 재정형평화 효과는 절대액 기준으로 보면 매우 크게 발휘되고 있으나 1인당 기준으로는 후퇴한 결과를 보였다. 또한 분권교부세는 영향력이 매우 제한적인 반면에 재정보전금의 재정형평화 효과는 의미 있는 결과를 보였다. 국고보조금은 시·도와 달리 재정형평화 효과가 크게 발휘되는 편이 아니었다.

결론적으로 시에 있어서 재정형평화 효과가 큰 이전재원은 재정보전금이었다. 아마도 특별재정보전금이 포함된 결과로 추측되며 이 중에서도 경기도의 특별재정보전금의 규모가 매우 크다는 사실을 염두 해두면 이러한 교란요인을 제거 시 다른 결과가 나타날 수도 있다¹³⁾.

13) 경기도의 특별재정보전금은 수원시 442억원, 성남시 1,163억원, 고양시 643억원, 용인시 1,155억원 등

〈표 3-27〉 재정형평화 효과(시)

	변이 계수	지니 계수	콰크 와니	타일계수		
				$\alpha = 1$	$\alpha = 0$	$\alpha = -1$
지방세(a)	0.946 (0.355)	0.469 (0.193)	0.187 (0.034)	0.366 (0.058)	0.407 (0.057)	0.649 (0.058)
b=a+경상세외수입	0.915 (0.319)	0.454 (0.169)	0.176 (0.027)	0.342 (0.047)	0.370 (0.045)	0.549 (0.044)
c=b+보통교부세	0.498 (0.484)	0.261 (0.265)	0.063 (0.062)	0.113 (0.109)	0.118 (0.111)	0.142 (0.123)
d=c+분권교부세	0.497 (0.485)	0.261 (0.265)	0.063 (0.063)	0.113 (0.109)	0.118 (0.111)	0.142 (0.123)
e=d+재정보전금	0.549 (0.431)	0.276 (0.236)	0.069 (0.050)	0.129 (0.088)	0.126 (0.088)	0.143 (0.095)
f=e+국고보조금	0.499 (0.473)	0.259 (0.259)	0.062 (0.060)	0.112 (0.105)	0.116 (0.107)	0.139 (0.118)
f+시도보조금	0.494 (0.473)	0.256 (0.259)	0.061 (0.060)	0.111 (0.105)	0.114 (0.107)	0.139 (0.118)

주 : () 내는 1인당 기준의 불평등계수

군의 경우에도 자체세입에 대한 보통교부세의 재정형평화 효과를 확인할 수 있었다. 절대액 기준에 의한 재정형평화 효과는 강하게 발휘되고 있으며 1인당 교부액도 어느 정도 존재함을 확인할 수 있다. 반면에 분권교부세는 불평등계수에 따라 다소 악화되거나 비슷한 결과를 보이고 있는데, 비경상수요의 영향이 작용한 결과로 이해된다. 국고보조금은 1인당 기준으로 보면 재정형평화 효과가 어느 정도 기능하고 있으나 절대액 기준으로는 재정불평등을 확대시키는 결과를 보이고 있다.

으로 규모가 커 보통교부세 재정형평화 효과를 교란하는 요인으로 지목되고 있다.

〈표 3-28〉 재정형평화 효과(군)

	변이 계수	지니 계수	과크 와니	타일계수		
				$\alpha = 1$	$\alpha = 0$	$\alpha = -1$
지방세(a)	1.034 (0.456)	0.451 (0.239)	0.176 (0.052)	0.368 (0.092)	0.342 (0.089)	0.435 (0.091)
b=a+경상세외수입	0.879 (0.356)	0.390 (0.188)	0.135 (0.033)	0.274 (0.057)	0.245 (0.055)	0.265 (0.054)
c=b+보통교부세	0.243 (0.320)	0.132 (0.178)	0.017 (0.031)	0.029 (0.051)	0.030 (0.055)	0.032 (0.064)
d=c+분권교부세	0.243 (0.319)	0.132 (0.177)	0.017 (0.030)	0.029 (0.052)	0.030 (0.055)	0.033 (0.064)
e=d+재정보전금	0.251 (0.305)	0.135 (0.169)	0.018 (0.027)	0.031 (0.046)	0.032 (0.049)	0.034 (0.056)
f=e+국고보조금	0.241 (0.318)	0.133 (0.177)	0.017 (0.031)	0.028 (0.052)	0.029 (0.057)	0.031 (0.068)
f+시도보조금	0.240 (0.323)	0.248 (0.351)	0.017 (0.031)	0.028 (0.052)	0.029 (0.056)	0.031 (0.065)

주 : ()내는 1인당 기준의 불평등계수

3. 보통교부세의 재정형평화 기여도 분석

가. 자체세입에 대한 보통교부세의 재정형평화 기여도

이전재원이 추가될 때마다 불평등계수의 크기를 비교하면서 재정형평화의 정책효과를 진단하기에는 한계가 있다. 여기서는 직관적 해석에 의존하기보다 변이계수와 지니계수를 분해하여 세입항목별 상대적 기여도를 분석한다. 상대적 기여도는 전체 세입의 불평등에서 개별 세입항목이 미치는 영향력을 비교할 수 있어 정책함의를 도출하는데 유용한 기법으로 알려져 있다.

이를 위하여 자체세입으로 인한 재정불평등을 보통교부세가 어느 정도 완화하는데 기여하는지 분석하기로 한다. 자체세입과 보통교부세의 합계를 총세입으로 보고, 변이계수와 지니계수를 분해한 결과가 <표 3-30>에 제시되어 있다.

자체세입과 보통교부세를 총세입으로 볼 때, 변이계수와 지니계수에 미치는 영

향력이 상대적 기여도이다. 특별시·광역시의 경우 보통교부세는 불평등계수를 낮추는 것으로 나타났다. 즉, 절대액 기준에서는 보통교부세가 변이계수를 3.27% 하락시키며 1인당 기준에서는 무려 57.18%나 낮추고 있어 총세입의 불평등을 그만큼 개선시키는 결과를 보였다. 지니계수로 수치는 다르지만 자체세입에 비하여 보통교부세의 재정형평화 기여도가 높게 나타났다.

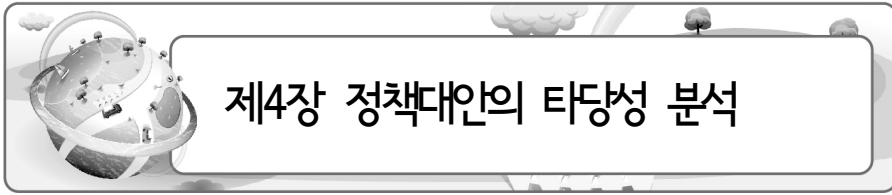
그러나 도의 경우에는 절대액 기준으로 보면 보통교부세가 불평등계수를 하락시키고 있으나 1인당 기준에서는 오히려 불평등계수를 20% 이상 높이는 상반된 결과를 보였다. 시·군의 경우에는 절대액 기준에서 보통교부세가 불평등계수를 높이는데 일조하고 있으나 자체세입 보다는 낮은 편이었으며 1인당 기준에서는 자체세입의 재정형평기능이 다소나마 발휘되고 있었다.

이러한 결과는 보통교부세의 재정형평기능이 계층별로 다를 뿐 아니라 제한적인 수준에서 머무르고 있다는 것을 말해준다. 특히, 시·군에서 보통교부세의 재정형평화 효과가 자체세입 보다 떨어진다는 것은 시사하는 바가 크다 하겠다.

〈표 3-29〉 자체세입에 대한 보통교부세의 재정형평화 기여도

(단위 : %)

		변이계수		지니계수	
		보통교부세	자체세입	보통교부세	자체세입
절대액	특별시 광역시	-3.27	103.27	0.25	99.75
	도	-9.90	109.90	-7.15	107.15
	시	6.19	93.81	13.59	86.41
	군	41.28	58.72	48.15	51.85
1인당	특별시 광역시	-57.18	157.18	-19.09	119.09
	도	134.82	-34.82	123.56	-23.56
	시	105.77	-5.77	103.86	-3.86
	군	103.57	-3.57	103.61	-3.61



제4장 정책대안의 타당성 분석

제1절 분석의 개요



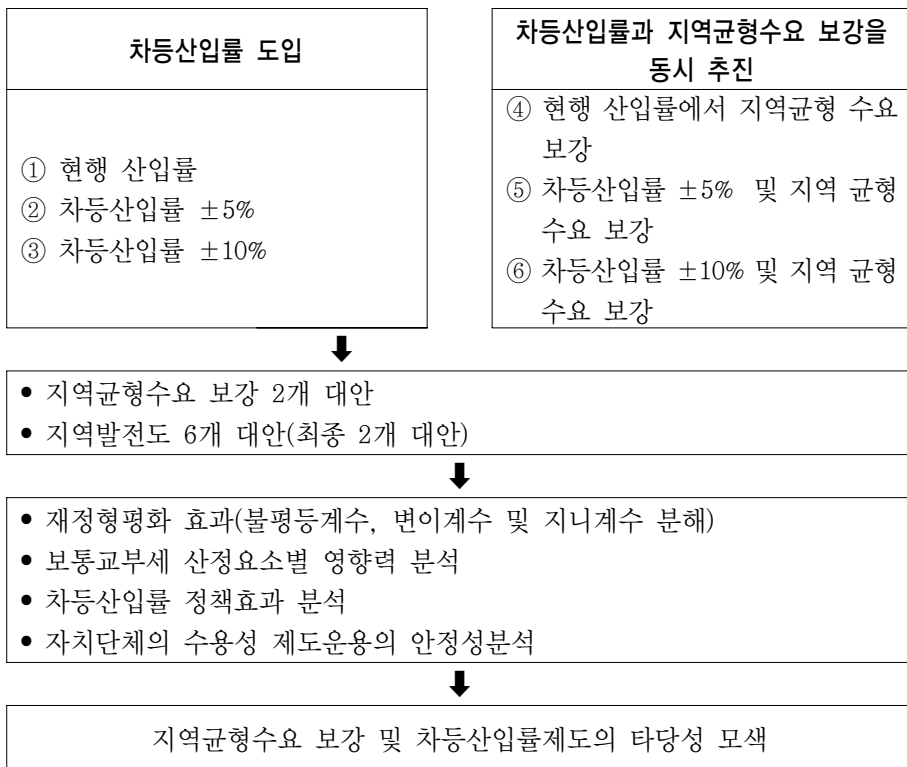
1. 분석의 개요

3장에서 보통교부세의 재정형평기능을 개선하는 도구로서 지역균형수요의 보강과 차등산입률제도가 유효할 수 있음을 분석하였다. 여기서는 선형적으로 제시한 정책대안을 중심으로 재정형평효과, 보통교부세 산정요소별 영향력과 차등산입률의 정책효과를 검증하며, 재정형평화 제고를 위한 대안별 타당성을 분석하기로 한다. 아울러 정책대안을 모색하는 마지막 단계에서는 자치단체의 수용성과 제도의 안정성을 검토한다. 이는 대안의 합리성에도 불구하고 자치단체별 교부액의 증감을 초래할 개연성이 높고, 교부액의 변동이 지나치게 크면 보통교부세 제도 자체의 안정성이 위협받기 때문이다.

정책대안별 모의실험은 지방소비세의 규모, 차등산입률의 범위, 지역발전 선정 기준 등에 따라 매우 다양한 조합이 등장한다. 본 연구에서는 크게 지역균형수요 보강, 차등산입률 도입, 차등산입률 도입과 지역균형수요를 같이 보강하는 대안을 상정하였다. 지역균형수요 보강은 현행 보통교부세 규모에서 실시하는 방안을 기준으로 지방소비세를 확대 시 결과와 비교하였다. 차등산입률 도입도 지금의 산입률 기준으로 차등산입률 $\pm 5\% \sim \pm 10\%$ 와 비교하는 방식을 취하였다. 이어서 차등산입률과 지역균형수요를 동시에 보강하는 방안 등의 대안을 분석 대상에 설정하였다.

지역균형수요 보강은 도서·낙후지역과 관련된 일반관리비와 군사시설 등의 지역개발비를 지금보다 2배 가량 할증하는 2개 대안을 모색하였다. 차등산입률은 지역발전도에 연계한다는 정부의 방침을 수용하였다. 지역발전도는 정책시너지 효과를 겨냥해서 도서·낙후지역의 인구비율, 광역지역발전특별회계의 성장촉진 지역, 주요국 사례를 참고한 1인당 보통세수입 등을 고려하였다. 따라서 6개 세부 대안에 지역균형수요 보강 3개 대안, 차등산입률 3개 대안을 결합하면 분석하려는 정책조합은 총 36개 조합이 된다. 그러나 분석 결과 수치만 다를 뿐 질적인 차이를 발견하기 어려운 조합은 제외하고 연구 목적에 합의를 줄 수 있는 정책조합만 보고하기로 한다.

〈그림 4-1〉 보통교부세 재정형평화 제고를 위한 정책대안별 분석 틀



정책실험 결과는 불평등도, 불평등계수의 분해, 보통교부세에 미치는 영향요인, 차등산입률의 정책효과 등을 교차 검증하는 방식으로 진행하였다. 이들 분석방법의 취지와 목적은 제3장에서와 비슷하나 몇가지 차이점이 있다. 불평등도 분해는 자체세입과 보통교부세에 한정하였는데, 이는 보통교부세의 재정형평화 기여도를 보다 명료하게 식별하려는 데 목적이 있다. 또한 개별 정책조합의 효과를 확인하기 위하여 보통교부세에 대한 영향요인을 분석하였다. 지역균형수요를 보강하거나 차등산입률 도입이 지역간 재정격차를 완화하는데 도움을 줄 것으로 기대할 수 있지만, 이론 검토에서 언급하였듯이 조정을 자체가 내생변수로 기능하는 구조에서는 이러한 결과가 나타날 것이라고 속단할 수는 없다. 이런 이유로 당초 의도한 결과가 나타나는지 여부를 검증하고자 보통교부세 구성요소들에 대한 영향요인을 분석하였다.

2. 기본가정

보통교부세 산정방식을 구성하는 요소들은 상호간에 영향을 주고 받는 복잡한 관계를 구성하고 있다는 점, 그리고 산정내역에 수록되지 않은 행정 내부의 공개 자료를 입수하기 어려워 다음과 같은 가정하에 추계하였다.

첫째, 지방소비세 확대에도 불구하고 기초수요는 일정하다고 가정하였다. 사실, 이것은 현실성이 떨어지는 가정이다. 지방소비세의 확대에 의한 세입의 증가는 바로 세출의 팽창으로 연결되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 미래에 발생할 세출 규모를 추정하는 것 자체가 오류를 내포하기 때문에 기초수요액은 2013년도 보통교부세 산정내역에 수록된 규모로 고정하였다.

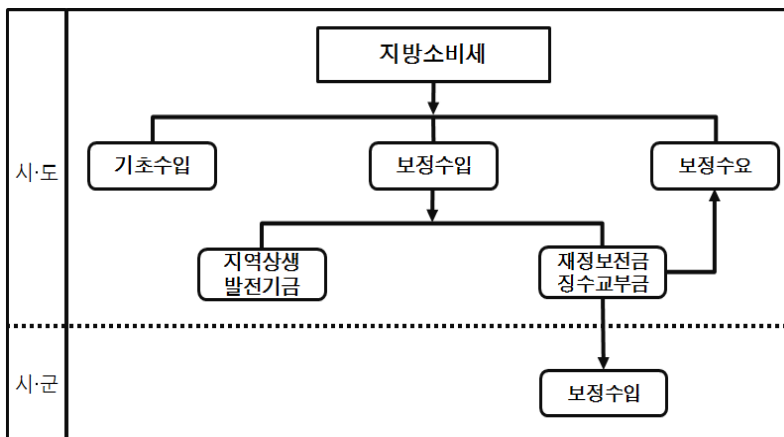
둘째, 지방소비세 확대 규모는 부가가치세의 11%로 가정한다. 지방소비세가 2014년부터 부가가치세의 11%로 확대된다는 정부 발표를 감안하였다¹⁴⁾. 2013년

14) 정부는 취득세를 영구 인하의 후속 조치로서 지방소비세 확대, 분권교부세 3개 사업의 국고보조 환원, 영유아보육 국고보조를 10%p 인상 등 지방재정지원책을 발표하였다.

부가가치세 징수액은 58.9조원으로 추정하고 있으므로 이에 해당하는 11%는 7.3조원이다. 그러나 2013년도 보통교부세는 2011년 기준의 지방소비세 추계치와 결산치를 이용한다. 따라서, 2011년의 기준으로 환산하면 6.3조원으로 추계된다. 2011년 결산 기준 개별 시·도의 배분액 비율을 6.3조원에 곱하면 지방소비세가 부가가치세의 11%일 때 개별 시·도의 배분액이 산출된다. 이어서 지방소비세 확충에 맞춰 늘어나게 될 보통세 규모를 추정해야 하는데, 지방소비세와 보통세의 비례관계를 이용하였다.

셋째, 지방소비세는 교육비특별회계 전출금, 지역상생발전기금, 재정보전금, 징수교부금 등 보정수입에 영향을 준다. 지역상생발전기금은 출연하는 수도권 시·도나 재정지원을 받는 비수도권 시·도 모두에게 영향을 미친다. 또한 지방소비세는 시·도 보통세의 일부로서 재정보전금이나 징수교부금을 거쳐 시·군 세입에 파급되고 있다. 때문에 지방소비세 확대를 고려하게 되면 시·도 보정수요와 보정수입, 시·군의 보정수입 변화를 같이 반영하여야 한다. 본 연구에서는 2013년도 보통교부세 산정내역에 수록된 통계를 근거로 반영해야 할 구성요소들이 차지하는 비중을 활용하여 추계하였다.

〈그림 4-2〉 지방소비세의 보통교부세 파급경로



제2절 지방소비세 확대와 재정형평화



1. 지방소비세 확대의 보통교부세 파급효과

앞서 설명한대로 지방소비세를 확대하면 소위 재원중립원칙에 따라 보통교부세 총액은 그만큼 줄어들게 된다. 2013년 예산기준으로 내국세는 1,820,913억원, 부가가치세는 588,768억원이다. 지방소비세 규모는 부가가치세 5%일 때 29,438억원, 11%이면 64,764억원으로 늘어나며, 이 영향으로 지방교부세 재원이 되는 내국세는 1,791,475억원에서 67,764억원이 줄어든 1,756,149억원이 된다. 여기에 법정교부율 18.3%가 지방교부세 총액이 되며, 이 중에서 96%인 보통교부세는 지금의 305,284억원에서 6,020억원이 줄어든 299,265억원으로 추정된다¹⁵⁾.

이러한 교부총액의 축소는 재원부족액에 대한 보통교부세의 재원보장기능을 약화시킬 수 있다. 그러나 지방소비세 확대가 시·도의 기초수입 여건을 개선시켜 재정부족액이 줄어들게 하면, 그 수혜가 기초자치단체에 파급되기 때문에 실제로는 조정률이 높아지는 효과를 가져온다. 다만, 지방소비세 확대가 기초수입은 물론이고 보정수입, 보정수요 등 주요 산정요소에 영향을 미치는 구조라는 점을 생각할 때 교부액의 증감 폭은 개별 자치단체의 여건에 따라 달라질 것이다.

가. 교부액에 미치는 전반적인 영향

지금의 산입률을 유지하는 상태에서 지방소비세를 확대하면 시·도의 교부액은 15,811억원 가량 줄어들지만 그만큼 시·군의 교부액이 늘어나는 효과가 발생하였다. 보통교부세의 줄어드는 규모 6,020억원 이상으로 시·도의 교부액이 줄어들기 때문에 시·군에 교부할 여력이 확충된다고 볼 수 있다.

교부액의 감소는 모든 시·도에서 관찰되었다. 그러나 지방소비세 확대와 보통

15) 보통교부세 총액의 3%를 할당하는 제주특별자치도분을 제외한 수치이다.

교부세 감소를 합산한 순증규모는 인천을 제외하면 모든 시·도에서 증가하였다. 인천의 경우 순증규모는 -136억원으로 추산된다.

시·도와 달리 시·군의 교부액은 증가하는 결과를 보였다. 시 자치단체가 총 3,457억원 증가하였으며 군 자치단체도 총 6,335억원 증가하였다. 특히, 군 자치단체는 모두 교부액이 늘어나는 효과를 가져왔다. 다만, 시 자치단체 중에서 창원(-265억원), 전주(-201억원), 구미(-88억원), 아산(-34억원), 청주(-22억원), 포항(-13억원), 김포(-12억원) 등 7개 자치단체는 교부액이 줄어들어 상당한 재정충격이 우려된다.

<표 4-1> 지방소비세 확대로 인한 보통교부세 변화

	현행 교부액	지방소비세 확대(부가가치세 11%)	
		교부액	증감액
시·도	80,122	64,311	-15,811
시	106,097	109,554	3,457
군	118,532	125,167	6,335
조정률	0.8902866	0.9567480	

나. 사례분석

지방소비세 확대가 미치는 영향을 구체적으로 살펴보고자 1인당 자체세입(지방세 + 경상세외수입)이 가장 많은 자치단체와 적은 자치단체를 대상으로 1인당 세입(자체세입+보통교부세) 변화를 추적하기로 한다.

다음의 <표 4-2>에서 보듯이 1인당 자체세입이 가장 적은 대구는 가장 적은 서울의 55%를 차지하고 있다. 지방소비세를 확대하면 이 비율은 59%로 다소 높아지게 된다. 경남과 전남의 경우 지방소비세 확대 이전과 이후의 비율이 같은 59%이다. 이같은 결과는 특별시, 광역시, 비수도권 도의 세원격차를 반영하여 운용하고 있는 차등적인 배분기준의 영향으로 생각된다.

보통교부세를 반영한 1인당 세입을 보면 지금의 지방소비세에 비하여 확대 이후의 규모는 줄어들게 된다. 이에 따라 서울에 대한 대구의 1인당 세입 비율은 지금의 83%에서 지방소비세 확대 이후에는 81%로 낮아지게 된다. 반면에 도의 경우 경남에 대한 전남의 1인당 세입 비율이 107%에서 112%로 증가하였다. 시·군의 경우 과천에 대한 익산의 1인당 세입 비율은 213%에서 223%, 정선에 대한 고흥의 1인당 세입 비율은 82%에서 83%로 증가하였다.

이처럼 보통교부세는 1인당 자체세입의 격차를 완화시키고 있는데, 지방소비세 확대는 특별시 및 광역시를 제외하면 이러한 재정형평기능이 다소 강화되고 있는 바, 조정률이 높아져 보통교부세의 재원보장기능이 확대된 결과이다.

〈표 4-2〉 지방소비세 확대에 따른 세입의 변화 사례분석

(단위: 천원)

		현행 지방소비세			지방소비세 확대		
		최대값 (a)	최소값 (b)	b/a	최대값 (a)	최소값 (b)	b/a
1인당 자체세입	특별시 광역시	1,154 (서울)	638 (대구)	0.55	1,204 (서울)	708 (대구)	0.59
	도	606 (경남)	360 (전남)	0.59	708 (경남)	479 (전남)	0.59
	시	1,043 (과천)	306 (익산)	0.29	1,043 (과천)	306 (익산)	0.29
	군	1,125 (정선)	278 (고흥)	0.25	1,125 (정선)	278 (고흥)	0.25
1인당 세입	특별시 광역시	1,154 (서울)	962 (대구)	0.83	1,204 (서울)	976 (대구)	0.81
	도	727 (경남)	819 (전남)	1.07	758 (경남)	851 (전남)	1.12
	시	1,043 (과천)	2,225 (익산)	2.13	1,043 (과천)	2,326 (익산)	2.23
	군	4,242 (정선)	3,480 (고흥)	0.82	4,387 (정선)	3,660 (고흥)	0.83

2. 재정형평화 정책효과 분석

사례분석에서 관찰된 경향은 보통교부세의 재정형평화 기여도에서도 확인된다. 시·도의 경우 지방소비세 확대 시 보통교부세의 재정형평화 기능은 저하되고 있다. 자체세입은 여전히 세입불평등을 초래하는 요소로 기능하고 있으나 지방소비세 확대 이전과 비교하면 덜한 편이다. 그것은 지방소비세 자체가 이미 수도권과 비수도권의 재정격차 완화 요소를 내장하고 있기 때문이다.

이와는 달리 시·군의 경우에는 지방소비세 확대 이전에 비하여 보통교부세의 재정형평기능이 비슷하거나 개선되었다. 그러나 여전히 자체세입의 불평등 개선도가 더 커 재정형평화 제고를 위한 추가적인 조치가 필요하다는 것을 말해주고 있다.

〈표 4-3〉 지방소비세 확대 전·후 보통교부세의 재정형평화 기여도

	변이계수		지니계수	
	보통교부세	자체세입	보통교부세	자체세입
특별시·광역시	-0.139 (-0.572)	1.139 (1.572)	0.115 (-0.191)	0.885 (1.191)
도	1.019 (1.348)	0.019 (-0.348)	1.041 (1.236)	-0.041 (-0.236)
시	1.058 (1.058)	-0.058 (-0.058)	1.042 (1.039)	-0.042 (-0.039)
군	1.030 (1.036)	-0.030 (-0.036)	1.028 (1.036)	-0.028 (-0.036)

주 : ()내는 지방소비세 확대 이전의 재정형평화 기여도

불평등계수로 본 재정형평화 역시 비슷한 결과를 보였다. 불평등계수의 수치로 볼 때 지방소비세 확대는 자체 내장된 재분배기능의 영향으로 1인당 자체세입의 불평등은 완화된다. 그러나 보통교부세를 반영한 1인당 세입을 보면 지방소비세 확대 이전에 비하여 불평등계수는 올라간다는 것을 알 수 있다. 다만, 지방소비세 확대 이후 자체세입과 세입만 보면 불평등계수는 하락하여 보통교부세의 재정형평기능은 발휘되는 것으로 판단된다.

정리하면, 시·도의 경우에는 보통교부세의 재정형평기능으로 불평등계수가 하락하였으나 시·군은 보통교부세의 재정형평기능이 비슷하거나 미흡하여 불평등계수가 높아지는 결과를 가져왔다.

〈표 4-4〉 지방소비세 확대 전·후 불평등계수로 비교

	재정형평화 이전 (자체세입)			재정형평화 이후 (자체세입+보통교부세)		
	C.V.	Gini	K.W	C.V.	Gini	K.W
특별시 광역시	0.184 (0.207)	0.093 (0.103)	0.008 (0.010)	0.079 (0.080)	0.039 (0.039)	0.002 (0.002)
도	0.184 (0.187)	0.096 (0.096)	0.009 (0.009)	0.134 (0.109)	0.064 (0.009)	0.005 (0.003)
시	0.319 (0.319)	0.169 (0.169)	0.027 (0.027)	0.486 (0.484)	0.267 (0.265)	0.063 (0.062)
군	0.295 (0.295)	0.151 (0.151)	0.022 (0.022)	0.316 (0.326)	0.177 (0.178)	0.030 (0.031)

주 : 1) C.V.는 변이계수, K.W.는 콰크와니 계수를 의미함
2) ()내는 지방소비세 확대 이전의 재정형평화 기여도

3. 보통교부세 산정요소 영향력 분석

앞으로 분석하게 될 적정 산입률의 선택과 지역균형수요 보강의 타당성을 판단하는 기초자료로 활용하고자 지방소비세 확대 시 보통교부세 산정요소가 교부액에 주는 영향력을 분석하기로 한다.

이미 3장에서 보고한 바와 같이 현행 보통교부세에서 시·도는 사회복지균형수요가 통계적으로 유의미한 영향력을 행사하고 있다. 시와 군의 경우에는 기초수요의 영향력이 기초수입 보다 크며, 군 자치단체는 지역균형수요가 교부액 결정에 영향을 주는 것으로 분석된 바 있다. 이 결과는 지방소비세 확대에도 불구하고 비슷한 양상을 보이고 있다.

다만, 영향력의 크기는 지방소비세 확대 이후에 하락하는 것으로 나타났다. 산

정요소의 규모가 변하지 않은 상태에서 교부액이 줄어들자 영향력 저하로 나타난 것이다. 또 다른 차이로 군 자치단체에서 보정수입이 유의미한 영향을 주었다는 사실이다. 지방소비세 확대가 시·군 재정보전금에 흡수된 결과로 이해된다. 마지막으로 수요 및 수입 자체노력도의 영향력이 상실되었다는 점을 지적할 수 있다. 지방소비세 확대 이전에는 시·도의 수요자체노력도가 교부액에 유의미한 영향을 주었으나 지방소비세 확대 이후에는 이 조차도 상실되었다. 재정형평기능의 강화는 소위 낙후지역에 대한 배려를 확대한다는 의미이며 그 재원은 다른 자치단체의 교부액이다. 때문에 어떤 식으로든 재정형평기능을 강화할 경우에는 도덕적 해이 예방을 위한 인센티브제도의 보완책을 병행하는 편이 바람직하다.

〈표 4-5〉 지방소비세 확대 전·후 보통교부세 산정요소별 영향력 비교

	지방소비세 확대 이전			지방소비세 확대 이후		
	시·도	시	군	시·도	시	군
상수항	71.3** (7.4)	-4.79 (9.0)	-0.98 (0.5)	73.9** (8.6)	-2.33 (8.8)	-1.31 (0.5)
기초수요	-4.02** (1.32)	5.09** (1.51)	1.12** (0.07)	-3.40* (1.51)	4.24** (1.46)	1.17** (0.07)
지역균형수요	-2.07** (0.36)	-0.46 (0.29)	0.15** (0.02)	-1.96** (0.42)	-0.23 (0.28)	0.12** (0.02)
사회복지 균형수요	3.78** (0.92)	-1.12 (0.79)	-0.03 (0.02)	3.24** (1.06)	-0.84 (0.77)	-0.05* (0.02)
수요자체 노력도	-1.26* (0.50)	0.06 (0.06)	0.00 (0.00)	-0.69 (0.58)	0.04 (0.06)	0.00 (0.00)
기초수입	-0.68 (0.65)	-2.70** (0.35)	-0.20** (0.13)	-1.57* (0.72)	-2.40** (0.35)	-0.21** (0.01)
보정수입	-0.08 (0.05)	-0.39** (0.10)	0.01 (0.00)	-0.07 (0.06)	-0.30* (0.12)	-0.03** (0.01)
수입자체 노력도	0.25 (0.07)	0.08 (0.06)	0.00 (0.00)	0.02 (0.08)	0.03 (0.06)	0.00 (0.00)
Ad. R2	0.82	0.33	0.85	0.78	0.31	0.85
Hausman 검증 (prob) χ^2	0.96	1.00	0.82	0.73	0.81	0.00
패널모형	확률효과	확률효과	확률효과	확률효과	확률효과	고정효과

주: ()내는 표준편차, **와 *는 각각 1% 및 5% 유의수준에서 신뢰성을 의미함

제3절 지역균형수요 수요보강



1. 수요보강 측정항목 검토

수요보강을 위한 측정항목은 지역균형수요를 우선적으로 검토하였다. 환경보호비 등의 보상적 성격의 측정항목은 국가정책 상 개발행위제한에 대한 보조금으로 재정형평의 취지와는 다소 벗어난다고 생각된다. 지역균형수요 비중으로 볼 때 장려적 측정항목 중에는 임업, 농업, 축산 등 농림수산비와 도서·낙후지역과 관련된 일반관리비와 지역개발비가 있다. 그리고 이것 말고도 개발촉진지구, 접경지역, 지역특화발전지구와 같이 균형발전에 도움이 되는 특정지역에 대해서도 수요보강이 이루어지고 있다. 그러나 농림수산비는 농수축산업 진흥이라는 고유의 성격을 갖고 있으며 특정지역은 수요보강의 보편성에 한계를 갖는다. 반면에 도서·낙후지역은 지역균형수요 내 위상이 높을 뿐 아니라 조건불리지역의 발전이라는 뚜렷한 목적을 갖고 있어 적절한 측정항목으로 판단된다.

현재 도서·낙후지역과 관련하여 일반관리비는 지역개발비의 1인당 표준행정수요와 천 m^2 당 표준행정수요를 보강하는 방식으로 대응하고 있다. 예를 들어 일반관리비는 1인당 표준행정수요의 70%, 천 m^2 당 표준행정수요의 30%를 할증 보정하고 있다. 지역개발비 역시 천 m^2 당 표준행정수요의 60%를 추가 반영하고 있다.

모의실험에서는 이들 경비에 대한 수요보강을 2배 가량 확대하는 두가지 대안을 고려하기로 한다. 첫 번째 대안은 2배 이내의 범위에서 표준행정수요 전액을 할증 보강하는 것이며 두 번째 대안은 수요보강을 2배로 확대하는 것을 원칙으로 하였다.

〈표 4-6〉 지역균형수요 보강의 측정항목

	일반관리비		지역개발비 (군사시설 등)	
	1인당 표준행정수요	천 m^2 당 표준행정수요	천 m^2 당 표준행정수요	
시·도	50,780원	336,790원	110,580원	
시	80,870원	48,310원	50,360원	
군	224,710원	18,350원	24,860원	
수요 보강율	현 행	70%	30%	60%
	대안 1	100%	50%	100%
	대안 2	140%	60%	120%

도시·낙후지역과 관련된 지역균형수요의 보강은 다시 두 가지 방식으로, 즉 지금의 지방소비세 규모에서의 수요보강과 부가가치세 11% 확대를 염두한 수요보강을 시도하였다.

이하에서는 두 접근방식에 대한 정책실험 결과를 기술하기로 한다.

2. 재정형평화 정책효과 분석

가. 교부액의 변화

도시·낙후지역에 대한 지역균형수요를 보강하면 당연히 기준재정수요가 늘어나 조정률은 하락하게 된다. 다음의 <표 4-7>은 그 결과를 보여주고 있는데, 지역균형수요를 보강하게 되면 조정률은 0.89 수준에서 0.85~0.86으로 하락하게 됨을 알 수 있다. 그러나 이 상태에서 지방소비세를 확대하면 시·도 교부액이 줄어드는 만큼 시·군 몫이 늘어나고 조정률이 높아지는 효과를 가져온다. 실제로 <표 4-7>에 보고한바와 같이 지방소비세 확대는 시·도 교부액을 5,009억원~14,156억원

가량 줄어들게 하고, 이 몫이 시·군 교부액으로 돌려져 전체적인 조정률은 0.90 이상으로 회복된 결과를 확인할 수 있다.

조정률의 회복에 따라 시·군의 교부액은 크게 증가하고 있다. 현행 체제에서 지역균형수요를 보강하게 되면 군 자치단체의 교부액이 2,551억원~3,649억원 증가에 그치지만 지방소비세 확대는 7,181억원~8,246억원 수준으로 파급된다. 시 자치단체도 교부액의 감소에서 1,133억원~1,254억원 늘어나는 상반된 결과를 가져왔다.

다만, 시·군 내에서도 수도권 위성도시나 비수도권 중심도시는 재정보전금과 징수교부금은 늘어나는 반면에 도서·낙후지역 관련 지역균형수요의 보강 혜택은 제한적인 영향을 주어 교부액의 감소가 불가피하였다.

〈표 4-7〉 지역균형수요 보강의 교부액 변화

(단위 : 억원)

		현행 교부액	대안 1		대안 2	
			교부액	증감액	교부액	증감액
시·도	현행 지방소비세	80,122	77,934	-2,187	76,902	-3,219
	지방소비세 확충		65,966	-14,156	65,023	-5,009
시	현행 지방소비세	106,097	105,734	-363	105,667	-430
	지방소비세 확충		107,351	1,254	107,230	1,133
군	현행 지방소비세	118,532	121,383	2,551	122,482	3,649
	지방소비세 확충		107,351	7,181	126,778	8,246
조정률	현행 지방소비세	0.89028	0.86585		0.85432	
	지방소비세 확충		0.91402		0.90094	

앞서 설명한대로 지방소비세 확대는 재정중립원칙에 따라 보통교부세의 축소로 이어지며 이에 연동된 광역자치단체의 교부액도 줄어들 것으로 예상된다. 또한 지방소비세의 확대는 보정수입과 보정수요에 파급되어 개별 자치단체의 교부액에 영향을 주게 된다. 그러므로 지방소비세 확대가 개별 자치단체의 교부액에 미치는 영향력은 보통교부세 총액 축소로 인한 감소를 기본으로 하여 지방소비세 중에서

재정보전금과 징수교부금이 차지하는 비중, 즉 관할 시·군에 대한 재정지원의 의지와 정책선택에 따라 증감 폭이 결정될 것으로 예상된다.

이러한 연결고리 속에서 지방소비세가 부가가치세의 11%로 확충되고, 지역균형수요를 보강하면 광역자치단체의 몫이 줄어드는 대신 기초자치단체의 교부액이 증가하는 결과를 보였다. 시 자치단체의 교부액 증가 폭이 대안 2에 비하여 대안 1에서 큰 것은 대안 2의 성장촉진지역 70개 시·군 중 60개 군이 지정된 결과이다. 또한 재정보전금과 징수교부금의 규모가 매우 큰 수도권 및 비수도권 중심도시의 교부액이 크게 줄어든 것도 영향을 주었다.

나. 불평등계수에 의한 재정형평화 효과

1) 현행 지방소비세에서 지역균형수요 보강

이전의 <표 4-7>에서 지역균형수요의 보강은 시·도의 교부액이 줄어든다는 것을 알 수 있었다. 교부액의 감소는 보통교부세의 재원조정기능의 약화로 연결될 수 있는데, 다음의 <표 4-8>을 보면 전반적으로 보통교부세의 재정형평화 기여도가 개선된 사실을 확인할 수 있다.

다만, 도의 경우에는 재정형평화 기여도의 개선에도 불구하고 여전히 불평등계수를 낮추는 역할은 자체세입에서 발견되었다. 이러한 결과는 두 가지로 해석된다. 하나는 보정수요 산정 시 관할 시·군의 지역균형수요를 매우 제한적으로 반영한다는 점이고, 다른 하나는 지방소비세 자체가 수도권과 비수도권, 광역시와 도의 재정여건을 반영한 배분기준을 내장하고 있다는 사실이다. 다시 말해서 지방소비세의 재정형평기능이 이미 작동하는 상황에서 지역균형수요를 보강하게 되면 조정률의 변동으로 교부액이 줄어들게 되고, 보통교부세의 재원형평기능 역시 제한되는 것으로 이해된다.

〈표 4-8〉 현행 보통교부세에서 지역균형수요 보강 시 재정형평화 기여도

		변이계수		지니계수	
		보통교부세	자체세입	보통교부세	자체세입
특별시 광역시	현 행1)	-0.572	1.572	-0.197	1.197
	대안 1	-0.715	1.715	-0.292	1.292
	대안 2	-0.752	1.752	-0.287	1.287
도	현 행1)	1.348	-0.341	1.508	-0.508
	대안 1	1.336	-0.336	1.364	-0.364
	대안 2	1.333	-0.333	1.371	-0.371
시	현 행1)	1.058	-0.058	1.042	-0.042
	대안 1	1.056	-0.056	1.039	-0.039
	대안 2	1.056	-0.056	1.039	-0.039
군	현 행1)	1.034	-0.034	1.036	-0.036
	대안 1	1.030	-0.030	1.029	-0.029
	대안 2	1.029	-0.029	1.028	-0.028

주 1) 현행 보통교부세의 산입률을 의미한다.

보통교부세의 재정형평기능의 발휘에 따라 시·도의 불평등계수는 하락하고 있다. <표 4-9>에 보고한바와 같이 시·도의 불평등계수는 재정형평화 이전에 비하여 하락하였으며, 일반적으로 불평등계수의 하락은 불균형 완화로 해석하기 때문에 보통교부세의 재정형평기능은 강화된 것으로 받아들일 수 있다.

반면에 시·군의 불평등계수는 지역균형수요 보강 이전에 비하여 높은 수치를 보이고 있다. 시·자치단체의 경우에는 보통교부세의 재정형평화 기여도가 다소 개선되기는 하였지만 불평등계수를 실제 하락시키는 것은 자체세입이며, 이에 따라 불평등계수의 수치가 높아진 것으로 보인다. 군·자치단체의 불평등계수가 악화된 것은 보통교부세의 재정형평화 기여도가 지역균형수요 보강 이전과 비교할 때 오히려 후퇴한 결과로 판단된다.

〈표 4-9〉 현행 보통교부세에서 지역균형수요 보강 시 재정형평화 효과

		재정형평화 이전 (자체세입)			재정형평화 이후 (자체세입+보통교부세)			재정형평화 효과		
		C.V.	Gini	K,W	C.V.	Gini	K,W	C.V.	Gini	K,W
특별시 광역시	현 행	0.208	0.105	0.011	0.062	0.032	0.001	-0.146	-0.073	-0.01
	대안 1				0.062	0.032	0.001	-0.146	-0.073	-0.01
	대안 2				0.062	0.032	0.001	-0.146	-0.073	-0.01
도	현 행	0.187	0.096	0.009	0.134	0.063	0.005	-0.053	-0.033	-0.004
	대안 1				0.131	0.062	0.005	-0.056	-0.034	-0.004
	대안 2				0.129	0.061	0.005	-0.058	-0.035	-0.004
시	현 행	0.319	0.169	0.027	0.498	0.274	0.067	0.179	0.105	0.040
	대안 1				0.508	0.278	0.068	0.189	0.109	0.041
	대안 2				0.513	0.280	0.069	0.194	0.111	0.042
군	현 행	0.356	0.187	0.032	0.320	0.179	0.031	-0.036	-0.008	-0.001
	대안 1				0.329	0.184	0.033	-0.027	-0.003	-0.001
	대안 2				0.336	0.188	0.034	-0.020	-0.001	-0.002

주 : C.V.는 변이계수, K,W.는 콰크와니 계수를 의미한다.

지역균형수요의 보강에도 불구하고 시 자치단체의 재정형평기능이 떨어지는 것은 앞서 지적한대로 수도권 자치단체와 비수도권의 중심도시의 교부액이 줄어들기 때문이다. 이들 자치단체는 대부분 도서·낙후지역이 전무하거나 매우 적어 지역균형수요 보강의 혜택에서 소외되어 있으며, 조정률 하락으로 인한 교부액의 감소가 더해지게 된다.

이러한 사실은 재정형평화의 정책효과를 판단할 때 불평등계수 보다는 상대적 기여도가 더 객관적인 정보를 제공할 수 있다는 것을 시사한다. 동시에 자치단체별 교부액의 증감과 이로 인하여 발생하는 순위변동에 주의를 기울여야 한다는 것을 말해 주기도 한다.

2) 지방소비세 확대 시 지역균형수요 보강

지방소비세 확대 시 지역균형수요를 보강하면 보통교부세의 재정형평화 기여도는 다른 결과를 보였다. 특별시 및 광역시를 보면 현행 보통교부세에서 지역균형수요 보강이 재정형평화 기여도를 강화시킨다는 점을 확인한 바 있다. 그러나 지방소비세가 확대되면 지역균형수요 보강은 이러한 보통교부세의 재정형평화 기여도를 저하시키는 것으로 분석되었다.

이와는 달리 도 자치단체에서 보통교부세의 재정형평화 기여도는 지방소비세 확대에 따라 더 개선되는 경향을 보였다. 지금보다 지역균형수요를 보강할 때, 그리고 지방소비세를 확대할 때 보통교부세의 재정형평화 기여도가 개선되는 것이다. 그러나 자체세입과 비교하면 여전히 미흡한 수준이다. 시·군의 경우에는 지방소비세 확대 이전에 비하여 비슷하거나 오히려 떨어지는 결과를 보였다.

〈표 4-10〉 지방소비세 확대 및 지역균형수요 보강의 재정형평화 기여도

		변이계수		지니계수	
		보통교부세	자체세입	보통교부세	자체세입
특별시 광역시	현 행 ¹⁾	-0.572	1.621	-0.197	1.213
	대안 1	-0.354	1.354	-0.048	1.048
	대안 2	-0.387	1.387	-0.047	1.047
도	현 행 ¹⁾	1.348	-0.341	1.236	-0.508
	대안 1	1.139	-0.139	1.162	-0.162
	대안 2	1.131	-0.131	1.164	-0.164
시	현 행 ¹⁾	1.058	-0.058	1.039	-0.042
	대안 1	1.043	-0.043	1.031	-0.031
	대안 2	1.042	-0.042	1.029	-0.029
군	현 행 ¹⁾	1.034	-0.028	1.036	-0.027
	대안 1	1.031	-0.031	1.028	-0.028
	대안 2	1.030	-0.030	1.027	-0.027

주 : 1) 현행 보통교부세의 산입률을 의미한다.

이에 따라 불평등계수는 시·도에서 개선되는 효과를 가져왔다. 특별시 및 광역시의 보통교부세 재정형평화 기여도가 하락하였음에도 불구하고 불평등계수 자체가 개선된 것은 보통교부세의 세입 형평에 미치는 영향력이 자체세입을 압도하기 때문이다. 같은 맥락에서 시·군의 불평등계수가 높아진 원인도 보통교부세의 재정형평화 기여도가 비슷하거나 낮아진데서 찾을 수 있다.

〈표 4-11〉 지방소비세 확대 및 지역균형수요 보강의 불평등계수

		재정형평화 이전 (자체세입)			재정형평화 이후 (자체세입+보통교부세)			재정형평화 효과		
		C.V.	Gini	K.W	C.V.	Gini	K.W	C.V.	Gini	K.W
특별시 광역시	대안 1	0.184	0.093	0.008	0.070	0.036	0.001	-0.114	-0.057	-0.007
	대안 2				0.071	0.036	0.001	-0.113	-0.057	-0.007
도	대안 1	0.159	0.082	0.006	0.135	0.063	0.005	-0.024	-0.019	-0.001
	대안 2				0.133	0.062	0.005	-0.026	-0.020	-0.001
시	대안 1	0.319	0.070	0.027	0.524	0.286	0.073	0.205	0.216	0.046
	대안 2				0.529	0.288	0.074	0.210	0.218	0.047
군	대안 1	0.306	0.187	0.032	0.333	0.187	0.034	0.027	0	0.002
	대안 2				0.340	0.190	0.035	0.034	0.003	0.003

3. 보통교부세 산정요소 영향력 분석

가. 현행 보통교부세에서 지역균형수요 보강

불평등계수로 본 결과는 보통교부세 구성요소가 교부액에 주는 영향분석으로 어느 정도 보완할 수 있다. <표 4-12>에서 알 수 있듯이 수요 보강에도 불구하고 지역균형수요의 영향력은 별반 큰 차이가 없거나 오히려 저하되고 있었다. 시 자

치단체의 지역균형수요의 영향력은 여전히 통계적 유의성을 확보하지 못하였으며 군 자치단체는 큰 차이가 없었다. 시·도의 경우 조정률 변동에 따른 교부액 감소로 지역균형수요가 부(-)의 영향력을 행사한 것으로 나타났다. 이것은 교부액의 감소가 지역균형수요의 영향력 저하로 귀결되기 때문이다.

〈표 4-12〉 현행 보통교부세에서 지역균형수요 보강 시 산정요소별 영향요인

	현행 보통교부세			대안1			대안 2		
	시·도	시	군	시·도	시	군	시·도	시	군
상수항	71.3** (7.44)	-4.79 (9.01)	-0.97 (0.52)	60.0** (7.8)	-2.59 (8.76)	-0.90 (0.53)	60.0** (7.8)	-2.68 (8.8)	-0.93 (-0.53)
기초수요	-4.02** (1.32)	5.09** (1.51)	1.12** (0.07)	-3.74* (1.54)	4.62** (1.45)	1.10** (0.07)	-3.75* (1.54)	4.63** (1.46)	1.11** (0.07)
지역균형수요	-2.07** (0.36)	-0.46 (0.29)	0.15** (0.02)	-2.21* (0.42)	-0.36 (0.27)	0.16** (0.02)	-2.21** (0.42)	-0.34 (0.27)	0.15** (0.02)
사회복지 균형수요	3.78** (0.92)	-1.12 (0.79)	-0.03 (0.02)	4.61** (1.04)	-0.88 (0.76)	-0.03 (0.02)	4.61** (1.04)	-0.89 (0.76)	-0.03 (-0.03)
수요자체 노력도	-1.26* (0.50)	0.06 (0.06)	0.00 (0.00)	-1.43* (0.59)	0.04 (0.06)	0.00 (0.00)	-1.42** (0.59)	0.04 (0.06)	0.00 (0.00)
기초수입	-0.68 (0.65)	-2.70** (0.35)	-0.20** (0.13)	-0.60 (0.79)	-2.63** (0.35)	-0.19** (0.01)	-0.59 (0.79)	-2.63** (0.35)	-0.19** (-0.02)
보정수입	-0.08 (0.05)	-0.39** (0.10)	0.01 (0.00)	-0.04 (0.06)	-0.39** (0.10)	0.01 (0.00)	-0.04 (0.06)	-0.39** (0.10)	0.01 (0.01)
수입자체 노력도	0.02 (0.07)	0.08 (0.06)	0.00 (0.00)	-0.01 (0.08)	0.07 (0.06)	0.00 (0.00)	-0.14 (0.08)	0.07 (0.06)	0.00 (0.00)
Ad. R2	0.82	0.33	0.85	0.75	0.3	0.87	0.75	0.34	0.87
Hausman 검증 (prob) χ^2	0.22	0.03	0.47	0.16	0.98	0.26	0.15	0.98	0.29
패널모형	확률효과	고정효과	확률효과	확률효과	확률효과	확률효과	확률효과	확률효과	확률효과

주 : ()내는 표준편차, **와 *는 각각 1% 및 5% 유의수준에서 신뢰성을 의미함

나. 지방소비세 확대 및 지역균형수요 보강

지방소비세 확대 시 지역균형수요의 보강은 시·도 교부액에 대한 지역균형수요의 영향력을 다소 약화시키는 것으로 분석되었다. 시 자치단체는 여전히 통계적 유의성을 충족하지 못하였다. 이것은 특별시 및 광역시의 보통교부세 재정형평화

기여도가 저하된 결과와 관련된다. 군 자치단체 역시 보통교부세의 재정형평화 기여도가 정체됨에 따라 지역균형수요의 영향력이 비슷하거나 다소 하락하는 결과를 보였다.

지역균형수요의 보강에도 불구하고 교부액에 미치는 영향력이 비슷하거나 약화되었다는 것은 지방소비세 확대가 지역균형수요 보강에 따른 재정형평기능을 상당부분 흡수하였다고 볼 수 있다. 반면에 시·도 기초수입의 영향력이 통계적 유의성을 회복한 것으로 미루어 재정형평기능 강화 수단으로 차등산입률의 도입이 검토될 수 있음을 시사한다.

〈표 4-13〉 지방소비세 확대 및 지역균형수요 보강 시 산정요소별 영향요인

	현행 보통교부세			대안1			대안 2		
	시·도	시	군	시·도	시	군	시·도	시	군
상수항	71.3** (7.44)	-4.79 (9.01)	-0.97 (0.52)	73.7** (10.6)	-2.75 (8.72)	-1.22** (0.53)	75.1** (10.5)	-2.21 (8.92)	-1.31* (-0.53)
기초수요	-4.02** (1.32)	5.09** (1.51)	1.12** (0.07)	-2.55 (1.95)	4.65** (1.45)	1.15** (0.07)	-2.98 (1.83)	4.19** (1.47)	1.14** (0.07)
지역균형수요	-2.07** (0.36)	-0.46 (0.29)	0.15** (0.02)	-1.83** (0.51)	-0.35 (0.27)	0.14** (0.02)	-1.92** (0.52)	-0.18 (0.27)	0.14** (0.02)
사회복지 균형수요	3.78** (0.92)	-1.12 (0.79)	-0.03 (0.02)	2.83* (1.29)	-0.89 (0.75)	-0.04* (0.02)	2.90* (1.30)	-0.87 (0.77)	-0.04 (0.02)
수요자체 노력도	-1.26* (0.50)	0.06 (0.06)	0.00 (0.00)	-0.65 (0.59)	0.04 (0.06)	0.00 (0.00)	-0.47 (0.71)	0.04 (0.06)	0.00 (0.00)
기초수입	-0.68 (0.65)	-2.70** (0.35)	-0.20** (0.13)	-2.24* (0.97)	-2.65** (0.34)	-0.20** (0.01)	-2.00* (0.89)	-2.39** (0.35)	-0.21** (-0.01)
보정수입	-0.08 (0.05)	-0.39** (0.10)	0.01 (0.00)	-0.05 (0.07)	-0.39** (0.10)	0.01 (0.01)	-0.05 (0.07)	-0.30* (0.12)	0.03 (0.01)
수입자체 노력도	0.02 (0.07)	0.08 (0.06)	0.00 (0.00)	0.04 (0.10)	0.07 (0.06)	0.00 (0.00)	0.02 (0.10)	0.03 (0.06)	0.00 (0.00)
Ad. R2	0.82	0.33	0.85	0.71	0.34	0.84	0.71	0.31	0.84
Hausman 검증 (prob) χ^2	0.22	0.03	0.47	0.69	0.98	0.01	0.87	0.81	0.02
패널모형	확률효과	고정효과	확률효과	확률효과	확률효과	확률효과	확률효과	확률효과	확률효과

주 : ()내는 표준편차, **와 *는 각각 1% 및 5% 유의수준에서 신뢰성을 의미함

제4절 차등산입률제도의 도입



우리는 앞에서 지방소비세 확대와 함께 지역균형수요를 보강하게 되면 교부액에 대한 기초수입액의 영향력이 통계적 의미를 회복하게 된다는 사실을 확인하였다. 그렇다면 지역균형수요의 보강 보다는 산입률을 지역발전도에 따라 차등적으로 적용하는 대안이 더 효과적일 수 있다. 산입률은 기초수입과 보정수입에 적용되고 있어, 지역균형수요에 한정된 수요 보강보다는 파급효과의 범주와 대상이 넓기 때문이다.

다음은 지방소비세 확대 시 차등산입률의 재정형평화 효과를 분석한 결과를 보고하기로 한다. 먼저, 차등산입률 도입의 이전 단계로서 자치단체별 지역발전도를 개략적으로 측정하며, 이를 근거로 차등산입률의 재정형평화 효과를 분석하였다.

1. 지역발전도 측정과 차등산입률 분류

가. 역대 정부의 지역균형발전정책

지방교부세법 시행령은 공간정책에서 다루는 낙후지역을 별도 조항으로 규정할 정도로 지역균형수요를 중시하고 있다. 시행령 제7조 제2항은 낙후지역을 도시개발촉진법에 따라 안전행정부장관이 지정하는 섬, 그리고 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역 중 안전행정부장관이 지정하는 지역으로 규정하고 있다. 이어서 시행령 제7조 제4항은 지역간의 균형 있는 개발과 사회복지·문화 수준의 향상을 위하여 기준재정수요를 합리적으로 산정할 필요가 있는 경우 보정수요를 산정할 수 있음을 명시하고 있다.

도시·낙후지역을 지정하면서 지역간 균형개발을 위해 사회복지·문화의 수준 향상에 필요하다고 판단되면 보정수요를 할 수 있다는 것은 보통교부세가 주민의

정주여건 개선과 지역간 균형발전을 지향해야 함을 표방한 것이다. 보통교부세에 부여된 이와 같은 법적 책임과 역할은 지역균형수요 산정기준이 역대 정부의 지역 균형발전정책에 순응하거나 후속조치의 일환으로 변모하는 결과를 가져왔다.

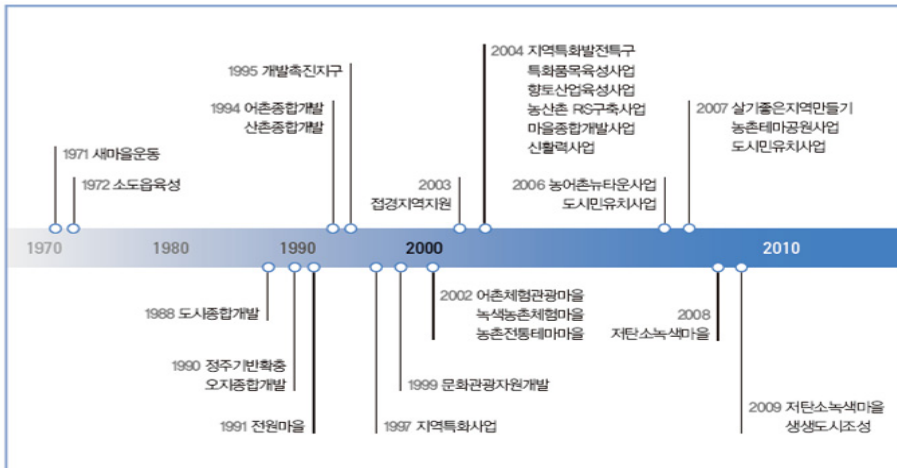
우리 나라의 지역균형발전정책은 1963년에 제정된 「국토건설종합계획법」과 「특정지역종합개발촉진법」에 근거한 특정지역개발을 효시로 본다. 1970년대에는 (구)내무부의 새마을운동을 필두로 소도읍육성사업, 도서종합개발사업, 오지종합개발사업 등이 추진되기 시작하였다. 이어서 1990년대 이후에는 농림식품부의 정주권개발사업, 국토해양부의 개발촉진지구사업 등이 진입하였으며 2000년대 들어와 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌체험마을, 신활력 등 마을단위 개발사업을 경쟁적으로 추진하였다. 특히 참여정부 시기 국가균형발전특별회계 설치를 목적으로 국고보조금의 일대 정비를 추진하자 정부간 이전재원의 구조가 큰 변화를 겪었다. 2005년 지방양여금을 폐지하면서 재원의 일부를 국가균형발전특별회계로 이관하였으며, 국고보조사업 지방이양의 비용보전 수단으로 분권교부세를 설치하였다. 이어서 2008년에는 오지개발촉진법을 폐지하였으며 그간에 유사 중복의 지적을 받은 (구)행정자치부의 오지종합개발사업을 (구)농림부의 농촌정주기반확충사업에 편입시켰다¹⁶⁾.

참여정부는 국가균형발전특별회계를 지역균형발전을 위한 재정지원 수단으로 적극 활용하면서 낙후지역 개발사업을 양산하기 시작하였다. 역대 정부 최초로 국가균형발전특별법에 낙후지역을 정의하였는데, 크게 일반낙후지역과 특정낙후지역으로 구분하였다. 일반낙후지역은 인구감소율, 재정상황, 소득수준 등을 종합적으로 평가하여 생활환경이 열악하거나 개발수준이 현저하게 저조한 지역을 말한다. 특정낙후지역은 폐광지역, 개발대상도서, 접경지역, 개발촉진지구 등이 해당한다. 일반낙후지역과 특정낙후지역을 망라해서 70개 시·군을 지정하고 신활력 사업을 지원하였다¹⁷⁾.

16) 오지종합개발사업과 농촌정주기반확충사업이 전국의 면을 오지면과 정주면으로 나누어 면단위 균등지원방식으로 유사한 사업을 별도 추진함에 따라 유사 중복에 따른 예산낭비, 부처간 갈등의 문제가 불거졌다. 이에 따라 오지종합개발사업을 농림부로 이관하는 조치를 단행하였으며 후속 조치로 오지개발촉진법을 폐지하였다.

17) 엄격히 말하면 신활력사업을 지원하기 위하여 낙후지역 70개 시·군을 지정하였다.

〈그림 4-3〉 지역균형발전 재정지원사업의 역사적 개관



주 : 김현호(2008)를 보완하여 도시하였음

그러나 참여정부 시기에 양산되었던 지역균형발전사업은 유사 중복과 예산낭비의 대표적인 사례로 지적받아 왔다. 이러한 문제들은 이명박정부 들어와 포괄보조금 도입의 명분하에 통폐합되기에 이르렀다. 이명박정부는 국가균형발전특별회계를 광역지역발전특별회계로 개명하면서 종전의 국가균형발전기반사업을 시·군·구 자율편성으로 통합 이관하였다. 더 나아가 종전 낙후지역을 성장촉진지역으로 바꾸면서 특정낙후지역의 일부를 특수상황지역 전환하였다. 접경지역과 성장촉진지역이 아닌 시·군에 소속된 도서지역을 특수상황지역으로 규정하고 일반농산어촌지역에 비해 10%p 인상된 80% 국고보조율을 지원하였다. 일반낙후지역은 성장촉진지역으로 대체되었는데 인구변화율, 소득, 재정상황, 지역접근성을 고려하여 지정하도록 개정하였다. 종전 낙후지역과 같이 70개 시·군을 지정하였으며 지역접근성이 추가됨에 따라 추가로 지원되는 재원은 개축지구 예산을 활용하였다.

〈표 4-14〉 국가균형발전특별법의 낙후지역 정의

	중전 (낙후지역)	현행 (성장촉진지역)
특정지역	오지, 개발도서, 접경지역, 개척지구	개발도서(단, 성장촉진지역과 중첩되는 지역은 제외)
일반 낙후지역	인구감소율, 소득, 재정상황을 고려하여 지정	인구변화율, 소득, 재정상황, 지역접근성을 고려하여 지정
대 상	70개 시군(특정지역+일반 낙후지역)	70개 시군(일반 낙후지역)
적용기간	3년	5년
지정 주체	행안부	행안부, 국토부
운영·관리 주체	신활력사업은 행안부에서 농식품부로 이관('07년)	국토부
재정지원	신활력사업 등 균형발전기반사업	도로, 상·하수도 등 기반시설확충

나. 지역발전도 측정기준

지역발전도의 측정은 해답을 찾기 어려울 정도로 논쟁적인 사안이어서 정교한 논리와 모델을 필요로 한다. 그러나 지역발전도 측정은 연구 범위를 벗어나고, 차등산입률제도의 유효성 검증이 중요하다라는 차원에서 본 보고서는 보통교부세의 도서·낙후지역과 광역지역발전특별회계의 성장촉진지역을 활용하는 방식으로 접근하고자 한다.

그 이유는 무엇보다 소관 부처의 시책별로 지역균형발전을 추진하는 것이 바람직한 방식으로 볼 수 없기 때문이다. 전술한대로 그동안 지역발전정책은 소관 부처별로 단절된 상태에서 각개 약진식으로 전개되는 경향이 강한 편이었다. 이럴 경우 낙후지역에 추가 지원되는 보조사업이 난립할 가능성이 크고, 상호간에 충돌되거나 중복 지원될 우려가 상존한 현실에서 보통교부세와 연동될 경우 예산낭비의 소지가 높아질 수 있다는 우려이다.

두 번째는 보통교부세 운용체계의 안정성을 관리할 필요가 있다. 이미 도서·낙후지역 관련 지역균형수요를 보강한 상태에서 다른 기준에 의한 차등산입률을 적

용하게 되면 상호간의 충돌은 불가피해진다고 생각된다. 예를 들어 지역균형수요에 의해 A라는 자치단체가 x 만큼의 교부액이 추가되고, 자치단체 B가 다른 기준에 의해 차등산입률 혜택을 y 만큼 받았다면 재정형평화가 왜곡될 가능성을 배제할 수 없게 된다. 반면에 도서·낙후지역 기준을 수용한 차등산입률제도를 운용할 경우 자치단체 A의 추가 교부액은 $(x + y)$ 가 되어 재정형평화 효과는 한층 강화될 수 있다.

본 연구는 이러한 이유로 지역균형수요의 도서·낙후지역 인구, 광역지역발전 특별회계의 성장촉진지역을 원용한 차등산입률 기준을 적용하기로 한다. 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다. 먼저 자치단체의 인구 중 도서·낙후지역 인구가 차지하는 비율과 1인당 보통세를 사용하였다. 이들 통계의 평균을 기준으로 표준편차 이내는 현행 산입률, 표준편차에서 일정 범위를 벗어난 자치단체는 낙후지역이나 지역발전도가 높은 지역으로 간주하여 $0.8 \pm \alpha$ 만큼의 산입률을 적용하였다.

발전지역과 낙후지역의 임계값은 평균 기준으로 ± 0.2 를 원칙으로 하였다. 1인당 보통교부세는 앞에서 살펴본 RTS 개념을 일부 받아들였다. 주요국 사례에서 살펴본대로 RTS를 이용한 재정형평화는 1인당 기준으로 하며, 전국 평균치를 일종의 정책목적으로 간주하여 일정 범위 이하는 끌어올리고, 일정 범위 이상은 하향 조정하는 방식을 취하고 있다. 국가마다 조정 범위는 다소 다르지만 대체로 평균치 기준으로 상하 120%를 벗어나지는 않았다. 본 연구는 이 점에 착안하여 임계치 범위를 0.2로 간주한 것이다.

이상의 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 4-15〉 지역발전도 측정기준

	측정기준 유형	산식
시·도	① 도서·낙후지역 인구비율 \cap 1인당 보통교부세	$\mu + (0.5 \times \sigma)$: 낙후지역 $\mu - (0.5 \times \sigma)$: 발전지역
	② 1인당 보통세	$\mu + (1.2 \times \sigma)$: 발전지역 $\mu - (0.8 \times \sigma)$: 낙후지역
시·군	① 도서·낙후지역 인구비율 \cap 1인당 보통교부세	$\mu + (0.5 \times \sigma)$: 발전지역 $\mu - (0.5 \times \sigma)$: 낙후지역
	②-1 1인당 보통세	$\mu + (1.2 \times \sigma)$: 발전지역 $\mu - (0.8 \times \sigma)$: 낙후지역
	②-2. 1인당 보통세	$\mu + (1.0 \times \sigma)$: 발전지역 $\mu + (0.65 \times \sigma)$: 낙후지역
	③ 성장촉진지역	-

상기 기준에 따라 자치단체는 발전지역과 낙후지역, 그리고 중간지대에 속하는 지역 세 개 유형으로 분류된다¹⁸⁾. 시·도의 경우 서울, 인천은 어느 기준이든 발전지역이며 충북, 전북, 전남, 경북은 낙후지역으로 분류되었다. 그러나 1인당 보통세만 고려하면 발전지역에는 울산, 낙후지역에는 강원과 충남이 추가된다.

시·군을 보면 성남, 과천, 용인, 이천, 안성, 화성 등 수도권 지역은 어느 기준을 적용하든 발전지역에 속하였다. 반면에 삼척, 남원, 안동, 상주, 밀양, 보은, 영동, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 구례, 고흥, 의성, 청송, 영양, 영덕, 의령, 거창, 합천은 어느 기준에서도 낙후지역으로 분류되었다.

그러나 1인당 보통세만 적용하는 방식은 다소 부담스런 결과를 보였다. 광양, 포항, 거제, 여주, 정선, 청원, 음성, 영암 등이 발전지역으로 분류되는데 이들은 수도권에 인접해 있거나 대규모 산업단지가 소재하는 지역들이다. 이런 이유로 1인당 보통세는 높은 편에 속하는데, 그렇다고 해서 이들을 발전지역으로 분류하기에는 다소 어려움이 있다.

현재 도서·낙후지역의 선정기준으로 활용되는 인구증감률, 인구밀도는 총체적

18) 측정기준에 의한 지역발전도 분류 결과는 〈부록 1〉에 수록하였다.

인 사회경제적 발전도를 내포한다고 볼 때 개념적으로 더 나은 기준이 될 수 있다. 본 연구에서는 이러한 개념적 요건과 분류 결과의 수용성을 고려하여 도서·낙후 지역과 1인당 보통세 임계치를 모두 충족하는 자치단체를 낙후지역으로 분류하였다.

다. 분석대상 차등산입률의 분류

직전에서 설명한 지역발전도 측정기준을 적용하면 차등산입률은 6개 조합이 나온다. 여기에 덧붙여 차등산입률의 범위를 현행, $\pm 5\%$, $\pm 10\%$ 으로 할 때, 그리고 지역균형수요 보강의 유·무를 적용하면 모의실험 대상의 정책조합은 총 36개가 된다. 36개 조합의 모의실험 결과는 수치의 증감만 다를 뿐 이들의 정책함의는 큰 차이가 없었다. 본 연구의 목적이 보통교부세 재정형평화 강화를 위한 차등산입률과 지역균형수요 보강의 유효성 확인에 있다는 점에서 정책조합별 실험 결과는 질적인 차이가 큰 편이 아니었다.

따라서, 이하에서는 연구목적과 관련성이 깊고, 상징성이 큰 조합에 대한 모의 실험 결과를 보고하기로 한다¹⁹⁾. 이때 보고하게 될 정책조합은 시·도의 경우 측정기준 ①과 ②이며 시·군은 측정기준 ①과 ③의 성장촉진지역을 결합한 대안이 될 것이다. 즉, 대안 1은 시·도 유형 ① 및 시·군 유형 ①, 대안 2는 시·도 유형 ②와 시·군 유형 ③의 조합이다.

	시·도 (시·도를 같은 그룹으로 놓고 분류)	시·군 (시·군을 같은 그룹으로 놓고 분류)
대안 1	유형 ①	유형 ①
대안 2	유형 ②	유형 ③ (성장촉진지역)

19) 이하에서는 행정환경 변화로 통계의 일관성이 부족한 세종시, 당진시는 제외하였다.

2. 재정형평화 정책효과 분석

가. 교부액의 변화

지방소비세 확대와 함께 차등산입률제도를 도입하면 지역발전도를 어떤 기준과 방법으로 측정하며, 발전지역과 낙후지역의 분류방식에 따라 교부액의 변화양상이 다르게 나타났다. 전반적으로 차등산입률 범위를 확대할수록 시·도 교부액이 덜 줄어들고 군 자치단체의 교부액이 늘어나는 등의 편익이 발생하였으나 시 자치단체의 교부액은 격감하며, 도서·낙후지역 연계 방식에 비하여 성장촉진지역을 적용할 때 충격의 정도가 크게 작용하였다.

먼저, 지방소비세 확대에도 불구하고 지금의 산입률제도를 유지할 경우 시·도는 평균 1,016억원의 교부액이 감소하였으며 시, 군은 평균 50억원, 75억원의 교부액이 증가되는 효과가 발생하였다. 차등산입률 $\pm 5\%$ 를 도입하면 시·도 교부액은 평균 934억원(대안 1)~1,106억원(대안 2) 가량 줄어드는 대신에 시 자치단체는 28억원(대안 1)~65억원(대안 2), 군 자치단체는 53억원(대안 2)~80억원(대안 1) 상당의 교부액이 증가하였다. 따라서, 도서·낙후지역과 연계된 차등산입률을 적용하면 시·도는 교부액의 감소 폭이 줄어들고 군 자치단체는 교부액이 크게 증가하지만 시 자치단체의 교부액은 평균 50억원에서 28억원으로 줄어드는 불이익이 예상된다. 반대로 성장촉진지역 기준의 차등산입률은 시·도의 경우 교부액이 줄어드는 규모가 1,016억원에서 1,106억원으로 확대될 것으로 보인다. 군 자치단체 역시 늘어나는 교부액이 50억원에서 53억원으로 소폭적인 변화에 그치고 있다. 이와는 달리 시 자치단체의 교부액은 평균 50억원에서 65억원으로 늘어나게 될 것이다.

차등산입률이 시·도에 유리한 제도라는 사실은 차등산입률 $\pm 10\%$ 에서도 확인된다. 시·도 교부액이 줄어드는 평균 규모는 605억원(대안 2)~709억원(대안 1)이며 현행 산입률과 비교할 때 300억원~400억원이 덜 줄어드는 결과를 보였다. 군 자치단체의 경우 늘어나는 교부액이 67억원(대안 1)~79억원(대안 2)으로 지역발전도 측정기준에 따라 편익의 크기가 달라질 것으로 예상된다. 시 자치단체는 평균 14억원(대안 1)~48억원(대안 2) 가량이 교부액이 줄어들어 차등산입률 확대

시 교부액 급감에 따른 혼란이 우려된다. 특히 안양, 부천, 안산, 파주 등 수도권 중심도시와 천안, 아산과 같은 신흥발전지역, 그리고 청주, 전주, 창원, 포항, 구미 등 비수도권 중심도시의 교부액이 크게 줄어들 것으로 예상된다. 그러나 교부액이 급감한다 해도 지방소비세 확대에 따른 일반재정보조금의 증액이 수반된다면 재정충격은 완충될 수 있다.

〈표 4-16〉 지방소비세 확대에 따른 차등산입률의 교부액 변화

		현행 교부액	대안 1		대안 2	
			교부액	증감액	교부액	증감액
시·도	현행 산입률	80,122	64,311	-15,811	64,311	-15,811
	차등산입률 ±5%		64,455	-14,667	63,047	-17,076
	차등산입률 ±10%		67,005	-13,117	68,282	-11,840
시	현행 산입률	106,097	109,554	3,457	109,554	3,457
	차등산입률 ±5%		107,993	1,896	110,501	4,404
	차등산입률 ±10%		105,518	-939	102,851	-3,246
군	현행 산입률	118,532	125,167	6,335	125,167	6,335
	차등산입률 ±5%		125,584	6,752	123,248	4,416
	차등산입률 ±10%		124,505	5,673	125,521	6,689
조정률	현행 산입률	0.89028	0.9567480		0.9567480	
	차등산입률 ±5%		0.9594838		0.8992900	
	차등산입률 ±10%		0.9507910		0.9566160	

나. 불평등계수에 의한 재정형평화 효과

다음의 <표 4-17>은 불평등계수의 상대적 기여도 결과로서 차등산입률은 전반적으로 재정형평을 왜곡하거나 큰 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다.

시·도를 보면, 차등산입률 도입은 보통교부세의 재정형평화 기여도를 저하시키는 결과를 가져왔다. 물론 자체세입 보다는 보통교부세가 불평등계수에 미치는

영향력이 낮지만 현행 산입률과 비교하면 불평등계수를 높이는 방향으로 전환되었음을 알 수 있다. 이러한 경향은 $\pm 10\%$ 보다 $\pm 5\%$ 에서 더 강하게 나타났다.

시·군의 경우에도 비슷한 양상을 보였다. 차등산입률의 도입에도 불구하고 불평등계수를 하락시키는 요소는 자체세입이었다. 특히, 시 자치단체에서 보통교부세의 재정형평화 기여도는 비슷하거나 하락하기도 하였다. 그러나 낙후지역 혜택이 큰 군 자치단체는 다소나마 보통교부세의 재정형평화 기여도가 개선되는 결과를 보였다.

〈표 4-17〉 지방소비세 확대 및 차등산입률 도입 시 재정형평화 기여도

		차등산입률 $\pm 5\%$				차등산입률 $\pm 10\%$			
		변이계수		지니계수		변이계수		지니계수	
		보통 교부세	자체 세입	보통 교부세	자체 세입	보통 교부세	자체 세입	보통 교부세	자체 세입
특별시 광역시	현 행1)	-0.139	1.139	0.115	0.885	-0.139	1.139	0.115	0.885
	대안 1	0.134	0.866	0.334	0.666	0.109	0.891	0.216	0.794
	대안 2	0.137	0.863	0.339	0.661	0.273	0.727	0.365	0.645
도	현 행1)	1.019	-0.019	1.041	-0.041	1.019	-0.019	1.041	-0.041
	대안 1	1.105	-0.105	1.247	-0.247	1.172	-0.172	1.320	-0.320
	대안 2	0.996	0.004	1.176	-0.176	1.094	-0.094	1.170	-0.170
시	현 행1)	1.058	-0.058	1.042	-0.042	1.058	-0.058	1.042	-0.042
	대안 1	1.060	-0.060	1.043	-0.043	1.062	-0.062	1.047	-0.047
	대안 2	1.058	-0.058	1.043	-0.043	1.058	-0.058	1.043	-0.043
군	현 행1)	1.030	-0.030	1.028	-0.028	1.030	-0.030	1.028	-0.028
	대안 1	1.029	-0.029	1.027	-0.027	1.030	-0.030	1.028	-0.028
	대안 2	1.020	-0.020	1.019	-0.019	1.030	-0.030	1.029	-0.029

주 : 1) 지방소비세 확대 시 보통교부세의 현행 산입률을 의미한다.

재정형평화 기여도의 영향을 받아 불평등계수는 시·도에서 개선되었으나 시·군은 더 악화되었다. 또한 성장촉진지역 분류기준에 의한 지역낙후도를 측정할 경우에는 시·군의 불평등계수의 변화가 큰 편이며 도서·낙후지역 분류를 따르

면 변화폭이 크지 않았다. 그것은 도서·낙후지역과 달리 성장촉진지역은 60개 시·군에만 파급되기 때문이다. 아울러 차등산입률의 범위는 $\pm 5\%$ 가 더 적절한 결과를 보였다.

〈표 4-18〉 지방소비세 확대 및 차등산입률 도입 시 재정형평화 효과

		재정형평화 이전 (자체세입)			재정형평화 이후 (자체세입+보통교부세)			재정형평화 효과		
		C.V.	Gini	K.W	C.V.	Gini	K.W	C.V.	Gini	K.W
차등산입률 $\pm 5\%$										
특별시 광역시	대안 1	0.184	0.093	0.008	0.087	0.043	0.002	-0.097	-0.050	-0.006
	대안 2				0.089	0.044	0.002	-0.095	-0.049	-0.005
도	대안 1	0.184	0.096	0.009	0.134	0.065	0.005	-0.050	-0.031	-0.004
	대안 2				0.152	0.073	0.006	-0.032	-0.023	-0.003
시	대안 1	0.319	0.070	0.027	0.492	0.270	0.065	0.173	0.200	0.038
	대안 2				0.483	0.267	0.064	0.164	0.197	0.037
군	대안 1	0.295	0.151	0.022	0.319	0.168	0.031	0.024	0.017	0.009
	대안 2				0.302	0.179	0.028	0.007	0.028	0.006
차등산입률 $\pm 10\%$										
특별시 광역시	대안 1	0.184	0.093	0.008	0.087	0.043	0.002	-0.097	-0.050	-0.006
	대안 2				0.089	0.045	0.002	-0.095	-0.048	-0.006
도	대안 1	0.184	0.096	0.009	0.135	0.066	0.005	-0.049	-0.030	-0.004
	대안 2				0.148	0.072	0.006	-0.036	-0.024	-0.003
시	대안 1	0.319	0.070	0.027	0.496	0.272	0.066	0.177	0.202	0.039
	대안 2				0.391	0.223	0.046	0.072	0.153	0.019
군	대안 1	0.295	0.151	0.022	0.322	0.181	0.031	0.027	0.030	0.009
	대안 2				0.328	0.178	0.031	0.033	0.027	0.009

주 : C.V.는 변이계수, K.W.는 콰크와니 계수를 의미함

3. 보통교부세 산정요소의 영향력 분석

차등산입률 도입으로 보통교부세가 받는 영향요인은 지역균형수요 보강에 비하여 전반적인 약세를 보였다. <표 4-19>의 지역균형수요 보강과 비교하면 지역균형수요와 기초수입의 탄력성이 다소 하락하였다는 것을 알 수 있다.

차등산입률과 깊은 관련을 맺는 기초수입과 보정수입의 탄력성이 미미하나마 떨어진 현상을 관찰할 수 있다. 현행 산입률을 유지하는 경우와 비교해도 통계적으로 의미를 갖는 결과를 보여주지는 못하였다. 차등산입률의 파급효과가 유의적인 결과를 보여주기에는 한계가 있음을 보여주는 결과로 이해된다.

<표 4-19> 보통교부세 산정요소의 영향력 분석(차등산입률 $\pm 5\%$)

	대안 1			대안 2		
	시·도	시	군	시·도	시	군
상수항	80.6** (12.3)	-2.5 (8.6)	-1.23* (0.54)	78.4** (13.2)	-1.7 (8.6)	-0.99 (0.54)
기초수요	-3.92 (2.25)	4.60** (1.42)	1.17** (0.70)	-3.59 (2.39)	4.48** (1.43)	1.13** (0.07)
지역균형수요	-1.23* (0.59)	-0.37 (0.27)	0.12** (0.21)	-1.04 (0.63)	-0.33 (0.28)	0.12** (0.02)
사회복지 균형수요	2.41 (1.49)	-0.86 (0.75)	-0.050* (0.23)	2.64 (1.60)	-0.88 (0.75)	-0.04* (0.22)
수요자체노력도	0.14 (0.82)	0.04 (0.06)	0.00 (0.00)	0.24 (0.87)	0.04 (0.06)	0.00 (0.00)
기초수입	-1.96 (1.12)	-2.63** (0.34)	-0.20** (0.01)	-2.62* (1.18)	-2.60** (0.34)	-0.18** (0.01)
보정수입	-0.11 (0.08)	-0.38** (0.10)	-0.01* (0.00)	-0.13 (0.08)	-0.38** (0.10)	0.02** (0.01)
수입자체노력도	0.02 (0.12)	0.07 (0.06)	-0.00 (0.00)	0.12 (0.13)	0.07 (0.06)	0.00 (0.00)
Ad. R2	0.65	0.34	0.84	0.62	0.34	0.82
Hausman 검증 (prob) χ^2	0.98	0.98	0.00	0.06	0.98	0.00
패널모형	확률효과	확률효과	고정효과	확률효과	확률효과	고정효과

주 : ()내는 표준편차, **와 *는 각각 1% 및 5% 유의수준에서 신뢰성을 의미함

보통교부세의 영향요인을 보면 차등산입률 확대의 효과가 보다 뚜렷하게 발휘됨을 알 수 있다. 시·도 기초수입은 차등산입률 $\pm 5\%$ 와 달리 $\pm 10\%$ 에서 통계적 유의성을 충족하였으며 매우 탄력적인 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 시·군에서도 차등산입률 확대에 따라 기초수입의 탄력성이 약간 증가하였다.

불평등계수, 보통교부세의 상대적 기여도 분석 결과와 연계해서 풀이하면 차등산입률은 시·도 기초수입액에 본격적인 영향을 주며, 시·군에 미치는 영향력도 미세하나마 강해진다고 볼 수 있다. 따라서 재정형평 강화라는 방향에서 보면 정책효과는 가시적으로 나타나는 임계치로 생각해 볼 수 있다. 그러나 시·군의 변화가 그리 크지 않다는 점에서 여전히 한계는 간직하고 있다.

〈표 4-20〉 보통교부세 산정요소의 영향력 분석(차등산입률 $\pm 10\%$)

	대안 1			대안 2		
	시·도	시	군	시·도	시	군
상수항	79.3** (12.2)	-2.8 (8.5)	-1.3* (0.6)	77.5** (13.0)	-1.2 (8.6)	-1.0 (0.5)
기초수요	-3.59 (2.20)	4.65** (1.40)	1.17** (0.07)	-3.41 (2.34)	4.34** (1.42)	1.13** (0.07)
지역균형수요	-1.26* (0.58)	-0.38 (0.27)	0.12** (0.02)	-1.09 (0.62)	-0.33 (0.28)	0.12** (0.02)
사회복지 균형수요	2.44 (1.47)	-0.87 (0.74)	-0.05* (0.02)	2.70 (1.58)	-0.78 (0.75)	-0.05* (0.02)
수요자체노력도	0.13 (0.80)	0.04 (0.06)	-0.00 (0.00)	0.25 (0.86)	0.04 (0.06)	0.00 (0.00)
기초수입	-2.21* (1.07)	-2.65** (0.33)	-0.20** (0.01)	-2.76* (1.14)	-2.55** (0.33)	-0.18** (0.01)
보정수입	-0.12 (0.08)	-0.38** (0.10)	0.01* (0.01)	-0.14 (0.08)	-0.38** (0.10)	0.02** (0.01)
수입자체노력도	0.02 (0.12)	0.07 (0.06)	-0.00 (0.00)	0.12 (0.12)	0.07 (0.06)	-0.00 (0.00)
Ad. R2	0.66	0.35	0.82	0.63	0.34	0.82
Hausman 검증 (prob) χ^2	0.98	0.99	0.00	0.37	0.96	0.00
패널모형	확률효과	확률효과	고정효과	확률효과	확률효과	고정효과

주 : ()내는 표준편차, **와 *는 각각 1% 및 5% 유의수준에서 신뢰성을 의미함

제5절 차등산입률제도와 지역균형수요 보강의 도입



1. 교부액의 변화

차등산입률과 지역균형수요 보강을 같이 운용하게 되면 차등산입률만 도입하는 경우에 비하여 시·도 교부액은 더 줄어드는 반면에 시·군의 교부액 몫이 증가하는 결과를 보였다. 또한 지역균형수요 보강과 함께 차등산입률을 확대할수록 시·도 및 군 자치단체의 혜택이 개선되는 반면, 시 자치단체의 교부액은 저하되는 결과를 가져왔다. 다만, 줄어드는 교부액이 차등산입률제도만 운용할 때의 939억원~3,246억원에 비하여 축소되었다는 것은 지역균형수요 보강이 시 자치단체의 재정충격을 완충시키는 효과가 있다는 것을 시사한다.

〈표 4-21〉 차등산입률과 지역균형수요 보강 시 교부액 변화

		현행 교부액	대안 1		대안 2	
			교부액	증감액	교부액	증감액
시·도	현행 산입률	80,122	64,311	-15,811	64,311	-15,811
	차등산입률 ±5%		62,444	-17,678	61,013	-19,109
	차등산입률 ±10%		63,262	-16,860	64,594	-15,528
시	현행 산입률	106,097	109,554	3,457	109,554	3,457
	차등산입률 ±5%		106,913	816	110,073	3,976
	차등산입률 ±10%		106,470	373	103,224	-2,873
군	현행 산입률	118,532	125,167	6,335	125,167	6,335
	차등산입률 ±5%		127,374	8,542	125,771	6,939
	차등산입률 ±10%		127,019	8,187	128,891	10,059
조정률	현행 산입률	0.89028	0.9567480		0.9567480	
	차등산입률 ±5%		0.9256815		0.8748465	
	차등산입률 ±10%		0.9175580		0.9344943	

그럼에도 불구하고 수도권 및 비수도권 중심도시의 교부액 격감은 불가피할 것으로 예상된다. 일반재정보전금을 통한 재원보충이 기대되지만 줄어드는 교부액을 보전할 정도가 아닐 경우에는 일부 자치단체는 어려움을 겪을 수도 있다. 전주, 창원 등 일부 자치단체가 이에 해당할 수 있다.

2. 재정형평화 정책효과 분석

<표 4-11>, <표 4-17>, 다음의 <표 4-22>를 비교하면 특별시 및 광역시, 시 자치단체와 도 및 군 자치단체의 결과가 뚜렷한 대조를 보였다. 지방소비세 확대 시 지역균형수요만 보강하는 경우와 비교하면 특별시 및 광역시, 시 자치단체의 보통교부세 재정형평화 기여도는 저하되었으나 도 및 군 자치단체는 개선되었다. 반면에 지방소비세 확대 시 차등산입률만 운용하는 경우와 비교하면 특별시 및 광역시, 시 자치단체는 개선되는 양상을 보였으나 도, 군 자치단체는 보통교부세의 재정형평화 기여도가 하락하였다.

차등산입률의 범위와 관련하여 특별시 및 광역시는 $\pm 5\%$ 보다는 $\pm 10\%$ 일 때 보통교부세의 재정형평화 기여도는 높아지는 결과를 보였다. 그러나 도, 시·군은 $\pm 5\%$ 의 차등산입률에서 보통교부세의 재정형평화 기여도가 앞서는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 불평등계수를 낮추는 역할도 보통교부세가 아닌 자체세입이 수행하고 있었다. 이는 낙후지역이 군 자치단체에 몰려있고, 수도권과 비수도권 일부 중심도시를 제외하면 대부분 자치단체의 세입원이 빈약하여 차등산입률의 효과가 한정되기 때문이다.

아울러 도서·낙후지역 보다 성장촉진지역 분류방식에서 보통교부세의 재정형평화 기여도가 다소 우위를 점하였다는 사실에 주목할 필요가 있다. 도서·낙후지역은 공간 범위가 면으로 국한되며, 정도의 차이만 있을 뿐 대부분의 자치단체에서 낙후면이 포함되기 마련이다. 반면에 성장촉진지역은 시·군을 동일 그룹으로 보고 낙후지역을 선정하기 때문에 이들 자치단체만 지역균형수요 보강의 혜택을 누리게 된다. 차등산입률과 지역균형수요 보강의 효과가 다수의 자치단체에 분산

되는 도서·낙후지역 보다 특정 시·군에 집중되는 성장촉진지역이 재정형평화 제고에 유리한 이유이다.

〈표 4-22〉 차등산입률과 지역균형수요 보강 시 보통교부세 재정형평화 기여도

		차등산입률 ±5%				차등산입률 ±10%			
		변이계수		지니계수		변이계수		지니계수	
		보통 교부세	자체 세입	보통 교부세	자체 세입	보통 교부세	자체 세입	보통 교부세	자체 세입
특별시 광역시	현 행1)	-0.139	1.131	0.115	0.885	-0.139	1.131	0.115	0.885
	대안 1	0.041	0.959	0.211	0.789	0.019	0.981	0.209	0.791
	대안 2	0.056	0.934	0.287	0.713	0.209	0.791	0.359	0.641
도	현 행1)	1.019	-0.019	1.041	-0.041	1.019	-0.019	1.041	-0.041
	대안 1	1.052	-0.052	1.102	-0.102	1.101	-0.101	1.261	-0.261
	대안 2	0.963	0.037	1.038	-0.038	1.057	-0.057	1.185	-0.185
시	현 행1)	1.058	-0.058	1.042	-0.042	1.058	-0.058	1.042	-0.042
	대안 1	1.058	-0.058	1.042	-0.042	1.060	-0.060	1.047	-0.047
	대안 2	1.057	-0.057	1.043	-0.043	1.056	-0.056	1.042	-0.042
군	현 행1)	1.030	-0.030	1.028	-0.028	1.030	-0.030	1.028	-0.028
	대안 1	1.031	-0.031	1.028	-0.028	1.031	-0.031	1.028	-0.028
	대안 2	1.023	-0.023	1.019	-0.019	1.031	-0.031	1.029	-0.029

주 : 1) 지방소비세 확대 시 보통교부세의 현행 산입률을 의미한다.

시·도의 교부액은 더 줄어들었으나 재정형평화효과는 지역균형수요 보강을 고려하지 않은 경우와 비슷하거나 지니계수의 미세한 하락이 관찰되었다. 특히, 특별시와 광역시는 지역균형수요를 보강할 때와 차등산입률만 고려할 경우의 차이가 거의 없었다. 도 자치단체의 경우 재정형평화는 개선된 결과를 보였으나 <표 4-18>과 다음의 <표 4-23>을 비교해 보면 시·군의 불평등계수는 서로 다른 결과를 보였으며, 이에 따라 재정형평화 정책효과는 불확실하였다.

〈표 4-23〉 차등산입률과 지역균형수요 보강 시 불평등계수

		재정형평화 이전 (자체세입)			재정형평화 이후 (자체세입+보통교부세)			재정형평화 효과		
		C.V.	Gini	K.W	C.V.	Gini	K.W	C.V.	Gini	K.W
차등산입률 ±5%										
특별시 광역시	대안 1	0.184	0.093	0.008	0.087	0.043	0.002	-0.097	-0.050	-0.006
	대안 2				0.089	0.045	0.002	-0.095	-0.048	-0.006
도	대안 1	0.184	0.096	0.009	0.131	0.063	0.005	-0.053	-0.033	-0.004
	대안 2				0.148	0.071	0.006	-0.036	-0.025	-0.003
시	대안 1	0.319	0.070	0.027	0.504	0.276	0.067	0.185	0.206	0.04
	대안 2				0.492	0.271	0.066	0.173	0.201	0.039
군	대안 1	0.295	0.151	0.022	0.329	0.184	0.033	0.034	0.033	0.011
	대안 2				0.310	0.174	0.029	0.015	0.023	0.007
차등산입률 ±10%										
특별시 광역시	대안 1	0.184	0.093	0.008	0.088	0.043	0.002	-0.096	-0.050	-0.006
	대안 2				0.090	0.045	0.002	-0.094	-0.048	-0.006
도	대안 1	0.184	0.096	0.009	0.131	0.063	0.005	-0.053	-0.033	-0.004
	대안 2				0.141	0.068	0.005	-0.043	-0.028	-0.004
시	대안 1	0.319	0.070	0.027	0.502	0.275	0.067	0.183	0.205	0.040
	대안 2				0.514	0.282	0.071	0.195	0.212	0.044
군	대안 1	0.295	0.151	0.022	0.329	0.184	0.033	0.034	0.033	0.011
	대안 2				0.329	0.184	0.033	0.034	0.033	0.011

3. 보통교부세 산정요소 영향력 분석

지역균형수요 보강은 차등산입률의 확대에 따라 영향력이 높아지는 경향을 보였다. 기초수입의 영향력도 지역균형수요와 같이 두 산정요소의 정책시너지 가능성을 확인할 수 있었다. <표 4-19>와 다음의 <표 4-24>를 비교하면, 시·도와 군

자치단체에서 지역균형수요의 영향력이 다소 높아졌다는 것을 알 수 있다. 반면에 상대적으로 지역발전도가 높은 시 자치단체의 경우 지역균형수요의 영향력은 여전히 통계적 유의성을 충족시키지 못하고 있었다.

〈표 4-24〉 보통교부세 산정요소의 영향력 분석(지역균형수요 보강과 차등산입률 $\pm 5\%$)

	대안1			대안 2		
	시·도	시	군	시·도	시	군
상수항	80.6** (12.1)	-3.16 (8.7)	-1.23* (0.55)	69.2** (14.6)	-1.92 (8.7)	-1.13* (0.5)
기초수요	-3.94 (2.24)	4.78** (1.43)	1.16** (0.07)	-2.64 (2.50)	4.50** (1.44)	1.14** (0.07)
지역균형수요	-1.25* (0.59)	-0.40 (0.27)	0.14** (0.02)	-1.26* (0.62)	-0.30 (0.26)	0.12** (0.02)
사회복지 균형수요	2.43 (1.49)	-0.93 (0.75)	-0.05* (0.02)	3.17* (1.58)	-0.91 (0.74)	-0.05* (0.02)
수요자체노력도	0.15 (0.82)	0.06 (0.06)	0.00 (0.00)	-0.63 (1.08)	0.04 (0.06)	0.00 (0.00)
기초수입	-1.95* (1.12)	-2.70** (0.34)	-0.20** (0.01)	-2.63* (1.15)	-2.61** (0.34)	-0.18** (0.01)
보정수입	-0.11 (0.08)	-0.38** (0.10)	0.01* (0.01)	-0.10 (0.08)	-0.38** (0.10)	0.02** (0.01)
수입자체노력도	0.02 (0.12)	0.06 (0.06)	0.00 (0.00)	0.13 (0.12)	0.07 (0.06)	0.00 (0.00)
Ad. R2	0.65	0.35	0.84	0.60	0.34	0.83
Hausman 검증 (prob))	0.98	0.98	0.00	0.00	0.97	0.00
패널모형	확률효과	확률효과	고정효과	고정효과	확률효과	고정효과

주 : ()내는 표준편차, **와 *는 각각 1% 및 5% 유의수준에서 신뢰성을 의미한다.

차등산입률 $\pm 10\%$ 와 지역균형수요 보강의 정책조합의 경우에는 차등산입률만 운용할 때 보다 지역균형수요의 유의적인 영향을 확인할 수 있었다. 시·도의 경우 지역균형수요가 보통교부세에 주는 영향력이 통계적 유의성을 충족하기 시작하였으며, 군 자치단체의 탄력성은 미세하나마 높아지는 결과를 가져왔다. 시 자치단체는 계속 비유의적이는데, 앞서 설명한대로 낙후지역 지정에서 소외된 결과로 풀이된다.

그러나 지역균형수요와 달리 기초수입의 영향력은 차등산업률 확대에도 불구하고 저하되는 결과를 보였다. 지역균형수요의 영향력이 작동함에 따라 그 반작용으로 기초수입의 탄력성이 하락한 것으로 보인다. 지역균형수요 보강 시에는 차등산업률 확대가 반드시 영향력 확대로 연결되지 않을 수 있다는 것을 말하며, 두 산업요소들의 정책시너지를 기대하기 어려울 수 있다는 의미이기도 하다.

〈표 4-25〉 보통교부세 산정요소의 영향력 분석(지역균형수요 보강과 차등산업률 $\pm 10\%$)

	대안1			대안 2		
	시·도	시	군	시·도	시	군
상수항	79.4** (12.1)	-2.7 (8.7)	-1.2* (0.6)	68.3** (14.5)	-2.7 (8.6)	-1.2* (0.6)
기초수요	-3.61 (2.19)	4.67** (1.43)	1.15** (0.07)	-2.43 (2.46)	4.61** (1.42)	1.15** (0.07)
지역균형수요	-1.29* (0.58)	-0.38 (0.27)	0.14** (0.02)	-1.29* (0.62)	-0.34 (0.26)	0.13** (0.02)
사회복지 균형수요	2.47 (1.47)	-0.91 (0.75)	-0.05* (0.02)	3.25* (1.57)	-0.87 (0.74)	-0.05 (0.02)
수요자체노력도	0.14 (0.80)	0.06 (0.06)	0.00 (0.00)	-0.61 (1.07)	0.04 (0.06)	0.00 (0.00)
기초수입	-2.18* (1.07)	-2.66** (0.34)	-0.20** (0.01)	-2.81* (1.12)	-2.64** (0.33)	-0.20** (0.01)
보정수입	-0.12 (0.08)	-0.38** (0.10)	0.01* (0.01)	-0.10 (0.08)	-0.39** (0.10)	0.01** (0.01)
수입자체노력도	0.02 (0.12)	0.06 (0.06)	0.00 (0.00)	0.12 (0.12)	0.07 (0.06)	0.00 (0.00)
Ad. R2	0.66	0.35	0.84	0.61	0.35	0.83
Hausman 검증 (prob)	0.97	0.98	0.00	0.00	0.98	0.00
패널모형	확률효과	확률효과	고정효과	고정효과	확률효과	고정효과

주 : ()내는 표준편차, **와 *는 각각 1% 및 5% 유의수준에서 신뢰성을 의미함

제6절 보통교부세 안정성 분석



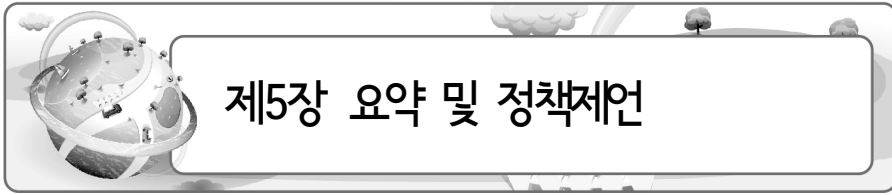
지금까지 분석한 정책대안이 안착되기 위해서는 무엇보다 자치단체의 수용성이 중요하다. 교부재원의 총량 범위에서 재정형평화를 강화한다는 것은 자치단체 상호간의 수평적 재원이전을 수반하게 되며, 이 과정에서 교부액의 손실이 발생하는 자치단체의 반발은 충분히 예견할 수 있는 일이다. 이 경우 보통교부세의 제도적 안정성은 보장받기 어려울 수 있어 안정적이면서 지속가능한 제도 운용을 위해서는 자치단체의 수용성을 검토하지 않을 수 없다.

이와 관련하여 지방소비세 확대 시 현행 산입률 기준으로 정책대안별 교부액의 증감과 늘어나는 자치단체와 줄어드는 자치단체, 그리고 평균 증가액과 감소액을 정리한 것이 다음의 <표 4-21>이다. 표에서 보고한바와 같이 지방소비세 확대는 교부총량의 축소를 초래하며 그 결과 모든 자치단체의 교부액이 줄어든다는 것을 알 수 있다. 줄어드는 규모는 평균적으로 시·도 1,054억원, 시 82억원으로 추정된다. 그러나 차등산입률을 도입하게 되면 현행 산입률에 비하여 늘어나는 자치단체와 줄어드는 자치단체가 동시에 발생하게 된다. 차등산입률 $\pm 5\%$ 의 경우 줄어드는 평균 규모는 도서·낙후지역을 적용하면 시 114억원, 군 51억원이며 성장축진지역에 연동하면 시 136억원, 군 74억원으로 증가하였다. 차등산입률 $\pm 10\%$ 도 비슷한 양상을 보였다. 다만, 성장축진지역을 적용하면 시·도 및 시 자치단체의 교부액이 더 줄어드는 것으로 분석되었다. 특히, 시의 경우 차등산입률 $\pm 10\%$ 에서 교부액이 늘어나는 자치단체가 없어 수용성 측면에서 불리할 것으로 판단된다.

다음으로 차등산입률과 지역균형수요 보강을 같이 운용하는 대안은 지역분류와 차등산입률 범위에 따라 다른 결과를 보였다. 먼저, 시·도 및 시·군 공통적으로 도서·낙후지역에 연동된 $\pm 5\%$ 에서 줄어드는 교부액의 평균 규모가 가장 적었다. 그러나 줄어드는 교부액의 절대규모를 보면 도서·낙후지역과 연동된 $\pm 5\%$, 성장축진지역 기준의 $\pm 10\%$ 에서 비교적 작은 수치를 기록하여 어떤 기준으로 지역발전도를 측정할 것인지에 따라 유동적인 결과를 보였다. 다만, 교부액이 늘어나는 자치단체가 증가하고, 반대로 줄어드는 자치단체가 감소하는 경향을 보이는 바, 제도운용의 안정성 측면에서 한결 유리할 것으로 판단된다.

〈표 4-26〉 지방소비세 확대 시 정책대안별 교부액 증감 비교

	현행 산입 률	차등산입률만 운용 (현행 산입률 대비 증감액)				차등산입률과 지역균형수요 보강을 같이 운용 (현행 산입률 대비 증감액)			
		차등산입률 ± 5%		차등산입률 ± 10%		차등산입률 ± 5%		차등산입률 ± 10%	
		차액	대안1	대안 2	대안1	대안 2	대안1	대안 2	대안1
보통교부세 감소액									
시도	-15,811 (15)	-1,198 (1)	-1,419 (9)	-3,224 (7)	-2,376 (7)	-2,354 (9)	-4,028 (11)	-2,657 (9)	-2,935 (9)
시	-824 (10)	-1,832 (16)	-4,476 (33)	-4,396 (68)	-6,691 (23)	-3,544 (54)	-4,958 (37)	-4,519 (46)	-7,536 (47)
군	-	-255 (5)	-3,900 (53)	-1,000 (53)	-262 (54)	-1,100 (32)	-2,320 (47)	-1,329 (35)	-709 (23)
보통교부세 평균 감소액									
시도	-1,054	-1,198	-158	-461	-339	-262	-366	-295	-326
시	-82	-114	-136	-65	-291	-66	-134	-98	-160
군	-	-51	-74	-19	-5	-34	-49	-38	-31
보통교부세 증가액									
시도	-	2,342 (12)	4,113 (4)	1,960 (6)	6,346 (6)	487 (4)	730 (2)	1,607 (4)	3,218 (6)
시	4,280 (57)	271 (52)	5,423 (35)	-	-	904 (14)	5,477 (31)	1,435 (22)	1,206 (21)
군	6,335 (84)	672 (79)	1,982 (30)	338 (31)	616 (30)	3,307 (52)	2,924 (37)	3,181 (49)	4,433 (61)
보통교부세 평균 증가액									
시도	-	195	1,028	280	1,058	122	365	402	536
시	75	5	135	-	-	65	177	65	57
군	75	9	66	11	21	64	79	65	73



제5장 요약 및 정책제언

제1절 요약 및 정책함의



1. 연구의 요약

본 연구는 보통교부세 재정형평화 강화를 위한 지역균형수요의 보강과 차등산입률제도의 도입방안의 타당성을 검증하는데 목적을 두었다. 이와 관련하여 보통교부세의 재정형평화기능이 강화될 필요성을 이론적, 실제적 관점에서 검토하였다. 이론적으로 보통교부세의 재정형평화는 순재정편익의 지역균등에서 찾을 수 있으며, 선행 연구를 근거로 자원배분의 효율성과 형평성을 같이 충족할 수 있음을 소개한 바 있다.

실제적으로도 주요국의 사례를 통하여 재정형평화의 구조를 살펴보았으며 수평조정형이 수직조정형에 비하여 재정형평화에 유리하다는 점을 이해할 수 있었다. 특히, 수평조정형 국가들은 세입균등에 의한 재정형평을 선호하는 경향이 있었다. 이때 기준은 1인당 세입의 전국 평균치가 활용되었다. 비록 세입-세출 조정형이 외형상 이론모형에 가깝다 해도 본래 취지가 자원보장에 있다는 점, 그리고 표준세입과 표준세출을 정확하고 객관적으로 측정하는 것이 어려운 현실을 어떻게 타개할 것인가가 관건이라 생각된다. 다만, 세입-세출 보전형이 조건불리지역의 특성을 반영하는데 유리하며, 실제로 오스트레일리아나 일본은 이러한 요소들을 적극적으로 반영하는 국가에 속한다 하겠다. 아울러 재정형평화의 목적, 목표를 명확히 설정하고 사회 전반의 합의가 중요하다는 것을 강조하였다. 목표치의 일정 범위를 벗어난 지역에 대해서는 교부액을 줄이거나 더 지원할 수 밖에 없으

며 이 과정에서 중앙과 지방, 지방 상호간의 갈등이 쟁점으로 부각되기 때문이다.

이어서 본 연구는 현행 보통교부세에 대한 재정형평화를 측정하고, 기여도와 정책효과를 검증하였다. 분석에 따르면 이전재원 중에서 국고보조금의 재정형평화 역할이 크게 작동하여 이전재원 상호간 역할분담이 모호해지고, 보통교부세의 정체성도 교란될 우려가 있었다. 이것은 국고보조금의 역할을 세출효율과 성과창출에 두며, 재정형평은 보통교부세가 수행하는 방식이 바람직하다는 것을 말해준다. 또한 재정보전금, 조정교부금 등 광역-기초간 조정재원의 연계성이 높아져야 한다는 점도 강조하였다.

이런 맥락에서 본 연구는 지역균형수요와 차등산입률을 중심으로 재정형평화 효과와 관련된 정책실험을 시도하였다. 정책실험의 대상은 지방소비세 규모가 현재 수준을 유지하는 경우와 부가가치세의 11%로 확대되는 경우, 그리고 차등산입률을 적용하는 경우와 지역균형수요를 보강하는 경우의 조합이다. 지역균형수요 보강의 측정항목은 도서·낙후지역과 관련된 일반관리비, 군사시설등 지역개발비이며 측정항목의 취지와 지역균형수요 내 위상 등을 고려하여 선정하였다. 또한 차등산입률은 지역발전도에 연동시켜 적용하였으며, 이때의 지역발전도는 도서·낙후지역의 인구비율, 1인당 보통세수입, 현재 운용하고 있는 성장촉진지역을 차용하는 대안을 반영하였다.

본 연구에서 시도한 정책실험의 대상은 크게는 4개, 작게는 각각에 2개 옵션이 추가된 8개로 구성되어 있다. 지역발전도 측정방법, 분석결과의 일관성, 신뢰성 등을 확보하기 위한 나름대로의 시도였으나 결과의 차이는 거의 없었다. 따라서, 이하에서는 지니계수와 도서·낙후지역 인구비율 대상으로 얻은 정책실험 결과 중 정책합의가 큰 내용을 요약하기로 한다.

첫째, 소위 자원중립원칙에 따라 지방소비세 확대는 지방교부세의 축소를 가져온다. 교부액의 감소는 시·도, 시 순서로 나타났다. 시·도는 지방소비세 확대 영향으로 모든 지역에서 교부액이 줄어들며, 시 자치단체는 차등산입률 $\pm 10\%$ 에서 교부총량이 줄어들었다. 반면에 군 자치단체는 전체적으로 교부액이 증가하였다. 일부 시 자치단체는 현재의 산입률에 비하여 더 줄어들 것으로 예상되지만 지역발전도 측정방법에 따라 다소 유동적인 결과를 보였다. 이것은 재정규모가 비교적

큰 수도권 자치단체와 비수도권의 중심도시들이 발전지역으로 어느 정도 분류되는가에 좌우된다.

한편, 지역균형수요 보강을 병행 도입할 경우에는 군 자치단체에 돌아가는 교부액이 크게 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 대체로 낙후지역이 군 자치단체에 몰린 현실을 반영한 결과로 이해되며, 재정충격 완화를 위해서는 지역균형수요 등 기준재정수요 측면에서의 보완이 필요할 수 있음을 시사한다.

〈표 5-1〉 지방소비세 확대 시 현행 교부액 대비 증감

(단위 : 억원)

			현행 보통교부세	대안 1		대안 2	
				산입률 ± 5%	산입률 ± 10%	산입률 ± 5%	산입률 ± 10%
지역균형수 요보강 미반영	증감액	소 계	-6,019	-6,019	-8,383	-8,256	-8,397
		시·도	-15,811	-14,667	-13,117	-17,076	-11,840
		시	3,457	1,896	-939	4,404	-3,246
		군	6,335	6,752	5,673	4,416	6,689
	평균 증감액	시·도	-1,054	-978	- 874	-1,138	-789
		시	51	28	-14	65	-48
		군	75	80	68	53	80
지역균형수 요보강 반영	증감액	소 계	-	-8,320	-8,300	-8,194	-8,342
		시·도	-	-17,678	-6,860	-19,109	-15,528
		시	-	816	373	3,976	-2,873
		군	-	8,542	8,187	6,939	10,059
	평균 증감액	시·도	-	-1,179	-1,124	-1,274	-1,035
		시	-	12	5	58	-42
		군	-	102	97	83	120

둘째, 최소한 재정여건이 가장 부유한 자치단체와 어려운 자치단체와 관련해서 재정형평화 수단으로서 지역균형수요 보강이 효과적인 기능을 수행할 가능성이 높다는 것을 확인할 수 있었다. 다음 표는 계층별 1인당 자체세입과 여기에 보통교

부세를 합산한 1인당 세입으로 본 가장 부유한 자치단체와 어려운 자치단체의 재정형평화 전·후의 변동을 보여주고 있다. 재정형평화 이전 1인당 자체세입으로 기준으로 보면 익산은 과천의 29%에 그치고 있지만 현행 산입률을 적용하면 200%로 역전된다. 그러나 이 역전된 비율은 차등산입률의 적용에도 불구하고 큰 차이가 없으며 전남과 경남, 고흥과 정선도 비슷한 양상이다.

이러한 결과는 세원기반이 어느 정도 구축될 때 차등산입률이 의미가 있다는 것을 말한다. 세원기반이 취약할 경우에는 차등산입률이 기준재정수입에 주는 충격이 매우 제한적이기 때문이다. 이런 이유로 지역균형수요를 보강은 의미있는 결과를 가져오게 되며 시, 군에 큰 영향을 주고 있다.

〈표 5-2〉 지방소비세 확대 시 재정격차 변화 사례

	재정형평화 이전 (1인당 자체세입)	재정형평화 이후(1인당 세입)				
		현행 산입률	차등산입률만 도입		지역균형수요 보강 및 차등산입률 도입	
			차등산입률 (±5%)	차등산입률 (±10%)	차등산입률 (±5%)	차등산입률 (±10%)
특별·광역시 (대구/서울)	0.59	0.81	0.82	0.81	0.81	0.81
도 (전남/경남)	0.59	1.12	1.16	1.19	1.13	1.14
시 (익산/과천)	0.29	2.23	2.24	2.22	2.14	2.14
군 (고흥/정선)	0.25	0.83	0.84	0.84	0.82	0.83

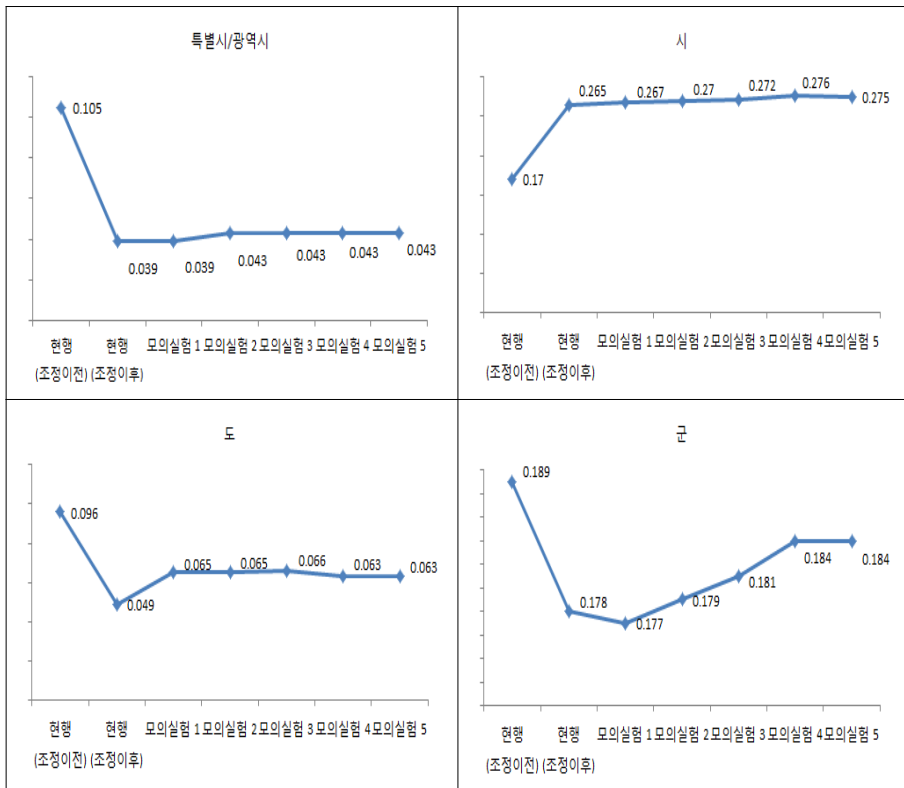
주 : 1) 1인당 차세입과 세입(자체세입+보통교부세)의 최대 자치단체에 대한 최소 자치단체의 비율을 기준으로 비교한 수치임

2) 정책실험의 대안 1 기준임

셋째, 불평등계수만으로 차등산입률의 적정치를 판단하기는 어려웠다. 다음 그림에서 맨 좌측은 지방소비세가 부가가치세의 5%를 유지할 때 1인당 자체세입의 지니계수이며, 맨 우측은 지방소비세 확대 후 차등산입률 10%와 지역균형수요 보강을 같이 실시할 때 지니계수를 의미한다. 그림에서 보듯이 현재 보통교부세는

1인당 자체세입의 불평등을 상당부분 완충하는 기능을 수행하고 있다. 차등산입률은 여기에 지니계수를 계속 상승시키고 있는데, 이는 차등산입률 도입으로 인한 자치단체의 순위변동의 영향으로 이해된다.

〈그림 5-1〉 정책실험별 지니계수 변화

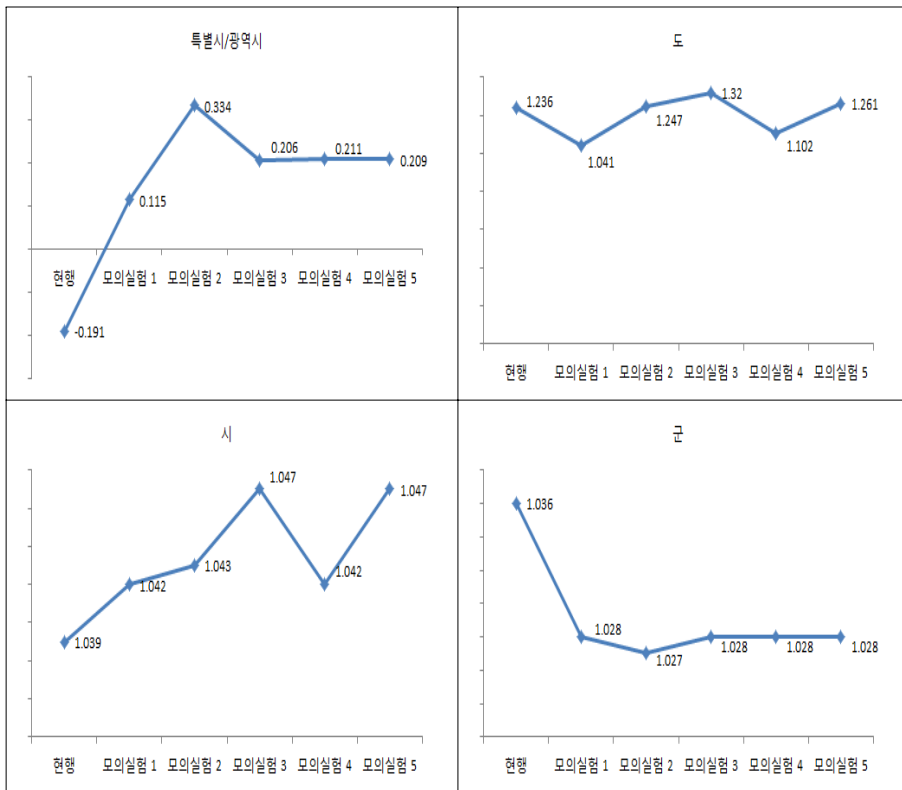


주 : 정책실험 1 = 지방소비세 확대 및 현행 산입률
 정책실험 2 = 지방소비세 확대 및 차등산입률 $\pm 5\%$
 정책실험 3 = 지방소비세 확대 및 차등산입률 $\pm 10\%$
 정책실험 4 = 지방소비세 확대 및 차등산입률 $\pm 5\%$, 지역균형수요 보강
 정책실험 5 = 지방소비세 확대 및 차등산입률 $\pm 10\%$, 지역균형수요 보강

셋째, 재정형평화에 대한 차등산입률의 기여도는 대체로 $\pm 5\%$ 에서 안정적인 모습을 보였다. 물론 특별시 및 광역시는 $\pm 10\%$ 에서 보통교부세의 재정형평 기여도가 높았지만 도, 시·군은 현행 산입률과 비슷한 양상을 보였다. 보통교부세의 재

정형평화 기여도가 특별시 및 광역시에서 다른 결과를 보인 것은 지방소비세 확대가 직접적, 강력한 영향을 주기 때문이다. 도 자치단체는 지방소비세 확대 뿐만 아니라 보정수요의 영향력이 복합적으로 작용하여 차등산입률 확대에도 불구하고 보통교부세의 재정형평화 기여도는 왜곡되는 것으로 보인다. 이러한 특성은 시 자치단체에서도 발견되며, 지방소비세 확대에 따른 보정수입의 변화가 보통교부세에 상당한 영향을 주었다.

〈그림 5-2〉 정책실험별 지니계수 재정형평화 기여도



넷째, 보통교부세에 대한 영향요인 분석에 의하면 차등산입률은 시·도 기초수입에 직접적이고 강력한 영향을 주었다는 점, 반면에 시·군에 주는 영향력은 미미하다는 점은 지니계수의 상대적 기여도에서 확인한 바와 같다. 지역균형수요는

음의 부호를 보이거나(특별시 및 광역시), 민감도가 미미한 경우(군), 아니면 통계적 유의성을 충족하지 못한 경우(도, 시) 등이 혼재되어 있다.

〈표 5-3〉 정책실험별 보통교부세 영향요인 비교

		기초 수요	지역 균형 수요	수요 자체 노력	기초 수입	보정 수입	수입 자체 노력	
시도	현행 산입률		-2.033	-1.156	-1.768			
	산입률 5%	대안 1	-1.235					
		대안 2				-2.625		
	산입률 10%	대안 1	-1.264			-2.210		
		대안 2				-2.758		
	산입률 10% + 지역균형수요 보강	대안 1	-1.284			-2.211		
대안 2					-2.758			
시	현행 산입률	4,601			-2,639	-0,386		
	산입률 5%	대안 1	4,602			-2,635	-0,385	
		대안 2	4,478			-2,599	-0,375	
	산입률 10%	대안 1	4,653			-2,646	-0,385	
		대안 2	4,338			-2,553	-0,375	
	산입률 10% + 지역균형수요 보강	대안 1	4,653			-2,646	-0,385	
대안 2		4,338			-2,553	-0,375		
군	현행 산입률	1,167	0,123		-0,201			
	산입률 5%	대안 1	1,171	0,124		-0,202	0,010	
		대안 2	1,128	0,119		-0,179	0,019	
	산입률 10%	대안 1	1,175	0,125		-0,204	0,013	
		대안 2	1,125	0,121		-0,175	0,019	
	산입률 10% + 지역균형수요 보강	대안 1	1,175	0,124		-0,204	0,013	
대안 2		1,126	0,121		-0,175	0,019		

주 : 통계적 유의성이 없는 추정계수는 공백으로 처리하였다.

그러나 다른 측면에서 보면 교부액의 감소에도 불구하고 기초수입의 영향력이 비슷한 수준으로 유지한다는 것은 그만큼 차등산입률의 효과가 크다고 해석할 수도 있다. 현행 차등산입률의 민감도와 비교하면 차등산입률의 폭을 넓일수록 추정

계수는 커지고 있고, 그만큼 교부액이 줄어드는 부분을 완충하는 기능이 발휘되고 있다는 생각이다. 또 하나 정책실험별 추정계수를 보면 지역발전도를 성장촉진지역으로 할 때 보다 도서·낙후지역의 인구비율로 할 때 유의미한 결과를 보이고 있다. 차등산입률의 상향 조정에 따라 기초수입의 민감도 역시 커지며 이 경향은 도서·낙후지역을 적용한 첫 번째 대안에서 쉽게 관찰된다. 그리고 이 결과만 보면 차등산입률은 $\pm 5\%$ 보다 $\pm 10\%$ 가 우위에 있음이 확인된다.

아울러 보통교부세의 인센티브제도의 실효성이 유의적인 결과를 보이지 못한 부분은 생각해 볼 필요가 있다. 시·도의 경우 유의미한 영향을 주었던 수요자체노력이 차등산입률 도입과 함께 의미를 상실하였으며 다른 시·군에서 통계적 유의성이 충족되지 못하였다. 따라서, 지방소비세 확대로 수혜를 받는 시·도의 경우에는 인센티브제도를 확대하고, 여기서 발생하는 잉여 재원을 시·군 교부액으로 돌리는 방식도 검토할 수 있을 것이다.

2. 정책함의

이론적으로 보통교부세의 재정형평화는 순재정편익의 균등에 의한 공평의 실현과 경제자원의 합리적 배분에서 찾을 수 있다. 공평과 효율을 같이 충족하는 재정수단으로서 의의를 갖는 것이다. 다른 한편으로 실제적 차원에서도 보통교부세의 재정형평화 제고는 그 필요성을 강조할 수 있다. 주요 OECD 국가와 비교할 때 보통교부세는 GDP나 지방세출에서 차지하는 비중이 높은 편에 속한다. 반면에 1인당 교부액이나 이전재원에서 차지하는 비중은 평균치를 밑도는데, 외형상 총량에서 보통교부세의 규모는 큰 듯 하지만 실질적인 혜택을 가름하는 1인당 교부액이나 이전재원에서 차지하는 위상은 작다는 의미로 해석된다.

〈표 5-4〉 주요국 재정형평화제도 주요 특성

	재정형평화 이전재원 규모				비용과 세입 형평화	자치단체 상호간 형평화
	GDP 대비 비중	세출 대비 비중	1인당 기준	이전재원 대비 비중		
연방국가						
오스트레일리아	0.49	1.41	110	6.87	병행 운용	yes
오스트리아	3.77	7.57	1,227	39.72	분리 운용	no
캐나다	1.00	2.50	326	32.99	분리 운용	yes
독일(2005)	1.97	4.21	569	22.24	분리 운용	yes
이탈리아	3.00	6.33	849	55.00	분리 운용	no
멕시코	3.75	n.a.	384	45.39	비용만 운용	no
스페인	2.97	7.65	768	60.99	비용만 운용	no
스위스	3.00	8.17	1,035	62.96	분리 운용	yes
단일국가						
덴마크	2.81	5.13	907	23.26	분리 운용	no
핀란드	3.79	7.42	1,129	70.01	분리 운용	no
그리스	1.19	2.39	257	80.45	분리 운용	no
일본	4.04	11.01	1,244	n.a.	비용만 운용	no
노르웨이	0.54	1.18	220	11.01	분리 운용	no
폴란드	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	분리 운용	no
포르투갈	1.85	4.05	343	63.15	병행 운용	no
스웨덴	2.61	4.61	813	54.79	분리 운용	yes
터키	1.09	n.a.	794	21.10	세입만 운용	no
영국	n.a.	n.a.	530	n.a.	분리 운용	yes
한국	2.44	20.1	482	34.7	비용만 운용	no.
비가중 평균	2.26	4.75	641	43.33		

자료 : OECD(2007)에서 재인용(p.11)

주 : 한국은 2012년도 기준으로 연구자가 시산한 수치임

또한 대부분의 OECD 국가들은 비용과 세입 양 측면에서 재정형평화를 추구하는 반면에 한국은 단일국가 중에서 일본과 함께 비용요소에 한정된 재정형평화제도를 운용하고 있다. 한국과 일본은 오스트레일리아와 함께 대표적인 세입-세출차액 보전방식을 취하는 국가이나 세입, 세출 양 측면에서의 조건불리요소를 적극 반영하는 오스트레일리아와 다른 운용방식을 채택한다. 이것은 보통교부세의 정체성, 존재의의를 재정형평기능 보다 재정보전기능에 더 부여한다는 의미로 읽혀진다. 동시에 보통교부세의 재정형평성 제고는 재정보전기능의 위축이 불가피하다는 의미이며, 만약 획기적인 재정형평성을 지향한다면 북유럽, 독일 캐나다, 오스트레일리아 등 OECD의 대표적인 국가와 같이 분리, 혹은 병행 운용할 필요가 있음을 시사한다.

차등산입률은 비용요소만 고려하는 지금의 산정방식을 탈피하여 수입요소의 조건불리요소를 수용함으로써 병행운용의 틀로 전환하는 의미를 갖는다. 여기에 지역균형수요의 보강책을 같이 고려하면 수요·수입 조건불리요소를 더 반영한 병행운용방식으로 진입하는 셈이다. 다만, 산정방식의 전환이 가져오게 될 교부액의 축소와 이로 인한 재정충격이 문제이다. 재정형평의 강조는 재정보전의 역할 축소로 연결될 것이고, 보통교부세의 존재의의와 관련된 논란과 지역갈등을 유발할 가능성이 높기 때문이다. 이러한 쟁점은 보통교부세 하나만으로 해결하기는 곤란하고 부동산교부세, 분권교부세, 국고보조금, 재정보전금 등 다른 이전재원의 기능조정이 필요하다는 생각이다.

다음으로 본 연구의 정책실험에서 얻은 함의는 다음과 같다.

첫째, 산입률의 차등적용, 지방소비세의 확대, 지역균형수요 보강 등 어떤 방식이든 수도권 내 자치단체는 큰 영향을 받았다. 수도권에 발전지역이 밀집되어 있다는 점에서 산입률의 차등적용이나 지역균형수요의 보강은 교부액의 축소로 귀결되었다. 지방소비세의 확대도 수도권 내 자치단체의 보정수입 확충으로 연결됨으로써 교부액에 부정적인 영향을 주었다.

둘째, 지역균형수요 보강 보다는 차등산입률의 재정형평화기능이 더 강하게 발휘되는 것으로 판단된다. 수요보강이 지역균형수요의 일부 측정항목에 한정되는 것과 달리 차등산입률은 기준재정수입의 근간을 이루는 기초수입과 보정수입에

무차별적인 영향력을 행사한 결과로 이해된다. 특히, 차등산입률은 시·도와 시·군 불문하고 수도권 자치단체에 직접적인 영향을 주기 때문에 수도권과 비수도권의 재정격차를 완화하는데 더 효과적인 수단이 된다.

셋째, 수도권의 시·도 및 시·군의 교부액 축소는 보통교부세의 재원보장기능을 강화시켰으며, 이를 근간으로 재정형평화는 제고되었다. 이것은 수도권에서 줄어든 교부액이 비수도권 자치단체의 교부액을 늘리는 재원으로 이전되었다는 의미이며 그만큼 재정형평화를 위한 재원조달 여력이 충실해진다는 것과 상통한다고 볼 수 있다.

넷째, 선형적으로 생각한 결과와 실제 정책실험에서 얻은 결과의 차이가 비교적 큰 것으로 판단된다. 주로 조정률이나 지방소비세의 배분배기능에 연유한 것으로 조정률이 올라가면 재정형평화에 유리해지고 반대로 내려가면 불리해질 가능성이 높다는 것을 확인할 수 있었다. 문제는 정책선택의 대안과 조정률의 변화, 선택한 정책대안에 대응하는 지방소비세의 재분배기능의 상호작용 속에서 교부액의 증감을 쉽게 예측하기 어렵다는 사실이다. 이 부분은 다양한 정책실험으로 사전 점검하는 길 밖에 없다고 생각된다.

다섯째, 지역발전도를 어떻게 측정하고 분류하는가에 따라 교부액이 큰 영향을 받았다. 특히, 지역발전도는 수도권과 비수도권의 중심도시에서 민감하게 반응하였으며 지역균형수요 보강과 차등산입률을 같이 운용할 때 상대적으로 큰 영향을 주었다.

마지막으로 전술한 이유로 제도운용의 안정성을 생각해 볼 필요가 있다. 수도권 자치단체나 비수도권의 일부 자치단체에서 발견되는 교부액의 급감은 그 여력으로 재정형평화의 재원으로 활용할 수 있지만 해당 자치단체의 재정운영은 곤란에 처할 가능성이 높다. 주요국의 사례에서 강조한대로 재정형평화로 인한 지역갈등, 재정적 타격을 어떻게 해소할 것인가가 앞으로의 숙제라 하겠다.

〈표 5-5〉 정책실험 결과 요약

	주요 내용
지역균형수요 보강	<ul style="list-style-type: none"> • 전반적으로 지역균형수요 보강의 재정형평화 효과는 제한적 • 시·도 교부액의 대폭적인 축소로 시·군에 대한 자원보장기능 확대 • 지역균형수요의 영향력이 제한적으로 작동
차등 산입률 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도 교부액 급감으로 재정형평화에 본격적으로 작용 • 경기도 내 자치단체 등 부유 자치단체의 교부액은 급감 • 세월이 빈약한 비수도권 중소도시 및 농촌지역이 받는 영향은 제한적 • 산입률 차등적용 확대 시 보통교부세 재정형평화 기여도 증가 • 지역균형수요 보강과 병행 추진할 경우 재정형평화 시너지 발생
지방소비세 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 보통교부세 총액규모 축소로 시·군 교부액 감소 불가피 • 교부총액의 축소로 재정형평화 의미 저하 • 재정형평화 강화 시 교부액이 추가 감소하는 일부 자치단체의 반발 등 정책적 수용성 의문
지역낙후도 측정	<ul style="list-style-type: none"> • 성장축진지역에 비하여 도서·낙후지역을 이용할 때 교부액의 증감 폭이 적으며 안정적인 제도운영에 유리 • 낙후지역과 발전지역의 선정 결과에 따라 조정률과 교부액이 민감하게 반응
조정률의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 어떤 방식을 선택하든 조정률 변화에 의해 교부액의 변동이 커 당초 예상한 결과와 상이
지방소비세와 관계 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 지방소비세 내부에 재분배기준을 운용함에 따라 보통교부세 재정형평화기능이 일부 왜곡 • 지방소비세와 관계설정이 중요 • 지방소비세의 배분기준을 취득세수입과 연계할 경우 보통교부세의 재정형평화는 더 증시될 가능성이 높음

제2절 정책제언



지방소비세 확대에 따른 지역간 재정격차를 완충하는 수단으로서 보통교부세의 재정형평화기능을 강화시켜야 한다는 공감대가 형성되고 있다. 본 연구에 의하면 이러한 공감대가 정책적, 제도적으로 안착하기 위해서는 비단 보통교부세 뿐만 아니라 시도·시군 상호간 재정조정제도 전반을 아우르는 포괄적인 접근이 필요

하다.

지금까지의 연구를 토대로 보통교부세의 재정형평화 제고를 위한 정책방안은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 차등산입률은 $\pm 5\%$ 에서 출발하는 전략이 바람직하다. 재정형평, 자치단체의 수용성 등에서 차등산입률 $\pm 5\%$ 가 상대적인 우위에 있었다. 이 경우 지역발전도는 도서·낙후지역의 기준을 준용하는 편이 정책시너지 창출에 유리하다. 지방소비세 도입으로 인한 교부액의 감소와 재정충격이 큰 현실을 감안할 때 이 방식이 자치단체의 수용성을 높이고, 안정적인 제도운용에 유리하다는 판단이다. 다른 한편으로 차등산입률의 영향력이 지역별, 계층별로 다르다는 사실에 근거하여 비대칭적 도입방안도 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 기초수입의 영향력이 큰 시·도와 50만 이상 시는 $\pm 5\%$ 를 적용하는 대신에 지방세수 기반이 취약하여 기초수입의 영향력이 작은 50만 이하 시 및 군 자치단체는 $\pm 10\%$ 를 반영하는 방안도 효과적일 수 있다.

둘째, 도서·낙후지역의 연계와 관련하여 지역균형수요 보강을 병행 추진하는 방안도 고려할 수 있다. 줄어든 교부총액 내에서 차등산입률의 정책기능이 제한적이기 때문에 지역균형수요의 수요보강을 같이 추진하는 편이 더 효과적이다. 본 연구에서는 도서·낙후지역과 관련된 지역개발비와 일반관리비를 우선적으로 검토하였지만 접경지역, 폐광지역 등을 추가할 수도 있다.

셋째, 광역-기초 상호간 재정조정제도의 연계 보완이 검토되어야 한다. 지방소비세의 수혜지역이 시·도이고, 기초단체는 직접적인 혜택에서 제외될 뿐 아니라 일부 시·군은 줄어드는 보통교부세를 감당해야 하는 실정이다. 이런 사정을 감안하면 광역자치단체가 재정보전금이나 조정교부금을 통한 재정지원 확대가 요구되며, 이를 권장하기 위해서는 보통교부세 내에서 동원 가능한 제도적 장치를 고안할 필요가 있다. 재정보전금이나 징수교부금 관련 광역자치단체의 보정수요를 100% 반영하거나 특별재정보전금을 폐지하고, 일반재정보전금의 재정형평기능을 대폭 확대하는 방안이 그것이다. 특히, 지역발전도에 따른 지역분류를 보통교부세와 일반재정보전금이 공유, 활용하게 되면 재정충격이 큰 자치단체의 재정지원이 확대될 것으로 기대된다.

넷째, 재정형평의 강화에 발맞춰 인센티브제도의 보완도 이루어져야 한다. 재정형평 강화 자체가 정책배려의 성격을 갖는 이상, 추가적으로 교부받는 부분을 생산적이고 효율적으로 운용할 책무가 있다. 그럼에도 불구하고 인센티브제도가 교부액에 미치는 영향력이 통계적으로 유의적이지 못하다는 것은 재정형평성 강화에 따른 추가적인 교부와 도덕적 해이를 제어할 수 있는 장치가 미흡하다는 것을 말한다. 인센티브제도는 자치단체가 교부액의 증감을 인지하여 자구노력을 자극할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지금처럼 기준재정수요와 기준재정수입의 내역항목으로 운용하기 보다는 분리하는 방식이 더 효과적이다. 즉, 기준재정수요(수입)은 기초수요(수입)과 보정수요(수입)으로 1차 교부액을 산정한 후 인센티브 증감분을 합산하는 2단계 방식이 바람직하다.

다른 한편으로 중장기적 관점에서 법정교부율 대상을 소득세나 특별소비세로 전환하는 방안도 검토될 필요가 있다. 전통적인 재정이론은 경제성장과 경제안정, 소득재분배는 중앙재정, 자원배분의 효율성은 지방재정의 역할로 간주하여 왔다. 그러나 최근에는 지방재정의 역할이 비단 자원배분에 그치지 않고 소득재분배로 확대될 필요가 있다는 연구들이 발표되고 있다. 물론, 북유럽국가들은 기간 지방세가 개인소득세이고, 중앙정부와 공유하기 때문에 자연스럽게 소득세에 연동된 재정형평화제도를 운용하는 것이 사실이다. 그러나 이론적, 정책적 견지에서 볼 때 소득세나 특별소비세에 연동하면 지역간 재분배는 물론이고 계층간 재분배도 촉진되는 부수적인 효과를 기대할 수 있다. 이런 관점에서 앞으로 지방소비세를 부가가치세의 11% 이상으로 확대할 시기가 되면, 재정위험이 가중되는 지방소비세 확대 보다는 지방교부세의 법정률 인상을 검토하고, 그 재원은 내국세 보다 개인소득세와 특별소비세에 연동할 필요가 있다.

중장기 두 번째 과제는 보통교부세 산정방식을 근본적으로 개혁하는 일이다. 보통교부세의 정세성과 존립근거를 어디에 둘 것인지, 재정형평과 재원보장을 동시에 충족시킬 역량이 있는지 등에 대한 성찰이 이루어져야 한다. 하나의 정책도구로 다수의 정책목적을 추구하는 방식은 결코 효율적이라 하기 어렵기 때문이다. 가능하면 보통교부세는 재원보장기능에 충실하되, 재정형평은 그 기능을 상당부분 수행하고 있는 부동산교부세를 모태로 광역지역발전특별회계 내 성장촉진지역

사업의 재원 등을 통합시켜 전담하는 방식이 바람직하다.

만약 이 방식이 여의치 않다면 보통교부세의 산정방식에 대한 구조개편을 생각해야 한다. 중장기 세 번째 과제는 바로 보통교부세 산정방식의 개편으로 군 자치단체에 지나치게 교부되는 현실이 바람직한지에 대한 근본적인 검토가 있어야 한다. 또한 1인당 세입이 역전될 정도로 교부하는 방식이 적절한지도 생각해 봐야 한다. 주요국 사례에서 살펴본대로 대부분의 국가는 전국 평균의 일정 수준으로 정책목표를 설정하고 있으며 목표치에 연동된 재정형평화제도를 운용한다. 이런 맥락에서 앞으로 보통교부세는 재정형평화의 정책목적을 설정하며, RTS와 RES 개념에 입각한 산정방식으로 개편하고, 이 범위 내에서 교부액을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 김용성(2004), “지방교부세의 재정형평화에 관한 연구”, 「KDI 정책연구」 26(2), pp. 107~141.
- 김정훈(2001), 「지방교부세의 향평화효과에 관한 연구」, 한국조세연구원
- 김태일(1999), “지방교부세의 수평적 재정형평화효과 분석 : 측정방법에 대한 논의를 중심으로”, 「한국행정학보」 33, pp. 403~417.
- 김태일 · 김재홍 · 현진권(2001), “지방재정조정제도의 수평적 재정형평화 효과”, 「한국지방재정논집」, pp. 3~19.
- 김현호(2008), 「나후지역정책의 발전방안」, 한국지방행정연구원
- 노기성 · 박완규(2006), 「국가균형발전을 위한 재정지원의 효율화 방안 : 지방교부세 지역균형수요를 중심으로」, 정책연구시리즈 2006-13, 한국개발연구원
- 박병희(1996), “지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과 분석”, 「공공경제」 1, pp. 88~107.
- 박선희 · 구정태 · 김렬(2009), “지방교부세의 Flypaper Effect 분석”, 「지방정부연구」 13(2), pp. 75~92.
- 박완규 · 이종철(2001), “우리 나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석”, 「재정논집」 16(1), pp. 209~227.
- 박완규(2002), “지방교부세 산정방식에 관한 연구 : 보정계수 및 인센티브제도를 중심으로”, 「한국지방재정논집」 7(2), pp. 67~96.
- _____ (2005), “지방세 추계오차가 지방교부세 배분에 미치는 효과 분석”, 「지방행정연구」 19(4), pp. 235~258.
- 박완규외(2005), 「노인복지수요에 대응하는 지방교부세 및 분권교부세 산정방식 개선 연구」, 보건복지부 용역보고서
- 박정수(1997), “지방교부세의 형평화 및 재분배효과 분석”, 「재정금융연구」 4, pp. 25~52.
- 서정섭 · 조기현(2007), 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 송상훈(2009), 「지방재정수요 산정방식의 개선방안」, 경기개발연구원
- 송상훈외(2011), 「분권시대 지방교부세 발전방향」, 경기개발연구원
- 안전행정부(2013), 「지방교부세 산정해설」
- 이현선 · 박태규(2006), “교부세제하의 지방세추계모형 및 개선방안 연구”, 「한국지방재정은

- 집」11(2), pp. 137~174.
- 임성일·조기현·서정섭(2006), “분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구”, 「한국지방재정논집」11(1), pp. 71~96.
- 임성일·주만수(2004), “지방교부세의 표준행정수요 산정방식에 관한 연구”, 「한국지방재정논집」9(1), pp. 5~26.
- 원윤희(2000), “보통교부세 배분에 있어 조정률 결정에 관한 연구”, 「재정논집」15, pp. 129~145.
- 윤석완(1999), “지방자치단체의 재정력과 인구규모 관계에 대한 연구” 「재정논집」14, pp. 188~217.
- 장덕희·김태일(2007), “보통교부세 산정방식에서 추계오차가 보통교부세 배분에 미치는 영향분석”, 「한국행정연구」16(4), pp. 117~143.
- 정종필·최병호·정경숙(2008), “부동산교부세의 배분방안에 관한 연구”, 「산업경제연구」21(2), pp. 627~650.
- 조기현(1996), “시계열이론을 이용한 이진재정의 형평화효과 분석”, 「지방행정연구」11(3), pp. 99~119
- _____ (2001), “보통교부세 산정방식의 검토 - 지역낙후지수 도입을 중심으로”, 「한국지방재정논집」7(2), pp. 121~141.
- 조기현·김성주(2012), 「지방교부세의 합리적 산정을 위한 지역발전 지표개발 방안」, 한국지방행정연구원 정책보고서
- 주만수(2005), “지방교부세 지역균형수요의 위상 정립과 특성 분석”, 「한국지방재정논집」10(2), pp. 85~104.
- 최병호·정종필·이근재(2008), “재정이전과 재원 역전현상에 관한 실증분석”, 「한국재정학회 추계학술대회 논문집」, pp. 1~22.
- 財務総合研究所(2006), 「主要 諸国外國における 國と地方の 財政役割の 狀況 - 北歐諸國編」
- 四川雅史(2010), “地方交付税制度の再構築への指針 : 留保財源率の引き下げという選擇”, 日本地方財政學會編 「地方制度の改革と財政問題」
- 地方交付税制度研究會 編(2012), 「平成23年度 地方交付税のあらまし」
- Adams, Ricahrd H. and Harold Alderman(1992), *Sources of income inequality in rural Pakistan : A Decomposition Analysis*, Working Paper 836, the World Bank
- Asdrubali, Sørensen and Yosa(1996), “Channels of interstate risk sharing : United States

- 1963-1990”, *Quarterly Journal of Economics* 111, pp. 1081 ~ 1110.
- Atkinson, A. B., Stiglitz, J. E.(1980), *Lectures in Public Economics*, MacGraw Hill(London)
- Auld, Douglas and Edem L. B.(1984), *Equalization and the Canadian Constitution, Government and Policy*
- Audun LangØrgen and Rolf Aaberge(1999), *A Structural Approach for Measuring Fiscal Disparities*, Discussion Paper No.254, Statistics Norway.
- Auerbach A. J., and K. A. Hassett(1999), *A New Measure of Horizontal Equity*, NBER Working Paper 7035, National Bureau of Economic Research.
- Australian Government(Commonwealth Grants Commission), *The Distribution Model a Mathematical Presentation*, 2010.
- Boadway, Robin(1980), *Intergovernmental Fiscal Transfers in Canada*, Canadian Tax Foundations, Toronto, Canada.
- Boadway, Robin and Frank R. Flatters(1982), *Equalization in a Federal State : An Economic Analysis*, Orrawa: Economic Council of Canada
- Boadway, Robin and Frank R. Flatters(1991), “Federal-Provincial Relations Revisited : Consequence of Recent Constitutional and Policy Developments”, in McMillan, pp. 87 ~ 121.
- Boadway, Robin, Sandra Roberts and Anwar Shah(1994), *The Reform of Fiscal System in Developing and Emerging Market Economies*, Policy Research Working Paper , No.1259, The World Bank.
- Boadway R., F, Flatters and A. LeBlanc(1983), “Revenue Sharing and the Equalization of Natural Resource Revenues”, *Canadian Public Policy* IX(2), pp. 174 ~ 180.
- Boex Jamie and Jorge Martinez-Vazquez(2004), *Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data : Concepts, Practices, and Lessons*, Working Paper 04-21, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University
- Buchanan, J. M.(1950), “Federalism and Fiscal Equity”, *American Economic Review* 40(September), pp. 583 ~ 599.
- Foster, James.(1985), “Inequality Measurement” in Fair Allocation, ed. H. Peyton Young, *Proceedings of Symposia in Applied Mathematics*, American Mathematical Society.

- Hanson, Eric J.(1961), *Fiscal Needs of the Canadian Provinces*, Canadian Tax Foundations, Toronto, Canada.
- Kakwani, Nanak(1980), “On a Class of Poverty Measures”, *Econometrica* 48(2), pp. 437~476.
- Lerman, Robert I. and Sholomo Yitzaki(1994), “Effect of marginal change in income sources on U.S. Income Inequality”, *Public Finance Quarterly* 22(4), pp. 403~417.
- Musgrave, R. A.(1959), *The theory of Public Finance*, MacGraw Hill(New York)
- OECD(2007), *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, Working Paper No.4
- Scott, A. D.(1952), “Federal Grants and Resource Allocation”, *Journal of Political Economy* 60(September), pp. 534~538.
- Sen, Amartya(1976), “Poverty : An Ordinal to Measurement”, *Econometrica* 44(2), pp. 219~231.
- Shah, A. D.(1984), *Alternative Approach to the Measurement of Expenditure Needs of Canadian Provinces*, Discussion Paper, Ministry of Finance, Canada, Ottawa.
- Shah, A. D.(1983a), *Municipal Fiscal Needs and Provincial-Municipal Unconditional Transfers in Canada*, Discussion Paper, Ministry of Finance, Canada, Ottawa.
- Shah, A. D.(1983b), *Efficiency, Equity and Fiscal Equalization Grants : Issues and Alternatives*, Discussion Paper, Ministry of Finance, Canada, Ottawa.
- Shah, A. D.(1991), *Perspective on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations*, Working Paper, World Bank.
- Wagstaff A.,(2002), “Reflections on and Alternatives to WHO’S Fairness of Financial Contribution Index”, *Health Economics* 11(2), pp. 103~115.

❖ ABSTRACT

A Study on the Horizontal Fiscal Equity Enhancement with General Shared Tax – The Effect of Applying Differential Inclusion Rate –

This study tries to find the way how to decrease the fiscal gaps between local governments due to applied extension of local consumption tax. This study focuses on the effect of ‘differential inclusion rate’ which will be applied to calculate general shared tax, which is equalization grant to local governments from central government in Korea. General shared tax is decided by the difference between ‘basic fiscal needs’ and ‘basic fiscal revenue.’ ‘Differential inclusion rate’ affects on calculating ‘basic fiscal revenue.’ ‘Differential inclusion rate’ gives developing regions low ratio and developed regions high ratio. Developing regions can get more general shared tax due to low ‘basic fiscal revenue’ causing by low ratio of inclusion rate, and vice versa.

This study designs 36 policy mixes using the cases whether or not the local consumption tax increases, whether or not ‘differential inclusion rate’ applies, whether or not ‘local balancing need’ applies, etc. to analyze the effect on horizontal fiscal equity between local governments by each case.

Here is the results of experiments from these policy mixes. First, there are big changes to the amount of general shared tax between cases at some local governments. Second, the amount of general shared tax is sensitive to the way how classifies the degree of local development. Third, the best horizontal fiscal equity is obtained when both ‘differential inclusion rate’ and ‘local balancing need’ uses. Forth, differential inclusion rate has direct and powerful effect on basic fiscal revenue, according to the results of panel analysis. Fifth, the effect on horizontal fiscal equity from the applying of ‘differential inclusion rate’ is powerful to metropolitan local governments but less effective to city or county governments, according to the result of Gini coefficient and coefficient of variation.

These are suggestions from this study. First, objective and rational local development classification index is needed. Second, step by step approach is needed when applying differential inclusion rate. Third, the incentive system should be enhanced more directly and significantly. Forth, role allocation is needed between government subsidies, which should focus on effectiveness, and general shared tax, which should focus on equity.

【부록 1】 지역발전도 측정기준과 분류

가. 시·도

시·도	측정기준 ① (측정기준 모두 충족)	측정기준 ② (1인당 보통교부세)
서울	발전	발전
부산		
대구		
인천	발전	발전
광주시		
대전		
울산		발전
세종		
경기		
강원		낙후
충북	낙후	낙후
충남		낙후
전북	낙후	낙후
전남	낙후	낙후
경북	낙후	낙후
경남		

나. 시·군

	측정기준 ① (측정기준 모두 충족)		측정기준 ②-1 1인당 보통세 (1.2, 0.8)		측정기준 ③ (성촉지역)
수원					
성남		발전		발전	
의정부					
안양		발전			
부천					
광명					
평택				발전	
동두천					
안산					
고양		발전			
과천		발전		발전	
구리					
남양주					
오산		발전			
시흥		발전			
군포					
의왕					
하남					
용인		발전		발전	
파주		발전		발전	
이천		발전		발전	
안성		발전		발전	
김포		발전		발전	
화성		발전		발전	
광주		발전		발전	

	측정기준 ① (측정기준 모두 충족)		측정기준 ②-1 1인당 보통세 (1.2, 0.8)		측정기준 ③ (성촉지역)
		발전			
양주		발전			
포천		발전			
춘천					
원주					
강릉					
동해					
태백					낙후
속초					
삼척					낙후
청주					
충주					
제천					
천안		발전			
공주					
보령					
아산		발전		발전	
서산					
논산					
계룡					
당진		발전		발전	
전주					
군산					
익산					
정읍					낙후
남원			낙후		낙후
김제					낙후

목포	측정기준 ① (측정기준 모두 충족)		측정기준 ②-1 1인당 보통세 (1.2, 0.8)		측정기준 ③ (성촉지역)
목포					
여수					
순천					
나주					낙후
광양				발전	
포항				발전	
경주					
김천					
안동					
구미		발전			
영주					낙후
영천					낙후
상주			낙후		낙후
문경			낙후		낙후
경산					
창원					
진주					
통영					
사천					
김해					
밀양					낙후
거제		발전		발전	
양산		발전			
부산 기장		발전			
대구 달성					
강화					
웅진					
울산 울주		발전		발전	
여주				발전	

	측정기준 ① (측정기준 모두 충족)		측정기준 ②-1 1인당 보통세 (1.2, 0.8)		측정기준 ③ (성촉지역)
연천					
가평		발전		발전	
양평					
홍천	낙후				
횡성					낙후
영월			낙후		낙후
평창					낙후
정선				발전	낙후
철원					
화천			낙후		
양구					
인제					
고성					
양양					낙후
청원				발전	
보은	낙후		낙후		낙후
옥천					낙후
영동	낙후		낙후		낙후
진천		발전		발전	
괴산	낙후				낙후
음성				발전	
단양	낙후				낙후
증평					
금산					낙후
부여					낙후
서천					낙후
청양	낙후				낙후
홍성					
예산					낙후

	측정기준 ① (측정기준 모두 충족)		측정기준 ②-1 1인당 보통세 (1.2, 0.8)		측정기준 ③ (성촉지역)
태안					
완주					
진안	낙후		낙후		낙후
무주	낙후		낙후		낙후
장수	낙후		낙후		낙후
임실	낙후		낙후		낙후
순창	낙후		낙후		낙후
고창			낙후		낙후
부안			낙후		낙후
담양					낙후
곡성	낙후				낙후
구례	낙후		낙후		낙후
고흥	낙후		낙후		낙후
보성	낙후				낙후
화순					낙후
장흥			낙후		낙후
강진			낙후		낙후
해남	낙후				낙후
영암				발전	
무안					낙후
함평			낙후		낙후
영광					낙후
장성					낙후
완도	낙후		낙후		낙후
진도	낙후				낙후
신안	낙후		낙후		낙후
군위	낙후				낙후
의성	낙후		낙후		낙후
청송	낙후		낙후		낙후

	측정기준 ① (측정기준 모두 충족)		측정기준 ②-1 1인당 보통세 (1.2, 0.8)		측정기준 ③ (성촉지역)
영양	낙후		낙후		낙후
영덕	낙후		낙후		낙후
청도					낙후
고령					낙후
성주					낙후
칠곡					
예천	낙후		낙후		낙후
봉화	낙후		낙후		낙후
울진					낙후
울릉	낙후		낙후		낙후
의령	낙후		낙후		낙후
함안		발전			
창녕					낙후
고성					낙후
남해			낙후		낙후
하동					낙후
산청					낙후
함양	낙후				낙후
거창	낙후		낙후		낙후
합천	낙후		낙후		낙후

보통교부세 재정형평화 기능 강화방안

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-384-8

