지방교부세 배분방식 개편에 관한 연구

2008. 12.

안 종 석

한국조세연구원

서 언

지방교부세는 지방세, 국고보조금과 함께 지방재정 세입의 핵심 축을 이루는 재원으로서 재원의 사용 용도에 대한 제약이 없고 지방자치단체가 자유롭게 사용하도록 국가가 지방자치단체에 지원하는 일반보조금이다. 일반보조금은 대체로 국가에서 정한 일정한 공식에 따라 각 지방에 배분되는데, 배분공식을 어떻게 설정하는가에 따라 지방자치단체의 행태에 심각한 영향을 줄 수 있다. 지방자치단체의 자체세입 확보 노력을 저해할 수도 있으며, 경우에 따라서는 방만한 재정운영을 조장하여 지방교부세 수요를 계속 증대시킬 수도 있다. 그러므로 일반보조금 정책을 수립하는 데 있어 배분방식을 결정하는 것이 매우 중요한 이슈이다.

우리나라의 지방교부세도 배분방식과 관련하여 다양한 문제가 제기되었고 개선되기도 하였다. 그러나 아직도 여러 가지 중요한 문제들이 있는 것으로 지적되고 있는바, 본 보고서는 이러한 문제들을 종합하여 정리하고 개선방안을 제시하고 있다. 지금까지 지방교부세 배분방식의 개선을 주제로 한 연구들이 많이 있었으나 대부분 특정 이슈에 국한하여 분석하고 개편안을 제시하는 것들이었다. 이러한 연구들과 달리 본 연구는 지방교부세 배분방식에 대해 제기된 대부분의 문제점을 포괄하여 정리하고 종합적인 개편방안을 제시하고 있으며, 특히 개편방안 제시에 있어 관념적인 설명에 그치지 않고 구체적인 계산을 통해 실제 활용 가능한 대안 또는 정책방향을 제시하였다는 점에서 가치가 있다고 할 수 있다. 앞으로 정책당국에서 지방교부세 배분방식을 개편할 때 중요한 참고자료가 될 수 있을 것으로 판단된다.

본 보고서는 한국조세연구원의 안종석 박사가 집필하였다. 저자의 노고에 감사드리며, 원내 세미나에 참석하여 유익한 토론을 해주신 한국지방행정연구원의 정책연구실장 임성일 박사, 한양대학교 주만수 교수, 본 연구원의 김현아 박사, 그리고 마무리 과정에서 보고서를 자세하게 읽고 논평해주신 익명의 평가자 두 분께도 감사의 말씀을 드린다. 이 분들의 토론과 논평이 보고서를 개선하는 데 큰 도움이 되었음을 확신한다. 또한 보고서 작성과정에서 교정과 원고정리를 담당하여 훌륭하게 업무를 수행한 이준성 연구원과 홍유남 주임행정연구원, 연구출판팀 직원 여러분들의 노고에도 감사드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자 개인의 견해를 정리한 것으로서 본 연구원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝혀 둔다.

2008년 12월

한국조세연구원

원장 **원 윤 희**

요약 및 정책시사점

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 교육자치단체를 포함한 지방자치단체가 국가의 총 공공재정 중 60%를 지출한다. 그러나 세수입을 보면 국가의 총 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 20%에 불과하다. 그러므로 지방자치단체의 세입과 세출 간에는 상당한 괴리가 발생하는데, 그 괴리는 국고보조금 등 다양한 형태의 국고지원금으로 보충된다. 국고지원금 중에서 지원금의 사용에 대한 제한이 없이 지방자치단체가 자율적으로 사용하도록 주어지는 지원금을 일반보조금이라고 하는데, 우리나라에서는 지방교부세가 일반보조금을 대표한다고 할 수 있다.

일반보조금과 관련하여 가장 많은 정책적 논란의 대상이 되는 것은 배분방식인데, 이는 일반보조금의 배분이 원하지 않았던 지방정부의 반응을 유발할 수 있기 때문이다. 지역간 세입확보 능력의 격차를 고려하여 형평화 보조금을 지급한 결과 지방세 수입의 지역간 격차가 완전히 제거되어 모든 지방이 동일한 규모의 세입을 확보하게 된다면 지방정부는 자체세입을 증대시키려는 노력을 하지 않게 될 것이다. 지출 측면에서도 보조금을 지급하는 방식에 따라 지방정부의 예산 절약 노력을 저해하는 효과가 나타날 수 있다. 뿐만 아니라 보조금이 방만한 재정운영을 조장하여 장기적으로 보조금에 대한 수요가 계속 증가하는 결과가 나타날 수 있는데, 이는 국가재정 전체의

비효율성을 초래한다. 그러므로 일반보조금의 배분방식을 설정할 때 신중을 기해야 한다.

우리나라의 지방교부세에 대해서는 다양한 문제점들이 제기되었으며 그 중 일부는 개선되기도 하였지만 아직도 상당한 문제점을 갖고 있는 것으로 판단된다. 그러므로 본고에서는 우리나라 지방교부세 중 일반보조금으로서 핵심적인 역할을 하는 보통교부세에 초점을 맞춰 배분방식의 문제점을 정리하고 개선방안을 모색한다.

2. 지방교부세 배분방식의 문제점

보통교부세에 초점을 맞춰 배분방식의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재원의 수직적 불균형 보정을 위한 부분과 세입 확보능력 형평화 부분, 공공재 공급비용 격차를 보정하는 부분을 모두 통합하여 '재정부족액'이라는 하나의 지표에 따라 배분함으로 인해 제도의 투명성이 부족하다. 개별 지방자치단체가 배분받은 교부세에 대해 세수입이 부족해서 받은 것인지, 아니면 특별히 공공재 공급비용이 많이 소요된다고 평가되어 받은 것인지 파악할 수 없으며, 전체적으로 지방교부세의 효과를 정확하게 분석하여 소기의 목적을 달성하였는지 평가하는 데 어려움이 있다.

둘째, 보통교부세 배분방식이 매우 복잡하여 이해하기 어렵고 제도의 투명성이 낮다. 재정부족액을 계산하기 위해서는 기준재정수입액과 기준재정수요액을 계산하여야 하고 기준재정수입(수요)액은 다시 기초수입(수요)액, 보정수입(수요)액, 그리고

자체 노력 인센티브로 구성되며, 각각 독립된 방식을 통해서 추정되므로 그 과정이 상당히 복잡하다.

셋째, 기준재정수입액 산정을 위해 각 자치단체별 실제 지방세 및 세외수입 자료를 활용하고 있다. 지방교부세법에 의하면 표준세율의 80%에 해당하는 세율을 적용하여 계산한 세액을 기준으로 기준재정수입액을 산정하도록 되어 있는데, 실제 산정방식을 보면 추계에서 정산까지의 기간(3년)을 통합하여 볼 때 기초수입액과 보정수입액을 합하면 실제 지방세 및 경상세외 수입의 80%를 기준재정수입액으로 하는 것과 다를 바 없다. 이는 지방자치단체의 자체수입 확보 노력을 저해하는 중요한 요인이 될 수 있다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 다양한 인센티브가 제공되고 있는데 큰 효과를 거두지 못하고 있다.

넷째, 기준재정수요액 추정방식이 매우 복잡하여 특정 변수의 변화가 기준재정수요에 어떤 변화를 가져오는지 이해하기 어렵다. 계산과정을 모두 따라가 보면 특정 지방자치단체의 특정 항목 기초수요액은 해당 항목의 재정지출자료를 설명변수에 회귀분석하여 추정한 표준행정수요액과 일치한다. 그러나 지방교부세법에는 다른 방식으로 복잡하게 설명하고 있다. 뿐만 아니라 법에서 제시한 측정단위가 아닌 다른 변수들이 표준행정수요액 산정요소에 포함되며, 그 중 상당수는 지방자치단체의 정책의도에 의해 영향을 받는 요소들이다.

3. 지방교부세 배분방식 개편방안

본 연구는 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안을 지방교부세의 목적별 구분, 기준재정수요액 산정방식 개선, 기준재정수

입액 산정방식 개선으로 구분하여 정리하였다.

지방교부세의 목적별 구분은 지방교부세를 일반보조금의 세 가지 목적 즉, 수직적 재원불균형 보정, 세수입 확보능력 격차 보정, 공공재 공급비용 격차 보정으로 구분하여 배분하는 것을 말한다. 영국에서 이러한 방식을 사용하고 있는데, 현행 기준재정수입액과 기준재정수요액을 근거로 영국의 방식을 그대로 적용하여 다시 계산해 보면 우리도 현재의 지역별 배분구도를 그대로 유지하면서 최소 공공재 공급 보장을 위한 지원과 공공재 공급비용 격차 보정을 위한 지원, 그리고 세입 확보능력 격차 보정을 위한 지원으로 쉽게 구분하여 국민들에게 투명하게 공개된다는 것을 알 수 있다.

2008년의 지방교부세를 이와 같은 세 가지 요소로 구분하여 형평화 효과를 파악해 보면, 광역자치단체의 경우 공공재 공급비용 격차 보정을 위한 보조금을 제외하고 수직적 형평성 보정을 위한 보조금 및 세입 형평화 보조금을 배분한 이후 지역별 1인당 세입규모가 평균치의 92%에서 114%까지로 평준화되는 것으로 나타났다. 시의 경우에는 95~122%까지 최대치와 최저치의 격차가 줄어들고, 군은 96~104%로 세입 형평화 효과가 더 크다. 이러한 결과는 우리나라 지방자치단체의 1인당 세입규모 격차가 거의 대부분 공공재 공급비용의 격차에 기인하는 것임을 의미한다.

기준재정수입액은 그동안 실제 세수입 자료를 사용하여 추정하였으나 이는 모든 이론적 연구에서 '사용해서는 안되는 방법'으로 지적하고 있는 전형적인 방법이다. 기준재정수입액은 실제 발생한 자체세입이 아니라 세입 확보 능력의 지역간 격차를 추정하는 데 초점을 맞춰야 하며, 그 방법은 표준조세체계 또

는 평균조세체계를 적용하는 것이다. 이 방법은 과세표준에 표준세율 또는 평균세율을 곱하여 세입 확보 능력을 평가하는 것을 의미하는데, 이 경우 실제 세수입과 관계없이 자체 노력을 통해 세수입을 확대하면 그로 인한 세수입 증가분은 모두 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있으며, 세수입이 감소하였을 경우 그 책임도 모두 지방자치단체가 부담하여야 하므로 자체 세입 확보 노력을 유도하기 위한 별도의 인센티브 항목이 필요 없게 된다.

기준재정수요액 측정과 관련해서는 측정항목의 축소, 기준재정수입액 산정요소의 정비, 기초수요 및 보정수요 추정, 자체노력 인센티브 항목의 정비가 주요 이슈가 된다. 측정항목 수가 몇 개가 되어야 적절한지에 대해서 전체를 하나로 뭉뚱그려 인구와 면적 등 아주 기초적인 변수들로만 기준재정수요를 추정하자는 극단적인 주장도 있다. 그러나 본 연구에서는 다소 보수적인 입장에서 측정 항목의 수에 대해 사전적으로 목표를 정하지 않고 통폐합에 대한 기본적인 원칙을 제시한 후 그 원칙에 따라 측정항목의 통폐합 여부를 판단하였다. 전체적으로 현행 17개 측정항목을 8개 항목으로 축소하는 방안을 제시하였으며, 각 측정항목에 대해 표준행정수요액이 그대로 기준재정수요액이 된다는 전제하에 현행 표준재정수요액을 가장 잘 설명하는 산정요소와 산정함수를 제시하였다.

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 17

Ⅱ. 국가·지방간 재원배분원칙 ····· 22

1. 국세·지방세 배분 ····· 22
2. 보조금의 종류와 특성 ····· 25
3. 일반보조금의 목적과 배분방식 ····· 32
   가. 수직적 재원불균형 해소를 위한 보조금 ····· 34
   나. 세입 확보 능력 격차 완화를 위한 보조금 ····· 35
   다. 공공재 공급비용 격차 완화를 위한 보조금 ····· 39

Ⅲ. 지방교부세제도의 현황 및 문제점 ····· 43

1. 지방재정조정제도의 기본 틀 ····· 43
2. 보통교부세의 배분 ····· 48
3. 기준재정수입액의 산정 ····· 53
4. 기준재정수요액의 산정 ····· 60
5. 지방교부세 배분방식의 문제점: 요약 ····· 70

Ⅳ. 보통교부세의 목적별 분리 배분 ····· 75

1. 통합 배분방식의 문제점 ····· 75
2. 일반보조금의 목적별 분리 배분사례: 영국의 경우 ····· 79
3. 지방교부세의 목적별 분리 배분: 방법과 효과 ····· 83

Ⅴ. 기준재정수입액 산정방식의 개선 ····· 96

1. 현행 산정방식의 문제점 ····· 96
2. 표준조세체계의 적용 ····· 97
3. 자체 노력 인센티브제도의 개선 ····· 100

Ⅵ. 기준재정수요액 산정방식의 개선 ····· 104

1. 현행 산정방식의 문제점 ····· 104
2. 수요 측정항목의 축소 ····· 106
   가. 측정항목 조정의 원칙 ····· 106
   나. 측정항목의 통폐합 방안 ····· 109
   다. 측정항목 조정 결과 요약 및 새 항목별 수요 산정요소 · 121
3. 기초수요액 추정방식 ····· 123
   가. 기초수요액과 표준행정수요액의 관계 ····· 123
   나. 표준행정수요액 산정요소 및 산정함수 선정 원칙 ····· 125
   다. 측정항목별 표준행정수요액 산정요소 및 산정함수
      예시 ····· 130
   라. 보정수요 및 자체 노력 인센티브 개선방안 ····· 149

Ⅶ. 요약 및 결론 ····· 153

참고문헌 ····· 165

표목차

<표 Ⅱ-1> 보조금의 경제적 효과 ····· 29

<표 Ⅲ-1> 지방재정조정제도의 특성 및 배분방식 ····· 47
<표 Ⅲ-2> 지방세 및 경상세외수입 등 수입액 산정방식 ····· 55
<표 Ⅲ-3> 재정수입 관련 자체 노력 반영항목 및 산정기준 ····· 58
<표 Ⅲ-4> 2008년도 기준재정수입액의 수입 자체 노력
반영내역 ····· 59
<표 Ⅲ-5> 기초수요액 산정요소 ····· 66
<표 Ⅲ-6> 지방재정 수요부문 자체 노력 반영항목 및 산정기준표 ·· 69

<표 Ⅳ-1> FG 규모 및 배분(2008/09) ····· 81
<표 Ⅳ-2> 지방교부세 배분결과 비교(시・도)
- 최저・최고・평균치 ····· 90
<표 Ⅳ-3> 지방교부세 배분결과 비교(시)
- 최저・최고・평균치 ····· 92

<표 Ⅵ-1> 지방세출 예산의 기능별 분류 ····· 108
<표 Ⅵ-2> 기초수요 측정항목의 특성 ····· 110
<표 Ⅵ-3> 측정항목별 표준행정수요액 상관계수: 시・도 ····· 111
<표 Ⅵ-4> 측정항목별 표준행정수요액 상관계수: 시 ····· 112
<표 Ⅵ-5> 측정항목별 표준행정수요액 상관계수: 군 ····· 113
<표 Ⅵ-6> 측정항목 조정 결과 ····· 121
<표 Ⅵ-7> 일반행정비 표준행정수요 산정식 ····· 133
<표 Ⅵ-8> 문화관광비 표준행정수요 산정식 ····· 135
<표 Ⅵ-9> 환경・지역개발비 표준행정수요 산정식 ····· 138

<표 Ⅵ-10> 기초생활보장비 표준행정수요 산정식 ····· 140
<표 Ⅵ-11> 보건・복지비 표준행정수요 산정식 ····· 143
<표 Ⅵ-12> 농림수산비 표준행정수요 산정식 ····· 145
<표 Ⅵ-13> 지역경제비 표준행정수요 산정식 ····· 147
<표 Ⅵ-14> 도로・교통비 표준행정수요 산정식 ····· 148

<부표 1> 보통교부세 측정항목별 표준행정수요액 산정공식 ····· 171
<부표 2> 지역균형수요 및 사회복지균형수요 산정공식 ····· 175
<부표 3> 지방교부세 목적별 분리 배분 결과: 시 ····· 181
<부표 4> 지방교부세 목적별 분리 배분 결과: 군 ····· 183

그림목차

[그림 Ⅱ-1] 보조금의 종류 ····· 31

[그림 Ⅲ-1] 지방재정조정제도의 기본 틀 변화 ····· 45
[그림 Ⅲ-2] 보통교부세 산정흐름도 ····· 50
[그림 Ⅲ-3] 보통교부세 배분: 예시 ····· 52

[그림 Ⅳ-1] 2008년 지방교부세 배분: 시·도 ····· 77
[그림 Ⅳ-2] 지방교부세의 목적별 분리 배분 결과: 시·도 ····· 89
[그림 Ⅳ-3] 지방교부세의 목적별 분리 배분 결과: 시 ····· 92
[그림 Ⅳ-4] 지방교부세의 목적별 구분 결과: 군 ····· 94

Ⅰ. 서 론

지방자치제를 실시하고 있는 국가들은 거의 예외없이 지방재정의 일부를 중앙재정에 의존하고 있다. 국가와 지방간 세원배분원칙에 비추어 볼 때 지방정부에 과세권을 부여할 수 있는 세원은 재산세 등 일부 세목에 국한되어 지방세 수입을 확대하는 데 한계가 있다. 반면 공공재의 특성상 지방정부가 자율적으로 공급하는 것이 바람직한 공공재의 범위가 상당히 넓을 수 있는데, 이 경우 필요한 공공재 공급비용과 지방 자체세입 간의 격차를 국가에서 메워주는 것이 일반적인 현상이다. 그 외에도 지방정부가 공급을 담당하기는 하지만 그 효과의 파급범위가 상당히 넓어 중앙정부에서 보조금 등을 통해 공급 확대를 유도하는 것이 바람직한 경우도 있다. 또한 국가가 책임지는 업무이지만 일선 행정은 지방정부가 담당하는 것이 편리한 경우 지방정부로 하여금 국가의 임무를 대행하도록 하고 그 비용을 국가에서 부담할 수도 있다. 교육과 같은 특정 공공재의 경우에는 지역의 재정상황에 관계없이 국가 전체적으로 적절한 공급이 이루어지도록 보장하기 위해서 재정을 지원하기도 한다. 세원의 지역간 분포가 고르지 못하여 세입 확보능력에 격차가 발생하는 경우에 지역간 형평성을 고려하여 보조금을 지급함으로써 지역간 재정세입의 격차를 축소할 수도 있다.

국가에서 지방에 보조금을 배분하는 방법은 보조금의 목적에 따라 달라진다. 특정 사업을 촉진 또는 독려하기 위한 것이라면 그 사업에 소요되는 비용을 계산하여 그 비용의 전부 또는 일부를 지원하고 지원된 보조금이 해당 사업에 적절히 사용되었는지 확인하

여야 할 것이다. 이와 같은 방식의 보조금을 특정보조금(specific grants)이라고 한다. 그러나 단지 지방정부의 세입 확보 능력이 재정수요에 미치지 못하여 그 격차를 메우는 것이 목적이거나 세입 확보 능력에 지역간 격차가 있어 수평적 형평성 차원에서 지원하는 것이라면 보조금의 규모를 소수의 특정 사업 수행비용에 연계해서는 안될 것이며, 자금의 용도에 대해서도 제한을 두기 곤란할 것이다. 이러한 보조금을 일반보조금(general grants)이라고 하는데, 우리나라에서는 지방교부세가 일반보조금을 대표한다고 할 수 있다.

일반보조금과 관련하여 정책적으로 가장 많은 논란의 대상이 되는 것은 배분방식인데, 이는 일반보조금의 배분이 원하지 않았던 지방정부의 반응을 유발할 수 있기 때문이다. 지역간 세입 확보 능력의 격차를 고려하여 형평화 보조금을 지급한 결과 실제 지방세 수입의 격차가 완전히 제거되어 모든 지방이 동일한 규모의 세입을 확보하게 된다면 지방정부는 자체세입을 증대시키려는 노력을 하지 않게 될 것이다. 지출 측면에서도 보조금을 지급하는 방식에 따라 지방정부의 예산 절약 노력을 저해할 수 있다. 뿐만 아니라 보조금이 방만한 재정운영을 조장하여 장기적으로 보조금에 대한 수요가 계속 증가하는 결과가 나타날 수 있는데, 이는 국가재정 전체의 비효율성을 초래한다.

일반보조금은 재원의 용도에 대한 제약이 없으며, 재원의 효율적 활용에 대한 사후 점검도 없으므로 보조금 배분방식이 재정 효율화를 저해한다면 그 문제를 다른 방법으로 완화하거나 개선하기 곤란하다. 그러므로 배분방식을 설정할 때 신중을 기해야 하는데, 가장 중요하게 고려해야 할 원칙 중의 하나는 지방정부가 전략적으로 영향력을 행사할 수 있는 요소들로부터 자유로운 배분이어야 한다는 것이다. 실제 지출규모와 실제 지방세 수입의 격차를 메우

는 방식으로 배분해서는 안되며, 지방정부의 청사 면적, 공무원 수 등 지방정부가 보조금을 더 받기 위하여 전략적으로 변화시킬 수 있는 요소들을 배분액 결정 요소에서 배제하여야 한다. 한편 다른 관점에서 보면 국가와 지방의 재정력 격차를 가능한 한 정확하게 반영하여 배분하여야 하며, 지역간 실제 세수입 확보 능력의 격차 및 재정수요의 격차도 정확하게 반영하여야 한다. 뿐만 아니라 보조금 배분산식은 수많은 이해 관계자가 모두 동의할 수 있도록 투명해야 하며, 결과를 예측할 수 있어야 한다. 또 하나의 중요한 원칙은 부족한 재정수요 또는 부족한 세입을 모두 보충해 주어서는 안된다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 보조금이 지방재정의 부족한 부분을 완전히 보충해 준다면 지방정부는 자체적인 개선 노력을 게을리하게 되며, 장기적으로 보조금 수요를 계속 증가시키는 결과를 초래할 것이다.

이러한 점들을 종합해 볼 때 이상적인 배분방식을 고안해 내는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있을 정도로 어려우며, 실제로 사용되고 있는 방식들은 어떤 방식이든지 각각 장단점을 지니고 있다. 우리나라의 지방교부세 배분방식에 대해서는 특히 다음과 같은 몇 가지 중요한 문제점이 지적되고 있다. 배분방식이 지나치게 복잡할 뿐만 아니라 공공재 공급비용의 격차를 보정하기 위한 보조금과 세입 확보 능력의 격차를 보정하기 위한 보조금, 그리고 국가·지방간 재원불균형을 보정하기 위한 보조금이 혼합되어 있어 개별 지방자치단체가 어떤 요인으로 얼마를 배분받는지 파악할 수 없는 등 투명성이 부족하다. 또한 세입 확보 능력을 평가하는 기준재정수입액을 실제 세수입을 기준으로 산정하므로 지방교부세가 지방정부의 세입 확보 노력을 저해하는 요인이 된다. 이 문제를 완화하기 위하여 자구노력 인센티브 항목을 도입하였으나 실효성이 있는 것으로 보이지 않는다. 지출수요의 격차를 파악하는 데

목적이 있는 기준재정수요액 산정방식은 매우 복잡하여 쉽게 이해할 수 없으며 인건비, 정부청사 면적, 문화체육시설 면적 등 지방자치단체의 정책에 의한 영향을 받는 변수들이 배분기준이 되는 요소에 포함되어 있다.

본 보고서에서는 이러한 지방교부세 배분방식의 문제점을 개선하는 방안에 대해 연구한다. 먼저 제Ⅱ장에서 국가와 지방간 재원배분과 관련된 주요 이슈에 대한 이해를 돕기 위해 이론적인 관점에서 중앙·지방간 재원배분 원칙을 간략하게 정리한다. 다양한 세목을 어떤 기준으로 국세와 지방세로 배분하는 것이 바람직한지, 국가에서 지방으로 지원하는 보조금은 어떤 것들이 있으며, 각각 어떤 특성을 갖는지 설명하고 지방교부세에 해당하는 일반보조금에 대해서는 별도의 절로 구분하여 보조금을 지급하는 목적과 목적에 따른 보조금의 종류, 보조금의 종류별 배분원칙 등에 대해 정리한다. 특히 중요한 정책 이슈가 되는 공공재 공급비용의 격차와 세입 확보 능력의 격차를 추정하는 방식에 대해서는 비교적 많은 지면을 할애하여 자세하게 설명한다.

제Ⅲ장에서는 우리나라 지방교부세제도의 특징을 설명하고, 현행 배분제도가 갖고 있는 문제점에 대해 정리한다. 그리고 제Ⅳ장 이후에서는 이러한 문제점을 개선하기 위한 개선방안에 대해 논의한다. 제Ⅳ장에서는 다양한 목적이 혼합되어 있는 교부세 배분산식을 목적에 따라 분리하여 배분하는 방안에 대해 검토하고 제Ⅴ장과 제Ⅵ장에서는 각각 세입 확보 능력을 의미하는 기준재정수입액 추정방식의 개선방안, 공공재 공급비용을 의미하는 기준재정수요액 추정방식의 단순화 및 객관성 제고방안을 제시한다. 그리고 제Ⅶ장에서는 제시된 개편방안을 요약·정리한다.

마지막으로 한 가지 언급하고자 하는 것은 본 연구는 지방교부세 중 보통교부세의 배분방식에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 우

리나라의 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세, 분권교부세 그리고 부동산교부세로 구성되는데, 그 중 보통교부세가 대부분을 차지하며, 순수하게 일반보조금으로서의 역할을 담당하고 있다. 분권교부세는 2009년을 기한으로 한시적으로 운영되는 것이며, 종합부동산세 수입의 배분을 목적으로 하는 부동산교부세는 종합부동산세에 대한 헌법재판소의 부분적인 위헌판결(2008년 11월 13일)로 인하여 재원이 크게 감소되어 장기적인 관점에서 존립 자체가 불투명하다. 특별교부세는 지방교부세의 4% 규모로 공식에 의존하지 않고 특정 사업비를 고려하여 배분하는 것으로 특정보조금의 성격이 강하다. 이하 본 보고서에서 '지방교부세'는 특별히 구분하여 사용한 경우를 제외하고는 '보통교부세'를 의미한다.

Ⅱ. 국가·지방간 재원배분원칙

1. 국세·지방세 배분

조세에 대한 정부의 권한은 크게 세율·과표 등을 결정할 수 있는 정책 결정권, 지방세를 징수할 수 있는 징수권, 지방세 수입을 자의적으로 사용할 수 있는 사용권으로 구분할 수 있는데, 중앙정부와 지방자치단체가 이들 권한 중 각각 어떤 것을 갖고 있는가에 따라 조세의 성격이 달라진다. 이 세 가지 권한이 모두 중앙정부에 있는 경우는 국세이며, 지방정부가 모든 권한을 가지는 경우는 명실공히 지방세라고 할 수 있다. 그러나 일부의 권한은 국가에서 행사하고 다른 일부 권한은 지방에서 행사하는 경우에는 구분이 모호해진다. 우리나라의 지방교육세는 지방세지만 세수입의 사용처는 법률로 정해져 있다. 호주에서는 부가가치세(Goods and Service Tax: GST)를 국가에서 징수하지만 지방정부에 배분된다는 이유로 지방세로 간주해 왔다. 그러나 최근에 국가에서 정책을 결정하고 징수한다는 점을 고려하여 국세로 분류체계를 변경하였다. OECD에서는 정책 결정권한에 초점을 맞춰 세율과 과세표준 중 최소한 어느 하나에 대한 결정권한을 지방정부가 가지는 경우를 진정한 의미의 지방세로 간주하고 있다[1]. 본장에서는 이러한 세목을 명목상(법률상) 지방세와 구분하기 위하여 자주적 지방세라고 부르고 편의상 자주적 지방세 외의 모든 세목을 국세로 간주

1) Blöchliger and King(2006). 징세를 국가에서 하는지 아니면 지방정부가 담당하는지는 중요한 문제로 보지 않으며, 암묵적으로 세수입의 사용처에 대한 결정권한은 지방정부가 가진다고 가정한 것으로 판단된다.

한다.

특정 세목을 지방세로 하는 것이 바람직한지, 국세로 하는 것이 바람직한지를 판단하는 기준에 대해서는 대체로 학자들의 의견이 일치되고 있는데, 그 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방세는 응익성의 원칙이 기본이 되어야 한다. 지방세는 지방정부가 공급하는 공공서비스에 대한 대가이며, 지방정부가 공급하는 지방공공재는 그 효과가 주로 관할지역에 국한되는 공공재이므로 그 비용도 혜택을 받는 주민이 부담하는 것이 바람직하다. 응익성의 원칙이 잘 지켜지지 않는다면 지역주민의 불필요한 이동으로 인한 자원배분의 왜곡이 나타날 수 있다.

둘째, 지방세는 세원의 이동성이 작아야 한다. 순전히 세부담의 격차에 의한 세원의 이동은 국가경제의 효율성을 저해하기 때문이다.

셋째, 조세수입이 안정적이어야 하며 재정수요의 증대에 부응할 수 있을 만큼 신장성이 있어야 하고, 지방정부를 자율적으로 운영해 나가기에 충분할 정도로 세수입의 규모가 커야 한다.

넷째, 세원이 지역간 고르게 분포되어야 한다. 심각한 지역간 재정력 격차는 형평성의 관점에서 문제가 있을 뿐만 아니라 세원의 이동을 통한 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다.

다섯째, 지방세는 세무행정이 간편해야 하며, 지방정부에서 세원을 관리하는 것이 용이하여야 한다. 또한 국가보다는 지방에서 세원에 대한 정보를 얻기 쉬운 세목도 지방세로 배분되어야 한다.

개별 세목별로 볼 때 대체로 어떤 세목이 지방세로서 적합한 성격을 많이 가지고 있는지에 대해서도 학자들의 의견이 모아지고 있는데, 그 내용을 정리하면 다음과 같다[2].

첫째, 국제무역에 대한 조세인 관세, 법인소득에 대한 과세, 부

2) 안종석·박정수(1996) 참조.

가가치세, 탄소세는 중앙정부에서 모든 권한을 갖는 것이 바람직하다. 관세, 법인세, 부가가치세 등은 세원의 지역별 분포가 고르지 못하고 경기에 민감하며 세원의 이동 가능성이 매우 크고 세무행정도 상당히 복잡하기 때문이다. 탄소세의 경우 외부효과가 커 범국가적으로 대처하는 것이 바람직하고 나아가서는 범세계적으로 공동 대응하는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 사용자 부담금의 성격을 갖고 있는 세목은 공공서비스 제공에 대한 직접적인 대가이므로 그 서비스를 제공하는 정부 또는 단체에서 과세표준과 세율을 결정하고 징수하도록 하는 것이 바람직하다[3]. 이는 응익성의 원칙에 따른 것이다.

셋째, 사용자 부담금의 성격을 갖고 있는 세목 외에 지방세로서 적합한 특성을 많이 갖고 있는 세목은 토지세 등 재산과세이다. 각각의 지방자치단체가 공급하는 공공서비스 수준의 격차는 재산가격에 반영되므로 재산과세는 응익적인 성격을 갖고 있으며, 세원의 이동이 불가능하고 세수입이 비교적 안정적이다. 뿐만 아니라 세무행정의 관점에서 지방정부가 토지의 구획, 도시개발, 소유주 변동, 가격 변동 등을 파악하고 세원을 관리하는 데 우월하다. 그러나 재산과세도 앞서 제시한 지방세의 기준들을 모두 충족시키는 것은 아니다. 세수입은 안정적이지만 신장성이 부족하고 세수입의 규모가 지방재정 운영의 자율성을 보장할 수 있을 만큼 충분히 크지 못하다.

넷째, 재산과세 다음으로 지방세적인 성격을 많이 갖고 있는 세목은 소매매상세와 소득세이다. 부가가치세는 세무행정의 복잡성, 조세수출의 가능성, 세원의 불균등한 분포 등으로 인해 지방세로서 적합하지 않으나 소매매상세는 이러한 문제들이 적은 편이다. 그러나 세원의 이동에 의한 효율성 저하를 최소화하기 위해서는

3) 우리나라에서는 이러한 요금, 부담금 등을 대부분 세외수입으로 분류하고 있다.

비교적 넓은 범위의 지역을 포괄하는 광역 수준에서 정책 결정권의 상당부분을 행사하도록 하는 것이 바람직하다. 최근에는 인터넷 등을 통한 원격지 거래가 증가하면서 소매매상세의 지방세로서의 유용성이 감소되고 있다.

소득세는 누진적인 성격과 세무행정의 복잡성 등 지방세로서 적합하지 않은 성격이 있으나 비례세 형식으로 국세에 부가하여 중앙에서 징수한 후 징세지원칙을 따라 납세자가 거주하는 지방에 배분한다면 대체로 지방세로서의 성격을 만족시킨다. 이 경우에도 납세지와 공공서비스를 제공받는 지역이 일치하지 않을 수도 있고 주민의 이동을 유발할 가능성도 있으나, 법인세 등 다른 세목에 비해 문제의 심각성이 훨씬 약하다.

2. 보조금의 종류와 특성

지방자치제를 실시하고 있는 국가들은 거의 예외없이 지방재정의 일부를 국가에 의존하고 있다. 즉, 지방정부는 자체세입보다 많은 지출을 하며, 그 차액은 대부분 국가로부터의 보조금으로 충당하고 있다. 국가에서 지방정부에 보조금을 지급하는 이유는 다양하다. 지방정부에 과세권을 부여할 수 있는 세원은 일부 세목에 국한되어 지방세 수입을 확대하는 데 한계가 있는 반면 지방정부가 자율적으로 공급하는 것이 바람직한 공공재의 범위는 상당히 넓을 수 있다. 이 경우 상위 기관인 국가는 상대적으로 재원이 풍부한 데 비해 하위 단체인 지방정부는 재원이 부족한 현상이 나타난다. 이러한 현상을 지방재정에서는 수직적 불균형(vertical imbalance)이라고 하는데, 수직적 불균형을 완화하기 위해서는 공공재 공급비용과 지방정부 자체수입의 차액에 해당하는 세금을 국가에서 징수하여 지방에 배분하여야 한다.

그 외에도 지방정부가 공급을 담당하기는 하지만 그 효과의 파

급범위가 상당히 넓기 때문에 보조금을 지급하여 공급 확대를 유도하는 것이 바람직한 경우도 있다. 또한 국가가 책임져야 할 임무이지만 일선 행정은 지방정부가 담당하는 것이 편리한 경우 지방정부로 하여금 국가의 임무를 대행하도록 하고 그 비용은 국가에서 부담할 수도 있다. 교육과 같은 특정 공공재의 경우에는 지역의 재정 상황에 관계없이 국가 전체적으로 적절한 공급이 이루어지도록 보장하기 위해서 재정을 지원하기도 한다. 세원의 지역간 분포가 고르지 못하여 세입 확보능력에 격차가 발생하는 경우에 지역간 형평성을 고려하여 보조금을 지급함으로써 지역간 재정력의 격차를 축소할 수도 있다. 지방재정에서는 국가·지방간 형평성을 의미하는 수직적 형평성과 대립되는 개념으로 지역간 형평성을 수평적 형평성(horizontal equity)이라고 부른다.

국가에서 지방정부에 지원하는 보조금은 크게 특정보조금(specific grants)과 일반보조금(general grants)으로 구분할 수 있다. 특정보조금은 보조금의 용도를 특정 분야나 목적에 국한하는 것으로서 특정한 공공재 공급 확대를 유도하거나 국가의 업무를 지방정부가 대행하는 경우에 그 비용을 지급할 목적으로 활용된다. 특정보조금은 보조금 지원의 대상이 되는 사업비를 계산하여 그 중 일부 또는 전부를 국가에서 지원하는데, 지방정부가 일부를 분담할 것을 조건으로 사업비의 일정 부분을 보조하는 상응보조금(matching grants)과 그런 조건이 동반되지 않는 비상응보조금(non-matching grants)으로 구분된다. 상응보조금은 다시 보조금 총액에 대한 제한이 없이 일정비율을 보조하는 정률보조금(open-ended fixed ratio grants)과 총액제한이 있는 보조금(close-ended matching grants)으로 구분된다. 총액제한이 있는 보조금을 지급할 때 특정 공공재의 공급량 또는 질적인 수준을 정해 놓고 그 조건을 만족시키는 경우에 제한된 금액을 지원할 수도 있으며 그런 조건없이 특정 사업에

사용할 것만을 조건으로 일정 한도 내의 자금을 지원할 수도 있다.

일반보조금은 자금의 용도에 대한 제한없이 지방정부가 자율적으로 사용하도록 지원하는 보조금으로서 주로 지역간 재정력 격차, 국가와 지방간 재정불균형을 보정하는 목적으로 활용된다. 일반보조금은 특별한 조건없이 지원하는 것이므로 특정 사업과는 무관하게 일정한 공식에 따라 지역별 배분액을 계산하는 것이 일반적이다. 대체로 지방정부의 재정부족액과 재정수요 및 수입 확보 능력의 지역간 격차를 추정하여 배분의 근거로 삼으며, 조건 없이 주어지는 보조금이므로 보조금의 사용에 대한 사후관리는 하지 않는다.

특정보조금과 일반보조금의 중간 형태로서 포괄보조금(bloc grants)이 있는데, 자금의 용도에 대한 제한이 있으나 사용이 허용되는 범위가 넓어 지방정부의 재량권이 어느 정도 인정되는 보조금을 말한다. 용도에 대한 제한이 있다는 점에서 광의의 특정보조금에 해당되나 지방정부 재량권이 어느 정도 인정된다는 점에서 일반보조금의 성격이 있다. 주로 교육, 보건, 지역개발 등 특정 분야 공공재의 최소공급 보장을 목적으로 활용된다. 포괄보조금은 세부적인 특정 사업보다는 포괄적으로 정의된 분야의 재정수요를 측정하고 그것을 기준으로 배분한다.

이와 같이 다양한 보조금은 각각 서로 다른 특성을 갖고 있으며 경제적 효과도 서로 다르다. Shah(1991)는 각종 특정보조금과 일반보조금의 경제적 성과를 정리하였는데, 그 내용은 <표 Ⅱ-1>에 정리한 것과 같다. 국가에서 지방정부에 보조금을 지급하는 경우 그 자금이 지방정부 지출에 미치는 효과는 크게 소득효과와 대체효과로 구분할 수 있다. 보조금의 수취는 곧 지방정부의 세입 증가를 의미하므로 지방정부가 공급하는 지방공공재가 정상재(normal

good)라면 보조금은 국가가 특별히 지원하고자 하는 분야인지 여부를 불문하고 모든 지방공공재 공급을 증대시키며, 궁극적으로 주민의 후생을 증대시킨다. 소득효과가 지방정부의 지출 중 어떤 부문에서 더 크게 나타날 것인지는 지방공공재 수요의 소득탄력성에 따라 달라진다.

지출에 대한 아무런 조건없이 보조금을 지급하는 일반보조금은 공공재 공급가격의 변화 등 다른 조건에 변화를 가져오지 않고 단순히 지방정부의 세입을 증가시키는 효과만 있다. 그러므로 일반보조금이 지방정부의 지출에 미치는 효과는 소득효과뿐이다. 그러나 일반보조금의 증가가 모두 지출의 증가로 나타나는 것은 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 부분적으로는 주민들로부터 징수하는 지방세 또는 사용자 부담금 등 다른 자체수입을 축소하는 데 사용되기도 한다. 실증분석 결과에 의하면 교부금이 1달러 증가할 경우 지출증대 효과는 0.5달러에도 못 미치며 나머지는 지방세 등 주민의 부담을 경감시키는 데 사용된다[4].

상응보조금 중 총액제한 없이 국가와 지방정부의 비용분담 비율만을 정하는 경우(정률보조금)와 총액제한이 있으면서 동시에 수행조건이 있는 경우에는 지방정부가 중앙정부의 지원 대상 사업에 소요되는 비용의 일부분을 자체재원으로 충당하지 않으면 보조금을 지원받지 못하기 때문에 앞에서 언급한 소득효과 외에도 대체효과를 수반한다. 즉, 보조금이 지원 대상 사업의 상대가격을 하락시킴으로써 해당사업에 대한 지출이 증가되는 반면 지원 대상이 아닌 부문에 대한 지출에는 그 반대의 효과가 나타난다. 이를 소득효과와 결합해서 보면 지원 대상 사업에 대한 지출은 소득효과만 있는 경우보다 많이 증가하며, 기타 부문에서는 대체효과로 인해 소득효과가 반감 또는 상쇄되는 결과가 나타난다. 경우에 따라

4) Gramlich(1977) 참조.

서는 대체효과가 소득효과를 압도하여 지출이 감소할 수도 있다. 지방재정 전체로 볼 때 소득효과만 있는 일반보조금보다 대체효과가 수반되는 특정보조금의 경우에 총지출 증대 효과가 더 큰데 이는 지출의 증가가 지방정부 세입증대에 연계되기 때문이다. 상대가격의 변화는 주민의 후생을 감소시키므로 이와 같은 보조금의 주민후생 증대효과는 지출에 대한 제약이 적거나 전혀 없는 다른 종류의 보조금보다 작다.

<표 Ⅱ-1> 보조금의 경제적 효과

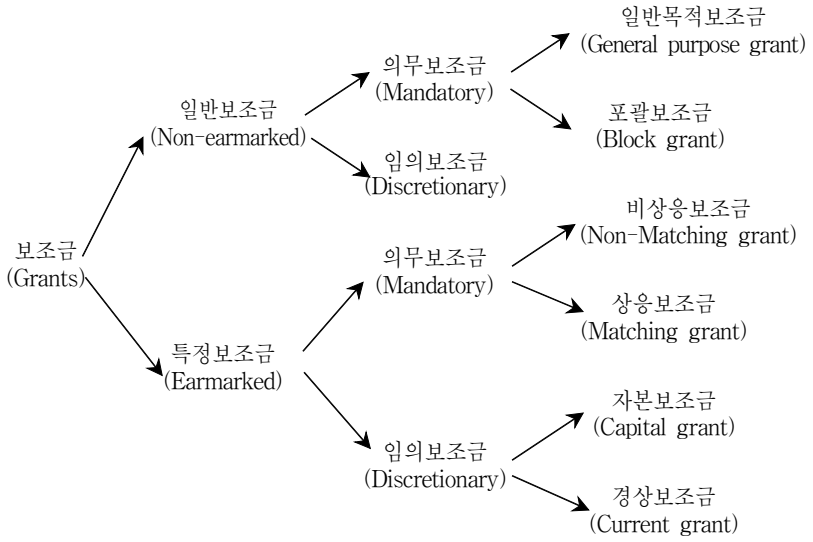
		상응보조금			기타 특정보조금	일반 보조금
		정율 보조금	총액제한 보조금			
			수행조건 있음	수행조건 없음		
소득효과	α_i	↑	↑	↑	↑	
	A	↑	↑	↑	↑	↑
	U	↑	↑	↑	↑	↑
대체효과	α_i	↑	↑	-	-	-
	A	↑	↑	-	-	-
	U	↓	↓	-	-	-
총효과	α_i	↑↑	↑↑	↑	↑	
	A	↑↑	↑↑	↑	↑	↑
	U	↑↓	↑↓	↑	↑	↑
∂A / ∂G		> 1	≥ 1	≤ 1	≤ 1	< 1
목적함수에 따른 순위	지출증대	1	2 or 3	3	3	3
	주민후생	3	4	2	2	1

주: α_i = 지원대상이 되는 사업(세부항목)에 대한 지출
A = 지원대상이 되는 사업에 대한 지출
U = 기타 부분에 대한 지출
G = 지원금 규모
기타 보조금 = 비용분담조건이 없는 보조금
자료: Shah(1991)

일반보조금과 앞서 언급한 두 가지 형태의 특정보조금을 양 극단으로 하여 그 중간적인 위치에 있는 것이 상응조건이 없는 특정보조금(기타 특정보조금)과 상응보조금 중 총액제한은 있으나 수행조건은 동반되지 않는 보조금이다. 이들 보조금은 지방공공재 공급의 한계비용을 변화시키지 않기 때문에 대체효과가 없어 지방정부의 모든 공공재 공급을 증가시키나, 지출의 용도가 정해져 있어 후생증대 효과는 일반보조금보다 작으며 지출증대 효과는 일반보조금과 유사한 수준이다.

보조금 지급방식에 초점을 맞춘 Shah(1991)와는 달리 Bahl and Linn(1992)은 지급방식뿐만 아니라 보조금의 규모를 결정하는 방식을 함께 고려하여 보조금의 종류를 구분하고 경제적 효과를 평가하였는데, Shah(1991)의 구분 및 그에 따른 경제적 효과와 상반되거나 대치되는 것이라기보다는 Shah의 결과를 보완하는 것이라고 할 수 있다. EU와 OECD에서는 [그림 Ⅱ-1]과 같이 보조금을 분류하고 있는데, 이는 보조금 지급방법을 중심으로 하는 Shah(1991)의 분류방식과 재원결정방식을 강조한 Bhal and Linn(1992)의 분류방식을 결합한 것이라고 할 수 있다. 이 그림에서 의무보조금은 법률이나 기타 규정에서 보조금의 지급을 의무화하여 지방정부의 세입에 대한 안정성을 보장하고 중앙정부에 의한 임의적 변동 가능성을 최소화시킨 것을 말한다. 한편 임의적 보조금은 중앙정부가 매년 예산과정에서 사업의 필요성을 평가하여 가감 조정할 수 있는 보조금을 의미한다. 이 분류에서는 포괄보조금을 일반보조금에 포함시켰다.

[그림 Ⅱ-1] 보조금의 종류



자료: Bergvall et al.(2006)

Shah(1991)와 Bahl and Linn(1992), 그 외에 지금까지 발표된 보조금의 형태 및 효과에 대한 다른 많은 연구들의 공통된 결론은 모든 목표를 동시에 만족시키는 보조금은 없다는 것이다. 서로 다른 보조금은 각각 서로 다른 효과가 있으므로 정책목표가 설정되면 그 목표에 맞는 적절한 수단이 선택되어야 한다. 여러 가지 정책목표를 동시에 추구함으로써 그에 적절한 여러 가지 수단이 동시에 추진되면, 한 가지 보조금에 의해 달성된 효과가 다른 보조금에 의해서 상쇄될 수도 있다. 따라서 정책목표 설정에서부터 신중을 기할 필요가 있다. 정책목표간에 우선순위를 결정하여 어떤 목표들을 중점적으로 추구하고 어떤 목표들을 희생시킬 것인지 사전에 결정하는 것이 바람직하다[5].

5) Bergvall et al.(2006)

OECD 회원국의 보조금 현황을 보면 60:40의 비율로 특정보조금이 많으며, 특정보조금의 3분의 1 정도는 상응보조금인 것으로 나타나고 있다. 또한 특정보조금의 4분의 3은 의무보조금으로서 지방정부의 세입 안정성을 보장하는 한편 국가가 급격하게 변화시킬 수 없는 것들로 구성되어 있다. 2000년 이후 특정 상응보조금의 비중이 증가하는 경향을 보여 주고 있다[6].

3. 일반보조금의 목적과 배분방식

본 보고서의 목적이 지방교부세의 배분방식 개편방안을 모색하는데 있는데, 우리나라의 지방교부세는 일반보조금의 전형적인 형태를 띠고 있다. 그러므로 일반보조금에 대해서는 별도의 절로 구분하여 지급목적과 배분방식의 특징에 대해 자세하게 검토한다.

국가가 지방정부에 보조금을 지급하는 다양한 목적 중에서 외부효과 문제의 해결을 위하여 또는 국가가 지방에 위임한 사업의 수행을 위하여 특정한 공공재 공급 또는 사업의 수행을 독려하고자 하는 경우에는 특정보조금을 지급하는 것이 바람직하다. 그러나 다른 경우에는 일반보조금을 지급함으로써 지방정부의 독자적인 의사결정을 최대한 보장하는 것이 자원배분의 효율성 관점에서 바람직할 것이다.

일반보조금의 목적은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 재원의 수직적 불균형을 완화하기 위한 것이고, 다른 하나는 지역간 재정격차를 완화하는 것이다. 지역간 재정격차를 완화하는 보조금은 경제적 조건이 유사한 납세자가 어느 지역에 거주하든지 동등한 수준의 세금으로 동등한 수준의 공공서비스를 받을 수 있어야 한다는 수평적 형평성의 개념을 전제로 하고 있다. 재정이

6) Blöchliger and King(2006)

분권화된 상황에서 수평적 형평성이 보장되지 않는 이유는 두 가지로 구분할 수 있는데, 세입 확보 능력의 격차와 공공재 공급비용의 격차가 그것이다. 경제가 많이 발달한 지역에서는 그렇지 못한 지역에 비해 세원이 풍부하다. 그러므로 개별 납세자 입장에서는 상대적으로 적은 세금을 납부하더라도 원하는 공공서비스 혜택을 받을 수 있다. 한편 지역에 따라서는 세수입 확보 능력 측면에서 다른 지역에 비해 불리함이 없음에도 불구하고 지형적 요인 또는 인구의 밀집 등 여러 가지 요인으로 인하여 공공재 공급비용이 많이 소요될 수 있다. 그러므로 지역간 재정격차를 완화하기 위한 보조금은 세입 확보 능력의 형평화와 공공재 공급비용의 형평화를 모두 고려하여야 할 것이다.

다음에서는 일반보조금을 지급목적에 따라 수직적 불균형 해소를 위한 보조금과 세입 확보 능력의 형평화를 위한 보조금, 그리고 공공재 공급비용의 격차 보정을 위한 보조금으로 구분하여 특징을 살펴본다. 실제 국가별 보조금 지급 현황을 살펴보면 국가에 따라 이 세 가지 일반보조금 중 어느 하나 또는 둘만을 강조하는 경우도 있으며, 세 가지를 모두 고려하여 배분하는 경우도 있다. 그리고 둘 이상을 고려하는 경우에도 각각 구분하여 별도의 배분방식을 적용하는 경우도 있고 둘 또는 세 가지 요소를 통합하여 공통되는 산식을 적용하는 경우도 있다. 독일의 경우 공유세원인 부가가치세를 인구비례로 배분하는 것은 수직적 불균형 완화를 위한 것이며, 주정부간의 세수입 재배분을 의미하는 수평적 교부금은 세수입 확보 능력의 지역간 격차를 보전하기 위한 것이다. 우리나라는 각 자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 추정하고 수요액과 수입액의 격차를 의미하는 재정부족액을 근거로 지방교부세를 배분하는데, 이는 세 가지 요소를 통합하여 배분하는 것을 의미한다. 영국은 세 가지를 구분하여 각각 별도의 배분방식

을 적용하고 있다.

가. 수직적 재원불균형 해소를 위한 보조금

통상적으로 국가와 지방정부의 역할 배분과 세원 배분은 완전히 별개의 논리에 의해 결정된다. 그러므로 양자가 조화를 이루지 못할 수 있으며, 실제로 지방정부의 기능에 비해 적은 세원이 지방세로 배분되는 것이 일반적이다. 이 경우 국가는 국세 수입의 일부를 지방에 지원하여 지방정부가 주어진 임무를 성공적으로 달성할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이는 지방정부로 하여금 최소한의 공공재 공급을 할 수 있도록 국가가 보장하는 것과 같은 의미이다.

재정의 수직적 불균형을 해소하기 위한 보조금으로는 특정보조금보다 일반보조금이 좋다. 수직적 불균형 해소를 위한 보조금은 개별 지방정부가 공급해야 할 기본적인 공공서비스 패키지를 성공적으로 공급할 수 있도록 자금을 지원하는 것이다. 그런데 각 지방정부가 공급해야 할 기본적인 공공서비스 패키지는 지역주민의 선호에 따라 달라질 수 있으므로 중앙정부가 일괄적으로 특정 공공서비스를 지정하고 그 서비스를 공급하는 데 주어진 재원을 사용하도록 강요하면 지역주민의 선호와는 다른 결과가 나타날 수 있다.

보조금의 규모와 관련해서는 기본적인 패키지를 공급하는 데 필요한 재원을 지원한다는 점에 유념할 필요가 있다. 실제 지방정부 지출과 자체세입간의 격차를 모두 보충하는 방식으로 보조금을 지급하면 지방정부는 재정을 효율화하려는 노력을 하지 않을 것이다. 지출은 계속 확대될 것이며, 자체세입은 계속 줄어들어 궁극적으로 지방재정의 확대를 중앙정부에서 감당할 수 없는 상황이 될 수 있다. 그러므로 지방재정의 효율적 운영을 위해서는 지방재정 운영에 필수적이라고 할 수 있는 기본적 공공재 패키지를 공급하

는 데 필요한 비용만 보장하고, 그 기본을 넘어서는 수준의 공공서비스는 지방정부가 지역주민들로부터 직접 세금을 징수하여 공급하도록 함으로써 재정활동에 대해 주민 앞에서 책임을 지도록 하여야 한다. 우리나라의 지방교부세는 대체로 지방재정 수요의 80%를 보장할 목적으로 지방교부세를 배분하고 있다.

수직적 재원 불균형을 보완하기 위한 일반보조금은 법규정에 규정된 공식을 근거로 배분하는 것이 바람직하다. 이 보조금은 기본적인 재정운영에 필요한 재원으로서 안정적으로 공급될 필요가 있으며, 적어도 단기적으로는 중앙정부의 임의적 결정으로 인해 크게 변화하지 않도록 해야 한다. 지방정부가 적절한 계획을 세우고 자체적인 재정활동을 효율적으로 수행하도록 하기 위해서는 제도가 투명해야 하며 결과를 예측할 수 있어야 한다.

영국의 경우에는 수직적 불균형을 해소하기 위한 보조금을 인구에 비례하여 배분하는데, 이 방법은 매우 투명하고 명확한 방법이라고 할 수 있다. 그러나 공공재가 사적재화와는 달리 규모의 경제성이 크다는 점을 고려할 때 인구 비례 배분이 실제 공급비용의 차이를 잘 반영하는 것이라고 보기는 어렵다는 문제가 있다. 그러므로 많은 국가들이 기본 패키지 공급에 소요되는 표준비용(normative cost) 또는 평균비용(average cost)의 주민 1인당 규모를 추정하고 여기에 세입 확보 능력과 공공재 공급비용 격차를 반영하여 가감한 것을 근거로 보조금을 지급한다.

나. 세입 확보 능력 격차 완화를 위한 보조금

지역간 세입 확보 능력의 격차를 완화하기 위해 보조금을 지급할 수 있다. 이 보조금은 소득과 재산 규모가 유사한 두 사람이 서로 다른 지역에 거주하면서 동등한 수준의 공공서비스를 제공받기 위해 각각 비슷한 규모의 세금을 납부하도록 보장하는 데 목

적이 있다. 그러므로 수평적 형평성을 보장하기 위한 것이라고 할 수 있다.

그러나 효율성 관점에서도 이러한 보조금이 필요하다. 지방정부가 없고 국세만 납부한다면 경제적 조건이 유사하여 동등한 수준의 세금을 납부하였을 납세자 A와 B가 있다고 가정해 보자. 지방분권화로 인하여 이 두 납세자가 각각 다른 지방정부에 세금을 납부하게 되었는데, A가 거주하는 지역에는 상대적으로 부유한 사람이 많고 B지역은 그 반대라면 각 지방정부가 동일한 규모의 세수입을 확보하고자 할 때 A는 B보다 세금을 적게 부담하여도 될 것이다. 그러므로 지방분권화는 A와 B에 대해 차별적인 영향을 주며, B는 A가 거주하는 지역으로 이주하려는 동기를 갖게 된다. 이와 같이 지역별로 세입 확보 능력이 다를 경우 분권화는 비효율적인 주민의 이동을 초래하기도 한다. 그러므로 각 지역의 세입 확보 능력을 동등화하여 납세자의 비효율적인 이동을 방지할 필요가 있다.

세입 확보 능력 형평화를 위한 보조금도 특정 사업을 촉진하는 데 목적이 있는 것이 아니라 기본적인 공공재 패키지를 공급하는 데 소요되는 재원의 지역간 격차를 완화하는 데 목적이 있으므로 일반보조금이 적절하다. 이 보조금은 지역별 세수입 확보 능력을 추정하여 상호비교하고, 지역간 격차를 완화하는 방식으로 보조금을 배분하게 되는데, 여기서 두 가지 중요한 이슈가 되는 것이 세입 확보 능력 추정방법과 지역간 격차를 축소하는 수준이다.

세입 확보 능력의 격차를 추정하는 데 있어 가장 주의하여야 할 점은 실제 발생 세수입을 그대로 사용해서는 안된다는 점이다. 실제 세수입을 기준으로 형평화 보조금을 배분하는 경우 세수입이 증가하면 보조금이 줄어들게 되므로 지방정부는 지방세 수입을 확대하려는 노력을 게을리 하게 된다. 그러므로 실제 세수입의 격차

가 발생하는 요인을 잘 대변하지만 지방정부의 전략적 행위의 영향을 받지 않는 지표를 사용하여야 한다.

한 가지 대안은 세수입이 지역소득에 비례한다는 전제하에 지역소득 변수를 활용하는 것이다. 이 방법은 비교적 단순·투명하며, 객관적이라는 장점은 있다. 그러나 소득세 및 소비세가 중심이 되는 국세와 달리 재산세 등 응익성을 고려하여 다양한 세원에 세금을 부과하는 지방세 수입은 지역소득과 비례하지 않을 수 있다는 점에서 문제가 있다. 또한 우리나라의 경우 지역소득 통계가 불완전하여 지방교부세 배분의 근거로 삼기에는 적절하지 않다. 다른 대안으로 가장 많이 제시되고, 실제로 활용되고 있는 방안은 평균조세체계에 의존하는 방법이다. 이 방법은 각 지역별 지방세 과세표준을 추정하고 추정된 과세표준에 동급 지방정부의 평균세율을 곱하여 세수입 확보 능력을 추정하여 상호 비교하는 방법이다. 개별 지방정부의 세율 변화가 평균세율에 미치는 영향이 미미하다는 전제하에서 이 방법은 지방정부의 전략적 행위의 영향을 적게 받는 다는 장점이 있다.

그러나 평균조세체계도 지방정부의 실제 세수 확보 노력의 영향으로부터 완전히 자유로운 것은 아니다. 동급 지방정부의 평균세율을 구할 때 특정 지방정부의 비중이 상당히 커서 동 지방정부의 세율 변화가 평균에 영향을 줄 수 있다. 이러한 경우에는 특정 지방정부의 조세정책이 외부효과를 가져오므로 징세 노력을 고려하여 보조금을 배분하는 것이 바람직하다(안종석, 1995). 또한 지방정부의 노력으로 인하여 과세표준이 증가할 수도 있다. 지방정부가 세무조사 강화 등 행정력을 강화하여 은폐된 세원을 발굴하는 경우가 그러하다. 평균조세체계를 적용하는 경우 이와 같은 과세표준 증대는 세수입 확보 능력의 증가를 의미하며, 결과적으로 보조금의 감소를 초래한다. 그러므로 세수입이 증가되었을 때 그 중

몇 퍼센트가 보조금 감소에 의해 상쇄되고 몇 퍼센트가 지방정부의 순세입 증가로 나타나는지를 통해 보조금 배분시스템의 징세노력 저해 효과를 파악할 수 있을 것이다.

세입 확보 능력 격차 해소를 위한 보조금이 지방정부의 징세 노력에 미치는 부정적인 영향은 세입 확보 능력의 격차를 어느 정도나 보전해 주느냐에 의해서도 영향을 받는다. 지역간 세입 확보 능력의 격차를 완전히 메워주는 경우에 부정적인 영향이 가장 크므로 완전히 메우는 것은 바람직하지 않다. 최고치와의 격차를 완전히 보전하거나 평균치를 기준으로 평균 이상인 지역으로부터 평균치를 상회하는 세입을 차출하여 평균 이하의 지역에 보전하여 모든 지역의 주민 1인당 세수입을 평균치와 일치시키는 경우가 이에 해당된다. 이러한 경우에 자체세입의 많고 적음을 떠나서 모든 지역이 동등한 수준의 가용재원(자체수입+일반보조금)을 확보하게 되므로 지방정부는 굳이 자체세입을 증대시키려는 노력을 할 필요가 없다. 오히려 세금을 적게 징수하여 민심을 얻고 부족한 재원은 국가 또는 다른 지방정부로부터 지원받는 것이 나을 것이다. 그러므로 지역간 세입 확보 능력의 격차를 완전히 메우는 것은 바람직하지 않다. 실제 격차를 어느 정도 메우는지 보면 국가에 따라 차이가 있으나 대체로 평균치와의 격차를 기준으로 일정률(예, 90%)을 보장하여 지방정부의 세수 확보 인센티브를 유지하도록 노력하고 있다.

이론적인 관점에서 볼 때 세수입 확보 능력 격차 보전을 위한 보조금은 세수입이 풍부한 지방에서 재원을 차출하여 세원이 부족한 지방으로 이전하는 것이 바람직하다. 이러한 보조금을 수평적 형평화 보조금이라고 하는데, 독일의 수평적 교부금이 이에 해당된다. 독일 외에도 스위스 등 일부 연방국가에서 이러한 보조금이 존재한다. 그러나 많은 경우에는 수평적 재정조정이 아니라 수직

적 재정조정을 통해 세입 확보 능력의 형평성을 개선하고자 노력하고 있다. 이는 재정재원의 수직적 불균형이 존재하는 상황에서 국가가 수직적 불균형을 해소하기 위한 보조금과 수평적 형평성 제고를 위한 보조금을 결합하여 두 가지 목적을 동시에 달성할 수 있다고 보기 때문이다.

다. 공공재 공급비용 격차 완화를 위한 보조금

경제 환경이 유사한 납세자가 어느 지역에 거주하든지 상관없이 동등한 세금으로 동등한 수준의 공공서비스 혜택을 받아야 한다는 수평적 형평성은 지방정부의 세수입 확보 능력을 형평화하는 것만으로는 달성할 수 없는 과제이다. 동등한 수준의 세금을 납부하더라도 규모의 경제성이나 기타 지역적 특성으로 인해 지역별로 공공재 공급비용이 다를 수 있기 때문이다. 그러므로 국가는 공공재 공급비용의 지역간 격차를 보정하기 위해 형평화 보조금을 지급한다.

공공재 공급비용 격차 보정을 위한 보조금은 자원배분의 효율성 관점에서는 정당화하기 어렵다. 동일한 공공재를 공급하는 데 소요되는 비용이 지역마다 다른데 비용이 더 많이 소요되는 지역에 보조금을 지급함으로써 그 지역 주민들이 다른 지역으로 이주하지 않고 남아 있도록 유도하는 것은 효율적인 자원배분에 역행하는 것이기 때문이다.

공공재 공급비용 격차 완화를 위한 보조금 정책과 관련하여 가장 중요한 이슈는 공급비용 격차를 추정하는 방법이다. 통상 각 지방정부가 공급해야 할 기본적 공공재 패키지를 공급하는 데 소요되는 비용을 추정하여 상호비교하고, 평균치에 비해 많은 비용이 소요되는 지방 또는 자체세입 확보 능력에 비해 많은 비용이 소요되는 지방에 보조금을 지급하고 있다. 그런데 기본적 공공재

패키지를 공급하는 데 소요되는 비용을 추정하는 것이 쉬운 일이 아니다. 추정 산식은 실제 공공재 공급비용의 격차를 잘 설명하는 한편 산식이 간단하고 명료하여 결과를 예측할 수 있어야 하며 객관적이어야 한다. 그런데 이러한 원칙들은 서로 상반되는 측면이 있다. 다양한 공공재를 공급하는 지방공공재의 공급에 필요한 재정수요를 정확하게 파악하는 것은 간단한 산식으로 하기에 어렵다. 한편 현실을 잘 반영하기 위해서 산식을 지나치게 복잡하게 만들면 단위비용 책정 등에 임의적인 판단이 개입될 가능성이 커지며 결과의 예측가능성이 현저하게 떨어져 지방재정 운영의 효율성을 저해하게 된다. 그러므로 적절한 절충이 필요하다.

배분방식은 또한 지방정부의 전략적 행위를 유발하지 말아야 한다. 이러한 관점에서 각 지방의 실제 재정지출액을 근거로 지역별 공급비용을 추정하는 방식은 피해야 한다. 실제 재정지출은 국가가 보장해야 하는 기본적 공공재 패키지 외에도 지방정부가 자율적으로 선택한 공공재에 대한 지출이 포함되어 있는데, 그런 요소들로 인해 지출을 많이 한 지역에 보조금을 더 많이 지급하는 것은 바람직하지 않다. 장기적으로 지방정부의 지출을 확대하고 방만한 재정운영을 유도하는 요인이 될 수 있기 때문이다. 또한 공무원수, 지방정부 청사 면적 등과 같이 지방정부가 영향력을 행사할 수 있는 요소들은 공공재 공급비용 격차를 추정하는 요소에서 배제하여야 한다. 이러한 요소들을 포함시키면 지방정부 재정운영의 효율성이 저해될 가능성이 있다. 예를 들어 인구, 면적 등 공무원의 수요를 결정하는 요소가 같은 두 지역 중 한 지역이 공무원의 수가 더 많다는 이유로 보조금을 더 많이 받는다면 지방정부는 공무원을 더 많이 고용하려는 동기를 갖게 되며, 이는 재정운영의 효율성을 저해한다. 인구, 면적 등 주어진 환경하에서 가장 바람직한 공무원의 숫자는 지방정부가 자율적으로 결정하도록 하여야 한

다. 그리고 그 결정으로 인해 발생하는 추가적인 비용은 지방정부가 부담하고 절약된 재원은 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있도록 하여야 하며, 그 외에 다른 어떤 불이익을 받거나 특별한 혜택을 받지 않아야 한다.

공공재 공급비용 격차 추정에 관한 문헌과 다른 국가들의 실태를 종합해 볼 때 이러한 문제점들로부터 비교적 자유로운 것으로 평가되고 있는 두 가지 대표적인 방법은 표준비용(normative cost) 산정방식과 회귀분석에 의한 방식이다. 표준비용 방식은 지방정부가 공급해야 하는 기본적인 공공재 패키지를 설정하고 그 패키지에 포함되는 각각의 공공재에 대해 공급에 필요한 표준비용을 산정하여 합산함으로써 개별 지방정부의 공공재 공급비용을 산정하는 것이다. 이 방법은 지방정부의 실제 재정지출과 직접적인 상관관계를 갖지 않고 지방정부의 전략적 행위로부터도 자유로우므로 이론적인 관점에서 가장 바람직한 방법이다. 그러나 개별 공공재 공급에 소요되는 표준비용을 산정하는 데서 어려움이 있을 수 있다. 가상적인 공공재 공급 상황을 산정하고 거기서부터 표준비용을 산정해야 하는데, 기본 패키지에 들어 있는 공공재의 종류가 다양하면 표준비용 산정과정이 매우 복잡해지고 임의적 판단이 개입할 여지가 커진다.

회귀분석을 활용하는 방식은 실제 재정지출을 각 지역의 공공재 공급비용 격차를 유발하는 요인들에 대해 회귀분석하여 평균적인 지출함수를 도출하고 그 추정식을 근거로 각 지방의 공공재 공급비용을 추정하는 것이다. 모든 재정지출을 포괄하는 하나의 추정식을 추정하기보다는 기본 패키지에 들어 있는 각각의 공공재에 대해 개별적인 평균 지출함수를 추정하고 그것을 바탕으로 추계한 개별적인 평균비용을 합산하여 각 지방정부의 공공재 공급비용을 도출하는 방식이 많이 활용된다. 회귀분석에서 독립변수로 활용되

는 공공재 공급비용 격차 유발 요인으로 가장 중요한 것은 지역내 거주하는 주민의 수와 행정구역 면적이며, 노령인구의 비중 등 인구의 구성, 기타 지역별 특성을 나타내는 것으로서 공공재 공급비용에 영향을 줄 수 있는 요소들이 추가된다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 공무원수, 지방정부 청사 면적 등 지방정부가 영향력을 행사할 수 있는 요소들은 배제하여야 한다. 회귀분석에 의한 공공재 공급비용 추정방식은 메커니즘이 비교적 쉽게 이해되고 객관적이며 용이하게 수행할 수 있다는 장점이 있다. 한편 실제 발생비용을 근거로 회귀식을 추정한다는 점이 문제로 지적되고 있다.

Ⅲ. 지방교부세제도의 현황 및 문제점

1. 지방재정조정제도의 기본 틀

우리나라 지방재정조정제도의 기본 틀은 2005년에 크게 변화하여 현재의 틀을 형성하였다. 이전에는 국가에서 지방자치단체에 지원하는 지원금이 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금, 기타 재원의 네 가지로 구분되어 있었는데 [그림 Ⅲ-1]에서 보는 바와 같이 지방양여금이 폐지되고 재원이 각각 성격에 따라 지방교부세와 국고보조금, 국가균형발전특별회계로 이전되었다. 국고보조금의 구성도 크게 변하여 재원 중 일부가 포괄보조금의 성격을 가진 국가균형발전특별회계로 이전되었고, 복지사업을 중심으로 하는 일부 기능이 지방으로 이양되면서 이와 관련된 국고보조금은 지방교부세로 이전되어 분권교부세를 형성하였다. 분권교부세 재원규모는 내국세 수입의 0.94%이며, 2009년까지를 시한으로 정해 놓고 운영하고 있다. 국가균형발전특별회계(이하 '균특회계')는 지방양여금, 국고보조금, 기타 재원 중에서 지역개발과 관련된 재원을 모두 모아서 새로 형성된 특별회계로 지역개발을 위한 포괄보조금을 목적으로 하는 것이다.

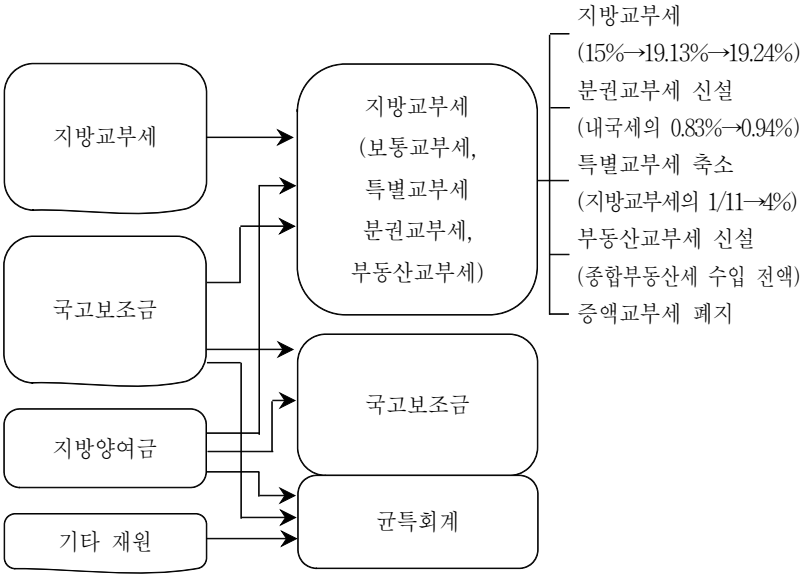
지방교부세는 국고보조금과 같은 성격의 증액교부세가 폐지되고 특별교부세 규모가 축소되었으며, 재원의 규모는 지방양여금의 일부 이전, 분권교부세의 신설, 부동산 교부세의 신설 등으로 인하여 내국세 수입의 15%에서 19.24%로 증가하였다. 종합부동산세 도입 등 재산과세제도 개편에 따라 신설된 부동산교부세는 1차적으로

세제개편으로 인해 발생한 세수감소분을 보충해주는 데 사용하며 그 외의 재원은 재정여건(50%), 사회복지(25%), 교육(20%), 보유세 규모(5%) 등을 기준으로 배분하고 있다.

이러한 변화의 결과 중앙·지방간 재정조정제도가 지방교부세, 국고보조금, 균특회계의 세 가지 축으로 형성되게 되었다. 이 중 지방교부세는 일반보조금이며, 국고보조금은 특정보조금, 그리고 균특회계는 지역간 균등개발을 목적으로 하는 포괄보조금으로 분류할 수 있을 것이다. 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구성된다. 이 중 전통적으로 지방교부세에서 핵심적인 역할을 해온 것은 보통교부세이다. 보통교부세는 수직적 형평성 문제 해소, 세입 확보 능력 형평화, 공공재 공급비용 형평화로 대변되는 세 가지 목적의 일반보조금을 포괄하는 것으로서 우리나라의 대표적인 일반보조금이다. 특별교부세는 보통교부세에 반영되지 않은 특별한 재정수요를 충족시킬 목적으로 도입한 것으로 재원의 배분과 사용에 특정성이 있어 특정보조금의 성격이 강하다. 분권교부세는 2005년에 지방양여금을 폐지하면서 지방재정조정제도의 틀을 변화할 때 새로 도입된 것으로서 복지사업을 중심으로 하는 일부 기능을 지방으로 이전하면서 그 재원을 보장하기 위해 마련한 것이다. 새로운 사업을 지방으로 이전할 때나 지방정부에 새로운 임무를 부여할 때 그 사업과 관련된 재원을 별도의 항목으로 설정하여 포괄보조금 또는 특정보조금의 형태로 보장하여 주고, 시간이 지나 해당 사업이 정착되면 일반보조금에 포함시키는 경우가 많은데 분권교부세도 이러한 목적으로 도입된 것이다. 재원을 배분할 때 보통교부세와 다른 별도의 기준을 적용하며, 2009년까지를 시한으로 정해놓았다. 부동산교부세는 종합부동산세 도입으로 인해 지방세원의 일부가 국세로 전환되자 이에 해당하는 세수입은 국가에서 징수하지만 다시 지방으로 이전한다

는 점을 분명히 하기 위해 도입한 것으로서 역시 항구적인 제도라고 보기 어렵고, 장기적으로 일반보조금인 보통교부세에 통합하는 방안을 모색해야 할 것으로 보인다[7].

[그림 Ⅲ-1] 지방재정조정제도의 기본 틀 변화



자료: 최병호・정종필(2007)

이러한 변화의 내용을 보면 큰 틀에서 볼 때 지방양여금을 폐지하여 제도를 단순화한 것처럼 보이나 지방교부세 내에 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 서로 다른 목적과 다른 배분방식을 가진 여러 가지 요소들이 혼재하게 되어 훨씬 복잡해졌다는 것을 알 수 있다. 다양한 보조금 제도를 운영함에 있어 각각의 제도는 명확한 목적을 지녀야 하며, 그 목적에 따라 배분방식이 결정

7) 종합부동산세의 '세대별합산' 규정이 위헌이라는 헌법재판소의 판결(2008.11.13)에 따라 부동산교부세 재원이 크게 감소될 것으로 보인다.

되어야 하는데, 우리나라에서는 이러한 기본적인 원칙이 지켜지지 않아 정부간 재정이전의 비효율성을 야기하는 주요인이 된다[8].

최병호・정종필(2007)은 2005년에 개편된 우리나라의 보조금제도를 검토한 후 “하나의 재원이 두 가지 이상의 역할을 수행하거나 혹은 서로 다른 제도들이 사실상 동일한 기능을 수행함으로써 전체적인 비효율을 초래”한다고 지적하였다. 특히 다양한 제도들이 형평화 기능을 수행하고 있으며 각각 유사한 지표들을 활용하여 조금씩 다른 기준으로 재원을 배분하고 있어 중앙정부의 정책목표와 지방정부의 대응, 그리고 재원배분 결과 간의 상호 연계성 및 투명성을 저해하며, 궁극적으로 재정운영의 책임성을 약화시키는 요인이 되고 있다. 특정 사업을 장려하기 위한 사업비 보조금으로 분류될 수 있는 균특회계(지역개발계정)의 경우 재원배분에서 기본요소(인구와 면적) 외에 낙후도 요소(주민세 소득할, 노령인구비율, 재정력지수 등)를 고려함으로써 지역간 균형을 감안하고 있으며 그 배분내역이나 방식은 보통교부세와 크게 다를 바 없다[9]. 분권교부세도 국가 사무의 일부를 지방으로 이양한 데 따른 재원을 보장할 목적으로 설치되었는데, 경상적 수요 및 비경상적 수요의 산정에서 각각 재정력을 고려함으로써 형평성을 주요 배분기준으로 삼고 있다. 부동산교부세 또한 본래의 목적인 지방세수 감소분 보전 외에 잔여재원의 대부분을 재정여건을 기준으로 배분함으로써 사실상 재정형평화 기능을 수행하고 있다. 본래 재정형평화 기능을 수행하던 보통교부세는 재원규모가 큰 폭으로 증가되었는데, 이는 재정조정제도의 형평화 기능이 강화되었음을 시사한다(<표 Ⅲ-1> 참조).

---

8) Bergvall et al.(2006)
9) 김정훈・김현아(2006)

<표 Ⅲ-1> 지방재정조정제도의 특성 및 배분방식

구분	지방교부세				국고보조금	
	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산 교부세	일반국고 보조금	국가균형발전특별회계
근거법령	지방교부세법				보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	국가균형발전특별법 (제5장)
목적	-자치단체 재원보전 및 재정불균형 시정	-특별재정 수요 대응	-지방이양 대상사업 재원보전	-재원감소분 보전 -지방재정 균형	-특정사업 지원	-지역균형 발전사업추진 지원
운영특성 (하위계정)	전액 공식에 의한 배분	-현안수요, 재해대책 등으로 운영	-3개 수요로 산정운영 -한시운영	-손실보전 분과 균형재원으로 운영	-법정, 비법정 운영	3개 계정 및 지역개발계정의 3개 유형으로 운영
재원구성	-내국세18.3% 도로보전분 8,500억원 (특정, 한시운영)		-내국세의 0.94%	-종합부동산세	-국가의 예산	-특별회계로 통합
	-재원의 96%	-재원의 4%				
용도	-없음	-세부지정	-포괄,세부지정	-없음	-세부지정	-포괄,세부지정
배분방법	-재정부족액 기준 포괄배분	-지역현안, 재해대책에 배분	-재정수요액 대비 총액비례 배분	-보유세 감소분 보전 -재정여건 고려	-신청주의 -기준보조율, 차등보조율 운영	-계정별 총액설정 -사업별 한도설정
재원성격	-일반재원	-특정재원	-일반,특정재원	-일반재원	-특정재원	-특정재원
재원규모 ('06년)	168,622억원 (43%)	7,379억원 (2%)	10,024억원 (3%)	10,200억원 (3%)	124,249억원 (33%)	59,067억원 (16%)

자료: 서정섭・조기현(2007)

2. 보통교부세의 배분

지방교부세는 보통교부세와 분권교부세, 부동산교부세, 특별교부세로 구성되는데, 이 중 핵심적인 역할을 하는 보통교부세 배분방식을 가장 간단하게 정리하면 [그림 Ⅲ-2]와 같다. 여러 단계를 거쳐 정부가 보장해야 하는 최소한의 공공재 공급을 위해 필요한 재정수요액을 산정하는데, 그것을 기준재정수요액이라고 한다. 또한 공공재 공급을 위해 사용할 수 있는 자체수입액을 계산하고 그것을 기준재정수입액이라고 부른다. 재정수요를 나타내는 기준재정수요액에서 자체세입 규모를 보여주는 기준재정수입액을 차감하여 그 차액을 재정부족액이라고 하는데, 보통교부세는 주어진 재원을 재정부족액 규모에 비례하여 각 지방에 배분한다. 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 많아 재정부족이 발생하지 않는 경우에는 보통교부세를 지급하지 않으며, 해당 지방의 자체수입에서 잉여세입을 차감하지도 않는다. 서울특별시와 경기도, 그리고 수도권에 소재하는 10개 정도의 시는 기준재정수요액보다 기준재정수입액이 많아 보통교부세를 배분받지 않고 있는데, 이러한 단체를 불교부단체라고 한다.

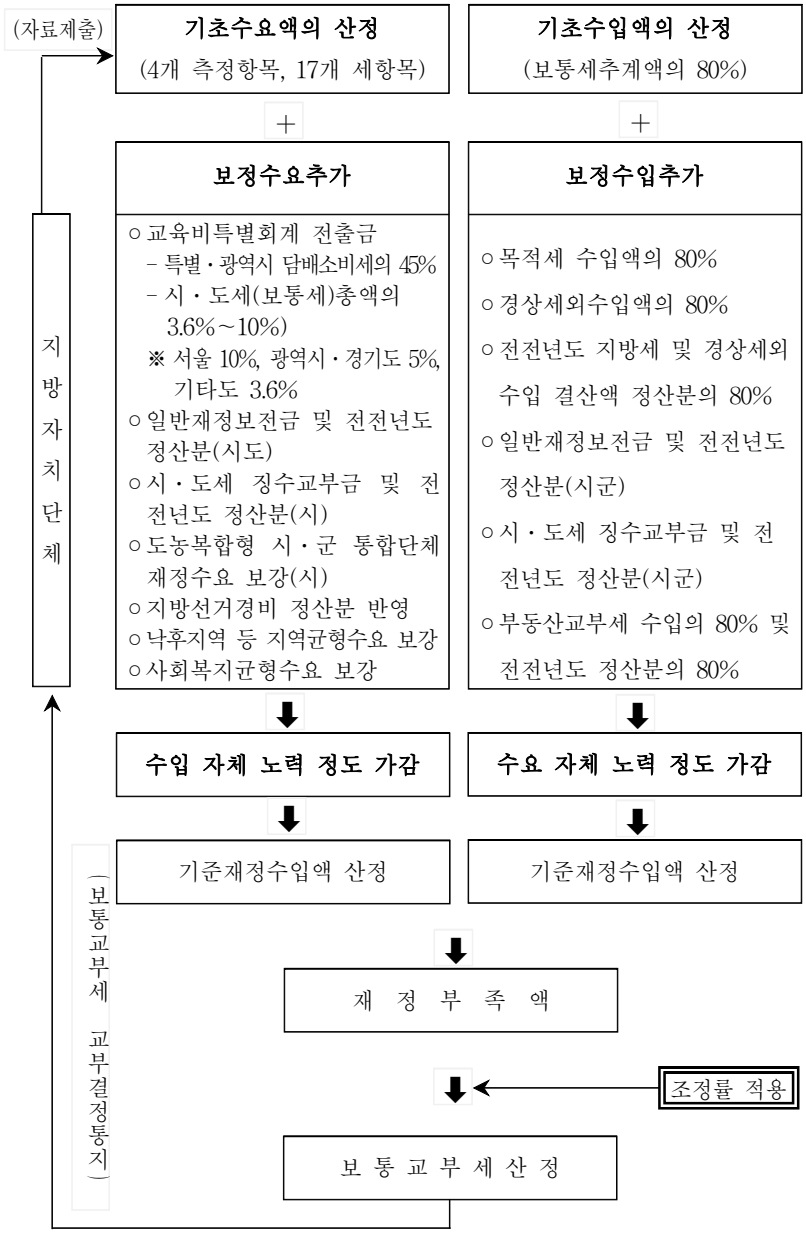
수직적 재정조정을 통해 지방정부의 기본적 공공재 패키지의 공급을 보장하고 지역간 형평성을 보장하기 위한 보조금의 규모는 지방정부의 재정지출을 모두 커버할 만큼 많아서는 안된다. 그러므로 우리나라는 지원대상이 되는 지출분야 지출액의 80% 정도를 보장한다는 관점에서 기준재정수요액을 산정하며, 이에 따라 기준재정수입액도 자체수입의 80%를 추정하는 것을 목표로 하고 있다. 나머지 20%에 대해서는 지방정부에 완전한 자율권을 보장하는 것이다. 통상적으로 재정부족액의 합계가 배분해야 될 보통교부세 재원 총액보다 많아 보통교부세가 지방재정의 80%를 기준으로 산정한 재정부족액도 모두 메워주지는 못한다. 최근의 배분현황을

보면 재정부족액의 90% 정도를 배분하는 것으로 나타나고 있다.

기준재정수입액과 기준재정수요액은 각각 기초수입액 및 기초수요액과 보정수입액 및 보정수요액, 그리고 자체 노력 인센티브로 구성된다. 기초수입액과 기초수요액은 각각 지방정부의 기본적인 수입액과 수요액을 추정하는 데 초점을 맞추며, 보정수입 및 수요액은 개별 지방자치단체의 특성을 반영하여 수요액 및 수입액을 가감하는 역할을 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 실제는 약간 차이가 있는데, 수입액의 경우 기초수입액에서는 보통세 수입액의 80%를 추정하고, 보정수입액에서는 목적세 등 기초수입액에 포함되지 않은 자체세입 항목의 세수입을 반영한다. 그리고 세입의 실적치가 확정된 이후에 추정치를 실적치와 비교하여 차이가 나는 부분을 보정하는 역할도 한다. 수요액 보정에서는 교육비특별회계 전출금 등 법정부담금을 보정하며, 지역균형수요와 사회복지균형수요 항목에서는 낙후지역이나 취약계층 밀집지역과 같이 재정수요가 특별히 많은 지역의 수요액을 보정한다.

기준재정수요액과 수입액을 산정하고 그 차액인 재정부족액을 기준으로 보통교부세를 배분한다는 점은 앞서 언급한 세 가지 일반보조금 지급 목적을 모두 통합하여 하나의 기준에 근거하여 지급한다는 것을 의미한다. 많은 국가들이 이러한 방식의 보조금 지급방식을 활용하긴 하지만, 이러한 방식은 보조금 지급 목적별 지급액을 정확하게 파악할 수 없다는 문제점이 있다. 예를 들면 특정 지방정부가 일정액의 교부세를 배분받았을 때 그것이 세수입이 부족해서 받은 것인지, 아니면 특별히 공공재 공급비용이 많이 소요된다고 평가되어 받은 것인지 파악할 수 없다. 양자가 모두 포함되어 있으며, 거기다 중앙·지방간 수직적 재정불균형을 보완하기 위한 보조금까지 추가되어 있을 수도 있는데, 각각의 보조금이 어느 정도의 비중을 차지하는지 파악할 수 없다.

[그림 III-2] 보통교부세 산정흐름도



자료: 행정안전부(2008)

이러한 문제는 종종 전문가들 사이에서도 혼란을 야기한다. 지방교부세의 형평화 효과를 추정한 연구들이 지방교부세를 배분하기 이전의 자체세입과 배분한 이후의 세입의 집중도 지수를 추정하여 교부세 배분 이후 집중도가 완화되었다는 결론을 내리곤 하는데, 이러한 분석은 공공재 공급비용 격차 완화를 위한 보조금 부분은 무시한 것이다[10]. 이러한 문제는 [그림 Ⅲ-3]에 잘 나타나고 있다.

이 그림에서 X축에는 지방자치단체를 주민1인당 기준재정수입액이 가장 적은 단체(1)에서부터 가장 많은 단체(N) 순서대로 배열하였으며 Y축에는 각 단체의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 표현하였다. 기준재정수입액의 크기에 따라 자치단체를 좌에서 우로 배열하였으므로 1인당 기준재정수입곡선(RR)은 우상향하는 형태로 나타난다. 기준재정수요액은 그 모양을 사전적으로 알 수 없으므로 우상향하는 형태(N^0N^0)와 우하향하는 형태(N^1N^1)의 두 가지로 그려보았다.

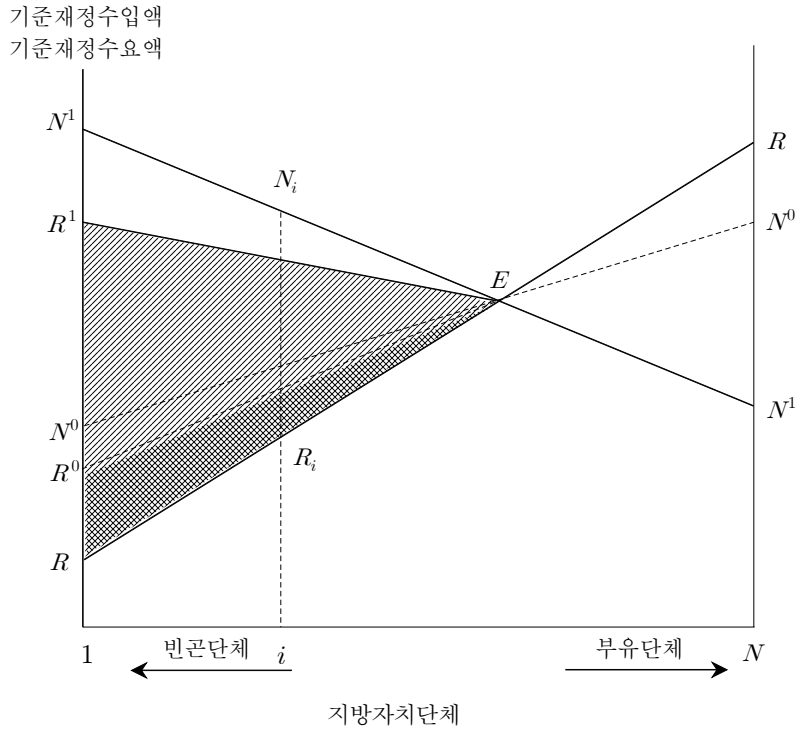
기준재정수요액이 우상향하는 경우 재정부족액의 일정부분이 보통교부세로 배분되는데, 배분 후 각 지방의 재정 세입을 나타내는 곡선이 R^0ER이라고 하자. 기준재정수입액이 수요액보다 많은 경우에는 보통교부세를 배분받지 않으므로 점 E를 기준으로 우측에 있는 단체들은 배분 전과 후의 세입규모가 같다. 이 경우에는 보통교부세 배분 전·후의 지방자치단체의 주민1인당 세입규모 순위에 변화가 없다.

그러나 기준재정수요액 곡선이 우하향하는 경우(N^1N^1) 점E를 기준으로 우측의 단체는 보통교부세를 배분받지 않으며, 좌측의 단체는 N^1E와 RE의 차액의 일정부분을 지방교부세로 배분받게 된다. 이렇게 보통교부세를 배분받은 후의 지방자치단체별 주민1인당 재정세입 규모를 나타내는 곡선은 R^1ER이 된다. 이 경우

10) 김현아((2007), 서정섭·조기현(2007)

보통교부세 배분으로 인해 순위의 역전현상이 발생하므로 지방재정세입규모의 변화만으로 지방교부세의 형평화 효과를 논의하는 것은 문제가 있다. 이는 세입형평화 보조금과 공급비용 형평화 보조금을 혼합하여 배분하기 때문에 나타나는 현상이다.

[그림 III-3] 보통교부세 배분: 예시



지방자치단체

실제로 우리나라는 지방세 수입과 지방교부세 배분액간에 역의 관계가 존재하며, 지방세 수입과 최종적인 재정세입의 관계에서도 역의 관계를 발견할 수 있다[11]. 이는 우리나라 지방세 수입이 재산과세에 많이 의존하고 있는데, 인구가 많은 도시지역의 재산가치가 높아 세수입이 많은 반면 규모의 경제로 인하여 이들 지역에

11) 안종석(2001), 최병호(2008)

서 공공재 공급비용이 적게 소요되기 때문인 것으로 판단된다. 대도시 지역이 범죄가 많이 발생하므로 치안유지 등을 위하여 재정수요가 많이 발생할 수도 있는데, 전체적으로 규모의 경제성과 비경제성 중 어느 쪽이 더 큰 영향을 발휘하는지는 지방자치단체가 공급하는 공공재의 특성에 따라 달라질 것이다.

3. 기준재정수입액의 산정[12)]

기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액, 그리고 수입 자체노력의 가감으로 구성된다. 기준재정수입액은 수요액과 마찬가지로 산정된 수입액을 모두 반영하는 것이 아니라 80%만을 반영하고 있으며, 이는 지방재정 세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고 자치단체의 징세 노력을 촉진하기 위한 것이다. 지방교부세법 제8조에는 지방세법상 표준세율의 100분의 80에 상당하는 기준세율로 산정한 해당 자치단체의 보통세 수입액을 기초수입액으로 하고 여기에 보정수입액을 더하며 수입과 관련된 자체노력을 가감하여 산정한다고 되어 있다.

이와 같은 규정에 따라 지방세 및 경상세외수입액을 추계하여 추계액 합계의 80%를 기초수입액으로 산정한다. 지방세 세수추계는 세목별 과거 징수액 자료를 이용하여 시계열 분석방법으로 추정하되 세목별, 지역별 특성을 감안하여 선형회귀모델과 비선형모델(2차함수, 지수함수, S-curve)을 선택하여 적용한다(<표 Ⅲ-2> 참조). 합리적인 세목별 세수추계를 위하여 세목별, 자치단체별 세수여건상 특수한 경우에는 현실 여건을 고려하여 추계기법을 보완한다.

구체적으로 보면 주요 기간세목인 취득세, 등록세, 담배소비세, 주민세는 연도별 세수입을 연도에 회귀분석하여 연평균 세수입 증

12) 2008년의 기준재정수입액과 수요액 산정방식 및 산정내역에 대한 자세한 내용은 행정안전부(2008) 참조.

가액을 추정하고 그 추정치를 적용하여 해당연도의 세수입을 추정한다. 재산세의 경우에는 시간이 지나면서 연도별 세수입 증가액이 체증한다는 전제하에 세수입을 시간에 대한 이차함수로 가정하여 회귀분석을 하고 그 결과를 근거로 해당 연도의 세수입을 추정한다. 면허세와 자동차세, 도축세, 주행세, 그리고 목적세인 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 사업소세는 전전년도 실적에 연평균 증가율을 적용하여 세수입을 추정한다. 레저세는 전년도 9월까지의 징수실적을 근거로 해당연도의 세수입을 추정한다. 경상세외수입도 3년간 연평균 증가율을 적용하여 해당연도의 세수입을 추정한다. 이와 같이 우리나라 지방교부세 배분을 위한 기준재정수입액 중 핵심을 이루는 기초수입액은 기본적으로 각 자치단체별 실제 지방세 수입 자료를 활용하여 연평균 증가율을 계산하고 그 연평균 증가율을 적용하여 기초수입을 계산한다.

이렇게 계산한 기초수입액에 보정수입을 더하는데 지방교부세법 시행규칙 제5조의 2에 의하면 보정수입은 다음과 같은 항목들을 반영한다.

- ○ 목적세 수입의 80%
- ○ 지방세 결산액 정산분의 80%
- ○ 일반재정보전금과 시도세징수교부금 전전년도 정산액
- ○ 세외수입 중 사용료, 수수료, 재산임대 및 이자수입의 80%
- ○ 세외수입 중 사용료, 수수료, 재산임대 및 이자수입의 결산액 정산분의 80%
- ○ 부동산교부세 수입액 및 전전년도 결산액 정산분의 80%

지방세와 경상세외수입의 정산분(추계액과 실적액의 차이)의 경우에는 자치단체 세수증대 노력을 촉진, 유도하는 차원에서 2005년까지는 50%만을 반영하였으나 추계액의 많고 적음에 따른 지방교부세 배정의 형평성을 제고하기 위해 2006년부터 매년 10%씩 반영률을 상향조정하여 2008년에는 80%를 반영하였다.

<표 Ⅲ-2> 지방세 및 경상세외수입 등 수입액 산정방식

구분		산정방식
지방세 (보통세)	취득세	선형회귀모델(Yt = a + bt)
	등록세	선형회귀모델(Yt = a + bt)
	면허세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율
	레저세	전년도 9월까지 징수실적 누계액 ÷ 9 × 12
	재산세	비선형모델(이차함수 : $Yt = a + bt + ct^2$)
	담배소비세	선형회귀모델(Yt = a + bt)
	주민세	선형회귀모델(Yt = a + bt)
	기타 보통세 (자동차세, 도축세, 주행세)	전전년도 징수실적(세목별 합계액) × 연평균증가율 ※ 주행세 중 운수업보조금분은 제외
(목적세)	목적세 (도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 사업소세)	전전년도 징수실적(세목별 합계액) × 연평균증가율 ※ 지역개발세 중 원전 지역개발세는 제외
경상세외수입 (사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입)		$Y_t = \frac{\sum_{t=1}^{3}(at+bt+ct+dt)}{3}$ [a : 사용료수입액, b : 수수료수입액, c : 재산임대수입액, d : 이자수입액]
일반재정보전금·시도세징수교부금		해당 연도 시도세 추계액 등을 기초로 산정
부동산교부세		자치단체별 교부(예정)금액

비고 1. Y : 지방세수, t : 해당연도(1, 2, …, t)
2. 세목별·자치단체별로 세수여건의 특수성 등을 고려하여 추계기법을 보정 적용할 수 있음

자료: 지방교부세법 시행령 [별표 3]

지방교부세법에 의하면 표준세율의 80%에 해당하는 세율을 적용하여 계산한 세액을 기준으로 기준재정수입액을 산정하도록 되어 있다. 이는 문맥상으로 볼 때 실제 세수입이 아니라 표준적인 조세체계를 적용하여 세입 확보 능력의 지역간 격차를 추정하고 그 추정결과를 근거로 형평화 보조금을 배분한다는 점을 시사하는 것으로 이론적 정책방향과 일치하는 것이다.

그러나 실제 산정방식을 보면 해당 자치단체의 시계열 자료를 활용하여 세수입을 추계하고 나중에 결산이 완료된 이후에 결산액과 추계액의 차이를 모두 보정하고 있다. 즉, 시계열 자료를 활용하여 세수입을 추계한 후 그 중 80%를 기초수입액으로 하고 추후에 지방세 수입을 정산하여 실제치와 추계치 차액의 80%를 보정수입으로 기준재정수입액에 포함시키는 것이다. 그러므로 3년에 걸친 시간을 통합하여 보면 실제 지방세 및 경상세외 수입의 80%를 기준재정수입액으로 하는 것과 다를 바 없다. 현재로선 탄력세율 제도가 있지만 주요 세목에 대해서는 적용된 사례가 거의 없어 실제 세수입을 기준재정수입액으로 하든 평균세율체계를 적용하여 세수입을 추계하든 결과적으로 큰 차이가 없다. 그러나 이는 결과론적인 이야기일 뿐이며, 사전적으로 볼 때 탄력세율을 적용하여 세수입을 증대시키면 불이익을 받게 된다는 것을 의미하므로 잠재적으로 탄력세율의 적용을 저해하는 요인이 된다.

Buettner(2005)에 의하면 형평화 보조금이 지방세 징수 노력을 저해하는 결과를 가져올 수 있는데, 지방정부가 세수입을 증대시켰을 때 그 중 어느 만큼이 형평화 보조금 감축으로 나타나는지(지방세 환원율) 또는 그 반대로 지방세 수입 증가분 중 어느 만큼을 지방정부가 자체적으로 사용할 수 있는지(지방세 보존율)에 따라 형평화 보조금이 지방세 징수 노력에 미치는 영향이 달라진다. 우리나라의 기준재정수입액 중 기초수입액과 보정수입액 산정방식을 보면 전체적으로 세수입이 100만큼 증가하면 그 중 80은

기준재정수입액을 증가시켜 재정부족액을 감소시킨다. 2008년의 경우 재정부족액의 91.9%가 교부되었다는 점을 고려하면 지방세 수입 증가분의 73.5%(=80×0.919)는 지방교부세 감소로 나타나고 26.5%는 지방자치단체가 자체적으로 사용한다고 할 수 있다. 지방자치단체가 자체 노력을 통해 세수입을 증대시키면 그에 따른 정치적 부담은 모두 지방자치단체가 부담하여야 하는 데 비해 증가되는 세수입 중 26.5%만 자체적으로 사용할 수 있다는 점은 지방자치단체의 징세 노력을 저해하는 중요한 요인이 될 수 있다.

이러한 징세 노력 저해 효과에 대응하여 다양한 자체 노력 인센티브를 기준재정수입액에 반영하고 있다(<표 Ⅲ-3> 참조). 지방세 징수율 제고, 탄력세율 적용, 경상세외수입 확충 등 다양한 관점에서 자체수입 확대에 대한 인센티브를 제공하고 있는데, 자체노력 인센티브를 반영하는 방식에 따라 세수입 증가분 중 자체적으로 활용할 수 있는 부분의 비중이 달라진다. 지방세 체납액을 축소하여 세수입을 증가시킨 경우 기초수입액과 인센티브를 합하여 세수입 증가분의 10%만 기준재정수입액 증가에 반영되므로 약 91% 정도를 지방자치단체가 자체적으로 사용할 수 있고, 탄력세율을 적용하여 지방세 수입을 증가시킨 경우 약 18%의 보조금(지방교부세)이 지급되어 세수입 증가분의 118%를 자체적으로 사용할 수 있다. 그 외에도 지방세 신세원 발굴, 지방세 징수율 제고, 주민세 개인균등할 인상 등에 대한 인센티브를 제공하고 있다.

탄력세율 적용에 대해 이와 같이 보조금을 제공함에도 불구하고 지방자치단체가 탄력세율을 적극적으로 활용하지 않는 것은 과세에 대한 지역주민의 저항 외에도 다음과 같은 제도적인 측면에서 부분적인 이유를 찾을 수 있다. 첫째, 자체 수입 노력 인센티브가 독립된 항목으로 존재하는 것이 아니라 기준재정수입액에 포함되어 재정부족액 산출에 반영되고, 재정부족액에 따라 보통교부세가 배분되므로 계산과정이 복잡하여 투명성이 낮다. 둘째, 자체수입이

증가하면 재정력 지수가 개선되어 분권교부세, 부동산교부세, 균특재정, 기타 국고보조금을 배분받는 데 불리하다. 분권교부세 및 부동산교부세는 물론 균특회계 배분과 국고보조금 배분에 있어서도 재정력을 고려하여 차등 지원하고 있기 때문이다.

<표 III-3> 재정수입 관련 자체 노력 반영항목 및 산정기준

구분	반영항목	산정기준
기준재정수입액 반영사항	1. 지방세 징수율 제고	{전전년도 해당 단체 지방세징수액 × (전전년도 동종 단체 중 지방세징수율 상위 1/2단체 평균 징수율 ÷ 전전년도 해당 단체 징수율) - 전전년도 해당 단체 징수액} × 70% ※ 과년도분 부과징수실적 및 주행세 부과징수실적 제외
	2. 주민세개인균등할 인상	(전년도 동종 단체 중 개인균등할 적용세액 상위 1/2단체의 평균 개인균등할 적용세액 - 전년도 해당 단체 개인균등할 적용세액) × 부과인원
	3. 탄력세율 적용	전전년도 해당 단체의 지방세법상 표준세율로 산출한 해당세목의 과세총액 - 전전년도 해당 단체의 적용세율로 산출한 해당세목의 과세총액
	4. 경상세외수입 확충	{전전전년도 기준 과거 3년간 해당단체 경상세외수입 평균징수실적 × (동종 단체 중 전전전년도기준 과거 3년간 대비 전전년도기준 3년간 경상세외수입 징수율 상위 1/2단체 평균징수율 - 해당단체 전전전년도기준 과거 3년간 대비 전전년도기준 과거 3년간 경상세외수입 징수액 증감비율)}× 70%
	5. 지방세체납액 축소	(전전년도 지방세 미징수액 누계액 - 전전전년도 지방세 미징수액 누계액) × 70% ※ 지방세 징수액 차감시 전전년도 결손처분분을 제외, 주행세 미징수액은 산정에서 제외
	6. 지방세 세원발굴	① 신규세원(새로운 형태의 부과세원)관련세액 × 적용률 ※ 적용율 : 최초 30%를 적용하고 1년 경과시 마다 10%씩 차감 반영 - 지방재원의 선투자 등 실질적인 세원발굴노력이 수반된 경우에 한함 - 신세원 발굴로 실제 발생한 수입액을 기초로 산출

자료: 지방교부세법 시행규칙 [별표3의2]

<표 Ⅲ-4> 2008년도 기준재정수입액의 수입 자체 노력 반영내역[1)]

(단위: 백만원)

구 분		계	지방세 징수율 제 고	주민세 개인균등할 적 용	탄력세율 적 용	경상세외 수입확충	체납액 축 소	신세원 발 굴
계	(+)	11,006	2,131	121	878	1,937	5,940	0
	(-)	△898	△260	△20	△452	△148	△1	△18
특별시	(+)	4,403	667	0	764	468	2,503	0
	(-)	△3	0	△3	0	0	0	0
광역시	(+)	1,818	437	6	0	291	1,083	0
	(-)	△306	△54	△1	△231	△11	0	△9
도	(+)	1,058	140	0	0	239	680	0
	(-)	△348	△78	0	△221	△40	0	△9
시	(+)	3,040	786	87	114	554	1,498	0
	(-)	△1,731	△107	△12	0	△55	0	0
군	(+)	687	101	27	0	384	176	0
	(-)	△68	△21	△4	0	△42	△1	0

주: 1) (-)가 인센티브에 해당됨
자료: 행정안전부(2008)

2008년의 경우 전체적으로 898억원의 인센티브가 반영되었으며, 역인센티브 반영 금액은 1조 1천억원 규모로 역인센티브가 더 많다. 역인센티브는 지방세 수입이 감소한 경우에 적용되는 것으로서 지방세 징수 노력을 소홀히 한 데 대한 일종의 벌금이라고 할 수 있다. 이 중 지방세 징수율 제고 노력, 체납액 축소 노력을 소홀히한 경우 역인센티브를 적용하는 것은 논리적으로 타당성이 있다. 그러나 주민세 균등할 적용이나 탄력세율 적용, 경상세외수입과 같이 지방자치단체에게 주어진 자주적 과세권한을 행사한 결과에 대해 역인센티브를 적용하는 것은 논리적으로 타당하지 않다.

2008년의 산정결과를 보면 역인센티브의 54%를 체납액 축소가 차지하였고 징수율 제고가 19%, 탄력세율 적용이 8%를 차지하였다. 탄력세율 적용에 대한 역인센티브는 종합부동산세 도입을 포함한 재산세제 개편으로 인하여 관할구역 주민들의 재산보유세 부담이 급격하게 증가한 데 대한 반발로 수도권의 지방자치단체들이 조례를 개정하여 재산세율을 인하한 데 따른 것이다.

4. 기준재정수요액의 산정

기준재정수요액 역시 기초수요액과 보정수요액, 그리고 자체 노력 반영분으로 구성되는데, 그 중 기초수요액의 산정방식이 매우 복잡하다. 이전에는 지방공공서비스를 26개 세항으로 구분하여 각 항목에 대한 수요를 산정한 후 이를 합산하여 기준재정수요액을 계산하였으나, 2008년부터 이를 단순화하여 17개 세목으로 축소하였다. 또한 측정항목을 잘 대변할 수 있는 측정단위를 17개에서 13개로 축소하였는데, 13개의 측정단위는 다음과 같다: 공무원수, 인구수, 가구수, 노령인구수, 영유아·청소년수, 등록장애인수, 국민기초생활수급권자수, 행정구역면적, 자동차대수, 농수산업종사자수, 사업체종사자수, 미개량도로면적, 도로의 면적.

이러한 변화는 이전에 비해 제도를 상당히 단순화시킨 것이지만 아직도 더 단순화해야 한다는 요구가 있다. 실제 재정수요를 정확하게 측정하여야 한다는 점에서는 항목을 세분하고 다양한 측정요소를 반영하여 측정하는 것이 바람직하겠지만, 실제 재정수요를 정확하게 측정하는 것보다는 지역간 격차를 유발하는 요인을 파악하는 것이 중요하며, 단순화를 통해 얻을 수 있는 장점이 매우 크다는 점을 인식할 필요가 있다. 실제 재정수요는 개별 지방자치단체가 재정을 효율적으로 또는 방만하게 운영하였는지와 관계없이 지방자치단체의 행태를 그대로 반영하는 것이다. 그러므로 실제

재정수요를 정확하게 측정하여 드러난 재정부족액을 보전하는 방식으로 지방교부세를 배분하면 지방자치단체는 재정운영을 효율적으로 하기보다는 방만하게 할 동기를 갖게 될 것이다.

기초수요액(BN)은 개별항목의 기초수요액(BN_i)을 산정하여 합산한 것인데, 개별항목의 기초수요액은 해당 항목의 측정단위(BU_i) 수치에 단위비용(UC_i)을 곱하고, 여기에 각 지역의 특수한 여건을 고려한 차이를 반영하기 위한 보정계수(ADJ_i)를 곱하여 측정하고 있다.

$$BN_i = (BU_i \times UC_i) \times ADJ_i \qquad (Ⅲ\text{-}1)$$

이 산식을 보면 공공재 공급격차를 추정하는 두 가지 방식 즉, 표준비용 방식과 회귀분석 방식 중 이론적으로 우수한 표준비용 방식을 적용하는 것으로 보인다. 단지 표준비용이 다양한 지역적 특성을 모두 반영할 수 없으므로 보정계수를 통하여 약간의 보정을 하는 것으로 이해된다. 또한 측정단위는 항목별 재정수요를 합리적이고 객관적으로 측정하기 위해서 선정한 지표로서 기준재정수요액이 공정하게 산정될 수 있도록 그 수치의 객관성에 역점을 두고 있다는 것이 행정안전부의 설명이다. 즉, 자치단체의 자의가 개입될 여지가 있거나 자치단체의 정책의도에 따라 측정단위 수치가 영향을 받을 수 있는 자료를 배제하고 객관적이며 간단하고 명료한 통계자료를 활용한다[13]. 예를 들면 문화관광비는 인구수를 측정단위로 하고 있으며, 환경보호비는 가구수를 측정단위로 하여 각 측정단위별 표준비용을 의미하는 단위비용을 곱하여 기초수요액을 추정한다. 이러한 기초수요액 추정방식은 앞서 제Ⅱ장에서 제시한 바람직한 공공재 공급비용격차 추정방식의 원칙에 부합하

13) 행정안전부(2008)

는 것으로 보인다.

단위비용은 특별시, 광역시, 도, 시, 군의 동종단체별 표준적인 조건을 구비한 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는 경우에 측정항목별로 소요되는 경비의 단위당 비용을 의미한다. 이론적으로 바람직한 비용을 적용하는 것이 타당하겠으나 실제로 그런 비용을 알 수가 없으므로 회귀분석을 통해서 단위비용을 계산한다. 즉, 동종단체별 일반회계 예산액을 기초로 산정한 경비별 일반재원 소요액(Y_i)을 종속변수로 하고, 경비별 연관통계(X_i)를 독립변수로 한 회귀분석을 통해 해당 경비의 자치단체별 표준행정수요($\widehat{Y_i}$)를 산출한 다음, 이의 합산액을 측정항목의 기준 측정단위 통계수치의 합계로 나누어 단위비용을 구한다.

$$UC_i = \frac{\sum_j \widehat{Y_{ij}}}{\sum_j BU_{ij}} \qquad (\text{Ⅲ-2})$$

i : i번째 항목, j : j번째 지방

다시 설명하면 먼저 17개 측정항목별 지출액을 해당 항목의 지출을 설명하는 독립변수들에 회귀분석함으로써 해당 항목의 평균적 지출함수를 구하고 그 함수를 근거로 해당 항목에 대한 해당 자치단체의 표준행정수요액을 추정한다. 그 다음 각 지방의 표준행정수요를 모두 합하면 표준행정수요총액이 도출되며, 그 총액을 지역별 측정단위의 합으로 나누면 측정단위별 단위비용이 계산된다.

보정계수는 자치단체별 여건을 고려하지 않고 일률적으로 측정단위에 단위비용을 곱하여 기준재정수요액을 산정할 경우에 발생하는 문제점을 보완하기 위하여 해당 자치단체의 표준행정수요액($\widehat{Y_{ij}}$)을 해당 자치단체의 측정단위 수(BU_{ij})로 나눈 값(즉, 해당자치단체의 실수요 단위비용)을 동종자치단체의 평균단위비용으로

나누어 구한다. 여기서 동종자치단체의 평균단위비용은 앞서 설명한 기준재정수요액 계산시 측정단위에 곱하여지는 단위비용을 의미한다.

$$ADJ_{ij} = \frac{\widehat{Y_{ij}}}{BU_{ij}} \times \frac{1}{UC_i} \qquad (Ⅲ-3)$$

앞의 식 (Ⅲ-1)에 각 지방자치단체의 측정단위와 단위비용 및 보정계수를 추정하는 산식 (Ⅲ-2)와 (Ⅲ-3)을 대입하여 정리하면 다음 식에서 나타나는 바와 같이 j지역의 기준재정수요액은 해당 단체의 표준행정수요액과 일치하게 된다.

$$BN_{ij} = BU_{ij} \times UC_i \times \frac{\widehat{Y_{ij}}}{BU_{ij}} \times \frac{1}{UC_i} = \widehat{Y_{ij}} \qquad (Ⅲ-4)$$

앞서 언급한 바와 같이 지방교부세법에는 표준비용을 적용하여 기준재정수입액을 추정하는 것처럼 표현되어 있다. 그러나 회귀식을 통해 구한 표준행정수요로부터 단위비용을 도출하고, 또한 동일한 표준행정수요액을 활용하여 보정계수를 추정한 후 이들을 종합하여 기초수요액을 계산하는데, 전체적으로 종합한 결과를 보면 식 (Ⅲ-4)에 나타난 바와 같이 특정 지방자치단체의 특정 항목 기초수요액은 해당 항목의 재정지출자료를 몇 가지 설명변수에 회귀분석하여 추정한 표준행정수요액과 일치한다. 즉, 완벽하게 회귀분석 방식을 활용하고 있는 것이다.

이러한 기준재정수요액 산정방식은 몇 가지 문제점을 갖고 있다. 그 중 하나는 산식이 매우 복잡하여 특정 변수의 변화가 기초재정수요에 어떤 변화를 가져오는지 이해하기 어렵다는 점이다.

표준행정수요액 산정공식만 보면 각 산정요소들의 변화가 기준재정수요액에 어떤 영향을 주는지 쉽게 파악할 수 있는데, 법률에 설명된 바와 같이 측정단위・단위비용・보정계수로 표현된 식 (Ⅲ-1)을 봐서는 전혀 파악할 수 없다. 더욱 심각한 문제는 측정항목이 아닌 다른 변수들이 표준행정수요액 산정방식에 포함된다는 점이다. 예를 들면 일반사회복지비의 경우 측정단위와 단위비용만 보면 인구수에 의해 기초수요액이 결정되는 것처럼 보이는데 표준행정수요액 산정식을 보면 사회복지시설의 면적도 기초수요액 산정에 중요한 역할을 한다.

<표 Ⅲ-4>에서는 17개 측정항목별 측정단위와 표준행정수요 산정요소들을 정리하였다. 측정단위를 보면 공무원수를 제외한 다른 측정단위들은 대체로 인구와 인구의 구성, 면적 등 객관적이고 지방자치단체의 영향으로부터 자유로운 변수들로 구성되어 있다. 그러나 표준행정수요 산정요소들을 보면 대부분의 항목에서 법률에 명기된 측정단위 외에 다른 요소들을 포함하고 있으며, 그 중 상당수는 지방자치단체의 영향으로부터 자유롭지 못한 요소들이므로 시정할 필요가 있다. 그러한 요소들을 표에서 굵은 글씨로 표시하였는데, 인건비 항목을 추정하는 총액인건비와 일반회계 및 특별회계의 인건비 비중, 일반관리비를 설명하는 공공청사 보유면적・지방의원수, 안전관리비를 설명하는 재산관리대상시설수・소방관서수, 문화관광비를 설명하는 문화체육시설면적, 환경보호비의 수질관리시설, 보건비의 보건시설면적・무료예방접종인원수, 노인복지비의 노인복지시설면적・경노당수, 영유아・청소년 복지비의 아동복지시설면적・청소년복지시설면적, 장애인복지비의 장애인복지시설면적, 일반사회복지비의 사회복지시설면적, 도로개량비의 면적가중 평균지가가 이에 해당된다.

특정 요소가 적절한지 아닌지에 대한 판단에는 이견이 있을 수

있다. 특히 우리나라의 경우 기준재정수요액 추정에서 개별 지방자치단체의 현행 재정수요를 정확하게 측정하는 데 초점을 두어 왔기 때문에 이를 저해하는 산정요소의 변화에 대한 반감이 클 수 있다. 예를 들면 공공청사와 사회복지시설의 경우 이미 설립된 시설에 대해서는 유지·보수를 위한 경비가 소요되며, 그 비용은 기준재정수요액에 포함하여 보전해 주어야 한다는 논리가 현행과 같은 제도를 형성한 기본 논리가 된다고 할 수 있다. 그러나 일반보조금 배분방식에 대한 이론적 연구들은 거의 예외없이 이러한 논리를 적용해서는 안 된다는 점을 지적하고 있다[14]. 이미 설립된 시설의 유지·보수 비용을 보전해 주는 것이 미래의 과다한 시설투자를 유도할 수 있기 때문이다. 급격한 변화에 따른 어려움을 피하기 위하여 시간을 두고 점진적인 변화를 추구할 수는 있으나 장기적인 목표는 이러한 요소들을 배제하는 데 두어야 할 것이다. 우리나라의 지방교부세법도 측정단위의 설정에서 이러한 입장을 취하고 있음을 명확하게 보여주고 있다[15].

개별요소가 지방자치단체의 영향으로부터 얼마나 자유로운지에 대한 판단에서도 이견이 있을 수 있다. 이에 대해서는 정확한 지표나 통계적 근거가 있는 것은 아니나 대체로 이론적 연구들에서 제시된 '배제요소'들을 참고로 하였다[16]. 개별요소가 왜 배제되어야 하는지에 대해서는 뒤의 표준행정수요액 산정함수 개편안에 대한 논의에서 보다 자세하게 논의한다.

---

14) Bird(2000b), Bregvall, et al(2006), Martinez-Vazquez and Searle (2007) 등

15) 행정안전부(2008)

16) Bird(2000b), Martinez-Vazquez and Boex(2005)

<표 III-5> 기초수요액 산정요소

	측정항목	측정단위	표준행정수요 산정요소
일반행정비	1. 인건비	**공무원수**	**총액인건비, 일반회계인건비, 특별회계인건비**
	2. 일반관리비	인구수	인구수, **총액인건비공무원수, 공공청사보유면적**, 지방의원수
	3. 안전관리비	인구수	인구수, **재난관리대상시설수, 소방관서수**, 소하천길이
문화환경비	4. 문화관광비	인구수	인구수, 행정구역면적, **문화체육시설면적**, 관광지면적(지정+특구)
	5. 환경보호비	가구수	가구수, 행정구역면적, 자연공원면적, **수질관리시설(분뇨처리+하수처리+축산폐수)**
	6. 보건비	인구수	인구수, **보건시설면적, 무료예방접종인원수**
사회복지비	7. 기초생활보장비	수급권자수	국민기초생활수급권자수(일반+시설)
	8. 노인복지비	노령인구수	노령인구수, **노인복지시설면적, 경로당수**
	9. 영유아・청소년 복지비	영유아・청소년수	영유아・청소년인구수, **아동복지시설면적, 청소년복지시설면적**
	10. 장애인 복지비	등록장애인수	장애인등록자수, **장애인복지시설면적**
	11.일반사회복지비	인구수	인구수, **사회복지시설면적**
경제개발비	12. 농림수산비	농수산업 종사자수	농업종사자수, 수산업종사자수, 임야면적
	13. 지역경제비	사업체 종사자수	사업체종사자수
	14. 도로개량비	미개량도로의 면적	미개량도로(미포장도로+미개통도로+도시계획도로미집행)면적, **면적가중평균지가**
	15. 도로유지비	도로의 면적	도로(포장도로+미포장도로+도시계획도로집행)면적
	16. 교통관리비	자동차대수	자동차대수, 행정구역면적, 포장도로(포장도로+도시계획도로집행)면적
	17. 지역개발비	행정구역면적	행정구역면적, 인구수, 도시공원면적, 하천길이

이러한 변수들을 활용하여 표준행정수요액을 산출하는 회귀식을 표로 정리하면 <부표 1>에 나타난 바와 같다. 이 표를 보면 중요한 특징을 하나 발견할 수 있는데, 그것은 대부분 광역자치단체인 시·도와 기초자치단체인 시·군·구로 양분하여 회귀식을 적용하고 있다는 점이다. 서울특별시 및 광역시와 도는 모두 광역자치단체이긴 하지만 경제환경이 상당히 달라 동일한 공공재 공급비용 함수로 추정하는 것이 바람직하지 않을 수 있다. 시·군·구의 경우에도 시와 군, 그리고 자치구가 서로 인구밀집도가 다르고 단위당 공공재 공급비용이 다를 수 있는데, 동일한 함수로 추정하는 것은 바람직하지 않다는 비판이 있다[17].

기준재정수요액은 기초수요에 보정수요를 더하고 수요 개선을 위한 자체 노력을 가감하여 계산하는데, 이 중 보정수요는 기초수요의 19.3%(2008년)로 적지 않은 규모이다. 앞의 [그림 Ⅲ-2]에 나타난 바와 같이 보정수요는 교육비특별회계 전출금과 일반재정보전금, 시도세징수교부금, 도농복합형 시·군 통합단체 재정수요보강, 지방선거경비정산분, 낙후지역 등 지역균형수요보강, 사회복지균형수요보강으로 구성되어 있다.

다양한 항목에 대해 지역균형수요와 사회복지균형수요 항목으로 보정을 하고 있는데, 구체적인 보정수요 산정항목 및 산정공식은 <부표 2>에 정리하였다. 그 내용을 보면 보정항목이 지역균형수요 31개, 사회복지균형수요 8개로 상당히 많아 제도의 복잡성을 가중시키고 있다. 기준재정수요액의 산정 목적은 실제 지방자치단체 지출을 정확하게 파악하기보다는 기본적인 공공재 패키지 공급에 소요되는 비용의 지역간 격차가 발생하는 요인을 파악하는 데 있다. 그럼에도 불구하고 <부표 2>에서 보는 바와 같이 다양한 보정이 행해지고 있는 것은 배분에 있어 실제 비용을 반영하기 위

17) 주만수·임성일(2004)

한 노력이 과도하다는 점을 시사한다. 구체적인 내용을 살펴보면 기초수요에 포함시킬 수 있는 내용이 보정수요에 중복 산정되는 것으로 보이는 경우도 있고 특정보조금으로 하는 것이 적절한 것으로 보이는 항목도 있다. 예를 들면 지역균형수요 중 정부 정책의 일관성 유지를 위하여 도입한 주민자치센터 운영수요, 도로명주소체계구축사업 수요 항목이 있는데, 이들 사업에 대한 지원은 사업의 실제 수행 여부에 대한 사후점검이 불가능한 지방교부세보다는 지원 성과 점검이 가능한 국고보조금으로 하는 것이 바람직하다. 그리고 사회복지균형수요 중 노인, 영유아, 청소년, 장애인, 기초생활수급권자가 인구에서 차지하는 비중에 따른 수요보정, 외국인 및 결혼이민자 수요보정, 저소득 모·부자 가정수요보정 등은 보정수요를 별도로 산정하지 않고 기초수요에 반영하여 제도를 단순화할 수 있을 것으로 판단된다.

수요부문의 자체 노력 반영항목 및 산정기준을 표로 정리하면 <표 Ⅲ-6>과 같다. 2008년에는 경상경비절감운영, 지방상수도요금 현실화, 읍면동통합운영, 지방청사(면적)관리운영, 사회문화·복지분야예산운영의 5개 항목이 반영되었다. 이 중 경상경비 절감, 지방청사관리, 사회복지분야 예산운영에 대한 인센티브는 앞서 기준재정수입액과 관련하여 언급한 바와 같이 지방자치단체가 영향력을 발휘할 수 없는 요소들에 의해 기준재정수요액을 산정하는 경우 더 이상 유지할 필요가 없다. 예를 들면 지방청사면적이 증가함에 따라 교부세 배분액이 증가하는 현상을 개선하여 청사면적과 교부세 배분액이 상관관계를 갖지 않도록 한다면 청사관리에 대한 인센티브를 제공하지 않아도 지방자치단체가 가장 효율적인 수준으로 청사를 운영할 동기를 갖게 된다. 그러므로 별도의 항목으로 인센티브를 제공할 필요가 없다.

<표 Ⅲ-6> 지방재정 수요부문 자체 노력 반영항목 및 산정기준표

반영항목	산정기준
1. 경상경비 절감 운영	{(전전년도 해당 단체 경상경비 집행절감실적 - 전전년도 동종 단체 평균 경상경비 집행절감실적) + (전년도 동종 단체 전전년도대비 평균 경상경비 증감비율 - 해당 단체 전전년도대비 경상경비 증감비율) × 전전년도 해당 단체 경상경비 예산액 + (전전년도 동종 단체 전전전년도 대비 경상경비 결산규모 증감비율 - 해당 단체 전전전년도 대비 전전년도 경상경비 결산규모 증감비율) × 전전전년도 해당 단체 경상경비 결산액} × 70%
2. 지방상수도요금 현실화	전전전년도 상수도요금징수액 × {(전전년도 해당 단체 요금현실화율 - 전전년도 동종 단체 평균 요금현실화율) × 1/2 + (전전년도 해당 단체 요금현실화율 - 전전전년도 해당 단체 요금현실화율) × 1/2 } × 70%
3. 읍면동 통합운영	(전년도 해당 자치단체 읍면동 예산액 ÷ 전년도 해당 자치단체 읍면동 수) × (전전년도 읍면동수 - 전년도 읍면동수) × {(6-경과년수)/5} ※ 통합 후 6년이 경과하지 않은 순감된 읍면동에 한함
4. 지방청사(면적) 관리운영	지방청사적정면적에 의한 일반관리비 - 지방청사보유면적에 의한 일반관리비
5. 사회문화·복지분야 예산운영	{(해당 자치단체 전년도 일반회계 사회문화·복지분야 일반재원 예산비중 - 동종단체 평균 사회문화·복지분야 예산비중) × 해당 자치단체 사회문화·복지분야 예산액} × 10%

주: 1) 지방청사 적정면적 산정공식
- 시·도 : Y_i = 45,811 + 3.67858Gt
- 시·군 : Y_i = -2,670.99961 + 28.16874Gt
- 자치구 : Y_i = -2,670.99961 + 28.16874Gt

* Gt : 총액인건비산정기준 공무원수(소방공무원 제외)

자료: 지방교부세법 시행규칙 [별표 3의2]

5. 지방교부세 배분방식의 문제점: 요약

본장에서는 지방교부세제도를 설명하면서 관련되는 문제점들을 정리하였다. 그 중에서 본 보고서의 주제인 지방교부세 배분방식에 대한 문제점을 모아서 요약·정리하면 다음과 같다.

첫 번째 문제는 재원의 수직적 불균형 보정을 위한 부분과 세입확보능력 형평화 부분, 공공재 공급비용 격차를 보정하는 부분을 모두 통합하여 '재정부족액'이라는 하나의 지표에 따라 배분하는 데서 비롯된다. 우리나라뿐만 아니라 많은 국가들이 이러한 방식을 활용하긴 하지만 이 방식은 보조금 지급 목적별 지급액을 정확하게 파악할 수 없게 한다는 문제점이 있다. 예를 들면 특정 지방정부가 일정액의 교부세를 배분받았을 때 그것이 그 지역에 세수입이 부족해서 받은 것인지, 아니면 특별히 공공재 공급비용이 많이 소요된다고 평가되어 받은 것인지 파악할 수 없다. 양자가 모두 포함되어 있으며, 거기다 중앙·지방간 수직적 재정불균형을 보완하기 위한 보조금까지 추가되어 있을 수도 있는데, 이 경우 각각의 보조금이 어느 정도의 비중을 차지하는지 파악할 수 없다. 따라서 지방교부세의 효과를 정확하게 분석하여 소기의 목적을 달성하였는지 평가하는 데 어려움이 있다.

두 번째 문제는 보통교부세 배분방식이 매우 복잡하여 이해하기 어렵고 제도의 투명성이 부족하다는 점이다. 최종적으로 '재정부족액'이라는 하나의 지표에 따라 배분되지만 재정부족액을 계산하기 위해서는 기준재정수입액과 기준재정수요액을 계산하여야 하고 기준재정수입(수요)액은 다시 기초수입(수요)액, 보정수입(수요)액, 그리고 자체 노력 인센티브로 구성되어 각각 독립된 추정방식을 통해 추정·합산된다. 이렇게 복잡한 과정을 통해서 최종적으로 재정부족액이 결정되면 그 이전의 모든 과정은 마치 블랙박스와 같이 잘 이해되지 않고 논의도 되지 않으며 결과만 남게 되는데,

이는 지방교부세제도의 투명성을 현저하게 저해하는 것으로 판단된다. 그러므로 기준재정수입액 및 기준재정수요액 추정방법을 면밀히 검토하여 추정과정을 단순화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

세 번째 문제는 기준재정수입액으로 각 자치단체별 실제 지방세 및 세외수입 자료를 활용하고 있다는 점이다. 지방교부세법에 의하면 표준세율의 80%에 해당하는 세율을 적용하여 계산한 세액을 기준으로 기준재정수입액을 산정하도록 되어 있다. 이는 실제 세수입이 아니라 표준적인 조세체계에 의해 세입 확보 능력의 지역간 격차를 추정하고 그 추정결과를 근거로 형평화 보조금을 배분해야 한다는 이론적 배분원칙과 부합하는 것이다. 그러나 실제 산정방식을 보면 해당 자치단체의 시계열 자료를 활용하여 세수입을 추계하고 나중에 결산이 완료된 이후에 결산액과 추계액의 차이를 모두 보정하도록 되어 있다. 그러므로 추계에서 정산까지의 기간(3년)을 통산하여 볼 때 기초수입액과 보정수입액을 합하면 실제 지방세 및 경상세외 수입의 80%를 기준재정수입액으로 하는 것과 다를 바 없다. 그러므로 지방세 수입이 증가하면 그 중 대부분은 교부세 배분액 감소로 상쇄된다. 2008년의 경우 재정부족액의 91.9%가 교부되었다는 점을 고려하면 지방세 수입 증가분의 73.5%(=80×0.919)는 지방교부세 감소로 나타나고 나머지 26.5%는 지방자치단체가 자체적으로 사용할 수 있다고 할 수 있다. 지방자치단체가 주민들로부터 징수하는 세수입을 증대시키면 그에 따른 정치적 부담은 모두 지방자치단체가 부담하여야 하는 데 비해 증가되는 세수입 중 26.5%만 자체적으로 사용할 수 있다는 점은 지방자치단체의 징세 노력을 저해하는 중요한 요인이 될 수 있다. 현재로선 탄력세율제도가 있지만 주요 세목에 대해서는 적용된 사례가 거의 없어 실제 세수입을 기준재정수입액으로 하여도 결과적으로 큰 문제가 드러나지 않는다. 그러나 이러한 점이 탄력세율을

적용하여 세수입을 증대시키려는 지방자치단체의 노력을 저해하는 잠재적 요인이 된다는 점을 부인할 수 없다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 자체수입 증대를 촉진하는 목적의 다양한 인센티브가 제공되는데 큰 효과를 거두지 못하고 있으며 제도를 복잡하게 만드는 요인이 되고 있다. 실제 세수입 자료를 활용하지 않고 평균적인 조세체계나 표준적인 조세체계를 활용하여 자체세입 확보능력을 평가한다면 자체세입 증대 노력을 촉진하기 위한 별도의 인센티브는 필요하지 않다는 것이 이론적 연구들의 공통된 결론이다.

네 번째 문제점은 기준재정수요액 추정방식에 대한 것이다. 기준재정수요액 추정방식은 매우 복잡하여 특정 변수의 변화가 기준재정수요에 어떤 변화를 가져오는지 이해하기 어렵다. 지방교부세법에는 표준비용을 적용하여 기준재정수입액을 추정하는 것처럼 표현되어 있다. 그러나 실제로는 회귀식을 통해 산출한 표준행정수요로부터 단위비용을 도출하고, 또한 동일한 표준행정수요액을 활용하여 보정계수를 추정한 후 이들을 종합하여 기초수요액을 계산하는데 전체적으로 종합한 결과를 보면 특정 지방자치단체의 특정 항목 기초수요액은 해당 항목의 재정지출자료를 설명변수에 회귀분석하여 추정한 표준행정수요액과 일치한다. 그러므로 표준행정수요액 산정공식만 보면 각 산정요소들의 변화가 기준재정수요액에 어떤 영향을 주는지 쉽게 파악할 수 있는데, 법률에 설명된 바와 같이 측정단위・단위비용・보정계수로 표현된 방식으로는 그 내역을 전혀 파악할 수 없다. 더욱 심각한 문제는 측정단위가 아닌 다른 변수들이 표준행정수요액 산정방식에 포함되며, 그 중 상당수는 지방자치단체의 정책의도에 따라 영향을 받는 자료들이다. 예를 들면 인건비, 공공청사 보유면적, 지방의원수, 문화체육시설면적, 청소년복지시설면적 등이 표준행정수요액 산정요소에 포함되어 있는데, 이들은 지방자치단체의 정책의지에 따라 쉽게 변화

될 수 있는 요소들이므로 이러한 요소들은 산정요소에서 배제하는 것이 바람직하다.

표준행정수요액을 추정하는 방식 또한 중요한 문제를 갖고 있다. 측정항목별 추정식을 보면 대부분의 경우 광역(시·도)과 기초(시·군·구)로 양분하여 각 집단에 동일한 회귀식을 적용하고 있다. 그런데 서울특별시 및 광역시와 도는 모두 광역자치단체이긴 하지만 경제환경이 상당히 달라 동일한 공공재 공급비용 함수로 추정하는 것이 바람직하지 않을 수 있다. 시·군·구의 경우에도 인구밀집도가 다르고 단위당 공공재 공급비용이 다를 수 있는데, 동일한 함수로 추정하는 것은 바람직하지 않다.

보정수요의 경우에는 보정하기에 적합하지 않은 항목도 있으며, 보정항목이 지나치게 많아 제도의 복잡성을 가중시키고 기초수요에 포함될 수 있는 내용이 중복되는 경우도 있다는 문제가 있다. 또한 정부 정책의 일관성 있는 추진을 위하여 주민자치센터 운영비, 도로명 사업 등에 대한 수요를 지역균형보정액에 포함하고 있으나 지방교부세는 사업의 실제 수행 여부에 대한 사후점검이 불가능하므로 이들 항목을 지원 성과 점검이 가능한 특정보조금으로 전환하는 것이 바람직하다. 그리고 사회복지균형수요 보정액 중 노인, 영유아, 청소년, 장애인, 기초생활수급권자에 대한 지원은 기초수요액 산정시 별도 항목으로 측정되고 있으므로 보정수요를 별도로 산정하지 않고 기초수요액 추정시 필요한 변수를 추가하여 반영하는 것이 제도 단순화에 도움이 될 것이다.

마지막으로 경상경비 절감, 지방청사 관리 등 자체 노력에 대한 인센티브는 지방자치단체가 영향력을 발휘할 수 없는 요소들에 의해 기초 및 보정수요액을 산정하는 경우에 더 이상 유지할 필요가 없다. 즉, 자체 노력에 의해 절약한 재원이 지방교부세를 감소시키는 효과 없이 온전히 지방자치단체가 사용할 수 있으며, 방만한

재정운영으로 인해 나타난 재정지출의 증가가 교부세 배분액의 증가로 연계되지 않고 증가된 재정지출을 자치단체가 직접 부담하도록 개선한다면 이들 인센티브 항목은 제도를 복잡하게 만드는 부정적인 영향만 있는 불필요한 항목이 된다.

Ⅳ. 보통교부세의 목적별 분리 배분

지금부터는 앞서 제기한 우리나라 지방교부세 배분방식의 문제점을 개선하기 위한 방안에 대해 논의한다. 본장(제Ⅳ장)에서는 세 가지 목적을 통합하여 배분함에 따라 나타나는 불투명성을 개선하기 위해 배분목적에 따라 보통교부세를 분리하여 배분하는 방안에 대해 논의하고 다음에 이어지는 두 장(제Ⅴ장과 제Ⅵ장)에서는 각각 기준재정수입액과 기준재정수요액으로 구분하여 세입 확보 능력과 공공재 공급비용의 지역간 격차를 추정하는 방식을 개선하는 방안을 논의한다.

1. 통합 배분방식의 문제점

현행 지방재정조정제도가 갖고 있는 중요한 문제점 중의 하나는 지방교부세 배분방식이 지나치게 복잡하고 마치 블랙박스와 같이 그 내부를 알 수 없다는 점이다. 특히 공공재 공급비용 격차를 교정하기 위한 보조금과 세입 확보 능력의 격차를 완화하기 위한 보조금, 그리고 수직적 불균형 보정을 위한 보조금이 혼합되어 있어 지방자치단체가 어떤 요인으로 얼마의 재원을 배분받는지 파악 할 수 없는 등 투명성이 부족하다.

2008년 지방교부세 산정내역에 대한 자료 중 광역자치단체의 자료를 이용하여 기준재정수입액과 지방교부세액, 그리고 기준재정수요액의 관계를 그림으로 그려보면 [그림 Ⅳ-1]과 같다. 이 그림은 재정부족액에 비례하여 지방교부세를 배분하는 기존의 배분

방식에 의해 얻을 수 있는 기본적인 자료를 모두 포함하여 그린 것임에도 불구하고 이 그림으로부터 얻을 수 있는 정보는 매우 제한적이다.

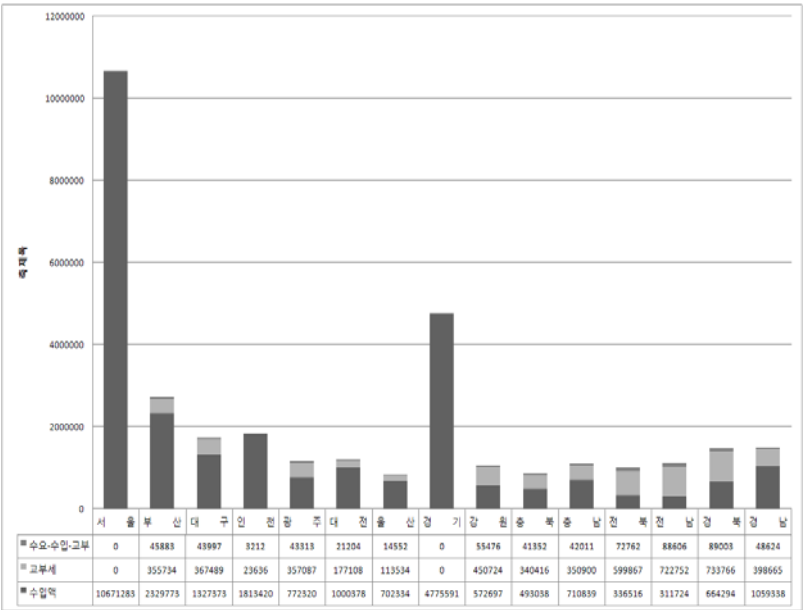
이 그림에서는 서울특별시와 경기도의 세입이 다른 지역에 비해 상당히 많은 것으로 나타나고 있으나 주민 1인당 세입규모도 많은지는 알 수 없다. 이들 지역은 인구가 많이 몰려 있는 지역이기 때문에 1인당 세입이 많지 않아도 총세입은 많을 수 있다. 재정부족이 발생한 지역에 지방교부세를 교부하므로 지방교부세 교부액이 재정부족액과 비례한다는 점은 알 수 있으나 그 중 어느 만큼이 세입 확보 능력 부족에 의해 발생한 것이고 어느 만큼이 공공재 공급비용이 많이 소요되기 때문에 나타나는 현상인지 알 수 없다.

세입규모(기준재정수입액)를 인구로 나누어 보면 경기도의 주민 1인당 자체수입은 435,367원으로 각 시도의 1인당 자체수입을 단순평균한 평균치 480,598원에 비해 낮은 편인데 지방교부세를 배분받지 못한다. 강원도의 주민 1인당 자체수입은 380,787원으로 경기도의 87.5% 수준인데, 지방교부세를 배분받은 후 1인당 자체수입과 교부세 배분액의 합계는 680,952원으로 지방교부세를 배분받지 못한 경기도의 435,367원은 물론 시·도 평균치 649,415원보다 많다. [그림 Ⅳ-1]에서는 이러한 정보를 알 수 없으며, 전체 규모로 보아 강원도의 재정부족액을 교부세로 보충했음에도 불구하고 교부세 배분 후에도 경기도의 총세입(기준재정수입액+지방교부세)이 강원도보다 많다는 점만 확인할 수 있을 뿐이다.

이와 같이 정보가 부족한 상황하에서 지방교부세의 효과를 정확하게 파악하는데 어려움이 있다. 일부 학자들은 교부세 배분 전·후의 지방재정세입의 집중도를 계산하여 교부세의 형평화 효과에 대해 논의하는데, 앞서 언급한 경기도·강원도의 예에서 보는 바

와 같이 교부세로 인해 1인당 세입의 순위가 바뀌는 경우에는 단순한 집중계수의 변화만으로 형평화 효과를 논의하는 것이 바람직하지 않다.

[그림 Ⅳ-1] 2008년 지방교부세 배분: 시·도



자료: 행정자치부(2008)

최병호 외(2008)는 지방교부세를 포함한 정부간 재정이전으로 인한 재원의 역전현상에 대해 분석하였다. 먼저 1인당 유효재원을 기준으로 지방교부세 및 기타 이전재원이 지방재정세입의 형평화에 미친 영향을 지니계수와 평준화 계수를 통하여 분석하였다. 1인당 유효재원이란 공공재 공급비용의 격차에 따른 교부세 배분의 효과를 제거하려는 목적으로 1인당 재원을 각 지역의 공공재 공급비용 지수로 나눈 것이다. 공공재 공급비용 격차 지수는 지역별 공공재 공급비용을 인구와 인구의 제곱, 면적에 회귀분석하여 추

정한 공급비용 함수를 근거로 추정하였다. 추정결과 보통교부세는 지니계수를 상당히 개선하여 형평화 효과가 큰 것으로 나타났다. 그러나 교부세 배분 전후에 1인당 세입규모의 역전이 발생한다면 이러한 지니계수의 비교는 큰 의미가 없다.

이 논문은 또한 재정이전액을 자체재원 규모에 회귀분석하여 자체재원의 많고 적음이 이전재원에 미치는 영향을 분석하고 이를 통해 재정조정으로 인한 재원의 역전이 발생하는지 여부를 검토하였다. 추정 결과 보통교부세의 계수는 시 -1.002, 군 -1.042이며, 통계적 유의성이 있는 것으로 나타났다. 이는 자체세입이 한 단위 증가하면 보통교부세는 그와 거의 유사하거나 약간 더 많은 규모로 감소하므로 보통교부세가 지방자치단체의 1인당 유효재원 규모를 거의 완벽하게 동등화 시키거나 약간 역전시키는 결과를 가져온다는 것으로 해석된다. 여기에 균특재정 등 형평성을 고려하는 다른 이전재원을 더하면 역전현상은 더 심화될 수 있다. 또한 주만수(2008)는 지방교부세 및 기타 이전재원 규모를 인구수, 면적 그리고 기준재정수입액에 회귀분석하여 자체수입 한 단위 증가시 교부세가 시에서는 1.08만큼, 군에서는 1.21만큼 감소한다는 결론을 도출하였다.

이 연구들은 인구와 면적의 두 가지 요소로 공공재 공급비용의 격차에 따른 교부세 배분효과를 통제하고 나서 지방교부세의 형평화 효과를 분석하였다는 점에서, 그리고 유사한 결론을 도출하였다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 그러나 인구와 면적이 공공재 공급비용의 지역간 격차를 정확하게 반영하는지에 대한 의문이 있을 수 있으며, 추정과정에서 인구와 면적을 고려하는 방법에 따라 결과가 달라질 수 있다는 문제가 있다. 최병호 외(2008)는 인구에 대한 2차함수를 고려하였으며, 주만수(2008)는 로그-리니어 함수를 추정하였고, 주만수(2008)에서 자체재원 증가에 따른 이전재원

감소효과가 더 큰 것으로 나타났다. 이러한 문제는 교부세 배분액을 세입형평화 목적의 배분액과 공급비용 격차 보정 목적의 배분액으로 분리하여 파악할 수 없기 때문에 나타나는 현상이다.

이상에서 검토한 불투명성의 문제를 개선하기 위하여 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 재정부족액을 유일한 기준으로 지방교부세를 배분하는 방식에 대한 개편을 검토해 볼 필요가 있다. 이와 관련하여 한 가지 중요한 사례를 발견할 수 있는데, 그것은 바로 영국의 공식에 의한 보조금 배분방식이다. 영국은 일반보조금 배분공식을 재정수요격차 보전분과 세입격차 보전분, 그리고 최저공공재 공급보장을 위한 부분으로 구분하여 배분하고 있는데, 다음 절(제2절)에서 영국의 배분방식을 살펴보고 제3절에서 영국과 유사한 방식으로 우리나라의 지방교부세 배분방식을 개편하는 방안을 제시하고 그 효과를 살펴본다.

2. 일반보조금의 목적별 분리 배분사례: 영국의 경우

영국의 지방정부가 한 해 동안 자율적으로 사용할 수 있는 예산의 규모를 예산요구액(Budget Requirement)이라고 하는데, 예산요구액은 중앙정부의 지원금 중 공식에 의해 배분하는 지원금(Formular Grants: FG)과 지방세 수입으로 구성된다. FG는 세입지원교부금(Revenue Support Grant: RSG)과 사업용레이트 배분액, 경찰보조금으로 구성되는데 일정한 공식에 따라 지역별 배분액이 결정되며, 자금의 용도에 대한 제약이 없는 일반보조금이다. 잉글랜드 지역의 2007/08 예산을 보면 예산요구액의 절반 정도가 FG이며, 나머지 절반은 지방정부가 지방세를 징수하여 조달하여야 한다[18].

18) RSG는 매년 예산과정에서 결정되는 일반보조금이며, 사업용레이트 배분액은 비주거용 재산에 대한 재산세 수입으로 국가에서 징수하여 전

영국은 FG의 배분에 대해 3년치 배분액을 미리 결정하여 발표한다. 매년 배분결과 보고서에 제시되는 당해 연도의 배분액은 최종배분액이며, 그 다음 두 해의 배분액은 잠정적인 배분액이다. 여기서 다음 두 해의 배분액을 잠정적인 배분액이라고 하는 것은 법적으로 3개 연도의 최종배분액을 동시에 발표할 수 없게 되어 있기 때문으로 실제로 잠정적이라는 의미는 아니다. 아주 예외적인 경우를 제외하고는 2008년에 발표한 2009/10, 2010/11 회계연도의 배분액이 변경되지 않는다.

2006/07 회계연도부터 적용되는 새로운 배분방식에 의하면, FG는 상대수요 공식(Relative Need Formula: RNF)에 의한 배분과 상대자원 규모(Relative Resource Amount: RRA)에 따른 배분, 중심배분(Central Allocation: CA), 그리고 최저배분한도의 네 가지 요소로 구성된다.

FG 중에서 RSG와 사업용 레이트 배분액을 합한 금액을 동일한 공식에 따라 배분하는데, 이 중 특별 행정기관에 대한 배분과 특정 지역(Isles of Scilly)에 대한 배분을 차감한 후 일반 지방행정기관에 배분하는 금액은 234억파운드이다(<표 Ⅳ-1>의 (G)). 이 중 73%인 170억파운드를 RNA라고 하여 상대수요에 따라 배분하고 약 26.6%인 62억파운드는 지방세 과세표준의 상대분포에 따라 RNA 배분액에서 차감한다. 그리고 125억파운드(총 배분액의 53.6%)는 인구에 비례하여 배분한다(CA). CA는 각 서비스별로 최저수요를 충족시키는 데 소요되는 비용을 국가가 보장한다는 의미를 가진다. 이렇게 배분한 결과 각 지역별 지방재정 규모의 증가율이 중앙정부가 정한 최저 증가율에 못 미칠 경우 최저증가율(최저배분한도)에 맞춰 조정한다.

액을 FG를 통해 지방에 배분한다.

<표 Ⅳ-1> FG 규모 및 배분(2008/09)

(단위: 백만파운드)

FG 구분	지원 규모	비 고
RSG 총액	2,909	(A)
특별 행정기관	56	(B) 지역개발기구 등
일반 행정기관	2,854	(C)=(A)-(B)
사업용 레이트 배분액	20,500	(D)
DCLG FG 총액	23,354	(E)=(C)+(D)
실리군도 지원	2	(F)
일반 행정기관	23,352	(G)=(E)-(F)=(H)+(I)+(J)
RNA	17,047	(H)=73% of (G)
RRA	-6,212	(I)=-26.6% of (G)
CA	12,516	(J)=53.6% of (G), 인구비례 배분

자료: DCLG(2008b)에서 필요한 수치를 찾아 정리한 것임.

상대수요 공식(RNF)은 인구, 사회구조, 기타 지방정부의 특성을 반영한 요소들을 바탕으로 지방정부의 재정지출수요를 측정하는 산식을 말한다. RNF에서 지출수요를 측정하는 지방공공서비스 분야는 어린이 서비스, 성인에 대한 사회 서비스, 경찰, 소방, 고속도로 유지, 환경・보호・문화 서비스, 자본조달로 구분되며, 각 분야는 구체적인 서비스 내용에 따라 둘 이상으로 세분되기도 한다.

각 서비스별로 독립된 산정공식을 사용하여 수요액을 추정하는데, 각 지방의 공공서비스 공급에 소요되는 실제비용을 측정하기보다는 공공재 공급 비용에 차이를 가져오는 요소들을 찾아내는데 목적을 두고 있다. 각 서비스에 대한 수요측정 공식은 세 가지 요소로 구성된다. 첫 번째는 수요자 1인당 기본서비스 비용이고, 두 번째는 지방의 특성을 반영한 추가비용(top-ups) 보정으로 특

정 지역의 공공재 공급 비용을 증가시키는 요소들을 고려하여 결정된다. 가장 중요한 요소는 상대적 빈곤성이고 그 외에도 인종별·연령별 인구구성 등 구체적인 자료를 고려한다. 세 번째 요소는 지리적 특성에 따른 공공재 공급 비용 격차를 고려한 조정인데, 특정 지역에 대해 특정 승수를 곱하는 방식으로 반영한다.

각 서비스 분야별로 수요 규모가 계산되면, 지방정부가 공급하는 서비스의 내용에 따라 상위정부 서비스, 하위정부 서비스, 경찰서비스 등 6개 그룹으로 구분하여 각각 지방정부의 수요규모를 계산하여 상호 비교한다. 각 지방정부의 서비스 수요액을 그룹별로 합산하여 1인당 수요액을 계산한 후 같은 그룹 내의 다른 지방정부의 수요액과 비교하여 최저수요액을 차감한 금액에 인구수를 곱하면 해당 지방정부의 상대수요가 된다. 상대수요의 규모에 따라 RNA 배분액 170억파운드를 각 지방에 배분한다.

상대수요규모(RNA)가 FG 배분액을 증가시키는 요소인 데 비해 상대자원규모(RRA)는 배분액을 감소시키는 요소이다. 즉, 공급비용 형평화 목적의 보조금은 재원이 필요한 지역에 자금을 지원하는 방식으로 배분되는 한편 세입 확보 능력 형평화 목적의 보조금은 상대적으로 재원이 풍부한 지역으로부터 자금을 염출하는 방식이 적용된다. RRA 계산방식을 구체적으로 보면 각 카운슬의 지방세(카운슬세) 과세표준 총액을 구하고, 여기에 평균세율을 적용하여 각 지방의 세수입 확보 능력을 추정한다. 상대비교를 위하여 지방정부를 과세권의 내용에 따라 상위정부, 하위정부, 경찰, 소방서비스 공급 주체의 네 그룹으로 구분한 후 각 그룹의 평균세율을 적용하며, 각 지방정부의 1인당 세수입에서 해당 집단의 최소 1인당 세수입을 차감한 금액에 인구수를 곱한 것이 각 지방정부의 상대자원 규모가 된다. 배정된 총액 62억파운드를 RRA에 비례하여 각 지방에 배분, 차감한다.

RNA와 RRA 배분이 완료된 이후에도 남는 배분액이 있는데, 이 금액은 각 지방정부에 인구 규모에 따라 배분하며, 이를 중심배분(CA)이라고 한다. CA는 앞서 계산한 1인당 재정수요액과 1인당 자원규모의 최소액의 차액을 근거로 배분하는 것으로서 1인당 최저 재정지출을 보장한다는 의미가 있다. 2008/09 회계연도 총 배분액은 125억파운드로 총 배분액의 54%이다.

중앙정부는 각 지방정부에 배분되는 지원액이 매년 일정 규모 이상 증가할 수 있도록 최저증가율을 정해 놓고 있는데, 2008/09 회계연도 이후 3개년에 대해서는 각 지방정부별, 연도별 최저증가율을 0.5~2.0%로 정해 놓았다. RNA, RRA, CA 배분의 결과 배분액 증가율이 최저 증가율에 미치지 못하는 경우 최저증가율에 해당하는 금액을 배분한다.

지방정부는 중앙정부의 지원액이 결정되면 총 지출 예상액과 중앙정부의 지원금 외에 다른 수입 예상액, 그리고 준비금 활용가능성 및 세금징수 규모를 결정해야 한다. 지방정부 총 지출에서 준비금 및 기타 수입으로 충당할 수 있는 부분을 제외하면 지방정부가 징수해야 할 카운슬세 수입 규모가 된다. 지방정부의 카운슬세 세율은 예산 요구를 충족시킬 수 있는 세수입 규모를 과세표준으로 나누어 결정한다.

3. 지방교부세의 목적별 분리 배분: 방법과 효과

우리나라의 지방교부세는 일반보조금의 세 가지 목적 즉, 수직적 재원불균형 보정, 세수입 확보 능력 격차 보정, 공공재 공급비용 격차 보정을 통합하여 재정부족액이라는 하나의 기준에 따라 배분된다. 이러한 방법은 배분기준이 하나라는 점에서 일견 배분산식을 단순화한다는 장점이 있을 것으로 보인다. 그러나 실제로 단순화의 이득이 크지는 않다. 재정부족액을 추정하기 위해서는

세입 확보 능력과 공공재 공급비용의 격차를 추정해야하며, 이 부분이 일반보조금 배분산식을 복잡하게 만드는 주요인이 된다. 그런데 세 가지 배분목적을 통합하여 배분한다고 세입 확보 능력과 공공재 공급비용 격차 추정산식과 추정과정이 축소·단순화 되지는 않는다.

반면 통합배분시 제도의 투명성이 저해되는 문제가 있다. 특정 지역에서 인구의 증가, 지방세 수입의 변화 등 배분에 영향을 미치는 환경의 변화가 각각 어떤 경로를 통해서 어떤 결과를 가져올 것인지 구분하여 파악하기 어렵기 때문이다. 한편 영국과 같이 세 가지 목적을 구분하여 배분하는 경우 국가가 최소공공재 공급을 보장하기 위하여 각 지방에 얼마씩 지원하는지, 특정 지역의 공공재 공급비용이 다른 지역에 비해 얼마나 많이 소요되며, 그래서 얼마를 더 지원받는지, 각 지역의 세입 확보 능력은 어떤 위치에 있으며 그에 따른 지원금의 변화는 어떻게 나타나는지 쉽게 구분하여 알 수 있으며, 국민들에게 투명하게 공개된다.

다음에서는 2008 보통교부세 배분내역 자료를 활용하여 현행 기준재정수입액 및 기준재정수요액을 기초로 하여 수직적 불균형을 보완하기 위한 재정보전액, 세입 확보 능력 격차를 보완하기 위한 보조금, 공공재 공급비용 격차 보정을 위한 보조금으로 구분하여 지급하는 방법을 제시하고 그 결과를 시뮬레이션하여 현재의 방식에 의한 배분과 동일한 배분을 하면서 훨씬 더 많은 정보를 제공할 수 있음을 보이고자 한다. 먼저 현행 지방교부세 배분구조를 그대로 유지하면서 지방교부세를 세 가지로 구분하는 방식을 수식으로 정리하여 설명하면 다음과 같다.

i지방의 기준재정수요액을 N_i, 기준재정수입액을 R_i, 양자의 격차를 의미하는 재정부족액은 D_i, i지방에 대한 지방교부세 배분액을 G_i라고 하면, G_i를 다음과 같이 표현할 수 있다[19].

$$G_i = \frac{G}{\sum_i D_i}(N_i - R_i) \qquad (Ⅳ\text{-}1)$$
$$D_i = N_i - R_i$$
$$G = \sum_i G_i$$

N_i와 R_i를 각각 해당 지방의 인구수(P_i)로 나눈 1인당 기준재정수요액과 1인당 기준재정수입액을 각각 n_i와 r_i로 표현하자. 또한 편의상 모든 지방자치단체가 동일한 집단에 속한다고 가정하고 집단내의 1인당 기준재정수요액과 1인당 기준재정수입액 최저치를 각각 n_0와 r_0라고 표현하면 식 (Ⅳ-1)의 우변에 나타난 (N_i-R_i)는 다음과 같이 세 가지 요소로 분리할 수 있다.

$$N_i - R_i = (n_i - n_0)P_i - (r_i - r_0)P_i + (n_0 - r_0)P_i \qquad (Ⅳ\text{-}2)$$

식 (Ⅳ-2)를 식 (Ⅳ-1)에 대입하면 i지방이 배분받는 지방교부세액 G_i는 다음과 같이 세 가지 요소의 합계임을 알 수 있다.

$$G_i = \frac{G}{\sum_i D_i}(n_i - n_0)P_i - \frac{G}{\sum_i D_i}(r_i - r_0)P_i + \frac{G}{\sum_i D_i}(n_0 - r_0)P_i \qquad (Ⅳ\text{-}3)$$

식 (Ⅳ-3)의 우변 첫 번째 항은 i지방의 1인당 공공재 공급비용(n_i)이 최저치(n_0)에 비해 많은 경우 최저치와의 차액에 비례하여

19) 편의상 $N_i \geq R_i$라고 가정하고 $N_i < R_i$인 경우에 대해서는 뒤에서 별도로 설명한다.

배분하는 부분으로 공공재 공급비용 격차 보정을 위한 보조금이라고 할 수 있다. 두 번째 항은 i지방의 1인당 기준재정수입액(r_i)이 최저치(r_0)보다 많은 경우 그 차액의 일정부분을 차감하는 것을 의미한다. 그러므로 이 항은 세입 확보 능력을 형평화하는 역할을 한다. 마지막 항은 최저 기준재정수요액(n_0)과 최저 기준재정수입액(r_0)의 차액을 근거로 배분하는 것으로서 국가와 지방간의 수직적 재원불균형을 보정하는 데 목적이 있는 것이다. 만약 모든 자치단체의 재정이 균형 상태라면 n_0와 r_0는 일치할 것이다. 그러나 실제 자료에서는 n_0가 r_0보다 큰 것으로 나타나는데, 이는 지방자치단체의 재정수요에 비해 자체수입 확보 능력이 부족함을 시사한다. 재정수요와 자체수입 확보 능력간의 격차는 국세·지방세 배분비율과 재정지출 기능의 중앙·지방간 배분비율이 일치하지 않은 데 주요인이 있는 것으로 중앙·지방간 재원배분의 불균형 즉, 수직적 불균형을 대변한다고 할 수 있다.

식 (Ⅳ-3)에 의하면 우변의 세항을 합한 금액이 0보다 작은 지방에는 보조금을 지급하지 않을 뿐만 아니라 그 지역 자체세입의 일부를 염출하여야 한다. 그러나 실제로 우리나라의 지방교부세는 자체세입의 일부를 차감하는 역보조금의 역할은 하지 않으므로 본고에서도 세입 형평화를 위한 차감액이 공공재 공급비용 형평화 보조금 및 수직적 형평성 제고를 위한 보조금의 합계보다 많은 경우 두 보조금의 합계와 동일한 금액만 차감하는 것으로 가정한다. $N_i < R_i$인 경우에 이러한 현상이 나타나며, 이 경우 최종적인 배분액(G_i)은 0이 된다.

위의 식 (Ⅳ-3)을 바탕으로 현행 지역간 지방교부세 배분구도를 그대로 유지하면서 지방교부세를 목적에 따라 세 가지로 구분해 배분하는 방식을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체를 시·도와 시, 군의 세 집단으로 구분한다.

현행 지방교부세제도하에서는 시·도와 시·군·구로 구분하여 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산출한 후 자치구의 자료는 해당 특별·광역시에 통합하여 교부세를 배분하고 있다. 그리고 자치구에 대해서는 특별시와 광역시에서 조정교부금을 교부한다. 원칙적으로 자치구에 대해서 분리하여 지방교부세를 배분하는 것이 바람직한지, 지금같이 기준재정수요액과 수입액을 계산할 때만 분리하는 것이 바람직한지, 아니면 아예 자치구의 재정 수입과 수요를 특별시 및 광역시와 통합하여 수요액 및 수입액을 계산하고 광역권 내에서의 배분은 자율에 맡기는 것이 바람직한지에 대해서는 별도의 심도 있는 논의가 필요할 것이다. 여기서는 단지 사용하는 통계자료에 자치구가 시도에 포함된 것으로 나타나 부득이하게 자치구를 구분하지 않은 것이다.

둘째, 각 단체의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 인구수로 나눠 1인당 기준재정수입액과 수요액을 산정한 후 동종의 다른 단체와 상호 비교하여 1인당 최저수입액과 1인당 최저수요액을 추출한다. 그리고 최저수요액에서 최저수입액을 차감한 금액을 국가가 최소한의 공공재 공급을 위해 보장해야 할 금액으로 보아 주민 1인당 최저보장필요액이라고 부른다. 1인당 최저보장필요액에 지역인구를 곱하면 해당 지역의 최저보장필요액이 된다.

셋째, 각 지방자치단체의 1인당 기준재정수요액과 동종 단체 최저액의 차액이 공공재 공급비용 격차를 보완하기 위한 보조금을 지급하는 기준이 된다. 이를 수요격차액이라고 부르고, 1인당 수요격차액에 해당 지방자치단체 인구수를 곱하면 해당 지방의 수요격차액이 된다.

넷째, 위와 동일한 방법으로 기준재정수입액에 대해서도 수입격차액을 도출한다.

다섯째, 위의 둘째, 셋째, 넷째 단계에서 계산한 최저보장필요액

과 수요격차액, 수입격차액을 집단별로 합하여 최저보장액, 수요격차액, 수입격차액 총액을 계산한 후 (최저보장액+수요격차액-수입격차액)에서 각 항목이 차지하는 비중에 따라 최저보장 배분액과 수요배분액, 수입배분액을 계산한다.

여섯째, 최저배분액은 인구 비례로 각 지방에 배분한다.

일곱째, 수요배분액은 각 지방의 수요격차액이 수요격차액 총액에서 차지하는 비중에 수요배분액 총액을 곱하여 각 지방별 배분액을 계산하여 배분한다.

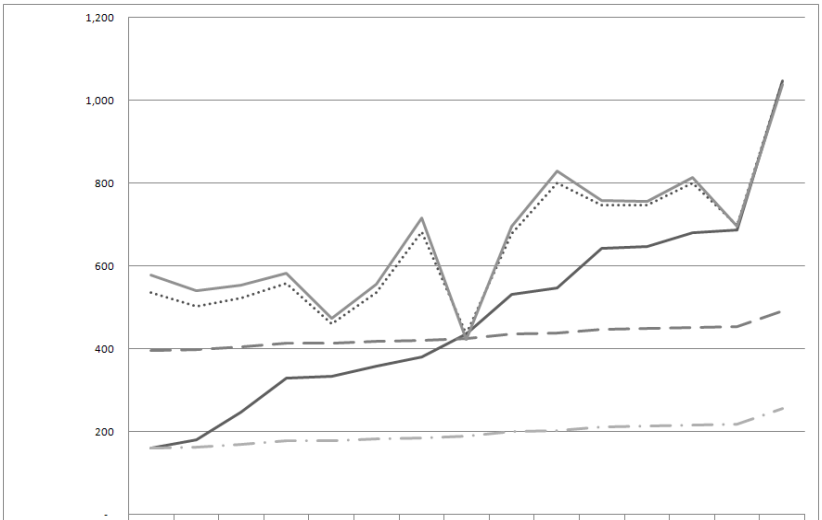
여덟째, 수입배분액은 각 지방의 수입격차액이 수입격차액 총액에서 차지하는 비중에 수입배분액 총액을 곱하여 각 지방별 배분액을 계산하고 그 금액을 수요배분액과 최저배분액에서 차감한다. 이는 세입 확보 능력이 많은 지방자치단체로부터 자금을 염출하는 것과 같은 의미를 지닌다. 차감할 수입배분액이 수요배분액과 최저배분액의 합계보다 많으면 수요배분액과 최저배분액의 합계액과 동일한 금액만큼만 차감하고 초과액은 차감하지 않는다. 이는 재원이 풍요로운 지방으로부터 재원을 염출하지만 공공재 공급비용 격차를 위해, 그리고 최저공공재 공급을 위해 보조금을 지급하는 한도 내에서만 차감하고 자체세입으로부터는 염출하지는 않는다는 것을 의미한다.

마지막으로 최종조정이 필요한데, 위 방식대로 배분하면 당초에 예상했던 교부세 배분액보다 많은 금액이 배분된다. 2008년 자료로 계산해 본 결과 총 배분액이 23조 491억원으로 배분해야 할 금액 22조 417억원보다 4.57% 많다. 이는 수입배분액이 수요배분액과 최저배분액의 합계보다 많은 경우 초과분을 차감하지 않음으로 인해 나타나는 현상으로 그 초과분이 총배분액의 4.57%인 것으로 판단된다. 그러므로 지방교부세 총액을 수입배분액과 수요배분액 및 최저배분액으로 나눌 때 교부세 배분총액을 원래의 배분

총액에서 (1+변화율)로 나누어 조정한 금액으로 하면 현재 배분액과 동일한 배분결과가 나타난다.

이 방식대로 우리나라 지방자치단체의 지방교부세 배분결과 중 광역자치단체에 대한 것을 그림으로 정리하면 [그림 Ⅳ-2]와 같다. 이 그림에서 광역자치단체를 주민 1인당 세수입 규모가 작은 쪽에서 큰 쪽으로 배열하였다. 그림의 가운데 부분에 왼쪽에서 오른쪽으로 가면서 빠른 속도로 증가하는 것으로 나타나는 굵은 실선이 1인당 기준재정수입액을 나타내는데, 전남이 161,000원으로 가장 낮고, 서울은 1백만원을 넘는다. 지역별 1인당 기준재정수입액을 단순 평균한 값은 481,000원으로 전남은 평균치의 33%에 불과하며, 서울은 2.18배이다.

[그림 Ⅳ-2] 지방교부세의 목적별 분리 배분 결과: 시·도



	전남	전북	경북	충북	경남	충남	강원	경기	대구	광주	울산	부산	대전	인천	서울
수입액	161	181	248	329	334	359	381	435	532	548	642	646	680	688	1,046
수입배분후	161	163	170	179	180	182	185	191	201	203	213	213	217	218	257
최저배분후	395	397	405	413	414	417	419	425	435	437	447	448	451	452	491
총배분후	534	502	521	557	459	536	681	435	679	801	747	745	800	697	1,046
수요액	580	541	554	584	474	558	717	424	696	831	759	757	815	698	1,039

<표 Ⅳ-2> 지방교부세 배분결과 비교(시・도): 최저・최고・평균치

(단위: 천원)

	1인당 기준재정 수입액	수입배분후	최저배분후	총배분후	1인당 기준재정 수요액
최저	161(전남)	161(전남)	395(전남)	435(경기)	424(경기)
최고	1,046(서울)	257(서울)	491(서울)	1,046(서울)	1,039(서울)
평균	481	195	430	649	669
최저/평균	0.33	0.82	0.92	0.67	0.63
최고/평균	2.18	1.31	1.14	1.61	1.55

형평화 보조금의 세입형평화 효과를 파악하기 위하여 앞서 설명한 것과 순서를 달리하여 수입보조금 차감을 먼저 하면 그림의 제일 밑에 나타난 바와 같이 거의 수평에 가까운 선이 나타난다. 전남은 1인당 기준재정수입이 가장 적으므로 차감을 하지 않는 반면 오른쪽으로 갈수록 최저치와의 차이가 커서 많이 차감한다. 차감 후 지역별 평균 수입액을 보면 평균치가 195,000원으로 줄어들고, 가장 낮은 전남이 이전과 동일한 161,000원으로 평균치의 82%, 가장 높은 서울이 257,000원으로 평균치의 131%가 된다. 여기다 최저배분액을 더하면 중간에 굵은 점선으로 표시한 선이 되는데, 평균치는 430,000원이고 최저인 전남은 395,000원으로 평균치의 92%, 최고인 서울은 491,000원으로 평균치의 114%가 된다. 여기까지의 배분결과가 세입규모만 비교하여 형평화 효과가 있는지 여부를 판단할 수 있는 근거가 된다고 할 수 있을 것이다. 이 결과로 보면 1인당 세입규모를 평균치의 92%에서 114%까지로 평준화시키므로 형평화 효과가 상당히 크다고 할 수 있다.

최종적으로 공공재 공급비용의 격차를 반영하여 보조금을 추가

로 지급한다. 추가적인 보조금으로 인하여 1인당 세입규모 순위의 역전이 나타나는데, 공공재 공급비용의 격차 평가가 타당하게 이루어졌다는 가정하에서 그 격차로 인해 세입규모 순위가 바뀌는 것이 형평화를 저해하는 것이라고는 할 수 없다. 총 배분 후에 1인당 세입이 가장 적은 지역은 경기도로 435,000원이며 평균치인 649,000원의 67% 수준이다. 최고치는 변함없이 서울의 1,046,000원으로 평균치의 161%이다. 이 그림에서 서울특별시와 광역시 지역의 세수입과 재정수요가 도 지역에 비해 큰 것으로 나타난 것은 특별·광역시 자료에는 자치구의 자료가 포함되었다는 데 이유가 있는 것으로 판단된다.

같은 방식으로 시에 대한 배분결과 자료를 표와 그림으로 정리하면 <표 Ⅳ-3> 및 [그림 Ⅳ-3]과 같다[20]. 1인당 기준재정세입액 규모는 평균치의 53~296%에 분포하던 것이 수입배분액 차감 후에는 91~137%로 줄어들고 최저배분을 하고 난 다음에는 95~122%까지 최대치와 최저치의 격차가 줄어들어 상당한 수준의 형평화가 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 최종적으로 완전한 형평화가 달성되지 않는 이유는 세입 확보 능력 격차의 100%를 보정하는 것이 아니라 90% 정도만 보정하기 때문에 나타나는 현상이다.

이와 같은 형평화 결과를 고려할 때 1인당 지방재정 세입의 지역간 격차가 발생하는 것은 대부분 공공재 공급비용의 격차로 인한 것이라고 할 수 있다. 그런데 시의 경우 대체로 지방세 수입이 적은 지역에서 1인당 공공재 공급비용이 큰 것으로 나타나고 있어 1인당 자체세입 규모가 작을수록 재정조정 후 1인당 세입규모는 커지는 현상이 나타나게 된다. 1인당 자체세입 규모가 작을수록 재정조정 후 1인당 세입규모가 커지는 현상으로 인하여, 지방교부

20) 개별시에 대한 배분액은 <부표 3>에 수록하였다.

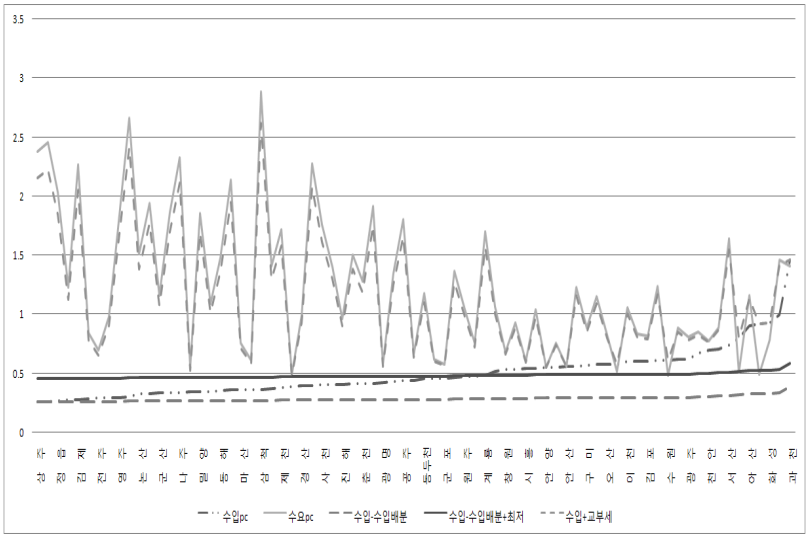
세의 형평화 기능이 지나치다는 비판을 받기도 하였고, 지나친 형평화가 지방재정의 책임성을 저해하는 요인으로 지적되기도 하였다. 그러나 [그림 Ⅳ-3]에서 보는 바와 같이 교부세를 세 단계로 구분해 보면 기준재정수입액 및 수요액의 변화가 각각 교부세 배분에 미치는 영향을 투명하게 파악할 수 있다.

<표 Ⅳ-3> 지방교부세 배분결과 비교(시): 최저·최고·평균치

(단위: 천원)

	1인당 기준재정 수입액	수입배분후	최저배분후	총배분후	1인당 기준재정 수요액
최 저	260(상주)	260(상주)	456(상주)	480(수원)	480(수원)
최 고	1,460(과천)	390(과천)	586(과천)	2,616(삼척)	2,889(삼척)
평 균	493	285	482	1,157	1,223
최저/평균	0.53	0.91	0.95	0.42	0.39
최고/평균	2.96	1.37	1.22	2.26	2.36

[그림 Ⅳ-3] 지방교부세의 목적별 분리 배분 결과: 시



[그림 Ⅳ-4]는 같은 방식으로 군의 지방교부세를 세 가지로 구분하여 각 항목별 효과를 그림으로 표현한 것이다. 군의 경우에는 기준재정수입액에 비해 교부세의 규모가 더 커서 시에 비해 지방교부세의 형평화 효과가 더 크다. 세입 확보 능력 형평화 보조금과 수직적 형평화 보조금만 고려할 경우 재정조정 후 1인당 세입규모가 평균치에 비해 최저 0.96(고흥군)에서 최고 1.04(가평군)로 조정된다[21].

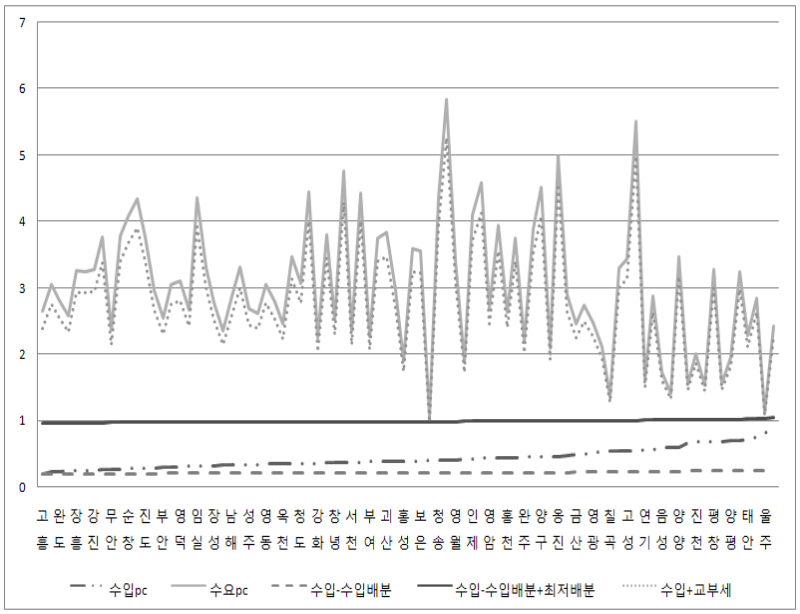
이상의 결과는 지방재정정책에 대해 매우 중요한 시사점을 제공한다. 그 중 가장 중요한 것은 우리나라의 지방교부세가 개별 지방자치단체의 주민 1인당 세입규모를 동종 단체 평균치와 거의 유사한 수준으로 형평화 시킨다는 점이다. 그러므로 지방재정 운영에 있어 자체세입의 지역간 격차는 그다지 중요한 의미를 가지지 못한다. 우리나라 지방재정에 대한 비판적인 평가 중에서 가장 빈번하게 거론되고 있으며, 또한 많은 이들의 심정적 동조를 받고 있는 것이 일부 지방자치단체가 지나치게 영세하다는 점이다. 특히 군의 경우 자체세입으로는 인건비조차 충당하지 못하는 지역이 다수 존재한다는 점이 지방재정 확충의 근거로 제시되고 있다. 그러나 지방교부세를 통해서 거의 평균에 근접한 수준까지 세입규모를 형평화 시키고 있으므로 자체세입의 영세성 자체가 재정의 영세성을 의미하는 것은 아니다.

또한 국고보조금을 지급하는 데 있어서 자체세입 비중을 고려하여 차등보조율을 적용하고 있는데, 이는 과도한 형평화를 초래하는 결과를 가져올 수 있다[22]. 국고보조금의 차등보조율은 지방교부세의 형평화 기능을 적절히 고려하지 않은 것으로서 지방교부세를 통해 지역간 세입격차를 거의 완전히 제거한 다음에 조정 이전의 세입격차를 근거로 차등보조율을 적용하여 국고보조금을 배분

21) 개별 군에 대한 배분결과는 <부표 4>에 수록하였다.
22) 주만수(2008)

하면 세입의 역전현상이 나타나게 되기 때문이다. 국고보조금뿐만 아니라 균특회계 등 다른 이전재원도 형평화를 고려하여 배분되는데, 먼저 수평적 형평화에 있어 가장 핵심적인 기능을 담당하는 지방교부세의 형평화 효과를 정확하게 인식하고 난 다음에 추가적인 형평화 기능이 필요하다고 인정된 경우에 한하여 다른 제도를 통한 보완방안을 마련해야 할 것이다.

[그림 Ⅳ-4] 지방교부세의 목적별 구분 결과: 군



결론적으로 우리나라 지방자치단체의 주민 1인당 재정규모에 격차가 존재한다면 그것은 대부분 공공재 공급비용의 격차로 인한 것이라고 할 수 있다. 그런데 현행 기준재정수요액 산정방식은 공공재 공급비용의 격차 유발요인을 찾아내는 데보다는 실제 재정수요를 정확하게 반영하는 데 초점을 두어 왔다. 그러므로 지역간

재정규모의 격차는 재정수요의 격차에 따른 것이라고 할 수 있으며, 자체수입 확보 능력이 어떠하든 간에 재정수요가 많은 지역에는 재원이 많이 배분되어 왔다. 이러한 경향은 지방재정의 팽창을 유발하는 요인이 될 수 있다는 점에서 주의가 필요하다.

Ⅴ. 기준재정수입액 산정방식의 개선

1. 현행 산정방식의 문제점[23)]

기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액, 그리고 자체 노력의 가감으로 구성되는데, 기초수입액과 보정수입액을 합하면 실제 세수입 및 경상세외수입(이자수입, 재산임대수입, 사용료, 수수료)의 80%가 기준재정수입액이 되도록 되어 있다. 당해 연도에는 해당 지방자치단체 수입의 과거자료를 활용하여 세입을 추정해 항목에 따라 기초수입 또는 보정수입에 반영하고, 2년 후 실적치가 확정되면 실적치와 추정치의 차액을 보정수입에 반영한다.

이러한 기준재정수입액 산정방식은 심각한 문제를 갖고 있다. 2008년의 지방교부세 배분결과를 기준으로 할 때 지방세 수입 증가분의 73.5%는 지방교부세 감소로 나타나고 나머지 26.5%만 지방자치단체가 자체적으로 사용할 수 있는데, 이는 지방자치단체의 징세 노력을 저해하는 요인이 될 수 있다. 이러한 징세 노력 저해 효과에 대응하여 다양한 자체 노력 인센티브를 기준재정수입액에 반영하고, 세수입이 감소되었을 때는 벌금(역인센티브)을 부과한다.

그러나 이러한 자체 노력 인센티브가 성과를 거두고 있는 것으로 평가되지 않는다. 그 이유는 자체 노력 인센티브가 독립된 항목으로 존재하는 것이 아니라 기준재정수입액에 포함되어 재정부족액 산출에 반영되고, 재정부족액에 따라 지방교부세가 배분되므

---

23) 본절은 앞서 제Ⅲ장에서 설명한 문제점 중 기준재정수입액 산정방식과 관련된 내용을 요약·정리한 것이다.

로 계산과정이 복잡하여 투명성이 부족하며 자체수입이 증가하면 재정력 지수가 개선되어 분권교부세, 부동산교부세, 균특회계, 기타 국고보조금을 배분받는 데 불리하기 때문인 것으로 보인다.

2. 표준조세체계의 적용

지방세 수입 증가분 중 상당부분이 교부세 감소로 상쇄되어 징세 의욕을 저해하는 문제를 개선하는 방안으로 거의 모든 이론적 연구에서 제시하는 방법은 기준재정수입액 산정시 지방세 수입과 직접 관련되지 않은 표준조세체계 또는 평균조세체계를 근거로 자체세입을 추정하는 것이다. 실제 세수입의 80%를 기준재정수입액에 반영하는 것이 아니라 특정 세율(예, 평균세율)을 정하여 그 이내의 세수입은 실제 발생 여부를 불문하고 모두 기준재정수입에 포함시키고, 초과분은 지방교부세 배분액에 영향을 주지 않고 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 우리나라도 지방교부세법에는 표준조세체계를 적용하여 기준재정수입액을 추정하는 것처럼 설명하고 있다. 그러나 동법 시행규칙의 별표에 정리된 기초수요 추정방법을 보면 실제 세수입의 시계열 자료를 활용하여 기초수입액을 추정하고 보정수입에는 실제 세수입과 추계액간의 차액을 정산하도록 되어 있어 법의 의도와 차이가 있다.

그동안 우리나라의 지방교부세는 기준재정수요액과 수입액의 차액을 계산하여 산정한 재정부족액을 메워주는 방식으로 배분되어 왔다. 이는 지방자치단체 운영에 부족한 재원을 채워준다는 개념에 기초하고 있으므로 가능한 한 재정의 실수요액에 가깝도록 기준재정수요액을 추정하고 수입액도 실수입액에 가깝도록 추정하는 것이 바람직하다. 그러므로 실제 세수입 자료를 사용하여 기초수입액을 추정하고 정산액을 보정하여 실제 세수입에 가장 가까운

기준재정수입액을 추정하게 되었다. 그러나 교부세를 수직적 불균형 보완을 위한 보조금과 세입 확보 능력 불균형 보정을 위한 보조금, 그리고 공공재 공급비용 격차를 보정하기 위한 보조금으로 구분할 때 세입 확보 능력을 보정하기 위한 보조금은 세입액이 아니라 세입 확보 능력의 지역간 격차에 근거하여 배분하여야 할 것이다.

그러므로 기준재정수입액 산정방식을 평균조세체계 또는 표준조세체계 방식으로 전환할 필요가 있다. 이는 각 지방의 과세표준에 동종자치단체의 평균세율 또는 표준세율을 적용하여 기준재정수입액을 산정하는 것이다. 그리고 결산에 따른 보정, 자체 노력 인센티브 등을 모두 폐지하면 지방자치단체가 자체 노력으로 지방세 수입을 증가시킨 경우 그 증가분의 전액을 자체적으로 활용할 수 있으며, 그 반대의 경우 지방자치단체가 전적으로 비용을 부담하게 된다. 이렇게 됨으로써 지방자치단체는 자체적인 의사결정에 대한 책임을 지게 된다. 과세표준에 평균세율을 적용하여 기준재정수입액을 산출하는 이유는 과세표준이 세원의 분포를 보여주는 지표이며, 이를 통해 세입 확보 능력의 차이를 판단할 수 있기 때문이다.

과세표준을 설정할 때 가능하면 가장 최근 것으로 하면 좋겠으나 현재 통계상으로는 전전년도 자료가 가장 최근 것이 될 것으로 판단된다. 그러므로 그 후 변화 상황을 어떻게 고려하는지가 중요한 문제가 될 것이다. 그러나 세수입을 정확하게 파악하는 게 문제가 아니라 인근 유사지역과의 세수입 발생 원인을 파악하는 데 목적이 있으므로 평균적으로 동일한 신장세를 보였다면 전전년도 수치를 활용해도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다.

표준조세체계는 각 지방의 과세표준에 표준적인 세율을 적용하여 세수입을 추정하는 것이므로 표준조세체계를 적용하더라도 과세표준이 변하여 세수입에 변동이 생기면 지방교부세가 반대 방향

으로 변동하여 상쇄할 수 있다. 이러한 문제를 방지하기 위한 수단으로 과세표준의 증가분을 매년 수정하지 말고 일정기간(예, 3~5년) 동안 특정 연도의 과세표준을 기준으로 지방교부세를 배분하는 방안을 생각할 수 있다. 이 경우 기준재정수입액 산정 목적상 과세표준이 고정된 기간 내에는 경제여건의 변화 또는 과표양성화를 위한 지방자치단체의 노력으로 과세표준이 증가하여 세수입이 증대되더라도 그 증가분을 모두 지방이 자체적으로 사용할 수 있다. 그러나 기준재정수입액 산정목적의 과세표준과 실제 과세표준간의 지나친 괴리는 바람직하지 않으므로 개정위원회를 두어 일정기간마다 개별 지방자치단체의 지방세 과세표준 추정치를 재검토하고 개정하여야 할 것이다.

기준재정수입액 산정방식 개선과 관련하여 검토해야 할 또 하나의 중요한 사항은 세외수입 항목이다. 현재 경상적 세외수입 중 사용료수입, 이자수입, 재산임대수입, 수수료수입의 80%가 기준재정수입액에 포함되고 있다. 이 항목들은 보정수입에 포함되는데, 3년치 평균수입을 계산하여 당해 연도 수입을 추정한 후 그 중 80%를 당해 연도에 반영하며 동시에 전전년도 결산결과에 따른 정산분의 80%를 포함시킴으로써 3년 기간을 주기로 실제 발생수입의 80%를 포함시킨다고 할 수 있다.

이와 관련하여 세외수입 확보 능력의 격차를 어떻게 추정하는가 하는 점이 중요한 이슈가 된다. 사용료와 수수료 수입은 조세수입과 같이 특정 연도의 부과대상 건수 또는 부과대상에 동종 자치단체가 부여하고 있는 동종의 사용료 또는 수수료 평균요율을 적용하여 계산하면 될 것으로 판단된다. 이자수입은 대부분 이월금에서 발생하므로 이월금 규모를 근거로 추정하는 것이 바람직하다. 즉, 이월금 중 보조금 지급단체에 반납하거나 빠른 시일 내에 사용하여야 하는 국고보조금 사용잔액과 시도비 보조금 사용잔액을

제외한 기타 이월금(전년도 이월금)과 순세계잉여금의 합계에 이자율을 대리할 수 있는 일정비율을 곱하여 계산하는 것이 타당하다. 2006년도 결산자료를 활용하여 시의 이자수입을 순세계잉여금과 전년도 이월금의 합으로 나눠본 결과 군포시와 경주시, 창원시에서만 2%로 나타났으며 다른 시는 모두 3~6%이고 평균은 4%였다. 또한 군의 경우에도 동일한 방식으로 계산해 본 결과 평균은 역시 4%였고, 평창 7%, 정선 9%, 영광과 영암은 각각 7%로 상당히 높게 나타났으며 다른 군은 모두 3~6%였다. 그러므로 순세계잉여금과 이월금에 적용하는 이자율은 4%로 하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 이렇게 하면 이월금을 더 잘 운용하여 수입을 많이 확보한 단체는 그 수익을 모두 자체적으로 향유할 수 있으며, 그 반대의 경우에는 자체세입 감소에 대한 책임을 부담하게 될 것이다. 재산임대수입의 경우 지방세 수입과 유사한 방식으로 특정 시점의 임대 가능한 재산규모에 적절한 수익률을 곱하여 산정할 수 있을 것이다.

3. 자체 노력 인센티브제도의 개선

현행 제도는 자체수입 확보 노력에 대해 다양한 인센티브를 제공하고 있다. 이는 세수입 및 네 종류의 세외수입 실적을 기준으로 기준재정수입액으로 산정함으로 인해 나타나는 도덕적 헤이를 방지하려는 데 목적이 있다. 인센티브의 내용을 보면 지방세 징수율 제고, 주민세 개인균등할 인상, 탄력세율 적용, 경상세외수입 확충, 지방세 체납액 축소, 지방세 세원발굴에 대해 인센티브를 제공하고 있다. 이 중 지방세 징수율은 지방세 부과액 중 징수액이 차지하는 비중을 의미하는 것으로 특정 단체의 징수율이 동종 단체 중 징수율 상위 2분의 1의 평균 징수율을 상회하는 경우 상회하는 부분의 70%에 해당하는 인센티브를 주고 이에 미치지 못하

는 경우에는 미치지 못한 금액의 70%에 해당하는 역인센티브를 주고 있다. 그런데 지방세 징수율은 징수액뿐만 아니라 부과액에 의해서도 영향을 받으므로 지방자치단체의 노력을 평가하는 바람직한 지표가 되지 못한다. 게다가 징수율 제고로 인해 세수입이 증가하면 증가된 세수입의 80%가 기준재정수입액에 추가되는 한편 징수율 제고 인센티브에서는 70%만 차감해 주므로 징수율 제고의 실질적인 인센티브가 되지 못한다.

한편 앞서 제시한 표준(또는 평균)조세체계의 방법을 활용하면 실제 부과액과는 관계없이 국가에서 평가한 과세표준하에서 징수액을 늘이면 그로 인한 세수입 증가분은 모두 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있으며, 징수액이 감소하였을 경우 그 책임도 모두 지방자치단체가 부담하여야 하므로 현행 지방세 징수율 제고 인센티브보다 훨씬 큰 인센티브가 된다고 할 수 있다.

경상세외수입 확충, 지방세 체납액 축소에 대해서도 상위 2분의 1의 평균치를 상회한 경우에 70%의 인센티브를 제공하고 있는데, 이 경우에도 지방세 징수율의 경우와 마찬가지로 실질적으로 큰 인센티브가 되지 못하며 표준조세체계를 적용함으로써 더 큰 인센티브 효과를 얻을 수 있다. 주민세 개인균등할의 경우에도 상위 2분의 1 이상인 경우에 인센티브를 제공하는데, 이로 인한 세수입 80%가 기준재정수입액에 반영되고, 상위 2분의 1 단체 평균을 초과하는 금액 만큼만을 차감하므로 표준조세체계를 적용하는 경우에 비해 인센티브 효과가 크지 않다.

탄력세율을 적용하여 세수입이 증가하면 증가분의 80%가 기준재정수입액에 반영된 후에 인센티브로 100%를 차감하므로 세수입 증가분의 20%에 교부율을 곱한 금액에 해당하는 보조금을 지급하는 효과가 나타난다. 세수입 증가분은 지방자치단체가 자체적으로 활용할 수 있을 뿐만 아니라 탄력세율 적용으로 인해 보조금을 더

받아오는 효과가 있는 것이다. 이에 비해 표준조세체계에서는 추가로 확보한 조세수입을 자체적으로 활용하는 것 외에는 다른 인센티브가 없다. 이러한 인센티브에도 불구하고 우리나라에서 탄력세율 적용 실적이 거의 없는데, 이는 기준재정수입액 계산체계가 매우 복잡하여 그 효과를 구분하여 파악하기 어렵고, 지방세 수입의 증대로 재정력이 향상되면 다른 보조금을 받는 데 불리하기 때문인 것으로 판단된다.

표준조세체계하에서도 탄력세율 적용에 대한 인센티브제도를 가미할 수 있다. 예를 들면 탄력세율을 일정률 이상으로 적용하는 경우에는 일정비율을 기준재정수입액에서 차감하는 방법이 있을 것이다. 그러나 탄력세율의 인상은 주민의 세부담을 증가시키며 장기적으로 국세 세원을 잠식하는 요인이 되는바 장기적인 관점에서 보조금을 지급하면서까지 탄력세율의 활용을 장려하는 것은 바람직하지 않다. 국가 정책상 꼭 필요하다면 시한을 두고 단기적으로 인센티브를 제공해야 할 것이다.

현행 제도하에서는 탄력세율을 적용하여 세율을 인하하는 경우 세수입이 감소할 뿐만 아니라 역인센티브로 인하여 지방교부세도 추가로 감소한다. 그런데 국가에서 법률로 허용한 탄력세율을 적용한 데 대해 역인센티브를 부과하는 것은 바람직하지 않으므로 개선할 필요가 있다.

지방세 신세원 발굴의 경우 최초 세원 발굴시 세액의 30%만 기준재정세입액에 반영하고 해마다 10%씩 적용률을 하향조정한다. 그런데 본고에서 제시한 바와 같이 일정기간 동안 동일한 과세표준을 적용하는 표준세율체계에서는 일정기간 동안 신세원을 반영하지 않으므로 세수입 증가분 전액이 지방자치단체 세입증가로 나타나고 일정기간이 지난 후 과세표준을 조정할 때 신세원의 포함 여부를 판단하게 될 것이다.

이상의 논의를 종합해 볼 때 표준조세체계를 통해 기준재정수입액을 산정하고 보정수입 항목은 물론 자체수입 인센티브 항목도 모두 폐지하는 것이 바람직하다. 정부가 정책적으로 특정 재정활동에 대해 인센티브를 제공할 필요가 있다면 그 인센티브는 가능한 한 특정보조금의 형태를 띠는 것이 바람직하다. 재원의 용도에 대해 제한을 두지 않으므로 부득이 지방교부세 내에서 소화해야 한다면 그 인센티브를 기준재정수입액이나 기준재정수요액에 반영하여 항구적으로 제공하는 것보다는 재원을 별도로 구분하여 대상이 되는 재정활동과 그 결과를 명확히 하고, 시한을 두어 한시적으로 운영하는 것이 바람직하다.

Ⅵ. 기준재정수요액 산정방식의 개선

1. 현행 산정방식의 문제점[24)]

기준재정수요액은 기초수요액과 보정수요액, 그리고 자체 노력 반영분으로 구성되는데, 그 중 기초수요액의 산정방식이 매우 복잡하다. 이전에는 국가가 보장해 주어야 할 지방 공공서비스를 26개 세항으로 구분하여 각 항목에 대한 수요를 산정한 후 이를 합산하여 기준재정수요액을 계산하였으나, 2008년부터 이를 단순화하여 17개 세목으로 축소하고 측정단위는 13개로 축소하였다. 이러한 변화는 이전에 비해 제도를 상당히 단순화시킨 것이지만 아직도 더 단순화해야 한다는 요구가 있다. 이와 관련하여 지방재정의 효율화를 유도하기 위해서는 실제 재정수요를 정확하게 측정하는 것 보다는 지역간 공공재 공급비용의 격차를 유발하는 요인을 파악하는 것이 중요하며, 단순화를 통해 얻을 수 있는 장점이 매우 크다는 점을 인식할 필요가 있다.

개별항목의 기초수요액은 해당 항목의 측정단위 수치에 단위비용을 곱하고, 여기에 각 지역의 특수한 여건을 고려한 차이를 반영하기 위한 보정계수를 곱하여 측정하는데, 단위비용 계산식과 보정계수 계산식을 대입해 보면 기초수요액이 단위비용 및 보정계수 계산을 목적으로 추정한 표준행정수요액과 일치하는 것으로 나타난다. 이와 같이 기초수요액 산정방식을 복잡하게 표현함으로 인해 제도의 투명성이 떨어지고 특정 변수의 변화가 기준재정수입

24) 본절은 앞서 제Ⅲ장에서 설명한 문제점 중에서 기준재정수요액 산정방식과 관련된 내용을 요약·정리한 것이다.

액에 어떤 변화를 가져오는지 이해할 수 없게 된다. 더욱 심각한 문제는 측정항목이 아닌 다른 변수들이 표준행정수요액 산정방식에 포함된다는 점이다. 일반사회복지비의 예를 들면, 측정단위와 단위비용만 보면 인구규모에 의해 기초수요액이 결정되는 것처럼 보이는데 표준행정수요액 산정식에 의하면 사회복지시설의 면적도 기초수요액 산정에 중요한 역할을 한다. 엄선된 측정단위들과는 달리 표준행정수요 산식에 포함된 측정요소 중 상당수는 지방자치단체의 자의적인 정책에 의해 수치가 영향을 받는 자료들이므로 이를 시정할 필요가 있다. 인건비, 청사면적, 지방의원수, 재난관리대상시설수, 소방관서수, 문화체육시설면적, 수질관리시설, 보건시설면적, 무료예방접종인원수, 복지시설면적, 경노당수, 비개량도로면적, 도로면적, 도시공원면적 등이 이에 해당된다.

보정수요액 중 일부는 지방교부세를 통해 그 수요를 그대로 보전해 주는 것이 당초의 정책의도에 반하는 경우도 있으며, 사후점검이 가능한 특정보조금으로 전환하는 것이 바람직한 것도 있다. 사회복지균형목적의 보정수요 중 노인, 영유아, 청소년, 장애인, 기초생활수급권자에 대한 보정수요는 별도로 구분하지 않고 각 항목의 기초수요액 산정시 관련 변수를 추가함으로써 제도를 단순화할 수 있을 것으로 판단된다. 자체 노력 인센티브에 대해서도 특정보조금의 성격이 강한 항목들이 있으며, 그 외의 항목들은 지방자치단체가 쉽게 변화시킬 수 있는 요소들을 기준재정수요액 산정요소에서 배제한다면 특별히 인센티브를 제공하지 않아도 되는 항목들이라는 문제를 갖고 있다.

본장에서는 이러한 문제점을 개선하는 방안을 검토한다. 먼저 제2절에서는 17개로 세분되어 있는 측정항목을 통폐합하여 측정항목의 수를 축소하는 방안에 대해 논의한다. 그리고 제3절에서는 통폐합을 통해 축소된 항목에 대해 개별항목별 기초수요액 추정산식을 제시한다. 기초수요액과 표준행정수요액의 관계에 대한 투명

성 제고 방안을 제시하고, 각 항목별 수요액을 결정하는 요소들을 검토하여 부적절한 요소들을 제거하고 난 후 선정된 요소들로 표준행정수요액을 설명하는 산식을 도출한다. 보정수요액 산정요소들도 가능한 한 기초수요액 산정에 포함시키고자 노력한다. 마지막으로 제4절에서 보정수요액과 자체 노력 인센티브를 항목별로 검토하여 폐지·존속 및 기타 개선방안을 모색한다.

2. 수요 측정항목의 축소

가. 측정항목 조정의 원칙

기준재정수요액을 측정하는 항목 수가 최근에 많이 축소되었으나 아직도 17개로 적지않은 숫자이다. 항목 수가 몇 개가 되어야 적절한지에 대해서는 아무도 자신 있게 대답할 수 없을 것이다. 특정한 목적을 가지고 수를 결정하지 않는다면 아마도 정치·경제적 상황과 분권화 추진과정에 의해서 결정되는 것이 일반적일 것이다. 우리나라의 측정항목 수에 대해서는 아직도 많다는 비판이 있으며, 일부에서는 전체를 하나로 뭉뚱그려 인구와 면적 등 아주 기초적인 변수들로만 기준재정수요를 추정하는 것이 타당하다는 주장도 있다. 그러나 그렇게 할 경우 현행 배분구도와의 괴리가 상당히 커서 강한 저항이 나타날 수 있다. 그러므로 다소 보수적인 입장에서 접근할 필요가 있는바 본고에서는 측정항목의 수에 대해 사전적으로 목표를 정하지 않고 통폐합에 대한 기본적인 원칙을 제시한 후, 그 원칙에 따라 측정항목의 통폐합 여부를 판단한다. 먼저 통폐합 원칙을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 측정항목의 구분은 예산상의 항목 구분과 일관성이 있어야 한다. 현행 측정항목은 기본적으로 예산상 기능별 분류항목을 근거로 분류되어 있는데 몇 개 항목에서 예외가 있다. 측정항목 분류에서의 임의성을 배제하고 수요측정 산식을 개정할 때 일관성

있는 자료를 입수할 수 있도록 하기 위해서는 예산상의 분류를 따르는 것이 바람직하다. 예산상 기능별 분류항목을 보면 일반공공행정(010)에서부터 국토 및 지역개발(160), 예비비(160), 기타(900)에 이르기까지 13개로 분야로 분류되는데, 현행 측정항목은 13개 분야 중 예비비와 기타를 제외한 11개 분야를 포괄하고 있다. 각 분야는 적게는 하나의 부문으로 구성되고 많게는 8개의 부문으로 나눠지는데, 현행 기준재정수요액 측정항목은 한 분야 또는 여러 개의 분야를 모두 포괄하기도 하고, 동일한 분야 내에서도 부문별로 다른 항목에 포함되기도 하며, 경우에 따라서는 부문을 또 다시 분할하여 각각 다른 항목에 포함시키고 있다.

지방자치단체 예산의 기능별 분류는 총 51개로 나눠지는 부문까지만 통일하고 그보다 자세한 분류에 대해서는 지방자치단체 자율에 맡기고 있어 통일성을 보장할 수 없다. 51개 부문 중 한 부문이 둘 이상의 측정항목으로 분할된 경우 각 항목에 포함되어야 하는 내용을 자세하게 설명하고 있어 아직 큰 문제가 발생하지는 않았으나 장기적인 관점에서 객관적이며 정확한 자료의 입수 및 확인을 위해서는 가능한 한 전국적으로 통일된 예산부문을 기준으로 측정항목을 구성하는 것이 바람직하다. 즉, 세출예산의 기능별 분류에서 38개 부문을 결합하여 측정항목을 구성하여야 할 것이다.

둘째, 유사한 요소로 측정할 수 있는 항목들은 동일한 항목으로 통합하는 것이 바람직하다. 물론 동일한 요소가 서로 다른 측정항목에서 서로 다른 역할을 할 수도 있을 것이다. 예를 들면 A라는 측정항목에서 인구수가 증가하면 단위비용이 증가하는 것으로 나타나는 반면 B라는 측정요소에서는 그 반대로 나타날 수도 있다. 그러므로 동일한 측정요소가 들어 있다고 무조건 통합하는 것이 바람직하다고 할 수는 없으나 가능한 한 유사성을 발견하여 단일산식으로 수요를 설명할 수 있도록 통합하는 방안을 찾는 것이 제도의 단순화 관점에서 바람직하다고 할 수 있는 것이다.

<표 Ⅵ-1> 지방세출 예산의 기능별 분류

분야	부문	명 칭
010		일반공공행정(4)
	011	입법 및 선거관리
	013	지방행정・재정지원
	014	재정・금융
	016	일반행정
020		공공질서 및 안전(2)
	023	경찰
	025	재난방재・민방위
050		교육(3)
	051	유아 및 초중등교육
	052	고등교육
	053	평생・직업교육
060		문화 및 관광(5)
	061	문화예술
	062	관광
	063	체육
	064	문화재
	065	문화 및 관광일반
070		환경보호(6)
	071	상하수도・수질
	072	폐기물
	073	대기
	074	자연
	075	해양
	076	환경보호일반
080		사회복지(8)
	081	기초생활보장
	082	취약계층지원
	084	보육・가족 및 여성
	085	노인・청소년
	086	노동
	087	보훈
	088	주택
	089	사회복지 일반
090		보건(2)
	091	보건의료
	093	식품의약안전
100		농림해양수산(3)
	101	농업・농촌
	102	임업・산촌
	103	해양수산・어촌
110		산업・중소기업(6)
	111	산업금융지원
	112	산업기술지원
	113	무역 및 투자유치
	114	산업진흥・고도화
	115	에너지 및 자원개발
	116	산업・중소기업 일반
120		수송 및 교통(5)
	121	도로
	123	도시철도
	124	해운・항만
	125	항공・공항
	126	대중교통・물류 등 기타
140		국토 및 지역개발(3)
	141	수자원
	142	지역 및 도시
	143	산업단지
150		과학기술(3)
	151	기술개발
	152	과학기술연구지원
	153	과학기술일반
160		예비비(1)
	161	예비비
900		기타

자료: 행정안전부, 「2008년도 지방자치단체 예산편성기준」, 2008.

셋째, 상관관계가 높은 항목은 통합을 검토할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 동일한 측정요소가 반대의 영향을 미치는 경우에는 두 변수간의 상관관계가 낮은 것으로 나타날 것이다. 한편 측정요소가 동일하고 영향을 미치는 방향도 유사하다면 상관관계가 높은 것으로 나타날 것이며, 이 경우 측정항목을 통합하여 수요액을 추정하더라도 큰 무리가 없을 것이다.

마지막으로, 규모가 작은 항목은 통합하여 대형화할 필요가 있다. 물론 공공재 수요를 정확하게 파악하기 위해서는 세부항목을 모두 독립된 산식으로 추정해야 하겠지만 기준재정수요액은 기본적인 공공재 패키지를 공급하는 데 소요되는 비용의 격차를 발생시키는 요인들을 파악하는 데 목적이 있으므로 지나치게 세부항목까지 구분하여 별도로 추정하는 것은 제도만 복잡하게 할 뿐 큰 실익이 없다. 그러므로 다른 항목에 비해 규모가 지나치게 작은 항목은 다른 항목에 포함시키는 것이 바람직하다.

나. 측정항목의 통폐합 방안

<표 Ⅵ-2>에서는 17개 측정항목의 제목과 특성을 보여주고 있다. 특성은 크게 세 가지로 구분하였는데, 세출예산상의 분류와 기초수요액을 의미하는 표준행정수요액 산정요소, 그리고 각 측정항목의 규모가 그것이다. 표준행정수요액 산정요소는 현재 사용되고 있는 요소들을 정리한 것이며, 자료의 객관성이나 지방자치단체로부터 영향을 받을 가능성 등을 검토하여 앞으로 배제하여야 한다고 판단되는 요소들을 별도로 표시하였다. 이 요소들을 배제하고 계속 사용할 필요가 있는 항목들을 중심으로 측정요소의 유사성을 판단한다. 기존의 산정요소들 외에도 다른 요소를 추가하는 문제를 검토할 수 있다. 그런데 현행 제도는 이미 측정의 정확성에 초점을 맞춰 충분히 많은 요소를 포함시키고 있으므로 새로운 요소를 찾기는 쉬운 일이 아니다. 그러므로 기존의 요소들을 중심으로 정리하였다.

<표 Ⅵ-2> 기초수요 측정항목의 특성

(단위: 10억원)

	측정항목 (규모)	세출예산 분류	표준행정수요 산정요소	
			포함해야 할 요소	배제해야 할 요소
일반행정비	1.인건비 (12,883)			공무원수, 총액인건비
	2.일반관리비 (5,336)	일반공공행정(010)	인구수	공무원수, 공공청사보유면적, 지방의원수
	3.안전관리비 (1,164)	공공질서 및 안전(020)	인구수, 소하천길이	재난관리대상시설수, 소방관서수,
문화환경비	4.문화관광비 (3,728)	문화 및 관광(060)	인구수, 행정구역면적, 관광지면적	문화체육시설면적,
	5.환경보호비 (4,363)	환경보호(060)	가구수, 행정구역면적, 자연공원면적,	수질관리시설
	6.보건비 (1,049)	보건(090)	인구수	보건시설면적, 무료예방접종인원수
사회복지비	7.기초생활보장비 (2,583)	기초생활보장(081)	국민기초생활수급권자수	
	8.노인복지비 (2,760)	노인·청소년(085) 중 일부	노령인구수	노인복지시설면적, 경로당수
	9.영유아·청소년 복지비 (3,435)	유아 및 초중등교육(051), 취약계층지원(082) 중 일부, 보육·가족 및 여성(084) 중 일부, 노인·청소년(085) 중 일부	영유아·청소년인구수	아동복지시설면적, 청소년복지시설면적
	10.장애인복지비 (1,097)	취약계층지원(082) 중 일부	장애인등록자수	장애인복지시설면적
	11.일반사회복지비(1,817)	고등교육(052), 평생·직업교육(053), 사회복지(080) 중 일부	인구수,	사회복지시설면적
경제개발비	12.농림수산비 (3,444)	농림해양수산(100)	농업종사자수, 수산업종사자수, 임야면적	
	13.지역경제비 (1,396)	산업·중소기업(110), 과학기술(150)	사업체종사자수	
	14.도로개량비 (3,080)	도로(121) 중 일부	미개량도로 면적	면적가중평균지가
	15.도로유지비 (1,007)	도로(121) 중 일부	도로면적	
	16.교통관리비 (1,007)	해운·항만(124), 항공·공항(125), 대중교통·물류 등 기타(126)	포장도로 면적, 자동차대수, 행정구역면적,	
	17.지역개발비 (3,799)	국토 및 지역개발(140)	행정구역면적, 도시공원면적, 인구수, 하천길이	

<표 Ⅵ-3> 측정항목별 표준행정수요액 상관계수: 시・도

	1.인건비	2.일반관리비	3.안전관리비	4.문화관광비	5.환경보호비	6.보건비	7.기초생활보장비	8.노인복지비	9.영유아청소년복지비	10.장애인복지비	11.일반사회복지비	12.농림수산비	13.지역경제비	14.도로개량비	15.도로유지비	16.교통관리비	17.지역개발비
1	1.000																
2	0.994	1.000															
3	0.654	0.674	1.000														
4	0.971	0.979	0.796	1.000													
5	0.998	0.988	0.643	0.962	1.000												
6	0.970	0.977	0.797	0.988	0.964	1.000											
7	0.975	0.983	0.761	0.990	0.965	0.977	1.000										
8	0.984	0.961	0.603	0.932	0.991	0.937	0.937	1.000									
9	0.994	0.997	0.712	0.985	0.989	0.989	0.982	0.967	1.000								
10	0.980	0.967	0.739	0.968	0.985	0.979	0.963	0.981	0.982	1.000							
11	0.982	0.993	0.749	0.992	0.972	0.991	0.990	0.940	0.994	0.967	1.000						
12	-0.472	-0.417	0.188	-0.283	-0.499	-0.341	-0.281	-0.557	-0.418	-0.442	-0.339	1.000					
13	0.807	0.813	0.959	0.894	0.804	0.912	0.867	0.779	0.849	0.882	0.867	-0.075	1.000				
14	0.952	0.961	0.748	0.977	0.941	0.948	0.977	0.909	0.957	0.932	0.969	-0.232	0.842	1.000			
15	0.978	0.995	0.698	0.979	0.967	0.976	0.982	0.929	0.989	0.946	0.994	-0.350	0.819	0.965	1.000		
16	0.914	0.921	0.879	0.962	0.908	0.982	0.941	0.881	0.945	0.952	0.954	-0.255	0.966	0.906	0.923	1.000	
17	0.972	0.991	0.694	0.976	0.958	0.971	0.979	0.916	0.983	0.934	0.992	-0.340	0.812	0.962	0.998	0.919	1.000

<표 Ⅵ-4> 측정항목별 표준행정수요액 상관계수: 시

	1.인건비	2.일반관리비	3.안전관리비	4.문화관광비	5.환경보호비	6.보건비	7.기초생활보장비	8.노인복지비	9.영유아청소년복지비	10.장애인복지비	11.일반사회복지비	12.농림수산비	13.지역경제비	14.도로개량비	15.도로유지비	16.교통관리비	17.지역개발비
1	1.000																
2	0.978	1.000															
3	0.380	0.397	1.000														
4	0.672	0.668	0.681	1.000													
5	0.871	0.893	0.192	0.521	1.000												
6	0.894	0.940	0.397	0.602	0.879	1.000											
7	0.820	0.762	0.228	0.600	0.714	0.706	1.000										
8	0.929	0.952	0.396	0.660	0.828	0.916	0.787	1.000									
9	0.841	0.897	0.128	0.457	0.927	0.900	0.646	0.857	1.000								
10	0.861	0.899	0.154	0.512	0.885	0.866	0.665	0.860	0.902	1.000							
11	0.832	0.882	0.151	0.494	0.904	0.870	0.663	0.839	0.933	0.905	1.000						
12	0.195	0.142	0.694	0.440	-0.132	0.123	0.198	0.219	-0.227	-0.131	-0.190	1.000					
13	0.807	0.858	0.204	0.483	0.888	0.887	0.575	0.775	0.932	0.847	0.901	-0.156	1.000				
14	0.229	0.191	0.489	0.480	0.069	0.191	0.300	0.173	-0.009	0.001	0.115	0.487	0.110	1.000			
15	0.747	0.780	0.291	0.565	0.815	0.794	0.669	0.738	0.798	0.736	0.819	-0.047	0.798	0.374	1.000		
16	0.826	0.874	0.294	0.585	0.892	0.881	0.680	0.832	0.909	0.839	0.906	-0.077	0.903	0.262	0.966	1.000	
17	0.480	0.480	0.872	0.762	0.245	0.450	0.350	0.519	0.186	0.249	0.222	0.767	0.239	0.554	0.350	0.357	1.000

<표 Ⅵ-5> 측정항목별 표준행정수요액 상관계수: 군

	1.인건비	2.일반관리비	3.안전관리비	4.문화관광비	5.환경보호비	6.보건비	7.기초생활보장비	8.노인복지비	9.영유아청소년복지비	10.장애인복지비	11.일반사회복지비	12.농림수산비	13.지역경제비	14.도로개량비	15.도로유지비	16.교통관리비	17.지역개발비
1	1.000																
2	0.940	1.000															
3	0.516	0.577	1.000														
4	0.502	0.574	0.576	1.000													
5	0.458	0.557	0.736	0.664	1.000												
6	0.812	0.809	0.453	0.439	0.417	1.000											
7	0.724	0.693	0.332	0.329	0.281	0.648	1.000										
8	0.896	0.851	0.446	0.434	0.323	0.792	0.790	1.000									
9	0.484	0.620	0.360	0.410	0.426	0.438	0.458	0.469	1.000								
10	0.616	0.710	0.391	0.366	0.412	0.584	0.637	0.642	0.670	1.000							
11	0.644	0.775	0.496	0.479	0.474	0.553	0.632	0.650	0.811	0.831	1.000						
12	0.871	0.803	0.447	0.436	0.405	0.745	0.635	0.892	0.307	0.507	0.494	1.000					
13	0.461	0.604	0.355	0.260	0.339	0.438	0.492	0.476	0.810	0.747	0.871	0.267	1.000				
14	0.473	0.570	0.307	0.245	0.383	0.386	0.511	0.483	0.586	0.534	0.610	0.286	0.712	1.000			
15	0.537	0.614	0.388	0.341	0.460	0.491	0.461	0.495	0.548	0.512	0.613	0.361	0.633	0.671	1.000		
16	0.585	0.705	0.559	0.457	0.658	0.562	0.490	0.529	0.713	0.671	0.789	0.413	0.792	0.698	0.911	1.000	
17	0.541	0.641	0.678	0.519	0.782	0.467	0.408	0.490	0.612	0.599	0.663	0.411	0.607	0.646	0.600	0.787	1.000

그리고 <표 Ⅵ-3>~<표 Ⅵ-5>에서는 시·도, 시, 군으로 구분하여 17개 측정항목별 표준행정수요액의 상관관계를 정리하였다. 일부 항목의 경우 측정항목들간 상관관계가 매우 높은 것으로 나타나는데, 이는 측정요소가 유사하기 때문인 것으로 판단된다. 나름대로 독립된 요소에 의해 측정하는 일부 항목-예, 농림수산비-은 매우 독특한 분포를 보이고 있어 다른 항목들과의 상관관계가 낮다. 모든 자치단체의 자료를 통합하여 분석하면 규모가 큰 광역단체의 자료들이 압도적인 역할을 하여 상관관계가 높게 나타나므로 지방자치단체를 시·도, 시, 군으로 나눠 분석하였다. 자치구의 자료는 특별시 및 광역시 자료에 포함되어 있으므로 별도로 구분하지 않았다.

<표 Ⅵ-2>~<표 Ⅵ-5>에 나타난 측정항목의 특성과 앞 소절에서 제시한 측정항목 통·폐합의 원칙을 종합하여 측정항목 조정방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 인건비 항목

인건비 항목은 자치단체 공무원의 기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비 등 총액인건비 산정에 반영된 인건비성 경비를 측정하는 데 목적을 둔 항목이다. 표준행정수요액은 총액인건비 예산액에 일반회계와 특별회계를 합한 인건비에서 일반회계 인건비가 차지하는 비중을 곱하여 계산한다. 즉, 총액인건비 중 일반회계에 해당하는 부분이 인건비 항목의 표준행정수요액이 된다. 총액인건비는 당해 연도 예산액 자료를 사용하며, 일반회계 비중에 대해서는 당해 연도 자료가 없으므로 전년도 비중을 적용한다.

지방자치단체 세출예산은 분류하는 방법에 따라 기능별 분류, 사업별 분류, 그리고 성질별 분류로 구분된다. 기능별 분류는 일반

행정, 공공질서 및 안전 등 지방정부의 기능에 따라 세출예산을 분류해 놓은 것이고, 사업별 분류는 '어촌체험마을 조성사업', '주민자치센터 운영사업' 등과 같이 구체적으로 추진하는 사업단위로 예산을 분류한 것이다. 그리고 성질별 분류는 인건비, 일반관리비, 여비 등 지출의 성질에 따라 세출예산을 정리한 것이다.

세출예산의 기능별 분류는 총 13개 분야로 구분되고 각 분야가 1개에서 8개까지의 세분된 부문으로 세분되어 총 51개 부문으로 구성되는데, 기초수요액을 측정하는 17개 항목 중 인건비 항목을 제외한 다른 16개 항목이 예비비와 기타 분야를 제외한 모든 분야를 포괄하고 있다. 그런데 인건비 항목은 다른 16개 측정항목과 달리 세출예산의 성질별 분류에 따른 것이므로 다른 항목들의 기초수요를 추정할 때 인건비를 제외한 재정수요를 추정하지 않는 한 인건비 수요는 중복 산정된다. 이러한 항목 구분은 매우 임의적인 구분이라고 할 수 있다. 재원의 수직적 불균형이 심각한 상황에서 지방정부의 부족한 재원을 보충한다는 개념으로 인건비를 측정항목에 포함시킨 것으로 판단되나 이는 논리적 일관성이 결여된 것이다.

제Ⅳ장에서 제시한 바와 같이 지방교부세를 수직적 불균형을 보정하기 위한 것과 세입 형평성 제고를 위한 것, 공공재 공급비용의 격차를 보정하기 위한 것으로 구분할 때, 인건비는 모든 지방정부에 고르게 적용되는 보편적인 재정수요라고 할 수 있으므로 수직적 재정불균형을 완화하는 재원에 포함시키는 것이 타당하다. 2008년 표준행정수요액의 규모를 보면 인건비가 12조 8,830억원으로 전체의 4분의 1을 차지하며, 두 번째로 큰 비중을 차지한 일반행정비 5조 3,357억원의 2.4배에 달하는 규모이다.

총액인건비가 인구수를 고려하여 책정한 공무원 정원에 의해 결정되므로 총액인건비는 인구와 밀접한 관계를 가지고 있다. 그러

므로 인건비를 중요한 산정요소로 고려하는 다른 항목들의 표준행정수요액과의 상관관계도 상당히 높다.

이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 앞서 제Ⅳ장에서 제시한 바와 같이 지방교부세를 목적별로 구분하여 인구비례로 배분하는 수직적 불균형 보정을 위한 보조금을 따로 배분한다면 인건비는 수직적 불균형을 보정하는 부분에 포함시키고 공공재 공급비용의 지역별 격차 추정은 기능별 분류를 포괄하는 다른 항목들로만 구성하는 것이 바람직하다. 우리나라 지방재정에 대해 영세성을 비판하면서 지방자치단체 중 상당수는 자체수입이 적어서 인건비도 충당하지 못한다는 주장을 하는 경우가 많은데, 인건비를 수직적 불균형 보정을 위한 보조금에 포함시키면 지방교부세를 통해서 인건비 재원의 상당부분을 국가가 보장하고 있음을 분명히 할 수 있을 것이다.

2) 보건비 및 사회복지비

사회복지와 관련된 측정항목들을 정리하면 문화·환경비로 분류되는 보건비와 사회복지비로 분류되는 기초생활보장비, 노인복지비, 영유아·청소년비, 장애인복지비, 그리고 일반사회복지비로 총 6개 측정항목이 있다. 이 항목들을 전체적으로 볼 때 세출예산 기능별 분류 중 교육분야(050), 사회복지분야(080), 그리고 보건분야(090)를 포괄하는 것으로 포괄범위가 상당히 크며, 수요의 규모도 커서 표준행정수요액 합계가 12조 7,429억원에 달한다. 이는 전체의 23.6%에 해당하는 규모이다.

이 항목들 중 보건비는 세출예산의 보건분야(090)를 포괄하는 것으로서 세출예산 분류상으로는 독립성을 가지고 있다. 그러나 그 규모가 총표준행정수요에서 차지하는 비중이 2% 정도로 작은 편이다. 측정항목을 17개로 유지하는 경우에는 2% 정도의 비중을

차지하는 항목이 여러 개 나올 수도 있으나 과감하게 통폐합하여 측정항목의 수를 크게 줄인다면 보건비는 독립된 항목으로 유지하기엔 규모가 작다고 할 수 있을 것이다. 또한 지출의 성격도 일반사회복지비와 유사하고 표준행정수요액 추정도 인구수에 주로 의존한다는 점에서 양자간 공통점이 있으며, 상관관계도 상당히 높은 편이므로 일반사회복지에 통합하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

사회복지비로 분류되는 항목 중 기초생활보장비는 기초생활보장법에 의한 기초생활보장비를 의미하는 것으로 세출예산 분류상 사회보장비 분야의 기초생활보장부문(081)으로 독립되어 있다. 표준행정수요 산정요소도 기초생활보장 대상자로 전체적인 인구를 대상으로 하는 다른 항목들과 다르고, 다른 항목들과의 상관관계도 낮은 편이다. 표준행정수요액 규모도 전체에서 차지하는 비중이 약 5% 정도로 아주 작은 편은 아니며 장기적으로 규모가 더욱 커질 것으로 전망되므로 이 항목은 독립된 항목으로 유지하는 것이 바람직하다.

노인복지비는 세출 분류상 노인·청소년부문(085) 중 노인과 관련된 부분으로서 노인생활안정사업, 노인의료보장사업, 노인복지관운영사업, 장묘사업 등을 포괄하는 것으로 되어 있다. 규모는 전체에서 차지하는 비중이 5.1%로 작은 편이 아니지만 세출예산 분류상 독립된 부문이 아니라는 문제가 있다. 장기적으로 노인복지가 매우 중요하고 그런 관점에서 세출예산 분류상 노인부문이 독립된 부문으로 독립할 가능성이 있으나 현재로선 청소년부문과 통합되어 있으므로 이를 복지비의 다른 항목과 통합하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 다른 부문과의 상관계수를 보면 장애인복지비 및 일반복지비와 상관계수가 높은 편이다.

영유아·청소년복지비는 세출예산 분류상 교육분야의 유아 및

초등교육부문(051)과 사회복지분야의 노인·청소년부문(085) 중 청소년에 해당되는 부분, 취약계층지원부문(082) 중 일부분, 보육·가족 및 여성부문(084) 중 일부분을 포괄하는 것으로서 세출예산 분류와 일치하지 않아 조정이 필요하다. 다른 항목과의 상관관계를 보면 일반사회복지와의 상관계수가 상당히 높다.

일반사회복지비는 교육분야의 고등교육부문(052)과 평생·직업교육부문(053), 그리고 사회복지비에서 기초생활보장, 노인복지, 장애인복지, 영유아·청소년 복지에 포함되지 않은 모든 부문을 포괄하는 것이다.

결론적으로 사회복지분야의 세출예산 분류가 전반적으로 기준재정수요액 측정항목과 일치하지 않으므로 측정상에 문제가 발생하고, 분류의 임의성 등 문제가 있으며, 각 측정항목간 상관관계가 상당히 높으므로 이러한 문제로부터 비교적 자유로운 기초생활보장비만 독립된 항목으로 남겨 놓고 다른 항목들은 일반사회복지비로 통합하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 보건비와 일반사회복지비는 인건비를 핵심적인 수요 산정요소로 하고 있으며, 노인복지비와 영유아·청소년 복지비, 장애인 복지비는 각각 해당 인구를 기준으로 추정하는데, 통합된 사회복지비에서는 인구수를 기본 산정요소로 하고 노인과 영유아·청소년, 장애인의 비중을 보충변수로 추가하면 기존의 산정요소들의 특성을 모두 유지할 수 있을 것이다. 그러나 기존 산정요소 중 보건시설면적·무료예방접종인원수(이상 보건비), 노인복지시설면적·경로당수(노인복지비), 아동복지시설면적·청소년복지시설면적(영유아·청소년복지비), 장애인복지시설면적(장애인복지비), 사회복지시설면적(사회복지비)은 지방행정의 영향을 많이 받는 요소들이므로 표준행정수요 산정요소로 적절하지 않아 산정요소에서 배제하는 것이 바람직하다. 다만 이런 시설들을 설립하여 공공재를 공급할 때 인구밀도에 따라

시설들에 대한 수요가 달라질 수 있는바, 인구 외에 행정구역 면적을 설명변수에 포함시키는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

3) 도로·교통분야

세출 분류상 통합의 필요성이 있는 또 다른 분야가 도로・교통 관련 분야이다. 세출예산의 기능별 분류에서는 수송 및 교통분야(120)를 도로(121), 도시철도(123), 해운・항만(124), 항공・공항(125), 대중교통・물류 등 기타(126)의 5개 부문으로 구분하고 있다. 그런데 기준재정수요액 측정항목에서는 도로부문(121)을 도로개량과 도로유지로 나누고 해운・항만(124), 항공・공항(125), 대중교통・물류 등 기타(126)의 세 부문은 교통관리비에 포함시키는 것으로 되어 있다. 그러므로 도로부문을 도로개량과 도로유지로 분리하는 데 어려움이 발생하고, 도시철도(123)는 어떤 항목에도 포함되지 않는다는 문제가 있다. 또한 도로유지비와 교통관리비는 표준행정수요액에서 차지하는 비중이 각각 1.9% 수준으로 독립된 항목으로 존재하기에는 규모가 작다. 상관계수를 보면 도로유지비와 교통관리비는 비교적 밀접한 상관관계를 보이고 있으나 도로개량비는 다른 항목과의 상관관계가 크게 높은 편은 아니다. 이는 도로개량비는 미개량도로를 근거로 추정하며, 도로유지비와 교통관리비는 포장도로를 중요한 산정요소로 고려하기 때문인 것으로 판단되는데, 이들 항목을 통합하고 좀 더 포괄적인 지표를 활용하면 적절한 수요액을 산정할 수 있을 것으로 판단된다.

4) 일반관리비와 안전관리비

세출예산 분류방법 외에 다른 이유로 인해 통합이 필요한 항목 중 일반관리비와 안전관리비가 있다. 이 두 항목은 모두 인구수를 측정단위로 하고 있으며, 표준행정수요액을 산정하는 데 있어서도

인구수가 핵심적인 역할을 한다. 일반관리비는 입법 및 선거관리(011), 지방행정・재정지원(013), 재정・금융(014), 일반행정(016)을 포괄하며 안전관리비는 경찰(023), 재난방재・민방위(025)를 포괄하는데, 양자 모두 인구수를 기준으로 추정하는 데 어려움이 없을 것으로 판단된다. 현행 측정요소에는 일반관리비의 경우 공무원수, 공공청사보유면적, 지방의원수 등 변수가 포함되고, 안전관리비에는 재난관리대상시설수, 소방관서수, 소하천 길이 등이 포함되는데, 소하천 길이를 제외한 다른 요소들은 객관성, 투명성, 전략적 행위로부터의 독립성 등 관점에서 표준행정수요 산정요소로 적절하지 않으므로 배제하여야 할 것이다. 그 대신 면적이나 인구밀도 등 적절한 자료를 보완하여 표준행정수요액을 산정할 수 있을 것으로 판단된다. 안전관리비는 총표준행정비에서 차지하는 비중이 2.2%로 규모가 작다는 점도 통합의 이유가 된다.

5) 환경비와 지역개발비

환경비는 세출예산의 환경보호분야(070)를 포괄하는 것으로서 상하수도・수질(071), 폐기물(072), 대기(073), 자연(074), 해양(075), 환경보호일반(076)으로 구성되고, 지역개발비는 국토 및 지역개발분야(140)를 포괄하는 것으로 수자원(141), 지역 및 도시(142), 산업단지(143)를 포괄하는 것이다. 이 두 항목은 측정항목이 인구수와 행정구역면적, 공원면적 등으로 유사하다는 데서 통합의 근거를 찾을 수 있다. 공원면적의 경우 환경보호비는 자연공원면적을, 지역개발비의 경우에는 도시공원 면적과 하천 길이를 포함시키고 있다. 그 외에 환경비의 경우 수질관리시설을 측정요소로 포함시키고 있으나 이는 지방정부 영향력으로부터의 독립성 관점에서 볼 때 적절한 변수가 아니다. 양자간 상관계수를 보면 시・도의 경우 상당히 높으며, 군의 경우에도 비교적 높은 편이나

시의 경우에는 그다지 높지 않다.

다. 측정항목 조정 결과 요약 및 새 항목별 수요 산정요소

이상의 측정항목 조정 결과를 정리하면 <표 Ⅵ-6>과 같다. 첫 번째 열에는 새로운 항목의 이름과 표준행정수요 규모를 정리하였고. 그 다음에는 이에 상응하는 세출분류상의 분야 또는 부문, 그리고 세 번째 열에는 가능한 수요 산정요소들을 정리하였다.

<표 Ⅵ-6> 측정항목 조정 결과

(단위: 10억원)

측정항목 (규모)	세출예산 분류	표준행정수요 산정요소
1.일반행정비 (6,500)	일반공공행정(010), 공공질서 및 안전(020)	인구수, 면적, 소하천길이
2.문화관광비 (3,728)	문화 및 관광(060)	인구수, 행정구역면적, 관광지면적
3.환경・지역개발비 (8,162)	환경보호(060), 국토 및 지역개발(140)	인구수, 행정구역면적, 자연공원면적, 도시공원면적, 하천길이
4.기초생활보장비 (2,583)	기초생활보장(081)	인구수, 국민기초생활수급권자수
5.보건・사회복지비 (10,212)	교육(050), 사회복지(080) 중 기초생활보장(081) 제외	인구수, 노령인구수, 영유아・청소년인구수, 장애인등록자수, 기타 취약계층 인구수
6.농림수산비 (3,444)	농림해양수산(100)	농업종사자수, 수산업종사자수, 임야면적
7.지역경제비 (1,396)	산업・중소기업(110), 과학기술(150)	사업체종사자수
8.도로교통비 (5,097)	수송 및 교통(120)	행정구역 면적, 자동차대수, 인구밀집도

첫 번째 항목은 일반관리비와 안전관리비를 합한 것으로서 일반행정비로 명명하였다. 일반행정비의 표준행정수요는 인건비와 면적에 의해 산정될 수 있으며, 도서지역인구 및 면적으로 보정이 가능할 것으로 판단된다. 세출예산 기능별 분류상으로는 일반공공행정분야(010)와 공공질서 및 안전분야(020)를 포괄한다.

두 번째는 문화관광비로 이전의 문화관광비와 동일하다. 세출분류상 문화 및 관광(060) 분야와 일치하며, 역시 인구수와 행정구역 면적이 가장 중요한 산정요소이고, 여기에 관광지 면적을 보조자료로 활용할 수 있을 것이다. 문화재 보호구역 면적도 추가 변수로 포함할 수 있으며, 보정자료로 활용할 수도 있을 것이다.

세 번째 분야는 환경보호 및 지역개발 분야로서 세출구분상 환경보호 분야(060)와 국토 및 지역개발 분야(140)를 포괄한다. 주요 측정요소는 인구와 면적 외에 자연공원 면적, 도시공원 면적, 하천길이가 될 것이며, 그 외에 다양한 보정요소가 있는데, 기본 측정요소에 포함시킬 수 있는 것들은 포함시키고, 별도의 보정이 필요한 것은 별도로 보정하며, 그렇지 않은 것은 제외하는 것이 바람직하다.

네 번째 분야는 기초생활보장비로서 사회복지 분야의 기초생활보장부문(081)과 일치한다. 기초생활보장 대상자 수를 근거로 표준행정수요를 측정한다.

다섯 번째 분야는 보건 및 사회복지 분야로 이전의 기초생활보장비를 제외한 사회복지 분야와 보건비를 모두 포괄한 것이다. 이 분야는 추후에 사회복지 분야에서 지방정부의 역할이 증가함에 따라 몇 개의 분야로 분리하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 현재 세출분류상 교육분야(050)와 사회복지(080) 중 기초생활보장(081)을 제외한 모든 분야를 포괄한다. 인구를 핵심적인 산정요소로 하며, 여기에 노년층, 영유아・청소년층, 장애인, 기타 취약계층 등으

로 구분한 인구의 구성을 고려할 필요가 있다. 또한 면적도 고려해 볼 수 있을 것이다.

여섯 번째 분야는 농림수산비인데, 이전의 항목과 동일한 것으로서 세출분류상 농림해양수산부문(100)을 포괄하며, 농업종사자수, 수산업종사자수, 임야면적을 산정요소로 하여 표준행정수요액을 추정한다.

일곱 번째의 지역경제비 역시 이전의 항목을 그대로 유지하는 것으로서 세출분류상 산업·중소기업 분야(110)의 6개 부문과 과학기술분야(150)의 3개 부문을 모두 포괄한다. 표준행정수요는 사업체 종사자수를 기준으로 산정한다.

여덟 번째의 도로·교통비는 이전의 도로개량비, 도로유지비, 교통관리비를 통합한 것으로서 세출분류상 수송 및 교통(120)의 5개 부문을 모두 포괄하는 것이다. 포장도로 및 미포장도로면적, 자동차 대수 등이 표준행정수요를 산정하는 요소로 활용될 수 있을 것이다.

3. 기초수요액 추정방식

가. 기초수요액과 표준행정수요액의 관계

기준재정수요액은 기초수요액과 보정수요액, 그리고 자체 노력 인센티브 항목으로 구성된다. 이 중 가장 기본이 되는 부분이 기초수요액인데, 17개 항목으로 구분하여 항목별 측정단위의 수치에 단위비용을 곱하고, 여기에 각 지역의 특수여건을 고려한 보정계수를 곱하여 측정하고 있다. 단위비용과 보정계수는 각각 표준행정수요액을 근거로 산출한다. 단위비용은 동종 자치단체의 평균비용을 의미하는 것으로 항목별로 동종 자치단체의 표준행정수요액 합계를 구하고 이를 측정단위 통계수치의 합계로 나누어 계산하

고, 보정계수는 해당 자치단체의 표준행정수요액을 해당 자치단체의 측정단위 수로 나눈 값을 동종 자치단체의 평균 단위비용으로 나누어 구한다. 표준행정수요액이란 측정항목별 일반재원 소요액을 종속변수로 하고, 경비별 연관통계를 독립변수로 한 회귀분석 과정을 통해서 해당 항목의 지차단체별 평균 수요액을 추정한 것을 말한다.

위 문단의 설명은 지방교부세법과 시행령, 시행규칙에 나타난 기초수요액 산정방법을 가장 간단하게 표현한 것으로 기초수요액을 산정하는 방법에 대한 설명이 10줄 정도 되는데, 언뜻 읽어봐서는 그 과정을 정확하게 이해하기 어려울 정도로 복잡하다. 그런데 앞서 제Ⅲ장의 현행 제도 문제점에서 설명한 바와 같이 표준행정수요액과 단위비용의 관계, 그리고 표준행정수요액과 보정계수의 관계를 고려하여 기초수요액 산정방식을 다시 정리하면 기초수요액은 표준행정수요액과 일치함을 알 수 있다. 즉, 표준행정수요로부터 측정항목별 단위비용과 보정계수를 산출한 후 측정단위의 수치와 곱하여 기초수요액을 산정하는 과정은 실익이 없이 제도의 복잡성을 유발하고 투명성을 저해하는 것으로서 불필요한 과정이라고 할 수 있다. 그러므로 이 과정을 제거하고 표준행정수요액을 그대로 기초수요액으로 하는 것이 바람직하다.

지방교부세법 제7조의 제1항에는 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 당해 단위비용에 곱하여 얻은 금액으로 한다고 되어 있다. 그리고 동조 제3항 제3호에 '단위비용의 획일적인 적용 기타의 사유로 인하여 각 자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리한 경우'에 보정이 가능하도록 규정하고 있다. 이 규정에 근거하여 시행규칙에서 단위비용과 보정계수를 정의하고 앞서 설명한 방식과 같이 적용하여 계산하고 있다. 여기서 '매우'라는 단어에 유의할 필요가 있다. 국어사전에 의하면 '매우'는 '대단히'

또는 '몹시'와 같은 뜻으로 쓰인다. 이러한 개념을 전제로 할 때 법률의 문맥으로만 이해하면 일반적으로 측정단위에 단위비용을 곱하여 기준재정수요액을 산정하고 그것이 대단히 불합리하다고 인정되는 예외적인 경우에만 보정하도록 되어 있다고 할 수 있다. 그런데 시행규칙에서는 모든 항목과 모든 자치단체에 대해 예외 없이 보정을 하고, 보정계수와 단위비용을 모두 표준행정수요액을 근거로 추정함으로써 기초수요액이 표준행정수요액과 일치되는 결과가 나타나게 된 것이다. 각 항목별 측정단위는 대통령령에 규정되어 있는데, 인구와 인구의 구성, 면적 등 대부분 객관적이고 지방자치단체의 영향력으로부터 자유로운 요소들이다. 한편 단위비용과 보정계수, 그리고 이들을 산출하는 데 사용되는 표준행정수요액 산정방식은 행정안전부의 시행규칙에 규정되어 있는데, 산정요소에 공공청사 면적 등과 같이 기준재정수요액 산정요소에 포함해서는 안되는 것으로 알려진 요소들을 다수 포함하고 있다.

이러한 문제들을 개선하기 위해서는 지방교부세법을 현실화하여 기준재정수요액이 회귀분석을 통해 산출한 표준행정수요액에 근거를 두고 있음을 분명히 밝히고 표준행정수요액 산정요소에 대해서도 법률이나 시행령에 규정하여 법률의 의도와는 달리 산정요소로 바람직하지 않은 요소들이 포함되는 것을 방지하고, 의회 또는 최소한 국무회의의 여과를 거치지 않고 담당부서에서 자의적으로 법률상의 산정방식 및 산정요소를 실질적으로 변경시켜 법률의 의도를 왜곡시키는 것을 예방하여야 할 것이다.

나. 표준행정수요액 산정요소 및 산정함수 선정 원칙

다음에서는 표준행정수요액이 그대로 기준재정수요액이 된다는 전제하에서 표준행정수요액 산정요소와 산정함수 개정방안을 검토한다. 앞서 검토한 측정항목 통폐합 결과를 반영하여 총 8개로 축

소된 측정항목에 대해 산정요소와 산정함수를 검토하여 가장 바람직한 것으로 나타난 결과를 제시하고 설명하고자 하는데, 이에 앞서 개편의 기본 원칙에 대해 설명하면 다음과 같다.

첫째, 표준행정수요액 추정함수는 행정수요액을 종속변수로 하여 행정수요를 설명하는 독립변수들에 회귀분석한 결과 나타난 식에 각 지방자치단체의 독립변수들을 대입하여 추정하는데, 회귀분석 함수는 로그-리니어 함수를 기본모형으로 하고 필요한 경우 수정을 가한다. 로그-리니어 모형은 식 (Ⅵ-1)에서 보는 바와 같이 종속변수와 독립변수에 모두 로그를 취한 상태에서 선형관계를 보여주는 모형이다.

$$\log(Y_i) = \alpha + \beta \log(X_i),\ \ i = 1, \cdots N \qquad (Ⅵ\text{-}1)$$

로그-리니어 함수는 독립변수의 변화율에 대한 종속변수의 변화율을 나타내는 탄성치(ϵ)가 일정하다는 특징을 가지고 있다. 이를 수식으로 표현하면 식 (Ⅵ-2)와 같이 되고, 이를 다시 정리하면 식 (Ⅵ-3)과 같이 표현할 수 있다. 표준행정수요액은 기본적 공공재 패키지를 공급하는 데 소요되는 공공재 공급비용을 의미하며, 표준행정수요액 추정함수는 공공재 공급비용 추정함수라고 할 수 있다. 이런 관점에서 식 (Ⅵ-3)은 독립변수 $\log(X)$에 대한 추정계수 β가 평균비용에 대한 한계비용의 비율을 통해 X의 변화에 대한 공공재 공급비용의 변화율을 나타낸다는 점을 보여준다. $\beta > 1$이면 X의 변화에 따른 한계비용이 평균비용보다 높으므로 X가 증가함에 따라 공공재 공급비용이 체증하는 경우를 나타낸다고 할 수 있으며, 반대로 $\beta < 1$이면 X가 증가함에 따라 규모의 경제성이 나타나 평균비용이 감소하는 경우를 나타낸다. 또한 $\beta = 1$이라면 X의 양에 비례하여 공공재 공급비용이 증가하는 선

형함수를 의미한다.

$$\epsilon = \frac{\partial \log(Y_i)}{\partial \log(X_i)} = \beta \quad \text{(Ⅵ-2)}$$

$$\beta = \frac{\partial \log(Y_i)}{\partial \log(X_i)} = \frac{\partial Y_i / Y_i}{\partial X_i / X_i} = \frac{\partial Y_i / \partial X_i}{Y_i / X_i} = \frac{MC_i}{AC_i} \quad \text{(Ⅵ-3)}$$

이와 같이 로그-리니어 함수는 비용의 체증 또는 체감 여부에 대해 사전적으로 가정하지 않고 추정 결과에 의해 이를 파악할 수 있다는 장점이 있다. 현행 표준행정수요액 추정식을 보면 많은 경우에 로그를 취하지 않은 상태에서 선형함수를 추정하는데, 절편이 0보다 크고 추정계수가 0보다 큰 경우 이러한 함수는 공공재 공급 비용이 독립변수의 변화에 대해 체증한다고 가정하는 것과 같다.

공공재란 그 특성상 수혜자의 수가 증가하여도 비용이 증가하지 않는 것을 의미하므로 이론적으로 인구 등 수혜자의 변화에 대해 비용이 체감하는 것으로 나타나는 것이 타당하다. 그러나 도심지역에서의 교통관리나 치안과 같이 혼잡비용이 발생하여 비용이 체증하는 형태의 함수가 나타나는 경우도 있다. 그러므로 사전적으로 어느 쪽을 가정하기보다는 모든 가능성을 포괄하는 함수형태로 추정하는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 본고에서는 로그-리니어 함수를 기본모형으로 하고 이 기본모형에서 추정계수의 신뢰성, 추정식의 설명력 등에 대한 만족할 만한 결과를 도출하지 못한 경우에 한하여 해당 측정항목의 특성을 고려하여 다른 함수 형태를 고려한다.

둘째, 산정요소는 기존의 측정단위와 표준행정수요액 산정요소, 그리고 보정수요 산정요소 중 자료의 객관성, 지방정부의 영향으로부터 자유로운 정도, 추정결과 나타난 설명력 등을 기준으로 선

정한다. 앞서 몇 차례 언급한 바와 같이 표준행정수요액 산정에 있어 가장 중요하게 고려하여야 할 부분이 산정요소의 선정이다. 산정요소는 객관적인 지표이어야 하며, 지방정부 행정에 의해 쉽게 영향을 받지 않아야 한다. 이런 문제가 있는 요소들을 제외하면 표준행정수요액 산정요소로 포함시키기에 적절한 요소들은 그다지 많지 않다. 가장 많이 활용되는 것이 인구수이며, 행정구역 면적, 노령인구・영유아인구・청소년인구 등 인구의 구성, 취약계층 인구의 비중, 그리고 하천의 길이와 같이 자연환경을 나타내는 변수들이 이에 해당된다.

본절에서도 측정항목의 특성에 따라 이와 같은 변수들을 적절히 조합하여 산정요소를 결정한다. 그리고 기존의 요소들 중 제외되는 변수들에 대해서는 그 특성을 검토하여 다른 변수로 대체할 수 있는지를 검토한다. 예를 들면 복지시설의 경우 동일한 인구라고 하더라도 행정구역 면적이 넓으면 복지시설이 많이 필요할 수도 있으므로 복지시설 면적을 제외하는 대신 행정구역 면적 또는 인구밀도를 설명변수에 추가한다. 또한 보정수요 산정요소 중에서도 기초수요액 산정요소로 적절한 변수를 추출하여 포함시킨다. 끝으로 선정된 요소들에 대해 수요액을 회귀분석하여 변수별 추정계수의 유의성과 설명력을 검토한 후에 유의성과 설명력이 낮은 요인들을 제외한다. 제외된 요인 중에서 이론적인 관점에서 꼭 기준재정수요액에 반영되어야 할 것으로 판단되는 요인들이나 전체적으로는 설명력이 낮지만 특정지역에 대해서는 매우 중요한 요인들은 보정수요액 산정요소에 포함시켜 보정하도록 한다.

셋째, 주로 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 제시된 기존의 표준행정수요액 추정산식과는 달리 본고에서는 광역자치단체와 기초자치단체에 대해 각각 도시지역과 농어촌지역을 구분한다. 주만수・임성일(2004)에서는 기초자치단체의 경우 시・군・구가

인구밀도, 도시화 정도 등 지방행정 수요에 중요한 영향을 미칠 수 있는 요소들의 관점에서 상당히 다름에도 불구하고 동일한 함수식으로 표준행정수요를 추정하는 것은 문제가 있다고 비판하고, 각각을 구분하여 별도로 추정하든지, 아니면 이들을 구분하는 가변수를 독립변수에 포함시킴으로써 추정함수의 설명력을 제고할 수 있다는 결론을 도출하였다. 물론 모든 항목의 행정수요 대해 이러한 구분이 꼭 필요한 것은 아닐지도 모른다. 예를 들면 기초생활보장비의 경우 기초생활보장 대상자의 수가 중요하지 자치단체가 시인지 군인지, 자치구인지는 그다지 중요하지 않을 수 있다. 그러므로 본고에서는 광역과 기초에 대해 각각 시와 도, 그리고 시와 군을 구분하는 가변수를 도입하되 추정결과에서 가변수가 유의성과 설명력이 낮으면 이를 제외하고 다시 추정하여 적절한 함수를 도출한다.

주만수・임성일(2004)이 추정함수의 절편에 대한 가변수를 도입하여 추정결과를 제시하였으나 본고에서는 추정계수도 도시지역과 농어촌지역이 다를 수 있다는 관점에서 추정계수의 차이를 표현하는 가변수도 포함시킨다. 물론 이 경우에도 추정결과에서 유의적인 차이가 나타나지 않는 것으로 판단되면 가변수들을 제외하고 다시 추정하여 추정결과를 제시한다.

다음 소절에서는 이러한 원칙하에 선정한 표준행정수요액 산정요소들과 추정식을 정리한다. 지방자치단체 예산액 자료를 근거로 새로운 표준행정수요액 추정함수를 제시하고 그것이 이전의 추정식보다 우월하다는 점을 보이면 좋겠지만 본고에서 제시하는 추정항목이 이전의 추정항목과 다르므로 상호비교는 불가능하다. 또한 현행 지방교부세 배분자료만으로는 정확하게 어떤 수치를 종속변수로 활용하여 이전의 표준행정수요액 추정식을 도출하였는지 알 수 없다. 예산액 자료의 경우에도 모든 지방자치단체에 대하여 기

능별로 구분된 분야 및 부문별 수치를 일관성 있게 보여주는 자료를 입수하지 못하였다. 그러므로 본고에서는 종속변수로 2008년도 지방교부세 산정결과에 제시된 표준행정수요액을 근거로 그 수요액을 가장 잘 설명하는 요인들과 함수형태를 제시하는 데 초점을 두었다. 이러한 관점에서 다음 소절에서 제시하는 산정요소와 산정함수는 예시라고 보는 것이 타당할 것이다.

다. 측정항목별 표준행정수요액 산정요소 및 산정함수 예시

1) 일반행정비

일반행정비는 현행 측정항목 중 일반관리비와 안전관리비를 통합한 것이다. 일반관리비는 사업별 예산 분류의 입법 및 선거관리경비, 지방행정·재정지원 경비, 재정·금융 경비, 일반행정경비로 구성된다. 수요의 주요 내용을 보면 입법 및 선거관리는 의회 및 의사운영, 의회장비 보강 등이며, 지방행정·재정지원은 지자체 계층간 일반적 성격을 띠며 특정기능으로 분류되지 않은 재원, 일반행정은 자치단체가 일반적인 행정수행 업무로서 타 분야·부문에서 규정하지 아니한 것으로 자산취득·물품구입, 전산장비 보강 및 유지관리 등 경상경비와 주민등록제도 운영, 자원봉사센터 운영, 대미지원지역 정보화, 정보통신 기반 구축 등의 경비수요를 산정한 것이다.

표준행정수요 추정함수를 보면 일반관리비는 인구수, 공무원 및 지방의원수, 그리고 공공청사 면적을 산정요소로 하고 있으며, 시·도와 시·군·구로 구분하여 별도의 산정함수를 적용하고 있다. 현행 산정요소 중 공무원수와 지방의원수, 공공청사 면적은 인구수와 밀접한 상관관계를 가질 것으로 예상되며, 또한 지방정부의 영향력으로부터 자유롭지 못하므로 산정요소로 적절하지 않다. 이들 변수가 대체로 인구와 상관관계가 높으며, 인구수가 동일한

경우 면적이 넓은 지역에서 공무원 등에 대한 수요가 더 많을 것으로 보아 본고에서는 이들 변수를 제외시키는 대신 행정구역 면적을 포함시킨다.

안전관리비는 공공질서 및 안전에 소요되는 비용을 의미하는 것이다. 사업별 예산 분류의 경찰 및 재난방재, 민방위 분야의 경비로 구성된다. 수요의 주요 내용을 보면 경찰 관련 수요는 방범순찰, 기초질서위반사범 단속, 교통법규위반 지도단속, 공공시설경비 등이며, 재난방재·재난관리 수요는 소방서 운영, 의용소방대 운영, 119 구조구급, 민방위 관리, 지방병무행정 지원 등의 경비 수요를 산정한 것이다.

안전관리비도 시·도와 시·군·구로 구분하여 별도의 함수를 적용하는데, 시·도의 경우에는 인구수와 재난관리대상시설수, 소방관서수를 산정요소로 하고 있으며, 시·군·구의 경우에는 소방관서수가 산정요소에서 빠지고 그 대신 소하천 길이가 추가된다. 현행 산정요소 중 재난관리대상시설수와 소방관서수는 지방자치단체의 영향력으로부터 자유롭지 못하므로 본 연구에서는 산정요소에서 제외한다. 그 대신 행정구역 면적이 그 역할을 대신할 수 있을 것으로 판단된다. 인구가 동일한 경우 행정구역 면적이 넓으면 소방관서수가 더 많이 필요할 수 있기 때문이다. 한편 재난관리대상시설은 인구가 밀집한 지역에 많이 있을 수 있는데, 인구수와 면적을 모두 산정요소에 포함시키면 인구밀도의 변화에 따른 효과도 측정할 수 있을 것이다. 재난관리대상시설은 중점관리대상과 재난위험시설로 구분되는데, 중점관리대상은 구조나 상태 등에 위험요소가 있거나 이용 인구수 등에서 재난의 예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있는 시설과 지역을 말한다. 그리고 재난위험시설은 긴급히 보수, 보강을 하여야 하거나 사용 및 거주상의 제한을 요할 정도로 재난발생 위험이 높은 시설 및 지역을 말한다.

이상의 설명을 종합하면 일반관리비와 안전관리비로 구성되는 일반행정비를 설명하는 기본적인 요소는 인구와 행정구역 면적이 될 것이다. 이에 더하여 시·군·구의 경우 현재 안전관리비를 설명하는 요소로 사용되고 있는 소하천 길이도 시·군의 일반행정비를 설명하는 요소로 고려해 볼 필요가 있는데 이들 요소를 사용하여 표준행정수요액 산정함수를 추정해 본 결과를 정리하면 <표 Ⅵ-7>과 같다.

먼저 광역자치단체의 산정함수를 보면 인구가 증가하면 일반행정비가 증가하는 것으로 나타나고 있다. 도 지역의 경우 인구수에 대한 추정계수가 0.637282로 인구가 증가함에 따라 비용이 증가하지만 1인당 평균비용은 감소하는 것으로 나타났다. 이는 규모의 경제성이 있음을 시사하는 것이다. 한편 특별·광역시는 인구수에 대한 계수 추정치가 1을 넘는데, 이는 인구가 증가함에 따라 1인당 비용이 증가함을 나타내는 것으로 대도시의 경우 인구밀집에 따른 혼잡효과가 있음을 시사하는 것이다. 인구가 밀집한 도심지역에는 재난관리대상시설수가 많고 따라서 안전관리비가 많이 소요될 수 있다. 행정구역 면적과 표준행정수요의 관계를 보면 도 지역에서는 행정구역 면적이 증가하면 행정수요가 증가하는 것으로 나타났으나 대도시 지역에서는 그 반대로 나타났는데, 이 역시 혼잡효과 때문인 것으로 판단된다.

기초자치단체의 추정결과를 보면 인구 증가에 따른 비용체감의 정도가 광역단체보다 상당히 큰 것으로 나타났다. 또한 시의 경우에도 군 지역에 비해 규모의 경제성은 낮으나 특별시 및 광역시의 경우에 발견할 수 있었던 혼잡효과는 규모의 경제효과를 부분적으로 상쇄하는 수준을 넘어서지 않는 것으로 나타났다. 광역자치단체와는 달리 기초자치단체에서는 군지역에서 소하천 길이가 표준행정수요액 산정에 유의적인 의미를 갖는 것으로 나타났다. 그러

나 시 지역에서는 소하천 길이가 표준행정 수요에 영향을 주지 않는 것으로 보인다.

<표 Ⅵ-7> 일반행정비 표준행정수요 산정식: 종속변수 log(일반행정비)

독립변수	광역자치단체		기초자치단체	
	추정계수	t값	추정계수	t값
상수	-1.262306	-1.149652	4.997012	13.46840
×가변수(시)			-3.021258	-6.547220
log(인구)	0.637287	15.05329	0.270450	11.24549
×가변수(시)	0.507800	9.374820	0.211957	7.090764
log(면적)	0.208543	3.139271	0.066542	1.947686
×가변수(시)	-0.466302	-8.490012	0.122434	2.842101
log(소하천길이)			0.073003	3.003430
×가변수(시)			-0.079400	-2.388220
수정 R^2	0.988783		0.929624	

현행 산정방식에 의하면 일반관리비의 경우 시·군·구를 대상으로 도서·오지지역 면적 및 인구수를 기준으로 낙후지역 보정수요를 산출하여 기준재정수요액에 합산하며, 주민자치센터 운영에 대해서도 개소당 일정액의 보정을 하고 있다. 이 중 낙후지역 보정수요 산정요소를 독립변수에 포함하여 행정수요 설명함수를 추정해 보았는데, 이 요소들의 추정계수는 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다. 이는 이들 요소가 설명하는 부분이 총수요액에서 차지하는 비중이 매우 작기 때문에 나타나는 현상인 것으로 판단되는바 기초수요에 포함시키기보다는 필요하다면 보정수요 항목으로 계속 유지하는 것이 나은 것으로 보인다. 주민자치센터 운영에 대한 재정수요는 특정 사무에 대한 수요로 장기간 일반보조금에

포함시키는 것이 적절하지 않은 것으로 판단된다.

2) 문화관광비

문화관광비는 사업별 예산분류에 따라 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광일반으로 분류된다. 행정수요의 주요 내용을 보면 문화예술 관련 수요는 공공도서관 운영, 문화예술사업 및 지원, 예술국악단 등 육성, 관련사업소(문예회관, 박물관등) 운영경비, 향토축제 등의 경비이며 관광 관련 수요는 관광지, 관광상품 개발, 관광홍보 등의 경비수요를 반영한 것이다. 또한 체육 관련 수요는 체육단체 지원, 선수・체육지도자 육성, 체육시설 확충 등의 경비, 문화재는 문화재 행정, 천연기념물, 유적 관리 등의 경비, 문화 및 관광일반 수요는 문화예술 및 문화재에 속하지 않는 기타 경비 수요를 산정한 것이다. 산정함수는 시・도와 시・군・구로 구분되는데, 각각 인구와 행정구역 면적, 문화체육시설 면적, 관광지 면적을 설명요소로 하고 있다. 이 중 문화체육시설 면적은 지방자치단체의 영향력으로부터 자유롭지 못하기 때문에 배제하는 것이 바람직하다. 대체로 인구가 많은 지역일수록, 그리고 면적이 넓은 지역일수록 문화체육시설 수요가 많다고 볼 때 인구수와 면적이 이미 설명변수에 포함되어 있으므로 문화체육시설 면적을 제외하여도 표준행정수요를 설명하는 데 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

문화관광비 설명함수 추정결과는 <표 Ⅵ-8>에 정리하였다. 광역자치단체의 경우 인구의 추정계수는 특별・광역시와 도를 구분하지 않았고 면적은 구분하였는데, 특별・광역시 지역에서는 면적이 적은 지역에 행정수요가 더 많은 것으로 나타났다. 이는 인구가 밀집된 지역에서 인구 밀집으로 인한 부정적 외부효과가 발생하여 주민 1인당 비용이 더 많이 소요됨을 의미한다. 관광지 면적은 도 지역에서는 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났으나 특

별·광역시에서는 추정계수가 거의 0에 가까워 중요한 의미가 없는 것으로 보인다. 기초자치단체의 행정수요 설명함수에는 상수항을 포함하지 않는 경우가 설명력이 더 큰 것으로 나타났다. 인구가 증가함에 따라 문화관광비 수요가 증가하며 면적도 행정수요와 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 특별·광역시와는 달리 기초자치단체에서는 아직 시 지역에도 혼잡에 따른 부정적인 외부효과가 규모의 경제효과를 상쇄하고도 남을 정도로 크지 않은 것으로 보인다. 관광지 면적의 추정계수는 시과 군이 동일한 것으로 나타났다.

<표 Ⅵ-8> 문화관광비 표준행정수요 산정식: 종속변수 log(문화관광비)

독립변수	광역자치단체		기초자치단체	
	추정계수	t값	추정계수	t값
상수	-12.54708	-4.944582		
×가변수(시)	15.01714	4.201400		
log(인구)	0.991906	14.58155	0.514067	25.61386
×가변수(시)				
log(면적)	0.419532	2.323244	0.238598	13.46158
×가변수(시)	-0.833642	-3.260460	0.016201	4.216529
log(관광지면적)	0.199466	3.611649	0.055180	9.127508
×가변수(시)	-0.208934	-3.489780		
수정 R^2	0.963002		0.863094	

문화관광비에 대해서는 문화재 보호구역에 대한 개발투자 수요를 반영하기 위한 보정수요 항목이 포함되는데, 문화재 보호구역 면적을 기준으로 보정수요액이 산정되고 있다. 이 보정수요를 기초수요와 결합하여 설명하는 방안에 대해서도 검토하였으나 앞서

일반행정수요 보정의 경우와 마찬가지로 보정수요액의 규모가 기초수요액에 비해 미미하여 적절히 설명하지 못하는 것으로 나타났다. 그러므로 문화재 보호구역 면적은 기초수요액 산정요소에 포함시키지 않았는데, 이에 대해서는 별도로 보정을 하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

3) 환경·지역개발비

환경·지역개발비는 한경보호비와 지역개발비를 합하여 새로 생성한 측정항목이다. 환경보호는 환경을 보호하는 데 목적이 있고 지역개발은 환경을 파괴하는 결과를 가져올 수 있다는 점에서 양자가 조화될 수 없는 것처럼 생각될 수도 있다. 그러나 환경의 중요성이 강조되어 가는 현대사회에서 지역개발사업도 친환경적으로 진행되어야 한다는 점에서 환경보호와 지역개발을 한데 묶어 볼 필요가 있다. 재정수요 산정에서도 자연환경을 많이 고려한다는 점에서 이 두 항목은 공통점이 있다.

환경보호비는 사업별 예산분류에 따라 상하수도·수질, 폐기물, 대기, 자연, 해양, 환경보호일반 분야의 경비로 구분된다. 수요의 주요 내용을 보면 상하수도·수질관련 수요는 지방상수도 개량, 오·폐수처리시설, 수질오염 측정시설 운영 등의 경비이며, 폐기물 관련 수요는 청소관리, 쓰레기매립장 및 소각시설 설치 운영, 분뇨처리 등의 경비이다. 대기 관련 수요는 대기오염 및 소음측정시설 건설·운영·관리, 산업단지 완충녹지 조성 등의 경비, 해양 관련 수요는 연안환경 정비사업, 연안관리, 공유수면매립·운영관리 등 경비이며, 환경보호 일반은 환경보호분야의 다른 부문에 속하지 않는 기타 경비수요를 산정한 것이다.

표준행정수요 산식을 보면 환경보호비는 시와 도를 구분하여 별도의 산식을 적용하고 있으며, 산정요소로는 가구수와 행정구역

면적을 활용하고 있다. 기초자치단체에 대해서는 시·군·구를 구분하지 않고 동일한 산식을 적용하는데, 산정요소에는 가구수와 행정구역 면적 외에도 수질관리시설과 자연공원 면적이 포함되어 있다. 이 중 수질관리시설은 지방자치단체의 영향력으로부터 자유롭지 못하여 산정요소로 적절하지 않은 것으로 판단된다.

지역개발비는 사업별 예산분류상 수자원, 지역 및 도시, 산업단지 관련 분야의 경비가 포함된다. 수요의 주요 내용을 보면 하천정비, 하천준설, 도시개발, 택지개발사업, 산업·농공·외국인투자단지·과학산업단지 조성 및 운영 등의 경비를 포괄한다. 표준행정수요액 산정함수는 시·도에 적용되는 것과 시·군·구에 적용되는 것으로 구분되는데, 시·도는 인구수와 행정구역 면적을 산정요소로 하고 있으며, 시·군·구의 경우 인구수, 행정구역 면적 외에도 도시공원 면적과 하천 길이가 설명변수에 추가된다.

두 가지 항목을 종합하여 환경·지역개발비의 표준행정수요액 설명함수를 추정한 결과를 정리한 것이 <표 Ⅵ-9>이다. 시·도의 경우 인구와 행정구역 면적을 기본변수로 하여 다양한 함수 형태를 추정하여 보았는데, 상수항을 없애고, 특별·광역시와 도 지역의 추정계수를 구분하는 가변수를 포함시킨 경우에 표준행정수요액을 가장 잘 설명하는 것으로 나타났다. 도 지역의 인구에 대한 추정계수가 0.613850으로 규모의 경제성이 있는 것으로 나타난 데 비해 특별·광역시의 추정계수는 1을 넘어 혼잡비용이 큰 것으로 나타났다. 이러한 경향은 면적에 대한 추정계수에서도 발견할 수 있는데, 도 지역의 추정계수는 0.146635로 면적이 증가함에 따라 총비용이 증가하지만 평균비용은 감소하는 데 비해 특별·광역시의 경우에는 추정계수가 음수로 나타나 인구가 같을 경우 면적이 좁은 지역에서 비용이 더 많이 소요되는 것으로 추정되었다.

기초단체의 경우에도 시 지역의 인구와 면적에 대한 추정계수가

군 지역과 다른 것으로 나타났다. 시 지역에서는 군 지역에 비해 인구 증가에 따른 한계비용이 더 크지만 인구 증가에 따른 부정적 외부효과가 규모의 경제효과를 완전히 상쇄하는 단계까지는 가지 않은 것으로 나타났다. 시와 군에서 모두 면적이 증가하면 비용이 증가하는 것으로 나타났는데 탄력성의 수치는 군 지역이 더 크다. 기초단체의 경우 인구와 행정구역 면적 외에도 도시공원 면적, 자연공원 면적, 하천 길이가 표준행정수요액 산정요소로서 유의적인 의미를 지닌다. 자연공원 면적은 현행 환경보호비의 설명변수에 포함되어 있으며, 도시공원 면적과 하천 길이는 지역개발비 설명변수에 포함되어 있다. 이들 세 가지 변수에 대해서는 시와 군을 구분하는 가변수가 중요한 의미를 갖지 못하는 것으로 나타났다.

<표 Ⅵ-9> 환경・지역개발비 표준행정수요 산정식:
종속변수 log(환경・지역개발비)

독립변수	광역자치단체		기초자치단체	
	추정계수	t값	추정계수	t값
상수			1.313738	5.318068
×가변수(시)				
log(인구)	0.613850	10.39039	0.230511	8.813473
×가변수(시)	0.529460	6.643072	0.267929	11.06775
log(면적)	0.146635	2.730169	0.389616	13.17316
×가변수(시)	-0.480431	-6.059010	-0.229822	-11.09839
log(도시공원면적)			0.056392	4.825713
log(자연공원면적)			0.004368	2.014173
log(하천길이)			0.046769	2.332789
수정 R^2	0.980167		0.942027	

4) 기초생활보장비

기초생활보장비는 이전의 측정항목과 동일한 항목으로서 주민 최저생계 및 기초생활 보장을 위한 업무 수행에 필요한 경비로서 기초생활급여, 자활지원, 지역사회복지 등의 경비수요를 반영한 것이다. 산정요소로는 관할구역 내의 국민기초생활보장 수급권자수를 활용하고 있으며, 시·도와 시·군·구를 구분하여 각각 산정공식이 제시되어 있다. 그러므로 본고에서도 기초생활보장 수급권자수를 독립변수로 하여 기초생활보장비를 설명하는 식을 추정한다. 그리고 보정수요 항목을 보면 국민기초생활보장 수급권자에 대한 지원을 강화하기 위해 기초생활비의 일정률(시·군 20%, 구 10%)에 기초생활수급권자 비율을 적용하여 산정한 금액을 보정수요로 반영하고 있으므로 기초생활수급권자의 비율도 설명변수로 고려한다.

본고에서는 기존의 추정함수에 세 가지 수정을 가하여 기초생활보장비 설명함수를 추정하였는데 그 결과는 <표 Ⅵ-10>에 나타난 바와 같다. 첫째, 설명함수에 관할구역 인구에서 기초생활보장 수급권자가 차지하는 비중을 추가하였다. 동 항목에 대한 보정수요를 추정할 때 수급권자 비율을 기준으로 추정하는데, 이 비율은 기본적으로 기초수요 추정요소를 근거로 계산한 것이므로 별도의 정보가 추가되지 않는다. 그럼에도 불구하고 보정수요에 포함시켜 산정식을 복잡하게 만드는 것은 실익이 없다고 보아 동 비율을 설명변수에 포함하고 독립변수도 표준행정수요액에 보정수요액을 합한 수치를 사용하였다.

둘째, 앞의 다른 항목에서는 양변에 로그를 취한 로그-리니어 함수를 추정하였으나 기초생활보장비의 경우 로그를 취하지 않은 단순선형함수를 추정하였다. 이는 기초생활비가 국민기초생활보장 제도의 원활한 이행을 주목적으로 하는바 비용이 수급권자수에 비

례할 것으로 예상되기 때문이다. 기존 산정식에서는 시·도의 경우에는 로그-리니어 함수를 사용하고 시·군·구의 경우에는 선형함수 형식을 취하고 있다. 그러므로 본 연구에서도 시·군·구에 대해서는 선형함수 형식으로 쉽게 적절한 설명식을 추정할 수 있었으나 시·도의 경우에는 약간의 어려움이 있었다. 최종적으로 상수항을 없애고 특별시와 광역시에만 수급권자 비중이 적용되도록 함으로써 설명력이 90%를 넘는 회귀식을 도출할 수 있었다.

셋째, 앞서 언급한 바와 같이 본 연구는 기존의 함수식과는 달리 도시권과 농어촌을 구분하는 가변수를 도입하였다. 시·도의 경우 수급권자수와 수급권자 비중에 대해 각각 시와 도를 구분하여 추정계수를 추정할 수 있도록 하였는데, 수급권자 비중의 경우 시 지역에서만 추정계수가 유의성이 있는 것으로 나타났다. 이는 수급권자 비중에 근거한 수요 보정이 시·군·구에 대해서만 적용되는데, 본 연구의 특별·광역시 자료에는 기초단체인 자치구의 자료가 포함되어 있는 반면 도의 자료에는 시·군의 자료가 포함되지 않았기 때문인 것으로 판단된다.

<표 Ⅵ-10> 기초생활보장비 표준행정수요 산정식:
종속변수 기초생활보장비

독립변수	광역자치단체		기초자치단체	
	추정계수	t값	추정계수	t값
상수			-541.5410	-5.723926
×가변수(시)			382.0895	3.770818
수급권자수	0.828032	6.303775	0.934821	41.09638
×가변수(시)	2.510002	8.558008	-0.122669	-5.228642
수급권자비중			18507.43	18.16226
×가변수(시)	-4460326.	-5.027440		
수정 R^2	0.914762		0.994258	

5) 보건·복지비

이 항목은 보건비와 노인복지비, 영유아·청소년복지비, 장애인복지비, 그리고 일반사회복지비를 종합하여 새로 형성한 측정항목이다. 기초생활보장비를 제외한 사회복지비를 모두 포괄하며, 거기에 보건비가 추가되었기 때문에 포괄범위가 넓다는 특징이 있다. 보건·사회복지비는 수혜대상별로 자세하게 구분하는 것이 바람직하지만 아직 지방자치단체 예산분류가 그러한 구분을 뒷받침하지 못하여 부득이 한 항목으로 묶었다. 앞으로 이 부문의 예산항목이 세분화되면 측정항목도 세분화할 수 있을 것으로 판단된다.

보건비는 사업별 예산분류에 따라 보건의료 및 식품의약 안전 분야의 경비로 구성된다. 수요의 주요 내용을 보면 의료원·보건소·보건진료소 등 운영, 공중보건 및 공중위생관리, 전염병역학조사·관리 등의 경비와 식품·의약품·의료기기·화장품·의약외품·마약 등에 관한 행정·관리·감독 및 규제 등에 필요한 경비 수요를 산정한 것이다. 시·도와 시·군·구로 구분하여 각각 인구수와 보건시설면적, 무료예방접종인원수를 근거로 표준행정수요액을 추정한다. 이 중 보건시설면적과 무료예방접종인원수는 지방행정의 영향력으로부터 자유롭지 못하므로 산정요소에서 배제하는 것이 바람직하다.

노인복지비는 노령화에 따른 제반 위험에 대처하기 위한 제반 필요경비로 노인 생활안정, 노인 의료보장, 노인복지관 운영, 장묘사업 등의 경비 수요를 산정한 것이다. 노인인구수와 노인복지시설 면적, 경로당수를 근거로 표준행정수요액을 산정하는데, 노인복지시설 면적과 경로당수는 지방행정의 영향력으로부터 자유롭지 못하므로 표준행정수요액 산정요소로 적절하지 못하다.

영유아·청소년복지비는 사업별 예산분류에 따라 유아 및 초등교육, 취약계층지원, 보육, 청소년 분야의 경비가 포함된다. 수요의

주요 내용으로는 학교체육관 및 훈련장 건립, 학교운동부 지원, 학교급식지원 등의 경비, 아동 등 취약계층 보호·복지증진 경비, 보육인프라 구축, 보육시설 운용 등의 경비, 청소년 육성·지원·보호 등에 필요한 경비수요이다. 영유아·청소년 인구수와 복지시설 면적을 근거로 표준행정수요액을 추정하는데, 복지시설 면적은 산정요소로 적절하지 못하므로 본고의 추정에서는 제외한다.

장애인복지비는 장애인 등 취약계층의 보호 및 복지 증진을 위한 업무 수행에 필요한 경비로 장애인생활시설, 장애인복지관, 장애인직업재활시설, 장애인요양시설 등 장애인복지관련 시설 운영 지원 등의 경비수요를 산정한 것으로 등록장애인 수와 장애인 복지시설 면적을 기준으로 표준행정수요액을 산정한다. 이 중 장애인 복지시설 면적은 지방행정의 영향력으로부터 자유롭지 못하기 때문에 본 연구에서는 산정요소에서 제외한다.

일반사회복지비는 사업별 예산분류상 고등교육, 평생·직업교육, 취약계층지원, 가족 및 여성, 노동, 보훈, 일반사회복지, 주택 관련 분야의 경비가 포함된다. 수요의 주요 내용으로 시·도립대학 운영경비, 직업학교 운영지원, 평생교육, 국제교육, 학술기관 운영경비, 지역사회복지, 노숙자보호, 부랑인 시설보호경비, 가정폭력, 성폭력상담소 운영, 여성단체 지원, 모·부자 복지 관련 경비, 실업대책, 고용촉진, 공공근로사업 경비, 보훈행정, 보훈의료복지 관련 경비, 기타 사회복지 관련 경비가 포함되며, 임대주택건설, 저소득층 융자지원, 주택개량사업 경비 등의 경비수요를 산정한 것이다. 시·도와 구, 시·군의 세 그룹으로 구분하여 각각 인구수와 사회복지시설 면적을 기준으로 표준행정수요액을 산정하는데, 이 중 사회복지시설 면적은 산정요소로서 바람직하지 않은 면이 있으므로 본고의 추정에서는 제외한다.

이상에서 설명한 항목들을 종합하여 보건·복지비라고 칭하고

표준행정수요액을 설명하는 산정요소로 총인구수와 면적, 그리고 사회복지 서비스의 주요 수혜 계층인 노인인구수, 영유아·청소년수, 장애인수를 고려하였으며, 추정결과는 <표 Ⅵ-11>에 정리하였다. 시·도와 시·군·구로 구분하여 설명함수를 추정하였는데, 시·도의 경우 노인, 영유아·청소년, 장애인으로 구분한 주요 수혜계층 인구가 유의적인 설명변수가 되지 못하는 것으로 나타났다. 이는 인구와 면적, 그리고 대도시 지역을 나타내는 가변수가 복지수요를 충분히 설명하고 있기 때문인 것으로 보인다. 보건·복지비의 경우에도 이전의 다른 항목에서 발견할 수 있었던 것과 같이 대도시 지역에서는 인구의 과다한 밀집에 따른 혼잡비용이 발생하는 것으로 나타났다.

<표 Ⅵ-11> 보건·복지비 표준행정수요 산정식:
종속변수 log(보건·복지비)

독립변수	광역자치단체		기초자치단체	
	추정계수	t값	추정계수	t값
상수			3.809923	10.03444
×가변수(시)			-1.552517	-4.866727
log(인구)	0.713554	20.13698	-0.350819	-2.262372
×가변수(시)	0.349666	7.314534	0.172063	7.616897
log(면적)	0.102261	3.174374	0.031718	1.958414
×가변수(시)	-0.302670	-6.364116	-0.044140	-2.410920
log(노인인구수)			0.453439	7.760707
log(영유아청소년수)			0.374605	3.381391
log(장애인수)			0.216640	4.197780
수정 R^2	0.991790		0.983830	

시·군에 대한 추정결과를 보면 인구와 면적 외에 노인, 영유아·청소년, 장애인으로 구분한 주요 수혜계층의 인구수도 표준행정수요액을 설명하는 데 유의적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 인구에 대한 추정계수가 음수로 나타났는데, 이는 수혜계층 인구가 동일한 경우 인구가 많은 지역에서 지방교부세를 적게 배분받음을 의미한다. 다른 말로 표현하면 주요 수혜계층 인구수의 비중이 높은 경우 행정수요액이 더 크다고 보아 지방교부세를 더 많이 배분하는 것이다. 이는 현행 사회복지균형수요 보정시 수혜계층이 차지하는 비중을 고려하는 데서 비롯된 것으로 판단된다. 이러한 점을 고려하여 <표Ⅵ-11>에서는 기초수요와 보정수요를 합한 금액을 종속변수로 사용하였다. 기초자치단체뿐만 아니라 광역자치단체의 경우에도 보정수요를 합한 자료를 사용하였으며, 수혜계층 인구수 외에 보정수요 산정에 활용된 설명변수들 중 지방행정의 영향력으로부터 자유로운 변수들을 포함시켜보았으나 유의적인 의미를 갖는 변수를 찾지 못하였다.

6) 농림수산비

농림수산비는 현행 측정항목과 동일한 항목으로 사업별 예산분류상 농업·어촌, 임업·산촌, 해양수산·어촌 관련분야의 경비가 포함된다. 수요의 주요 내용을 보면 경지정리, 농업생산기반조성, 농업기술보급 등의 관련 경비, 조림, 사방, 육림, 산불방지 등의 관련 경비, 내수면 개발·관리, 양식어업, 어촌종합개발 등의 관련 경비 수요를 산정한 것이다. 표준행정수요 산정요소는 농업종사자수와 수산업 종사자수, 그리고 임야면적이다. 이들 변수는 모두 표준행정 수요에 적절한 것으로 판단되므로 본고에서도 이들 세 가지 요소를 모두 독립변수에 포함시켰다.

본 연구에서는 로그-리니어 함수를 추정하는 것을 원칙으로 하

고 있으나 농림수산비의 경우 기존의 표준행정수요 산정식이 시·도, 시·군·구 모두 선형모형으로 되어 있고, 산정요소도 동일하므로 기존의 선형함수를 그대로 적용하여 추정하였으며, 추정계수는 <표 Ⅵ-12>에 정리하였다. 추후에 기존 표준행정수요 외에 농림수산비의 지역별 격차를 표현하는 더 좋은 통계자료가 생성되면 그 자료를 이용하여 함수 형태의 정당성에 대해 다시 검토해 볼 필요가 있다.

<표 Ⅵ-12> 농림수산비 표준행정수요 산정식:
종속변수 농림수산비

독립변수	광역자치단체		기초자치단체	
	추정계수	t값	추정계수	t값
상수	14885.50	2.498970	1193.411	8788.606
×가변수(시)	-22049.43	-5.209129	-215.7207	-1354.197
농업종사자수	0.197247	12.82533	0.872843	110334.2
×가변수(시)			-0.157804	-15195.05
수산업종사자수			1.197172	44994.84
×가변수(시)	1.739452	3.090038	-0.216451	-5246.282
임야면적	1.045986	7.452898	0.113487	33407.39
×가변수(시)			-0.020520	-4586.158
수정 R^2	0.992295		1.000000	

농림수산비와 관련해서는 지역균형 목적의 보정수요에서 방조제·배수갑문, 방파제·물양장 수요 등을 반영하였으나 이들 중 다수는 적절한 설명요소가 아니고 일부는 반영하여 설명함수를 추정하여 보았으나 통계적 유의성이 낮아 포함시키지 않았다.

7) 지역경제비

지역경제비도 기존의 측정항목을 그대로 유지하는 것으로서 사업별 예산분류상의 산업금융지원, 산업기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥 고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업, 과학기술개발, 과학기술연구 지원, 과학기술일반 관련 분야의 경비가 포함된다. 수요의 주요내용을 보면 지역신용보증보험 지원, 중소기업 육성지원, 외자유치사업, 첨단산업육성, 민자유치사업, 설비투자지원, 전기·연탄·에너지 관리, 과학기술 기초연구, 과학기술 인력양성 등의 경비를 산정하는 것이다. 지역경제비 역시 시·도와 시·군·구로 구분하여 측정함수를 제시하고 있으며, 사업체 종사자수를 산정요소로 하고 있다.

본고에서도 사업체 종사자수를 산정요소로 하여 표준행정수요 설명함수를 추정하였고 추정결과를 <표 Ⅵ-13>에 정리하였다. 지역경제비의 경우에도 농림수산비와 마찬가지로 기존 설명함수에서 선형함수 형태를 제시하였기 때문에 본고에서도 선형함수 형태로 추정하였으나 보다 좋은 통계자료에 접근이 가능하게 되면 선형함수 형태의 타당성에 대해서 다시 점검해 볼 필요가 있다.

지역경제비에 대해서는 지역균형 목적의 보정수요로서 폐광·개발촉진지역 수요와 군인에 대한 보정수요, 인구감소 지역에 대한 보정수요를 추가하고 있다. 그러므로 본고에서도 종속변수에 보정수요를 합하고, 독립변수로서 기존의 보정수요 산정요소들을 고려하였다. 그런데 광역자치단체의 표준행정수요 설명함수에서는 이들 변수가 중요한 영향을 주지 않는 것으로 나타났으며, 기초자치단체의 경우 폐광·개발촉진지역 면적은 유의적인 영향을 주는 것으로 나타나 설명변수에 포함시켰다. 추측컨대 군인에 대한 보정수요와 인구감소에 대한 보정수요는 규모가 크지 않아 기초수요에 포함하는데 무리가 있는 것으로 판단되므로 별도의 보정이 필요하다고 할 수 있을 것이다.

<표 Ⅵ-13> 지역경제비 표준행정수요 산정식:
종속변수 지역경제비

독립변수	광역자치단체		기초자치단체	
	추정계수	t값	추정계수	t값
상수	7346.864	4.547450	1232.092	36.57659
×가변수(시)	5666.311	2881.989	2032.409	51.33204
사업체종사자수	0.052534	53.42474	0.009789	6.386755
×가변수(시)			0.005053	3.284957
폐광·개촉지구면적			0.006471	36.28659
수정 R^2	0.995207		0.992073	

8) 도로·교통비

도로·교통비는 현행 측정항목 중 도로개량비와 도로유지비, 교통관리비를 통합한 것으로서 도로·교통 관련 모든 경비를 포괄한다. 이 중 도로개량비는 각 자치단체가 공부상 관리하고 있는 도로에 대하여 미포장도로의 포장과 도로의 개설 등 미개량도로의 투자수요액을 산정하는 항목이다. 표준행정수요액 산정요소는 미개량도로의 면적과 면적가중평균지가가 활용되고 있다. 도로유지비는 각 자치단체가 공부상 관리하고 있는 특별·광역시도, 지방도, 시·군·구도 건설, 자전거도로 정비 등을 포함한 도로·고령(도로부분)·터널 유지관리 등의 수요를 산정하는 것으로 도로면적을 근거로 표준행정수요액을 산정한다. 교통관리비는 사업별 예산분류상의 해운·항만, 항공·공항, 대중교통·물류 등의 관련분야 경비가 포함된다. 수요의 주요 내용을 보면 항만시설의 건설·관리·운영 경비, 공항시설의 건설·보수·개량 및 보수 관련 경비, 물류·유통 및 보관시설 건설, 자동차 등록 등의 경비를 산정

하는 것이다. 표준행정수요는 시·도의 경우 자동차 대수, 시·군·구의 경우 행정구역 면적, 자동차 대수, 포장도로 면적에 의해 설명하고 있다.

도로·교통비와 관련된 지역균형 목적의 보정수요를 보면 도로개량비의 경우 시·군에 대해 농어촌도로개량 관련 보정수요가 산정되며, 도로유지비의 경우에는 농어촌도로 관련 보정수요가 산정된다. 교통관리비에 대해서는 적자도선수와 벽지버스 노선 길이를 근거로 보정수요가 산정된다.

<표 Ⅵ-14> 도로·교통비 표준행정수요 산정식:
종속변수 log(도로·교통비)

독립변수	광역자치단체		기초자치단체	
	추정계수	t값	추정계수	t값
상수			4.233566	19.45583
×가변수(시)	0.806069	3.323941	0.147865	5.372598
log(면적)	0.219128	2.155612	0.048610	2.725712
log(자동차대수)	0.745786	9.007724	0.059455	2.919635
log(도로면적)			0.322001	12.78208
log(미개량도로면적)	-0.203273	-1.929640	0.204476	14.58502
log(농어촌미포장도로)			0.050585	2.545569
log(농어촌포장도로)			-0.038228	-1.891278
적자도선수			0.011592	1.666066
수정 R^2	0.888012		0.964837	

<표 Ⅵ-14>는 도로·교통비 표준행정수요액 산정함수 추정결과를 정리한 것이다. 보정수요도 함께 설명하기 위하여 수요액에 지역균형수요액을 합산하였으며, 독립변수에도 관련 변수들을 포함시켜 추정하였다. 추정결과를 보면 시·도의 표준행정수요액은 주로 면적과 자동차 대수에 의해 설명되는 것으로 나타났다. 그 외에 미개량도로 면적의 추정계수도 유의성이 있는 것으로 나타났는데 추정계수가 음수이다. 기초자치단체에 대한 추정결과를 보면 자동차 대수와 면적 외에도 도로면적, 미개량도로면적이 모두 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 보정수요를 산정하는 요소인 농어촌 포장도로 및 미포장도로, 적자도선수도 유의적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 보정수요 산정요소 중 기초자치단체의 표준행정수요 설명변수에 포함되지 않는 유일한 요소가 벽지버스 노선길이인데, 평균적으로 볼 때 이 변수의 영향이 적어서 그런 것으로 판단된다. 그러므로 이 요인에 대해서는 보정수요에서 적절히 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다.

라. 보정수요 및 자체 노력 인센티브 개선방안

1) 보정수요

앞의 [그림 Ⅲ-2]에서는 기준재정수요액에 포함되는 보정수요를 7개 항목으로 구분하고 있다. 그 중 다섯 개 항목은 교육비특별회계 전출금, 일반재정보전금, 시·도세 징수교부금, 도농복합형 시·군 통합단체 재정수요, 지방선거 경비 정산분으로 법정 경비 또는 국가가 정책목적상 지불하도록 요구하는 경비들이다. 마지막의 두 항목은 낙후지역 등 지역균형수요 보강을 위한 보정수요와 사회복지균형수요 보강을 위한 보정수요인데, 본 연구에서 관심을 갖는 것은 이 두 개 항목이다. 이 두 항목은 17개 측정항목에 대해 각각 지역균형 및 사회복지균형의 관점에서 보정이 필요한지

여부를 검토하여 필요한 경우 적절한 수요 산정요소를 근거로 수요를 산정하여 기초수요액에 더하는 방식으로 보정이 이루어지고 있다. 본 연구에서는 표준행정수요 산정식에서 보정수요를 반영하고자 노력하였는데, 많은 경우에 보정수요액 규모가 작거나 소수의 단체에만 적용되어 평균적인 관점에서 중요한 의미를 갖지 못하여 부득이 보정수요 산정요소를 설명변수에 포함시키지 못하였다. 또한 보정수요 산정요소가 지방행정의 영향력으로부터 자유롭지 못하여 산정요소로서 적절하지 않은 경우도 많다.

다음에서는 표준행정수요 측정항목별로 표준행정수요액 산정에서 고려하지 못하였던 것 중에서 어떤 요소들에 대해 계속 보정할 필요가 있는지 정리한다. 일반행정비의 경우 도서・오지지역 인구수와 도서・오지지역 면적을 근거로 하는 지역균형수요, 문화관광비의 경우 문화재보호구역 수요, 환경・지역개발비의 경우 댐지역 수요, 저수지지역 수요, 자연환경보전지역 수요, 상수원보호구역・수변구역 수요는 계속 보정할 필요가 있는 것으로 판단된다. 환경관련 지역균형 보정수요 중 간이상수도지역 수요는 지방행정의 영향력에서 자유롭지 못하므로 제외하는 것이 바람직하며, 군인・전의경수・의무소방대원수・경비교도대원수・재소자수를 종합한 보정인구에 따른 수요의 보정은 계속 유지할 필요가 있는 것으로 판단된다. 지역개발과 관련해서는 개발제한구역 수요와 보정인구 수요, 인구격감 수요가 있다. 이 중 개발제한구역 수요는 개발제한구역으로 인해 줄어드는 세수입의 일부를 보상하는 형태로 되어 있는데, 앞서 언급한 바와 같이 표준조세체계에 의해 기준재정수입액을 추정할 경우 개발제한구역으로 인한 세수입 감소분은 세수입 확보능력에 포함되지 않으므로 이에 대해서는 수요부문에서 별도로 보정할 필요가 없다. 보정인구 수요는 앞서 언급한 환경보호비의 군인 등에 대한 보정과 중복되는 것이므로 함께 추정하면 될

것으로 판단되며, 인구격감 수요는 인구가 격감하는 지역의 재정부담을 완화하기 위한 것이므로 필요한 것으로 판단된다.

기초생활보장비의 경우에는 보정수요를 표준행정수요액 산정시 포함하였으므로 추가적인 보정이 필요하지 않다. 보건·사회복지비의 경우 보건비에 대해서는 댐인접지역 인구수를 근거로 추정하는 지역균형수요가 있으며, 사회보장비에 대해서는 노인인구 비중, 영유아·청소년인구 비중, 장애인 비중을 고려한 보정수요와 외국인 및 결혼이민자 수요, 저소득 모·부자 가정수요, 임대주택관련 보정수요가 사회복지 균형 목적의 보정수요 항목에 포함된다. 이 중 노인인구 비중, 영유아·청소년인구 비중, 장애인 비중은 기초수요액 산정에서 충분히 고려하였으므로 추가적인 고려가 필요하지 않다. 그러나 외국인 및 결혼이민자 수요, 저소득 모·부자 가정 수요 보정항목은 유지되어야 할 것으로 판단된다. 임대주택 관련 보정수요는 임대주택 관련 세수입 감소분을 보정하는 것으로 판단되는데, 기준재정수입액 추정방식을 표준과세체계로 개편하는 경우 이러한 보정은 불필요한 것으로 판단된다. 댐 인접지역 인구수를 근거로 하는 지역균형수요는 유지하여야 할 것으로 보인다.

농림수산비에 대해서는 방조제·배수갑문 수요, 방파제·물양장 길이 수요, 경지관련 수요, 수산관련 수요, 축산관련 수요의 다양한 보정수요 항목이 있는데, 모두 다 나름대로의 의미는 있지만 농림수산비 자체가 이러한 수요를 포괄하고 있는 것으로 판단되는 바 세부 항목별로 보정하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 지역경제비의 경우 폐광·개발촉진지역 수요는 표준행정수요 산식에 포함하였다. 지역경제비의 수요 내용을 고려해 볼 때 보정인구와 인구감소가 수요를 증대시키는 요인이라고 볼 수 없는바, 이들 보정수요를 포함시킬 논리적인 근거를 찾을 수 없다.

도로·교통비와 관련해서는 대부분의 보정수요를 기초수요 산정

에 포함시켰으나 벽지버스 노선에 대한 수요는 포함시키지 못하였는데, 이 항목은 별도로 유지할 필요가 있는 것으로 판단된다.

2) 자체 노력 인센티브

수요부문의 자체 노력 인센티브는 경상경비 절감운영, 지방상수도요금 현실화, 읍면동 통합운영, 지방청사(면적)관리 운영, 사회문화·복지분야 예산운영의 5개 항목에 대해 적용된다. 이 중 경상경비 절감운영과 지방청사 관리운영에 대해서는 기준재정수요액을 객관적이며 지방행정의 영향력으로부터 자유로운 요소들에 의해 평가하면 굳이 인센티브를 제공하지 않아도 될 것으로 판단된다. 지방정부가 주어진 재원을 가장 효율적으로 활용할 동기를 가지고 있기 때문이다.

사회문화·복지예산의 경우 이 분야 예산의 축소를 우려하여 인센티브를 제공하고 있는데, 이 문제는 지방교부세의 인센티브 항목으로 해결할 문제가 아니다. 지방정부의 특정 서비스 공급을 독려하기 위해서는 일반보조금에 인센티브를 추가하는 것보다는 국고보조금을 지급하는 것이 효과적이기 때문이다. 읍면동 통합운영에 대해서도 보조금을 지급하는 것이 바람직하며, 상수도요금 현실화의 경우 사용료를 표준화된 방식으로 추정하면 굳이 자체노력으로 인센티브를 제공하지 않아도 지방자치단체가 스스로 효율화할 동기를 갖게 된다.

Ⅶ. 요약 및 결론

본 연구에서는 지방교부세 배분방식의 문제점을 정리하고 개선방안을 제시하였다. 먼저 제시된 문제점을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재원의 수직적 불균형 보정을 위한 부분과 세입 확보 능력 형평화 부분, 공공재 공급비용 격차를 보정하는 부분을 모두 통합하여 '재정부족액'이라는 하나의 지표에 따라 배분함으로 인해서 제도의 투명성이 부족하다. 개별 지방자치단체가 배분받은 교부세에 대해 세수입이 부족해서 받은 것인지, 아니면 특별히 공공재 공급비용이 많이 소요된다고 평가되어 받은 것인지 파악할 수 없으며, 전체적으로 지방교부세의 효과를 정확하게 평가하여 소기의 목적을 달성하였는지 평가하는 데 어려움이 있다.

둘째, 보통교부세 배분방식이 매우 복잡하여 이해하기 어렵고 제도의 투명성이 낮다. 재정부족액을 계산하기 위해서는 기준재정수입액과 기준재정수요액을 계산하여야 하고 기준재정수입(수요)액은 다시 기초수입(수요)액, 보정수입(수요)액, 그리고 자체 노력 인센티브로 구성되며, 각각 독립된 방식을 통해 추정되므로 그 과정이 상당히 복잡하다.

셋째, 기준재정수입액 산정을 위해 각 자치단체별 실제 지방세 및 세외수입 자료를 활용하고 있다. 지방교부세법에 의하면 표준세율의 80%에 해당하는 세율을 적용하여 계산한 세액을 기준으로 기준재정수입액을 산정하도록 되어 있는데, 실제 산정방식을 보면 해당 자치단체의 시계열 자료를 활용하여 세수입을 추계하고 나중

에 결산이 완료된 이후에는 결산액과 추계액의 차이를 모두 보정한다. 그러므로 추계에서 정산까지의 기간(3년)을 통합하여 볼 때 기초수입액과 보정수입액을 합하면 실제 지방세 및 경상세외 수입의 80%를 기준재정수입액으로 하는 것과 다를 바 없다. 이는 지방자치단체의 자체수입 확보 노력을 저해하는 중요한 요인이 될 수 있다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 자체수입 증대를 촉진하기 위한 다양한 인센티브가 제공되고 있는데 큰 효과를 거두지 못하고 있다.

넷째, 기준재정수요액 추정방식이 매우 복잡하여 특정 변수의 변화가 기준재정수요에 어떤 변화를 가져오는지 이해하기 어렵다. 계산과정을 모두 따라가 보면 특정 지방자치단체의 특정 항목 기초수요액은 해당 항목의 재정지출자료를 몇 개의 설명변수에 회귀분석하여 추정한 표준행정수요액과 일치한다. 그러나 지방교부세법에서는 다른 방식으로 복잡하게 설명하고 있다. 뿐만 아니라 법에서 제시한 측정단위가 아닌 다른 변수들이 표준행정수요액 산정요소에 포함되며, 그 중 상당수는 지방자치단체의 정책의도에 의해 영향을 받는 요소들이다. 인건비, 공공청사 보유면적, 지방의원수, 문화체육시설면적, 청소년복지시설면적 등이 이러한 요소들에 해당한다.

다섯째, 표준행정수요액을 추정하는 회귀식에도 문제가 있다. 대부분의 측정항목에 대해서 광역(시·도)과 기초(시·군·구)로 양분하여 각 집단에 동일한 회귀식을 적용하고 있다. 그런데 서울특별시 및 광역시와 도는 모두 광역자치단체이긴 하지만 경제환경이 상당히 달라 동일한 공공재 공급비용 함수로 추정하는 것이 바람직하지 않을 수 있다. 시·군·구의 경우에도 인구밀집도가 다르고 단위당 공공재 공급비용이 다를 수 있는데, 동일한 함수로 추정하는 것은 바람직하지 않다는 비판이 있다.

마지막으로 보정수요와 관련해서는 보정하기에 적합하지 않은 항목도 있으며, 보정항목이 지나치게 많아 제도의 복잡성을 가중시키고 기초수요에 포함될 수 있는 내용이 중복되는 경우도 있다는 문제가 있다. 또한 자체수요 인센티브의 경우에도 자체 노력에 의해 절약한 재원을 지방교부세를 감소시키는 효과 없이 온전히 지방자치단체가 사용할 수 있도록 기초 및 보정수요액을 산정한다면 더 이상 필요하지 않은 항목들이 있다.

본 연구는 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안을 보통교부세의 목적별 분리 배분, 기준재정수요액 산정방식 개선, 기준재정수입액 산정방식 개선으로 구분하여 정리하였다.

지방교부세의 목적별 분리 배분은 지방교부세를 일반보조금의 세 가지 목적 즉, 수직적 재원불균형 보정, 세수입 확보능력 격차 보정, 공공재 공급비용 격차 보정으로 구분하여 배분하는 것을 말한다. 영국에서 이러한 방식을 사용하고 있는데, 현행 기준재정수입액과 기준재정수요액을 근거로 영국의 방식을 그대로 적용하여 다시 계산해 보면 우리나라도 현재의 지역별 배분구도를 그대로 유지하면서 국가가 최소 공공재 공급을 보장하기 위하여 각 지방에 얼마씩 지원하는지, 특정 지역의 공공재 공급비용이 다른 지역에 비해 얼마나 많이 소요되며 그래서 얼마를 더 지원받는지, 각 지역의 세입 확보능력은 어떤 위치에 있으며 그에 따른 지원금의 변화는 어떻게 나타나는지 쉽게 구분하여 알 수 있으며, 국민들에게 투명하게 공개할 수 있다는 것을 알 수 있다.

2008년의 지방교부세를 이와 같은 세 가지 요소로 구분하여 형평화 효과를 파악해 보면, 광역자치단체의 경우 공공재 공급비용 격차 보정을 위한 보조금을 제외하고 수직적 형평성 보정을 위한 보조금 및 세입형평화 보조금을 배분한 이후 지역별 1인당 세입규모가 평균치의 92%에서 114%까지로 평준화되는 것으로 나타났

다. 시의 경우에는 95~122%까지 최대치와 최저치의 격차가 줄어들고, 군은 96~104%로 세입 형평화 효과가 더 크다. 이러한 결과는 우리나라 지방자치단체의 1인당 세입규모 격차가 거의 대부분 공공재 공급비용의 격차에 기인하는 것임을 의미한다. 또한 지방교부세가 주민 1인당 세입의 순위를 역전시킬 정도로 형평화 기능이 과도하다는 주장은 공공재 공급비용을 적절하게 고려하지 못하였기 때문에 나타나는 결과임을 시사한다.

기준재정수입액은 그동안 실제 세수입 자료를 사용하여 추정하였으나 이는 모든 이론적 연구에서 '사용해서는 안되는 방법'으로 지적하고 있는 전형적인 방법이다. 기준재정수입액은 실제 발생한 자체세입이 아니라 세입 확보 능력의 지역간 격차를 추정하는 데 초점을 맞춰야 하며, 그 방법은 표준조세체계 또는 평균조세체계를 적용하는 것이다. 이 방법은 과세표준에 표준세율 또는 평균세율을 곱하여 세입 확보 능력을 평가하는 것인데, 이 경우에도 과세표준이 변하여 세수입에 변동이 생기면 지방교부세가 반대 방향으로 변동하여 세수입 증가분을 상쇄할 수 있다는 문제가 있다. 이러한 문제를 방지하기 위해서는 과세표준의 증가분을 매년 수정하지 말고 일정기간(예, 3~5년) 동안은 특정 연도의 과세표준을 기준으로 지방교부세를 배분하는 방안을 생각할 수 있다. 이 경우 기준재정수입액 산정 목적상 과세표준이 고정된 기간 내에는 경제여건의 변화 또는 과표양성화를 위한 지방자치단체의 노력으로 과세표준이 증가하여 세수입이 증대되더라도 그 증가분을 모두 지방이 자체적으로 사용할 수 있다. 그러나 기준재정수입액 산정 목적의 과세표준과 실제 과세표준간의 지나친 괴리는 바람직하지 않으므로 일정기간마다 개별 지방자치단체의 지방세 과세표준 추정치를 재검토하고 개정할 필요가 있다.

표준조세체계 또는 평균조세체계를 적용하는 경우에는 실제 세

수입과 관계없이 자체 노력을 통해 세수입을 확대하면 그로 인한 세수입 증가분은 모두 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있으며, 세수입이 감소하였을 경우 그 책임도 모두 지방자치단체가 부담하여야 하므로 자체세입 확보 노력을 유도하기 위한 별도의 인센티브 항목이 필요 없게 된다.

기준재정수요액 측정과 관련해서는 측정항목의 축소, 기준재정수입액 산정요소의 정비, 기초수요 및 보정수요 추정, 자체노력 인센티브 항목의 정비가 주요 이슈가 된다. 측정항목 수가 몇 개가 되어야 적절한지에 대해서 전체를 하나로 뭉뚱그려 인구와 면적 등 아주 기초적인 변수들로만 기준재정수요를 추정하자는 극단적인 주장도 있다. 그러나 본 연구에서는 다소 보수적인 입장에서 측정 항목의 숫자에 대해 사전적으로 목표를 정하지 않고 통폐합에 대한 기본적인 원칙을 제시한 후 그 원칙에 따라 측정항목의 통폐합 여부를 판단하였다.

먼저 통폐합 원칙을 정리하면 (1) 측정항목은 예산상의 항목과 일관성이 있어야 하며, (2) 유사한 요소로 측정할 수 있는 항목들은 동일한 항목으로 통합하는 것이 바람직하고, (3) 표준행정수요액의 상관관계가 높은 항목은 통합을 검토할 필요가 있으며, (4) 규모가 작은 항목은 통합하여 대형화할 필요가 있다는 것이다.

이러한 원칙에 비추어 볼 때 현행 측정항목 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 인건비 항목은 측정항목으로서 적절하지 않다. 현행 측정항목의 구분은 대체로 세출예산의 기능별 분류를 기준으로 하고 있으며, 인건비 항목을 제외한 다른 16개 측정항목이 세출예산의 기능별 분류항목을 모두 포괄하고 있다. 한편 인건비 항목은 세출예산의 성질별 분류에 따른 것이며, 다른 항목들의 기초수요를 추정할 때 인건비를 제외한 재정수요를 추정하지 않는 한 인건비 수요는 중복 산정된다고 할 수 있다. 이러한 항목 구분은 매우

임의적인 구분이다. 아마도 재원의 수직적 불균형이 심각한 상황에서 지방자치단체의 부족한 재원을 보충한다는 개념으로 인건비를 측정항목에 포함시킨 것으로 판단된다. 그러나 지방교부세를 수직적 불균형을 보정하기 위한 것과 세입 형평성 제고를 위한 것, 공공재 공급비용의 격차를 보정하기 위한 것으로 구분한다면 인건비는 모든 지방정부에 고르게 적용되는 보편적인 재정수요라고 할 수 있으므로 수직적 재정불균형을 완화하는 재원에 포함시키는 것이 타당하다.

그 외에 본 연구는 일반관리비와 안전관리비를 일반행정비로 통합하고, 환경보호비를 지역개발비와 통합하는 방안을 제시하였다. 그리고 보건 및 사회복지 분야에서는 기초생활보장비를 제외한 나머지 항목을 모두 통합하는 방안을 제시하였는데, 이는 무엇보다도 이 분야에서의 세출예산 기능별 분류와 기준재정수요액 측정항목의 분류를 일치시키는 데 목적이 있다는 것이다. 향후 세출예산의 기능별 분류가 세분화되면 측정항목을 적절히 분리하는 방안을 모색할 필요가 있다. 마지막으로 도로 및 교통 분야에서는 도로개량비, 도로유지비, 교통관리비를 통합하는 방안을 제시하였는데, 이것도 역시 세출예산 분류와의 일관성 유지에 중요한 근거를 두고 있다.

전체적으로 현행 17개 측정항목을 8개 항목으로 축소하는 방안을 제시하였으며, 각 측정항목에 대해 표준행정수요액이 그대로 기준재정수요액이 된다는 전제하에 현행 표준재정수요액을 가장 잘 설명하는 산정요소와 산정함수를 제시하였다. 산정요소 및 산정함수 개선방안 검토시 중요하게 고려한 원칙은 다음과 같다.

첫째, 표준행정수요액 추정함수는 행정수요액을 종속변수로 하여 행정수요를 설명하는 독립변수들에 회귀분석한 결과 나타난 식에 각 지방자치단체의 독립변수를 대입하여 추정하는데, 회귀분석

함수는 로그-리니어 함수를 기본모형으로 하고 필요한 경우 수정을 가하였다. 로그-리니어 모형은 비용의 체증 또는 체감 여부에 대해 사전적으로 가정하지 않고 추정 결과에 의해 이를 파악할 수 있다는 장점이 있다. 공공재란 그 특성상 수혜자의 수가 증가하여도 비용이 상승하지 않는 것을 의미하므로 이론적으로 인구 등 수혜자의 변화에 대해 비용이 체감하는 것으로 나타나는 것이 타당하다. 그러나 도심지역에서의 교통관리나 치안과 같이 혼잡비용이 발생하여 비용이 체증하는 형태의 함수가 나타날 수도 있다.

둘째, 산정요소는 기존의 측정단위와 표준행정수요액 산정요소, 그리고 보정수요 산정요소들 중에서 자료의 객관성, 지방정부의 영향으로부터 자유로운 정도, 추정결과 나타난 설명력 등을 기준으로 선정하였다. 선정된 요소들은 주로 인구와 면적, 하천 길이·공원 면적 등 자연환경을 나타내는 요소, 노령인구수·장애인수·농업인구수·산업체 종사자수 등 인구의 구성을 나타내는 지표들이다.

셋째, 주로 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 제시된 기존의 표준행정수요액 추정산식과는 달리 본 연구에서는 광역자치단체와 기초자치단체에 대해 각각 도시지역과 농어촌지역을 구분하는 가변수를 도입하였다.

이와 같은 원칙을 적용하여 8개 측정항목에 대해 다양한 표준행정수요 산정함수를 추정해 보고 그 중 설명변수의 이론적 타당성, 설명력 등의 관점에서 가장 적절하다고 보이는 결과를 제Ⅵ장에 정리하였다. 정리된 결과는 측정항목에 따라 차이가 있긴 하지만, 앞서 제시한 원칙에 따라 엄정하게 선정한 변수들만으로도 표준행정수요액의 지역간 격차를 90~100% 설명할 수 있음을 보여주고 있다.

마지막으로 수요부문의 자체 노력 인센티브제도 개선방안에 대해 검토하였는데, 현행 인센티브 중 경상경비 절감운영과 지방청

사 관리운영에 대해서는 기준재정수요액을 객관적이며 지방행정으로부터 자유로운 요소들에 의해 평가하면 굳이 인센티브를 제공하지 않아도 될 것으로 판단된다. 이는 지방정부가 주어진 재원을 가장 효율적으로 활용할 동기를 가지고 있기 때문이다. 사회문화·복지예산의 경우 이 분야 예산의 축소를 우려하여 인센티브를 제공하고 있는데, 기본적으로 지방교부세의 인센티브로 해결할 문제는 아니다. 지방자치단체의 특정 서비스 공급을 독려하기 위해서는 일반보조금에 인센티브를 제공하는 것보다는 국고보조금을 지급하는 것이 효과적이기 때문이다. 이러한 관점에서 읍면동 통합운영에 대해서도 보조금을 지급하는 것이 바람직하다. 상수도요금 현실화의 경우 사용료를 표준화된 방식으로 추정하면 굳이 자체 노력에 대한 인센티브를 제공하지 않아도 지방자치단체가 효율화하려는 동기를 갖게 될 것으로 판단된다.

본 연구는 지방교부세 배분방식에 대해 포괄적이면서도 상세한 부분까지 모두 고려한 개편방안을 제시하는 것을 목적으로 시작하였다. 그러나 연구 결과가 그러한 목적을 완전히 충족시키지는 못하였다고 판단되는데, 본 연구의 한계와 향후 논의방향에 대해 정리하면 다음과 같다.

지방교부세 배분방식에 대한 구체적인 개편방안을 모색함에 있어 불가피하게 주관적인 판단이 필요한 부분이 있다. 특히 기준재정수요액 산정방식과 관련하여 그런 부분이 많이 있다. 측정항목 통폐합의 경우 가장 바람직한 항목 수가 몇 개인지에 대한 이론적 해답은 없다. 그러므로 본고에서는 통폐합을 위한 기준을 제시하고 그 기준을 종합적으로 고려할 때 개별항목의 통폐합이 필요한지를 검토하였다. 그 과정에서 통폐합의 기준을 제시할 때, 그리고 기준을 종합적으로 고려하여 통폐합 여부를 판단할 때 주관적인 판단의 개입이 불가피하다.

기준재정수요액을 산정하는 요소 선정과 관련해서는 객관성, 지방정부의 영향으로부터 자유로운 정도를 중요한 지표로 보아 산정요소를 선정하였다. 그런데 지방정부의 영향으로부터 자유로운 정도를 판단하는 명확한 지표가 있는 것은 아니며, 어느 정도의 영향을 심각한 영향으로 판단할 것인지에 대해서도 명확하지 않다. 산정함수 형태에 대해서도 추정계수의 유의성과 설명력을 기준으로 바람직한 함수형태를 결정하였으나 두 개 이상의 유사한 함수형태가 비슷한 결과를 보이는 경우도 있으며, 그런 경우에는 주관적인 판단이 불가피하다.

이와 같이 주관적인 판단의 개입이 불가피하다는 점은 지방교부세 배분방식의 개편방안에 유일한 정답이 존재하는 것이 아니라 장·단점을 가진 다양한 개편방안 중 하나를 다양한 정치·경제·사회적 환경을 고려하여 선택하여야 하는 문제라는 점을 시사한다. 또한 이론적 연구결과를 바탕으로 하더라도 최종적으로는 다양한 이해관계 집단의 합의가 필요한 이슈라는 점을 시사한다. 그러므로 본 연구의 결과는 유일한 정답을 제시한 것이라기보다는 개편에 대한 논의를 함에 있어서 고려해야 하는 요소들을 포괄적으로 정리하고, 그 개별 요소들에 대해 각각 저자 나름대로의 발전방향을 제시하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다. 그러므로 본 연구는 지방교부세 개편방안 모색의 종착점이 아니라 오랜 기간동안 동일한 문제점이 지적되어 왔음에도 불구하고 개선되지 않는 배분방식에 대한 구체적 개선방안 논의의 시작을 유도하는 출발점 역할을 할 것으로 기대된다.

본 연구를 수행하면서 직면하게 된 또 하나의 어려움은 자료의 문제이다. 현행 배분방식을 설정할 때 사용하였던 자료들을 정확하게 알고 그 자료를 바탕으로 개편안을 모색하기를 원하였으나 그러한 자료를 입수할 수 없어 부득이 2008년에 발표된 『보통교

부세 산정내역』에 나타난 자료만을 활용하여 개편안을 모색하였다. 그 결과 현행 배분방식과 장단점을 비교할 수 있는 수준의 확고한 개편방안을 제시하지 못하고 단지 개편 원칙을 제시하고 개편안을 예시하는 데 그치게 되었다. 특히 표준행정수요액 산정방식을 추정함에 있어 각 지방의 항목별 세출예산 자료를 종속변수로 활용할 필요가 있었으나 이에 대한 일관성 있는 자료를 입수하지 못하였고, 부득이 기존의 추정방식을 통해 산정한 표준행정수요액을 활용하여 개선의 가능성만을 보여준 데 그쳤다. 광역자치단체에 대해서는 자치구의 자료를 특별시 및 광역시 자료로부터 분리하지 못하였으며, 회귀식을 추정할 때에도 15개의 적은 표본에 의지할 수밖에 없었다는 한계점을 가지고 있다. 앞으로 이러한 통계자료의 문제가 극복되면 보다 견고한 개편방안을 제시할 수 있을 것이며, 정책모의실험을 통해 개편안의 장단점을 분석하고 현행 배분방식과 비교·검토하는 데까지 나갈 수 있을 것이다. 이를 위해서는 관련 기초자료의 공개가 선행되어야 할 것이다.

지방교부세 제도는 각 지방자치단체의 이해에 직접적인 관계가 있으므로 아무리 작은 변화라도 현행 배분구도를 변화시키는 데는 어려움이 있을 것으로 생각된다. 본 연구에서 제시한 개편방안 중 지방교부세를 목적에 따라 세 가지로 구분하여 배분하는 방식은 현행 배분도구를 그대로 유지하면서 제도의 투명성을 제고할 수 있는 방식이므로 즉시 시행하여도 무리가 없을 것이다. 기준재정수입액 개선방안의 경우에도 현재로선 탄력세율을 적용하는 지방이 거의 없고 지방세법상 표준세율이 평균세율과 같은 역할을 하므로 평균세율체계를 적용하여 기준재정수입액을 추정하여 배분한다고 하여도 현행 배분구도와 크게 달라지지 않을 것으로 판단된다. 단지 현행 배분방식하에서는 '추정'과 '정산' 사이에 3년의 기간이 걸리는데, 제시된 개편안에서는 현재의 과세표준에 근거한

추정만으로 끝낸다는 점에서 차이가 있으나 크게 문제가 될 만한 사안은 아니라고 판단된다. 그러나 기준재정수요액 추정방식의 개편은 지역에 따라 상당한 차이를 가져오는 경우도 있을 것으로 판단되는바, 주의를 요한다. 목표가 되는 개편안을 설정하고 그 목표에 도달하는 기간을 길게 -예, 5년- 설정하여 그 기간 동안 점진적으로 목표에 접근하도록 하는 방법을 검토해 볼 필요가 있다.

마지막으로 언급하고자 하는 바는 본 연구가 지방교부세 배분방식의 개편에 대해서는 거의 모든 이슈를 포괄하고 있으나 배분방식에 초점을 맞추다 보니 지방교부세 운영과 관련된 중요한 제도적 문제에 대해 심각하게 연구하지 못하였다는 점이다. 지방교부세 운영제도의 문제는 매우 중요한 이슈이므로 별도로 심도 있게 논의할 필요가 있을 것으로 보이는데, 본고에서 이와 관련된 문제를 이미 여러 차례 제기한 바 있으므로 다음에서는 문제를 정리하여 정확하게 규명하고 향후 연구과제를 제시하고자 한다.

본 연구는 지방교부세 제도의 문제점을 설명하면서 법의 의도와 다른 방향으로 지방교부세 제도가 운영되고 있다는 점을 여러 차례 지적하였다. 기준재정수입액이 법에 나타난 바와는 달리 실제 발생한 세수입에 의해 결정되며, 항목별 측정단위에 단위비용을 곱하여 산출한 기초수요액은 예외적인 경우에만 보정하는 것으로 법에 나타나 있음에도 불구하고 실제로는 모든 항목에 보정계수를 적용하고 있으며, 결과적으로 측정항목에 단위비용을 곱하는 계산과정은 아무런 의미가 없이 표준행정수요액이 기초수요액과 일치하게 되는 결과가 나타나고 있다. 기초수요액 측정단위는 이론적인 관점에서 바람직한 요소들로 구성되는 데 비해 표준행정수요액의 산정요소에는 포함되어서는 안 되는 요소들이 다수 포함되어 있다. 이러한 문제들로 인해 발생하는 부작용을 완화하기 위해 다양한 자체 노력 인센티브 항목을 도입하였으나 제도만 복잡하게

할 뿐 크게 실효를 거둔 것으로 평가되지 않는다.

제도가 장기간 이러한 방식으로 운영된 데는 분명히 이유가 있을 것이다. 특히 국회에서 통과하는 법은 시간이 지나면서 이론적인 관점에서 바람직한 원칙을 반영하여 개선되어 왔음에도 불구하고 실제 제도의 운영에 있어 지배적인 역할을 하는 시행규칙은 거의 변화가 없을 뿐만 아니라 법률의 의도와는 다른 방향으로 제도를 운영하는 근거가 되고 있다는 점은 제도 운영의 성과와 문제점에 대해 평가하는 메커니즘이 없었던 데서 기인하는 것이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 Shah(2005)는 일반보조금 제도를 (1) 정부의 한 부서에서 운영하는 경우, (2) 보조금 위원회와 같은 독립된 기구에서 운영하는 경우, (3) 정부간 포럼(intergovermental forum)에서 운영하는 경우, (4) 의회에서 직접 운영하는 경우, (5) 지방정부 포럼(sub-national government forum)에서 운영하는 경우로 구분하고 신제도경제학(New Institutional Economies)의 관점에서 평가 분석하였다. 우리나라에서는 아직 이러한 이슈에 대한 심도 있는 연구가 없는데, 현행 운영방식이 제도를 왜곡시키는 정도가 심각하다는 점을 인식하여 Shah(2005)가 제시한 다양한 운영방식이 각각 어떤 장단점을 가지고 있으며, 우리나라에 적용하면 어떤 결과가 나타날지에 대해 심도 있게 연구하고 적절한 개선방안을 모색할 필요가 있다.

참고문헌

김석태, 「지방정부간 수평적 재정조정: 이론적 근거와 방법」, 『한국행정학보』, 제26권 제3호, 한국행정학회, 1992년 가을.

김정훈 · 김현아, 『균형발전특별회계 평가와 발전방향』, 연구보고서 06-18, 한국조세연구원, 2006.

김현아, 「형평화보조금에 대한 논의」, 『재정포럼』, No. 128, 한국조세연구원, 2007. 2.

서정섭 · 조기현, 「지방재정조정제도의 특성과 효과분석: 수평적 형평화 효과분석 중심으로」, 한국지방재정학회 동계학술세미나 발표자료, 2007. 12.

손희준, 「지방교부세제도의 발전적 개편방향」, 지방재정학회 지방재정세미나 발표자료, 2008. 6.

안종석, 「지방교부세 배분방식에 관한 연구」, 『재정금융연구』, 제2권 제1호, 한국조세연구원, 1995. 6.

_____, 「지방재정의 책임성에 관한 연구」, 『재정연구』, 제7권 제1호, 한국조세연구원, 2000. 7.

_____, 『지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조 변화 분석』, 연구보고서 01-04, 한국조세연구원, 2001. 12.

_____, 『재정의 지방분권화: 남미 국가들 및 캘리포니아 주의 사례와 시사점』, 정책보고서 02-02, 한국조세연구원, 2002. 12.

안종석 · 김현아, 『국세와 지방세의 조정에 대한 연구』, 한국조세연구원, 2003. 9.

안종석 · 박정수, 『중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연

구』, 연구보고서 96-10, 한국조세연구원, 1996. 12.
임성일・최영출, 『현실과 교훈: 영국의 지방정부와 공공개혁』, 법경사, 2003.
주만수, 「지방정부 자체재원 확대의 실질적 재정효과」, 『새 정부의 재정개혁 과제』, 2008년도 한국재정학회 추계 정기학술대회, 2008. 10.
주만수・임성일, 「지방교부세의 표준행정수요 산정방식에 관한 연구」, 『한국지방재정논집』, 제9권 제1호, 한국지방재정학회, 2004. 6.
최병호, 「재정이전과 재원역전 현상에 관한 실증 분석」, 『새 정부의 재정개혁 과제』, 2008년도 한국재정학회 추계 정기학술대회, 2008. 10.
최병호・정종필, 「재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편: 참여정부 정책의 평가와 차기 정부의 과제」, 『차기정부의 재정분권, 어떻게 할 것인가』 정책세미나 발표 논문, 2007.
한국조세연구원, 『지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안』, 2000. 4.
행정안전부, 『2008년도 지방교부세 산정해설』, 2008.
_____, 『2009년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준』, 2008. 8.
행정자치부, 『2008년도 보통교부세 산정내역』, 2008.

山谷成夫外, 『自治體職員硏修講座』, 學陽書房, 2007.

Bahl, R. W. and J. F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

Besley, Timothy and Stephen Coate, “Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis,” Working Paper 7084, National Bureau of Economic Research, 1999.

Bird, Richard M., “Realities and Prospects,” in Shahid Burki et al. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, 2000a, pp. 319~336.

_____, “Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations,” in Shahid Burki et al. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, 2000b, pp. 111~125.

Blöchliger, Hansjörg and David King, “Fiscal Autonomy of Sub-Central Government,” OECD Working Paper No. 2, 2006.

Bergvall, D. et al., “Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 4, 2006.

Buettner, Thiess, “The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy,” CESIFO Working Paper No. 1404, February 2005.

Davey, Kenneth, “Fiscal Decentralization,” http://unpan1.un.org /intradoc/groups /public/documents/UNTC/UNPAN017650. pdf, 2003.

DCLG(Department for Communities and Local Government), *A Guide to the Local Government Finance Settlement*, London, January 2008a.

_____, *The Local Government Finance Report(England) 2008/2009*, London, January 2008b.

Eichhorst, Anja, “Evaluating the need assessment in fiscal equalization schemes at the local government level,” *The Journal of Socio-Economics*, Vol. 36, 2007, pp. 745~ 770.

Fender, John and Peter A. Watt, “Should Central Government Seek to Control the Level of Local Authority Expenditures?,” *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 2, 2002, pp. 265~285.

Gramlich, E., “Intergovernmental Grants: a Review of the Empirical Literature,” in W. E. Oates(ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Mass.: Heath-Lexington, 1977.

Kelly, Janet M and Patricia K. Freeland, “Local Government Fiscal Autonomy,” Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 27, 2003.

King, David, “Follow-up to the 2004 Discussion of Allocation of Taxing Powers,” COM/CTPA/ECO/GOV(2005)3, OECD, 2005.

Ma, Jun, “Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries(Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia),” World Bank Policy Research Working Paper, No. 1822, May 1997.

Martinez-Vazquez, Jorge and Bob Searle(eds), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York: Springers, Science+ Business Media, LLC, 2007.

Martinez-Vazquez, Jorge and Jameson Boex, *The Design of Equalization Grants: Theory and Applications*, World Bank Institute and Andrew Young School of Public Policy, Georgia State University, 2005.

Merk, O. et al., “Fiscal Equalisation in OECD Countries,” OECD Working Paper No. 4, 2007.

Mochida, Nobuki, “Measuring Fiscal Needs: Japan's Experiences,” CIRJE-F-511, University of Tokyo, August 2007.

Oates, Wallace E., “Fiscal Competition and European Union: Contrasting Perspectives,” *Regional Science and Urban Economics*, 2001. pp. 133~145.

_____, “An Essay on Fiscal Federalism,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, September 1999, pp. 1120~1149.

_____, “Fiscal Decentralization and Economic Development,” *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, 1993.

_____, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace

Jovanovich, 1972.

Schneider, Martin, “Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria,” *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 1, 2002, pp. 105~133.

Shah, Anwar, “A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements For Fiscal Equalization Transfers,” World Bank Policy Research Working Paper, No. 3785, April 2005.

_____, “Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization,” Working Paper, Washington, D.C: The World Bank, 1998.

_____, “The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economics,” Washington, D.C: The World Bank, 1994.

_____, “Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/Transition Economies,” International Institute of Public Finance Seminar Paper, 1991.

Tiebout, Charles, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, pp. 416~424.

<부표 1> 보통교부세 측정항목별 표준행정수요액 산정공식 (개정 2007. 12. 31)

경비의 종류	산 정 공 식		비 고(ω)
1. 인건비	시·도 구 시·군	$Y_i = \frac{\text{총액 인건비}}{\text{해당단체 전년도 일반회계와 특별회계의 인건비}} \times \frac{\text{해당단체 전년도 일반회계 인건비 일반재원}}{\text{해당단체 전년도 일반회계와 특별회계의 인건비}} \times \omega$	특별시(0.8) 광역시(0.8) 도 (0.8) 시 (0.8) 군 (0.8) 구 (0.8)
2. 일반관리비	시·도	$Y_i = [-67.19134 + 0.00369P + 16.32906(Gt_2 + Cb_2) + 0.12275Cb_1] \times \omega$	특별시(0.9699) 광역시(0.6114) 도 (0.7391) 시 (1.0527) 군 (1.1061) 구(특별시 0.9699, 광역시 0.6114)
	구	$Y_i = [-67.19134 + 0.00369P + 16.32906(Gt_2 + Cb_2) + 0.12275Cb_1] \times \omega$	
	시·군	$Y_i = [-67.19134 + 0.00369P + 16.32906(Gt_2 + Cb_2) + 0.12275Cb_1] \times \omega$	
	※ P : 인구수, Gt_2 : 총액인건비공무원수, Cb_1 : 공공청사보유면적, Cb_2 : 지방의원수		
3. 안전관리비	시·도	$Y_i = (-7,873.62716 + 0.00333P + 28.05633N_1 + 443.56335N_2) \times \omega$	특별시(1.0294) 광역시(0.9359) 도 (0.9034) 시 (1.2868) 군 (1.1216) 구(특별시 1.0294, 광역시 0.9359)
	구	$lnY_i = (-0.00572 + 0.22335lnP + 0.10903lnN_1 + 0.40059lnSa) \times \omega$	
	시·군	$lnY_i = (-0.00572 + 0.22335lnP + 0.10903lnN_1 + 0.40059lnSa) \times \omega$	
	※ P : 인구수, N_1 : 재난관리대상시설수, N_2 : 소방관서수, Sa : 소하천길이		
4. 문화관광비	시·도	$Y_i = (-18,128 + 0.0126P + 0.00407Z + 0.16044Da_1 + 0.00442Kb_1) \times \omega$	특별시(0.9530) 광역시(0.7660) 도 (0.9320) 시 (1.4277) 군 (1.0675) 구(특별시 0.9530, 광역시 0.7660)
	구	$lnY_i = (-0.54135 + 0.28821lnP + 0.19625lnZ + 0.34087lnDa_1 + 0.04072lnKb_1) \times \omega$	
	시·군	$lnY_i = (-0.54135 + 0.28821lnP + 0.19625lnZ + 0.34087lnDa_1 + 0.04072lnKb_1) \times \omega$	
	※ P : 인구수, Z : 행정구역면적, Da_1 : 문화체육시설면적, Kb_1 : 관광지역면적(지정+특구)		

<부표 1>의 계속

경비의 종류	산 정 공 식		비 고(ω)
5. 환경보호비	특광역시	$Y_i = (-25{,}153 + 0.1128F + 0.01677Z) \times \omega$	특별시(0.8184) 광역시(0.7368) 도 (1.6249) 시 (1.0144) 군 (0.9952) 구(특별시 0.8184, 광역시 0.7368)
	도	$Y_i = (10{,}497 + 0.01448F + 0.00008517Z) \times \omega$	
	구	$Y_i = (3{,}953.24234 + 0.07852F + 0.00695Z + 0.0747Ec_1 + 0.00565Ed_1) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (3{,}953.24234 + 0.07852F + 0.00695Z + 0.0747Ec_1 + 0.00565Ed_1) \times \omega$	
	※ F : 가구수, Z : 행정구역면적, Ed_1 : 자연공원면적 Ec_1 : 수질관리시설(분뇨처리+하수처리+축산폐수)		
6. 보건비	시 · 도	$lnY_i = (-7.73496 + 1.16088lnP + 0.03314lnEa_1) \times \omega$	특별시(1.1986) 광역시(0.7966) 도 (0.7355) 시 (0.9374) 군 (1.1133) 구(특별시 1.1986, 광역시 0.7966)
	구	$Y_i = (118.55497 + 0.00214P + 0.25442Ea_1 + 0.03994Ea_2) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (118.55497 + 0.00214P + 0.25442Ea_1 + 0.03994Ea_2) \times \omega$	
	※ P : 인구수, Ea_1 : 보건시설면적, Ea_2 : 무료예방접종인원수		
7. 기초생활 보 장 비	시·도	$lnY_i = (-2.33504 + 1.17847lnHe) \times \omega$	특별시(1.9911) 광역시(0.8225) 도 (0.9527) 시 (1.0782) 군 (1.2627) 구(특별시 1.9911, 광역시 0.8225)
	구	$Y_i = (398.74699 + 0.67784He) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (398.74699 + 0.67784He) \times \omega$	
	※ He : 국민기초생활보장수급권자수(일반+시설)		
8. 노인복지 비	시·도	$Y_i = (6{,}690.15182 + 0.0508Hb_1 + 0.63617Hb_2) \times \omega$	특별시(0.9036) 광역시(1.1834) 도 (0.6479) 시 (1.2008) 군 (1.4460) 구(특별시 0.9036, 광역시 1.1834)
	구	$Y_i = (-85.02436 + 0.29421Hb_1 + 0.15991Hb_2 + 6.16269Hb_3) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (-85.02436 + 0.29421Hb_1 + 0.15991Hb_2 + 6.16269Hb_3) \times \omega$	
	※ Hb_1 : 노령인구수, Hb_2 : 노인복지시설면적, Hb_3 : 경로당수(신고)		
9. 영유아·청소년복지비	시·도	$Y_i = (9{,}118.92272 + 0.0201Hc_1 + 0.55082Hc) \times \omega$	특별시(0.9809) 광역시(0.8904) 도 (0.8686) 시 (1.2058) 군 (1.5483) 구(특별시 0.9809, 광역시 0.8904)
	구	$Y_i = (746.68942 + 0.11347Hc_1 + 0.34971Hc) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (746.68942 + 0.11347Hc_1 + 0.34971Hc) \times \omega$	
	※ Hc_1 : 영유아·청소년인구수, Hc : 아동복지시설면적 + 청소년복지시설면적		

<부표 1>의 계속

경비의 종류	산 정 공 식		비 고(ω)
10. 장애인 복지비	시·도	$lnY_i = (-0.21187 + 0.78637 lnHd_1 + 0.11339 lnHd_2) \times \omega$	특별시(1.2036) 광역시(1.2049) 도 (0.8542) 시 (1.3111) 군 (1.3149) 구(특별시1.2036, 광역시 1.2049)
	구	$Y_i = (383.84752 + 0.18535 Hd_1 + 0.31649 Hd_2) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (383.84752 + 0.18535 Hd_1 + 0.31649 Hd_2) \times \omega$	
	※ Hd_1 : 장애인등록자수, Hd_2 : 장애인복지시설면적		
11. 일반사회 복지비	시·도	$lnY_i = (0.65233 lnP + 0.09242 lnHa_1) \times \omega$	특별시(2.3569) 광역시(0.9868) 도 (1.0745) 시 (1.3863) 군 (1.6787) 구(특별시 2.3569, 광역시 0.9868)
	구	$Y_i = (1,736.51368 + 0.00343 P + 0.04535 Ha_1) \times \omega$	
	시·군	$lnY_i = (1.0128 + 0.58522 lnP + 0.03208 lnHa_1) \times \omega$	
	※ P : 인구수, Ha_1 : 사회복지시설면적		
12. 농림수산비	시·도	$Y_i = (8,337.94406 + 0.25482 Ja_1 + 0.06819 Jb_1 + 1.62574 Jc_1) \times \omega$	특별시(0.1979) 광역시(0.4980) 도 (0.8097) 시 (0.8215) 군 (1.0028) 구(특별시 0.1979, 광역시 0.4980)
	구	$Y_i = (1,190.03706 + 0.87041 Ja_1 + 1.19381 Jb_1 + 0.11317 Jc_1) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (1,190.03706 + 0.87041 Ja_1 + 1.19381 Jb_1 + 0.11317 Jc_1) \times \omega$	
	※ Ja_1 : 농업종사자수, Jb_1 : 수산업종사자수, Jc_1 : 임야면적		
13. 지역경제비	시·도	$Y_i = (6,815.27915 + 0.06964 J) \times \omega$	특별시(0.5863) 광역시(0.6629) 도 (0.7772) 시 (1.6468) 군 (0.6884) 구(특별시 0.5863, 광역시 0.6629)
	구	$Y_i = (1,995.91332 + 0.00894 J) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (1,995.91332 + 0.00894 J) \times \omega$	
	※ J : 사업체종사자수		
14. 도로개량비	시·도	$Y_i = (43,007 + 1.15543 Lc_1 + 0.10788 Lc_2) \times \omega$	특별시(0.6030) 광역시(0.6791) 도 (0.7484) 시 (0.9960) 군 (0.8249) 구(특별시 0.6030, 광역시 0.6791)
	구	$Y_i = (3,626.02926 + 3.56762 Lc_1 + 0.00011535 Lc_2) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (3,626.02926 + 3.56762 Lc_1 + 0.00011535 Lc_2) \times \omega$	
	※ Lc_1 : 미개량도로(미포장도로+미개통도로+도시계획도로미집행)면적, Lc_2 : 면적가중평균지가		

<부표 1>의 계속

경비의 종류	산 정 공 식		비 고(ω)
15. 도로유지비	시·도	$Y_i = (-15,532 + 0.55872Ld_1) \times \omega$	특별시(1.9394) 광역시(0.6981) 도 (0.3360) 시 (0.8166) 군 (0.7526) 구(특별시 1.9394, 광역시 0.6981)
	구	$Y_i = (74.11548 + 0.74879Ld_1) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (74.11548 + 0.74879Ld_1) \times \omega$	
	※ Ld_1 : 도로(포장도로+미포장도로+도시계획도로집행)면적		
16. 교통관리비	시·도	$lnY_i = (-12.4908 + 1.62164lnM) \times \omega$	특별시(0.8909) 광역시(0.7446) 도 (0.6097) 시 (1.0128) 군 (0.8636) 구(특별시 0.8909, 광역시 0.7446)
	구	$Y_i = (0.01899M + 0.00049754Z + 0.4181Ld_1) \times \omega$	
	시·군	$Y_i = (0.01899M + 0.00049754Z + 0.4181Ld_1) \times \omega$	
	※ M : 자동차대수, Z : 행정구역면적, Ld_1 : 포장도로(포장도 + 도시계획도로집행)면적		
17. 지역개발비	시·도	$lnY_i = (1.27021 + 0.05888lnZ + 0.59691lnP) \times \omega$	특별시(4.2921) 광역시(0.8310) 도 (0.8402) 시 (1.0689) 군 (1.0138) 구(특별시 4.2921, 광역시 0.8310)
	구	$lnY_i = (-1.09833 + 0.35801lnZ + 0.23469lnP + 0.13661lnEd_2 + 0.17348lnLe_1) \times \omega$	
	시·군	$lnY_i = (-1.09833 + 0.35801lnZ + 0.23469lnP + 0.13661lnEd_2 + 0.17348lnLe_1) \times \omega$	
	※ Z : 행정구역면적, P : 인구수, Ed_2 : 도시공원면적, Le_1 : 하천길이		

주 : 1. 인구수는 기준시점의 최근 6개월 간 평균인구수를 적용
2. ω는 경비별·단체유형별 비중유지계수

자료: 지방교부세법 시행규칙 [별표 1의 2]

<부표 2> 지역균형수요 및 사회복지균형수요 산정공식 (개정 2007.12.31)

□ 지역균형수요 산정공식

측 정 항 목		지 역 균 형 수 요 산 식
1. 일 반 행정비	일 반 관리비	○ 낙후지역 수요(시·군·구) Y_i = (282.07687 + 0.14083Np + 0.0032Nz) Np : 도서·오지지역 인구수, Nz : 도서·오지지역 면적 ○ 주민자치센터운영 수요(시·군·구) 개소당 30백만원 × 50% = 15백만원
2. 문 화 환경비	(1) 문 화 관광비	○ 문화재보호구역 수요(시·군·구) {문화재보호구역면적 × (해당단체 천㎡당 토지분재산세 평균징수액 - 문화재보호구역 천㎡당 토지분재산세 표준액)} × 30% * 문화재보호구역 천㎡당 토지분재산세 표준액 lnY_i = 2.47797 + 0.57992$lnJt$ Jt : 천㎡당 토지분재산세 징수액
	(2) 환 경 보호비	○ 해안지역 수요(시·군·구) Y_i = 59.9257 + 1.07121Sj Sj : 해안선 길이 ○ 댐지역 수요(시·군·구) Y_i = 26.88543 + 0.00859Dm Dm : 댐면적 ○ 저수지지역 수요(시·군·구) Y_i = 11.5855 + 0.01863Js Js : 1종 저수지 면적 ○ 보정인구 수요(시·군·구) 정인구1 × 동종단체별 인구1인당 환경보호비 표준행정수요액 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ○ 자연환경보전지역 수요(시·군·구) 자연환경보전지역면적 × (해당단체 천㎡당 토지분재산세 평균징수액 - 자연환경보전지역 천㎡당 토지분재산세 표준액) × 30% * 자연환경보전지역 천㎡당 토지분재산세 표준액 lnY_i = 2.47797 + 0.57992$lnJt$ Jt : 천㎡당 토지분재산세 징수액 ○ 간이상수도지역 수요(시·군·구) Y_i = 103.12966 + 7.92352Ga Ga : 간이상수도개소수

<부표 2>의 계속

측 정 항 목		지 역 균 형 수 요 산 식
	(3)보건비	○ 상수원보호·수변구역 수요(시·군·구) {상수원보호·수변구역면적 × (해당단체 천㎡당 토지분재산세 평균징수액 - 상수원보호·수변구역 천㎡당 토지분재산세 표준액)} × 30% * 상수원보호·수변구역 천㎡당 토지분재산세 표준액 lnY_i = 2.47797 + 0.57992$lnJt$ Jt : 천㎡당 토지분재산세 징수액 ○ 댐 연접지역 수요(시·군·구) Y_i = 36.96113 + 0.00363Dmp Dmp : 댐 연접지역(읍·면·동) 인구수
3. 경 제 개 발 비	(1) 농 림 수산비	○ 방조제, 배수갑문 수요(시·군·구) Y_i = 30.42765 + 0.01797Bj + 2.66522Bs Bj : 방조제길이, Bs : 배수갑문수 ○ 방파제, 물양장 길이 수요(시·군·구) lnY_i = 1.00894 + 0.40677$lnBy$ + 0.41547$lnMy$ By : 방파제 길이, My : 물양장 길이 ○ 경지관련 수요(시·군·구) Y_i = (1,997.82948 + 1.10149Ja_2) × 0.2 Ja_2 : 경지(논+밭) 면적 * 수요산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영 ○ 수산관련 수요(시·군·구) Y_i = (645.13465 + 0.03209Fd + 0.00917Ma) × 0.5 Fd : 어장면적, Ma : 갯벌면적 * 수요산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영 ○ 축산관련 수요(시·군·구) Y_i = 394.23869 + 0.0174An An : 소 두수 + 돼지 두수 * 수요산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영
	(2) 지 역 경제비	○ 폐광, 개발촉진지역 수요(시·군) 폐광·개발촉진지구면적 × 폐광·개발촉진지구 표준투자액(천㎡당) * 폐광·개발촉진지구 표준투자액(천㎡당) Y_i = 600.50923 + 0.03502Pk Pk = 폐광·개발촉진지구면적 * 수요산정액의 10%는 시·도에, 90%는 시·군·구에 반영

<부표 2>의 계속

측 정 항 목		지 역 균 형 수 요 산 식
		○ 보정인구 수요(시·군·구) 보정인구1 × 동종단체별 인구1인당 지역경제비 표준행정수요액 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ○ 인구감소 수요(시·군·구) 보정인구3 × 동종단체별 인구1인당 지역경제비 표준행정수요액 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
	(3) 도 로 개량비	○ 농어촌도로 수요(시·군) Y_i = 1,065.5193 + 1.31946Na_1 Na_1 : 농어촌도로 미포장도 면적
	(4) 도 로 유지비	○ 농어촌도로 수요(시·군) Y_i = 115.48582 + 0.39317Na_2 Na_2 : 농어촌도로 포장도 면적 ○ 보정인구수요(시·군·구) : 보정인구2 × 동종단체별 인구1인당 도로유지비 표준행정수요액 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
	(5) 교 통 관리비	○ 적자도선, 벽지버스 수요(시·군·구) Y_i = 125.13078 + 64.75498Da + 3.36294Oa Da : 적자도선 수, Oa : 벽지버스노선 길이 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
	(6) 지 역 개발비	○ 개발제한구역 수요(시·군·구) {개발제한구역면적 × (해당단체 천㎡당 토지분재산세 평균징수액 - 개발제한구역 천㎡당 토지분재산세 표준액)} × 30% * 개발제한구역 천㎡당 토지분재산세 표준액 lnY_i = 2.47797 + 0.57992$lnJt$ Jt : 천㎡당 토지분재산세 징수액 ○ 보정인구수요(시·군·구) 보정인구1 × 동종단체별 인구1인당 지역개발비 표준행정수요액 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ○ 인구격감수요(시·군·구) 보정인구3 × 동종단체별 인구1인당 지역개발비 표준행정수요액 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영

<부표 2>의 계속

측 정 항 목		지 역 균 형 수 요 산 식
		○ 도로명 주소체계구축사업 수요(시·군·구) 해당 자치단체 해당 연도 사업비 × 50% ○ 군사시설보호구역 보전수요(시·군·구) (해당 자치단체 천㎡당 토지분재산세 평균 징수액 × 군사시설보호구역 면적) × 30% * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ○ 국가 등에 대한 비과세지역 보전수요(시·군·구) (해당 자치단체 천㎡당 토지분재산세 평균 징수액 × 면적) × 20% * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ○ 낙후지역 수요(시·군·구) {(도서면적 + 오지면적) × 동종단체 행정구역면적 천㎡당 지역개발비 표준행정수요액} * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ○ 소도읍육성지역 수요(시·군) 해당지역 연차별(해당년도)사업비 × 20~50%

주: 1. 보정인구1 : 군인수(미군 및 군속포함) + 전·의경수 + 의무소방대원수 + 경비교도대원수 + 재소자수
2. 보정인구2 : 군인수(미군 및 군속포함)
3. 보정인구3 : 최근 5년 평균 인구수 - 기준시점의 최근 6개월간 평균 인구수(산정된 인구수가 0보다 큰 자치단체에 적용)
4. 행정구역 전체가 도서로 이루어지고, 시·군청소재지가 도서 내에 위치하는 자치단체는 낙후(도서)지역 균형수요산정액의 100% 범위에서 추가 보정할 수 있음

□ 사회복지균형수요 산정표

측 정 항 목		사회복지균형수요 산식	비 고
사 회 복지비	(1) 기초생활 보장비	○ 기초생활수급권자비율 수요보정 (시·군·구) - 동종 단체별 표준행정수요액 × 20% (자치구는 10%) × $\frac{\text{해당 단체 A}}{\text{동종기초단체 } \Sigma A}$ * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영	
	(2) 노인 복지비	○ 노령인구비율 수요보정(시·군·구) - 동종 단체별 표준행정수요액 × 20% (자치구는 10%) × $\frac{\text{해당 단체 A}}{\text{동종기초단체 } \Sigma A}$ * 초고령 자치단체는 수요산정액의 50% 추가 반영 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영	
	(3) 영유아 ·청소년 복지비	○ 영유아·청소년인구비율 수요보정 (시·군·구) - 동종 단체별 표준행정수요액 × 20% (자치구는 10%) × $\frac{\text{해당 단체 A}}{\text{동종기초단체 } \Sigma A}$ * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ○ 가정위탁보호아동 수요보정(시·군·구) 가정위탁보호아동수 × 동종단체별 영유아·청소년 인구1인당 영유아·청소년 복지비 표준행정수요액 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영	
	(4) 장애인 복지비	○ 장애인비율 수요보정 (시·군·구) - 동종 단체별 표준행정수요액 × 20% (자치구는 10%) × $\frac{\text{해당 단체 A}}{\text{동종기초단체 } \Sigma A}$ * 수요산정액의의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영	

측 정 항 목		사회복지균형수요 산식	비 고
	(5) 일반 사회 복지비	○ 외국인 및 결혼이민자 수요(시·군·구) (등록외국인수 + 결혼이민자수 + 국적취득자수 + 국제결혼가정 자녀수) × 동종단체별 인구1인당 일반사회복지비 표준행정수요액 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ○ 저소득 모·부자가정 수요(시·군·구) 저소득 모·부자가정 세대원수 × 동종단체별 인구1인당 일반사회복지비 표준행정수요액 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ○ 임대주택관련 수요보정 - 시·도 : 임대주택관련 시·도세 감면액 × 10% - 시·군·구 : (임대주택관련 시·도세 감면액 × 10%) + (임대주택관련 시·군·구세 감면액 × 20%)	

주: 1. $A = (1 - \frac{maxX - X}{maxX - minX}) \times$ 통계량

(maxX : 최고단체비율, minX : 최저단체비율, X : 해당단체비율)

2. 초고령 자치단체는 65세 이상 노령인구수가 해당 자치단체 총인구수의 20% 이상인 단체로 함

자료: 지방교부세법 시행규칙 [별표 2의 2]

<부표 3> 지방교부세 목적별 분리 배분 결과: 시

(단위: 천원)

	1인당 기준재정 수입액	1인당 기준재정 수요액	1인당 수입 배분액	1인당 수요 배분액	1인당 최저 배분액	1인당 교부세 배분액	총배분액 (백만원)
상주	260	2,385	-	1,698	196	1,895	204,055
남원	260	2,463	0	1,768	196	1,964	178,145
정읍	265	2,034	5	1,386	196	1,577	197,983
순천	278	1,229	16	668	196	848	229,007
김제	279	2,270	17	1,596	196	1,776	176,351
목포	287	843	24	323	196	495	119,861
전주	292	696	28	193	196	361	225,897
익산	292	981	29	446	196	614	192,938
영주	296	1,792	32	1,170	196	1,334	154,967
문경	301	2,667	36	1,950	196	2,110	159,845
논산	324	1,514	57	922	196	1,061	138,539
안동	325	1,939	58	1,301	196	1,439	242,470
군산	334	1,162	66	608	196	738	192,348
김천	341	1,863	72	1,233	196	1,357	189,163
나주	341	2,329	72	1,649	196	1,772	170,328
의정부	343	545	74	58	196	180	74,722
밀양	346	1,857	77	1,228	196	1,347	150,620
진주	348	1,095	78	548	196	666	222,100
동해	357	1,478	86	890	196	1,000	97,194
영천	359	2,145	88	1,484	196	1,593	166,623
마산	363	759	92	249	196	353	148,091
청주	364	608	93	114	196	218	136,546
삼척	366	2,889	94	2,148	196	2,250	160,793
통영	370	1,413	98	832	196	930	124,014
제천	381	1,720	107	1,106	196	1,195	162,539
부천	393	493	118	11	196	90	77,121
경산	396	992	121	456	196	531	125,206
태백	401	2,283	125	1,607	196	1,679	86,488
사천	402	1,761	126	1,142	196	1,212	136,196
강릉	408	1,401	132	821	196	886	195,858
진해	409	960	133	428	196	492	79,647
충주	412	1,504	135	913	196	974	199,095
춘천	414	1,277	137	711	196	770	197,622
보령	418	1,914	141	1,279	196	1,334	143,214
광명	422	572	145	82	196	133	41,743
속초	435	1,352	156	778	196	818	70,179

<부표 3>의 계속

	1인당 기준재정 수입액	1인당 기준재정 수요액	1인당 수입 배분액	1인당 수요 배분액	1인당 최저 배분액	1인당 교부세 배분액	총배분액 (백만원)
공주	438	1,806	158	1,182	196	1,220	155,814
구리	440	660	161	160	196	196	38,300
동두천	453	1,178	172	622	196	646	56,263
남양주	455	618	174	123	196	145	69,352
군포	457	579	175	88	196	109	29,848
경주	469	1,368	186	792	196	802	219,102
원주	472	1,040	189	499	196	506	149,717
김해	477	754	193	244	196	247	112,802
계룡	479	1,699	195	1,087	196	1,088	40,608
거제	518	1,061	230	518	196	485	98,621
창원	534	681	244	179	196	131	66,162
양주	534	926	244	397	196	349	60,439
시흥	540	597	250	104	196	51	19,948
양산	544	1,036	253	496	196	438	99,974
안양	551	547	260	59	196	-	-
의왕	553	758	261	247	196	183	24,671
안산	561	554	268	66	196	-	-
포천	562	1,227	270	666	196	593	93,465
구미	568	886	275	362	196	284	110,086
여수	577	1,151	283	598	196	512	151,623
오산	580	823	285	306	196	217	29,771
고양	580	511	286	27	196	-	-
이천	600	1,054	303	511	196	405	78,984
평택	604	832	307	313	196	203	80,817
김포	607	813	309	297	196	184	38,248
안성	608	1,238	311	676	196	562	90,538
수원	611	480	313	-	196	-	-
포항	616	883	317	359	196	238	120,170
광주	618	804	319	288	196	166	37,204
파주	673	848	368	328	196	156	46,140
천안	694	775	387	262	196	72	37,850
하남	707	886	398	361	196	159	21,448
서산	741	1,645	429	1,039	196	806	122,727
성남	799	508	481	25	196	-	-
아산	901	1,159	572	605	196	230	49,639
용인	921	487	589	6	196	-	-
화성	925	782	593	269	196	-	-
광양	999	1,465	659	879	196	416	57,467
과천	1,460	1,411	1,070	830	196	-	-
평균	493	1,223	208	662	196	664	106,337

<부표 4> 지방교부세 목적별 분리 배분 결과: 군

(단위: 천원)

	1인당 기준재정수입액	1인당 기준재정수요액	1인당 수입 배분액	1인당 수요 배분액	1인당 최저 배분액	1인당 교부세 배분액	총 배분액 (백만원)
고흥	190	2,657	-	1,429	772	2,201	176,511
보성	221	3,064	28	1,792	772	2,536	130,853
완도	224	2,822	31	1,576	772	2,317	132,231
해남	240	2,584	45	1,364	772	2,091	175,337
장흥	243	3,263	48	1,969	772	2,693	118,537
의성	245	3,255	49	1,962	772	2,684	167,069
강진	250	3,278	54	1,983	772	2,700	112,578
신안	256	3,766	60	2,418	772	3,130	145,705
무안	266	2,378	69	1,180	772	1,883	116,372
구례	268	3,783	70	2,433	772	3,135	89,585
순창	274	4,084	75	2,701	772	3,398	104,864
봉화	280	4,345	81	2,934	772	3,625	128,233
진도	282	3,774	82	2,425	772	3,114	111,244
이창	282	2,965	83	1,703	772	2,392	147,314
부안	290	2,553	90	1,336	772	2,018	126,584
예천	297	3,051	96	1,780	772	2,456	122,180
영덕	300	3,108	99	1,831	772	2,504	111,232
담양	315	2,679	112	1,448	772	2,108	105,259
임실	317	4,361	114	2,948	772	3,606	116,935
함평	318	3,315	115	2,015	772	2,672	102,389
장성	320	2,784	116	1,542	772	2,198	105,128
화순	323	2,363	119	1,167	772	1,819	131,566
남해	325	2,876	121	1,624	772	2,276	115,672
합천	333	3,319	128	2,020	772	2,663	141,337
성주	335	2,697	129	1,464	772	2,107	97,314
거창	339	2,631	134	1,406	772	2,044	130,396

<부표 4>의 계속

(단위: 천원)

	1인당 기준재정수입액	1인당 기준재정수요액	1인당 수입 배분액	1인당 수요 배분액	1인당 최저 배분액	1인당 교부세 배분액	총 배분액 (백만원)
영동	346	3,061	139	1,789	772	2,422	122,484
하동	348	2,798	141	1,555	772	2,185	114,684
옥천	349	2,467	142	1,259	772	1,889	103,375
함양	349	3,477	143	2,160	772	2,789	114,255
청도	353	3,069	146	1,796	772	2,423	111,171
진안	355	4,449	147	3,027	772	3,651	100,840
강화	356	2,254	149	1,070	772	1,693	111,205
산청	366	3,815	158	2,462	772	3,076	109,012
창녕	369	2,538	160	1,322	772	1,934	121,873
화천	370	4,762	161	3,307	772	3,917	91,297
서천	371	2,365	161	1,169	772	1,779	110,295
장수	372	4,441	163	3,020	772	3,629	87,505
부여	379	2,282	169	1,095	772	1,697	134,068
곡성	381	3,757	171	2,410	772	3,010	101,228
괴산	381	3,843	171	2,486	772	3,087	115,269
철원	382	2,970	172	1,708	772	2,308	110,403
홍성	385	1,916	174	768	772	1,366	122,201
청양	385	3,597	174	2,267	772	2,865	96,845
보은	389	3,567	178	2,241	772	2,834	101,878
달성	396	1,055	184	-	772	587	92,784
청송	402	4,345	189	2,934	772	3,517	99,118
영양	405	5,846	192	4,273	772	4,852	94,294
영월	407	3,418	194	2,107	772	2,685	107,907
예산	417	1,897	203	751	772	1,320	117,734
인제	423	4,107	209	2,722	772	3,285	106,358
무주	429	4,583	214	3,147	772	3,705	93,752
영암	433	2,710	217	1,476	772	2,030	124,967
군위	436	3,940	220	2,573	772	3,125	82,201
홍천	439	2,641	222	1,415	772	1,964	137,346
단양	441	3,761	224	2,414	772	2,961	97,633
완주	450	2,221	232	1,040	772	1,580	131,120
의령	450	3,901	232	2,538	772	3,078	95,191

<부표 4>의 계속

(단위: 천원)

	1인당 기준재정수입액	1인당 기준재정수요액	1인당 수입 배분액	1인당 수요 배분액	1인당 최저 배분액	1인당 교부세 배분액	총 배분액 (백만원)
양구	452	4,524	234	3,094	772	3,631	77,947
증평	461	2,102	242	934	772	1,464	44,767
옹진	462	4,993	243	3,512	772	4,040	67,504
이령	468	2,900	248	1,646	772	2,169	74,925
금산	483	2,464	262	1,257	772	1,766	101,081
이성	491	2,747	269	1,509	772	2,012	110,786
영광	518	2,476	293	1,267	772	1,746	104,224
함안	528	2,111	302	942	772	1,411	90,739
칠곡	536	1,362	309	274	772	736	82,479
횡성	537	3,296	309	1,999	772	2,461	105,617
이성	545	3,447	317	2,134	772	2,588	80,053
울릉	549	5,515	321	3,978	772	4,428	44,895
연이	562	1,622	332	506	772	945	77,120
울진	567	2,876	337	1,624	772	2,059	112,393
음성	589	1,730	356	603	772	1,018	88,696
이장	597	1,416	364	322	772	730	58,008
양양	605	3,475	370	2,158	772	2,560	73,008
청원	670	1,565	428	455	772	799	111,900
진천	679	2,015	437	857	772	1,191	71,762
여주	685	1,539	442	432	772	761	80,490
평창	690	3,280	446	1,984	772	2,310	102,156
당진	692	1,557	448	448	772	772	97,292
양평	707	1,955	462	803	772	1,113	96,669
정선	708	3,249	463	1,957	772	2,266	96,454
태안	716	2,285	470	1,097	772	1,399	88,466
연천	755	2,855	504	1,606	772	1,873	85,967
울주	817	1,126	559	64	772	276	49,092
가평	934	2,432	664	1,228	772	1,336	73,449
평균	429	3,029	213	1,761	772	2,319	105,473

<국문요약>

지방교부세 배분방식 개편에 관한 연구

안종석

본 연구는 지방교부세 중에서 규모나 기능으로 보아 핵심적인 역할을 하는 보통교부세 배분방식의 문제점을 검토하고 개편방안을 모색하였다. 보통교부세는 우리나라에서 일반보조금을 대표하는 것으로서 그동안 배분방식과 관련하여 다양한 문제점들이 제기되었으며 그 중 일부는 개선되기도 하였다. 그러나 아직도 상당한 문제점을 갖고 있다. 재원의 수직적 불균형 보정을 위한 부분과 세입 확보 능력 형평화 부분, 공공재 공급비용 격차를 보정하는 부분을 모두 통합하여 '재정부족액'이라는 하나의 지표에 따라 배분함으로 인해서 제도의 투명성이 부족하다. 뿐만 아니라 재정부족액 계산과정이 상당히 복잡하여 계산과정과 결과에 대해 이해하기 어렵다. 기준재정수입액 산정을 위해 각 자치단체별 실제 지방세 및 세외수입 자료를 활용하고 있어 지방자치단체의 자체수입 확보 노력을 저해하는 요인이 되고 있으며, 기준재정수요액 추정방식은 매우 복잡하여 특정 변수의 변화가 기준재정수요에 어떤 변화를 가져오는지 이해하기 어렵다. 뿐만 아니라 법에서 제시한 측정단위가 아닌 다른 변수들이 표준행정수요액 산정요소에 포함되며, 그 중 상당수는 지방자치단체의 정책의도에 의해 영향을 받는 요소들이다.

본 연구는 이러한 문제점을 개선하는 방안으로 지방교부세를 목적에 따라 세 가지로 구분하여 산정하는 방식을 제시하고, 기준재정수요액 산정과 관련해서는 실제 세수입 자료를 활용하는 대신

표준조세체계나 평균조세체계 방식을 활용할 것을 제안하였다. 그리고 기준재정수요액에 대해서는 전체적으로 현행 17개 측정항목을 8개 항목으로 축소하는 방안을 제시하였으며, 각 측정항목에 대해 표준행정수요액이 그대로 기준재정수요액이 된다는 전제 하에 현행 표준재정수요액을 가장 잘 설명하는 산정요소와 산정함수를 제시하였다.

<Abstract>

A Study on Local Share Tax Allocation Method

Jongseok An

This study examines the problems that the allocation method of Local Share Tax (LST) in Korea has and investigates the way to improve it.

LST is a general grant in Korea provided by the central government to local authorities. The central government estimates fiscal need amounts and fiscal resource amounts of local authorities and allocate the LST to local authorities in proportion to the difference between the fiscal need amount and the fiscal resource amount of each local authority. If the fiscal resource amount of a local authority is equal to or greater than the fiscal need amount, the authority wouldn't get LST.

It has been said that the allocation method of LST has several important problems: it is very complicated; fiscal resource amounts are estimated based on real tax and non-tax revenue having negative effects on revenue raising efforts of local authorities; and fiscal need amounts are estimated through unnecessarily complicated procedures.

This study provides several suggestions to improve the allocation method. First, it suggests the separation of LST

into three components: a component to correct vertical imbalance of fiscal resources; a component to correct horizontal inequity of fiscal resources; and a component to compensate the cost differences. Second, it also suggests that the fiscal resource amount of each local authority should be estimated by multiplying tax bases of each locality with the representative tax rates. Lastly, it shows the way to simplify, clarify, and rationalize the estimation procedures for fiscal need amounts.

<著者略歷>

안종석

연세대학교 경제학과 졸업
미국 University of Maryland 경제학 박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

研究報告書 08-16

지방교부세 배분방식 개편에 관한 연구

2008년 12월 22일 인쇄
2008년 12월 29일 발행

저 자 안종석
발행인 원윤희
발행처 한국조세연구원
[1][3][8]-[7][7][4] 서울특별시 송파구 방죽말길 28
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 인 쇄 일 지 사
ⓒ 한국조세연구원 2008
ISBN 978-89-8191-418-9

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.
값 7,000원