

보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향

Improvement Plan for Calculating Formula of General Share Tax
Standard Financial Demand

2015. 12.

연구진

이창균 (선임연구위원)

보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향

발행일 : 2015년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6

전 화 : Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 우노디자인 Tel. 02)2275-9718

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

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

ISBN 978-89-7865-415-9

서 문



우리나라는 1991년 지방의회 구성과 1995년 민선 자치단체장 선출을 계기로 본격적인 지방자치제도를 시행해오고 있습니다. 풀뿌리 민주주의 실현을 목적으로 하는 지방자치제도의 성공적인 발전을 위해서는 다양한 제반조건이 갖추어져야 할 것이지만, 지방재정의 확보 문제는 무엇보다 중요한 이슈임에 틀림없습니다.

그러나 최근까지 다양한 지방재정지표를 통해 확인되고 있는 바와 같이 지방자치단체들의 재정여건은 지속적으로 악화되고 있는 현상을 보여주고 있습니다. 그리고 최근까지 지방자치단체들의 재정 상황을 어렵게 하는 핵심 원인 가운데 하나는 사회복지재정 수요의 급격한 증가에 있는 것이 확인됩니다. 사회복지재정 수요의 증가현상은 지방자치제도 실시 이후 지속적으로 발생한 것이지만, 최근의 재정수요 증가폭은 이전에 비해 월등히 높은 수준입니다. 따라서 이에 대한 다양한 측면에서의 대안 마련이 필요한 상황입니다. 그리고 가능한 대안 가운데 하나는 지방교부세 산정과정에서 사회복지수요 증가와 같은 환경변화를 반영하는 것이 될 수 있습니다.

지방교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 수준의 행정서비스를 제공할 수 있도록 표준 수준의 기본 행정수요 제공에 필요한 재원을 일반재원으로 보전해 주는 제도입니다. 또한, 내국세의 일정비율을 재원으로 하기 때문에 비교적 안정적으로 재원을 확보할 수 있다는 장점도 있습니다. 이처럼 지방교부세의 본연의 기능과 현재까지 지속적으로 열악해 지는 지방재정 현실을 감안한다면, 변화하는 지방재정 환경에 따라 지방교부세, 특히 보통교부세의 배분방식을 개선하는 것은 유효한 대안 가운데 하나일 수 있습니다.

이 연구보고서에서는 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세에 지방재정 환경변화를 반영하기 위해 필요한 논리들을 다양한 통계분석 방법을 통해 분석하였으며, 분석결과에 기초한 대안들을 도출하였습니다. 어려운 지방재정 환경을 개선하고, 지방교부세가 본연의 목적을 달성하는데 기여할 수 있도록 지방교부세 배분방

식의 개선에 이 연구보고서가 도움이 되는 정책대안으로 활용될 수 있기를 바랍니다.

마지막으로 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사드리며, 연구수행을 위해 유용한 자문과 정보를 제공해주신 학계, 연구원 등 전문가 여러분께도 감사드립니다.

2015년 12월

한국지방행정연구원 원장 **하혜수**

요 약



이 연구의 목적은 지방교부세의 대부분을 구성하는 보통교부세의 기초수요 측정 항목과 지방자치단체의 실제 재정지출 수요와의 관계를 분석하고, 분석결과에 기초해 보통교부세 기준재정수요 산정방식의 개선방안을 도출하는 데 있다. 연구목적 달성을 위하여, 이 연구에서는 시와 군 단위의 지방자치단체를 대상으로 패널 데이터를 구축하고, 통계분석에 기반한 실증분석을 수행하였다.

구체적으로 이 연구에서는 다음과 같은 다양한 측면의 통계분석을 수행하였다. 첫째로 지방예산지표를 활용한 지방재정 실태분석 및 최근 지방자치단체의 재정운영에서 가장 큰 변화가 발생하고 있는 지방복지재정 문제에 대한 실증분석을 실시하였다. 이를 통해 이 연구에서는 현재까지 지속적으로 발생하고 있는 지방재정 악화현상을 통계적으로 살펴보았으며, 이 과정에서 최근까지 지방자치단체의 재정압박의 원인이 되고 있는 복지재정의 증가수준을 분석하였다.

둘째로 보통교부세 산정을 위한 기초수요 측정변수들에 대한 기본특성에 대하여 지방자치단체 연도별 패널데이터를 구축하여 실증분석을 수행하였다. 보통교부세는 지방교부세의 거의 대부분을 구성하는 재원이며, 자치단체의 표준적인 재정수입(기준재정수입액)과 표준적인 재정수요(기준재정수요액)의 차이에 해당하는 재정부족액을 기준으로 산정한다. 또한, 기준재정 수요는 다양한 측정변수들을 이용해 산정한 기초수요액을 기초로 산정된다. 따라서 보통교부세 산정방식의 개선요소 도출을 위해서는 보통교부세 산정의 기초가 되는 기초수요 측정변수들에 대한 이해가 필요할 것으로 판단된다.

셋째로 기초수요액 산정의 기초가 되는 표준행정수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석을 수행하였다. 보통교부세는 자치단체의 실제 재정수요를 연동하여 산정하지 않지만, 재정수요에 대응하기 위한 지방자치단체의 중요한 재원 가운데 하나이다. 그리고 같은 관점에서 패널데이터를 이용한 기초수요 측정항목과 재정수요와

의 관계를 분석하였다.

넷째로, 이 연구에서는 보통교부세 본연의 목적인 지방교부세의 정책효과, 즉, 동종 자치단체간 재정력 격차 완화 효과를 분석한다. 또한, 이 과정에서 기존의 선행 연구들이 지방교부세 전체를 대상으로 한데 비해, 이를 보통교부세 산정기초에 해당하는 기초수요 측정항목으로 구분하여 분석하였다.

이 연구에서 다양한 데이터를 이용해 실시한 통계분석 결과를 간략히 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 이 연구에서 실시한 지방재정실태 분석 결과 우리나라의 지방재정은 상당히 위협적인 상황에 처해 있음을 확인하였으며, 특히 분석결과 복지재정의 지속적인 증가 현상이 복지재정 위기의 근본원인 가운데 하나임이 확인되었다.

둘째, 보통교부세 산정을 위한 기초수요는 4개 항목 17개 세항목을 기준으로 산정되며, 이들 기초수요 측정항목들에 대한 분석결과 이들 항목들은 연도간 변화가 크지 않은 안정적인 변수로 재정환경 변화에 적절히 반응하기는 어려운 변수들이므로 분석되었다. 따라서 이들 변수들은 예측가능성 확보에는 긍정적이지만, 보통교부세가 지방재정환경변화를 반영하지 못하게 되는 원인으로 작용할 것이라 판단된다.

셋째, 기초수요액 산정의 기초가 되는 표준행정수요 측정항목들은 실제 지방자치단체들의 재정수요와 통계적으로 유의미한 관계를 갖지 못하는 경우가 많은 것으로 분석되었다. 이는 보통교부세 산정을 위한 측정변수 선정에 있어 변수측정의 안정성을 지나치게 강조한 결과라고 판단된다. 특히, 회귀분석을 통해, 재정수요에 대하여 시와 군에서 차이가 있음에도 불구하고, 시와 군에 동일한 측정기준이 적용되는 문제가 존재함을 확인하였다. 또한, 패널데이터를 이용한 기초수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석 결과에서도 일부 기초수요 세항목 측정지표들은 자치단체의 재정수요 변화를 유의미하게 반영하지 못하는 것으로 분석되어 이에 대한 개선이 필요할 것으로 판단된다.

넷째, 보통교부세의 정책효과를 기초수요 측정항목별로 분리하여 분석한 결과, 각

항목별 기초수요액 산정결과는 동종 자치단체 간 재정력 격차해소에 긍정적으로 기여하는 것으로 분석되었다. 다만, 기초수요 측정항목 가운데 사회복지 분야의 경우 재정력 격차 해소에 기여하는 수준이 상대적으로 낮아 보통교부세는 지방자치단체들의 사회복지 재정수요 증가현상을 적절히 반영하지 못하고 있는 것으로 분석되었다.

이 연구에서는 분석결과를 기초로 하여, 현행 보통교부세가 지방자치단체의 재정 환경 변화를 적절히 반영할 수 있도록 개선해야 할 것이며, 다음과 같은 개선방안을 제안하였다.

첫째, 지방교부세에는 최근 지방재정 환경변화의 핵심에 해당하는 사회복지 수요를 반영할 필요가 있다. 시와 군 모두에서 지속적으로 증가하고 있는 사회복지 재정수요는 지방재정 악화현상의 근본원인이 되므로, 보통교부세 산정 과정에서 기준재정수요에 사회복지 분야의 가중치 상향을 통한 개선이 필요하다. 그리고 필요하다면 복지수요 반영을 위한 제3의 항목을 채용하는 것도 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 기준재정수요 산정의 핵심이 되는 표준행정수요 측정항목의 현행화가 필요하다. 표준행정수요 산정을 위한 측정변수 및 보통교부세 산정을 위한 기초수요 측정항목들은 지방재정 환경변화를 적절히 반영하지 못하는 변수들로 구성되어 있어 이에 대한 다변화가 필요하다.

셋째, 시와 군 자치단체는 각기 처해있는 재정환경에 차이가 있으므로 차별적인 산정공식을 활용할 필요가 있다. 현재 지방자치단체의 표준행정수요 산정을 위한 산정공식은 시와 군에 동일하게 적용되고 있으나, 적절한 수준에서 표준행정수요 및 기초수요 산정을 위해 적용하는 회귀식을 상호 분리하여 적용할 필요가 있을 것으로 판단된다.

목 차



제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구범위 및 분석 방법	10
제3절 지방교부세 관련 선행연구 정리	12
제2장 지방교부세 제도의 현황 및 문제점	17
제1절 지방교부세 제도 개관	19
제2절 지방교부세 산정방식	24
1. 지방교부세 산정흐름도 총괄	24
2. 기준재정수요액 산정 방식	25
3. 기준재정수입액 산정	31
제3절 지방교부세 제도의 문제점	33
1. 중앙-지방간 재정관계 개선의 미흡	34
2. 지방재정 환경 변화(사회복지사업의 증가)에 대한 미반영	37
제3장 분석방법 및 데이터	41
제1절 방법론	43
1. 지방재정 실태분석	43
2. 기초수요 측정변수들에 대한 기본특성 분석	45
3. 표준행정수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석	46
4. 패널데이터를 이용한 기초수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석	47
5. 기초수요 측정항목별 정책효과 분석	48
제2절 데이터	50

제4장 분석 결과	53
제1절 지방재정 실태 분석	55
1. 지방자치단체의 재정력 수준의 변화 분석	55
2. 지방재정 환경 변화 : 복지사업비 증가	65
제2절 기초수요 측정변수들에 대한 기본특성 분석	71
제3절 표준행정수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석	79
1. 일반행정비 항목	80
2. 문화환경비	82
3. 사회복지비	84
4. 지역경제비	88
제4절 패널데이터를 이용한 기초수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석	92
제5절 기초수요 측정항목별 정책효과 분석	99
1. 기초수요 측정항목과 재정력간의 관계 분석	99
2. 기초수요 측정항목별 재정력 형평화 효과 분석	118
3. 기초수요 항목의 자치단체 수요 반영 : 사회복지 재정수요 측면	124
제5장 보통교부세 배분방식 개선방안	129
제1절 지방재정 환경변화로서 사회복지 수요의 반영	131
제2절 기초수요 측정항목의 현행화	133
제3절 시와 군에 대한 차별적인 산정공식의 적용	135
제6장 결론	139
【참고문헌】	146

표 목차



〈표 1-1〉 지방교부세의 재정력 형평화 효과 분석 선행연구 요약	14
〈표 2-1〉 교부세의 종류와 특성	20
〈표 2-2〉 지방교부세 연도별 규모	21
〈표 2-3〉 2015년도 지방교부세 규모	22
〈표 2-4〉 2015년도 보통교부세 산정 및 배정내역	23
〈표 2-5〉 기초수요액 측정항목과 측정단위	26
〈표 2-6〉 기초수요액 측정항목의 연도별 변화	27
〈표 2-7〉 보정수요액 산정	29
〈표 2-8〉 수요 자체노력 산정기준	31
〈표 2-9〉 국세 대비 지방세 비율 비교	34
〈표 2-10〉 국가 대비 지방의 세출 규모 비교	35
〈표 3-1〉 지방예산 지표 중 재정현황 지표	44
〈표 3-2〉 표준행정수요 산정지표와 재정수요와의 관계 분석모형	46
〈표 3-3〉 항목별 채용변수	48
〈표 3-4〉 데이터	50
〈표 4-1〉 최근 10년간 재정자립도 변화 현황	56
〈표 4-2〉 자치단체별 재정자립도 분포 현황(2015년 기준)	57
〈표 4-3〉 최근 10년간 재정자주도 변화 현황	58
〈표 4-4〉 재정자주도와 재정자립도 비교(2015년 기준)	59
〈표 4-5〉 인건비 미해결 단체 현황(2015년 기준)	60
〈표 4-6〉 자체수입(지방세+세외수입) 대비 인건비 비교 현황	60
〈표 4-7〉 기능별 세입 총규모(2015년 기준)	61
〈표 4-8〉 자치단체 평균 자체수입 규모 변화	62
〈표 4-9〉 총 사회복지지출	66

〈표 4-10〉 자치단체 평균 복지사업 비중 변화	67
〈표 4-11〉 자치단체 평균 복지사업비 규모 변화(2008년~2013년)	68
〈표 4-12〉 시도별 복지사업비중 변화(2011년~2015년)	69
〈표 4-13〉 자치단체 평균 인구 구조의 변화(2008년~2013년)	70
〈표 4-14〉 연도별 평균 공무원수 및 지방의원수	72
〈표 4-15〉 연도별 평균 행정구역면적 및 소하천길이	73
〈표 4-16〉 연도별 평균 수질관리시설처리용량 및 보건시설면적	74
〈표 4-17〉 연도별 평균 국민기초생활보장수급자수 및 이동수	75
〈표 4-18〉 연도별 평균 노령인구수 및 경로당수	76
〈표 4-19〉 연도별 평균 경지면적 및 사업체종사자수	76
〈표 4-20〉 연도별 평균 산림면적 및 어장면적	77
〈표 4-21〉 연도별 평균 자동차대수 및 하천길이	78
〈표 4-22〉 일반관리비 회귀분석 결과(2013년 기준)	80
〈표 4-23〉 안전관리비 회귀분석 결과(2013년 기준)	81
〈표 4-24〉 문화관광비 회귀분석 결과(2013년 기준)	82
〈표 4-25〉 환경보호비 회귀분석 결과(2013년 기준)	83
〈표 4-26〉 보건비 회귀분석 결과(2013년 기준)	84
〈표 4-27〉 기초생활보장비 회귀분석 결과(2013년 기준)	85
〈표 4-28〉 노인/청소년 복지비 회귀분석 결과(2013년 기준)	86
〈표 4-29〉 장애인복지비 회귀분석 결과(2013년 기준)	86
〈표 4-30〉 일반사회복지비 회귀분석 결과(2013년 기준)	87
〈표 4-31〉 농업비 회귀분석 결과(2013년 기준)	88
〈표 4-32〉 임수산비 회귀분석 결과(2013년 기준)	89
〈표 4-33〉 산업경제비 회귀분석 결과(2013년 기준)	89
〈표 4-34〉 도로관리비 회귀분석 결과(2013년 기준)	90
〈표 4-35〉 교통관리비 회귀분석 결과(2013년 기준)	91

〈표 4-36〉 임수산비 회귀분석 결과(2013년 기준)	92
〈표 4-37〉 수요요인 분석결과(일반행정비)	94
〈표 4-38〉 수요요인 분석결과(문화환경비)	95
〈표 4-39〉 수요요인 분석결과(사회복지비)	96
〈표 4-40〉 수요요인 분석결과(지역경제비)	97
〈표 4-41〉 기초수요액 산정을 위한 세항목별 측정항목	100
〈표 4-42〉 인건비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	101
〈표 4-43〉 일반관리비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	102
〈표 4-44〉 안전관리비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	103
〈표 4-45〉 문화관광비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	104
〈표 4-46〉 환경보호비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	105
〈표 4-47〉 보건비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	106
〈표 4-48〉 기초생활보장비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	107
〈표 4-49〉 노인복지비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	108
〈표 4-50〉 아동복지비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	109
〈표 4-51〉 장애인복지비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	110
〈표 4-52〉 일반사회복지비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	111
〈표 4-53〉 농업비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	113
〈표 4-54〉 임수산비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	113
〈표 4-55〉 산업경제비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	114
〈표 4-56〉 도로관리비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	115
〈표 4-57〉 교통관리비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	116
〈표 4-58〉 지역관리비 세항목에 대한 평균차이 분석결과	117
〈표 4-59〉 보통교부세 형평화 효과 비교(2014년, 2015년)	119
〈표 4-60〉 항목간 형평화 효과 비교(2015년)	120
〈표 4-61〉 일반행정비 항목의 형평화 효과(2015년)	121

〈표 4-62〉 문화환경비 항목의 형평화 효과(2015년)	122
〈표 4-63〉 사회복지비 항목의 형평화 효과(2015년)	123
〈표 4-64〉 지역경제비 항목의 형평화 효과(2015년)	124
〈표 4-65〉 항목별 기초수요액의 연도별 변화(2011년~2015년)	125
〈표 4-66〉 자치단체별 평균 사회복지비 비중의 연도별 변화(2011년~2015년)	126
〈표 5-1〉 연도별 평균 지방세, 지방교부세, 사회복지비 예산(2008년~2015년)	132
〈표 5-2〉 기초수요 측정항목의 연평균 증가율 요약(2008년~2013년)	134

그림 목차



〈그림 2-1〉 보통교부세 산정흐름도	24
〈그림 2-2〉 연도별 내국세 예산액과 지방교부세 교부액 비교(1996년~2015년)	36
〈그림 4-1〉 지방자치 실시 이후 자치단체의 지방세 변이계수 변화	63
〈그림 4-2〉 지방자치 실시 이후 자치단체의 세외수입 변이계수 변화	64
〈그림 4-3〉 지방자치 실시 이후 자치단체의 자체수입 변이계수 변화	64
〈그림 4-4〉 우리나라 총 사회복지 지출 금액	66
〈그림 5-1〉 표준행정수요 결과값의 시·군 비교(일반관리비)	136

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구범위 및 분석 방법

제3절 지방교부세 관련 선행연구 정리



제1장 서론



제1절 연구의 배경 및 목적



지방교부세는 “모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하는 재원(행정자치부(2015a: 13))”으로 지방자치단체 지역주민에게 표준적인 행정서비스(minimum standard)를 제공하는데 있어 최소한의 재원을 보장하기 위한 지방재정의 안전장치이다. 즉, 지방교부세의 가장 중요한 목적은 동종의 자치단체간 실존하는 재정력 격차를 줄임으로써, 자치단체간 재정 형평화를 달성하는 것에 있다. 물론, 모든 지방교부세가 그러한 것은 아니며, 자치단체 간 재정형평화 기능을 목적으로 하는 보통교부세가 그러하다. 보통교부세는 현재 지방재정 운영 규정 등을 감안할 때, 지속적으로 열악해 지는 지방재정 환경변화에 대응하기 위해, 중앙정부와 지방자치단체가 활용할 수 있는 몇 안되는 대안 가운데 하나이기도 하다. 또한, 지방교부세는 내국세의 일정비율을 재원으로 하기 때문에 중앙정부와 지방정부 사이에 존재하는 수직적 재정불균형을 해소하는 일종의 공동세 방식을 채택하고 있다. 따라서 보통교부세의 효율적 운영은 현존하는 지방재정 악화 문제에 대응하기 위한 중요한 전략으로 사용될 수 있으며, 변화하는 지방재정 환경에 따라 보통교부세의 배분방식을 개선해야 한다는 것은 당연한 주장일 수 있다.

이와 같은 지방교부세의 본연의 기능과 함께, 현재 지속적으로 열악해 지는 지방재정 현실을 감안하면, 지방자치단체의 가용재원으로써 지방교부세의 중요성은 지속적으로 커지고 있다. 특히, 전술한 바와 같이 최근까지 지방자치단체들의 재정여건은 지속적으로 열악해 지고 있는데, 지방재정의 현실을 보여주고 있는 다양한 지

표들은 우리나라 지방자치단체들의 재정여건은 지속적으로 악화되고 있는 현상을 잘 보여주고 있다. 단적인 예로, 최근 10년간¹⁾ 전국 지방자치단체의 재정자립도는 약 9.3%p 하락하였으며, 지방세로 지방공무원의 인건비를 해결하지 못하는 자치단체는 2015년 기준으로 126개(전체의 51.9%)에 이른다. 결과론적으로 중앙정부로부터의 지원 없이 자치단체를 운영할 수 있는 자치단체는 일부 자치단체에 불과하며²⁾, 대부분의 자치단체들은 중앙정부 지원 없이는 주민들에게 보편적인 행정서비스 조차 제공할 수 없는 상황에 놓여져 있는 것도 사실이다. 그리고 이와 같은 현상은 지방재정 구조를 변화시킬 특별한 조치가 없다면 개선이 쉽지 않을 것으로 판단된다.

또한, 최근까지 지방재정 환경을 둘러싸고 급격한 변화들이 발생하고 있어, 열악한 지방재정 상황을 더욱 악화시킬 가능성도 배제할 수 없다. 그리고 지방재정 환경 변화의 근본원인 가운데 하나는 중앙집권적 재정관계에 있다. 최근까지 재원배분 전략이 수반되지 못한 지방분권의 추진(사무이양)과 복지재정 수요의 급증이라는 시대적 상황 변화가 지방재정 위기상황을 가중시키고 있으며, 자치단체의 비효율적 재정운영 역시 재정악화를 초래하는 원인으로 지목되고 있다. 그리고 이와 같은 사회복지 재정수요의 급격한 증가는 기존에 지방자치단체들이 중요하게 여겨왔던 지역경제 개발을 위한 정책지출 수준을 축소시키는 효과를 초래하고 있기도 하다(장덕희, 2015a). 특히 최근까지 지방자치단체들이 동원할 수 있는 자체재원 가운데 세외수입 항목의 세입예산의 증가속도가 지속적으로 감소하면서, 지방자치단체의 일반재원으로서의 재원확보가 쉽지 않은 상황이다. 물론, 지방교부세 법정률의 단계적 상향조정을 계기로 일반재원 성격의 세입예산이 증가하고 있기는 하지만, 현재 증가하고 있는 정책수요를 감당하기에는 매우 부족한 것이 현실이다.

1) 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr/>)에 연결된 자료(검색일: 2015.06.04.) 참고, 2004년~2013년 사이의 통계로 당초예산 순계 기준

2) 보통교부세 불교부단체를 기준으로 하면, 2015년 기준으로 불교부단체는 서울특별시와 6개 시 자치단체(수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성-불교부단체)에 불과하다.

주지하다시피, 우리나라는 1991년의 지방의회 구성과, 1995년의 민선자치단체장 선출을 시작으로 지방자치제도를 실시해 왔다. 그리고 이와 같은 지방재정의 위기 상황은 다양한 문헌과 논의 속에 지속적으로 제기되어 온 문제이며, 현재까지 그 해답을 찾기 위한 다양한 노력들이 기울여지고 있는 것도 사실이다. 이와 같은 점을 감안하면, 현재까지 논의되고 있는 방법 가운데, 현실적인 대안 중 하나는 지방교부세의 합리적 배분을 통해 상대적으로 더 많은 재원을 필요로 하는 지방자치단체의 재정운동을 돕는 것이 될 수 있다. 그리고 지방교부세가 합리적 재원배분의 대상이 되어야 하는 것은 이 재원이 『지방교부세법』 제1조(목적)에서 선언하고 있는 바와 같이 “행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함”을 목적으로 하는 재원이기 때문이다.

물론, 앞서 설명한 바와 같이 지방교부세의 총 재원 규모는 『지방교부세법』 제4조에 의거 매년 일정한 규칙에 의해 결정되기 때문에, 그 배분방식을 변경한다고 하여 자치단체로 교부되는 지방교부세 총액 규모가 증가하는 것은 아니다. 그러나 지방교부세의 목적이 자치단체 간 존재하는 재정규모를 상호 조정하는데 있으므로, 지방재정 환경의 변화가 발생하는 경우 그 배분방식 역시 합리적으로 조정될 필요가 있다. 지방교부세는 2015년 기준으로 보통교부세와 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구성되어 있으며, 모든 교부세가 재정조정 기능을 갖는 것은 아니지만 지방교부세 가운데 보통교부세는 그러한 기능을 갖는다.

보통교부세는 매년 “기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액³⁾을 기초로 교부 『지방교부세법 제6조 제1항』” 하므로, 실질적인 자치단체간 재정조정 기능을 하는 것은 지방교부세 가운데 보통교부세라고 할 수 있다. 그런데 보통교부세 산정의 중요한 기준이 되는 기준재정수요액은 표준적인 (National-Standard) 금액으로서의 재정수요를 의미하여, 자치단체의 실제적인 경비지출액이나, 실제 재정수요와는 다른 개념이다⁴⁾

3) 이후 다시 설명할 것이나, 이를 재정부족액이라 한다.

그렇다면, 지방자치제도의 운영 과정에서 발생하고 있는 지방재정 환경변화에 대응하기 위해서는 보통교부세 배분방식을 어떻게 변경하는 것이 타당할 것인가의 문제가 논의되어야 할 것으로 본다. 이 연구는 지방재정 환경 변화와 관련되어 있는 다양한 환경변화들을 분석하고, 이를 기초로 하여 보통교부세의 배분방식 개선방안을 논의한다. 구체적으로 이 연구에서는 지방교부세의 대부분을 구성하는 보통교부세의 기초수요 측정 항목과 지방자치단체의 실제 재정지출 수요와의 관계를 분석하고, 분석결과에 기초해 보통교부세 기초수요 산정 방식의 개선방향을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 이 연구에서는 시와 군 단위의 지방자치단체를 대상으로 한 패널데이터를 구축하고, 다양한 통계분석에 기초한 실증분석을 수행하였다.

연구목적 달성을 위하여 이 연구에서는 다음의 항목에 대하여 통계데이터를 이용한 실증분석을 수행하였다. 첫째, 현 지방재정 실태에 대한 실증분석이며, 둘째, 보통교부세 기초수요 측정 항목들의 기초특성 분석, 셋째, 각 기초수요 측정항목과 지방자치단체의 실제 재정지출 수요와의 관계분석, 넷째, 보통교부세의 정책효과를 동종 자치단체 간 재정력 형평화 효과의 관점에서 분석하되, 기초수요 측정항목별로 세분하여 분석하였다.

이 연구에서는 실증분석결과를 기초로 하여, 지방자치단체의 재정지출수요에 대응하기 위한 지방교부세 제도의 개선방안을 도출하였다.

이 연구가 중요한 것은 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세가 지방자치단체의 재정에서 차지하는 비중이 매우 높은 일반재원이기에 지방자치단체의 실제 재정지출 수요와의 연동을 통한 정책 효과성 제고가 필요하기 때문이다. 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구성되며, 보통교부세는 2015년 기준으로 지방교부세 정률분(보통교부세+특별교부세)의 97%, 전체

4) 『행정자치부 (2015) 〈지방교부세 산정해설〉 p.35』에 따르면, 이와 같이 기준재정수요액을 산정하는 이유 “기준재정수요액은 각급 지방자치단체의 결산액에 의한 경비 지출액도 아니고, 실제로 지출하려는 예산액도 아니다. 만약 지방교부세가 구체적인 실적에 그 재정수요 산정에 사용한다면 지방자치단체의 개별적인 특수한 사정이나 독자적 판단의 개입 가능성이 있어 불공평한 결과를 초래하게 된다”라고 제시하고 있다.

지방교부세의 92.2%를 차지하는 중요한 재원이다. 또한, 특히, 현행 정부 간 재정관계(중앙Vs.지방)를 감안할 때, 지방자치단체 세입의 신장성을 보장할 수 없는 상황 하에서는 단기적 대안으로 지방교부세 제도를 활용한 지방재정제도 효율화 전략 수립이 필요한 것이 사실이다. 지방교부세 이외에 지방자치단체가 정책 사업을 추진함에 있어 동원할 수 있는 일반재원의 성격으로는 지방세와 세외수입 그리고 지방채가 있다. 그런데 이 가운데 지방세는 조세법률주의에 근거해 엄격한 기준에 의해 동원되는 재원으로, 지방자치단체에 세원 발굴 권한이 주어지지 않고 있다. 또한, 세외수입과 지방채를 통한 재원동원 가능성 역시 상당히 제한적이다.

반면, 지방교부세는 일반재원의 성격을 갖는 정부지원금으로 지방자치단체의 세입재정에서 차지하는 비중이 상당히 높은 중요한 재원이다. 2015년 기준으로 지방자치단체의 총 세입에서 보통교부세가 차지하는 비중은 시와 군에서 각각 평균 27.2%와 45.9%로 매우 높은 수준⁵⁾이기에 단기적⁶⁾ 대안으로 효과성을 기대할 수 있다.

이와 같은 관점에서, 지방교부세 제도의 실질적 정책효과 제고를 위해서는 지방교부세의 대부분을 구성하는 보통교부세가 실제 지방자치단체의 재정지출 수요에 유기적으로 대응할 수 있는 전략수립이 필요할 것으로 판단된다. 현재 보통교부세는 지방자치단체의 표준적인 재정수요에 해당하는 ‘기준재정수요액’과 이에 대응하는 ‘기준재정수입액’을 추정하고, 양자 간의 차이에 해당하는 ‘재정부족액’을 기준으로 자치단체 간 보통교부세 교부액을 산정하는 방식을 따르고 있다. 이때 기준재정수요액은 표준적인(National-Standard) 금액을 일반재원으로 보장하기 위한 것이다.

그러나 현행 기준재정수요액과 기준재정수입액은 각급 지방자치단체의 결산액에 의한 경비지출액이 아니며, 실제로 지출하려는 예산액도 아니다(행정자치부, 2015a:

5) 참고로 2015년 시와 군 자치단체의 평균 자체수입(지방세+세외수입) 비중은 각각 27.9%(시 평균)와 10.9%(군 평균)으로 보통교부세는 지방자치단체의 세입의 상당비중을 차지하는 중요한 재원이다.

6) 장기적으로는 자치단체 세원의 발굴 및 추가적인 공동세 재원 발굴 등 다양한 대안을 발굴 할 수 있을 것이나, 이 경우 자치단체간 재정력 불균형 심화, 재원의 배분방식 등 추가적인 정책문제에 대한 고려가 필요할 것으로 판단된다.

35)7). 그러나 현재 지방교부세가 지방재정에서 차지하는 비중과 중요성을 감안하면, 전체적인 측면에서는 자치단체의 재정수요에 연동될 필요가 있다고 판단된다. 특히 우리나라는 지방자치 실시 이후 현재까지 지방재정 여건이 지속적으로 열악해 지고 있고, 현행 지방재정 여건 하에서 자치단체가 추가적인 세원을 확보할 가능성이 크지 않다. 따라서 지방교부세는 현재의 제도 하에서 지방재정 악화 문제에 대응할 수 있는 거의 유일한 수준이다.

지방교부세가 지방재정 환경을 적절히 대응하고, 지방재정 운영의 효율화에 기여하기 위해서는 지방재정을 둘러싸고 발생하는 환경변화를 적절히 반영할 필요가 있다. 최근 지방재정이 지속적으로 열악해 지고 있을 뿐만 아니라, 사회복지 수요의 폭발적인 증가 등 지방자치단체의 기초수요 측정항목 가운데 급격한 증가가 발생하고 있는 항목들이 존재한다. 특히 사회복지 재정수요의 경우 최근의 대선과 총선 등 중앙정부 수준의 각종 선거에서 제안된 선거공약을 법제화 하는 과정에서 발생한 재정수요에 해당한다. 그리고 관련 선행연구들은 현행 지방자치단체의 사회복지 서비스 공급 확대는 필연적으로 해당 서비스를 제공하는 자치단체의 재정부담 증가로 이어질 가능성이 높음을 지적하고 있다(Gerhards et al., 2014; Sandleris & Wright, 2014; Zartaloudis, 2014; 김태일, 2013; 윤영진, 2013; 이채정, 2011; 장덕희, 2015a, 2015b, 주만수, 2013; 최성은, 2013 등).

사회복지 서비스 수요 확대는 최근까지 지속적으로 제기되는 인구고령화를 중심으로 한 인구구조의 변화에 기반한 것으로 향후 고착화 될 것이 예상되며, 결과적으로 자치단체의 재정부담 확대로 이어질 가능성이 높다. 그리고 지방자치단체들의 사회복지수요는 보통교부세 산정과정에 활용하는 기준재정수요의 항목에 해당하므로, 복지수요가 기준재정수요 산정에 어떻게 반영되고 있는지를 확인하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

7) 행정자치부(2015a: 35)에 따르면, 이는 지방교부세가 구체적인 재정수요 산정을 기준으로 하는 경우 지방자치단체의 개별적인 특수한 사정이나 독자적 판단 개입 가능성으로 인해 불공평한 결과가 발생할 것으로 예상되기 때문이다.

또한, 전체적인 관점에서 보통교부세의 정책효과에 대한 세부 항목별 분석이 필요하며, 이를 기초로 한 대안 도출이 필요하다. 현재 지방교부세법과 동법 시행령에 근거하여 기준재정수요액은 지방자치단체의 재정수요를 4대 항목을 기준으로 17개 세항목으로 세분하여 자치단체의 표준적인 재정수요를 산정하며, 동종 자치단체 간 재정력 형평화 효과는 보통교부세의 본래 기능이다. 따라서 보통교부세의 정책효과성 제고를 위해서는 보통교부세 산정에 활용되는 기초수요 항목 간 재정력 형평화 효과 분석에 기초한 대안 도출이 필요할 것으로 판단된다. 이와 관련하여, 그간 지방교부세의 정책효과를 자치단체 간 형평화 효과를 중심으로 분석하고 있는 연구들이 많지만, 모든 선행연구들은 지방교부세 전체를 대상으로 하고 있어 분석결과의 함의를 도출하는 데에는 한계가 존재한다. 따라서 이 연구에서는 선행연구의 논리와 방법을 이용하여 보통교부세의 정책효과를 동종 지방자치단체 간 재정력 형평화 기능의 관점에서 분석하되, 이를 기초수요 산정을 위한 세항목 별로 세분하여 분석하고 전체적 관점에서 함의를 도출한다.

이 연구에서는 지방자치단체의 재정환경 변화 가운데, 사회복지비 지출수요의 변화에 초점을 둔 상세 분석을 실시한다. 최근까지 지방재정 수요 가운데 다양한 변화가 발생해 왔지만, 지방자치단체의 재정수요 가운데 가장 눈에 띄게 증가하고 있는 재정수요는 지방자치단체의 사회복지 수요이다. 보통교부세는 교부액 산정 과정에서 사회복지수요를 기초수요의 한 항목으로 고려하고 있으나, 실제 지방자치단체의 사회복지수요의 변화가 보통교부세 산정에 어느 정도 반영되고 있는지를 확인할 필요가 있다.

또한, 이후 본문에서 보다 자세히 설명할 것이지만, 기초수요 산정을 위한 17개 세항목의 측정단위들은 대부분 연도 간 변이가 거의 없는 안정적인 지표들을 채용하고 있다는 한계가 있다. 물론, 안정적인 지표의 활용은 데이터의 취득과 예측가능성 등을 확보하기 위한 측면에서는 긍정적이지만, 보통교부세가 실제 지방자치단체의 재정수요를 적절하게 반영하기 어렵다는 한계를 동시에 보유하고 있다.

따라서 이 연구에서는 연도 간 급격하게 수요가 증가하고 있는 사회복지 분야의

측정항목에 대한 연도 간 실증분석을 수행하고, 이를 기초로 한 보통교부세 산정방식의 개선방안을 도출한다.

제2절 연구범위 및 분석 방법



이 연구에서는 지방재정 환경변화에 대응하기 위한 보통교부세 배분방식의 개선방안 도출을 위해 기준재정수요 산정방식 개선요소들을 탐색한다. 이를 위해 앞서 논의하였던 바와 같이 이 연구에서는 연구목적 달성을 위하여 다음과 같이 내용적인 분석대상을 설정하였다.

첫째, 이 연구에서는 구체적인 실증분석에 앞서, 지방교부세 제도 운영과정 전반에 대한 변화를 보통교부세의 관점에서 논의하며, 보통교부세 산정을 위한 구체적인 방법론들에 대하여 이론적 관점에서 설명한다. 이때, 지방교부세 제도를 개괄적으로 설명하며, 지방교부세의 종류와 목적, 연도별 규모 등에 대하여 기존 문헌의 내용을 중심으로 정리한다. 또한, 이 과정에서 지방교부세 산정방식을 개괄적으로 설명하며, 특히 지방교부세의 대부분을 구성하는 보통교부세 산정에 대한 개괄적인 내용들을 이론적으로 정리한다. 그리고 지방교부세와 관련된 기존 선행연구들을 연구목적에 따라서 정리함으로써, 이 연구의 실증분석 결과를 뒷받침 할 수 있는 이론적 토대를 마련한다.

둘째, 지방교부세의 중요성 및 지방재정에서 보통교부세의 역할 등에 대한 구체적인 설명을 위해, 현재의 지방재정 실태에 대한 실증분석을 수행하고, 이를 기초로 향후 보통교부세가 추구해야 하는 정책목표에 대한 개선방안을 도출한다. 이 연구에서는 정부 간 재정관계 현황에 대한 실증분석을 통해 현재의 지방재정 위기 상황에 대한 구체적인 근거를 제시할 계획이다. 특히 앞서 논의한 바와 같이 지방재정 환경 변화 가운데, 가장 큰 변화는 복지사업비의 변화이므로, 이를 중심으로 지방재

정 운영상의 지방자치단체 재정수요의 변화 등에 대해 실측데이터를 이용한 실증분석을 수행하고 함의를 도출한다.

셋째, 보통교부세 기준재정수요 산정 개선방안 도출을 위해 현행 보통교부세 산정을 위해 채용되고 있는 측정변수들인 4개 항목 17개 세항목을 대상으로 측정항목 개선요소 도출을 목적으로 다음과 같은 실증분석을 수행한다. 이때, 4개 항목, 17개 세항목별로 채용된 측정변수들에 대해 연도별 기본특성 분석을 실시함으로써, 각 측정변수들의 연도별 측정값 변화를 확인한다. 그리고 함의 도출을 위해 기초수요 측정항목과 지방자치단체의 재정력과의 관계를 분석하며, 횡단면 데이터 및 패널 데이터를 이용한 기초수요 측정항목과 지방자치단체의 재정수요와의 관계를 분석하고 함의를 도출한다.

넷째, 이 연구에서는 보통교부세가 지향하는 본연의 목적인 동종 자치단체간 재정력 형평화 효과를 분석한다. 그리고 분석과정에서는 보통교부세 전체를 대상으로 한 분석 이외에도, 보통교부세 산정기준인 기초수요 측정항목(4개 항목, 17개 세항목)별로 구분하여 각각의 측정항목별로 산정된 기초수요액이 동종의 자치단체간 재정력 형평화에 어떤 영향을 미치는지 항목간 비교의 관점에서 분석하고, 분석 결과를 기초로 한 보통교부세 산정방식의 개선방안을 도출한다.

물론, 그동안 기준재정수요 산정방식의 개선이 필요하다는 꾸준한 주장이 제기되어 온 바 있으며(배인명, 2001; 안종석, 2008; 윤석완, 2000; 송상훈, 2008; 신태곤, 2007; 이재호·편상훈, 2013; 한국지방행정연구원, 2010 등) 이들 연구에서는 다양한 관점에서의 논의를 수행하였다. 다만, 관련 논의로는 현행 기준재정수요 산정방식의 복잡성을 지적하고, 산정방식의 간소화를 주장하거나, 보정수요의 합리화와 정비 필요성에 대한 주장이 많다. 또한, 비교적 최근의 연구에서는 이 연구와 같이 사회복지수요와 같은 지방재정 환경변화를 반영해야 한다는 주장을 담고 있는 연구들도 있다(손희준·서정섭, 2015; 최병호 외, 2014). 다만 이들 연구들은 이 연구와는 관점과 분석방식에서 차이가 있다.

제3절 지방교부세 관련 선행연구 정리



우리나라는 1991년의 지방의회 구성, 1995년 민선 자치단체장 선출을 계기로 본격적인 지방자치제도를 실시하였으나, 지방자치 실시 과정에서 자치단체 간 실존하는 재정력 격차를 이유로 자치사무 수행에 필요한 세원을 자치단체로 충분히 이양하지 못하였다. 관련 논의에 따르면, 자치단체 간 재정력 격차 발생의 근본원인은 자치단체 간 세원의 편중현상으로 인한 것이며(박완규, 1997: 234; 박정수, 1997: 19; 안성수, 1999 등), 이를 보정하기 위한 방법으로 지방재정조정제도의 틀 안에서 지방교부세, 국고보조금 등 다양한 정부지원금 제도를 운영하였다. 그리고 현재까지 지방재정의 건전성 제고 방안을 연구하고 있는 다양한 선행연구들은 중앙, 지방 간 합리적인 재원 배분의 중요성을 주장하고 있다(강남호, 2011; 강태구, 2013; 곽채기, 2010 등).

자치단체의 재정력은 다양한 관점에서 정의될 수 있으나, 재정자립도와 재정자주도의 관점에서 자치단체의 재정력은 최근까지 지속적인 하락현상이 발생하고 있는 것을 확인할 수 있다. 실제 2001년~2015년 사이 자치단체 재정자립도 전국평균은 57.6%→45.1%로 12.5%p 하락하였으며, 재정자주도 전국평균은 75.7%→68.0%로 7.7%p 하락하였다.

현재시점에서 이와 같은 재정환경 변화에 대응할 수 있는 정책수단(policy tool)은 많지 않으며, 자치단체 간 재정력 격차 완화를 목적으로 하는 지방교부세의 효율적 운영은 효과적인 대안의 하나로 기능할 수 있을 것으로 본다. 지방교부세 제도가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 지방교부세 산정과정에서 ① 자치단체의 현실적 재정수요가 연동 될 수 있도록 조정이 필요하며, ② 이를 위한 지방교부세, 특히 보통교부세 산정방식과 배분방식의 개선이 필요할 것으로 판단된다. 또한, 보다 현실적인 대안탐색과 논리마련을 위해서는 현행 지방교부세 제도에 대하여 실증데이터를

이용한 다양한 분석이 필요하며, 분석 결과에 기반한 현실적인 개선방안 도출이 필요하다.

지방교부세와 관련된 선행연구들의 논의를 살펴보면, 관련 연구는 ① 지방교부세의 정책효과와 관련된 연구와, ② 재원배분의 효과성 제고를 위한 지방교부세 제도 개선 방안과 관련된 연구들이 주로 수행되었다. 이 가운데, 상대적으로 많은 연구는 지방교부세의 형평화 효과를 분석하고 있다(김성철 외, 2004; 김용성, 2004; 김정훈, 2002; 김종순, 1997; 김종희, 2003; 김태일, 1999; 김태일 외, 2001a; 박기묵, 2001; 박정수, 1997; 배인명, 2003; 이방식 외, 1996; 임성일, 2013; 장인봉, 2001; 최근열, 1993; 최호택, 2001). 이는 지방교부세가 동종 자치단체들 간 수평적 재정조정을 목적으로 하는 만큼 지방교부세 제도가 본래의 목적을 달성하고 있는지를 아는 것이 중요하기 때문이다.

그리고 다른 형태의 연구들은 지방교부세의 합리적 재원배분 과정에 초점을 두고 있다. 이 분야에서는 지방교부세 배분의 기준이 되는 재정부족액을 산정하는 기준으로서, 기준재정수요 산정방식에 관한 연구(김렬 외, 2003; 문병근 외, 1998; 박선희 외, 2009; 유금록, 2000; 이재호·편상훈, 2013; 허명순, 2003)와, 기준재정수입액 산정에 관한 연구(박완규, 2005; 이현선·박태규, 2006)들이 수행된 바 있다. 특히 기준재정수요액은 측정단위와 단위비용, 보정계수 등을 이용한 추계를 실시하는 만큼, 관련 연구 중에는 측정단위 산정과 단위비용의 도출을 목적으로 하는 연구(박병희, 1996; 주만수 외, 2004; 주만수, 2005)와 보정계수와 적절한 인센티브 제도의 활용방안에 관한 연구들이(김정완, 1998; 박완규, 2002; 2007; 윤석완, 2006; 정종필, 2005) 있다.⁸⁾

지방교부세는 본래 동종 자치단체 간 재정력의 수평적 형평화 효과를 목적으로 하기 때문에 <표 1-1>과 같이 지방교부세의 형평화 효과를 주제로 한 다수의 연구

8) 관련하여, 이재호·편상훈(2013)의 연구에서는 기준재정수요 산출에 있어 기존의 복잡한 산출방식에서 벗어나, 인구와 면적을 기본 교부단위로 하는 산정방식으로 바꾸는 것이 보다 효율적이라 주장하였음

가 수행된 바 있다.

지방교부세가 재정조정기능을 위해 자치단체의 부족한 재원을 보장하기 위한 제도이고 지금까지 지방교부세 제도가 적절히 운영되었다면, 지방교부세가 자치단체 간 존재하는 재정력 격차를 완화하는 효과를 발생시키는 것은 논리적으로 타당하다. 그리고 지방교부세의 목적상, 현재까지 정책평가의 관점에서 지방교부세의 본연의 목적에 해당하는 ‘지방교부세가 자치단체 간 재정력 형평화 효과를 달성하고 있는가?’를 다루고 있는 다수의 연구가 수행되었다.

〈표 1-1〉 지방교부세의 재정력 형평화 효과 분석 선행연구 요약

연구자	대상연도	재정력정의	비교방법	분석대상	형평화효과
김경환(1998)	1992-1997	1인당 세입	변이계수, 지니계수	광역시, 도	+
				도, 시, 군	19940이후 -
김태일 외 (2001)	1995, 1997	1인당 지방세	단위공급비용 차이를 반영한 변이계수	시, 군	+
김현태(2000)	1997	1인당 자체수입	변이계수	시	-
				군	+
박기목(1999)	1996	재정자립도	분산도	광역시, 도	+
박병희(1996)	1991, 1994	1인당 재정변수	가중변이계수, 재정집중지수, KP지수	광역시도	-
박완규(1997)	1992-1995	자체수입	변이계수	광역시, 도	+
	1993	자체수입	변이계수	시	+
박정수(1997)	1970-1995	1인당 지방세	지니계수	광역시, 도	19900이후-
박정수(1994)	1985-1992	자체수입	변이계수	광역시, 도	+
	1988-1992	자체수입	변이계수	시	+
				군	+
서정섭(1997)	1980, 1985, 1990, 1994	지방세	변이계수	시	1908, 1985, 1990 : + 1994 : -
유현태(1999)	1993-1994	자체수입(총액)	변이계수	시, 군	+
윤석원(2002)	1994, 1996, 1998	1인당 지방세	변이계수	시	-
				군	1998년 -
허재완(1993)	1990	1인당 지방세	변이계수	시	+
				군	+

주1) 자체수입 = 지방세+세외수입

주2) 형평화 효과에서 +는 형평화효과 존재, -는 불균등을 심화했다는 결론을 의미함

선행연구들의 분석결과를 요약해 보면, 대부분의 연구는 지방교부세가 자치단체 간 재정력 격차 해소에 긍정적으로 기여한다는 결과가 도출된 바 있다(김태일의, 2001; 박기묵, 1999; 박완규, 1997; 박정수, 1994; 유현태, 1999; 허재완, 1993 등). 그러나 일부 연구에서는 지방교부세의 형평화 효과를 확인하기 어렵거나, 오히려 재정불균형을 심화시켰다는 연구결과가 도출되기도 하였다(김경환, 1998; 김현태, 2000; 박완규, 1999; 박정수, 1997).

관련하여, 지방교부세의 수평적 형평화 효과를 분석한 연구들을 정리해보면, 일부 연구들에서 분석결과에 차이가 존재하며, 선행연구들은 대부분 지역 간 재정력 격차 분석 방법으로 불균등도를 이용한 횡단면 분석방법이다. 관련 선행연구들에서 가장 많은 분석논리로 사용된 것은 변이계수를 이용하는 방법인데, 이는 표준편차를 평균으로 나눈 값 $\left[\frac{\text{표준편차}}{\text{평균}}\right] \times 100$ 으로, 이 값이 작을수록 자치단체 간 격차가 작다는 것을 의미한다. 변이계수를 적용한 선행연구들에서는 모두 각 연구에서 정의한 재정력의 변이계수를 측정함 다음, 재정력 정의에 지방교부세를 합산한 후 측정된 변이계수를 상호 비교함으로써 지방교부세의 형평화 효과를 판단하는 방법을 적용하고 있다. 그리고 선행연구들에서는 지방교부세가 재정력 형평화 효과를 발생시킨다면, 지방교부세를 포함하여 구한 변이계수가 지방교부세를 포함하지 않은 재정력의 변이계수보다 작을 것이라는 논리를 적용하고 있다.

지방교부세 본연의 목적은 “자치단체가 최소한의 행정서비스를 제공하는데 필요한 경비를 보장”하는데 있으며, 이를 기반으로 지방자치제도의 건전한 발전에 긍정적으로 기여할 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 지방교부세는 동종의 자치단체 간 실존하는 재정력 격차를 완화하는 재정조정 기능을 가장 큰 목적으로 하는 무조건부 정부지원금의 하나이다. 따라서 지방교부세 제도가 지방재정 환경변화의 반영을 통해 지방자치제도의 건전한 발전에 기여해야 한다는 것은 지방자치제도의 운영효율성 제고를 위한 당연한 주장이며, 이를 위한 다양한 측면의 실증분석이 필요한 것도 사실이다.

제2장 지방교부세 제도의 현황 및 문제점

제1절 지방교부세 제도 개관

제2절 지방교부세 산정방식

제3절 지방교부세 제도의 문제점



제2장 지방교부세 제도의 현황 및 문제점



제1절 지방교부세 제도 개관

행정자치부(2013a: 4)에서 정의하고 있는 바와 같이 지방교부세는 자치단체가 최소한의 행정서비스를 제공하는데 필요한 경비를 보장함으로써, 지방자치제도의 건전한 발전을 도모하는데 목적이 있다. 특히 지방교부세의 거의 대부분을 구성하고 있는 보통교부세는 동종의 자치단체 간 재정조정을 주요 정책목표로 하는 재원으로, 지방교부세의 적정한 배분을 통해 자치단체 간 상호 재정운영의 과부족을 조정하고 균형을 도모하는 기능을 수행하고 있다.

지방교부세 제도는 명시적으로 세 가지 성격을 갖고 있다(행정자치부, 2015a: 4-5).⁹⁾ 첫째로 지방교부세는 지방공유의 고유재원이다. 지방교부세는 지방교부세법에 의해 재원을 보장하며, 본래 지방자치단체의 세수입을 국가가 대신 징수하여 일정한 기준에 근거해 자치단체에 재배분하는 일종의 간접과징 형태의 지방세이다. 둘째로 지방교부세는 지방자치단체가 스스로 용도를 지정할 수 있는 지방의 일반재원이다. 지방교부세는 용도를 지정하지 않고 분배하는 무조건부 정부지원금으로 그 용도는 자치단체의 자율에 맡겨져 있다. 셋째로 지방교부세는 국가와 지방의 세원 배분을 보완하기 위한 제도이다. 즉, 지방교부세를 통한 국가와 지방 간 재원의 재배분을 통해 수직적 재원 불균형의 보완 기능을 갖는다. 그리고 지방교부세의 재원은 「지방교부세법」 제3조제1항에 의거 다음과 같이 정의하고 있다.

- ① 해당연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목

9) 관련 내용 수정/정리

- 의 해당 금액은 제외) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액
- ② 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세 총액
 - ③ 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20에 해당하는 금액
 - ④ 동법 제5조제3항에 따라 같은 항 제1호, 제2호, 제3호의 차액을 정산한 금액
- 이 가운데, 내국세의 19.24%에 해당하는 부분을 교부세 법정률이라고 하며, 이는 국가와 지방자치단체 간에 결정된 세원의 배분을이라고 할 수 있다.

지방교부세 법정률은 그동안 지방재정 환경의 변화에 따라 변화되어 왔다. 우선 1983년~1999년 사이의 기간동안 지방교부세 법정률은 13.27%로 고정되어 운영되었으며, 2000년~2004년 사이는 15.0%, 2005년에는 분권교부세 신설, 증액교부금 폐지, 부동산교부세가 신설되면서 19.13%로 운영되었으며, 2006년~2015년 현재까지는 19.24%로 운영되고 있다. 그리고 2015년 소방안전교부세가 신설되었으며, 분권교부세는 폐지되었다. 현행 「지방교부세법」 제3조에서는 지방교부세의 종류를 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세 및 소방안전교부세로 구분하고 있다.¹⁰⁾ 이때, 교부세의 종류와 특성은 다음 <표 2-1>과 같으며, 연도별 지방교부세 배분규모는 <표 2-2>와 같다.

〈표 2-1〉 교부세의 종류와 특성

구분	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세
목적	자치단체 부족재원 보전 및 재정불균형 시정	지역별 특별재정 수요 지원	지방재정 확충 및 재정불균형 시정	소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화
재원	내국세의 19.24%		종합부동산세 100%	담배개별소비세의 20%
	재원의 97%	재원의 3%		
배분	공식배분	사업별 배분	공식배분	논의중 ¹¹⁾
	일반재원	특정재원	일반재원	특정재원

자료: 2015년도 지방교부세 산정 해설, 행정안전부; 서정섭 2012(내용 수정)

10) 「지방교부세법」(시행 2015.7.1.) [법률 제12953호, 2014.12.31., 일부개정]

〈표 2-2〉 지방교부세 연도별 규모

(단위: 백만원)

	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산 교부세	소방안전 교부세 (증액교부금)
1993	4,413,085	4,011,896	401,189			-
1994	4,724,569	4,295,062	429,507			-
1995	5,484,226	4,985,661	498,565			-
1996	6,377,734	5,797,940	579,794			-
1997	6,798,732	6,142,666	614,266			(41,800)
1998	7,039,226	6,353,842	635,384			(50,000)
1999	6,710,770	5,782,518	578,252			(350,000)
2000	8,266,546	7,468,678	746,868			(51,000)
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953			(57,500)
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490			(286,025)
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852			(1,448,300)
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287			(154,900)
2005	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381	392,969	-
2006	20,441,392	18,691,488	743,396	1,006,508	1,020,000	-
2007	23,307,694	21,316,202	852,759	1,138,733	1,889,206	-
2008	28,213,686	25,795,852	1,039,411	1,378,423	3,702,166	-
2009	25,186,858	23,032,062	924,253	1,230,543	3,425,422	-
2010	26,990,688	24,679,136	992,880	1,318,672	1,057,647	-
2011	29,833,228	27,274,652	1,101,027	1,457,548	1,086,507	-
2012	33,064,835	30,191,425	1,257,977	1,615,433	1,121,353	-
2013	34,440,947	31,447,950	1,310,331	1,682,666	1,163,006	-
2014	35,698,180	31,884,524	986,119	1,688,437	1,139,100	-
2015	34,888,072	32,176,185	987,407		1,410,400	314,080

출처: 2015년도 행정자치부 지방교부세 산정해설

주 1) 2013년까지는 최종예산+전년도 정산분, 2014~2015년도는 당초예산 기준임. 단, 2008~2011년과 2013

11) 2015년 7월 1일 현재 소방안전교부세는 「지방교부세법」 제9조의4 제2항과 동법 시행령 제10조의4 제5항에 따라, 교부절차, 교부방법, 구체적인 대상사업 및 교부기준을 총리령으로 정하도록 하고 있음(동조항 신설 일 : 2015.6.22.). 현재까지 구체적인 교부기준이 정해지지 않은 상태임

년도의 경우 불용액 등을 포함한 금액임(부동산교부세 불용액 : 2008년 816,859백만원, 2009년 292,645백만원, 2010년 35,5756백 만원, 2011년 24,488백만원 / 2013년 정률분 미배정액 250,000백만원, 익년 이월액 763,032백만원 / 2014년 익년 이월액 750,000백만원)

- 주 2) 2004년까지는 보통교부세 10/11, 특별교부세 1/11 비율이었으나, 2005년부터는 보통교부세 96%, 특별교부세 4%로, 2014년부터는 보통교부세 97%, 특별교부세 3%로 변경됨
- 주 3) 2005년 이후 보통교부세에 도로보전분 850,000백만원이 포함되었으나, 2012년부터 보통교부세로 통합
- 주 4) 분권교부세는 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 이에 소요되는 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 2005년도에 도입되어 149개 사업을 경상적수요와 비경상적수요로 구분하여 산정·교부하다가 2010년도에 유사중복사업 통·폐합 등 구조조정으로 2011년도에 90개를 대상으로 산정·교부하였으며, 이후 사업완료 등으로 2014년도에는 86개를 대상으로 산정·교부하고 2015년부터 노인양로시설운영, 장애인거주시설운영, 정신요양시설 운영, 아동보호전문기관 설치 및 운영 등 4개 사업은 국가로 환원되고 재원은 지방교부세로 통합되면서 분권교부세는 폐지되었으나 지방이양 사업에 대한 이전재원이므로 법정률(19.24%)은 유지됨.

<표 2-2>에서 2015년 기준 지방교부세액은 348,881억원이며, 지방교부세 종류별 재원규모는 <표 2-3>과 같다. 이를 살펴보면, ① 2015년 기준으로 지방교부세 정률분(내국세의 19.24%)는 33조 1,636억원으로 2014년 대비 4.0% 감소하였으며, ② 2015년 부동산교부세(종합부동산세)는 1조 4,104억원, ③ 2015년 소방안전교부세는 3,141억원이다. 분권교부세는 2015년부터 폐지되었다. 전체 지방교부세 규모의 연도간 변화를 살펴보면, 2015년 기준 지방교부세 총액은 약 34조 8,881억원으로 2014년 대비 약 2.3% 감소한 수준이다.

〈표 2-3〉 2015년도 지방교부세 규모

(단위 : 억원, %)

구분	배분비율	2014년	2015년	증감액	증감율
총계		356,982	348,881	-8,101	-2.3
정률분(소계)	내국세의 19.24%	345,591	331,636	-13,965	-4.0
보통교부세	정률분 중 97%	318,845	321,762	2,917	0.9
특별교부세	정률분 중 3%	9,861	9,874	13	0.1
분권교부세	(내국세 0.94%)	16,885	폐지	-16,885	순감
부동산교부세	종합부동산세	11,391	14,104	2,713	23.8
소방안전교부세	담배개별소비세의 20%		3,141	3,141	순증

자료 : 행정자치부(2015a: 12)

특히, 지방교부세의 대부분은 보통교부세가 차지하고 있다. <표 2-3>에서 확인되는 바와 같이, 보통교부세는 내국세 19.24%의 97%를 재원으로 하며, 2015년 기준 321,761억원으로 전체 지방교부세의 92.2%를 차지한다. 이는 결과적으로 지방교부세의 주요 기능이 보통교부세를 통해 이뤄지고 있는 특징이 반영된 결과이다.

2015년도 기준재정수요액의 산정액은 불교부단체를 포함하여 총 83조 5,202억원이며, 광역시(8개) 24조 1,221억원, 도(8개, 제주특별자치도 제외) 15조 6,473억원, 시(75개) 27조 6,664억원, 군(82개) 16조 0,843억원 규모이다. 그리고 이 중 7개 불교부단체를 제외한 교부대상단체의 해당액은 전체의 84.4%인 70조 5,488억원 이다.

2015년도 기준재정수입액의 산정액은 불교부단체를 포함하여 48조 5,817억원이며, 광역시 20조 6,259억원, 도(제주특별자치도 제외) 9조 9,990억원, 시 14조 9,992억원, 군 2조 9,666억원이다. 반면, 지방자치단체 재정부족액 총액은 35조 5,804억원으로, 광역시가 3조 7,868억원, 도 5조 6,573억원, 시 13조 0,185억원, 군 13조 1,178억원이었다. 그리고 여기에 2015년도 조정률 (0.8668563)을 곱하고 감액·보전분을 반영한 보통교부세의 배분액은 광역시가 3조 2,826억원, 도 4조 9,041억원(제주 불포함), 시 11조 2,852억원, 군 11조 3,712억원 규모이다.

〈표 2-4〉 2015년도 보통교부세 산정 및 배정내역

(단위: 억원)

구분	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재정부족액	교부세 산정액	교부단체
계 (불교부포함)	705,488 (835,202)	349,684 (485,817)	355,804	318,009	167
광역시분(8)	144,300 (241,221)	106,432 (206,259)	37,868	32,826	7
도분 (8)	156,473	99,900	56,573	49,041	8
시분 (75)	243,871 (276,664)	113,686 (149,992)	130,185	112,852	69
군분 (82)	160,843	29,666	131,178	113,712	82
제주특별도	3% 교부			9,578	

출처: 2015년도 안전행정부 지방교부세 산정 해설

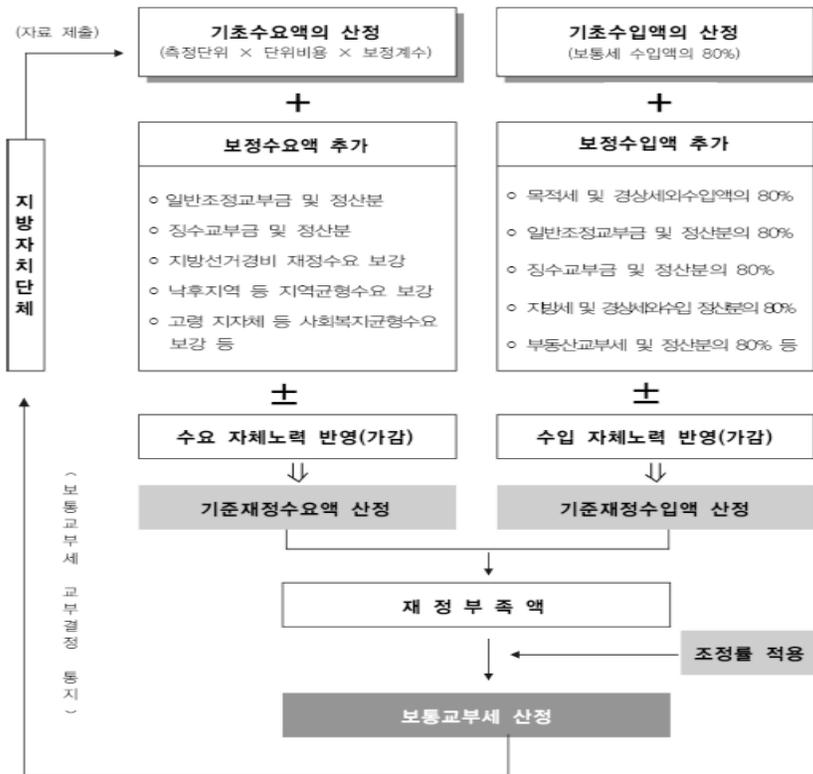
※ ()내는 불교부단체 포함분이며, 교부세 산정액에는 별도 감액·보전분, '13년 미배정분, 불교부단체에 대한 분권교부세 보전분은 포함되어 있지 않음. 제주특별자치도는 보통교부세 재원의 3%를 교부하므로 기준재정수요·수입액은 산정되지 않으나 보통교부세 교부단체에는 포함됨

제2절 지방교부세 산정방식

1. 지방교부세 산정흐름도 총괄

지방교부세는 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 부족분을 기준으로 산정·교부 한다.

〈그림 2-1〉 보통교부세 산정흐름도



자료 : 행정자치부, 2015. 지방교부세 산정해설, p30

지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세는 「지방교부세법」 제6조에 의거 매년 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 그 차액인 재정부족액을 기준으로 교부한다. 이는 보통교부세 재원이 내국세의 19.24% 가운데 97%를 재원으로 하는 예산 제약선을 갖고 있으므로 각 자치단체의 재정부족액을 합산한 금액과 지방교부세 재원규모에는 차이가 발생하기 때문이다. 따라서 예산제약선 내에서의 교부금액 지원을 위해 재정부족액에 조정률을 곱하여 산정한 금액을 각각의 자치단체의 보통교부세로 결정하는 방식을 택하고 있다.

[식 1] 조정률 산정

$$\text{조정률} = \frac{\text{보통교부세의 총액 (제주특별자치도 3% 제외)}}{\text{재정부족액이 발생한 지방자치단체의 재정부족액 총액}}$$

보통교부세는 법이 정한 재정부족액을 기준으로 교부되기 때문에 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 ‘재원초과단체’의 경우 교부하지 않는다. 2015년을 기준으로 보통교부세를 교부하지 않는 불교부 단체는 7개 자치단체로 1개 광역시(서울)와 6개 기초자치단체(수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)가 여기에 해당한다. 이때, 보통교부세 교부대상 자치단체는 매년 자치단체의 재정여건에 따라 달라진다.

2. 기준재정수요액 산정 방식

기준재정수요액은 「지방교부세법」 제7조 및 동법 시행령 제7조, 동법 시행규칙 제5조에 규정에 의해 각 자치단체의 재정수요를 일정한 규칙에 의해 산정하고 있다. 기준재정수요액은 자치단체의 자연적, 지리적, 사회적 제반 여건에 대응하는 합리적이고 타당한 수준의 ‘표준적인 재정수요’라는 점에서 표준적인 금액에 해당하며, 또한,

각 자치단체가 필요로 하는 일반재원으로서의 재정수요를 의미하는 것이기도 하다.

지방교부세 산정의 기준이 되는 기초수요액은 측정단위와 단위비용, 보정계수의 곱으로 산정한다. 이때, 기초수요액은 측정항목별로 각 자치단체가 표준적인 행정을 수행하는데 필요한 일반재원 규모를 산정하는 것을 의미한다. 그리고 기초수요액 산정을 위해 자치단체의 세출 예산 항목에 맞게 일반재원을 분류하고 있으며, 「지방교부세법」 시행령 제5조제1항에 의거 일반행정비, 문화환경비 등 4개 측정항목과 인건비, 환경보호비, 산업경제비 등 17개 세항목으로 규정하고 있다.

[식 2] 기초수요액 산정

$$\text{기초수요액} = \sum \text{측정항목별(측정단위 수치} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수)}$$

〈표 2-5〉 기초수요액 측정항목과 측정단위

	측정항목	측정단위
① 일반행정비	① 인건비	공무원수
	② 일반관리비	인구수
	③ 안전관리비	인구수
② 문화환경비	④ 문화관광비	인구수
	⑤ 환경보호비	가구수
	⑥ 보건비	인구수
③ 사회복지비	⑦ 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수
	⑧ 노인복지비	노령인구수
	⑨ 아동복지비	아동수
	⑩ 장애인복지비	등록장애인수
	⑪ 일반사회복지비	인구수
④ 지역경제비	⑫ 농업비	경지면적
	⑬ 임수산비	산림·어장·갯벌면적
	⑭ 산업경제비	사업체종사자수
	⑮ 도로관리비	도로면적
	⑯ 교통관리비	자동차대수
	⑰ 지역관리비	행정구역면적

자료 : 「지방교부세법」 시행령제5조제1항 [별표 1]

기초수요액은 2007년 지방교부세법 시행령 개정 이후 4개 항목(일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비) 17개 세항목으로 산정하고 있으며, 개별 세항목과 측정변수들에 일부 변경이 있어왔다.

〈표 2-6〉 기초수요액 측정항목의 연도별 변화

측정항목/ 적용연도	2015	2014	2012~2013	2009~2011	2008
일반 행정비	인건비 (공무원수)	인건비 (공무원수)	인건비 (공무원수)	인건비 (공무원수)	인건비 (공무원수)
	일반관리비 (공무원수)	일반관리비 (공무원수)	일반관리비 (인구수)	일반관리비 (인구수)	일반관리비 (인구수)
	안전관리비 (인구수)	안전관리비 (인구수)	안전관리비 (인구수)	안전관리비 (인구수)	안전관리비 (인구수)
문화 환경비	문화관광비 (인구수)	문화관광비 (인구수)	문화관광비 (인구수)	문화관광비 (인구수)	문화관광비 (인구수)
	환경보호비 (인구수)	환경보호비 (가구수)	환경보호비 (가구수)	환경보호비 (가구수)	환경보호비 (가구수)
	보건비(인구수)	보건비(인구수)	보건비(인구수)	보건비(인구수)	보건비(인구수)
사회 복지비	기초생활보장비 (국민기초생활보장수 급권자수)	기초생활보장비 (국민기초생활보 장수급권자수)	기초생활보장비 (국민기초생활보 장수급권자수)	기초생활보장비 (국민기초생활보 장수급권자수)	기초생활보장비 (국민기초생활보 장수급권자수)
	노인복지비 (노령인구수)	노인복지비 (노령인구수)	노인복지비 (노령인구수)	노인복지비 (노령인구수)	노인복지비 (노령인구수)
	아동복지비 (아동수)	영유아복지비 (영유아수)	영유아/청소년 복지비 (영유아/청소년수)	영유아/청소년 복지비 (영유아/청소년수)	영유아/청소년 복지비 (영유아/청소년수)
		아동복지비 (아동수)		영유아/청소년 복지비 (영유아/청소년수)	
	장애인복지비 (등록장애인수)	장애인복지비 (등록장애인수)	장애인복지비 (등록장애인수)	장애인복지비 (등록장애인수)	장애인복지비 (등록장애인수)
일반사회복지비 (인구수)	일반사회복지비 (인구수)	일반사회복지비 (인구수)	일반사회복지비 (인구수)	일반사회복지비 (인구수)	
지역 경제비	농업비 (경지면적)	농림수산비 (농수산업 총사자수)	농림수산비 (농수산업 총사자수)	농림수산비 (농수산업 총사자수)	농림수산비 (농수산업 총사자수)
	임수산비 (산림/어장/갯벌면적)		농림수산비 (농수산업 총사자수)	농림수산비 (농수산업 총사자수)	농림수산비 (농수산업 총사자수)

측정항목/ 적용연도	2015	2014	2012~2013	2009~2011	2008
	산업경제비 (사업체종사자수)	산업경제비 (사업체 종사자수)	지역경제비 (사업체 종사자수)	지역경제비 (사업체 종사자수)	지역경제비 (사업체 종사자수)
	도로관리비 (도로면적)	도로관리비 (도로면적)	도로개량비 (미개량 도로의 면적)	도로개량비 (미개량 도로의 면적)	도로개량비 (미개량 도로의 면적)
	교통관리비 (자동차대수)		도로교통비 (자동차대수)	도로교통비 (자동차대수)	교통관리비 (자동차대수)
	지역관리비 (행정구역면적)	지역관리비 (행정구역면적)	지역개발비 (행정구역면적)	지역개발비 (행정구역면적)	지역개발비 (행정구역면적)
시행령 개정일	2014.12.30	2013.12.30	2011.12.30	2008.12.17	2007.12.13

주) ()안은 각 세항목별 측정지표임
 음영 부분은 2015년 기초수요액 측정항목 및 지표와 차이가 있는 경우임

<표 2-6>의 기초수요액 측정항목의 연도별 변화를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 일반행정비 기초수요 산정에는 인건비와 일반관리비, 안전관리비가 포함되어 있다. 이 가운데, 인건비와 안전관리비는 각각 공무원수와 인구수가 측정항목으로 사용되어 왔다. 이와 비교할 때, 일반관리비의 경우 2013년까지는 인구수를 기준으로 측정되었으며, 2014년부터는 공무원수를 기준으로 산정되었다.

문화환경비 기초수요 산정에는 문화관광비와 환경보호비, 보건비가 포함되어 있다. 이 가운데 문화관광비와 보건비는 인구수가 계속 측정항목으로 적용되고 있다. 반면, 환경보호비의 경우 2014년까지는 가구수가 적용되었으며, 2015년에는 측정항목이 인구수로 변경되었다. 즉, 현재시점에는 문화환경비 기초수요가 모두 인구수를 기준으로 측정된다.

사회복지비 기초수요 산정에는 기초생활보장비와 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비가 포함되어 있다. 이 가운데 기초생활보장비의 경우 지속

적으로 국민기초생활보장 수급권자수가 사용되었으며, 노인복지비의 경우 노령인구수, 장애인복지비는 등록장애인수, 일반사회복지비는 인구수가 지속적으로 적용되고 있다. 이와 비교할 때, 아동복지비는 2013년까지는 영유아/청소년 복지비로 영유아와 청소년수가 적용되었으며, 2014년에는 영유아복지비와 아동복지비로 분리되어 각각 영유아수와 아동수가 적용되었다. 그리고 2015년에는 아동복지비로 통합되어 아동수가 측정항목으로 적용되고 있다.

지역경제비 기초수요 산정에는 농업비와 임수산비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비, 지역관리비가 포함되어 있다. 이 가운데 산업경제비는 2013년까지는 지역경제비로 측정되었으며, 측정항목은 지속적으로 사업체 종사자 수가 채용되어 왔다. 또한, 지역관리비 역시 행정구역 면적이 계속 측정항목으로 적용되어왔다. 반면, 농업비와 임수산비의 경우 2014년까지는 농림수산비로 농수산업 종사자 수로 측정되어 왔던 것이 각각으로 분리되었으며, 농업비는 경지면적으로, 임수산비는 산림/어장/갯벌면적을 측정항목으로 채용하고 있다. 또한, 도로관리비의 경우 2008년 도로개량비와 도로유지비로 구분되어 운영되던 것이 2009년부터 도로개량비로 변경되었으며, 2013년까지는 미개량 도로의 면적이 측정항목으로 사용되었다. 반면, 2014년 도로관리비로 변경되면서 도로면적이 측정항목으로 사용되고 있다. 교통관리비는 지속적으로 자동차 대수가 측정항목으로 사용되고 있으나 2014년에는 교통관리비 항목이 제외되었다.

〈표 2-7〉 보정수요액 산정

수요	산정방식
조정교부금 수요	시군의 일반조정교부금과 전전년도 결산액 정산분의 80%
시도세 징수교부금 수요	시·도세 징수 교부금과 전전년도 결산액 정산분의 80%
재정특례보전금	대도시의 해당 시에서 징수하는 도세(화력발전·원자력발전·특정부동산에 대한 지역자원시설세, 지방교육세 제외)의 1천분의 62
통합 지방자치단체 수요	통합 지방 자치단체에 대해, 통합되는 자치단체의 재정부족액이 폐지되는 각 자치단체별로 산정한 재정부족액의 합보다 적을 경우 그 차액(4년 동안 보정수요로 반영)

수요	산정방식
세종특별자치시 수요	기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액의 25%에 해당하는 금액을 기준재정수요액에 더하여 산정하며, 2013년부터 2020년 까지 8년간 보정수요로 반영
지방선거경비 수요	지방선거 관리·수행에 필요한 실제경비를 보정수요로 반영하고, 수요 반영액과 실제 집행한 금액과의 차액을 정산하여 익년도 보정수요로 반영
지역균형수요	일반관리비, 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건비, 농업비, 임수산비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비, 지역관리비에 대하여 「지방교부세법」 시행규칙 제5조제2항제4호에 의거한 산식에 의해 보정수요로 반영
사회복지 균형수요	기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 일반사회복지비에 대하여 정해진 규칙에 의거 보정수요 반영

자료: 행정자치부, 2015. 2015년 지방교부세 산정해설.

보정수요액은 「지방교부세법」 제7조제3항 및 동법 시행령 제7조 및 시행규칙 제5조의 규정에 의거 기초수요를 측정하는 측정항목 및 측정단위로 산정이 어려운 행정상 또는 재정상 수요에 대해 해당 경비를 가산해 주는 제도를 의미한다. 보정수요액은 측정항목을 설정하기 어려운 경비 가운데 보편·타당하면서도 기초수요액으로 반영할 수 없는 수요와 지역의 균형발전을 촉진하기 위한 수요, 인구규모, 자연조건 등의 차이에서 발생하는 재정수요를 대상으로 한다. 관련 법령에 근거하여 2015년 기준 보정수요 반영항목으로는 조정교부금, 징수교부금, 재정특별보전금, 통합자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 지방선거경비 수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요 등이 포함된다.

보통교부세는 수요에 대한 자체적인 노력은 세출절감 등에 대한 인센티브 형식으로 부여하며, 기준재정수요 산정 시 가감하여 반영하고 있다. 그리고 2015년 기준으로 다음과 같은 산정 기준을 적용하였다.

〈표 2-8〉 수요 자체노력 산정기준

산 정 항 목(7종)	산 정 기 준
① 인건비 절감	자치단체의 인건비 절감을 유도하기 위해 해당 지방자치단체 기준인건비(소방직 제외) 대비 인건비(소방직 제외) 결산액 초과금액을 기초로 산정
② 지방의회경비 절감	해당 자치단체 지방의회경비 기준액 대비 결산액의 초과액·절감액을 기초로 산정
③ 업무추진비 절감	해당 지방자치단체 업무추진비 기준액 대비 결산액의 초과액·절감액을 기초로 산정
④ 행사·축제성경비 절감	해당 지방자치단체의 행사·축제성 경비 결산액 비중의 증감을 기초로 산정
⑤ 민간이전경비 절감	해당 지방자치단체의 지방보조금(민간이전경비) 결산액 비중의 증감을 기초로 산정
⑥ 지방청사관리 운영	지방자치단체 호화청사 건립을 방지하고 적정면적 운영 및 에너지 절감을 유도하기 위하여 청사 보유면적이 기준면적을 초과하는 경우와 2007~2009년 지방청사 온실가스 평균 배출량 대비 전년도 지방청사 온실가스 배출량을 기초로 산정
⑦ 읍면동 통합운영	지방자치단체 읍·면·동 통합을 유도하기 위하여 동종 단체 평균 읍·면·동비의 1,000% 5년간 균등 분할 반영

3. 기준재정수입액 산정

기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액, 그리고 수입 자체노력을 통해 산정되며, 기초수입액은 지방세 가운데 보통세(9개 세목) 수입액의 80%를 기준으로 추정한다. 이때, 기초수입액은 미래의 세목별 수입액을 예측하여 산정하는 방식을 택하고 있기 때문에 과거년도의 세목별 징수실적을 기초로 시계열 분석에 의해 추계하는 방식을 적용하고 있다. 그런데 각 세목별로 추계에 적용하는 방식에 차이가 있는데, 취득세, 등록면허세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세의 경우 선형추계 방식을 채용하고 있으며, 레저세, 자동차세는 연평균 증가율을 적용하고 있다. 또한, 지방소비세의 경우 민간최종소비지출 비중에 권역별 가중치를 적용하여 산정하고 있다.

보정수입액은 기초수입액 외에 법령과 규정 등에 의해 별도로 지정하고 있는 추

가수입을 의미한다. 이때, 보정수입에는 다음과 같은 항목이 포함된다.

- 목적세(지역자원시설세)수입액의 80%
 - 연평균증가율 방식으로 산정, 지역개발세 중 원전 지역개발세는 제외, 지방교육세는 전액 교육비특별회계로 전출됨으로 수요와 수입에서 제외
- 경상세외수입액(사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입)의 80%
 - 최근 3년간 평균징수액을 기준으로 산정
- 시·도세 징수교부금(추계액의 3%) 및 전전년도 결산액 정산분의 80%(시·군)
- 재정보전금(시책추진보전금 제외) 및 전전년도 결산액 정산분의 80%(시·군)
- 지방세·경상세외수입 전전년도 결산액 정산분의 80%
- 부동산교부세 수입액 및 전전년도 결산액 정산분의 80%
- 지역상생발전기금 배분액 및 전전년도 결산액 정산분의 80%(시·도) 등

수입자체노력은 세입증대를 위한 인센티브를 부여하기 위한 목적으로 운영된다. 이때, 수입자체노력에 대한 인센티브는 다음과 같은 항목을 기준으로 산정에 반영하고 있다.

- 지방세 징수율 제고 : 전년대비 징수율 제고 노력 결과 반영(150%)
- 지방세 체납액 축소 : 전년대비 지방세 체납액 축소 노력 결과 반영(150%)
- 경상세외수입 확충 : 전년기준 과거 3년간 평균 대비 경상세외수입 확충노력 결과 반영(150%)
- 세외수입 체납액 축소 : 전년대비 세외수입 체납액 축소 노력 결과 반영(150%)
- 탄력세율 적용 : 표준세율과 적용세율과의 차이 반영(150%)
- 지방세 감면액 축소 : 감면조례에 의한 감면액 반영(100%), 법령 위반 및 감면총량 초과 감면액(150%)

제3절 지방교부세 제도의 문제점

지방교부세 제도는 전쟁중인 1951년 임시 지방분여세 제도를 통해 도입되었으며, 1961년 지방교부세법 제정을 통해 현재의 제도로 정착되어 왔다. 그동안 지방교부세 제도는 보통교부세와 특별교부세 비율, 법정률 등 다양한 측면에서의 변화가 있어왔지만, 지방자치단체의 부족한 재정을 보완해 주는 핵심적인 역할을 수행해 온 재원이다.

지방교부세 제도의 문제점과 관련하여서는 다양한 지적이 있어왔다. 손희준·서정섭(2015)의 연구에서 지적되고 있는 바와 같이 ①지방교부세 제도에 대한 관점차이, ②산정방식의 복잡성과 수요변화 대처에 대한 미흡, ③보통교부세 제도로 인한 자체세입 확충노력에 대한 저해, ④특별교부세의 자의성과 불투명성 등이 논의되어 왔다. 특히 지방교부세는 자치단체의 부족한 재정을 보완해 줄 수 있는 효과적인 대안이라는 측면에서 중앙-지방간 재정관계 개선의 도구로서 적절히 기능해야 함은 물론, 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세의 배분과정에서는 증가하는 지방자치단체의 사회복지 재정수요를 반영하는 등의 제도개선이 필요할 것이다.

특히 최근까지 급증하고 있는 지방자치단체의 사회복지 수요는 인구고령화 등 지방재정 환경의 변화를 기반으로 하고 있기 때문에, 사회적 약자가 더 많은 지방자치단체에서 더 많은 수요가 발생할 것임은 당연한 논리이다. 참고로 2015년 보통교부세의 사회복지수요 반영 규모는 22조 2,084억원으로(손희준·서정섭, 2015: 120) 전체 재정수요의 26.9%에 해당하는 규모이며, 지방자치단체의 사회복지 재정수요는 향후 인구구조의 변화에 따라 지속적으로 증가할 것이 예상된다. 따라서 이에 대응하여 보통교부세의 배분방식의 개선과정에서는 이와 같은 환경변화가 반영되어야 함은 당연한 주장일 수 있다.

특히 현재 보통교부세 산정기준상 4대 주요 사회복지 항목(기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비)의 반영비율은 현재 20%인데 이를 향후 더 확대할 필요가 있다.

1. 중앙-지방간 재정관계 개선의 미흡

우리나라의 지방재정은 총체적 재정위기(fiscal crisis) 상황 하에 있다고 볼 수 있는데, 이는 중앙집권적 정부 간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)가 주요 원인으로 작용하고 있다.¹²⁾ 이와 더불어 합리적 재원배분 전략이 수반되지 못한 지방분권 추진(사무이양)과 복지재정 수요의 급증이라는 시대적 상황변화가 지방재정 위기상황을 가중시키고 있는 것도 사실이며, 아울러 자치단체의 비효율적 재정운영도 재정악화를 초래하고 있는 실정이다. 특히, 그동안 지방교부세 법정률의 지속적인 상황조정이 있어왔으나, 이를 기초로 하여 실질적인 중앙-지방간 재정관계가 개선되었다고 보기 어려운 것이 현실이다. 이를 살펴보기 위해 우선 국세와 지방세의 비율을 상호 비교해 보면 다음과 같다.

〈표 2-9〉 국세 대비 지방세 비율 비교

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	연평균 증가율
국 세(%)	78.6	78.5	78.3	78.6	79.0	80.0	79.9	7.1
지방세(%)	21.4	21.5	21.7	21.4	21.0	20.0	20.1	4.5

주1) 2012년까지는 결산, 2013년은 최종예산, 2014년은 당초예산 기준

주2) '14년 조세총액 : 270조 9,280억원 (국세 216조 4,529억원, 지방세 54조 4,751억원)

자료: 행정자치부 내부자료, 2014.

이처럼 지방재정 궁핍 현상은 국세중심의 조세구조에서 오는 구조적 원인이 크다고 볼 수 있다. 단적인 예로, <표 2-10>에서 확인되는 바와 같이 국세와 지방세수의 비율은 민선자치 실시 이후 20여년간 거의 변화가 없이 대체로 8:2(국세 : 지방세 비율) 수준으로 유지되고 있다.

12) 일부 연구들은 지방교부세의 지출효과를 다루고 있는 연구들도 있다. 이 주제에서는 자치단체에 일반재원 성격의 정부지원금이 추가적으로 지원되었을 때, 자치단체가 이를 어떤 정책영역에 활용할 것인가를 분석하는 실증분석연구들이 주를 이룬다(김기재, 1993; 배상석 외, 2007; 현승현 외, 2006 등)

〈표 2-10〉 국가 대비 지방의 세출 규모 비교

(단위 : 억원,%)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
중앙정부	1,327,124	1,362,357	1,373,856	1,460,915	1,525,707	1,579,905
(비중)	(42.9)	(43.7)	(42.8)	(42.8)	(42.6)	(42.3)
자치단체	1,339,061	1,335,584	1,364,800	1,440,069	1,509,667	1,600,229
(비중)	(43.3)	(42.8)	(42.5)	(42.5)	(42.1)	(42.8)
지방교육	427,326	421,205	473,857	509,792	549,625	558,879
(비중)	(13.8)	(13.5)	(14.7)	(15.0)	(15.3)	(14.9)

자료: 행정자치부 내부자료, 2014.

그리고 세원 가운데 소득세, 소비세, 법인세 등 비교적 안정적인 세원은 대부분 국세인 반면, 지방세는 부동산 경기에 영향을 받는 취득세 등 재산과세 위주(44.1%)로 안전성·신장성이 상대적으로 낮다고 평가된다.¹³⁾

국세 대비 지방세의 비율이 8:2 수준인 것과 비교할 때, 세출측면에서는 국가 총재정의 약 57%(지방교육비 포함)를 자치단체가 사용하고 있어, 지방재정의 세입/세출 균형이 이뤄지지 못하고 있다. 이는 지방재정이 중앙정부에 의한 의존재원 중심으로 운영될 수밖에 없음을 의미하며, 결과적으로 자치단체의 정책운영이 중앙정부에 의존적일 수밖에 없는 모순이 발생하는 원인으로 작용하고 있다.

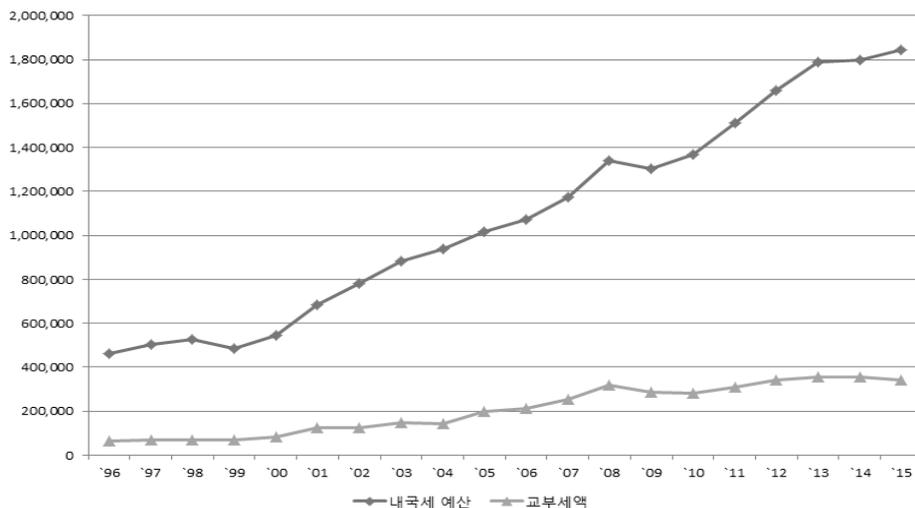
이와 비교할 때, 지방교부세는 국세의 법정비율을 재원으로 보장함으로써, 실질적인 중앙-지방 간 재정관계를 개선할 수 있는 방안 가운데 하나이다. 그러나 지방교부세 법정률이 2000년 기존의 13.27%→15.0%, 2005년 15.0%→19.13%, 2006년 19.13%→19.24%로 증가하고, 2015년 소방안전교부세를 신설하였음에도 불구하고, 지방교부세를 통한 중앙-지방 간 재정관계 개선 효과는 크지 않은 것으로 판단된다. <그림 2-2>는 본격적인 지방자치제도가 실시된 이후인 1996년부터 2015년까지 내

13) 특히 연평균 증가율('09~'13)에 있어서 국세는 7.1%이나 지방세는 4.5%에 그치고 있음

국세 예산규모와 교부세액 규모의 변화를 정리한 결과이다.

<그림 2-2>를 살펴보면, 연도별 내국세 예산액은 연도별 차이가 있으나, 지속적으로 급격히 증가하는 경향을 보이고 있지만, 지방교부세 규모는 이에 비해 증가폭이 그리 크지 않은 것을 확인할 수 있다. 물론, 지방교부세 법정분은 내국세 예산액의 일정비율(법정률)로 산정되어 교부되기 때문에, 내국세 예산 증가액의 법정률만큼 지방교부세 교부액도 증가한다. 다만, 비율 관점이 아닌 총액 관점에서 보면, 연도별 내국세 예산액과 지방교부세액의 편차는 지속적으로 증가하는 경향을 보인다.¹⁴⁾ 즉, 내국세 예산액의 증가와 지방교부세의 법정률 상향조정에 따라 지방교부세 교부액은 점차 증가하고 있으나, 이를 내국세 예산액 절대규모와의 편차 관점에서 비교하면, 그 차이는 상당한 수준으로 벌어지고 있다.

<그림 2-2> 연도별 내국세 예산액과 지방교부세 교부액 비교(1996년~2015년)



자료: 행정자치부(2015a: 8) 자료 활용

14) <그림 2-2>에서 절대규모 면에서 내국세 예산액과 지방교부세 배분규모의 편차가 기하급수적으로 증가하는 것을 확인할 수 있다.

2. 지방재정 환경 변화(사회복지사업의 증가)에 대한 미반영

지방교부세의 목적과 성격, 규모를 감안했을 때, 지방교부세 배분규모 결정에는 지방재정의 환경변화가 적절히 반영될 필요가 있다. 특히 우리나라의 지방자치제도 실시 이후 지방재정 환경에 다양한 변화가 발생하고 있으며, 이 가운데 인구구조 변화에 기초한 사회복지비 지출수요의 지속적이고 급격한 증가는 핵심적인 영향요인으로 지적되고 있다. 특히 사회복지 서비스 공급의 확대와 관련하여서는 다양한 선행연구에 의해 지적되는 바와 같이 필연적으로 복지서비스를 제공하는 자치단체의 재정부담 증가로 이어질 가능성이 높다(Gerhards et al., 2014; Sandleris & Wright, 2014; Zartaloudis, 2014 등). 더불어 장기적 관점에서 인구고령화를 중심으로 한 인구구조의 변화는 지방자치단체 뿐 아니라 국가의 사회·경제·문화 등 모든 면에 영향을 미칠 수 있는 요소에 해당한다(강종만, 2014; 김정규, 2013; 이충기·박상수, 2014; 최성은, 2015; 홍석철, 2014; 홍재화·강태수, 2015 등).

그간 우리나라는 중앙사무의 지방이양, 다양한 복지사업의 추가적인 확대 등을 통해 복지사무와 관련한 지방사무가 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보였다. 특히, 우리나라는 2005년 중앙정부 사업의 지방이양을 추진하면서, 149개 국고보조사업을 자치단체로 이양하였으며, 이양된 사무의 대부분은 당시 보건복지부가 운영하던 복지사무였다.

2005년 당시 복지사무의 지방이양과 더불어 재정보전을 위해 분권교부세 제도를 도입하였으나, 이양사무를 감당할 수 있는 만큼의 충분한 재원이 이전되지 못하였다.¹⁵⁾ 그리고 이는 결과적으로 중앙정부의 복지사업 증대 결정이 자치단체의 복지 재정 부담수준을 지속적으로 상승시키고 있다는 것을 의미한다. 복지재정 확대로 인해 발생하는 재정위기의 문제는 비단 우리나라에만 국한되는 문제는 아니며, 국

15) 조기현(2007: 36)의 연구에서는 2004년 국고보조금을 기준으로 볼 때, 분권교부세를 통해 지원된 교부금 초액은 2005년 사업으로 지원된 국고보조금의 94% 수준이라고 한다.

내·외의 많은 연구들에서 복지재정 확대로부터 발생하는 자치단체의 재정위기에 관해 논의하고 있다(Gerhards et al., 2014; Sandleris & Wright, 2014; Zartaloudis, 2014; 김태일, 2013; 윤영진, 2013; 이채정, 2011; 주만수, 2013; 최성은, 2013 등).

물론, 복지서비스 제공은 「지방자치법」 제9조 제2항에 나열된 자치단체의 고유사무로서, 자치단체에 제공의무가 있는 것이 사실이지만, 최근까지 자치단체에서 발생하고 있는 복지서비스 확대수준은 자치단체가 감당하기 어려운 수준이다. 단적으로 장덕희(2015b)의 연구에서 확인된 바와 같이 자치단체의 전체 예산에서 사회복지비가 차지하는 비중은 최근 8년(2008~2015년) 간 시, 군, 자치구에서 각각 10.9%p, 5.6%p, 15.0%p 증가하였다.¹⁶⁾ 이처럼 현재까지 지방자치단체의 복지재정 수요가 매년 급격하게 증가하고 있으며, 이는 향후에도 지속될 것이 예상되는 바이기도 하다. 반면, 우리나라 대부분의 지방자치단체들은 사회복지수요에 대응할 수 있는 별도의 재원확보 수단을 갖추지 못하고 있으며, 특히 재정력이 낮은 자치단체일수록 더 많은 사회복지비 지출수요가 발생하는 특징이 있다. 이와 관련하여 지방교부세는 중앙-지방 간 재정분권의 도구이면서, 동시에 동종의 자치단체 간 재정력 격차 완화를 목적으로 하는 재원으로, 현재의 지방재정 환경변화에 대응하기 위해 활용할 수 있는 대안의 하나로 기능할 수 있다고 판단된다.

또한, 이는 많은 자치단체들이 지속적으로 제기하고 있는 문제이기도 하다. 많은 지방재정분야의 전문가들은 보통교부세가 지방자치단체의 사회복지재정 수요 증가 현상을 반영하여야 할 것이며, 특히 기초생활보장, 노인·장애인, 아동복지 등 핵심 항목들에서 보다 많은 복지수요가 발생하는 자치단체에 상대적으로 더 많은 지방교부세가 배분되어야 한다고 주장하고 있다.

그동안 지방교부세 제도의 발전을 위한 다양한 논의가 이뤄져 왔으나, 지방재정 환경변화를 기초로 지방교부세 산정방식을 다루고 있는 연구들은 많지 않으며, 향후 지방교부세 제도가 자치단체의 재정여건을 반영하기 위해서는 기초적으로 자치

16) 이와 관련하여서는 제4장에서 보다 자세히 설명한다.

단체의 지방교부세 배분이 지방재정 상황 변화를 반영하고 있는지에 대한 확인이 필요할 것으로 판단할 수 있다. 특히 인구구조의 변화와 이를 기초로 한 사회복지비의 지속적인 증가 경향은 현재 지방재정 환경에 가장 큰 영향을 미치고 있는 변인에 해당한다.¹⁷⁾ 따라서 지방교부세 배분에 있어 사회복지 재정 확대와 같은 재정환경 변화가 어떻게 연동되어 있는지를 확인하고, 이것이 지방재정 환경변화에 적절히 연동되어 있지 않은 것이 확인되면, 분석결과를 기초로 지방교부세 배분방식의 개선이 이뤄져야 할 것으로 볼 수 있다.

17) 자치단체의 사회복지비 지출수준은 지방자치제도 실시 이후 현재까지 지속적으로 급격한 증가세를 보이고 있으며, 사회복지분야는 보통교부세 기준재정수요액 산정에 포함되어 있는 주요 항목에 해당함

제3장 분석방법 및 데이터

제1절 방법론
제2절 데이터



제3장 분석방법 및 데이터



제1절 방법론



이 연구에서는 연구목적 달성을 위해 통계데이터를 이용한 다양한 실증분석을 수행하고, 분석결과를 기초로 하여 보통교부세 기초수요 측정방식에 대한 개선방안을 도출하며, 다음과 같은 측면에서 실증분석을 수행한다. 첫째는 현 지방재정 실태에 대한 실증분석을 수행하고 이를 기초로 하여 향후 보통교부세가 추구해야 하는 정책목표에 대한 개선방안을 도출하며, 둘째, 보통교부세 기초수요 산정을 위한 4개 항목 17개 세항목의 측정변수들에 대한 기본특성 분석, 셋째, 기초수요 측정항목과 지방자치단체의 재정력 간의 관계 분석, 넷째, 횡단면 데이터 및 패널데이터를 이용해 기초수요 측정항목과 지방자치단체의 재정수요와의 관계 분석, 다섯째, 보통교부세 측정항목(4개 항목, 17개 세항목) 별 재정력 형평화 효과 분석이 그것이다.

1. 지방재정 실태분석

다양한 지표를 통해 우리나라는 지방자치제도 실시 이후 지속적인 지방재정 악화 현상이 발생하고 있음이 확인되고 있으며, 이 연구에서는 행정자치부를 통해 논의되고 있는 예산지표를 활용하여 지방재정실태를 분석한다. 관련하여, 행정자치부는 매년 지방재정의 여건과 운영현황을 객관적으로 확인할 수 있도록 다양한 지방예산 지표를 제공하고 있으며, 이 가운데 지방재정 수준을 확인할 수 있는 지표로는 ①재정자립도, ②재정자주도, ③자체수입 대비 인건비 비율을 제공하고 있다.

물론, 각각의 지표들은 나름대로의 한계를 보유하고 있으나, 이들 지표에 대한 확인을 통해 과거로부터 현재까지의 자치단체의 재정운영 현황 및 변화경향을 확인할 수 있는 준거로 사용될 수 있을 것으로 판단된다.

행정자치부가 매년 일반회계 당초예산 각각의 지표들이 갖고 있는 의미는 다음과 같다. 우선 재정자립도는 자치단체의 예산 가운데 자체수입(지방세, 세외수입)이 차지하는 비중으로 자치단체의 재정이 얼마나 독립적으로 운영될 수 있을 것인지를 측정하는 지표로 활용된다. 또한 유사하게 재정자주도를 측정하여 제시하고 있는데, 재정자주도는 자치단체의 예산 가운데 자체수입과 자주재원인 지방교부세(무조건부 정부지원금)가 차지하는 비중으로, 세입 가운데 어느 정도를 자치단체가 스스로 용도에 대해 결정할 수 있는지를 측정하는 지표로 활용된다.

이와 비교할 때, 자체수입 대비 인건비 비율은 지방세 또는 자체수입 규모 대비 인건비 수준으로, 자치단체 운영에 필요한 최소한의 경비인 인건비를 자치단체 스스로 충당할 수 있는지 여부를 확인할 수 있는 지표로 활용된다.

〈표 3-1〉 지방예산 지표 중 재정현황 지표

지표 명	측정방법
재정자립도	$\frac{(\text{지방세} + \text{세외수입})}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
재정자주도	$\frac{(\text{자체수입} + \text{자주재원})}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
자체수입 대비 인건비 비율	$\frac{\text{인건비}}{\text{지방세 또는 자체수입}} \times 100$

주) 재정자립도와 재정자주도는 일반회계 당초예산 기준

이 연구에서는 다양한 예산지표에 대한 기술통계 분석을 연도별로 실시하여 비교·분석하고, 분석결과를 기초로 하여 향후 보통교부세가 추구해야 하는 정책목표의 방향에 관하여 논의한다.

2. 기초수요 측정변수들에 대한 기본특성 분석

현재 보통교부세 산정을 위해서 4개 항목의 17개 세항목을 기준으로 각각의 세항목에 대한 수요를 대변할 수 있는 측정변수들을 이용해 보통교부세 기초수요를 산정하고 있다. 그리고 그간, 기초수요 산정을 위한 측정변수에 일부 변경이 있어 왔지만, 큰 폭의 변화가 있지는 않았다.¹⁸⁾ 이 연구에서는 자치단체의 기초수요액 추정을 위해 적용하고 있는 측정지표들에 대한 통계분석을 수행하고, 연도간 변화경향 등을 확인한다. 또한, 기초수요액 추정결과는 보통교부세 산정을 위한 기초통계로 사용되는 만큼, 각 항목의 기초수요액 산정을 위한 측정지표들에 대한 통계적 분석이 필요할 것으로 판단된다. 따라서 이 연구에서는 기초수요액 측정항목별로 실제 자치단체의 재정력과의 관계를 분석하고, 분석결과를 기초로 함의를 도출하는 것이 필요할 것으로 판단하였다.

또한, 이와 더불어 이 연구에서는 표준행정수요 산정을 위해 적용되고 있는 각 변수들에 대한 기초통계량의 연도별 변화 등을 확인하는 작업을 거친다. 현행 보통교부세의 각 항목별 기초수요액은 표준행정수요를 기초로 산정하며, 표준행정수요 산정을 위해서는 1~3개의 변수들을 채용하고 있다. 이때, 표준행정수요는 회귀분석 방법을 적용하는 방식을 취하고 있으므로, 회귀분석의 기본논리를 감안할 때, 회귀분석 결과에서 각 변수들의 계수 값은 각 독립변수들의 단위 변화에 따른 종속변수의 변이량을 의미한다. 따라서 회귀분석 결과 도출된 회귀식을 적용해, 각 자치단체의 표준행정수요를 산출한다는 것은 각 변수들의 측정값에 대비되는 회귀직선의 Y 값을 추정한다는 의미로, 독립변수의 단위변화량에 대한 종속변수의 평균변화량을 적용한다는 의미를 가진다.

18) 그간 표준행정수요 산정에 있어서 일선 현장과 관련 전문가들은 2014년까지 표준행정수요 회귀식의 설명변수로 포함되어 있던 각종 시설면적의 포함여부에 있었음. 이들 변수들은 대체로 시설면적과 관련한 변수들에 해당하나, 2015년 표준행정수요 산정공식에서는 노인복지비 산정에 있어서의 '경로당 수'를 제외하고는 사회복지 관련 행정수요 산정에 있어 시설면적 변수들은 모두 제외되었음

3. 표준행정수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석

현행 보통교부세 산정을 위한 기초수요는 자치단체의 표준적인 행정수요를 의미하는 것으로 자치단체의 실제 재정수요와 연동하고 있지 않다. 그러나 지방교부세가 자치단체의 재정부족액을 실질적으로 보전한다는 목적을 보유하고 있다는 점을 감안하면, 기초수요산정과 지방자치단체의 실제 재정수요는 상호 연동되어야 할 필요가 있다.

이를 확인하기 위해 이 연구에서는 자치단체의 재정수요와 기초수요산정을 위한 표준행정수요 측정지표들 간에 어떤 관계가 있는지 회귀분석 방법을 적용해 실증분석을 수행한다. 이 연구에서는 2015년 기준의 표준행정수요 산정공식을 이용해 실제 지방자치단체들의 재정수요와 표준행정수요 산정공식상의 측정지표들 간 유의미한 관계가 형성되는지 여부를 실증분석 한다. 이 연구에서는 표준행정수요와 자치단체의 재정수요와의 관계분석을 위한 분석모형을 각 항목별로 수행하였으며, 이 연구에서 적용한 분석모형은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 표준행정수요 산정지표와 재정수요와의 관계 분석모형

구분		회귀식
일반 행정비	일반관리비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1(Ge + La)$ (Ge: 기준인건비공무원수, La: 지방의원수)
	안전관리비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 P + \beta_2 A + \beta_3 Sr$ (P: 인구수, A: 행정구역면적, Sr: 소화천길이)
문화 환경비	문화관광비	$\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln P + \beta_2 \ln A$ (P: 인구수, A: 행정구역면적)
	환경보호비	$\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln P + \beta_2 \ln A + \beta_3 W_i$ (P: 인구수, A: 행정구역면적, W _i : 수질관리시설처리용량)
	보건비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 P + \beta_2 H_i$ (P: 인구수, H _i : 보건시설면적)
사회 복지비	기초생활보장비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 BI$ (BI: 국민기초생활보장수급자수(일반+시설))
	노인복지비	$\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln SC + \beta_2 \ln Sh$ (Sc: 노령인구수, Sh: 경로당수(신고))
	아동복지비	$\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln Ch$ (Ch: 아동수)
	장애인복지비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 Dp$ (Dp: 등록장애인수)
	일반사회복지비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 P$ (P: 인구수)

구분		회귀식
지역 경제비	농업비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 Ac$ (Ac: 경지면적)
	임수산비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 Fo + \beta_2 (Fg + MI)$ (Fo: 산림면적, Fg: 어장면적, MI: 갯벌면적)
	산업경제비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 Ce$ (Ce: 사업체종사자수)
	도로관리비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 Ro$ (Ro: 도로면적(포장+미포장+미개통))
	교통관리비	$\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln Ca + \beta_2 \ln A$ (Ca: 자동차대수, A: 행정구역면적)
	지역관리비	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 A + \beta_2 P + \beta_3 Ri$ (A: 행정구역면적, P: 인구수, Ri: 하천길이)

자료: 행정자치부, (2015). 보통교부세 산정내역.

4. 패널데이터를 이용한 기초수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석

이 연구에서는 패널데이터를 이용해 기초수요 측정항목과 각 자치단체들의 재정수요와의 관계 분석을 통해 보통교부세의 기초재정수요를 탐색한다. 이는 앞서 3.에서 수행하려는 횡단면 데이터를 이용해 자치단체의 기초수요 측정항목별 표준화정수요와 실제 자치단체의 재정수요와의 관계를 분석하는 데 목적이 있다면, 패널데이터를 이용한 분석은 패널데이터를 이용한다는 점에서 차이가 있다. 이 연구에서 패널데이터를 이용한 분석은 기초수요 측정항목별 채용변수들을 대상으로 하되, 4개 대분류 항목을 대상으로 한다.

이때, 기초수요 측정항목들이 모두 분야별 자치단체의 표준적인 재정수요를 산출하기 위한 분석논리는 다음과 같다.

[식 1] 분석논리

$$Y_{\text{항목별재정수요}} = f(X_1, \dots, X_n)$$

이때, 종속변수는 각 항목별 실제 자치단체의 세출액으로 정의하며, 이에 영향을 미치는 각각의 변수들은 다음과 같다.

〈표 3-3〉 항목별 채용변수

항목	변수
일반행정비	공무원수, 지방의원수, 인구수, 행정구역면적, 소하천길이
문화환경비	인구수, 행정구역면적, 수질관리시설처리용량, 보건시설면적
사회복지비	국민기초생활보장수급자수, 노령인구수, 경로당수, 아동수, 등록장애인수, 인구수
지역경제비	경지면적, 산림면적, 어장면적, 갯벌면적, 사업체종사자수, 도로면적, 자동차대수, 행정구역면적, 인구수, 하천길이

이때, 각각의 변수들은 보통교부세를 산정하기 위해 행정자치부(2015)에서 채용하고 있는 것으로, 각 항목에 대한 기초수요 산정에 유의미한 영향을 미칠 것이라고 판단되는 변수들이다. 그리고 이들 변수들은 기초수요 산정에 사용되는 만큼, 각각의 변수들이 실제 자치단체의 행정수요에 유의미한 영향을 미치는 변수들인지에 대한 탐색이 필요할 것으로 판단된다. 또한, 자치단체의 재정지출에는 자치단체가 확보할 수 있는 재원확보 수준이 핵심적인 영향을 미치는 변수로 알려져 있는 만큼, 각각의 재정변수들 역시 분석에 포함한다(Bradford & Oates, 1971; Feldstein, 1978; Gamkhar, 2002; Gramlich, 1991; Hall, 1983; Nathan, 1983; Peterson, 1981; Rosenfeld, 1979; Sacks et al, 1964; Tsang et al, 1983; Volden, 2005; Wilde, 1971).

5. 기초수요 측정항목별 정책효과 분석

이 연구에서는 보통교부세의 정책효과인 동종 자치단체간 재정력 형평화 효과를 선행연구의 분석논리를 적용하여 실증·분석에 활용한다. 일반적으로 지방교부세의 정책효과를 분석한 선행연구들에서는 지방교부세 형평화 효과를 분석하기 위해 이 용한 방법으로 데이터의 분산도를 이용한 변이계수(coefficient of variation: CV)를 활용하였다.¹⁹⁾

이때, 선행연구에서 활용한 변이계수는 분석대상의 분산(variance)과 표준편차(standard deviation)의 특성을 이용하는 논리를 적용하였다. 일반적으로 분산도는 측정된 분석대상 데이터의 퍼짐정도(흩어짐 정도)에 대한 정보를 제공하며, 표본의 분산과 표준편차는 다음과 같은 방식으로 산정된다.

[식 2] 분산과 표준편차 산정공식

$$\text{분산} : S^2 = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}{n-1} \qquad \text{표준편차} : S = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}{n-1}}$$

(X_i : I번째 측정값, \bar{X} : 평균, n : 표본수)

이때, 표준편차는 절대적 분산도를 측정할 수 있는 척도로서 자료의 퍼짐 정도를 측정하는 데 유리하지만, 표준편차는 평균이 상이한 집단 간에 분포를 비교하는 것에는 적절하지 않은 한계가 있다. 예를 들어, 자치단체별 지방세 규모를 조사 할 경우 측정단위를 백만원 단위로 하는 경우와 억원 단위로 한 경우 표준편차는 100배의 차이를 보인다. 즉, 동일한 분석결과라고 하더라도 평균이 상이한 경우는 표준편차를 통해서 서로 다른 두 분포를 비교할 수 없다. 따라서 표준편차와 평균이 상이한 다른 두 분포를 비교하는 경우 상대적 차이를 통제하여야 하는데, 이때 사용할 수 있는 방법이 변이계수이다.

변이계수는 산술적으로 표준편차를 평균으로 나누어준 값으로 측정한다. 그리고 표준편차를 평균으로 나누어준다는 것은 각 집단의 평균을 1로 전환함, 즉, 평균을 동일하게 1로 전환하였을 때의 분산의 크기를 의미하므로, 이를 기초로 하여 각각의 경우를 상대 비교할 수 있는 논리를 획득할 수 있을 것으로 판단된다.

19) 이에 대한 자세한 논의는 2장을 참고하기 바람.

제2절 데이터

이 연구에서는 실증분석을 위해서 행정자치부에서 제공하는 3개의 공식데이터를 상호 연결하여 사용하였다. 이 연구에서 사용한 첫 번째 데이터는 행정자치부에서 매년 발간하는 <보통교부세 산정내역>의 시·군 데이터이다. 이 책자에는 매년 보통교부세 산정을 위해 채용한 공식들과 측정항목 및 측정지표별 데이터를 제공하고 있다. 이 연구에서는 보통교부세 산정내역상에서 제공하고 있는 기초수요 측정항목 데이터와 표준행정수요 측정항목 데이터를 이용하였으며, 분석대상 기간은 분석방법과 논리에 따라 2008년~2015년 사이이며, 시와 군 자치단체별로 측정된 8년간의 패널데이터를 구축하여 통계분석에 활용하였다.

둘째로 이 연구에서 자치단체의 재정력 등을 측정하기 위한 데이터로는 행정자치부 재정고²⁰⁾에서 제공하는 지방예산지표 측정을 위한 데이터를 이용하였다. 이 연구를 위해서는 실제적인 예산지출액, 즉, 지방재정연감 등에서 제공하는 세입결산 자료를 이용하는 것이 보다 정확한 결과를 얻을 수 있을 것이지만, 예산 주기상, 2015년 세입결산 자료는 2015년 예산집행이 완료된 2017년이나 이 자료를 얻을 수 있다. 따라서 현재시점에서 확인할 수 있는 2015년 예산데이터는 행정자치부가 지방예산지표를 측정하기 위해 제시하고 있는 데이터가 가장 최근의 공식데이터이다.

〈표 3-4〉 데이터

항목	데이터 Source 및 분석대상 연도
기초수요 측정변수	보통교부세 산정내역, 2008년~2015년
표준행정수요 측정변수	보통교부세 산정내역, 2008년~2015년
지방자치단체 재정수요 (일반회계 결산기준)	지방재정연감, 2008년~2013년
인구 및 면적 등 지방자치단체 환경변수	보통교부세 산정내역, 2008년~2015년

20) 참고 <http://lofin.moi.go.kr/>에 연결된 자료(검색일: 2015. 09. 03)

셋째로 이 연구에서는 지방재정연감의 일반회계 결산 데이터를 이용하여, 기초수요와 표준행정수요 측정항목과 실제 지방자치단체의 재정수요 간의 관계를 분석하였다. 그런데 자치단체의 실제 기초수요 측정항목별 지방자치단체의 재정수요는 보통교부세 산정내역에는 포함되어 있지 않은 데이터이다. 그리고 관련 데이터는 행정자치부가 제공하고 있는 ‘지방재정연감’ 데이터를 이용할 수 있으며, 현재까지 공개된 데이터는 2013년까지의 데이터이다. 따라서 이 연구에서는 지방재정연감의 2008년~2013년까지의 데이터를 지방자치단체별 패널데이터 형식으로 구축하여, 활용하였다.

제4장 분석 결과

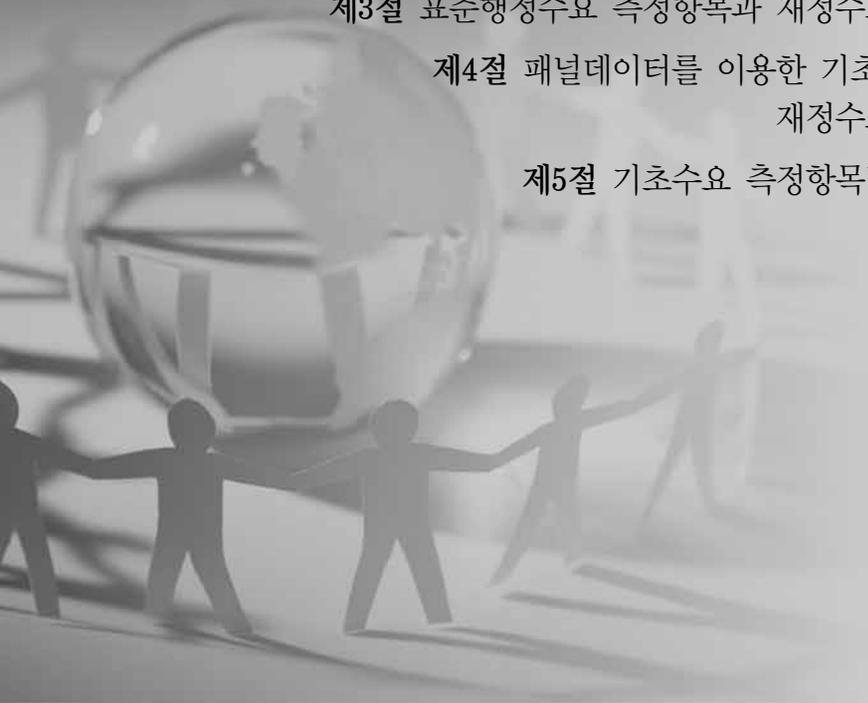
제1절 지방재정 실태 분석

제2절 기초수요 측정변수들에 대한 기본특성 분석

제3절 표준행정수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석

제4절 패널데이터를 이용한 기초수요 측정항목과
재정수요와의 관계 분석

제5절 기초수요 측정항목별 정책효과 분석



제4장 분석 결과



제1절 지방재정 실태 분석

1. 지방자치단체의 재정력 수준의 변화 분석

현재 우리나라는 지방재정운영 현황을 한 지표를 통해 우리나라 지방자치단체의 다양한 재정여건과 운영상황을 분석하고 있다. 지방재정 지표는 지방자치단체의 재정운영 상황을 객관적이고 통일된 기준으로 표현한 것에 해당형, 자치단체 간 비교가 가능할 뿐만 아니라, 이를 연도별로 확장하였을 때는 지방재정 운영실태의 변화를 분석할 수 있는 기준으로 활용될 수 있다. 그러나 현재 행정자치부는 지방자치단체의 재정지표분석을 통해 연도별 지방재정 지표들을 제공하고 있으나 연도별 변화에 대한 분석결과를 자세히 제공하고 있지는 않다.²¹⁾ 따라서 이 연구에서는 행정자치부의 예산지표 중 지방재정 실태를 확인할 수 있는 다양한 지표를 활용하여 지방재정 실태를 분석하며, 구체적으로 분석에 활용한 지표는 재정자립도, 재정자주도, 자체수입 대비 인건비 비율이다.

우선 재정자립도의 관점에서 지방자치단체들의 재정운영 실태를 살펴보면, <표 4-1>과 같다. <표 4-1>에서 확인되는 바와 같이, 전국의 평균 재정자립도는 50% 내외 수준으로 2015년 현재 45.1%이며, 세외수입 개편이 이뤄지기 이전 10년 간(2004년~2013년) 약 6.1%p 하락하고 있는 것을 확인할 수 있다. 그리고 과거 10년 간 자치단체들 가운데 상대적으로 광역시의 재정자립도 하락률이 가장 높은 곳은 광역시

21) 행정자치부가 운영하고 있는 재정고(<http://ofin.moi.go.kr/>)에서는 각각의 지방재정지표를 제공하면서 3~4년간의 변화를 그래프로 보여주고 있지만, 이를 기초로 한 다양한 분석결과를 제공하고 있지는 않음.

로 16.1%p 하락하였다.

기초자치단체들 가운데 평균 재정자립도가 가장 낮은 집단은 ‘군’으로 평균 10%대의 재정자립도를 보이고 있으며, 지난 10년간 재정자립도 하락률이 가장 높은 곳은 자치구로 분석대상 기간 동안 평균 재정자립도 하락률이 8.7%p로 가장 높은 것이 확인된다.

〈표 4-1〉 최근 10년간 재정자립도 변화 현황

(단위: %, %p)

구분	전국	특별시	광역시	도	시	군	자치구
2004(A)	57.2	94.5	68.8	41.3	38.8	16.6	42.6
2005	56.2	95.0	67.5	36.6	40.6	16.5	44.3
2006	54.4	93.3	66.4	36.1	39.4	16.1	40.5
2007	53.6	88.7	62.2	34.9	39.5	16.6	37.5
2008	53.9	85.7	60.5	34.8	40.7	17.2	37.1
2009	53.6	90.4	57.9	33.3	40.7	17.8	37.3
2010	52.2	83.4	56.3	31.6	40.0	18.0	35.4
2011	51.9	88.8	53.8	33.0	38.0	17.0	36.6
2012	52.3	88.7	55.0	34.8	37.1	16.4	36.0
2013(B)	51.1	87.7	52.7	34.1	36.8	16.1	33.9
2014	44.8 (50.3)	80.4	48.3	29.0	31.7	11.4	27.2
2015	45.1	80.4	47.5	30.3	31.1	11.6	25.8
변화(A-B)	6.1	6.8	16.1	7.2	2.0	0.5	8.7

주1) 일반회계 당초예산 순계예산 규모 기준

주2) 재정자립도는 2014년 세외수입 중 일부가 별도 항목으로 분리되면서 크게 하락 하였으며, 개편 전의 세외 수입 규모를 적용하는 경우 전국 평균 재정자립도는 50.3%²²⁾

주3) 세외수입 개편을 감안하여 10년간 재정자립도 변화수준은 2004년~2013년으로 측정

자료: 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr/>)에 연결된 자료(검색일: 2015.06.04.)

22) 자료: 행정자치부 내부자료, 2014.

특히 <표 4-2>에서 확인되는 바와 같이 2015년 기준으로 재정자립도가 10% 미만인 기초자치단체는 59개로 전체 기초자치단체의 24.3%이며, 이 중 52개 기초자치단체는 ‘군’자치단체로 전체 82개 자치단체의 63.4%에 해당한다. 이와 같은 상황은 대부분의 기초자치단체에서 유사한 것으로 재정자립도 30% 미만 자치단체는 시, 군, 자치구에서 각각 41개(54.7%), 80개(97.6%), 54개(78.3%) 이다.

<표 4-2> 자치단체별 재정자립도 분포 현황(2015년 기준)

(단위: 개, %)

구분	합계	구성비(%)	시·도	시	군	자치구
합 계	243	100	17	75 (100.0)	82 (100.0)	69 (100.0)
10%미만	59	24.3	-	4 (5.3)	52 (63.4)	3 (4.3)
10-30%미만	123	50.6	7	37 (49.3)	28 (34.1)	51 (73.9)
30-50%미만	50	20.6	7	30 (40.0)	2 (2.4)	11 (15.9)
50-70%미만	10	4.1	2	4 (5.3)	-	4 (5.8)
70-90%미만	1	0.4	1	-	-	-
90%이상	-	-	-	-	-	-

주) 구성비는 전체 자치단체(243개)에서 차지하는 비중을, 기초자치단체(시, 군, 자치구)의 ()안의 값은 시, 군, 자치구에서 차지하는 비중임

자료: 재정고(<http://ofin.mogaha.go.kr/>)에 연결된 자료(검색일: 2015.06.04)

재정자립도와 비교할 때, 재정자주도는 전체 예산 가운데 일반재원 성격의 재원인 자체재원과 지방교부세의 비중에 해당하는 지방재정지표의 하나이다. 이를 분석하고 있는 <표 4-3>을 통해 재정자주도의 관점에서 자치단체의 재정운영 실태를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-3〉 최근 10년간 재정자주도 변화 현황

(단위: %, %p)

구분	전국	특별시	광역시	도	시	군	자치구
2004(A)	77.4	94.5	74.3	54.2	68.4	59.5	76.7
2005	81.6	95.0	76.8	53.3	74.5	66.9	75.9
2006	80.2	94.2	76.2	50.0	74.6	65.9	70.7
2007	79.5	93.2	75.1	51.0	72.1	65.3	67.6
2008	79.5	92.0	73.8	50.7	72.0	64.8	63.1
2009	78.9	92.2	72.0	49.5	71.5	64.6	61.8
2010	75.7	84.2	70.0	46.0	69.1	62.2	57.9
2011	76.7	89.7	70.3	47.5	68.7	62.7	56.2
2012	77.2	89.6	71.9	49.2	68.4	62.9	55.6
2013(B)	76.6	88.5	69.9	48.8	67.7	63.9	52.2
2014	69.2	81.2	63.6	42.7	61.3	58.4	44.2
2015	68.0	81.0	61.4	42.3	60.1	57.5	42.5
변화(A-B)	0.8	6.0	4.4	5.4	0.7	-4.4	24.5

주1) 일반회계 당초예산 순계예산 규모 기준

주3) 세외수입 개편을 감안하여 10년간 재정자립도 변화수준은 2004년~2013년으로 측정

자료: 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr/>)에 연결된 자료(검색일: 2015.06.04)

〈표 4-3〉에서 우선 전국의 평균 재정자주도는 80~60% 대로 2015년 현재 68.0%이며, 세외수입 개편이 이뤄지기 이전 10년 간(2004년~2013년) 약 0.8%p 하락하였다. 특히 2004년 대비 2005년의 재정자주도가 높아진 것은 지방교부세 법정률 상향조정의 영향으로 판단되며, 2005년~2013년 사이 재정자주도 변화율은 5.0%p에 해당하는 것으로 분석되었다.

이를 구체적으로 살펴보면, 과거 10년 간 특·광역시·도 중에서는 상대적으로 특별시의 재정자주도 하락률이 6.0%p로 가장 높았으며, 기초자치단체 중에서는 자치구의 하락률이 가장 높으며, 그 비중의 차이는 24.5%p이다. 또한, 2015년 기준으로 기초자치단체들 가운데 평균 재정자주도가 가장 낮은 곳은 자치구로 평균 42.5%의 재정자주도를 보이고 있는 것을 확인할 수 있다.

이때, 재정자립도와 재정자주도의 산정공식상 차이점은 무조건부 정부지원금(지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금)을 포함하였는지 여부에 있으므로, 재정자립도와 재정자주도의 비교는 중요한 함의를 제공한다. 2015년 기준으로 재정자립도와 재정자주도는 전국 평균에서 22.9%p의 차이가 발생하며, 이는 결과적으로 자치단체의 지방채를 제외한 일반재원의 약 22.9%가 무조건부 정부지원금에 의해 충당되었음을 의미하는 것이다.

상대적으로 정부지원금으로 인한 지원율이 높은 곳은 군 자치단체로 지방채를 제외한 일반재원의 45.9%를 중앙정부가 지원한 것으로 분석된다. 그리고 시와 자치구에서도 각각 일반재원의 29.0%, 16.7%를 중앙정부에서 지원하였다. 이는 결과적으로 자치단체의 일반재원에서 중앙정부의 지원이 차지하는 비중이 상당한 수준임과 동시에 앞서 논의한 정부 간 재정관계의 단면을 보여주는 단적인 결과이다. 또한, 지방자치제도의 목적이 지방의 문제를 스스로의 결정(자치행정)과 스스로의 노력(자치재정)으로 해결하는 것에 있다는 점을 감안하면, 최근까지 우리나라의 지방자치는 재정의 측면에서는 지속적인 한계를 보여 왔다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

〈표 4-4〉 재정자주도와 재정자립도 비교(2015년 기준)

(단위: %, %p)

구분	전국평균	특별시	광역시	도	시	군	자치구
재정자주도(A)	68.0	81.0	61.4	42.3	60.1	57.5	42.5
재정자립도(B)	45.1	80.4	47.5	30.3	31.1	11.6	25.8
비교(A-B)	22.9	0.6	13.9	12.0	29.0	45.9	16.7

이처럼 자치단체의 재정이 열악하다 보니, 지방세수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체가 2015년 기준으로 126개(시 20개, 군 69개, 자치구 37개)로 전체 기초자치단체 가운데 51.9%에 이르고 있다. 구체적으로, 2015년을 기준으로 자체수입

(지방세+세외수입)으로도 인건비를 충당하지 못하는 자치단체는 74개로(시 6개, 군 59개, 자치구 9개) 전체적으로 열악한 지방재정의 현실을 보여주는 단적인 예이다. 이 가운데 특히 군은 인건비는 자체수입의 평균 98.8%이고, 지방세의 평균 149.8% 수준임을 확인할 수 있다.

〈표 4-5〉 인건비 미해결 단체 현황(2015년 기준)

(단위: %, %p)

구분	전국	도	시	군	자치구
자체수입	74(30.5%)	0	6(8%)	59(72%)	9(13%)
지방세	126(51.9%)	0	20(26.7%)	69(84.1%)	37(53.6%)

주1) 자체수입은 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비 미해결 단체, 지방세는 지방세로 인건비 미해결 단체
 주2) ()안의 값은 전체 자치단체 중의 비율임

〈표 4-6〉 자체수입(지방세+세외수입) 대비 인건비 비교 현황

(단위: 십억원, %)

단체별	예산액	자체수입	지방세	인건비	수입에서 차지하는 인건비 비율		
					총예산	자체수입	지방세
					(A)	(B)	(C)
합계	192,214	69,056	60,386	17,411	9.1	25.2	28.8
특별시	18,258	14,906	13,623	914	5	6.1	6.7
광역시	25,087	12,536	11,606	1,554	6.2	12.4	13.4
도	51,605	17,575	16,494	2,703	5.2	15.4	16.4
시	48,266	14,991	12,455	5,502	11.4	36.7	44.2
군	25,360	2,952	1,947	2,917	11.5	98.8	149.8
자치구	23,639	6,096	4,260	3,820	16.2	62.7	89.7

자료: 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr/>)에 연결된 자료(검색일: 2015.06.04)

국가로부터의 재원이전은 지방교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 국고보조금 등의 형태로 자치단체에 배분되어 자치단체의 재원보장 및 재정형평화 기능을 수행하고 있다.

〈표 4-7〉 기능별 세입 총규모(2015년 기준)

(단위: 십억원)

구 분	총계	순계
총세입 규모	233,952	173,259
지방세수입	60,386	59,452
세외수입	21,451	20,249
지방교부세	31,585	31,585
조정교부금등	7,371	
보조금	83,342	41,792
국고보조금	73,351	41,792
시·도비보조금	9,991	
지방채	5,037	4,821
보전수입 및 내부거래	24,780	15,360

주) 당초예산 기준

한편, <표 4-8>을 살펴보면, 시, 군, 자치구 모두에서 지방세와 세외수입을 중심으로 한 자체재원의 규모면에서의 양적 증대가 발생하였으나, 자치단체별로 세입 증가수준에 차이가 존재하는 것이 확인된다. 그리고 역설적이게도, 지방자치 실시 이후인 1996년~2013년 사이 자체수입의 연평균 증가율(CAGR)은 군 자치단체에서 가장 높은 8.5%이다. 이와 비교할 때, 시와 자치구의 자체수입 연평균 증가율(CAGR)은 각각 6.3%와 5.7%이며, 이는 지방자치 실시 시점에서 군 자치단체의 낮은 재정력이 현재까지 영향을 미쳐 왔음을 의미하는 결과라고 볼 수 있다.

〈표 4-8〉 자치단체 평균 자체수입 규모 변화

(단위: 억원, %)

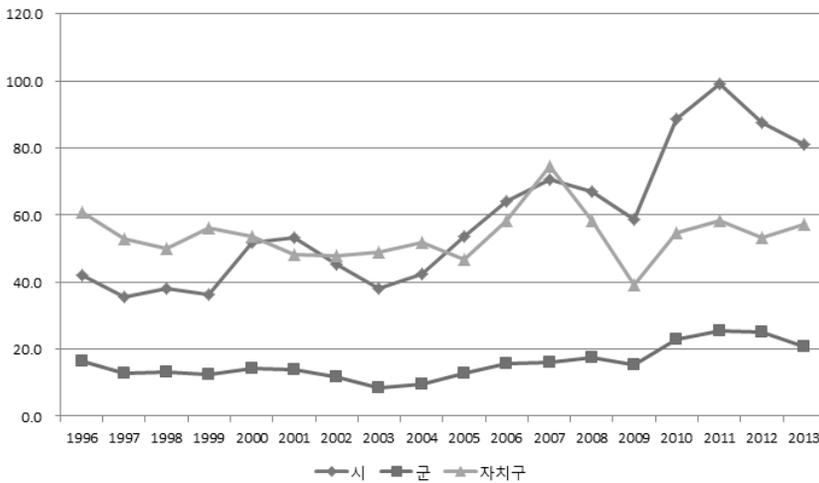
year	지방세(A)			세외수입(B)			자체수입(C=A+B)		
	시	군	자치구	시	군	자치구	시	군	자치구
1996	434	78	215	868	262	319	1,302	340	534
1997	453	81	214	1,049	351	366	1,502	433	580
1998	485	87	206	1,053	344	350	1,538	431	556
1999	476	84	213	1,078	381	326	1,555	465	539
2000	563	92	224	931	383	378	1,494	475	603
2001	625	100	217	1,037	455	436	1,662	556	653
2002	641	103	228	1,225	577	457	1,866	681	686
2003	724	115	251	1,695	908	509	2,418	1,023	760
2004	845	133	301	1,811	956	623	2,656	1,090	924
2005	917	137	268	1,574	750	672	2,491	887	939
2006	1,053	156	306	1,549	786	607	2,602	942	913
2007	1,200	186	362	1,608	936	600	2,808	1,122	962
2008	1,312	200	418	1,835	969	724	3,147	1,169	1,143
2009	1,363	215	315	2,131	1,176	878	3,494	1,391	1,192
2010	1,427	213	435	1,448	788	744	2,875	1,001	1,178
2011	1,514	220	449	1,412	764	604	2,927	984	1,053
2012	1,582	232	462	1,644	837	662	3,226	1,069	1,124
2013	1,617	239	613	1,854	1,015	684	3,471	1,253	1,297
CAGR	8.6%	7.2%	6.8%	4.9%	8.8%	4.9%	6.3%	8.5%	5.7%

자료: 행정자치부, (각연도) 지방재정연감의 가공된 자료²³⁾로 일반회계 총계 결산 기준

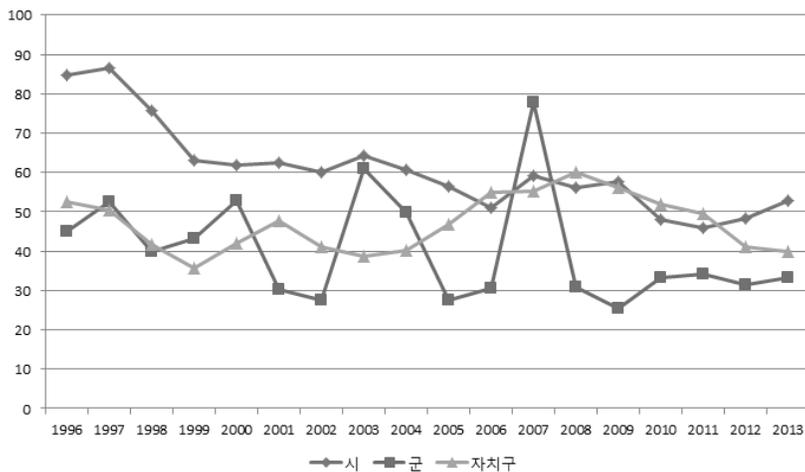
23) 실증분석을 위해 1996년 이후 통폐합 등의 변화가 없는 자치단체만을 대상으로 분석하였으며, 자세한 분석 대상은 제3장의 방법론 설명과정에서 자세히 기술함. 분석대상 자치단체의 수는 시, 군, 자치구에서 각각 70개, 80개, 65개 자치단체임

추가적으로, 시, 군, 자치구의 자체재원에 대한 동종 자치단체 간 수평적 격차는 지방세와 세외수입에서 상이한 변화를 보이고 있는 것도 확인된다. 예컨대 지방세의 경우 지방자치 실시 이후 상대적으로 수평적 격차가 커지고 있는 반면, 세외수입의 경우 수평적 격차가 상대적으로 감소하고 있는 것을 확인할 수 있다.(<그림 4-1><그림 4-3> 참조)

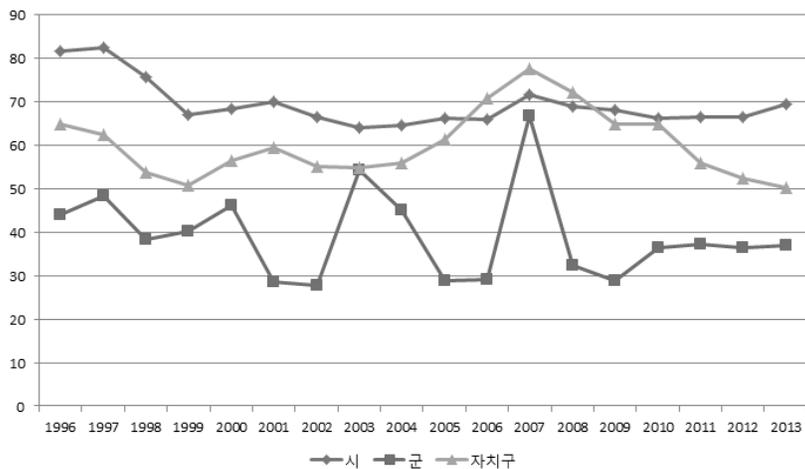
<그림 4-1> 지방자치 실시 이후 자치단체의 지방세 변이계수 변화



〈그림 4-2〉 지방자치 실시 이후 자치단체의 세외수입 변이계수 변화



〈그림 4-3〉 지방자치 실시 이후 자치단체의 자체수입 변이계수 변화



2. 지방재정 환경 변화 : 복지사업비 증가

지방분권화의 지속적 추진이라는 환경변화에 따라 국가사무의 지방이양이 지속적으로 추진되고 있다. 그리고 이를 기초로 지방재정 수요는 크게 변화하고 있으며, 일부 환경변화의 경우 지방자치단체의 재정 부담을 지나치게 가중시키고 있는 것으로 판단된다. 우리나라는 지방자치제도 실시 과정에서 다양한 형식의 국가사무 지방이양 과정을 거쳐왔다. 예컨대, 노무현 정부의 경우 지방이양추진위원회, 이명박 정부의 경우 지방분권추진위원회, 현 박근혜 정부의 지방자치발전위원회에서는 지속적으로 국가사무의 지방이양을 추진하고 있다.

이와 관련하여, 특히 현 정부의 지방자치발전위원회는 앞으로 5년간 지속적으로 국가사무의 지방이양을 통해 현재 20%의 자치사무 비중을 선진국 수준인 40%로 끌어 올리겠다고 밝히고 있다. 그런데 국가사무의 지방이양에 의한 자치단체의 사무의 증가에 비해 재원이양은 이에 미치지 못하고 있어 자치단체의 재정부담을 가중시키고 있다.

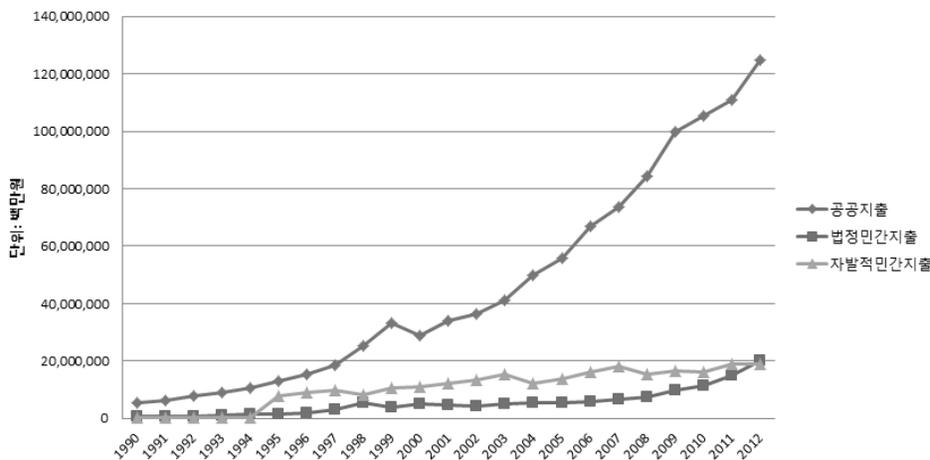
13년 12월부터 14년 9월까지 국가 총사무 재배분결과를 간략하게 설명하면 다음과 같다. 우선 국가 총 사무 전수조사 결과 현행 4,000여개 법령(13년8월31일 기준) 상 국가 총 사무는 46,005개로 재집계 되었다. 이를 기초로 하여, 2013년 12월~2014년 4월 사이 사무에 대한 1차 재배분을 실시하였으며, 2,122건의 사무를 지방이양하고, 174건은 다시 중앙사무로 환원하였다. 또한, 2014년 4월 ~ 2014년 9월 사이에는 국가와 지방 및 시도, 시군구가 공동으로 처리하는 2,884개 사무에 대한 재배분을 실시하고, 처리권자 일원화 대상사무 101개를 발굴한 결과, 국가로 80개 사무를 환원하고, 21건은 지방이양 하였다(2차 재배분).

특히 최근까지 수행된 국가사무의 지방이양은 중앙정부가 보유하고 있던 복지사무의 대폭적인 지방이양의 형태로 이뤄지는 경향이 있다. 그리고 이는 결과적으로 지방자치단체의 복지사무에 대한 재정부담 증대로 이어지고 있으며, 지방재정에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이는 급격히 증가하고 있는 지방자치단체의 복지재정

수요에 비해, 이에 대한 자원보장이 미흡하고, 지방교부세 산정에 있어서도 이와 같은 환경변화가 반영되지 않기 때문이라고 판단된다.

국가 전체적인 측면에서 우리나라의 전체 복지재정 수요는 최근 들어와 급격하게 증가하는 현상을 보이고 있다. 2012년 기준으로 공공지출에 의한 우리나라의 총 사회복지지출 수준은 약 125조원 규모에 이른다.

〈그림 4-4〉 우리나라 총 사회복지 지출 금액



〈표 4-9〉 총 사회복지지출

(단위: 십억원)

구분	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2012
공공지출	5,303	8,933	15,525	33,274	36,519	55,827	84,466	111,090	124,824
법정 민간지출	591	1,075	1,932	3,929	4,301	5,576	7,488	14,952	19,952
자발적 민간지출	129	172	8,981	10,786	13,485	13,741	15,560	19,004	19,090

자료: 국가통계포털 총사회복지지출 금액²⁴⁾

이와 같은 현실이 반영되어 최근까지 다양한 연구들에서 논의되고 있는 바와 같이 지속적으로 자치단체의 복지사업비 규모가 증가하고 있다. 최근까지 우리나라는 지속적인 사회복지서비스 확대정책을 유지하고 있으며, 특히 각종 선거를 배경으로 한 복지공약의 이행은 실제 복지서비스를 제공하는 자치단체의 재정운동을 어렵게 하는 요소로 지적되고 있다. 그리고 이와 관련하여 관련 선행연구들은 복지서비스 확대에 따른 복지사업 증대는 자치단체의 재정부담을 초래함을 지적하고 있다(김태일, 2013; 윤영진, 2013; 이채정, 2011; 최성은, 2013b 등).

〈표 4-10〉 자치단체 평균 복지사업 비중 변화

(단위 : %)

구분	시	군	자치구
2008 (b)	20.9	15.0	39.6
2009	21.7	15.7	40.2
2010	24.1	16.2	43.2
2011	24.9	16.3	45.5
2012	25.1	16.3	45.7
2013	27.4	16.8	48.6
2014	31.0	19.0	52.1
2015 (a)	31.8	20.6	54.7
(a-b)	10.9	5.6	15.0

자료 : 장덕희 (2015) 재구성

특히 대부분의 복지사업은 국고보조 사업으로 이뤄져 있어 자치단체에는 대응자금을 출자해야 하는 부담이 발생한다. 예컨대 이채정(2011)의 보고자료에서는 복지분야 국고보조사업으로 인해 자치단체의 대응지방비는 2002년 약 1조 9122억원에

24) 자료: <http://kosis.kr>에 연결된 자료(검색일: 2015.05.06.)

서 2011년 7조 1,062억원으로 10년간 약 3.7배 상승하였다고 기술하고 있다. 이는 결과적으로 지방자치단체가 수행하는 복지사무는 지방재정을 압박하는 주요 요인임을 의미한다고 판단된다.

〈표 4-11〉 자치단체 평균 복지사업비 규모 변화(2008년~2013년)

(단위 : 백만원, %)

year	시	군
2008	93,354.3	34,060.7
2009	124,843.1	43,986.5
2010	128,209.7	42,995.7
2011	133,749.6	43,927.5
2012	149,648.7	45,760.3
2013	175,058.2	51,021.5
연평균증가율(CAGR)	13.4%	8.4%

자료: 행정자치부(각연도), 지방재정연감, 일반회계 총계 결산 기준

지방자치단체의 사회복지비 수요의 변화는 각 시도별로 일부 차이가 있으나, 대부분의 지방자치단체에서 최근까지 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다. <표 4-12>는 2011년~2015년의 최근 5년간 지방자치단체(시도별)의 복지사업비 비중을 정리한 결과이다.

분석결과를 살펴보면, 전체적으로 최근 5년간 지방자치단체의 전체 예산에서(순계예산기준) 사회복지분야 예산이 차지하는 비중은 2011년 평균 20.9%에서 2015년 27.5%로 5년간 6.6%p 증가한 것이 확인된다. 시도 단위의 지방자치단체들 가운데 가장 큰 폭의 비중변화를 보이고 있는 곳은 서울특별시로, 최근 5년간 11.8%p 증가하였으며, 대전 역시 9.2%p 증가한 것을 확인할 수 있다. 또한 시도 가운데에서는 제주도가 8.3%p 증가하였으며, 경기도 역시 7.0%p 증가하였다.

〈표 4-12〉 시도별 복지사업비중 변화(2011년~2015년)

(단위 : 백만원, %)

시도	2011년 (b)	2012년	2013년	2014년	2015년 (a)	비중증가율 (a-b)
전체평균	20.9	21.3	23.1	26.1	27.5	6.6
서울	22.3	24.2	29.7	31.8	34.1	11.8
부산	25.7	25.9	26.9	30.5	32.0	6.3
대구	28.2	27.7	28.4	32.8	34.6	6.4
인천	26.5	26.7	27.3	29.2	32.2	5.7
광주	28.1	28.1	28.6	32.5	36.3	8.2
대전	28.2	28.7	31.7	35.5	37.4	9.2
울산	20.3	19.1	20.8	23.7	25.7	5.4
세종	-	-	23.4	23.6	23.0	-
경기	21.6	22.4	25.0	29.5	28.6	7.0
강원	17.4	17.5	17.8	19.8	20.1	2.7
충북	19.7	20.0	21.0	23.8	24.3	4.6
충남	17.7	17.7	18.1	20.9	22.9	5.2
전북	20.3	19.9	20.8	23.3	24.7	4.4
전남	16.3	16.3	17.0	19.5	21.5	5.2
경북	17.8	17.6	18.3	20.4	21.9	4.1
경남	18.8	19.2	20.6	23.7	24.8	6.0
제주	12.4	11.5	13.5	14.9	20.7	8.3

자료: 행정자치부 재정고²⁵⁾, 지방예산지표(사회복지비 비중) 연도별 정리

이와 같은 결과는 앞서의 경우와 유사하게 대부분의 자치단체에서 복지사업비 수요가 지속적으로 급격히 증가하고 있다는 것을 보여주는 결과이다.

특히, 현재의 인구구조의 변화를 감안할 때, 지방자치단체의 복지사업비 증가 현상은 향후 지속적으로 가중될 가능성이 매우 높다. 물론, 현재까지 연평균 인구규모는 증가하는 수준을 보이고 있지만, 각 자치단체의 노령인구 규모의 증가수준은 전

25) <http://lofin.moi.go.kr/>에 연결된 자료

체 인구 증가수준을 넘어서는 수준인데 비해, 영·유아/청소년 인구 규모는 지속적인 감소추세를 보이고 있다.

따라서 향후 머지않은 장래에 노동인구 감소로 인한 경제력 상실이라는 심각한 문제가 발생할 가능성이 매우 크다는 것을 보여주는 결과이다. 또한, 지방자치단체의 노령인구 증가와 영유아 수의 감소현상은 향후 지방자치단체의 재정지출을 감당할 수 있는 세원 부족현상을 초래할 근본적인 원인이 된다는 점에서 대안 마련이 시급할 것으로 판단된다.

<표 4-13> 자치단체 평균 인구 구조의 변화(2008년~2013년)

(단위 : 백만원, %)

구분	시			군		
	총인구	노령인구	영·유아 청소년	총인구	노령인구	영·유아 청소년
2008	285,358.0	25,672.5	92,343.7	54,148.1	10,818.9	14,204.1
2009	288,468.0	27,125.5	91,413.9	54,217.0	11,213.7	13,809.8
2010	294,686.0	28,194.7	90,686.2	54,685.0	11,423.3	13,485.2
2011	297,743.0	29,348.4	90,418.7	54,806.5	11,659.4	13,234.4
2012	300,324.0	30,409.9	90,372.7	54,825.9	11,800.3	13,036.5
2013	302,907.0	31,888.6	89,983.3	55,090.9	12,079.2	12,843.6
연평균 증가율	1.2%	4.4%	-0.5%	0.3%	2.2%	-2.0%

자료: KOSIS에 연결된 자료

<표 4-13>은 최근 6년 간 지방자치단체의 평균 인구구조의 변화이며, 최근 6년간 자치단체의 평균 인구구조를 살펴보면, 불과 6년의 변화만으로도 노령인구 증가현상을 뚜렷이 확인할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 총인구의 연평균 증가율에 비해 노령인구(65세 이상)의 연평균 증가율이 시와 군에서 각각 3.2%p, 1.9%p 높은 수준이다. 그리고 미래의 인구변화 동향을 살펴볼 수 있는 영·유아/청소년(0세~24

세) 인구는 시와 군 모두에서 마이너스 성장률을 보이고 있다.

따라서 이와 같은 자치단체의 재정환경 변화는 향후 자치단체의 재정운영에 심대한 영향을 미칠 수 있는 유의미한 변화로, 이에 대응하기 위한 대안 마련이 필요할 것으로 판단된다.

제2절 기초수요 측정변수들에 대한 기본특성 분석

여기에서는 측정항목 변수들의 기본특성을 분석한다. 앞서 설명한 바와 같이 보통교부세 산정을 위한 기초수요는 표준행정수요를 기초로 한다. 그리고 각각의 표준행정수요를 산정하기 위해서는 1~3개의 변수들을 채용한 회귀분석 방법이 적용되고 있으며, 회귀분석의 논리상 채용된 변수들의 계수 값은 독립변수 1단위 변화에 따른 종속변수의 변이량을 의미한다. 따라서 표준행정수요 산정을 위해 채용한 각각의 변수들은 그 자체로 보통교부세 산정에 핵심적인 영향을 미치는 변수로 작용함은 당연한 논리이다. 이 연구에서는 표준행정수요 산정을 위해 채용하고 있는 변수들에 대한 연도별 변화를 분석함으로써, 측정지표의 개선요소들을 탐색한다.

우선 일반관리비 변수의 경우 공무원수와 지방의원수 변수가 포함되어 있다. 시와 군에서 연도별 공무원수와 지방의원수의 변화를 살펴보면 <표 4-14>와 같다.

〈표 4-14〉 연도별 평균 공무원수 및 지방의원수

구분	시				군			
	공무원수		지방의원수		공무원수		지방의원수	
	평균 (명)	변이 계수	평균 (명)	변이 계수	평균 (명)	변이 계수	평균 (명)	변이 계수
2008	1,182.5 (494.4)	41.8	15.8 (7.6)	48.2	623.4 (98.5)	15.8	8.3 (1.5)	17.8
2009	1,155.1 (461.3)	39.9	15.8 (7.6)	48.2	609.1 (94.5)	15.5	8.3 (1.5)	17.8
2010	1,194.6 (494.4)	41.4	15.8 (7.6)	48.2	619.2 (98.5)	15.9	8.3 (1.5)	17.8
2011	1,150.7 (479.9)	41.7	15.8 (7.4)	46.9	588.9 (94.7)	16.1	8.3 (1.5)	17.8
2012	1,171.2 (488.0)	41.7	15.8 (7.4)	46.9	595.2 (96.5)	16.2	8.3 (1.5)	17.8
2013	1,190.7 (498.6)	41.9	15.8 (7.4)	47.0	603.1 (99.2)	16.5	8.3 (1.5)	17.5
CAGR	0.1%		0.1%		-0.7%		0.0%	

주) ()안의 값은 표준편차임

<표 4-14>에서 확인되는 바와 같이 공무원수와 지방의원수는 연도 간 변화가 크지 않은 변수들이며, 매년도 각 자치단체별 평균에 대한 변이계수 역시 거의 유사한 것을 확인할 수 있다. 이는 결과적으로 공무원수와 지방의원수는 연도 간 변이가 크지 않은 안정적인 변수임을 의미한다.

안전관리비에는 인구와 행정구역면적, 소하천길이가 변수로 포함되어 있으며, 행정구역면적과 소하천길이에 대한 연도별 기술통계 분석결과는 <표 4-15>와 같다. 이를 살펴보면, 지방자치단체의 평균 행정구역 넓이는 평균 약 51만4천km²이며, 소하천 길이는 평균 약 175km이다. 그리고 자치단체들의 개발경향에 따라서 소하천 길이는 상대적으로 감소하는 경향이 있으나, 연도별 편차가 거의 없는 안정적인 변수인 것으로 분석된다.

〈표 4-15〉 연도별 평균 행정구역면적 및 소하천길이

구분	시				군			
	행정구역면적		소하천길이		행정구역면적		소하천길이	
	평균 (천km ²)	변이 계수	평균 (km)	변이 계수	평균 (천km ²)	변이 계수	평균 (km)	변이 계수
2008	514.3 (367.8)	71.5	176.2 (155.2)	88.1	668.1 (298.1)	44.6	253.2 (133.3)	52.7
2009	514.5 (367.8)	71.5	177.3 (155.7)	87.8	668.4 (297.4)	44.5	253.1 (133.2)	52.6
2010	514.6 (367.8)	71.5	176.0 (155.2)	88.2	669.5 (298.1)	44.5	254.5 (133.3)	52.4
2011	515.0 (368.0)	71.4	177.7 (161.1)	90.7	669.7 (298.2)	44.5	253.1 (132.5)	52.4
2012	515.3 (368.0)	71.4	176.5 (160.0)	90.7	669.6 (298.3)	44.5	253.0 (131.4)	51.9
2013	514.3 (366.9)	71.3	175.3 (155.5)	88.7	669.3 (298.0)	44.5	253.7 (132.1)	52.1
CAGR	0.0%		-0.1%		0.0%		0.0%	

주) ()안의 값은 표준편차임

문화관광비는 인구수와 행정구역 면적을 변수로 표준행정수요 회귀식이 구성되어 있으며, 환경보호비에는 수질관리시설처리용량, 보건비에는 보건시설면적이 포함되어 있다.

이때, 수질관리시설처리용량의 경우 분뇨와 하수처리, 마을하수 처리, 축산폐기물 처리를 위한 시설의 처리용량을 의미하며, 시군 모두에서 매년 처리용량이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 또한, 보건시설면적 역시 매년 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있는 것이 확인된다.

두 변수의 변이계수를 살펴보면, 2008년에 비해 2013년으로 올수록 변이계수 값이 감소하고 있는 것을 확인할 수 있으며, 이는 결과적으로 동종의 자치단체 간 평균 시설규모 격차가 감소하고 있다는 것을 의미한다.

〈표 4-16〉 연도별 평균 수질관리시설처리용량 및 보건시설면적

구분	시				군			
	수질관리시설처리용량		보건시설면적		수질관리시설처리용량		보건시설면적	
	평균 (천㎡)	변이 계수	평균 (㎡)	변이 계수	평균 (천㎡)	변이 계수	평균 (㎡)	변이 계수
2008	124.3 (134.8)	108.5	6,260.1 (3,293.2)	52.6	10.5 (11.2)	106.3	5,957.0 (1,669.3)	28.0
2009	130.3 (131.3)	100.8	6,653.3 (2,914.3)	43.8	11.0 (10.8)	98.0	6,294.2 (1,626.2)	25.8
2010	136.1 (134.8)	99.1	7,259.6 (3,293.2)	45.4	11.5 (11.2)	96.8	6,612.6 (1,669.3)	25.2
2011	133.4 (133.2)	99.9	7,859.1 (4,027.3)	51.2	11.3 (11.0)	97.0	6,968.4 (1,732.0)	24.9
2012	137.2 (134.6)	98.1	8,141.4 (3,904.1)	48.0	11.9 (11.1)	93.7	7,256.4 (1,855.1)	25.6
2013	141.8 (136.0)	95.9	8,374.5 (3,998.9)	47.8	13.2 (12.6)	95.6	7,610.9 (1,773.2)	23.3
CAGR	2.7%		6.0%		4.6%		5.0%	

주) ()안의 값은 표준편차임

사회복지비 관련 표준행정수요는 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비로 구성된다. 이 중 기초생활보장비는 국민기초생활보장수급자수, 아동복지비는 아동수로 회귀식이 구성되어 있다.

분석결과에서 확인되는 바와 같이 국민기초생활보장수급자 수의 경우 시와 군 모두에서 점차 감소하고 있는 것을 확인할 수 있으며, 특히 군에서 연평균 감소수준이 더 큰 것을 확인할 수 있다. 이와 비교할 때, 아동수의 경우 시군 모두에서 감소하고 있으나, 군의 경우에서 역시 감소폭이 더 큰 것이 확인된다. 또한, 변이계수는 시의 경우 큰 폭의 변화가 확인되지 않으나, 군의 경우 변이계수가 약 9.1포인트 정도 증가한 것이 확인되며, 이는 군 단위에서 아동수의 감소수준이 자치단체별로 차이가 존재하고 있음을 의미한다.

〈표 4-17〉 연도별 평균 국민기초생활보장수급자수 및 아동수

구분	시				군			
	국민기초생활보장 수급자수		아동수		국민기초생활보장 수급자수		아동수	
	평균 (명)	변이 계수	평균 (천명)	변이 계수	평균 (명)	변이 계수	평균 (천명)	변이 계수
2008	8,329.6 (4,934.0)	59.2	92.3 (78.9)	85.4	3,223.7 (1,244.4)	38.6	14.2 (9.9)	69.8
2009	8,341.3 (4,973.3)	59.6	91.4 (79.6)	87.0	3,176.1 (1,263.6)	39.8	13.8 (9.7)	70.5
2010	8,214.3 (4,934.0)	60.1	90.7 (78.9)	87.0	3,051.5 (1,244.4)	40.8	13.5 (9.9)	73.5
2011	8,390.8 (5,042.3)	60.1	90.4 (78.5)	86.8	2,966.1 (1,234.7)	41.6	13.2 (10.0)	75.6
2012	8,273.1 (4,994.0)	60.4	90.4 (78.3)	86.6	2,846.7 (1,207.2)	42.4	13.0 (10.1)	77.4
2013	7,798.2 (4,740.2)	60.8	90.0 (78.1)	86.8	2,604.1 (1,108.9)	42.6	12.8 (10.1)	78.9
CAGR	-1.3%		-0.5%		-4.2%		-2.0%	

주) ()안의 값은 표준편차임

노인복지비의 경우 노령인구수와 경로당 수로 표준행정수요 산정 회귀식이 구성되어 있다. 그리고 <표 4-18>의 분석결과에서 확인되는 바와 같이, 자치단체의 노령인구수는 시와 군 모두에서 증가추세를 보이고 있는 것이 확인된다. 노령인구수의 변이계수는 변화가 크지는 않지만, 시와 군 모두에서 변이계수가 감소하고 있어, 이는 결과적으로 시·군 모두에서 노령인구수가 고르게 증가하고 있음을 의미한다.

다른 변수인 경로당 수는 시와 군 모두에서 최근 증가하는 추세를 보이고 있다. 앞서 논의한 바와 같이, 자치단체의 노령인구수는 시와 군 모두에서 증가하고 있는 추세를 보이며, 결과적으로 이는 노령인구 증가에 대한 대비가 필요함을 의미하는 결과이다.

〈표 4-18〉 연도별 평균 노령인구수 및 경로당수

구분	시				군			
	노령인구수		경로당 수		노령인구수		경로당 수	
	평균 (천명)	변이 계수	평균 (개)	변이 계수	평균 (천명)	변이 계수	평균 (개)	변이 계수
2008	25.7 (16.2)	63.2	387.8 (164.3)	42.4	10.8 (4.3)	39.8	256.6 (117.1)	45.6
2009	27.1 (15.5)	57.1	328.9 (160.5)	48.8	11.2 (4.2)	37.9	263.9 (115.1)	43.6
2010	28.2 (16.2)	57.5	336.9 (164.3)	48.8	11.4 (4.3)	37.7	271.8 (117.1)	43.1
2011	29.3 (17.0)	58.0	347.0 (169.6)	48.9	11.7 (4.4)	37.6	279.5 (120.0)	42.9
2012	30.4 (17.9)	58.9	353.9 (171.1)	48.4	11.8 (4.4)	37.6	284.8 (121.4)	42.6
2013	31.9 (19.1)	59.8	359.9 (173.4)	48.2	12.1 (4.5)	37.6	288.7 (122.4)	42.4
CAGR	4.4%		-1.5%		2.2%		2.4%	

주) ()안의 값은 표준편차임

〈표 4-19〉 연도별 평균 경지면적 및 사업체종사자수

구분	시				군			
	경지면적		사업체종사자수		경지면적		사업체종사자수	
	평균 (천km ²)	변이 계수	평균 (천명)	변이 계수	평균 (천km ²)	변이 계수	평균 (천명)	변이 계수
2008	10.0 (8.2)	81.4	80.6 (68.6)	85.1	11.0 (5.7)	52.0	14.7 (11.0)	75.0
2009	9.9 (8.3)	83.5	82.4 (66.5)	80.7	10.8 (5.7)	52.5	14.9 (10.8)	72.3
2010	9.8 (8.2)	83.7	84.8 (68.6)	80.8	10.7 (5.7)	53.3	15.1 (11.0)	73.3
2011	9.7 (8.1)	84.1	88.7 (71.5)	80.6	10.6 (5.7)	53.7	15.7 (11.5)	73.2
2012	9.8 (8.2)	83.8	92.0 (73.5)	79.8	10.8 (5.8)	53.7	16.3 (12.0)	73.8
2013	9.7 (8.2)	84.4	96.6 (78.0)	80.8	10.7 (5.8)	54.3	17.0 (13.0)	76.8
CAGR	-0.7%		3.7%		-0.6%		2.9%	

주) ()안의 값은 표준편차임

지역경제비는 농업비와 임수산비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비, 지역관리비로 구성되어 있다. 이 가운데 농업비와 산업경제비는 각각 경지면적과 사업체종사자수로 회귀식이 구성되어 있다. <표 4-19>의 분석결과를 살펴보면, 자치단체의 평균경지면적은 시와 군에서 비슷한 규모를 갖고 있는 것으로 확인되며, 경지면적은 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면, 사업체종사자 수는 시와 군에서 모두 점차 증가하고 있는 추세를 보이고 있지만, 규모 면에서는 확연한 차이를 보이고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-20〉 연도별 평균 산림면적 및 어장면적

구분	시				군			
	산림면적		어장면적		산림면적		어장면적	
	평균 (천km ²)	변이 계수						
2008	25.6 (22.3)	87.0	8.6 (22.3)	258.5	32.8 (13.6)	41.5	21.0 (57.6)	274.3
2009	25.5 (22.4)	87.8	9.0 (22.4)	248.0	32.7 (13.7)	41.8	21.7 (55.1)	254.4
2010	25.4 (22.3)	87.7	8.8 (22.3)	254.1	32.6 (13.6)	41.8	22.3 (57.6)	258.0
2011	25.3 (22.2)	87.7	9.5 (23.2)	243.3	32.5 (13.6)	41.9	22.8 (60.0)	263.5
2012	25.2 (22.1)	87.8	9.2 (22.5)	244.6	32.4 (13.5)	41.8	22.5 (58.3)	259.6
2013	25.2 (22.0)	87.6	9.6 (23.0)	238.8	32.4 (13.5)	41.8	22.6 (58.7)	259.5
CAGR	-0.3%		2.2%		-0.3%		1.5%	

주) ()안의 값은 표준편차임

임수산비는 산림면적과 어장면적, 갯벌면적으로 측정되며, 이 가운데 갯벌면적의 경우 서해안과 남해안의 연안지역 자치단체에만 존재하는 것이다. <표 4-20>에서 실시한 산림면적과 어장면적에 대한 기술통계 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 산림면적의 경우 연도간 큰 폭의 차이가 없는 것이 확인되었으며, 어장면적의

경우 연도간 소폭 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 어장면적에서 변이계수가 큰 것은 구조적으로 연안지역에 위치한 자치단체들의 경우, 내수면어업 등 어업행위를 더 활발하게 하고 있기 때문에 발생하는 당연한 결과이다.

〈표 4-21〉 연도별 평균 자동차대수 및 하천길이

구분	시				군			
	자동차 대수		하천길이		자동차 대수		하천길이	
	평균 (천대)	변이 계수	평균 (km)	변이 계수	평균 (천대)	변이 계수	평균 (km)	변이 계수
2008	96.5 (78.4)	81.2	127.5 (94.5)	74.1	19.3 (13.0)	67.6	175.1 (87.9)	50.2
2009	98.4 (77.5)	78.7	127.2 (93.2)	73.2	19.7 (12.3)	62.8	178.6 (86.0)	48.1
2010	101.0 (78.4)	77.6	127.8 (94.5)	73.9	20.3 (13.0)	64.0	176.4 (87.9)	49.8
2011	104.6 (80.4)	76.9	131.1 (97.1)	74.1	21.3 (13.6)	63.9	184.4 (94.1)	51.0
2012	109.0 (83.2)	76.3	130.9 (97.1)	74.2	22.2 (14.2)	64.2	184.8 (94.2)	51.0
2013	112.4 (85.0)	75.7	130.3 (95.2)	73.1	23.1 (14.8)	64.3	185.0 (94.3)	51.0
CAGR	3.1%		0.4%		3.7%		1.1%	

주) ()안의 값은 표준편차임

교통관리비는 자동차대수와 행정구역 면적, 지역관리비는 행정구역면적, 인구수, 하천길이를 변수로 표준행정수요를 산정하고 있다. <표 4-21>에서 자동차대수와 하천길이에 대한 기술통계 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 자동차 대수의 경우 시간에 따라 지속적으로 증가하고 있는 것을 확인할 수 있으며, 변이계수 역시 점차 감소하고 있다. 이를 토대로 판단컨대, 자동차 보급이 보편화되고 있으며, 이는 시와 군 모두에서 동일한 현상인 것으로 판단된다. 이와 비교할 때, 하천길이의 경우 이해하기 어려운 결과가 산출된 것을 확인할 수 있다. 일반적으로 판단컨대,

자치단체의 하천길이가 증가할 수 있는 여지는 그렇게 많지 않을 것이다. 그러나 분석결과를 통해 판단컨대, 자치단체의 하천길이는 소폭 증가하고 있는 것을 확인할 수 있으며, 군의 경우 2008년에 비해 2013년에 평균 10km가량 증가하였다. 이것이 측정방식과 기준의 차이에서 발생한 결과인지 판단이 필요할 것이다.

제3절 표준행정수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석 —

앞서 논의한 바와 같이, 2015년 기준으로 표준행정수요 산정을 위한 회귀식은 시와 군에서 동일한 회귀식을 사용하고 있다. 이를 수리적으로 해석하면, 시와 군에서 독립변수의 단위 변화에 따른 종속변수의 변이가 동일함, 즉, 측정항목 1단위 증가에 따른 기초수요량이 시와 군에서 동일하다는 것을 가정하는 것이다. 이 연구에서는 실제 시와 군에서 특성차이를 확인할 수 있을 것인지를 확인하기 위해 다음과 같은 두 가지 모형을 이용한 실증분석을 수행하는데, 우선은 시와 군을 구분하지 않고 회귀분석을 수행하고, 이를 시와 군을 각각 따로 분석한 결과를 상호 비교한다.

각각의 분석에 이용하는 모형은 2015년 표준행정수요를 산정하기 위한 회귀식을 이용하였으나, 이 연구에서는 표준행정수요 산정을 위해 행정자치부에서 사용한 동일한 종속변수 데이터를 이용할 수 없는 한계가 있으며, 따라서 이 연구에서는 다음과 같은 대리변수를 종속변수 측정값으로 사용하였다.

우선, ① 일반행정비의 일반관리비는 지방재정연감의 일반회계 세출 항목 가운데 일반공공행정분야 세출로, 안전관리비는 공공질서 및 안전 분야 세출로 측정하며, ② 문화환경비의 문화관광비는 문화 및 관광 분야 세출, 환경보호비는 환경보호분야 세출, 보건비는 보건 분야 세출, ③ 사회복지비의 기초생활보장비는 사회복지분야의 기초생활보장 세항목, 노인복지비와 아동복지비의 경우 지방재정연감에서는

노인/청소년 세항목으로 측정되므로, 이를 통합하여 분석하며, 장애인 복지비는 취약계층지원 세항목, 일반사회복지비는 사회복지 일반 세항목으로, ④ 지역경제비의 농업비는 농림해양수산 분야의 농업·농촌 세항목으로, 임수산비는 임업·산촌, 해양수산·어촌 세항목을 합산한 값으로 측정하였다. 또한, ⑤ 산업경제비는 산업·중소기업 분야의 세출로, 도로관리비는 수송 및 교통 분야의 도로 세항목으로, 교통관리비는 수송 및 교통분야에서 도로 세항목을 제외한 세출로 측정하였으며, ⑥ 마지막으로 지역관리비는 국토 및 지역개발 항목의 세출로 측정하였다.²⁶⁾

1. 일반행정비 항목

일반행정비 항목의 일반관리비 세항목에 대한 분석결과는 다음과 같다.

〈표 4-22〉 일반관리비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
Ge+La	51.6*** (3.6)	52.4*** (6.8)	31.7*** (8.8)
_cons	-10128.8*** (3585.5)	-11076.6 (8882.0)	2,012.9 (5,427.8)
adj. R2	0.5687	0.4478	0.1268
F-value	206.70***	59.40***	13.05***

주) 종속변수 : 일반공공행정 분야 세출결산, ()의 값은 표준오차임

***: p(0,001), **:p(0,01), *: p(0,05)

26) 이 연구에서 사용하는 종속변수 측정값은 실제 표준행정수요를 산정하기 위해 측정된 종속변수 측정값과는 상이하므로, 분석결과 도출된 회귀계수 값은 실제와 다르며 결과 해석시 주의를 요함. 또한, 행정자치부의 「보통교부세 산정내역」은 2015년을 기준으로 2014년에 측정된 값을 이용하지만, 본 연구에서는 2013년 까지의 일반회계 결산데이터를 이용하는 것에 차이가 있음

2015년의 회귀식은 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1(Ge + La)$ ”로 산정하였으며(Ge:기준인건비공무원수, La:지방의원수) <표 4-22>의 분석결과를 살펴보면, 독립변수의 계수 값은 모든 모형에서 통계적으로 유의미한 양의 계수 값을 갖는 것을 확인할 수 있다. 이는 일반관리비의 측정항목인 (공무원수+지방의원수)와 일반관리비 수요가 유의미한 상관관계를 가진다는 것을 의미한다.

시와 군을 분리하여 분석한 결과에서 확인되는 바와 같이 독립변수인 (공무원수+지방의원수)의 계수 값은 시와 군에서 차이가 존재하며, 이 차이는 독립변수의 측정값이 커질수록 상대적으로 더 큰 차이를 갖게 된다. 따라서 표준행정수요 측정항목에 대한 적용에 있어 시와 군에 차별적인 수식을 적용하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

다음으로, 일반행정비 항목의 안전관리비 세항목에 대한 표준행정수요 분석을 위해 행정자치부가 2015년에 사용한 회귀식은 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1P + \beta_2A + \beta_3Sr$ ”이다(P:인구수, A:행정구역면적, Sr:소하천길이). 이를 분석한 <표 4-23>을 살펴보면, 분석결과 모든 분석모형에서 통계적으로 유의미한 계수값은 도출되지 않았다.

<표 4-23> 안전관리비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
P	0.0026 (0.0035)	-0.0040 (0.0283)	0.0013 (0.0043)
A	0.0045 (0.0033)	0.0014 (0.0044)	0.0093 (0.0050)
Sr	0.0021 (0.0075)	0.0119 (0.0099)	-0.0111 (0.0118)
_cons	7,223,2780 (1,733,1750)	6,895,4680 (2,937,3490)	7,788,0560 (2,484,3840)
adj. R2	0.0183	0.0112	0.0190
F-value	1.97	1.31	1.47

주) 종속변수 : 공공질서 및 안전 분야 세출결산 ()의 값은 표준오차임

***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05)

2. 문화환경비

문화환경비 항목의 문화관광비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정자치부가 사용한 회귀식은 “ $\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln P + \beta_2 \ln A$ ”와 같으며(P:인구수, A:행정구역면적), 분석결과는 <표 4-24>와 같다.

<표 4-24> 문화관광비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
lnP	0.420*** (0.031)	0.475*** (0.061)	0.238*** (0.072)
lnA	0.242*** (0.036)	0.275 *** (0.045)	0.194** (0.074)
_cons	2.262*** (0.669)	1.181 (1.005)	4.846*** (1.170)
adj. R2	0.5515	0.5416	0.1816
F-value	96.92***	43.53***	10.21***

주) 종속변수 : 문화관광 분야 세출결산, ()의 값은 표준오차임
 ***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05)

분석결과를 살펴보면, 인구와 행정구역면적 변수는 모든 분석모형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 갖는 것을 확인할 수 있다. 이는 결과적으로 인구와 행정구역면적은 문화관광비 수요와 통계적으로 유의미한 상관관계를 보유하고 있음을 의미한다. 또한 유의미한 계수 값을 갖는 변수들의 경우 시와 군의 계수 값에서 상당한 차이가 발생하는 것을 확인할 수 있다.

다음으로, 문화환경비 항목의 환경보호비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정자치부가 사용한 회귀식은 “ $\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln P + \beta_2 \ln A + \beta_3 \ln W_f$ ”와 같으며(P:인구수, A:행정구역면적, Wf:수질관리시설처리용량), 분석결과는 <표 4-25>와 같다.

〈표 4-25〉 환경보호비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
lnP	0.345*** (0.072)	0.505*** (0.134)	0.106 (0.124)
lnA	0.224*** (0.047)	0.250*** (0.048)	0.183 (0.112)
lnWf	0.042 (0.046)	0.013 (0.121)	0.054 (0.057)
_cons	2.928*** (0.868)	0.946 (1.041)	5.945 (1.788)
adj. R2	0.4002	0.5363	0.0412
F-value	35.70***	28.76***	2.19

주) 종속변수 : 환경보호 분야 세출결산 ()의 값은 표준오차임
 ***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05)

분석결과를 살펴보면, 인구와 행정구역면적 변수는 시와 군을 분리분석한 모형의 군을 제외하고는 통계적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 가지며, 이는 이들 변수가 환경보호비 수요와 유의미한 상관관계를 가짐을 의미한다. 반면, 수질관리시설처리 용량 변수의 경우 모든 분석모형에서 유의미한 계수 값이 도출되지 않았다. 특히 시와 군을 구분하여 분석을 실시한 분석의 경우 시의 경우 대부분 유의미한 값을 갖는 반면, 군의 경우는 모든 변수가 통계적으로 유의미하지 않았다.

다음으로 문화환경비 항목의 보건비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정자치부는 회귀식으로 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1 P + \beta_2 H_f$ ”를 이용했다(P:인구수, Hf:보건시설면적). 구체

적인 분석결과를 살펴보면, <표 4-26>과 같다.

분석결과를 살펴보면, 인구와 보건시설면적 변수는 모든 분석모형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 가지며, 이는 이들 변수들이 보건비 수요와 밀접한 상관관계를 갖고 있음을 의미한다. 또한, 시와 군을 분리한 분석결과에서 확인할 수 있는 바와 같이, 통계적으로 유의미한 두 독립변수의 계수 값은 시와 군에서 차이가 있다.

<표 4-26> 보건비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
P	0.022*** (0.001)	0.023*** (0.001)	0.032*** (0.006)
Hf	0.333*** (0.060)	0.295*** (0.075)	0.478*** (0.119)
_cons	1,969.9*** (500.9)	1,718.5* (723.2)	553.099 (933.927)
adj. R2	0.8284	0.8508	0.3701
F-value	377.42***	206.25***	25.38***

주) 종속변수 : 보건 분야 세출결산 ()의 값은 표준오차임

***: p<0.001, **:p<0.01, *: p<0.05

3. 사회복지비

사회복지비 항목의 기초생활보장비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정자치부가 이용한 회귀식은 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1 BI$ ”와 같으며(BI:국민기초생활보장수급자수(일반+시설)), 분석결과는 <표 4-27>과 같다.

분석결과를 살펴보면, 국민기초생활보장수급자수 변수는 모든 분석모형에서 통계

적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 가지며, 이는 국민기초생활보장수급자 수에 따라서 기초생활보장비 수요가 상호 밀접히 연계되어 있음을 의미한다. 또한, 시와 군을 분리하여 실시한 회귀분석 결과에서 확인되는 바와 같이 시와 군에서의 BI 변수의 계수 값에 차이가 있다.

〈표 4-27〉 기초생활보장비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
BI	3.506*** (0.071)	3.534*** (0.125)	2.619*** (0.181)
_cons	-412,228 (462,880)	-511,742 (1,137,338)	1,794,400** (512,547)
adj. R2	0.9403	0.9175	0.7146
F-value	2459.40	801.33	208.83

주) 종속변수 : 기초생활보장 분야 세출결산, ()의 값은 표준오차임

***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05)

다음으로, 사회복지비 항목의 노인·청소년 복지비 세항목에 대한 분석을 위한 회귀식으로 2015년 행정자치부는 노인복지비의 경우 “ $\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln SC + \beta_2 \ln Sh$ ”, 아동복지비의 경우 “ $\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln Ch$ ”를 이용했으며, 두 회귀식 모두에서 로그모형을 이용하였다(Sc:노령인구수, Sh:경로당수(신고), Ch:아동수).

〈표 4-28〉은 노인/청소년 복지비를 대상으로 한 분석결과인데, 분석결과를 살펴보면, 노령인구수 변수는 모든 분석모형에서 유의미한 양의 계수값을 갖는 것이 확인되나, 경로당 수와 아동수의 경우 통계적으로 유의미한 계수 값이 도출되지 않았다. 또한, 시와 군을 분리하여 실시한 분석결과에서 노령인구수 변수는 시와 군에서 차이가 존재함이 확인된다.

〈표 4-28〉 노인/청소년 복지비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
lnSc	0.759*** (0.116)	0.772** (0.225)	0.677*** (0.074)
lnSh	0.064 (0.063)	0.047 (0.116)	0.117** (0.044)
lnCh	0.001 (0.055)	0.038 (0.123)	-0.004 (0.033)
_cons	2,393*** (0.401)	1,940* (0.849)	2,922*** (0.317)
adj. R2	0.8012	0.6333	0.9116
F-value	210.62	42.45	286.47

주) 종속변수 : 노인/청소년 복지 분야 세출결산 ()의 값은 표준오차임
 ***: p<0.001, **:p<0.01, *: p<0.05

다음으로, 사회복지비 항목의 장애인복지비 세항목에 대한 분석을 위해 행정자치부가 2015년 이용한 회귀식은 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1 D_p$ ”와 같다(D_p : 등록장애인수).

〈표 4-29〉 장애인복지비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
Dp	1,221*** (0.068)	1,071*** (0.120)	1,534*** (0.212)
_cons	2,392.9** (823.7)	5,586.8** (2,039.4)	126.6 (1,024.1)
adj. R2	0.6738	0.5227	0.3827
F-value	323.28	79.84	52.45

주) 종속변수 : 장애인복지 분야 세출결산 ()의 값은 표준오차임
 ***: p<0.001, **:p<0.01, *: p<0.05

<표 4-29>의 분석결과를 살펴보면, 등록장애인수 변수는 모든 분석모형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 가지며, 이는 장애인복지비 수요와 등록장애인수가 상호 유의미한 상관관계를 가짐을 의미한다. 또한, 시와 군을 분리하여 실시한 회귀분석 결과에서 확인되는 바와 같이 등록장애인수 변수의 계수 값은 시와 군에서 상당한 차이가 존재한다.

다음으로, 사회복지비 항목의 일반사회복지비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정자치부가 이용한 회귀식은 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1 P_i$ ”이다(P:인구수).

<표 4-30> 일반사회복지비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
P	0.006*** (0.001)	0.005** (0.002)	0.027*** (0.008)
_cons	1,258.5*** (365.6)	1,581.800 (832,333)	-3.526 (504.3)
adj. R2	0.0932	0.0531	0.1182
F-value	17.03	5.04	12.13

주) 종속변수 : 일반사회복지 분야 세출결산 ()의 값은 표준오차임

***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05)

<표 4-30>의 분석결과를 살펴보면, 인구 변수는 모든 분석모형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 가지며, 이는 일반사회복지비 수요가 인구수와 유의미한 상관관계를 갖고 있음을 의미한다. 또한, 시와 군을 분리하여 분석한 결과를 통해 확인되는 바와 같이 시와 군의 인구수 변수의 계수 값에 상당한 차이가 존재한다.

4. 지역경제비

지역경제비 항목의 농업비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정자치부가 이용한 회귀식은 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1 Ac$ ”와 같다(Ac:경지면적). <표 4-31>의 분석결과를 살펴보면, 경지면적 변수는 모든 분석모형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 가지며, 이는 경지면적 변수가 농업비 수요와 유의미한 상관관계를 갖고 있음을 의미한다. 또한, 시와 군을 분리하여 분석한 결과를 통해 확인되는 바와 같이 경지면적 변수의 계수 값은 시와 군에서 차이가 존재한다.

<표 4-31> 농업비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
Ac	3.473*** (0.142)	3.769*** (0.185)	2.889*** (0.206)
_cons	10,666.9*** (1,752.6)	4,913.9* (2,333.0)	19,406.1*** (2,488.8)
adj. R2	0.7934	0.8525	0.7031
F-value	600.07	417.18	197.55

주) 종속변수 : 농업비 분야 세출결산 ()의 값은 표준오차임
 ***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05)

다음으로 지역경제비 항목의 임수산비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정자치부가 이용한 회귀식은 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1 Fo + \beta_2 (Fg + Mf)$ ”와 같다(Fo:산림면적, Fg:어장면적, Mf:갯벌면적).

<표 4-32>의 분석결과를 살펴보면, 분석에 이용한 세 개의 독립변수는 대부분 모든 분석모형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 가지며, 이는 이들 변수들이 임수산비 수요와 유의미한 상관관계를 갖고 있음을 의미한다. 또한, 시와 군을 분리하여 실시한 분석결과 도출된 계수 값들을 상호 비교해 보면, 시와 군에서 계수

값에 차이가 존재함이 확인된다.

〈표 4-32〉 임수산비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
Fo	0.200*** (0.039)	0.192*** (0.030)	0.148* (0.066)
Fg	0.141*** (0.017)	0.483*** (0.032)	0.091*** (0.016)
Mf	0.041** (0.017)	0.029 (0.050)	0.046*** (0.016)
_cons	6,126.8*** (1,393.9)	2,909.9*** (1,068.9)	9,011.2*** (2,433.3)
adj. R2	0.4489	0.8214	0.4207
F-value	43.35	111.38	21.09

주) 종속변수 : 임·수산 분야 세출결산 ()의 값은 표준오차임

***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05)

다음으로 지역경제비 항목의 산업경제비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정 자치부가 이용한 회귀식은 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1 Ce$ ”와 같다(Ce:사업체종사자수).

〈표 4-33〉 산업경제비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
Ce	0.061*** (0.010)	0.055*** (0.015)	0.071 (0.063)
_cons	6,415.6*** (874.0)	7,399.4*** (1,809.1)	5,874.2*** (1,340.9)
adj. R2	0.1806	0.1530	0.0034
F-value	35.38	14.01	1.28

주) 종속변수 : 산업경제비 분야 세출결산 ()의 값은 표준오차임

***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05)

<표 4-33>의 분석결과를 살펴보면, 사업체종사자수 변수는 시군을 분리하여 실시한 분석에서 군을 제외하고 통계적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 가지며, 이는 사업체종사자수가 산업경제비 수요에 유의미한 상관관계를 갖고 있음을 의미한다. 다만, 시와 군의 계수 값 비교는 시와 군을 분리한 분석에서 군의 계수 값이 통계적으로 유의미하지 않아 비교가 어렵다.

다음으로, 지역경제비 항목의 도로관리비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정자치부가 이용한 회귀식은 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1 R_o$ ”이다(R_o : 도로면적(포장+미포장+미개통)).

<표 4-34> 도로관리비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
Ro	6.299*** (0.704)	4.175** (1.348)	10.270*** (2.989)
_cons	8,070.5*** (2,434.3)	20,839.3** (6,640.7)	668.1 (3,340.0)
adj. R2	0.3363	0.1066	0.1152
F-value	80.04	9.60	11.81

주) 종속변수 : 도로관리 분야 세출결산, ()의 값은 표준오차임
 ***: p<0.001, **:p<0.01, *: p<0.05

<표 4-34>의 분석결과를 살펴보면, 도로면적 변수는 모든 분석모형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 가지며, 이는 도로면적이 도로관리비 수요와 유의미한 상관관계를 갖고 있음을 의미한다. 또한, 시와 군을 분리하여 실시한 분석결과 도출된 계수 값들을 상호 비교해 보면, 시와 군에서 계수 값에 차이가 존재함이 확인된다.

다음으로, 지역경제비 항목의 교통관리비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정자치부가 이용한 회귀식은 “ $\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln Ca + \beta_2 \ln A$ ”이다(Ca :자동차대수, A :행정구역면적).

〈표 4-35〉 교통관리비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
lnCa	0.823*** (0.031)	0.825*** (0.055)	0.687*** (0.081)
lnA	0.066 (0.035)	0.078 (0.038)	0.097 (0.085)
_cons	0.695 (0.629)	0.551 (0.799)	1.601 (1.284)
adj. R2	0.8196	0.7595	0.4802
F-value	355.30	114.67	39.34

주) 종속변수 : 임수산 분야 세출결산, ()의 값은 표준오차임

***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05)

<표 4-35>의 분석결과를 살펴보면, 분석에 이용한 두 개의 독립변수 가운데 자동차대수 변수는 모든 분석모형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 계수 값을 가지며, 이는 자동차 대수가 교통관리비 수요와 상관관계를 갖고 있음을 의미한다. 또한, 시와 군을 분리하여 실시한 분석결과 도출된 계수 값들을 상호 비교해 보면, 시와 군에서 계수 값에 차이가 존재함이 확인된다.

다음으로, 지역경제비 항목의 지역관리비 세항목에 대한 분석을 위해 2015년 행정자치부가 이용한 회귀식은 “ $Y_i = \beta_0 + \beta_1 A_i + \beta_2 P_i + \beta_3 R_i$ ”이다(A: 행정구역면적, P:인구수, R:하천길이).

<표 4-36>의 분석결과를 살펴보면, 분석에 이용한 세 개의 독립변수들 가운데 행정구역면적과 인구 변수는 시와 군을 통합하여 분석한 경우와, 시와 군을 분리한 분석에서의 시를 대상으로 한 경우 유의미한 양(+)의 계수 값을 갖는다. 반면 하천길이 변수는 모든 모형에서 유의미한 값이 도출되지 않았다.

〈표 4-36〉 임수산비 회귀분석 결과(2013년 기준)

구분	시군 통합분석	시군 분리분석	
		시	군
A	0.022** (0.008)	0.041** (0.015)	0.003 (0.008)
P	0.065*** (0.009)	0.064*** (0.013)	0.053 (0.053)
Ri	0.024 (0.028)	-0.015 (0.058)	0.051 (0.027)
_cons	14,626.0*** (4,346.6)	11,190.3 (7,423.3)	21,678.6*** (5,393.7)
adj. R2	0.2868	0.3056	0.0843
F-value	21.91	11.56	3.55

주) 종속변수 : 공공질서 및 안전 분야 세출결산 ()의 값은 표준오차임
 ***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05)

제4절 패널데이터를 이용한 기초수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석

이 연구에서는 앞서 살펴보았던 항목별 분석결과를 확장하여, 패널데이터를 이용하여 각 항목별 수요요인들을 탐색하였다. 이 연구에서는 기초수요 측정을 위한 4대 분야별 기초수요 측정항목들과, 실제 지방자치단체의 항목별 재정지출 수준을 상호 연계하여 자치단체별 패널데이터를 구축하고, 이를 기초로 한 통계분석을 수행하였다.

이 연구에서 항목별로 채용한 변수들은 다음과 같다.²⁷⁾

우선, 일반행정비 항목에는 공무원수, 지방의원수, 인구수, 행정구역면적, 소하천

27) 구체적인 내용은 이 연구의 제3장 〈표 3-2〉를 참고하기 바람

길이를 변수로 채용하였다. 다음으로, 문화환경비 항목에는 인구수, 행정구역면적, 수질관리시설처리용량을 변수로 채용하였으며, 사회복지비 항목에는 국민기초생활보장수급자수, 노령인구수, 경로당수, 아동수, 등록장애인수, 인구수를 변수로 채용하였다. 그리고 마지막으로 지역경제비 항목에는 경지면적, 산림면적, 어장면적, 갯벌면적, 사업체종사자수, 도로면적, 자동차대수, 행정구역면적, 인구수, 하천길이를 변수로 채용하였다.

우선 일반행정비 항목에 대한 실증분석 결과를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 우선 수요요인으로 채택된 공무원수 변수는 Model2에서 통계적으로 유의미한 양의 계수 값을 갖는 것이 확인된다. 이는 다른 조건이 동일하다고 가정하였을 때, 공무원수의 증가가 상대적으로 일반행정비의 증가를 초래하는 요인임을 의미한다. 또한, 유사하게 지방의원수 변수는 Model1에서 유의미한 양(+)의 계수값을 가지며, 이는 지방의원수의 변화가 일반행정비 수요의 증가를 초래함을 의미한다. 다만, 지방의원수의 경우 연도간 편차가 크지 않다는 특징이 있다.

인구변수는 Model2에서 유의미한 양(+)의 계수값을 갖는다. 인구의 증가는 행정수요의 증가를 초래하므로, 일반행정비 증가를 유도하는 요인이라는 점에 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 다만, 행정구역면적과 소하천 길이의 경우 통계적으로 유의미한 계수값이 도출되지 않았다. 그러나 이와 같은 결과가 초래된 원인은 이 두 변수가 연도간 변이가 거의 없는 변수이기 때문일 수 있다. 이외에도 통제변수로 채용한 자치단체의 재정변수들은 대부분 통계적으로 유의미한 계수 값을 갖는 것이 확인된다.

〈표 4-37〉 수요요인 분석결과(일반행정비)

변수		Model1: Fixed effect Model	Model2: Random effect Model
Dum	(1=시)		-4,304.5 (3,637.0)
Ge	(공무원수)	11,890 (16,692)	32,447*** (9,337)
La	(지방의원수)	5,079.8*** (1,143.2)	-394.4 (504.7)
lnP	(ln인구)	23,643 (15,222)	27,552*** (4,422.4)
lnA	(ln행정구역면적)	134,242 (76,376)	-5,869.0* (2,784.1)
lnSr	(소하천길이)	4,683.3 (6,014.2)	570.7 (2,133.7)
lnb2pop	(ln1인당 지방세)	520.1 (1,757.1)	4,473.7** (1,627.2)
lnb3pop	(ln1인당세외수입)	8,181.2*** (1,790.7)	7,405.5*** (1,734.5)
lnnonpop	(ln1인당무조건부지원금)	17,102.4*** (3,343.0)	8,535.1*** (3,124.0)
lnb6pop	(ln1인당보조금)	16,490.8*** (2,633.1)	10,626.8*** (2,346.6)
lnb7pop	(ln1인당지방채)	58,053 (230,097)	-43,529 (230.8)
_cons		-2,412.6** (996,891.1)	-445,689.6 (66,394.2)
R2	within	0.4611	0.1156
	between	0.6256	0.6450
	overall	0.4052	0.5342
F-value		102.22***	404.09***

주) 종속변수 : 일반행정비, ***: $p < 0.001$, **: $p < 0.01$, *: $p < 0.05$.

〈표 4-38〉 수요요인 분석결과(문화환경비)

변수		Model1: Fixed effect Model	Model2: Random effect Model
Dum	(1=시)		-170.7 (4,529.2)
lnP	(ln인구)	53,094.0*** (13,604.2)	50,546.5*** (3,539.1)
lnA	(ln행정구역면적)	96,744.0 (71,722.7)	3,842.9* (1,905.2)
lnWf	(ln수질관리시설처리용량)	791.4 (1,123.9)	670.0 (899.8)
lnb2pop	(ln1인당 지방세)	-3,655.8* (1,653.1)	-3,351.3* (1,538.2)
lnb3pop	(ln1인당세외수입)	12,376.8*** (1,680.6)	12,966.1*** (1,597.4)
lnnonpop	(ln1인당무조건부지원금)	-382.9 (3,143.8)	1,586.3 (2,903.7)
lnb6pop	(ln1인당보조금)	21,800.2*** (2,496.4)	22,196.5*** (2,250.0)
lnb7pop	(ln1인당지방채)	524.0* (216.2)	544,580** (212,514)
_cons		-2,036,893.0* (938,130.1)	-817,436.6*** (54,773.7)
R2	within	0.1757	0.1731
	between	0.1225	0.7237
	overall	0.11356	0.6596
F-value		20.70	569.76

주) 종속변수 : 문화환경비

***: p<0.001, **:p<0.01, *: p<0.05.

〈표 4-39〉 수요요인 분석결과(사회복지비)

변수		Model1: Fixed effect Model	Model2: Random effect Model
Dum (1=시)			-4,929.9 (7,728.5)
lnBl (ln기초생활보장자수)		13,636.2 (8,869.3)	35,297.8*** (5,892.6)
lnSc (ln노령인구수)		273,314.1*** (14,892.3)	103,470.0*** (12,614.5)
lnSh (ln경로당수)		9,298.8** (3,099.0)	12,165.1*** (3,211.4)
lnCh (ln아동수)		15,744.9 (15,694.1)	16,929.4 (16,374.9)
lnDp (ln등록장애인수)		20,871.1*** (6,015.4)	-5,460.1 (6,630.8)
lnP (ln인구수)		4,762.5 (28,475.1)	52,480.3* (23,260.2)
lnb2pop (ln1인당 지방세)		-2,591.6 (2,024.8)	-927.2 (2,333.9)
lnb3pop (ln1인당세외수입)		7,053.4** (2,098.2)	599.1 (2,394.1)
lnnonpop (ln1인당무조건부지원금)		-276.1 (4,293.8)	9,231.8* (4,648.3)
lnb6pop (ln1인당보조금)		28,676.8*** (3,396.2)	41,181.0*** (3,772.6)
lnb7pop (ln1인당지방채)		178.8 (263.6)	-80.5 (312.4)
_cons		-2,986,105*** (201,042)	-1,633,324*** (101,183)
R2	within	0.6312	0.5054
	between	0.7244	0.7949
	overall	0.6913	0.7661
F-value		120.41	1379.95

주) 종속변수 : 사회복지비

***: p<0.001, **:p<0.01, *: p<0.05.

〈표 4-40〉 수요요인 분석결과(지역경제비)

변수		Model1: Fixed effect Model	Model2: Random effect Model
Dum	(1=시)		-22,080.3*** (6,492.6)
lnAc	(ln경지면적)	-52,354.0*** (15,411.9)	-22,887.7*** (3,271.8)
lnFo	(ln산림면적)	-66,339.2* (29,562.3)	-20,746.3*** (6,134.6)
lnFg	(ln어장면적)	3,819.2*** (691.1)	2,510.0*** (536.9)
lnMf	(ln갯벌면적)	1,228.2 (817.3)	-1,550.9** (495.2)
lnCe	(ln사업체종사자수)	80,740.7*** (11,639.5)	25,541.8*** (7,584.7)
lnRo	(ln도로면적)	-4,626.6* (2,268.6)	-3,648.0 (2,208.1)
lnA	(ln행정구역면적)	15,282.2 (100,651.8)	27,607.8*** (7,976.4)
lnP	(ln인구수)	177,867.5*** (21,627.7)	108,615.5*** (9,969.8)
lnRi	(ln하천길이)	-2,685.4 (1,641.8)	-1,294.9 (1,149.1)
lnb2pop	(ln1인당 지방세)	-1,883.3 (2,278.8)	-1,511.7 (2,344.8)
lnb3pop	(ln1인당세외수입)	5,016.1* (2,340.2)	2,420.5 (2,369.9)
lnnonpop	(ln1인당무조건부지원금)	6,865.4 (4,840)	28,139.1*** (4,332)
lnb6pop	(ln1인당보조금)	40,513.7*** (3,658.6)	51,892.9*** (3,436.6)
lnb7pop	(ln1인당지방채)	40.6 (298.0)	-164.0 (315.8)
_cons		-2,178,166 (1,340,691.0)	-1,912,497*** (90,921.4)
R2	within	0.5336	0.4617
	between	0.7386	0.8767
	overall	0.6921	0.8398
F-value		62.76	1795.79

주) 종속변수 : 지역경제비

***: p(0.001), **:p(0.01), *: p(0.05).

문화환경비에 대한 분석결과를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 우선 수요요인 가운데 인구변수의 경우 모든 분석모형에서 통계적으로 유의미한 양의 계수값이 도출되었으며, 이는 인구 증가에 따라 문화환경비 수요가 유의미하게 증가할 것이라는 점을 의미한다. 그리고 행정구역면적 변수는 Model2에서 유의미한 양(+)의 계수값이 도출되었으며, 이는 행정구역면적은 문화환경 분야에 대한 비용증가에 유의미하게 영향을 미치는 변수임을 의미한다.

사회복지비에 대한 분석결과를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 우선, 기초생활보장지수는 Model2에서 유의미한 계수값이 도출되었으며, 노령인구수와 경로당수는 두모형 모두에서 유의미한 계수값이 도출되었다. 그리고 등록장애인수는 Model1에서, 인구수는 Model2에서 유의미한 계수값이 도출되었다.

다음으로 지역경제비에 대한 분석결과를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 우선 지역경제개발비의 경우 시군 가변수의 계수값이 통계적으로 유의미한 음(-)의 값을 갖는 것이 확인되었다. 이는 앞서 지역개발비 각 개별 세항목들에 대한 분석에서 시군 가변수가 상대적으로 많이 유의미한 값을 갖은 것과 유사한 결과이며, 이는 결과적으로 지역경제비의 경우 시와 군에서 서로 다른 특성차이를 갖고 있음을 의미하는 결과이기도 하다. 독립변수인 경지면적, 산림면적, 어장면적 등의 개별 변수들은 대부분의 분석결과에서 통계적으로 유의미한 계수값이 도출되었으며, 이는 결과적으로 이들 수요요인의 변화에 따라서 지역경제비 수요가 유의미하게 변동하게 될 것임을 의미한다.

제5절 기초수요 측정항목별 정책효과 분석

1. 기초수요 측정항목과 재정력간의 관계 분석

앞서의 분석내용을 확장하여, 기초수요 측정항목과 재정력 간의 관계를 분석해 보면, 각각의 측정항목들이 자치단체 간 재정력 격차 완화에 미치는 영향력의 크기를 상호 비교해 볼 수 있다. 보통교부세는 각 항목별 기초수요를 기초로 산정되며, 각 항목별 기초수요는 [측정항목 측정값 × 단위비용 × 보정계수]로 산정되므로, 기초수요 측정항목은 보통교부세 산정결과에 핵심적인 영향을 미치는 요인에 해당한다. 이 연구에서는 측정항목 측정값, 보정계수, 그리고 각 세항목별 기초수요액을 대상으로 평균차이 분석과 상관관계 분석을 이용한 실증분석을 수행하였다. 이때, 단위비용을 제외하는 것은 이 값이 모든 자치단체에 동일하게 적용되는 값이기 때문이다.

항목별 기초수요액 평균비교 시에는 측정항목 당 기초수요액을 산정하여 재정력에 따른 집단간 평균차이 분석을 실시하였는데, 이는 재정력이 높은 자치단체일수록 상대적으로 높은 측정단위를 가질 가능성이 높기 때문이다. 예를 들어 인구와 공무원수 등의 경우 상대적으로 높은 재정력을 가진 자치단체일수록 더 높은 평균값을 갖는 경향이 있다.²⁸⁾ 따라서 이를 감안하지 않고 기초수요액 그 자체를 집단 간 비교할 경우 분석결과에 편의(Bias)가 발생하게 되는 문제가 있다.

이상의 내용을 정리하면, 이 절에서는 시와 군 자치단체를 각각 재정력을 기준으로 2개의 집단(높은 재정력, 낮은 재정력)으로 구분하고, 다음과 같은 세 가지 측면의 평균차이 분석을 실시하고 결과를 해석하며, 분석에는 2015년 데이터를 이용한다. 첫째는, 세항목에 대한 측정항목(지표)에 대한 집단간 평균차이 분석이며, 둘째로, 보정계수에 대한 집단간 평균차이 분석, 그리고 마지막으로 측정항목 단위당 해

28) 이에 대한 자세한 분석결과는 이후 분석결과를 참고하기 바람

당 세항목의 기초수요액에 대한 집단간 평균차이 분석이 그것이다.

구체적으로 이 연구에서 보통교부세 기초수요액 산정을 위해 각 항목별로 적용하고 있는 측정항목들을 정리하면 <표 4-41>과 같다. 기초수요액 산정을 위하여 가장 많이 활용되는 측정항목은 인구수로 총 5개 세항목에서 측정항목으로 적용되고 있다. 이 연구에서는 4개 항목의 17개 세항목을 대상으로 실증분석을 수행하였다.

<표 4-41> 기초수요액 산정을 위한 세항목별 측정항목

항목	세항목	측정항목
일반행정비	인건비	공무원수
	일반관리비	공무원수
	안전관리비	인구수
문화환경비	문화관광비	인구수
	환경보호비	인구수
	보건비	인구수
사회복지비	기초생활보장비	국민기초생활보장수급자수
	노인복지비	노령인구수
	아동복지비	아동수
	장애인복지비	등록장애인수
	일반사회복지비	인구수
지역경제비	농업비	경지면적
	임수산비	산림·어장·갯벌 면적
	산업경제비	사업체 종사자수
	도로관리비	도로면적
	교통관리비	자동차대수
	지역관리비	행정구역면적

가. 일반행정비 분야

일반행정비는 인건비, 일반관리비, 안전관리비의 3개 세항목으로 구성된다. 이때, 인건비와 일반관리비의 측정항목은 모두 동일하게 공무원수이며, 안전관리비의 측정항목은 인구수를 이용하고 있다.

<표 4-42>는 일반행정비 항목의 인건비 세항목에 대한 분석결과이다. 이를 살펴

보면, 일반행정비는 3개의 세항목으로(인건비, 일반관리비, 안전관리비) 구성되며, 이 가운데 인건비와 일반관리비는 공무원수를 측정항목으로 하고 있다.

〈표 4-42〉 인건비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 백만원)

구분	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 소요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	1,070.7 (316.4)	-2.7384* *	1.013 (0,047)	2.2583*	48.2 (2.3)	2.2583*
	높은재정력 (N=38)	1,474.3 (840.2)		0.982 (0,068)		46.7 (3.2)	
	전체 (N=75)	1,275.2 (665.5)		0.997 (0,060)		47.5 (2.9)	
군	낮은재정력 (N=41)	590.6 (92.0)	-1.9968*	1.012 (0,036)	3.1736**	47.1 (1.7)	3.1736**
	높은재정력 (N=41)	632.3 (97.1)		0.987 (0,036)		46.0 (1.7)	
	전체 (N=82)	611.4 (96.3)		0.999 (0,038)		46.5 (1.8)	

주) ()안의 값은 표준편차임, ***: p<0.001, **:p0.01, *:p<0.05

〈표 4-42〉의 분석결과를 살펴보면, 우선, 세항목인 인건비의 기초수요를 산정에 활용된 측정항목인 공무원수의 집단별 평균차이 분석결과를 살펴보면, 평균 공무원 수는 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 높은 재정력을 가진 자치단체들이 더 많은 것으로 분석되었다. 반면, 인건비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 높다. 인건비 세항목에 대한 공무원 1인당 평균기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 낮은 재정력을 보유하고 있는 자치단체들의 평균 기초수요액이 더 높은 것으로 분석되었다. 그리고 이와 같

은 분석결과는 시와 군에서 동일한 것으로 분석되었다.

동일한 방법으로 일반관리비에 대한 평균차이 분석을 살펴보면 <표 4-43>, <표 4-44>와 같다. 이때, 앞서 설명한 바와 같이 일반관리비는 인건비 항목과 유사하게 공무원수를 측정항목으로 하고 있으므로, 공무원수의 평균차이 분석결과는 앞서의 결과를 인용하였다.

<표 4-43> 일반관리비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 백만원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	1,070.7 (316.4)	-2.7384**	1.014 (0.021)	1.8736*	21.3 (0.3)	1.8810*
	높은재정력 (N=38)	1,474.3 (840.2)		1.004 (0.022)		21.2 (0.3)	
	전체 (N=75)	1,275.2 (665.5)		1.009 (0.022)		21.2 (0.3)	
군	낮은재정력 (N=41)	590.6 (92.0)	-1.9968*	1.005 (0.012)	1.8810*	21.3 (0.3)	1.8810*
	높은재정력 (N=41)	632.3 (97.1)		0.999 (0.016)		21.2 (0.3)	
	전체 (N=82)	611.4 (96.3)		1.002 (0.014)		21.2 (0.3)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

<표 4-43>의 분석결과를 살펴보면, 우선 일반행정비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 높은 것을 확인할 수 있다. 일반관리비 세항목에 대한 공무원 1인당 평균 기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과는 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 낮은 재정력을 보유하고 있는 자치단체들의 평균 기초수요액이

더 높은 것으로 분석되었다.

〈표 4-44〉 안전관리비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	160,822.9 (85,347.5)	-5.8617***	2.377 (1.325)	6.8579***	39.5 (22.1)	6.8579***
	높은재정력 (N=38)	461,939.3 (300,858.4)		0.816 (0.455)		13.6 (7.6)	
	전체 (N=75)	313,388.6 (267,902.2)		1.586 (1.255)		26.4 (20.9)	
군	낮은재정력 (N=41)	39,969.3 (13,838.9)	-4.0742***	1.513 (0.679)	4.1161***	123.2 (55.3)	4.1161***
	높은재정력 (N=41)	66,536.5 (39,394.0)		0.958 (0.534)		78.0 (43.5)	
	전체 (N=82)	53,252.9 (32,242.4)		1.235 (0.668)		100.6 (54.4)	

주) ()안의 값은 표준편차임, ***: p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

〈표 4-44〉는 안전관리비에 대한 분석결과이며, 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 안전관리비는 인구수를 측정항목으로 하며, 인구수에 대한 평균차이 분석결과, 통계적으로 유의미한 수준에서 높은 재정력을 가진 자치단체의 인구가 월등히 더 많은 것으로 분석되었다. 반면, 안전관리비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 높은 것을 확인할 수 있다.

또한, 안전관리비 세항목에 대한 인구 1인당 평균 기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과는 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 낮은 재정력을 보유하고 있는 자치단체들의 평균 기초수요액이 더 높은 것으로 분석되었다.

나. 문화환경비 분야

문화환경비는 문화관광비, 환경보호비, 보건비의 3개 세항목으로 구성되어있다. 문화환경비 항목의 3개 세항목은 모두 인구수를 측정항목으로 하고 있다. 우선 <표 4-45>는 문화관광비 세항목에 대한 분석결과이다.

〈표 4-45〉 문화관광비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	160,822.9 (85,347.5)	-5.8617***	2.131 (0.823)	7.9522***	133.6 (51.6)	7.9523***
	높은재정력 (N=38)	461,939.3 (300,858.4)		0.877 (0.510)		55.0 (32.0)	
	전체 (N=75)	313,388.6 (267,902.2)		1.496 (0.926)		93.8 (58.1)	
군	낮은재정력 (N=41)	39,969.3 (13,838.9)	-4.0742***	1.343 (0.340)	4.8658***	246.6 (62.4)	4.8658***
	높은재정력 (N=41)	66,536.5 (39,394.0)		0.973 (0.348)		178.7 (63.9)	
	전체 (N=82)	53,252.9 (32,242.4)		1.158 (0.389)		212.6 (71.5)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p(0.001, **:p0.01, *:p(0.05

<표 4-45>의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 문화관광비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 높은 것을 확인할 수 있다. 또한, 문화관광비 세항목

에 대한 인구 1인당 평균 기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과는 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 낮은 재정력을 보유하고 있는 자치단체들의 평균 기초수요액이 더 높은 것으로 분석되었다.

〈표 4-46〉 환경보호비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	160,822.9 (85,347.5)	-5.8617***	1.835 (0.496)	8.5028***	151.9 (41.1)	8.5028***
	높은재정력 (N=38)	461,939.3 (300,858.4)		0.978 (0.368)		81.0 (30.5)	
	전체 (N=75)	313,388.6 (267,902.2)		1.401 (0.611)		116.0 (50.6)	
군	낮은재정력 (N=41)	39,969.3 (13,838.9)	-4.0742***	1.288 (0.235)	5.1844***	292.3 (53.3)	5.1844***
	높은재정력 (N=41)	66,536.5 (39,394.0)		0.998 (0.269)		226.6 (61.1)	
	전체 (N=82)	53,252.9 (32,242.4)		1.143 (0.290)		259.5 (65.9)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

〈표 4-46〉은 환경보호비 세항목에 대한 분석결과이며, 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 환경보호비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 높은 것을 확인할 수 있다. 또한, 환경보호비 세항목에 대한 인구 1인당 평균 기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과는 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 낮은

재정력을 보유하고 있는 자치단체들의 평균 기초수요액이 더 높은 것으로 분석되었다.

〈표 4-47〉 보건비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	160,822.9 (85,347.5)	-5.8617***	1.656 (0.631)	6.5383***	31.5 (12.0)	6.5368***
	높은재정력 (N=38)	461,939.3 (300,858.4)		0.935 (0.250)		17.8 (4.8)	
	전체 (N=75)	313,388.6 (267,902.2)		1.291 (0.597)		24.6 (11.4)	
군	낮은재정력 (N=41)	39,969.3 (13,838.9)	-4.0742***	1.396 (0.402)	3.8211***	85.7 (24.7)	3.8211***
	높은재정력 (N=41)	66,536.5 (39,394.0)		1.014 (0.498)		62.2 (30.6)	
	전체 (N=82)	53,252.9 (32,242.4)		1.205 (0.489)		74.0 (30.0)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p(0.001, **:p0.01, *:p(0.05

<표 4-47>은 보건비 세항목에 대한 분석결과이며, 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 보건비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 높은 것을 확인할 수 있다. 그리고 보건비 세항목에 대한 인구 1인당 평균 기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과는 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 낮은 재정력을 보유하고 있는 자치단체들의 평균 기초수요액이 더 높은 것으로 분석되었다.

다. 사회복지비 분야

기초수요 산정에 있어 사회복지비 항목은 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비의 5개 세항목으로 구성된다. 이때, ① 기초생활보장비는 국민기초생활보장수급자수, ② 노인복지비는 노령인구수, ③ 아동복지비는 아동수, ④ 장애인복지비는 등록장애인수, ⑤ 일반사회복지비는 인구수를 측정항목으로 하고 있다. <표 4-48>은 기초생활보장비 세항목에 대한 분석결과이다.

〈표 4-48〉 기초생활보장비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	6,550.9 (3,092.5)	-1.2421	1,160 (0,588)	0,3460	1014.9 (526.5)	0,0530
	높은재정력 (N=38)	7,856.9 (5,620.2)		1,122 (0,323)		1009.7 (295.3)	
	전체 (N=75)	7,212.6 (4,569.3)		1,141 (0,470)		1012.3 (422.4)	
군	낮은재정력 (N=41)	2,013.4 (688.5)	-2,0753*	1,103 (0,175)	-0,3912	1127.5 (179.2)	-0,3912
	높은재정력 (N=41)	2,450.9 (1,161.0)		1,147 (0,701)		1172.6 (716.8)	
	전체 (N=82)	2,232.2 (973.8)		1,125 (0,508)		1150.0 (519.7)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

<표 4-48>의 분석결과를 살펴보면 앞서의 분석결과와는 다른 결과가 도출되었으며, 주요 분석결과는 다음과 같다. 우선, 기초생활보장비 산정에 활용된 측정항목인 기초생활보장수급자수는 절대 평균 기준으로는 재정력이 높은 자치단체의 평균이 상대적으로 높으나, 시의 경우 평균차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 또한, 기초생활보장비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 시와 군 모두에서 통계적으로 유의미한 차이가 확인되지 않았으며, 기초생활보장자 1인당 평균 기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과는 통계적으로 유의미한 수준의 차이가 확인되지 않았다.

〈표 4-49〉 노인복지비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	26,420.5 (10,373.3)	-3.7694***	1.131 (0.095)	4.7767***	654.0 (55.2)	4.7767***
	높은재정력 (N=38)	44,989.4 (28,158.3)		1.010 (0.123)		583.7 (71.1)	
	전체 (N=75)	35,828.7 (23,154.8)		1.070 (0.125)		618.4 (72.5)	
군	낮은재정력 (N=41)	11,488.3 (4,534.6)	-1.9384*	1.053 (0.067)	3.5305***	678.3 (43.0)	3.5305***
	높은재정력 (N=41)	13,465.9 (4,702.3)		0.998 (0.074)		642.9 (47.9)	
	전체 (N=82)	12,477.1 (4,697.2)		1.025 (0.075)		660.6 (48.6)	

주) ()안의 값은 표준편차임, ***: p(0.001), **:p0.01, *:p(0.05

<표 4-49>는 노인복지비 세항목에 대한 분석결과이다. 이를 살펴보면, 우선, 노인복지비 산정에 활용된 측정항목인 노령인구수의 집단간 평균차이 분석결과 두 집단

의 평균값은 통계적으로 유의미한 수준에서 발생하는 차이이며, 상대적으로 높은 재정력을 보유한 자치단체의 평균 노령인구수가 더 높은 것을 확인할 수 있다. 그리고 노인복지비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 높다. 또한, 노인복지비 세항목에 대한 노령인구 1인당 평균 기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과는 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 낮은 재정력을 보유하고 있는 자치단체들의 평균 기초수요액이 더 높은 것으로 분석되었다.

〈표 4-50〉 아동복지비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	28,493.0 (17,329.9)	-6.3786***	1.325 (0.176)	7.3904***	848.9 (112.9)	7.3909***
	높은재정력 (N=38)	93,935.2 (60,009.1)		1.030 (0.170)		659.4 (109.2)	
	전체 (N=75)	61,650.4 (55,060.0)		1.176 (0.228)		752.9 (145.8)	
군	낮은재정력 (N=41)	5,194.9 (2,092.3)	-4.0159***	1.173 (0.102)	4.3528***	1160.6 (101.0)	4.3528***
	높은재정력 (N=41)	10,811.9 (8,708.2)		1.041 (0.165)		1030.1 (163.2)	
	전체 (N=82)	8,003.4 (6,898.9)		1.107 (0.152)		1095.4 (150.0)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p(0.001, **:p0.01, *:p(0.05

<표 4-50>은 아동복지비 세항목에 대한 분석결과이다. 이를 살펴보면, 우선, 아동복지비 산정에 활용된 측정항목인 아동수의 집단간 평균차이 분석결과 두 집단의 평균값은 통계적으로 유의미한 수준에서 발생하는 차이이며, 상대적으로 높은 재정

력을 보유한 자치단체의 평균 아동수가 더 높다. 그리고 아동복지비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 높은 것을 확인할 수 있다. 또한, 아동복지비 세항목에 대한 아동 1인당 평균 기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과는 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 낮은 재정력을 보유하고 있는 자치단체들의 평균 기초수요액이 더 높은 것으로 분석되었다.

<표 4-51> 장애인복지비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	10,551.7 (4,439.4)	-4.3195***	1.004 (0.007)	1.9422*	609.9 (4.0)	1.9422*
	높은재정력 (N=38)	19,392.6 (11,652.0)		1.001 (0.005)		608.4 (2.9)	
	전체 (N=75)	15,031.1 (9,862.7)		1.002 (0.006)		609.1 (3.5)	
군	낮은재정력 (N=41)	3,768.4 (1,399.9)	-2.9183**	1.005 (0.007)	0.7688	625.9 (4.5)	0.7689
	높은재정력 (N=41)	4,887.3 (2,016.9)		1.002 (0.016)		624.6 (10.0)	
	전체 (N=82)	4,327.9 (1,814.8)		1.003 (0.012)		625.3 (7.8)	

주) ()안의 값은 표준편차임, ***, p<0.001, **, p<0.01, *, p<0.05

<표 4-51>은 장애인복지비 세항목에 대한 분석결과이다. 분석결과를 살펴보면, 우선, 장애인복지비 산정에 활용된 측정항목인 등록장애인수의 집단간 평균차이 분석결과 두 집단의 평균값은 통계적으로 유의미한 수준에서 발생하는 차이이며, 상대적으로 높은 재정력을 보유한 자치단체의 평균 등록장애인수가 더 많다. 그러나

장애인복지비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들에서 높지만, 군의 경우는 평균차이가 통계적으로 유의미하지 않았다.

또한, 장애인복지비 세항목에 대한 등록장애인 1인당 평균 기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과는 시의 경우 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 낮은 재정력을 보유하고 있는 자치단체들의 평균 기초수요액이 더 높지만, 군의 경우 평균차이가 유의미하지 않았다.

<표 4-52> 일반사회복지비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	160,822.9 (85,347.5)	-5.8617***	1.318 (0.297)	5.3966***	45.3 (10.2)	5.4204***
	높은재정력 (N=38)	461,939.3 (300,858.4)		1.017 (0.171)		34.9 (5.9)	
	전체 (N=75)	313,388.6 (267,902.2)		1.166 (0.284)		40.0 (9.7)	
군	낮은재정력 (N=41)	39,969.3 (13,838.9)	-4.0742***	1.293 (0.300)	2.8356**	95.5 (22.2)	2.8356**
	높은재정력 (N=41)	66,536.5 (39,394.0)		1.048 (0.465)		77.4 (34.3)	
	전체 (N=82)	53,252.9 (32,242.4)		1.171 (0.408)		86.5 (30.1)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p(0.001, **:p0.01, *:p(0.05

<표 4-52>는 일반사회복지비 세항목에 대한 분석결과이다. 분석결과를 살펴보면, 우선, 일반사회복지비 산정에 활용된 측정항목인 인구수의 집단간 평균차이 분석결과 두 집단의 평균값은 통계적으로 유의미한 수준에서 발생하는 차이이며, 상대적

으로 높은 재정력을 보유한 자치단체의 평균 인구수가 더 많다. 반면, 일반사회복지비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들에서 높지만, 군의 경우는 평균차이가 통계적으로 유의미하지 않았다.

또한, 일반사회복지비 세항목에 대한 인구 1인당 평균 기초수요액에 대한 집단별 평균차이 분석 결과는 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 낮은 재정력을 보유하고 있는 자치단체들의 평균 기초수요액이 더 높다.

라. 지역경제비 분야

기초수요 산정에 있어 지역경제비 항목은 농업비, 임수산비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비, 지역관리비의 6개 세항목으로 구성된다. 이때, ① 농업비는 경지면적, ② 임수산비는 산림·어장·갯벌면적, ③ 산업경제비는 사업체종사자수, ④ 도로관리비는 도로면적, ⑤ 교통관리비는 자동차대수, ⑥ 지역관리비는 행정구역면적을 측정항목으로 하고 있다.

<표 4-53>은 농업비 세항목에 대한 분석결과를 살펴보면, 농업비 산정에 활용된 측정항목인 경지면적의 집단간 평균차이 분석결과 두 집단 모두 평균값에 있어서는 낮은 재정력을 가진 자치단체의 평균 경지면적이 더 많지만, 군의 경우 집단간 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 그리고 농업비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 다른 분석결과와는 달리 상대적으로 높은 재정력을 보유한 자치단체들에서 높지만, 군의 경우는 평균차이가 통계적으로 유의미하지 않았으며, 농업비 세항목에 대한 경지면적 km²당 평균 기초수요액 평균값은 재정력이 높은 자치단체에서 높지만, 군의 경우에는 평균값의 집단간 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다.

〈표 4-53〉 농업비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: km², 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	143,296.9 (82,975.6)	2.7121**	1.107 (0.287)	-2.1003**	221.5 (57.4)	-2.1005**
	높은재정력 (N=38)	91,538.5 (82,293.7)		1.410 (0.830)		282.1 (166.0)	
	전체 (N=75)	117,072.6 (86,105.9)		1.261 (0.638)		252.2 (127.7)	
군	낮은재정력 (N=41)	128,297.9 (62,561.7)	0.8453	1.011 (0.033)	-1.3257	214.3 (7.0)	-1.3257
	높은재정력 (N=41)	117,846.1 (48,513.7)		1.034 (0.109)		219.3 (23.1)	
	전체 (N=82)	123,072.0 (55,881.4)		1.023 (0.081)		216.8 (17.1)	

주) ()안의 값은 표준편차임, ***: p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

〈표 4-54〉 임수산비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: km², 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	370,212.9 (234,521.1)	4.1078***	1.179 (0.622)	-3.0607**	29.8 (15.7)	-3.0607**
	높은재정력 (N=38)	181,219.1 (157,408.4)		2.146 (1,821)		54.2 (46.0)	
	전체 (N=75)	274,456.1 (219,531.9)		1.669 (1,444)		42.2 (36.5)	
군	낮은재정력 (N=41)	414,205.1 (166,984.0)	2.7134**	0.995 (0.170)	-1.3539	24.2 (4.1)	-1.3539
	높은재정력 (N=41)	327,261.2 (119,207.8)		1.083 (0.376)		26.3 (9.1)	
	전체 (N=82)	370,733.2 (150,666.4)		1.039 (0.293)		25.3 (7.1)	

주) ()안의 값은 표준편차임, ***: p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

<표 4-54>는 임수산비 세항목에 대한 분석결과이다. 분석결과를 살펴보면, 우선 임수산비 산정에 활용된 측정항목인 산림·어장·갯벌 면적의 집단간 평균차이 분석 결과 두 집단의 평균값은 통계적으로 유의미한 수준에서 발생하는 차이이며, 상대적으로 높은 재정력을 보유한 자치단체의 평균 면적이 더 컸다. 반면, 임수산비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 높은 재정력을 보유한 자치단체들에서 높지만, 군의 경우는 평균차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 또한, 임수산비 세항목에 대한 산림·어장·갯벌 면적당 평균 기초수요액은 상대적으로 높은 재정력을 가진 자치단체에서 더 높지만, 군의 경우 평균차이가 통계적으로 유의미하지 않았다.

〈표 4-55〉 산업경제비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 명, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	54,041.6 (31,136.8)	-6.0659***	2,149 (1,375)	4.6635***	159.2 (101.9)	4.6678***
	높은재정력 (N=38)	160,343.8 (102,056.8)		1,045 (0,483)		77.3 (35.9)	
	전체 (N=75)	107,901.4 (92,423.8)		1,590 (1,160)		117.8 (86.0)	
군	낮은재정력 (N=41)	10,899.4 (3,547.5)	-4.9139***	1,709 (0,591)	4.5420***	378.3 (130.8)	4.5420***
	높은재정력 (N=41)	23,944.1 (16,623.6)		1,053 (0,711)		233.2 (157.4)	
	전체 (N=82)	17,421.7 (13,628.9)		1,381 (0,728)		305.8 (161.3)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

<표 4-55>는 산업경제비 세항목에 대한 분석결과이다. 분석결과를 살펴보면, 우선 산업경제비 산정에 활용된 측정항목인 사업체종사자수의 집단 간 평균차이 분석 결과 두 집단의 평균값은 통계적으로 유의미한 수준에서 발생하는 차이이며, 상대적으로 높은 재정력을 보유한 자치단체의 평균 사업체종사자수가 더 많다. 그리고 산업경제비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 보유한 자치단체들에서 높으며, 평균차이는 통계적으로 유의미한 차이였다. 또한, 산업경제비 세항목에 대한 사업체종사자수 1인당 평균 기초수요액의 평균차이는 통계적으로 유의미한 차이이며, 상대적으로 낮은 재정력을 가진 자치단체의 기초수요액이 더 많았다.

〈표 4-56〉 도로관리비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: km², 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	4,498.5 (2,378.9)	-0.0827	1.073 (0.166)	-1.9229*	5018.2 (774.3)	-1.9229*
	높은재정력 (N=38)	4,558.7 (3,754.0)		1.193 (0.342)		5578.6 (1599.5)	
	전체 (N=75)	4,529.0 (3,130.6)		1.134 (0.275)		5302.1 (1284.7)	
군	낮은재정력 (N=41)	1,117.4 (348.0)	0.2515	1.051 (0.193)	-0.6016	8414.2 (1543.0)	-0.6016
	높은재정력 (N=41)	1,098.6 (327.0)		1.091 (0.376)		8731.8 (3008.7)	
	전체 (N=82)	1,108.0 (335.7)		1.071 (0.297)		8573.0 (2381.5)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

<표 4-56>은 도로관리비 세항목에 대한 분석결과이다. 분석결과를 살펴보면, 우선 도로관리비 산정에 활용된 측정항목인 도로면적의 집단간 평균차이 분석결과 두 집단의 평균값은 시의 경우 높은 재정력을 보유한 자치단체의 평균 도로면적이 더 넓고 군의 경우 통계적으로 유의미한 수준에서 낮은 재정력을 갖고 있는 자치단체의 평균 도로면적이 더 넓지만, 양자 모두 평균차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 그리고 도로관리비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균을 비교해 보면, 상대적으로 높은 재정력을 갖고 있는 자치단체의 평균 보정계수가 상대적으로 높지만, 군의 경우 통계적으로 유의미한 차이는 아니다.

또한, 도로관리비 세항목에 대한 도로면적 1km²당 평균 기초수요액 평균은 상대적으로 높은 재정력을 가진 자치단체에서 더 높지만, 군의 경우 평균 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다.

〈표 4-57〉 교통관리비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: 대, 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	67,637.5 (35,070.9)	-5.6014***	1.736 (0.703)	6.9691***	155.4 (62.9)	6.9691***
	높은재정력 (N=38)	179,316.9 (116,215.7)		0.793 (0.443)		71.0 (39.7)	
	전체 (N=75)	124,221.7 (102,523.4)		1.258 (0.751)		112.7 (67.2)	
군	낮은재정력 (N=41)	17,235.4 (6,056.6)	-4.5513***	1.260 (0.303)	3.9889***	145.0 (34.9)	3.9889***
	높은재정력 (N=41)	30,765.0 (18,045.2)		0.957 (0.381)		110.2 (43.8)	
	전체 (N=82)	24,000.2 (15,008.2)		1.109 (0.374)		127.6 (43.1)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

<표 4-57>은 교통관리비 세항목에 대한 분석결과이며, 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 교통관리비 산정에 활용된 측정항목인 자동차대수의 집단간 평균차이 분석결과 두 집단의 평균값은 통계적으로 유의미한 수준에서 높은 재정력을 갖고 있는 자치단체의 자동차대수가 더 많았다. 그리고 교통관리비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균을 비교해 보면, 상대적으로 낮은 재정력을 갖고 있는 자치단체의 평균 보정계수가 상대적으로 높으며, 집단간 평균차이는 통계적으로 유의미한 차이이다.

또한, 교통관리비 세항목에 대한 자동차 1대당 평균 기초수요액 평균은 상대적으로 낮은 재정력을 가진 자치단체에서 더 높으며, 집단 간 평균차이는 통계적으로 유의미한 차이이다.

〈표 4-58〉 지역관리비 세항목에 대한 평균차이 분석결과

(단위: km², 천원)

연도	그룹	측정항목		보정계수		측정항목 단위당 수요액	
		평균	t-value	평균	t-value	평균	t-value
시	낮은재정력 (N=37)	689,757.6 (370,147.9)	4,1651***	0,847 (0.465)	-4,2058***	40.3 (22.1)	-4,2058***
	높은재정력 (N=38)	373,036.3 (283,831.6)		2,604 (2,499)		123.9 (118.9)	
	전체 (N=75)	529,285.5 (363,793.8)		1,737 (2,002)		82.6 (95.3)	
군	낮은재정력 (N=41)	704,776.9 (249,469.8)	1,0664	0,976 (0.048)	-2,2041**	24.2 (1.2)	-2,2041**
	높은재정력 (N=41)	633,824.6 (345,358.7)		1,032 (0.156)		25.6 (3.9)	
	전체 (N=82)	669,300.7 (301,508.8)		1,004 (0.118)		24.9 (2.9)	

주) ()안의 값은 표준편차임. ***: p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

<표 4-58>은 지역관리비 세항목에 대한 분석결과이며, 분석결과를 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 지역관리비 산정에 활용된 측정항목인 행정구역면적에 대한 분석 결과 두 집단의 평균값은 통계적으로 유의미한 수준에서 낮은 재정력을 갖고 있는 자치단체의 행정구역 면적이 더 넓지만, 군의 경우 통계적으로 유의미한 차이는 아니다. 그리고 지역관리비 기초수요 산정에 활용되는 보정계수 평균을 비교해 보면, 상대적으로 높은 재정력을 갖고 있는 자치단체의 평균 보정계수가 상대적으로 높으며, 집단간 평균차이는 통계적으로 유의미한 차이이다.

또한, 지역관리비 세항목에 대한 행정구역면적 1km²당 평균 기초수요액은 상대적으로 높은 재정력을 가진 자치단체에서 더 많으며, 집단간 평균차이는 통계적으로 유의미한 차이이다.

2. 기초수요 측정항목별 재정력 형평화 효과 분석

지방교부세 가운데 보통교부세의 중요한 목적 가운데 하나는 동종의 자치단체 간 재정력 형평화 효과에 있다. 앞서 2장에서 논의한 바와 같이 다수의 선행연구들은 지방교부세의 형평화 효과를 분석하고 있으며, 이는 지방교부세 제도가 본연의 목적과 부합하게 운영되고 있는지를 확인하기 위한 목적이다. 이 연구에서도 선행연구의 논리와 유사하게, 변이계수를 이용한 보통교부세의 정책효과를 동종 자치단체 간 재정력 격차 완화효과를 중심으로 논의한다. 다만, 이 연구가 선행연구와 다른 것은 선행연구에서는 지방교부세 전체 지원규모를 대상으로 한 실증분석을 수행한 것에 비해, 이 연구에서는 기초수요 측정항목과 세항목 별로 분석을 수행한다는 것이다. 이 연구에서는 항목별 정책효과의 비교분석을 통해 더 세밀한 수준에서의 함의를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

가. 전체 보통교부세의 형평화 효과 분석

2014년과 비교할 때, 2015년에는 기초수요액 산정을 위해 적용한 측정항목들에 변화가 발생하였으며, 특히 표준행정수요 산정에 사용된 항목들의 연도간 변화가 발생하였다. 항목간 변화는 보통교부세 산정방식에 직접적인 변화를 야기하는 만큼, 2015년의 제도변화가 자치단체 간 재정력 격차에 어떤 영향을 미쳤는지 확인할 필요가 있는 것으로 판단된다. 보통교부세의 형평화 효과를 연도별로 비교해 보면 <표 4-59>와 같다.

<표 4-59> 보통교부세 형평화 효과 비교(2014년, 2015년)

(단위 : 백만원)

	연도	자체수입	변이계수	자체수입+보통교부세	변이계수
시	2014	191,331.7(180,927.5)	94.6	337,990.4(165,867.5)	49.1
	2015	199,874.8(190,735.8)	95.4	350,343.9(183,685.4)	52.4
군	2014	33,862.5(31,006.9)	91.6	177,824.4(44,909.1)	25.3
	2015	36,001.8(34,384.5)	95.5	174,675.1(47,155.5)	27.0

주) 자체수입: 지방세+세외수입, ()안의 수치는 표준편차임

<표 4-59>의 형평화효과 분석 결과에서 보통교부세의 형평화효과 그 자체를 대상으로 하면, 보통교부세는 자치단체 간 재정력 격차의 완화효과를 발생시킨다고 판단할 수 있다. 이는 결과적으로 자치단체 간 재정력 편차가 보통교부세 적용 이후 상대적으로 작아졌다는 것을 의미한다. 반면, 2014년과 2015년의 변이계수를 상호 비교해 보면, 시와 군 모두에서 보통교부세를 적용하였을 때, 상대적으로 재정력 격차가 더 작아졌다고 판단하기 어렵다.

현재까지 지방교부세의 정책효과를 분석한 선행연구들은 모두 전체 지방교부세를 대상으로 지방교부세 교부 이전과 이후를 가정하여 재정력형평화 효과를 분석하였다. 그러나 보통교부세 기초수요액이 4개 항목의 17개 세항목으로 산정되는 만큼,

각각의 항목과 세항목별로 자치단체 간 재정력 격차 해소에 어떤 방향으로, 어느 정도의 영향을 미치는지에 대한 분석이 필요하다.

각 항목별 세부적인 분석에 앞서, 보통교부세 기초수요액을 구성하는 4개 항목간 형평화 효과를 비교해 보면 <표 4-60>과 같다.

〈표 4-60〉 항목간 형평화 효과 비교(2015년)

(단위 : 백만원)

구분		평균	변이계수
시	자체수입	199,874.8(190,735.8)	95.4
	자체수입+일반행정비 기초수요액	293,616.7(231,238.5)	78.8
	자체수입+문화환경비 기초수요액	251,443.9(207,629.9)	82.6
	자체수입+사회복지비 기초수요액	286,354.7(239,868.3)	83.8
	자체수입+지역경제비 기초수요액	295,699.6(210,999.7)	71.4
군	자체수입	36,001.8(34,384.5)	95.5
	자체수입+일반행정비 기초수요액	81,779.0(38,268.8)	46.8
	자체수입+문화환경비 기초수요액	61,138.7(38,532.1)	63.0
	자체수입+사회복지비 기초수요액	60,873.7(42,017.0)	69.0
	자체수입+지역경제비 기초수요액	103,203.8(40,615.5)	39.4

분석결과를 기초로 하면, 4개 항목은 모두 보통교부세의 주요 기능인 재정력 형평화 효과에 긍정적으로 기여하고 있는 것이 확인된다. 다만, 각 항목간 변이계수를 기초로 하면, 항목간 형평화 효과의 기여수준에는 차이가 있는 것을 확인할 수 있다.

항목별 변이계수의 변화를 기준으로 할 때, 보통교부세 형평화 효과가 상대적으로 큰 항목은 지역경제비 항목이다. 지역경제비 항목의 기초수요액은 변이계수를 시의 경우 95.4→71.4, 군의 경우 95.5→39.4로 낮추는 효과가 발생하였다. 반면, 사회복지비의 경우 변이계수를 기준으로 할 때, 형평화 효과가 상대적으로 작은 것이 확인된다. 즉, 사회복지비 항목의 기초수요액은 형평화효과에 긍정적이지만, 변이계수의

변화를 기준으로 할 때, 변이계수를 시의 경우 95.4→83.8, 군의 경우 95.5→69.0로 낮춰, 다른 항목들에 비해 변이계수의 변화 수준이 상대적으로 낮은 것을 확인할 수 있다.

나. 세항목별 기초수요액의 정책효과 분석

앞서에서는 각 항목간 기초수요액의 정책효과를 분석하였다. 이 연구에서는 각 세항목간 기초수요액의 정책효과를 분석한다. 우선, 일반행정비는 인건비, 일반관리비, 안전관리비의 3개 세항목으로 구성되며, <표 4-61>은 일반행정비 세항목별 정책효과를 분석한 결과이다.

<표 4-61> 일반행정비 항목의 형평화 효과(2015년)

(단위 : 백만원)

구분		평균	변이계수
시	자체수입	199,874.8(190,735.8)	95.4
	자체수입+일반행정비 기초수요 전체	293,616.7(231,238.5)	78.8
	자체수입+인건비 기초수요	260,565.7(217,873.7)	83.6
	자체수입+일반관리비 기초수요	227,711.0(202,285.4)	88.8
	자체수입+안전관리비 기초수요	205,089.6(191,806.0)	93.5
군	자체수입	36,001.8(34,384.5)	95.5
	자체수입+일반행정비 기초수요 전체	81,779.0(38,268.8)	46.8
	자체수입+인건비 기초수요	64,485.9(36,875.5)	57.2
	자체수입+일반관리비 기초수요	48,957.0(35,428.8)	72.4
	자체수입+안전관리비 기초수요	40,339.7(34,522.7)	85.6

주) 자체수입: 지방세+세외수입, ()안의 수치는 표준편차임

<표 4-61>의 분석결과를 기초로 할 때, 이들 가운데 상대적으로 높은 형평화 효과를 갖는 세항목은 시와 군 모두에서 인건비 기초수요액이다. 그리고 상대적으로 낮은 형평화 효과를 갖는 세항목은 안전관리비 세항목이다.

다음으로, 문화환경비는 문화관광비, 환경보호비, 보건비의 3개 세항목으로 구성된다. 그리고 이들 가운데 상대적으로 높은 형평화 효과를 갖는 세항목은 시와 군 모두에서 환경보호비 기초수요액인 것으로 분석되었으며, 상대적으로 낮은 형평화 효과를 갖는 세항목은 보건비 세항목인 것으로 분석되었다.

<표 4-62> 문화환경비 항목의 형평화 효과(2015년)

(단위 : 백만원)

구분		평균	변이계수
시	자체수입	199,874.8(190,735.8)	95.4
	자체수입+문화환경비 기초수요 전체	251,443.9(207,629.9)	82.6
	자체수입+문화관광비 기초수요	219,532.6(195,522.6)	89.1
	자체수입+환경보호비 기초수요	225,822.1(199,511.3)	88.3
	자체수입+보건비 기초수요	205,838.7(193,834.2)	94.2
군	자체수입	36,001.8(34,384.5)	95.5
	자체수입+문화환경비 기초수요 전체	61,138.7(38,532.1)	63.0
	자체수입+문화관광비 기초수요	45,781.5(36,027.9)	78.7
	자체수입+환경보호비 기초수요	48,089.5(36,414.5)	75.7
	자체수입+보건비 기초수요	39,271.1(34,729.7)	88.4

주) 자체수입: 지방세+세외수입. ()안의 수치는 표준편차임

다음으로 사회복지비는 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비의 5개 세항목으로 구성된다. 이들 세항목 가운데 시의 경우 노인복지비와 아동복지비 기초수요가, 군의 경우 노인복지비 기초수요가 상대적으로 높은 형평화 효과를 갖는 것으로 분석되었다. 상대적으로 낮은 형평화 효과를 갖는 세항

목은 시의 경우 기초생활보장비와 장애인복지비, 일반사회복지비 세항목이며, 군의 경우 기초생활보장비와 장애인복지비 세항목이다.

〈표 4-63〉 사회복지비 항목의 형평화 효과(2015년)

(단위 : 백만원)

구분		평균	변이계수
시	자체수입	199,874.8(190,735.8)	95.4
	자체수입+사회복지비 기초수요 전체	286,354.7(239,868.3)	83.8
	자체수입+기초생활보장비 기초수요	206,269.5(192,630.1)	93.4
	자체수입+노인복지비 기초수요	220,586.5(199,709.3)	90.5
	자체수입+아동복지비 기초수요	239,359.1(216,405.6)	90.4
	자체수입+장애인복지비 기초수요	209,010.9(195,904.4)	93.7
	자체수입+일반사회복지비 기초수요	210,627.9(197,571.3)	93.8
군	자체수입	36,001.8(34,384.5)	95.5
	자체수입+사회복지비 기초수요 전체	60,873.7(42,017.0)	69.0
	자체수입+기초생활보장비 기초수요	38,284.0(34,686.5)	90.6
	자체수입+노인복지비 기초수요	44,041.9(35,599.6)	80.8
	자체수입+아동복지비 기초수요	43,920.4(38,674.2)	88.1
	자체수입+장애인복지비 기초수요	38,698.4(35,161.8)	90.9
	자체수입+일반사회복지비 기초수요	39,936(35,217.6)	88.2

주) 자체수입: 지방세+세외수입, ()안의 수치는 표준편차임

다음으로, 지역경제비는 농업비, 임수산비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비, 지역관리비의 6개 세항목으로 구성된다. 분석결과를 살펴보면, 이들 세항목 가운데 상대적으로 높은 형평화 효과를 갖는 세항목은 시와 군 모두에서 농업비 세항목이다. 반면, 상대적으로 낮은 형평화 효과를 갖는 세항목은 시와 군 모두에서 산업경제비와 교통관리비 세항목이다.

〈표 4-64〉 지역경제비 항목의 형평화 효과(2015년)

(단위 : 백만원)

구분		평균	변이계수
시	자체수입	199,874.8(190,735.8)	95.4
	자체수입+지역경제비 기초수요 전체	295,699.6(210,999.7)	71.4
	자체수입+농업비 기초수요	223,293.4(190,045.2)	85.1
	자체수입+임수산비 기초수요	206,809.4(190,305.4)	92.0
	자체수입+산업경제비 기초수요	207,869.8(193,327.9)	93.0
	자체수입+도로관리비 기초수요	221,048.5(195,742.7)	88.6
	자체수입+교통관리비 기초수요	211,000.1(195,019.2)	92.4
	자체수입+지역관리비 기초수요	225,052.5(198,398.1)	88.2
군	자체수입	36,001.8(34,384.5)	95.5
	자체수입+지역경제비 기초수요 전체	103,203.8(40,615.5)	39.4
	자체수입+농업비 기초수요	62,095.3(36,103.3)	58.1
	자체수입+임수산비 기초수요	45,024.4(34,209.8)	76.0
	자체수입+산업경제비 기초수요	39,859.3(34,648.4)	86.9
	자체수입+도로관리비 기초수요	44,870.6(34,720.7)	77.4
	자체수입+교통관리비 기초수요	38,763.7(35,187.6)	90.8
	자체수입+지역관리비 기초수요	52,599.3(36,158.5)	68.7

주) 자체수입: 지방세+세외수입. ()안의 수치는 표준편차임

3. 기초수요 항목의 자치단체 수요 반영 : 사회복지 재정수요 측면

앞서에서는 보통교부세 산정에 있어 기초수요를 구성하는 측정항목들과 지표들을 대상으로 기초적인 특성과, 항목별 형평화 효과를 비교분석하였다. 분석결과에는 각각의 측정항목들은 정도에 차이가 있지만, 모두 자치단체 간 재정력 격차 해소에 긍정적인 효과를 갖고 있는 것으로 분석된 바 있다. 그런데 변이계수를 기초로 하였을 때, 재정력 형평화에 미치는 효과에는 각 항목별로 차이가 있으며, 최근 자치단체에서 수요가 급격히 증가하고 있는 사회복지비 항목의 기여도가 상대적으로 낮은

것을 확인하였다. 이는 결과적으로 보통교부세가 자치단체의 재정수요를 적절하게 반영하지 못하고 있다는 의문을 갖게 한다. 따라서 이 연구에서는 항목별 기초수요액의 연도별 변화와 실제 자치단체의 재정지출 수요를 기초로 한 비교분석을 실시하고 분석결과의 함의를 도출할 필요가 있다고 판단하였다. <표 4-65>는 항목별 기초수요액의 최근 5년간 연도별 변화를 정리한 것이다.

〈표 4-65〉 항목별 기초수요액의 연도별 변화(2011년~2015년)

(단위 : 억원)

구분	일반행정비	문화환경비	사회복지비	지역경제비	전체	
시	2011년	578,373(28.2)	321,431(15.6)	548,330(26.7)	605,900(29.5)	2,054,033
	2012년	575,267(28.1)	315,919(15.4)	535,804(26.2)	621,234(30.3)	2,048,224
	2013년	614,069(29.3)	332,360(15.8)	562,243(26.8)	590,142(28.1)	2,098,814
	2014년	667,122(27.6)	360,285(14.9)	651,700(27.0)	736,533(30.5)	2,415,641
	2015년	703,064(28.6)	386,768(15.7)	648,599(26.4)	718,686(29.2)	2,457,118
	CAGR	5.0%	4.7%	4.3%	4.4%	4.6%
군	2011년	347,456(28.3)	192,874(15.7)	209,067(17.0)	479,307(39.0)	1,228,703
	2012년	334,702(26.2)	201,108(15.7)	217,318(17.0)	525,711(41.1)	1,278,840
	2013년	209,716(17.5)	209,716(17.5)	232,648(19.4)	547,525(45.6)	1,199,604
	2014년	364,745(26.9)	207,591(15.3)	219,483(16.2)	565,104(41.6)	1,356,923
	2015년	375,373(28.1)	206,123(15.4)	203,950(15.3)	551,056(41.2)	1,336,503
	CAGR	2.0%	1.7%	-0.6%	3.5%	2.1%

주) ()안의 값은 각연도 전체 기초수요액 대비 비율

<표 4-65>를 살펴보면, 다음과 같은 결과가 확인된다. 첫째, 전체 기초수요액 산정액은 매년 소폭의 증가추세를 보이고 있다. 총 기초수요 산정액을 기준으로 할 때, 시와 군의 연평균 증가율은 각각 4.6%와 2.1%로 시의 연평균 증가율이 약 2.5%p 높은 연평균 증가율을 보인다. 둘째, 전체 기초수요 산정액에서 각 항목별 기초수요가 차지하는 비중은 연도별로 약간의 차이가 있지만 대체로 유사한 비중을 차지하고 있다. 특히, 최근 들어와 다양한 복지사업의 증가로 인해 자치단체의 복지

재정이 급격히 증가하고 있는 현상이 확인되며, 관련 연구들에서는 증가하는 복지 재정 수요의 급증이 지방재정 위기를 초래하는 근본적인 문제라고 지적하고 있다 (Gerhards et al., 2014; Sandleris & Wright, 2014; Zartaloudis, 2014; 김태일, 2013; 윤영진, 2013; 이채정, 2011; 장덕희, 2015; 주만수, 2013; 최성은, 2013 등). 그러나 보통교부세의 기초수요 산정에는 이와 같은 변화가 반영되지 못하고 있는 것으로 확인된다. 이를 확인하기 위해 연도별 사회복지재정의 변화를 살펴보면 <표 4-66>과 같다.

<표 4-66> 자치단체별 평균 사회복지비 비중의 연도별 변화(2011년~2015년)

(단위 : 억원, %)

구분	시			군		
	전체 예산	사회복지 예산	비중	전체 예산	사회복지 예산	비중
2011년	5,119(2,666)	1,323(802)	25.2(5.3)	2,536(603)	428(165)	16.5(3.8)
2012년	5,430(2,862)	1,410(874)	25.3(5.5)	2,666(629)	450(175)	16.5(3.9)
2013년	5,741(2,965)	1,627(1,011)	27.6(6.1)	2,832(661)	491(197)	16.9(3.9)
2014년	6,039(3,133)	1,940(1,228)	31.2(6.9)	2,968(711)	581(237)	19.0(4.3)
2015년	6,435(3,470)	2,121(1,362)	31.9(6.4)	3,093(752)	654(254)	20.6(4.3)
CAGR	5.9%	12.5		5.1%	11.2	

주) ()안의 값은 표준편차임

자료: 재정고의 지방예산지표 중 사회복지비중(<http://ofin.moi.go.kr>)에 연결된 자료²⁹⁾

<표 4-66>은 2011년~2015년 사이 시와 군 자치단체의 평균 총 예산과 사회복지 예산을 연도별로 정리하였으며, 자치단체 종류별 사회복지 예산의 비중 역시 제시하였다. 그리고 이를 <표 4-65>와 비교해보면 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다.

29) 자치단체별 평균 사회복지비 비중은 재정고에서 제공하는 지방예산지표 가운데 사회복지비중 지표를 측정하는 데 사용된 각 자치단체별 데이터를 종합하여 계산된 결과이다. 행정자치부는 매년 14개의 다양한 지방예산지표를 산정하여 제공하는 데, 이 과정에서 각 자치단체별 재정데이터를 제공하고 있다.

첫째, 최근 5년간 전체 예산증가율에서 기초수요 산정액의 신장률은 자치단체의 예산증가율에 미치지 못하는 신장률을 보이고 있다. 최근 5년간 증가율을 비교해 보면, 기초수요 산정액은 시의 경우 1.3%p, 군의 경우 3.0%p의 연평균 증가율 차이가 발생하고 있어, 향후 보통교부세 규모의 확대를 고려해 볼 필요가 있을 것으로 판단된다.

둘째, 사회복지비 분야의 연평균 증가율을 상호 비교해 볼때는 더 큰 차이가 확인된다. 시와 군 자치단체의 실제 사회복지예산은 시와 군에서 각각 12.5%, 11.2% 인데 반해 보통교부세의 사회복지항목 기초수요 산정액의 연평균 증가율은 시의 경우 4.3%이고, 군의 경우에는 오히려 감소한 -0.6%의 증가율을 보이고 있다. 이는 결과적으로 보통교부세의 기초수요 산정액이 실제 자치단체의 재정수요를 반영하지 못하고 있음을 의미한다.

이와 같은 결과가 발생하게 된 원인으로는 보통교부세 산정 과정에서 각 자치단체별 측정변수들이 연도 간 변화를 반영하기 어려운 안정적인 지표이기 때문일 수 있다. 앞서 기초수요 측정항목들에 대한 연도별 변화를 분석한 결과에서 제시된 바와 같이 기초수요 산정을 위한 각 세항목별 측정변수들은 연도별 변이가 크지 않은 변수들이다.

그런데 이 가운데 사회복지수요는 각 측정변수들이 매우 안정적인 변수들이임에도 불구하고, 정부의 각종 보육정책이나 기초연금 등, 국가 및 지방선거에서의 공약에 기초한 관련 법률의 변화 등 주로 정치적인 이유로 증액되고 있는 지방재정수요이다. 그리고 자치단체들은 이와 같은 복지수요 증가에 따라서, 자체재원 매칭을 통해 재원의 상당부분을 부담해야 하는 문제가 따르고 있다. 그러나 보통교부세 산정과정에서 채용되고 있는 측정변수로는 연도 간 증가하고 있는 복지재정수요가 반영되지 못하는 문제가 있다.

제5장

보통교부세 배분방식 개선방안

제1절 지방재정 환경변화로서 사회복지 수요의 반영

제2절 기초수요 측정항목의 현행화

제3절 시와 군에 대한 차별적인 산정공식의 적용



제5장 보통교부세 배분방식 개선방안



제1절 지방재정 환경변화로서 사회복지 수요의 반영

지방교부세는 지방자치단체가 일반재원 성격으로 확보할 수 있는 가장 중요한 재원 가운데 하나이다. 지방교부세는 지방자치단체의 예산 가운데 상당한 비율을 차지하는 중요한 재원이면서 동시에, 내국세 예산의 일정비율을 법률로 보장하고 있는 안정적인 재원이기도 하다. 또한, 최근까지 지속적으로 열악해 지고 있는 지방재정 환경을 감안하면, 지방교부세가 지방재정 환경 변화에 적절히 반응해야 할 필요가 있다.

특히, 최근 들어 지방자치단체의 재정위기를 초래하고 있는 사회복지 재정 문제는 자치단체의 재정력과 관계 없이 법률로 집행이 강제되고 있는 법적의무적 경비인 만큼, 이를 감당하기 위한 적합한 대안이 반드시 필요한 상황이다. 이와 비교할 때, 지방자치단체들은 지속적으로 증가하고 있는 사회복지재정수요를 감당할 수 있는 별도의 재원마련이 불가능한 지방세 구조를 갖고 있다. 특히 앞서 논의하였던 바와 같이 현재 급증하고 있는 지방자치단체의 사회복지 재정수요의 대부분은 최근의 대선과 총선 등 중앙정부 수준의 각종 선거에서 제안된 선거공약을 법제화 하는 과정에서 발생한 재정수요에 해당한다.

물론, 복지서비스의 제공은 「지방자치법」에 나열되어 있는 지방자치단체의 고유사무의 하나로, 서비스의 생산과 공급에 있어 지방자치단체에 제공의무가 있는 것은 사실이다. 그러나 최근까지 지방자치단체에서 발생하고 있는 사회복지재정수요의 증가수준은 지방자치단체가 자체적인 재원 확보를 통해 감당할 수 있는 수준을 넘어서고 있다. 또한, 지방자치단체의 복지서비스 제공 수준이 노령인구 증가 등 인

구구조의 변화와 밀접하게 관련이 있다는 점을 감안하면, 별도의 재원확보 수단을 강구할 수 없는 지방자치단체들은 머지않은 장래에 복지디폴트를 선언할 가능성도 배제할 수 없다. 특히 이 연구에서 논의한 바 있는 지방재정 실태 분석에 의하면, 다양한 지표들에서 지방자치단체들의 재정력이 지속적으로 하락하고 있는 수준임을 확인할 수 있었다. 따라서 이를 해결하기 위한 중앙정부 차원에서의 노력이 필요하며, 현재 시점에서 가장 유효한 대안 가운데 하나가 지방교부세 제도를 활용하는 방안일 수 있다.

지방교부세가 효과적인 대안이 될 수 있는 것은 우리나라의 지방세 규모는 비교적 적은 수준이며 이를 자치단체의 사회복지예산 증가수준과 비교하면 대단히 낮은 수준이기 때문이기도 하다. 특히 지방세의 최근 8년간 연평균 증가율(CAGR)은 시의 경우 3.95%, 군의 경우 7.12%에 불과하며, 같은 기간 사회복지 예산규모의 연평균증가율(CAGR)은 시와 군에서 각각 10.29%와 13.61%이다.

〈표 5-1〉 연도별 평균 지방세, 사회복지비 예산(2008년~2015년)

(단위 : 억원)

연도	시		군	
	지방세	사회복지예산	지방세	사회복지예산
2008	181.0	329.3	381.6	779.8
2009	200.3	392.3	440.8	871.6
2010	206.7	411.5	410.9	980.0
2011	216.4	427.7	523.2	1,095.2
2012	219.8	450.3	551.2	1,174.0
2013	224.3	490.5	573.8	1,374.1
2014	234.5	580.6	588.3	1,658.8
2015	237.5	653.7	617.4	1,904.9
CAGR	3.95%	10.29%	7.12%	13.61%

자료: 재정고에 연결된 자료

물론, 현재까지 지방자치단체의 사회복지사업을 지원하기 위한 국고보조사업을 다양하게 지원하고 있으나, 본질적으로 국고보조사업은 지방자치단체의 매칭(matching-fund)을 요구하므로 지방자치단체의 재정부담이 초래되는 원인으로 작용하기도 한다. 따라서 사회복지 국고보조사업에 대한 지방자치단체의 매칭비율을 감소시킴과 동시에, 지방교부세 배분에 있어 지방자치단체의 사회복지 수요를 반영하는 방식을 적용할 필요가 있다.

또한, 지방교부세에 지방재정 환경변화로서의 사회복지 수요를 반영하기 위해서는 현행 기준재정수요 산정방식상 사회복지 기준재정수요 산정방식의 개선이 필요할 것으로 판단된다. 그리고 이를 위해서는 사회복지비 기준재정수요를 산정하는 측정항목 또는 항목별 가중치에 대한 개선이 필요할 것으로 판단된다.

제2절 기초수요 측정항목의 현행화

지방자치단체로 지원되는 지방교부세 교부액은 관련 법률에 근거한 엄격한 기준에 의해 산정되는 것이 타당할 것임은 당연한 논리이다. 이는 지방교부세가 내국세의 일정비율을 기준으로 재원이 정해지며, 자치단체 간 재원의 조정을 통해 자치단체로 하여금 주민들에게 최소한의 표준적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 돕기 위한 제도이기 때문에도 그러하다. 따라서 이를 위해서는 지방교부세 산정의 기초가 되는 기초수요의 측정항목들을 적절히 선정하고, 엄밀한 수준에서 측정토록 하는 것이 필요한 것임은 당연한 논리이다. 이를 위한 다양한 논리를 마련하는 측면에서 그간 다양한 연구들이 수행된 바 있다. 그리고 지방교부세는 행정서비스 제공을 위해 지방자치단체가 일반재원 성격으로 동원할 수 있는 매우 중요한 재원이기 때문에 공정한 분배와 예측가능성을 확보할 수 있도록 제도적인 기반이 마련되어야

하는 것도 당연한 논지이다.

그러나 지방교부세의 효율적 운영을 위한 측면에서 최근 논의되고 있는 환경변화에 대한 대응을 위해서는 지방자치단체의 각각의 재정수요를 반영할 수 있는 측정항목들이 선정되고 활용되어야 한다는 것 역시도 나름의 타당한 논거를 갖는다. 특히 우리나라에서 지방자치제도를 실시한 이후 현재까지 우리나라의 지방재정 환경은 지속적으로 변화하고 있기 때문에 이를 반영할 수 있는 형태의 측정항목 선정 역시도 어느 정도는 필요성이 인정된다고 하겠다. 이 연구에서는 기준재정수요 산정의 근간이 되는 기초수요 측정항목들을 대상으로 연도별 변화수준을 다양한 방법을 적용하여 분석한 바 있으며, 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

〈표 5-2〉 기초수요 측정항목의 연평균 증가율 요약(2008년~2013년)

(단위 : 억원)

항목	연평균 증가율(2008년~2013년)	
	시	군
공무원수	0.1%	-0.7%
지방의원수	0.1%	0.0%
행정구역 면적	0.0%	0.0%
소하천길이	-0.1%	0.0%
수질관리시설 처리용량	2.7%	4.6%
보건시설 면적	6.0%	5.0%
국민기초생활보장수급자수	-1.3%	-4.2%
아동수	-0.5%	-2.0%
노령인구수	4.4%	2.2%
경로당수	-1.5%	2.4%
경지면적	-0.7%	-0.6%
사업체종사자수	3.7%	2.9%
산림면적	-0.3%	-0.3%
어장면적	2.2%	1.5%
자동차 대수	3.1%	3.7%
하천길이	0.4%	1.1%

<표 5-2>의 요약 자료를 통해 확인되는 바와 같이 기초수요를 측정하기 위한 측정항목들은 대부분 연도 간 변화가 크지 않다. 연평균 증가율의 경우 노령인구수와 사업체 종사자 수 증가율이 상대적으로 높은 것이 확인되나, 이외의 항목들의 경우 연도 간 변화가 거의 없는 안정적인 변수들이다. 이는 바꾸어 말하면, 결과적으로 이들 항목들을 통해서 연도 간 변화하는 지방재정 환경 변화를 반영하기 어렵다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 특히 최근까지의 제도변화를 기초로 하여 지방자치단체들의 사회복지비 지출수요가 급증하고 있는데, 여기에 해당하는 기초수요 측정항목인 국민기초생활보장자 수, 아동 수, 노령인구 수, 경로당 수 등에서는 이와 같은 사항이 반영되지 못하고 있다. 따라서 향후 만일 지방재정 환경 변화를 반영하여 상대적으로 사회복지비 부문에 더 많은 보통교부세를 배분하는 방향으로 정책을 결정하고, 현재의 기초수요 측정항목을 유지한다고 가정한다면, 항목간 가중치를 조정하는 방식으로 기초수요를 측정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

물론, 이와 같은 방식을 적용하는 경우에 각각의 기초수요가 자치단체의 재정수요와 유의미한 관계를 갖고 있는지가 중요한 요소로 작용할 수 있다. 그런데 이 연구에서 수행한 회귀분석 결과에 의하면, 사회복지 분야의 측정항목들은 대체로 지방자치단체의 재정수요와 통계적으로 유의미한 관계를 갖고 있는 변수들이므로 분석되었다. 따라서 항목 간 가중치 조정방식에 의한 기준재정수요액 산정방식을 적용하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

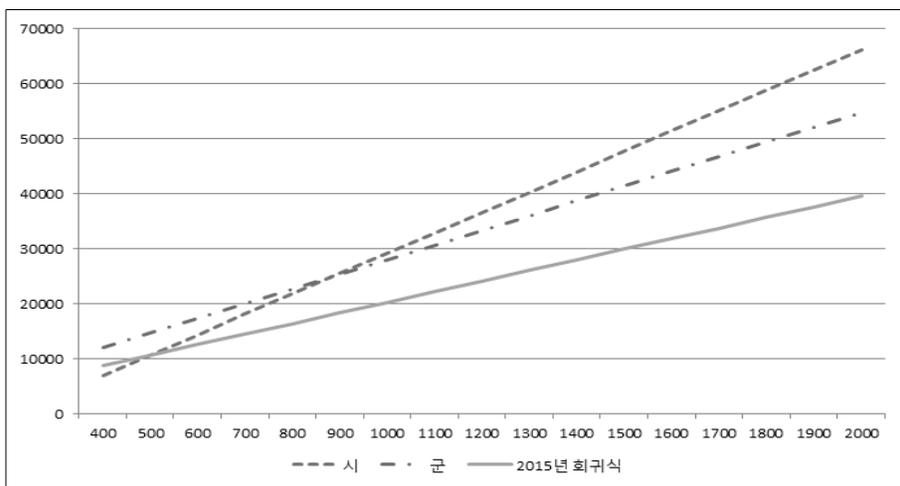
제3절 시와 군에 대한 차별적인 산정공식의 적용

현재 보통교부세 산정을 위한 기준재정 수요액 산정은 4개 항목의 17개 세항목을 기준으로 각 세항목에 대한 수요를 대변할 수 있는 측정변수들을 이용해 산정하고 있다. 그런데 이때 적용되는 산정공식은 시와 군에서 동일한 것을 이용하고 있다.

이는 결과적으로 시와 군에서 각각의 세항목을 통해 산정된 기초수요가 시와 군에서 차이가 없다는 것을 가정하는 것이다. 그런데 실제 지방자치단체의 재정운영 현황에서는 시와 군이 처해 있는 재정상황에 차이가 있으며, 실제 기준재정수요를 측정하기 위해 적용하고 있는 항목간 재정수요에 차이가 있다는 의견이 제기되고 있다. 또한, 이 연구의 제4장에서 실시한 다양한 통계분석 결과에 기초하면, 시와 군은 재정운영 상황에 있어서 상당한 차이를 보이는 경우가 많다. 따라서 이와 같은 점을 감안한다면, 기준재정수요 산정을 위해서는 시와 군에 차별적인 산정공식을 적용할 필요가 있다.

예를 들어 <그림 5-1>은 기준재정수요 산정을 위해 적용하는 표준행정수요 가운데 일반행정비 항목에 대한 회귀분석 결과를 기초로 하여 정리한 결과이다. <그림 5-1>에서는 시와 군을 분리하여 분석한 결과를 반영하여 독립변수 단위당 증가에 따른 일반관리비 결산액의 기댓값을 정리하였다. 또한, 실제 2015년 일반관리비 표준행정수요 산정을 위해서는 가중치(0.7065)를 적용하였으며, 이 연구에서도 동일한 가중치를 적용하였다.

<그림 5-1> 표준행정수요 결과값의 시·군 비교(일반관리비)



<그림 5-1>을 통해 확인되는 바와 같이 일반행정비와 관련하여 시와 군의 표준행정수요에 대한 회귀분석 결과 도출되는 기댓값은 시와 군의 기댓값이 서로 일치하는 지점을 지날수록 시·군 기댓값의 상대적 차이가 점점 더 커지는 것을 확인할 수 있다. 그리고 이는 시와 군의 일반관리비의 항목단위당 증가량 차이에서 발생하는 문제일 것으로 판단된다.

결과적으로 2015년 회귀식을 이 연구의 2013년 데이터에 적용해 보면, 기율기 측면에서 시와 군과는 상당한 차이가 존재하는 것을 확인할 수 있으며, 전체 회귀식은 시와 군 어느 쪽의 수요와도 유사하지 않음이 확인된다. 이는 결과적으로 시와 군의 표준행정수요 산정 시, 상호 분리된 산정공식을 설정하여 산정할 필요가 있음을 추론하는 근거가 될 수 있다.

따라서 이 연구의 분석결과를 감안하고, 향후 보다 엄밀한 기준에서 각 개개 지방자치단체들의 재정환경을 모두 반영하기 어렵다면, 최소한 시와 군을 구분하여 적용하는 수식을 차별화 할 필요가 있을 것으로 판단된다.

제6장 결론



제6장 결 론



이 연구에서는 지방교부세의 대부분을 구성하는 보통교부세의 기초수요 측정 항목과 지방자치단체의 실제 재정지출 수요와의 관계를 분석하고, 분석결과에 기초하여 보통교부세 제도의 개선방안을 도출하였다. 보통교부세는 지방교부세의 대부분을 차지하며, 지방자치단체에서 일반재원으로 사용되는 매우 중요한 재원이다. 또한, 보통교부세는 지방재정의 상당부분을 차지하는 재원으로, 지방자치단체의 기준 재정수요액과 기준재정수입액 추정에 의한 재정부족액을 기준으로 교부하는 무조건부 정부지원금이다.

이 연구에서는 연구목적 달성을 위해 지방자치단체를 대상으로 한 패널데이터를 구축하고 다음과 같은 측면에서 다양한 통계분석을 수행하였다. 우선 첫째로, 지방예산지표를 활용한 지방재정 실태분석 및 최근 지방자치단체의 재정운영에서 가장 큰 변화가 발생하고 있는 지방복지재정 문제에 대한 실증분석을 수행하였다. 둘째로, 보통교부세 산정을 위한 기초수요 측정변수들에 대한 기본특성에 대하여 지방자치단체 연도별 패널데이터를 구축하여 실증분석을 수행하였으며, 셋째로, 기초수요액 산정의 기초가 되는 표준행정수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석을 수행하였다. 또한, 넷째로, 패널데이터를 이용한 기초수요 측정항목과 재정수요와의 관계 분석과 다섯째로, 보통교부세의 정책효과인 동종 자치단체간 재정력 격차 완화 효과를 기초수요 측정항목로 구분하여 통계 분석을 수행하였다.

이 연구에서는 실증분석에 앞서 우리나라의 지방재정실태를 면밀히 분석하였으며, 분석결과 현재 우리나라의 지방재정은 상당히 위협적인 상황에 처해 있음을 확인하였다. 분석결과를 요약해 보면, 많은 연구들에서 논의되고 있는 바와 같이 우리나라는 합리적인 자원배분 전략이 수반되지 못한 지방분권이 추진되고 있으며, 중앙사무의 지방이양 과정에서 적합한 수준의 재원을 지방에 이전하지 못하였다. 그

리고 복지재정 확대에 의한 지방재정의 위기현상은 비단 우리나라에서만 발생하는 상황은 아니지만, 이를 극복하기 위한 다양한 측면에서의 구체적인 논의가 필요한 상황이다.

이 연구에서는 다양한 지방재정지표에 대한 분석을 통해 우리나라는 지방자치제도 실시 이후 지속적인 지방재정 약화 현상이 발생하고 있음을 확인하였다. 그리고 재정자립도와 재정자주도, 자체수입 대비 인건비 비율 등의 지표들을 통해 확인한 바와 같이 과거로부터 최근까지 우리나라의 지방재정 자율성은 지속적으로 약화되고 있는 것이 현실이다.

이 연구에서 분석된 바와 같이 우리나라는 국세와 지방세 비율의 불균형을 비롯하여, 재정제도 전반에 대한 고민이 필요할 것으로 판단된다. 그리고 이와 같은 상황 하에서 이미 운영 중에 있는 지방교부세 제도의 효과적인 운영은 단기적인 대응방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

특히 기초수요액 산정을 위한 세항목별 측정항목들과 자치단체 재정력과의 관계를 평균차이 분석과 상관관계 분석을 통해 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 첫째로 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비 분야의 경우 기초수요 산정을 위한 측정항목들은 대부분 상대적으로 재정력이 높은 자치단체가 통계적으로 유의미한 수준에서 높은 평균값을 갖는 것이 확인되었다. 둘째로 상대적으로 지역경제비 분야의 측정항목들의 경우 대부분³⁰⁾ 상대적으로 낮은 재정력을 가진 자치단체들이 통계적으로 유의미한 수준에서 높은 평균값을 갖는 것이 확인된 바 있다. 이와 같은 분석결과는 기초수요를 구성하는 4개 항목과 17개 세항목에 대한 상관관계 분석결과에서도 거의 유사하다. 평균차이 분석과 상관관계 분석결과에 기초할 때, 기초수요 산정을 위해 적용하는 보정계수는 측정방법상 측정항목에 대한 측정값과 역의 상관관계를 가지며, 결과적으로 보통교부세의 재정력 형평화 효과를 발생시키는 동

30) 반면, 산업경제비, 교통관리비의 측정항목들은 상대적으로 높은 재정력을 가진 자치단체들에서 더 높은 평균값을 갖는 것이 확인됨

인에 해당한다. 또한, 일부 세항목의 기초수요액은 자치단체의 재정자립도와 부(-)의 관계를 갖는 것으로 확인되며, 향후 이에 대한 보완이 필요할 것으로 판단된다.

표준행정수요 산정을 위한 측정변수들에 대한 다변화가 필요할 것으로 판단된다. 현재 표준행정수요 산정을 위한 회귀식에는 다양한 변수들이 적용되고 있으나, 이들 변수들은 대부분 연도간 변이가 거의 없는 변수들이 대부분이다. 물론, 현행 변수들과 같이 정태적인 변수들을 측정변수로 이용할 경우 안정적인 측정이 가능하다는 점에서 장점이 있을 수 있으나, 지방재정의 외부환경 변화에 민감히 반응하기 어렵다는 한계가 있을 수 있다. 예를 들어, 행정구역면적, 수질관리시설처리용량, 경지면적, 산림면적, 어장면적, 갯벌면적, 하천(소하천) 길이 등의 변수들은 자치단체의 행정수요를 발생시키는 중요한 변수임에 틀림 없으나, 매년 거의 변이가 없는 변수들이다.

이 연구에서는 현재 기초수요를 산정하는 데 적용하고 있는 4개 항목 17개 세항목들에 대하여 개별적인 회귀분석을 실시함으로써, 각각의 세항목에 대한 변수들의 유효성을 분석하였다. 분석결과 대부분의 변수들은 종속변수의 변이를 적합한 수준에서 설명하고 있으나, 일부 세항목들의 경우 그렇지 않아 개선이 필요할 것으로 판단된다. 대표적으로 안전관리비의 경우 변수로 채용한 인구, 면적, 소하천길이 변수는 모두 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다. 물론 이와 같은 결과가 데이터의 차이에서 비롯된 것일 수 있으나, 소하천길이가 자치단체의 안전관리비 산정에 적용된다는 것은 논리적으로 타당하지 않은 것으로 판단된다.

일부 세항목들의 경우 시와 군에서 표준행정수요 산정을 위한 개별적인 회귀식을 마련할 필요가 있을 것으로 판단된다. 이 연구에서 회귀분석을 이용해 기초수요 측정항목과 재정수요와의 관계를 분석한 결과, 시와 군에서 각 측정항목들에 대한 시와 군의 계수 값에 유의미한 차이가 존재하는 것이 확인된 바 있다. 이는 전체 수요요인 도출을 위한 패널회귀분석에서도 동일하게 나타난 결과로, 이는 결론적으로 시와 군에서 각각의 세항목에 대한 차별적인 특징차이가 존재한다는 것을 의미하는 것이다. 따라서 지방교부세가 향후 지방재정 수요요인을 적절하게 반영하기 위해서

는 시와 군에서 표준행정수요액 산정을 위한 개별 회귀식을 마련하여 적용할 필요가 있을 것으로 판단된다.

지방재정의 환경변화를 살펴보면, 다양한 수요요인 변화가 발생하고 있으며, 이를 지방교부세에 적절히 반영하기 위한 노력이 필요하다. 최근까지 지속적으로 이뤄지고 있는 국가사무의 지방이양 등의 지방분권화는 지방재정의 수요변화를 견인하는 중요한 변화이다. 지방분권의 지속적 추진이라는 환경변화에 따라 자치단체의 재정 부담이 가중되고 있으며, 국가사무의 지방이양에 따른 재원이양의 부족이 자치단체의 재정부담을 가중시키고 있다. 특히 복지사무의 증대는 최근까지 자치단체의 재정환경에서 발생하고 있는 가장 큰 이슈이다.

한번 증가한 복지사무는 줄이기 어렵고, 특히 우리나라의 복지사무들은 대부분 법률에 근거하고 있어 자치단체에게는 ‘법적 의무적 경비’로 작용한다. 우리나라의 사회복지 지출금액은 지방자치 실시 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 최근으로 올수록 증가폭이 더 크게 나타나고 있는 것이 현실이다. 더욱이 최근까지 고풍화 현상이 지속적으로 강화되고 있으며, 이는 결과적으로 지방자치단체의 복지재정 수요를 더욱더 가중시킬 가능성이 높은 것으로 판단된다. 또한 이와 더불어 영유아 수의 감소현상 역시 지방재정의 경쟁력 악화의 주요 원인이 될 가능성이 높다.

지방자치단체의 복지재정 확대현상 등 지속적으로 지방재정이 악화되고 있는 것에 비해, 지방교부세는 이와 같은 지방자치단체의 재정수요를 적절히 반영하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 최근까지 지속적으로 이뤄지고 있는 국가사무의 지방이양 등의 지방분권화는 지방재정의 수요변화를 견인하는 중요한 변화임에 틀림 없으며, 지방분권의 지속적 추진이라는 환경변화에 따라 자치단체의 재정부담이 가중되고 있다.

보통교부세가 지방자치단체의 복지수요 증대현상을 적절히 반영하지 못하고 있는 핵심적인 이유는 기초수요 산정을 위한 사회복지 항목의 측정변수들이 지방자치단체들의 사회복지비 증가경향을 반영하지 못하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 현재 사회복지 항목의 보통교부세 산정을 위해 채용하고 있는 측정변수들은 기초생

활보장자수, 노령인구수, 아동인구수, 인구수 등으로 연도간 비교적 변화가 크지 않은 안정적인 변수들이다. 물론, 측정변수의 연도간 안정성은 자치단체로 하여금 보통교부세 교부액을 사전에 추정할 수 있도록 한다는 점에서 긍정적이지만, 실제 사회복지 재정수요가 보통교부세 산정에 반영되지 못하도록 한다는 점에서 개선의 여지가 있다. 특히 최근의 지방자치단체들의 사회복지재정수요는 상대적으로 정치적인 이유를 원인으로 증가하고 있기 때문에 보통교부세가 이와 같은 재정수요 변화를 반영할 수 있도록 하기 위해서는 연도간 변화를 반영할 수 있는 제3의 변수 채용이 필요할 것으로 판단된다.

【참고문헌】

- 강남호. (2011). “지방재정의 건전성 제고 방안.” <산업경제연구>. 24(1): 353-369.
- 강종만. (2014). 인구고령화 및 금리가 증권시장에 미치는 영향에 관한 연구. <한국금융연구원>. KIF 정책보고서 2014년 4호.
- 강태구. (2013). “지방재정 위기의 원인에 관한 고찰.” <한국지방자치학회보>. 25(1): 7-38.
- 곽채기. (2010). “국가사무의 지방이양에 따른 재원이양 모델로서 분권교부세 제도의 적합성 평가: 사회복지분야.” <한국거버넌스학회보>. 17(1): 287-318.
- 곽채기·김병수. (2012). “인구고령화가 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구.” <한국거버넌스학회보>. 19(3): 141-169.
- 금재덕·차주현·노승용. (2012). “지방재정 자율성이 효율성에 미치는 영향에 관한 연구.” <사회과학연구>. 경성대학교 사회과학연구소. 28(3): 297-321.
- 김렬·배병돌·구정태. (2003). “지방재정조정제도의 지출효과 분석: Flypaper Effect를 중심으로.” <한국행정학보>. 37(3): 241-262.
- 김석태·김영숙. (2006).
- 김성철·박기묵. (2004). “조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구.” <한국행정논집>. 16(2): 265-286.
- 김용성. (2004). “지방교부세의 재정형평화에 대한 연구.” <한국개발연구>. 26(2): 105-141.
- 김정규. (2013). “인구고령화와 산업구조 간의 관계에 대한 실증 분석.” <한국경제의 분석>. 19(3): 233-289.
- 김정완. (2008). “지역적 행정수요 반응을 위한 지방교부세 개편방안: 경기도를 중심으로.” <한국거버넌스학회보>. 15(3): 29-56.
- 김정훈. (2002). “지방교부세의 형평화 효과의 정책과제.” <재정포럼>. Vol.71: 44-24.
- 김종순. (1997). “지역간 재정력 격차와 지방교부세제도의 역할.” <지방재정학보>. 2(1):
- 김종희. (2003). “조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제 -대전광역시를 중심으로-.” <한국지방자치학회보> 15(3): 255-271.

- 김태일. (2001a). “지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과.” <한국지방재정논집>. 6(2): 3-19.
- 김태일. (2001b). “지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향.” <한국행정학보>. 35(1): 69-90.
- 김태일. (2013). “2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향.” <국가정책연구> 27(3): 57-82.
- 김현수·남창우. (2010). “한국과 일본의 지방교부세 제도 비교연구 : 현행 지방교부세법을 중심으로.” <도시행정학보>. 23(1): 199-226.
- 남창우. (1999). “지역간 재정격차 완화를 위한 지방교부세 산정방식의 개선방안.” <도시행정학보>. 14(2): 215-234.
- 문병근·최병호·정종필. (1998). “우리 나라의 지방재정조정제도에 있어서 Flypaper effect 에 관한 실증적 분석.” <경제연구>. 7(1): 165-185.
- 박기묵. (2001). “지방교부세가 지역의 소득, 지방세수입, 재정력에 미치는 영향.” <한국정책학회보>. 10(3): 315-331.
- 박병희. (1996), “지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과 분석”, 「공공경제」, pp. 88~107.
- 박선희·구정태·김렬. (2009). “지방교부세의 비대칭 Flypaper Effect 분석,” <지방정부연구>. 13(2): 75-92.
- 박선희·구정태·김렬. (2009). “지방교부세의 비대칭 Flypaper Effect 분석.” <지방정부연구>. 13(2): 75-92.
- 박완규 외. (2005), 「노인복지수요에 대응하는 지방교부세 및 분권교부세 산정방식 개선 연구」, 보건복지부 용역보고서
- 박완규. (1997). “지방교부세제도의 현실적 개선방안.” <지방재정연구>. Vol.1: 233-251.
- 박완규. (2002), “지방교부세 산정방식에 관한 연구 : 보정계수 및 인센티브제도를 중심으로”, 「한국지방재정논집」 7(2), pp. 67~96.
- 박완규. (2005), “지방세 추계오차가 지방교부세 배분에 미치는 효과 분석”, 「지방행정연구」 19(4), pp. 235~258.
- 박완규. (2005). 지방세 추계오차가 지방교부세 배분에 미치는 효과 분석. <지방행정연구>. 19(4): 235-258.

- 박완규. (2007). “지방교부세제도의 개선방안 연구 -재원 및 인센티브제도를 중심으로-.” <지방행정연구>. 21(1): 3-27.
- 박완규·이종철. (2001). “우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석”, 『재정논집』 16(1), pp. 209~227.
- 박정수. (1997). “우리나라 국고보조금제도의 평가와 향후 정책과제.” <지방재정학보>. 2(1): 19-36.
- 박정수. (1997). “우리나라 국고보조금제도의 평가와 향후 정책과제.” <지방재정학보>. 2(1): 19-36.
- 박종관. (2014). “지방정부 재정건전화 방안.” <한국콘텐츠학회논문지>. 14(10): 112-123.
- 박혜자. (2006). “복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안: 분권교부세제도를 중심으로.” <한국거버넌스학회보>. 13(3): 279-300.
- 배인명. (2003). “조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구 -서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로-.” <정부학연구>. 9(2): 183-212.
- 배인명. (2001). “기준재정수요액 산정방식의 개선방안에 대한 연구”. <한국행정연구>. 10(4): 267-290.
- 배인명. (2011). “분권교부세제도의 운영실태와 개선방안.” <한양대학교 지방자치연구소>. 세미나 발표자료.
- 배준식·이세구. (2008). “지역 간 재정격차 어떻게 해소할 것인가?” <정책리포트>. 서울연구원. 16: 1-18.
- 서정섭·조기현. (2007). 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 손희준. (2012). 지방재정 구조개선 방향, 감사논집 18호
- 손희준·서정섭. (2015). “지방교부세 제도개선 방안” 한국지방재정학회. 지방재정세제유관학회 공동세미나 발표 논문집
- 송상훈 외. (2011). 「분권시대 지방교부세 발전방향」, 경기개발연구원
- 송상훈. (2009). 「지방재정수요 산정방식의 개선연구」. 경기연구원 기본연구.
- 신태곤. (2007). “부산시 조정교부금제도의 기준재정수요 산정의 문제점과 개선방안.” <지방정부연구>. 11(3): 181-200.
- 안성수. (1999). “지방양여금제도와 광역자치단체의 역할.” <산업경제연구>. 12(4): 289-304.

- 안전행정부. (2014), 「지방교부세 산정해설」
- 유금록. (2000). “일반정부지출과 재정착각.” <한국사회와 행정연구>. 11(1): 341-355.
- 윤석완. (2000). “기준재정수요액 비목별 보정산식과 보정효과.” <전북대학교 산업경제연구소 논문집>. 31: 155-164.
- 윤석완. (2006). “보통교부세 인세티브제도의 문제점과 제도개편에 관한 연구 - 보정과 재원형평화기능을 중심으로-.” <한국지방재정논집>. 11(2): 175-199.
- 윤영진. (2013). “복지재정 수요확대에 따른 지방자치단체 대응방안.” <지방행정연구>. 27(4): 31-65.
- 이방식·최영순. (1996). “수평적 지방재정조정제도 도입으로 인한 우리나라 시도 지방자치단체 간 재정력균등화효과분석.” <재정논집>. 10: 313-346.
- 이용환·송상훈·김진덕. (2009). 「지방재정 재원감소 대응방안 연구」. 경기연구원 정책연구.
- 이원희. (2007), 「지방교부세 제도개편의 평가와 향후과제」 지방교부세 개선토론회 자료집.
- 이원희. (2008). “분권교부세 도입이 지방재정의 선택에 미치는 영향에 관한 연구: 경기도 광주시를 중심으로.” <한국사회와 행정연구>. 19(1): 169-192.
- 이재은. (2002). 「한국의 정부간재정관계의 역사적 특질」, 『한국지방재정논집』, 제7권 제2호, 한국지방재정학회.
- 이재호·편상훈. (2013). “보통교부세 산정기준의 개편 방안.” <한국사회와 행정연구>. 24(2): 593-615.
- 이창균 외. (2000), 외국의 지방재정제도, 인천광역시
- 이창균. (2011), 지방재정운영 건전성강화를 위한 자치단체 내부통제 확충방안. 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서
- 이창균·서정섭. (1999). 「광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구」. 한국지방행정연구원
- 이채정. (2011). “사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제.” <국회예산정책처>. 사업평가현안분석 제32호.
- 이충기·박상수. (2014). “인구고령화와 주택연금 수요 분석: 일반화된 순서형 프로빗 모형을 적용하여.” <경제학연구>. 62(2): 27-58.
- 이현선·박태규. (2006). 교부세제 하의 지방세추계모형 고찰 및 개선방안 연구. <한국지방재정논집>. 11(2): 137-179.

- 이현선·박태규. (2006), “교부세제하의 지방세추계모형 및 개선방안 연구”, 『한국지방재정논집』 11(2), pp. 137~174.
- 임성일. (2003). “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분체계의 재구조”. 『한국지방재정논집』.
- 임성일. (2013). “지역 간 경제력 격차문제에 대한 접근: 격차 측정기준과 정부간 재정이전제도를 중심으로.” <응용경제>. 15(2): 175-210.
- 임성일·조기현·서정섭(2006), “분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구”, 『한국지방재정논집』11(1), pp. 71~96.
- 장덕희. (2015a). “사회복지비 지출증가에 따른 자치단체 재정지출구조 변화 분석.” <한국행정학보>. 49(3).
- 장덕희. (2015b). “사회복지비 지출비중의 증대가 지방자치단체의 자체사업비 비중변화에 미친 영향 분석.” <정책분석평가학회보>. 25(3).
- 장인봉. (2001). “지방교부세제도의 재정형평화 효과에 관한 실증분석.” <복지행정연구>. 제17집: 119-149.
- 정종필. (2005). “보통교부세 수입인센티브항목의 세수노력 유인효과.” <경제연구>. 23(1): 119-144.
- 조기현(2013). 「보통교부세 재정형평화 기능 강화방안」, 한국지방행정연구원
- 주만수. (2005). “지방교부세 지역균형수요의 위상 정립과 특성 분석.” <한국지방재정논집>. 10(2): 85-104.
- 주만수. (2013). “사회복지지출의 정부 간 재정분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초노령연금을 중심으로.” <사회보장연구>. 29(3): 1-32.
- 주만수·임성일. (2004) “지방교부세의 표준행정수요 산정방식에 관한 연구.” <한국지방재정논집>. 9(1): 5-26.
- 지방분권추진위원회, 내부자료, 2013.
- 최근열. (1993). “지방정부간 재정적 격차를 완화하기 위한 지방교부세 배분모형.” <대구경북행정학회보>. 제5권: 145-163.
- 최병호·정종필. (2013). “재정보전금제도 개편의 자원 재배분 효과와 함의.” <한국지방재정논집>. 18(2): 27-56.

- 최병호·정종필·이근재·임응순. (2014). <보통교부세 기준재정수요 산정방식 개선방안>, 한국지방재정학회 연구보고서.
- 최성은. (2013a). “복지지출확대와 지방재정조정제도 개선방안.” <사회보장연구>. 29(3): 33-51.
- 최성은. (2013b). “복지재정과 재원조달.” <재정학연구>. 6(1): 58-95.
- 최성은. (2015). “인구고령화와 노인인구 의료급여 진료비 지출과 전망.” <재정정책논집. 17(2): 3-32.
- 최송이·최병대. (2012). “중앙-지방정부간 역할분담에 대한 추이 분석.” <한국지방자치학회보>. 24(3): 7-30.
- 최재현. (2013). “한국 인구고령화의 지역적 특성 분석.” <한국경제지리학회지>. 16(2): 233-246.
- 최호택. (2001). “한국 지방교부세가 지방정부 재정균등화에 미치는 효과분석.” <도시행정학보>. 14(2): 199-226.
- 한국지방행정연구원. (2014), 울산광역시 재정확충방안
 행정자치부. (각연도a). 「지방교부세 산정해설」. 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr>)에 연결된 자료
 행정자치부. (각연도b). 「보통교부세 산정내역」. 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr>)에 연결된 자료
 허명순. (2003). “정부간 재정지원금의 변화에 따른 지방정부의 반응.” <한국행정학보>. 37(2): 189-211.
- 홍석철. (2013). “인구고령화와 소득불평등의 심화.” <한국경제의 분석>. 19(1): 72-114.
- 홍재화·강태수. (2015). “인구고령화와 정년연장 연구 : 세대 간 중첩모형(OLG)을 이용한 정량 분석.” <한국은행> 자료.
- 황태연·신현철. (2012). “보통교부세가 지방정부 재정지출에 미치는 영향 분석.” <아태경상저널>. 4(1): 115-139.
- Bradford, D. F., & Oates, W. E. (1971). The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decisions. *The Quarterly Journal of Economics*, 416-439.
- Feldstein, M. (1978). The effect of a differential add-on grant: Title I and local education spending. *Journal of Human Resources*, 443-458.
- Gamkhar, S. (2002). *Federal intergovernmental grants and the states: Managing devolution*. Edward Elgar Publishing.

- Gerhards, J., Lengfeld, H., & Häuberer, J. (2014). The EU Crisis and citizens support for a European welfare state.
- Hibbs, D. A. (1987). *The political economy of industrial democracies*. Harvard Univ Pr.
- Hu, T. and Bernard H. Booms. (1971). A simultaneous equation model of public expenditure decisions in large cities. *The Annals of Regional Science*, 5(2): 73-85.
- Hu, T. W., & Booms, B. H. (1971). A simultaneous equation model of public expenditure decisions in large cities. *The Annals of Regional Science*, 5(2), 73-85.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1998). Policy punctuations: US budget authority, 1947-1995. *The Journal of Politics*, 60(01), 1-33.
- Khovanova, K. (2008). How Does Variation in City Fiscal Health Affect Its Degree of Innovation? *Croatian Economic Survey*, 43-72.
- King, D. N. (1984). *Fiscal Tiers: The economics of multi-level government*. Allen &Unwin Australia.
- Kwak, S. (2014). The Dynamics of State Fiscal Behavior Over the Business Cycle: Are State Fiscal Policies Procyclical? *American Review of Public Administration*, 44(5), 550-574.
- Ljones, O., and K. Aamdal. (1991). Demographic changes and local public expenditure in a macroeconomic perspective: Some Norwegian examples. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commssion for Europe*, 8(1): 45-55.
- Noonan, D. S. (2007). Fiscal pressures, institutional context, and constituents: a dynamic model of states' arts agency appropriations. *Journal of Cultural Economics*, 31(4): 293-310.
- Percival, G. L., Johnson, M., & Neiman, M. (2009). Representation and Local Policy Relating County-Level Public Opinion to Policy Outputs. *Political Research Quarterly*, 62(1), 164-177.
- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. University of Chicago Press.
- Sandleris, G., & Wright, M. L. (2014). The Costs of Financial Crises: Resource Misallocation, Productivity, and Welfare in the 2001 Argentine Crisis. *The Scandinavian Journal of*

- Economics*, 116(1), 87-127.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science*, 52(4), 840-857.
- Steccolini, I. (2012). Budgeting and Rebudgeting in Local Governments: Siamese Twins? *Public Administration Review*, 72(6), 875-884.
- Toolsema, L. A., & Allers, M. A. (2014). Welfare financing: Grant allocation and efficiency. *De Economist*, 162(2), 147-166.
- Weerts, D. (2002). *State governments and research universities: A framework for a renewed partnership*. Psychology Press.
- Weerts, D. J., & Ronca, J. M. (2008). Determinants of state appropriations for higher education from 1985-2005: An organizational theory analysis. *Wisconsin Center for the Advancement of Postsecondary Education*.
- Wildavsky, A. (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman & Co.
- Wildavsky, A. B. (2003). *New Politics of the Budgetary Process (Longman Classics Series)*. Longman.
- Wilensky, H. L. (1976). *The "new corporatism," centralization, and the welfare state*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Wong, K. K. (1988). Economic constraint and political choice in urban policymaking. *American Journal of Political Science*, 1-18.
- Zartaloudis, S. (2014). The Impact of the Fiscal Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment before the Catch-up?. *Social Policy & Administration*, 48(4), 430-449.

麻生太郎(總務大臣), (2004), 地方分權推進のための地方稅財政改革-三位一體改革について. 總務省編, 地方財政白書 各 년도.

<http://www.soumu.go.jp>

<http://www.moi.go.kr/lfi/>

■ Abstract

Improvement Plan for Calculating Formula of General Share Tax Standard Financial Demand

The purpose of this study is to analyze the relationships between general share tax and fiscal expenditure in local governments. Based on the results, this study suggest the improvement plan of the standard financial demand of local share tax using a panel data of local governments. The local share tax is an unconditional grants. Which is granted to local governments based on the amount of deficit between standard financial demand and estimated standard financial revenue. The local share tax has an absolute majority in the local allocation tax and it is a very important resource of local governments. Also, it has a significant portion of local finance system.

This study conducted an empirical analysis in order to make a reform for the standard assessment of local share tax. First, this study investigated into the actual condition of local finance for deeper analysis of changing environment of local finance system. This study analysed the local welfare financing problem, which field has been happening the biggest change on the operation of financing. Second, analyzed the basic characteristics of demanding variables in order to assess the local share tax. Third, analyzed the relationships between standard administrative demand measurement items and financial demand. This relationships is the basis of the assessment of the basic demand. Lastly, analyzed the reduction effect of fiscal disparities on local governments, which is the main aim of the local allocation tax

Based on the analysis, this analysis suggests the improvement plan of allocation method of local share tax. First, changing environment of local finance system should be considered on the allocation of local share tax. Especially, welfare financial demand, which has been continuously increasing, should be considered. Second, actualization of

measurement items, which measure the local governments' basic demand, should be need. These items should reflect the changing environment of local finance system. Lastly, city governments and count governments are placed on the different situations. So, discriminatory calculating formula should be applied.

