





# 지방교부세제도의 재정형평화 효과분석

-기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정을 중심으로-

Effects of General Intergovernmental Grants on Fiscal Equalization

황소하

연구진

연구책임자 황소하 (수원시정연구원 연구위원)

참여연구원 신준혁 (수원시정연구원 연구위원)

© 2017 수원시정연구원

---

발행인 이재은

발행처 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126 더함파크

(우편번호) 16429

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

<http://www.suwon.re.kr>

인쇄 2017년 10월 31일

발행 2017년 10월 31일

디자인 아이콘커뮤니케이션 Tel.031-245-5500

I S B N 979-11-87778-89-9 (93320)

---

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.

황소하. 2017. 「지방교부세제도의 재정형평화 효과분석 - 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정을 중심으로-」. 수원시정연구원.

---

비매품

## 국문 요약

본 연구는 지방재정조정제도의 근간이 되고 있는 보통교부세를 대상으로 보통교부세 교부 전후로 재정형평성 수준의 변화를 검토함으로써 실질적으로 보통교부세제도가 지방자치단체 간 재정격차 완화를 통해 재정형평성을 달성하고 있는지 확인하는 것을 목적으로 하였다. 특히 보통교부세 제도의 한계로 재정부족액 산정방식의 문제가 지속적으로 지적되어온 점에 주목하여, 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정방식을 중심으로 보통교부세의 형평화 효과의 규모와 내용을 비교분석하여 보통교부세 제도의 문제점을 확인해 보고자 하였다.

이에 따라 각 지방자치단체 유형별(광역자치단체, 시, 군)로 보통교부세 교부 전후에 재정형평화 수준의 개선이 나타나고 있는지 검토하였으며, 도출된 재정형평화 효과를 지방자치단체 간 재정력 격차감소와 재정력 순위변동효과로 분리하여 보통교부세 제도의 실질적 효과를 평가하였다. 또한 보통교부세의 재정형평화 효과에 기준재정수요·수입액 산정방식이 미치는 영향을 살펴보기 위해, 보통교부세 산정방식을 기준재정수요·수입액 산정단계별(기초분, 보정분, 자체노력분)로 구분하여 분석을 실시하였다.

분석결과, 보통교부세의 재정형평화 효과는 자치단체 유형별로 차이가 나타나고 있었다. 광역자치단체에 있어서는 보통교부세의 재정형평화 효과가 존재했으나 시의 경우는 재정형평성이 오히려 악화되었고, 군의 경우는 보통교부세의 효과가 거의 나타나지 않고 있었다.

다음으로 보통교부세의 기준재정수요 및 수입액 산정단계에 따라 재정형평화 효과에 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다. 광역자치단체의 경우 기준재정수요액 및 수입액에 기초분, 보정분, 자체노력분을 차례로 반영함에 따라 보통교부세 교부에 따른 재정형평성이 개선되는 경향이 나타났으나, 시의 경우는 오히려 재정형평성이 악화되고 있었다. 군의 경우는 기초분 반영시 가장 재정형평화 효과가 크게 나타나고 있었으며 보정분 및 자체노력분을 반영할수록 재정형평성이 점차 감소하는 것을 확인할 수 있었다.

마지막으로 보통교부세의 재정형평화 효과는 대체로 재정력 순위변동에 기인함을 확인할 수 있었다. 광역자치단체의 경우 재정력 격차감소효과의 비중이 순위변동효과의 비중과 거의 유사하거나 다소 큰 정도를 보이고 있으며, 기초수요 및 수입액만 반영하여 보통교부세를 산정하였을 경우는 오히려 재정형평성에 부(-)의 영향을 미치고 있어 기초수요 및 수입액 산정방식에 문제점이 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 시군지역의 경우는 재정력 격차감소효과가 재정형평성을 악화시키는 음(-)의 방향으로 작동하여 재정형평화 효과는 대부분 순위변동에 의한 것으로 나타났다. 또한 이러한 경향은 기준재정수요액 및 수입액

에 기초분, 보정분, 자체노력분을 단계적으로 반영할수록 가증되는 것으로 나타났는데, 이는 보통교부세를 통한 재정형평성 제고를 위해 기준재정수요액 및 수입액의 모든 항목에 개선이 필요함을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

본 연구결과는 현재의 보통교부세 제도가 지방자치단체 간 재정력 격차감소를 통한 실질적 재정형평화 효과를 야기하지 못하고 있으며, 이러한 문제는 기초수요·수입액에 의한 재정부족액 산정을 보완하기 위한 정책적 측면을 반영한 보정수요·수입과 자체노력액을 포함할수록 오히려 심화된다는 것을 보여준다. 이는 보통교부세가 모든 자치단체 유형에서 실질적인 재정형평화 효과를 가져올 수 있도록 근본적으로 재설계 되어야 하며, 특히 지속적으로 지적되어 왔듯이 보통교부세 기준재정수요 및 수입 산정의 각 항목 및 산정방식이 제도목적에 부합하도록 개선될 필요성을 제시한다. 즉 보통교부세 제도의 운영에 있어서 기초수요 및 수입의 산정과 보정수요 및 수입의 반영 등이 지역 간 순위변동에 대부분 기인한 것이 아닌 재정력 격차감소에 의한 실질적인 재정형평화 효과를 가져올 수 있도록 해야 한다는 것이다.

본 연구는 보통교부세의 재정조정효과의 크기 및 내용을 구체적으로 확인하고, 보통교부세 제도효과 미비의 원인이 보통교부세 기준재정수요액·수입액 산정의 어느 부분에 크게 기인한 것인지 살펴봄으로써 보통교부세 제도개선에 일부 기여할 수 있을 것으로 사료된다. 그러나 보통교부세 기초수요액 및 수입액, 보정수요액 및 수입액 등에는 다양한 세부항목이 포함되어 있어 구체적으로 재정형평화 효과 미흡의 원인을 규명하는 데는 한계가 있으므로 각 항목에 대한 구체적인 후속연구가 진행될 필요가 있다. 또한 본 연구는 1인당 보통교부세액을 대상으로 동급자치단체(광역자치단체, 시, 군) 유형에 따라 분석되었으나, 보통교부세 총액을 기준으로 한 분석과의 비교 및 동급자치단체를 보다 인구규모에 따라 세분화한 추가분석의 실시를 통해 보통교부세의 형평화 효과의 제도적 문제점을 보다 자세히 규명해 낼 수 있을 것으로 보인다.

주제어: 지방재정조정제도, 재정형평화, 재정력 순위변동, 보통교부세, 지니계수 분해

## | 차례 |

제1장 서론 .....	1
제1절 연구 배경 및 목적 .....	1
1. 연구배경 .....	1
2. 연구목적 .....	2
제2절 연구 방법 및 범위 .....	3
1. 연구방법 .....	3
2. 연구범위 .....	3
제2장 재정형평성과 지방재정조정제도 .....	5
제1절 재정형평성과 재정력 격차 .....	5
1. 재정형평성의 개념 .....	5
2. 재정력 격차에 대한 논의 .....	5
제2절 지방재정조정제도의 의의와 한계 .....	8
1. 지방재정조정제도의 개념과 필요성 .....	8
2. 지방재정조정제도의 한계와 쟁점 .....	9
3. 지방재정조정제도의 유형 .....	10
제3절 선행연구의 검토 .....	13
제3장 지방교부세의 구조와 현황 .....	17
제1절 지방교부세의 의의 .....	17
1. 지방교부세의 목적과 기능 .....	17
2. 지방교부세의 성격 .....	17
3. 지방교부세 제도의 연혁 .....	18
제2절 지방교부세의 종류 및 산정방법 .....	21
1. 보통교부세 .....	21
2. 특별교부세 .....	28
3. 부동산교부세 .....	29
4. 소방안전교부세 .....	29

제3절 지방교부세 운영현황 분석 .....	30
1. 지방교부세 배분현황 분석 .....	30
2. 지방교부세 산정내용 분석 .....	36
제4절 지방교부세 제도의 문제점 .....	43
1. 지방교부세제도 기능의 모호성 .....	43
2. 중앙-지방간 재정관계 개선효과 미비 .....	43
3. 보통교부세 산정방식의 복잡성과 불투명성 .....	44
4. 환경변화 및 재정수요에 대한 반영미비 .....	45
5. 인센티브 제도의 한계와 예측불가능성 .....	45
제4장 분석결과 .....	47
제1절 분석대상 및 자료 .....	47
제2절 분석방법 .....	49
제3절 보통교부세의 재정조정효과 분석 .....	51
제4절 보통교부세의 재정조정효과 분해 분석 .....	54
제5장 결론 .....	61
제1절 연구의 요약 .....	61
제2절 정책적 함의 및 연구의 한계 .....	62
참고 문헌   .....	65
Abstract   .....	71

## | 표 차례 |

<표 3-1> 지방교부세 제도의 변화 .....	19
<표 3-2> 지방교부세 연도별 교부현황 .....	19
<표 3-3> 지방교부세의 재원과 교부현황(2017년) .....	21
<표 3-4> 2017년 교부·불교부단체 현황 .....	23
<표 3-5> 기초수요액 측정항목과 측정단위 .....	25
<표 3-6> 자체노력 반영제도 적용대상 .....	26
<표 3-7> 기준재정수입액 산정대상 .....	27
<표 3-8> 특별교부세 교부대상 및 재원규모 .....	28
<표 3-9> 부동산교부세 교부기준 및 산정지표 .....	29
<표 3-10> 부동산교부세 규모 .....	29
<표 3-11> 2017년 국세 세입예산 규모 .....	30
<표 3-12> 지방교부세 연도별 교부현황 .....	31
<표 3-13> 지역별 지방교부세 배분 현황 .....	32
<표 3-14> 지역별(경기도) 지방교부세 배분 현황 .....	33
<표 3-15> 연도별 일반회계 단체별·재원별 세입 총계예산 구성 비율 .....	35
<표 3-16> 연도별 기준재정 수요·수입액 구성(2010~2017년) .....	37
<표 3-17> 2017년 기준재정수요·수입액 산정내역(2016년 대비) .....	37
<표 3-18> 연도별 조정률(재정부족액 충족률) .....	38
<표 3-19> 보정수요액 반영내역(2017년) .....	38
<표 3-20> 기준재정수요액 자체노력 반영내역(2017년) .....	39
<표 3-21> 보정수입액 반영내역(2017년) .....	39
<표 3-22> 기준재정수입액 자체노력 반영내역(2017년) .....	40
<표 3-23> 보정수요액 항목별 비중 변화 .....	41
<표 3-24> 보정수입액 항목별 비중 변화 .....	41
<표 3-25> 보통교부세 자체노력 규모 증감현황(2015~2017년) .....	42
<표 3-26> 기준재정수요·수입액 대비 보통교부세 자체노력규모 비율 .....	42
<표 4-1> 측정변수 및 측정방법 .....	48
<표 4-2> 보통교부세 재정부족액 산정방식 .....	48
<표 4-3> 기준재정수요·수입액 항목 성격 .....	49

<표 4-4> 보통교부세의 재정형평화 효과 .....	51
<표 4-5> 보통교부세의 재정형평화 효과 분해결과 .....	54
<표 4-6> 보통교부세의 재정형평화 효과 분해결과 .....	56
<표 4-7> 보통교부세의 재정형평화 효과 분해결과 .....	58

## | 그림 차례 |

<그림 1-1> 연구의 흐름도 .....	4
<그림 3-1> 보통교부세 산정흐름도 .....	23
<그림 3-2> 2017년 일반회계 단체별·재원별 세입 총계예산 구성비율 .....	34
<그림 3-3> 연도별 내국세 예산액과 지방교부세 교부액 비교 .....	44
<그림 4-1> 보통교부세(A~C)의 재정형평화 효과 .....	53



# 제1장 서론

## 제1절 연구 배경 및 목적

### 1. 연구배경

지방재정조정제도는 중앙과 지방정부 사이의 재정력 격차로 야기되는 지방정부의 재정 부족 분을 보전함과 동시에 수입창출 능력, 재정수요, 서비스 공급비용 등의 차이로 발생하는 지역 간 재정능력의 격차를 시정하여 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다(서정섭, 1997). 이와 같은 지방재정조정제도는 지방정부의 재정건전성을 제고하는 기본적인 기능 외에, 공공서비스 공급의 효율성과 형평성, 책임성 등에 영향을 미치는 인센티브 구조와 재정 시스템을 형성한다는 측면에서 성공적인 재정분권의 바탕이 된다.

따라서 1995년 본격적으로 지방자치가 실시된 이래, 재정형평성의 제고는 지방재정제도의 중요한 가치로 인식되어 왔다. 특히 최근 문재인 정부가 재정 자립을 위한 강력한 재정분권을 주요 국정과제로 제시하고, 지방자치단체 간 재정격차 완화 및 균형 발전을 위해 지방교부세율 상향, 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비 등을 추진하면서 지방재정조정제도를 통한 재정형평성 확보의 문제는 제도 개편의 문제와 맞물려 더욱 중요한 쟁점으로 부각되고 있다.

반면, 지방자치단체 간 재정형평성의 달성이 재정분권의 중요한 요소이나 다층의 재정조정제도를 통한 지나친 재정형평성의 강조가 지방자치단체의 자체 재원 확보 유인을 감소시키고, 재정조정제도 효과의 왜곡을 가져올 수 있다는 지적도 상당하다(최병호 외, 2008; 이근재 외, 2009). 즉 개별 이전재원의 재정조정효과만 고려하여 설계된 다양한 지방재정조정제도들이 종합적으로 작동할 경우 이전재원의 재정조정효과가 과도하게 커질 수 있으며 이로 인해 지방자치단체의 도덕적 해이와 재정효율성 저하를 야기할 수 있다는 것이다(최원구·김진아, 2017). 뿐만 아니라 개별 이전재원에 있어서도 재정형평성을 고려한 복잡한 산정 방식 등으로 인해 실제 의도한 재정조정효과가 나타나지 않거나 재정력 역전 등과 같은 또 다른 형평성의 문제가 발생하게 되는 것이다.

때문에 지방재정조정제도의 재정조정효과의 크기와 내용, 원인 등을 구체적으로 분석하여 실질적으로 제도가 의도한 재정조정효과의 발생여부, 그에 따른 문제점 등을 검토하는 것은 제도 개선에 매우 중요한 요소이다. 그동안 이와 관련하여 지역 간 재정력 격차와 이전재원의 재정형평화 효과에 관한 여러 연구들(김태일 외, 2001; 김정훈, 2002; 최병호 외,

2008; 오시환·한동효, 2009; 이근재 외, 2009; 주만수, 2009a; 2009b; 2012; 2014, 최원구·김진아, 2017)이 꾸준히 진행되어 왔지만 현재까지 다양한 방법론과 연구결과에 대한 충분한 합의와 공감대가 형성되어 있지는 못하다(주만수, 2014). 특히 이전재원에 의한 재정형평화 효과의 구체적인 크기와 내용 등을 규명한 연구들(김정훈, 2002; 최병호 외, 2008; 이근재 외, 2009; 주만수, 2009a; 2009b; 2012; 2014; 최원구·김진아, 2017)은 일부 진행된 바 있지만 이전재원을 통한 재정형평성의 달성 수준 및 방법에 대한 공통된 논의를 이끌어 내기에는 여전히 관련한 연구가 부족한 상황이다.

## 2. 연구목적

이러한 배경 하에 본 연구는 지방재정조정제도의 근간이 되고 있는 보통교부세를 대상으로 재정조정제도의 형평화 효과와 그 구체적인 내용을 분석하여 실질적으로 보통교부세 제도가 지방자치단체 간 재정격차 완화를 통해 재정형평성을 달성하고 있는지 확인하는 것을 목적으로 한다. 즉 보통교부세 교부 전후로 재정형평성 수준이 어떻게 변화하였는지 살펴보고, 재정형평성 수준의 변화가 어디에 기인한 것인지 검토해 보고자 한다.

특히 보통교부세 제도의 한계로 재정부족액 산정 방식의 문제가 지속적으로 지적되어온 바, 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정 방식을 중심으로 보통교부세의 형평화 효과의 규모와 내용을 비교 분석하여 보통교부세 제도 설계의 문제점을 확인해 보도록 한다.

현재 지방자치단체의 재정력 확충과 재정격차 완화를 위해 지방교부세 법정교부율의 상향이 논의되고 있는데 기존 제도의 효과에 대한 구체적인 검증 및 재고 없이 지방교부세의 규모를 단순히 확대하는 것은 재정분권의 효율성 및 재정형평성 제고에 오히려 부정적인 영향을 야기할 수 있다. 따라서 본 연구를 통해 보통교부세의 재정조정효과의 크기 및 내용을 구체적으로 확인하고, 특히 보통교부세 제도효과 미비의 원인이 보통교부세 기준재정 수요액·수입액 산정의 어느 부분에 기인한 것인지 살펴봄으로써 보통교부세 제도 개선에 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

## 제2절 연구 방법 및 범위

### 1. 연구방법

본 연구는 먼저 문헌 검토를 바탕으로 재정형평성과 지방재정조정제도에 대한 이론적 고찰을 실시하고 분석 대상인 보통교부세를 중심으로 지방교부세제도의 구조와 현황에 대해 검토한다. 다음으로 보통교부세의 재정형평화 효과의 크기와 내용을 구체적으로 확인하기 위해 실증분석을 실시한다.

분석은 먼저 각 지방자치단체 유형별(광역자치단체, 시, 군)로 보통교부세 교부 전후에 재정형평화 수준의 개선이 나타나고 있는지 검토 한 후, 도출된 재정형평화 효과를 지방자치단체 간 재정격차감소와 재정력 순위변동효과로 분리하여 보통교부세 제도의 실질적 효과를 평가하는 순서로 진행한다.

앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 보통교부세의 재정형평화 효과에 기준재정수요·수입액 산정 방식이 미치는 영향을 살펴보기 위해 보통교부세 산정 방식을 3가지로 구분하여 분석을 실시하였다. 현재 보통교부세 기준재정수요·수입액은 각각 항목 성격에 따른 기초분, 보정분, 자체노력분을 합산하여 산출되고 있으므로, 보통교부세 산정액을 단계별로 ① 기초수요와 기초수입만 반영한 보통교부세 산정액, ② 기초수요와 보정수요, 기초수입과 보정수입만 반영한 보통교부세 산정액 ③ 보통교부세 산정액으로 구분하여 각각에 대해 분석을 실시하도록 한다.

보통교부세의 재정형평화 효과는 보통교부세 교부 전후의 지니계수의 차이로 도출하며 도출된 재정형평화 효과는 Lerman and Yitzhaki(1995)의 지니계수 분해 방법을 활용하여 재정력 격차완화효과와 재정력 순위변동효과로 분해하고, 그 결과에 대한 비교 분석을 바탕으로 보통교부금제도 개선에 대한 정책적 함의를 제시해보도록 한다.

### 2. 연구범위

실증분석은 광역자치단체, 자치구를 제외한 기초자치 단체(시, 군)<sup>1)</sup>의 1인당 자체 재원 및 1인당 보통교부세 산정액을 대상으로 하며, 분석기간은 최근 5년인 2013년~2017년까지로 한다. 각 지방자치단체의 자체 재원은 지방세와 경상적 세외수입으로 산정하였고<sup>2)</sup>, 보통교부세 산정액은 각 연도 행정자치부 보통교부세 산정내역을 바탕으로 하였다.

연구의 진행을 위해 본 장에 이은 제2장에서는 재정형평성과 지방재정조정제도에 대한

1) 제주특별자치도 및 세종특별자치시를 제외하며, 해당 연도 통합 및 승격된 자치단체는 포함함

2) 당초예산을 활용한 2017년을 제외하고 최종예산 기준으로 산정함

이론적 고찰을 바탕으로 재정형평성의 의의와 지방재정적제도의 필요성을 검토한다. 다음으로 제3장에서는 현행 지방교부세의 구조와 현황을 구체적으로 살피고 이를 바탕으로, 그간 지적되었던 지방교부세의 문제점과 쟁점들을 살펴본다. 제4장에서는 실증분석을 통해 지방자치단체 유형별, 연도별, 보통교부세 산정방식별로 보통교부세의 재정조정효과가 어떻게 나타나고 있는지 그 양상을 비교 분석한다. 나아가 지니계수 분해를 통해 보통교부세의 재정조정효과가 실질적인 재정격차완화에서 비롯된 것인지 재정력순위변동에서 야기된 것인지 지방자치단체 유형별, 연도별, 보통교부세 산정방식별로 비교 분석해 보도록 한다. 마지막으로 제5장에서는 도출된 연구결과를 토대로 현행 보통교부세 제도의 문제점을 검토하고, 보통교부세 제도 개선에 함의를 제시해보고자 한다.

연구의 흐름		주요내용	연구방법
2장	재정형평성과 지방재정조정제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정형평성과 재정력 격차</li> <li>- 지방재정조정제도의 의의와 한계</li> <li>- 선행연구의 검토</li> </ul>	문헌조사
3장	지방교부세의 구조와 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세의 의의</li> <li>- 지방교부세의 종류 및 산정방법</li> <li>- 지방교부세 운영현황 분석</li> <li>- 지방교부세 제도의 문제점</li> </ul>	문헌조사 실증분석 전문가 인터뷰
4장	분석결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분석대상 및 방법</li> <li>- 보통교부세의 재정조정효과 분석</li> <li>- 보통교부세의 재정조정효과 분해 분석</li> </ul>	문헌조사 실증분석
5장	결론 및 정책제언	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구의 요약 및 결론</li> <li>- 정책 제언 및 연구의 한계</li> </ul>	분석결과의 종합 및 대안의 모색

<그림 1-1> 연구의 흐름도

## 제2장 재정형평성과 지방재정조정제도

### 제1절 재정형평성과 재정력 격차

#### 1. 재정형평성의 개념

“형평성”의 개념은 분야 혹은 연구자에 따라서 다양하게 정의되어 사용되고 있다. 사전적 의미에서 형평성이란 사회적 불평등을 시정하기 위한 목적으로 공공서비스의 혜택이 상대적으로 불리한 지위에 놓여있는 자에게 우선적으로 배분되어야 한다는 규범적 기준을 말한다(고경훈·박용진, 2011).

각 학문분야에서 형평성은 다양하게 정의되어 적용되고 있는데, 철학에서는 사회적 정의(social justice), 정치학에서는 평등(equality), 경제학에서는 배분(distributive Justice), 사회학에서는 기회균등 혹은 공평성(fairness)과 같은 복합적인 개념에 초점을 두고 있으며 행정학과 정치학에서는 사회적 형평성(social equality)의 개념에 중점을 두어 왔다(이미에, 2014). 특히 공공서비스 배분 문제의 핵심이 배분 상 정의와 평등을 구현하는데 있다는 측면에서, 공공부문의 형평성에 대해 “같은 것을 같게 취급하고 다른 것은 다르게 취급한다.”라는 정의가 일반적으로 받아들여져 왔다(문상호·김윤수, 2006: 267-268).

한편, 재정형평성에 대해 Musgrave(1989)는 “동일한 세율에서 동일한 서비스가 제공될 때 재정형평성이 달성되는 것”으로 정의한 바 있으며, Boadway and Flatters(1982)는 재정형평화를 위해서 지역 간 수직적 재정격차의 해소와 수평적 불균형의 해소가 모두 바탕이 되어야 함을 주장하였다. 이때, 재정의 수직적 형평성이란 중앙, 광역, 기초 자치단체 등 상, 하위 정부 간 재정력의 불균형한 분포 정도를 의미하고 재정의 수평적 형평성이란 같은 단위의 자치단체 사이의 재정력의 불균형 정도를 뜻한다. 이때, 수직적 형평성은 재원 배분이 이뤄지기 전 재정 상황 혹은 배분 과정의 고려 없이 배분 후의 상태를 측정하는 데 반해, 수평적 형평성의 경우 재원 배분 과정을 보다 중요시하는 차이점이 있다.<sup>3)</sup>

#### 2. 재정력 격차에 대한 논의

이러한 재정형평성의 확보를 위한 노력은 기본적으로 재정력 격차에 대한 문제를 해결함을 목적으로 한다. 서정섭(1997)에 따르면 재정력 격차는 자치단체 간의 재정수입이나 재원배분

3) Nozick(1974)는 올바른 분포는 현존하는 분포가 아닌 분포의 과정이 올바르게 이뤄져야 함을 강조한다(현진권, 1991; 이미에, 2014:344).

에 있어서 균등화(fiscal equalization) 되지 못한 상태를 말한다. 즉, 자치단체의 이용 가능한 자원의 격차를 의미하며 다음과 같은 요소를 주요 원인으로 들 수 있다. 첫째는 도시 간의 수입 창출 능력 불균형의 발생이다. 지방자치단체의 재정수입은 조세를 근간으로 하는데 도시 간 자원 분포, 경제력 등의 차이로 인해 세원의 격차가 발생하게 되고 이는 재정력 격차를 야기한다. 둘째는 도시마다 재정수요의 환경비용 차이가 발생하기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 도시마다 자연환경 및 인구 등 자원 분포가 다르기 때문에 공공서비스의 비용격차가 발생하게 되는데, 이와 같이 지방자치단체가 통제 불가능한 비용격차가 재정력 격차를 초래하는 원인이 된다. 마지막은 불완전한 재정조정 효과로서, 지방자치단체 간 재정조정을 통해 재원이 균등하게 배분될 수 있지만 오히려 격차가 심화될 수도 있다.

재정격차와 관련한 많은 연구들 역시 이와 유사하게 재정역량(fiscal capacity), 행정수요 격차(need disparities), 생산비용 격차(cost disparities), 징수노력 격차(revenue effort disparities) 등을 재정격차의 주원인으로 꼽고 있다(e.g. Ladd&Yinger, 1989; 임성일, 1997).

지방자치단체 간의 재정력 격차에 대한 선행연구들을 살펴보면 적정 수준의 재정력 격차는 지방자치단체의 발전에 있어서 긍정적 영향을 미친다는 의견과, 수평적 입장에 있는 지방자치단체 사이의 재정력 격차는 균형 발전 측면에서 부정적이라는 입장으로 크게 나뉘 볼 수 있다.

먼저 재정력 격차에 대해 긍정적으로 보는 관점(e.g. Musgrave 1987; Tiebout, 1956; Deu, 1968)은 지방정부간 재정력 격차가 공공서비스 공급의 효율성을 제고함으로써 사회 전체적인 효율성을 달성할 수 있도록 한다고 보는 입장이다. 대표적으로 Tiebout(1956)는 지방정부의 재정력 격차가 주민의 선호에 따른 공공서비스 공급의 경쟁원리를 작동하게 한다고 보았는데 이와 같은 지방정부간 경쟁을 바탕으로 각 지방정부가 공공서비스 공급 비용을 낮추고 효율적으로 공공서비스를 공급하기 위한 노력을 함으로써 사회 전체적인 효율성이 달성된다고 보았다. 즉, 지방 공공서비스 공급 수준에 대해 각 개인은 자유로운 선택(발에 의한 투표)을 할 수 있고 이에 따라 지방정부의 편익과 경제적 효율성이 제고된다는 주장이다(Deu, 1968).

이와 유사한 맥락에서 재정형평화의 지나친 강조가 오히려 지방자치와 재정분권의 이념에 부정적인 영향을 미친다는 지적이 존재한다. 즉 지방자치단체 간의 다양한 사회경제적 여건 차이로 인한 재정불균형이 발생하는 것은 불가피하고 매우 자연스러운 현상이라는 것이다(박종철 외, 2016). 특히 지방자치의 필요성이 정치적 민주성과 더불어 자원배분의 효율성을 달성하여 국가 전체의 민주화와 경제발전을 이룩하는 데 있다고 볼 때 지방정부가 자주재원을 통해 지역주민의 다양한 선호에 자율적, 탄력적으로 대응하고 자치단체 간

경쟁을 통해 자체 재원을 확보하며 적은 비용으로 양질의 서비스를 제공하기 위해 노력함으로써 경제적 효율성을 달성하는 것 역시 형평성만큼 중요한 가치일 수 있다는 주장이다(배인명, 2003).

반대로 재정력 격차를 완화해야 한다는 입장(e.g. 이승우, 2003; King 1982; Elazar, 1972; Buchanan, 1970 등)은 재정력 격차로 인한 불평등의 문제는 지방자치단체 간 계층화 현상을 심화시켜 지역 간 갈등을 고조시키고, 사회통합을 저해하는 등 부정적인 영향을 미치므로 재정격차를 적정 수준으로 유지함으로써 지역 균형발전을 도모해야 한다고 주장한다. 즉 지방정부의 재원은 자체수입으로 충당하는 것이 이상적이나, 자주재원에 의한 재원조달은 지역 경제력의 차이로 인해 질적·양적 측면에서 공급되는 공공서비스 수준과 주민의 조세부담 수준의 차이를 필연적으로 발생시키며 지방정부의 재정부족 및 지역 발전 불균형을 초래한다는 것이다. 이와 관련하여 Buchanan(1970)은 실질적으로 지방정부 간 재정력 격차가 발생할 수밖에 없는 상황들이 지역 간 형평성을 저해하기 때문에 중앙의 개입이 필요하다고 강조하였으며, Elazar(1972)는 지방정부의 부족재원을 중앙정부가 나서서 보전하는 것은 합법적인 행위로서 이러한 재정지원은 국가적 이익을 바탕으로 지방정부 간 형평성을 증진시킨다는 측면에서 정당화 될 수 있다고 하였다(박종철·금재덕·하현상, 2016).

이처럼 재정격차가 야기하는 현실적이고 부정적인 문제들을 해결하고 지방정부 간 재정 형평성을 확보하기 위해 지방재정조정제도의 필요성이 제기된다고 할 수 있다(김홍주·박상철·구찬동, 2014). 다만 재정형평성이 지방자치가 추구하는 또 하나의 주요 가치인 재정효율성을 크게 침해하지 않는 범위 내에서 추구되도록 형평성과 효율성 간 균형을 적절히 유지하는 것이 지방재정조정제도의 중요한 요소가 될 것이다(배인명, 2003).

## 제2절 지방재정조정제도의 의의와 한계

### 1. 지방재정조정제도의 개념과 필요성

지방자치의 측면에서 지방정부의 재원은 지방세와 같은 자체재원으로 충당하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다. 지방정부가 지역주민의 선호에 따라 공공서비스를 제공하고 이에 대한 효율성과 책임성을 담보하기 위해서는 지출에 대한 의사결정과 더불어 재원 조달에 의한 의사결정 역시 각 지방정부가 자율적으로 할 수 있어야하기 때문이다(황소하, 2016). 그러나 앞서 논의한 바와 같이 지방정부간 경제력의 차이로 인해 지방정부 간 재정력 격차가 발생하게 되고 지방정부의 재정부족과 지역발전 불균형 등을 초래하게 된다.

지방재정조정제도는 중앙과 지방정부 간의 이러한 재정력 격차로 발생하는 지방정부의 재정 부족분을 국세의 일부 혹은 기타 자금의 배분을 통해 보전하고 수입 창출 능력, 재정 수요, 서비스 공급비용 등의 차이로 인해 발생하는 지역 간 재정능력의 격차를 시정하여 지방정부의 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다(서정섭, 1997). 이는 중앙정부에서 지방자치단체로, 광역자치단체에서 기초자치단체로의 수직적 지방재정조정과 동급자치단체 간 재원 불균형을 조정하는 수평적 지방재정조정 방식의 재정적 협력을 포함한다(권형신·이상용·이재성, 2001).

이와 같은 지방재정조정제도는 수직적·수평적인 지방재정조정을 통해 재정건전성을 제고 할 뿐만 아니라, 공공서비스 공급의 효율성, 형평성, 책임성 등에 영향을 미치는 인센티브 구조와 재정 메커니즘을 형성하는 측면에서 성공적 지방자치와 재정분권을 위한 필요조건으로 강조된다(Shah, 2007; 이근재 외, 2009). Kee, Porrer(1991)에 의하면 이러한 지방재정조정제도는 외부성을 시정하고 가치재의 생산을 자극하여 소득재를 분배하는 역할을 한다(복문수, 2016: 76). 또한 지방재정조정제도는 최소한의 공공서비스를 제공할 수 있는 수준 유지의 보조, 재원 배분 비효율성의 교정, 지방정부의 자구노력 유발을 통한 자립기반을 확충, 예상치 못한 재원이 필요한 재해에 대한 위기관리의 기능 등을 수행한다고 할 수 있다(조성화, 2005).

이와 같이 행정의 기능과 수요에 비해 재정력이 취약한 지방정부의 재정력을 보강하고 동시에 정부 간 재정불균형의 시정을 통해 지방정부의 균형 발전에 기여하는 지방재정조정 제도는 다양한 기능을 수행하며 지방자치에 중요한 의미를 갖는다.

## 2. 지방재정조정제도의 한계와 쟁점

중앙과 지방 정부 간, 지방정부 간 재정형평성의 확보를 위한 지방재정조정제도의 중요성에도 불구하고 많은 연구들은 세수이전, 재정이전 등을 통해 지방재정의 지역 간 격차를 줄이는 정책은 지방정부의 재정적 자주성과 안정성을 저해하여 자체재원 확보 유인을 감소시키고, 재정조정제도의 왜곡된 효과를 가져 올 수 있는 요인으로 작용할 수 있다고 주장하고 있다(곽채기, 2001; 임성일, 2003; 서정섭, 2005; 최병호 외, 2008; 이근재 외, 2009; 손희준, 2010; 최병호, 2011; 임상수·전선형, 2011; 김필현·김소린, 2011; 염영배, 2011; 이미애, 2014; 김홍환, 2016).

해당 연구들은 재정이전 정책으로 인해 지역 간 재정적 격차를 확대시켜 재정형평성을 오히려 악화시킬 수 있으며(박완규, 1996; 박정수, 1997; 박영희, 1996; 이근식, 1997; 박완규·이종철, 2001; 최병호·정종필, 2007; 김종순·김성주, 2008; 이미애, 2014), 중앙정부로부터 지속적인 이전재원의 증가에 따라 지방자치단체의 예산제약에 대한 연성화 및 도덕적 해이를 초래할 수 있다고 주장한다(Weingast, 1995).

또한 제도적인 측면에서 재정형평화를 달성하기 위한 여러 제도가 동시에 존재하거나 혹은 하나의 이전재원이 주어진 목적 이외에 형평화 기능을 함께 수행하는 등, 과도하게 제도적으로 형평성을 강조하는 것은 오히려 재정조정제도의 형평화 효과의 왜곡을 가져 올 수 있으며(Bergvall, et al. 2006) 지방정부의 자체 재원 확보 유인을 감소시킬 수 있다고 비판한다.

한편 지방재정조정제도의 한계와 관련하여 보다 구체적으로 국내 지방재정조정제도의 운용에 대한 문제점 역시 지속적으로 제기되고 있다. 예컨대 교부세의 보조금화, 보조금의 교부세화로 인해 일반보조금과 특정보조금의 경계가 모호해짐으로 인해 지역 간 재정격차 완화의 기능이 약화되는 문제(임성일, 1997), 차등보조율 제도가 자치단체의 재정력을 단순 국가정책목적을 달성하기 위한 수단으로 인식하도록 함으로써 지방재정의 자율성이 저해되는 문제(권오성, 2005; 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007; 이재원, 2012; 김홍환, 2012; 송상훈·이현우, 2014; 김홍환, 2016) 등이 주로 지적되었다.

또한, 지방재정조정제도의 영향으로 지방정부의 중앙정부에 대한 재정의존성이 점차 높아지고 자발적 세입 확충의 노력이 저해되어 지방정부의 재정책임성이 훼손되고 있다는 주장도 제기되고 있으며(주만수, 2009; 김홍주·구찬동, 2014; 김홍주·박상철·구찬동, 2014), 현재 지방재정조정제도의 미미한 재정형평화 효과와 과도한 재정조정으로 야기되는 재정력 역전의 문제 역시 재정조정제도의 구조적 한계로 지적되고 있다(주만수, 2009; 황소하, 2016; 최원구, 2017).

### 3. 지방재정조정제도의 유형

#### 1) 이전재원의 이론적 분류

Fisher(1987)에 따르면 지방정부로 이전되는 재원을 유형별로 구분하는 근거는 재원의 사용 용도의 제한 유무, 배분 공식의 유무, 지방비 부담의 유무, 규모의 제한성 유무 등으로 구분할 수 있다. 보편적인 기준은 재정조정 재원의 용도제한의 유무로 일반보조금(*general grant*)과 특정보조금(*specific grants*) 제도로 구분한다(king, 1984). 일반보조금의 경우 사용 용도가 지정되어있지 않고 수혜를 받는 지방정부의 판단에 의해 자율적으로 사용되는 보조금이다(이미애, 2014). 혹은 사용에 있어서 제약이 없다는 점에서 무조건부 보조금(*unconditional grant*)이라고도 한다. 일반보조금은 다시 일정한 공식에 의해 지급되는 정액 일반보조금(*lump-sum general grant*)과 자치단체의 각종 재정 노력을 반영한 일반보조금(*effort-related general grant*)으로 구분된다.

한편, 특정보조금(*special grants*)은 보조금을 지급하는 정부가 용도를 지정하여 교부하는 보조금으로 정률 특정보조금(*matching categorical grant*)과 정액 특정보조금(*lump-sum categorical grant*)으로 구분된다. 정률 특정보조금의 경우 상위 정부의 보조금에 대해 하위 정부는 반드시 일정 비율의 자체 비용을 부담해야 하지만 정액 특정 교부금은 해당 제한이 없다. 정률 보조금은 무한정률 보조금(*open-ended matching grant*)과 유한 정률 보조금(*closed-ended matching grant*)으로 구분되며 무한정률 보조금은 하위 정부가 계속해서 일정 비율을 부담하는 한 상위 정부는 이에 대응하여 보조금을 지급하는 것을 말하며 유한 정률 보조금은 상한액이 정해져있는 것을 의미한다(강윤호·민기·전상경, 2015).

마지막으로 포괄보조금(*block grant*)은 일반보조금과 특정보조금의 중간적 성격을 지니며 중앙정부가 보조사업에 대한 재정지원금을 법정 공식에 따라 산정하여 지방정부에 이양하고, 지방정부는 이에 대해 재량권을 갖는 제도이다(ACIR, 1997; 김홍주·박상철·구찬동, 2014). 포괄보조금은 대상 사업의 범위와 용도에 비교적 느슨한 제한을 가지고 있어 기본적으로 특정보조금의 성격을 가지고 있다(강윤호·민기·전상경, 2015).

#### 2) 국내 지방재정조정제도의 종류

지방재정조정의 기능을 수행하는 재정제도는 매우 다양하지만 대표적인 지방재정조정제도로 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 시도보조금 제도를 들 수 있다.

지방교부세는 자치단체의 표준적인 행정서비스를 제공하는 행정 운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재원의 조정을 통해 지방행정의 건전한 발전을 도모하는데 목적을 갖고 있으며

재정조정 기능과 재원보장 기능을 수행한다. 한편 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세의 네 종류로 구분된다(법 제3조). 보통교부세는 매년도 기준 재정수입액이 기준재정수요액에 비해 부족한 자치단체에 교부하며 국세 수입의 일부를 재원(내국세 19.24%)으로 하는 일반재원이다. 특별교부세는 보통교부세의 산정 방법으로 포착할 수 없는 한계를 보완하는 목적을 가지며 특별한 지역 현안 수요, 재난 및 안전 관리, 특별한 재정수요가 있을 경우에 사용된다. 부동산 교부세의 경우 부동산 세제 개혁 방안으로 기존 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부를 국세인 종합부동산세로 전환하는 과정에서 자치단체의 재원 감소분을 보전하고 지역 균형 발전을 위해 2005년도부터 신설되었고, 2010년도에 지방소비세가 도입되면서 감소분 보전을 폐지하고, 전액을 균형 재원으로 특별자치시·시·군·자치구 및 특별 자치도를 대상으로 교부한다. 마지막으로 소방안전교부세는 「개별소비세 법」에 따라 담배에 부과되는 개별소비세가 신설되면서 총액의 20%를 재원으로 하는 교부세로 자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전 관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전함을 목적으로 하며 「소방안전교부세 등 교부기준에 관한 규칙」을 따른다(행정자치부, 2017).

국고보조금은 중앙정부가 교부하는 이전재원 중 하나로 국가적으로 중요한 사업을 장려하거나 정책상 필요한 경우 또는 지방자치단체의 재정상 필요함이 인정될 때 사업비의 일부 혹은 전부를 지원하는 보조하는 재원을 말한다(지방재정365). 국고보조의 대상은 각 개별 법령에 근거하여 보조할 수 있지만 예산 및 관리는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률을 따른다(「지방재정법」 제21조, 제23조). 최근 지방비 부담을 조건으로 보조하려는 경향이 높아지고 있으며 이에 따라 재정력이 큰 자치단체가 상대적으로 많이 수령할 수 있기 때문에 수평적 재정조정의 부정적인 결과를 초래할 수 있다는 지적이 존재한다(복문수, 2016). 한편 국고보조금은 다음과 같은 기능을 수행한다(이현우, 2010:23). 국고보조금은 국가적 차원의 행정에 대해 표준적인 수준을 유지하고 중추적인 공공시설을 계획·중점적 정비하는 기능을 가진다. 나아가 일정한 국가적 시책의 보급·정착의 수단으로 역할을 수행하며 지방자치단체의 재정운영 보조 및 자원배분 기능을 담당한다.

조정교부금은 광역자치단체의 차원에서 운영되는 지방조정제도(이용환, 2016)이며 지방재정법에 따라 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 자치구 간 재정력 격차를 조정하고 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 구분하여 운영한다. 조정교부금은 광역자치단체에서 징수한 광역시 세 및 도세를 일부를 재원으로 운용한다는 점에서 수직적 재정제도의 역할을 수행하며 동시에 해당 재원을 본청이 소속된 시·군 단위에서 징수한다는 점에서 수평적인 재정조정제도의 기능도 수행하고 있다(한국지방재정학회, 2016). 한편, 자치구 조정교부금은

특별·광역시 본청에서 조세수입의 일부를 재원으로 하여 재정력이 취약한 자치구를 보전하고 자치구 간 격차를 완화하기 위한 목적으로 운영되며 재원, 산정 방법, 기준 등은 각각의 도시의 조례의 규정에 따라 다르게 운영된다(한상우, 2017).

마지막으로 시도보조금은 광역자치단체가 광역자치단체의 재원으로 특정 지원대상의 사업의 실시를 목적으로 기초자치단체에 위임·권고하기 위해 경비의 일부 혹은 전부를 지원하는 경비로(이현우, 2010) 「지방재정법」 제23조 제2항에 근거하며 동법 제17조 및 동 시행령 제29조에 따라 운용된다. 시도보조금의 기능은 첫째, 광역행정의 수단으로서 용처의 지정을 통해 지방자치단체의 특정 행정에 대한 일정 수준을 유지하는 역할을 하며 둘째, 지방정부 간의 재정적 불균형을 재조정하여 지역 간 재정격차를 완화하는 성격을 가지고, 마지막으로 효율적 재원 배분 운영 기능을 수행한다(이현우, 2010).

### 제3절 선행연구의 검토

그동안 지방재정조정제도의 효과에 대한 연구들은 분석대상, 분석방법 등을 달리하며 다양하게 진행되어 왔다. 이하에서는 이 가운데 이전재원의 재정형평화 효과와 재정력 역전에 관한 연구들을 중심으로 살펴보도록 한다.

지방재정조정제도의 형평화 효과를 분석한 대부분의 연구들은 대체로 상관관계분석이나 회귀분석을 이용하여 1인당 재정지원 규모가 1인당 지방세 수입 및 자체재원 규모에 부(-)의 관계를 가짐을 실증적으로 확인(김성철·박기목, 2004; 장인봉, 2002)하거나, 지니계수(Gini Index) 혹은 변이계수(Coefficient of Variation) 등과 같은 불평등 지수를 활용하여 이전재원 전·후의 불평등도 변화를 비교하여 재정형평화 효과의 존재를 검증하고 있다(김홍주·박상철·구찬동, 2014).

이와 같은 연구들 중 먼저, 지역별 공공재 서비스의 생산과 공급비용이 동일하다는 전제를 근거로 1인당 재정수입 혹은 자주재원을 기준으로 재정격차를 측정하고 재정형평화 효과를 분석한 연구들(이미애, 2014; 김정훈, 2002; 박완규·이종철, 2001; 박정수, 1997; 박완규, 1996; 박병희, 1996)은 주로 지방교부세를 중심으로 이루어졌으며, 이전재원이 재정형평성을 목표로 하고 있지만 실제로 1인당 수입의 측면에서 재정력 격차가 오히려 확대되었음을 주요 연구결과로 제시하고 있다(주만수, 2014). 이러한 연구들은 이전재원이 기본적으로 전국 어디에 거주하거나 동일한 행정서비스의 수준을 제공하기 위해 교부되고 있다는 점에 착안하여 1인당 재정수입 혹은 자주재원을 비교하는 방식으로 진행된 연구라고 할 수 있다. 그러나 1인당 재원을 기준으로 하는 분석방법은 지방자치단체별 특성으로 인해 나타나는 서비스 생산비용과 공급비용이 동일하지 않다는 점에서 비판이 존재한다(김태일, 1999; 주만수, 2009a)

이러한 분석 기준의 한계를 보완하기 위해 지방정부들의 표준적 1인당 지방 공공재의 공급비용을 추정하고 1인당 재정수입의 표준적 가치를 산출하여 재정형평화 효과를 분석한 연구들(김홍주 외, 2014; 주만수, 2009a; 2009b; 2012; 최병호 외, 2008; 김태일 외 2001; 김태일, 1999)이 진행되었다. 이처럼 규모의 경제를 고려하여 표준적 비용 및 가치를 산출하는 분석방법을 활용한 연구들은 앞선 1인당 재정수입을 기준으로 연구한 결과와 다르게 이전재원이 전반적으로 재정형평성에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주었다. 그러나 이와 같은 연구방법은 지역별 재정수요와 서비스 공급수준의 차이가 반영된 이전재원의 재정형평화 효과를 명확히 측정할 수 있으나 1인당 공급비용의 차이와 재정형평화에 따른 재정력 역전 등을 측정하기 어렵다는 비판이 제기되고 있다(주만수, 2009; 최원구·김진아, 2017).

한편 주만수(2009b; 2012), 이근재 외(2009), 최병호 외(2008) 등의 연구는 이전재원의 재정형평화 효과를 측정하는 데에서 나아가 이전재원의 재정형평화 효과가 과도하여 지방자치단체 간의 재정력 순위를 변동시키는 재정력 역전에 초점을 두었다. 최병호·정종필·이근재(2008)의 연구에 따르면 공공서비스 공급을 고려한 1인당 재원(유효재원)의 형평화 효과를 분석한 결과 형평화 보조금인 보통교부세의 형평화 효과가 다른 이전재원에 비해 큰 것으로 나타났으며, 재정력을 배분기준으로 삼는 모든 이전재원과 마찬가지로 일반회계 국고보조금도 재정형평화에 기여하는 것으로 드러났다. 또한 보통교부세와 다른 유형의 이전재원을 동시에 고려했을 때 보통교부세의 형평화 효과가 오히려 악화되는 결과를 도출했으며 재원수렴모형을 이용한 실증분석 결과 당초 자치단체 간 1인당 재원의 순위가 추가적인 이전재원의 배분으로 인해 역전됨을 확인했다. 이근재·정종필·최병호(2009)의 연구는 시·군을 대상으로 공공서비스 공급비용을 고려한 1인당 재원의 형평화 효과를 분석한 결과 자치단체 간 1인당 유효 재원의 순위가 재정형평화 위주의 재정이전을 통해 역전됨을 확인하였으며 과도한 재정형평화의 추구로 인한 자치단체의 유인과 관련된 효율적 측면의 부정적인 효과가 발생함을 지적했다. 또한 주만수(2009b; 2012)의 연구는 각 시·군, 자치구의 자료를 활용하여 자체 재원의 확충으로 인한 이전재원의 한계효과를 추정함으로써 지방재정조정제도의 과도한 재정형평화 기능 때문에 지방자치단체가 자발적으로 세수를 확대하려는 노력을 이끌어내지 못함을 지적하였으며, 자체적으로 필요재원을 조달하도록 유인하기 위해 재정조정제도의 개편이 필요함을 주장했다.

주만수(2009a)는 과도한 지방재정조정제도에 의한 재정력 역전의 가능성을 제시하는 데에서 보다 나아가 지니계수 분해를 통해 이전제도의 형평성 개선이 순수한 재정력 격차 감소에 의한 것인지 재정력의 순위변동에 의한 것인지를 파악하고자 했다. 해당 연구는 시·군을 대상으로 표준 재정수입을 산출하여 자체수입 비율과 이전재원을 포함한 금액 비율의 분포를 지니계수로 추정한 후 Lerman and Yitzhaki(1995)의 지니계수 분해 방법을 적용하여 이전재원에 의한 재정형평화의 크기로부터 재정력 역전의 규모를 분리하였다. 연구결과, 지방교부세와 국고보조금의 경우 시·군 모두 지니계수 개선효과를 초과하는 순위변동효과가 나타나 해당 이전재원이 순위역전을 초래하여 한계에서 재정력격차를 심화시킴을 확인하였고, 이를 개선하기 위해 이전재원의 통폐합 혹은 재조정을 통해 이전제도의 목적을 명확히 구분해야 하며 재정균등화 목적이 과도하지 않도록 제도적 장치를 마련해야 함을 주장하였다.

주만수(2014)는 앞선 표준적인 1인당 재정규모를 단순히 인구와 면적에 의해 추정하고 이에 대한 실제 이전재원의 비율을 이용함으로써 해당 추정요소들에 의해 설명되지 않는

재정규모에 의한 왜곡이 발생함을 지적하고 이를 해소하기 위해 재정자립도와 재정자주도를 이용하여 일반이전재원의 재정형평화 효과를 분석하였다. 해당 연구는 지니계수 분해 방법을 통해 일반이전재원에 의한 재정형평화 과정에서 재정력 역전 현상의 발생여부 및 그 크기를 구체적으로 확인하였다. 연구결과 일반 이전재원에 의한 시도와 자치구의 순위 변동효과는 비교적 낮은 반면, 시와 군의 순위변동효과는 크게 나타났으며, 특히 군의 경우 순위변동효과가 격차감소 효과를 압도할 정도로 재정력 역전현상이 심각한 것으로 드러났으며, 지방교부세를 포함하여 총체적인 지방재정조정제도의 개편의 필요성이 제시되었다.

황소하(2016)의 연구는 경기도 내 31개 시군을 대상으로 최근의 조정교부금 제도 개편과 관련한 재정형평성 문제를 검토하고, 제도개편 전후를 기점으로 조정교부금 및 보통교부세 제도의 재정형평화 효과를 지니계수를 활용하여 분석했다. 나아가 지니계수 분해를 통해 재정형평화 효과에서 재정격차감소 효과와 순위변동효과를 분리함으로써 조정교부금제도 및 보통교부세 제도에 의한 재정력 역전의 발생여부와 그 크기를 확인하였다. 분석결과 일반 이전재정 제도를 통한 재정형평화 효과가 상당하지만 지니계수의 감소로 나타나는 재정형평화 효과는 대부분 순위변동효과에 의해 야기되며 자체재원의 분포와는 반대 방향으로 격차를 확대시키는 재정력 역전의 문제를 초래함을 확인했다. 특히 해당 현상은 보통교부세 제도에서 가장 크게 나타나며 제도 개편 이전의 조정교부금 제도보다 변경되는 조정교부금 제도에서 더욱 가속화됨을 알 수 있었다.

최근의 최원구·허등용(2017)의 연구도 재정력 역전의 발생 여부 및 크기에 초점을 둔 연구로써 지방자치단체를 시·도 및 시·군으로 구분하여 보통교부세의 재정형평화 효과를 지니계수와 재정조정계수를 통해 분석하였다. 보통교부세 교부 전후로 지니계수 분해를 통해 연도별, 자치단체 유형별 재정력 격차감소 효과와 순위변동효과를 분석한 결과 시·도의 경우 재정력 격차감소 효과가 순위변동효과보다 크도록 교부되었으며 시의 경우 순위변동효과가 더 크게 작동하도록 교부되었음을 확인했다. 한편 군의 경우 두 효과의 크기가 시기에 따라 다르게 작동되었음을 제시하며 이는 현행 보통교부세가 시·도 간에는 해당 기능이 작동하지만 시 단위 사이에서는 작동하지 않고 군 단위에서는 연도에 따라 다르게 나타남을 확인했다. 나아가 보통교부세가 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화하는 방향으로 교부되고 있음을 분석결과를 통해 확인했지만 교부로 인해 재정력의 순위변동이 재정력 격차 변동의 효과보다 클 경우 자치단체 간의 재정력 역전현상이 일어날 수 있음을 확인했다. 연구결과를 바탕으로 해당 연구는 재정력 순위 변동을 최소화 하는 방향으로 보통교부세가 교부될 때 지방자치단체 간 재정력 격차 완화 효과인 재정형평화 효과가 극대화됨을 주장했다.

그 외 이전재원의 재정형평화 효과를 분석한 최근의 연구들을 살펴보면, 김홍환(2016)은 지방교부세의 재정형평화 기능분석을 위해 지방교부세 배분 전·후의 지방자치단체 간 불평등도를 변이계수를 통해 비교하는 방식을 활용하였다. 분석결과 지방교부세의 재정형평화 기능은 지속적으로 약화되고 있는 추세이며 그 원인으로 인센티브 규모의 확대와 함께 전체 지방예산 대비 지방교부세의 재원감소 등을 제시하였다. 한편, 한상우(2017)는 서울특별시와 부산광역시를 포함한 6개 광역시에서 운영하고 있는 자치구 조정교부금의 세 가지 산정방식에 의한 재정형평화 효과를 비교분석하여 각 자치단체에 맞는 산정방식을 제안하는데 연구목적은 두었으며, 엔트로피 지수, 허핀달지수, 지니계수, 집중계수 등의 불평등 계수들을 비교하는 방법을 활용했다. 연구결과 현행 특별·광역시의 자치구 조정교부금은 울산광역시를 제외하고 자치구 간의 재정격차를 완화하는 것으로 나타났으며 7개 도시에서 각각 사용되는 산정 방식을 적용할 경우 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시를 제외한 나머지 광역자치단체에서 재정형평화 효과가 개선됨을 확인했다. 나아가 각 도시의 자치구 조정교부금의 재정형평화 효과를 제고하기 위해 세 가지 산정방식의 도시별 효과를 바탕으로 개선방안을 제시했다.

선행연구들을 살펴본 결과, 이전재원의 재정형평화 효과에 대해 분석대상, 분석기준, 분석방법 등에 따라서 상이한 결과를 제시하고 있는 것으로 나타났다. 또한 최근의 재정형평화 효과의 정도와 크기에 대한 연구결과들은 이전재원에 의한 재정형평화 효과가 과도하여 오히려 자치단체 간 재정력 역전이 나타날 가능성이 존재함을 보여주었으며 구체적으로 그 크기를 비교 분석하고 있다. 이처럼 다양한 연구결과를 바탕으로 지속적으로 지방재정제도의 문제점 및 개편방안이 제시되어 왔지만 현재까지 다양한 방법론과 연구결과에 대한 충분한 합의와 공감대가 형성되지 못한 실정이며, 특히 이전 재정의 격차완화 효과와 재정력 역전 효과에 대한 구체적 검증은 미비한 실정이다. 따라서 보다 실효성 있는 제도개선을 위해 지방재정조정제도의 실질적인 재정형평화 효과와 재정력 역전 등에 대한 구체적인 연구와 분석이 지속적으로 이루어져야 할 것으로 사료된다.

## 제3장 지방교부세의 구조와 현황

### 제1절 지방교부세의 의의

#### 1. 지방교부세의 목적과 기능

국민이라면 어느 지역에 살더라도 표준적인 수준의 행정서비스(교육, 보건, 치안, 소방, 도로, 상하수도 등)를 보장받아야 한다. 다시 말하면, 각 지방자치단체들은 재정 수준에 관계 없이 일정 수준의 행정서비스 제공을 법령 등에 따라 제공해야 함을 의미한다. 이러한 행정서비스를 제공하기 위해 각 지방자치단체들은 지방세 징수를 통해 재원을 마련하지만, 조세 재원의 중앙 집중 및 지역 간 세원 불균형 등의 이유로 필요한 수준의 재원을 지방세만으로 충당하는 것은 불가능한 실정이다.

따라서 지방교부세는 충분한 재원을 확보하지 못하는 지방자치단체에 대해 부족한 재원을 지원하며 지역 간 세원 및 재정 불균형을 해소해 줄 제도 및 방안으로서 역할을 하고 있다. 또한 지방교부세법 제1조에 따르면, 지방교부세의 목적이라 함은 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 교부하고 그 재원을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는 것이라고 법으로서 규정하고 있다. 나아가 자치단체 간 적절한 교부세의 배분을 통해 재정력 격차를 해소하는 재정조정기능과 기본적인 행정서비스를 제공하기 위해 필요한 지방 재원을 법정화를 통해 보장하는 재원 보장 기능을 담당하고 있다(행정자치부, 2017).

#### 2. 지방교부세의 성격

지방교부세 제도의 성격은 세 가지로 나누어 볼 수 있다(행정자치부, 2016). 첫 번째는 세원 공유의 고유 재원으로서 지방교부세이다. 교부세의 재원은 ‘내국세의 19.24%에 해당하는 금액과 종합부동산세 총액, 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%로 한다.’ 고 지방교부세법 제4조에 의해 법적으로 규정되어 있다. 다시 말하면 지방교부세는 국가가 교부하는 ‘세(稅)’의 형태지만, 본래 지방자치단체의 세수입인 것을 국가가 대신 징수하여 일정한 기준에 따라 재배분하는 일종의 간접 과징 형태의 지방세로 볼 수 있다. 즉, 지방교부세는 국가와 세원을 공유하는 방식의 세원 재배분 형태이며 지방교부세법으로 보장하는 지방자치단체의 독립된 공유 재원임을 알 수 있다.

두 번째는 지방의 일반재원으로서 지방교부세이다. 지방교부세는 법령에 의한 정해진 기준에 따라 교부된 이후, 어떤 용도로 운용될 것인가는 해당 지방자치단체에 자율에 맡겨져

있으며 국가가 교부함에 있어서 조건 또는 용도를 제한할 수 없는 지방의 일반재원이다. 이러한 특성 때문에 지방교부세는 형식적으로 국가의 일반회계에서 지출되지만 국고보조금과는 성격적으로 차이가 있다. 이와 같이 일반재원으로서 용도를 제한하지 않는 것은 세원을 공유하는 지방자치단체의 고유 재원으로서 국가의 부당한 간섭을 배제하려는 취지로 해석할 수 있으며, 법령에 반하여 자의적으로 사용할 수 있음을 의미하는 것은 아니다.

마지막으로 국가와 지방 간 재원을 재배분하는 성격의 지방교부세이다. 2017년도 당초예산 기준으로 국가와 지방의 예산 비율은 약 61.1%:38.9%로 구성되어 있으나, 국세와 지방세의 비율은 약 77.3%:22.7% 비율로 상대적으로 지방에 배분되는 세입이 작다. 지방교부세는 국가와 지방의 세원배분을 보완하는 제도로서 재원의 재배분을 통해 수직적 재원 불균형을 보완하는 기능을 수행한다고 볼 수 있다(행정안전부, 2017).

### 3. 지방교부세 제도의 연혁

지방교부세 제도의 시작은 1951년 「임시지방분여세법」에 근거한 임시지방분여세의 도입으로부터 1952년 「지방분여세법」, 1958년 「지방재정교부금법」을 거쳐 1961년에 「지방교부세법」이 제정되고 몇 차례 수정을 거쳐 현재의 지방교부세 형태로 정착하게 되었다. 「지방교부세법」 제정 이후 변화를 살펴보면 1969년에 내국세의 17.6%에 해당하는 법정교부율을 적용·시행하였으나 1972년 8.3조치로 인해 폐지되었고 매년 국가 예산으로 재원 규모를 결정하는 방식으로 변경되었다. 1982년, 내국세의 13.27%의 법정교부율 방식이 다시 도입(1983년 적용)되었고 2000년부터 15%로 조정되어 적용되었다. 2005년에는 지방양여금의 폐지와 동시에 지방양여금 사업이 재편됨에 따라 해당 재원 및 사업의 일부가 보통교부세로 편입되었고, 국고보조사업 지방이양에 따른 재원의 보전을 위해 분권교부세가 신설되어 법정교부율이 19.13%로 상향 조정되었고 부동산 세제 개편 방안으로 기존의 지방세를 국세인 종합부동산세로 전환하는 과정에서 재원의 감소를 목적으로 부동산교부세가 신설되었다. 한편 같은 해 특별교부세는 9.09%에서 4%로 하향 조정되고 증액 교부금 제도는 폐지되었다. 2006년부터, 0.11% 수준의 분권교부세율 인상으로 인해 지방교부세 법정률이 19.24%로 현재와 같은 비율이 되었다. 이후, 2014년에는 특별교부세 비중이 3%로 줄어들었으며 2015년에 분권교부세의 일부가 국고보조사업으로 환원됨에 따라 지방교부세로 통합되었고 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%를 재원으로 하는 소방안전 교부세가 신설되었다(손희준, 2015). 이와 같은 제도 변화에 따른 지방교부세 연도별 교부현황은 다음 <표 3-2>와 같다.

〈표 3-1〉 지방교부세 제도의 변화

(단위 : %)

연도	1983~1999	2000~2004	2005	2006~2017
법정률	13.27%	15.0%	19.13%	19.24%
기타 변동사항	법정률 이외에 별도 증액분 신설		분권교부세 신설 증액교부금 폐지 부동산교부세 신설	소방안전교부세 신설 분권교부세 폐지

자료: 행정자치부(2017)에서 재수정

〈표 3-2〉 지방교부세 연도별 교부현황

(단위 : 억 원)

연도	계	정률분	부동산	소방안전 (증액분)
1980	4,100	4,100		
1981	5,200	5,200		
1982	7,009	7,009		
1983	8,588	8,017		571
1984	10,199	8,565		1,634
1985	10,085	9,969		116
1986	12,959	11,097		1,862
1987	16,096	12,538		3,558
1988	17,208	15,648		1,560
1989	21,869	19,626		2,243
1990	27,647	25,355		2,292
1991	34,524	33,587		937
1992	39,277	38,871		406
1993	44,131	44,131		
1994	47,246	47,246		
1995	54,842	54,842		
1996	63,777	63,777		
1997	67,987	67,569		418
1998	70,392	69,892		500

연도	계	정물분	부동산	소방안전 (증액분)
1999	67,108	63,608		3,500
2000	82,665	82,155		510
2001	122,890	122,315		575
2002	122,594	119,734		2,860
2003	149,107	134,624		14,483
2004	144,690	143,141		1,549
2005	198,775	194,845	3,930	
2006	214,614	204,414	10,200	
2007	251,969	233,077	18,892	
2008	319,159	282,137	37,022	
2009	286,123	251,869	34,254	
2010	280,483	269,907	10,576	
2011	309,197	298,332	10,865	
2012	341,862	330,648	11,214	
2013	354,746	343,116	11,630	
2014	356,982	345,591	11,391	
2015	348,881	331,636	14,104	3,141
2016	361,324	342,719	14,457	4,147
2017	407,314	387,398	15,328	4,588

주1: 2014년까지는 최종예산+전년도 정산분, 2015~2016년도는 당초예산을 기준으로 함

주2: 증액분은 증액교부금(1983년~2004년)을 의미하며, 2005년에 폐지됨

주3: 2005년 분권교부세 제도 신설, 2015년 소방안전교부세 신설

자료: 행정자치부(2017)

## 제2절 지방교부세의 종류 및 산정방법

지방교부세의 종류는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분한다(지방교부세법 제3조). 지방교부세의 재원을 살펴보면 보통교부세는 내국세 총액의 19.24%에 해당하는 금액과 전년도 내국세 정산에 따른 교부세 정산액의 97%이고 특별교부세는 남은 3%에 해당하며 부동산교부세는 종합부동산세의 전액이다. 마지막으로 소방안전교부세는 담배에 부과된 개별소비세액의 20%에 해당하는 금액으로 운영되고 있다(행정자치부, 2017).

<표 3-3> 지방교부세의 재원과 교부현황(2017년)

지방교부세 종류	2017년 교부현황	재원
보통교부세	37.5조 원	(내국세 19.24%+전년도 교부세 정산분)의 97%
특별교부세	1조 1,622억 원	(내국세 19.24%+전년도 교부세 정산분)의 3%
부동산교부세	1조 5,328억 원	종합부동산세 100%
소방안전교부세	4,588억 원	담배 값의 개별소비세액 20%

주1: 내국세는 목적세, 종합부동산세, 담배 개별소비세액 20% 제외한 금액

주2: 당초예산 기준

자료: 행정자치부(2017)에서 재수정

### 1. 보통교부세

보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정 수준을 유지할 수 있도록 표준 수준의 기본적 행정 수행경비를 산출하고 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 것을 목적으로 하는 일반재원이다(행정자치부, 2017).

#### 1) 보통교부세 산정

보통교부세는 「지방교부세법」 제6조제1항에 따라 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기준으로 산정·교부하게 되는데, 여기서의 기준재정수요액은 각 지방자치단체의 재정수요를 합리적인 기준에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정수요액이고, 기준재정수입액은 각 지방자치단체의 재정력을 역시 합리적인 기준에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정수입액이다(행정자치부, 2017).

$$\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액} = \text{재정부족액} \approx \text{보통교부세액}$$

보통교부세의 배정원리 상 원칙적으로 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액이 보통교부세액이 되어야 하지만 보통교부세의 재원이 내국세의 19.24% 중 97%에 해당하는 금액이므로 각 지방자치단체의 재정 부족액들의 합산액과 차이가 나기 때문에, 각 지방자치단체의 재정 부족액에 조정률을 곱한 후 산출한 금액을 각각의 지방자치단체에 대한 보통교부세로 산정한다.

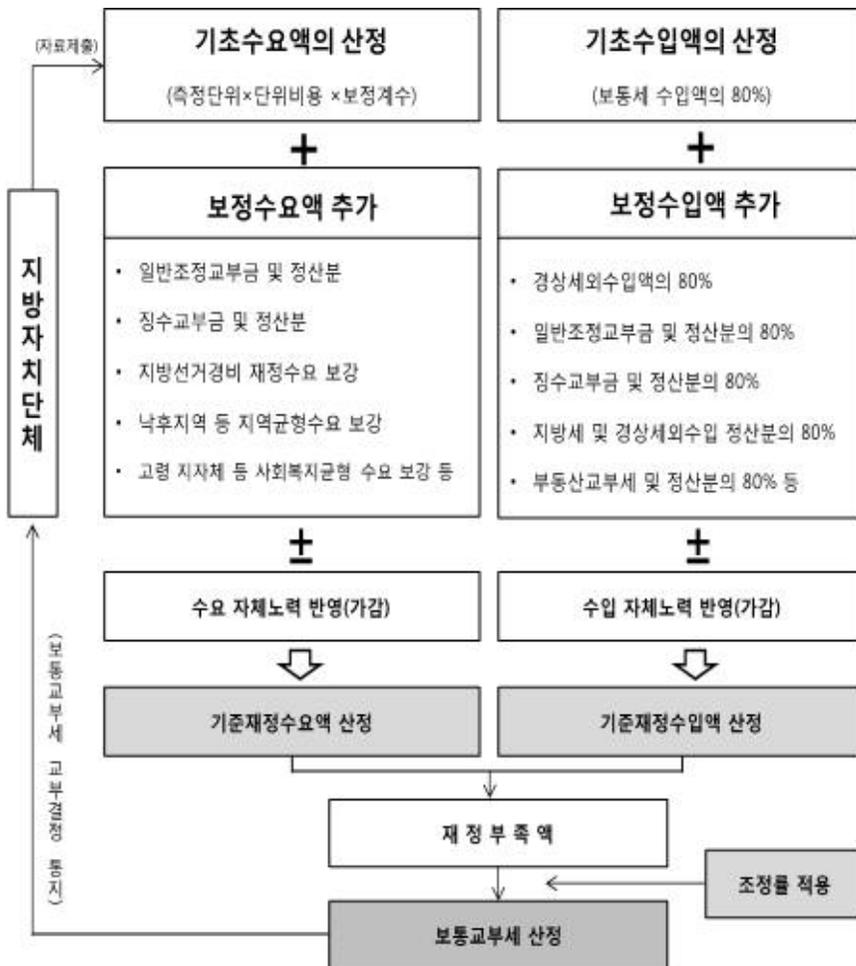
$$\text{보통교부세} = \text{재정부족액} \times \text{조정률}$$

다만, 제주특별자치도의 경우는 2007년부터 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의해 재정 부족액에 상관없이 보통교부세 총액의 3%를 정액으로 교부받기 때문에 조정률 산정에서 제외되며 조정률은 다음과 같다.

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

보통교부세의 산정 방식의 흐름을 정리하면 다음 <그림 3-1>으로 정리할 수 있다.

한편, 보통교부세는 법이 정한 재정 부족액을 기준으로 교부되기 때문에 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 ‘재원 초과 단체’의 경우는 교부되지 않는다. <표 3-4>에서 알 수 있듯이 2017년 기준으로 보통교부세를 교부하지 않는 불교부단체는 2016년 보다 1개 감소한 총 6개 자치단체로, 2개 광역단체(서울, 경기도)과 4개 기초 자치 단체(수원, 성남, 용인, 화성)가 해당된다(행정자치부, 2017).



<그림 3-1> 보통교부세 산정흐름도

자료: 행정자치부(2017)

<표 3-4> 2017년 교부·불교부단체 현황

구 분	계	특별시	광역시	특별자치시	도	시	군
계	174	1	6	1	9	75	82
교부단체	168	-	5	1	9	71	82
불교부단체	6	1	1	-	-	4	-

주1: 자치구(69)개는 특별·광역시 본청에 합산 산정됨

주2: 불교부단체 : 광역단체(2): 서울, 경기도 / 기초단체 (4): 수원, 성남, 용인, 화성

- '16년도 불교부단체(7개 단체) : 서울, 수원, 성남, 용인, 화성, 고양, 과천

자료: 행정자치부(2017)

## 2) 기준재정수요액 산정

기준재정수요액은 기초수요액을 의미하며 「지방교부세법」 제7조 및 동법 시행령 제7조, 동법 시행규칙 제5조의 규정에 의하여 각 지방자치단체의 재정수요를 일정 규칙에 의해 산정한 금액을 말한다. 이 때, 기준재정수요액에서 기본이 되는 기초수요액이 갖는 의미를 둘로 나누어 보면, 첫 번째 의미는 표준적인(National-Standard) 금액으로서의 기준재정수요액으로 해당 지방자치단체의 자연적, 지리적, 사회적 제반 여건에 대응 가능한 수준의 ‘표준적인 재정수요’로 산정되는 것을 말한다. 두 번째는 일반재원으로서의 기준재정수요액으로 산정 과정에서 특정 재원으로 충당하는 재정수요를 제외하고 각 지방자치단체가 필요로 하는 ‘일반재원으로서의 재정수요’를 의미한다(행정자치부, 2017).

기준재정 수요액의 산정 방법은 측정항목별 기초통계자료 등으로 일정한 공식에 의해 산출되는 기초수요액과 규정에 따른 보정수요액, 그리고 지방자치단체의 자구노력 수준을 나타내는 수요 자체노력 항목의 합산액으로 산정된다.

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요 자체노력}$$

먼저 기준재정수요액의 산정 요소 중 하나인 기초수요액은 측정항목별로 각 자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는 데 필요한 일반재원의 규모를 산정한 것을 의미한다(행정자치부, 2017).

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

기초수요액을 산출하기 위해서는 상관성(유의성) 있는 지표로 채택된 측정 단위 수치(통계)에 단위비용과 보정 계수를 곱하여 산출하게 되는데 여기서 측정항목이라 함은 지방자치단체의 실제 예산(일반회계 세출 예산 기준)을 기능별·성질별로 분류하여 표준 유형의 경비로 구분한 것이다(행정자치부, 2017). 이러한 측정항목들에는 자체 재원으로 수행하는 사무 혹은 사업에 대한 지방비 부담분이 반영되어 있으며 지방자치단체의 예산 제도와의 연계성, 해당 경비의 특성에 적합성을 고려하여 일반행정비, 문화환경비 등 4개 측정항목과 인건비, 환경보호비, 산업 경제비 등 16개 세 항목으로 「지방교부세법」 시행령 제5조 제1항에 규정되어 있다(행정자치부, 2017). 재정수요를 합리적·객관적으로 산정하기 위한

각 측정항목별 재정수요를 나타낼 수 있는 지표 또는 척도를 측정 단위하고 하며 상관성·타당성에 근거하기 때문에 일반적으로 상관계수를 사용하는데 1에 가까울수록 측정 단위의 수치로서 적합하다고 볼 수 있다. 현재 16개 측정항목의 측정단위는 14종으로 그 기준은 「지방교부세법」 시행령 제5조에 규정되어 있으며 해당 측정항목과 단위는 <표 3-5>로 알아볼 수 있다.

<표 3-5> 기초수요액 측정항목과 측정단위

측정항목		측정단위	표시단위
1.일반행정비	가.인건비	공무원 수	명
	나.일반관리비	공무원 수	명
	다.안전관리비	인구 수	명
2.문화환경비	가.문화관광비	인구 수	명
	나.환경보호비	인구 수	명
3.사회복지비	가.기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자 수	명
	나.노인복지비	노령인구 수	명
	다.아동복지비	아동 수	명
	라.장애인복지비	등록장애인 수	명
	마.보건사회복지비	인구 수	명
4.지역경제비	가.농업비	경지 면적	천제곱미터
	나.임수산비	산림·어장·갯벌 면적	천제곱미터
	다.산업경제비	사업체 종사자 수	명
	라.도로관리비	도로 면적	천제곱미터
	마.교통관리비	자동차 대수	대
	바.지역관리비	행정구역 면적	천제곱미터

자료: 행정자치부(2017)

보통교부세 산정에 사용되는 단가로서의 의미를 갖는 단위비용은 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 시, 군의 동종 단체별 표준적인 조건을 갖춘 지방자치단체가 합리적인 수준의 지방행정을 수행하는 경우 측정항목(세 항목)별로 소요하는 경비의 단위당 비용을 의미하며, 우리나라의 경우 단위비용은 2001년부터 지방자치단체의 실제 예산과 관련 통계와의 상관성을 기초로 하는 표준 행정수요를 측정 단위의 통계수치로 나누어 산출하는 방법을 통해 산정하고 있다(행정자치부, 2017).

$$\text{단위비용 산정 방식} = \frac{\text{동종 지방자치단체의 측정항목별 표준행정수요액의 합}}{\text{동종 지방자치단체의 측정항목별 측정단위 수치의 합}}$$

보정 계수는 기준재정수요액을 지방자치단체별 여건 차이를 고려하지 않고 일률적으로 ‘측정 단위×단위 비용’ 만으로 산정할 경우 표준적 행정수요보다 과다 혹은 과소 산정되는 것을 보완하기 위해 해당 단위비용을 할증 또는 할감하기 위한 반영비율을 말한다. 이러한 보정 계수는 다음과 같은 방법으로 산정할 수 있다.

$$\text{보정계수} = \frac{\text{해당단체의 표준행정수요액}}{\text{해당단체의 측정단위 수치}} \div \text{표준단위비용}$$

기초수요액에 이어 보정수요액은 「지방교부세법」 제7조제3항, 동법 시행령 제7조 및 시행규칙 제5조 규정에 의해 측정항목 및 측정 단위의 형태로 산정할 수 없는 행·재정상의 수요의 발생의 경우 해당 경비를 가산해주는 방식을 말한다. 따라서 보정수요액은 측정항목을 설정할 수 없는 경비 중 보편타당하면서도 기초수요액으로 반영할 수 없는 수요, 지역의 균형 개발을 도모하기 위한 수요, 인구 규모 및 자연조건 등의 차이에서 발생하는 재정수요 등을 대상으로 하되 그 대상을 법령으로 규정하고 있다. 해당 보정수요 반영 항목에는 조정교부금(특정조정교부금 제외), 징수교부금, 재정특례보전금, 통합 자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요 등이 있다(행정자치부, 2017).

마지막으로 자체노력 반영 제도는 「지방교부세법」 시행규칙 제8조에 따라 지방자치제도의 건전한 운영 및 세출 절감과 세입증대의 촉진을 목적으로 기준재정수요·수입 산정과 직접 관련된 15개 항목별 자체노력 정도를 평가를 통해 산정 시 가감하여 반영하는 것을 말한다.

<표 3-6> 자체노력 반영제도 적용대상

기준재정수요액 (8종)	기준재정수입액 (7종)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인건비절감</li> <li>· 지방의회경비 절감</li> <li>· 업무추진비 절감</li> <li>· 행사·축제성경비 절감</li> <li>· 지방보조금 절감</li> <li>· 지방청사 관리·운영</li> <li>· 민간위탁금 절감</li> <li>※ 읍·면·동 통합 운영(2013년 통합까지 반영)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방세 징수율 제고</li> <li>· 지방세 체납액 축소</li> <li>· 경상세외수입 확충</li> <li>· 세외수입 체납액 축소</li> <li>· 탄력세율 적용</li> <li>· 지방세 감면액 축소</li> <li>· 적극적 세원 발굴 및 관리</li> </ul>

자료: 행정자치부(2017)

### 3) 기준재정수입액의 산정

기준재정수입액은 앞서 살펴본 기준재정수요액과 대응되는 개념으로 지방자치단체의 실제 재정수요를 나타내는 것이 아닌 객관적인 기준이 되는 표준 수준의 일반재원 수입액이라고 할 수 있다. 다음 <표 3-7>은 기준재정수입액의 산정 대상을 나타낸 것이며 산정대상 수입은 일반재원 수입액을 기준으로 하고 있으며 그 이유는 기준재정수요액 산정과 같다고 볼 수 있다.

<표 3-7> 기준재정수입액 산정대상

산정대상		해당 세목
지방세	지방자치단체가 재정수요에 충당하기 위해 관할 구역 내 주민, 재산 또는 수익, 기타 특정행위에 대해 징수하는 세금	도세(4): 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세 시·군세(5): 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 지방소비세
세외수입	경상적세외수입과 임시적세외수입으로 구분되며, 경상적세외수입을 대상	재산임대수입, 사용료, 수수료, 사업수입, 이자수입, 징수교부금
국고보조금	국가가 지방자치단체에 사업 추진의 시행을 위임 또는 장려를 목적으로 소요되는 경비를 충당하는 것을 조건으로 전부 혹은 일부를 보조하는 조건부 재원	-

자료: 행정자치부(2017)

기준재정수입액은 「지방교부세법」 제8조 및 동법 시행령 제8조에 따라 「지방세법」 상 표준세율의 80%에 해당하는 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 지방세 중 보통세 수입액을 기초수입액으로 하여 보정수입액과 자체노력을 가감하여 산정한다. 이때, 지방세 일부만을 기준재정수입액으로 산정하는 이유는 지방재정의 여유재원을 보장하고 지방자치단체의 재정 확충을 위한 자체 징수 노력을 유인하기 위한 것이다.

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력}$$

기초수입액은 보통세 9종(취득세, 등록면허세, 레저세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 지방소비세, 자동차세)을 대상으로 세목별 과거 연도 징수액을 이용한 시계열 분석 방식으로 추계하고 추계된 보통세 수입총액의 80%를 반영한다. 한편 추계에 있어서는

세목별·기간별·현실 여건을 고려하여 추계기법, 자료의 설정, 기간 설정을 보정·적용한다(행정자치부, 2017). 이어 보정수입액은 「지방교부세법」 제8조에 근거하여 보통세의 80%에 해당하는 기준재정수입액 등의 보완을 목적으로 목적세 수입과 경상 세외수입 등을 대상으로 산정하며 추계된 총액의 80%를 반영한다.

마지막으로 자체노력 산정의 목적은 「지방교부세법」 시행규칙 제8조 규정에 따라 지방자치단체의 건전한 재정의 운영을 유도하고 세입 증대 노력을 촉진하는 것이며 기준재정수입액 산정 시 가감하여 산정한다. 산정 대상은 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상 세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리 등 7종이며 해당 항목별 인센티브 및 페널티를 반영하는 방법으로 적용하게 된다(행정자치부, 2017).

## 2. 특별교부세

특별교부세는 보통교부세의 한계를 보완하는 교부세의 일종으로 지방교부세 제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 제도이며, 특별교부세는 「지방교부세법」 제9조에 따라 다음의 경우에 교부한다(행정자치부, 2017). 첫 번째 경우는 기준재정수입액 산정 방법으로는 포착할 수 없는 특별한 지역 현안 수요가 있을 때를 말하며 두 번째는 보통교부세 산정기일 이후 발생한 재난 및 안전 관리를 위한 특별 재정수요 혹은 재정 수입이 감소하게 된 경우이다. 마지막으로 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우 교부할 수 있다. 특별교부세의 교부대상은 지역 현안 수요, 시책 수요, 재난안전 수요 등 3가지 유형으로 구분하여 운영하며 재원규모는 다음 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 특별교부세 교부대상 및 재원규모

(단위 : 억 원)

구분	비율	2017년 규모	비고
총계		1조 1,622억 원	
지역현안수요	40%	4,649	- 지방자치단체의 지역현안사업 등
시책수요	10%	1,162	- 국가적 행사 및 국가적 장려사업 - 행·재정 운용실적 우수단체 인센티브 등
재난안전수요	50%	5,811	- 재난복구 및 예방사업 등

주: 재난안전수요는 '15년부터 국민안전처에서 교부·운영  
자료: 행정자치부(2017)

### 3. 부동산교부세

부동산교부세는 부동산 세제 개편 방안으로 기존 지방세인 종합토지세와 재산세 일부를 국세인 종합부동산세로 전환하는 과정에서 지방자치단체의 재원 감소를 보전하고 지역 발전 도모를 위해 2005년부터 신설되어 산정·교부하고 있으며, 2010년도에 지방소비세가 도입되면서 전액을 균형 재원으로 특 별자치시·시·군·구 및 특별 자치도에 교부하고 있다(행정 자치부, 2017). 부동산교부세는 종합부동산세인 국세로서 징수하지만 세원이 지방세이므로, 지방자치단체의 고유 재원이기 때문에 사용함에 제한 혹은 조건을 붙이지 않는 일반재원이며 현행 교부기준 및 산정 지표는 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 부동산교부세 교부기준 및 산정지표

구분	교부기준	산정지표
특 별 자 치 시 · 시 · 군 및 자 치 구	재정여건(50%)	재정력지수(50)
	사회복지(35%)	사회복지비지수(18.2), 노령인구지수(5.6), 노인보호지수(2.8), 국민기초생활수급권자지수(4.2), 장애인지수(4.2)
	지역교육(10%)	지역교육현안수요지수(3), 영어체험교실운영지수(4), 보육·교육 지원자수(1.6), 영어체험교실수(1), 보육·교육학급수(0.4),
	보유세규모(5%)	재산세부과액지수(5)
제주특별자치도	부동산교부세 총액의 1.8%	

자료: 행정자치부(2017)

<표 3-10> 부동산교부세 규모

(단위 : 억 원)

구분	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년
재원 규모	10,200	18,892	37,022	34,254	10,576	10,865	11,214	11,630	11,391	14,104	14,457	15,328

주: 2009년도는 목적예비비 18,600억 원 포함

자료: 행정자치부(2017)

### 4. 소방안전교부세

지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전 관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전하기 위한 목적으로 2015년 담배가격 인상과 함께 「개별소비세법」에 따라 개별소비세가 신설되면서 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%를 소방안전교부세로 신설하였으며 구체적인 사항은 「소방안전 교부세 등 교부 기준에 관한 규칙」에서 정하고 있다(행정자치부, 2017).

### 제3절 지방교부세 운영현황 분석

#### 1. 지방교부세 배분현황 분석

<표 3-11>은 2017년 국세 세입예산 규모를 나타내고 있다. 2017년도 국세는 총 242조 2,618억 원으로 이 중 지방교부세와 관련된 내국세는 204조 2,866억 원, 부동산교부세 재원인 종합부동산세는 1조 4,149억 원, 소방안전교부세의 재원인 담배에 부과되는 개별소비세는 2조 1,836억 원이며 목적세 36조 5,603억 원 등으로 구성되어 있다. 그중 지방교부세 재원은 40조 7,313억 원으로 내국세(소방안전교부세 4,367억 원 제외)의 19.24%에 해당하는 39조 2,208억 원, 부동산교부세 1조 5,328억 원, 소방안전교부세 4,588억 원, 2015년 내국세 감소에 따른 정산분 -4,810억 원을 반영한 것으로 구성된다(행정안전부, 2017).

<표 3-11> 2017년 국세 세입예산 규모

(단위 : 백만 원)

구분	국세	지방교부세	비고
합계	242,261,800	41,212,371	
내국세(소계)	204,286,600	39,220,716	내국세의 19.24%
소득세	65,687,300	12,638,236	(담배개별소비세의 20% 제외)
법인세	53,953,500	10,380,653	
상속증여세	5,442,200	1,047,079	
부가가치세	61,535,300	11,839,391	
개별소비세 (담배개별소비세)	9,010,900 (2,183,600)	1,649,560 (458,820)	(9,010,300-436,700)×19.24%
증권거래세	4,017,400	772,947	소방안전교부세
인지세	884,000	170,081	
기타내국세	375,600	722,769	
종합부동산세	1,414,900	1,532,835	부동산교부세(* 15년 정산분 포함)
관세	8,990,600		
교통·에너지·환경세	15,378,200		
교육세	5,074,700		
주세	3,333,800		
농어촌특별세	3,783,000		

자료: 행정자치부(2017)

지방교부세 배분 현황의 흐름을 살펴보면, 전체적으로 증가하는 추세를 따르고 있으나 국내·외 경제 여건에 따라 내국세가 감소하는 등의 이유로 1999년, 2002년, 2004년, 2009년, 2015년의 경우 전년도에 비해 감소하였다. 한편, 2015년도의 경우 전년도 대비 지방교부세가 감소한 다른 시기와 달리 보통교부세, 특별교부세는 증가한 특징이 있다. 마지막으로 2017년 지방교부세를 살펴보면 총 40조 7314억 원으로 전년도 36조 1,324억 원과 비교하여 12.7% 증가하였으며 보통교부세가 37조 5,775억 원, 특별교부세가 1조 1,622억 원, 부동산교부세가 1조 5,328억 원, 소방안전교부세가 4,588억 원으로 구성되어 있다.

<표 3-12> 지방교부세 연도별 교부현황

(단위 : 백만 원)

연도	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	소방안전교부세 (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	19,877,486	17,927,570	711,566	845,381	392,969	
2006	21,461,392	18,691,488	743,396	1,006,508	1,020,000	
2007	25,196,900	21,316,202	852,759	1,138,733	1,889,206	
2008	31,098,993	25,795,852	1,039,411	1,378,423	2,885,307	
2009	28,319,634	23,032,062	924,253	1,230,543	3,132,776	
2010	28,012,760	24,679,136	992,880	1,318,672	1,022,072	
2011	30,895,246	27,274,652	1,101,027	1,457,548	1,062,019	
2012	34,186,188	30,191,425	1,257,977	1,615,433	1,121,353	
2013	35,724,592	31,558,105	1,314,921	1,688,560	1,163,006	
2014	35,698,180	31,884,524	986,119	1,688,437	1,139,100	
2015	34,888,072	32,176,185	987,407	0	1,410,400	314,080
2016	37,967,278	35,023,661	1,083,206	0	1,445,711	414,700
2017	40,731,381	37,577,539	1,162,192		1,532,835	458,815

주: 2016년까지는 최종예산+전년도 정산분, 2017년도는 당초예산 기준  
자료: 행정자치부(2017)

광역자치단체를 기준으로 지역별 지방교부세 배분 현황을 살펴보면 경상북도가 2008년 이후부터 지금까지 가장 많은 지방교부세를 배분 받았으며, 울산광역시의 경우 세종 특별자치시가 출범(2012년) 하기 전까지 전체적으로 가장 낮은 수준의 지방교부세를 받고 있다. 전체적으로 경상북도, 전라남도, 강원도 지역이 많은 지방교부세를 배분받는 것으로 나타났다.

〈표 3-13〉 지역별 지방교부세 배분 현황

(단위 : 억 원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
합계	310,813	284,299	281,916	319,260	351,821	354,342	358,952	349,691	318,495
서울	6,041	9,797	2,886	11,534	11,198	3,179	2,779	3,330	2,309
부산	9,503	10,699	10,449	11,660	12,410	11,882	12,515	10,528	9,698
대구	9,257	8,879	7,462	9,070	10,561	10,980	10,972	10,745	9,533
인천	4,223	3,841	4,526	4,593	5,531	6,159	6,553	8,092	6,970
광주	6,118	5,284	5,466	6,421	6,577	6,532	6,499	6,044	5,913
대전	3,931	4,805	4,287	5,009	5,549	5,569	5,640	5,578	5,109
울산	2,981	2,935	2,398	2,581	2,439	2,703	2,698	2,552	2,397
세종	-	-	-	-	683	1,801	2,052	1,940	1,309
경기	20,609	20,370	20,470	22,829	24,429	26,786	27,930	30,162	24,404
강원	31,924	27,574	28,749	31,580	35,254	37,302	37,156	36,995	34,585
충북	21,697	18,459	19,999	22,436	25,014	26,544	26,578	24,140	22,555
충남	25,617	23,990	24,885	28,248	30,323	31,031	31,024	29,789	27,933
전북	33,490	28,439	28,894	31,056	33,753	34,068	34,155	32,595	31,177
전남	44,117	38,207	39,661	43,277	48,825	48,682	49,301	47,250	43,028
경북	46,679	41,889	44,220	48,330	54,422	56,028	56,977	53,633	48,368
경남	35,564	31,055	29,425	31,630	35,066	34,846	35,818	36,135	32,913
제주	9,062	8,078	8,138	9,003	9,787	10,250	10,306	10,184	10,294

주: 2008~2015년까지 일반회계 결산총계 기준, 2016년 세입예산 당초예산 기준

자료: 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr>)

〈표 3-14〉는 경기도 시·군별 지방교부세 배분 현황을 나타낸 것이다. 경기도 내 지역별 배분 현황을 살펴보면 양평군의 경우 2013년 이후 경기도 내에서 가장 많은 지방교부세를 받는 지역으로 나타났으며, 그 외 지방교부세가 1000억 원이 넘는 지역은 포천시, 연천군, 안산시, 부천시, 남양주시, 양주시, 의정부시, 가평군, 평택시로 상대적으로 다른 지역에 비해 높은 지방교부세 배분 수준을 보이는 것으로 나타난다. 한편 작년까지 보통교부세 불교부

단체 지위를 유지하였던 6개 시(수원, 성남, 화성, 용인, 고양, 과천)는 매우 작은 지방교부세 배분 규모를 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 3-14> 지역별(경기도) 지방교부세 배분 현황

(단위 : 억 원)

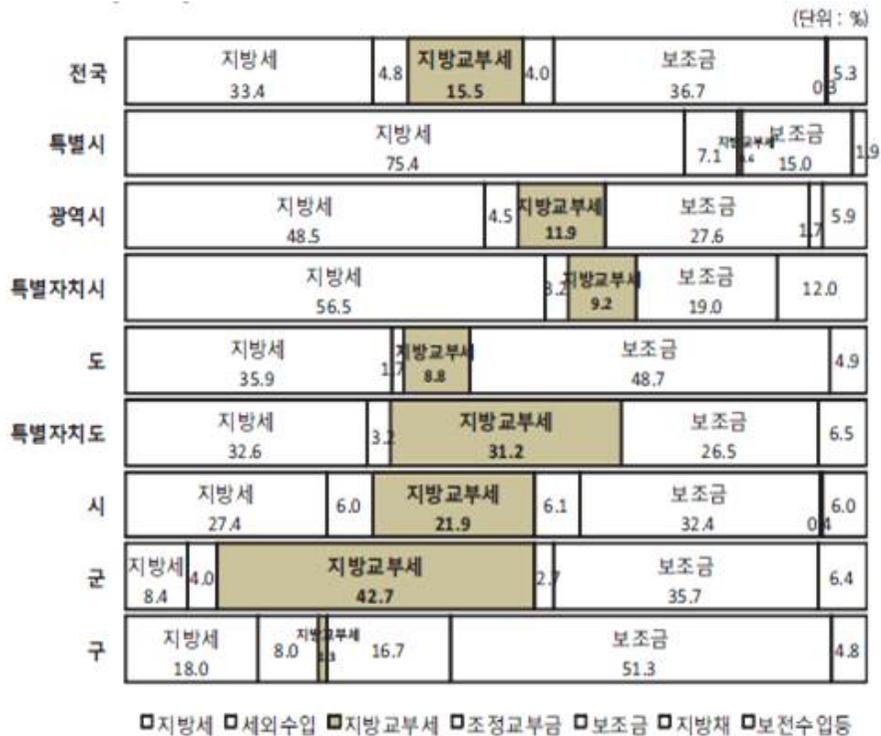
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
합계	20,609	20,370	20,470	22,829	24,429	26,786	27,930	30,162	24,404
본청	1,657	4,353	2,385	2,729	2,222	3,416	3,009	3,512	2,817
수원시	230	101	106	96	181	149	154	135	90
성남시	106	220	78	422	106	121	128	176	120
의정부시	935	778	758	980	998	1,163	1,185	1,251	1,114
안양시	103	295	548	625	713	848	904	1,001	822
부천시	989	912	978	1,044	1,147	1,264	1,182	1,229	1,185
광명시	560	365	449	490	467	703	716	774	632
평택시	1,093	945	931	1,017	1,092	1,228	1,253	1,283	1,008
동두천시	761	616	655	711	731	795	801	772	710
안산시	85	566	1,105	962	1,354	1,410	1,432	1,496	1,210
고양시	171	132	141	123	144	142	111	181	87
과천시	35	37	22	29	40	36	22	35	18
구리시	511	347	481	517	595	638	663	654	600
남양주시	886	809	901	1,022	1,217	1,201	1,173	1,333	1,169
오산시	459	299	304	341	427	534	580	677	515
시흥시	413	383	517	427	457	600	610	966	578
군포시	481	442	535	584	617	624	691	773	685
의왕시	420	404	496	505	516	561	548	535	390
하남시	299	306	353	407	478	503	518	490	350
용인시	159	94	74	68	106	138	125	458	63
파주시	675	480	600	652	627	848	952	980	840
이천시	1,054	810	799	890	905	990	1,037	1,012	725
안성시	1,138	816	817	900	947	1,096	1,072	1,094	981
김포시	544	382	329	385	775	449	474	539	300
화성시	75	27	79	107	97	83	97	102	42
광주시	501	408	394	412	458	518	530	585	368
양주시	809	647	811	858	953	1,076	1,110	1,235	1,115
포천시	1,173	1,038	1,104	1,322	1,434	1,466	1,443	1,574	1,300
여주시	1,028	764	804	927	964	1,134	1,133	1,139	980
연천군	1,121	877	957	1,006	1,157	1,350	1,410	1,321	1,240
가평군	925	774	868	944	1,074	1,237	1,237	1,189	1,032
양평군	1,213	944	1,089	1,327	1,429	1,600	1,629	1,661	1,320

주: 2008-2015년까지 일반회계 결산총계 기준, 2016년 세입예산 당초예산 기준  
 자료: 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr>)

다음 <그림 3-2>는 지방자치단체 유형별로 일반회계 세입 총계 예산 구성 비율을 나타낸 것이다. 2017년도 기준으로 전체적으로 지방세가 33.4%, 세외수입 4.8%, 지방교부세 15.5%, 조정교부금 4.0%, 보조금 36.7%, 지방채가 0.3%, 보전 수입 등 5.3%로 구성되어 있다.

세입재원별로 살펴보면 2017년도를 기준으로 지방세는 특별시 75.4%, 특별자치시 56.5%, 광역시 48.5%, 도 35.9%, 특별자치도 32.6%, 시 27.4%, 구 18.0%, 군 8.4%로 구성되어 있으며, 지방교부세는 군 42.7%, 특별자치도 31.2%, 시 21.9%, 광역시 11.9%, 특별자치시 9.2%, 도 8.8%, 구 1.3%, 특별시 0.6%의 비율로 배분되는 것으로 나타난다. 이러한 구성 비율에 따른 특징을 살펴보면 지방세 구성 비율이 낮은 시·군의 경우 다른 지방자치단체 보다 지방교부세의 비중이 높은 것을 알 수 있다.

보조금은 구 51.3%, 도 48.7%, 군 35.7%, 시 32.4%, 광역시 27.6%, 특별자치도 26.5%, 특별자치시 19.0%, 특별시 15.0%의 비중을 보이고 있다(행정안전부, 2017).



<그림 3-2> 2017년 일반회계 단체별·재원별 세입 총계예산 구성비율

다음 <표 3-15>는 지방자치단체의 일반회계 세입 총계 예산 중 지방세, 지방교부세, 보조금의 구성 비율의 연도별 변화를 나타낸 것이다. 전반적으로 지방교부세의 비중은 감소(2010년 22% → 2017년 15.5%) 하고 보조금은 증가(2010년 22% → 2017년 38.9) 하는 추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 특히 시, 구의 경우 대체로 보조금의 비중 증가와 교부세의 비중 감소가 두드러지고 있으며, 군의 경우 보조금의 비중이 최근 다시 증가하였지만 보조금 비중이 다소 감소하는 추세를 보이며 지방교부세의 비중이 증가하는 추세(최근에는 다소 감소)를 보이고 있다.

<표 3-15 > 연도별 일반회계 단체별·자원별 세입 총계예산 구성 비율

(단위 : %)

구 분	전국	특별시	광역시	특별 자치시	도	특별 자치도	시	군	구	
'10	지방세	42.0	75.0	51.0		33.0	21.0	26.0	9.0	18.0
	지방교부세	22.0	1.0	13.0		12.0	34.0	23.0	42.0	2.0
	보조금	22.0	8.0	24.0		50.0	33.0	30.0	38.0	42.0
'11	지방세	33.0	81.0	48.0		33.0	22.0	27.0	9.0	22.0
	지방교부세	18.0	1.0	16.0		12.0	37.0	24.0	44.0	2.0
	보조금	35.0	10.0	25.0		48.0	32.0	30.0	37.0	43.0
'12	지방세	33.0	81.0	48.0		33.0	22.0	27.0	9.0	22.0
	지방교부세	18.0	1.0	16.0		12.0	37.0	24.0	44.0	12.0
	보조금	35.0	10.0	25.0		48.0	32.0	30.0	37.0	43.0
'13	지방세	32.0	81.0	48.0	37.0	34.0	25.0	26.0	8.0	21.0
	지방교부세	19.0	1.0	16.0	38.0	12.0	38.0	24.0	46.0	1.0
	보조금	35.0	10.0	25.0	22.0	47.0	30.0	32.0	36.0	48.0
'14	지방세	30.9	73.3	44.0	47.3	30.9	27.9	26.2	7.9	18.8
	지방교부세	17.6	0.7	14.2	28.8	11.5	34.9	23.3	45.0	1.4
	보조금	37.3	13.8	26.9	19.1	49.9	27.7	33.4	36.4	51.7
'15	지방세	31.4	74.6	46.4	43.6	32.2	28.3	25.8	7.7	18.0
	지방교부세	16.4	0.6	12.9	22.6	10.1	31.7	22.6	43.7	1.3
	보조금	38.9	15.6	29.0	21.4	51.4	29.2	34.5	37.1	54.0
'16	지방세	32.3	73.7	47.5	44.2	33.9	29.9	26.9	8.0	17.9
	지방교부세	15.6	0.6	12.0	16.4	9.4	30.6	21.8	42.6	1.2
	보조금	38.0	15.3	27.7	23.1	50.4	28.8	33.7	37.0	53.0
'17	지방세	33.4	75.4	48.5	56.5	35.9	32.6	27.4	8.4	18.0
	지방교부세	15.5	0.6	11.9	9.2	8.8	31.2	21.9	42.7	1.3
	보조금	36.7	15.0	27.6	19.0	48.7	26.	32.4	35.7	51.3

주: 지방자치단체의 일반회계 세입 총계예산 구성은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방채, 보전수입 등으로 구성됨

자료: 행정자치부(2010-2017)

## 2. 지방교부세 산정내용 분석

<표 3-16>은 보통교부세를 구성하는 기준재정 수요액과 수입액의 연도별 추이를 나타낸다. 먼저 기준재정수요액을 살펴보면 2010년 67조 7,540억 원에서 2017년 95조 6,852억 원으로 27조 9,312억 원(41.2%) 증가한 것으로 나타나며 2017년 기준으로 기초수요는 77조 6,516억 원으로 2010년 58조 8,625억 원에 비해 18조 7,891억 원(31.9%) 증가 했고, 보정수요는 17조 5,329억 원으로 2010년 8조 6,813억 원에 비해 8조 8,516억 원(102%) 증가했으며, 자체노력은 5,007억 원으로 2010년 2,102억 원과 비교하여 2,905억 원(138.2%) 증가했다. 한편, 기준재정수요액의 구성 비율은 기초수요의 경우 2017년 81.2%로 2010년 86.9%에 비해 비중이 5.7% 감소했고, 보정수요는 2017년 18.3%를 차지하며 2010년 12.8%에 비해 5.5% 증가했으며, 자체노력은 2017년 0.5%를 차지하며 2010년 0.3%와 비교하여 0.2% 증가한 것으로 나타났다.

기준재정수입액은 2012년도를 제외하고 전반적으로 증가 추세에 있으며 2010년 41조 1,426억 원에서 2017년 59조 2,044억 원으로 18조 618억 원(43.9%) 증가한 것으로 보인다. 2017년 기준으로 기초수입은 44조 1,143억 원으로 2010년 32조 467억 원에 비해 12조 676억 원(37.7%) 증가했고, 보정수입은 12조 9,413억 원으로 2010년 7조 2,300억 원에 비해 5조 7,113억 원(79%) 증가했으며, 자체노력은 2조 1,488억 원으로 2010년 1조 8,659억 원과 비교하여 2,829억 원(1.2%) 증가했다. 한편, 기준재정수입액의 구성 비율은 기초수요는 2010년 77.9%에서 2017년 74.5%로 3.4% 감소했으며, 보정수입은 2010년 17.6%에서 2017년 21.9%로 4.3% 증가했고, 자체노력은 2010년 4.5%에서 2017년 3.6%로 0.9% 감소한 것으로 나타났다.

전반적으로 기준재정수요액 및 기준재정수입액에서 기초수요액 및 기초수입액의 비중은 감소하고 보정수요액 및 보정수입액의 비중이 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-17>은 2016년 대비 2017년 지역 자치단체 유형별 기준재정수요·수입액의 산정내역을 나타낸 표이다. 지방자치단체 별 기준재정수요액을 살펴보면 시 단위가 2017년 기준, 불교부단체를 포함하여 31조 5,203억 원(32.9%)으로 가장 큰 비중을 차지하며, 군 18조 1,990억 원(19%), 도 17조 9,291억 원(18.7%), 광역시 16조 1,759억 원(16.9%), 특별시 11조 3,257억 원(11.8%), 세종특별자치시 5,352억 원(0.6%) 순으로 나타났다. 이어 기준재정수입액 역시 시가 17조 2,392억 원(29.1%)로 가장 큰 비중을 차지하며, 도 12조 6,208억 원(21.3%), 서울특별시 12조 6,131억 원(21.3%), 광역시 12조 4,693억 원(21.1%), 군 3조 8,304억 원(6.4%), 세종특별자치시 4,587억 원(0.8%) 순으로 나타났다.

〈표 3-16〉 연도별 기준재정 수요·수입액 구성(2010~2017년)

(단위 : 억 원)

연도	기준재정수요액				기준재정수입액			
	계	기초 수요액	보정 수요액	수요 자체노력액	계	기초 수입액	보정 수입액	수입 자체노력액
2010	677,540	588,625	86,813	2,102	411,426	320,467	72,300	18,659
		86.9%	12.8%	0.3%		77.9%	17.6%	4.5%
2011	707,040	613,786	85,484	7,770	434,120	375,371	42,843	15,906
		86.8%	12.1%	1.1%		86.5%	9.9%	3.7%
2012	711,477	603,615	103,540	4,322	414,937	358,017	34,569	22,351
		84.8%	14.6%	0.6%		86.3%	8.3%	5.4%
2013	764,583	647,380	113,418	3,785	428,695	374,964	35,931	17,800
		84.7%	14.8%	0.5%		87.5%	8.4%	4.2%
2014	828,945	689,769	134,720	4,456	479,847	391,408	60,393	28,046
		83.2%	16.3%	0.5%		81.6%	12.6%	5.8%
2015	835,202	702,253	131,183	1,766	485,817	402,643	64,687	18,487
		84.1%	15.7%	0.2%		82.9%	13.3%	3.8%
2016	861,737	708,038	149,099	4,600	511,876	407,973	86,879	17,024
		82.2%	17.3%	0.5%		79.7%	17.0%	3.3%
2017	956,852	776,516	175,329	5,007	592,044	441,143	129,413	21,488
		81.2%	18.3%	0.5%		74.5%	21.9%	3.6%

자료: 행정자치부(2010~2017)

〈표 3-17〉 2017년 기준재정수요·수입액 산정내역(2016년 대비)

(단위 : 억 원, %)

구분	기준재정수요액				기준재정수입액			
	16년	17년	증감	전년 대비 증가율	16년	17년	증감	전년 대비 증가율
계	726,941	757,850	30,909	4.3	369,079	373,166	4,087	1.1
	(861,737)	(956,852)	95,115	11.0	(511,876)	(592,044)	80,168	15.7
특별시	(101,412)	(113,257)	11,845	11.7	(103,519)	(126,131)	22,612	21.8
광역시	151,121	161,759	10,638	7.0	115,341	124,693	9,352	8.1
세종시	4,268	5,352	1,084	25.4	2,837	4,587	1,750	61.7
도	159,304	123,044	19,987	12.5	104,058	69,642	22,150	21.3
		(179,291)				(126,208)		
시	248,867	285,705	36,838	14.8	115,042	136,240	21,198	18.4
	(282,250)	(315,203)	32,953	11.7	(154,321)	(172,392)	18,071	11.7
군	163,381	181,990	18,609	11.4	31,801	38,034	6,233	19.6

주: ( )는 보통교부세 불교부단체 수치를 합산한 금액

자료: 행정자치부(2016, 2017)

<표 3-18>은 연도별 조정률(재정 부족액 총족률)의 추이를 나타낸다. 조정률은 보통교부세의 총액(제주특별자치도 3%, 분권교부세 보전분 제외)/재정 부족액이 발생한 단체의 재정 부족액 총액으로 계산할 수 있으며, 조정률의 추세는 2010년 0.824로 가장 낮은 점을 지나 2012년 0.925까지 상승하였으며, 2016년까지 0.86~0.89수준을 유지하다 2017년 0.941로 최고 수준을 보이고 있다.

<표 3-18> 연도별 조정률(재정부족액 총족률)

(단위 : %)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
조정률	0.892	0.856	0.824	0.882	0.925	0.890	0.873	0.866	0.897	0.941

자료: 행정자치부 보통교부세 산정내역(2008-2017)

<표 3-19>는 2017년 기준 항목 및 지방자치단체별 보정수요의 반영 내역을 나타낸다. 전체적으로 보정수요는 지역 균형 수요 7조 8,263억 원, 사회 복지 균형 수요 4조 8,036억 원, 조정교부금 4조 4,169억 원, 징수교부금 등 4,861억 원으로 구성되어 있으며, 특히 시·군에서 지역 균형 수요 및 사회복지 균형 수요가 보정수요액에서 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-19> 보정수요액 반영내역(2017년)

(단위 : 억 원)

구분	계	조정교부금	징수교부금	재정특례 보정수요	지역 균형수요	사회복지 균형수요	과다통계
합계	175,329	44,169	3,849	1,143	78,263	48,036	-131
특광역시	24,562	1,014	172	371	7,303	15,704	-2
특별자치시							
도	78,010	43,155	3,677	0	19,047	1,232	-1
시	39,565	0	0	772	24,492	14,423	-122
군	33,192	0	0	0	27,421	5,777	-6

주: 통합 지방자치단체, 세종특별자치시 등은 재정특례 보정수요에 포함  
 자료: 행정자치부(2017)

자체노력은 인센티브(+) 7,960억 원과 페널티(-) 2,953억으로 구분할 수 있으며 총 10,913억 원으로 기준재정수요액의 1.1%를 차지한다. 한편 인센티브는 지방보조금(3,972억 원), 지방청사 관리·운영(2,331억 원)과 관련하여 주로 발생하였으며, 페널티의 경우, 행사축제경비(1,693억 원), 지방보조금(1,059억 원)과 관련하여 주로 발생하는 것으로 보인다.

한편, 자치단체별 인센티브와 페널티를 살펴보면 인센티브의 규모는 시, 도, 특광역시 및 특별자치시, 도 순으로 나타났으며 페널티의 규모는 군, 시, 특광역시 및 특별자치시, 도 순을 보였다.

<표 3-20> 기준재정수요액 자체노력 반영내역(2017년)

(단위 : 억 원)

단체별	구분	합계	인건비 절감	지방의 회경비	업무 추진비	행사 축제 경비	지방 보조금	지방 청사 관리 운영	읍면동 통합	민간 위탁금
합계	+	7,960	692	45	394	454	3,972	2,331	73	0
	-	2,953	44	3	0	1,693	1,059	10	0	144
특광역시 특별자치시	+	2,180	383	14	276	0	879	590	38	0
	-	857	0	0	0	683	87	5	0	82
도	+	481	19	0	19	17	361	65	0	0
	-	213	0	2	0	24	177	0	0	10
시	+	2,943	193	14	69	269	1,402	961	35	0
	-	818	18	1	0	405	346	4	0	44
군	+	2,356	97	17	30	168	1,329	715	0	0
	-	1,066	26	0	0	582	449	1	0	8

주: (+) 인센티브, (-) 페널티

자료: 행정자치부(2017)

<표 3-21>은 2017년 기준 항목 및 지방자치단체 별 보정수입의 반영 내역을 나타낸다. 보정수입은 조정교부금 3조 7,360억 원, 경상세의 수입 3조 217억 원, 부동산교부세 1조 2,042억 원, 지역상생 발전 기금 1,429억 원, 기타 정산분 등 이월액 4조 5,146억 원으로 구성되어 있으며 특히 시·군에서 조정교부금이 보정수입액에서 차지하는 비중이 매우 큼을 알 수 있다.

<표 3-21> 보정수입액 반영내역(2017년)

(단위 : 억 원)

구분	계	경상세 외수입	부동산 교부세	조정 교부금	징수 교부금	지역상생 발전기금	정산분등	이월액등
계	129,413	30,217	12,042	37,360	3,219	1,429	44,664	482
특광역시 특별자치시	42,387	13,056	3,661	0	0	695	19,305	5,670
도	15,529	1,634	0	0	0	733	11,193	1,969
시	51,059	11,116	3,701	28,971	2,660	0	10,845	-6,233
군	20,438	4,411	4,681	8,389	559	0	3,321	-923

자료: 행정자치부(2017)

기준재정수입액 자체노력 역시 기준재정수요액과 마찬가지로 각 항목에 따른 산정 금액은 인센티브(-) 6,035억 원, 페널티(+) 2조 7,523억 원으로 구분되며 총규모 3조 3,558억 원으로 기준재정수입액의 5.7%를 차지하고 있다. 한편 인센티브는 경상 세외수입 확충(3,335억 원), 지방세 징수율 제고(2,308억 원)에서 주로 발생하고, 페널티는 지방세 체납액 축소(1조 9,130억 원), 세외수입 체납액 축소(4,504억 원), 지방세 징수율 제고(1,596억 원)에서 주로 발생하는 것으로 나타났다. 지방자치단체 기준으로 살펴보면 인센티브 규모는 시, 특광역시 및 특별자치시, 군, 도 순이었으며, 페널티의 경우 특광역시 및 특별자치시가 가장 많은 비중을 차지하고 이어 시, 도, 군의 순서임을 알 수 있다.

<표 3-22> 기준재정수입액 자체노력 반영내역(2017년)

(단위 : 억 원)

구분	구분	계	지방세 징수율 제고	지방세 체납액 축소	경상세외 수입 확충	세외수입 체납액 축소	탄력세율 적용	지방세 감면액 축소
계	-	6,035	2,308	32	3,335	345	15	0
	+	27,523	1,596	19,130	180	4,504	1,494	619
특광역시 특별자치시	-	1,824	906	0	918	0	0	0
	+	12,676	477	9,335	0	1,925	513	426
도	-	783	573	0	130	65	15	0
	+	2,104	97	1,645	44	139	0	179
시	-	2,621	675	0	1,724	222	0	0
	+	10,882	825	7,058	95	2,040	855	9
군	-	807	154	32	563	58	0	0
	+	1,861	197	1,092	41	400	126	5

주: (-) 인센티브, (+) 페널티

자료: 행정자치부(2017)

〈표 3-23〉 보정수요액 항목별 비중 변화

(단위 : 억 원, %)

연도	구분	비율	금액
2010	지역균형수요	48.1%	41,745
	일반재정보전금	26.8%	23,252
	사회복지균형수요	17.3%	15,030
2011	지역균형수요	45.6%	38,992
	일반재정보전금	31.0%	26,482
	사회복지균형수요	23.0%	19,621
2012	지역균형수요	50.1%	51,827
	재정보전금	26.2%	27,078
	사회복지균형수요	21.7%	22,443
2013	지역균형수요	50.6%	57,383
	재정보전금	23.4%	26,551
	사회복지균형수요	22.9%	25,982
2014	지역균형수요	48.0%	64,712
	사회복지균형수요	22.7%	30,564
	재정보전금	21.6%	29,161
2015	지역균형수요	51.9%	68,081
	사회복지균형수요	25.7%	33,737
	재정보전금	23.5%	30,829
2016	지역균형수요	46.3%	68,967
	사회복지균형수요	27.0%	40,296
	조정교부금	24.0%	35,808
2017	지역균형수요	44.6%	78,263
	사회복지균형수요	27.4%	48,036
	조정교부금	25.2%	44,169

자료: 행정자치부(2010-2017)

〈표 3-24〉 보정수입액 항목별 비중 변화

(단위 : 억 원, %)

연도	구분	비율	금액
2010	목적세	35.5%	34,524
	일반재정보전금	29.3%	28,478
	경상적세외수입	24.1%	23,416
2011	일반재정보전금	40.4%	30,707
	경상세외수입	37.3%	28,387
	부동산교부세	11.0%	8,391
2012	재정보전금	38.1%	29,006
	경상세외수입	36.6%	27,823
	부동산교부세	11.0%	8,352
2013	재정보전금	38.4%	26,601
	경상세외수입	34.6%	8,602
	부동산교부세	11.2%	29,545
2014	재정보전금	39.1%	30,940
	경상세외수입	33.2%	26,306
	부동산교부세	11.3%	8,948
2015	조정교부금	39.8%	33,519
	경상세외수입	33.2%	27,957
	부동산교부세	13.2%	11,080
2016	조정교부금	42.5%	33,005
	경상세외수입	37.7%	29,261
	부동산교부세	14.6%	11,358
2017	조정교부금	44.3%	37,360
	경상세외수입	35.9%	30,217
	부동산교부세	14.3%	12,042

자료: 행정자치부(2010-2017)

위 〈표 3-23〉과 〈표 3-24〉는 연도별 보정수요액 및 보정수입액의 구성 비율의 변화를 나타낸 표이다. 먼저 보정수요액의 비중을 살펴보면 2010년부터 2013년까지 지역균형수요, 일반재정보전금, 사회복지균형수요 순으로 나타났으나 2014년 이후부터는 지역균형수요, 사회복지균형수요, 조정교부금(재정보전금) 순으로 비중의 변화가 있었다.

한편 보정수입액 비중의 경우를 살펴보면 2010년을 제외하고 2011년부터 2017년 모두 조정교부금, 경상 세외수입, 부동산교부세의 순으로 나타나고 있으며, 연도별 차이는 있지만 전반적으로 조정교부금의 비중 증가, 경상적 세외수입의 비중 감소, 부동산교부세 비중 증가의 추세를 보이고 있다.

다음 <표 3-25>는 연도별 수요·수입 자체노력의 총규모 증감 현황을 나타낸다. <표 3-25>에서 알 수 있듯이 자체노력 규모는 연도별로 편차가 매우 크게 나타나며, <표 3-26>에서 확인할 수 있는 바와 같이 기준재정수요·수입액 대비 보통교부세 자체노력 규모 비율 역시 매년 변동이 심해 자체노력 산정방식의 자의성의 문제가 제기될 우려가 있다.

2017년 기준으로 자체노력의 총규모는 4조 4,472억 원으로 수요자체노력 1조 913억 원(인센티브 7,960억 원, 페널티 2,953억 원), 수입 자체노력 3조 3,558억 원(인센티브 6,035억 원, 페널티 2조 7,523억 원)으로 구성되어 있으며 인센티브는 1조 3,996억 원, 페널티는 3조 476억 원으로 나타나고 있다. 전반적으로 볼 때, 수요에서는 인센티브의 규모가, 수입에서는 페널티의 규모가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 3-25> 보통교부세 자체노력 규모 증감현황(2015~2017년)

(단위 : 억 원, %)

반영항목		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>합계 (규모)</b>		<b>28,286</b>	<b>39,610</b>	<b>41,778</b>	<b>47,378</b>	<b>47,139</b>	<b>45,343</b>	<b>41,778</b>	<b>44,472</b>
계	인센티브	5,865	15,737	11,874	16,682	11,775	14,311	14,677	13,995
	페널티	22,421	23,873	29,904	30,696	35,364	31,032	27,101	30,476
수요	인센티브	5,119	8,988	6,831	5,918	7,346	5,754	7,054	7,960
	페널티	3,016	1,217	2,510	2,132	2,890	3,988	2,454	2,953
수입	인센티브	746	6,749	5,043	10,764	4,429	8,557	7,623	6,035
	페널티	19,405	22,656	27,394	28,564	32,474	27,044	24,647	27,523

자료: 행정자치부(2010~2017)

<표 3-26> 기준재정수요·수입액 대비 보통교부세 자체노력규모 비율

(단위 : %)

반영항목		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016
수요	인센티브	0.76	1.27	0.96	0.77	0.89	0.69	0.82	0.83
	페널티	-0.45	-0.17	-0.35	-0.28	-0.35	-0.48	-0.28	-0.31
수입	인센티브	-0.18	-1.55	-1.22	-2.51	-0.92	-1.76	-1.49	-1.02
	페널티	4.72	5.22	6.60	6.66	6.77	5.57	4.82	4.65

## 제4절 지방교부세 제도의 문제점

앞서 살펴본 지방교부세 제도의 구조 및 현황을 바탕으로 그 동안 지속적으로 제기되어 온 주요 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 지방교부세제도 기능의 모호성

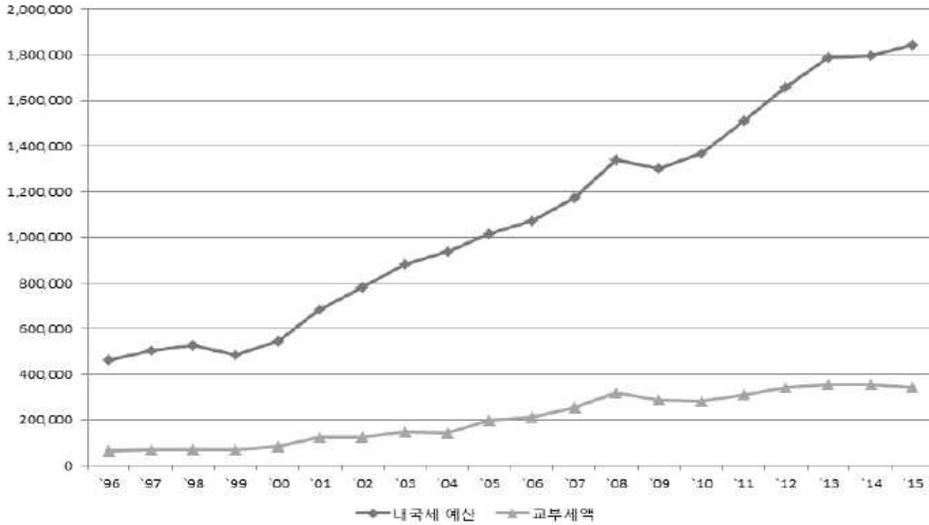
지방교부세의 근본적인 성격과 기능을 단순히 중앙정부가 지방에 교부하는 재원으로 인식하여 당연히 중앙의 관리·감독 책임이 연계되어야 한다는 중앙정부의 인식과 지방교부세는 현행 조세체계 및 세원의 편제로 인해 야기되는 중앙과 지방 간, 지역 간 격차 등을 시정하기 위한 지방의 고유 재원이라는 지방자치단체의 인식 간 차이로 중앙과 지방간의 갈등이 존재한다는 점이다(손희준, 2015a). 즉 중앙정부는 지방교부세도 국가가 배분하는 재원이므로 중앙의 관리·감독이 필요하다고 인식하고 있는 반면, 지방자치단체는 현재 국세와 지방세 비중 8:2의 구조에서 중앙과 지방 간 불균형이 야기될 수밖에 없기 때문에 내국세 수입의 일정 비율은 지방의 고유 재원이며, 국세와 지방세는 본질적으로 국(주)민이 부담하는 것이므로 내국세의 일정률은 당연히 지방의 몫이라고 주장하고 있는 것이다. 따라서 이와 같은 인식의 차이를 개선할 수 있는 사회적 논의와 제도 개선이 필요한 상황이라 할 수 있다.

또한 지방교부세의 근본 역할은 지방정부의 재정보전과 재정조정에 있으나 현재의 제도 설계는 양 역할을 균형 있게 추구하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 현재 지방교부세 총액의 부족으로 인해 ‘표준적인 행정서비스’ 생산비용의 일부만 보전하고 있는 바, 이러한 상황에서 지방교부세의 재정조정 및 재정통제(인센티브 및 감액제도가) 강조되고 있는 것은 지방교부세의 역할을 모호하게 한다는 지적이다(이원희, 2016)

### 2. 중앙-지방 간 재정관계 개선효과 미비

살펴본 바와 같이 지난 20여 년간 국세 대비 지방세의 비율은 8:2 인 반면 세출 측면에서는 국가와 지방이 4:6의 비율을 보이고 있어, 지방재정의 세입/세출 균형이 이루어지지 못하고 있다. 이러한 상황은 지방재정이 중앙정부에 의한 의존재원 중심으로 운영될 수밖에 없는 구조를 양산하고 이러한 측면에서 지방교부세는 국세의 법정 비율을 재원으로 보강함으로써, 중앙-지방 간 재정관계를 개선할 수 있는 중요한 방안이라 할 수 있다(이창균, 2015). 이러한 목적 하에 지방교부세 법정률은 2000년 13.27%에서 현재 19.24%까지 지속적으로 증가해왔으며, 2015년에는 소방안전교부세를 신설하였음에도 불구하고 지방교부세를

통한 중앙-지방간 재정관계 개선 효과는 크지 않았다는 지적이다(이창균, 2015). 특히 내국세 예산액은 연도별 차이가 있으나 지속적으로 급격히 증가한 반면 지방교부세 규모는 이에 비해 증가폭이 크지 않았고 내국세 예산액 절대 규모와의 편차의 관점에서 비교했을 때 그 차이가 상당 수준 벌어지고 있는 양상을 나타내고 있다.



<그림 3-3> 연도별 내국세 예산액과 지방교부세 교부액 비교

자료: 이창균(2015)

### 3. 보통교부세 산정방식의 복잡성과 불투명성

살펴본 바와 같이 보통교부세 배분 방식이 매우 복잡하여 이해하기 어렵고 제도의 투명성이 부족하여 제도에 대한 지방자치단체의 순응을 이끌어 내기 어렵다는 문제가 존재한다. 재정부족액을 계산하기 위해서는 기준재정수입액과 기준재정수요액을 계산하여야 하고 기준재정수입(수요)액은 다시 기초수입(수요)액, 보정수입(수요)액, 자체노력 인센티브로 구성되어 각각 독립된 추정 방식을 통해 합산되어야 한다. 이렇게 복잡한 과정을 통해서 최종적으로 재정부족액이 결정되면 그 이전의 모든 과정은 블랙박스과 같이 잘 이해되지도 않고 논의될 수도 없으며 결과만 남는데, 이는 지방교부세 제도의 투명성을 현저하게 저해하는 것으로 사료된다(안중석, 2008). 지방교부세 배분에 있어서 정치적 고려가 있다는 비판도 이러한 문제에서 기인한다고 할 수 있는 바 기준재정수입액 및 기준재정수요액 추정 방법을 면밀히 검토하여 추정 과정을 단순화하는 방안을 모색할 필요가 있다(안중석, 2008).

#### 4. 환경변화 및 재정수요에 대한 반영미비

다양한 지방재정 환경에 대응하기 위하여 지방교부세 산정 방식이 매우 복잡하게 설계되고, 측정항목에 많은 변화가 있었음에도 불구하고, 고령화 및 기초연금 등 중앙정책에 따른 복지수요, 인구 규모 및 구조 변화, 도·농 간 격차 등 지역 특수성에 대한 반영이 여전히 부족하다는 인식이 존재한다(손희준, 2015a). 특히, 최근 사회복지수요는 폭발적으로 증가하고 있으나 지방교부세가 이러한 재정수요를 적절히 반영하지 못하여, 지방자치단체의 재정위기를 초래하므로 원활한 복지 서비스 전달을 지원하기 위한 제도 개선이 필요하다는 것이다. 또한, 지역별 인구변화를 제대로 반영하기 어렵도록 설계되어 있어, 인구 증가와 지방교부세액의 규모가 역행하는 등, 인구 규모에 따른 재정수요를 제대로 반영하지 못하는 문제가 발생하고 있다(이창균·이현국, 2015). 그러나 이러한 다양한 수요 변화와 요구를 보통교부세 제도의 기존 재정수요 산정방식에 반영하려다 보면, 산정공식이 복잡하게 되고, 표준 행정 수요와 단위비용 산정 방식 등이 매년 변화해야 하는데, 이 역시 반영 요구를 완벽하게 수용하기는 현실적으로 불가능하다는 문제가 또한 존재한다.

#### 5. 인센티브 제도의 한계와 예측불가능성

지방교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 자치단체에 대하여 그 부족액을 기초로 산정·교부하는 것이므로, 지방자치단체가 세출절감 노력이나 자체세입확충 노력을 게을리 하는 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 발생한다는 비판이 존재한다. 그간 보통교부세 산정의 자체노력 항목에 대한 제도 개선 등 재정건전화 노력에도 불구하고 일부 낭비성·비효율적 재정운영 여전하다고 지적되고 있는 바, 재정효율화를 위한 적극적인 세출절감, 세입확충 노력과 교부세 배분과의 연계가 강화되어야 할 필요가 있다는 것이다.

또한 기초수입액 산정의 추계 오차 발생, 산정내역 미공개, 인센티브 및 페널티의 규모의 변동, 보정 계수 및 조정률 적용 등으로 지방자치단체가 지방교부세의 규모를 안정적으로 예측할 수 없는 문제가 지적되고 있다. 이와 같은 불확실성은 지방재정의 안정적 운영과 예측 가능한 인센티브 확보를 위한 지방자치단체의 자체노력을 저해하는 요인이 된다는 측면에서 조속한 제도의 개선이 필요하다.



## 제4장 분석결과

앞서 기술한 바와 같이 본 연구는 지방재정조정제도의 근간이 되고 있는 보통교부세를 대상으로 재정조정제도의 형평화 효과와 그 구체적인 내용을 분석하여 실질적으로 보통교부세제도가 지방자치단체 간 재정격차 완화를 통해 재정형평성을 달성하고 있는지 확인하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 보통교부세의 재정형평화 효과의 크기와 내용을 구체적으로 확인하기 위한 실증분석을 실시한다.

실증분석은 먼저 각 지방자치단체 유형별(광역자치단체, 시, 군)로 보통교부세 교부 전후에 재정형평화 수준의 개선이 나타나고 있는지 검토 한 후, 도출된 재정형평화 효과를 지방자치단체 간 재정격차감소와 재정력 순위변동효과로 분리하여 보통교부세 제도의 실질적 효과를 고찰하는 순서로 진행한다. 특히 보통교부세 제도의 한계로 재정부족액 산정 방식의 문제가 지속적으로 지적되어온바, 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정 방식을 중심으로 보통교부세의 형평화 효과의 규모와 내용을 비교 분석하여 보통교부세 제도 설계의 문제점을 확인해 보도록 한다.

### 제1절 분석대상 및 자료

본 연구는 지방자치단체의 1인당 자체 재원 및 1인당 보통교부세 산정액을 분석 대상으로 한다. 분석기간은 최근 5년인 2013년부터 2017년까지로 하며, 분석에 포함되는 지방자치단체는 광역자치단체와 자치구를 제외한 시군으로 보통교부세 산정 방식에 차이가 있는 제주특별자치도와 세종특별자치시를 제외한다.<sup>4)</sup> 또한 분석기간 동안 통합 및 승격된 자치단체의 경우 해당 연도 분석 대상에 포함하여 분석하였다.

분석 대상인 1인당 자체 재원은 해당 자치단체의 지방세와 경상적 세외수입을 주민등록인구로 나눈 값으로 설정하였다. 통상적으로 자체 재원은 지방세 수입과 세외수입을 의미하지만 보통교부세 기준재정수입액 산정 시 경상적 세외수입만 보정수입액에 포함하도록 하고 있으며, 임시적 세외수입은 지방자치단체 상황에 따라 매년 변동이 심하게 나타나기 때문이다. 1인당 보통교부세는 해당 자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱한 보통교부세 산정액 항목을 주민등록인구로 나눈 값으로 설정한다.<sup>5)</sup>

4) 제주특별자치도의 경우 재정부족액과는 상관없이 보통교부세 총액의 3%를 교부받고 있으며, 세종특별자치시의 경우 법률에 의거, 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액의 25%를 가산하여 산정하고 있음

5) 보통교부세 산정액은 재정부족액에 조정률을 곱한 금액으로, 실제 배분된 보통교부세에 분권교부세 보전분

현재 보통교부세는 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 제한 재정부족액에 일정 조정률을 곱하여 산출하고 있는데, 기준재정수요·수입액은 각각 항목성격에 따른 기초분, 보정분, 자체노력분을 합산하여 산정된다. 본 연구에서는 보통교부세의 재정형평화 효과에 기준재정수요·수입액 산정 방식이 미치는 영향을 살펴보기 위해 보통교부세 산정 방식을 3가지로 구분하여 분석을 실시한다. 각 산정방식은 <표 4-1>와 같이 구성되는데, 보통교부세 산정액을 단계별로 ① 기초수요와 기초수입만 반영한 보통교부세 산정액(보통교부세 A), ② 기초수요와 보정수요, 기초수입과 보정수입만 반영한 보통교부세 산정액(보통교부세 B) ③ 보통교부세 산정액(보통교부세 C)으로 구분하여 각각의 재정형평화 효과에 대한 분석을 실시하도록 한다.<sup>6)</sup>

<표 4-1> 측정변수 및 측정방법

변수		측정방법
1인당 경상자체재원		(지방세+경상적 세외수입)/인구수
보통교부세 산정액	1인당 보통교부세 A	(기초수요액-기초수입액) 반영 보통교부세 산정액 / 인구수
	1인당 보통교부세 B	(기초수요액+보정수요액)-(기초수입액+보정수입액) 반영 보통교부세 산정액 / 인구수
	1인당 보통교부세 C	(기초수요액+보정수요액+자체노력액)-(기초수입액+보정수입액+자체노력액) 반영 보통교부세 산정액/인구수

<표 4-2> 보통교부세 재정부족액 산정방식

구분	재정부족액 산정방정식
보통교부세A	(기초수요액-기초수입액)
보통교부세B	(기초수요액+보정수요액)-(기초수입액+보정수입액)
보통교부세C	(기초수요액+보정수요액+자체노력액)-(기초수입액+보정수입액+자체노력액)

이와 같이 보통교부세 산정액을 구분하는 것은 기준재정수요 및 수입을 구성하는 기초, 보정, 자체노력 항목의 성격이 다를 것을 고려한 것으로, 각 항목을 단계별로 반영하였을 때 보통교부세의 재정형평화 효과가 어떻게 달라지는지를 검토하기 위함이다. 즉 기초수요액 및 기초수입액은 각 지방자치단체의 표준적인 수준의 행정수요와 표준수준의 일반재원 수입액

과 감액·보전액이 반영되지 않은 금액이다. 일반적인 보통교부세가 아닌 보통교부세 산정액을 분석대상으로 한 것은 이후 제시할 기준재정수요·수입액 산정방식에 따른 재정조정제도의 효과를 비교분석하기 위해 기타 영향요인을 제외하기 위함임

6) 제시된 보통교부세(A-C)는 산정방식에 따라 각각 재정부족액 및 해당 연도 조정률을 산출한 후 양자를 곱하여 산출한다.

을 반영한 것이며, 보정수요 및 수입액은 기초수요 및 수입액이 반영하지 못한 수요 및 수입을 보완하기 위한 항목이고, 자체노력수요 및 수입액은 세출절감 및 세입 증대 노력을 유도하기 위한 자체노력도를 가감한 것이라 할 수 있는데,<sup>7)</sup> 실질적으로 기초분에 보정분과 자체노력분을 단계별로 포함하는 것이 보통교부세의 재정형평화 효과에 어떠한 변화를 가져오는지 비교 분석함으로써 제도 개선에 함의를 도출할 수 있을 것이다.

<표 4-3> 기준재정수요·수입액 항목 성격

구분		항목성격
기초 수입/수요	기초수요액	각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는 데 필요한 일반재원
	기초수입액	표준수준의 일반재원 수입액
보정 수입/수요	보정수요액	측정항목 및 측정단위 형태로 산정할 수 없는 행재정상의 수요발생경비 가산
	보정수입액	기초수요액을 보완하기 위한 수입액
자체노력 수입/수요	자체노력 산정	세출절감 노력을 유도하기 위해 기준재정수요 관련된 항목별로 자체노력도 가감
	자체노력 산정	세입증대 노력을 유도하기 위해 기준재정수입 관련된 항목별로 자체노력도 가감

분석을 위한 지방재정 자료(지방세 및 경상적 세외수입)는 지방재정 365의 최종예산 자료를 사용하였으며, 보통교부세 산정액은 행정안전부에서 제공하는 2010년~2017년 보통교부세 산정내역 자료를 활용하였다. 인구수는 행정안전부가 제공하는 주민등록 인구현황의 각 연도 12월 자료를 바탕으로 하였다.

## 제2절 분석방법

보통교부세의 재정형평화 효과는 보통교부세 교부 전후의 지니계수의 차이로 도출하며 도출된 재정형평화 효과는 Lerman and Yitzhaki(1995)의 지니계수 분해 방법을 활용하여 재정력 격차완화효과와 재정력 순위변동효과로 분해하여 그 결과에 대한 비교 분석을 바탕으로 보통교부금제도 개선에 대한 정책적 함의를 제시해보도록 한다.

자체 재원과 보통교부세 교부 후의 자치단체의 재정형평성 수준은 지니계수로 측정할 수 있으며 교부 전에 비해 교부 후의 지니계수가 감소하면 보통교부세 교부를 통해 재정형평화의 정도가 개선된 것으로 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

7) 실제 자체노력수요 및 수입은 재정형평화 효과와 관련 있다고 보기 어려우나 총 보통교부세 산정액이 미치는 영향과 비교하기 위해 포함함

8) 각 자치단체의 1인당 경상자체 재원 및 1인당 경상자체 재원과 보통교부세의 합을  $y$ ,  $y$ 의 표준화된 누적

또한 이러한 재정형평화 효과를 재정격차감소 효과와 재정력 순위변동효과로 구분하기 위해서 주만수(2009a; 2014)에서와 같이 Lerman and Yitzhaki(1995)의 지니계수 분해방법을 사용한다. 먼저 보통교부세 교부 전 지니계수( $G_b$ )와 교부 후( $G_a$ )의 지니계수 차이는 다음 식 ②와 같다. 지니계수로 측정된 재정형평성의 변화는  $s_b$ 로부터  $s_a$ 로의 표준화된 재정력 자체의 변화뿐 아니라  $F_b$ 로부터  $F_a$ 로의 변화인 표준화된 지방정부의 재정력 순위의 변화에 영향을 받는다. 이와 같은 표준화된 순위에 변동이 있다면 보통교부세가 수평적 형평성을 훼손하고 있는 것이므로 단순히 지니계수의 변화로 보통교부세의 형평성 개선 효과를 판단하는 것은 문제의 소지가 있다고 볼 수 있다(주만수, 2014). 따라서 지니계수의 변화를 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동효과로 분해하는 것이 필요한데, 이는 ②의 우변에  $G = 2cov(s_b, F_a)$ 를 더하고 빼는 방법으로 구할 수 있다.

이와 같은 방법으로 도출된 식 ③에서 우변의 첫 번째 항은 지방자치단체의 표준화된 1인당 자체 재원 규모와 보통교부세 교부 후 재원 규모의 차이( $s_b - s_a$ )와 보통교부세 교부 후 재원규모 순위( $F_a$ )사이의 공분산이며, 이는 재정형평성 개선에서 순수한 재정력격차감소 효과를 의미한다. 두 번째 항은 표준화된 1인당 자체 재원 규모( $s_b$ )와 보통교부세 교부에 의한 순위변화( $F_b - F_a$ )사이의 공분산으로 재정력을 일정하게 유지한 상태에서 순위변동효과를 측정한다(주만수, 2014).

$$G = 2cov(s, F) \dots\dots\dots ①$$

$$G_b - G_a = G = 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_a, F_a) \dots\dots\dots ②$$

$$G_b - G_a = G = 2cov(s_b - s_a, F_a) + 2cov(s_b, F_b - F_a) \dots\dots\dots ③$$

본 연구는 이와 같은 지니계수 도출 및 분해방법을 1인당 자체 재원 규모와 1인당 보통교부세(A, B, C)에 각각 적용하여 재정형평성 개선의 존재 여부를 확인하고, 재정형평성의 변화에서 재정력 격차와 순위변동의 효과를 분리한 후, 기준재정수요 및 수입액 산정 방식에 따라 어떠한 변화가 있었는지를 비교분석하도록 한다.

---

분포를  $F$ , 평균 1인당 경상자체 재원 및 1인당 경상자체 재원과 보통교부세의 합을  $\mu$ , 그리고 표준화된 평균 1인당 경상자체 재원 및 1인당 경상자체 재원과 보통교부세의 합을  $s = y/\mu$ 라고 할 때, 지니계수 ( $G$ )는 Lerman and Yitzhaki(1984)에 따라 아래 식 ①과 같이 표준화된 평균 1인당 경상자체 재원 혹은 1인당 경상자체 재원과 보통교부세의 합(s)과 그 각각의 표준화된 순위( $F$ )사이의 공분산으로 표현할 수 있다 (주만수, 2014).

### 제3절 보통교부세의 재정조정효과 분석

각 자치단체 광역자치단체 및 시, 군의 1인당 자체 재원 수입(지방세 수입+경상적 세외수입)의 지니계수와 자체 재원 수입에 보통교부세(A-C)가 교부된 이후 1인당 자체 재원 수입 및 보통교부세의 지니계수의 연도별 추이는 다음 <표 4-4>와 같다. 앞서 논의한 바와 같이 보통교부세 A, B는 재정부족액 산정에 각각 기초수입 및 수요, 기초수입 및 수요와 보정수입 및 수요를 반영하여 산출한 보통교부세 산정액을 의미하며 보통교부세 C는 통상적 개념의 보통교부세 산정액을 의미한다.

<표 4-4> 보통교부세의 재정형평화 효과

지역	연도	자체 재원	자체 재원+보통교부세A (기초)	자체 재원+보통교부세B (기초+보정)	자체 재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)
광역 (시·도)	2013	0.1880	0.1506	0.1100	0.1069
	2014	0.1864	0.1590	0.1132	0.1065
	2015	0.1890	0.1627	0.1126	0.1102
	2016	0.1848	0.1627	0.1125	0.1106
	2017	0.1874	0.1744	0.1206	0.1160
시	2013	0.1570	0.2526	0.2687	0.2745
	2014	0.1642	0.2454	0.2626	0.2721
	2015	0.1752	0.2452	0.2563	0.2655
	2016	0.1677	0.2463	0.2647	0.2712
	2017	0.1616	0.2490	0.2862	0.2943
군	2013	0.1744	0.1721	0.1769	0.1797
	2014	0.1693	0.1660	0.1675	0.1716
	2015	0.1773	0.1607	0.1626	0.1647
	2016	0.1846	0.1613	0.1673	0.1703
	2017	0.1771	0.1749	0.1868	0.1813

먼저 자체 재원 수입의 지니계수 추이를 살펴보면 광역자치단체의 지니계수가 전 연도에 걸쳐 전반적으로 가장 높게 나타나고 다음으로 군지역, 시지역 순으로 나타났다. 즉 지니계수로 측정된 재정형평성 수준은 광역자치단체인 시·도가 가장 낮고, 그다음 군지역, 시지역 순으로 낮게 나타난다는 것이다.

연도별로는 모든 자치단체 유형에 있어서 큰 변화 없이 소폭의 등락을 보이고 있어, 분석기간 동안 자치단체의 자체 재원의 재정형평성에 큰 변동이 없음을 알 수 있다.

다음으로 보통교부세 교부(A~C) 이후 1인당 자체 재원 수입 및 보통교부세의 합을 기준으로 산출한 지니계수 값의 추이를 살펴보면, 먼저 광역자치단체의 경우 보통교부세 교부

를 통해 전반적으로 지니계수가 감소하고 있음을 알 수 있다. 또한 기초수요·수입액만 반영한 보통교부세A에서 보정수요·수입액을 반영한 보통교부세B, 그리고 기초, 보정, 자체노력분을 모두 반영한 보통교부세C로 갈수록 지니계수가 점차 감소하는 것으로 나타났다. 이는 전 연도에 걸쳐 공통적인 양상을 보이는데 이는 보통교부세 산정을 위한 기준재정수요액 및 수입액에 기초분, 보정분, 자체노력분을 단계적으로 반영하였을 때 지속적으로 재정형평성이 제고되고 있음을 보여준다. 즉 보다 합리적인 재정 부족분의 산출을 위해 기초수요 및 수입 항목을 보완하기 위한 보정수요 및 수입항목의 목적이 제대로 작동하고 있으며, 보통교부세 전체적으로도 재정형평성 개선 효과를 발휘하고 있는 것이다.

그러나 보통교부세(A-C)의 교부에 따른 지니계수 변화를 연도별로 살펴보면 각 항목 반영에 따른 자체 재원+보통교부세의 지니계수가 최근에 올수록 점차 상승하고 있는 경향을 발견할 수 있는데, 이는 보통교부세의 재정형평성 개선 효과가 보통교부세 산정의 전 단계에서 전반적으로 하락하고 있음을 보여주는 결과이다.

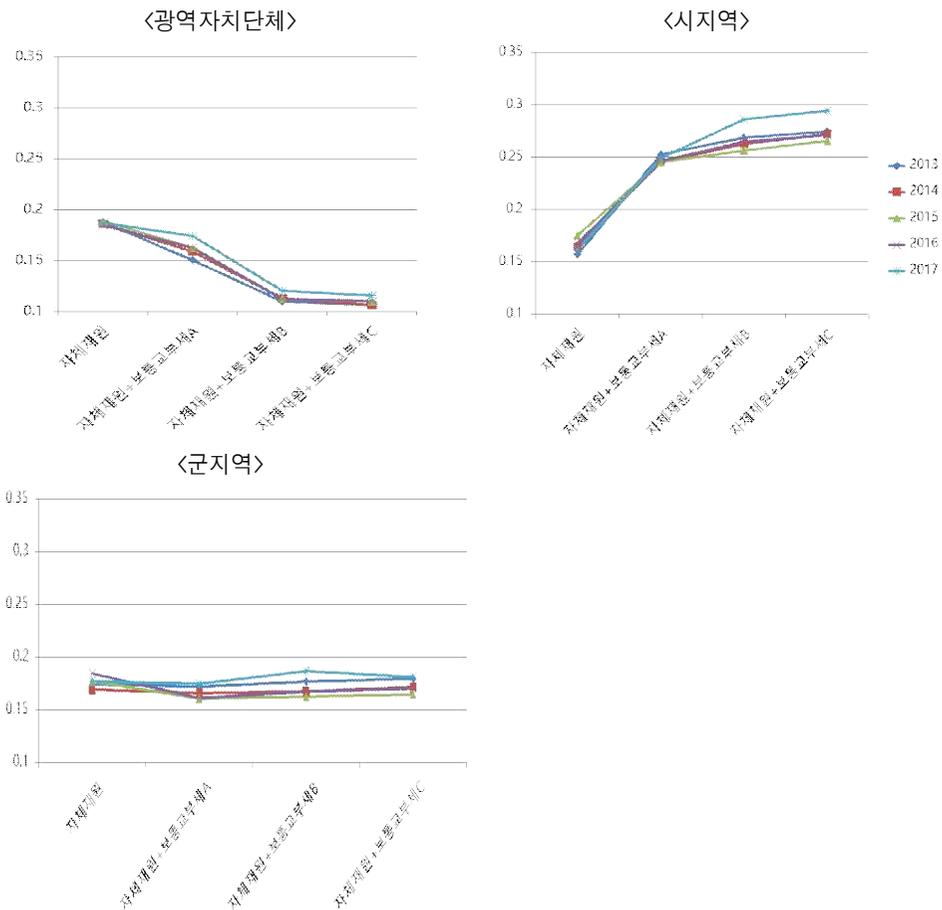
시지역의 경우는 광역자치단체와 다르게 보통교부세 교부로 자체 재원의 지니계수보다 자체 재원과 보통교부세의 합인 지니계수가 더욱 커지는 양상을 보이고 있다. 이는 보통교부세 교부 후 자치단체 간 재정형평성이 더욱 악화되었음을 나타내는데 보통교부세 교부 전 지니계수는 시지역이 가장 낮는데 반해 교부 후 지니계수는 광역자치단체 및 군 지역에 비해 월등히 높은 수치를 보이고 있어 시 지역의 보통교부세 배분 방식에 개선이 시급함을 보여주고 있다.

또한 전 분석 연도에서 기초 수요·수입액만 반영한 보통교부세A에서 보정수요·수입액을 반영한 보통교부세B, 그리고 기초, 보정, 자체노력분을 모두 반영한 보통교부세C로 갈수록 지니계수가 점차 증가하는 것으로 나타났다. 이는 보통교부세 산정을 위한 기준재정수요액 및 수입액에 기초분, 보정분, 자체노력분을 단계적으로 반영하였을 때 오히려 지속적으로 재정형평성이 저하되고 있음을 보여준다. 즉 기초수요 및 수입 항목을 보완하기 위한 보정수요 및 수입항목의 목적이 제대로 달성되지 못하고 있으며, 보통교부세 전체적으로도 재정형평성 개선 효과를 제대로 발휘하지 못하고 있다는 것이다. 연도별로는 보통교부세 전후의 지니계수에 있어서 특별한 증가나 감소추세 없이 등락을 반복하는 추세를 보이고 있다.

마지막으로 군지역은 다른 자치단체와 다르게 연도별로 보통교부세 전후로 지니계수의 증감에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 특정 연도에는 보통교부세(A-C)교부에 의해 지니계수의 감소, 즉 재정형평화 효과가 나타나고 있는 반면 특정 연도에는 오히려 지니계수가 상승하여 재정형평화 수준이 악화된 것을 알 수 있다. 또한 이후 재정형평화 개선 비율을 통해 보다 자세히 확인할 수 있지만 군지역의 경우 보통교부세 교부를 통한 지니계수의 변화가 매우 미미하게 나타나고 있어, 보통교부세 교부를 통한 재정조정의 효과가 거의

없거나 불명확함을 알 수 있다.

이상의 결과를 종합하면, 먼저 광역자치단체의 경우 자체 재원 분포의 불평등도가 가장 높게 나타나고 있었으며 보통교부세(A-C)가 자치단체 간 재정력 격차를 완화하는 방향으로 교부되고 있었으며, 이러한 재정형평화 효과는 기준재정수요액 및 수입액 산정항목을 단계적으로 반영할수록 크게 나타나는 것으로 드러났다. 시의 경우 전반적으로 자체 재원 분포의 불평등도가 가장 낮은 편이었으나 보통교부세(A-C)가 자치단체 간 재정력 격차를 확대하는 방향으로 교부되고 있었으며, 보통교부세 교부 후 재정형평성이 가장 낮게 나타나고 있는 것으로 드러났다. 또한 기준재정수요액 및 수입액 산출에 기초분, 보정분, 자체노력분을 단계적으로 반영할수록 보통교부세 교부 후 재정형평화 수준이 낮아짐을 알 수 있었다. 마지막으로 군지역의 경우 다른 자치단체와 보통교부세 전후로 지니계수 증감에 연도별 차이가 있었으며, 보통교부세 교부를 통한 재정형평성 변화가 매우 미미한 것으로 드러났다.



<그림 4-1> 보통교부세(A~C)의 재정형평화 효과

## 제4절 보통교부세의 재정조정효과 분해 분석

다음으로 보통교부세의 재정조정효과를 지니계수 분해방법을 통해 재정력 격차감소 효과와 재정력 순위변동효과로 분리한 결과는 다음 <표 4-5> ~ <표 4-7>과 같다. 앞서 논의한 바와 같이 이전재원의 재정형평화 효과를 단순히 지니계수의 변화로 판단하는 것은 불완전하며, 이를 순수한 재정력 격차감소 효과와 순위변동효과로 분해함으로써 보다 자세히 평가할 수 있다. 이는 이전재원이 재정력 격차를 감소시키는 효과와 재정력 순위를 역전시키는 효과를 동시에 야기하면서 지니계수를 변화시키기 때문이다. 이전재원에 의한 재정형평화 과정에서 재정지표의 불평등도 감소효과가 재정력 격차감소효과보다 재정력 순위역전을 통해 상당부분 이루어진 것이라면 지역 간 재정형평성을 제고하기 위한 현행 재정이전제도에 구조적인 문제가 있다고 볼 수 있기 때문이다(주만수, 2009a).

<표 4-5> 보통교부세의 재정형평화 효과 분해결과

지역	연도	구분	재정형평화 효과 (교부전후 지니계수 차이)	재정형평성 개선 비율	재정력 격차감소	재정력 순위변동
광역시·도	2013	자체재원+보통교부세A (기초)	0.0375	0.1989	0.0030	0.0344
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	0.0780	0.4149	0.0381	0.0399
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	0.0811	0.4314	0.0412	0.0399
	2014	자체재원+보통교부세A (기초)	0.0274	0.1470	-0.0184	0.0459
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	0.0732	0.3927	0.0319	0.0414
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	0.0799	0.4286	0.0376	0.0422
	2015	자체재원+보통교부세A (기초)	0.0263	0.1392	-0.0080	0.0344
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	0.0764	0.4042	0.0444	0.0320
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	0.0788	0.4169	0.0487	0.0301
	2016	자체재원+보통교부세A (기초)	0.0221	0.1196	-0.0112	0.0333
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	0.0723	0.3912	0.0490	0.0232
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	0.0742	0.4015	0.0496	0.0245
	2017	자체재원+보통교부세A (기초)	0.0131	0.0694	-0.0214	0.0345
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	0.0668	0.3565	0.0355	0.0313
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	0.0714	0.3810	0.0401	0.0313

먼저 <표 4-5>을 통해 광역자치단체에 대한 결과를 살펴보면 모든 분석 연도에 있어 보통교부세 교부 전후의 지니계수의 차이인 재정형평화 효과가 양(+)으로 나타나고 있으며  $(G_b - G_0)/G_0$ 로 측정한 재정형평성 개선 비율 역시 양으로 나타났다. 연도별로 추이를 살펴보면 최근인 2017년으로 올수록 전반적으로 재정형평화 효과 및 재정형평성 개선 비율이 보통교부세(A-C) 모두에서 감소하는 경향을 확인할 수 있다. 즉 광역자치단체에서는 보통교부세의 교부가 재정형평화 효과를 나타내고 있지만 그 정도가 점차 감소하고 있다.

보통교부세(A-C) 교부에 따른 재정형평화 효과는 앞서 논의한 바와 같이 보통교부세C, 보통교부세B, 보통교부세A 순으로 크게 나타나고 있으며, 재정형평성 개선 비율은 재정부족액 산정에 보정수요액 및 수입액을 추가적으로 반영할 때 전반적으로 가장 크게 증가하는 것으로 드러났다. 이는 광역자치단체에 있어서 보정수요 및 수입액의 반영이 보통교부세 교부를 통한 재정형평성 개선에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 추정할 수 있는 결과이다. 또한 보통교부세 산정에 자체노력을 반영하는 것이 재정형평화와 직접적인 관계는 없지만 결과적으로 자체노력분의 반영을 통해 재정형평성이 제고되는 효과가 나타났음을 확인할 수 있다.

재정형평화 효과에서 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동이 차지하는 비중은 기준 재정수요액 및 수입액 산정에 기초수요 및 수입액만 반영했을 때(보통교부세 A)를 제외하고 보통교부세B, C에서 대체로 양자가 비슷한 수준이거나 재정력 격차감소효과가 다소 큰 규모를 보이고 있다. 이는 보통교부세B와 보통교부세C로 달성되는 재정형평성 개선이 상당부분 순수한 재정력 격차감소가 아닌 재정력 순위변동에 의해서 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

보통교부세 A의 경우 연도별로 재정력 격차감소 효과가 재정력 순위변동효과에 비해 매우 크기가 작거나 음수를 보이고 있어 보통교부세 교부를 통한 재원의 불평등도 개선이 대부분 재정력 순위변동에 의해 달성되고 있음을 알 수 있다.<sup>9)</sup> 이는 기초수요 및 수입액으로 보통교부세를 산정할 경우 자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 보다는 초기 재원 분포 순위 에 크게 영향을 미침으로써 재정형평성을 제고한다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 기초수요 및 수입액의 산정에 있어서 또 다른 차원의 형평성의 문제가 제기될 수 있으며, 실질적으로 재정력 격차를 완화하는 방향으로 기초 수요 및 수입 산정 방법의 개선이 필요함을 보여준다.

9) Lerman and Yttzhaki(1995)에 따르면 이전재원배분 이전의 초기 재정력은 변화된 다른 어떤 순위보다 초기 순위와 가장 큰 공분산을 보이기 때문에 재정력 순위변동효과는 항상 0보다 크며, 때문에 재정력 격차감소 효과가 감소하거나 음(-)을 나타내게 되면 순위변동효과의 크기가 커지고 이는 이전재원 제도의 누진성(progressivity)이 낮아짐을 의미한다.

<표 4-6> 보통교부세의 재정형평화 효과 분해결과

지역	연도	구분	재정형평화 효과 (교부전후 지니계수 차이)	재정형평성 개선 비율	재정력 격차감소	재정력 순위변동
시 지 역	2013	자체재원+보통교부세A (기초)	-0.0956	-0.6089	-0.2736	0.1780
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	-0.1117	-0.7115	-0.2880	0.1762
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	-0.1175	-0.7484	-0.2937	0.1762
	2014	자체재원+보통교부세A (기초)	-0.0812	-0.4945	-0.2573	0.1761
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	-0.0984	-0.5993	-0.2687	0.1703
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	-0.1079	-0.6571	-0.2818	0.1739
	2015	자체재원+보통교부세A (기초)	-0.0699	-0.3995	-0.2468	0.1769
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	-0.0811	-0.4629	-0.2549	0.1738
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	-0.0903	-0.5154	-0.2641	0.1738
	2016	자체재원+보통교부세A (기초)	-0.0786	-0.4687	-0.2429	0.1643
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	-0.0970	-0.5784	-0.2587	0.1617
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	-0.1035	-0.6172	-0.2665	0.1630
	2017	자체재원+보통교부세A (기초)	-0.0874	-0.5408	-0.2601	0.1727
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	-0.1246	-0.7710	-0.2950	0.1704
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	-0.1327	-0.8212	-0.3033	0.1706

다음으로 <표 4-6>에 제시된 시 지역에 대한 결과를 살펴보면 광역자치단체와는 반대로 모든 분석 연도에 있어서 보통교부세 교부전후의 지니계수 차이인 재정형평화 효과가 모두 음(-)으로 나타나고 있으며  $(Gb-Ga)/Gb$ 로 측정한 재정형평성 개선 비율 역시 전 연도에 걸쳐 음수로 나타나고 있다. 이는 시지역에서 보통교부세 교부가 자치단체 간 재정형평성에 부정적인 영향을 미치고 있음을 보여주는 결과이다. 연도별로 이러한 재정형평화 효과에는 다소 등락이 있는 것으로 나타났다.

보통교부세(A-C) 교부에 따른 재정형평화 효과는 앞서 논의한 바와 같이 보통교부세C, 보통교부세B, 보통교부세A 순으로 재정형평성 악화 정도가 큰 것으로 나타났다. 재정형평성 개선 비율은 광역자치단체의 경우와 반대로 재정부족액 산정에 보정수요액 및 수입액을 추가적으로 반영할 때 전반적으로 가장 크게 악화되는 것으로 드러났다. 이는 시지역에 있어서 보정수요 및 수입액의 반영이 보통교부세 교부를 통한 재정형평성 개선에 다소 부정적인 영향을 미치고 있다고 추정할 수 있는 결과이다. 또한 역시 광역자치단체와 반대로 보통교부세 산정에 자체노력을 반영하는 것이 재정형평화와 직접적인 관계는 없지만 결과적으로 자체노력분의 반영이 재정형평성 저하를 가져왔음을 확인할 수 있다.

재정형평화 효과에서 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동이 차지하는 규모를 살펴보면 모든 연도에 있어서 재정력 격차감소효과가 음으로 나타나고 있으며 재정력 순위변동은 양의 값을 보이고 있다. 재정력 격차감소의 절댓값은 보통교부세C, 보통교부세B, 보통교부세A의 순서를 보이고 있으며 재정력 격차감소가 차지하는 비중 역시 보통교부세C, 보통교부세B, 보통교부세A의 순서를 보이고 있다. 이는 재정력 격차감소 효과가 자치단체 간 재정형평성을 악화시키는 방향으로 작동하고 있으며, 보통교부세가 목적하고 있는 재정형평화 효과는 대체로 순위변동에 의해 일어남을 보여준다.

또한 이러한 현상은 기준재정 수요액 및 수입액 산정 시 기초분, 보정분, 자체노력분을 단계적으로 반영할수록 가중됨을 알 수 있는데 이는 시지역에서 현재 기준재정수요 및 수입액을 산정하는 모든 항목에 문제가 존재함을 보여주는 결과라 할 수 있다. 즉 기준재정수요 및 수입액 산정 자체에도 문제가 존재하지만 보정수요 및 수입액 산정으로 인해 재정형평성 저하가 가중될 수 있다는 것이다. 시지역의 자체 재원의 초기 분포가 다른 지역에 비해 양호했음을 감안할 때 시지역에 대한 보통교부세 산정 방식의 개선이 요구되는 부분이다.

<표 4-7> 보통교부세의 재정형평화 효과 분해결과

지역	연도	구분	재정형평화 효과 (교부전후 지니계수 차이)	재정형평성 개선 비율	재정력 격차감소	재정력 순위변동
군 지 역	2013	자체재원+보통교부세A (기초)	0.0023	0.0132	-0.1982	0.2005
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	-0.0024	-0.0143	-0.2092	0.2068
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	-0.0053	-0.0304	-0.2136	0.2083
	2014	자체재원+보통교부세A (기초)	0.0033	0.0195	-0.1889	0.1923
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	0.0019	0.0106	-0.1974	0.1993
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	-0.0023	-0.0136	-0.2040	0.2016
	2015	자체재원+보통교부세A (기초)	0.0165	0.0936	-0.1851	0.2016
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	0.0147	0.0829	-0.1939	0.2086
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	0.0126	0.0711	-0.1989	0.2115
	2016	자체재원+보통교부세A (기초)	0.0233	0.1262	-0.1864	0.2096
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	0.0173	0.0937	-0.2019	0.2192
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	0.0144	0.0775	-0.2069	0.2212
	2017	자체재원+보통교부세A (기초)	0.0023	0.0124	-0.2010	0.2033
		자체재원+보통교부세B (기초+보정)	-0.0097	-0.0548	-0.2249	0.2152
		자체재원+보통교부세C (기초+보정+자체노력)	-0.0042	-0.0237	-0.2237	0.2195

다음으로 <표 4-7>에서 군 지역에 대한 결과를 살펴보면 군지역의 경우 연도에 보통교부세 교부 전후의 지니계수 차이인 재정형평화 효과가 음(-) 또는 양(+)으로 나타나고 있으며 (Gb-Ga)/Gb로 측정한 재정형평성 개선 비율 역시 연도에 따라 음(-) 또는 양(+)으로 나타나고 있다. 이는 군 지역에 있어서 재정형평화 효과가 모호하게 나타나고 있음을 보여준다. 보통교부세(A~C) 교부에 따른 재정형평화 효과는 보통교부세A, 보통교부세B, 보통교부세C 순으로 재정형평성 개선 정도가 큰 것으로 나타났다. 즉, 기초수요 및 수입만 반영하여 보통교부세를 산정했을 때 재정형평성 개선의 정도가 가장 크고 오히려 보정분 및 자체노력분을 반영할수록 재정형평성 개선 정도가 감소하는 것으로 나타났다.

재정형평화 효과에서 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동이 차지하는 규모를 살펴보면 시지역과 마찬가지로 모든 연도에 있어서 재정력 격차감소효과가 음으로 나타나고 있으며, 재정력 순위변동은 양의 값을 보이고 있다. 이는 역시 재정력 격차감소 효과가 자치단체 간 재정형평성을 악화시키는 방향으로 작동하고 있으며, 보통교부세가 목적하고 있는 재정형평화 효과는 대체로 순위변동에 의해 일어남을 보여준다. 다만 시지역과는 다르게 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동의 효과의 비중이 거의 유사하게 나타나고 있는 차이가 있다.

요컨대 군지역에서는 보통교부세 교부로 인한 재정형평성 개선 효과가 거의 존재하지 않고 있으며 이는 재정력순위변동에 의해 야기된 재정형평성 개선효과가 재정형평성을 악화하는 방향으로 나타난 재정력격차감소효과로 상쇄되기 때문인 것으로 추정해 볼 수 있다. 또한 군지역에서도 시지역과 마찬가지로 기초수요액 및 수입액만을 반영하여 보통교부세를 산정한 것이 기초 항목을 보완하기 위해 기타 보정항목을 적용하여 보통교부세를 산정하는 경우보다 교부 후 재정형평성 정도가 높게 나타나고 있었는데, 이러한 결과는 군지역에 대한 보통교부세의 효과를 제고할 수 있도록 기준재정수요액 및 수입액 산정 방식의 합리성을 제고해야 함을 보여준다.



## 제5장 결론

### 제1절 연구의 요약

본 연구는 지방재정조정제도의 근간이 되고 있는 보통교부세를 대상으로 보통교부세 교부 전후로 재정형평성 수준의 변화를 검토함으로써 실질적으로 보통교부세제도가 지방자치단체 간 재정격차 완화를 통해 재정형평성을 달성하고 있는지 확인하는 것을 목적으로 하였다. 특히 보통교부세 제도의 한계로 재정부족액 산정방식의 문제가 지속적으로 지적되어온 점에 주목하여, 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정방식을 중심으로 보통교부세의 형평화 효과의 규모와 내용을 비교분석하여 보통교부세 제도의 문제점을 확인해 보고자 하였다.

이에 따라 각 지방자치단체 유형별(광역자치단체, 시, 군)로 보통교부세 교부 전후에 재정형평화 수준의 개선이 나타나고 있는지 검토하였으며, 도출된 재정형평화 효과를 지방자치단체 간 재정력 격차감소와 재정력 순위변동효과로 분리하여 보통교부세 제도의 실질적 효과를 평가하였다. 또한 보통교부세의 재정형평화 효과에 기준재정수요·수입액 산정방식이 미치는 영향을 살펴보기 위해, 보통교부세 산정방식을 기준재정수요·수입액 산정 단계별(기초분, 보정분, 자체노력분)로 구분하여 분석을 실시하였다.

분석결과, 보통교부세의 재정형평화 효과는 자치단체 유형별로 차이가 나타나고 있었다. 광역자치단체에 있어서는 보통교부세의 재정형평화 효과가 존재했으나 시의 경우는 재정형평성이 오히려 악화되었고, 군의 경우는 보통교부세의 효과가 거의 나타나지 않고 있었다.

다음으로 보통교부세의 기준재정수요 및 수입액 산정단계에 따라 재정형평화 효과에 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다. 광역자치단체의 경우 기준재정수요액 및 수입액에 기초분, 보정분, 자체노력분을 차례로 반영함에 따라 보통교부세 교부에 따른 재정형평성이 개선되는 경향이 나타났으나, 시의 경우는 오히려 재정형평성이 악화되고 있었다. 군의 경우는 기초분 반영시 가장 재정형평화 효과가 크게 나타나고 있었으며 보정분 및 자체노력분을 반영할수록 재정형평성이 점차 감소하는 것을 확인할 수 있었다.

마지막으로 보통교부세의 재정형평화 효과는 대체로 재정력 순위변동에 기인함을 확인할 수 있었다. 광역자치단체의 경우 재정력 격차감소효과의 비중이 순위변동효과의 비중과 거의 유사하거나 다소 큰 정도를 보이고 있으며, 기초수요 및 수입액만 반영하여 보통교부세를 산정하였을 경우는 오히려 재정형평성에 부(-)의 영향을 미치고 있어 기초수요 및 수입액 산정방식에 문제점이 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 시군지역의 경우는 재정력 격차감소 효과가 재정형평성을 악화시키는 음(-)의 방향으로 작동하여 재정형평화 효과는 대부분 순위

변동에 의한 것으로 나타났다. 또한 이러한 경향은 기준재정수요액 및 수입액에 기초분, 보정분, 자체노력분을 단계적으로 반영할수록 가중되는 것으로 나타났는데, 이는 보통교부세를 통한 재정형평성 제고를 위해 기준재정수요액 및 수입액의 모든 항목에 개선이 필요함을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

## 제2절 정책적 함의 및 연구의 한계

본 연구의 결과는 현재의 보통교부세 제도가 지방자치단체 간 재정력 격차감소를 통한 실질적 재정형평화 효과를 야기하지 못하고 있으며, 이러한 문제는 기초수요·수입액에 의한 재정부족액 산정을 보완하기 위한 정책적 측면을 반영한 보정수요·수입과 자체노력액을 포함할수록 오히려 심화된다는 것을 보여준다. 이는 보통교부세가 모든 자치단체 유형에서 실질적인 재정형평화 효과를 가져올 수 있도록 근본적으로 재설계 되어야 하며, 특히 지속적으로 지적되어 왔듯이 보통교부세 기준재정수요 및 수입 산정의 각 항목 및 산정방식이 제도목적에 부합하도록 개선될 필요성을 제시한다. 즉 보통교부세 제도의 운영에 있어서 기초수요 및 수입의 산정과 보정수요 및 수입의 반영 등이 지역 간 순위변동에 대부분 기인한 것이 아닌 재정력 격차감소에 의한 실질적인 재정형평화 효과를 가져올 수 있도록 해야 한다는 것이다.

보다 구체적으로 광역자치단체를 제외한 시군에 있어서 1인당 유효재원의 측면에서 보통교부세가 재정형평성을 오히려 악화시키거나 모호한 효과를 나타내고 있었는데, 이는 보통교부세 배분방식을 통해 시군 내에서 재정력과 인구규모에 따라 나타나는 편차를 어떻게 완화하며 지역 간 공공서비스 제공수준의 불평등을 해소할 것인지 무엇보다도 고민해 볼 필요가 있음을 보여준다. 또한 보통교부세에 의한 재정형평화 효과가 대부분 순위변동에 의한 것으로 나타나고 있는 바, 재정력 역전으로 인한 또 다른 지역 간 불평등의 문제가 발생하지 않도록 보통교부세를 통한 재정격차 시정의 정도와 방법에 대한 사회적 합의와 제도개선이 필요할 것이다. 특히 현재 보통교부세 산정방식의 복잡성, 실질적 지역수요의 미반영, 정책적 자의성 등의 문제가 제기되고 있고, 연구결과에서도 정책적 측면의 보정수요·수입, 자체노력액의 반영이 오히려 재정형평화에 부정적 영향을 미치고 있다는 측면에서 보통교부세 산정항목의 내용과 목적을 명확히 하여 제도의 수용성과 효과를 제고하려는 노력이 무엇보다도 필요하다.

본 연구는 보통교부세의 재정조정효과의 크기 및 내용을 구체적으로 확인하고, 보통교부세 제도효과 미비의 원인이 보통교부세 기준재정수요액·수입액 산정의 어느 부분에 크게

기인한 것인지 살펴봄으로써 보통교부세 제도개선에 일부 기여할 수 있을 것으로 사료된다. 그러나 보통교부세 기초수요액 및 수입액, 보정수요액 및 수입액 등에는 다양한 세부항목이 포함되어 있어 구체적으로 재정형평화 효과 미흡의 원인을 규명하는 데는 한계가 있으므로 각 항목에 대한 구체적인 후속연구가 진행될 필요가 있을 것이다. 또한 본 연구는 1인당 보통교부세액을 대상으로 동급자치단체(광역시자치단체, 시, 군) 유형에 따라 분석되었으나, 보통교부세 총액을 기준으로 한 분석과의 비교 및 동급자치단체를 보다 인구규모에 따라 세분화한 추가분석의 실시를 통해 보통교부세의 형평화 효과의 제도적 문제점을 보다 자세히 규명해 낼 수 있을 것으로 보인다.



## | 참고 문헌 |

### <국문 자료>

- 강윤호 · 민기 · 전상경. (2015). 현대지방재정론 제4판 박영사.
- 고경훈 · 박용진. (2011). 재정보전금의 수평적 재정형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로. 한국행정논집, 23(3), 929-951.
- 김대원. (2003). 지방재정조정제도의 이념과 효과성. 한국행정학보, 30(3), 105-119.
- 김석준. (1992). 정책유형별 영향집단과 정책의 형평성. 한국행정연구, 1(1), 171-197.
- 김성철 · 박기묵. (2004). 조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구. 한국행정논집, 16(2), 265-286.
- 김정완. (2005). 재정보전금의 운영에 대한 연구. 경기논단, 7(4), 87-104.
- \_\_\_\_\_. (2006). 시군별 지역생산의 역외 유출입을 고려한 일반재정보전금의 분배방안. 한국거버넌스학회보, 13(2), 77-102.
- 김정훈. (2001). 지방교부세의 형평화 효과에 관한 연구. 한국조세연구원
- \_\_\_\_\_. (2002). 지방교부세의 형평화 효과: 기준재정수요액의 영향력을 중심으로. 공공경제, 7(1), 143-164.
- 김종희. (2002). 징수교부금의 수평적 재정효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 13(4), 151-165.
- \_\_\_\_\_. (2003). 조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제. 한국지방자치학회보, 15(3), 255-271.
- 김종희 · 김혜정. (2008). 재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구. 한국정책과학학회보, 제12(4), 327-345.
- 김태일. (1999). 지방교부세의 수평적 재정 형평화효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로. 한국행정학보, 33(3), 403-417.
- 김태일 · 김재홍 · 현진권. (2001). 지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과. 지방재정논집, 6(2), 3-20.
- 김필현 · 최가영. (2016). 지방교부세의 적정규모에 대한 연구. 한국지방세연구원 기본연구보고서, 2015(2), 1-137.
- 김홍환. (2016). 지방교부세 재정형평화 기능분석. 한국지방재정학회. 한국지방재정논집, 21(3), 127-152.
- 김홍주 · 박상철 · 구찬동. (2014). 지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석 : 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로. 지방정부연구, 18(2), 507-537.

- 남궁배홍·임중훈. (2007). 한국지방재정조정제도 개선에 관한 연구. 국회사무처 법제실, 1-158.
- 문병근·정종필. (2000). 지방재정조정제도의 형평화 효과 분석. 경제학 논집, 9(2), 293-311.
- 박기묵. (2006). 국고보조금의 지역간 재정불균형 감소효과에 관한 연구: 지방교부세와의 비교를 중심으로. 지방정부연구, 10(1), 283-301.
- 박병희. (1996). 지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과분석. 공공경제, 1(1), 88-107.
- 박상우. (1996). 종합 지방재정력 측정을 위한 새로운 방법의 모색. 한국경상논총, 14(1), 121-150.
- 박완규. (1996). 지방자치단체의 재정변수에 대한 실증분석. 재정논집, 16(1), 129-147.
- 박완규·이종철. (2001). 우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석. 재정논집, 16(1), 209-227.
- 박정수. (1997). 지방교부세의 형평화 및 재분배 효과분석. 재정금융연구, 4(1), 25-52.
- 박종철·금재덕·하현상. (2016). 서울시 조정교부금제도의 재정력 격차 완화효과 분석. 한국지방재정학회 세미나자료집, 2016년, 269-296.
- 배인명. (2003). 조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로. 정부학연구, 9(2), 183-212.
- 복문수. (2017). 수직적 지방재정조정제에 의한 수평적 재정조정 효과 분석 - 기초자치단체의 1인당 재정규모에 의한 GINI 계수값을 기준으로-. 한국자치행정학보, 30(3), 73-94.
- 서정섭. (1997). 도시자치단체의 재정격차 결정요인분석과 개선방안. 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_. (2003). 재정보전금제도의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_. (2008). 우리나라 지방재정조정제도의 특성과 정책효과. 지방재정과 지방세, 제2권, 169-186.
- 서정섭·조기현. (2007). 지방재정조정제도의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 손동글·허재완. (2013). 지방재정조정제도의 배분패턴 분석을 통해 본 지역격차에 대한 정부인식 비교연구. 국토계획, 48(7), 93-109.
- 손희준. (2015a). 고령화에 따른 지방교부세제도 개편방안. 지방재정, 2015(6), 100-123.
- \_\_\_\_\_. (2015b). 환경변화에 대응하는 지방교부세제도개선방안. 한국지방재정학회 세미나 자료집, 1-25.
- 신유호. (2013). 지방분권 실현을 위한 국고보조금 제도 개선방향. 정책개발연구, 13(2), 25-51.
- 안국찬. (1997). 지방재정조정제도의 효과에 관한 연구: 지출과 재정력 균형에 관한 효과를 중심으로. 정책분석평가학회보, 7(1), 65-82.
- 이근재·정종필·최병호. (2009). 재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석. 국토연구, 제60권, 233-249.
- 이동욱. (2016). 2016년 지방교부세제도의 운용방향. 지방재정, 25(1), 46-61.

- 이미애. (2014). 정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관하 연구. 지방정부연구, 18(1), 337-366.
- 이상용 · 라휘문. (2003). 국세와 지방세의 합리적 재배분 방안. 지방행정연구, 17(1), 131-157.
- 이상훈 · 이정훈. (2017). 자치구 조정교부금 재정형평화 분석: 조정을 적용방식을 중심으로. 한국 지방세연구원 보고서.
- 이승모 · 유재원. (2005). 재정보전금의 수평적 재정형평화 제고방안. 정책분석평가학회보, 17(1), 61-84.
- \_\_\_\_\_. (2006). 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로. 한국행정학보, 40(3), 199-218.
- 이승모 · 유재원 · 서정섭 · 고경훈. (2005). 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과분석. 한국행정 학회 학술발표논문집, 17-33.
- 이용환. (2016). 시 · 군 조정교부금제도의 개선 방안. 지방재정. 26(2), 36-53.
- 이원희 외(3명). (2016). 지방교부세 산정의 적정성 검토. 서울행정학회, 1-153.
- 이윤조 · 이용모 · 최웅선. (2016). 시 · 군 조정교부금제도의 개정이 재정형평성에 미치는 영향: 경기도 31개 시 · 군을 대상으로. 한국정책학회 동계학술발표 논문집, Vol.2016, 197-216.
- 이창균. (2015). 보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향. 한국지방행정연구원, 1-155.
- 이창균 · 이현국. (2015). 지역 간 인구변화에 따른 지방교부세 개편방향. 한국지방재정학회 세미나 자료집, 3-24.
- 이현우. (2010). 시 · 군 재정형평화 수준에 대한 평가와 제도 개선방안 -재정보전금제도의 개선 방안을 중심으로-. 지방재정과 지방세, 36(단일호), 20-39.
- 임성일. (2003). 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙 · 지방 간 자원배분체계의 재구축. 한국지방재정논집, 8(2), 1~31.
- 임성일 · 이효. (2016). 시 · 군 조정교부금제도의 개편에 관한 정책적 이슈. 한국지방행정학보, 13(3), 143-147.
- 장인봉. (2002). 지방교부세제도의 재정형평화 효과에 관한 실증분석. 복지행정연구, 17, 119-149.
- 조기현. (2015). 지방재정 당면현안 극복을 위한 지방재정조정제도 발전방향. 한국지방재정학회 춘계학술대회. 2015(3), 45-67.
- 주만수. (2009a). 지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동. 경제학연구, 57(3), 101-129.
- \_\_\_\_\_. (2009b). 지방자치단체 자체 재원과 지방재정조정제도의 관계 분석. 재정학연구, 2(2), 121-149.

- \_\_\_\_\_. (2012). 자치구 자체 재원 확대의 이전재원에 대한 효과분석. 서울도시연구, 13(1), 77-116.
- \_\_\_\_\_. (2014). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 자수도 활용. 경제학연구, 62(3), 119-145.
- 최병호 · 이근재 · 정희완. (2013). 자치단체의 확충 노력이 보통교부세 교부액에 미치는 영향에 관한 실증분석. 지방정부연구, 16(4), 335-357.
- 최병호 · 정종필 · 이근재. (2008). 재정이전과 재원역전현상에 관한 실증분석. 한국재정학회 추계 정기학술대회 발표논문집, 1-22.
- 최병호 · 정종필. (2002). 보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입 인센티브 제도의 효과. 공공경제, 7(2), 105-131.
- \_\_\_\_\_. (2007). 재정형평화 교부금체계의 문제점과 개편방향-부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로. 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문집, 23-49.
- \_\_\_\_\_. (2013). 재정보전금제도 개편의 재원 재배분 효과와 함의. 한국지방재정논집, 18(2), 27-56.
- 최병호. (2017). 보통교부세 세입확충 자체노력 반영 방식의 적정성분석. 지방정부연구, 20(4), 247-268.
- 최원구 · 김진아. (2017). 지방세 확충 자구노력 강화를 위한 보통교부세제도 개선방안. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 최원구 · 허등용. (2017). 보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석. 한국지방재정학회 춘계학술대회, Vol.2017, 207-232.
- 최원익. (2005). 개편된 지방재정조정제도와 향후 정책과제. 한몽경상연구, 16(2), 82-102.
- 한국지방재정학회. (2016). 시 · 군 조정교부금제도 개선 방안 연구.
- 한상우 · 하현민. (2015). 조정교부금제도의 현황과 제도개선 연구. 한국지방재정학회 세미나 자료집, 2015(7), 577-579.
- 한상우. (2017). 자치구 조정교부금 산정방식의 재정형평화 효과 비교분석. 지방행정연구, 31(1) (통권 108호), 85-106.
- 황소하. (2016). 지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전: 경기도 조정교부금 제도를 중심으로. 한국지방재정논집, 21(3), 93-125.
- 한국지방재정공제회. 지방교부세 운용방향. 각 연도.
- 행정자치부. 지방교부세 산정해설. 각 연도.

## 〈영문 자료〉

- Bergvall, D., C. Claire, D.-J. Karan and O. Merk. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralized Spending. Paris : OECD.
- Boyne, George and Martin Powel. (1991). Territorial justice—A review of theory and evidence. *Political Geography Quarterly*, 10(3): 263-281.
- Hamalainen, R.P. and T.O. Seppalainen, (1986). The Analytic Network Process in Energy Policy Planning Science. *Socio-Economic Planning Sciences*, 20(6), 399-405.
- Jones, B. D., S. Greenberg, C. Kaufman and J. Drew. (1978). Service delivery rules and the distribution of local government services: three Detroit bureaucracies. *Journal of politics*, 40: 332-368.
- Lerman, R. and S. Yitzhaki. (1984). “A Note on the Calculation and Interpretation of the Gini Index,” . *Economics Letters*, 15(3-4), 363-368.
- \_\_\_\_\_. (1995). “Changing Ranks and the Inequality Impacts of Taxes and Transfers,” *National Tax Journal*, 48(1), 45-59.
- Musgrave, R. A & P. B. Musgrave. (1989). *Public Finance in Theory and Practices*, 5thed. NewYork: McGrew-Hill.
- Shah, A.(2007). “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers,” in *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, edited by Boadway, R, and Shah, A., World Bank.
- Tiebout, Charles. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Viteritti, J. P. (1982), Bureaucratic environments, efficiency, and equity in urban service-delivery systems, in Richard C. Rich(ed.), *The Politics of Urban Public Services*, Lexington: Lexington Books.



# Abstract

## Effects of General Intergovernmental Grants on Fiscal Equalization

This research analyzes the effect of general intergovernmental grant on fiscal equalization among local governments using the Gini coefficient derivation and the Gini coefficient decomposition. In particular, the scale and content of fiscal equalization of general intergovernmental grant were compared and analyzed mainly on the items of calculation of the standard fiscal demand and the standard fiscal revenue.

The result provides that the current general intergovernmental grant does not cause a substantial fiscal equalization effect through the reduction of the fiscal capacity gap among local governments, and the fiscal equalization effect of general intergovernmental grant is largely due to the fluctuation of the ranking of fiscal capacity. In addition, these problems seems to be exacerbated as the correction demand/revenue amount and the own effort amount are supplemented to compensate the fiscal deficit calculation based on the standard demand/revenue.

Based on these results, this study suggests that the general intergovernmental grant should be fundamentally redesigned to bring about a substantial fiscal equalization effect in all municipality types. In addition, it suggested the necessity of improvement of each items and calculation method of standard fiscal demand and revenue of general intergovernmental grant in accordance with the purpose of the system.

Keyword : intergovernmental transfer, fiscal equalization, fiscal capacity reversal, general intergovernmental grant, Gini coefficient decomposition

| 저자 약력 |

황소하

행정학박사

수원시정연구원 재정경제연구실 연구위원(현)

E-mail : hsoha@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「수원시 청소년육성재단 중장기 발전전략 연구」 (2017, 수원시정연구원)

「2017 수원시 재정사업평가 평가보고서」 (2017, 수원시정연구원)

「지방보조금 관리체계 개선방안 연구 -수원시 지방보조금 운영을 중심으로-」 (2016, 수원시정연구원)

「수원시 중기지방재정 운영 및 지방재정사업 평가방안」 (2016, 수원시정연구원)

「자원봉사활동 발전전략 및 활성화 방안 연구」 (2016, 수원시정연구원)

「수원시 청소년육성재단 조직진단연구」 (2016, 수원시정연구원)

「지방재정제도 개편의 문제점과 대응방안」 (2016, 수원시정연구원)

「수원시 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구」 (2015, 수원시정연구원)

「지방소득세 독립세 전환으로 인한 적정인력 확충 및 조직개편 방안」 (2015, 수원시정연구원)







