

연보97-4(제275권)

기준재정수요산정의  
합리적 개선방안

연구책임 : 조 기 현(연구원)

1997. 10

韓國地方行政研究院

# 目次

第1章 序 論 .....	1
第1節 研究의 目的 .....	1
第2節 研究範圍 및 方法 .....	4
第2章 基準財政需要 算定方式 .....	5
第1節 地方財政調整制度와 地方交付稅 .....	5
1. 지방재정조정제도의 형태 및 특성 .....	5
2. 지방교부세의 제도적 성격 .....	18
第2節 基準財政需要 算定의 意義 .....	23
1. 기준재정수요 산정의 의의 .....	23
2. 기준재정수요 산정방식의 개요 .....	26
第3節 現行 基準財政需要 算定方式 .....	32
1. 측정항목 및 측정단위 .....	32
2. 단위비용의 산정 .....	46
3. 보정계수 .....	50
第3章 主要國의 基準財政需要 算定方式 .....	76
第1節 日本의 基準財政需要 算定方式 .....	76
1. 산정방식의 개요 .....	76
2. 기준재정수요 산정방식 .....	78

3. 보정방식 .....	84
第2節 英國의 基準財政需要 算定方式 .....	98
1. 산정방식의 개요 .....	98
2. 산정방식 .....	103
第3節 濠洲의 基準財政需 要算定方式 .....	108
1. 산정방식의 개요 .....	108
2. 산정방식 .....	112
第4章 問題點 및 改善方案 .....	120
第1節 改善方案의 基本方向 .....	120
第2節 短期 改善方案 .....	122
1. 측정항목의 개편 .....	123
2. 보정기능의 강화 .....	134
3. 보정공식 및 계량모형의 개선 .....	145
第3節 長期 改善方案 : 배분결정권의 분권화 .....	156
第5章 要約 및 政策建議 .....	161
第1節 研究의 要約 .....	161
第2節 政策建議 .....	163
1. 단기적 정책방안 .....	163
2. 장기적 정책방안 .....	167
<參考文獻> .....	169

# 表 目 次

<표 II - 1> 기준재정수요액의 내역 .....	28
<표 II - 2> 보통교부세 교부 내역 .....	31
<표 II - 3> 측정항목 및 측정단위 현황 .....	35
<표 II - 4> 표준단체의 기본통계치 .....	48
<표 II - 5> 표준예산액을 이용하여 보정하는 측정항목 .....	54
<표 II - 6> 기준재정수요액 산정내역 .....	58
<표 II - 7> 표준시설 대상 공공시설 .....	62
<표 II - 8> 보정계수 산정 예 .....	68
<표 III - 1> 일본의 측정항목별 수요액(1997) .....	80
<표 III - 2> SSA산정내역 .....	106
<표 III - 3> 초등학교 SSA의 보정효과(1993) .....	108
<표 III - 4> 정부계층간 자기조달비율 .....	110
<표 III - 5> 재정조정교부금 총액 추이 .....	110
<표 III - 6> 1인당 상대성의 산정절차 .....	118
<표 III - 7> 재정원조보조금 배분계수 .....	119
<표 IV - 1> 단체별 산정내역 .....	125
<표 IV - 2> 측정항목별 · 단체별 산정내역 .....	128
<표 IV - 3> 측정항목별 · 단체별 보정계수의 범위 .....	137
<표 IV - 4> 보정변수와 보정계수간 상관관계 .....	146

## 圖 目次

<그림 Ⅱ - 1> 보조금 유형별 외부성의 내부화효과 .....	13
<그림 Ⅱ - 2> 보조금 유형별 재정능력의 불균형 완화효과 .....	14
<그림 Ⅱ - 3> 재정환상과 끈끈이효과 .....	16
<그림 Ⅲ - 1> 일본의 태용보정 체계 .....	90
<그림 Ⅲ - 2> 영국의 일반보조금제도 변천과정 .....	100
<그림 Ⅲ - 3> 호주의 보조금 배분시스템 .....	113

# 第1章 序 論

## 第1節 研究의 目的

지방교부세는 현행의 지방재정조정제도 가운데 그 규모나 기능 측면에서 가장 중심적인 역할을 수행하는 중앙-정부간 지방-지방간 재원배분제도이다. 특히 지방교부세는 용도에 아무런 제한을 부과하지 않는 無條件附補助金(unconditional grant)으로서 상위정부로부터 하위정부로 구매력을 이전하거나 지역간의 경제력을 평준화하는 등 정책목적에 가장 부합할 수 있는 지방재정조정제도의 하나이다. 동시에 지방교부세는 내국세의 일정비율로 총배분규모를 결정하는 共同稅的 성격을 지니고 있다는 측면에서 자체재원과 하등 다를바 없는 이전재원이기도 하다. 이러한 이유로 지방교부세가 지방재정에 주는 긍정적인 효과는 지방양여금이나 국고보조금에 비하여 큰 것으로 인식하고 있다.

일반적으로 무조건부보조금은 消費主權(consumer sovereignty)을 지방자치단체에 보장함으로써 사회후생수준을 극대화할 수 있는 재정정책수단으로 알려져 있다. 소비주권을 보장한다는 것은 환언하면 자치권을 보장한다는 의미와 상통하므로 지방교부세는 지방재정의 자율성을 최대한 존중하면서 지역간 불평등을 완화하는 가장 바람직한 지방재정조정제도라고도 볼 수 있다.

그러나 이와 같이 지방교부세가 갖는 기능과 역할의 중요성에도 불구하고 지금까지 지방교부세 배분방식과 관련한 논의는 집중적으로 이루어지지

못하였다. 대부분의 연구는 배분방식보다는 지방교부세제도의 수직적·수평적 형평화기능에 대한 實證的 分析에 편중되어 총액결정과 지방재정조정제도의 한 부분으로서 개선안을 제시하는 수준에 머물러온게 사실이다. 연구자에 따라 상이한 분석결과를 제시하고는 있으나 대체로 지방교부세는 수평적 형평화기능이 미흡하다는데는 인식을 같이 하고 있다. 그러나 유감스럽게도 형평화기능이 미흡하다면 그 원인은 무엇이며, 이를 해소할 수 있는 정책수단에는 무엇이 있는가에 대해서는 상대적으로 활발한 연구작업이 이루어지지 않았다. 지방교부세의 배분이 기준재정수요액과 기준재정수입액을 기준으로 이루어진다는 점을 감안하면 당연히 이들에 대한 활발한 분석과 의견교환이 이루어지는게 마땅하다.

물론 地方交付稅 配分方式과 관련한 개선방안이 일부 학자들, 대표적으로 김수근(1990), 원윤희(1994), 박정수(1995), 박완규(1995·1997), 안종석(1995), 안종석·박정수(1996) 등이 지방교부세 배분방식에 대한 정책방안을 제시한 바 있다. 이 가운데 박정수는 편익·비용지수접근방법을 통해서 정세노력을 포함시켜야 함을 주장하였으며 김수근과 박완규는 1인당 지방세액과 1인당 지방세추정액 중 큰 것을 기준으로 배분하는 방식을 제안하였다. 최근에는 박정수·안종석이 우리나라 지방재정조정제도를 종합적으로 검토한 후 지방교부세의 배분원칙을 명확하게 제시한바 있다. 그러나 이들이 제안하고 있는 정책방안은 이론적 타당성에도 불구하고 政策的 有用性이란 측면에서 보면 일정한 한계를 보이고 있다.

이들의 연구가 갖는 한계는 바로 기준재정수요액과 기준재정수입액의 決定메커니즘에 대한 엄밀한 분석이 이루어지지 않았다는 사실에서 찾을 수 있다. 사실 이 점은 본 연구에도 동일하게 적용되는 한계이기도 한데, 왜냐하면 기준재정수요액의 산정이 政府間 行財政關係로부터도 큰 영향을 받고

있기 때문이다. 즉, 현행 기준재정수요액이 비판을 받고 있는 복잡한 산정방식은 산정방식 자체가 갖는 문제점만이 아니라 사무배분, 지방재정조정제도의 기능정립 등과 복합적으로 얽혀있는데서 비롯하는 문제이다.

다른 한편으로 산정공식을 복잡하게 하는 것은 정확한 稅收豫測과 함께 소위 National Minimum을 충족하는 방향에서 수평적 형평성을 기할 수 있는 재정수요액을 측정할 수 있어야 한다는 당위성으로부터 연유한다. 그런데 여기에는 두가지 전제조건이 있다. 하나는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 정확하게 측정해야 하며, 가능한 단순명료한 방식으로 측정가능해야 한다는 점이다. 다른 하나는 수평적 형평성을 저해하지 않도록 산정해야 한다는 것이다. 前者가 필요조건이라면 後者は 충분조건인데, 이 이율배반적인 전제조건을 충족하는 산정공식을 개발한다는 것은 지극히 난해한 연구과제임에 틀림없다. 왜냐하면 기준재정수요액의 정확한 측정은 산정공식에 대한 재검토는 물론 정부계중간 행재정관계까지 종합적이고 심층적인 분석이 이어져야 비로서 가능하기 때문이다.

본 연구는 이와같이 난마처럼 얽혀있는 문제들을 찾아내어 현실타당한 정책방안을 제시하는데 있다. 앞서 기준재정수요액 산정공식의 개선은 정부간 행재정관계를 종합적으로 검토하는 사전작업이 필수적이다. 그러나 현실적으로 이러한 제반요인들을 모두 고려하기에는 역부족임을 실토하지 않을 수 없다. 따라서 본 연구는 기준재정수요액 산정공식이 갖는 자체모순에 제한하여 통제가능한 범위내에서 개선방안을 제시하고자 한다. 구체적으로 단기정책방안으로서 측정항목 및 측정단위가 지방재정의 현실을 보다 정확하게 반영할 수 있도록 재조정하는 것과 함께 標準財政需要를 추정하는 현행의 계량적 방식을 개선하고자 한다. 이어 장기적인 정책방안으로 분권적인 배분방식으로 전환하는 문제를 모색하고자 한다.



## 第2節 研究範圍 및 方法

본 연구는 기술적 분석과 계량적 분석방법을 병행하여 기준재정수요 산정방식의 개선방안을 제안하고 있다. 記述的 分析은 내무부에서 발행한 「1997년도 지방교부세 산정해설」과 「보통교부세 산정내역」을 기초로 하여 현행 산정방식에 내재하는 문제점을 살펴보았다. 동시에 표준예산모형을 개선할 목적으로 Panel기법을 이용한 계량적 접근을 시도하였다.

본 연구의 構成體系는 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 보조금제도의 유형별 정책효과와 특성을 이론적 측면에서 살펴보았다. 특히 보통교부세와 관련하여 一般補助金의 논의에 중점을 두었다. 제3장에서는 현행 기준재정수요 산정방식을 측정항목, 측정단위, 보정방식으로 구분하여 분석하였다. 제4장에서는 일본, 영국, 오스트레일리아를 대상으로 보통교부세 배분방식을 구체적으로 검토하였다. 제4장에서는 장·단기로 구분하여 수평적 형평성과 산정의 단순성에 중점을 둔 개선방안을 제시하고 있다. 단기방안에서는 현행방식을 유지하면서 補正機能을 강화할 수 있는 정책방안을 모색하였으며 장기방안에서는 배분결정권을 분권화할 것을 제안하고 있다. 마지막으로 제5장에서는 본 연구를 종합함과 동시에 주요 정책방안을 정리하여 제시하고 있다.

## 第2章 基準財政需要 算定方式

### 第1節 地方財政調整制度와 地方交付稅

#### 1. 地方財政調整制度의 形態 및 特性

##### 가. 정부간 재정관계의 의의

중앙정부가 지방정부에 재정자원을 이전하는 메커니즘인 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations) 혹은 지방재정조정제도는 연방형국가나 단일형국가를 막론하고 대부분의 국가에서 활발하게 운용하고 있다. 多階層으로 이루어진 정부간관계에서 상위정부는 통상 효율성 또는 공정성을 목적으로 보조금을 지원하기도 하고, 하위정부의 특정 세출사업을 장려하거나 단순히 구매력을 증대시키기 위하여 지원하기도 한다.

물론 이론적으로는 티부(C. Tiebout)에 의해 지역주민의 ‘발에 의한 투표(voting with the feet)’로 지방공공재의 효율적 배분이 가능하다는 사실이 지적된바 있다. 그러나 티부모형이 갖는 강력한 가정, 특히 완전한 이동성, 공공재생산의 規模收益不變, 외부성의 不在가 현실세계에서 어느정도 타당성을 갖는가에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다. 설사 가정의 현실타당성을 인정한다 해도 티부모형이 의미하는 효율적 자원배분 상태란 공정성을 희생한 댓가라는 점에서 이것이 과연 우리가 받아들일 수 있는 바람직한 사회적 선택인지에 대해서는 자신할 수 없다.

역설적으로 티부모형에 내재하는 이론적 한계는 바로 지방재정조정제도의 역할을 새롭게 인식하는 계기를 제공하였다고 볼 수 있다. 현실세계에서

우리가 접촉하는 재화(사적재든 공공재든 불문하고)의 상당부분은 소비와 생산의 결과로 외부성이 존재하며 생산과정에서 규모에 대한 收益遞減이 발생한다. 또한 경제적·비경제적 요인에 의해서 발생하는 자원배분의 공평성 하락은 심각한 사회적 갈등요인으로 작용하고 있음을 부인할 수 없다. 이와 같이 다양한 원인에 의하여 확대재생산하는 시장실패의 산물은 중앙정부가 적극적으로 개입하여 완화시켜야 할 필요가 있다.

정부간 재정관계하에서 지방재정조정제도가 갖는 역할은 실로 다양하게 나타나고 있으나 바로 市場失敗를 치유하려는 정부의 유효한 재정정책수단이라는 점에 의의가 있다. 또한 사무엘슨(P. Samuelson)은 정부의 強制에 의해 공공재도 효율적인 배분을 실현할 수 있음을 보인바 있는데<sup>1)</sup>, 지방재정조정제도는 정부의 강제를 支持하는 재원조달수단이기도 하다.

따라서 지방재정조정제도는 각국이 직면하고 있는 역사적·사회경제적 요인에 의해 파생된 시장실패를 치유하는 수단으로 볼 수 있다. 보다 정확하계는 시장실패를 치유하는데 지방정부가 비교우위를 갖는 부분은 무엇이 며 여기에 적절한 재원조달수단으로서 지방재정조정제도는 의의를 갖는다. 이와 같이 지방재정조정제도는 정부가 공공재를 생산·공급하는데 필요한 행정·재정상의 배분 내지는 역할분담과 밀접한 관련을 맺고 있다.

지방재정조정제도는 자원배분의 효율성 혹은 공평성 차원에서 각국이 처해있는 역사적·사회경제적 여건에 따라 다양하게 운영하고 있으나 대체로

---

1) 반대로 시장기능에 맡긴다면, 예컨대 수익자부담원리와 Lindahl가격체에서와 같이 顯示된 선호에 따라 조세를 부과한다면 소비자는 자신의 진정한 선호를 감추게 되며 따라서 공공재의 최적공급은 이루어지지 않는다. 이것은 통상 Samuelson 조건으로 표기하고 있으나 사무엘슨 이론에 린달등이 이론적으로 증명함바 있으므로 엄밀하게 말하면 Brown-Lindahl-Samuelson condition이다. 이에 대해서는 다음 텍스트에서 친절하게 소개하고 있다.

J. J. Laffont, *Fundamentals de l'économie Publique*, translated by J. P. Bonin and H. Bonin, *Fundamentals of Public Economics*, The MIT Univ. Press, 1988, pp. 36~37.

다음과 같은 현실적인 문제들을 해결하는데 지방재정조정제도의 존립근거를 찾고 있다<sup>2)</sup>.

**地域間 外部性의 存在** 주지하는바와 같이 상위정부와 하위정부간에 공공재 공급에 관한 역할과 책임이 완벽하게 분담되어 있는 소위 完全한 一致(perfect correspondance)가 이루어진 상태라면, 더 나아가 정부계층간 공공재의 공급비용이 동일하다면 私的財와 公共財간 효율적인 자원배분이 가능하다. 그러나 현실적으로 행·재정적 양측면에서 완전한 기능배분을 이루기는 어려우며 모든 지역이 동일한 비용으로 공공재를 공급하기란 더더욱 어려운 일이다. 설사 공급비용이 동일하다 해도 편익이 시장거래자 이외의 지역주민에게도 돌아갈 때는 無償乘車의 문제를 피할 수 없게 된다.

이와 같이 지방공공재 가운데는 해당 지역의 한계편익보다 국가전체의 한계편익이 더 커 자원의 최적이용에 필요한 限界便益과 限界費用의 일치를 실현시킬 수 없는 경우가 있다. 이는 지방자치단체가 지역주민의 선호만을 고려할 뿐 다른 지역주민의 후생수준에 미치는 효과는 고려하지 않으면서 지방공공재를 공급하는데 기인한다. 이런 상황에서 지방공공재는 인접지역까지 편익이 돌아감으로써 비용의 受惠者負擔原理를 적용하기 어렵기 때문에 국가적 관점에서 보아 바람직한 수준보다 적게 공급하는 지방공공재의 過小供給 문제가 발생한다. 도로·교량·환경오염방지시설 등 사회간접자본이 대표적인 외부경제효과를 갖는 공공재인데, 이들 재화에 대해서는 지방

2) R. W. Boadway & D. E. Wildasin, *Public Sector Economics*, 2nd edn., (Boston : Little, Brown), 1984, pp. 540~555.  
사실 지방재정조정제도의 존립근거 내지 의의에 대해서는 대부분의 공공경제학 교과서에서 언급하고 있을 정도로 전부한 論題라는 느낌을 지울 수 없으나 보통교부세 산정방식을 개선하는데 이론적 단초를 제공한다는 의미에서 간략하나마 언급하고자 한다.

자치단체보다 상위에 있는 정부가 개입하여 지역간 외부성을 內部化할 필요가 있다. 즉, 상위정부가 외부효과에 대하여 적절히 보상하는 이른바 피구의 補助金(Pigouvian subsidy)을 지급함으로써 誘引構造를 바로잡아 자원배분의 효율성을 실현해야 한다.

극단적인 예로 지역간 외부성이 전 국민에 걸쳐 발생하는 경우에는 완전 일치의 원칙상 중앙정부가 그 기능을 수행해야 할 것이다. 이 경우에도 자원배분의 효율성은 각 지역의 선호도에 따라 보조금을 지급하고 보조금이 해당 공공재의 공급에 지출될때 비로서 달성할 수 있다. 물론 공공재가 갖는 외부효과의 크기와 기능에 따라 정부계층을 세분화하여 자원배분의 효율성을 달성할 수도 있다. 그러나 현실적으로 외부성만을 기준으로 정부계층을 세분화하기는 어렵다. 각국의 지방재정조정제도의 목적이 자원배분의 효율성 보다는 후술하게 될 소득분배 및 재정능력의 불균형을 해소하는데 중점을 두는 이유가 여기에 있다.

**所得分配의 不均衡** 외부성의 보정수단으로서 지방재정조정제도가 微視的 市場失敗와 관련되어 있다면 巨視的 市場失敗의 한 유형인 지역간 재정능력의 불균형 혹은 소득분배의 불균형을 완화하는데도 중요한 의미를 갖는다. 물가안정이나 대외균형등 안정적 경제성장은 그 효과가 국민경제 전반에 걸쳐 나타나므로 중앙정부가 역할과 권한을 보유해야 한다는데는 이론의 여지가 없다. 그러나 공정한 소득분배는 지방자치단체도 일정부분 기여를 하는게 바람직한 것으로 알려져 있다. 왜냐하면 지방공공재 가운데는 所得再分配的 성격이 강한 재화가 존재하기 때문이다. 예컨대 사회복지, 보건위생, 교육 등이 소득재분배적 성격을 갖는 지방공공재에 속하는데, 이들 재화는 기술적인 효율성의 관점에서 보면 민간부문에서 공급하는게 더 효율적임

에도 대다수의 국가들은 소득분배적 성격을 감안하여 지방자치단체에 공급 기능을 부여하고 있다. 중앙정부가 지방자치단체에 공급기능을 부여하는 또 다른 이유로 이들 공공재에 대한 지역주민들의 選好構造를 보다 쉽게 반영할 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

이에 대하여 머스그레이브(R. A. Musgrave)와 오츠(W. E. Oates)는 지역간 인구이동을 근거로 지방자치단체가 소득재분배기능을 수행하는 것에 대하여 부정적인 입장을 견지한바 있다. 특히 뷰케넨(J. M. Buchanan)에 의하면 모든 지방자치단체가 동일한 소득재분배정책을 실시해도 소득수준이 높은 지역에서 財政剩餘(fiscal residuum)<sup>3)</sup>가 발생하며, 그 결과 인구이동을 초래하기 때문에 소득재분배기능을 중앙집권화하는 하는 편이 효율적이라는 것이다<sup>4)</sup>.

이상의 논의를 종합하면 소득재분배정책에 관한 중앙정부 혹은 지방정부가 독자적으로 그 기능을 수행하는 것은 비효율적이라고 볼 수 있다. 바람직한 소득재분배정책은 공공재의 성격에 따라 중앙정부와 지방자치단체의 상호협조 속에서 추진하는게 효율적이라는 논리가 가능한 것이다. 그리고 상호협조의 수단으로 지방재정조정제도는 강력한 영향력을 발휘할 수 있다. 결국 지방재정조정제도는 지방자치단체간 재정잉여의 차이를 완화함은 물론 지역주민의 다양한 選好를 보다 충실하게 반영하여 지방분권의 의의를 살리는데 중요한 재정수단이라고 볼 수 있다.

3) 재정잉여는 소득수준이 동일한 지역주민이라 해도 몇가지 이유로 다르게 나타날 수 있다. 첫째, 여타 조건이 일정하다면 동일규모의 보조금에 대하여 규모의 경제가 존재하는 지역주민이 더 많은 편익을 받는다. 둘째, 조세체계의 차이가 존재하면 동일수준의 소득이라 해도 편익의 크기가 달라질 수 있다. 원칙적으로 재정잉여의 차이는 지역간 재정조정으로 완화시키는게 바람직한 것으로 알려져 있다.

4) J. M. Buchanan, "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review* Vol. 40, No.4, 1950, pp. 583 ~599.

**地域間 財政能力의 不均衡** 지리적 혹은 사회문화적 요인이든 아니면 순수한 경제적 요인에 의해서든 소득수준의 지역간 격차는 재정능력의 지역간 격차로 이어지는게 일반적이다. 지역간 재정능력이 균형을 이루지 못하면 어떤 지방자치단체는 풍부한 재정자원을 바탕으로 높은 수준의 지방공공재를 공급할 수 있는데 반하여 다른 지방자치단체는 빈약한 재정능력으로 기본적인 지방공공재 마저도 공급하지 못하는 사례가 발생할 수 있다. 이는 필연적으로 厚生水準의 격차로 연결되기 마련인데, 그럴 경우 동일한 소득수준이라 해도 재정능력의 격차에 따라 便益의 크기가 다르거나 반대로 낮은 수준의 소득을 올리는 주민이 재정능력이 충실한 지역에 거주한다는 이유로 더 높은 편익을 향유하는 모순이 발생한다. 한계편익과 한계비용이 일치할 때 비로서 지방공공재의 최적공급이 달성가능하다는 최적화원리를 벗어나는 결과가 발생하는 것이다. 이것은 결국 재정잉여가 발생한 지역으로 인구가 유입하는 등 生産要素의 이동에 의한 자원배분의 왜곡현상으로 나타난다. 중앙정부가 지방재정조정제도를 이용하여 지역간 재정능력의 격차를 해소시켜야 하는 논리적 근거가 바로 여기에 있다.

중앙정부가 지역간 불균형을 해소시켜야 할 의무가 있다는 두 번째 논리는 어떤 지방공공재든 소득 혹은 재산의 차이에 관계없이 평등하게 소비할 수 있어야 한다는 소위 商品平等主義(commodity egalitarianism)에 기초한다. 즉, 국가는 필수적으로 공급해야 하는 지방공공재가 있는데, 이러한 지방공공재는 거주지에 상관없이 모든 국민이 평등하게 소비할 수 있는 기회를 제공해야 한다는 논리이다. 이에 따르면 중앙정부는 이들 공공재에 대해서는 최저공급수준을 설정하고 재정적으로 지원함으로써 지역간 재정능력의 불균형을 완화해야 한다.

이밖에 規模의 經濟와 관련하여 지방재정조정제도의 필요성을 제기하기

도 한다. 지방공공재 가운데는 인구가 증가함에 따라 일인당 부담수준이 감소하는 규모의 경제가 발생하는 재화가 있다. 이런 경우에는 지방분권적인 의사결정에 맡기기 보다는 중앙정부나 지역간 공동으로 공급하는게 양질의 지방공공재를 공급할 수 있는 방법이다<sup>5)</sup>.

### 나. 보조금의 형태 및 특성

앞에서 지적한바와 같이 지방재정조정제도는 지방공공재의 공급의 효율성과 배분의 공평성을 제고하는데 유효한 정책수단이다. 그러나 지방재정조정제도의 정책수단인 보조금은 그 형태에 따라 상이한 정책효과를 가져오며 경우에 따라서는 오히려 부정적인 결과를 초래할 수도 있다.

보조금은 일반보조금(unconditional grants)과 조건부보조금(conditional grants) 두 가지로 크게 구분하며 조건부보조금은 다시 지급방식에 따라 定率補助金(matching grants)과 定額補助金(non-matching grants)으로 양분된다. 정률보조금은 폐쇄형(closed-end)과 개방형(open-end)으로 구분하지만 여기서는 일반보조금, 정률보조금, 정액보조금에 국한하여 정책효과의 특성을 정리하기로 한다.

일반보조금은 용도에 아무런 제한이 없기 때문에 정부간 구매력만을 이전하는 기능, 즉 所得效果만을 갖는다. 우리나라의 지방교부세가 이에 해당하는데, 일반보조금의 이전지급은 해당 지역의 세입증가를 의미하며 따라서 지방공공재가 正常財라면 세입증가는 세출증가로 연결되어 지역주민의 후생수준을 증진시킨다. 이러한 소득효과가 어떤 지방공공재에 크게 나타날 것인가는 각 지방공공재 수요에 대한 所得彈力性에 달려 있다. 일반보조금이

---

5) 물론 지금까지 논의한 정부계층간 기능배분 이외에도 국세와 지방세간 배분측면에서 지방재정조정제도의 필요성을 지적할 수도 있다.



갖는 이러한 소득효과는 우리가 흔히 접하는 所得消費曲線으로 쉽게 이해할 수 있다. 일반보조금의 이전지급으로 지방공공재 뿐만 아니라 사적재의 소비도 증가하게 되는데 이는 일반보조금 중 일부가 지방세감면으로 전환하여 지역주민의 假處分所得을 증가시키기 때문이다. 이런 의미로 볼때 일반보조금은 지역주민의 消費主權(consumer sovereignty)을 존중하면서 지역간 소득불균형을 해소하는데 적합한 보조금이라 할 수 있다.

**조건부보조금** 조건부보조금은 중앙정부가 특정 지방공공재의 공급수준을 증대시킬 목적으로 재정자원을 전액·일부 지원해 주는 보조방식이다. 이 방식은 지방재정의 계획성 제고라는 차원에서는 바람직하지 못하나 재원확충수단으로서는 효과적인 보조금으로 알려져 있다. 특히, 외부성을 內部化하여 지방공공재를 사회적 최적수준으로 공급하거나(조건부 정률보조금) 특정 지방공공재의 최소공급을 보장하는데(조건부 정액보조금) 유리하다.

조건부보조금이 갖는 정책효과를 일반보조금과 상호비교하는 방식으로 설명하면 보다 쉽게 이해할 수 있다. 먼저 A지방의 재정지출이 B지방의 거주자에게 편익을 제공하는 외부성이 존재하는 경우를 보자. 효율적인 지방공공재 공급수준은 A지방과 B지방의 居住者가 받는 便益의 합과 해당 지방공공재를 공급하는데 필요한 限界費用이 일치할 때 달성된다.

$$MB_A + MB_B = MC$$

따라서 A지방이 최적수준의 지방공공재를 공급하려면 중앙정부는 A지방에  $MB_B$  만큼의 定額補助金을 지원함으로써 A지방의 한계비용을  $MC - MB_B$  수준으로 하라시켜야 비로서  $MB_A = MC$ 를 만족할 수 있다.

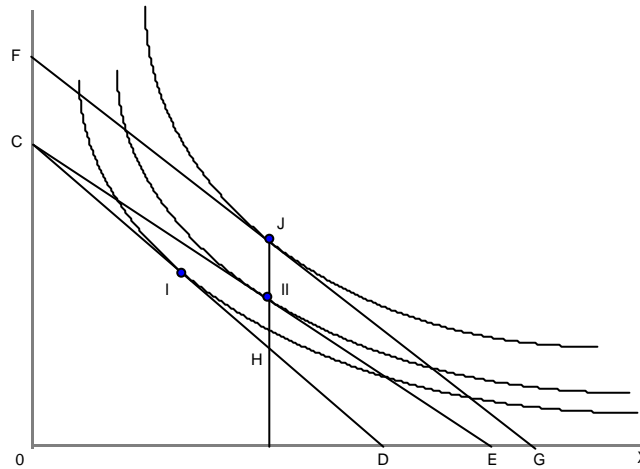
만약  $MB_B / (MB_A + MB_B)$  만큼의 定率補助金을 지원할 경우 A지방이 부담하는 한계비용은  $MC [1 - MB_B / (MB_A + MB_B)]$  가 된다. 그 결과 A지방은 다

음 조건을 만족할 때까지 지방공공재를 공급한다

$$MB_A = MC \left[ 1 - \frac{MB_B}{MB_A + MB_B} \right] = MC \cdot \frac{MB_A}{MB_A + MB_B}$$

이로부터 알수 있는 사실은 조건부정보보조금이 정액보조금인 일반보조금이나 조건부정액보조금에 비하여 적은 비용으로 외부성을 내부화할 수 있다는 점이다. 이는 그림을 통하여 보다 쉽게 이해할 수 있다

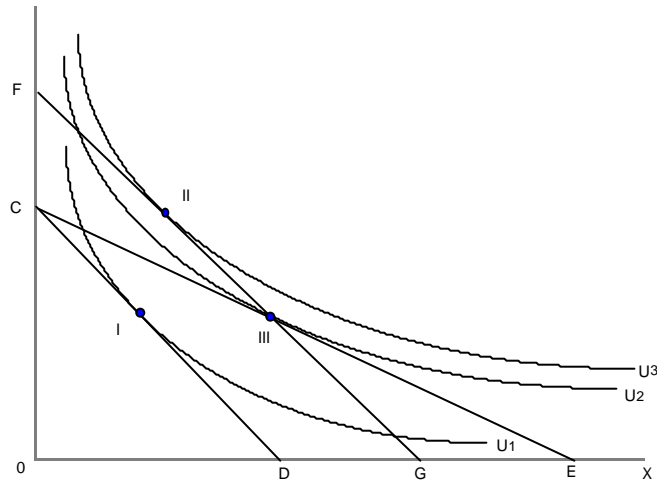
<그림 II - 1> 보조금 유형별 외부성의 내부화효과



상기 그림은 A지역 주민들의 지방공공재 X와 여타지출행위(공공재와 사적재 모두를 포함) Y간의 배분상태를 보여주고 있다. 여기서 보조금 혜택이 없다면 A지역의 후생수준은 예산선CD와 社會的無差別曲線이 접하는 점 I

에서 극대화된다. 이때 DE/OE의 비율로 정률보조금을 지원할 경우 지방공공재에 대한 수요는 I에서 II수준으로 증가하며 이에 필요한 보조금의 절대 규모는 IIIH이다. 반면에 지방공공재의 수요를 II수준까지 증대시키는데 필요한 일반보조금의 절대규모는 HI로 동일한 수준으로 지방공공재를 공급하는데 더 많은 규모의 보조금이 필요함을 알 수 있다.

<그림 II -2> 보조금 유형별 재정능력의 불균형 완화효과



반대로 재정능력의 불균형을 해소하는데는 일반보조금이 유리하다는 점을 다음 그림으로 확인할 수 있다. 일반보조금을 CF만큼 지원한다면 A지역 주민들은 점 II 상태의 자원배분을 선택하는게 후생수준을 극대화할 수 있다. 반면에 CF와 동일한 규모의 정률보조금을 DE/OE의 비율로 지원할 경우 A지역 주민들은 일반보조금으로 실현할 수 있었던 후생수준에 비하여 낮은 점 III을 선택할 수 밖에 없다. 이로 미루어 동일규모의 보조금이라면

일반교부금이 재정능력의 불균형을 해소하는데 우월한 지원방식임을 알 수 있다.

지금까지 논의한 보조금 유형별 정책효과를 정리하면 재정능력의 불균형 해소와 관련해서는 일반보조금이, 외부효과가 존재하는 경우에는 조건부 정률보조금이 가장 바람직한 지원방식임을 이해할 수 있다. 덧붙인다면 지방 공공재의 최소한의 공급을 보장하기 위해서는 조건부보조금 가운데 費用分擔條件을 동반하지 않는 정책보조금(conditional non-matching grants)이 우월한 정책효과를 갖는 것으로 알려져 있다.

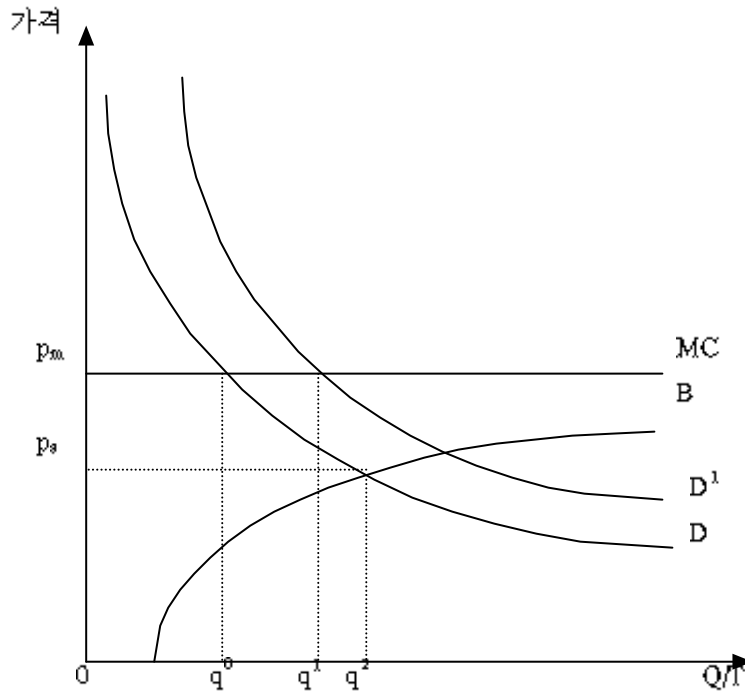
이와 같이 지방재정제도가 갖는 정책효과는 지원방식이 무엇이나에 따라 상이하게 나타나며 이는 특정의 보조금으로 모든 정책목표를 달성할 수 없다는 의미와 상통한다. 따라서 지방재정조정제도는 중앙정부가 설정한 정책목표를 가장 효과적으로 반영하는 지원방식들을 적절하게 혼합하는 政策組合(policy mix)을 요구한다.

그런데 여기서 주의해야 할 점은 지방재정조정제도가 긍정적인 효과만을 가져오지는 않는다는 사실이다. 흔히 ‘끈끈이효과(flypaper effect)’로 알려져 있는 보조금의 재정지출 중대효과는 동일규모의 지방세를 징수하여 재정지출에 이용하는 경우보다 재정지출 중대효과가 더 크다는 것이다. Oates에 의하면 일반보조금을 지원한 경우 40%를 지방공공재 공급에 투입하는데 비하여 지역주민의 가처분소득 증가에 따른 공공재공급은 10%에 불과한 것으로 나타났다<sup>6)</sup>. 만약 우리나라에도 이러한 현상이 실증적으로 확인된다면 일

6) W.E. Oates, "Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effect", in P. Mieszkowski and W.H. Oakland(eds.), *Fiscal Federalism and Grant in Aid*, Coupe Papers on Public Economics, Urban Institute, 1976, pp. 22~30.  
이 외에도 flypaper effect에 대한 다양한 실증분석이 이루어졌다. 이에 대한 이론적·실증적 서베이는 다음 자료를 참조하라.  
R. C. Fisher, "Income and Grants on Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties", *Journal of Urban Economics*, Vol. 12, 1982,

반보조금의 소득재분배효과는 악화될 수 밖에 없을 것이다.

<그림 II - 3> 재정환상과 끈끈이효과



끈끈이효과의 크기는 이론적으로 지방공공재 수요에 대한 보조금의 가격 탄력성과 소득탄력성의 상대적 크기에 달려있는데, Cates는 이를 보조금의 규모와 형태에 대하여 부분적인 정보만을 갖고 있음으로써 발생하는 財政的

pp 324 ~345.

Lars-Erik Borge, "Lump-Sum Intergovernmental Grants have Price Effects: A Note", *Public Finance Quarterly*, Vol. 23, No. 2, 1995, pp. 271 ~274.

幻想(fiscal illusion)의 개념으로 설명하고 있다.

中位有權者에 속하는 지역주민  $i$ 가 지방공공재 공급수준( $Q$ )과 이에 필요한 조세부담액( $T$ )의 比, 즉  $Q/T$ 를 限界租稅價格으로 인지하여 투표에 반영한다면 일반보조금이 재정지출을 더 증대시키는 과정을 쉽게 알 수 있다. <그림 II-3>에서 보조금이 없을 경우 지방공공재의 최적공급량은 中位有權者의 한계비용과 한계편익이 일치하는  $Q_q^0$ 에서 결정된다. 그러나 보조금을 지원할 경우 소득효과에 의하여 수요곡선은  $D^1$ 으로 이동하게 되고 이에 따라 지방공공재 공급에 따른 재정지출은  $\Delta q^1 q^1$  만큼 증가한다. 동시에 보조금은 지역주민의 조세부담을  $P_0$  수준으로 하락시키므로 대체효과에 의하여  $\Delta q^2 q^2$  만큼의 재정지출 증대효과가 발생한다.

이와는 달리 끈끈이효과를 官僚들의 행태로부터 찾을 수도 있다. Niskanen에 의하면 관료들은 지역주민의 효용이 아닌 자신들의 효용, 구체적으로 재정규모를 극대화하는 행태를 보인다고 설명한바 있다. 이는 보조금이 지역주민의 후생수준을 증진시키기는 부분보다 재정지출을 증대시키는 부분이 더 클수 있음을 보여준다<sup>7)</sup>.

한편 Romer and Rosenthal은 예산규모의 극대화를 추구하는 관료의 행태를 새로운 각도에서 조명하고 있다. 이들에 의하면 관료들은 지역주민의 선호를 정확하게 파악하고 있으므로 자신들이 제안한 예산안이 부결될 것을 대비하여 지역주민이 가장 선호하는 재정지출수준보다 높은 復歸水準(reversion level)을 내부적으로 설정하며 그만큼 재정지출의 증가를 초래함을 지적하고 있다<sup>8)</sup>.

7) Niskanen 관료제 모형에 대한 자세한 설명은 다음 자료를 참조하라.  
W.A Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government in Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar Publishing, 1994, pp. 3~230.  
8) T. Romer and H. Rosenthal, "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants", *National Tax Journal*, Vol.33, No.4, pp. 451~458.

결국 끈끈이효과는 보조금이 재정지출 팽창의 중요한 인자 가운데 하나임을 시사한다. 보조금은 분명히 긍정적인 효과를 가져다 주기는 하지만 이에 못지않게 운영주체의 행태에 따라 방만한 재정운영을 초래할 수 있는 것이다. 3장에서 살펴보겠지만 재정지출의 팽창을 억제할 목적으로 보조금제도를 변경한바 있는 영국의 사례나 최근 우리나라에서도 지방재정조정제도에 인센티브 요소를 강화하여 재정지출의 효율성을 제고해야 한다는 일부의 문제제기는 끈끈이효과와 관련한 사안이다.

## 2. 地方交付稅의 制度的 性格

우리나라 지방재정조정제도의 근간을 이루는 지방교부세는 중앙정부로부터 용도에 아무런 제한을 받지 않는다는 점에서 일반보조금에 속한다. 그럼에도 일반보조금이 아닌 지방교부세라는 공식명칭을 부여한 것은 내국세의 13.27%로 설정한 총액규모를 共同稅 형식으로 징수하여 지방자치단체에 交付하는, 보다 정확하게 표현하면 割當(rationing)하는 운영상의 특성을 반영한 것이다<sup>9)</sup>. 내국세의 13.27%에 해당하는 재원을 근거로 지방자치단체가

---

논리전개가 명쾌하지는 않지만 이외에도 관료들의 독특한 행태가 재정지출증가를 초래한다는 논의가 많이 이루어 왔다. 복잡하고 전문화된 정보를 독점적으로 보유하고 있는 관료들이 독자적으로 재정지출수준을 결정한다는 官僚獨占模型(monopoly model)은 대표적인 예이다. 다른 한편으로 비효율적인 정치체도로부터도 원인을 찾을 수 있다. 재정지출 증가의 다양한 원인에 대해서는 다음 자료의 14장에서 상세하게 설명하고 있다.  
J. Cullis and P. Jones, *Public Finance and Public Choice*, McGraw-Hill, 1992, pp. 370~390.

9) 실제로는 増額交付金에 의하여 내국세의 13.27%를 약간 초과하는 규모로 교부하고 있다. 중액교부금은 중앙정부가 필요하다고 인정한 경우 법정교부세에 추가하여 지원하는 보조금이다. 1994년 이후 중액교부금은 농어촌특별세의 지방비부담분을 보전하는 형식으로 운영하고 있다.

중앙정부로부터 전혀 간섭을 받지 않고 재정활동을 펼칠 수 있다는 것은 다음과 같은 의미를 내포한다. 그리고 이 의미는 바로 현행 지방교부세가 갖는 제도적 성격 내지는 존립근거이기도 하다.

**재정운영의 자율성** 지방교부세가 갖는 가장 중요한 특성중의 하나는 지역주민의 소비주권을 최대한 보장하는 지방재정조정제도라는 사실이다. 일반보조금으로서 지방교부세는 본질적으로 지출용도에 대한 제한이 없으며 따라서 지방자치단체가 자신의 효용을 극대화하는 방향으로 재정운영을 자율적으로 펼칠 수 있는 제도적 여건을 제공한다. 다른 한편으로 지방교부세의 교부는 예산제약을 완화시킴으로써 지방공공재의 수요를 증가시키고 궁극적으로 지역의 후생수준을 향상시키는 기능을 갖는다. 지방자치단체는 지역주민이 가장 선호하는 지방공공재를 외부로부터 간섭없이 우선적으로 공급하거나 세율이나 각종 부담금을 낮추어 지역주민의 실질소득을 증대시킬 수 있다. 이런 의미에서 지방교부세는 지방자치원리에 가장 부합하는 지방재정조정제도라 할 수 있다<sup>10)</sup>. 그러나 지방자치 선진국과 달리 彈力稅率이 보편화되지 않은 지방세체제로 미루어 후생수준의 증가효과는 이론적인 수준보다 낮을 것으로 예상된다.

이와는 달리 조건부보조금의 일종인 지방양여금이나 국고보조금은 중앙정부가 재원의 용도를 제한하고 관리함으로써 특정 정책목표를 유도하는 기능을 갖는다. 이들 보조금이 추구하는 정책목표는 價値財의 공급이나 지방공공재의 외부효과를 국가적 차원에서 내부화하여 자원배분의 효율성을 달성하는데 있다. 외부효과가 큰 도로정비나 수질오염방지분야 등에 투자재원

10) 지방교부세법 제1조는 "지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함을 목적으로 한다"고 정책 목적을 분명히 하고 있다.



을 보조하는 것은 이러한 이유에 근거한다. 물론 지방양여금도 지역개발사업과 같이 지방재정의 자율성을 확보해주는 있으나 근본적으로 대상사업이 포괄적으로 정해진 조건부보조금이다<sup>11)</sup>.

**재정불균형의 해소** 앞에서 지적한바 있지만 일반보조금은 소득재분배나 지역간 재정능력의 격차를 해소하는데 비교우위를 갖고 있다. 재정운영의 자율성을 증진한다는 지방교부세의 목적이 다소 관념적이라면 재정불균형의 해소는 당면한 정책과제라는 측면에서 실질적인 목적이다. 지역간 불균등발전은 어느나라를 막론하고 어느정도 존재하기 마련이다. 그것은 자연환경적인 차이에서 비롯할 수도 있고 의도적인 국가정책의 결과로 나타날 수도 있다. 자연환경적 차이라면 이는 初期賦存資源(initial resource)의 격차와 이로 인한 지역간 재정불균형을 말한다. 이 경우에는 중앙정부가 국가적인 관점에서 합리적이라고 판단한 분배상태로 초기부존자원을 재분배하는 일련의 정책수단을 동원해야 한다. 만약 의도적인 국가정책의 결과라면 그 폐해는 초기부존자원의 차이에 비하여 더 크게 발생하는게 보통이다. 우리의 경우 지역간 불균등은 의도적인 국가정책, 즉 不均衡成長戰略에 의하여 자본을 축적하여 온 역사적 경험으로부터 비롯하고 있다. 이른바 壓縮成長에 따른 都農間·産業間 不均等發展으로 자본축적이 일부지역에 집중하는 부작용을 초래함으로써 지역간 재정불균형을 초래하고 있다.

그런데 지역간 불균등발전은 그 자체로서 일시적인 현상으로 끝나는 문제가 아니라는데 심각성이 있다. 지역간 불균등발전은 지역간 재정능력의

11) 지방양여금제도의 특성 및 기능에 대한 자세한 논의는 다음 보고서 이루어져 있다.

임성일, 「지방양여금제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996, pp. 3~13.  
안종석, 「지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석」, 한국조세연구원, 정책보고서 97-04, 1997.

불균형으로 연결되며 이는 다시 지역간 불균등발전을 확대재생산하는 악순환을 보이는 것이다. 악순환의 고리를 단절하여 종국적으로 지역간 균형발전 → 지역간 재정능력의 균형이라는 善循環을 확고하게 다지기 위해서는 재정능력이 취약한 지역에 대한 국가차원의 재정지원이 필수적이다. 이런 의미에서 지방교부세는 한국적인 현실에서 일반보조금이 갖는 比較優位 이상의 중요한 역할을 수행한다고 보아야 할 것이다. 현행 지방교부세제도는 수평적 불균형을 해소하는 준거로서 우리의 분석대상인 기준재정수요와 기준재정수입이라는 배분공식을 이용하고 있다.

**재원보장** 지방교부세의 또 다른 특성으로는 지방재정의 영세성을 보완하는 재원보장기능을 갖고 있다는 점을 들 수 있다. 지방교부세가 내국세의 13.27%에 해당하는 재정자금을 재원으로 한다는 것은 중앙정부와 지방자치단체가 共同稅 형식으로 운영하고 있다는 의미이기도 하다. 현실적으로 공동세적 성격을 갖는다는 세입 및 세출 양측면에서 그 원인을 찾을 수 있다.

재원보장이란 지방자치단체가 후생극대화에 필요한 재원을 스스로 조달하지 못하고 있다는 표다른 표현이다. 그렇다면 지방자치단체 스스로의 재원보장이 왜 이루어지지 못하고 있는가? 우리는 통상 국세와 지방세간 조정이 비합리적으로 이루어지고 있다는 현실적 이유를 들어 지방교부세의 존립근거를 제기하는데, 진정한 의미에서의 지방세가 존재하지 못하도록 되어 있는 조세제도상의 장벽 역시 중요한 문제이다. 현행 지방세는 단지 징수권과 사용권만 지방자치단체가 보유할 수 있을 뿐 세율이나 과표를 결정할 수 있는 정책결정권은 중앙정부가 보유하는 기형적인 모습을 띄고 있다. 지방세 세율을 자율적으로 결정할 수 없으므로 발생하는 지방재정의 영세성을 중앙정부가 공동세 형식을 취하여 보전하고 있는 것이다<sup>2)</sup>.

중앙정부가 지방자치단체의 재원을 보장해야 한다는 또 다른 논거로 商品平等主義를 들 수 있다. 국가는 모든 국민에게 필수적으로 제공해야 하는 공공재가 있는데 가치재로 인정한 공공재에 대해서는 거주지나 소득수준에 상관없이 평등하게 공급해야 한다는 것이다. 이는 국가가 모든 국민에게 최소한의 공적서비스를 제공해야 할 의무가 있다는 National Minimum사상과 밀접한 관련을 맺고 있다. 이 논리에 따르면 지방자치단체가 최소한도의 수준으로 가치재를 공급할 수 없을 정도로 재정이 열악할 때는 당연히 중앙정부는 그 재원을 보장해야 한다. 그러나 이때의 재원보장이란 지방교부세로서 갖추어야 할 필요조건에 불과하다는 사실이다. 즉, 지역간 재정능력의 불균형을 보완하는 방향에서의 재원보장이어야 한다. 이것이 일반보조금으로서 지방교부세의 원칙이다.

한편 여기서 평등주의를 실현해야 하는 지방공공재는 무엇이며 최소한도의 수준은 어떻게 결정하는가에 대한 현실적인 의문이 제기된다. 이와 관련하여 지방교부세제도는 기준재정수요산정시 이러한 문제들을 어느정도 고려하고 있다. 본장의 2절에서 상세하게 설명하고 있는 測定項目은 어떤 의미에서 중앙정부가 현시점에서 판단하고 있는 가치재들이라고 볼 수 있다. 동시에 補正係數는 지역간 재정능력을 형평화하는 지렛대 역할을 하고 있다.

- 12) 물론 담배세, 자동차세 등 일부 세목에 대해서는 단력세율제도를 시행할 수 있도록 제도적으로 보장하고는 있다. 그러나 아직까지는 본격적으로 단력세율을 시행하고 있는 지방자치단체는 尠無하며 세율 이외의 정책결정권은 여전히 중앙정부가 보유하고 있다. 이런 의미에서 볼 때 지방교부세를 포함하여 우리나라의 모든 지방세는 공동세의 성격을 갖고 있다고 보아야 할 것이다. 현행 조세제도하에서 정책결정권이 없다는 것은 보조금의 정책효과 측면에서 대단히 중요한 의미를 지닌다. 지방자치단체가 정책결정권을 행사할 수 없다면 必要財源을 조달할 수 있는 정책수단은 대단히 제한적인 선택이 불가피하며 일반보조금으로서 지방교부세가 갖는 厚生增大效果가 기대수준에 미치지 못하는 결과를 가져오기 때문이다. 지방교부세의 교부액을 고려하여 세율을 조정하지 못한다면 지방자치단체의 소득효과만 발생할 뿐 지역주민의 소득효과는 거의 발생하지 않을 것이다. 실증분석이 있어야 하겠지만 그 결과는 아마도 재정지출의 팽창과 재정운영의 비효율성으로 나타날 가능성이 높다.

이런 관점에서 보면 우리나라의 지방교부세는 이미 배분산식 내부에 재원보장과 수평적 형평성을 만족시키도록 설계했다고 보아야 할 것이다.

## 第2節 基準財政需要算定の 意義

### 1. 基準財政需要 算定の 意義

그렇다면 내국세의 13.27%에 해당하는 재원을 어떤 방법과 어떤 기준으로 교부하는가? 그것은 앞에서 설명한 지방교부세제도가 갖는 제도적 성격에 기인한다. 중앙정부가 지방자치단체의 재정능력의 불균형을 해소하고 필요재원을 보장할 목적으로 조건없이 지원하는 지방교부세의 교부형식은 성격상 재원을 配給하는 시스템을 벗어날 수 없다. 배급제하에서 자원배분은 필연적으로 만성적인 超過需要를 초래한다. 근본적으로 배급이란 零和(zero-sum)게임이므로 정책결정자의 주관적 판단이나 개인적 선호가 아닌 게임참가자가 인정할 수 있는 기준에 의해야 한다.

일반적으로 그 기준은 게임참가자간 상호협이나 구체적인 산정방식 두 가지로 나타난다. 게임참가자간 상호협이란 중앙정부와 지방자치단체 혹은 지방자치단체 상호간에 보조금의 배분규모를 결정하는 시스템으로 대체로 위원회 형식의 공식기구를 통하여 이루어진다<sup>13)</sup>. 이와는 달리 구체적인 산정방식은 해당 보조금이 갖는 정책목표를 실현하는데 효과적인 公式에 근거하여 배급하는 시스템이다. 그렇다고 해서 양 시스템을 분명하게 구분하여 보

13) 오스트레일리아가 보조금위원회에서 상호협상, 보다 정확하게는 정치적 협상을 통하여 보조금을 배분하는 대표적인 국가이다. 각국의 할당시스템에 대한 구체적인 설명은 3장 외국의 사례에서 검토하고 있다.

조금을 배급하는 것은 아니며 어떤 기준을 主軸으로 배급하는가의 차이만 있을 뿐이다. 대부분의 국가들은 나름대로 설정한 산정방식을 기초자료로 하여 중앙정부가 직접배급하기도 하며 중앙정부와 지방자치단체간 정치적 협상을 통하여 배급규모를 결정하기도 한다.

현재 우리가 운영하는 배급시스템은 중앙정부가 나름대로 객관적이라고 판단한 공식에 따라 배급액을 결정하고 이를 직접 지방자치단체에 교부하는 시스템이다. 여기에는 중앙-지방간 협상통로가 마련되어 있지 않다. 그렇다고 해서 중앙정부가 지방자치단체의 재정상황을 전적으로 무시하는 것은 아니지만 이것은 참고자료에 불과할뿐 강력한 영향을 미치는 것은 아니다. 구체적으로 매년도에 일정 공식에 의거하여 산정한 基準財政收入額이 基準財政需要額에 미달하는 지방자치단체에 교부한다. 여기서 말하는 기준재정수요액은 실제 필요한(혹은 실제 지출한) 실적치를 기준으로 산정하는 재정수요액을 의미하지는 않는다. 왜냐하면 구체적인 지출실적을 재정수요액 산정에 사용한다면 개별적인 상황이나 독자적인 정책결정에 의해 이루어진 지방자치단체의 실정을 무비관적으로 받아들이는 결과로 나타나기 때문이다. 또한 재정수요에 대해서 실적치를 사용한다면 이에 대응하는 재정수입도 실적치를 사용해야 하는데 그렇게 되면 재정능력의 불균형을 더욱 확대시키는 결과를 초래하는 문제가 발생한다. 이런 의미에서 기준재정수요액은 구체적인 재정지출의 실태는 捨象해 버리고 각 지방자치단체의 자연적·지리적·사회적 제조건에 대응하는 “潜在的”인 혹은 “標準的”인 財政需要를 측정하는 일정한 공식이라고 볼 수 있다. 정리하면 기준재정수요액은 명칭이 의미하듯이 ‘표준적’인 재정수요를 설정하고 이를 기준으로 산정한 재정수요의 규모이다.

그런데 재정수입은 歲源이 단순히 지방세수입과 세외수입으로 양분되어

있어므로 산정하기가 비교적 수월하나 지방재정수요의 산정은 그렇지 못하다는 것을 예상할 수 있다. 지방재정의 수요는 해당 단체가 당면한 상황이나 재정행태에 따라 재정수요가 다양하게 표출된다. 따라서 보편적인 상황과 재정행태를 기준으로 삼아 객관적이고 합리적인 방법으로 재정수요를 산정해야 하는데 기준재정수요의 의의가 바로 여기에 있다.

실질적인 측면에서 지방교부세의 성격은 지역간 재정능력의 해소와 재원보장에 있음을 지적한바 있다. 이러한 지방교부세의 설치목적과 관련하여 기준재정수요의 산정은 다음과 같은 의의를 지니고 있다.

첫째, 이론상 재원보장이 지방교부세의 主機能이라고 한다면 기준재정수요의 산정은 지방자치단체별로 어느정도의 재원을 보장해주어야 하는가에 대한 기준을 제공한다. 중앙정부는 최소수준의 공공서비스를 모든 국민에게 균등하게 제공할 책임이 있다. 지방자치단체에서 공급하는 모든 지방공공재는 내용이나 수준이 질·양 양측면에서 最低一定水準을 유지시켜야 한다는 의미이다. 요컨대 기준재정수요의 산정은 자연환경이나 경제적 여건이 상이한 지방자치단체들이 지역주민에게 제공해야 할 최소한도의 ‘표준적’인 행정수요를 제공할 수 있는 재원을 보장하는데 필요한 기준과 역할을 제공한다. 현행 지방교부세는 이러한 이념하에 기준재정수요액과 기준재정수입액의 差額인 재정부족액을 기초로 하여 배분액을 결정하고 있다. 그런데 현실적으로 지방자치단체가 稅目과 稅率, 그리고 각종 부담금에 대한 정책결정권이 없거나 대단히 제한적으로 허용되어 있으므로 배분액은 기준재정수요액으로부터 결정적인 영향을 받는다. 기준재정수요액을 정확하게 측정해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

둘째, 지방교부세는 재원보장을 위하여 필요한 재정규모를 산정해야 하지만 다른 한편으로 기준재정수요는 지역간 재정능력의 격차를 해소할 수 있

도록 산정해야 한다. 동일지역이라 해도 개별 지방공공재의 供給費用이 다르기도 하지만 지역에 따라서도 공급비용이 다를 수 있다. 더 나아가 재정수입액이 유사한 수준이라 해도 지방자치단체에 따라서는 산업구조, 지역적 여건, 산업기반 등의 원인으로 재정수요액이 다를 수 있다. 기준재정수요의 산정은 이와같이 지방자치단체가 당면한 특수한 재정수요를 감안하여 재정능력의 불평등을 해소하는데 필요한 기초자료, 즉 전국적인 차원에서 표준적인 재정수요를 제공한다.

결국 기준재정수요의 산정은 지방교부세를 합리적으로 배분하는데 필요한 配分公式<sup>14)</sup>이라는데 의의가 있다. 여기서 말하는 합리적 배분이란 ‘표준적(평균적)인 재정수요’를 산정함으로써 이를 근거로 하여 재원보장과 지역간 재정능력의 격차를 해소하는 재원배분을 의미한다. 그리고 기준재정수요의 산정은 이 목표를 달성하는데 주어져 있을뿐 지방자치단체의 행태는 고려대상으로 삼지 않는다. 지방자치단체가 재정운용의 효율성을 목적으로 선택하는 戰略的 行爲는 무시하고 있는 것이다. 이는 현행 기준재정수요 산정방식이 효율성 못지 않게 수평적 형평성에도 정책목표를 두는데 따른 당연한 결과이다.

## 2. 基準財政需要 算定方式의 概要

기준재정수요는 크게 基礎需要額과 법령에 의하여 필수적으로 지출하여야 하는 補正需要額<sup>14)</sup>으로 이루어져 있다. 기초수요액은 자치단체의 행정수

14) 지방교부세법 시행규칙(제5조 제2항)은 도세징수교부금과 교육비특별회계 권출금을 보정하도록 규정하고 있다. 특히 道稅의 징수를 시·군에 위임함에 따른 徵收費用을 보전하는 도세징수교부금은 도세징수액의 30%(단, 인구 50만 이상의 시는 50%)를 해당 시·군에 교부하도록 규정하고 있다. 한편 교육비특별회계 권출금은 특별시와 광역시 담배소비세의 45%를 보정한다.

요를 측정하기 위하여 설정한 測定項目을 적절하게 반영할 수 있는 통계치인 測定單位에 각자 대응하는 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정한다. 그러나 정부계층별로 재정수요의 패턴이 다를 수 있으므로 서울특별시, 광역시, 도분청, 시, 군으로 유형화하여 독립적으로 산정하고 있다.

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액}$$

$$\text{기초수요액} = \sum_j (\text{항목별 측정단위 수치} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수})$$

여기서 i = 특별시, 광역시, 도분청, 시, 군

j = " " 에 속하는 지방자치단체

상기 기본공식에 의거하여 산정한 기준재정수요액은 1997년 현재 22조 766억원에 이르고 있다. 이 가운데 기초수요액이 90.7%에 해당하는 20조 175억원으로 압도적인 비중을 차지한다. 이로 미루어 기준재정수요액을 산정한다는 것은 결국 기초재정수입액을 산정한다는 의미와 동일하다<sup>15)</sup>. 한편 기준재정수요액의 산정결과를 단체유형별로 살펴보면 시단위 지방자치단체가 6조 3,578억원으로 가장 큰 규모를 보이고 있다(<표 II-1> 참조).

측정항목이란 지방자치단체가 필요로 하는 재정수요를 합리적으로 선정하기 위한 전제로서 설정한 수요요소를 말한다. 인건비, 청소비, 도로비 등이 대표적인 측정항목으로 지방자치단체가 정부로서 기능을 원활하게 수행하면서 동시에 지역주민에게 반드시 제공해야 하는 지방공공재를 대표한다.

15) 따라서 앞으로 기준재정수요액의 산정은 기초수입액을 산정한다는 의미로 받아들이기 바란다.



<표 II - 1> 기준재정수요액의 내역

(단위 : 억원)

	기준재정수요액	기초수요액	보정수요액
합 계	220,766 (147,646)	200,175 (139,511)	20,591 (8,135)
서울특별시	33,291	30,135	3,161
광역시	38,540 (26,022)	35,125 (23,816)	3,415 (2,206)
도부청	43,205 (29,916)	29,428 (23,987)	13,776 (5,929)
시	63,578 (49,561)	63,340 (45,961)	238 ( 0 )
군	42,146	42,146	0

주 : 1) ( )내는 불교부단체를 포함하지 않은 경우를 의미함

그러면서 이것이 현실에서 측정가능하도록 기능별·성질별로 분류한 예산과목상의 항목을 기초로 하여 설정하고 있다. 현행 기준재정수요 산정방식에서 채택하고 있는 측정항목은 총 29개이나 측정항목의 성격에 따라 경상적 수요와 투자적 수요로 구분하고 있으므로 실질적으로는 47개 항목에 달하고 있다. 이런 의미에서 기초수요액은 경상적 경비와 투자적 경비로 구분하기도 한다.

측정단위는 각 측정항목마다 행정수요를 나타내는데 가장 적절하다고 판단한 통계치를 말한다. 이것은 추상적인 측정항목을 이용가능한 통계자료로 구체화한다는데 의의가 있다. 예컨대 인건비-지방공무원 수, 청소비-인구 수, 도로비-도로면적이나 미개설도로의 면적 등이 해당 측정항목을 구체적인 데이터로 전환가능한 통계치이다. 따라서 측정단위는 측정항목과 높은 相關關係를 갖고 있을 때 비로서 측정항목과 관계를 맺는 재정수요를 정확하게 포착할 수 있다. 동시에 공신력이 강하고 지방자치단체가 임의로 조작

할 수 없는 통계자료를 선정하여 최대한 객관성을 유지할 필요가 있다. 현행 기준재정수요 산정방식은 측정단위의 객관성과 신뢰성을 확보하여 정확하게 재정수요를 측정할 목적으로 작성기준을 명확히 규정하고 있다(지방교부세법 시행령 제53조<sup>16)</sup>).

단위비용은 서울특별시, 광역시, 도, 시, 군마다 표준적인 조건을 구비한 지방자치단체인 標準團體를 대상으로 한다. 개념적으로 단위비용은 이 표준단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는 경우나 표준적 시설을 유지하는데 소요되는 측정단위당 경비이다. 따라서 단위비용은 표준단체의 각 측정단위가 갖는 單價로서의 의미를 지니고 있다. 여기서 표준단체란 행정규모가 동종 지방자치단체의 평균적인 수준에 가깝고 자연적, 사회적인 조건에 특이성이 없는 단체를 지칭한다. 실제로 단위비용은 표준단체로 선정한 지방자치단체의 지출내역을 세밀하게 조사하여 원가계산방식으로 산정하는 절차를 따른다.

그러나 전술한바와 같이 측정단위와 단위비용만을 대상으로 기초수요액을 산정할 경우 산정의 劃一性を 벗어날 수 없다는 문제가 발생한다. 이러한 문제를 보완하고자 보정계수라는 개념을 도출하여 각 지방자치단체의 특수성을 반영하는 제도적 장치를 마련하고 있다. 여기서 특수성을 반영한다는 것은 특정 지방자치단체에만 존재하는 재정수요를 고려하여 29개 이외의 또 다른 측정항목을 설치한다는 의미는 아니다. 주어진 측정항목하에서 표준적인 경비를 초과(혹은 미달)하는 단체에 加重値를 부여한다는 의미이다. 예컨대 측정항목 가운데 하나인 인건비의 경우 표준단체의 경비를 1로 하고

16) 지방교부세 배분액은 산정 후 산정에 이용한 자료를 사후에 검사하도록 규정하고 있다. 검사는 서면검사와 현지검사를 병행하며, 검사결과 허위로 자료를 작성하여 부당하게 교부받은 경우에는 반환을 명하거나 감액할 수 있다. 이에 대해서는 후술하는 측정단위에서 자세히 검토하고 있다.

이를 초과한 단체는 1이하의 가중치를, 미달한 단체는 1이상의 가중치를 적용하는 방식이다. 가중치의 크기는 표준경비로부터 이탈하는 크기에 비례하도록 설계되어 있다.

한마디로 보정계수는 산정한 기준재정수요액이 동종의 지방자치단체간에 편차가 크게 발생한 경우 그 偏差를 축소함으로써 지방교부세를 형평하게 지원할 수 있도록 하는 人爲的인 指數이다. 지방재정의 형평성을 제고한다는 지방교부세의 취지에 비추어 보면 측정단위나 단위비용의 조정 못지않게 중요하다고 볼 수 있다. 보정계수의 산정은 計量的 方法과 실제 통계자료를 가지고 일정한 공식에 근거하여 직접계산하는 방식을 혼용하고 있다.

지금까지 개략적으로 설명한 산정방식으로 얻은 기준재정수요액을 측정하면 별도의 공식으로 산정한 기준재정수입액<sup>17)</sup>과 비교하여 그 차액인 재정부족액을 구할 수 있다.

$\begin{aligned} \text{보통교부세총액} &= \sum (\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}) \times \text{조정률} \\ \text{내국세의 12.06\%} &= \sum (\text{재정부족액}) \times \text{조정률} \\ \text{해당단체 배분액} &= (\text{당해단체 재정부족액}) \times \text{조정률} \end{aligned}$
--

이론적으로는 이 財政不足額을 완전하게 충족시키는 규모로 교부하는게 합당하나 지방교부세의 총액이 내국세의 13.27%로 제한되어 있으므로 재정부족액과 지방교부세의 총액을 일치시키는 조정률을 구해야 한다. 조정률을

17) 기준재정수입액 역시 기초수입액과 보정수입액으로 구성되어 있는데, 기초수입액은 지방교부세법 제8조에 의해 "지방세법상 표준세율의 80%로 정한 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 추계액"을 말한다. 즉, 기초수입액은 보통세의 각 세목별 수입액을 추계하여 여기에 80%의 산입률을 곱하여 산정한 다. 보정수입액은 당해년도 목적세 수입액의 80%, 전권년도 지방세 결산액의 40%, 당해년도 도세징수액의 24%를 보정한다.

구하면 다음 단계는 이 調整率을 해당 지방자치단체의 재정부족액에 곱하여 최종적으로 교부받는 보통교부세액을 산출한다.

이와 같이 지방교부세제도는 재원의 공급측면에서 보면 내국세의 일정비율로 설정한 一定率計上方式이면서 수요측면에서는 재정수요를 적산하여 계산하는 需要積算方式이다. 조정률은 총재정부족액이 내국세 1327%의 10/11에 해당하는, 정확하게는 內國稅의 1206%인 보통교부세의 총액과 일치하도록 하는 비율이다<sup>18)</sup>. 이 조정률은 모든 지방자치단체들에게 동일하게 적용하며 자동적으로 결정된다. 따라서 보통교부세의 산정에 관한 논의는 기준 재정수요액과 기준재정수입액의 산정방법에 주어진다.

<표 II - 2> 보통교부세 교부 내역

(단위 : 억원)

	기준재정 수입액(A)	기준재정 수요액(B)	재정부족액 (C=A - B)	보통교부세 (C×84.56)
합계	73,591	147,646	74,055	62,619
광역시	24,904	26,022	1,118	946
도부청	16,245	29,916	13,672	11,560
시	23,081	49,561	26,480	22,391
군	9,362	42,146	32,785	27,722

주 : 불교부단체는 제외

<표 II - 2>에서 서울특별시가 빠진 것은 不交付團體라는데 있다. 보통교부세는 재정력이 취약한 단체에 교부하는 일반보조금이므로 서울특별시와 같이 재정이 풍부한 단체에 대해서는 교부하지 않는게 원칙이다. 현행 제도

18) 1997년의 경우 조정률은 보통교부세의 총액 6조 2,619억원과 총재정부족액 7조 4,055억원의 비인 0.8456이다.

하에서는 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과한 지방자치단체에 대해서는 재원이 부족하지 않다고 판단하여 보통교부세를 교부하지 않는다<sup>19)</sup>. 이는 지역간 재정력의 불평등을 시정하려는 정책의 일환이다.

한편 자치구에 대해서는 앞에서 설명한 산정방식과는 다른 특례를 적용하고 있다. 동일한 기초자치단체인 시·군 처럼 개별적으로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 보통교부세를 교부하지 않는 것이다. 자치구는 특별시·광역시와 기준재정수요액과 기준재정수입액에 합산하여 산정하고 그 대신 자치구분까지 포함하여 해당 특별시와 광역시에 교부하는 自治區財源調整制度를 두고 있다(지방교부세법 제6조). 이는 시군과는 달리 자치구의 행정내용과 기능이 다르며 재정운영 측면에서도 예외적인 조치를 취하는 부분이 많다는 점을 감안한 결과이다.

### 第3節 現行 基準財政需要 算定方式

#### 1. 測定項目 및 測定單位

##### 가. 측정항목

지방교부세법 시행령 제5조에서 규정하는 현행 측정항목은 대략 다음과 같은 기준에 의하여 정해지고 있다<sup>20)</sup>.

19) 1997년 현재 불교부단체는 12개 단체가 있으며 대부분 수도권 지역에 집중되어 있다.

광역단체 : 서울특별시, 부산광역시, 경기도  
기초단체 : 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 군포, 용인

20) 박병희, "투자적 경비수요의 효과적 산정방안", "재정격차 완화를 위한 합리적인 재정조정제도 연구", 한국지방행정연구원, 1995, pp. 350~352.

첫째, 경비의 대표성을 고려한다. 지방자치단체 계층별로 총경비중 재정지출의 비중이 높은 사무를 대표성 있는 경비로 보고 지방예산의 과목구조와 연계하여 설정하고 있다. 경비의 종류에 따라서 재정지출의 비중은 매우 다르나 대략 1% 이상의 구성비중을 갖는 경비를 독립적인 측정항목으로 설정한다.

둘째, 경비의 특수성을 고려한다. 측정항목은 측정단위와 직접연계하여 기준재정수요액을 산정하게 된다. 따라서 각 費目에 해당하는 재정수요는 상호독립적으로 산정해야 함을 요구한다. 이는 재정수요를 대표하는 측정항목을 중복하여 설정할 경우 기준재정수요가 과대평가 혹은 과소평가할 수 있는 가능성을 미연에 방지하는데 있다. 동시에 공신력이 강하여 누가 적용해도 동일한 수치가 얻어지고 통계입수도 용이한 측정단위가 존재해야 한다. 이와 같은 관점에서 경비의 특수성이 고려되어야 하고 지방예산과의 연계성 등을 감안하여 설정한다.

셋째, 행정의 내용이나 기능의 차이를 고려한다. 행정사무의 내용과 재정지출을 살펴볼 때 특별시, 광역시, 도, 시, 군의 경우 행정의 내용이나 기능의 차이가 있게 마련이다. 이에 따라 현행 산정방식은 특별시분, 광역시분, 도분, 시분, 군분으로 구분하고 있다. 예컨대 읍면동비는 시·군분, 청소비나 소방비는 특별시·광역시·시·군분으로 구분하여 설정하고 있다. 다만 행정기능이 유사한 특별시와 광역시는 동일하게 적용하고 있다<sup>21)</sup>.

넷째, 경상적 경비와 투자적 경비로 구분하고 있다. 모든 측정항목은 경상적 경비를 포함하고 있으나 측정항목의 성격에 따라서는 투자적 경비도

21) 형식적인 이유로 행정기능상의 이유를 들고 있으나 실질적으로는 산정기술상의 어려움을 극복하려는 이유도 있다. 후술하겠지만 標準團體의 선정과 보정계수의 적용에 필요한 계량화작업이 서울특별시 하나만 가지고는 불가능하기 때문이다.

산정대상으로 삼고 있다. 예컨대 건물비, 사회복지비, 보건비, 청소비, 농업비, 환경위생비, 수산비 등 총 11개 측정항목은 경상적 경비와 투자적 경비를 동시에 고려하여 경비를 산정한다. 도로비 가운데 개설비와 포장비, 상·하수도비의 상·하수도 설치비 등도 실질적으로는 투자적 경비를 보전하는 측정항목들이다. 이런 관점에서 보면 인건비나 일반관리비, 지방의회비 등 몇몇 측정항목을 제외한 대부분의 사업성 측정항목은 경상적 경비와 투자적 경비를 모두 고려하여 재정수요액을 산정하는 것으로 보아야 할 것이다.

다섯째, 지방자치단체의 공통적인 행정수요가 아닌 개별 지역의 특수성에 의한 경비는 측정항목 대상에서 제외한다. 지방예산과목 가운데 공통적인 행정수요도 아니면서 단체별로 차이가 심한 지원 및 기타경비가 이에 해당한다. 구체적으로 지방채 상환경비, 국고반환금, 자치구에 교부하는 재원조정교부금 등을 제외하고 있다. 이것은 재정부족액을 대상으로 보통교부세를 배분해야 한다는 원칙에 근거한다.

<표 II - 3>에서 보는바와 같이 측정항목은 지방공공재를 원활하게 공급하는데 필수적으로 요구하는 경상적 경비와 최소한의 투자적 경비를 포괄하고 있다. 여기에는 지방공공재의 공급주체인 지방공무원의 인건비와 행정관서의 운영관리비를 비롯하여 소득재분배 및 후생수준에 직접적으로 영향을 주는 지방공공재인 사회복지, 생활보호, 보건, 청소, 환경위생, 공원녹지, 상하수도, 문화체육, 소방관련 재정수요를 반영하고 있다. 동시에 외부성을 내부화하거나 지역간 재정능력의 격차를 완화하는데 기여할 수 있는 도로, 하천, 관광진흥, 지역경제, 지역개발관련 재정수요 항목을 두고 있다. 이밖에 지역간 산업구조의 차이도 반영하면서 지역경제의 진흥을 목적으로 농업·수산·임업비를 설정하고 있다.

<표 II - 3> 측정항목 및 측정단위 현황

측정항목		측정단위
1. 지방의회비		지방의원 수
2. 지방선거비		선 거 구 수
3. 인건비	기본급여	지방공무원정원
	부담금	“
	정액수당	“
	복리후생비	공무원정원
4. 일반관리비		“
5. 교육훈련비		“
6. 읍면동비		읍면동 공무원정원
		동리 수
7. 공보비		인구 수
8. 징세비		가구 수
9. 건물비	경상적 경비	건물의 면적
	투자적 경비	공무원 정원
10. 사회복지비	경상적 경비	인구 수
	투자적 경비	“
11. 생활보호비		생활보호대상자 수
12. 보건비	경상적 경비	인구 수
	투자적 경비	“
13. 청소비	경상적 경비	인구 수
	투자적 경비	“
14. 환경위생비	경상적 경비	인구 수
	투자적 경비	“
15. 농업비	경상적 경비	농가 호수
	투자적 경비	경지면적
16. 수산비	경상적 경비	수산업 종사자 수
	투자적 경비	“
17. 임업비		임야면적
18. 공 원녹지비		공 원면적
19. 지역경제비	상공비	상공업종사자 수
	교통운수비	자동차 대수
20. 관광진흥비		인구 수
21. 도시계획비		“
22. 상수도비		급수인구



23. 하수도비		인구 수
24. 도로비	개설비	미개설도로의 면적
	포장비	비포장도로의 면적
	유지관리비	도로의 면적
25. 하천비	경상적 경비	하천의 연장
	투자적 경비	미개수하천의 연장
26. 지역개발비	경상적 경비	인구 수
	투자적 경비	행정구역 면적
27. 문화체육비	경상적 경비	인구 수
	투자적 경비	*
28. 민방위비		민방위대원 수
29. 소방비	경상적 경비	인구 수
	투자적 경비	*

기준재정수요액 산정에 이용하는 구체적인 측정항목을 정리하면 다음과 같다. 이들 측정항목들은 산정이 가능하도록 豫算科目과 연계하여 설정한다<sup>22)</sup>.

**지방의회비 및 지방선거비** 지방의회비는 시도·시군구 의원의 의회활동경비와 지방의회사무처의 사무경비, 업무추진비, 관서운영경비 등을 포함한다. 지방선거비는 선거가 없는 연도에는 기준재정수요액에 반영하지 않는다.

**인건비** 인건비는 양질의 지방공공재를 생산하는데 가장 중요한 생산요소비용의 성격을 갖는다. 여기에는 정규직 지방공무원의 봉급과 기말수당, 정근수당을 포함하는 기본급여와 퇴직금등 지방자치단체가 부담하는 각종 부담금, 기말수당 및 정근수당으로 이루어진 정액수당, 공무원의 후생증진과 實費補償 성격을 갖는 각종 복리후생비를 포괄하여 산정한다. 측정단위로

22) 이후의 설명은 다음 자료를 기초로 정리하였다.  
내무부, 1997 지방교부세 산정해설, 1997, pp. 168 ~ 235.

이용하는 공무원정원에는 사업소·출장소의 공무원정원까지 포함시키고 있다.

**일반관리비** 일반관리비는 지방행정의 원활한 운영에 필요한 각종 경비를 기준재정수요액에 반영하는 측정항목이다. 여기에는 지방세출 예산과목의 기획관리비, 내무행정비, 재무행정비를 고려한다. 그러나 예산과목의 공보비, 건물비, 읍면동비, 공무원교육원 관련경비는 따로 산정한다.

**교육훈련비** 교육훈련비는 중요한 인적자본으로서의 기능을 할 수 있도록 지방공무원의 자질을 향상시키는데 필요한 비용을 고려한 것이다. 그러나 자체교육과 관련한 경비는 제외하며 공무원교육훈련법에 규정한 경비만을 반영한다. 특히 지방세출 예산과목의 공무원교육 및 훈련비를 중점적으로 반영한다.

**읍면동비** 읍면동비는 읍면동 행정운영에 필요한 기관운영경비만을 반영하고 있다. 읍면동에 근무하는 지방공무원의 인건비는 측정항목의 인건비에서 반영하며 농업비나 임업비 등 사업비는 해당 측정항목의 재정수요에 포함시킨다. 한편 統理費에는 통장 및 이장의 수당, 통·반장 활동비를 반영한다.

**공보비** 각 지방자치단체의 정책홍보를 위한 인력·장비등과 관련한 경비, 반상회경비, 홍보관련 단체운영비를 포함시키고 있다.

**징세비** 지방세 징수와 관련한 제반 행정비용을 재정수요에 반영하는 측정항목이다. 징세비는 지방세출 예산과목의 재무행정비중 지방세징분야의 경비를 중심으로 산정한다.

**건물비** 건물비 가운데 경상적 경비는 청사·관사를 비롯하여 각종 사업소의 유지관리비, 지방청사 공제회비 등의 재정수요를 반영하고 있다. 반면에 투자적 경비는 청사, 지방의회 등 건물의 신·증축에 소요되는 경비를

산정한다.

**사회복지비** 경상적 경비는 지방세출 예산구조상 일반사회복지, 장애인복지, 부녀청소년복지, 사회복지시설 운영비를 산정한다. 투자적 경비는 사회복지시설의 신·증축에 소요되는 경비를 재정수요로 반영한다.

**생활보호비** 생활보호법에 의해 지정한 생활보호대상자의 지원비는 물론 영세민 구호사업 및 취로사업, 부랑인 및 행려환자 보호 등과 관련한 제반 경비를 재정수요로 반영하는 측정항목이다. 생활보호비는 지방세출 예산구조상 저소득주민보호, 부랑인보호 등의 경비로 산정한다.

**보건비** 보건비중 경상적 경비는 보건소나 보건지소의 운영관리, 방역업무, 가족계획사업, 식품위생행정 등 보건 및 위생관리와 관련한 수요를 반영한다. 투자적 경비는 보건소, 보건지소, 보건진료소 등 보건시설의 신·증축과 관련한 수요를 산정한다.

**청소비** 청소비 가운데 경상적 경비는 쓰레기처리와 관련한 경비를 산정하는 것으로 쓰레기의 수거·운반경비, 환경미화원의 인건비, 공중화장실 유지관리비 등을 포함한다. 투자적 경비는 청소장비구입비 및 쓰레기매립장의 설치경비 등과 관련한 수요를 반영한다.

**환경위생비** 경상적 경비는 환경위생사무와 관련한 제경비를 포함하여 糞尿처리시설과 하수처리시설의 유지관리비의 재정수요를 반영하는 측정항목이다. 환경위생비의 투자적 경비는 분뇨처리시설과 하수처리시설의 신·증축에 대한 재정수요이다.

**농업비** 農産관리, 糧政관리, 농업시험연구, 농민교육과 관련한 경상적 경비를 반영한다. 투자적 경비는 농업용수개발, 축산조성시설, 농산관리시설비를 반영하고 있다.

**수산비** 수산비중 경상적 경비는 어업관리, 수산증식, 官公船운영, 방조제

관리비용 등의 해양수산행정과 관련한 수요를 산정하는 측정항목이다. 투자적 경비는 양식어장개발, 어항시설관리, 양식기반시설 등의 재정수요를 반영하고 있다.

**임업비** 임업비는 산림관리, 조림방재관리, 산불방지 등의 재정수요를 산정한다

**공원녹지비** 공원녹지비는 임업비, 도시개발비, 지역개발비 가운데 공원 녹지와 관련있는 녹지관리비, 도시공원관리비 등의 재정수요를 반영한다

**지역경제비** 지역경제비는 상공비와 교통운수비로 양분하여 재정수요를 산정하고 있다. 상공비는 지역경제 및 상업, 그리고 에너지관리에 필요한 제반경비, 중소기업진흥에 필요한 행정경비 등을 반영하는 측정항목이다. 교통운수비는 교통안전시설의 유지관리, 운수관리비 등의 재정수요를 반영한다.

**관광진흥비** 유원지개발, 관광지·전적지·유원지의 유지관리에 필요한 경비를 산정한다.

**도시계획비** 도시계획관리, 주택사업 등과 관련한 수요를 산정하는 측정항목이다. 여기에는 도시기본계획의 수립 및 조정, 도시계획 용도지역지구조성, 재개발사업의 관리, 도시개발사업의 시행에 필요한 제반 재정수요를 반영하고 있다.

**상수도비** 생산원가보다 낮게 책정되어 있는 상수도요금의 현실을 반영하여 재정수요를 보전할 수 있도록 설정한 측정항목이다. 구체적으로 상수도 보호구역의 유지관리, 상수도 송배수관과 취배수지 시설관리비 등을 반영하고 있다.

**하수도비** 하수도 행정경비 및 관리시설비 등의 재정수요를 산정한다. 하수도종합계획의 수립, 하수공사 시공감독, 하수도시설의 보수·유지관리, 하수도관 설치비용이 해당한다.

**도로비** 신규도로의 개설이나 기존도로의 포장·유지관리비를 산정한다. 구체적으로 도로비중 개설비는 도시계획구역내에서는 도시계획에 기초하여 미개설·미확장된 도로를, 기타구역에서는 미개설된 구간의 도로를 개설하는데 소요되는 재정수요를 반영한다. 한편 포장비는 지방자치단체가 관리하는 법정도로중 미포장도로에 대한 포장수요를, 유지관리비는 지방자치단체가 관리하는 도로의 유지관리비용과 修路員의 인건비에 관한 재정수요를 산정하고 있다.

**하천비** 경상적 경비는 하천의 유지보수와 관련한 배정수요를 반영하고 있다. 투자적 경비는 지방하천 준용하천 改修등의 경비를 재정수요로 흡수하도록 조치하고 있다. 그러나 직할하천은 산정대상에서 제외한다.

**지역개발비** 경상적 경비는 지역계획관리, 자연보호, 특수지역개발, 주민숙원사업을 추진하는데 필요한 재정수요를 반영하는 측정항목이다. 투자적 경비는 새마을사업과 지역개발사업, 興興지역개발사업에 필요한 투자수요를 산정함으로써 지역의 특수성을 가장 많이 반영하는 측정항목이다.

**문화체육비** 문화체육비중 경상적 경비는 문화예술, 체육진흥, 문화재관리 등에 필요한 재정수요를 산정한다. 투자적 경비측면에서는 문화재보수, 지방체육시설, 문화회관 건립에 필요한 투자재원을 반영하고 있다.

**민방위비** 민방위비는 민방위시설장비의 확보, 민방위대피소 신축등 투자적 경비와 민방위대원 교육 및 편성관리, 민방위시설 유지관리에 필요한 경상적 경비를 망라한 모든 경비를 산정한다.

**소방비** 경상적 경비는 소방서(소방파출소)의 운영비와 교육비, 피복비, 급식비 등의 재정수요를 산정한다. 투자적 경비는 소방청사의 확보, 소방장비의 구입, 소방공동시설비 등에 필요한 재정수요를 반영하고 있다.

#### 나. 측정단위

측정단위는 측정항목과의 상관관계를 고려하여 선정하고 있다. 현재 측정단위는 각 측정항목에 대응하여 47개 항목이 있으며 이 가운데 인구(17개), 공무원정원(8개)이 과반수를 점하고 있다. 측정단위로 이용하는 통계자료는 공신력이 있고 누가 조사해도 동일한 수치를 얻을 수 있으며 용이하게 자료를 입수할 수 있어야 한다. 이 조건은 실적치를 사용하지 않으면서 기준재정수요액을 객관적이고 공정하게 산정하는데 대단히 중요한 기준이다. 재정지출의 실적치를 측정단위로 이용하지 않는 것은 지방자치단체가 전략적인 행위를 통하여 과도하게 교부받지 못하도록 방지하는데 있다. 현행 기준재정수요액 산정방식은 이 기준을 만족시킬 수 있도록 제도적 보완장치를 마련하고 있다.

구체적으로 不交付團體를 포함한 모든 지방자치단체는 지방교부세법 시행령 제5조 제2항에 의거하여 전년도 10월 31일까지 측정단위에 이용하는 통계자료를 내무부장관에 제출하여야 한다(동법 시행규칙 제2조). 제출자료는 사전점검과 사후점검을 병행하여 신뢰성을 최대한 확보하고 있다. 예컨대 특별시·광역시는 자치구 및 군의 자료를, 도의 경우는 시·군의 자료를 사전에 검사하여 그 의견을 첨부하여야 한다(동법 시행령 제3조 제1항 및 제2항). 대신 시·도가 제출한 자료는 내무부가 사전점검한다.

사전점검은 자료작성의 충실도, 中央統計資料와의 일치도, 자료작성의 허위여부 등을 중점적으로 확인하는 방식으로 진행한다. 물론 사후점검도 시행하고 있는데, 각 지방자치단체의 장은 제출자료를 기재한 臺帳을 비치·보관토록 규정하고 있다. 만약 지방자치단체가 부당하게 지방교부세를 교부받을 목적으로 통계자료를 과장하거나 허위로 작성한 경우에는 부당액을 반환 혹은 감액조치할 수 있는 제재규정을 두고 있다(지방교부세법 제11조 제

1항) 이와함께 초기단계부터 통계작성의 정확성을 높이기 위하여 자료 작성자, 대조자, 확인관을 분명히 하는 통계자료의 실명제를 시행하고 있다.

측정단위로 이용하고 있는 통계자료는 법령에 근거한 통계, 조사보고에 의한 통계, 설치대장에 의한 통계로 구분할 수 있다. 법령에 의한 통계로는 지방의회의원수, 지방공무원수, 統理수, 행정구역면적 등이며, 조사보고에 의한 통계에는 정부기관이 정식조사한 자료를 이용하는 것으로 인구수, 가구수, 경지면적, 수산업종사자수, 상공업종사자수 등이 이에 해당한다. 마지막으로 건물면적, 도로면적 등 건물대장이나 도로대장과 같이 설치대장에 근거하여 작성하는 측정단위가 있다. 한편 광역자치단체에 적용하는 측정단위들은 도로, 공원, 하천관리와 같이 사무배분이 명백한 경우를 제외하면 해당 지역 기초자치단체의 측정단위를 합산하여 적용함을 원칙으로 한다.

1997년 현재 기준재정수요액 산정에 적용한 측정단위의 자료원천을 정리하면 다음과 같다.

**지방의원수 및 선거구수** 1996년 6월 30일 기준으로 공직선거 및 선거부정방지법(제 20조, 제22조, 제23조, 제26조)의 규정에 의해 해당 지방자치단체의 지방의회 의원정원과 선거구수이다. 이에 따르면 지방의원수와 선거구수는 광역의회와 기초의회로 구분하여야 하며 특별시 및 광역시는 광역의회와 기초의회를 합한 수치를, 도는 광역의회, 시·군은 기초의회를 대상으로 자료를 작성해야 한다.

**공무원 정원** 지방자치법의 규정에 의한 해당 지방자치단체의 공무원 정원이다. 1996년 6월 30일 현재기준으로 '96 상반기 공무원 定·現員 인사통계결과에 근거, 지방공무원과 국가공무원으로 구분하여 작성한다. 복리후생비나 건물비의 경우 지방공무원 및 국가공무원의 정원을 측정단위로 사용하

나 측정항목에 따라서는 공무원 정원의 일부만을 사용하기도 한다. 예컨대 일반관리비는 읍·면·동의 공무원 정원을 제외하는 대신 읍·면·동비에 적용하며 교육훈련비는 6~9급 공무원 정원만을 측정단위로 하고 있다.

**통리수** 지방자치법에 의하여 해당 지방자치단체의 조례로 정한 통·리수로 산정한다.

**가구 및 인구수** 법령상 공식적으로 전국을 통하여 일제히 조사한 최근 통계치를 이용하도록 규정하고 있으나 실제로는 1996년 6월 30일 현재기준 住民登錄法에 의거한 주민등록상의 가구수와 인구수로 하고 있다. 그러나 인구수를 측정단위로 하는 측정항목이라 해도 청소비(경상경비), 도시계획비, 소방비는 도시계획구역내의 인구수를 기준으로 한다. 이는 전체 인구수를 적용할 경우 해당 측정항목의 경비가 과대산정 할 우려가 높는데 따른 것이다.

**건물의 연면적** 지방자치단체 財務會計規則에 의거 해당 지방자치단체가 관리하는 공유재산 가운데 건물대장에 등재되어 있는 건물의 연면적을 지칭한다. 구체적으로 지방자치단체가 직접운영 혹은 위탁관리하고 있는 공공청사, 사업부대시설, 사회복지시설, 보건시설, 문화시설, 체육시설, 소방시설의 연면적이 이에 해당한다. 이 중 특정목적이나 사업의 추진을 위하여 설립한 사업부대시설로는 공무원교육원, 농민교육원, 지도소, 상수도취수장, 공원대표소 등이 있으며 사회복지시설로는 아동복지시설, 노인복지시설, 부녀복지시설, 심신장애자시설 등이 조사대상 건물에 포함된다<sup>23)</sup>.

**생활보호대상자수** 생활보호법(제 17조)에 의거 1996년 1월 1일 현재 지정된 생활보호대상자를 대상으로 작성한다. 구체적으로 居宅保護, 施設保護

23) 이밖에 보건시설은 보건소 및 보건지소의 면적, 문화시설은 시민회관, 도서관, 문예회관의 면적, 체육시설은 야구장, 실내수영장등 해당 지방자치단체가 유지·관리하는 공공체육시설이 해당한다.



自活保養對象者이다. 그러나 醫癩扶助 대상자는 제외한다.

**농가호수 및 경지면적** 농림수산부가 조사한 「95 농업기반조성사업 통계연보」에 수록되어 있는 농가호수와 경지면적 통계치를 이용한다.

**수산업 종사자수** 1995년말 현재기준으로 해양수산부가 발표한 「漁船勢力統計調査」에 근거하여 작성하고 있다. 수산업 종사자수에는 연안어업 및 內水面에 종사하는 가구를 대상으로 한다.

**임야면적** 임야면적은 1995년말 현재기준 산림청이 발표한 「96 山林基本統計資料」를 근거로 작성한다. 국가가 관리하는 국유림은 제외하며 공유림과 사유림의 면적을 대상으로 한다.

**공원면적** 공원면적은 1996년 1월 1일 현재기준으로 자연공원법 및 도시계획법에 근거하여 지정한 공원을 대상으로 한다. 공원의 면적은 공원의 형태에 따라 적용단체를 달리하여 산정하고 있다. 예컨대 특별시·광역시와 시는 都市公園, 도는 도립공원, 군은 군립공원과 도시공원을 측정단위의 대상으로 한다.

**상공업 종사자수** 상공업 종사자수는 1995년 4월 30일 현재기준으로 노동부가 발표한 「95 사업체 노동실태조사보고서」를 근거로 작성한다. 그러나 상공업 종사자수에 대한 공식통계가 없기 때문에 근로기준법(제14조)에 규정한 5인 이상의 사업체를 대상으로 작성한다.

**자동차대수** 자동차 보유대수는 1996년 6월 30일 현재기준으로 건설교통부에 보고한 내용을 근거로 작성한다. 승용차, 버스, 화물차, 특수차를 대상으로 산정하며 2輪車는 제외하고 있다.

**급수인구** 상수도비에 적용하는 급수인구는 지방자치단체가 관리하는 상수도시설 가운데 水道法の 규정에 따르며 상수도 결산보고서상 1996년 5월 1일 현재기준으로 해당 상수도시설에서 물을 공급받는 인구수를 대상으로

한다. 그러나 농촌지역의 간이상수도 급수인구는 제외하고 있다.

**도로비와 관련한 측정항목** 도로비와 관련한 측정단위는 미개설도로의 면적, 비포장도로의 면적, 도로면적으로 구분하여 작성하고 있다. 그러나 고속도로와 有料都市高速道路는 제외하며 관리기관에 따라 측정단위의 대상을 달리한다. 특별시·광역시는 국도와 특별·광역시도를, 도는 지방도, 시는 국도·지방도·시도, 군은 군도·농어촌도로를 작성대상으로 한다.

이러한 기준하에서 미개설도로의 면적은 도로법 및 도시계획법의 규정에 의한 도로 가운데 미개설도로의 연면적을 대상으로 한다. 반면에 비포장도로의 면적과 도로의 면적은 도로대장에 등재되어 있는 도로 가운데 해당 지방자치단체장이 관리하는 비포장도로와 도로의 면적을 작성대상으로 한다.

**하천의 연장** 하천연장은 1995년말 현재기준으로 하천대장에 등재되어 있는 하천 가운데 해당 지방자치단체장이 관리하는 하천의 연장을 작성대상으로 하고 있다. 따라서 특별시·광역시는 직할하천, 지방하천 準用河川, 도는 직할하천과 지방하천, 시·군은 준용하천의 연장을 측정단위의 대상으로 한다. 未改修河川 역시 전술한 하천의 연장과 동일한 방법으로 작성한다.

**행정구역면적** 지방자치법의 규정에 의거하여 해당 지방자치단체 관할구역의 면적을 작성대상으로 한다.

**민방위대원수** 민방위대원의 수는 민방위기본법에 따라 해당 지방자치단체가 편성하여 내무부에 보고한 내용을 근거로 작성한다.

한편 <표 II - 3>에는 표시되어 있지는 않지만 보정계수를 산정하는데 이용하고 있는 측정단위가 있는데, 낙후지역의 면적이나 해안선 연장 등이 대표적인 예이다. 낙후지역은 오지지역과 도서지역으로 구분하며 각각 奥地開發促進法(제4조)과 島嶼開發促進法(제4조)에 근거하여 대상지역을 선정한

다. 이들 지역은 지역개발비를 보정하는데 이용하고 있다. 수산비를 보정하는데 이용하는 해안선연장은 해안에 連接된 읍면지역을 대상으로 한다. 자료는 地籍公簿나 지방자치단체의 통계연보에 기초하여 작성하고 있다. 현행 기준재정수요 산정방식이 오지지역과 도서지역의 면적, 해안선연장을 보정하는 것은 자연적·지리적 조건에 의한 지역특성을 반영하려는 정책적 산물이다.

## 2. 單位費用의 算定

단위비용은 행정 및 경제여건의 변화를 수용하여 산정한다. 따라서 단위비용은 매년도 기준재정수요액 산정시 변동하기 마련이다. 그렇다 해도 단위비용을 적용할 수 있는 일정한 기준은 있어야 할 것이다. 현행 산정방식은 ‘지방자치단체 예산편성기본지침’에서 정한 단가와 해당 지방자치단체의 예산편성 현황을 근거로 개별 측정항목의 단위비용을 原價計算的 방법으로 산정하고 있다. 그러나 원가계산방식으로 지방공공재의 공급비용을 산정할 경우에는 지방자치단체가 처해 있는 상황에 따라 발생하는 각 측정항목별 비용의 격차를 사상할 우려가 있다. 따라서 특별시, 광역시, 도, 시, 군으로 유형화하고 측정항목별로 지리적, 사회문화적, 경제적 측면에서 평균적인 위치에 있는 지방자치단체를 추출한다. 예컨대 광역시, 도, 시, 군별로 산술평균하여 얻은 인구수가 표준인구이며 표준인구수에 근접한 지방자치단체를 假想的인 표준단체로 설정하는 방식이다.

결국 標準團體란 행정규모가 각 유형별 지방자치단체의 평균적인 수준에 가까운 단체를 가상적으로 선정한 것임을 알 수 있다. 이밖에 표준단체는 다음의 조건을 구비하여야 한다. 첫째, 일정한 인구와 면적을 가지는 단체, 둘째 지리적 또는 자연조건이 특별한 상태에 있지 않은 단체, 셋째 인구가

급증하거나 급감하지 않는 등 사회경제적 조건이 안정적인 상태를 유지하는 단체이어야 한다.

<표 Ⅱ - 4>는 표준단체 선정에 필요한 측정단위의 기본통계를 정리한 것인데, 일차적으로 유형별 기본통계치에 근접해 있는 지방자치단체가 표준단체로 선정될 수 있는 조건을 구비하고 있다고 보아야 할 것이다. 원칙적으로는 측정항목별로 표준단체를 선정해야 하나 이렇게 하면 선정방식이 통제불가능할 정도로 복잡해지는 어려움이 있다. 따라서 실제로는 지방자치단체 가운데 평균치에 가장 근접한 측정항목의 頻度가 많은 몇 개의 단체를 선정하여 표본단체의 대상으로 삼고 있다. 즉, 모든 지방자치단체의 측정단위를 파악하여 이를 근거로 유형별로 구한 평균치가 <표 Ⅱ - 4>의 기본통계치인데, 이 기본통계치와 유사한 값을 많이 갖는 지방자치단체들을 표준단체의 대상으로 선정한다<sup>24)</sup>.

단위비용의 개념을 재확인해 보면 표준적인 행정과 표준적인 시설을 갖춘 가상의 표준단체가 표준적인 사무를 적절하게 수행하는데 요구되는 측정단위당 경비이다. 類型別로 표준적인 조건을 구비한 가상의 지방자치단체가 표준적인 사무와 시설로 지방공공재를 공급하는데 소요되는 1單位當 供給費用이 단위비용인 것이다. 그러나 이러한 추상적인 개념을 실제 단위비용의 산정에 적용하여 현실화하기 위해서는 ‘표준적’인 시설과 사무도 측정 가능하여야 한다.

24) 현재 표본단체는 3개 광역시(대구, 광주, 대전), 4개 도분청(강원, 경남, 충남, 전북, 경북), 4개 시(광명시, 속초시, 동영시, 논산시), 4개 군(옥천군, 순창군, 영암군, 예천군), 7개 자치구(대구 동구·달서구, 인천 남구, 광주 남구·광산구, 대전 동구·대덕구) 총 22개 단체에 이르고 있다.

<표 II - 4> 표준단체의 기본통계치

표준항목		특별시	광역시	도	시	군
1. 기본현황	인구수	10,434	2,261	2,699	210	70
	가구수	3,406	679	837	65	22
	행정구역 면적	605,780	726,100	10,586,400	125,500	647,800
	시군구 수	25	8	시8,군10	-	-
	읍면동수	528	147	281	16	10
	동리수	16,450	4,210	6,590	360	250
	반 수	122,792	21,808	26,750	1,910	840
2. 지방의회	지방의원 수	953	231	71	22	13
	- 시의원	153	39			
	- 구의원	32	24			
	선거구 수	659	180	64	19	12
3. 공무원 수	총공무원 수	54,520	10,130	3,370	1,060	660
	- 국가공무원	100	150	140	30	45
	- 지방공무원	54,420	9,980	3,230	1,030	615
	근무지별					
	- 본청	43,130	7,960	3,370	800	390
- 읍면동	11,390	2,170	-	260	270	
4. 사회복지	생활보호 대상자수	99	42.6	93.8	3.6	4.4
	급수인구 수	10,434	2,173	-	189	24
5. 산업경제	농가호수	2,736	12,000	160,100	2,570	9,470
	경지면적	2,190	14,580	212,000	2,950	13,000
	상공업종사자	1,927	276	317.8	28.3	6.5
	자동차 대수	2,105	436	526	44	12
	수산업 종사자	-	2,190	21,900	450	1,470
	임야면적	15,960	22,800	657,000	6,200	44,100
	도시계획구획내 인구	10,434	-	-	-	29.8
	공원면적	143,100	48,600	494,500	6,104	3,111
6. 도로	관할도로면적	29,650	30,370	8,880	2,790	2,070
	포장도로면적	27,890	16,500	8,410	2,500	840
	미포장도로면적	1,760	13,870	470	1,980	220
7. 하천	관할하천연장	238,000	107,440	430,300	42,800	76,500
	관리하천연장	238,000	107,440	430,300	42,800	76,500
	미개수하천연장	1,800	44,300	59,400	15,900	93,200
8. 민방위대원 수	1,761	3,469	394.5	32.8	9.1	

標準施設은 표준단체와 달리 평균적인 수치를 근거로 하지 않고 몇가지 기준에 근거하여 설정한다. 표준시설은 지방자치단체가 보편적으로 운영하고 있거나 운영하여야 할 시설을 대상으로 선정하고 있다. 표준시설을 설정하는 기준으로는 첫째, 법령에 의거 지방자치단체가 설치·운영해야 할 시설 둘째 중앙정부에서 지방자치단체에 설치·운영을 장려하는 시설 셋째 국고보조사업으로 지방재정에서 지출해야 하는 시설 가운데 보편적인 시설 넷째 각급의 지방자치단체가 보편적으로 보유하고 있거나 지속적으로 설치 운영해야 하는 시설이다. 이 기준에 부합하는 표준시설은 지방청사를 비롯하여 보건시설, 환경위생시설, 사회복지시설, 문화시설, 체육시설 등이 해당한다.

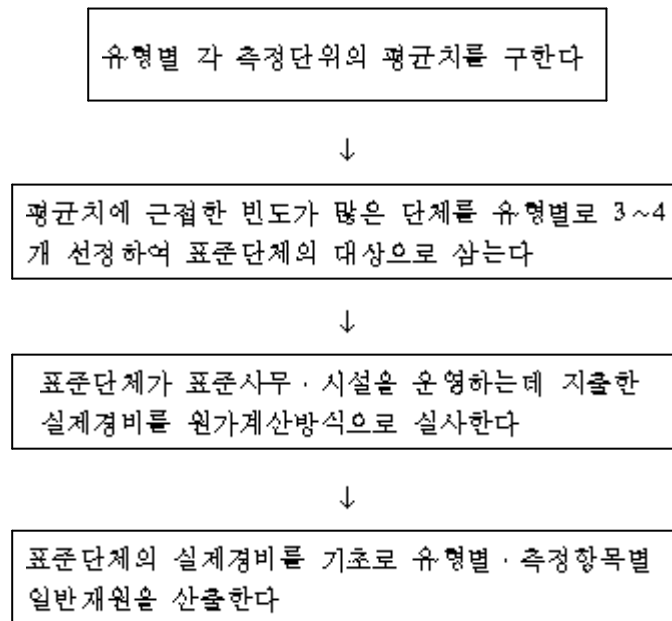
한편 標準事務는 먼저 법령에 근거하여 모든 지방자치단체가 의무적으로 수행해야 하는 사무이다. 만약 법령의 근거가 없는 사무라면 보편적으로 수행하고 있는 사무를 표준사무의 대상으로 선정할 수 있다. 표준사무는 표준단체의 기초인 인구규모와 기본통계의 제약하에서 적정한 사무량을 책정하는데 의의가 있다. 현행 산정방식은 지방자치법 시행령 제8조(지방자치단체의 종류별 사무)와 지방예산편성지침에 의한 재정운용방침을 같이 고려하여 표준사무를 선정하고 있다.

표준사무와 표준시설을 선정하면 표준단체의 각 측정항목별 경비(일반재원 소요액)를 原價計算方式으로 산출할 수 있다. 단위비용은 이 일반재원 소요액을 측정단위의 수치로 나누어 산정한다.

$$\text{단위비용} = \text{표준단체의 (측정항목별 일반재원 소요액} \div \text{측정단위 수치)}$$

교육훈련비를 예로들면 표준단체를 대상으로 直接實査하여 산출한 교육훈련비의 일반재원에 6~9급 공무원수를 나눈 값이 단위비용이다.

지금까지 기술한 단위비용의 도출과정을 단계 별로 정리하면 다음과 같다.



### 3. 補正係數

현행 기준재정수요 산정방식은 해당 지방자치단체의 기준재정수요액이 현저히 불합리하게 이루어졌을 경우에는 일정한 방식으로 보정을 가하여 획일성을 완화시키는 내부시스템을 마련해 놓고 있다. 즉, 島嶼·僻地地區의 특수성, 낙후지역의 개발로 지역간 균형있는 발전을 촉진할 필요가 있는 경우에는 단위비용을 보정하여 기준재정수요액을 산정할 수 있다(지방교부세

법 제7조 제3항), 사실 일률적인 측정단위나 단위비용을 적용해서는 현실에 적합한 재정수요액을 산정하기란 불가능하다. 때문에 이론적으로 가상의 표준단체의 재정수요액과 현실에 존재하는 지방자치단체의 재정수요액 간 격차를 보정하는 방법을 강구해야 한다. 이런 의미에서 보정계수의 적용은 지방교부세의 存立根據인 자원보장과 지역간 재정력 격차의 완화기능을 수행하는데 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

측정항목의 단위당 경비에 차이를 가져오는 요인 가운데는 각 지방자치단체의 정책결정에서 기인할 수도 있지만, 이 조건이 일정하다면 지리적·사회경제적 조건 등 객관적인 요인으로부터 발생할 수도 있다. 기준재정수요액을 보정한다는 것은 이 객관적인 조건에 의하여 파생하는 재정수요의 격차를 완화시킨다는 의미를 내포한다. 그러므로 보정방법도 객관적인 요인을 대상으로 해야 하는데 총 47개 항목 가운데 39개 측정항목을 대상으로 보정을 가하고 있다<sup>25)</sup>.

현행 보정방법은 크게 수치보정방법과 수요가산방법을 이용하고 있다. 需要加算方法은 기초수요액이 아닌 보정수요액을 보정하는 것으로 도세징수교부금과 교육비특별회계전출금이 이에 해당한다. 수치보정이란 현행 산정방식에서 측정단위의 수치에 대한 보정을 의미한다. 여기서는 기초수요액과 관련한 보정방법만을 기술하기로 한다.

數値補正方法은 기준재정수요액의 기본인 (측정단위의 수치×단위비용)이 갖는 산정상의 불합리성을 보완하는데 있다. 지리적 혹은 사회경제적 요인에 의해 단위수치의 多少가 발생하며 이로 인하여 동종의 유사단체에서도 기준재정수요액이 차이가 날 수 있다. 동일한 군단위 지방자치단체라 해도

25) 보정이 이루어지지 않는 측정항목에는 지방의회비, 지방선거비, 교육훈련비, 생활보호비, 청소비(투자), 도로비(포장비·유지관리비)가 있다.



인구가 많은 지역은 그렇지 않은 단체에 비하여 인구를 측정단위로 하는 측정항목의 재정수요가 과대평가받을 소지가 있는 것이다. 인구가 많은 지역은 대체로 지역개발수준이 높은 지역이므로 이렇게 되면 지역간 재정능력의 격차를 오히려 확대하는 모순에 직면할 수 있다. 한편 인구가 증가할 수록 측정항목의 경비가 감소한다는 이른바 규모의 경제가 현실적으로 작용한다는 점도 한 부분을 차지한다.

보정계수를 적용해야 하는 객관적인 조건에는 인구 이외에도 공무원수, 시설물의 보유상태, 지리적 여건, 지역개발수준 등이 있다. 따라서 보정방법도 이들 요인들을 완화할 수 있도록 표준예산, 표준정원, 표준시설, 표준률, 낙후지역을 기준으로 보정계수를 도출하여야 한다. 여기서 실제치가 아닌 표준예산, 표준정원, 표준시설, 표준률을 이용하는 것은 지방자치단체의 전략적 행위를 배제하기 위함이다. 해당 지방자치단체가 처해있는 객관적 조건으로 미루어 볼때 적정하다고 판단한 예산이나 공무원수 등을 기준으로 보정하는게 타당하다고 판단한 것이다. 만약 특정의 지방자치단체가 표준정원을 초과하여 공무원을 운영하고 있다면 이는 예산집행의 비효율성을 드러낸 것으로 판단할 수 있다. 이런 상황에서 실제 공무원수를 그대로 측정단위로 이용할 경우에는 지방재정의 효율성을 저하시키는 결과를 가져온다. 따라서 실제치가 표준치를 벗어난 경우에는 적정수준에 근접할 수 있도록 조정해주어야 하는데, 이것이 보정계수이다.

그런데 적정수준이라고 판단할 수 있는 기준을 현행 산정방식은 2가지로 설정하고 있다. 하나는 특정 지방자치단체가 처해있는 객관적인 조건으로 미루어 볼때 적정하다고 판단할 수 있는 수준이 있다. 다른 하나는 동종의 단체와 비교해서 적정하다고 판단할 수 있는 수준이다. 현행 산정방식은 그 기준을 재정수요를 결정하는 요소를 분석하여 선정하지 않고 계량모형을 이

용하고 있다<sup>26)</sup>. 즉, 동종단체의 지방자치단체를 대상으로 당해년도 측정항목을 종속변수로 하는 회귀분석(OLS)을 실시함으로써 표준예산, 표준정원, 표준시설, 표준률을 산출하는 標準模型方式을 적용하고 있다. 이렇게 하면 해당 자치단체의 표준수치를 도출할 수 있으며 이 표준수치를 가지고 동종단체의 평균치를 계산할 수 있다. 그러면 이를 기준으로 해당 및 동종단체의 실제 재정지출액과 비교하여 증액 또는 감액하는 보정기법을 적용할 수 있는 것이다.

이는 일종의 단계보정으로 표준예산액을 기준으로 上下로 다단계화 하여 보정하는게 원칙이다. 예컨대 표준예산액 이하의 실제 재정지출액과 이상의 실제 재정지출액을 각각 3~5단계(총 6~10단계)로 구분하여 이하 혹은 이상인 경우에는 단계별 다른 비율로 증액 혹은 감액하는게 보정원칙에 부합하는 기법이다. 그러나 우리나라는 이 정도 수준까지 세분화하지는 않고 단지 표준예산액의 이하 혹은 이상의 2단계로 구분하여 증액 혹은 감액하는 보정기법을 적용하고 있다. 이런 의미에서 현행의 보정방식은 부분적인 段階補正으로 볼 수 있다. 어쨌든 보정의 기준인 표준수치를 추정하는 계량기법은 현행산식에서 대단히 중요한 위치를 차지한다.

### 가. 표준예산을 이용한 보정계수 산정

標準豫算을 이용한 보정방법은 측정단위가 증가할 수록 1단위당 경비가

26) 전자의 방법으로 재정수요를 보정하는 것을 要素分析方式이라 한다. 요소분석 방식은 1990년까지 기준재정수요산정에 적용했던 보정방식으로 수요가 增減한 부분을 (측정수지×보정단가) 공식으로 보정수요액을 산출한다. 따라서 요소분석방식을 이용한 기준재정수요액은 현행제도와 달리  $\sum(\text{측정수지} \times \text{단위비용}) + (\sum \text{보정수요})$ 로 표기할 수 있다. 반면에 현행의 표준모형방식은 계량모형으로 표준화개념을 현실화시켜 보정계수로 산정하고 이를 측정단위의 수지에 적용함으로써 재정수요를 가감하는 방식이다. 이 원리에 따르면 기준재정수요액은  $\sum(\text{측정수지} \times \text{보정계수} \times \text{단위비용})$ 으로 산정한다.

감소한다는 규모의 경제원리를 받아들여 여기에 해당하는 측정항목을 대상으로 보정한다.

<표 II - 5> 표준예산액을 이용하여 보정하는 측정항목

측정단위	측정항목
인구수	공보비, 사회복지비(경상), 보건비(경상), 정 소비(경상), 환경위생비(경상), 관광진흥비, 도시계획비, 지역개발비(경상), 문화체육비, (경상), 소방비(경상)
가구수	징세비
건물면적	건물비(경상)
농가호수	농업비(경상)
임야면적	임업비
상공업종사자 수	상공비
자동차 대수	교통운수비
하천연장	하천비(경상)
민방위대원 수	민방위비
도시계획구역내 인구	정소비(경상), 도시계획비

이러한 특성을 갖는 측정단위로는 대표적으로 인구를 들 수 있다. 이외에 도 가구수, 건물규모, 농가호수, 임야면적, 상공인수, 자동차 대수, 하천연장, 민방위대원수 등 20개에 달하는 측정항목은 표준예산액을 근거로 보정계수를 구한다.

표준예산액을 이용하여 재정수요를 보정하기 위해서는 1차적으로 표준예산을 도출하는 작업이 선행되어야 한다. 결론부터 말하면 표준예산액은 회귀분석(OLS)을 이용하여 산정하고 있다. 즉, 회귀분석으로 추정된 趨勢線은 독립변수와 종속변수의 평균치를 통과한다는 이론적 근거를 기초로 동종 지방자치단체의 표준예산액을 구하는 것이다. 측정단위를 독립변수로, 측정항목을 종속변수로 놓고 특별·광역시, 도, 시, 군별로 회귀식을 추정한다. 그

리고 나서 회귀식으로부터 類型別・類型內 각 지방자치단체의 추정 예산액을 구할 수 있는데 이것이 해당 단체의 표준예산액이다. 그리고 동종단체 표준 예산액의 평균치를 동종단체의 표준예산액으로 간주한다. 이 과정을 예를 들어 설명하면 보다 분명하게 이해할 수 있다.

1997년도 기준재정수요액 산정시 측정단위를 인구수로 하는 측정항목의 재정수요액의 보정에 적용한 OLS 추정식은 다음과 같다.

특별·광역시 :	$\ln y_i = 14.189145 - 0.195423 \ln p_i$
도 본 청 :	$y_i = 40549 - 0.002858 p_i$
시 :	$\ln y_i = 14.490358 - 0.259032 \ln p_i$
군 :	$\ln y_i = 15.920267 - 0.395901 \ln p_i$

여기서  $i$ 는 유형내에 속하는 지방자치단체를 가리킨다. 예컨대 도본청을 예들들면  $p$ 는 9개 도의 총인구이며  $y$ 는 공보비등 인구관련 10개 측정항목의 도본청 합산액, 하첨자  $i$ 는 9개 도본청을 표기한 것이다. 상기 추정식에 개별 도본청의 인구를 대입하면 11개 측정항목의 추정치, 즉 개별 도본청의 인구관련 표준예산액  $y_1, y_2, \dots, y_9$ 를 얻을 수 있다. 이것이 해당 지방자치단체의 표준예산액이다. 그리고  $(\sum y_i / 9)$ 로부터 동종단체 표준예산액의 평균치를 구할 수 있다.

상기방식으로 구한 표준예산액을 이용하여 보정계수는 다음 공식으로 산정할 수 있다.

보정지수 = 해당 단체의 1단위당 표준예산액 ÷ 동종단체의 1단위당 표준예산액 평균
---

여기서 주의해야 할 점은 표준예산모형은 지방자치단체의 실제 재정지출 자료를 이용하기 때문에 과다지출 혹은 과소지출을 행한 지방자치단체의 자료가 여과없이 그대로 추정결과에 반영된다는 사실이다. 特異性(outlier)이 존재하는 자료를 분석자료로 이용할 경우 豫則値間 偏差가 확대된다는 것인데, 이 문제는 최저보정계수와  $i$ 라는 조정계수를 가지고 편차를 축소하고 있다. 최저보정계수는 인구, 재정능력, 자연조건에 상관없이 모든 지방자치단체가 공공서비스를 제공하는데 최소한도로 필요하다고 판단한 재정규모이다. 즉, 일정수준의 재정수요를 보장할 목적으로 任意로 설정한 보정계수로 이 부분에서 중앙정부의 정책적 판단이 개입할 여지가 있다. 그렇다고 해서 특정 지방자치단체에 편향된 정책판단이란 의미는 아니며 중요한 측정항목에서 기준재정수요의 편차가 과도하게 발생하지 않도록 한다는 측면에서 중립적인 정책판단이다.

구체적으로 조정계수  $i$ 는 보정지수에서 얻어지는 값이 가장 낮은 지방자치단체가 최소한 최저보정계수의 수준에 오도록 하는 것으로 다음 공식의  $\alpha$ 가  $i$ 이다.

$$\text{최저보정계수} = (\text{최저보정지수단체의 표준예산액} \div \text{동종단체의 표준예산액 평균}) \times \alpha$$

$i$ 는 정책적으로 결정한 최저보정계수 값을 모든 지방자치단체가 만족할 때까지 보정산식에 적용한 후 최종적으로 결정한다. 예컨대 시단위 지방자치단체 복리후생비의  $i$ 값이 0.391이라면 이  $i$ 값은 각 지방자치단체의 보정계수가 최소한 0.85가 되도록 조정하는 기능을 갖는다.

	광역시	도	시	군
i 값	1,410	1,090	0,391	0,850
j 값	1,006	1,025	1,010	1,005

최저보정계수  $\geq 0.850$

또 다른 문제로 보정계수로 수치보정한 재정수요액과 보정을 하지 않고 단위비용만을 적용한 재정수요액이 일치하는 경우는 거의 전무하다는 점이다. 이것은 다른 조정계수 j를 가지고 조정한다. 조정계수 j는 앞에서 지방교부세 총교부액과 재원부족액을 일치시키는데 적용하는 조정률과 동일한 개념이다. 따라서 j는 다음 공식의  $\beta$ 이다.

$$\sum(\text{단위비용} \times \text{측정수치} \times \text{보정계수}) \times \beta = (\sum \text{측정수치}) \times \text{단위비용}$$

조정계수 i와 j는 표준예산 뿐만 아니라 모든 보정계수의 산정에 적용하는 개념이다. 다음은 인구수에 따른 표준예산액의 보정공식을 표기한 것으로 i와 j를 이용하여 보정계수 값을 조정함을 알 수 있다. 이러한 형태의 보정산식은 인구규모 뿐만 아니라 표준예산액을 이용하는 모든 측정항목이 비슷한 형태를 취한다.

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단계의 1단위당경비의 표준예산액}}{\text{동종단계의 1단위당경비의 표준예산액 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

여기서, i = 최저보정계수를 유지하기 위한 조정계수

j = 보정에 의한 재정수요액과 단위비용만을 적용한 재정수요액과 일치시키기 위한 조정계수

### 나. 표준정원을 이용한 보정계수의 산정

기준재정수요액 측정에서 가장 많이 이용하는 측정단위가 인구수와 공무원정원인데 무엇보다 공무원정원이 가장 큰 영향을 미치고 있다. 예컨대 1997년도분 기준재정수요액 산정에서 공무원정원을 측정단위로 하는 측정항목인 인건비, 일반관리비, 교육훈련비, 읍면동비, 건물비가 무려 전체의 43.2%에 달하는 8조 6,302억원으로 압도적인 비중을 보이고 있다(<표 II - 6> 참조).

<표 II - 6> 기준재정수요액 산정내역

(단위 : 억원)

측정수치	측정항목	기준재정수요액	비중
공무원수	인건비	65,739	32.9
	일반관리비	12,357	6.2
	교육훈련비	1,213	0.6
	읍면동비	6,962	3.5
	소계	86,271	43.2
인구수	공보비	1,394	0.7
	경세비	1,410	0.7
	사회복지비	10,618	5.3
	보건비	4,136	2.1
	청소비	10,209	5.1
	환경위생비	4,400	2.2
	관광진흥비	881	0.4
	도시계획비	4,933	2.5
	상수도비	1,126	0.6
	하수도비	3,354	1.7
	지역개발	14,754	7.4
	문화체육비	6,578	3.3
	소방비	2,295	1.1
	소계	66,088	33.1

기 타	지방의회비	1,313	0.7
	건물비	6,485	3.2
	생활보호비	2,022	1.0
	농업비	7,871	3.9
	수산비	848	0.4
	임업비	1,794	0.9
	공원녹지비	1,886	0.9
	지역경제비	6,065	3.0
	도로비	15,416	7.7
	하천비	2,687	1.3
	민방위비	1,105	0.6
	소계	47,492	23.8
합 계		199,859	100.0

자료 : 내무부, 「'97 보통교부세 산정내역」, 1997.

公務員定員은 이처럼 기준재정수요액 산정에서 대단히 중요한 측정단위이기 때문에 공무원 수의 증감은 지방자치단체는 물론 중앙정부의 입장에서 도 지대한 관심을 보이게 된다. 왜냐하면 산정방법에 따르면 공무원 수가 동종단체의 표준정원에 미달하는 지방자치단체는 기준재정수요액이 과소평가 되는 반면에 표준정원을 초과하는 단체는 과대평가 받는 모순이 발생하기 때문이다. 표준정원에 의한 보정계수의 적용은 이러한 모순을 완화함으로써 人力管理와 財政管理를 합리적으로 운영하는데 목적이 있다.

표준정원은 인구, 면적, 행정동수(읍면동수)를 설명변수로 하여 회귀분석한 공무원정원의 추정치이다. 그러나 표준정원모형은 다른 표준모형과 달리 지방자치단체의 유형을 보다 세분화하여 추정하는 방식으로 예측력을 높이고 있다. 즉, 광역시와 도분청은 각각 동종의 단체로 유형화한다는 점에서는 다른 표준모형과 동일하나 지방자치단체 수가 많은 시와 군은 각각 5개 그룹으로 유형화하여 추정하고 있다<sup>27)</sup>.

27) 표준정원모형에 대한 보다 자세한 설명은 다음 보고서를 참조하시오.



광역시·도본청 : $Y_i = C + \alpha P_i$ 시·자치구 : $Y_i = C + \alpha P_i + \beta H_i$ 군 : $Y_i = C + \alpha P_i + \beta D_i + \gamma X_i$ 여기서, $Y_i$ : 공무원 수, $P_i$ : 인구수, $H_i$ : 행정동수, $D_i$ : 면적, $X_i$ : 읍면수
--

전술한 표준정원모형이 1996년까지 기준재정수요액 산정방식에 적용하였던 모형이다. 그러나 이 모형은 계량방법론적 측면에서 문제점을 안고 있었다. 設定誤謬(specification error)의 의문을 제외한다 해도 단일년도 자료를 이용함으로써 실제로는 횡단면분석을 하였다는 문제를 초래하였던 것이다. 특히 유형화하는 과정에서恣意性이 개재된다는 비판을 받고 있었다. 이에 따라 전년도에는 기존의 표준정원모형을 개선한 橫斷面-時系列模型(Panel data)을 가지고 공무원정원을 추정함으로써 전술한 비판을 극복하는 한편 지방행·재정의 수요변화를 수렴하였다<sup>2B)</sup>.

표준정원 역시 추정치를 그대로 반영하지 않고 조정계수 i와 j를 이용하여 다음 공식에 의하여 최종적으로 확정한다.

$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{당해단계의 공무원정원}}{\text{당해단계의 표준정원}} \times \frac{\text{동종단계 표준정원 합계}}{\text{동종단계 공무원정원 합계}} \right) \times i \right\} \times j$ <p>이때, <math>i \geq 0.85</math></p>
--

지방행정연구원, 「지방자치단체의 공무원정원관리 적정화 연구」, 1992.  
 김준환 「자구노력단체에 대한 인센티브 강화방안」, 「재정력차 완화를 위한 합리적인 재정조정제도 연구」, 연구보고서 95-2, 한국지방행정연구원, pp. 1~112.  
 2B) 그러나 지방재정 운영의 안정성을 위해서 새로운 표준정원모형에 의한 공무원정원은 점진적으로 반영할 계획으로 있다. 예컨대 1997년도 기준 재정수요 산정에는 기존 표준정원모형에 의한 결과치를 70%, 새로운 모형에 의한 추정치를 30% 반영하였다. 한편 Panel분석에 대해서는 4장 2절에서 설명하고 있다.

#### 다. 표준시설을 이용한 보정계수의 산정

지방자치단체는 스스로 보유하거나 유지·관리해야 하는 시설물이 있다. 이들 시설물에 대해서는 적정규모가 갖추어져야 하며 적정규모에 미달하거나 시설물이 없을 경우에는 신·증축함으로써 적절한 공공서비스를 제공할 수 있는 物的基盤을 확보해야 한다. 표준시설의 보정은 바로 물적기반의 확보에 필요한 투자적 경비를 보정하는 역할을 한다.

그런데 여기서 문제가 되는 것은 어떤 시설물을 대상으로 어떻게 적정규모를 산출할 것인가에 있다. 이를 표준화개념으로 정리하면 어떤 시설을 표준화할 것인가와 어느정도의 규모로 표준화할 것인가로 요약할 수 있다. 표준화시설의 대상은 측정항목의 재정수요와 관련있는 시설을 중심으로 단위비용 결정시 고려하는 시설물의 범위로 한정하고 있다. 현행 방식에서 채택하고 있는 시설물은 크게 지방청사를 비롯하여 사회복지시설, 보건시설, 문화체육시설, 소방시설 등 주로 지역주민의 복지수준을 직접적으로 증진시킬 수 있는 지방공공재이다(<표 Ⅱ - 7> 참조).

한편 표준시설을 도출한다는 것은 바로 적정규모를 설정한다는 의미이다. 표준시설은 우선 공유재산관리조례나 사회복지사업법 등 조례나 법령에서 규정하고 있는 시설면적을 기준으로 한 실제 보유면적을 비교하여 보정계수를 산출한다. 사회복지시설이 여기에 해당하는데, 사회복지시설의 경우 OLS를 이용하여 추정치를 얻었다 해도 사회복지사업법 시행규칙에서 규정하고 있는 최소시설 규모를 반영할 수 있도록 조정한 후 보정계수를 산출한다<sup>29)</sup>.

반면에 기준 법령이 없거나 準據가 미흡한 시설물은 현재 보유하고 있는

29) 사회복지시설의 표준모형은 시설규모를 종속변수로, 인구수를 독립변수로 하여 설정한다. 그러나 사회복지시설의 수용인원은 인구와 비례관계에 있지는 않으므로 최저인구와 최고인구로 제약하고 각각에 적정 수용인원을 산출할 수 있도록 조작하고 있다. 예컨대 시분 아동복지시설은 최저인구를 5만명에 수용인원 200명, 최고인구 75만명에 수용인원 700명 수준으로 추정치를 조정한다.

<표 II - 7> 표준시설 대상 공공시설

시설물 종 류	시설물 목적사업	대상 시설물	비고
사 회 복 지 시 설	아동복지 사 업	아동상담소, 영아시설, 육아시설, 아동일시보호시설, 아동직업보도 시설, 아동입양위탁시설, 정서장애 아시설, 자립지원시설	건축법 및 조례에 규정한 건폐율기준을 적용
	노인복지 사 업	양로시설, 노인요양시설, 실비요양 시설, 실비노인요양시설, 노인복지 회관	
	부녀복지 사 업	모자보호시설, 모자자립시설, 부녀 직업보도시설, 미혼모시설, 부녀복 지관, 부녀상담소	
	장 애 인 복 지 사 업	지체장애인가재활시설, 시각장애인 재활시설, 청각·언어장애인가재활 시설, 정신지체장애인가재활시설, 장 애인요양시설, 장애인근로시설	
	기타사회 복지사업	부랑인전도시설, 사회복지관, 사회 복지상담시설, 정신질환요양시설, 기타시설	
문화 체육 시설	문 화	시분 : 시민회관, 동민회관, 도서 관, 문예회관 군분 : 군민회관, 읍면민회관, 도 서관, 문예회관	
	체 육	시분 : 종합운동장, 실내체육관, 실내수영장, 야구장, 사격장, 궁도 장, 승마장, 싸이클장 군분 : 종합운동장, 실내체육관	
소방 시설	소방사업	소방서, 소방파출소, 의용소방대	
보건 시설	보건사업	보건소, 보건지소, 보건진료소	

시설물의 규모를 가지고 직접 보정계수를 산출한다. 대표적으로 보건시설을 들 수 있다. 보건시설은 OLS를 이용하지 않고 “97 농어촌 의료서비스개선 사업지침”을 참고하여 설정한 표준규모와 실제규모를 상호비교하여 직접 보

정계수를 산출하고 있다<sup>30)</sup>. 소방시설 역시 ‘소방행정자료 및 통계’에 근거하여 표준규모를 설정하고 이를 실제면적과 상호비교하는 방식으로 직접 보정계수를 산출하고 있다<sup>31)</sup>.

한편 본청정시는 公有財産管理條例에서 규정한 대로 공무원수에 따른 시설규모 산정공식을 기초로 하여 각 유형별 표준단체를 선정한다. 그리고 난 후 표준단체의 청사규모와 공무원수를 각각 종속변수와 독립변수로 하여 OLS로 얻은 추정치를 표준시설의 규모로 설정하고 있다.

전술한 방식으로 표준시설의 면적, 즉 標準面積이 구해지면 표준면적과 해당 지방자치단체가 보유하고 있는 시설면적과 차이가 발생하는 부분을 보정계수로 조정한다. 구체적으로 해당 지방자치단체가 보유하는 시설면적에 따라 指數化하여 보정계수를 유도한다.

보정계수는 다음 공식으로 구하고 있다

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{당해단체의 건물면적}}{\text{당해단체의 표준면적}} \times \frac{\text{동종단체 표준면적 합계}}{\text{동종단체 건물면적 합계}} \right) \times i \right\} \times j$$

여기서,  $i \geq 0.1$

## 라. 표준률을 이용한 보정계수의 산정

지방행정의 여건을 고려할 수 있는 대상에는 표준예산이나 표준시설 이외에도 포장을, 경지정리를 등과 같이 標準率을 이용해야 하는 측정단위가

30) 지침에 근거하여 적용한 보건시설의 표준규모는 다음과 같다.

시 : 보건소(900㎡), 보건지소(200㎡), 보건진료소(75㎡)

군 : 보건소(825㎡), 보건지소(200㎡), 보건진료소(75㎡)

31) 통계에 근거하여 설정한 소방시설의 표준규모는 다음과 같다.

소방서 : 1,160㎡, 소방파출소 : 260㎡, 의용소방대 : 80㎡

있다. 이러한 성격을 갖는 측정단위는 전국평균률에 미달하는 부분을 중심으로 보정하는 방식을 취한다.

측정단위가 표준률인 경우의 보정은 먼저 해당 지방자치단체의 보유율을 산정해야 한다. 농업비와 하천비의 투자적 경비를 예들들면 보유율은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{경지정리율} \div \text{경지정리가능면적} &= \text{경지정리율} \\ \text{수리시설률} \div \text{경지면적(논)} &= \text{수리안전시설률} \\ \text{하천개수연장} \div \text{개수가능한 하천연장} &= \text{하천개수율} \end{aligned}$$

전술한 방법으로 지방자치단체별 보유율을 산정하면 동종단체의 平均率을 구할 수 있으므로 다음 공식에 의거하여 보정계수를 산정한다.

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{당해단체 통계의 율}}{\text{동종단체 통계 율의 평균}} \right) \times i \right\} \times j$$

여기서  $i \geq 0.3$

#### 마. 낙후지역을 대상으로 한 보정계수의 산정

현행 기준재정수요 산정방식은 재정능력의 균등화 차원에서 별도로 낙후지역을 대상으로 재정수요를 보정하고 있다. 보정방법은 다른 보정계수 산정방식과 달리 대단히 단순명확하고 정책관단에 따라 보정률이 可變的이라는 특징이 있다. 예컨대 조정계수를 이용하여 보정계수를 산출하지 않고 간단하게 중액보정하는 형식을 취하고 있다. 보정률도 1995년도에는 100% 중

액보정하였으나 1996년에는 재정력이 취약한 지방자치단체의 財政補填能力을 향상시키려는 정책의 일환으로 130% 수준으로 강화하였다<sup>32)</sup>.

그러나 낙후지역을 대상으로 하는 재정수요의 보정은 읍면동비, 공보비, 지역개발비 가운데 투자적 경비에 한정하고 있어 전반적인 보정능력은 크지 않은 것으로 판단된다. 보정에 이용하는 측정단위는 해당 지방자치단체와 해당 지방자치단체 가운데 낙후지역에 해당하는 지역의 인구, 공무원수, 행정구역의 면적이다.

낙후지역을 대상으로 한 보정계수 산정공식은 다음과 같다.

$$1 + \left( \frac{\text{당해지역 가운데 낙후지역의 통계수치}}{\text{당해지역의 통계수치}} \right) \times 1.3$$

#### 마. 산정에

광역시를 대상으로 한 교통운수비의 산정내역을 통하여 기준재정수요액의 산정과정을 이해하도록 하자.

다음 표는 1997년도 교통운송비의 산정결과이며 이를 근거로 산정과정을 살펴보면 다음과 같다.

32) 이것은 3장 일본의 보정방식에서 설명하고 있는 懸容補正의 일종이다. 일본의 태용보정은 도시화에 따라 보정하나 우리는 이를 지역개발이 현저하게 낮은 지역에 한하여 보정하는 방식으로 받아들이고 있다. 자세하게 후술하겠지만 이는 보통태용이며 도로개설률, 하천개수율로 보정하는 도로비, 하천비는 일본의 투자태용보정에 속한다. 결국 현행 기준재정수요 산정방식이 채택하고 있는 보정 방법에는 인구, 공공시설물, 면적 등을 기준으로 하는 단계보정과 지역개발 정도를 고려하는 태용보정방식으로 구분할 수 있다.

(단위:백만원)

	자동차 대수(A)	단 위 비용(B)	재정수요 (C=A×B)	보 정 계수(D)	보정 후 재정수요 (E=A×B×D)	보 정 효 과 (E - C)
부산	637,328	48,713원	31,044	1.401	43,493	12,449
대구	553,879	"	26,979	1.102	29,731	2,752
인천	472,540	"	23,017	0.871	20,048	-2,969
광주	242,772	"	11,825	0.500	5,912	-5,913
대전	274,827	"	13,387	0.531	7,108	-6,278
합계			106,252		106,252	

측정항목별 재정수요액을 산정하는 과정에서 1단계는 측정단위인 자동차 대수의 지방자치단체별 통계자료가 수집되어야 할 것이다. 자동차대수는 자동차운수등록법의 규정에 의해 해당 지방자치단체에 등록된 자동차대수를 기준으로 한다.

그 다음 단계는 단위비용을 결정하는 일이다. 단위비용은 표준행정·표준시설을 갖도록 가상한 표준단체가 공공서비스를 적절하게 공급하는데 소요되는 측정단위당 비용이다. 현행 산정방식은 이와 같이 추상적으로 규정한 표준단체를 구체화하는 과정으로 각 측정항목별로 算術平均한 전국평균치를 구하고 27개 측정항목의 전국평균치와 각 지방자치단체가 보유한 측정단위를 종합적으로 비교하여 각 유형별로 몇개의 표준단체를 선정하고 있다. 이런 방식으로 선정한 표준단체는 광역시의 경우 대구, 광주, 인천광역시인데, 이들 지방자치단체를 대상으로 소요비용을 실사, 원가계산방식에 따라 단위비용을 산정하고 있다. 이렇게 산정한 교통운수비의 단위비용은 48713원이다.

3단계는 보정계수를 구하는 작업이다. 교통운수비의 보정계수는 다음 공식에 의하여 산정하고 있다.

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체의 자동차 1대당 교통운수비 표준예산액}}{\text{동종단체의 자동차 1대당 교통운수비 표준예산액 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

상기 산정공식에서 보는바와 같이 보정계수를 구하기 위해서는 무엇보다 표준예산액을 알아야 한다. 현행 산정방식은 통상최소자승법을 이용하여 표준모형을 추정하는 방식을 취하고 있다. 즉, 교통운수비 표준예산액은 자동차 1대당 교통운수비를 종속변수, 자동차대수를 독립변수로 하여 회귀분석한 교통운수비의 추정치이다.

광역시 교통운수비의 표준모형 추정결과는 다음과 같다.

$$\ln y_i = -21.483536 + 2.597302 \ln G_i$$

상기 추정치를 보정계수 산정공식에 대입하면 해당 지방자치단체 교통운수비의 보정계수를 얻을 수 있다. 부산광역시의 경우 교통운수비는 다음과 같이 산정한다.

$$\text{보정지수} = \left\{ 1 + \left( \frac{556,548}{261,395} - 1 \right) \times 0.523 \right\} = 1.590$$

부산광역시와 같은 방식으로 다른 광역시의 補正指數도 구할 수 있으므로 교통운수비의 조정률  $j$ 는 다음 관계로부터 얻을 수 있다.

$$j = \frac{\sum(\text{측정수치} \times \text{단위비용})}{\sum(\text{측정수치} \times \text{단위비용} \times \text{보정지수})}$$

따라서 최종적으로 보정계수는 다음과 같다.



해당단체 보정계수=해당단체 보정지수×j=1.590×0.881=1.401

상기와 같은 절차를 거쳐 광역시의 보정계수를 구한 결과가 <표 II - 8>에 나타나 있다.

<표 II - 8> 보정계수 산정 예

단체별	자동차수	자동차 1대당 표준예산액(ln yi)	보정지수	보정계수
부 산	637,328	556,548	1.590	1.401
대 구	553,879	386,347	1.251	1.102
인 천	472,540	255,888	0.989	0.871
광 주	242,772	45,374	0.568	0.500
대 전	274,827	62,618	0.603	0.531
광역시 평 균	436,269	261,395	1.000	1.179

여기서  $i = 0.523$ ,  $j = 0.881$

표에서 보는바와 같이 조정률 j를 積算함으로써 보정후 광역시 교통운수비의 총액과 보정을 하지 않고 단순적산한 교통운수비의 총액이 일치함을 알 수 있다. 즉, 하나의 측정항목 가운데서도 지역의 형편에 따라 재정수요액을 종전보다 증가 혹은 감소시켜 배분하는 일종의 zero-sum게임의 결과로 나타난다. 부산광역시와 대구광역시의 교통운수비 보정계수는 1 이상의 값을 갖는 것으로 확인되었는데, 이는 이들 지방자치단체들의 자동차운수비의 보정계수가 正의 효과를 주는 것임을 의미한다. 예컨대 부산광역시와 대구광역시의 경우 보정 이전의 재정수요액에 각각 40%(435억원), 10%(297억원) 증가한 것으로 나타났다.

지금까지 설명한 보정계수 유도방식은 모든 측정항목에 동일한 절차를 거쳐 이루어진다<sup>33)</sup>.

○ 인건비

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 공무원정원}}{\text{해당단체 표준정원}} \times \frac{\text{동종단체 표준정원 합계}}{\text{동종단체 공무원정원 합계}} \right) \times i \right\} \times j$$

○ 인건비(복리후생비)

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 공무원정원}}{\text{해당단체 표준정원}} \times \frac{\text{동종단체 표준정원 합계}}{\text{동종단체 공무원정원 합계}} \right) \times i \right\} \times j$$

○ 일반관리비

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 일용인부}}{\text{해당단체 표준정원}} \times \frac{\text{동종단체 표준정원 합계}}{\text{동종단체 일용인부 합계}} \right) \times i \right\} \times j$$

+ (동종단체 경상경비 평균증가율 - 해당단체 경상경비 증가율) × 0.3 }

○ 공보비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{인구관련경비중 해당단체 경상경비의 1인당 표준예산액}}{\text{동종단체 " "}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

× (1 +  $\frac{\text{해당단체 낙후지역 인구수}}{\text{해당단체 인구수}} \times 1.3$ )

○ 징세비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 1가구당 징세비 표준예산액}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) + (\text{해당단체 징수율} / \text{동종단체 평균징수율} - 1) \times i \right\} \times j$$

33) 각 측정항목의 보정식에 대한 자세한 설명은 다음 자료를 참조하라.  
내무부, '1997년도 지방교부세산정해설', pp. 168 ~ 235.

○ 건물비

- 정상적 경비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단계 건물 } 1\text{m}^2\text{당 건물비 표준예산액}}{\text{동종단계 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

- 투자적 경비

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단계 건물면적}}{\text{해당단계 표준건물면적}} \times \frac{\text{동종단계 표준건물면적 합계}}{\text{동종단계 건물면적 합계}} \right) \times i \right\} \times j$$

○ 사회복지비

- 정상적 경비

$$\left\{ 1 + \frac{\text{해당단계 인구관련경비중 정상경비의 1인당 표준예산액}}{\text{동종단계 " " 평균}} - 1 \right\} \times i_1 + \left( \frac{\text{해당단계 1인당 복지시설면적}}{\text{동종단계 " " }} - 1 \right) \times i_2 \times j$$

- 투자적 경비

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단계 복지시설면적}}{\text{동종단계 표준복지시설면적}} \times \frac{\text{동종단계 표준복지시설면적 합계}}{\text{동종단계 복지시설면적 합계}} \right) \times i \right\} \times j$$

○ 보건비

- 정상적 경비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단계 인구관련경비중 정상경비 1인당 표준예산액}}{\text{동종단계 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

- 투자적 경비

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단계 보건시설면적}}{\text{해당단계 표준보건시설면적}} \times \frac{\text{동종단계 표준보건시설면적 합계}}{\text{동종단계 보건시설면적 합계}} \right) \times i \right\} \times j$$

○ 청소비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 인구관련경비중 경상경비 1인당 표준예산액}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

+(해당단체 특수인구수 / 해당단체 인구수)

○ 환경위생비

- 경상적 경비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 인구관련경비중 경상경비 1인당 표준예산액}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i_1 \right\} \times j$$

$$+ \left\{ \left( \frac{\text{해당단체 1인당 환경위생시설규모}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i_2 \right\} \times j$$

- 투자적 경비

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 1인당 분뇨처리용량}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i_1 \right\} + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 1인당}}{\text{동종단체 1인당}} \right.$$

$$\left. \frac{\text{하수처리용량}}{\text{ " " 평균}} \right) \times i_2 \times j + \left\{ \frac{\text{해당단체 추가부담사업비}}{\text{해당단체 인구수} \times \text{단위비용}} \right\}$$

○ 농업비

- 경상적 경비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 농가1호당 농업비 표준예산액}}{\text{동종단체 농가1호당 농업비 표준예산액 합계}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

- 투자적 경비

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 경지정리율}}{\text{동종단체 경지정리율 평균}} \right) \times i_1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 수리안전시설율}}{\text{동종단체 수리안전시설율 평균}} \right) \times i_2 \right\} \times j$$

○ 수산비

- 경상적 경비

$$\frac{\text{해당단계 도서지역 소규모자가발전시설 연간운영비} \times 0.25}{\text{해당단계 수산업종사자수} \times \text{단위비용}}$$

- 투자적 경비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단계 수산업종사자 1인당 해안선 연장}}{\text{동종단계 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

○ 임업비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단계 임야 1ha당 임업비 표준예산액}}{\text{동종단계 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

○ 관광진흥비

$$\left\{ 1 + \frac{\text{해당단계 인구관련경비중 경상경비의 1인당 표준예산액}}{\text{동종단계 " " 평균}} - 1 \right\} \\ \times i_1 + \left( \frac{\text{해당단계 연간 관광객수}}{\text{동종단계 연평균 관광객수}} - 1 \right) \times i_2 \times j$$

○ 지역경제비

- 상공비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단계 상공업종사자 1인당 상공비 표준예산액}}{\text{동종단계 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

- 교통운수비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단계 자동차 1대당 교통운수비 표준예산액}}{\text{동종단계 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

○ 도시계획비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 인구관련경비중 경상경비 1인당 표준예산액}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

+ (해당단체 개발제한구역면적 / 해당단체 행정구역면적 × 30%)

○ 공원녹지비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 1인당 공원면적}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

○ 상도수비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 상수도 1t당 생산원가와 판매단가의 차이}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

+ (해당단체 특수인구수 / 해당단체 인구수) + (해당단체 상수원보호구역 면적/해당단체 행정구역면적)

○ 하수도비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 하수도관 보급률}}{\text{동종단체 평균 하수도관 보급률}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

+ (해당단체 추가부담 사업비 / 해당단체 인구수 × 단위비용) + (해당단체 특수인구수 / 해당단체 인구수)

○ 도로비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 도로개설률}}{\text{동종단체 도로개설률 평균}} \right) \times i + \left( \frac{\text{해당단체 표준지 평균지가}}{\text{동종단체 표준지 평균지가 평균}} \right) \times i \right\} \times j$$

○ 하천비

- 정상적 경비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 하천1km당 하천비 표준예산액}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

- 투자적 경비

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 하천개수율}}{\text{동종단체 " " 평균}} \right) \times i \right\} \times j$$

○ 지역개발비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 인구관련경비중 정상경비 1인당 표준예산액}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

○ 문화체육비

- 정상적 경비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 인구관련경비중 정상경비 1인당 표준예산액}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

- 투자적 경비

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 문화시설 면적}}{\text{동종단체 문화시설 표준면적}} \right) \times \left( \frac{\text{동종단체 문화시설 표준면적 합}}{\text{동종단체 문화시설 합}} \right) \times i_1 + \right. \\ \left. \left( 1 - \frac{\text{해당단체 체육시설 면적}}{\text{동종단체 체육시설 표준면적}} \right) \times \left( \frac{\text{동종단체 체육시설 표준면적 합}}{\text{동종단체 체육시설 합}} \right) \times i_2 \right\} \times j$$

○ 민방위비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 민방위대원 1인당 민방위비 표준예산액}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

○ 소방비

- 경상적 경비

$$\left\{ 1 + \left( \frac{\text{해당단체 인구관련경비중 경상경비 1인당 표준예산액}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$$

- 투자적 경비

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 소방시설 면적}}{\text{동종단체 소방시설 표준면적}} \right) \times \left( \frac{\text{동종단체 소방시설 표준면적 합}}{\text{동종단체 소방시설 면적 합}} \right) \times i_1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 소방장비 대수}}{\text{동종단체 표준소방장비 대수}} \right) \times \left( \frac{\text{동종단체 표준소방장비 대수 합}}{\text{동종단체 소방장비 대수 합}} \right) \times i_2 \right\} \times j$$



# 第3章 主要國의 基準財政需要 算定方式

## 第1節 日本의 基準財政需要 算定方式

### 1. 算定方式의 概要

일본의 기준재정수요방식은 기본적으로 우리와 동일한 과정을 거쳐 기준재정수요를 측정하고 있다. 즉, 보통교부세의 배분기준이 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액이라는 점과 기준재정수요액도 (측정단위의 수치×단위비용×보정계수)의 형식으로 적산하여 추정한다는 점에서 우리와 동일한 산정방식이다. 이것은 우리나라의 지방교부세제도가 일본의 지방교부세제도를 상당부분 참조하여 형성·발전하여 왔다는 역사적 배경을 감안하면 쉽게 이해할 수 있는 부분이다<sup>34)</sup>.

그러나 세부적으로 들어가면 우리나라의 기준재정수요 산정방식과 몇가지 다른 모습을 찾을 수 있다. 양국의 산정방식이 갖는 차이점은 주로 측정

34) 일본의 지방재정조정제도는 1940년대 地方配付稅制度를 효시로 하고 있으며 이 제도는 1949년까지 지속하였다. 이 당시 배분방법은 국세의 일정부분을 지방의 課稅力에 반비례한 부분과 할증인구에 비례한 부분을 기준으로 하였다. 그후 1950년대 샤프의 세계개혁 권고안에 의해 地方財政平衡交付金制度가 만들어 졌다. 이 평형교부금제도는 매년도 지방자치단체의 부족분을 받아 중앙재정에서 완전히 보전하는 획기적인 배분방식이었다. 그러나 중앙재정의 과중한 부담을 초래하여 4년만인 1954년에 지금의 지방교부세제도를 시행하였다. 지방교부세의 총액은 국세수입의 일정비율로 정해져 있다. 구체적으로 소득세, 법인세, 주세의 32%, 소비세 가운데 소비양여세분을 제외한 부분의 24%, 담배세의 25%이다.

항목 및 보정계수의 多少로 좁혀지나 지방자치제도의 역사적 발전과정, 정확하게는 지방재정의 제도적·운영상의 차이에서 비롯한 측면도 있다. 여기서는 종합적으로 정리한다는 차원에서 일단 우리나라와의 차이점을 간략하게 기술하고 구체적인 산정방식을 설명하기로 한다.

우리나라와 비교할 때 일본의 산정방식이 갖는 두드러진 특징은 대단히 정교한 시스템으로 운영한다는 점이다. 이 점이 오늘날 세계적으로 가장 우수한 지방교부세제도라는 평가를 받는 근거이다. 물론 일본 내부적으로는 지나치게 복잡하고 일반보조금으로서의 정책적 중립성을 침해한다는 비판을 받고는 있으나 제도적·운영적 측면에서 받아들일 부분이 많이 있다. 산정방식이 정교하다는 것은 결국 기준재정수요를 정확하게 측정하는데 유리하다는 의미이며 이는 적절하고 다양한 측정항목과 적극적인 보정을 통하여 달성할 수 있는 문제이다. 일본의 기준재정수요 산정에 이용하고 있는 측정항목은 총 99개로 복잡하다는 비판을 받는 우리나라에 비해서도 한층 다양한 측정항목을 설정하고 있다. 특히 단계보정을 중심으로 총 9개 종류의 보정방식을 운영함으로써 기준재정수요 산정방식이 범하기 쉬운 획일성의 문제에 적극적으로 대처하고 있다. 본 보고서도 이런 측면을 감안하여 구체적인 보정방식을 중점적으로 설명할 계획이다.

또 다른 측면에서 일본의 산정방식은 교육비와 지방채 상환비를 기준재정수요로 인정하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 교육비를 반영하는 것은 교육재정특별회계를 설치하여 일반회계와 별도로 운영하는 우리의 지방재정제도와 다르다는 측면에서 이해할 수 있다. 그러나 지방채 상환비를 기준재정수요로 인정하는 현실은 일견 이해하기 어려울 수 있다. 그것도 지방채관련 측정항목이 18개에 이를 정도라면 더욱 그러하다. 지방채 상환비를 기준재정수요로 인정하는 이유는 무엇보다 지방채발행에 대한 중앙정부의 개입

이 대단히 느슨하게 이루어지고 있다는 현실적인 이유 말고도 시정촌합병 등에 따른 지방재정의 수지악화를 지방채발행으로 보전하여 왔다는 역사적 경험으로부터 기인한다<sup>35)</sup>.

양국의 지방자치제도의 차이와 관련하여 기준재정수요를 도도부현과 시정촌으로 구분, 산정하고 있다는 점도 지적할 수 있다. 물론 우리나라도 광역시, 도, 시, 군 4개 유형으로 구분하여 단위비용과 보정계수를 개별적으로 적용하고는 있으나 일부 측정항목(소방비, 상수도비)을 제외하면 동일한 측정항목을 대상으로 산정한다는 한계가 있다. 그러나 일본의 기준재정수요 산정방식은 정부계 중간 사무배분을 반영하여 도도부현과 시정촌의 측정항목을 다르게 설정할 뿐 유형화 하지는 않는다.

## 2. 基準財政需要 算定方式

앞에서 언급하였지만 일본의 기준재정수요 산정방식은 측정단위의 수치, 단위비용, 보정계수를 도도부현과 시정촌으로 구분하여 積算하는 형식을 취한다. 기본적으로 우리와 동일한 산정방식이며 따라서 굳이 자세한 설명을 필요로 하지는 않는다. 다만 차이가 있다면 다양한 측정항목을 설정하여 재정수요를 가능한 정확하게 포착하고 있다는 점이다. 이는 당연히 산정방식이 복잡해진다는 문제를 초래하는데, 일본은 이 문제를 두가지 방향에서

35) 과거 70년대 초반이후 일본의 지방자치단체들은 지방채발행을 남발하여 심각한 재정위기에 직면한 경험을 갖고 있다. 당시부터 비롯한 과도한 지방채 상환규모는 오늘날까지 일본의 지방재정을 압박하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 지방채 상환비를 기준재정수요액으로 인정하는 것은 바로 이러한 역사적·현실적 근거에 따른 것으로 보인다. 일본의 재정위기 원인과 지방제도에 대한 자세한 설명은 다음 자료를 참조하라.

조기현, 「지방채 관리·운영제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996, pp. 87~94.

이상용, 이효, 조기현, 「지방자치단체의 재정위기관리제도의 도입방안」, 「정책연구(지방재정분야)」, 정책연구 95-2, 한국지방행정연구원, 1995, pp. 3~72.

접근하고 있다. 하나는 算定主體의 2원화이다. 즉, 자치성은 도도부현만 산정하고 시정촌은 해당 도부현이 산정하는 산정주체의 분권화로 해결하고 있다<sup>36)</sup>. 다른 하나는 측정항목을 대분류하여 산정절차를 축소한다. 예컨대 우리는 27개 측정항목으로 대분류하고 있으나 일본은 토목비, 교육비, 후생노동비, 산업경제비, 기타행정비, 공채비 6개 항목 속에 99개 세부항목으로 구분하는 체제이다(<표 Ⅲ - 1> 참조). 이 가운데 인구를 측정단위로 하는 측정항목이 30개, 공채상환비와 관련한 측정항목이 18개에 이르고 있다.

**측정수치** 5년 주기로 국가차원에서 조사하여 발표하는 통계수치를 측정수치의 출처로 함으로써 이용자료의 신뢰성을 최대한 확보하고 있다. 예컨대 인구는 1995년 국가조사인구, 농가수는 1996년도 농업센서스, 수산업자수는 9차 어업센서스자료를 이용하고 있는데, 주로 臺帳에 의존하는 우리나라와 뚜렷한 차이를 보인다<sup>37)</sup>.

측정수치는 크게 전국적으로 조사한 통계자료, 등록대장, 관련부처에서 조사한 자료, 법령으로 정한 수치를 출처로 한다.

36) 東京都에 한하여 재정수요액이 재정수입액을 초과하는 특별구에는 특별구재정교부금을 교부하고 반대로 재정수입액이 재정수요액을 초과하는 특별구에는 특별구재정조정납부금을 납부하는 都區財政調整制度를 실시하고 있다. 일본의 도구재정조정제도에 대한 자세한 설명은 다음 자료를 참조하라.  
이창균, "외국의 자치단체간 재정조정", 『지방재정』, 제15권 제3호, 1996, pp. 72~93.

37) 이는 이미 성숙단계에 접어든 일본사회의 停滯性에 기인한 것으로 추측된다. 그러나 우리나라와 같이 인구가 동이나 경제활동의 변동이 큰 동태적인 사회에서는 5년마다 조사하는 센서스자료를 이용하기에는 현실적으로 어려움이 있을 것이다.

<표 III - 1> 일본의 측정항목별 수요액(1997년)

(단위: 억엔)

경 상 비	도부현분			시정촌분			
	경 찰 비	경 찰 직 원 수	22,721	소 방 비	인 구	16,388	
토 목 비	도로교량비	도로면적	5,177	토 목 비	도로교량비	도로면적	6,895
	하천비	하천연장	332		항만비	항만	175
	항만비	항만	335		어항	어항	129
		어항	144		도시계획비	계획구역	1,608
	기타토목비	인구	1,219		공원비	인구	1,208
					하수도비	인구	2,426
					기타토목비	인구	2,224
교 육 비	초등학교비	교직원수	22,003	교 육 비	초등학교비	아동수	3,995
	중학교비	교직원수	12,915			학급수	2,861
	고등학교비	교직원수	17,418			학교수	2,099
		학생수	2,552		중학교비	학생수	1,924
	특수교육학교비	교직원수	3,899			학급수	1,619
		아동·학생수	253			학교수	1,068
		학급수	265		고등학교비	교직원수	1,120
기타교육비	인구	7,826			학생수	167	
					기타교육비	인구	10,415
후 생 노 동 비	생활보호비	정촌부 인구	1,330	후 생 비	생활보호비	市部 인구	4,441
	사회복지비	인구	6,152		사회복지비	인구	7,298
	위생비	인구	5,981		보건위생비	인구	10,503
	고령자보건복지	고령자인구	7,818		고령자보건복지	고령자인구	15,417
	노동비	인구	993		청소비	인구	13,952
산 업 경 제 비	농업행정비	농가수	4,421	산 업 경 제 비	농업행정비	농가수	2,863
	임야행정비	임야 면적	865		상공행정비	인구	2,143
	수산업행정비	수산업자수	427		기타산업경제비	임업·수산업·광업	574
	상공행정비	인구	3,449			중사자수	
기 타 행 정 비	기획진흥비	인구	2,003	기 타 행 정 비	기획진흥비	인구	8,413
	정세비	세대수	4,199		정세비	세대수	4,832
	恩給費	은급수급자	1,208		戶籍住民基本	세대수	2,471
	기타경비	인구	6,718		養護費		21,938
					기타경비	인구, 면적	742
	소계		142,622		소계		151,908
	소계		47,904		소계		64,872

		도부현분			시정촌분			
주 자 력 비 경 비	토목비	도로교량비 하천비 항만비 기타토목비	도로연장 하천연장 항만 어항 인구	14,848 2,396 470 169 5,713	토목비	도로교량비 항만(외곽) 어항(외곽) 인구 인구 인구 인구	17,344 229 124 3,622 853 3,596 5,203	
	교육비	고등학교비 특수교육학교비	학생수 학급수	2,343 324	교육비	초등학교비 중학교비 고등학교비 기타교육비	학급수 학급수 학생수 인구	4,023 2,275 94 847
	후생노동비	사회복지비 고령자보건복지비 노동비	인구 고령자인구 실업자수	467 646 -	복지비	사회복지비 고령자보건복지비 청소비 노동비	인구 고령자인구 인구 실업자수	1,227 1,138 2,165 -
	산업경제비	농업행정비 임야행정비 수산업행정비	경지면적 임야면적 수산업자수	4,085 1,764 219	산업경제비	농업행정비 기타산업경제비	농가수 임업·수산업·광업 총사자수	2,887 1,133
	기타행정비	기획진흥비 기타경비	인구 인구 면적	2,036 8,202 4,220	기타행정비	기획진흥비 기타경비	인구 인구 면적	5,941 8,626 3,526
	공채비	재해복구비 공해방지사업재상환비 지방세감수보충재상환비 지방재정특례대책재상환비 임시재정특례재상환비 재해복구재이자지급비 채원대책재상환비 減稅보충재상환비	1,894 196 2,502 79 3,145 172 676 304	1,894 196 2,502 79 3,145 172 676 304	공채비	재해복구비 지역대책사업재상환비 지역개선타당사업재상환 과소대책사업재상환비 공해방지사업재상환비 지방세감수보충재상환비 석유공비나이트지방재상환 채원대책재상환비 지건대책긴급경비사업재 지역재정특례대책재상환비 임시재정특례재상환비 감세보충재상환비 재해복구재이자지급비	524 695 552 1,967 5,325 493 0 168 7 10 1,211 855 71	
	소계			8,967	소계			11,888
	농산어촌지역 활성화대책비		1차산업 취업자수	50	농산어촌지역 활성화대책비		1차산업 취업자수	500
	합 계			199,543	합 계			229,169

자료 : 兵谷芳廣, “平成8年度 普通交付税の 算定方法の 改正について(基準財政需  
要額)”, 『지방재정』, 1996. 9. pp. 50~52.

첫째, 전국적으로 조사한 통계자료로 인구관련 측정수치, 교육 및 농림수 산업관련 측정수치가 여기에 해당한다. 이를 정리하면 다음과 같다.

○ 인구관련 측정수치(인구, 세대수, 학생수) : 기타토목비, 기타교육비, 생활보호비, 사회복지비, 위생비, 노동비, 상공행정비, 기타경비, 고등학교비, 특수학교비(이상 도부현분), 소방비, 도시계획비, 공원비, 기타 토목비, 기타 교육비, 생활보호비, 사회복지비, 보건위생비, 청소비, 상공행정비, 기타경비, 하수도비, 호적주민기본대장비, 징세비, 기타산업경제비, 초·중·고등학교비(이상 시정촌분)

○ 농업센서스자료(농가수, 경지면적, 임야면적) : 농업행정비, 임야행정비(도부현분), 농업행정비(시정촌분)

○ 어업센서스자료(수산업자수) : 수산행정비(도부현분)

둘째, 공식 통계자료에 비하여 신뢰성은 낮으나 측정항목과 기준재정수요 간에 높은 상관관계를 유지 할 목적으로 등록대장을 이용하는 측정수치가 있다.

○ 도로대장 : 도로면적 및 연장(도부현분 및 시정촌의 도로교량비)

○ 하천현황대장 : 하천연장(도부현분의 하천비)

○ 항만대장 및 어항대장 : 항만(어항포함)연장 및 외부시설연장(도부현분 및 시정촌의 항만비)

셋째, 주무부처가 발표한 조사자료를 이용하는 측정수치로 면적과 실업자수가 있다. 면적은 건설부 국토지리원이 발표한 면적을 이용하며 실업자수는 노동부가 조사한 실업대책사업의 실업자수를 측정수치로 이용한다.

마지막으로 법령에 근거하여 측정수치를 산출하기도 하는데, 경찰직원수, 교직원수가 여기에 해당한다. 경찰직원수는 ‘경찰법시행령’, 교직원수는 ‘공립의무학교 학급편제 및 교직원수 표준에 관한 법률’에 근거하여 측정수치를 산출한다.

**단위비용** 단위비용 역시 우리와 동일한 개념과 과정을 거쳐 결정한다. 즉, 표준적인 조건을 갖춘 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준으로 지방행정을 수행하는데 필요한 단가로 개념화하여 실제 지출액을 실사함으로써 최종적으로 결정한다. 물론 각종 보조금에 의한 재정지출은 단위비용 산정과정에서 제외한다.

$$\text{단위비용} = \frac{\text{표준적인 세출-국고보조부담금등 특정재원}}{\text{측정단위의 수치}}$$

그러나 단위비용의 산정 역시 우리와 마찬가지로 지방행정의 실태를 정확하게 반영하지는 못하고 있으며 시정촌을 대도시, 도시, 정촌으로 구분하여 표준단체를 선정해야 한다는 비판을 받고 있다<sup>38)</sup>.

구체적인 산정방식을 정리 요약하면 다음과 같다.

○ 표준적인 조건이란 인구, 인구밀도, 기타행정규모 등이 도부현이나 시정촌 가운데 평균수치를 갖는 조건을 의미한다.

38) 이후부터는 다음 자료를 참조하여 정리하였다.  
石原信雄, 地方財政制度論, きょうせん, 1984, pp. 283~364.



○ 표준예산을 구성하는 사무의 범위는 법령에 의하여 의무적으로 처리해야 하는 사무 이외에도 전국적으로 이루어지는 사무로서 지방단체가 처리하는게 적당하다고 판단한 모든 사무를 포함한다. 그러나 법령상 의무적인 사무라 해도 일부 단체가 수행하지 않는 사무는 특별교부세로 재원을 보전한다.

○ 국가가 일정한 기준을 정한 경우(생활보호비, 아동조치비)는 그 기준에 맞춰 산정한다.

○ 국고보조가 아닌 지방단독 건설사업비나 일반행정비는 지방재정계획, 지방단체 결산상황 등을 참고하여 경비를 적산한다. 이 경우 물건비류의 단가는 국가예산에서 이용하는 통일단가를 참고하여 산입한다.

○ 투자적경비는 계획적사업비 산입방식을 이용하고 있다. 즉, 각 공공시설의 현재 정비수준과 목표로 한 정비수준의 차를 충족시키기 위하여 사업비를 연차계획에 근거하여 산입한다.

### 3. 補正方式

보정방식은 성격별로 두가지로 분류할 수 있다. 하나는 측정단위의 종류나 사회적·자연적 조건에 의하여 발생하는 측정항목의 경비 차를 기술적으로 보정하는 방식으로 종별보정, 단계보정, 밀도보정, 태용보정, 한냉보정이 그것이다. 다른 하나는 지방자치단체 상호간 세원배분의 적정화를 목적으로 정책적 측면에서 적용하는 보정이 있는데, 인구급중(급감)보정, 합병보정, 재정력보정이 여기에 해당한다. 이들 보정방식들을 개별적으로 이루어지기는 하나 먼저 종별보정을 한 후에 그 수치에 다른 보정방식을 적용하는 단계를 밟는다. 그러나 보정방식이 지나치게 복잡하고 단계보정과 태용보정간에는 부분적인 상쇄관계에 있다는 비판을 받고 있다.

**種別補正** 각 측정단위내에 성격별로 종류를 정할 수 있는 경우 종류간 단위비용의 차를 보정할 목적으로 개발한 보정계수이다. 고등학교 학생수를 측정단위로 하는 경우를 예로 들면 다음과 같이 종별구분을 한다.

구 분	
全日制과정	보통과등 상업관련 학과 및 가정관련 학과 위생간호과등 농업관련학과 공업관련학과 수산관련학과
定時制과정	독립교 병설교
별과 전공과	직업과 기타

**段階補正** 측정단위당 행정비용은 일반적으로 규모의 경제원리가 작용한다. 측정수치가 큰 단체일수록 지방공공재의 공급비용은 감소한다는 것인데, 이와같이 측정수치의 다소에 따라 단계를 설정하고 해당 측정항목의 재정수요를 증감시키는 보정방법이 단계보정이다. 구체적으로 각 측정단위의 단계를 정하고 해당 단계와 표준단체의 표준수치와의 격차를 기초로 減額率 또는 增額率을 구한다. 그리고나서 해당 지방자치단체의 측정수치가 표준단체보다 크면 減額率을, 작으면 增額率을 적용하여 보정계수를 구한다.

이해를 돕기 위하여 인구를 측정단위로 하는 경비의 경우 어떻게 단계보정을 하는지 살펴보자. 인구규모에 따라 4단계로 구분한다고 가정할 때, 다

음과 같은 방식으로 각 단계별 감액(중액)률을 구하여 보정한다.

인구규모	재정수요액	단위당경비
100,000인(표준단체)	20,000천엔	200엔(법정단위비용)
10만~15만	27,000	180
15만~25만	35,000	140
25만~40만	44,000	110

○ 인구 15만까지 단계는 표준단체 인구 10만을 초과하는 5만명분에 대하여 다음 산식으로 감액률을 구한다.

$$\frac{(100,000+50,000 \times \text{감액률}) \times 200}{150,000} = 180 \Rightarrow \text{감액률} = 0.7$$

○ 인구 15만~25만까지 단계는 표준단체와의 차 15만 가운데 5만은 전 단계 감액률을 곱하고 나머지 10만을 대상으로 감액률을 구한다.

$$\frac{(100,000+50,000 \times 0.7+100,000 \times \text{감액률}) \times 200}{250,000} = 140$$

$$\Rightarrow \text{감액률} = 0.4$$

○ 동일한 방식으로 인구 25만~40만까지 단계는 전단계와 전전단계에서 구한 감액률을 표준단체와의 각각의 차에 곱하고 전단계와의 차이를 대상으로 감액률을 구한다.

$$\frac{(100,000+50,000 \times 0.7+100,000 \times 100,000 \times 0.4+150,000 \times \text{감액률}) \times 200}{400,000} = 140$$

$$\Rightarrow \text{감액률} = 0.3$$

○ 만약 해당단체의 인구가 33만이라면 이 단체의 보정계수는 최종적으로 다음과 같이 구한다.

100,000인	× 1	= 100,000인
50,000인	× 0.7	= 35,000인
100,000인	× 0.4	= 40,000인
80,000인	× 0.3	= 24,000인
330,000인		199,000인

∴ 보정계수 = (199,000/330,000) = 0.603

**密度補正** 밀도보정이란 인구밀도, 자동차 교통량 등과 같이 측정수치 밀도의 증감을 반영하여 행정비용이 체감(체중)하는 문제에 대처하고자 적용하는 보정방식이다. 초기에는 행정비용의 증감에 대처하여 중립적인 성격을 갖는 보정방식이었으나 최근에는 특정의 교육행정비, 사회복지행정비 등 측정항목 자체에 적용하는 방식으로 전환됨으로써 정책적 성격을 강하게 내포하고 있다. 이에 따라 밀도보정은 도로교량비, 교육비, 생활보호비, 사회복지비, 위생비, 노동비, 농업행정비, 상공행정비, 징세비, 소방비 등 대부분의 측정항목에 적용하고 있다.

여기서는 주요 측정항목의 밀도보정방식을 설명하고자 한다.

○ 도로교량비 : 도로유지보수비는 교통량의 정도에 따라 큰 차이가 발생한다는 현실을 반영하여 보정하고 있다. 보정에 이용하는 교통량은 건설성이 공표한 전국도로교통상황조사치의 일정구간당 주행대수에 승용차는 1.0, 화물차는 5.0를 곱하여 교통량을 산정한다. 차종별로 다른 가중치를 부여하

는 것은 자동차의 하중과 도로교량의 훼손도는 비례하기 때문이다.

○ 생활보호비 : 생활보호행정에 필요한 경비는 생활보호자수에 따라 큰 차이가 발생하는 현실을 반영하는 보정이다. 밀도보정은 3가지 형태로 이루어져 있다.

첫째, 밀도보정 I(일반생활보호자밀도)로 생활보호법의 대상자는 아니나 소위 사회복지관련 6법에 근거하여 일반생활부조지수<sup>39)</sup>의 다소로 경비를 보정한다. 둘째, 생활보호법에 의하여 선정한 생활보호대상자의 수와 생활부조, 주택부조, 의료부조 등 부조의 내용에 따라 발생하는 경비의 차를 보정하는 밀도보정 II(피생활보호자수밀도)가 있다. 셋째, 1인당 노인정 수를 기준으로 생활보호비를 보정하는 밀도보정 III(노인정 피설치자수 밀도)가 있다.

○ 사회복지비 : 사회복지비 역시 노령자수와 아동수의 밀도에 따라 보정하는 2가지 방식이 있다. 첫째, 밀도보정 II(노령자등 밀도)는 65세 이상 노령인구가 차지하는 비중을 근거로 보정한다. 둘째, 인구대비 아동수의 비중은 지역별로 차이가 있으므로 이를 보정하기 위한 밀도보정 III(보육소입소조 치아동밀도)방식이 있다.

○ 위생비 : 결핵환자 및 정신병환자 밀도, 노인의료비 부담대상자밀도에 따라 보정하는 밀도보정 II(결핵환자 및 정신병환자 밀도)와 밀도보정 III(노인의료비公費부담대상자밀도)가 있다.

39) 사회복지관련 6법에 근거하여 지원하는 소년소녀가장, 거택보호자 등을 말한다. 이들에 대한 지원은 본래 중앙정부사무이나 시정촌에 위임하여 시행하고 있는 현실을 반영하여 기존재정수요에 산정하고 있다. 참고로 생활보호대상자에 대한 지원은 도부협 공유사무이다.

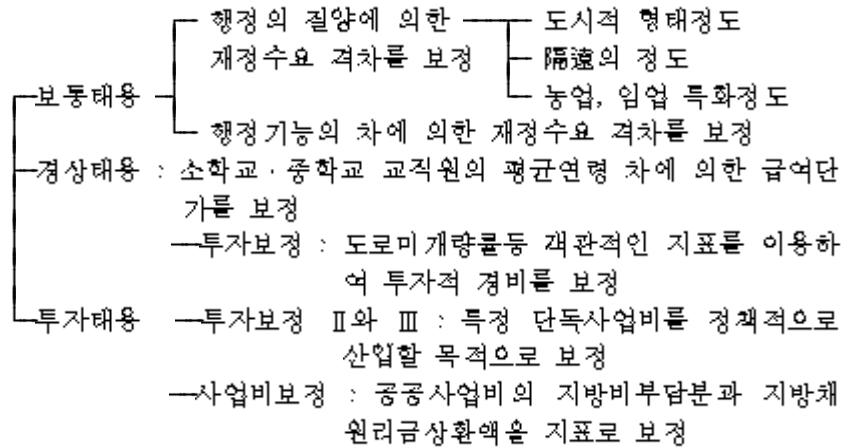
○ 농업행정비(경지면적밀도) : 농업행정비 가운데 경상경비는 농가호수를, 투자적경비는 경지면적을 측정단위로 하여 산정하고 있으나 경상경비는 농가호수당 경지면적이 넓은 단체일수록 증가하는 모순이 있다. 따라서 농가호수당 경지면적이 표준단체를 초과(미달)하는 단체는 초과(미달)정도에 따라 경비를 증액(감액)산입한다.

○ 상공행정비(사업자밀도) : 상공행정비는 측정단위를 인구로 하고 있으나 총인구에 접하는 상공업 사무소수가 많은 단체는 중소기업 관련경비가 증가한다. 그러므로 인구당 상공업 사무소수가 표준단체를 초과하는 단체는 초과하는 수에 1사무소당 중소기업관계 일반재원을 곱한 액의 90%를 증액하여 산입한다.

**態容補正** 태용보정이란 인구규모나 도시화의 정도 등에 따라 발생하는 재정수요의 격차를 보정하는 방식이다. 따라서 태용보정은 지방자치단체간 기준재정수요액의 격차를 완화하는 가장 중요한 보정방식중의 하나이다.

태용보정에는 보통태용보정과 경상태용보정, 그리고 투자태용보정 3가지 형태가 있다. 보통태용보정은 행정의 질·양 혹은 행정기능상의 차에 의한 재정수요 격차를 보정하며 시정촌에 적용한다. 경상태용보정은 초등학교 및 중학교 교직원의 급여단가가 평균연령에 따라 차이가 나는 문제를 보정하는 방식으로 도부현에 적용하고 있다. 마지막으로 투자태용보정은 지역개발수준, 지방부담액 등을 감안하여 투자적 경비를 보정한다.

<그림 Ⅲ - 1> 일본의 태용보정 체계



한편 지방자치단체의 재정수요는 경상·투자 불문하고 도시화에 따라 증가하는 경향이 있다. 이에 따라 도시화의 정도로 시정촌을 구분하여 보정하고 있는바, 이를 種地라 한다. 종지는 현재 1~10단계로 구분하고 있으며 전체 시정촌을 중핵도시의 성격을 갖는 甲地와 기타 시정촌인 乙地로 나누어 10단계 종지를 적용함으로써 재정수요의 격차를 정확히 포착하고 있다. 10단계 구분은 인구집중지수(인구 650점, 경제구조비율(총취업지수에서 2·3차 산업 취업지수 비율) 100점, 택지평균가격지표(시정촌의 택지평균가격/전국 택지평균가격) 100점, 낮에 유입하는 인구 150점으로 하고 이들 점수를 합산하여 다음과 같이 구분한다.

950점 이상 : 10종지, 900~950 : 9종지, 850~900 : 8종지,....., 200점 미만 : 1종지

각 비목의 종지에 해당하는 계수는 각 종지의 기준점(최저평점)에 대응하

는 것으로 하며 각 단체의 보정계수는 그 종지의 최고평점을 받은 단체의 계수가 1종지 상위기준점 계수와 일치하도록 다음 산식으로 산정한다.

$$\gamma = \text{기준점에 의한 계수} + (\text{당해 단체의 평점} - \text{기준평점}) \times X$$

이때 각 종지의 기준점은 5종지 550점, 6종지 650점, 7종지 750점이고 기준점의 계수가 각각 1.1, 1.3, 1.5라 하자. 만약 A시의 평점을 625, B시의 평점을 675, C시의 평점을 725라 하면 각 시의 보정계수는 다음과 같이 산정한다.

$$\text{A시 보정계수} = 1.1 + (625 - 550) \times X = 1.25$$

$$\text{B시 보정계수} = 1.3 + (675 - 650) \times X = 1.35$$

$$\text{C시 보정계수} = 1.3 + (725 - 650) \times X = 1.45$$

이때 X는 A시의 경우  $(1.3 - 1.1) / (650 - 550) = 0.002$ 이다. B, C 역시 이와 동일한 방식으로  $X = 0.002$ 를 구할 수 있다.

**寒令補正** 한냉보정이란 전국평균에 비하여 기온이 현저하게 낮은 지역이나 적설량이 많은 지역에 주는 급역관계경비(한냉지수당), 물건비(光熱水費, 제설경비), 부조비, 투자적경비(건물등의 감가상각비 중액분)을 반영하는 보정방식이다. 보정은 급역차, 寒令度, 적설량을 기준으로 하는 것을 원칙으로 한다.

한냉차에 의한 지역구분은 기상협회에서 작성한 寒令圖를 가지고 무급지~5급지까지 6단계로 구분한다. 한편 적설차에 의한 구분은 기상협회가 작성한 '累年平均積雪積算値'를 표시한 積雪度圖에 근거 8등급으로 구분하여



보정하고 있다.

**수치급증보정과 수치급감보정** 인구가 급증 혹은 급감함으로써 동태적으로 변동하는 재정수요를 정확하게 산정할 목적으로 보정하는 방식이다. 전술한바와 같이 측정수치로 이용하는 인구통계가 5년주기로 전국적 차원에서 조사하는 자료이기 때문에 기준년도 이후에 일어난 인구변동을 정확하게 포착하지 못하는 단점이 있다. 따라서 수치급증(급감)보정을 이용하여 급격한 인구변동으로 인한 재정수요를 다음 기준재정수요액 산정시 반영하며 이런 의미에서 사후적 보정방식의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

수치급증보정과 수치급감보정의 보정방식은 기본적으로 유사하나 대상항목에 따라 다소 다르게 적용하고 있다. 먼저 수치급증보정에는 수치대치방식(인구급증보정 I), 투자할증방식(인구급증보정 II), 고령자급증보정, 세대수급증보정 등이 있다. 반면에 수치급감보정은 인구급감을 중심으로 농가급감보정, 종사자급감보정, 학급·학교수급감보정 등이 있다. 여기서 주의할 점은 증가율의 기준년도는 매년도마다 다르게 적용한다는 사실이다. 다음은 1997년도분 기준재정수요액 산정에 적용한 내용들을 정리한 것이다.<sup>40)</sup>

#### 1) 수치급증보정

○ 인구급증보정 : 인구를 측정단위로 하는 경상적 경비에 적용하는 보정이다. 구체적으로 도부현분의 기타토목비, 인구분 기타교육비, 사회복지비, 위생비, 노동비, 상공행정비, 기타비용, 시정촌분의 소방비, 도시계획비, 공원비, 기타토목비, 기타교육비, 사회복지비, 보건위생비, 청소비, 상공행정비,

40) 丘谷芳康, 「平成8年度 普通交付税の算定方法の改正について」, 『지방재정』, 1996, 9, pp. 55~64.

기타비용에 인구급중보정방식을 적용한다.

먼저 인구급중보정 I은 주민등록대장에 등재된 인구를 기준으로 1995년 9월 30일~1996년 8월 31일 기간동안 인구증가율이 전국 평균치를 상회하는 지방자치단체를 대상으로 한다.

인구급중보정 II도 전국평균 인구증가율보다 높은 인구증가율을 기록한 지방자치단체에 적용한다는 점에서 인구급중보정 I과 기본적으로 동일하다. 다만 인구급중보정 II는 경상적 경비가 아닌 투자적 경비를 增額算入할 목적으로 보정하며 인구증가율을 1990년도 및 1995년도 국가조사인구를 가지고 결정한다는 차이가 있다. 인구급중보정계수 II를 산정하는 절차는 다소 복잡한데, 다음 공식에 기초하고 있다.  $\alpha$ 값은 자치성이 정책판단하여 매년 임의로 결정한다.

$$\text{인구급중보정 II계수} - 1 = ((A/B - 1.032) + (C/D - 1.000)) \times \alpha$$

여기서, A : 95년 국가조사인구, B : 90년 국가조사인구, C : 96년 3월 31일 주민기본대장등재인구, D : 95년 9월 30일 주민기본대장등재인구,  $\alpha$  : (도부현)의 기타경비는 0.3, 시정촌의 각 비목은 1.2(단 대도시 도시계획은 2.4), 1.032 : 90년~95년 국가조사인구 증가율의 2배, 1.000 : 95년 9월30일~96년 3월 31일 주민기본대장등재인구 전국평균증가율

○ 고령자급중보정 : 65세 이상의 고령자를 대상으로 하는 고령자급중보정도 고령자 보건복지비의 경상적 경비에 적용하는 고령자급중보정 I과 투자적 경비에 적용하는 고령자급중보정 II가 있다. 보정계수를 구하는 절차는 인구급중보정과 기본적으로 동일하다. 고령자급중보정 I은 1991년 3월 31일

~1996년 3월 31일 공공시설상황조사기준 고령자인구 증가율이 전국평균 증가율보다 높은 지방자치단체에 적용한다.

한편 고령자급중보정Ⅱ도 역시 다소 복잡한데 보정계수 산정공식은 다음과 같다. 여기서도  $\alpha$ 값은 정책관단에 따라 임의로 결정하고 있다.

<p>고령자인구급중보정Ⅱ계수 - 1 = <math>((A/B)-1,390+(C/D)-1,176)) \times \alpha</math></p> <p>여기서 A : 90년 국가조사 고령자인구, B : 85년 국가조사 고령자인구, C : 95년 3월 31일 공공시설상황조사 65세 이상 인구, D : 96년 3월 31일 공공시설상황조사 65세이상 인구,  <math>\alpha</math> : 乘率 1.20, 1,390 : 85~90년 국가조사 고령자인구 전국 평균증가율의 2배, 1,176 : C~D의 전국평균 증가율</p>
---

○ 세대수급중보정 : 세대수급중보정 역시 인구급중보정 I 및 고령자급중보정 I과 동일한 방식으로 보정계수를 구하여 세대수를 측정단위로 하는 정세비와 호적주민기본대장비에 적용한다. 즉, 1990년 9월 30일~1996년 9월 30일 기간동안 주민등록동계세대수 증가율이 전국 평균치보다 높은 지방자치단체를 대상으로 한다.

## 2) 수치급감보정

인구가 급감하는 지방자치단체는 인구변동이 없는 동일규모의 지방자치단체에 비하여 1인당 경상경비의 단위비용이 증가하는 문제를 완화할 목적으로 보정하는 방식이다. 급격한 인구감소로 보통교부세 배분상 불이익을 받지 않도록 연차적으로 인구 감소분을 축소하는 보정인 것이다.

○ 인구급감보정 : 인구급감보정은 도부현분과 시정촌분을 분리하여 다르

계 적용하고 있다. 그러나 과거 15년간 인구감소분(산식 1)과 직전 5년간 인구감소분(산식 2)을 동시에 고려하여 보정계수를 구하는 절차는 동일하다. 여기서도 복원률은 자치성의 정책판단으로 임의로 결정한다. 복원률 0.4는 인구감소분의 40%를 복원, 즉 60%만 인정한다는 의미이며 이를 연차적으로 70%, 80%, 90% 현실에 맞게 조정하여 5차년도에는 인구감소분을 100% 인정한다.

먼저 도부현을 대상으로 하는 인구급감보정은 1995년 인구를 각각 1980년 및 1990년 인구와 비교하여 보정한다.

$$\text{산식 1 : } ((C - A) / A) \times 0.4 \times 1.4$$

$$\text{산식 2 : } ((B - A) / A) \times 5.0 \times \alpha$$

여기서 A : 95년 국가조사인구, B : 90년 국가조사인구, C : 80년 국가조사인구,  $\alpha$  : 복원률 0.4(97년 0.4, 98년 0.3, 99년 0.2, 2000년 0.1로 예정하고 있음).

한편 시정촌을 대상으로 하는 인구급감보정공식의 산식 2는 도부현과 동일한 형태이나 산식1은 과거 20년(1970~1990년, 1975~1995년) 인구증가율을 기초로 한다. 여기서도 복원률은 도부현과 같이 연차적으로 하향조정하는 방식이다<sup>41)</sup>.

41) 시정촌분에 적용하고 있는 복원률은 다음과 같다.

$$\text{산식 1 : } ((C - B) / A) \times 0.32 + ((C - A) / A) \times 0.08$$

$$\text{산식 2 : } ((B - A) / A) \times 0.9$$

여기서 A : 95년 국가조사인구, B : 90년 국가조사인구, C : 75년 국가조사인구, D : 70년 국가조사인구, 복원률 : 0.32, 0.08, 0.9

○ 농가수급감보정 : 농가수급감보정공식은 상대적으로 간단하다. 과거 5년간 농업센서스에서 조사한 농가수의 감소분을 도부현은 10%, 시정촌은 50% 복원하고 있다.

$$\left( \frac{\text{1990년 농업센서스의 농가수}}{\text{1995년 농업센서스의 농가수}} - 1 \right) \times (0.1 \text{ 혹은 } 0.5) + 1.0$$

한편 종사자급감보정은 직전 5년간 농업, 수산업, 광업종사자 수의 감소분을 70% 복원하고 있다. 그러나 보정공식은 다소 복잡한 형태이다.

연도	복원률(산식 1)				복원률 (산식2)
	60~80년	65~85년	70~90년	75~95년	
90	0.20	0.20	-	-	0.1
91	0.16	0.16	0.08	-	0.9
92	0.12	0.12	0.16	-	0.7
93	0.08	0.08	0.24	-	0.5
94	0.04	0.04	0.32	-	0.3
95	-	-	0.40	-	0.1
96	-	-	0.32	0.08	0.9

$$\left( \frac{1990\text{년 농업,수산업,광업 종사자수}}{1995\text{년 농업,수산업,광업 종사자수}} \times 0.7 \right) \times (1996\text{년 최종 보정계수} - 1996\text{년 수치급감보정계수}) - (\text{보통태용보정1 계수} \times \text{보통태용보정2 계수} \times \text{한냉보정계수}) \times 0.7 + 1.0$$

**합병보정과 재정력보정** 시정촌 합병에 의한 재정수요 증가요인과 일부 지방채상환비로 인한 재정압박 요인을 보정하는 방식이다.

○ 합병보정 : 합병이 이루어진 시정촌에 대해서는 향후 10년간 합병이전에 적용했던 단계보정 수치를 적용한다.

$$\frac{(A \times 3,000,000\text{엔} + B \times 30\text{엔}) \times \alpha \times \beta}{(\text{단위비용}=1,950\text{엔}) \times \text{인구}}$$

여기서, A : 합병한 시정촌 수, B : 합병관련 시정촌 인구,  
 $\alpha$  : 경과연수에 의한 減率(합병후 5년은 1.0, 6년차 : 0.9, 7년차 : 0.7, 8년차 : 0.5, 9년차 : 0.3, 10년차 : 0.1)  
 $\beta$  : 1.5(합병으로 시정촌이 된 합병관계 시정촌의 중액률)

○ 재정력보정 : 표준재정수입액에서 단독재해복구사업채상환비, 小災害債상환비의 비중이 높은 지방자치단체에 대해서 원리금상환비를 상향조정하는 보정이다. 구체적으로 원리금상환비가 과거 3년간 표준재정수입액 평균치의 1%를 초과하는 지방자치단체에 대하여는 단독재해복구사업채상환비의 57% 소계채상환비의 95.2%까지 보정하고 있다.

## 第2節 英國의 基準財政需要 算定方式

### 1. 算定方式의 概要

영국에서는 종래 지방세로서 토지·건물 등의 점유에 대하여 과세하는 ‘레이트(rate)’만이 존재하였다. 때문에 지방재정은 거의 절대적으로 중앙재정의 보조금에 의존하는 대단히 취약한 재정구조를 보인다. 형식상 나타나는 지방재정의 취약성은 역사적으로 중앙과 지방간 정치적 갈등을 초래하는 주요 요인으로 작용하였다. 이와 관련하여 보조금제도 역시 정치적 이해관계에 따라 부침을 거듭하는 대단히 불안정한 체제를 유지하고 있다. 1980년 이후만 보더라도 지방세제도가 정치적 목적으로 레이트에서 흔히 人頭稅(Poll Tax)라 불리는 주민부담금(community charge)으로, 그리고 다시 카운슬稅(council tax)로 변천함에 따라 보조금제도도 성격과 기능을 달리하여 왔다<sup>42)</sup>.

현재 영국의 보조금제도는 歲入支援補助金(RSG:Revenue Support Grant), 특정보조금(Specific Grant), 비주거레이트보조금(Non-Domestic Rate Distribution)을 중심으로 운영하고 있다. 세입지원보조금은 우리의 지방교부세와

42) 1980년대까지만 해도 레이트는 住居用레이트(domestic rate)와 非住居用레이트(non-domestic rate)로 구성되어 있었다. 그러다가 방만한 지방재정구조를 개선하고자 대처정권은 1990년에 거주용자산에 대한 레이트를 폐지하고 그것을 대체한 지방세로서 成人을 대상으로 균등한 세액을 징수하는 주민부담금을 도입하였다. 동시에 비거주용자산에 대한 레이트는 종래 각 지방자치단체가 독자적으로 세율을 결정하던 방식을 중앙정부가 통일적으로 결정함과 동시에 징수액을 해당 지역의 인구수에 따라 比例配分하는 일종의 공동세 방식으로 전환하였다. 그러나 인두세에 대한 조세저항이 지열하게 전개되고 정치적으로도 위기에 처하자 1991년 3월 메이저정권은 카운슬세로 대체하기에 이르렀다. 카운슬세는 종전의 재산세인 Rate와 인두세의 중간형태를 갖는 지방세이다. 즉, A~H까지 8단계로 구분하여 재산가치를 평가하여 과세하는 한편 1인은 1/4, 2인 이상부터는 3/4를 과세하는 인두세적 요소를 가미하고 있다.

유사한 일반보조금이며 특정보조금은 국고보조금의 성격을 지니고 있다. 반면에 비거주레이트보조금은 형식상으로는 지방양여세이나 실제적인 기능을 살펴보면 지방양여금과 다르게 운영하고 있다<sup>43)</sup> 규모면에서는 RSG가 이전 재정의 50% 이상을 점유하고 있으나 최근에는 지방재정에 대한 통제를 강화하면서 특정보조금의 비중이 증가하는 추세에 있다.

현재의 RSG는 1888년의 세입할당제도를 모태로 하고 있으나 가까이는 1966년에 성립한 레이트지원교부금(Rate Support Grant)의 연장선상에 있다. 레이트지원교부금은 지방자치단체의 재정수요와 지방세수입을 반영하는 수요요소분(needs element), 재원요소분(resource element), 그리고 주거요소분으로 구성되어 있었다. 需要要素分은 각 지방자치단체의 행정수요를 객관적으로 측정하는 부문으로 인구, 실업률을 중심으로 몇가지 변수를 고려하여 측정하였다. 資源要素分은 중앙정부가 재정력이 취약한 지역에 보조금을 지급할 목적으로 각 지방자치단체가 징수가능한 세수입의 크기를 측정하는 부분이다. 한편 住居要素分은 지방자치단체가 해당 지역의 저소득층 주민에게 레이트 부담금을 경감하는데 따른 세수입 결손을 보조할 목적으로 만든 장치이다.

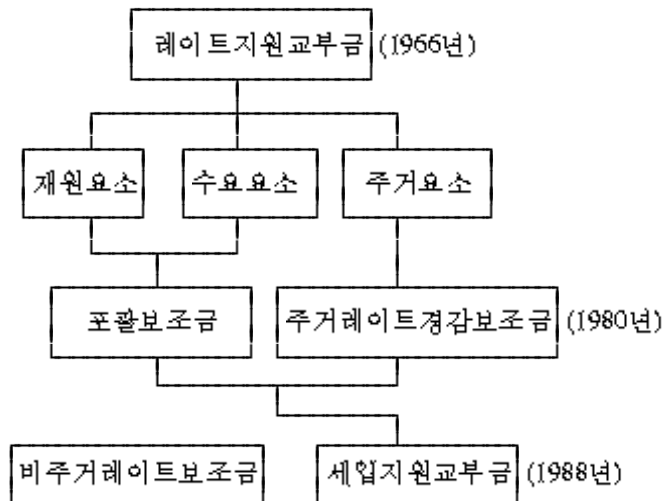
그러나 레이트지원교부금은 수요요소분이 재원보장을, 재원요소분이 지역간 재정능력의 격차를 보완하는 기능을 동시에 보유함으로써 상호간 정책효과가 相殺하는 문제를 야기하였다. 특히, 수요요소분은 전년도 세출수준에 기초하여 산정하였던 관계로 재정지출을 절감한 단체가 교부금을 덜 받는

43) 이밖에 지역간 재정불균형을 완화하는 목적을 갖는 人口急減補助金(PLG : the Population Loss Grant), 위임사무에 대한 비용을 보전하는 이너런던교육보조금((LEG : Inner London Education Grant) 등이 있다. 이밖에 각종 세·재정제도의 개혁에 따른 지방세수 급감을 보전함을 목적으로 하는 보조금이 있다. 인구 급감보조금은 후술하겠지만 인구증가만 보정하는 배분산식을 보완하는 역할을 한다.



모순이 발생하여 방만한 지방재정을 초래하였다<sup>44)</sup>. 이에 따라 1980년 대처 정권은 수요요소분과 재원요소분을 통합하고 과도한 재정지출을 하는 지방 자치단체에 보조금을 삭감(tapering)할 수 있도록 보완한 포괄보조금제도 (Block Grant)를 도입하였는데, 이것이 현재 RSG제도의 기초를 이룬다.

<그림 Ⅲ - 2> 영국의 일반보조금제도 변천과정



포괄보조금제도하에서 중앙정부의 총보조금은 交付金關係率標(GRPS : Grant Related Poundage Schedule)에 근거하여 배분한다. 즉, 교부액은 기본적으로 해당단체의 세출총액에서 교부금관계세율(grant-related poundage)로 해당 단체의 課稅標準總額(retaxable values)에 곱하여 얻은 세수총액을

44) 레이트지원교부금의 산정방식에 대한 자세한 설명은 다음 자료를 참조하라.  
高奇昇三, 「現代イギリスの 地方財政」, 勁草書房, 1995, pp. 165 ~169.

차감한 액으로 하였다.

$$\begin{aligned} \text{교부금액} &= \{\text{세출총액} - \text{세입총액}\} \times \text{승수} \\ &= \{\text{세출총액} - (\text{교부금관계세율} \times \text{과세표준총액})\} \times \text{승수} \end{aligned}$$

여기서 세출총액은 레이트관계지출총액에서 국고지출금을 제외하는 실제 지출액으로 이해할 수 있다. 세입총액의 한 부분을 이루는 과세표준총액은 해당 단체구역내 레이트과세평가액의 합계치이다. 승수는 중앙정부가 지방재정의 상황을 고려하여 임의로 정한 보정계수이다. 문제는 교부금관계세율인데, 이것은 일종의 보정계수로서 교부금관계세율로 세입총액을 조정함으로써 세출총액에 비례하여 포괄보조금의 배분액이 증가했던 기존의 문제점을 시정하였다. 교부금관계세율은 環境部가 標準額支出額(SSA: Standard Spending Assessment)과 지출예상액에 근거하여 작성한다.

$$\text{교부금산정세율} = \text{기본세율} - \left( \frac{\text{표준재정지출액} - \text{재정지출예상액}}{\text{인구}} \right)$$

표준재정지출액은 우리의 기준재정수요액과 동일한 개념으로 표준적인 행정서비스를 제공하는데 소요되는 비용을 의미한다. SSA는 측정항목, 단위비용, 보정계수를 積算하는 방식으로 산정한다. 결국 영국에 있어서도 SSA를 어떻게 운영하느냐에 일반보조금제도의 성패가 달려 있다고 볼 수 있다. 특히, 이 당시 대처정부는 지방재정의 효율적 운영을 목적으로 재정지

출이 급팽창하는 지방자치단체에 대해서는 포괄보조금의 배분액을 삭감하였기 때문에 기준지표인 SSA의 측정은 과거 어떤 보조금제도하에서 보다 대단히 중요한 기능을 발휘하였다. 여기서 삭감한다는 것은 명목상 삭감의 의미가 아니라 算式에 의해 배분받아야 하는 규모에 미달하는 규모로 배분받는다라는 실질적인 삭감의 의미를 갖는다. 즉, 익년도 실제 재정지출예상액이 SSA보다 큰 것으로 판명한 경우 초과분에 대해 누진적인 비율로 교부금관계세율을 적용함으로써 교부금 배분액이 일정한도내에서 증가하도록 하였다. 반대로 翌年度 재정지출예상액이 SSA수준에 미달하는 지방자치단체에 대해서는 교부금 배분액을 실질적으로 증가시키는 일종의 인센티브요소를 적용하였다.

이와 같이 포괄보조금제도는 일반보조금제도가 갖는 재원보장과 재정형평화기능에 財政統制機能을 추가한 독특한 형태로 운영하였다. 이는 공공부문의 효율성 강화를 정책목적으로 설정한 대처정부의 정치적 이해로부터 출발하였지만 결국에는 지방자치단체의 강력한 반발과 운영상의 혼란<sup>45)</sup>이 발생하였다.

결국 인두세의 실시와 함께 새로운 재정조정제도로서 RSG를 1990년에 도입하여 포괄보조금을 대체하였다. 내용상으로는 이미 인두세 도입시 수요보조와 일률보조를 고려함으로써 필요성이 없어진 거주용레이트경감교부금을 폐지하고 비거주용레이트를 국세로 전환하였다. 지방세의 구조개편과 맞물려 이루어져 왔던 보조금제도는 그러나 지방세가 인두세(1988년), 카운슬세(1992년)로 변천하였음에도 기본적인 산정방식은 유지하고 있다.

45) 지출예상액이 SSA를 초과한 단체라 해도 레이트세율을 인상하여 재원을 확보하는 정책으로 대응하는 문제가 발생하였다. 이에 따라 과세권을 제한하는 후속조치가 이루어졌으나 지방자치단체들은 회계조작등의 방법으로 맞대응함으로써 결국 지방재정의 지출을 억제한다는 정책목표는 큰 실효를 거두지 못했다.

RSG제도의 기본기능은 전국의 행정수준을 동일하게 유지하는데 주어지고 있다. 재산가치가 동일하다면 주민부담도 동일해야 한다는 전제하에 지역간 재정평등화 내지는 주민부담의 평등화를 목표로 한다. RSG는 需要交付金(Needs Grant)과 一律交付金(Flat Grant)으로 구성되어 있는데, 수요교부금은 모든 지방자치단체가 표준적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 지역간 재정력 격차를 완화하는 역할을 한다. 한편 일률교부금은 인두세도입으로 세부담이 증가한 저소득층을 지원할 목적하에 성인 1인 기준으로 定額配分하는 보조금이다. RSG는 이런 의미에서 지방자치단체의 재원보장을 핵심으로 하는 우리나라의 지방교부세와는 다소 차이가 있는 기본이념하에 운영하고 있다.

## 2. 算定方式

**총액결정** 보조금제도가 빈번하게 변천하여 왔음에도 불구하고 총규모의 결정은 전통적으로 중앙정부와 지방자치단체간 협의를 통하여 결정하는 시스템을 유지하고 있다. 보다 정확하게 표현하면 환경부장관과 운수부장관이 지방자치단체를 대표하는 대도시지역협의회(Association of Metropolitan Authorities), 비대도시지역협의회(Association of County Council), 디스트릭협의회(Association of District Council)와 협의하여 RSG 총액을 결정한다. 구체적으로 중앙정부와 지방자치단체는 내년도 지방재정의 總適正歳出水準(TSS : Total Standard Spending)에 관하여 합의를 도출한다.

TSS를 결정하면 그 다음 단계로 중앙정부와 지방자치단체간 재원부담비율을 결정한다. 여기서 중앙정부는 TSS를 충족시키기 위하여 총재원중 어느정도를 중앙재정에서 지원해야 하는가를 결정해야 하는데, 이때 산출한 보조금을 總外部財政(AEF : Aggregate External Finance)이라 한다. AEF

는 중앙정부에서 지방자치단체로 이전하는 보조금의 총규모이며 RSG, 비주거레이트, 특정보조금 등으로 구성되어 있다. 따라서 AEF에서 이들 보조금을 除하면 RSG의 총규모를 산출할 수 있다.

$$RSG = AEF - \text{비주거레이트} - (\text{특정보조금} + \text{보충보조금} + \text{특별잠정보조금})$$

이와 같이 RSG의 총액을 결정하면 다음 단계로 각 지방자치단체별 RSG 배분액을 산출한다.

**RSG의 배분** RSG의 배분결정은 우리나라의 보통교부세 배분방식과 유사한 기본구조를 유지하고 있다. 즉, 기준재정수요액의 의미를 갖는 표준지출평가액(SSA)과 기준재정수입액인 지방세수입의 크기를 기준으로 RSG를 배분한다.

$$\begin{aligned} RSG &= SSA - (\text{지방세수입} + \text{비주거용 레이트}) \\ &= SSA - (\text{카운슬 세율} \times \text{가구수}) + (\text{비주거용 레이트} \times \text{인구수}) \end{aligned}$$

공식에 나타난 변수들 중에서 SSA, 비주거용 레이트, 인구수, 가구수는 사실상 지방자치단체가 임의로 변경할 수 있는 변수가 아니다. 유일한 정책변수는 카운슬세율인데, 지방자치단체들은 카운슬세율을 조정함으로써 RSG의 배분액을 조절할 수 있다. 여기서 SSA는 표준지출총액(gross total standard spending)에서 特定補充補助金(specific and supplementary grant)을 차감한 全體標準支出額(standars spending assessment control total)을 구한다<sup>46)</sup>. 그리고나서 전체표준지출액에서 세입지원보조금과 비주거용레이

트교부금을 차감한 純標準支出額(council tax spending at SSA)을 인구수로 나누면 이것이 1인당 순표준지출액이다.

$$SSA = \frac{\text{순표준지출액}}{\text{인구수}}$$

순표준지출액 = (표준지출총액 - 특별보충보조금) - (RSG 및 비거주용 레이트교부금)  
 = 전체표준지출액 - (RSG 및 비거주용 레이트교부금)

따라서 SSA를 측정한다는 것은 정확하게 표현하면 표준지출총액을 측정한다는 의미이다. SSA의 측정은 포괄보조금과 마찬가지로 측정항목과 단위비용, 그리고 보정계수를 적산함으로써 이루어진다. 기준재정수요 산정방식과 같이 단위비용은 전국적으로 동일하게 적용하나 보정계수는 측정항목별·지방자치단체별로 다른 값으로 이루어져 있다. 測定項目은 포괄보조금에 적용했던 항목을 중심으로 7개부분, 즉 교육, 복지서비스, 경찰, 소방 및 민방위, 도로관리, 기타서비스, 자본지출로 구성되며 각 부문별로 64개 세부항목이 존재한다. 교육의 경우 5세이하 교육, 초등학교, 중등학교, 16세이상 교육, 기타교육항목으로 세분되어 있다. 測定單位는 주로 인구, 사회·환경, 지역특성과 관련한 수치들로 지방행정의 기능적 차이에 의한 측정항목을 제외하면 우리와 대동소이하다. 그러나 각 측정수치, 특히 인구, 학생, 아동, 노인관련 측정수치들은 사회경제적 특성에 따라 세분화하여 재정수요를 측정하고 있다. 예를들면 인구수라 해도 우리와 달리 주간 유출입인구, 노령자인구의 비중 등으로 구분하여 각각의 재정수요를 정확하게 측정하는데 중점을

46) 임성일, "외국의 지방재정조정제도", 『지방재정』, 제15권 제4호, 1996, pp.96-97.

두고 있다.

- 인구 : 지역내 인구, 주간 유출입인구, 아동수, 학생수 등 12개 항목
  - 지역의 특성 : 지역면적, 인구밀도, 간선도로연장, 지방도로연장, 부동산, 소매점포면적, 해안연장, 건축허가건수 등 15개 항목
  - 사회·환경 : 아동수 및 학생수 가운데 밀집주택에 거주하거나 이민자 자녀의 비중, 이민자비율, 실업자수, 청소년실업자수 등 22개 항목
  - 특수재정수요 : 기소된 범죄건수, 화재수, 대학생등록금의 지방부담액, 교통사업교부금 산정에 이용한 고속도로 지출액 등 12개 항목
- 이밖에 행정경비의 차이를 반영하여 중액률을 적용하는 런던의 경비중액, 사회복지경비의 중액, Scilly섬 경비중액 등 3개 항목이 있다.

<표 III - 2> SSA 산정내역

산정 항목	Hackney시			Stockport시	
	단위비용	단위수치	1인당 SSA	단위수치	1인당SSA
5-10세 아동기본비용	1139		1139+		1139+
추가행정요소	542	1.67	904+	0.43	233+
과소보정	171	0.00	0+	0.00	0+
학교급식	125	0.49	61=	0.14	17=
비용보정전 SSA			2103+		1389+
비용보정		22.2%	467=		0=
단계보정전 SSA			2570+		1389+
단계보정	21.6%		555=		300=
단위초등교육 SSA			3126×		1689×
초등학생수			13712		20226
초등교육 SSA			42.9		34.2
			(백만파운드)		(백만파운드)

<표 III - 2>는 초등교육비에 대한 Hackney와 Stockport 지역의 SSA 산

정내역을 정리한 것이다. 표에서 처럼 1,139파운드의 단위비용에 각각의 측정수치와 보정을 가하여 초등교육비의 SSA를 산정한다.

**보정방식<sup>47)</sup>** 영국에서도 SSA를 산정과정에서 측정항목에다 단위비용을 곱하고 보정계수를 적용하는 전체적인 틀은 우리와 비슷하다. 그러나 보정방식이 우리보다 복잡하고 다양한 보정계수를 개발하고 있다는 차이가 있다. 그 이유는 일본의 기준재정수요액 산정과정에서 살펴보았지만 근본적으로 측정수치를 세분화한데 있다. 인구를 측정수치로 하는 경우 우리처럼 절대치가 아니라 65세이상 고령자인구, 이민자인구, 인구밀도 등으로 세분화하여 여기에 적합한 측정항목에 적용하면 불가피하게 이와 관련하여 보정을 할 수 밖에 없다.

따라서 영국에 있어서도 보정계수의 역할은 대단히 중요하다. 현재 SSA는 과소요인(sparsity factor), 무료급식요인(free meal factor), 지역간 비용격차요인(area cost adjust factor), 규모요인(scale factor) 등을 반영하여 보정하고 있다. 여기서 과소요인은 밀도보정, 비용격차요인은 태용보정, 규모요인은 단계보정의 성격을 갖는다.

지역간 비용격차를 보정하는 地域費用補正(area cost adjustment)는 주로 인건비지원을 목적으로 하는 보정으로 Scilly섬을 기준으로 보정계수를 적용한다. 1993년의 경우 Scilly섬에 적용한 보정계수 1.75와 10을 교육과 복지서비스에 대한 최고 및 최저보정계수 기준으로 설정하였다. 규모요인을 반영하는 段階補正(scale adjustment)은 전체적인 행정서비스수준을 향상시킬 목적으로 적용하는 보정방법이다. 단계보정의 보정계수는 모든 지방자치단체에 동일하게 적용하나 세부 측정항목별 중요성에 따라 다른 보정계수를

---

47) 高峯昇三, 앞의 자료, pp. 182~188.



적용함으로써 SSA는 다르게 산출된다.

측정항목과 단위비용이 동일하다 해도 보정계수를 적용하면 RSG는 크게 변동한다. 심지어는 보정계수에 의하여 RSG가 2배까지 증가하기도 한다. 상대적으로 저소득층이 많은 Tower Hamlet지역을 보면 사회복지부분에 대한 다양한 보정을 가함으로써 SSA가 2배 가까이 증가함을 알 수 있다. 반면에 인구밀도가 낮은 St Helens, Wakefields지역은 과소보정을 적용하여 SSA의 증가폭이 그리 크지 않다(<표 III - 3> 참조). 이점이 바로 보정기능이 미약한 우리의 산정방식과 뚜렷한 차이를 보인다.

<표 III - 3> 초등학교 SSA의 보정효과(1993)

구 분	기준 단가	추가 요소	학교급 식요소	과소 보정	지역비 용보정	(단위:파운드)	
						단계 보정	합 계
St Helens	1,139	266	26	8	0	311	1,750
Wakefields	1,139	270	24	24	0	315	1,771
Tower Hamlets	1,139	835	69	0	453	539	3,035
Wigan	1,139	256	25	0	0	307	1,727

### 第3節 濠洲의 基準財政需要 算定方式

#### 1. 算定方式의 概要

호주의 행정구조는 연방정부(commonwealth government), 주정부, 지방정부로 이루어져 있다<sup>48)</sup>. 연방정부는 憲法에서 국방, 외교, 무역, 우편, 통화

금융, 외환, 이민 등에 한하여 권한을 행사하며 치안, 상공업정책, 천연자원 개발, 교육, 상하수도, 도로하천관리, 사회복지업무를 비롯한 대부분의 공공 서비스는 주정부가 관할하도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 중앙-지방간 재정관계는 대단히 中央集權的이다. 조세수입 가운데 국세의 비중은 무려 80%에 이를 정도로 수직적 불균형이 심각한 것으로 나타나 있다. 이러한 국세와 지방세간 불균형은 근본적으로 주정부의 課稅權을 헌법으로 상당부분 제약하는 법적 규제에 기인한다. 주정부는 각종 간접세에 대한 과세권을 금지당하고 있으며 직접세의 가장 중요한 위치를 점하고 있는 소득세와 법인세의 과세권도 중앙정부가 보유하고 있다. 지방정부 역시 영국에서와 마찬가지로 레이트가 유일한 지방세로 기능하고 있는 실정이다. 따라서 지방정부의 사무는 토지에 관련한 사업(도로, 가로, 수도, 하수도 등)에 한정되어 있다<sup>48)</sup>.

전술한바와 같이 지방이 제공해야 하는 공공서비스의 종류는 다양함에도 이에 필요한 재원이 절대적으로 부족하다는 모순이 발생한다. 예컨대 연방정부가 자기책임과 권한으로 징수하는 自己源泉收入(own source revenue)이 자신의 목적으로 지출하는 자기목적지출을 16%나 초과하고 있다. 반면에 주정부는 自己目的支出(own purpose outlays)의 57%만을 자기원천수입으로 조달할 수 있을 뿐이다(<표 III-4> 참조). 호주의 중앙-지방간 재정관계에서 보조금의 의의가 바로 여기에 있으며 이런 특수성으로 다른 연방

48) 호주는 뉴사우스웨일즈(NSW), 빅토리아, 퀸스랜드, 南오스트레일리아, 西오스트레일리아, 타스마니아 6개 주와 2개의 準州政府인 북부특별지역(Northern Territory), 수도특별지역(Australian Capital Territory), 그리고 876개에 달하는 지방정부(city, town, district, council)로 이루어져 있다. 준주정부는 본래 연방정부 직할단체이었으나 1978년부터 주정부와 동일한 권한을 부여받았다. 다만 이들 지역은 재정력이나 공공시설기반이 뒤떨어져 보조금산정시 다른 주정부와 별도로 취급한다.

49) 大川政三, 「オーストラリア聯邦の政府間財政力均衡化制度について」, 『지방재정』, 1994, 2, pp. 4~8.

국가에 비하여 독특한 보조금제도를 운영하고 있다.

<표 III - 4> 정부계층간 자기조달비율(1992/1993)

(단위 : 백만달러)

	자기원천수입		자기목적지출		A/B
	금액(A)	구성비	금액(B)	구성비	
연 방	98,065	67	84,870	52	116
주	40,448	28	71,480	43	57
지 방	6,998	5	8,375	5	84
합 계	145,511	100	164,725	100	88

연방정부로부터 주정부로 이전하는 보조금에는 경상일반보조금, 대부금, 투자일반보조금이 있다. 經常一般補助金(general revenue assistance)은 財政援助補助金과 지방도로보조금, 특별재정보조금으로 분리하여 운영하나 대부분은 재정원조보조금이다(<표 III - 5> 참조).

<표 III - 5> 재정조정교부금 총액 추이

(백만달러)

	91/92	92/93	93/94
재정조정교부금 합계	13,704	14,087	14,444
재정원조교부금	13,573	13,864	13,810
지방도로교부금	39	31	175
특별재정교부금	92	192	459

지방도로보조금은 1992/1993년부터 종전의 특정보조금을 일반보조금화한 것이며 특별재정보조금은 북부특별지역 및 수도권특별지역의 재원을 보장할 목적으로 교부하는 보조금이다. 재정원조보조금(FAG : Fiscal Assistance Grant)은 인구를 측정단위로 하여 배분하는 보조금으로 주정부간 재정력 격차를 완화하는데 우선적인 관심을 두고 있다. 우리의 지방교부세와 같이 용도의 제한이 없는 일반보조금이다. 한편 대부금은 주정부가 연방정부로부터 借入한 자금의 원리금상환금의 일부를 연방정부가 지원하는 보조금의 일종이다.

전통적으로 호주의 보조금제도는 수직적 불균형을 해소하는데 정책목표를 두어 왔다. 이 정책목표는 현재에도 중요한 가치로 인정받고 있다. 오늘날 不交付團體가 존재하지 않는 가장 중요한 이유가 바로 여기에 있다. 전국평균 이상의 재정력을 보유하고 있다 해도 연방정부와의 관계로 보면 수직적 불균형관계에 있다고 이해하는 것이다. 그러나 호주의 보조금제도는 이미 1940년대 들어오면서 지역간 재정력을 균등화하는 방향으로 정책을 선회하기 시작하여 현재는 財政力 均等化原理에 존립근거를 이루고 있다. 즉, '모든 지방자치단체의 정세노력이 동일하고 평균적인 사무를 처리하고 있다면 동일수준의 공공서비스를 제공할 수 있는 능력'을 갖추어야 한다는 것이다. 이 기본이념을 충실하게 반영하고 있는 것이 FAG이다. 호주의 보조금제도는 1900년 연방정부로 탄생한 시기부터 헌법에 규정할 정도로 강력하게 추진하여 왔으나 FAG는 1977년의 稅收分與補助金(tax sharing grant)으로부터 시작한다<sup>50)</sup>.

50) 최초의 호주헌법은 연방결성후 10년간 연방정부는 세수입의 3/4를 주정부에 교부하도록 규정하였다. 당초 예정대로 10년이 지난 1910년에는 주 인구1인당 25센트를 교부하는 人口割交付金으로 변경되었으며 1927년에는 연방보조금위원회를 설치하면서 주정부간 재정력 격차를 해소할 목적으로 특별보조금제도를 도입한바 있다. 이 특별보조금제도가 현재까지 이어져 FAG를 보완하고 있다. 그

세수분여보조금은 명칭이 의미하듯이 개인소득세의 39.87%를 공동세 형식으로 교부하는 일반보조금이다<sup>51)</sup>. 동시에 주정부가 받는 보조금 배분액은 전년도를 하회하지 않도록 제도화하였다. 그러나 개인소득세의 성격상 景氣變動에 민감하게 반응하는 문제를 해소할 목적으로 1982년에는 연방정부 총세수입의 20.72%로 連動시키는 방향으로 개정하였다.

한편 지방정부에 대한 주정부의 보조금 교부기준은 주정부에 따라 다소 차이가 있다. 그러나 대체로 총액의 30% 정도는 인구수를 기준으로 배분하며 나머지 70%는 징세능력의 차이, 공공서비스 공급비용의 차이, 공공서비스에 대한 필요도 차이를 반영하여 배분한다. 물론 배분액의 결정도 州補助金委員會의 권고안에 기초한다<sup>52)</sup>.

## 2. 算定方式

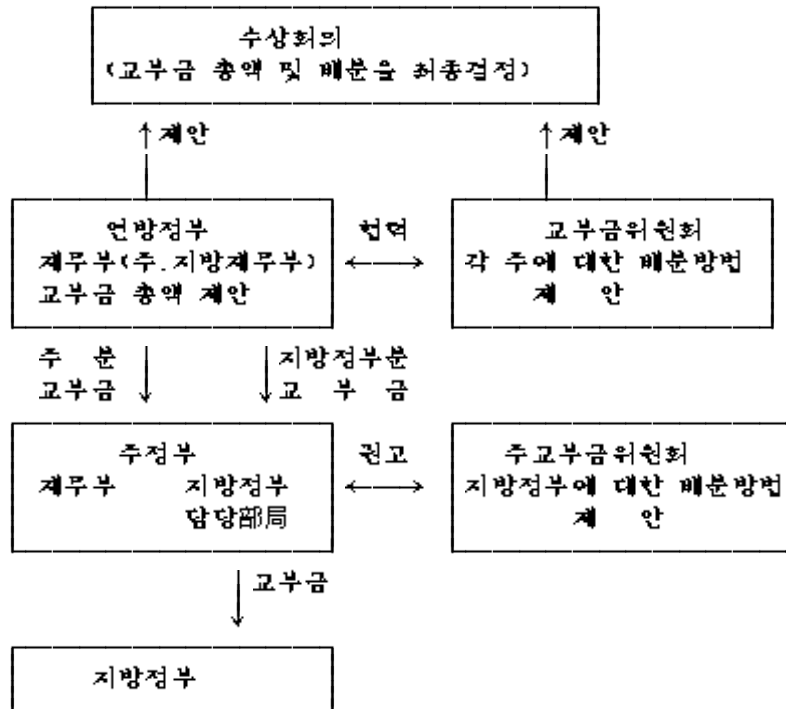
**총액의 결정** 국세수입의 일정비율을 총액으로 하여 전년도 배분액을 상회하도록 교부하는 세수분여보조금은 성격상 방만한 재정지출을 조장하는 부작용을 야기하였다. 이에 따라 1985/1986년부터는 일정수준으로 재정지출을 억제할 목적으로 재정원조보조금제도(FAG)로 개편하였다. 구체적으로 FAG는 보조금의 증가율을 세수증가율 이내로 제한하고 국세의 일정비율로 연동한 총액결정방식을 폐지하였다. 그 대신 總理會議에서 총액을 결정하는 독특한 형태로 변경하였다.

그러나 1946년에는 재정력 격차의 문제가 더욱 심화되자 인구수를 조정하여 배분하는 所得稅還付補助金으로 변경하였다. 이어 소득세환부보조금은 1960년에 재정원조보조금(fiscal assistance grant), 세수분여보조금으로 계승발전하여 왔다.

51) 개인소득세의 일정비율로 정한 것은 합리적인 논리에 근거한게 아니라 개정당시 보조금총액이 개인소득세의 39.87% 이었다는 단순히 정지적인 이유에 불과하다.

52) 青木信之, 「オーストリアの行政構造と地方財政調整制度について(二)」, 『地方自治』, 1995.3, pp. 33~36.

<그림 Ⅲ - 3> 호주의 보조금 배분시스템



우리나라는 지방자치단체의 재정수지를 검토하여 교부액을 결정하지만 호주는 기본적으로 주정부나 지방정부의 재정수요와는 관계 없이 총액을 결정한다. 그것도 제3의 기관인 聯邦政府 補助金委員會에서 일차적으로 결정한다.

사실 호주의 보조금제도가 갖는 가장 두드러진 특징은 바로 총리회의와 보조금위원회에서 보조금의 총액과 배분액을 결정한다는 점이다. 보조금 총액을 제도적으로 결정하지 않고 연방정부에 독립적으로 운영하는 보조금위

원회가 일정한 산식에 따라 총액과 배분액을 결정하여 총리회의에 권고한다. 그러면 총리, 주지사, 연방정부 및 주정부 재무장관이 참석하는 총리회의에서 연방보조금위원회<sup>53)</sup>의 권고안을 참조하여 최종적인 결정을 내리는 체제이다. 총리회의에서 결정하는 보조금의 총액과 배분액은 다분히 정치적인 측면에서 접근하는 것으로 알려져 있다(<그림 Ⅲ-3> 참조).

이때 주의할 점은 주정부에 대한 보조금 배분액을 결정할 때 산하 지방정부에 대한 보조금분까지 포함한다는 사실이다. 기본적으로 교부금의 배분은 연방정부로부터 지방정부를 받아 주정부가 산하 지방정부를 배분한다. 배분방법은 연방정부 교부금위원회의 권고를 기초로 주정부에 대한 배분액을 결정하는 메커니즘 그대로 지방정부에 대한 배분도 州政府交付金委員회의 권고에 기초한다. 따라서 지방정부에 대한 교부금의 배분은 주가 전적으로 책임지는 시스템이다. 그러나 연방형국가인 호주의 특성상 주정부와 지방정부의 관계에 따라 교부금의 배분방식은 주마다 다르게 나타난다.

**주정부 보조금의 산정방식** 보조금 산정은 원칙적으로 인구를 기준으로 한다. 이는 보조금이 「政策的 中立性」을 견지하는 방향으로 배분되어야 한다는 대원칙에 따른 것이다. 때문에 호주의 보조금 배분은 경상적 경비만을 대상으로 한다. 그렇다고 해서 오직 인구만을 측정단위로 하여 배분한다고 볼 수는 없는데, 지역의 특성을 반영하는 다양한 측정단위들을 보정과정에서 수렴하기 때문이다. 요컨대 호주의 보조금 배분은 인구를 기본단위로 하

53) 보조금위원회는 1933년 聯邦法에 근거하여 설치되어 주로 보조금 배분액을 산정하는 역할을 수행하였다. 그러다가 1973년 연방보조금위원회법을 제정하여 독립적 지위를 더욱 강화하였다. 연방보조금위원회는 배분액을 결정하는 역할 이외에도 보조금과 관련한 각종 조사연구를 수행한다. 1996년 6월현재 보조금위원회는 위원장 1인, 비상근위원 2인, 88명의 사무국으로 구성되어 있으며 연간예산은 400만달러에 이른다.

면서 지역간 재정력 형평화를 위하여 相對的 財政需要額도 동시에 고려하는 체제이다.

$$\text{(총표준재정부족액)} \times \frac{i\text{주의 인구}}{\text{호주 전체 인구}} \times (i\text{주 1인당 상대성})$$

상기 공식에서 보는바와 같이 보조금의 배분은 지방자치단체가 정책적으로 변경불가능한 인구변수를 근간으로 하는 단순한 형태로 보인다. 그러나 자세히 검토하면 보기와는 달리 간단한 배분공식이 아님을 알 수 있다. 왜냐하면 相對性(per capital relativities)의 항목을 어떻게 측정하는지 전혀 모르기 때문이다. 상대성은 주정부에 대한 보조금 배분액의 평균치로부터 특정 주의 배분액이 크게 벗어나지 않도록 조정하는 일종의 인구보정계수이다. 이런 의미에서 보면 보조금의 배분산식은 상대성의 측정공식으로 귀결된다고 볼 수 있다. 따라서 여기서는 산정방식과 보정계수를 구분하지 않고 통합하여 설명하고자 한다.

상대성 측정은 '주정부의 정책에 중립적'이어야 한다는 원칙을 고수하고 있다. 즉, 교부금의 목적은 주정부의 재정수요를 모두 반영하는게 아니라 필수적인 행정서비스를 공급하는데 필요한 재원을 보전하는 것으로 파악한다. 이런 측면에서 호주의 보조금제도는 순수하다고 말할 수 있으나 사회기반시설의 정비와 관련한 재정조정이 이루어지지 않기 때문에 재정력이 취약한 단체일수록 지역개발이 지연될 가능성이 높다. 어쨌든 상대성을 측정하기 위해서 보조금위원회는 세입 및 세출 양측면에서의 표준예산인 표준수입과 표준지출을 산정해야 한다. 標準豫算을 산정하는 이유는 인구를 측정단위로 함으로써 지역적 특수성이 사상되고 이로 인하여 특정 주정부의 배분액이



불리하게 결정되는, 소위 不利條件을 보정하는 기초를 제공하기 때문이다.

標準支出(standard expenditure)이란 각 지출항목에 대하여 표준적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 지출액으로 일종의 기준재정수입액으로 이해할 수 있다. 標準收入(standard revenue)이란 표준적 세율을 적용할 경우 징수가능한 수입, 즉 기준재정수입액의 의미를 갖는다. 실제로 표준지출과 표준수입은 각각 주정부 지출과 수입액의 합계를 인구로 나눈 1인당 평균지출액과 평균수입액으로 설정하고 있다<sup>54)</sup>. 우리나라의 지방교부세 배분이 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 근거하는 것과 동일하게 호주의 경우에도 표준지출과 표준수입의 차액인 標準財政不足額(standardised deficit)에 근거한다. 일반보조금은 일반재원만을 보전한다는 기본성격에 따라 표준재정부족액도 당연히 표준예산에서 특정보조금을 제하여 산정한다.

표준지출과 표준수입을 산정하는 공식은 다음과 같다.

$i\text{주 표준지출} : R_i (E_i / P_i) (1 + \gamma_i)$ $i\text{주 표준수입} : (R_i / P_i) (1 - \rho_i)$ <p style="font-size: small; margin-top: 10px;">여기서 <math>R_i = i\text{주 인구}</math>, <math>P_i = \text{표준주 인구}</math>, <math>E_i = \text{표준지출}</math>,  <math>R_i = \text{표준수입}</math>, <math>E_i/P_i = \text{1인당 표준지출액}</math>, <math>R_i/P_i = \text{1인당 표준수입액}</math>, <math>\gamma_i = i\text{주 공공서비스비용과 표준단체의 표준비용과의 비율}</math>, <math>\rho_i = i\text{주 1인당 수입액과 1인당 표준수입액의 비율}</math></p>
---

상기공식에 의거하여 표준예산을 산정하면 이제 표준재정부족액을 구할

54) 青木信之, 앞의 자료, pp. 31 ~37.

수 있다. 표준재정부족액  $\beta_i$ 는 다음 공식에서 보는바와 같이 주정부가 표준적인 재정활동을 수행하는데 필요한 재원이 어느정도 부족한가를 나타낸다

$$\beta_i = R \left\{ \frac{E_i}{P_i}(1+\gamma_i) - \frac{R_i}{P_i}(1-\rho_i) - \frac{B_i}{P_i} - \frac{Q_i}{P_i}(1+\sigma_i) \right\}$$

$\sigma_i = (Q_i/P_i) \div (Q_0/P_0) - 1$  이라 하면

$$= R \left\{ \frac{E_i - R_i - B_i}{P_i} + \frac{E_i}{P_i} \gamma_i + \frac{R_i}{P_i} \rho_i - \frac{Q_i}{P_i} \right\}$$

여기서,  $B_i/P_i$  : 1인당 표준예산흑자액,  $Q_i/P_i$  : 1인당특정보조금  
 $\sigma_i$  : i주 1인당 특정목적보조금 수입액이 표준액을 상회한 액

상기 공식에서  $E_i - R_i - B_i$ 는 주정부 총재정부족액으로 수직적 재정불균형도 크기를 표시한 것이다.  $R(E_i/P_i) \gamma_i$ 는 i주의 공공서비스 공급비용이 다른 주에 비하여 높음으로써 발생하는 재정부족액으로 수평적 재정불균형을 의미한다. 이를 통하여 호주의 교부금배분은 수직적 재정불균형과 수평적 재정불균형을 동시에 고려한다.

그러나 표준재정부족액을 그대로 반영하여 각 주에 대한 배분액을 결정하는 것은 아니다. 앞에서 지적하였지만 재정지원보조금의 배분은 총표준재정부족액에 해당 주의 1인당 상대성을 적용하여 比例配分한다. i주의 1인당 상대성은 i주 1인당 표준재정부족액에 주정부 1인당 보조금액( $G_0/P_0$ )으로 나눈 값이다. 즉, 1인당 상대성은 1인당 표준재정부족액의 합계액을 재정원조보조금 총액과 일치시킨 후 i주에 대한 배분액을 상대화시킨 것이다. 우리

로 말하면 일종의 조정률을 적용한 셈인데, 이것이 人口調整係數로 불리는 1인당 상대성이다.

$$\text{1인당 상대성} = \frac{\text{ATFAR}_i}{P_i} / \frac{G_6}{P_6}$$

그러나 상기공식을 그대로 적용하지는 않는다. 1인당 상대성은 매년도에 산정하지는 않으며 통상 3~5년에 한번씩 산정하여 이 기간동안 평균치를 익년도 재정원조보조금 배분액에 적용한다<sup>55)</sup>.

<표 Ⅲ - 6>은 지금까지 설명한 1인당 상대성을 구하는 절차를 實例를 통하여 표시한 것이다.

<표 Ⅲ - 6> 1인당 상대성의 산정절차

(단위 : 백 만달러)

	표준	NSW	VIC	QLD	TAS
표준화지출 + = 표준예산차	2600.25 -76.92	2517.63 -76.92	2389.82 -76.92	2631.43 -76.92	2781.20 -76.92
소 계 - = 표준화수입	2523.34 1343.31	2440.71 1439.27	2312.91 1292.13	2554.51 1310.58	2704.28 1014.44
TFAR - = SPPs	180.02 173.35	1001.44 155.66	-1020.78 155.57	1243.94 150.14	1689.85 230.73
표준재원부족액	1006.68	845.78	865.21	1093.79	1459.12
1인당상대성		0.84018	0.85947	1.08654	1.44944

55) 青木信之, 「オーストリアの行政構造と地方財政調整制度について(三)」, 「地方自治」, 1995.3, pp. 33~36.

이러한 방식으로 1987년부터 산출한 1인당 인구보정계수를 1992년까지 5년동안의 평균치를 가지고 1993/1994년도 재정원조보조금 배분에 적용하는 인구보정계수로 이용한다. <표 III - 7>에서 보는바와 같이 보조금위원회에서 지금까지 설명한 산정공식에 따라 산출한 보조금배분비율과 총리회의에서 결정한 최종배분비율 사이에는 큰 차이가 없다. 이를 통하여 총리회의 최종결정은 보조금위원회의 권고안을 최대한 존중하고 있음을 알 수 있다.

<표 III - 7> 재정원조보조금 배분계수

	호주	NSW	VIC	QLD	TAS
1987~1988	1.0000	0.86598	0.85087	1.06962	1.41996
1988~1989	1.0000	0.83165	0.84362	1.08361	1.48605
1989~1990	1.0000	0.84277	0.81459	1.08290	1.45977
1990~1991	1.0000	0.83048	0.84573	1.09609	1.46630
1991~1992	1.0000	0.84018	0.85947	1.08654	1.44944
평균배분계수		0.84211	0.84286	1.08375	1.45630
적용배분계수		0.842	0.843	1.084	1.456
인구	17,615,425	5,996,200	4,472,800	3,064,000	473,600
인구비율	100%	34.04%	25.39%	17.39%	2.69%
보조금배분비율	100%	28.63%	21.38%	18.83%	3.91%
최종배분비율	100%	27.71%	21.24%	19.15%	3.84%

## 第4章 問題點 및 改善方案

### 第1節 改善方案의 基本方向

본 연구에서 제시하고자 하는 개선방안의 기본방향은 다음에 두고자 한다. 이 원칙은 개선안을 모색하는데, 또한 지금까지 관련 전문가들이 제기한 바 있는 다양한 개선안들을 수렴하는데 기준역할을 할 것이다.

첫째, 정확한 산정방식을 고수할 것인지 아니면 단순한 산정방식으로 전환할 것인지에 대해서는 단순성에 중점을 두는 방향으로 입장을 정리하였다. 사실 기준재정수요 산정방식은 지방자치단체의 재정수요를 정확하게 파악할 수 있어야 한다. 그러면서 동시에 산식이 간단하고 명료하여 자치단체 자신이 배분받아야 할 보통교부세 규모를 예측할 수 있어야 한다. 그런데 이 원칙은 相互矛盾되는 결과를 초래할 가능성이 높다. 지방자치단체의 재정수요를 정확하게 파악하는 것은 간단한 산식으로는 불가능하기 때문이다. 반대로 재정수요를 정확하게 파악하기 위하여 측정항목을 추가하거나 공공재 공급비용(단위비용)을 지방자치단체별로 다르게 적용하면 감당할 수 없는 去來費用을 부담해야 한다. 뿐만 아니라 지방교부세 배분액을 예측하기가 어려워 지방재정의 효율성을 저해하는 문제를 피할 수 없다.

둘째, 재정력의 지역간 격차를 완화하는데 중점을 둔다. 즉, 지방교부세의 성격을 수평적 형평성을 달성하는데 규정하고자 한다. 지방교부세를 포함하여 현재의 지방재정조정제도를 이루는 지방양여금, 국고보조금은 각각의 기능과 성격이 混在되어 있다는 근본적인 결함을 안고 있다. 특히 지방교부세

와 지방양여금제도는 일부 산정항목이 중복됨으로써 수평적 형평성을 저해하는 측면이 있다고 보여진다. 지방교부세의 일차적 목적을 수평적 형평성으로 재정립한다면 단순한 산정공식으로 전환할 수 있다. 이것은 단순화를 통하여 지방교부세의 투명성·예측가능성을 제고할 수 있다는 첫 번째 사항과 일관성을 유지하는 기본방향이다.

셋째, 그동안 누차에 걸쳐 지적을 받아온 산정방식의 확실성을 완화하는 차원에서 개선안을 검토하고자 한다. 전 지방자치단체가 공통분모를 이루는 행정수요에 한정하여 기준재정수요액을 산정하는 현행방식은 불가피하게 확실성을 벗어날 수 없다. 사실 확실적인 산정은 정치적 부담과 지방자치단체 간 갈등을 완화할 수 있는 장점이 있는게 사실이다. 그러나 지방자치제란 의사결정의 분권화를 의미하며 이는 지역의 자율성과 특수성을 대가로 하는 의사결정이란 점에 주목할 필요가 있다. 전자는 配分決定權의 분권화로, 후자는 다양한 보정기법의 개발·적용으로 접근할 수 있다.

넷째, 최근 활발하게 거론하고 있는 인센티브요인을 산정방식에 포함시켜야 한다는 주장은 價格體系를 왜곡할 수 있으므로 개선방안에서 배제하고자 한다. 이것은 지방교부세의 배분이 공공재의 수요구조나 공급구조에 영향을 미쳐 공공재에 대한 수요가격과 공급가격의 比를 변동시키게 되면 Pareto效率性を 저해할 수 있다는 인식에 근거한다. 주지하는바와 같이 Pareto효율적인 배분은 一般競爭均衡(general competitive equilibrium)을 가져오는 가격체계가 존재한다. 흔히 후생경제학의 제2정리로 알려져 있는 이 원리는 효율성과 형평성은 다른 한 부분을 포기해야 하는 상충관계가 아니라 가격체계를 왜곡하지 않는다면 再分配政策으로 동시에 달성할 수 있음을 보여준다. 물론 현재의 정치구조를 비롯하여 모든 사회경제적 시스템이 가격의 파라메터적 기능을 보장할 수 있을 만큼 효율적으로 작동하는가에 대해서는

의문이 제기될 수 있다. 그러나 본 연구는 최소한 政治市場에 참여하는 정치인과 유권자의 행태는 장기적으로 합리적인 의사결정을 내릴 것이라고 예상한다.

정리하면 지방교부세를 배분받아 지방자치단체장이 어떤 용도로 지출하든 그 평가는 중앙정부가 아닌 지역주민이 내려야 하며 실제로 지역주민이 정확하게 평가하여 지방자치단체장의 再信任 여부를 합리적으로 결정할 것으로 본다. 인센티브를 이용한 지방재정의 효율성 증진은 지방교부세가 아닌 지방양여금이나 국고보조금제도를 이용하는게 바람직하다<sup>56)</sup>.

본 연구는 상기의 기본방향을 토대로 장·단기 측면에서 개선방안을 제시하고 있다. 短期方案은 현행 기준재정수요 산정방식의 기본골격을 최대한 유지하면서 측정항목을 일부 조정(통폐합 혹은 추가)함과 동시에 보다 합리적으로 보정할 수 있는 計量技法을 제시하고 있다. 특히, 보정방식을 다양화함으로써 수평적 형평성을 증진시킬 수 있는 개선안을 모색하였다. 본 연구는 수평적 형평성의 증진은 보정기능을 강화하지 않고서는 한계가 있음에 주목하고 있다. 長期方案으로는 배분결정권을 광역자치단체에 넘겨주는 과감한 정책전환이 필요함을 제안하고 있다.

## 第2節 短期 改善方案

현행 지방교부세제도와 관련하여 제기되고 있는 문제점은 크게 내국세 총액의 13.27%로 고정된 지방교부세 총액이 적정규모인가와 함께 배분방식

---

56) 양여금 대상지역의 선정이나 국고보조율의 차등 적용으로 인센티브효과를 기대할 수 있을 것이다.

의 비합리성으로 정리할 수 있다. 전자가 수직적 형평성과 관련한 문제제기라면 후자는 수평적 형평성과 관련한 문제제기이다. 현행 지방교부세의 법정교부율은 지방행정 환경이 지금과 다른 1982년에 결정되었다. 때문에 지방자치제도의 실시에 따른 지방행정의 변화를 제대로 반영하지 못하는 문제를 우선적으로 극복하여야 한다. 이 부분과 관련하여 다양한 연구결과가 이루어져 왔는데, 대부분 지방교부세 총액을 증액해야 한다는데는 공감대하고 있다. 이계식(1990), 노기성(1992), 박정수(1994), 박완규(1997)는 중앙-지방간 사무·경비배분에 근거하여 간접적으로 인상규모를 검토한바 있다. 특히, 조기현(1996)은 共積分理論(Co-integration)을 이용하여 지방교부세의 총액을 15%정도 증액해야 함을 실증적으로 보여주었다<sup>57)</sup>. 본 연구의 목적은 기준재정수요액의 산정방식의 개선안을 제안하는데 있으므로 재원보장기능의 제고는 일단 15%수준으로 상향조정해야 한다는 논의수준으로 그치고자 한다.

수평적 불균형과 관련하여 본 연구에서 제시하는 개선방안을 정리하면 다음과 같다.

## 1. 測定項目의 改編

### 가. 문제점

**복잡한 산정방식** 무엇보다 현행 산정방식은 지나치게 복잡하여 막대한 행정비용을 요구한다는 점이다. 산정방식이 복잡하다는 것은 지방자치단체 자신이 배분받게 될 보통교부세액을 예측하기가 곤란하며 투명성을 저하시킨다는 문제를 초래한다. 주지하는바와 같이 일반보조금은 지방자치단체의

57) 조기현, "시계열이론을 이용한 이권재정의 형평화 효과 분석", 『지방행정연구』, 제 11권 제 3호, 한국지방행정연구원, 1996, 11, pp. 99 ~119.



세출과 세입간의 불균형을 해소하고 지역간 재정력 격차로 인한 주민의 이동을 방지함으로써 자원배분의 왜곡을 회피하는데 있다. 그러므로 이론적인 관점에서 보면 보통교부세는 지방자치단체의 운영에 필요한 비용을 계산하여 그것이 自體收入에 미치지 못할 경우 그 차액을 보전하여 주는 방식으로 배분하여야 한다.

현행 배분산식은 29개의 측정항목, 27종의 측정단위, 39개의 보정항목 등 대단히 미시적인 산정과정을 거쳐 보통교부세의 배분액을 결정하고 있다. 그렇지만 현실적으로 공공재의 공급비용은 개별 공공재와 지역에 따라서 다를 뿐만 아니라 지역에 따라서는 공공재의 수요까지도 달라진다는 문제에 직면한다. 때문에 재정수요와 공급비용에 영향을 주는 모든 요인을 고려하여 必要經費를 산정한다는 것은 애초부터 불가능한 일이다. 더 나아가 모든 지방자치단체의 공공재 수요가 현행 방식대로 47개 세부항목으로 동일하다 해도 공급비용과 관련한 정보를 정확하게 수집하기에는 去來費用이 지나치게 많이 소요된다.

이와 같이 산정방식이 복잡하게 된 가장 큰 원인으로 측정항목의 세분화를 들 수 있다. 동일한 예산과목이라 해도 행정수요의 성격이 다를 경우에는 분리설정하고 있다. 예컨대 일반관리비는 지방세출예산 과목구조상 기획관리비, 내무행정비, 재무행정비를 반영하여 산정하는데, 이들 예산과목은 측정항목의 공보비, 건물비, 읍면동비, 공무원교육원 관련경비 등을 포괄한다. 그럼에도 이들 행정경비를 일반관리비와 구분하여 산정함으로써 산정방식의 복잡성을 가중시키고 있다. 공공서비스별 고유기능을 반영해야 한다는 취지를 이해 못하는바는 아니나 그렇다 해도 다른 측정항목에 비하여 중요성이 현저히 떨어진다면 구태여 分離算定할 이유는 없다고 본다.

<표 IV - 1> 단체별 산정내역

(단위 : 억원)

측정항목	소계	특별시	광역시	도본청	시	군
지방의회	1,313(0.7)	219	256	153	313	370
인 권 비	65,739(32.9)	11,754	11,763	7,273	14,848	20,100
일반관리	12,357( 6.2)	2,072	1,971	1,553	2,666	4,095
읍면동비	6,962( 3.5)	983	1,041	0	1,669	3,269
교육훈련	1,213( 0.7)	202	191	387	169	264
공 보 비	1,394( 0.7)	173	188	112	392	529
정 세 비	1,410( 0.7)	252	265	84	416	391
권 물 비	6,485( 3.2)	1,376	1,443	385	1,180	2,100
사회복지	10,618( 5.3)	2,314	1,941	2,142	2,412	1,809
생활보호	2,022( 1.0)	269	544	410	305	493
보 권 비	4,136( 2.1)	610	698	957	699	1,170
청 소 비	10,209( 5.1)	2,963	2,701	0	3,181	1,364
환경위생	4,400( 2.2)	835	684	877	1,367	637
농 업 비	7,871( 3.9)	8	146	2,408	559	4,750
수 산 비	848( 0.4)	0.008	31	238	44	535
임 업 비	1,794( 0.9)	12	200	448	215	919
관광진흥	881( 0.4)	117	126	357	174	106
지역경제	6,065( 3.0)	1,506	1,408	1,584	967	599
도시계획	4,933( 2.5)	363	508	935	2,241	886
공원녹지	1,886( 0.9)	178	254	999	268	186
상 수 도	1,126( 0.6)	220	305	0	425	176
하 수 도	3,354( 1.7)	623	566	0	1,740	425
도 로 비	15,416( 7.7)	511	3,378	1,533	3,675	6,318
하 전 비	2,687( 1.3)	138	603	92	352	1,502
지역개발	14,754( 7.4)	807	2,081	4,145	2,033	5,667
문화체육	6,578( 3.3)	953	1,030	1,103	1,660	1,833
민 방 위	1,105( 0.6)	268	264	153	235	184
소 방 비	2,295( 1.2)	404	536	1,355	0	0
합 계	199,859(100.0)	30,135	35,125	29,687	44,230	60,681

자료 : 내무부, '97보통교부세 산정내역, 1997.

농업비, 수산비, 임업비도 지역특성을 반영한다는 취지에서 분리산정하고는 있으나 오히려 산정방식을 더 복잡하게 할 뿐이다. 이들 측정항목들 대부분은 1997년도 기준재정수요액에서 차지하는 비중이 1% 미만이라는 사실에서 통합산정의 당위성을 찾을 수 있다(<표 IV - 1>참조).

**광역- 기초간 자원배분의 불균형** 현행 산정방식이 안고 있는 또 다른 문제점은 정부계층간 행재정기능상의 차이를 적절하게 반영하지 못함으로써 광역- 기초자치단체간 財源配分이 비합리적으로 이루어진다는 점을 들 수 있다. 도본청과 군단위 지방자치단체간에 이러한 문제가 특히 심각하게 나타난다. 예컨대 도본청의 기준재정수요액은 가장 낮은 수준을 보이고 있는데 비하여 군단위 지방자치단체는 가장 높은 수준에서 평가받고 있다. 이것은 당연히 보통교부세가 도본청 보다 군단위 지방자치단체에 더 많이 배분되는 결과를 가져온다. 실증적 연구에 의하면 도본청은 적정수준보다 21%나 부족한 상태로 보통교부세를 배분받는 것으로 분석되었는데, 이는 도-군간에도 지방교부세의 재배분이 필요함을 시사한다<sup>58)</sup>. 실제로 도본청의 경우 自體財源으로 투자사업을 추진할 수 있는 여력이 거의 없는 실정이다. 이런 상태에서 도본청으로 하여금 광역화하는 지방행정에 효과적으로 대응하기를 요구한다는 것은 무리이다.

地方自治團體 階層間에 보통교부세의 최적배분이 이루어지지 않는 원인은 전술한바대로 광역- 기초간 고유기능을 적절하게 반영하지 않은데 있다. 산정공식과 관련하여 이 문제는 크게 측정단위의 설정과 획일적인 산정으로 귀결된다. 관련 전문가들이 누차에 걸쳐 지적하는 인구, 공무원수, 면적위주의 측정단위는 전적으로 도본청에 불리한 결과를 가져올 수 밖에 없다. 물

58) 조기현, 앞의 논문, P. 110.

론 수평적 형평성을 저해하는 요인으로도 작용하나 지방자치단체 계층간 재원배분에도 상당한 영향을 주는게 사실이다. 가장 큰 영향을 주는 인건비를 보면 총기준재정수요액의 33%를 점유하고 있다. 그런데 총인건비에서 각 유형의 인건비가 차지하는 비중은 광역시(33.5%), 시(33.6%), 군(33.1%) 이 전국평균치를 유지하고 있으나 도본청(24.5%)만이 전국평균치에 미달하는 실정이다(<표 IV-1> 참조). 이와같이 인건비는 도본청에 결정적으로 불리한 요인으로 작용하고 있다.

이밖에도 도본청은 공무원교육원, 농촌진흥원, 휴양림, 건설본부 등 각종 사업부설사무소의 유지관리비, 지역개발비 등에서 經費算定을 제대로 받지 못하고 있다. 공공시설물의 유지관리비는 측정항목의 일반관리비, 건물비, 사회복지비, 보건비, 소방비 등에 해당하는데, 이들은 인건비를 제외하면 높은 위치를 점하는 측정항목들이다. 그럼에도 불구하고 고유사무인 소방비를 제외하면 도본청의 비중은 낮은 수준에 머물러 있다(<표 IV-2> 참조). 이는 이들 측정항목들이 공무원수나 인구수 등을 측정단위로 하면서 경비산정에 직접적으로 영향을 주는 공공시설물의 면적은 보정계수로서의 기능에 국한하고 있기 때문이다. 그러나 현실적으로 각종 공공시설물은 신축비용 보다는 유지관리비에 상당한 재원을 투입해야 하며 지속적으로 증가하는 경직성 경비라는 점을 감안하면 어떤 식이든 개선이 있어야 할 것이다. 지역개발비 역시 지역의 특수성을 반영하는 유일한 측정항목으로서 의의가 있음에도 지역개발비에서 차지하는 도본청의 비중은 28.1%에 불과하다. 그 결과 도본청이 특정산업의 육성이나 낙후지역의 진흥 등 戰略的 政策手段을 동원할 수 있는 재원이 절대적으로 부족한 실정이다.

<표 IV - 2> 측정항목별 · 단체별 산정내역

(단위 : %)

측정항목	소계	특별시	광역시	도본청	시	군
지방의회	100.0	16.7	19.5	11.7	23.9	28.2
인 건 비	100.0	17.9	17.9	11.1	22.6	30.6
일반관리	100.0	16.8	15.9	12.6	21.6	33.1
읍면동비	100.0	14.1	14.9	-	24.0	47.0
교육훈련	100.0	16.6	15.8	31.9	13.9	21.7
공 보 비	100.0	12.4	13.5	8.0	28.1	38.0
경 세 비	100.0	17.9	18.8	6.0	29.5	27.8
건 물 비	100.0	21.2	22.3	5.9	18.2	32.4
사회복지	100.0	21.8	18.3	20.2	22.7	17.0
생활보호	100.0	13.3	26.9	20.3	15.1	24.4
보 건 비	100.0	14.8	16.9	23.1	16.9	28.3
청 소 비	100.0	29.0	26.5	-	31.2	13.4
환경위생	100.0	18.9	15.6	19.9	31.1	14.5
농 업 비	100.0	0.1	1.9	30.6	7.1	60.3
수 산 비	100.0	0.0	3.7	28.1	5.2	63.1
업 업 비	100.0	0.0	11.2	25.0	12.0	51.2
관광진흥	100.0	13.3	14.4	40.5	19.8	12.1
지역경제	100.0	24.8	23.2	26.1	15.9	9.9
도시계획	100.0	7.4	10.3	18.9	45.4	18.0
공원녹지	100.0	9.5	13.4	53.0	14.2	9.9
상 수 도	100.0	19.5	27.1	-	37.8	15.6
하 수 도	100.0	18.6	16.9	-	51.9	12.7
도 로 비	100.0	3.3	21.9	9.9	23.8	41.0
하 천 비	100.0	5.2	22.5	3.4	13.1	55.9
지역개발	100.0	5.5	14.1	28.1	13.9	38.4
문화체육	100.0	14.5	15.7	16.8	25.2	27.9
민 방 위	100.0	24.3	23.9	13.9	21.3	16.7
소 방 비	100.0	17.6	23.3	59.1	-	-
합 계	100.0	15.1	17.6	14.8	22.1	30.4

## 나. 개선방안

측정항목의 개편안으로서 유사 측정항목의 통합과 함께 동일 측정항목에서 고유기능에 따라 지방자치단체 계층간에 다른 가중치를 부여하는 방안이 있다. 그러나 그동안 배분공식은 自己修正을 거쳐 나름대로 정교한 체제를 견지하고 있기 때문에 측정항목의 개편과 관련한 개선안은 제한적인 범위내에서 이루어질 수 밖에 없다. 고질적인 문제점으로 지적받아온 인구수, 공무원수 위주의 측정단위, 복잡한 측정방식 등은 전면적인 개편이 이루어지지 않는 이상 현실타당한 정책방안을 강구하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 기존체제의 범주내에서 측정항목의 통합방안을 제시하고자 한다.

**측정항목의 통합** 앞에서 지적한바 있지만 보통교부세의 배분은 기본적으로 zero-sum계임이다. 측정항목을 세분화하여 재정수요액을 정확하게 산정하나 측정항목을 단순화하여 거칠게 산정하나 지방교부세의 총액이 내국세의 일정비율로 고정되어 있는 이상 오차는 크지 않을 것으로 보인다. 물론 지나친 단순화는 測定誤差의 크기를 증대시킬 것이므로 적절한 수준에서 정확성과 단순성간에 타협이 이루어져야 함은 불문가지이다.

이러한 논리선상에서 유사한 예산과목에 있고 기준재정수요액에서 차지하는 비중이 낮은 측정항목들은 통합한다 해도 큰 무리는 없을 것이다. 여기에 해당하는 측정항목으로는 비중이 낮은 읍면동비, 공보비, 징세비와 농업비, 임업비, 수산비를 일차적인 대상항목으로 거론할 수 있다. <표 IV-1>에서 보는바와 같이 이들은 1% 미만의 측정항목들로 통합대상으로서 적합한 조건을 갖추고 있다. 문제는 산정방식인데, 무엇보다 측정단위가 統合可能해야 한다. 현실적으로 새로운 측정단위를 개발할 수 없다면 현재의 측

정단위가 통합가능해야 한다는 조건은 대단히 중요한 요건이다<sup>59)</sup>. 이런 관점에서 보면 측정단위의 통합이 가능한 일반관리비와 읍면동비가 최우선적인 선택대상이 될 수 있다.

읍면동비를 통합한 일반관리비의 측정단위는 본청과 읍면동의 공무원수를 합산하여 현행방식대로 산정하고 낙후지역만을 대상으로 보정하는 방안을 제안한다. 이때 낙후지역에 적용하는 加算率은 현재의 30%에서 50%수준까지 확대하여 수평적 형평성을 제고하도록 한다. 현재 인센티브제도의 일환으로 일반관리비에 보정하는 일용인부수는 폐지하거나 아니면 인건비 보정에 적용하는 편이 보다 적합한 방식이다.

$\text{일반관리비} = \text{공무원수} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수}$ $\text{보정계수} = 1 + (\text{당해단체 낙후지역 공무원수} / \text{당해단체 공무원수}) \times (1.3 \sim 1.5)$ <p style="text-align: center; margin-top: 10px;">여기서 공무원수는 읍면동을 포함한 공무원임</p>
--

공보비의 경우 정보화사회에 적합하지 않은 측정항목이긴 하나 반상회를 중심으로 하는 제도적 제약과 향후 홍보활동의 중요성이 증가할 가능성이 높다는 관점에서 폐지하기는 어렵다. 징세비 역시 지방세 체납액이 상당한 규모에 달하고 있고 지방세 징수와 관련한 행정적 비용을 무시할 수 없다.

또 다른 통합대상으로서 농업·수산업·임업비가 있다. 이들은 비중이 낮

59) 개선방안으로서 측정항목을 잘 반영하는 측정단위의 개발은 중요한 연구대상이다. 그러기 위해서는 실제 측정항목의 경비와 측정단위의 후보군간 相關關係分析등을 통한 실증적인 검토가 있어야 한다. 그러나 현실적으로 관련자료의 수집이 불가능하여 심도있는 연구를 진행하지는 못했다. 따라서 여기서는 일단 기존의 측정단위가 적합하다는 전제하에 統合方案을 제시하기로 한다.

다는 점, 1차산업으로서 성격이 유사하다는 점에서 통합하기가 비교적 수월한 측정항목이다. 특히, 측정단위가 이질적인 수산비와 달리 농업비와 임업비는 즉각적으로 통합이 가능하다. 구체적으로 경상경비는 측정단위를 농업종사자수와 임업종사자를 합산함으로써 해결할 수 있다.

$$\begin{aligned} & \bigcirc \text{경상경비} = (\text{농업} \cdot \text{임업 종사자수}) \times \text{단위비용} \times \text{보정계수} \\ & \text{보정계수} = \left\{ 1 + \left( \frac{\text{당해단체 농업업 1인당 농업업비 표준예산액}}{\text{동종단체 " " 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j \\ & \bigcirc \text{투자경비} = (\text{임야} \cdot \text{경지면적}) \times \text{단위비용} \times \text{보정계수} \\ & \text{보정계수} = \text{농업투자비 보정계수와 동일} \end{aligned}$$

농업종사자수를 측정단위에 포함시킨 것은 농사관리, 농민교육 등 농업행정수요는 농가호수보다 농업종사자수가 더 적합하다는데 근거를 두고 있다. 보정은 농업비와 임업비 합산치의 標準豫算額을 기준으로 하는 방식을 취할 수 있다. 투자적 경비도 마찬가지로 경지면적과 임야면적을 합산하여 적용하면 算定에 어려움이 없을 것이다. 다만 현재 임업비의 투자적 경비는 보정을 가하지 않고 있으므로 농업비의 보정산식을 그대로 적용하였다.

**항목별·계종별 가중치 부여** 기준재정수요액은 지방자치단체 계층간 사무배분과 자원배분을 종합적으로 검토할 때 비로서 의미있는 개선방안을 도출할 수 있다. 왜냐하면 기준재정수요란 표준적인 행정수요이며 따라서 사무배분과 자원배분은 분리할 수 없는 긴밀한 관계를 맺고 있기 때문이다. 이런 관점에서 <표 IV - 2>를 보면 고유기능에 따라 자원배분이 대체적으로



調應하고 있음을 알 수 있다. 동일한 측정항목이라 해도 광역자치단체, 시, 군 각자가 갖는 고유기능의 強弱에 따라 비중차이가 현저하게 나타나고 있다. 예컨대 도본청은 민방위 및 소방비, 사회복지관련경비에서 상대적으로 높은 비중을 점유하고 있으며 시단위 지방자치단체는 도시계획을 중심으로 상하수도비에서, 군단위 지방자치단체는 농수산임업비에서 절대적인 비중을 보이는 것은 각자의 고유기능을 반영한 결과이다.

그러나 문제는 기준재정수요액의 산정이 1년전의 財政行態를 근거로 한다는 사실이다. 현재의 지방자치단체계 중간 기능배분이 다소 기형적인 형태를 띄고 있는 상황에서 재정행태를 무비관적으로 받아들이면 재원배분도 왜곡된 모습을 보일 수 밖에 없다. 도본청의 기준재정수요액이 가장 낮은 수준을 보이는 근본적인 원인이 바로 여기에 있다. 현재의 정부간 재정관계하에서 주요 투자사업을 양역금사업이나 국고보조사업으로 처리한다면, 그리고 자체적인 정책판단에 의거하여 투자사업을 펼칠 수 있는 재원이 절대적으로 부족하다면 광역자치단체로서 도본청은 자신의 정체성을 찾을 수 없다. 이런 관점에서 유형내 재원배분 못지않게 유형별, 즉 지방자치단체계 중별 재원의 재배분도 대단히 중요한 의미를 갖는다.

본 연구는 유형별 재원배분의 均衡성을 개선할 수 있는 수단으로 고유기능에 근거한 加重值를 부여하는 방안을 제시하고자 한다. 특히 均衡성이 낮은 도본청과 군단위 지방자치단체간 재원배분을 합리적으로 개선하는데 중점을 두고 있다. 원칙적으로 이 문제는 모든 측정항목별·단체별로 가중치의 크기를 제시해야 한다. 그러나 이는 사무배분에 관한 심층적인 분석을 전제하는 것이므로 여기서는 일단 도본청의 기준재정수요액을 증대시킬 수 있는 측정항목을 제시하는 선에서 국한하고자 한다.

가중치 부여대상 측정항목의 선정은 무엇보다 광역행정, 즉 기초자치단체

간 외부성을 内部化할 수 있는가 여부를 기준으로 하는게 바람직하다. 지역 간 외부성이 존재하는 지방공공재는 수익자부담원리를 적용하기 어렵기 때문에 적정수준에 미달하여 공급될 가능성이 높는데, 이런 경우에는 상위정부인 광역자치단체가 개입하여 내부화하는게 자원배분의 효율성을 개선할 수 있다. 기초자치단체간 갈등을 야기하는 쓰레기소각장은 그 필요성에도 불구하고 그 비용을 어느누구도 부담하지 않으려는데서 발생하는 전형적인 지역간 외부성의 사례이다. 이외에도 하수·분뇨처리장의 설치, 하천·교량의 보수, 문화체육시설의 유지관리 등도 지역간 외부성이 큰 지방공공재이다. 이들 지방공공재는 외부성을 내부화해야 할 필요성이 높은 재화이면서 동시에 상위정부가 종합적으로 추진하는게 규모의 경제측면에서 효과적인 재화들이다. 따라서 이들 재화의 공급과 밀접한 관계를 맺고 있는 환경위생비, 지역경제비, 하천비, 지역개발비, 문화체육비가 가중치 부여대상 측정항목이다. 지역경제비와 지역개발비는 正의 外部效果를 파급시키므로 상위정부의 통합조정기능이 중요하다는 측면에서 의의를 갖는다. 이들 측정항목에 대해서는 도본청에 높은 가중치를 두어 기준재정수요액을 산정할 수 있을 것이다.

다른 한편으로 외부성은 물론 현실적인 재정수요 측면에서도 過大評價할 필요가 있는 측정항목이 있는데 바로 건물비이다. 건물비는 청사는 물론 각종 사업소의 유지관리비를 반영하는 측정항목으로 기준재정수요액에서 상당히 높은 비중을 보이는 경비이다. 현재 도본청이 관리하는 공무원교육원, 농촌진흥원, 농촌지도소, 각종 시험소, 문예회관, 종합건설본부 등은 거대한 시설물로서 도본청의 예산을 제약하는 주요 요인중의 하나이다. 뿐만 아니라 이들 시설물은 해당지역의 농림축산업의 진흥, 문화수준의 향상 등 그 파급효과를 보면 대단히 중요한 기능을 담당한다.

이상의 논의를 정리하면 도본청의 건물비, 환경위생비, 지역경제비, 하천비, 지역개발비, 문화체육비에 대해서는 일정한 가중치를 부여하는 방안을 고려할 필요가 있다. 현행 산정방식은 (측정단위×단위비용)을 기초로 하여  $i, j$ 라는 보정기법을 적용한다. 따라서 가중치는 보정이전의 단계에서 부여해야 할 것이다.

$$\text{기준재정수요액} = (\text{측정단위} \times \text{단위비용} \times \text{가중치}) \times \text{보정계수}$$

여기서,  $i$  = 도본청의 건물비, 환경위생비, 지역경제비, 하천비,  
지역개발비, 문화체육비  
가중치 > 1

## 2. 補正機能의 強化

### 가. 문제점

**보정기능의 취약** 보통교부세는 일반보조금으로서 용도의 제한이 없는 대신에 모든 지방자치단체가 공통적으로 공급하는 지방공공재를 대상으로 배분액을 산정한다. 일반보조금제도를 운영하는 대부분의 국가에서도 정도의 차이만 있을뿐 대체로 보편성이 높은 지방공공재를 배분공식에 산입하고 있다. 때문에 측정단위도 불가피하게 인구수, 공무원수, 면적 등 지극히 제한적인 변수를 활용하고 있다. 심지어 오스트레일리아의 경우에는 측정단위로서 인구수가 압도적이며 보정 조차도 人口比例로 하고 있는 실정이다. 배분공식이 대단히 정교한 일본의 경우에도 직간접적으로 인구와 관련되어 있는 측정단위에 높은 의존도를 보이고 있다. 그런데도 이들과 동일하게 특정 측정단위에 대한 의존도가 높은 우리나라에서 산정의 확실성에 대한 비판이

높은 이유는 무엇인가?

그것은 보정기능이 취약한 우리의 산정방식 자체의 모순에서 비롯한다. 보정방식이 복잡하기만 할 뿐 지역의 특수성을 고려하는 政策機能이 전무하다 할 정도로 미약하기 때문이다. 일본의 경우 산정방식이 지나치게 복잡하다는 비판이 주류를 이루기는 하나 획일적이라는 비판은 거의 제기되지 않고 있다. 산정의 정확성과 단순성, 단순성과 특수성이 相互排除關係에 있다면 정확성과 특수성, 단순성과 획일성은 동일한 의미를 갖는다. 3장의 사례에서 살펴본 국가들은 나름대로 독특한 일반보조금제도를 운영하고 있으나 정확성과 특수성, 단순성과 특수성을 조화시키려는 제도적 노력을 기울이고 있다는 점에서 공통적이다. 예컨대 일본의 산정방식은 정확성과 특수성을 모두 살리려는 의도에서 설계하였기 때문에 정교하다는 평가를 받는 것이며 영국이나 오스트레일리아는 일견 단순한 것 같으면서도 특수성을 경시하지 않는 정책의 신축성을 보이고 있음은 대단히 시사적이다.

물론 현행 산정방식에서도 낙후지역이나 도서지역을 대상으로 읍면동비, 공보비, 지역개발비(투자적 경비)에 130% 増額加算하는 방식으로 日本式 態容補正을 부분적으로 도입하고는 있다. 이 밖에도 1997년부터는 군부대지역의 상주군인수로 인한 추가적인 행정수요를 청소비, 상수도비, 하수도비 수요에 중액반영하거나 개발제한구역에 소요되는 경비보전과 상수원보호구역의 행위제한 등 관리비수요를 중액반영한바 있다. 그럼에도 보정효과는 여전히 미미한데, 그 이유는 이들 측정항목이 근본적으로 인구수를 기준으로 산정하고 있으며 낮은 수준의 중액가산률을 설정한데 있다. 특히 지역개발비는 상대적으로 비중이 높은 측정항목임에도 군단위 지방자치단체에 한하여 지역특수성을 반영하는 한계를 보이고 있다.

한편 주요 측정항목의 보정범위가 제한적이거나 일관성 있게 운영하지

못하는 현실도 보정기능을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 가장 중요한 측정항목인 인건비나 지역간 균형발전을 목적으로 하는 지역개발비의 경우 補正範圍가  $\pm 10\%$  이내에 불과하다(<표 IV-3> 참조). 일반관리비, 건물비, 사회복지비 등 중요성이 높은 측정항목들의 보정범위 역시 여타 측정항목에 비하여 크다고 볼 수 없다. 이들 주요 측정항목의 보정범위가 제한적이라는 것은 결국 현행 산정방식이 지역의 특수성을 제대로 반영하지 못한다는 의미로 해석할 수 밖에 없다.

보정범위의 일관성 측면에서도 문제가 있다. 상대적으로 동질성이 강한 광역자치단체는 이러한 문제가 심각하지 않으나 異質的인 단체가 모여있는 기초자치단체에서는 동일한 측정항목·측정단위 임에도 상당한 차이를 보이고 있다. 예컨대 1인당 경상경비 표준예산액을 기준으로 보정하는 공보비, 사회복지비(경상) 등 10개 측정항목을 보면 보정범위의 편차가 크게 나타난다. 특히 군단위 지방자치단체에서 현저한데 보정범위가 0.706~10.778(하천비)인 측정항목이 있는가 하면 0.775~1.723(환경위생비)인 측정항목도 있다.

**보정기능의 왜곡** 보정기능이 취약하다는 점 이외에도 보정기능을 왜곡시켜 수평적 형평성을 저해하는 문제점도 내포하고 있다. 즉, 현행 산정방식은 경제력이 우월한 단체에 높은 보정계수를 적용함으로써 보정기능을 왜곡하는 현상까지 발견할 수 있다. <표 IV-3>에 제시한바와 같이 대체로 경제력과 보정계수는 역관계를 보임으로써 보정의 存立意義를 살리고 있으나 부분적으로는 그렇지 못하는 측정항목도 있다. 대표적인 예로 인건비를 들 수 있다. 동종단체에서 재정자립도가 뒤떨어지는 광주광역시와 서산시가 가장 낮은 보정계수를 적용받고 있는 반면에 재정자립도가 우월한 인천광역시

<표 IV-3> 측정항목별·단체별 보정계수의 범위

측정항목	광역시	도	시	군	
1. 지방의회비	1.0	1.0	1.0	1.0	
2. 지방선거비	1.0	1.0	1.0	1.0	
3. 인건비	기본급여	0.931~1.073 (대전)(부산)	0.919~1.444 (경기)(제주)	0.810~1.121 (서산)(고양)	0.886~1.085 (울릉)(의령)
	부담금	-	-	-	-
	정액수당	-	-	-	-
	복리후생	0.931~1.073 (광주)(인천)	0.918~1.321 (경기)(제주)	0.808~1.119 (서산)(고양)	0.882~1.084 (울릉)(의령)
4. 일반관리비	0.927~1.042 (대전)(부산)	0.938~1.117 (충남)(경기)	0.900~1.135 (서귀포)(군산)	0.911~1.072 (북제주)(인천)	
5. 교육훈련비	1.0	1.0	1.0	1.0	
6. 읍면동비	1.0	1.0	1.0	1.0	
	1.0	1.0	1.0	1.0	
7. 공보비	0.882~1.094 (부산)(대전)	0.540~1.190 (경기)(제주)	0.545~2.465 (성남)(나주)	0.730~5.009 (화성)(울릉)	
8. 경세비	0.749~1.364 (부산)(광주)	0.708~1.915 (경기)(제주)	0.479~2.783 (성남)(삼척)	0.549~2.461 (포천)(울릉)	
9. 권몰비	경상경비	0.933~1.061 (부산)(광주)	0.50~1.981 (경기)(제주)	0.761~1.340 (성남)(서산)	0.515~3.799 (김포)(울릉)
	투자경비	0.724~1.159 (인천)(부산)	0.624~1.447 (경남)(충남)	0.171~1.263 (양산)(거제)	0.106~1.389 (김포)(울릉)
10. 사회복지비	경상경비	0.858~1.238 (부산)(광주)	0.631~1.289 (경기)(충북)	0.695~2.749 (고양)(논산)	0.748~2.450 (포천)(가평)
	투자경비	0.592~1.596 (대구)(인천)	0.479~1.706 (충북)(제주)	0.100~1.185 (논산)(군포)	0.646~1.100 (광주)(여주)
11. 생활보호비	1.0	1.0	1.0	1.0	
12. 보전비	경상경비	0.913~1.132 (부산)(대전)	0.627~1.382 (경기)(제주)	0.545~2.465 (성남)(나주)	0.728~2.132 (화성)(울릉)
	투자경비	0.704~1.604 (대전)(광주)	0.667~2.144 (경북)(제주)	0.100~1.102 (남원)(동해)	0.100~1.504 (장수)(양주)
13. 청소비	경상경비	0.914~1.129 (부산)(광주)	-	0.549~2.467 (성남)(나주)	0.686~3.190 (안성)(신안)
	투자경비	1.0	-	1.0	1.0
14. 환경위생비	경상경비	0.885~1.093 (대전)(부산)	0.947~1.159 (경기)(충북)	0.500~2.958 (군포)(남원)	0.775~1.723 (화성)(속천)
	투자경비	0.659~1.472 (부산)(대전)	1.280~4.689 (경기)(제주)	0.300~9.698 (남원)(서귀포)	0.440~6.236 (원전)(양구)
15. 농업비	경상경비	1.00~1.363 (대구)(대전)	0.710~1.648 (경북)(제주)	0.500~5.028 (논산)(울산)	0.731~2.071 (고흥)(웅진)
	투자경비	0.862~1.201 (대구)(인천)	0.850~1.102 (제주)(경기)	0.579~1.867 (충주)(제주)	0.962~1.079 (달성)(양주)

16. 수산비	경상경비	1.0	1.0	1.0	1.0
	투자경비	0.3~2.54 (부산)(인천)	0.325~1.369 (충남)(전남)	0.00~2.651 (2개 도시)(광원)	0.00~2.452 (8개군)(강화)
17. 임업비		0.618~1.876 (대구)(광주)	0.500~1.335 (제주)(경북)	0.500~2.275 (양산)(군산)	0.725~2.574 (의성)(울동)
18. 공원녹지비		0.489~2.164 (대전)(부산)	0.300~1.876 (강원)(경기)	0.300~1.201 (파천)(하남)	0.386~1.436 (창녕)(청원)
19. 지역 경제비	상공비	0.979~1.033 (부산)(광주)	0.805~1.644 (경기)(제주)	0.553~2.655 (울산)(삼척)	0.500~5.916 (화성)(양구)
	교 통 운수비	0.500~1.401 (광주)(부산)	0.745~1.677 (경기)(제주)	0.575~2.535 (울산)(삼척)	0.528~6.969 (화성)(울동)
20. 관광진흥비		0.500~1.236 (인천)(대구)	0.685~1.634 (전북)(강원)	0.500~2.579 (성남)(경주)	0.500~3.667 (화성)(평창)
21. 도시계획비		1.029~1.289 (인천)(대전)	0.708~1.946 (경기)(제주)	0.640~2.471 (울산)(나주)	0.674~3.261 (안성)(신안)
22. 상수도비		0.757~1.405 (부산)(광주)	-	0.001~6.585 (부천)(나주)	0.024~5.389 (여주)(신안)
23. 하수도비		0.827~1.244 (대구)(광주)	-	0.529~2.059 (울산)(춘천)	0.636~1.959 (보성)(화천)
24. 도로비	개설비	0.935~1.057 (대구)(부산)	-	0.715~1.735 (안산)(인양)	0.077~1.165 (여천)(울동)
	포장비	1.0	1.0	1.0	1.0
	유 지 관리비	1.0	1.0	1.0	1.0
25. 하천비	경상 경비	0.500~2.411 (광주)(인천)	0.500~1.172 (제주)(강원)	0.500~5.373 (이천)(안동)	0.706~10.778 (화순)(울동)
	투자 경비	0.846~1.110 (대구)(인천)	0.835~1.916 (전남)(제주)	0.555~1.715 (나주)(인양)	0.571~1.470 (고령)(울동)
26. 지역 개발비	경상 경비	0.913~1.132 (부산)(대전)	0.627~1.382 (경기)(제주)	0.545~2.465 (성남)(나주)	0.728~2.132 (화성)(울동)
	투자 경비	1.0	1.0	1.0	1.0
27. 문 화 체육비	경상 경비	0.913~1.130 (부산)(광주)	0.627~1.382 (경기)(제주)	0.545~2.465 (성남)(나주)	1.000~2.306 (5개군)(울동)
	투자 경비	0.745~1.346 (대구)(부산)	0.487~1.324 (충북)(경북)	0.300~1.305 (파천)(하남)	0.300~2.153 (여주)(울동)
28. 민방위비		0.964~1.046 (부산)(광주)	0.631~1.389 (경기)(제주)	0.500~3.442 (울산)(나주)	0.500~3.187 (화성)(울동)
29. 소방비	경상 경비	0.913~1.132 (부산)(대전)	0.627~1.382 (경기)(제주)	-	-
	투자 경비	0.830~1.130 (인천)(부산)	0.838~1.180 (경기)(경남)	-	-

주 : 군에서 시의 읍면지역은 제외

와 고양시가 가장 높은 보정계수를 적용받는 모순을 발견할 수 있다. 시단 위 지방자치단체에 국한할때 이러한 모순을 발견할 수 있는 측정항목은 건물비(투자), 사회복지비(투자), 보건비(투자), 환경위생비(투자), 농업비(경상), 하천비(투자) 등이 있다. 농업비를 제외하면 모두 투자적 경비라는 점에서 상당히 흥미로운데, 이것은 아마도 경제력이 우월한 지방자치단체일수록 활발한 투자사업을 추진할 여력이 있고 그 결과가 보정계수 산정에 반영되는 것으로 추측된다. 원인이 무엇이든 재정자립도가 높은 지방자치단체가 높은 보정계수를 적용받고 이로 인하여 수평적 형평성을 저하시키는 문제가 있음을 확인할 수 있다.

보정기능이 취약하거나 심지어는 수평적 형평성을 저하시키는 문제를 논정하는 원인이 무엇인지는 분명하지 않다. 그러나 크게 두가지 측면에서 접근할 수는 있을 것 같다. 첫째는 측정단위 자체가 부적합하거나, 둘째 보정산식 자체의 모순에서 비롯할 수 있다. 전자의 경우는 현재의 측정단위가 지나치게 單線的이라는 문제를 지적할 수 있다. 공무원수와 더불어 중요한 역할을 하는 인구수의 경우 대부분의 국가에서는 인구구성요인 변화를 등을 적극적으로 반영하고 있으나 우리의 경우 절대치만을 적용하고 있다. 연령·학력·소득·성별에 따라 측정항목·단체별로 행정수요의 차이가 발생한다는 것은 쉽게 예상할 수 있는 문제이다.

후자의 경우 선택가능한 산식을 Simulation해야 하는 난관을 해결해야 하지만 표준예산, 표준정원, 표준시설, 표준률 등을 도출하는 계량방법론에 문제가 있을 수 있다. 왜냐하면 여기서 말하는 표준의 의미는 趨勢線이며 보정은 표준의 평균치, 즉 추세선이 평균치를 통과한다는 논리에서 출발하기 때문이다. 만약 표준치를 얻는데 이용한 계량적 기법이 적절한 방법이 아니라면 보정계수 값은 결정적인 영향을 받는다. 이 문제에 관해서는 후술하는



계량모형의 개선에서 논의하기로 한다.

### 나. 개선방안

최소한 지역의 특수성을 무시한 획일적인 산정방식에 대한 비판은 논리적으로는 타당하지만 현실적으로는 받아들이기에는 일정한 한계가 있다. 특히, 측정항목의 개편과 관련하여 획일성을 완화해야 한다는 주장은 더욱 그러하다. 이것은 일반보조금으로서 갖는 보통교부세의 한계에 기인하는 것인데, 普遍性이 높은 측정항목과 공무원수, 인구수 위주의 측정단위로의 구성은 불가피하다. 다만 인구수를 절대치로 사용하기 보다는 해당 지역의 사회경제적 특성을 함축하는 인구구성, 인구증가율을 적극적으로 활용한다든가, 현행 제도에서 적용하고 있는 낙후·도서지역에 대한 보정기능을 더욱 강화하는 방안을 고려할 수는 있다.

부분적으로 인구단계보정을 취하고 있는 현행 산정방식의 보정기능을 강화하기 위해서는 무엇보다 단계보정을 세분화하여야 한다. 현재 보정방식은 부분적으로 편차의 크기를 더 확대시키는 측정항목이 존재하는데, 이는 段階補正이 체계적으로 이루어지지 않은데 있다. 건물비(경상)의 경우 보정계수와 보정계수 산정공식으로 이용하는 해당단체와 동종단체의 건물비 표준예산액의 比간 상관계수가 1로 나타났는데, 이는 평균치 이하든 이상의 측정단위는 모두 增額加算 하고 있음을 의미한다(p. 146의 <표 IV-4> 참조). 보정이란 평균치 이하의 측정수치는 增額率을, 이상의 수치에 대해서는 減額率을 적용하여 지역적 특수성과 수평적 형평성을 보완하는데 의미가 있다고 볼 때 이는 분명히 문제가 있다. 이러한 모순은 세분화된 단계보정으로 어느정도 개선할 수 있다.

그러나 문제는 단계보정을 세분화하여 적용할 경우 산정방식이 더욱 복

잡해진다는 점이다. 어떤 의미에서 보면 이것은 현행 산정체계를 전면적으로 개혁해야 하는 상황에 직면할 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 현행체제를 가능한 유지하면서 보정기능을 강화하는 방안으로 일본에서 활용하고 있는 密度補正과 數値補正方式의 도입을 제안한다. 즉, 특정 측정항목에 한하여 밀도보정, 수치보정을 적용하는 것이다.

주지하는바와같이 밀도보정과 수치급감·급증보정은 측정단위 밀도나 변동의 증감을 재정수요로 반영하는 방식으로 현행체제에서도 무리없이 받아들일 수 있는 보정방식이다. 특히 이 보정방식은 주로 재정력이 취약한 지방자치단체에 적용가능하다는 측면에서 수평적 형평성을 제고하려는 본 연구의 목적에 부합하는 방식이기도 하다. 그러나 기술적인 측면에서 볼때 밀도보정과 수치보정을 동시에 적용하기란 결코 간단한 작업이 아니다. 그렇다면 보정산식이 상대적으로 단순한 수치보정을 적용하여 보정기능을 강화하는 次善策을 선택할 수 있다.

**수치급감보정 數値補正**이란 측정단위의 급격한 변동으로 인한 재정수요의 급증 혹은 급감을 일정부분 조절하는 기법이다. 일본의 경우 대부분의 측정단위에 수치보정을 하고 있으나 이를 그대로 받아들일 경우 산정방식이 더욱 복잡해지는 부작용을 감수해야 한다. 그러므로 본 연구에서는 인구수에 한하여 수치보정, 보다 정확하게는 수치급감보정을 제시하고자 한다.

인구보정은 절대규모의 변동을 기준으로 하는 방법과 인구구성을 기준으로 보정하는 방법이 있는데 전자는 수치보정으로 후자는 밀도보정으로 재정수요를 반영한다. 다시 인구기준 수치보정에는 인구급증을 반영하는 수치급증보정과 인구급감을 반영하는 수치급감보정이 있다. 어떤 원인에 의해서든 인구가 급증하거나 급감하는 경우 인구수를 측정단위로 하는 측정항목의 재

정수요가 직접적으로 영향을 받는다는 것은 명백하다. 그러나 인구가 급증하는 경우 그 추세가 인구수에 그대로 반영되기 때문에 산정과정에서 불이익을 받는 경우는 없다고 보는게 타당하다. 반면에 인구가 급감하는 경우 감소추세를 적절한 수준에서 制御하지 않으면 직접적으로 기준재정수요액의 급감을 야기한다. 일반적으로 인구는 경제력이 낮은 지역에서 높은 지역으로 이동한다고 볼 때 보조금의 절대규모까지 감소한다면 지역의 재정기반은 더욱 취약해질 것이다. 수치급감보정은 이와 같이 인구급감에 따른 재정충격을 일정부분 완충시킴으로써 지역간 균형발전을 지향한다는데 의의가 있다.

數値急減補正의 적용은 인구수를 측정단위로 하는 측정항목을 대상으로 할 수 있다. 현재 인구수를 기준으로 산정하는 측정항목은 공보비, 사회복지비, 청소비, 환경위생비 등 10개에 이른다. 이들 측정항목 전체를 대상으로 할 것인지 아니면 주요 측정항목을 대상으로 부분적으로 적용할 것인지는 산정방식이 어느정도 복잡해지는가에 달려 있다. 예컨대 보다 간단하게 산정할 목적으로 기준재정수요액에 영향력이 큰 사회복지비, 보건비, 청소비, 지역개발비만을 대상으로 수치보정을 할 수도 있다.

어떤 단체에 수치급감보정을 적용할 것인지에 대해서는 일단 前年度에 비하여 인구가 감소한 모든 단체를 대상으로 하는게 바람직하다. 이는 감소분의 대소에 상관없이 인구가 감소했다는 것은 인구수를 측정단위로 하는 측정항목의 재정수요액을 직접적으로 감소시키기 때문이다. 물론 감소폭의 규모를 단계화하여 보정할 수도 있으나 이는 보정방식을 더욱 어렵게 하는 부작용이 있으므로 본 연구에서는 개선방안에서 제외하기로 한다.

문제는 인구감소분의 어느정도를 조정할 것인가에 있다. 일본의 예를들면 자치성의 정책관단에 따라 임의의 조정률을 적용하고 있는데, 우리의 경우

도 합리적인 수준에서 조정률을 결정할 수 밖에 없을 것이다. 이미 현행 산정방식에서도 지역의 균형발전 차원에서 낙후지역과 도서지역에는 130% 増額加算하고 있으므로 큰 문제는 없을 것으로 보인다. 굳이 조정률을 언급한다면 인구감소분의 60~80% 수준에서 조정률을 결정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이는 인구감소분을 100으로 볼 때 20~40%만 인정한다는 의미이다. 예를들어 전년도 인구가 1,000명인 A단체에서 10%의 인구감소율을 보았다면 올해의 인구수는 10% 감소한 900명이 아니고 인구 감소분 100명의 20~40%만 인정한 960~980명으로 상정하여 재정수요액을 산정하는 방식이다. 이런 의미에서 수치급감보정은 단위비용을 보정하는 현행의 보정체계가 아니라 측정단위를 보정하는 보정방식으로 볼 수 있다. 결국 수치급감보정은 현재의 보정산식을 그대로 유지하면서 측정단위만 보정하는 방식으로 간단하게 처리할 수 있다.

**밀도보정 密度補正**을 적용할 수 있는 측정항목으로는 생활보호비, 사회복지비, 농업행정비를 들 수 있다. 생활보호비는 현재 생활보호대상지수를 측정단위로 하여 재정수요를 측정할 뿐 보정은 전혀 가하지 않고 있다. 그러나 생활보호대상지수가 해당지역의 인구에서 차지하는 비중에 따라 경비의 차가 발생할 수 있으므로 당연히 이에 대한 보정이 있어야 할 것이다. 생활보호비의 보정은 평균치 이상의 측정단위에 한하여 偏差만큼 비례배분하는 방식을 고려할 수 있다. 이는 생활보호비의 성격상 평균치 이하의 측정단위에 대해서는 가산할 필요가 없기 때문이다.

따라서 생활보호비의 산정방식은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\text{생활보호비 기준재정수요액} = \text{생활보호대상지수} \times \text{단위비용} \times \alpha$$

$$\alpha = \frac{\text{당해단계 생활보호대상자 비중}}{\text{동종단계 생활보호대상자 비중의 평균}}, \text{ 단 } \alpha > \text{평균지}$$

해당지역 인구수와 사회복지시설을 기초로 기준재정수요액을 측정하는 사회복지비의 경우 인구구성에 상당한 영향을 받는 측정항목이다. 대부분 노인복지시설, 장애인복지시설, 아동복지시설로 이루어져 있는 사회복지시설은 그 기능에 맞게 이용자의 구성도 차별적인 모습을 보인다. 따라서 65세 이상 노령자수, 5세 이하 아동수, 장애인수의 비중을 보정식에 적용할 수 있다. 이 가운데 최소한 65세 이상의 老齡者가 차지하는 비중을 기초로 보정하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 농업비 역시 해당지역에서 차지하는 경지면적 비중이나 농지면적 비중을 보정식에 반영할 수 있다.

보정방식은 현행 보정식에 密度段階別로 가중치( $\alpha$ )를 부여하는 방법이 있다. 예컨대 개선된 사회복지비(경상)는 현행 보정식으로부터 산정한 보정지수에 가중치를 적산한다. 다음 보정식은 사회복지비(경상)는 물론 농업비(경상)에도 동일하게 적용할 수 있다.

$$\text{개선된 보정산식} = (\text{인구보정지수} \times \text{시설보정지수}) \times \alpha \times j$$

$$\alpha = \frac{\text{당해단계 65세 이상 노령자 비중}}{\text{동종단계 65세 이상 노령자 비중의 평균}}, \text{ 단 } \alpha > \text{평균지}$$

마지막으로 낙후지역, 도서지역을 보정하는 지역개발비는 현재 군지역에만 적용하고 있으나 시, 도본청까지 확대하는 방안과 방조제 길이를 수산비에 보정하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 지역간 경제력 격차는 오늘날 우리사회가 해결해야 할 국가적 현안인 이상 군이 군단위에 국한할 필요는 없다고 본다. 수산비도 최근 해안선길이를 기준으로 투자적 경비를 보정하고 있으나 관련단체에서는 여기에 방조제길이도 추가할 것을 절실히 바라고 있다. 실제로 방조제의 관리에 상당한 규모의 예산을 배정하고 있는 현실을 볼 때 설득력 있는 주장이라고 판단된다. 이들은 보편적 수요가 아닌 긴 하나 수평적 형평성을 제고한다는 차원에서 적극적으로 검토할 필요는 있다고 판단된다.

### 3. 補正公式 및 計量模型의 改善

#### 가. 문제점

이용하고 있는 보정산식이 적절하게 설계되어 있는지를 검토하고자 각 측정항목의 보정식에 算入되어 있는 변수들과 보정계수간 상관관계를 분석해 보았다. 그 결과 상당히 흥미로운 사실을 발견할 수 있었다. 상당수의 측정항목에서 측정단위를 1인당으로 환산한 변수들과 보정계수간 상관관계수가 1 혹은 -1이거나 이와 마찬가지로 0.99를 보였다는 점이다. 적절한 보정이란 평균치 이상의 측정단위는 감액하고 평균치 이하의 측정단위는 증액하는 기능을 발휘해야 한다. 이 경우 상관관계는 -1~1 사이의 값을 보이는게 정상이다. 그런데 正의 完全相關關係 혹은 陰의 完全相關關係라는 것은 측정단위가 평균치 이상에 있든 아니면 이하에 있든 상관없이 보정계수가 單調增加 혹은 單調減少할 때 비로서 가능한 결과이다.

<표 IV - 4> 보정변수와 보정계수간 상관관계

측정항목	상관관계식	상관관계
공보비, 징세비, 보건비(경상), 도시계획비, 지역개발비(경상), 문화체육비(경상)	(1인당 경상경비 표준예산액, X)	0.99
인건비	(공무원 수, X)	-0.79
일반관리비	(공무원 수, X) (일용인부 수, X)	0.99 -0.55
징세비	(징수율, X)	0.013
건물비(경상)	(1m <sup>2</sup> 당 건물비 표준예산액, X)	1
건물비(투자)	(건물면적, X)	-0.26
사회복지비(경상)	(1인당 경상경비 표준예산액, X)	0.91
사회복지비(투자)	(사회복지시설면적, X)	-0.53
보건비(투자)	(보건시설면적, X)	-0.96
환경위생비(경상)	(1인당 경상경비 표준예산액, X)	0.52
	(1인당 환경시설 규모, X)	0.82
환경위생(투자)	(1인당 분뇨처리량, X)	0.54
	(1인당 하수처리량, X)	-0.43
농업비(경상)	(농가1호당 농업비 표준예산액, X)	1.0
농업비(투자)	(경지정리율, X) (수리안전시설률, X)	0.11 -0.97
수산비(투자)	(수산업종사자 1인당 해안선연장, X)	0.99
관광진흥비	(1인당 경상경비 표준예산액, X)	-0.39
상공비	(상공업종사자1인당 상공비 표준예산액, X)	0.99
교통운수비	(자동차1대당 교통운수비 표준예산액, X)	-0.86
공원녹지비	(1인당 공원면적, X)	-0.08
하천비(경상)	(1m당 하천비 표준예산액, X)	0.99
하천비(투자)	(하천개수율, X)	-1
문화체육비(투자)	(문화시설면적, X) (체육시설면적, X)	0.02 -0.04
민방위비	(민방위대원 1인당 표준예산액, X)	1
소방비(경상)	(1인당 경상경비 표준예산액, X)	-1
소방비(투자)	(소방시설면적) (소방장비 대수)	-0.33 -0.04

주 : 1) X는 보정계수를 의미함

이와같이 특이한 현상은 경상경비의 1인당 표준예산액을 이용하여 보정하는 측정항목에서 두드러지게 나타난다(<표 IV-4> 참조). 공보비, 정세비, 보건비(경상), 도시계획비, 지역개발비(경상), 문화체육비(경상)가 대표적인 측정항목이다. 이밖에 1인당 표준예산액을 기준으로 보정하지는 않지만 일반관리비, 건물비(경상), 농업비(경상), 수산비(투자), 상공비, 민방위비가 정의 완전상관관계를, 하천비(투자), 소방비(경상)가 음의 완전상관관계를 보이고 있다. 이들은 하나같이 인구, 건물면적, 하천길이의 단위당 경비의 표준예산액이라는 공통점을 갖고 있다.

그렇다면 이러한 결과를 보이는 이유는 무엇인가? 크게 두가지로 생각해 볼 수 있다. 하나는 보정식 자체가 부적절하게 설계되어 있을 가능성과 두 번째는 측정단위의 평균치, 즉 표준예산, 표준공무원수, 표준시설, 표준률 등을 구하는 계량적 방법론에 오류가 발생할 가능성이 있다. 본 연구에서는 전자에 대해서는 蓋然性의 수준에서 언급하고 후자에 중점을 두어 분석하기로 하였다. 그 이유는 바로 뒤에서 설명하겠지만 계량적 방법론의 오류는 직관적·논리적으로 분명하게 드러나나 산정공식 자체의 오류는 그 존재 여부가 불분명하기 때문이다. 특히 前者는 엄밀한 분석이 이루어지기 전에는 단정적으로 언급할 수 없는 문제이기도 하다.

계량방법론적 오류는 단순명료하게 지적할 수 있다. 현재 표준치를 추정하는데 이용하고 있는 방법론은 통상최소자승법(OLS)인데, 단년도 자료를 이용한 횡단면분석이라는 한계를 갖는다. 횡단면분석을 이용하면 특정시점에서 추정한 계수값이 모든 개별단위에 동일하게 작용함으로 개별특성을 분리하기 어렵다는 문제가 있다. 예컨대 인구수를 설명변수로 하여 각각의 표준예산액을 추정하는 공보비, 사회복지비(경상), 보건비(경상) 등 10개 항목의 추정모형은 다음과 같다.



$$\text{광역시} : \ln y_t = 14.189145 - 0.195423 \ln x_t$$

$$\text{도} : y_t = 40549 - 0.002858 x_t$$

$$\text{시} : \ln y_t = 14.490358 - 0.259032 \ln x_t$$

$$\text{군} : \ln y_t = 14.920267 - 0.395901 \ln x_t$$

여기서  $x_t$  : 인구 수,  $y_t$  : 공보비, 사회복지비(경상), 보건비(경상), 정소비(경상), 환경위생비(경상), 관광진흥비, 도시계획비, 지역개발비(경상), 문화체육비(경상), 소방비(경상), 분석기간 : 1996년도

여기서 알 수 있는바와 같이 분석기간이 1996년의 單年度인 횡단면분석이다. 횡단면분석을 할 경우 유형내 개별 지방자치단체의 인구가 자신의 표준예산액에 미치는 효과를 분리하지 못하는 결과를 가져온다. 즉, 지방자치단체 고유의 특성을 적절하게 반영하지 못하는 것이다. 보정계수 자체가 자치단체의 특성을 고려하여 동종단체의 자치단체간 기준재정수요의 편차를 완화하는 指數의 개념을 갖는다는 점을 감안하면 개별특성을 무시한 계량방법은 개선의 여지가 있다<sup>60)</sup>. 물론 지방자치단체의 특성은 현재 표준정원모형이 채택하고 있는 방식대로 유형내 지방자치단체들을 재분류하여 그룹별로 추정할 수도 있다. 그러나 이렇게 하면 자의적인 방식으로 재분류할 가능성이 높다는 문제가 남으며 개별특성은 공간을 넘어 시간적으로도 변화할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 특정 지방자치단체의 인구가 증가 혹은 감소추세에 있는지 아니면 정체상태에 있는지, 추세의 변화가 급격한지 혹은 완만한지 등에 대한 정보는 표준예산을 추정하는데 중요한 정보이다.

60) 본질적인 문제는 아니나 추정계수의 유의성을 판단할 만한 어떤 정보도 제공하지 않았다는 점을 지적하고자 한다. 최소한 t값 정도는 제시해야 개별 지방자치단체들의 표준예산액이 어느정도 통계적 신뢰성을 담보하고 있는지 여부를 알 수 있을 것이다.

## 나. 개선방안

### 1) 보정공식의 개선

보정이 제대로 이루어질 경우 평균치 이하(이상)에 대해서는 중액률(감액률)을 적용함으로써 보정변수와 보정계수간 상관관계는  $\pm 0.5$ 에 近似하는 값을 갖을 가능성이 높다. 이때 상관관계의 부호는 중액률과 감액률의 크기가 동일하다면 각각을 적용받는 지방자치단체의 수에 영향을 받는다. <표 IV-4>에서 상관관계가  $\pm 0.5$ 에 근사한 값을 갖는 측정항목은 건물비(투자), 사회복지비(투자), 환경위생비, 소방비(투자) 등 이다. 그런데 이들 측정항목에 대한 보정공식을 살펴보면 완전 정(음)의 상관관계를 보이는 측정항목들의 보정공식과는 다른 공통점을 발견할 수 있다.

즉, 이들의 보정공식은 (해당단체 보정변수/해당단체 표준보정변수)와 (동종단체 표준보정변수의 합계/동종단체 보정변수 합계)를 積算하는 형식으로 이루어져 있다. 이것은 다르게 표현하면 (해당단체 보정변수/동종단체 보정변수)와 (동종단체 표준보정변수/해당단체 표준보정변수)의 적산이다. 이 공식이 의미하는바는 해당단체의 실제 측정단위와 표준측정단위가 동종단체로부터 어느정도 이탈해 있는가를 기준으로 단계보정을 취하는 것이다. 반면에 완전 정(음)의 상관관계를 갖는 측정단위들은 (해당단체 보정변수/동종단체 보정변수의 평균치)라는 단순한 모습을 보인다. 표준치란 동종단체에서는 평균의 의미를 갖지만 해당단체에서는 하나의 “理想的인” 혹은 “바람직한” 측정단위이다. 즉, 보정의 기준역할을 하는 것이다. 만약 어떻게 재정운영을 하였든 해당단체의 측정단위를 그대로 반영한다면 무분별하게 재정운영을 펼친 지방자치단체에 전적으로 유리한 보정결과를 가져온다.

요컨대 해당단체의 실제 재정수요와 바람직한 재정수요, 그리고 同種團體에서 이루어진 실제 재정수요와 바람직한 재정수요를 동시에 고려하여 보정

공식을 구성하는게 바람직하다. 최소한 이 보정방식을 취하는게 보정변수의 표준치를 고려하지 않고 보정하는 방식보다 논리적으로 타당하다. 따라서 현행 보정공식 가운데 표준치를 고려하지 않고 보정하는 측정항목들은 標準値를 반영하는 방향으로 개선할 필요가 있다.

보건비의 경상적 경비는 다음과 같은 보정공식으로 변경할 수 있다.

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{해당단체 경상경비 1인당 예산액}}{\text{1인당 표준예산액}} \right) \times \frac{\text{동종단체 경상경비 1인당 표준예산액 합계}}{\text{1인당 예산액 합계}} \right\} \times i \times j$$

상기 공식을 일반화하면 보정공식의 개선안은 다음과 같다.

$$\left\{ 1 + \left( 1 - \frac{\text{당해단체 보정변수}}{\text{당해단체 보정변수 표준치}} \right) \times \frac{\text{동종단체 보정변수 표준치 합계}}{\text{동종단체 보정변수 합계}} \right\} \times i \times j$$

## 2) 계량기법의 개선

자의적으로 분류하지 않으면서 동시에 개별단위의 동태적 변화까지 반영하여 현재보다 개선할 수 있는 계량모형으로 Panel분석이 있다. 이 분석은 횡단면자료의 개별단위들이 주어진 시점에서 각각 어떠한 행동양식을 보이는가를 설명함은 물론 임의의 개별단위가 시계열자료의 기간동안 어떠한 변화행태를 보였는가까지 분석하는데 적합하다. 일반적으로 Panel분석은 自由度를 증가시키고 설명변수간 共線性을 감소시켜 추정치의 효율성을 높이는

것으로 알려져 있으므로 논리적·방법론적 측면에서 현재의 방식보다 우월하다. 따라서 본 연구에서는 Panel기법을 이용하여 표준예산, 표준정원, 표준시설 표준률 등을 추정하는 개선방안을 제시하고자 한다.

**Panel모형의 설명** Panel은 횡단면자료와 시계열자료를 결합하여 함께 추정하는 계량경제학의 한 분석방법으로서 일명 Variance - Component Model 또는 Pooling Cross-Section and Time Series Analysis라고도 한다.

Panel의 기본적인 모형은 다음과 같다.

$$Y_{it} = \beta X_{it} + \eta_{it} + u_{it} \quad i = 1, 2, \dots, N \text{ and } t = 1, 2, \dots, T$$

여기서  $\eta_{it}$ 는 관찰할 수 없는 個別效果를 의미한다. 즉, 지방자치단체 고유의 특성(예컨대, 인구구성, 산업구조, 지리적 위치)을 질적 요소로 하여 모형에 반영한 결과를 나타낸다<sup>61)</sup>.  $\eta_{it}$ 가 고정되어 있다면 固定效果模型(Fixed Effect Model)이며 횡단면의 개별단위들이 공통의 기울기를 가지나 절편은 달라진다. 이는 각 지방자치단체의 고유의 특성이 분석기간 동안에

61) Panel분석은 횡단면자료의 개별단위와 시계열자료의 기간간에 이질적 편차(heterogeneity bias)가 발생할 수 있는데, 이를 기준으로 크게 2가지 모형으로 분류할 수 있다.

① 계수( $\beta$ )가 개별단위와 기간에 대해서 동일하지만 교란항은 개별단위와 기간에 대해서 동일성을 갖지 않는 경우

② 계수들이 개별단위와 기간에 대해서만 변화하지만 교란항은 개별단위와 기간에 대해서 동일성을 갖는 경우

첫째, 기울기 계수는 동일하나 절편계수는 개별단위에 대해서만 변화하는 경우

둘째, 기울기 계수들은 동일하나 절편계수는 개별단위와 기간 모두에 대해서 변화하는 경우

셋째, 기울기 계수와 절편계수 모두 개별단위에 대해서만 변화하는 경우

넷째, 기울기 계수와 절편계수 모두 개별단위와 기간에 대해서 변화하는 경우

패널분석에 대한 자세한 설명은 다음 자료를 참조하라.

G. S. Maddala, "The Use of Variance Components Models in Pooling Cross-Section and Time-Series Data", *Econometrica* Vol. 39, 1971, pp.341 ~358.

일정하다고 가정하는 것이다. 반면에  $\eta_{it}$ 를 확률변수로 취급하면 確率效果模型(Random Effect Model)이라 한다. 이 모형은 자치단체가 갖는 고유의 특성이 분석기간 동안에 확률적으로 변동한다고 가정하는 것으로 시간적 변화를 추적할 수 있다.

따라서 Panel분석은 모형을 설정하기 전에 고정효과모형을 갖는지 확률효과모형을 갖는지에 대한 識別(identification)이 이루어져야 한다. 즉, 위의 모형을 추정하기에 앞서 Panel기법으로 추정하는 것이 적절한지를 검정하기 위하여 일차적으로

$$H_0 : \sigma^2_{\eta} = 0$$

에 대한 가설검정을 실시한다. 이를 Breusch & Pagan검정이라 하는데 모형에서  $\eta_i$ 의 존재 여부를 검정하는 방법이다. 만약 귀무가설을 채택했다면 time effect나 individual effect가 존재하지 않으므로 모형에 OLS를 적용해도 一致性 있는 추정량을 얻을 수 있다. 그러나 귀무가설을 기각한다면 오차항과 설명변수들간에는 상관관계를 맺을 수 있다. 따라서 다음과 같은 Hausman검정을 실시해야 한다.

$$H_0 : E(\eta_i X_{it}) = 0 \quad \sim \chi^2_k$$

검정결과 상기 귀무가설을 기각한다면, 추정량이 일치성을 갖는 고정효과모형을 이용해야 한다. 반면에 귀무가설을 채택한다면 확률효과모형을 이용하는게 바람직하다. 그러나 고정효과모형이든 확률효과모형이든 一般化最小自乘法(GLS : Generalized Least Square Method)를 사용하여야 일치성을

갖는 추정량을 얻을 수 있다.

**표준예산모형의 개발** 주지하는바와 같이 보정계수 산정의 기준인 표준화된 단위수치는 표준예산액, 표준정원, 표준시설, 표준률 등이다. 이 가운데 보정변수와 보정계수간 상관관계가 특이하게 나타난 측정단위당 경비의 標準豫算額을 일차적인 분석대상으로 선정하였다. 표준예산액은 인구규모, 가구수, 건물규모, 농가호수 등 총 10종으로 이루어져 있다. 그러나 관련자료가 D/B로 구축되어 있지 않아 인구규모에 따른 표준예산액에 국한하여 Panel技法을 시도하였다.

추정에 이용한 기본모형은 현재 OLS기법으로 추정하고 있는 모형을 그대로 적용하였다. 즉, 추정식은 공보비, 사회복지비(경상), 보건비(경상) 등 10개 측정단위의 1인당 경상경비 합계치를 종속변수, 인구수를 독립변수로 구성하였다. 추정에 앞서 모형을 식별하는 작업이 이루어져야 하는바, 검정결과 Hausman 檢定統計量은  $m = 51.07$ 로 유의수준 5%에서 기각되었으므로<sup>62)</sup> 본 연구에서는 GLS방식으로 고정효과모형을 추정하기로 한다<sup>63)</sup>.

분석기간은 관련자료의 미비로 통상 Panel에 적합하다고 알려져 있는 5개년도 전후가 아닌 2개 년도(1996~1997)자료를 이용하였다.

추정결과는 다음과 같다.

62) 모든 유형에 걸쳐 귀무가설을 기각할 수 있었다.

63) 이 결과는 현재의 제도적 운용과 부합한다. 고정효과모형은 계수값들이 매년도에 걸쳐 변화하지 않고 일정하다고 가정하는데, 이는 설명변수의 지방자치단체별 특성이 계수값에 영향을 줄뿐 연도별 특성은 계수값에 영향을 주지 못한다는 것을 의미한다. 그런데 기준재정수요는 권년도 자료만을 이용하여 산정하기 때문에 과거의 동태적 행태는 무시하며 이런 의미에서 고정효과모형을 설정하는게 현실적으로 타당하다.

유형	추정 결과
광역시	$\ln Y = C + \underset{(2.72)}{9.822} \ln P$ $\text{adj } R^2 = 0.99$ <p>여기서 C는 부산 : -136.59, 대구 : -132.15, 인천 : -131.88, 광주 : -126.22, 대전 : -126.37</p>
도 본 청	$\ln Y = C - \underset{(-1.44)}{0.531} \ln P$ $\text{adj } R^2 = 0.99$ <p>여기서 C는 경기 : 2034, 강원 : 18.62, 충북 : 18.80, 충남 : 18.38, 전북 : 19.04, 전남 : 19.24, 경북 : 18.96, 경남 : 19.43, 제주 : 16.91</p>
시	$\ln Y = C + \underset{(7.33)}{0.382} \ln P$ $\text{adj } R^2 = 0.99$ <p>여기서 C는 수원:5.01, 성남:5.98, 의정부:4.79, 안양:5.82, 부천:5.56, 광명:4.53, 평택:5.54, 동두천:4.78, 안산:5.62, 고양:5.54, 과천:5.69, 구리:4.75, 남양주:5.02, 오산:4.19, 시흥:4.88, 군포:4.46, 의왕:4.34, 하남:4.46, 용인:5.64, 파주:5.21, 이천:5.00, 춘천:4.97, 원주:5.44, 강릉:5.08, 동해:4.85, 태백:4.68, 속초:4.88, 삼척:5.03, 청주:5.39, 충주:4.92, 제천:5.25, 천안:5.26, 공주:5.43, 보령:5.17, 아산:5.51, 서산:5.32, 논산:5.17, 전주:5.79, 군산:5.80, 익산:5.39, 정읍:5.08, 남원:5.10, 김제:5.35, 목포:5.39, 여수:4.68, 순천:5.52, 나주:5.26, 여천:4.17, 광양:5.02, 포항:5.73, 경주:5.28, 김천:5.33, 안동:5.62, 구미:5.74, 영주:5.11, 영천:5.00, 상주:5.51, 문경:5.58, 경산:5.34, 창원:5.17, 울산:5.86, 마산:5.03, 진주:5.37, 진해:4.60, 통영:4.86, 사천:5.29, 김해:4.98, 밀양:5.06, 거제:5.47, 양산:4.81, 제주:5.27, 서귀포:5.21</p>

군	$\ln Y = C + 2.252 \ln P$ <p style="text-align: center;">(29.89)</p> $\text{adj } R^2 = 0.99$ <p>여기서 C는 양주:-5.88, 여주 : -5.29, 화성 : -5.59, 광주:-4.99, 연천: -4.40, 포천: -5.17, 거평: -5.08, 양평: -4.95, 안성: -5.64, 김포: -4.95, 홍천: -4.69, 횡성: -5.29, 영월: -4.66, 평창: -4.95, 경천: 4.85, 철원: -5.10, 화천: -4.22, 양구: -3.96, 인제: -4.73, 고성: -4.42, 양양: -4.56, 청원: -5.26, 보은: -5.03, 속천: -4.64, 영동: -4.73, 진천: -4.85, 괴산: -4.91, 음성: -5.04, 단양: -4.94, 금산: -5.05, 연기: -5.46, 부여: -5.54, 서천: -4.82, 청양: -4.87, 홍성: -5.23, 예산: -5.24, 태안: -4.99, 당진: -5.79, 완주: -5.03, 진안: -4.58, 무주: -4.75, 장수: -4.77, 임실: -4.74, 순창: -4.61, 고창: -5.31, 부안: -5.12, 담양: -5.38, 곡성: -5.22, 구례: -4.93, 여천: -5.37, 고흥: -5.73, 보성: -5.47, 화순: -5.00, 장흥: -5.05, 담진: -5.06, 해남: -5.42, 영암: -5.10, 무안: -5.55, 함평: -5.25, 영광: -5.20, 장성: -5.39, 완도: -5.08, 진도: -5.23, 신안: -5.57, 군위: -5.33, 의성: -5.45, 청송: -4.76, 영양: -4.54, 영덕: -5.27, 청도: -5.13, 고령: -4.91, 성주: -5.36, 칠곡: -5.02, 예천: -4.92, 봉화: -5.11, 울진: -4.89, 울릉: -3.67, 의령: -4.69, 함안: -5.17, 창녕: -5.04, 고성: -5.29, 남해: -5.78, 하동: -5.32, 산청: -4.42, 함양: -4.63, 거창: -5.37, 함진: -5.16, 북제주: -5.23, 북제주: -4.99</p>
---	--

주 : ( )내는 t값이며 \*는 5% 유의수준, \*\*는 1% 유의수준을 의미함

추정 결과치를 보면 도본청을 제외한 광역시, 시, 군의 추정계수 값이 5% 유의수준에서 유의적임을 보여준다. 여기서  $R^2$ 가 0.99로 대단히 높게 나타나 있는데, 이는 모형에 이용하고 있는 설명변수들이 유형내 평균치에 수렴한 결과이다. 일반적으로 微視資料를 集計化(aggregate)하여 분석자료로 이용할 경우 특이성을 보이는 자료가 평균치에 접근함으로써 높은  $R^2$ 값을 갖는 것으로 알려져 있다.



### 第3節 長期 改善方案：配分決定權의 分權化

#### 가. 문제점

**정책적 중립성 저해** 현재 지방교부세는 내무부가 산정공식에 의거하여 모든 지방자치단체의 배분액을 결정하는 체제이다. 때문에 정책결정과정에서의 中立性에 의문을 제기하고 있으며 투명성을 결여하고 있다는 비판을 끊임없이 받고 있는 실정이다. 그러나 실제로는 주어진 산식에 따라 시도 관계공무원과 합동작업을 통하여 배분액을 결정하고 있으므로 객관성과 투명성이 낮다고 볼 수는 없다. 그렇다고 해서 현행 산정방식이 완벽하게 객관성과 투명성을 보장한다고 보기는 무리가 있다. 왜냐하면 현행 산정방식에는 정책담당자의 恣意的 判斷이 개입되어 정책의 중립성을 침해할 수 있는 여지가 있기 때문이다.

여기에는 크게 두가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째는 측정항목 혹은 측정단위 선정과 둘째, 보정계수의 적용에서 정책의 중립성을 훼손할 수 있다. 중앙정부가 어떤 의도를 갖고 있는가와는 상관없이 결과적으로 이러한 문제가 발생하는 것이다. 특히 전자보다는 후자에서 주관적인 정책판단이 개입될 가능성이 있다. 낙후지역의 재정수요를 다른 측정항목에 비하여 크게 過大評價하는 공보비, 도시계획비, 지역개발비가 대표적인 예이다. 공보비는 낙후지역 인구수, 도시계획비와 지역개발비는 낙후지역 행정면적의 130%를 가산하여 보정계수를 산출하고 있는데, 이 가산률은 주관적 정책판단에 크게 의존하고 있다.

물론 정책적 판단을 완전히 배제하기는 어렵다. 오히려 획일적 배분을 시

정하기 위해서는 정책적 판단을 더 중시하는 방향으로 개선안을 마련하는게 필요하다. 어느나라를 막론하고 정책의 중립성을 보장하면서 지역의 특수성까지 고려하여 일반보조금을 지원하지는 않는다. 문제는 그 결정권을 중앙정부가 독점적으로 행사할 때 불필요한 오해를 초래한다는 점이다. 본 연구의 개선방안에서도 정책적 판단을 중시하고 있는데, 이는 배분결정권의 분권화라는 基本方向하에서 허용하고 있음에 주목할 필요가 있다. 요컨대 정책의 중립성 문제는 배분결정권의 분권화와 긴밀한 관계에 놓여 있는 것이다.

**역선택의 문제** 정책당국이 배분결정권을 독점함으로써 발생하는 근본적인 문제로 逆選擇(adverse selection)을 들 수 있다. 道德的 危險(moral hazard)와 함께 情報의 非對稱性으로부터 발생하는 역선택의 문제는 지원대상자에 대한 정보수집이 불완전하거나 무시할 수 없을 정도의 비용을 요구할 때 발생한다. 도덕적 위험에 대해서는 不當交付稅의 시정 및 반환조치 등 제도적 차원에서 이미 대비를 하고 있으므로 우려할 상황은 아니다. 그러나 현재와 같이 산정에 필요한 모든 정보를 수집하여 역선택이 발생하지 않게끔 배분할 수 있다고 판단한다면 오해이다.

역선택의 문제는 배분결정권을 분권화하거나 아니면 현행 산정방식을 보다 정교하게 설정하지 않고서는 해결이 불가능하기 때문이다. 원인이 무엇이든 만약 재정력이 우월한 지역이 그렇지 않은 지역에 비하여 상대적으로 더 많이 교부받았다면 이는 전형적인 역선택의 결과이다. 수평적 형평성에 대한 논란은 부분적으로 역선택의 문제와 관련이 있으며 이는 행정수요와 관련한 모든 정보를 중앙정부가 정확하게 수집하기에는 현실적으로 불가능한데서 파생한다. 그리고 이는 정책의 중립성과는 별개의 차원 즉 객관성·투명성을 갖고 배분액을 결정한다고 해서 재정력이 우월한 지방자치단체가

상대적으로 더 교부받는 모순을 완화할 수 없다는데 문제의 심각성이 있다.

## 나. 개선방안

배분과정의 객관성·투명성을 제고하면서 동시에 형평성도 달성 할 수 있는 방안으로 독점적인 배분결정권을 분권적인 배분결정방식으로 전환할 것을 제안한다. 즉, 중앙정부는 광역자치단체에 대한 배분결정권만 보유하는 대신 시군에 대해서는 해당 광역자치단체에 위임하는게 광역과 기초를 구분하고 있는 현재의 政府構造에 적합하다. 가장 빈번하게 비판받고 있는 복잡한 산정방식도 실은 배분결정권을 중앙정부가 독점하는데서 비롯하는 문제이다. 특히 역선택을 초래하는 根因인 정보의 비대칭성은 의사결정의 분권화를 통하여 정보의 정확성과 정보량의 확대를 기대할 수 있다. 지역실정은 해당 광역자치단체가 주무부처인 내무부보다 질·양 모든 측면에서 우월한 입지에 있음은 不問可知이다. 제3장에서 살펴보았지만 동일한 영연방에 속하는 영국과 오스트레일리아는 물론 우리와 유사한 배분체계를 유지하고 있는 일본조차도 배분결정권을 이원화하거나 상호협의를 하는 형식을 취하고 있다. 이들이 배분결정권을 독점적으로 행사하지 않는 이유는 결국 역선택을 최소화하려는 정책적 취지에 있다.

배분결정권의 분권화는 또 다른 차원 즉 행정의 광역화와 내무부의 정책기능 강화라는 관점에서도 필요하다. 여러가지 이유로 기초자치단체를 포함한 전면적인 지방자치제를 실시하였으나 광역-기초간 행정의 統合調整機能이 원활하게 발휘되지 못하는 부작용을 노정하고 있다. 이른바 지역이기주의의 밑바탕에는 행정의 광역화에 적절하게 대처할 수 있는 통합조정기능체제가 갖춰지지 못한데 있다. 만약 일반재원으로서는 비중이 높은 보통교부세의 배분결정권을 광역자치단체가 보유할 경우 지역현안에 대한 종합적이

고 효율적인 접근이 가능할 수 있다.

한편 내무부가 거시적인 측면에서 정책을 개발·수행하기 위해서도 배분 결정권의 분권화는 필요하다. 보통교부세의 산정이 어차피 객관적인 공식에 의거하여 이루어진다면 구태여 막대한 인력과 시간을 투입할 이유는 없다. 오히려 이 보다는 국가정책과 지방자치단체의 이익을 접목시킬 수 있는 정책을 개발·수행하는 정책기능을 한층 강화하는 방향으로 내무부의 위상을 재정립하는게 바람직하다.

문제는 배분방법인데 현재 自治區에 대하여 적용하는 特別方式인 調整交付金制度를 참고하여 적용할 수 있을 것이다. 즉, 기준재정수입액과 기준재정수요액을 해당 광역자치단체내 모든 측정단위를 합산하여 산정하고 이로부터 얻은 배분액의 범위내에서 현재의 運營費制와 동일하게 시군의 배분액을 결정하는 방식이다. 인건비를 예로들면 현재는 광역·시·군별로 해당지역의 공무원수를 측정단위로 산정하고 있으나 내무부는 공무원수를 합산하여 해당 광역자치단체의 인건비를 산정하고 시도의 인건비는 해당 광역자치단체가 현행산식에 따라 산정하는 방식이다. 이러한 방식으로 측정항목의 경비를 적산하고 해당 광역자치단체는 자신에 相當된 보통교부세의 범위내에서 조정률을 적용하면 배분결정권의 분권화는 기술적으로 그리 어렵지 않을 것으로 보인다.

이 방식은 현재 운용하고 있는 조정교부금제도를 자연스럽게 흡수할 수 있다는 장점과 함께 교부방식의 일관성·단순성을 제고할 수 있다. 더 나아가 지역주민의 선호, 특정지역의 개발수요 등을 반영함으로써 현 제도에 내재하는 획일성의 문제를 상당부분 완화할 수 있게 해준다. 그리고 이러한 장점들을 광역단체간 재정력의 형평화를 기하는 방향으로 교부할 때 정책효과를 극대화할 수 있다는 점을 강조하고자 한다.

한편 분권적인 배분방식으로 전환할 경우 정책의 非中立性이 더욱 악화될 가능성도 배제할 수 없다. 보통교부세의 배분은 산식의 복잡함과 함께 고도의 전문성을 필요로 한다. 경험과 전문성이 떨어지는 것은 물론 1차적 사회관계를 중시하는 지역사회의 특수성을 감안하면 현재보다 높은 수준의 정책중립성을 유지할 수 있다고 단언하기 어렵다. 따라서 배분결정권의 분권화는 사전에 기술적인 측면에서 충분한 교육훈련이 이루어져야 비로서 소기의 성과를 얻을 수 있을 것이다.

이와 관련하여 학계 일부에서 제기하고 있는 ‘지방자치정보센터’의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다. 사실 배분결정권의 분권화는 논리적으로는 당연하나 상당한 수준의 정책결단을 요구한다. 어떻게 보면 우리나라 지방자치제도의 구조변화를 초래하는 중대한 문제인데, 정책부담을 완화한다는 차원에서 중간단계로 지방자치정보센터를 설립하여 효과적으로 운영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 일본과 같이 동 센터가 보통교부세의 산정에 관한 모든 통계·행정처리를 수행하고, 지방공무원이 산정 과정에 적극적으로 참여한다면 공정성에 대한 시비를 불식시킬 수 있음은 물론 산정과 관련한 전문성을 배양하는데 상당한 기여를 할 수 있다고 사료된다.

마지막으로 배분결정권의 분권화와 병행하여 보정기능을 더욱 강화할 수 있는 정책방안을 강구해야 한다. 중앙정부가 독점적으로 배분결정권을 행사하는 현재의 상황에서 다양한 보정을 실행하기란 물리적으로 어렵다. 그러나 중앙정부가 광역자치단체만을 산정하면 유희인력과 시간을 보정기능을 강화하는 방향에 집중할 수 있을 것이다. 이런 의미에서 단기방안에서 제안하고 있는 수치급감보정과 밀도보정을 더욱 세분화하여 지역의 특수성을 충실하게 반영하여야 할 것이다.

## 第5章 要約 및 政策建議

### 第1節 研究의 要約

본 연구에서는 보통교부세 배분기준의 하나인 기준재정수요액 산정방식을 개선할 수 있는 정책방안들에 대하여 검토하였다. 주지하는바와 같이 보통교부세는 지방재정의 핵심적인 재원조달원으로서 지방자치제의 한 축을 담당하여 왔다. 이에 따라 이론적·실증적 측면에서 그 어떤 지방재정분야보다도 활발한 연구성과를 거두어온게 사실이다. 그러나 아쉽게도 대부분의 연구는 지방교부세가 갖는 수직적·수평적 형평화기능에 대한 存在有無를 확인하는 수준에 국한하여 왔다. 형평화기능이 취약하다면 그 원인은 무엇이며 이를 해소할 수 있는 정책수단에는 어떤 것들이 있는가에 대한 종합적이고 심층적인 연구가 활발하게 이루어지지 않는 것 같다.

대부분의 연구에서 확인하고 있는바와 같이 보통교부세의 수평적 형평화기능이 미흡했다면 그 원인과 처방에 대한 後續研究가 본격적으로 이루어져야 할 것이다. 논리적으로 보통교부세의 배분원리가 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액이라면 수평적 형평성은 바로 이 두 요인들을 어떻게 산정하는가에 결정적으로 달려 있다고 보아야 할 것이다. 본 연구는 이 가운데 기준재정수요액 산정방식에 대하여 검토하였으며 보통교부세의 수평적 형평화기능이 미흡한 원인으로 무엇보다 補正機能이 취약한데 있음을 발견할 수 있었다. 흔히 제기하고 있는 인구수, 공무원수 위주의 산정공식이 수평적 형평성을 왜곡한다는 비판은 논리적으로는 타당할지 모르

나 최소한 현실적 측면에서 볼 때 받아들이기는 어렵다는 판단이다. 이는 우리와 마찬가지로 주요국의 산정방식도 인구수, 공무원수 위주의 측정단위들을 이용하고 있는데서 재확인할 수 있다. 이 보다는 오히려 측정단위를 획일적으로 절대치만을 가지고 이용하고 있다는데 원인이 있다. 3장에서 검토한 일본, 영국, 오스트레일리아의 경우 공통적으로 社會經濟的 要因들을 적극적으로 반영하여 측정단위들을 세분화하고 있다는 사실은 시사하는바가 크다.

현행 산정방식이 갖는 두 번째 문제점으로 보정공식 자체에 수평적 형평성을 저해하는 요소가 內在하고 있음을 지적할 수 있다. 이른바 보정공식이 갖는 自體矛盾인데, 여기에는 크게 두가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 보정공식이 잘못 설계되어 있을 가능성과 표준치를 추정하는 계량기법이 부적절하게 이루어질 가능성이 그것이다. 후자의 경우 명확하게 드러나는 문제로서 이 점에 대해서는 본문에서 상세하게 언급하였다. 그러나 전자의 경우 시간적 제약으로 깊이 있는 연구를 진행하지는 못했다. 다만 보정공식에서 이용하는 변수들과 보정계수간 相關關係로부터 개략적이거나 문제가 있음을 발견할 수 있었으며 이에 대해서는 향후 본격적인 연구를 기대한다.

셋째, 산정공식이 복잡할 뿐 아니라 광역-기초자치단체간 재원배분이 適正狀態에서 이루어지지 못하고 있다. 배분과정의 객관성과 정확성을 지나치게 의식한 결과 복잡하고 획일적인 산정공식으로 나타난 것으로 보인다. 따라서 이 문제는 보통교부세의 배분결정권을 중앙정부가 독점적으로 고수하는 문제와 일정부분 관련지어 생각할 수 있다. 중앙정부가 배분결정권을 독점화할 경우 정확하게 측정하면서 동시에 단순명료한 산정공식을 이용해야 하는 문제는 相衝關係를 벗어날 수 없다. 그렇다면 어느 하나에 우선순위를 두든가 아니면 발상을 전환하여 산정방식을 전면적으로 개선하든가 둘중의

하나를 선택해야 비로서 해결점을 모색할 수 있다. 예컨대 배분결정권을 분권화할 경우 산정공식이 복잡해도 그다지 큰 문제는 아닐 수 있다. 그럼에도 중앙정부가 기준재정수요와 관련한 모든 정보를 수집하여 정확하고 공정하게 산정하려는데서 문제가 발생하는 것이다. 산정의 中央集中은 막대한 거래비용을 부담해야함은 물론 결국에는 역선택에 의한 수평적 불균형, 기초-광역간 재원배분의 왜곡이라는 부작용을 피할 수 없다. 대부분의 국가에서 기준재정수요액을 중앙과 지방이 분담하여 산정하는 것은 바로 이러한 이유에 근거한다.

전술한바와 같이 현행 보통교부세 배분제도는 몇가지 문제점을 내포하고 있다. 이들은 현행 제도내에서 개선가능한 부분도 있다. 예컨대, 계량기법의 개선, 측정항목의 개편, 보정기능의 강화 등은 현행 체제에서도 충분히 수렴가능한 개선방안들이다. 반면에 현행제도와 전혀 다른 각도에서 접근해야 해결의 실마리를 찾아낼 수 있는 부분도 있다. 배분결정권의 분권화가 이에 해당한다.

본 연구는 단기적 측면과 장기적 측면으로 구분하여 다음과 같이 정책방안을 제안하고 있다.

## 第2節 政策建議

### 1. 短期的 政策方案

#### 가. 측정항목의 개편

- 측정항목의 개편은 크게 측정항목을 統合하는 방안과 정부계층별 고



유기능에 맞추어 항목별·계층별로 상이한 加重値를 부여하는 방안이 있다.

○ 먼저 기준재정수요액에서 차지하는 비중이 1% 미만이고 측정단위가 유사한 측정항목을 통합함으로써 산정방식을 단순화할 수 있다. 읍면동비와 일반관리비가 대표적인 통합대상 측정항목이다. 동시에 落後地域에 적용하는 加算率을 50%수준까지 확대한다. 이와함께 일용인부수를 이용한 일반관리비의 보정은 폐지한다.

○ 또 다른 통합대상 측정항목으로 농업비와 임업비가 있다. 구체적으로 농업종사자수와 임업종사자를 합산하여 측정단위로 이용하는 형태로 통합할 수 있다.

○ 따라서 전술한 통합대상 측정항목의 산정방식은 다음의 형태를 취한다.

<p style="text-align: center;">일반관리비 = 공무원수 × 단위비용 × 보정계수</p> <p style="text-align: center;">보정계수 = 1 + (당해단체 낙후지역 공무원수 / 당해단체 공무원수) × (1.3 ~ 1.5)</p> <p style="text-align: center;">여기서 공무원수는 읍면동을 포함한 공무원임</p>
---

<p style="text-align: center;">○ 경상경비 = (농업·임업 종사자수) × 단위비용 × 보정계수</p> <p style="text-align: center;">보정계수 = { 1 + ( <math>\frac{\text{당해단체 농업업 1인당 농업업비 표준예산액}}{\text{동종단체 " " " 평균}}</math> - 1) × i } × j</p> <p style="text-align: center;">○ 투자경비 = (임야·경지면적) × 단위비용 × 보정계수</p> <p style="text-align: center;">보정계수 = 농업투자비 보정계수와 동일</p>
---

○ 한편 政府階層別 固有機能을 적절하게 반영할 수 있는 방향으로 산정 방식을 개선할 필요가 있다. 특히, 행재정관계가 부적절하게 이루어지고 있는 도본청에 대해서는 기준재정수요액을 적정수준으로 보장해야 한다. 이를 위해서는 지역간 외부성이 강한 측정항목에 높은 가중치를 부여하는 방식으로 접근할 수 있다.

<p style="text-align: center;">기준재정수요액 = (측정단위×단위비용×가중치)×보정계수</p> <p style="text-align: center;">여기서, i = 건물비, 환경위생비, 지역경제비, 하천비, 지역개발비, 문화체육비</p> <p style="text-align: center;">가중치 &gt; 1</p>
--

#### 나. 補正機能의 強化

○ 개편한 측정항목을 대상으로 단계보정을 강화하기 위해서는 수치급감 보정과 밀도보정을 도입하는 한편 보정공식을 새롭게 개선할 필요가 있다.

○ 數值急減補正은 인구수와 공무원수를 대상으로 적용할 수 있다. 구체적으로 인구수와 공무원수가 전년도에 비하여 감소한 경우 감소분의 60~80% 수준에서 측정단위를 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

○ 생활보호비, 사회복지비, 농업행정비를 대상으로 密度補正을 적용한다. 즉, 해당단체 측정단위의 비중과 동종단체 측정단위 비중의 평균치를 비교하여 평균치보다 큰 지방자치단체에 대해서는 밀도보정을 적용한다. 구체적으로 현행 보정식에 밀도단계별로 가중치를 부여하는 방법이 있다. 생활보호비의 밀도보정공식은 다음과 같다.

생활보호비 기준재정수요액 = 생활보호대상지수 × 단위비용 × α

$$\alpha = \frac{\text{당해단계 생활보호대상자 비중}}{\text{동종단계 생활보호대상자 비중의 평균}}, \text{ 단 } \alpha > \text{평균치}$$

○ 해당단계의 실제 재정수요와 바람직한 재정수요, 그리고 同種團體에서 이루어진 실제 재정수요와 바람직한 재정수요를 동시에 고려하여 보정공식을 구성하는게 바람직하다. 따라서 현행 보정공식 가운데 표준치를 고려하지 않고 보정하는 측정항목들은 다음과 같은 형태로 보정공식으로 개선할 수 있다

$$\{1 + \alpha \cdot \frac{\text{당해단계 보정변수}}{\text{당해단계 보정변수 표준치}} \times \frac{\text{동종단계 보정변수 표준치 합계}}{\text{동종단계 보정변수 합계}}\} \times i \times j$$

○ 마지막으로 현재 군단위 지방자치단체에 한하여 보정하고 있는 지역개발비는 시·도분청까지 확대하고 방조제 길이를 수산비에 보정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

#### 다. 計量模型의 改善

○ 보정의 기준인 표준예산, 표준공무원수, 표준시설, 표준률을 측정하는 것은 대단히 중요한 의미를 지니고 있다. 그러나 현재 이들을 추정하는데 이용하고 있는 橫斷面分析은 적절한 계량기법이라고 볼 수 없다.

○ 따라서 지방자치단체의 특수성을 반영할 수 있고 이론적으로도 우월

한 Panel기법으로 대체하여야 한다. 본 연구에서는 일단 표준예산액을 대상으로 다소 거칠게 추정하였으나 앞으로는 표준공무원, 표준시설, 표준률에도 Panel기법을 이용하는 한편 보다 세련된 절차를 밟아 표준치를 推定하여야 할 것이다.

## 2. 長期的 政策方案

○ 배분과정의 객관성·투명성을 제고하면서 동시에 형평성도 달성 할 수 있는 방안으로 독점적인 배분결정권을 분권적인 배분결정방식으로 전환 할 것을 제안한다.

○ 즉, 중앙정부는 광역자치단체에 대한 배분결정권만 보유하는 대신 시군에 대해서는 해당 광역자치단체에 위임하는 방식으로 전환하는 방안을 고려할 필요가 있다.

○ 배분방법은 현재 自治區에 대하여 적용하는 特別方式을 참고하여 적용할 수 있다. 즉, 기준재정수입액과 기준재정수요액을 해당 광역자치단체내 모든 측정단위를 합산하여 산정하고 이로부터 얻은 배분액의 범위내에서 현재의 運營體制와 동일하게 시군의 배분액을 결정하는 방식이다.

○ 이를 통하여 다음과 같은 부수적인 효과를 얻을 수 있다. 첫째, 역선택을 초래하는 根因인 정보의 비대칭성을 의사결정의 분권화로 극복할 수 있다. 둘째, 행정의 광역화와 내무부의 정책기능 강화라는 관점에서 필요하다. 광역자치단체가 統合調整機能을 보유함으로써 행정의 효율성을 제고 할 수 있다. 동시에 국가정책과 지방자치단체의 이익을 접목시키는 정책·기획능력을 강화하는 방향으로 내무부의 위상을 재정립하는데 기여한다.

○ 한편 중간단계로서 지방자치정보센터를 설립하는 방안을 적극적으로 고려할 것을 제안한다. 지방자치정보센터는 보통교부세 산정과정에 지방공

무원이 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 투명성 및 일관성의 증진, 지방공무원의 전문능력 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대된다

○ 배분결정권의 분권화와 병행하여 보정기능을 대폭적으로 강화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 본 연구에서 제시하는 보정기능 강화방안을 더욱 세분화함은 물론 수차급중보정, 태용보정 등 여타 보정기법을 도입할 것을 제안한다

## 〈參考文獻〉

### 1. 論文

- 김수근·김준한·박종구, '지방재정조정제도의 형평성 효과분석', 「아주 사회과학논집」, 제4호, 아주대학교, 1990.
- 김준한, '자구노력단체에 대한 인센티브 강화방안', 「재정격차 완화를 위한 합리적인 재정조정제도 연구」, 한국지방행정연구원, 1995.
- 박병희, '투자적 경비수요의 효과적 산정방안', 「재정격차 완화를 위한 합리적인 재정조정제도 연구」, 한국지방행정연구원, 1995.
- 박완규, '지방교부금 배분방식의 개선방안: 수평적 형평과 정세노력 증진을 중심으로', 「재정논집」, 제4집, 한국재정학회, 1990.
- \_\_\_\_\_, '지방교부세제도의 현실적 개선방안', 「지방재정연구」, 한국지방재정학회, 창간호, 1997.
- 박정수, '지방교부세 배분방식의 새로운 개념과 방향모색', 「한국행정학보」, 제9권 제2호, 한국행정학회, 1995.
- 안종석, '지방교부세 배분방식에 관한 연구', 「재정금융연구」, 제2권 제1호, 한국조세연구원, 1995.
- 원윤희, '지방교부세의 배분방식에 관한 연구', 「한국행정학보」, 제28권 제2호, 한국행정학회, 1994.

- 유일호, '지방재정조정제도의 개선방안', 「국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원, 1994
- 이상용, 이효, 조기현, '지방자치단체의 재정위기관리제도의 도입방안', 정책연구 95-2, 「95 정책연구(지방재정편)」, 한국지방행정연구원, 1995
- 이창균, '외국의 자치단체간 재정조정', 「지방재정」, 제15권 제3호, 1996
- 임성일, '외국의 지방재정조정제도', 「지방재정」, 제15권 제4호, 1996
- 조기현, '시계열이론을 이용한 이전재정의 형평화효과 분석', 「지방행정연구」, 제 11권 제 3호, 한국지방행정연구원, 1996, 11.
- 허재완, '지방재정조정제도의 형평화효과 분석을 위한 새로운 접근', 「경제학연구」, 제41집 제2호, 한국경제학회, 1993
- 丘谷芳康, '平成8年度 普通交付税の算定方法の改正について', 「地方財政」, 1996, 9
- 大川政三, 'オーストリア聯邦の政府間財力均衡化制度について', 「地方財政」, 1994, 2
- 米原享七郎, '地方分権と財源調整', 「都市問題」, 제84권 제12호, 1993, 12
- 青木信之, 'オーストリアの行政構造と地方財政調整制度について', 「地方自治」, 1994, 12, 1995, 3
- J. M. Buchanan, 'Federalism and Fiscal Equity', *American Economic Review* Vol. 40, No.4, 1950.
- R. C. Fisher, 'Income and Grants on Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties', *Journal of Urban Economics*, Vol. 12, 1982.
- Lars-Erik Borge, 'Lump-Sum Intergovernmental Grants have Price

- Effects: A Note", *Public Finance Quarterly*, Vol.23, No.2, 1995.
- G. S. Maddala, "The Use of Variance Components Models in Pooling Cross - Section and Time - Series Data", *Econometrica*, Vol. 39, 1971
- T. Romer and H. Rosenthal, "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants", *National Tax Journal*, Vol.33, No.4, 1980.

## 2. 單行本

- 박정수, 「중앙·지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배」, 정책보고서 94-06, 한국조세연구원, 1994.
- 송대희·노기성편, 「지방자치제 실시에 따른 중앙·지방 재정기능의 재정립」, 한국개발연구원, 1992.
- 안종석·박정수, 「중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연구」, 연구보고서 96-10, 한국조세연구원, 1996.
- 이계식, 「지방재정조정제도와 재원배분」, 연구총서 58, 한국개발연구원, 1987.
- \_\_\_\_\_, 「서구의 지방재정조정제도」, 한국개발연구원, 1993.
- 이창균, 「지방교부세제도의 합리적 개선방안」, 연구보고서 96-33, 한국지방행정연구원, 1997.
- 임성일, 「지방양여금제도의 개선방안」, 연구보고서 96-8, 한국지방행정연구원, 1996.
- 조기현, 「지방체제도의 운영·관리 개선방안」, 연구보고서 96-11, 한국지



- 방행정연구원, 1996
- 한국지방행정연구원, 「지방교부세제도 개선방안」, 1996
- 한국지방행정연구원, 「지방자치단체의 공무원정원관리 적정화 연구」, 연구보고서 제130권, 1992
- 高奇昇三, 「現代イギリスの 地方財政」, 勁草書房, 1995
- 高川卓萬, 「地方交付税制度の 研究」, 散文堂, 1995
- 石原信雄, 「地方財政制度論」, きょうせい, 1994
- 日本地方財政學會編, 「分權化時代の 地方財政」, 勁草書房, 1994
- R. W. Boadway & D. E. Wildasin, *Public Sector Economics* 2nd edition, Boston : Little, Brown, 1994
- J. Cullis and P. Jones, *Public Finance and Public Choice*, McGraw-Hill, 1992
- J. J. Laffont, *Fundamentals de l'économie Publique*, translated by J. P. Bonin and H. Bonin, *Fundamentals of Public Economics* The MIT University Press, 1998
- W. A Niskanen, "Bureaucracy and Representative Government" in *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar Publishing, 1994
- W. E. Oates, "Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effect", in P. Mieszkowski and W.H. Oakland(eds.), *Fiscal Federalism and Grant in Aid* Coupe Papers on Public Economics, Urban Institute, 1976

### 3. 其他

내무부, 「1997년도 지방교부세산정 해설」, 1997.

내무부, 「지방재정 연감」, 각년도

내무부, 「'97 보통교부세 산정내역」, 1997.