

지방재정조정제도의 개선방안

Improving the Structure and Operation
of Grants System in Korea

2007. 12.

연구진

서정섭 (연구위원)

조기현 (수석연구원)

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



서 문

우리나라 지방재정조정제도는 2005년도에 구조개편 됨과 동시에 다양한 수단들이 동원되고 있습니다. 새로이 도입·신설된 제도들은 다시 ‘세분화된 하위 유형’으로 나뉘어져 서로 상이한 방식으로 운영되고 있습니다.

지방재정조정제도의 틀 내에는 한시적으로 운영되거나 정부의 특정정책의 수행을 위해 운영되는 수단들도 있습니다. 구조개편 과정에서 충분한 준비과정을 거치지 못했거나 재원확보의 제약상태에서 구조를 형성하다보니 예상치 못한 문제점들이 나타나는 등으로 인해 불안정·불완전한 상태로 운영되고 있는 점도 있습니다. 지방재정조정제도의 체제를 보면 다양하게 세분화되어 복잡하고, 제도간에 상호 연계가 부족하며 기능수행이 미약하다는 지적도 있습니다. 지방재정조정제도의 구조개편 이후 재원확충 및 재정자율성이 증대된 긍정적인 면도 있지만 부정적인 영향도 적지 않게 발생하고 있습니다.

본 연구는 이러한 현실을 인식하면서 지방재정조정제도의 현황과 문제, 쟁점사항 등을 분석한 다음 그 결과를 토대로 제도의 구조개선을 위한 정책대안을 모색하는데 연구의 초점을 두었습니다. 특히, 지방재정조정제도 내에 설계되어 운영되고 있는 각 제도에 대하여 이론적 타당성을 검토함과 동시에 본래 의도되었던 정책적 효과를 분석함으로써 향후 정책대응을 위한 시사점을 찾고자 하였습니다.

본 연구는 결론적으로 지방재정조정제도의 구조개선, 이전재원의 일반재원 중심으로의 운영, 그리고 지방교부세와 국고보조금의 운영개선의 정책대응 방안을 제시하고 있습니다. 아무쪼록, 본 연구가 정책당국, 지방공무원과 학계에 많은 참고가 되기를 기대합니다. 끝으로 본 과제를 수행한 서정섭, 조기현 박사의 노고에 감사드립니다.

2007년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김 주 현**

요 약

정부는 2005년도에 지방재정조정제도의 구조를 개편하였다. 기존의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 체제를 지방교부세와 국고보조금 체제로 개편하였다. 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 4개의 유형으로 나누고, 국고보조금은 일반국고보조금과 균특보조금의 2개 유형으로 구분하였다. 뿐만 아니라 각 제도별로 국가의 정책목적을 위하여 또 다시 세분화하여 운영하고 있다. 이러한 제도들 중에 분권교부세는 2009년도에 보통교부세에 통합되기로 되어 있다. 부동산교부세는 세제개편의 부산물로 지방교부세에 포함되지만 별도로 운영되고 있다. 국가균형발전특별회계는 정부의 특정목적에 위해 신설되었다. 새로운 사회복지 수요의 증가에 대응하기 위하여 지방재정조정제도를 포함한 국가와 지방의 재정관계 재정립의 방향에 대한 논의가 진행 중에 있다. 이러한 점들은 지방재정조정제도의 불안정·불완전한 측면을 간접적으로 지적하는 것으로 향후 새로운 구조개편의 단서를 주고 있다.

지방재정조정제도의 운영실태와 정책효과를 분석한 결과 긍정적인 면과 부정적인 측면에서 지방재정에 영향을 주고 있다. 긍정적인 측면에서는 1) 지방의 자주재원 증대 및 재정 자율성의 확대, 2) 국가의 지방에 대한 재원이전의 비중 증대로 인한 자율성 향상, 3) 각종 수단들을 통한 수평적 재정형평성 및 균형발전 도모, 4) 지방의 특성 개발 및 지방선호 사업 추진 등을 들 수 있다. 반면, 각 제도간의 연계 부족, 형평성의 강조로 인한 왜곡현상 발생 등이 나타나고 있다. 본 연구에서 중점을 두었던 각 제도의 정책효과 분석결과에 의하면 현행 지방재정조정제도는 지나치게 지역간 형평성 위주로 운용하며, 개별 이전재원의 정책성과 정책목적이 운용체계와의 연계성이 부족한 것으로 나타났다.

본 연구에서는 개선방안의 모색을 지방재정조정제도 관련 구조개편의 관점과

운영방식개선의 관점으로 구분하여 제시하였다. 구조개편의 관점이란 현행 지방재정조정제도 상호간 중복 수행기능을 기능별로 재편하여 제도의 정체성 내지는 정책목적을 명확히 하는 운영 시스템을 탐색하는데 중점을 두었다. 여기서의 구조개편은 정책목적에 맞는 제도 설계, 기능중복의 단순화, 각제도의 정체성 확립, 형평화 기능의 통합, 복지수요에의 대응 등을 들 수 있다. 운영방식 개선의 관점이란 지방재정조정제도의 전반적인 운영의 기본방향과 지방교부세와 국고보조금이 어떠한 방식으로 개선되어 운영되는 것이 합리적인가에 대한 정책방향의 시사점을 도출하는데 중점을 두었다. 여기서는 지방재정조정제도 운영에 있어서 재원의 성격상 일반보조금 중심으로 운영해야 하는 방향을 제시하였다. 그리고 지방교부세와 국고보조금의 구조개편과 관련하여 현재의 제도를 재편하는 방안과 운영방법에 대한 방향을 제시하였다

구조개편 관점에서, 다시 말하면 현행 지방재정조정제도는 정책목적과 기능별로 유형화하여 구조개편이 이루어져야 한다. 지방재정조정제도는 각 제도의 개별적 개선보다는 기능별로 구조개편이 이루어져야 한다. 본 연구에서 제시하는 구조개편 방안의 특징은 성과교부세와 지역균형교부금, 그리고 사회복지보조금의 설치, 균특보조금과 일반국고보조금의 통합으로 압축할 수 있다. 성과교부세와 지역균형교부금의 설치의 보통교부세의 정책목적과 운용방식에 대한 개편이며 균특보조금과 일반국고보조금의 통합은 국고보조금의 재조정이라고 볼 수 있다. 사회복지보조금의 설치의 국고보조 지방이양사업의 부분적인 교정을 한다는 데 의의를 갖는다.

- 1) 보통교부세의 정책목적과 운용방식을 개편하는 배경은 모든 이전재원이 수평적 재정형평화를 추구해야 하는 근거가 미흡하며 정책목적과 정책수단이 일대일 대응관계에 있을 때 정책실효성이 개선된다는 문제의식에서 출발하고 있다.
- 2) (가칭)지역균형교부금은 재정격차 완화기능을 전담하는 이전재원으로서 정책적 의의를 갖는다. (가칭)지역균형교부금은 유사기능을 수행하는 보통교부세의 지역균형수요, 부동산교부세의 재정여건분을 통합하여 설치하는

방안을 제안하였다.

- 3) 성과교부세는 일반정액보조금의 효율성을 지향하며 보통교부세의 인센티브분과 특별교부세의 일부를 흡수하여 설치한다. 자치단체를 대상으로 한 각종 성과평가 재원은 특별교부세 재해복구비의 잔여분으로 조달하였으나 재해규모에 따라 안정성이 미흡하고 재원규모 자체도 부족하여 실효성이 제한되어 왔다. 보통교부세 인센티브분에 추가하여 특별교부세 일부를 흡수하면 이러한 제약요인이 완화될 뿐만 아니라 특별교부세의 투명성도 개선될 수 있다.
- 4) 균특보조금은 보통교부세와 마찬가지로 하나의 정책수단으로 복수의 정책 목적을 추구함에 따라 논란의 대상이 되어 왔다. 이 문제도 정책수단과 정책목적의 일대일 대응논리에 입각하여 수평적 재정형평화기능을 (가칭)지역균형교부금에 이관하고 특정보조금 본연의 정책목적에 충실하도록 재편하는 것이 바람직하다. 다만, 운용방식은 특정보조금의 장점과 균특보조금 도입배경이 안배되도록 일반국고보조금과 균특보조금으로 분리하며 동시에 유사사업의 통합 및 포괄보조금화, 사업선정 및 성과에 대한 평가체계의 개선 등의 후속조치를 취하도록 한다.
- 5) 사회복지보조금은 2010년 분권교부세와 보통교부세의 통합을 염두해 두고 설치하는 방안을 제시하였다. 국가적 현안으로 대두한 사회복지기능은 국가사무로 재규정하고, 물적 기반으로서 사회복지보조금을 설치하도록 한다. 동 보조금의 편입대상은 일반국고보조금 중 보건복지부 관할의 보조금과 분권교부세의 특정수요분이 해당된다. 분권교부세의 나머지 사업은 2010년 통합시점에 보통교부세에 편입한다.

운영체계 개선의 관점에서 지방재정조정제도는 재원의 성격적으로 특정보조금보다는 일반보조금 중심으로 운영될 필요가 있다. 일반보조금은 지방교부세로, 특정보조금은 국고보조금으로 운영하도록 한다. 이전재원 중 지방교부세의 비중을 60%정도로 배정할 필요가 있다.

지방교부세제도는 보통교부세, 특별교부세, 성과교부세, 지역균형교부금의 유

형으로 운영되게 하며 이러한 기능을 수행하도록 지방교부세제도를 설계할 필요가 있다. 이중 보통교부세의 운용체계는 재원보장기능에 충실하되, 비특정성에 따른 연성예산계약을 보완하면서 정액성에 내재된 정율보조금적 성격을 가급적 축소하는 방향이 바람직하다. 보통교부세 운용체계의 개선은 1) 세입·세출 차액보전방식을 유지하며 재정부족액은 조정율을 적용하여 교부총액 범위에서 재원보장기능을 수행, 2) 기준재정수요는 산정방식을 대폭 간소화함으로써 정율보조금적 요소의 해소, 3) 기준재정수입의 산정방식 역시 크게 간소화, 4) 수평적 재정형평성 차원에서 군단위에 과도한 교부가 이루어지지 않도록 조정, 5) 조정교부금과 정책연계기능의 개선, 6) 인건비에 대한 재원보장기능은 제한적 운영 등을 들 수 있다.

국고보조금제도의 운영은 다음과 같은 개선방향을 제시한다. 일반국고보조금과 균형발전관련 보조금은 현행 사업들을 재분류하여 운영하도록 한다. 일반국고보조금은 기존의 각 부처에서 운영하던 보조사업에, 국가균형발전특별회계의 일부(예를 들면, 체육진흥, 관광개발, 도로 및 교통 분야 등)를 편입하여 운영하도록 한다. 이들 사업은 균형발전 사업으로 보기는 어렵다는 주장들이 있다. 국가균형발전특별회계는 현재의 사업을 축소하여 균형발전기능을 수행하고 사업추진의 효율성 등의 성과를 평가하여 운영하도록 한다. 운영방법은 낙후지역개발, 신활력사업, 농어촌 RIS 구축 등의 중분류의 포괄보조금 형식으로 운영함이 바람직하다. 분권교부세는 보통교부세 통합으로 일반재원화는 것을 전제하고 다만 현재 지방이양사업 중 사업성격상 국가가 정책적으로 추진해야 할 사업과 지방비가 과중하게 소요되거나 예상되는 사업, 특히 현재 분권교부세 비경상수요의 특정사업의 일부인 노인복지(경로연금), 장애인복지, 정신요양 관련 사업들은 국고보조사업으로 환원할 필요가 있다고 본다. 이와 관련하여 국고보조사업으로 환원된 사회복지사업과 정부의 복지정책에 따라 사회복지 관련 신규국고보조사업이 많이 발생하고 있는데, 이들 사회복지 관련 국고보조사업을 하나의 블록으로 하는 포괄보조금 형태의 사회복지보조금의 신설이 필요하다. 우리나라의 경우 사회복지 프로그램의 구조를 설계하여 포괄보조금 형식으로 운영하는 것이 바람직하다.

목 차

제 1 장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구방법	5
 제 2 장 지방재정조정제도의 이론적 논의	 6
제1절 지방재정조정제도의 의의	6
제2절 지방재정조정제도의 유형	8
1. 일반보조금과 특정보조금	8
2. 포괄보조금	10
제3절 지방재정조정제도의 효과	11
1. 보조금의 구속성과 임의성	11
2. 지방재정조정제도의 수단별 정책효과	15
 제 3 장 지방재정조정제도의 개요와 운영실태	 18
제1절 지방재정조정제도의 개요	18
1. 지방교부세제도	19
2. 국고보조금제도	27
3. 지방재정조정제도의 특성	30
제2절 지방재정조정제도의 운영실태	33
1. 지방재정조정재원의 변화추이	34
2. 자원배분 실태	38

제 4 장 지방재정조정제도의 정책효과 분석	43
제1절 정책효과 분석의 목적	43
제2절 수평적 형평화효과	44
1. 분석의 의의	44
2. 수평적 형평화효과 : 상관관계분석	46
3. 수평적 형평화효과 : 집중지수와 불균등지수	50
4. 불평등도 분해	56
제3절 지방재정조정제도와 재정지출	65
1. 일반정액보조금과 Flypaper Effect	65
2. 일반정액보조금과 국고보조금의 등가성	75
제4절 구조개편 후의 정책효과	82
1. 지방재정에의 영향	83
2. 제도별 정책효과	85
제 5 장 지방재정조정제도의 개편방안	89
제1절 기본방향	89
제2절 지방재정조정제도 개편방안	91
1. 구조개편방안의 기본 틀	91
2. 지방재정조정제도의 구조개편 방안	93
제3절 운영체계 개선방안	98
1. 일반보조금 중심으로 전환	98
2. 지방교부세제도 운용체계	100
3. 국고보조금제도 운영체계	108
제 6 장 요약 및 정책건의	113
제1절 요약	113
제2절 정책건의	115
1. 구조개편 필요성	115
2. 구조개편(안)	115

참 고 문 헌	118
Abstract	123
부 록	125
부록 1 : 통계분석 자료	125
부록 2 : Theil계수 분해결과	134
부록 3 : Flypaper Effect 검증결과	138
부록 4 : 등가성 검증결과	143
부록 5 : 덴마크·스웨덴의 지방재정조정제도	145

표 목 차

〈표 2-1〉 이전재원의 유형화	16
〈표 2-2〉 이전재원별 정책효과	16
〈표 3-1〉 특별교부세의 구성 및 재원규모(2007년도 기준)	22
〈표 3-2〉 부동산교부세의 내용	25
〈표 3-3〉 지방교부세의 요소별 재원규모	26
〈표 3-4〉 국가균형발전특별회계의 계정별 운영방식	29
〈표 3-5〉 국고보조금의 연도별 추이	29
〈표 3-6〉 국고보조사업의 국비·지방비부담을 연도별 추이	30
〈표 3-7〉 지방재정조정제도의 주요 내용종합	30
〈표 3-8〉 지방재정조정제도의 특성비교	32
〈표 3-9〉 지방재정의 세입구성 현황	35
〈표 3-10〉 지방재정조정재원의 재분류 현황	38
〈표 3-11〉 지방재정조정재원별 현황	39
〈표 3-12〉 자치단체 유형별 배분	41
〈표 3-13〉 지역별(시도별) 배분	42
〈표 4-1〉 주요 이전재원의 재정격차 완화기능	45
〈표 4-2〉 주요 의존재원과 재정력지수 상관관계(절대액)	47
〈표 4-3〉 주요 의존재원과 재정력지수 상관관계(1인당)	48
〈표 4-4〉 집중지수 및 불균등지수 분석결과 : 광역자치단체	52
〈표 4-5〉 집중지수 및 불균등지수 분석결과 : 시	53
〈표 4-6〉 집중지수 및 불균등지수 분석결과 : 군	54
〈표 4-7〉 집중지수 및 불균등지수 분석결과 : 자치구	54
〈표 4-8〉 Theil계수 분해결과(1인당)	58
〈표 4-9〉 Theil계수 분해결과(절대액)	59

〈표 4-10〉	세입원천별 지니계수 분해결과(광역단체)	63
〈표 4-11〉	세입원천별 지니계수 분해결과(기초단체)	63
〈표 4-12〉	일반징액보조금(보통교부세)의 flypaper효과	71
〈표 4-13〉	분권교부세의 flypaper효과	72
〈표 4-14〉	부동산교부세의 flypaper효과	73
〈표 4-15〉	flypaper효과 종합	74
〈표 4-16〉	등가성 분석결과(보통교부세와 분권교부세)	80
〈표 4-17〉	등가성 분석결과(일반국고보조와 균특보조금)	81
〈표 4-18〉	우리나라 이전재원의 분류(Bahl and Linn 모형 적용)	87
〈표 4-19〉	이전재원별 특성과 정책효과	88
〈표 5-1〉	지방교부세 구조개편 전·후 비교	97
〈표 5-2〉	외국사례 : 일반보조금의 비교	99
〈표 5-3〉	특별교부세 재정인센티브 지원현황	103
〈표 5-4〉	성과교부세 운용지표 후보군	105
〈표 5-5〉	주요국의 사회복지 관련 보조금 유형	110
〈표 6-1〉	이전재원별 특성과 정책효과	114

그림목차

〈그림 2-1〉 이전재원의 유형	9
〈그림 2-2〉 보조금의 구속성과 임의성	12
〈그림 3-1〉 우리나라 지방재정조정제도의 체계	19
〈그림 3-2〉 보통교부세의 산정흐름도	21
〈그림 3-3〉 분권교부세의 유형별 산정흐름도	24
〈그림 3-4〉 지방재정에서 자체재원과 이전재원의 구성비율 변화추이	36
〈그림 3-5〉 지방교부세와 국고보조금의 비율변화 추이	37
〈그림 3-6〉 지방교부세의 구성변화	40
〈그림 4-1〉 이전재원별 Theil계수의 집단내 기여도	60
〈그림 4-2〉 자치단체 예산최대화에 의한 flypaper효과	66
〈그림 5-1〉 지방재정조정제도 개편(안) : 정책목적별	95
〈그림 5-2〉 지방재정조정제도 개편(안) : 현제도 재설계	96
〈그림 5-3〉 보통교부세의 정율보조금적 특성	101
〈그림 5-4〉 형평화교부금의 유형과 운용체계	106
〈그림 5-5〉 세입균등화형 지역균형교부금의 운용체계	108



제1절 연구의 목적

참여정부 재정분권 로드맵의 주요 과제는 지방의 재원확충, 재정불균형 완화 및 재정자율성의 강화에 중점을 두었다. 정부는 이를 위하여 지방재정분야의 다양한 제도를 개선하기로 하였으며, 특히 지방재정조정제도의 제도개선과 구조개편을 단행하였다. 지방재정조정제도의 구조를 지방교부세와 국고보조금의 양체제로 개편하였다. 지방교부세제도는 기존의 보통교부세와 특별교부세 외에 분권교부세, 부동산교부세의 4개 유형으로 설계하였다. 그리고 국고보조금제도는 각 부처에서 개별적으로 운영하는 일반국고보조금과 기획예산처에서 통합하여 운영하는 균특보조금(국가균형발전특별회계)으로 분할하였다.

이러한 지방재정조정제도의 다양한 수단들은 각각의 정책목적 수행을 위하여 나름대로 제각기 다른 방식에 의해 운영되고 있다. 뿐만 아니라 새로이 도입·신설된 제도들은 다시 '세분화된 하위 유형'으로 나뉘어져 서로 상이한 운영방식으로 특정목적의 수행을 위해 운영되고 있다. 예를 들면, 분권교부세의 경우 경상수요, 비경상수요(일반수요, 특수수요)로, 특별교부세는 재해대책수요 및 지역현안수요로, 부동산교부세는 보유세 감소분보전과 균형재원 배분으로, 국가균형발전특별회계는 지역개발계정(자율편성, 균형발전, 기타), 지역혁신계정 등으로 구분되어 제각기 정책목적에 달리하여 운영되고 있다.

2006년도의 경우 지방재정 전체세입 117조원(최종예산)의 37% 정도를 지방교부세와 국고보조금을 통하여 충당되고 있으며 이중 지방교부세가 51.2%, 국고보

조금이 48.8%의 비중을 점하고 있다. 우리나라 지방재정에 있어서 지방재정조정제도를 통한 이전재원은 지방재정의 확충, 자치단체간 재정불균형의 완화, 국가정책의 지방실현 등 지방재정운영에 있어서 중요한 역할을 수행하기 때문에 합리적인 제도설계 및 운영은 무엇보다도 중요하다.

하지만 현재의 지방재정조정제도의 틀 내에서 운영되는 여러 제도들 중에는 한시적으로 운영되거나 현 정부의 특정정책의 수행을 위해 운영되는 수단들이 있다. 또한 2005년도 지방재정조정제도의 구조개편 과정에서 충분한 준비과정을 거쳐 이루어지지 못했거나 재원확보가 제약된 상태에서 구조를 형성하여 예상치 못한 문제점들이 나타나는 등 불안정·불완전한 상태로 운영되고 있는 점이 지적되고 있다. 뿐만 아니라 현행 지방재정조정제도의 체계를 보면 다양하게 세분화된 제도간에 상호 연계가 부족하고 복잡하여 정체성이 모호하며 기능수행이 미약하다는 지적도 있다. 이에 더하여 최근에는 사회복지정책의 증대에 따라 각종 사회복지 관련 수요를 제도권 내부에서 수용하는 방향에서 관리하고 있지만 구조적인 한계점들이 다양하게 나타나고 있다.

지방재정조정제도의 구조개편에 대한 논의는 분권교부세의 보통교부세에의 통합이 전제되어 있기 때문에 그동안 이슈화되지는 않았지만 잠재되어 있었다. 또한 최근 정부의 복지정책 전환에 따라 이의 재원확보 및 효율적인 추진과 관련하여 지방재정조정제도의 새로운 방향설정에 대한 논의가 이루어지고 있어 이 또한 구조개편이 예상되는 실마리를 주고 있다. 그리고 최근 국가균형발전특별회계, 분권교부세, 부동산교부세 등의 연구에서 문제점이 지적되고 있는 것도 구조개편의 단서를 제공하고 있다. 이러한 시점에서 현행 지방재정조정제도의 전반을 검토하여 정책효과를 분석하고 문제점을 발견하여 향후 시행하게 될 수도 있는 구조개편에 대비하여 새로운 설계를 마련하는 것도 매우 중요한 일이다.

이에 본 연구에서는 현행 지방재정조정제도의 전반적인 운영실태를 분석하여 본 제도가 이론 혹은 현실에 맞게 운영되는지를 분석함으로써 향후 전개 될 수 있는 지방재정조정제도의 개선 혹은 새로운 구조개편에 대응하고자 한다. 특히, 지방재정조정제도를 구성하는 개별적인 이전재원에 대하여 이론적 타당성을 검

토함과 동시에 본래 의도되었던 정책적 효과를 분석함으로써 향후 정책대응을 위한 시사점을 찾는 데 연구의 중점을 두고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 대상은 2005년도부터 구조개편되어 시행되고 있는 지방재정조정제도 전반이며 개별 제도로는 지방교부세로서 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 국고보조금제도로는 각 부처에서 운영하는 일반국고보조금과 기획예산처에서 통합운영 하는 균특보조금(국가균형발전특별회계)이다.¹⁾ 연구 내용은 각 제도별 도입배경·정책목적, 운영실태, 정책효과 및 지방재정에의 영향, 지방재정조정제도 전반의 구조개편 방향 등이다. 본 연구는 우선 지방재정조정제도의 각 이전재원별 운영실태와 정책효과를 분석하는데 중점을 두며 향후 구조개편과 관련한 정책대응을 구상해 보는 것을 고려하고 있다. 본 연구에서 주된 연구대상 또는 연구내용으로 삼고 있는 연구범위는 다음과 같다.

첫째, 지방재정조정제도의 이론을 살펴본다. 이는 우리나라 지방재정조정제도를 구성하는 개별 이전재원과 정책수단들의 존립근거를 재검토하는데 목적이 있다. 여기서는 지방재정조정제도의 운영근거, 지방재정조정제도를 통한 이전재원의 유형과 특성, 각 유형별 정책효과 등을 살펴본다.

둘째, 외국의 지방재정조정제도 사례를 파악·정리하였다. 이는 향후 우리나라 지방재정조정제도의 개편시에 고려해야 할 사항들을 검토하기 위해서이다. 따

1) 본 연구에서는 우리나라 국고보조금을 각 부처별로 운영하는 기존의 국고보조금을 일반 국고보조금(혹은 국고보조금(일반))의 용어로 사용하며, 기획예산처에서 단일의 회계로 통합운영하는 국가균형발전특별회계를 균특보조금 혹은 국고보조금(균특)의 용어로 사용하기로 한다.

라서 국가별로 지방재정조정제도의 전반적인 내용을 살펴보기보다는 본 연구에 참고가 될 수 있는 사항들을 검토하여 필요한 부분에 적용하였다. 특히 이 과정에서 북유럽 국가의 제도를 활용하였으며 덴마크와 스웨덴의 사례는 제도전반을 소개하여 <부록>으로 첨부하였다.

셋째, 지방재정조정제도의 운영내용을 살펴본다. 지방재정조정제도를 구성하는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 그리고 국고보조금제도의 일반국고보조금과 균특보조금 등 개별 제도의 개요를 살펴본다. 여기서는 주로 각 이전재원의 정책목적과 운영원리로서 자원배분 중심으로 살펴본다.

넷째, 개별 이전재원의 배분실태, 정책효과 및 지방재정에의 영향 등을 검토한다. 이 부분은 본 연구의 핵심이며 지방재정조정제도의 구조개편으로 각 제도가 효율적으로 운영되는지, 본래 정책목적을 달성하고 있는지, 제도 전체가 어떻게 상호작용하는지, 그리고 지방재정에 긍정적·부정적 영향이 무엇인지를 분석하고 살펴본다. 분석내용은 이전재원이 지방재정에 어떻게 배분되고 있으며, 이전재원별 재정형평화 효과²⁾, flypaper효과, Bahl & Linn의 정책효과모형 등을 적용하여 분석하였다. 지방재정조정제도의 구조개편이 2005년도 이후 시행되었기 때문에 자료의 한계로 2006년도 단년도 자료를 활용하였다. 때문에 분석결과와 정책함의는 제한적인 범주에서 신중하게 해석되어야 한다.

다섯째, 지방재정조정제도의 전반적인 구조개편에 중점을 두어 그 방향을 제시하였다. 본 연구의 성격상 제도별 운영방식의 개선보다는 시기적으로 구조개편 방향을 제시하는 것이 타당하다고 판단하였다. 이는 구조개편에 의한 지방재정조정제도의 전체적이 틀이 설계된 이후에 개별적인 운영방식을 검토하는 것이 순차적이기 때문이다.

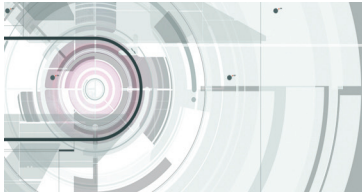
2) 현재 지방재정조정제도의 각 제도 및 수단에서는 대부분 형평화지수를 사용하여 배분되기 때문에 상호 어떠한 관계에 있으며 제도 전체적으로 바람직한지를 판단하기 위해 각 제도의 재정형평화를 중점적으로 분석하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구의 대상이 지방재정조정제도 전반으로, 지방재정조정제도의 이론을 먼저 살펴보고 외국제도와 우리나라 지방재정조정제도의 개요와 각 제도의 주요내용을 살펴보았다. 그다음 각 이전재원별 배분실태와 다양한 정책효과를 분석하고 이를 근거로 지방재정조정제도의 구조개편 방향을 제시하였다.

본 연구의 수행방법은 문헌연구를 기본으로 통계자료분석, 전문가 자문 등을 주로 취하였다. 문헌조사는 그동안 연구된 분권교부세제도, 부동산교부세제도, 국가균형발전특별회계의 평가관련 문헌, 그리고 최근의 사회복지수요에 대응한 지방교부세, 국고보조금을 포함한 지방재정조정제도의 방향에 관한 연구 등을 참조하였다.

통계자료분석은 실태분석의 경우 2005년~2007년을 살펴보았으며 정책효과 분석을 위한 통계분석은 주로 2006년도 자료를 이용하였다. 본 연구의 효율적인 수행에 요구되는 자료는 주로 자치정보화조합에 구축된 DB와 행정자치부 내부 자료를 활용하였다. 예컨대 보통교부세, 부동산교부세, 분권교부세는 행정자치부 해당 부서에서 관리하는 산정자료를 이용하여 총교부액과 산정항목별 수요액을 추출·분리하였으며 국고보조금은 자치정보화조합 DB로부터 일반국고보조금과 균특보조금을 분리하여 분석에 활용하였다. 그밖의 지방세수입, 조정교부금 등은 지방재정연감이나 보통교부세 산정내역의 통계자료를 이용하였다.



제 2 장 지방재정조정제도의 이론적 논의

제1절 지방재정조정제도의 의의 ▮▮

지방재정조정제도는 일반적으로 다음의 2가지 이유로 운영되고 있다. 그 하나는 정부간에 존재하는 수직적·수평적 재정불균등을 시정하기 위해서이며, 또 다른 하나는 국가적 이해관계 또는 국가와 지방이 상호 이해관계를 갖는 사업들을 보다 합리적이고 효율적으로 수행하기 위해서이다.

중앙정부와 자치단체간에는 수직적 재정불균등이 발생한다. 수직적 재정불균등은 세원의 불균등, 세율의 차이 및 지출기능의 특성에서 중앙재정이 지방재정에 대해 갖는 비교우위에 기인한다.³⁾ 또한 지방정부간에는 수평적 재정불균등이 발생한다. 수평적 재정불균등은 근본적으로 지역간 경제력 격차와 밀접한 관계에 있으며 이와 더불어 지방세 운영에 있어서의 능력원칙의 적용, 부동산시장의 불완전성이 존재하는 한 유지된다(Break, 1980).

수직적 재정불균등을 시정하기 위하여 중앙정부는 다양한 정책수단을 동원하게 되는데 그 중 한가지 수단이 지방재정조정제도의 운영을 통한 지방정부로의 재정이전이다. 지방재정조정제도는 지방정부간의 수평적 재정불균등을 교정할 목

3) 중앙정부와 자치단체간에 존재하는 수직적 재정불균등은 우선 세원의 불균등에서 비롯된다. 또한 세율면에서 중앙정부의 조세는 누진적 경향을 보이는 반면 대부분의 지방세는 역진적 성격을 지니고 있어 수직적 재정불균등을 심화시킨다. 한편 중앙정부는 지출기능에 비해 수입확보능력이 큰 반면 자치단체는 자체수입능력 이상으로 다양한 공공서비스를 제공하기 때문에 수직적 재정불균등을 발생시키는 주요 요인이 된다. 다시 말해, 중앙과 자치단체간에 수직적 재정불균등이 존재하게 되는 것은 기능 및 책임분담이 재원배분과 불일치하는 현상에서 기인하는 것이다.

적으로도 운영되고 있다(임성일·서정섭, 1991). 수평적 재정불균등의 시정을 위한 목적으로 지방재정조정제도가 운영되는 경우에는 재정력이 약한 지역이나 상대적으로 재정수요가 많은 지역에 재원을 우선적으로 배정하는 것이 원칙이다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방재정조정제도는 재정자원의 재배분기능을 갖는다 하겠다. 지방재정조정제도는 자치단체간의 재정불균등을 재배분해 줄 뿐만 아니라 특정 인구집단 특히, 저소득계층의 복지증진을 위한 소득분배기능도 담당하고 있다. 상당수의 복지사업, 사회서비스사업, 그리고 지역개발사업 등은 저소득층이나 사회적 소외계층 또는 특정지역 주민의 복지증진을 위한 목적으로 수행되어진다.

또한 지방재정조정제도로써 보조금의 지원은 국가의 이해관계가 존재하는 사업, 그 중 특히 지방정부의 행정구역을 넘어서 공공서비스의 외부효과나 누출효과가 존재하는 사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 유도해 준다.

이 외에도 지방재정조정제도 운영에 관한 정당성은 정치권한의 분산, 가치재 수요증가, 기술개발 및 각종 사회적 경험의 증진, 그리고 경제의 안정화 수급 등의 측면에서 부여되어질 수 있다.

이와 같이 지방재정조정제도를 통하여 중앙정부가 지방정부에게 이전지출을 하는 합리성은 다음과 같이 정리할 수 있다(임성일·서정섭, 1991. 8).

첫째, 지방재정조정제도는 수직적, 수평적 재정불균등을 시정하기 위한 정책 수단으로서 운영된다.

둘째, 특정 인구집단에 대한 소득분배를 지향하는 정책수단으로서 지방재정 조정제도를 운영한다.

셋째, 형평성과 효율성의 관점에서 파악되는 국가적 이해관계를 합리적으로 달성하기 위한 정책수단으로서 지방재정조정제도를 운영한다. 국가적 이해관계의 범위에 포함되는 것으로는 누출효과와 외부효과가 존재하는 사업을 비롯하여 전국적 표준서비스 또는 전국적 최저수준서비스를 요하는 사업 등이 있다.

넷째, 정치권한의 분산, 가치재의 증진, 기술개발 및 각종 사회적 경험의 증대, 그리고 경제안정화의 목적을 달성하기 위한 정책수단으로서 지방재정조정제도를 운영한다.

제2절 지방재정조정제도의 유형

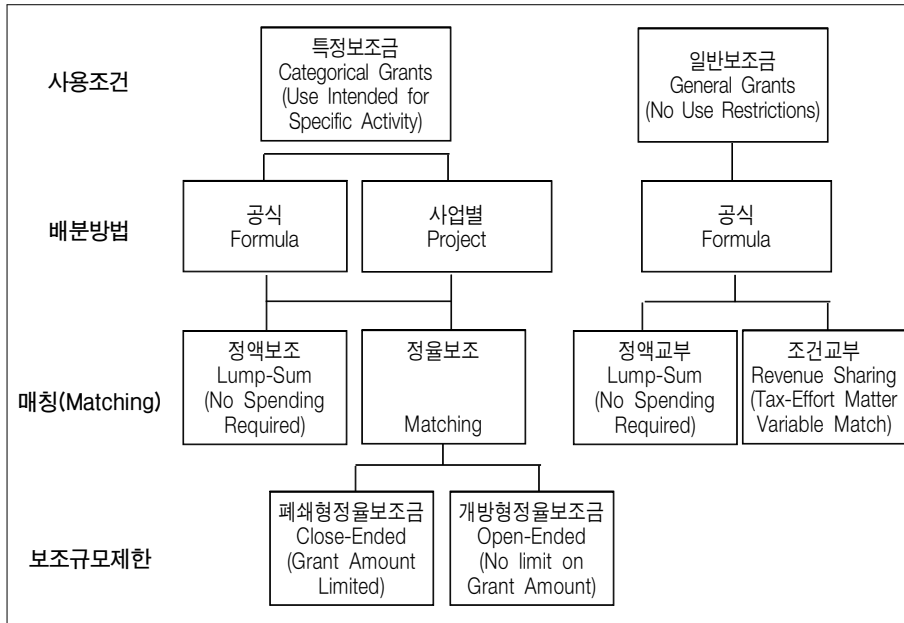


1. 일반보조금과 특정보조금

지방재정조정제도를 이용하여 중앙정부가 자치단체에 이전하는 재원의 형태는 여러 유형으로 구분될 수 있다(<그림 2-1> 참조). 어떠한 유형의 제도를 어떻게 운영할 것인가는 매우 중요한데, 이는 특정한 제도의 운영이 가져다주는 정책의 파급효과가 다르기 때문이다. 지방재정조정제도가 의도하는 정책목표는 종합적이거나 포괄적일 수도 있고 경우에 따라서는 특정 정책목적하에 더 구체적이고 세부적일 수도 있다. 따라서 중앙정부의 정책목적에 부합하는 최선의 제도를 선택하는 것은 매우 중요하다. 지방재정조정제도를 통하여 중앙정부로부터 자치단체로 이전되는 재원을 유형별로 구분해 주는 이론적인 판단기준은 일반적으로 재원의 용도제한 유무, 재원의 배분과정에서 특정 배분공식의 이용 유무, 재원지출과 관련하여 일정율의 지방비부담의 유무, 재원규모의 제한성 여부 등이다(Fisher, 1987).

이러한 판단기준에 따라 이전재원은 먼저 일반보조금과 특정보조금으로 대별할 수 있다.

〈그림 2-1〉 이전재원의 유형



일반보조금(*general grants*)은 중앙정부가 자치단체에게 특별한 용도를 부여하지 않고 재정지원을 하는 것을 말하는데, 이는 재원의 사용에 있어 지방자치단체가 원하는 어떤 방식으로든 사용할 수 있기 때문에 무조건부보조금(*unconditional grants*)이다. 일반보조금은 다시 조건부보조금(*effort-related grants*)과 정액보조금(*lump-sum grants*)으로 분류되며, 전자는 보조금의 규모가 자치단체의 징수노력(*tax effort*) 결과에 따라 가변적이거나 중앙정부의 재정지원 이전의 일정 공공지출수준의 유지 등 제약조건이 첨부되는 경우를 말한다. 후자는 이와는 무관하게 일정한 금액을 교부하는 것으로 우리나라의 지방교부세 중 보통교부세가 여기에 해당한다.

특정보조금(*specific grants*)은 중앙정부가 자치단체에게 특정 공공사업에 사용하도록 용도를 한정하여 지원하는 보조금으로 재원의 사용에 있어 중앙정부의 조건이 따르기 때문에 조건부보조금이라고 한다. 특정보조금은 다시 정율보조금(*matching grants*)과 정액보조금(*nonmatching grants*)으로 구분된다. 전자는 특정

사업에 대한 자치단체의 자체수입 부담규모에 따라 재정지원규모가 변동한다. 이는 자치단체가 어떤 사업을 수행할 경우 비용의 일정 부분을 중앙정부가 부담하는 방식으로 보조금을 지급하기 때문에 자치단체의 입장에서 보면 공공사업에 소요되는 단위비용이 낮아지는 효과가 있다. 환언하면, 중앙정부가 자치단체에 대해 가격보조를 해주는 방식이다. 후자는 지방자치단체의 자체부담과 무관하게 일정한 금액을 보조하는 경우를 말한다. 정율보조금은 다시 폐쇄형 정율보조금과 개방형 정율보조금으로 구분된다. 전자는 자치단체의 부담액에 따른 보조액에 상한을 설정하는 경우이고, 후자는 항상 일정한 보조율을 적용하는 경우로서, 우리나라 국고보조금의 대종이 이 유형에 속한다.

2. 포괄보조금

포괄보조금(block grants)이란 일반보조금과 특정보조금의 중간적 성격을 지니는 보조금 형태로, 재원의 사용범위나 사용용도 등에 있어서 상당히 포괄적이고 융통성 있는 보조금을 의미한다. 포괄보조금은 대상사업 범위, 사용용도에 있어서 상당히 느슨한 제한 밖에 없으므로 효과면에서는 일반보조금적 효과를 나타낸다. 일반보조금이 일반재원의 지원적 성격을 띠고 사용용도에 제한이 없는 반면 포괄보조금은 넓은 범위에서 여전히 느슨하나마 제한이 있다는 점에서 특정보조금적인 성격을 가지고 있다.

ACIR의 정의에 의하면 포괄보조금이란 기능적으로 광범위하게 설정해 둔 보조대상 사업분야에 대해 중앙정부가 일반적 목적으로 지방정부에게 이전지출하는 자금으로 보조금의 배분이 법적공식에 의하여 할당되는 보조금제도를 의미한다(Break 1980). 포괄보조금제는 기존의 특정보조금이 사용용도 및 조건 등에 지나치게 제한적이고 세부적인데서 오는 결점을 보강하며 수혜자의 자유재량을 최대한 보장할 목적으로 도입되었다. 포괄보조금은 중앙정부가 요구하는 어떤 구체적인 공공서비스의 수행과는 무관하며 다만 포괄보조금을 보조할 수 있는 사업대상과 사용용도 등에 대하여 넓은 범위에서 중앙정부가 승인 항목들을 열거해 주는

방식을 취하고 있으며 그러한 승인 범위내에서 지방정부는 자유롭게 보조금을 활용할 수 있다. 예를 들면, 지역개발이라는 포괄보조금을 설정해 두고 그에 해당하는 여러 가지 사업활동과 범위를 중앙정부가 승인해 주면 지방정부는 지역개발에 해당하는 포괄보조금을 지급받아 자신이 선호하는 보조사업을 진행할 수가 있다. 따라서 포괄보조금은 지방정부에게 상당한 재정운영상의 자율성을 부여하는 보조금이다. 포괄보조금의 배분은 대체로 일정한 공식에 의해서 산정하며 수혜 자치단체는 비교적 지역에서 선호하는 사업추진이 가능한 장점이 있다.

포괄보조금이 갖는 효과는 일반보조금의 파생효과와 유사한데 포괄보조금제도가 갖는 장점은 포괄보조금이 발생시키는 효과면에서 파악할 수 있다. 포괄보조금제도는 사용용도나 조건 등에서 중앙정부의 재량권에서 탈피할 수 있으므로 지방재정의 자율성은 물론 지방정치력의 신장에도 기여한다. 포괄보조금은 그 규모면에서 특정보조금보다 크므로 다양한 경제적 효과를 발생시킨다. 특히 지방의 공공부문은 물론 지역의 민간부문 경계를 활성화시킬 가능성이 높다. 자원배분적 측면에서는 지방정부가 주민이 선호하는 방향으로 보조금을 사용할 수 있을 뿐 아니라 소득분배적 기능을 발휘할 수 있다. 그러나 포괄보조금은 그 구성이나 구조면에서 특정보조금이나 일반보조금에 비해 모호하고 불안정한 단점을 갖는다(Break 1980, 임성일·서정섭 1991).

제3절 지방재정조정제도의 효과

1. 보조금의 구속성과 임의성

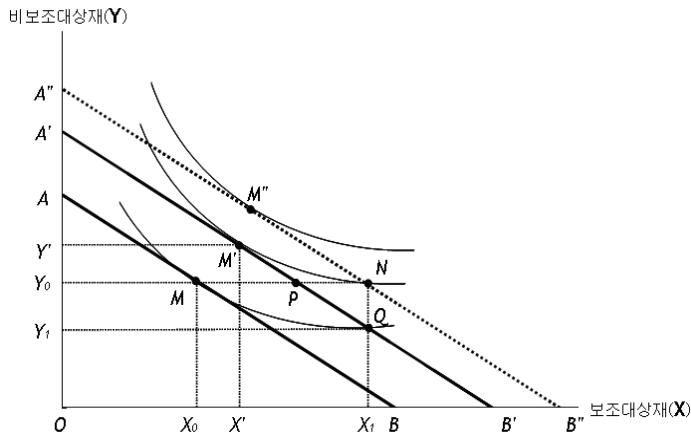
자치단체 입장에서 보조금의 성격을 보면 사용용도 및 지방비부담이 없이 사용이 자유로운 임의적 보조금(일반보조금)이 있고, 사용용도 및 지방비부담이 요구되는 구속적 보조금(특정보조금)이 있다. 특히, 구속적 보조금은 국가의 입장에서 그 필요성을 판단하여 국가의 정책실행을 확실케 할 것을 목적으로 국가

가 경비의 전부 또는 일부 부담하고 지방에도 공동부담시키는 것이다. 이 경우 보조금은 구속적 부담금 성격을 띤다. 우리나라의 경우에 비추어 보면 대략적으로 지방교부세는 임의적 보조금, 국고보조금은 구속적 보조금으로 분류할 수 있다.

<그림 2-2>에 의하여 구속적 보조금과 임의적 보조금의 지원에 따르는 효과의 차이는 다음과 같이 설명할 수 있다.

국가로부터 보조가 전혀 없는 상황에서 자치단체가 유한한 자금으로 X재와 Y재를 조합시켜 제공하고자 할 경우 제공 가능한 조합은 AB선상에 존재하며 최적조합은 무차별곡선과 예산선 AB가 접하는 점 M에서 이루어진다. 이때 자치단체의 효용을 극대화하는 재화의 최적조합은 (X_0, Y_0) 가 된다. 그런데 국가가 정책판단에 따라 X재 제공의 증가를 당해 자치단체 요청할 수 있다. 그 증가량은 $MN = X_0X_1$ 으로 한다. 여기서 요청의 조건으로서 그 X재 증가량의 1/2, 즉 MP에 요하는 경비는 국가가 부담하고 다른 1/2 즉, PN에 요하는 경비는 지방자치단체에 공동부담시키는 것으로 한다. 이러한 조건부 특정보조는 국가의 보조금이 교부된 반면 지방자치단체도 그와 동액이 X재로 지출되어야 함을 국가로부터 강요받는다. 이것은 지방의 임의적 선택에 맡길 경우 X재, Y재의 조합과는 상당히 차이를 나타낸다.

〈그림 2-2〉 보조금의 구속성과 임의성



앞의 구속적 보조금에 대신하여 그와 동액의 일반적 보조금이 국가로부터 지방자치단체로 지원된 경우를 생각해 보자. 새로운 예산선 $A'B'$ 에 있어 지방의 임의적 최적점은 M' 가 된다. 이것은 X재를 X' 양, Y재를 Y' 양으로 조합시키는 것이 최적이기 때문이다. 당초의 최적점 M 의 경우와 비교해 보면 X재를 증가시키려는 선호가 비교적 약하다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 구속적 부담금이 교부되어 자치단체의 선택을 제약할 경우, 다시 말해 국가의 선호를 현실화시키려고 할 경우 X재, Y재의 조합은 N점으로 나타나야 한다. 그러나 국가가 재원을 부담하더라도 지방자치단체는 재원이 제약되어 있기 때문에 예산선 $A'B'$ 를 넘어서 N점에 도달할 수 없다. 한정된 이용가능한 재원의 범위 내에서 지방자치단체가 X재를 국가가 요청한 조건만큼 충족시키기 위해서는 당초의 M점에서 이동해야 하는데 이것이 Q점이다. 지방자치단체가 X재를 국가의 요청에 따라 증가시키기 위해서는 보조대상이 아닌 Y재를 당초 Y_0 의 수준으로부터 Y_1 의 수준으로 저하시키는 희생을 치르지 않을 수 없다. 이 Q점은 자주적으로 결정할 수 있는 최적점 M' 에 비하여 훨씬 낮은 수준의 무차별곡선상에 있다. 이와 같이 X재 제공을 증가시킬 목적으로 보조율 2분의 1이라는 국가의 보조금정책은 보조금을 받아서 국가의 요청에 대응하는 지방자치단체의 효율적 선택을 왜곡시켜 지방자치단체의 전반적인 후생수준을 저하시킴을 알 수 있다.

한편, 국가는 지방자치단체의 재원을 조금도 압박시키지 않는 방법으로 국가의 보조금사업을 실시하는 방법을 선택할 수 있다. 이 방법은 예를 들면 지방교부세의 산정요소에 지방의 부담증가분을 반영함으로써 실질적으로 부담증가를 지방에 과하지 않고 예산선을 $A''B''$ 로 끌어올리는 것이다. 이 경우 당초 최적점 M점으로부터 N점으로의 이동이 가능하다. 그러나 이 경우에도 국가로부터 지방으로의 재원이전이 일반보조금의 형태로 행해질 경우 최고점 M'' 의 위치와 비교하면 비효율적으로 지방의 선호를 왜곡시킨다.

한편, 특정보조금의 상당액을 일반재원으로 교부하는 경우에 예상되는 지방자치단체의 자주적 선호결과가 보조대상에 대한 국가의 기대수준에 미치지 못하는 경우 국가는 특정보조금의 일반재원화를 거부할 것이다. 설령 이것이 지방

자치단체의 자주성을 훼손하며 지역주민의 후생과 밀접한 지방적 선호를 무시한다는 비난을 받더라도 국가의 입장을 관철하려고 하는 것이다. 공공서비스의 전국적 통일성을 확보하며 국가적 견지에서 재량적 실시를 가능케 하기 위해서는 보조금을 통한 효과적인 국가통제수단을 고수할 가능성이 높다. 이러한 근거에는 국가가 자치단체 정책활동에 대한 불신감을 갖고 있기 때문이다. 즉, 지방자치단체가 너무나 지방적 이익에 편승하여, 정치적 흥정수단으로서 지방지출이 이용되거나 않을까 하는 불안감이 내재하고 있기 때문이다. 보조금을 통한 국가정책이 지방자치단체 스스로가 결정하는 정책내용보다 더 효과가 있다고 판단하는 것이다.

이상과 같이 특정보조금을 일반재원화 하는 데에는 국가, 즉 중앙부처가 스스로의 존재가치와 관련하여 저항하게 된다. 반면에 자치단체는 지방사업으로 정착되었다고 판단한 사업에 대하여 일반재원으로 전환할 것으로 요구하며, 그 결과 재정분권의 수위와 범주를 대상으로 중앙-지방간 갈등관계가 조성된다. 여기서 정착되었다고 하는 것은 지방자치단체가 스스로의 책임사무로 받아들이고 국가로부터의 지시 없이도 자발적으로 수행한다고 하는 상태를 의미한다. 구속적인 특정보조금을 일반보조금으로 대체하여 지방자치단체에 지출자유를 부여하여도 다른 부분으로 지출 될 염려가 없는 상태를 말한다.

이는 우리나라 현재의 지방이양사업에 대하여 재원을 지원하면서 구속하는 분권교부세의 향후 방향과 관련하여 매우 시사적이다. 이를 앞의 <그림 2-2>로 설명하면, X재와 Y재의 당초 배분점을 M으로 하고, 국가가 X재를 보조금 대상재로 선택하여 특정보조를 함으로써 X재 공급을 증가토록 요구하면 배분점은 M'로 이동하게 된다. 이때 X재가 횡축의 X_0 에서 X_1 으로 증가하고 특별보조금을 일반보조금으로 대체하여 교부한다면 자치단체는 새로운 예산선 A'B' 선상의 어떠한 점으로 이행하여 선택할 수 있는 자유를 갖는다. 그러나 자치단체의 무차별적곡선이 예산선 A'B'와 M'점이 접하는 점에서 선호된다면 국가가 요구하지 않았음에도 불구하고 X재의 제공은 국가가 바라는 만큼 증가된 것이 된다. 앞서 말한 「정착」은 이상과 같이 이해되어야 할 것이다. 보조금의 목적이 X재 증가

에 있다면, 위와 같은 상황에서는 국가가 일반재원화를 거부할 이유가 없다. 반면, 일반재원화에 의한 새로운 배분점이 M' 로 이행, 즉 보조금의 상당부분이 Y재 증가로 누출될 염려가 있다면 국가는 특정보조금을 고집할 것이다.

2. 지방재정조정제도의 수단별 정책효과

Bahl and Linn(1992)에 의하면 정부간 이전재원은 결정방식과 주어진 재원의 배분방식에 따라 12개 유형으로 구분되며 이 가운데 실제 운용하는 방식을 9개로 분류한바 있다. 재원의 결정방식은 국세 일정비율에 연동하는 방식, 국회가 결정하는 것과 같은 특별방식(ad hoc), 승인된 지방재정의 세출에 맞추어 결정하는 방식의 3가지 유형이며 배분방식에는 지방세 징수실적에 연계하는 지방세 연동방식(derivation basis), 공식으로 산정하는 방식, 행정비용의 전액(일부)를 보전하는 비용보전방식, 특별방식 4가지가 있다.

다음의 <표 2-1>에서 A, B, C, D 유형은 총액을 국세의 일정비율로 고정시킨 이전재원이며 포괄적인 의미에서 공동세 성격을 내포한다. L, F, G, H 유형은 국회가 총액규모를 결정하는 특별방식의 이전재원이다. 배분방식을 기준으로 보면, A 유형은 지방세 연동방식, B와 F는 공식에 의한 산정방식, C와 G, K는 비용보전방식, D와 H는 임의적으로 결정하는 특별배분방식이다. 예를 들어 A와 B는 국세의 일정비율로 총액을 결정한다는 점에서는 동일하지만 배분과정에서 A는 징수실적에 연계하여 운용하며, B는 일정한 공식에 근거하여 산정한다는 차이가 있다.

총액규모와 배분방식을 기준으로 간략하게 재정리하면 C는 (국세의 일정비율+비용보전방식), D는 (국세의 일정비율+특별배분방식), F는 (특별결정방식+배분공식방식), G는 (특별결정방식+비용보전방식), H는 (특별결정방식+특별배분방식), K는 (승인된 세출보전방식+비용보전방식)이 된다. 비용보전방식은 일반적으로 중앙정부와 자치단체가 비용을 상호분담하는 형식을 취하므로 조건부 보조금에 가깝다.

〈표 2-1〉 이전재원의 유형화

		재원규모 결정방식		
		국세 일정비율	임의 결정	특정사업 지출
배분 방식	조세징수주의	A	L	N.A.
	공식주의	B	F	N.A.
	특정사업 지출	C	G	K
	임의적 결정	D	H	N.A.

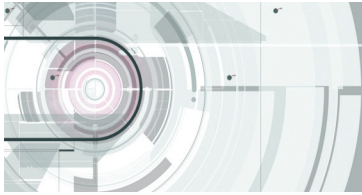
총액결정방식과 배분방식의 차이는 결과적으로 이전재원의 특성과 정책효과에 영향을 주는 바, Bahl(1996)은 이전재원 유형을 12개로 구분하고 각각의 정책효과를 다음의 <표 2-2>와 같이 설명하고 있다. Bahl은 총액규모를 국세의 일정비율에 연동시키는 A~D 유형을 자주재원에 근접한 이전재원으로 간주하고 지방재정의 입장에서 유리하다는 논리를 전개하고 있다. 특히, A와 B유형을 지방재정의 입장에서 더 바람직한 이전재원, 즉 재정분권화 방향에 부합하는 이전재원으로 평가하고 있으며 B유형은 공식을 설계하는 과정에서 보정기능의 활용이 가능함에 따라 A유형에 비하여 지역간 재정격차를 완화하는데 비교우위를 접하게 된다.

〈표 2-2〉 이전재원별 정책효과

목 적	보조금 유형								
	A	B	C	D	F	G	H	K	
중앙정부									
지방통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+	+
특정세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+	+
지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?	?
징세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+	+
자치단체									
지방통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-	-
예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-	-
세입 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	-	+
공통									
행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-	-

주 : +는 효과적, -는 비효과적, ?는 불확실함을 의미

이와는 다르게 F~H는 총액규모를 지방재정의 외부에서 재량적으로 판단하기 때문에 중앙정부의 감독기능 및 재원배분의 효율성 측면에서 유리하다는 판단을 내리고 있다. H유형의 경우 총액이나 배분규모를 재량적인 판단에 의존하므로 중앙정부의 실질적인 장악력이 확보되며 따라서, 지방재정에 대한 중앙정부의 정책유인을 강하게 작용시킬 수 있다. F유형은 총액은 재량적인 판단에 의존하지만 자치단체별 배분은 공식에 근거한 객관성을 유지하고 있으므로 중앙정부의 정책유인효과는 G유형에 비하여 다소 약화된다. 이런 관점에서 보면, H유형은 중앙정부가 총액과 배분규모, C, G, K유형은 사업비의 산정 및 분담규모를 결정하므로 재정분권화와 조화가 어려워진다.



제 3 장 지방재정조정제도의 개요와 운영실태

제1절 지방재정조정제도의 개요 ▮

우리나라의 지방재정조정제도는 2005년도에 기존의 체제를 크게 변화시키는 구조개편을 단행하였다. 기존의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 3원 체제에서 지방교부세, 국고보조금의 2원 체제로 전환되었지만 세부적으로는 매우 복잡하게 설계되어 있다.

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 양여금도로사업보전분이 운영되고 있다. 국고보조금제도는 일반국고보조금과 균특보조금으로 나뉘어져 운영되고 있다. 여기서 기존의 지방재정조정제도와 다른 것은 지방교부세에 분권교부세, 부동산교부세, 양여금도로사업보전분이며, 국고보조금에서는 별도의 균특보조금이 운영되고 있는 점이다. 기존 지방재정조정제도의 재편결과를 간단히 언급하면, 우선 지방양여금이 폐지되고 보통교부세, 일반국고보조금, 균특보조금으로 분할되었으며 국고보조금은 분권교부세, 일반국고보조금, 균특보조금으로 분리되었다. 그리고 세제개편에 따라 지방세인 종합토지세가 폐지되고 국세인 종합부동산세가 도입되면서 부동산교부세가 설치되었다.

2005년도부터 운영되는 우리나라 지방재정조정제도의 체계를 정리하여 도식화하면 <그림 3-1>과 같다. 이를 기준으로 하여 각 제도의 개요와 특성을 간단히 정리하고자 한다.

〈그림 3-1〉 우리나라 지방재정조정제도의 체계



1. 지방교부세제도

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 종류로 구분된다. 이외 지방양여금도로보전분이 별도로 있으며 현재는 보통교부세에 포함되어 운영되고 있다. 부동산교부세는 지방교부세의 한 종류이지만 국세인 종합부동산세의 전액으로 별도로 운영되고 있다.

지방교부세 재원의 법정율은 내국세 총액의 19.24%이며, 이의 재원으로 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세(내국세 총액의 0.94%)가 운영되며, 부동산교부세, 지방양여금도로보전분은 별도의 재원으로 운영된다. 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 전액으로 지방교부세제도내에서도 별도·운영되며, 지방양여금도로보전분은 매년 8,500억원의 별도재원으로 보통교부세에 포함되어 운영하고 있다.

가. 보통교부세제도

보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하는 재원이다. 지방교부세는 지방자치단체의 재원보장기능과 자치단체간 재정형평화기능을 수행하고 있다.

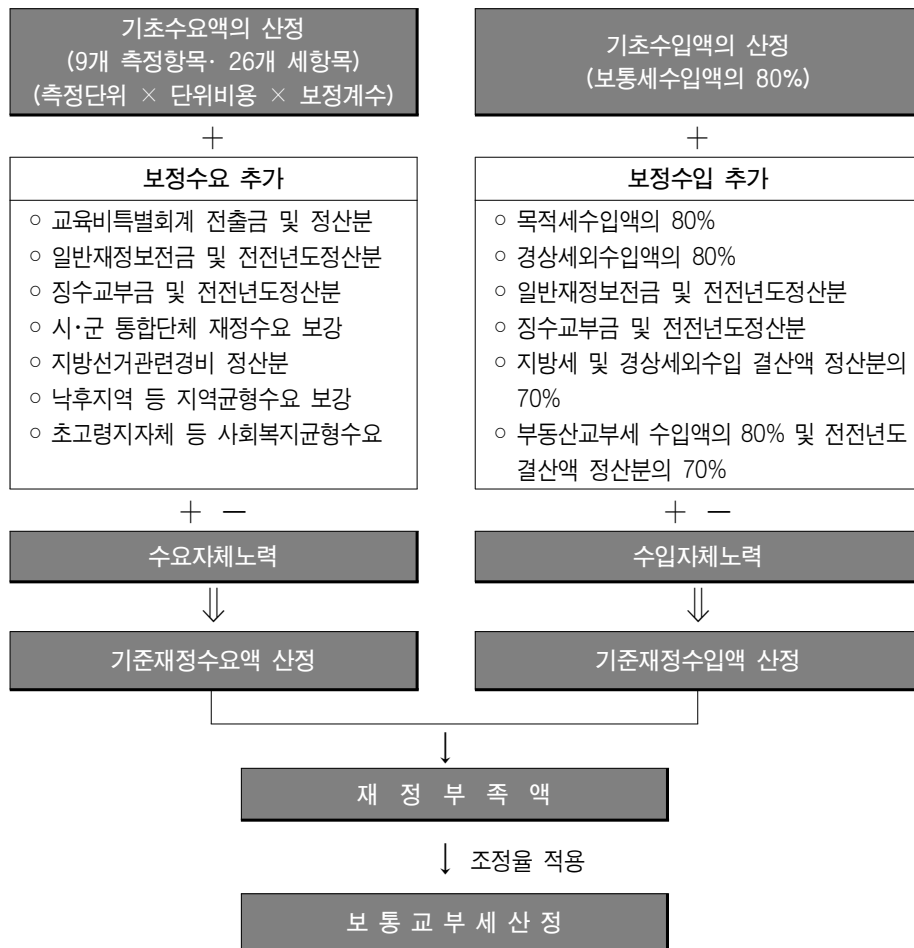
보통교부세는 전형적인 일반정액보조금의 성격을 지니며 일정한 공식에 의해 배분되고 재원의 사용용도가 정해지지 않은 일반재원이다.

보통교부세의 재원배분은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 부족분을 교부한다. 기준재정수요액은 각 자치단체의 재정수요를 일정한 기준에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정소요액이고, 기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응한 개념으로서 각 자치단체의 재정력을 일정한 기준에 근거하여 자치단체별로 산정한 표준적인 재정수입액이다. 중앙정부로부터 모든 지방자치단체에 보통교부세가 교부된 이후에는 재원부족이 많은 단체라 하더라도 표준적인 행정수요에 대응하는 재원충족율이 100%(2006년도의 경우 86.5% 충족)에는 도달하지 않지만 이에 근접하여 재정부족분을 보전한다.

보통교부세는 법정교부율인 내국세 총액의 19.24% 중 분권교부세 법정율 0.94%를 제외한 재원 중 96%(4%는 특별교부세 재원)의 재원으로 운영된다. 그리고 보통교부세는 별도의 지방양여금도로보전분 8,500억원을 포함하여 운영되고 있다. 따라서 보통교부세는 분권교부세와 도로보전분을 제외한 교부세총액의 96%와 도로보전분 8,500억원으로 운영되고 있다.

보통교부세 산정의 흐름을 정리하면 [그림3-2]와 같이 정리할 수 있다.

〈그림 3-2〉 보통교부세의 산정흐름도



자료 : 행정자치부 : 보통교부세제도 운영, 2007.

나. 특별교부세제도

특별교부세는 보통교부세의 산정방법으로는 자치단체의 모든 재정수요를 완벽하게 포착할 수 없는 한계를 보완하는 제도적 장치로서 다음과 같은 경우에 교부한다. 첫째, 보통교부세의 산정에 사용된 기준재정수요액의 산정방법으로써

포착할 수 없는 특별한 지역현안수요가 있을 때, 둘째, 보통교부세의 산정기일 이후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때, 셋째, 지방행정 및 재정운영 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원 등에 사용된다. 특별교부세를 교부하는 이유는 무엇보다도 보통교부세의 획일적인 산정방법에서 발생하는 기준재정수요·수입의 미흡한 부분을 보완하고 연도 중에 발생한 재해 등 예측할 수 없는 특별한 재정수요에 대처하는데 목적이 있으며, 이는 보통교부세의 보완적 기능이라고 할 수 있다.

특별교부세는 지방교부세의 일정분을 특정목적에 대해 확보한 재원으로 예기치 못한 재정수요에의 탄력성, 신속성을 확보하기 위한 사업별로 지원되는 특정재원으로 재원사용의 구속성이 있다.

특별교부세는 법정교부율인 내국세 총액의 19.24% 중 분권교부세 법정을 0.94%를 제외한 재원 중 4%(96%는 보통교부세 재원)의 재원으로 운영된다. 특별교부세 재원의 50%는 지역현안수요, 또 다른 50%는 재해대책수요로 배분된다. 지역현안수요는 지방재정결함보전, 전국체전 준비 등에 지원되며 시·군·구별 지역현안사업에 배분된다. 재해대책수요는 수해·태풍 등의 응급복구 및 항구복구사업의 재원보전으로 사용되며 잔여재원은 정부합동평가 등 정부정책 우수단체의 재정지원에 배분된다.

〈표 3-1〉 특별교부세의 구성 및 재원규모(2007년도 기준)

구분	비율	규모	비고
총계	100%	8,266	-
지역현안수요	50%	4,133	- 전국체전준비 등 전국행사 지원원 - 자치단체의 지역현안사업
재해대책수요	50%	4,133	- 수해·태풍 등의 응급복구 및 항구적 복구사업 재원보전
우수단체 재정지원	재해대책수요 잔여분		- 행정·재정실적 우수 자치단체

자료 : 행정자치부, 특별교부세제도 운영, 2007

다. 분권교부세제도

분권교부세제도는 지방이양사업을 합리적으로 추진하기 위해 국가가 지방에 재원을 보전해 주는 제도이다. 분권교부세는 국고보조사업을 지방에 이양하는 과정에서 기존 국고보조사업의 정상적인 추진을 위해 국가가 이에 필요한 사업비의 일부를 보전해 주는 것으로 기존 국고보조금의 형태를 완전히 벗어나지는 못한 상태이다. 분권교부세는 기존 국고보조사업의 완전한 지방이양의 전 단계에서 국가가 일종의 포괄보조금 형식으로 2005년~2009년까지 과도기적, 한시적으로 운영되는 제도이며, 2010년 이후에 보통교부세에 통합됨을 전제로 신설되었다.

분권교부세는 예산의 편성과 운영이 자치단체의 자율성에 기초하여 운영되지만, 지방이양 대상사업에의 사용 및 지방비부담의 전제로 운영되고 있기 때문에 보통교부세의 성격인 일반재원의 성격을 가지고 있지 못하다. 분권교부세는 재원, 교부대상, 배분방법(산정공식 등)에 있어서 보통교부세와 유사한 면을 지니지만, 제도의 기본특성과 도입배경 등에 있어서 보통교부세와 상당한 차이를 보이고 있다. 분권교부세가 지방교부세라는 제도적 틀 안에 포함되어 있지만 그것이 자치단체간의 수평적 재정불균등 해소를 목적으로 하는 보조금 즉, “형평화 보조금(equalization grant)”은 아니다(임성일·조기현·서정섭, 2006:74). 분권교부세는 일반보조금의 특성을 가질 정도의 일반재원이 아니고 종래 국고보조사업보다는 포괄된 특정보조금으로 분류하고 있다.

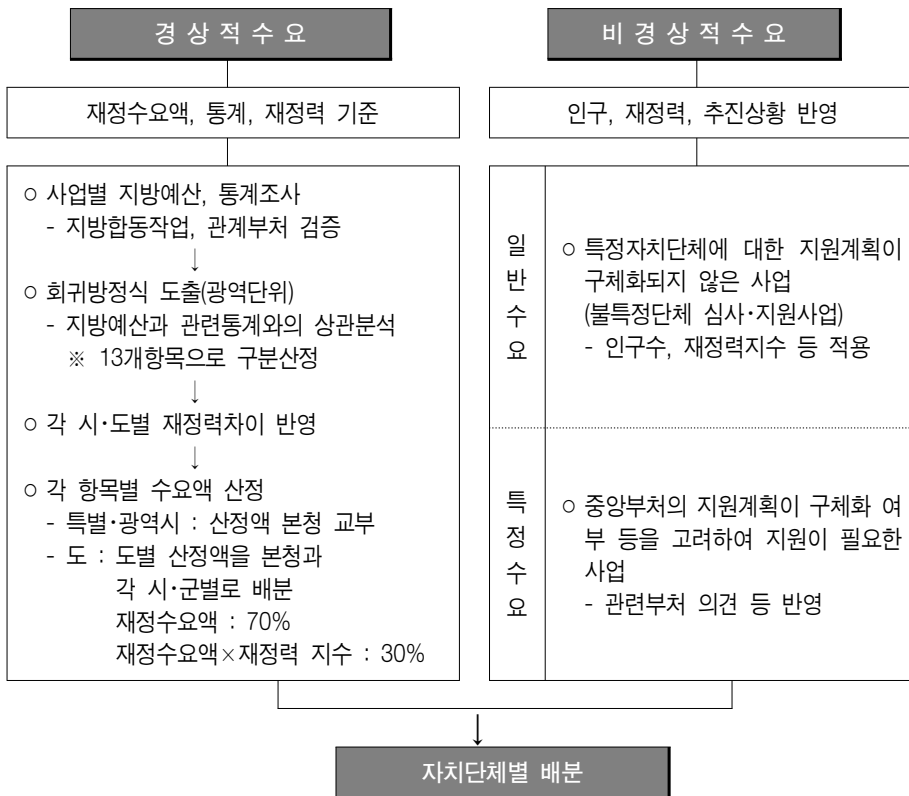
분권교부세의 재원은 2006년부터 내국세 총액의 0.94%로 하고 있다. 2005년도 당초 분권교부세 도입 초기년도에는 내국세 총액의 0.83%에서 출발하였으나 2006년에는 0.11%를 상향조정하여 0.94%로 변경하였다.

분권교부세는 정상적 수요와 비정상적 수요로 구분하여 산정·배분한다. 정상적 수요는 자치단체별 재정수요액과 지방이양사업과 관련된 통계 및 재정력을 적용한다. 비정상적 수요는 일반수요와 특정수요로 구분하고 일반수요는 인구수·재정력 등을, 특정수요는 중앙정부의 중장기계획을 고려하여 산정·배분한다.

여기서 경상적 수요와 일반수요는 공식에 의해 배분되며 포괄보조금의 성격을 갖는 특정재원인 반면에 특정수요는 일반국고보조금과 같은 특정보조금이다. 현재 분권교부세는 지방비부담의 매칭(matching)이 전제되고 있다.

분권교부세의 유형별 산정과정을 정리하면 <그림 3-3>과 같이 정리할 수 있다.

<그림 3-3> 분권교부세의 유형별 산정흐름도



라. 부동산교부세제도

부동산교부세제도는 지방교부세제도의 틀 내에 있지만 별도로 운영되며, 국세인 종합부동산세의 전액으로 운영되고 있다. 2005년도에 부동산투기 억제 또

는 소득재분배 등 국가의 정책적 목적을 수행하기 위하여 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부가 지방세인 재산세(주택, 토지, 건물분)와 국세인 종합부동산세(주택 9억원 초과, 토지 6억원 초과, 사업용 토지 40억원 초과시 부과)로 이원화되었다. 이 과정에서 국세인 종합부동산세 도입에 따른 자치단체의 재원 감소분을 보전하고 재정형평성을 제고하기 위하여 국가는 종합부동산세 총액을 자치단체에 전액 교부하도록 하였다. 그리고 종합부동산세의 교부기준은 종합부동산세 신설에 따른 자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 정하도록 하였다.

부동산교부세는 지방세 손실분을 우선 보전하고 잔여재원은 재정여건을 감안하여 자치단체에 일반재원으로 배분하고 있다. 부동산교부세는 지방교부세와 별도로 운영하면서도 재원의 상당부분(잔여재원)을 사실상 보통교부세의 산정공식을 이용하여 배분하고 있다.

〈표 3-2〉 부동산교부세의 내용

구분	세수감소 보전분	잔여재원
목적	종합부동산세 도입에 따른 자치단체의 재원감소분 보전	자치단체의 재원확충과 재정형평성 제고
배분방식	자치단체별 세수감소분 산정에 기초한 임의주의 방식	재정여건(80%), 지방세 운영상황(15%), 보유세 규모(5%) 등을 고려한 공식주의
대상단체	세수감소분이 발생한 자치단체	시·군·구
형평화 고려여부	고려하지 않음	형평화지수(역재정력지수) 고려
보조금 성격	무조건부 보조금	제정형평화교부금 및 지방세 운영에 대한 인센티브
재원규모	종합부동산세 전액(2006년도 1조 7,179억원, 2007년도 2조 8,814억원)	
배분 현황	2006년도	8,409억원
	2007년도 (계획)	1조 1,516억원
		8,770억원
		1조 7,297억원

자료 : 최병호(2007:30)

이상과 같이 운영되는 지방교부세제도의 각 하위 제도의 자원배분 추이를 살펴보면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 지방교부세의 요소별 자원규모

(단위 : 백만원)

연도별	지방교부세					부동산 교부세
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금	
1992	3,927,749	3,533,726	353,373		40,650	
1993	4,413,085	4,011,896	401,189		-	
1994	4,724,569	4,295,062	429,507		-	
1995	5,484,226	4,985,661	498,565		-	
1996	6,377,734	5,797,940	579,794		-	
1997	6,798,732	6,142,666	614,266		41,800	
1998	7,039,226	6,353,842	635,384		50,000	
1999	6,710,770	5,782,518	578,252		350,000	
2000	8,266,546	7,468,678	746,868		51,000	
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953		57,500	
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490		286,025	
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852		1,448,300	
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287		154,900	
2005	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381	제도폐지	581,357
2006	20,441,392	18,691,488	743,396	1,006,508	-	1,717,900
2007	22,624,220	20,692,123	826,756	1,105,341	-	2,881,400

주) ① 2006년까지는 최종예산(추경분 포함), 2007년은 당초예산 기준임

② 2004년까지 증액교부금은 일반회계 예산액

③ 2004년까지는 보통교부세 10/11, 특별교부세 1/11, 2005년부터는 보통교부세 96% 특별교부세 4%임

④ 2005년 이후의 보통교부세에는 도로보전분 850,000백만원이 포함됨

자료 : 행정자치부, 2007년도 지방교부세산정해설, 2007 및 행정자치부·기획예산처, 사회투자 확대에 따른 지방재정부담 완화 종합대책(2007.5.17)

2. 국고보조금제도

국고보조금제도는 2005년도 이전에는 각 부처별로 운영되었으나, 이후 부터는 2가지 시스템으로 나뉘어져 운영되고 있다. 하나는 기존대로 각 부처에서 운영하는 국고보조금이 있으며, 지역균형개발 관련 사업을 국가균형발전특별회계로 통합하여 기획예산처에서 운영하는 국고보조금이 있다. 흔히들 전자를 일반국고보조금, 후자를 균특보조금으로 구분하여 명명하나 양자는 운영주체, 운영방식에서 다른 점이 있다.

국가균형발전특별회계도 국고보조금이기 때문에 일반국고보조금과 같이 기본적으로 보조금의예산및관리에관한법률의 적용을 받으며 단지 국가균형발전특별법에 근거하여 통합운영하기 위하여 기획예산처의 국가균형발전특별회계 운영지침 등에 의거 운영된다. 일반국고보조금 및 국가균형발전특별회계는 모두 국고보조금이기 때문에 지방의 신청주의에 근거하며 지방비 부담이 요구된다.

가. 일반국고보조금제도

일반 국고보조사업은 법정사업과 비법정사업으로 구분된다. 법정사업은 보조금의예산및관리에관한법률에 규정된 사업이며, 비법정사업은 기획예산처장관이 국가의 주요시책수행 상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업의 경우 예산의 범위내에서 정한다. 법정사업은 국가의 보조율이 법령에 규정되어 있으며, 비법정사업은 사업성격에 따라 기획예산처장관이 정한다. 현재 법정사업은 122개 사업(보조금의예산및관리에관한법률 시행령 제4조 1항)이며 비법정사업은 매년 다르다. 우리나라는 국가의 예산사정을 고려한 비법정 사업이 상당히 많다.⁴⁾

4) 국고보조금제도가 개편되기 전인 2004년의 경우 법정사업은 157개 사업이었으나 총 국고보조사업은 533개 사업이었다. 그 533개 국고보조사업을 대상으로 지방이양 164개, 일반국고보조사업 유지 233개, 국가균형발전특별회계 운영 126개 사업으로 구분하였다.

일반국고보금은 사업별 특정재원으로 정율보조금 또는 정액보조금의 형태를 지닌다. 법정사업의 경우 모두 국가의 지원비율인 기준보조율이 설정되어 있으며 비법정사업은 사업성격을 고려하여 보조율을 매년 결정한다. 또한 지방자치단체의 재정력(재정력지수 등)을 고려하여 인상보조율을 결정하며 지역의 발전 정도(특별시, 광역시, 도·시·군의 3개 유형)를 고려하여 인하보조율을 적용할 수 있도록 하고 있다.

나. 균특보조금제도

국가균형발전특별회계는 2005년도 지방재정조정제도의 개편과 더불어 도입된 제도이다. 그동안 여러 부처에서 분산 추진되던 균형발전관련 사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 지역개발, 혁신발전을 체계적으로 추진하고 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전시책을 효과적으로 지원하기 위하여 설치되었다

국가균형발전특별회계는 기존의 국고보조사업, 지방양여금사업, 일반회계사업 및 기금등의 여러 회계에서 별도로 운영되던 지역균형개발사업을 단일의 회계로 묶어 통합운영하는 시스템이다. 이는 국고보조금으로 포괄보조금의 성격을 띠고 있는 특정재원이다. 국가균형발전특별회계는 보조금의 기본법인 보조금의예산및관리에관한법률을 적용 받고 있으며, 2004년 기준으로 국고보조사업을 포함하여 155개 사업, 약 5조원의 규모로 설계되어 운영 첫해인 2005년도에 5조 4,000억원, 2006년도 이후 6조원 이상으로 증가하였다.

현재 국가균형발전특별회계 운영의 특징은 계정별로 구분하여 정책목표를 달리하고 재원배분방법, 예산편성방식을 달리하고 있다는 점이다. 개발계정의 경우 시·도 자율편성사업(지역개발지원), 시·군 자율편성사업(균형발전기반지원), 국가직접편성사업(재해예방 등)이 있으며, 혁신계정은 지역혁신역량 강화사업으로 지방자치단체 자율편성과 국가직접편성으로 구분된다. 마지막으로 제주계정은 제주특별자치도 지원사업 및 수행경비 지원을 위해 자율편성사업과 국가직접편성사업으로 구분하여 운영하고 있다.

〈표 3-4〉 국가균형발전특별회계의 계정별 운영방식

계정별	개발계정			혁신계정	제주계정
중점목표	지역개발지원	균형발전기반지원	국가정책목표	지역혁신역량강화	특별자치도 지원
-특 징	자율	균형	정책목표	경쟁	지역개발 균형발전기반 특별기관수행경비 등
-배분단위	광역단체 (시·도)	기초단체 (시·군)	사업단위	사업단위	
-편성주체	시·도지사	시장·군수	중앙부처	중앙부처 (일부 시도)	
-방 식	모델적용(총액배분)	내역편성(총액배분)	내역편성	내역편성	
주요사업	• 지역SOC, 농림 관광자원개발 등	• 도서, 오지, 접경 농산어촌개발 등	• 재해예방 및 G.B 관련 사업	• 4+9지역산업진 흥, NURI사업 등	

자료 : 기획예산처

최근 국고보조금(일반국고보조금+국가균형발전특별회계)의 추이를 보면 국고보조금 지원이 크게 증가하고 있다. 지원규모가 2004년 이후 크게 증가하면서 연도간의 변동율이 크게 나타나고 있다. 즉, 국가재정 여건에 따라 국고보조금 지원규모의 불규칙성이 나타나고 있다. 이는 2005년도에 지방양여금 이관, 국가균형발전특별회계 신설 등에 기인하고 있다고 볼 수 있다. 반면, 국고보조사업의 지방비부담율은 높아지고 있다.

〈표 3-5〉 국고보조금의 연도별 추이

연도	2002	2003	2004	2005]2006	2007
규모	10조 7,633억원	11조 1,074억원	12조 2,931억원	15조 3,502억원	18조 3,316억원	20조 9,006억원
증가율	4.0%	3.2%	10.7%	24.9%	19.4%	14.0%

〈표 3-6〉 국고보조사업의 국비·지방비부담율 연도별 추이

(단위 : 억원)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	164,102	167,693	185,029	226,839	257,201	305,727
국고보조금	107,633	111,074	125,007	153,502	183,316	209,006
지 방 비	56,469	56,619	60,022	73,337	73,885	96,721
비율(국:지방)	66:34	66:34	68:32	68:32	71:29	68:32

3. 지방재정조정제도의 특성

가. 지방재정조정제도의 주요내용

이상에서 살펴본 우리나라 지방재정조정제도는 2005년에 구조개편이 이루어진바 있으며, 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-7〉 지방재정조정제도의 주요 내용종합

구분	지방교부세				국고보조금	
	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	일반국고보조금	국가균형발전특별회계
근거법령	지방교부세법				보조금의예산및관리에관한법률	국가균형발전특별법(제5장)
목 적	자원보전 및 재정불균형 시정	특별 재정수요 대응	국고보조 지방이양사업 자원보전	-자원감소분 보전 -지방재정 균형	특정 국가사업 지원	지역균형발전 사업 지원
운영특성 (하위계정)	전액 공식에 의해 배분	현안수요, 재해대책 재정수요	-경상수요, 일반수요, 특정수요 -공식배분, 임의 배분 병행	-보유세 감소분 -균형재원분	법정 및 비법정 병행	지역개발계정, 혁신계정, 제주계정
교부재원	내국세18.3%+도로보전분 8,500억원(특정,한시운영)		내국세 0.94%	종합부동산세	국가예산	특별회계로 통합
	재원의 96%	재원의 4%				

(표 계속)

구분	지방교부세				국고보조금	
	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	일반국고보조금	국가균형발전 특별회계
용도	없음	세부지정	포괄, 세부지정	없음	세부지정	포괄, 세부지정
배분방법	재정부족액 기준	지역현안, 재해대책	관련사업 재정수요	- 보유세 감소분 - 재정여건 고려	- 신청주의 - 기준보조율, 차등 보조율 운영	- 계정별 총액설정 - 사업별 한도설정
재원성격	일반재원	특정재원	일반, 특정재원	일반재원	특정재원	특정재원
재원규모 ('06년)	168,622억원 (43%)	7,379억원 (2%)	10,024억원 (3%)	10,200억원 (3%)	124,249억원 (33%)	59,067억원 (16%)

첫째, 지방재정조정제도는 지방교부세제도와 국고보조금제도의 체제이나 각 제도별로 다양한 목적, 방법, 내용으로 분류하여 운영하고 있다. 지방교부세제도 내에는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 지방양여금도로보전분 등 여러 제도가 함께 운영되며, 이들 각각도 다시 목적별로 구분한 수단들이 동원되고 있다.

둘째, 대부분의 제도가 운영목적, 배분방식에서 재정불균형을 시정하려는 데 중점을 두고 있어 개별제도가 상호 중복되어 운영되고 있다. 보통교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계는 재정형평화, 균형개발을 목적으로 또 다른 제도에서는 재정력을 고려하여 배분하고 있다. 이는 상호중복, 왜곡을 가져올 수도 있다.

셋째, 제도 중에는 한시운영, 별도운영 등 지방재정조정제도의 체제를 혼란스럽게 하는 제도가 운영되고 있다. 이러한 점은 통합 또는 구조개편의 필요성이 제기된다.

넷째, 재원은 일반보조금, 특정보조금, 포괄보조금의 형태로 이전되며, 전체 이전재원의 그 비중이 작지만 지방재정에 큰 영향을 주며 운영되는 제도들이 있다.

나. 지방재정조정제도 유형별 특성

제2장의 지방재정조정제도의 이론에서 살펴본 보조금의 재원규모·배분방식 결정 유형 및 정책목적, 재원배분과정에서 형평화지수(재정력지수)의 사용 등을 고려하여 지방재정조정제도 내에서 운영되고 있는 각 수단들의 특성을 살펴보면 <표 3-8>과 같이 정리할 수 있다.

지방교부세제도에 일반보조금, 특정보조금, 포괄보조금의 유형이 혼합되어 있으며 특정보조금도 지방비를 매칭하는 경우와 매칭하지 않는 경우가 있다. 국고보조금제도는 특정보조금과 포괄보조금이 있으며 모두 지방비를 매칭한다. 각 제도의 재원총액결정은 내국세 또는 특정세목 일정율, 특정부문 지원경비, 신축적으로 결정하며 배분방식은 공식, 징세지원칙, 임의적 방식 등을 취하고 있다. 각 제도의 목적은 지역간 형평성과 특정기능 세출 장려가 주목적이며 주로 중앙정부의 정책목적 달성이 핵심이다. 또한 각 제도의 운영과정에 형평성지수를 대부분 사용하는 특징을 가지고 있다.

〈표 3-8〉 지방재정조정제도의 특성비교

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식	배분 방식	정책목적	형평성지수 (재정력지수)	
지 방 교부세	보통교부세	일반	일반	내국세 일정율 (18.3%)	96%	공식	재원보장 재정격차 완화	○
					2%	임의	특정사업 장려	×
					2%	임의	재해복구 (국가정책추진)	×
	특별 교부세	지역현안분	특정	내국세 일정율 0.94%	신축적	공식	재원보장 재정격차 완화	○
		재해대책분 (우수단체 재정지원 검응)	특정		특정부 문지원	공식	재원보장 재정격차 완화	○
			특정		임의	특정사업 장려	×	
	분권 교부세	경상수요	포괄 매칭	국세 100% (종합부동산세)	징세지 원칙	공식	세수감소 보전	×
		비경상수요	일반수요 특정 매칭					
	부동산 교부세	세수감소분	일반	국세 100% (종합부동산세)	징세지 원칙	공식	재정격차 완화	○
		균형재원	일반					

(표 계속)

대분류	중분류	소분류		유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	형평성지수 (재정력지수)
국 고 보조금	일반 보조금	법정보조금		특정 매칭	신축적		임의	특정사업 장려	○ (차등보조)
		비법정보조금		특정 매칭	특정부문지원		임의	특정사업 장려	○ (차등보조)
	균특 보조금	지역개발계정	자율편성	포괄 매칭	국세수입 일정분(주세100%) 및 신축적	신축적	공식	재원보장 특정사업 장려	○
			균형발전	특정 매칭		특정부문지원	임의	특정사업 장려	○ (차등보조)
			국가직접	특정 매칭		특정부문지원	임의	특정사업 장려	×
		지역혁신계정		특정, 공모 매칭		특정부문지원	임의	특정사업 장려	×
		제주특별자치도계정		특정 매칭		특정부문지원	임의	재원보장 특정사업 장려	×

제2절 지방재정조정제도의 운영실태

제1절에서는 지방재정조정제도의 운영과 관련된 각 제도의 내용과 특성을 종합적으로 비교하여 살펴보았다. 제2절에서는 지방재정조정제도의 운영에 따른 결과로서 지방재정에서 어느 정도의 위상을 가지고 있으며 어떻게 변화되고 있는지, 각 제도별 재원구성은 어떠한지, 자치단체 유형별 또는 지역별로 어떻게 배분되고 있는지 살펴보려고 한다. 특히 2005년도 이후 그 변화를 살펴보고 지방재정조정제도 구조개편 이후 지방재정에 어떠한 영향을 가져다 주고 있는지 등을 살펴보려고 한다.

지방재정조정제도는 2005년도 구조개편 이후 최근에는 다시 새로이 발생하고 있는 다양한 재정수요를 재원배분과정에 반영하려는 움직임이 거세지고 있다.

이러한 움직임이 가능한 것이며 바람직한 것인지 등을 검토하고자 한다. 왜냐하면 구조개편 된 체제로 이들 수요를 반영하는 것이 합리적이지 못하다면 그리고 구조개편의 결과 지방재정운영에 불합리한 점이 있다면 이들 모두를 고려한 새로운 구조개편이 필요하기 때문이다.

1. 지방재정조정재원의 변화추이

가. 지방재정조정재원의 비중

우리나라의 경우 지방재정의 규모와 위상이 크게 증가하면서 중앙·지방재정 간의 재정할당구조가 조세제도 중심에서 재정이전제도 중심으로 변화되고 있다(임성일, 2007). 학자들에 따라서는 지방재원 확충과 관련하여 조세제도에 중심을 두느냐 재정이전으로도 문제가 없다고 하는 견해들이 있으나 우리나라는 현재 지방재정에서 지방재정조정제도를 통한 이전재원이 매우 중요한 위치를 차지하고 있다.

지방자치의 실시와 더불어 지방재정은 크게 증가하였으며 그 과정에서 지방교부세, 국고보조금(지방양여금 포함)의 이전재원의 비중이 크게 증가하였다. 지방재정 전체에서 이전재원의 비중은 1991년도 21.6%에서 조금씩 증가하여 2001년 30.0%까지 증가하였다가 2004년도까지 다소 감소추세에 있었다. 다시 2005년 이후 이전재원의 비중이 증가하여 2006년도 최종예산의 경우는 37.1%까지 증가하였으며, 2007년도 당초 예산기준으로 39.8%에 이르고 있다(<표 3-9> 참조).

지방재정에서 자체재원의 비중이 이전재원의 비중보다는 크지만 지방자치실시 이후 자체재원의 비중은 감소하는 반면 이전재원의 비중은 계속하여 증가하고 있다. 특히 2004년도 이후 이전재원의 비중이 크게 증가하고 있다(<그림 3-4> 참조).

지방재정조정재원은 2006년도 기준으로 43조원 정도로 지방재정에서 37.1%를 점하며, 일반재원(지방교부세)과 특정재원(국고보조금)이 각각 비슷한 비중을 점한다.

〈표 3-9〉 지방재정의 세입구성 현황

(단위 : 억원, %)

	계	자체자원			이전재원				지방채
		지방세	세외수입		지방교부세	지방양여금	국고보조금		
1991	297,422 (100)	201,337 (67.7)	80,351 (27.0)	120,986 (40.7)	64,155 (21.6)	34,524 (11.6)	5,570 (1.9)	24,061 (8.1)	31,930 (10.7)
1992	346,920 (100)	249,907 (72.0)	94,622	155,285	69,061 (19.9)	39,251	12,306	17,504	27,952 (8.1)
1993	377,945 (100)	265,903 (70.4)	110,258	155,645	80,026 (21.2)	44,124	14,211	21,691	32,016 (8.5)
1994	444,173 (100)	311,591 (70.2)	132,286	179,305	96,493 (21.7)	48,214	16,961	31,318	36,089 (8.1)
1995	523,789 (100)	360,634 (68.9)	153,169 (29.2)	207,465 (39.6)	116,539 (22.2)	56,746 (10.8)	18,701 (3.6)	41,092 (7.8)	46,616 (8.9)
1996	630,855 (100)	450,075 (71.3)	173,965	276,110	140,283 (22.2)	65,239	25,744	49,300	40,497 (6.4)
1997	695,716 (100)	496,609 (71.4)	184,977	311,632	154,527 (22.2)	70,146	28,772	55,609	44,580 (6.4)
1998	691,207 (100)	465,157 (67.3)	171,483	293,674	179,865 (26.0)	73,345	28,855	77,665	46,185 (6.7)
1999	731,257 (100)	483,197 (66.1)	185,686	297,511	195,123 (26.7)	69,187	29,061	96,875	52,937 (7.2)
2000	771,761 (100)	518,931 (67.2)	203,616	315,315	220,555 (28.6)	84,494	37,134	98,927	32,275 (4.2)
2001	939,956 (100)	626,232 (66.6)	266,399	359,833	281,562 (30.0)	123,501	46,281	111,780	32,162 (3.4)
2002	1,105,078 (100)	738,682 (66.8)	315,836	422,846	328,880 (29.8)	124,791	41,901	162,188	37,516
2003	1,227,260 (100)	861,859 (70.2)	330,620 (26.9)	531,239 (43.3)	337,043 (27.5)	150,378 (12.3)	44,120 (3.6)	142,545 (11.6)	28,358 (2.3)
2004	1,258,435 (100)	905,470 (71.9)	341,594	563,876	318,506 (25.3)	144,753	38,489	134,964	34,760 (2.8)

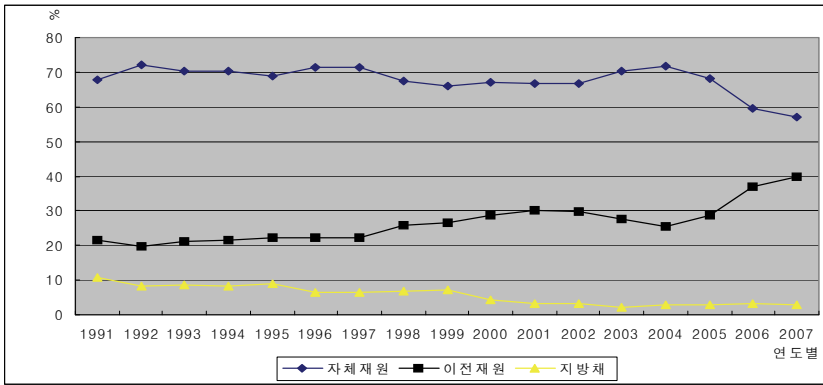
〈표 계속〉

	계	자체자원			이전자원			지방채
		지방세	세외수입		지방교부세	지방양여금	국고보조금	
2005	1,285,246 (100)	878,391 (68.3)	359,760	518,631	370,817 (28.7)	201,360	-	169,457 (2.8)
2006 (P최종)	1,167,027 (100)	696,349 (59.7)	380,737	315,612	432,556 (37.1)	221,552	-	211,004 (3.3)
2007 (P당초)	1,152,337 (100)	659,241 (57.2)	380,732	278,509	458,146 (39.8)	255,051	-	211,590 (3.0)

주: 2005년까지는 세입순계결산이며 2006년은 최종예산, 2007년은 당초예산임.

자료: 행정자치부(내무부), 지방재정연감, 1992-2006, 지방자치단체 예산개요, 2007, 지방교부세 산정해설, 2007, 행자부 내부자료(부동산교부세 관련).

〈그림 3-4〉 지방재정에서 자체자원과 이전재원의 구성비율 변화추이



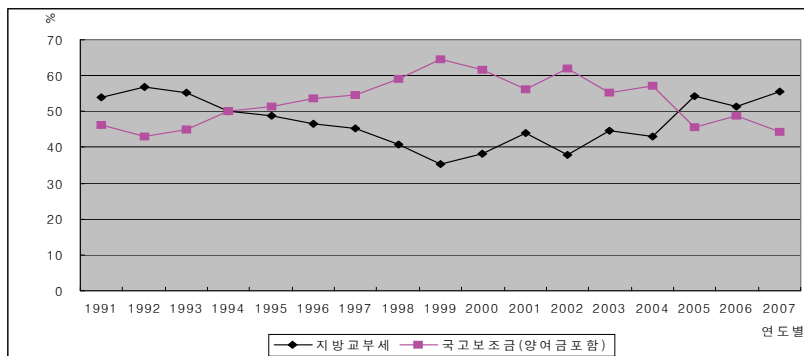
나. 지방교부세와 국고보조금의 비중

지방조정재원을 포괄적으로 일반재원과 특정재원의 구성을 살펴보기 위하여 이전재원을 지방교부세와 국고보조금(지방양여금 포함)으로 구분하여 살펴보았다.

지방자치체 초기인 1990년대 초에는 이전자원 중 지방교부세의 비중이 국고보조금의 비중보다 높았으나 1994년도부터 국고보조금의 비중이 높아졌다. 1999

년도에 국고보조금의 비중이 가장 높았다가 감소하였으며 2005년도부터는 지방교부세의 비중이 높아졌다. 2005년 이후 지방교부세의 비중이 높아진 것은 지방교부세율의 인상, 분권교부세, 지방양여금도로보전분, 분권교부세, 부동산교부세 등 명목적으로 지방교부세에 포함되는 재원들에 의해 기인된 결과이다.

〈그림 3-5〉 지방교부세와 국고보조금의 비율변화 추이



다. 일반재원과 특정재원의 비중

한편, 제1절에서 우리나라 지방재정조정제도의 특성을 정리한 결과에 의하면, 사용용도가 정해지지 않은 일반재원으로 보통교부세, 부동산교부세, 그리고 분권교부세 경상수요를 들 수 있다. 분권교부세의 경상수요는 지방이양사업 추진이라는 포괄적 제한은 있지만 여기서는 일반재원으로 분류한다. 사용용도가 정해진 특정재원은 일반국고보조금, 국가균형발전특별회계, 지방양여금도로보전분, 분권교부세의 비경상수요, 특별교부세 등이다.

재분류한 기준에 의거 일반재원과 특정재원의 비중을 연도별로 비교해 보면 2005년도 49.31% 대 50.69%, 2006년도 46.16% 대 53.84%, 2007년도 49.79% 대 50.21%이다. 2005년도 이후 지방교부세와 국고보조금으로 구분하여 재원비중을 보면 지방교부세의 비중이 높으나, 재원특성별로 재분류하여 살펴보면 특정재원의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 2005년도 이후 명목적으로는 일반재원

의 비중이 높아진 것으로 나타나고 있으나 실질적으로 재원의 특성을 재분류하여 살펴보면 현재 이전재원은 특정재원이 일반재원보다 많은 실정이다(<표 3-10> 참조).

〈표 3-10〉 지방재정조정재원의 재분류 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2005		2006		2007		
	규모	비중	규모	비중	규모	비중	
계	370,820	100	433,559	100	466,646	100	
일반재원	계	182,841	49.31	200,133	46.16	232,355	49.79
	보통교부세	170,776	46.05	178,415	41.15	198,421	42.52
	분권교부세(경상)	5,547	1.50	4,539	1.05	5,120	1.10
	부동산교부세	6,518	1.76	17,179	3.96	28,814	6.17
특정재원	계	187,979	50.69	233,426	53.84	234,291	50.21
	국고보조금(일반)	114,807	30.96	148,890	34.34	143,661	30.79
	국고보조금(군특)	54,650	14.74	63,114	14.56	67,929	14.56
	보통교부세(도로)	8,500	2.29	8,500	1.96	8,500	1.82
	분권교부세(비경상)	2,907	0.78	5,488	1.27	5,933	1.27
	특별교부세	7,115	1.92	7,434	1.71	8,268	1.77

주 : 2005년도는 결산, 2006년도는 최종예산, 2007년도는 당초예산기준임.

2. 자원배분 실태

가. 자원별 배분

지방재정조정재원의 배분실태를 2005년 이후 구체적으로 살펴보기 위해 지방재정조정제도의 각 제도별로 자원배분의 실태를 분석한다. 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 나누고 보통교부세에서는 도로보전분을 별도로, 특별교부세는 지역현안과 재해대책으로, 분권교부세는 경상수요와 비경상수요로 그리고 비경상수요는 다시 일반수요와 특정수요로 구분하

고, 부동산교부세는 세수감소분과 잔여재원인 균형재원으로 구분하여 살펴본다. 국고보조금은 각 부처별로 운영하는 일반국고보조금과 특별회계로 통합하여 기획예산처에서 운영하는 국가균형발전특별회계로 구분하여 살펴본다.

2006년도 최종예산 기준으로 살펴보면 지방교부세의 비중이 국고보조금의 비중보다 높다. 이전재원 총액의 43%정도를 보통교부세(도로보전분 2% 정도 포함)가 점하며, 일반국고보조금이 이전재원의 34% 정도를 점하고 있다. 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세는 각각 이전재원의 2%~4% 정도씩을 점하여 국가균형발전특별회계는 15% 정도를 점하고 있다(<표 3-11> 참조).

지방교부세는 보통교부세의 비중이 감소하고 있으며 이는 부동산교부세의 균형재원 비중이 크게 증가하는 것과는 대조적이다. 특별교부세와 분권교부세는 이전재원에 점하는 비중이 3%대로 변화가 없으나 부동산교부세는 그 비중이 크게 증가하여 2005년도 3.24%에서 2007년도 예산기준으로 6.17%로 증가하였다(<그림 3-6> 참조). 국고보조금은 30% 정도를 국가균형발전특별회계로 운영하고 있다.

이전재원을 보다 세부적으로 살펴보면 이전재원의 1%~2% 정도로 세분하여 다양한 목적으로 이전되고 있다. 그 예로 특별교부세를 2개의 목적, 분권교부세를 3가지 유형으로, 부동산교부세를 2개의 형태로 나누어 재원이전을 하고 있다.

〈표 3-11〉 지방재정조정재원별 현황

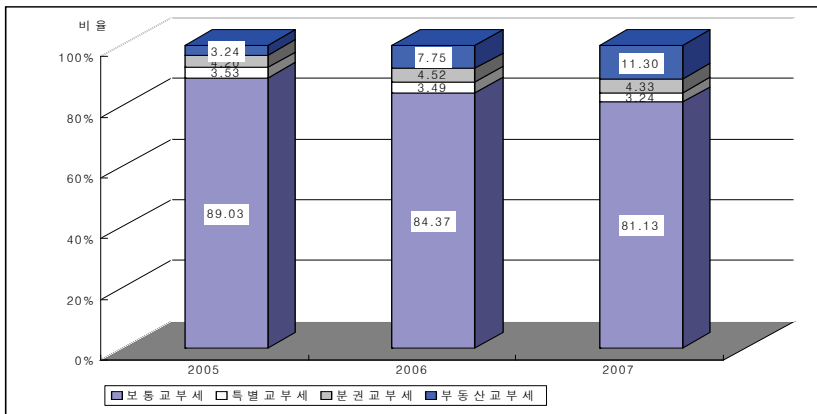
(단위: 억원, %)

구분	2005			2006			2007			
	규모	비중1	비중2	규모	비중1	비중2	규모	비중1	비중2	
합계	370,820	100	-	433,556	100	-	466,646	100	-	
지방 교부세	소계	201,363	54.30	100	221,552	51.10	100	255,056	54.66	100
	○ 보통교부세 (도로보전분)	179,276 (8,500)	48.35 (2.29)	89.03 (4.22)	186,915 (8,500)	43.11 (1.96)	84.37 (3.84)	206,921 (8,500)	44.34 (1.82)	81.13 (3.33)
	○ 특별교부세	7,115	1.92	3.69	7,434	1.71	3.36	8,268	1.77	3.24
	- 재해대책	3,558	0.96	1.77	3,717	0.86	1.68	4,134	0.89	1.62
	- 지역현안	3,558	0.96	1.77	3,717	0.86	1.68	4,134	0.89	1.62

〈표 계속〉

구분	2005			2006			2007			
	규모	비중1	비중2	규모	비중1	비중2	규모	비중1	비중2	
지방교부세	○ 분권교부세	8,454	2.28	4.20	10,024	2.31	4.52	11,053	2.37	4.33
	- 경상수요	5,547	1.50	2.75	4,539	1.05	2.05	5,120	1.10	2.01
	- 비경상수요	2,907	0.78	1.44	5,488	1.27	2.48	5,933	1.27	2.33
	• 일반수요	510	0.14	0.25	333	0.08	0.15	304	0.07	0.12
	• 특정수요	2,397	0.65	1.19	5,152	1.19	2.33	5,630	1.21	2.21
	○ 부동산교부세	6,518	1.76	3.24	17,179	3.96	7.75	28,814	6.17	11.30
	- 세수감소분	4,281	1.15	2.13	8,409	1.94	3.80	11,516	2.47	4.52
- 균형재원	2,237	0.60	1.11	8,770	2.02	3.96	17,298	3.71	6.78	
국고보조금	소계	169,457	45.70	100	212,004	49.90	100	211,590	45.34	100
	○ 일반보조금	114,807	30.96	67.75	148,890	34.34	70.23	143,661	30.79	67.90
	○ 균특보조금	54,650	14.74	32.25	63,114	14.56	29.77	67,929	14.56	32.10

〈그림 3-6〉 지방교부세의 구성변화



나. 자치단체 유형별 배분실태

지방교부세와 국고보조금을 구성요소별로 구분하여 자치단체 유형별, 지역별로 배분실태를 살펴본다.

지방교부세의 경우 보통교부세는 시와 군에 80% 정도가 배분되었으며, 분권교부세는 광역자치단체에 70% 정도가 배분되었고, 부동산교부세는 전액 기초자치단체에 배분되었다. 국고보조금의 경우 일반국고보조금은 55% 정도, 국가균형발전특별회계는 66% 정도가 광역자치단체에 배분되었으며 국가균형발전특별회계는 기초자치단체 중에서 군지역에 많이 배분되고 있다.

보통교부세와 부동산교부세는 기초자치단체를 중심으로 배분되고 있으며, 분권교부세와 국고보조금은 광역자치단체를 중심으로 배분되고 있고 그 중에서는 특히 도를 중심으로 배분되고 있다.

〈표 3-12〉 자치단체 유형별 배분

(단위:억원, %)

	보통교부세('06)		분권교부세('06)		부동산교부세('05)		국고보조금(일반)('06)		국고보조금(균특)('06)	
	규모	%	규모	%	규모	%	규모	%	규모	%
계	177,543	100	10,024	100	6,513	100	214,809	100	72,121	100
서울	-	0.00	984	9.82	-	-	5,459	2.54	279	0.39
광역시	7,229	4.07	2,475	24.70	-	-	16,909	7.87	6,095	8.45
도	29,271	16.49	3,571	35.63	-	-	95,726	44.56	41,726	57.86
시	67,137	37.81	1,932	19.28	2,026	31.11	40,565	18.88	8,624	11.96
군	73,906	41.63	1,060	10.58	1,342	20.60	39,225	18.26	14,597	20.24
자치구	-	-	-	-	3,145	48.29	16,924	7.88	800	1.11

지방교부세의 배분실태를 지역별로 살펴보면 강원, 전남, 경남지역에 많이 배분되어 통상 재정력이 낮은 자치지역에 많은 재원이 배분되었다고 볼 수 있다. 국고보조금은 경북, 전남, 전남, 강원, 전북 등에 많이 배분되어 저개발지역에 많은 재원이 배분되었다고 볼 수 있다.

지방재정조정제도를 통하여 총 이전재원이 가장 많이 배분된 지역은 지역별 비중으로 살펴볼 때 강원과 전남지역으로 이 두 지역은 재정력이 취약하고 지역개발 등 재정수요가 많은 지역으로 두 지역에 총 이전재원의 절반 이상이 배분

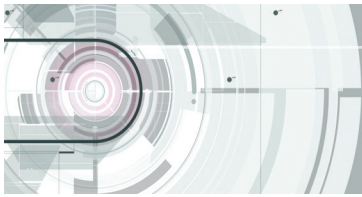
되고 있다.

이와 같은 결과는 이전재원의 배분과정에 대부분의 제도에 재정력을 고려하여 배분하고 지역의 균형발전을 고려하기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 3-13〉 지역별(시도별) 배분

(단위 : 억원, %)

단체명	보통 교부세 (`06)	특별 교부세 (`06)	분권 교부세 (`06)	부동산 교부세 (`05)	일반 국고보조 (`06)	균특 보조 (`06)	비중	
							지방 교부세	국고 보조금
계	177,543	7,434	10,024	6,513	214,809	72,121	100	100
서울	-	236	984	1,069	9,591	289	3.44	1.14
부산	1,730	266	723	819	9,139	1,800	3.81	1.76
대구	2,380	182	513	391	5,552	1,097	2.32	1.72
인천	1,235	167	378	356	6,958	11,69	2.83	1.06
광주	2,159	224	329	254	4,408	1,303	1.99	1.47
대전	1,027	100	326	141	2,924	877	1.32	0.79
울산	1,542	148	208	224	2,305	974	1.14	1.05
경기	12,613	492	1,376	558	28,979	5,240	1.84	7.46
강원	19,667	1,841	542	384	39,186	6,456	15.91	11.13
충북	14,048	426	515	242	9,868	4,224	4.91	7.56
충남	16,910	398	639	244	12,309	6,769	6.65	9.03
전북	19,788	441	759	338	12,063	6,882	6.60	10.58
전남	27,881	753	800	420	21,316	14,219	12.38	14.81
경북	29,327	567	854	509	17,539	9,366	9.38	15.51
경남	22,577	1,061	831	454	22,419	8,775	10.87	12.37
제주	5,379	129	248	109	6,255	2,680	3.11	2.91



제 4 장 지방재정조정제도의 정책효과 분석

제1절 정책효과 분석의 목적

제4장에서는 이전재원의 수평적 형평성, 재정지출 확대효과, 그리고 이전재원 상호간의 증가성을 검증하고자 한다.

이전재원의 형평화분석은 세원불균형에서 비롯된 수평적 재정격차가 재원이전에 의해 어느 정도 완화되고 있는가를 확인하는데 목적이 있다. 현실적으로 존재하는 재정격차를 완화하고 동시에 재정여건이 불리한 자치단체에 더 많은 재원이전이 이루어진다면 2장에서 기술한 지방재정조정제도의 정책기능 - 외부경제의 내부화, 가치제 및 지방공공재의 균질화, 소득재분배, 경제안정화 -은 보다 효과적으로 작동할 수 있다. 형평화분석은 바로 이러한 정책목적의 수단으로 개별 이전재원에 내장된 운용체계의 합리성을 검증하는데 있다.

아울러 모든 이전재원이 재정격차 완화기능을 수행해야 하는가에 대한 본질적인 의문도 형평화분석을 하게 된 배경이다. 2장에서 설명한대로 일반보조금과 특별보조금은 고유의 기능이 있다. 이것은 개별 이전재원은 본연의 역할이 있으며 그 역할이 상호중복되었다면 정체성을 재정립해야 함을 의미한다. 형평화분석은 바로 개별 이전재원의 정체성을 찾고 지방재정조정제도의 개편을 위한 일차적인 연구작업이다.

두 번째 분석은 일반정액보조금의 비효율적·비생산적 집행을 검증하는 flypaper 효과와 보통교부세와 분권교부세, 일반국고보조금과 균특보조금의 증가성 검증(equivalence test)이다. flypaper효과가 존재한다면 일반정액보조금의 효율적 배분

과 집행에 대한 보완장치가 있어야 하며 본 연구에서는 지방재정조정제도 개편 시 이러한 정책방안이 연계되어야 한다는 입장이다. 5장에서 기술하겠지만 성과교부세의 도입이 대표적인 제도적 보완장치가 될 것이며 flypaper효과분석은 바로 성과교부세 도입의 당위성을 확인하는데 목적이 있다.

보통교부세와 분권교부세, 일반국고보조금과 균특보조금의 등가성은 개편방안에서 구상하는 일반정액보조금의 통합과 균특보조금의 향후 거취와 관련이 있다. 조건부 특정보조금은 용도를 지정하여 집행하는 것이므로 다른 용도로 전용하거나 다른 보조금사업과 중복적으로 배분할 필요가 없다. 이른바 보조금의 대체가능성(fungibility)으로 알려진 등가성 검증은 보조금의 중복성과 전용가능성을 확인함으로써 유사 보조금의 통합가능성에 대한 정책적 함의를 제공한다.

제2절 수평적 형평화효과



1. 분석의 의의

제2절에서는 상관관계분석, 집중지수 및 불균등지수, Gini계수의 분해 등을 근거로 지방재정조정제도의 지역간 재정격차 완화효과를 분석하기로 한다. 현행 보통교부세 산정방식은 보정계수를 활용하거나 보정수요에 균형수요를 반영하고 있으며 분권교부세 역시 재정력지수를 이용한 제한적인 수평적 형평화기능을 추구하고 있다. 특히, 부동산교부세와 균형발전특별회계는 도입하게 된 배경이나 실제 운영체계에서 지역간 재정격차 완화를 중시하고 있다. 재정여건 의존도가 50%에 달하는 부동산교부세의 운영방식이 대표적인 사례이며 균형발전특별회계 역시 대상사업에 따라 지역낙후도 개념을 전략적으로 활용하고 있는 바 오지개발사업, 도서개발사업, 개발촉진지구사업, 신활력사업 등은 재정력지수, 소득할주민세, 인구증감율 등의 지정기준을 운용하고 있다⁵⁾.

〈표 4-1〉 주요 이전재원의 재정격차 완화기능

지방교부세			균형발전 특별회계
보통교부세	분권교부세	부동산교부세	
<ul style="list-style-type: none"> • 보정계수 (기초수요) • 지역균형수요 (보정수요) 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정력지수 (경상경비) • 재정력역지수 (일반수요) 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정력역지수 (재정여건) 	<ul style="list-style-type: none"> • 신활력사업 • 오지개발 • 낙후지역개발 • 개발촉진지구 등

현행 지방재정조정제도는 이전재원 각자에 낙후지역의 재정여건을 우대하는 수평적 형평화요소를 포함시키고 있다. 이러한 경향은 참여정부 들어와 확대되었으나 문제는 개별적인 수평적 형평화기능이 전체적인 틀에서 보면 상호배타적이거나 설사 상호보완적인 기능을 수행한다 해도 사회적으로 바람직한 수준을 넘어 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다는 점이다. 첫 번째 관심사항은 이른바 구성의 오류(fallacy of composition)이며 두 번째는 모든 이전재원이 수평적 형평화를 추구할 필요가 있는가와 관련된 보다 본질적인 의문이다. Turnovsky(2000)가 지적하였듯이 정책목적과 정책수단이 일대일 대응관계에 있을 때 정책성과의 효율성을 기대할 수 있다. 반면에 현행 지방재정조정제도는 하나의 정책수단으로 다수의 정책목적을 지향하는 성격이 강하여 개별 이전재원의 운용체계와 정책성과 사이에 충돌가능성이 상존하고 있다.

제2절에서 수행하는 수평적 형평성분석은 바로 이러한 의문에서 출발하여 규범적 판단을 배제하고 실증적인 관점에서 정책함의를 도출하는데 의의가 있다. 지금의 운용체계가 일정하다는 조건하에 이전재원별 수평적 형평화기능의 실태 분석에 중점을 두고자 한다. 이를 위하여 다수의 집중지수와 불균등지수를 응용하였다. 이용자료는 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 조정교부금, 일반국고보조금과 균특보조금, 지방세이다. 이들 자료는 지방세와 조정교부금을 제외

5) 2007년부터 종합부동산세 배분기준은 재정여건(80%), 지방세 운영상황(15%), 보유세규모(5%)에서 사회투자 장려를 위하여 재정여건(50%), 복지·교육(45%), 보유세규모(5%)로 변경하였다.

하면 지방재정연감에서 추출이 불가능하기 때문에 일반국고보조금과 균특보조금은 자치정보화조합에 내장된 DB를 이용하여 재정리하였으며 지방교부세 구성요소들은 행정자치부 소관부서에서 관리하는 자료를 활용하였다.

2. 수평적 형평화효과 : 상관관계분석

먼저 주요 이전재원에 내재된 재정격차 완화기능의 유효성을 검증하고자 재정력지수와 Pearson상관계수를 분석하였다. 분석대상은 시도, 시, 군 자치구 4개 유형으로 구분하였다. 다만, 일괄교부방식에 의해 이전되는 부동산교부세는 특별시·광역시와 자치구를 제외하였으며 부동산교부세는 종합부동산세 과세대상인 기초단체에 한정하였다.

분석대상 이전재원은 산정방식의 특성을 감안하여 일부 조정하였다. 분권교부세는 총액과 경상경비를 구분하였으며 부동산교부세 역시 총액과 재정여건분을 분리하여 상관성을 분석하였다. 또한 규모의 경제로 인한 분석결과의 왜곡을 회피하고자 절대액에 의한 원자료와 1인당으로 조정한 자료 모두를 분석하였다.

가. 절대액 기준에 의한 상관관계

보통교부세와 조정교부금은 공히 재정력지수와 역관계에 있어 산정방식 내부에 설계된 재정격차완화기능을 발휘하는 것으로 해석된다. 조정교부금에 비해 보통교부세의 역상관성이 크며 불교부단체가 포함되어 있는 시도와 시의 역상관성이 군 및 자치구 보다 크게 나타났다. 이는 불교부단체를 적극적으로 활용하면 재정격차 완화기능이 개선될 가능성이 높다는 것을 시사한다.

분권교부세는 광역자치단체에서 높은 상관관계를 보였다. 일괄교부방식에 의한 재원전달체계의 영향으로 해석되며 동일한 맥락에서 경상경비와 달리 총교부액에서 정의 상관관계를 보인 것은 비경상사업에 대해서는 기존 국고보조방식에 준하여 교부한 결과로 추론된다. 시단위는 총액과 경상경비 모두에서 통계적 유의성을 확인할 수 없었다.

부동산교부세는 군, 자치구에서만 통계적으로 유의적인 결과를 확인할 수 있었다. 총교부액과는 정의 상관관계가 존재한 바, 총교부액에는 당해 자치단체가 징수한 재산세가 포함되어 있기 때문에 재정력지수와는 정의 상관성을 보였다. 그러나 총교부액에서 재산세 징수분을 제외한 잔여재원에서 재정여건분만을 한정하여 상관관계를 실시하면 매우 높은 역상관성을 보였다.

일반국고보조금은 자치구를 제외하면 재정력지수와 유의적인 상관성을 관찰할 수 없었다. 반면에 균특보조금은 재정력지수와 역의 상관관계에 있음을 확인할 수 있었으며 특히, 기초단체에 비하여 시도의 역상관성이 높게 나타났다. 이는 균특회계 중 규모가 큰 사업들은 광역자치단체가 직접수행하거나 기초자치단체 균특사업에 대한 지방비 일부를 부담하는 현실과 관련된다. 마찬가지로 지역균형사업의 대부분이 시·군 낙후지역 대상으로 지원되기 때문에 자치구에 비하여 높은 역상관성이 존재하였다.

〈표 4-2〉 주요 의존재원과 재정력지수 상관관계(절대액)

		시도	시	군	자치구
보통교부세		-0.900** (0.000)	-0.743** (0.000)	-0.380** (0.000)	-
조정교부금		-	-	-	-0.287* (0.015)
분권 교부세	총액	0.808** (0.008)	-0.118 (0.305)	-0.216* (0.043)	-
	경상경비	-0.853** (0.003)	-0.122 (0.292)	0.149 (0.167)	-
부동산 교부세	총액	-	0.090 (0.435)	0.520** (0.000)	0.422** (0.000)
	재정여건	-	-0.907** (0.000)	-0.978 (0.000)**	-0.909** (0.000)
일반국고보조금		-0.340 (0.197)	0.011 (0.926)	-0.029 (0.790)	-0.297* (0.012)
균특보조금		-0.699** (0.003)	-0.496** (0.000)	-0.499** (0.000)	-0.247* (0.038)

주 : **는 1% 유의수준, *는 5% 유의수준에서 유의함을 의미

나. 1인당 기준에 의한 상관관계

보통교부세와 조정교부금은 절대액 기준으로 분석한 결과와 질적으로 큰 차이가 없었다. 보통교부세가 조정교부금에 비하여 역의 상관성이 크게 나타났으며 보통교부세 내에서도 시도, 시, 군 순서로 역의 상관성이 높았다.

〈표 4-3〉 주요 의존재원과 재정력지수 상관관계(1인당)

		시도	시	군	자치구
보통교부세		-0.946** (0.001)	-0.762** (0.000)	-0.624** (0.000)	-
조정교부금		-	-	-	-0.309** (0.010)
분권 교부세	총액	-0.641 (0.063)	-0.674** (0.000)	-0.639** (0.000)	n.a.
	경상경비	-0.386 (0.303)	-0.730** (0.000)	-0.614** (0.000)	n.a.
부동산 교부세	총액	-	0.396** (0.000)	-0.201 (0.060)	0.412** (0.000)
	재정여건	-	-0.578** (0.000)	-0.420** (0.000)	-0.888** (0.000)
일반국고보조금		-0.620* (0.010)	-0.584** (0.000)	-0.100 (0.355)	-0.275* (0.022)
균특보조금		-0.796** (0.000)	-0.635** (0.000)	-0.548** (0.000)	-0.282* (0.019)

주 : **는 1% 유의수준, *는 5% 유의수준에서 유의함을 의미

분권교부세는 절대액 기준과 상반된 분석결과를 보이고 있다. 광역자치단체의 경우에는 1인당 기준에서 통계적 유의성을 확인할 수 없었으며 절대액 기준에서는 비유의적이었던 시단위는 1인당 기준에서 유의적인 결과를 보였다. 군의 경우에는 경상경비분의 역상관성이 절대액 기준에 비하여 높아졌다.

부동산교부세는 절대액 기준과 동일하게 재산세 징수분이 포함된 교부총액에서 정의 상관관계가 존재하였다. 재정여건분은 역의 상관성이 확인되었으나 절

대액 기준에 비하여 다소 하락한 시·군과는 대조적으로 자치구는 여전히 높은 역상관성을 확인할 수 있었다.

국고보조금은 일반국고보조금과 균특보조금을 공히 역의 상관관계를 형성하고 있었다. 특히, 광역자치단체에서 역상관성이 높았으며 절대액 기준과 마찬가지로 시·군의 역상관성이 자치구 보다 높게 나타났다.

다. 요약 및 정책함의

단순한 분석이지만 이전재원과 재정력지수와 상관관계로부터 몇가지 유의한 정책함의를 발견할 수 있었다.

첫째, 보통교부세의 재정격차완화기능이 상대적으로 우월하였다. 재정력지수와 상관관계는 보통교부세가 그 어떤 의존재원보다 높으며 심지어 균특보조금보다도 큰 것으로 분석된다. 이것은 보통교부세의 정책목적이 재원보장기능에 있는지 아니면 재정격차 완화기능에 있는지 등을 둘러싼 정체성 논란이 제기될 수 있음을 시사한다.

둘째, 같은 일반보조금이라 해도 조정교부금의 상관관계가 보통교부세보다 낮다는 것은 산정방식에서 재정격차 완화요소의 정책기능이 미흡하며 따라서, 측정항목, 측정단위, 보정산식 등 산정방식의 주요 인자들에 대한 재검토와 함께 보통교부세와의 연계기능 등 제도개선의 필요성이 제기된다.

셋째, 일반국고보조금에 비하여 균특보조금에서 역의 상관성이 높았으며 기초자치단체 보다도 광역자치단체에서, 그리고 자치구에 비하여 시·군에서 역의 상관관계가 높다는 것을 확인할 수 있었다. 이것은 균특회계가 도입 취지에 걸맞게 지역간 재정격차 완화에 기여하고 있음을 말해준다.

넷째, 부동산교부세는 지역간 재정격차 완화에 우수한 운용체계임을 확인할 수 있었다. 보유세를 포함한 전체 부동산교부세는 재정력지수와 정의 상관관계에 있으나 재정격차 완화를 목적으로 산정하는 재정여건분은 부의 상관관계에 있었다.

3. 수평적 형평화효과 : 집중지수와 불균등지수

가. 분석방법

지방세입의 지역간 격차와 수평적 조정효과의 분석은 Gini계수나 변이계수와 같은 불균등지수(inequality index)가 보편적인 분석방법이다. 불균등지수는 분석 대상 개별값들이 갖는 분포의 불균등도를 측정하기 때문에 첨도(kurtosis)와 왜도(skewness)에 대한 민감도가 높은 편이다. 때문에 지수값에 의존해서 불균등도를 해석하기는 한계가 있다. 다른 한편으로 우리가 불균등도를 분석하는 목적이 그 자체 보다는 공정경쟁을 촉진함으로써 효율적인 자원배분과 후생수준의 증진에 있다고 볼 때 이와 연결되는 분석기법의 응용도 고려할만 하다. 이런 맥락에서 본 연구는 산업조직론에서 보편적으로 활용되는 집중지수(concentration index)의 개념을 차용하여 허쉬만-허핀달지수와 집중율지수를 추가하였다.

방법론적 측면에서 개별 불균등지수와 집중지수가 갖는 특징을 정리하면 다음과 같다. 먼저, Gini계수는 로렌츠(Lorenz)곡선의 개념을 이용하여 자치단체의 세입규모 분포에서 둘째 짝지어 격차를 계산한 후 이들의 산술적 평균으로부터 지수값을 산출하는 상대적 특성을 지닌다. 불균등지수의 가장 보편적인 방법론으로 유용성을 인정받고 있으나 가중치 배정방식이 ‘보다(Boda)의 투표법’과 유사하여 최빈값에 민감하게 반응하는 단점도 있다. 여기서 \bar{X} 는 평균 세입규모, X_i, X_j 는 개별 자치단체의 세입규모, n 은 자치단체 수를 나타낸다.

$$Gini = \frac{1}{2\bar{X}} \frac{1}{n(n-1)} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |X_i - X_j|$$

두 번째 방법론으로서 엔트로피지수는 그 값이 작을수록 불균등도가 커지도록 다음과 같이 정의된다. 엔트로피지수는 불균등도가 일정해도 상한값이 인구 규모에 따라 달라져 표준화된 비교분석을 어렵게 한다.

$$H = - \sum_{i=1}^n S_i \ln S_i$$

다음으로 앞에서 설명한바와 같이 시장조직론에서 기업규모 분포를 나타내는 집중지수를 응용하여 세입규모의 집중도를 도출할 수 있다. 집중지수는 시장구조의 경쟁도와 균등도를 측정하는데 활용되며 절대적인 집중수준을 나타낸다. 상위기업 집중율지수(concentration ratio)와 허쉬만-허핀달지수(Hirschman- Herfindahl Index: HHI)가 대표적이다. 상위집중율지수는 n 개 자치단체 중 상위 k 번째 자치단체($n \geq k$)까지의 점유율을 합계한 것으로 일종의 누적집중지수의 성격을 지닌다. 시장조직론에서는 일반적으로 상위 3개 혹은 5개 기업의 집중율(CR_k)을 이용하나 어떤 k 를 선택하느냐에 따라 집중율지수가 달라질 수 있다. 본 연구에서는 표본수가 적은 광역단체는 CR_3 , 표본수가 상대적으로 큰 기초단체는 CR_5 를 적용하기로 한다. 여기서 S_i 는 자치단체 i 의 세입규모 점유율을 의미한다.

$$CR_3 = \sum_{i=1}^3 S_i, \quad CR_5 = \sum_{i=1}^5 S_i$$

마지막으로 허쉬만-허핀달지수는 자치단체별 세입규모 점유율(S_i)을 자승하여 합계한 값으로 모든 자치단체의 세입규모가 동일할 경우 $S_i = 1/n$ 이므로 HHI는 $1/n$ 이 된다. 반대로 특정 자치단체가 전체 세입을 독식한다면 HHI는 1이다. 산업조직론에서 HHI는 모든 기업의 점유율을 알고 있어야 함으로 실제 분석에는 제약이 따르지만 본 연구와 같이 분석대상이 자치단체의 세입일 경우에는 이러한 제약에서 벗어날 수 있다.

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2, \quad \text{여기서} \quad \sum_{i=1}^n S_i^2 = \sum_{i=1}^n \frac{X_i^2}{X^2}$$

나. 분석결과

지방세의 불균등도와 집중도를 기준으로 각각 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 일반국고보조금, 균특보조금을 합산했을 때 변화양상을 분석한 결과를 다음의 <표 4-4>에 보고하였다⁶⁾. 분석에 의하면 광역자치단체의 보통교부세와 균특보조금, 일반국고보조금은 어떤 방법론을 적용하든 일관되게 지방세에서 비롯된 재정격차를 완화시키고 있었다. 일반국고보조금에서 불투명했던 절대액 기준의 재정력지수 상관관계가 불균등·집중도 분석에서는 보다 뚜렷하게 긍정적인 결과를 보여주었다.

<표 4-4> 집중지수 및 불균등지수 분석결과 : 광역자치단체

	지방세	지방세 +				
		보통 교부세	분권 교부세	부동산 교부세	일반 국고보조	균특 국고보조
Entropy	2,16143	2,33527	-	-	2,4295	2,34952
	2,69158	2,75226	-	-	2,7100	2,75102
HHI	0,18087	0,14605	-	-	0,1231	0,14207
	0,07241	0,06510	-	-	0,0720	0,06534
Gini	0,56233	0,46494	-	-	0,4238	0,46144
	0,22162	0,11329	-	-	0,1617	0,10980
CR ₃	0,63064	0,55704	-	-	0,4221	0,54999
	0,28861	0,24481	-	-	0,1725	0,25462

주 : 1) 상단은 절대액, 하단은 1인당 기준을 나타냄

시도와 마찬가지로 시도위에서도 분석대상 이전재원의 재정격차 완화기능을 확인할 수 있었으나 1인당 보통교부세는 집중율지수를 제외한 나머지 지수값에서 악화되는 결과를 보였다. 이것은 상관관계분석과 매우 상치되는 결과로 재정

6) 특별시·광역시에 일괄교부되는 분권교부세와 기초단체가 교부대상인 부동산교부세는 분석대상에서 제외하였다.

력지수와 1인당 보통교부세는 비교적 높은 역의 상관성(-0.762)을 보였음에도 불균등지수에서는 이를 지지하지 못하였다. 그렇다고 해서 보통교부세의 수평적 형평화기능이 왜곡되었다고 단정할 수는 없다. 불균등지수는 단지 분포의 정규성을 기반으로 하기 때문에 재정력이 취약한 자치단체에 재원이전이 크게 이루어지면 정규분포의 성질을 만족하지 못할 수 있기 때문이다.

〈표 4-5〉 집중지수 및 불균등지수 분석결과 : 시

	지방세	지방세 +				
		보통 교부세	분권 교부세	부동산 교부세	일반 국고보조	균특 국고보조
Entropy	4.00605	4.26327	4.01852	4.01922	4.13728	4.08268
	4.27895	3.92453	4.28568	4.28499	4.28149	4.30215
HHI	0.02364	0.01513	0.02322	0.02319	0.01904	0.02113
	0.01494	0.02071	0.01474	0.01475	0.01433	0.01421
Gini	0.45122	0.21941	0.44306	0.44263	0.35681	0.39701
	0.19337	0.43552	0.18152	0.18334	0.17401	0.15348
CR ₅	0.23209	0.13208	0.22784	0.22862	0.18087	0.21003
	0.19456	0.25308	0.13221	0.13271	0.17490	0.12217

군단위에서는 일반국고보조금을 제외하면 모든 지수에서 일관되게 지방세의 지역격차를 완화시키고 있었다. 이와는 대조적으로 균특보조금은 보통교부세에 근접할 정도로 지역간 재정격차 완화가 이루어짐을 확인할 수 있다. 균특보조금과 일반국고보조금의 상이한 결과는 대상사업의 선정과정과 기준의 차이에서 비롯된 것으로 풀이된다. 동일한 특정보조금에도 불구하고 균특보조금은 사전 계획된 지역진흥시책 위주로 선정하지만 일반국고보조금은 재난재해등 예상치 못한 재정수요에 대응해야 하고 재정력지수와 같은 정책변수의 개입수준이 제한적이다. 따라서 자치단체에 대한 일반국고보조금의 규모는 가변적이며 특정 연도에는 재정격차를 확대할 개연성이 높다.

〈표 4-6〉 집중지수 및 불균등지수 분석결과 : 군

	지방세	지방세 +				
		보통 교부세	분권 교부세	부동산 교부세	일반 국고보조	균특 보조
Entropy	4.17475	4.45472	4.20172	4.21397	4.16516	4.39689
	4.39764	4.42656	4.41241	4.41381	4.05381	4.41671
HHI	0.02203	0.01187	0.02091	0.02062	0.02562	0.01375
	0.01341	0.01256	0.01302	0.01297	0.03489	0.01287
Gini	0.40436	0.11490	0.38621	0.37499	0.35852	0.20492
	0.22027	0.17725	0.19797	0.19667	0.37854	0.18911
CR ₅	0.21967	0.08383	0.20767	0.14856	0.25293	0.12868
	0.12099	0.10275	0.01133	0.11365	0.31151	0.11591

자치구는 분석대상 이전재원 모두에서 지역간 재정격차 완화기능이 발휘되는 것으로 분석되었다. 군단위와는 대조적으로 일반국고보조금의 지역간 재정격차 완화기능은 상대적으로 크게 나타났다. 이것은 군과 자치구의 세출구조, 입지적 특성 등의 차이에서 비롯될 가능성이 높다. 자치구는 사회복지비 중심의 세출구조를 형성하고 있으며 재난재해 빈도가 낮을 뿐만 아니라 도로, 상하수도 기반 시설이 비교적 잘 구축되어 있어 일반국고보조금의 수혜 가능성이 낮은 편이다.

〈표 4-7〉 집중지수 및 불균등지수 분석결과 : 자치구

	지방세	지방세 +				
		조정 교부금	분권 교부세	부동산 교부세	일반 국고보조	균특 국고보조
Entropy	3.88529	4.14610	3.9077	3.95427	4.1318	3.92843
	3.86031	4.13412	3.9371	3.93042	4.1004	3.89755
HHI	0.03315	0.01752	0.0313	0.02913	0.0191	0.03092
	0.03383	0.01765	0.0282	0.02970	0.0196	0.03181
Gini	0.42858	0.26519	0.3947	0.38088	0.2640	0.39793
	0.42649	0.24902	0.3791	0.37724	0.2653	0.40041
CR ₅	0.31025	0.14338	0.2968	0.28777	0.1778	0.29567
	0.30826	0.14305	0.2893	0.28652	0.2692	0.29544

다. 요약 및 정책함의

불균등·집중도 분석에 따르면 자치단체 유형에 따라 개별 이전재원이 갖는 재정격차 완화기능은 다소 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 시도와 자치구는 분석대상 모든 이전재원에서 수평적 형평화기능을 확인할 수 있었으나 시·군은 보통교부세와 일반국고보조금에서 불확실한 결과를 보였다. 반면에 분권교부세, 부동산교부세, 균특보조금의 재정격차 완화기능은 자치단체 유형과 관계없이 일관되게 확인되었다.

이들 재원은 산정공식에 재정력지수나 역재정력지수와 같은 수평적 형평화요소를 내장하고 있어 당연한 결과일 수 있다. 또한 시각을 달리하면 이 자체가 반드시 긍정적인 결과로 간주할 수 있을지도 의문이다. 획일적으로 수평적 형평성을 추구하는 운용방식이 이들 이전재원의 정체성에 부합된다고 볼 수는 없기 때문이다.

따라서, 본 분석으로부터 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 보통교부세의 재정격차 완화기능이 상당히 우수하였다. 재정부족액 개념에 의해 보통교부세의 일차적 정책목적이 재원보장기능으로 받아들일 수 있지만 보정계수와 지역균형수요 보정에 의해 기준재정수요액을 산정함으로써 실질적으로는 수평적 형평화기능에 정책우선순위를 두고 있다. 이것은 보통교부세의 정체성을 재원보장기능에 둘 것인지 아니면 재정격차 완화기능에 둘 것인지 논란이 제기될 수 있으며 지방재정조정제도 정책방향과 운영체계를 크게 변모시킬 수 있는 정책의제로 대두될 수 있다.

둘째, 부동산교부세는 재원규모가 보통교부세에 비하여 절대적으로 떨어짐에도 불구하고 수평적 형평화기능을 발휘하고 있다. 재정력지수에 의한 잔여재원 배분체계의 영향으로 판단되며 재원규모가 확충됨에 따라 수평적 형평화기능이 더 강력하게 작동될 가능성이 높다. 예컨대 지금의 정책방향을 고수한다면 부동산교부세의 재원과 수평적 형평화기능은 더욱 확대될 것이다. 이 경우 부동산교부세는 수평적 형평성에서 매우 중요한 위치를 차지하게 되며 보통교부세나 균특보조금과의 관계정립이 요구될 수 있다.

셋째, 일반국고보조금과 균특보조금의 재정격차 완화기능은 자치단체 유형과 대상사업에 따라 차별적으로 발휘되었다. 시·군에서는 균특보조금의 재정격차 완화기능이 우수하였으나 자치구는 일반국고보조금 의존도가 높았다. 재정격차는 주로 도시와 농촌, 수도권과 비수도권 사이에서 존재하지만 자치구간 재정격차도 경시할 수 없는 수준이다. 또한, 예상과 달리 균특보조금의 수평적 형평화 기능이 크지 않다는 점도 지적할 수 있다. 균특보조금의 재원규모가 부족하여 보조대상이 일부 자치단체에 제한되거나 보조액이 적정수준에 미달하면 이러한 결과가 나타날 수 있다. 이는 균특보조금의 운용방식, 보조대상의 공간적 다변화, 재원확충 등의 보완필요성을 시사한다.

4. 불평등도 분해

집중지수 및 불균등지수는 시점간 혹은 동일 시점에서 분석대상간 지수값을 비교함으로써 집중도(불균등도)의 개선도를 확인하는데 유용하나 지수값의 변동요인을 분석하고 구체화된 정책함의를 유도하기 위해서는 추가적인 정보가 필요하다.

다음에서 시도하는 Theil계수와 Gini계수의 분해(decomposition)는 부분적이거나 이러한 제약을 보완하면서 지수값 변동에 미치는 개별 요인들의 영향력(기여도) 산출할 수 있다. Theil계수는 분석대상을 그룹으로 묶어 그룹간·그룹내 기여도를 측정할 수 있으며 그룹을 시도 단위로 규정하면 공간구조적 요인분해가 가능하다. Gini계수 역시 분석대상 이전재원의 기여도를 산출할 수 있어 수평적 형평성을 보다 구조적으로 이해하는데 도움을 준다.

가. Theil계수 분해

1) 집단간·집단내 분석

상호배타적이고 완전독립적인 소표본으로 분리할 수 있으면, Theil계수 T 는 그룹간(between-group) Theil계수 T_{bg} 와 그룹내(within-group) Theil계수 T_{wg} 으로

분해되는 다음과 같은 일반적인 형태를 갖는다. 여기서 n 은 전체 자치단체 수, p 는 개별 자치단체, y_p 는 자치단체별 교부액, μ_y 는 모집단의 평균 교부액이다.

$$T = \sum_{p=1}^n \left\{ \frac{1}{n} \frac{y_p}{\mu_y} \ln \left(\frac{y_p}{\mu_y} \right) \right\} = T_{bg} + T_{wg} \dots \dots \dots (1)$$

그룹간·그룹내 Theil계수는 다음과 같이 표기할 수 있다. 여기서 j 를 시도를 대상으로 한 그룹이라고 하면, n_j 는 각 시도에 속하는 시, 군, 자치구 수이다. y_j 는 j 그룹에 속하는 시·군·구 교부액 합계, T_j 는 j 그룹의 Theil계수, Y 는 시·군·구별 총교부액이다. 따라서, \bar{y}_j 는 j 그룹의 시·군·구 평균교부액이 되며 μ 는 그룹 j 의 평균교부액이 된다.

$$\begin{aligned} T_{bg} &= \sum_{j=1}^m \frac{y_j}{Y} \ln \left(\frac{y_j}{Y} / \frac{n_j}{n} \right) \\ &= \sum_{j=1}^m \left(\left(\frac{n_j}{n} \right) \times \left(\frac{y_j}{\mu} \right) \times \ln \left(\frac{y_j}{\mu} \right) \right) \dots \dots \dots (2) \end{aligned}$$

$$T_{wg} = \sum_{j=1}^m \frac{y_j}{Y} T_j \dots \dots \dots (3)$$

앞에서 정의한 식 (1), 식 (2), 식 (3)을 이용하여 지방세로 인하여 초래된 불평등도에 대하여 각각의 이전재원이 갖는 기여도를 분석하였다. 이용자료는 1인당으로 조정하였으며 일반정액보조금과 특정보조금의 Theil계수가 다음의 <표 4-8>과 <표 4-9>에 제시되어 있다⁸⁾.

먼저 1인당 기준을 보면, 자치구는 일반정액보조금과 특정보조금 전체에서 집단내 기여도가 압도적으로 분석되었다. 반면에 시는 보통교부세의 영향으로

$$7) \mu_Y = \frac{1}{n} \sum_{p=1}^n y_p$$

8) 이전재원별 Theil계수 분해결과는 <부록 2>에 상세한 보고가 이루어지고 있다.

일반정액보조금에서, 군은 일반국고보조금의 영향으로 특정보조금에서 집단내 기여도가 상대적으로 낮게 나타났다. 불교부단체를 운영하는 시의 경우에는 수도권과 비수도권 사이의 집단간 기여도가 높아진다.

〈표 4-8〉 Theil계수 분해결과(1인당)

		지방세	지방세+		
			일반정액보조	특정보조	이전재원
자치구	Theil계수	0.352 (100.0)	0.121 (100.0)	0.158 (100.0)	0.098 (100.0)
	집단내 기여도	0.310 (88.2)	0.117 (96.6)	0.154 (97.5)	0.096 (97.1)
	집단간 기여도	0.042 (11.8)	0.004 (3.4)	0.004 (2.5)	0.003 (2.9)
시	Theil계수	0.048 (100.0)	0.102 (100.0)	0.046 (100.0)	0.117 (100.0)
	집단내 기여도	0.039 (82.1)	0.057 (56.4)	0.032 (70.6)	0.064 (54.6)
	집단간 기여도	0.009 (17.9)	0.044 (43.6)	0.014 (29.4)	0.053 (45.4)
군	Theil계수	0.068 (100.0)	0.018 (100.0)	0.303 (100.0)	0.128 (100.0)
	집단내 기여도	0.045 (66.3)	0.015 (86.2)	0.152 (50.2)	0.072 (56.5)
	집단간 기여도	0.023 (33.7)	0.002 (13.8)	0.151 (49.8)	0.056 (43.5)

주 : ()내는 비중을 나타냄

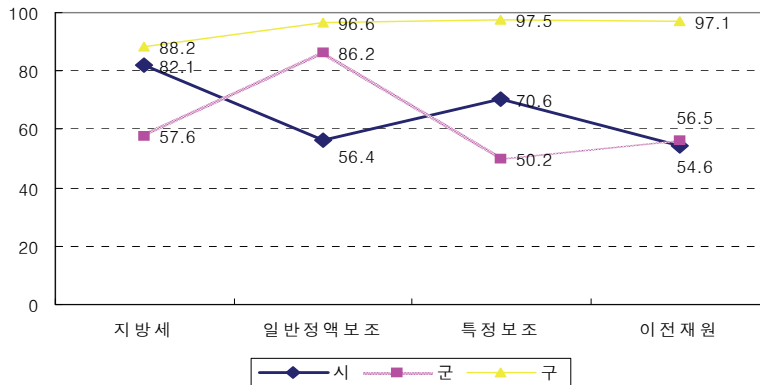
절대액 기준은 1인당 기준과 큰 차이가 없으나 자치구 일반정액보조금의 기여도가 낮다는 점이 특징이다. 조정교부금의 영향 때문이며 특별시와 광역시별로 자율적인 운영체계가 이루어지는 조정교부금의 특성에 비추어보면 그룹간 기여도가 높게 나타나는 것이 당연할 수 있다.

〈표 4-9〉 Theil계수 분해결과(절대액)

		지방세	지방세+		
			일반 정액보조	특정보조	이전재원
자치구	Theil계수	0.328 (100.0)	0.076 (100.0)	0.119 (100.0)	0.047 (100.0)
	집단내 기여도	0.209 (63.9)	0.018 (23.2)	0.105 (88.1)	0.023 (49.3)
	집단간 기여도	0.118 (36.1)	0.058 (76.0)	0.014 (11.9)	0.024 (50.7)
시	Theil계수	0.329 (100.0)	0.077 (100.0)	0.167 (100.0)	0.078 (100.0)
	집단내 기여도	0.275 (83.3)	0.068 (87.8)	0.158 (95.0)	0.067 (83.9)
	집단간 기여도	0.055 (16.7)	0.009 (12.2)	0.008 (5.0)	0.013 (16.1)
군	Theil계수	0.136 (100.0)	0.017 (100.0)	0.210 (100.0)	0.069 (100.0)
	집단내 기여도	0.078 (57.6)	0.015 (86.2)	0.132 (62.9)	0.051 (73.6)
	집단간 기여도	0.058 (42.4)	0.002 (13.8)	0.078 (37.1)	0.018 (26.4)

지금까지 분석결과를 재정리하면 첫째, 이전재원의 산정방식과 기준의 차이가 집단내·집단내 기여도에 영향을 주었다. <그림 4-1>에 도시하였듯이 도시지역(시, 자치구)은 지방세원 편재가 시·도 내부에서 크며 농촌지역(군)은 상대적으로 시·도간 지방세원 편재가 크게 나타나고 있다. 이것은 도시지역은 전국적으로 비슷한 지방세원을 보유하고 지역 내부에서 격차가 큰 반면에 군단위는 전체적인 측면에서 지방세원 격차가 크다는 것을 말해준다.

〈그림 4-1〉 이전재원별 Theil계수의 집단내 기여도



둘째, 이 조건에서 일반정액보조금은 군단위 지역내 불균등 기여도를 증가시키며 시단위는 저하시키고 있다. 이는 일반정액보조금에 절대적인 영향을 주는 보통교부세의 산정방식과 관련이 있다. 보통교부세는 보정계수나 보정수요 등으로 지역의 특수요인을 반영하고 있으나 본질적으로 전국적이고 보편적인 행정수요 충족에 정책목적을 두기 때문에 시·도간 불균등이 낮아지게 된다. 다만, 시의 경우 보통교부세 영향으로 지역내 불균등 기여도가 하락한 바, 불교부단체가 존재하고 일부 자치단체에 대한 과잉교부가 이루어짐으로써 시·도간 편차가 증가한 결과로 해석된다.

셋째, 특정보조금은 일반정액보조금과 대조적인 결과를 보이고 있다. 특정보조금은 일반국고보조금의 영향으로 시의 지역내 불균등 기여도가 증가하였으나 군은 반대로 하락하였다. 특별한 경우를 제외하면 일반국고보조금 역시 국가사업의 전국적 통일을 지향함으로써 시·도간 편차가 크게 발생하기 어렵다. 그러나 평창군과 인제군과 같이 수해복구 용도로 특정 자치단체에 집중적인 국고보조가 이루어지면 시·도간 불균등 기여도가 증가하며, 이것이 일반국고보조금의 특성이면서 제도적 한계이다⁹⁾

9) 평창군과 인제군을 제외하면 Theil계수(절대액 기준)는 0.094로 크게 낮아지며 집단내 불균

한편, 자치구는 이전재원의 종류에 상관없이 지역내 불균등 기여도가 압도적으로 높게 나타났다. 일반정액보조금은 조정교부금 운영주체가 해당 특별시·광역시에 있어 자원조정의 범위가 지역 내부에 제한되기 때문이다. 일반국고보조금 역시 자연재해 발생빈도가 낮고, 대규모 국책사업을 추진할 여건이 어렵기 때문에 지역내 불균등 기여도가 상대적으로 높게 나타난다. 균특보조금은 주로 광역시 자치구를 보조단체로 지정·운용함에 따라 서울시 자치구에 편재된 자치구세원의 자원조정이 자연스럽게 이루어져 지역 내부의 불균등 기여도가 높아졌다.

나. Gini계수의 분해 : 이전재원별 영향력 분석

Gini분해의 방법은 몇 가지가 있으나 일반적으로 통용되는 러만과 이차키(Leman and Yutzhaki, 1985)의 공분산 분석방식을 취하였다. 러만과 이차키가 제안한 Gini 분해방식은 소득의 원천별로 지니계수를 분해함으로써 불평등도에 대한 절대적·상대적 기여도를 확인할 수 있게 한다.

먼저, x_1, x_2, \dots, x_k 는 소득(세입) 원천으로 지방세, 보통교부세, 조정교부금, 분권교부세, 부동산교부세, 일반국고보조금, 균특보조금이며 R_k 는 k 의 순위와 총세입 순위의 지니상관관계, G_k 는 k 의 상대지니(k 에 대한 집중지수), R_k 는 k 가 차지하는 비중, m 은 총세입(지방세+이전재원)의 평균, m_k 는 세입원천 k 의 평균이라 하면 지니계수는 다음과 같이 분해할 수 있다. 여기에서 $Cov(x_k, F)$ 는 총세입과 개별 세입원과의 공분산으로 세입원천 k 의 집중지수를 나타낸다¹⁰).

등 기여도 역시 92.7%가 된다.

10) 러만과 이차키가 제안한 지니계수는 공분산과 순위상관관계를 이용함으로 계수값과 개념에서 통상적인 지니계수와 다르다.

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

상기 식으로부터 지니분해가 이루어지면 세입원천 k 가 지니계수에 주는 절대적 기여도와 절대적 기여도에서 세입원천 k 가 차지하는 상대적 기여도를 동시에 산출할 수 있다. 즉, 세입원천 k 의 절대적 기여도는 다음과 같이 k 의 지니상관관계, 집중지수, 비중을 곱한 값(G_k^*)으로 전체 세입의 지니계수에서 차지하는 절대치를 나타낸다. 전체 지니계수에서 각 세입원천 G_k^* 가 차지하는 비중을 구하면 상대적 기여도가 된다.

$G_k^* = R_k G_k S_k$: k 의 절대적 기여도

G_k^* / G : k 의 상대적 기여도

또한, 상대적 기여도에서 각 세입원천이 전체 소득에서 차지하는 비중을 차감하면(<표 4-10>에서 $b-a$) 각 세입원천이 전체 세입과 비교해서 어느 정도 불평등한가를 나타내는 한계효과가 된다. 한계효과는 소득원천의 한계적 변화가 전체 세입의 불평등도에 미치는 영향력을 %변화로 나타낸 것으로 음의 값을 갖으면 소득원천의 변화분이 지니계수 개선에 기여하였음을 의미한다.

광역자치단체에 대한 지니계수 분해결과를 보면 공통적으로 보통교부세, 일반국고보조금, 균특보조금에서 불평등도 개선효과를 확인할 수 있었다. 광역단체에 일괄교부하여 기초단체에 재교부되는 분권교부세와 교부대상이 기초단체인 부동산교부세를 제외하면 사실상 모든 이전재원이 지방세로부터 유발된 지역간 재정격차를 완화한다고 볼 수 있다. 특히, 특별시·광역시는 일반국고보조금, 도는 균특보조금의 지니계수 개선효과가 뚜렷하게 나타나고 있다.

〈표 4-10〉 세입원천별 지니계수 분해결과(광역단체)

		GINI 상관계수	재원별 지니계수	비중 (a)	절대적 기여도	상대적 기여도(b)	b-a
특별시 광역시	지방세	0.983	0.703	0.817	0.565	0.914	0.097
	보통교부세	0.827	0.479	0.037	0.015	0.024	-0.013
	분권교부세	-	-	-	-	-	-
	부동산교부세	-	-	-	-	-	-
	일반국고보조	0.888	0.295	0.114	0.030	0.048	-0.066
	균특보조	0.997	0.267	0.032	0.009	0.014	-0.018
	세입 합계	1.000	0.618	1.000	0.618	1.000	0.000
도	지방세	0.915	0.761	0.370	0.257	0.615	0.246
	보통교부세	0.849	0.304	0.111	0.029	0.068	-0.042
	분권교부세	-	-	-	-	-	-
	부동산교부세	-	-	-	-	-	-
	일반국고보조	0.989	0.270	0.362	0.097	0.231	-0.131
	균특보조	0.996	0.226	0.158	0.036	0.085	-0.073
	세입 합계	1.000	0.418	1.000	0.418	1.000	0.000

기초단체는 광역단체와 마찬가지로 일반국고보조금의 지니계수 개선효과가 크게 나타난다는 점을 제외하면 몇 가지 특징적인 현상을 보여주고 있다. 첫째는 지방세에 대한 보통교부세의 재정격차 완화기능이 매우 지대하다는 점이며 둘째는 분권교부세와 부동산교부세 역시 미약하나마 재정격차 완화기능이 발휘되고 있다는 점이다.

〈표 4-11〉 세입원천별 지니계수 분해결과(기초단체)

		GINI 상관계수	재원별 지니계수	비중 (a)	절대적 기여도	상대적 기여도(b)	b-a
시	지방세	1.055	0.463	0.370	0.181	0.480	0.110
	보통교부세	0.920	0.341	0.353	0.111	0.294	-0.059
	분권교부세	0.985	0.279	0.009	0.002	0.006	-0.002
	부동산교부세	0.888	0.303	0.002	0.001	0.002	-0.001

(표 계속)

		GINI 상관계수	재원별 지니계수	비중 (a)	절대적 기여도	상대적 기여도(b)	b-a
시	일반국고보조	0.996	0.293	0.219	0.064	0.170	-0.049
	균특보조	0.990	0.387	0.047	0.018	0.047	0.001
	세입 합계	1.000	0.376	1.000	0.376	1.000	0.000
군	지방세	0.994	0.420	0.095	0.039	0.163	0.068
	보통교부세	0.932	0.117	0.510	0.055	0.229	-0.282
	분권교부세	0.947	0.212	0.006	0.001	0.005	-0.001
	부동산교부세	0.871	0.053	0.006	0.000	0.001	-0.005
	일반국고보조	1.014	0.422	0.279	0.119	0.492	0.213
	균특보조	0.952	0.269	0.104	0.027	0.110	0.006
	세입 합계	1.000	0.242	1.000	0.242	1.000	0.000
자치구	지방세	1.054	0.446	0.257	0.121	0.353	0.096
	보통교부세	0.956	0.310	0.469	0.139	0.407	-0.062
	분권교부세	0.955	0.330	0.016	0.005	0.014	-0.001
	부동산교부세	0.838	0.160	0.007	0.001	0.003	-0.004
	일반국고보조	0.976	0.288	0.240	0.067	0.197	-0.043
	균특보조	1.023	0.768	0.011	0.009	0.026	0.015
	세입 합계	1.000	0.342	1.000	0.342	1.000	0.000

마지막으로 일반국고보조금은 군단위에서, 균특보조금은 기초단체 전반에 걸쳐 지니계수 개선효과가 나타나지 않는다는 점이다. 일반국고보조금은 이미 집중지수와 불균등지수에서 지적한바와 같이 일부 자치단체에 대한 수해복구 국고보조와 관련이 있다. 이는 일반국고보조의 재원별 지니계수(0.422)가 지방세의 재원별 지니계수(0.420)를 상회한데서 확인할 수 있다. 반면에 균특보조는 시, 군, 자치구 모두에서 지방세의 재원별 지니계수값을 하회하고 있지만 지니계수 개선과 관련된 한계효과는 정의 값을 갖고 있다. 이는 균특보조의 재원별 비중이 일반국고보조나 보통교부세와 비교할 때 현저하게 낮기 때문이다. 다시 말해서 균특보조 자체는 재정격차 완화기능을 발휘하지만 재원규모가 적정치에 미달하여 증분에 의한 한계적 효과가 발휘되지 못한다고 해석할 수 있다. 불균등지수 및 집중지수에서 균특보조의 수평적 형평화기능이 미흡했던 배경을 설명해주며 재원규모의 적정화가 필요함을 시사한다 하겠다.

제3절 지방재정조정제도와 재정지출

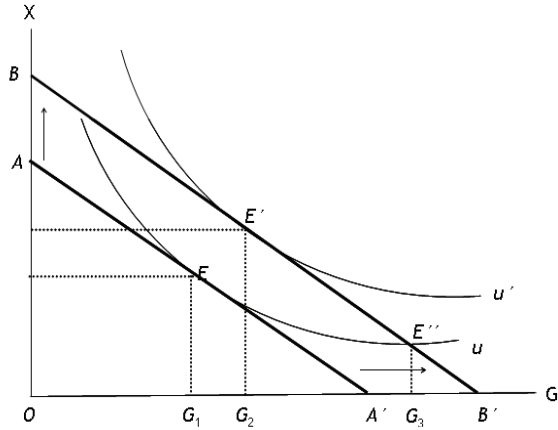
1. 일반정액보조금과 Flypaper Effect

가. flypaper effect 분석의 의의

보조금이론에 의하면 일반정액보조금은 정율보조금과 비교할 때 조세가격을 왜곡하지 않을 뿐만 아니라 (정액의) 국세감세를 통한 개인소득 증가와 동일한 효과를 갖는다는 Bradford-Oates등가정리를 전제하고 있다. Bradford-Oates(1971)에 의하면 정액보조금은 직접적인 소득이전으로서 정액의 감세와 동일한 효과를 갖는다. 이를 그림으로 설명하면 다음과 같다. 사적재(X)와 공공재(G) 2개 재화가 있는 경제에서 양 재화의 소비로부터 얻는 통상의 효용함수를 가정하면 일반정액보조금 이전의 효용최대화는 원래 예산선 AA' 와 무차별곡선이 접하는 점 E 에서 달성된다.

이제 중앙정부가 자치단체에 일반정액보조금을 $A'B'$ 만큼 교부하면 예산선은 AA' 에서 BB' 로 이동하여 E 에서 새로운 균형이 이루어진다. 이는 중앙정부가 AB 상당분의 국세감세를 행하여 개인의 가처분소득을 증대시킬 때 달성하는 효용최대화와 동일하다. 따라서 사적재와 지방공공재의 조합을 효율적으로 선택한다면 일반정액보조금 $A'B'$ 와 국세감세분 AB 는 정책상의 차이가 없게 된다. 그러나 실제로는 $A'B'$ 상당분의 일반정액보조금과 AB 상당분의 국세감세는 등가가 아니며 자치단체는 일반정액보조금을 통하여 지역주민의 효용을 극대화하는 균형점 E' 를 선택하기 보다는 E'' 를 선택한다는 주장이 제기되어 왔다. 이렇게 될 경우 지방공공재는 사회적으로 최적이면서 지역주민의 효용을 극대화하는 G_2 가 아니라 G_3 가 공급됨으로써 과잉공급의 문제를 발생시킨다.

〈그림 4-2〉 자치단체 예산최대화에 의한 flypaper효과



Bradford-Oates등가정리에 의하면 국세감세에 의한 소득효과와 일반정액보조금에 의한 소득효과가 동일해야 하는데, 현실에서는 후자의 소득효과가 전자의 소득효과 보다 더 크다는 것을 의미하며 결과적으로 자치단체 재정지출을 불필요하게 팽창시키게 된다. 이러한 현상을 flypaper효과라 하며 그 존재 여부와 원인에 대해서는 Gramlich(1977)가 제기한 이후로 다수의 연구가 이루어져 왔다.

국내에서도 문병근·최병호·정종필(1998), 문병근·김진근(1998) 류금록(2000), 김렬·배병돌·구정태(2003), 배상석·류세은(2007) 등의 연구가 있으며 flypaper효과가 존재함을 보고하고 있다.

그러나 이들의 연구는 시, 군 일부에 한정하거나 세출 전체를 대상으로 검증한데 그치고 있다. 현실의 세계에서 flypaper효과의 존재성 유무가 더 이상 특이한 현상이 아니라 일반화된 현상으로 받아들인다면 flypaper효과가 발생하는 원인과 정책함의를 연결하고, 이를 근거로 지방재정조정제도의 합리성을 회복시키는 일련의 노력이 더 중요할 수 있다. 이를 위해서는 세출 전체 보다는 기능별 세출을 대상으로 한 검증이 유용할 수 있으며 일반정액보조금도 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 최근의 제도변화에 대응한 세분화가 필요하다.

나. 분석모형

여기서는 주민의 지역간 이주효과를 고려하지 않기 때문에 자치단체 의사결정은 근시안적(myopic)이라고 가정한다. 또한 중앙정부 정책은 주어진 것으로 하고, 자치단체는 사적재(C_i)와 지방공공재(G_i)의 소비조합을 선택하는 대표적 주민의 효용최대화를 추구한다. 이때, 자치단체의 효용함수는 선행연구와 마찬가지로 Stone-Geary형을 상정한다. 여기서 α 와 β 는 각 재화가 효용함수에서 점하는 비중을 결정하는 파라미터이다. 단, $\alpha + \beta = 1$, $\gamma > 0$, $\eta > 0$, $C_i - \gamma > 0$, $G_i - \eta > 0$, 을 만족하며 모든 변수를 1인당으로 조정하였다.

$$u_i = \alpha \ln (C_i - \gamma) + \beta \ln (G_i - \eta), \quad \alpha + \beta = 1$$

t 는 세율, Y 는 과세전 소득, A 를 일반정액보조금, G 를 자치단체 세출, m 을 정율보조금이라 하면 예산제약식은 지역소득과 정액보조금의 합계가 과세후 소득과 정율보조금을 뺀 세출과 일치함을 나타낸다. 따라서 자치단체의 대표적 인 주민의 최대화문제는 다음이 된다.

$$\max u_i \quad s.t. \quad Y_i + A_i = (1 - t_i)Y_i + (1 - m_i)G_i$$

라그랑쉬를 이용하여 풀이하면 자치단체 수요함수는 다음이 된다.

$$(1 - m_i) G_i = -\alpha (\gamma - m_i \eta) - \beta \gamma + \beta (Y_i + A_i) \dots \dots \dots (1)$$

정율보조금을 뺀 1인당 세출액은 1인당 지역소득과 1인당 일반정액보조금에 의해 설명된다. 그러나 정율보조금 보조율은 자료획득이 곤란하다는 문제가 있다. 때문에 정율보조금은 보조율을 감안하지 않고 보조액 M 으로 하여 설명변수에 추가한다. 이렇게 하면 flypaper효과를 추정하는 회귀식은 다음으로 표현

할 수 있다. 여기서 β_1 은 $-\alpha(\gamma - m_i\eta) - \beta\gamma$, μ_i 는 교란항이며 i 는 개별 자치단체이다.

$$G_i = \beta_0 + \beta_1 Y_i + \beta_2 A_i + \mu_i \dots\dots\dots (2)$$

flypaper효과는 Wald검정에 의해 $\beta_1 \neq \beta_2$ 가 통계적으로 유의적이면 존재하는 것으로 해석한다. flypaper효과의 크기는 $\beta_2 - \beta_1$ 으로 정의하며 이것이 정의 값을 갖으면 flypaper효과가 존재한다. 즉, 다음 식이 성립하면 정의에 의해 flypaper효과는 발생하지 않는다.

$$\frac{\partial G}{\partial A}(\epsilon_{G,A}) = \beta = \frac{\partial G}{\partial Y}(\epsilon_{G,Y}) \dots\dots\dots (3)$$

다. 자료 및 분석결과

1) 이용자료

본 연구에서는 식 (2)의 축약식으로 일반정액보조금의 flypaper효과를 검증하기로 한다. 앞서 설명한대로 본 연구에서는 flypaper효과를 다각적으로 분석하고자 세출액을 장관별 및 세세항별로 분리하였으며 일반정액보조금 역시 지방교부세를 구성요인으로 구분하였다. 다만, 지방재정연감에 수록된 세입·세출 내역 중 일부는 본 연구에서 의도하는 자료산출이 곤란하였기 때문에 자치정보화조합에 구축된 DB(2006년도 결산)를 이용하였다.

대부분의 선행연구에서는 자치단체별 세출총액에 한정하고 있으나 본 연구에서는 장관별 일반행정비, 사회개발비(교육 및 문화비, 보건 및 생활환경개선비, 주택 및 지역사회개발비), 경제개발비(지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비) 11개 항목과 세세항별로는 경상예산(인건비, 경상적 경비), 사업예산(보조사업, 자체사업) 6개 항목으로 확장하였다. 일반정액보조금은 보통교부세, 조정교부금, 분권교부세(경상경비분), 부동산교부세로 구분하였다. 선행연구에서

는 지방교부세를 이용하고 있으나 특정보조금 성격을 갖는 특별교부세는 제외시키는 것이 바람직하다. 다만, 지방재정연감 체계에서는 일반정액보조금 3개 구성요소의 분리가 불가능하기 때문에 행정자치부 각 소관부서에서 관리하는 자료로 대체하였다.

소득자료는 시도의 경우 GRDP를 이용할 수 있지만 기초단체는 공식적이고 신뢰할만한 소득자료가 없는 실정이다. 그 대안으로 소득할 주민세나 지방세수입을 활용하는데, 본 연구에서도 지역소득의 대리변수(proxy)로 수용하였다. 이들 소득자료는 세출자료 및 일반정액보조금과 마찬가지로 1인당으로 전환하였다.

현행 정부간 재정관계로 볼 때 추정식 (2)는 종속변수와 독립변수, 그리고 독립변수 상호간에 내생성을 갖게 된다. 예컨대 보통교부세는 전년도 세출액을 기준재정수요액, 지방세수입을 기준재정수입액으로 산정하는 체계이기 때문에 상호존적인 관계에 있다. 이럴 경우 통상적인 최소자승법(OLS)으로 추정하면 오차항의 불편성을 충족시키기 어렵게 되어 편의문제(bias)가 발생하게 됨으로 일반화적률법(generalized method of moment, GMM)으로 추정하였다. GMM은 모형에서 관측되지 않은 누락변수와 내생변수를 설명변수로 하였을 때 내생성의 문제를 회피하는데 유용한 기법이다. 예컨대 Hamilton(1983)이 지적한대로 자치단체의 세출행동에는 일반정액보조금 뿐만 아니라 지리적·산업구조적·인구사회학적 특성도 중요한 영향변수로 기능한다. 영향변수가 누락됨으로써 발생하는 모형식별문제에 대하여 GMM은 도구변수(instrument)로 대처하는데, 본 연구에서는 재정력지수, 노령·기초수급자 인구비율, 사업체종사자비율, 평균공시지가, 인구밀도를 채택하였다.

마지막으로 분석대상은 계층구조를 반영하여 시도, 시, 군, 자치구로 구분하였다. 다만, 시와 자치구는 불교부단체를 운용하거나 조정교부금의 절대규모에서 차이가 크기 때문에 동일한 집단으로 간주하지 않았다. 시의 경우 시 전체, 교부단체(수도권), 불교부단체(비수도권)로 구분하였으며 자치구 역시 조정교부금 절대액이 큰 서울지역 자치구와 그렇지 못한 광역시 자치구는 주어진 조건이 다르다고 판단하여 분리하였다.

2) 분석결과

GMM을 이용한 식 (2)의 추정을 계층별로 실시하였다. 보통교부세, 조정교부금, 분권교부세(경상경비분), 부동산교부세를 합산한 일반정액보조금의 flypaper 효과는 계층별, 세출항목별로 상이한 결과를 보였다¹¹⁾. 세출총액에 대한 일반정액보조금의 지출증대효과는 군, 광역시 자치구에서 집중적으로 발생하였다. 장관별 세출항목에서는 시도의 경제개발비, 군의 세출총액, 사회개발비, 주택 및 지역사회개발비, 국토자원보존비, 자치구(광역시)의 세출총액과 일반행정비에서 flypaper효과가 존재하였다. 사업예산과 경상예산의 경우 기초단체는 모두 경상적 경비에서 flypaper효과가 존재하였으며 군과 광역시 자치구는 인건비를 포함한 경상예산 전체와 사업예산에서 flypaper효과가 존재하였다.

이러한 분석결과는 광역자치단체의 경우 일반정액보조금을 주로 경제개발비에 투입하지만 기초자치단체는 경상적 경비에 집행한다고 요약할 수 있다. 군의 경우 경상예산 전반에 걸쳐 지출증대효과¹²⁾가 발견되고 있으며 사업예산도 상수도, 하수도, 도로개설 및 확포장, 문화·체육시설 등 지역인프라와 관련되는 주택 및 지역사회개발비와 국토자원보존비에서 일반정액보조금을 적극적으로 활용하는 것으로 추론할 수 있다. 자치구의 경우 광역시에서만 지출증대효과가 존재하는데, 이는 1인당 조정교부금 규모가 서울지역 자치구를 상회한데 있다¹³⁾.

11) 이하에서 제시하는 분석결과 표는 추정계수의 부호(정의 값)와 통계적 유의성(t 값), 모형 설정의 적절성, Wald검정 등을 충족한 것에 한정하여 요약하였으며 상세한 분석결과는 편집체계상 <부록 3>에 보고하였다.

12) 이하에서는 flypaper효과와 지출증대효과를 동일 개념으로 사용한다.

13) 참고적으로 추정계수의 유의수준을 5%에서 10%로 완화하면 서울지역 자치구도 flypaper 효과가 존재하였다.

〈표 4-12〉 일반정액보조금(보통교부세)의 flypaper효과¹⁴⁾

세출총액	군, 자치구(광역시)
일반행정비	자치구(광역시)
사회개발	군
교육/문화	시
보건/생활환경	시
사회복지	-
주택/지역사회개발	군
경제개발	시도, 군
지역경제개발	-
국토자원보전	군
교통관리	-
경상예산	군, 자치구(광역시)
인건비	군, 자치구(광역시)
경상적경비	시, 군, 자치구(광역시)
사업예산	군, 자치구(광역시)
보조사업	자치구(광역시)
자체사업	군

보통교부세(자치구는 조정교부금)는 일반정액보조금과 동일한 결과를 보였다. 시도는 경제개발비, 시는 교육·문화기능과 보건·생활환경기능에서 지출증대효과가 존재하였다. 사업예산과 경상예산을 보면 기초자치단체는 경상예산에서 지출증대효과가 발생하였다. 일반정액보조금에서 보통교부세가 절대적인 위치를 차지하기 때문에 수용가능한 결과로 판단된다.

분권교부세는 보통교부세와 다르게 집중적으로 자치구에서 지출증대효과가 관찰되고 있다. 서울과 광역시를 불문하고 경상예산에서 지출증대효과가 존재하며 장관별 세출기능과 연결하면 일반행정과 사회개발 분야에서 경상예산의 flypaper효과가 존재하였다. 사업예산의 보조사업은 분권교부세 성격에 미루어

14) 일반정액보조금과 보통교부세의 flypaper효과 분석결과는 동일하기 때문에 <표 4-12>에 같이 수록하였다.

사회복지분야와 관련된다. 대표적으로 사회복지단체와 같은 민간경상보조를 들 수 있다.

〈표 4-13〉 분권교부세의 flypaper효과

세출총액	시(비수도권), 자치구(광역)
일반행정비	자치구(서울, 광역시)
사회개발	자치구(서울, 광역시)
교육/문화	-
보건/생활환경	-
사회복지	자치구(서울)
주택/지역사회개발	
경제개발	-
지역경제개발	자치구(서울)
국토자원보전	-
교통관리	-
경상예산	자치구(서울, 광역시)
인건비	자치구(광역시)
경상적경비	자치구(광역시)
사업예산	자치구(광역시)
보조사업	시(비수도권), 자치구(서울, 광역시)
자체사업	-

부동산교부세의 지출확대효과는 군, 자치구에서 주로 존재함을 알 수 있다. 시의 경우에는 비수도권 교부단체에서 보건 및 생활환경과 교육 및 문화 분야에서 확인할 수 있었다. 자치구와 군은 경상예산과 인건비에서 공히 flypaper효과가 존재하였다. 자치구는 일반행정비와 경상예산의 지출증대효과가 두드러지며 군은 경상적 경비와 사업예산에서도 지출증대효과가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 기초단체라 해도 부동산교부세의 용도는 다르다는 것을 말한다. 공통적으로 경상경비에 대한 용도지출이 눈에 띄지만 자치구는 일반행정비와 관련되어 있어 더 효율성이 낮은 지출확대효과라고 볼 수 있다.

〈표 4-14〉 부동산교부세의 flypaper효과

세출총액	-
일반행정비	자치구(광역시)
사회개발	자치구(광역시)
교육/문화	시(비수도권)
보건/생활환경	시(비수도권)
사회복지	-
주택/지역사회개발	-
경제개발	-
지역경제개발	-
국토자원보전	-
교통관리	-
경상예산	군, 자치구(서울, 광역시)
인건비	군, 자치구(서울, 광역시)
경상적경비	군
사업예산	군
보조사업	-
자체사업	군

라. 정책함의

분석결과의 특징적인 사항을 정리하면 첫째, flypaper효과는 군과 자치구에서 주로 존재하였다. 둘째, 기초자치단체의 경상적 경비에서 일반정액보조금의 flypaper효과가 주로 발생하였다. 특히, 군과 자치구는 인건비를 포함한 경상경비 전반에 걸쳐, 그리고 일반정액보조금 구성요소에서 flypaper효과가 존재하였다. 셋째, 시 전체적으로는 검증할 수 없었으나 비수도권 지역에서 보조사업을 중심으로 flypaper효과가 존재하였다.

〈표 4-15〉 flypaper효과 종합

	일반정보조금	보통교부세	분권교부세	부동산교부세
세출총액	군, 자치구(광역시)	군, 자치구(광역시)	시(비수도권), 자치구(광역시)	-
일반행정비	자치구(광역시)	자치구(광역시)	자치구	자치구(광역시)
사회개발	군	군	자치구	자치구(광역시)
교육/문화	-	시	-	시(비수도권)
보건/생활환경	-	시	-	시(비수도권)
사회복지	-	-	자치구(서울)	-
주택 및 지역사회개발	군	군	-	-
경제개발	시도, 군	시도, 군	-	-
지역경제개발	-	-	자치구(서울)	-
국토자원보전	군	군	-	-
경상예산	군, 자치구(광역시)	군, 자치구(광역시)	자치구	군, 자치구
인간비	군, 자치구(광역시)	군, 자치구(광역시)	자치구(광역시)	군, 자치구
경상적경비	시, 군, 자치구(광역시)	시, 군, 자치구(광역시)	자치구(광역시)	군
사업예산	군, 자치구(광역시)	군, 자치구(광역시)	자치구(광역시)	군
보조사업	자치구(광역시)	자치구(광역시)	시(비수도권), 자치구	-
자체사업	군	군	-	군

이러한 특징적인 현상은 flypaper효과 발생원인을 규명하고 정책대안을 강구하는데 유익한 함의를 제공하고 있다. 익히 알려진바와 같이 flypaper효과 발생원인에 대해서는 이론적·실증적 차원에서 다각적인 연구가 이루어져 왔는데, Fisher(1982), Wyckoff(1991)는 자치단체 행동에 의한 요인과 지역주민의 행동 요인으로 설명하고 있다. 자치단체 행동의 결과로 flypaper효과가 발생한다는 것은 중앙정부가 정책의도와 다르게 이익집단의 정치적 압력 등으로 일반정보조사업을 집행할 수 없을 때(Chemick 1979, Dougan-Kenyon 1982), 지방공공재 공급이 그 지역의 소득에 의존함에 따라 생산요소로 간주할 때(Hamilton 1983), 지방공무원이 예산최대화를 추구할 때(Romer-Rosenthal 1980) 등이다. 지역주민의 입장에서 본 이른바 재정착각(fiscal illusion) 역시 flypaper효과 주요 요인으로

거론된다(Oates 1988, Dollery and Worthington 1996).

어떤 측면에서 보면 이들 모두가 flypaper효과를 유발하는 요인들이라고 말할 수도 있다. 각각 독립적으로 수행된 연구에서 개별적인 요인들이 관찰되었지만 재정착각, 지방관료의 이익추구와 팽창주의, 이익집단의 로비활동 등이 종합적으로 작용하여 flypaper효과가 발생할 수 있다. 우리의 지방재정조정제도 특성을 감안하여 여기에 추가하면 일반정액보조금의 과잉교부도 지적하지 않을 수 없다. 이미 지적하였듯이 1인당 교부액을 보면 광역자치단체 보다도 기초자치단체가 크며 특히 군단위에서 격차가 크게 발생하고 있는데, 이것이 결과적으로 flypaper효과와 주요 요인의 하나라고 사료된다. 예산상의 여유가 없다면 flypaper효과 역시 존재하지 않거나 국부적인 현상에 그칠 가능성이 높지만 그렇지 않다면 정반대의 현상이 나타날 것이다. 군단위에서 세출 대부분의 영역에 걸쳐 flypaper효과가 발생하였다는 점, 시단위 중에서도 비수도권 교부단체에서 주로 존재한다는 점 등이 이를 방증한다.

다음으로 지적할 수 있는 정책적 함의는 flypaper효과가 주로 경상경비에서 관찰된다는 것이다. 경상경비는 기존 연구에서 지적한 지방관료의 이익추구 내지는 예산팽창주의, 이해집단의 압력 등이 손쉽게 관철되는 영역이라고 볼 수 있다. 물론 자치단체의 세출자율성이 보장되는 일반정액보조금의 성격상 불가피한 결과일 수도 있지만 국가 재정자원의 효율적 배분과 주민복리의 향상이라는 측면에서 보면 제도적 보완장치를 요구한다 하겠다. 이는 경상경비에 왜곡되는 문제를 완화하고 주민복리에 기여하는 방향으로 일반정액보조금의 운용방식을 개선하거나 지방재정조정제도의 체계를 재설계해야 함을 시사한다.

2. 일반정액보조금과 국고보조금의 등가성

가. 분석의 의의

이전에서 수행한 flypaper효과 검증은 일반정액보조금이 지역주민의 후생수준에 기여하는지 여부에 관심을 두고 있다. 다시 말해서 국세감면에 의한 가처분

소득의 증가와 동일하게 일반정액보조금이 후생증진에 영향을 주는지 아니면 다른 요인에 의해서 지역후생과 무관하게 자치단체 혹은 지방공무원, 특정의 이익단체 등의 이해를 목적으로 집행되는지가 관심의 대상이다. 따라서, flypaper 효과는 일반정액보조금의 효율적 배분과 집행을 판단하는데 유의한 시사점을 제공할 수 있다.

그러나 현실적으로 자치단체에서 이루어지는 각종 사업에는 일반정액보조금 이외에도 국고보조금 등 다양한 재원이 동원된다. 일반정액보조금 역시 본질적으로 용도제한이 없기 때문에 중앙정부 입장에서는 재원의 성격과 출처가 분명하지만 지방자치단체 시각에서 명칭이 무엇이든 자유롭게 집행가능하다는 측면에서 차이구분이 의미없게 된다. 복지시설종사자의 인건비를 예로 들면, 분권교부세 경상경비분으로 이전하든 아니면 보통교부세로 이전하든 자치단체 입장에서는 용도나 집행자율성 등에서 별다른 차이를 느끼지 못하게 된다. 이러한 사례는 재원 상호간에 동등한 가치를 갖는다고 볼 수 있으며 통합하여 운영해도 무리가 없음을 의미한다.

이와 같이 도입취지와 정책목적에도 불구하고 운영과정에서 이전재원 상호간에 중첩되는 문제가 지적되고 있다. 보통교부세와 분권교부세, 일반국고보조금과 균특보조금이 여기에 해당되는 대표적인 이전재원으로 통합론, 분리론, 폐지론 등 다양한 주장이 제기되고 있다. 본 연구에서는 이러한 주장들과 관련하여 실증적으로 분석하고, 이를 토대로 정책함의를 찾고자 한다.

나. 분석모형과 이용자료

2종류의 공공지출이 존재한다고 가정하면 일반적으로 공공지출에 대한 자치단체 선호는 다음과 같은 효용함수로 표기된다.

$$u = u(G_1, G_2) \dots\dots\dots (1)$$

자치단체 세입은 지방세, 일반정액보조금, 특정정율보조금으로 구성되며 자

치단체는 세율과 과표를 자유롭게 선택할 수 없다고 가정한다. 그러면 지방세와 일괄보조금의 관계는 현행 재정조정제도를 고려하여 다음과 같이 정식화할 수 있다. 여기서 B 는 일반정액보조금, T 는 지방세, \bar{G}_1 , \bar{G}_2 는 중앙정부가 상정하는 재정수요(기준재정수요), γ 는 기준재정수입 산정에 반영되는 지방세수 비율을 의미한다.

$$\begin{aligned} B &= \bar{G}_1 + \bar{G}_2 - \gamma T \quad \dots\dots\dots (2) \\ &= \bar{G} - \gamma T, \quad 1 > \gamma > 0 \end{aligned}$$

이때, G_1 에 대하여 M 만큼의 정율보조금이 $(1-p)$ 의 보조율로 지출된다면, 중앙정부 예산제약은 다음으로 표기할 수 있다.

$$R = M + B = (1-p)G_1 + \bar{G} - \gamma T \quad \dots\dots\dots (3)$$

자치단체가 최적의 지출을 결정할 때 수지균형조건은 식 (4)와 같으며 좌변항을 지출함수로 정의한 것이 식 (5)이다. 이 관계에서 일반정액보조금과 정율보조금이 지출수준에 미치는 영향은 동일하지 않으며 지방세와 일반정액보조금의 효과도 식 (2)와 같은 재정조정방식에서는 지방세수 변화의 일부분이 일반정액보조금에 흡수되기 때문에 다르게 된다.

$$E(p, u) = \bar{G} + (1-\gamma)T \quad \dots\dots\dots (4)$$

$$E(p, u) = \min \{pG_1 + G_2 \mid u(G_1, G_2) \geq u\} \quad \dots\dots\dots (5)$$

다음으로 중앙정부는 어떤 정책목적하에 특정 지출을 억제할 수 있다. 예컨대 G_1 의 지출수준을 z 수준으로 제약시키고자 한다면 식 (5)의 지출함수는 다음과 같은 제한부 지출함수로 전환시킬 수 있다.

$$E(p, z, u) = \min \{pz + G_2 \mid u(z, G_2) \geq u\} \dots\dots\dots (6)$$

이때, 제한부 지출함수는 다음의 성질을 갖는다.

$$E_p = z, \quad E_z = P - \lambda, \quad \lambda = \frac{u_1}{u_2}$$

다음으로 식 (7)과 같은 제약식을 고려해 보자.

$$\overline{G_1} + \beta_1(1-\gamma)T \geq pG_1 \geq \overline{G_1} + \beta_2(1-\gamma)T, \quad 1 \geq \beta_1 \geq \beta_2 \dots\dots\dots (7)$$

식 (7)은 자치단체 지출수준에 관한 상한과 하한을 나타내고 있다. 여기서 $\beta_1 = \beta_2$ 이면 당해 지출에 관한 자치단체의 자율성은 전혀 발휘할 수 없으며 $\beta_1 = 1, \beta_2 = 0$ 은 기준재정수요를 초과한 부분에 대하여 자치단체의 재량적 판단으로 지출배분이 가능하다는 것을 의미한다.

이러한 제약은 자치단체 선호와 중앙정부가 희망하는 지출수준 사이에 괴리가 발생할 때 성립된다. 이 경우 자치단체는 가격(보조율) = 한계대체율 관계가 성립하지 못한다.

$$\begin{aligned} p - \lambda \leq 0, & \text{ if } pG_1 = \overline{G_1} + \beta_1(1-\gamma)T \dots\dots\dots (8) \\ p - \lambda \geq 0, & \text{ if } pG_1 = \overline{G_2} + \beta_1(1-\gamma)T \end{aligned}$$

중앙정부가 지출을 일정하게 유지할 의도하에 정율보조금에서 일반정액보조금으로의 대체한다면 예산제약식 (4)에서 $dT=0, E_p dp = d\overline{G}$ 를 의미하며, 또한 식 (8)에서 $pdG_1 = d\overline{G_1} - G_1 dp$ 가 됨으로 $d\overline{G_1} = d\overline{G}$ 가 되면 $dG_1 = 0$ 이 되어 당해 지출수준은 변화되지 않는다. 결국, 제약조건이 유효하면 정율보조금을 일반정액보조금으로 대체한다 해도 지출이 확대되지 않고 등가성을 유지한다고 볼 수 있다.

본 보고서에서는 中村(1996)의 모형을 확장하여 자치단체 지출과 세입의 관계가 다음과 같은 형식으로 표기될 수 있는가를 검증한다.

$$G_i = G(B_i + B_j, M, T) \dots\dots\dots(9a)$$

$$G_i = G(B, M_i + M_j, T) \dots\dots\dots(9b)$$

즉, 식 (9a)에서 세출에 대한 보통교부세와 분권교부세(경상경비분)의 증가성을 검증하며 식 (9b)에서는 국고보조금 가운데 일반국고보조금과 균특보조금의 증가성을 검증한다.

구체적으로 설명하면 보통교부세와 분권교부세(경상경비분)의 증가성은 다음의 식 (10-1)로 검증하며, 일반국고보조금과 균특보조금의 증가성은 식 (10-2)로 검증하였다. 여기서 G_i^1 는 개별 자치단체의 세출이며 장관 기준의 교육문화, 보건 및 생활환경, 사회복지, 주택 및 사회개발과 세세항 기준의 경상예산, 인건비이며 G_i^2 는 장관 기준의 경제개발, 지역경제개발, 국토자원보존, 교통관리와 세세항 기준의 보조사업이다. B_1 , B_2 는 각각 보통교부세와 분권교부세(경상경비분)이며 M_1 , M_2 는 일반국고보조금과 균특보조금을 의미한다. 마지막으로 ϵ_i 는 교란항이다.

$$G_i^1 = \beta_0 + \beta_1 \ln B_1 + \beta_2 \ln B_2 + \beta_3 \ln T + \epsilon_i \dots\dots\dots(10-1)$$

$$G_i^2 = \beta_0 + \beta_1 \ln M_1 + \beta_2 \ln M_2 + \beta_3 \ln T + \epsilon_i \dots\dots\dots(10-2)$$

이들 자료들은 flypaper effect 분석에서 이용한 자료와 동일하며 1인당으로 전환하였다. 보통교부세와 분권교부세는 주로 사회복지사업의 경상경비를 기준으로 산정하기 때문에 G_i^1 도 이에 부합되도록 선정하였으며 일반국고보조금과 균특보조금 역시 대상사업을 고려하여 G_i^2 를 선정하였다. 상기 추정식에서 $\beta_1 = \beta_2$ 이 성립하면 보통교부세와 분권교부세, 일반국고보조금과 균특보조금은 증가성을 충족하는 것으로 해석한다.

다. 분석결과

추정계수의 부호, 통계적 유의성, 모형의 설명력 등의 조건을 충족한 분석결과를 요약한 것이 다음의 <표 4-16>이다.

<표 4-16> 등가성 분석결과(보통교부세와 분권교부세)

사회개발	-
교육/문화	자치구(광역시)
보건/생활환경	군
사회복지	군
주택 및 지역사회개발	-
경상예산	시
인건비	시, 자치구
경상적경비	-

주: 5% 유의수준에서 귀무가설($\beta_1 = \beta_2$)이 채택된 결과임

먼저 보통교부세와 분권교부세의 등가성은 보건 및 생활환경, 사회복지에서 발견할 수 있었으며 세세항 기준으로는 인건비를 비롯한 경상예산에서 확인되었다¹⁵⁾. 광역자치단체는 등가성을 확인할 수 없었는데, 이는 분권교부세 상당부분이 광역자치단체를 거쳐 기초단체에 이전되는 전달체계상의 결과로 풀이된다. 시는 인건비, 군은 보건·생활환경과 사회복지, 자치구는 교육·문화와 인건비에서 등가성이 확인되었다.

보통교부세 및 분권교부세와 다르게 일반국고보조와 균특보조의 등가성 검증 결과는 비교적 뚜렷한 특징을 보여주었다. 다음 <표 4-17>에 요약한바와 같이 일반국고보조와 균특보조는 경제개발분야의 보조사업에서 등가성이 기각되는 결과를 가져왔다. 다시 말해서 경제개발분야 보조사업에서 일반국고보조와 균특보조는 차별성을 갖고 세출에 영향을 준다는 것으로 해석할 수 있으며 이들

15) 상세한 분석결과는 <부록 4>에 보고하였다.

각각이 고유의 정책목적을 갖고 상호보완적인 역할분담이 이루어진다는 의미이기도 하다.

〈표 4-17〉 등가성 분석결과(일반국고보조와 균특보조금)

경제개발	시도, 시, 군, 자치구(광역시)
지역경제개발	자치구(광역시)
국토자원보존	-
교통관리	-
보조사업	시도, 시, 군, 자치구(광역시)

주: 5% 유의수준에서 귀무가설($\beta_1 = \beta_2$)이 기각된 결과임

라. 정책함의

지금까지 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 보통교부세와 분권교부세(경상경비분)는 주로 사회개발분야의 교육·문화사업(자치구), 보건·생활환경사업(군), 사회복지사업(군)에서 등가관계에 있으며 주로 인건비에서 존재함을 확인하였다. 둘째, 일반국고보조금과 균특보조금은 경제개발분야 보조사업에서 상호보완적 관계에 있음을 확인하였다.

최근의 논쟁과 관련하여 본 연구에서 얻은 분석결과가 함축하는 의미는 다음으로 정리할 수 있다. 첫째, 사회복지사업의 경상예산에서 분권교부세(경상경비분)와 보통교부세가 등가성을 보인다는 것은 분권교부세의 도입배경과 취지, 정책성과에 대한 비판적인 시각이 지지받을 수 있음을 시사한다. 즉, 보통교부세와 경상경비분 분권교부세는 사회복지사업과 인건비에 정의 효과를 갖고 있으며 상호보완적인 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 이것은 이들 이전재원이 최소한 사회복지사업에서 정책목적과 지원대상이 중첩됨을 시사하기 때문에 제도상의 통합을 긍정적으로 검토할 수 있다.

둘째, 본 보고서에서도 이미 지적하였지만 균특회계는 운영상의 문제점을 노정하고 있다. 산정방식의 객관성은 물론이거니와 중앙정부의 자의적인 정책판

단에 의한 사업결정방식, 대상사업의 성과평가 및 정책환류체계의 합리성 등에 대한 비판이 불가피한 실정이다. 이런 이유로 균특회계에 대한 대대적인 제도개선이나 심지어는 폐지론까지 제기되고 있는바, 본 연구에 의하면 경제개발분야에서 일반국고보조금과 상호보완적인 관계에 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 최소한 경제개발과 관련된 균특사업들은 일반국고보조금과의 통·폐합이 적절하다고 볼 수 없으며 유사사업을 대상으로 한 제한적인 통합이나 포괄보조 확대등 운용체계의 개선이 검토가능한 대안으로 지목할 수 있다.

제4절 구조개편 후의 정책효과

우리나라의 경우 지방재정에서 지방재정조정제도는 부족한 지방재원의 확충, 재정불균형 시정, 국가정책의 실현 수단으로 매우 중요한 역할을 하고 있다. 참여정부 이후 재정분권화 추구속에서 세원재배분의 요구가 있었음에도 불구하고 지방재정조정제도를 통한 지방재정 확충을 거듭하여 왔다. 특히, 2005년도 지방재정조정제도의 구조개편시에 지방교부세율의 상향조정, 국고보조금제도의 개선으로 분권교부세제도의 신설, 국가균형발전특별회계제도의 신설, 지방세계의 개편과 동시에 부동산교부세제도의 도입 등 지방재정조정제도의 수단들을 통하여 지방재원의 확충, 재정불균형의 시정, 지역균형발전 등의 정책목적을 달성하려고 하였다. 그러나 이러한 제도의 신설과 도입 등이 추가적인 자원확보가 제약된 상태에서 전체적인 구조가 형성되다보니 불가피하게 구조적인 문제뿐만 아니라 예상하지 못했던 문제점들도 동시에 나타나고 있다(최병호, 2007:28). 여기서는 지방재정조정제도의 구조개편 후에 나타나는 긍정적 내지는 부정적인 영향, 그리고 개별 제도의 정책효과를 앞절의 분석결과를 통하여 정리하고자 한다.

1. 지방재정에의 영향

2005년도 지방재정조정제도의 구조개편으로 지방재정운영에는 긍정적인 영향과 부정적인 영향의 나타나고 있다. 긍정적인 영향은 주로 재원확충과 재정자율성 증대의 측면에서 나타난다. 반면, 부정적인 영향은 제도운영 측면에서 나타나며, 각 제도의 정책목적을 충분히 발휘하지 못하는 점에서 지적되고 있다.

먼저 지방재정조정제도의 구조개편에 따른 긍정적인 효과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방의 자주재원 증대 및 재정 자율성의 확대를 들 수 있다. 지방교부세율의 확대(2005년도부터 분권교부세율을 제외하고 15%에서 18.3%로 법정교부율 인상), 국고보조금제도를 개편하여 분권교부세제도 및 국가균형발전특별회계를 신설하여 부분적으로 포괄보조금 형식을 운영의 운영 등은 재원확충과 동시에 재정자율성을 증대시켰다.

둘째, 국가의 지방에 대한 재원이전에 있어서 일반재원의 비중을 높였다. 2004년도 기준으로 지방교부세의 비중은 45%이었으나 2005년도 54%, 2006년도 51%, 2007년도 56%로 증가하였다. 지방재정조정제도를 통하여 지방자치단체에 이전되는 이전재원의 구성에서 일반재원의 비중이 이전보다 증가하여 지방자치단체의 재정자율성이 증가하였다. 비록 지방재정의 확충이 조세제도보다 지방재정조정제도를 통하여 이루어지고는 있지만 지방교부세제도를 통한 이전재정이 국고보조금을 통한 이전재정보다 많은 것은 그만큼 지방의 재정자율성이 증가하여 지방의 선호사업을 자율적으로 결정하여 추진할 수 있게 되었다. 이전재원을 재원의 특성별로 재분류하여 일반재원과 특정재원의 비중을 보면 아직 특정재원의 비중이 높지만 특정재원의 일반재원화의 가능성이 높은 점도 있다.

셋째, 지방재정조정제도 내의 각종 수단들을 통하여 수평적 재정형평성 및 균형발전을 도모하고 있다. 각 제도의 설계내용, 운영결과에 따른 자원배분의 과정에서 이러한 목적을 달성하려는 의지를 나타내고 있다. 본 연구의 분석결과에 의하면 재정력과의 상관관계 분석에서 보통교부세가, 집중지수와 불균등지

수 분석에서는 지방교부세 뿐만 아니라 국고보조금에서도 완화시키고 있었다. 다만, 여러 제도들이 재정불균등 완화지수를 사용하기 때문에 전체적으로 재정형평성의 달성을 불확실하게 하거나 왜곡하는 현상도 나타나고 있었다. 이는 다른 연구의 평가(최병호, 2007 ; 유경문, 2007)에서도 주장하는 면도 있다.

넷째, 지방의 특성 개발 및 지방선호의 사업을 추진할 수 있게 되었다. 기존 국고보조금제도를 개편하여 분권교부세 및 국가균형발전특별회계를 신설하고 이러한 제도의 운영이 부분적으로 포괄보조금제도 형식으로 운영되며 지역의 특성을 개발하도록 운영되고 있다. 분권교부세의 경상수요나 국가균형발전특별회계의 자율편성사업은 지방의 특성에 맞게 신축적으로 운영될 수 있도록 된 점에서 그러하다.

다섯째, 지방재정조정제도의 각 수단들은 제각기 정책목적에 부합되도록 운영되고 있다. 지방재정조정제도의 구조개편 이후 참여정부의 다양한 정책 목적을 실현하고자 그에 맞는 다양한 수단들을 동원하고 있다. 각 수단들은 재원보장, 재정격차완화, 지역균형개발, 특정사업의 장려 등을 목적을 수행하고 있다.

반면, 지방재정조정제도의 개편이 이상과 같은 긍정적인 효과를 가져다주는 면이 있지만 각 제도간의 연계 부족(유경문, 2007), 형평성의 강조로 인한 왜곡 현상 발생, 제도의 복잡성과 기능의 부족(최병호(2007) 등이 지적되고 있다. 각 제도별로 세분화된 수단으로 운용됨과 동시에 상호 유사한 기능을 담당하게 함으로써 각 제도의 정체성이 부족하고 제도간의 상호 연계성이 부족하다. 그리고 제도를 분리하여 각각 형평화기능을 부분적으로 담당케 함으로써 전체적으로 재정형평화가 제고될 수도 있으나, 제도가 필요 이상으로 복잡하게 구조화되어 있어 지방교부세의 형평화기능에 오히려 왜곡이 발생할 우려도 있다. 이러한 연구는 분권교부세제도의 연구(서정섭·조기현, 2006), 부동산교부세제도의 연구(최병호, 2007) 등에서 지적하고 있으며 본 연구의 분석결과에서도 나타나고 있다.

또한 그동안 국가균형발전특별회계제도, 분권교부세제도, 부동산교부세제도 등의 개별연구에서나 지방재정조정제도 구조개편에 따른 지방자치단체의 사례

연구(경기도, 2007) 등에서도 현재의 지방재정조정제도의 운영에 대한 문제점이 지적되고 있다. 한편 최근에는 지방의 사회복지 수요의 증가에 따르는 재원확보의 방법으로 지방재정조정제도 내에 각 이전재원별로 일부 반영하였으나 재원 확보면에서 국가의 사회복지 정책의 실현수단으로 한계를 가지고 있는 것으로 지적되고 있다. 이에 사회복지 관련 별도의 교부금 내지는 보조금의 신설을 제안(서정섭·조기현, 2006 ; 경기도, 2007 ; 이재원, 2007)하는 경우도 있다

2. 제도별 정책효과

제2장 Bahl and Linn의 지방재정조정제도 정책효과 분석모형을 적용하여 현재 우리나라 지방재정조정제도 내에서 운영되고 있는 수단들의 정책효과를 정리하고자 한다.

Bahl and Linn의 분류방법과 기준을 준용하면 보통교부세, 분권교부세 경상경비분, 부동산교부세, 조정교부금은 B유형에 포함된다. B유형에 속하는 이전재원은 지역간 재정격차를 완화하는데 유리하거나 비교우위에 있으며 자치단체 입장에서도 세입의 적합성, 예산운용의 효율성과 자율성에서 장점이 기대된다. 그러나 중앙정부가 지방재정을 통제·관리하여 특정세출을 장려하는데 불리할 수 있다. 재정보전금은 B유형에서 출발하지만 징세비 보전, 재정여건 불리단체에 대한 배려 등이 배분기준에 포함되어 있어 A유형¹⁶⁾과 B유형 성격이 혼합되어 있다. 따라서 징세비 보전분과 재정여건 불리분의 상대적 크기에 따라 수평적 형평화효과는 좌우된다.

내국세의 일정비율에 연동하지만 특정사업에 용도를 제한하는 분권교부세 비

16) 재정조정규모를 결정하는 방식 중 국세 또는 특정세목 세수입의 일정율을 징세지 원칙에 따라 배분하는 방식은 일반적으로 공동세(shared tax)라고 하는데, 우리나라 경우 탄력세율 적용대상 세목을 제외한 모든 지방세목이 지방자치단체에 대한 배분율이 100%인 공동세의 한 형태라고 볼 수 있다. 공동세제도(A)는 지방재정세출의 자율성 제고, 지방재정의 계획적 운영, 지방재정의 확충 등 지방자치단체의 목표와 공동목표인 행정비용의 절감 측면에서는 우수하나 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제, 지역간 재정력 균등화 등 중앙정부의 목표에는 열등한 방법으로 간주하고 있다.

경상경비분과 특별교부세, 조정교부금의 특별교부금은 C유형에 속한다. 이 유형의 이전재원은 해당 사업의 세출을 자극하는데 유리하나 지역간 형평성을 제고하거나 자율적인 예산집행에 대해서는 불리할 수 있다.

국고보조금은 사업의 국가적 필요성과 타당성 등을 기준으로 국회에서 결정하고 해당 사업에 한정하여 용도를 지정하기 때문에 원칙적으로 G유형에 해당한다. 다만, 균특보조금은 계정과 사업에 따라 공식에 입각하거나(자율편성사업) 일반국고보조금과 같이 용도가 제한되는 지역개발계정사업, 지역혁신계정사업이 혼재되어 있어 F유형과 G유형에 해당된다. 이 유형의 이전재원은 지방재정의 입장에서 볼 때 자율성, 통제력 등에서 적합한 세입원이라고 볼 수 없다. 그러나 중앙정부 입장에서는 지역간 형평성을 제고하거나(F유형), 특정세출을 장려할 때(G유형) 정책효과가 기대되는 이전재원이라고 볼 수 있다.

〈표 4-18〉 우리나라 이전재원의 분류(Bahl and Linn 모형 적용)

목적 \ 보조금 유형	A	B	C	D	F	G	H	K
중앙정부								
- 지방재정 통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+
- 특정 기능 세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+
- 지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?
- 징세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
자치단체								
- 지방재정 통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-
- 예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-
- 세입의 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+
공통								
- 행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-

- 재정보전금
- 분권교부세(비경상)
- 특별교부세
- 국고보조금(일반)
- 보통교부세
- 분권교부세(경상)
- 국가균형발전특별회계
- 부동산교부세
- 조정교부금

주 : +는 효과적임, -는 효과적이지 않음, ?는 불확실함

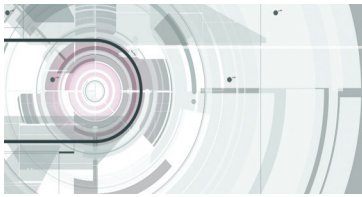
지금까지 논의를 정리하면, 현행 지방재정조정제도는 지나치게 지역간 형평성 위주로 운용하며 자치단체 재정운용의 자율성과 책임성의 불균형이 일부 발견되고 있다. 유형 B와 F는 내부에 수평적 형평화요소를 내장할 수 있고, 실제 그렇게 운용했을 때 기대되는 정책효과가 긍정적이다. 그러나 실증분석에서 확인하였지만 본래 수평적 형평성과 연관성이 낮은 일반국고보조금의 정책효과가 크게 발견된다든지, 지역간 재정격차 완화를 일차적인 정책목적으로 설정하고 운용하는 균특보조금의 Gini계수 한계효과가 부정적인 것은 보편적인 현상과 부합된다고 볼 수 없다. 따라서, 현행 지방재정조정제도는 개별 이전재원의 정체

성과 정책목적을 다시 규정하고 운용체계 역시 이와 연계하여 개선하는 것이 바람직하다.

구조개편 된 지방재정조정제도의 운영결과에 대하여 제3장의 실태분석, 제4장에서 분석한 이전재원의 유형과 정책효과분석에서 도출된 정책함의를 종합적으로 감안하여 정리하면 <표 4-19>와 같이 요약할 수 있다.

<표 4-19> 이전재원별 특성과 정책효과

유형	이전재원	정책효과	
		장점	단점
B	<ul style="list-style-type: none"> • 보통교부세 • 분권교부세(경상분) • 부동산교부세 • 조정교부금 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정운영 자율성 • 수평적 형평성 • 지방세입 적합성 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • flypaper효과 • 특정사업 장려
C	<ul style="list-style-type: none"> • 분권교부세(비경상) • 특별교부세 • 특별교부금 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세입 적합성 • 특정사업 장려 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • 수평적 형평성
F	<ul style="list-style-type: none"> • 균특보조(개발계정) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • 수평적 형평성 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정운영 자율성 • 지방세입 적합성
G	<ul style="list-style-type: none"> • 균특보조(개발계정 및 혁 신계정사업) • 일반국고보조 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • 특정사업 장려 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정운영 자율성 • 지방세입 적합성



제 5 장 지방재정조정제도의 개편방안

제1절 기본방향

선진국의 분권화는 이른바 재정연방주의(fiscal federalism)에 입각하여 자원배분의 효율성, 거시경제의 안정성, 지속적인 경제성장의 수단으로 활용하였다. 이러한 사고는 Oates(1972)와 Pauly(1973)에 의해 완성된 분권화정리(decentralization theorem)에 의해 뒷받침되어 왔으며 오늘날에도 지배적인 논리로 자리잡고 있다. 그러나 재정분권화와 경제성장, 소득분배, 경제안정화 사이에는 유의미한 상관성이 없다는 연구결과도 보고되고 있다. 다양한 원인들이 지목되고 있지만 주로 분권화가 정치적 동기에서 출발함으로써 세입기능과 세출기능의 부조화가 초래되었으며 재정통제가 결여된 상태에서 이전재원에 대한 높은 의존도가 분권정책의 실패로 나타났다는 점을 강조하고 있다(Prud'homme:1994, Tanzi:1996).

물론, 분권화의 부정적 결과에 대한 체계적인 증거는 만족스런 수준은 아니며 보다 폭넓은 연구를 필요로 한다. 그럼에도 불구하고 최근의 연구 성과들은 분권화가 맹목적인 선이 아니라 주어진 조건에서 합리적인 제도설계와 운용의 중요성을 부각시켰다는데 의미가 있다(조기현 2003). 본 연구의 주제인 지방재정조정제도 개편방안 역시 이러한 시각에서 산정방식의 개선방안과 같은 미시적인 접근 보다는 거시적으로 재설계하는 작업이 선행될 필요가 있다.

산정방식의 개선과 같은 미시적인 접근은 전체적인 틀이 변경되거나 재편될 경우에는 그 의미가 반감될 소지가 있다. 미시적인 정책대응은 개별 이전재원의 정책목적과 지향점을 합리적으로 재설정할 이후에도 늦지 않기 때문이다. 따라

서, 본 보고서는 먼저 지방재정조정제도의 틀을 재검토한 후 개별 이전재원의 운용방식과 관련한 정책방향을 제시하기로 한다. 또한 이전재원별 정책방향도 구체적으로 전개하기 보다는 개편방안과 관련되어 제기될 가능성이 높은 쟁점 사항 위주로 제시하고자 한다.

두 번째, 지방재정조정제도 개편의 기본방향은 자치단체의 재정책임성과 자율성, 재정자원 배분의 효율성이 조화될 수 있도록 한다. 제4장의 실태분석에서 확인한바와 같이 지방재정조정제도를 구성하는 주요 이전재원들은 정책목적과 성과가 충돌하거나 중복됨으로써 분권정신을 저해할 뿐만 아니라 재정자원의 비효율성을 초래하고 있다. 일반정액보조금의 경상경비 팽창효과, 국고보조금의 일부 투자사업 중복, 중앙정부의 자의적인 정책판단에 의한 자금배분 등의 역기능도 확인할 수 있었다. 제도운영상의 이러한 문제점은 현재의 틀을 뛰어 넘을 때 체계적인 대응이 가능해진다.

셋째, 개별 이전재원이 갖는 고유의 정체성을 재설정하도록 한다. 일반보조금과 특정보조금, 정책보조금과 정유보조금은 나름대로의 특성과 정책기능을 갖는다. 그러나 현행 지방재정조정제도는 하나의 이전재원이 복수의 정책목적을 추구하거나 반대로 하나의 정책목적에 복수의 이전재원이 지향하고 있다. 사업에 따라 용도제한·정유보조금 성격이 있는가 하면 지역간 재정격차 완화기능이 혼재되어 있는 균특보조금이 대표적인 사례이다. 본 연구에서는 정책목적과 정책수단의 일대일 대응원칙하에 이전재원의 신설, 축소, 통합에 의한 정체성 확립을 주요 과제로 설정한다.

넷째, 세출기능과 세입기능의 균형을 추구한다. 세출기능에 비하여 세입기능이 왜소하거나 반대로 비대해지면 지방공공재의 적정공급은 저해된다. 세출기능과 세입기능의 부조화는 고유사무는 물론 위임사무에 이르기까지 전반에 걸쳐 발생하며 계층구조의 고유기능, 관할구역이나 사업영역을 넘어선 외부효과에 대해서는 상위정부의 적절한 개입이 불가피하다. 예컨대 사회복지사업과 같이 외부효과가 강하게 발휘되는 사업, 기초단체간 갈등이나 광역행정의 원활한 조정기능은 적정수준의 이전재원이 전제되어야 한다. 반대로 균형발전이나 재

정격차 완화와 같은 이유로 과도한 재원이전이 이루어지면 flypaper효과를 유발할 수 있다. 이런 측면에서 광역단체와 기초단체, 외부효과가 높은 사업과 낮은 사업간 이전재원의 합리적 재배분은 재검토될 필요가 있다.

제2절 지방재정조정제도 개편방안

1. 구조개편방안의 기본 틀

제2장의 Bahl & Linn이 제시한 유형 B와 F는 내부에 수평적 형평화요소를 내장할 수 있고, 실제 그렇게 운용했을 때 기대되는 정책효과가 긍정적이다. 그러나 실증분석에서 확인하였지만 본래 수평적 형평성과 연관성이 낮은 일반국고 보조금의 정책효과가 크게 발견된다든지, 지역간 재정격차 완화를 일차적인 정책목적으로 설정하고 운용하는 균특보조금의 Gini계수 한계효과가 부정적인 것은 보편적인 현상과 부합된다고 볼 수 없다. 따라서, 지방재정조정제도 개편방안은 개별 이전재원의 정체성과 정책목적의 다시 규정하고 운용체계 역시 이와 연계하여 개선하는 방안이 바람직하다.

본 보고서에서 제시하는 지방재정조정제도 개편방안을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 보통교부세와 조정교부금의 정책목적의 재원보장기능에 둔다. 현재와 같이 수평적 형평성을 우선순위에 둘 경우 산정방식의 복잡성은 피할 수 없게 된다. 그동안 학계를 중심으로 지속적으로 제기된 문제들, 예컨대 기준재정수요 산정방식이 복잡하며 보정계수의 정책효과가 불확실하고, 측정항목과 측정단위의 상관성이 낮다는 비판들의 대부분은 수평적 형평성을 우선적으로 추구하는 데서 비롯되기 때문이다. 반면에 재원보장기능을 최상위 정책목적으로 설정하면 보정계수 폐지와 보정수요의 대폭적인 축소가 가능해져 보통교부세의 산정방식은 한결 단순화시킬 수 있다. 부수적으로 산정방식의 단순화는 자치단체 예산편성의 계획성을 제고함으로써 교부액의 대폭적인 축소로 인한 재정운영의

애로등을 경감시킬 수 있다.

둘째, 균특보조금의 정체성과 정책목적의 재정립할 필요가 있다. 균특보조금은 자치단체 참여확대에 의한 거버넌스 촉진, 부처별로 다기화된 보조사업의 통합·연계관리 및 재정자원의 효율적 배분, 지역간 재정격차 완화를 목적으로 도입하였으나 실행과정에서 다수의 문제점이 지적된바 있다. 도입 취지와 달리 대상사업의 일관성 결여와 일반국고보조와의 차별성 미흡, 대상사업의 내용부실, 부처간 중복투자와 분산투자, 재원부족, 예산절차의 복잡성 등으로 재정자원의 비효율적 배분을 초래하고 사업성과 역시 부진하다는 평가를 받고 있다(행정자치부 2007). 균특보조금의 재정격차 완화기능 역시 본 연구의 실증분석에 의하면 재원부족에 따른 한계를 지적받았다. 이러한 문제들은 균특보조가 균형발전과 국고보조사업의 합리성을 동시에 추구함으로써 이전재원의 F유형과 G유형 방식을 혼용하기 때문이다. 따라서, 균특보조금의 정책목적 등 수평적 재정형평성을 배제하고 재정자원의 생산성 제고 및 성과주의로 단순화시킬 필요가 있다.

셋째, 균특보조금의 이원화와 관련하여 수평적 재정형평성을 지향하는 이전재원의 설치방안을 검토할 수 있다. 이전재원의 형태는 일반정액보조금과 특정보조금 모두가 고려대상이다. 일반정액보조금 형태로 설치하면 보통교부세의 재원보장기능과 상호보완적 관계설정이 가능한 반면에 불요불급한 세출확대 부작용이 예견된다. 특정보조금 형태는 지방재정의 자율성이 약화될 수 있으나 균특회계의 연속성 유지, 사업평가에 의한 사후관리의 용이성 등의 장점이 있다.

넷째, 수평적 재정형평화를 목적으로 하는 이전재원의 신설은 재정자원의 비효율적 집행이 우려된다. Swan and Garvey(1991)가 비판한바와 같이 수평적 형평화보조금은 자치단체의 전략적인 행태를 유발함으로써 지방공공재의 최적공급 저해, 이전재원의 종속성(transfer dependency) 심화, 지역개발 정책의지 약화 등으로 지역간 소득격차가 수렴되는 속도를 지연시킬 수 있다. 물론 보통교부세 산정시 인센티브제도를 적용하고 있으나 일부 인센티브항목은 이러한 역기능을 제어하는데 실효성이 낮다는 비판이 제기된바 있다(이상용 2003). 운용방식에서도 기준재정수요와 기준재정수입 산정시 제한적으로 반영하거나 지방재정분석

등 관련 평가제도와 연계기능이 결여됨으로써 자치단체 재정운영에 제한적인 영향을 미치는데 그치고 있다. 따라서, flypaper효과로 대표되는 일반정액보조금의 한계를 보완하기 위해서는 지방재정분석제도등 관련 평가제도와 연계성을 제고하는 한편 충분한 재원하에 독립적으로 운용함으로써 영향력을 확대하도록 하였다.

마지막으로 사회복지수요 급증에 대한 적극적인 대처가 요구된다. 주요 사회복지사업이 지방에 이양됨에 따라 분권교부세를 설치하여 소요경비를 보전하고 있으나 교부재원 부족으로 인한 복지서비스의 애로를 경험하고 있다. 중앙정부 차원에서도 저출산·노령화에 대비한 지방재정의 협력이 긴요한 실정이나 일반정액보조금의 본질적인 한계, 즉 특정사업에 대한 투자촉진효과는 한계를 갖기 마련이다. 무엇보다 중요한 점은 지방이양 대상으로서 사회복지사업이 부적절하다는 의견이 지배적이며 사회복지 투자를 전담하는 별도의 이전재원 설치를 요구하고 있다(서정섭·조기현 2006).

2. 지방재정조정제도의 구조개편 방안

전술한 구조개편의 기본틀을 토대로 본 연구에서 제시하는 개편방안의 특징은 성과교부세와 지역균형교부금, 그리고 사회복지보조금의 설치, 균특보조금과 일반국고보조금의 통합으로 압축할 수 있다. 성과교부세와 지역균형교부금의 설치는 결국 보통교부세의 정책목적과 운용방식에 대한 개편이며 균특보조금과 일반국고보조금의 통합은 국고보조금의 재조정이라고 볼 수 있다. 복지보조금의 설치에 국고보조 지방이양사업의 부분적인 교정이라는데 의의를 갖는다.

보통교부세의 정책목적과 운용방식을 개편하는 배경은 모든 이전재원이 수평적 재정형평화를 추구해야 하는 근거가 미흡하며 정책목적과 정책수단이 일대일 대응관계에 있을때 정책실효성이 개선된다는 문제의식에서 출발하고 있다. 보통교부세가 받는 비판의 상당수는 하나의 정책수단으로 복수의 정책목적을 지향하는데서 연유하기 때문에 재원보장기능에 한정하고 수평적 재정조정기능

은 (가칭)지역균형교부금으로 대처하자는 것이 개편안의 골자이다.

(가칭)지역균형교부금은 재정격차 완화기능을 전담하는 이전재원으로서 정책적 의의를 갖는다. 따라서 (가칭)지역균형교부금은 유사기능을 수행하는 보통교부세의 지역균형수요, 부동산교부세의 재정여건분을 통합하여 설치하는 방안을 제안하였다. (가칭)지역균형교부금은 보통교부세와 동일한 일반정액보조금이며 용도제한 없이 자치단체의 자율성이 보장되는 이전재원이다. 다만, 정책실효성을 담보하기 위해서는 불교부단체를 운용하여야 하며 교부단체라 해도 일정 기준에 의해 차등교부가 이루어져야 한다.

성과교부세는 일반정액보조금의 효율성을 지향하며 보통교부세의 인센티브분과 특별교부세의 일부를 흡수하여 설치한다. 그동안 자치단체를 대상으로 한 각종 성과평가 재원은 특별교부세 재해복구비의 잔여분으로 조달하였으나 재해 규모에 따라 안정성이 미흡하고 재원규모 자체도 부족하여 실효성이 제한되어 왔다¹⁷⁾. 보통교부세 인센티브분에 추가하여 특별교부세 일부를 흡수하면 이러한 제약요인이 완화될 뿐만 아니라 특별교부세의 투명성도 개선될 수 있다.

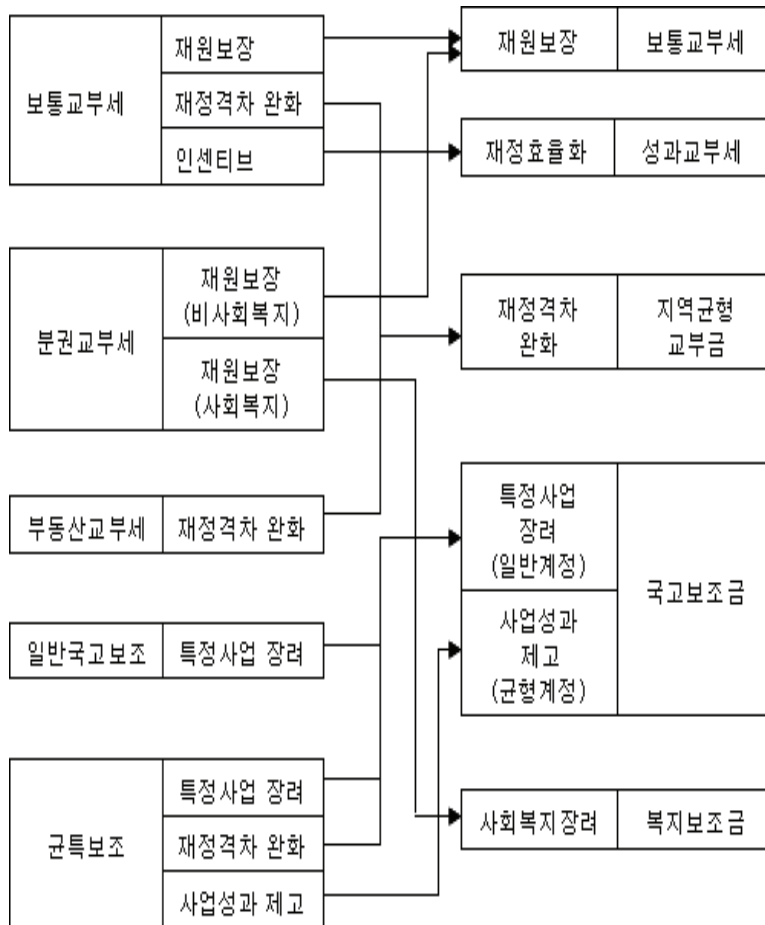
균특보조금은 보통교부세와 마찬가지로 하나의 정책수단으로 복수의 정책목적 추구함에 따라 논란의 대상이 되어 왔다. 이 문제도 정책수단과 정책목적의 일대일 대응논리에 입각하여 수평적 재정형평화기능을 (가칭)지역균형교부금에 이관하고 특정보조금 본연의 정책목적에 충실하도록 재편하는 것이 바람직하다. 다만, 운용방식은 특정보조금의 장점과 균특보조금 도입배경이 안배되도록 일반국고보조계정과 균특계정으로 분리하며 동시에 유사사업의 통합 및 포괄보조금화, 사업선정 및 성과에 대한 평가체계의 개선 등의 후속조치를 취하도록 한다.

사회복지보조금은 2010년 분권교부세와 보통교부세의 통합을 염두해 두고 설치하는 방안을 제시하였다. 국가적 현안으로 대두한 사회복지기능은 국가사무

17) 특별교부세를 재원으로 한 우수단체 재정지원은 2005년 기준으로 지방행정혁신평가(674억원), 국정시책합동평가(375억원), 재정분석평가(99억원) 등 1,678억원으로 특별교부세의 24%에 달하였다.

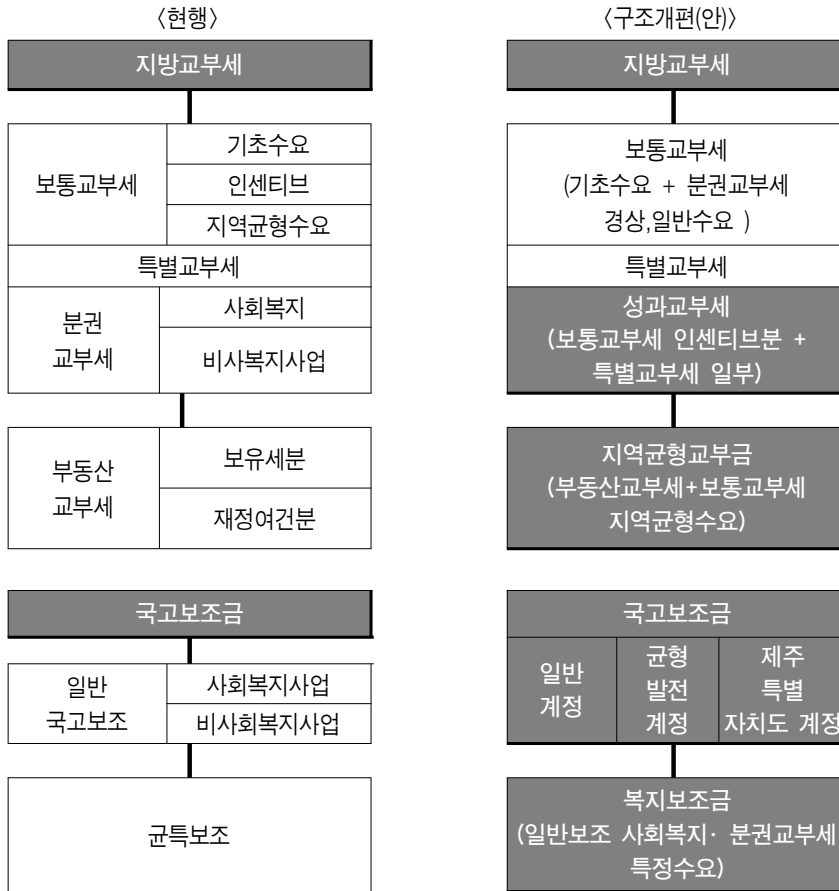
로 재규정하고, 물적 기반으로서 사회복지보조금을 설치하도록 한다. 동 보조금의 편입대상은 일반국고보조금 중 보건복지부 관할의 보조금과 분권교부세의 특정수요분이 해당된다. 분권교부세 나머지는 2010년 통합시점에 보통교부세에 편입한다¹⁸⁾.

〈그림 5-1〉 지방재정조정제도 개편(안) : 정책목적별



18) 비사회복지사업 중 국가사무 성격이 높은 이양사무는 국고보조사업으로 환원할 수 있다.

〈그림 5-2〉 지방재정조정제도 개편(안) : 현제도 재설계



마지막으로 이전재원의 관리주체 역시 다소간의 변화가 예견된다. 지방교부세의 구성체계에 속하는 성과교부세와 (가칭)지역균형교부금은 행정자치부가 관할하며 국고보조금과 복지보조금은 보조사업을 주관하는 중앙부처가 관리하게 된다. 행정자치부는 2007년 균형발전특별회계 총괄조정기능을 수행하고 있으며 보통교부세와 자원보장기능과 긴밀한 정책협회가 중요하다는 점에서 (가칭)지역균형교부금의 주무부처로 설정하였다. 다만, (가칭)지역균형교부금과 국고보조내 균특계정은 국가균형발전위원회가 존속한다면 일정수준의 정책연계가

필요할 것이다. 예컨대 낙후수준을 측정하거나 산정방식의 적절성, 국고보조사업의 성과평가 등은 국가균형발전위원회와 정책협의를 바람직하다.

한편, 개편안에서 상대적으로 변화 폭이 큰 이전재원은 지방교부세이다. 국고보조금은 관련 이전재원과 사업들은 통합하는 수준이지만¹⁹⁾ 지방교부세는 보통교부세의 정체성을 재정립하고 (가칭)지역균형교부금과 성과교부세의 설치로 비교적 큰 변화를 겪게 된다. 2006년 교부액 기준으로 개편 전·후를 비교하면 지방교부세 총액은 복지보조금의 신설에 따른 영향으로 21조 2,730억원에서 20조 4,712억원으로 축소된다. 보통교부세는 18조 6,915억원에서 16조 3,900억원으로 축소한 결과가 다음의 <표 4-4>에 제시되어 있다. 보통교부세는 2조 3,014억원이 감축된 16조 3,900억원이며 특별교부세 역시 성과교부세에 20%가 이전될 경우 1,487억원이 축소된다. 반면에 보통교부세 인센티브분(5,206억원)과 특별교부세 20%(1,487억원)를 재원으로 한 성과교부세가 설치되며 보통교부세의 지역균형수요분(1조 9,855억원), 부동산교부세 잔여재원분(8,316억원)을 흡수한 2조 8,171억원 규모의 (가칭)지역균형교부금이 설치됨으로써 총액(분권교부세 사회복지분을 제외)은 동일해 진다.

<표 5-1> 지방교부세 구조개편 전·후 비교

개편전		개편후		비 고
보통교부세	186,915	보통교부세	163,901	
인센티브	5,206			
균형수요	19,855			
특별교부세	7,434	특별교부세	5,947	20% 축소
분권교부세		성과교부세	6,693	인센티브+특별교부세 (20%)
사회복지	8,018			
비사회복지	2,047			
부동산 교부세	8,316	지역균형 교부금	28,171	균형수요+부동산교부세
합계(억원)	212,730	합계(억원)	204,712	

자료 : 행정자치부 「지방교부세 산정해설」 및 「보통교부세 산정내역」

19) 국고보조금 통합시 균특보조의 재원도 연계되도록 한다. 예컨대 새로운 국고보조금은 종전의 일반국고보조금 재원에 균특보조금의 재원(주세, 농특세전입금)을 추가해야 할 것이다.

제3절 운영체계 개선방안

3절에서는 지방재정조정제도 구조개편방안에서 제시한 이전재원의 운용체계를 기술하기로 한다. 구체적인 산정방식을 주장하기 보다는 개편방안의 실효성을 확보하기 위한 방향성에서 핵심사항을 기술하기로 한다.

1. 일반보조금 중심으로 전환

국가의 지방자치단체에 대한 재정이전은 특정보조금보다는 일반보조금 중심으로 이루어지는 것이 세계적인 경향이다. 지방자치 실시 이후 지방교부세 대 국고보조금(지방양여금 포함)의 비중을 살펴보면 국고보조금의 비중이 증대되고 중시되어 왔다. 이러한 문제점이 2005년도 지방재정조정제도 구조개편과 더불어 지방교부세의 비중을 높였다. 지방교부세 대 국고보조금이라는 형식적인 분류에 의하면 일반재원의 비중이 높게 나타나지만 재원의 용도를 재분류한 실질적 분류에 의하면 아직 특정재원의 비중이 높게 나타나고 있다. 이는 지방교부세제도 내의 분권교부세가 아직은 용도에 제한이 있는 특정재원이기 때문이다. 분권교부세를 현재의 용도제한 및 지방비매칭이 없이 향후에 보통교부세로 통합하여 일반재원화 할 경우 현재의 기준대로 한다면 일반보조금의 비중이 이전 재원 중 55% 정도로 증대된다.

이전재원이 정부정책의 효율성을 강조한다면 특정보조금으로 결정될 수 있지만, 지방이양사업이 지방의 책임으로 정착되어 지방의 특성을 반영한 지방의 결정을 중시한다면 분권교부세는 보통교부세로 통합하여 일반보조금으로 지원하는 것이 타당하다. 다만, 현행 분권교부세 사업중에서 국가의 정책이 중요하거나 지방의 부담이 큰 사업은 국고보조금제도로 환원하여 특정보조금으로 하는 것도 필요하다. 이는 국고보조금제도 개편시 충분한 고려없이 지방이양을 추진한 결과 구조적인 문제점이 나타나고 있기 때문이다.

또한 분권교부세외에도 현재의 국가균형발전특별회계나 일반국고보조금도 부분적으로 일반보조금으로 전환하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 외국의 사례를 살펴 볼 때, 이전재원 중 일본은 60%, 영국은 66%, 노르웨이는 90%, 독일은 59%(지방정부)를 일반보조금으로 교부하고 있으며, 일반교부금에는 사회복지 관련 부분도 있다. 우리나라의 경우도 향후 일반재원의 비중을 60%정도까지 증대할 필요가 있다.

일반보조금은 지방교부세로, 특정보조금은 국고보조금으로 운영하도록 한다. 따라서 이전재원 중 지방교부세의 비중을 60%정도로 배정할 필요가 있다.

〈표 5-2〉 외국사례 : 일반보조금의 비교

	세입대비 보조금비중	일반보조금 유형	일반보조금 산정기준	수직적 조정	수평적 조정	과세노력 반영	거시지표 반영	주무 기관
단일 국가	일본 35% 일반보조금 21% 특정보조금 14%	세입세출 차액보전방식 (수요고려형)	주민수, 도로연장, 하천연장, 경찰, 항만, 교육 등	○	×	×	×	총무성
	영국 59% 일반보조금 39% 특정보조금 20%	세입세출 차액보전방식 (수요고려형) (인구인분형)	교육, 사회복지, 경찰, 소방, 도로유지, 환경, 치안, 문화, 자본재원 7개 항목	○	×	×	×	부수상실
	프랑스 일반보조금 30%	수요고려형 (인구인분형)	주민수, 면적, 도로면 적, 0-16세 자녀수, 재정력, 과세노력	○	×	○	실질 GDP 성장율	지방재정 위원회
	덴마크 일반보조금 10%	세입세출 차액보전방식 (세입세출 별도·교부)	주민수, 실업자수, 임대주택수, 편부모 아동수 노령인구	×	평형 교부금 운영	×	×	내무 보건부
	노르 웨이 일반보조금 42% 특정보조금 5%	세입세출 차액보전방식 (세입세출 별도·교부)	연령별 인구 실업자수, 주택수, 노령인구	×	평형 교부금 운영	×	×	지방정부 지역개발 부
	스웨덴 일반보조금 6% 특정보조금 13%	세입세출 차액보전방식 (세입세출 별도·교부)	지리적 요인과 인구 적 요인을 분리·산정	×	평형 교부금 운영	×	×	재무부
연방 국가	독일 34%(지방) 일반보조금 19% 특정보조금 14%	수입균등화형 특별수요고려	주민수(1인당 세수)	○	평형 교부금 운영	×	×	연방 재무부

2. 지방교부세제도 운용체계

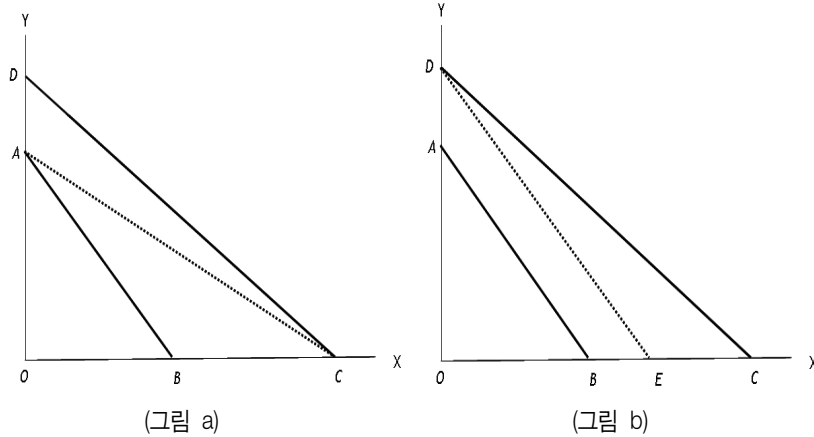
지방교부세제도는 보통교부세, 특별교부세, 성과교부세, 지역균형교부금의 유형으로 운영하며 특별교부세는 현재와 같이 운영하는 것으로 하고 나머지 3개의 운영에 대하여는 아래에서 기술하기로 한다.

가. 보통교부세

보통교부세의 특징은 “비특정성”과 “정액성”이다. 집행상의 자율권을 보장하는 비특정성은 보통교부세의 장점이자 한계이기도 하다. 예산낭비, 재정자원의 비효율적 배분 등 연성예산제약과 관련하여 제기되는 보통교부세의 문제들은 비특정성에서 비롯되는 경우가 대부분이다. 반면에 정액성에 대해서는 산정과정에서 특정 지방공공재의 공급과 직·간접적인 관련을 맺고 있으므로 완전한 정액보조금으로 볼 수 없다는 주장도 있다(黑田東彦 1986). 예컨대 특정기능의 투자촉진을 목적으로 측정항목이 차지하는 비중을 높이며 보통교부세를 통한 사후보상이 이루어져 정율보조금적 효과가 발생한다는 것이 그것이다..

보통교부세에 정율보조금적 성격이 존재하면 예산선은 순수한 정액보조금처럼 원래 예산선에 평행하지 않고 (그림 5-3a)의 DC 와 같은 형태가 된다. 그러면 공공재 X 와 Y 에 상이한 비율($\frac{BC}{OC}$ 와 $\frac{AD}{OD}$)의 정율보조금이 교부되며 (그림 5-3b)와 같이 정액의 교부세(BE)가 더해져 X 에 정율($\frac{EC}{OC}$)의 보조금이 더 교부될 수 있다. 때문에, 자치단체는 그 만큼의 초과교부를 위하여 전략적인 행위를 기도할 가능성이 높아진다.

〈그림 5-3〉 보통교부세의 정율보조금적 특성



따라서, 보통교부세의 운용체계는 재원보장기능에 충실하되, 비특정성에 따른 연성예산제약을 보완하면서 정액성에 내재된 정율보조금적 성격을 가급적 축소하는 방향이 바람직하다. 보통교부세 운용체계의 개선은 다음의 정책기초에서 검토하도록 한다.

첫째, 지금의 세입·세출 차액보전방식을 유지하며 재정부족액은 조정율을 적용하여 교부총액 범위에서 재원보장기능을 수행하도록 한다. 이를 위해서는 이하에서 기술하는 방향에서 기준재정수요 및 기준재정수입 산정체계에 대한 개선이 필요하다.

둘째, 기준재정수요는 산정방식을 대폭 간소화함으로써 정율보조금적 요소를 해소하도록 한다. 자치단체의 전략적 행위를 어렵게 하는 면적이나 인구 중심의 산정방식으로 전환한다. 인구의 경우 주요국 운용경험을 수용하여 인구밀도, 연령별 인구구조, 노령인구나 장애인인구 등 사회복지 수혜자비율, 편부모 아동수, 군인수, 관광객수와 같은 사회경제적 요소를 적극 활용하면 획일적 산정에 의해 간과되기 쉬운 지역특성요인이 수렴될 수 있다²⁰⁾. 이렇게 하면 30여개에 달하는

20) 대부분의 국가에서는 사회경제적 인구의 절대치 보다는 인구대비 비율을 주로 채택하고 있다.

측정항목의 대폭적인 축소가 가능해지며 그간 수없이 지적받은 측정항목과 측정단위의 상관성과 같은 기술적인 문제들이 크게 완화될 수 있다.

셋째, 기준재정수입의 산정방식 역시 크게 간소화할 필요가 있다. 세목별로 회귀식이나 시계열적 방법론을 적용하고 있는데, 이는 세목별 세수함수의 특성이 다르고 자치단체별로도 지역경기의 영향력이 이질적이어서 불가피한 대응이기는 하지만 굳이 세목별 산정방식을 고수해야 할 이유는 없다. 1인당 과표액의 전국 평균값을 적용하든가 보통세수입 전체를 대상으로 산정할 수도 있다. 또한, 산정기준을 징수실적 보다는 부과액으로 변경하는 방안도 검토대상이다. 부과액은 표준적인 과표가 대상이기 때문에 개념적으로 기준재정수입에 부합되는 기준이다. 기술적인 측면에서도 2년 주기로 보정수입을 재산정해야 하는 불편이 완화되고, 교부액의 예측가능성이 높아져 예산편성의 계획성이 개선되는 장점이 있다.

넷째, 수평적 재정형평성 차원에서 군단위에 과도한 교부가 이루어지지 않도록 한다. 4장의 실태분석에서 지적하였듯이 1인당 교부액의 편향성이 과도한 실정이다. 오히려 광역단체에 대한 과소교부가 이루어져 광역행정의 효율성을 저해하는 측면도 있다. 보통교부세가 재원보장기능에 충실하기 위해서는 기초단체 위주의 산정방식을 지양하고 객관적으로 산출된 재정부족액을 그대로 보장해야 할 것이다.

다섯째, 조정교부금과의 정책연계기능을 개선한다. 지금과 같이 보통교부세와 조정교부금의 1인당 교부액 격차를 방치하는 것은 균질적이고 보편적인 행정수요 보장을 저해하게 된다. 따라서, 자치구에 대한 재정보전분을 반영함으로써 조정교부금과의 연계성을 제고하는 한편 광역단체의 재원보장기능이 확대되도록 개선할 필요가 있다. 조정교부금의 재원은 취득세·등록세의 50%~60%를 차지하고 있는데, 이는 실질적으로 광역단체의 세입이라고 볼 수 없으므로 기준재정수입에서 차감하거나 기준재정수요에 포함하도록 한다. 재정보전금이나 교육비특별회계전출금 등 타당성이 있는 보정수요 요인도 동일한 맥락에서 기준재정수요에 포함한다.

마지막으로 인건비에 대한 재원보장기능은 제한적으로 운용한다. 공무원 인

건비는 지금도 정원기준으로 산정하고 있으나 기본급, 수당, 정액급식비 등 세세항의 인건비(100번)에 한정하고 있다. 보통교부세의 주기능이 재원보장이라 해도 효율성이 낮은 자치단체의 조직·인력 유지비까지 보전할 필요성이 낮다고 볼 때 물건비항목의 일반운영비(201), 업무추진비(203), 직무수행경비(204)는 포함되어야 한다. 지방의원 인건비 역시 표준단가를 정하여 산정함으로써 지방의회의 낭비요인을 억제할 필요가 있다.

나. 성과교부세

성과교부세는 자체세입 확충이 지방세입 증가로 연결되지 못하거나 반대로 자체세입에 대한 자구노력이 부진함에도 제도운영에 묶여 이전재원의 증가추세가 유지되는 소위 억류문제(hold-up problem)를 완화하는데 있다. 또한 성과교부세는 자치단체의 정책성과와 연동된 인센티브로서 의의를 지니기도 한다.

일련의 연구에 의하면 자치단체가 세수증대노력을 통해 징수액을 늘려도 정산분 보정액의 증가에 의한 기준재정수입액의 증가액이 인센티브에 의한 감소액보다 커 보통교부세 교부액은 줄어드는 것으로 보고된바 있다(김태석·김영석 2006). 지방행·재정 운영성과와 관련한 중앙정부 평가제도 역시 재정적 인센티브와의 연계성이 미흡함에 따라 정책피드백이 저조한 실정이다. 인센티브 재원도 적정수준에 미달할 뿐만 아니라 연도간 안정성도 2005년 1,678억원에서 2006년 373억원으로 급감할 정도로 떨어지는 편이다(<표 5-3> 참조).

〈표 5-3〉 특별교부세 재정인센티브 지원현황

평가분야	사업명	2005	2006
합계(억원)	12개분야	1,678	373
	소계	674	246
지방행정·재정 종합평가	지방행정혁신평가	375	106
	국정시책합동평가	99	45
	재정분석평가	200	95

(표 계속)

평가분야	사업명	2005	2006
지방행정·재정 개별시책	소 계	151	54
	혁신선도단체	85	-
	행정혁신우수단체	22	16
	민원행정추진상황 종합평가	8	8
	정보화마을	16	10
	지방재정 조기집행	20	-
상생발전, 분쟁 집단민원·정책 현안해결	소 계	66	10
	상생발전협약, 갈등해결	39	10
	집단민원 해결	27	-
기타 행·재정 우수단체	소 계	787	83
	분권교부세 지방이양지원	363	-
	기타 주요 우수정책사업	424	83

이러한 제약요인은 이미 제기한 6,700억원대의 성과교부세로 보완가능하지만 운영체계의 적절한 뒷받침도 중요한 정책의제에 해당한다. 성과교부세의 운영체계는 조성재원의 특징에서 실마리를 얻을 수 있다. 즉, 성과교부세는 보통교부세의 인센티브 재원과 특별교부세의 성과평가 재원으로 구성되어 있다는 점을 상기할 때 운영체계도 이와 연동될 필요가 있다. 이런 맥락에서 인센티브는 지금의 항목별 별도 산정방식을 유지하되, 재정분석지표와 유사성이 높은 항목의 배정비율을 높게 설정하는 방안이 있다. 이들 지표들은 세입·세출 운영성과와 밀접한 지표임은 물론 성과교부세 도입취지에도 부합된다고 볼 수 있다.

〈표 5-4〉 성과교부세 운용지표 후보군

보통교부세	<ul style="list-style-type: none"> • 기준재정수요 인센티브 : 공무원 정원운영, 비정규상근인력 운영, 경상경비 절감, 지방상수도요금 현실화, 읍면동통합, 지방청사 적정운영 • 기준재정수입 인센티브 : 지방세징수율, 주민세(개인균등화) 인상, 과표현실화율, 탄력세율 적용, 경상세외수입 확충, 지방세원 발굴, 지방세체납 축소
재정분석	<ul style="list-style-type: none"> • 세입구조 : 지방세수안정도, 지방세징수율, 지방세체납징수율, 지방세과오납 비율, 경상세외수입안정도, 경상세외수입징수율, 세외수입체납징수율, 세외수입과오납비율 • 세출관리 : 경상경비비율, 인건비비율, 행사축제경비비율, 민간이전경비비율, 투자비비율, 연말지출비율 • 재정관리 : 중기재정계획반영비율, 투융자심사사업예산편성비율, 추경예산 편성비율, 세입예산반영비율, 순세계잉여금비율 • 채무관리 : 지방채무상환비율, 지방채무잔액지수

물론, 성과평가와 관련해서는 무분별하게 난립하고 있는 평가제도의 정비가 우선적으로 이루어져야 한다. 즉, 국가정책의 우선순위와 정책방향을 기준으로 중요성이 인정되는 평가제도에 한정하여 성과교부세를 운영하여야 하며 훈령이나 지침 등에 해당되는 평가제도와 교부기준을 명시해야 한다.

다. 지역균형교부금

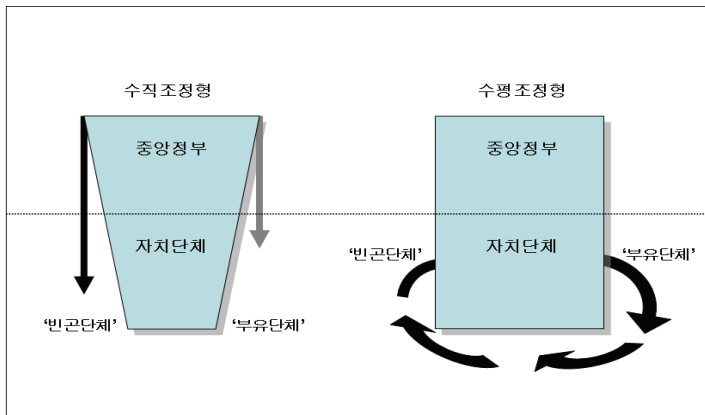
지역균형교부금은 재정자원의 재분배를 목적으로 한다. 재분배란 공공부문의 개입없이 시장에서 결정되는 자원배분을 공적인 수단으로 변경하는 것을 의미한다²¹⁾. 지역균형교부금은 여기서 언급하는 공적인 수단에 해당한다. 그러나 재정자원의 인위적인 재분배는 부담주체와 편익주체의 불일치를 초래할 수 밖에 없고, 국가 전체적으로는 Zero-Sum게임에 불과하여 정치사회적으로 민감한 주제로 대두할 수 있다.

21) Gramlich(1993)는 사전적인 재분배를 단기적인 후생개선을 위한 직접적인 이전으로 정의하며 사후적인 재분배란 인적자본의 축적이 장기적으로 후생수준을 개선하는데, 인적자본 축적을 목적으로 재정자원을 투입하는 행위로 설명하고 있다.

따라서, 지역균형교부금의 운용체계는 가능한 사회적 갈등을 억제하고 현행 지방재정조정제도와 쉽게 연계하는 것이 바람직하다²²⁾. 지역간 균형발전과 재정격차 완화를 의도하는 보조금은 스웨덴을 중심으로 하는 북유럽권과 독일, 캐나다 등 일부 연방국가에서 채택하고 있다. 이들 보조금은 크게 중앙정부가 재원을 조성하여 정책적으로 조정하는 수직조정형과 교부재원을 자치단체 부담으로 조성하는 수평조정형으로 구분할 수 있다.

수직조정형은 주로 국세를 교부재원으로 하며 일정한 산정공식으로 부족재원을 보전하는 세입·세출보전방식을 취한다. 따라서 수직조정형은 세입·세출의 불균형이 발생한 재정부족단체가 교부대상이 되며, 재정부족액에 연동하여 교부액을 차등적으로 산정한다. 경우에 따라서는 재정잉여단체를 불교부단체로 지정하기도 하여 자연스럽게 재정여건이 불리한 자치단체의 교부액이 증가하도록 운용하고 있다. 반면에 수평조정형은 부유단체가 재원부담의 주체가 되어 재정여건이 어려운 자치단체에 교부하는 체제이다. 때문에 교부재원은 중앙과 지방간 수직적 흐름이 아니라 자치단체 내부에서 수평적으로 이동하며 정책효과가 직접적이고 강력하게 작용하는 특징을 갖는다(<그림 5-4> 참조).

<그림 5-4> 형평화교부금의 유형과 운용체계



22) 북유럽(덴마크와 스웨덴)의 형평화교부금의 운용체계는 <부록 5>에 소개하였다.

우리가 상정하는 지역균형교부금은 수직조정형이다. 수평조정형은 정책효과 측면에서 비교우위를 갖고 있으나 역교부금적 성격으로 인하여 사회적 갈등의 소지가 높고, 지방재정조정제도의 근간을 크게 변모시켜야 하는 부담이 있다. 그러나 수직조정형 역시 현실적으로 상당한 난관이 있음은 주지의 사실이다. 예컨대 수직조정형의 대표적 산정방식인 세입·세출보전방식의 경우 개념상 이상적인 모형으로 평가할 수 있으나 표준지출과 표준수입을 적정하게 산정해야 하는 전제조건이 있다. 표준지출과 표준수입을 산정하게 되면 측정항목과 측정단위의 적정성 등 방법론상의 논란이 반복될 우려가 높고, 보통교부세 산정체계와의 차별성도 어렵게 된다.

따라서, 지역균형발전교부금은 최근 발표된 균형발전특별회계의 지역분류방식을 준용하거나 북유럽의 세입균등화형과 유사한 방식을 참고할 수 있다. 균형발전특별회계의 지역분류는 재정적 요소는 물론이거니와 사회경제적 요소들을 가미했다는데 의의를 찾을 수 있다²³⁾. 이 가운데 재정력지수와 같이 본 연구의 취지에 부합하지 못하는 일부 지표는 제외하고 인구증가율, 1인당 소득할주민세, 상하수도보급율 등을 중심으로 (가칭)지역낙후도지수를 활용하는 방안이 있다²⁴⁾. 여기에 조기현(2002)이 제안한 노령인구비율 등을 추가하면 자치단체별 사회·경제적 환경요인을 대리(proxy)하는 종합지수의 개발이 가능해지며 이에 비례연동하여 교부액을 산정할 수 있다.

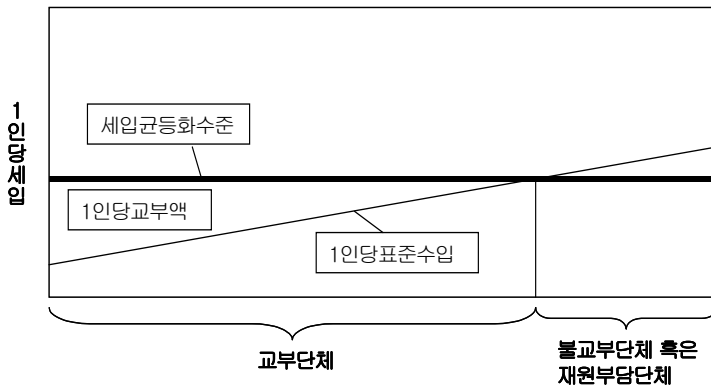
북유럽형은 원래 세입균등화형과 세출균등화형을 동시에 고려하는 2단계방식을 취한다. 이 중에서 세출균등화형을 배제한 배경은 북유럽권과 달리 보조금 의존적인 세출구조를 갖고 있어 재해복구비와 같이 실질적·장기추세적인 세출로 볼 수 없는 보조사업으로 산정상의 왜곡이 발생할 수 있기 때문이다. 이 외

23) 지역분류 기준은 인구(인구변화율, 인구밀도, 고령인구비율), 산업·경제(1인당 소득세할주민세, 개별공시지가 평균지가, 1,000인당 총사업체 종사자수, 총사업체종사자 증가율), 재정(재정력지수, 1인당 지방세징수액, 지방세징수액증가율), 복지(1,000인당 의료병상수, 1,000인당 공공도서관수), 인프라(도로율, 상하수도보급율) 5개 영역 14개 지표를 적용한다.

24) 재정력지수를 산출하기 위해서는 지금처럼 기준재정수요와 기준재정수입의 산정을 요구함으로 산정공식의 간소화를 지향하는 본 연구의 취지와 부합한다고 볼 수 없다.

에도 불요불급한 경상경비나 인건비 팽창을 유발하는 전략적 행위도 억제할 필요가 있다. 반면에 세입균등화형은 지방세수입을 통하여 자치단체의 경제적·재정적 여건을 반영할 수 있어 지역균형교부금의 취지에 부합된다고 볼 수 있다. 세입의 기준은 1인당 지방세수입이나 1인당 소득할 주민세가 적절하며 전국 평균치의 일정수준 이상을 기준으로 하여 기준치를 하회하는 자치단체를 교부단체로 한다. 반대로 기준치를 상회하는 자치단체는 불교부단체가 된다²⁵⁾.

〈그림 5-5〉 세입균등화형 지역균형교부금의 운용체계



3. 국고보조금제도 운영체계

가. 일반, 균특보조금의 운영개선

일반국고보조금과 균형발전관련 보조금은 현행 사업들을 재분류하여 운영하도록 한다.

25) 예컨대 1인당 소득할주민세의 (평균치 + 20%)를 기준으로 설정한다.

일반국고고보조금은 기존의 각 부처에서 운영하던 보조사업에, 국가균형발전특별회계의 일부(예를 들면, 체육진흥, 관광개발, 도로 및 교통 분야 등)를 편입하여 운영하도록 한다. 이들 사업은 균형발전사업으로 보기 어렵다는 주장들이 있다. 이 또한 국고보조금제도 개편시 충분한 검토가 이루어지지 못한 결과이다.

국가균형발전특별회계는 현재의 사업을 축소하여 균형발전기능을 수행하고 사업추진의 효율성 등의 성과를 평가하여 운영하도록 한다. 운영방법은 낙후지역개발, 신활력사업, 농어촌 RIS 구축 등의 중분류의 포괄보조금 형식으로 운영함이 바람직하다.

나. 사회복지복지 포괄보조금제도 도입

2005년도 국고보조금제도 개편시 주로 사회복지분야의 많은 부분들이 지방으로 이양되었다. 국가는 이러한 지방이양사업을 원활히 추진하기 위한 재원보장장치로 일종의 포괄보조금 형식의 분권교부세제도를 도입하였으며 2010년부터 분권교부세는 보통교부세로 통합하기로 하였다. 하지만 분권교부세로 추진하는 복지관련 사업 중에는 국가사업의 성격이 강한 사업, 지방비가 과다하게 소요되는 사업 등이 있기 때문에 현재의 분권교부세 전체를 보통교부세에 통합하기는 쉽지 않다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 지방분권의 기본 틀을 훼손하지 않고 지방분권의 후퇴로 비춰지지 아니하는 범위내에서 지방에서 추진하기에는 부적절하거나 곤란한 최소한의 사업을 대상으로 국고보조사업으로의 환원과 나머지를 보통교부세에 통합하는 것이 타당하다. 이는 정부에서도 검토하고 있으며 뿐만 아니라 기존의 연구결과에서도(서정섭·조기현, 2006 ; 이재원, 2007 ; 임성일(b), 2007 ; 경기도, 2007) 제시하고 있는 점이다.²⁶⁾

26) 향후 분권교부세제도의 향방에 대하여 서정섭·조기현(2006)은 사업을 재분류하여 보통교부세 통합, 사회복지교부금, 국고보조사업으로 환원을 제시하였으며, 이재원(2007)은 각 부처별 포괄보조사업으로 전환, 경기도(2007)은 사회복지보조 포괄보조금 제시, 임성일

이에 본 연구에서는 분권교부세는 보통교부세 통합으로 일반재원화는 것을 전제하고 다만 현재 지방이양사업 중 사업성격상 국가가 정책적으로 추진해야 할 사업과 지방비가 과중하게 소요되거나 예상되는 사업, 특히 현재 분권교부세 비경상수요의 특정사업의 일부인 노인복지(경로연금), 장애인복지, 정신요양 관련 사업들은 국고보조사업으로 환원할 필요가 있다고 본다.

이와 관련하여 국고보조사업으로 환원된 사회복지사업과 정부의 복지정책에 따라 사회복지 관련 신규 국고보조사업이 많이 발생하고 있는데, 이들 사회복지 관련 국고보조사업을 하나의 블록으로 하는 포괄보조금 형태의 사회복지보조금의 신설이 필요하다. 사회복지보조사업에 대한 포괄보조금의 논의는 최근의 연구에서 논의되고 있다(이상용, 2007 ; 경기도, 2007 ; 이재원, 2007)

주요 외국의 사회복지 관련 보조금의 유형을 보면 미국, 캐나다, 일본 등은 특정보조금을 운영하고 있으며 프랑스, 이탈리아 및 북유럽 3국에서는 일반보조금으로 운영하고 있다. 그리고 캐나다의 경우 특정보조금의 포괄보조금 형태로 운영하고 있다.

우리나라의 경우 사회복지 프로그램의 구조를 설계하여 포괄보조금 형식으로 운영하는 것이 바람직하다.

〈표 5-5〉 주요국의 사회복지 관련 보조금 유형

	공적부조	의료	노인보호	의무교육
미 국	특정보조 ¹⁾	특정정율보조 ⁹⁾	특정보조	특정보조(주)
캐나다	특정보조 ²⁾	특정보조	특정보조 ²⁾	특정보조(주)
호 주	n.a. ³⁾	특정보조 ¹¹⁾	특정보조	일반재원(주)
독 일	일반재원 ⁴⁾	n.a.	n.a.	교원급여부담(주)
영 국	n.a. ³⁾	n.a.	특정보조	일부 특정보조
프랑스	일반재원 ⁵⁾	n.a.	일반재원	교원급여부담(중앙)

(2007b)은 사회복지포괄보조금에 대한 비판적 접근을 하고 있다.

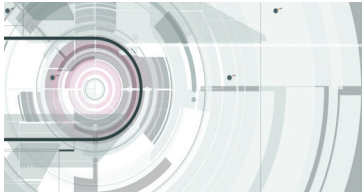
	공적부조	의 료	노인보호	의무교육
이탈리아	일반재원	일반재원 ⁵⁾	일반재원	교원급여부담(중앙)
덴마크	특정정율보조 ⁶⁾	일반재원	일반재원	일반재원 ¹⁴⁾
핀란드	일반재원	일반재원 ¹²⁾	일반재원	일반재원
노르웨이	일반재원	n.a.	일반재원	일반재원
스웨덴	일반재원 ⁷⁾	일반재원 ¹⁴⁾	일반재원 ¹⁶⁾	일반재원
일 본	특정정율보조 ⁸⁾		특정정율보조 ¹⁷⁾	특정정율보조 ¹⁹⁾

- (1) TANF, SSI는 연방이 직접운영
- (2) block보조금이며 다른 사회지출도 적용가능
- (3) 연방정부 및 중앙정부가 직접운영
- (4) 사회부조에 관련됨. 실업수당II는 애초부터 연방정부 부담
- (5) 제도 창설시 세원을 지방에 이양
- (6) 사회부조는 급부액의 1/2를 보조. 노령연금은 전액보조. 조기연금은 급부액의 0.35를 보조
- (7) 사회부조. 기본급부금은 전액 국고부담
- (8) 시정촌 및 도도부현 개호에 필요한 비용 중 3/4를 국고부담
- (9) 의료보호에 대한 주의 정율보조
- (10) 연방 및 주는 직접 의료서비스를 제공하지 않음
- (11) 주가 공립병원을 운영하며 일반재원을 사용. 연방과 주의 의료지출 비율은 대략 50%씩
- (12) 단, 보건의료관계의 자본투자는 1인당 지역소득에 대응하여 25-50% 정율보조
- (14) 국고보조금은 10% 이하이며 지방세출의 90%는 의료관계
- (15) 개호보험에 의함
- (16) 국가의 특정보조금은 존재하나 영세함
- (17) 이용자 50%, 국가 25%, 도도부현 12.5%, 시정촌 12.5% 부담
- (18) 영국에서 의무교육 재원은 중앙정부 특정보조금과 지방의 일반재원에서 조달. 기본적인 재원보장은 일반교부금과 지방세이며 일반교부금을 결정하기 위하여 표준지출액에 교육비가 큰 비중을 차지함. 일반교부금으로 지역간 균형을 유지하기 곤란하면 AEF내 특정보조금인 교육수준보조금 등으로 조정
- 19) 국가는 도도부현이 지출한 공립 초중학교 직원급여의 1/3을 부담하며 시정촌이 지출한 초중학교 시설신축·증축은 1/2를 부담

현행 분권교부세 중 경상수요, 비경상수요의 일반수요, 비경상 특정수요 중 사회복지 관련 사업을 제외한 부문은 보통교부세로 통합하는 것이 바람직하다. 경상수요와 비경상 일반수요는 수요산정이 공식화 되어 있으며 전 자치단체에 배분되고 있다. 비경상 특정수요 중 사회복지사업을 제외한 여타 부문은 국가사업이기 보다는 지역사업으로 보통교부세에 통합하여 지방의 일반재원으로 충당

하도록 하는 것이 바람직하다.

반면, 분권교부세 대상사업 가운데 지방이양이 적절했는지 여부를 검토하여 정책적으로 국가가 관리해야 할 사업, 지방사업으로 하기에는 부적절한 사업, 지방의 자원부담 가중을 초래하는 사업은 국고보조사업으로 환원시키는 방안을 검토할 필요도 있다. 지방자치단체를 대상으로 설문 분석한 결과 지방이양이 부적절하다고 생각하는 사업은 원래 국가사무로 인식하고 있는 사업, 지방사업이나 재원이 과다소요 되기 때문에 부적절하다고 인식하고 있는 사업들이 있는 점에 주목할 필요가 있다(서정섭·조기현, 2006). 분권교부세의 법정교부율을 인상하여 충분한 재원이 확보될 수 없다면 사회복지사업 가운데 시설투자를 수반하는 수요는 국고보조금으로 환원하는 정책도 하나의 대안이 될 수 있다. 분권교부세 대상사업 중 비경상 특정수요의 사회복지 부문은 재원도 상당히 필요하며 시대적, 국가적으로 복지사회를 위해 정책우선순위가 높은 사업이다. 비경상 특정수요 중 노인·장애인·요양시설운영에 배분되는 금액이 2006년도 특정수요 전체 금액의 66%(3,416억원)이다. 이러한 특정 수요는 국고보조금으로 환원하여 새로운 복지수요와 함께 사회복지보조금의 포괄보조금으로 운영하는 것이 바람직하다고 본다.



제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

참여정부는 2005년도에 지방재정조정제도의 구조를 개편하였다. 기존의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 체제를 지방교부세와 국고보조금 체제로 개편하였다. 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 4개 유형으로 나누고, 국고보조금은 일반국고보조금과 균특보조금 2개 유형으로 구분하였다. 뿐만 아니라 각 제도별로 국가의 정책목적을 위하여 또 다시 세분화하여 운영하고 있다. 이러한 제도들 중에 분권교부세는 2010년도에 보통교부세에 통합되기로 되어 있다. 부동산교부세는 세제개편의 부산물로 지방교부세에 포함되지만 별도로 운영되고 있다. 국가균형발전특별회계는 정부의 특정목적을 위해 신설되었다. 새로운 사회복지 수요의 증가에 대응하고자 지방재정조정제도를 포함한 국가와 지방의 재정관계 재정립의 방향에 대한 논의가 진행 중에 있다. 이러한 점들은 지방재정조정제도의 불안정·불완전한 측면을 간접적으로 지적하는 것으로 향후 새로운 구조개편의 단서를 주고 있다.

본 연구는 이에 착안하여 현행 지방재정조정제도의 운영실태와 각 제도의 정책효과를 분석하여 문제점을 발견하고, 이에 근거하여 새로운 구조개편방향에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 본 연구에서는 우리나라 지방재정조정제도의 전반적인 문제점을 찾아보고자 지방재정조정제도의 이론, 외국제도, 각 제도의 개요와 운영실태를 먼저 살펴보고 각 제도별로 정책효과와 지방재정에의 영향을 분석하여 이에 근거하여 새로운 구조개편시 고려해야 할 방향을 제시하였다.

현재의 지방재정조정제도의 운영실태와 정책효과를 분석한 결과 긍정적인 면과 부정적인 측면에서 지방재정에 영향을 주고 있다. 긍정적인 측면에서는 1) 지방의 자주재원 증대 및 재정 자율성의 확대, 2) 국가의 지방에 대한 재원이전의 비중 증대에 따른 자율성 향상, 3) 각종 수단들을 통한 수평적 재정형평성 및 균형발전 도모, 4) 지방의 특성 개발 및 지방선호사업 추진 등을 들 수 있다. 반면, 각 제도간의 연계 부족, 형평성의 강조로 인한 왜곡현상 발생 등이 나타나고 있다.

그리고 본 연구에서 중점을 두었던 각 제도의 정책효과 분석결과에 의하면 현행 지방재정조정제도는 지나치게 지역간 형평성 위주로 운용하며, 개별 이전재원의 정체성과 정책목적이 운용체계와의 연계성이 부족한 것으로 나타났다. 본 연구에서 운영실태 및 정책효과분석에서 도출된 정책함의를 종합적으로 감안하여 정리하면 <표 6-1>와 같이 정리할 수 있다.

〈표 6-1〉 이전재원별 특성과 정책효과

유형	이전재원	정책효과	
		장점	단점
B	<ul style="list-style-type: none"> • 보통교부세 • 분권교부세(경상분) • 부동산교부세 • 조정교부금 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정운영 자율성 • 수평적 형평성 • 지방세입 적합성 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • flypaper효과 • 특정사업 장려
C	<ul style="list-style-type: none"> • 분권교부세(비경상) • 특별교부세 • 특별교부금 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세입 적합성 • 특정사업 장려 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • 수평적 형평성
F	<ul style="list-style-type: none"> • 균특보조(개발계정) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • 수평적 형평성 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정운영 자율성 • 지방세입 적합성
G	<ul style="list-style-type: none"> • 균특보조(개발계정 및 혁신계정사업) • 일반국고보조 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • 특정사업 장려 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정운영 자율성 • 지방세입 적합성

제2절 정책건의

1. 구조개편 필요성

현재의 지방재정조정제도의 틀 내에서 운영되는 여러 제도들 중에는 한시적으로 운영되거나 현 정부의 특정정책의 수행을 위해 운영되는 수단들이 있다. 또한 2005년도 지방재정조정제도의 구조개편 과정에서 충분한 준비과정을 거쳐 이루어지지 못했거나 재원확보가 제약된 상태에서 구조를 형성하다보니 예상치 못한 문제점들이 나타나는 등으로 인해 불안정·불완전한 상태로 운영되고 있는 점이 지적되고 있다. 뿐만 아니라 현 지방재정조정제도의 체제를 보면 다양하게 세분화된 제도간에 상호 연계가 부족하고 복잡하여 정체성이 모호하고 기능수행이 미약하다는 지적도 있다.

지방재정조정제도의 구조개편 이후 지방의 재원확충 및 재정자율성이 증대되는 긍정적인 면도 있지만 부정적인 영향도 적지 않게 발생하고 있다. 이에 더하여 최근 사회복지정책의 증대에 따라 각종 사회복지 관련 수요를 제도의 큰 틀에서 재조정해야 할 필요성이 제기되고 있다.

2. 구조개편(안)

본 연구에서 제시하는 구조개편 방안의 특징은 성과교부세와 지역균형교부금, 그리고 사회복지보조금의 설치, 균특보조금과 일반국고보조금의 통합으로 압축할 수 있다. 성과교부세와 지역균형교부금의 설치는 결국 보통교부세의 정책목적과 운용방식에 대한 개편이며 균특보조금과 일반국고보조금의 통합은 국고보조금의 재조정이라고 볼 수 있다. 복지보조금의 설치는 국고보조 지방이양사업을 부분적으로 교정하는데 의의를 갖는다.

- 1) 보통교부세의 정책목적과 운용방식을 개편하는 배경은 모든 이전재원이

수평적 재정형평화를 추구해야 하는 근거가 미흡하며 정책목적과 정책수단이 일대일 대응관계에 있을 때 정책실효성이 개선된다는 문제의식에서 출발하고 있다.

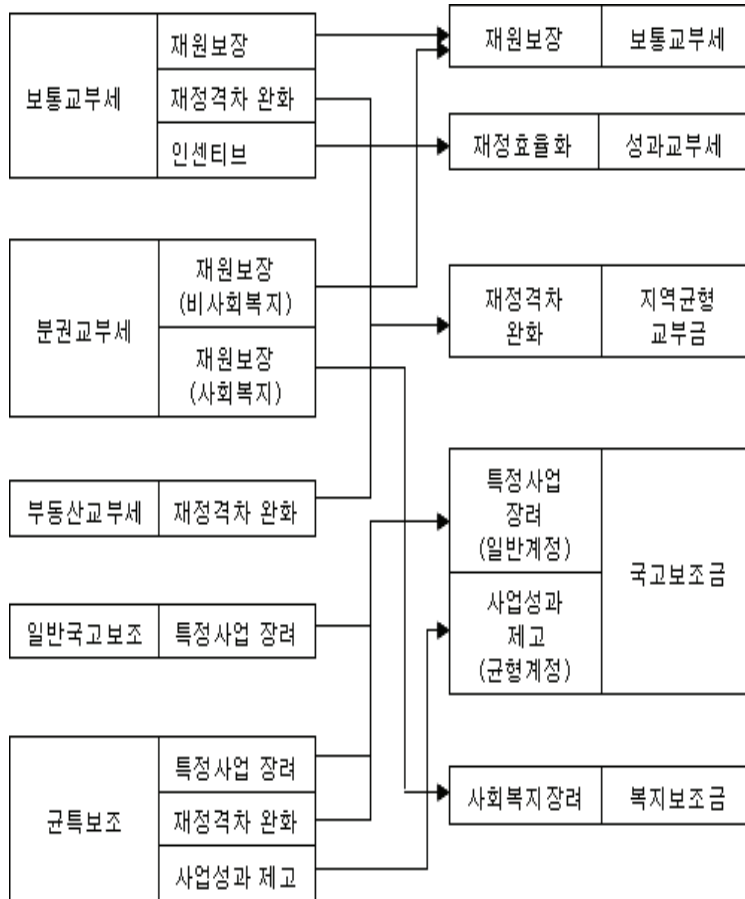
2) (가칭)지역균형교부금은 재정격차 완화기능을 전담하는 이전재원으로서 정책적 의의를 갖는다. (가칭)지역균형교부금은 유사기능을 수행하는 보통교부세의 지역균형수요, 부동산교부세의 재정여건분을 통합하여 설치하는 방안을 제안하였다.

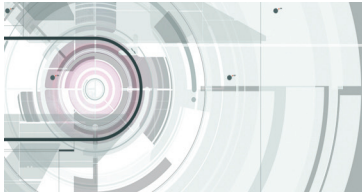
3) 성과교부세는 일반정액보조금의 효율성을 지향하며 보통교부세의 인센티브분과 특별교부세의 일부를 흡수하여 설치한다. 자치단체를 대상으로 한 각종 성과평가 재원은 특별교부세 재해복구비의 잔여분으로 조달하였으나 재해규모에 따라 안정성이 미흡하고 재원규모 자체도 부족하여 실효성이 제한되어 왔다. 보통교부세 인센티브분에 추가하여 특별교부세 일부를 흡수하면 이러한 제약요인이 완화될 뿐만 아니라 특별교부세의 투명성도 개선될 수 있다.

4) 균특보조금은 보통교부세와 마찬가지로 하나의 정책수단으로 복수의 정책 목적을 추구함에 따라 논란의 대상이 되어 왔다. 이 문제도 정책수단과 정책목적의 일대일 대응논리에 입각하여 수평적 재정형평화기능을 (가칭)지역균형교부금에 이관하고 특정보조금 본연의 정책목적에 충실하도록 재편하는 것이 바람직하다. 다만, 운용방식은 특정보조금의 장점과 균특보조금 도입배경이 안배 되도록 일반국고보조계정과 균특계정으로 분리하며 동시에 유사사업의 통합 및 포괄보조금화, 사업선정 및 성과에 대한 평가체계의 개선 등의 후속조치를 취하도록 한다.

5) 사회복지보조금은 2010년 분권교부세와 보통교부세의 통합을 염두해 두고 설치하는 방안을 제시하였다. 국가적 현안으로 대두한 사회복지기능은 국가사무로 재규정하고, 물적 기반으로서 복지보조금을 설치하도록 한다. 동 보조금의 편입대상은 일반국고보조금 중 보건복지부 관할의 보조금과 분권교부세의 특정 수요분이 해당된다. 분권교부세의 나머지 사업은 2010년 통합시점에 보통교부세에 편입한다.

지방재정조정제도 개편(안) : 정책목적별





참고 문헌

- 경기도(2007), 「경기도 재정운영정책 대응방안」
- 김렬·배병돌·구정태(2003), “지방재정조정제도의 지출효과 분석”, 「한국행정학보」, 제37권 제3호, 한국행정학회, pp. 241~261.
- 김태석·김영석(2006), 「지방교부세제도 운영실태 평가 및 개선방안 연구」, 감사원 평가연구원
- 문병근·김진근(1998), “불완정정보하에서의 지방공공지출 : 재정환상모형을 이용한 flypaper effect에 관한 실증분석”, 「지방재정연구」, 한국지방재정학회, pp. 177~199.
- 문병근·최병호·정종필(1998), “우리나라의 지방재정조정제도에 있어서 flypaper effect에 관한 실증적 분석”, 「경제학논집」 제7권 제1호, 한국국민경제학회, pp. 165~185.
- 박정수(1997), 「광역자치단체와 기초자치단체간 자원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원
- 배상석·류세은(2007), “지방교부세가 정책유형별 지방정부 지출에 미친 영향분석”, 「한국정책학회보」, 제16권 제1호, pp. 143~165.
- 서정섭·조기현(2006), 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 유경문(2007), “지방세제도와 지방재정조정제도간 균형수준 모색”, 혁신·분권·균형발전 세미나 발표자료집, 행정자치부 외
- 여유진·김미곤·김태완·양시현·최현수(2005), 「빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해」, 한국보건사회연구원

- 유금록(2000), “지방재정교부금이 지방정부 및 중앙정부 지출에 미치는 효과분석”, 「재정논집」, 한국재정학회, pp. 157~192.
- 이재원(2007), “중앙·지방정부간 복지재정관계 재정립 과제”, 지방재정조정제도 개선방안 모색 전문가 토론회 자료집, 보건복지부
- 이상용(2007), “복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략”, 「지방재정」, 제2호(통권 145), 한국지방재정공제회
- 이상용(2003), 「지방재정의 책임성 강화방안」, 한국지방행정연구원
- 임성일(2007a), “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립“, 재정환경변화에 따른 지방재정운영의 혁신방안(2007지방재정세미나 논문집), 한국지방재정공제회·한국지방재정학회
- _____ (2007b), 사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙·지방정부간 재정관계 재정립, 「지방재정」, 제2호(통권 145), 한국지방재정공제회
- 임성일·이창균·서정섭(2005), 「국가균형발전특별회계의 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 조기현(2003), “중앙-지방간 재정관계의 조정”, 「새정부의 지방재정개혁」 세미나 발표논문, 한국지방재정학회.
- _____ (2006a), 「분권교부세와 복지재정」, KRILA Focus 2006-01, 한국지방행정연구원
- _____ (2006b), “분권교부세 재원확충의 유효성 검증 : 지방재정 세출기능의 소득탄력성을 중심으로”, 「지방행정연구」 제21권 제1호, pp. 1~24.
- 최병호·정종필(2007), “재정형평화 교부금체계의 문제점과 개편방향(부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로)”, 지역발전을 위한 지방재정과 과학기술정책 업그레이드, 한국지방재정학회·서울행정학회 학술대회 발표논문집
- 행정자치부(2006), 「지방자치단체 예산개요」
- 행정자치부, 보통교부세 산정해설, 2007
- 행정자치부, 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세 운영지침, 2007

- 財務綜合研究所(2006), 「主要 諸外國 になける 國と地方の 財政役割の 狀況」.
中村 和之, 國崎 埴, “地方交付税と國庫支出金の 等價性”, 大藏省 財政金融研究
所, 「フィナンシャル・レビコ-」, september 1996, pp. 1-16.
- 黒田東彦(1986), 「補助金と交付税に關する理論的分析」, フィナンシャル・レビュー
(2), pp. 29-39.
- Bahl, Roy(1999), *Implementation rules for fiscal decentralization*, Working Paper
99-1, School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bahl, Roy and J. Linn(1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford
University Press.
- Bahl Roy and Sally Wallace(2004), *Intergovernmental Transfers : The Vertical
Sharing Dimensin*, Working Paper 04-19, Andrew Young School of Policy
Studies, Georgia State University.
- Borge, L. E.(1995), “Lump-sum intergovernmental grants have price effects : A
note”, *Public Finance Quarterly* 23, pp. 271~274.
- Bradford, D. and S. Connolly(1998), “The flypaper effect: Identifying areas for
further research”, *Public Choice* 95, pp. 335-361.
- Bradford, D. and W. Oates(1971), “Toward a predictive theory of intergovernmental
grants”, *American Economic Review* 61, pp. 440~448.
- Chernick, H. A.(1979), “An economic model of the distribution of project grants”, in
Mieskowski, P., Oakland, W. H., Eds. *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*,
Urban Institute(Washington D.C.)
- Courant, P. N., E. M. Gramlich and D. L. Rubinfeld(1979), “The stimulative effects
of intergovernmental grants: Or why money sticks where it hits, in
Mieskowski, P., Oakland, W. H., Eds. *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*,
Urban Institute(Washington D.C.)
- Dollery, B. E., Worthington, A. C.(1996), The empirical analysis of fiscal illusion,
Journal of Economic Survey 10(3), pp. 261-297.

- Dougan, W. R. and D. A. Kenyon(1988), "Pressure groups and public expenditures: The flypaper effect reconsidered", *Economic Inquiry* 26, pp. 159~170.
- Fisher, R.(1982) "Income and grant effect on local expenditure: The flypaper effect and other difficulties", *Journal of Urban Economics* 12, pp. 324-345.
- Hamilton, B. W.(1993) "The flypaper effect and other anomalies", *Journal of Public Economics* 22, pp.347-361.
- Lerman, Robert I. and Sholomo Yitzaki(1994), "Effect of marginal change in income sources on U.S. Income Inequality", *Public Finance Quarterly* 22(4), pp. 403 ~417.
- Ministry of the Interior and Health(2002), *Municipals and Counties in Denmark*
- Ministry of the Interior and Health(2002), *The Local Government Reform-in brief*
- Ministry of Finance Sweden(2005), *Local Government Financial Equalisation in Sweden*
- Oates, W. E.(1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich (New York)
- _____ (1979), Lump-sum grants have price effects. in Mieskowski, P., Oakland, W. H., Eds. *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, Urban Institute (Washington D.C.)
- OECD(2005), *Revenue Statistics*
- Pauly, M. V.(1973), "Income redistribution as a local public goods", *Journal of Public Economics* 2, pp. 35-58
- Prud'homme, Remy(1994), *On the dangers of decentralization*, World Bank Policy Research Working Paper 1252,
- Romer, T. and H. Rosenthal(1980), "An institutional theory of the effect of intergovernmental grants", *National Tax Journal* 62, pp. 364-370.
- Swedish Association of Local Authorities and Regions(2007), *The Economy Report*
- Tanzi, V.(1996), "Fiscal federalism and decentralization : A Review of some efficiency and macroeconomic aspects", in Bruno and B. Pleskovic(eds.),

Annual World Bank Conference on Development Economics, The World Bank, pp. 295~316.

Turnovsky, S. J.(2000), *Methods of macroeconomic dynamics*, MIT Press(2nd Ed.)

Werner Z. Hirsch(1970), *The Economics of state and local government*, McGraw & Hill

Wyckoff, P. G.(1991), "The elusive flypaper effect", *Journal of Urban Economics* 30, pp. 310~328.

Abstract

Improving the Structure and Operation of Grants System in Korea

The purpose of this study is to improve structure and operation system of the Grants. In Korea, grants system was restructured in 2005 to achieve various purpose related to government's policy

Reform of grants system take apparently aim to provide relatively high degree of fiscal autonomy by distributing the grant money, and to improve efficiency of fiscal operation in local authorities. However, in the process of operation and management, grants system reformed failed to actualizing the original policy concept in many aspects, leading to shortage of function connection

The followings are majors problems of grants system analysed in the study.

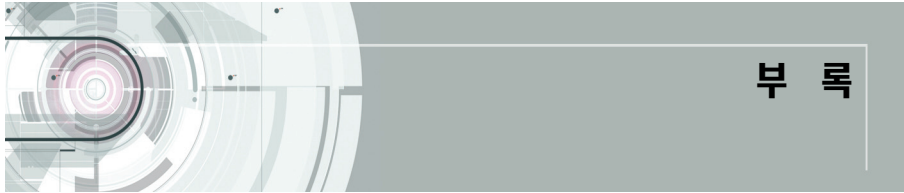
- (1) reform of grants not increased the total amount
- (2) several different positions in the complex structure of grants system, organized the general grants system of 4 types and the specific grants system of 2 types. Every composed by several subordinate means
- (3) shortage of function connection among each local fiscal co-ordination means, which distorted policy effects
- (4) An exhibition of problems of operation and management of grants. For example, in a grants distribution system, an emphasis of fiscal horizontal balance is excess.

Considering all the problems and limitations of grants system. This study proposed the following policy alternatives for the improvement of grants system in the future.

A matter of the highest, It is necessary to restructure grants system which aided by central gov't. in result, It is important to connect the function of individual means and to establish identity of each system.

In addition to, The current system of the grants is too complex and also a lack of principle. On this regard, this study proposes that the grants system be changed to facilitate the understanding. It might be to introduce new system of the social welfare grants.

On character of financial resources, It needs to change the specific grants to general grants. This approach is particularly important from the aspects of efficient practice of fiscal decentralization. With the restructuring, the current grants system is needed to be thoroughly reviewed.



부록 1 : 통계분석 자료셀

(단위 : 백만원)

서울	본청	보통 교부세	조정 교부금	부동산교부세		분권교부세			국고보조		인구	재정력지수	
				교부 총액	재정 여건분	교부 총액	경상	비경상	일반 국고보조	균특		(3년 평균)	지방세
		-	-	-	-	-	-	-	545,944	27,890	10,217,268		8,878,924
	종로구	-	21,028	15,238	172	-	-	-	10,713	-	187,224	0,849	55,220
	중 구	-	1,783	30,753	-	-	-	-	13,486	-	141,603	1,485	84,164
	용산구	-	64,035	2,703	531	-	-	-	9,231	-	245,218	0,534	37,207
	성동구	-	81,136	999	694	-	-	-	14,294	-	343,018	0,391	26,226
	광진구	-	76,046	2,785	702	-	-	-	10,455	-	388,478	0,384	27,062
	동대문	-	90,116	2,440	688	-	-	-	14,558	968	384,356	0,396	28,056
	중랑구	-	104,952	2,317	766	-	-	-	20,418	-	443,246	0,327	16,182
	성북구	-	89,346	4,885	618	-	-	-	16,754	-	446,968	0,457	25,168
	강북구	-	88,638	3,991	771	-	-	-	17,889	-	362,906	0,323	14,850
	도봉구	-	79,350	1,489	757	-	-	-	11,374	-	373,086	0,336	17,844
	노원구	-	115,072	986	744	-	-	-	45,092	-	643,585	0,347	27,654
	은평구	-	100,096	4,340	766	-	-	-	18,518	-	471,873	0,327	20,672
	서대문	-	83,653	3,042	721	-	-	-	12,395	4	368,001	0,367	22,294
	마포구	-	70,472	2,135	635	-	-	-	13,777	-	378,777	0,442	33,334
	양천구	-	60,245	801	538	-	-	-	14,732	-	486,350	0,528	34,880
	강서구	-	82,333	1,108	526	-	-	-	32,525	-	530,169	0,539	40,711
	구로구	-	78,202	1,502	664	-	-	-	16,545	-	415,789	0,417	28,396
	금천구	-	84,696	1,865	751	-	-	-	13,872	-	264,004	0,341	20,553
	영등포	-	31,011	8,956	123	-	-	-	17,828	-	412,152	0,892	67,400

〈표 계속〉

		보통 교부세	조정 교부금	부동산교부세		분권교부세			국고보조		인구	재정력지수	
				교부 총액	재정 여건분	교부 총액	경상	비경상	일반 국고보조	균특		(3년 평균)	지방세
서울	동작구	-	80,166	2,395	641	-	-	-	11,428	-	404,872	0,437	24,924
	관악구	-	99,516	950	717	-	-	-	18,607	-	524,560	0,370	25,011
	서초구	-	377	2,491	-	-	-	-	8,187	-	393,583	1,311	07,362
	강남구	-	1,000	6,957	-	-	-	-	17,055	-	540,813	2,269	223,347
	송파구	-	9,376	913	96	-	-	-	14,774	-	649,888	0,916	85,633
	강동구	-	66,495	865	575	-	-	-	18,653	-	483,004	0,495	38,658
부산	본 청	131,980	-			-	-	-	473,848	174,625	3,719,075		2,054,522
	중 구	-	19,389	5,034	745	-	-	-	8,445	-	56,260	0,346	8,488
	서 구	-	31,981	3,620	943	-	-	-	23,762	-	149,014	0,173	4,983
	동 구	-	28,822	4,474	862	-	-	-	22,399	10	121,821	0,244	8,355
	영도구	-	31,601	2,980	943	-	-	-	24,920	-	175,559	0,172	5,578
	부산진	-	26,066	10,011	573	-	-	-	40,316	-	421,759	0,497	23,427
	동래구	-	28,172	6,281	724	-	-	-	21,701	-	291,020	0,364	11,591
	남 구	-	31,496	5,495	793	-	-	-	23,072	-	306,150	0,304	11,886
	북 구	-	36,700	2,625	891	-	-	-	47,620	26	321,473	0,218	9,788
	해운대	-	25,720	9,293	603	-	-	-	45,124	1,458	403,598	0,471	19,749
	사하구	-	29,090	7,251	690	-	-	-	44,367	-	380,550	0,395	18,210
	금정구	-	33,572	4,480	785	-	-	-	31,270	-	280,692	0,311	12,476
	강서구	-	25,690	3,087	859	-	-	-	18,684	366	58,887	0,246	10,412
	연제구	-	25,338	4,572	831	-	-	-	17,071	15	228,801	0,271	10,466
	수영구	-	26,092	5,255	799	-	-	-	16,421	-	178,618	0,298	9,713
	사상구	-	29,428	4,696	725	-	-	-	33,386	166	296,208	0,364	15,012
	기 장	40,997	-	2,769	697	-	-	-	21,467	3,294	76,594	0,388	30,681
대구	본 청	171,166	-			-	-	-	295,586	87,112	2,531,191		1,367,216
	중 구	-	30,858	7,845	825	-	-	-	11,211	4,409	87,611	0,276	11,761
	동 구	-	49,442	4,642	947	-	-	-	42,543	4,668	333,867	0,169	14,130
	서 구	-	40,235	4,788	955	-	-	-	24,774	456	275,323	0,162	10,450
	남 구	-	36,953	4,473	982	-	-	-	19,725	1,065	190,239	0,138	6,100
	북 구	-	48,056	6,771	883	-	-	-	47,740	2,546	437,162	0,225	19,043
	수성구	-	44,285	3,772	855	-	-	-	39,855	1,211	448,135	0,250	23,860
달서구	-	45,347	5,221	818	-	-	-	51,569	301	610,513	0,282	29,078	

〈표 계속〉

		보통 교부세	조정 교부금	부동산교부세		분권교부세			국고보조		인구	재정력지수	
				교부 총액	재정 여건분	교부 총액	경상	비경상	일반 국고보조	균특		(3년 평균)	지방세
대 구	달 성	66,841	-	1,583	682	-	-	-	22,172	7,977	155,340	0,401	41,590
인 천	본 청	-	-			-	-	-	400,566	95,107	2,579,075		1,554,481
	중 구	-	28,356	9,693	753	-	-	-	15,172	804	80,251	0,339	23,829
	동 구	-	35,532	2,285	1,020	-	-	-	10,535	4,000	75,215	0,105	6,063
	남 구	-	46,828	3,740	902	-	-	-	31,822	1,906	434,929	0,208	21,285
	연수구	-	36,581	6,147	913	-	-	-	23,539	5	259,975	0,199	14,045
	남동구	-	42,644	1,203	845	-	-	-	31,072	3,622	409,537	0,259	27,911
	부평구	-	57,849	1,087	897	-	-	-	51,564	1,136	560,463	0,213	27,187
	계양구	-	43,529	1,969	921	-	-	-	24,479	-	342,183	0,191	14,501
	서 구	-	36,166	6,952	769	-	-	-	34,257	-	353,439	0,325	29,804
	강 화	80,953	-	1,170	926	-	-	-	56,244	-	65,412	0,187	14,871
	응 진	42,578	-	1,321	754	-	-	-	16,546	10,309	14,094	0,338	5,813
광 주	본 청	215,931	-			-	-	-	245,203	105,741	1,396,454		708,534
	동 구	-	33,190	5,793	857	-	-	-	21,156	6,592	117,696	0,248	9,518
	서 구	-	33,441	5,579	783	-	-	-	38,305	7,181	312,600	0,313	16,291
	남 구	-	43,642	3,110	948	-	-	-	29,512	2,881	221,673	0,168	6,596
	북 구	-	53,814	7,079	844	-	-	-	62,163	3,287	472,363	0,259	15,993
	광산구	-	40,277	3,880	845	-	-	-	44,479	4,627	277,193	0,259	16,549
대 전	본 청	102,677	-			-	-	-	151,010	69,268	1,427,267		836,490
	동 구	-	69,523	3,339	995	-	-	-	36,478	3,913	241,366	0,127	9,005
	중 구	-	60,321	3,950	899	-	-	-	29,814	3,490	266,354	0,211	12,203
	서 구	-	64,772	3,269	815	-	-	-	34,132	2,137	497,392	0,285	25,478
	유성구	-	34,817	1,327	714	-	-	-	15,686	3,450	188,870	0,373	23,500
	대덕구	-	49,225	2,192	872	-	-	-	25,314	5,442	230,862	0,234	13,086
세 울 산	본 청	101,182	-			-	-	-	124,660	77,617	1,067,871		646,718
	중 구	-	33,589	4,302	879	-	-	-	21,575	2,695	235,270	0,228	6,275
	남 구	-	29,813	7,431	616	-	-	-	17,802	2,141	349,018	0,459	30,759
	동 구	-	22,809	4,595	725	-	-	-	13,607	844	188,122	0,364	15,321
	북 구	-	21,079	2,043	720	-	-	-	10,823	2,183	125,116	0,368	17,191
	세 울 주	53,023	-	4,050	516	-	-	-	42,060	11,961	173,159	0,547	120,234
경 기	본 청	-	-			84,358	4,090	80,269	1,583,128	359,589	10,014,006		5,355,982

〈표 계속〉

		보통 교부세	조정 교부금	부동산교부세		분권교부세		비경상	국고보조		인구	재정력지수	
				교부 총액	재정 여건분	교부 총액	경상		일반 국고보조	균특		(3년 평균)	지방세
경 기	수 원	-	-	3,657	-	3,704	3,067	637	84,409	-	1,025,648	1,427	372,883
	성 남	-	-	374	-	2,968	2,683	285	73,222	-	944,134	1,431	372,614
	의정부	58,467	-	2,865	245	2,028	1,900	128	61,450	3,705	385,652	0,785	89,240
	안 양	-	-	4,308	-	2,284	2,103	181	37,695	2,769	594,944	1,087	189,192
	부 천	-	-	290	-	3,547	3,107	439	67,109	5,048	824,948	1,208	208,676
	광 명	50,831	-	540	355	2,324	2,002	321	25,409	3,690	340,168	0,688	74,185
	평택	79,929	-	958	464	3,365	3,215	149	96,032	14,528	360,440	0,593	147,026
	동두천	53,748	-	1,693	768	1,490	1,432	59	15,031	5,531	73,061	0,326	19,139
	안 산	-	-	1,626	-	1,875	1,636	239	83,077	1,670	636,928	1,264	224,260
	고 양	-	-	366	-	2,192	1,927	264	79,698	1,473	845,545	1,313	257,327
	과 천	-	-	1,432	-	625	362	262	5,932	-	70,510	2,207	29,620
	구 리	38,916	-	535	378	1,134	1,061	74	27,491	1,164	193,483	0,668	45,609
	남양주	59,813	-	923	349	1,387	1,223	163	54,013	3,590	396,257	0,694	101,864
	오 산	55,593	-	2,010	490	773	713	59	11,491	844	116,450	0,570	38,435
	시 흥	16,532	-	6,905	83	1,649	1,528	120	45,834	3,559	359,387	0,927	125,484
	군 포	32,665	-	380	215	1,240	1,150	90	17,331	715	269,783	0,811	81,203
	의 왕	35,209	-	738	433	1,053	747	306	12,951	-	137,758	0,620	40,226
	하 남	33,215	-	1,149	513	952	881	71	18,795	2,929	127,637	0,550	46,137
	용 인	-	-	7,914	-	1,799	1,049	750	40,763	8,180	540,594	2,090	353,856
	파 주	67,134	-	666	467	2,333	2,230	104	63,115	13,007	236,018	0,590	92,549
	이 천	63,456	-	1,674	419	1,610	1,273	336	49,653	11,819	189,426	0,632	86,248
	안 성	79,237	-	2,597	611	1,786	1,683	103	55,340	13,880	149,598	0,464	56,976
	김 포	51,553	-	537	346	1,089	1,004	85	30,591	9,311	196,695	0,696	72,095
	화 성	-	-	459	227	1,292	1,122	170	48,532	11,070	229,718	0,801	182,329
	광 주	31,514	-	1,395	291	977	662	315	19,824	4,728	182,462	0,745	96,320
	양 주	69,032	-	791	597	1,413	1,337	76	29,166	8,885	143,819	0,476	43,329
	포 천	85,175	-	2,168	599	1,581	1,472	109	32,135	10,536	150,203	0,474	50,059
	여 주	68,876	-	3,171	694	1,706	1,616	90	45,918	-	103,948	0,391	46,626
	연 천	81,744	-	1,093	880	957	836	122	35,364	2,000	50,251	0,228	23,720
	가 평	62,600	-	1,629	817	749	676	73	17,154	8,586	55,352	0,283	23,120
	양 평	86,033	-	984	843	1,348	1,217	131	30,263	11,143	83,189	0,260	22,260

〈표 계속〉

	구분	보통 교부세	조정 교부금	부동산교부세		분권교부세			국고보조		재정력지수		
				교부 총액	재정 여건분	교부 총액	경상	비경상	일반 국고보조	균특	인구	(3년 평균)	지방세
강원	전체	384,612	-			28,451	5,551	22,901	2,146,874	377,581	1,532,921		477,369
	춘천	147,948	-	3,137	762	3,505	3,293	213	49,078	11,404	253,549	0.331	68,095
	원주	120,377	-	4,940	684	3,312	3,189	124	57,005	7,968	278,711	0.400	82,412
	강릉	125,223	-	2,995	768	3,520	2,629	892	63,744	30,122	230,185	0.326	63,305
	동해	80,270	-	2,303	835	1,258	1,171	87	31,107	11,682	102,396	0.267	25,912
	태백	72,215	-	1,432	950	2,000	921	1,079	51,645	5,665	54,734	0.166	12,616
	속초	67,284	-	3,265	815	1,204	1,034	170	26,149	5,202	89,730	0.285	23,738
	삼척	123,257	-	1,872	968	1,811	1,118	692	57,566	12,962	76,817	0.150	17,519
	홍천	102,972	-	1,812	943	1,487	1,193	294	63,726	13,568	72,763	0.172	19,090
	행성	84,995	-	1,859	985	1,098	1,036	62	47,510	10,388	44,883	0.135	10,457
	영월	86,028	-	1,592	1,004	720	640	80	67,107	21,677	44,780	0.119	9,167
	평창	82,866	-	3,121	950	845	626	219	521,165	18,448	45,600	0.166	13,258
	정선	69,390	-	1,382	860	707	651	56	122,841	13,433	46,946	0.245	24,757
	철원	80,537	-	1,529	988	855	792	63	37,921	17,279	50,348	0.133	9,539
	화천	68,222	-	1,237	1,032	687	630	57	16,176	18,561	23,781	0.094	5,133
	양구	66,265	-	1,222	1,017	621	566	55	45,254	18,516	22,291	0.107	4,033
	인제	78,390	-	1,343	1,008	656	597	59	390,080	22,567	32,206	0.115	6,617
	고성	67,533	-	2,002	927	767	648	119	32,461	18,411	33,420	0.186	8,788
	양양	58,289	-	1,379	974	647	571	76	91,227	10,129	29,781	0.145	7,472
충청	전체	309,575	-			31,085	5,569	25,516	542,961	257,989	1,491,521		411,529
	청주	124,940	-	6,298	334	5,666	4,746	920	75,675	10,043	607,956	0.707	170,419
	충주	150,057	-	2,872	801	1,906	1,774	132	58,384	20,764	210,800	0.297	51,561
	제천	124,549	-	1,989	893	3,001	2,910	90	46,421	13,638	142,192	0.216	33,101
	청원	84,401	-	1,910	796	2,478	2,137	341	37,747	15,199	122,641	0.301	45,003
	보은	84,719	-	1,362	1,031	729	664	65	21,107	12,535	39,945	0.095	8,196
	옥천	85,043	-	1,539	960	1,401	1,332	69	18,980	10,631	58,181	0.157	12,483
	영동	94,293	-	1,407	992	844	777	67	22,998	23,838	55,148	0.129	9,815
	진천	64,128	-	1,490	988	652	592	61	41,818	6,937	59,568	0.133	28,052
	괴산	93,018	-	1,367	833	933	869	64	25,872	18,338	41,311	0.269	7,828
	음성	75,068	-	1,251	1,016	1,599	1,489	111	37,220	6,667	86,375	0.108	30,388
	단양	70,351	-	1,311	804	605	530	75	45,746	13,649	36,817	0.294	12,283

〈표 계속〉

시·도	시·군·구	보통 교부세	조정 교부금	부동산교부세		분권교부세		비경상	국고보조		인구	재정력지수	
				교부 총액	조정 여건분	교부 총액	경상		일반 국고보조	균특		(3년 평균)	지방세
충청	증평	44,659	-	1,452	975	594	540	55	11,890	12,221	30,587	0,144	7,638
충청	본청	268,729	-			34,247	6,139	28,108	652,581	438,504	1,905,791		744,118
	천안	39,719	-	643	408	3,967	3,794	173	79,399	24,333	447,123	0,642	199,113
	공주	128,133	-	1,374	901	2,131	1,865	266	39,129	14,409	132,174	0,209	31,109
	보령	103,120	-	1,547	889	2,215	2,030	185	42,134	16,598	112,379	0,220	27,233
	아산	67,970	-	1,219	607	2,425	2,316	109	48,144	10,965	191,937	0,467	113,343
	서산	112,541	-	1,928	843	2,307	2,114	194	41,439	14,812	147,308	0,260	77,787
	논산	117,001	-	1,471	898	2,353	2,252	101	44,673	14,721	136,952	0,212	29,292
	계룡	36,956	-	1,158	950	807	277	530	4,945	4,165	30,404	0,166	7,733
	금산	80,085	-	1,280	932	1,588	1,502	86	21,375	12,837	60,727	0,182	15,082
	연기	68,461	-	1,024	859	1,206	1,137	69	30,361	9,316	81,932	0,246	24,518
	부여	102,553	-	1,407	962	2,139	1,875	264	45,299	18,814	87,123	0,156	18,335
	서천	78,905	-	1,765	957	1,443	1,268	175	35,985	14,282	69,270	0,160	16,240
	청양	75,636	-	1,244	1,017	788	726	62	19,278	15,324	38,030	0,107	7,476
	홍성	102,001	-	1,516	939	2,168	1,548	620	31,614	27,475	91,162	0,176	20,079
	예산	93,668	-	1,848	935	1,575	1,495	80	31,913	13,715	96,386	0,179	20,805
	태안	64,860	-	1,377	843	1,179	873	305	20,453	15,705	65,296	0,260	18,358
	당진	78,633	-	3,608	813	1,343	1,203	140	42,213	10,965	117,588	0,286	48,433
전북	본청	405,650	-			40,975	5,553	35,422	819,673	435,208	1,944,483		91,579
	전주	154,056	-	7,654	445	6,230	5,590	640	118,924	15,171	623,906	0,609	156,001
	군산	131,886	-	5,885	758	5,216	4,201	1,015	87,652	21,875	270,663	0,335	69,461
	익산	157,574	-	3,862	715	4,420	4,282	139	82,181	6,189	328,270	0,372	72,904
	정읍	151,670	-	1,879	971	2,961	2,868	94	72,803	14,334	137,511	0,148	24,309
	남원	135,403	-	1,752	960	2,945	2,133	812	61,666	23,402	99,946	0,157	18,355
	김제	141,297	-	1,507	962	2,578	2,464	115	62,517	15,826	111,116	0,156	23,570
	완주	90,399	-	1,445	889	2,181	1,986	195	47,706	13,342	84,206	0,220	32,950
	진안	84,475	-	1,248	1,048	914	813	101	26,636	16,741	29,764	0,080	4,427
	무주	68,977	-	1,983	999	998	882	116	31,641	11,091	27,389	0,123	6,260
	장수	72,347	-	1,261	1,044	815	745	70	14,749	28,604	26,810	0,084	3,963
	임실	86,605	-	1,257	1,037	1,092	1,029	62	32,007	21,086	34,802	0,090	5,396
	순창	82,674	-	1,300	1,044	847	786	61	21,627	20,426	31,812	0,084	4,566

〈표 계속〉

		보통 교부세	조정 교부금	부동산교부세		분권교부세			국고보조		재정력지수		
				교부 총액	재정 여건분	교부 총액	경상	비경상	일반 국고보조	균특	인구	(3년 평균)	지방세
전 부	고 창	112,735	-	1,386	1,003	2,227	1,835	392	72,504	20,456	68,756	0.120	10,531
	부 안	103,053	-	1,360	1,013	1,503	1,323	180	54,032	24,458	69,532	0.111	10,650
전 남	본 청	511,915	-			34,205	8,051	26,154	1,087,371	866,583	2,049,111		338,215
	목 포	103,718	-	3,426	701	3,941	3,797	144	80,974	10,759	243,265	0.385	55,743
	여 수	158,389	-	4,468	741	4,197	3,602	594	148,982	36,873	313,566	0.350	132,551
	순 천	168,737	-	3,555	808	3,379	3,073	306	65,448	17,316	269,906	0.291	63,331
	나 주	134,667	-	1,691	966	3,567	2,751	817	61,943	23,093	102,612	0.152	26,378
	광 양	73,657	-	3,576	590	1,245	1,146	99	28,680	10,452	137,105	0.482	107,636
	담 양	84,775	-	1,549	1,001	2,786	1,574	1,212	38,648	19,943	51,163	0.121	11,725
	곡 성	79,213	-	1,350	1,032	858	795	63	36,771	16,931	36,242	0.094	8,877
	구 례	72,026	-	1,532	1,039	1,080	811	269	23,841	12,259	31,365	0.088	5,858
	고 흥	131,277	-	1,416	1,028	2,127	1,815	312	55,529	27,416	99,829	0.098	11,252
	보 성	98,591	-	1,404	1,038	1,257	941	317	51,342	30,360	56,687	0.089	9,341
	화 순	103,460	-	1,826	955	1,172	1,011	161	43,456	19,189	77,725	0.162	28,000
	장 흥	97,149	-	1,413	1,029	1,358	1,200	158	38,609	29,092	49,246	0.097	6,787
	강 진	91,295	-	1,409	1,037	1,395	1,273	122	33,359	27,362	45,808	0.090	7,285
	해 남	131,772	-	1,614	1,007	2,859	2,647	211	55,910	29,010	92,022	0.116	13,550
	영 암	97,237	-	1,630	950	1,522	1,306	216	33,304	15,256	64,440	0.166	17,394
	무 안	96,208	-	2,015	1,015	2,608	1,951	658	38,998	32,954	65,377	0.109	11,510
	함 평	84,452	-	1,205	1,033	2,008	1,276	732	35,355	21,366	41,552	0.093	6,781
	영 광	74,301	-	1,339	881	1,333	1,211	122	32,027	20,892	66,247	0.227	26,543
	장 성	86,616	-	1,478	1,013	1,336	1,155	181	31,848	25,170	52,734	0.111	12,050
	완 도	108,994	-	1,476	1,018	2,324	1,588	737	41,262	39,663	62,433	0.106	8,728
	진 도	88,405	-	1,314	1,017	1,644	1,453	192	35,701	33,437	39,164	0.107	5,116
	신 안	111,253	-	1,302	1,058	1,842	1,618	224	32,268	56,535	50,623	0.071	6,781
경 부	본 청	544,465	-			43,541	7,579	35,963	927,250	553,064	2,739,266		699,137
	포 향	137,669	-	9,872	447	3,806	3,492	315	99,025	17,869	511,444	0.608	259,332
	경 주	162,811	-	6,662	748	3,706	2,788	917	88,203	17,933	283,318	0.343	86,949
	김 천	141,469	-	1,878	886	2,976	2,875	101	50,250	11,860	146,001	0.222	34,813
	안 동	177,850	-	2,772	910	5,467	3,720	1,748	74,313	32,399	178,267	0.201	37,586
	구 미	74,702	-	2,889	272	3,488	2,404	1,084	43,807	10,883	351,315	0.761	172,956

〈표 계속〉

경부	영주	보통 교부세	조정 교부금	부동산교부세		분권교부세			국고보조		재정력지수		
				교부 총액	재정 여건분	교부 총액	경상	비경상	일반 국고보조	균특	인구	(3년 평균)	지방세
	영주	122,364	-	2,086	923	1,853	1,731	122	33,957	24,433	125,545	0.190	25,756
	영천	126,564	-	1,843	924	2,026	1,892	134	33,778	10,236	114,750	0.189	32,359
	상주	160,941	-	1,473	983	2,369	2,241	128	50,696	29,487	117,841	0.137	20,037
	문경	127,319	-	1,548	976	1,941	1,606	335	39,249	14,262	82,943	0.143	14,377
	경산	101,116	-	3,056	707	2,256	1,827	429	38,626	11,097	218,026	0.379	60,239
	군위	70,638	-	1,287	1,033	561	502	59	13,174	8,191	29,709	0.093	6,701
	의성	127,278	-	1,375	1,026	1,543	1,464	79	25,399	29,259	70,010	0.099	11,369
	청송	76,997	-	1,306	1,052	760	700	60	13,525	16,775	31,981	0.077	5,297
	영양	75,309	-	1,291	1,057	767	709	58	14,688	21,298	21,204	0.072	2,790
	영덕	89,825	-	1,371	1,006	1,169	1,054	114	28,529	17,876	48,220	0.117	7,499
	청도	88,244	-	1,246	1,015	1,125	983	143	20,782	13,422	49,899	0.109	9,686
	고령	66,586	-	1,259	977	699	592	107	23,776	11,124	35,655	0.142	10,440
	성주	74,627	-	1,237	975	1,046	968	78	22,734	15,085	49,859	0.144	10,470
	칠곡	71,808	-	1,165	753	1,112	1,025	87	26,115	5,809	106,446	0.339	36,044
	예천	96,813	-	1,313	1,003	964	850	115	24,602	23,373	55,131	0.120	8,007
	영화	100,212	-	1,307	1,046	723	660	63	20,523	17,598	39,644	0.082	5,105
	영진	77,717	-	1,413	878	1,198	1,090	108	36,045	11,149	62,619	0.229	24,492
	영릉	39,527	-	1,222	1,039	350	277	73	4,817	12,111	9,439	0.088	1,772
경남	문창	362,750	-			45,457	9,036	36,421	1,187,262	615,993	3,129,132		1,122,020
	창원	34,497	-	3,893	77	2,747	2,589	158	65,171	8,276	512,262	0.932	191,906
	마산	112,682	-	8,859	527	3,813	3,381	432	62,711	10,921	432,570	0.537	121,799
	진주	162,838	-	2,972	713	3,568	3,345	222	112,786	12,334	339,539	0.374	87,317
	진해	79,131	-	2,640	763	2,604	2,482	122	18,126	7,528	143,590	0.330	38,225
	통영	102,404	-	3,647	848	2,050	1,480	570	39,581	24,770	133,760	0.256	30,831
	사천	116,812	-	1,563	887	1,532	1,312	220	54,304	10,318	116,004	0.221	28,157
	김해	82,530	-	2,236	426	2,953	2,618	335	154,144	12,021	395,943	0.626	126,880
	밀양	121,821	-	1,442	908	2,287	1,673	614	45,957	10,446	119,327	0.203	32,302
	거제	71,561	-	1,790	610	1,851	1,423	429	39,068	12,142	183,396	0.465	74,112
	양산	94,829	-	2,689	517	1,419	1,329	90	38,295	5,823	207,866	0.546	89,883
	의령	81,654	-	1,296	1,024	1,616	843	773	37,314	14,760	32,407	0.101	8,756
	함안	83,825	-	1,330	909	1,000	829	171	30,483	10,177	63,887	0.202	19,726

〈표 계속〉

		보통 교부세	조정 교부금	부동산교부세		분권교부세			국고보조			재정력지수	
				교부 총액	재정 여건분	교부 총액	경상	비경상	일반 국고보조	균특	인구	(3년 평균)	지방세
경 남	창 념	96,094	-	1,435	931	1,319	1,107	212	35,535	11,626	68,602	0.183	16,838
	고 성	88,145	-	1,258	923	1,366	1,225	141	50,226	15,005	59,700	0.190	13,535
	남 해	87,263	-	1,385	990	1,504	1,252	252	31,342	16,270	55,348	0.131	8,139
	하 동	86,134	-	1,311	962	1,236	1,113	122	57,037	18,252	56,324	0.156	12,231
	산 청	87,860	-	1,383	998	931	837	94	51,624	12,247	38,295	0.124	9,457
	함 양	91,085	-	1,403	1,009	1,482	1,054	428	44,103	16,808	43,574	0.114	6,727
	거 창	101,667	-	1,579	967	1,194	1,115	80	31,182	12,527	66,833	0.151	12,482
	합 천	112,093	-	1,324	992	1,174	1,097	77	55,328	19,267	59,905	0.129	9,845
제 주	본 청	139,365	-			14,796	3,133	11,663	625,488	268,040	550,764		243,200
	제 주	94,506	-	4,463	492	3,586	3,233	353	-	-	293,363	0.568	91,559
	서귀포	92,696	-	3,692	815	2,405	1,537	868	-	-	84,238	0.285	24,105
	북제주	109,863	-	1,059	853	2,044	1,674	370	-	-	98,437	0.251	25,095
	남제주	101,434	-	1,689	900	2,010	1,782	228	-	-	74,726	0.210	17,162

부록 2 : Theil계수 분해결과

가-1. 일반정액보조금(절대액) Theil계수 분해

		지방세	지방세+			
			보통 교부세	분권 교부세	부동산 교부세	일반정액 보조금
자치구	Theil지수	0,328 (100.0)	0,089 (100.0)	0,291 (100.0)	0,281 (100.0)	0,076 (100.0)
	집단내 Theil지수	0,209 (63.9)	0,018 (19.9)	0,193 (66.2)	0,086 (30.7)	0,018 (23.2)
	집단간 Theil지수	0,118 (36.1)	0,018 (80.1)	0,098 (33.8)	0,195 (69.3)	0,058 (76.0)
시	Theil지수	0,329 (100.0)	0,077 (100.0)	0,317 (100.0)	0,317 (100.0)	0,077 (100.0)
	집단내 Theil지수	0,275 (83.3)	0,068 (88.4)	0,260 (83.9)	0,267 (84.2)	0,068 (87.8)
	집단간 Theil지수	0,055 (16.7)	0,009 (11.6)	0,051 (16.1)	0,050 (15.8)	0,009 (12.2)
군	Theil지수	0,136 (100.0)	0,018 (100.0)	0,176 (100.0)	0,164 (100.0)	0,017 (100.0)
	집단내 Theil지수	0,078 (57.6)	0,015 (86.4)	0,125 (70.9)	0,116 (70.3)	0,015 (86.2)
	집단간 Theil지수	0,058 (42.4)	0,002 (13.6)	0,051 (29.1)	0,049 (29.7)	0,002 (13.8)

가-2. 일반정액보조금(1인당) Theil계수 분해

		지방세	지방세+			
			보통 교부세	분권 교부세	부동산 교부세	일반정액 보조금
자치구	Theil지수	0.352 (100.0)	0.109 (100.0)	0.316 (100.0)	0.361 (100.0)	0.121 (100.0)
	집단내 Theil지수	0.310 (88.2)	0.102 (93.4)	0.287 (90.9)	0.335 (92.7)	0.117 (96.6)
	집단간 Theil지수	0.042 (11.8)	0.007 (6.6)	0.029 (9.1)	0.026 (7.3)	0.004 (3.4)
시	Theil지수	0.048 (100.0)	0.102 (100.0)	0.042 (100.0)	0.044 (100.0)	0.102 (100.0)
	집단내 Theil지수	0.039 (82.1)	0.058 (56.9)	0.035 (84.0)	0.037 (84.5)	0.057 (56.4)
	집단간 Theil지수	0.009 (17.9)	0.044 (43.1)	0.007 (16.0)	0.007 (15.5)	0.044 (43.6)
군	Theil지수	0.068 (100.0)	0.044 (100.0)	0.055 (100.0)	0.054 (100.0)	0.044 (100.0)
	집단내 Theil지수	0.045 (66.3)	0.031 (69.9)	0.037 (67.6)	0.036 (67.0)	0.031 (69.9)
	집단간 Theil지수	0.023 (33.7)	0.013 (30.1)	0.018 (32.4)	0.018 (33.0)	0.013 (30.1)

나-1. 특정보조금(절대액) Theil계수 분해

		지방세	지방세+		
			일반 국고보조	균특 국고보조	특정 보조금
자치구	Theil지수	0.328 (100.0)	0.125 (100.0)	0.298 (100.0)	0.119 (100.0)
	집단내 Theil지수	0.209 (63.9)	0.109 (87.3)	0.199 (66.7)	0.105 (88.1)
	집단간 Theil지수	0.118 (36.1)	0.016 (12.7)	0.099 (33.3)	0.014 (11.9)
시	Theil지수	0.329 (100.0)	0.193 (100.0)	0.248 (100.0)	0.167 (100.0)
	집단내 Theil지수	0.275 (83.3)	0.179 (93.0)	0.209 (84.3)	0.158 (95.0)
	집단간 Theil지수	0.055 (16.7)	0.014 (7.0)	0.039 (15.7)	0.008 (5.0)
군	Theil지수	0.136 (100.0)	0.318 (100.0)	0.043 (100.0)	0.210 (100.0)
	집단내 Theil지수	0.078 (57.6)	0.194 (61.0)	0.032 (74.5)	0.132 (62.9)
	집단간 Theil지수	0.058 (42.4)	0.124 (39.0)	0.011 (25.5)	0.078 (37.1)

나-2. 특정보조금(1인당) Theil계수 분해

		지방세	지방세+		
			일반 국고보조	균특 국고보조	특정 보조금
자치구	Theil지수	0.352 (100.0)	0.157 (100.0)	0.331 (100.0)	0.158 (100.0)
	집단내 Theil지수	0.310 (88.2)	0.153 (97.8)	0.303 (91.7)	0.154 (97.5)
	집단간 Theil지수	0.042 (11.8)	0.003 (2.2)	0.027 (8.3)	0.004 (2.5)
시	Theil지수	0.048 (100.0)	0.036 (100.0)	0.030 (100.0)	0.046 (100.0)
	집단내 Theil지수	0.039 (82.1)	0.028 (76.8)	0.028 (91.9)	0.032 (70.6)
	집단간 Theil지수	0.009 (17.9)	0.008 (23.2)	0.002 (8.1)	0.014 (29.4)
군	Theil지수	0.068 (100.0)	0.433 (100.0)	0.053 (100.0)	0.303 (100.0)
	집단내 Theil지수	0.045 (66.3)	0.208 (48.1)	0.039 (75.4)	0.152 (50.2)
	집단간 Theil지수	0.023 (33.7)	0.225 (51.9)	0.013 (24.6)	0.151 (49.8)

부록 3 : Flypaper Effect 검증결과

1. 일반정액보조금

가. 시도

	β_0	β_1	β_2	Adj. R^2	Wald 검증
경제개발	-3.52 (-0.70)	0.747 (2.3)*	0.89 (3.9)**	0.52	10.9 (0.00)

주 : 1) *는 5%, **는 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각

2) Wald검증의 ()는 귀무가설($\beta_1 = \beta_2$)에 대한 χ^2 값의 유의수준임

나. 시

	β_0	β_1	β_2	Adj. R^2	Wald검증
교육/문화	-7.0 (-3.2)**	0.28 (2.2)*	1.23 (5.5)**	0.57	8.1 (0.00)
보건/생활환경	-4.8 (-2.5)*	0.24 (2.0)*	1.10 (5.2)**	0.55	7.4 (0.00)
경상적 경비	1.47 (0.97)	0.29 (2.9)**	0.53 (15.8)**	0.78	6.3 (0.01)

다. 군

	β_0	β_1	β_2	Adj. R^2	Wald검증
세출총액	-1.7 (-1.2)	0.18 (3.2)**	0.78 (11.8)**	0.74	104.5 (0.00)
사회개발	0.85 (0.5)	0.19 (2.9)*	0.76 (12.2)**	0.69	162.1 (0.00)
주택/지역사회개발	-9.41 (-3.1)**	0.58 (4.5)**	1.04 (7.8)**	0.24	11.9 (0.00)

〈표 계속〉

	β_0	β_1	β_2	Adj. R^2	Wald검증
경제개발	-1.05 (-0.43)	0.21 (1.91)*	0.88 (8.9)**	0.64	48.5 (0.00)
국토자원보존	-32.4 (-4.2)**	1.21 (3.7)**	2.13 (7.6)**	0.39	28.0 (0.00)
경상예산	-1.28 (-0.86)	0.19 (3.3)**	0.87 (15.2)**	0.90	376.6 (0.00)
인건비	-0.07 (-0.6)	0.13 (2.7)*	0.81 (16.6)**	0.91	557.9 (0.00)
경상적 경비	-5.57 (-2.6)*	0.32 (3.8)**	0.99 (11.5)**	0.78	137.3 (0.00)
사업예산	2.06 (1.8)	0.09 (1.9)*	0.81 (13.4)**	0.75	108.5 (0.00)
자체사업	-3.28 (-1.5)	0.47 (5.6)**	0.77 (8.9)**	0.61	26.9 (0.00)

라. 자치구(광역시)

	β_0	β_1	β_2	Adj. R^2	Wald검증
세출총액	3.51 (6.1)**	0.23 (4.5)**	0.61 (7.3)**	0.88	17.4 (0.00)
사회개발	0.39 (0.7)	0.25 (6.5)**	0.73 (11.6)**	0.89	26.2 (0.00)
경상예산	1.01 (1.8)	0.29 (7.8)**	0.66 (12.4)**	0.90	21.9 (0.00)
인건비	0.18 (0.3)	0.26 (5.3)**	0.72 (11.2)**	0.86	22.3 (0.00)
경상적 경비	0.18 (0.6)	0.37 (14.6)**	0.57 (16.9)**	0.94	15.2 (0.02)
사업예산	6.22 (15.0)**	0.17 (3.4)**	0.39 (6.7)**	0.73	4.29 (0.04)
보조사업	11.9 (0.78)	0.19 (5.8)**	0.54 (8.5)**	0.42	50.9 (0.00)

2. 분권교부세

가. 시(비수도권)

	β_0	β_1	β_2	Adj. R^2	Wald검증
세출총액	-2.87 (-0.81)	0.67 (3.5)**	0.947 (6.9)**	0.374	4.3 (0.04)
보조사업	-1.18 (-0.56)	0.46 (3.4)**	0.94 (14.6)**	0.61	15.9 (0.00)

나-1. 자치구(서울)

	β_0	β_1	β_2	Adj. R^2	Wald검증
세출총액	-5.09 (-3.3)*	0.78 (17.3)**	1.12 (7.1)**	0.31	9.87 (0.00)
일반행정	2.10 (1.6)	0.43 (9.6)**	0.72 (6.2)**	0.74	5.56 (0.03)
사회개발	5.37 (6.3)**	0.25 (7.0)**	0.47 (7.1)**	0.52	20.3 (0.00)
지역경제개발	-10.4 (-3.4)**	0.68 (8.6)**	1.46 (4.5)**	0.33	7.35 (0.01)
경상사업	-2.60 (-2.7)*	0.65 (16.7)**	0.99 (11.6)**	0.35	20.8 (0.00)
보조사업	0.47 (0.38)	0.33 (8.7)**	1.01 (8.4)**	0.74	43.3 (0.00)

나-2. 자치구(광역시)

	β_0	β_1	β_2	Adj. R^2	Wald검증
세출총액	3.76 (5.0)**	0.33 (6.2)**	0.65 (11.3)**	0.81	14.8 (0.00)
일반행정	2.18 (2.1)*	0.38 (5.1)**	0.62 (7.1)**	0.72	3.81 (0.05)
사회개발	5.16 (5.2)**	0.18 (2.5)*	0.61 (8.3)**	0.67	17.4 (0.00)

〈표 계속〉

	β_0	β_1	β_2	$Adj. R^2$	Wald검증
경상예산	1.94 (2.2)*	0.39 (6.3)**	0.65 (8.4)**	0.75	5.75 (0.02)
인건비	1.52 (1.8)	0.38 (6.0)**	0.68 (8.4)**	0.73	6.94 (0.01)
경상적 경비	4.03 (8.2)**	0.29 (6.4)**	0.61 (10.3)**	0.79	11.6 (0.00)
보조사업	4.28 (7.5)**	0.19 (3.2)**	0.67 (8.2)**	0.71	12.9 (0.00)

3. 부동산교부세

가. 시(비수도권)

	β_0	β_1	β_2	$Adj. R^2$	Wald검증
교육문화	-7.0 (-3.2)**	0.28 (2.2)*	1.2 (5.4)**	0.56	8.1 (0.00)
보건/생활환경	-4.8 (-2.4)*	0.24 (2.0)*	1.1 (5.2)**	0.53	7.4 (0.00)

나. 군

	β_0	β_1	β_2	$Adj. R^2$	Wald검증
경상예산	-1.28 (-0.81)	0.19 (3.3)**	0.88 (15.2)**	0.90	376.7 (0.00)
인건비	-0.07 (-0.6)	0.13 (2.7)**	0.81 (16.6)**	0.90	557.9 (0.00)
경상적 경비	-5.57 (-2.6)*	0.32 (3.8)**	0.99 (11.5)**	0.78	137.3 (0.00)
사업예산	2.06 (1.78)	0.09 (1.9)*	0.81 (13.4)**	0.74	108.6 (0.00)
자체사업	3.79 (3.2)**	0.47 (5.1)**	0.77 (11.2)**	0.61	17.9 (0.00)

다-1. 자치구(서울)

	β_0	β_1	β_2	$Adj. R^2$	Wald검증
경상예산	6.2 (13.1)**	0.19 (6.1)**	0.40 (9.5)**	0.66	12.1 (0.00)
인건비	5.92 (10.9)**	0.12 (3.75)**	0.47 (10.5)**	0.77	35.8 (0.00)

다-2. 자치구(광역시)

	β_0	β_1	β_2	$Adj. R^2$	Wald검증
세출총액	1.01 (1.8)	0.29 (7.8)**	0.66 (12.4)**	0.90	21.9 (0.00)
일반행정비	0.18 (0.7)	0.26 (5.3)**	0.73 (11.2)**	0.85	22.3 (0.00)
경상예산	0.18 (0.56)	0.37 (14.6)**	0.57 (17.0)**	0.94	15.2 (0.00)
인건비	6.22 (15.0)**	0.17 (3.4)**	0.39 (6.7)**	0.73	4.28 (0.00)

부록 4 : 등가성 검증결과

1. 보통교부세(조정교부금)와 분권교부세

가. 시

	β_0	β_1	β_2	β_3	Adj. R^2	Wald검증
경상예산	4.2 (2.9)**	0.35 (6.7)**	0.26 (3.2)**	0.13 (1.6)	0.84	0.43 (0.51)
인건비	3.9 (2.6)*	0.34 (6.3)**	0.31 (3.5)**	0.09 (1.2)	0.84	0.06 (0.82)

주 : 1) 추정계수 ()는 t값이며 *는 5%, **는 1% 유의수준에서 귀무가설 기각

2) Wald검증의 ()는 귀무가설($\beta_1 = \beta_2$)에 대한 χ^2 값의 유의수준임

나. 군

	β_0	β_1	β_2	β_3	Adj. R^2	Wald검증
보건 생활환경	-4.1 (-1.2)	0.69 (4.8)**	0.47 (2.9)**	0.18 (1.4)	0.44	0.86 (0.36)
사회복지	4.9 (3.3)**	0.28 (4.3)**	0.24 (3.4)**	0.13 (2.2)*	0.40	0.10 (0.75)

다. 자치구(광역시)

	β_0	β_1	β_2	β_3	Adj. R^2	Wald검증
경상예산	2.29 (3.2)**	0.35 (3.4)**	0.26 (2.5)*	0.31 (5.5)**	0.90	0.16 (0.69)
인건비	2.1 (2.3)*	0.26 (2.3)*	0.37 (3.1)**	0.28 (4.1)**	0.84	0.23 (0.63)

2. 일반국고보조와 균특보조금

가. 시도

	β_0	β_1	β_2	β_3	Adj. R^2	Wald검증
경제개발	2.74 (1.4)	0.48 (4.5)**	0.19 (3.6)**	0.19 (1.9)	0.71	3.7 (0.04)
보조사업	6.18 (3.8)**	0.41 (4.5)**	0.17 (3.9)**	0.03 (0.3)	0.74	3.4 (0.05)

나. 시

	β_0	β_1	β_2	β_3	Adj. R^2	Wald검증
경제개발	1.22 (0.68)	0.65 (7.7)**	0.19 (3.8)**	0.15 (1.5)	0.81	12.3 (0.00)
보조사업	5.12 (4.1)**	0.46 (8.0)	0.28 (7.8)	-0.03 (-0.47)	0.90	4.66 (0.03)

다. 군

	β_0	β_1	β_2	β_3	Adj. R^2	Wald검증
경제개발	3.69 (1.8)*	0.17 (2.9)**	0.47 (6.2)**	0.17 (1.5)	0.58	6.3 (0.00)
보조사업	4.14 (2.7)*	0.21 (4.3)**	0.49 (8.1)**	0.08 (0.8)	0.73	9.0 (0.00)

다. 자치구(광역시)

	β_0	β_1	β_2	β_3	Adj. R^2	Wald검증
경제개발	-6.25 (-2.7)*	0.68 (3.5)**	0.12 (3.3)**	0.75 (5.8)**	0.72	7.8 (0.00)
지역경제개발	-7.8 (-1.7)	1.07 (2.7)*	0.22 (3.1)**	0.24 (0.9)	0.41	4.4 (0.00)
보조사업	1.6 (1.7)	0.74 (9.7)**	0.03 (2.5)*	0.18 (3.5)**	0.82	80.4 (0.00)

부록 5 : 덴마크·스웨덴의 지방재정조정제도

1. 덴마크

1) 보조금제도 개요

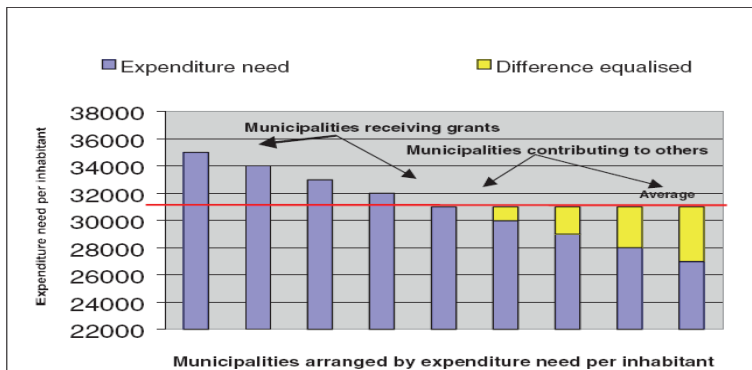
- 덴마크의 정부간 재정조정은 일반보조금, 특정보조금, 형평화교부금으로 구성되어 있음. 일반보조금은 세입·세출 여건과는 별개로 재원보장을 목적으로 하며 기초단체에 동일한 규모로 교부하는 기본보조금적 성격을 갖음. 다만, 재정력이 취약한 자치단체나 특정사업(주로 복지, 교육)을 수행하는 자치단체에 대해서는 가산하여 교부하기도 함.
- 특정보조금은 용도가 제한된 보조금이며 지방세입에서 차지하는 비중이 낮음. 대표적인 특정보조금으로는 재정위기에 대비하여 의무적으로 설치해야 하는 구제금융기금, 수도권 자치단체가 경제위기에 직면한 경우를 상정하여 운영하는 수도권에 대한 보조금, 이민이나 난민을 대상으로 하는 각종 보조금이 대표적인 특정보조금임.
- 형평화교부금은 모든 자치단체 사이에 존재하는 재정적 불균형은 물론이고 코펜하겐을 중심으로 한 수도권 자치단체와 비수도권 자치단체간 재원이전을 통하여 재정력의 균형을 추구함. 형평화교부금은 각 자치단체 세출수요(expenditure needs)와 과표를 근거로 산정하는데, 전국 평균치에 미달하는 자치단체에서 평균치를 상회하는 자치단체에 이전하는 세출수요조정과 과표를 기준으로 전국 평균치를 상회하는 자치단체에서 하회하는 자치단체에 이전하는 과세표준조정 두가지 방식을 운용함.

- 일반보조금(General States Grants)
 - 전 자치단체에 일률적으로 교부하는 기본보조금
- 특정보조금(Special Grants)
 - 당해 현안(사업)에 용도를 지정하여 교부
- 형평화교부금(Equalization Scheme)
 - 세출표준 및 과세표준을 토대로 산정
 - 재정여건이 전국 평균 이상인 자치단체가 교부재원을 부담

2) 세출수요조정

- 세출수요조정은 표준비용을 기초로 산정한 세출수요와 전국 평균액과의 차액을 구한 후 형평화율을 곱하여 조정한 부분균형 구조를 갖음. 즉, 1인당 세출수요가 전국 평균치에 미달된 자치단체는 형평화교부금 재원을 부담하며 이들로부터 조성한 형평화교부금은 1인당 세출수요가 전국 평균치를 하회하는 자치단체에 교부하는 체계임.

〈그림 1-1〉 덴마크 형평화보조금의 세출수요 조정체계



- 교부액 산정은 기초단체와 광역단체로 구분하며 기초단체는 다시 수도권과 비수도권으로 분리함. 원칙적으로 1인당 세출수요가 전국 평균치에 미달하는 기초단체는 차액의 45%를 형평화하되, 수도권 기초단체는 차액의 40%를 추가하여 형평화율 85%를 적용함. 광역단체 형평화율은 80%임.

- 교부단체 : 1인당 세출수요의 (전국평균 < 당해 자치단체)
- 재원부담단체 : 1인당 세출수요 (전국평균 > 당해 자치단체)
- 교부액

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

형평화율(α)		
비수도권 기초단체	수도권 기초단체	광역단체
0.45	0.85	0.8

- 세출수요는 인구사회적 환경에 좌우된다는 가정하에 연령요인(age factors) 과 사회적 요인(social factors)으로 구분하여 개별적으로 산정한 후 합산하는 과정을 거쳐 확정됨. 먼저 연령요인은 기초단체 10개 구간, 광역단체 11개 구간으로 나누어 구간별 인구수에 단위비용을 곱하여 세출수요를 산정함.

- 1인당 세출수요액 = (연령요인 세출수요 × β₁) + (사회적 요인 세출수요 × β₂)

- 연령요인 및 사회적 요인 가중치

	연령요인(β ₁)	사회적 요인(β ₂)
수도권 기초단체	75%	25%
비수도권 기초단체	90%	20%
광역단체	77.5%	22.5%

- 사회적 요인은 절대인구가 갖는 취약점을 보완하는 장치이며 가능하면 인구사회적 질적 요소들을 반영하고 있음. 편부모 아동수, 임대주택수, 실업자 수, 65세 이상 독거노인 등이 대표적이며 총 9개 산정항목을 채택하고 있음. 사회적 요인 역시 수도권 기초단체와 비수도권 기초단체, 그리고 광역단체로 구분하며 사회적 요인들의 중요도에 따라 가중치를 다르게 적용함.

〈표 1-1〉 사회적 요인 측정항목 및 가중치

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

○ 사회적 요인에 의한 세출수요는 위 <표 1-1>를 근간으로 다음과 같은 과정을 거쳐 산정함 이때 기초단체 수도권과 비수도권, 광역단체 3개 그룹으로 구분하여 산정하게 됨.

- 1단계는 위 <표 1-1>의 9개 사회적 요인별로 전국 합계치를 산출한 후 당해 자치단체의 비율을 구함

$$\text{- 당해 자치단체 사회적 기준치비율 -}$$

$$\text{당해 자치단체 사회적 기준치} / \text{사회적 기준치 전국합계}$$

- 다음 단계에서는 자치단체별로 9개 사회적 요인의 기준치를 구한 후 가중치를 곱하여 당해 자치단체의 사회적 기준의 합계치를 산출함

$$\text{당해 자치단체 사회적 기준} : \sum_{i=1}^9 (b \times \text{가중치})_i$$

- 3단계는 전국 인구에 대한 당해 자치단체 인구비율을 구함

$$\text{당해 자치단체 인구비율} : (\text{당해 자치단체 주민수}) / (\text{전국인구})$$

- 다음에는 당해 자치단체 사회적 기준 합계치를 인구비율로 나눈 사회적 지수(social index)를 구하는 단계임

$$\text{당해 자치단체 사회적 지수} : (\text{사회적 기준치 합계} / \text{주민수 비율})$$

- 마지막으로 당해 자치단체의 사회적 지수에 주민수, 1인당 세출예산액의 전국 평균액을 곱하여 사회적 요인에 의한 세출수요를 산정함

$$(\text{당해 자치단체 사회적 지수} \times \text{주민수}) \times (\text{1인당 세출예산 전국평균})$$

3) 과세표준조정

- 과세표준 조정에 의한 형평화교부금은 1인당 과세표준의 전국 평균액과 당해 자치단체의 1인당 과세표준액의 차액을 기준으로 세율요인, 형평화율, 인구를 곱하여 산정함.

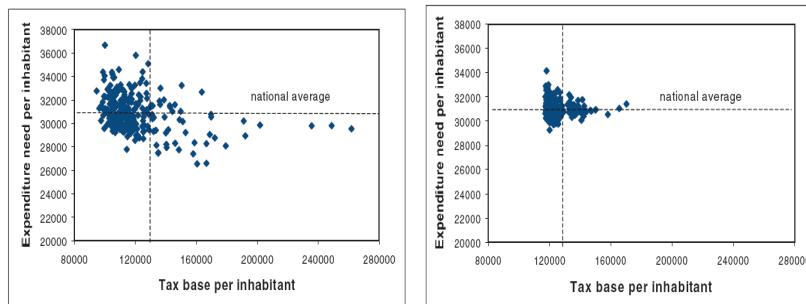
$$\begin{aligned} & (\text{1인당 과세표준 전국평균}) - (\text{당해 지자체 1인당 과세표준}) \\ & \quad \times \\ & (\text{세율요인}) \times (\text{형평화율}) \times (\text{인구}) \end{aligned}$$

- 여기서 형평화율은 세출수요 산정체계와 마찬가지로 수도권 기초단체와 비수도권 기초단체, 광역단체로 분리하여 적용함. 예컨대 1인당 과세표준을 기준으로 당해 자치단체와 전국 평균치 차액 중 비수도권 기초단체는 45%, 수도권 기초단체는 85%, 광역단체는 80%의 형평화율을 적용함. 다만, 1인당 과세표준이 전국 평균의 90% 이하에 해당하는 자치단체에 대해서는 차액의 40%를 보조금 형태로 추가하여 지원함.

〈표 1-2〉 과세표준 형평화 기본체계

구 분		과세표준 형평화 내용
기초 단체	비수도권	1인당 과세표준 전국 평균과 당해 자치단체 과세표준 차액의 45%를 형평화
	과세력 취약단체	1인당 과세표준이 전국 평균의 90%를 하회하는 자치단체에 대하여 차액의 40%를 보조금으로 지원
	수도권	1인당 과세표준 전국 평균과 당해 자치단체 과세표준 차액의 85%를 형평화
광역단체		1인당 과세표준 전국 평균과 당해 자치단체 과세표준 차액의 80%를 형평화

- 세출수요조정과 마찬가지로 과세표준조정 역시 전국 평균치를 상회하는 자치단체가 재원을 부담하는 구조임. 특히, 과세력이 취약한 기초단체에 지원하는 보조금은 모든 기초단체가 공통으로 부담하고 있음. 과세표준조정은 또한 과세력 자체가 자치단체 재정능력을 직접적으로 표현하기 때문에 세출수요조정에 비하여 더 강력한 형평화기능이 작용함. 다음 그림은 과세표준 조정 전·후의 정책효과를 나타낸 것으로 형평화 이후 1인당 과세표준이 전국 평균치에 수렴되고 있음을 알 수 있음.



2. 스웨덴

1) 보조금제도 개요

- 스웨덴의 보조금제도는 특정보조금 중심이었으나 낙후된 북부지역과 정반대의 남부 대도시를 동일한 기준으로 획일적인 재원조정을 가한다는 것에 문제가 있다는 비판이 제기되자 1993년 일반보조금 중심으로 개혁하였음. 이에 따라 스웨덴의 보조금제도는 일반보조금이 75%에 달할 정도로 크게 변모하였음.
- 일반보조금은 전형적인 형평화교부금으로 세입과 세출에 대한 평형화와 함께 인구감소지역에 대한 보정으로 구성되어 있음. 형평화교부금은 과세표준, 연령구조, 지리적 조건 등의 차이에도 불구하고 동일수준의 서비스를 제공받아야 한다는 사고에서 출발하고 있음. 현실에 있어서도 지방세가 개인소득세에 전적으로 의존하기 때문에 지역간·계층간 소득불균형을 완화하기 위해서는 형평화보조금의 소득재분배적 기능이 강조되었다고 볼 수 있음.
- 이러한 소득재분배적 기능은 형평화교부금의 산정방식에서 잘 나타나 있음. 즉, 형평화교부금은 주민1인당 과세소득액(표준세출액)이 전국 평균을 초과(미달)하는 자치단체로부터 교부재원을 조성하여 전국 평균에 미달(상회)하는 자치단체에 교부함으로써 인위적인 소득재분배기능이 발휘되도록 설계되어 있음. 이 방식은 앞에서 설명한 덴마크의 형평화교부금과 비슷한데, 덴마크 역시 개인소득세 위상이 OECD국가에서 최고 수준일 정도로 매우 높다는 점을 상기하면 어느 정도 이해가능한 부분임.

2) 세입형평화

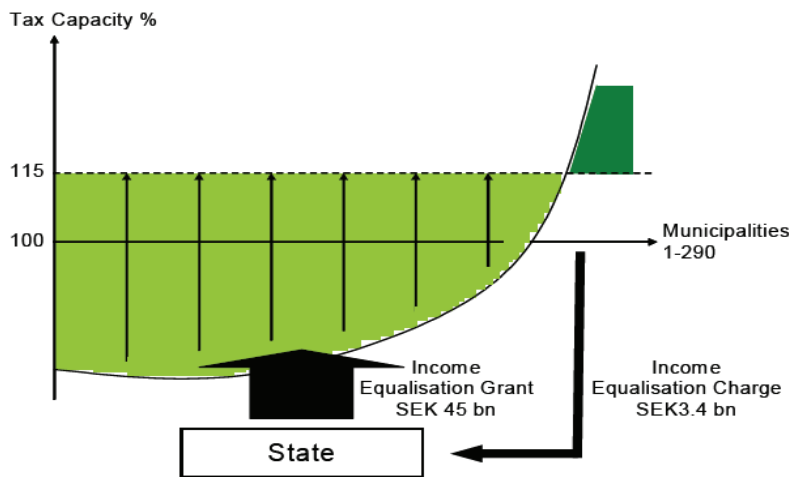
- 세입기준 형평화교부금은 일차적으로 1인당 과세소득액이 전국 평균치를 15% 초과하는 기초단체²⁷⁾에 재원을 부담시킨다(Income Equalisation Charge).

27) 광역단위에서는 전국 평균치를 110% 초과한 자치단체가 해당된다. 당초에는 전국 평균

그러나 부유단체가 강제적으로 부담하는 재원으로는 필요한 교부재원을 충족할 수 없기 때문에 부족분은 중앙정부가 일반보조금인 세입형평화교부금(Income Equalisation Grant)으로 추가하여 지원함. 이때 실제 산정업무는 재무부 산하 중앙통계국에서 수행하며 2005년부터 산정과정에 자치단체 참여를 허용하고 있음. 다만, 부유단체의 최종 부담액은 국회가 결정하며 중앙통계국은 일차적인 실무작업에 제한됨²⁸⁾.

- 스웨덴의 형평화교부금 운용체계는 다음의 <그림 2-1>에 잘 나타나 있음. 1인당 과세소득의 전국 평균치가 100일 때 평균치를 15% 초과한 자치단체는 부유단체가 되며, 이들이 형평화교부금 재원의 일부(34억 SEK)를 부담하면 중앙정부는 교부해야 할 재원의 차액(45억 SEK)을 추가하여 교부하는 구조임.

<그림 2-1> 세입기준 형평화교부금의 구조



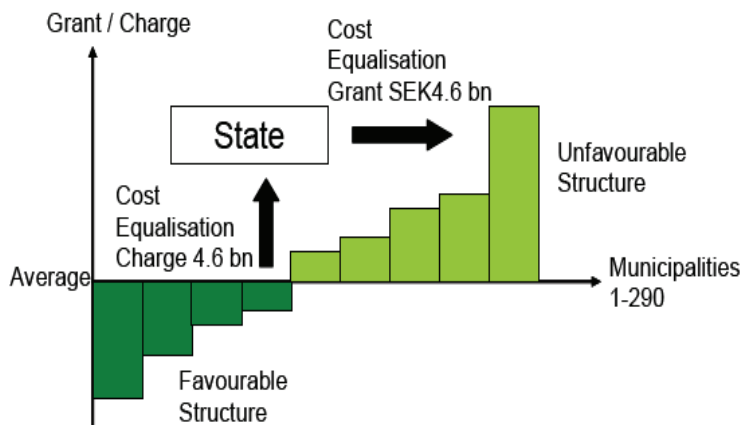
치의 100%이었으나 2005년 개정으로 115%를 적용함으로써 부유한 자치단체로부터 재원을 조성하는 구조로 변경하였다.

28) 부유단체 부담규모는 산정결과에 전적으로 의존하기 보다는 국회의 정치적 조율과정을 거치는 것으로 알려져 있다.

3) 세출형평화

- 2005년부터 부분적인 개선이 이루어진 세입기준 형평화교부금과는 다르게 세출 측면에서 재정조정은 기존의 산정방식을 견지하고 있음. 즉, 세입형평화의 경우 전국 평균치의 115%가 기준이지만 세출형평화는 단순히 전국 평균치를 기준으로 산정함. 구체적으로 설명하면 1인당 표준세출액이 전국 평균을 하회하는 자치단체가 재원을 부담하며(Cost Equalisation Charge) 상회하는 자치단체가 교부대상이 됨. 부족한 교부재원은 세입기준 형평화교부금과 마찬가지로 중앙정부가 부담함(Cost Equalisation Grant).
- 다음의 <그림 2-2>는 이러한 산정체계를 잘 보여줌. 세입기준과 달리 세출 기준은 전국 평균치를 기준으로 하는데, 평균치를 상회하는 자치단체는 교부단체, 하회하는 자치단체가 재원을 부담하는 자치단체임. 때문에 원리상 세출기준 형평화교부금은 자치단체의 부담액과 교부단체의 교부액이 일치해야 하나 중앙정부도 일부 부담하고 있다. 그림에서 보듯이 중앙정부는 평균치를 하회하는 자치단체로부터 부담액(46억 SEK)을 받아 교부단체에 교부하는 중개기능을 수행함.

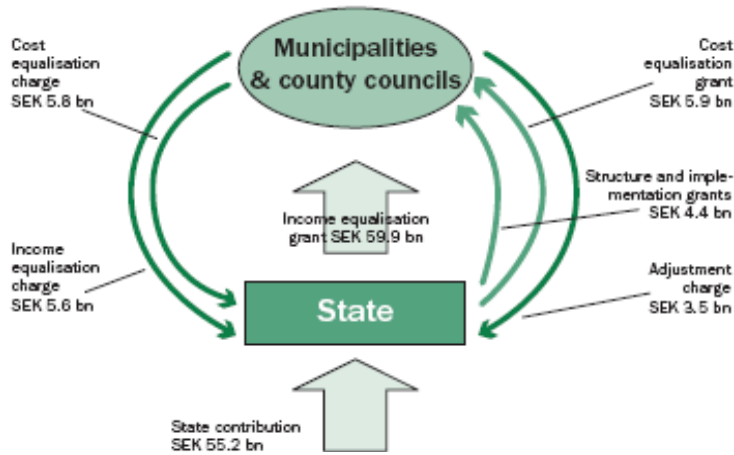
<그림 2-2> 세출기준 형평화교부금의 구조



자료: Swedish Association of Local Authorities and Regions(2005), Local Government Financial Equalisation in Sweden

- 지금까지 설명한 세입기준 형평화교부금과 세출기준 형평화교부금의 운용 체계를 정리하면 다음과 같음. 2005년 기준으로 광역단체와 기초단체의 부유단체가 부담하는 형평화교부금은 세입기준 56억 SEK, 세출기준 59억 SEK이며 여기에 조정비용(adjustment charge)으로서 35억 SEK를 추가하면 총 149억 SEK에 달함. 중앙정부는 부유단체가 부담한 형평화교부금 교부재원에 세입형평화교부금 599억 SEK, 세출형평화교부금 58억 SEK, 북부지역 오지등에 교부하는 구조보조금(Structural Grant) 22억 SEK, 자치단체 합병등에 일시적으로 필요한 과도적 보조금(Transitional Grant) 22억 SEK를 형평화교부금으로 교부하였음.
- 그러나 스웨덴의 형평화교부금에 대해서는 내부적으로도 ‘Zero-Sum세’라는 비판을 받고 있으며 스톡홀름시 등 일부 부유한 자치단체는 지속적으로 문제를 제기하고 있음.

〈표 2-1〉 형평화교부금 운용체계 종합(2005년도, 10억 SEK)



3. 정책함의

- 일반보조금에 대한 주요국의 운용사례를 보면 조정방법과 교부재원의 특성에 따라 8개 유형으로 분류할 수 있음. 이 가운데 덴마크와 스웨덴의 형평화교부금은 세입-세출보전형이면서 수평조정형으로 분류할 수 있음. 세입-세출보전형에서 우리 나라나 일본, 영국 등이 운용하는 수직조정형은 국세와 지방세의 세원편재에 따른 중앙-지방간 재원불균형 완화에 주력하며 교부재원을 중앙정부가 부담함. 반면에 스웨덴과 덴마크는 자치단체 사이에 존재하는 재원불균형 완화에 정책목적을 두며 교부재원을 부유한 자치단체가 부담하는 부분적인 역교부금으로 볼 수 있음.

〈표 2-2〉 주요국의 일반보조금 운영구조

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

- 수직조정적 세입-세출보전형과 비교할 때 수평조정적 세입-세출보전형의 특징을 정리하면 다음과 같음. 첫째, 교부재원의 부담주체가 다름. 수직조정적 세입-세출보전형은 교부재원을 중앙정부가 부담하지만 수평조정적 세입-세출보전형은 일정 기준에 해당하는 부유단체가 주로 부담하며 중앙정부는 일부에 한정해서 부담함. 둘째, 수평조정적 세입-세출보전형은 부유단체가 불교부단체이면서 동시에 교부재원의 부담주체임. 셋째, 때문에 수직조정적 세입-세출보전형에 비하여 자치단체간 재정격차를 완화하는 정책기능이 강하게 발휘됨.
- 이와 같이 덴마크와 스웨덴을 대표로 하는 북유럽형 일반보조금제도는 재원보장기능 보다는 재정격차 완화기능에 충실하게끔 운용한다고 볼 수 있음. 이러한 차이는 교부재원을 중앙정부가 아닌 자치단체가 부담함으로써

잉여재원을 부유단체에서 그렇지 못한 자치단체에 재분배하기 때문이며 본질적으로는 국세-지방세 조세체계와 조세정책의 정책기조에서 비롯됨. 북유럽권 국가들은 높은 수준의 복지국가를 위하여 이에 상응하는 개인소득세를 운용하며 과세·징수권도 중앙정부와 자치단체가 공동으로 행사하는 정책을 견지하고 있음. 특히, 덴마크와 스웨덴은 북유럽권에서도 개인소득세의 의존도가 가장 높으며 지방세입의 절대적인 위치를 차지하는 국가에 속함. 따라서, 지역간 소득격차는 직접적인 재정격차로 연결되며 종국적으로는 높은 수준의 균질적인 복지서비스 제공이 어렵게 됨.

- 덴마크와 스웨덴의 수평적 형평화교부금을 다룰 때 조심해야 할 점이 바로 이러한 환경요인임. 재정격차 완화 측면에서 보면 형평화교부금이 매력적인 제도일 수 있지만 개인소득세 중심의 조세체계와 소득재분배적 시각에서 접근할 때 비로소 제대로 볼 수 있음. 다만, 이들 국가의 장점 가운데 일부는 도입할 여지가 있다고 판단됨. 빈곤단체라 해도 전국 평균치의 일정 수준까지 재원을 보장한다든가 세입과 세출을 분리·산정하여 교부액을 결정하는 구조는 도입가능한 정책대안이 될 수 있음. 덴마크와 같이 수도권과 비수도권을 분리하여 산정하는 방식도 긍정적인 기능이 발휘될 수 있음. 중장기적으로는 교부재원의 일부를 중앙정부가 부담한다는 전제하에 광역단체와 서울지역 자치구만을 대상으로 제한적인 도입을 검토할 수 있을 것임.

지방재정조정제도의 개선방안

발행일 : 2007년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

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

인쇄처 : 크리홍보주식회사

Tel. 02)737-5377

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

ISBN 978-89-7865-305-3