지방교부세의 형평화 효과와 정책과제

김정훈

2002. 4

한국조세연구원

정책토론회 개요

1. 주　　제 : 지방교부세의 형평화 효과와 정책과제
2. 일　　시 : 2002. 4. 30(화) 15:00~17:00
3. 장　　소 : 한국조세연구원 9층 대회의실
4. 진행순서
   - 15:00~15:10
     개회인사 : 송대희 한국조세연구원 원장

   - 15:10~16:40　　주제발표 및 토론
     < 지방교부세의 형평화 효과와 정책과제 >
     사회자 : 송대희 한국조세연구원 원장
     발표자 : 김정훈 한국조세연구원 연구위원
     토론자 : 박경배 행정자치부 교부세과장
     박완규 중앙대 교수
     박정수 서울시립대 교수
     신영섭 한국경제신문 논설위원
     임성일 한국지방행정연구원 연구위원
     홍동호 기획예산처 산업재정과장
     (가나다 순)
   - 16:40~17:00 종합토론 및 정리

   - 17:00　　폐회

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1

Ⅱ. 지방재정조정제도의 현황 ····· 3
1. 지방재정조정제도의 전반적 현황 ····· 3
2. 지방교부세의 현황 ····· 8

Ⅲ. 지방교부세의 형평화 효과 분석 ····· 15
1. 연구의 목적 ····· 15
2. 분석의 기본틀 ····· 20
3. 분석 결과 ····· 24

Ⅳ. 분석의 요약 및 정책과제 ····· 27
1. 분석의 요약 ····· 27
2. 정책과제 ····· 28

참고문헌 ····· 31

표목차

<표 Ⅱ-1> 지방재정조정제도의 규모(2000~2001년) ····· 4
<표 Ⅱ-2> 중앙정부와 지자체간 재원배분 추이 ····· 5
<표 Ⅱ-3> 연도별 재정자립도 추이 ····· 8
<표 Ⅱ-4> 지방교부세 내역과 추이 ····· 9
<표 Ⅱ-5> 보통교부세의 자치단체별 분포 ····· 10
<표 Ⅱ-6> 기초수요액 증가 추이 ····· 14
<표 Ⅲ-1> 지방교부세의 평준화계수 및 기준재정수요액의 영향력(광역) ····· 24
<표 Ⅲ-2> 지방교부세의 평준화계수 및 기준재정수요액의 영향력(기초 시) ····· 25
<표 Ⅲ-3> 지방교부세의 평준화계수 및 기준재정수요액의 영향력 (군) ····· 26

그림목차

[그림 Ⅱ-1] 국세 대비 이전재원 비중 ····· 6
[그림 Ⅱ-2] 이전재원구성요소의 국세대비 비중 ····· 7
[그림 Ⅱ-3] 1인당 교부세와 인구와의 상관관계 ····· 12
[그림 Ⅱ-4] 기준재정수요액 변화율 추이 ····· 14
[그림 Ⅱ-5] 1인당 지방세의 분포(시·군, 1999) ····· 17
[그림 Ⅲ-1] 평준화 계수의 정의 ····· 21

Ⅰ. 서론

□ 지방교부세는 지방자치단체의 일반세입에서 차지하는 비중이 16%가 될 정도로 지방자치단체의 중요한 재원이고, 재정자립도가 낮은 군의 경우 그 비중이 30%가 넘기 때문에 동 재원의 형평화 효과를 이해하는 것은 매우 중요함

- ○ 기존의 많은 연구들에서 지방교부세가 지방자치단체의 재정력 격차를 오히려 심화시켰고 따라서 동 제도의 개선이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되었음

□ 본 연구에서도 기존 연구와 마찬가지로 지방교부세 배분 이후 일인당 세입격차가 벌어진다는 사실을 확인하였음

- ○ 그러나 이러한 결과가 반드시 지방교부세의 형평화 효과를 떨어뜨린다고 주장하기 힘듦
- ○ 왜냐하면 지방교부세법에 나타난 지방교부세의 목적을 보면 지방교부세는 지방자치단체가 필요로 하는 기본적인 행정경비를 중앙정부가 보장하는 것이고, 이 때 고려되는 것은 지방자치단체의 재정력(기준재정수입액)과 함께 지방자치단체별로 각각 다른 지방공공재의 공급비용(기준재정수요액)이기 때문임
- ○ 지방공공재의 공급비용을 감안한다고 하여 지방교부세가 반드시 지방자치단체간 세입격차를 확대시킬 이유는 없으나 인구가 적을수록 많은 기준재정수요액(1인당 기준)이 책정되는 우리나라 지방교부세 공식의 성격상 이러한 현상이 발생함

□ 따라서 지방교부세의 개선방안을 도출하기 위해서는 기준재정수요액의 성격을 이해하는 것이 필수적임

○ 지니계수 및 동 계수의 적절한 분해를 통하여 개인에 대한 재정정책이 수평적 형평성 및 수직적 형평성에 대하여 갖는 시사점을 도출할 수 있음

○ 마찬가지로 이러한 방법론이 지방교부세가 중앙과 지방간 수평적 재원조정 및 지역간 수평적 재원조정에 있어서 시사점을 도출할 수 있게 할 것임

□ 따라서 본 연구에서는 개인에 대한 재정정책의 효과 분석에 동원되는 방법론을 지방재정조정제도의 효과분석에 적용하여 지방교부세의 형평화 효과, 특히 기준재정수요액이 지역간 재원조정에 미치는 영향력을 분석하였음

Ⅱ. 지방재정조정제도의 현황

1. 지방재정조정제도의 전반적 현황

□ 지방재정조정제도에는 지방자치단체의 일반행정에 대한 재정적 지원금인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등이 있고, 지방교육재정에 대한 지원금인 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 지방교육국고지원금 등이 있음

□ 2001년 지방재정조정제도의 규모는 <표 Ⅱ-1>에 나타나 있는 바와 같이 일반재정과 교육재정을 합한 총규모가 약 42조원임

○ 일반재정의 지방교부금은 10.5조원, 지방양여금은 4.8조원, 국고보조금은 9.9조원이고 지방교육재정의 지방교부금은 13조원, 지방교육양여금은 3.6조원, 국고보조금은 0.2조원임

○ 지방교육양여금은 2000년 5.2조원이었으나 2001년에는 3.6조원으로 외형적인 규모가 줄어들었음

- 그러나 지방교육세로부터 전입되는 금액(3.5조원)을 감안할 경우에는 작년보다 1.8조원 증가하였음

<표 Ⅱ-1> 지방재정조정제도의 규모(2000~2001년)

(단위: 조원)

구 분	일반재정		교육재정	
	2000	2001	2000	2001
지방교부세	8.4	10.5	9.7	13
보통교부세	7.63	9.54	8.8	11.8
특별교부세	0.77	0.96	0.9	1.2
지방양여금	3.7	4.8	5.2	3.6
국고보조금	8.6	9.9	0.9	0.2
합 계	20.7	25.2	15.8	16.8

주: 예산 기준임.
자료: 기획예산처 내부자료.

□ 이러한 지방재정조정제도의 규모는 결과적으로 지방정부의 세출을 중앙정부의 세출보다 더 크게 하는 결과를 가져옴

○ <표 Ⅱ-1>에 나타난 바와 같이 2001년 중앙정부 최종세출과 지방정부 최종세출의 비는 45:55로 지난 15년간 지속적인 증가 추세를 보여 왔음

<표 II-2> 중앙정부와 지자체간 재원배분 추이

(단위: 조원)

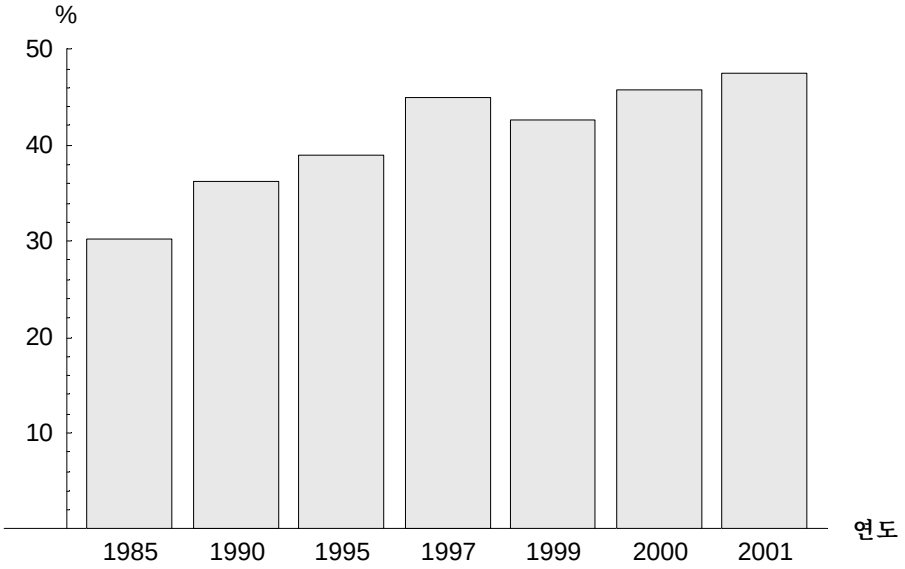
구 분	1985	1990	1995	1997	1999	2000	2001
< 총 조 세 >	**13.6**	**33.2**	**72.1**	**88.3**	**94.3**	**98.2**	**119.4**
○국 세	11.9	26.8	56.8	69.9	75.7	79.7	95.9
○지방세	1.7	6.4	15.3	18.4	18.6	18.5	23.5
< 지방이전재원 >	**3.6**	**9.7**	**22.1**	**31.4**	**32.3**	**36.5**	**42.0**
▪ 교부금	3.1	7.3	13.3	16.3	15.5	18.1	23.5
· 일반교부세	1.0	2.8	5.7	7.2	6.9	8.4	10.5
· 교육교부금	2.1	4.5	7.6	9.1	8.6	9.7	13.0
▪ 양여금	-	-	4.9	8.5	7.5	8.9	8.4
· 일반양여금	-	-	1.9	3.2	2.8	3.7	4.8
· 교육양여금	-	-	3.0	5.3	4.7	5.2	3.6
▪ 보조금등	0.5	2.4	3.9	6.6	9.3	9.5	10.1
· 일반보조금	0.5	2.0	3.7	5.7	8.4	8.6	9.9
· 교육보조금등	-	0.4	0.2	0.9	0.9	0.9	0.2
< 가 용 재 원 >	13.6	33.2	72.1	88.3	94.3	98.2	119.4
○중앙정부 가용재원	8.3	17.1	34.7	38.5	43.4	43.2	53.9
○지자체 가용재원	5.3	16.1	37.4	49.8	50.9	55.0	65.5
▪ 형식적 재원배분비율	88:12	81:19	79:21	79:21	80:20	81:19	80:20
▪ 실질적 재원배분비율	**61:39**	**52:48**	**48:52**	**44:56**	**46:54**	**44:56**	**45:55**

* 1999년 이전: 결산기준, 2000년 이후: 예산기준

□ 지방정부에 대한 이전재원의 규모를 국세 규모와 비교해 보면 1985년에는 약 30%이었으나 2000년에 45.8%, 2001년에 43.8%로 증가하였음

○ 2001년의 경우 지방정부의 조세수입으로 잡히지만 지방교육양여금특별회계로 이전되는 지방교육세를 국세로 환산하면 2001년 국세 대비 이전재원 비중은 47.4%에 달함([그림 Ⅱ-1])

[그림 Ⅱ-1] 국세 대비 이전재원 비중



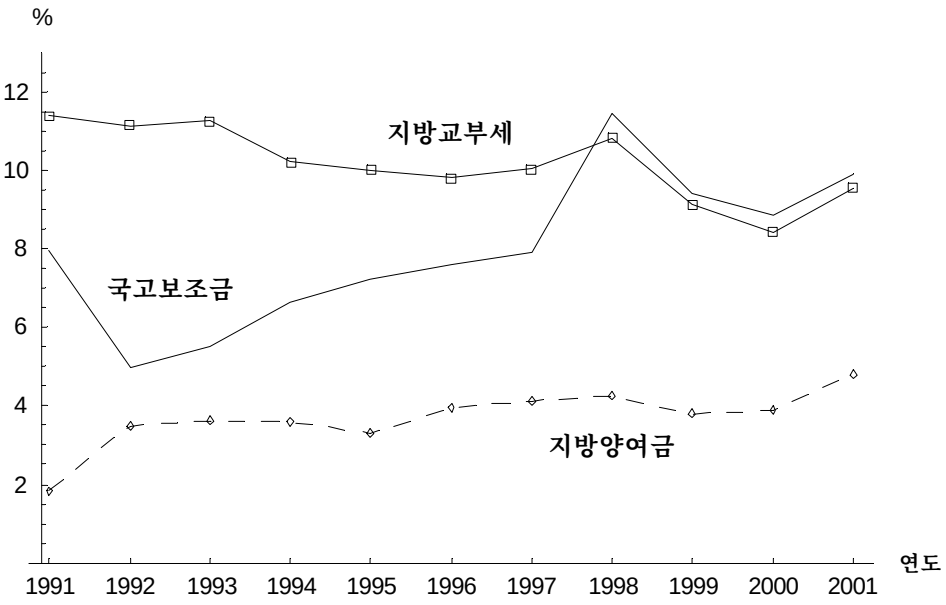
□ 이전재원이 국세에서 차지하는 비중은 1985년 30%에서 1990년 36% 정도로 증가하였는데, 그 주 원인은 국세인 담배소비세가 지방세로 전환되었기 때문임

○ 그러나 1990년대에 이전재원의 규모가 36%에서 45% 이상으로 증가한 원인은 국세의 상대적 감소보다는 이전재원이 큰 폭으로 증가하였기 때문임

□ 특히 [그림 Ⅱ-2]에서 확인할 수 있듯이 지방양여금과 국고보조금은 1990년대 후반에 들어서면서 국세에 비하여 그 규모가 크게 증가하는 추세를 보이고 있고 지방교부세 비중은 1990년 후반 하락하였다가 2001년부터 다시 증가하고 있음

- 지방양여금은 1995년 국세의 3.3%이었으나 2001년에는 국세의 4.8%로 증가하였고, 국고보조금은 1995년 국세의 7.2%이었으나 2001년에는 국세의 9.9%로 증가하였음
- 지방교부세의 대 내국세 비율은 2001년부터 13.27%에서 15%로 인상되었음

[그림 Ⅱ-2] 이전재원 구성요소의 국세대비 비중



□ 의존재원의 증가는 재정자립도 지표에서도 확인할 수 있는데, 1990년대 초반에는 평균 재정자립도가 66%~70% 정도였으나 그 후 63% 정도로 하락하였고, 최근에는 60% 이하로 하락하였음

<표 II-3> 연도별 재정자립도 추이

(단위 : %)

연도별	전국평균	특별시 광역시	도	시	군	자치구
1991	66.4	98.3	45.1	71.5	27.3	50.0
1992	69.6	98.5	49.0	74.7	29.3	51.2
1993	68.0	98.6	51.7	70.3	27.5	53.7
1994	63.9	98.1	46.8	63.6	24.5	53.2
1995	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
1996	62.2	98.0	43.1	53.4	22.5	53.0
1997	63.0	98.1	42.5	53.3	21.2	51.6
1998	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	88.1	38.3	52.0	23.4	52.3
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001	57.6	84.8	35.2	49.6	21.0	45.0

주: 1. 전국평균은 순계 규모이고 나머지는 총계규모.
2. 예산 규모로 산출된 것임.

자료: 행정자치부, 「2001년도 지방자치단체 재정자립도」, 2001.

2. 지방교부세의 현황

가. 전체적 규모 및 분포

□ 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 증액교부금으로 구성되어 있는데, <표 II-4>에서 확인할 수 있듯이 지방교부세 총액은 1992년 3조 9천억원에서 2001년 10조 3천억원으로 약 2.6배 증가하였음

- 공식에 근거하여 배분하는 보통교부세에 비하여 임의성이 강한 특별교부세의 절대액이 2001년에는 1조원에 달함

<표 II-4> 지방교부세 내역과 추이

(단위: 백만원)

연도	계	보통교부세	특별교부세	증액교부금
1992	3,927,749	3,533,726	353,373	40,650
1993	4,413,085	4,011,896	401,189	0
1994	4,862,645	4,295,062	429,507	138,076
1995	5,725,526	4,985,661	498,565	241,300
1996	6,635,440	5,797,940	579,794	257,706
1997	7,040,709	6,142,666	614,266	283,777
1998	7,251,289	6,353,842	635,384	262,063
1999	6,900,415	5,782,518	578,252	539,645
2000	8,261,546	7,468,678	746,868	208,074
2001	10,300,783	9,312,076	931,207	236,507

주: 2000년도까지는 최종예산, 2001년도는 당초예산 기준.
자료: 행정자치부, 「2001지방교부세 산정해설」, 2001.

□ 보통교부세의 교부액은 지방자치단체별로 큰 차이를 보이는데, <표 II-5>에 나타나 있듯이 군의 보통교부세가 전체 보통교부세의 45%를 점하고 광역시는 전체 보통교부세의 3.4% 정도만을 교부받음

○ 지방교부세의 국세 비율이 13.27%에서 15%로 증가함에 따라 전체에서 1.5% 정도의 비중을 보이던 광역시 보통교부세는 3.4%로 증가하였음

○ 그러나 광역시의 2001년 보통교부세가 3천억원인 데 반하여 군의 보통교부세액이 4조원에 달하기 때문에 여전히 군의 보통교부세가 압도적으로 높은 비중을 점유함

<표 Ⅱ-5> 보통교부세의 자치단체별 분포

(단위: 억원, %)

구분	1997		1998		1999		2000		2001	
	규모	구성비율	규모	구성비율	규모	구성비율	규모	구성비율	규모	구성비율
계	61,426	100	65,992	100	57,825	100	74,687	100	93,121	100
광역시	928	1.5	979	1.5	843	1.5	1,099	1.5	3,125	3.4
도	11,340	18.5	12,192	18.5	10,469	18.1	12,954	17.3	16,364	17.6
시	21,858	35.6	23,302	35.3	20,722	35.8	27,083	36.3	32,798	35.2
군	27,300	44.4	29,519	44.7	25,791	44.6	33,551	44.9	40,834	43.8

주: 보통교부세 최종예산(2001년은 당초예산).
자료: 행정자치부, 「2001지방교부세 산정해설」, 2001.

□ 지방자치단체의 재정력이 풍부할 경우 지방교부세를 받지 않는 불교부단체가 되는데 2001년의 경우 서울특별시와 경기도, 그리고 경기도 내의 8개 시가 불교부단체임

□ 지방교부세는 상대적으로 저개발지역인 군에 그 지원액이 집중되어 있고 또한 수도권에 소재한 상당수의 지방자치단체들이 동 재원을 받지 않기 때문에 지방교부세액의 증가는 전체적인 지방재정의 확충이 아니라 비수도권에 대한 이전재원의 지원을 집중시키는 효과를 발휘함

○ [그림 Ⅱ-3]에는 1인당 지방교부세의 지역별 분포가 나타나 있는데, 이 그림에서 두드러지는 특징은 지방교부세 규모가 인구 규모에 대하여 뚜렷하게 역비례한다는 점임

○ 지방교부세의 절대액은 인구가 증가함에 따라서 증가하지만 1인당 지방교부세 규모는 인구가 증가함에 따라 뚜렷하게 감소함

- 특히 [그림 Ⅱ-3]에서 확인할 수 있는 바와 같이 인구가 10만명 이하인 군 지역의 경우 인구와 1인당 지방교부세간의 역관계가 더욱 뚜렷하게

나타남

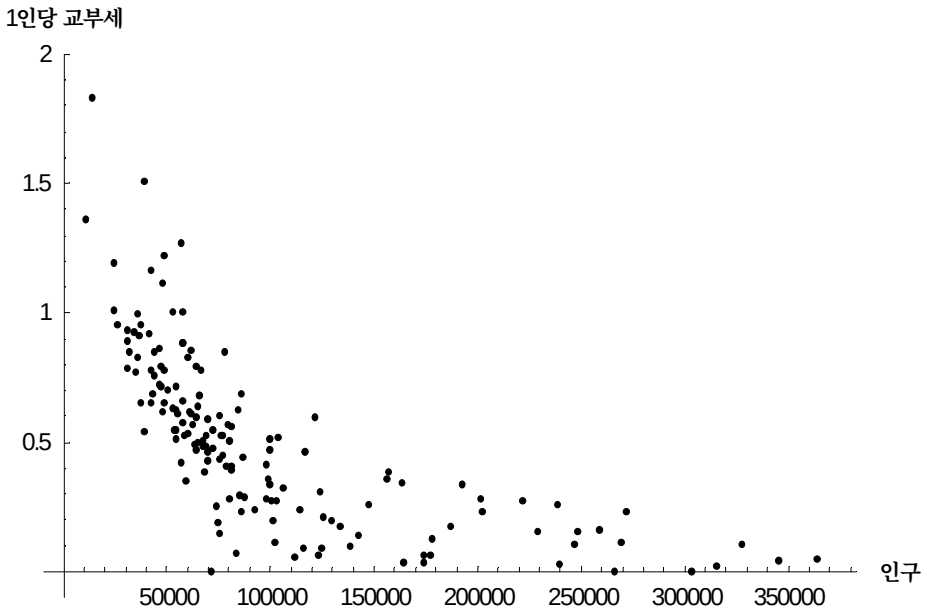
□ 지방교부세 중 특별교부세는 공식을 바탕으로 지방자치단체별로 배분하는 보통교부세와는 달리 지방자치단체별로 필요한 특별수요에 대응하여 배분하는 임의적(discretionary) 교부금임

○ 특별교부세 대상사업은 시책사업수요(30%), 재정보전수요(20%), 재해대책수요(10%), 지역개발수요(20%), 특정현안수요(20%)로 구분되는데, 시책사업수요의 세부사업의 경우 지방양여금이나 국고보조금에서 소화할 수 있는 사업들이 많음

- 따라서 지방재정조정제도의 전체적인 통합·재조정을 통하여 특별교부세의 비중을 줄일 수 있는 여지가 있음
- 일본의 경우 지방교부세 총액의 6%가 특별교부세로 운영되고 있으며 영국에서는 교부금의 공식 변경으로 인한 충격을 완화하기 위한 수단으로만 특별교부금(special grants)이 활용되고 있음

[그림 II-3] 1인당 교부세와 인구와의 상관관계

(단위: 백만원)



나. 기준재정수요액의 개관

□ 기준재정수요액은 기초수요액과 보정수요액으로 구성되어 있음

○ 기초수요액은 도로비, 하천비 등과 같은 세출 항목을 기준으로 항목별 기준지표(공무원 수, 면적, 도로나 하천의 연장 등)에 단위가격을 곱한 후 지역적 특색을 감안한 보정계수를 적용하여 산출됨

○ 보정수요액은 기초수요액이 포착할 수 없는 행정·재정상의 수요를 반영하는 것인데, 중등교원인건비, 교육비특별회계전출금, 일반재정보전금, 수요 인센티브, 도농통합시 재정수요 보강 등이 여기에 포함됨

- 서울특별시, 부산광역시 및 나머지 광역시와 경기도는 각각 의무교육기관을 제외한 공립학교 교원 봉급의 100%, 50%, 10%를 부담하고 있음

- 서울특별시와 광역시는 보통세 수입의 3.6%와 담배소비세수입의 45%를, 도는 보통세 수입의 3.6%를 교육비특별회계에 전출함
- 광역시세·도세(공동시설세 제외)의 27% 또는 47%[1]에 해당하는 금액이 기초자치단체에 대한 재정보전금이 되고 재정보전금의 90%가 일반재정보전금임
- 지방공무원 정원 감축, 사무보조 일용인부 절감, 경상경비 절감, 상수도요금 현실화, 읍면동 통합 유도, 지방청사 관리 적정화 등 경비 절감 노력을 기울인 지방자치단체에게는 수요인센티브를 부여
- 도농복합시가 탄생할 경우 5년 동안 동 지역의 기준재정수요액과 읍면지역의 기준재정수요액을 통합 전과 마찬가지로 별도 산정하고 5년의 유예기간이 만료되면 9% 내의 기준재정수요액을 보정수요액에 포함

□ 기준재정수요액은 1999년부터 2002년까지 3년 동안 66.3% 증가하였음

○ 이는 동 기간 동안 지방세나 국세 수입 증가율을 훨씬 상회하는 것임

○ 또한 <표 Ⅱ-6>과 [그림 Ⅱ-4]에서 확인할 수 있듯이 연도별 증가율은 지방자치단체 종류 및 연도에 따라 큰 폭의 차이를 보임

- 2000년의 경우 전년도에 비하여 광역시의 기준재정수요액이 2배 증가한 반면 도의 기준재정수요액은 전년도에 비하여 27% 하락하였음
- 군의 기준재정수요액은 2000년도에 5.2% 증가하였으나 2001년도에는 41.5%로 크게 증가하였음

1) 인구 50만명 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우는 47%.

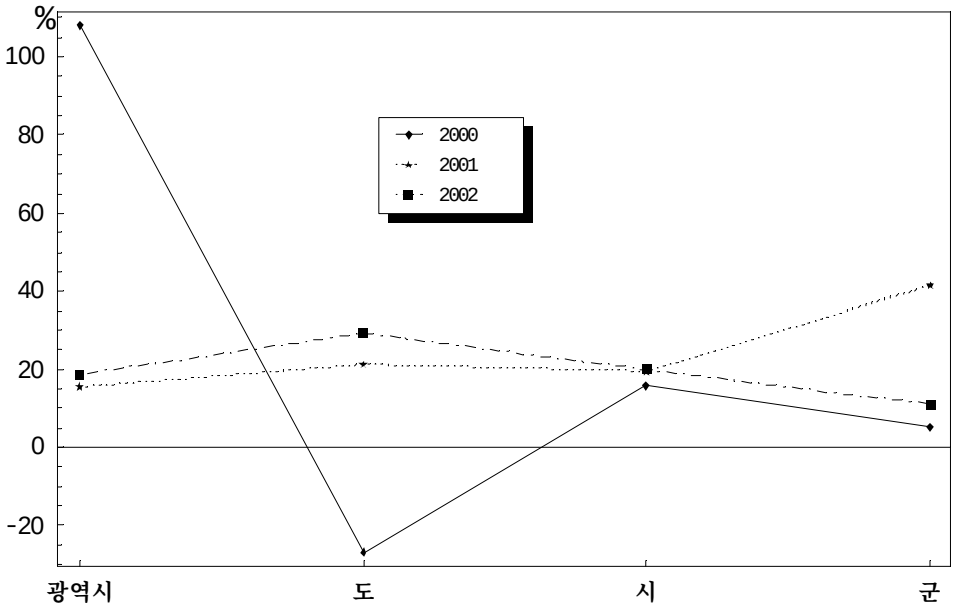
<표 II-6> 기초수요액 증가 추이

(단위: 백만원, %)

	1999	2000	2001	2002	증가율		
					2000	2001	2002
합계	14,471,700	16,275,441	20,355,528	24,067,414	12.7	25.1	18.2
광 역 시	1,580,100	3,288,488	3,798,522	4,507,795	10.8	15.5	18.8
도	3,473,500	2,537,058	3,074,411	3,973,451	-27.0	21.2	29.2
시	5,107,500	5,912,898	7,064,565	8,469,239	15.8	19.5	19.9
군	4,309,700	4,536,997	6,418,030	7,125,928	5.2	41.5	11.3

자료: 행정자치부, 『지방교부세 산정해설』, 1999, 2000, 2001.

[그림 II-4] 기준재정수요액 변화율 추이



Ⅲ. 지방교부세의 형평화 효과 분석

1. 연구의 목적

가. 지방교부세 지역간 배분의 특징(Stylized Fact)

□ 특징1: 지방교부세 배분 후 1인당 지역간 세입의 순위역전 현상이 발생함

○ 1인당 세입이 상대적으로 높은 지방자치단체가 지방교부세 배분 이후 1인당 세입이 상대적으로 낮은 지방자치단체가 되는 경우가 흔히 발생함

○ 지방교부세로 인한 지역간 세입순위의 역전은 시계열적으로 변동함

□ 특징2: 지방교부세 배분 후 1인당 지역간 세입의 순위역전 현상이 발생할 뿐만 아니라 경우에 따라서(자치단체 종류별, 연도별) 1인당 지역간 세입의 격차가 확대되는 경우도 흔히 발생함

○ 지방교부세로 인하여 지역간 세입 격차가 확대될 경우 지방자치단체 세입의 散布度(변이계수 또는 지니계수로 포착)가 커지므로 지방교부세가 지역간 세입 분포를 보다 역진적으로 만든다는 주장이 가능함

□ 특징 1의 규모를 포착하는 척도는 지니계수의 분해를 통하여 얻을 수 있으며[2] 특징 2는 지방교부세의 형평화 효과에 관한 기존 연구에서 여러 번 확인되었음

○ 특징1이 특징2를 반드시 의미하는 것은 아님

- 지역간 세입의 순위역전이 발생하더라도 세입격차가 지방교부세 배분 이전에 비하여 줄어드는 것이 가능함

---

2) 김정훈(2001)에 방법론이 자세히 논의되어 있음.

나. 지방교부세 형평화 효과에 대한 기존 연구의 분석 틀

□ 기준재정수요액 중심으로 지방교부세의 형평화 효과를 분석

○ 지방교부세의 형평화 효과는 기준재정수입액과 기준재정수요액에 의하여 결정되는데 지금까지는 주로 기준재정수입액을 중심으로 동 재원의 형평화 효과가 연구되었음[3)]

- 지방교부세로 인하여 지방자치단체간 재정력(1인당)이 얼마나 균등해졌는가가 지방교부세 평가의 준거의 틀로 사용됨

□ 지방교부세가 지방자치단체간 재정력(1인당) 분포를 확대한다는 점(특징 2) 때문에 지방교부세가 지방자치단체의 세입에 미치는 영향이 역진적이라는 주장이 지속적으로 제기되어 왔음

다. 연구의 내용 및 목적

1) 특징 2가 발생하는 이유

□ 지방교부세의 배분공식에 따라 지방교부세 규모는 지방자치단체의 재정력(기준재정수입액)에 반비례하고 기준재정수요액에 정비례하도록 되어 있음

○ 따라서 기준재정수요액이 지방자치단체의 재정력과 무관하게 결정되면 지방교부세는 지역간 재정력 격차를 완화시킬 수밖에 없음

□ 그러나, 기준재정수요액과 인구 규모간에 강한 역관계가 존재함

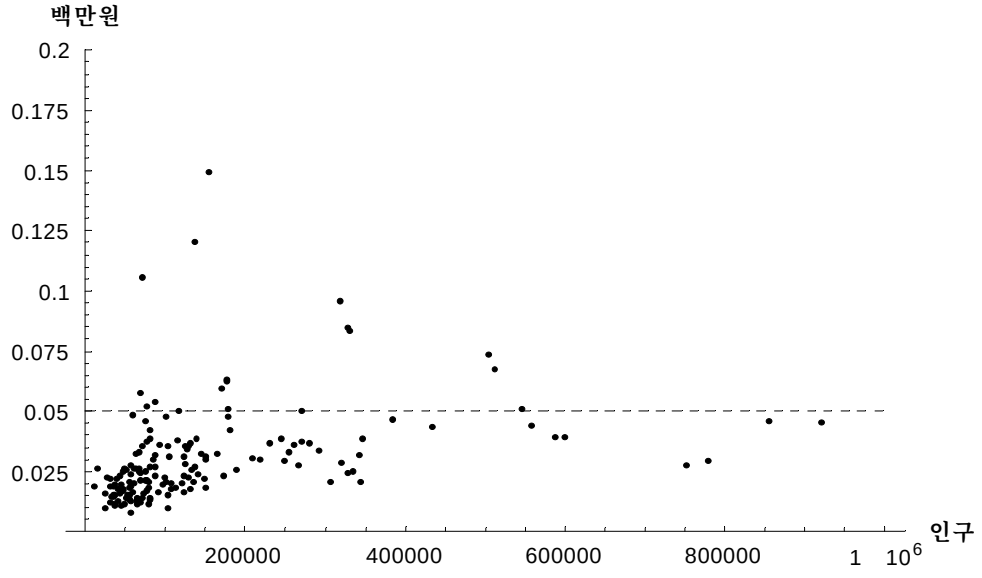
- 지방교부세와 인구 규모간 역관계는 [그림 Ⅱ-3]에서 확인할 수 있는 바와 같이 매우 뚜렷함

---

3) 박완규・이종철(2002), 박완규(1996, 1999), 박정수(1997), 박병희(1996), 이계식(1990) 등.

□ 또한 [그림 Ⅲ-1]에서 확인할 수 있듯이 인구가 적은 지역의 경우 인구가 상대적으로 많은 지역에 비하여 반드시 일인당 지방세 세입이 적은 것이 아님

[그림 Ⅲ-1] 1인당 지방세의 분포(시 · 군, 1999)



□ 결과적으로, 1인당 재정력이 반드시 낮다고 볼 수 없는 지역에 큰 가중치를 두고 기준재정수요액이 계산되므로 지방교부세가 상대적으로 부유한 지역에 보다 많이 배정된다는 인상을 줄 수 있음

2) 기존 연구의 평가

□ 기준재정수입액(재정력)만을 기준으로 지방교부세의 역진성 또는 누진성을 평가하는 기존의 연구는 다음과 같은 암묵적인 가치판단을 바탕으로 하고

있음

○ 지방교부세의 배분 공식에서 기준재정수요액과 기준재정수입액이 사용되고 있지만 기준재정수요액이 갖는 의의는 무시됨

○ 기준재정수요액의 의의가 무시되면 지방교부세로 인한 1인당 세입의 지역간 격차 확대를 방지하는 방안은 인구가 적은 지역에 대한 국가적 지원을 축소하는 것임

3) 연구의 목적

□ 지방교부세의 배분공식에 기준재정수요액이 포함되어 있는 구조 자체가 잘못되었다고 보기는 힘듦

○ 대부분의 국가에서 지방정부에 대한 일반보조금의 지원은 기준재정수요액과 기준재정수입액을 바탕으로 하고 있음

○ 인구가 상대적으로 적은 지역에 대한 중앙정부의 지원은 외국에서도 시행되고 있으며 특히 수도권 과밀로 인한 사회적 비용이 큰 우리나라에서는 그 의의가 더 크다고 할 수 있음

□ 지방교부세로 인한 세입격차 확대의 문제점을 교정하는 대안을 도출하기 위해서는 기준재정수요액의 특징에 대한 분석이 선행되어야 함

○ 지방교부세로 인하여 세입격차가 확대되기 때문에 이를 시정해야 한다는 기존 연구의 주장은 기준재정수요액의 특징분석을 바탕으로 제시된 것이 아님

- 따라서 기준재정수요액의 산정 방법 및 규모를 어떠한 방식으로 개선해야 하는가에 대한 정보를 제공하지 않음[4)]

---

4) 김태일(1999)은 기준재정수요액의 의의를 강조하면서 지방교부세의 지역간 분포를 분석한 예외적 논문으로 지방교부세의 지역간 배분이 역진적이지 않다는 것을 보였으나 기준재정수요액의 문제점은 분석되지 않음.

□ <표 Ⅱ-6>에서 확인할 수 있는 바와 같이 기준재정수요액의 신장률이 국세나 지방세의 세입기반에 비하여 지나치게 높고, 또한 산정이 임의적일 가능성이 높기 때문에 기준재정수요액의 의의를 인정하더라도 이를 개선할 수 있는 여지는 많이 있음

○ 기준재정수입액의 산정은 상대적으로 명확한 기준에 근거한 반면 기준재정수요액은 계산과정이 복잡하고 임의적인 요소가 많아 시계열적 안정성이 떨어짐

○ 또한 지방교부세의 지역간 배분에는 기준재정수입액보다 기준재정수요액이 결정적인 영향을 미침

□ 기준재정수요액 산정의 개선방안 도출은 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있음

○ 중앙과 지방간 수직적 재원배분 측면: 기준재정수요액은 지방자치단체가 반드시 필요하다고 국가가 인정하는 행정경비(필수적인 지방공공재의 공급비용)이므로 지방예산의 회계적 분석 및 지방세출의 공공성 및 적정성에 대한 경제적 분석을 토대로 필수적인 지방공공재의 공급비용을 결정함

○ 지방간 수평적 재원배분 측면: 지방교부세의 총액은 법으로 결정되므로 기준재정수요액의 지역간 분포가 동 재원의 수평적 형평성에 큰 영향력을 미침

□ 본 연구에서는 수평적 재원배분 측면에서 지방교부세의 형평화 효과를 분석하였으며 특히 기준재정수요액이 지방자치단체의 세입순위 및 지방자치단체간 세입 격차에 미치는 영향력을 분석하였음

○ 지방교부세의 수평적 형평화 효과의 분석은 필수적인 지방공공재의 공급비용이 무엇인가에 대한 정보를 간접적으로 제공할 수 있으므로 중앙과 지방간 수직적 재원배분의 개선방향에 대한 정보도 제공할 수 있을

것임

- 세입순위 변동률과 기준재정수요액의 신장률간 통계적 연관성이 있을 수 있음

□ 기준재정수요액 산정의 문제점으로 인하여 발생할 수 있는 지방자치단체간 수평적 불형평성의 척도는 지니계수의 분해를 통하여 얻어짐

○ 국가 재정정책의 경우 Atkinson(1980)과 Plotnick(1981), 그리고 Lambert and Yitzhaki(1995) 등에서 소득파악(means-test)의 미흡, 비효율적 행정집행, 소득의 정의에 대한 모호성 등으로 인하여 수평적 불형평성이 야기될 수 있음이 논의되었음

- 그러한 불형평성의 척도로 재정정책으로 인하여 소득순위가 시계열적으로 불안정하게 변동하는 것을 들고 있음

□ 본 연구에서는 이러한 방법론을 바탕으로 기준재정수입액과 기준재정수요액 각각이 지방자치단체의 세입순위에 어떠한 영향력을 행사하는가를 측정하였음

○ 분석결과 기준재정수입액보다 기준재정수요액이 지방자치단체의 세입순위에 미치는 영향이 결정적으로 크고, 또한 이러한 영향력이 시계열적으로 불안정하게 변동한다는 점이 발견됨

- 지방교부세로 인한 세입순위 변화에 대한 본 연구의 분석은 전체적인 세입격차만을 분석하는 기존의 연구와 차별됨

2. 분석의 기본틀

가. 평준화계수

□ 지방자치단체의 지방세 수입을 T, 지방교부세를 S라 하고 지니계수를 G

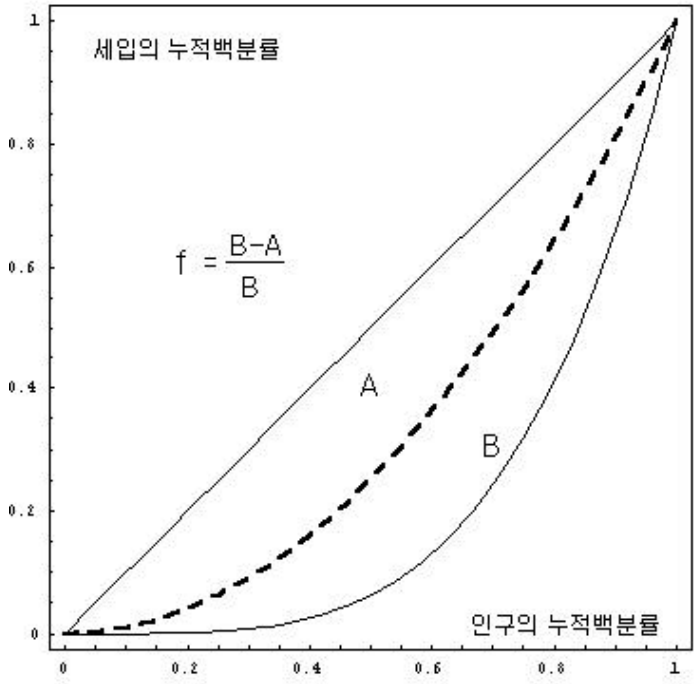
로 표현하면 평준화계수 ϕ는 다음과 같이 정의됨

$$\phi = \frac{G_T - G_{T+S}}{G_T} = 1 - \frac{G_{T+S}}{G_T} . \quad (1)$$

□ 평준화계수의 의미는 [그림 Ⅲ-2]에서 확인할 수 있음

- ○ ϕ = 1이면 지방교부세 배정 이후 지역간 세입 격차가 없다는 것을 의미함
- ○ ϕ = 0이면 지방교부세로 인한 세입 격차 감소가 없다는 것을 의미함
- ○ ϕ 가 0보다 작으면 G_{T+S} 가 G_T 보다 더 커서 세입격차가 확대되었다는 것을 의미함

[그림 Ⅲ-2] 평준화 계수의 정의



□ [그림 Ⅲ-2]는 사실 평준화계수 ϕ의 공식 (1)을 정확하게 묘사한 것은 아님

○ 지방교부세가 배정된 후 지방자치단체의 세입순위([그림 Ⅲ-2]의 x-축)가 변동할 수 있기 때문에 G_T 와 G_{T+S} 을 하나의 로렌츠 곡선 그림에서 묘사하기 어려움

- 따라서 평준화계수의 변화는 세입순위의 변동과 세입격차의 변동을 함께 포함한 것임

□ 평준화계수에 기준재정수요액과 기준재정수입액이 미치는 효과를 분리해서 살펴보기 위하여 다음과 같은 기호들을 사용함

○ 재정정책 전의 세입순위 백분율을 F_b , 재정정책 후의 세입순위 백분율을 F_a 로 표시

○ 1인당 기준재정수요액을 ξ , 기준재정수입액(지방세)을 t , 조정률을 α , 기준세율을 β , 1인당 지방교부세를 s 로 표시

○ 변수 x와 y간 공분산을 Cov(x, y)로 표시

○ 지방자치단체의 지방세 총액이 지방자치단체 전체세입(지방세 + 지방교부세)에서 차지하는 비중을 θ_T (E[T]/(E[T]+E[S])로 표시

□ 이상의 기호를 사용할 때 지방교부세의 공식은 다음과 같이 표현됨

$$s = \alpha(\xi - \beta t) \tag{2}$$

□ 식 (2)를 식 (1)에 대입하고 Lerman and Yitzhaki(1995)의 지니계수 분해 공식을 (1)에 적용하면,

$$\phi = 1 - \theta_T(1-\alpha\beta)\frac{Cov(t,\ F_a)}{Cov(t,\ F_b)} - \theta_T\frac{\alpha Cov(\xi,\ F_a)}{Cov(t,\ F_b)} \tag{3}$$

□ 식 (3)에서 오른쪽 두 번째 항은 지방세(기준재정수입액)가 평준화계수에 미치는 효과이고 세 번째 항은 기준재정수요액이 평준화계수에 미치는 효과이므로 이를 간명하게 표현하면,

$$\phi = 1 + A + B,$$

$$A = -\theta_T(1-\alpha\beta)\frac{Cov(t,\ F_a)}{Cov(t,\ F_b)},\quad B = -\theta_T\frac{\alpha Cov(\xi,\ F_a)}{Cov(t,\ F_b)} \qquad (4)$$

○ 식 (4)에서 A는 α와 β가 1에 가까울 경우 0에 접근하기 때문에 그 규모가 크지 않음

○ 따라서 평준화 계수의 규모는 1을 기준으로 하여 식 (4)의 오른쪽 세 번째 항, 즉 기준재정수요액의 영향력에 따라서 그 규모가 결정됨

□ 식 (4)의 B를 평가할 때 기준재정수요액의 규모가 시계열적으로 증가할 경우 $Cov(\xi, F_a)$가 증가하지만 B 자체가 증가하는 것은 아님

○ $\theta_T = E[t]/(\alpha E[\xi] + (1-\alpha\beta)E[t])$이기 때문에 이 항은 ξ의 평균적 규모에 대해서는 영향을 받지 않고 ξ의 분포에 의해서만 영향을 받음

- 즉, 1990년대의 중앙사무의 지방이양으로 인하여 기준재정수요액의 규모가 커졌을 경우 특정 지방자치단체의 사무부담만이 늘어나지 않고 군이나 시의 사무부담이 일률적으로 증가할 경우 B는 변화하지 않음
- 따라서 시와 군 전체를 대상으로 한 평준화 계수의 분석보다는 시, 군, 광역자치단체를 별도로 분석하는 것이 보다 의미 있을 것임

□ 식 (4)를 계산하기 위해서는 α, β, θ_T, t, ξ, F_b, F_a 등을 알아야 하는데, α, β, θ_T, 그리고 t는 「지방세정연감」과 「지방재정연감」을 통하여 알 수 있고, F_b와 F_a도 각 지방자치단체의 인구 규모를 파악하여 계산할 수 있음

○ 식 (4)를 계산하기 위하여 추가적으로 알아야 하는 것은 1인당 기준재정수요액인 ξ인데, 식 (4)의 ϕ는 식 (1)의 공식으로도 계산될 수 있기 때문에 식 (4)의 B는 별도의 계산 없이 잔차항으로 도출될 수 있음

3. 분석 결과

□ 평준화계수에 기준재정수요액이 미치는 상대적 영향력을 파악하기 위하여 식 (4)의 B가 (1+A)에서 차지하는 비중을 계산하였음

○ A의 규모는 미미하기 때문에 평준화계수의 기준점이라 할 수 있는 1에서 기준재정수요액의 비중을 계산한 것과 비슷함

□ 광역자치단체의 경우 평준화계수가 1991년부터 1998년까지 9년 동안 지속적으로 감소하였다가 1999년에 다시 큰 폭으로 상승하였고 2000년에 다시 상승하였음

○ <표 Ⅲ-1>에서 확인할 수 있듯이 B의 규모는 평준화계수의 규모를 결정적으로 좌우할 정도로 큼

<표 Ⅲ-1> 지방교부세의 평준화계수 및 기준재정수요액의 영향력 (광역)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
평준화계수 (ϕ)	0.2521	0.0482	0.1023	0.1208	-0.0100	-0.1303	-0.0582	-0.2329	0.1284	0.0279
$Cov(t, F_b)$	0.0129	0.0132	0.0158	0.0187	0.0203	0.0210	0.0241	0.0217	0.0271	0.0309
$Cov(t, F_a)$	-0.0084	-0.0084	-0.0095	-0.0084	-0.0091	-0.0103	-0.0108	-0.0073	-0.0080	-0.0080
1+A	1.0108	1.0163	1.0179	1.0149	1.0172	1.0215	1.0211	1.0140	1.0159	1.0478
비중 = C	-0.7506	-0.9525	-0.8995	-0.8810	-1.0098	-1.1276	-1.0570	-1.2296	-0.8736	-0.9734

주: C = B/(1+A).

□ 일반시의 평준화계수의 시계열적 추이는 광역시의 경우와 유사함

○ 그러나 광역자치단체의 평균화계수가 1995년부터 0보다 작아진 반면 일반시의 평준화 계수는 1991년에 이미 0보다 작았으며 그 규모는 1990년대에 지속적으로 하락하였음

○ 기준재정수요액이 평준화계수에 미치는 영향이 1998년까지 강화되었다가 1999년부터 조금씩 상승하였음

<표 III-2> 지방교부세의 평준화 계수 및 기준재정수요액의 영향력 (기초 시)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
평준화계수 (ϕ)	-0.1132	-0.2255	-0.2761	-0.3838	-0.4962	-0.4323	-0.8033	-1.0329	-0.8474	-0.7154
$Cov(t, F_b)$	0.0071	0.0079	0.0085	0.0094	0.0109	0.0138	0.0115	0.0106	0.0109	0.0144
$Cov(t, F_a)$	0.0018	0.0016	0.0011	0.0020	-0.0021	-0.0007	-0.0009	-0.0014	-0.0002	-0.0002
1+B	0.9537	0.9519	0.9689	0.9518	1.0364	1.0098	1.0151	1.0254	1.0042	1.0021
비중 = C	-1.1187	-1.2369	-1.2850	-1.4033	-1.4787	-1.4280	-1.7914	-2.0073	-1.8438	-1.7139

주: C = B/(1+A).

□ 군의 평준화계수가 일반시의 경우와는 달리 1998년을 제외하고 1990년대 전반에 걸쳐 0보다 큼

○ 1990년대 초반에는 평준화계수가 0.4에 근접하는 수준을 유지하였으나 1995년부터 그 수준이 급격하게 하락하였음

○ 1998년에 평준화계수가 0 이하를 기록하였으나 1999년부터 군에서의 평준화 계수도 상승하였음

○ 군의 기준재정수요액이 지방교부세 분포에 미치는 영향력은 광역자치단체나 일반시에 비하여 낮은 편이나 1995년 이후부터 그 규모가 크게 증가하였다가 1999년부터 조금씩 완화되기 시작하였음

<표 III-3> 지방교부세의 평준화계수 및 기준재정수요액의 영향력 (군)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
평준화계수 (ϕ)	0.3065	0.4201	0.3901	0.3827	0.3518	0.2352	0.1693	-0.0702	0.0553	0.0699
$Cov(t, F_b)$	0.0074	0.0090	0.0103	0.0131	0.0156	0.0144	0.0156	0.0136	0.0153	0.0184
$Cov(t, F_a)$	-0.0031	-0.0051	-0.0064	-0.0075	-0.0091	-0.0088	-0.0078	-0.0083	-0.0098	-0.0124
1+B	1.0286	1.0487	1.0548	1.0505	1.0517	1.0483	1.0402	1.0490	1.0628	1.0408
비중 = C	-0.7021	-0.5994	-0.6302	-0.6357	-0.6655	-0.7757	-0.8372	-1.0669	-0.9480	-0.9328

주: C = B/(1+A).

Ⅳ. 분석의 요약 및 정책과제

1. 분석의 요약

□ 모든 지방자치단체에서 평준화 계수가 하락하여 왔고 그 주된 원인은 기준재정수요액이 지방자치단체간 일반세입 격차 및 순위 역전에 큰 영향력을 행사하였기 때문임

- ○ 이러한 현상은 특히 일반시의 경우에 두드러짐
- ○ 일반시에서 기준재정수요액의 분포가 크게 변화한 주된 이유는 시·군 통합시가 1995년 이후부터 많이 탄생하여 동일한 일반시라 하더라도 각각이 담당하는 행정서비스의 격차가 커졌기 때문일 수 있음[5)]

□ 시·군 통합이나 국가사무의 지방사무 이양은 광역자치단체와 군에서 기준재정수요액의 분포가 왜 크게 변화하여 왔는지를 설명하지는 못함

- ○ 광역자치단체의 평준화계수는 1995년 이후 변화가 뚜렷하게 관찰되고 있으며 군의 경우 그러한 추이는 더욱 더 뚜렷함

□ 1998년과 1999년 사이에 기준재정수요액이 지방교부세의 격차증가 및 일반세입의 순위역전에 미치는 영향력이 크게 줄었음

- ○ 이 기간은 우리나라가 외환위기를 겪은 기간이기 때문에 경제적 환경의 변화가 기준재정수요액 산정에 영향을 미쳤다고 일단 추측해볼 수 있음
- ○ 그러나 기준재정수요액의 산정 기준은 거시경제 지표와 직접적인 관계

---

5) 1995년 1월 20개, 1995년 4월 14개, 1995년 5월 5개의 통합시가 탄생하였고 1996년에는 5개의 군이 시로 전환되었으며, 1997년에 울산시가 울산광역시로 승격되었음. 또한 1998년에는 여수시, 여천시, 여천군이 여수시로 통합되었고 2개의 군이 시로 전환되었음.

가 없고, 특히 기준재정수요액이 지방자치단체의 재정력 격차 및 일반세입 순위역전에 미치는 영향력이 왜 거시경제 환경 변화와 상관이 있는지가 쉽게 설명되지는 않음

○ 1999년과 2000년에 평준화계수의 추이가 반전되는 것은 1998년까지 지속적으로 확대되어온 기준재정수요액의 영향력을 감소시키기 위한 중앙정부의 노력으로 해석해 볼 수 있음

2. 정책과제

□ 법적, 제도적 범주 내에서 운영되는 지방교부세의 성격상 기준재정수요액의 영향력이 계속해서 강화되거나 약화되는 경우는 발생하지 않을 것임

○ 따라서 기준재정수요액의 영향력을 어떤 수준으로 설정할 것인가를 정책적으로 판단할 필요가 있음

○ 지금까지는 기준재정수요액을 산정하는 나름대로의 기준만을 가지고 이를 계산하였을 뿐 기준재정수요액이 지방자치단체의 일반세입 격차 및 순위역전에 미치는 영향력은 별도로 계산되지는 않았음

○ 따라서 <표 Ⅲ-1>~<표 Ⅲ-3>에서 계산된 기준재정수요액의 영향력은 지방교부세법 시행령 및 시행규칙에서 복잡하게 정의된 기준재정수요액의 산정 기준에 대한 간접적인 평가 기준을 제시할 수 있을 것임

□ 기준재정수요액의 영향력에 대한 이론적, 규범적 성격 규명이 명확하지 않은 상태에서 기준재정수요액의 영향력을 무조건 축소해나가는 것이 바람직하다는 정책 제안을 내리는 것은 아직 성급함

○ 그러나, 지방교부세를 산정할 때 기준재정수요액을 어떻게 처리하는가에 따라서 지방교부세의 지방자치단체간 분포가 크게 달라지므로 현재보다 기준재정수요액의 영향력을 확대하는 것은 지방교부세의 수평적 불형평성을 증대시킬 가능성이 큼

□ 관점에 따라서는 기준재정수요액이 각 지방자치단체가 필요로 하는 필수적 경비를 의미하기 때문에 되도록 이를 최대한 반영하는 것이 수평적 형평성을 제고하는 것이라는 주장도 가능함

○ 이러한 주장은 김정훈(1999) 및 원윤희(2000)에 제시되어 있고, 원윤희(2000)에서는 지방교부세의 형평성 효과를 제고하기 위하여 기준재정수요액을 100% 인정하여 식 (2)와는 달리 $s = \xi - \gamma t$의 지방교부세 공식을 적용하는 것을 제안하였음

○ 이와 같은 방식은 서울시 및 일본에서도 일반보조금을 배정할 때 채택하는 것이므로 나름대로의 합리성을 지니고 있음

○ 그러나, 이 방식이 수평적 형평성을 제고하기 위해서는 기준재정수요액의 정확하고 합리적인 산정이 필수적으로 선행되어야 할 것임

- 기준재정수요액이 지방교부세에 미치는 영향력에 대한 재검토와 함께 그러한 영향력의 시계열적 변동이 왜 발생하는지를 검토할 필요가 있음

□ 향후 기준재정수요액 규모의 축소 여부에 대한 논의를 활발하게 진행하여 지방교부세의 개선방안을 도출하는 것이 필요하며 이를 위해서는 기준재정수요액 산정의 정확성 및 객관성을 보장하는 기준이 마련되어야 할 것임

○ 기준재정수요액이 지역주민이 원하는 필수적 지방공공재의 공급비용이라면 필수재의 성격상 수요가 소득 비탄력적일 가능성이 높음

- 이러한 전제 하에서 기준재정수요액의 축소 노력이 필요하다는 주장도 가능함

□ 지방교부세의 형평화 효과 및 기준재정수요액의 성격 분석을 위해서는 관련 자료의 정보 공개가 필수적임

○ 영국의 경우 DETR(Department of Environment, Transportation, and the Regions)의 홈페이지에 기준재정수요액의 산정에 필요한 측정항목, 단위비용, 보정계수가 모두 Excel 파일 형식으로 공개되고 있음

○ 우리나라에서도 지방교부세 산정과 관련된 기초자료 및 Excel 파일의 공개를 통하여 기준재정수요액의 성격분석을 용이하게 할 필요가 있음

- 이 경우 10조원을 넘어선 지방교부세 재원의 효율적 이용과 형평성 제고를 위한 정책제안이 보다 활발하게 이루어질 수 있을 것임

참고문헌

김정훈,『지방교부세의 구조분석 및 개편방안』, 한국조세연구원, 1999.

_____,『지방교부세의 형평화 효과에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2001.

김태일,「지방교부세의 수평적 재정형평화 효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로」,『한국행정학보』, 33, 1999, pp. 403~417.

박병희,「지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과 분석」,『공공경제』, 1, 1996, pp. 88~107.

박완규,「지방자치단체의 재정변수에 대한 실증분석」,『재정논집』, 11, 1996, pp. 129~147.

_____,「지방교부세제도와 조정교부금제도의 조정률 비교연구」,『재정논집』, 14, 1999, pp. 85~108.

박완규·이종철,「우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석」,『재정논집』, 16, 2001, pp. 209~227.

박정수,「지방교부세의 형평화 및 재분배 효과분석」,『재정금융연구』, 4, 1997, pp. 25~52.

원윤희,「보통교부세 배분에 있어서의 조정률 결정에 관한 연구」,『재정논집』, 15, 2000.

이계식,「지방자치제 실시와 지방재정의 역할증대」,『지역발전과 지방재정』, 한국개발연구원, 1990.

Atkinson, A., "Horizontal Equity and the Distribution of the Tax Burden," in: H. Aaron and M. Boskin, eds, *The Economics of Taxation*, Washington DC: Brookings Institution, 1980.

Lambert, P. and S. Yitzhaki, "Equity, Equality, and Welfare," *European Economic Review* 39, 1995, pp. 674~682.

Lerman, R. and S. Yitzhaki, "Changing Ranks and the Inequality Impacts of Taxes and Transfers," *National Tax Journal* 48, 1995, pp. 45~59.

Plotnick, R., "A Measure of Horizontal Inequity," *Review of Economics and Statistics* 63, 1981, pp. 283~288.