



K I P F

지방교부세의 구조분석 및 개선방안

김정훈 · 1999. 12

K I P F



kipf 한국조세연구원

서 언

지방자치가 본격적으로 출범한 이후 지방자치에 관한 논의는 그 어느 때보다 활발하게 진행되고 있다. 주민들의 참여의식 제고 방안, 지방정부의 책임성과 자율성 제고 방안, 중앙정부와 지방정부간 관계의 재정립 방안, 지역균형 발전 방안 등은 모두 지방자치의 발전과 밀접한 관련이 있는 주제들이고, 다양한 대안들이 제시되고 있다. 지방자치의 발전을 위한 방안들은 이처럼 여러 가지 측면에서 고찰되고 있지만, 이러한 문제들의 한 가운데에 지방재정이라는 문제가 자리잡고 있다고 해도 과언은 아니다. 따라서 지방재정의 운영을 어떻게 하는가에 따라서 지방자치의 효과는 전혀 다른 형태를 나타낼 수 있으며 최근 지방분권을 추진하고 있는 남미, 동유럽, 아시아 등에서 모두 이러한 문제를 뼈저리게 느끼고 있다. 우리나라의 경우에도 예외는 아니어서 지방자치와 관련된 많은 문제들이 지방재정의 문제로 인하여 일종의 고착상태에 빠져 있다는 느낌을 갖게 된다.

이러한 관점에서 지방교부세를 어떻게 운영하는가는 지방자치의 성공과 밀접한 관련을 가지고 있다. 지방교부세는 기초자치단체인 시와 군의 가장 중요한 재원으로 군의 경우 세입의 33%를 지방교부세가 점하고 있고, 시의 경우에도 세입의 20%를 지방교부세가 차지하고 있다. 지방교부세가 이처럼 지방정부 재정의 중요한 역할을 담당하고 있지만, 그 역할에 대한 평가가 모두 긍정적인 것만은 아니다. 예를 들어, 지방교부세는 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도를 높이고, 지방정부의 자율성을 제약하며, 자원배분의 효율성을 떨어뜨린다는 비판도 함께 받고 있다. 본 보고서는 지방교부세의 구조를 자세히 파악하여 현재 비판받고 있는 문제점들의 본질을 파악하고, 아울러 이러한 문제점을 최소화할 수 있는

개선방안을 도출하고 있다.

지방교부세의 개선방안은 지방교부세의 목적과 불가분의 관계를 가진다. 그런데, 지방교부세법 제1조는 지방교부세의 목적을 ‘지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하는 것’으로 정의하고 있다. 이러한 목적을 음미해 보면, 지방교부세는 우리가 교과서에서 통상적으로 논의하는 보조금보다는 훨씬 더 포괄적인 것임을 알 수 있다. 이처럼 지방교부세의 기본목적이 지방정부의 행정비용 조달이라는 인식으로 인하여, 지방정부는 중앙정부가 지방정부 재원의 일차적인 조달책임자라고 생각하고 있다. 지방교부세가 이렇게 해석되는 이유는 지금까지 중앙정부의 지도하에서 지방정부의 세출, 지방공무원의 정원 등이 관리되어 왔고, 따라서 그 재원을 중앙정부가 공급해 주는 수단으로 지방교부세가 사용되어 왔기 때문이다. 그러나 본 보고서에서는 지방교부세의 일차적인 목적이 지방정부의 행정비용 조달이 아니라, 재정이 열악한 지역의 주민들에게 상대적으로 높은 보조금의 혜택을 주어 지역간의 형평성을 제고하는 것으로 보았고 그러한 관점에서 일련의 개편방안들을 제시하고 있다.

본 보고서가 지방교부세제도와 관련하여 중점적으로 살펴본 것은 다음과 같은 세 가지 문제점들이다. 첫째, 기준재정수요액을 산정할 때 공무원수, 통리수 등과 같이 지방정부가 인위적으로 조정할 수 있는 변수를 기준재정수요액 산정공식에 포함시키는 문제는 현재 많은 사람들이 지적하고 있다. 따라서 본 보고서에서는 기준재정수요액 산정시 지방공무원수를 측정단위에서 제외하여, 지방공무원 정원을 축소·확대하는 것은 지방정부의 선택에 맡기고, 다만 이러한 결정이 지방교부세의 규모에는 영향을 미치지 않도록 하는 방안을 검토하고 있다.

지방교부세의 두 번째 문제점으로 지방세가 확충될수록 기준재정수입액이 줄어든다는 것이 자주 지적된다. 그러나 지방교부세법 제8조는 지방세 수입이 탄력세율의 적용으로 인하여 늘어날 경우, 기준재정수입액의

산정에는 이를 반영하지 않는다는 점을 명백히 하고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 사람들이 기준재정수입액 산정공식의 문제점으로 인하여 지방정부의 지방세 확충 노력이 저하되고 있다고 믿고 있다. 이는 지방교부세제도 자체의 문제점이 아니라 지방교부세법 시행령과 규칙이 지방교부세법 제8조의 정신을 명확하게 반영하지 못함에 있고, 또한 지방교부세의 운영이 불투명함에서 비롯된 것이다. 본고에서는 지방교부세의 구조를 자세히 파악하여 지방교부세제도의 투명성과 객관성을 높이는 방안을 검토하였다.

지방교부세의 세 번째 문제점은 기준재정수입액의 산정기준이 지방자치단체의 재정력을 충분히 포착하지 못하고 있다는 점이다. 그 이유는 지방세 수입의 80%만을 기준재정수입액에 포함시키고, 또한 세외수입이 기준재정수입액 산정에서 제외되어 있기 때문인데, 기준재정수입액에 재정력의 일부만을 포함시키는 것은 지방교부세의 형평화 기능을 저하시킨다는 점을 본 보고서는 강조하고 있고 이에 대한 대안도 제시하고 있다.

본 보고서는 본원의 김정훈 박사가 집필하였다. 저자는 보고서를 읽고 유익한 제언을 해 준 익명의 논평자 두 분, 자료수집에 많은 도움을 준 김익홍 연구원과 백승훈 연구원, 그리고 원고정리 등에 수고를 한 윤혜순 연구조원에 깊은 감사를 드리고 있다. 또한 연구자료 수집에 적극적으로 협조해 준 행정자치부 지방교부세과 여러분들에게도 심심한 감사의 뜻을 전하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자 개인의 견해이며 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

1999年 12月

韓國租稅研究院

院長 柳 一 鎭

목 차

I. 서 론	11
II. 지방교부세의 현황 및 구조	15
1. 지방교부세의 현황	15
2. 지방교부세의 구조	24
III. 보조금의 이론과 표준모형	46
1. 보조금의 이론	46
2. 형평화보조금의 표준모형	63
IV. 지방교부세의 문제점	73
1. 모형상의 문제점	73
2. 제도상의 문제점	88
V. 지방교부세의 개선방안	94
1. 기본원칙	94
2. 세부사안별 개선방안 검토	95
3. 시뮬레이션	110
VI. 결론	129
참고문헌	133

표 목 차

〈표 Ⅱ-1〉 지방정부 세입구조	16
〈표 Ⅱ-2〉 지방교부세법의 변천과정	17
〈표 Ⅱ-3〉 지방자치단체 종류별 지방교부세(1998)	20
〈표 Ⅱ-4〉 기준재정수요액의 측정항목 및 측정단위	31
〈표 Ⅱ-5〉 기준재정수요의 금액 및 비중(시)	32
〈표 Ⅱ-6〉 기준재정수요의 금액 및 비중(군)	33
〈표 V-1〉 주요 변수 요약(시)	111
〈표 V-2〉 주요 변수 요약(군)	113
〈표 V-3〉 주요 변수의 상관계수(시)	114
〈표 V-4〉 주요 변수의 상관계수(군)	115
〈표 V-5〉 기준재정수요액 측정공식	118
〈부표 1〉 보통교부세 불교부단체 현황	134
〈부표 2〉 공무원 표준정원 산정공식	135
〈부표 3〉 보정계수 산정공식(시)	136
〈부표 4〉 보정계수 산정공식(군)	141
〈부표 5〉 기준재정수입 및 기준재정수요 시뮬레이션 결과(시) ...	146
〈부표 6〉 기준재정수입 및 기준재정수요 시뮬레이션 결과(군) ...	148
〈부표 7〉 교부세 시뮬레이션 결과(시)	151
〈부표 8〉 교부세 시뮬레이션 결과(군)	153

그림 목 차

[그림 II-1] 이전재원이 국세에서 차지하는 비중	18
[그림 II-2] 1인당 세출과 1인당 교부세	21
[그림 II-3] 1인당 지방세와 1인당 세출	23
[그림 II-4] 1인당 세출과 인구수	23
[그림 II-5] 지방교부세의 배분모형	25
[그림 III-1] 일반보조금의 소득효과 및 ‘끈끈이죽 효과’	62
[그림 V-1] 모형 I에 의한 교부세액의 변화율(시)	123
[그림 V-2] 모형 II에 의한 교부세액의 변화율(시)	124
[그림 V-3] 모형 III에 의한 교부세액의 변화율(시)	124
[그림 V-4] 모형 I에 의한 교부세액의 변화율(군)	125
[그림 V-5] 모형 II에 의한 교부세액의 변화율(군)	126
[그림 V-6] 모형 III에 의한 교부세액의 변화율(군)	127

I. 서 론

지방자치가 본격적으로 출범한 이후 지방자치에 관한 논의는 그 어느 때보다 활발하게 진행되고 있다. 주민들의 참여의식 제고 방안, 지방정부의 책임성과 자율성 제고 방안, 중앙정부와 지방정부간 관계의 재정립 방안, 지역균형 발전 방안 등은 모두 지방자치의 발전과 밀접한 관련이 있는 주제들이고, 다양한 대안들이 제시되고 있다. 지방자치의 발전을 위한 방안들은 이처럼 여러 가지 측면에서 고찰되고 있지만, 이러한 문제들의 한 가운데에 지방재정이라는 문제가 자리잡고 있다고 해도 과언은 아니다. 따라서 지방재정의 운영을 어떻게 하는가에 따라서 지방자치의 효과는 전혀 다른 형태를 나타낼 수 있으며 최근 지방분권을 추진하고 있는 남미, 동유럽, 아시아 등에서 모두 이러한 문제를 뼈저리게 느끼고 있다. 우리나라의 경우에도 예외는 아니어서 지방자치와 관련된 많은 문제들이 지방재정의 문제로 인하여 일종의 고착상태에 빠지게 되는 경우를 많이 발견하게 된다.

지방정부의 세입은 지방세, 세외수입, 지방재정조정제도, 지방채 등으로 구성되어 있는데, 본 연구에서는 지방재정조정제도 중 가장 안정적인 의존재원의 역할을 담당하는 지방교부세를 분석의 대상으로 삼았다. 3대 지방재정조정제도인 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세는 각각 나름대로의 특징을 지니고 있지만, 지방교부세는 안정성과 일반성 때문에 가장 중요한 의존재원으로 평가받고 있다. 지방교부세는 또한 기초자치단체인 시와 군에게는 큰 비중을 차지하는 재원인데, 1998년을 기준으로 보면 군의 지방교부세는 세입의 33%를 점하고, 시의 경우에도 세입의 20%를 지방교부세가 차지하고 있다.

지방교부세는 기초자치단체인 시와 군의 가장 중요한 재원이지만, 그

역할에 대한 평가가 모두 긍정적인 것만은 아니다. 예를 들어, 지방교부세는 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도를 높이고, 지방정부의 자율성을 제약하며, 자원배분의 효율성을 떨어뜨린다는 비판도 함께 받고 있다. 본 보고서의 목적은 지방교부세의 구조를 자세히 분석하여 현재 비판받고 있는 문제점들의 본질을 파악하고, 아울러 이러한 문제점을 최소화할 수 있는 개선방안을 도출하는 것이다.

지방교부세의 개선방안은 지방교부세의 목적과 불가분의 관계를 가진다. 그런데, 지방교부세법 제1조는 지방교부세의 목적을 ‘지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하는 것’으로 정의하고 있다. 이러한 목적을 음미해 보면, 지방교부세는 우리가 교과서에서 통상적으로 논의하는 보조금(grants)보다는 훨씬 더 포괄적인 것임을 알 수 있다. 이처럼 지방교부세의 기본목적이 지방정부의 행정비용 조달이라는 인식으로 인하여, 지방정부는 중앙정부가 지방정부 재원의 일차적인 조달책임자라고 생각하고 있다. “자체 세입으로 인건비조차 해결하지 못하는 지방정부가 많기 때문에 지방교부세의 규모가 증가하여야 한다”는 주장이 이러한 견해를 반영하는 대표적인 예이다.

지방교부세가 이렇게 해석되는 이유는 지금까지 중앙정부의 지도하에서 지방정부의 세출, 지방공무원의 정원 등이 관리되어 왔고, 따라서 그 재원을 중앙정부가 공급해 주는 수단으로 지방교부세가 사용되어 왔기 때문이다. 논리적으로 보았을 때, 지방분권이 추진되고 있는 현 시점에서는 교부세의 기본목표를 재조정할 필요가 충분히 있다고 보여진다. 따라서 본 보고서에서는 지방교부세의 일차적인 목적이 지방정부의 행정비용 조달이 아니라, 재정이 열악한 지역의 주민들에게 상대적으로 높은 보조금의 혜택을 주어 지역간의 형평성을 제고하는 것으로 보았다. 이러한 해석은 경제 및 사회 환경의 변화에 따라서 얼마든지 달라질 수 있는 행정비용이 기준재정수요액에서 차지하는 비중이 줄어들어야 하고, 또한 형평화보조금의 성격상 지방정부의 재정력을 최대한 정확하게 파악하는 것이 필수적이기 때문에 기준재정수입액 산

정 역시 달라져야 함을 암묵적으로 시사하는 것이다.

보다 구체적으로, 본 보고서가 지방교부세제도와 관련하여 중점적으로 살펴본 것은 다음과 같은 세 가지 문제점들이다. 첫째, 기준재정수요액을 산정할 때 공무원수, 통리수 등과 같이 지방정부가 인위적으로 조정할 수 있는 변수를 기준재정수요액 산정공식에 포함시키는 문제이다. 이에 대한 문제점은 많은 사람들이 지적하고 있고, 그 결과 지방공무원수를 줄이는 지방자치단체에게 인센티브를 주는 방안 등이 검토되고 있다. 그러나 일반교부금인 지방교부세가 인센티브 역할을 담당하는 것은 바람직하지 않으며, 또한 현재 지방공무원이 많은 지방정부와 지방공무원이 적은 지방정부간의 불형평성을 본질적으로 시정하지는 못한다. 따라서 본고에서는 기준재정수요액 산정시 지방공무원수를 측정단위에서 제외하여, 지방공무원 정원을 축소·확대하는 것은 지방정부의 선택에 맡기고, 다만 이러한 결정이 지방교부세의 규모에는 영향을 미치지 않도록 하는 방안을 검토하였다. 이는 행정비용과 관련하여 지방교부세의 중립성(neutrality)을 제고하는 가장 바람직한 방안이다.

지방교부세의 두 번째 문제점으로 지방세가 확충될수록 기준재정수입액이 줄어든다는 것이 자주 지적된다. 그러나 지방교부세법 제8조는 지방세 수입이 탄력세율의 적용으로 인하여 늘어날 경우, 기준재정수입액의 산정에는 이를 반영하지 않는다는 점을 명백히 하고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 사람들이 기준재정수입액 산정공식의 문제점으로 인하여 지방정부의 지방세 확충 노력이 저하되고 있다고 믿고 있다. 이는 지방교부세제도 자체의 문제점이 아니라 지방교부세법 시행령과 규칙이 지방교부세법 제8조의 정신을 명확하게 반영하지 못함에 있고, 또한 지방교부세의 운영이 불투명함에서 비롯된 것이다. 본고에서는 지방교부세의 구조를 자세히 파악하여 지방교부세 제도의 투명성과 객관성을 높이는 방안을 검토하였다.

지방교부세의 세 번째 문제점은 지방교부세의 기본철학과 밀접한 관련이 있다. 현재 기준재정수입액 산정의 기준을 보면, 지방자치단체의

재정력이 충분히 포착되지 않고 있음을 확인할 수 있다. 그 이유는 크게 두 가지인데, 지방세 수입의 80%만을 기준재정수입액에 포함시키는 기준세율제도가 그 하나이고, 세외수입을 제외하는 것이 다른 하나이다. 기준재정수입액을 보다 정확하게 측정하여야 한다는 주장에 대하여, 현재 기준재정수요액, 특히 부유한 지방정부의 기준재정수요액 역시 지방교부세 산식에 정확하게 반영되어 있지 않고 있기 때문에 기준재정수입액을 현실화할 경우, 기준재정수요액도 현실화하여야 한다는 주장이 반론으로 제기된다. 그러나, 지방교부세의 역할이 지방정부의 ‘기본적’인 생활 수준을 보장하는 것이라고 보았을 때, 기준재정수요액은 지역주민의 소득 수준과 밀접한 관계를 갖지 않는 반면, 기준재정수입액은 지역주민의 소득 수준과 매우 밀접한 관계를 갖는다. 따라서 기준재정수입액에 재정력의 일부만을 포함시키는 것은 지방교부세의 형평화 기능을 저하시킨다는 점을 주목할 필요가 있다. 본 보고서에서는 이에 대한 문제점을 자세히 논의하였다.

본고는 다음과 같이 진행된다. 제Ⅱ장에서는 지방교부세의 현황 및 구조를 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 관련 이론을 살펴본 뒤 보조금의 표준모형을 제시하였다. 제Ⅳ장에서는 보조금 관련 이론 및 표준모형을 기준으로 지방교부세의 문제점이 무엇인가를 살펴보고, 제Ⅴ장에서 개선방안을 제시하였다. 제Ⅵ장에는 결론이 실려 있다.

II. 지방교부세의 현황 및 구조

1. 지방교부세의 현황

가. 총액

1999년까지 지방교부세의 총액은 내국세의 13.27%이었는데 2000년부터는 내국세의 15%로 지방교부세의 총액이 인상되었다. 지방교부세의 총액은 내국세를 기준으로 책정되지만 지방교부세의 규모를 내국세를 기준으로 파악하는 것은 다소 피상적이다. 왜냐하면 내국세가 전체 조세부담에서 차지하는 비중이 조세체계가 변동됨에 따라 달라지기 때문이다. 예를 들어, 지방교부세법 제4조에 의하면, 지방교부세의 총액은 내국세의 13.27%로 하되, 지방양여금의 재원인 전화세와 주세는 내국세에서 제외하도록 되어 있다. 따라서 전화세가 부가가치세에 편입되거나, 지방양여금 자체가 폐지될 경우 지방교부세의 총액은 크게 달라질 수 있다¹⁾. 지방교부세의 규모는 목적세의 규모에 따라서 또한 달라진다. 목적세는 조세체계상 내국세에서 제외되는데, 교통세, 교육세, 농어촌특별세 등이 향후 내국세로 전환될 경우 지방교부세의 규모 역시 큰 폭으로 변하게 될 것이다²⁾. 따라서 지방교부세의 상대적 규모는 임의적으로 달라

1) 지방양여금은 1991년에 도입되었는데 현재 전화세 및 주세가 법정 재원으로 되어 있고, 지방자치단체의 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등을 위하여 배분된다. 1998년 지방양여금의 재원은 약 2조 9천억원(주세 1조 8천억원, 전화세 9,200억원, 토지초과이득세 2천억원)이었다. 따라서 지방양여금 재원이 지방교부세에 편입될 경우 지방교부세는 3,800억원 가량 증가한다.

2) 1999년 교통세 세수는 7조 2천억원이었고, 여기에 교통세교육세 15%를 더할 경우 총액은 8조 2천억원에 달한다. 따라서 교육세가 본세에 통합되고 교통세가 내국세로 된

지는 내국세보다는 조세수입을 기준으로 파악하는 것이 보다 더 정확하다고 할 수 있다. <표 II-1>에는 지방정부 세입의 추이가 종류별로 나타나 있는데, 지방교부세는 법정교부율이 부활되기 직전인 1980년 국세의 7.1%이었다가 1981년 법정교부율이 부활하면서 국세의 11%로 증가하였다. 그러나 그 이후에는 1980년대 말까지 국세의 10%를 밑돌았고 1990년대에 접어들면서 다시 국세의 11% 정도의 수준을 유지하고 있다.

<표 II-1> 지방정부 세입구조

(단위 : 백만원, 배)

	국세 (A)	내국세	목적세	지방세 (전국)	지방교부세 (B)	국고보조금	지방양여금	시도비 보조금	B/A
1980	5,814,883	3,675,795	2,139,088	767,795	410,006	521,222	-	137,624	0.07
1981	7,268,056	4,595,782	2,672,274	914,374	798,831	627,421	-	171,410	0.10
1982	8,409,754	5,250,666	3,159,088	1,119,206	700,905	549,112	-	175,555	0.08
1983	10,081,172	6,188,424	3,892,748	1,397,165	858,787	570,812	-	191,965	0.08
1984	10,934,574	6,697,372	4,237,202	1,508,354	1,019,950	697,103	-	274,932	0.09
1985	11,907,716	7,496,924	4,410,792	1,654,635	1,006,132	798,837	-	263,780	0.08
1986	13,642,858	8,463,984	5,178,874	1,809,752	1,295,903	890,736	-	255,366	0.09
1987	16,391,599	10,011,972	6,379,628	2,192,322	1,609,738	1,761,939	-	557,546	0.09
1988	19,475,484	12,545,064	6,930,420	3,098,946	1,720,829	1,807,127	-	768,032	0.08
1989	21,353,205	15,210,927	6,142,278	4,960,801	2,186,916	2,789,322	-	866,755	0.10
1990	26,990,375	19,134,218	7,856,157	6,378,583	2,764,654	3,419,157	-	113,543	0.10
1991	29,722,273	24,029,826	5,692,447	8,035,075	3,452,402	2,833,961	557,031	1,417,568	0.11
1992	34,508,060	30,099,090	4,408,970	9,462,206	3,925,124	2,225,002	1,250,629	1,261,046	0.11
1993	38,334,767	34,178,129	4,156,638	11,025,781	4,412,413	2,990,854	1,470,473	1,460,492	0.11
1994	45,829,401	38,461,531	7,367,870	13,227,759	4,859,979	3,786,549	1,706,156	2,457,881	0.10
1995	54,888,277	44,387,369	10,500,908	15,316,913	5,671,326	4,510,256	1,870,124	2,018,709	0.10
1996	62,384,416	49,187,569	13,196,847	17,394,727	6,635,400	6,597,010	2,574,420	2,953,788	0.10
1997	66,537,348	52,149,634	14,387,714	18,497,728	7,040,700	7,409,537	2,876,361	3,413,782	0.10
1998	64,620,958	51,238,119	13,382,839	17,148,290	7,331,302	10,626,568	2,879,549	3,147,795	0.11

주 : 1. 지방교부세는 증액교부금을 포함한 금액임.

2. 1998년도 증액교부금은 농특세 지방비부담분 2,120억원, 법인세 일부 지원분 500억원으로 총액은 2,620억원임.

3. 지방양여금은 1993년까지 특별회계로 운영되어 왔음(부산은 제외).

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

경우 지방교부세는 1조 2천억원 가량 증가하게 된다. 교육세는 최근까지 본세와의 통합논의가 활발하게 진행되었으나 일단 현 상태를 유지할 것으로 전망된다. 반면 시효가 2003년과 2004년까지인 교통세와 농어촌특별세는 그 이후 내국세로 통합될 가능성이 많이 있다.

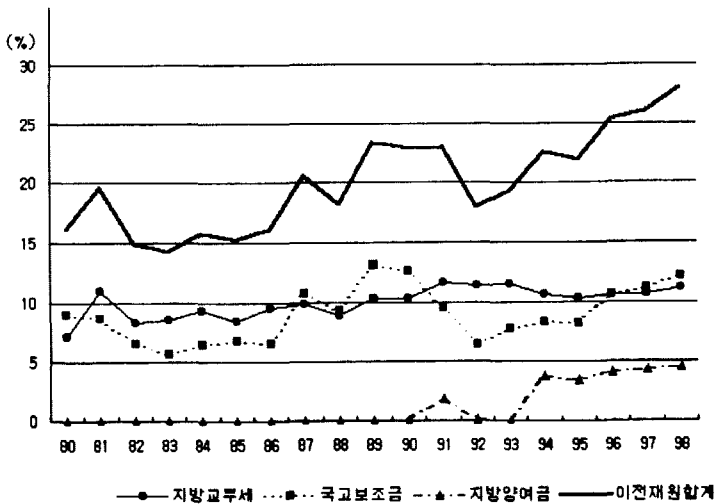
지방교부세가 내국세의 일정분으로 정의되는 골격을 갖게 된 것은 내국세의 17.6%로 법정교부율이 정해진 1968년인데, 1972년 긴급명령에 의하여 법정교부율이 폐지되었다가 1983년 다시 13.27%로 부활되었고, 1999년까지 동일한 비율이 유지되어 왔다. 그러다가 2000년부터는 지방자치의 출범과 함께 지방재정의 확충이 필요하다는 이유로 지방교부세의 내국세 비율이 15%로 인상되었다.

〈표 II - 2〉 지방교부세법의 변천과정

관련법령	시행연도	총액	특별교부금 규모	비고
입시 지방분여세법	1951	토세 및 영업세 예산액의 346.8/1000 ~ 133.9/1000 해당액	분여세 총액의 260/1000	
지방분여세법	1952	제2종 토지소득세와 영업세의 15/100 해당액	분여세 총액의 40/100	
	1954	제1종 토지소득세의 8.8/100 제2종 토지소득세의 50/100 해당액 유흥음식업의 30/100 해당액	분여세 총액의 40/100	
지방재정조정교부금법	1958	① 영업세, 유흥음식세, 입장세, 전기가스세의 40/100 해당액 ② 제1종 토지소득세의 8.8/100 제2종 토지소득세의 50/100 해당액	보통교부금 총액의 30/100	
지방교부세법	1962	① 영업세, 입장세, 전기가스세의 40/100 해당액 ② 주세 중 탁약주세의 85/100 해당액	총액 중 ①의 재원의 10/100	
	1966	영업세, 전기가스세, 주세(탁약주세 제외)의 50/100 해당액과 정산액(보통교부세 총액)	보통교부세 총액의 10/100 해당액	
	1968	내국세의 160/1000 해당액(보통교부세 총액)	보통교부세 총액의 10/100	법정률 (17.6%)
	1972. 8.3.	『경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령』에 의하여 1973년부터 지방교부세의 법정교부율을 일시 정지하고, 교부세 총액을 정부예산이 정하는 바에 따르도록 함.		기간은 1972년부터 1982년으로 함.
	1983	해당연도 내국세 총액의 10/11으로 함(보통교부세 총액).	교부세 총액의 1/11	법정률 (13.27%) 부활

중앙정부가 지방정부에 주는 보조금은 일반보조금과 조건부보조금으로 분류되는데, 지방교부세는 지출의 용도를 지정하지 않고 지방정부의 일반재원을 확충하기 위하여 지급되는 보조금이므로 일반보조금으로 구분된다. 반면 지방양여금과 국고보조금은 용도를 포괄적 또는 구체적으로 지정하여 지급되기 때문에 조건부보조금이다. <표 II-1>을 보면 재원의 규모가 법으로 정해진 지방교부세와 지방양여금이 조세수입에서 차지하는 비중은 비교적 안정적인 반면, 매해 예산 사정에 민감하고 또한 대규모사업의 추진 여부에 따라서 규모가 크게 달라지는 국고보조금은 변동폭이 상당히 큼을 알 수 있다. [그림 II-1]은 이러한 사정을 보다 더 정확히 보여주고 있는데, 1994년 이후에는 국고보조금이 큰 폭으로 증가하였고, 결과적으로 이전재원 총액이 증가하여 1996년 이후부터는 이전재원이 국세에서 차지하는 비중이 25%를 넘어서고 있다.

[그림 II-1] 이전재원이 국세에서 차지하는 비중



나. 지방정부간 배분

1998년 보통교부세의 총액은 6조 5,900억원이었는데, 서울특별시와 부산광역시도 지방교부세를 받지 않았고, 다른 광역시들에 교부된 액수는 총 970억원이었다. 지방교부세의 대부분은 도, 일반시, 그리고 군에 배분되는데 도의 1998년 배분액은 1조 2,200억원, 일반시에 대한 배분액은 2조 3,300억원, 군에 대한 배분액은 2조 9,500억원이었다(〈표 II-3〉 참고). 도는 지방교부세 및 도세 등과 같은 재원의 일부를 시·군에 대한 보조금으로 사용하기 때문에 지방교부세의 80% 이상이 궁극적으로 시·군에 대한 보조금이라고 볼 수 있다. 1998년을 기준으로 할 때 일반시의 총인구가 1,527만명, 세출총액이 12조 3,996억원, 교부세 총액이 2조 3,645억원이었다. 따라서 일반시의 1인당 세출액은 81만원, 1인당 교부세액은 15만 4천원인 셈이다³⁾. 군의 경우를 보면 전체 인구가 583만명, 세출총액이 8조 3,465억원, 교부세 총액이 2조 8,712억원이어서 1인당 세출액이 143만원, 1인당 교부세액이 49만 2천원 정도를 차지한다.

시와 군의 1인당 교부세액을 좀 더 자세히 살펴보면, 시의 평균이 15만 4천원이지만, 수도권 위성도시들은 세원이 풍부하기 때문에 교부세를 받을 필요가 없는 불교부단체인 경우가 많이 있다. 1998년의 경우 경기도의 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 군포, 용인 등이 지방교부세를 받지 않는 불교부단체이다. 수도권 위성도시들의 재정력은 지속적으로 증가하여 왔기 때문에 불교부단체의 수가 지난 9년간 증가하였을 것으로 짐작할 수도 있지만, 지난 9년간의 불교부단체의 수는 9~11개 정도를 유지하고 있다(〈부표 1〉 참고). 비록 불교부단체는 아니지만 재정력이 양호하여 적은 교부세를 받고 있는 시들도 많은데, 광명, 구리,

3) 경기도의 안성과 김포는 1998년 4월 군에서 일반시로 전환되었다. 이 값은 안성과 김포를 시로 구분하여서 도출된 것으로, 이들을 군으로 간주한 〈표 II-3〉의 값과는 약간의 차이가 있다.

양산, 시흥, 의정부, 창원, 전주, 청주 등의 1인당 교부세액은 5만원을 넘지 않는다. 반면 나주, 상주, 김제, 삼척, 문경, 남원, 밀양 등은 일반 시 중에서 1인당 교부세액이 매우 높은 지방자치단체들인데, 1인당 교부세액이 모두 백만원을 넘는다. 군 역시 1인당 교부세액의 평균이 49만원이지만, 군별 격차가 상당히 크다. 용진, 울릉, 영양, 양구, 진안, 순창, 화천, 장수, 인제, 임실, 의령 등은 모두 90만원을 넘는 반면 달성, 화성, 광주의 1인당 교부세액은 10만원을 넘지 않는다.

〈표 Ⅱ-3〉 지방자치단체 종류별 지방교부세(1998)

(단위 : 백만원)

단체별	기준재정수요액			기준재정수입액			재정부족액 (A-B)	교부교부세
	계(A)	기초수요	보정수요	계	기초수입	보정수입		
합 계	15,830,365 (23,937,24)	14,970,187 (21,662,796)	860,178 (2,274,748)	8,042,540 (18,302,575)	6,646,014 (15,318,630)	1,396,526 (2,983,945)	7,787,825 (5,634,669)	6,599,195
시 용	3,588,713	3,243,724	344,989	4,461,330	394,391	517,419	-872,617	0
광역시 (계)	2,766,724 (4,505,864)	2,529,363 (4,099,365)	237,361 (406,497)	2,651,212 (4,411,029)	2,505,881 (4,170,063)	145,331 (240,966)	115,512 (94,833)	97,885
부 산	1,324,234	1,197,844	126,390	1,330,593	1,272,231	58,362	-6,359	0
대 구	888,909	803,655	85,254	883,290	805,731	77,559	5,619	4,762
인 천	825,773	750,083	75,690	823,619	799,813	23,806	2,154	1,826
광 주	528,048	493,243	34,805	442,084	420,693	21,391	85,964	72,845
대 전	523,994	482,382	41,612	502,219	479,644	22,575	21,775	18,452
울 산	414,904	372,158	42,746	429,224	391,951	37,273	-14,320	0
도 계	13,063,641 (15,842,669)	12,440,824 (14,319,407)	622,817 (1,523,262)	5,391,328 (9,430,216)	4,140,133 (7,204,656)	1,251,195 (2,225,560)	7,672,313 (2,928,914)	6,501,310
도 분	3,223,234 (4,735,450)	2,600,417 (3,212,188)	622,817 (1,523,262)	1,784,402 (3,969,480)	1,613,960 (3,695,777)	170,442 (273,703)	1,438,832 (765,970)	1,219,228
시 분	5,264,876 (6,531,688)	5,264,876 (6,531,688)	0 (0)	2,514,934 (4,368,744)	1,727,928 (2,710,634)	787,006 (1,658,110)	2,749,942 (2,162,944)	2,330,225
군 분	(4,575,531)	4,575,531	0	1,091,992	798,245	293,747	3,485,539	2,951,857

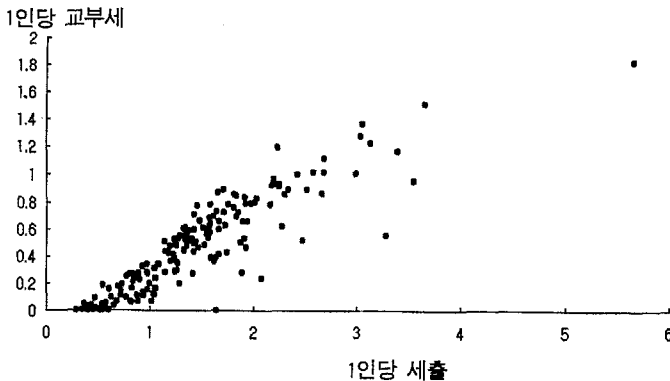
주 : () 안은 不交付團體 包含分項.

자료 : 행정자치부, 『1999년 지방교부세 산정해설』(부록), 1999.

1인당 세출과 1인당 교부세간의 관계를 살펴보면 양자간에 매우 밀접한 관계가 있음을 확인할 수 있다. 양자간의 관계를 살펴봄에 있어서 우리가 예상하는 것은, 1인당 교부세는 1인당 소득과 반비례할 것이고, 1인당 세출은 1인당 소득과 비례할 것이라는 점이다. 이렇게 생각하는 이유는 교부세는 지방정부의 기초수요를 충족시키는 역할을 하기 때문에 지방주민의 소득 수준이 낮을수록 1인당 보조금의 규모가 큰 반면 세출은 부유한 지역일수록 높을 것으로 생각되기 때문이다. [그림 II-2]에서는 이상과 같은 가설을 확인하기 위하여 73개 시와 91개 군의 교부세 및 세출자료를 토대로 양자간의 관계를 좌표상에 표시한 것이다. 그러나 [그림 II-2]에서 확인할 수 있듯이 1인당 세출과 1인당 교부세간에는 밀접한 관계가 있는데, 그 내용을 보면 양자가 역의 관계를 갖는 것이 아니라 정(+)의 관계를 갖는다⁴⁾.

[그림 II-2] 1인당 세출과 1인당 교부세

(단위 : 백만원)



자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 1998.

4) 양자간 단순회귀식의 R^2 는 0.8이고, 1인당 세출이 10원 증가할 때 1인당 교부세가 약 4원 증가한다.

1인당 세출과 1인당 교부세간의 역관계는 일단 비직관적이라고 볼 수 있는데, 다음과 같은 가설로 그 이유를 설명할 수 있다. 우선 지방정부가 독자적인 예산을 집행한 지 겨우 4년밖에 되지 않았고, 또한 아직까지 지방정부의 예산은 중앙의 통제를 직·간접적으로 받기 때문에 지방정부의 세출은 소득수준과 밀접한 관계를 가지지 않는다. 지방교부세는 지방정부 세출에서 차지하는 비중이 시의 경우 약 20%이고, 군의 경우 약 35%인데⁵⁾, 우리나라의 지방재정은 지방정부의 세출과 교부세가 상당히 밀접한 관계가 있도록 운영되고 있다. 지방교부세의 또 한가지 특징은 지방정부의 지출이 규모의 경제(economy of scale)에 영향을 받는다는 가정을 기본으로 기준재정수요액이 측정된다는 점이다. 즉, 지방공공재의 한계비용(인구증가에 따라 늘어나는 비용)보다는 고정비용(지방정부의 존재를 위하여 필요한 기본비용)이 지방정부의 세출에서 차지하는 비중이 훨씬 더 크고, 따라서 인구가 많을수록 1인당 세출이 준다는 가정을 바탕으로 지방교부세가 계산된다. 즉, 지방정부의 세출과 지방교부세가 밀접한 관계를 가지고 있고, 또한 지방교부세가 인구밀도와 역비례하도록 산정된다는 두 가지 특징이 [그림 II-2]와 같은 결과를 낳고 있다.

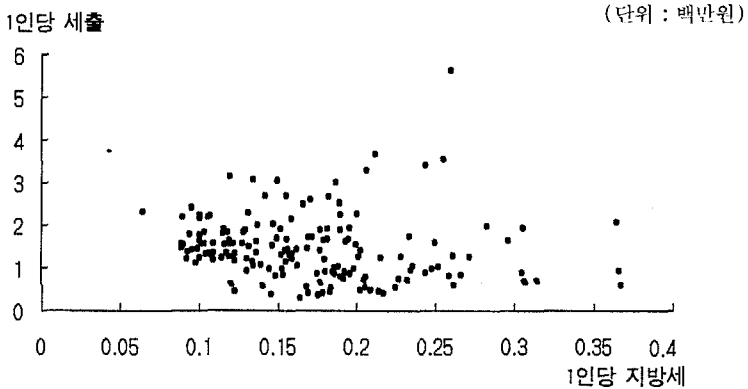
[그림 II-3]과 [그림 II-4]는 지방교부세의 이러한 특징을 보다 구체적으로 보여주고 있다. [그림 II-3]을 보면 1인당 소득과 밀접한 관련이 있는 1인당 지방세와 1인당 세출간에는 거의 아무런 관계가 없음을 확인할 수 있다. 반면 [그림 II-4]는 인구수와 1인당 세출간에 뚜렷한 역관계가 있음을 보여주고 있다.

일반적으로 국가공공재는 순수공공재로서 공급비용이 인구와 밀접한 관련이 없는 반면, 지방공공재는 사적재의 성격을 지니고 있는 경우가

5) 1998년 지방교부세, 1998년 기준재정수요액, 1997년 결산세출 자료를 보면, 시의 지방교부세가 2조 3천억원, 세출이 12조 4천억원, 기준재정수요액이 6조 5천억원이었다. 군의 경우에는 지방교부세가 2조 9천억원, 세출이 8조 4천억원, 기준재정수요액이 4조 3천억원이었다.

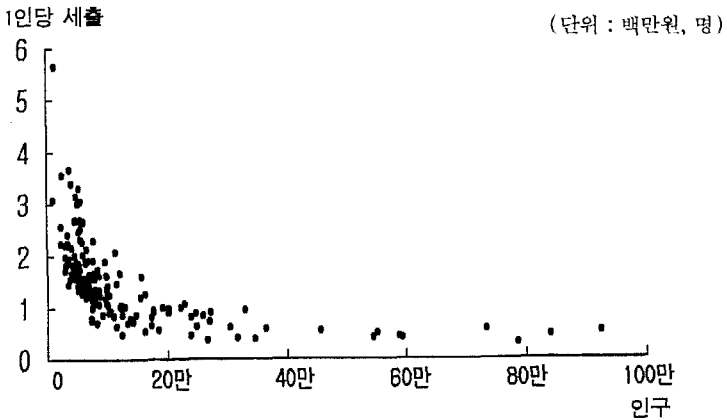
많아서 공급비용도 인구가 증가함에 따라서 증가한다는 가정을 많이 한다. 그러나 [그림 II-2]~[그림 II-4]는 우리나라 지방정부의 역할이 순수 지방사무만을 담당하는 것이 아니라, 중앙사무와 지방사무를 혼합하여 제공하고, 따라서 재원조달의 궁극적인 책임이 중앙정부에 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 II-3] 1인당 지방세와 1인당 세출



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 1998.

[그림 II-4] 1인당 세출과 인구수



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 1998.

2. 지방교부세의 구조

가. 배분공식

지방교부세는 지방정부 i 의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 계산한 뒤, 차액이 0보다 작을 경우에는 교부세를 교부하지 아니하고, 차액이 0보다 클 경우에는 차액에 일정률 β ($\beta < 1$)를 곱하여 배분한다. 여기에서 차액에 일정률을 곱하는 이유는 차액의 합과 법적으로 정해진 지방교부세의 재원(내국세의 13.27%)은 아주 우연인 경우를 제외하고는 일치하지 않기 때문이다. 즉, β 는 공식에 의한 지방교부세의 합과 내국세의 13.27%를 일치시키는 역할을 하는데, 조정률이라 불리는 β 의 값은 1998년의 경우 0.84737이었다. 기준재정수입액은 지방정부의 지방세 수입을 기초로 하는데, 지방교부세법 제7조는 기준세율이라 불리는 일정률을 지방세수입에 곱하여 기준재정수입액을 계산하도록 하고 있다. 따라서 이 일정률을 α , 법정교부율(13.27%)을 γ , 교부세액을 s_i , 내국세 수입을 TR, 지방세 수입을 R_i , 기준재정수요액을 N_i 라 하면, J 의 지방정부들에게 배분되는 교부세액의 결정은 다음과 같은 공식들로 표현할 수 있다.

$$s_i = \beta(N_i - \alpha R_i), \quad s_i < 0 \text{ 이면} \quad s_i = 0 \quad (1)$$

$$\sum_{i=1}^J s_i = \gamma TR, \quad \gamma = 0.1327 \quad (2)$$

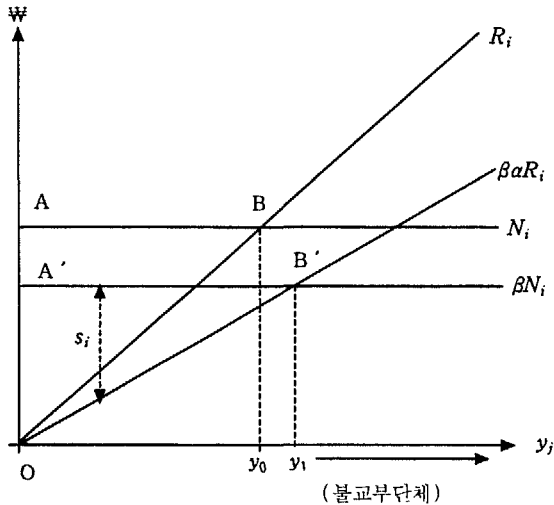
식 (1)과 식 (2)에서

$$\beta = \frac{\gamma TR}{\sum N_i - \alpha \sum R_i} \quad (3)$$

식 (3)으로부터 한 변수가 일정할 경우 α , β , γ 의 두 변수간에는 정 (+)의 관계가 있음을 알 수 있다. 예를 들어 γ 가 일정할 때 기준세율을 낮추면(α 를 낮추면), β 역시 낮아져야 하고, 또한 α 를 일정하게 두고 γ 를 증가시킬 경우 β 를 증가시킬 수 있다. 그러나 γ 가 증가할 경우에는 교부세 총액이 증가한 것이므로 β 를 증가시키거나 α 를 낮출 수 있다.

세 변수간의 다양한 관계는 [그림 II-5]를 보면 보다 명확해진다. [그림 II-5]에서 x축은 지방자치단체의 1인당 소득(y_i)을 나타내고, y 축은 1인당으로 계산된 기준재정수요 및 기준재정수입을 나타낸다. 기준재정수요는 각 지역의 소득수준과 상관없이 반드시 필요한 수요액으로 가정하여 x축과 평행하게 그려져 있다. 반면 기준재정수입액의 기초인 지방세수입은 지역의 소득수준과 비례하므로 기준재정수입 R_i 는 y_i 와 비례적으로 증가하도록 그려져 있다.

[그림 II-5] 지방교부세의 배분모형



각 자치단체의 교부세액은 기준재정수요와 기준재정수입의 차액에 의하여 결정되므로 만약 $\alpha = 1$ 이라면 교부세 총액은 [그림 II-5]에서 $\triangle OAB$ 이고 1인당 소득이 y_0 보다 큰 자치단체는 불교부단체가 된다. 물론 미리 정해진 교부세 총액이 $\triangle OAB$ 와 다르면 최종적인 교부세 총액은 $\triangle OAB$ 에 β 를 곱한 값이 되지만 이는 각 자치단체의 교부세액을 일정한 비율로 줄이는 단순한 효과를 갖는다. α 의 변화는 이보다 더 복잡하고 흥미로운 효과를 나타내는데, 이를 [그림 II-5]에서 보기 위하여 미리 정해진 교부세 총액이 $\triangle OAB$ 와 같고, 따라서 α 가 1일 경우 β 역시 1이라고 가정한다. 이제 기준세율을 낮추기 위하여 α 를 1에서 0.8로 인하하면 각 자치단체의 기준재정수입액이 감소하고, 특히 부유한 자치단체가 받아야 하는 교부세가 증가하기 때문에, 교부세 총액을 법정 교부세액과 일치시키기 위해서는 β 를 1보다 낮게 책정해야 한다. 결국 β 는 [그림 II-5]에서 $\triangle OAB$ 가 $\triangle OA'B'$ 와 일치하도록 인하되어야 하는데, 이러한 조정은 두 가지 효과를 지닌다.

우선 첫째로, 1인당 소득이 한 단위 줄어든 때마다 추가되는 교부세액이 줄어든다([그림 II-5]에서 $\beta\alpha R$ 의 기울기가 R 의 기울기보다 작다). 두 번째로는, α 의 인하로 인하여 각 자치단체의 수입액이 과소평가 되기 때문에 불교부단체이었던 지방자치단체의 일부가 교부단체로 편입된다.

이상의 논의를 요약하면, 지방교부세액의 파라미터 중 γ 는 중앙정부와 지방정부간의 재원배분, 즉 수직적 형평성을 결정하는 파라미터이고, α 는 주어진 재원을 통한 지방정부간 재원배분, 즉 수평적 형평성을 결정하는 파라미터라고 볼 수 있다. 즉, γ 가 증가할 경우 중앙정부에 비하여 지방정부에 보다 많은 재원이 배분되는 효과가 발휘되고, α 가 증가할 경우에는 지방정부들에게 주어진 재원이 상대적으로 빈곤한 지역에 보다 많이 배분되는 효과를 발휘한다.

지방교부세의 전체적인 윤곽은 이렇게 설명될 수 있지만, 구체적인 내용에 들어가면, 기준재정수요액 N 의 산정이 매우 복잡하고, 기준재정수

입액 R_i 에 포함되어야 하는 지방정부 수입을 고르는 기준이 반드시 객관적인 것만은 아니다. 특히 지방정부가 기본적으로 필요로 하는 수요를 산정하는 기준재정수요액의 경우, 본질적으로 산정이 어려울 뿐만 아니라 매우 복잡한 보정을 거치기 때문에 지방교부세 배분방식의 이해를 가장 어렵게 하는 요소라고 볼 수 있다. 또한 기준재정수입액은 산정방식이 기준재정수요액에 비하여 단순하지만, 이를 어떻게 정의하는가에 따라서 지방교부세에 미치는 영향은 오히려 기준재정수요액보다 클 수 있다. 따라서 N_i 와 R_i 의 구체적인 성격을 잘 파악하고 그것이 지방교부세에 미치는 파급효과가 무엇인가를 이해하는 것이 지방교부세의 구조를 이해하는 데 필수적인 요소라 할 수 있다.

나. 기준재정수요액

기준재정수요액은 ‘측정항목’을 바탕으로 계산된다. 측정항목은 지방의회비, 지방선거비, 인건비 등 총 29개의 항목으로 구성되어 있는데, 인건비와 같은 측정항목은 다시 기본급여, 부담금, 정액수당, 복리후생비 등으로 나뉜다. 즉, 하나의 측정항목이 다시 여러 개의 항목으로 세분되는 경우가 많기 때문에 실질적인 측정항목의 수는 29개가 아니라 47개에 달한다(〈표 II-4〉참고).

각 측정항목에는 측정단위가 정의되어 있는데, 측정단위는 측정항목에 해당하는 공공서비스를 제공할 때의 업무부담(work load)을 측정하는 지표를 말한다. 예를 들어 지방의회비를 측정하는 것은 지방의회를 운영하는 데 필요한 경비를 측정하는 것인데, 그 경비의 기준이 측정단위이다. 지방의회비는 기본적으로 지방의원수와 비례한다고 가정하여 측정단위가 지방의원수로 되어 있다. 또한 지방사무를 수행할 때의 가장 기본적인 경비가 인건비이므로 많은 측정항목의 측정단위가 지방공무원수로 되어 있다. 지방공무원수는 지방사무의 공급측면에서 보았을 때의 경비 기준이지만, 지방사무의 수요측면에서 본다면 경비를 늘리는 대표

적인 기준은 해당 지역의 인구이다. 따라서 인구수 역시 많은 측정항목의 측정단위로 사용되고 있다.

기준재정수요액은 각 항목의 측정단위에 단위비용을 곱하고, 여기에 다시 보정계수를 곱하여 산정된다. 그런데, 보정계수는 각 자치단체의 특별한 사정을 감안하기 위하여 존재하는 것이기 때문에 자치단체별로 그 값이 다르다. 측정단위, 즉 업무부담 역시 지방정부별로 인구수, 공무원수, 그리고 기타 수요변수에 따라서 달라지므로 각 자치단체별로 다르다. 반면 단위비용은 측정항목의 표준적인 비용을 나타내기 때문에 모든 지방자치단체에 걸쳐서 동일하다. 따라서 측정항목을 나타내는 지표로 k 를 사용하고, 지방정부 i 의 측정단위(업무부담)를 W_{ik} , 각 측정단위의 단위비용을 c_k , 보정계수를 θ_{ik} 라고 하면, 지방정부 i 의 기준재정수요액은 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$N_i = \sum_{k=1}^{47} W_{ik} c_k \theta_{ik}$$

기준재정수요액을 산정할 때의 측정항목은 매우 다양하지만 공무원수 및 인구수가 가장 큰 비중을 차지한다. <표 II-4>에서 확인할 수 있는 바와 같이 측정단위가 공무원수인 측정항목은 인건비, 일반관리비, 읍면동비 중 읍면동행정비, 교육훈련비, 건물비 중 투자적 경비 등이다. 또한 공보비, 징세비, 사회복지비의 경상적 경비, 보건비의 경상적 경비, 청소비, 환경위생비, 관광진흥비, 도시계획비, 상수도비, 하수도비, 지역개발비 중 경상적 경비, 문화체육비 중 경상적 경비, 소방비 등이 인구수 또는 가구수와 관련된 측정항목들이다.

공무원수 및 인구수와 관련된 측정항목들은 그 수가 많을 뿐더러 기준재정수요액의 비중 역시 가장 크다. <표 II-5>와 <표 II-6>은 1998년 일반시(72개)와 군(91개)의 기준재정수요액의 금액 및 비중을 측정항목별로 계산한 것이다⁶⁾. 이 표를 보면, 시의 경우 기준재정수요액의

총액 4조 6천억원 중에서 인건비가 31%를 차지하였고 군의 경우에는 기준재정수요액의 총액 6조 2천억원 중에서 인건비가 29.6%를 차지하였다. 이밖에 공무원 정원과 관련된 기타 측정항목들의 비중을 모두 합할 경우 공무원수와 관련된 기준재정수요액이 시·군 모두 전체의 40~45% 정도를 차지한다. 또한 인구수와 관련된 기준재정수요액이 45% 정도를 차지하여 양자의 합이 전체의 90% 가까이 된다.

〈표 II-4〉와 〈표 II-5〉 및 〈표 II-6〉을 종합하여 볼 때 기준재정수요액은 지방공무원수와 인구수가 사실상 결정한다. 물론 측정단위가 이처럼 단순할지라도 각 측정단위의 단위비용을 도출하는 것이 간단하지 않고, 또한 측정항목별로 상이한, 그리고 매우 복잡한 보정계수가 적용되기 때문에 전체적인 계산은 상당히 복잡하게 진행된다. 예를 들어 지방공무원수는 단순히 현 정원이 아니라 회귀식으로 도출되는 '표준공무원'에 의해 재조정되고, 단위비용, 보정계수와 같은 지표들도 회귀분석과 통계기법, 그리고 복잡하면서 다소 임의적이라 할 수 있는 조정과정을 거쳐서 도출된다. 그럼에도 불구하고, 기준재정수요액을 사실상 결정하는 변수는 인구수와 공무원수라는 점에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면, 기본 변수의 단순성은 현재 사용하고 있는 복잡한 기준재정수요액의 산정방식을 훨씬 더 단순화할 수 있는 가능성을 시사하기 때문이다.

1) 단위비용

단위비용은 측정단위 한 단위를 공급하는 데 필요한 비용인데, 「지방교부세산정해설」에 나와 있는 명확한 정의는 다음과 같다⁶⁾.

‘현재의 단위비용은 표준예산액에 의한 산정방법으로, 표준행정·

6) 1998년 4월 1일 이후 지방자치단체의 수는 248개(1 특별시, 6 광역시, 9 도, 72 시, 91 군, 69 자치구)이다.

7) 행정자치부, 「지방교부세산정해설」, 1999, p. 124.

시설을 갖도록 상정된 표준단체가 규정된 표준행정수요를 적절히 수행하는 데 소요되는 측정단위당 일반재원 소요액을 산정하는 것이다. ... 즉, 원가계산적 산출방법을 이용하여 표준단체의 측정항목별 일반재원소요액을 산출한 후, 이를 표준단체에 속하는 측정단위의 수치로 나누어 값이 당해 측정항목의 단위비용으로 결정되는 것이다.’

동 해설서는 또한 단위비용 산정시 적용되는 일반원칙을 나열하고 있는데, 그 원칙들은 다음과 같다. 첫 번째 원칙은 적정한 지방행정의 범위를 고려하는 것이다. 이 원칙에 따라서 기준재정수요액의 산정시 고려하는 행정의 범위는 지방자치법이 규정하는 사무배분의 기준에 해당하는 것으로 제한된다. 두 번째 원칙은 보편적인 지방행정수요를 중심으로 하는 것이다. 따라서 모든 자치단체가 보편적으로 시행하는 사업비를 기준으로 단위비용이 도출된다. 세 번째 원칙은 특정재원과 관련된 수요는 제외하는 것이다. 이는 단위비용이 일반재원에 의해서 충당되어야 할 재정수요에 해당하는 비용을 나타내기 때문인데, 다만 지방세 중 목적세는 예산운영상 일반재원에 편입되기 때문에 특정재원으로 보지 않는다. 단위비용을 계산할 때의 네 번째 원칙은 각 자치단체의 기준재정수요 분석의 결과를 반영한다는 점이다. 이 원칙은 지방정부를 행정계층별로 구분하여 각 유형별로 독립적인 재정수요 분석을 거친 후 단위비용을 산출하는 것을 말한다. 기준재정수요 분석은 특별시·광역시·도·시·군 등으로 구분하여 실시된다. 이러한 원칙에 입각하여 산정되는 단위비용의 산정 절차를 단계별로 나타내면 다음과 같다. ① 표준단체의 상정 ② 표준시설의 설정 ③ 표준행정사무의 책정 ④ 표준적인 직원배치 ⑤ 표준재정수요의 산정.

1단계 : 표준단체의 상정

표준단체는 각 지방자치단체의 종류별로 전국평균에 가까운 측정단위의 수치를 가지고 있는 단체가 선정되는 것을 원칙으로 한다. 그러나 각

<표 II-4> 기준재정수요액의 측정항목 및 측정단위

측정항목		측정단위	측정항목		측정단위
1. 지방의회비		지방의원수	15. 농업비	가. 경상적 경비	농가호수
2. 지방선거비		선거구수		나. 투자적 경비	경지면적
3. 인건비	가. 기본급여	지방공무원 정원	16. 수산비	가. 경상적 경비	수산업 종사자수
	나. 부담금	지방공무원 정원		나. 투자적 경비	수산업 종사자수
	다. 정액수당	지방공무원 정원	17. 임업비		임야면적
	라. 복리후생비	공무원 정원	18. 관광진흥비		인구수
4. 일반관리비		공무원 정원	19. 지역경제비	가. 상공비	상공업 종사자수
5. 교육훈련비		공무원 정원		나. 교통운수비	자동차대수
6. 읍면동비	가. 읍면동공무원 정원	동공무원 정원	20. 도시계획비		인구수
	나. 통리수	통리수	21. 공원녹지비		공원면적
7. 공보비		인구수	22. 상수도비		급수인구
8. 징세비		가구수	23. 하수도비		인구수
9. 건물비	가. 경상적 경비	건물의 연면적	24. 도로비	가. 개설비	미개설도면적
	나. 투자적 경비	공무원 정원		나. 포장비	비포장도면적
10. 사회복지비	가. 경상적 경비	인구수		다. 유지관리비	도로면적
	나. 투자적 경비	인구수	25. 하천비	가. 경상적 경비	하천의 연장
11. 생활보호비		대상자수	나. 투자적 경비	미개수하천 연장	
12. 보건비	가. 경상적 경비	인구수	26. 지역개발비	가. 경상적 경비	인구수
	나. 투자적 경비	인구수		나. 투자적 경비	행정구역면적
13. 청소비	가. 경상적 경비	인구수	27. 문화체육비	가. 경상적 경비	인구수
	나. 투자적 경비	인구수		나. 투자적 경비	인구수
14. 환경위생비	가. 경상적 경비	인구수	28. 민방위비		민방위대원수
	나. 투자적 경비	인구수	29. 소방비	가. 경상적 경비	인구수
				나. 투자적 경비	인구수

〈표 II - 5〉 기준재정수요의 금액 및 비중(시)

(단위 : 천원, %)

1. 지방의회비	22,480,446 (0.5)	15. 농업비	가. 경상직 경비	23,597,773 (0.5)	
2. 지방선거비	0 (0.0)	(1.4%)	나. 투자적 경비	42,602,054 (0.9)	
3. 인건비 (31%)	가. 기본급여	831,601,303 (18.1)	16. 수산비 (0.1%)	가. 경상직 경비	1,177,425 (0.0)
	나. 부담금	111,427,801 (2.4)		나. 투자적 경비	3,960,819 (0.1)
	다. 정액수당	187,677,779 (4.1)	17. 임업비	16,761,270 (0.4)	
	라. 부리후생비	328,469,586 (7.1)	18. 관광진흥비	21,548,325 (0.5)	
4. 일반관리비	313,049,641 (6.8)	19. 지역경제비 (2.7%)	가. 상공비	34,204,037 (0.7)	
5. 교육훈련비	17,644,242 (0.4)		나. 교통운수비	93,123,204 (2.0)	
6. 읍면동비 (4%)	가. 읍면동공무원정원	120,843,661 (2.6)	20. 도시계획비	252,543,101 (5.5)	
	나. 통리수	65,581,880 (1.4)	21. 공원녹지비	22,167,121 (0.5)	
7. 공보비	42,943,086 (0.9)	22. 상수도비	57,559,672 (1.3)		
8. 정세비	46,208,624 (1.0)	23. 하수도비	175,493,600 (3.4)		
9. 건물비 (3.5%)	가. 경상직 경비	51,312,592 (1.1)	24. 도로비 (6.5%)	가. 개설비	197,166,256 (4.3)
	나. 투자적 경비	109,407,838 (2.4)		나. 포장비	30,545,674 (0.7)
10. 사회복지비 (6.1%)	가. 경상직 경비	135,510,767 (2.9)		나. 유지관리비	70,327,510 (1.5)
	나. 투자적 경비	146,174,318 (3.2)	25. 하천비 (0.6%)	가. 경상직 경비	18,194,419 (0.4)
11. 생활보호비	20,180,170 (0.4)	나. 투자적 경비	10,270,981 (0.2)		
12. 보건비 (1.7%)	가. 경상직 경비	52,485,995 (1.1)	26. 지역개발비 (3.5%)	가. 경상직 경비	84,654,828 (1.8)
	나. 투자적 경비	25,209,159 (0.6)		나. 투자적 경비	79,839,460 (1.7)
13. 청소비 (7.9%)	가. 경상직 경비	253,825,193 (5.5)	27. 문화체육비 (4.3%)	가. 경상직 경비	83,885,239 (1.8)
	나. 투자적 경비	110,819,058 (2.4)		나. 투자적 경비	115,292,247 (2.5)
14. 환경위생비 (3.8%)	가. 경상직 경비	40,819,647 (0.9)	28. 민방위비	19,251,640 (0.4)	
	나. 투자적 경비	135,414,246 (2.9)			

자료 : 행정자치부, 내부자료.

〈표 II-6〉 기준재정수요의 금액 및 비중(군)

(단위 : 천원, %)

1. 지방의회비		37,577,910 (0.6)	15. 농업비 (8.0%)	가. 경상적 경비	156,828,338 (2.5)
2. 지방선거비		0 (0.0)		나. 투자적 경비	346,618,078 (5.5)
3. 인건비 (29.6%)	가. 기본급여	1,076,920,372 (17.1)	16. 수산비 (0.7%)	가. 경상적 경비	9,003,923 (0.1)
	나. 부담금	144,093,870 (2.3)		나. 투자적 경비	36,533,403 (0.6)
	다. 정액수당	231,196,565 (3.7)	17. 임업비		91,944,498 (1.5)
	라. 복리후생비	406,202,099 (6.5)	18. 관광진흥비		10,949,927 (0.2)
4. 일반관리비		325,964,058 (5.2)	19. 지역경제비 (1.3%)	가. 상공비	23,759,084 (0.4)
5. 교육훈련비		27,402,838 (0.4)		나. 교통운수비	57,889,771 (0.9)
6. 읍면동비 (5.5%)	가. 읍면동공무원정원	265,422,440 (4.2)	20. 도시계획비		99,798,570 (1.6)
	나. 통리수	79,182,396 (1.3)	21. 공원녹지비		23,357,404 (0.4)
7. 공보비		53,709,682 (0.9)	22. 상수도비		27,653,179 (0.4)
8. 징세비		41,942,711 (0.7)	23. 하수도비		43,047,076 (0.7)
9. 건물비 (3.5%)	가. 경상적 경비	68,596,251 (1.1)	24. 도로비 (9.8%)	가. 개설비	14,015,016 (0.2)
	나. 투자적 경비	152,836,031 (2.4)		나. 포장비	405,868,594 (6.5)
10. 사회복지비 (4.0%)	가. 경상적 경비	98,855,327 (1.6)		다. 유지관리비	195,942,010 (3.1)
	나. 투자적 경비	149,057,590 (2.4)	25. 하천비 (2.6%)	가. 경상적 경비	58,285,962 (0.9)
11. 생활보호비		43,003,465 (0.7)		나. 투자적 경비	105,605,546 (1.7)
	12. 보건비 (2.0%)	가. 경상적 경비	76,660,827 (1.2)	26. 지역개발비 (11.6%)	가. 경상적 경비
나. 투자적 경비		50,367,161 (0.8)	나. 투자적 경비		679,320,512 (10.8)
13. 청소비 (2.6%)	가. 경상적 경비	91,912,693(1.5)	27. 문화체육비 (3.9%)	가. 경상적 경비	50,194,590 (0.8)
	나. 투자적 경비	71,192,841 (1.1)		나. 투자적 경비	196,059,854 (3.1)
14. 환경위생비 (1.4%)	가. 경상적 경비	22,923,172 (0.4)	28. 민방위비		20,221,076 (0.3)
	나. 투자적 경비	65,220,999 (1.0)			

자료 : 행정자치부, 내부자료.

측정단위마다 전국평균에 가까운 단체란 사실상 있을 수 없기 때문에 표준단체는 전국평균값을 갖는, 임의의 지방자치단체를 말한다. 즉, 인구수의 경우에는 광역시, 도, 시, 군, 자치구 인구의 산술평균을 계산한 뒤 이를 표준단체의 인구수로 상정한다. 마찬가지로 방법으로 모든 측정단위의 평균치가 도출되면 가상적인 표준단체의 측정단위들이 결정된다.

가상적인 표준단체가 결정되면, 여기에 가장 근접하는 실존 자치단체가 선정되는데 이를 표본단체(sample group)라고 한다. 표본단체는 표준단체와 가장 유사한 3~5개의 자치단체를 말하는데, 가상적인 표준단체로부터 도출되는 산술평균에 의한 단위비용이 현실적인 단위비용과 크게 다를 수 있다. 이 때 양자의 격차를 좁힐 때 참고가 되는 비교단체의 역할을 표본단체가 담당한다.

2단계 : 표준시설의 설정

표준시설은 표준단체가 설치, 관리, 운영해야 할 시설물을 말하는데, 표준시설을 설정하는 기준은 ① 법령에 의거 지방자치단체가 설치, 운영해야 할 시설 ② 중앙정부에서 지방정부에 설치, 운영을 권유·장려하는 시설 ③ 국고보조 등에 의해 지방재정이 수반되는 시설 중 보편적인 시설 ④ 각급 지방자치단체가 보편적으로 보유하고 있거나 지속적인 시설 운영이 필요한 시설 등으로 정해져 있다. 따라서 표준시설의 대상은 지방청사, 보건시설, 환경위생시설, 사회복지시설, 문화시설, 체육시설 등이다. 또한 시설과 관련한 적정규모는 법령에 의거한 것이거나, 전국적인 평균을 참작하여 결정된다.

3단계 : 표준행정사무

표준행정사무를 측정하는 목적은 일반재원소요액에 포함될 적절한 사무량을 선택하기 위함이다. 즉, 표준행정사무는 표본단체에서 실제 운영하고 있는 지방행정내용을 측정항목에 기초한 경비의 종류별로 분류한 후, 최대공약수를 추출하여 선택된다.

4단계 : 표준적인 직원배치

각 사무당 인건비의 단위비용을 측정할 때에는 실제 정원이 아니라 표준정원이 기준으로 사용된다. 즉, 표준단체의 직원배치는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규칙」에 나오는 표준정원, 그리고 자치단체 계층별 전국평균을 고려하고, 부서별 공무원수는 표본단체에서의 평균구성비율을 참작하여 결정한다.

5단계 : 표준재정수요의 산정

단위비용을 산정할 때의 마지막 단계는 1단계~4단계로부터의 정보를 기초로 표준재정수요를 산정하는 것이다. 표준재정수요는 표준단체가 지출하는 표준경비의 합산액인데, 「지방교부세산정해설」에 나타난 공보비(〈표 II-4〉의 7번 째 측정항목)의 단위비용 산정 예를 참고로 하면 그 내용은 다음과 같다. 우선 표본단체(sample group)의 예산서를 기초로 표준단체의 예산서가 작성되는데, 공보비 관련 예산은 크게 공보관리비와 내무행정비로 나뉜다. 공보관리비는 다시 기관운영비 및 공보관리로 나뉘는데, 기관운영비의 세항은 기관운영비 및 업무추진비이고, 공보관리의 세항은 공보관리, 보도관리, 군보 발간 등이다. 내무행정비는 반상회 운영비로 되어 있다. 이러한 세항별로 표준적인 예산액이 결정되고, 각 예산액의 합이 공보비 관련 표준재정수요액이다. 이 표준재정수요액을 표준단체의 인구수로 나누면 공보비의 단위비용이 도출된다. 즉, 단위비용의 최종적인 공식은 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$\text{단위비용} = \frac{\text{측정항목마다 산정한 표준단체의 일반재원소요액}}{\text{표준단체의 측정단위수치}}$$

2) 보정계수

보정계수는 지방교부세의 산정방식을 복잡하게 하는 가장 큰 요인인데, 그 법적인 근거는 지방교부세법 및 동법 시행령에 나타나 있다. 우선

지방교부세법 제7조 3항은 보정계수가 필요한 경우를 세 가지로 나열하고 있다. 첫째는 대통령이 정하는 도서·벽지지역의 특수성을 고려할 필요가 있을 경우이고, 둘째는 대통령이 정하는 낙후지역의 개발 등 지역간 균형 있는 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우, 셋째는 단위비용의 확실적인 적용, 기타의 사유로 인하여 각 자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리한 경우이다⁸⁾. 결국 지방교부세법 보정계수는 단위비용에 의하여 일률적으로 계산된 기준재정수요액을 각 자치단체의 특성을 고려하기 위하여 수정하는 데 사용된다고 볼 수 있다. 하나의 예를 들면, 인건비 중 기본급여에 해당하는 기준재정수요액을 산정할 때에는 측정항목인 지방공무원 정원에 단위비용인 1,326만 2천원을 곱하고 여기에 다시 보정계수를 곱하는데, 수원시의 보정계수는 1.013, 부천시는 0.991이다. 1998년을 기준으로 수원시의 공무원수가 2,365명이었으므로 수원시의 기본급여 관련 기준재정수요액이 31,772,370,190원($2,365 \times 13,262,000 \times 1.013$)이었고, 공무원수가 2,437명인 부천시의 기본급여 관련 기준재정수요액은 32,028,618,550원($2,437 \times 13,262,000 \times 0.991$)이었다.

위의 예에서 1.013과 0.991은 '표준정원을 이용한 보정계수'라 불리는 데, 이는 측정단위가 공무원수인 경우에 사용하는 보정방법이고, 인구수, 가구수, 건물 규모 등이 측정단위인 측정항목에 대해서는 '표준예산을 이용한 보정계수'가 적용된다. 이밖에 '표준시설을 이용한 보정계수',

8) 「지방교부세법시행령」의 제7조 2항은 보정계수의 적용사유를 보다 구체적으로 제시하고 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 교부세 산정자료 작성기준일 이후의 측정단위 수치가 급격히 증가되거나 감소되는 경우. 둘째, 측정항목 및 측정단위의 결정 이후 새로이 추가되거나 제외되는 행정상 또는 재정상의 수요가 발생하는 경우. 셋째, 국고보조의 중단으로 인하여 자치단체의 사업비 부담이 증가되는 경비와 국가적인 시책수행을 위한 필수적인 사업비가 추가 소요되는 경우. 넷째, 자치단체가 부담하여야 할 재해복구비나 지방채무상환액 등을 별도로 보전할 필요가 있는 경우. 다섯째, 측정단위당 비용이 수치의 다소 및 밀도의 정도에 따라 체중 또는 체간하는 경우. 여섯째, 기타 지역간 균형 있는 개발을 위하여 기준재정수요액의 합리적인 산정이 필요한 경우.

‘표준율을 이용한 보정계수’, ‘낙후지역을 대상으로 한 보정계수’ 등도 있는데, 이러한 보정계수의 특징을 보다 자세히 살펴본다.

가) 표준정원을 이용한 보정계수

지방공무원 정원은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」에 의하여 관리된다. 특히 이 법의 제14조 1항에는 ‘지방자치단체는 정원관리의 적정화와 운영의 합리화를 도모하기 위하여 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 산정한 정원(이하 ‘표준정원’이라 한다)의 범위안에서 정원을 책정하여야 한다’고 규정하여 행정자치부가 정하는 표준정원이 지방공무원 정원 관리의 지침이 되고 있음을 시사하고 있다. 그리고, 동 규정 시행규칙의 별표 2에는 지방자치단체의 공무원 정원 산식(1997. 7. 14. 개정)이 나타나 있는데, 각 자치단체의 종류별로 표준공무원을 산정하는 회귀식이 정의되어 있다. 그러나 동 규정의 부칙 제6조는 제14조 1항을 제약하는 단서를 담고 있기 때문에 이 규정만을 보아서는 표준정원이라는 제도가 실제로 어떻게 교부세 산정 등에 적용되고 있는가가 명확하지는 않다⁹⁾.

반면에, 행정자치부가 발간하는 「지방교부세산정해설」에는 지방교부세의 산정을 위하여 사용되는 표준정원의 회귀식이 별도로 정의되어 있고¹⁰⁾ 이러한 표준정원이 어떻게 활용되고 있는가가 다음과 같이 구체적으로 설명되어 있다.

‘그 적용방법은 종전까지는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」상의 공식에 의한 자치단체별 표준정원과 자치단체에서 실제 운영하고 있는 현 정원을 변수로 다음의 공식에 의하여 산정한

9) 부칙 제6조(표준정원에 관한 규정의 한시적 적용특례) : 제14조 제1항의 규정에 의하여 산정한 종전의 표준정원은 새로운 표준정원 산정방법이 마련될 때까지는 이를 적용하지 아니하며, 그 때까지는 지방자치단체의 조직개편에 따른 정원의 감축규모 등을 참작하여 행정자치부장관이 지방자치단체별로 따로 정하는 정원을 당해 지방자치단체의 표준정원으로 본다.

10) <부표 2>를 참고하기 바란다.

보정계수를 적용하여 인건비수요를 산정함으로써 적정인력을 유지토록 하여 왔으나 '96년에 자치단체의 표준정원이 개정되었고 적정인력 관리를 촉진하기 위하여 표준정원 기준에 의한 인건비 산정 필요성이 제기되었다. 그러나 급격한 수요변화를 방지함으로써 자치단체 재정 운영의 안정성을 위하여 '99년에는 기존 표준정원과 현 정원을 기준으로 한 산정방법상의 수요를 20%, 개정된 표준정원기준 수요를 80% 반영하였다'¹¹⁾.

$$\left\{ 1 + \left(1 - \frac{\text{당해단체의 공무원 정원}}{\text{당해단체의 공무원 표준정원}} \cdot \frac{\text{동종단체의 공무원 표준정원의 합계}}{\text{동종단체의 공무원 정원의 합계}} \right) i \right\} j$$

$i = 0.166, j = 1.007.$

「1999년도 지방교부세산정해설」은 '표준정원을 이용한 보정계수'가 어떻게 산정되는가를 예를 통하여 상세히 설명하고 있지만, 그 의미가 난해하다는 인상을 갖지 않을 수 없다. 따라서 위의 식이 의미하는 바가 무엇인지 좀 더 체계적으로 살펴볼 필요가 있다. 공무원의 표준정원을 이용한 보정계수의 적용은 현재 지방공무원의 효율적 인력관리 측면에서 많은 관심을 받고 있는 사항이다. 특히 행정자치부는 지방공무원의 인원을 절감하는 지방자치단체에게는 인센티브를 부여하고자 하고 있고, 바로 그러한 노력이 이 식에 나타나 있다고 볼 수 있다. 그런데, 위의 식은 그 의미를 파악하는 것이 다소 어렵게 되어 있으므로 다음과 같은 기호를 사용하여 이 식을 재표현한다. 우선 지방정부 i 의 공무원 현원을 a_i , 표준정원을 b_i 라 하고, 위 식의 i 는 $1, j$ 는 ϕ 라 표기한다¹²⁾. 또한

11) 행정자치부, 「지방교부세산정해설」, 1999, p. 150.

12) 본고에서 i 와 j 는 지방정부를 나타내는 하첨자로 사용되고 있기 때문에 혼동을 피하기 위하여 부득이 대체기호를 사용하였다.

지방정부 i 에 적용되는 표준정원을 이용한 보정계수를 θ_i 라고 표시한다¹³⁾. 그러면 위의 식은 다음과 같이 표현된다.

$$\theta_i = \left\{ 1 + \left(1 - \frac{a_i/\Sigma a_i}{b_i/\Sigma b_i} \right) \lambda \right\} \phi, \lambda=0.166, \phi=1.007 \quad (4)$$

이 식에서 $a_i/\Sigma a_i$ 는 지방정부 i 의 공무원 현 정원의 비중이다. 반면에 $b_i/\Sigma b_i$ 는 지방정부 i 의 표준정원의 비중이다. 따라서 지방정부 i 의 현 정원 비중이 표준정원 비중에 비하여 상대적으로 높으면 λ 에 붙어 있는 괄호항이 1보다 적고, 결국 그만큼 공무원수와 관련된 기준재정수요액은 감소하게 되어 있다¹⁴⁾. 반면에 만약 지방정부 i 의 현 정원이 표준정원에 비하여 상대적으로 낮으면 이 괄호항이 1보다 크게 되어 기준재정수요액이 상대적으로 더 많이 배정된다. 다만, 이 괄호항에 λ 를 곱한 값이 궁극적으로 사용되는 보정계수인데, λ 가 0.166에 불과하므로 보정계수의 역할은 극히 미미하다고 볼 수 있다¹⁵⁾.

위의 보정계수는 일견 공무원 정원을 절감하는 지방자치단체에게 보다 많은 기준재정수요를 산정하여 절감의 인센티브를 부여하는 것처럼 보여지지만 구체적인 실행방법을 살펴보면 근본적인 문제점을 가지고 있음을 알 수 있다. 이를 위하여 「지방교부세산정해설」(p. 153)에 나타

13) 공무원수가 측정단위인 측정항목의 수가 많기 때문에 지방정부 i 의 표준정원에 의한 보정계수는 여러 개가 있다. 즉, θ_i 보다는 θ_{ik} 를 사용하는 것이 보다 정확한 표현이다. 그러나 보정계수의 특성을 이해하는 데에는 한 항목의 보정계수만 필요하므로 θ_{ik} 대신 θ_i 를 기호로 사용한다.

14) 엄밀하게는 ϕ 값도 고려되어야 하지만 이 값이 1에 가깝기 때문에 ϕ 는 당분간 무시한다.

15) λ 의 정의는 '최소한의 수요를 보장하기 위하여 책정되는 최저보정계수를 유지하기 위한 조정계수', ϕ 의 정의는 '보정에 의한 자치단체별 수요액의 합계를 단위비용만을 적용한 수요총액과 일치시키기 위한 조정계수'라고 되어 있다. 이에 대한 자세한 의미는 제Ⅲ장에서 살펴볼 것이다. <부표 3>에는 현재 사용되고 있는 다양한 조정계수의 값들이 정리되어 있다.

나 있는 보정계수의 산정 예를 살펴본다. 이 자료에 나타난 보정계수 산정 예의 내용은 다음과 같다 :

예 : 공무원수 646명, 인구수 103,015명, 동수 15개인 시의 인건비 보정계수.

우선 표준정원은 <부표 2>에 나타난 회귀식에 의하여 도출되고, 보정계수는 식 (4)를 적용하여 도출된다.

$$\text{표준정원} : -133.9 + (0.002397 \times \text{인구수}) + (32.6617 \times \text{행정동수}) \times 1.05 = 633\text{명} \dots\dots\dots \textcircled{1}$$

$$\text{보정계수} : \{1 + (1 - \frac{646}{633} \times \frac{55,691}{61,085}) \times 0.166\} \times 1.007 = 1.019 \dots\dots\dots \textcircled{2}$$

따라서 이 예에 나타난 시의 경우 공무원수와 관련된 보정계수는 1보다 큰 1.019로서 그만큼 기준재정수요액이 높게 산정된다. 그런데, 공무원의 현 정원이 646명이고, 표준정원이 633명이라면 현 정원이 표준정원보다 많기 때문에 기준재정수요액의 산정시 불리한 적용을 받게 되리라는 것이 우선적으로 떠오르는 생각이다. 그럼에도 불구하고 이 시의 공무원수 관련 보정계수는 1보다 크도록 계산된다.

공무원수와 관련된 보정계수의 산정이 이처럼 이상하게 도출되는 이유는 보정계수의 산식에서 찾아볼 수 있다. 보정계수의 산식에서 표준정원은 현 정원을 종속변수로, 그리고 인구 및 행정동수를 설명변수로 하는 회귀식에 의하여 도출된다. 그런데, 회귀식의 기본성격에 의하여 표준정원의 합계와 현 정원의 합계는 동일하여야 한다¹⁶⁾. 즉, 식 (4)에서 원칙적으로, Σa_i 와 Σb_i 는 동일한 값을 가져야 하고, 괄호항은 $(1 - a_i/b_i)$ 로 단순화되어야 한다. 이렇게 되면, 현 정원이 표준정원보다 높은 경

우 기준재정수요액 산정에 있어서 불리한 적용을 받고, 현 정원이 표준 정원보다 낮으면 유리한 적용을 받는 정상적인 인센티브의 역할을 보정 계수가 수행한다. 그러나 현실적으로 이용되는 보정계수의 산식에는 Σa_i 와 Σb_i 가 다르다. 보다 구체적으로, 식 ②에 적용된 값들을 보면 표준 정원의 합계 Σb_i 는 55,691명이고, 실제공무원의 합계 Σa_i 는 61,085명이다. 즉, 식 (3)은 다음과 같이 다시 쓸 수 있다.

$$\theta_i = \left\{ 1 + \left(1 - 0.91 \frac{a_i}{b_i} \right) \lambda \right\} \phi, \quad \lambda = 0.166, \phi = 1.00$$

따라서 현 정원이 표준정원을 초과하더라도 a_i/b_i 가 1.1을 넘지 않는 한 보정계수는 1보다 크도록 되어 있다. 즉, 현 정원이 표준정원보다 높지만 그 비율이 10%보다 낮으면 그러한 지방자치단체는 인센티브에서 불리한 대우를 받는 것이 아니라 오히려 유리한 대우를 받도록 되어 있다.

왜 이와 같은 결과가 도출된 것인지는 「지방교부세산정해설」이나 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규칙」 등에 명확히 설명되어 있지는 않다. 다만, 행정자치부의 자치제도과에서 결정하는 최종적인 표준정원은 회귀식에 의하여 도출된 ‘평균’이 아니라 실제 공무원 정원보다 일정 비율이 낮다는 점만을 식 ②를 통하여 확인할 수 있다. 표준 정원의 합을 현 공무원수의 합보다 낮게 책정하는 이유는 현실적으로 그 이유가 충분히 있어 보인다. 왜냐하면, 행정자치부는 「표준정원」이라는 지침을 통하여 지방공무원수를 일정 수준 감축하려는 노력을 지속하고 있기 때문이다.

16) 지방자치단체 i 의 공무원수를 y_i , 측정치를 \hat{y}_i 이라 하면 오차항 e_i 는 다음과 같이 정의된다: $e_i = y_i - \hat{y}_i$. 그런데, 이 오차항의 평균은 0이므로 공무원수의 합과 측정치의 합은 동일하다. 이는 회귀식의 대표적인 성격이므로 모든 계량경제학 교과서에서 설명을 찾아볼 수 있다(예: Jonston(1984, p. 172)).

그러나 이와 같이 표준정원의 합을 실제 공무원수의 합보다 낮추고자 하는 취지는 교부세 산정에 있어서는 정반대의 효과를 가져오고 있다. 식 ②의 예에서 공무원수는 646명이고, 회귀식에 의한 표준정원은 633명이어서 현 정원이 평균보다 약 2% 가량 높다. 즉, 회귀식으로만 본다면 이 시의 공무원수는 평균보다 많기 때문에 현 정원이 표준정원보다 적은 시에 비하여 상대적으로 불리한 조정계수를 적용받아야 한다¹⁷⁾. 그러나 단순한 회귀식에 의한다면 이 시의 공무원수가 평균에 비하여 2% 높지만, 조정된 표준정원을 기준으로 한다면 거의 모든 시·군의 현 정원이 표준정원을 초과하기 때문에 이 시의 현 정원은 오히려 평균보다 7%($1.02 / 1.097 \times 100$) 정도 낮다는 결론을 얻게 된다. 따라서 보정계수도 1보다 크다.

물론 이와 같은 산정방식은 1998년의 지방교부세를 산정할 때 적용하였던 방식이고 1999년에는 위의 예와 같은 방식으로 인건비의 20%, 그리고 표준정원을 기준으로 한 인건비가 80%를 차지하는 것으로 되어 있다¹⁸⁾.

2) 표준예산을 이용한 보정계수

표준예산을 이용한 보정계수의 산정은 표준정원을 이용한 보정계수의 산정과 기본 골격이 같다. 다만 표준정원이 현 정원에 비하여 상대적으로 높으면 보정계수를 높이는 것이 지방공무원수의 절감을 유도하는 인센티브인 반면, 표준예산의 경우 이 값이 평균보다 높으면 보정계수를 낮게 하는 것이 예산절감을 위한 인센티브인 점이 다르다. 즉, 표준예산을 이용한 보정계수는 식 (4)와 비교할 때 다음과 같이 괄호안의 부호

17) 오차항 e_i 의 평균은 0이므로 한 시의 현 정원이 표준정원보다 크다면 현 정원이 표준정원보다 적은 다른 시가 존재한다.

18) '급격한 수요변화를 방지함으로써 자치단체 재정운영의 안정화를 위하여 '99년에는 기존 표준정원과 현 정원을 기준으로 한 산정방법상의 수요를 20%, 개정된 표준정원기준 수요를 80%를 반영하였다'(『지방교부세산정해설』, p. 153)

가 바뀌어져 정의된다.

$$\theta_i = \{1 + (\tau_i - 1)\lambda\}\phi, \tau_i = \frac{i\text{의 1단위당 경비의 표준예산액}}{1\text{단위당 경비의 표준예산액의 평균}} \quad (5)$$

식 (5)에서 λ 와 ϕ 의 정의는 표준정원을 이용한 보정계수의 정의와 동일하다. 이 식을 보면 표준예산액이 어떻게 결정되는가가 보정계수의 산정에 가장 중요한 변수라는 것을 알 수 있는데, 표준예산은 표준정원과 마찬가지로 회귀식에 의하여 도출된다. 회귀식에 의한 표준예산액의 산정은 다음과 같이 진행된다. 먼저 각 측정항목(인구규모에 따른 측정항목, 가구수에 따른 측정항목, 건물규모에 따른 측정항목(표 II-4)참고)별로 자치단체의 예산을 파악하고 이 예산으로부터 각 자치단체의 1인당 경비가 산출된다. 이 1인당 경비를 표준경비를 산출하기 위한 회귀식의 종속변수로 이용하고, 관련된 측정단위(인구수, 가구수, 건물 규모 등)를 종속변수로 하여 1인당 경비의 추정치가 도출되는데 이 값이 표준예산액이다. 현재 지방교부세의 산정을 위하여 이용되는 표준예산액 회귀식은 외국에서 형평화보조금을 산정하기 위하여 사용하는 회귀식과는 약간 성격이 다른데 이에 대한 자세한 사항은 제Ⅲ장에서 보다 구체적으로 살펴볼 것이다.

3) 표준시설을 이용한 보정계수

「지방교부세산정해설」에 나타나 있는 표준시설을 이용한 보정계수의 의미는 다음과 같이 설명되어 있다. ‘자치단체는 스스로가 보유하거나, 유지·관리해야 할 시설이 있다. 이들 시설에 대해서는 적정규모가 갖추어져야 하며, 적정규모에 미달하거나 시설이 없는 자치단체는 이를 신설하거나 증축하여야 할 것이다. …… 시설별 적정규모는 공유재산관리조례, 사회복지사업법 등 조례나 법령에서 적정규모를 규정하고 있는 부분

에 우선하고, 준거가 미흡한 시설은 현 보유 상태를 고려하여 그 규모를 결정하고 있다.' 이러한 준거를 기준으로 마련한 표준시설을 이용한 보정계수는 다음과 같다.

$$\left\{ 1 + \left(1 - \frac{\text{당해단체의 시설면적}}{\text{당해단체의 표준시설면적}} \times \frac{\text{동종단체의 표준시설면적 합계}}{\text{동종단체의 시설면적 합계}} \right) \lambda \right\} \phi$$

따라서 표준시설을 이용한 보정계수는 표준정원을 이용한 보정계수와 기본적으로 동일한 성격을 가지고 있다.

4) 표준율을 이용한 보정계수

지방교부세를 배분함에 있어서 도로의 개설률, 경지정리율, 수리안전을 등과 같은 지수를 고려할 필요가 있을 때에는 표준율을 이용한 보정계수가 사용된다. 표준율을 이용한 보정계수가 이용되는 세부 측정항목으로는 환경위생비(투자), 농업비(투자), 수산비(투자), 하수도비, 도로비 중 도로개설비, 하천비 등이 있다. 표준율을 이용한 보정계수는 세부 측정항목에 따라서 약간 다르게 책정된다. 다만 다음과 같은 공식이 기본골격으로 사용되고 있다.

$$\left\{ 1 \div \frac{\text{당해단체 통계율}}{\text{동종단체 통계율의 평균}} \right\} \phi$$

따라서 도로의 개설률 등이 낮은 지역일수록 상대적으로 높은 보정계수가 적용되고 있다.

5) 낙후지역을 대상으로 한 보정계수

낙후지역에 대한 보정은 「지방교부세법」 제7조에 명시하고 있어서 다

른 보정에 비하여 그 법적 근거가 뚜렷하다고 볼 수 있다. 다만 낙후지역을 어떻게 정의하고 또한 보정하는가가 어려운 문제인데, 「지방교부세 산정해설」에 의하면 현재 낙후지역 보정과 관련된 측정항목은 읍면동비, 공보비, 지역개발비 중 투자적 경비로 한정하고 있으며 관련경비의 130%가 증액 보정된다. 따라서 낙후지역을 대상으로 한 보정계수의 공식은 다음과 같이 표현된다.

$$1 + \frac{\text{당해지역의 낙후지역 통계수치}}{\text{당해지역의 통계수치}} \times 1.3$$

Ⅲ. 보조금의 이론과 표준모형

1. 보조금의 이론

가. 보조금은 왜 있는가?

지방정부에 대한 중앙정부의 지원은 거의 모든 나라에서 찾아볼 수 있고, 또한 그 형태도 다양하다. 중앙정부의 보조금을 크게 구분하면 지방정부의 일반재원을 보조하는 것과 특정 프로그램을 보조하는 것으로 나눌 수 있다. 또한 보조금은 종류에 따라 그 규모가 법으로 정해진 경우도 있고, 매해 예산에 따라 달라지는 경우도 있다. 우리나라의 지방교부세는 재원이 내국세의 일정분으로 되어 있고, 규모가 크며 또한 지방정부의 일반재원을 보조하는 것이기 때문에 강력한 형태의 일반보조금이다.

1) 연방정부의 보조금

정부간 보조금의 성격 및 유형은 국가 또는 지역에 따라 달라지는데, 이는 보조금이 정부간 관계(intergovernmental relation)와 밀접한 관련을 가지기 때문이다. 예를 들어 연방정부의 경우, 각 주정부는 단일 국가에 맞먹는 독립적인 지위를 가지고 있기 때문에 상위정부가 주정부의 예산집행에 관하여 세부적인 간섭을 할 수 없다. 따라서 연방정부가 주정부에 보조금을 지원할 때에는 그 방식이 포괄적이며 단순한 기준에 의존하게 된다. 또한 주정부가 재원의 상당부분을 이전재원에 의존한다고 하더라도 독립적인 지위를 갖추고 있는 주정부가 연방정부에 임의로 부족한 재원을 요구할 수 없기 때문에 이전재원은 연방헌법의 차원에서 결정되는 경우가 많다¹⁹⁾. 따라서 연방정부에서의 보조금은 상위정부로

부터 하위정부로의 재원이전이 아니라 연방의 결속을 위하여 필요한 정부간 합의로 보는 것이 보다 더 정확할 것이다. 예를 들어 현재 유럽의 단일국가들이 모여서 만든 유럽연맹(European Union)은 가맹국들이 후생수준을 높이기 위하여 만든 거대한 연방국가로 볼 수 있는데, 전통적인 단일국가를 합쳐서 하나의 연방을 탄생시키기 위해서는 단일국가간의 자발적 합의가 절대적으로 필요하게 된다. 또한 경우에 따라서는 한 지역으로부터 다른 지역으로의 재정적 지원도 필요하게 되는데, 이러한 보조금에 대한 합의가 하나의 권리로서 인정되지 않을 경우 단일국가들의 결속을 기대하기는 힘들 것이다. 또 하나의 예를 들면, 주정부간 강력한 재원이전방식(공동세)을 채택하고 있던 서독은 통일이 되면서 동독에 대해 똑 같은 방식의 재원이전을 적용하기로 결정하였다. 이와 같은 재원이전은 부분적으로 서독주민들의 동독주민들에 대한 이타심에서 비롯되었겠지만, 민족화합의 길에 동독이 참여한 대가로 받는 보조금, 즉 독일 전체의 이익을 증진시키기 위하여 반드시 필요한 요소라고 해석하는 것이 보다 더 정확할 것이다.

물론 서독이 경제적 이익을 기대해서가 아니라 경제적 손실을 무릅쓰고라도 동독과 통합하기를 원하고, 또한 통합의 대가로 보조금을 지불한다면 서독은 이중의 부담을 안는 것이기 때문에 이 때의 보조금은 경제적 이익, 즉 효율성의 제고를 위하여 존재한다고 볼 수는 없다. 그러나 지역간 통합이 통합주체의 이익이 아니라 통합대상에 대한 재분배를 강화하기 위하여 발생한다고 보기는 어렵다. 통합주체가 이익을 기대하지 않고 단지 통합대상을 도와주는 것이 목적이라면, 통합하지 않고도 재원이전만을 통하여 이러한 목적을 충분히 달성할 수 있기 때문이다. 따라서 대등한 관계를 가진 정부들이 모여면서 보조금이 탄생하면 이는 서로

19) 대표적인 예가 독일인데 독일은 주정부간 세원 공동이용의 원칙을 헌법에 명시하고 있다. 독일 헌법(Grundgesetz) 제106조에서는 연방정부와 주·지방정부간 세원배분의 원칙을 규정하고 있으며 동법 제107조에서는 수평적 불균등을 완화하기 위한 지방정부간 재원이전을 규정하고 있다.

간의 이해가 일치한 결과이고, 경제이론적으로 보면, 전체적인 이익의 증대, 즉 효율성 제고를 위하여 보조금이 존재한다고 볼 수 있다.

2) 단일형 국가의 보조금

단일형 국가에서의 보조금은 헌법적인 차원에서 결정되는 것이 아니라 하위법에 의하여 결정되기 때문에 보조금의 지원을 받는 지방정부의 법적 지위가 약하고, 따라서 보조금을 지원하는 중앙정부의 임의적 결정권이 그만큼 강하다. 그러나 비록 단일형 국가라 하더라도 지방정부의 자치권은 헌법에서 인정하는 것이 보통이기 때문에 지방정부가 받는 보조금 역시 자치권에 수반하는 하나의 권한이라고 해석하는 경우도 많이 발견할 수 있다. 이러한 견해에 의한다면, 비록 정도의 차이가 있지만 단일정부에서의 지방정부도 연방정부의 주정부처럼 국가의 구성원으로서 당연히 보조금을 받을 권한이 있는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 관점은 지방정부의 독립성이나 지방자치의 의의를 강조하는 행정학자나 법학자들의 글에서 많이 찾아볼 수 있는데, 피상적으로는 보조금이 지방정부의 권한이라고 표현되고 있지만 경제적 본질을 생각해 보면 이러한 관점에서의 지역간 보조금은 연방정부나 단일정부에 상관없이 지역 전체의 이익을 극대화하기 위하여, 즉 효율성 제고를 위하여 존재한다고 볼 수 있다.

그러나 단일형 국가의 지방정부가 중앙정부로부터 받는 보조금의 성격을 구체적으로 보면 연방정부의 주정부들이 재원 및 세원을 공유하는 방식과는 상당한 차이가 있다. 연방정부의 보조금은 주정부의 예산과 직접적인 관련없이 일정한 기준에 의하여 배분되는 것이 보통이지만, 단일정부의 경우 상위정부는 지방정부의 예산편성을 면밀히 검토하여 부족분을 채워주는 경우가 많다. 즉, 단일정부에서의 보조금은 단지 정부간 합의에 의한 것이라기보다는 상당히 적극적인 재분배적 요소가 가미되어 있다. 물론 중앙정부가 가지고 있는 가장 대표적인 재분배 수단인 소득세와 같은 조세정책과 공적부조이기 때문에 여기에 덧붙여서 정부간

보조금이 또 다른 재분배 수단으로 사용되어야 하는가에 대해서는 논란의 여지가 충분히 있다. 그럼에도 불구하고, 단일정부 내에서 정부간 재분배는 ‘수직적 형평성’, ‘수평적 형평성’과 같은 용어에 의하여 많이 설명되고 있기 때문에 효율성보다 형평성과 더욱 밀접한 관련이 있다고 보는 것이 옳을 것이다.

결국 보조금이 존재하는 이유는 국가 형태 또는 지역연합의 형태에 따라서 효율성과 형평성 양 측면에서 설명이 가능한데, 우리나라와 같은 단일형 국가의 경우 형평성을 기준으로 한 보조금의 설명이 훨씬 더 설득력을 갖는다. 그러나 비록 단일형 국가 내에서도 완전히 형평성만을 위주로 정부간 보조금을 이해하는 것은 바람직하지 않다. 이미 언급한 바와 같이 형평성을 위하여 중앙정부가 사용할 수 있는 수단으로 정부간 보조금보다 더욱 효과가 큰 조세정책 및 공공지출정책이 있기 때문이다. 따라서 효율성 및 형평성 양 측면에서 가장 적절한 정부간 보조금을 도출하는 것이 국가정책의 목표가 되어야 할 것이다.

나. 보조금과 효율성

효율성을 위한 보조금이 존재하는 이유는 보조금을 통하여 지역간에 발생하는 외부효과를 내재화하기 위함이다. 일반 경제주체의 경제행위로 말미암아 외부효과가 발생할 경우, 세금 또는 보조금을 통하여 이를 교정하는 것이 효율성을 제고한다. 마찬가지로 지역간의 교류, 즉 지역간 자본 및 노동 이동으로 말미암아 외부효과가 발생할 경우 보조금을 통하여 이를 교정하는 것이 바람직하다는 것은 원론적으로 생각해 볼 수 있는 원칙이다. 그런데, 지역간 외부효과는 각 지역이 처한 경제적·자연적 환경에 따라 매우 다양하게 나타난다. 따라서 지역간 보조금을 효율성 측면에서 이해하기 위해서는 지역간 외부효과가 어떻게 발생하고, 보다 근본적으로 지역간 외부효과가 발생하지 않는 경우는 없는가를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

1) 티부모형(Tibout model)

지역간 외부효과, 즉 지역간 자본 및 인구 이동으로 말미암아 외부효과가 생기는 것을 설명할 때 하나의 기준이 되는 것이 Tibout(1956)가 제시한 모형이다. Tibout는 지방공공재의 효율적 공급 문제를 분석하면서 지역간 인구이동이 마치 시장경제의 가격기능과 같이 지방공공재의 효율적 공급을 보장한다고 주장하였다. 따라서 Tibout 모형이 현실적으로 성립할 경우 지역간 인구 및 자본 이동에 의한 비효율성, 즉 외부효과는 발생하지 않는다. Tibout 모형에서 지방공공재가 효율적으로 공급되는 이유는 주민들이 지방공공재를 소비하면서 마치 사적재처럼 지방공공재의 공급비용을 정확하게 부담하기 때문이다. 예를 들어 지역 A와 지역 B가 있는데 어떤 이유로 인하여 소득수준이 동일한 주민들이 각 지역에 살고 있다고 상정하고, 지역 A의 1인당 재산세 과표가 2,000만원, 지역 B의 1인당 재산세 과표가 1억원인 경우를 살펴보자. 만약 1인당 공급비용이 20만원인 공공서비스(예를 들어 상·하수도)가 A지역에서 제공되고, 1인당 공급비용이 50만원인 공공서비스가 B지역에서 제공된다면, 지역 A의 재산세 세율은 1%, 지역 B의 재산세 세율은 0.5%가 될 것이다. 이 경우는 모든 주민들이 지방공공재의 공급비용을 정확히 부담하고 이를 소비하기 때문에 시장기능과 마찬가지로 효율적인 지방공공재 공급이 실현되고 있다고 말할 수 있다.

이 예는 Tibout 모형을 단순하게 설명한 것인데, Tibout 모형이 현실적으로 성립하기 위해서는 몇 가지 중요한 가정이 충족되어야 한다. 우선 첫째로, 각 지역의 주민들은 소득수준과 공공재의 선호도 면에서 동일하여야 한다. 만약 가난한 지역 A에 1억원의 재산을 가진 사람이 있다면, 재산세 세율이 1%일 경우 지역공공재의 가치에 상응하는 20만원보다 훨씬 더 많은 100만원을 세금으로 내야 하기 때문에 이 개인에게는 1%의 재산세 세율이 과도하게 높다고 볼 수 있다. 두 번째 전제는 모든 주민들이 지역간 주거지 선택을 위하여 자유롭게 이동할 수 있어야 하고, 지역 선택의 폭이 넓어서 자기 마음에 맞는 지역을 선택할 수 있어야

한다는 것이다. 이 예에서 A지역의 부유한 사람이 높은 재산세 세율을 피하기 위하여 지역 A를 떠나고, 자기가 적정하다고 생각하는 지역 B를 선택할 수 있다면 지역간 세율의 격차는 큰 문제가 되지 않을 것이다.

한 지역의 주민들이 동질적이고, 또한 자기가 소비하는 지방공공재의 대가를 정확하게 지불한다는 Tibout의 가정은 매우 제약적인 것임에도 불구하고, 현실적으로 지방자치가 Tibout 모형을 성립하게 한다는 주장도 제기된다. 특히 Tibout의 고장인 미국에서 이러한 주장이 많이 제기되는데, 그 이유는 미국의 경우 주거지가 소득수준 및 인종에 따라서 총화되어 있는 경우가 많아서 사실상 Tibout 메커니즘이 작동하고 있지 않느냐 하는 생각을 갖게 된다.

그런데, 예상할 수 있는 바와 같이, 주거지가 총화되어 있다는 것은 거주지 선택이 자유롭기 때문이 아니라 오히려 거주지 선택에 있어서 직간접적인 차별이 있기 때문일 수 있다. 흔히 거론되는 인종차별이 하나의 예이고, 보다 흥미로운 예로 최저택지제도(zoning)를 들 수 있다. 앞의 예에서 A지역의 높은 재산세 세율을 피하기 위하여 B지역으로 이주할 수만 있다면, 고소득층과 저소득층을 막론하고 재산세 세율이 높은 A지역보다 세율이 낮은 B지역을 선택하고자 하는 유인을 갖게 된다. 이 경우 Tibout 모형의 중요한 전제, 즉 한 지역의 주민은 동질적이어서 공공재 공급이 모든 주민들이 원하는 수준에서 이루어지고, 무임승차(free riding)도 없어야 한다는 중요한 가정이 무너진다. 따라서 Tibout모형은 지역 B가 소득수준이 높은 계층만 받고 소득수준이 낮은 계층은 받지 않는 전략을 쓸 경우 현실적인 성립이 가능하다. 그런데 미국에는 주민이 일정한 규모 이상의 토지에 주택을 지어야 하는 최저택지제도(zoning)를 채택하고 있는 지역이 많이 있기 때문에 정확히 Tibout 모형은 아니더라도 이에 근접하는 주거지 선택 및 지방공공재 공급이 발생한다는 주장도 충분히 할 수 있다.

2) 지역간 중립성(locational neutrality)

Tibout 모형에서 지방공공재 공급의 효율성이 보장되는 이유는 모든 주민이 자기가 소비하는 지방공공재의 대가를 어떤 형태로든지 정확하게 지불하기 때문이다. 따라서 그렇지 않을 경우에는 비효율성이 발생한다. 앞의 예에서 지역 A의 재산세 세율이 1%이고 지역 B의 재산세 세율이 0.5%이기 때문에 지역 A의 모든 거주자들은 재산세 세율이 낮은 지역 B를 선호하고, 거주지 선택이 자유롭다면, 지역 A의 주민들은 모두 지역 B로 이주할 것이다. 즉, 지역 A에는 이른바 공동화 현상이 발생한다. 물론 인구집중 현상과 공동화 현상이 지역적으로 발생한다고 하더라도 특정 지역을 사람들이 선호하여 여기에 몰린다면 이를 굳이 막을 필요가 없다는 주장도 제기할 수 있다. 그러나 세금도 없고, 공공재 공급도 없는, 즉 재정정책이 없는 상황과 비교하여 볼 때, 지역 B에만 사람들이 살고자 하는 것은 토지의 효율적 이용을 저해하는 것으로 볼 수 있다. 달리 표현하면, 자연적 조건이 아닌 재정정책으로 인하여 A지역이 공동화되어 있을 경우 A지역의 잠재적 노동생산성 및 자본생산성은 매우 높음에도 불구하고 이용되지 않고 있기 때문에, A지역으로 보다 많은 노동 및 자본을 배치시키는 것이 국가 전체적으로 바람직하다.

따라서 재정정책으로 인하여 한 지역에서 다른 지역으로 지나치게 많은 이주가 발생하여 인구집중 지역 및 공동화 지역으로 거주지가 양분되는 것은 효율성 측면에서 바람직하지 않다. 그런데, 지역의 공동화가 발생하는 이유는 임금과 재정적 혜택, 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 우선 지역간 임금이 같으면, 한 지역 주민들이 향유하는 지방공공재가 다른 지역에 비하여 아주 열악하거나, 아니면 보다 적은 지방세 부담으로 동일한 지방공공재를 다른 지역에서 공급받을 수 있을 때 인구 이동이 발생한다. 즉 동일한 임금을 어느 지역에서건 받을 수 있다면 한 지역의 순공공재 혜택(공공재 혜택 - 지방세 부담)이 큰 곳으로 사람들은 이주하게 될 것이다. 물론 각 지역의 순공공재 혜택이 같다면 임금이 높은 곳으로 또한 사람들은 이주하게 될 것이다. 따라서 순공공재 혜택을

NB , 그리고 임금, 즉 노동생산성을 F_N 으로 표시하면, 자유로운 지역간 이동이 보장될 경우 노동력의 지역간 이동은 궁극적으로 다음과 같은 조건을 만족시키게 된다.

$$F_N^A + NB^A = F_N^B + NB^B$$

즉, 지역 A와 지역 B의 순공공재 혜택이 동일하면 지역 A의 임금과 지역 B의 임금도 동일할 것이다. 그렇지 않다면 한 곳으로 인구가 몰리게 되고, 인구가탈지역은 상대적으로 노동의 가치가 높아져서 공동화가 완전히 이루어지지 않는다면, 이상과 같은 조건을 만족하는 선에서 지역 A와 지역 B간에 인구가 분산된다. 따라서 만약 지역 B의 순공공재 혜택이 지역 A에 비하여 높다면 지역 B의 임금은 이를 상쇄할 정도로 임금이 낮아야지만 어느 한 쪽으로 인구이동이 계속되지 않을 것이다. 즉, 순공공재 혜택과 임금간에는 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$F_N^A > F_N^B \Leftrightarrow NB^A < NB^B$$

지역 전체적인 측면에서 본다면, A지역의 한계노동생산성이 상대적으로 높음에도 불구하고 인구가 B에 머물러 있으면 생산의 비효율성이 발생한다. 이를 달리 표현하면, 효율성이 극대화되기 위해서는 각 지역의 개별적인 재정정책이 총노동생산성이 극대화되는 것을 방해하지 않아야 하는데, 그러한 조건이 충족되지 않으면 주민들의 거주지 선택에 있어서 왜곡이 발생하였다고 말할 수 있다. 반대로, 각 지역의 개별적인 재정정책에도 불구하고 노동력이 지역 전체의 노동생산성을 극대화하도록 지역간 배분되면 지역간 중립성(locational neutrality)이 보장된다고 말할 수 있다.

각 지역의 개별적인 재정정책으로 말미암아 인구배치의 비효율성이 발생하면 이를 제거하기 위하여 두 가지 방법이 고려될 수 있다. 우선 첫

번째는 Tibout 모형처럼 적절한 지방세 부담을 통하여 NB^A 와 NB^B 를 일치시키는 것이다. 예를 들어 Tibout가 상정한 바와 같이 20만원의 가치를 발휘하는 지방공공재를 공급하는 A지역은 20만원의 인두세를 받고, 50만원의 가치를 발휘하는 지방공공재를 공급하는 B지역은 50만원의 인두세를 받는다면 순공공재 혜택은 모든 지역에서 0이므로 순공공재 혜택을 위한 거주지 선택은 발생하지 않을 것이다.

현실적으로 이러한 세금이 존재하기는 힘들기 때문에 NB^A 와 NB^B 간에 괴리가 있는 것이 보통이고 이를 수정하기 위하여 중앙정부의 개입이 필요할 때가 많이 있다. 예를 들어 중앙정부가 보조금을 통하여 A지역의 NB 를 B지역의 수준까지 높인다면 지역간 중립성이 회복될 수 있다. 그러나 이 경우의 문제점은 중앙정부가 이전재원을 마련하기 위하여 세금을 인상해야 한다는 점이다. 중앙정부의 세금이 비왜곡적이면 상관없지만, 일반적으로는 지역간 중립성을 위한 재원을 별도로 마련하는 것은 조세왜곡을 증가시키는 결과를 발생시킨다. 즉, 지역간 중립성이라는 효율성을 보조금을 통하여 확보하고자 하면, 조세왜곡이라는 또 다른 형태의 비효율성이 발생하기 때문에 지역선택의 중립성과 조세왜곡 양자간에는 역의 관계가 있다. 따라서 이러한 상충효과를 고려하여 중앙정부는 최적의 조세정책 및 지방재정 정책을 도출하여야 한다. 물론 이러한 이론과 맞는 적정 재정정책을 현실적으로 도출하는 것이 쉬운 일은 아니다. 우리나라에서 지속적으로 거론되고 있는 지방교부세의 법정교부율 인상 문제는 본질적으로 이전재원의 적정수준과 조세부담간의 상충효과 문제와 직결되어 있다고 볼 수 있다.

다. 보조금과 형평성

지금까지 효율성 측면에서 정부간 보조금의 필요성을 살펴보았지만, 지방정부에 대한 보조금은 지역간 중립성, 즉 효율성의 제고를 위해서만 존재하는 것은 아니다. 오히려 각 지역의 주민들이 소득 수준에 맞게 지

방공공재를 공급받고 이에 맞는 지방세를 부담하고 있다고 하더라도, 중앙정부는 저소득 지역에서 공급되는 지방공공재 수준이 국가적인 차원에서 너무 낮다고 판단할 수 있다. 이 경우 중앙정부는 일정한 수준의 지방공공재를 보장하기 위하여 지역간 중립성과 상관없이 보조금을 제공할 수 있는데, 이때의 보조금은 지방공공재를 통한 재분배정책이다²⁰⁾.

1) 수직적 균형

정부간 보조금을 설명할 때 흔히 수직적 균형(vertical balance)과 수평적 균형(horizontal balance)이라는 개념이 사용되는데, 이 용어들은 조세이론에서 개인간의 세부담을 평가할 때 사용하는 ‘수직적 형평성’, 그리고 ‘수평적 형평성’과 외견상 비슷하다. 그러나 그 본질적 의미에는 큰 차이가 있다²¹⁾. 개인간 세부담의 경우, 수직적 형평성의 대략적 의미는 ‘보다 많은 소득을 가진 사람은 보다 많은 세부담을 해야 한다’는 것이다. 반면, 수직적 균형은 중앙정부와 지방정부간의 업무부담과 세입이 균형을 이루도록 재원이 배분되어야 한다는 의미로 사용되고 있다. 따라서 수직적 균형은 엄밀하게 보았을 때 재분배와 관련이 있다기보다는 중앙과 지방간 자원배분의 적정성 및 효율성과 더 밀접한 관련이 있다.

수직적 불균형은 중앙정부가 담당하고 있는 행정사무에 비하여 상대

20) “Although equalizing aid can sometimes be justified in part on efficiency grounds, we focus on its primary function, namely, to achieve equity objectives.” Ladd and Yinger(1994).

21) Oakland(1994)의 경우, 수평적 형평성(horizontal inequity)은 지역간 재정력 격차를 지칭하는 것이지만, 수직적 형평성(vertical inequity)은 단지 개인 세부담 문제만을 지칭하고 있다. 반면, Council of Europe(1997)은 중앙과 지방간 사무배분 문제를 설명하기 위하여 수직적 불균형(vertical imbalance)이라는 용어를 사용하고 있다. 또한 지역간 재정력 격차를 지칭하기 위하여 수평적 불균형(horizontal imbalance)이라는 용어를 쓰고 있다. 지방재정과 관련된 문헌을 보면 형평성(equity)과 균형(balance)이 혼합적으로 사용되고 있는데, 이하에서는 혼돈을 최소화하기 위하여 Council of Europe의 용어를 따르기로 한다.

적으로 많은 세원이 중앙정부에 배정되어 있을 때 발생한다. 따라서 지방정부의 사무가 늘어나는 데 반하여 지방정부의 세원이 고정되어 있을 때 수직적 균형이 악화된다고 말할 수 있다. 중앙정부와 지방정부간 수직적 불균형이 발생하였을 때 이를 수정하는 방법으로 세 가지가 거론된다. 첫째로 단순히 지방세의 세원을 늘리는 방안이 있고, 둘째는 중앙정부와 지방정부간 세원공유를 확대하는 것이다. 마지막 수단은 지방정부에 대한 일반보조금을 늘려서 늘어나는 지방사무의 재원을 확보토록 하는 것이다.

우리나라의 중앙사무와 지방사무는 매우 불명확하게 구분되어 있기 때문에 현재의 중앙과 지방간 세원배분 상태가 수직적 불균형을 야기하고 있다고 단정적으로 말할 수는 없다. 그러나 지방자치의 출범 이후 중앙사무의 지방 이양이 늘어나고 있고, 향후 교육, 경찰 그리고 사회복지출을 지방정부가 담당하게 될 경우, 수직적 균형을 위하여 중앙과 지방간 재원배분을 재평가해야 한다는 주장은 지속적으로 제기될 것이다.

수직적 불균형을 완화하여야 할 필요가 있을 경우, 위에서 언급한 세 가지 방법 중에서 가장 바람직한 방법은 물론 지방세의 확충을 통하여 지방정부의 자주재원을 늘리는 것이다. 그러나 이러한 명확한 방법이 있음에도 불구하고 대부분의 국가들이 지방세를 단순히 확충하지 못하는 이유는 지방세 확충으로 수평적 불균형이 악화되기 때문이다.

2) 수평적 균형

수평적 불균형은 지방공공재 공급 수준의 지역간 격차가 클 때 발생한다. 따라서 지방세 세원의 지역간 격차가 크면, 중앙이 가지고 있는 세원의 일부를 단순히 지방정부에 이양하는 것은 수직적 균형을 위하여 수평적 균형을 회생하는 결과를 가져온다. 이러한 이유 때문에 대부분의 국가들은 수직적 불균형 문제가 있을 때 보조금적 성격을 가미한 세원공유 방법을 채택하거나, 또는 일정한 공식에 의하여 일반보조금을 지방정부에 지급하는 방식을 통하여 지방정부의 재정도 확충하고 수평적 균형도

유지하는 방법을 택하고 있다.

지방재정 확충과 수평적 균형을 동시에 추구하기 위하여 지방교부세와 같은 보조금이 존재한다고 통상적으로 설명되지만, 수평적 균형을 명확하게 정의하는 것은 의외로 쉽지 않다. 개인간 세부담의 형평성을 평가함에 있어서 수평적 형평성의 대략적 의미는 '동일한 소득을 가진 계층은 동일한 세부담을 해야 하는 것'이다. 그러나 소득이 동일하다고 해서 개인적인 능력이 동일한 것도 아니고, 효용이 동일하다는 보장도 없다. 따라서 수평적 형평성의 의미를 평가할 때 소득만을 기준으로 수평적 형평성을 정의하는 데에는 근본적인 문제가 있다고 할 수 있다. 다만 소득이 개인의 능력 및 효용 수준을 잴 수 있는 가장 현실적인 대안이기 때문에 이와 같은 한계를 인식하면서 수평적 형평성이라는 정의가 사용되고 있는 실정이다.

수평적 형평성이 개념상 이러한 문제점을 가지고 있지만, 수평적 균형에 비해서는 그 개념이 비교적 명확한 편이다. 관점에 따라서는, 수평적 균형의 정의가 무엇인지 전혀 명확하지 않다고 볼 수도 있기 때문이다. Council of Europe(1997)은 수평적 불균형이 지방정부들이 '동일한 공공서비스를 제공하기 위하여 동일한 세율을 책정할 수 없을 때 발생한다'고 정의하고 있다²²⁾. 또한 Ladd(1994)는 지방정부의 재정격차 문제를 분석하면서 지방정부의 재정적 어려움은 '한 지방정부가 표준적인 지방세 세율 또는 세부담을 가지고는 주민들에게 표준적인 지방공공재를 공급하지 못할 때 발생한다'라고 정의하고 있다²³⁾. 따라서 이러한 정의들은 지방정부간 수평적 균형을 평가함에 있어서 지방세 세율과 세부담을

22) "A horizontal fiscal imbalance occurs when two local authorities seeking to have similar service level find that they would need different tax rates." Council of Europe(1997, p. 55).

23) "Local fiscal condition refers to the ease or difficulty a local government faces in providing a standard package of public services at a reasonable tax rate or tax burden on its residents." Ladd(1994, p. 21).

암묵적으로 동일하게 취급하고 있다. 그러나 세부담은 세율뿐만 아니라 과표에 의해서도 결정되기 때문에 세율의 격차가 반드시 세부담의 격차를 의미하지는 않는다. 전술한 Tibout 모형의 예에서 지역 A의 세율이 1%이고 지역 B의 세율이 0.5%이지만 실질적인 세부담은 오히려 B지역이 더 높다(각각 20만원, 50만원). 그리고 A지역과 B지역의 공공재 공급수준을 동일하게 할 경우(1인당 20만원), A지역의 세율은 1%이고 B지역의 세율은 0.2%로 낮아지지만, 여전히 A지역 주민과 B지역 주민은 동일한 공공서비스를 위하여 동일한 세부담을 하고 있다. 따라서 비록 세율의 격차가 있더라도 세부담이 같을 경우에는 수평적으로 균형이 달성되었다고 충분히 주장할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 지방정부의 재정적 부담을 평가할 때에는 Council of Europe처럼 절대적인 세금부담액이 아니라 지방세의 세율만을 비교하는 것이 통상적인 접근방법이다. 이와 같은 입장은 Yinger (1986) 및 Ladd(1994)가 정의하는 지방정부의 재정력 지표를 보면 더욱 더 명확해진다. Yinger 및 Ladd는 지방정부의 표준적인 세부담을 계산하여 표준적인 세부담이 높을 경우 상위정부의 지원이 필요함을 역설하고 있는데, 이들이 사용하는 표준적인 세부담은 각 지역의 1인당 지방세 과표에 '표준세율'을 적용하였을 때의 값이다²⁴⁾. 즉, 지역 A의 1인당 지방세 과표가 2천만원이고 지역 B의 1인당 지방세 과표가 1억원이면, 표준세율 0.2%(예를 들어)를 곱한 4만원과 20만원이 각 지역의 표준적인 세부담이다. 그리고 표준적인 공공재의 공급에 필요한 비용이 1인당 20만원일 경우 중앙정부가 지역 A에 1인당 16만원을 보조하는 것이 바람직하다는 것이 Yinger와 Ladd가 주장하는 형평화 보조금의 골격이다. 예를 들어, 간접세가 소득에서 차지하는 비중이 저소득층일수록

24) "What is the maximum amount of revenue the city could raise if it imposed a standard burden (defined as a percent of resident income) on city residents?" Ladd(1994, p. 26).

높기 때문에 간접세가 역진적이고, 따라서 이를 시정하기 위하여 중앙정부가 저소득층에 보조금을 지불하여야 한다고 주장할 수 있다. 마찬가지로, 지방공공재의 비용이 소득에서 차지하는 비중이 저소득 지역일수록 높기 때문에, 이를 시정하기 위하여 저소득층에 보조금을 주어야 한다는 것이 Yinger 및 Ladd가 주장하는 지방정부에 대한 보조금의 정의이다.

라. 국가적 최소수준(national minimum)

모든 지역은 표준적인 세부담만으로, 즉 소득에 비례하는 세부담만으로 표준적인 지방공공재를 소비할 수 있어야 한다는 견해는 모든 주민들이 소득수준 및 거주지와 상관없이 기본적인 지방공공재, 즉 국가적 최소수준(national minimum)을 소비할 권리가 있다는 관점에서 비롯된다. 그런데, 국민들이 소비하는 지방공공재의 수준을 높이는 방법에는 두 가지가 있다. 하나는 주민들에게 보조금을 직접 지급하고, 지방공공재는 원하는 만큼 지방정부로부터 구매하도록 하는 것이다. 두 번째 방법은 지방정부에 보조금을 지급하여 지방공공재 공급증가를 의무화하는 것이다. 그런데, 두 번째 방법이 지방공공재의 공급을 늘리는 확실한 방법이지만, 교과서의 순수모형을 따른다면 지방정부에 보조금을 주고 그 재원으로 지방공공재 공급을 의무화하는 것보다는 주민들에 개인적 보조금을 지급하고, 지방공공재 선택은 주민들 스스로 하게 하는 것이 더 우월하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 보조금을 개인이 직접 받는 것이 지방공공재와 사적재간에 선택할 수 있는 폭을 넓히기 때문이다.

이러한 이유 때문에 지방정부에 대한 보조금을 늘려서 지방공공재의 공급을 무조건 늘리는 것이 주민들의 후생을 극대화하는 정책이 아니라는 주장이 충분히 제기될 수 있지만, 매우 중요한 공공재의 경우 주민들이 스스로 소비 수준을 선택하게 허용하지 않고 최소한의 소비를 국가가 의무화하는 경우도 많이 볼 수 있다. 교육이 대표적인 예인데, 거의 모든 국가들이 일정한 수준의 교육은 모든 국민들이 받도록 의무화하고 있다.

또한 교육의 질이 지역에 따라 다를 수 있기 때문에, 저소득 계층이 모여 사는 지역의 교육서비스를 일정한 수준으로 유지하기 위하여 상위정부는 해당 지방정부에 교육보조금을 지불하는 것이 보통이다.

마. 일반보조금의 ‘끈끈이족 효과’

교육과 같이 국가가 아주 중요하다고 생각하는 공공서비스의 경우 중앙정부는 모든 국민들이 최소한의 수준을 향유할 수 있도록 지방정부에 보조금을 지급한다. 그러나 이 경우에도 만약 보조금이 일반보조금의 형태로 지급되면, 늘어난 보조금만큼 공공서비스가 증가하지 않는 것이 보통이다. 왜냐하면, 지방정부의 세입이 늘어날 경우 지역 주민들은 전보다 적은 지방세를 내고자 하는 유인을 갖기 때문이다. 예를 들어 보조금이 10억원 늘어났는데, 주민들이 교육서비스를 5억원만큼만 원한다면 지방세 세율 인하를 통하여 세금을 5억원 줄이고, 사적인 소비를 5억원만큼 늘릴 수 있다. 따라서 주민들이 지방세 세율을 자유롭게 변경할 수 있다면, 일반보조금은 특정서비스만 제공하는 조건부보조금에 비하여 공공서비스를 늘리는 효과가 미약하고, 그 효과가 사실 주민들에 대한 개인보조금과 같다는 것이 교과서상의 결론이다.

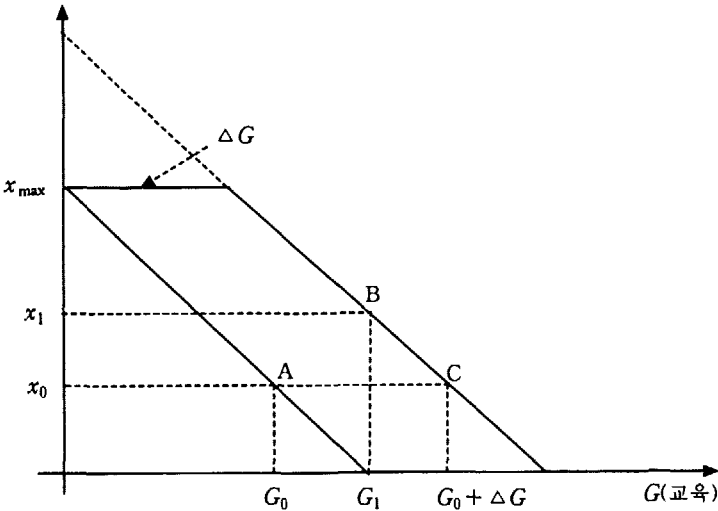
그런데, 지방정부에 대한 일반보조금과 개인에 대한 직접보조금이 같다는 교과서상의 결론을 실증적으로 확인하면, 예상 외로 양자의 효과가 같지 않은 경우가 많이 있다. 이 현상은 돈을 주는 곳(지방정부)에서 모든 지출이 이루어진다는 의미에서 ‘끈끈이족 효과’(flypaper effect)라고 불린다. 이 끈끈이족 효과는 일반적으로 지방재정의 운영에 있어서 부정적 의미를 갖는 것으로 평가되고 있다. 왜냐하면, 이 효과는 지방정부의 일반재원이 주민들의 의사에 따라서 신속적으로 변동하지 않음을 시사하기 때문이다. 즉, 국가의 재원은 공공부문과 민간부문간에 적정하게 배분되어야 하는데, ‘끈끈이족 효과’는 양자간의 적정한 배분이 지방정부의 경직성으로 말미암아 사실상 어렵다는 것을 암묵적으로 시사하

고 있다.

이 끈끈이죽 효과는 지방정부의 특성 및 보조금의 경제적 의의를 이해하는 데 있어서 매우 중요한 의미를 갖기 때문에 그 효과를 보다 더 자세히 알아본다. [그림 III-1]은 일반보조금이 증가하였을 때 개인 주민이 갖는 공공재와 사적재간의 선택 폭을 묘사하고 있다. 즉, 이 그림에서 A를 통과하는 선은 주민이 선택할 수 있는 교육(G)과 사적재(x)의 조합을 나타낸다. 이 선의 기울기는 교육 1 단위를 소비하기 위하여 포기하여야 하는 사적재의 단위를 나타낸다. 현재 주민은 지방세의 대가로 G_0 의 지방공공재를 소비하고, 순소득으로 x_0 의 사적재를 소비하고 있다. 만약 이 상황에서 주민에게 ΔG 만큼의 일반보조금이 지불되면 주민은 지방세를 내지 않고도 $(x_{max}, \Delta G)$ 를 소비할 수 있다. 그러나 주민은 효용을 극대화하기 위하여 지방세를 어느 정도 내고 교육서비스의 양도 추가적으로 늘려서 G_1 과 x_1 을 소비하는 B점을 선택하게 될 것이다. 그러나 만약 주민이 아니라 지방정부에 ΔG 만큼의 보조금이 지불되면 지방정부가 일단 ΔG 만큼의 교육서비스를 추가적으로 제공하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 이 경우에는 주민이 소비하는 교육서비스와 사적재의 조합은 C가 되는데, 주민들은 이 C를 선택하든지 아니면 지방세를 현재보다 적게 내서 C보다는 교육서비스를 줄이고 사적재를 늘리는 선택을 할 수 있을 것이다. 이론적으로는 주민들이 C를 선택하지는 않을 것이다. 왜냐하면 애초에 B가 효용을 극대화하는 점이므로 지방세 부담을 줄일 수만 있다면 C가 아닌 B를 선택할 것이기 때문이다. 그러나 끈끈이죽 효과는 주민들이 C를 소비할 수밖에 없게 만든다.

‘끈끈이죽 효과’는 지방정부의 경직성으로 인하여 비롯되는 것이기 때문에 지역 주민의 후생을 떨어뜨리는 효과를 가지는데, 우리나라의 지방재정 구조를 살펴보면 ‘끈끈이죽 효과’를 오히려 제도적으로 보장하고 있다. 주민들은 지방공공재와 사적재간의 선호를 지방세의 인상 및 인하를 통하여 표출할 수 있어야 하는데, 이것을 가능하게 하는 주민투표와 같은 제도가 우리나라의 지방자치에는 없기 때문이다. 따라서 지방정부에

[그림 III-1] 일반보조금의 소득효과 및 '끈끈이죽 효과'



대한 보조금은 개인에 대한 보조금과는 달리 전액 지방공공재의 지출에 사용된다. 외국의 경우 국가적 최소수준은 교육, 또는 사회보장처럼 그 대상이 명확하다. 반면 우리나라에서는 중앙정부가 일정 수준을 보장하는 지방사무들이 포괄적으로 정의되어 있다. 지방교부세법 제1조는 지방교부세가 '지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함을 목적으로 한다'고 기술하고 있다. 이 조항만을 가지고 지방교부세가 보장하고자 하는 지방공공재의 종류가 무엇인가는 사실 불분명하다. 그러나 지방교부세법 제6조를 보면 '보통교부세는 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 교부한다'라고 하여 내용이 좀 더 구체적이다. 또한 지방교부세법 제2조에서 기준재정수요액은 각 자치단체의 재정수요를 합리적으로 측정된 것으로 정의하고 있다. 따라서 지방교부세의 목적은 지방자치단체의 행정운영에 필요한 경비를 보조해주는 것이고, 행정운영에 의하여 제공되는 공공서비스의 향

목들은 <표 II-4>와 같다고 해석할 수 있다.

국가재원의 효율적 운영이라는 관점에서 보았을 때, 이처럼 광범위한 지방행정사무를 모두 끈끈이죽 효과에 의하여 보장하는 것이 과연 바람직한가는 재고해야 할 문제이다. 비록 지방자치가 활성화된 국가에서도 어느 정도의 끈끈이죽 효과는 있기 마련이라는 점을 인정한다고 할지라도, 제도적으로 이를 보장할 필요는 없다고 생각된다. 따라서 우리나라에서도 향후 주민투표와 같은 제도를 도입하여 지방정부의 세출규모를 주민들이 결정할 수 있는 길을 마련하는 것이 지역주민의 후생을 제고하는 중요한 방안이 될 것이다.

2. 형평화보조금의 표준모형

가. 표준재정수요액

지방정부에 대한 보조금은 효율성을 제고하기 위한 보조금과 저소득 지역의 기본적 행정수요를 만족시키기 위한 형평화보조금으로 분류된다. 우리나라의 지방교부세는 국세의 일정액으로 정해져 있고, 저소득 지방자치단체의 가장 중요한 세입으로 자리잡고 있으므로 매우 강력한 형평화보조금이라고 볼 수 있다. 형평화보조금의 종류는 크게 ① 수입격차를 시정하는 형(equalization of revenue capacity), ② 수요격차를 시정하는 형(equalization of expenditure need), ③ 수입-수요 격차를 충족하는 형(gap-filling) 등으로 나뉜다. 지방교부세는 각 지방정부의 표준적인 수요와 수입을 측정된 뒤 그 부족분을 채우는 방식으로 운영되기 때문에 수입-수요 격차 충족형으로 분류할 수 있다.

형평화보조금을 운영하는 데 있어서 가장 중요한 점은 각 지방정부의 '표준적'인 수요와 수입을 측정하는 것이다. 제 II장에서 살펴본 지방교부세의 제도를 보면 매우 다양한 보정계수가 있는데 그 의미를 파악하기가 쉽지 않다. 따라서 형평화보조금의 이론에 입각하여 가장 보편적인 표준

모형을 설정하고, 현실적으로 이러한 표준모형이 어떻게 변형되는가를 살펴보는 것이 지방교부세를 이해하는 데 도움이 될 것이다.

1) 기본칼격

지방정부 i 의 표준재정수요액을 E_i , 표준재정수입액을 R_i 라고 하면, 중앙정부의 보조금 s_i 는 다음과 같다.

$$s_i = E_i - R_i \quad (6)$$

표준재정수요액은 지방정부가 기본적으로 제공하는 지방사무의 수가 얼마나 많은가에 달려 있다. 즉, 자치사무의 수가 많을수록 표준재정수요액은 증가할 것이다²⁵⁾. 표준재정수요액은 또한 각 자치사무를 담당할 때의 업무부담(workload)이 얼마나 많은가에 달려 있다²⁶⁾. 예를 들어 청소라는 자치사무와 관련된 업무부담은 쓰레기의 양인데, 쓰레기의 양이 업무부담의 지표로 사용될 수 있고, 쓰레기의 양이 직접적인 지표가 될 수 없을 때에는 해당 지역의 인구수, 관광객수, 소득수준 등이 업무부담의 대리지표로 사용될 수 있다. 교통운수비의 업무부담을 나타내는 지수로는 자동차수, 지역내의 휘발유 소비량 등을 생각해 볼 수 있다. 표준재정수요액을 결정하는 세 번째 요소는 업무부담 한 단위를 처리하는 데 드는 비용, 즉 단위비용이다. 이 단위비용은 평균비용을 일컬으므로 단위비용을 가장 단순하게 정의하면, 하나의 지방사무(추정항목)를 위하여 지출된 1년간의 예산액을 업무부담의 지수로 나눈 값이 될 것이다. 그러나 모든 지방정부가 효율적으로 예산을 운용하지 않는 한, 이렇게 계산된 단위비용은 지방정부별로 다르고, 또한 모든 지방정부가 예산의 낭비 없이 지방사무를 돌본다고 하더라도 각 지역의 특수성(예를 들어

25) 지방정부가 담당하는 사무를 지방교부세법에서는 추정항목이라 부르고 있다.

26) 지방교부세법에서는 업무부담을 측정단위라고 한다.

인구밀도, 주택의 평균연령, 기상조건)에 따라서 단위비용이 달라진다. 따라서 별도의 통계적 기법을 통하여 이러한 사정을 충분히 감안하여 모든 지방정부에 객관적으로 적용할 수 있는 단위비용을 도출하는 것이 필요하다. 즉 중앙정부가 객관적으로 인정하는 표준적인 비용과 실제로 지방정부가 지출하는 비용간의 괴리를 최소화하여 예산운용의 낭비적인 요소를 없애되, 각 지방정부의 처지에 따라 어쩔 수 없이 달라지는 비용요인을 또한 적절하게 감안하여 표준적인 단위비용을 책정하는 것이 표준재정수요액 산정의 핵심이며 또한 가장 어려운 과제라고 할 수 있다.

이 문제를 좀 더 구체적으로 살펴보기 위하여 지방정부 i 가 지출한 실제 예산액을 A_i 로 표기한다. 그리고 지방정부가 담당하여야 할 지방사무가 K 개 있고, 지방정부 i 에서 지방사무 k 를 제공할 때의 업무부담을 W_{ik} , 평균비용을 c_{ik} 로 표시하면, 각 지방정부의 실제예산액은 다음과 같이 표현된다.

$$A_i = \sum_{k=1}^K W_{ik} c_{ik}$$

표준재정수요액은 각 사무별로 계산된 표준수요액을 더하여 산출되므로 하나의 사무만 살펴보더라도 분석의 일반성을 잃지 않는다. 따라서 위의 식을 단순화하기 위하여 하나의 사무만 있다고 가정하면, 예산과 업무부담, 평균비용간에는 다음과 같은 관계가 있다.

$$A_i = W_i c_i \quad (7)$$

이 식은 각 지방정부가 실제로 지출한 예산액과 평균비용과의 관계를 나타내고 있는데, 표준재정지출액을 산정할 때에는 이 식의 평균비용(c_i)을 사용할 수는 없고 객관적인 단위비용이 적용되어야 한다. 식 (7)의 평균비용 c_i 는 지방정부 i 가 처한 경제·사회적 환경에 따라서 달라

질 수 있지만, 낭비적 요소에 의해서도 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 중앙정부는 모든 지방정부에 적용할 수 있는 기본적인 단위비용에, 객관적으로 인정되는 추가적인 비용을 덧붙여서 표준재정지출액을 산정한다. 즉 기본적 단위비용을 c , 보정계수를 θ 라고 하면, 중앙정부가 인정하는 표준재정지출액 E_i 는 다음과 같다.

$$E_i = W_i c \theta_i$$

이와 같이 표준재정수요액은 '업무부담×단위비용×조정지수'로 표현되는데, 이러한 변수들을 직접적으로 반영하는 통계지표를 사용하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 예를 들어, 쓰레기의 양이 업무부담인 경우 업무부담을 나타내는 지표로 무게(km³)가 사용될 수 있지만, 쓰레기 처리비용은 무게보다는 쓰레기의 종류에 보다 더 큰 영향을 받기 때문에, 단지 무게를 가지고 각 지역의 업무부담을 파악하는 것은 문제가 있을 수 있다. 보다 근본적으로, 한 지역의 쓰레기의 무게를 재는 것 자체가 많은 경비를 소요할 수 있으므로 그다지 바람직한 지표라고 보기 어려울 것이다. 따라서 쓰레기의 양을 나타내는 현실적인 지표로서 인구수와 소득수준을 생각해 볼 수 있다. 쓰레기의 양은 인구 및 소비수준과 비례할 것이기 때문이다. 지방교부세법에는 청소비의 업무부담을 나타내는 지표로 인구수만을 고려하고 있는데(〈표 II-4〉참고) 소득수준을 포함시키는 것이 보다 더 바람직하다고 주장할 수 있다. 단지, 현재 우리나라에서는 지역주민의 소득을 나타내는 지표가 없기 때문에 인구수만을 지표로 사용하는 것이 현실적인 대안이라고 볼 수는 있을 것이다. 외국의 경우를 참고로 하면, 지방교육의 경우 기본적으로 사용해야 하는 업무부담은 학생수지만, 결식아동의 수, 결손가족이 있는 학생의 수 등을 감안하여 최종적인 업무부담이 결정되는 경우가 많이 있다. 즉, 업무부담의 지역적 특수성을 반영하기 위하여 하나의 사무에 여러 종류의 업무부담을 나타내는 지표를 사용하는 경우가 많이 있다.

현재 우리나라의 지방교부세법에서는 지방사무의 업무부담을 ‘측정단위’로 표현하고 있다. 그러나 기준재정수요액 산정시 대표적인 측정단위인 공무원수는 엄밀하게 보았을 때 행정서비스를 제공할 때의 부담, 즉 업무부담을 나타내는 지수는 아니다. 물론 경우에 따라서 업무부담을 나타내는 현실적인 지수로서 공무원수가 사용될 수는 있지만, 되도록 지방정부의 영향력 밖에 있는 행정수요지표를 업무부담의 지수로 사용하는 것이 바람직하다. 극단적으로, 지방정부가 매우 많은 공무원들을 고용한 뒤, 업무부담이 많다고 주장할 수도 있기 때문이다. 따라서 여기에서 설명되는 기본모형에서는 지방교부세법과는 달리 업무부담이라는 용어를 측정단위 대신 사용하기로 한다. 또한 같은 이유로 지방교부세에서 사용되는 ‘기준재정수요액’ 대신 ‘표준재정수요액’을 표준적인 지방정부의 수요액을 나타내는 용어로 사용하고 있다.

단위비용 c 와 보정계수 θ_i 를 계산하는 것은 업무부담을 반영하는 지수를 찾는 것보다 더 까다롭다. 따라서 이를 계산하는 데에 다양한 방법이 동원된다. 단위비용 c 의 경우 가장 이상적인 방법은 지방사무의 생산함수를 측정하여 이로부터 단위비용을 도출하는 것이다. 그러나 현실적으로 이와 같은 방법이 사용되는 경우는 많지 않고, 실무적으로는 사용되는 대표적인 방법 중의 하나가 지방정부의 지출비로부터 평균값을 구하는 것이다. 즉, 지방정부 i 는 W_i 의 업무부담이 있는 지방사무를 위하여 A_i 를 지출하므로, 지방정부의 수가 J 일 경우, 평균비용 c 는 $\sum_{i=1}^J A_i / \sum_{i=1}^J W_i$ 로 정의된다. 제 II장에서 상술했듯이, 우리나라의 경우에도 c 를 계산하기 위하여 기본적으로는 평균비용이 사용되고 있다. 다만 산술평균값이 현실과 크게 다를 경우에는 평균값을 일정한 방식을 이용하여 조정하고 있는 점이 다르다. 즉, 지방자치단체를 몇 가지 유형으로 나누고, 각 유형별로 표준적인 자치단체(‘표본단체’라고 한다)를 정하고, 가상적인 표준단체로부터 도출된 평균비용과 표본단체의 예산서를 통하여 산출된 단위비용간에 지나친 격차가 있을 경우에는, 표본단체를 기준으로 양자의 격차를 좁히는 조정과정을 거치고 있다.

표준재정수요를 구성하는 요소 중에서 계산방법이 가장 복잡한 것은 단위비용의 조정계수 θ 를 도출하는 일이다. 만약 지방사무의 비용함수가 단순하여 인구 1인당 비용이 일정하다면 조정계수가 특별히 필요하지는 않을 것이다. 그러나 1인당 비용이 인구규모에 따라서 증가하면 단순히 평균비용을 가지고 재정수요액을 계산하는 것은 상대적으로 규모가 큰 지방정부의 재정수요를 과소평가하게 된다. 반대로 1인당 비용이 인구규모에 따라서 감소하면 상대적으로 규모가 작은 지방정부의 재정수요가 과소평가된다. 지방사무의 단위비용은 인구밀도에 의하여 영향을 받을 뿐만 아니라, 각 지역의 여러 가지 비용 요소에도 영향을 받는다. 따라서 1인당 예산액이 각 지역의 경제, 사회적 변수와 어떠한 관련이 있는가를 살펴보는 것이 조정계수 산출의 목적인데, 가장 대표적으로 사용되고 있는 방법이 회귀분석이다.

2) 회귀분석에 의한 표준재정수요액의 산정

회귀분석을 통한 조정계수의 산정은 다음과 같이 진행된다. 지방정부 i 가 하나의 사무를 위하여 A_i 를 지출하였다면, 이는 그 지역의 수요를 나타내는 변수(Y_i), 비용을 나타내는 변수(Z_i), 그리고 설명될 수 없는 변수(ε_i)로 구성되었다고 볼 수 있다. 수요를 나타내는 가장 대표적인 변수는 지역소득이고, 비용과 관련된 변수로는 인구밀도나 빈민지수 등을 예로 들 수 있다. 그리고 ε_i 는 우리가 측정하지는 못하지만 지출규모에 영향을 미치는 변수, 그리고 지방사무를 담당함에 있어서의 낭비적 요인, 즉 비효율성 등을 나타내는 변수로 해석할 수 있다. 그런데, 한 지역의 예산에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 인구이므로, 예산의 총액보다는 1인당 예산이 소득변수 및 비용변수와 어떠한 관련이 있는가를 분석하는 것이 바람직하다. 따라서 a_i , y_i , z_i 를 각각 1인당 예산, 1인당으로 계산된 수요관련 변수, 1인당으로 계산된 비용관련 변수라고 정의하면, 선형회귀식을 전제로 한 a_i 는 다음과 같이 표현할 수 있다²⁷⁾.

$$a_i = \beta_0 + \beta_1 y_i + \beta_2 z_i + \varepsilon_i$$

이 식으로부터 수요와 비용 여건으로 설명할 수 있는 1인당 지출액을 측정할 수 있는데, 이 값을 \hat{a}_i 으로 표시하고, 측정된 계수치를 $\hat{\beta}$ 으로 표시하면,

$$\hat{a}_i = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 y_i + \hat{\beta}_2 z_i$$

가 된다. 이제 이 식으로부터 모든 자치단체가 기본적으로 필요로 하는 표준재정수요액(1인당)을 도출할 수 있는데, 이 표준재정수요액을 계산함에 있어서 y_i 와 관련된 예산의 증가는 중앙정부가 감안할 필요가 없다. 왜냐하면 i 지역의 소득이 높아서 수요가 늘어난 것은 그 지역의 자체 재원으로 해결하는 것이 바람직하기 때문이다. 그렇지 않을 경우 소득수준이 높은 지역의 표준예산액이 과대평가되어 형평화보조금이 저소득 지역에는 그만큼 적게 배분되고, 결과적으로 형평화보조금의 의의를 희석시키는 결과를 가져온다. 따라서 y_i 대신 지역 전체의 평균값을 사용하고 그 대신 각 지역의 비용변수를 나타내는 z_i 는 각 지역의 변수를 그대로 감안하여 1인당 예산액을 측정하면, 1인당 표준재정수요액 e_i 가 도출된다.

$$e_i = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \bar{y} + \hat{\beta}_2 z_i$$

이 1인당 표준재정수요액의 공식을 살펴보면, 이를 계산하기 위하여 필요한 변수가 그리 단순하지 않음을 알 수 있다. 우리나라의 경우 지역 소득에 관한 통계자료가 발표되지 않고 있으며, 지역소득을 나타내는 대

27) 잔류항(error term)은 동일한 기호를 사용하기로 한다.

리변수로 마땅히 사용할 수 있는 통계자료는 거의 없다. 또한 비용여건을 나타내는 변수 역시 회귀식에 사용할 만큼 신뢰성이 높다고 볼 수 없다. 따라서 비록 식 (8)이 가장 이상적인 표준재정수요액의 산정 방식이라고 할지라도 지방교부세의 기준재정수요액 산정에 지금 당장 적용할 수 있는 모형은 아니라고 보아야 할 것이다. 다만, 이러한 기본모형을 준기의 틀로 하여 기준재정수요액 산정의 의의를 최대화하는 것이 필요할 것이다.

나. 표준재정수입액

표준재정수입액의 산정은 표준재정수요액의 산정에 비하여 간단한 편이다. 지방정부 i 의 표준재정수입은 두 가지 요소를 보고 평가하는데, 하나는 지역 i 의 과세표준이고 또 다른 하나는 모든 지역에 공통적으로 적용되는 표준세율이다. 따라서 지방정부 i 의 세원 k 를 V_{ik} 로 표시하고, 세원 k 의 표준세율을 t_k 로 표시하면, 지방정부 i 의 표준재정수입액 N_i 는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$N_i = \sum_{k=1}^K t_k V_{ik}$$

표준재정수입액의 공식은 매우 간단하지만, 표준세율의 설정 기준, 그리고 표준적인 세원을 얼마나 폭 넓게 인정하는가에 따라서 표준재정수입은 큰 폭으로 변할 수 있다. 먼저 표준세율의 도출방법을 살펴보면, 가장 보편적으로 이용되는 방식은 지역 전체의 평균세율을 이용하는 것이다. 또는, 미국의 경우, 주법에 의하여 지방세 세율의 상한이 설정되어 있을 경우 이 상한이 표준세율이 되는 경우도 있다. 이론적으로 보았을 때, 그 지역의 과세표준 V_{ik} 에 단지 평균적인 세율만을 곱할 경우, 관광객이 많이 들어오는 지역이거나, 또는 외지인이 보유하는 토지 및 건물

이 지역에 많을 경우 그 지역 주민들은 적은 부담으로 많은 세입을 확보할 수 있기 때문에 표준재정수입보다 세부담이 훨씬 적을 수 있다는 비판도 제기된다. 이러한 비판에 입각하여, $(1인당 지방세 수입 \div 1인당 소득) \times 조세수출지수로$ 표준세율을 정의하는 경우도 있다. 이 공식은 조세수출을 많이 하는 지역일수록 표준재정수입액을 낮게 하므로 조세수출로 인한 지역간 세입 불균형을 완화한다는 장점이 있지만, 현실적으로 조세수출을 나타내는 지표를 개발하는 것이 쉽지 않다는 것이 단점으로 거론된다.

표준재정수입액을 산정할 때 지방정부의 세입에 포함해야 할 세원은 다양하게 있을 수 있다. 우선 지방세의 종류가 많으면 그만큼 표준재정수입액에 포함되는 과표가 다양할 것이다. 또한 형평화보조금 이외에 중앙정부로부터 받는 다른 종류의 보조금이 있을 때에는 이를 표준재정수입액에 포함시킬 수 있다. 이 경우에 포함 여부의 기준은 다른 보조금이 형평화의 기능을 가지고 있는가, 아니면 순진히 국가가 원하는 특정 사업을 지원하기 위해서인가가 될 것이다. 굳이 지방세가 아니더라도 수수료나 사용료와 같은 세외수입도 표준재정수입액에 포함시켜야 한다는 주장도 제기된다. 이러한 주장은 원칙적으로 맞지만, 현실적으로 세외수입을 표준재정수입액에 포함시키기가 어려운 경우가 많이 있다. 예를 들어, 지역 A의 공원 입장료가 500원이고, 지역 B의 공원 입장료가 700원일 경우 세외수입을 표준재정수입액에 포함하면 지역 B의 표준재정수입액이 더 많은 것으로 계산될 것이다. 그러나 지역 B의 공원 입장료가 700원이 된 이유는 관광객이 많거나 그 지역의 소득수준이 높아서가 아니라, 그 지역의 공원에 대한 투자가 크기 때문일 수 있다. 즉, 공원투자에 대한 비용회수 차원에서 공원 입장료가 더 높을 수 있다. 그리고 B지역에서 더 많은 공원투자가 이루어진 이유는 A지역에 비하여 고소득층이 많이 살고 있어서가 아니라, 어린이나 노인의 인구밀도가 높아서 공원수요가 높기 때문일 수 있다. 이 경우 공원 입장료를 기준재정수입액에 포함시킬 경우 지역 B는 교부세 산정에 있어서 불리한 대우를 받게

될 것이다. 이러한 이유 때문에 세외수입을 교부세 배분시 감안하고자 할 때에는, 기준재정수입액에 세외수입을 포함시키지 않되, 기준재정수입액에서 공원관련 지출 역시 배제시키는 경우도 있다. 즉, 공원관련 지출은 기본적인 수요로 간주하지 아니하고, 해당 지역의 사정에 따라서 공급하는 지방공공재로 분류하는 것이다. 이와 같은 방법은 미국의 Massachusetts주의 형평화보조금 산정시 Bradbury et al.이 사용한 방식이다²⁸⁾. 그들이 수수료 사용료 수입을 기준재정수입액에 포함시키지 않고 제외시킨 이유는 수수료 및 사용료의 표준세를 결정이 어려워서 실질적인 세입이 그대로 사용될 가능성이 많다는 Massachusetts주 정부 실무자들의 우려 때문이었다. 결론적으로, 어떠한 방식을 택하든 간에 기준재정수입액을 산정할 때의 기본원칙은 각 지방정부 세입의 실질적인 구성요소를 최대한 정확히 포착하는 것이라고 볼 수 있다.

28) Ladd(1994).

IV. 지방교부세의 문제점

1. 모형상의 문제점

가. 표준예산을 이용한 보정의 복잡성

제Ⅲ장에서 설명된 표준모형은 회귀식 및 표준재정수요액의 산정 방법이 간단하여 그 특징을 이해하기 쉽다. 반면 우리나라 지방교부세의 기준재정수요액 산정은 보정모형의 복잡성으로 인하여 이해가 훨씬 더 어렵게 되어 있다. 기준재정수요액의 보정은 표준예산에 의한 보정, 표준정원에 의한 보정, 표준시설을 이용한 보정, 표준율을 이용한 보정, 낙후지역을 대상으로 한 보정 등이 있는데, 그 중 대표적인 산정방식이 표준예산을 이용한 보정과 표준정원을 이용한 보정이다. 먼저 표준예산을 이용한 보정을 살펴보면, 이 경우의 기준재정수요액(N_i) 산정 공식은 다음과 같다.

$$N_i = W_i c \theta_i, \quad \theta_i = \{1 + (\tau_i - 1)\lambda\} \phi \quad (9)$$

c = 표준단체의 평균비용

$$\tau_i = \frac{\text{1단위당 경비의 표준예산액}}{\text{1단위당 경비의 표준예산액의 평균}}$$

λ = 최소한의 수요를 보장하기 위하여 책정되는 최저보정계수를 유지하기 위한 조정계수

ϕ = 보정에 의한 자치단체별 수요액의 합계를 단위비용만을 적용한 수요총액과 일치시키기 위한 조정계수

식 (9)에서 표준예산액의 산정, 즉 τ_i 의 산정을 위하여 회귀식이 이용되고 있다. 이 회귀식은 「지방교부세산정해설」에 설명되어 있는데, 각 자치단체의 측정단위 1단위당 예산(A_i/W_i)이 종속변수이고 측정단위(W_i)가 설명변수이다. 표준예산을 사용한 보정계수는 인구수, 가구수, 건물규모 등 다양한 측정단위에 사용되지만, 이 중에서 인구수가 가장 큰 비중을 차지한다. 따라서 인구수가 측정단위인 측정항목만을 살펴보면 표준예산액은 각 자치단체의 1인당 예산(a_i)을 종속변수로, 인구수(n_i)를 설명변수로 하는 $a_i = \delta_0 + \delta_1 n_i + \varepsilon_i$ 와 같은 회귀식에 의하여 결정된다. 이 회귀식으로부터 지방정부의 1인당 표준예산(e_i^s)은 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$e_i^s = \hat{a}_i = \hat{\delta}_0 + \hat{\delta}_1 n_i \quad (10)$$

따라서 식 (9)의 τ_i 는 다음과 같이 정의된다.

$$\tau_i = \frac{e_i^s}{\sum_{j=1}^J e_j^s / J} \quad (11)$$

식 (9)에서 λ 가 0일 경우 보정계수 θ_i 는 1이기 때문에 보정계수 θ_i 의 특징을 부각하려면 $\lambda = 1$ 이라고 가정하는 것이 편리하다. 따라서 우선 $\lambda = 1$ 인 경우를 살펴본다. 식 (11)을 식 (9)에 대입하면, 측정단위가 인구수인 기준재정수요액(N_i)의 산정공식은 다음과 같이 표현된다.

$$N_i = n_i c \frac{e_i^s}{\sum_{j=1}^J e_j^s / J} \phi$$

따라서, 기준재정수요액을 1인당액(κ_i)으로 전환하면²⁹⁾,

$$\kappa_i = e_i \frac{c}{\sum_{j=1}^J e_j / J} \phi \quad (12)$$

앞서 설명된 바와 같이 단위비용 c 는 표준단체의 단위비용이고, 이 단위비용은 여러 지방자치단체 단위비용의 산술평균이다. 비록 표준단체의 단위비용은 표본단체(sample group)의 단위비용에 의하여 조정되지만, 기본적으로는 산술평균의 성격을 지니고 있다. 따라서, 각 지방자치단체의 단위비용(A/n_i)의 산술평균을 \bar{a} 로 표기하면, $c \simeq \bar{a}$ 이다. 회귀식의 기본성격으로부터 $\bar{a} = \sum_{j=1}^J e_j / J$ 이므로 식 (7)은 다음과 같이 다시 쓸 수 있다.

$$\kappa_i \simeq e_i \phi \quad (13)$$

지금까지, $\lambda = 1$ 인 경우를 검토하였지만, $\lambda = 0$ 인 경우 식 (9)에서 $\kappa_i = c\phi = \bar{a}\phi$ 이다. 그런데, ϕ 의 정의는 보정을 한 경우와 단위비용만을 적용한 경우를 일치시키는 조정계수이므로, 정의에 의하여, $\bar{a}\phi = \bar{a}$ 이고 $\phi = 1$ 이다. 따라서 보정계수가 적용된 경우(표준예산액을 기준으로 한)와 보정계수가 전혀 적용되지 않은 경우의 기준재정수요액 산정공식은 각각 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} \kappa_i &\simeq e_i \phi, & \text{if } \lambda = 1 & \quad (A) \\ \kappa_i &\simeq \bar{a}, & \text{if } \lambda = 0 & \quad (B) \end{aligned} \quad (14)$$

29) 1인당 기준재정수요액의 기호로 기준재정수요액 N 의 소문자인 n 을 쓰는 것이 자연스럽지만, 인구수와 혼동을 피하기 위하여 κ (aleph)를 기호로 사용한다.

이제 식 (14)로부터 λ 가 보다 일반적인 값을 가질 때의 1인당 기준재정수요액을 표현할 수 있는데, 이는 λ 가 0과 1 사이의 값을 가질 때의 가중평균값이다. 즉, 식 (9)로부터 $\theta_i = [1 + (\tau_i - 1)\lambda]\phi$ 인데 이를 다시 표현하면,

$$\theta_i = [1 + (\tau_i - 1)\lambda]\phi = [\tau_i\lambda + (1 - \lambda)]\phi$$

따라서, 일반적인 경우의 보정계수 θ_i 는 λ 를 가중치로 한 τ_i 와 1의 평균값으로 볼 수 있다.

식 (14)를 보면, 회귀식이 적용되지 않은 방법 B의 경우 1인당 기준재정수요액이 i 와 독립적인 평균비용에 의하여 결정되므로 총기준재정수요액은 단지 인구수와 비례한다. 인구수와 비례하여 기준재정수요액을 산정하는 것은 그 방법이 간단하다는 장점은 있으나 각 지방자치단체의 수요 및 공급 측면에서의 특성을 완전히 무시하는 것이므로 형평화보조금의 역할은 미미한 것으로 평가된다. 반면 회귀식에 의한 방법 A는 회귀식을 통하여 각 지방자치단체의 특성(독립변수)에 맞게 기준재정수요액을 배정하는 것이므로 보다 적절한 계산방법이라 볼 수 있다. 다만, 제Ⅲ장의 표준모형은 각 지역주민의 소득 및 비용 변수를 고려하여 기준재정수요액을 산정하고 있는 반면, 방법 A는 단지 인구수만을 고려하여 지방자치단체의 특성을 파악하고 있기 때문에 이 방법은 단지 인구에 따른 규모의 경제 효과만을 포착하고 있다는 점이 다르다. 그러나 인구밀도는 기준재정수요액을 결정하는 중요한 변수 중의 하나이기 때문에 회귀식을 통하여 이러한 특성을 감안하는 방법 A가 방법 B보다는 바람직한 방법이고, 대부분의 외국에서 지방정부에 대한 보조금을 지급할 때 방법 A와 같은 회귀식을 이용하고 있다.

식 (14)를 보면 A의 식에서 ϕ 라는 상수가 덧붙여 있는데, 이는 기준재정수요액의 산정에 있어서 기본원칙이 B라고 보기 때문이다. 즉, ϕ 는 회귀식을 이용한 보정을 하였을 때의 기준재정수요액의 합과 단위비용

만을 적용하였을 때의 기준재정수요액의 합이 다를 경우, 양자를 함께 하는 역할을 한다. 그러나 형평화보조금의 배정에 있어서 지역적 특징을 전혀 살리지 못하는 방법 B를 무시하고, 좀더 이론적 근거가 있는 방법 A를 기준재정수요액 산정의 기본원칙으로 채택할 경우, A에서의 ϕ 값은 불필요해진다. 즉, <부표 3>에서 볼 수 있듯이 기준재정수요액 산정의 이해를 거의 불가능하게 만드는 수많은 λ (교부세법상의 i)와 ϕ (교부세법상의 j)는 사실상 상당히 임의적이어서 불필요하다는 주장을 충분히 할 수 있다.

나. 인건비 산정의 역인센티브

표준예산을 이용한 보정모형은 이처럼 매우 복잡하면서도 그 효과가 임의적인데, 표준정원을 이용한 보정의 임의성은 보다 더 심각하다. 제 II장에서 소개된 추정단위가 공무원수인 경우의 기준재정수요액 산정 방식을 여기에 다시 쓰면,

$$N_i = W_i c \theta_i, \quad \theta_i = \{1 + (1 - \tau_i) \lambda\} \phi, \quad \tau_i = \frac{W_i / b_i}{\sum W_i / \sum b_i} \quad (15)$$

W_i = 공무원 현 정원, b_i = (회귀식에 의한) 공무원 표준정원

그런데, 공무원 표준정원은 비록 회귀식에 의하여 기본적인 공식이 마련되지만, 최종적인 수준은 임의적인 수준에서 결정되고 있다. 즉, 회귀식을 엄격하게 적용할 경우, 회귀식의 기본성격에 의하여 $\sum W_i = \sum b_i$ 임에도 불구하고, 지방공무원의 효율적 운영을 지향한다는 차원에서 공무원 표준정원의 합은 현 정원의 합보다 일정 수준 낮게 책정된다. 즉, 식 (15)에서 현 정원의 합과 표준정원의 합간에는 임의적인 μ 값으로 인하여 다음과 같은 관계가 설정되어 있다.

$$\sum b_i = \mu \sum W_i, \quad \mu < 1$$

따라서, 식 (15)의 보정계수 θ_i 는 다음과 같이 표현된다.

$$\theta_i = \{1 + (1 - \tau_i) \lambda\} \phi, \quad \tau_i = \mu \frac{W_i}{b_i} \quad (16)$$

직관적으로, 공무원수를 늘려서 보다 많은 기준재정수요액을 확보하고자 하는 지방자치단체에게 그러한 생각을 갖지 못하도록 하는 것은 기준재정수요액의 공식을 마련할 때 고려하여야 할 첫 번째 원칙이다. 따라서 공무원수는 기준재정수요액의 기준에서 제외되는 것이 바람직하고, 또한 외국에서 사용하고 있는 방식이다. 그러나, 우리나라에서는 기준재정수요액 산정의 기준으로 공무원수를 유지하고 있으며, 다만 보정계수의 조정과 같은 인센티브 시스템을 이용하여 이러한 문제를 해결하고 있는 것으로 알려져 있다.

식 (16)의 인센티브제도 θ_i 를 자세히 보면, 현 정원이 표준정원보다 높으면 τ_i 가 1보다 커져서 θ_i 가 1보다 작아진다. 즉, 지방자치단체의 현 정원이 많을수록 기준재정수요액 산정에 불리한 대우를 받게 된다. 일견 이러한 인센티브제도는 공무원 정원의 효율적 운영을 유도하는 것처럼 보이지만, 내용을 자세히 보면 세 가지 점에서 문제를 가지고 있다. 우선 첫째로, 현 정원이 많아지면 보정계수의 산정에서는 불리하지만, 측정단위(공무원수) 자체가 증가하므로 그 효과가 보정계수의 효과보다 클 경우 현 정원을 늘릴수록 지방교부세를 많이 받을 수 있게 되어 있다. 그런데, 현실적으로 보정계수의 효과는 극히 미약하고, 역인센티브적 성격이 있기 때문에 직접적인 효과가 보정계수 효과보다 훨씬 더 큼을 보일 수 있다. 표준정원을 이용한 보정계수 산정의 두 번째 문제점은 공무원수가 측정단위인 경우 최저보정계수(θ_{min})가 매우 높아 보정계수 자체의 역할을 제한하고 있다³⁰⁾. 최저보정계수가 높은 경우 위의 식에서는 λ 값이

작아지는데, 전체 기준재정수요액의 30%를 차지하는 인건비의 경우, λ 가 0.166에 불과하다. 결과적으로 인건비에 대한 보정은 거의 하지 않는다고 볼 수 있다. 세 번째 문제점은 τ_i 가 가지고 있는 역인센티브적 성격이다. 식 (16)에서 현 정원과 표준정원이 같으면 μ 가 1보다 작으므로 θ_i 가 1보다 크다. 즉, 현 정원과 표준정원이 같으면 기준재정수요액 산정에 있어서 인센티브를 받도록 되어 있다. 더 나아가서, 비록 현 정원이 표준정원보다 크더라도, 그 비율이 $1/\mu$ 보다 크지 않을 경우 θ_i 는 여전히 1보다 크다. 즉, 현재의 인센티브제도하에서는 현 정원을 표준정원보다 어느 정도 늘리는 것이, 기준재정수요액을 극대화하는 방법이라고 볼 수 있다.

이러한 사실을 보다 명확하게 확인하기 위해서는 현재의 제도하에서 교부세액을 최대화하는 지방자치단체의 공무원수가 어떻게 결정되는가를 보면 된다. 지방자치단체의 입장에서 보았을 때 식 (15)의 N_i 가 클수록 지방교부세를 많이 받는다. 따라서 N_i 를 W_i 로 미분하여 그 효과를 보면 N_i 를 극대화하는 현 정원의 규모를 파악할 수 있다. 식 (15)의 N_i 를 W_i 로 미분하고 여기에 식 (16)을 대입하면,

$$N_i'(W_i) = c\phi \left[(1 + \lambda) - 2\lambda\mu \frac{W_i}{b_i} \right]$$

$N_i'' < 0$ 이므로 $N_i' = 0$ 을 만족하는 W_i 가 기준재정수요액을 최대화하는 공무원 현 정원이다. 즉, 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$N_i' \geq 0 \Leftrightarrow W_i \leq \frac{1 + \lambda}{2\lambda\mu} b_i \quad (17)$$

30) 다음 절에서 최저보정계수와 λ 의 의미가 자세히 설명되어 있다.

따라서, 현 정원 W_i 의 규모가 $b_i(1 + \lambda) / 2\mu\lambda$ 보다 적은 한, 현 정원을 늘리는 것이 지방교부세액을 늘리게 되는데, 그 규모가 어느 정도인가를 보기 위하여 몇가지 경우를 고려하여 본다.

$$1) \mu = 1, \lambda = 1$$

이는 보정계수의 계산을 가장 중립적으로 하는 경우인데, 이 때의 적정 현 정원 규모(W_i)는 다음과 같다.

$$W_i = b_i$$

즉, $\mu = 1, \lambda = 1$ 로 설정되어 있을 경우에는, 지방자치단체가 지방교부세액을 최대화하는 공무원의 정원은 표준정원이고, 따라서 지방공무원의 관리를 표준정원을 통하여 최적의 수준으로 유도할 수 있다. 이 결과는 <부표 3>에 나타난 복잡한 조정계수와 표준정원간에 어떠한 관계가 있는가를 보여주는 흥미로운 예이다. 보다 구체적으로, 만약 지방공무원수를 표준정원에 가깝게 유도하고 싶으면 <부표 3>의 조정계수를 폐지하는 것이 일관된 정책이라고 할 수 있다.

$$2) \mu = 1, \lambda < 1$$

$\mu = 1$ 이되, $\lambda < 1$ 이면, 지방자치단체의 관점에서 최적의 공무원수는 다음과 같이 결정된다.

$$W_i = \frac{1 + \lambda}{2\lambda} b_i > b_i$$

즉, λ 가 적을수록 지방공무원수를 표준정원보다 늘리는 것이 지방교부세액을 최대화하는 것이고, 만약 $\lambda = 0.166$ 이면, 현 정원을 표준정원의 3.5배까지 늘리는 것이 바람직하다.

3) $\mu < 1, \lambda < 1$

이 경우는 앞의 경우와 같으면서 현 정원을 더욱 더 늘리는 효과를 지닌다. 현재 「지방교부세산정해설」에 나타나 있는 μ 의 값은 0.91이기 때문에(제Ⅱ장 참고), 현 정원을 표준정원보다 3.8배로 늘리는 것이 지방자치단체의 입장에서 지방교부세를 최대화하는 현 정원의 관리이다.

물론 기준재정수요액 산정의 공식을 통하여 이와 같은 결론을 도출할 수 있지만 현실적으로 지방자치단체가 공무원의 현 정원을 표준정원보다 2배, 3배로 늘리는 경우는 관찰되지 않는다. 이는 지방자치단체가 현 정원의 관리를 완전히 자율적으로 하고 있는 것이 아니라 행정자치부의 지침에 의하여 하고 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 행정자치부가 별도로 행사하는 규제 조치가 있는 한 지방교부세법 산정방식에 나타난 역인센티브의 문제는 심각하지 않다는 주장을 할 수 있다. 그러나, 공무원수를 비례로 기준재정수요액을 산정하는 문제는 지금까지 지속적으로 제기되어 왔고, 여기에 대한 행정자치부의 답변은 보정계수, 즉 인센티브제도를 통하여 이 문제를 해결한다는 것인데, 현재의 인센티브제도는 그 효과가 미미한 것이 아니라, 오히려 역인센티브를 제공하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 우선적으로 생각할 수 있는 방법은 최저보정계수제도를 없애고, λ 를 1로 설정하는 것이다. 또한 적어도 지방교부세의 산정시, 표준정원의 합을 인위적으로 현 정원의 합보다 낮게 하는 μ 값을 폐지하고, 이를 1로 하는 것이 바람직하다. 이는 현 정원을 무시하고 오직 표준정원만을 기준으로 인건비와 같은 기준재정수요액을 산정하는 것을 의미하는데, 표준정원 산정방식을 충분히 신뢰할 수 있을 경우 기준재정수요액 산정의 개선방안으로 충분히 고려할 수 있는 방안이다.

그러나 현재까지 중앙정부가 계산하는 표준정원은 지방자치단체로부터 그다지 신뢰를 받지 못하고 있으며, 현실적으로 회귀식으로부터 도출된 표준정원은 거의 사용되지 않고 있다. 따라서 공무원수를 측정단위로 하여 생기는 이러한 모든 문제점을 해결하기 위하여 가장 좋은 방법은

공무원수와 같이 역인세티브 문제를 본질적으로 안고 있는 측정단위는 없애고, 이를 인구수, 가구수, 면적 등으로 대체하는 것이 가장 바람직한 것으로 보인다.

다. 조정계수 $i(\lambda)$ 와 $j(\phi)$ 의 임의성

표준예산을 통한 보정계수의 산정 및 표준정원을 통한 보정계수의 산정에서 보았듯이, 보정계수의 궁극적인 효과를 이해하는 것은 극히 어렵게 되어 있다. 보정계수의 산정방식을 일견할 때 가장 눈에 띄는 것은 여기 저기에 산재해 있는 조정계수 i (본고에서의 λ)와 j (본고에서의 ϕ)이다. 그런데, 이러한 조정계수의 역할을 자세히 보면 그 성격이 지극히 임의적임을 확인할 수 있다.

1) λ 의 의미

기준재정수요액 산정의 기본 틀은 '측정단위×단위비용'이다. 여기에 보정계수 θ_i 가 덧붙여지는데, 그 이유는 각 지방자치단체의 특성을 감안하여 기준재정수요액을 측정하기 위함이다. 그러나 현재 사용되고 있는 θ_i 의 구조를 보면, θ_i 의 가장 큰 역할은 인구밀도에 따른 단위비용 변화를 고려하는 것이다. 즉, 인구가 평균보다 적은 지방정부에 상대적으로 많은 기준재정수요액을 부여하고, 인구가 평균보다 많은 지방정부에게는 상대적으로 적은 기준재정수요액을 부여하는 역할을 θ_i 가 담당하고 있다³¹⁾. θ_i 는 식 (16)에서 확인할 수 있듯이 λ 가 1에 가까울수록 큰데,

31) 이는 「지방교부세법산정해설」에 있는 보정계수의 산정에 따른 가정에서도 확인할 수 있다. “표준예산을 이용한 보정방법은 인구나 규모에 따른 사치단체의 재정지출은 통계의 수치가 크거나 작음에 상관없이 1단위당 경비가 획일적으로 적용되어지는 것이 아니라 규모의 경제원리가 적용되어 인구나 규모가 클수록 1단위당 경비는 작아지고, 인구나 규모가 작을수록 1인당의 경비가 커짐을 전제로 한다.” 「1999년 지방교부세산정해설」, p. 141.

지방교부세의 산정해설서를 보면 λ 가 1에 가까운 경우도 있지만, 0.2 이하인 경우도 발견된다³²⁾. 그 이유는 「지방교부세법산정해설」에 나타나 있는 λ 의 정의에서 찾아볼 수 있는데, λ 의 정의는 “최소한의 수요를 보장하기 위하여 책정되는 최저보정계수를 유지하기 위한 조정계수”로 되어 있다. 즉, λ 가 1에 가까우면 식 (14)의 방법 A가 채택되는 것이고, 이는 방법 B와 크게 달라지는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 만약 방법 B에 의한 기준재정수요액을 유지하고 싶을 경우 방법 A로부터 도출된 θ_i 가 1보다 크게 달라지는 것을 막는 조치를 취하면 되고 이 역할을 하는 것이 최저보정계수이다. 「지방교부세법산정해설」에는 이를 ‘최소한의 수요를 보장하기 위한’ 계수라고 부르고 있지만, 이는 방법 B에 의한 기준재정수요 산정을 최대한 보장하기 위한 계수라고 부를 수도 있다. 아무튼 이 계수를 θ_{min} 이라고 하면, λ 와 θ_{min} 간에는 다음과 같은 관계가 성립하여야 한다.

$$[1 + (\tau_i - 1)\lambda]\phi \geq \theta_{min}$$

따라서,

$$\lambda \leq \frac{(\theta_{min}/\phi - 1)}{(\tau_i - 1)}$$

예를 들어 기준재정수요액을 산정함에 있어서 공무원 정원관련 경비와 관련된 θ_{min} 은 0.85인데, 이는 방법 B에 의한 계산을 최대한 존중하기 위함이고, 평균비용 중심의 기준재정수요액 산정, 또는 인구수와 비례하는 기준재정수요액 산정이라고 평가할 수 있다. 예를 들어, 어떤 지방자치단체의 표준예산액이 평균에 비하여 적고, 그 결과 $(\tau_i - 1)$ 이 -0.75

32) 기준재정수요액의 30%를 차지하는 인건비가 그 예이다.

라면, $(\theta_{min}-1) / (\tau_i-1)$ 이 0.2이기 때문에 λ 는 0.2보다 작아야 한다³³⁾. 즉, 보정계수를 활용하여 인구나 비례적으로 기준재정수요액이 산정되는 것을 막기 위해서는 λ 가 1에 가까운 것이 바람직한데, λ 를 1에 가깝게 할 경우 보정계수 θ_i 가 1보다 크게 작을 수 있기 때문에 이를 방지하기 위하여 θ_{min} 을 설정한 다음, 보정계수가 θ_{min} 보다 낮아지지 않도록 λ 를 설정하고 있다. 결국, 인구가 평균보다 많은 지역에 상대적으로 적은 지방재정수요액을 부여하면서도, 동시에 이러한 접근방법이 특정 지방정부의 지방재정수요액을 지나치게 낮추는 않도록 λ 와 θ_{min} 이 선택되고 있는 것이다.

이는 결국 보정계수 이용에 있어서 사실상 이중적인 잣대가 임의로 적용되고 있음을 의미한다. 왜냐하면, 보정계수를 사용하는 이유는 방법 A를 존중하기 때문인데, 만약 그 결과가 방법 B와 크게 다를 경우에는 결과값을 방법 B에 맞추기 위한 재조정이 행해지기 때문이다. 결국, 보정계수를 사용하되, 사용하지 않는, 약간은 이상한 과정을 거쳐서 최종적인 보정계수가 결정되고 있다.

2) ϕ 의 의미

ϕ 의 정의는 '보정에 의한 자치단체별 수요액의 합계를 단위비용만을 적용한 수요총액과 일치시키기 위한 조정계수'라고 설명되어 있다. 이와 같은 보정계수가 필요한 이유는 역시 기준재정수요액을 산정함에 있어서 보정계수를 사용하지 않는 단순한 경우가 기본원칙으로 간주되기 때문이다. 만약 그렇지 않다면, ϕ 를 모두 1로 하면 되는데, 이렇게 할 경우 기준재정수요액의 총액이 현재의 방식을 적용한 경우와 달라진다. 하지만 그 결과가 반드시 형평화보조금의 취지와 상치된다고 보기는 어렵다. 보다 구체적으로, ϕ 의 정의로부터 $\phi = \sum w_i / \sum w_i \theta_i$ 인데, $\theta_i \leq 1$ 이

33) 참고로, 시의 인건비의 경우 λ 가 0.166~0.186이다.

므로 ϕ 는 1보다 크다³⁴⁾. 그런데, ϕ 를 무시하는 것은 N_i 를 ϕ 로 나누는 것과 같으므로³⁵⁾ N_i 를 일률적으로 낮추는 효과를 발휘한다. 그러나, 지방교부세 산정시 기준재정수요액이 낮아지면 강극적으로 조정률(β)을 높이기 때문에 전체적인 효과는 미미하다고 볼 수 있다. 보다 근본적으로, ϕ 가 존재하는 이유는 방법 B를 기준재정수요액의 기본원칙으로 간주하기 때문인데, 방법 B를 그러한 원칙으로 삼을 특별한 이론적 이유는 없다. 결론적으로, 보정계수의 공식을 매우 복잡하게 보이게 하는 지방교부세법상의 j 는 i 와 마찬가지로 존재 의의가 크지 않다고 볼 수 있다.

라. 기준세율로 인한 형평성 효과의 미약

제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 기본모형에서의 표준재정수입액 산정방식은 '표준세율 × 과세표준'이고, 표준세율은 전 지역의 평균이 주로 사용된다. 지방교부세의 기준재정수입액을 산정할 때에도 이와 유사한 방식이 취해지는데 「지방교부세법」 제8조 1항은 '기준재정수입액은 기준세율로서 산정한 당해 자치단체의 보통세의 수입액으로 한다'고 규정하고 있고, 2항은 '제1항의 기준세율은 지방세법의 표준세율의 100분의 80에 상당하는 율로 한다'라고 규정하고 있다³⁶⁾. 따라서 기준재정수입액은 '법정세율 × 0.8 × 과세표준'의 공식에 의하여 도출된다. 이론적으로 보았을 때, 지방교부세법 제8조의 기준재정수입 산정 방식은 두 가지 문제점을 가지고 있다. 우선 첫째, 현재 각 지방정부는 탄력세율을 적용할 수 있기 때문에 세율이 각 지방정부별로 다를 수 있고, 이 경우에는 법정

34) <부표 3>을 보면 j 의 값이 1보다 작은 경우도 발견되는데, 이는 보정계수의 정의가 예외적인 경우에 해당한다.

35) $N_i = W_{ic}\theta_i$ 대신 $N_i = W_{ic}\theta_i / \phi$ 를 사용하는 것과 같으므로.

36) 각 지방정부는 탄력세율을 적용할 수 있기 때문에 지방세의 실제 세율은 법정세율과 다를 수 있고, 이 경우에는 평균세율과 법정세율은 당연히 다를 것이다. 다만 우리나라에서는 아직까지 탄력세율을 이용하는 지방정부가 없기 때문에 법정세율이 또한 평균세율이다.

세율보다는 평균세율을 사용하는 것이 지방정부의 지방세 수입 규모를 보다 정확하게 포착하는 방법이다. 다만 우리나라에서는 아직까지 탄력세율을 이용하는 지방정부가 거의 없기 때문에 법정세율을 사용한다고 하더라도 당분간은 지방세 세입을 정확하게 포착할 수 있을 것으로 보인다.

지방교부세법 제8조의 보다 근본적인 문제점은 법정세율의 80%만을 고려하여 지방정부의 지방세 세입을 측정하는 데 있다. 현재 이처럼 법정세율의 80%를 기준세율로 측정하는 이유로 두 가지가 제시된다. 첫째로 거론되는 이유는 지방세수의 80%만을 기준재정수입액으로 인정함으로써 지방정부의 세수확충 노력에 인센티브를 주고자 하는 것이다. 이와 같은 해석은 그러나 법적 근거가 희박하다³⁷⁾. 기준세율이 필요한 이유로 거론되는 두 번째 논리는 지방정부로 하여금 유보재원을 확보할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 즉, 기준재정수입액은 지방정부가 반드시 필요한 지출액이고, 현실적으로 기준재정수요액에 포함된 지출항목 이외의 지출이 필요하거나, 또는 동일한 항목이라고 할지라도 기준재정수입액에서 산정한 것보다 더 많은 지출이 필요할 경우를 대비하여 일정한 유보재원이 필요하다고 하는 것이 기준세율이 적용되는 이유이다.

일본의 경우에도 우리나라와 마찬가지로 법정세율의 일정비율만을 기준재정수입액으로 하고 있는데³⁸⁾, 佐藤 進·林 健久(1994, p. 185)는 그 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. “수입액을 전부 기준재정수입액에 포함할 경우에는 기준재정수요액에 모든 재정수요액을 포함시켜야 한다. 그러나 이는 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 왜냐하면, 지방자치단체의 독자적 재정수요에 대처할 수 있는 여지를 남겨 놓는 것이 지방자치의 관점에서, 그리고 지방자치의 세원배양과 징세노력을 촉구하는 관점에서 바람직하기 때문이다.”

37) 후술하는 ‘법의 모호성’ 부분에서 그 이유를 보다 자세히 설명하고 있다.

38) 도도부현은 법정세율의 80%, 시정촌은 법정세율의 75%.

이와 같은 주장은 일견 설득력이 있어 보이지만, 형평화보조금을 산정하는 기본취지와는 맞지 않는다. 특히, 기준재정수입액에 모든 수입을 포함할 경우, 기준재정수입액에 모든 수요액을 포함시켜야 한다는 주장은 중앙정부가 지방정부에 보조금을 줄 때 재정부족액은 모두 보전해 주어야 한다는 주장과 본질적으로 동일하다. 그러나, 기준재정수입액은 모든 지방정부가 거의 동일하게 필요로 하는 ‘기본적’인 수요를 바탕으로 하되, 지역 특수여건에 따른 비용의 격차를 감안하여 규모를 결정하는 것이 형평화교부금의 원칙과 일치된다. 즉, 지방정부의 모든 재정수요가 기준재정수입액이 될 수 없다. 특히, 지방정부의 독자적인 수요는 그 지역의 소득수준과 가장 밀접하다는 점에서 이와 같은 해석은 형평화보조금 산정의 기본정신과 정면으로 위배된다.

또한 외국의 경우 기준재정수입액을 산정할 때 실제 세율이 아닌 평균세율을 적용함에 따른 재정형평화 효과를 음미할 필요가 있다. 표준세율을 적용하여 기준재정수입액을 산정할 경우 과표가 풍부하지 못해서 상대적으로 높은 세율을 적용해야만 일정한 수준의 공공재를 공급할 수 있는 지역의 조세수입은 실제보다 낮게 산정된다. 즉, 평균세율이 기준재정수입액의 측정에 사용하는 것은 기준재정수입액과 기준재정수입액을 맞추기 위한 것이 아니라, 오히려 상대적으로 빈곤한 지역의 수요-수입 격차(fiscal gap)를 넓히는 효과를 가져온다. 따라서 우리나라의 경우에도 보조금의 형평화 효과를 극대화하기 위해서는 기준재정수입액을 기준재정수입액과 상관없이 결정하여야 한다. 또한 교부세 총액이 결정되어 있을 경우 기준세율을 올리더라도 전체 교부세액은 변하지 않고 다만 상대적으로 더 가난한 지역의 보조금이 올라가는 효과만 있기 때문에, 기준재정수입액 공식의 조정에 따른 절대액의 변화는 큰 의미를 갖지 않는다. 따라서 형평화보조금으로서의 교부세 역할을 극대화하고자 한다면, 기준재정수입액에 포함되는 세입원을 최대한 넓게 포착하는 것이 원칙적으로 바람직하다고 볼 수 있다.

2. 제도상의 문제점

가. 목적의 불명확성

형평화보조금이 존재하는 이유는 다양한 각도에서 설명될 수 있지만, 가장 중요한 이유 중의 하나는 이러한 보조금을 통하여 지방정부가 기초적으로 필요한 지방사무, 즉 국가적 최소수준(national minimum)을 중앙정부가 보장하기 위함이다. 형평화보조금의 기본 취지가 이러하지만, 구체적으로 국가가 어떠한 지방사무를, 어느 정도의 수준으로 보장하여야 하는가에 대한 객관적인 답변은 존재하지 않는다.

우리나라의 지방교부제도 비록 그 역할이 형평화보조금이라는 것은 알고 있지만 구체적으로 추구하는 목적이 무엇인가는 분명하지 않다. 지방교부제법을 보면 지방교부세의 목적은 제1조에 나타나 있다. 그 내용은 '이 법은 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함을 목적으로 한다'로 되어 있다. 따라서 지방교부세가 보장하고자 하는 국가적 최소수준은 지방정부의 '건전한 행정운영'이라는 해석이 가능하다. 그러나 건전한 행정운영이 무엇인가는 여전히 불분명한데, 지방교부세 산정시 기준재정수요액이 사용되므로, 기준재정수요액의 산정에 포함되는 측정항목이 모든 자치단체가 기본적으로 필요로 하는, 일종의 국가적 최소수준을 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 그런데, 기준재정수요액의 측정항목을 보면 <표 II-3>에서 확인할 수 있는 바와 같이 인구수 및 공무원수를 기준으로 한 측정항목이 기준재정수요액의 거의 전부를 차지한다. 그리고 그 이유는 측정항목을 선정함에 있어서 지방교부제법이 명시하고 있는 '행정운영'이 선택 기준이 되고 있기 때문이라고 생각된다. 그러나, 행정운영은 지방사무를 제공함에 있어서 공급측면을 보는 것이고, 지역주민들의 수요를 직접적으로 반영하는 것은 아니다. 또한 비록 지방자치단체의 행정운영을 보장하는 것이 지방교부세의 목적이라고 할지라도 행정운영

의 방법은 통신 및 기타 경제상황의 발전으로 인하여 얼마든지 변동할 수 있다. 따라서 행정운영의 기준으로 공무원수와 같은 경직적인 지표가 사용되는 것은 여러번 강조되었듯이 바람직하지 않다.

보다 근본적인 문제는 과연 지방정부의 '건전한 행정운영'을 지방교부세의 목적으로 보아야 하는가이다. 지방교부세는 그 기본 목적이 국가가 바람직하다고 생각하는 지방사무의 일정 수준을 보장하는 것이므로 그러한 지방사무가 무엇이고, 특히 그 비중이 어느 정도를 차지하여야 하는가에 대한 관심을 보다 많이 기울여야 할 것으로 보인다. 향후 경찰차치 및 교육차치 등이 실현될 경우 일정한 경찰력의 유지, 일정한 교육시설 및 교원수의 유지 등이 대표적인 지방사무가 될 것이고, 또한 일정한 수준의 통신시설, 도로, 환경과 같은 것들도 지방교부세가 일정 수준을 보장하고자 하는 대표적인 지방사무가 될 것이다. 이렇게 보았을 때 현재의 지방교부세는 향후 포괄보조금의 성격을 보다 많이 띠어야 할 것으로 보이는데, 28개에 달하는 측정항목을 재편성하여 자본지출의 비중을 늘리고, 포괄보조금의 성격을 어느 정도 가지고 있는 지방양여금을 지방교부세에 편입시키는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 다만, 측정항목을 큰 그룹으로 재편성할 경우 포괄적인 용도를 어떻게 지정하며, 각 용도간의 비중은 어떻게 결정하는가가 중요한 정책과제가 될 것이다.

나. 운영의 불투명성

지방교부세는 그 규모가 머지않아 10조원에 달할 것이다. 따라서 이처럼 막대한 재원을 어떻게 운영하는가에 따라 국가 재원의 효율성은 크게 달라질 수 있다. 지방교부세와 같은 제도는 일단 골격이 완성되면 쉽게 변하지 않는 성질을 가지고 있다. 반면, 자치환경은 계속적으로 변화되기 때문에 지방교부세와 같은 제도가 현실적으로 항상 적절하게 운영되기를 기대하기는 어렵다. 다만, 문제점들이 발견되었을 때 그 성격을 진단하고 이를 발전적인 방향으로 개선하는 것이 중요한데, 지방교부세제

도의 복잡성과 경직성으로 인하여 그 변화가 매우 어렵게 되어 있다.

지방교부세제도의 개선이 어려운 이유 중의 하나는 현재의 지방교부세가 어떠한 문제점이 있고, 그 문제가 얼마나 심각한가를 우리가 알 수 없기 때문이다. 만약 지방교부세의 불합리성으로 인하여 1조, 2조원에 가까운 재원이 낭비되고 있다는 주장이 가능하다면, 지방교부세제도는 어쩔 수 없이 바뀌게 될 것이다. 그러나 지방교부세제도는 근본적으로 경제적 형평성과 관련된 것이고, 형평성은 성격상 효율성의 상실을 동반하게 되어 있으므로 지방교부세의 불합리성으로 인하여 재원이 크게 낭비되고 있다는 식의 주장은 본질적으로 어려운 것이라 할 수 있다. 그렇다고 하더라도, 지방교부세가 추구하는 목적을 명확하게 하고, 그 목적을 달성하기 위하여 가장 효율적인 방안을 도출하고자 노력한다면, 재원의 절약은 충분히 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

이러한 관점에서 본다면, 지방교부세의 개선을 위하여 지금보다는 보다 많은 사람들이 이 문제에 관심을 갖고 발전방향을 논의해야 할 것으로 보이는데, 우리나라의 지방교부세제도는 극히 일부에 의해서만 이해되고, 또한 운영되고 있다는 점이 지방교부세의 개편을 어렵게 하는 큰 이유 중의 하나이다. 지방교부세를 주관하는 중앙부처인 행정자치부는 인터넷 및 기타 매체를 통하여 지방교부세의 산정방식 및 배정규모를 상당히 상세히 밝히고 있는 편이다. 그러나 이러한 정보가 효율적으로 이용되고 있는가에 대해서는 회의적이다. 왜냐하면, 지방자치단체의 공무원들이 지방교부세의 구조를 이해하는 것이 우선 힘들고, 또한 지방교부세 산정시 사용되는 수 많은 변수들의 경제적 효과가 무엇인지를 전문가라고 하더라도 잘 알 수 없기 때문이다. 그리고 그 효과가 무엇인지를 중앙부처가 잘 이해하고 있다고 보기도 힘들다. 만약 교부세의 구조를 운영주체인 중앙부처가 잘 파악하고 있다면, 여기 저기 발견되는 불합리한 요소가 왜 여전히 존재하고 있는가를 설명하기 힘들기 때문이다. 따라서 지방교부세의 불필요한 복잡성을 제거하여 일단 지방정부가 이를 쉽게 이해할 수 있도록 한 다음, 지방정부의 의견을 수렴하여 정기적인 개선

작업을 해 나가는 것이 지방교부세의 장기적 발전에 도움이 될 것이다³⁹⁾.

다. 법의 모호성

지방교부세가 잘 이해되지 못하고 있는 점을 가장 잘 나타내는 사례 중의 하나는 기준재정수입액을 산정할 때 그 기준이 지방세수입액의 80%인지, 아니면 법정세율의 80%인지를 많은 사람들이 명확하게 알고 있지 않다는 점이다. 많은 교과서 및 학술논문들은 기준재정수요액 산정이 지방정부의 세수확충 노력에 역인센티브를 미친다고 주장하고 있는데, 그 지면에는 지방세수입액의 80%가 기준재정수입액에 포함된다는 가정이 깔려 있다. 기준재정수입액에 '표준세율×과표'가 아닌 지방세수입액 자체가 포함된다는 생각은 매우 오래된 것이기도 한데, 지방세수입액의 80%만을 기준재정수입액으로 인정하는 기준세율제도를 설명할 때 이와 같은 생각이 명확하게 나타난다. 즉, 지방세수입액의 80%만이 기준재정수입액에 포함되는 이유는 세수 중 일부를 지방에 유보하여 지방의 징세 노력에 대한 인센티브를 주기 위한 장치라고 교과서 및 논문들이 설명하고 있다⁴⁰⁾. 그러나 외국의 경우에는 기준세율과 같은 제도는 찾아볼 수 없으며⁴¹⁾, 그리고 존재할 이유도 없다. 왜냐하면, 기준재정수입액은 표준세율(대부분의 경우 평균세율)을 기준으로 설정되기 때문이다. 즉, 표준세율이 1%인데, 한 지방정부가 세율을 1.5%로 할 경우 추가적인 0.5%로부터의 세입은 전혀 기준재정수입액에 반영되지 않고, 따라서 역인센티브 문제 자체가 발생하지도, 토의되지도 않는다.

그런데 흥미로운 점은, 우리나라의 지방교부세법 제8조에서 기준재정

39) 영국은 선진국들 중에서 지방정부의 보조금 비중이 가장 큰 국가인데, 영국에서의 보조금 운영제도가 하나의 참고가 될 수 있을 것이다.

40) 이상희(1985), 유재원(1997)과 이 안에 들어있는 참고문헌들을 참고하기 바란다.

41) 물론 우리나라가 제도를 본따고 있는 일본은 예외이다.

수입액을 산정할 때의 기준은 지방세법상의 표준세율이고, 이 표준세율에 0.8(기준세율)을 곱하여 지방세수입액 산정에 이용한다고 밝히고 있다. 즉, 적어도 법에서는, 우리나라도 외국과 마찬가지로 기준재정수입액 산정시 역인센티브 문제는 존재하지 않도록 되어 있다. 왜냐하면 어떤 지방자치단체가 주민세 세율을 10%에서 15%로 올릴 경우, 기준재정수입액에 포함되는 주민세 수입은 여전히 법정세율 10%에 0.8을 곱한 값, 즉 8%만이 고려되기 때문이다. 따라서 현재의 지방교부세법에 의하면, 주민세 세율이 15%인 지방자치단체의 주민세 세입 중 7%에 해당하는 부분은 기준재정수입액 산정에 전혀 반영되지 않는다.

그럼에도 불구하고 현재 대부분의 교과서 및 논문들이 지방정부가 지방세수입을 늘릴 경우 지방교부세가 줄어드는 것을 전제로 문제를 분석하는 이유는 무엇인가? 그 이유는 두 가지 측면에서 설명될 수 있다. 우선 첫째는, 현재까지 지방자치가 활성화되어 있지 않아서, 표준세율을 벗어난 세율을 책정하는 지방자치단체는 없고, 따라서 '세율×과표'와 '지방세수입'을 굳이 구분할 필요가 없기 때문이다⁴²⁾. 즉, 비록 법에서는 표준세율을 기준으로 기준재정수입액을 책정하도록 하고 있으나 실무적으로는 지방세수입이 기준재정수입액에 바로 반영되기 때문에, 당연히 지방세수입을 늘릴 경우 기준재정수입액이 줄어들 것을 지방자치단체가 우려할 수 있고, 실제로 지금까지 지방교부세를 산정할 때에는 양자를 굳이 구분하지 않았던 것으로 보인다.

그러나 이러한 문제는 앞으로 법에 나타난 바를 잘 지키면 되는 것이기 때문에 그리 심각한 문제는 아니라고 볼 수 있다. 이 문제와 관련된 보다 근본적인 문제는, 법 자체가 모호한 경우이다. 지방교부세법 제8조는 보통세 수입액 산정시 지방세법의 법정세율이 기준이 되어야 함을 명

42) 부산의 컨테이너세와 강원도의 발전용수세에 탄력세율이 적용된 바 있으나 이는 조세수출을 목적으로 한 것이기 때문에 여기에서 고려하는 자체 세입확보 노력과는 다른 문제이다.

시하고 있다. 반면, 지방교부세법시행규칙 제5조 2항은 기준재정수입액의 보정시 산입되는 목적세 및 징수교부금의 산정 방법을 제시하고 있는데, 각각 ‘목적세 수입액의 80%’, ‘징수교부금의 80%’로 규정하고 있다. 따라서 법조문을 문자 그대로 해석하면, 보통세를 기준재정수입액에 산입할 때에는 역인센티브 문제가 없지만, 목적세 및 징수교부금을 기준재정수입액에 산입할 때에는 통상적으로 지적되고 있는 역인센티브의 문제가 존재하고 있는 셈이다. 이와 관련하여 보다 명백한 문제가 되고 있는 것은 과표의 현실화율이 큰 역할을 하는 재산관련 세목들이다. 주민세의 경우 과표가 소득세이기 때문에 표준세율만 적용하면 역인센티브 문제는 사라진다. 반면에, 종합토지세, 재산세와 같은 경우에는 법정세율을 적용하더라도 과표현실화율이 높을수록 세입이 높아져 기준재정수입액이 늘어나는 문제가 발생한다. 따라서 재산관련세가 지방세의 주류를 차지하는 외국의 경우, 실효세율(표준세율×현실화율)의 평균을 기준재정수입액에 산입함을 명확하게 하고 있다. 반면에 우리나라에서는 이와 관련된 조항은 지방교부세법 및 관련법에서 찾아볼 수 없다. 결국, 보통세수입 산정시에만 표준세율을 사용해야 한다는 것이 지방교부세법에 명시되어 있을 뿐, 이러한 원칙이 일관적으로, 그리고 철두철미하게 지켜지지 않고 있기 때문에, 지방교부세법에 있는 표준세율 사용 원칙 자체도 희석이 되고 있다. 그 결과 기준재정수입액의 산정공식이 비합리적이어서 지방정부의 지방세수 확충 노력에 역인센티브가 작용하고 있다는 혼동이 매우 일반화되어 있는 실정이다.

V. 지방교부세의 개선방안

1. 기본원칙

지방교부세의 개선에 있어서 고려하여야 할 첫 번째 기본원칙은 지방교부세의 기본취지인 형평화보조금의 역할이 극대화되어야 한다는 점이다. 교부세 산정의 세부공식을 보면, 되도록 많은 지방자치단체에 일정한 수준의 재원을 교부하는 형태로 지방교부세가 배분되고 있어서 지역간 형평화 효과가 극대화되지 못하고 있다.

두 번째는 지방교부세의 산정이 보다 투명하게 이루어져야 한다는 점이다. 교부세의 산정방식이 복잡해진 이유는 기준재정수요액을 산정하면서 지역의 특수 여건을 최대한 감안하고자 한 결과이기 때문에, 무조건 단순화를 지향해서는 안될 것이다. 그러나 기준재정수요액은 전 지방자치단체에 걸쳐서 보편적인 수요를 측정하는 것이기 때문에 어차피 각 지역의 특수성을 완전하게 반영할 수는 없다. 현재의 보정계수 산정방식을 보면 실효성 없이 복잡한 과정을 거치거나, 또는 형평화보조금의 기본취지와 상충되는 방향으로 복잡성의 효과가 발휘되는 경우가 많이 있다. 따라서 최대한 산정공식을 단순화하고, 투명화해야 할 것으로 보인다.

세 번째로, 지방교부세가 그 긍정적인 역할에도 불구하고 많은 비판을 받는 중요한 이유 중의 하나가 역인센티브가 존재한다는 점이다. 이러한 비판이 제기되는 이유는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정시 지방정부가 영향력을 행사할 수 없는 여건들, 즉 경제·사회적 환경이 열악하다거나, 과표가 절대적으로 낮다거나 하는 요인들만을 대상으로 하지 않고 지방정부가 충분히 조절할 수 있는 변수들, 예를 들어 공무원수

와 같은 변수들이 산정공식에 직접 들어 있기 때문이다. 따라서 지방정부가 조절할 수 있는 변수들은 과감히 산정공식에서 제외시켜 교부세의 중립성을 확보하는 것이 필요하다.

네 번째의 기본원칙은 개선방안의 단기적 원칙이며, 현실성과 관련된 것이다. 원칙적으로 이론을 엄격히 적용하여 지방교부세의 개선방안을 제시하는 것이 바람직하지만, 현실적으로 이러한 개선방안은 채택되지 않을 것이며, 또한 지방정부의 안정성을 유지하기 위해서는 급격한 변화가 바람직하지 않을 수도 있다. 따라서 지금 당장 교부세 산정의 모든 문제를 제거할 수는 없을 것으로 생각된다. 이러한 취지에 따라 지방교부세 산정의 기본원칙은 다음의 네 가지로 설정하였다. 첫째, 형평화보조금 역할의 극대화, 둘째, 산정방식의 단순성 및 투명성 제고, 셋째, 교부세의 중립성 확보, 넷째, 교부세 배분의 연속성 유지.

이상의 원칙 중에서 현실적인 필요성이 강하면서도 객관적인 기준을 제시하기 어려운 것이 교부세 배분의 연속성 유지이다. 즉, 보조금의 형평성 효과를 극대화하고, 단순성 및 투명성을 강조할 경우 현재의 교부세 배분과는 상당히 차이가 나는 자치단체가 발견될 수밖에 없다. 이 경우 그 차액을 현실적으로 수용할 수 있는 수준으로 조정하기 위하여 가장 단순하면서 실현 가능한 방법은 차액에 대한 일정률만을 반영하는 것이다. 즉, 본고에서는 이론적으로 타당한 교부세액을 먼저 구하고, 기존의 제도하에서의 교부세액과의 차액을 비교하여 그 일정분만을 새로운 교부세액에 반영하는 방법을 택하였다.

2. 세부사안별 개선방안 검토

가. 기준재정수요액

1) 측정항목

〈표 II-3〉을 보면 기준재정수요액의 측정항목은 29 가지이고, 세부

항목은 47개에 달한다. 그러나 공무원, 인구수, 가구수 등이 측정단위인 기준재정수요액이 전체의 90%에 달하기 때문에 이와 관련된 기준재정수요액을 최대한 합리적으로 측정하는 것이 가장 중요한 문제라고 볼 수 있다. 기준재정수요액의 측정항목 중 공무원수와 관련된 것은 5개(인건비, 일반관리비, 읍면농비 중 읍면동행정비, 교육훈련비, 건물비 중 투자적 경비)이고, 인구수 및 가구수와 관련된 측정항목은 12개이다(공보비, 징세비, 사회복지비의 경상적 경비, 보건비의 경상적 경비, 청소비, 환경위생비, 관광진흥비, 도시계획비, 상수도비, 하수도비, 지역개발비 중 경상적 경비, 문화체육비 중 경상적 경비). 그런데, 공무원수는 본질적으로 인구 및 면적 등과 관련이 있으므로 이상의 측정항목들을 하나로 통합하고 업무부담(측정단위)으로는 인구수 및 면적과 같은 객관적인 지수를 사용하여도 기준재정수요액이 큰 차이를 나타내지는 않는다.

이와 같은 방법은 현재 우리나라의 복잡한 배분방식을 고려할 때 지나친 단순화라는 비판도 있을 수 있다. 그러나 외국의 경우를 보면 기준재정수요액의 측정항목이 우리나라처럼 복잡하게 되어 있지는 않다. 물론 기준재정수요액을 측정할 때 회귀분석과 기타 복잡한 통계적 보정방식이 들어가는 하지만 이는 업무부담(측정단위)이 복잡하게 설정되어 있기 때문이지 측정항목(지방사무의 수)이 복잡하게 설정되어 있기 때문은 아니다. 따라서 측정항목은 예산을 기준으로 최대한 단순화하고 그 대신 지역적 특수여건을 반영할 수 있는 업무부담(측정단위)을 개발하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

외국의 경우를 보면, 미국은 1인당 예산액을 종속변수로 하고 수요와 비용관련 변수를 설명변수로 한 회귀모형을 통하여 지방정부에 대한 형평화보조금이 결정된다. 또한 우리와 제도가 유사한 일본은 기준재정수요액의 측정항목이 5 가지(토목비, 교육비, 후생노동비, 산업경제비, 그리고 기타경비)로 되어 있고, 각 항목에 대하여 경상적 경비와 투자적 경비를 계산하고 있다. 일본의 지방교부세는 복잡한 기타 제도가 가미되어 있어서 전체적으로 우리나라의 지방교부세보다 훨씬 더 복잡하지만

측정항목은 우리보다 적은 셈이다. 유럽국가들 중 가장 적극적이고 큰 규모로 형평화보조금을 운영하고 있는 국가는 영국인데, 영국의 기준재정수요액은 교육(education), 개인보조(personal social services), 경찰(police), 소방(fire), 고속도로 유지관리(highway maintenance), 기타경비(all other services), 자본계정(capital finance)의 7개의 항목으로 구성되어 있다. 우리나라의 지방정부는 교육, 개인보조, 경찰, 고속도로 유지관리, 자본계정 등과 관련된 사무를 관장하지 않거나, 또는 국고보조금 및 지방양여금을 통하여 이에 필요한 재원을 받고 있다. 따라서 외국과 비교하여 보아도 지방교부세의 측정항목의 수는 지나치게 많다고 볼 수 있다.

특히, 비록 측정항목의 수가 많다고는 하지만, 인구수와 가구수, 그리고 공무원수와 관련된 항목이 대부분이고, 표준공무원수는 다시 해당 지역의 인구수, 면적, 가구수 등에 의하여 90% 이상 설명되기 때문에 굳이 양자를 분리하여 지방정부에게 역인센티브를 제공할 필요는 없다. 따라서 일반보조금 산정에 있어서 가장 기초적인 변수라 할 수 있는 공무원 수, 인구수, 가구수 관련 측정항목은 과감히 통합하고, 그 산정방식을 객관화해서 지방교부세의 객관성과 중립성을 제고할 필요가 있다.

2) 측정모형

① 측정항목이 인구수인 경우

기준재정수요액의 산정방식은 '측정단위×단위비용×보정계수'이다. 단위비용을 결정할 때에는 지방정부를 종류별로 분류한 뒤 각 群의 평균비용을 사용하되, 가장 표준적인 지방정부의 예산서를 참고하여 최종적인 단위비용이 결정된다. 이는 데이터의 대표값을 선택할 때 평균값(mean)과 중위값(median)을 동시에 고려하는 것과 비슷한 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 예산서의 개별항목별로 단가를 일일이 측정한다면, 여기에 다시 보정계수를 곱하여 최종적인 기준재정수요액을 산출하는 것보다는 처음부터 회귀분석을 통하여 각 측정단위의 단가 및 비용

지수를 계산하는 것이 보다 더 합리적일 것으로 보인다. 특히 측정단위가 인구수인 경우 표준예산을 이용한 보정계수를 도출할 때 회귀식이 사용되고 있기 때문에 단지 보정계수를 계산할 때만 이러한 방식을 적용할 것이 아니라 기준재정수요액 자체를 회귀식을 통하여 도출하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이와 같은 방법을 택할 경우 인구수와 관련된 기준재정수요액은 다음과 같은 과정을 통하여 도출될 수 있다⁴³⁾.

$$\begin{aligned} \mathcal{N}_i &= \hat{\delta}_0 + \hat{\delta}_1 n_i, \quad (\text{보정계수를 100\% 인정하는 경우}) \quad (A) \\ \mathcal{N}_i &= \hat{\delta}_0 + \hat{\delta}_1 \bar{n}, \quad (\text{보정계수를 인정하지 않는 경우}) \quad (B) \end{aligned} \quad (18)$$

$a_i = \delta_0 + \delta_1 n_i + \varepsilon_i$ 의 회귀식으로부터 $\hat{\delta}_0 + \hat{\delta}_1$ 을 도출.

$a_i = 1$ 인당 예산액, $\mathcal{N}_i = \hat{a}$, $n_i =$ 인구수

인구수가 측정단위인 기준재정수요액은 위의 A와 B를 가중평균하여 결정하고 있는데, 원칙적으로는 A만을 기준으로 기준재정수요액을 결정하는 것이 바람직하다. 달리 표현하면, A의 경우는 λ (지방교부세법상의 i)가 1인 경우를 나타내고 있는데, λ 가 1이기 위해서는 최저보정계수 (θ_{min})가 폐지되어야 한다. 그렇지 않을 경우 λ 가 1과 0 사이의 값을 갖게 되고 임의적인 A와 B의 가중치가 기준재정수요액이 된다. 그런데, 이미 지적된 바와 같이 B의 방법은 단순한 방법으로 기준재정수요액을 파악하는 것이기 때문에 산정의 기준이 되어야 할 이론적 근거가 희박하다. 따라서 기준재정수요액이 B의 값과 큰 격차가 나는 것을 방지하는 수단으로 사용되는 최저보정계수를 폐지하여 A의 방식으로 기준재정수요액을 산정하는 것이 산정방식의 객관화, 투명화, 단순화 취지에서 바람직할 것으로 보인다.

43) 진술한 식 (14)를 참고하기 바란다. 모형 A의 경우 \emptyset 를 무시하였다.

② 측정항목이 공무원수인 경우

측정항목이 공무원수인 경우, 현재의 골격을 유지하면서 이를 합리화 하기 위해서는 두 가지 조치가 필요하다. 우선 현 정원의 합과 표준정원의 합이 일치하여야 한다. 둘째, 최저보정계수를 폐지하여 λ (지방교부세법의 i) 및 ϕ (지방교부세법의 j)를 1로 하여 방법 A(회귀식)를 사용한다. 이 경우 기준재정수요액의 계산공식은 다음과 같다.

$$R_i n_i = W_i c \left\{ 1 + \left(1 - \frac{W_i}{b_i} \right) \right\}, W_i = \text{현정원}, b_i = \text{공무원 표준정원} \quad (19)$$

이 식은 측정항목이 공무원수인 경우의 기준재정수요액 산정을 최대한 적정화한 것이지만, 이를 식 (18)과 비교하여 보면, 측정단위가 인구수인 경우에 비하여 훨씬 더 임의적임을 알 수 있다. 측정단위가 인구수인 경우, 보정계수가 100% 적용되는 기준재정수요액은 궁극적으로 회귀식으로 표현되고, 독립변수가 인구수 하나라는 점에서 단점이 있지만, 기본적으로 보조금의 표준모형과 그 맥을 같이 한다. 반면, 측정항목이 공무원수인 기준재정수요액의 산정방식은 그 뜻을 헤아리기가 힘들게 되어 있다. 기준재정수요액 산정 절차를 단계별로 보면, 우선 현 정원에 단위비용을 곱한 값 $W_i c$ 가 산정의 기준이다. 여기에 보정계수가 적용되는데, 현 정원이 표준정원보다 클 경우($W_i / b_i > 1$) $W_i c$ 가 일정 비율 하락한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 그 하락률은 미약하기 때문에 공무원수(W_i)를 늘릴수록 기준재정수요액은 증가하도록 되어 있다. 따라서 식 (19)와 같이 기준재정수요액을 측정하는 방식은 근본적으로 수정할 필요가 있는데, 측정단위가 공무원수인 기준재정수요액은 측정단위가 인구수인 경우에 쉽게 포함시킬 수 있으므로 식 (19)와 같은 방식을 아예 사용하지 않더라도 큰 무리는 없을 것이다. 보다 구체적으로, 측정단위가 공무원수인 경우의 기준재정수요액 R_i 는 b_i (표준공무원) ×

c (단위비용)로 표현할 수 있는데, 현재 표준공무원은 다음과 같은 회귀식으로부터 추정된다⁴⁴⁾.

$$W_i = v_0 + v_1 \text{인구수}_i + v_2 \text{면적}_i + v_3 \text{행정동수}_i + \varepsilon_i$$

따라서 측정단위가 공무원수인 측정항목의 예산을 측정단위가 인구수인 측정항목의 예산에 편입시키고, 식 (18)에 면적, 행정동수와 같은 독립변수를 추가할 경우 측정단위가 인구수 및 공무원수인 기준재정수요액을 하나의 회귀식을 통하여 도출할 수 있다. 다만, 위의 식에서 행정동수는 지방정부가 조절할 수 있는 변수이기 때문에, 회귀식에서 제외시키는 것이 바람직하다. 따라서 표준공무원수를 결정하는 객관적인 지수는 인구수, 면적, 가구수 등이 될 것이다. 즉, 현재 기준재정수요액의 90%에 달하는 측정항목과 관련된 기준재정수요액을 측정하기 위하여 다음과 같이 식 (18)을 확장하면, 측정단위가 인구수인 기준재정수요액의 모형도 개선하면서, 측정단위가 공무원수인 기준재정수요도 함께 측정할 수 있는 회귀모형을 수립할 수 있다.

$$\begin{aligned} R_i &= \hat{\delta}_0 + \hat{\delta}_1 n_i + \hat{\delta}_2 T_i + \hat{\delta}_3 H_i \\ n_i &= \text{인구수}, T_i = \text{면적}, H_i = \text{가구수} \end{aligned} \quad (20)$$

결론적으로 현재 기준재정수요액의 90%에 달하는 인구수와 공무원수 관련 기준재정수요액을 위와 같은 방식으로 산정하면, 현재보다 훨씬 더 간단하고, 측정치도 큰 차이가 나지 않으며, 또한 직관적인 설명도 가능하게 될 것이다.

44) 경우에 따라서 선형 또는 로그선형 모형이 이용되는데, 선형의 경우를 가정하였다.

3) 조정계수

여러 번 강조되었듯이, 기준재정수요액 산정이 복잡해진 이유는 보정계수 산정을 위하여 다양한 회귀식이 측정항목별로 사용되고, 여기에다 최저보정계수를 유지하기 위하여 또 다른 조정계수가 사용되기 때문이다. 지방교부세법에는 이와 같은 조정계수가 i 및 j 로 표현되어 있고, 본고에서는 이를 λ 및 ϕ 로 표기하였는데, 이러한 조정계수가 필요한 이유는 보정계수를 사용하지 않는 경우를 원칙으로 하되, 보정계수가 사용될 경우에는 기준재정수요액의 합이 보정계수를 사용하지 않을 경우의 합과 일치시키기 위함이다. 복잡한 λ 및 ϕ 는 일반인들이 지방교부세를 이해하는 것을 포기하도록 하는 가장 중요한 이유로 보이는데, 과연 항목별로 매우 다양한 λ 와 ϕ 가 꼭 필요한지 의문이 생기지 않을 수 없다. 기준재정수요액을 산정할 때 보정계수를 전혀 사용하지 않는 방법 B는 '측정단위×표준단체의 평균비용'이기 때문에 각 자치단체별 나름대로의 재정수요를 반영하지 못한다. 반면에 방법 A는 보정계수를 통하여 이 문제를 완화하고 있고, 또한 보정계수를 도출하는 과정에서 회귀식을 사용하고 있기 때문에 회귀식의 독립변수에 비용과 관련된 변수를 포함시킬 경우 각 지방자치단체의 특별한 재정수요를 보다 더 적절히 반영할 수 있다. 즉, λ 와 ϕ 를 1로 하는 것이 이론적으로 가장 바람직한 방법이다.

그럼에도 불구하고, 1보다 작은 여러 종류의 λ 값이 사용되고, 특히 0에 가까운 λ 값이 사용되는 이유는 λ 가 클 경우 특정 지방자치단체의 보정계수가 1보다 크게 떨어져서 불리한 산정을 받기 때문에 이를 피하기 위해서이다. 그러나 이와 같은 해석은 근본적인 문제점을 가지고 있다. 현재 기준재정수요액을 산정할 때의 원칙은 '측정단위×표준단체의 단위비용'을 '기본공식'으로 하고 여기에 필요할 경우 보정계수를 곱하는 것이다. 즉, 보정계수를 활용하되 결과가 기본공식과 너무 차이가 나면 이를 인정하지 않는다는 것이 현재 기준재정수요액 산정의 기본적인 입장이다. 그러나, 이는 형식적인 해석일 뿐, 식 (18)과 (19)에서 확인할 수 있는 바와 같이 기준재정수요액 산정의 핵심은 '1인당 표준예산액',

‘1인당 표준공무원수’이다. 따라서 제Ⅲ장의 기본모형에서 제시된 바와 같이 아예 처음부터 기준재정수요액의 산정기준을 ‘1인당 평균예산액 × 비용보정’으로 보는 것이 보다 바람직하고 이는 산정방법 A가 기준재정수요액의 기준이 되어야 하는 것을 의미한다. 따라서 보정계수의 산정을 매우 복잡하게 하고 있으며 이론적 근거도 희박한 λ (지방교부세법의 i)와 ϕ 는 1로 하는 것이 바람직하다.

사실 이러한 입장은 「지방교부세법산정해설」에도 나타나 있다. 동 해설은 보정계수의 산정방법의 설명을 다음과 같은 문장으로 시작하고 있다. “1999년 보통교부세 보정계수 산정은 지방교부세법시행규칙에서 정하고 있는 보정계수산정제도의 틀을 유지하는 상태에서, 일부 항목의 최저조정지수를 폐지하여 단순화하는 등 보정계수 산정공식을 조정·변경하여 산정하였다.” 따라서 이러한 입장을 향후 강화하여 모든 측정항목의 λ 를 1로 하는 것이 바람직하다. 물론 이러한 변경은 회귀모형이 매우 합리적으로 설정되어야 함을 의미하기 때문에, A의 회귀식에서 지역의 특수한 여건을 반영하는 비용 변수를 개발하는 보완적인 조치가 필요할 것이다.

4) 측정모형의 현실적 변형 및 요약

지금까지의 논의를 요약하면, 본고에서 제시된 기준재정수요액의 측정모형은 다음과 같은 성격을 가지고 있다. 우선 다양한 측정항목 중 측정단위가 인구수, 가구수, 공무원수인 것들은 하나의 항목으로 묶는다. 그리고 식 (20)과 같은 회귀식을 사용하여 기준재정수요액을 측정한다. 또한 기존의 조정계수 λ 와 ϕ 는 폐지한다. 이렇게 하였을 경우, 기준재정수요액의 산정이 단순화, 객관화, 투명화되는 장점이 있지만, 현재의 교부세액과 크게 차이가 날 수 있기 때문에 현실적으로 이를 정책에 반영하기가 힘들 수 있다.

따라서 다음과 같이 현실적인 변형을 고려하기로 한다. 우선 첫 번째는 회귀모형의 종속변수로 각 지방정부의 예산을 사용하지 않고, 전년도

기준재정수요액을 사용하기로 한다. 지방정부의 예산과 기준재정수요액 간에는 밀접한 관련이 있지만, 기준재정수요액을 종속변수로 사용하였을 때 현재의 지방교부세액을 보다 잘 설명하는 회귀모형이 될 것이므로 이와 같은 방법을 택한다.

모형의 현실성을 위하여 두 번째로 고려하는 것은 공무원수를 감안하지 않는 현재의 회귀모형이 예측하는 기준재정수요액과 실제의 기준재정수요액간에 큰 차이가 있을 경우 이를 조정하는 방안이다. 회귀모형의 예측과 실제 값 사이의 괴리는 회귀모형의 잔차항에서 포착되는데, 이 잔차항은 공무원수와 밀접한 관련을 가지고 있을 것이다. 따라서 식 (20)을 기본모형으로 하되, 일종의 보정의 개념으로 식 (20)으로부터의 잔차항을 종속변수로, 공무원수 및 읍면동수 등을 독립변수로 하는 회귀식을 이용하여, 그 추정치를 기본모형에서 추정된 기준재정수요액에 더하면, 공무원수 및 읍면동수를 감안한 최종적인 기준재정수요액이 도출될 수 있을 것이다. 다만 잔차항의 추정치를 모두 다 기본공식에서 도출된 기준재정수요액에 포함할 경우 현재의 기준재정수요액이 거의 100% 설명되어 공무원수 등을 기준재정수요액 산정에 포함시키지 않는다는 기본취지가 희석되고 만다. 따라서 잔차항 추정치의 일부(예를 들어 80%, ω)만을 인정하여 최종액을 결정하면, 기본적으로 기준재정수요액의 추정방법을 크게 단순화하면서 현재의 산정방식을 일정 비율 인정하는 방안이 도출될 수 있을 것이다.

이러한 가정하에 독립변수의 로그값을 취한 경우, 그렇지 않을 경우 등 여러 가지 회귀모형을 추정하였는데, 추정그룹이 시 또는 군에 따라 약간씩 차이는 있지만, 다음과 같은 회귀모형이 현재의 기준재정수요액을 가장 잘 설명하면서, 동시에 본고에서 추구하는 단순성과 객관성을 잘 만족시키는 것으로 확인되었다.

1단계 회귀식(기본공식)

$$a_i = \beta_0 + \beta_1 \text{인구수} + \beta_2 \text{로그인구수} + \beta_3 \text{1인당 면적} + \varepsilon_i$$

2단계 회귀식(보정)

$$\varepsilon_i = \delta_0 + \delta_1 \text{인구수}_i + \delta_2 \text{로그인구수}_i + \delta_3 \text{1인당 공무원수}_i + v_i$$

3단계(최종결정액)

$$\begin{aligned} \kappa_i = & \hat{\beta}_0 + (\hat{\beta}_1 + \omega \hat{\delta}_1) \text{인구수}_i + (\hat{\beta}_2 + \omega \hat{\delta}_2) \text{로그인구수}_i, \\ & \hat{\beta}_3 \text{1인당 면적}_i + \omega \hat{\delta}_3 \text{1인당 공무원수}_i, \quad 0 \leq \omega \leq 1 \end{aligned}$$

이상과 같은 방식을 기본 측정방식으로 하되, 모형의 설명력을 높이기 위하여 측정단위가 공무원수인 경우, 측정단위가 인구수인 경우, 그리고 양자를 합한 경우를 각각 살펴볼 수 있다. 물론, 측정단위가 인구수인 경우에는 잔차항을 공무원수 등을 이용하여 추가적으로 설명할 필요가 없기 때문에 1단계에서 측정된 값이 바로 기준재정수요액의 측정치로 활용될 수 있을 것이다.

끝으로, 측정단위가 인구수, 공무원수, 가구수, 통리수 등이 아닌 측정항목은 현재의 구조를 그대로 유지한다. 인구수 및 공무원수 관련 기준재정수요액이 전체의 90%를 차지하므로 기타 측정항목들은 그다지 비중면에서 중요하지 않다고 할 수 있다. 그러나 현재 단순히 인구수 및 공무원수를 기준으로 한 기준재정수요액이 90%를 차지하는 것은 기준재정수요액의 업무부담이 지나치게 단순하게 측정되고 있음을 의미한다. 따라서 지방교부세의 기타 측정항목과 지방양여금을 통합하여 투자적 경비의 업무부담에 대한 보다 더 세밀한 분석이 향후 필요할 것으로 보인다. 본 보고서에서는 이에 대한 자세한 분석은 하지 못하였다.

나. 기준재정수입액

현재 기준재정수입액은 보통세수입과 목적세수입의 80%로 정의되어 있다. 보다 정확히 표현하면, 기준재정수입액은 기준세율(법정세율의 80%)로 산정된 보통세의 수입액으로 하되, 이렇게 해서 산정된 기준재

정수입액이 불합리한 경우 이를 보정하도록 되어 있다⁴⁵⁾. 보통세의 수입액에 추가로 산입되는 보정수입은 「지방교부세법시행령」 제8조에 규정되어 있는데, 보정은 기준재정수입액 외의 지방세수입 및 세외수입으로 되어 있다. 「지방교부세법시행규칙」의 제5조는 이러한 보정수입을 보다 자세히 규정하고 있는데, 보정금액의 산정방식은 행정자치부장관이 정하는 바에 의하되, 현재의 기준은 다음과 같다. ① 목적세수입액의 80% ② 전전년도 지방세결산액 정산분의 50% ③ 징수교부금의 80%.

현재 지방교부세법의 구조는 매우 복잡한 기준재정수요액과 상당히 단순하게 정의된 기준재정수입액으로 구성되어 있는데, 지방교부세의 결정액에 큰 영향을 미치는 변수는 기준재정수요액보다는 기준재정수입액이다. 왜냐하면, 기준재정수요액은 원칙적으로 지역주민의 소득 수준과 큰 상관없이, 기본적으로 필요한 경비를 측정하는 것인 반면, 기준재정수입액은 지방정부의 재정력에 따라서 상당히 큰 차이가 나기 때문이다. 따라서 기준재정수요액의 산정을 현재보다 단순화시키고⁴⁶⁾, 기준재정수입액의 산정과 관련해서는 기준세율의 과급효과 등을 보다 심도있게 논의하는 것이 지방교부세의 합리성을 제고하는 방향이 될 것이다.

기준재정수요액의 산정과 관련된 문제점은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째는 법정세율의 80%로 되어 있는 기준세율과 관련된 개념 정리이다. 두 번째는 매우 느슨하게 정의되어 있는 표준세율과 관련된 것이다. 그리고 마지막으로로는 보정수입에 포함되는 세입과 관련된 사항이다.

1) 기준세율

기준재정수입액을 산정할 때 일종의 평균세율이라고 할 수 있는 법정

45) 지방교부세법 제8조 1항~3항.

46) 단위비용의 산정, 보정계수, 조정계수의 임의적 결정 등은 단순화되어야 한다. 그러나 회귀모형의 설정, 설명변수의 선택, 그리고 측정항목의 비중에 대해서는 보다 복잡한 논의가 있어야 할 것이다.

세율이 아니라, 법정세율의 80%를 기준세율로 삼는 표면적인 이유는 각 지방정부가 유보재원을 확보할 수 있도록 하기 위해서이다. 즉, 기준재정수요액은 지방정부가 반드시 필요한 지출액만을 포착한 것이고, 현실적으로는 기준재정수요액에 포함된 지출항목 이외의 지출이 필요하거나, 또는 동일한 항목이라고 할지라도 기준재정수요액에서 산정한 것보다 더 많은 지출이 필요할 경우를 대비하여 일정한 유보재원이 필요하다는 것이 기준세율이 적용되는 이유이다. 그러나 기준재정수입액과 기준재정수요액을 이와 같이 해석하는 것은 형평보조금의 기본원칙과는 기리가 있는 것이다. 물론 우리나라의 지방교부세는 마치 공동세처럼 지역간 소득격차 완화가 첫째 원칙이 아니라 국세 세원을 지방정부들이 적절하게 공유하는 것이 주목적이기 때문에, 오직 형평화보조금의 기준으로만 지방교부세를 해석할 수 없다는 주장도 제기할 수는 있을 것이다. 특히 지방교부세법의 제1조에 지방교부세가 지방정부의 행정비용을 지원하는 것으로 되어 있기 때문에 이와 같은 주장은 나름대로의 설득력을 지니고 있다. 그러나 본고에서는 지방교부세의 주 역할이 지역간 소득격차 완화라고 보았고, 이러한 관점하에서는 지방정부의 재정력을 정확하게 포착하지 않도록 하는 기준세율제도는 문제점을 가지고 있다.

다른 외국과는 달리 한국과 일본에서 기준재정수입액을 계산할 때 그 수입액의 일정 부분만을 포착하는 데에는 한국과 일본 특유의 지방세제 및 지방재정 구조에서 비롯된 것으로 보인다. 이론적으로 보았을 때, 기준재정수입액은 ‘평균세율×과표⁴⁷⁾’로 표현된다. 따라서 세율을 평균보다 높게 책정한 지방정부는 일종의 유보재원을 갖게 될 것이고, 세율이 평균보다 낮은 지방정부는 실제의 지방세 세입보다 높은 액수가 기준재정수입액으로 산정된다. 즉, 이론적으로는 세율을 평균보다 낮게 설정한 지방정부의 유보재원(실제세입 - 기준재정수입액)은 0보다 적게 된다.

47) 전 지역에 걸쳐 객관적으로 평가된 과표. 만약 실제가에 대비한 과표의 현실화가 다를 경우에는 실효세율(세율×현실화율)이 이용된다.

비록 유보재원이 0보다 낮다는 것은 기준재정수입액이 실제 세입보다 오히려 높게 책정되기 때문이고, 기준세율로 표현하면, 기준세율이 1보다 높기 때문이다. 이와 같은 결과는 기준세율을 0.8로 하고 있는 우리나라에서는 매우 이상하게 보일 수 있지만, 외국에서는 이를 당연하게 받아들이고 있다. 왜냐하면, 지방세 세율을 평균보다 낮게 책정하는 지방정부는 대개 과표가 풍부하여 높은 지방세 세율을 유지할 필요가 없는 곳들이고, 따라서 소득 대비 지방세 부담이 낮은 곳들이다. 즉, 유보재원을 기준으로 형평화보조금을 판단한다면, 유보재원이 많은 곳일수록 가난한 지역이라고 할 수 있다. 달리 표현하면, 기준재정수입액은 표준세율을 사용하여 각 지방정부의 표준적인, 또는 '가상적'인 세입을 측정하는 것이기 때문에 만약 현재의 수입액이 이 가상적인 수입액보다 적을 경우, 즉 유보재원이 0보다 적을 경우에는, 그 지방정부가 풍부한 과세표준을 십분 활용하지 않음을 의미하고, 따라서 형평화보조금을 받을 필요가 없다는 결론을 얻을 수 있다.

이러한 외국의 사례에 반하여 한국과 일본에서는 유보재원이 반드시 0보다 커야 한다는 생각을 갖는 것은, 산술적으로 비논리적이지만, 모든 지방자치단체의 지방세 세수가 부족하다는 관점이 깔려 있기 때문인 것으로 보인다. 따라서 이러한 견해는 사실 지방정부간의 재정력을 상대평가하는 수단으로 기준재정수입액이 쓰이는 것이 아니라, 모든 지방정부가 사실상 형평화보조금을 받아야 하는 실정이고, 따라서 보다 많은 교부세 재원이 지방정부를 위하여 필요하다는 견해가 깔려 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 佐藤進·林健久(1994, p. 185)는 기준세율의 인하로 인한 수평적 형평성이 악화됨을 인정하면서도, 교부세 재원을 줄이기 위하여 기준세율을 인상하여야 한다는 논의가 있으므로 이에 대하여 신중히 대처해야 한다는 표현을 하고 있다. 이러한 입장은 한국과 일본의 지방재정 환경을 고려할 때 충분히 이해가 가지만, 기준재정수입액에 대한 이러한 입장은 중앙과 지방과의 관계만을 중시하게 함으로써 지방교부세가 발휘해야 하는 정부간 형평화 효과를 떨어뜨리는 부작용을 지니고

있음을 주목해야 한다. 또한 지방교부세를 운영함에 있어서 지나치게 중앙정부와 지방정부간 재원 배분만을 신경쓸 경우 국가 전체적으로는 한정된 자원의 활용을 비효율적으로 유도하게 된다는 점도 인식할 필요가 있다.

2) 표준세율

지방자치가 활성화되어 있어서 지방세가 지방정부의 일차적 재원이 되고 있는 선진국의 경우 지방세 세율은 지역마다 큰 차이를 보인다. 반면에 지방자치가 시작된 지 얼마 되지 않은 우리나라나 지방재정을 매우 정직적으로 운영하는 일본의 경우 지방세의 세율은 전국적으로 거의 동일하다⁴⁸⁾. 또한 중앙정부는 지방세법에 지방세의 세율을 범으로 정해 놓았기 때문에 전국적으로 동일하게 적용되어야 하는 표준세율의 도출이 매우 간단하다. 이러한 두 가지 이유 때문에 현재 기준재정수입액을 산출할 때에는 엄밀히 '각 지방정부의 지방세 세율의 평균 $\times 0.8 \times$ 과표'의 과정을 밟아야 하나, 모든 지방정부에서 지방세 세율이 같기 때문에 '법정세율 $\times 0.8 \times$ 과표'가 적용될 수 있고, 따라서 단순히 '지방세수입 $\times 0.8$ '의 공식이 이용되고 있다. 그런데 지방교부세법 제8조에 표준세율의 0.8이 기준세율임을 밝히고 있기 때문에 향후 지방자치가 활성화되어 지방정부가 탄력세율을 활용하더라도 기준재정수입액이 오르지 않는다는 것을 지방정부에게 좀더 분명하게 알려줄 필요가 있다. 이러한 맥락에서, 「지방교부세법시행규칙」의 제5조에 보정금액을 명시할 때 단지 목적세 수입의 80%로 하지 않고 법정세율의 0.8이라는 점을 명확히 하는 것이 중요하다. 현재의 법조문을 문자 그대로 해석하면, 지방정부가 목적세에

48) 우리나라는 법정세율의 50%를 인상 또는 인하할 수 있는 탄력세율 제도를 허용하고 있기 때문에 지방정부가 조례를 통하여 세율을 변경할 수 있으나 이러한 현상은 일어나지 않고 있다. 단지 조세수출의 대표적인 예로 볼 수 있는 지역개발세에서만 소규모의 탄력세율 적용이 있었다. 일본의 경우에는 탄력세율이 비교적 광범위하게 쓰이고 있지만, 전체적으로 보았을 때 그 효과는 미미하다.

탄력세율을 적용하여 세수입을 늘릴 경우 기준재정수입액은 감소해야 하기 때문이다. 마찬가지로 도가 시·군에 지급하는 징수교부금은 현재 세외수입으로 잡히고, 이 징수교부금의 80%가 기준재정수입액에 산입되고 있다. 그런데, 징수교부금은 시·군이 도세인 취득·등록세를 징수하는 대가로 받는 것이고, 현재 취득·등록세의 실효세율(명목세율×과표현실화율)은 도 및 광역시 특별시별로 차등화할 수 있도록 되어 있기 때문에, 표준적인 실효세율을 명확하게 하지 않을 경우 과표를 현실화하는 도 산하에 있는 시·군의 기준재정수입액은 줄 수밖에 없도록 되어 있다. 아직까지는 이러한 문제가 심각하게 제기되고 있지 않기 때문에 실제 세입과 ‘표준세율×과표’간의 차이점이 소홀히 인식되고 있는데, 이를 명확히 구분하여 지방정부 세입확충 노력이 역인센티브를 갖지 않도록 해야 할 것이다.

3) 세외수입 및 기타보조금의 산입 여부

기준재정수입액을 산정하는 이유는 각 지방정부의 재정력(fiscal capacity)를 제대로 파악하여 상대적으로 가난한 지역이 최소한의 공공서비스를 제공하는 데 필요한 재원을 보조하는 것이다. 따라서 재정력을 판단하는 산식에 중요한 세입원을 제외시킬 경우 지역간 형평성이 악화된다. 이러한 관점에서 보았을 때 세입원은 최대한 포괄적으로 포착하여 기준재정수입액을 산정하여야 한다. 현재 기준재정수입액에 추가할 수 있는 지방정부의 중요 세입은 세외수입이라고 볼 수 있다. 물론 이 경우에도 특별회계의 세입은 제외하고, 또한 일반회계 중에서 이월금 및 세외순이익금과 같은 임시적 세외수입도 제외하고, 정상적 수입을 기준재정수입액의 주대상으로 하는 것이 바람직할 것이다. 그런데 정상적 수입 중 가장 큰 비중을 차지하는 징수교부금은 현재 기준재정수입액의 산식에 포함되어 있다. 따라서 수수료·사용료만이 기준재정수입액에 포함될 수 있는 중요 재원이 될 수 있을 것이다.

제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 세외수입을 기준재정수입액에 산정하는

테에 전혀 문제가 없는 것은 아니다. 왜냐하면 지방세 수입은 주민들에게 일정한 액수의 금액을 일방적으로 받는 것이지만, 세외수입의 경우에는 서비스의 대가로 받는 것이기 때문에 각 지역의 재정력을 정확히 반영하지 않을 수도 있다. 예를 들어 A지역과 B지역에 공원이 있는데 부유한 A지역에서는 수요가 적기 때문에 기본적인 공원시설만 설치하고 사용료도 적게 받을 수 있다. 반면, 상대적으로 가난한 B지역에서는 수요가 많아서 공원시설을 확충하고 그 대신 사용료를 인상할 수 있다. 이 경우에 세외수입을 기준재정수입액에 반영하면 상대적으로 가난한 지역의 기준재정수입액이 줄어드는 효과를 갖는다. 따라서 이 경우에도 일종의 '표준세율×과표'와 같은 방식을 적용하여 과표가 낮은 가난한 지역이 보다 유리하도록 세외수입을 산정해야 하는데 이는 거의 불가능하다. 이러한 이유 때문에 외국의 경우 세외수입이 반드시 기준재정수입액의 산정에 포함되는 것은 아니다.

이론적으로 이러한 문제가 있기 때문에 지방교부세에 세외수입을 포함시키고자 할 때에는 각 지방정부별 수수료·사용료의 성격을 보다 정확히 파악할 필요가 있을 것이다. 다만 현실적으로 우리나라 지방정부 일반회계의 사용료·수수료 수입은 재정력과 밀접하게 비례한다. 따라서 사용료·수수료를 포함하여 기준재정수입액을 산정할 경우 교부세의 형평화 효과가 향상될 소지는 충분히 있어 보인다.

3. 시뮬레이션

가. 주요 데이터의 요약

시뮬레이션에 사용된 데이터는 기준재정수요, 세출, 교부세, 지방세, 수수료·사용료 등인데, 이러한 변수 및 기타 관련된 변수의 특징을 요약한 것이 <표 V-1>과 <표 V-2>에 나타나 있다. 먼저 시의 경우를 보면 1998년의 경우 교부세의 평균이 323억원이고, 최대값이 726억원이

었다. 지방세의 경우 시 평균은 526억원이었으며 최소값은 86억원, 최대값은 2,001억원이었다⁴⁹⁾. 따라서 같은 시라고 할지라도 지방세 총액은 23배의 차이를 보이고 있다.

〈표 V-1〉 주요 변수 요약(시)

(단위 : 개, 백만원%)

	단체수	평균	표준편차	cv	합계	최소값	최대값
기준재정수요	73	89,303	34,280	0.38	6,519,110	30,181	173,878
세출	73	169,858	77,261	0.45	12,399,665	57,337	485,516
교부세	73	32,391	22,347	0.69	2,364,566	0	72,658
지방세	73	52,608	44,427	0.84	3,840,405	8,612	200,131
경상세의수입	73	26,695	31,798	1.19	1,948,725	4,493	181,608
징수교부금	73	17,896	26,643	1.49	1,306,389	1,221	158,334
수수료·사용료	73	3,774	2,870	0.76	275,529	202	13,610

주 : 1. 기준재정수요는 1998년, 지방세는 1996년, 세출은 1997년 결산 자료임.

2. 경기도의 파주와 이천은 시로 처리하였음.

3. 「98보통교부세 산정내역」에는 시의 기준재정수요액의 합이 6조 5,316억 8,800만원, 교부세의 합이 2조 3,302억 2,500만원이어서 교부세 산정 화일의 자료와 약간 상이함.

자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 1997, 1998.

행정자치부, 교부세산정 내부자료.

지방세의 지역간 격차가 이렇게 크지만 기준재정수요 및 세출의 지역간 격차는 상대적으로 작는데, 기준재정수요의 경우 최대값은 최소값의 약 6배, 세출의 경우에는 최대값이 최소값의 8.5배 정도를 차지한다. 이는 제Ⅱ장에서 언급되었던 바와 같이 우리나라 지방정부의 세출은 지방세 수입과 큰 관계가 없으며 중앙정부의 통제하에 그 규모가 결정되고

49) 기준재정수입 산정시 지방세수입은 자료의 미비로 인하여 2년 전의 것이 사용된다. 즉, 〈표 V-1〉의 지방세 수입은 1996년도를 기준으로 한 것이다.

있음을 암묵적으로 시사하는 것이다. 교부세의 경우에는 불교부단체가 있기 때문에 최소값이 0이고, 최대값은 726억원이었다.

각 변수의 지역간 편차를 비교하기 위하여 단순가중평균을 계산하였는데, 기준재정수요액의 가중평균이 예상한 바와 같이 가장 작았으며, 징수교부금이 지역간 가장 큰 폭의 차이를 보이고 있다. 징수교부금은 명목상 시·군이 취득세 및 등록세를 도를 대신해 걷어주는 대가로 받는 재원이지만, 사실은 취득·등록세의 일정비율을 그대로 받는 것이기 때문에 지방세적 성격을 강하게 띠고 있다. 취득·등록세는 그 규모가 클 뿐만 아니라 세수의 지역간 격차가 크게 때문에 이처럼 변이계수가 다른 변수에 비하여 크게 나타난 것으로 보인다. 현재 기준재정수입액으로의 산입이 검토되고 있는 수수료·사용료의 경우 가중평균이 0.76으로 지방세의 가중평균 0.84보다 약간 낮게 나타났다.

시의 이와 같은 특성은 군의 경우에도 거의 비슷하게 나타났는데, 전반적으로 변이계수가 시의 경우보다 낮다는 것을 <표 V-2>를 통하여 확인할 수 있다. 가장 낮은 변이계수 값을 보인 것은 기준재정수입액인데 그 값이 0.2이었고, 세출과 교부세가 모두 0.27의 변이계수를 보이고 있어서 세출과 교부세간에 매우 밀접한 관련이 있음을 다시 한 번 확인할 수 있다. 군의 경우 역시 변이계수가 가장 큰 값을 보인 것은 징수교부금으로 그 값이 0.97이었다.

최대값과 최소값을 상호 비교해 보면, 지방세의 최대값은 582억원, 최소값은 15억원으로 최대값이 최소값의 38배로 나타난다. 즉, 군의 최대값과 최소값만을 본다면 시의 경우보다 오히려 격차가 큰 것으로 나타났다. 교부세의 경우를 보면 최소값이 65억원, 최대값이 541억원으로 최대값의 상대적 크기가 8.3배이고, 기준재정수요액의 최대값은 774억원, 최소값은 175억원으로 상대적 크기가 4.4배 정도이다. 세출의 경우에는 최대값이 1,784억원, 최소값이 327억원으로 상대적 크기가 5.4배이다.

〈표 V-2〉 주요 변수 요약(군)

(단위 : 개, 백만원)

	단체수	평균	표준편차	cv	합계	최소값	최대값
기준재정수요액	91	47,209	9,590	0.20	4,296,064	17,511	77,443
세출	91	92,561	24,934	0.27	8,423,021	32,778	178,469
교부세	91	31,935	8,602	0.27	2,906,109	6,549	54,136
지방세	91	10,509	8,253	0.79	956,294	1,537	58,294
경상세의수입	91	5,319	3,405	0.64	484,062	975	21,012
정수교부금	91	2,559	2,475	0.97	232,924	168	13,917
수수료·사용료	91	1,040	711	0.68	94,670	156	5,240

- 주 : 1. 여천군은 여수시로 통합하지 않고 여천군으로 하였음.
 2. 울산시 울주군, 증평, 계룡은 포함되지 않았음.
 3. 「98보통교부세 산정내역」에는 군의 기준재정수요액의 합이 4조 5,755억 3,100만원, 교부세의 합이 2조 9,518억 5,700만원이어서 교부세 산정 화일의 자료와 약간 상이함.

〈표 V-3〉과 〈표 V-4〉는 주요 변수(1인당) 간의 상관계수를 계산한 것인데, 먼저 시의 경우를 보면 기준재정수요액과 세출간에 0.98의 높은 상관관계를 보이고 있으며, 교부세와는 상관계수는 0.85이었다. 기준재정수요액은 지방정부가 기본적으로 필요로 하는 수요를 측정하는 것이기 때문에 소득 수준과 밀접한 관련이 없을 것으로 예상할 수 있으나, 소득 수준을 간접적으로 반영하는 지방세와 기준재정수요액간의 상관계수가 0.68로, 양자간에 상당히 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 사용료·수수료의 경우에는 관련성이 더욱 더 커서 양자간에 0.80의 상관계수를 보이고 있다. 또한 지방세가 클수록 교부세가 줄어들기 때문에 양자간에는 역의 상관관계가 있을 것으로 예상할 수 있으나 〈표 V-3〉을 보면 양자간의 상관계수가 0.22로 미미하나마 정(+)의 관계를 보이고 있다. 시의 지방세와 사용료·수수료간의 관계를 보면 양자의 상관계수가 0.9로 상당히 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다.

〈표 V-4〉를 보면 군의 특성은 시에 비하여 상당히 다를 수 있는데, 가장 눈에 띄는 차이점은 기준재정수요액과 지방세 및 세외수입간의 상관계수이다. 시의 경우 기준재정수요와 지방세간에 정(+)의 상관관계가 있었지만, 군의 경우 양자간의 상관관계가 -0.16 으로 재정력이 열악한 자치단체의 기준재정수요액이 오히려 약간 높게 잡히고 있음을 시사하고 있다. 또한 군의 경우에는 사용료·수수료와 세출 및 기준재정수요간에도 비교적 낮은 상관계수를 보이고 있다. 또한 사용료·수수료와 지방세간의 상관계수가 0.12 로 시의 0.9 에 비하여 크게 낮기 때문에 만약 사용료·수수료를 기준재정수입액에 포함시킬 경우 그 효과는 시인가 군인가에 따라서 상당한 차이를 보일 것으로 예상된다.

〈표 V-3〉 주요 변수의 상관계수(시)

	기준재정수요	세출	교부세	지방세	경상세외	징수교부금	사용료수수료
기준재정수요	1.00	0.98	0.85	0.68	0.50	0.29	0.80
세출		1.00	0.81	0.72	0.58	0.38	0.82
교부세			1.00	0.22	0.10*	-0.07*	0.44
지방세				1.00	0.77	0.61	0.90
경상세외수입					1.00	0.96	0.70
징수교부금						1.00	0.49
사용료수수료							1.00

주 1 : 각 변수는 1인당으로 전환된 것임.

주 2 : * 표시는 10%의 유의 수준에서 통계적 유의도가 없음.

〈표 V-4〉 주요 변수의 상관계수(군)

	기준재정수 요	세 출	교부세	지방세	경상세의	징 수 교부금	사용료 수수료
기준재정수요	1.00	0.86	0.98	-0.16	0.39	0.16	0.28
세 출		1.00	0.82	0.05 *	0.53	0.33	0.33
교부세			1.00	-0.31	0.26	0.05 *	0.26
지방세				1.00	0.61	0.60	0.12 *
경상세의					1.00	0.86	0.23
징수교부금						1.00	-0.10 *
수수료사용료							1.00

주 1 : 각 변수는 1인당으로 전환된 것임.

2 : * 표시는 10%의 유의 수준에서 통계적 유의도가 없음.

나. 시뮬레이션 모형의 요약

이제 본 보고서에서 행한 시뮬레이션 모형을 요약한다. 모형의 내용을 소개하기 위해 앞서 한 가지 참고로 해야 할 사항은 여기에서 제시된 모형이 교부세 배분방식의 최종모형이 될 수는 없다는 점이다. 현재 각 자치단체의 특성을 합리적으로 반영하는 설명변수들이 매우 부족하기 때문에 이에 대한 통계를 수집하고 개발하는 데에는 일정한 시간과 연구가 필요할 것이다. 또한 최종적인 회귀모형은 관련 전문가들 및 실무진들과의 토의를 거친 후에야 확정될 것이고, 또한 한 번 결정된 회귀모형이라고 할지라도 이를 지속적으로 개편하는 것이 필요할 것이다. 참고로, 영국의 경우 지방정부와 전문가들의 의견수렴을 통하여 날로 변해 가는 자치환경을 최대한 정확하게 반영하도록 기준재정수요액 측정과 관련된 회귀모형을 정기적으로 수정하고 있다. 따라서 본 보고서에서 제시하는 시뮬레이션의 의도는 최종적인 단일안을 제시하기 위해서가 아니라 매

우 복잡하고, 그 의미가 불분명한 현재의 기준재정수요액 산정방식을 최대한 단순화할 경우 그 액수가 어떠한 형태로 변하는가를 포착하기 위한 것이다. 그리고 각 자치단체별로 이러한 변화액이 과연 합리적인가를 구체적으로 살펴볼 경우, 여기에서 제시된 회귀식에서 포착하지 못한 지역 특성 변수들에 대한 감을 잡을 수 있고, 또는 특별한 이유가 없는 데도 불구하고 기준재정수요액이 큰 차이를 보일 경우에는 특정 지방정부의 비효율성을 파악할 수도 있을 것이다.

시뮬레이션에 사용된 모형을 정리하면 다음과 같다. 우선 공무원 및 인구수 관련 측정항목을 통합하여 하나의 항목으로 처리하고, 이 항목의 1인당 세출을 종속변수로, 인구수 및 면적 등을 독립변수로 하는 회귀식을 기준재정수요액 측정의 기본모형으로 채택하였다⁵⁰⁾. 다만, 현재 인구수 및 공무원수와 관련된 1인당 세출을 구할 수 없으므로 전년도 기준재정수요액을 종속변수로 대체하였다. 이와 같은 방법은 개선안에 있어서 개선안의 효과를 기존의 경우와 직접 비교할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 기준재정수요액을 실제로 회귀식을 통하여 측정할 때에는 전년도 기준재정수요액을 사용하는 데에는 문제가 있고, 각 지방정부의 예산서에 나타난 1인당 예산을 사용하는 것이 바람직하다. 따라서 향후 본고에서 제시한 회귀모형을 통하여 기준재정수요액을 측정할 때에는, 표준단체(sample group)의 예산서를 통하여 단위비용을 도출하는 것과 비슷하게 각 자치단체의 예산서를 통하여 공무원 및 인구수 관련 항목에 지출된 1인당 예산을 계산하는 작업이 필요할 것이다. 그런데, <표 V-3>과 <표 V-4>에 나타난 바와 같이 1인당 예산과 1인당 기준재정수요액에는 밀접한 상관관계가 있다. 따라서 1인당 기준재정수

50) 매우 많은 공무원 및 인구수 관련 측정항목을 하나로 묶는 것은 현재의 배분방식을 지나치게 단순화한 것이라는 비판을 받을 수 있다. 이 경우에는 측정항목을 단일항목으로 묶는 것이 아니라 몇 개의 항목으로 묶고, 각 항목별로 별도의 회귀식을 사용하는 방법을 고려할 수 있다. 어떠한 방식을 택하든간에 중요한 점은, 회귀식을 기본 공식으로 사용하여 지방정부가 조절할 수 있는 변수 및 보정계수를 없애더라도 그 결과는 현재의 값과 크게 다르지 않다는 점을 보이는 데에 있다.

요액을 종속변수로 하여 시뮬레이션을 한 본고의 결과와 1인당 예산을 종속변수한 계산은 큰 변화는 없을 것으로 생각된다.

기본모형을 통하여 측정된 기준재정수요액을 그대로 교부세 산정에 사용하는 것이 이론적으로는 가장 바람직하지만, 이 경우에는 교부세액이 자치단체에 따라서 현저한 차이를 보일 수 있다. 따라서 교부세액의 지나친 격차를 해소하기 위하여 회귀식의 잔차항을 종속변수로, 공무원수나 통리수와 같은 변수를 독립변수로 하여 일종의 보정수요액을 측정한다. 그런데, 기본모형에서 측정된 1인당 기준재정수요액에다 공무원수 및 통리수 등으로 설명된 잔차항을 단순히 합할 경우 그 결과값이 현재의 기준재정수요액과 거의 같게 되어 공무원수와 같이 역인센티브를 제공하는 측정단위를 배제하는 의의가 사라지게 된다. 따라서 최종적인 기준재정수요액은 1인당 세출의 측정치에다 공무원수 등으로 설명된 잔차항에 일정 비율(ω)을 곱한 보정치를 합한 값이다. <표 V-5>의 시뮬레이션에서는 ω 를 0.8로 택하여 현재의 공무원수 및 인구수 관련 기준재정수요액, 개선안에 따른 기준재정수요액, 그리고 변화율을 계산하였다.

다음으로 기준재정수입액의 시뮬레이션은 두 가지 경우를 가정하였다. 우선 첫째(개선안 1)는 0.8로 된 현재의 기준세율을 0.85로 인상하는 것이고, 둘째(개선안 2)는 수수료·사용료를 기준재정수입액에 포함시키는 것이다. <부표 5>와 <부표 6>에는 시뮬레이션의 결과를 각 자치단체별로 정리한 것이 나타나 있는데, 현재의 기준재정수요액, 개선안에 따른 기준재정수요액, 개선안에 따른 기준재정수요액의 변화율, 현재의 기준재정수입액, 개선안 1에 따른 기준재정수입액의 변화액, 개선안 1에 따른 기준재정수입액의 변화율, 개선안 2에 따른 기준재정수입액의 변화액, 개선안 2에 따른 기준재정수입액의 변화율이 차례로 나타나 있다⁵¹⁾.

51) 각 수치는 모두 1인당 액수를 의미한다.

다. 시물레이션 결과

기준재정수요액의 추정을 위하여 매우 다양한 회귀모형을 검토하였는데, 본고에서 최종적으로 채택한 모형은 기본모형의 경우 독립변수가 인구수, 로그인구수, 1인당 면적이고, 보정모형의 독립변수는 인구수, 로그인구수, 1인당공무원수이다. 이 모형에 따른 기준재정수요액 추정결과는 다음의 <표 V-5>에 정리되어 있다.

<표 V-5> 기준재정수요액 추정공식

(단위 : 원, 명, km²)

시	기본식	$\hat{a}_i = 2,581,218 + 0.32(\text{인구수}) - 195,255(\text{로그인구수}) + 10,996(\text{면적})$ (17.2) (5.96) (-14.6) (2.42)			
	보정식	$\hat{e}_i = -1,266,924 + 23,336,000(\text{공무원}) - 0.018(\text{인구수}) + 98,557(\text{로그인구수})$ (-6.08) (8.24) (-4.12) (6.46)			
군	기본식	$\hat{a}_i = 7,138,615 + 0.41(\text{인구수}) - 624,651(\text{로그인구수}) + 4,726(\text{면적})$ (16.6) (5.91) (-14.6) (4.31)			
	보정식	$\hat{e}_i = -5,968,598 + 30,796,000(\text{공무원}) - 0.40(\text{인구수}) + 534,075(\text{로그인구수})$ (-13.5) (15.5) (-9.17) (13.1)			

주 : 1. () 안은 t-값임. 또한 시의 기본공식, 보정공식, 군의 기본공식, 보정공식의 \bar{R}^2 는 각각 0.90, 0.50, 0.91, 0.73임.

2. 최종 기준재정수요액은 $\hat{x}_i = \hat{a}_i + \omega \hat{e}_i$ ($\omega \leq 1$)에 의하여 결정됨. <부표 5>와 <부표 6>에 나타난 최종 기준재정수요액은 $\omega = 0.8$ 을 가정한 것임.

3. 원칙적으로 a_i 는 기준재정수요액 추정항목에 상당하는 예산액이어야 하나 편의상 전년도 해당 추정항목의 기준재정수요액을 사용하였음.

<표 V-5>의 추정결과를 이용하여 $\omega = 0.8$ 을 가정한 뒤 기준재정수요액의 추정치 및 변화율을 계산하였는데, 그 결과는 <부표 5>와 <부표 6>에 나타나 있다. 이 표를 보면, 기준재정수요액의 변화율이 대개 10% 미만인데, 이는 $\omega = 0.8$ 로 하여 추정치를 현재의 기준재정수요액과 최대한 가깝게 하였기 때문이다. 만약 보정을 전혀 하지 않고 $\omega = 0$ 으로 한다면, 자치단체에 따라서 기준재정수요액이 많게는 40~50%가

지 차이가 발생한다. <부표 5>를 보면 개선안으로 인하여 기준재정수요액이 10% 이상 줄어드는 시는 보령, 군산, 익산, 마산, 진해, 거제 등이고, 군은 홍천, 청원, 완주, 부안, 신안 등이다. 이러한 차액이 나타나는 이유로는 두 가지를 생각해 볼 수 있는데, 하나는 본고의 회귀모형에서는 포착하지 못하는 수요변수가 이러한 자치단체에 있을 수 있고, 또 하나는 이러한 지방자치단체의 공무원수가 다른 단체보다 상대적으로 더 많기 때문일 수 있다. 반면 개선안으로 인하여 기준재정수요액이 증가한 자치단체도 있는데, 시 중에서 안성, 김포, 충주, 아산, 군 중에서 양주, 여주, 철원, 옥천, 진천, 연기, 청도 등의 기준재정수요액이 10% 이상 증가하였다.

본고에서 채택된 회귀모형은 외국의 경우에 비하여 독립변수가 현저히 단순하다. 따라서 개선안으로 인하여 기준재정수요액이 크게 변하는 자치단체를 중심으로 그 이유가 무엇인가를 파악하고, 제대로 반영하지 못하는 수요변수가 있을 경우 이를 회귀식에 포함시킬 경우 좀 더 발전된 측정모형이 개발될 수 있을 것이다. 본고에서 검토된 기준재정수요액 측정모형과 관련하여 한 가지 주목할 점은, 수많은 조정계수(i 와 j)를 없애고, 공무원 표준정원을 따로 측정하지 않아도 매우 단순한 회귀모형을 통하여 현재의 기준재정수요액에 근접하는 결과를 도출할 수 있다는 점이다. 따라서 조정계수 및 표준정원을 사용하지 않는 대신 회귀모형에 사용될 독립변수들의 개발에 보다 많은 노력을 기울이는 것이 기준재정수요액 산정의 바람직한 개선방향이라고 생각된다.

<부표 5>와 <부표 6>에 나타난 기준재정수입액 시뮬레이션의 결과를 보면, 기준세율을 0.8에서 0.85로 증가시킬 경우 대략 7~8% 정도 기준재정수입액이 증가한 반면, 수수료·사용료를 기준재정수입액에 포함시킬 경우에는 자치단체별로 증가율이 현저한 차이를 보이고 있다. 예를 들어 시 중에서 오산, 동해, 태백, 보령, 남원, 목포, 문경, 서귀포의 기준재정수입액은 11%의 증가율을 보였고, 군의 경우 연천, 강원도 고성, 청양, 장수, 임실, 순창, 곡성, 구례, 완도, 청송, 울진, 울릉, 산청, 북제

주, 남제주 등은 증가율이 20%를 넘었다. 또한 울릉의 경우 증가율이 51%로 최고이며 남제주의 증가율 역시 42%로 매우 높은 증가율을 보이고 있다. 이처럼 기준세율을 단순히 인상하는 데에 반하여 수수료·사용료를 기준재정수입액에 산입하는 것은 지방자치단체별로 증가폭의 격차를 크게 하는데, 이미 논의된 바와 같이 수수료·사용료를 순수한 기준재정수입액으로 보는 데에는 문제가 없지 않다. 특히, 기준재정수입이 크게 되는 자치단체의 특징을 보면 대부분 관광지에서 관광지에서의 입장료 등이 주요 수입원인 것으로 추측된다. 이 경우 입장료는 관광지의 유지비, 혼잡에 대한 보상 등으로 볼 수 있기 때문에 단순히 모는 수수료·사용료를 기준재정수입액에 포함시키는 것은 문제가 있다고 본다. 따라서 기준재정수입액의 측정모형을 발전시켜야 하는 것과 마찬가지로, 수수료·사용료를 기준재정수입액에 포함시킬 경우에도 역시 자치단체의 특성을 면밀히 파악하여 개선안을 적정화시켜야 할 것으로 보인다.

3) 교부세액

기준재정수입액과 기준재정수입액의 변화액이 도출되면 양자의 차액이 일단 교부세액의 차액이 된다. 다만 기준세율이 인상되거나 세외수입이 기준재정수입액에 포함되더라도 교부세액이 증가할 수 있는데 이는 이러한 조정이 조정률 β 의 인상을 가져오기 때문이다. 그러나 이러한 혜택을 보는 지방자치단체는 자체 재원이 미약하여 기준재정수입액이 적고, 따라서 기준재정수입액의 증가분도 적은 반면, β 의 증가로 인하여 재정부족액의 반영률이 높아지는 저소득 시나 군들이다. 반면, 지금 받고 있는 교부세액은 적은 반면, 기준재정수입액이 크게 증가하는 부유한 시들의 경우 교부세액이 현저히 줄거나, 불교부단체가 될 가능성이 높다.

기준재정수입액과 기준재정수입액의 변화에 따른 교부세액의 시뮬레이션을 할 때에는 우선적으로 β 값의 변화를 추적해야 하는데, 그 방법을 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 우선 식 (3)에 나타난 바와 같이

β 는 기준재정수요액의 합 $\sum N_i$ 와 기준재정수입액의 합인 $\sum aR_i$ 에 의하여 결정되는데, 회귀식에 의하여 N_i 를 재조정하더라도 $\sum N_i$ 는 변하지 않는다. 따라서 α 를 0.8에서 0.85로 올린 경우와 R_i 에 수수료·사용료를 합한 경우의 기준재정수입액의 총액을 식 (3)에 대입하면 β 값이 구해진다. 다만, 식 (3)에서 분자는 교부세의 전체 총액인 데 반하여 시물레이션에서는 그 대상을 시와 군으로 삼았기 때문에 시와 군에 대한 교부세의 총액만을 식 (3)의 분자로 사용하여야 한다. 이러한 방법을 통하여 조정 전의 β 값을 우선 구하였는데 그 값이 0.885로 모든 자치단체를 포함하였을 경우의 β 값 0.84737보다는 높게 나타났다. 여기에 기준세율을 0.8에서 0.85로 올렸을 경우의 β 값은 0.93이었고, 수수료·사용료를 포함하였을 때의 β 값은 0.932이었다. 이 결과는 예상하였던 것보다는 낮은 값인데, 공식의 변경 후 β 가 충분히 늘어나지 않아서 <부표 7>과 <부표 8>을 보면 교부세가 늘어난 자치단체가 그다지 많지 않고, 교부세가 늘어난 자치단체의 경우에도 절대액이 그리 크지 않음을 확인할 수 있다. 이와 같은 결과가 발생하는 이유는, 지방세의 수입과 수수료·사용료를 올려도, 세입이 가장 많이 늘어나는 자치단체는 불교부단체이고, 이러한 재원은 $\sum aR_i$ 에 포함되지 않기 때문인 것으로 보인다. <표 II-3>을 보면 시의 기준재정수입액 총액이 4조 3천억원이지만, 불교부단체의 수입을 빼면 수입액이 2조 5천억원에 불과하다. 즉, 시의 기준재정수입액 총액에서 교부단체의 수입이 차지하는 비중이 58%에 불과하고, 시와 군을 다 합하여도 기준재정수입액 총액에서 교부단체의 수입이 차지하는 비중이 66%에 불과하다. 결국 기준세율을 80%에서 85%로 올려도 실제로 늘어나는 기준재정수입액은 3~4%에 불과하여 기준세율의 5% 포인트 인상이나 수수료·사용료를 포함한다고 해도 지방정부간 재분배가 크게 발생하지는 않고, 오히려 기준재정수요액의 재산정이 재분배에 보다 큰 영향을 미치고 있다.

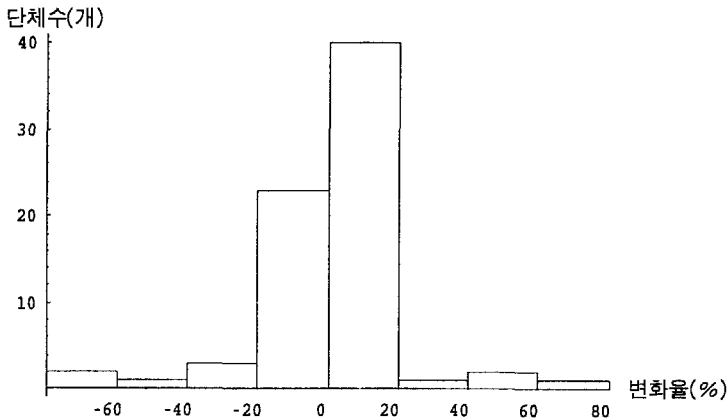
<부표 7>과 <부표 8>에는 이러한 특징이 잘 나타나 있다. <부표 7>과 <부표 8>에서 '교부세액 변화 1'은 회귀식에 의한 기준재정수요액의 재

산정(모형 I)으로 인한 교부세액의 변화가 나타나 있고, '교부세액 변화 2'는 기준재정수요액의 변화에다가, 기준세율을 0.8에서 0.85로 증가시켰을 때(모형 II)의 최종적인 교부세액의 변화가 나타나 있다. 그리고 '교부세액 변화 3'은 기준재정수요액의 변화에다가 세외수입 중 수수료·사용료를 포함하여 기준재정수입액을 변화시켰을 때(모형 III)의 효과를 합한 결과이다.

이 표에서 기준재정수요액을 회귀모형으로 도출하였을 때의 교부세액 변화(〈부표 7〉의 3열과 4열)를 먼저 보면, 지방정부에 따라서 그 변화 폭이 아주 큰 곳들이 눈에 띈다. 이러한 사치단체들은 주로 수도권외의 시 및 각 도의 대표적인 시들인데 청주나 전주, 마산 등은 기준재정수요액을 본고의 회귀식으로 재조정하였을 때 교부세액의 변화율이 80%에 육박하는 것으로 나타났다. 모형 I에 의한 교부세액의 변화율을 대략적으로 살펴기 위하여 〈부표 7〉의 네 번째 열에 나타나 있는 값의 히스토그램을 작성하였는데, 그 결과가 아래의 [그림 V-1]에 나타나 있다. 이 그림을 보면 교부세액의 변화율이 $\pm 20\%$ 이내인 시가 60여 개이고 변화율의 폭이 20%를 넘는 곳이 10여 개 있음을 알 수 있다.

규모가 큰 시의 경우 본고에서 검토한 단순한 회귀식이 큰 폭의 교부세액 변화율을 가져오는 이유는 이들 단체들에게는 기준재정수요액이 상당히 큰 반면 교부세액이 작아서 기준재정수요액의 변화가 적더라도 교부세액에 대한 비율은 상당히 크기 때문이다. 또한 중·대도시의 기준재정수요액을 단순회귀식으로 산정할 때 현재 측정항목이 그렇듯이, 도시의 특수성을 감안하지 않고 인구 및 면적만을 참고하여 수요액을 산정하였기 때문인 것으로 보인다. 그 이유가 어찌되었건 〈부표 7〉에 나타난 결과는 이들 단체들이 현실적으로 수용할 수 있는 결과는 아니라고 판단된다. 따라서 교부세액의 변화가 아주 큰 단체들의 경우 각 단체들의 특수한 사정을 좀 더 자세히 파악하여 기준재정수요액의 회귀모형을 개선할 필요가 있고, 또한 차액이 합리적으로 설명된다고 하더라도, 현실적인 변화폭은 10%~20% 이하로 하여 점진적인 조정을 모색하여야 할 것이다.

[그림 V-1] 모형 I에 의한 교부세액의 변화율(시)

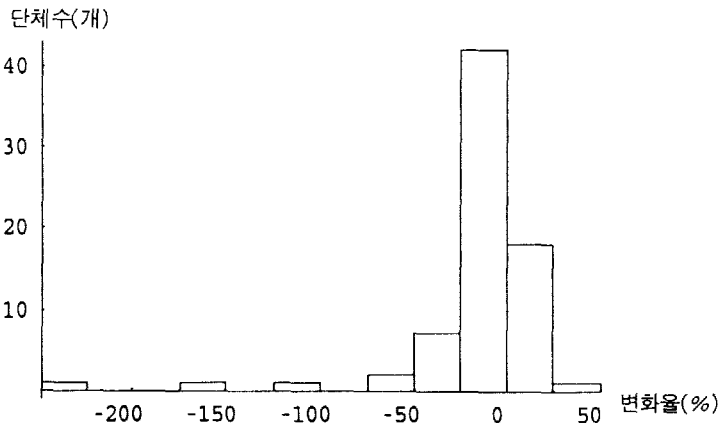


〈부표 7〉의 여섯 번째 열과 일곱 번째 열에 각각 나타나 있는 ‘교부세 변화 2’(모형 II) 및 ‘교부세 변화 3’(모형 III)을 보면 교부세액의 변화는 더욱 더 심각하게 변하게 되는데, 그 이유는 물론 기준재정수입액이 기준세율의 증가, 또는 수수료·사용료의 포함으로 인하여 늘어나기 때문이다. 아래의 [그림 V-2]와 [그림 V-3]에는 모형 II와 모형 III의 히스토그램이 나타나 있는데, 교부세액의 변화율의 분산이 [그림 V-1]에 비하여 커졌음을 확인할 수 있다. 특히 몇몇 중 대 도시의 경우 교부세의 변화율이 -100% 이하가 되는 것을 볼 수 있는데, 물론 교부세액이 100% 이하로 줄어들 수는 없으므로 이러한 지방자치단체는 모형 II와 모형 III을 받아들일 경우 불교부단체가 됨을 의미하는 것이다⁵²⁾. 이미 언급된 바와 같이 교부세액을 큰 폭으로 줄인다거나, 또는 현재 교

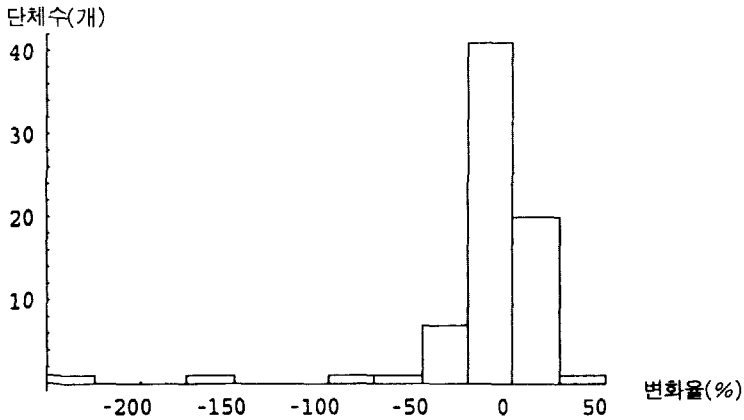
52) 엄밀하게 보면, 불교부단체가 발생할 경우 교부세액 산정 시뮬레이션에서 이러한 지방자치단체를 제외한 후 β 값 및 교부세액 변화율을 재산정해야 한다. 이 경우 β 값이 약간 낮아지는 결과가 나타날 것인바, 그 효과가 미미할 것으로 보아 추가적인 시뮬레이션은 하지 않았다.

부세를 받고 있는 자치단체를 불교부단체로 만드는 것은 현실적으로 매우 어려운 정책 대안이다. 따라서 비록 교부세액의 산정공식이 바뀌더라도 우선 각 자치단체의 특성을 면밀히 파악하여 수요액의 산정을 최대한 합리화할 필요가 있고, 또한 보다 합리적인 공식이 도출되더라도 변화액의 상한선을 정하여 그 범위 내에서 일정 기간 동안 조정하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다.

[그림 V-2] 모형 II에 의한 교부세액의 변화율(시)

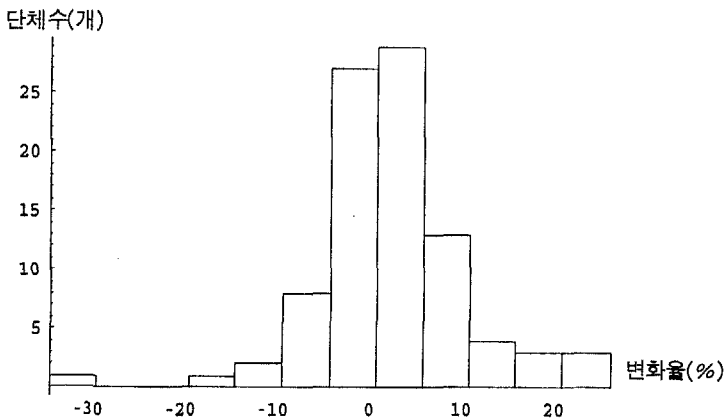


[그림 V-3] 모형 III에 의한 교부세액의 변화율(시)



시의 경우 위의 그림들 및 <부표 7>에서 나타나는 바와 같이 자치단체별로 교부세액의 변화가 매우 큰 폭으로 발생하지만, 군의 경우에는 상당히 균등하고 완만한 변화가 발생한다는 점이 주목할 만하다. <부표 8>에 나타나 있는 군의 교부세액의 변화액을 보면 시에 비하여 변화 폭이 훨씬 더 적다. 우선 <부표 8>의 네 번째 열에 나타나 있는 모형 I에 따른 교부세액의 변화율을 보면 가장 큰 폭의 교부세액 변화율이 -30.19%로 <부표 7>의 -77.62%와 대조를 이룬다. 또한 군의 경우에는 모형 I에 의한 교부세액의 변화율이 10% 이하인 자치단체가 대부분이어서 시에 비해서는 조정의 효과가 상당히 균등하다고 볼 수 있다.

[그림 V-4] 모형 I에 의한 교부세액의 변화율(군)

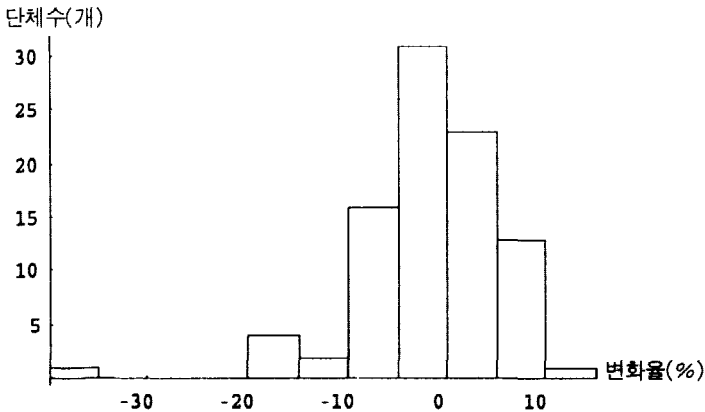


<부표 8>의 여섯 번째 열과 일곱 번째 열에 각각 나타나 있는 ‘교부세 변화 2’(모형 II) 및 ‘교부세 변화 3’(모형 III)을 보면 기준세율을 80%에서 85%로 올리거나 수수료·사용료를 기준재정수입액에 포함시켜도 교부세액의 변화율이 대부분 20% 이하이고, 또한 기준재정수요 및 기준재정수입의 재조정으로 인하여 교부세액이 증가하는 자치단체가 상당수 있음을 확인할 수 있다. 이는 기준재정수입액의 산정시 기준세율을 올리

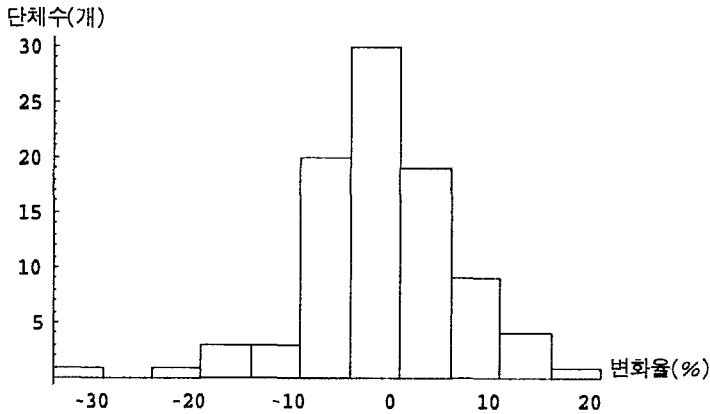
거나 수수료·사용료를 포함시키더라도 조정률(β)이 증가하여 교부세액이 증가하는 효과 때문인데, 기준재정수입액이 자치단체의 재정력을 보다 정확하게 포착할수록 교부세의 재분배 효과가 증대한다는 사실을 반영하는 것이다.

그러나 [그림 V-4]와 [그림 V-5] 및 [그림 V-6]을 비교하여 확인할 수 있는 바와 같이 교부세의 변화에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 기준재정수요액의 재산정이고, 기준세율을 5% 포인트 올리거나 수수료·사용료를 인상시키는 효과는 의외로 크지 않음을 확인할 수 있다. 이는 이미 언급한 바와 같이 이러한 조정으로 인하여 큰 폭으로 기준재정수입액이 상승하는 자치단체가 이미 교부세를 받지 않는 불교부단체이기 때문에 이러한 자치단체의 기준재정수입액의 증가가 β 값의 상승으로 이어지지 않기 때문인 것으로 보인다. 또한 기준세율의 증가가 5% 포인트에 불과하여 부유단체의 재정력이 아직까지 충분히 포착되지 않은 것도 또 다른 이유이다.

[그림 V-5] 모형 II에 의한 교부세액의 변화율(군)



[그림 V-6] 모형 III에 의한 교부세액의 변화율(군)



지금까지 본고에서 제시한 기준재정수요액 및 기준재정수입액의 재산정 방안을 시뮬레이션을 통하여 검토하였는데, 여기에서 제시된 구체적인 수치들은 보다 정밀한 모형의 개발을 통하여 개선해 나가야 할 여지가 충분히 있다고 본다. 그러나 이러한 시뮬레이션의 주목적은 본고에서 제시한 지방교부세 산정방식의 기본원칙이 현행 지방교부세의 규모에 어떠한 효과를 가져오는가에 대한 대략적인 효과를 보기 위한 것이었고, 그러한 관점에서는 몇 가지 중요한 정보를 제공하고 있다고 볼 수 있다.

〈부표 7〉과 〈부표 8〉에 나타나 있는 시뮬레이션 결과의 특징은 행정비용 특히 인건비가 상대적으로 많은 지방자치단체로부터 인건비가 상대적으로 적은 지방자치단체로 지방교부세가 재분배된다는 것이고, 또한 상대적으로 부유한 자치단체에서 상대적으로 빈곤한 자치단체에 보다 많은 지방교부세가 재분배된다는 것이다. 이는 지방교부세의 효율성과 형평성을 동시에 제고하는 방안이라고 나름대로 평가하고 싶지만, 관점에 따라서는 이러한 변화에 대한 불만이 많이 있을 수 있다. 이와 같은 불만은 지방교부세의 본질이 무엇인가에 대한 평가와 직결되어 있다고 볼 수 있는데, 지방교부세의 본질이 형평화보조금이라고 본다면, 재정이

비교적 양호한 대도시 주변의 시들은 과감히 불교부단체로 전환하여 자체 수입을 통하여 지방재정을 운영하도록 유도하는 것이 지방재정의 책임성을 제고하고 또한 재분배 재원인 교부세의 효과를 최대화하는 방안이라고 생각된다.

물론 이러한 변화로 인하여 군과 같은 저소득 지방정부에 대한 이전재원이 크게 늘어나게 되는데, 이것이 과연 바람직한 것인가에 대한 근본적인 의문도 검토할 필요가 있을 것이다. 이는 결국 기준재정수요액 산정의 적정성, 그리고 교부세액 규모의 적정성에 대한 논의로 이어질 것이므로 향후에도 지방교부세의 경제적 효과에 대한 지속적인 연구가 필요할 것이다. 다만, 기준재정수요액의 산정이 합리적이지 못하다거나, 또는 지방교부세의 총액이 부족하나거나 하는 문제가 지방정부의 재정력을 충분히 파악하지 않는 기준재정수요액의 공식을 합리화하지 않는다는 점은 분명하게 인식될 필요가 있다.

Ⅵ. 결 론

지방정부의 재정력 확충 요구가 높아지면서 지방교부세의 적정 규모, 그리고 적정 배분방안에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 지방재정조정제도 중 가장 규모가 크며, 또한 안정적인 재원을 지방정부에게 제공하는 지방교부세에 대하여 많은 사람들이 관심을 가지고 있지만, 지방교부세의 구체적인 성격을 파악하기는 그다지 쉽지 않다. 지방교부세를 계산하기 위해서는 매우 복잡한 절차를 밟아야 하고, 또한 이러한 과정에서 사용되는 다양한 공식들의 본질을 이해하기가 쉽지 않기 때문이다. 본 보고서에서는 이러한 문제점을 인식하고, 지방교부세의 구조를 최대한 자세히 소개하였다.

현재 지방교부세의 문제점으로 가장 많이 제기되고 있는 것은 기준재정수요액 산정시 공무원수와 같이 지방정부가 인위적으로 조정할 수 있는 변수가 측정단위로 사용된다는 점이다. 외국의 경우, 기준재정수요액을 측정할 때 지방정부가 조정할 수 있는 변수는 사용하지 않는다는 것을 당연한 원칙으로 생각하고 있다. 반면, 지방자치가 오랫동안 활성화되지 않았던 우리나라에서는 지방공무원 정원이 중앙정부의 지도하에 관리되어 왔기 때문에 지방공무원 정원이 증가하면 그 비용을 중앙정부가 보장하는 것이 오히려 당연한 일이었다. 이러한 관점이 현재의 지방교부세제도 여러 곳에 배어 있는데, 지방자치를 다시 부활시킨 가장 큰 이유 중의 하나가 지방정부를 되도록 효율적으로 운영하기 위한 것이라는 점에서 이러한 문제점은 하루 빨리 시정해야 할 것으로 보인다.

지방공무원수가 기준재정수요액의 측정단위로 사용됨에 따라 발생하는 역인센티브 문제를 해결하기 위하여 중앙정부는 공무원 표준정원을 별도로 정의하여 이를 기준으로 표준정원보다 현 정원이 적은 지방정부

에게는 일종의 인센티브를 주는 보정계수를 적용하고 있다. 그러나 본문에서 여러 번 밝혔듯이 이러한 보정계수의 공식은 부적절하고, 또한 보정의 강도 역시 매우 약하기 때문에 공무원 정원을 늘릴 경우 기준재정 수요액이 증가하는 문제점은 여전히 남아 있다. 또한 보정계수를 적용하기 위해서는 공무원 표준정원을 측정해야 하는데, 이 표준정원 역시 지방교부세법에 명확하게 정의되지 않고 있으며, 객관적으로 인정하는 공무원 표준정원이 정의되기는 현실적으로 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 기준재정수요액을 산출할 때에는 지방정부가 임의로 조정할 수 있는 공무원수나 통리수 등을 측정단위로 사용하지 않고, 표준정원을 측정할 때 사용되는 인구수, 면적, 가구수 등을 곧 바로 기준재정수요액 산정 회귀식에 사용하는 것이 산정 절차를 투명하게 하고, 또한 산정의 임의성을 최소화시키는 방안이 될 것이다.

지방교부세의 기준재정수입액과 관련하여서는, 지방세수입이 기준재정수입액에 포함되어, 지방정부가 지방세 세수를 확충할 경우 지방교부세가 줄어드는 문제점이 있다고 많은 사람들이 지적하고 있다. 이는 지방교부세와 관련하여 가장 많이 제기되는 문제점인데, 지방교부세법을 자세히 살펴보면 이것은 제도보다는 운영에 대한 문제점이라는 것을 확인할 수 있다. 지방교부세법 제8조 1항은 ‘기준재정수입액은 기준세율로서 산정한 당해 자치단체의 보통세의 수입액으로 한다’고 규정하고 있고, 2항은 ‘제1항의 기준세율은 지방세법의 표준세율의 100분의 80에 상당하는 율로 한다’라고 규정하고 있다. 즉, 특정 지방단체가 탄력세율을 이용하여 지방세수입을 확충할 경우 확충액이 기준재정수입액에 포함되지 않음을 지방교부세법은 명백히 하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방세가 확충될 경우 기준재정수입액이 증가한다고 많은 사람들이 믿고 있는 것은, 지방교부세를 계산할 때 ‘평균세율×과표’와 ‘지방세수입액’을 구분하지 않기 때문인 것으로 보인다.

기준재정수입액 산정의 모호성은 지방교부세법에서도 발견할 수 있는데, 보통세수입을 기준재정수입액에 포함할 때에는 산정기준이 표준세

을임을 지방교부세의 제8조가 밝히고 있지만, 지방교부세법시행령 제5조 2항에서는 보정수입을 산정할 때에는 단순히 목적세 및 징수교부금의 80%가 기준재정수입액에 포함된다고 규정하고 있다. 따라서 지방교부세법시행령을 문자 그대로 해석할 경우, 목적세에 탄력세율을 적용하면 기준재정수입은 분명히 줄도록 되어 있다. 또한 지방세 중 중요한 위치를 차지하고 있는 재산관련세는 실효세율(표준세율×과표현실화)이 중요하기 때문에 기준재정수입액에 포함될 세입을 계산할 때의 기준이 ‘평균실효세율’이 되어야 함에도 불구하고, 이러한 사항에 대한 구체적인 언급은 지방교부세법 및 관련법에서 찾아볼 수 없다. 따라서 제도나 운영면에서 지방정부의 지방세 확충 노력이 지방교부세로 인하여 저하되지 않도록, 평균세율 및 평균실효세율의 원칙을 보다 명백히해 주는 것이 중요한 일이라고 생각된다. 사실 외국의 경우에는 평균세율을 기준으로 기준재정수입액을 계산하는 것이 명확하게 이해되고 있기 때문에 역인센티브 문제가 중요한 이슈가 되고 있지는 않다.

이상의 두 가지 문제점만큼 자주 지적되지는 않지만, 우리나라의 지방교부세제도와 관련한 또 한 가지 문제점은 기준세율제도이다. 현재 표준세율의 80%만을 적용하여 기준재정수입액에 포함될 지방세수입을 계산하고 있는데, 기준재정수입액을 계산할 때 지켜야 하는 첫 번째 원칙이 각 자치단체의 재정력(fiscal capacity)을 정확히 포착하는 것이라는 점에서 이와 같은 제도는 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 지방교부세 관련 문헌을 보면 기준세율이 존재하는 이유로 두 가지가 제시된다. 첫 번째 이유는 지방세가 증가할 때 100%를 모두 기준재정수입액에 포함시키면 지방정부의 지방세 확충 노력이 저하된다는 것이다. 그러나 이미 언급된 바와 같이 지방세수입은 원칙적으로 표준세율을 기준으로 산정되기 때문에 이러한 문제는 존재하지 않는다. 두 번째로 제기되는 이유는 지방세의 100%를 기준재정수입액에 포함시키면 지방정부 지출액의 100%를 기준재정수입액에 포함시켜야 한다는 논리이다. 그러나 지방교부세의 주역할은 지방정부 행정비용의 부족분을 제공하는 것이 아니라,

나라, 소득 수준이 상대적으로 낮은 지방정부가 기본적인 지방공공재를 제공할 수 있도록 보조해 주는 것이라고 볼 때, 기준재정수요액의 산정과 기준재정수입액의 산정이 연계될 필요는 없다.

보다 구체적으로, 과표가 풍부한 자치단체가 1%의 세율을 적용하고, 과표가 열악한 자치단체가 5%의 세율을 적용하여야만 동일한 재원을 마련할 수 있다면, 기준재정수입액을 산정할 때 사용하는 '가상세율'(평균세율)은 3%로 하여, 과표가 풍부한 자치단체의 '가상적'인 수입액은 현재의 수입보다 오히려 높게 계산하는 것이 이론적으로 합리적이다. 이렇게 하는 이유는 가상적인 수입액을 계산함으로써 과표가 빈약한 지방정부와 과표가 풍부한 지방정부간의 상대적 재정력을 보다 명확하게 포착할 수 있기 때문이다. 따라서 이론적으로 존재 이유가 명확하지 않고, 일본 이외에는 외국에서도 사용하지 않는 기준세율제도는 점진적으로 폐지하는 것이 바람직하다. 다만, 이러한 변화가 있을 경우 급격하게 교부세가 줄어드는 지방정부가 많이 생길 것이고, 이러한 지방정부들은 당연히 기준재정수요액의 산정은 과연 합리적인가에 대하여 의문을 제기하게 될 것이다. 물론 기준재정수요액은 원칙적으로 지역주민의 소득 수준과 큰 관계가 없어야 하나, 도시권 지방정부의 특수한 수요, 환경관리 비용 등이 무시되고 있는 점도 또한 사실이기 때문에 기준재정수입액 산정의 합리화와 함께 기준재정수요액의 산정, 특히 측정항목 및 측정단위의 합리성을 제고하여 양 부분에서의 개선이 이루어져 나가야 할 것으로 보인다. 본고에서는 기준재정수요액의 측정항목 개발에 대한 자세한 연구를 하지 못하였으므로 향후 이 문제에 대하여 보다 자세한 연구를 하고자 한다.

참 고 문 헌

- 유재원, 「보통교부세 기준세율의 정치경제학적 의미」, 1997.
- 이상희, 『지방재정론』, 개명사, 1985.
- 행정자치부, 『'99 보통교부세산정내역』, 1999.
- , 「1999년도 지방교부세산정해설」, 1999.
- 佐藤 進 · 林 健久, 『地方財政讀本』, 東洋經濟新報社, 1994.
- Council of Europe, “Local Finance in Europe,” 1997.
- Jonston, J., *Econometric Methods*, New York: McGraw-Hill, 1984.
- Ladd, H., “Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments,” J. Anderson (ed.), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, 1994, pp. 21~53.
- Ladd, H. and Yinger, J., “The Case for Equalizing Aid,” *National Tax Journal*, 47, pp. 211~224.
- Oakland, W., “Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: A Critical Analysis,” J. Anderson (ed.), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, 1994, pp. 1~19.
- Tibout, C., “A pure theory of local expenditures,” *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp. 416~424.
- Yinger, J., “On Fiscal Disparities Across Cities,” *Journal of Urban Economics*, 1986, pp. 316~337.

〈부표 1〉 보통교부세 불교부단체 현황

연도	계	광역단체	기초단체
1990	20	서울, 부산, 대구, 인천, 경기, 울산(6)	수원, 안양, 부천, 안산, 과천, 군포, 용인, 여천, 청주, 동광양, 포항, 창원, 마산, 구미(14)
1991	15	서울, 인천, 울산, 경기(4)	수원, 안양, 부천, 안산, 과천, 군포, 구미, 여천, 포항, 창원, 용인(11)
1992	15	서울, 부산, 인천, 경기, 울산(5)	수원, 안양, 부천, 안산, 과천, 군포, 여천, 포항, 창원, 용인(10)
1993	14	서울, 부산, 인천, 울산, 경기(5)	수원, 안양, 부천, 안산, 과천, 여천, 포항, 창원, 용인(9)
1994	16	서울, 부산, 인천, 울산, 경기(5)	수원, 안양, 부천, 안산, 과천, 여천, 포항, 창원, 용인, 성남, 군포(11)
1995	12	서울, 부산, 인천, 경기(4)	수원, 안양, 부천, 안산, 과천, 용인, 성남, 군포(8)
1996	12	서울, 부산, 경기(3)	수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 군포, 용인(9)
1997	12	서울, 부산, 경기(3)	수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 군포, 용인(9)
1998	13	서울, 부산, 울산, 경기(4)	수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 군포, 용인(9)
1999	15	서울, 부산, 인천, 울산, 경기(5)	수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 군포, 용인, 시흥시(10)

〈부표 2〉 공무원 표준정원 산정공식

단 체	산 정 공 식
수원, 성남, 안양, 부천, 청주, 전주, 마산	$Y[-407.7350+(0.002397 \times X1)+(18.2485 \times X2)] \times 1.05$
고양, 춘천, 목포, 여수, 포항, 진주, 진해	$Y=[156.7693+(0.001702 \times X1)+(13.6654 \times X2)] \times 1.05$
시 광명, 원주, 강릉, 군산, 익산, 안동, 구미, 창원, 충무, 제주	$Y=[-907.8673+(0.001977 \times X1)+(68.5731 \times X2)] \times 1.05$
의정부, 안산, 동해, 태백, 속초, 충주, 제천, 천안, 순천, 경주, 김천, 영주, 사천	$Y=[-133.9033+(0.002397 \times X1)+(32.6617 \times X2)] \times 1.05$
그 외의 시	$Y=[166.0756+(0.000786 \times X1)+(17.5262 \times X2)] \times 1.05$
남양주, 평택, 화성, 광주, 청원, 부여, 남원, 정읍, 고창, 김제, 익산, 고흥, 해남, 신안, 의성, 안동, 영일, 금릉, 상주, 진양, 창녕, 고성, 합천	$Y=[135.5057+(0.0014 \times X1)+(0.0913 \times X2)+(19.8152 \times X3)] \times 1.05$
양주, 포천, 강화, 괴산, 중원, 연기, 서천, 홍성, 예산, 당진, 부안, 옥구, 여천, 화순 나주, 완도, 경산, 의령, 울주, 통영, 거제	$Y=[212.9163+(0.0012 \times X1)+(0.0311 \times X2)+(19.8956 \times X3)] \times 1.05$
군 양평, 철원, 보은, 영동, 공주, 보령, 태안, 아산, 천안, 완주, 진안, 임실, 순창, 담양, 곡성, 광양, 승주, 보성, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 진도, 담양, 경주, 영천, 예천, 울릉, 밀양, 김해, 창원, 사천, 남해, 하동, 산청, 함안, 거창	$Y=[145.7507+(0.0017 \times X1)+(0.0251 \times X2)+(21.2925 \times X3)] \times 1.05$
웅진, 홍천, 정선, 옥천, 진천, 음성, 금산 정양, 서산, 구례, 장흥, 강진, 영덕, 고령, 성주, 선산, 영풍, 봉화, 울진, 함안, 북제주, 남제주	$Y=[302.3011+(0.0015 \times X1)+(0.0240 \times X2)+(7.3300 \times X3)] \times 1.05$
그 외의 군	$Y=[192.9768+(0.0023 \times X1)+(0.0277 \times X2)+(14.8889 \times X3)] \times 1.05$

주 : 1. (시) Y: 공무원수, X1: 인구수, X2: 행정동수

2. (군) Y: 공무원수, X1: 인구수, X2: km²로 환산된 면적. 다만, 소수점 이하 셋째자리에서 반올림. X3: 읍·면수

〈부표 3〉 보정계수 산정공식(시)

항 목	산 정 공 식	비 고
인 건 비	기본급여, 부담금, 정액수당 : $\left\{ 1 + \left(1 - \frac{\text{당해단체의 공무원 정원}}{\text{당해단체의 공무원 표준정원}} \times \frac{\text{동종단체의 공무원 표준정원의 합계}}{\text{동종단체의 공무원 정원의 합계}} \right) \times i \right\} \times j$ 복리후생 : $\left\{ 1 + \left(1 - \frac{\text{당해단체의 공무원 정원}}{\text{당해단체의 공무원 표준정원}} \times \frac{\text{동종단체의 공무원 표준정원의 합계}}{\text{동종단체의 공무원 정원의 합계}} \right) \times i \right\} \times j$	$i = 0.166, j = 1.007$ 최저보정계수 ≥ 0.850 $i = 0.186, j = 1.009$ 최저보정계수 ≥ 0.850
일 반 관 리 비	$\left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 임용인부 사용지수}}{\text{동종단체의 임용인부 사용지수평균}} \right) \times j + \left\{ \text{동종단체 경상직 경비 증가율 평균} - \text{당해단체 경상직 경비 증가율} \right\} \times 0.5 \right\}$	$j = 0.924$ 증가율이 동종단체보다 낮은 단체에 적용. 임용인부 사용지수 = $\frac{\text{당해단체 임용인부}}{\text{당해단체 공무원 표준정원}}$
음 민 동 비	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체 음면동 공무원수}}{\text{동종단체의 음면동 공무원수}} - 1 \right) \times 0.3 \right\}$	
공 보 비	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련 경비}} \times \frac{\text{동종단체의 표준예산액}}{\text{동종단체의 표준예산액의 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$	$i = 1.000, j = 1.300$ 최저보정계수 ≥ 0.500
정 세 비	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 1가구당 정세비 표준예산액}}{\text{동종단체의 1가구당 정세비 표준예산액의 평균}} - 1 \right) + \left(\frac{\text{당해단체의 징수율}}{\text{동종단체의 징수율의 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$	$i = 1.000, j = 1.128$ 최저보정계수 ≥ 0.500
건 물 비(경상)	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 건물 1㎡당 건물비 표준예산액}}{\text{동종단체의 건물 1㎡당 건물비 표준예산액의 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$	$i = 1.000, j = 1.074$ 최저보정계수 ≥ 0.500
건 물 비(투자)	$\left\{ 1 + \left(1 - \frac{\text{당해단체의 건물면적}}{\text{당해단체의 표준건물면적}} \times \frac{\text{동종단체의 건물면적의 합계}}{\text{동종단체의 건물면적의 합계}} \right) \times i \right\} \times j$	$i = 0.966, j = 1.025$ 최저보정계수 ≥ 0.100

〈부표 3〉의 계측

항 목	산 정 공 식	비 고
사회복지비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비 총경상적 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비 총경상적 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i_1$ $+ \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 복지시설 면적}}{\text{동종단체의 인구 1인당 복지시설 면적의 평균}} - 1 \right) \times i_2 \times j$	$i_1 = 0.700, i_2 = 0.300, j = 1.193$ 최저보정계수 ≥ 0.500
사회복지비(투자)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 표준사회복지시설 면적}}{\text{동종단체의 표준사회복지시설 면적의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 0.990, j = 1.583$ 최대보정계수 5,000 이상은 5,000 적용 최저보정계수 ≥ 0.300
보 건 비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비 총경상적 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비 총경상적 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 1.000, j = 1.300$ 최저보정계수 ≥ 0.500
보 건 비(투자)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 표준보건시설 면적}}{\text{동종단체의 표준보건시설 면적의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 1.000, j = 1.295$ 최대보정계수 5,000 이상은 5,000 적용 최저보정계수 ≥ 0.300
청 소 비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비 총경상적 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비 총경상적 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$ $+ \left(\frac{\text{당해단체의 특수인구수}}{\text{동종단체 인구수}} + \left\{ \frac{\text{당해단체 인구 1인당 연간관광객수}}{\text{동종단체 인구 1인당 연간관광객수 평균}} - 1 \right\} \times 0.1 \right)$	$i = 0.931, j = 1.274$ 최저보정계수 ≥ 0.500
환경위생비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비 총경상적 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비 총경상적 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i$ $+ \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 환경위생시설 규모}}{\text{동종단체의 인구 1인당 환경위생시설 규모의 평균}} - 1 \right) \times i_2 \times j$	$i_1 = 0.500, i_2 = 0.500, j = 0.533$ 최저보정계수 ≥ 0.500
환경위생비(투자)	$\left[\left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 분부처리용량}}{\text{동종단체의 인구 1인당 분부처리용량의 평균}} \right) \right\} + \left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 흡수처리용량}}{\text{동종단체의 인구 1인당 흡수처리용량의 평균}} \right\} \times j + \left(\frac{\text{당해단체 추가분담사업비}}{\text{당해단체 인구수}} \times \text{단위비용} \right) \right]$	$j = 0.288$

〈부표 3〉의 계속

항 목	산 정 공 식	비 고
농 업 비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 농가 1호당 농업비 표준예산액}}{\text{동종단체의 농가 1호당 농업비 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 0.862, j = 1.519$ 최저보정계수 ≥ 0.500
농 업 비(투자)	$\left[\left\{ 1 \div \frac{\text{당해단체의 경지정리율}}{\text{동종단체의 경지정리율 평균}} \right\} + \left\{ 1 \div \frac{\text{당해단체의 수리안진시실률}}{\text{동종단체의 수리안진시실률 평균}} \right\} \right] \times j$	$j = 0.484$
수 산 비(투자)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 수산업 종사자수 1인당 해안선 연장}}{\text{동종단체의 수산업 종사자수 1인당 해안선 연장의 평균}} - 1 \right\} \times j$	$j = 0.167$ 1인당 해안선연장 = 수산업 종사자 수 $\times 1000$ 수해안선연장
임 업 비	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 임야 1ha당 임업비 표준예산액}}{\text{동종단체의 임야 1ha당 임업비 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 1.000, j = 1.408$ 최저보정계수 ≥ 0.500
관 광 진 흥 비	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비 중 관광의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비 중 관광의 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times h$ $+ \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 연간 관광객수}}{\text{동종단체의 인구 1인당 연간 관광객수의 평균}} - 1 \times k_2 \times j$	$i_1 = 0.770, i_2 = 0.200, j = 1.280$ 최저보정계수 ≥ 0.500
상 공 비	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 상공업 종사자수 1인당 상공비 표준예산액}}{\text{동종단체의 상공업 종사자수 1인당 상공비 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 1.000, j = 1.313$ 최저보정계수 ≥ 0.500
교 통 운 수 비	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 자동차 1대당 교통운수비 표준예산액}}{\text{동종단체의 자동차 1대당 교통운수비 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 1.000, j = 1.368$ 최저보정계수 ≥ 0.500

〈부표 3〉의 계속

항 목	산 정 공 식	비 고
도 시 개 획 비	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비의 총액의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비의 총액의 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times j$ $+ \left(\frac{\text{당해단체 개발계획면적}}{\text{당해단체 행정구역면적}} \times 0.3 \right)$	$j = 0.931, j = 1.274$ 최저보정계수 ≥ 0.500
공 원 녹 지 비	$\left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 공원면적}}{\text{동종단체의 인구 1인당 공원면적의 평균}} \right) \times j + \left(\frac{\text{당해단체 자연환경보전지역면적}}{\text{당해단체 행정구역면적}} \right) \right\} \times j + \left(\frac{\text{당해단체 녹지율}}{\text{당해단체 행정구역면적}} \right)$	$j = 1.000$
상 수 도 비	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 상수도 1톤당 판매차액}}{\text{동종단체의 상수도 1톤당 판매차액의 평균}} - 1 \right) \times j + \left(\frac{\text{당해단체 복수인구수}}{\text{당해단체 인구수}} \right) \right\}$ $+ \left(\frac{\text{당해단체 상수원보통구역면적}}{\text{당해단체 행정구역면적}} \right)$	$j = 1.638$ 생산원가의 판매단가의 평균은 상수도 1톤당 생산원가가 판매단가보다 큰 단체만의 평균임. 상수도 1톤당 생산원가가 판매단가보다 작은 단체는 보정계수를 0으로 함.
하 수 도 비	$\left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 하수도관 보급률}}{\text{동종단체의 하수도관 보급률 평균}} \right) \times j + \left(\frac{\text{당해단체 복수인구수}}{\text{당해단체 인구수}} \right) \right\}$	$j = 0.011$ 하수도관 보급률 = 시정관거 연장 ÷ 계획된거 연장
도 로 개 설 비 (도로 개설비)	$\left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 도로개설률}}{\text{동종단체의 도로개설률 평균}} \right) + \left(\frac{\text{당해단체의 표준지정관지가 평균}}{\text{동종단체의 표준지정관지가 평균}} \right) \times j \right\} \times j$	$j = 0.460$ 도로개설률 = (개설도로 면적 ÷ 도로계획 면적) × 100
하 원 비(경상)	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 하천 1㎞당 하천비표준예산액}}{\text{동종단체의 하천 1㎞당 하천비 표준예산액의 평균}} - 1 \right) \times j \right\} \times j$	$j = 0.844, j = 1.872$ 최저보정계수 ≥ 0.500
하 천 비(투자)	$\left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 하천개수율}}{\text{동종단체의 하천개수율 평균}} \right) \times j \right\}$	$j = 0.808$ 하천개수율 = 개수하천연장 ÷ 요개수하천연장

〈부표 3〉의 계속

항 목	산 정 공 식	비 고
지역개발비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비} - \text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비}}{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비}} \times j \right\} \times i$	$i = 1.000, j = 1.300$ 최저보정계수 ≥ 0.500
지역개발비(투자)	$(1 + \frac{\text{당해단체 행정구역 면적}}{\text{당해단체 행정구역 면적}})$	
문화체육비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비} - \text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비}}{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비}} \times j \right\} \times i$	$i = 1.000, j = 1.300$ 최저보정계수 ≥ 0.500
문화체육비(투자)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 표준문화체육시설면적} - \text{동종단체의 표준문화체육시설면적}}{\text{당해단체의 표준문화체육시설면적}} \times j \right\} \times i$	$i = 1.000, j = 1.882$ 지수 5.000 이상은 5.000 적용 최저보정계수 ≥ 0.300
민 방 위 비	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 민방위대원 1인당 민방위비} - \text{동종단체의 민방위대원 1인당 민방위비}}{\text{당해단체의 민방위대원 1인당 민방위비}} \times j \right\} \times i$	$i = 1.000, j = 1.282$ 최저보정계수 ≥ 0.500

〈부표 4〉 보정계수 선정공식(군)

항 목	산 정 공 식	비 고
인 건 비	기본급여, 부담금, 장애수당 : $\left\{ 1 + \left(1 - \frac{\text{당해단체의 공무원 정원}}{\text{당해단체의 공무원 정원}} \right) \times \left[\frac{\text{보종단체의 공무원 표준정원의 합계}}{\text{보종단체의 공무원 표준정원의 합계}} \times i \right] \times j \right\}$ 복리후생 : $\left\{ 1 + \left(1 - \frac{\text{당해단체의 공무원 정원}}{\text{당해단체의 공무원 표준정원}} \right) \times \left[\frac{\text{보종단체의 공무원 표준정원의 합계}}{\text{보종단체의 공무원 표준정원의 합계}} \times i \right] \times j \right\}$	$i = 0.730, j = 1.009$ 최저보정계수 ≥ 0.850 $i = 0.710, j = 1.009$ 최저보정계수 ≥ 0.850
일 반 관 리 비	$\left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 임용인부 사용지수}}{\text{보종단체의 임용인부 사용지수평균}} \right) \times j + \left\{ \left(\frac{\text{보종단체 경상직 경비증가율}}{\text{당해단체 경상직 경비증가율}} \right) \times 0.5 \right\} \right\} \times j + \left\{ \left(\frac{\text{보종단체 경상직 경비증가율}}{\text{당해단체 경상직 경비증가율}} \right) \times 0.5 \right\}$	$j = 0.714$ 증가율이 보종단체보다 낮은 단체에 적용. 임용인부 사용지수 = $\frac{\text{당해단체 임용인부}}{\text{당해단체 공무원 표준정원}}$
읍 면 동 비	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 낙후지역 읍면동 공무원수}}{\text{당해단체의 읍면동 공무원수}} \times 1.3 \right) \right\} + \left\{ \left(\frac{\text{당해단체의 읍면동 공무원수}}{\text{보종단체의 읍면동 공무원수}} \times \frac{\text{1인당 평균인구수}}{\text{1인당 평균인구수}} - 1 \right) \times 0.3 \right\}$	
공 보 비	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관리 경비 증감률}}{\text{보종단체의 인구 1인당 인구관리 경비 증감률}} \times \frac{\text{경비 증감률의 표준예산액}}{\text{표준예산액의 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j + \left(1 + \frac{\text{당해단체의 낙후지역 인구수}}{\text{당해단체의 인구수}} \times 1.3 \right)$	$i = 1.000, j = 1.098$ 최저보정계수 ≥ 0.500
정 세 비	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 1가구당 직세비 표준예산액}}{\text{보종단체의 1가구당 직세비 표준예산액의 평균}} - 1 \right) + \left(\frac{\text{당해단체의 징수율}}{\text{보종단체의 징수율의 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$	$i = 0.270, j = 1.108$ 최저보정계수 ≥ 0.500

〈부표 4〉의 계측

항 목	산 정 공 식	비 고
건 물 비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 건물 } 1m^2 \text{당 건물비} \times \text{표준예산액}}{\text{동종단체의 건물 } 1m^2 \text{당 건물비} \times \text{표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 1.000, j = 1.074$ 최저보장계수 ≥ 0.500
건 물 비(투자)	$\left\{ 1 + (1 - \frac{\text{당해단체의 건물면적}}{\text{당해단체의 표준건물면적}} \times \frac{\text{동종단체의 표준건물면적의 하계}}{\text{동종단체의 건물면적의 합계}}) \times i \right\} \times j$	$i = 1.000, j = 1.010$ 최저보장계수 ≥ 0.100
사회복지비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 } 1 \text{인당 인구관련경비 중 경상직 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 } 1 \text{인당 인구관련경비 중 경상직 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times h$ $+ \frac{\text{당해단체의 인구 } 1 \text{인당 복지시설면적}}{\text{동종단체의 인구 } 1 \text{인당 복지시설면적의 평균}} - 1 \times h \times j$	$h = 0.800, i = 0.200, j = 1.003$ 최저보장계수 ≥ 0.500
사회복지비(투자)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 표준사회복지시설면적}}{\text{동종단체의 표준사회복지시설면적의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 0.937, j = 2.221$ 최저보장계수 5,000 이상은 5,000 적용 최저보장계수 ≥ 0.300
보 건 비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 } 1 \text{인당 인구관련경비 중 경상직 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 } 1 \text{인당 인구관련경비 중 경상직 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 1.000, j = 1.098$ 최저보장계수 ≥ 0.500
보 건 비(투자)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 표준보건시설면적}}{\text{동종단체의 표준보건시설면적의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$	$i = 1.000, j = 1.091$ 최저보장계수 5,000 이상은 5,000 적용 최저보장계수 ≥ 0.300
청 소 비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 } 1 \text{인당 인구관련경비 중 경상직 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 } 1 \text{인당 인구관련경비 중 경상직 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \times j$ $+ \frac{\text{당해단체의 특수인구수}}{\text{당해단체 인구수}} + \left\{ \frac{\text{당해단체 인구 } 1 \text{인당 보건관련계수}}{\text{동종단체 인구 } 1 \text{인당 보건관련계수 평균}} - 1 \right\} \times 0.1$	$i = 0.978, j = 1.245$ 최저보장계수 ≥ 0.500

〈부표 4〉의 계속

항 목	산 정 공 식	비 고
환경위생비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비 중 경상적 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비 중 경상적 경비의 표준예산액의 평균} - 1} \right\} \times t_1$ $+ \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 환경위생시설규모}}{\text{동종단체의 인구 1인당 환경위생시설 규모의 평균} - 1} \times t_2 \times j$	$t_1 = 0.284, t_2 = 0.700, j = 0.557$ 최저보장계수 ≥ 0.500
환경위생비(투자)	$\left[\left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 분포처리용량}}{\text{동종단체의 인구 1인당 분포처리용량의 평균}} \right) \right\} + \left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 하수처리용량}}{\text{동종단체의 인구 1인당 하수처리용량의 평균}} \right) \right\} \times j + \left(\frac{\text{당해단체 추가부담사업비}}{\text{동종단체의 인구 1인당 추가부담사업비의 평균} - 1} \right) \times j \right] \times j$	$j = 0.476$
농업비(경상)	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 추가 1호당 농업비 표준예산액}}{\text{동종단체의 추가 1호당 농업비 표준예산액의 평균} - 1} \right) \times j \right\}$	$i = 1.000, j = 1.170$ 최저보장계수 ≥ 0.500
농업비(투자)	$\left[\left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 경지정리율}}{\text{동종단체의 경지정리율의 평균}} \right) \right\} + \left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 수리안전시설률}}{\text{동종단체의 수리안전시설률의 평균}} \right) \right\} \right] \times j$	$j = 0.479$
수산비(경상)	$\left(\frac{\text{당해단체의 연간운용비} \times 0.25}{\text{당해단체 수산업총사자수} \times \text{단위비용}} \right)$	
수산비(투자)	$\left\{ 1 \div \left(\frac{\text{당해단체의 수산업 총사자수 1인당 해안선 연장}}{\text{동종단체의 수산업 총사자수 1인당 해안선 연장의 평균}} \right) \times j \right\}$	$j = 0.063$ 1인당 해안선 연장 = 수산업 총사자수 \times 1000 수 해안선 연장
임업비	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 임야 1ha당 임업비 표준예산액}}{\text{동종단체의 임야 1ha당 임업비 표준예산액의 평균} - 1} \right) \times t_1 \times j \right\}$	$i = 1.000, j = 1.089$ 최저보장계수 ≥ 0.500
관광진흥비	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비 중 경상적 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비 중 경상적 경비의 표준예산액의 평균} - 1} \right) \times t_1$ $+ \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 연간 관광객수}}{\text{동종단체의 인구 1인당 연간 관광객수의 평균} - 1} \right) \times t_2 \times j \right\}$	$t_1 = 0.500, t_2 = 0.276, j = 0.913$ 최저보장계수 ≥ 0.500

〈부표 4〉의 계속

항 목	산 정 공 식	비 고
상 공 비	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 상공비 총액} \times \text{인구 1인당 상공비 표준예산액}}{\text{동종단체의 상공비 총액} \times \text{인구 1인당 상공비 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \} \times j$	$i = 0.820, j = 1.527$ 최저보정계수 ≥ 0.500
교 통 운 수 비	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 자동차 1대당 교통운수비 표준예산액}}{\text{동종단체의 자동차 1대당 교통운수비 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \} \times j$	$i = 1.000, j = 1.101$ 최저보정계수 ≥ 0.500
도 시 계 획 비	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 공원면적 중 전상적 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 공원면적 중 전상적 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \} \times j$ <p style="margin-left: 20px;">+ $\frac{\text{당해단체 개발제한구역 면적}}{\text{당해단체 행정구역 면적}} \times 0.3$</p>	$i = 1.000, j = 1.313$ 최저보정계수 ≥ 0.500
공 원 녹 지 비	$\left\{ 1 \div \frac{\text{당해단체의 인구 1인당 공원면적}}{\text{동종단체의 인구 1인당 공원면적의 평균}} \right\} \times j + \left(\frac{\text{당해단체 공원면적의 평균}}{\text{동종단체 공원면적의 평균}} - 1 \right) \times i \} \times j$	$j = 0.988$
상 수 도 비	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 상수도 1분당 판매차액}}{\text{동종단체의 상수도 1분당 판매차액의 평균}} - 1 \right\} \times j + \left(\frac{\text{당해단체 특수인구수}}{\text{당해단체 인구수}} \right)$ <p style="margin-left: 20px;">+ $\frac{\text{당해단체 상수원보호구역 면적}}{\text{당해단체 행정구역 면적}}$</p>	$j = 1.120$ 생산원가와 판매단가의 차액의 평균은 상수도 1분당 생산원가가 판매단가보다 큰 단체만의 평균임. 상수도 1분당 생산원가가 판매단가보다 작은 단체는 보정계수를 0으로 함.
하 수 도 비	$\left\{ 1 \div \frac{\text{당해단체의 하수도관 보급률}}{\text{동종단체의 하수도관 보급률 평균}} \right\} \times j + \left(\frac{\text{당해단체 특수인구수}}{\text{당해단체 인구수}} \right)$	$j = 0.916$ 하수도관보급률 = 시설관거 연장 ÷ 계획관거 연장
도 로 개 설 비 (도로 개설비)	$\left\{ 1 \div \frac{\text{당해단체의 도로개설률}}{\text{동종단체의 도로개설률 평균}} + \left(\frac{\text{당해단체의 표준지표면적이}}{\text{동종단체의 표준지표면적이의 평균}} \right) \right\} \times j$	$j = 0.359$ 도로개설률 = (개설도로 면적 ÷ 도로계획 면적) × 100
하 원 비(경상)	$\left\{ 1 + \frac{\text{당해단체의 하천 1km당 하천비 표준예산액}}{\text{동종단체의 하천 1km당 하천비 표준예산액의 평균}} - 1 \right\} \times i \} \times j$	$i = 0.987, j = 1.486$ 최저보정계수 ≥ 0.500

<부표 4>의 계속

항 목	산 정 공 식	비 고
하 천 비(투자)	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 하천개수율}}{\text{동종단체의 하천개수율 평균}} \right) \times j \right\}$	$j = 0.767$ 하천개수율 = 개수하천 연장 ÷ 요개수하천 연장
지역개발비(경상)	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련경비 중 경상적 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비 중 경상적 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$	$i = 1.000, j = 1.098$ 최저보장계수 ≥ 0.500
지역개발비(투자)	$(1 + \frac{\text{당해단체 낙후지역 면적}}{\text{당해단체 행정구역 면적}} \times 1.3) + \left(\frac{\text{당해단체 행정구역 면적}}{\text{당해단체 낙후지역 면적}} \right)$	
문화체육비(경상)	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 인구 1인당 인구관련비율 중 경상적 경비의 표준예산액}}{\text{동종단체의 인구 1인당 인구관련경비 중 경상적 경비의 표준예산액의 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$	$i = 1.000, j = 1.098$ 최저보장계수 ≥ 0.500
문화체육비(투자)	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 표준문화체육시설 면적}}{\text{동종단체의 표준문화체육시설 면적의 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$	$i = 1.000, j = 4.145$ 지수 5,000 이상은 5,000 적용 최저보장계수 ≥ 0.300
민 방 위 비	$\left\{ 1 + \left(\frac{\text{당해단체의 민방위대원 1인당 민방위비 표준예산액}}{\text{동종단체의 민방위대원 1인당 민방위비 표준예산액의 평균}} - 1 \right) \times i \right\} \times j$	$i = 1.000, j = 1.163$ 최저보장계수 ≥ 0.500

〈부표 5〉 기준재정수입 및 기준재정수요 시뮬레이션 결과(시)

(단위: 백만원, %)

단	체	명	기준 재정 수요	개선안 ¹⁾	변화율	기준 재정 수입	개선안 1 ²⁾	변화율	개선안 2 ³⁾	변화율
수원			0.169	0.183	7.90	0.290	0.020	6.88	0.013	4.47
성남			0.173	0.186	7.40	0.310	0.021	6.89	0.015	4.76
의정부			0.203	0.204	0.63	0.211	0.016	7.54	0.014	6.72
안양			0.189	0.183	-3.16	0.241	0.017	7.13	0.019	7.80
부천			0.177	0.185	4.46	0.238	0.018	7.50	0.015	6.16
광명			0.189	0.193	2.32	0.168	0.012	7.36	0.015	9.12
평택			0.282	0.256	-9.40	0.754	0.052	6.92	0.053	6.99
동두천			0.411	0.423	2.94	0.205	0.016	7.54	0.019	9.49
안산			0.165	0.175	6.01	0.298	0.020	6.79	0.020	6.75
고양			0.171	0.166	-2.91	0.375	0.025	6.69	0.006	1.68
과천시			0.383	0.413	7.78	1.177	0.076	6.50	0.019	1.62
구리			0.271	0.273	0.58	0.239	0.018	7.33	0.015	6.31
남양주			0.368	0.340	-7.44	0.286	0.022	7.79	0.014	5.01
오산			0.378	0.388	2.62	0.279	0.021	7.39	0.033	11.79
시흥			0.227	0.225	-0.97	0.212	0.014	6.52	0.015	7.10
군포			0.212	0.207	-2.38	0.229	0.016	7.07	0.013	5.84
의왕			0.309	0.316	2.13	0.217	0.015	7.15	0.022	10.01
하남			0.329	0.319	-2.86	0.244	0.018	7.18	0.017	7.13
용인			0.228	0.233	2.19	0.468	0.032	6.85	0.013	2.79
과천시			0.305	0.327	7.19	0.255	0.019	7.54	0.019	7.56
이천시			0.295	0.307	4.20	0.324	0.020	6.31	0.011	3.30
안성			0.335	0.383	14.29	0.221	0.016	7.02	0.002	0.71
김포			0.303	0.346	14.25	0.280	0.021	7.42	0.024	8.67
춘천			0.322	0.289	-10.3	1.24	0.096	7.72	0.105	8.49
원주			0.265	0.265	-0.10	0.889	0.071	8.00	0.090	10.08
강릉			0.312	0.308	-1.42	0.618	0.052	8.35	0.060	9.73
동해			0.376	0.384	2.23	0.190	0.015	7.91	0.026	13.85
태백			0.564	0.557	-1.30	0.139	0.010	7.35	0.027	19.34
속초			0.418	0.408	-2.53	0.252	0.020	7.76	0.025	9.85
삼척			0.533	0.535	0.32	0.355	0.029	8.11	0.036	10.12
청주			0.203	0.193	-5.03	0.250	0.020	7.90	0.018	7.31
충주			0.274	0.306	11.46	0.684	0.051	7.45	0.056	8.12
제천시			0.326	0.353	8.35	0.769	0.062	8.01	0.084	10.99
천안			0.225	0.234	4.16	0.610	0.046	7.53	0.044	7.21

〈부표 5〉의 계속

(단위: 백만원, %)

단	체	명	기준 재정 수요	개선안 ¹⁾	변화율	기준 재정 수입	개선안 1 ²⁾	변화율	개선안 2 ³⁾	변화율
공	주	0.420	0.466	10.83	0.262	0.021	7.91	0.024	9.05	
보	령	0.494	0.438	-11.43	0.266	0.021	8.04	0.039	14.66	
아	산	0.347	0.397	14.35	0.353	0.025	7.19	0.022	6.35	
서	산	0.448	0.434	-3.13	0.295	0.024	8.26	0.022	7.61	
논	산	0.356	0.364	2.34	0.181	0.014	7.89	0.010	5.58	
진	주	0.215	0.198	-7.80	0.239	0.017	7.13	0.016	6.69	
군	산	0.307	0.270	-12.18	0.842	0.058	6.86	0.092	10.92	
익	산	0.283	0.253	-10.59	0.554	0.041	7.32	0.046	8.29	
정	읍	0.408	0.416	1.99	0.255	0.018	7.22	0.020	8.02	
남	원	0.475	0.472	-0.51	0.297	0.022	7.32	0.039	13.01	
김	제	0.517	0.522	0.98	0.205	0.014	6.97	0.021	10.14	
목	포	0.283	0.263	-7.00	0.156	0.011	7.17	0.018	11.48	
여	수	0.232	0.240	3.26	0.155	0.012	7.59	0.015	9.43	
순	천	0.281	0.276	-1.88	0.581	0.042	7.23	0.049	8.40	
나	주	0.701	0.638	-8.99	0.217	0.016	7.28	0.014	6.67	
여	천	0.404	0.386	-4.58	0.353	0.028	8.03	0.018	5.05	
역	양	0.444	0.428	-3.48	0.555	0.040	7.23	0.036	6.57	
광	항	0.241	0.231	-3.97	0.945	0.071	7.52	0.042	4.50	
포	향	0.368	0.343	-6.98	0.495	0.036	7.27	0.036	7.34	
경	주	0.366	0.397	8.28	0.349	0.027	7.72	0.027	7.61	
김	천	0.331	0.350	5.57	0.429	0.035	8.24	0.036	8.47	
안	동	0.245	0.257	4.60	1.117	0.078	6.95	0.070	6.31	
구	미	0.382	0.398	4.36	0.387	0.030	7.67	0.029	7.44	
영	추	0.455	0.479	5.15	0.301	0.023	7.62	0.021	7.01	
영	천	0.483	0.492	1.84	0.206	0.015	7.50	0.015	7.49	
상	주	0.476	0.505	5.95	0.252	0.019	7.58	0.036	14.18	
문	경	0.314	0.335	6.36	0.444	0.033	7.40	0.020	4.52	
경	산	0.169	0.186	9.56	3.087	0.218	7.07	0.143	4.63	
창	원	0.273	0.240	-12.15	1.805	0.143	7.93	0.099	5.47	
마	산	0.253	0.242	-4.13	0.898	0.072	7.97	0.055	6.14	
진	주	0.381	0.338	-11.36	0.231	0.017	7.41	0.011	4.66	
진	해	0.345	0.368	6.90	0.486	0.039	7.96	0.027	5.63	
통	영	0.457	0.463	1.34	0.331	0.025	7.54	0.024	7.26	
사	천	0.227	0.229	0.95	0.750	0.057	7.58	0.046	6.11	
김	해	0.476	0.460	-3.27	0.220	0.017	7.88	0.020	9.04	
닐	양	0.543	0.429	-21.00	0.324	0.022	6.89	0.029	8.91	
제	제	0.284	0.304	7.37	0.334	0.026	7.72	0.011	3.24	
양	산	0.258	0.250	-2.85	0.258	0.019	7.43	0.018	6.96	
제	주	0.422	0.439	3.99	0.285	0.020	6.98	0.048	16.94	
서	귀									
포	포									

주 : 1) 기준재정수입액 개선안은 $\omega=0.8$ 인 경우임.

2) 기준재정수요액 개선안1은 기준세율을 0.8에서 0.85로 인상한 것임.

3) 기준재정수요액 개선안2는 수수료·사용료를 포함한 경우임.

〈부표 6〉 기준재정수입 및 기준재정수요 시뮬레이션 결과(군)

(단위: 백만원, %)

단 체 명	기준 재정 수요	개선안 ¹⁾	변화율	기준 재정 수입	개 선 안 1 ²⁾	변화율	개 선 안 2 ³⁾	변화율
기 장	0.373	0.376	0.69	0.241	0.016	6.74	0.010	4.18
달 성	0.265	0.290	9.50	0.255	0.019	7.27	0.010	4.03
강 화	0.524	0.537	2.64	0.166	0.012	7.31	0.021	12.52
용 진	1.640	1.603	-2.27	0.236	0.034	14.58	0.011	4.85
양 주	0.309	0.340	10.16	0.271	0.022	8.23	0.010	3.79
여 주	0.345	0.380	10.10	0.283	0.021	7.48	0.014	4.88
화 성	0.269	0.285	5.96	0.331	0.026	7.71	0.009	2.64
광 주	0.325	0.338	4.02	0.341	0.023	6.82	0.016	4.62
연 천	0.571	0.603	5.52	0.177	0.013	7.39	0.038	21.63
포 천	0.295	0.312	5.66	0.253	0.019	7.40	0.016	6.53
가 평	0.572	0.572	0.05	0.266	0.019	7.25	0.024	8.93
양 평	0.512	0.485	-5.16	0.207	0.015	7.20	0.021	10.38
홍 천	0.659	0.573	-13.13	0.158	0.014	9.07	0.015	9.20
황 성	0.719	0.701	-2.51	0.198	0.016	8.34	0.010	5.22
영 원	0.736	0.708	-3.86	0.169	0.014	8.09	0.012	7.22
평 창	0.752	0.739	-1.77	0.252	0.019	7.53	0.027	10.78
정 선	0.717	0.697	-2.89	0.120	0.010	8.11	0.020	16.99
칠 원	0.542	0.604	11.46	0.190	0.015	7.89	0.023	12.06
화 천	1.025	1.010	-1.43	0.223	0.018	8.06	0.035	15.82
양 구	0.973	0.990	1.75	0.156	0.012	7.97	0.020	12.86
인 제	0.932	0.926	-0.62	0.169	0.014	8.39	0.023	13.72
고 성	0.727	0.741	1.88	0.185	0.014	7.73	0.049	26.64
양 양	0.898	0.859	-4.34	0.259	0.021	8.02	0.041	15.78
청 원	0.471	0.365	-22.57	0.178	0.014	7.75	0.008	4.33
보 은	0.723	0.701	-3.15	0.115	0.009	7.93	0.011	9.92
옥 천	0.492	0.542	10.24	0.171	0.013	7.54	0.013	7.75
영 동	0.620	0.590	-4.82	0.127	0.010	7.77	0.011	8.83
진 천	0.461	0.509	10.43	0.266	0.020	7.59	0.013	5.06
피 산	0.748	0.744	-0.58	0.133	0.011	7.99	0.009	6.45
음 성	0.376	0.416	10.39	0.242	0.018	7.26	0.010	4.22

〈부표 6〉의 계속

(단위: 백만원, %)

단	체	명	기준 재정 수요	개선안 ¹⁾	변화율	기준 재정 수입	개 선 안 1 ²⁾	변화율	개 선 안 2 ³⁾	변화율
단	양		0.722	0.735	1.86	0.189	0.015	7.81	0.018	9.65
금	산		0.483	0.506	4.92	0.122	0.009	7.53	0.012	10.10
연	기		0.359	0.410	14.05	0.193	0.014	7.20	0.012	6.23
부	여		0.435	0.440	1.04	0.117	0.010	8.25	0.013	11.06
서	천		0.443	0.457	3.10	0.135	0.011	7.81	0.011	7.88
청	양		0.663	0.697	5.00	0.101	0.008	7.75	0.023	22.93
홍	성		0.363	0.383	5.29	0.138	0.011	7.77	0.014	10.23
예	산		0.378	0.382	1.08	0.134	0.010	7.61	0.012	8.69
태	안		0.462	0.481	4.10	0.170	0.014	8.10	0.012	6.96
당	진		0.368	0.343	-6.59	0.215	0.016	7.40	0.011	5.13
완	주		0.542	0.456	-15.84	0.150	0.010	6.46	0.024	16.04
진	안		0.912	0.851	-6.69	0.099	0.008	8.05	0.010	10.61
무	주		0.864	0.852	-1.40	0.178	0.012	6.59	0.028	15.62
장	수		0.828	0.835	0.87	0.112	0.007	6.65	0.030	27.18
입	실		0.844	0.780	-7.66	0.102	0.007	7.21	0.024	22.98
순	창		0.805	0.794	-1.40	0.093	0.007	7.08	0.032	34.06
고	창		0.529	0.499	-5.59	0.095	0.007	6.83	0.013	14.10
부	안		0.536	0.471	-12.23	0.108	0.008	7.00	0.016	15.33
담	양		0.542	0.577	6.46	0.126	0.009	7.41	0.010	8.13
곡	성		0.778	0.739	-5.11	0.111	0.008	7.53	0.029	25.98
구	례		0.795	0.782	-1.66	0.119	0.008	6.88	0.032	26.67
여	천		0.579	0.527	-8.83	0.085	0.007	7.68	0.007	7.62
고	홍		0.470	0.430	-8.55	0.086	0.007	7.74	0.009	10.20
보	성		0.583	0.562	-3.60	0.093	0.007	7.25	0.009	9.84
화	순		0.537	0.506	-5.67	0.156	0.012	7.35	0.009	5.77
상	홍		0.577	0.592	2.49	0.089	0.007	7.47	0.012	13.31
강	진		0.605	0.621	2.55	0.109	0.008	7.11	0.010	9.53
해	남		0.443	0.436	-1.76	0.116	0.008	6.92	0.009	7.49
영	암		0.502	0.533	6.21	0.167	0.011	6.63	0.010	6.26
부	안		0.452	0.465	2.74	0.104	0.008	7.28	0.007	6.28

〈부표 6〉의 계속

(단위: 백만원, %)

단	체	명	기준 재정 수요	개선안 ¹⁾	변화율	기준 재정 수입	개 선 안 1 ²⁾	변화율	개 선 안 2 ³⁾	변화율
합	평		0.627	0.628	0.18	0.133	0.009	6.56	0.008	5.83
영	광		0.447	0.481	7.74	0.158	0.012	7.81	0.008	4.96
장	성		0.534	0.586	9.75	0.119	0.008	7.05	0.017	14.19
완	도		0.523	0.523	0.01	0.094	0.007	7.57	0.021	21.95
진	도		0.687	0.664	-3.24	0.096	0.009	9.43	0.015	15.36
신	안		0.759	0.670	-11.72	0.066	0.007	10.08	0.008	12.09
군	위		0.806	0.850	5.49	0.121	0.009	7.65	0.009	7.78
의	성		0.565	0.550	-2.70	0.119	0.009	7.68	0.008	6.45
청	송		0.839	0.825	-1.75	0.114	0.009	7.44	0.036	31.61
영	양		1.070	1.044	-2.43	0.105	0.008	7.74	0.015	14.14
영	덕		0.621	0.612	-1.35	0.122	0.010	7.82	0.014	11.20
청	도		0.535	0.592	10.62	0.135	0.010	7.41	0.010	7.07
고	령		0.667	0.705	5.68	0.216	0.018	8.38	0.012	5.55
성	주		0.588	0.606	2.98	0.157	0.013	8.41	0.010	6.60
칠	곡		0.352	0.386	9.61	0.202	0.016	7.96	0.015	7.36
예	천		0.552	0.566	2.57	0.094	0.007	7.91	0.007	7.87
봉	화		0.730	0.744	1.90	0.098	0.007	7.55	0.007	7.52
울	진		0.560	0.539	-3.86	0.164	0.013	7.69	0.042	25.41
울	릉		1.329	1.379	3.72	0.136	0.010	7.32	0.070	51.62
의	령		0.715	0.774	8.25	0.105	0.008	7.56	0.009	8.64
합	안		0.474	0.482	1.69	0.173	0.013	7.75	0.022	12.76
창	녕		0.473	0.482	1.80	0.162	0.013	7.83	0.013	7.87
고	성 ²⁾		0.478	0.521	9.01	0.143	0.012	8.34	0.016	11.41
남	해		0.480	0.493	2.58	0.107	0.008	7.60	0.010	9.65
하	동		0.541	0.554	2.38	0.125	0.009	7.50	0.012	9.79
산	청		0.711	0.728	2.43	0.124	0.009	7.15	0.029	23.11
합	양		0.691	0.652	-5.63	0.104	0.008	7.59	0.016	15.63
기	창		0.543	0.514	-5.41	0.116	0.009	7.60	0.018	15.48
합	천		0.599	0.608	1.58	0.118	0.010	8.36	0.011	9.49
북	제	주	0.410	0.409	-0.10	0.172	0.012	7.18	0.037	21.34
남	제	주	0.420	0.458	9.10	0.158	0.012	7.84	0.067	42.24

〈부표 7〉 교부세 시뮬레이션 결과(시)

(단위: 백만원, %)

단체명	교부세	교부세 변화 1 ¹⁾	변화율	교부세 변화 2 ²⁾	변화율	교부세 변화 3 ³⁾	변화율
수 원	0	0	0	0	0	0	0
성 남	0	0	0	0	0	0	0
의 정 부	7224	359.25	4.97	-4293.25	-59.43	-3793.45	-52.51
안 양	0	0	0	0	0	0	0
부 친	0	0	0	0	0	0	0
광 명	14479	1340.66	9.26	-2552.75	-17.63	-3507.68	-24.23
평 택	27355	-5490.94	-20.07	-11233.22	-41.06	-11310.56	-41.35
동 두 천	18659	788.42	4.23	-236	-1.260	-511.1	-2.74
안 산	0	0	0	0	0	0	0
고 양	0	0	0	0	0	0	0
과 천	0	0	0	0	0	0	0
구 리	6830	227.38	3.33	-2431.75	-35.6	-2067.33	-30.27
남 양 주	27465	-2368.83	-8.62	-6572.12	-23.93	-5127.81	-18.67
오 산	11386	660.07	5.8	-746.44	-6.56	-1606.2	-14.11
시 흥	8097	-464.94	-5.74	-3568.39	-44.07	-3847.53	-47.52
군 포	0	0	0	0	0	0	0
의 왕	10707	675.82	6.31	-958.33	-8.95	-1629.69	-15.22
하 남	11368	-1035.98	-9.11	-3118.14	-27.43	-3109.43	-27.35
용 인	0	0	0	0	0	0	0
파 주	23434	3447.07	14.71	451.81	1.93	443.52	1.89
이 천	11295	1902.41	16.84	-1308.86	-11.59	271.22	2.4
안 성	25819	5498.13	21.29	3907.68	15.13	5600.25	21.69
김 포	8522	4683.94	54.96	2550.55	29.93	2155.81	25.3
춘 천	57015	-5935.7	-10.41	-9852.25	-17.28	-10239.13	-17.96
원 주	47242	-47.33	-0.1	-3749.98	-7.94	-4718.27	-9.99
강 룡	56411	-642.58	-1.14	-3743.09	-6.64	-4261.03	-7.55
동 해	28295	765.02	2.7	-639.9	-2.26	-1726.84	-6.1
태 백	32362	-390.97	-1.21	-982.28	-3.04	-1918.68	-5.93
속 초	20040	-803.51	-4.01	-2406.13	-12.01	-2834.85	-14.15
삼 칩	48801	63.73	0.13	-1110.2	-2.27	-1405.48	-2.88
청 주	6465	-5001.7	-77.37	-15392.17	-238.08	-14677.3	-227.03
충 주	56789	4347.15	7.65	1618.79	2.85	1359.45	2.39
제 천	53912	2793.71	5.18	1108.7	2.06	431.36	0.8
천 안	42379	2141.3	5.05	-2800.73	-6.61	-2594.86	-6.12

〈부표 7〉의 계속

(단위: 백만원, %)

단체명	교부세	교부세 변화 1 ¹⁾	변화율	교부세 변화 2 ²⁾	변화율	교부세 변화 3 ³⁾	변화율
공	52984	2482.53	4.69	1155.53	2.18	948.15	1.79
보	49689	-2998.42	-6.03	-4379.75	-8.81	-5403.86	-10.88
아	40488	3373.18	8.33	1132.61	2.8	1418.9	3.5
서	51732	-824.01	-1.59	-2767.88	-5.35	-2624.37	-5.07
논	39136	1085.36	2.77	-818.42	-2.09	-244.15	-0.62
진	11324	-8789.19	-77.62	-18605.03	-164.3	-18071.14	-159.58
군	60863	-7345.35	-12.07	-10903.21	-17.91	-12819.28	-21.06
의	62734	-6339.02	-10.1	-10184.71	-16.23	-10677.74	-17.02
정	66558	560.04	0.84	-649.78	-0.98	-788.83	-1.19
남	58105	-123.48	-0.21	-1120.99	-1.93	-1895.23	-3.26
김	59534	217.51	0.37	-754.39	-1.27	-1205.37	-2.02
복	39253	-4357.06	-11.1	-7157.15	-18.23	-8726.24	-22.23
여	33897	1251.19	3.69	-725.29	-2.14	-1219.65	-3.6
순	65569	-899.35	-1.37	-3845.26	-5.86	-4322.59	-6.59
나	58688	-2164.18	-3.69	-3357.04	-5.72	-3273.87	-5.58
여	5829	-1361.94	-23.36	-3625.48	-62.2	-2815.11	-48.29
광	32105	-947.05	-2.95	-3414.74	-10.64	-3198.48	-9.96
포	35058	-2770.71	-7.9	-15036.23	-42.89	-10185.79	-29.05
경	61304	-3569.39	-5.82	-8291.39	-13.53	-8347.13	-13.62
김	59485	2308.61	3.88	810.88	1.36	835.87	1.41
안	72658	1985.61	2.73	-96.96	-0.13	-159.39	-0.22
구	26510	2465.58	9.3	-3238.47	-12.22	-2707.33	-10.21
영	53182	1242	2.34	-87.37	-0.16	-45.68	-0.09
영	50793	1183.54	2.33	-150.65	-0.3	-39.19	-0.08
상	71743	442.34	0.62	-591.72	-0.820	-591.19	-0.82
문	52899	1189.16	2.25	465.28	88	-216.88	-0.41
경	27651	1771.45	6.41	-1305.37	-4.72	-73.57	-0.27
창	9215	6561.81	71.21	-2320.85	-25.19	863.37	9.37
마	19706	-10665.58	-54.12	-19742.7	-100.19	-17131.31	-86.93
진	62833	-2508.39	-3.99	-7238.65	-11.52	-6196.49	-9.86
진	24035	-5115.65	-21.28	-7498.26	-31.2	-6725.13	-27.98
통	47168	2087	4.42	705.2	1.5	1142.2	2.42
사	50875	348.49	0.68	-941.95	-1.85	-895.98	-1.76
김	36580	433.5	1.19	-4097.48	-11.2	-3222.25	-8.81
밀	52378	-718.56	-1.37	-1987.78	-3.8	-2175.03	-4.15
거	37402	-6115.91	-16.35	-8640.06	-23.1	-9312.32	-24.9
양	6560	3220.05	49.09	-788.36	-12.02	1636.08	24.94
제	30653	-1752.7	-5.72	-6637.51	-21.65	-6344.08	-20.7
서	25039	1266.34	5.06	-237.75	-0.95	-2479.63	-9.9

〈부표 8〉 교부세 시뮬레이션 결과(군)

(단위: 백만원, %)

단체명	교부세	교부세 변화 1 ¹⁾	변화율	교부세 변화 2 ²⁾	변화율	교부세 변화 3 ³⁾	변화율
기 장	14327	168.55	1.18	-950.79	-6.64	-523.42	-3.65
달 성	13640	3079.26	22.58	850.33	6.23	1917.5	14.06
강 화	33424	842.73	2.52	108.55	0.32	-445.53	-1.33
용 신	24964	-449.67	-1.8	-908.57	-3.64	-618.81	-2.48
양 주	11803	2824.81	23.93	859.29	7.28	2001.92	16.96
여 주	19768	3110.51	15.74	1284.63	6.5	1978.37	10.01
화 성	11906	2509.24	21.08	-1561.2	-13.11	1199.01	10.07
광 주	6549	1288.24	19.67	-1055	-16.11	-277.53	-4.24
연 천	28048	1519.85	5.42	932.77	3.33	-346.85	-1.24
포 천	20026	2105.38	10.51	-266.42	-1.33	25.42	0.13
가 평	23969	15.21	0.06	-992.9	-4.14	-1229.15	-5.13
양 평	31847	-1894.59	-5.95	-3114.5	-9.78	-3618.21	-11.36
홍 천	45462	-5766.43	-12.68	-7061.29	-15.53	-7091.54	-15.6
형 성	34008	-752.47	-2.21	-1513.59	-4.45	-1246.11	-3.66
영 월	35371	-1262.73	-3.57	-1964.08	-5.55	-1899.81	-5.37
평 창	31952	-574.46	-1.8	-1462.53	-4.58	-1837.85	-5.75
정 선	39038	-996.08	-2.55	-1535.67	-3.93	-2075.76	-5.32
칠 원	29983	2987.69	9.96	2380.47	7.94	1983.27	6.61
화 천	24615	-333.56	-1.36	-781.77	-3.18	-1199.3	-4.87
양 구	24120	360.05	1.49	101	0.42	-69.23	-0.29
인 제	31865	-175.2	-0.55	-634.3	-1.99	-922.61	-2.9
고 성1	24507	451.53	1.84	-21.63	-0.09	-1238.59	-5.05
양 양	24541	-1070.83	-4.36	-1723.94	-7.02	-2308.24	-9.41
청 원	38469	-11612.9	-30.19	-13782.39	-35.83	-13113.56	-34.09
보 은	33339	-925.18	-2.78	-1360.11	-4.08	-1460.55	-4.38
옥 천	30892	2804.55	9.08	2191.8	7.1	2175.38	7.04
영 동	37647	-1618.42	-4.3	-2261.84	-6.01	-2343.26	-6.22
진 천	20946	2519.43	12.03	1536.43	7.34	1909.69	9.12
괴 산	37136	-178.78	-0.48	-649.8	-1.75	-561.96	-1.51
음 성	25290	3014.87	11.92	1745.53	6.9	2345.55	9.27

〈부표 8〉의 계속

(단위: 백만원, %)

단체명	교부세	교부세 변화 1 ¹⁾	변화율	교부세 변화 2 ²⁾	변화율	교부세 변화 3 ³⁾	변화율
단 양	27675	502.71	1.82	-51.97	-0.19	-189.32	-0.68
금 산	32770	1407.2	4.29	908.07	2.77	715.41	2.18
연 기	22638	3590.43	15.86	2731.89	12.07	2877.87	12.71
부 여	40919	390.54	0.95	-467.7	-1.14	-768.76	-1.88
서 친	33289	982.66	2.95	241.42	0.73	234.89	0.71
청 양	29903	1267.46	4.24	1017.66	3.4	403.33	1.35
홍 성	33388	1689.13	5.06	786.15	2.35	474.46	1.42
예 산	34110	381.82	1.12	-602.94	-1.77	-746.25	-2.19
태 안	30295	1169.92	3.86	333.11	1.1	460	1.52
당 진	26979	-2685.77	-9.96	-4672.54	-17.32	-4113.79	-15.25
완 주	38672	-6586.16	-17.0	-7701.58	-19.92	-8881.92	-22.97
진 안	35479	-1921.83	-5.42	-2282.34	-6.43	-2370.97	-6.68
부 주	27552	-329.9	-1.2	-681.78	-2.47	-1143.26	-4.15
상 수	28942	197.49	0.68	-7.54	-0.03	-672.83	-2.32
입 실	37743	-2340.95	-6.2	-2739.8	-7.26	-3360.25	-8.9
순 창	35580	-369.98	-1.04	-616.82	-1.73	-1489.29	-4.19
고 장	45436	-2068.81	-4.55	-2653.04	-5.84	-3169.73	-6.98
부 안	40618	-4630.95	-11.4	-5423.69	-13.35	-6101.13	-15.02
담 양	30905	1807.7	5.85	1390.65	4.5	1343.96	4.35
곡 성	32576	-1467.62	-4.51	-1865.62	-5.73	-2665.41	-8.18
구 레	27169	-409.73	-1.51	-697.94	-2.57	-1470.56	-5.41
여 친	34833	-2733.35	-7.85	-3239.86	-9.3	-3243.99	-9.31
고 홍	54136	-3689.59	-6.82	-4520.36	-8.35	-4735.38	-8.75
보 성	41546	-1204.78	-2.9	-1673.49	-4.03	-1822.95	-4.39
화 순	39944	-2045.88	-5.12	-2961.66	-7.41	-2792.37	-6.99
장 홍	37883	727.23	1.92	411.7	1.09	136.53	0.36
강 진	33170	714.55	2.15	372.98	1.12	245.28	0.74
해 남	50890	-686.2	-1.35	-1460.53	-2.87	-1523.97	-2.99
영 암	32397	1793.35	5.54	1214.4	3.75	1254.3	3.87
부 안	34780	791.26	2.28	325.74	0.94	395.93	1.14

〈부표 8〉의 계속

(단위: 백만원, %)

단체명	교부세	교부세 변화 1 ¹⁾	변화율	교부세 변화 2 ²⁾	변화율	교부세 변화 3 ³⁾	변화율
합 평	29854	49.17	0.16	-336.74	-1.13	-294.01	-0.98
영 광	32859	2298.75	7	1556.27	4.74	1874.01	5.7
장 성	33098	2649.48	8	2333.47	7.05	1882.57	5.69
완 도	40885	2.83	0.01	-453.19	-1.11	-1322.34	-3.23
진 도	33538	-866.55	-2.58	-1282.18	-3.82	-1519.05	-4.53
신 안	50819	-4499.19	-8.85	-5079.57	-10	-5160.88	-10.16
군 위	27033	1243.65	4.6	1031.93	3.82	1029.73	3.81
의 성	45511	-1092.53	-2.4	-1834.69	-4.03	-1729.01	-3.8
청 송	29844	-466.07	-1.56	-772.82	-2.59	-1695.77	-5.68
영 양	28788	-554.63	-1.93	-765.29	-2.66	-918.51	-3.19
영 덕	34156	-402.3	-1.18	-903.33	-2.64	-1113.23	-3.26
청 도	33599	2769.18	8.24	2396.03	7.13	2425.2	7.22
고 평	20891	1294.5	6.2	711.08	3.4	932.28	4.46
성 주	29051	822.37	2.83	212.88	0.73	353.19	1.22
칠 곡	22392	2751.22	12.29	1518.07	6.78	1626.2	7.26
예 천	38364	806.09	2.1	404.04	1.05	406.89	1.06
봉 화	40016	567.22	1.42	279.17	0.7	281.23	0.7
울 진	36506	-1316.83	-3.61	-2187.51	-5.99	-4049.13	-11.09
울 룡	14625	468.69	3.2	393.28	2.69	-206.49	-1.41
의 령	33503	1915.01	5.72	1741.59	5.2	1706.73	5.09
합 안	26407	477.65	1.81	-342.59	-1.3	-891.4	-3.38
창 념	34712	578.83	1.67	-294.77	-0.85	-300.24	-0.86
고 성2	34039	2563.31	7.53	1947.72	5.72	1677.21	4.93
남 해	30494	704.37	2.31	253.35	0.83	122.72	0.4
하 동	35742	713.99	2	207.02	0.58	40.58	0.11
산 청	37433	671.83	1.79	344.2	0.92	-463.29	-1.24
합 양	38075	-1682.41	-4.42	-2126.32	-5.58	-2511.28	-6.6
거 창	39658	-1875.6	-4.73	-2562.83	-6.46	-3183.48	-8.03
합 천	44849	551.41	1.23	-24.81	-0.06	-106.36	-0.24
북 제 주	35458	-35.4	-0.1	-1177.08	-3.32	-3431.65	-9.68
남 제 주	32241	2659.44	8.25	1888.93	5.86	-2083.83	-6.46

〈국문요약〉

지방교부세의 구조분석 및 개편방안

김정훈

지방교부세는 지방정부의 기준재정수요와 기준재정수입을 산정하고, 전자가 후자보다 많을 경우 차액을 중앙정부가 보전하여 주는 일반보조금이다. 이러한 일반보조금은 거의 모든 외국에서 찾아볼 수 있는 보편적인 중앙정부의 보조 수단이고, 특히 우리나라에서는 총액을 내국세의 일정 수준으로 법정화하였기 때문에 안정적인 지방정부의 세원으로 정착되어 왔다. 그러나 이러한 안정성은 한편으로 지방정부로 하여금 지방교부세를 당연한 재원으로 여기도록 하였고, 그 결과 국가 재원의 비효율적인 이용 가능성이 높은 것도 사실이다. 본 보고서에서는 지방교부세 구조의 자세한 분석을 통하여 지방교부세 재원의 형평성 효과를 최대화하고, 또한 재원배분에 대하여 지방교부세가 되도록 중립성을 지킬 수 있는 방안을 강구하였다.

지방교부세의 문제점으로 가장 많이 제기되고 있는 것은 기준재정수요액 산정시 지방정부가 인위적으로 조정할 수 있는 변수가 측정단위로 사용된다는 점이다. 따라서 기준재정수요액을 산출할 때에는 지방정부가 임의로 조정할 수 있는 공무원수나 통리수 등을 측정단위로 사용하지 않고, 표준정원을 측정할 때 사용되는 인구수, 면적, 가구수 등을 곧 바로 기준재정수요액 산정 회귀식에 사용하는 것이 산정 절차를 투명하게 하고, 또한 산정의 임의성을 최소화시키는 방안이 될 것이다.

지방교부세의 기준재정수입액과 관련하여서는, 두 가지 문제점을 지적할 수 있다. 우선 첫째로 기준재정수입액을 산정함에 있어서 실제 세율이 아닌 평균실효세율을 적용하는 것을 보다 명백히 할 필요가 있다는

점이다. 두 번째는 현재 지방세 세수의 80%만을 적용하여 기준재정수입액을 산정하고 있는데 이는 지방정부의 재정력을 충분히 포착하지 못한다는 단점을 지니고 있다. 따라서 기준세율은 점진적으로 인상하는 것이 필요하다.

기준재정수입액을 보다 현실적으로 측정하지 못하는 이유는 기준재정수요액 역시 각 지역의 기준수요를 정확하게 측정하지 못하고 있기 때문이기도 하다. 기준재정수입액과 기준재정수요액의 산정은 원칙적으로 별개의 것이지만, 현실적으로 양자의 현실화가 동시에 일어나야 할 것으로 보인다. 따라서 도시권 지방정부의 특수한 수요, 환경관리 비용 등을 측정항목 및 측정단위에 반영하여 기준재정수입액과 기준재정수요액 양부분의 합리성을 제고하는 것이 바람직한 정책방향이 될 것이다.

<Abstract>

The Structure of General Grants and Policy Recommendations

Kim, Junghun

General grants are subsidies from a central government to local governments, based on the difference between basic local needs and basic local revenue. General grants, which can be found in almost every country, are especially important to Korea's local governments. The fact that the total size of the grants is determined by law makes them a stable source of revenue for the local governments. This stability however has also become a handicap in the local public finance systems, because it promotes inefficient behavior by the local governments. This report examines in detail the structure of general grants and discovers that the current structure of general grants can lead local governments to behave inefficiently. Therefore, it is recommended that general grants be made more neutral with respect to local governments' allocation of their budgets.

The main policy recommendations in this report can be summarized as follows. When calculating the basic needs of local governments, the current method uses such variables as the number of local officials and districts under each local government's control. This is certainly problematic since local governments can increase the amounts of the general grants they receive by inefficiently in-

creasing their numbers of officials or districts. Therefore, it is recommended that any variables which can be strategically manipulated by local governments be excluded from the formula used to determine basic needs. When calculating the basic revenues, the current method only applies 80% of the local tax revenues. Clearly, this method only partially reflects the fiscal capacity of local governments and makes the central government's subsidies less effective as equalizing grants. This report recommends the use of a more accurate calculation of basic revenue by increasing the rate from 80% to at least 85%.

〈著者略歷〉

金正勳

고려대학교 경제학과 졸업
미국 Indiana대학교 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

政策報告書 99-07

지방교부세의 구조분석 및 개선방안

1999年 12月 28日 印刷

1999年 12月 30日 發行

著者 金正勳

發行人 柳一鎬

發行處 韓國租稅研究院

11318-11610 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179

登錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 印刷 상 일 인 쇄

© 韓國租稅研究院 1999

ISBN 89-8191-170-3

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원