연구보고서 2018-10

재정분권시대 보통교부세 발전방향

재정형평성을 중심으로

조기현·여효성

KRILA

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구진

조 기 현 (연 구 위 원)
여 효 성 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

재정분권시대 보통교부세 발전방향
재정형평성을 중심으로

발 행 일 : 2018년 12월 31일
발 행 인 : 윤태범
발 행 처 : **한국지방행정연구원**
주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
전 화 : 033-769-9999
판 매 처 : 정부간행물판매센타 02-394-0337
인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894
I S B N : 978-89-7865-456-2

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

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

서 문

Preface

중앙과 지방간, 그리고 지역간 재정격차와 불균형은 지방 분권과 균형발전을 저해하는 걸림돌이 되어 왔습니다. 2016년 기준으로 국가와 지방간 재원비율은 세입기준으로 76:24이며, 지자체 재정자립도는 55.8% 수준에 머물고 있습니다. 또한 수도권과 비수도권 지역간의 재정자립도 격차도 큰 폭으로 나타나고 있는 실정입니다. 문재인 정부는 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'을 국정과제로 설정하고, 이를 위해 국세 대 지방세 비율을 개선하고 지자체간 재정격차를 완화하여 지역균형발전을 촉진하는 것을 목표로 하고 있습니다.

본 연구는 정부가 계획 중인 세입분권이 실행될 경우 지역별 수혜도, 지역간 재정격차에 대한 파급효과와 예상되는 문제점에 대한 실증적인 분석결과를 제시하고, 이에 대한 대응방안을 모색하고자 합니다. 이를 위해 다양한 빈곤지표를 적용하여 보통교부세의 재원보장기능과 재정형평기능을 평가하고, 정책성과를 재원보장, 재정형평, 지역균형 발전 측면에서 실증적으로 검증하였습니다.

연구결과 보통교부세의 재정형평기능은 최근 하락하는 경향을 보이고 있으며, 수도권과 비수도권간 재분배기능도 약화된 것으로 나타났습니다. 이런 상황에서 재정분권이 실제 실행될 경우 지역간, 수도권과 비수도권간 재정형평성이 후퇴하게 되며, 상대적 빈곤율도 다시 증가한다는 것을 확인할 수 있었습니다. 또한 이를 토대로 보통교부세의 재정형평기능을 제고하기 위한 발전방향을 제시하였습니다.

아무쪼록 이 연구가 그동안 재원보장을 주기능으로 담당해온 보통교부세의 역할 정립에 기여할 수 있기를 기대하면서 창의적이고 실용적인 연구결과의 도출을 위하여 노력한 연구진의 노고에 감사를 드립니다.

2018년 12월

한국지방행정연구원 원장 **윤 태 범**

요 약

정부는 지방소비세와 지방소득세 확대를 통하여 국세와 지방세 비율을 지금의 8:2에서 7:3으로 조정하고, 장기적으로는 6:4까지 높이겠다는 구상을 갖고 있다. 이러한 세입분권이 실행될 경우 지역별 수혜도, 지역간 재정격차에 대한 파급효과와 예상되는 문제점, 그리고 이를 시정할 수 있는 대안은 무엇인지에 대한 대응책이 강구되어야 할 시점이다. 이때, 단순히 배분기준과 관련된 미시적인 보완에 그치지 않고 지방분권과 지역균형발전이라는 거시적, 전략적 관점에서의 접근이 필요하다.

이와 관련하여 본 연구는 보통교부세의 역할을 분명히 정립한 후, 정책목적을 효과적으로 달성하는 방향으로 대응책이 마련되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 그동안 보통교부세는 재원보장을 주기능으로 하면서 재정형평을 부수적인 기능으로 간주하였다. 재원보장기능과 재정형평기능의 관계가 모호한 상태에서 운영됨에 따라 산정제도의 투명성, 객관성, 합리성 측면에서 비판을 받았다. 따라서 세입분권에 대비한 재정형평기능을 제고하면서 그동안 누적된 산정제도의 불합리한 요소를 개선하기 위해서는 보통교부세의 정체성을 재원보장기능과 재정형평기능 어디에 둘 것인 지부터 정립하여야 한다.

보통교부세의 정책목적과 우선순위를 재정형평에 두기 위해서는 실증적 근거가 선행되어야 한다. 이를 위하여 본 연구는 보통교부세의 정책성과를 재원보장, 재정형평, 지역균형발전 측면에서 실증적으로 검증하였다. 이어서 세입분권 시행 시 재원보장과 재정형평에 미치는 파급효과를 분석하였으며, 이를 토대로 보통교부세의 재정형평기능을 제고하기 위한 발전방향을 제시하였다.

본 연구에서 수행된 실증분석 결과의 요지를 정리하면 다음과 같다. 보통교부세는 재원보장기능에 충실하면서 보충적으로 재정형평기능을 발휘하였다. 보통교부세의 재정형평기능은 지역균형발전을 다소 촉진하는 역할도 수행하였다. 다만, 최근 재정형평기능이 저하되고 있으며, 세입분권이 확대될 경우 더 저하될 것으로 예상되어 지역간 재정격차가 심화될 것으로 보인다. 지역균형발전 측면에서도 보통교부세의 재정형평기능의 약화는 지역간 경제격차 완화에 부정적인 영향을 줄 것으로 예측되었다.

구체적으로 빈곤지표로 분석한 재원보장기능의 경우, 보통교부세는 지방세의 상대적 빈

곤율 해소에 기여하였다. 특히, 시·도의 지방세에 대한 상대적 빈곤율이 보통교부세의 교부로 완전히 해소되었다. 상대적 빈곤율의 이러한 저감효과는 보통교부세 총량의 안정적 증가가 큰 영향을 주었다. 이는 보통교부세가 재원보장기능을 효과적으로 발휘하는데 있어서 내국세의 19.24%로 운영되는 법정률제도가 매우 중요한 위치에 있다는 것을 말해준다. 보통교부세의 재원보장기능은 패널 VAR모형과 VECM모형에서도 확인되고 있다. 충격반응함수와 예측오차의 분산분해에 의하면, 재정부족이 보통교부세에 미치는 충격은 일시적이었으며, 보통교부세 변동에 미치는 영향력도 극히 제한적이었다. 장기균형 조정계수도 (+) 부호를 보여 재정부족으로 불균형이 발생하여도, 보통교부세는 자신의 장기균형치로 복귀하는 메커니즘을 갖고 있었다. 즉, 보통교부세는 재정부족 문제를 단기간에 흡수한 후, 원래 수준으로 복귀하려는 성향이 매우 강하였다. 여기서 말하는 원래 수준이란 과거의 개별 자치단체에 교부되었던 교부액의 추세치를 뜻하며, 일시적으로 부족재원이 발생하여 더 교부되었다 하여도 재원보장이 완료된 이후에는 당해 자치단체의 과거 추세치 수준으로 산정, 교부된다는 의미이다. 때문에 보통교부세는 기본적으로 당해 자치단체에 교부되어야 할 장기균형 교부액을 보장하는 방향에서 운영하는 것으로 이해된다. 재원보장의 안정성, 예측성 측면에서 높게 평가할 수 있는 부분이다.

보통교부세는 안정적, 효과적 재원보장과 달리 재정형평기능은 최근 하락하는 경향을 보였다. 보통교부세의 재정형평기능은 2002년 이후 개선되는 추세를 보이다가 2014년 이후 악화되고 있으며, 수도권과 비수도권간 재분배기능도 약화되었다. 이런 상황에서 재정분권이 실제 실행될 경우 지역간, 수도권과 비수도권간 재정형평성이 후퇴하게 되며, 상대적 박탈감에서 비롯되는 빈곤율도 다시 증가한다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 보통교부세의 산정체계가 지역균형발전을 도모하는 방향으로 꾸준히 발전하여 왔지만, ① 기초수요 위상이 여전히 절대적이며, ② 기초수요 조차도 인구의 영향력이 매우 크고, ③ 반대로 지역균형수요를 통한 수요보강은 매우 미흡하여, ④ 지방세에 대한 보통교부세의 역진적 기능과 재분배효과가 제한적으로 작동하는데서 연유한다.

이런 상황에서 지방세 위상 제고를 필두로 하는 재정분권을 추진할 경우 지역간 재정격

요 약

차는 심화될 개연성이 높으며, 보통교부세가 이를 교정하기에는 한계가 있을 것으로 예상된다. 이에 따라 본 연구는 정책목적과 정책수단이 일대일 대응관계를 갖도록 지방교부세 제도의 구조개편을 적극 검토할 것을 제안하고 있다. ① 지금의 보통교부세는 재원보장기능에 정체성을 두도록 한다. 재원보장의 범위는 지금의 기초수요에 보정수요를 일부 가미하는 정도로 하며, 산정체계는 세입·세출 차액보전방식을 유지하도록 한다. ② 재정형평기능은 별도의 재정지원제도, (가칭)지역균형발전교부금을 설치하도록 한다. 동 교부금은 지방교부세 내에서 재정형평기능을 수행하는 요소를 통합하도록 한다. 통합 대상에는 보통교부세 내 지역균형수요를 근간으로 하여 부동산교부세, 지역상생발전기금이 있다. 동 교부금의 배분기준은 재정형평 수준의 목적을 설정한 후, 이 목표치를 달성하도록 설계한다. 본 연구에서는 동종단체 내 평균적 위치에 있는 표준단체를 선정한 후, 표준단체 1인당 재정력의 90% 이상에 도달하도록 배분하는 방안을 제시하였다. 이 경우 순위역전의 문제가 크게 발생하지 않도록 유의하여야 한다. 아울러, 구조개편으로 교부액이 급감하는 자치단체가 발생할 수 있는 바, 이를 완충하도록 영국의 RSG제도와 같은 안정장치(safety-net)를 마련하도록 한다.

다른 한편으로 현행 산정제도 내에서 재정형평기능을 제고하는 대안도 검토할 수 있다. 먼저, 차등산입률제도의 도입을 검토할 수 있다. 차등산입률의 대상은 기준재정수입으로 하며, 지방세 기준 빈곤선 기준으로 $80\% \pm \alpha\%$를 적용한다. 차등산입률제도의 도입은 재정형평효과를 개선하는 것으로 분석되었다. 다만, 일부 시·군에서 보통교부세가 크게 줄어드는 결과가 관찰되었는데, 자치단체의 수용성을 높이기 위해서는 지방소득세 확대 시점에 도입하는 방안도 있다. 다음으로 지역균형수요 산정제도에 대한 미시적인 개선도 검토할 수 있다. 낙후지역 선정기준이 본격적인 인구감소시대 도래를 대비하여 개선될 필요가 있다. 특히, 인구감소율이 전년대비가 아니라 과거 30년 이전으로 대체되어야 한다. 일반관리비, 지역관리비에 적용되는 낙후지역 가중치도 인상될 필요가 있다. 다만, 이 경우 재정형평기능이 개선되기 위해서는 관련 지역균형수요 측정항목에서 동시에 같이 인상되어야 한다.

목 차

Contents

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구 목적 ····· 3
제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 7
1. 연구범위 ····· 7
2. 연구방법 ····· 7

제2장 정부간 재정조정제도와 보통교부세 ····· 9

제1절 정부간 재정조정제도의 이론적 논의 ····· 11
1. 재정분권의 개념 및 의의 ····· 11
2. 재정분권과 정부간 재정조정제도 ····· 16
제2절 정부간 재정조정제도와 보통교부세 ····· 24
1. 정부간 재정조정제도 현황 ····· 24
2. 보통교부세의 정책의의 ····· 28
3. 정부간 이전재원으로서 보통교부세의 특성 ····· 30
제3절 보통교부세 운영 실태 ····· 33
1. 보통교부세의 산정체계 ····· 33
2. 보통교부세 산정내역 현황 ····· 39

제3장 재정분권과 보통교부세의 정책성과 ····· 45

제1절 재정분권의 성과 진단 ····· 47
1. 지방세입·세출 구조 분석 ····· 47
2. OECD 국가와 비교 평가 ····· 57
3. 소결 : 재정분권 성과 및 지방재정 당면 현안 ····· 61

목 차

제2절 보통교부세의 재원보장효과 ····· 63
1. 빈곤지표를 이용한 보통교부세 재원보장효과 분석 ····· 63
2. 시계열기법을 이용한 보통교부세 재원보장효과 분석 ····· 76
제3절 보통교부세의 재정형평효과 ····· 86
1. 분석 방법의 개요 ····· 86
2. 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과 ····· 87
3. 보통교부세의 세입형평효과 ····· 99
제4절 보통교부세의 지역균형발전 성과 ····· 106
1. 분석 방법의 개요 ····· 106
2. 지역균형발전 성과 ····· 108

제4장 세입분권 확대의 파급효과 분석 ····· 113

제1절 분석 개요 ····· 115
1. 최근 세입분권 동향 ····· 115
2. 분석 모형 및 통계 ····· 117
제2절 세입확충효과 ····· 121
1. 지방소비세 및 지방소득세 확대 ····· 121
2. 지방소비세 확대(부가가치세 25%) ····· 127
3. 빈곤도 저감효과 ····· 130
제3절 재정형평효과 ····· 132
1. 시·도 ····· 132
2. 시·군 ····· 134

제5장 보통교부세제도 발전방향 ····· 137

제1절 지방교부세제도 구조 개편 ····· 139
1. 지방교부세제도 구조 개편의 필요성 ····· 139
2. 보통교부세의 정체성 재정립 ····· 144
3. 지방교부세 구조개편 방향 ····· 148
제2절 현행 산정제도 내 재정형평기능 제고 ····· 154
1. 차등산입률제도의 도입 ····· 154
2. 낙후지역 관련 지역균형수요 산정제도 개선 ····· 161
3. 낙후지역 선정기준 개선 ····· 164
제3절 보통교부세 거버넌스체계 재구축 ····· 167
1. 기본방향 ····· 167
2. 거버넌스체계 재구축 ····· 169

【참고문헌】 ····· 173
【Abstract】 ····· 179

표 목 차

〈표 2-1〉 정부간 이전재원의 경제적 효과 ····· 23
〈표 2-2〉 정부간 재정조정제도 현황 ····· 27
〈표 2-3〉 지역균형수요 산정방식의 주요 개선사항 ····· 38
〈표 2-4〉 측정항목별 지역균형수요 보정방식과 특성 ····· 39
〈표 2-5〉 자치단체 종류별 보통교부세 산정 내역 ····· 40
〈표 2-6〉 자치단체 종류별 기준재정수요 산정 내역 ····· 40
〈표 2-7〉 자치단체 종류별 기준재정수입 산정 내역 ····· 41
〈표 2-8〉 자치단체 종류별 기초수요 산정 내역 ····· 42
〈표 2-9〉 자치단체 종류별 보정수요 산정 내역 ····· 43
〈표 2-10〉 자치단체 종류별 지역균형수요 산정 내역 ····· 44
〈표 3-1〉 재원별 지방세입 구조 추이(총계 결산기준) ····· 48
〈표 3-2〉 지방세출의 연도별 규모 및 자치단체 종류별 비중(총계 기준) ····· 53
〈표 3-3〉 기능별 지방세출 구조 추이(총계 기준) ····· 54
〈표 3-4〉 OECD 국가의 지방정부의 과세권 비교 ····· 60
〈표 3-5〉 지방세와 표준세입의 빈곤지표 비교(시·도) ····· 71
〈표 3-6〉 시·도 지방세 및 표준세입 빈곤율 요인 분해 ····· 72
〈표 3-7〉 지방세와 표준세입의 빈곤지표 비교(시·군) ····· 73
〈표 3-8〉 시·군 지방세의 빈곤선 추계 결과 ····· 74
〈표 3-9〉 2016년 지방세 기준 상대적 빈곤 시·군 현황 ····· 75
〈표 3-10〉 시·군 지방세 및 표준세입 빈곤율 요인 분해 ····· 76
〈표 3-11〉 패널단위근 검정 결과 ····· 81
〈표 3-12〉 패널공적분 검정 결과 ····· 84
〈표 3-13〉 재정부족액에 대한 보통교부세의 장기균형 조정계수 추정 결과 ····· 85
〈표 3-14〉 지니계수 연도별 추이와 재분배효과(시·도) ····· 90
〈표 3-15〉 지니계수 연도별 추이와 재분배효과(시) ····· 91
〈표 3-16〉 지니계수 연도별 추이와 재분배효과(군) ····· 92
〈표 3-17〉 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과(시·도) ····· 96

〈표 3-18〉 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과(시) ····· 97
〈표 3-19〉 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과(군) ····· 98
〈표 3-20〉 표준세입에 대한 세입구성별 지니계수 분해 결과(시·도) ····· 102
〈표 3-21〉 세입구성별 표준세입 불평등 한계효과(시) ····· 104
〈표 3-22〉 세입구성별 표준세입 불평등 한계효과(군) ····· 105
〈표 3-23〉 GRDP에 대한 회귀분석 결과 ····· 109
〈표 3-24〉 GRDP 유사지니계수에 대한 보통교부세 기여도 ····· 110
〈표 4-1〉 지방소비세 및 지방소득세 확대의 세입확충효과(시·도) ····· 121
〈표 4-2〉 지방소비세 및 지방소득세 확대의 세입확충효과1(시) ····· 123
〈표 4-3〉 지방소비세 및 지방소득세 확대의 세입확충효과2(시) ····· 124
〈표 4-4〉 지방소비세 및 지방소득세 확대의 세입확충효과1(군) ····· 125
〈표 4-5〉 지방소비세 및 지방소득세 확대의 세입확충효과2(군) ····· 126
〈표 4-6〉 지방소비세의 부가가치세 25% 확대 시 세입확충효과 추정(시·도) ····· 127
〈표 4-7〉 지방소비세의 부가가치세 25% 확대 시 세입확충효과 추정(시) ····· 128
〈표 4-8〉 지방소비세의 부가가치세 25% 확대 시 세입확충효과 추정(군) ····· 129
〈표 4-9〉 세입분권 시나리오별 빈곤도 저감효과(시·도) ····· 130
〈표 4-10〉 세입분권 시나리오별 빈곤도 저감효과(시·군) ····· 131
〈표 4-11〉 세입분권 전·후 재분배효과 비교(시·도) ····· 132
〈표 4-12〉 세입분권 전·후 수직적·수평적 재분배효과 비교(시·도) ····· 133
〈표 4-13〉 세입분권 전·후 보통교부세의 세입불평등 저감효과 비교(시·도) ····· 133
〈표 4-14〉 세입분권 전·후 재분배효과 비교(시·군) ····· 134
〈표 4-15〉 세입분권 전·후 보통교부세의 세입불평등 저감효과 비교(시·군) ····· 135
〈표 5-1〉 (가칭)지역균형발전교부금 통합대상 및 재원규모 ····· 151
〈표 5-2〉 차등산입률제도 도입 전·후 보통교부세 변화 ····· 159
〈표 5-3〉 차등산입률제도 도입 전·후 표준세입 지니계수 변화 ····· 160
〈표 5-4〉 제한적 차등산입률제도 도입의 보통교부세 변화 ····· 161
〈표 5-5〉 지역균형수요 수요보강 대안별 보통교부세 파급효과 ····· 163

그림목차

〈그림 1-1〉 연구수행체계 개념도 ····· 8
〈그림 2-1〉 재정분권과 재정집권의 자원배분 효율성 비교 ····· 14
〈그림 2-2〉 정부간 재정조정제도의 재원보장기능 ····· 17
〈그림 2-3〉 정부간 재정조정제도의 지역격차 교정기능 ····· 19
〈그림 2-4〉 누출효과에 대한 정부간 재정조정제도의 내부화 ····· 20
〈그림 2-5〉 정부간 재정조정제도의 유형 ····· 21
〈그림 2-6〉 정부간 재정조정제도의 변천 과정 ····· 25
〈그림 2-7〉 지방교부세 구조와 재원(2018년 현재) ····· 29
〈그림 2-8〉 보통교부세의 산정흐름도 ····· 33
〈그림 3-1〉 자치단체 종류별 지방세입 대비 지방세 비중 추이 ····· 49
〈그림 3-2〉 자치단체 종류별 지방세입 대비 의존재원 비중 추이 ····· 50
〈그림 3-3〉 지방세입 대비 일반보조금과 특정보조금의 비중 추이 ····· 51
〈그림 3-4〉 특별시·광역시와 자치구의 일반보조금과 특정보조금 비중 추이 ····· 52
〈그림 3-5〉 도 및 군 일반보조금과 특정보조금 비중 추이 ····· 52
〈그림 3-6〉 시·도 및 시 지역의 세출구조 추이 ····· 55
〈그림 3-7〉 군 및 자치구의 세출구조 추이 ····· 56
〈그림 3-8〉 OECD 기준 세입분권의 연도별 추이 ····· 57
〈그림 3-9〉 OECD 기준 세출분권의 연도별 추이 ····· 58
〈그림 3-10〉 OECD 기준 세입-세출 갭의 연도별 비교 ····· 59
〈그림 3-11〉 OECD 기준 자체세입 비중의 연도별 비교 ····· 61
〈그림 3-12〉 빈곤지표의 성장요인과 재분배요인의 분해 개념도 ····· 68
〈그림 3-13〉 시·도 연도별 빈곤지표 추이 ····· 70
〈그림 3-14〉 시·군 연도별 빈곤지표 추이 ····· 73
〈그림 3-15〉 재정부족액 충격에 대한 보통교부세의 반응 경로 ····· 82
〈그림 3-16〉 보통교부세 변동에 대한 재정부족액의 상대적 기여도 ····· 83
〈그림 3-17〉 보통교부세의 역진성과 수직적·수평적 재분배효과 ····· 94
〈그림 3-18〉 표준세입간 수직적 재분배효과와 수평적 재분배효과 격차 ····· 99

〈그림 3-19〉 전년대비 GRDP 유사지니계수와 보통교부세 기여도 ····· 111
〈그림 5-1〉 일본의 지방교부세제도 개혁 논의 ····· 142
〈그림 5-2〉 수직조정형과 수평조정형의 운용체계 비교 ····· 147
〈그림 5-3〉 보통교부세 역할 재정립 구상(안) ····· 149
〈그림 5-4〉 차등산입률제도의 재정형평기능 ····· 157
〈그림 5-5〉 보통교부세 거버넌스모형(안) ····· 170

제1장

서론

제1절 연구 목적
제2절 연구의 범위 및 방법

제1장

서론

제1절 연구 목적

문재인 정부는 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권을 추진한다는 구상을 표방하고 있다. 이러한 국정철학은 20대 국정전략과 100대 국정과제에 포함되어 있으며, 세입분권 확대와 최근 발표된 개헌안 등에서 구체화되고 있다.

개헌안에는 가치와 분권을 강화하는 내용의 전문 개정과 함께 개정안 제1조 제3항에 "대한민국은 지방분권국가를 지향한다."는 조항을 추가하면서 국가운영의 기본 방향이 지방분권에 있다는 점을 분명히 하였다. 자치단체의 명칭을 지방정부로 바꾸며, 자치단체 집행기관을 지방행정부로 변경하여 자치행정권 및 자치입법권를 강화할 수 있는 논리적 근거를 확보토록 하였다. "법률의 범위 안에서"가 아닌 "법률에 위반되지 않는 범위에서" 자치입법권을 천명함에 따라 "지방세의 종목과 세율, 징수방법을 조례로 정하는 지방세 조례주의"를 도입하여 자치재정권의 근간도 마련하였다. 그러면서 자치재정권의 보장으로 지역간 재정격차가 확대되는 문제에 대해서는 국가와 지방간, 그리고 지방상호간 재정조정을 하도록 하는 헌법적 근거도 마련하였다.

이러한 일련의 조치들은 지방분권에 대한 정부의 의지가 매우 강고하다는 것을 말해주나, 소기의 성과를 거두기 위해서는 헌법적 가치와 정신을 뒷받침할 수 있는 정교한 실행모델의 마련과 시행령, 훈령, 지침 등의 법적 기반을 갖추는 일이 매우 중요하다 사료된다. 세입분권의 경우 국세와 지방세 비율을 현행 8:2에서 7:3으로 조정하고, 장기적으로는 6:4까지 높이겠다는 구상을 갖고 있다. 세입분권의 경우 지방소비세와 지방소득세 확대를 골자로 하는 시안이 마련된 것으로 알려져 있으나, 구체적인 실행방안은 아직 확정되지 못한 실정이다.

국세의 지방이양 규모나 지방교부세의 총량을 어떻게 할 것인지에 대하여 정부 차원의

협의가 계속되고 있지만, 재정분권의 물적 기반이라 할 수 있는 지방세의 위상을 높이겠다는 방향성은 제시되어 있기 때문에 지역간 재정불균형을 교정하는 제도적 완충장치는 지금부터 준비할 시점이라 사료된다. 즉, 세입분권이 실행될 경우 지역별 세입확충의 수혜도, 지역간 재정격차 등과 관련된 예상되는 문제점은 무엇이며, 이를 시정할 수 있는 대안은 무엇인지에 대한 대응책이 강구되어야 할 시기이다. 이때, 단순히 배분기준과 관련된 미시적인 보완에 그치지 않고 지방분권과 지역균형발전이라는 거시적, 전략적 시각이 필요하다. 특히, 가까이는 남·북간 평화·협력시대의 도래, 궁극적으로 남·북 통일까지 고려하여 재정분권의 안착에 필요한 제반 조치들이 강구되어야 한다.

현 시점에서 마련되어야 할 조치 중에서 지방교부세의 개편이 가장 중요할 뿐 아니라 시급하다 사료된다. 특히 보통교부세의 역할을 재정립하고, 이에 근거하여 운용체계 전반에 대한 개편이 중요하다. 그동안 보통교부세는 재원보장과 재정형평을 동시에 추구하여 왔다. 엄밀히 말하면 보통교부세는 재원보장기능에 주된 역할을 부여하여 왔다. 재정형평기능은 자치단체의 부족재원을 보전하는 과정에서 재정여건이나 지리적, 인구사회적, 경제적 각종 불리조건(disability factors)들을 고려하여 차등적으로 배분하는 부수적인 역할을 수행하였다. 이것은 보통교부세가 전형적인 수직적 재정형평을 도모하는 조정재원이라는 것을 의미한다.

그러나 틴버겐 정리(Tinbergen's theorem)에 의하면 하나의 정책수단으로 복수 이상의 정책목적을 달성하려는 시도는 바람직하지 않을 뿐 아니라 효과도 떨어지는 것으로 알려져 있다. 즉, 정책목적과 정책수단은 일대일 대응관계로 운용하여야 한다는 것이다. 보통교부세의 역할과 관련하여 틴버겐 정리를 적용하면, 보통교부세로 하여금 재원보장과 재정형평이라는 복수의 정책기능을 수행하게 하는 방식은 효율성이 떨어지며, 따라서 재원보장과 재정형평을 전담하는 운용 방식이 바람직하다 볼 수 있다. 이렇게 하면, 교부기준의 투명성, 객관성, 합리성 측면에서 비판을 받은 보통교부세의 한계를 개선하는 방안도 비교적 쉽게 마련할 수 있다.

다음으로 보통교부세의 기능을 재원보장과 재정형평으로 분리할 때 재정형평의 방식도 고민할 필요가 있다. 통상 재정형평은 수직적 형평(vertical equity)과 수평적 형평(horizontal equity)으로 구분하는데, 정부간 재정관계에서 수직적 재정조정제도는 재정

여건을 고려하여 차등적으로 배분하며, 이로 인하여 재원규모나 배분기준에 대한 상급정부의 권한이 크게 작동하기 마련이다. 반면에 자치단체간 재원 이전을 통하여 재정격차를 완충하는 수평적 재정조정제도는 자치단체간 협력과 합의를 중시하므로 하급정부의 권한과 참여가 상대적으로 크며, 재정형평의 정책효과 측면에서도 유리하다는 장점이 있다.

결국, 보통교부세제도의 개편의 핵심은 재정형평에 대한 중요성을 어느 정도 둘 것인가로 압축된다. 보통교부세의 지향점을 재정형평에 둔다면, 이를 전담하는 별도의 재정지원제도를 마련하거나, 배분기준을 비롯한 운용체계 전반이 재정형평을 효과적으로 구현할 수 있도록 개편되어야 할 것이다. 그러나 보통교부세의 정책목적과 우선순위를 재정형평에 두기 위해서는 실증적 논거가 선행되어야 한다. 재정자원의 형평과 효율에 관해서는 이미 오래 전부터 논쟁의 중심에 있어 왔다. Buchanan(1950, 1952), Boadway(1980, 1990), Boadway and Flatters(1991) 등은 재정형평화가 지역간 순재정편익의 격차를 해소함으로써 경제적 효율성도 확보된다는 점을 강조한 바 있다. 반면에 Scott(1952), Courchene(1978) 등은 지역간 재정격차를 교정하면 지역간 인구이동을 방해하여 자원의 비효율적 배분을 초래한다고 주장한다. 현실적인 측면에서도 재정형평을 강조 할수록 배분기준이 복잡하게 되고, 이는 투명성을 저해하며, 중앙정부의 간여가 확대되어 지방분권과 충돌할 수 있다. 정부의 재정분권 시책과 관련해서도 재원보장효과와 지역간 재정자원의 재분배효과, 그리고 재정형평에 미치는 파급효과에 대한 실증적 근거가 없는 상태에서 섣불리 판단하기 어려운 문제라 판단된다.

본 연구는 전술한 일련의 환경변화와 재정분권의 성공적 안착을 위한 보통교부세제도 개편방향을 모색하는데 목적을 두고 있다. 이를 위하여 본 연구는 다음과 같이 구성하였다.

먼저, Ⅱ장에서는 역대 정부의 재정분권 성과를 질적, 양적 측면에서 진단하고, 지방재정의 당면현안을 검토하며, 이를 토대로 보통교부세 개편방향의 시사점을 얻고자 한다. Ⅲ장은 지역균형발전과 재정형평에 대한 그동안의 성과 분석으로서, 보통 역할 재정립에 필요한 실증적 근거를 확인하는데 목적이 있다. 크게 지역균형발전 측면과 재정형평 측면에서 보통교부세가 균형재원으로서 보여 준 성과를 검증하였다. Ⅳ장에서는 향후 재정분권이 추진될 경우 재원보장과 재정형평에 미치는 효과를 분석하기로 한다. Ⅲ장이 과거 재정형평에 대한 성과를 검증한 것이라면 Ⅳ장은 향후 예상되는 재정분권의 파급효과를 전망함으

로써 지방교부세 개편방향의 실증적 근거를 확인하는데 의의가 있다. V장에서는 지방교부세 개편방향으로서 크게 구조개편과 현행 운용체계 내에서 단기적인 제도개선을 강구하였다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구의 공간적 범위는 전체 자치단체를 대상으로 한다. 지방세입 구조와 지방세출 구조는 자치단체 계층별, 종류별 특징이 다르다. 또한, 지방교부세 역할과 그간의 성과, 향후 시행될 재정분권의 영향은 모든 자치단체에 파급된다. 정부간 재정관계가 자치단체 상호간에 밀접하게 연결되어 있기 때문에 본 연구에서 시도하게 될 분석의 범위는 전체 자치단체를 대상으로 한다. 시간적 범위는 지방재정 통계의 전산화가 구축되기 시작한 2002년부터 가장 최근의 2016년까지로 하였다.

내용적 측면에서 본 연구는 구체적인 정책대안을 제시하기 보다는 거시적, 전략적 관점에서의 개편방향을 제시하기로 한다. 보통교부세 운용체계에 영향을 주는 요소에는 여러 가지가 있다. 보통교부세 총량, 측정항목 및 측정단위의 대표성, 보정수요 및 보정수입 산정방법 등이 다양한 경로를 경유하여 영향을 미친다. 심지어는 회귀분석의 절차와 방법론을 다르게 해도 교부액에 큰 영향을 줄 수 있다.

그러나 이 모든 쟁점들을 다룰 수는 없으며, 연구의 범위는 다음으로 한정하였다. 첫째, 현 시점에서 개편방향을 모색하는데 필요한 실증적 근거를 찾는데 주력하고자 한다. 이와 관련하여 과거와 향후 재정분권 추진 시 재원보장효과와 재정형평효과를 분석하고, 성과를 진단하여 개편방향의 실증적 근거를 마련한다. 둘째, 개편방향에서는 재원보장과 재정형평의 정책목적을 효과적으로 달성하는데 요구되는 구조개편 방안을 강구한다. 셋째, 구조개편의 현실적 어려움을 고려하여 단기간에 보통교부세의 역할 재정립과 정책성과 창출에 필요한 주요 정책대안을 제시한다. 넷째, 지방소비세 확대 등 재정분권 신장을 전제로 하되, 기준재정수요 등 예측하기 어렵고 통제범위 밖의 환경요인은 연구범위에서 제외한다.

2. 연구방법

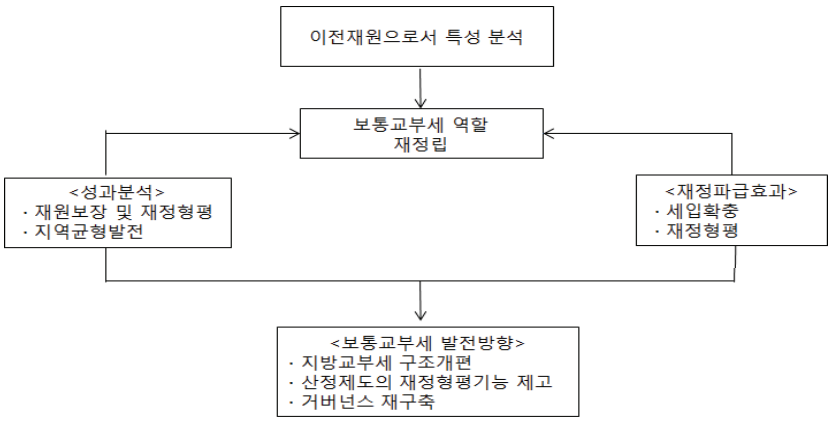
본 연구는 문헌연구와 계량기법을 동원하고 있다. 역대 정부의 재정분권에 대한 성과진단, 지방재정의 당면 현안, 지방교부세와 관련된 다양한 쟁점에 대해서는 선행연구를 적

절히 활용하고 있다.

보통교부세 재정형평효과, 재정분권 파급효과에 대한 실증적 분석은 패널기법과불평등계수, 빈곤도 측정 방법론을 응용하였다. 먼저, 지역균형발전에 대한 보통교부세의 기여도는 회귀분석을 이용한 지니계수 측정기법인 RBID(Regression-Based Inequality Decomposition) 방법론을 동원하였다. 보통교부세의 수직적 재분배효과, 지역간 재분배효과는 지니계수 분해기법(Gini decomposition)을 사용하고 있다. 2002년부터 연도별 불평등도와 수직적 재분배효과, 재정형평에 대한 한계효과를 측정하였으며, 이에 근거하여 보통교부세의 재정형평기능의 성과를 확인하고 있다. 아울러, 소득분배 연구에서 활용되고 있는 빈곤율(headcount ratio) 개념과 측정기법을 응용하였다. 빈곤율은 상대적 박탈(relative deprivation) 개념에서 출발하므로 지니계수와 같은 불평등 측정기법에서 포착하기 어려운 불평등 체감도를 비교하는데 유용한데, 본 연구에서는 빈곤율, 소득격차율, 빈곤갭, Sen지표, Takayama지표를 활용하여 교차 검증하는 방식을 취하였다.

마지막으로 본 연구는 다음과 같이 삼각체계에 입각하여 수행하였다. 하나는 재정분권 성과와 지방재정의 당면현안, 지방교부세의 본질적 특성 분석이다. 두 번째 재원보장과 재정형평에 대한 과거의 성과 분석이며, 세 번째는 재정분권의 파급효과에 대한 진단이다. 이들 관점에서 분석한 결과를 바탕으로 보통교부세의 개편방향을 제시하고 있다.

〈그림 1-1〉 연구수행체계 개념도



제2장

정부간 재정조정제도와 보통교부세

제1절 정부간 재정조정제도의 이론적 논의
제2절 정부간 재정조정제도와 보통교부세
제3절 보통교부세 운영 실태

제2장

정부간 재정조정제도와 보통교부세

제1절 정부간 재정조정제도의 이론적 논의

1. 재정분권의 개념 및 의의

가. 재정분권의 개념

우리가 통상적으로 사용하는 분권이란 용어는 정치, 경제, 행정, 지역개발 등 다양한 영역에서 다른 의미를 내포하기도 한다. 분권이란 명분을 표방하는 정책이라 하여도 시·공이 다르면, 내용과 형식이 다르기도 하며, 때로는 이해관계에 따라 자의적으로 해석하거나 사용하기도 한다. 이런 이유로 재정분권의 상위개념으로서 분권이 무엇인가에 대해서는 최근에야 비로소 논의되고 있다.

Minis and Rondineli(1989)에 의하면 분권은 공간, 시장, 행정의 영역에서 설명된다고 한다. 공간상의 분권화(spatial decentralization)는 인구 및 경제활동의 분산과정으로 지역정책의 시각에서 접근하고 있다. 시장의 분권화(market decentralization)는 자유로운 경제활동을 지칭하며 정부의 정책결정이 아니라 시장메커니즘에 의하여 재화와 용역을 공급하는 조건을 창출하는 과정이다. 행정적 분권화(administrative decentralization)는 계획, 관리, 자원배분에 관한 책임을 중앙정부에서 자치단체로 이전하는 과정으로 규정하고 있다.

Minis and Rondineli의 개념과 분류에 따르면 지방재정 영역에서 사용되는 재정분권이란 행정적 분권화 개념과 연결된다는 것을 알 수 있는데, Prud'homme(1994)과 Bird and Wallich(1995), Livvak and Seddon(1999)는 행정적 분권화를 권한과 책임, 재정자원, 정부기능을 계층별로 재배분하는 것으로서 기능분산(deconcentration), 권한위임(delegation), 권한이양(devolution)의 개념으로 구체화 하고 있다. 분산은 독립적인 권한을 갖는 지방정부가 없으며, 중앙정부가 지방에 기관을 설치하여 지역적으로 권한을 분

산하는 형태이다. 이것은 지방정부에 권한을 이양하거나 위임하는 것이 아니기 때문에 분권의 속성보다는 공간정책에서 지역균형의 도구적 특성이 강한 편이다. 이와는 달리 권한위임은 자치권을 행사하는 지방정부가 존재하며, 중앙정부가 지방정부에 자신의 권한을 위임하는 방식이다. 이 경우 지방정부의 행정은 고유의 자치사무에 더하여 중앙정부가 위임한 사무까지 확장되며, 위임사무에 대하여 중앙정부와 지방정부는 주인-대리인(principal-agent) 관계를 맺는다. 권한이양은 보다 광범위한 분권화의 형태이며 중앙정부가 의사결정 권한을 자치단체에 이전하는 형식을 취한다. 권한이양은 자치단체에 행정서비스, 세입의 책임을 이전하는 형태가 일반적이다.

이런 의미로 본다면 행정적 분권화는 분산, 권한위임, 권한이양에 대한 행정적 분권과 재정적 분권 두 차원에서 접근할 수 있을 것이다. 그리고 재정적 분권은 재정자원을 대상으로 정부계층간 권한과 책임의 배분 문제로 귀결되며, 세입권한, 세출권한, 재정조정, 지방채 발행권이 그 중심에 있다. 달리 표현하면 재정분권이란 중앙정부가 보유하고 있는 세입과 세출, 지방채 발행에 대한 권한을 지방정부에 위임하거나 이양하여 지방정부의 권한을 강화하는 일련의 조치로 설명할 수 있다(Inman and Rubinfeld 1996, 1997). 그리고 재정분권의 과정에서 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 세입과 세출의 불균형이 발생할 경우 정부간 재정조정제도는 이를 교정하는 수단으로서 재정분권을 보충, 보완하는 역할을 수행하게 된다. 따라서 재정분권은 비단 정부간 재정관계 뿐 아니라 지역균형발전, 정치적 민주주의, 행정적 투명성과 효율성에 이르기까지 폭넓은 영역에 걸쳐 영향을 준다고 볼 수 있다.

나. 재정분권의 의의

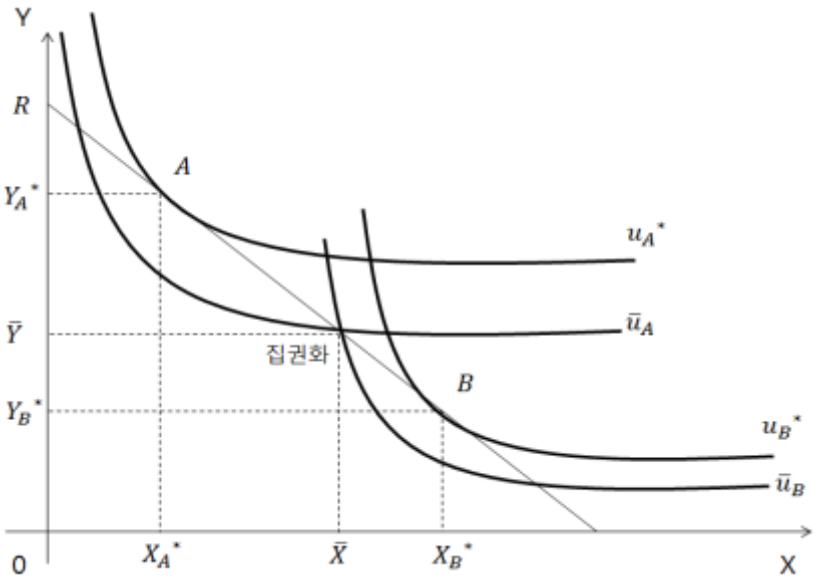
정부간 재정조정제도가 재정분권에서 차지하는 위상과 의의는 재정분권의 필요성, 당위성, 의의와 연결된다. 재정분권의 이론적 틀은 재정연방주의(fiscal federalism) 이론을 중심으로 이루어져 왔다. 전통적인 재정연방주의는 Tiebout(1956)의 발로 하는 투표(voting with the feet), Musgrave(1959)의 정부간 기능배분론, Oates(1972)의 분권화정리(decentralization theorem)에 의해 정립되어 왔다. 이들의 논리는 중앙정부와 지방정부의 역할과 권한이 분명히 나뉘어져 있다는 가정에서 출발한다. 즉, 정부계층간 역

할과 권한에 대응하여 중앙정부와 지방정부간 세입과 세출의 할당(assignment) 분명하게 구분되어 있다면 정부계층간에 효율적인 자원배분이 가능해진다.

공공재는 비배제성과 비경합성 특성에 의해 사회적으로 효율적인 수준보다 적게 공급된다. 하나의 해결책으로서 정부가 강제적인 과세를 통하여 공공재를 공급하는 것이고, 다른 하나는 정부가 조세부담에 대응한 각 개인의 공공재 수요, 즉 개인의 선호를 아는 것이 필요하다. 이 선호현시 문제의 하나의 해결책이 Tiebout이 말한 "발로 하는 투표(voting with the feet)"이다. Tiebout 모형에서 지방공공재시장은 마치 완전경쟁시장처럼 간주되고 있다. 주민은 완전한 정보를 갖고 있으며, 이러한 주민들의 선호를 반영하는 다수의 지방정부가 존재하고, 지방정부가 제공하는 공공재의 혜택과 지방세 부담이 일치한다. 이러한 세계에서 개인이 자유롭게 거주지를 선택한다면 각 개인이 자기선호에 최적인 공공재와 지방세 조합을 제공하는 지역에 거주하게 된다. 여기서 중요한 점은 개인이 거주지 선택이라는 실제 행동을 통하여 특정 공공재와 지방세 조합을 선택하는 것에 자기선호가 현시된다는 것이다. Tiebout모형에서는 "발에 의한 투표"라는 실제 행동에 의해서 공공재에 대한 선호가 현시되기 때문에 자원은 효율적으로 배분된다(Oates 2005).

지방정부만을 대상으로 하는 Tiebout 모형과 달리 Oates(1972)는 정부계층간 재정관계를 도입하고 있다. 분권화정리는 주민의 선호가 지역내에서는 동일하지만, 지역간에 다른 경우 공공재가 전국적으로 획일 수준으로 공급된다 하여도 주민선호에 대한 정보에서 우월적 위치에 있는 지방정부가 공급하는 것이 사회적으로 바람직하다는 것이 요지이다. 물론 선호의 다양성에 비하여 지방정부의 수가 충분하지 않다면 완전한 Tiebout sorting은 기대할 수 없는데, 그렇다 하여도 중앙정부가 획일적으로 공급하는 것 보다는 후생손실은 작다. 분권화정리는 다음의 〈그림 2-1〉을 이용하여 간략히 설명할 수 있다. 지방정부 A와 B, 공공재 X와 Y가 있을 때, 집권적 재정체제에서는 중위투표자가설에 의하여 $(\overline{X},\ \overline{Y})$의 소비집합을 선택하며, 이때 지방정부 A와 지방정부 B가 얻는 효용은 $(\overline{u_A},\ \overline{u_B})$가 된다. 그러나 공공재에 대한 선택권을 지방정부가 행사할 수 있다면, 자신들의 효용을 $(u_A^*,\ u_B^*)$까지 최대로 높일 수 있는 소비집합 $(X_A^*,\ Y_A^*)$, $(X_B^*,\ Y_B^*)$을 선택한다.

〈그림 2-1〉 재정분권과 재정집권의 자원배분 효율성 비교



분권화정리가 함축하는 바는 이처럼 자명하다. 지역의 다양한 특성과 선호를 파악하고, 대응하는 일은 집권적 재정체제 보다 분권적 재정체제가 우월하며, 따라서 주민의 선호에 정확하고, 신속하게 대응할 수 있는 정부계층에 권한과 기능을 부여하는 보충성 원리(subsidiarity principle)를 적용하면 자원배분의 효율성을 기할 수 있다는 것이다. 또한, Oates 모형에서는 중앙정부와 지방정부가 공공재의 특성과 주민들의 선호에 대응하여 독립적인 재정권을 행사하는 것이 효율적인데, 공공재 편익의 공간범위가 지역을 넘어서는 누출효과(spillover effect)가 발생하면 과소 공급된다. 그러나 누출효과가 존재한다 하여도 정부간 재정이전제도를 이용하면 자원배분의 효율성은 기할 수 있게 된다. 즉, 중앙정부는 공공재 공급가격을 낮추도록 지방정부에 보조금을 지급하면, 지방정부는 사회적으로 바람직한 수준까지 공공재의 공급을 늘릴 수 있다.

Case(1993)와 Beslay and Case(1995)가 정부간 재정관계에 응용한 성과경쟁(yardstick competition)도 재정분권의 장점이라 할 수 있다. 지방정부는 상호 의존관계

에 있으며, 주민이 다른 지방정부의 성과를 고려하여 자기 지방정부의 성과를 평가하고, 선거에 반영하는 행위는 자원배분의 효율성에 도움을 준다. 또한 성과경쟁은 반드시 과세표준의 이동이나 공공재 편익의 역외파급 없이도 재정자원의 효율적 배분을 촉진하는 기제로 작용하기 때문에 재정분권의 의미를 더해준다.

물론, 재정분권이 자원배분의 효율성을 담보하지 못한다는 다수의 연구도 발표되고 있다. Tanzi(1996)에 의하면 지방공공재의 공급 효율성이 저하되는 경우, 인종적·지역적·종교적 당파성으로 지방선거가 왜곡될 때, 끈끈이효과(flypaper effect)나 연성예산제약(soft budget constraints)의 존재, 정부간 재정조정제도를 공식과 같은 투명하고 객관적인 방식이 아니라 중앙정부의 재량에 의존하는 경우, 부패, 지출통제 및 감시기능이 효과적으로 작동하지 않으면 재정분권은 경제적 효율성을 가져올 수 없다. 심지어 Prud'homme(1995)은 지방정치의 부패와 비효율성을 거론하면서 재정분권의 범위를 제한하여야 한다고 주장하기도 하였다.

재정분권에 관한 어두운 측면은 Oates(2005, 2008)가 명명한 "2세대 재정연방주의 이론(Second Generation Theory of Fiscal Federalism)" 그룹에서 제기되었다. 이들은 전통적인 재정연방주의에 정치경제학적 관점을 접목시켜 관료와 정치인의 유인체계(incentive structure)를 강조한다. 그 뿌리는 Brennan and Buchanan(1977)이 제기하였던 Leviathan가설에 두고 있는데, 관료와 정치인은 개인과 마찬가지로 공적 이익이 아닌 사적 이익, 그리고 자기 자신이 속한 조직의 이익극대화를 더 중시한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 다수의 연구들은 재정집권과 재정분권을 비교하면, 재정준칙(fiscal rule)과 같은 관리시스템을 활용한다면 상대적으로 재정분권이 더 바람직한 결과를 가져온다는 입장을 취하고 있다.

재정분권에 대한 논란은 국가별로 다른 배경과 조건에서 출발하였기 때문이다. 남미처럼 정치적 민주화 과정에서 출발한 국가가 있는가 하면, 미국을 포함한 다수의 연방국가들은 분리주의라는 현실에 대응하는 수단으로서 분권을 선택하였다는 주장도 있다. 재정연방주의 이론이 전제하는 가정과 달리 유럽과 북미의 상당수 지방정부가 복지, 교육, 의료 등 재분배적 특징이 큰 사무들을 수행하는 현실도 영향을 주었다(김정훈, 2007, 2015). 이것은 재정분권이 전통적 이론과 달리 자원배분의 효율성만을 추구할 수 없으며 정치적

민주화, 공공부문의 개혁, 경제안정과 성장, 지역간·계층간 형평성 등에 대한 정책수단으로서 의의도 경시할 수 없다는 것을 말해준다.

2. 재정분권과 정부간 재정조정제도

가. 정부간 재정조정제도의 필요성

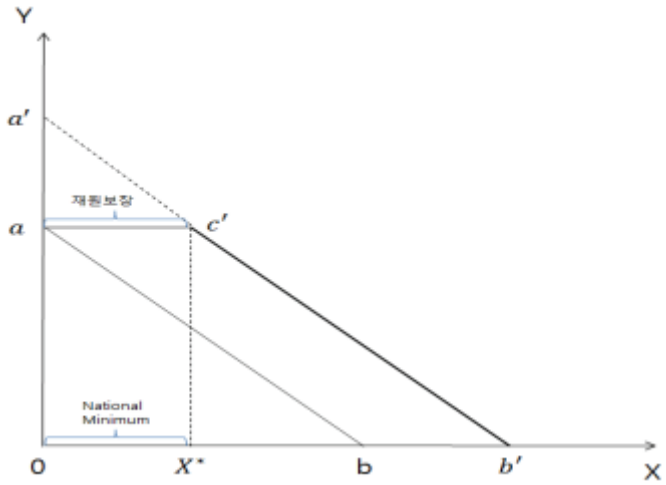
재정분권에서 기인하는 비효율성, 불공평을 시정하여 분권화의 사회적 순편익을 최대화하기 위해서는 정부간 재정조정제도가 필요하다. 앞서 설명하였듯이 전통적인 재정연방주의는 현실에서 관찰되는 중앙과 지방간 복잡한 재정관계를 고려하지 않는다. 2세대 재정연방주의도 정치적, 행정적 요소들을 고려하여 보다 현실에 근접한 모형을 제시하지만, 기능과 권한이 정부 계층간에 합리적으로 배분되어 있다는 전제는 여전히 유효한 가정으로 삼는다.

그러나 지방정부는 재분배적 세출을 책임지지 않고, 편익과 지방세의 대응이 가능한 사무만을 담당한다는 재정연방주의의 기본 가정은 현실에서 관찰하기 어려운 드문 경우이다. 오히려 지방정부도 재분배적 특징이 강한 사무를 수행하고, 지출하며 그 경향이 증가하고 있다. 지방정부가 담당하는 행정의 수비범위가 확대되고 있는 것이다. 반면에 과세권 측면에서 보면, 지방정부는 편익과 대응이 가능한 응익세적 성격의 지방세가 바람직하나 국세와 비하여 세원이 빈약하여 중앙정부와 지방정부간 세원 격차가 존재하게 된다. 즉, 지방정부의 행정임무와 과세권한의 비대칭으로 인하여 정부계층간 수직적 불균형이 발생하는 것이다(神野直彦, 2009).

정부간 재정조정제도는 이러한 수직적 불균형을 시정하고, National Minimum을 충족하는데 있어 필요한 재원을 보장하는 기능을 수행한다. 국민이 어디에 거주하든 최저한의 삶의 조건을 유지하는 일은 국가의 기본적 책무이다. 지방정부도 국가의 일부로서 National Minimum을 충족하도록 노력하여야 하는데, 정부계층간 세원구조가 제도적으로 불균형 상태에 있거나, 세원이 지역간에 편차가 클 경우 필요 재원을 조달할 수 없는 지방정부가 발생할 수 있다. 이러한 지방정부에 대해서는 상급정부가 필요 재원을 보장하는 조치를 취해야 한다. 다음의 〈그림 2-2〉는 이러한 재원보장기능을 설명해 주고 있다.

국가가 국민최저한의 삶의 수준을 보장하여야 하는 재화를 X, 국가에서 책임져야 할 X재의 최저수준을 X^*라 하자. 자체세입이 $\overline{ab}$일 경우 해당 지방정부가 자율적으로 선택 가능한 X재는 $\overline{X^*b}$이지만, X재의 최저수준 달성에 필요한 경비인 $\square a0X^*c'$만큼 상급정부가 재원을 보장한다면 지방정부는 X재를 $\overline{bb'}$만큼 서 선택할 수 있다. 즉, 해당 지방정부의 예산선은 $\overline{ab}$에서 $\overline{c'b'}$로 우상향 평행이동하며, $abc'b'$만큼의 세입확충이 이루어져 지역의 후생수준을 높일 수 있는 재정적 여력이 확보된다.

〈그림 2-2〉 정부간 재정조정제도의 재원보장기능



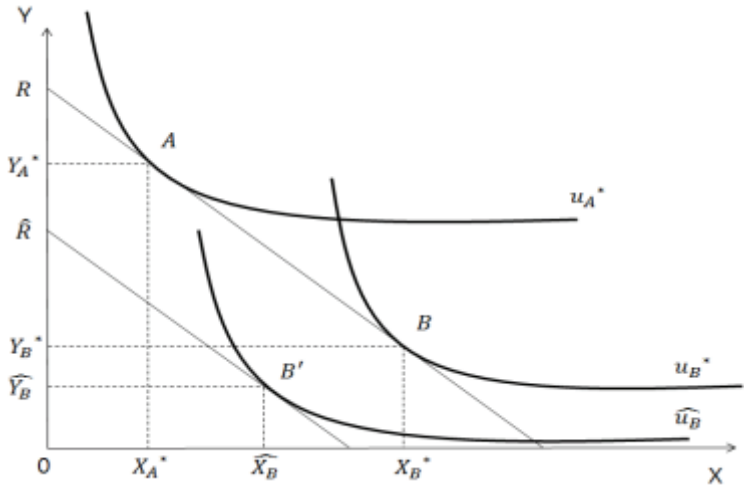
정부간 재정조정제도의 두 번째 의의는 지방정부간에 발생하는 수평적 재정불균형을 교정하는 일이다. 재정연방주의는 암묵적으로 지방정부의 행정서비스 공급비용이 동질적이라고 가정한다. 그러나 현실의 세계에서는 소득 이외에도 행정서비스의 공급비용, 지가와 같은 생산요소 가격의 차이가 존재한다. 임금, 지가 등 생산요소의 가격이 지방소득세나 취득세의 징수액에 직접적인 영향을 주고, 지역별로 징수액의 격차를 유발하는 것이 대표적이다. 행정서비스의 공급비용도 지리적, 인구사회적 조건에 따라 차이가 난다. 이러한 조건불리요소(disability factors)는 지역발전의 격차를 야기하는 주된 배경으로 작용한

다. 지역간 격차는 지방정부가 발전할 수 있는 기회의 차이, 주민 선호나 재원배분의 우선순위의 차이, 자체적인 노력의 차이, 자신이 통제할 수 없는 외부적인 요인에 의하여 발생하는 운 등 여러 가지 변수들이 개입되어 있다. 이 중에서 기회의 차이와 운의 차이는 지방정부가 통제하기 어려운 영역이다. 앞에서 설명한 바와 같이 지리적, 인구사회적 요인에 의하여 발생하는 비용의 격차, 정부간 재정관계로 인하여 감수하여야 하는 세원의 지역간 편재는 지방정부의 자구노력이나 선호의 차이와는 별개로 재정력[1]의 차이를 가져온다. 정부간 재정조정제도는 이러한 기회 격차를 시정하고, 중앙정부가 지방정부의 재정위험을 공유하는 안전장치로서(risk sharing) 의의를 갖는다.

기회 격차의 교정에 대한 정부간 재정조정제도의 역할은 다음의 〈그림 2-3〉으로 설명할 수 있다. 지방정부 A와 B의 과세능력이 예산선 R로서 동일하다면, 지방정부 A는 $(X_A^*,\ Y_A^*)$, B는 $(X_B^*,\ Y_B^*)$의 소비집합을 선택하여 각자의 최대효용 수준인 u_A^*와 u_B^*를 달성할 수 있다. 이 경우 각자 주민선호와 재원배분의 우선순위에 따라 선택한 소비집합의 차이 $(Y_A^* - Y_B^*)$와 $(X_A^* - X_B^*)$만 존재한다. 그러나 지방정부 B의 과세능력이 예산선 $\hat{R}$이라면, 지방정부 A에 비하여 공공재 Y는 $(Y_B^* - \widehat{Y_B})$만큼, 공공재 X는 $(X_B^* - \widehat{X_B})$만큼 선택의 기회가 줄어든다. 이 경우 중앙정부는 $(R - \hat{R})$만큼의 재원이전을 통하여 기회의 격차를 교정하여야 한다.

1) 본 연구에서 재정력이란 재정수요와 과세능력을 통합한 개념이다. 예를 들어 과세능력이 우수하다 하여도 재정수요가 그 이상이라면 재정력은 취약하다 볼 수 있다. 반대로 과세능력이 미흡하다 하여도 재정수요가 그 이상으로 작으면 재정력은 좋은 편에 속한다.

〈그림 2-3〉 정부간 재정조정제도의 지역격차 교정기능

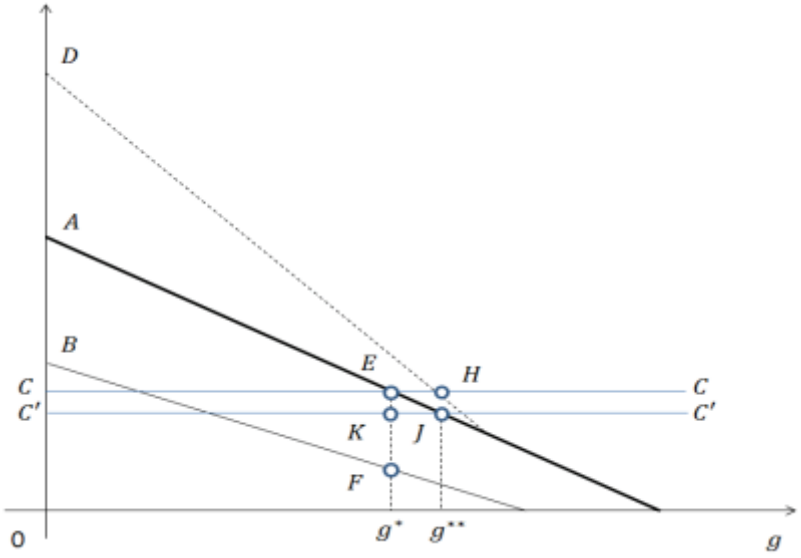


정부간 재정조정제도의 세 번째 의의로서 특정 지방정부의 정책이 다른 지방정부의 정책이나 주민에 영향을 주는 재정적 외부성(fiscal externalities)을 들 수 있다. 재정적 외부효과의 존재로 지역내에서 수익과 부담의 관계가 왜곡된다면 주민은 자신이 받는 편익과 자신이 지불하여야 하는 비용의 관계를 정확히 인식할 수 없게 된다. 그뿐 아니라 각각의 지방정부는 지역주민의 만족도를 최대화할 목적으로 시행하는 정책이 결과적으로는 사회 전체의 만족도를 저하시키는 경우로 이어질 수 있다. 즉, 재정적 외부효과가 큰 경우에는 비록 지방정부간 경쟁이 이루어져도 사회 전체의 자원배분은 효율적이지 못하며, 분권적 재정시스템의 장점도 잠식된다.

이러한 재정적 외부성의 사례로서 편익누출효과(spill-over effects)를 들 수 있다. 편익누출효과가 존재하면 다른 지방정부의 지출로부터 자신이 비용부담 없이 편익을 누리는 무임승차 현상이 일어나며, 그 결과로서 사회적으로 바람직한 수준보다 적은 지방공공서비스가 제공되는 과소공급의 문제가 발생한다. 이에 대해서는 정부간 재정관계로 대처할 수 있다. 다음의 〈그림 2-4〉에서 AA는 지방정부 A의 한계편익, BB는 지방정부 A의 지출로 인하여 B지역 주민이 비용부담 없이 얻는 한계편익, DD는 지방정부 A와 B가

얻는 한계편익의 합계인 사회적 한계편익을 나타낸다. g는 지방정부 A가 공급하려는 공공재이며, CC는 g에 대한 한계비용으로서 일정한 것으로 가정한다. 이때, 지방정부 A는 한계편익과 한계비용이 일치하는 g^*만큼 지출하는 것이 효율적이다. 그러나 편익이 B지역까지 파급된다면 사회적으로 바람직한 g의 수준은 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 같은 g^{**}이므로 사회 전체적으로 g는 $(g^{**}-g^*)$만큼 과소 공급되는 결과가 초래된다. 여기서 g에 대한 사회적 최적수준을 달성하는 방법은 중앙정부가 지방정부 A에 대하여 □$CC'EK$, 지방정부 B는 □$EKHJ$만큼의 정율보조금을 주는 것이다. 이렇게 하면 지방정부 A의 한계비용은 CC에서 $C'C'$로 하락하여 g^{**} 수준으로 세출을 늘릴 수 있다. 지방정부 B는 g^*F만큼 한계편익이 개선되는 혜택을 보기 때문에 사회 전체적으로 소망스런 결과를 얻을 수 있다(林正義외 2005).

〈그림 2-4〉 누출효과에 대한 정부간 재정조정제도의 내부화



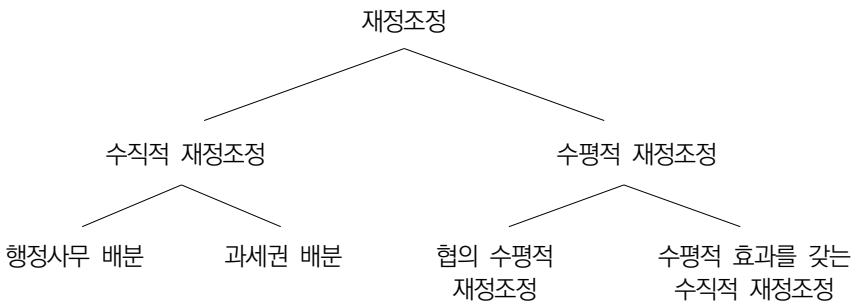
재정적 외부효과의 또 다른 유형으로는 지방정부가 독자적인 과세자주권을 행사하여 발생한다. 다른 지역의 주민에게 조세부담을 전가하는 조세수출(tax exporting), 지방정부

간에 세율인하와 같은 조세경쟁(tax competition)으로 세원이 다른 지역으로 이동하는 수평적 조세외부성(horizontal tax externalities), 조세정책이 정부계층 상호간에 영향을 주는 수직적 조세외부효과(vertical tax externalities) 등은 편익과 부담의 관계를 정확히 인식할 수 없게 한다. 이로 인하여 지역간 인구이동이 촉발되며, 그 결과 사회적 효율성을 기할 수 있는 인구배분 상태와 배치되는 결과가 발생하는데 Boadway and Flatters(1982)는 인구배분의 왜곡을 교정하는 수단으로서도 정부간 재정조정제도는 유효성을 갖는다고 주장한다.

나. 정부간 재정조정제도의 유형

佐藤進(1983)에 의하면 정부간 재정조정은 1920년대 바이마르공화국에서 최초로 제도화되었으며, 국가와 국가를 구성하는 지방정부간 재정관계의 총체로 설명하고 있다. 이러한 개념 정의는 재정조정과 정부간 재정관계가 불가분의 관계에 있다는 것으로, 佐藤進(1983)는 이에 근거하여 정부간 재정조정을 정부간 재정관계를 조정하는 수직적 재정조정과 같은 계층에 속하는 정부간의 재정관계를 조정하는 수평적 재정조정으로 구분하고 있다.

〈그림 2-5〉 정부간 재정조정제도의 유형



수직적 재정조정에서는 정부계층간에 사무와 과세권에 대한 할당이 필요하다. 먼저 어느 계층의 정부가 어떤 사무를 수행할 것인가에 대한 사무배분이 이루어져야 한다. 과세권 배분은 이렇게 할당된 사무를 차질 없이 수행할 수 있도록 중앙정부에는 국세를, 지방정부에는 지방세를 과세할 수 있도록 권한을 부여하는 것이다. 이러한 수직적 조정에 의해 행정임무와 과세권이 배분되면, 지방정부간에는 서로 다른 재정수요와 재정수입이 발생하며, 재정수요와 재정수입의 대소 관계에 의하여 재정력의 격차가 발생한다. 이렇게 발생한 재정력 격차를 교정하는 것이 수평적 재정조정이다. 수평적 재정조정은 다시 협의의 수평적 재정조정과 수평적 효과를 가져오는 수직적 재정조정 두 방식이 있다. 협의의 수평적 재정조정이란 같은 계층의 지방정부가 직접, 지방세를 상호 이전시켜 재정격차를 시정하는 방식이다. 이에 대하여 수평적 효과가 내재된 수직적 재정조정이란 중앙정부 재원으로, 지방정부간 재정력 격차를 시정하는 방식이다.

다. 정부간 재정조정 수단으로서 이전재원의 경제적 효과

정부간 이전재원의 경제적 효과와 관련하여 Shah(1991)는 소득효과와 대체효과를 이용하여 설명하고 있다. 지방공공재가 정상재(normal goods)라면 이전재원은 지방정부의 소득과 지출을 증대시키는 소득효과 기능을 발휘한다. 반면에 대체효과는 이전재원의 유형에 따라 다르게 나타난다. 일반정액보조금(general lump-sum grant)의 경우 상대가격 변화가 없으므로 대체효과는 발생하지 않는다. 대체효과는 보조율에 의해 지방공공재의 상대가격을 변화시키는 정율보조금(matching grant)에서 발생한다. 때문에 소득효과만 기대할 수 있는 일반정액보조금에 비하여 소득효과와 대체효과가 같이 발생하는 정율보조금이 지방세출을 자극하는 효과가 더 크게 나타난다.

특정정율보조금(categorical matching grant)은 매칭 부담이 부과되는 유형과 매칭 부담이 없는 유형의 경제적 효과가 다르다. 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 가능하므로 대체효과를 기대하기 어렵다. 이러한 특성 차이로 상급정부는 재정부담의 경감, 목적사업의 효과적 집행, 하급정부의 재정한계 책임성 확보 등을 중시할 경우

특정정율보조 방식으로 이전한다. 이와는 달리 일반정액보조금은 상대가격을 교란하지 않으며, 지방정부의 사업선택 자율성을 보장하는데 유리하여 하급정부가 선호하는 이전재원이다. 이런 이유로 일반정액보조금이 수평적 조정효과가 내재된 수직적 재정조정제도의 이전재원으로 활용된다.

〈표 2-1〉 정부간 이전재원의 경제적 효과

		특정정율보조금			특정정액 보조금	일반정액 보조금
		개방형	폐쇄형			
			지방비부담 조건 부과	지방비부담 조건 없음		
소득 효과	a_i	↑	↑	↑	↑	
	A	↑	↑	↑	↑	↑
	U	↑	↑	↑	↑	↑
대체 효과	a_i	↑	↑	–	–	–
	A	↑	↑	–	–	–
	U	↓	↓	–	–	–
총효과	a_i	↑↑	↑↑	↑	↑	
	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 : a_i는 세부 보조사업, A는 보조사업, U는 용도가 지정되지 않은 여타 사업을 의미함
자료 : Shah(1991) p.30 재인용

제2절 정부간 재정조정제도와 보통교부세

1. 정부간 재정조정제도 현황

가. 정부간 재정조정제도의 변천 과정

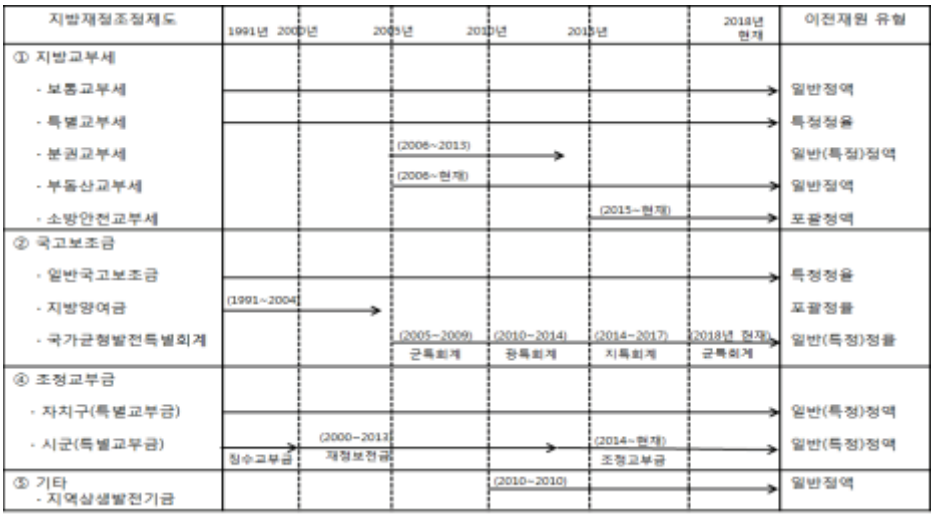
지방자치 실시 이후 정부간 재정조정제도는 많은 변화를 겪었다. 변천 과정에서 주목할 만한 것으로는 먼저 1991년에 설치된 지방양여금을 거론하지 않을 수 없다. 지방양여금은 국세의 일부를 지방에 양여하여 도로정비, 농어촌개발, 수질오염방지 등 특정사업의 효과적 추진을 목적으로 도입되었다. 재원규모나 부분적이나마 포괄보조 성격의 운영방식으로 1990년대의 정부간 재정조정제도에서 지방교부세, 국고보조금과 함께 중심축을 형성하였다. 지방양여금의 공과에 대해서는 다양한 시각에서 평가할 수 있으나, 특정 사업의 기반을 확충하는데 기여하였다는 사실에는 큰 이견이 없다.

두 번째는 2005년의 국가균형발전특별회계의 설치이다. 참여정부 시기에는 정부간 재정관계에서 큰 변화를 경험하였으며, 그 변화의 중심에는 국가균형발전특별회계가 있다. 왜냐하면, 참여정부는 국가균형발전특별회계 설치를 위하여 국고보조사업을 대폭 정비하였으며, 그 산물로서 지방양여금이 폐지되고, 분권교부세가 설치되었기 때문이다. 부동산교부세의 설치도 비록 국고보조사업의 정비와는 직접 관련이 없지만, 큰 틀에서 보면 국가균형발전의 기조에서 탄생한 것으로 볼 수 있다. 한편, 국가균형발전특별회계는 정부교체 시기마다 광역지역발전특별회계, 지역발전특별회계로 명칭을 변경하는 부침을 겪었으나, 지역개발사업과 관련된 포괄보조 성격의 운영방식은 유지되어 왔다. 지방이양 국고보조사업에 대한 경비보전 목적으로 설치된 분권교부세는 당초 2009년까지 5년 한시적으로 운영할 예정이었으나, 규모와 대상사업에 대한 논란이 발생하자 5년 연장 후 2015년 보통교부세에 편입되었다.

조정교부금 중에서 시군 조정교부금도 많은 부침을 겪었다. 시·군 조정교부금은 당초 징수교부금에서 출발하였으나, 시·군간 재정격차 완화의 중요도가 높아짐에 따라 2000년 재정보전금으로 명칭을 변경하면서 재정여건을 반영하기 시작하였으며, 재정형평기능을 중시하기 시작하면서 2014년 조정교부금이라는 명칭으로 변경하였다. 그러나 2016년 우선배분제도의 폐지와 재정여건 반영비율의 인상을 골자로 하는 제도개편을 단행하면서 재

정형평기능을 더 강화하는 방향에서 운영하고 있다 (조기현, 2018a)[2].

〈그림 2-6〉 정부간 재정조정제도의 변천 과정



나. 현행 정부간 재정조정제도의 현황

지금의 정부간 재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금이 중심축을 이루고 있다. 이 외에 지역상생발전기금이 있으며, 정부간 재정조정제도로 간주하기는 어렵지만 서울시 자치구간 수평적 재정형평기능을 수행하는 서울시의 재산세 공공과세제도 역시 넓은 의미에서 정부간 재정조정제도에 포함시킬 수는 있다.

현행 정부간 재정조정제도의 특징으로는 다음과 같다. 첫째, 정부간 재정조정제도의 근간이라 할 수 있는 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금은 수평적 재정효과가 내장된 수직

2) 시·군 조정교부금 일반교부금과 특별교부금으로 구성되어 있다. 이 중에서 일반교부금은 2000년~2006년 기간에는 인구 60%, 도세 징수실적 40% 기준으로 배분하였다. 재정격차 완화 목적의 배분기준은 2007년부터 운영하기 시작하였다. 2007년~2013년 기간에는 인구 50%, 징수실적 30%, 재정여건 10%를 운영하였으며 2013년에는 인구 비중을 50%로 낮추고 재정여건 반영비율을 20%로 조정하는 조치를 취하였다. 2016년에는 재정형평기능을 더 강화할 목적으로 우선배분율을 도세 징수기여액의 90%에서 2017년 80%, 2018년 70%로 낮춘 후 2019년에는 폐지할 예정이다. 재정여건 반영비율도 인구 50%, 징수실적 20%, 재정여건 30%로 변경하였다.

적 재정조정제도이다. 이들은 이전재원은 정부간 세원불균형 문제를 교정할 목적으로 상급정부의 조세를 재원으로 하여 하급정부에 이전한다. 다만, 하급정부의 재정력을 반영하여 차등적으로 이전하기 때문에 수평적 재정형평 요소가 내장된 수직적 재정조정제도로 분류된다. 보통교부세의 경우 낙후지역 관련 수요보강 등 보정수요가 이에 해당한다. 자치구 조정교부금도 수평적 재정형평을 도모하는 요소로서 보정수요를 활용한다. 반면에 시·군 조정교부금은 재정력역지수를 이용하여 수평적 재정형평효과를 추구하고 있다. 소방안전교부세나 부동산교부세, 지역상생발전기금도 재정자주도, 재정력역지수 등의 재정지표를 운영하고 있다.

두 번째 특징으로는 순수한 의미의 수평적 재정조정제도로는 지역상생발전기금과 서울시의 재산세 공동과세제도 정도에 그친다는 사실이다. 지역상생발전기금은 지방소비세 도입으로 인하여 야기되는 시·도간 세입격차를 완화하는데 목적을 두고 있다. 이를 위하여 지역상생발전기금은 수도권 시·도 지방방소비세 납입액의 35%를 출연 받아 비수도권 시·도에 이전하는 방식을 채택하고 있으므로 동급 정부간에 수평적으로 이전되는 조정제도이다. 서울시 재산세 공동과세제도는 재산세 징수액의 50%는 징수지 자치구에 귀속하며, 잔여분 50%는 서울시가 관할 자치구 대상으로 균등 배분하는 방식이다. 이 경우 부유 자치구의 재산세 일부가 잔여분 50%에 흡수되어 동종 자치구에 이전됨으로 재산세 공동과세제도 역시 수평적 이전재원의 성격을 지니고 있다.

세 번째 특징으로는 재정형평을 지향하는 이전재원의 운영체계가 중첩, 중복되어 있다. 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금, 지역상생발전기금 등이 지역간 재정격차 완화를 표방하고 있으며, 심지어는 국가균형발전특별회계의 지역자율계정이나 사회복지 관련 일반국고보조금도 차등보조율 방식으로 지역간 불균형을 조정하고 있다. 재정격차 완화하는 정책목적을 위하여 다수의 이전재원이 동원되는 형국으로서 제도 운영의 효율성 측면에서 의문이 제기될 수 있다.

〈표 2-2〉 정부간 재정조정제도 현황

대분류	중분류		유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	수평적 형평화	조정 방식
지방교부세	보통교부세		일반 정액	내국세 19.24%	97%	공식	재원보장, 재정격차 완화	보정 수요	수직적
	특별교부세		특정 정액		3%	임의	재해복구, 지역현안	×	–
	소방안전교부세		포괄 정액	담배분 개별소비세 20%		공식	소방, 안전시설 확충	재정 자주도	수직적
	부동산교부세		일반 정액	종합부동산세		공식	재원보장, 재정격차 완화	재정력 역지수	수직적
국고보조금	일반 보조금	법정보조	특정 정율	법령 규정		임의	특정사업 장려	×	–
		비법정보조		재량적				×	–
	국가균형발전특별회계	지역자율	포괄 정율	일반회계 전입금(재량적), 주세 등 특정재원		공식	특정사업 장려	차등 보조율	수직적
		지역지원	특정 정율			공식	특정사업 장려	차등 보조율	–
조정교부금	시·군	특별교부금	특정 정액	시·도 보통세 27%, 지방소비세 27%		임의	지역현안	×	–
		일반교부금	일반 정액			공식	재원보장, 재정격차 완화	재정력 역지수	수직적
	자치구	특별교부금	특정 정액	시·도 보통세 일정비율[1)]		임의	지역현안	×	–
		일반교부금	일반 정액			공식	재원보장, 재정격차 완화	보정 수요	수직적
지역상생발전기금			일반 정액	수도권 시·도 지방소비세 35%		공식	재정격차 완화	재정력 역지수	수평적
서울시 재산세 공동세			일반 정액	재산세 50%		공식	재정격차 완화	균등 배분	수평적

주 : 1) 2017년 기준 시·도 보통세 일정비율은 서울 22.6%, 부산 22%, 대구 22.29%, 인천 20%, 광주 23%, 대전 21.5%, 울산 20%

2. 보통교부세의 정책의의

가. 지방교부세의 도입 배경과 발전과정

한국의 지방교부세제도는 1951년 4월 1일 한시법(限時法)으로 제정·공포한 「임시지방분여세법(臨時地方分與稅法」에 의한 임시지방분여세로 출발하였다[3]. 임시지방분여세는 6.25전쟁으로 인한 경제불안과 지역간 재정격차를 시정할 목적으로 도입하였으며, 1952년에는 임시가 아닌 「지방분여세법」을 제정하여 중앙과 지방간 재정조정제도가 출범하게 되었다.

1958년에는 지방분여세의 불합리한 분여방식으로 지역간 불균형이 심화되자 지방분여세를 폐지하고, 지방재정조정교부금으로 대체하였다. 지방재정조정교부금은 국민 개개인의 최저한도의 생활수준을 국가가 동등하게 보장하겠다는 National Minimum 이념을 표방하였다. 이를 위하여 지방재정조정교부금은 기준재정수요와 기준재정수입을 산정하여 그 부족액을 국고로 보장하는 구조로 설계하여 현행 보통교부세 산정체계의 기틀을 마련하였다. 1961년에 지방교부세로 명칭을 변경하였지만, 지방재정교부금 시기 설계된 산정제도의 골격이 지금까지 유지되고 있다.

지방교부세의 재원은 임시지방분여세와 지방분여세 시기에는 지세, 영업세, 토지소득세, 보통분여세의 일정비율로 설정하였다. 지방재정조정교부금은 입장세, 전기가스세가 추가되었지만 특정 세목에 연동하는 구조를 유지하였다. 그러나 1968년 국세부가세 폐지로 지방세가 줄어들자 이를 보전하기 위해 내국세의 17.6%로 하는 법정률 방식으로 전환하였다. 1973년에는 8.3 경제조치로 인해 내국세의 17.6%이었던 법정교부율을 폐지하였으나, 1983년부터 다시 내국세의 13.27%로 하는 법정률 방식으로 복귀하였다. 2000년에는 외환위기 극복에 맞춰 15.0%로 상향 조정되었으며, 2005년에는 국고보조사업 지방이양에 따른 재원보전을 위하여 내국세 총액의 0.83%를 재원으로 하는 분권교부세가 설치되었다. 아울러 지방양여금을 폐지하면서 지방도로사업 등이 보통교부세에 편입되면서 법정교부율을 19.13%로 상향 조정하였으며, 종합부동산세사 신설되면서 이를 재원으로 하

3) 전쟁 중 지방재정의 문제를 해결하기 위한 임시방편이라는 점에서 임시라는 명칭을 부여하였으며, 중앙정부의 재원을 지방에 나누어 준다는 의미로 "분여세"라는 명칭을 사용한 것으로 알려져 있다. 재원원은 지세(地稅) 및 영업세(營業稅)의 123.9/1,000에서 346.8/1,000 이내로 하였다.

는 부동산교부세도 설치되었다. 2006년에는 분권교부세분 법정률이 0.83%에서 0.94%로 인상됨에 따라 지방교부세의 법정률도 19.24%로 조정되었다(손희준 2018).

2015년부터는 분권교부세 대상사업의 일부가 보통교부세에 흡수되었으며, 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%를 재원으로 소방안전교부세가 신설되었다. 이에 따라 2018년 현재 지방교부세는 내국세의 19.24%를 재원으로 운영하는 보통교부세와 특별교부세, 담배분 개별소비세의 일부가 재원인 소방안전교부세, 전액 종합부동산세로 운영되는 부동산교부세 4종류가 있다.

〈그림 2-7〉 지방교부세 구조와 재원(2018년 현재)

보통교부세	97%(42.46조 원)	} 내국세의 19.24%
특별교부세	3%(1.31조 원)	
부동산교부세	1조 7,801억 원	} 종합부동산세 100%
소방안전교부세	4,173억 원	} 담뱃값의 개별소비세액 20%

주 : 내국세는 목적세, 종합부동산세, 담배에 대한 개별소비세액 20%를 제외한 금액

나. 보통교부세 정책의의

앞에서 살펴본바와 같이 지방교부세의 정책목적은 당초 지역간 재정격차의 시정에서 출발하였으나 지방재정조정교부금 시기부터 National Minimum 달성에 필요한 재원보장으로 전환되었다. 지방교부세의 이러한 변천은 운용 목적에도 영향을 준 것으로 판단된다. 지방교부세법 제1조는 지방교부세의 목적으로서 “지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하며, 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 교부된다.”고 규정하고 있다. 제1조가 의미하는 바는 지방교부세의 목적이 재원보장과 재정형평에 있다는 것이다. 과거 지방분여세의 지역간 재정조정과 지방재정조정교부금의 재원보장을 반영한 조문으로 이해되지만, 재원조장과 재정형평 중 최우선 순위가 무엇인지는 명쾌하지 않은 측면이 있다.

지방교부세의 목적이 명료하지 못하다는 사실은 일본의 지방교부에서도 발견된다. 일본

지방교부세의 원형은 1940년에 창설된 지방분여세이다. 지방분여세는 국세의 일부를 징수지에 환급하는 요소가 있어서 세입과 세출수요를 고려하여 배부하도록 하였다. 그러나 실제로는 재정력을 적절히 반영하지 않고 배부하였기 때문에 재정조정기능을 제대로 발휘하지 못하였다. 이에 따라 1950년 지방재정평형교부금으로 전환하였으며, 교부기준도 오늘날 보통교부세 산정의 원리가 되는 세입·세출 차액보전방식으로 변경하였다(국중호 2018). 1954년에는 세입·세출 차액보전에 의한 재원보장기능을 강화한 지방교부세로 전환하였는데, 일본의 지방교부세법도 재원보장과 재정형평을 같이 규정하고 있는 것은 우리와 마찬가지이다[4].

이처럼 지방교부세의 목적이 명쾌하지 못하다는 것은 바로 보통교부세의 정책목적이 모호하다는 것과 마찬가지이다. 지방교부세의 핵심이 보통교부세이기에 결국 보통교부세의 목적이 재원보장과 재정형평에 있다고 볼 수 있다. 다만, 보통교부세 산정제도의 실체를 살펴보면 재원보장기능에 최우선 순위를 두고 운영한다고 보아야 할 것이다. 재정형평기능은 재원보장을 하면서 부수적으로 지역의 지리적, 사회적, 경제적, 행정적 특수성이나 조건불리요소를 반영하는 방식으로 반영하고 있기 때문이다.

3. 정부간 이전재원으로서 보통교부세의 특성

정부간 이전재원으로서 보통교부세는 다음과 같은 특성을 보이고 있다.

첫째, 보통교부세는 일반정액보조금이라는 사실이다. 일반정액보조금의 두드러진 특징 중 하나는 소득효과가 크게 작동한다는 점이다. 이를 정책적 관점에서 보면 보통교부세는 재원보장과 재정형평의 역할을 수행하는데 적합한 이전재원이며, 상대적으로 재정형평에 더 장점이 있는 이전재원이다. 이론적 측면에서 재원보장은 National Minimum 사상과 밀접한 관련을 맺는데, 이를 위해서는 관련되는 행정서비스가 최저한의 수준으로 공급되어야 한다. 특정 지방공공재가, 특정 수준으로 공급되도록 선별하여 자극하는 역할은 일반

4) 일본의 지방교부세법 제1조는 "지방공공단체가 자주적으로 그 재산을 관리하고, 사무를 처리하며, 행정을 집행할 권능을 저해받지 않고 그 재원의 균형화를 도모, 지방교부세 교부 기준의 설정을 통해 지방행정의 계획적인 운영을 보장함으로써 지방자치의 본연의 취지에 이바지하도록 하면서 지방단체의 독립성을 강화할 것을 목적으로 한다."고 규정하고 있다.

정액보조금 보다 특정정률보조금이 효과적이다. 이와는 달리 일반정액보조금은 소득효과의 크기를 재정력에 따라 차등적으로 조절하여 배분할 수 있으므로 재정형평에 특화된 이전재원으로 평가할 수 있다.

둘째, 일반정액보조금은 지방공공재의 가격기능을 교란하지 않는 세출분권적 이전재원이다. 일반정액보조금은 특정정율보조금과 달리 용처를 구속하지 않으며, 자기부담의 의무도 요구받지 않기 때문에 주민후생의 극대화가 가능한 재원배분이 가능해진다. 이처럼 일반정액보조금은 세출분권에 적합한 이전재원이지만, 일반정책보조금이 갖는 근본적인 한계도 있다. Bradford and Oates(1972)의 등가정리에 의하면 일반정액보조금은 정액성이라는 특성을 유지하는 한, 지방세의 감세와 동등한 소득효과를 갖는다. 그러나 현실에서는 감세보다 일반정액보조금의 소득효과가 더 커 사회적으로 적정수준 이상의 지출을 유발하기도 한다. 실제, 미국을 사례로 한 실증분석에서 소득효과의 동등성을 부정하는 연구가 발표된 바 있다(Oates 1979, Baiey and Connoly 1998). 일반정액보조금이 소득효과 이상으로 세출을 자극하는 이유는 지방정부가 한계비용을 정확히 인식하는데 어려움을 겪기 때문이다. 보통교부세도 이러한 일반정액보조금으로서 특성을 보일 수 있는데, 한계적 재정책임을 희석시켜 재정지출을 불필요하게 팽창시킨다는 비판들이 대표적이다.

마지막으로 보통교부세는 국세의 세원을 중앙정부와 자치단체가 공유하는 방식이라는 의미를 덧붙일 수 있다. 정부간 이전재원의 규모를 결정하는 방식에는 상급정부의 세수를 공유하는 방식이 있다(tax sharing). 이 방식은 재원규모에 대한 하급정부의 권리를 보장하므로 하급정부의 세입 안정성 측면에서는 유리하지만 상급정부의 세출결정권을 제약하며, 세수공유 기준과 재정책임과 관련하여 상급정부와 하급정부간 정치적 갈등 요인이 잠재되어 있다. 다음으로 상급정부가 거시경제나 재정상황 등을 고려하는 결정하는 방식(ad hoc transfers)은 세수공유방식과는 반대로 이전재원의 소유권이 상급정부에 귀속됨으로 상급정부 입장에서는 거시경제 및 재정상황에 유연한 대처가 가능하다는 것이 장점이다. 반면에 하급정부의 세입으로서 안정성이 떨어지며, 매년 정부간 합의를 요한다는 한계가 있다. 마지막으로 상급정부가 특정 행정서비스의 비용을 충당하도록 결정하는 방식(cost reimbursement)은 특정 행정서비스에 대한 상급정부의 정책의지에 따라 이전재원의 규모가 결정되며, 지방세입으로서 안정성 여부가 큰 영향을 받는다. 또한, 특정 행정서비스

가 중앙정부 입장에서는 재원배분의 최우선 순위에 있다 하여도, 지방정부 입장에서 외부성이 클 경우 사회적 적정규모 이하로 과소 공급될 수 있다(Bahl and Wallace, 2004).

지방교부세가 국세인 내국세의 일정비율로 연동되어 중앙정부와 세수를 공유한다는 것은 법정부의 적정규모와 관련하여 중앙·지방간 구조적 긴장관계가 형성된다는 것을 뜻한다. 중앙정부 입장에서 지방교부세의 법정분은 의무지출로서 자신의 세출결정권을 침해하는 것으로 인식할 개연성이 높다. 반대로 자치단체는 법정분만큼은 지방세입으로서 권리를 보장받은 것이며, 지방재원으로 간주되어야 하는 것으로 생각하기 쉽다. 이와 관련하여 김정훈(2015)은 지방교부세가 과거 50여 년간 세수공유제도를 통하여 지방세입의 안정성을 확보하면서 강력한 정치체제를 이용하여 중앙·지방간 갈등을 최소화시켰지만, 연방국가처럼 헌법 또는 법률적 근거를 갖는 중앙·지방 간 협의체제를 갖춘 것은 아니어서 본질적인 갈등요인을 극복하는 방법을 모색하여야 한다는 점을 강조하였다.

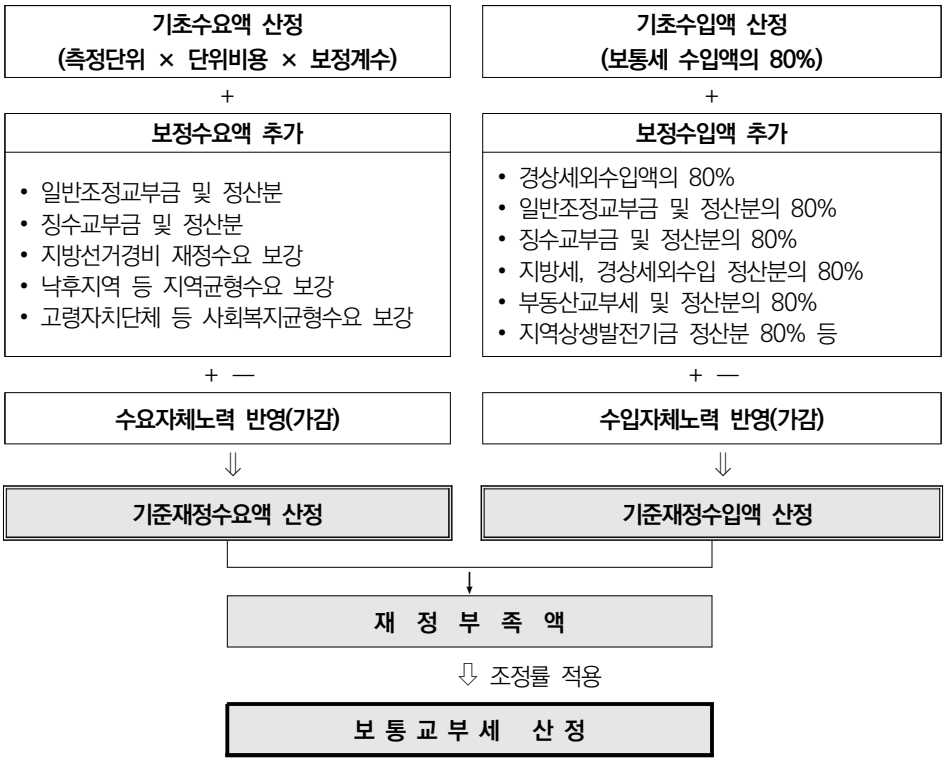
제3절 보통교부세 운영 실태

1. 보통교부세의 산정체계

가. 산정제도 개요

보통교부세는 지방교부세의 정책목적을 구현하는 도구로서 재원보장기능에 우선하면서 재정형평기능으로 재원보장기능을 보충하는 방식으로 운영하고 있다. 이를 위하여 보통교부세는 기준재정수요와 기준재정수입의 차액을 보전하는 수직적 재정조정방식을 채택하고 있다.

〈그림 2-8〉 보통교부세의 산정흐름도



나. 기초수요 산정체계

기초수요의 산정은 표준행정수요의 개념에서 출발한다. 지방교부세 산정해설에 의하면, 표준행정수요란 "기준재정수요를 합리적, 객관적으로 산정하기 위하여 단위비용과 보정계수의 산출 기준을 마련하고, 단위비용과 보정계수 상호간의 연계성을 확보하여 자치단체의 표준적인 경비를 산출하는데 사용되는 개념"이다. 간단히 말해서 표준행정수요는 "표준적인 단위비용을 산출하는데 사용되는 개념"이다. 이 개념에 입각하여 표준행정수요를 측정하여야 단위비용이 산정되고, 단위비용이 산정되어야 보정계수가 산출되며, 이 과정을 거쳐야 비로소 (측정단위×단위비용×보정계수) 공식에 의한 기초수요를 산정할 수 있다. 따라서 표준행정수요는 기초수료 산정 단계에서 시발점 역할을 하는 중차대한 개념이라 할 수 있다.

현행 산정제도는 표준행정수요를 측정하는 도구로서 회귀분석기법을 이용하고 있다. 자치단체 i의 실제 예산을 y_i, 측정단위를 x_i라 하면 표준행정수요는 회귀식 ①에 대하여 통상회귀자승법(OLS)으로 추계한 식 ②의 $\hat{y_i}$가 표준행정수요이다.

회귀방정식 : $y_i = \alpha + \beta x_i + e_i$ .....①
OLS 추정식 : $\hat{y_i} = \hat{\alpha} + \hat{\beta} x_i$ .....②

이것은 종속변수인 실제 예산의 평균치 $\bar{y}$와 설명변수인 측정단위 평균치 $\bar{x}$가 교차한다는 OLS의 원리에서 출발한다. 산정해설에서 설명하는 자치단체의 표준적인 경비란 $\hat{y_i}$를 의미하는데, $\hat{y_i}$ 주변에 분포되어 있는 동종 자치단체 i의 예산 y_i가 어디에 위치하든 $\hat{y_i}$가 동종 자치단체의 예산 y_i를 대표하고, 또한 평균치 $\bar{y}$를 지나기 때문에 표준행정수요는 "평균적인 재정수요"로 해석할 수 있다. 이는 당해 자치단체가 처한 행정규모나 행정수비범위, 사회경제적 및 지리적 조건 등과는 별개로 $\hat{y_i}$가 보편적이고, 평균적인 행정수요라는 것을 의미한다(조기현·이장욱, 2017). 결과적으로 기초수요는 (측정단위×단위비용×보정계수)로 산정한 값이 아니라 OLS기법으로 추정된 $\hat{y_i}$가 된다[5].

기초수요 $\hat{y_i}$가 구해지면 동종단체 기초수요 합계를 동종단체 측정단위의 합계로 나누어 얻은 ($\Sigma\hat{y_i}/\Sigma x_i$) 값이 단위비용이다. 동종단체 단위비용은 후술하게 되는 지역균형수요를 산정할 때 사용된다. 보정계수는 동종단체 단위비용 $\Sigma\hat{y_i}/\Sigma x_i$과 당해 자치단체 단위비용 ($\hat{y_i}/x_i$)의 비율로서 지역간 행정서비스의 비용격차를 보정하는 장치이다. 그러나 $\hat{y_i}$ 자체가 기초수요이기 때문에 기초수요 산정 과정에서 보정계수는 역할을 발휘할 수 없는 구조이다.

다. 보정수요 산정의 필요성과 의의

1) 보정수요 산정의 필요성

앞에서 기초수요는 (측정단위×단위비용×보정계수) 공식이 아니라 $\hat{y_i}$에 비중유계수를 이용하여 산정한다는 점을 강조한 바 있다. 이것이 부족재원 차액보전방식을 취하는 일본이나 영국, 호주 등과 근본적으로 다른 부분이다. 이들 국가들의 보통교부세 산정공식은 (측정단위×단위비용×보정계수) 원리를 따른다. 개념적으로 이 방식에서 교부액은 가상의 표준적인 지역을 선정하고, 이 표준적인 자치단체의 잠재적인 과세능력과 재정수요를 산정하여 결정한다. 표준적인 재정수요가 바로 기준재정수요이며, 기준재정수요를 충당하는데 소요되는 경비가 단위비용이다. 표준적인 단위비용을 C^*라 하면, 우리는 OLS기법을 이용하여 간접적으로 구하는 방식인 반면에 이들 국가들은 비계량적 기법으로 구한다는 차이가 있다. 이들 국가들이 사용하는 비계량적 기법이란 실제 재정수요를 측정단위로 나누거나($\Sigma y_i/\Sigma x_i$), 평균적인 위치에 있는 자치단체를 대상으로 C^*를 직접 추정한다.

비계량적 방식을 채택하면, 보정계수가 매우 중요한 위치를 차지하게 된다. 왜냐하면 지역별로 다양한 특수요인들이 작용하여 단위비용 (y_i/x_i)의 격차가 발생하기 때문이다. 지역간에 다른 y_i/x_i를 수평적으로 조정하는 한편으로 표준적인 단위비용 $\Sigma y_i/\Sigma x_i$나 C^*와의 격차도 조정하여야 하므로 보정계수가 상당히 정교하게 설계되어야 한다. 일본의 경

---

5) 실무적으로는 y_i와 $\hat{y_i}$를 일치시키는 비중계수($\omega = \Sigma_i y_i/\Sigma_i\hat{y_i}$)를 $\hat{y_i}$에 곱하여 기초수요를 산정하는 추가적인 절차가 들어간다.

우 임의의 표준단체를 설정하여 단위비용 C^*를 산출하는 방식을 취하고 있는데, 일본의 보통교부세가 복잡하며 불투명하다는 비판을 받는 이유가 정교한 방식으로 설계할 수밖에 없는 보정계수의 특성에서 비롯된 것이다.

이들 국가와 달리 우리의 보통교부세는 $\hat{y_i}$가 기초수요나 마찬가지이므로 지역의 특별한 재정수요는 보정계수가 아닌 별도의 수단으로 반영하여야 한다. 우리의 보통교부세는 그 역할을 보정수요가 담당한다. 보정수요가 필요한 또 다른 논거로는 회귀분석기법이 갖는 특성에서 찾을 수 있다. 계량경제적 논리로 보면 y_i와 $\hat{y_i}$의 차이인 오차항 e_i는 식 ③으로 표기하였듯이 확률적 요인과 체계적 요인으로 분해된다. 즉, $\bar{y}$를 y_i의 평균이라 하면, i지역의 실제 재정수요 y_i와 회귀분석으로 구한 표준적인 재정수요 $\hat{y_i}$의 차이는 회귀방정식으로 설명할 수 없는 확률적 변동 e_i와 회귀방정식으로 설명할 수 있는 체계적 변동 $(\hat{y_i}-\bar{y})$으로 구분된다.

총변동 = 설명할 수 없는 변동 + 설명 가능한 변동

$$(y_i-\bar{y}) = (y_i-\hat{y_i}) + (\hat{y_i}-\bar{y}) = e_i + (\hat{y_i}-\bar{y}) \quad \text{.....③}$$

2) 지역균형수요의 의의

보정수요는 지역의 특수요인이나 조건불리요소를 반영하고자 법정수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요, 보정인구수요로 구성하여 운영하고 있다. 법정수요는 조정교부금, 장수교부금 등과 같이 법적 지출의무가 부과된 재정수요를 반영한다. 사회복지균형수요는 노령인구, 아동, 장애인의 비중이 높고 낮음을 기준으로 사회복지 관련 기초수요를 보강하므로 일본의 밀도보정과 비슷한 기능을 갖고 있다. 인구보정수요는 인구의 영향력이 큰 기초수요의 한계를 보완하려는 취지에서 군인, 의무경찰, 의무소방대원 등 특별한 재정수요를 유발하는 인구변수를 반영한다.

이들 보정수요는 법정지출, 특정 인구변수로 인하여 특별히 추가적으로 발생하는 특수요인을 반영한다는 알 수 있다. 이와는 달리 지역균형수요는 특수요인 이외에도 지역발전

의 격차를 야기하는 지리적, 경제적 조건불리요소가 상대적으로 많이 반영되어 있는 편이다. 물론, 사회복지균형수요도 간접적으로 재정격차 완화기능을 수행한다고 볼 수 있다. 그러나 특정 낙후지역을 대상으로 재정수요를 직접, 추가 반영하는 것은 지역균형수요이다. 지역균형수요가 갖는 이러한 위치는 결과적으로 지역균형과 관련된 정부시책이 개발되거나 지역균형발전에 대한 정부의 정책의지에 따라 발전하여 왔다. 낙후지역과 관련된 기준이나 수요보강 범위가 확대된 것이 대표적인 사례이다.

낙후지역은 2004년에 폐지된 지방양여금의 오지개발사업의 마무리 차원에서 오지면 선정기준이 준용되었다. 초기에는 전체 면(面)지역의 1/3을 지정하였으나 2013년 1/2로 변경하였으며 기준도 인구밀도와 1인당 지방소득세로 간소화시켜 지역균형수요 수혜 지역을 확대하였다. 2016년에는 이에 더하여 성장촉진지역, 지역활성화지역도 포함시켜 낙후지역의 지역균형수요 보강을 제고하였다. 접경지역, 지역특화발전특구도 마찬가지이다. 접경지역의 경우 집경지역지원특별법에 근거하여 인천, 경기, 강원 일원의 10개 시·군이 지정되어 있다. 이들 접경지역은 군사시설보호구역, 자연환경보전지역, 백두대간보전지역, 농업진흥지역, 국공립공원, 농림지역 등 각종 토지이용규제가 중첩되어 경제적 피해가 커 국가 차원의 경제적 보상과 함께 지역발전을 위한 농촌사회개발사업의 독려가 필요한 지역이다. 지역특화발전특구나 폐광·개촉지구, 성장촉진지역, 지역활성화지역도 관련 법령에 따라 지역균형발전을 위한 국가시책으로서 지역균형수요에 반영되어 운영하고 있다.

〈표 2-3〉 지역균형수요 산정방식의 주요 개선사항

연도	개선사항
2007	① 개발규제지역 및 낙후지역 수용반영 비율 확대(20% → 30%) ② 도서 · 오지지역 수요보강 확대(150% → 180%)
2008	① 군사시설보호구역 기준재정수요 확대 · 반영(20% → 30%)
2009	① 지역특화발전특구 지정면적을 지역개발비 지역균형수요에 반영 ② 유동인구 수요 보정 ③ 접경지역 · 백두대간보호지역 등 규제지역 수요보강 신설 ④ 도서지역 등 낙후지역 반영 확대(100% → 200%)
2011	① 낙후지역에 대한 보통교부세 적용기준 개선
2012	① 낙후지역 신규 지정 : 전국 면 중 하위 1/3인 385개 면
2013	① 낙후지역 확대 : 전체 면의 1/3에서 1/2로 확대
2014	① 지역균형수요에 안전관리수요 신설(안전관리비) ② 정부시책 수요반영 : 농어촌도로·자전거도로, 도심지내 공장밀집수요 등
2015	① 분권교부세 폐지에 따른 버스운수사업재정지원 신설 등 보강
2016	①「국가균형발전특별법」에 따른 성장촉진 지역의 지역균형수요 반영
2017	① 지역발전 촉진 목적으로 도농복합도시 수요 도입 ② 낙후지역 지정 지표 변경(인구변화율 제외)
2018	① 보정인구수요 간소화(종전 보정인구2 제외) ② 낙후지역 지역균형수요 가중치 인상(90%→100%)

3) 지역균형수요의 특성

지역균형수요는 일반행정비, 문화환경비, 지역경제비 3개 분야 8개 측정항목 대상으로 기초수요를 보강하고 있다. 각 측정항목에서 반영하는 요소들을 고려할 때 지역균형수요는 장려적 성격과 보상적 성격으로 분류할 수 있다. 장려적 성격의 지역균형수요는 지역균형발전 촉진과 행정서비스 확대를 위하여 국가 차원에서 재정지원이 필요한 항목들이다. 반면에 보상적 성격의 측정항목은 지역발전이 각종 개발행위제한으로 지체되는 경제적 손실의 보상이 목적이며, 경제적 보상의 산출 근거로서 토지분 재산세에 해당 구역의 면적을 곱하여 산정한다.

〈표 2-4〉 측정항목별 지역균형수요 보정방식과 특성

측정항목		보상적 보정	장려적 보정
일반 행정비	일반관리비	-	섬·낙후지역
문화 환경비	문화관광비	문화재보호구역	지정 문화재
	환경보호비	자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역, 백두대간보호구역	산업단지, 자연공원, 폐기물처리
지역 경제비	농업비	-	농업, 축산
	임수산비	-	임업, 수산
	도로관리비	-	농어촌도로, 자전거도로, 도시계획도로
	교통관리비	적자도선·벽지버스	버스운송재정지원
	지역관리비	개발제한구역, 군사시설보호구역	섬·낙후지역, 폐광·개촉지구, 성장촉진지역, 접경지역, 지역특화발전지역, 도시공원

2. 보통교부세 산정내역 현황

가. 총괄 현황

2017년도분 보통교부세 산정액 중 광역시 비중은 9%, 도 17%, 시 37%. 군 36%의 분포를 보이고 있다. 광역시의 경우 기준재정수입의 비중이 21%로서 기준재정수요비중 17%를 넘어서 재정부족액이 차지하는 비중은 10%로 나타났다. 반면에 군 자치단체는 기준재정수요가 19%, 기준재정수입이 6%에 불과하지만 양자간 격차가 13%p에 달하여 재정부족액이 비중이 가장 높은 37%에 달하고 있다. 이는 군 지역을 배려하여 보통교부세 산정이 이루어지고 있다는 것을 시사한다.

〈표 2-5〉 자치단체 종류별 보통교부세 산정 내역 (단위 : 백만원)

	기준재정수요	기준재정수입	재정부족액	보통교부세 산정액
합 계	95,685,207 (100%)	59,204,354 (100%)	38,468,486 (100%)	37,577,539 (100%)
광역시	16,175,926 (17%)	12,469,290 (21%)	3,706,636 (10%)	3,484,748 (9%)
도	17,929,114 (19%)	12,620,754 (21%)	5,340,263 (14%)	6,282,684 (17%)
시	31,520,298 (33%)	17,239,181 (29%)	14,949,471 (39%)	14,083,041 (37%)
군	18,199,009 (19%)	3,803,384 (6%)	14,395,625 (37%)	13,544,074 (36%)

주 : 불교부단체의 기준재정수요 및 기준재정수입이 포함되어 있으며, 서울 및 세종은 제외된 수치이다.

기준재정수요는, 기초수요 81%, 보정수요 18%의 구성비를 보이고 있다. 광역도의 보정수요는 법정수요 영향으로 44%에 달하는데, 이를 제외하면 군 지역의 보정수요 비중이 가장 높은 18%로서 수요보강의 주된 수단으로 활용되고 있다.

〈표 2-6〉 자치단체 종류별 기준재정수요 산정 내역 (단위 : 백만원)

	기준재정수요	기초수요	보정수요	자구노력
합 계	95,685,207 (100%)	77,651,651 (81%)	17,532,888 (18%)	500,668 (1%)
광역시	16,175,926 (100%)	14,616,662 (90%)	1,482,654 (9%)	76,610 (0.5%)
도	17,929,114 (100%)	10,101,203 (56%)	7,801,028 (44%)	26,883 (0.1%)
시	31,520,298 (100%)	27,351,357 (87%)	3,956,501 (13%)	212,440 (1%)
군	18,199,009 (100%)	14,750,785 (81%)	3,319,183 (18%)	129,041 (1%)

주 : 불교부단체의 기준재정수요 및 기준재정수입이 포함되어 있으며, 서울 및 세종은 제외된 수치이다.

기준재정수입의 경우 기초수입이 75%로서 기초수요와 비교하면 상대적으로 낮은 편이다. 이는 세입예측 오차나 산정분과 결산분 차액의 정산에서 영향을 받은 것으로서 지방예산의 계획성을 훼손하므로 바람직하다 볼 수 없다.

〈표 2-7〉 자치단체 종류별 기준재정수입 산정 내역 (단위 : 백만원)

	기준재정수입	기초수입	보정수입	자구노력
합 계	59,204,354 (100%)	44,114,297 (75%)	12,941,293 (22%)	2,148,764 (4%)
광역시	12,469,290 (100%)	9,759,754 (78%)	2,249,432 (18%)	460,104 (4%)
도	12,620,754 (100%)	10,935,746 (87%)	1,552,917 (12%)	132,091 (1%)
시	17,239,181 (100%)	11,307,205 (66%)	5,105,896 (30%)	826,080 (5%)
군	3,803,384 (100%)	1,654,138 (43%)	2,043,790 (54%)	105,456 (3%)

주 : 불교부단체의 기준재정수요 및 기준재정수입이 포함되어 있으며, 서울 및 세종은 제외된 수치이다.

나. 기초수요 산정내역

측정단위가 인구인 측정항목은 일반관리비, 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 기초생활보호비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비, 지역관리비로서 기초수요의 57%를 차지한다. 측정단위가 공무원인 인건비, 일반관리비의 경우 공무원도 인구변수에 의해 큰 영향을 받으므로 인건비와 일반관리비까지 포함하면 기초수요에 대한 인구의 영향력이 84%에 달한다고 볼 수 있다. 기초수요가 기준재정수요의 81%에 달하고, 인구변수가 기초수요에 미치는 간접적 영향력이 84%에 이른다는 점을 감안하면, 단순 계산하여 인구변수가 기준재정수요에 미치는 영향력은 64% 이상으로 간주하여도 큰 무리가 없을 듯하다.

〈표 2-8〉 자치단체 종류별 기초수요 산정 내역 (단위 : 백만원)

측정항목	합계	광역시	도	시	군
합 계	66,830,007 (100%)	14,616,662 (100%)	10,101,202 (100%)	27,351,357 (100%)	14,750,784 (100%)
인건비	13,676,880 (20%)	3,335,801 (23%)	2,435,333 (24%)	5,202,699 (19%)	2,703,047 (18%)
일반관리비	4,999,683 (7%)	1,010,621 (7%)	628,471 (6%)	2,182,187 (8%)	1,178,403 (8%)
안전관리비	1,532,469 (2%)	354,006 (2%)	284,101 (3%)	483,181 (2%)	411,181 (3%)
문화관광비	3,889,121 (6%)	757,389 (5%)	606,233 (6%)	1,640,452 (6%)	885,047 (6%)
환경보호비	4,274,971 (6%)	782,304 (5%)	153,238 (2%)	2,176,997 (8%)	1,162,432 (8%)
기초생활보장비	1,972,100 (3%)	730,693 (5%)	550,849 (5%)	490,478 (2%)	200,080 (1%)
노인복지비	4,724,746 (7%)	1,388,860 (10%)	498,868 (5%)	2,022,710 (7%)	814,308 (6%)
아동복지비	6,707,122 (10%)	1,896,806 (13%)	1,011,840 (10%)	3,103,065 (11%)	695,411 (5%)
장애인복지비	1,899,870 (3%)	638,376 (4%)	217,027 (2%)	798,293 (3%)	246,174 (2%)
보건사회복지비	3,713,712 (6%)	975,381 (7%)	487,559 (5%)	1,514,988 (6%)	735,784 (5%)
농업비	4,868,939 (7%)	125,289 (1%)	743,942 (7%)	1,791,698 (7%)	2,208,010 (15%)
임수산비	1,785,688 (3%)	115,910 (1%)	366,180 (4%)	543,623 (2%)	759,975 (5%)
산업경제비	2,087,896 (3%)	549,589 (4%)	623,516 (6%)	647,995 (2%)	266,796 (2%)
도로관리비	4,120,584 (6%)	721,122 (5%)	889,517 (9%)	1,723,033 (6%)	786,912 (5%)
교통관리비	2,015,687 (3%)	536,208 (4%)	241,780 (2%)	940,221 (3%)	297,478 (2%)
지역관리비	4,541,117 (7%)	698,307 (5%)	362,748 (4%)	2,080,316 (8%)	1,399,746 (9%)

주 : 불교부단체의 기준재정수요 및 기준재정수입이 포함되어 있으며, 서울 및 세종은 제외된 수치임

다. 보정수요 및 지역균형수요 산정내역

보정수요 중에서 기준재정수요에 대한 영향력은 지역균형수요가 9%, 사회복지균형수요가 5%이며 보정인구수요는 1%에 불과하였다. 지역균형수요는 군 지역이 14%의 높은 비중을 기록하였으며, 그 뒤를 이어 광역도가 10%의 비중을 보였다.

〈표 2-9〉 자치단체 종류별 보정수요 산정 내역 (단위 : 억원)

	기준재정수요	기초수요	보정수요					자구노력
			소계	법정수요	지역균형수요	사회복지균형수요	보정인구수요	
합 계	838,243 (100%)	668,290 (79%)	165,594 (20%)	- -	69,739 (9%)	42,463 (5%)	4,732 (1%)	4,310 (1%)
광역시	161,759 (100%)	146,167 (90%)	14,827 (9%)	1,186 (1%)	3,338 (2%)	9,985 (6%)	319 (0.2%)	766 (0.1%)
도	179,291 (100%)	101,012 (56%)	78,010 (44%)	46,833 (26%)	17,388 (10%)	12,132 (7%)	1,659 (1%)	269 (0.05%)
시	315,203 (100%)	273,514 (87%)	39,565 (13%)	- -	23,180 (7%)	14,501 (5%)	1,233 (0.4%)	2,124 (1%)
군	181,990 (100%)	147,508 (81%)	33,192 (18%)	- -	25,833 (14%)	5,844 (3%)	1,520 (1%)	1,290 (1%)

지역균형수요 산정내역을 보다 자세히 살펴보면, 자치단체 종류와 상관없이 군사시설 및 낙후지역 관련 지역균형수요 비중이 높게 나타난다. 낙후지역 포함 군사시설 등 지역균형수요는 전체 지역균형수요의 23.1%로 높게 나타났다. 그러나 낙후지역 수요보강과 관련되는 폐광·개촉지구, 성장촉진지역, 접경지역, 지역특화발전특구지역은 합산하여도 2.7%에 불과하였다. 다만, 군 지역의 경우 성장촉진지역의 비중이 3.3%로 나타나 적지 않은 영향력을 발휘하였다. 한편, 농업 및 축산, 군사시설 등 낙후지역 관련 수요보강은 면적 기준으로 산정하므로 면적이 넓은 시·군과 이를 관할하는 광역 도에서 이들 항목의 비중이 높았다.

〈표 2-10〉 자치단체 종류별 지역균형수요 산정 내역

(단위 : 백만원, %)

측정항목		합계		광역시		도		시		군	
		산정액	비중	산정액	비중	산정액	비중	산정액	비중	산정액	비중
합계		6,973,905	100	333,753	100	1,738,769	100	2,318,044	100	2,583,339	100
일반관리비		687,464	9.9	1,227	0.4	-	-	245,100	10.6	441,137	17.1
문화 관광비	문화재보호구역	8,696	0.1	4,491	1.3	-	-	3,641	0.2	564	0.0
	시도지정문화재	177,601	2.5	7,810	2.3	49,620	2.9	65,762	2.8	54,409	2.1
환경 보호비	해안선 등	209,264	3.0	13,938	4.2	-	-	52,124	2.2	143,202	5.5
	자연환경보전	21,278	0.3	1,310	0.4	-	-	14,205	0.6	5,763	0.2
	상수원보호구역	19,799	0.3	5,099	1.5	-	-	11,836	0.5	2,864	0.1
	수변구역	5,226	0.1	36	0.0	-	-	4,170	0.2	1,020	0.0
	백두대간보호구역	3,920	0.1	-	-	-	-	2,743	0.1	1,177	0.0
	산업단지	29,364	0.4	18,456	5.5	2,119	0.1	7,873	0.3	916	0.0
	자연공원	30,415	0.4	234	0.1	5,849	0.3	12,469	0.5	11,863	0.5
	폐기물	213,519	3.1	48,721	14.6	29,043	1.7	87,076	3.8	48,679	1.9
농업비	농업	1,702,738	24.4	34,231	10.3	486,272	28.0	529,069	22.8	653,166	25.3
	축산	892,236	12.8	18,770	5.6	259,353	14.9	328,977	14.2	285,136	11.0
임수산비		224,311	3.2	10,063	3.0	48,570	2.8	73,277	3.2	92,401	3.6
도로 관리비	농어촌도로	242,987	3.5	-	-	-	-	68,437	3.0	174,550	6.8
	자전거도로	50,059	0.7	8,155	2.4	-	-	29,025	1.3	12,879	0.5
	도시계획도로	95,305	1.4	15,539	4.7	22,620	1.3	37,712	1.6	19,434	0.8
교통 관리비	적자노선	80,842	1.2	3,602	1.1	43,303	2.5	-	-	33,937	1.3
	버스운송재정지원	32,081	0.5	32,081	9.6	-	-	-	-	-	-
지역 관리비	군사시설 등	1,608,025	23.1	39,857	11.9	625,283	36.0	467,419	20.2	475,466	18.4
	개발제한구역	171,096	2.5	56,998	17.1	-	-	108,105	4.7	5,993	0.2
	폐광 개촉지역	11,100	0.2	-	-	1,109	0.1	6,142	0.3	3,849	0.1
	성장촉진지역	114,271	1.6	-	-	11,420	0.7	17,860	0.8	84,991	3.3
	접경지역	34,156	0.5	149	0.0	3,266	0.2	16,811	0.7	13,930	0.5
	지역특화발전	29,014	0.4	2,488	0.7	10,550	0.6	11,395	0.5	4,581	0.2
	도심공장밀집	9,957	0.1	5,093	1.5	1,888	0.1	2,704	0.1	272	0.0
	도시공원	3,397	0.05	1,689	0.5	647	0.0	854	0.0	207	0.0
	도농복합시	67,230	1.0	-	-	6,723	0.1	60,507	2.6	-	-
	송변전시설	15,677	0.2	1,570	0.5	-	-	10,153	0.4	3,954	0.2
	장사시설	19,545	0.3	2,146	0.6	-	-	10,400	0.4	6,999	0.3

제3장

재정분권과 보통교부세의 정책성과

제1절 재정분권의 성과 진단
제2절 보통교부세의 재원보장효과
제3절 보통교부세의 재정형평효과
제4절 보통교부세의 지역균형발전 성과

제3장

재정분권과 보통교부세의 정책성과

제1절 재정분권의 성과 진단

1. 지방세입·세출 구조 분석

가. 지방세입 구조

1) 재원별 지방세입 구조

지방세입에서 차지하는 지방세 비중은 1996년 22.7%에서 2010년 지방소비세 도입의 영향으로 23.4% 소폭 상승하였으며, 그 이후에는 큰 변화 없이 2016년 23.5%를 기록하였다. 지방소비세와 지방소득세 도입, 그리고 2014년의 지방소비세 확대나 지방소득세의 독립세 전환에도 불구하고 세입분권은 질적 발전을 이루지는 못하였다. 소위 "2할 자치"의 한계를 탈피하지 못한 셈인데, 지방재정의 자주성을 대표하는 자체세입 비중은 1996년 64.7%에서 2016년 54.4%로 오히려 후퇴하였다.

반대로 의존재원의 비중은 1996년의 29.0%에서 2016년 43.6%로 크게 상승하여 중앙정부에 대한 의존도가 심화되었다. 의존재원 중에서 지방교부세는 1996년 8.5%에서 2016년 11.7%로 소폭 증가한 반면, 보조금은 같은 기간 7.2%에서 28.4%로 11.2%p나 증가하였다. 이는 보조금의 팽창이 중앙정부에 대한 지방세입의 종속성을 심화시키는 주된 요인으로 작용하였다는 것을 말해준다.

〈표 3-1〉 재원별 지방세입 구조 추이(총계 결산기준) (단위 : 조원, %)

		1996	2000	2005	2010	2012	2014	2016
합 계		76.7 (100.0)	96.1 (100.0)	159.0 (100.0)	214.4 (100.0)	240.3 (100.0)	267.2 (100.0)	325.0 (100.0)
자체세입	소계	49.6 (64.7)	56.0 (58.3)	95.2 (59.9)	110.3 (51.4)	121.3 (50.5)	138.5 (51.8)	178.5 (54.9)
	지방세	17.4 (22.7)	20.4 (21.2)	36.0 (22.6)	50.1 (23.4)	53.9 (22.5)	62.6 (23.4)	76.5 (23.5)
	세외수입	32.2 (42.0)	35.7 (37.1)	59.2 (37.2)	60.2 (28.1)	67.3 (28.0)	75.8 (28.4)	102.0 (31.4)
의존재원	소계	22.3 (29.0)	36.2 (37.7)	58.9 (37.0)	96.7 (45.1)	112.5 (46.8)	123.4 (46.2)	141.5 (43.6)
	지방교부세	6.5 (8.5)	8.4 (8.8)	20.0 (12.6)	28.2 (13.2)	35.2 (14.7)	35.9 (13.4)	38.0 (11.7)
	조정교부금	1.9 (2.5)	3.4 (3.6)	5.8 (3.7)	6.8 (3.2)	7.7 (3.2)	8.7 (3.2)	11.4 (3.5)
	보조금	11.3 (2.5)	20.6 (21.4)	33.0 (20.8)	61.8 (28.8)	69.7 (29.0)	78.8 (29.5)	92.2 (28.4)
	양여금	2.6 (14.7)	3.7 (3.9)	-	-	-	-	-
지방채		4.8 (6.3)	3.9 (4.0)	5.0 (3.1	7.4 (3.4)	6.4 (2.7)	5.4 (2.0)	5.0 (1.5)

주 : 시계열의 일관성을 유지하고자 조정교부금은 재정보전금을 합산하였으며, 지방교부세는 증액교부금, 법정교부금을 합산한 수치이다. 또한, 2014년부터 세외수입에서 분리된 보전수입 등 내부거래는 세외수입으로 집계하여 수치의 일관성을 유지하였다.
자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」 각 연도

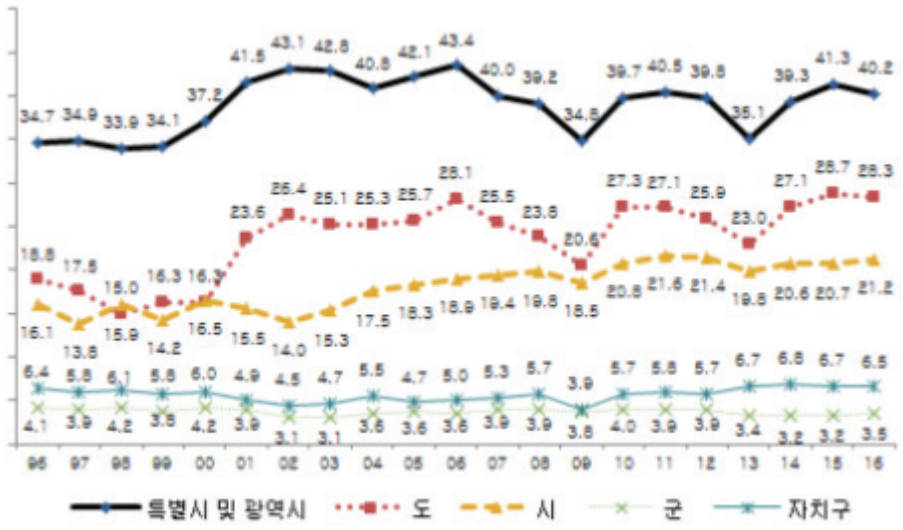
2) 자치단체 종류별 지방세입 구조

지방세입의 구조는 자치단체 종류별로 다르다. 시·도의 경우 지방소비세 도입과 지방소득세 독립세 전환 등의 영향을 받아 지방세의 위상은 가시적인 성과를 거둔 것으로 평가된다. 예를 들어, 특별시 및 광역시의 경우 지방세의 비중은 지방소비세 도입 직전인 2009년 34.8%이었으나 지방소비세가 도입된 이후에는 40%에 근접하는 수준으로 상승하였음을 알 수 있다. 지방소득세가 독립세로 전환된 2014년에도 전년도의 35.1%에서 39.3%로

높아져 세제개편의 영향이 긍정적으로 작용한 것으로 판단된다. 도 자치단체에서도 비슷한 양상이 관찰되었다. 2009년 지방세 비중은 20.6%이었으나 지방소비세가 도입된 2010년에는 28%대 수준으로 높아졌다. 이와는 달리 2009년과 2013년에는 글로벌 금융위기와 취득세율 인하의 여파로 시·도의 지방세 비중이 하락하였다.

한편, 기초자치단체 중에서 지방소득세의 독립세 수혜가 큰 지역은 시 지역으로 나타났다. 시 지역의 지방세 비중은 지방소득세 독립세 전환 직전인 2013년에의 23.0%에서 2014년에 27.1%로 상승하였다. 반면에 세원이 제한적인 군 자치단체의 경우 세입분권 수혜가 적은 지역으로 나타났다. 결국, 지방소비세와 지방소득세로 대표되는 세입분권의 확대에 따른 수혜는 시·도, 상대적으로 세원이 풍부한 50만 이상의 거점도시 등 일부 계층과 지역에 한정되었다.

〈그림 3-1〉 자치단체 종류별 지방세입 대비 지방세 비중 추이

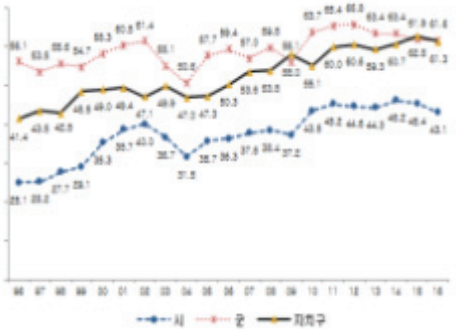


지방세입에서 의존재원이 차지하는 비중을 보면, 특별시와 광역시는 1990년대 후반부와 2000년 후반부에 증가하였으나 지방소비세와 지방소득세가 도입되기 시작한 2010년

이후에는 하락하는 추세를 보이고 있다. 반면에 도 자치단체의 의존재원 비중은 2000년 초반부터 꾸준히 증가하다 2010년 이후에는 정체 상태에 있는데, 지방소득세가 도 자치단체의 세목이 아니어서 세입분권의 수혜가 지방소비세에 한정된 것으로 판단된다.

〈그림 3-2〉 자치단체 종류별 지방세입 대비 의존재원 비중 추이

〈시·도〉



〈시·군·구〉

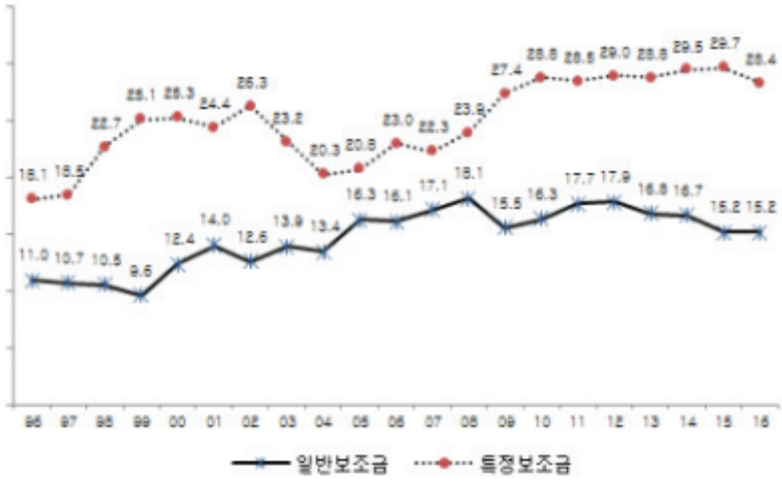
3) 의존재원의 유형별 구조

다음으로 의존재원을 일반보조금과 특정보조금으로 구분하여 살펴보았다. 현행 정부간 재정조정제도에서 일반보조금은 지방교부세와 조정교부금이 포함되며, 보조금은 특정보조금으로 분류된다. 물론, 지방교부세와 조정교부금 중에서도 특별교부세와 특별교부금은 특정보조금에 해당하므로 이를 분리하여 집계하여야 하나, 규모도 작을 뿐 아니라 지방재정연감의 편제가 그리할 수 없으므로 편의 상 일반보조금으로 간주하였다.

지방세입 전체로 보면 일반보조금에 비하여 특정보조금의 비중이 높은 편이다. 다음의 〈그림 3-3〉은 이를 도시한 것으로 2016년 결산 기준 일반보조금의 비중은 15.2%, 특정보조금은 28.4%를 차지하고 있다. 시계열적으로 살펴보면, 1996년 기준으로 일반보조금이 11.0%, 특정보조금이 7.1%p 높은 18.1%이었으며, 2003년까지는 이 격차가 확대되는 추세를 보였다. 2004년에는 특정보조금의 비중이 20.3%로 급락하면서 2008년까지 비교적 낮은 수준을 유지하다, 2010년 이후에는 20% 후반대를 유지하고 있다. 이러한 패턴은 2004년도에 추진된 국고보조사업 정비와 관련된 것으로 보인다. 국가균형발전특별

회계 설치와 국가사무의 지방이양 수단으로서 국고보조사업을 구조개편을 추진하였다는 점을 앞서 설명한 바 있는데, 2005년 전·후를 기점으로 대폭 축소된 국고보조사업이 다시 늘어나기 시작한 현실을 잘 보여주고 있다.

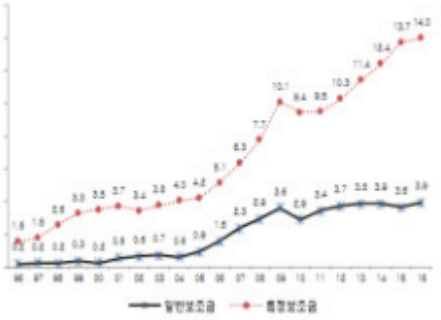
〈그림 3-3〉 지방세입 대비 일반보조금과 특정보조금의 비중 추이



4) 의존재원의 자치단체 종류별 구조

의존재원의 유형별 지방세입 대비 비중은 자치단체 종류별로 다소 다른 양상을 보여주고 있다. 특별시 및 광역시와 자치구를 보면, 2009년 전·후를 기점으로 특정재원의 비중이 급격히 높아지는 추세를 발견할 수 있다. 이러한 변화는 복지분야 국고보조사업의 팽창과 관련된 것으로 추측된다. 그 이유는 자치구 사무의 대부분이 복지사무인데, 2000년 후반부에 진입하면 자치구의 특정보조금 비중이 급증하는 양상으로 변모하기 때문이다. 자치구 복지분야 국고보조사업은 국가에서 직접 보조하는 사업과 특별시 및 광역시를 경유하여 자치구가 수행하는 사무가 있으며, 유형이 무엇이든 특별시·광역시의 매칭이 대부분 부과된다. 2000년대 후반부터 특별시 및 광역시와 자치구의 패턴이 동행성을 보이는 데는 이러한 현실이 반영된 결과로 풀이된다.

〈그림 3-4〉 특별시·광역시와 자치구의 일반보조금과 특정보조금 비중 추이

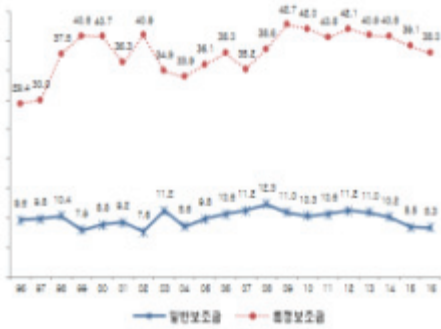


〈특별시 및 광역시〉

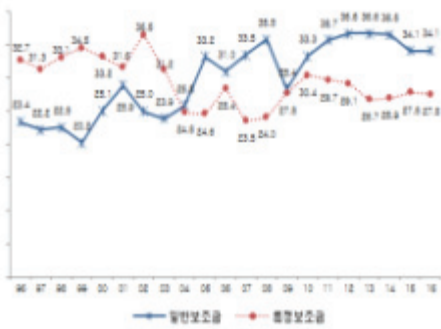
〈자치구〉

한편, 도 자치단체와 시·군을 비교하면, 군 지역이 다른 특성을 보이고 있다. 다음의 〈그림 3-5〉는 특정보조금의 비중이 높은 패턴은 도, 시 지역에서 공통적으로 관찰되기 때문에 군 지역과 비교하는 방식을 취하고 있는데, 군 지역은 도 자치단체와 달리 일반보조금의 비중이 월등히 높다. 그러나 2000년 초반까지는 반대로 특정보조금의 비중이 일반보조금을 압도하였다는 것을 알 수 있다. 지방양여금이 주로 군 지역의 지방도로 정비, 농촌사회 지역개발, 수질오염방지 관련 재정사업에 지원되었다는 점에서 이 기간에는 군 지역에서 지방양여금이 중요한 기간 재원으로서 역할을 수행한 것으로 보인다.

〈그림 3-5〉 도 및 군 일반보조금과 특정보조금 비중 추이



〈도〉



〈군〉

나. 지방세출 구조

1) 지방세출의 전반적 구조

예산편성기준의 세출과목이 변경된 2008년 이후의 지방세출 구조 변화 양상과 특징을 살펴보았다. 지방세출 규모는 총계 결산기준으로 2008년의 167조원에서 2016년 264조원으로 1.6배 성장하였다. 시·도와 시 지역의 지방세출이 평균치와 같은 1.6배 성장하였으며, 자치구의 세출규모가 2008년의 15조원에서 2016년 약 28조원으로 1.8배 증가하여 가장 높은 성장세를 보였다. 반면에 군 자치단체의 세출은 1.4배 성장세를 보여 평균치에 다소 미치지 못하였다.

〈표 3-2〉 지방세출의 연도별 규모 및 자치단체 종류별 비중(총계 기준)

(단위 : 조원, %)

	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016
전국	166.8 (100.0%)	186.5 (100.0%)	206.5 (100.0%)	220.0 (100.0%)	225.5 (100.0%)	245.1 (100.0%)	264.0 (100.0%)
시도	86.4 (51.8%)	95.6 (51.3%)	106.4 (51.5%)	113.4 (51.5%)	116.4 (51.6%)	127.8 (52.1%)	137.2 (52.0%)
시	42.3 (25.4%)	47.4 (25.4%)	53.1 (25.7%)	56.4 (25.6%)	57.6 (25.5%)	62.3 (25.4%)	67.5 (25.6%)
군	23.0 (13.8%)	25.4 (13.6%)	27.2 (13.2%)	28.4 (12.9%)	28.0 (12.4%)	29.4 (12.0%)	32.6 (12.3%)
자치구	15.1 (9.0%)	18.1 (9.7%)	19.7 (9.5%)	21.8 (9.9%)	23.6 (10.5%)	25.6 (10.4%)	27.8 (10.5%)

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」 각 연도

기능별 세출 규모와 위상의 변화는 〈표 3-3〉에서 살펴볼 수 있다. 지방세출에서 차지하는 비중이 증가한 분야는 사회복지이다. 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 보건, 과학기술 분야에 대한 세출의 비중은 다소간의 증가나 하락이 관찰되지만, 대체로 큰 변화 없이 2008년도 수준을 유지하고 있다. 반면에 사회복지분야는 가장 높은 성장세를 보였는데, 지방세출에서 차지하는 비중은 2008년 21.0%에서 2016년에는 30.0%까지 증가하였다. 규모로는 2006년 35조원에서 2016년 79조원으로 2.3배 팽창하였다. 사회복지분야

의 팽창과 달리 수송 및 교통 분야의 세출은 208년의 13.0%에서 2016년에는 8.6%로 -4.4%p 하락하였다. 그 뒤를 이러 환경보호분야의 세출 비중이 10.1%에서 8.6%으로 비교적 큰 폭으로 하락하였으며, 농림해양수산 분야의 비중이 8.0%에서 7.3% 소폭 하락하였다.

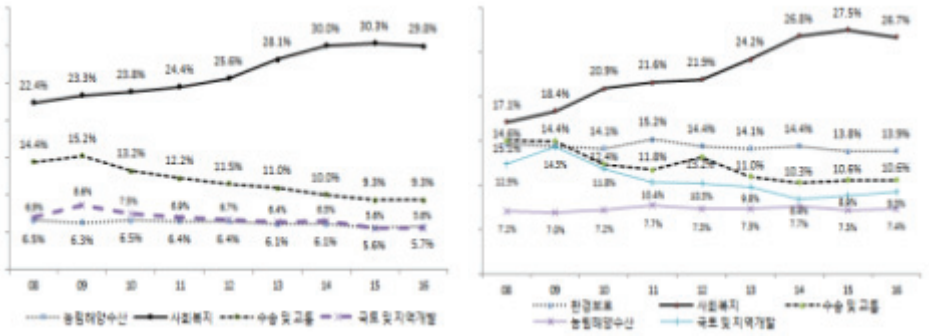
〈표 3-3〉 기능별 지방세출 구조 추이(총계 기준) (단위 : 조원, %)

	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016
합계	166.8 (100.0)	186.5 (100.0)	206.5 (100.0)	220.0 (100.0)	225.5 (100.0)	245.1 (100.0)	264.0 (100.0)
일반 공공행정	21.8 (13.1)	22.4 (12.0)	24.9 (12.0)	27.6 (12.6)	26.9 (11.9)	31.0 (12.6)	33.6 (12.7)
공공질서 및 안전	2.8 (1.6)	3.7 (2.0)	5.6 (2.7)	4.6 (2.1)	4.0 (1.8)	4.3 (1.8)	7.0 (2.7)
교육	8.2 (4.9)	8.4 (4.5)	10.3 (5.0)	10.5 (4.8)	10.7 (4.8)	12.0 (4.9)	12.3 (4.6)
문화관광	8.3 (5.0)	9.8 (5.2)	10.1 (4.9)	10.9 (4.9)	10.7 (4.8)	11.5 (4.7)	12.8 (4.8)
환경보호	16.8 (10.1)	18.0 (9.6)	19.6 (9.5)	19.9 (9.1)	20.2 (9.0)	21.3 (8.7)	22.7 (8.6)
사회복지	35.1 (21.0)	44.0 (23.6)	51.9 (25.1)	60.4 (27.5)	67.2 (29.8)	74.9 (30.6)	79.1 (30.0)
보 건	2.7 (1.6)	3.1 (1.7)	3.1 (1.5)	3.5 (1.6)	3.7 (1.6)	4.3 (1.8)	4.5 (1.7)
농림 해양수산	13.3 (8.0)	14.9 (8.0)	16.4 (1.5)	16.9 (7.7)	17.3 (7.7)	17.6 (7.2)	19.3 (7.3)
산업 및 중소기업	3.6 (2.2)	4.5 (2.4)	4.5 (7.9)	4.4 (2.0)	4.1 (1.8)	5.0 (2.0)	5.3 (2.0)
수송 및 교통	21.6 (13.0)	21.2 (11.3)	21.8 (2.2)	21.2 (9.6)	19.9 (8.8)	20.9 (8.5)	22.6 (8.6)
국토 및 지역개발	15.2 (9.1)	17.0 (9.1)	16.7 (8.1)	17.1 (7.8)	16.3 (7.2)	16.8 (6.9)	18.4 (7.0)
과학기술	0.3 (0.2)	0.3 (0.2)	0.2 (0.1)	0.4 (0.2)	0.4 (0.2)	0.4 (0.2)	0.3 (0.1)
기타	17.2 (10.3)	19.4 (10.4)	21.5 (10.4)	22.6 (10.3)	23.9 (10.6)	24.9 (10.2)	26.1 (9.9)

2) 자치단체 종류별 세출구조 분석

지방세입 구조와 마찬가지로 지방세출의 구조도 자치단체 종류별로 다른 특징을 보이고 있다. 각자 관장하는 사무의 범위와 수준, 종류에 따라 세출의 특성은 다르게 나타난다. 다음 〈그림 3-6〉은 지방세출 중에서 지역균형발전과 관련된 주요 분야의 비중을 도시한 것으로 시·도의 경우 사회복지비 비중의 증가와 다른 분야 세출의 비중이 하락하는 추세가 뚜렷이 관찰된다. 특히, 수송 및 교통 분야의 세출 비중은 2008년의 14.4%에서 2016년 9.3%로 크게 하락하였다. 시 자치단체의 세출 구조도 시·도와 비슷한 양상을 보여주고 있다. 사회복지비의 비중이 17.1%에서 26.7%로 크게 높아지면서 수송 및 교통 분야의 세출 비중이 2008년의 15.1%에서 2016년 10.6%로 크게 저하되었다. 국토 및 지역개발 분야의 세출도 같은 기간 12.5%에서 9.3%로 상당 수준으로 낮아졌다. 다만, 농림해양수산 분야의 세출은 시·도의 비중은 다소 하락한 반면에 시 자치단체는 다소 상승하여 상반된 추세를 보여주었다. 한편으로 환경보호 분야의 세출 비중은 하락하는 추세이기는 하나 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있어 재정수요는 여전히 큰 것으로 나타났다.

〈그림 3-6〉 시·도 및 시 지역의 세출구조 추이

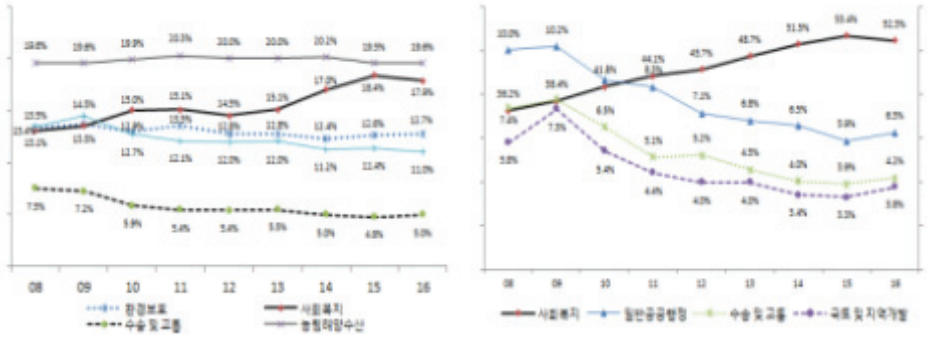


〈시·도〉 〈시〉

군 지역의 경우 농림해양수산 분야의 비중이 가장 높으며, 다음으로 사회복지 분야라는 특징을 보여주고 있다. 농림해양수산의 세출 비중은 2008년 이후 꾸준히 20% 내외 수준을 유지하고 있어, 이 분야에 대한 재정수요가 지속적으로 발생하고 있었다. 사회복지분야

세출 비중은 2008년의 13.1%에서 2016년 17.9%로 증가하였으나 시·도, 시 지역의 사회복지분야 세출 비중의 증가 폭에 비해서는 상대적으로 낮은 편이었다. 자치구의 세출구조는 사회복지비의 비중이 압도적으로 높다는 특징을 보여준다. 자치구의 사회복지비가 세출에서 차지하는 비중은 2008년의 36.2%에서 2016년 52.3%으로 무려 16.1%p나 급증하였다.

〈그림 3-7〉 군 및 자치구의 세출구조 추이



〈군〉 〈자치구〉

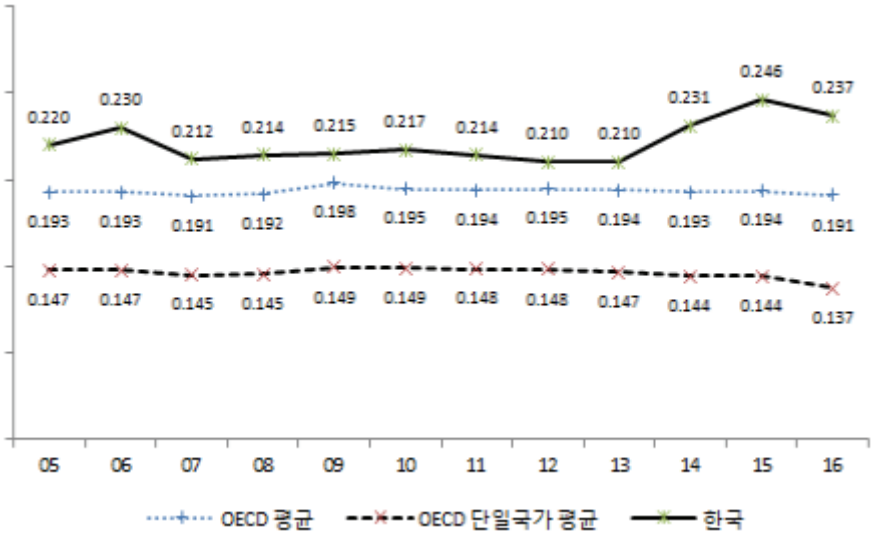
지금까지 살펴본바와 같이 지방세출 구조의 특징은 사회복지비의 세출압박과 증가, 교통 및 지역개발 분야의 하락으로 집약된다. 이에 대해서는 두 가지 관점에서 해석할 수 있다. 첫째는 복지지출의 팽창으로 인하여 다른 분야의 재원배분에 어려움을 겪고 있으며, 두 번째는 실제로 도시철도, 항만에 대한 재정수요가 줄어들었다는 사실이다. 셋째는 정책의 우선순위 조정을 들 수 있다. 도로, 교량, 산업단지, 도시개발과 관련된 세출규모는 증가하고는 있지만, 증가세가 둔화되고 있어 우선순위가 낮아졌거나 실제 재정수요가 줄어들었다는 것을 말해준다.

2. OECD 국가와 비교 평가

가. 세입분권 및 세출분권의 외형적 비교

재정분권 수준을 공개된 통계의 일면만을 보고 간단히 평가하기는 어렵다. 발표되는 통계 이면에는 정부간 재정관계나 예산회계제도, 사무배분 등 질적인 특성들이 존재하기 때문이다. 더욱이 이용가능한 통계도 제한적일 뿐만 아니라 이 조차도 산출기준이 다른 경우도 있다. 그럼에도 먼저, OECD에서 발표하는 세입분권의 기준인 일반정부 세입 대비 지방세입의 비중을 살펴보면 한국의 세입분권 수치는 외형상 평균 이상으로 나타나고 있다.

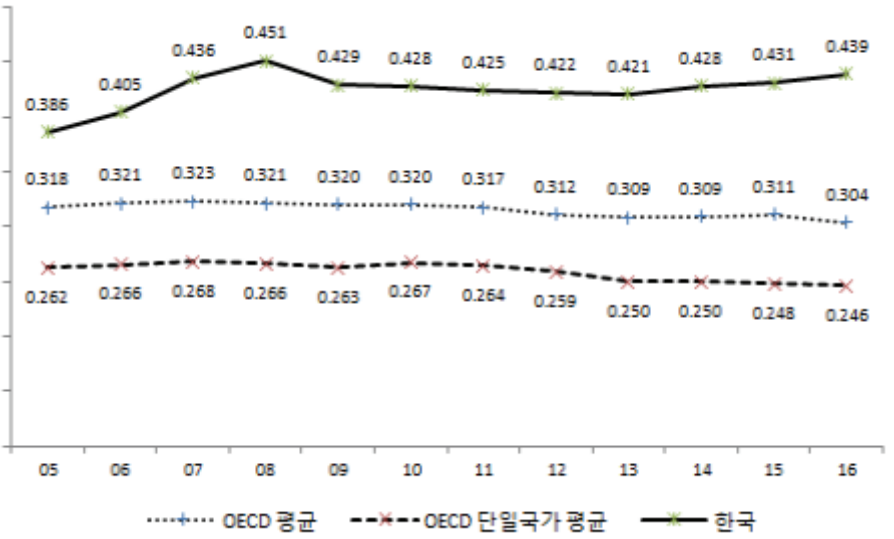
〈그림 3-8〉 OECD 기준 세입분권의 연도별 추이



주 : 1) 2005년~2016년 기간 통계가 수록되어 있지 않은 국가(일본, 호스트레일리라)는 제외한 상태에서 연구자가 평균치를 산출하였으며, 한국은 e-나라지표에 수록된 연도별 결산치 이다.
자료 : OECD Fiscal Decentralization Data Base

세출분권 역시 한국은 OECD 내에서 매우 높은 위치에 있다. 특히, 연방형 국가에 비해서도 한국의 세출분권은 높은 수준을 유지하고 있으며 최근에는 증가하는 추세이다.

〈그림 3-9〉 OECD 기준 세출분권의 연도별 추이



주 : 한국은 행정안전부의 2018년도 「지방자치단체 통합재정 개요」의 재정사용액 예산치 이다.
자료 : OECD Fiscal Decentralization Data Base

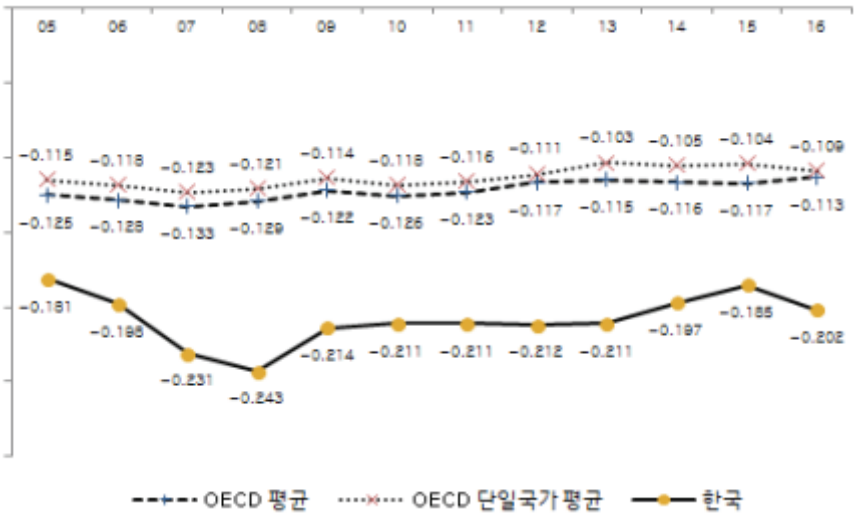
나. 세입·세출 갭 비교

앞서 강조한바와 같이 재정분권은 재정제도 뿐 아니라 정부계층간 사무배분이나 기능배분까지 고려하여 판단하여야 한다. 이전재원에 대한 의존도가 높거나, 상급정부의 위임사무가 많을 경우, 그리고 행정의 수비범위가 광범할 경우 수치상으로는 재정분권도가 높게 나타날 수 있다. 그러나 재정분권을 재정권한의 자율성과 자주성으로 정의한다면, 단순히 일반정부 세입과 세출에서 차지하는 비중만으로 재정분권의 수준을 평가하기 보다는 세입·세출 갭(세입분권-세출분권) 지표가 더 적절하다 판단된다.

만약 세입·세출 갭이 0보다 크다는 것은 자체세입으로 지출수요를 감당할 수 있다는 의미이기 때문에 세입의 자율성과 자주성은 그만큼 확보되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 반대로 세입·세출 갭이 0보다 작으면, 부족분은 중앙정부의 재정지원으로 보전하여야 하므로 재정운영의 자율성과 자주성은 그만큼 협소해지는 것으로 판단할 수 있다. 이런 관점에

서 보면 한국의 세입·세출 갭은 OECD 평균치를 크게 넘어서는 크기의 음수 값을 보여주고 있다. 〈그림 3-10〉은 이를 잘 보여주고 있는데, 한국의 세입·세출 갭은 -0.2 내외에서 지속되고 있으며, 이는 OECD 전체 평균치, OECD 내 단일국가 평균치를 크게 넘어서고 있다.

〈그림 3-10〉 OECD 기준 세입-세출 갭의 연도별 비교



주 : 한국은 행정안전부의 2018년도 「지방자치단체 통합재정 개요」에 수록된 2016년 결산치 임
자료 : OECD Fiscal Decentralization Data Base

다. 지방세입 및 지방세출의 자율성

지방재정은 세입, 세출의 양적 불균형뿐만 아니라 질적 자율성도 높은 편이 아니다. 세입의 질적 자율성은 과세자주권(taxing power)으로 비교할 수 있다. OECD는 지방세의 과세자주권을 13개 유형으로 분류하고 있다. 다음의 〈표 3-4〉는 OECD의 최근 수치로서 2014년 기준 과세자주권을 보여주고 있다. 기본세율과 감면에 대한 자율성은 한국의 경우 전무하지만, OECD 국가의 경우 연방형 국가의 주정부는 지방세의 45.3%, 지방정부는 지방세의 14.6%를 행사하고 있다. 한국은 기본세율에 대한 자치단체의 결정권은 없으며,

단지 기본세율에서 일정 범위 정도만 탄력적으로 운용할 수 있는 과세자주권이 지방세의 83.4%를 차지한다. 이 비중은 2002년, 2006년과 비교하여도 큰 차이가 없다. 결론적으로 기본세율이나 감면에 대한 권한의 대부분을 중앙정부가 보유하고 있으므로 한국의 실질적 과세자주권은 OECD 평균에 비해 크게 떨어지는 것으로 판단된다.

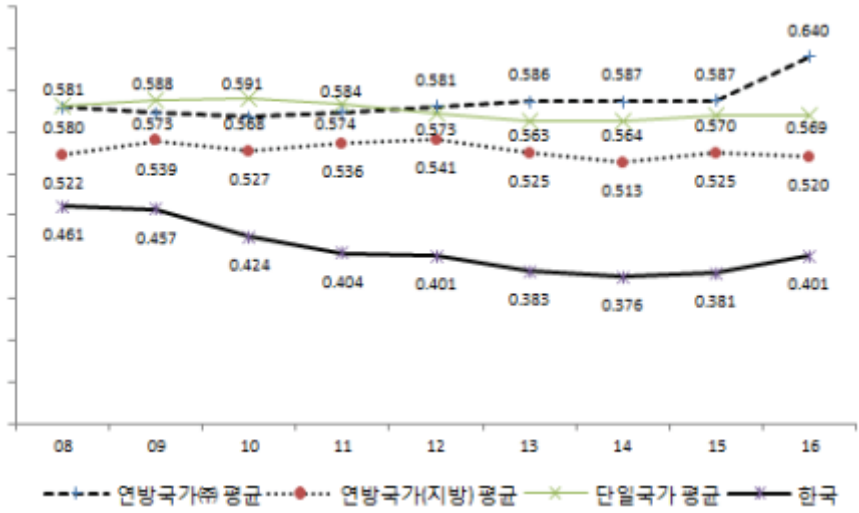
〈표 3-4〉 OECD 국가의 지방정부의 과세권 비교

		한국 (2002)	한국 (2006)	한국 (2014)	OECD 평균(2014)	
					주정부	지방정부
세율 및 감면 자율성		-	-	-	70.0	10.2
세율 자율성	소계	83.4	86.7	83.1	7.7	61.8
	전면적	-	-	-	2.2	20.8
	제한적	83.4	86.7	83.1	5.5	41.0
감면 자율성		-	-	-	-	-
조세공유 (세원배분) 제도	소계	-	-	-	43.0	-
	지방정부와 협의	-	-	-	14.8	1.7
	중앙정부가 결정	-	-	-	0.8	11.5
중앙정부가 세율 및 감면 결정		16.6	13.3	16.0	5.0	7.8
기타		-	-	1.0	1.8	4.1

출처 : OECD, Fiscal Decentralization Data Base

다음으로 세출 자율성은 질적 요소에 대한 판단을 필요로 하지만, 현실적으로 어렵기 때문에 자체세입 비율을 이용하여 간접적으로 추론할 수 있다. 자체세입 비율이 높을수록 세출의 자율성도 높다고 볼 수 있는데, 다음의 〈그림 3-11〉은 OECD 국가를 연방형 국가와 단일형 국가로 구분한 후, 연방형 국가는 다시 주정부와 지방정부로 분리하여 정리한 자체세입 비중을 비교하고 있다. 한국의 자체세입 비중은 OECD 내 어떤 유형과 비교하여도 평균치에 미치지 못할 뿐 아니라 최근 들어 하락하는 경향에 있어 세출 자율성도 높은 수준으로 보기는 어렵다 판단된다.

〈그림 3-11〉 OECD 기준 자체세입 비중의 연도별 비교



자료 : OECD Fiscal Decentralization Data Base

3. 소결 : 재정분권 성과 및 지방재정 당면 현안

한국의 재정분권은 외형적 성장과 달리 내용적으로는 큰 변화를 보이지 않았다. 정부시책이란 관점에서 보면, 2005년의 예산편성지침의 폐지, 2006년의 지방채무 발행한도제 도입 등의 분권적 조치가 있었지만, 세입·세출의 구조적 측면에서는 큰 진전이 있었다고 보기는 어려울 것이다. 지방세입에서 차지하는 지방세의 위상은 2000년의 21.2%에서 2016년 23.5%로 다소 개선되기는 하였으나, 소위 말하는 "2할 자치"의 한계를 극복한 것은 아니었다. 2010년 지방소비세와 지방소득세의 도입, 2014년 지방소득세의 독립세 전환, 지속적인 지방세 감면제도 축소 등의 영향으로 지방세는 꾸준히 양적 성장을 거두었으나 국세 중심의 조세체계를 유지하는 한 세입분권의 한계는 명백하였다. 과세 자주권 측면에서도 세목, 세율, 과표에 대한 자치단체의 결정권이 획기적으로 개선되었다는 징표는 발견할 수 없었다.

오히려 세출 측면에서는 사회복지지출을 중심으로 한 국고보조의 팽창과 이에 수반되는 지방비부담의 압박으로 세출의 자율성은 후퇴하였다 하여도 과언이 아니다. 국고보조의 경우 2000년 이전에는 지방세입에서 차지하는 비중이 20% 미만이었으나 2010년 이후에는 20%대 후반으로 상승하였다. 특히, 자치구는 국고보조의 비중이 40%를 넘어섰으며도, 시 자치단체도 30% 이상을 유지하고 있다. OECD국가와 비교하여도 세입·세출의 갭이 매우 크다는 것은 정부간 기능배분과 재원배분의 불균형이 심각하다는 것을 말해준다.

세입분권의 가시적 진전이 더딘 상태에서 세원이 수도권 편재 문제가 여전하다는 사실도 간과할 수 없다. 지방세에서 수도권의 비중은 2002년 58.8%에서 2014년 47.0%까지 하락하였으나 2016년에는 다시 50.3%로 후퇴하였다. 이는 과세자주권 신장이나 국세의 지방이양 확대 등 재정분권의 수혜지역이 수도권 위주로 한정될 개연성이 높다는 것을 시사하며, 정부간 재정조정제도의 역할이 효율성에서 형평성으로 중시될 필요가 있다는 것을 의미하기도 한다. 이 경우 정부간 재정관계를 어떤 방향에서, 어떻게 설계하고 운영하며, 전통적 재정연방주의가 주창하는 재정자원의 효율적 배분은 어떤 방식으로 관리할 것인지가 앞으로 중요한 과제가 될 것이다.

제2절 보통교부세의 재원보장효과

본 연구에서는 보통교부세의 재원보장효과 분석 방법으로 빈곤(poverty)의 측정과 빈곤율 분해기법을 응용하기로 한다. 아울러, 패널자료의 동태적 시계열모형을 이용하여 보통교부세가 재정부족 문제를 어느 정도, 어떤 속도로 보전하는지를 분석하여 재원보장효과의 안정성을 검토하기로 한다.

1. 빈곤지표를 이용한 보통교부세 재원보장효과 분석

가. 분석 방법

1) 분석의 배경

빈곤율과 관련하여 빈곤 문제는 경제학의 소득분배 영역에서 오래전부터 활발히 연구되어 왔다. 소득의 절대적 수준은 물론이고 계층간, 지역간 소득분배 상태에 대한 분석을 바탕으로 소득분배정책이나 복지정책, 지역사회개발정책의 대안을 마련할 때 빈곤 문제는 중요한 위치를 차지한다. 그러나 빈곤을 어떻게 정의할 것인가 하는 문제는 여전히 명확히 해결되지 않고 있다. 이는 시대와 사회, 그리고 개인이 가지고 있는 주요 가치에 따라 그 개념의 내용이 다르게 정의될 수 있기 때문이다. 그럼에도 일반적으로 빈곤은 “개인, 가족이나 집단이 가지고 있는 물질적, 문화적 그리고 사회적 자원이 제한적이어서, 그들이 속해있는 사회에서 받아들일 수 있는 최소한도의 생활수준을 유지할 수 없는 상태”로 이해한다(문진영, 2015).

빈곤에 대한 이 개념을 지방재정 분야에 적용하면, 지방재정에서 빈곤의 문제란 “지역주민이 최저한의 생활수준을 유지하는데 필요한 재정자원을 동원할 수 없는 상태”로 이해할 수 있다. 흔히 거론되는 자체세입으로 인건비도 충당하지 못한다는 표현이 지방재정 분야에서 대표적인 빈곤 문제의 사례라 할 수 있다. 비단 인건비 뿐 아니라 행정운영경비, 법정의무지출에 대한 자치단체의 재정적 충당능력도 빈곤지역을 식별하는 기준이 될 수 있다. 자치단체가 법적으로, 의무적으로 지출하여야 하거나 비록 의무지출은 아니라 하여도 현실적으로 의무지출에 준하는 성격의 경비는 기관 존립의 일차적인 선결요건이기 때문이다.

이처럼, 빈곤 문제는 지방재정 영역에서 National Minimum 사상과 직결되는 개념이다. 보통교부세의 탄생 배경과 목적이 National Minimum 달성을 위한 재정적 안전장치라는 점에서 보면, 재정적으로 빈곤 상태에 있는 자치단체를 벗어나게 하는 일은 보통교부세가 우선적으로 수행하여야 할 책무이다. 다시 말해서, 보통교부세는 재정적으로 탈빈곤(脫貧困) 상태를 유지하도록 재원보장기능을 수행하여야 하며, 이를 지렛대로 삼아 지역주민이 최저한의 생활수준을 유지하는데 필요한 재정적 기반을 제공하여야 한다. 재정적 빈곤을 측정하고, 분해하려는 목적이 바로 여기에 있다.

2) 빈곤선의 설정

방법론적으로 빈곤은 절대적 빈곤(absolute poverty), 상대적 빈곤(relative poverty) 중 하나를 선택하는 경우가 일반적이다. 절대적 빈곤이란 최저한의 삶의 질이나 생활조건이 충족되지 않은 상태를 말한다. 최저한의 조건은 통상 의·식·주를 비롯하여 위생적인 물, 상하수도, 건강, 주거, 교육 등과 같은 인간의 기본욕구(basic needs)가 심각하게 박탈된 상태를 말한다(UN, 1995). 그러나 절대적 빈곤은 범위를 어디까지 설정하며, 어떤 방법으로 측정하고, 측정에 소요되는 각종 비용은 어떻게 할 것인지가 논란이 되어 왔다.

이와는 달리 상대적 빈곤은 상대적 박탈(relative deprivation)이나 평균적 박탈(average deprivation)이라는 개념에서 출발한다. 통계적으로는 소득이나 소비수준의 분포를 이용하여 자신이 상대적으로 분포 상의 어디에 위치해 있는지를 가지고 평가한다. 때문에 통계적 측정기법이 비교적 간편하며, 정부가 정책을 구상하고 실행하기 위한 통계적 기준으로도 활용할 수 있다.

다만, 상대적 빈곤을 판단하는 기준, 즉 빈곤선(poverty line)을 정해야 하는 문제가 있는데, EU나 OECD에서는 세대수로 조정된 가처분소득(등가처분소득) 중위 값의 60%, 50%를 기준으로 한다. 일반 연구자들은 연구 목적이나 개인적인 선호도에 따라서 중위소득의 일정수준(40%, 50%, 60%), 혹은 평균 소득의 일정 수준(예를 들자면 50%)으로 설정하는 경우가 많다. 본 연구에서는 평균치의 50%를 빈곤선으로 채택하였다. 그 이유는 자치단체 대상의 연구에서는 중위수를 채택하는데 필요한 충분한 표본이 아니며, 지역간 격차가 커 정규분포를 따르지 않기 때문이다.

3) 빈곤지표

정책적, 통계적으로 활용되는 빈곤지표로는 빈곤도지표(Headcount Ratio)와 빈곤갭지표(Poverty Gap Ratio), 그리고 이 보다 빈곤층의 빈곤 변화를 더 중시하는 FGT지표와 Sen지표가 있다. World Bank(2000)에 의하면 이들 개별 지표의 산출공식과 특성은 다음과 같다.

빈곤도지표(P_0 : Headcount Ratio)는 다음의 식 (2-1)처럼 빈곤선을 z, 각 지역의 지방세와 표준세입을 y, 지방세 및 표준세입의 밀도함수를 $f(y)$라 하면, 상대적 빈곤율은 전체 인구에서 빈곤선 이하에 속하는 빈곤층 인구의 비율로 간단히 표기된다. 만약, 이산형이면 상대적 빈곤율은 P_0로 간단히 구할 수 있다. 여기서 N_p는 빈곤선 이하 자치단체의 인구, N은 전체 인구, y_i는 i 자치단체의 지방세나 표준세입이다. 또한, I는 $y_i < z$이면 1, $y_i \geq 1$이면 0의 값을 갖는다. 빈곤선은 앞에서 설명한대로 지방세나 표준세입 기준 시·도, 시, 군 평균의 50%로 설정하였으며, 자치단체별 재정규모의 격차가 크다는 점을 고려하여 인구규모로 조정하였다.

$$P_0 = \int_0^z f(y_i)dy_i, \text{ 혹은 } P_0 = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N} I(y_i < z) = \frac{N_p}{N} \quad \text{.....(2-1)}$$

다음으로 빈곤갭지표(P_1 : Poverty Gap Ratio)가 있다. 빈곤갭지표는 빈곤선 밑에 있는 지역의 소득이 빈곤선과 어느 정도 차이가 나는지를 측정하며, 빈곤선 대비 빈곤갭의 비중으로 나타낸다. 여기서 $(\frac{z-y_i}{z})$는 i지역의 소득이 빈곤선과 격차로 인하여 느끼는 상실감함수(deprivation function)이므로 빈곤지역에 속하는 인구의 비율을 나타내는 P_0와 달리 빈곤갭의 크기에 따라 지표값이 영향을 받는다. 즉, 빈곤선 기준으로 빈곤지역의 소득이 적을수록 지표값은 더 민감하게 반등하며, 지표값도 상승한다. 여기서, $G_i = (z-y_i)\cdot I(y_i < z)$이다.

$$P_1 = \int_0^z (\frac{z-y_i}{z}) f(y_i)dy_i, \text{ 혹은 } P_1 = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N}\left(\frac{G_i}{z}\right) \quad \text{.....(2-2)}$$

이처럼 빈곤층 내 소득분배 변화에 대한 반응을 더 민감하게 포착하기 위하여 개발된 지표가 분배감응적(distribution-sensitive) 빈곤지표이다. 분배감응적 빈곤지표로는 FGT지표와 Sen지표가 있다. Foster, Greer and Thorbecke(1984)가 일반화시켜 제안한 FGT지표는 빈곤율지표와 빈곤갭지표까지 포괄하며, 다음의 (2-3a)으로 측정한다. 여기서 α는 빈곤에 대한 민감도를 나타낸다. 즉, 파라미터 α가 0이면, 빈곤층의 박탈감을 고려하지 않고 단순히 빈곤층의 비율만 산출하므로 빈곤도지표 P_1이 되며, $\alpha = 1$이면 빈곤갭지표 P_2, $\alpha > 1$이면 빈곤층이 소득격차에 더 민감하게 반응한다는 것을 뜻한다. $P > 2$이면 빈곤층 소득이 부유층으로 이전될 정도로 빈곤층의 소득이 감소하는 경우로서 일반적인 사례는 아니다. 이런 이유로 $\alpha = 2$인 FGT지표를 사용하는데, 요인별 분해도 가능하다는 장점이 있다. 본 연구에서는 보다 일반적이면서, 빈곤 변화의 요인이 가능한 식 (2-3b)의 P_2를 FGT지표로 사용하기로 한다.

$$P_\alpha = \int_0^z \left(\frac{z - y_i}{z}\right)^\alpha f(y_i)dy_i, \text{ 혹은 } P_\alpha = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N}\left(\frac{G_i}{z}\right)^\alpha, \ \alpha \geq 0 \quad \text{.....(2-3a)}$$

$$P_2 = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N}\left(\frac{G_i}{z}\right)^2 \quad \text{.....(2-3b)}$$

다음으로 Sen지표는 앞에서 열거된 빈곤지표에 내장된 빈곤층 수, 빈곤의 정도, 소득분배 등이 포괄적으로 반영하고 있다. Sen지표는 식 (2-4)처럼 표현된다. 여기서, G_p는 빈곤층만을 대상으로 한 지니계수, μ^p는 빈곤층의 평균 소득이다. 기본적으로 Sen지표는 빈곤도지표 P_0와 빈곤갭지표 P_1의 개념을 반영하되, 빈곤층의 지니계수 G^p가 P_1과 P_2 각각에 가중치로 작용하는, P_1 및 P_2의 가중평균 합으로 구한다는 것을 알 수 있다.

$$P_s = P_0\left[1 - (1 - G^p)\frac{\mu^p}{z}\right] = P_0 G^p + P_1(1 - G^p) \quad \text{.....(2-4)}$$

4) 빈곤지표의 분해

앞에서 설명한 빈곤지표는 상대적 빈곤의 개념에서 출발하고 있다. 상대적 빈곤은 어느 시점에서 측정하느냐에 따라 변하는 속성이 있다. 시점에 따라 빈곤지표 값이 변하는 원인에는 대체로 네 가지가 거론된다. 첫째, 저소득층 소득수준의 변동이다. 저소득층의 소득수준이 하락하면 빈곤율은 상승한다. 두 번째는 소득격차의 변동이다. 평균적인 소득수준이 변동하지 않아도 소득격차가 확대(축소)된다면, 빈곤율도 상승(하락)한다. 세 번째는 인구구조의 변화이다. 예를 들어 고령자비율의 증가는 빈곤율 상승의 원인으로 작용한다. 마지막으로 소득수준 변동으로 빈곤선 자체가 이동하여 빈곤지표 수치가 변하는 경우이다.

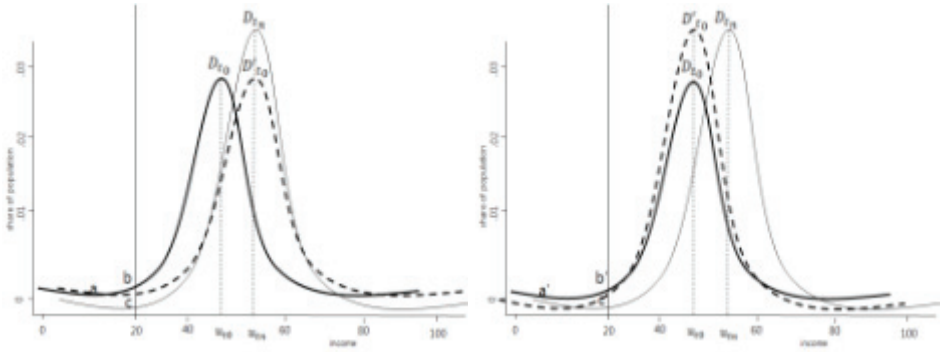
전술한 요인들을 고려하여 Datt and Ravallion(1992)은 전반적인 생활수준의 변화, 소득격차의 변화, 인구구성비의 변화로 분해하는 방법을 고안하였다. 구체적으로 이들은 빈곤지표의 변동을 평균소득 변화에 의한 성장요인(growth component), 로렌쯔곡선의 변화로 인한 재분배효과(redistribution component), 그 밖에 다른 요인들에 의하여 발생하는 잔차(residual)로 분해하는 방법을 제시하였다. 여기서, t_0는 분석 기간에서 최초 연도, t_n은 마지막 연도, r은 기준 연도이다.

$$P_{t_n} - P_{t_0} = G(t_0, t_n; r) + D(t_0, t_n; r) + R(t_0, t_n; r) \quad \text{.....(2-5a)}$$

빈곤지표 변화 = 성장요인 + 재분배요인 + 잔차

성장요인과 재분배요인을 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 최초 연도의 소득분포를 D_{t_0}, 마지막 연도의 소득분포를 D_{t_n}, 빈곤선을 하위 20%라 하자. 성장요인은 최초 연도의 소득분포가 일정하다는 가정 하에 소득변화가 빈곤지표에 미치는 영향을 말한다. 다음의 〈그림 3-12〉에서 마지막 연도의 소득분포 D_{t_0}'가 최초 연도의 소득분포 D_{t_0}와 동일하다고 가정하고, 평균소득이 μ_{t_0}에서 μ_{t_n}으로 증가했을 때 빈곤지표에 미치는 효과가 성장요인이다. 재분배요인은 반대로 최초 연도의 평균소득이 일정하다는 가정 하에 소득분포가 빈곤지표에 미치는 영향이다. 즉, 평균소득이 μ_{t_0}로 고정된 상태에서 최초 연도와 마지막 연도의 소득분포가 동일하다고 가정했을 때, 실제 소득분포와의 차이가 재분배효과이다.

〈그림 3-12〉 빈곤지표의 성장요인과 재분배요인의 분해 개념도



〈성장요인〉 〈재분배요인〉

상기 개념에 따라 성장요인과 재분배요인은 식 (2-5b)처럼 세부적으로 표기된다. 여기서 L_{t_0}, L_{t_n}, L_r은 각각 최초 연도, 마지막 연도, 기준연도의 로렌쯔곡선으로 소득분배 상태를 의미한다.

$$G(t_0,t_n;r) \equiv P(z/\mu_{t_n},L_r) - P(z/\mu_{t_0},L_r)$$
$$D(t_0,t_n;r) \equiv P(z/\mu_r,L_{t_n}) - P(z/\mu_r,L_{t_0}) \quad \text{.....(2-5b)}$$

본 연구에서는 최초 연도인 2002년과 마지막 연도인 2016년의 빈곤지표 변화를 분해하기로 한다. 식 (2-5c)에서 우측 첫 번째 항은 성장요인, 두 번째 항은 재분배요인이다. 한편, $P(\mu_{16},L_{02})$과 $P(\mu_{02},L_{16})$는 실제로 관측되는 자료가 아니므로 별도 추정 절차를 필요로 한다. 본 연구에서는 비모수적 방법을 사용하여 $P(\mu_{16},L_{02})$는 $P(\mu_{02},L_{02})$를 기준으로 모든 지역의 지방세나 표준세입에 μ_{16}/μ_{02}를 곱하여 추정하였으며, $P(\mu_{02},L_{16})$는 $P(\mu_{16},L_{16})$ 기준으로 모든 지역의 지방세나 표준세입에 μ_{02}/μ_{16}를 곱하여 추정하였다. 분석 대상 빈곤지표로는 빈곤도지표 P_0와 FGT지표의 P_2지표로 하였다. 이들은 빈곤지표 중에서 가법성 공리에 의해 분해가 가능하다는 점, 그리고 P_2는 빈곤지역의 세입불평등에 대한 반응성이 높아 P_0지표의 분해 결과와의 교차 검증이 가능하다는 점을 고려하였다.

$$P_{16} - P_{02} = \underbrace{[P(\mu_{16}, L_{02}) - P(\mu_{02}, L_{02})]}_{\text{성장요인}} + \underbrace{[P(\mu_{02}, L_{16}) - P(\mu_{02}, L_{02})]}_{\text{재분배요인}} + \text{잔차} \quad (2\text{-}5c)$$

5) 이용통계 및 분석기간

보통교부세의 재원보장기능을 검증하기 위하여 지방세, 보통교부세, 지방세와 보통교부세를 합산한 표준세입을 이용하고 있다. 표준세입에 조정교부금이나 국고보조금을 개입시킬 경우 이들 보통교부세의 재원보장효과를 분석, 해석하는 과정에서 이들 이전재원이 간섭하는 현상이 발생한다. 표준세입에 보통교부세만 포함시키면 지방세만을 기준으로 했을 때 빈곤도와 표준세입 기준의 빈곤도의 차이만큼 보통교부세의 역할이 개입된 것이므로 재원보장기능에 대하여 보다 선명한 해석이 가능해진다.

분석기간은 구조적, 제도적 빈곤 현상을 측정하고자 장기시계열 자료를 이용하였다. 본 연구에서는 지방재정연감의 전산통계가 공개되기 시작한 2002년부터 가장 최근의 2016년까지 15년간을 분석하였다. 다만, 보통교부세는 산정내역에 수록된 산정액 통계치를 이용하였다.

나. 빈곤지표를 이용한 재원보장효과 분석

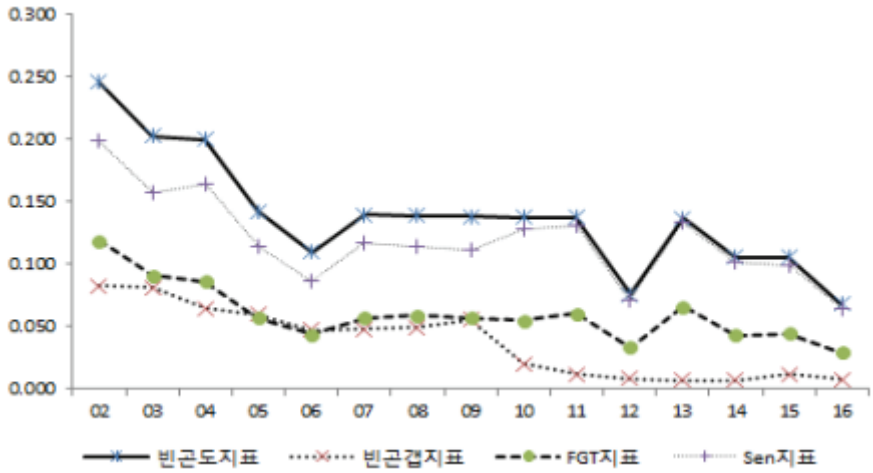
1) 시·도

(1) 빈곤율 추계로 본 보통교부세의 재원보장효과

지방세를 기준으로 빈곤도를 측정한 결과가 〈그림 3-13〉에 도시되어 있다. 지표값의 크기는 지표에 따라 다르지만, 과거 15년간에 걸쳐 꾸준히 하락하는 경향을 보였다. 지역별로 보면, 빈곤지역으로 분류된 시·도는 강원, 충북, 전북, 전남, 경북으로 나타났다. 이들 빈곤지역 중 2002년부터 2016년 전체 기간에서, 모든 지표에 걸쳐 빈곤선에 미치지 못하는 시·도는 전북이 유일하였다. 경북은 2005년 경 이후부터 빈곤지역에서 탈피하였으며, 충북은 2012년 이후부터 빈곤지역에서 탈피하는 경향을 보이고 있다. 반면에 강원과 전남은 탈빈곤지역으로 분류된 회수가 1회, 내지는 2회에 불과하여 빈곤지역으로서 성향을 강하게 나타내고 있었다.

한편, 특이 사항으로는 Sen지표가 빈곤도지표에 근접하여 비슷한 패턴으로 움직인다는 사실이다. Sen지표는 빈곤지역 내 지니계수를 가중치를 빈곤도지표와 빈곤갭 지표에 곱하여 산출하므로 이 패턴은 빈곤지역 내 자치단체간의 지방세 격차가 작다는 것을 말해준다. 다른 하나는 FGT지표와 빈곤갭지표간 격차가 2010년 이후 확대되는 양상을 보이고 있는 바, 이는 지방세에 있어서 빈곤지역이 갖는 상대적 박탈감이 증가하였다는 것을 시사한다.

〈그림 3-13〉 시·도 연도별 빈곤지표 추이



지방세와 달리 표준세입의 경우 빈곤지역이 전무하였다. 지방세만 보면 일부 시·도가 빈곤 지역에 속하였으나, 지방세에 보통교부세가 추가된 표준세입에서는 빈곤지역으로 분류된 시·도가 전무하였다는 것은 그만큼 보통교부세가 재원보장기능을 발휘하였다는 의미로 해석할 수 있다. 뿐만 아니라 지방세의 상대적 빈곤 문제가 해소되었다는 측면에서 보면 보통교부세가 재원보장기능과 함께 재정형평기능도 같이 수행한 것으로 이해된다.

〈표 3-5〉 지방세와 표준세입의 빈곤지표 비교(시·도)

	지방세				표준세입			
	빈곤도 지표 (P_0)	빈곤갭 지표 (P_1)	FGT 지표 (P_2)	Sen 자표 (P_s)	빈곤도 지표 (P_0)	빈곤갭 지표 (P_1)	FGT 지표 (P_2)	Sen 자표 (P_s)
'02	0.245	0.083	0.119	0.198	-	-	-	-
'03	0.203	0.081	0.091	0.157	-	-	-	-
'04	0.200	0.064	0.086	0.165	-	-	-	-
'05	0.142	0.059	0.057	0.114	-	-	-	-
'06	0.110	0.047	0.043	0.086	-	-	-	-
'07	0.140	0.048	0.057	0.117	-	-	-	-
'08	0.139	0.049	0.059	0.114	-	-	-	-
'09	0.138	0.055	0.057	0.111	-	-	-	-
'10	0.137	0.020	0.054	0.128	-	-	-	-
'11	0.137	0.012	0.060	0.131	-	-	-	-
'12	0.075	0.008	0.033	0.071	-	-	-	-
'13	0.137	0.007	0.066	0.133	-	-	-	-
'14	0.105	0.006	0.043	0.102	-	-	-	-
'15	0.105	0.012	0.044	0.099	-	-	-	-
'16	0.068	0.008	0.029	0.064	-	-	-	-

(2) 빈곤지표 분해로 본 보통교부세의 재원보장효과

다음의 〈표 3-5〉는 식 (2-5c)에 근거하여 빈곤지표 P_0와 P_2를 분해한 결과로서 2002년과 2016년의 두 시점간 지방세와 표준세입의 상대적 빈곤율의 변화를 보여주고 있다. 첫 번째 열은 식 (2-1)과 식 (2-3b)에서 측정한 실제 빈곤율, 두 번째 열은 2002년도 지방세 및 표준세입 분배 상태에 2016년의 지방세 및 표준세입 수준을 가지도록 조정한 추정 빈곤율과 2002년도 평균 지방세 및 표준세입에서 2016년의 지방세 및 표준세입 분배 상

태를 가지도록 고정한 후의 추정 빈곤율 보여준다.

분해 결과 지방세에 대한 빈곤율은 P_0의 경우 지방세 신장에 따른 성장요인으로 29.3%p 증가하였으나 재분배 요인이 -21.4% 작용하여 17.7%p 하락하였다. P_2도 지방세의 성장효과에 따라 빈곤율이 상승하였으나 재분배 요인으로 2002년 대비 9%p 하락하였다. 그러나 빈곤율 자체가 완전히 제거된 것은 아니다. 빈곤도지표의 경우 2016년 기준으로 0.068%p, FGT지표는 0.001%p가 남은 상태이다. 빈곤율은 보통교부세가 추가된 표준세입에서 완전히 제거되었으며, 지방세에 대한 빈곤율과 비교했을 때 보통교부세는 최소한 빈곤도지표의 0.068%p, FGT지표의 0.001%p 가량 영향을 준 것으로 보인다.

〈표 3-6〉 시·도 지방세 및 표준세입 빈곤율 요인 분해

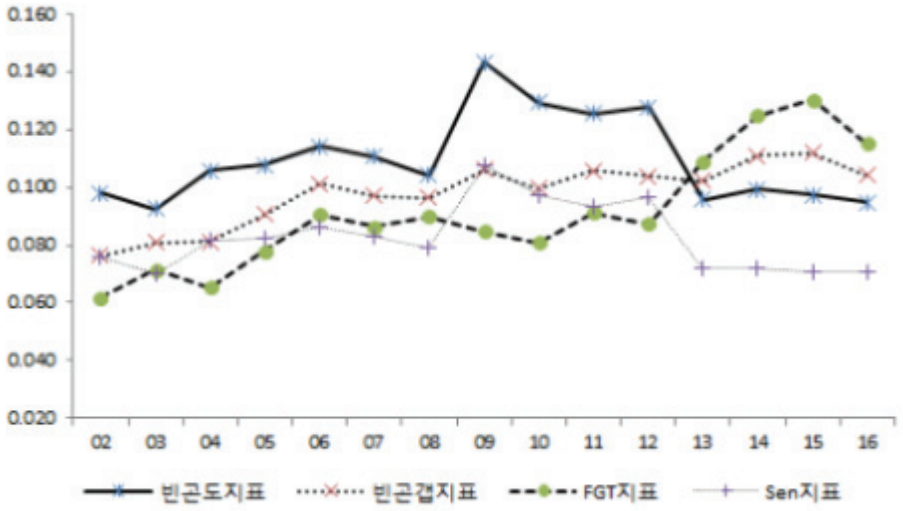
		실제빈곤율(%)			추정빈곤율(%)		빈곤변화 요인(%p)		잔차
		'02년 (P_{02})	'16년 (P_{16})	격차 (%p)	$P(\mu_{16} L_{02})$	$P(\mu_{02}, L_{16})$	성장요인	재분배 요인	
빈곤도 지표 (P_0)	지방세	0.245	0.068	-0.177	0.538	0.031	0.293	-0.214	0.256
	표준세입	-	-	-	-	-	-	-	-
FGT 지표 (P_2)	지방세	0.119	0.029	-0.090	0.261	0.013	0.142	-0.106	0.126
	표준세입	-	-	-	-	-	-	-	-

2) 시·군

(1) 빈곤율 추계로 본 보통교부세의 재원보장효과

시·도의 빈곤지표는 비슷한 경향성을 보이는 반면에 시·군의 빈곤지표는 지표 특성에 따라 다른 양상을 보였다. 예를 들어 빈곤에 대한 반응도가 전혀 반영되지 않은 빈곤도지표는 최근 들어 하락하는 경향을 보였으나, 빈곤회피도가 반영된 빈곤갭지표와 FGT지표는 상승하는 추세에 있다. 최근 들어 시·군 지역의 지방세에 대한 상대적 박탈감이 확산되고 있다는 것을 의미한다. 특히, 시·도와 반대로 시·군에서는 FGT지표가 빈곤갭 지표보다 높은데, 지방세 격차에 대한 민감도가 시·도 보다는 시·군 지역에서 더 크다는 것을 뜻한다.

〈그림 3-14〉 시·군 연도별 빈곤지표 추이



그러나 비록 시·군의 지방세 격차에 대한 민감도가 높다 하여도 표준세입의 빈곤율은 시·도와 마찬가지로 해소되었다. 빈곤갭지표에서 일부 빈곤선 이하에 속하는 시·군이 있으나 다른 지표에서는 빈곤 자치단체가 전무하였다. 이 역시 보통교부세가 상대적 박탈감을 해소할 정도로 충분히 재원보장기능을 발휘한다는 의미로 해석할 수 있을 것이다.

〈표 3-7〉 지방세와 표준세입의 빈곤지표 비교(시·군)

	지방세				표준세입			
	빈곤도 지표 (P_0)	빈곤갭 지표 (P_1)	FGT 지표 (P_2)	Sen 자표 (P_s)	빈곤도 지표 (P_0)	빈곤갭 지표 (P_1)	FGT 지표 (P_2)	Sen 자표 (P_s)
'02	0.098	0.076	0.062	0.076	-	0.002	-	-
'03	0.092	0.081	0.072	0.070	-	0.001	-	-
'04	0.106	0.081	0.065	0.082	-	0.003	-	-
'05	0.108	0.091	0.078	0.082	-	0.003	-	-
'06	0.114	0.101	0.091	0.086	-	0.002	-	-

	지방세				표준세입			
	빈곤도 지표 (P_0)	빈곤갭 지표 (P_1)	FGT 지표 (P_2)	Sen 자표 (P_s)	빈곤도 지표 (P_0)	빈곤갭 지표 (P_1)	FGT 지표 (P_2)	Sen 자표 (P_s)
'07	0.111	0.097	0.086	0.083	-	0.002	-	-
'08	0.104	0.097	0.090	0.079	-	0.006	-	-
'09	0.143	0.106	0.085	0.108	-	0.009	-	-
'10	0.129	0.100	0.081	0.097	-	0.003	-	-
'11	0.126	0.106	0.091	0.093	-	0.004	-	-
'12	0.128	0.104	0.087	0.096	-	0.005	-	-
'13	0.096	0.102	0.109	0.072	-	0.005	-	-
'14	0.099	0.111	0.125	0.072	-	0.004	-	-
'15	0.097	0.112	0.130	0.071	-	0.003	-	-
'16	0.095	0.104	0.115	0.070	-	0.002	-	-

빈곤지표 측정 결과를 보다 자치단체별로 살펴보면 연도별, 지역별로 큰 변화가 없었다. 빈곤 자치단체의 대부분은 군 지역이었으며, 시 자치단체 중에서는 태백, 남원, 문경이 측 빈곤지역에 속하는 사례가 많았다. 이러한 결과는 태백, 남원, 문경, 상당수의 군 자치단체가 만성적, 구조적 빈곤상태에 빠져 있다는 것을 말해준다.

〈표 3-8〉 시·군 지방세의 빈곤선 추계 결과

	'02년		'05년		'10년		'16년	
	시	군	시	군	시	군	시	군
빈곤도지표(P_0)	1	45	3	53	3	50	3	49
빈곤갭지표(P_1)	-	46	1	51	4	49	3	51
FGT지표(P_2)	-	49	1	51	4	49	3	50
Sen지표(P_s)	-	46	1	51	4	49	3	51

이처럼 전 기간에 걸쳐 모든 빈곤지표에서 만성적, 구조적 빈곤상태에 처한 자치단체는 〈표 3-8〉과 같다. 이들 지역은 2016년 지방세 기준으로 측정한 빈곤 자치단체이다. 이 중에서 밑줄로 표기된 자치단체는 2002년부터 2016년 기간 동안, 모든 빈곤지표에서 빈곤지역으로 분류된 지역으로서 38개 군 자치단체로 나타났다.

〈표 3-9〉 2016년 지방세 기준 상대적 빈곤 시·군 현황

	지방세 빈곤 자치단체
강원	태백, 영월, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양
충북	보은, 옥천, 영동, 괴산, 단양
충남	부여, 서천, 청양
전북	남원, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안
전남	곡성, 구례, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 함평, 완도, 진도, 신안, 장성
경북	문경, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 예천, 봉화, 울릉, 고령
경남	의령, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천

주 : 밑줄로 표기된 지역은 2002년부터 2016년 기간에 걸쳐 모든 빈곤지표에서 빈곤선 이하에 포함된 빈곤 자치단체를 의미한다.

(2) 빈곤지표 분해로 본 보통교부세의 재원보장효과

보다 구체적으로 보통교부세의 재원보장효과를 살펴보면, 빈곤도지표 P_0와 FGT지표 P_2의 경우 보통교부세는 지방세의 빈곤율을 100% 해소하고 있다. 그러나 빈곤갭지표에 의하면, 표준세입도 빈곤율이 증가하였는데, 이는 재분배요인에 의해 빈곤율이 -0.001%p 하락하였음에도 불구하고 성장요인으로 인하여 0.0034% 증가하였기 때문이다. 물론 성장요인 자체만 보면, 지방세의 0.155%p에서 표준세입은 0.0034%p로 하락하였기 때문에 보통교부세의 재원보장효과가 빈곤율을 -0.152%p 하락시킬 정도로 발휘되었다고 볼 수 있다.

다른 한편으로 재분배요인이 지방세에 비하여 표준세입이 작다는 결과에 주목할 필요가 있다. 물론, 빈곤갭지표 하나에서 나타난 결과이므로 단정하기는 어렵지만, 지방세에서 -

0.00419%p 발휘되었던 재분배요소가 표준세입에서는 -0.001%p로 하락하였다는 것은 보통교부세의 재정형평기능이 재원보장효과와 달리 효과적으로 발휘되지 못하고 있다는 의미로 해석될 여지가 있다.

〈표 3-10〉 시·군 지방세 및 표준세입 빈곤율 요인 분해

		실제빈곤율(%)			추정빈곤율(%)		빈곤변화 요인(%p)		잔차
		'02년 (P_{02})	'16년 (P_{16})	격차 (%p)	$P(\mu_{16} L_{02})$	$P(\mu_{02}, L_{16})$	성장 요인	재분배 요인	
P_0 지표	지방세	0.098	0.095	-0.003	0.298	0.031	0.200	-0.067	0.136
	표준세입	-	-	-	-	-	-	-	-
P_2 지표	지방세	0.062	0.115	-0.053	0.188	0.038	0.126	-0.024	0.049
	표준세입	-	-	-	-	-	-	-	-
P_1 지표	지방세(a)	0.076	0.104	0.028	0.2316	0.0343	0.1554	-0.0419	0.085
	표준세입(b)	0.0018	0.0021	0.0004	0.0052	0.0007	0.0034	-0.0010	0.002
	c=b-a	-0.0745	-0.1021	-0.0277	-0.2264	-0.0336	-0.1519	0.0409	-0.083
	(c/a)×100	97.7	98.0	98.7	97.8	97.9	97.8	97.5	97.6

2. 시계열기법을 이용한 보통교부세 재원보장효과 분석

가. 분석 방법

1) 분석 배경

앞에서 우리는 지방세와 표준세입에 대한 빈곤지표의 변화, 그리고 빈곤지표 분해기법을 이용하여 보통교부세의 재원보장효과를 확인한 바 있다. 이하에서는 패널오차수정모형(Panel - Vector Error-Correction Model)을 이용하여 보통교부세의 재원보장효과를 동태적으로 검증하여 보다 견고한 결과를 얻고자 한다.

전통적인 회귀분석에 의존하는 구조방정식모형은 경제이론이 근거를 두고 종속변수와 설명변수라는 인과관계를 설정하기 때문에 경제이론에 제약을 받으며, 예측력이 저하되는

한계가 있었다. 예측력의 대안으로서 단일변수에 대한 시계열 분석기법이 있으나, 변수간의 동태적 상호작용을 분석할 수 없다는 문제가 지적되었다. 이에 따라 시계열과 구조방정식모형을 결합시켜 모든 변수를 내생화시킨 벡터자기회귀모형(VAR : Vector Autoregressive Model)이 개발되었다. VAR모형은 현재 관측치를 내생변수로 하고, 모형 내 모든 시차변수를 설명변수로 구성하므로 내생변수 상호간 동태적 인과관계를 경제이론에 제약받지 않고 분석 목적에 따라 유연하게 검증할 수 있다. 또한, 오차항의 충격(innovation)이 구조모형 내 내생변수에 어떤 영향을 주며, 예측오차 분산분해(variance decomposition) 기법을 이용하여 내생변수 변동에 대한 오차항의 상대적 기여도를 측정하는 수단을 제공한다.

오차수정모형은 VAR모형의 장점에 더하여 장·단기 균형관계와 불균형에서 균형으로 회복하는 크기와 속도를 파악하는데 유용성을 제공한다. 보통교부세는 재정부족액을 보전하는 기능을 수행하여야 하므로 개념적으로 보면, 재정부족액을 완전히 보전하는 상태를 균형으로 볼 수 있다. 만약 보통교부세가 재정부족 상태를 완전히 보전해 주지 못하거나, 반대로 과다 보전해 주고 있다면, 그 차이만큼 불균형이 존재한다. 물론, 모든 시점에서, 모든 자치단체에 완전히 재정부족액을 보전하는 균형상태를 유지할 수는 없다. 일시적으로 재정부족액을 과소(과다) 보전하는 불균형이 발생할 수 있는데, 이 경우에도 균형을 회복하려는 힘이 크고, 속도가 빠르다면 보통교부세는 재원보장기능을 수행하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 분석 목적과 대상에 적합한 분석 방법이 바로 오차수정모형이다.

본 연구에서는 VAR모형과 VECM모형이 갖는 특성을 이용하여 재정부족이 보통교부세에 미치는 동학적 성격을 분석하기로 한다. 즉, 재정부족이 보통교부세에 미치는 충격의 크기와 보통교부세 변동에서 재정부족이 미치는 상대적 영향력은 패널-VAR모형으로 분석하였으며, 재정부족과 보통교부세 사이에서 발생하는 불균형을 조정하는 속도와 크기는 패널-VECM모형으로 분석하였다.

2) 분석 모형

시계열이 짧은 경우에는 패널 자료를 이용하여 자유도 문제를 회피하여야 하는데, 패널 데이터를 응용하는 기법은 Holtz-Eskin(1988)에 의해 제시되어 있다. 내생변수가 k개로

구성된 패널-VAR(p) 모형은 식 (2-6)으로 표현된다. 여기서 $Y_{i,t}$는 $(k\times 1)$인 내생변수 벡터, y_{t-1}, y_{t-2}, y_{t-s}는 내생변수 시차가 부여된 벡터, $A_{1,}A_2,\ldots A_p$는 $(k\times k)$인 파라미터의 행렬계수, v는 $(k\times 1)$ 상수항 벡터, $\varepsilon_{i,t}$는 오차항으로서 자기상관이 없는 백색잡음(white noise) 벡터이다. 또한, 패널-VAR 체계이므로 지역 i의 특성을 나타내는 고정효과(fixed effect) f_i가 포함되어 있다.

$$Y_{i,t} = v + \sum_{s=1}^{p} A_s Y_{i,t-s} + f_i + \varepsilon_{i,t} \quad \text{.....(2-6)}$$

상기의 식 (2-6)을 차분하면, 고정효과는 제거되고 식 (2-7)와 같게 된다.

$$\triangle Y_{i,t} = \sum_{s=1}^{p} A_s \triangle Y_{i,t-s} + \triangle \varepsilon_{i,t} \quad \text{.....(2-7)}$$

식 (2-7)의 VAR(p) 모형은 오차항의 과거 정보로만 구성된 무한 차수의 벡터이동평균(VMA : Vector Moving Average) VMA(∞)로 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned}\triangle Y_{i,t} &= \mu + \varepsilon_{i,t} + \Phi_1\varepsilon_{i,t-1} + \Phi_2\varepsilon_{i,t-2} + \ldots \\ &= \mu + \sum_{s=0}^{\infty} \Phi_s \varepsilon_{i,t-s}, \text{ 여기서, } \Phi_1 = A_1,\ \Phi_2 = A_1^2,\ \Phi_3 = A_1^3, \ldots \quad \text{.....(2-8)}\end{aligned}$$

오차항간 공분산 때문에 내생변수에 미치는 충격들이 직접적인 효과와 간접적인 효과가 섞여 있으므로 촐레스키 분해(Cholesky decomposition) 기법을 이용하여 직접적인 효과만 분리할 수 있다. 즉, 오차항의 공분산 행렬 $E(u_t u_t') = \Omega = PP'$을 직교화한 PP^{-1}을 식 (2-8)에 곱하여 전개하면, 새로운 오차항 $e_{i,t}$의 함수로 표현할 수 있다. 여기서 $\Theta_i = \Phi_i P$, $e_t = P^{-1}u_t$이다.

$$\begin{aligned}\triangle y_{i,t} &= \mu + \sum_{s=0}^{\infty} \Phi_s PP^{-1} \varepsilon_{i,t-s} = \mu + \sum_{s=0}^{\infty} \Theta_s e_{t-s} \\ &= \mu + \Theta_0 e_t + \Theta_1 e_{t-1} + \Theta_2 e_{t-2} + \Theta_3 e_{t-3} + \ldots\ldots \quad \text{.....(2-9a)}\end{aligned}$$

식 (2-9a)를 미래 시점 $(t+s)$으로 확장하면 다음처럼 표기되며, 충격반응함수(impulse response function))는 $(\partial y_{t+s}/\partial e_t)$이다. 즉, 충격반응함수는 현재 예상하지 못한 충격이 발생할 때, 미래 시점에서 내생변수가 변동하는 정도를 나타낸다.

$$\triangle y_{t+s} = \mu + \Theta_0 e_{t+s} + \Theta_1 e_{t+s-1} + \Theta_2 e_{t+s-2} + \Theta_3 e_{t+s-3} + \cdots\cdots \quad \text{.....(2-9b)}$$

다음으로 VAR체계 내 어느 방정식에서의 충격이 내생변수에 미치는 영향은 예측오차 분산분해(forecast error variance decomposition) 기법으로 분석할 수 있다. 현재 시점 t에서 측정한 미래 $(t+s)$ 시점의 예측오차의 분산은 다음과 같이 개별 내생변수의 예측오차 분산의 합계라는 것을 알 수 있다. 따라서 전체 예측오차의 분산에서 개별 재생변수의 예측오차 분산이 차지하는 비중을 백분율로 나타낼 수 있으며, 이 백분율을 상대적 기여도 의미로 해석한다.

$$\begin{aligned} Var(\triangle Y_{i,t+s} - \triangle \widehat{Y_{i,t+s|t}}) &\equiv \Sigma_1(s) \\ &= ((\theta_{11}^{(0)})^2 + \ldots + (\theta_{11}^{(s-1)})^2) + ((\theta_{12}^{(0)})^2 + \ldots + (\theta_{12}^{(s-1)})^2) + \ldots \end{aligned} \quad \text{.....(2-10)}$$

이제 내생변수 $Y_{i,t}$가 $x_{i,t}$, $y_{i,t}$로 구성되어 있고, 각각 단위근(unit root)을 갖는 I(1)인 불안정(non-stationary) 시계열이라면, 이들의 선형결합 $y_{i,t} - x_{i,t} = u_{i,t}$도 단위근을 갖는 것이 일반적이다. 그러나 $u_{i,t}$가 정상시계열이 되는 특별한 경우기 있을 수 있는데, 이러한 경우 $y_{i,t}$와 $x_{i,t}$는 서로 공적분(co-integration)되어 있다고 한다. 공적분관계에 있으면 $y_{i,t}$와 $x_{i,t}$ 각각은 확률적 추세를 가지게 되지만, 두 시계열의 차이가 정상시계열이므로 그 둘의 확률적 추세는 같게 된다. 다시 말해서 y_t와 x_t는 확률적 추세를 공유하게 된다. 이를 경제적 관점에서 보면 y_t와 x_t의 공적분을 그들 간의 장기균형관계로 보고, 잔차항 u_t를 불균형 오차로 해석한다.

수준변수간 공적분관계가 존재하면, VAR(p) 체계는 식 (2-8)과 같은 VECM(p-1) 체계로 표현된다(Granger and Engel, 1987). 여기서 β'는 공적분 벡터이며, α는 $y_{i,t}$와 $x_{i,t}$의 장기불균형 오차가 얼마나 빨리 균형상태에 복귀하는가를 나타내는 조정계수

(adjustment coefficient) 벡터, Γ_s는 차분변수에 대한 파라미터의 행렬계수이다. 결국, 우변에서 수준변수 항($\alpha\beta' Y_{i,t-1}$)은 내생변수들 사이의 장기균형관계를, 차분변수 항($\Gamma_s \triangle Y_{i,t-s}$)은 단기동학을 나타낸다.

$$\triangle Y_{i,t} = \mu + \alpha\beta' Y_{i,t-1} + \sum_{s=1}^{p-1} \Gamma_s \triangle Y_{i,t-s} + \varepsilon_{i,t} \quad \text{.....(2-11)}$$

여기서, $\alpha\beta' = -(I_k - A_1 - \ldots - A_2)$, $\Gamma_s = -(A_{s+1} + \ldots + A_p)$

3) 이용통계

분석에 이용하는 통계는 재정부족액과 보통교부세이며, 분석기간은 2002년에서 2016년이다. 재정부족액은 보통교부세 산정내역에 수록된 수치가 있다. 그러나 이 통계는 개별 자치단체의 재정부족액에 조정률 상수를 곱하는 절차를 거쳐 산출되기 때문에 매우 강한 확정적 추세(deterministic trend)를 갖는다. 뿐만 아니라 재정부족액과 교부액 간에는 상관성도 높아 추정량의 편의가 발생하는 문제가 있다.

이를 회피하기 위하여 본 연구에서는 재정부족액을 지방세와 세출규모의 차액으로 정의하고, 재정부족액의 대리변수(proxy)로 이용하기로 한다. 지방세와 세출액은 지방재정연감에 수록된 자치단체별 결산치 이다.

나. 재정부족액에 대한 보통교부세의 단기 재원보장효과

1) 패널시계열의 안정성 검정

패널-VAR 체계의 충격반응함수와 예측오차 분산분해를 이용하여 재정부족에 대한 보통교부세의 단기 재원보장효과를 분석하기로 한다. 패널-VAR를 적용하기 위해서는 먼저 단위근검정이 실시되어야 한다. 단위근을 보유하는 시계열은 충격에 대한 반응에 있어서 정상(stationary) 시계열과는 근본적으로 다른 성질을 가진다. 정상시계열의 경우 $t=0$ 시점에서 한 단위의 충격이 가해졌다고 한다면, 충격이 시간 경과에 따라 작아져 소멸하지만 단위근 시계열은 충격의 효과가 지속되어 불안정한 속성을 갖는다.

AR(1)과정을 패널구조로 표기하면 $y_{i,t} = \alpha_i + \rho_i y_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}$이다. ρ_i는 자기회귀계수,

$\varepsilon_{i,t}$는 상호독립이고 고유특성을 갖는 오차항이다. 패널단위근 검정은 패널그룹 i에 대한 결합검정(joint test)에 기초하며, LLC(Levin-Lin-Chu), Fisher-ADF와 Fisher-PP 등이 있다. LLC는 모든 자료에 공통의 자기상관 구조가 존재한다는 것을 가정하며, Fisher-type의 ADF(Augmented Dickey-Fuller) 검정과 PP(Phillips-Perron)검정은 시계열별로 다른 자기상관 구조를 허용한다.

보통교부세와 재정부족액을 대상으로 ADF검정과 PP검정의 결과를 〈표 3-11〉에 보고하고 있다. LLC검정도 ADF검정이나 PP검정 결과와 별다른 차이가 없어 두 검정 결과만 보고하고 있는데, 일부에서 단위근이 존재하는 것으로 나타났다. 패널모형에서 이질적 패널(heterogeneous panel)의 문제, 본 연구의 예를 들면, 특정 지역의 시계열에서는 단위근이 나타나지만, 다른 지역의 시계열에서는 단위근이 나타나지 않을 수 있다. 이 경우 모든 지역에 적용될 수 있는 하나의 공적분 벡터가 존재하는지는 여전히 숙제로 남아 있다. 패널단위근 검정에 내재된 이러한 한계와 충격반응과 상대적 기여도 예측을 통하여 보통교부세의 재원보장효과를 분석하려는 연구의 취지를 고려하여 I(1) 시계열로 판단하였다.

〈표 3-11〉 패널단위근 검정 결과

			수준변수		1차차분변수	
			ADF검정	PP검정	ADF검정	PP검정
시도	보통교부세	절편	18.6	35.8	110**	278**
		절편, 추세	28.7	79.3**	88.8**	279**
	재정부족액	절편	3.2	1.9	111**	228**
		절편, 추세	54.2**	86.6**	77.5**	183**
시	보통교부세	절편	364	468**	446**	453**
		절편, 추세	352**	199*	307**	509**
	재정부족액	절편	140	291**	520**	963**
		절편, 추세	233**	364**	411**	944**
군	보통교부세	절편	374**	739**	475**	478**
		절편, 추세	293**	174	352**	773**
	재정부족액	절편	293**	174	352**	773**
		절편, 추세	203**	326**	397**	966**

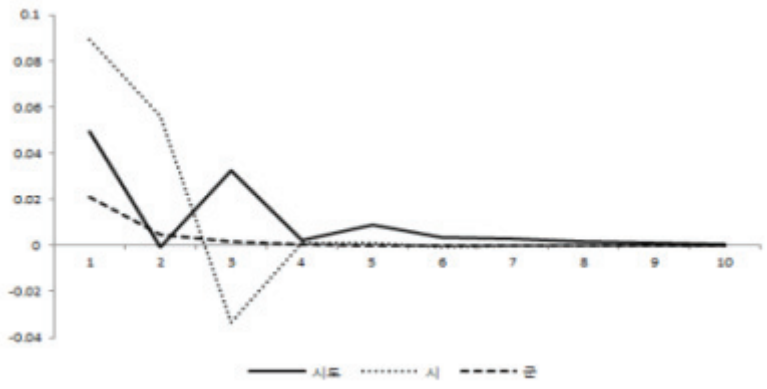
주 : **는 5% 유의수준에서 단위근이 존재한다는 귀무가설을 기각함

2) 재정부족액에 대한 보통교부세의 단기 재원보장효과

재정부족액에 대한 보통교부세의 재원보장효과를 분석하는데 목적이 있으므로 두 변수로 구성된 이변량 VAR체계를 설정하기로 한다. 다만, VAR모형을 적절히 설정하기 위해서는 내생변수의 순서와 시차를 결정하는 문제가 있다. 이에 대해서는 통상적인 절차를 따라 그랜저 인과관계(Granger causality) 검정과 AIC(Akaike information criterion) 및 BC(Schwarz criterion) 기준으로 판단하였다. 그랜저 인과관계 검정의 경우 재정부족액과 보통교부세는 서로 영향을 받는 것으로 나타났는데, 시·도와 시 그룹에서는 시차에 따라 다른 결과를 보였기 때문에 재원부족액이 보통교부세에 영향을 주는 순서로 배열하였다. 이 순서가 보통교부세 운영방식에도 부합된다. 시차의 경우에는 AIC와 BC, 우도(likelihood) 값을 고려하여 2로 하였다.

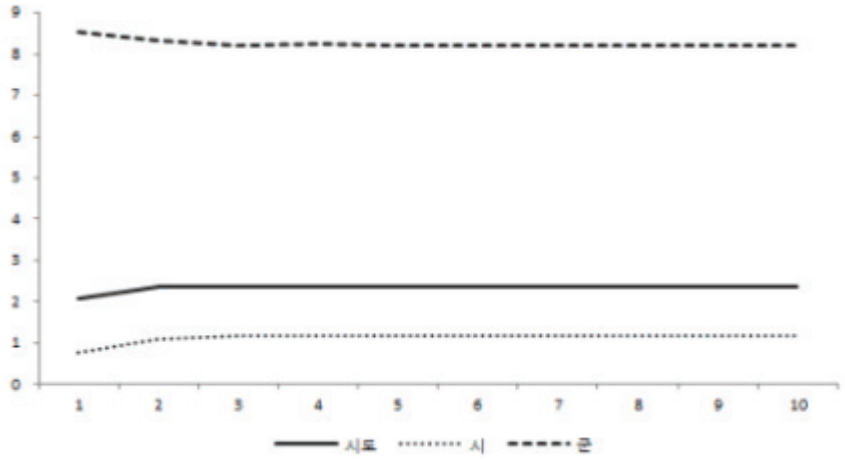
다음의 〈그림 3-15〉는 식 (2-9b)에 따라 재정부족액이 1 표준편차만큼 충격을 주었을 때 보통교부세가 어떤 영향을 받는지를 나타내는 충격반응경로이다. 이 반응경로에서 발견되는 첫 번째 특징은 재정부족에 대한 보통교부세의 반응이 시 〉 시·도 〉 군 순서로 나타났다는 사실이다. 재정부족액 1 표준편차 변동 시 보통교부세가 받는 충격의 크기는 시 0.089, 시·도 0.049, 군 0.02이다. 그러나 $t+2$년도 이후에는 충격의 급격히 줄어드는 것으로 나타났다. 특히, 군 지역은 충격의 강도가 약할 뿐 아니라 $t+2$년 이후는 의미가 거의 없을 정도로 약화되었다.

〈그림 3-15〉 재정부족액 충격에 대한 보통교부세의 반응 경로



다음으로 식 (2-10)에 의한 예측오차 분산분해 결과는 다음과 같다. 〈그림 3-16〉은 보통교부세 변동에 대한 재정부족액의 상대적 기여도를 백분율 개념으로 도시한 것으로서 보통교부세 변동에서 재정부족액이 차지하는 영향력은 군 8%, 시·도와 시 지역은 2% 내외에 불과하였다. 반대로 해석하면 군 지역은 보통교부세 변동의 92%, 시·도와 시 지역은 98% 가량이 자신의 과거 변동으로부터 영향을 받았다는 것을 의미한다. 재정부족액이 보통교부세 변동에 미치는 영향력이 매우 제한적이라는 것인데, 보통교부세 산정제도가 시행착오를 겪으면서 자신만의 고유의 운동법칙에 따라 운영된다는 것으로서, 그만큼 보통교부세의 재원보장기능이 안정적으로 작동하였다는 의미로 해석된다.

〈그림 3-16〉 보통교부세 변동에 대한 재정부족액의 상대적 기여도



다. 재정부족액에 대한 보통교부세의 장기 재원보장효과

1) 공적분 검정

보통교부세와 재정부족액이 수준변수에서 정상시계열로 확신하기 어려운 이상, 두 시계열 간에 공적분 관계가 존재하는지 검증할 필요가 있다. 패널공적분 관계를 검정하는 방법은 Engle-Granger(1987) 기반의 검정방법과 결합 Johansen 기반의 검정방법이 있다.

Engle-Granger 기반의 검정으로는 Pedroni(1999, 2004), Kao(1999) 등이 있다. Pedroni(1999, 2004)는 잔차에서 공통의 자기회귀구조를 가정하고 개별 그룹 내에서 공적분을 검정하는 패널 검정(panel tests, within-dimension)과 그룹간의 이질성을 허용하는 그룹 검정(group tests, between-dimension)으로 나눌 수 있다.

다음의 〈표 3-12〉는 시차 1에서 검정 결과이다. 시차 2 이상에서도 큰 차이가 없어 편의 상 시차 1의 검정 결과만 보고하였는데, 공적분 관계식과 검정 방법간 큰 차이 없이 대다수의 유형에서 공적분 관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이것은 재정부족액과 보통교부세가 장기적으로 일정한 균형관계에 있다는 것을 뜻한다. 예를 들어 일시적으로 보통교부세가 과소(과다) 산정되었다 하여도, 장기적으로 보면 균형수준으로 산정되어 교부된다는 의미를 함축한다.

〈표 3-12〉 패널공적분 검정 결과

			Pedroni 검정		Kao 검정 (ADF)
			상수항	상수항, 시간추세	
시·도	그룹 내	패널 PP 통계량	-5.72**	-4.95**	-2.99**
		패널 ADF 통계량	-2.71*	-0.53	
	그룹간	패널 PP 통계량	-7.34**	-8.21***	
		패널 ADF 통계량	-3.63**	-1.79*	
시	그룹 내	패널 PP 통계량	-10.3**	-16.5**	-0.90
		패널 ADF 통계량	-7.81**	-12.1**	
	그룹간	패널 PP 통계량	-9.00**	-14.0**	
		패널 ADF 통계량	-6.42**	-8.10**	
군	그룹 내	패널 PP 통계량	-9.24**	-2.02*	-18.1**
		패널 ADF 통계량	-12.1**	-9.17**	
	그룹간	패널 PP 통계량	-10.6**	-0.94	
		패널 ADF 통계량	-15.4**	-9.78**	

주 : ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준에서 공적분 관계가 없다는 귀무가설을 기각함

2) 재정부족액에 대한 보통교부세의 장기 재원보장효과

앞의 식 (2-10)의 패널 VECM모형을 이용하여 장기균형 조정계수 β'를 추정하였다. 〈표 3-13〉에 보고한바와 같이 장기균형 조정계수는 모두 (+) 부호를 보여 보통교부세의 재원보장기능이 작동하고 있었다. 즉, 재정부족액이 증가(감소) 시 보통교부세도 이를 반영하여 증가(감소)하는 방향으로 운용되고 있다. 한편, 장기균형을 회복하는 속도는 시·도에 비하여 시, 군 지역이 1.5배 이상 큰 것으로 나타났다. 특히, 시 지역은 불균형 조정속도가 가장 빠른 특성을 보여 주었다.

〈표 3-13〉 재정부족액에 대한 보통교부세의 장기균형 조정계수 추정 결과

	시·도	시	군
장기균형 조정계수	0.077 (4.00)**	0.177 (8.81)**	0.111 (7.56)**

주 : ( ) 내는 t값이며, **는 1% 유의수준에서 신뢰성을 확보한다는 것을 의미함

지금까지의 분석에서 나타난 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 보통교부세는 재정부족 발생 시 이를 흡수하는 방향으로 재원보장기능을 발휘하였다. 둘째, 재원보장의 크기와 속도는 시, 시·도, 군 순서로 다르게 나타나고 있다. 셋째, 이에 따라 재정부족이 보통교부세 변동에 미치는 상대적 영향력도 시, 시·도, 군 순서로 나타났다. 다만, 재정부족이 보통교부세에 미치는 영향력은 매우 제한적이며, 90% 이상은 보통교부세 자신으로부터 영향을 받고 있었다. 이것이 함축하는 바는 재정부족의 충격이 발생하면 단기간에 흡수하지만, 원래 수준으로 다시 복귀하려는 성향이 매우 강하다는 것이다. 산정제도를 안정적으로 관리하려는 유인기제가 작동하였다는 것을 말해준다.

제3절 보통교부세의 재정형평효과

1. 분석 방법의 개요

가. 선행연구 검토

그동안 보통교부세의 재정형평과 관련된 연구는 활발하였으나 다소 엇갈리는 결과들이 보고되어 왔다. 박완규·이종철(2001), 김정훈(2001), 김용성(2004) 등은 평준화계수나 순재정편익 개념을 근거하여 보통교부세의 재정형기능이 제한적이라고 주장하였다. 지방교부세의 재정형평화 효과가 2011년도 이후 약화되고 있다는 연구도 있다(김홍환, 2016). 반면에 보통교부세가 재정형평화기능을 수행한다는 연구 결과도 있다. 김태일외(2001)는 시·군 대상 연구에서 재정형평기능이 뚜렷하게 발휘된다고 보고하였다. 임성일·조기현·서정섭(2006), 조기현(2013)은 자체세입 기준 보통교부세의 재정형평효과는 자치단체 종류별로 다른 것으로 보고하고 있다.

한편, 보통교부세의 적정 재정형평효과에 대한 연구도 보고된 바 있다. 정종필 외(2008)는 지역균형수요의 재정형평기능에 주목하고, 시·군의 경우 지역균형수요가 기초수요만 고려한 경우에 비해 재정형평효과를 강화하지만, 군 지역은 재정형평화가 상당히 이루어진 상태에서 지역균형수요를 추가적으로 반영하기 때문에 재원역전현상이 발생하고, 이로 인하여 재정형평효과가 오히려 훼손되었다고 주장하였다. 주만수(2014)는 보통교부세가 아닌 이전재원 전체를 대상으로 하였지만, 재정자립도와 재정력지수를 적용했을 때 이전재원이 순위변동을 야기할 정도로 재정형평기능을 발휘하는 것에 대하여 비판하고 있다. 최원구(2017) 재정력격차 감소효과와 순위변동효과의 분해를 통하여 시·도에 있어 보통교부세의 재정형평효과는 발휘되고 있으나, 시 지역은 거의 발휘되지 않으며, 군 지역은 불확실하다고 주장하였다.

나. 분석 방법 및 이용 통계

선행연구들이 상반된 결과를 보고하는 것은 분석에 이용한 개념이나 기법이 다른 측면도 있으나 하나의 관점에서 접근한 차이도 있다. 예를 들어 국고보조금, 분권교부세 등을 포함시켜 분석하는 경우, 이들 이전재원의 간섭으로 발생하는 재정형평요소를 제어하여야

하는 문제가 발생한다. 순위변동효과 분해의 경우도 원래 이 기법은 특정 소득을 기준으로 다른 소득원천이 이전되었을 때 순위변화를 분리하여 순수한 재정형평효과를 측정하는데 의의가 있는데, 선행연구들은 재정력지수나 재정자립도 등 다른 기준을 대상으로 순위변동효과를 분리하는 방법론적 착오가 있었다. 또한, 단년도 측정 결과만을 보고하고 있어 실증적 근거가 미흡하기도 하였다.

본 연구에서는 선행연구의 관점과 측정기법을 심화, 발전시키고자 연도별, 세입원천별 보통교부세의 재정형평효과를 측정하고자 한다. 이 과정에서 순위변동효과를 분리하여 보통교부세의 순(純)재정형평효과를 산출하는 방식을 취한다. 좀 더 자세히 설명하면, 지니계수 분해기법을 이용하여 연도별 보통교부세의 재분배효과를 측정하였다. 또한, 세입을 구성하는 요소들을 분리하여, 개별 세입들이 보통교부세의 재정형평에 미치는 효과를 분석하였다.

이용하는 통계는 빈곤율 분석과 일관성을 유지하면서 다른 이전재원의 간섭 현상을 예방하기 위하여 지방세와 표준세입으로 단순화하였다. 여기서, 표준세입이란 시·도의 경우 (지방세+보통교부세), 시·군은 조정교부금과 보통교부세가 산정제도를 경유하여 재정형평기능이 연결된다는 점을 고려하여 (지방세+보통교부세+조정교부금)으로 정의하였다. 다만, 시·군 조정교부금이 역사적으로 변천 과정을 거치면서 명칭이나 분류기준이 변경되어 왔다. 지방재정연감 기준으로 2005년까지는 재정보전금으로 분류되었으며, 2006년~2014년 기간에는 재정보전금 및 조정교부금, 2015년 이후는 조정교부금이란 명칭으로 편제되어 있다. 본 연구에서는 2016년도 시점을 기준으로 삼아 과거 지방재정연감의 편제와 분류기준을 연결하는 방식으로 통계의 일관성을 유지한 후 분석에 이용하였다.

2. 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과

가. 연도별 보통교부세의 지방세입 재분배효과

1) 지니계수의 순위변동효과 분해

Shorrocks(1982), Lerman and Yitzhaki(1984)에 의하면 변수 x와 누적상대분포 F_x의 공분산으로 표현할 수 있다.표본이 n개인 변수 x의 각각 관측치를 x_i라 하면, 평균

차 $D(x)$와 지니계수 $G(x)$는 식 (3-1)과 (3-1)'같이 정의된다.

$$D(x) = \frac{1}{n^2}\Sigma_{i,j}|x_i - x_j| = \frac{2}{n^2}\Sigma_{i \geq j}|x_i - x_j| \quad \text{.....(3-1)}$$

$$G(x) = \frac{D(x)}{2\overline{x}} = \frac{1}{n^2\overline{x}}\Sigma_{i \geq j}|x_i - x_j| \quad \text{.....(3-1)'}$$

다음으로, x_i를 $x_{(1)} \leq x_{(2)} \cdots \leq x_{(n)}$ 순서대로 정렬한 데이터를 $x_{(i)}$, 순서에 따라 순위(rank)를 매긴 데이터를 $r_i = r(x)_i$라 하자. 이때, $D(x)$는 다음과 같이 공분산 형태로 전개하여 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} D(x) &= 4\frac{1}{n}\Sigma_i\left(\frac{i}{n}\right)(x_{(i)} - \overline{x}) = 4\frac{1}{n}\Sigma_i\left(\frac{r_i}{n}\right)(x_i - \overline{x}) = 4cov(F_x,\ x) \\ &= \frac{4}{n^2}\Sigma_i r(x)_i(x_i - \overline{x}) = \frac{4}{n}cov(r(x),\ x) \quad \text{.....(3-2)} \end{aligned}$$

식 (3-1)'에서 $D(x)$와 $G(x)$의 관계를 이용하면, 지니계수 $G(x)$는 식 (3-3)과 같이 공분산 형태로 표현된다.

$$G(x) = \frac{D(x)}{2\overline{x}} = \frac{2}{n\overline{x}}cov(r(x), x) = 2cov\left(\frac{r(x)}{n}, \frac{x}{\overline{x}}\right) = 2cov(F_x, s_x) \quad \text{.....(3-3)}$$

Lerman and Yitzhaki(1995)는 순위변동효과(re ranking effects)를 분해하는 방법을 제시하였다. 여기서 하첨자 b는 최초의 소득 상태, a는 소득이전 이후를 나타낸다.

$$G_b - G_a = 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_a, F_a) \quad \text{.....(3-4)}$$

식 (3-4)에서 공분산 공식을 이용하여 $2cov(s_a, F_b)$나 $2cov(s_b, F_a)$를 더하거나 차감하면 소득변동의 크기는 소득재분배효과와 순위변동효과로 분해된다. 즉, 식 (3-5)처럼 소득이전 전·후 소득불평등은 우변 첫째 항의 소득재분배효과와, 두 번째 항의 순위변동효과이다.

$$G_b - G_a = 2cov(s_b - s_a, F_b) + 2cov(s_a, F_b - F_a)$$
$$G_b - G_a = 2cov(s_b - s_a, F_a) + 2cov(s_b, F_b - F_a) \quad \text{.....(3-5)}$$

2) 연도별 보통교부세의 지방세입 재분배효과

식 (3-4)를 본 연구의 목적에 맞게 변형하면 다음의 식 (3-5)'로 표현할 수 있다. 식 (3-5)'에서 하첨자 s는 표준세입, t는 지방세라 하면, G_t는 지방세의 지니계수, G_s는 표준세입의 지니계수이다. G_s와 G_t의 차이는 보통교부세로 인하여 발생하는 것이므로 $(G_s - G_t)$는 결국 보통교부세의 재분배효과를 의미한다. 따라서 식 (3-5)'는 보통교부세의 재분배효과는 보통교부세로 인하여 자치단체간 순위가 역전되어 나타나는 순위변동효과와 순위변동 없이 지역간 지방세 격차를 완화시키는 순(純)재분배효과로 분해할 수 있다는 것을 말해준다.

$$G_t - G_s = 2cov(s_t - s_s, F_t) + 2cov(s_s, F_t - F_s)$$
$$G_t - G_s = 2cov(s_t - s_s, F_s) + 2cov(s_t, F_t - F_s) \quad \text{.....(3-5)'}$$

시·도 대상 지방세와 표준세입의 지니계수, 식 (3-5)'를 분해한 결과는 〈표 3-14〉와 같다. 2002년부터 2016년 기간 연도별 지니계수를 보면 지방세나 표준세입 공히 하락하는 추세를 보이고 있다. 지방세의 지니계수는 2010을 기점으로 하락 폭이 다른데, 지방소비세 도입이 2010년에 이루어졌으므로 민간소비지출지수로 차등 배분하는 지방소비세의 영향을 받은 것으로 보인다. 표준세입의 지니계수는 꾸준히 하락하는 추세를 보였으나, 2015년 이후에는 상승하는 경향으로 반전하였다. 표준세입 지니계수에서 지방세 지니계수를 차감한 명목 재분배효과는 다소 기복을 보이고 있다. 명목 재분배효과는 대체로 2009년까지 상승하는 경향을 보였으나, 2013년을 기점으로 하락하거나 상승하는 순환과정을 보여주고 있으며, 순재분배효과도 명목 재분배효과와 비슷한 양상을 보여주었다. 결과적으로 시·도의 경우 보통교부세는 지방세 격차를 완화시키는 방향으로 운영되어 왔으나, 2014년 이후의 재정형평기능은 이전에 비하여 다소 약화되는 추세에 있다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-14〉 지니계수 연도별 추이와 재분배효과(시·도)

	표준세입 지니계수 (a)	지방세 지니계수 (b)	명목 재분배효과 (c=a-b)	순위변동 효과 (d)	순재분배 효과 (c-d)
'02	0.520	0.593	-0.073	0.003	-0.075
'03	0.505	0.585	-0.079	0.004	-0.083
'04	0.488	0.568	-0.080	0.004	-0.085
'05	0.471	0.562	-0.092	0.005	-0.097
'06	0.466	0.551	-0.085	0.006	-0.091
'07	0.445	0.553	-0.108	0.007	-0.115
'08	0.438	0.557	-0.118	0.015	-0.133
'09	0.432	0.558	-0.125	0.016	-0.142
'10	0.417	0.519	-0.102	0.005	-0.107
'11	0.406	0.513	-0.107	0.005	-0.112
'12	0.394	0.510	-0.116	0.009	-0.124
'13	0.389	0.505	-0.117	0.010	-0.127
'14	0.394	0.494	-0.100	0.005	-0.106
'15	0.421	0.508	-0.087	0.005	-0.092
'16	0.418	0.504	-0.085	0.007	-0.092

시 자치단체의 재분배효과 분석 결과를 보면 다음과 같은 특징들이 발견되었다. 첫째, 지방세에 대한 지니계수는 2002년과 비교할 때 최근 높아지는 경향에 있어 지방세의 지역 편재 현상이 여전하였다. 둘째, 표준세입 1의 명목 재분배효과가 표준세입 2의 명목 재분배효과에 비하여 낮았다. 이것은 조정교부금의 재정형평기능이 보통교부세의 재분배효과를 악화시키는 방향으로 왜곡되었다는 것을 의미한다. 순재분배효과도 같은 결과를 보여 조정교부금의 재정형평기능에 문제가 있다는 것을 확인할 수 있었다. 셋째, 재분배효과에서 차지하는 순위변동효과의 비율이 표준세입 1의 경우 13%~18%, 표준세입 2에서는 19%~30% 정도로 높아 보통교부세의 적정 재정형평기능에 대한 검토가 필요하다 여겨진다.

〈표 3-15〉 지니계수 연도별 추이와 재분배효과(시)

	지방세 지니계수	표준세입 1				표준세입 2			
		지니계수	명목 재분배 효과	순위 변동 효과	순 재분배 효과	지니계수	명목 재분배 효과	순위 변동 효과	순 재분배 효과
'02	0.440	0.278	-0.162	0.028	-0.190	0.248	-0.192	0.054	-0.246
'03	0.449	0.276	-0.173	0.023	-0.196	0.251	-0.199	0.052	-0.251
'04	0.454	0.285	-0.169	0.023	-0.192	0.264	-0.189	0.042	-0.232
'05	0.459	0.272	-0.187	0.034	-0.221	0.257	-0.202	0.057	-0.259
'06	0.465	0.271	-0.194	0.025	-0.219	0.250	-0.215	0.045	-0.260
'07	0.463	0.275	-0.188	0.029	-0.217	0.261	-0.202	0.049	-0.250
'08	0.461	0.272	-0.189	0.041	-0.230	0.260	-0.200	0.061	-0.261
'09	0.458	0.265	-0.193	0.041	-0.233	0.258	-0.200	0.058	-0.258
'10	0.451	0.272	-0.179	0.032	-0.211	0.258	-0.193	0.049	-0.242
'11	0.462	0.275	-0.188	0.034	-0.222	0.261	-0.201	0.052	-0.253
'12	0.460	0.271	-0.189	0.033	-0.222	0.258	-0.202	0.051	-0.253
'13	0.465	0.268	-0.197	0.040	-0.237	0.256	-0.209	0.054	-0.263
'14	0.472	0.275	-0.197	0.031	-0.227	0.259	-0.212	0.047	-0.259
'15	0.476	0.285	-0.191	0.026	-0.217	0.270	-0.206	0.041	-0.247
'16	0.459	0.277	-0.182	0.025	-0.207	0.262	-0.198	0.039	-0.237

주 : 표준세입 1은 (지방세+보통교부세+조정교부금), 표준세입 2는 (지방세+보통교부세)

군 지역의 지방세 지니계수는 시 지역보다 낮아 세원의 지역편재 현상이 시 자치단체에 비하면 덜하지만, 시 지역과 마찬가지로 높아지는 추세에 있었다. 다음으로 재분배효과를 보면, 시 지역에 비하여 높은 수치를 보여 보통교부세의 재정형평기능이 시 지역보다 더 크게 발휘되었다. 또한, 시 지역과 마찬가지로 표준세입 2의 재분배효과가 표준세입 1을 상회하고 있어, 조정교부금이 재정형평기능을 왜곡하는 것으로 나타났다. 순위변동의 경우 재분배효과에서 차지하는 비율이 표준세입 1은 8%~14%, 표준세입 2에서는 10%~17%에 달하여 군 지역에서도 보통교부세 재정형평기능의 적정 수준에 대한 의문이 제기될 수 있었다.

〈표 3-16〉 지니계수 연도별 추이와 재분배효과(군)

	지방세 지니계수	표준세입 1				표준세입 2			
		지니계수	명목 재분배 효과	순위 변동 효과	순 재분배 효과	지니계수	명목 재분배 효과	순위 변동 효과	순 재분배 효과
'02	0.349	0.099	-0.250	0.029	-0.279	0.097	-0.252	0.036	-0.288
'03	0.365	0.101	-0.264	0.023	-0.287	0.098	-0.268	0.029	-0.297
'04	0.365	0.110	-0.255	0.023	-0.279	0.104	-0.261	0.028	-0.289
'05	0.388	0.114	-0.274	0.032	-0.307	0.111	-0.278	0.039	-0.316
'06	0.395	0.114	-0.282	0.039	-0.321	0.110	-0.285	0.046	-0.331
'07	0.400	0.119	-0.281	0.041	-0.323	0.115	-0.285	0.048	-0.333
'08	0.410	0.120	-0.290	0.041	-0.331	0.118	-0.292	0.049	-0.340
'09	0.411	0.116	-0.295	0.035	-0.331	0.115	-0.296	0.043	-0.339
'10	0.406	0.118	-0.289	0.036	-0.324	0.114	-0.292	0.042	-0.334
'11	0.409	0.122	-0.286	0.038	-0.325	0.120	-0.288	0.047	-0.336
'12	0.424	0.125	-0.299	0.046	-0.344	0.123	-0.301	0.054	-0.355
'13	0.425	0.124	-0.300	0.043	-0.343	0.122	-0.303	0.050	-0.353
'14	0.431	0.129	-0.302	0.038	-0.340	0.124	-0.307	0.044	-0.352
'15	0.434	0.146	-0.288	0.039	-0.327	0.141	-0.293	0.046	-0.340
'16	0.434	0.142	-0.292	0.039	-0.331	0.139	-0.295	0.048	-0.343

주 : 표준세입 1은 (지방세+보통교부세+조정교부금), 표준세입 2는 (지방세+보통교부세)

나. 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과

1) 수직적 재분배효과와 수평적 재분효과의 분해

소득세 재분배효과에 대한 Aronson et al.(1994)의 연구에 의하면, 조세 분야에서 재분배효과는 수직적 재분배효과, 수평적 재분배효과, 순위변동효과로 나눌 수 있다. 여기서 수직적 재분배효과란 소득계층별로 다른 누진세율을 적용했을 때, 과세 전·후 계층간 소득 이전의 효과를 말한다. 즉, 소득에 대한 조세의 역진성에 의하여 과세 전·후 계층간 소득분배의 차이를 수직적 재분배효과로 정의하고 있다. 반면에 수평적 재분배효과란 소득계층은 같지만, 조세부담이 다른 정도를 말한다. 순위변동효과는 앞에서 설명한 개념 그대로 수직적 재분배효과와 수평적 재분배효과가 복합적으로 작용하여 과세 전·후 소득 순위가

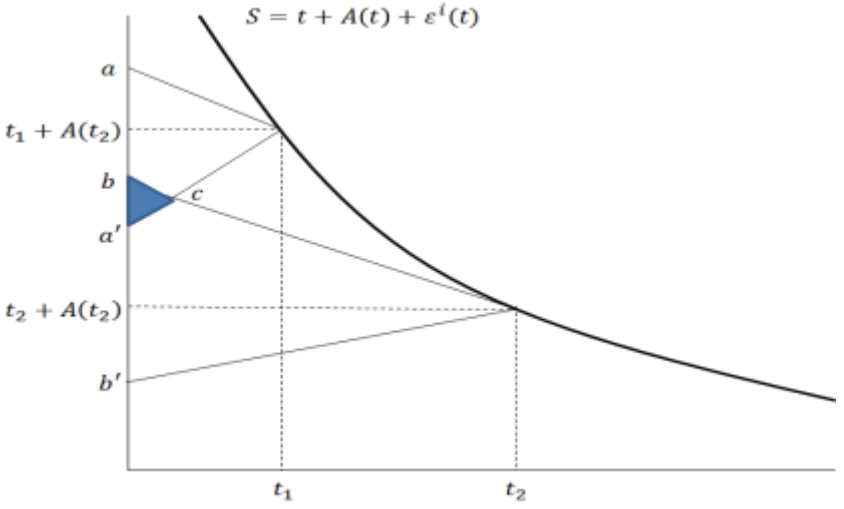
역전되는 효과이다.

Aronson et al.(1994)는 소득에 대한 조세의 역진성과 재분배효과를 설명하였지만, 보통교부세는 조세에 대한 역진적 보조금이므로 반대 개념으로 분해할 수 있다. 먼저, i지역의 보통교부세는 식 (3-6)처럼 표기할 수 있다. 여기서 t는 지방세, $A(t)$는 지방세에 대한 보통교부세의 역진성을 나타내는 함수로서 $A(t)/t = a(t)$, $a' < 0$이다. $\varepsilon^i(t)$는 평균이 0인 교란항이며, 보통교부세가 수평적 효과나 순위변동효과를 갖지 않는다면 $\varepsilon^i(t) = 0$이다.

$$A^i = A(t) + \varepsilon^i(t) \quad \text{.....(3-6)}$$

보통교부세가 식 (3-6)에 의해 정식화된다면, 표준세입은 지방세와 보통교부세의 합계이므로 $S = t + A(t) + \varepsilon^i(t)$로 표현되며, 지방세`에 대한 감소함수가 된다. 좀 더 자세히 설명하면, 보통교부세 산정제도는 지방세에 대하여 역진성을 갖도록 설계되어 있으므로 지방세와 보통교부세는 〈그림 3-17〉처럼 역진적 관계에 있다. 다른 조건이 일정하다면, 지방세가 t_1이면 보통교부세는 $t_1 + A(t_1)$, 지방세가 t_2이면 보통교부세는 $t_2 + A(t_2)$에서 결정된다. 이를 기초수요로 간주하여도 무방하다. 그러나 각종 조건불리요소를 보정수요에 반영하는 산정제도 특성 상 지방세가 t_1이라 하여도 보통교부세는 a에서 a'구간에서 결정되며, 지방세가 t_2일 때도 같은 논리에서 b에서 b'구간에서 결정된다. 수직적 재분배효과란 지방세에 대한 보통교부세의 역진성을 의미하므로 $\overline{ab}$, $\overline{a'b'}$, $\overline{t_1 + A(t_1), t_2 + A(t_2)}$를 뜻한다. 수평적 재분배효과는 지방세가 같다 하여도 조건불리요소를 반영하는 과정에서 보통교부세가 달라지는 경우이다. 예를 들어 지방세가 t_1으로 동일하지만 보통교부세가 a, $t_1 + A(t_1)$, a'으로 달리 결정되는 경우가 해당한다. 다음으로 순위변동효과는 지방세에 대한 보통교부세의 역진성이 너무 강하여 표준세입의 순위가 역전되는 경우이다. $\triangle bca'$ 구간이 이에 해당한다.

〈그림 3-17〉 보통교부세의 역진성과 수직적·수평적 재분배효과



보통교부세 재분배효과를 상기와 같이 정의하면, Mookherjee and Shorrocks(1982), Lambert and Aronson(1993)가 제시한 지니계수의 수직적, 수평적 재분배효과의 분해와 분해 결과에 대한 해석이 간편해진다. 이들의 분해 공식은 다음의 식 (3-7)과 같다. 여기서 하첨자 B는 집단간, W는 집단내, t는 지방세, s는 표준세입, E는 순위변동을 지칭한다.

$$G_t = G_{B,t} + G_{W,t} + E_t$$
$$G_s = G_{B,s} + G_{W,s} + E_s \quad \text{.....(3-7)}$$

지방세의 집단간 지니계수 $G_{B,t}$는 지방세를 k집단의 평균치로 변환시켜 산출한다. $G_{W,t}$는 집단내(within-groups) 지방세의 지니계수로서 다음 식으로 표기된다. 여기서 $G_{k,t}$는 k집단 내 지방세 지니계수, N은 모집단 수, μ는 모집단의 지방세 평균치, N_k는 k집단에 속하는 자치단체 수, μ_k는 k집단에 속하는 자치단체의 지방세 평균치이다. 집단 k는 시·도의 경우 지방소비세 배분방식을 고려하여 수도권과 비수도권으로 구분하였다. 시·군은 조정교부금의 규모나 운용방식 등에서 경기도와 다른 도 자치단체가 확연히 달라

경기도와 비경기도로 구분하였다[6].

$$G_{W,t} = \sum_{k=1}^{K} \frac{N_k^2 \mu_k}{N^2 \mu} G_{k,t} \ , \ k = 1, .., K \quad \text{.....(3-8)}$$

이상의 지니계수 분해에 의해 재분배효과 RE는 다음 식으로 분해할 수 있다. 식 (3-9)의 첫 번째 괄호는 수직적 재분배효과, 두 번째 괄호는 수평적 재분배효과, 세 번째 괄호는 순위변동효과를 나타낸다. 이때, RE의 부호는 중요하지 않으며, 절대 값의 크기가 재분배효과의 정도를 나타낸다.

$$RE = \left[G_{B,t} - G_{B,s} \right] - \left[G_{W,s} - G_{W,t} \right] - \left[E_s - E_t \right] \quad \text{.....(3-9)}$$

2) 보통교부세의 수직적수평적 재분배효과 분해 결과

다음의 〈표 3-17〉에서 시·도의 재분배효과는 〈표 3-14〉와 마찬가지로 최근 들어 하락하는 경향에 있다는 것이 확인되었다. 또한, 수직적 재분배효과가 수평적 재분배효과를 크게 압도하고 있으며, 수직적 재분배효과와 수평적 재분배효과 모두 최근에 하락하는 것으로 나타났다. 다만, 수직적 재분배효과의 하락 폭이 수평적 재분배효과보다 커 전체 재분배효과가 하락하는 결과를 보였다. 이는 시·도 지방세에 대한 보통교부세의 역진성, 조건불리요소 반영도 등이 저하되고 있다는 것으로 향후 제도개선을 마련하는 과정에서 참고할만한 사항이라 사료된다.

6) 예를 들어 경기도의 조정교부금은 2016년 기준으로 보통교부세 불교부단체를 대상으로 우선배분제도를 운영하고 있으며, 지방세입에서 차지하는 위상도 10%를 넘어설 정도로 커 다른 지역과 달리 시·군간 재정조정제도로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 경기도 조정교부금 운영체계에 대해서는 전지성 외(2014), 조기현(2018a)를 참고하기 바란다.

〈표 3-17〉 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과(시·도)

	재분배효과	수직적 재분배효과	수평적 재분배효과	순위변동
'02	0.038	0.0555	0.0172	0.0001
'03	0.022	0.0595	0.0287	0.0089
'04	0.042	0.0614	0.0193	0.0002
'05	0.049	0.0706	0.0212	0.0002
'06	0.047	0.0665	0.0192	0.0002
'07	0.057	0.0834	0.0254	0.0007
'08	0.069	0.0945	0.0248	0.0010
'09	0.082	0.1054	0.0215	0.0015
'10	0.068	0.0865	0.0169	0.0015
'11	0.074	0.0920	0.0168	0.0016
'12	0.086	0.1024	0.0151	0.0018
'13	0.090	0.1049	0.0134	0.0016
'14	0.074	0.0885	0.0135	0.0015
'15	0.063	0.0755	0.0120	0.0004
'16	0.063	0.0750	0.0109	0.0006

시 자치단체의 수직적, 수평적 분해 결과는 〈표 3-18〉에 제시하고 있다. 분해 결과에서 얻은 특징적인 현상을 기술하면 다음과 같다. 첫째, 시·도와 마찬가지로 2014년 이후부터 하락하는 경향이 관찰되고 있다. 이러한 경향은 표준세입 1에서 뚜렷이 나타나 보통교부세의 재분배기능이 약화되었다는 것을 시사한다. 둘째, 재분배효과의 크기를 비교하면, 표준세입 1이 표준세입 2보다 크다. 이는 조정교부금이 보통교부세의 재분배기능을 약화시키는 방향으로 운영된다는 것을 의미한다. 특히, 수직적 재분배효과의 차이가 크다는 것은 지방세에 대한 보통교부세의 역진성을 조정교부금이 왜곡한다는 것을 말해준다. 조정교부금의 왜곡된 역할은 표준세입 1의 순위변동효과가 표준세입 2보다 크다는 사실에서도 확인할 수 있다.

〈표 3-18〉 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과(시)

	표준세입 1				표준세입 2			
	재분배 효과	수직적 재분배 효과	수평적 재분배 효과	순위 변동	재분배 효과	수직적 재분배 효과	수평적 재분배 효과	순위 변동
'02	0.002	0.082	0.078	0.002	-0.035	0.079	0.090	0.024
'03	-0.008	0.083	0.083	0.008	-0.026	0.086	0.093	0.020
'04	0.017	0.101	0.076	0.008	0.015	0.102	0.084	0.004
'05	0.017	0.124	0.085	0.022	-0.030	0.086	0.092	0.024
'06	0.025	0.119	0.085	0.009	0.009	0.112	0.093	0.010
'07	0.035	0.131	0.077	0.020	0.040	0.139	0.081	0.019
'08	0.035	0.147	0.077	0.036	0.036	0.135	0.082	0.016
'09	0.031	0.148	0.081	0.036	0.032	0.129	0.084	0.013
'10	0.031	0.135	0.074	0.030	0.033	0.143	0.080	0.030
'11	0.030	0.138	0.079	0.029	0.032	0.140	0.085	0.024
'12	0.030	0.134	0.079	0.025	0.033	0.134	0.085	0.017
'13	0.036	0.153	0.081	0.037	0.036	0.142	0.087	0.019
'14	0.033	0.136	0.082	0.022	0.036	0.150	0.088	0.026
'15	0.035	0.129	0.078	0.016	0.040	0.164	0.083	0.041
'16	0.032	0.121	0.075	0.014	0.037	0.153	0.080	0.035

주 : 표준세입 1은 (지방세+보통교부세+조정교부금), 표준세입 2는 (지방세+보통교부세)

군 지역의 보통교부세 재분배효과는 〈표 3-19〉의 결과처럼, 대체로 확대되어 왔으나 근래 들어 정체되거나 다소 약화되는 조짐을 보이고 있다. 군 지역에서 관찰되는 가장 큰 특징은 수평적 재분배효과가 압도적으로 크다는 사실이다. 세원이 빈약한 군 지역의 특성이지만, 보통교부세가 보정수요를 통하여 다양한 조건불리요소를 반영한 결과이기도 하다. 두 번째 특징으로 표준세입 1의 재분배효과가 표준세입 2에 비하여 크다는 사실이다. 그러나 내용적으로 보면, 순위변동효과의 영향에 따른 것으로 실질적인 재분배효과는 표준세입 2가 더 크다고 볼 수 있다.

〈표 3-19〉 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과(군)

	표준세입 1				표준세입 2			
	재분배 효과	수직적 재분배 효과	수평적 재분배 효과	순위 변동	재분배 효과	수직적 재분배 효과	수평적 재분배 효과	순위 변동
‘02	−0.226	0.012	0.231	0.007	−0.230	0.011	0.233	0.008
‘03	−0.244	0.010	0.245	0.010	−0.240	0.014	0.247	0.007
‘04	−0.218	0.019	0.231	0.006	−0.215	0.023	0.235	0.003
‘05	−0.238	0.018	0.248	0.008	−0.234	0.022	0.250	0.006
‘06	−0.230	0.026	0.250	0.006	−0.227	0.029	0.252	0.004
‘07	−0.227	0.027	0.248	0.006	−0.221	0.032	0.250	0.003
‘08	−0.241	0.024	0.258	0.007	−0.240	0.026	0.260	0.006
‘09	−0.233	0.031	0.260	0.004	−0.235	0.031	0.260	0.005
‘10	−0.225	0.032	0.251	0.005	−0.218	0.037	0.253	0.002
‘11	−0.237	0.025	0.255	0.007	−0.233	0.027	0.256	0.005
‘12	−0.250	0.024	0.266	0.008	−0.246	0.028	0.267	0.006
‘13	−0.248	0.026	0.267	0.007	−0.245	0.029	0.268	0.005
‘14	−0.255	0.024	0.270	0.009	−0.250	0.029	0.272	0.006
‘15	−0.254	0.017	0.260	0.011	−0.244	0.025	0.262	0.007
‘16	−0.252	0.020	0.262	0.009	−0.246	0.024	0.264	0.007

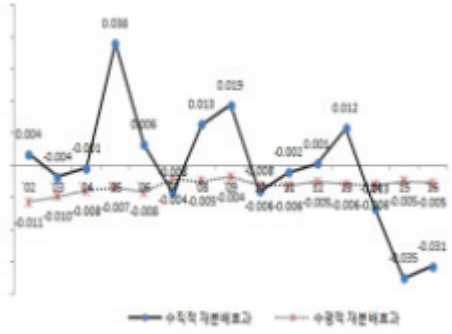
주 : 표준세입 1은 (지방세+보통교부세+조정교부금), 표준세입 2는 (지방세+보통교부세)

재분배효과의 분해를 통하여 본 연구의 목적과 관련된 몇 가지 특징적인 현상을 도출할 수 있었다. 첫째는 보통교부세가 재분배기능을 강화하는 방향으로 확대 운영되었다는 사실이다. 다만, 최근에는 보통교부세의 재분배기능이 정체, 혹은 후퇴하는 경향을 보였다. 둘째, 보통교부세의 재분배효과는 시·도와 시 지역의 겨우 수직적 재분배효과, 군 지역은 수평적 재분배효과가 주기능을 담당하였다. 이는 조건불리요소에 대한 보정수요의 보강이 시·도에서는 상대적으로 미약한 반면, 군 지역은 중심적인 수단으로 활용되었다는 것을 말한다. 셋째, 순위변동효과의 영향력이 비교적 큰 편이다. 특히, 시 지역의 순위변동효과

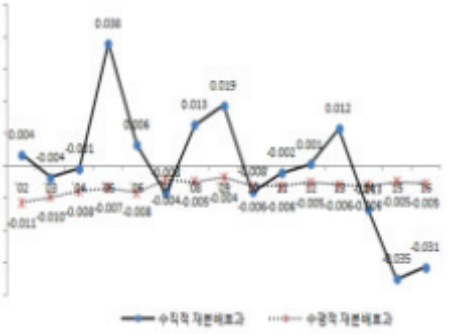
영향력이 큰 것으로 분석되었다.

마지막으로, 조정교부금이 보통교부세의 재분배효과를 왜곡시키고 있었다. 조정교부금의 역기능은 주로 수직적 재분배효과에서 발생하였는데, 수직적 재분배효과가 순위역전을 초래하면서 전체적인 재분배효과를 왜곡하는 것으로 분석되었다. 표준세입 2와 표준세입 1의 수직적 재분배효과와 수평적 재분배효과의 차이를 보면, 수직적 재분배효과의 격차가 최근 하락하였을 뿐 아니라 기복이 심하여 안정성이 떨어진다는 것을 알 수 있다. 그만큼 조정교부금이 보통교부세의 수직적 재분배기능을 교란한다고 볼 수 있다.

〈그림 3-18〉 표준세입간 수직적 재분배효과와 수평적 재분배효과 격차



〈시〉



〈군〉

3. 보통교부세의 세입형평효과

가. 소득 구성원별 지니계수 분해

보통교부세는 지방세에 대한 역진성을 이용하면서 동종 자치단체 내에서 인구나 경제적, 지리적 조건불리요소를 반영하는 방식으로 재분배기능을 수행하도록 운영하고 있다. 그러나 본 연구에 의하면 지방세에 대한 역진성을 이용한 수직적 재분배효과는 최근 저하되고 있었다. 또한 추세적으로 수직적 재분배기능이 불안정하였으며, 조정교부금에 의해 교란되고 있다는 점을 확인하였다.

그러나 엄밀히 말해서 보통교부세가 실제로 재정형평기능을 어느 정도 발휘하고 있는지를 확인한 것은 아니다. 이와 관련하여 여기서는 Lerman and Yitzhaki (1984, 1985)가 제시한 소득원천별(income source) 지니계수 분해기법을 이용하여 보통교부세가 어느 정도 재정형평기능을 발휘하는지 분석하고자 한다. 이제, K개의 개별 소득 y_1, y_2, ..., y_K가 총소득 x와 일차선형결합관계에 있으며, 이들 개별 소득은 i개라면, 총소득과 개별 소득은 $x = y_{i1} + y_{2i} + \ldots + y_{Ki}$의 관계식으로 표현할 수 있다. 이때, 평균과의 차이 $x_i - \bar{x} = (y_{1i} - \overline{y_1}) + (y_{2i} - \overline{y_2}) + \ldots + (y_{Ki} - \overline{y_K})$를 식 (3-3)에 대입하여 전개하면, 총소득 x의 지니계수는 식 (3-10)이 된다.

$$
\begin{aligned}
G(x) &= \frac{2}{n\bar{x}} \Sigma_i \left(\frac{r(x)_i}{n} \right) \left[\Sigma_k (y_{ki} - \overline{y_k}) \right] = \left[\Sigma_k \frac{\overline{y_k}}{\bar{x}} \right] \left[\frac{2}{n\overline{y_k}} \Sigma_i \left(\frac{r(x)_i}{n} \right) (y_{ki} - \overline{y_k}) \right] \\
&= \left[\Sigma_k \frac{\overline{y_k}}{\bar{x}} \right] \left[\frac{2}{n\overline{y_k}} \; Cov(r(x), \; y_k) \right] = \left[\Sigma_k \frac{\overline{y_k}}{\bar{x}} \right] \left[2cov(\frac{r(x)}{n}, \; \frac{y_k}{\overline{y_k}}) \right] \\
&= \left[\Sigma_k \frac{\overline{y_k}}{\bar{x}} \right] \left[2cov(F_x, s_{y_k}) \right] \quad \text{.....(3-10)}
\end{aligned}
$$

만약, y_{k_i}의 순서와 x_i의 순서가 거의 동일하다면, 식 (3-10)은 식 (3-3)에 근사한 값을 갖는다. 그러나 y_{k_i}의 순서와 x_i의 순서가 상당 부분 틀리다면, 식 (3-10)은 식 (3-3)과 다른 형식으로 표현되어야 한다. 다른 형식으로 표현하는 방법으로서 식 (3-10)의 양변에 $2cov(F_{y_k}, s_{y_k})$를 곱하면 식 (3-11)이 된다.

$$
\begin{aligned}
G(x) &= \left[\Sigma_k \frac{\overline{y_k}}{\bar{x}} \right] \cdot \left[\frac{2cov(F_x, s_{y_k})}{2cov(F_{y_k}, s_{y_k})} \right] \cdot 2cov(F_{y_k}, s_{y_k}) \\
&= \left[\Sigma_k \frac{\overline{y_k}}{\bar{x}} \right] \cdot \left[\frac{cov(F_x, s_{y_k})}{cov(F_{y_k}, s_{y_k})} \right] \cdot G(y_k) = \Sigma_k (S_{y_k} \cdot R_{y_k}) \cdot G_{y_k} \quad \text{.....(3-11)}
\end{aligned}
$$

식 (3-11)에서 $(S_{y_k} \cdot R_{y_k} \cdot G_{y_k})$는 y_k가 총소득 지니계수 $G(x)$에 기여하는 정도를 의미하며, 이를 y_k의 절대적 기여도(C_k)라 한다. 그리고 y_k의 절대적 기여도가 총소득 지니계수

에서 차지하는 비중($I_{y_k} = G(y_k)/G(x) = (S_k \cdot R_k \cdot G_k)/\sum_{k=1}^{K}(S_k \cdot R_k \cdot G_k)$)을 상대적 기여도라 한다. 한편, y_k의 상대적 기여도를 총소득에서 차지하는 비중으로 나누어 준 값(I_{y_k}/S_{y_k})을 y_k의 상대적 불평등이라 하는데, y_k가 총소득과 비교할 때 어느 정도 불평등한가를 나타낸다. 상대적 불평등 값이 1보다 작으면 총소득의 불평등에 비하여 y_k의 불평등이 더 크다는 것을 의미한다(조기현 2018c).

마지막으로 지니계수 분해방식을 통하여 얻을 수 있는 중요한 정보 중의 하나로서 상대적 한계효과(relative marginal effects)가 있다. 상대적 한계효과는 다른 소득원천이 고정되어 있을 때 y_k의 % 변화로 편미분하여 구한다. 이것을 e_{y_k}라 하면, 총소득 지니계수에 대한 y_k의 상대적 한계변화, 즉 y_k가 총소득의 불평등에 미치는 영향은 다음의 식 (3-12)와 (3-13)으로 나타낼 수 있다. 식에서 알 수 있듯이 상대적 불평등이 1보다 크면, 한계효과는 양(+)의 값을 갖는다. 상대적 불평등이 1보다 크다는 것은 y_k가 총소득에 비하여 상대적으로 더 불평등하다는 것을 의미하므로 y_k의 한계효과가 양(+)이면, y_k의 % 증가는 총소득 지니계수를 %만큼 증가시킨다는 의미로 해석할 수 있다. 반대로 y_k의 한계효과가 음(-)이면, y_k의 % 증가가 총소득의 지니계수를 %만큼 하락시킨다는 의미이다. 본 연구에서는 표준세입을 총소득 x, 지방세와 보통교부세, 조정교부금을 개별 소득 y_k로 한다.

$$\frac{\partial\, G(x)}{\partial\, e_{y_k}} = S_{y_k}(R_{y_k} \cdot G_{y_k} - G(x)) \quad \text{.....(3-12)}$$

$$\frac{\partial\, G(x)/\partial\, e_{y_k}}{G(x)} = \frac{R_{y_k} \cdot G_{y_k} \cdot S_{y_k}}{G} - S_{y_k} = I_{y_k} - S_{y_k} \quad \text{.....(3-13)}$$

나. 세입구성별 표준세입 형평효과

1) 시·도

다음의 〈표 3-20〉은 표준세입의 지니계수를 지방세와 보통교부세로 분해한 결과이다. 앞의 〈표 3-14〉에서 살펴본바와 같이 표준세입의 명목 지니계수는 장기적으로 하락하는

추세를 보이고 있다. 한계효과를 보면 지방세는 양(+)의 값을 보이면서 2013년까지 지속적으로 증가 추세를 보이다가 이후부터 다소 하락하는 경향에 있다. 상대적 기여도 역시 1보다 큰 값을 갖으면서 한계효과와 비슷한 추세를 보이고 있는데, 이는 지방세의 불평등도가 표준세입 이상으로 크다는 것을 말한다. 때문에 지방세가 % 변화하면, 표준세입의 불평등도는 % 증가하는 것이다.

반면에 보통교부세의 한계효과는 음(-)의 부호를 보여 보통교부세의 %변화가 표준세입의 불평등도를 % 하락시키는 것으로 나타났다. 보통교부세가 시·도세에 대한 역진성을 발휘하여 표준세입의 형평화에 기여한다고 볼 수 있다. 다만, 표준세입 형평화의 크기는 수직적 재분배효과에서와 마찬가지로 2013년을 기점으로 다소 하락하는 경향에 있었다.

〈표 3-20〉 표준세입에 대한 세입구성별 지니계수 분해 결과(시·도)

	지니계수	지방세		보통교부세	
		한계효과	상대적 기여도	한계효과	상대적 기여도
'02	0.520	0.118	1.031	-0.118	-0.031
'03	0.505	0.131	1.037	-0.131	-0.037
'04	0.488	0.141	1.042	-0.141	-0.042
'05	0.471	0.162	1.046	-0.162	-0.046
'06	0.466	0.157	1.048	-0.157	-0.048
'07	0.445	0.187	1.052	-0.187	-0.052
'08	0.438	0.200	1.046	-0.200	-0.046
'09	0.432	0.217	1.041	-0.217	-0.041
'10	0.417	0.188	1.032	-0.188	-0.032
'11	0.406	0.206	1.037	-0.206	-0.037
'12	0.394	0.208	1.021	-0.208	-0.021
'13	0.389	0.214	1.017	-0.214	-0.017
'14	0.394	0.192	1.021	-0.192	-0.021
'15	0.421	0.159	1.004	-0.159	-0.004
'16	0.418	0.164	1.013	-0.164	-0.013

2) 시

다음의 〈표 3-21〉은 표준세입에 대한 세입구성별 분해 결과 중에서 한계효과만을 제시하고 있다. 표준세입에 조정교부금 포함 여부와 관계없이 보통교부세의 한계효과는 음(-)의 부호를 보이고 있어 세입형평기능이 발휘된다는 것을 확인할 수 있다. 한계효과의 크기를 보면, 시·도에 비하여 크며, 표준세입 2보다 표준세입 1에서 더 큰 수치를 보였다. 한계효과가 시·도보다 큰 원인은 시·도와 시 지역의 지방세의 한계효과의 차이에서 찾을 수 있다. 즉, 시·도에 비하여 시 지역의 지방세의 지역편재가 크고, 이로 인하여 지방세로 인한 표준세입의 불평등이 시 지역에서 더 크게 나타나고 있다. 표준세입 1에서의 보통교부세 한계효과가 표준세입 2에서 보다 큰 것은 조정교부금의 한계효과가 양(+)의 값을 갖으면서 그 반작용으로 보통교부세의 상대적 한계효과가 커진 것으로 이해된다. 즉, 조정교부금이 표준세입 형평화를 교란하는 요소로 기능함에 따라 보통교부세가 그 부분까지 흡수하면서 한계효과의 수치가 증가하였다.

〈표 3-21〉 세입구성별 표준세입 불평등 한계효과(시)

	표준세입 1				표준세입 2		
	지니계수	지방세	보통교부세	조정교부금	지니계수	지방세	보통교부세
'02	0.278	0.201	-0.333	0.132	0.248	0.268	-0.268
'03	0.276	0.226	-0.336	0.111	0.251	0.271	-0.271
'04	0.285	0.241	-0.318	0.077	0.264	0.286	-0.286
'05	0.272	0.223	-0.284	0.061	0.257	0.242	-0.242
'06	0.271	0.265	-0.347	0.081	0.250	0.301	-0.301
'07	0.275	0.250	-0.305	0.055	0.261	0.263	-0.263
'08	0.272	0.233	-0.279	0.046	0.260	0.241	-0.241
'09	0.265	0.239	-0.271	0.033	0.258	0.247	-0.247
'10	0.272	0.234	-0.285	0.051	0.258	0.264	-0.264
'11	0.275	0.238	-0.290	0.051	0.261	0.267	-0.267
'12	0.271	0.240	-0.291	0.051	0.258	0.267	-0.267
'13	0.268	0.240	-0.287	0.046	0.256	0.263	-0.263
'14	0.275	0.254	-0.311	0.057	0.259	0.291	-0.291
'15	0.285	0.256	-0.308	0.052	0.270	0.298	-0.298
'16	0.277	0.253	-0.307	0.054	0.262	0.311	-0.311

주 : 표준세입 1은 (지방세+보통교부세+조정교부금), 표준세입 2는 (지방세+보통교부세)

3) 군

군 지역에서도 보통교부세는 표준세입 형평화에 기여하는 반면에 조정교부금은 교란하는 요인으로 작용하였다. 다만, 시 지역과 비교하면 보통교부세에 대한 의존도가 큰 반면 조정교부금의 규모가 작아 교란하는 정도는 적게 나타났다. 보통교부세의 한계효과는 시 지역과 비교하면 작은 편이다. 다만, 장기추세를 보면, 시 지역과 달리 최근에는 한계효과의 크기가 증가하였다. 그러나 〈표 3-19〉와 연계하여 살펴보면, 최근의 한계효과 증가는 수직적 재분배가 아닌 수평적 재분배의 영향을 크게 받은 결과로 판단된다.

〈표 3-22〉 세입구성별 표준세입 불평등 한계효과(군)

	표준세입 1				표준세입 2		
	지니계수	지방세	보통 교부세	조정 교부금	지니계수	지방세	보통 교부세
'02	0.099	0.228	-0.264	0.037	0.097	0.192	-0.192
'03	0.101	0.281	-0.331	0.050	0.098	0.256	-0.256
'04	0.110	0.282	-0.347	0.065	0.104	0.276	-0.276
'05	0.114	0.204	-0.243	0.039	0.111	0.191	-0.191
'06	0.114	0.200	-0.236	0.036	0.110	0.184	-0.184
'07	0.119	0.203	-0.246	0.044	0.115	0.186	-0.186
'08	0.120	0.205	-0.235	0.031	0.118	0.177	-0.177
'09	0.116	0.236	-0.256	0.019	0.115	0.192	-0.192
'10	0.118	0.241	-0.281	0.040	0.114	0.225	-0.225
'11	0.122	0.203	-0.234	0.031	0.120	0.178	-0.178
'12	0.125	0.184	-0.214	0.030	0.123	0.163	-0.163
'13	0.124	0.183	-0.209	0.027	0.122	0.165	-0.165
'14	0.129	0.196	-0.247	0.051	0.124	0.182	-0.182
'15	0.146	0.192	-0.242	0.050	0.141	0.181	-0.181
'16	0.142	0.235	-0.268	0.033	0.139	0.218	-0.218

주 : 표준세입 1은 (지방세+보통교부세+조정교부금), 표준세입 2는 (지방세+보통교부세)

제4절 보통교부세의 지역균형발전 성과

1. 분석 방법의 개요

가. 분석 배경

지금까지 우리는 표준세입의 불평등에 개별 세입들이 미치는 기여도나 영향력을 분해하는 방식으로 보통교부세의 세입형평기능을 검증하였다. 그러나 표준세입의 불평등에 영향을 주는 요인에는 이전재원만 있는 것이 아니다. 인구구조의 차이, 경제수준의 격차, 교육격차 등 다양한 요인들이 개입될 수 있다. 반대로 세입 불평등이 경제격차나 교육격차에 영향을 줄 수도 있다.

정부간 재정조정제도가 세입 불평등을 시정하도록 운영하여야 하는 이유는 2장에서 설명하였듯이 재정외부성과 정부간 재정위험의 공유에 있다. 즉, 재정격차로 인한 지역발전도의 차이는 빈곤지역에서 부유지역으로 인구이동을 유발하며, 이러한 인구이동은 사회적으로 최적 상태인 인구배분과 괴리되어 결과적으로 자원배분의 효율성을 저해하게 된다. 인구과밀로 인한 각종 혼잡비용이 인구이동으로 인한 비효율적인 자원배분의 사례이다. 다른 한편으로 재정형평화 이전재원은 정부간 위험공유를 통하여 지역내 소득변동을 줄이며, 거시경제의 안정적 성장에 기여한다. 재정형평화 이전재원의 의의에 대하여 Musgrave(1959)가 “일시적인 차별에 대한 안정장치(a safeguard against capricious discrimination)”로 표현한 배경이 여기에 있다.

나. 분석 방법

재정형평 이전재원의 이러한 의의를 고려하여 여기서는 보통교부세의 지역간 경제격차 완화기능을 검증하기로 한다. 지역간 경제격차는 재정적 요인 뿐 아니라 교육수준, 인구구조, 자본투하량 등 다양한 요인들이 영향을 준다. 이러한 요인들이 지역간 경제격차에 어느 정도 영향을 주는지는 일반적으로 회귀분석 방법론을 이용하는데, 문제는 지역간 경제격차란 개념 자체가 불평등 특성을 보유하고 있기 때문에 지니계수와 같은 불평등계수와 접목하는 새로운 방법론이 동원되어야 한다. 이와 관련하여 Shorrocks 2002, 2003, 2004)은 회귀분석을 이용한 불평등 분해기법인 RBID(Regression-Based Inequality

Decomposition Approach)를 소개한 바 있다. 이를 간단히 설명하면 다음과 같다.

회귀함수식이 $x = \beta_o + \beta_1 y_1 + \beta_2 y_2 + \ldots + \beta_K y_K$라 하면, 추정된 회귀식은 $\hat{x} = \widehat{\beta_o} + \widehat{\beta_1} y_1 + \widehat{\beta_2} y_2 + \ldots + \widehat{\beta_K} y_K + \eta$이다. 그러면, 식 (3-10)의 유도 과정처럼 평균과의 차이는 $x_i - \overline{x} = \widehat{\beta_1}(y_{1i} - \overline{y_1}) + \widehat{\beta_2}(y_{2i} - \overline{y_2}) + \ldots + \widehat{\beta_K}(y_{Ki} - \overline{y_k})$으로 나타낼 수 있으며, 회귀식의 추정 파라미터를 이용한 지니계수는 식 (3-13)의 논리에 따라 식 (3-14)로 간단히 표기된다. 다만, 추정 회귀식을 이용하는 방식이어서 오차항 η만큼 실제 지니계수와 차이가 난다. 이런 이유로 RBID기법으로 구한 지니계수를 유사지니계수(pseudo-Gini coefficient)라 한다.

$$G(\hat{x}) = \left[\sum_k \frac{\overline{y_k}}{\overline{x}}\right]\left[\widehat{\beta_{y_k}} \cdot 2cov(F_x, s_{y_k})\right] \quad \text{.....(3-14)}$$

식 (3-14)의 양변을 $G(\hat{x})$로 나눈 후 전개하면 식 (3-15)가 도출된다.

$$1 = \sum_k \left[\left(\frac{\overline{y_k}}{\overline{x}}\right)\right] \cdot \left[\widehat{\beta_{y_k}}\right] \cdot \left[\frac{2cov(F_x, s_{y_k})}{G(\hat{x})}\right] = \sum_k \widehat{\beta_k} \cdot \frac{Cov(r(x), y_k)}{Cov(r(x), x)} \quad \text{.....(3-15)}$$

식 ⑫에서 $\frac{cov(r(x),\ y_k)}{cov(r(x),\ x)} = A_k$라 하고, $\widehat{\alpha_k} = A_k / A$라 하면, $\widehat{\alpha_k}$는 RBID기법으로 구한 지니계수에 회귀식의 설명변수가 미치는 상대적 기여도를 나타낸다.

$$\widehat{\alpha_k} = A_k / A = \widehat{\beta_k} \cdot \frac{cov(r(x),\ y_k)}{\sum_k cov(r(x),\ y_k)} \quad \text{.....(3-16)}$$

2. 지역균형발전 성과

가. 회귀방정식의 설정 및 이용통계

지역경제 불평등에 미치는 지방세입의 영향력을 분석하기 위하여 회귀방정식은 다음과 같이 설정하였다. 지역경제 불평등을 대표하게 될 종속변수 x에는 시·도 GRDP의 지니계수로 하였다. 설명변수에는 생산함수이론에 근거하여 지역경제 총량에 영향을 주는 노동력과 자본스톡을 포함시켰다. 본 연구에서는 여기에 세입변수인 표준세입과 지방세를 추가시켰다. 표준세입과 지방세는 GRDP 불평등에 대한 보통교부세의 기여도를 도출하기 위하여 모형에는 하나씩 반영하는 방식으로 하였다.

본 연구에서는 다음과 같이 패널회귀함수를 추정할 예정이다. 분석 기간은 2002년~2016년이며, 종속변수와 설명변수는 자연로그로 전환하여 추정하였다. 하첨자 i는 시·도를 나타내며, 종속변수 x는 GRDP의 지니계수, 설명변수 y_1은 자본스톡, y_2는 노동력, y_3는 세입변수이다.

$$\ln x_{ti} = \beta_0 + \beta_1 \ln y_{1ti} + \beta_2 \ln y_{2ti} + \beta_3 \ln y_{3ti} + \epsilon_{ti} \quad \text{.....(3-17)}$$

한편, 노동력과 자본스톡은 별도의 방법으로 추계하여야 한다. 본 연구에서는 조기현·여효성(2017)이 취한 방법론을 따르고 있다. 노동력의 경우 통계청이 발표하는 생산가능인구에 전산업(5인 이상) 상용근로자의 월평균 근로시간을 곱한 후 연간 노동력으로 산출하였다. 자본스톡은 통상 국부통계를 이용한 영구재고법으로 추계하는데, 지역별 국부통계는 10년 주기로 발표되어 연간 통계는 사용할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 1997년에 발표된 통계청의 국부통계조사와 한국은행의 국민대차대조표의 유형고정자산을 일치시키는 방식으로 자본스톡을 산출하였다. 먼저 1997년도 국부통계조사의 유형고정자산과 국민대차대조표의 유형고정자산의 차액을 구한 후, 양자를 일치시키는 조정률을 적용하여 1997년도 국부통계조사의 시·도별 유형고정자산을 국민대차대조표의 시·도별 유형고정자산으로 전환하였다. 이어서 1998년도 이후의 국민대차대조표 기준 전국 단위의 유형고정자산의 연간 증가율을 곱하여 시·도 단위의 유형고정자산에 곱하여 추계하였다.

나. 분석 결과

1) 회귀분석

패널기법을 사용할 때는 고정효과모형과 변동효과모형 중 어느 모형이 더 타당한지 여부는 개별효과와 독립변수간의 상관관계 여부에 따라 달라진다. 개별효과와 독립변수간에 상관관계가 존재한다면 고정효과모형을 선택한다. 본 연구에서는 통상적으로 활용되는 Hausman검정을 실시하였으며, 귀무가설(고정효과보다 변동효과가 더 바람직하다)이 기각되어 고정효과모형으로 추정하였다.

패널기법으로 추정한 결과는 〈표 3-23〉에 제시되어 있다. 추정 결과는 5% 유의수준 이상에서 신뢰성을 확보하고 있었다. 두 모형 모두 GRDP에 대한 영향력은 자본스톡이 노동력보다 큰 결과를 보였다. 표준세입과 지방세를 비교하면, 지방세가 GRDP에 미치는 영향력이 크며, 지방세의 영향력이 증가하는 만큼 노동력의 영향력이 자본스톡에 비하여 더 잠식당하는 것으로 나타났다. 규모면에서 지방세가 표준세입보다 적은데도 불구하고 GRDP에 대한 영향역이 크다는 것은 GRDP와 지방세의 관계가 표준세입에 비하여 더 긴밀하다는 것을 말해준다.

〈표 3-23〉 GRDP에 대한 회귀분석 결과

	자본스톡	노동력	표준세입	지방세	$Adj.R^2$
패널모형 1	0.681 (8.02)**	0.636 (7.03)**	0.072 (1.89)*	-	0.925
패널모형 2	0.654 (31.6)**	0.588 (7.77)**	-	0.113 (5.30)**	0.926

주 : ( )내는 t값이며, **는 1% 유의수준, * 는 5% 유의수준에서 유의하다는 것을 의미한다.

2) GRDP 불평등에 대한 보통교부세의 기여도

다음의 〈표 3-24〉는 식 (3-14)에 의해 추정된 GRDP의 유사지니계수와 식 (3-16)에 〈표 3-23〉에서 추정한 파라미터 $\hat{\beta}$값을 대입하여 산출한 표준세입과 지방세의 GRDP 유사지니계수 기여도를 보여주고 있다. 표준세입 기여도에서 지방세 기여도를 차감한 것이 보통교부세의 기여도이다.

GRDP의 유사 지니계수를 보면 2012년에 저점에 도달한 후 최근 증가하는 추세에 있으며, GRDP 유사지니계수에 대한 지방세의 기여도 역시 증가하는 추세이다. 이는 최근의 지역경제 격차 확대에 지방세가 일정 부분 기여한 것으로 해석할 수 있다. 반면에 보통교부세는 지역경제 격차를 완화하는 역할을 수행하고 있으나, 기여도는 최근 -4.1% 수준에서 정체되어 있다.

〈표 3-24〉 GRDP 유사지니계수에 대한 보통교부세 기여도

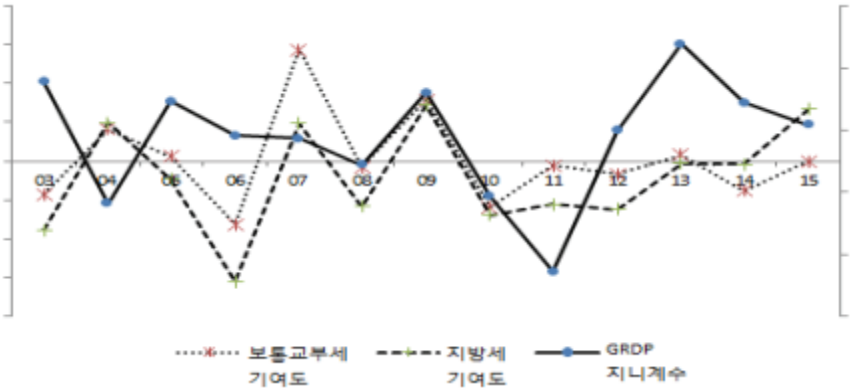
	GRDP 유사지니계수	표준세입 기여도	지방세 기여도	보통교부세 기여도
'02	0.0295	0.051	0.091	-0.040
'03	0.0299	0.049	0.087	-0.038
'04	0.0293	0.049	0.089	-0.040
'05	0.0295	0.048	0.088	-0.040
'06	0.0295	0.045	0.082	-0.037
'07	0.0294	0.041	0.084	-0.042
'08	0.0291	0.039	0.082	-0.042
'09	0.0294	0.039	0.084	-0.045
'10	0.0289	0.039	0.082	-0.043
'11	0.0277	0.037	0.079	-0.043
'12	0.0277	0.035	0.077	-0.042
'13	0.0284	0.035	0.077	-0.042
'14	0.0286	0.036	0.077	-0.041
'15	0.0287	0.039	0.079	-0.041

지역경제 격차와 지방세, 보통교부세의 동조적 관계가 장기적인 현상인지 확인하고자 전년대비 추세를 살펴보았다. 〈그림 3-19〉는 전년대비 증감을 도시한 것으로, 동행성과 역행성이 반복되는 현상이 관찰되었다. 지역경제 격차가 확대(감소)될 때 지방세와 보통교부세의 기여도가 같이 증가(하락)하면, 삼자간에는 동조적 관계를 형성한다. 이 경우 보통

교부세의 기여도가 같은 추이를 보인다는 것은 지방세에 대한 보통교부세의 역진적 기능, 지역경제 격차 확대에 대한 억제기능에서 한계를 보였다는 의미로 해석된다.

삼자간의 이러한 동행성이 금융위기가 발생한 2008년에서 2010년 기간에 확연히 관찰되는데, 경기침체로 인한 보통교부세 총량의 정체가 재원보장효과를 저하시켰으며, 그 결과 지역간 재분배효과와 지역경제 격차의 완화기능에도 부정적으로 파급된다는 것을 시사한다. 반대로 삼자간의 관계가 역행성을 보이는 구간도 있다. 2011년이 대표적으로, 이 시점에는 보통교부세 총량이 비교적 크게 증가하였다. 전술한 맥락에서 보면, 보통교부세의 재원보장 능력이 향상될 때, 지역경제 격차 완화에도 긍정적인 기여가 가능하였다.

〈그림 3-19〉 전년대비 GRDP 유사지니계수와 보통교부세 기여도



제4장

세입분권 확대의 파급효과 분석

제1절 분석 개요
제2절 세입확충효과
제3절 재정형평효과

제4장

세입분권 확대의 파급효과 분석

제1절 분석 개요

1. 최근 세입분권 동향

가. 문재인정부 국정과제

지난 해 7월 문재인정부의 국정기획자문위원회는 5대 국정목표, 20대 국정전략, 100대 국정과제를 발표하였다. 20대 국정전략 중 재정분권은 자치분권과 균형발전과 관련되어 있으며, 75번째 국정과제로 제시하였다.

문재인 정부는 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권을 추진한다는 구상을 표방하면서 국가와 지방의 세입구조 개선 의지를 보여 주었다. 세입분권의 중심에는 국세와 지방세의 구조의 개선이 자리 잡고 있다. 소위 "2할 자치"의 한계를 극복하기 위해서는 지방재정의 자주적 기반이 구축되어야 하며, 국가 조세수입에서 차지하는 지방세 위상을 30% 수준으로 높이며, 궁극적으로 40%까지 개선하겠다는 구상을 발표하였다. 구체적인 실행방안으로는 지방소비세와 지방소득세의 총량 확대, 주세나 종합부동산세 등 국세의 지방이양, 고향사랑 기부제 도입, 지방세 신세원 발굴과 비과세·감면율 축소를 제시하였다. 아울러 지방세 위상 제고 시 예상되는 지역간 불균형은 지방교부세 법정률 인상과 지역상생발전기금 확대 등으로 대응할 방침이다.

【문재인정부 100대 국정과제 중 재정분권 분야】

① 국세-지방세 구조개선 : 국세-지방세 비율 7:3, 장기적으로 6:4까지 개선
- 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방간 기능 재조정
- 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리
- 장기적으로 주세, 종합부동산세 등 지방이양 모색

② 이전재원 조정 및 재정균형 달성 : 지역간 재정격차 완화 및 균형발전
•지방교부세율 상향, 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비
• 지방재정 건전성 강화 : 체납징수율 제고, 예산낭비사업 근절 제도개선
• 고향사랑 기부제 활성화 : (가칭)고향사랑 기부제법 제정
• 주민참여예산제 확대 : 지자체 핵심정책 및 사업까지 확대

나. 최근의 세입분권 동향

정부는 재정분권의 구체적 실행 조치로서 2017년 11월 "범정부 재정분권 TF"을 지방자치발전위원회에 설치하였다. 동 TF는 학계 전문가 그룹 중심으로 세입분권 방안과 재정형평을 위한 시안을 마련하였다. 현재 동 TF에서 마련한 시안은 관계 부처간에 실무적으로 협의 중에 있으며, 언제 정부안이 확정될지는 불투명한 상황이다. 그동안의 경험에 비추어 볼 때 국정과제의 차질 없는 실천을 중시하는 행정안전부와 재원중립원칙을 고수하려는 기획재정부의 입장이 접점을 찾는데 어려움을 겪는 것으로 추측된다.

특히, 지방교부세 법정률 인상과 관련하여 관계 부처의 조율이 어려울 것으로 예상된다. 지방소비세를 부가가치세의 20%로 확대하면서 지방소득세 세율을 2배 인상할 경우, 그만큼 내국세의 총량은 줄어들며, 내국세에 연동된 지방교부세의 법정분도 축소된다. 이와 관련하여 그동안 행정안전부는 지방교부세 법정률 인상을 통하여 지방교부세 총량이 현재 수준으로 유지되어야 한다는 입장을 개진하여 왔다. 반면에 기획재정부는 재원중립 원칙하에 지금의 지방교부세 법정률을 유지하려는 방침을 고수하여 왔다.

이러한 입장 차이에도 불구하고, 지방소득세의 경우 실무적 어려움 때문에 법인세분에 한정하여 두 배 인상하는 방향에서 정리된 것으로 알려져 있다. 그 대신 지방소비세의 총량을 부가가치세의 20%에서 그 이상으로 확대하는 방안을 협의하는 과정에 있는 것으로 알려져 있다. 만약, 이러한 기조에서 세입분권이 협의되고 있다면, 지방교부세의 총량 유지는 어려울 수 있다. 지방교부세 법정률이 소폭 인상될 수는 있어도, 총량 유지에 필요한 수준으로 인상될 개연성은 낮다 보인다.

2. 분석 모형 및 통계

가. 분석을 위한 기본가정

정부의 세입분권 방침이 어떤 방향에서 확정되든 개별 자치단체의 세입에 미치는 영향은 지대할 것으로 예상된다. 지방소비세와 지방소득세가 어느 수준으로 결정되는지에 따라 보통교부세와 조정교부금의 총량이 결정된다. 이러한 정부간 재정관계, 재정조정제도의 변화는 지역간, 자치단체 계층간, 자치단체 종류간 세입 변동을 유발할 수밖에 없다. 이미 비수도권 자치단체를 중심으로 재원의 안정성과 부족재원에 대한 보장성, 지역균형발전 등을 이유로 지방소비세나 지방소득세 확대 보다 지방교부세 확대가 바람직하다는 의견이 제기되고 있는 것도 그만큼 세입분권의 영향이 크다는 방증이라 사료된다.

그러나 개별 자치단체의 유·불리에 지나치게 집착하는 것이 바람직한 대응은 아니다. 현재로서는 세입분권의 큰 틀에서 재원보장과 재정형평의 균형을 찾는 일이 중요하다 판단된다. 이를 위해서는 먼저 실증적 근거를 갖고 세입분권과 정부간 재정조정제도에 대한 생산적 논의가 이루어져야 한다. 이런 관점에서 보통교부세의 정책방향과 제도개선의 시사점을 얻고자 세입분권 시행 시 예상되는 세입확충효과와 지역간 재분배효과를 분석하기로 한다.

다만, 현 시점 기준으로 정부방침이 확정, 발표된 바 없으므로 전제되어야 할 가정이 필요하다. 정부의 세입분권 방침과 관련하여 다양한 정책조합이 거론되고 있으나, 본 연구에서는 분석의 명료성과 실현가능성을 고려하여 크게 두 가지 가정을 두고 분석하기로 한다. 첫 번째 시나리오는 지방소비세의 부가가치세 20% 확대, 법인세분 지방소득세 세율의 2배 인상, 지방교부세 법정률 현행 유지이다. 이 가정은 전년도 국정기획위원가 발표한 국정과제와 큰 차이가 없다. 두 번째 시나리오는 최근의 정책동향을 반영한 것으로 지방소비세를 부가가치세의 25%로 확대하되, 지방소득세와 지방교부세 법정률은 현행 제도를 유지하는 경우이다. 재원중립원칙을 고수하려는 기획재정부의 입장을 고려하여 지방교부세 법정률은 현 수준을 유지하는 것으로 하였다.

한편, 관련 세입으로 들어가면, 세부적으로 추가되는 가정들을 필요로 한다. 분석에 투입된 통계와 추가적인 가정, 산출과정에 대한 세부적은 내용은 이하에서 다루기로 한다.

나. 이용 통계

1) 지방소비세

시·도별 지방소비세는 먼저 총량을 정한 후, 시·도별 세액을 산정하였다. 지방소비세 총량은 가정에 의해 부가가치세의 20%, 25%를 곱하였다. 산정된 총량의 시·도별 배분은 현행 안분기준이 유지된다는 전제하에 민간최종소비지출에 대한 2016년도 시·도별 배분지수를 적용하였다.

【지방소비세 추계 방법】

- 지방소비세 총량 : 부가가치세 × 20%(혹은 25%)
- 시·도별 지방소비세 : 지방소비세 총량 × 시×도별 2016년도 배분지수

2) 지방소득세

지방세통계연감이나 지방재정연감에 수록된 지방소득세 징수액은 법인세분을 별도 구분되어 있지 않다. 다만, 지방세통계연감은 과세 유형별로 소득세분과 법인세분을 구분하고 있어, 이를 기초로 개별 자치단체의 법인세분 지방소득세를 추계하였다. 이 경우에도 특별시와 광역시는 별 문제가 없으나 시·군의 경우에는 광역도 기준으로 집계한 통계만 수록하고 있으므로 관할 광역도의 지방소득세에서 법인세분 비중의 3년 평균치를 일괄 곱하는 방식으로 산정하였다.

한편, 국정과제에서 지방소득세는 세원의 지역편재 문제에 대한 대응책으로서 징수지 50%, 시·도 공동세 40%, 지역균형발전펀드 10%로 안배하는 계획을 밝힌 바 있다. 그러나 지역균형발전펀드를 어떻게 운영할 것인지에 대해서는 아직 불확실하므로 여기서는 징수지와 시·도 공동세 몫을 각각 50%로 안배하는 것으로 가정하였다. 시·도 공동세분 배분은 아직 정부방침이 결정된 바 없어 현행 시·군 조정교부금 배분기준(인구 50%, 징수실적 20%, 재정력역지수 30%)을 적용하였다.

【지방소득세 추계 방법】

- 특별시·광역시 지방소득세 : 2016년도 지방소득세 × 지방소득세 부과액 대비 법인세분 부과액의 직전 3년 평균
- 시·군 지방소득세 : 시·군별 2016년도 지방소득세 × 관할 도 지방소득세 부과액 대비 법인세분 부과액의 직전 3년 평균
- 시·도 공동세 분 : 시·군 지방소득세 50% × 시·군 조정교부금 배분기준

3) 보통교부세

지방소비세 및 지방소득세 확대는 확대되는 총량만큼 내국세에서 차감됨으로 지방교부세 총액도 차감분의 19.24%만큼 줄어든다. 보통교부세 총량은 이렇게 산출된 지방교부세 총액의 97%이다. 개별 자치단체에 교부될 보통교부세는 법정분에서 제주특별자치도분을 제외한 금액에 재정부족 자치단체의 재정부족 합계치로 나누어 구한 조정률을 곱하여 산정하였다.

다른 한편으로 지방소비세 및 지방소득세 확충으로 인하여 영향을 받는 조정교부금, 지역상생발전기금 출연금, 교육비특별회계 전출금의 증감 변화도 반영하였다. 조정교부금 증감액은 시·도 보정수요, 시·군 보정수입에 반영하였으며 지역상생발전기금과 교육비특별회계 전출금은 시·도 보정수입에 반영하였다.

기준재정수요에서 조정교부금의 변화분 정도만 반영한다는 것은 세입분권에도 불구하고 자치단체의 지출행태가 동일한 것으로 가정한 것이나 마찬가지이다. 그러나 과거 경험에 비추어 보면 세입이 확충될 경우 세출도 증가하므로 다소 현실과 괴리된 가정인데, 현실적으로 지출행태의 변화를 예측하기는 어려운 일이어서 세입변동과 관련되는 재정수요 정도만 반영하였다.

【보통교부세 추계 방법】

① 보통교부세 총량

- T_1 : 부가가치세 이외 내국세
- T_2 : 부가가치세

- T_3 : 지방소비세 확대분 = $T_2(\alpha-0.11),\ \alpha=0.2,\ 0.25$
- 지방교부세 법정분 : $[T_1-T_2(\alpha-0.11)]\times 0.1924$
- 보통교부세 법정분 : 지방교부세 법정분 × 97%

② 자치단체별 보통교부세(제주특별자치도분 제외)
- 자치단체별 보통교부세 : (기준재정수요 − 기준재정수입) × 조정률
- 기준재정수요 : 2017년분 기준재정수요 + 조정교부금 증가분의 80%
- 기준재정수입(시·도) : 2017년분 기준재정수입 + 지방소비세 증가분 + 지방소득세 증가분− 교육비특별회계전출금 − 지역상생발전기금전출금 80%
- 기준재정수입(시·군) : 2017년분 기준재정수입 + 지방소득세 증가분 + 조정교부금 증가분 80%

4) 시·군 조정교부금

시·군 조정교부금의 재원은 50만 미만이면 시·군에서 징수되는 시·도세의 27%, 지방소비세의 27%이며, 50만 이상이면 시·도세의 47%, 지방소비세의 47%이다. 이처럼 지방소비세 확대는 시·군 조정교부금 총량에 직접 영향을 주는 관계에 있으므로 추가적인 산정을 요구하게 된다. 먼저, 지방소비세 확대에 따른 시·도 보통세를 추계한 후, 직전 3년간 당해 시·군의 조정교부금이 관할 시·도의 조정교부금 총액에서 차지하는 비중의 3년 평균치를 곱하여 시·군별 조정교부금을 추산하였다.

【시·군 조정교부금 추계 방법】

- 시·군 조정교부금 총량 : 지방소비세 확대에 따른 시·도 보통세의 27%(50만 이상 시 47%)
- 시·군별 조정교부금 : 시·도 조정교부금 총량 × 당해 시·군 조정교부금이 관할 시·도 조정교부금 총액에서 차지하는 비중의 3년 평균

제2절 세입확충효과

1. 지방소비세 및 지방소득세 확대

가. 시·도

지방소비세 규모를 부가가치세의 20% 수준으로 확대하면서, 동시에 지방소득세도 법인세분에 한하여 세율을 2배 인상하는 시나리오를 분석하였다. 이 시나리오에서 지방소득세, 지방소비세, 보통교부세를 합산한 시·도 세입규모는 23.5조원에서 29.7조원으로 약 6.1조원 확충될 것으로 추산되었다.

지방소득세가 7조원에서 9.7조원으로 2.7조원 증가하며, 지방소비세는 6.8조원에서 12.3조원으로 5.5조원 가량 증가하였다. 반면에 보통교부세는 지방소득세와 지방소비세 확충의 영향으로 재정부족액이 줄어들면서 약 2.2조원 감소할 것으로 추산되었다. 한편, 이 시나리오에서 수도권 시·도의 세입확충 규모는 3.8조원으로 시·도 확충액의 61.8%를 차지하였다. 이에 따라 시·도 세입에서 수도권이 차지하는 비중도 33.5%에서 39.2%로 상승하여 수도권과 비수도권의 격차가 확대되었다.

〈표 4-1〉 지방소비세 및 지방소득세 확대의 세입확충효과(시·도)

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대				증감액 (억원)
	합계 (억원)	지방 소득세	지방 소비세	보통 교부세	합계 (억원)	지방 소득세	지방 소비세	보통 교부세	
서울	54,149	42,599	11,551	-	79,254	58,252	21,001	-	25,104
부산	22,632	9,645	5,340	7,646	26,303	13,767	9,710	2,827	3,672
대구	15,132	3,694	3,681	7,757	17,274	4,836	6,693	5,746	2,142
인천	11,966	4,301	2,921	4,744	13,903	6,016	5,310	2,576	1,937
광주	11,220	2,469	2,161	6,590	12,694	3,483	3,928	5,283	1,474
대전	11,774	3,022	2,200	6,552	13,313	4,355	4,000	4,958	1,539

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대				증감액 (억원)
	합계 (억원)	지방 소득세	지방 소비세	보통 교부세	합계 (억원)	지방 소득세	지방 소비세	보통 교부세	
울산	7,578	4,175	1,831	1,572	9,421	6,091	3,329	-	1,843
세종	1,755	472	564	719	1,945	687	1,025	233	190
경기	12,704	-	12,704	-	23,099	-	23,099	-	10,395
강원	11,276	-	2,433	8,844	12,795	-	4,423	8,373	1,519
충북	7,825	-	2,484	5,341	9,252	-	4,517	4,735	1,427
충남	9,116	-	3,280	5,836	10,427	-	5,964	4,463	1,311
전북	10,578	-	2,821	7,756	12,313	-	5,130	7,183	1,735
전남	11,162	-	2,661	8,501	12,715	-	4,839	7,877	1,553
경북	12,582	-	4,146	8,436	14,699	-	7,537	7,161	2,117
경남	11,239	-	5,726	5,513	13,928	-	10,411	3,517	2,689
제주	12,459	-	1,186	11,273	13,216	-	2,156	11,060	757
합계	235,147	70,377	67,689	97,081	296,551	97,488	123,071	75,992	61,403

나. 시

1) 지방소득세 시·도 공동세 운영

법인세분 지방소득세를 2배 확충하되, 시·군 징수액의 50%는 관할 시·도의 공동세 형식으로 운영하는 상황에서는 시 전체적으로 약 2조원 확충되었다. 이 중에서 경기도 시 자치단체의 세입 순증규모가 7.325억원으로서 전체 순증액의 36.4%를 점유하였다. 이에 따라 시 자치단체 세입에서 차지하는 경기도의 비중은 33.3%에서 33.6%로 소폭 상승하였다.

세입 구성별 변화를 보면, 조정교부금이 6,601억원 증가하였다. 이 중에서 경기도 시 자치단체의 조정교부금이 50.3%인 3,323억원 증가할 것으로 추산되었다. 지방소득세는 1.7조원 정도 확충되었으며, 60.9%인 1조원은 경기도 지역에서 발생하였다. 다음으로 보통교부세는 경기도 지역에서 줄어드는 영향을 받아 전체적으로 6,255억원 가량 감소하였다.

〈표 4-2〉 지방소비세 및 지방소득세 확대의 세입확충효과1(시)

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대				증감 (억원)
	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	
경기	76,243	26,115	21,283	28,845	83,478	19,860	24,606	39,013	7,235
강원	17,510	15,100	1,096	1,314	19,120	16,104	1,395	1,621	1,610
충북	13,580	9,659	1,465	2,455	14,672	9,742	1,867	3,062	1,092
충남	21,708	15,090	2,363	4,256	23,539	15,247	2,464	5,828	1,831
전북	20,244	16,840	1,713	1,692	22,056	17,693	2,201	2,162	1,812
전남	14,783	11,929	863	1,991	16,086	12,567	1,102	2,417	1,303
경북	37,064	28,962	2,553	5,549	40,319	29,997	3,190	7,132	3,255
경남	27,332	16,909	4,879	5,544	29,312	16,215	5,991	7,106	1,980
합계	228,464	140,603	36,215	51,646	248,581	137,425	42,816	68,340	20,117

2) 지방소득세 전액 징수지 귀속

지방소득세 증가분의 50%를 관할 시·도 공동세로 운영하지 않고 징수지 시·군에 전액 귀속되는 경우 약 2.3조원이 증가하였다. 공동세 방식과 비교하면 약 2,400억원이 더 확충되었다. 지방소득세는 현행 대비 약 2.1조원, 공동세 운영방식 대비 4,039억원 증가하였다. 지방소득세의 이러한 영향으로 보통교부세는 공동세 방식과 비교할 때 1,649억원이 더 줄어들 것으로 예상된다.

〈표 4-3〉 지방소비세 및 지방소득세 확대의 세입확충효과2(시)

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대				증감 (억원)
	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	
경기	76,243	26,115	21,283	28,845	86,149	21,725	24,606	39,819	9,906
강원	17,510	15,100	1,096	1,314	19,038	15,828	1,395	1,815	1,528
충북	13,580	9,659	1,465	2,455	14,677	9,316	1,867	3,494	1,097
충남	21,708	15,090	2,363	4,256	23,511	14,752	2,464	6,294	1,803
전북	20,244	16,840	1,713	1,692	21,966	17,387	2,201	2,379	1,722
전남	14,783	11,929	863	1,991	16,086	12,051	1,102	2,933	1,303
경북	37,064	28,962	2,553	5,549	40,236	29,154	3,190	7,892	3,172
경남	27,332	16,909	4,879	5,544	29,309	15,563	5,991	7,755	1,977
합계	228,464	140,603	36,215	51,646	250,972	135,776	42,816	72,379	22,508

다. 군

1) 지방소득세 시·도 공동세 운영

군 지역의 세입확충효과는 1.5조원으로 추정된다. 세부적으로 살펴보면, 군 자치단체의 법인세분 지방소득세는 대부분 세수기반 취약으로 세입분권 수혜가 적은 편이었다. 법인세분 지방소득세는 시·도 공동세 운영방식을 도입할 경우 6,551억원이 증가하며, 조정교부금은 지방소비세 확대 영향을 받아 2,464억원 증가하였다. 보통교부세는 시·도 및 50만 이상 지역을 비롯한 일부 시 자치단체의 보통교부세 감소분 일부가 군 지역에 이전됨에 따라 6,082억원 증가하였다.

〈표 4-4〉 지방소비세 및 지방소득세 확대의 세입확충효과1(군)

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대				증감 (억원)
	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	
부산	1,149	561	242	345	1,264	272	301	691	115
대구	1,893	1,253	258	381	2,087	1,009	308	770	194
인천	3,051	2,852	106	93	3,352	3,110	120	122	301
울산	2,736	1,610	307	819	3,040	1,024	378	1,638	303
경기	6,099	4,180	1,687	232	6,661	3,667	1,951	1,044	562
강원	20,380	19,186	689	505	22,413	20,763	878	772	2,033
충북	13,216	11,311	1,042	863	14,480	11,705	1,328	1,447	1,264
충남	13,915	12,280	1,063	572	15,304	12,700	1,314	1,290	1,389
전북	14,495	13,228	793	475	15,909	14,137	1,019	753	1,414
전남	34,058	32,138	1,045	875	37,514	34,561	1,335	1,618	3,456
경북	22,289	20,363	1,227	699	24,539	21,452	1,533	1,555	2,250
경남	19,048	16,497	2,026	525	20,865	17,143	2,487	1,235	1,818
합계	152,329	135,459	10,486	6,385	167,427	141,541	12,950	12,936	15,098

2) 지방소득세 전액 징수지 귀속

법인세분 지방소득세 증가분에 대한 시·도 공동세 방식을 채택하지 않을 경우 군 지역의 세입확충규모는 약 1.6조원에 달하였다. 지방소득세의 시·도 공동세 방식과 비교하면 불과 1,089억원 증가에 머물렀다. 지방소득세가 5,493억원 증가하여 시·도 공동세 방식보다 확충효과가 다소 저하되었으나, 그 대신 보통교부세가 더 증가하여 전체적으로 현행 대비 1.6조원, 지방소득세 공동세 방식 대비 1,089억원 확충되었다.

이러한 분석 결과는 지방소득세 증가분에 대하여 시·도 공동세 방식을 도입한다 하여도 지역간 세입격차 완화 효과는 제한적이라는 것을 시사한다. 오히려 공동세 방식의 도입으로 조세로서 지방소득세의 정체성에 대한 논란을 초래할 수 있다. 나아가 시·군 조정교부금이나 보통교부세와 관계 설정도 모호해지는 등 정부간 재정관계의 합리적 운영에도 저해될 수 있다.

〈표 4-5〉 지방소비세 및 지방소득세 확대의 세입확충효과2(군)

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대				증감 (억원)
	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	
부산	1,149	561	242	345	1,375	433	301	641	226
대구	1,893	1,253	258	381	2,203	1,188	308	707	310
인천	3,051	2,852	106	93	3,359	3,087	120	151	307
울산	2,736	1,610	307	819	3,331	1,382	378	1,571	594
경기	6,099	4,180	1,687	232	6,596	4,237	1,951	408	497
강원	20,380	19,186	689	505	22,442	20,675	878	890	2,062
충북	13,216	11,311	1,042	863	14,722	11,801	1,328	1,593	1,506
충남	13,915	12,280	1,063	572	15,409	12,974	1,314	1,121	1,493
전북	14,495	13,228	793	475	15,985	14,106	1,019	861	1,490
전남	34,058	32,138	1,045	875	37,621	34,583	1,335	1,703	3,563
경북	22,289	20,363	1,227	699	24,581	21,760	1,533	1,289	2,292
경남	19,048	16,497	2,026	525	20,863	17,432	2,487	944	1,816
합계	152,329	135,459	10,486	6,385	168,486	143,658	12,950	11,877	16,157

2. 지방소비세 확대(부가가치세 25%)

가. 시·도

지방소비세만 부가가치세의 25% 수준으로 확대하는 경우, 순증효과는 5.9조원으로 분석되었다. 지방소비세의 부가가치세 20% 확대, 지방소득세 인상 시나리오의 순증 규모 6.1조원과 비교하면 지방소비세의 8.6조원 확충에도 불구하고, 지방소득세의 현행 유지, 보통교부세 -2.7조원 영향으로 순증효과의 차이가 크지 않았다.

〈표 4-6〉 지방소비세의 부가가치세 25% 확대 시 세입확충효과 추정(시·도)

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대				증감액 (억원)
	합계 (억원)	지방 소득세	지방 소비세	보통 교부세	합계 (억원)	지방 소득세	지방 소비세	보통 교부세	
서울	54,149	42,599	11,551	-	68,850	42,599	26,252	-	14,701
부산	22,632	9,645	5,340	7,646	25,784	9,645	12,137	4,001	3,152
대구	15,132	3,694	3,681	7,757	17,365	3,694	8,366	5,306	2,233
인천	11,966	4,301	2,921	4,744	13,776	4,301	6,638	2,837	1,810
광주	11,220	2,469	2,161	6,590	12,582	2,469	4,910	5,203	1,362
대전	11,774	3,022	2,200	6,552	13,092	3,022	5,000	5,070	1,318
울산	7,578	4,175	1,831	1,572	8,337	4,175	4,162	-	759
세종	1,755	472	564	719	1,952	472	1,281	200	198
경기	12,704	-	12,704	-	28,874	-	28,874	-	16,169
강원	11,276	-	2,433	8,844	13,068	-	5,529	7,540	1,792
충북	7,825	-	2,484	5,341	9,705	-	5,646	4,059	1,880
충남	9,116	-	3,280	5,836	10,994	-	7,455	3,540	1,879
전북	10,578	-	2,821	7,756	12,771	-	6,412	6,359	2,193
전남	11,162	-	2,661	8,501	13,034	-	6,048	6,986	1,873
경북	12,582	-	4,146	8,436	15,352	-	9,422	5,930	2,770
경남	11,239	-	5,726	5,513	15,103	-	13,014	2,090	3,864
제주	12,459	-	1,186	11,273	13,846	-	2,695	11,152	1,388
합계	235,147	70,377	67,689	97,081	294,488	70,377	153,838	70,272	59,340

나. 시

지방소득세 확충이 배제됨에 따라 조정교부금과 보통교부세의 변화만 발생하였다. 조정교부금은 지방소비세의 부가가치세 25% 확대 영향으로 약 1조원 정도 증가하였다. 이는 부가가치세 20%와 견주어 보면, 조정교부금은 3,906억원이 확충되는 규모이다. 보통교부세 역시 법인세분 지방소득세 인상 시에는 현행 대비 줄어들었으나 지방소비세 확충만 가정할 경우에는 3,176억원이 증가하였다. 결과적으로 보통교부세와 조정교부금 확충에도 불구하고, 법인세분 지방소득세 현행 유지 영향으로 세입확충효과는 비교대상 시나리오 중 가정 적은 1.4조원으로 나타났다. 다만, 경기도 시 지역의 비중이 33.3%에서 32.9%로 하락하여 지역간 세입형평효과는 나은 결과를 보였다.

〈표 4-7〉 지방소비세의 부가가치세 25% 확대 시 세입확충효과 추정(시)

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대				증감 (억원)
	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	
경기	76,243	26,115	21,283	28,845	79,755	24,459	26,452	28,845	3,512
강원	17,510	15,100	1,096	1,314	18,857	15,981	1,561	1,314	1,347
충북	13,580	9,659	1,465	2,455	14,434	9,888	2,091	2,455	854
충남	21,708	15,090	2,363	4,256	23,056	16,041	2,759	4,256	1,348
전북	20,244	16,840	1,713	1,692	21,741	17,577	2,472	1,692	1,497
전남	14,783	11,929	863	1,991	15,847	12,621	1,235	1,991	1,064
경북	37,064	28,962	2,553	5,549	39,646	30,553	3,544	5,549	2,582
경남	27,332	16,909	4,879	5,544	28,810	16,658	6,608	5,544	1,478
합계	228,464	140,603	36,215	51,646	242,146	143,779	46,722	51,646	13,683

다. 군

군 지역의 세입확충 규모는 1.2조원으로서 분석 대상 시나리오 중 순증규모가 가장 적어 시 지역과 비슷한 결과를 보였다. 지방소비세 확대 영향으로 조정교부금이 3.687억원 확충되었으며, 보통교부세도 시·도 감소분의 일부가 군 지역으로 이전됨에 따라 8,401억원 증가하였다.

〈표 4-8〉 지방소비세의 부가가치세 25% 확대 시 세입확충효과 추정(군)

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대				증감 (억원)
	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	합계 (억원)	보통 교부세	조정 교부금	지방 소득세	
부산	1,149	561	242	345	1,198	564	289	345	49
대구	1,893	1,253	258	381	2,004	1,309	314	381	111
인천	3,051	2,852	106	93	3,308	3,095	119	93	256
울산	2,736	1,610	307	819	2,880	1,706	355	819	144
경기	6,099	4,180	1,687	232	6,465	4,137	2,097	232	366
강원	20,380	19,186	689	505	22,099	20,612	982	505	1,719
충북	13,216	11,311	1,042	863	14,223	11,873	1,487	863	1,007
충남	13,915	12,280	1,063	572	15,011	12,985	1,453	572	1,095
전북	14,495	13,228	793	475	15,677	14,058	1,144	475	1,182
전남	34,058	32,138	1,045	875	36,939	34,568	1,496	875	2,881
경북	22,289	20,363	1,227	699	24,110	21,708	1,703	699	1,821
경남	19,048	16,497	2,026	525	20,514	17,245	2,744	525	1,467
합계	152,329	135,459	10,486	6,385	164,428	143,860	14,183	6,385	12,099

3. 빈곤도 저감효과

세입분권 확대의 재원보장효과는 빈곤지표 변화에서 보다 실체적으로 확인된다. 시·도 지방세의 경우 세입분권 확대에도 불구하고 전북과 충북은 여전히 상대적 빈곤지역으로 남아 있었다. 이에 따라 빈곤지표도 세입분권 이전의 수준에서 변동이 없었다. 그러나 표준세입 기준으로 본 빈곤지표에서는 전북과 충북도 빈곤지역에서 탈피하였는데, 이는 그만큼 보통교부세가 재원보장기능을 수행한 결과로 볼 수 있다. 아울러 지방세 기준 빈곤도 지표가 세입분권 이후에도 변동이 없다는 것은 시·도간 상대적 불평등이 존재한다는 것을 의미하므로 보통교부세는 세입형평기능도 같이 수행하는 것으로 판단된다.

〈표 4-9〉 세입분권 시나리오별 빈곤도 저감효과(시·도)

		현행 (2016년)	시나리오1	시나리오2	시나리오3
지방세	빈곤도지표(P_0)	0.068	0.068	0.068	0.068
	빈곤도지표(P_1)	0.008	0.008	0.008	0.008
	빈곤도지표(P_2)	0.029	0.029	0.029	0.029
	빈곤도지표(P_s)	0.064	0.064	0.064	0.064
표준세입	빈곤도지표(P_0)	-	-	-	-
	빈곤도지표(P_1)	-	-	-	-
	빈곤도지표(P_2)	-	-	-	-
	빈곤도지표(P_s)	-	-	-	-
빈곤지표 증감	빈곤도지표(P_0)	-0.068	-0.068	-0.068	-0.068
	빈곤도지표(P_1)	-0.008	-0.008	-0.008	-0.008
	빈곤도지표(P_2)	-0.029	-0.029	-0.029	-0.029
	빈곤도지표(P_s)	-0.064	-0.064	-0.064	-0.064

주 1) 시나리오 1 : 지방소비세 확대(부가가치세 20%)+지방소득세 확대(시·도 공동세 운영)
2) 시나리오 2 : 지방소비세 확대(부가가치세 20%)+지방소득세 확대(시·도 공동세 배제)
3) 시나리오 3 : 지방소비세 확대(부가가치세 25%)

시·군의 경우에도 시·도와 마찬가지로 세입분권 확대 시 지방세의 빈곤지표는 조금이나마 상승하였다. 특정 지역에 편중된 현실에서 세입분권 확대는 시·군간 지방세 격차를 확대하였다고 볼 수 있다. 그러나 표준세입 기준의 빈곤지표를 보면, 모든 지표에서 수치가 크게 하락한 바, 보통교부세의 재원보장기능이 충실히 수행된 결과이다. 세입분권 확대로 시·도의 보통교부세 의존도가 하락하였으며, 그 여유분이 시·군에 이전되면서 보통교부세의 재원보장 여력이 강화되었다. 다만, 표준세입의 빈곤지표가 어떤 시나리오에서도 별다른 변화가 없어 보통교부세의 재정형평기능이 효과적으로 발휘되지 않은 것으로 추측된다.

〈표 4-10〉 세입분권 시나리오별 빈곤도 저감효과(시·군)

		현행 (2016년)	시나리오1	시나리오2	시나리오3
지방세	빈곤도지표(P_0)	0.078	0.078	0.078	0.078
	빈곤도지표(P_1)	0.104	0.105	0.105	0.105
	빈곤도지표(P_2)	0.144	0.146	0.146	0.147
	빈곤도지표(P_s)	0.058	0.058	0.058	0.058
표준세입	빈곤도지표(P_0)	0.009	0.009	0.009	0.009
	빈곤도지표(P_1)	0.002	0.002	0.002	0.002
	빈곤도지표(P_2)	0.001	0.001	0.001	0.001
	빈곤도지표(P_s)	0.008	0.008	0.008	0.008
빈곤지표 증감	빈곤도지표(P_0)	-0.069	-0.069	-0.069	-0.069
	빈곤도지표(P_1)	-0.102	-0.103	-0.103	-0.103
	빈곤도지표(P_2)	-0.143	-0.145	-0.145	-0.146
	빈곤도지표(P_s)	-0.050	-0.050	-0.050	-0.050

주 1) 시나리오 1 : 지방소비세 확대(부가가치세 20%)+지방소득세 확대(시·군 공동세 운영)
2) 시나리오 2 : 지방소비세 확대(부가가치세 20%)+지방소득세 확대(시·군 공동세 배제)
3) 시나리오 3 : 지방소비세 확대(부가가치세 25%)

제3절 재정형평효과

1. 시·도

지방소비세 및 지방소득세 확대 시 지방세 지니계수와 표준세입의 지니계수는 외형 상 하락하였다. 그러나 보통교부세의 재분배효과는 명목적인 재분배효과든, 순위변동효과가 제거된 실질적인 재분배효과든 상관없이 크게 저하되었다. 지니계수 하락에도 불구하고 보통교부세의 재분배기능이 저하된 것은 지방소비세의 재분배기능의 영향을 받은 결과이다. 즉, 민간최종소비지출 기준으로 차등 배분하는 과정에서 지방소비세의 재분배기능이 발휘되고 있으며, 이로 인하여 보통교부세의 재분배기능이 잠식되는 현상이 발생하였다.

〈표 4-11〉 세입분권 전·후 재분배효과 비교(시·도)

	표준세입 지니계수 (a)	지방세 지니계수 (b)	명목 재분배효과 (c=a-b)	순위변동 효과 (d)	순재분배 효과 (c-d)
현행('16년)	0.418	0.504	-0.085	0.007	-0.092
시나리오 1	0.413	0.473	-0.059	0.003	-0.062
시나리오 2	0.414	0.473	-0.059	0.003	-0.062
시나리오 3	0.402	0.450	-0.049	0.004	-0.053

보통교부세의 재분배기능이 하락하는 원인을 세부적으로 살펴보면, 수직적 재분배기능의 급격한 저하가 큰 영향을 준 것으로 나타났다. 다음의 〈표 4-12〉를 보면, 수평적 재분배기능은 상승한 반면에 수직적 재분배기능은 절반 가까이 하락하였다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 세입확충이 수도권과 비수도권간 세입격차를 더 확대하는 방향으로 작용하였다는 것을 의미하며, 보통교부세가 이를 적절히 제어하기 어렵다는 것을 말해준다.

〈표 4-12〉 세입분권 전·후 수직적·수평적 재분배효과 비교(시·도)

	재분배효과	수직적 재분배효과	수평적 재분배효과	순위변동
현행('16년)	0.063	0.0750	0.0109	0.0006
시나리오 1	0.015	0.0370	0.0119	0.0105
시나리오 2	0.015	0.0368	0.0119	0.0103
시나리오 3	0.016	0.0324	0.0112	0.0053

보통교부세의 재분배기능 하락은 세입구성별 분해 결과에서도 확인된다. 〈표 4-13〉은 표준세입 불평등에 대한 지방세와 보통교부세의 기여도, 불평등에 대한 한계효과를 보여주고 있다. 세입분권 이전에는 보통교부세 % 변화 시 표준세입 불평등이 -0.164% 하락하였으나 시나리오 1에서는 -0.123%, 시나리오 2에서는 -0.122%, 시나리오 3에서는 -0.101%로 저하되었다.

〈표 4-13〉 세입분권 전·후 보통교부세의 세입불평등 저감효과 비교(시·도)

	지니계수	지방세		보통교부세	
		한계효과	상대적 기여도	한계효과	상대적 기여도
현행('16년)	0.418	0.164	1.013	-0.164	-0.013
시나리오 1	0.413	0.123	1.016	-0.123	-0.016
시나리오 2	0.414	0.122	1.016	-0.122	-0.016
시나리오 3	0.402	0.101	1.003	-0.101	-0.003

2. 시·군

시·도와 달리 시·군의 경우에는 시나리오 3에서 보통교부세의 순재분배효과가 가장 강하게 발휘되었다. 이러한 결과는 지방소비세만 확대될 경우, 시·도의 보통교부세 감소에 따른 여유분을 시·군 보통교부세 증가분으로 활용할 수 있기 때문이다. 특히, 보통교부세 증가의 수혜도가 큰 군 자치단체는 어떤 시나리오에서도 보통교부세의 순재분배효과가 증가할 것으로 예상되었다.

〈표 4-14〉 세입분권 전·후 재분배효과 비교(시·군)

		지방세 지니계수 (a)	표준세입 지니계수 (b)	명목 재분배효과 (c=a-b)	순위변동 효과 (d)	순재분배 효과 (c-d)
시	현행('16년)	0.459	0.277	-0.182	0.025	-0.207
	시나리오 1	0.445	0.271	-0.174	0.030	-0.204
	시나리오 2	0.458	0.279	-0.179	0.026	-0.205
	시나리오 3	0.459	0.270	-0.190	0.028	-0.218
군	현행('16년)	0.434	0.142	-0.292	0.039	-0.331
	시나리오 1	0.417	0.134	-0.283	0.039	-0.323
	시나리오 2	0.426	0.136	-0.290	0.043	-0.333
	시나리오 3	0.434	0.134	-0.030	0.039	-0.339

그러나 표준세입 불평등에 대한 보통교부세의 한계효과에서는 상반된 결과를 보였다. 시 자치단체의 경우 시나리오 3에서 보통교부세의 순재분배효과나 한계효과가 높은 수치를 기록하였다. 반면에 군 자치단체의 경우 시나리오 3에서 순재분배효과가 가장 높았으나 한계효과는 가장 낮은 결과를 보였는데, 이는 지방소비세 확대에 따라 줄어드는 시·도의 보통교부세가 군 지역으로 더 배분된다 하여도 보통교부세 단위 당 표준세입 불평등 저감 효과는 하락하기 때문이다.

〈표 4-15〉 세입분권 전·후 보통교부세의 세입불평등 저감효과 비교(시·군)

		표준세입 지니계수	지방세	보통 교부세	조정 교부금
시	현행('16년)	0.277	0.253	-0.307	0.054
	시나리오 1	0.271	0.245	-0.296	0.051
	시나리오 2	0.279	0.261	-0.306	0.045
	시나리오 3	0.270	0.258	-0.309	0.050
군	현행('16년)	0.142	0.234	-0.268	0.033
	시나리오 1	0.134	0.266	-0.292	0.026
	시나리오 2	0.136	0.266	-.0291	0.024
	시나리오 3	0.134	0.227	-0.248	0.021

본 연구는 정부 세입분권시책을 3개 유형의 시나리오로 상정하여 자치단체별, 자치단체 종류별 세입변동과 재원보장효과, 재정형평효과를 분석하였다. 본 연구의 정책실험에 의하면, 지방소비세와 지방소득세가 같이 확대될 경우 시·도와 시 자치단체의 지방세가 증가하면서 보통교부세가 줄어들며, 그 여유분이 군 지역의 보통교부세 증가로 이전되었다. 지방소비세만 부가가치세의 25%로 확대되는 경우에는 시 지역의 보통교부세도 증가하면서 상대적으로 군 지역으로 돌아갈 보통교부세의 몫이 다소 줄어들었다.

지방소비세와 지방소득세, 조정교부금, 보통교부세의 상호 작용으로 세입분권 추진 시 수도권과 비수도권의 세입격차가 확대되고, 상대적 박탈감이 증가하는 것으로 분석되었다. 시·도의 경우 보통교부세의 재정형평기능이 크게 하락하였으며, 시·군 역시 시나리오에 따라 보통교부세의 재정형평기능이 영향을 받았다. 외형상 표준세입의 지니계수는 세입분권 추진 시 하락하였으나, 표준세입 지니계수에 대한 보통교부세의 한계저감효과는 다른 결과를 보였으며, 시나리오 3의 경우 군 지역에서 보통교부세의 한계저감효과는 크게 하락하였다.

제5장

보통교부세제도 발전방향

제1절 지방교부세제도 구조 개편
제2절 현행 산정제도 내 재정형평기능 제고
제3절 보통교부세 거버넌스체계 재구축

제5장

보통교부세제도 발전방향

제1절 지방교부세제도 구조 개편

1. 지방교부세제도 구조 개편의 필요성

가. 지방교부세 정책성과 제고

1) 재정분권시대 대비 재정형평기능 강화

본 연구의 실증분석에 의하면, 보통교부세는 안정적, 효과적 재원보장기능을 수행하였다. 이와는 달리 재정형평기능은 발휘되고 있으나, 최근 하락하는 추세이며, 정부의 세입분권시책이 지방소비세 확대를 중심으로 시행될 경우 더 저하되는 것으로 밝혀졌다. 외형상 표준세입의 지니계수는 하락하였으나, 이는 지방소비세에 내장된 재분배 요소에 기인한 것일 뿐, 내용적으로는 보통교부세의 재분배효과와 한계저감효과가 저하되었다. 본 연구의 재정형평이 경제격차 완화에도 기여하였다는 사실을 상기하면, 재정형평기능의 강화는 현 시점에서 풀어야 할 현안이라 할 수 있다.

보통교부세의 재정형평기능이 하락하게 된 배경으로는 ① 기초수요 위상이 여전히 절대적이며, ② 기초수요 조차도 인구의 영향력이 매우 크고, ③ 반대로 지역균형수요를 통한 수요보강은 매우 미흡하여, ④ 지방세에 대한 보통교부세의 역진적 기능과 재분배효과가 제한적으로 작동한다는 사실에서 찾을 수 있다. 기초수요와 지역균형수 위상의 적절성, 인구변수 영향력의 제어는 지금의 산정제도 내에서 어느 정도 개선이 가능하지만, 마지막 지방세에 대한 역진성은 구조적인 문제로서 차원을 달리한다. 왜냐하면, 현행 세입·세출 차액보전방식은 세입이라는 벡터와 세출이라는 벡터의 역학관계를 거치면서 재정부족액이 산출되며, 따라서 세출 벡터가 지방세에 대한 보통교부세의 역진성을 제어하는 요소로 작용하기 때문이다. 이런 이유로 상당수 국가들은 세입과 세출을 분리하여 배분하는 산정제도를 운용한다. 예를 들어 캐나다, 독일은 세입 요소 중심으로 산정제도를 운용하는데, 이

방식을 취하면 지방세에 대한 역진성이 확실히 담보된다. 덴마크, 핀란드 노르웨이, 스웨덴 등 북유럽 국가들처럼 세입과 세출을 분리하여 산정하는 경우에는 재정형평기능과 행정수요의 비용 부분을 같이 반영할 수 있는 장점이 있다.

물론 한국이나 일본, 영국, 오스트레일리아가 취하고 있는 세입·세출 차액보전방식도 장점이 있다. 일단, 세입과 세출 양 측면을 통합적으로 산정하는 구조이어서 개념적으로 우월한 산정제도이다. 그러나 이 방식은 부족재원을 보장한다는 목적을 지향하므로 재원보장기능에 한정할 때 개념적 우월성이 유지된다. 또한, 세입과 세출 양 측면을 동시에, 통합적으로 산정하여야 하므로 제도 자체가 복잡해질 수밖에 없다. 특히, 각종 조건불리요소가 반영되어야 하는 세출 부분이 그러하며, 재정형평까지 포함되면 산정제도의 간소화, 투명성, 객관성 등의 가치는 일정 부분 훼손될 수밖에 없는 상황에 처하게 된다.

세입·세출 차액보전방식에 내재된 특성을 고려하면, 재정분권시대에 예상되는 지역간 재정격차 확대의 문제에 대처하기 위해서는 지방교부세 전반에 대한 구조개편이 검토될 필요가 있다. 본 연구는 이와 관련하여 보통교부세가 세입·세출 차액보전방식에 의존하는 수직적 재정조정제도를 유지하는 한, 재정형평효과는 제한적이라는 점에 주목하고자 한다. 조건불리요소를 확대, 반영하는 방향으로 산정제도를 개선한다 하여도 부유 자치단체에서 빈곤 자치단체로 재정이전을 요구하는 수평적 재정조정제도에 비하면 한계가 분명하기 때문이다. 이는 보통교부세가 세입·세출 차원보전방식을 고수하는 한, 재정형평성의 문제는 보통교부세가 아닌 다른 별도의 재정지원제도로 대응하는 방식이 바람직하다는 것을 의미한다.

2) 목적과 수단의 정합성 확보를 통한 재원배분의 효율성 제고

전술한바와 같이 보통교부세의 정체성을 재원보장에 둔다면, 재정형평기능을 담당하는 별도의 재정지원제도가 필요해진다. 그러나 이러한 역할분담이 바람직한가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 틴버겐 정리(Tinbergen' s theorem)는 이와 관련하여 함축적인 시사점을 던져주고 있다. 틴버겐정리에 의하면, 어떤 정책목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 정책목적에 대응하여 그에 걸맞도록 같은 수의 정책수단을 할당하는 것이 바람직하다. 하나의 정책수단으로 복수 이상의 정책목적을 달성하려는 시도는 바람직하지 않을 뿐 아니라 정책효과 역시 저하된다는 것이다.

일본은 이미 학계에서 10여 년 전에 틴버겐정리에 입각한 구조개편 논의가 활발히 전개된 바 있다. 赤井·佐藤·山下(2003), 赤井외(2010a) 등은 지방교부세가 지방고유 재원으로서 성격과 일반보조금으로서 중앙이 지방에 배분한다는 이전재원으로서 성격이 혼재된 양면성을 갖고 있으며, 이로 인하여 중앙과 지방간 갈등이 발생하는 원인으로 작용하고 있으므로 역할과 책임을 명확히 하여야 하며, 틴버겐정리에 입각하여 ① 재원보장 특정교부금과 ② 재정조정 교부세로 기능을 배분하는 대안을제시하였다.

이들의 문제의식은 보통교부세의 연성제약에서 출발하고 있다. 주민에 대한 자치단체의 재정책임을 확립하는 방편으로 틴버겐정리를 이론적 근거로 활용하였는데, 보통교부세가 재정책임성을 저해하므로 재원보장기능과 재정형평기능을 분리하는 것이다. 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다. 첫째, 국가의무가 수반되는 기초적인 행정서비스(의무교육, 사회복지, 사회안전망, 재해복구 등)는 재원보장 특정교부금을 설치하여 국가가 전액 부담한다. 중앙정부가 결정한 지출사업까지 자치단체 재정부담을 요구하는 것은 중앙과 지방의 역할분담 및 책임관계 명확화에 반하는 것이므로 전액 국가재정으로 처리하는 방식이 바람직하다는 것이다. 다만, 이제까지 지방교부세는 국가적 최저수준을 확보하고 있는지 여부에 관한 평가가 없었으므로 포괄보조방식으로 운영하되, 성과를 측정하여 환류하자고 주장한다.

한편으로 National Minimum이 아닌 행정서비스 중 국가책임이 작거나 지역적 성격이 강한 기초적인 행정서비스가 있는데, 이에 대해서는 보통교부세로 대응하는 구상을 펼치고 있다. 교부 방식에 있어서는 National Minimum과 관련되는 행정서비스에 대해서는 국가가 전적으로 재원을 보장하므로, 보통교부세는 재정조정 재원으로서 역할을 기할 수 있도록 운영하는 대안을 주장하였다. 이들은 구체적으로 1인당 일반재원(지방세+세외수입+재정조정 보통교부세)을 평준화하는 방식을 제안하였다. 자치단체별로 1인당 일반재원을 산정하여, 균등 배분하면 재정형평기능이 발휘될 뿐 아니라 산정제도의 투명성과 객관성도 확보되는 장점이 기대된다는 것이다.

다음의 〈그림 5-1〉은 일본에서 제기된 지방교부세제도의 구조개편 구상을 보여주고 있다. 지방행정서비스를 크게 기초적인 행정서비스와 일반적인 행정서비스로 구분하고, 기초적인 행정서비스 중 National Minimum 성격은 국가재정이 전액 책임지는 포괄보조형 특정교부금으로 일차 방어막을 형성하며, 여기에 추가적으로 소요되는 다른 기초행정서비스

에 대해서는 재정조정을 목적으로 하는 일반교부세로 대응하는 구상이 담겨있다.

〈그림 5-1〉 일본의 지방교부세제도 개혁 논의

<table>
<tr><td colspan="2">일 반 재 원</td><td>재원보장을 위한 교부금
(특정재원)</td></tr>
<tr><td colspan="2">지방세 및 세외수입</td><td>일반교부세
(재정조정을 목적)</td><td>재원보장 특정교부금
(중앙정부가 재정책임을 짐)</td></tr>
<tr><td>유보 재원</td><td>기준재정수입</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td></td><td>'인구'에 근거한 기준재정수요의 충족</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">다른 일반
지방행정서비스의 제공</td><td colspan="2">기 초 적 서 비 스 제 공</td></tr>
<tr><td>추가적 보장</td><td>국가적 최저수준
(national minimum 보장)</td></tr>
</table>

자료 : 佐藤(2011, p.321) 및 국중호(2018) p.24 재인용

나. 재정분권시대에 대응한 운영·관리체계의 전환

지방교부세법 제1조는 "지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하며, 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 교부된다"고 규정하고 있다. 재원보장과 재정형평을 같이 지향한다는 것인데, 그러나 보통교부세제도는 그동안 정책 환경의 변화에 따라 재원보장과 재정형평 사이에서 혼란을 겪어 왔다. 국가적 현안이 대두되거나, 자치단체의 특수한 재정상황이 부각될 경우 산정제도에 반영하는 방식으로 대응하는 사례가 종종 발생하여 왔다.

국고보조에서 대응하는 방식이 마땅한데도 불구하고, 별다른 해결책을 찾기 어려울 경우 보통교부세가 지방재정의 보루로서 부득이 그 책임을 떠맡는 경우가 있었다. 지방도로사업처럼 국가균형발전특별회계 설치에 따라 폐지된 지방양여금사업의 보통교부세화, 국고보조사업 지방이양으로 제기된 비용부담의 전가와 분권교부세 설치, 조류독감이나 자연환경보전, 각종 개발규제로 인한 지역발전 손실과 관련하여 보통교부세가 보정수요로 반영하는 제도운영 등이 대표적인 사례들이다. 국가균형발전특별법 등 법령에 따라 운영되고 있는 국고보조사업의 지방비 부담을 보전하는 장치들도 여기에 해당한다. 낙후지역과

관련하여 지역균형수요 보강 시 성장촉진지역이나 지역활성화지역에 대하여 가중치를 부여하는 장치들을 들 수 있다. 지역균형이라는 명분하에 수요보강이 이루어지는 지역관리비가 주로 그러한데, 기업도시, 자전거도로, 폐광·개촉지구, 특화발전특구, 도심지역 내 공장 등은 국고보조 방식으로 운영하여야 하나 마땅한 재정지원제도가 없다는 이유로 보통교부세가 그 역할을 담당하는 것이 현실이다.

보통교부세의 이러한 국고보조화는 결과적으로 산정제도의 합리성, 객관성, 투명성을 저해하는 요인이 되고 있다. 사실 기초수요의 경우 인구, 면적, 수요관련 시설물 등의 측정단위를 이용하여 회귀분석으로 추계하는 방식이어서 복잡하다 볼 수 없다. 우리의 산정제도는 같은 세입·세출 차액보전방식이어도 일본, 영국, 오스트레일리아와 달리 (측정단위×단위비용×보정계수)가 아니다. 우리는 회귀분석으로 기초수요를 산정한 후, 보정수요에서 각종 조건불리요소나 재정형평요소를 반영하는 구조이어서 같은 세입·세출 차액보전방식을 운영하는 일본이나 영국, 오스트레일리아에 비하여 간소한 편이다.

다만, 보정수요는 생각해 볼 여지가 있다. 앞에서 기술하였듯이 보통교부세가 일부 국고보조 성격을 지니는 과정에서 산정제도가 복잡해져 왔다. 각종 조건불리요소나 지역내 고유의 특수요인을 반영하는 과정에서 재량적 판단이 개입되어 왔으며, 이로 인하여 수직적, 중앙집권적 의사결정체제가 관행화되는 문제도 발생하였다. 이 부분은 보정수요 내에서 시대정신에 뒤쳐져 있거나, 국가시책 상 편입된 요소, 특정 지역의 이해관계에 편향된 측정항목과 측정단위를 개선하여야 할 것이다.

보통교부세의 산정제도 뿐만 아니라 특별교부세 지원대상의 선정, 부동산교부세나 소방안전교부세 교부기준의 개선 등과 관련해서도 자치단체의 요구가 제기되어 왔다. 그러나 제도개선 여부를 결정하는 과정, 방법, 주체 등과 관련된 제도화된 틀이 없었기 때문에 행정안전부가 재량적으로 판단하는 관행이 지속되어 왔다. 반면에 일본이나 오스트레일리아를 사례를 보면, 산정제도에 대한 자치단체의 의견수렴을 법적으로 강제하고 있으며, 자치단체 의견에 대한 수용 여부를 결정하는 제도적 틀도 운영하고 있다. 나아가 이들 국가는 앞으로 변모하게 될 산정제도의 내용까지 미리 예고하여 자치단체가 대비할 수 있도록 조치하고 있다. 재정분권의 사회적 가치 실현을 위해서는 이러한 분권적 의사결정체제, 수평적 협력체계가 필요하다.

2. 보통교부세의 정체성 재정립

가. 보통교부세 관련 쟁점

보통교부세와 관련된 연구는 상당히 다양한 영역에서 발표되어 왔으며, 그 쟁점들을 살펴보면 대체로 다음과 같이 분류할 수 있다.

첫째, 산정제도의 객관성, 합리성에 대한 연구들이 다수 발표되었다. 이들 연구는 측정항목과 측정단위의 대표성, 기초수요나 기초수입 추계에 회귀함수식과 시계열기법의 적절성 등에 주목하고 있으며 비판적인 입장을 견지하고 있다. 또한 산정제도가 복잡하다는 이유로 유사 측정항목을 통합하거나 인구, 면적 등과 같은 대표 통계를 이용하여 추계하자는 주장도 제기되어 왔다(최병호외 2014). 산정방법의 오류가 체계적으로 발생하고 있다는 박완규(2002), 장덕희 · 김태일(2007)의 연구나 기초수입 산정 시 세목별 추계가 아니라 통합추계가 적절하다는 주만수(2009), 이현선 · 박태규(2006), 송상훈(2009) 등의 연구가 대표적이다. 계량기법에 의존하는 기초수요 산정방식을 부정하고, 각 사무에 대한 표준비용을 산정하는 방식으로 바꾸어야 한다는 주장도 제기되었다(안종석, 2008). 조기현(2001), 박완규(2002), 김필헌(2014), 조기현·이장욱(2017)은 보정계수의 정책기능이 발휘되지 못한다는 사실을 지적하면서 기초수요 산정방식에 대한 의문을 제기하고 있다.

두 번째 유형으로는 최병호·정종필·이근재(2008)의 재정이전 역전현상에 관한 실증적 연구를 비롯하여 재정형평기능의 효과성에 대한 다양한 연구들이 발표되었다. 보통교부세가 재정형평기능을 발휘하고 있는지에 대한 연구는 관점과 측정방법에 따라 다양한 결과들이 보고되고 있다. 김종회(2003), 박완규·이종철(2001), 이승모·유재원(2006), 서정섭(2008), 주만수(2012), 이미애(2014), 김홍한(2016), 최원구(2017) 등은 부정적인 결론을 내리고 있으나 반대로 김태일(1999), 김태일외(2001), 김정훈(2002), 김용성(2004), 서정섭·조기현(2007), 조기현(2013), 최병호외(2014) 등은 보통교부세가 재정형평기능을 발휘하였다는 결론을 내리고 있다. 한편, 김용성(2004)과 조기현(2013)은 낙후지역 선정기준의 타당성과 보통교부세의 재정형평효과에 미치는 파급효과를 분석하였으며, 조기현(2013, 2018b), 이장욱·조기현(2018)은 재정형평기능을 개선하는 대안으로서 차등산입률제도의 도입을 제안하였다.

인센티브제도와 관련된 연구들도 다수 발표되었다. 대다수의 선행연구들은 인센티브제

도의 실효성에 의문을 제기하면서 자치단체의 징세노력을 왜곡한다는 비판적 입장을 취하고 있다. 이와 관련하여 정종필(2005), 윤석완(2006), 서정섭(2010), 이상용(2010), 배인명(2010), 박완규(2015), 주기완(2017)은 인센티브제도의 개선책을 제시하고 있다. 이 중에서 정종필(2005)은 징세노력을 자극하기 위해서는 지역여건에 중립적인 항목들이 설계되어야 한다고 주장하였다. 배인명(2010)은 인센티브제도의 체감도를 높여야 하며, 이를 위해서는 재정부족액 산정과는 별도로 분리된 인센티브 항목을 신설하거나 인센티브교부세의 설치를 제안하였다. 한편, 박완규(2007)는 보통교부세는 재정형평화 기능을 담당하기 있기 때문에 보통교부세 보다는 특별교부세가 적절하다는 입장을 개진하였다.

나. 보통교부세 정체성 정립의 필요성

보통교부세가 재정분권 시대에 부합하는 선진적 시스템으로 도약하기 위해서는 자신의 정체성부터 명확히 규정되어야 한다. 보통교부세의 정체성을 재원보장에 둘 것인지, 아니면 재정형평에 둘 것인지에 따라 산정제도가 달라지기 때문이다. 산정제도의 합리성과 객관성, 재정형평기능에 대한 논란에도 불구하고 마땅한 개선책을 마련하기 어려운 이면에는 보통교부세의 지향점을 어디에 두어야 하는가에 대한 혼란이 자리 잡고 있다. 산정제도의 기본 구조는 재원보장을 목적으로 설계되어 있으나, 내부에는 낙후지역, 접경지역 등과 같은 재정형평요소들이 배치되어 있다. 이로 인하여 산정제도의 객관성과 간소화, 재원보장기능과 재정형평기능이 충돌되는 실정이다. 예를 들어 재정형평기능을 확대하고자 조건불리요소나 재정여건을 더 반영하는 경우 세입·세출 차액보전을 통한 수직적 재분배 산정체계를 유지하는 한, 정책효과는 기대치에 미치지 못하면서 산정제도만 복잡해지는 모순적 상황에 직면하게 된다. 이것이 의미하는 바는 보통교부세의 정체성이 지금처럼 모호한 상태를 유지하는 한, 산정제도의 합리성과 객관성의 개선도 제한되기 마련이며, 지금의 한계를 뛰어넘는 발전양식의 도입도 어려워진다는 것을 함축한다.

보통교부세의 정체성은 지방교부세의 탄생 배경과 발전과정에서 찾을 수 있다. 지방교부세는 지방분여세 시기부터 특정 세목에 재원을 연동하는 세원공유(tax sharing) 방식으로 운영되어 왔다. 지방교부세의 세원공유방식은 1968년 내국세의 17.6%로 법정률을 도입하면서 본격적으로 운영되기 시작하였다. 법정률제도는 국세부가세 폐지로 인한 지방세

의 손실을 보전하려는 것이 계기가 되었지만, 정부간 재정관계에서 국세 일부를 중앙정부와 자치단체가 공유한다는 것은 지방의 고유재원으로서 인정한다는 특별한 의미를 지닌다. 지방교부세가 단순히 국고에서 지원되는 교부금이 아니라 본래 자치단체가 중앙정부와 함께 공유하는, 그럼으로써 지방세로서의 성격이 일부 내장된 지방 고유재원이라는 의미를 내포한다. 지방교부금이 아니라 지방교부세라는 명칭을 사용하는 것도 자치단체가 과세권을 보유하고 있기 때문에 가능한 것이다[7].

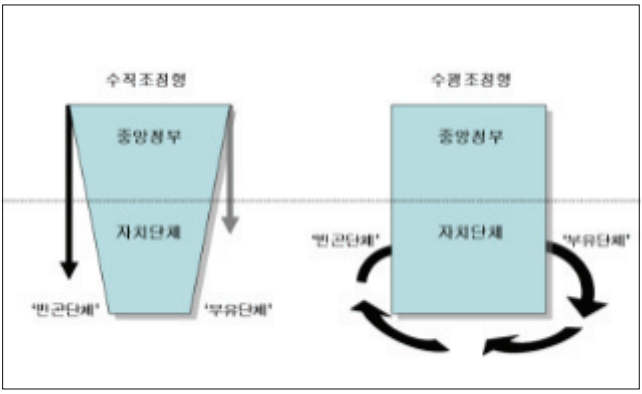
결국, 지방교부세는 국세 위주의 조세체계 상 중앙과 지방간 세원불균형을 시정하며, 이를 기반으로 국민이 어디에 거주하든 최저한의 삶의 질을 보장하는 소위 National Minimum을 구현하는 재정조정 수단으로서 의의를 지니고 있다. 이계식(1991)과 손희준(2018) 역시 지방교부세의 첫 번째 목적으로서 중앙정부와 자치단체간에 존재하는 수직적 세원불균형을 시정하는 것으로 규정하고 있다. 이들은 지방교부세의 두 번째 의의로서 자치단체 상호간 재정불균형을 조정하는 재정형평기능을 들고 있다. 국가 전체의 정치적, 사회적 안정과 이에 따른 후생증진을 위해서는 적정 수준의 재정균등도가 유지되어야 한다는 것이다. 세 번째 목적은 건실한 지방자치를 뒷받침하는 자립기반의 확충이다. 보통교부세는 지방재정의 재량권과 자율성을 확대하며, 자치단체의 민주적 의사결정과정 및 자치능력을 원활하게 뒷받침하는 역할을 담당한다.

그러나 정부간 이전재원에서 수직적 세원불균형 시정과 지역간 재정형평은 다른 차원의 개념으로 이해할 필요가 있다. 주요국 사례를 살펴보면, 정부간 재정조정은 크게 수직조정형과 수평조정형으로 구분할 수 있다. 수직조정형은 상급정부와 하급정부간 재정불균형을 조정하는 방식인 반면에 수평조정형은 동종의 하급정부간에 재원이 이전되는 형태로 운영된다. 재원배분 방식에 있어서도 수직조정형은 세입·세출 차액보전방식을 주로 채용한다. 한국과 일본, 영국, 오스트레일리아가 대표적인 국가들로서 상급정부는 기본적으로 부족재원을 보전하는데 중점을 두되, 재정수요의 특수성 등은 부분적으로 고려하므로 재정형평기능은 제한적으로 발휘된다. 이와는 달리 수평조정형은 지역간 재정형평성 유지가 우선이며, 이 목적을 달성하기 위하여 부유 자치단체 세입의 일부를 빈곤 자치단체로 이전하

7) 이런 논리에서 지방교육청은 과세권이 없으므로 지방세목으로서 성격을 부여할 수 없으며, 따라서 지방교육재정교부세가 아니라 지방교육재정교부금이라는 명칭을 사용한다.

는 방식을 취한다. 독일이나 스웨덴을 비롯한 북유럽권 국가들이 여기에 속하며, 대체로 재정형평의 목표치를 설정하여 몇 단계에 걸쳐 재정격차를 조정하는 절차를 밟는다.[8)]

〈그림 5-2〉 수직조정형과 수평조정형의 운용체계 비교



정리하면, 보통교부세는 국세의 지방세의 수직적 불균형을 시정하는 수단으로서 국가와 지방이 세원을 공유하도록 성격을 부여하였다는 점, 이에 따라 지방세로서 지방의 고유재원이라는 특성이 부분적이나마 가미되었다는 점, National Minimum 사상의 구현과 지방자치의 건실한 발전을 지향한다는 점에서 재원보장에 자신의 정체성을 두는 것이 적절하다. 물론, 부족재원을 보전하는 과정에서 재정력의 지역격차를 완충하는 기능을 수행하기는 하지만, 재원보장기능을 보완하는 수준이지 이 자체가 우선일수는 없다. 현실적으로도, 우리의 보통교부세는 수직조정형 재정조정방식을 운영하여 왔으며, 산정제도 역시 이 기능에 충실하도록 운영되어 왔기 때문에 지역간 재정격차를 획기적으로 개선하기란 어려운 상황이다. 이러한 제반 상황과 보통교부세 본래의 탄생 배경에 비추어 볼 때 보통교부세는 재원보장기능을 전담하는 조정재원으로서 성격을 분명히 할 필요가 있다.

---

8) 주요국의 재정조정제도의 자세한 설명은 조기현(2013)을 참고하기 바란다. 독일의 공동세의 경우 1인당 세입 기준으로 주정부 평균의 95%~97%까지 균등화 되도록 조정한다.

3. 지방교부세 구조개편 방향

가. 기본방향

보통교부세는 본 연구의 성과 분석이나 틴버겐정리 논거, 산정제도 등 운영·관리 전반의 합리성과 투명성 개선, 일본 사례에 비추어 볼 때, ① 정책목적별로 분리 운용하거나, ② 현행 운용체계 내에서 지역간 재분배기능을 강화하는 방향으로 개편하는 방안이 현실적이라 사료된다. 원칙적으로 정책 목적별로 책임관계 및 기능을 명확히 하는 방식이 바람직하다. 이 경우 보통교부세는 ① 재원보장을 전담하는 보통교부세와 ② 재정조정을 목적으로 하는 교부금(가칭 지역균형발전교부금)으로 분리할 수 있다.

(가칭)지역균형발전교부금은 보통교부세 내 보정수요 부분, 부동산교부세 중 재정형평 요소, 지역상생발전기금을 통합하는 방식을 상정할 수 있다. 현행 정부간 재정조정제도에서 시급히 시정되어야 할 문제 중 하나는 재정형평과 지역균형발전을 목적으로 하는 중첩적, 중복적 재정지원방식을 들 수 있다. 부동산교부세와 지역상생발전기금이 지역균형을 우선적 목표로 하여 운영하고 있으며, 보통교부세나 국가균형발전특별회계도 부분적이나마 재정형평기능을 수행하고 있다. 이들 이전재원은 명시적으로 정책목적을 표방하기도 하지만, 재량적으로 재정력지수 등을 적용하여 지역균형발전과 재정격차 완화를 고려하기도 한다. 예를 들어 보통교부세는 지역균형수요, 부동산교부세는 재정력역지수, 국가균형발전특별회계는 성장촉진지역이나 특수상황지역에 대한 차등보조율 등의 방식으로 재정형평을 도모하고 있다. 일부 복지분야의 일부 국고보조사업은 재정력지수를 이용하여 재정여건이 불리한 지역을 배려하기도 한다.

이처럼 명시적이든, 암묵적이든 재정형평과 지역균형발전을 지향하는 다수의 이전재원들이 동원되고 있으나 “어느 지역에 얼마만큼의 재원이 추가적으로 지원되고 있으며, 예산투입 대비 재정형평과 지역균형발전의 성과를 관리하는 시스템은 없다” 하여도 과언이 아니다. 심지어는 낙후지역에 대한 정의와 선정기준 조차도 다를 정도이다. (가칭)지역균형발전교부금은 이러한 무질서를 바로 잡아 재정자원의 효율성과 재정사업의 성과창출을 개선하며, 궁극적으로 재정형평과 지역균형발전을 촉진하자는 취지이다. 〈그림 5-3〉은 이러한 관점에서 제시한 구상이다. 원론적으로 국가균형발전특별회계의 지역자율계정도 통합대상이나 부처 간 이해관계가 첨예하게 충돌할 것이 예상됨으로 지방교부세 중심의 구조

개편 방향을 제시하였다.

〈그림 5-3〉 보통교부세 역할 재정립 구상(안)

일반재원			
지방세 및 세외수입	**보통교부세 (재원보장)**		**지역균형발전교부금 (재정조정)**
기준재정수입	기초수요	재정부족액	지역균형수요 사회복지균형수요 부동산교부세 50% 지역상생발전기금
지방행정서비스(National Minimum 포함)			

나. (가칭)지역균형발전교부금의 재원

현행 산정제도를 크게 훼손하지 않으면서, 비교적 쉽게 개편하는 방안으로는 보통교부세 내 보정수요 일부를 (가칭)지역균형발전교부금으로 전환하는 것이다. 이 방식의 가장 큰 장점은 보통교부세 산정제도의 투명성이 크게 개선된다는 점이다. 그동안 누차 제도개선 요구를 받은 산정공식 및 절차의 단순화, 투명화 등은 사실 보정수요에서 연유하므로 이 부분을 분리하면 산정제도의 간소화가 가능해진다. 이렇게 하면 자연스럽게 재원보장 전담 보통교부세는 지금의 기초수요와 기초수입을 토대로 재정부족액을 산출하고, 조정률을 곱하면 개별 자치단체에 대한 교부액을 쉽게 산정할 수 있다. 물론 이 때의 조정율의 모수는 보통교부세 법정분 총액이 아니라 (가칭)지역균형발전교부금을 뺀 보통교부세의 총량이 될 것이다.

한편, (가칭)지역균형발전교부금의 재원은 보통교부세 내 지역균형수요와 사회복지균형수요를 우선적으로 상정할 수 있다. 여기에 더하여 현재 재정형평을 추구하는 관련 이전재원도 포함시켜 총액 규모를 확대할 수도 있다. 부동산교부세 중 재정력역지수를 이용하여 배분하는 몫(부동산교부세의 50%)과 지역상생발전기금을 편입 대상으로 우선적으로 검토할 수 있다. 지역상생발전기금의 경우 수평형 조정제도로서 높은 의의를 지니고 있다는 점, 이러한 의의에도 불구하고 운영은 자치단체의 예비비 성격으로 격하되어 성과가 매우

부진하다는 비판을 받고 있기 때문에 (가칭)지역균형발전교부금에 편입시켜 당초의 취지를 살리는 편이 바람직할 수 있다.

편입 대상과 재원의 총량은 세 가지 대안을 상정할 수 있다. 첫 번째 재정형평과 보통교부세 운영·관리의 합리화를 두로 감안하여 지역균형수요 전부를 편입시키는 방안이 있다. 이 방안은 보통교부세 산정제도의 획기적 개선을 기대할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 지역균형수요 내 낙후지역과 직접적 관련이 낮은 조건불리요소나 특별한 재정수요까지 포괄하게 되는 난점이 있다. 이에 따라 지역균형수요 중 낙후지역과 상관성이 높은 항목만 반영하는 두 번째 대안을 검토할 수 있다. 섬·낙후지역과 연동된 일반관리비, 지역관리비 중 섬·낙후지역, 폐광·개촉지구, 성장촉진지역, 특화발전특구지역, 접경지역의 지역균형수요 정도로 편입시키는 안이다. 이 경우 산정제도의 대폭적인 간소화는 제한될 수밖에 없다. 세 번째는 재원의 총량이 클수록 재정조정효과도 높아진다는 점을 고려하여 사회복지균형수요까지 확대할 수도 있다. 반면에 사회복지균형수요는 노인, 청소년, 장애인 등 인구구조의 질적 특성을 중시하며 사회복지분야에 특화되어 있다는 점에서 적절하지 않을 수 있다.

(가칭)지역균형발전교부금과 적합성, 현실적 수용가능성, 정책목적 달성의 효과성 측면에서 두 번째 대안을 우선적으로 추진하면서, 동 교부금이 안정화 단계에 진입하는 시점에 첫 번째 대안까지 확대하는 전략이 바람직하다 사료된다. 첫 번째 대안은 편입대상 지역균형수요가 보통교부세 총량의 6.5%에 머물러 보통교부세의 안정성을 크게 위협하지 않을 것으로 예상된다. 개별 자치단체 차원에서도 교부액 변동에 따른 재정위험이 줄어든다는 장점이 있다. 다만, 산정제도의 간소화나 재정형평기능의 강화 등 구조개편의 정책효과가 보다 가시적으로 드러나기 위해서는 지역균형수요 전체를 흡수하는 단계까지 확대될 필요가 있다.

〈표 5-1〉 (가칭)지역균형발전교부금 통합대상 및 재원규모

	합계 (억원)	지방교부세			지역상생 발전기금	보통교부세 (424,696억원) 대비 편입대상 지역균형수요 비중
		보통교부세		부동산 교부세		
		지역 균형수요	사회복지 균형수요			
대안 1	93,777	80,664	-	8,900	4,213	19.1%
대안 2	40,611	27,498	-	8,900	4,213	6.5%
대안 3	151,586	80,664	57,809	8,900	4,213	32.6%

주 : 2018년 예산기준임

다. (가칭) 지역균형발전교부금의 배분기준

배분기준을 설계하기 위해서는 재정형평의 개념과 목표를 명확히 할 필요가 있다. 재정형평에 대한 고전적 정의는 Buchanan(1950)과 Boadway and Flatters(1982)의 순재정편익(net fiscal benefit)에서 찾을 수 있다. 즉, 동등한 개인은 어느 지역에 거주하든 재정적으로 동등한 대우를 받아야 한다는 것이다. 여기서 재정적으로 동등한 대우란 조세부담과 행정서비스의 수혜 양 측면에서의 동등한 대우를 뜻한다. 그런데, 행정서비스는 조건불리요소를 반영하여 적정 수준의 재정지원으로 대처할 수 있다. 그리고 이 부분은 지역균형수요를 편입시켜 (가칭)지역균형발전교부금의 재원으로 조성하면 자연스럽게 해결된다. 이 개념을 따르면, 동등한 순재정편익은 결국 세입격차의 해소로 좁혀진다.

OECD 국가들의 재정형평 수단을 살펴보면, 세입형평과 세출형평 유형으로 구분되며, 대체로 세입형평형 국가들이 많은 편이다. 다만, 세입기준 재정형평제도를 고안할 때 징수실적이 중심이 되는 제도설계는 바람직하다 볼 수 없다. 징수실적이 간단한 방법이기는 하나 징세노력을 저해하는 위험에 노출되기 쉽기 때문이다. 대안으로는 대표적 조세체계(Representative Tax System : RTS)가 있다. RTS는 “평균적인 과표와 세율을 적용했을 때 자치단체가 확충할 수 있는 세입역량”, 다시 말해서 잠재적 재정역량(fiscal capacity) 개념을 내포하고 있다. 일본의 경우 인구나 면적에서 중간적인 위치에 있는 자치단체를 표본으로 하여, 실사를 거쳐 표준세입을 산출하는 방식이 RTS 개념에서 출발한

다. 시계열기법이나 횡단면 회귀분석으로 추계하는 우리의 방식도 그 기저에는 RTS 개념이 자리 잡고 있다.

그러나 계량기법은 표본이 짧고, 세목별 특성이 달라 비교적 큰 추정오차의 발생가능성이 높은 편이다. 자세한 내용은 차등산입률에서 후술할 예정이지만, 추정오차의 문제는 기초수입의 정산으로 연결되며, 이는 궁극적으로 보통교부세의 변동과 재정위험 발생, 지방예산의 계획성 저해 등의 부작용을 유발하기 마련이다. 이러한 현실적 쟁점까지 고려하면 개념적으로도 RTS에 가까운 일본 방식이 더 적절한 방법이라 평가된다. 이 방식은 비단 (가칭)지역균형발전교부금 뿐만 아니라 보통교부세의 기초수입 산정방식에도 적용되어야 한다. 두 이전재원간 산정제도의 정합성이 유지될 필요가 있으며, 그간 지적받은 기초수입 산정체계의 제도개선이라는 관점에서도 적극 검토되어야 할 사안으로 사료된다.

다음으로 재정형평의 목표는 독일의 공동세 사례를 참고할 수 있다. 엄밀한 의미에서 독일의 공동세는 이전재원으로 볼 수 없다. 독일의 정부간 재정관계는 우리의 보통교부세처럼 지방세입의 근간 역할을 담당하는 일반정액보조금이 없다. 이 공백을 공동세제도 방식으로 대처하는 것으로 이해되며, 굳이 우리와 비교하면 보통교부세 보다는 지방소비세 성격에 가까운 것으로 평가할 수 있다. 독일의 공동세 배분기준이 1인당인 배경도 이러한 특성에서 비롯된다 하겠다. 그럼에도 불구하고 독일공동세제도의 배분기준은 충분히 시사점을 제공한다. 독일의 공동세제도는 3단계에 걸쳐 조정하는 과정을 거친다. 일차적으로 1인당 기준으로 최소 평균의 92%에 미달하지 않도록 하되, 목표치는 95%로 설정하고 있다. 만약 92%에 미달하면, 92%에 도달하도록 추가적인 보충이 이루어지며, 95%를 달성하지 못하면 목표치를 달성하도록 부족분을 보충하여 준다. 이러한 조정과정을 거치면 최대 주정부 평균의 97%까지 형평화가 이루어지는 것으로 알려져 있다.

독일의 공동세 배분기준을 참고할 때, (가칭)지역균형발전교부금은 ① 인구나 소득이 동종단체 평균적인 위치에 있는 자치단체를 선정하여, ② 실사를 거쳐 재정역량을 측정하고, ③ 1인당 기준으로 동종단체 평균의 90% 이상에 도달하도록 운영할 수 있을 것이다. 아니면, 본 연구에서 응용한 상대적 빈곤율 기준을 사용할 수도 있다. 즉, 동종단체 1인당 재정역량이 빈곤선의 일정 배수, 예를 들면 1.5배~2배 사이에 도달하도록 배분하는 방안도 있다.

어떤 방식을 채용하든 구조개편 영향으로 발생하는 세입손실의 보전책이 강구되어야 한다. 구조개편 전·후 세입의 급격히 줄어드는 자치단체가 발생할 수 있다. 그간의 경험에 비추어 보면 50만 이상 거점도시들에서 세입손실 규모가 클 것으로 예상된다. 자치구도 부동산교부세가 반으로 줄어들기 때문에 직접적인 타격을 받게 된다. 이에 대한 대응책으로서 영국의 RSG(Revenue Support Grant)에서 운영하는 Safety Net제도를 적극 고려할 수 있다. 영국의 RSG제도는 과거 여러 차례에 걸친 변화를 경험하였는데, 2013년에도 사업용 Rate의 50%는 지방세, 나머지 50%는 RSG의 조정재원으로 전환하는 개혁 조치를 단행하였다. 명분은 지방재정의 자주성을 높여 지역경제 활력의 촉진이나 이 과정에서 세입이 줄어드는 자치단체가 발생하였다. 이 경우 세입 감소분의 일정 비율을 RSG가 보전하도록 하였으며, 이 장치가 Safety Net제도이다(DCLG, 2013)[9]. 다음으로 고려되어야 할 쟁점으로는 순위변동이 있다. 3장에서 지적하였지만 정부의 개입은 순위가 역전되지 않는 범위에서 한정되어야 한다. 본 연구의 실증분석에 의하면 지방세와 표준세입의 순위가 역전되는 현상이 일부 나타났다. 원론적으로 바람직하다 볼 수 없는데, 그러나 현행 제도를 유지하는 한 이 문제를 원천적으로 해소하기는 어려운 일이다. 구조개편 시에는 지방세, 보통교부세, (가칭)지역균형발전교부금을 합산한 세입의 순위가 지방세 순위를 역전하지 않는 범위에서 재정조정이 이루어지도록 유의할 필요가 있다.

9) 2013/2014 회계연도의 경우 세입 감소율이 7.5% 이상인 자치단체에 대해서는 Safety Net 제도를 적용하였다.

제2절 현행 산정제도 내 재정형평기능 제고

제2절에서는 보통교부세의 재정형평기능 강화를 위한 단기 제도개선방안을 강구한다. 단기적으로 검토 가능한 대안으로는 크게 세입 측면에서 차등산입률제도 도입이 있으며, 세출 측면에서는 낙후지역과 관련된 지역균형수요 보강방안이 있다. 수요보강 산식에 대한 조정이 가능하며, 낙후지역 선정기준 자체에 대한 재검토도 필요할 수 있다.

1. 차등산입률제도의 도입

가. 차등산입률의 개념

지방교부세 구조개편 이외에 현행 제도의 틀 내에서 재정형평성을 개선하는 대안으로서 차등산입률제도의 도입을 검토할 수 있다. 차등산입률제도란 세입의 일정 부분만 반영하여 기준재정수입을 산정하는 제도를 말하며, 한국과 일본에서 운용하는 독특한 요소이다. 우리의 산입률제도는 일본의 지방교부세제도에서 차용한 것으로 일본은 자치단체의 자주성과 독립성을 보장하며 징세의욕을 고취한다는 명분하에 운용하고 있다[10]. 기준재정수요를 엄밀하게 측정하기 어렵다는 인식하에 세출의 25% 정도를 기준재정수입에서 제외하며, 지방세, 지방법인특별양여세 등은 75%이나 개인주민세, 지방법인특별양여세를 제외한 지방양여세 등은 100%를 적용한다.

우리의 경우 “보통교부세 산정해설”은 “지방세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고, 징세노력을 촉진하며, 유보재원 20%를 자치단체의 재정수요에 충당할 목적으로 운용한다.”고 설명한다. 이것은 유보재원을 이용하여 지방재정의 자율성과 신축성을 확보하며 징세노력의 촉진을 명분으로 내세운 일본의 산입률제도와 유사하다. 그러나 산입률제도는 이러한 명분 이외에도 실제에 있어서는 복잡한 산정제도 운용에 따른 위험을

10) 산입률은 과거 4차례에 걸쳐 변경한 바 있다. 1950년 보통교부세의 산입률은 70%에서 출발하였으나 1953년에는 의무교육비의 국고보조부담금이 부활됨에 따라 재원보장 목적 하에 도도부현분 보통교부세의 산입률을 80%로 조정하였다. 1964년에는 일본경제의 고도성장으로 인한 세원편재의 해소, 청소비와 도시계획비의 재원보장 확대 차원에서 시정촌분 보통교부세의 산입률을 75%로 조정하였음. 2003년에는 징세노력 촉진, 재정책임성 강화를 위하여 도도부현분 산입률을 다시 75%로 조정하여 지금까지 유지되고 있다.

관리하려는 목적도 있다. 산정한 결과와 실제치간 차이가 발생하기 마련이고, 만약 그 차이가 클 경우 보통교부세의 변동도 커 제도운용의 안정성을 위협할 수 있다. 특히, 기초수입은 시계열기법 등 계량경제적 방법론을 사용하기 때문에 산정결과의 오차가 큰 편이다. 때문에, 기준재정수입의 80%만 반영하면 산정결과 오차를 20% 흡수할 수 있어 보통교부세의 안정성을 유지하는 한편으로 자치단체 차원에서는 교부액의 예측가능성을 높여, 궁극적으로는 지방재정의 계획적 관리에 도움을 준다.

나. 차등산입률제도의 의의

모든 자치단체에 일률적으로 적용되는 산입률이 타당한지에 대하여 김석태(1999)는 수리적인 모델을 이용하여 달리 적용해야 한다는 점을 처음으로 주장하였다. 김상헌(2001)은 고정된 산입률 결정방식은 타당성이 희박하며, 대안으로서 일정 수준에 미달하는 자치단체에 대해서는 높은 산입률을 적용하는 방식을 검증한 바, 현행 산입률과 많은 차이가 있음을 규명하였다. 조기현(2002, 2013)은 지역낙후도 기준으로 차등산입률을 적용했을 때 재정형평성에 미치는 파급효과를 분석하였으며, 차등산입률 도입으로 보통교부세의 재정형평기능은 개선되지만 일부 자치단체는 교부액이 크게 줄어들어 현실적용성이 떨어진다고 보고하였다. 또한 지역낙후도가 상대적인 개념이고, 자의적 판단이 개입될 소지가 커 불필요한 논란을 촉발시킬 수 있다고 우려하였다.

차등산입률과 보통교부세의 관계는 탄력성 개념을 이용하여 다음과 같이 설명할 수 있다. 자치단체 i의 세입 R_i는 지방세수입 T_i, 보통교부세 G_i로 구성된다고 가정하자. 보통교부세 G_i는 기준재정수요 D_i와 기준재정수입 S_i의 차액인 재정부족액에 조정률 γ를 곱하여 산정되며, 기준재정수입은 산입률 β를 곱하여 구한다. 이때 산입률이 지금처럼 0.8로 주어진 상수이면 식 (5-1a), 상수가 아니라 세입여건에 따라 다른 값이 적용되는 변수이면 식 (5-1b)로 표기할 수 있다.

$$R_i = T_i + G_i = T_i + \gamma G_i - \gamma\overline{\beta} T_i = T_i(1-\gamma\overline{\beta}) + \gamma D_i \quad \text{.....(5-1a)}$$

$$R_i = T_i + G_i = T_i + \gamma G_i - \gamma\beta T_i = T_i(1-\gamma\beta) + \gamma D_i \quad \text{.....(5-1b)}$$

여기서, $G_i = \gamma(D_i - \beta T_{i)}, \ 0 \le \gamma \le 1, \ 0 \le \beta \le 1$

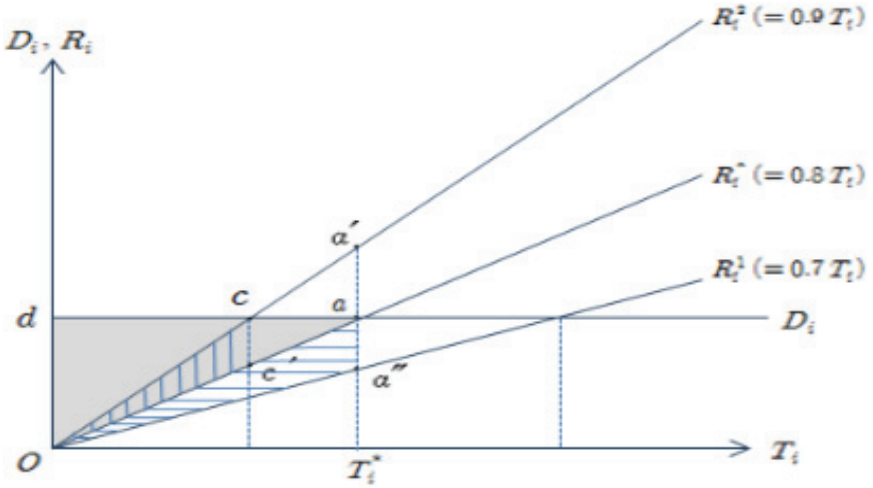
위의 식 (5-1a)와 (5-1b)의 양변에 자연로그를 취한 후, 전미분하여 지방세에 대한 세입의 편 탄력성 개념으로 전개하면, 식 (5-2a)와 (5-2b)가 도출된다. 현행 방식이 표기된 식 (5-2a)를 보면, 지방세에 대한 세입의 탄력성은 세입 변동으로 인한 조정률 변화와 기준재정수요의 반응에 따른다. 이 경우 재정형평과 관련하여 산입률은 주어진 상수이기 역할이 없다는 것을 알 수 있다. 그러나 산입률을 지방세 징세역량에 따라 다르게 적용하면, 산입률에 대한 기준재정수요의 편 탄력성 크기에 따라 보통교부세와 세입이 영향을 받는다. 예를 들어 $\eta_{\beta,D} \geq 1$이면, $\eta_{\beta,R} \geq 0$이 되어 세입을 증가시킨다. 즉, 차등산입률이 세출과 기준재정수요를 경유하여 보통교부세에 영향을 준다.

$$\frac{dR}{dT}\frac{T}{R} = (1-\overline{\beta}) + (1-\overline{\beta})(\frac{d\gamma}{dT}\frac{T}{\gamma}) + \frac{dD}{dT}\frac{T}{D} = (1-\overline{\beta})(1+\eta_{\gamma,T}) + \eta_{T,D} \quad \text{...(5-2a)}$$

$$\frac{\beta}{R}\frac{dR}{d\beta} = -1 + \frac{\beta}{D}\frac{dD}{d\beta} = -1 + \eta_{\beta,D} \quad \text{.....(5-2b)}$$

논의를 단순화시켜 기준재정수요가 일정한 것으로 가정하자. 기준재정수요가 산입률에 영향을 받지 않는 정태적인 상황을 가정하면, 식 (5-2b)는 -1이 되어 산입률과 세입은 역관계를 갖는다. 물론, 식 (5-2b)의 단순모형처럼 현실 세계에서는 완전한 역관계를 맺는다고 볼 수 없지만, 산입률의 크기를 변화시킬 경우 기준재정수입의 변동을 경유하여 재정부족액과 교부액, 최종적으로는 세입규모에 영향이 미칠 것이라는 것은 쉽게 예상할 수 있다. 다음의 〈그림 5-4〉는 이를 잘 나타내 주고 있다. 기준재정수요가 D_i로 일정하다는 가정 하에 현재 산입률 0.8을 생각하면 기준재정수입은 $\triangle 0aT_i^*$, 재정부족액은 $\triangle oad$ 면적이 된다. 그러나 산입률을 0.9로 인상하게 되면 기준재정수입은 $\triangle oa'T_i^*$로 늘어나게 되어 재정부족액은 $\triangle 0cc'$가 되며, 재정부족액이 $\triangle 0cc'$만큼 감소한다. 반대로 산입률을 0.7로 인하할 경우에는 같은 논리로 재정부족액은 $\triangle oaa''$만큼 늘어나는 효과가 발생한다(조기현, 2013).

〈그림 5-4〉 차등산입률제도의 재정형평기능



다. 차등산입률제도의 개요

차등산입률을 도입하기 위해서는 재정여건이 불리한 자치단체와 여유로운 자치단체를 구분하는 기준을 설정하여야 한다. 통상 빈곤단체와 부유단체를 분류하는 기준으로 재정자립도, 재정력지수를 사용하나 한계 또한 명확하다. 재정자립도는 세출을 고려하지 않는 개념이어서 재정자립 수준을 파악하는데 한계가 있을 뿐 아니라, 분모인 세입규모 자체에 지방교부세가 포함되어 있어 '도돌이표(차등산입률 적용 → 지방교부세 변동 → 재정자립도 변동 → 차등산입률 적용 → 지방교부세 변동)' 문제가 발생한다. 재정력지수 역시 차등산입률이 기준재정수입에 직접 영향을 주기 때문에 재정자립도에서 지적된 도돌이표 문제가 더 강하게 발생한다(차등산입률 적용 → 기준재정수입 변동 → 보통교부세와 변동). 또한, 조기현(2013)이 적용한 지역발전지수와 같은 인위적으로 개발된 종합지수는 지수에 포함된 통계의 대표성가 적합성, 통계별 가중치 부여의 문제 등에서 논란이 유발될 수밖에 없다.

반면에 본 연구에서 제시된 빈곤율 개념을 이용하면 명쾌할 뿐 아니라 쉽게 적용가능하며, 인위적인 통계가 아니어서 가치중립적이라는 장점을 기대할 수 있다. 예를 들어, 빈곤

선 이하에 속하는 자치단체는 (80% - α%), 지방세 평균의 1.5배 이상인 부유 자치단체는 (80% + α%)를 적용하는 것이다. 다만, 단년도 지방세를 기준으로 하면 산정액과 결산액 오차로 인하여 보통교부세 안전성이 약화되기 때문에 3년 평균치를 적용하여 보통교부세 변동 폭을 완충하도록 한다.

본 연구에서는 80% ± 10%, 80% ± 20%를 대안으로 상정하여 차등산입률제도 도입의 파급효과와 타당성을 검토하기로 한다. $\pm\alpha\%$의 기준은 빈곤선 개념을 차용하여 빈곤 자치단체, 빈곤선 대비 1.5배 미만과 이상 자치단체로 구분하였다.

【차등산입률 대안 검토】

	지방세 평균 1/2 이하	지방세 평균 1/2 초과 – 1.5배 미만	지방세 평균 1.5배 이상
80% ± 10%	70%	80%	90%
80% ± 20%	60%	80%	100%

주 : 1) 시·도, 시·군으로 구분하여 유형별로 자치단체를 분류함
2) 당해 자치단체 직전 3년 평균치 기준

라. 차등산입률제도 도입의 파급효과

1) 지역별·계층별 세입변동효과

개념적으로 차등산입률은 불교부단체에 전혀 영향을 주지 않는다. 산입률 80%에서도 불교부단체에 속하는데, 80%+α의 차등산입률을 적용하면, 당연히 불교부단체로 분류되기 때문이다. 차등산입률은 교부단체 중에서 상대적으로 세수기반이 우수한 자치단체와 그렇지 않은 자치단체 사이의 재배분효과를 가져오며, 파급효과 분석에서도 예상된 결과를 보여 주었다.

자치단체 종류별 파급효과를 보면, 시 자치단체의 보통교부세가 줄어드는 대신 시·도와 군 지역의 보통교부세가 증가하였다. 시·도의 경우 서울과 경기를 제외하면 현행 산입률 적용 대상이거나 빈곤단체로 분류된 도 자치단체는 $-\alpha\%$ 적용을 받아 다소간의 증가가 이루어진다. 특히, 빈곤지역으로 분류되는 전북의 경우 보통교부세의 증가 폭이 상대적으

로 크다는 것을 알 수 있다. 군 지역도 원자력세 등 세수기반이 갖춰진 울주군이 200억원 가량 줄어드는 것을 제외하면 모든 자치단체의 보통교부세가 증가하는 수혜를 보았다.

시 자치단체의 경우 대부분의 지역에서 보통교부세가 증가하였으나, 전체 시 지역을 합산한 보통교부세는 줄어드는 결과를 보였다. 이는 평택, 안산, 청주, 아산, 여수, 포항, 구미, 창원 등 일부 지역의 보통교부세가 감소하였기 때문이다. 이들 시 자치단체에서 줄어드는 보통교부세는 200억원에서 300억원 내외로 추산된다. 이로 인하여 경기, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남 지역의 보통교부세는 수치 상 감소하는 것으로 보이지만, 이들을 제외하면 다른 시 자치단체의 보통교부세는 증가하였다.

〈표 5-2〉 차등산입률제도 도입 전·후 보통교부세 변화 (단위 : 억원)

	시도			시			군		
	현행 (80%)	차등 산입률 (±10%)	차등 산입률 (±20%)	현행 (80%)	차등 산입률 (±10%)	차등 산입률 (±20%)	현행 (80%)	차등 산입률 (±10%)	차등 산입률 (±20%)
합계	85,808	87,737	89,680	140,603	137,502	134,389	135,394	136,566	137,736
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	7,646	7,692	7,738	-	-	-	561	565	568
대구	7,757	7,804	7,850	-	-	-	1,253	1,261	1,268
인천	4,744	4,773	4,801	-	-	-	2,852	2,869	2,886
광주	6,590	6,630	6,669	-	-	-	-	-	-
대전	6,552	6,591	6,630	-	-	-	-	-	-
울산	1,572	1,581	1,590	-	-	-	1,610	1,398	1,182
세종	719	724	728	-	-	-	-	-	-
경기	-	-	-	26,115	24,847	23,563	4,133	4,158	4,183
강원	8,844	8,897	8,949	15,100	15,205	15,310	19,186	19,380	19,575
충북	5,341	6,049	6,764	9,659	9,309	8,953	11,311	11,441	11,572
충남	5,836	5,871	5,905	15,090	14,510	13,922	12,280	12,403	12,527
전북	7,756	8,542	9,336	16,840	16,965	17,090	13,232	13,376	13,521
전남	8,501	8,552	8,602	11,929	11,815	11,698	32,110	32,437	32,764
경북	8,436	8,487	8,537	28,962	28,507	28,081	20,370	20,592	20,814
경남	5,513	5,546	5,579	16,909	16,344	15,771	16,497	16,686	16,875

2) 재정형평효과

다음의 〈표 5-3〉에 보고하는 바와 같이 차등산입률제도의 도입으로 지니계수가 하락한 것을 알 수 있다. 시·도, 시, 군 공히 현행 산입률 80%에 비하여 표준세입의 지니계수 수치가 하락하여 보통교부세의 재정형평기능이 향상된 것으로 나타났다. 또한, 차등산입률 ±10% 보다 ±20%에서 지니계수가 더 하락하였다는 것은 차등산입률의 폭을 확대할수록 보통교부세의재정형평기능이 강화된다는 것을 의미한다.

〈표 5-3〉 차등산입률제도 도입 전·후 표준세입 지니계수 변화

		시·도	시	군
현행 80% (지방세 지니계수)		0.418 (0.504)	0.262 (0.460)	0.139 (0.434)
차등산입률	80% ± 10%	0.415	0.254	0.133
	80% ± 20%	0.412	0.247	0.131

정리하면, 차등산입률제도는 재원보장과, 재정형평 양 측면에서 유의미한 정책기능이 발휘되는 것으로 분석되었다. 그러나 일부 시 자치단체의 보통교부세가 큰 폭으로 감소하는 문제가 관건이며, 현재로서는 이 문제에 대한 대응책이 마련되지 않는 한 쉽지 않은 대안으로 판단된다. 다만, 정부의 재정분권 구상대로 지방소득세 2배 확대가 시행된다면 충분히 고려할 수 있다. 지방소득세가 2배 확대될 경우 증가분은 2016년 결산 기준으로 평택시 995억원, 안산시 1,172억원, 청주시 936억원, 포항시 799억원, 구미시 619억원, 창원시 1,299억원에 달하여 보통교부세 감소분을 상쇄하고도 여유가 있기 때문이다.

차등산입률제도의 전면 도입이 어려울 경우에는 시·도부터 도입한 후에 지방소득세 확대 등 정부시책과 연계 하에 점진적으로 시·군까지 확대하는 대안을 상정할 수 있다. 기준재정수입 항목 중 상위정부에서 이전되는 항목은 100% 산입률을 적용하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 자체세입과 달리 이전재원은 상위정부의 재량적 운용양식에 의존한다는 것이 그 이유이다. 그러나 모의실험 결과, 시·도에 한정하여 도입하는 경우, 시·도 보통교부세가 증가하는 대신 시·군 보통교부세는 줄어들어 재원보장기능을 약화시키는 것으로 나타

났다. 이전재원 산입률을 100% 적용하는 대안도 별다른 차이가 없어 실익이 크지 않을 것으로 예상되었다.

〈표 5-4〉 제한적 차등산입률제도 도입의 보통교부세 변화 (단위 : 억원)

		시·도	시	군
현행 산입률		85,808	140,603	135,394
시·도만 적용	80%±10%	87,284	139,899	134,622
	80%±20%	88,924	139,387	134,129
항목별 차등 적용[1)]	80%±10%	86,218	140,218	135,145
	80%±20%	86,806	140,469	135,170

주 1) 상급정부 이전재원(부동산교부세, 조정교부금, 재정보전금, 징수교부금, 재정특례보전금, 지역상생발전기금)에 한정하여 산입률 100%를 적용하는 경우임

2. 낙후지역 관련 지역균형수요 산정제도 개선

가. 낙후지역 관련 지역균형수요 보강 확대

1) 일반관리비

보통교부세는 연륙교가 없는 섬, 인구밀도와 1인당 지방소득세가 전국 읍·면 평균 이하인 지역을 낙후지역으로 지정하여 일반관리비와 지역관리비 중 낙후지역과 관련된 항목에서 표준행정수요의 일정 비율을 추가 산정하는 방식으로 운영하고 있다. 일반관리비의 경우 인구분 70%, 면적분 30% 비율로 산정한다. 인구분은 낙후지역 읍·면 인구에 동종단체 1인당 일반관리비 표준행정수요, 면적분은 낙후지역 읍·면 면적에 동종단체 행정면적 당 일반관리비 표준행정수요를 곱하여 산정한다.

낙후지역은 섬, 오지, 벽지 등에 위치하여 지리적으로 불리한 여건에 처해 있다. 출장여비, 교통비, 난방비 등 각종 행정운영경비가 평균적인 입지조건에 있는 지역보다 더 소요될 수밖에 없는 특수한 사정이 있다. 보통교부세도 이러한 특성을 고려하여 일반관리비를 증액 산정하고 있으나, 국가균형발전특별회계를 비롯한 국고보조사업도 다양한 경로를 통

하여 지원되고 있다. 문제는 국비지원 확대가 지방비 부담의 증가도 강요한다는 사실이다. 보통교부세의 국고보조화 문제가 우려되기는 하나, 국고보조 매칭비에 대한 재정수요가 큰 현실도 반영할 필요는 있다.

추가 반영비율은 성장촉진지역, 지역활성화지역에 대한 수요보강 사례를 준용하여 10%~20%를 적용할 수 있다.

- 낙후지역 관련 일반관리비 지역균형수요 산정공식 개선(안) -

[(낙후지역 인구×동종단체 1인당 일반관리비 표준행정수요)×70%] + [(낙후지역 면적×동종단체 행정구역면적 천㎡당 일반관리비 표준행정수요)×30%] ×10%(혹은 20%)

2) 성장촉진지역 관련 지역관리비

보통교부세는 국가균형발전특별법 상 성장촉진지역과, 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률에 근거를 두는 지역활성화지역을 대상으로 2016년부터 지역관리비 수요보강을 시행하고 있다. 성장촉진지역은 인구분과 면적분으로 구분하여 산정하며, 가중치 10%를 적용한다. 지역활성화지역에 대해서는 이렇게 산정한 지역균형수요의 30%를 추가 반영해 준다.

- 성장촉진지역 관련 지역균형수요 산정공식 -

- 성장촉진지역 수요보강
  [(성촉지역 인구×동종단체 1인당 지역관리비 표준행정수요)×70%] + [(성촉지역 면적×동종단체 행정구역면적 천㎡당 지역관리비 표준행정수요) × 30%] × 10%
- 지역활성화지역 수요보강 : 성촉지역 수요보강액의 20% 추가 반영
- 산정액의 10%는 시도, 90%는 당해 시군의 군사시설보호구역 수요에 반영

성장촉진지역에 대한 수요보강제도는 그동안 별다른 문제없이 운영하여 왔으므로 가중치 인상을 검토할 수 있다. 낙후지역 수요보강 가중치의 경우 2017년의 90%에서 2010년에는 100%로 10%p 인상한 점을 감안하며, 성장촉진지역과 지역활성화지역에 대한 가중치도 10%~20% 인상할 수 있다.

- 성장촉진지역 관련 지역균형수요 산정공식 개선(안) -

- 성장촉진지역 수요보강
  [(성촉지역 인구×동종단체 1인당 지역관리비 표준행정수요)×70%] + [(성촉지역 면적×동종단체 행정구역면적 천㎡당 지역관리비 표준행정수요) × 30%] × 20%
- 지역활성화지역 : 성장촉진지역 수요보강액의 30%~40% 추가 반영

다. 지역균형수요 보강의 보통교부세 확충효과

낙후지역 관련 가중치를 인상하는 방식으로 산정공식을 개선할 경우 보통교부세의 확충효과는 매우 제한적일 것으로 추산되었다. 이런 결과가 나타난 근본적인 사유는 낙후지역 관련 지역균형수요의 규모 자체가 보통교부세 변화에 유의미한 영향을 줄 정도로 크지 않다는데 있다. 제2장의 〈표 2-9〉와 〈표 2-10〉에서 지적하였듯이 기준재정수요 중 지역균형수요가 9%에 불과하고, 지역균형수요 중 낙후지역 관련 항목의 비중이 11.5%로 매우 낮은 위상을 차지한다는 사실에서 재차 확인할 수 있다. 물론, 일반관리비와 성장촉진지역 관련 지역관리비의 가중치를 동시에 인상하는 방안도 생각해 볼 수 있으나, 이 조차도 의미있는 결과를 보여주지 못하였다.

〈표 5-5〉 지역균형수요 수요보강 대안별 보통교부세 파급효과 (단위 : 백만원)

		시도	시	군
당초		85,808	140,603	135,394
일반관리비	10%p 인상	85,657	140,587	135,561
	20%p 인상	85,521	140,563	135,721
성장촉진지역	10%p 인상	85,653	140,334	136,012
	20%p 인상	85,743	140,288	135,968

3. 낙후지역 선정기준 개선

가. 선정기준 개선의 필요성

낙후지역과 관련된 지역균형수요 보강은 두 측정항목(일반관리비, 지역관리비)을 이용하고 있다. 시·도의 경우 지역관리에서 수요 보강이 실시되며, 시·군은 지역관리비와 일반관리비 양 측정항목에 적용된다. 지역관리비는 군사지역 등 낙후지역 수요보강이 기본이며, 여기에 성장촉진지역과 지역활성화지역에 해당하는 자치단체는 추가 보강하는 방식을 취한다. 또한, 일반관리비는 섬·낙후지역(이하 낙후지역)에 해당되는 시·군의 읍·면 인구와 면적을 기준으로 산정한다. 이처럼 낙후지역에 일반관리비가 연동되고, 지역관리비 내 성장촉진지역, 지역활성화지역 추가수요보강이 이루지기 때문에 낙후지역 포함 여부가 매우 중요하다.

그러나 낙후지역에 대한 개념과 선정기준, 재정지원제도는 소관 부처별로 분절된 상태에서 관리되어 왔으며, 낙후지역의 개념도 법령에 따라 다를 뿐 아니라 시간적으로 변모하여 왔다. 특히, 국가균형발전특별법의 낙후지역은 정부 성향에 따라 기준과 명칭에 많은 변화를 경험하였다. 2005년 제정 당시에는 낙후지역이란 용어를 사용하면서, 특정낙후지역(오지, 도서, 접경지역, 개촉지구)과 일반낙후지역으로 구분하였다. 여기서 일반낙후지역은 “생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 행정안전부장관이 선정, 고시한 지역”으로 규정하였다. 그러나 이명박 정부 시기에는 낙후지역이란 용어를 폐기하고, 성장촉진지역으로 명칭을 변경하였으며, 낙후지역의 범위와 기준도 성장촉진지역과 특수상황지역(도서 및 접경지역)으로 분리하였다. 한편, 2016년에는 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률을 폐지하고, 지역 개발 및 지원에 관한 법률을 제정하면서 낙후지역이란 용어를 다시 사용하였으며, 지역활성화지역이란 개념도 도입하였다. 이 법률에서 낙후지역이란 국가균형발전특별법의 성장촉진지역과 특수상황지역을 포괄하고 있어 혼선을 초래하고 있다.

보통교부세에서 규정하는 낙후지역은 또 다르다. 원래 보통교부세의 낙후지역은 지방양여금의 오지개발사업에 뿌리를 두고 있다. 지방양여금 시기 오지개발사업은 면단위 생활기반시설, 문화복지시설, 주거환경시설 등에 대한 농어촌 사회개발사업이었다. 오지면은 도입 시점인 1991년에는 인구, 고용, 지역경제, 교통, 생활환경, 문화복지, 지방재정 영역

에서 최대 14개 지표를 활용하여 선정하였으나, 2005년 폐지되는 시점에는 인구증감율, 인구밀도, 소득할 주민세 3개 지표로 간소화되었다. 보통교부세는 이를 계승하여 3개 지표 기준으로 전국 읍·면 중 평균 이하인 읍·면을 지정하였으며, 2014년 이후에는 인구밀도가 평균 이하이면서 1인당 지방소득세로 평균 이하인 읍·면으로 간소화되었다.

낙후지역 개념과 선정기준의 혼선과 함께 본격적인 인구감소시대를 맞이하는 시점에서 선정기준의 합리성도 검토할 시점이라 사료된다. 현행 보통교부세의 낙후지역 기준은 공간단위로서 읍·면이 적절한지에 대한 의문이다. 낙후지역 개념 자체가 상대성을 내포하기 소지역 단위로 내려갈수록 낙후성을 더 대표하는 장점이 있다. 공간단위가 시·군인 성장촉진지역이나 지역활성화지역 보다 읍·면인 보통교부세가 개념적으로 적절할 수 있는 것이다. 그러나 낙후도가 심한 지역이라 하여도 특정 기업이 입지한 경우 1인당 지방소득세로 인하여 낙후지역 읍·면에서 탈락하는 사례가 종종 발생하고 있다. 낙후지역 읍·면 당 보통교부세에 미치는 영향력이 20억원에 달하는 현실에서 보면 1인당 지방소득세가 적합한지에 대하여 고민할 필요가 있다.

나. 낙후지역 선정기준 개선

1인당 지방소득세의 대체 지표로서 2013년까지 사용하였던 인구감소율 지표를 복원하여 인구밀도 지표와 같이 적용하는 방안이 있다. 인구 변수는 교통, 생활환경, 보건의료, 문화복지, 소득수준 등 정주여건을 좌우하는 대부분의 요소가 집약된 통계이다. 지방소득세 조차도 인구라는 통계에 반영되어 있다 간주하여도 큰 무리가 없다 사료된다. 다만, 인구감소율과 인구밀도는 다른 특성을 내재하고 있으므로 보완적으로 활용할 필요는 있다.

인구밀도의 경우 수치를 결정하는 행정구역면적이 물리적으로 주어진 상수인 반면 인구규모는 정주환경이나 소득수준 등의 환경에 따라 영향을 받는 변수라는 특징이 있다. 소득수준과 인구가 비슷한 지역이라 하여도 상수인 행정구역면적에 따라 낙후지역 선정 여부가 좌우될 소지가 있는 것이다. 인구밀도의 한계는 인구감소율로 보완할 수 있다. 정주환경이나 소득수준의 상태가 인구규모 자체에 반영되어 있기 때문이다. 다만, 과거처럼 전년대비 인구감소율은 적합한 지표라 할 수 없다. 인구과소지역은 1970년대~1980년대시기에 인구 정점에 도달하였기에 전년대비 인구감소율을 측정하면 낮은 수치를 기록하는 경

우가 대다수이다. 오히려 전년대비 인구감소율을 적용하면 인구가 줄어들기 시작한 비낙후지역이 낙후지역으로 오인될 여지가 높다.

일본의 보통교부세도 인구과소지역에 대한 보정을 통하여 낙후지역을 배려하지만, 우리처럼 전년대비 인구감소율 통계를 사용하지 않는다. 일본은 45년간 인구감소율 통계를 사용하며, 감소율 정도에 따라 보정의 크기를 차별적으로 적용한다. 인구감소가 상당히 진척된 지역은 수치가 낮게 나타나므로 과소지역 대표성율 유지하려는 대안이다. 일본의 보통교부세는 또한 수치급감보정제도를 운영하면서 20년~25년 이전과 비교한 인구감소율 통계를 사용한다.

- 일본 보통교부세의 과소지역 지정 기준 -

① 1960~2005년까지 45년간 인구감소율 기준으로서
- 인구감소율 33%이상
- 인구감소율 28%이상으로 2005년 65세 이상 고령자비율이 29%이상
- 인구감소율 28% 이상으로 15~29세 인구비율이 14%이하 또는 1970-95년 인구감소율 19%이상
- 1980~2005년 25년간 인구감소율 17% 이상인 지역

② 2006-2008년 평균재정력지수 0.56이하

일본의 사례나 인구 변수가 지니는 특성을 고려하여 낙후지역 선정기준은 다음처럼 개선하는 방안을 검토할 수 있다. 첫째, 전체 읍·면 중 인구밀도가 평균 이하이면서 인구감소율도 평균 이하인 지역으로 개선한다. 둘째, 인구감소율은 주민등록인구 기준으로 과거 20년이나 25년으로 한다. 셋째, 도서지역은 종전과 같이 인구변수와 별개로 낙후지역에 포함시킨다. 아울러 접경지역도 도서지역처럼 낙후지역에 포함시킬 수 있는데, 이 경우 DMZ 25km이내 읍·면에 한정한다.

제3절 보통교부세 거버넌스체계 재구축

1. 기본방향

가. 당면현안 및 필요성

보통교부세와 관련된 거버넌스 기구로는 "지방교부세위원회"가 있다. 동 위원회의 설치와 운영에 관한 사항은 지방교부세법 시행규칙의 제10조의2에 규정하고 있으며, 보통교부세 및 특별교부세, 부동산교부세 운영 방향이나 특별교부세 교부 사업의 선정, 지방교부세 반환, 감액에 관한 사항 등 사실상 지방교부세 전반에 걸쳐 심의, 자문 역할을 수행할 수 있도록 규정하고 있다.

지방교부세위원회는 이처럼 중차대한 역할이 부여되어 있으나 법적 기반은 상대적으로 미흡한 편이다. 예를 들어 행정안전부가 운영하는 지방재정정책자문회의, 지방재정부담심위원회, 지방재정위기관리위원회 등은 법률과 시행령 수준의 법적 근거를 갖고 운영한다. 반면에 지방교부세위원회는 시행규칙에 규정하고 있다. 법적 질서가 미흡한 상태에서 운영된다 볼 수 있다. 위원회 개최 시기나, 회의소집 요구권 등 거버넌스의 작동에 필요한 기제도 미흡한 편이다. 위원의 자격요건이나 전문성, 운영의 투명성, 지방의견 수렴의 민주성 등도 검토의 여지가 있다. 또한, 분과위원회를 설치하여 전문성을 확보하도록 규정하고 있으나 취지에 맞게 운용되고 있는지도 생각해 볼 필요가 있다.

일본의 지방교부세는 우리와 달리 자치단체의 권리와 총무성의 의무, 운영의 투명성 등에서 큰 차이를 보이고 있다. 일본의 지방교부세법(제17조의4)은 "자치단체 의견 신청제도"를 규정하고 있다. 이에 따르면 자치단체는 교부액과 산정방법 등에 관한 의견 제출권을 보유하며, 총무성은 제출된 자치단체 의견에 대하여 성실히 처리하여야 하는 의무가 있다. 아울러 지방재정심의회에 처리 결과를 보고하여 하는 의무도 이행하여야 한다.[11]. 실제 총무성에 직접 질의하여 회신 받은 답변에 따르면, 매년 8월 하순경에 의견 조회를

11) 총무성 설치법은 지방재정심의위원회의 역할, 위원의 선임기준과 임기 등을 규정하고 있다. 총무성설치법 제9조에 의하면, 지방재정심의위원회는 지방재정법, 지방교부세법, 지방공공단체 재정건전화에 관한 법률, 지방공무원공제조합법, 경마법, 자전거경기법, 모터보트경주법 등의 법률에 규정하고 사항을 심의, 권고할 수 있다. 동법 제13조는 위원의 자격요건으로서 "지방6단체 추천을 받은 지방자치에 관하여 뛰어난 식견을 갖춘 자 중에서 국회 동의를 얻어 총무대신이 임명"하며, 임기는 3년이다.

실시하여 9월까지 의견을 제출받는다. 자치단체의 제도개선 의견에 대한 가부에 대해서는 문서로 회답함과 동시에 총무성 홈페이지에 공개하고 있다.

우리의 경우 일본의 지방재정심의위원회 기능 중 지방교부세와 관련된 사안은 지방교부세위원회가 담당한다. 그러나 일본과 달리 지방교부세위원회의 역할과 기능은 제한적이며, 명료하지 않은 부분이 있다. 예를 들어 지방교부세 시행규칙의 10조의2는 지방교부세위원회의 심의(자문) 대상을 규정하고 있으나, 심의와 자문의 대상이 무엇인지 불분명하다. 심의 및 자문 결과가 제도개선에 환류하는 절차도 누락되어 있다. 자치단체와 소통 및 협력에 관한 법적 절차도 미비한 상태이다. 지방교부세법 제13조는 "보통교부세 산정 기초자료 등에 관하여 이의신청권"을 허용하고 있으나, 행정안전부의 답변의무에 대한 규정은 없다. 자치단체의 이의신청권도 교부액이 확정된 이후의 사후적 조치로서 일본처럼 산정작업 이전 단계까지 법적으로 보장하는 것은 아니다. 투명성 측면에서도 일본은 자치단체 의견의 수용 여부, 불가 사유 등을 총무성 홈페이지에 공개하고 있으나 우리는 이러한 시스템 자체가 없어 자치단체의 불만이 제기되어 왔다.

본 연구에서 제안하고 있는 지방교부세의 구조개편, 차등산입률제도 도입, 낙후지역 선정기준 개선과 적용항목의 확대 등 산정제도 개선은 개별 자치단체의 교부액에 큰 영향을 주는 사안들이다. 특히, 재정형평성은 상대적으로 재정여건이 유리한 자치단체에서 빈곤 자치단체로 이전되는 성격을 지니기 때문에 지역간 갈등이 잠재되어 있다. 이처럼 자치단체간, 중앙정부와 자치단체간 갈등이 표면화되기 쉬운 사안은 중앙·지방간 수직적 거버넌스보다는 수평적 거버넌스 틀에서 정리하는 방식이 바람직하다. 측정항목과 측정단위의 대표성이나 계량기법의 적절성 등 그간에 지적된 산정제도의 문제들도 수평적 협력체계에서 개선책을 마련할 필요가 있다. 정리하면, 수평적 거버넌스체계는 지방교부세 발전을 위한 하부구조로서 의의를 지니며, 현 시점에서 적극 검토할 가치가 있다 사료된다.

나. 기본방향

지방재정 영역에서 거버넌스는 중앙정부와 자치단체, 자치단체와 자치단체, 자치단체 내부의 민간 기업이나 주민, 시민단체를 비롯한 비정부기구 등이 협력과 상호의존성을 바탕으로 협력적·참여적 네트워크(망)을 이루어 지방재정의 문제를 해결해 나가려는 통치방

식이다(최진혁, 2012). 이 개념에 따르면 지방재정정책의 결정에서 중앙정부 주도의 통제와 관리방식에서 벗어나 지역 내 이해당사자와 전문가가 주체적인 참여자로 참여하고, 협의하는 과정을 거쳐 재정정책을 결정하고 집행하는 협치 시스템으로 이해할 수 있다.

보통교부세의 거버넌스체계는 이 개념에 입각하여 지금의 하향식 방식에서 최소한 수평적 협력방식으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 참여 주체의 다원성, 전문성, 민주성이 확보되어야 한다. 유의할 사항은 다원성과 전문성이 충돌할 수 있다는 사실이다. 다원성 측면에서는 자치단체, 시도지사협의회 및 시군구청장협의회, 학계, 주민, 비정부기구 등 이해관계자가 참여하는 방식이 바람직하다. 반면에 보통교부세가 지방세입에서 차지하는 위상이나 산정제도를 비롯한 운영·관리제도 전반이 높은 수준의 전문성과 행정적 경험을 필요로 하는 것도 사실이다. 특히, 보통교부세처럼 Zero-Sum 성격을 지니는 재원은 지역 이기주의를 초월하여 중립적, 객관적 입장에서 판단을 내리는 일이 매우 중요하다. 보통교부세의 이러한 특성을 고려하면, 다원성 보다는 전문성과 중립성 위주로 운영하는 방향이 바람직하다.

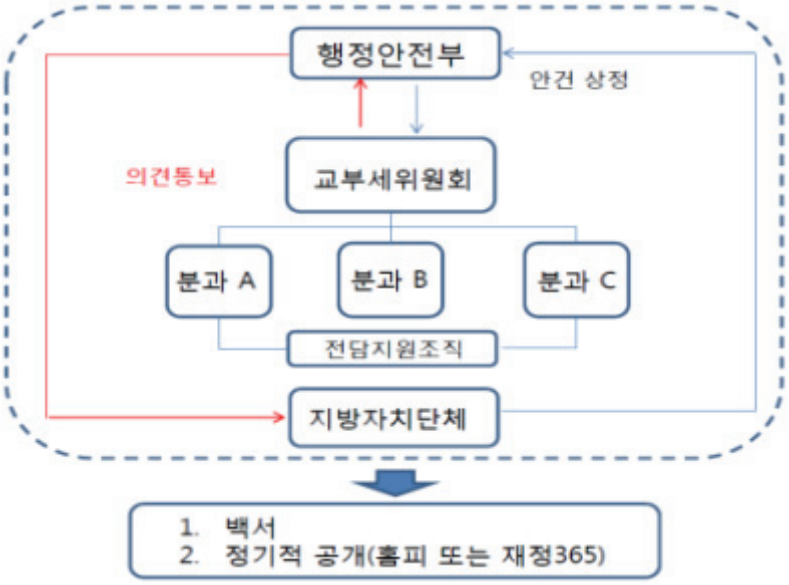
다음으로, 투명성이 대폭 확대되어야 한다. 일선의 지방공무원들이 공통적으로 제기하는 문제가 투명성이었다. 보통교부세가 지나치게 복잡하다는 불만도 그 기저에는 산정과정과 산정결과에 대한 사후조치가 미흡한데서 연유하고 있다. 이 문제는 자치단체 의견에 대한 성실답변의무, 정책결정 과정 및 결과의 공개, 백서 발간 등의 방식으로 대응할 수 있도록 거버넌스 구조가 설계되어야 한다.

2. 거버넌스체계 재구축

보통교부세의 거버넌스 구조는 현재 운용되고 있는 지방교부세위원회를 중심으로 설계하는 방안이 현실적이다. 물론 중립성과 전문성을 갖춘 위원회 구성이 관건이기는 하나, 법령의 정비를 통하여 보완하면 큰 문제가 없을 것으로 사료된다.

다음의 〈그림 5-5〉를 설명하면 다음과 같다.

〈그림 5-5〉 보통교부세 거버넌스모형(안)



첫째, 중앙-지방간 수평적 협력체계 구축을 위하여 자치단체의 의견제출 권한과 시기를 지방교부세법, 혹은 시행령에 규정하여야 한다. 동시에 행정안전부는 자치단체 의견에 대하여 성실히 답변하도록 하는 의무 규정을 설치하도록 한다. 둘째, 위원회의 위원은 학계와 전문기관 중심으로 구성하되, 자치단체의 의견을 중립적으로 개진할 수 있는 협의체나 대표기구가 참여하도록 한다. 이 경우 위원회의 확대 개편을 검토할 수 있다. 셋째, 행정안전부는 보통교부세 산정제도와 관련된 제반사항, 특히 제도변경에 대해서는 위원회의 심의 안건으로 상정하여야 하며, 사후에 반드시 보고하도록 한다. 넷째, 위원회의 심의 결과는 공개되어야 하며, 제도변경 사항이나 산정결과 등은 백서 형태로 발간하도록 한다.

마지막으로 위원회를 밀착 지원하는 전담기구를 운영할 필요가 있다. 오스트레일리아의 경우 CGC(Commonwealth Grant Commission)가 산정제도 발전방안의 조사·연구, 산정실무 기능을 수행하고 있으며, 부수적으로 백서 발간을 통하여 투명성 확보에도 일조하고 있다. 특히, 재정형평과 관련해서는 지역간 이해관계가 충돌할 개연성이 높아 고도의

전문성을 바탕으로 가치중립적 정책판단이 매우 중요하다. 특정 지역이나 집단의 이해에 편향될 경우 보통교부세제도의 신뢰성에 큰 영향을 준다는 점에 유의할 필요가 있다.

참고문헌

국중호(2018), “일본의 지방교부세 고찰과 제도개혁 방향” 한국지방행정연구원 워크숍 발표 원고

김상헌(2001), “최적 보통교부세 산입률”, 「재정논집」15(2), pp. 150~168.

김석태 (1999) 「기준재정수입 산정에서의 적정 산입률」, 한국행정논집

김용성(2004), “지방교부세의 재정형평화에 관한 연구” 「정책연구」 26(2), 한국개발연구원, pp. 107~141.

김정훈(2001), 「지방교부세의 형평화효과에 관한 연구」, 한국조세연구원

_____(2002). “지방교부세의 형평화 효과의 정책과제.” 「재정포럼」71, pp. 44~64.

_____(2007), “분권의 개념과 적정 재정분권 : 현실비판과 관련 이론의 소개”, 「재정논집」 21(2), pp. 69~92

_____(2015), “재정분권의 이론과 실제의 괴리 : 비판적 평가 및 우리나라 재정분권에 대한 시사점”, 「재정학연구」8(3), pp. 149~191.

김종희(2003), “조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제”, 「지방자치학회보」15(30), pp. 255~271.

김재훈(2007), “참여정부의 재정분권 평가”, 「한국지방자치학회보」, 19(4), pp. 5~26.

김필헌(2014), 「보통교부세 산정방식에 관한 연구」, 지방세연구원 연구보고서

김태일(1999), “지방교부세의 수평적 재정형평화효과 분석 : 측정방법에 대한 논의를 중심으로” 「한국행정학보」33(3), pp. 403~417.

김태일 · 김재홍 · 현진권(2001), “지방재정조정제도의 수평적 재정형평화 효과” 「한국지방재정논집」 6(2), pp. 3~19

김홍한(2016), “지방교부세 재정형평화 기능 분석”, 「한국지방재정논집」21(3), pp. 127~152.

노기성 · 박완규(2006), 「국가균형발전을 위한 재정지원의 효율화 방안 : 지방교부세 지역균형수요를 중심으로」, 정책연구시리즈 2006-13, 한국개발연구원.

문진영(2015), “빈곤선 측정방식에 대한 비교 연구”, 「비판사회정책」46, pp. 202-236.

박병희(1996), “지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과 분석”, 「공공경제」창간호, pp. 87~107.

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.

_____(2007), “지방교부세제도의 개선방안 연구 -재원 및 인센티브제도를 중심으로-”, 「지방행정연구」21(1), pp. 3~27.

_____(2015), “지방교부세 배분 시 세출절감 및 세입확충 인센티브 개선방안” 2015~2019 국가재정운용계획 지방재정 분야 보고서.

박완규 · 이종철(2001), “우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석” 「재정논집」16(1), pp. 209~227.

박정수(1995), “지방교부세 배분방식의 새로운 개념과 방향모색” 「한국행정학보」, 29(2), pp. 435~448.

배인명(2003), “조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로” 「정부학연구」, 9(2). 183~212.

_____(2010), “보통교부세 인센티브제도에 대한 개선방안”, 「지방재정과 지방세」 30, pp. 1~22.

서정섭(2008), “우리나라 지방재정조정제도의 특성과 정책효과” 「지방제정과 지방세」 2, pp. 169~186.

_____(2011), “보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구”, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.

서정섭 · 조기현(2007), 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원

손희준(2014), “민선 6기 출범에 따른 지방재정 성과와 과제”, 「예산정책연구」 3(2), pp. 73~106.

_____(2018), “지방교부세제도의 기능과 역할”, 한국지방행정연구원 워크숍 발표 원고

송상훈(2009), 「지방재정수요 산정방식의 개선방안」, 경기개발연구원

이계식(1991), 「지방재정조정제도와 재원배분」, 한국개발연구원

이미애(2014), “정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구” 「지방정부연구」, 18(1), pp. 337~366.

이상용(2010),「경쟁원리 도입 및 재정성과 반영 강화를 위한 지방교부세 제도의 합리적 개선방안 연구」, 한국지방행정연구원

이장욱·조기현(2018), “재정분권화에 따른 보통교부세 산입률제도 효과에 관한 연구”, 한국지방재정학회 세미나자료집, pp. 133~153.

이재원(2010), “재정관리와 분권 관점에서의 지방재정법 변천과정 분석과 자치재정을 위한 개편과제”, 「한국지방재정논집」15(1), pp. 57~89.

이재호·편상훈(2013), “보통교부세 산정기준의 개편방안”, 「한국사회와 행정연구」24(2), pp. 593~615.

이현선·박태규(2006), “교부세제 하의 지방세추계모형 고찰 및 개선방안 연구”, 「한국지방재정논집」11(2), pp. 137~179.

임성일 · 조기현 · 서정섭(2006), “분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구” 「한국지방재정논집」 11(1), pp. 71~96.

우명동(2008), “참여정부 재정분권정책에 관한 소고 : 재정분권의 현상과 본질을 중심으로”, 「한국지방재정논집」13(1), pp. 125~164.

유태현(2017), “지방재정 여건을 반영한 맞춤형 재정분권 추진 방향 ”, 「한국지방재정논집」, 22(3), pp. 1~26.

_____(2009), “지방소득·소비세 도입효과에 관한 연구”, 「한국지방재정논집」 14(2), pp. 25~64

윤석완(2006), “보통교부세 인센티브제도의 문제점과 제도개편에 관한 연구 ”, 「한국지방재정논집」, 11(2), pp. 175~199.

전지성·이용환·정재진. (2014), “재정보전금 제도 변화에 따른 보통교부세 변화량 분석”, 「한국지방재정논집」19(3), pp. 61~88.

정덕희·김태일(2007), “보통교부세 산정에서 지방세의 추계오차가 보통교부세 배분에 미치는 영향 분석” 「한국행정연구」, 16(4). 117~143.

정종필(2005), “보통교부세 수입인센티브항목의 세수노력 유인효과”, 「경제연구」23(1), pp. 119~144.

조기현(2013), 「보통교부세의 재정형평화기능 강화방안 : 지역균형수요와 차등산입률제도를 중심

으로」, 한국지방행정연구원 연구보고서

_____(2017), “보통교부세 보정계수의 정책기능 회복을 위한 대안 모형에 관한 연구”, 「지방행정연구」31(3), pp. 195~219.

_____(2018a), “시·군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구 : RBID 방법론을 중심으로”, 「지방행정연구」32(2), pp. 61~94.

_____(2018b), “재정분권과 지방교부세의 역할 : 성과와 발전방향”, 2018 지방재정발전 세미나 자료집, pp. 155~177.

_____(2018c), “지니계수 분해기법을 이용한 시·군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구 : 우선배분제도 폐지와 배분기준 변경을 중심으로”, 「한국지방재정논집」, 23(2), pp. 179~206.

조기현·여효성(2017), 「지방자치단체 가용재원 중장기 전망과 정책대응」, 한국지방행정연구원 연구보고서.

조기현·이장욱, (2017), “보통교부세 보정계수 기능 개선에 관한 연구”,「한국지방재정논집」, 22(1), pp. 99~122.

주기완(2017), “교부세 감액과 인센티브의 운영 실태와 그 영향 : 지방자치 단체간 비교와 차이분석을 중심으로”, 「지방정부연구」21(3), pp. 157~183.

주만수(2009), “지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동”, 「경제학연구」57(3), pp. 101 ~ 129.

_____(2014), “지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용”, 「경제학연구」, 62(3), pp.119~145.

_____(2017), “탄력세율과 보통교부세: 자체노력 유인제도의 재원배분 효과 분석재정학연구”, 10(3), pp. 93~126.

_____(2018), “재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가 : 문재인정부의 재정분권 개혁을 위한 기초”, 「지방행정연구」32(1), pp. 61~94.

최병호(2017), “보통교부세 세수확충 자체노력 유인제도의 정책효과 분석”, 「 한국지방재정논집」22(3), pp. 79~114.

최병호 · 정종필 · 이근재(2008), “재정이전과 재원 역전현상에 관한 실증분석” 「한국재정학회 추계학술대회 논문집」, pp. 1~22.

_____(2008), “지역균형수요는 보통교부세의 형평화 기능을 제고시키는가?”, 「한국지방재정논

집」13(3), pp. 33~58.

최병호외(2014),「보통교부세 기준재정수요 산정방식 개선방안」, 안정행정부 용역보고서

최원구(2017), "보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석", 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집, pp. 207~232.

林正義·別所俊一郎·岩田由加子(2005),「政府間 財政移轉制度 - 理論·比較·現狀」, 日本 財務省 財務總合研究所.

神野直彦(2009), "財政分權化の アジェソダ", 內村弘子編「分權化と開發」, アジア經濟研究所 調査研究報告書

佐藤進(1983),「現代西ドイツ財政論」, 有斐閣

赤井伸郎·岩本康志·佐藤主光·土居丈郎(2010a)「地域主権」実現のための一括交付金の導入 (www.japantax.jp/kenkyuukai/chihou/teigen20100312.pdf).

赤井伸郎·岩本康志·佐藤主光·土居丈郎(2010b) 提言:「地域主権」の実現の実現に向けた地方税改革から分権型へ一 (http://www.geocities.co.jp/SilkRoad/3841/teigen20101220.pdf)

Aronson, J. R., Johnson, P. and Lambert, P. J.(994), "Redistributive Effect and Unequal Income Tax Treatment", Economic Journal 104, 262~270.

Bahl Roy and Sally Wallace(2004), Intergovernmental Transfers: The Vertical Sharing Dimension, Working Paper 04-19, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Bailey, S., Connolly, S.(1998), "The flypaper effect: Identifying areas for further research." Public Choice 95, pp. 335~361.

Besley, T. and Case, A.(1995), "Incumbent behavior : Vote-seeing, tax-setting, and yardstick competition.", American Economic Review 85(1), pp. 25~45.

Bird, Richard, R. Ebel, and C. Wallich(1995), Fiscal decentralization: from command to market, The World Bank Working Paper.

Boadway, R., Flatters, F.(1982), "Efficiency and equalization payments in a federal system of government : A synthesis and extension of recent results", Canadian Journal of Economics 15, pp. 613~633.

Bradford, D. and W. Oates(1971), "Toward a predictive theory of intergovernmental

grants", American Economic Review 61, pp. 440~448.

Brennan, Geoffrey, and Buchanan, James(1977), "Towards a Tax Constitution for Leviathan," Journal of Public Economics 8(3), pp. 255~273.

Buchanan, J. M.(1950), "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review 40(September), pp. 583~599.

Canova, F. and M. Ciccarelli (2013) "Panel Vector Autoregressive Models: A Survey" European Central Bank Working Paper Series, No.1507.

Case, A.(1993), "Interstate tax competition after TRA86", Journal of Policy Analysis and Management 12(1), pp. 136~148.

Commonwealth Grants Commission(CGC)(2015), Report on GST Revenue Sharing Relativities 2015 Review

_____(2018) Annual report 2017/2018

Department for Communities and Local Government(2013), Calculation of 2013-2014 Formula Funding

Engle, Robert and Granger, Clive, (1987), "Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing", Econometrica, 55, issue 2, p. 251-76.

Gaurav Datt and Mautin Ravallion(1992), "Growth and redistribution components of changes in poverty measures", Journal of Development Economics 38, pp. 275~295.

Holtz-Eakin, Douglas, Newey, Whitney and Rosen, Harvey, (1988), "Estimating Vector Autoregressions with Panel Data", Econometrica, 56, issue 6, p. 1371-95.

Inman, Robert, and Daniel Rubinfeld(1996), "Designing tax policies in federalist economies: An Overview", Journal of Public Economics 60, pp. 307~334.

_____(1997), "Rethinking federalism", Journal of Economic Perspectives 4, pp. 433~464.

Lambert, P. J. and Aronson, J. R.(1993), "Inequality Decomposition Analysis and the Gini Coefficient Revisited", The Economic Journal 103, pp. 1221~1227.

Lerman, Robert I. and Sholomo Yitzaki. (1984), "Effect of marginal change in income

sources on U.S. Income Inequality", Public Finance Quarterly 22(4), pp. 403∽417.

_____(1985), "Income inequality effects by income source: A new approach and application to the U.S.," The Review of Economics and Statistics, 67, pp. 151∽156.

_____(1995), "Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers", National Tax Journal 46(1), pp. 45∽59.

_____(2005), "Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers", National Tax Journal 46(1), pp. 45∽59.

Love, I. and L. Zicchino (2006) "Financial development and dynamic investment behavior: Evidence from panel VAR," The Quarterly Review of Economics and Finance, 46, pp.190∽210.

Litvak, J. and Sedden, J.(1999), Decentralization Briefing Notes, World Bank.

Minis, Henry and Dennis Rondinelli(1989), Promoting Economic Development and Employment Generation Through Decentralization in Senegal, USAID Working Paper

Mookherjee, D. and Shorrocks, A.(1982), "A Decomposition Analysis of the Trend in UK Income Inequality", The Economic Journal 92, pp. 886∽902.

Musgrave, Richard(1959), The Theory of Public Finance, McGraw Hill, New York

Oates, Wallace(1972), Fiscal Federalism, Harcourt Brace and Jovanovich, New York, 1972.

_____(2005), Lump-sum grants have price effects. in Mieskowski, P., Oakland, W. H., Eds. Fiscal Federalism and Grants-in-Aid, Urban Institute (Washington D.C.)

_____(2005), "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism," International Tax and Public Finance 12, pp. 349∼373.

_____(2008), "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions," National Tax Journal 61, pp. 313∼334.

Foster, J, Greer, J. and Thorbecke, E.(1984) "A Class of Decomposable Poverty

Measures", Econometrica, 52, pp.761～766.

Kao, Chinwa A.(1999), "Spurious Regression and Residual-Based Tests for Cointegration in Panel Data", Journal of Econometrics, 90, pp. 1∽44

Pedroni, Peter(1999), "Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressors", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 61, pp. 653∽670

_____(2000), "Fully Modified OLS for Heterogeneous Cointegrated Panels" in Baltagi, B. H. ed., Nonstationary Panels Cointegration and Dynamic Panels, 15, Amsterdam : Elsevier, pp. 93˜130.

_____(2001), "Purchasing Power Parity Tests in Cointegrated Panels", The Review of Economics and Statistics, 83, pp. 727˜731.

_____(2004), "Panel Cointegration Asymptotic and Finite Sample Properties of Pooled Time Series Tests with an Application to the PPP Hypothesis", Econometric Theory, 20, pp. 597∽625

Rémy Prud'homme. (1995). "The Dangers of Decentralization. The World Bank Research Observer", 10(2), 201-220.

Shah, A. D.(1991), Perspective on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations, Working Paper, World Bank.

Shorrocks A. F. (1982), "Inequality decomposition by factor components", Econometrica 50(1), 193∽211.

_____(1983), "The impact of income components on the distribution of family incomes", Quarterly Journal of Economics 98,2, 311∽326.

_____(1984), "Inequality decomposition by population subgroups", Econometrica 52(6), 1369∽1385,

Tiebout, C.(1956), "A Pure Theory of Local Expenditures," Journal of Political Economy 64, pp. 416～424.

United Nations(1995), The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development, New York: UN Dept. of Publications.

World Bank(2010), Handbook on Poverty and Inequality

Abstract

Fiscal Decentralization Reform and the Development Strategy for Ordinary Local Share Tax : focus on fiscal equity

The government plans to increase the national tax and local tax ratios from 8:2 to 7:3 through the expansion of Local Consumption Tax and Local Income Tax in the short run, and to increase it to 6:4 over the long term. It is necessary to measure the ripple effects on the interregional fiscal capacity gap when the planned revenue decentralization reform is implemented.

In this regard, this study establishes the role of the Ordinary Local Share Tax and takes the position that a countermeasure should be prepared in order to achieve policy objectives. The Ordinary Local Share Tax regarded financial guarantee as for the main function while fiscal equity as an additional function. As the relationship between the financial guarantee and the fiscal equity function became vague, it was criticized in terms of transparency, objectivity, and rationality of the calculation system. Therefore, in order to improve the unreasonable elements of the current calculation system while enhancing the fiscal equity function against revenue decentralization, the identity of the Ordinary Local Share Tax should be established.

In this study, we empirically examined the policy achievements of Ordinary Local Share Tax in terms of the financial guarantee, fiscal equity, and regional balanced development functions. Additionally, we analyze the ripple effects on the financial guarantee and fiscal equity assuming that the revenue decentralization reform is implemented.

The empirical results are summarized as follows. The Ordinary Local Share Tax

achieved a financial guarantee function while complementarily play a role for fiscal equity function. The fiscal equity function of the Ordinary Local Share Tax also played a role in facilitating regional balanced development. However, fiscal equity function is deteriorating recently and the revenue decentralization is expected to deteriorate further from current status. In terms of balanced development, the weakening of the fiscal equality function of the Ordinary Local Share Tax is expected to have a negative impact on the regional economic gap.

We show that Ordinary Local Share Tax contributed to solving the relative poverty ratio of Local Tax by analyzing the poverty gap index. In particular, the relative poverty ratio of the metro cities and province from the local tax was completely eliminated by the grant of the Ordinary Local Share Tax. This reduction of the relative poverty ratio had a significant impact on the steady increase in the total amount of Ordinary Local Share Tax. This suggests that the Ordinary Local Share Tax takes a very important position to operate the financial guarantee function under 19.24% of the internal tax rate scheme. The financial guarantee function of the Ordinary Local Share Tax is also confirmed in the panel Vector Autoregressive (VAR) model and the Vector Error Correction (VEC) model. Variance decomposition of the impulse response function and the forecasting error show that the impact of the fiscal shortage on the Ordinary Local Share Tax was temporary and its impact on the Ordinary Local Share Tax fluctuations was extremely limited. The long-run equilibrium adjustment coefficient showed a positive sign, indicating that the Ordinary Local Share Tax had a mean-reverting tendency to its long-term equilibrium even if the imbalance occurred due to the lack of funds. In other words, the Ordinary Local Share Tax had a tendency to absorb the financial shortage problem in a short period of time and then return to the original level. Therefore, it is understood that the Ordinary Local Share Tax operates basically in the direction of guaranteeing the long-term balanced grant to be issued to the local governments.

In contrast to financial guarantee function, the fiscal equity function of Ordinary Local Share Tax has deteriorated in recent years. The fiscal equity function has been improving since 2002, but it has deteriorated since 2014 and the redistribution function between the metropolitan area and the non-capital region has weakened. In this situation, if the fiscal decentralization plan is actually implemented, the fiscal equality between the regions, the metropolitan area, and the non-capital region will fall back, and the poverty

ratio resulting from the relative deprivation will increase again. These results show that the calculation system of Ordinary Local Share Tax has been steadily developed in order to promote balanced development. However, ① the basic demand is a dominant factor, ② the basic demand is mostly affected by the population size, ③ demand reinforcement for the underdeveloped regions is insufficient, and ④ the regressiveness of Ordinary Local Share Tax limits the redistributive effect.

Under this circumstances, if the planned fiscal decentralization initiative is implemented, it is probable that the inter-regional fiscal capacity gap will be widened, and the Ordinary Local Share Tax is limited to fill the gap. Therefore, this study proposes to review the restructuring of the local share tax system so that policy objectives and policy instruments have a one to one correspondence. ① The Ordinary Local Share Tax currently has an identity to achieve the financial guarantee function. The scope of the financial guarantee is to supplement the present demand for basic demand to some extent, and the calculation system maintains the current scheme. ② The fiscal equity function requires a separate financial support system, like a Regional Balanced Development Grant. This grant will incorporate elements that perform the fiscal equity function within the Local Share Tax. The integration target is Real Estate Share Tax and Regional Synergic Development Fund based on the regional balanced demand in the Ordinary Local Share Tax. The allocation criteria for the grant is designed to achieve these goals after setting objectives for the fiscal equity level. In this study, a standard entity within groups is selected, and then a method of allocating over 90% of the per-capita financial strength of the standard entity is suggested. In this case, cares should be taken not to cause a significant rank inversion problem. In addition, safety-nets like the UK' s Revenue Support Grant system should be prepared to cushion the shock.

On the other hand, alternative measures to enhance the fiscal equity function within the current calculation system can be considered. First, the introduction of the differential inclusion rate scheme can be considered. The target of the differential inclusion rate is the standard fiscal revenue, which is based on the standard poverty rate of local tax. The introduction of the differential inclusion rate system can improve the fiscal equality effect. However, in some cities and counties, Ordinary Local Share Tax revenue was greatly reduced. In order to increase the acceptability of local governments, the differential inclusion rate system should be introduced along with Local Income Tax

expansion. Next, we can also consider fine-tuning of the regional balanced demand calculation system. The underdeveloped region selection criteria need to be improved to be able to consider the declining population. In particular, the population decline rate should be measured over a 30 years period. The weighting given to the underdeveloped region to cover general and administrative expenses also need to be increased. However, in this case, in order for Fiscal Equity function to be rewritten, it must be raised simultaneously with the related regional balanced demand measurement items.

93350
9 788978 654562
ISBN 978-89-7865-456-2

재정분권시대 보통교부세 발전방향

재정형평성을 중심으로

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
(26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317