

재정분권 실효성 확보를 위한 지방교부세제도 역할 재정립방안

연구진

조기현(한국지방행정연구원 연구위원)

이장욱(한국지방행정연구원 수석연구원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

- 문재인 정부는 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권을 추진한다는 구상을 표방하면서 국가와 지방의 세입구조 개선 의지를 보임
 - 재정분권 방향과 구체적인 실행방법에 대한 논란이 거듭됨에 따라 행정안전부는 지방교부세의 정체성 정립, 산정방법 합리화, 중앙-지방간 거버넌스 구축, 재정책임성 제고 등 제도개편을 구상하고 있음
 - 보통교부세의 정체성을 재원보장과 재정형평 중 어디에 둘 것인지에 따라 산정방법이 달라지기 때문에 이 부분에 대한 우선적인 검토가 시급한 실정임

- 본 연구의 수행은 다음과 같은 목적을 두고 있음
 - 보통교부세 역할 및 정책목적을 정립하고 이를 뒷받침하는 산정제도 개편 방안을 제시함
 - 아울러 보통교부세의 정체성을 재정형평에 둘 경우, 산정제도 간소화도 포괄할 수 있는 재정조정제도 개편방향도 검토함

2. 연구내용

- 재정분권이 재정불평등 및 재정빈곤에 미친 영향
 - 본 연구에서는 재정분권의 세입확충안¹⁾을 바탕으로 지방세와 표준세입

1) <표 3-16>, <표 3-17> 참조

(지방세+보통교부세)을 대상으로 보통교부세의 재정형평효과를 다각적으로 분석, 검증하고 있음

- 불평등계수로써는 지니계수와 평균대수편차를 적용하였으며, 상대적 박탈에서 비롯되는 빈곤도를 측정하고자 빈곤율, Sen지표를 활용하였음

□ 수도권과 비수도권 간 지니계수로 분해로 본 보통교부세 재분배효과

- 지니계수로 측정된 보통교부세의 재분배효과는 0.085에서 재정분권 이후에는 0.075로 하락하여 그만큼 재정불평등이 후퇴하였음
 - 재정분권 이전 : 지방세 지니계수가 0.504에서 보통교부세 재정형평기능으로 표준세입 지니계수를 0.418로 하락시켜 지니계수는 0.085 하락
 - 재정분권 이후 : 지방세 지니계수 0.511, 표준세입의 지니계수 0.436으로 재정분권 이전에 비하여 상승
- 수도권과 비수도권간 수직적 재분배효과 역시 재정분권 이전에는 0.075이었으나 재정분권 이후에는 0.052로 하락하여 수도권과 비수도권의 재정불평등이 심화되었음

□ 지니계수 분해로 본 보통교부세의 재정형평효과

- 표준세입 불평등에 대한 보통교부세의 상대적 기여도는 재정분권 이전의 -0.013에서 -0.038로 0.025p 증가함
- 표준세입 지니계수에 대한 보통교부세의 한계효과도 -0.164에서 -0.138로 -0.026%p 하락하였음. 이는 보통교부세가 1% 증가하면 지니계수로 측정된 표준세입의 불평등도가 재정분권 이전에는 0.164% 하락하였지만 재정분권 이후에는 0.138% 하락하는데 그친다는 것을 말해 줌
- 이처럼 보통교부세의 재정형평효과가 재정분권 이후에 하락하는 것은 다음으로 설명할 수 있음

- 첫째, 지방교부세 법정율 유지에 따른 보통교부세 총량 축소로 재정형평기능의 여력도 같이 저하됨
- 둘째, 지금의 보통교부세 산정체계만으로는 지방소비세 및 지방소득세 확충으로 인한 시·도간 재정불균형 완화에 한계가 있다는 것을 시사함

□ 빈곤도 분석

- 지방소비세 및 지방소득세 확충 이후에는 세입 증가에 따라 빈곤선이 800백만원에서 1,003백만원으로 높아졌음
- 그러나 빈곤선은 상대적 박탈감에서 기인하기 때문에 재정분권 이전에는 2개 시·도(충북, 전북)가 빈곤선에 미달하였지만, 재정분권 이후에는 4개 시·도(강원, 충북, 전북, 전남)으로 증가하였음
- 이로 인하여 빈곤율은 재정분권 이전의 6.8%에서 13.6%로 증가하였으며, Sen지표도 6.4%에서 12.8%로 악화되었음
- 이러한 분석 결과는 재정분권 실행 시 지방재정 전체로는 세입확충효과가 있지만, 세원의 지역편재로 인하여 수혜의 크기는 시·도별 차이가 크며, 이에 따라 세원이 빈약한 지역은 상대적 박탈감이 유발되어 상대적 빈곤을 느끼는 감정이 증가된다는 것을 의미함

3. 정책제언

□ 보통교부세의 재정형평기능 강화를 위한 단기 제도개선방안을 강구함

- 단기적으로 검토 가능한 대안으로는 크게 세입 측면에서 차등산입율제도 도입이 있으며, 세출 측면에서는 낙후지역과 관련된 지역균형수요 보강방안이 있음

□ 기준재정수입 차등산입률제도의 도입의 필요성

- 보통교부세 산정과정에서 차등산입률을 적용하기 위해 빈곤율 분석 결과를 토대로 $80\% \pm \alpha\%$ 를 적용하는 방안을 검토
 - 우리의 경우 “보통교부세 산정내역”은 “지방세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고, 징세노력을 촉진하며, 유보재원 20%를 자치단체의 재정수요에 충당할 목적으로 운용한다”고 설명함
 - 이것은 유보재원을 이용하여 지방재정의 자율성과 신축성을 확보하며 징세노력의 촉진을 명분으로 내세운 일본의 산입율제도와 유사함
 - 그러나 산입율제도는 이러한 명분 이외에도 실제에 있어서는 복잡한 산정제도 운용에 따른 위험을 관리하려는 목적도 녹아 있음

□ 지역균형수요 산정제도 개선을 통해 낙후지역 관련 수요보강

- 지역관리비: 성장촉진지역
 - 성장촉진지역에 대한 수요보강제도를 도입한 2016년도에는 시범적 차원에서 10% 가중치를 적용하였으나, 3년간 운용하면서 큰 무리없이 관리되어 왔으므로 상향 조정하는 방안을 검토할 수 있음
- 지역관리비: 지역활성화지역
 - 지역활성화지역에 대한 지역관리비는 성장촉진지역에 대한 가중치를 10%p, 20%p 상향 조정한 것에 맞추어 지역활성화지역도 각각 10%p, 20%p 인상함
- 일반관리비
 - 일반관리비 또한 낙후지역 관련 국고지원사업의 종류가 확대되고, 공모사업도 증가하고 있으며, 시·도비 매칭비도 증가하는 현실을 고려하여 상향 조정함
 - 이 경우 성장촉진지역 및 지역활성화지역의 가중치를 10%p 인상하여 낙후지역, 20%p 상향 조정한 것에 맞추어 일반관리비는 산정액의 1.1배와 1.2배를 곱하는 방식으로 보강함

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구 방법 및 수행체계	4
제2장 지역균형발전과 재정지원제도	7
제1절 역대 정부의 지역균형발전정책	9
1. 지역균형발전정책의 변천사	9
2. 지방양여금과 국가균형발전특별회계	12
제2절 지역균형발전 재정지원제도의 성과 진단 15	
1. 지역균형발전정책 성과 진단	15
2. 수도권과 비수도권의 지역불균형에 대한 통계적 검증	17
제3장 보통교부세의 재정형평화 성과 분석	21
제1절 지방교부세의 운용 목적 및 산정체계	23
1. 지방교부세의 운용 목적	23
2. 보통교부세 산정체계	24
제2절 보통교부세 산정내역 분석	30
1. 총괄 현황	30
2. 기초수요 산정내역	32
3. 보정수요 산정내역	33
제3절 보통교부세의 재정형평효과 성과 분석	36
1. 분석 방법의 개요	36

2. 지방세입 현황	37
3. 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과	42
4. 재정불평등에 대한 세입원별 영향력 분석	46
5. 재정불평등의 연도간 변화 분석	52
6. 빈곤도 분석	55
7. 분석결과 요약	60
제4절 정부 재정분권의 재정형평효과 영향 분석	60
1. 재정분권의 세입확충효과 분석	60
2. 재정분권의 재정형평효과 비교	63
제5절 소결 : 요약 및 정책함의	67
1. 요약	67
2. 정책함의	69
제4장 주요국의 보통교부세 산정체계	71
제1절 부족재원 차액보전형	73
1. 일본	73
2. 영국	78
3. 호주	81
제2절 수평적 재정형평형	85
1. 독일	85
2. 스웨덴	87
3. 덴마크	89
제3절 요약 및 정책함의	93



제5장 지방교부세제도 개편방안	97
제1절 보통교부세 역할 재정립	99
1. 보통교부세 역할 재정립 필요성	99
2. 보통교부세 역할 재정립 방안	100
제2절 단기 제도개선방안	104
1. 기준재정수입 차등산입율제도 도입	104
2. 지역균형수요 산정제도 개선	110
3. 요약 및 정책함의	119
제3절 구조개편방안	119
1. 지방재정조정제도 구조개편	119
2. (가칭)지역균형발전교부금 설치	122
【참고문헌】	124

표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 개별 법령에서 규정한 특정낙후지역 개념	11
<표 2-2> 지방양여금제도의 변천사	12
<표 2-3> 균특회계 예산규모 추이	14
<표 2-4> 수도권과 비수도권의 지방세 비중	17
<표 2-5> 1인당 GRDP 기준 수도권과 비수도권간 β 수렴 검증 결과	19
<표 3-1> 지역균형수요 대상 측정항목과 수요산정 요소	27
<표 3-2> 지역균형수요 산정방식의 주요 개선사항	28
<표 3-3> 측정항목별 지역균형수요 보정방식과 특성	29
<표 3-4> 자치단체 종류별 보통교부세 산정 내역	30
<표 3-5> 자치단체 종류별 기준재정수요 산정 내역	31
<표 3-6> 자치단체 종류별 기준재정수입 산정 내역	31
<표 3-7> 자치단체 종류별 기초수요 산정 내역	32
<표 3-8> 자치단체 종류별 보정수요 산정 내역	34
<표 3-9> 자치단체 종류별 지역균형수요 산정 내역	34
<표 3-10> 자치단체 종류별 세입 규모(순계 기준)	39
<표 3-11> 보통교부세의 재분배효과	44
<표 3-12> 수도권과 비수도권의 보통교부세 재분배효과	46
<표 3-13> 표준세입의 지니계수 분해 결과(시·도)	49
<표 3-14> 표준세입 기준 평균대수편차의 전년대비 증감	54
<표 3-15> 지방세의 빈곤선과 시·도별 지방세 추계 결과	57
<표 3-16> 재정분권 세입확충효과 추정(시·도)	62
<표 3-17> 재정분권 세입확충효과 추정(시·군)	63
<표 3-18> 재정분권 전·후 보통교부세 재정형평효과 비교(시·도, '16년 기준)	65
<표 3-19> 재정분권 전·후 빈곤율 비교	66



표 차례

<표 4-1> 주요국의 일반보조금 운영구조	93
<표 5-1> 일본의 지방교부세제도 개혁 논의	101
<표 5-2> 보통교부세 역할 재정립 구상(안)	103
<표 5-3> 일본의 보통교부세 산입율 현황	105
<표 5-4> 차등산입율제도 도입 전·후 보통교부세 변화	108
<표 5-5> 차등산입율제도 도입 전·후 표준세입 지니계수 변화	109
<표 5-6> 차등산입율 도입 전·후 전북지역 보통교부세 변화	110
<표 5-7> 성장촉진지역 관련 지역균형수요 제도개선 전·후 비교	115
<표 5-8> 지역활성화지역 관련 지역균형수요 제도개선 전·후 비교	115
<표 5-9> 지역활성화지역 관련 지역균형수요 제도개선 전·후 비교	116
<표 5-10> 전북도청 보통교부세 파급효과	117
<표 5-11> 전북지역 시·군 보통교부세 파급효과	118
<표 5-12> 중앙-지방간 재정조정제도 현황	120
<표 5-13> (가칭)지역균형발전교부금 조성 재원	123

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 1-1> 연구수행체계 개념도	6
<그림 2-1> 인구 및 GRDP의 수도권 비중 추이	15
<그림 2-2> 고성장 기업 및 부가가치의 수도권과 비수도권의 비중 추이	16
<그림 2-3> 상급의료기관 및 보건소 전문의 수 수도권 비중	16
<그림 2-4> GRDP에 대한 지니계수 추이	18
<그림 3-1> 보통교부세의 산정흐름도	24
<그림 3-2> 수직조정형과 수평조정형 운용체계 비교 · 25	
<그림 3-3> 회귀분석기법에 의한 표준행정수요 산정 논리	26
<그림 3-4> 지방자치단체 세입현황	38
<그림 3-5> 세입대비 지방세 및 표준세입 비중	40
<그림 3-6> 지방세 및 표준세입에 대한 수도권의 비중 추이	41
<그림 3-7> 표준세입 불평등에 대한 보통지방세의 한계효과 추이	50
<그림 3-8> 자치단체 종류별 표준세입 불평등도 비교 51	
<그림 3-9> 자치단체 종류별 표준세입 불평등에 대한 보통교부세의 한계효과	51
<그림 3-10> 주요 시·도의 지방세 상대적 빈곤율	58
<그림 3-11> Sen지표 추계 결과	59
<그림 3-12> 재정분권 전·후 보통교부세의 재분배효과 비교(시·도, '16년 기준)	64
<그림 5-1> 차등산업율제도의 재정형평기능	107
<그림 5-2> 지방교부세제도 구조개편 구상(안)	122





제 **1** 장

서 론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 방법 및 수행체계

KRILA

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

- 문재인정부는 5대 국정목표, 20대 국정전략, 100대 국정과제를 발표하였음
 - 5대 국정목표 : 국민이 주인인 정부, 더불어 잘사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도
 - 20대 국정전략 중 재정분권은 고르게 발전하는 지역 내 3개 전략(풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권, 골고루 잘사는 균형발전, 사람이 돌아오는 농산어촌) 중 자치분권 전략의 75번째 국정과제로 제시
- 문재인 정부는 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권을 추진한다는 구상을 표방하면서 국가와 지방의 세입구조 개선 의지를 보여주고 있으며, 그 주요 내용은 다음과 같음

【문재인정부 100대 국정과제 중 재정분권 분야】

- ① 국세-지방세 구조개선 : 국세-지방세 비율 7:3, 장기적으로 6:4까지 개선
 - 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방간 기능 재조정
 - 장기적으로 주세, 종합부동산세 등 지방이양 모색
- ② 이전재원 조정 및 재정균형 달성 : 지역간 재정격차 완화 및 균형발전
 - 지방교부세율 상향, 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비
- ③ 지방재정 건전성 강화 : 체납징수율 제고, 예산낭비사업 근절 제도개선
- ④ 고향사랑 기부제 활성화 : (가칭)고향사랑 기부제법 제정
- ⑤ 주민참여예산제 확대 : 지자체 핵심정책 및 사업까지 확대

- 재정분권 국정과제 추진을 위하여 행정안전부는 지방소비세, 지방소득세, 지방교부세 확대 방안을 구상하는 것으로 알려져 있음

- (지방소비세) 부가가치세 11%에서 20%로 확대
 - (지방소득세) 소득세 및 법인세의 10%에서 20%로 확대하며 확충분의 40%는 시·도 공동세, 10%는 지역발전펀드로 운용함
 - (지방교부세) 내국세 19.24%에서 21.24%로 확대
- 이러한 구상이 실현되기 위해서는 재정당국의 협조가 관건인데, 과거 참여 정부 시기의 경험이나 최근 재정당국의 정책기조로 미루어 볼 때 소위 ‘재원중립원칙’을 고수할 가능성이 크다 판단됨
 - 또한 비수도권 자치단체나 학계 일각에서는 재원의 안정성, 부족재원에 대한 보장성, 지역균형발전 등의 측면에서 지방소비세나 지방소득세 확대 보다는 지방교부세 확대가 바람직할 수 있다는 견해도 제기됨
 - 이처럼 재정분권 방향과 구체적인 실행방법에 대한 논란이 거듭됨에 따라 행정안전부는 지방교부세의 정체성 정립, 산정방법 합리화, 중앙-지방간 거버넌스 구축, 재정책임성 제고 등 제도개편을 구상하고 있음
 - 상기 아젠다 중에서 지방교부세 정체성 정립이 가장 핵심적인 위치에 있다 사료됨. 특히 보통교부세의 정체성을 재원보장과 재정형평 중 어디에 둘 것인지에 따라 산정방법이 달라지기 때문에 이 부분에 대한 우선적인 검토가 시급한 실정임

2. 연구 목적

- 전술한 배경하에 본 연구는 다음과 같은 목적을 두고 수행할 예정임
- 첫째, 보통교부세 역할 및 정책목적을 정립함. 즉, 재원보장과 재정형평 중 보통교부세의 궁극적 지향점을 어디에 둘 것인지에 대하여 우선적으로 검토함. 이를 위하여 통계분석을 통한 실증적 검증, 주요국의 보통교부세 사례 분석 방식으로 역할 재정립과 관련된 논리를 전개하고자 함

- 둘째, 보통교부세 정체성 및 정책목적이 정립되면, 이를 뒷받침하는 산정제도 개편방안을 제시함. 오래 전부터 논란을 거듭하고 있는 산정방식의 간소화 및 객관화, 지역특성 반영 확대 및 재정형평 강화에 대한 판단을 내리며, 이를 토대로 산정방식 개편에 대한 방향성을 제시함
- 아울러 보통교부세의 정체성을 재정형평에 둘 경우, 산정제도 간소화도 포괄할 수 있는 재정조정제도 개편방향도 검토함. (가칭)균형발전교부세 설치 등 지역균형발전 촉진을 위한 재정지원제도 구조개편이 검토될 수 있을 것임

제2절 연구 방법 및 수행체계

1. 연구 방법

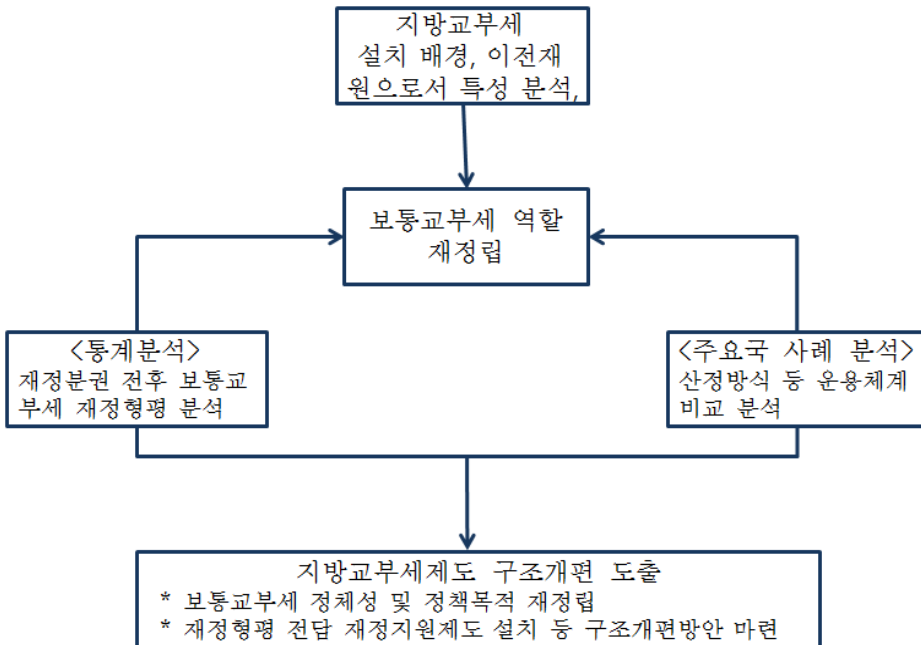
- 본 연구는 선행연구 및 주요국 사례에 대한 국제기구 등의 보고서를 취합, 정리하여 쟁점사항들을 검토함
 - 지방교부세의 설치 배경 및 목적, 발전과정 검토
 - 지방교부세와 비슷한 기능을 수행하는 일본, 북유럽, 호주 등 영미권 국가의 이전재원 운용체계의 특성 분석
 - 산정방식 객관화, 투명화, 인센티브제도의 적절성 등의 선행연구 검토
- 보통교부세의 정체성 정립, 향후 운용방향과 관련된 통계분석을 실시함
 - 보통교부세의 재원형평기능이 효과적으로 작동하여 왔는지를 검증하기 위하여 다음과 같은 다차원적 방법론을 동원
 - ① 지니계수 분해기법을 이용하여 보통교부세의 재정형평 기여도 측정
 - ② 보통교부세의 재분배효과
 - ③ 상대적 빈곤도 개념을 이용한 보통교부세의 빈곤도 저감효과 측정
 - 문재인정부 재정분권 실행 시 지역간 재정불균형 실태와 전망을 시도하여

보통교부세의 정체성을 어디에 두는 것이 바람직한지에 대한 실증적 근거를 도출

2. 연구 수행체계

- 지방교부세 역사적 기원 및 발전과정, 주요국 비교 분석, 각종 불평등자료 분석을 토대로 보통교부세 정체성 및 향후 발전방향을 제시함
- 보통교부세 정체성 및 발전방향을 토대로 지방교부세제도의 구조개편방안, 산정방식 재편방안을 제시함

<그림 1-1> 연구수행체계 개념도





제 2 장

지역균형발전과 재정지원제도

제1절 역대 정부의 지역균형발전정책

제2절 지역균형발전 재정지원제도의 성과 진단

KRILA

제 2 장

지역균형발전과 재정지원제도

제1절 역대 정부의 지역균형발전정책

1. 지역균형발전정책의 변천사

가. 지역균형발전 재정지원제도의 변천

- 우리 나라의 지역균형발전정책은 1963년에 제정된 「국토건설종합계획법」과 「특정지역종합개발촉진법」에 근거하여 특정지역 개발을 시작으로 본격화 됨
 - 특정지역이란 ‘자원의 이용이나 개발이 충분히 되어 있지 않은 지역, 산업의 조성이나 재해의 방제를 특히 필요로 하는 지역, 기타 국가의 특별한 경제 사회적 목적을 달성하기 위하여 필요한 지역’으로 규정
 - 1994년 특정지역종합개발촉진법을 폐지하고 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」을 제정하여 개발촉진지구제도 운영
- 1970년대 들어서면서 (구)내무부의 새마을운동을 필두로 1980년대 소도읍육성사업, 도서종합개발사업, 오지종합개발사업 등의 낙후지역 지원을 위한 재정사업이 추진됨
- 1990년대 이후에는 농림식품부의 정주권개발사업, 국토해양부의 개발촉진지구사업 등이 진입하였으며 2000년대 들어와 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌체험마을, 신활력 등 마을단위 개발사업이 경쟁적으로 추진됨
- 그러나 이들은 지역균형발전정책이라기 보다는 마을, 읍·면 단위 공간에서 시행된 개별 부처의 재정사업 성격이 강하였음. 이로 인하여 부처간 유사 중복사업의 난립과 예산낭비의 문제점이 지적됨
- 결국, 참여정부 시기에 유사중복사업의 통폐합을 통한 국가균형발전특별회

계가 설치되면서, 비로소 지역균형발전정책이란 명칭에 걸맞는 국가 차원의 재정지원제도가 마련됨

- 그럼에도 불구하고 유사 중복사업의 폐해가 심화되고 부처간 갈등이 지속됨에 따라 오지종합개발사업을 (구)농림부의 정주면개발사업에 이관토록 하고, 오지개발촉진법을 폐지하였음('08.3.28)
- 이명박정부 시기에는 유사 중복성 낙후지역개발사업의 상당수를 광역·지역 발전특별회계의 시·군·구 자율편성에 통합시켜 사실상 폐지시켰음

나. 낙후지역 개념의 변천사

- 지방재정 측면에서 지역균형발전정책의 중심은 소위 낙후지역과 관련된 재정사업이나 재정지원제도라 할 수 있음
- 그러나 낙후지역 관련 지방재정사업이나 재정지원제도는 부처별로 단절된 상태에서 관리되어 왔으며, 낙후지역의 개념도 법령에 따라 다를 뿐 아니라 시간적으로 변모하여 왔음
- 먼저, 국가균형발전특별법은 낙후지역을 성장촉진지역이란 용어를 사용하고 있으며, 특수상황지역과 분리하였음
 - 2005년 제정 당시의 균특법은 특정낙후지역(오지, 도서, 접경지역, 개축지구)과 일반낙후지역으로 구분하였으며, 일반낙후지역은 “생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 행정안전부장관이 선정, 고시한 지역”으로 규정
 - 그러나 이명박정부 시기 균특법을 개정하면서 성장촉진지역과 특수상황지역(도서 및 접경지역)으로 분리
 - 성장촉진지역이 (구)균특법의 일반낙후지역과 비슷한 개념으로 “생활환경, 개발수준, 접근성, 사회기반시설 등이 현저히 저조한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역”
- 한편, 2016년에는 “지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률”을 폐

- 지하고, “지역 개발 및 지원에 관한 법률”을 제정하면서 낙후지역이란 용어를 다시 사용하였으며, 지역활성화지역이란 개념을 도입하였음
- 낙후지역이란 균특법의 특수상황지역과 성장촉진지역을 말하며, 이는 (구) 균특법의 낙후지역 개념으로 원위치한 것이나 마찬가지로
 - “지역활성화지역”이란 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심한 지역

<표 2-1> 개별 법령에서 규정한 특정낙후지역 개념

낙후지역	법률	개념
성장촉진지역 특수상황지역	균특법 (§2)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 성장촉진지역 : 생활환경, 개발수준, 접근성, 사회기반시설 등이 현저히 저조한 지역 ◦ 특수상황지역 : 도서, 접경지역
	시행령 (§2)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 소득, 인구, 재정상태, 접근성
오지	오지개발촉진법 (§2)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역 중 대통령령으로 정한 지역
	시행령 (§2)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 개발수준이 전국 면지역 평균 이하(1인당 소득수준)
도서	도서개발촉진법 (§2)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제주도 본도를 제외한 해상의 전도서
	시행령 (§4)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 개발대상도서는 10인 이상의 인구가 상시 거주하는 도서이거나 10인 이상 미만이라도 개발이 필요한 도서
접경지역	접경지역지원특별법 (§2)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 비무장지대, 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군 ◦ 민간인통제선으로부터 거리와 지리적 여건 및 개발 정도 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 지역
	시행령 (§2)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 김포시, 파주시, 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
지역활성화지역	지역개발 지원 및 지원에 관한 법률 (§2)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 낙후지역 : 균특법의 성장촉진지역, 특수상황지역 ◦ 지역활성화지역 : 낙후지역 중 낙후도가 현저한 지역
	시행령 (§65)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역총생산, 재정자립도가 현저히 낮은 지역 ◦ 인구가 지속적으로 감소하거나 정체된 지역 ◦ 지역산업이 급격히 쇠퇴한 지역 ◦ 지역접근성, 재난·재해로 특별한 지원이 필요한 지역

2. 지방양여금과 국가균형발전특별회계

가. 지방양여금

- 지방양여금은 국세의 일부를 지방에 양여해서 지방부담이 큰 특정 사업을 효과적으로 추진할 목적하에 '91년 도입되었음
- 제1차 10개년계획('90~'99년)의 경우 지방양여금의 34%(주세의 14.1%)를 1개 면당 5년간 20억원씩 지원하였음
- 오지종합개발사업의 경우 면단위 개발사업으로서 면소재지, 중심취락, 자연부락 대상으로 생활기반시설, 산업기반시설, 문화복지시설, 주거환경시설, 국토보전시설 등의 종합적인 투자를 실시하였음

<표 2-2> 지방양여금제도의 변천사

	1991년	1992년	1994년	1995년	2003년
재원					
◦주 세	15%	60%	80%	80%	100%
◦전화세	전액	전액	전액	전액	-
◦토지초과이득	50%	50%	50%	50%	-
◦농어촌특별세	-	-	-	19/150	23/150
◦교통세	-	-	-	-	14.2%
대상사업 배분					
◦도로정비사업 (광역시 도로, 지방도로, 군 도로, 농어촌도로, 시 국도, 시 도로)	100%	70.5%	70.5%	70.5%+ 농특세 60%	교통세 전액 + 주세8.1%+ 농특세 50%
◦농어촌개발사업 (정주생활권개발, 오지개발)	-	11.5%	11.5%	11.5%	주세 14.1%
◦수질오염방지사업 (하수종말처리시설, 하수관정비, 분뇨처리시설, 오염하천정비, 농어촌하수도정비)	-	17%	17%	17%+농특세 40%%	주세 46.6%+ 농특세 50%
◦청소년육성사업	-	1%	1%	1%	주세 1.2%
◦지역개발사업	-	-	주세 20%	주세 20%	주세 30%

나. 국가균형발전특별회계

- 지방양여금은 지역균형발전에 필요한 SOC구축에 상당한 성과를 거둔 것으로 평가받았으나 단위사업이 확대되고 세분화되면서 국고보조금과 별반 다를 바 없다는 등의 비판도 받았음
- 이에 따라 참여정부는 2004년 533개 사업, 12.7조원의 국고보조사업을 ① 지방이양사업, ② 균특회계사업, ③ 국고보조 존치사업으로 정비하였으며, 균특회계 재원 마련과 국고보조사업 정비의 일환으로 지방양여금을 폐지하였음
- 지방양여금을 폐지했다는 것은 균형발전이 지방분권의 상위 가치라는 것을 의미하며, 참여정부는 정책의 유용성이 한계를 보였다는 논리로 지방양여금을 전격적으로 폐지하고 그 재원을 지방교부세, 국가균형발전특별회계 등으로 분산시켰음
- 균특회계는 다시 이명박정부 시기 광역지역발전특별회계, 박근혜정부의 지역발전특별회계로 명칭을 변경하다, 문재인정부 들어와 과거 국가균형발전특별회계로 복귀하게 됨
- 균특회계 규모는 처음 설치된 2005년의 5.4조원에서 2009년 10조원 내외로 확대되었음. 당초 균특회계는 지역자율계정 중심으로 운영하였으나 이명박정부 및 박근혜정부 시기에는 국지도 등 대형 SOC사업이 편입되면서 지역지원계정의 규모가 대폭 증가하였음
- 문재인정부는 균특회계로 복귀하면서 다시 지역자율계정 규모를 확대하기는 하였으나, 이명박정부 시기에 설계된 포괄보조 운용체계를 답습하고, 국정철학을 뒷받침 할 브랜드사업 추진이 지연되면서 광특회계 및 지특회계와 큰 변화가 없다는 비판을 받고 있음
- 즉, 재원의 안정성은 지방양여금에 비하여 떨어지며 포괄보조금적 특성을 규정하는 세출한도액 결정방식, 예산편성절차, 용도의 자율성 측면에서 큰 차이를 발견하기 어려운 형편으로서 일각에서는 균특회계 폐지론도 제기되는 실정임

- 가장 큰 문제는 국가 차원의 비전 및 전략의 부재로 균특회계가 지역개발 예산사업의 집합체 성격으로 변질되었다는 것임
 - 균특회계를 통하여 무엇을, 어떻게 하겠다는 것인지 불분명
 - 낙후지역 진흥을 위한 국가 차원의 전략과 정책목표가 있는지도 불분명하며, 부처간 횡적 협력도 미흡하여 성과창출 한계에 봉착
 - 인구감소시대 도래 등 지방행정 환경변화에 대한 대응여건도 불비
 - 시·도 자율편성을 보면 지역정책의 구상과 전략에 연동되어 예산편성과 집행이 이루어지기 보다는 부처의 이해관계에 따라 운용
 - 시·군·구 자율편성은 더 심각해서 163개 시·군·구를 4개 공간으로 분할하고, 각 공간을 담당할 부처를 지정 운영하여 신규사업 선정, 가이드라인 운영, 사업평가 등과 관련하여 혼란이 발생

<표 2-3> 균특회계 예산규모 추이

구 분	(구)균특회계			광특회계					지특회계				균특회계	
	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
지역지원	1.3	1.4	1.5	1.7	5.4	5.8	5.8	5.5	6.2	5.5	5.4	4.9	4.7	4.2
지역자율	4.1	4.5	5.0	5.8	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4	3.4	4.5	4.6	4.7	5.3
제주계정	-	-	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
세종계정	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1
합 계 (조원)	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.2	10.3	10.0	9.8	9.9

주: 1) 지역자율계정은 지역개발사업계정('05) → 지역개발계정('10) → 생활개발계정('14) → 지역자율계정('17)으로 명칭이 변경됨
 2) 지역지원계정은 지역혁신사업계정('05) → 광역발전계정('10) → 경제발전계정('14) → 지역지원계정('17)으로 명칭이 변경됨

제2절 지역균형발전 재정지원제도의 성과 진단

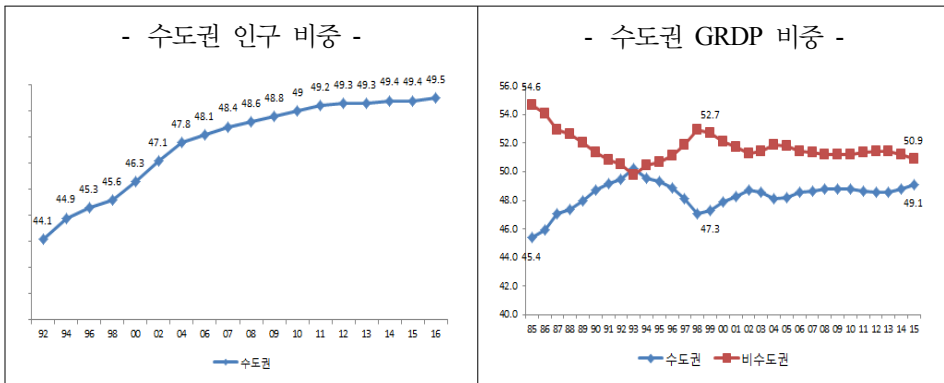
1. 지역균형발전정책 성과 진단

가. 인구·사회·경제적 수도권 집중

□ 인구 및 지역경제

- 수도권의 인구 비중은 '92년 44.1%에서 '16년 49.5%로 증가하는 등 인구의 수도권 집중문제는 여전하거나 더 악화되는 경향을 보였음
- 지역경제력을 나타내는 지역총생산(GRDP)를 보면, 수도권이 차지하는 비중은 증가하는 추세임
 - '90년대 후반 수도권의 비중은 저하되는 추세를 보였으나 1997년 외환위기를 기점으로 다시 증가세로 반전

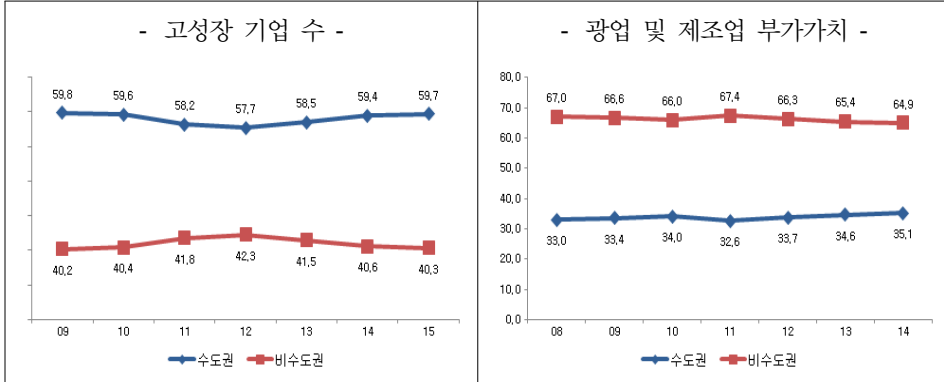
<그림 2-1> 인구 및 GRDP의 수도권 비중 추이



자료: KOSIS

- 기업 수는 큰 변화가 없으나, 지역경제의 미래성장 역량을 나타내는 고성장 기업이나 부가가치를 보면 수도권의 비중이 높아지고 있음

<그림 2-2> 고성장 기업 및 부가가치의 수도권과 비수도권의 비중 추이

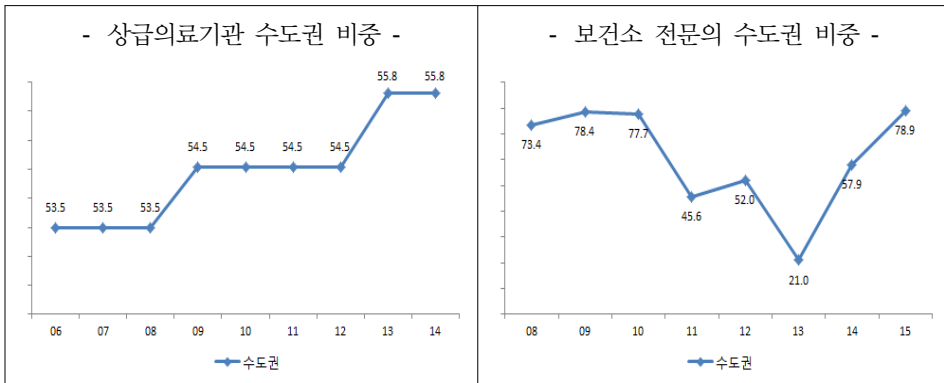


자료: KOSIS

□ 의료·복지

- 보건소 등 의료인프라에 대한 비수도권의 확충에도 불구하고 의료서비스를 좌우하는 상급의료기관의 수도권 집중은 확대되고 있음

<그림 2-3> 상급의료기관 및 보건소 전문의 수 수도권 비중



주: 상급의료기관이란 중증질환에 대하여 난이도가 높은 의료행위를 전문적으로 행하는 종합병원으로, 보건복지부 장관이 지정하는 제3차 의료급여기관을 말함

□ 재정

- 지방소비세 도입에도 불구하고 세입확충의 과실은 주로 수도권에서 발생하고 있는 바, 지방세에서 수도권 비중은 50%를 넘어서고 있음
- 지방세에서 수도권의 비중은 2002년 58.8%에서 2014년 47.0%로 하락하였으나 2015년부터 증가세로 반전되어 수도권으로의 세원편중 문제가 여전히 있다는 것을 보여줌

<표 2-4> 수도권과 비수도권의 지방세 비중

	'02	'05	'08	'10	'12	'14	'15	'16
수도권	155,231	157,894	193,674	201,302	213,752	240,765	290,311	308,755
	58.8%	54.1%	52.5%	49.3%	47.5%	47.0%	49.5%	50.3%
비수도권	108,795	134,117	175,544	206,667	235,927	271,654	295,690	304,833
	41.2%	45.9%	47.5%	50.7%	52.5%	53.0%	50.5%	49.7%

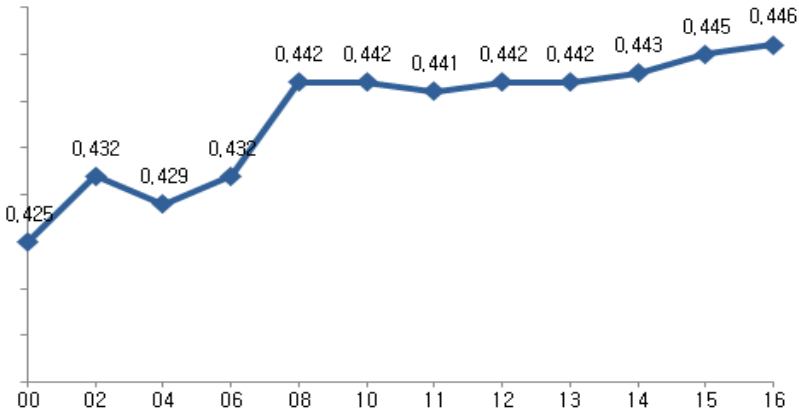
자료: 지방재정연감 각 연도(결산 기준)

2. 수도권과 비수도권의 지역불균형에 대한 통계적 검증

□ 지니계수

- 2010년 불변가격 기준 GRDP에 대한 지니계수는 2004년 0.429에서 2008년 0.442로 증가한 이후 완만하나마 증가 추세임. 즉, GRDP의 지역간 불평등이 완만하지만 증가하는 추세에 있음
- 이것은 <그림 2-2>에서 확인한 바와 같이 지역경제의 수도권 편중 현상과 무관하지 않으며, 특히 고성장 기업의 수도권 집중 등으로 인한 부가가치의 지역편중의 문제가 영향을 준 것으로 보임

<그림 2-4> GRDP에 대한 지니계수 추이



□ 불균형에서 균형상태로 회복력 검증

- 그렇다면 지역발전의 지역간 불균형 문제는 해소될 여지가 없는가? 여기서는 이 질문과 관련하여 Barro and Sala-i-Martin(1992)이 제시한 β -convergence 검증 모델을 이용하여 지역간 불균형의 균형력 회복속도를 검증함
- 다음 식에서 우변항은 GRDP의 연평균 증가율을 의미하며 β 가 유의적인 음의 값을 보이면 β 수렴이 존재하는 것으로 해석함. 분석기간은 1985년에서 2015년임

$$\frac{1}{T} \ln \left(\frac{y_{i,t+T}}{y_{i,t}} \right) = \alpha - \beta \ln(y_{i,t}) + \epsilon_{i,t}$$

T : 시차, $y_{i,t}$: 지역 i , 시점 t 의 소득, $y_{i,t+T}$: 지역 i , 시점 $t+T$ 의 소득

- GRDP의 수렴성 분석 결과는 다음과 같음
 - 장기적으로 수도권과 비수도권의 1인당 GRDP는 균형상태로 수렴
 - 수도권 규제완화가 수도권과 비수도권의 균형발전에 기여하고 있는가를 검증하고자 수도권 규제완화 조치가 이루어진 '09년 전·후를 구분
 - '85년~'09년 기간 수도권과 비수도권간 β 수렴 계수는 -0.0259, '10년~'15

년 기간의 β 수렴 계수는 -0.0109

- 이는 수도권 규제완화에도 불구하고 '09년 이전에 비하여 수도권과 비수도권의 불균형 회복 속도가 크게 저하되었다는 것을 의미
- 또한 앞서 분석한 지니계수 수치를 보면, 지역간 경제격차가 최근 줄어들고 있지만, 균형상태로 진입하는데 소요되는 시간은 과거보다 더 걸린다는 것을 의미

<표 2-5> 1인당 GRDP 기준 수도권과 비수도권간 β 수렴 검증 결과

	β 수렴 계수	Adj. R ²
'85년~'09년	-0.00259 (0.0028)**	0.96
'10년~'15년	-0.0109 (0.0055)*	0.86

주: () 내 수치는 t값, **는 1%, *는 5% 유의수준에서 통계적 신뢰성을 확보

다. 소결 : 요약 및 정책함의

- 지금까지의 분석 결과를 요약하면, ① 재정, 인구 및 사회경제적 제 영역에서 수도권과 비수도권의 격차가 여전하거나 일부는 심화되고 있으며, ② 수도권과 비수도권의 경제격차가 장기균형을 회복하는 시간도 더 소요되는 것으로 나타났음
- 따라서, 비수도권 지역에 대한 과감한 ① 재정적 지원을 바탕으로 의료, 복지, 교육 등 생활여건을 개선하며, ② 생활여건의 개선이 도로, 상하수도 등 투자환경의 개선으로 연결시키는 전략적 대응이 필요함

제 3 장

보통교부세의 재정형평화 성과 분석

- 제1절 지방교부세의 운용 목적 및 산정체계
- 제2절 보통교부세 산정내역 분석
- 제3절 보통교부세의 재정형평효과 성과 분석
- 제4절 정부 재정분권의 재정형평효과 영향 분석
- 제5절 소결 : 요약 및 정책함의

제 3 장

보통교부세의 재정형평화 성과 분석

제1절 지방교부세의 운용 목적 및 산정체계

1. 지방교부세의 운영 목적

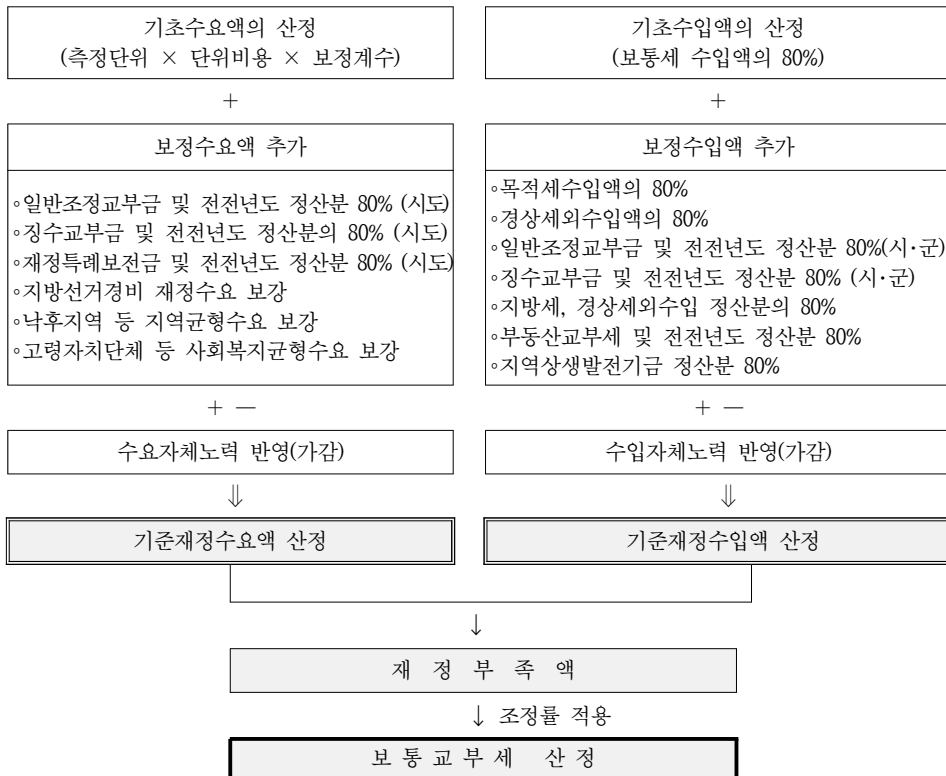
- 지방교부세는 “지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하며, 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 교부된다”고 규정하고 있음(지방교부세법 제1조)
- 이론적으로 지방교부세는 “지방자치단체의 부족한 재원을 보전하고, 지방자치단체 간 재정불균형(fiscal imbalance)을 시정하는 기능을 수행하는 제도로서, 그 사용에 아무런 조건이 첨부되지 않는 일반적인 재정지원금”으로 이해됨
 - 따라서 지방교부세는 단순히 국고(國庫)에서 지원하는 교부금이 아니라 본래 자치단체가 중앙과 함께 공유(共有)하는 고유재원
- 지방교부세는 국민이 어느 지역에서 거주하더라도 일정한 수준의 표준적인 행정서비스(standard public services)를 제공하는데 가장 큰 의의가 있음
 - 표준적 행정서비스를 제공하기 위해 가장 바람직한 자원조달 방식은 지방세이나, 세원의 편재(偏在)와 세목의 할당이 국가 주도로 이루어져 중앙과 지방간, 지역간 세원 불균형 초래
 - 이러한 세원불균형을 해소하기 위해서는 재정조정제도가 필요하며, 현재 중앙과 지방간 가장 핵심적인 지방재정조정제도로써 지방교부세가 그 위치를 차지

2. 보통교부세 산정체계

가. 보통교부세의 산정체계와 특징

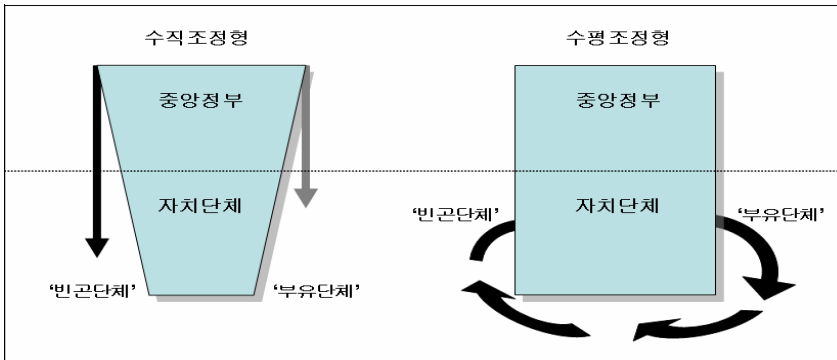
- 지방교부세의 이러한 정책목적은 적확히 대표하는 것이 보통교부세이며, 보통교부세는 ① 재원보장기능에 일차적인 목적을 두면서, ② 재정형평기능을 통하여 재원보장기능의 보완에 주력하고 있음
- 이를 위하여 보통교부세는 재정수요와 재정수입을 토대로 교부액을 산정하는 세입·세출 보전방식으로 운영

<그림 3-1> 보통교부세의 산정흐름도



- 이처럼 보통교부세의 운용체계는 국가-지방간 수직적 불균형을 교정하는데 자신의 정체성을 두고 있으며, 자치단체의 재정여건을 고려하여 차등적으로 교부액을 산정하는 “수직적 재정조정” 방식임
- 보통교부세는 부유 자치단체의 재원을 빈곤 자치단체에 이전하는 “수평적 재정조정”이 아니며, 따라서 지역간 재정불평등을 교정하는 효과는 수평적 재정조정방식에 비하면 제한적임

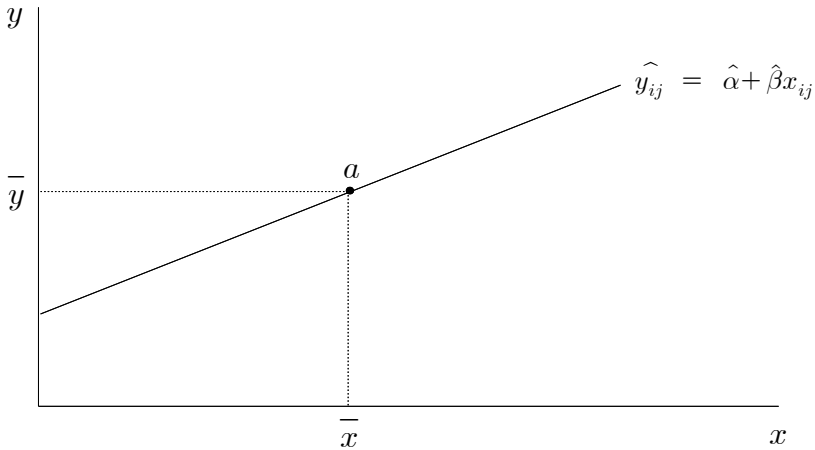
<그림 3-2> 수직조정형과 수평조정형 운용체계 비교



나. 기초수요 산정체계

- 기초수요는 표준행정수요 개념에 입각하여 회귀분석기법으로 산정함
 - 표준행정수요는 기초수요를 합리적, 객관적으로 산정하기 위한 표준적인 경비의 개념이나, 실제로는 “평균적인 재정수요”를 의미
 - 즉, 표준행정수요를 회귀분석기법으로 산정하는 것은 추계치 \hat{y}_i 가 종속변수 평균치 \bar{y} 와 설명변수 평균치 \bar{x} 가 만나는 점 a 를 통과한다는 논리에서 출발
- 이것은 기초수요에 대해 자치단체가 처한 행정규모나 행정수비범위, 사회경제적 및 지리적 여건 등 각종 조건불리요소(disability factor)를 반영하기란 어렵다는 것을 의미함

<그림 3-3> 회귀분석기법에 의한 표준행정수요 산정 논리



다. 보정수요 산정체계

- 보정수요는 자치단체가 처한 특별한 재정수요를 반영하고자 운용함
 - 보정수요 중 지역균형수요, 사회복지균형수요, 보정인구수요는 인구사회적, 지리적, 경제적 특수성이나 조건불리요인을 반영
 - 법정수요는 시·군 일반조정교부금, 시·도세 징수교부금, 통합 자치단체 보정수요 등으로 법적 의무지출경비에 대한 수요를 반영
 - 특별시 및 광역시의 보통교부세는 자치구의 재정수요 및 재정수입을 합산하여 산정하므로 자치구 일반조정교부금은 보정수요 산정 대상에서 제외
- 보정수요 중 지역균형수요는 지역의 다양한 재정수요와 특수요인, 조건불리 지역의 어려움을 덜어주는 정책목적을 지니고 있음

<표 3-1> 지역균형수요 대상 측정항목과 수요산정 요소

측 정 항 목		수요산정 요소
일반행정비	(1) 일반관리비	① 낙후지역 수요(시·군·구)
	(2) 안전관리비	② 안전관리 수요(시·군·구) <* 보정인구 3>
문화 환경비	(1) 문화관광비	① 문화재보호구역 수요(시·군·구) ② 시·도지정문화재 수요(시·군·구)
	(2) 환경보호비	① 해안지역 수요(시·군·구), ② 댐지역 수요(시·군·구), ③ 저수지 지역 수요(시·군·구), ④ 마을상수도지역 수요(시·군·구), ⑤ 유동인구 수요(시·군·구) ⑥ 환경보호관련 규제지역 수요(시·군·구), ⑦ 보정인구 수요(시·군·구) <* 보정인구 1>, ⑧ 등록외국인 수요(시·군·구), ⑨ 산업단지 수요(시·군·구) ⑩ 자연공원 수요(시·군·구), ⑪ 폐기물관련 수요(시·군·구)
지역경제비	(1) 농업비	① 방조제, 배수갑문 수요(시·군·구), ② 농업 관련 수요(시·군·구), ③ 축산·가금류 관련 수요(시·군·구)
	(2) 임수산비	① 방파제, 물양장(物揚場) 길이 수요(시·군·구) ② 수산 관련 수요(시·군·구) ③ 연어치어 방류(시·도, 시·군·구)
	(3) 산업경제비	① 보정인구 수요(시·군·구) <* 보정인구 1>
	(3) 도로관리비	① 농어촌도로 수요(시·군), ② 자전거도로 수요(시·군·구), ③ 유동인구 수요(시·군·구), ④ 보정인구 수요(시·군·구) <* 보정인구 1>, ⑤ 도시계획도로 수요(시·도, 시·군·구)
	(4) 교통관리비	① 적자 도선(渡船), 벽지버스 수요(시·군·구) ② 버스운수사업 재정지원 수요(시·도)
	(5) 지역관리비	① 개발제한구역 수요(시·군·구), ② 폐광지역, 개발촉진지구 수요(시·군·구), ③ 접경지역 수요(시·군·구), ④ 보정인구 수요(시·군·구) <* 보정인구 1> ⑤ 낙후지역 수요(시·군·구), ⑥ 지역특화발전특구지역 수요(시·군·구), ⑦ 지역개발 관련 규제지역 수요(시·군·구), ⑧ 도심지 내 공장밀집지역 수요(시·군·구), ⑨ 도시공원 수요(시·군·구), ⑩ 성장촉진지역 수요(시·군·구), ⑪ 도·농 복합도시 읍·면 수요(시), ⑫ 송·변전시설 수요(시·군·구), ⑬ 장사시설 관련 수요(시·군·구)

주: 보정인구 1 = 군인 수 + 의무경찰 수 + 의무소방대원 수, 재소자 수
보정인구 2 = 통합관제센터 관제인력 수 + 특별사법경찰 수

- 이러한 지역균형수요의 정책의의는 지역균형발전정책과 주요 시책사업이 연결되면서 확대 발전하여 왔음

<표 3-2> 지역균형수요 산정방식의 주요 개선사항

연도	개선사항
2007	① 개발규제지역 및 낙후지역 수용반영 비율 확대(20% → 30%) ② 도서·오지지역 수요보강 확대(150% → 180%)
2008	① 군사시설보호구역 기준재정수요 확대·반영(20% → 30%)
2009	① 경제개발비 수요비중 확대 (24.9% → 30%) ② 지역특화발전특구 지정면적을 지역개발비 지역균형수요에 반영 ③ 유동인구 수요 보정 ④ 접경지역·백두대간보호지역 등 규제지역 수요보강 신설 ⑤ 도서지역 등 낙후지역 반영 확대(100% → 200%)
2011	① 지역경제 활성화 관련 자체노력 반영 ② 낙후지역에 대한 보통교부세 적용기준 개선 ○ ‘도시로부터 상당한 거리에 떨어져 있어 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역’으로 시행령에 명시
2012	① 낙후지역 신규 지정 : 전국 면 중 하위 1/3인 385개 면
2013	① 낙후지역 확대 : 전체 면의 1/3에서 1/2로 확대
2014	① 지역균형수요에 안전관리수요 신설(안전관리비) ② 환경보호비 해안지역수요 보정 확대 / ③ 문화재수요 부활 ③ 정부시책 수요반영 : 농어촌도로·자전거도로 구축(도로관리비), 도심지내 공장밀집수요(지역관리비), 신재생에너지 보급·생산수요(산업경제비)
2015	① 분권교부세 폐지에 따른 버스운수사업재정지원 신설 등 보강
2016	① 「국가균형발전특별법」에 따른 성장촉진 지역의 지역균형수요 반영
2017	① 지역발전 촉진 목적으로 도농복합도시 수요 도입 ② 낙후지역 지정 지표 변경(인구변화율 제외)
2018	① 보정인구수요 간소화(중전 보정인구2 제외) ② 유동인구수요 및 도시공원수요 보강

- 지역균형수요는 장려적 성격과 보상적 성격으로 분류할 수 있음
 - 장려적 성격의 지역균형수요는 지역균형발전 촉진과 행정서비스 확대 목적으로 관련 측정항목의 표준행정수요액에 해당 수요를 추가 반영

- 반면에 보상적 성격의 측정항목은 지역발전이 각종 개발행위제한으로 지체되는 지방세수입의 손실을 보전시키기 위한 측면에서 토지분 재산세에 근거한 금전보상책의 일환으로 산정

<표 3-3> 측정항목별 지역균형수요 보정방식과 특성

측정항목		보상적 보정	장려적 보정
일반 관리비	일반관리비	-	섬·낙후지역
	안전관리비	-	안전 인프라
문화 환경비	문화관광비	문화재보호구역	-
	환경보호비	자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역, 백두대간보호구역	산업단지, 자연공원 등
지역 경제비	농업비	-	농업, 축산
	임수산비	-	임업, 수산
	산업경제비	-	-
	도로관리비	-	농어촌도로, 자전거도로, 도시계획도로
	교통관리비	적자도선·벽지버스	버스운송재정지원
	지역관리비	개발제한구역, 군사시설보호구역	폐광·개축지구, 성장촉진지역, 접경지역, 지역특화발전지역, 도시공원, 도심지내공장밀집지역

제2절 보통교부세 산정내역 분석

1. 총괄 현황

- 시·도 기준재정수입이 42%를 차지하는 반면 보통교부세는 26%, 시·군의 기준재정수입은 35%인 반면에 보통교부세는 73%를 차지한다는 것은 재원 보장기능이 시·군 위주로 운용되고 있다는 것을 의미함

<표 3-4> 자치단체 종류별 보통교부세 산정 내역

(단위: 백만원)

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

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

- 기준재정수요를 살펴보면, 기초수요가 81%, 보정수요 18%의 구성임
 - 도 자치단체의 보정수요가 44%에 달하는 것은 조정교부금, 징수교부금 등 법정수요와 지역균형수요가 높은 비중을 차지하기 때문임

<표 3-5> 자치단체 종류별 기준재정수요 산정 내역

(단위: 백만원)

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

- 기준재정수입의 경우 기초수입이 75%로서 기준재정수요에서 기초수요가 차지하는 비중에 비하면 낮은 편임
- 이는 세입예측 오차 등으로 보정수입 비중이 높기 때문으로 보통교부세의 예측성이 떨어져 지방예산의 계획성을 저해한다는 비판을 초래

<표 3-6> 자치단체 종류별 기준재정수입 산정 내역

(단위 : 백만원)

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

2. 기초수요 산정내역

- 측정단위가 인구인 측정항목은 16개 중 10개로서(일반관리비, 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 기초생활보호비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인 복지비, 보건사회복지비, 지역관리비) 기초수요의 57%를 차지함
- 측정단위가 공무원인 인건비, 일반관리비를 포함하면 인구에 직접적, 간접적으로 영향을 받는 측정항목의 기초수요 비중은 84%에 달함
- 도 자치단체의 경우 복지부문을 고유사무인 경우가 적은데도 불구하고 기초수급자, 노인, 아동, 장애인 관련 복지비 비중이 높은 것은 국고보조에 대한 도비 부담이 크기 때문으로 해석됨

<표 3-7> 자치단체 종류별 기초수요 산정 내역

(단위: 백만원)

측정단위	합계	광역시	도	시	군
합 계	66,830,007 (100%)	14,616,662 (100%)	10,101,202 (100%)	27,351,357 (100%)	14,750,784 (100%)
인건비	13,676,880 20%	3,335,801 23%	2,435,333 24%	5,202,699 19%	2,703,047 18%
일반관리비	4,999,683 7%	1,010,621 7%	628,471 6%	2,182,187 8%	1,178,403 8%
안전관리비	1,532,469 2%	354,006 2%	284,101 3%	483,181 2%	411,181 3%
문화관광비	3,889,121 6%	757,389 5%	606,233 6%	1,640,452 6%	885,047 6%
환경보호비	4,274,971 6%	782,304 5%	153,238 2%	2,176,997 8%	1,162,432 8%
기초생활보장비	1,972,100 3%	730,693 5%	550,849 5%	490,478 2%	200,080 1%
노인복지비	4,724,746 7%	1,388,860 10%	498,868 5%	2,022,710 7%	814,308 6%
아동복지비	6,707,122 10%	1,896,806 13%	1,011,840 10%	3,103,065 11%	695,411 5%

측정단위	합계	광역시	도	시	군
장애인복지비	1,899,870 3%	638,376 4%	217,027 2%	798,293 3%	246,174 2%
보건사회복지비	3,713,712 6%	975,381 7%	487,559 5%	1,514,988 6%	735,784 5%
농업비	4,868,939 7%	125,289 1%	743,942 7%	1,791,698 7%	2,208,010 15%
임수산비	1,785,688 3%	115,910 1%	366,180 4%	543,623 2%	759,975 5%
산업경제비	2,087,896 3%	549,589 4%	623,516 6%	647,995 2%	266,796 2%
도로관리비	4,120,584 6%	721,122 5%	889,517 9%	1,723,033 6%	786,912 5%
교통관리비	2,015,687 3%	536,208 4%	241,780 2%	940,221 3%	297,478 2%
지역관리비	4,541,117 7%	698,307 5%	362,748 4%	2,080,316 8%	1,399,746 9%

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

3. 보정수요 산정내역

- 도 자치단체의 보정수요는 기준재정수요의 44%에 달하여 광역시 및 시·군과 비교할 때 현저히 높은 수준을 보였음
 - 보정수요의 높은 비중은 26%를 차지하는 법정수요의 영향이 크며, 법정수요 내에서는 조정교부금에 대한 보정이 50%를 상회
 - 반면 광역시의 기준재정수요 및 기준재정수입에는 자치구 뒤편까지 합산 산정됨에 따라 법정수요 비중은 1%로서 상당히 낮은 수치를 기록

<표 3-8> 자치단체 종류별 보정수요 산정 내역

(단위: 억원)

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

- 지역균형수요 중 농·축산 관련 수요보강이 37.2%로서 가장 높은 비중을 차지하며, 지역관리비 내 군사시설 등 낙후지역이 23.1%를 점유함
- 그러나 지역균형수요가 기준재정수요의 9%에 불과하기 때문에 낙후지역 관련 수요보강이 기준재정수요에 미치는 영향력은 최대로 잡아도 5% 정도에 불과한 실정임

<표 3-9> 자치단체 종류별 지역균형수요 산정 내역

(단위: 백만원, %)

측정항목	합계		광역시		도		시		군		
	산정액	비중	산정액	비중	산정액	비중	산정액	비중	산정액	비중	
합계	6,973,905	100	333,753	100	1,738,769	100	2,318,044	100	2,583,339	100	
일반관리비	687,464	9.9	1,227	0.4	-	-	245,100	10.6	441,137	17.1	
문화 관광비	문화재보호구역	8,696	0.1	4,491	1.3	-	-	3,641	0.2	564	0.0
	시도지정문화재	177,601	2.5	7,810	2.3	49,620	2.9	65,762	2.8	54,409	2.1

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

제3절 보통교부세의 재정형평효과 성과 분석

1. 분석 방법의 개요

가. 이용 통계

- 본 연구에서는 재정고 내 지방재정연감 전산DB가 공개되기 시작한 2002년부터 가장 최근의 2016년까지 15년간 재정형평성을 분석함. 다만, 보통교부세는 산정내역에 수록된 산정액 통계치를 이용하였음
- 보통교부세의 재정형평효과 검증과 이에 근거한 정체성 정립이 본 연구의 주된 목적 중 하나이므로 지방세와 보통교부세, 그리고 이들의 합계인 표준세입(지방세+보통교부세)를 이용함
 - 세외수입, 국고보조금, 조정교부금 등 다른 세입까지 분석 범위에 포함하면 세입원천(revenue sources)간 재정형평효과가 간섭되는 애로 발생
 - 이렇게 함으로써 지방세의 세원편재나 재정분권시책 변화로 인하여 발생하는 재정불평등을 보통교부세가 어느 정도 교정하고 있는가를 보다 명료하게 분석 가능
 - 또한, 보통교부세의 재정형평효과를 명료히 추출하고, 분석 결과의 해석이나 정책함의 연계도 용이

나. 분석 방법

- 보통교부세의 재정형평기능이 어느 정도 발휘되고 있는지를 검증하고자 다양한 방법론을 동원하고 있음
- 이를 위하여 평균대수편차(mean logarithmic deviation : MLD)와 지니계수(Gini coefficient)를 이용하되, 측정치 자체 뿐 아니라 분해기법을 이용하여 지역간, 요소간 불평등 변화의 요인을 규명할 예정임
 - 불평등계수 자체만 측정하면 불평등의 변화 요인(예; 어떤 세입이 재정불평

등을 초래하며 보통교부세는 불평등 완화에 어느 정도의 영향력을 행사하는지, 지역간 불평등이 전체 불평등에 미치는 영향의 크기는 무엇인지, 연도간 불평등 변화의 요인은 무엇인지 등)

- 본 연구에서 분석하게 될 불평등계수 분해기법과 목적은 다음과 같음
 - MLD의 연도간·지역간 불평등 변동 분해 : 수도권과 비수도권의 재정격차가 연도간 재정불평등 변화에 미치는 영향
 - 지니계수의 재분배효과 분해 : 지방세의 지역격차에 대하여 재정형평과 관련된 보통교부세의 세입 재분배효과 도출
 - 지니계수의 세입원천별 분해 : 지방세의 지역격차에 대하여 보통교부세가 어느 정도 재정형평효과를 거두고 있는지 파악
- 아울러, 소득분배 연구에서 활용되고 있는 빈곤율(headcount ratio) 개념과 측정기법을 지방세 및 표준세입에 응용함. 빈곤율은 상대적 박탈(relative deprivation) 개념에서 출발하므로 일반적인 불평등계수에서 파악하기 어려운 실제 체감하는 불평등 수준을 비교하는데 유용함

2. 지방세입 현황

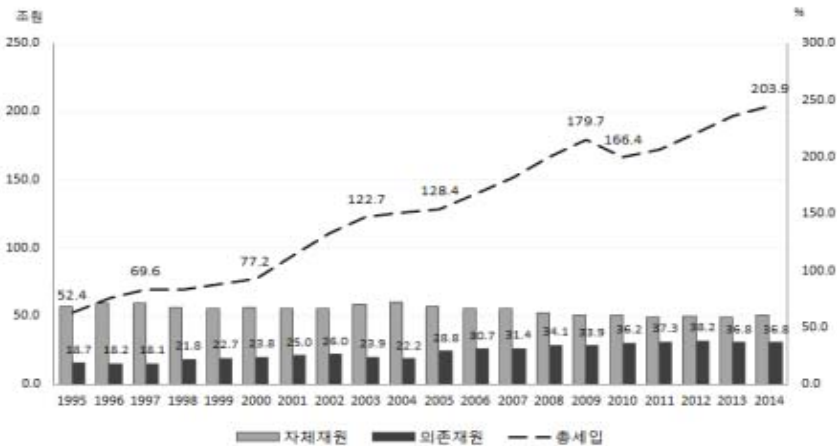
가. 총괄 현황

- 자치단체의 총세입은 순계 결산기준으로 1995년 52조원에서 2016년 247조원으로 연평균 7.2%의 증가세를 시현하였음. IMF 외환위기 직후인 1998년과 글로벌 금융위기 직후 일시적 하락 현상이 나타난 것을 제외하면 꾸준히 상승세를 이어가고 있음
- 내용적으로 보면 자체세입은 1995년 36.1조원에서 2016년 101.6조원으로 연평균 4.7%씩 증가한 것에 비하여 의존재원은 1995년 9.8조원에서 2016년 83.5조원으로 연평균 10.9% 증가하여 더 빠른 신장세를 기록함
- 이러한 증가 속도의 차이는 전체 세입 중 자체세입과 의존세입이 차지하는

비중에도 영향을 미치고 있음

- 총세입에서 자체세입이 차지하는 비중은 1995년 71.4%에서 2016년 41.2%로 30.2%p나 하락한 반면에 의존세입은 1995년 22.0%에서 2016년 33.9%로 11.9%p 상승
- 자체세입의 비중은 꾸준히 하락한 반면, 의존세입 비중은 지속적으로 증가하면서 1995년 51.4%p이었던 두 재원의 비중 차이는 2016년 11.0%p로 격차가 현저히 감소

<그림 3-4> 지방자치단체 세입현황



자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도

나. 자치단체 종류별 현황

- 세입 총량에서 시·도 비중은 1995년의 54.6%에서 2016년 57.9%로 소폭 증가하였음. 특별시 및 광역시의 비중이 31.9%에서 27.7%로 하락하였으나 도 자치단체의 비중이 22.7%에서 30.2%로 상당히 증가한 영향이 크게 작용하였음

<표 3-10> 자치단체 종류별 세입 규모(순계 기준)

(단위 : 억원)

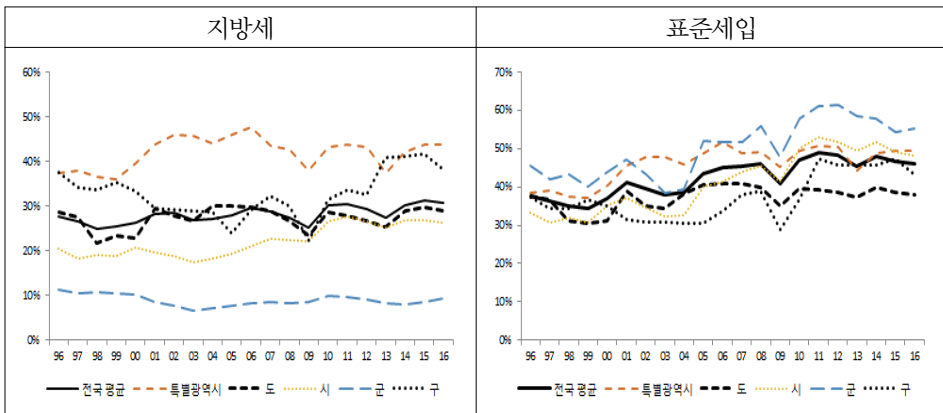
	전국	특별시 광역시	도	시	군	구
'96	630,855	201,140	143,119	170,892	78,359	37,345
'97	695,716	223,386	155,045	185,178	90,528	41,580
'98	691,207	212,246	157,388	191,006	89,057	41,510
'99	731,257	236,112	174,910	188,316	90,883	41,036
'00	771,761	238,267	181,864	201,922	104,114	45,593
'01	939,956	281,845	238,946	235,770	133,214	50,181
'02	1,105,078	323,898	328,637	259,707	139,628	53,208
'03	1,227,260	339,134	340,979	317,988	170,499	58,659
'04	1,258,435	340,588	310,944	353,426	182,442	71,034
'05	1,284,146	348,634	324,712	358,372	176,815	75,613
'06	1,398,242	379,792	393,874	372,953	180,662	70,960
'07	1,517,563	425,633	409,801	396,608	209,807	75,714
'08	1,668,050	455,284	439,844	439,598	239,428	93,895
'09	1,796,568	505,908	488,188	462,665	243,594	96,214
'10	1,664,284	470,848	489,096	402,683	208,673	92,985
'11	1,722,822	488,791	517,132	413,382	211,453	92,064
'12	1,840,436	512,949	543,264	449,716	236,213	98,294
'13	1,966,093	559,456	562,075	488,150	253,950	102,460
'14	2,038,651	578,688	603,532	494,947	254,298	107,185
'15	2,275,120	652,213	692,932	548,745	266,314	114,917
'16	2,467,905	683,607	746,513	618,797	287,624	131,363

○ 지방세의 경우 자체세입에서 차지하는 비중을 보면 자치단체 종류별 격차가 크다는 것을 알 수 있음

- 특별시 및 광역시('95년 37.4% → '16년 43.8%), 시('95년 20.4% → 26.3%)로 높아진 반면 도('95년 28.6% → '16년 29.1%), 군('95년 11.3%

- '16년 9.2%), 자치구('95년 37.5% → '16년 38.2%) 신장세는 정체
- 이는 지방세가 특별시 및 광역시, 50만 이상 대도시 위주로 성장하였다는 것을 의미
- 지역산업이 취약하고 농어촌 특성이 강한 도, 도농복합시, 군 지역의 지방세 기반은 취약하여 지역간 세원편재가 심하다는 것을 함축
- 그러나 표준세입을 보면 세입대비 비중이 증가하면서 자치단체 종류별 격차가 줄어들었다는 것을 알 수 있음
- 지방세의 지역편재 문제를 보통교부세가 교정하고 있음을 시사

<그림 3-5> 세입대비 지방세 및 표준세입 비중



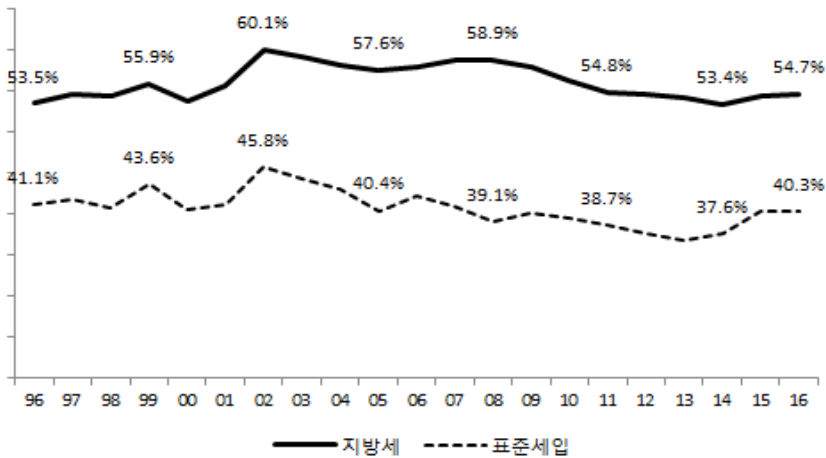
다. 수도권과 비수도권 비교

- 보통교부세의 세원편재 교정기능으로 표준세입의 자치단체 종류별 격차가 줄어들긴 하였으나 수도권과 비수도권의 격차는 여전하였음
- 지방세의 수도권의 점유율은 1995년의 53.5%에서 2002년 60.1%로 증가 하였으며, 2014년 53.4%까지 하락하다 이후부터 다시 증가세로 반전함
- 표준세입의 비중은 1995년 41.1%로서 지방세의 53.5%보다 낮는데, 이는

보통교부세의 수직적 형평기능이 작동하였다는 것을 말해줌. 다만, 지방세 비중과 표준세입 비중이 강한 동행성을 보이는데, 보통교부세의 수직적 형평기능이 작동하기는 하지만, 역행성을 보일 정도로 강력하지 않다는 것을 시사하는 것이기도 함

- 예를 들어 수도권의 지방세 비중이 가장 높았던 2002년을 보면 표준세입도 45.8%로 정점을 기록하고 있는데, 재정형평성이 강하게 작동하려면 표준세입 비중이 전년도와 비슷하거나 하락하여야 바람직
- 2014년 이후도 마찬가지로, 지방세 비중과 표준세입 비중이 같이 높아지기 보다는 지방세 비중이 높아지면 표준세입은 정체되거나 하락하는 역행적인 모습이 바람직

<그림 3-6> 지방세 및 표준세입에 대한 수도권의 비중 추이



주: 시·도 분청, 시·군·구 합계 기준임

3. 보통교부세의 수직적·수평적 재분배효과

가. 분석 목적

- 보통교부세는 인구구조나 지리적 조건 등이 다른 각 지역의 재정력에 대하여 일정 수준의 행정서비스를 보장하기 위하여 중앙정부가 지자체에 교부하는 보조금임
- 문제는 재원배분의 효율성, National Minimum의 충족을 위하여 어떤 기준으로 산정하여 배분하는 것이 바람직한가임. 이와 관련하여 기준재정수요 산정방법이 복잡하고, moral hazard를 유발하기 때문에 인구나 면적 등의 대표 통계를 이용하여 간단하면서 투명한 방식으로 산정하자는 주장이 제기되어 왔음
- 그러나 이는 효율성 차원에서만 접근한 시각이며, 형평성과 분배적 관점까지 포괄하는 종합적인 판단이 필요하다 사료됨. 이를 위하여 여기서는 보통교부세 재분배효과의 장기적 변화와 그 요인을 분석함으로써 앞으로 나아가 할 방향을 찾고자 함

나. 분석 방법 및 결과

- 지니계수의 재분배효과는 다음 식으로 정의됨. 여기서 G_t 는 지방세 지니계수, G_s 는 표준세입(지방세+보통교부세) 지니계수임

$$RE = G_t - G_s \dots\dots\dots ①$$

- 식 ①에서 알 수 있듯이 본고에서 대상으로 하는 재분배효과란 “지역간 지방세 격차에 대하여 지방교부세 교부 후 표준세입 격차가 어느 정도 줄어들었는가”를 표현하는 것이 됨
- 본 연구에서는 Aronson et al.(1994) 등이 정식화 한 재분배효과를 구성요소로 분해하고, 재분배효과 특징을 고찰함

- Aronson et al.(1994) 는 소득세의 경우 재분배효과를 다음 세가지 효과로 구분하였음
 - 수직적 재분배효과 : 다른 소득계층에 대하여 다른 누진세율을 적용하여 과세 전·후 소득 감소액이 계층간에 다르게 나타나는 효과
 - 수평적 재분배효과 : 동일 소득계층에 속하는 가계간에 과세부담액이 다른 효과
 - 순위변동효과 : 수직적 재분배효과와 수평적 재분배효과가 복합적으로 작용하여 과세 전·후 소득이 뒤바뀌는 효과
- 보통교부세의 재분배효과도 그러한 요소분해가 가능한데, 다만 해석은 소득세와 달리 다음처럼 변경할 수 있음
 - 수직적 재분배효과 : 보통교부세의 역진성을 이용하여 지방세가 풍부한 지역은 보통교부세를 적게, 반대로 지방세가 적은 지역에는 보통교부세를 많이 교부하는 효과²⁾
 - 수평적 재분배효과 : 인구나 면적, 입지 등 지역특성의 차이로 인하여 지방세 규모가 비슷한 지역이라 하여도 보통교부세가 달라지는 효과
 - 순위변동효과 : 상기 두 효과로 인하여 지방세로 본 경우와 표준세입으로 본 경우 지역간 순위가 달라지는 현상
- 식 ①를 이용하여 계측한 지니계수 결과를 보면, 시·도 보다 시 자치단체의 보통교부세 재분배효과가 큰 것으로 나타났음
 - 시계열적으로 보면 시·도의 재분배효과는 2002년 이후 개선되는 추세를 보였으나 최근 2014년 이후 하락하는 추세로 반전
 - 시 자치단체의 보통교부세 재분배효과도 최근 하락하는 추세
 - 이러한 분석 결과는 시·도의 보통교부세 재분배효과가 상대적으로 작을 뿐 아니라 최근 하락하는 경향까지 보여 시·도에 대한 보통교부세의 재정형평 기능 강화가 필요하다는 것을 시사

2) 소득세의 수직적 재분배효과는 누진성을 이용하여 소득 크기에 누진적으로 과세한다면, 보통교부세는 반대로 지방세 크기에 역진적으로 교부하기 때문에 Aronson et al(1994)와는 반대의 해석이 필요함

<표 3-11> 보통교부세의 재분배효과

시·도				시			
	지방세 지니계수	표준세입 지니계수	재분배 효과		지방세 지니계수	표준세입 지니계수	재분배 효과
'02	0.593	0.520	0.073	'02	0.440	0.248	0.192
'03	0.585	0.505	0.079	'03	0.449	0.251	0.199
'04	0.568	0.488	0.080	'04	0.454	0.265	0.189
'05	0.562	0.471	0.092	'05	0.459	0.257	0.202
'06	0.551	0.466	0.086	'06	0.465	0.250	0.215
'07	0.553	0.445	0.108	'07	0.463	0.261	0.202
'08	0.557	0.438	0.118	'08	0.461	0.260	0.200
'09	0.558	0.432	0.125	'09	0.458	0.258	0.200
'10	0.519	0.417	0.102	'10	0.451	0.258	0.193
'11	0.513	0.406	0.107	'11	0.462	0.261	0.201
'12	0.510	0.394	0.116	'12	0.460	0.259	0.202
'13	0.505	0.389	0.117	'13	0.465	0.256	0.209
'14	0.494	0.394	0.101	'14	0.472	0.260	0.212
'15	0.508	0.421	0.087	'15	0.476	0.270	0.206
'16	0.504	0.418	0.085	'16	0.460	0.262	0.198

- 다음으로, 지니계수는 Mookherjee and Shorrocks(1982) 및 Lambert and Aronson(1993)에 의하면 다음처럼 분해됨. 여기서 하첨자 B 는 집단간, W 는 집단내, t 는 지방세, s 는 표준세입, E 는 순위변동을 지칭함

$$G_t = G_{B,t} + G_{W,t} + E_t$$

$$G_s = G_{B,s} + G_{W,s} + E_s \dots\dots\dots \textcircled{2}$$

- 지방세의 집단간 지니계수 $G_{B,t}$ 는 지방세를 k 집단의 평균치로 변환시켜 산출함. $G_{W,t}$ 는 집단내(within-groups) 지방세의 지니계수로서 다음 식으로 표기됨. 여기서 $G_{k,t}$ 는 k 집단 내 지방세 지니계수임. N 은 모집단 수, μ 는 모집단의 지방세 평균치, N_k 는 k 집단에 속하는 지자체 수, μ_k 는 k 집단에

속하는 지자체의 지방세 평균치임.

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

- 이상의 지니계수 분해에 의해 식 ①의 재분배효과 RE 는 다음 식으로 분해됨. 식 ④의 첫번째 괄호는 수직적 재분배효과, 두번째 괄호는 수평적 재분배효과, 세번째 괄호는 순위변동효과를 나타냄

$$RE = [G_{B,t} - G_{B,s}] - [G_{W,s} - G_{W,t}] - [E_s - E_t] \quad \text{.....} \quad \textcircled{4}$$

- 다음의 <표 3-12>는 집단을 수도권과 비수도권으로 구분하였을 때, 보통교부세의 수직적 재분배효과와 수평적 재분배효과의 분해 결과로서 다음과 같은 특징을 발견할 수 있었음
 - 시·도의 재분배효과는 <표 3-11>과 마찬가지로 최근 들어와 하락하고 있는데, 그 이유는 수직적 재분배효과가 수평적 재분배효과 보다 압도적으로 크고, 이렇게 큰 수직적 재분배효과가 최근 하락하였기 때문. 이는 지방세에 대한 보통교부세의 역진적 산정을 보완하며, 같은 광역단체라 하여도 인구나 사회경제적, 지리적 조건불리요소 반영도를 대폭 보강할 필요가 있다는 것을 시사
 - 둘째, 시·도와 달리 시 자치단체의 보통교부세 재분배효과는 (-) 값을 보이는바, 순위변동효과가 매우 크기 때문. 이는 지방세에 대한 보통교부세의 역진성의 크기, 같은 시 자치단체라 하여도 조건불리요소를 반영하는 정도가 적정 범위 이상으로 크다는 것을 의미

<표 3-12> 수도권과 비수도권의 보통교부세 재분배효과

시·도					시				
	재분배 효과	수직적 재분배	수평적 재분배	순위 변동		재분배 효과	수직적 재분배	수평적 재분배	순위 변동
'02	0.038	0.0555	0.0172	0.0001	'02	-0.075	0.1006	0.1338	0.0423
'03	0.022	0.0595	0.0287	0.0089	'03	-0.081	0.1102	0.1398	0.0513
'04	0.042	0.0614	0.0193	0.0002	'04	-0.079	0.1303	0.1344	0.0753
'05	0.049	0.0706	0.0212	0.0002	'05	-0.101	0.1194	0.1517	0.0689
'06	0.047	0.0665	0.0192	0.0002	'06	-0.101	0.1502	0.1581	0.0931
'07	0.057	0.0834	0.0254	0.0007	'07	-0.091	0.1817	0.1462	0.1262
'08	0.069	0.0945	0.0248	0.0010	'08	-0.097	0.1780	0.1484	0.1262
'09	0.082	0.1054	0.0215	0.0015	'09	-0.080	0.1634	0.1401	0.1033
'10	0.068	0.0865	0.0169	0.0015	'10	-0.054	0.1690	0.1234	0.0997
'11	0.074	0.0920	0.0168	0.0016	'11	-0.083	0.1773	0.1422	0.1181
'12	0.086	0.1024	0.0151	0.0018	'12	-0.070	0.1667	0.1361	0.1011
'13	0.090	0.1049	0.0134	0.0016	'13	-0.066	0.1760	0.1375	0.1044
'14	0.074	0.0885	0.0135	0.0015	'14	-0.065	0.1830	0.1383	0.1092
'15	0.063	0.0755	0.0120	0.0004	'15	-0.069	0.2031	0.1377	0.1345
'16	0.063	0.0750	0.0109	0.0006	'16	-0.070	0.1915	0.1338	0.1274

4. 재정불평등에 대한 세입원별 영향력 분석

가. 분석 목적

- 보통교부세는 지방세의 지역편재 등의 문제를 완화하기 위하여 역진성을 이용하면서 동종 자치단체 내에서 인구나 경제적, 지리적 조건불리요소를 반영하는 방식으로 재원의 재분배기능을 수행하고 있음
- 우리는 앞에서 표준세입의 재분배효과가 최근 들어와 저하되고 있으며, 시·도의 경우 지방세에 대한 표준세입의 역진성이 낮다는 것을 확인하였으며, 이를 근거로 보통교부세가 지방세 징세능력을 더 반영하여 역진적 산정을 강화할 필요가 있음을 지적한 바 있음

- 그러나 이것은 엄밀히 말해서 표준세입에 대한 재원의 재분배효과 결과를 토대로 유추 해석한 것일 뿐, 보통교부세가 실제로 재정형평기능을 어느 정도 발휘하고 있는지를 확인한 것은 아님
- 이를 위해서는 세입원천별로 재정형평기능을 따져봐야 하는데, 여기서는 세입의 구성 요소를 지방세와 보통교부세로 가정하고, 표준세입(지방세+보통교부세)의 재정형평기능에 보통교부세가 어떤 위치에 있으며, 어떠한 영향력을 발휘하는지 분석함

나. 분석 방법 및 결과

- 세입원천별 재정불평등 기여도를 분해하는 방법으로는 Lerman and Yitzhaki (1984, 1985)가 제시한 지니계수 분해기법이 있음. 이들은 공변량법을 이용한 지니계수 분해 방식을 제시하였는데, 전체 세입을 구성하는 개별 세입 (이를 세입원천이라 함)을 소득 x_k 와 총 지니계수 G 와의 관계는 다음과 같이 나타낼 수 있음

$$G = \sum_{k=1}^K \left[\frac{(\text{cov}(x_k, F))}{(\text{cov}(x_k, F_k))} \cdot \frac{2\text{cov}(x_k, F_k)}{m_k} \cdot \frac{m_k}{m} \right] = \sum_{k=1}^K R_k \cdot G_k \cdot S_k \dots\dots\dots \textcircled{5}$$

- 식 ⑤에서 x_k 는 분석하려는 세입원천으로 본 연구에서는 지방세, 보통교부세를 의미함. F 는 지방세와 보통교부세의 합계인 표준세입의 누적분포, F_k 는 각각의 세입원천 x_k 의 누적분포, m 은 표준세입의 평균, m_k 는 세입원천 x_k 의 평균을 나타냄. 또한 R_k 는 세입원천 x_k 의 순위와 표준세입의 순위간의 순위상관계수, G_k 는 세입원천 x_k 와 표준세입간 상대지니계수(x_k 에 대한 집중계수)이며, S_k 는 x_k 가 표준세입에서 차지하는 비중을 나타냄
- 세입원천 x_k 가 지니계수에 미치는 기여도를 절대적 기여도와 상대적 기여도로 나누어 분석할 수 있음. 절대적 기여도(C_k)는 각각의 세입원천 x_k 가 표준세입의 지니계수 G 에서 차지하는 값 ($R_k \cdot G_k \cdot S_k$)을 의미함. 상대적 기여

도(I_k)는 각각의 세입원천 x_k 의 절대적 기여도가 표준세입의 지니계수 G 에서 차지하는 비중으로 다음 식으로 산출됨

$$\text{상대적 기여도} = \frac{C_k}{G} = \frac{(R_k \cdot G_k \cdot S_k)}{\sum_{k=1}^K (R_k \cdot G_k \cdot S_k)} \dots\dots\dots ⑥$$

○ 한편 각각의 세입원천 x_k 의 상대적 기여도를 x_k 가 표준세입에서 차지하는 비중으로 나누어준 값(I_k/S_k)을 x_k 의 상대적 불평등이라 하는데, x_k 가 표준세입과 비교해서 얼마나 (불)평등한가를 보여줌. 예를 들어 상대적 불평등 값이 1보다 작으면(크면) 표준세입의 불평등에 비해 개별 세입원천 x_k 가 더 불평등 하다는 것을 의미함

○ 지니계수 분해방식을 통하여 얻을 수 있는 중요한 정보 중의 하나로 상대적 한계효과(relative marginal effects)가 있는데, x_k 의 1% 변화에 대한 표준세입 지니계수의 %변화를 나타냄

○ 이것은 다른 소득원천이 고정되어 있을 때 특정 소득원천의 % 변화를 e_k 라고 한다면 표준세입 지니계수에 대한 x_k 의 상대적 한계변화, 즉 x_k 가 표준세입 불평등에 미치는 영향력으로서 다음의 식 ⑦과 ⑧로 나타낼 수 있음

$$\frac{\partial G}{\partial e_k} = S_k (R_k \cdot G_k - G) \dots\dots\dots ⑦$$

$$\frac{\partial G / \partial e_k}{G} = \frac{R_k \cdot G_k \cdot S_k}{G} - S_k = I_k - S_k \dots\dots\dots ⑧$$

○ 일반적으로 x_k 의 한계효과의 값이 양(+)이면 x_k 의 % 증가는 표준세입의 지니계수(표준세입의 불평등)를 %만큼 증가시키며, 음(-)이면 x_k 의 % 증가가 표준세입의 지니계수를 %만큼 하락시키는 것으로 해석함

○ 다음의 <표 3-13>은 표준세입의 지니계수를 지방세와 보통교부세로 분해한 결과로서 지방세의 상대적 불평등도가 1 이상이고, 보통교부세는 (-) 수치를

기록하였음

- 이는 보통교부세가 표준세입의 불평등을 저하시키는 방향으로 운용되고 있지만 지방세 불평등도가 매우 커 표준세입의 불평등이 발생한다는 것을 말해줌

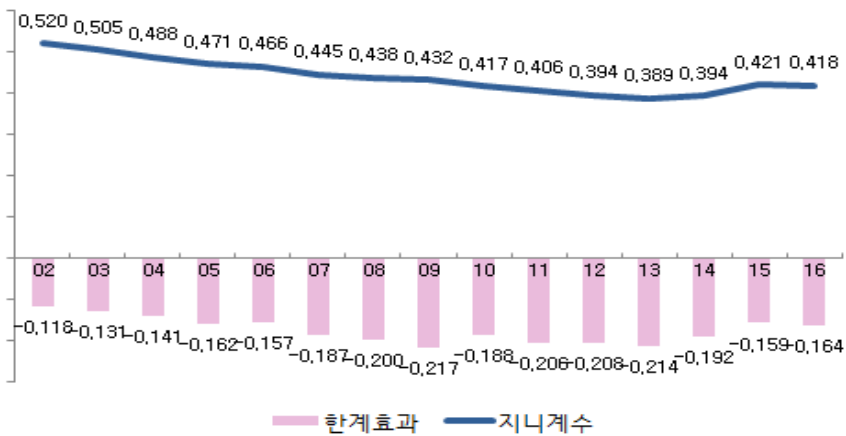
<표 3-13> 표준세입의 지니계수 분해 결과(시·도)

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

- 다음의 <그림 3-7>에서 보듯이 보통교부세의 한계효과는 2016년 -0.164로서 보통교부세가 1% 증가하면 표준세입 불평등은 0.164% 하락하는 것으로 나타났음. 그러나 한계효과의 장기 추세를 보면 2015년과 2016년에는 그 이전보다 크게 낮은 수준임(재정형평성 완화효과 하락)
- 이러한 분석 결과는 <표 3-12>에서 표준세입의 지니계수, 수직적 재분배효

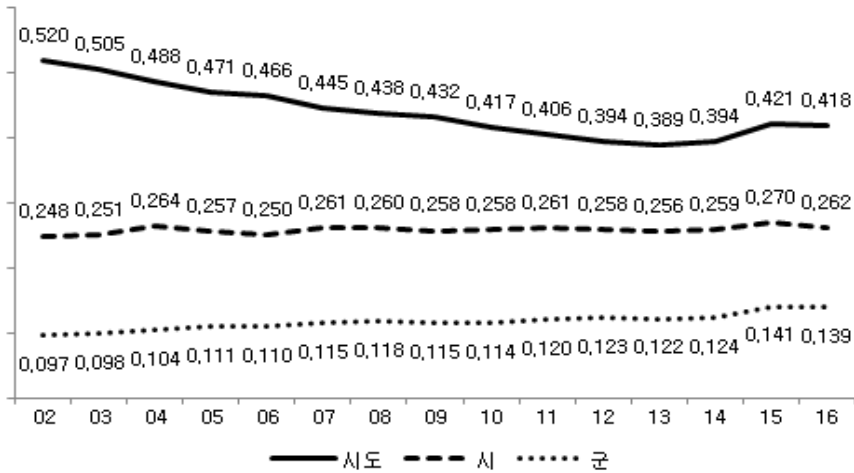
과, 수평적 재분배효과가 최근 악화된 원인을 설명해 주고 있음. 즉, 지방세에 대한 보통교부세의 역진적 기능이 최근 들어와 악화되었으며(수직적 재분배효과 저하), 이로 인하여 보통교부세의 재정형평기능이 악화 → 표준세입의 불평등 증가의 결과를 초래한 것으로 판단됨

<그림 3-7> 표준세입 불평등에 대한 보통지방세의 한계효과 추이

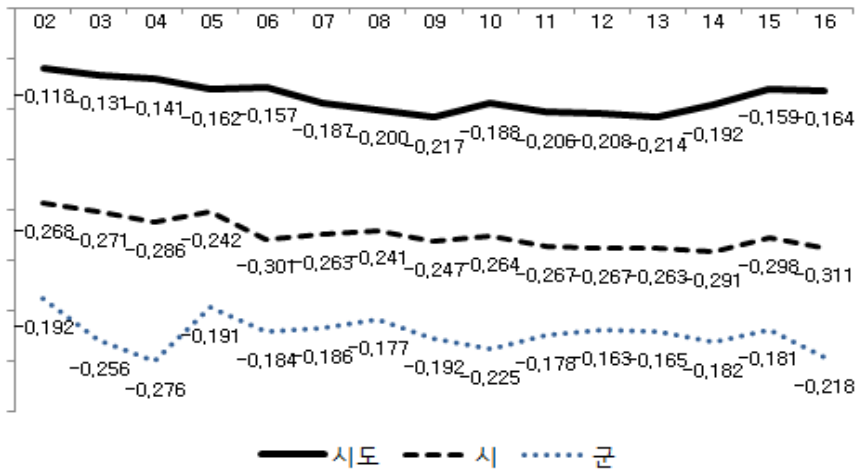


- 시·도, 시, 군 종류별 분해 결과를 보면, 먼저 표준세입의 불평등도는 시, 군에 비하여 시·도가 매우 큰 것으로 나타났음. 반대로 표준세입에 대한 보통교부세의 한계효과를 보면 군 자치단체에서 압도적으로 높았음
- 이것은 보통교부세의 재정형평기능이 군 위주로 운용된다는 것으로서 시·도의 재정형평기능의 강화가 필요하다는 것을 시사함
 - <그림 3-9>를 보면 시·도의 한계효과가 최근 다소 개선되는 것으로 나타나고 있으나, 절대적으로 기여도가 낮아 적정 수준으로 강화 필요

<그림 3-8> 자치단체 종류별 표준세입 불평등도 비교



<그림 3-9> 자치단체 종류별 표준세입 불평등에 대한 보통교부세의 한계효과



5. 재정불평등의 연도간 변화 분석

가. 분석 목적

- 지금까지의 분석은 어느 시점에서 지니계수를 이용하여 재정불평등의 정도와 요인을 측정해 온 것임
- 그러나 어떤 불평등이든 정부정책이나 인구사회적, 지리적 환경 등에 따라 매년 달라지기 마련이며, 따라서 불평등이 다른 시점간에 어떤 변화 양상을 보이는지를 추가적으로 분석할 필요가 있음
- 물론, 측정된 불평등계수 값을 연도별로 비교하면서 불평등계수가 상승하였는지, 하락하였는지를 판단할 수는 있지만, 집단간·집단내 분해를 하고자 할 경우에는 시점간 분해까지 가능한 별도 방법이 필요함

나. 분석 방법 및 결과

- 시점간, 집단간·집단내 불평등 분해기법으로는 平均對數偏差(mean logarithmic deviation : MLD)가 있음
- MLD는 다음의 식 ⑨로 표현됨. 여기서 \bar{y} 는 세입 평균치, y_i 는 지자체 i 의 세입, n 은 분석대상 표본의 갯수임

$$\begin{aligned}
 I &= \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\log \bar{y} - \log y_i) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\log \frac{\bar{y}}{y_i} \right) \\
 &= \log \bar{y} - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{1}{\log y_i} \dots\dots\dots \text{⑨}
 \end{aligned}$$

- ν_k , I_k 를 각각 k 번째 집단의 비율과 MLD, λ_k 를 k 번째 집단의 평균소득과 총인구의 평균소득 비율이라 하면, MLD는 다음으로 분해됨. 여기서, 우변의 첫째 항은 집단내 불평등, 둘째 항은 집단간 불평등임

$$I = \sum_k \nu_k I_k + \sum_k \nu_k \log \frac{1}{\lambda_k} \dots\dots\dots ⑩$$

- Mookherjee and Shorrocks(1982)는 t 기에서 $t+1$ 기 MLD 변화를 다음처럼 분해하였음. 여기서, 우변 첫째항은 집단내 불평등 변화에 의한 효과, 둘째 및 셋째 항은 집단 구성비의 변화로 인한 효과, 넷째 항은 집단간 불평등 변화에 의한 효과로 해석함

$$\begin{aligned} \Delta I &= I^{t+1} - I^t \\ &= \Delta(\sum_k \nu_k I_k) - \Delta(\sum_k \nu_k \log \lambda_k) \\ &= \sum_k \nu_k^t \Delta I_k + \sum_k I_k^{t+1} \Delta \nu_k - \sum \log \lambda_k^{t+1} \Delta \nu_k - \sum_k \nu_k^t \Delta \log \lambda_k \dots\dots ⑪ \end{aligned}$$

- 식 ⑪의 분해는 ν_k 에 대하여는 t 기의 값을, I_k 및 λ_k 에 대하여는 $t+1$ 기 값을 가중치로 사용하는데, t 기와 $t+1$ 기의 평균을 이용하여 분해하는 방법이 적절함

$$\Delta I = \sum_k \bar{\nu}_k \Delta I_k + \sum_k \bar{I}_k \Delta \nu_k - \sum \bar{\log \lambda}_k \Delta \nu_k - \sum_k \bar{\nu}_k \Delta \log \lambda_k \dots\dots\dots ⑪'$$

- 여기서 μ_k 의 변화 효과를 특정하기 위하여 $\theta_k = \nu_k \lambda_k$ (k 집단의 소득 비중)라 하면, 식 ⑪'의 우변 넷째 항은 다음과 같음

$$\begin{aligned} -\sum_k \bar{\nu}_k \Delta \log \lambda_k &= \sum_k \Delta \log(\sum_l \nu_l \mu_l / \mu_k) \\ &= -\log[1 - \sum_k \lambda_k^{t+1} \Delta \nu_k] + [1 + \sum_k \theta_k^t \Delta \mu_k / \mu_k^t] - \sum \bar{\nu}_k \Delta \log \mu_k \\ &\simeq \sum_k \bar{\lambda}_k \Delta \nu_k + \sum_k (\bar{\theta}_k - \bar{\nu}_k) \log \mu_k \dots\dots\dots ⑪'' \end{aligned}$$

- 식 ⑪''를 식 ⑪에 대입하면, MLD의 시점간 변동은 식 ⑫로 표현할 수 있음. 여기서 우변의 첫째 항은 집단내 불평등의 변화효과, 둘째 및 셋째 항은 집단 구성비의 변화효과, 넷째 항은 집단간 불평등 변화효과임

$$\Delta I = \sum_k \bar{\nu}_k \Delta I_k + \sum_k \bar{I}_k \Delta \nu_k + \sum_k (\bar{\lambda}_k - \bar{\log \lambda}_k) \Delta \nu_k + \sum_k (\bar{\theta}_k - \bar{\nu}_k) \Delta \log \lambda_k \quad ⑫$$

- 식 ⑫를 이용하여 MLD를 분해한 결과는 <표 3-14>에 보고하고 있음.
- MLD 분해 결과로부터 확인된 사항은 다음과 같음
- 첫째, 표준세입의 재정불평등은 시·도의 경우 2004년과 2013년을 제외하면, 매년 전년도에 비하여 꾸준히 증가하였으며, 시 자치단체는 전년대비 감소한 연도가 없을 정도로 꾸준히 증가
 - 둘째, 시·도의 경우 수도권과 비수도권의 재정불평등이 감소하는 추세를 보였으나 2014년 이후에는 전년도에 비하여 증가세로 반전
 - 셋째, 시 자치단체는 수도권과 비수도권간 재정불평등은 꾸준히 줄어들고 있으나 집단내 재정불평등이 커 전체적으로 재정불평등이 증가
 - 넷째, 집단내 재정불평등 변화가 집단간 재정불평등 변화를 압도할 정도로 큰데, 이는 동종단체 내에서 세입규모 격차가 크다는 것을 의미

<표 3-14> 표준세입 기준 평균대수편차의 전년대비 증감

	시·도			시		
	불평등 변화	집단내 불평등 변화	집단간 불평등 변화	불평등 변화	집단내 불평등 변화	집단간 불평등 변화
'03	0.0146	0.0249	-0.0103	0.0525	0.0528	-0.0002
'04	-0.0033	0.0071	-0.0103	0.0566	0.0570	-0.0005
'05	0.0348	0.0456	-0.0108	0.0858	0.0847	0.0011
'06	0.0613	0.0596	0.0017	0.0396	0.0407	-0.0011
'07	0.0207	0.0266	-0.0058	0.0519	0.0523	-0.0004
'08	0.0233	0.0289	-0.0056	0.0439	0.0436	0.0003
'09	0.0030	0.0106	-0.0076	0.0188	0.0187	0.0001
'10	0.0419	0.0517	-0.0098	0.0047	0.0052	-0.0005
'11	0.0237	0.0292	-0.0055	0.0328	0.0327	0.0001
'12	0.0200	0.0238	-0.0038	0.0299	0.0298	0.0001
'13	-0.0028	0.0014	-0.0042	0.0216	0.0216	-0.0001
'14	0.0609	0.0595	0.0014	0.0222	0.0224	-0.0002
'15	0.0593	0.0462	0.0131	0.0293	0.0294	-0.0001
'16	0.0205	0.0163	0.0042	0.0357	0.0359	-0.0001

6. 빈곤도 분석

가. 분석 목적

- GRDP, 소득분배 등 경제지표를 대상으로 불평등계수를 측정하면, 한국은 OECD 내에서도 비교적 양호한 수준으로 평가하고 있음. 그럼에도 불구하고, 불평등에 대한 사회적 논란이 거듭되는 것은 상대적 박탈에서 연유할 수 있음
- 지니계수 등 통상 활용되는 불평등계수는 “양적 통계수치의 분포”를 토대로 측정하기 때문에 “상대적 박탈과 같은 심리적, 질적 불평등”을 측정할 수 없음
- 특히, 경제수준이 일정 수준에 도달하면 절대적 빈곤은 아니라 하여도 상대적 박탈감에서 비롯된 상대적 빈곤이 중시되는 경향이 있음. 본 연구에서는 소득분배 연구에서 활용되고 있는 빈곤율 개념과 기법을 차용하여 지방재정에 적용하기로 함

나. 분석 방법 및 결과

빈곤율 개념

- 불평등 문제를 고려할 때, 지니계수 이외에 빈곤율(headcount ratio) 개념을 이용한 측정임
- 빈곤은 절대적 빈곤과 상대적 빈곤으로 분류함
 - 절대적 빈곤(absolute poverty) : 살아가며 최저한으로 필요한 식료, 의료, 주거, 의료비를 토대로 계측. 즉, 적어도 어느 사회에서 “인간으로서 남에게 부끄럽지 않을 능력(Adam Smith 정의)”을 빈곤선으로 간주하며 World Bank는 1일 1달러, 연간 400달러를 빈곤 기준으로 설정
 - 상대적 빈곤(relative poverty) : 주로 선진국에서 불평등도를 계측하기 위하여 고안된 개념으로 “부끄럽지 않은 능력”을 보유하고 있어도, 상대적으로

는 빈곤하다고 생각하는 것을 측정하며, 상대적 박탈(relative deprivation)이나 평균적 박탈(average deprivation)이라는 개념이 중요한 위치를 차지

- 불평등과 빈곤에 대한 연구는 Atkinson(1970), Sen(1976)에 의하여 이론적으로 비교 가능한 형태로 제시되기 시작하면서 다양한 측정기법이 소개된 바 있는데, 본 연구에서는 시·도 대상으로 상대적 빈곤율, 소득격차율, 빈곤갭, Sen지표, Takayama지표를 이용하여 측정함

□ 상대적 빈곤율

- 소득분배 연구에서 상대적 빈곤은 중위수나 평균치의 50%를 빈곤선(poverty line)으로 설정하여 측정하며, 다음의 산식으로 계측함. 여기서 빈곤선을 z , 각 세대의 소득을 y , 소득분포의 밀도함수를 $f(y)$ 라 하면, 상대적 빈곤율은 다음으로 정의할 수 있음. q 는 빈곤선 이하의 인구, n 은 총인구임. 다만, 세대별 가처분소득은 가족 수가 많을수록 증가하므로 이를 가족 수를 평방자승으로 나누어 조정된 빈곤선을 이용함

$$HC = \int_0^z f(y)dy, z = \frac{y}{\sqrt{n}}$$

- 만약, 이산형일 경우의 상대적 빈곤율은 q/n 로 간단히 구할 수 있음
- 본 연구에서는 y 를 지방세, 혹은 표준세입이며, n 은 시·도 인구로 함. 이때 q 는 본 연구에서 지방세나 표준세입이 시·도 평균의 50% 이하에 속하는 시·도의 인구로 설정함
- 먼저, 지방세의 경우 상대적 빈곤율은 2002년의 0.245에서 2016년 0.068로 하락하였음. 지방세가 빈곤선에 미치지 못하는 시·도는 연도마다 변동이 있지만 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북이 해당되었음
- 그러나 2002년~2016년 전 기간에 걸쳐 빈곤선에 미치지 못하는 지역은 전북이 유일함

- 전남과 강원은 2015년까지 빈곤지역에 포함되었으나 2016년 탈출
- 충북은 2014년과 2015년 빈곤지역에서 벗어났으나 2016년 다시 빈곤지역에 포함

<표 3-15> 지방세의 빈곤선과 시·도별 지방세 추계 결과

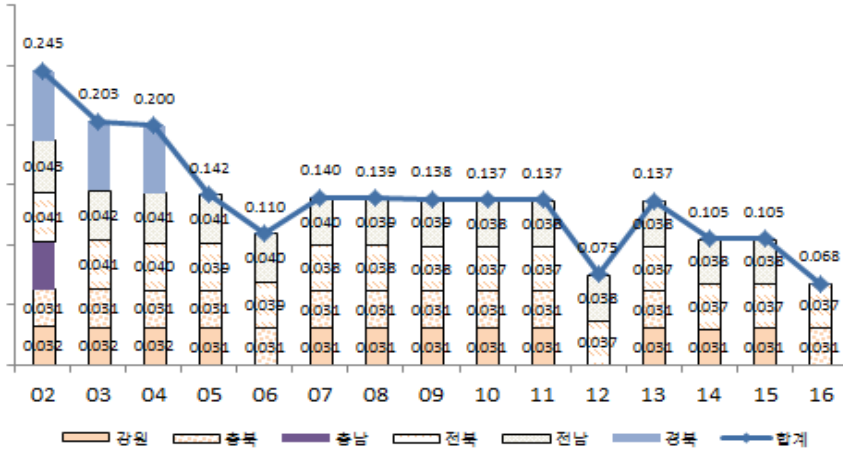
(단위 : 백만원)

	02년	03년	04년	05년	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년
서울	2,681	2,772	2,667	2,785	3,136	3,229	3,488	3,388	3,411	3,654	3,835	3,702	4,168	4,935	5,258
부산	1,022	1,030	1,001	1,077	1,230	1,218	1,217	1,297	1,461	1,498	1,496	1,484	1,768	2,159	2,049
대구	717	816	768	863	935	882	889	857	998	978	1,056	1,090	1,350	1,492	1,542
인천	859	864	850	964	1,068	1,200	1,211	1,240	1,259	1,320	1,271	1,306	1,500	1,750	1,895
광주	512	549	522	598	685	668	682	741	815	799	842	844	1,004	1,097	1,191
대전	645	689	653	694	813	754	780	728	851	907	882	824	1,040	1,094	1,137
울산	487	553	596	620	726	780	811	776	932	982	1,037	955	1,125	1,225	1,357
경기	1,763	1,687	1,610	1,638	1,957	1,934	1,850	1,778	2,012	1,922	1,932	1,861	2,252	2,734	2,888
강원	291	309	338	388	485	462	411	408	511	542	576	554	651	699	812
충북	279	297	318	337	442	430	422	399	535	548	582	555	680	769	797
충남	335	418	594	531	560	553	566	567	733	788	792	735	946	1,042	1,091
전북	243	252	266	285	317	326	381	353	474	535	528	517	642	704	710
전남	256	235	233	241	300	314	351	333	472	517	541	552	641	761	806
경북	334	338	366	426	495	509	482	489	654	708	731	741	942	1,094	1,086
경남	529	528	530	631	702	747	845	773	1,018	1,103	986	1,035	1,285	1,409	1,394
평균	730	756	754	805	923	934	959	942	1,076	1,120	1,139	1,117	1,333	1,531	1,601
빈곤선 (z)	365	378	377	403	462	467	480	471	538	560	569	559	666	765	800

주: 시·도 각각의 지방세를 $\sqrt{\text{인구}}$ 로 나누어 추계한 수치임

- 지방세의 상대적 빈곤율은 시·도 전체적으로 2002년 24.5%이었으나 2016년에는 6.8%(전북 3.7%, 충북 3.1%)를 기록하였음
- 빈곤율 하락은 경북, 충남이 빈곤지역에서 벗어난 점과 빈곤지역으로 분류된 시·도의 인구감소에 기인
- 전북도 인구감소 영향으로 2002년 4.1%에서 2016년에는 3.7%를 기록

<그림 3-10> 주요 시·도의 지방세 상대적 빈곤율



- 한편, 표준세입의 경우 빈곤선에 미치지 못하는 시·도는 전무하였음
 - 지방세만 보면 일부 시·도가 빈곤 지역에 속하였지만 보통교부세로 인하여 지방세 빈곤지역에서 탈출
 - 이는 보통교부세가 자원보장기능을 발휘하여 지방세의 상대적 빈곤 문제를 해소한 것으로 해석 가능

□ Sen지표

- 빈곤선 이하에 있는 세대의 평균소득(μ_p)을 빈곤선 상의 소득 z 로 나눈 수치를 소득격차율(IGR : income gap ratio), 즉 $IGR = \frac{\mu_p}{z}$ 이며, 이는 빈곤선 이상으로 빈곤세대를 끌어올리는데 얼마만큼의 소득이전이 필요한가를 잡아내는 지표임
- Sen은 공리주의적으로, 효용의 기수성을 이용하지 않고, 서수적인 순서만으로 빈곤지표를 구축하였음. 이때 이용한 것이 상대적 형평성공리(relative equity axiom)과 서수적 순서가중치공리(ordinal rank weights)이며, 이 공리

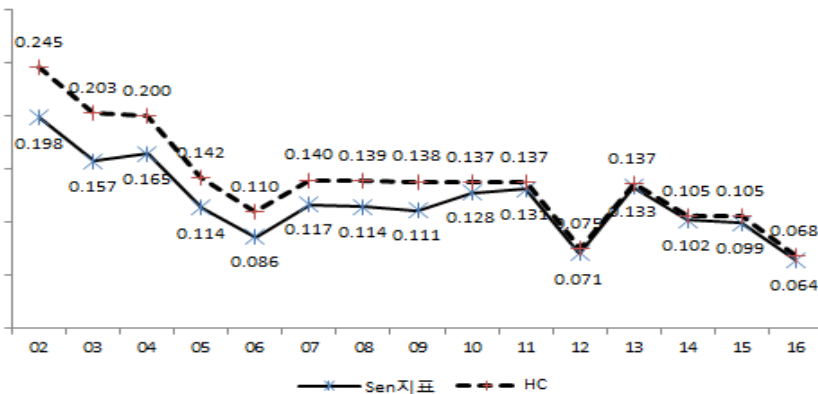
를 만족하는 빈곤지수가 Sen지표임

- Sen지표는 앞에서 설명한 빈곤율(HC), 소득격차율(IGR) 개념을 이용하여 식 ⑬으로 표기됨. 여기서 G_p 는 빈곤자만을 대상으로 한 지니계수를 나타냄. 평균소득 μ 가 상승하면, Sen지표는 낮아지며, 모든 빈곤자의 소득이 같아지면 $P^{Sen} = HC \cdot IGR$ 이 됨

$$P^{Sen} = HC \left[IGR + (1 - IGR) \left\{ 1 - G_p \left[\frac{q}{1+q} \right] \right\} \right] \dots\dots\dots ⑬$$

- Sen지표는 식 ⑬에서 보듯이 빈곤율 HC, 소득격차율 IGR, 빈곤지역 시·도의 지니계수 G_p 의 곱셈으로 구해짐. 또한, IGR은 빈곤선 z 에 의해 좌우됨으로 결국, 빈곤지역에 해당하는지 여부는 HC 결과를 따르게 됨
 - 즉, 앞에서 분석한 빈곤지역 시·도가 Sen지표에서도 그대로 적용되며, 따라서 2016년 지방세 기준 빈곤지역은 Sen지표에서도 전북과 충북이며 표준세입 기준 빈곤지역은 없음
- 다음의 <그림 3-11>은 Sen지표로 추정된 빈곤율로서 2002년에는 19.8%, 2016년은 6.4%를 기록하였음
 - 빈곤지역 시·도가 줄어들에 따라 HC지표와 비슷한 수치를 기록

<그림 3-11> Sen지표 추계 결과



7. 분석결과 요약

- 지금까지 불평등 분석에서 얻은 결과와 시사점을 정리하면 다음과 같음
- 첫째, 보통교부세는 재원조장기능과 재정형평기능을 발휘하고 있음
- 둘째, 다만 재정형평기능은 세입-세출 보전형 산정제도 운용 상 제한적일 수 밖에 없으며, 실제로 낙후지역 관련 수요보강이 기준재정수요에서 차지하는 비중이 5% 정도에 불과함
- 셋째, 이에 따라 지역균형수요 보강을 확대하는 방향으로 개선되어 왔으나 보통교부세의 재정형평기능은 근래 들어와 다소 저하되었음
- 넷째, 따라서 지금의 산정제도를 초월하는 보다 구조적인 개편작업을 적극 검토할 필요가 있음

제4절 정부 재정분권의 재정형평효과 영향 분석

1. 재정분권의 세입확충효과 분석

가. 재정분권 동향

- 정부는 2017년 11월 “범정부 재정분권 TF”을 지방자치발전위원회에 설치하여 재정분권방안을 2018년 2월까지 마련할 예정이었음
- “범정부 재정분권 TF”는 잠정적으로 결론을 내려 B.H.에 보고하였으나, 현재 의견조율 및 실무진 검토작업 등이 남아 언제 확정안을 발표할 수 있을지 불투명한 상황임
- 정부가 결론 도출에 애를 먹는 이유는 중앙정부와 지방정부 간 ‘돈’이 걸린 문제이기 때문에 지방정부를 대변하는 행정안전부의 논리는 다음과 같음

- 그간 국세(소득세·법인세)의 10% 수준인 지방소득세를 20%로 인상하며, 지역간 격차 완충을 위하여 시·군 지방소득세의 50%는 징수지역 시·군, 50%는 관할 시·도의 공동세로 운영하며, 추가적인 국민 조세부담이 없도록 지방소득세 인상분만큼 국세 인하
- 지방소비세는 부가가치세의 11%에서 20%로 확대
- 지방교부세 법정율은 지방소득세 및 지방소비세 인상으로 인하여 줄어드는 내국세 감소분 보전을 위하여 현행 19.24%에서 21.24%로 확대
- 반면에 기획재정부는 행정안전부 구상대로 국세 인하 및 지방교부세 법정율 인상이 추진될 경우 중앙정부 가용재원이 13조원 가량 줄어들기 때문에 수용하기 어렵다는 입장으로 알려져 있음
- 국세 인하 없이 지방소득세만 올릴 경우 국민 입장에서는 사실상 증세가 된다는 점도 부담으로 작용

나. 재정분권의 세입확충효과

- 아직까지는 정부안이 검토 과정에 있으므로 본 연구에서는 실현 가능성이 높다고 판단한 다음의 Option을 검토하기로 함
 - ① 지방소득세 법인분 10%p 인상, ② 지방소비세는 부가가치세의 20%로 확대, ③ 지방교부세 법정율은 현행 19.24% 유지
- 상기 가정하에 추계된 시·도 세입 순증규모는 약 6.8조원임(지방소득세 3.5조원 증가, 지방소비세 5.5조원 증가, 보통교부세 -2.2조원 감소)
- 세입의 순증은 서울 3조원, 경기 1조원 등 수도권이 61%를 차지함

<표 3-16> 재정분권 세입확충효과 추정(시·도)

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대			
	합계 (억원)	지방 소득세	지방 소비세	보통 교부세	합계 (억원)	지방 소득세	지방 소비세	보통 교부세
서울	54,149	42,599	11,551	-	84,900	63,899	21,001	-
부산	22,632	9,645	5,340	7,646	24,178	14,468	9,710	-
대구	15,132	3,694	3,681	7,757	16,860	5,541	6,693	4,626
인천	11,966	4,301	2,921	4,744	12,739	6,452	5,310	977
광주	11,220	2,469	2,161	6,590	12,488	3,704	3,928	4,856
대전	11,774	3,022	2,200	6,552	12,837	4,533	4,000	4,304
울산	7,578	4,175	1,831	1,572	9,592	6,263	3,329	-
세종	1,755	472	564	719	1,756	708	1,025	23
경기	12,704	-	12,704	-	23,099	-	23,099	-
강원	11,276	-	2,433	8,844	13,860	-	4,423	9,437
충북	7,825	-	2,484	5,341	9,854	-	4,517	5,337
충남	9,116	-	3,280	5,836	10,994	-	5,964	5,030
전북	10,578	-	2,821	7,756	13,226	-	5,130	8,096
전남	11,162	-	2,661	8,501	13,717	-	4,839	8,878
경북	12,582	-	4,146	8,436	15,609	-	7,537	8,072
경남	11,239	-	5,726	5,513	14,375	-	10,411	3,964
제주	12,459	-	1,186	11,273	13,487	-	2,156	11,331
합계	235,147	70,377	67,689	97,081	303,567	105,566	123,071	74,930

- 시·군의 세입 순증규모는 4.7조원으로 추정되나 시 4.4조원, 군 0.3조원으로 주로 시 자치단체가 수혜를 볼 것으로 예상됨. 지역별로는 경기도가 1.6조원으로 시·군 순증액의 33%를 차지함
- 재원별로는 지방소득세가 4.3조원 증가하며, 지방소득세 확충에 힘입어 조정교부금도 0.7조원 증가함. 그러나 보통교부세는 총량 규모의 축소로 인하여 시 자치단체는 -0.5조원 증가함

<표 3-17> 재정분권 세입확충효과 추정(시·군)

	현행				지방소비세 및 지방소득세 확대			
	합계 (억원)	지방 소득세	조정 교부금	보통 교부세	합계 (억원)	지방 소득세	조정 교부금	보통 교부세
시								
경기	76,243	28,845	21,283	26,115	91,603	55,572	24,606	11,426
강원	17,510	1,314	1,096	15,100	21,199	2,121	1,395	17,683
충북	13,580	2,455	1,465	9,659	15,963	3,890	1,867	10,205
충남	21,708	4,256	2,363	15,090	25,586	7,538	2,464	15,584
전북	20,244	1,692	1,713	16,840	24,348	2,848	2,201	19,300
전남	14,783	1,991	863	11,929	17,713	2,891	1,102	13,720
경북	37,064	5,549	2,553	28,962	44,270	9,297	3,190	31,783
경남	27,332	5,544	4,879	16,909	31,523	9,461	5,991	16,071
합계	228,464	51,646	36,215	140,603	272,206	93,618	42,816	135,772
군								
경기	1,149	345	242	561	1,292	691	339	262
강원	1,893	381	258	1,253	2,210	770	338	1,102
충북	3,051	93	106	2,852	3,750	187	129	3,434
충남	2,736	819	307	1,610	2,062	1,638	424	1,100
전북	6,099	232	1,687	4,180	7,212	2,368	1,951	2,894
전남	20,380	505	689	19,186	25,080	1,208	878	22,994
경북	13,216	863	1,042	11,311	16,019	2,242	1,328	12,448
경남	13,915	572	1,063	12,280	16,968	2,071	1,314	13,583
합계	14,495	475	793	13,228	17,732	1,160	1,019	15,553

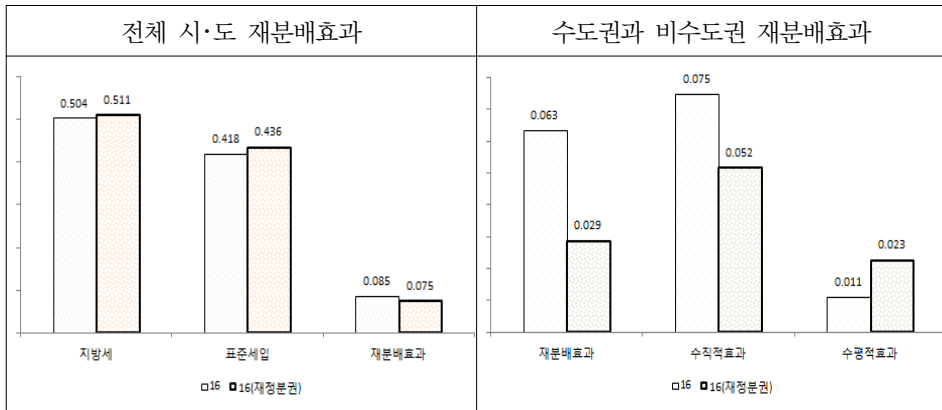
2. 재정분권의 재정형평효과 비교

가. 불평등계수 비교

수도권과 비수도권간 지니계수로 분해로 본 보통교부세 재분배효과

- 지니계수로 측정한 보통교부세의 재분배효과는 0.085에서 재정분권 이후에는 0.075로 하락하여 그만큼 재정불평등이 후퇴하였음
 - 재정분권 이전 : 지방세 지니계수가 0.504에서 보통교부세 재정형평기능으로 표준세입 지니계수를 0.418로 하락시켜 지니계수는 0.085 하락
 - 재정분권 이후 : 지방세 지니계수 0.511, 표준세입의 지니계수 0.436으로 재정분권 이전에 비하여 상승
- 수도권과 비수도권간 수직적 재분배효과 역시 재정분권 이전에는 0.075이었으나 재정분권 이후에는 0.052로 하락하여 수도권과 비수도권의 재정불평등이 심화되었음

<그림 3-12> 재정분권 전·후 보통교부세의 재분배효과 비교(시·도, '16년 기준)



□ 세입원천별 지니계수 분해로 본 보통교부세의 재정형평효과

- <표 3-18>에 보고한 바와 같이 표준세입 불평등에 대한 보통교부세의 상대적 기여도는 재정분권 이전의 -0.013에서 -0.038로 0.025p 증가함
- 표준세입 지니계수에 대한 보통교부세의 한계효과도 -0.164에서 -0.138로 -

0.026%p 하락하였음. 이는 보통교부세가 1% 증가하면 지니계수로 측정된 표준세입의 불평등도가 재정분권 이전에는 0.164% 하락하였지만 재정분권 이후에는 0.138% 하락하는데 그친다는 것을 말해 줌

- 이처럼 보통교부세의 재정형평효과가 재정분권 이후에 하락하는 것은 다음으로 설명할 수 있음
 - 첫째, 지방교부세 법정율 유지에 따른 보통교부세 총량 축소로 재정형평기능의 여력도 같이 저하
 - 둘째, 지금의 보통교부세 산정체계만으로는 지방소비세 및 지방소득세 확충으로 인한 시·도간 재정불균형 완화에 한계가 있다는 것을 시사

<표 3-18> 재정분권 전·후 보통교부세 재정형평효과 비교(시·도, '16년 기준)

재정분권 이전		재정분권 이후		재정분권 전후 증감	
상대적 기여도	한계효과	상대적 기여도	한계효과	상대적 기여도	한계효과
-0.013	-0.164	-0.038	-0.138	0.025	-0.026

나. 빈곤도 분석

- 지방소비세 및 지방소득세 확충 이후에는 세입 증가에 따라 빈곤선이 800백만원에서 1,003백만원으로 높아졌음
- 그러나 빈곤선은 상대적 박탈감에서 기인하기 때문에 재정분권 이전에는 2개 시·도(충북, 전북)가 빈곤선에 미달하였지만, 재정분권 이후에는 4개 시·도(강원, 충북, 전북, 전남)으로 증가하였음
- 이로 인하여 빈곤율은 재정분권 이전의 6.8%에서 13.6%로 증가하였으며, Sen지표도 6.4%에서 12.8%로 악화되었음
- 이러한 분석 결과는 재정분권 실행 시 지방재정 전체로는 세입확충효과가 있지만, 세원의 지역편재로 인하여 수혜의 크기는 시·도별 차이가 크며, 이

에 따라 세원이 빈약한 지역은 상대적 박탈감이 유발되어 상대적 빈곤을 느끼는 감정이 증가된다는 것을 의미함

<표 3-19> 재정분권 전·후 빈곤율 비교

	지방세('16년)		표준세입('16년)	
	당초	재정분권 이후	당초	재정분권 이후
서울	5,258	6,910	5,289	6,941
부산	2,049	2,798	2,460	2,800
대구	1,542	1,967	2,038	2,265
인천	1,895	2,285	2,127	2,298
광주	1,191	1,540	1,663	1,870
대전	1,137	1,528	1,604	1,813
울산	1,357	1,881	1,461	1,840
경기	2,888	3,180	2,960	3,252
강원	812	972	1,462	1,670
충북	797	958	1,175	1,336
충남	1,091	1,276	1,471	1,601
전북	710	879	1,209	1,403
전남	806	964	1,365	1,550
경북	1,086	1,292	1,604	1,788
경남	1,394	1,649	1,700	1,870
평균	1,601	2,005	1,973	2,286
빈곤선(z)	800	1,003	986	1,143
빈곤율(HC)	0.068	0.136	0	0
Sen지표	0.064	0.128	0	0

제5절 소결 : 요약 및 정책함의

1. 요약

가. 보통교부세 산정제도

- 한국의 보통교부세는 국가-지방간 수직적 불균형을 교정하는 조정재원이자 부유 지자체에서 빈곤 지자체에 이전하는 수평적 조정재원으로 볼 수 없음
- 즉, 현행 보통교부세는 국가-지방간 세원불균형 교정을 목적으로 국가가 지방에 이전하는 수직적 재정조정기능을 수행하며, 지방에 이전할 때 인구사회적, 지리적, 경제적 불리요소를 반영하여 차등적으로 교부하는 운용체계를 견지함
- 물론, 이 과정에서 낙후지역에 대한 배려를 하고 있으나 직접적으로 반영되는 몫은 매우 적어 획기적으로 재정형평기능을 강화하는데 한계를 보일 수밖에 없음
 - 기준재정수요 중 기초수요가 81%나 차지
 - 기초수요 중 인구와 직접적, 간접적으로 관련되는 몫이 80%를 점유하므로 결국, 기준재정수요 중 인구 영향력이 대략 64%
 - 반면에 재정형평기능을 직접 관장하는 지역균형수요는 기준재정수요의 9%에 불과하며, 이 조차도 낙후지역 수요보강이 지역균형수요의 23.1%이므로 낙후지역에 대한 정책배려는 기준재정수요의 1.8%

나. 재정불평등 및 재정빈곤

- 본 연구에서는 지방세와 표준세입(지방세+보통교부세)를 대상으로 불보통교부세의 재정형평효과를 다각적으로 분석, 검증하고 있음
- 불평등계수로는 지니계수와 평균대수편차를 적용하였으며, 상대적 박탈에서 비롯되는 빈곤도를 측정하고자 빈곤율, Sen지표를 활용하였음

- 먼저, 불평등계수 측정 결과는 다음과 같음
 - 첫째, 지니계수 및 평균대수편차 공히 그동안 불평등은 하락하는 추세를 보이다가 2014년 이후부터 악화되는 경향으로 반전되어 보통교부세의 세입 재분배기능이 하락
 - 둘째, 보통교부세의 세입 재분배기능 하락으로 수도권과 비수도권간 수직적 재분배기능도 저하
 - 셋째, 세입원천에 대한 지니계수 분해 결과에 의하면 표준세입에 대한 보통교부세의 한계효과도 하락
 - 넷째, 표준세입 재정불평등도가 매년 전년에 비하여 꾸준히 증가
- 빈곤도의 경우 계측 결과는 다음과 같음
 - 숲 기간에 걸쳐 지방세 빈곤 시·도를 벗어나지 못한 지역은 전북이 유일하였으며, 충북 및 강원도는 대체로 빈곤 지역으로 분류
 - 지방세와 달리 표준세입 기준 빈곤 시·도는 전무
 - 이것은 보통교부세가 자원보장기능의 수행으로 상대적 빈곤을 해소하는데 기여하였다는 것을 의미

다. 재정분권이 재정불평등 및 재정빈곤에 미친 영향

- 지방소비세 및 지방소득세 확충 시 보통교부세의 재분배효과, 수도권과 비수도권간 수직적 재분배효과, 재정불평등에 대한 상대적 기여도와 재정불평등을 저감시키는 한계효과 공히 악화되었음
- 빈곤도 역시 강원, 충북이 빈곤지역에 추가되어 재정빈곤 시·도가 2곳에서 4곳으로 증가하였음

2. 정책함의

- 지금까지의 분석에서 ① 보통교부세의 재정형평기능은 2002년 이후 개선되는 추세를 보이다가 2014년 이후 악화되고 있으며, ② 수도권과 비수도권 간 재분배기능도 악화되었다고 정리할 수 있음
- 이런 상황에서 재정분권이 실제 실행될 경우 지역간, 수도권과 비수도권간 재정형평성이 후퇴하게 되며, 상대적 박탈감에서 비롯되는 빈곤율도 다시 증가한다는 것을 확인할 수 있었음
- 이러한 결과는 보통교부세의 산정체계가 지역균형발전을 도모하는 방향으로 꾸준히 발전하여 왔지만, ① 기초수요 위상이 여전히 절대적이며, ② 기초수요 조차도 인구의 영향력이 매우 크고, ③ 반대로 지역균형수요를 통한 수요보장은 매우 미흡하여, ④ 지방세에 대한 보통교부세의 역진적 기능과 재분배효과가 제한적으로 작동하기 때문임
- 정부는 지방세의 위상을 장기적으로 40%까지 제고할 경우 세원의 지역편재가 큰 상황에서는 지역간 재정격차를 더 심화시키며, 보통교부세가 이를 교정하기에는 한계가 있을 예상됨
- 따라서, 재정분권으로 초래되는 재정불균형의 문제를 완충하기 위해서는 보통교부세 산정체계에 대한 점진적인 제도개선 뿐 아니라 획기적인 재설계 방안까지 검토할 시점이라 사료됨
- 특히, 보통교부세가 지금의 수직적 재정형평재원을 유지하는 한, 재정형평효과는 제한적이라는 점에 주목할 필요가 있음. 조건불리요소 대폭 반영하는 방향에서 산정체계의 획기적 개선을 추진한다 하여도 부유 지자체에서 빈곤 지자체로 재정이전을 요구하는 수평적 재정조정제도에 비해서는 한계가 있기 때문임. 이 부분은 재정형평을 전담하는 재정지원제도를 설치하는 등의 지방재정조정제도의 구조개편도 검토될 필요가 있다는 것을 시사함

제 4 장

주요국의 보통교부세 산정체계

제1절 부족재원 차액보전형

제2절 수평적 재정형평형

제3절 요약 및 정책함의

KRILA

제 4 장

주요국의 보통교부세 산정체계

- 제4절에서는 주요 선진국을 비교하면서 역할 재정립 및 제도개선 시사점을 도출하고자 함
- 우리와 비슷한 산정체계를 운용하는 국가는 일본, 영국, 호주이며 재정형평 목적의 교부금제도를 운용하는 국가로는 북유럽권, 독일 등임
 - 일본, 영국, 호주는 우리처럼 부족자원(기준재정수요-기준재정수입)의 차액 보전방식을 취하며, 기준재정수요는 (측정단위×단위비용×보정계수) 방식으로 산정

제1절 부족자원 차액보전형

1. 일본

가. 일본 지방교부세 탄생 배경과 발전 과정

- 1940년의 지방분여세(分與稅)가 지방교부세의 뿌리라 할 수 있음
 - 1936년의 임시 정촌 재정보급금(臨時町村財政補給金)이 있었으나 그 후 폐지되고 1940년에 지방재정조정을 목적으로 지방분여세 도입
- 그러나 현행 지방교부세의 원형은 지방배부세(配付稅)로 평가하고 있음
 - 1940년에 창설된 지방분여세 제도에는 환급세와 지방배부세(配付稅) 제도로 구성하여 운영
 - 환급세는 지역간의 공평한 부담을 고려하여 국세로서 징수하던 가옥세, 영업세를 징수지가 소재하는 도부현(道府縣)에 전액 환급
 - 배부세는 지방공공단체의 재정능력(과세력과 재정 수요)을 감안하여 국세의

일부(소득세 및 법인세의 16.55%, 유홍음식세 및 입장세의 50%))를 지방에 배부하는 지방재정의 조정재원

- 지방배부세는 1950년 폐지되었으며, 그 다음에 등장한 것이 후술하는 지방 재정평형교부금(地方財政平衡交付金)임
 - 요컨대, 지방배부세 제도(1940)→지방재정평형교부금(1950)→지방교부세(1954)로 발전

나. Shoup 권고와 지방재정평형교부금³⁾

- 샤우프 권고는 1949년 2 월에 콜럼비아 대학 교수였던 칼 샤우프(Carl S. Shou) 박사를 단장으로 하는 세제 조사단이 같은 해 8 월 일본 세제 및 지방재정 개혁에 대한 권고를 한 것을 말함
- 샤우프는 제시한 지방세체계의 정비 내용은 다음과 같음(1949년 9월)
 - 지방재정 중에서도 특히 시정촌 재정의 강화를 중시
 - 중앙과 지방간 사무배분과 소요재원을 명확히 하고자 국세에 대한 부가세(附加稅) 형식의 지방세를 폐지하고 독립세로 전환
 - 지방세 독립성 확보를 위하여 시정촌 세목으로 시정촌민세와 고정자산세를 창설하였으며, 오늘날 기간 세목으로 성장하는 계기를 마련
 - 사업세를 개정하여 도부현세로서 부가가치세를 창설하기로 하였으나 제대로 실시되지 못하였으며, 부가가치세 형태의 지방소비세가 1997년 4월이 되어서야 도입
 - 지방배부세를 폐지하고 지방재정평형교부금제도를 창설하여 지역간 자원조정과 자원보장기능을 강화
- 지방재정평형교부금제도의 창설 배경은 다음과 같음
 - 지방배부세는 국가재정 상황 및 경기동향에 따라 변동이 심하여 지방 재정에 필요한 금액을 안정적으로 확보하는데 애로

3) 이하 내용은 일본 지방교부세제도의 발전 과정은 국중호(2018)를 참고하여 정리하였음

- 배분 방법도 세수입과 재정수요를 반영하는 것이 아니라 도도부현과 시정촌에서 절반으로 나누는 방식이어서 재원조정기능 수행도 곤란
- 지방재정평형교부금은 ① 표준적인 지방행정서비스의 질을 확보하기 위해 재정수요와 재정수입을 측정하여 부족재원을 보전하며, ② 중앙 정부의 지방 지배를 배제하고 자치단체의 자주성을 강화하며, ‘지방의 업무는 지방에서’라는 사고(思考)가 명확히 투명되어 창설된 것임

다. 지방교부세제도로의 전환

- 지방재정평형교부금은 1950년부터 1953년까지 4년간 실시하고, 1954년부터 지방교부세제도로 개편하였음
- 지방재정평형교부금이 폐지된 사유는 지방재정의 중앙재정 의존도 심화, 도덕적 해이와 같은 비효율성 문제가 자리잡고 있음
 - 지방재정평형교부금의 교부 방식이 지방재정의 중앙정부 의존 체질을 조성하는 결과를 초래한다는 비판이 제기
- 제도적 측면에서는 다음과 같은 사유로 종식되었음(藤田, 1976)
 - 재정수요 산정의 단위 비용이 실제보다 밀돌았고, 측정단위와 보정이 각 지역의 실태를 충분히 파악하고 있지 않으며, 재원보장 및 재정조정효과도 미흡
 - 이에 더하여 당시의 초긴축재정정책의 영향 등으로 지방재정평형교부금 규모가 크게 줄어드는 등 사회경제적 이유도 작용

다. 현행 보통교부세 산정체계

재원 규모

- 지방재정평형교부금이 직면한 재원의 안정성 부족, 재정조정기능의 미흡 등의 문제를 해결하고자 재원의 결정방식과 산정구조를 개선함
- 먼저, 재원규모는 지방재정계획을 토대로 기준재정수요와 기준재정 수입을 전망한 후, 부족재원의 보전 개념 하에 결정됨

- 기본적으로 국세 5개 세목을 대상으로 한 법정분으로 운영하나, 지방재정 부족분이 현저할 경우 별도의 (+ α)분을 가산하여 보전
- 법정분은 ① 5개 세목을 대상 법정률분(소득세 및 법인세의 33.1%, 주세 50%, 소비세 22.3%, 지방법인세 전액), ② 국세감액보정 정산분으로 구성
- 일반회계 특례가산분에는 임시재정대책 특례가산이 있으며, 국가경제 침체 등으로 지방세입이 크게 위축되거나 국가 차원의 재난·재해 발생으로 지방 세출이 급격히 증가할 경우 (+ α)의 규모나 지원방식 결정

□ 운용 목적

- 지방교부세법의 제1조에서 “이 법률은 지방 공공단체가 자주적으로 그 재산을 관리하고, 사무를 처리하고, 행정을 집행할 권능(權能)을 저해받지 않고 그 재원의 균형을 도모, 지방교부세 교부 기준의 설정을 통해 지방행정의 계획적인 운영을 보장함으로써 지방자치의 본연의 취지에 이바지하도록 하면서 지방단체의 독립성을 강화할 것을 목적으로 한다.”고 규정하고 있음
- 이것은 일본 지방교부세 역시 재원보장과 재정형평을 같이 지향하는 것으로 해석됨. 다만, 양자 중 무엇을 더 중시하는가는 분명치 않음

□ 산정체계의 기본골격

- 우리의 산정방식과 동일하게 재원부족액 기준으로 교부액을 산정함
 - 기준재정수요는 (측정단위 × 단위비용 × 보정계수)로 산정
 - 기준재정수입은 표준적인 세수입 예상치에 유보율 75%를 적용

일본의 보통교부세 산정방식 골격

- 재원부족액 = (기준재정수요액 - 기준재정수입액)
- 기준재정수요액 = 단위비용(법정) × 측정단위 × 보정계수
- 기준재정수입액 = 표준적인 세수입 예상액 × 기준세율(75%)

- 기준재정수요는 개별산정경비와 포괄산정경비의 양대 축으로 운용됨
 - 개별산정경비는 종전 기준재정수요 산정에 입각하여 (측정단위×단위비용×보정계수) 운용하며, 대략 기준재정수요의 90%를 차지
 - 포괄산정경비는 산정방식이 복잡하다는 비판의 대응책으로 인구, 면적 등으로 산정하는 간소화 방식이며, 기준재정수요의 10%를 차지
- 단위비용은 표준적인 자치단체(표준단체), 또는 표준적인 시설(표준시설)을 설정하여 단가를 산출함
 - 인구, 면적, 행정규모가 중간적이고 평균적인 위치에 있으며 자연적 조건이나 지리적 조건 등이 특이하지 않은 자치단체를 선정
 - 자치단체의 표준행정사무 설정 → 표준단체 행정규모 및 직원수 설정 → 행정사무 세목(細目) 및 세절(細節)별 행정경비 산출 순서로 산정
 - 이러한 방식은 회귀분석 방식을 운영하는 우리와 다른 형태
- 우리와 달리 보정수요는 없으며 보정계수를 적극 활용함
 - 실제 각 자치단체의 측정단위 당 행정경비가 자연적, 사회적 조건에 따라 큰 격차가 발생하므로, 이 격차를 반영하기 위하여 격차가 발생하는 원인별로 측정단위 수치를 할증하거나 할감하는 방식으로 운용
- 일본은 다양한 보정계수를 활용하며 그 종류 및 역할은 다음과 같음
 - 단계보정 : 규모경제로 인한 비용격차 보정으로써 우리의 보정계수와 유사한 성격
 - 밀도보정 : 인구밀도로 인하여 행정비용이 높거나 낮은 상황을 반영하며, 학생 수 등 성격별로 측정단위의 종류를 정할 수 있는 경우 종류간 단위비용의 차이를 보정
 - 태용보정 : 도시화나 낙후도 등을 고려하는 보정계수로서 보통태용보정, 경상태용보정, 투자태용보정 3종류 운용
 - 합병보정은 합병이 이루어진 시정촌에 대해서는 향후 10년간 합병 이전에 적용했던 단계보정 수치를 적용
 - 수치보정 : 인구의 급증(급감)으로 인하여 발생하는 재정부담을 반영

- 한편, 기준재정수입 산정 시 표준징세액(표준세율×과표)의 75%를 반영하는 유보율제도를 운용하고 있음
 - 유보율제도는 지자체가 징세노력을 태만하는 도덕적 해이 문제를 예방할 목적으로 지방재정평형교부금 시기 도입(당시는 70%)

2. 영국

가. 변천과정

- 1990년부터 세입지원교부금(Revenue Support Grant : RSG)이 도입됨
 - RSG는 정치적 이해관계에 따라 부침을 거듭하여 왔으며, 최근에만 하여도 2003년과 2006년, 2013년에 대폭 수정

영국의 재정조정제도 변천

시기	재정조정제도	특징
1948 - 1958년	국고평형교부금 (Exchequer Equalization Grant)	- 재정수요, 재정수입 전국 평균치와 개별 자치단체의 재정수요 및 재정수입간 차액을 교부 - Rate deficiency grant 명칭으로 존속
1958 - 1966년	일반교부금 (General Grant)	- 1948-1958년 기간에 증가한 특정보조금을 통합시켜 일반교부금으로 교부
1966 - 1990년	레이트지원교부금 (Rate Support Grant)	- 레이트지원교부금 명칭을 변경하지 않고 block grant로 내용을 변경 - 이론적 지출액을 초과하는 자치단체의 예산을 공제하는 Rate Capping기법 도입
1990년 이후	세입지원교부금 (Revenue Support Grant)	- 2003년, 2006년, 2013년 개혁

나. 산정체계

□ 재원규모

- 영국은 일본처럼 지방재정계획과 비슷한 체계를 갖고 지방세출 추계액 (TAS : Total Assumed Spending)을 산출한 후, 중앙정부에서 지원하여야 할 보조금총액(AEF : Aggregate External Finance), 그리고 AEF 중에서 RSG의 규모를 산출함
 - 즉, RSG는 TAS 추계 → AEF 산정 → RSG 규모 계상 → 7개 분야별 RSG 교부액 할당 → 개별 자치단체에 대한 RSG 교부액 산정의 순서
- 이때, 재원은 Business Rate 50%를 우선 충당하고, 부족하면 다른 국세 재원으로 보충함
 - Business Rate 50%를 우선적인 재원으로 활용하는 것은 대처정권(1979~1990년) 이후 몇 차례 변화를 겪었기 때문
 - 즉, 원래 영국의 지방세는 Rate세인데, 우리로 보면 재산세로서 주거분과 사업용으로 구분하여 운영하여 왔으나 대처정부 시기 인두세의 일종인 Community Charge로 대체하면서 주거분 과세는 폐지
 - 이후 Business Rate세로 부활하기는 하였지만, 사업용에만 부과하며, 50%는 국세, 나머지 50%는 지방세로 운용
 - 그러나 Business Rate 태생이 지방세이므로 국세분은 교부재원으로 활용

□ 산정체계의 기본골격

- SSA는 7개 측정항목(교육, 사회복지서비스, 경찰, 소방, 도로유지, 환경·치안·문화서비스, 자본재원)으로 구성됨
- 측정항목별 SSA는 일본처럼 (측정단위×단위비용×보정계수)로 산정함
 - 측정항목 : 교육, 복지, 경찰, 소방, 도로관리, 환경보건문화, 자본회계
 - 우리로 보면 기초비용은 기초수요, 지역비용은 지역균형수요에 해당

- 기준재정수요 = 기초비용(basic cost amount) + 지역비용(area cost) 보정 + 고정비용(fixed cost amount) 보정
- 기초비용 = (측정단위 × 단위비용 × 보정계수)
- 지역비용 = (기초비용 × 지역비용보정계수)
 - 지역비용 보정계수 : 단체별, 측정항목별로 입지조건 반영
- 고정비용 보정 = 고정비용 × 단계보정

- 보정계수(scaling factor)를 곱하여 지역별 특성을 보정함과 동시에 공공지출 계획상으로 설정한 SSA총액과 일치시킴
 - 보정은 단위비용에 보정을 가한 1단계 보정과 2단계 보정으로 구분됨
 - 1단계에서는 추가수요보정(additional needs), 과소보정(ward sparsity), 무료 급식보정(free meals) 3가지 보정기법을 적용하며 이 중에서 추가수요보정과 과소보정이 우리로 보면 지역균형수요에 해당
 - 2단계는 지역비용보정(area cost)으로서 주로 런던 및 근교의 고물가를 반영한 것으로 소매물가지수나 임금수준 등을 반영
- 재원조정 강화를 위한 Levy제도, 안정적 교부를 위한 Safety net제도를 운용함
 - 세수가 감소하는 자치단체에 대해서는 감소분의 일정 비율을 보전하는 Safety net을 적용하며, 기업유치 등으로 세수가 증가한 자치단체는 전술한 이론적 계산식을 이용하여 A와 B간의 비율 기준으로 증가분의 50%를 한도로 국가에 납부(Levy)
 - 예를 들어 자치단체 Y의 이론적 수입액(A)이 이론적으로 필요한 액(B)를 4,960백만 파운드 초과하였으므로 동액이 공제되어 세수감소 조정 전 수치는 3,040백만 파운드가 됨
 - 이 공제분은 B를 하회하는 자치단체에 교부하여 재정조정 재원으로 활용하므로 공제분의 50%를 국가에 납부하는 셈

- 사업용 레이트의 재지방세화에 따른 배분 산정(예시) -

기초자치단체 Y의 사업용 레이트 징수액 : 2억 파운드 ①
 마이너스, 국가분 : 1억 파운드 ②
 마이너스, 광역자치단체 Z의 징수의뢰액분 : 2,000만 파운드 = 8,000만 파운드 ③ (①-②-③)
 마이너스, 공제분 : 4,960만 파운드 ④
 [사업용 레이트 수입액(A) : 9,200만 파운드
 사업용 레이트 필요액(B) : 4,240만 파운드]
 = 기초자치단체 Y의 지방분 : 3,040만 파운드 (⑤ (③-④))
 기초자치단체 Y에 기업유치 등의 세수효과가 없는 경우 Levy 없음
 지방분 ⑤ < 세수감소보장수준 : 3,922백만 파운드 ⑥
 (세수감소 보장분 882백만 파운드 ⑦ (⑥-⑤))
 기초자치단체 Y의 사업용 레이트 지방분 최종배분액 : 3,922백만 파운드 (⑤+⑦)

3. 호주

가. GST(Goods and Service Tax) 배분원칙

- 1933년 교부금위원회(CGIC : Commonwealth Grants Commission)는 헌법 제96조에 근거하여 재정적으로 취약한 주정부에 더 교부하여야 한다는 원칙을 천명함
- 이는 모든 주정부의 행정서비스 수준이 평균 이하로 저하되는 문제를 예방하는데 목적이 있음
- 1981년 CGIC는 재정형평성 원칙에 따라 처음으로 보정계수를 사용하였으며, 1999년 연방·주 재정법(Commonwealth- State Financial Act 1999)에 따라 GST 세수 전액을 주 정부에 배분하도록 규정하였음
- CGIC는 다음의 세 가지 원칙하에 GST를 산정하고 있음
 - 역량의 형평성(Capacity Equalization) : 주정부의 정책 또는 행정서비스의 성과 기준이 아니며, 이와는 별개로 재정형평성을 통하여 평균 이상의 행정

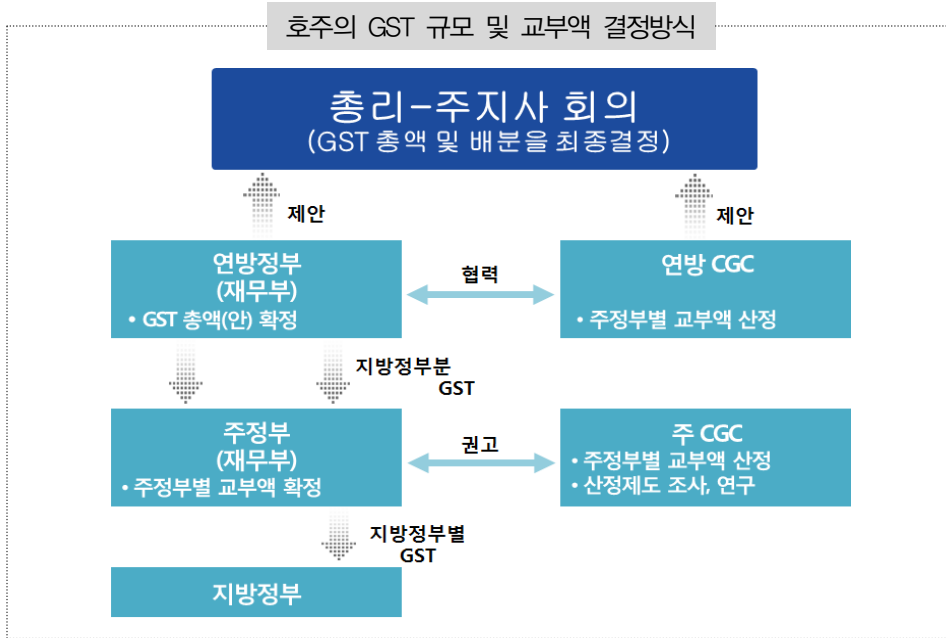
서비스를 제공할 수 있는 역량을 제공하여야 함

- 내부적 기준(Internal Standard) : 교부액의 산정 기준은 정부가 제공하는 평균적인 행정서비스로 적용함
 - 정책 중립성(Policy Neutrality) : 주정부의 정책선택이 GST 교부액에 직접적인 영향을 주지 않도록 하며, 개별 주정부들이 표준적인 정책이나 사업을 추진한다는 가정 하에 GST를 산정함
- 다만, GST의 이러한 운영 원칙 중 정책중립성은 연방국가의 특성을 반영한 것으로 단일국가인 우리의 경우와 다를 수 있음
- 연방국가 운영 원리 상 연방정부가 주정부의 독립적이고 자율적인 정책에 개입하는 행위는 부적절하다는 인식 하에 정책중립원칙을 강조

나. 산정체계

자원 규모

- 호주의 보조금제도가 갖는 특징은 총리회의와 CGC에서 보조금의 총액과 배분액을 결정한다는 점임
- 교부금 총액을 법령에 규정하지 않고 연방정부와 독립적 위치에서 운영되는 CGC가 총액과 배분액을 결정하여 총리회의에 권고
- 권고안에 대해 총리, 주지사, 연방정부 및 주정부 재무장관이 참석하는 총리회의에서 연방보조금위원회의 권고안을 참조하여 최종 결정
- 교부금의 배분은 연방정부로부터 지방정부부분을 받아 주정부가 산하 지방정부부분을 배분하며, 주정부는 관할 지방정부 교부액을 다시 산정하여 배분하는 체계



□ 산정체계의 기본 골격

- GST는 당해 주정부의 재정부족액(ER : equalising requirement)과 재정부족액의 전국 합계치의 비율에 GST 총액을 곱하여 산정함
- i 주 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중과 1인당 재정부족액의 비율인 인구조정계수(Per Capita Relativity : f_i)를 적용하여 교부함
 - 인구조정계수(Per Capita Relativity) : “해당 지역의 5년간 평균 1인당 재정부족액을 지난 5년간 전국의 재정부족액으로 나눈 값”
 - 이는 i 주 인구의 1인당 상대격차를 의미. 즉, “지역의 1인당 재정부족액이 전국 평균과 비교할 때 어느 정도 차이가 나는가?”를 표시
 - 따라서 i 주 교부액은 인구조정계수에 영향을 주는 재정부족액과 인구 비중에 의해 결정되어 1인당 교부액이 형평화되는 구조

- GST 교부액 산정공식 -

$$i\text{주 교부액} = \text{교부총액} \times (i\text{주 재정부족액/재정부족액 전국 합계})$$

$$= \text{교부총액} \times (i\text{주 인구} / \text{전국 인구}) \times \text{인구조정계수}$$

- 재정부족액 = 표준세출 - 표준세입
- 인구조정계수 : (i 주 1인당 재정부족액 5년 평균) / (전국의 재정부족액 5년 평균)

- 상기 공식에 입각하여 산정하면, 1인당 평균 재정부족액은 모든 주정부에 보장하는 구조임. 이는 빈곤도 개념에 입각하여 본다면, 상대적 박탈감이 발생하지 않도록 재정부족이 발생한 지역에는 GST로 보장한다는 의미임
- 재정부족액은 우리와 비슷한 개념인 표준세출(기준재정수요)과 표준세입(기준재정수입)의 차액으로 구해짐
 - 표준세출은 전국의 1인당 세출 \widetilde{E}_s^j/P_s 에 i 주 j 항목의 조건불리요소 (disability factor) γ_i^c , i 주 인구를 곱하여 산정
 - 이때, 조건불리요소는 행정서비스 공급비용의 지역 격차를 완충하는 보정계수의 기능을 갖도록 전국 1인당 평균세출과 i 주의 1인당 세출의 비율을 적용
 - 1인당 세출이 전국 평균에 비하여 높은 지역을 행정서비스 공급비용이 큰 조건불리지역으로 간주하게 되며, 수평적 형평을 실현하기 위하여 이들 조건불리지역에 대한 재원조정기능을 확대하는 방식으로 운용

- 재정부족액 산정공식 -

- 표준세출(\widetilde{E}_i) = 측정항목별 (전국 1인당 세출 × 조건불리요소 × i 주 인구)
- 조건불리요소 = 측정항목별 (i 주 1인당 세출 / 전국 1인당 세출)
- 표준세입 = 세입원별 (평균실효세율×과세표준)

- 보정계수는 측정항목별로 원주민, 사회경제적 약자, 벽지, 연령, 도시 및 농촌 인구, 인구증가율, 임금비용, 지역관리비용, 행정규모 등 12개 보정이 가해짐
 - 이 중에서 벽지, 지역관리비용이 지역균형수요의 수요보강과 유사
- 일본이나 영국처럼 여러 종류의 보정계수를 하나의 측정항목에 적용하는 “연승가법식 보정계수”를 활용함
 - 예를 들어 복지의 경우 인구구조, 벽지, 지역관리비용, 사회경제적 약자, 행정규모 등 7종류의 보정계수를 적용
- 조건불리요소를 최대한 반영하도록 보정계수가 매우 정교하게 설계하였음. 예를 들어 이때 사회경제적 가구는 ① 원주민과 비원주민, ② 고소득 인구와 저소득 인구, ③ 영어 능통자와 미숙자 기준으로 12개 유형으로 구분함

제2절 수평적 재정형평형

1. 독일

가. 운용의 기본원칙 및 재원 규모

- 독일 헌법(106조)은 세원의 공동이용방식과 연방정부와 주정부 상호 간 재정조정 원칙을 규정하고 있음
- 조세수입의 75%를 차지하는 법인세, 소득세, 부가가치세는 공동세로 운영하며, 연방·주 공동세 배분비율은 다음과 같이 규정하고 있음
 - 법인세 : 연방·주 각각 50%(헌법 제106조 제3항 제2호)
 - 소득세 : 연방 42.5%, 주 42.5%, 자치단체 15%(헌법 제106조 제5항 제2호)
 - 부가가치세 : 융통성을 부여하고자 지방재정조정법에 규정하며, 최근에는 연방 52.2%, 주 45.7%, 자치단체 2.1% 비율을 운용 중

나. 재정형평화 산정구조

- 연방정부에서 주정부에 이전되는 수직적 조정(1단계)과 주정부 상호간에 재원이전이 이루어지는 수평적 조정(2단계), 2단계 재정조정에도 불구하고 빈곤 주정부 재원부족 시 연방정부가 추가 지원하는 수직적 조정(3단계)을 적용함
- 1단계의 연방-주정부 수직적 재정조정은 앞서 설명한 헌법 제106조의 소득세 및 법인세 배분비율로 조정함
 - 연방 42.5%, 주정부 42.5%, 기초자치단체 15%로 배분
- 2단계의 주정부 상호 간 수평적 재정조정은 부가가치세를 활용함
 - 주정부에 할당된 부가가치세의 75%는 1인당 기준으로 균등하게 배분
 - 나머지 25%는 평균 과세능력을 하회하는 주정부에 배분하여 전국 평균 92% 수준에 도달하도록 조정
 - 즉, 1인당 州稅가 주정부 평균치의 92%를 하회하는 주에 우선적으로 교부하여 92%에 도달하도록 조치
 - 주정부 평균치 92%를 하회하는 주가 있다면 그만큼 전액 교부하며 92%~100% 부분은 37.5%를 교부

- 재정력 측정치가 조정액 측정치를 하회하는 경우 재정조정 -

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

- 부가가치세 25%를 이용한 수평적 재정조정 원리는 다음과 같음
 - 세입 간 격차를 완화시키는 방향에서 조정
 - 즉, 기준재정수입은 중요하지 않으며 기준재정수입을 측정한 후, 이 기준재정수입을 형평화

- 재정력 측정치가 조정액 측정치를 상회하는 주가 교부금을 각출하며, 각출금으로 재정력 측정치가 조정액 측정치를 하회하는 주에 교부
- 각출 금액은 다음 기준에 입각하여 부담

- 재정력 측정치가 조정액 측정치를 초과하는 경우 재정조정 -

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

- 주정부간 수평적 재정조정을 하여도 추가적인 조정이 필요할 경우에는 연방 보충교부금이 활용됨

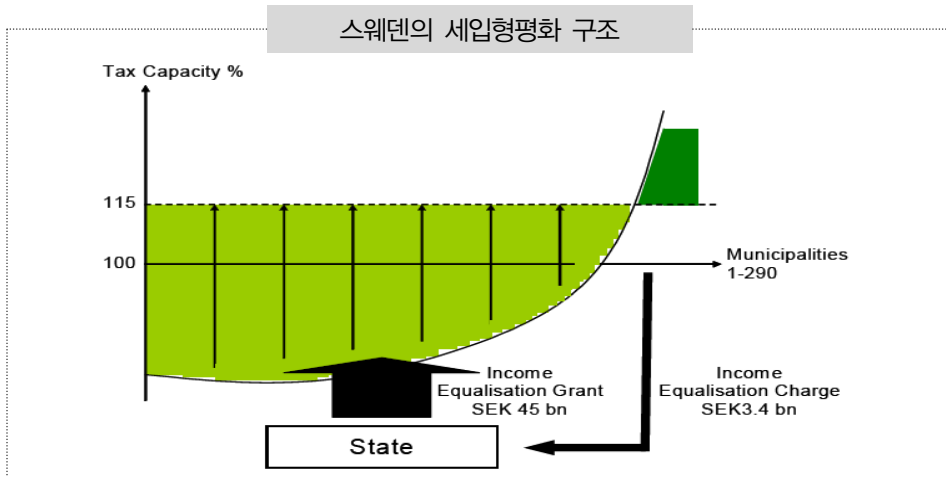
2. 스웨덴

가. 재정형평화 개요

- 스웨덴의 보조금제도는 특정보조금 중심이었으나 낙후된 북부지역에 대한 재정조정 필요성이 대두하자 1993년 일반보조금 중심으로 개혁하였으며, 보조금의 75%를 차지할 정도로 매우 큼
- 일반보조금은 전형적인 형평화교부금으로 세입과 세출에 대한 평형화와 함께 인구감소지역에 대한 보정으로 구성되어 있음
 - 형평화교부금은 과세표준, 연령구조, 지리적 조건 등의 차이에도 불구하고 동일수준의 서비스를 제공받아야 한다는 사고에서 출발
- 세입, 세출 양 측면에서 형평화를 실시함
 - 차액보전방식이 아니며, 독일처럼 세입형평화만 운용하는 것도 아님
 - 세입 측면과 세출 측면을 구분하여 별도로 산정하고, 형평화 실시

나. 세입형평화

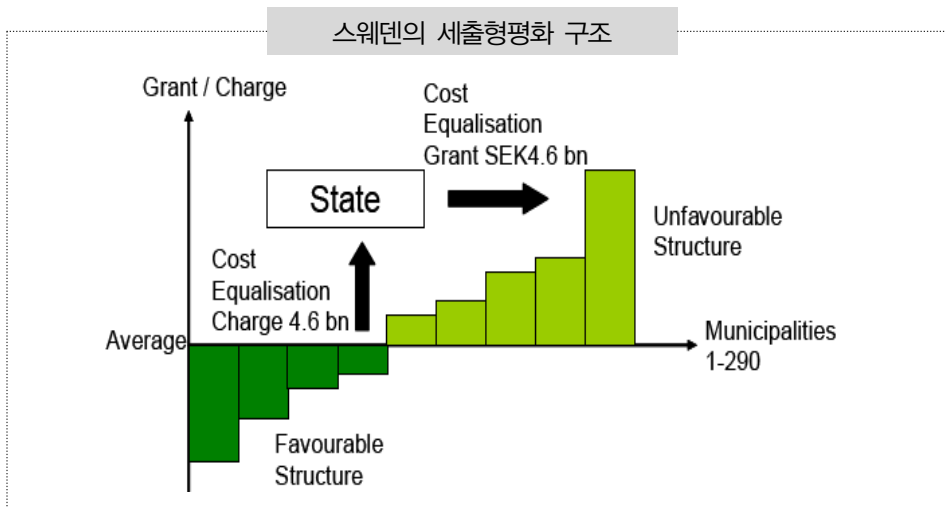
- 세입기준 형평화교부금은 일차적으로 1인당 과세소득액이 전국 평균치를 15% 초과하는 자치단체에 재원을 부담시킴(Income Equalisation Charge)⁴⁾
- 그러나 부유단체가 강제적으로 부담하는 재원으로는 필요한 교부재원을 충족할 수 없기 때문에 부족분은 중앙정부가 일반보조금인 세입형평화교부금(Income Equalisation Grant)으로 추가하여 지원함
- 다만, 부유단체의 최종 부담액은 국회가 결정함
- 조정률은 95%임. 즉, 전국 평균의 95%를 타겟으로 하여 조정함
 - 유보율 5%는 자치단체의 징세노력을 유도하는데 목적
- 다음 그림에서 1인당 과세소득의 전국 평균치가 100일 때 평균치를 15% 초과한 자치단체는 부유단체가 되며, 이들이 형평화교부금 재원의 일부(34억 SEK)를 부담하면 중앙정부는 교부해야 할 재원의 차액(45억 SEK)을 추가하여 교부하는 구조임.



4) 광역단위에서는 전국 평균치를 110% 초과하면 부담함. 당초에는 전국 평균치의 100%이었으나 2005년 개정으로 115%를 적용함으로써 부유한 자치단체로부터 재원을 조성하는 구조로 변경하였음

다. 세출형평화

- 세입형평화는 전국 평균치의 115%가 기준이지만 세출형평화는 단순히 전국 평균치를 기준으로 산정함
- 구체적으로 설명하면 1인당 표준세출액이 전국평균을 하회하는 자치단체가 재원을 부담하며(Cost Equalisation Charge), 상회하는 자치단체가 교부대상이 됨. 부족한 교부재원은 세입형평화교부금과 마찬가지로 중앙정부가 부담함(Cost Equalisation Grant)
- 그림에서 보듯이 중앙정부는 평균치를 하회하는 자치단체로부터 부담액(46억 SEK)을 받아 교부단체에 교부하는 중개기능을 수행



3. 덴마크

가. 재정형평화 개요

- 정부간 재정조정은 일반보조금, 특정보조금, 형평화교부금으로 구성됨

- 일반보조금은 기초단체에 동일 규모로 교부하는 기본보조금. 다만, 재정력이 취약한 자치단체나 특정사업(주로 복지, 교육)을 수행하는 자치단체에 대해서는 가산 교부도 가능
- 형평화교부금은 모든 자치단체 사이에 존재하는 재정적 불균형은 물론이고 코펜하겐을 중심으로 한 수도권 자치단체와 비수도권 자치단체간 재원이전을 통하여 재정력의 균형을 추구
- 형평화교부금의 운용체계는 스웨덴과 비슷함
 - 세출형평화와 세입형평화를 분리 운용하는데, 이는 과세여건이 좋은 부유자치단체는 세출수요도 큰 것이 현실이므로 분리 운용하는 방식이 합리적이라는 사고에서 출발

나. 세입형평화

- 1인당 과세 과세표준의 전국 평균액과 당해 자치단체의 1인당 과세표준액의 차액을 기준으로 세율요인, 형평화율, 인구를 곱하여 산정함

- 세입형평화 산정 기준 -

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

- 여기서 형평화율은 수도권 기초단체와 비수도권 기초단체, 광역단체로 분리하여 적용함
 - 1인당 과세표준이 전국 평균치 차액 중 비수도권 기초단체는 45%, 수도권 기초단체는 85%, 광역단체는 80%의 형평화율을 적용
 - 다만, 1인당 과세표준이 전국 평균의 90% 이하 자치단체에 대해서는 차액의 40%를 보조금 형태로 추가하여 지원

다. 세출형평화

- 재정수요는 자치단체별 1인당 세출수요와 전국 평균의 1인당 세출수요를 산정한 후, 전국 평균치에 미달하는 자치단체가 재원을 부담하며, 반대로 전국 평균치를 넘는 자치단체가 교부단체가 됨

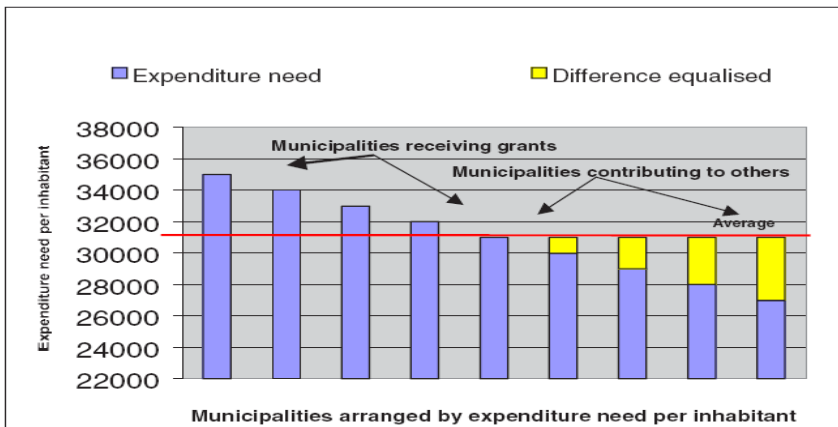
- 세출형평화 산정 기준 -

교부액 : (당해 자치단체 1인당 세출수요 - 전국평균 1인당 세출수요) $\times \alpha$

- 형평화율(α) : 비수도권 기초단체 0.45, 수도권 기초단체 0.85, 광역단체 0.80

- 형평화율은 수도권과 비수도권간 재정격차가 큰 현실을 반영하여 차등 적용함
 - 원칙적으로 1인당 세출수요가 전국 평균에 미달하는 자치단체는 차액의 45%를 부담하거나 교부받지만 수도권 기초자치단체는 차액의 85%를 부담하거나 교부받음
 - 그러나 현실적으로 경제력이 집중된 수도권 지역에서 차액의 85%를 부담하는 구조로 운용

덴마크의 세출형평화 구조



- 세출수요는 연령요인(age factors)과 사회적 요인(social factors)으로 구분하여 개별적으로 산정한 후 합산하는 과정을 거쳐 확정됨
 - 편부모 아동수, 임대주택수, 실업자수, 65세 이상 독거노인 등 인구사회적 측면에서 질적인 영향요인을 반영
 - 사회적 요인으로 수도권 기초단체와 비수도권 기초단체, 그리고 광역단체로 구분하며 중요도에 따라 가중치를 다르게 적용

- 세출수요 산정의 기본공식 -

- 1인당 세출수요액 = (연령요인 세출수요 × β 1) + (사회적 요인 세출수요 × β 2)
- 연령요인 및 사회적 요인 가중치

연령요인 및 사회적 요인	기초단체		광역단체
	비수도권	수도권	
편부모 아동	32.5%	32.5%	48.0%
주택자 기준	25.0%	-	-
임대주택	-	20.0%	-
20~59세 실업자	25.0%	25.0%	-
외국인 거주자	10.0%	10.0%	-
25~49세 직업훈련 미경험자	-	12.5%	-
사회적 문제가 있는 지역주민	7.5%	-	-
65세 이상 독거노인	-	-	48.0%
도로·공공시설 유지관리(기술비용)	-	-	4.0%
합 계	100.0%	100.0%	100.0%
종합 비중	20.0%	25.0%	22.5%

제3절 요약 및 정책함의

- 주요국의 운용사례를 보면 조정방법과 교부재원의 특성에 따라 8개 유형으로 분류할 수 있음
- 세입-세출보전형에서 우리 나라나 일본, 영국 등이 운용하는 수직조정형은 국세와 지방세의 세원편재에 따른 중앙-지방간 자원불균형 완화에 주력하며 교부재원을 중앙정부가 부담함
- 반면에 덴마크, 스웨덴 등 북유럽권 국가의 수평적 형평화교부금은 세입-세출 양 측면을 모두 반영하기는 하지만 재정불균형 완화에 정책목적을 두며 교부재원을 부유한 자치단체가 부담함
- 독일은 부가가치세를 이용하여 세입형평 조정제도를 운용함

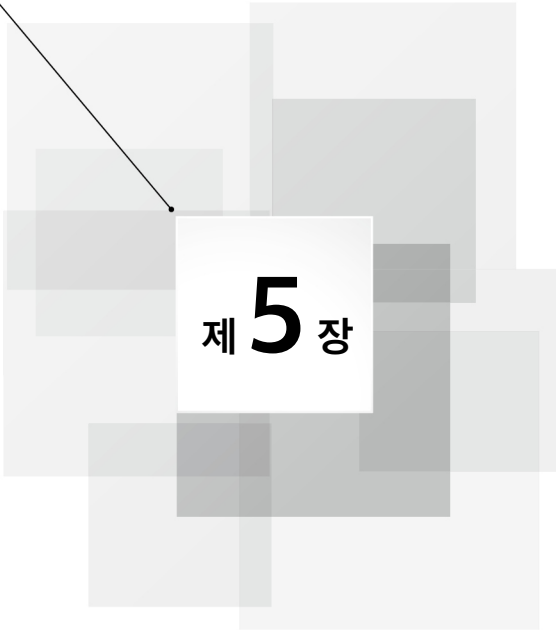
<표 4-1> 주요국의 일반보조금 운영구조

교부재원 \ 조정방법	세입 균등화형	세입-세출 보전형	수요특화형
수직조정형	캐나다	한국, 일본, 영국	인도, 스페인, 이탈리아
수평조정형	독 일	스웨덴, 덴마크	-

- 수직조정적 세입-세출보전형과 비교할 때 수평조정적 세입-세출보전형의 특징을 정리하면 다음과 같음
 - 첫째, 교부재원의 부담 주체가 다름. 수직조정적 세입-세출보전형은 교부재원을 중앙정부가 부담하지만 수평조정적 세입-세출보전형은 일정 기준에 해당하는 부유단체가 주로 부담하며 중앙정부는 일부에 한정해서 부담
 - 둘째, 수평조정적 세입-세출보전형은 부유단체가 불교부단체이면서 동시에 교부재원의 부담주체

- 셋째, 때문에 수직조정적 세입-세출보전형에 비하여 자치단체간 재정격차를 완화하는 정책기능이 강하게 발휘되는 구조
- 독일을 포함한 수평적 재정조정제도는 재정조정 목표치가 존재함
 - 국가적 목표치 달성을 위하여 수도권과 비수도권을 분리하여 산정한다든가, 부유단체와 빈곤단체를 구분하여 가중치 등을 차별적으로 적용하는 방안은 우리도 도입 가능성을 적극 검토할 수 있다 사료됨
- 한편, 한국, 일본, 영국, 호주의 지방교부세제도는 제도의 명칭은 다르다 하여도 차액보전방식(기준재정수요 - 기준재정수입)을 취한다는 점, 그리고 (측정단위×단위비용×보정계수) 공식에 입각하여 기준재정수요를 산정한다는 공통점을 보여주고 있음
- 일본과 호주는 기본적으로 보정계수를 이용하여 지역의 다양한 특수요인을 반영하고 있으며, 특히 영국과 호주의 경우 외형상 단순한 공식으로 산정하는 듯 보이나 자세히 살펴보면 사회경제적, 인구의 연령별 구조 및 증가율, 벽지, 행정규모 등의 특성을 반영하기 위하여 복잡한 산정절차를 운영함
 - 일본, 호주, 영국 모두 단계보정이나 밀도보정, 수치보정 등을 복합적으로 활용하며 측정항목별로 차별화된 보정계수를 적용
 - 개념적으로 볼 때 지리적, 인구사회적 특성으로 인한 추가적인 비용을 보정수요 개념으로 반영하는 우리 방식이, 보정계수에 의존하는 방식보다 합리성·투명성 측면에서 우월하다 판단됨
 - 그 이유는 표준행정수요 자체가 전국 공통의 사무를 대상으로 한 평균적인 비용을 의미하므로 굳이 복잡한 보정계수를 사용할 필요가 없으며, 규모의 경제로 인한 비용격차 부분만 교정하면 됨
 - 반면에 보정계수에 의존하는 경우 지역적 특수요인을 몇몇 보정계수로 충분히 반영하기 곤란하며, 보정계수 산출과정이 매우 복잡
 - 다만, 밀도보정이나 수치보정을 추가하거나 측정항목별로 차별화된 보정계수를 운영할 여지는 있을 것으로 보임
- 주요국 사례로 볼 때 일각에서 제기하는 인구, 면적 등과 같은 몇몇 측정단

- 위로 대폭적인 간소화를 주장은 주요국 사례로 볼 때 타당한 논거인지 의문임
- 특히, 최근 독일처럼 인구 기준으로 간단한 산정방식으로 개선하자는 주장을 제기하고 있으나 독일의 공동세는 기본적으로 지방교부세와 다르다는 사실에 유념할 필요가 있음



제 5 장

지방교부세제도 개편방안

제1절 보통교부세 역할 재정립

제2절 단기 제도개선방안

제3절 구조개편방안

KRILA

제 5 장

지방교부세제도 개편방안

제1절 보통교부세 역할 재정립

1. 보통교부세 역할 재정립 필요성

- 제3장의 보통교부세의 재정형평화 성과 분석으로부터 우리는 보통교부세의 재정형평기능, 세입의 재분배기능, 지방세에 대한 역진성 등이 최근들어와 후퇴하고 있다는 사실을 확인하였음
- 또한, 이러한 경향은 재정분권이 실제 추진될 경우 더 악화될 것이라는 사실도 확인한 바 있음
- 보통교부세의 재정형평기능 강화는 수직적 재분배기능을 개선하거나 수평적 재분배기능을 도입하는 방안이 있음
 - 前者의 경우 현행 지방교부세제도 구조 내에서 지역의 조건불리요소를 더 적극적으로 반영하는 방안
 - 後者は 재원조성, 산정체계 등의 지방교부세제도의 구조개편 방안
- 수직적 재분배기능의 강화 범위나 폭이 무엇이든, 이 대안은 재원보장기능이 재정형평기능을 우선한다는 본질은 유지되는 것이며, 재정형평효과는 수평적 재분배기능의 도입에 비하여 제한적일 수 밖에 없음
- 따라서, 재정분권시대를 맞이하여 앞으로 보통교부세제도를 어떤 방향으로, 어떻게 운용할 것인가에 대한 고민이 필요한 시점임. 이것은 앞으로 보통교부세가 재원보장기능과 재정형평기능 중 무엇을 더 중시할 것인가에 대한 질문이기도 함
- 더 나아가 재원보장기능과 재정형평기능의 우선순위 문제를 초월하여 자신의 정체성을 양자 중 어디에 둘 것인가에 대한 근본적인 답변을 요구하는

사안이기도 함. 이와 관련하여 틴버겐 정리(Tinbergen's theorem)는 시사하는 바가 크다 사료됨

- 틴버겐정리란 어떤 정책목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 정책목적에 대응하여 그에 걸맞도록 같은 수의 정책수단을 할당하는 것이 바람직하다는 경제이론
- 환언하면, 하나의 정책수단으로 복수 이상의 정책목적을 달성하려는 시도는 바람직하지 않을 뿐 아니라 비효과적이라는 의미

○ 보통교부세의 역할 재정립에 대하여 틴버겐 정리를 적용하면, 보통교부세라는 정책수단으로 재원보장기능과 재정형평기능을 같이 수행하도록 운용하는 것은 바람직하지 않다는 것임. 재원보장과 재정형평이라는 정책목적을 효과적으로 달성하려면 이에 대응하는 각각의 재정지원수단이 동원되어야 한다는 의미임

○ 결국, 보통교부세의 역할 재정립이란 보통교부세의 정체성, 내지는 정책목적은 재원보장과 재정형평 중 하나를 선택하여 집중하는 방향으로 검토되어야 한다는 뜻으로 이해되어야 할 것임

2. 보통교부세 역할 재정립 방안

가. 최근 일본 내 논의

○ 赤井·佐藤·山下(2003), 赤井·岩本·藤·土居(2010a) 등은 틴버겐정리 논리에 입각하여 보통교부세의 기능을 재원보장과 재정조정으로 분리하자는 주장을 제기한 바 있음

○ 이들은 지방교부세가 지방고유 재원으로서 성격과 일반보조금으로서 중앙이 지방에 배분한다는 이전재원으로서 성격이 혼재된 양면성을 갖고 있으며, 이로 인하여 중앙과 지방간 갈등이 발생하는 원인으로 작용하고 있으므로 역할과 책임을 명확히 하여야 하며, 틴버겐정리에 입각하여 ① 재원보장

- 특정교부금과 ② 재정조정 교부세로 ‘기능 배분’을 하는 방법을 제시하였음
- 일반적인 행정서비스는 지방세 및 세외수입으로 대응
 - 기초적인 행정서비스에 해당하는데, 국가 책임이 적거나 지방책임인 사무는 재정조정 교부세가 대응
 - 국가책임이 크고 National Minimum 충족에 필수적인 행정서비스는 재원 보장 특정교부금으로 해결

<표 5-1> 일본의 지방교부세제도 개혁 논의

일 반 재 원		재원보장을 위한 교부금 (특정재원)
지방세 및 세외수입		재원보장 특정교부금 (중앙정부가 재정책임을 짐)
유보 재원	기준재정수입	
	‘인구’에 근거한 기준재정수요의 충족	
다른 일반 지방행정서비스의 제공	기 초 적 서 비 스 제 공	
	추가적 보장	국가적 최저수준 (national minimum 보장)

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

- 턴버겐정리에 입각하여 국가의무가 수반되는 기초적인 행정서비스는 재원 보장 특정교부금으로 지원하며, 재원은 중앙정부가 100% 부담함
 - 중앙정부가 결정한 지출사업까지 자치단체 재정부담을 요구하는 것은 중앙과 지방의 역할분담 및 책임관계 명확화에 반하는 것이므로 전액 국가 재정 부담으로 처리
 - 또한, 이제까지의 지방교부세는 국가적 최저수준을 확보하고 있는지 여부에 관한 평가가 없었으며, 따라서 National Minimum 관련 국고보조금과 보통교부세의 기준재정수요의 합계액을 재정보장 특정교부금의 재원으로 설정하여 운용
 - National Minimum과 관련하여 의무교육, 사회복지, 사회안전망, 재해구조

등을 제시

- 이들 사업에 대해서는 전액 국고에서 부담하며, 포괄보조방식으로 용도의 포괄성을 인정하고, 그대신 성과를 측정하여 성과가 미진한 지역에 대해서는 교부금을 증액 교부하자는 것이 이들 주장의 요체
- 우리의 경우 건강보험, 노인요양, 아동수당, 생활보호서비스, 기초연금, 가정양육수당, 영유아보육료, 장애인연금 등 의무지출사업이 해당
- 기초적인 행정서비스이나 National Minimum이 아닌 행정서비스는 추가적인 재정지원이 있어야 하는데, 이 부분은 재정조정을 목적으로 하는 교부세로 대응함
- 재정조정 교부금은 1인당 일반재원(지방세+세외수입+재정조정 교부세)의 평준화 방식으로 산정하여 교부
- 재정조정을 목적으로 하는 일반교부세가 지역간 재분배 역할을 수행한다면, 자체세입이 부족한 지역도 자원보장이 되지 않는 사업에 지출할 수 있는 재정적 여력을 갖추게 된다는 것을 의미

나. 보통교부세 역할 재정립 방안

- 赤井·佐藤·山下(2003), 赤井·岩本·藤·土居(2010a) 등은 결국 보통교부세를 정책목적에 대응시켜 분리하자는 방안을 제시한 것임
- National Minimum과 관련된 기초적인 행정서비스 : 관련 국고보조사업과 기준재정수요를 통합시켜 포괄보조 방식의 특정재원화
- 非National Minimum 관련 기초적인 행정서비스 : 관련 기준재정수요 규모의 보통교부세로 운용하며, 1인당 평준화 되도록 교부
- 그러나 이 방안은 다음의 이유로 지나치게 이상적인 대안으로 사료됨
- 첫째, National Minimum의 범위와 대상이 모호하며, 관련 사업을 특정하는 과정에서 중앙과 지방간, 중앙부처간 갈등 야기
- 둘째, 자원보장 특정재원은 포괄보조 운용방식을 제안하였는데, 포괄보조는 전 세계적으로 미국 정도만 운용할 뿐 대부분의 국가에서 실패하였으며, 한

국에서 균특회계가 진정한 포괄보조인지와 관련하여 신뢰를 얻지 못한 상황에서 도입하기는 어려울 것으로 예상

- 셋째, 재정조정 목적의 교부금을 1인당 평준화 기준으로 산정하여 교부하면, 자치단체에 따라서는 현재 보통교부세 교부액보다 크게 줄어드는 사례가 속출할 가능성이 높아 비현실적
- 따라서, 보통교부세는 본 연구의 성과 분석이나 턴버겐정리 논거에 비추어
 - ① 정책목적별로 분리 운용하거나, ② 현행 운용체계 내에서 지역간 재정의 재분배기능을 강화하는 방향으로 개편하는 방안이 현실적이라 사료됨
- 원칙적으로 정책 목적별로 책임관계 및 기능을 명확히 하는 것이 바람직하며, 이 경우 보통교부세는 ① 재원보장을 전담하는 보통교부세와 ② 재정조정을 목적으로 하는 교부금으로 분리할 수 있음
 - 현행 산정제도는 객관성, 합리성, 투명성을 제고하도록 개선하되, 세입-세출 차액보전 방식은 유지
 - 다만, 지역균형수요 및 사회복지균형수요 부분은 분리하여 재정조정 전담재원으로 활용

<표 5-2> 보통교부세 역할 재정립 구상(안)

일반재원			
지방세 및 세외수입	보통교부세 (재원보장)		지역균형발전교부금 (재정조정)
기준재정수입	기초수요	재정부족액	지역균형수요 사회복지균형수요
지방행정서비스(National Minimum 포함)			

제2절 단기 제도개선방안

- 제2절에서는 보통교부세의 재정형평기능 강화를 위한 단기 제도개선방안을 강구함
- 단기적으로 검토 가능한 대안으로는 크게 세입 측면에서 차등산입율제도 도입이 있으며, 세출 측면에서는 낙후지역과 관련된 지역균형수요 보강방안이 있음

1. 기준재정수입 차등산입율제도의 도입

가. 차등산입율의 개념 및 의의

- 산입율제이란 세입의 일정 부분만 반영하여 기준재정수입을 산정하는 제도를 말하며, 한국과 일본에서 운용하고 있음
 - 우리는 기초수입과 보정수입 산정 시 지방세, 세외수입, 조정교부금 등 세입의 80%를 반영
- 일본은 자치단체의 자주성과 독립성을 보장하며 징세의욕을 고취한다는 명분하에 운용하고 있음⁵⁾
 - 기준재정수요를 엄밀하게 측정하기 어렵다는 인식하에 세출의 25% 정도를 기준재정수입에서 제외하는 방식으로 대응
 - 지방세, 지방법인특별양여세 등은 75%이나 개인주민세, 지방법인특별양여

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

세를 제외한 지방양여세 등은 100% 적용

<표 5-3> 일본의 보통교부세 산입율 현황

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

- 우리의 경우 “보통교부세 산정내역”은 “지방세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고, 징세노력을 촉진하며, 유보재원 20%를 자치단체의 재정수요에 충당할 목적으로 운용한다”고 설명함
 - 이것은 유보재원을 이용하여 지방재정의 자율성과 신축성을 확보하며 징세노력의 촉진을 명분으로 내세운 일본의 산입율제도와 유사
- 그러나 산입율제도는 이러한 명분 이외에도 실제에 있어서는 복잡한 산정제도 운용에 따른 위험을 관리하려는 목적도 녹아 있음
 - 즉, 산정한 결과와 실제치간 차이가 발생하기 마련이고, 만약 그 차이가 클 경우 보통교부세의 변동도 커 제도운용의 안정성을 위협
 - 특히, 기초수입은 시계열기법 등 계량경제적 방법론을 사용하기 때문에 산정결과의 오차가 큰 편
 - 기준재정수입의 80%만 반영하면 산정결과 오차를 20% 흡수할 수 있기 때문에 산정제도의 안정적 운용에 기여

나. 기준재정수입 차등산입율제도의 도입 필요성

- 차등산입율은 정책상수가 아니라 정책변수로 그 성격이 달라지게 됨. 차등산입율이 미치는 영향은 다음의 단순모형으로 설명할 수 있음

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

$$R_i = T_i + G_i \dots\dots\dots ①$$

- 보통교부세는 기준재정수요 D_i 와 기준재정수입 S_i 의 차액인 재정부족액에 조정을 γ 를 곱하여 산정하며, 기준재정수입은 지방세수입에 산입율 β 를 곱한 값이므로 보통교부세의 교부액은 식 ②로 표현할 수 있음 여기서 조정율과 산입율은 각각 $0 \leq \gamma \leq 1$, $0 \leq \beta \leq 1$ 로 가정함

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

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

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

- 식 ③의 양변에 자연로그를 취하고 전미분한 후 양변을 T/dT 로 나누면 식 ④가 도출됨. 식 (4)는 산입율을 일정한 정책상수 값으로 부여할 경우 한계수입율은 지방세수입에 대한 조정율의 탄력성과 산입율의 크기에 의존하게 된다는 것을 알려주고 있음

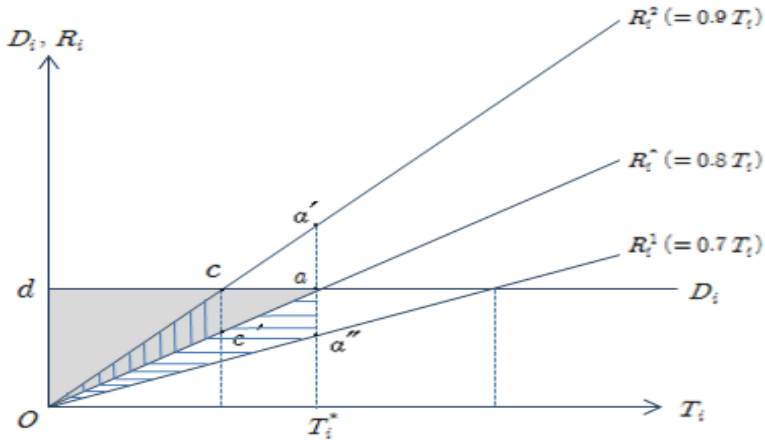
$$\frac{dR}{dT} \frac{T}{R} = (1 - \beta) + (1 - \beta) \left(\frac{d\gamma}{dT} \frac{T}{\gamma} \right) + \frac{dD}{dT} \frac{T}{D}$$

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

- 정책상수로서 산입율의 크기를 변화시킬 경우 기준재정수입이 변하게 되며, 그 영향이 재정부족액, 조정율, 교부액에 파급되어 최종적으로 세입을 변동시키게 됨

- 다음의 <그림 5-1>은 이를 잘 나타내주고 있다. 기준재정수요가 D_i 로 일정하다는 가정하에 현재 산입율 0.8을 생각하면 기준재정수입은 $\Delta 0aT_i^*$, 재정부족액은 Δoad 면적이 됨. 그러나 산입율을 0.9로 인상하게 되면 기준재정수입은 $\Delta 0a'T_i^*$ 로 늘어나게 되어 재정부족액은 $\Delta 0cc'$ 가 되어 재정부족액이 $\Delta 0cc'$ 만큼 감소함. 반대로 산입율을 0.7로 인하할 경우에는 같은 논리로 재정부족액은 $\Delta 0aa''$ 만큼 늘어나게 됨
- 따라서 재정여건이 불리한 자치단체는 낮은 산입율, 재정여건이 유리한 자치단체에는 높은 산입율을 적용하는 차등산입율제도를 도입하게 되면 재정격차는 완화될 수 있음

<그림 5-1> 차등산입율제도의 재정형평기능



다. 재정형평효과

차등산입율 도입방안

- 빈곤율 분석 결과를 토대로 $80\% \pm \alpha\%$ 를 적용하는 방안을 검토함
 - 지방세의 빈곤선(지방세 평균치의 1/2) 이하에 속하는 빈곤자치단체에 대해서는 $-\alpha\%$, 평균치의 상위 1/2 이상의 부유 자치단체는 $+\alpha\%$ 적용

○ (1안) 80% ± 10%

- 빈곤 자치단체(지방세 평균의 1/2 이하) : 70%,
- 부유 자치단체(지방세 평균의 3/2 이상) : 90%
- 지방세 평균의 1/2 초과~지방세 평균의 3/2 미만 자치단체 : 80%

○ (2안) 80% ± 20%

- 빈곤 자치단체(지방세 평균의 1/2 이하) : 60%,
- 부유 자치단체(지방세 평균의 3/2 이상) : 100%
- 지방세 평균의 1/2 초과~지방세 평균의 3/2 미만 자치단체 : 80%

□ 차등산입을 적용 결과 : 재원변동효과

- 보통교부세 총액 범위 내에서 지방세 징수능력 차이에 따라 재배분하는 것이므로 합계액은 조정을 수치의 소수점 차이에 따른 변동만 발생함
- 지방세 규모가 큰 광역단체가 차등산입을 영향을 크게 받아 보통교부세가 비교적 크게 증가하였으나, 시 자치단체는 큰 폭으로 감소하였음
 - 대부분의 시 자치단체는 차등산입을 적용 시 증가하였으나, 50만 이상 중에서 지방세 기반이 우수한 안산, 청주, 천안, 포항, 창원 등의 자치단체가 크게 줄어들어 전체적으로 감소

<표 5-4> 차등산입율제도 도입 전·후 보통교부세 변화

산입율	보통교부세 산정액(백만원)					
	합계	특광역시	도	시	군	
현행 80%	361,911	35,581	50,226	140,705	135,398	
80% ± 10%	산정액	361,805	35,727	52,420	137,346	136,312
	증감액	-105	146	2,193	-3,359	915
80% ± 20%	산정액	361,807	35,881	54,641	134,024	137,260
	증감액	-104	300	4,415	-6,681	1,863

주: 합계액의 차이는 조정을 수치의 소수점 차이에서 비롯된 것임

□ 차등산입을 적용 결과 : 재정형평효과

- 차등산입을제도 도입은 지역간 재정격차가 크게 줄어들어 보통교부세의 재정형평기능이 강화되었음
- 시·도, 시, 군 공히 현행 산입율 80%에 비하여 표준세입의 지니계수 수치가 하락하여 보통교부세의 재정형평기능이 향상된 것으로 나타났음
- 차등산입율 $\pm 10\%$ 보다 $\pm 20\%$ 에서 재정형평기능이 강화됨. 이는 차등산입율 범위를 확대할 수록 재정형평기능도 제고된다는 의미임

〈표 5-5〉 차등산입을제도 도입 전·후 표준세입 지니계수 변화

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

라. 전라북도 파급효과

- 전라북도는 도청, 시·군 공히 보통교부세가 증가될 것으로 예상됨
 - 지방세 기반의 취약으로 빈곤선 밑에 위치하는 자치단체가 다수
- 차등산입율 $\pm 10\%$ 를 적용할 경우 전북지역 전체적으로 보통교부세는 1,056억원이 증가됨
 - 도청이 786억원 가량 증가하며, 시 125억원, 군 144억원 증가
- 차등산입율 $\pm 20\%$ 에서는 1,580억원이 증가함
- 지방소득세가 부가가치세의 20%로 확대 시 전북도 지방소비세는 2,300억원 증가(2,821억원 \rightarrow 5,130억원)하는데, 차등산입율 $\pm 10\%$ 에서 보통교부세 증가분 786억원은 지방소비세 증가분의 34%, 차등산입율 $\pm 20\%$ 에서 보통교부세 증가분 1,580억원은 지방소비세 증가분의 69%에 달할 정도로 상당

한 영향력을 발휘한다고 볼 수 있음

<표 5-6> 차등산입율 도입 전·후 전북지역 보통교부세 변화

	현행(80%)	80% ± 10%		80% ± 20%	
	산정액 (억원)	산정액 (억원)	증감액 (억원)	산정액 (억원)	증감액 (억원)
전북도 합계	37,828	38,883	1,056	39,947	2,119
전북도청	7,756	8,542	786	9,336	1,580
시 소계	16,840	16,965	125	17,090	250
전주	2,040	2,053	12	2,065	24
군산	2,426	2,440	15	2,455	29
익산	3,222	3,242	19	3,261	39
정읍	3,324	3,344	20	3,363	40
남원	3,000	3,042	42	3,085	85
김제	2,827	2,844	17	2,861	34
군 소계	13,232	13,376	144	13,521	289
완주	1,595	1,605	10	1,614	19
진안	1,612	1,627	16	1,643	31
무주	1,353	1,369	16	1,386	32
장수	1,342	1,356	13	1,369	27
임실	1,601	1,619	18	1,638	36
순창	1,534	1,550	16	1,566	32
고창	2,295	2,323	28	2,352	57
부안	1,899	1,926	27	1,954	55

2. 지역균형수요 산정제도 개선

가. 낙후지역 관련 수요보강

산정제도 개요

- 낙후지역과 관련된 지역균형수요 보강은 두개 측정항목(일반관리비, 지역관

리비)를 이용하고 있음

- 시·도의 경우 지역관리에서 수요 보강이 실시되며, 시·군은 지역관리비와 일반관리비 두 측정항목에 적용
- 지역관리비는 군사지역 등 낙후지역 수요보강이 기본이며, 여기에 성장촉진 지역과 지역활성화지역에 해당하는 자치단체는 추가 보강하는 방식을 취하고 있음
- 또한, 일반관리비는 섬· 낙후지역(이하 낙후지역)에 해당되는 시·군의 읍·면 인구와 면적을 기준으로 산정함
- 따라서, 낙후지역에 일반관리비가 연동되고, 지역관리비 내 성장촉진지역, 지역활성화지역 추가수요보강이 이루어지기 때문에 낙후지역 포함 여부가 매우 중요함

□ 지역관리비 : 군사시설보호구역 및 낙후지역

- 군사시설보호구역 면적에 행정구역 면적 당 토지분재산세 징수액, 가중치 20%를 곱하여 산정함

- 군사시설보호구역 지역균형수요 산정공식 -

- (군사시설보호구역 × 천 m^2 당 토지분 재산세 징수액) × 20%
- 산정액의 40%는 시도, 60%는 당해 시군의 군사시설보호구역 수요에 반영

- 낙후지역은 ① 연륙교가 없는 섬, ② 인구밀도와 1인당 지방소득세가 전국 읍·면 평균 이하인 지역으로서 다음 산식으로 산정함
 - 섬 : 도서개발촉진법에서 규정한 섬(행정구역 전체가 섬으로 이루어져 있고, 시청·군청 소재지가 섬에 위치한 지역)
 - 낙후지역 : (인구밀도가 전국 읍·면 평균 이하) ∩ (1인당 지방소득세가 전

국 읍·면 평균 이하)인 지역

- 섬·낙후지역 면적에 행정구역면적 당 지역관리비 표준행정수요를 곱하여 산정하며, 2017년에는 90%를 적용하였으나, 2018년부터 100% 가중치를 적용하여 수요보강효과 개선

- 낙후지역 관련 지역균형수요 산정공식 -

- (섬·낙후지역 면적 × 동종단체 행정구역면적 천 m^2 당 지역관리비 표준행정수요)
- 산정액의 40%는 시도, 60%는 당해 시군의 군사시설보호구역 수요에 반영

□ 지역관리비 : 성장촉진지역

- 2016년부터 도입한 지역균형수요 산정제도임
- 국가균형발전특별법 상 성장촉진지역과, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의하여 성장촉진지역 중 낙후도가 심한 지역활성화지역을 대상으로 함
- 성장촉진지역은 인구분과 면적분으로 구분하여 인구, 면적에 인구나 면적당 지역관리비 표준행정수요를 곱하여 산정하되, 10%를 반영함
 - 지역활성화지역에 대한 지역균형수요는 성장촉진지역 대상 지역균형수요액의 20%를 반영

- 성장촉진지역 관련 지역균형수요 산정공식 -

- 성장촉진지역 수요보강
[[성촉지역 인구×동종단체 1인당 지역관리비 표준행정수요]×70%] + [(성촉지역 면적×동종단체 행정구역면적 천 m^2 당 지역관리비 표준행정수요) × 30%] × 10%
- 지역활성화지역 수요보강 : 성촉지역 수요보강액의 20% 추가 반영
- 산정액의 10%는 시도, 90%는 당해 시군의 군사시설보호구역 수요에 반영

□ 일반관리비

- 일반관리비의 지역균형수요는 시·군만 대상으로 수요를 보강함
- 인구분 70%, 면적분 30% 비율로 산정하며 인구분은 낙후지역 읍·면 인구에 동종단체 1인당 일반관리비 표준행정수요, 면적분은 낙후지역 읍·면 면적에 동종단체 행정면적 당 일반관리비의 표준행정수요를 곱하여 산정함

- 낙후지역 관련 일반관리 지역균형수요 산정공식 -

- $[(\text{낙후지역 인구} \div \text{인구} \times \text{동종단체 1인당 일반관리비 표준행정수요}) \times 70\%] + [(\text{낙후지역 면적} \div \text{동종단체 행정구역면적} \times \text{천}m^2\text{당 일반관리비 표준행정수요}) \times 30\%] \times 10\%$

나. 제도개선(안)

- 상기 낙후지역 관련 지역균형수요 항목 중에서 순수한 의미의 낙후지역과 관련되는 것은 성장촉진지역과 지역활성화지역 대상 지역관리비, 그리고 일반관리비로 압축됨

□ 지역관리비 : 성장촉진지역

- 성장촉진지역에 대한 수요보강제도를 도입한 2016년도에는 시범적 차원에서 10% 가중치를 적용하였으나, 3년간 운용하면서 큰 무리없이 관리되어 왔으므로 상향 조정하는 방안을 검토할 수 있음
- 낙후지역 수요보강 가중치는 2018년에 90%에서 100%로 상향 조정하였기 때문에 현실적으로 낙후지역 관련 지역균형수요 보강은 성장촉진지역과 지역활성화지역 정도임
- 검토 대상 가중치는 20%와 30%이며, 산정공식은 다음과 같음

- 성장촉진지역 관련 지역균형수요 산정공식 개선(안) -

- (1안) : [(성장촉진지역 인구×동종단체 1인당 지역관리비 표준행정수요)×70%] + [(성장촉진지역 면적×동종단체 행정구역면적 천^m당 지역관리비 표준행정수요) × 30%] × **20%**
- (2안) : [(성장촉진지역 인구×동종단체 1인당 지역관리비 표준행정수요)×70%] + [(성장촉진지역 면적×동종단체 행정구역면적 천^m당 지역관리비 표준행정수요) × 30%] × **30%**

지역관리비 : 지역활성화지역

- 성장촉진지역에 대한 가중치를 10%p, 20%p 상향 조정한 것에 맞추어 지역 활성화지역도 각각 10%p, 20%p 인상함
- 이 경우 지역활성화지역의 지역균형수요 산정공식은 다음과 같음

- 지역활성화지역 관련 지역균형수요 산정공식 개선(안) -

- (1안) 성장촉진지역 수요보강액의 **30%** 추가 반영
- (2안) 성장촉진지역 수요보강액의 **40%** 추가 반영

일반관리비

- 낙후지역 관련 국고지원사업의 종류가 확대되고, 공모사업도 증가하고 있으며, 시·도비 매칭비도 증가하는 현실을 고려하여 상향 조정함
- 이 경우 성장촉진지역 및 지역활성화지역의 가중치를 10%p 인상하여 낙후 지역, 20%p 상향 조정한 것에 맞추어 일반관리비는 산정액의 1.1배와 1.2배를 곱하는 방식으로 보강함

- 낙후지역 관련 일반관리비 지역균형수요 산정공식 개선(안) -

- (1안) : [(낙후지역 인구×동종단체 1인당 일반관리비 표준행정수요)×70%] + [(낙후지역 면적×동종단체 행정구역면적 천^m당 일반관리비 표준행정수요)×30%] × **110%**
- (2안) : [(낙후지역 인구×동종단체 1인당 일반관리비 표준행정수요)×70%] + [(낙후지역 면적×동종단체 행정구역면적 천^m당 일반관리비 표준행정수요)×30%] × **120%**

다. 지역균형수요 파급효과

- (성장촉진지역) 가중치를 20%로 개선할 경우 전북도는 13.6억원에서 27.2억원, 가중치가 30%이면 40.8억원으로 증가함

<표 5-7> 성장촉진지역 관련 지역균형수요 제도개선 전·후 비교

(단위: 백만원)

	현행(가중치 10%)		개선안(가중치 20%)		개선안(가중치 30%)	
	시군분	시도분	시군분	시도분	시군분	시도분
경기	-	-	-	-	-	-
강원	11,443	1,271	22,885	2,543	34,328	3,814
충북	6,587	732	13,175	1,464	19,762	2,196
충남	9,349	1,039	18,699	2,078	28,048	3,116
전북	12,249	1,361	24,499	2,722	36,748	4,083
전남	21,513	2,390	43,025	4,781	64,538	7,171
경북	22,018	2,446	44,035	4,893	66,053	7,339
경남	14,366	1,596	28,732	3,192	43,098	4,789
합계	97,525	10,836	195,050	21,672	292,575	32,508

- (지역활성화지역) 시·도 반영비율이 10%에 불과하기 때문에 변화량은 소액인데, 전북도의 지역균형수요는 지금의 64백만원에서 193백만원, 387백만원으로 소폭 증가함

<표 5-8> 지역활성화지역 관련 지역균형수요 제도개선 전·후 비교

(단위: 백만원)

	현행(가중치 10%)		개선안(가중치 20%)		개선안(가중치 30%)	
	시군분	시도분	시군분	시도분	시군분	시도분
경기	-	-	-	-	-	-
강원	334	37	1,002	111	2,004	223
충북	548	61	1,644	183	3,287	365
충남	520	58	1,560	173	3,120	347
전북	580	64	1,740	193	3,480	387
전남	1,305	145	3,914	435	7,827	870
경북	1,266	141	3,797	422	7,595	844
경남	762	85	2,285	254	4,569	508
합계	5,314	590	15,942	1,771	31,883	3,543

- (일반관리비) 시·도는 대상에서 제외되며, 시·군 지역균형수요에 반영하는 데, 가중치를 110%, 120%로 높이면 전북지역 시·군은 지금의 565억원에서 622억원, 679억원으로 증가함

<표 5-9> 지역활성화지역 관련 지역균형수요 제도개선 전·후 비교

(단위: 백만원)

	현행 (가중치 100%)	개선안 (가중치 110%)	개선안 (가중치 120%)
부 산	0	0	0
대 구	0	0	0
인 천	6,826	7,508	8,191
울 산	0	0	0
경 기	21,488	23,636	25,785
강 원	119,040	130,944	142,848
충 북	61,050	67,155	73,260
충 남	38,133	41,946	45,759
전 북	56,555	62,210	67,866
전 남	112,573	123,830	135,088
경 북	186,293	204,922	223,551
경 남	74,263	81,689	89,115
합 계	676,218	734,840	811,462

라. 전라북도 파급효과

- 가중치 인상 시 지역균형수요는 증가하지만, 지역균형수요 증가는 기준재정수요와 재정부족액 증가로 파급됨. 조정을 변화가 중국에는 보통교부세 산정액에 영향을 주기 때문에 지역균형수요가 바로 보통교부세 증가로 연결되는 것은 아님
- 다음의 <표 5-10>은 보통교부세 산정 결과로서 지역균형수요 증가에도 불구하고, 조정을 하락으로 보통교부세가 줄어들었다는 것을 나타냄

- 이러한 결과는 시·도의 경우 낙후지역 관련 수요보강 확대가 제도개선 대안으로 적절치 않다는 것을 의미함

<표 5-10> 전북도청 보통교부세 파급효과

(단위: 억원)

		전북	강원	충북	전남	
당초	기준재정수입액	7,236	5,329	7,368	8,215	
	기준재정수요액	15,483	14,732	13,046	17,254	
	재정부족액	8,247	9,403	5,678	9,038	
	산정액(0.94052)	7,756	8,844	5,341	8,501	
대안	성축 지역 (20%, 30%)	기준재정수입액	7,236	5,329	7,368	8,215
		기준재정수요액	15,498	14,745	13,055	17,280
		재정부족액	8,262	9,416	5,687	9,065
		산정액(0.93759)	7,746	8,829	5,332	8,499
		증감액	-10	-15	-9	-1
	성축 지역 (30%, 40%)	기준재정수입액	7,236	5,329	7,368	8,215
		기준재정수요액	15,498	14,745	13,055	17,280
		재정부족액	8,262	9,416	5,687	9,065
		산정액(0.93729)	7,746	8,829	5,332	8,499
		증감액	-10	-15	-9	-1
	일반관리비 (110%)	기준재정수입액	7,236	5,329	7,368	8,215
		기준재정수요액	15,483	14,750	13,046	17,254
		재정부족액	8,247	9,421	5,678	9,038
		산정액(0.93887)	7,743	8,828	5,331	8,486
		증감액	-14	-16	-9	-15
	일반관리비 (120%)	기준재정수입액	7,236	5,329	7,368	8,215
		기준재정수요액	15,483	14,750	13,046	17,254
		재정부족액	8,247	9,421	5,678	9,038
		산정액(0.93732)	7,729	8,813	5,322	8,471
		증감액	-27	-31	-19	-30

주: 1. () 내 수치는 조정율임

2. 성축지역 수치는 성장축진지역과 지역활력지역을 합산한 것임

- 시·군의 경우 낙후지역 관련 가중치 인상이 보통교부세 증가에 기여한 것으로 분석되었음
- 낙후지역에 지정된 읍·면이 많고, 성장촉진지역이나 지역활력지역에 지정된 지역은 보통교부세가 증가하였음
- 반대로, 낙후지역에 지정된 읍·면이 없거나, 있다 하여도 적은 지역, 성장촉진지역이 아닌 지역은 보통교부세가 감소하게 됨

<표 5-11> 전북지역 시·군 보통교부세 파급효과

(단위: 억원)

	당초	성장촉진지역				일반관리비			
		(20%,30%)		(30%,40%)		(110%)		(120%)	
		산정액	증감액	산정액	증감액	산정액	증감액	산정액	증감액
시군 합계	30,072	30,104	32	30,094	22	30,072	0	30,072	1
시 소계	16,840	16,828	-11	16,823	-17	16,825	-15	16,810	-30
전주	2,040	2,034	-6	2,033	-7	2,037	-4	2,033	-7
군산	2,426	2,418	-8	2,417	-8	2,422	-4	2,418	-7
익산	3,222	3,212	-10	3,211	-11	3,217	-5	3,212	-10
정읍	3,324	3,328	5	3,327	4	3,322	-2	3,320	-4
남원	3,000	3,005	5	3,004	4	3,004	4	3,008	7
김제	2,827	2,830	3	2,830	2	2,823	-4	2,819	-9
군 소계	13,232	13,275	43	13,271	39	13,247	15	13,262	30
완주	1,595	1,590	-5	1,590	-5	1,596	1	1,597	2
진안	1,612	1,621	9	1,620	8	1,616	4	1,620	8
무주	1,353	1,358	5	1,358	4	1,357	4	1,361	7
장수	1,342	1,349	7	1,349	6	1,344	2	1,346	4
임실	1,601	1,609	8	1,609	8	1,603	2	1,605	4
순창	1,534	1,538	4	1,538	3	1,536	2	1,539	5
고창	2,295	2,303	8	2,302	7	2,296	1	2,296	1
부안	1,899	1,907	8	1,906	7	1,899	0	1,899	0

주: 성촉지역 수치는 성장촉진지역과 지역활력지역을 합산한 것임

3. 요약 및 정책함의

- 차등산입율제도의 도입은 보통교부세에 미치는 파괴력이 크고, 재정형평기
능도 상당히 강력히 발휘될 것으로 보여 단기대안으로 적극 검토할 가치가
있음
- 반면에 낙후지역 관련 산정공식 내 가중치를 인상하는 방안은 ① 보통교부
세 증가 규모가 소액이고, ② 시·도나 일부 시 자치단체는 줄어드는 결과가
초래되어 단기대안으로서 중요도는 현저히 부족하다 사료됨

제3절 구조개편방안

1. 지방재정조정제도 구조개편

가. 구조개편의 필요성

- 현행 지방재정조정제도 중 부동산교부세와 지역상생발전기금이 지역균형을
우선적 목표로 하여 운영하고 있으며, 보통교부세, 균특회계 등도 부분적으
로 재정형평기능을 수행함

<표 5-12> 중앙-지방간 재정조정제도 현황

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	재정형평화 요소	
지방교부세	보통교부세		일반	내국세 일정율 (19.24%)	97%	공식	재원보장 재정격차 완화	지역균형 수요	
	특별교부세	지역현안(40%)	특정						
		재난안전(50%)	특정						
		시책수요(10%)	특정						
	부동산교부세	재정여건(50%)		일반	종합부동산세 100%	3%	공식	재정격차 완화	역재정력 지수
		사회복지(25%)		일반					
		지역교육(20%)		일반					
		부동산보유세 규모(5%)		일반					
	국고보조금	일반보조금	법정보조금	특정매칭	특정부문 지원	임의(공식)	특정사업 장려	차등보조율	
			비법정보조금	특정매칭	재량적	임의	특정사업 장려	×	
지역발전특별회계		시도 자율		포괄매칭	재량적	공식	특정사업 장려	×	
		시군구 자율				공식	특정사업 장려	차등보조율 (성촉지역)	

- 각각의 이전재원들은 명시적으로 지역균형을 표방하거나, 재량적으로 재정력지수 등을 감안하여 재정여건이 어려운 자치단체에 재정적 지원책을 동원하기도 함
 - 보통교부세는 지역균형수요, 부동산교부세는 재정력역지수, 균특회계는 성장촉진지역이나 특수상황지역에 대한 차등보조율 등의 방식으로 지역균형 발전을 표방

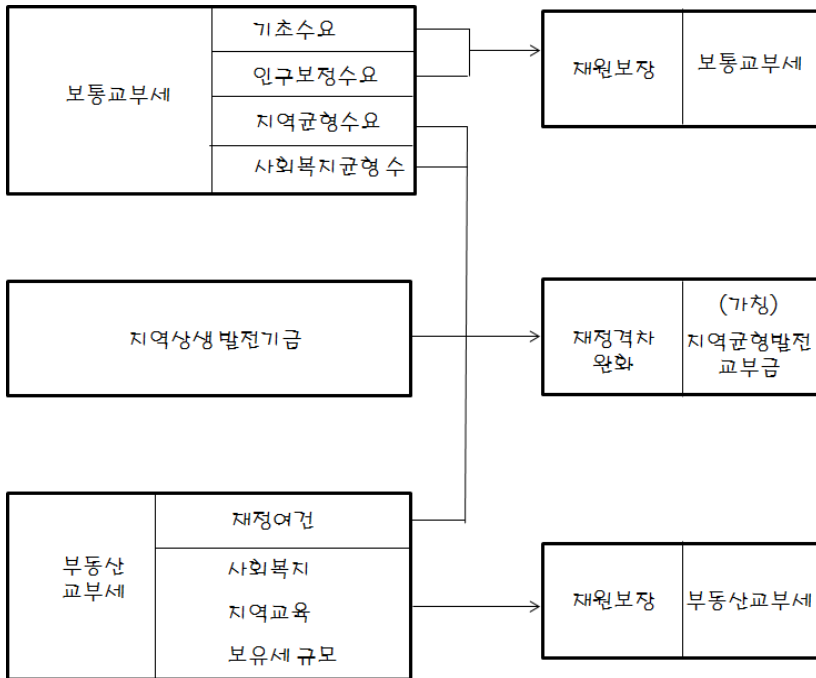
- 특별교부세, 일반국고보조금은 비록 특정의 정책목적 실현을 지향하기는 하나 지역발전수준이나 재정여건 등을 일부 고려하여 지원
- 이처럼 명시적이든, 암묵적이든 지역균형발전을 염두해 두고 다수의 재원들이 동원되고 있으나 낙후지역에 “어느 정도의 재원이 추가적으로 지원되며, 추가 지원된 재원으로 지역격차가 어느 정도 완화되고 있는지에 대한 성과평가는 매우 미흡”한 실정임
- 이들 재원을 운영하는 부처에 따라 낙후지역에 대한 개념과 정의가 다르고, 부처간 칸막이 등으로 횡적 협력이 거의 이루어지지 않기 때문
- 이로 인하여 지역균형발전 명목으로 지원되는 예산규모가 어느 정도인지, 어느 자치단체에 추가적인 재정지원이 이루어지고 있는지, 재정자원의 추가 투입으로 지역발전도가 어느 정도 향상되었는지 체계적인 관리가 어려운 실정

나. 구조개편 구상(안)

- 이전재원 상호간 분절적, 독립적 운영으로 인한 성과부진을 타개하기 위해 서는 연계 및 통합을 통한 집중지원과 전담 관리부처의 운영에 의한 엄정한 성과관리시스템 가동이 요구됨
- 이와 관련하여 (가칭)지역균형발전교부금의 설치를 제안함
 - 지역균형발전을 추구하고 있는 보통교부세 내 지역균형수요 및 사회복지균형수요, 부동산교부세, 지역상생발전기금을 통합
- 지역상생발전기금을 흡수 통합시키면, 지방교부세가 북유럽 국가처럼 수평적 재정조정형 특성을 일부 가미되는 상징성을 확보할 수 있음
 - 수도권 시·도 출연금이 비수도권 시·도로 이전됨으로서 지역간 수평적 재정이전 특성을 보유
- 수평적 재정조정형 특성을 더 가미하고자 하면, 지방소득세 증가분 일부를 조성 재원으로 활용하는 방안이 있음

- 이렇게 하면 북유럽 국가와 비슷하게 국가 부담분(지방교부세 법정분)에 지방분(수도권 시·도 지방소득세 증가분의 일부) 형태 보유
- 다만, 이 방식은 향후 지방교부세 법정율 인상 등 지방재원 확충 논란 시 수도권 등의 지방분으로 자체 충당하라는 논리로 활용될 소지가 있어 신중한 접근 필요

<그림 5-2> 지방교부세제도 구조개편 구상(안)



2. (가칭)지역균형발전교부금 설치

가. 재원조성

- (가칭)지역균형발전교부금의 재원은 다음으로 조성함

- 지역상생발전기금 : 수도권 시도 출연액 100%
 - 부동산교부세 : 재정여건분(부동산교부세의 50%)
 - 보통교부세 : 지역균형수요, 사회복지균형수요 산정분
- 상기 방식으로 지역균형발전교부금을 조성할 경우 규모는 2016년 예산 기준으로 최대 11조 5,714억원으로 추정됨

<표 5-13> (가칭)지역균형발전교부금 조성 재원

합 계	부동산교부세 (재정여건분)	지역상생 발전기금	보통교부세	
			지역균형 수요	사회복지균형 수요
(1안) 75,418억원	7,052억원	3,713억원	64,653억원	-
(2안) 115,714억원	7,052억원	3,713억원	64,653억원	40,296억원
<산출기준>	종합부동산세 50%	수도권 시도 출연금 전액	지역균형수요 산정분	사회복지균형 수요 산정분

- (1안) 지방교부세 안정성 측면에서 장점을 보유함
- 2016년분 보통교부세 총액(제주도분 제외) 32조 1,170억원 중 지역균형수요 산정분은 20%인 6조 4,653억원이어서 보통교부세의 재원보장기능에 대한 안정성 위협요인은 적은 편
 - 부동산교부세는 자치구까지 교부대상으로 운영하는데, 대부분의 자치구는 낙후지역에서 제외됨으로 자치구의 부동산교부세 감소 예상
 - 이 문제는 (가칭)지역균형발전교부금 교부 대상에 자치구도 포함시키는 방식으로 대응
- (2안) 사회복지균형수요도 포함시켜 재원규모를 확충함
- 사회복지균형수요분 4조 296억원이 추가됨에 따라 재정조정 여력이 강화되며, 재정난이 심각한 자치구에 대한 재정지원효과도 제고
 - 반면에 보통교부세의 재정보장기능이 약화되는 한계도 보유

【참고문헌】

1. 논문 및 연구보고서

- 국중호(2010), “일본 신형교부세 운영이 한국 지방교부세 개혁에 주는 시사점”, 「재정정책논집」, 12(2), 한국재정정책학회, pp. 101~124.
- 국중호(2018), “일본의 지방교부세 고찰과 제도개혁 방향”, 미발표 논문
- 손희준(2015), “환경변화에 대응하는 지방교부세제도 개선방안”, 지방재정 발전 세미나, 한국지방재정학회
- 조기현. (2001). “보통교부세 산정방식의 검토 - 지역낙후지수 도입을 중심으로”, 「한국지방재정논집」 7(2), pp. 121~141.
- 조기현(2013), 「보통교부세 재정형평화 기능 강화방안」, 한국지방행정연구원 기본연구보고서
- 조기현(2015). “보통교부세 표준행정수요 산정모델 개발 연구”, 한국지방행정연구원 정책연구보고서
- 조기현·이장욱(2017), “보통교부세 보정계수 기능 개선에 관한 연구”, 「한국지방재정논집」, 22(1), pp. 99~122.
- 주만수·임성일(2004), “지방교부세의 표준행정수요 산정방식에 관한 연구”, 「한국지방재정논집」, 9(1), 한국지방재정학회, pp. 1~22.
- 최병호·정종필·이근재(2008), “지역균형수요는 보통교부세의 형평화기능을 제고 시키는가?”, 「한국지방재정논집」, 13(3), 한국지방재정학회, pp. 33~8.
- Aronson, J. R., Johnson, P. and Lambert, P. J.(1994), “Redistributive Effect and Unequal Income Tax Treatment”, *Economic Journal* 104, 262~270.
- Mookherjee, D. and Shorrocks, A.(1982), “A Decomposition Analysis of the Trend in UK Income Inequality”, *The Economic Journal* 92, 886~902.
- Lambert, P. J. and Aronson, J. R.(1993), “Inequality Decomposition Analysis and the Gini Coefficient Revisited”, *The Economic Journal* 103, 1221~1227.
- Lerman, Robert I. and Sholomo Yitzaki(1984), “Effect of marginal change in income

sources on U.S. Income Inequality”, *Public Finance Quarterly* 22(4), pp. 403~417.

Lerman, Robert I. and Sholomo Yitzaki(1985), “Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Application to the U.S.,” *The Review of Economics and Statistics*, 67, pp. 151~156.

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

赤井伸郎·佐藤主光·山下耕台(2003) 『地方交付税の経済学』有斐閣

2. 외국제도

가. 일본

地方交付税制度研究會(2015), 「地方交付税制度 解説：單位費用篇」
 _____, 「地方交付税制度 解説：補正係數·基準財政収入額單篇」總務省_(2015), 「地方財政の 狀況」

財務省 財務總合研究所(2002), 「地方財政システムの 國際比較」

財務省 財務總合研究所(2006), 「主要 諸地外國における 國と地方の 財政役割の 狀況 - 北歐諸」

나. 영국

Department for Communities and Local Government(2015), *Local Government Financial Statistics England No.25*

Department for Communities and Local Government(2014), *Local Government Financial Statistics England No.24*

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140505104649/http://www.local.communities.gov.uk/finance/1314/table1/t1_r555.htm

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140505104649/http://www.local.communities.gov.uk/finance/1314/table1/t1_r555.htm

v.uk/finance/1314/calcfss.pdf

다. 호주

Australian Government, Gommonwealth Grants Commission(2015), *Report on GST Revenue Sharing Relativities 2015 Review*

Australian Government, Gommonwealth Grants Commission(2015), *Analysis of change between the 2015 review and the 2016 update*

Australian Government, Gommonwealth Grants Commission(2015), *The GST Distribution Model- A Methemathical presentation*