

지방재정조정제도의 재정형평화 기능 효율화 방안

: 지니계수 분해 기법을 활용한 실증분석 결과를 중심으로*

Efficiency Measures for the Fiscal Equalization Function of
the Local Fiscal Adjustment System

: An Empirical Analysis using Gini Coefficient Decomposition Technique

홍근석**·문소영***·이서희****

Hong Geunseok·Mun Soyeong·Lee Seohee

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 방법론
- IV. 분석 결과
- V. 결론

이 연구는 보통교부세를 중심으로 현행 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 효율화 방안을 모색하는데 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 이 연구는 보통교부세 배분 방식 개편을 통해 지방자치단체의 세입 수준을 지방자치단체 유형별로 지방자치단체 세입의 중위값(중위소득) 50% 수준까지 보장하는 방안을 검토하였다. 분석 결과 시·군을 구분하고 지방세 수입에 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원을 더한 값을 기준으로 지방자치단체 세입의 중위값 50% 이하 단체를 선정하여 시·군에 대해서만 지방자치단체 세입의 중위값 50%와의 차액을 우선 보전한 후 나머지 재원을 시·도와 시·군에 현행 보통교부세 방식으로 배분하는 시나리오 6의 재정형평화 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 분석 결과를 바탕으로 이 연구는 보통교부세의 정책목표를 모든 시·

* 이 연구는 홍근석·유보람(2023)의 연구를 수정·보완하여 작성되었습니다.

** 제1저자, 한국지방행정연구원 연구위원

*** 공동저자, 서울대학교 정책학 박사

**** 교신저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2023. 8. 16. 심사기간: 2023. 8. 16. ~ 2023. 9. 13. 게재확정일: 2023. 9. 13.

군의 지방재정조정제도 재원을 기준으로 지방자치단체 유형별 세입의 중위값 50% 수준까지는 담보하는 것으로 제안하였다.

□ 주제어: 지방재정조정제도, 보통교부세, 빈곤지표, 불평등지수, 지니계수 분해 기법

This study aims to analyze the fiscal equalization function of the existing local fiscal adjustment system and to propose strategies for enhancing the effectiveness of diverse local fiscal adjustment mechanisms. Specifically, our investigation focuses on the reorganization of general subsidies to ensure that local governments' revenue levels attain 50% of the median value according to the type of local government. Through rigorous analysis, we identify that Scenario 6 exhibits the most substantial fiscal equalization effect. This scenario involves segregating cities and counties and selecting entities with revenues below 50% of median value, excluding general subsidies from local tax revenues and local fiscal adjustment system revenues. Moreover, it advocates initially bridging the revenue gap to 50% of median value solely for cities and counties, subsequently distributing the residual funds to all cities and counties utilizing the existing general grant tax structure. Based on the empirical findings, we propose a policy objective for general subsidies: to guarantee that the financial support provided by the local fiscal adjustment system to all cities and counties is a minimum of 50% of the median value. This research sheds light on the potential for restructured fiscal adjustment mechanisms to promote fiscal equalization and stability across local jurisdictions.

□ Keywords: People with Disabilities, Community Satisfaction, Environmental Characteristics, Disaster Vulnerability, Disaster

I. 서론

최근 우리나라의 지방자치단체는 다양한 측면에서 재정 운영에 어려움을 겪고 있다. 사회·경제적 측면에서 저출산·고령화, 생산인구 감소, 장기적인 경기침체 등의 문제가 심화하고 있고, 정치·행정적 측면에서는 재정분권에 따른 기능 및 재원 이양, 행정체계 개편 등의 이슈가 제기되고 있다. 지방재정을 둘러싼 환경변화는 지방자치단체의 세입·세출에 중요한 영향을 미치게 된다. 예를 들어 저출산·고령화 및 생산인구 감소는 국가 및 지역경제에 부정적인 영향을 미치며, 이에 따라 지방자치단체 세입은 감소하게 된다. 그리고 노령인구에 대한 사회복지 지출 증가로 인해 지방자치단체 세출은 증가하게 된다. 특히 우리나라는 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화가 매우 가속화되고 있으며, 비수도권 지역의 인구는 지속적으로 감소하는 추세이다. 이러한 저출산·고령화 및 인구감소에 대응하기 위해 중앙정부 및 지방자치단체는 다양한 정책을 추진하고 있으며, 특히 사회복지 분야 사업들이 급격하게 증가하고 있다. 또한, 지방자치단체별로 사회복지 사업에 대한 재정지원 수준에 차이가 발생하고 있으며, 어떤 지방자치단체에 거주하느냐에 따라서 지방자치단체로부터 공급받는 기본적인 서비스의 질이 달라지는 문제가 발생한다(홍근석·여효성, 2021).

2023년 5월 현재 수도권(서울·인천·경기)의 주민등록인구는 26,009,571명으로 우리나라 전체 인구의 50.6%를 차지하는 반면, 비수도권 19개 군의 주민등록인구는 30,000명보다도 작은 실정이다(통계청 국가통계포털 참조). 이러한 인구 불균형은 지역경제와 지방재정에서의 지역 간 격차도 증가시켜, 2023년 당초예산 기준으로 지방세 수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 지방자치단체가 90개에 이르고 있다(행정안전부, 2023). 특히 비수도권 기초자치단체의 재정 여건은 매우 열악한 실정이며, 재정자립도가 30% 미만인 기초자치단체는 226개 중 179개(79.2%)에 이르고 있다. 지방재정을 둘러싼 환경변화는 보다 다양해지고 복잡해질 것이며, 이에 따라 지방자치단체의 재정 여건은 점차 악화할 것으로 예측된다. 즉, 최근에 발생하고 있는 다양한 환경변화의 영향으로 인해 지방자치단체의 자체수입 증가 속도보다 세출 증가 속도가 빠르게 나타나고 있으며, 이에 따라 지방자치단체의 재정 압박은 심화할 것으로 보인다. 재정분권 확대를 통해 지방자치단체의 자체수입을 증가시키기 위해 노력하고 있지만, 지방소비세를 중심으로 추진되고 있는 우리나라의 재정분권은 재정 여건이 상대적으로 열악한 기초자치단체보다는 광역자치단체에 더 많은 재원을 이전하는 결과를 나타내고 있다.

이러한 현실에서 재정 여건이 열악한 지방자치단체들은 중앙정부로부터의 이전재원, 특히 지방교부세에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다. 자체수입으로 충당할 수 없는 필수적인 공공 서비스 공급을 위해 중앙정부로부터의 이전재원이 필요하며, 우리나라의 경우에는 지방재정

조정제도 중 지방교부세, 특히 보통교부세가 이러한 역할을 수행하고 있다. 즉, 우리나라의 지방교부세(보통교부세)는 개별 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 보장하는 재원보장 기능과 지방자치단체 간 수평적 재정 격차를 완화하는 재정조정 기능을 수행하는 지방재정조정제도이며, 「지방교부세법」 제1조는 보통교부세의 재원보장 기능과 재정조정 기능을 규정하고 있다. 보통교부세가 우리나라 지방재정조정제도 중 최종적인 재정형평화 기능을 담당한다는 점을 고려하면, 보통교부세의 재정형평화 기능을 현재보다 강화하기 위한 방안¹⁾을 모색할 필요성이 있다.

이와 같은 논의를 바탕으로 이 연구에서는 보통교부세를 중심으로 다양한 지방재정조정제도들의 재정형평화 효과를 분석하고, 이를 통해 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 재조정 방안을 도출하고자 한다. 특히 지니계수 분해기법을 통해 지역 간 재정력 격차에 대한 상대적 기여도와 한계효과 등을 분석함으로써, 지방재정조정제도 재정형평화 기능의 효율화 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 지방재정조정제도의 개념과 목적

지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부 간 재정력 격차로 인해 발생하는 지방정부의 재정 부족분을 보전하고, 지역 간 재정 여건 차이로 인해 발생하는 지역 간 재정력 격차를 시정하여 지방정부의 균형 있는 발전을 도모하기 위한 제도를 의미한다. 일반적으로 대부분의 지방정부는 자체수입만으로 자신들의 지출을 충당하지 못하기 때문에, 정부 간 재정조정 장치를 필요로 한다. 즉, 정부 간 재정관계에 있어서 기능 배분과 세원 배분 사이의 불일치를 치유하기 위해 지방재정조정제도가 필요하다. 일반적으로 지방재정조정제도는 상위정부와 하위정부 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 수직적 지방재정조정과 동급 지방정부 간의 재원 불균형을 조정하기 위한 수평적 지방재정조정으로 구분할 수 있다.

우리나라는 중앙정부와 지방자치단체 간 관계에서의 지방재정조정제도와 광역자치단체와

1) 보통교부세의 재원보장 기능과 재정조정 기능을 분리하여 재정형평화 기능을 강화하기 위해 지역균형교부세 또는 지역균형기금을 신설해야 한다는 주장도 존재한다. 그러나 이러한 주장은 현행 지방재정조정제도의 전면적인 개편을 필요로 하며, 이 연구에서는 현행 지방재정조정제도의 틀을 유지하는 수준에서 보통교부세의 재정형평화 기능 효율화 방안을 논의하고자 한다.

기초자치단체 간 관계에서의 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체 간 관계에서의 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 지역균형발전특별회계 등으로 구성되며, 광역자치단체와 기초자치단체 간 관계에서의 지방재정조정제도는 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 시·도비 보조금 등으로 구성된다. 우리나라의 지방재정조정제도는 대부분 수직적 재정불균형과 수평적 재정불균형을 해소하기 위한 목적을 동시에 가지고 있다. 즉, 지방재정조정제도의 운영 재원은 상위정부로부터의 이전재원에 의존하지만, 재원의 배분 기준은 지역 간 재정력 격차 완화를 목적으로 하고 있다.

이론적인 측면에서 지방재정조정제도는 공공서비스 공급에서의 효율성과 형평성을 제고하기 위해 필요하다(김종순, 2006). 첫째, 형평성 측면에서 재정조정은 각 지방자치단체가 최소한의 필수적 서비스를 공급할 수 있도록 하며, 거주 지역에 관계없이 동일한 서비스를 동일한 재정부담으로 향유할 수 있도록 한다. 우리나라의 경우 수도권과 비수도권 간 재정력 격차가 심화하고 있으며, 자체수입만으로 공무원 인건비도 충당할 수 없는 지방자치단체도 많이 존재한다. 그리고 일반적으로 재정력이 취약한 지역의 주민들은 치안, 소방, 보건, 복지 등 많은 분야에 있어서 부유한 지역보다 더 많은 재정지출수요를 가지고 있다. 따라서 지방자치단체 간 공공서비스 공급과 비용 부담에서의 형평성을 제고하기 위해 지방재정조정제도를 통한 재정조정이 필요하다. 둘째, 자원배분의 효율성 측면에서 재정조정은 외부효과의 내부화를 통해 적정 수준의 공공서비스 공급을 가능하게 한다. 지방재정조정제도의 중요한 목적 중 하나는 국가 전체적인 자원배분의 효율성을 제고하고 후생을 증진시키는데 있다. 외부효과가 있는 재화나 서비스의 공급은 사회적으로 바람직한 수준에 미치지 못하고, 외부비용이 수반되면 과도하게 공급된다. 따라서 외부효과에 상응하는 보조금을 지급하면, 외부효과가 내부화되어 최적 수준까지 해당 서비스의 공급이 확대되어 자원배분 효율성을 확보하게 된다.

정부 간 재정관계에서 재정조정 및 지방재정조정제도의 필요성은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 지방재정조정제도는 중앙과 지방 간 수직적 불균형 완화를 위해, 지방의 부족한 재정을 채움으로써 재원을 보장하는 기능을 한다. 둘째, 지방자치단체 간 재정력 격차 완화를 통해 국가재정의 재분배 목적을 충족시키는 재정조정 기능을 수행한다. 셋째, 이전재원은 긍정적 외부효과를 가지고 있거나 지방자치단체의 기본적 수요에 해당하는 지출을 촉진하는 지출촉진 기능을 수행한다. 이 연구에서는 지방재정조정제도의 3가지 기능 중 재정조정 기능에 초점을 맞추고 있으며, 다양한 지방재정조정제도를 종합적으로 고려하여 현행 지방재정조정제도를 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

2. 우리나라 지방재정조정제도 개편과 재정형평화 기제

우리나라 역대 정부의 지방재정조정제도 개편 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 먼저 노태우 정부에서는 1991년에 지방양여금제도(주세 15%, 전화세 100%, 토초세 50%)를 도입하고, 1992년에 주세 양여율을 60%로 확대하였다. 김영삼 정부는 1994년, 1995년, 1997년 등 3차례에 걸쳐 지방양여금의 재원을 확충하였다. 1994년에 주세 양여율을 60%에서 80%로 확대하였으며, 1995년에는 농특세의 19/150을 지방양여금 재원으로 추가하였다. 그리고 1997년에는 주세 양여율을 80%에서 100%로 확대하였다. 김대중 정부는 2000년과 2002년에 지역 간 재정력 격차를 완화하기 위해 지방재정조정제도 개편을 실시하였다. 2000년에 지방교부세와 지방교육재정교부금 법정률을 각각 15.0%와 13.0%로 인상하였으며, 시·군 재정보전금제도를 도입하였다. 2002년에는 지방양여금 재원을 확충(전화세 폐지, 교통세의 14.2% 신규 추가)하고, 자치구 재원보전금제도를 신설하였다.

노무현 정부는 지방분권과 균형발전을 주요 정책목표로 설정하고, 다양한 지방재정조정제도 개편을 통해 지역 간 재정력 격차를 완화하고자 하였다. 먼저 2004년에 국가균형발전특별회계를 신설하고 균형발전 관련 국고보조사업 126개를 이관하였다. 2005년에는 국고보조사업 이양과 함께 분권교부세를 신설하고, 2006년에 분권교부세 재원을 내국세의 0.83%에서 0.94%로 확대하였다. 또한 지방교부세 법정률을 지속적으로 인상하여 2006년에 현재의 19.24%까지 인상하였으며, 지방교육재정교부금 법정률도 19.4%로 인상하였다. 2005년에 부동산교부세를 신설하였으며, 시·군 재정보전금의 일반재정보전금 산정에 재정력지수 10%를 반영하였다.

이명박 정부는 수평적 재정형평화 측면의 지방재정조정제도 개편을 추진하였다. 2008년에 서울특별시 재산세 공동과세제도를 도입하여, 최초로 수평적 재정조정제도를 운영하기 시작하였다. 2010년에는 지역상생발전기금을 도입하여, 수도권과 비수도권 광역자치단체 간 재정형평화를 추진하였다. 지역교육재정교부금 법정률을 20.27%로 인상하였으며, 2009년에 일몰 예정이던 분권교부세 기한을 5년 연장하였다. 2010년에는 지방소비세를 신설하고, 도의 지방소비세 수입 27%를 시·군 재정보전금 재원으로 추가하였다. 다음으로 박근혜 정부는 지방교부세와 조정교부금 관련 제도 개편을 실시하였다. 2013년에 자치구 조정교부금 재원을 취득세 일정 비율에서 보통세 수입의 일정 비율로 변경하여 재원 규모를 확대하였다. 시·군 재정보전금제도를 시·군 조정교부금제도로 전환하였으며, 일반조정교부금의 재정력지수 반영 비율을 2016년에 30%까지 확대하였다. 2015년에는 분권교부세를 폐지하고 보통교부세와 국고보조금으로 통합하였으며, 소방안전교부세를 신설하였다. 마지막으로 문재인 정부는 지

방재정조정제도 개편보다는 지방소비세 중심의 재정분권 추진에 초점을 맞추었다. 2020년에 지방교육재정교부금 법정률을 20.79%로 인상하였으며, 소방안전교부세를 담배에 부과되는 개별소비세의 45%로 인상하였다.

이와 같은 지방재정조정제도 개편의 재정형평화 효과를 제도별로 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방양여금제도는 국세 수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정 기반을 확충하고 지방도로 정비사업 등을 추진함으로써 지역 간의 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 하였다. 이러한 측면에서 지방양여금제도는 지역 간 재정력 격차 완화를 위한 지방재정조정제도로서의 성격을 지닌다. 2005년에 지방양여금제도가 폐지되기 이전까지 지방양여금 재원 규모는 지속적으로 확대되었으며, 이는 지역 간 재정형평성 제고를 위한 중앙정부의 정책적 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다.

그리고 시·군 조정교부금 및 자치구 조정교부금은 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정조정제도로서 광역자치단체 관할구역 내 기초자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위한 주요 수단으로 활용되고 있다. 재정분권에 대한 관심이 높아진 김대중 정부부터 시·군 재정보전금제도와 자치구 재원보전금제도가 도입되었으며, 이를 통해 광역자치단체도 기초자치단체 간 재정형평성 제고를 위해 노력하기 시작하였다. 노무현 정부에서 처음으로 시·군 조정교부금 산정에 재정력지수 10%를 반영하였으며, 박근혜 정부에서 재정력지수 반영 비율을 30%까지 확대하여 지역 간 재정력 격차 완화 효과를 강화하였다. 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금의 재원 규모는 지속적으로 증가하였으며, 2023년 당초예산 기준 13조 5,633억 원 규모의 중요한 지방재정조정제도 재원으로 활용되고 있다.

〈표 1〉 역대 정부별 지방재정조정제도 개편 내용

구분	지방재정조정제도 개편 내용
노태우 정부 (1988~1992)	<ul style="list-style-type: none"> 지방양여금제도(주세 15%, 전화세 100%, 토초세 50%) 도입(1991) 주세 양여율 60%로 확대(1992)
김영삼 정부 (1993~1997)	<ul style="list-style-type: none"> 지방양여금 재원 규모 확충(1994: 주세 양여율 60%에서 80%로 확대, 1995: 농특세 19/150 신규 추가, 1997: 주세 양여율 100%로 확대)
김대중 정부 (1998~2002)	<ul style="list-style-type: none"> 지방교부세 법정률 13.27%에서 15.0%로 인상, 지방교육재정교부금 법정률 13.0%로 인상(2000) 시·군 재정보전금제도 도입(2000) 지방양여금 재원 확충(전화세 폐지, 교통세의 14.2% 신규 추가) (2002) 자치구 재원보전금제도 신설(자동차분 면허세 폐지에 따른 세수결손 보전을 위해 주행세 일부 자치구 배분) (2002)
노무현 정부 (2003~2007)	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전특별회계 신설 및 균형발전 관련 국고보조사업 126개 이관(2004) 국고보조사업 149개 지방이양 및 분권교부세(내국세 0.83%) 신설(2005) 분권교부세 재원 확대(내국세 0.94%) (2006)

구분	지방재정조정제도 개편 내용
	<ul style="list-style-type: none"> 지방교부세 법정률 인상(2005:18.3%→2005:19.13%→2006:19.24%) 지방교육재정교부금 법정률 19.4%로 인상(2005) 종합부동산세 수입 전액 지방 배분을 위한 부동산교부세 신설(2005) 지방양여금제도 폐지(지방교부세, 국고보조금, 균특회계로 재원 분산) (2005) 증액교부금 폐지 및 특별교부세 비중 축소(1/11→4%)(2005) 시·군 재정보전금의 일반재정보전금 산정에 재정력지수 10% 반영(2006)
이명박 정부 (2008~2012)	<ul style="list-style-type: none"> 서울특별시 재산세 공동과세제도 도입(2008) 분권교부세 기한 5년 연장(2009) 지역상생발전기금(수도권 광역자치단체 지방소비세 수입의 35% 출연) 도입(2010) 지방교육재정교부금 법정률 20.27%로 인상(2010) 광역·지역발전특별회계 포괄보조금제도 도입(지역개발계정) (2010) 도의 지방소비세 수입 27%를 시·군 재정보전금 재원으로 추가(2010)
박근혜 정부 (2013~2016)	<ul style="list-style-type: none"> 자치구 조정교부금 재원을 취득세 일정 비율에서 보통세 수입 일정 비율로 변경(2013) 시·군 재정보전금제도를 시·군 조정교부금제도로 전환, 재정력지수 반영비율을 10%에서 20%(2014), 30%(2016)로 상향 조정 특별교부세 비율을 4%에서 3%로 하향 조정(2014) 소방안전교부세 신설(담배에 부과되는 개별소비세의 20%) (2015) 분권교부세 폐지(보통교부세와 국고보조금으로 통합)(2015)
문재인 정부 (2017~2021)	<ul style="list-style-type: none"> 지방교육재정교부금 법정률 인상(2019년 20.46% →2020년 20.79%) 소방안전교부세율을 20%에서 45%로 인상(2020) 균특회계 지방이양 사업의 비용 보전을 위해 시·도에 배분되는 지방소비세는 시·군 조정교부금 산정 시 제외

노무현 정부에서 신설된 부동산교부세는 지방세인 종합토지세와 재산세 일부가 국세인 종합부동산세로 전환됨에 따라 발생한 지방자치단체 재원 감소분을 보전하는 한편 지역균형발전을 도모하는 것을 목적으로 하였다. 이후 2010년부터는 종합부동산세 전액을 균형재원으로 교부하고 있으며, 지역의 재정 여건을 50% 반영하여 부동산교부세 교부액을 산정하는 등 지역 간 재정력 격차 완화를 주요 목적으로 하는 지방재정조정제도이다. 또한 노무현 정부에서 도입된 국가균형발전특별회계는 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역 특성에 맞는 자립적 발전을 통해 국가균형발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 국가균형발전특별회계는 시기에 따라 그 명칭이 조금씩 변경되었으며, 현재는 지역균형발전특별회계로 명칭이 변경되었다. 지역균형발전특별회계는 지방자치단체의 재정 상황 등에 따라 지원규모 및 보조비율 등에 차등을 두는 방식으로 지역 간 재정력 격차 완화에 기여할 수 있다. 그러나 최근 수도권(서울·인천·경기)에 배분되는 지역균형발전특별회계 재원이 증가하면서 재원의 정체성에 대한 비판이 제기되고 있는 실정²⁾이다.

2) 2023년 당초예산 기준 지역균형발전특별회계 중 수도권 비중은 16.22%를 차지하고 있으며, 2008년과 비교할 때 약 2배 정도 비중이 증가하였다. 경기(광역+기초)의 지역균형발전특별회계 예산은 1,221,627

다음으로 이명박 정부에서 도입된 지역상생발전기금과 서울특별시 재산세 공동과세제도는 수평적 재정조정제도라는 측면에서 의의가 있다. 우리나라의 지방재정조정제도는 대부분 수직적 재정조정제도 내에 수평적 재정형평화 효과를 포함하고 있는데 반해, 지역상생발전기금과 서울특별시 재산세 공동과세제도는 수평적 재정조정제도라는 특성을 가지고 있다. 즉, 두 제도는 동급 지방자치단체의 재원을 활용하여 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하는 제도로 활용되고 있다.

지역 간 재정력 격차 완화 효과를 가지고 있는 가장 대표적인 지방재정조정제도인 지방교부세의 법정률은 2006년 이후 19.24%를 유지³⁾하고 있다. 전반적으로 보통교부세를 중심으로 한 지방교부세는 지역 간 재정력 격차 완화 효과에 초점을 맞추고 제도 운영이 이루어졌다.⁴⁾ 2005년에 특별교부세 비율을 1/11에서 4%로 하향 조정하였으며, 2014년에 특별교부세 비율을 4%에서 3%로 하향 조정하여 보통교부세 비율을 97%로 확대함으로써 지역 간 재정력 격차 완화에 사용할 수 있는 재원이 증가하였다.

3. 선행연구 검토

서정섭(1997)에 따르면 재정력 격차는 자치단체 간의 재정수입이나 자원배분에 있어서 균등화(fiscal equalization) 되지 못한 상태를 의미한다. 즉, 지방자치단체가 이용할 수 있는 자원의 격차를 의미하며 다음과 같은 요소를 주요 원인으로 제시할 수 있다. 첫째, 지역 간의 수입 창출 능력에서 불균형이 발생할 수 있다. 지방자치단체의 재정수입은 조세를 근간으로 하는데 도시 간 자원 분포, 경제력 등의 차이로 인해 세원의 격차가 발생하게 되고 이는 재정력 격차를 야기한다. 둘째, 지역마다 재정수요의 환경비용 차이가 발생한다. 앞서 언급한 바와 같이 도시마다 자연환경 및 인구 등 자원 분포가 다르기 때문에 공공서비스의 비용 격차가 발생하게 된다. 셋째, 불완전한 재정조정 효과이다. 지방자치단체 간 재정조정을 통해서 재원이 균등하게 배분될 수 있지만, 이를 통해 오히려 지역 간 재정력 격차가 심화될 수도 있다.

재정형평성에 대해 Musgrave(1989)는 “동일한 서울에서 동일한 서비스가 제공될 때 재정

백만 원(11.26%)으로 전남·경북·경남에 이어 4번째로 높은 수준이다.

3) 지방교부세 법정률 인상은 2000년, 2005년, 2006년에 이루어졌으며, 그 이후에는 19.24%를 계속 유지하고 있다. 지방교부세, 특히 보통교부세의 지역 간 재정력 격차 완화 효과가 크다는 점을 고려하면, 재정형평화 효과를 강화하기 위해서는 20년 정도 유지되고 있는 지방교부세 법정률을 상향 조정할 필요가 있을 것으로 생각된다.

4) 이 연구에서 구체적으로 다루고 있지는 않지만, 보통교부세 산정제도의 변화를 살펴보면 지역 간 균형발전을 도모하기 위해 지역균형수요에 대한 신설·개편을 중심으로 제도 개선이 이루어졌다.

형평성이 달성되는 것”으로 정의하고 있으며, Boadway and Flatters(1982)는 “형평의 기초는 지역 간 수직-수평 재정 격차를 모두 고려하는 것”이라고 주장하였다. 재정의 수직적 형평성이란 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 상위정부와 하위정부 간 재정력의 불균등한 분포 정도를 의미하고 재원 배분이 이뤄지기 전 재정 상황에 대한 고려 없이 배분 후의 상태를 측정한다. 반면, 재정의 수평적 형평성이란 같은 단위 지방자치단체 사이의 재정적 불균형 정도를 의미하며, 재원 배분 과정을 보다 중요시하게 된다. 이 연구에서는 지방자치단체 사이의 재정적 불균형 정도를 의미하는 수평적 형평성 제고에 초점을 맞추고 있다.

이와 관련하여 지방재정조정제도의 수평적 형평화 효과를 분석한 대부분의 연구들은 대체로 상관관계분석이나 회귀분석을 이용하여 1인당 재정지원 규모가 1인당 지방세 수입 및 자체재원 규모에 부(-)의 관계를 가짐을 실증적으로 확인(김성철·박기묵, 2004; 장인봉, 2002)하거나, 지니계수(Gini Index) 혹은 변이계수(Coefficient of Variation) 등과 같은 불평등 지수를 활용하여 이전재원 교부 전·후의 불평등도 변화를 비교하여 재정형평화 효과의 존재를 검증하고 있다(류영아, 2020; 최원구·허등용·김진아, 2017; 김홍주·박상철·구찬동, 2014).

대표적으로 지역별 공공서비스의 생산과 공급 비용이 동일하다는 전제를 근거로 1인당 재정수입 혹은 자주재원을 기준으로 재정력 격차를 측정하고 재정형평화 효과를 분석한 연구들이 있다(이미애, 2014; 김정훈, 2002; 박완규·이종철, 2001; 박정수, 1997; 박완규, 1996; 박병희, 1996). 그리고 지방정부의 표준적 1인당 지방 공공재 공급 비용을 추정하고 1인당 재정수입의 표준적 가치를 산출하여 재정형평화 효과를 분석한 연구들도 진행되었다(주만수, 2009a; 2009b; 2012; 최병호 외, 2008; 김태일 외 2001; 김태일, 1999). 반면에, 2009년부터 2012년까지 주만수의 연구, 이근재 외 (2009)의 연구, 그리고 최병호 외 (2008)의 연구는 이전재원의 재정형평화 효과를 측정할 뿐 아니라 이전재원의 재정형평화 효과가 역전되어 지방자치단체 간 재정력 순위가 변화하는 것을 논의하였다. 그리고 주만수(2009a)는 과도한 지방재정조정제도에 의한 재정력 역전의 가능성을 제시하면서, 지니계수 분해를 통해 이전제도의 형평성 개선이 순수한 재정력 격차감소에 의한 것인지 재정력 순위변동에 의한 것인지를 분석하였다. 최원구 외(2017)는 지방자치단체 간 순위변동을 최소화하는 방식으로 보통교부세가 교부되었을 때, 재정조정 효과가 극대화될 수 있음을 지니계수 분해를 통해 확인하였다. 마지막으로 류영아(2020)는 2010년부터 2019년까지 보통교부세의 변이계수 변화를 살펴본 결과 특별·광역시 및 도에 비해 시와 군에 미치는 보통교부세 재정형평화 효과가 더 크다는 점을 발견하였다. 하지만 변이계수 증감 폭이 작고 불규칙적이라는 점을 근거로 재정형평화 효과가 강화된다고 보기 어려웠고, 지방교부세 법정률 인상을 통해 보통교부세 제도를 개선할 필요가 있음을 강조하였다.

Ⅲ. 방법론

1. 분석 방법

1) 빈곤지표 분석

이 연구에서는 빈곤선 개념을 활용하여 시나리오 분석을 실시하였다. 이를 위해 빈곤도지표, 빈곤갭지표, FGT지표, Sen지수 등 4개의 빈곤 지표를 분석한 결과를 바탕으로 시나리오 분석을 위한 기준을 설정하였다. 이러한 빈곤선(Poverty line)은 기본적 욕구(basic needs)를 살 수 있는 충분한 소득수준을 의미하며, 개인의 소득이 빈곤선 아래로 떨어지면 빈곤하다는 것을 의미한다. 전체 인구에서 가난한 사람들을 구분하였다면, 다음 단계는 빈곤선 아래에 있는 사람들의 빈곤의 강도를 측정하는 것이다(Kakwani & Son, 2005).

x_i 을 i 가구의 1인당 소득, z 을 1인당 빈곤선이라 할 때, $x_i < z$ 이면 r_i 은 1의 값을 갖으며 가난한 것을, $x_i > z$ 이면, 0의 값을 갖으며 가난하지 않다는 것을 의미한다.

$$\begin{aligned} r_i &= 1, \text{ if } x_i < z & \dots\dots\dots(1) \\ &= 0, \text{ otherwise} \end{aligned}$$

빈곤도지표(H : Head-count ratio)는 가장 대표적인 빈곤지표로 전체 인구에서 빈곤선 이하에 속하는 빈곤층 인구의 비율이다. f_i 을 i 가구 내 사람의 비율이라 한다면, 빈곤도지표는 다음의 식(2)처럼 표기할 수 있다.

$$H = \sum_{i=1}^n f_i r_i \quad \dots\dots\dots(2)$$

다만, 빈곤도지표를 통해서 빈곤의 강도를 알 수 없다는 점에서, 이를 대체하는 지표로 빈곤갭지표(G : Poverty Gap Ratio, 식3)가 있다. 빈곤갭지표는 빈곤선 밑에 있는 개인의 소득이 빈곤선과 어느 정도 차이가 나는지를 측정하며, 빈곤선 대비 빈곤갭의 비중으로 나타난다. 여기서 g_i 는 $\frac{z - x_i}{z}$ 로, i 개인의 소득 부족 비율을 의미한다.

$$G = \sum_{i=1}^n f_i r_i g_i \quad \text{혹은} \quad G = HI, \quad I = \frac{z - x^*}{z} \quad \dots\dots\dots(3)$$

빈곤갭지표는 빈곤층의 소득이 모두 같다고 가정하기 때문에, 빈곤층 내 소득분배를 무시한다. Sen지표는 빈곤층의 지니계수(G)를 사용하여 빈곤층 내 소득분배를 민감하게 포착한다(식 4). Sen지표는 소득 부족에 대한 가중치를 개인 소득 순서에 연결하여 빈곤층 내 소득불평등의 상대적 박탈 측면을 고려한다.

$$S = HI + H(1 - I)G^* \quad \dots\dots\dots(4)$$

Kakwani지표는 전달 민감도 공리를 충족하며 Sen지표를 일반화했다. Kakwani지표를 일반화한 빈곤층의 지니계수, $G(k)$ 를 사용하며, k의 값이 클수록, 극빈곤층에 대한 가중치가 커진다.

$$\eta(k) = HI + H(1 - I)G(k), \quad \dots\dots\dots(5)$$

Sen과 Kakwani의 빈곤지표는 개인의 효용은 타인이 즐기는 효용에 의존한다는 상호의존적인 효용함수에 기반한다. 개인의 효용은 타인의 효용과 관계가 없다는 추가적으로 분리 가능한 사회복지함수에 기반한 빈곤지표들이 있는데, 그 중 Foster, Greer and Thorbecke(1984)는 추가적으로 분리 가능한 빈곤지표를 제안했다.

$$F_\alpha = \sum_{i=1}^n a_i r_i g_i^\alpha, \quad g_i = \frac{z - x_i}{z} \quad \dots\dots\dots(6)$$

여기서 α 는 빈곤에 대한 민감도를 나타내는데, $\alpha = 0$ 일 때, F_α 는 빈곤도지표와 같고, $\alpha = 1$ 이면, F_α 는 빈곤갭지표와 동일하다. 지표가 빈곤층 내 소득불평등에 민감하기 위해서는 α 는 1보다 커야하며, Kakwani의 전달민감도 공리를 충족하려면 α 는 2보다 커야한다. Kakwani의 지표와 같이 α 값이 클수록 극빈곤층에 대한 가중치가 커지고, 상대적으로 덜 빈곤한 사람들에게 부여되는 가중치가 적어진다(홍근석·여효성, 2021).

2) 불평등지수 비교

분배의 불평등을 측정하는 방법에 따라 불평등지수를 객관적 척도와 규범적 척도로 분류할

수 있다. 객관적 척도는 “단순히 통계적 방법을 구사하여 소득의 상대적 격차정도를 표현한 것으로, 범위, 평균편차, 대수편차평균, 분산 및 변이계수, 로렌즈곡선, 타일의 엔트로피지수, 지니계수 등”이 해당 된다(여유진, 2005). 반면 규범적 척도는 사회적 후생이라는 규범적 개념에 의해서 불평등을 계측하는 척도로, 논리적 측면에서 불평등도를 평가하는 방법이며, 달톤의 척도, 앳킨슨의 사회후생지표가 해당 된다. 이 연구에서는 객관적 척도 중 지니계수, 타일지수, 대수편차평균을 활용하고, 규범적 척도 중 앳킨슨지수를 활용하여 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 분석하였다. 이러한 4가지 불평등지수의 활용을 통해 지방재정조정제도 재정형평화 기능에 대한 분석 결과의 안정성(robustness)을 검토하고자 하였다.

첫째, 지니계수(Gini Coefficient)는 로렌즈곡선(Lorenz Curve)의 개념을 이용하여 지방자치단체의 세입 규모 분포에서 둘씩 짝지어 격차를 계산한 산술적 평균으로부터의 지수 값으로 다음과 같이 표현된다.

$$G = \left(\frac{1}{2n^2\mu} \right) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

지니계수는 0과1 사이의 값을 가지며, 0에 가까울수록 평등한 분배를 1에 가까울수록 더욱 불평등한 분배를 의미하며, 모든 쌍의 소득 간의 차이에 주목하면서 매우 직접적으로 소득 차이를 측정한다는 장점이 있다. 다만, 상대적으로 중위계층의 변화에 민감하고, 결핍값을 직관적으로 해석하기 어렵다는 단점이 있다.

둘째, 타일지수와 대수편차평균은 일반화된 엔트로피지수(Generalized Entropy Index)의 변형된 형태이다. 정보이론에서는 기대정보량(H), 즉 어떤 사건이 일어났는지 아닌지를 알기 이전에 기대되는 정보의 양을 엔트로피라고 한다. 이를 불평등 측정치로 응용하여 보편적인 공식으로 바꾼 것이 일반화된 엔트로피지수이며, 다음과 같이 표현된다.

$$GE(a) = \frac{1}{a^2 - a} \left[\frac{1}{n} \sum_i \left(\frac{y_i}{\mu} \right)^a - 1 \right]$$

y 는 개인(혹은 가구) i 의 소득, μ 는 평균소득, a 값은 각 소득계층에 대한 가중치를 의미하며, 일반적인 엔트로피 지수 함수에서 가장 많이 사용되는 a 값은 0, 1, 2이다. $a=0$ 일 경우 소득(혹은 소비지출)이 낮은 계층의 소득(혹은 소비지출) 변화에 더 큰 비중이 주어진다는 것을 의미하며, $a=0$ 인 경우를 대수편차평균(Mean Log Deviation)라고 한다. 그리고 $a=1$ 일 경우 모든 소득(혹은 소비지출) 분포에 고르게 비중이 주어진다는 것을 의미하며, $a=1$ 인 경우

를 타일지수(Theil Index)라고 부른다.

셋째, 앳킨슨지수(Atkinson Index)는 로렌츠 곡선에 기초하여 사회후생을 비교할 수 있는 규범적인 기준으로, 기존 불평등지수의 대안으로 앳킨스에 의해 제시되었다. 만약 현재의 분배 체계에서 누구에게나 동등하게 분배된다면 동일한 사회복지 수준(사회후생)을 제공할 총 소득 수준이 있다면, 이는 총 소득 수준의 평균을 의미한다. 따라서 현재의 분배에서 불평등이 존재하며 이로 인해 사회복지가 감소한다면, 총 소득의 평균은 불가피하게 실제 동등 분배보다 작아지게 될 것이며, 불평등 정도가 클수록 두 분배 간 격차도 커질 것이다. 앳킨슨지수는 다음과 같이 표현된다.

$$A = 1 - \left(\frac{y_e}{\mu}\right)$$

소득이 평등하게 분배되어 있다면 y_e (균등분배대등소득)는 μ (평균소득)와 동일하고 앳킨슨 측정치 값은 0이 되며, 어떤 분포에서든 A값은 0과 1 사이에 존재한다.

3) 지니계수 분해 기법

이 연구에서는 조기현(2018)의 연구를 참고하여 지니계수 분해 기법을 활용하였으며, 지니계수의 소득원천별 분해와 순위변동 효과 분해 기법을 간략하게 설명하면 다음과 같다. 먼저 Lerman-Yitzhaki(1984)는 소득원천별 분해를 위해 지니계수를 다음과 같이 표현하였다. 여기서 A는 지니계수의 평균편차, a와 b는 소득 y의 최솟값과 최댓값, F(y)는 y의 누적분포를 의미한다.

$$A = \int_a^b F(y)[1-F(y)]dy \dots\dots\dots ①$$

부분적분 공식 $u = F(y)[1 - F(y)]$ 를 이용하여 식 ①을 변형하면 다음과 같다.

$$A = 2 \int_a^b y[F(y) - \frac{1}{2}]F(y)dy \dots\dots\dots ②$$

그리고 $y(F)$ 를 F(y)의 역함수로 정의하고, 이를 치환하면 다음의 식 ③이 도출된다.

$$A = 2 \int_0^1 y [F(F - \frac{1}{2})] dF \dots \dots \dots \textcircled{3}$$

식 ③에서 F는 [0, 1] 사이에서 일정하게 분포하고 평균이 1/2이며, 식 ③은 다음의 식 ④의 y와 F(y)의 공분산(covariance) 개념으로 표현할 수 있다.

$$A = 2 \text{cov}[y, F(y)] \dots \dots \dots \textcircled{4}$$

소득 y가 소득원천($y_1, y_2 \dots y_k$)으로 구성되어 있다면 $2 \sum_{k=1}^k y_k = y$ 를 이용하여 식 ④는 다음과 같이 k번째 소득원천과 총소득의 누적분포의 공분산으로 변형할 수 있다.

$$G = 2 \sum_{k=1}^k \text{cov}(y_k, F) \dots \dots \dots \textcircled{5}$$

다시 $\text{cov}(y_k, F), \bar{y}_k$ 를 이용하여 식 ⑤를 변형하면 소득원천의 지니계수와 총소득의 지니계수 관계는 다음과 같이 표현될 수 있다. 식 ⑥'에서 []내는 조정계수로서, 지니계수는 개별소득원천의 지니계수에 총소득에서 차지하는 비중과 순위의 차이로 조정하여 구한다는 것을 알 수 있다.

$$G = \sum_{k=1}^k \left[\frac{\text{cov}(y_k, F)}{\text{cov}(y_k, F)} \cdot \frac{2\text{cov}(y_k, F_k)}{y_k} \cdot \frac{\bar{y}_k}{y} \right] = \sum_{k=1}^k R_k \cdot G_k \cdot S_k \dots \dots \dots \textcircled{6}$$

$$= \sum_{k=1}^k \left[\frac{\text{cov}(y_k, F)}{\text{cov}(y_k, F)} \cdot \frac{\bar{y}}{y_k} \right] \cdot \frac{2\text{cov}(y_k, F_k)}{y_k} \cdot \frac{\bar{y}_k}{y} = \sum_{k=1}^k (R_k \cdot S_k) \cdot G_k \dots \dots \dots \textcircled{6}'$$

한편 Plotnick(1985), Atkinson(1981)은 “수평적으로 형평한 재분배는 최초의 순위를 변경하지 않아야 한다”고 주장한 바 있다. 이는 정부의 재분배정책이 선의에서 출발한다고 하여도 소득순위가 역전되지 않는 범위로 한정되어야 한다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 소득 격차 완화를 위한 정부의 개입 한계에 대한 실증적 근거로서 Lerman-Yitzhaki(1995)는 순위변동 효과(reranking effects)를 분해하는 방법을 제시하였다. 여기서 하첨자 b는 최초의 소득 상태, a는 소득이전 이후를 나타낸다.

$$G_b - G_a = 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_a, F_a) \dots\dots\dots ⑦$$

식 ⑦에서 공분산 공식을 이용하여 $2cov(s_a, F_b)$ 나 $2cov(s_b, F_a)$ 를 더하거나 차감하면 소득 변화 효과와 순위변동 효과로 분해된다. 즉, 우변의 첫째 항은 소득격차완화 효과, 두 번째 항은 순위변동 효과이다.

$$G_b - G_a = 2cov(s_b - s_a, F_b) - 2cov(s_a, F_b - F_a) \dots\dots\dots ⑧$$

$$G_b - G_a = 2cov(s_b - s_a, F_a) - 2cov(s_b, F_b - F_a) \dots\dots\dots ⑧'$$

2. 분석자료 및 시나리오

1) 분석자료

이 연구의 분석에 사용된 재정 자료는 2021년 기준 지방세(지방소비세 제외), 지방소비세, 국고보조금(차등보조율), 보통교부세(산정액), 소방안전교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금, 지역상생발전기금, 국가균형발전특별회계 등 10개 재원이다. 각 자료의 출처 및 특이사항은 다음과 같다. 지방세(지방소비세 포함), 소방안전교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계, 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금 자료는 ‘지방재정365-지방재정연감(결산)-세입목별 세입(총계)’에서 추출하여 사용하였다. 보통교부세(산정액)와 지역상생발전기금 자료는 ‘2021년 보통교부세 산정내역’에서 추출하였으며, 국고보조금(차등보조율)은 ‘지방재정365-세부사업별 세출현황(2021년 회계연도)’ 자료를 사용하였다.

〈표 2〉 분석자료 및 출처

자료	출처
지방세 ^a , 지방소비세, 부동산교부세, 소방안전교부세, 국가균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금	지방재정 365 『지방재정연감(결산) - 세입목별 세입(총계)』
보통교부세(산정액), 지역상생발전기금	『2021년 보통교부세 산정내역』
국고보조금(차등보조율)	지방재정 365 『세부사업별세출현황(2021년 회계연도)』

5) 국가균형발전특별회계의 현재 명칭은 지역발전특별회계이나, 이 연구에서는 실증분석의 기준연도인 2021년의 명칭인 국가균형발전특별회계를 사용하였다.

국고보조금(차등보조율)은 세부사업별 세출현황(2021년 회계연도)에서 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 1]에 명시된 차등보조사업의 국비 금액을 추출하여 사용하였다. 다만, 이 연구에서는 세부사업별세출현황에서 국고보조금(차등보조율) 사업명과 동일한 사업만 추출하였다. 예를 들어, ‘하수관로 정비’ 사업의 경우, 세부사업명에 하수관로 정비, 하수관로 준설, 하수관로 보수·보강, 하수관로 개선 사업은 포함하였으나, 내부지출, 하수관로 설치, 신설은 포함하지 않았다. 그리고 이 연구에서는 편의를 위해 다음부터는 지방세에서 지방소비세를 뺀 지방세는 지방세_a로 표기하였다.

2) 분석 시나리오

이 연구는 다른 지방재정조정제도와 관계 속에서 보통교부세의 재정형평화 기능을 강화하기 위한 방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 달성하기 위해 재정형평화 기능 강화 방안에 대한 시나리오 분석을 실시하였다. 이 연구에서는 보통교부세 배분 방식 개편을 통해 개별 지방자치단체의 세입 수준을 지방자치단체 유형별 세입의 중위값의 50% 수준⁶⁾까지 보장하는 방안을 검토하였다. 즉, 보통교부세의 재정형평화 목표를 ‘개별 지방자치단체 세입의 지방자치단체 유형별 중위값 50% 보장’으로 설정하였으며, 이를 통해 지방자치단체 재정 운영에 필요한 최소한의 재원을 보장하면서도 형평화 기능을 제고할 수 있는 방안을 제시하였다. 이 연구에서는 총 12개의 세부 시나리오를 설정하였으며, 구체적인 기준은 다음과 같다.

첫째, 빈곤지표 분석 대상이 되는 지방자치단체 유형의 선정 기준을 두 가지로 구분하였다. 선정 기준 1은 지방자치단체 유형을 시·도, 시, 군 등 3가지로 구분하여 빈곤지표를 분석한 후 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체를 선정하는 방안이다. 다음으로 선정 기준 2는 지방자치단체 유형을 시·도와 시·군으로 구분하여 빈곤지표를 분석한 후 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체를 선정하는 방안이다.

둘째, 지방자치단체 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체를 선정하는 재원의 유형을 두 가지로 구분하였다. 선정 기준 A는 개별 지방자치단체의 지방세 수입을 기준으로 세입의 중위값 50% 이하 지방자치단체를 선정하는 방안이다. 그리고 선정 기준 B는 개별 지방자치단체의 지방세 수입에 보통교부세를 제외하고 이 연구에서 다루고 있는 지방재정조정제도의

6) 기준 중위소득은 「국민기초생활 보장법」 제2조 제11항에서 규정하고 있으며, 보건복지부장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구 소득의 중위값을 의미한다. 기준 중위소득 50%는 교육급여 수급기준으로 적용되고 있으며, 기준 중위소득 30%는 생계급여 수급기준으로 적용되고 있다. 이 연구에서는 개인 간 소득 분포에 사용되는 기준 중위소득의 개념을 차용하여 지방자치단체 유형별 세입(지방세 또는 지방재정조정제도 재원) 중위값의 50% 이하 지방자치단체에 보통교부세를 우선 배분하는 방안을 검토하였다.

재원을 더한 값을 기준으로 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체를 선정하는 방안이다.

〈표 3〉 분석 시나리오 선정 기준

구분		주요 내용
대상 단체	1	시·도, 시, 군으로 구분하여 빈곤지표 분석 후 세입의 중위값 50% 지방자치단체 선정
	2	시·도, 시·군으로 구분하여 빈곤지표 분석 후 세입의 중위값 50% 지방자치단체 선정
재원 유형	A	지방세 수입을 기준으로 빈곤지표 분석
	B	보통교부세를 뺀 나머지 9개 재원을 기준으로 빈곤지표 분석
배분 방식	(1)	시·도와 시·군 모두 우선 보전 후 나머지를 현행 보통교부세 산정방식으로 배분
	(2)	시·도는 현행 방식으로 배분, 시·군만 우선 보전 후 나머지를 시·군에 현행처럼 배분
	(3)	시·군만 우선 보전한 후 나머지를 시·도와 시·군에 현행처럼 배분

셋째, 지방자치단체에 대한 보통교부세 배분 방식을 세 가지로 구분하였다. 선정 기준 (1)은 시·도와 시·군 모두 세입의 중위값 50% 이하 지방자치단체를 선정하여 해당 지방자치단체의 재원과 세입의 중위값 50% 간 차액을 우선 보전한 후 나머지 재원을 현행 보통교부세 산정방식에 따라 배분하는 방안이다. 선정 기준 (2)는 시·도의 경우 현행 보통교부세 산정방식에 따라 먼저 배분하고, 시·군만 세입의 중위값 50% 이하 지방자치단체를 선정하여 해당 지방자치단체의 재원과 세입의 중위값 50% 간 차액을 우선 보전한 후 나머지 재원을 현행 보통교부세 산정방식에 따라 배분하는 방안이다. 마지막으로 선정 기준 (3)은 시·군만 세입의 중위값 50% 이하 지방자치단체를 선정하여 해당 지방자치단체의 재원과 세입의 중위값 50% 간 차액을 우선 보전한 후 나머지 재원을 시·도와 시·군에 현행 보통교부세 산정방식으로 배분하는 방안이다. 이와 같은 분석 기준에 따라 총 12개의 세부 시나리오가 생성되며, 편의를 위해 12개의 시나리오를 다음과 같이 명명하였다.

〈표 4〉 분석 시나리오 종합

대상 단체	1						2					
	A			B			A			B		
배분 방식	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
시나리오 번호	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

IV. 분석 결과

1. 빈곤지표 분석

1) 기준 1: 시·도, 시, 군으로 구분하여 세입의 중위값 50% 이하 지방자치단체 선정

지방자치단체의 재원별 빈곤지표(빈곤도지표, 빈곤갭지표, FGT지표, SEN지표)를 시·도, 시, 군의 3개 유형으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 시와 군을 구분하여 빈곤지표 분석을 실시한 결과 시 지역의 빈곤지표가 가장 높은 값을 갖는 것으로 나타났다. 즉, 시와 군을 구분하여 빈곤지표 분석을 실시한 결과 군 지역보다 시 지역에서 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체가 더 많이 발생하였다. 이러한 결과는 군 지역보다 시 지역에서 지방자치단체 간의 재원 규모 차이가 더 크다는 것을 의미한다.

〈표 5〉 재원별 시·도, 시, 군 빈곤지표: 2021년, 총액 기준

(단위: %)

세입	지표	시·도	시	군
시나리오 1부터 시나리오 3 (지방세 수입)	빈곤도	0.720	5.600	1.648
	빈곤갭	0.152	3.860	0.583
	FGT	0.032	0.774	0.016
	SEN	0.446	4.696	0.991
시나리오 4부터 시나리오 6 (지방세 수입 + 보통교부세 제외한 지방재정조정제도 재원)	빈곤도	0.720	3.860	0.583
	빈곤갭	0.351	0.774	0.016
	FGT	0.171	0.252	0.001
	SEN	0.520	2.021	0.140

구체적으로 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체는 지방세 수입 기준 21개(시·도 1, 시 16, 군 4), 보통교부세 제외 9개 재원 기준 15개(시·도 1, 시 12, 군 2)로 나타났다. 시·도 중에서는 세종특별자치시가 유일하게 세입의 중위값 50% 이하에 포함되었으나, 세종특별자치시는 다른 시·도에 비해 인구나 재정 규모가 매우 작다는 측면에서 특별한 고려가 필요할 것으로 생각된다. 한편 지방세 수입이 50% 이하였던 지방자치단체 중 6개 지방자치단체⁷⁾

7) 동두천시, 보령시, 논산시, 통영시 등 4개 시와 화천군, 양구군 등 2개 군은 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원이 이전된 이후에 세입의 중위값 50% 이상의 재원을 갖게 되는 것으로 나타났다.

는 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원이 이전된 이후에는 세입의 중위값 50% 이상의 재원을 갖게 되는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 재원별 중위값 50% 이하 지방자치단체: 시나리오 1부터 6까지

구분	시나리오 1부터 시나리오 3 (지방세 수입)	시나리오 4부터 시나리오 6 (지방세 수입 + 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원)
사·도	세종 (1)	세종 (1)
시	경기동두천시, 강원동해시, 강원태백시, 강원속초시, 강원삼척시, 충남보령시, 충남논산시, 충남계룡시, 전북정읍시, 전북남원시, 전북김제시, 경북영주시, 경북영천시, 경북상주시, 경북문경시, 경남통영시 (16)	강원동해시, 강원태백시, 강원속초시, 강원삼척시, 충남계룡시, 전북정읍시, 전북남원시, 전북김제시, 경북영주시, 경북영천시, 경북상주시, 경북문경시 (12)
군	강원화천군, 강원양구군, 경북영양군, 경북울릉군 (4)	경북영양군, 경북울릉군 (2)

2) 기준 2: 시·도와 시·군으로 구분하여 세입의 중위값 50% 이하 지방자치단체 선정

지방자치단체의 재원별 빈곤지표(빈곤도지표, 빈곤갭지표, FGT지표, SEN 지표)를 시·도와 시·군의 2개 유형으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 시와 군을 구분하지 않고 빈곤지표 분석을 실시한 결과 대부분 군 지역의 지방자치단체가 세입의 중위값 50% 이하 지방자치단체에 포함되는 것으로 나타났다. 즉, 시 지역보다는 군 지역의 지방자치단체가 상대적으로 열악한 재정 여건을 갖는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 재원별 시·도 및 시·군 빈곤지표: 2021년, 총액 기준

(단위: %)

세입	지표	시·도	시·군
시나리오 7부터 시나리오 9 (지방세 수입)	빈곤도	0.720	4.588
	빈곤갭	0.152	1.045
	FGT	0.032	0.088
	SEN	0.446	3.219
시나리오 10부터 시나리오 12 (지방세 수입 + 보통교부세 제외한 지방재정조정제도 재원)	빈곤도	0.720	1.045
	빈곤갭	0.351	0.088
	FGT	0.171	0.017
	SEN	0.520	0.556

구체적으로 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체는 지방세 수입 기준 43개(광역시 1, 시 2, 군 40), 보통교부세 제외 9개 재원 기준 13개(광역시 1, 시 1, 군 11)로 나타났다. 지방세 수입이 50% 이하였던 지방자치단체 중 6개 지방자치단체⁸⁾는 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원이 이전된 이후에는 세입의 중위값 50% 이상의 재원을 갖게 되는 것으로 나타났다. 지방재정조정제도 재원이 이전된 이후에도 강원, 전남, 경북의 군 지역이 상대적으로 재정 여건이 열악한 것으로 나타났으며, 용진군의 경우 수도권권에 위치한 지방자치단체 중 유일하게 세입의 중위값 50% 이하 지방자치단체에 포함되는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 재원별 중위값 50% 이하 지방자치단체: 시나리오 7부터 12까지

구분	시나리오 7부터 시나리오 9 (지방세 수입)	시나리오 10부터 시나리오 12 (지방세 수입 + 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원)
시·도	세종 (1)	세종 (1)
시·군	강원태백시, 충남계룡시, 인천옹진군, 강원영월군, 강원철원군, 강원화천군, 강원양구군, 강원인제군, 강원고성군, 강원양양군, 충북보은군, 충북영동군, 충북괴산군, 충북단양군, 충남정양군, 전북진안군, 전북무주군, 전북장수군, 전북임실군, 전북순창군, 전남곡성군, 전남구례군, 전남보성군, 전남장흥군, 전남강진군, 전남함평군, 전남완도군, 전남진도군, 전남신안군, 경북곡위군, 경북청송군, 경북영양군, 경북영덕군, 경북청도군, 경북봉화군, 경북울릉군, 경남의령군, 경남남해군, 경남하동군, 경남산청군, 경남합양군, 경남합천군 (42)	충남계룡시, 인천옹진군, 강원양구군, 강원양양군, 전북장수군, 전남구례군, 전남강진군, 전남진도군, 경북청송군, 경북영양군, 경북봉화군, 경북울릉군 (12)

지금까지의 분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 지방자치단체를 시·도, 시, 군의 3개 유형으로 구분하고 2021년 결산 기준 지방세 수입을 기준으로 분석한 결과 21개(시·도 1, 시 16, 군 4) 지방자치단체가 세입의 중위값 50% 이하에 포함되는 것으로 나타났으며, 지방세 수입에 지방재정조정제도 재원을 포함할 경우에는 15개(시·도 1, 시 12, 군 2) 지방자치단체가 세입의 중위값 50% 이하에 포함되는 것으로 나타났다. 그리고 지방자치단체를 시·도와 시·군의 2개 유형으로 구분하고 2021년 결산 기준 지방세 수입을 기준으로 분석한 결과 43개(시·도 1, 시 2, 군 40) 지방자치단체가 세입의 중위값 50% 이하에 포함되는 것으로 나타났으며, 지방세 수입에 지방재정조정제도 재원을 포함할 경우에는 13개(시·도 1, 시 1, 군 11)

8) 동두천시, 보령시, 논산시, 통영시 등 4개 시와 화천군, 양구군 등 2개 군은 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원이 이전된 이후에 세입의 중위값 50% 이상의 재원을 갖게 되는 것으로 나타났다.

지방자치단체가 세입의 중위값 50% 이하에 포함되는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 상대적으로 시 지역 내에서의 지방자치단체 간 재원 규모 편차가 군 지역 내에서의 지방자치단체 간 재원 규모 편차보다 크다는 것을 의미한다. 그리고 시 지역과 군 지역 간의 지방세 수입 규모를 비교하면 군 지역이 매우 열악하며, 보통교부세를 제외한 지방 재정조정제도 재원들이 일정 부분 지역 간 재정력 격차를 완화하는 효과를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 9〉 분석 시나리오별 중위값 50% 이하 지방자치단체

구분	시나리오 1 ~ 6						시나리오 7 ~ 2					
	시나리오 1 ~ 3			시나리오 4 ~ 6			시나리오 7 ~ 9			시나리오 10 ~ 12		
	시·도	시	군	시·도	시	군	시·도	시	군	시·도	시	군
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대구	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
인천	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
세종	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-
경기	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
강원	-	4	2	-	4	-	-	1	7	-	-	2
충북	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-
충남	-	3	-	-	1	-	-	1	1	-	1	-
전북	-	3	-	-	3	-	-	-	5	-	-	1
전남	-	-	-	-	-	-	-	-	9	-	-	3
경북	-	4	2	-	4	2	-	-	7	-	-	4
경남	-	1	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	1	16	4	1	12	2	1	2	40	1	1	11

2. 시나리오 분석

1) 불평등지수 비교

시·군을 분리하여 지방세 수입에 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원을 더한 값을 기준으로 세입의 중위값 50% 이하의 단체를 선정하고 시·군에 대해서만 세입의 중위값 50%와의 차액을 우선 보전한 후 나머지 재원을 시·도와 시·군에 현행 보통교부세 방식으로 배분하는 시나리오 6이 현재 방식과 비교할 때 지역 간 격차를 가장 많이 감소시키는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 시·군을 분리하여 지방세 수입에 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원을 더한 값을 기준으로 세입의 중위값 50% 이하의 단체를 선정하고 시·도는 현행 보통교부세 배분 방식으로 먼저 배분하고 시·군에 대해서만 세입의 중위값 50%와의 차액을 우선 보전한 후 나머지 재원을 시·군에 현행 보통교부세 방식으로 배분하는 시나리오 5의 재정형평화 효과가 큰 것으로 나타났다.

한편 시·도와 시·군 모두를 대상으로 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체에 대해 보통교부세를 우선 보전하는 방안(시나리오 1, 시나리오 4, 시나리오 7, 시나리오 10)은 세종특별자치시에 보통교부세가 집중되는 문제점을 가지고 있는 것으로 나타났다. 특히 지방세 수입에 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원을 더한 값을 기준으로 세입의 중위값 50% 이하의 단체를 선정한 후 시·도와 시·군 모두 세입의 중위값 50% 이하의 단체에 대해 우선 보전하는 방식을 적용한 시나리오 4와 시나리오 10은 현재 방식과 비교할 때 오히려 지역 간 격차를 증가시키는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엡킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 ^a +보통교부세 현행(A)	0.67295	1.20900	0.85187	0.40022	0.57339
시나리오 1(B)	0.67278	1.20820	0.85111	0.39997	0.57306
차이(B-A)	-0.00017	-0.00080	-0.00076	-0.00025	-0.00033
시나리오 2(C)	0.67264	1.20860	0.85085	0.39998	0.57295
차이(C-A)	-0.00031	-0.00040	-0.00102	-0.00024	-0.00044
시나리오 3(D)	0.67240	1.20784	0.85021	0.39973	0.57267
차이(D-A)	-0.00055	-0.00116	-0.00166	-0.00049	-0.00072
시나리오 4(E)	0.67456	1.21206	0.85596	0.40164	0.57513
차이(E-A)	0.00161	0.00306	0.00409	0.00142	0.00174

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
시나리오 5(F)	0.67236	1.20829	0.85005	0.39979	0.57261
차이(F-A)	-0.00059	-0.00071	-0.00182	-0.00043	-0.00078
시나리오 6(G)	0.67208	1.20739	0.84930	0.39950	0.57229
차이(G-A)	-0.00087	-0.00161	-0.00257	-0.00072	-0.00110
시나리오 7(H)	0.67281	1.20845	0.85127	0.40004	0.57313
차이(H-A)	-0.00014	-0.00055	-0.00060	-0.00018	-0.00026
시나리오 8(I)	0.67257	1.20854	0.85075	0.39995	0.57290
차이(I-A)	-0.00038	-0.00046	-0.00112	-0.00027	-0.00049
시나리오 9(J)	0.67243	1.20809	0.85037	0.39980	0.57274
차이(J-A)	-0.00052	-0.00091	-0.00150	-0.00042	-0.00065
시나리오 10(K)	0.67521	1.21330	0.85771	0.40217	0.57587
차이(K-A)	0.00226	0.00430	0.00584	0.00195	0.00248
시나리오 11(L)	0.67276	1.20876	0.85114	0.40006	0.57307
차이(L-A)	-0.00019	-0.00024	-0.00073	-0.00016	-0.00032
시나리오 12(M)	0.67271	1.20860	0.85100	0.40001	0.57301
차이(M-A)	-0.00024	-0.00040	-0.00087	-0.00021	-0.00038

주: 재정형평화 효과가 상대적으로 큰 시나리오는 굵은 글자로 표시, 지역 간 재정력 격차를 증가시키는 시나리오는 음영으로 표시하였음.

2) 자원별 한계효과 비교

다음으로 이 연구에서 검토한 지방세, 지방재정조정제도 자원 및 보통교부세를 종합적으로 고려하여 지방재정조정제도의 자원별 지니계수 한계효과를 분석한 결과는 다음과 같다. 10개 자원 중 보통교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 해당 자원이 증가할 때 지니계수 값이 감소하는 것으로 나타났다. 그리고 모든 시나리오에서 보통교부세의 한계효과가 가장 큰 것으로 나타났지만, 시나리오 4와 시나리오 10에서의 보통교부세 한계효과는 현행 방식보다 감소하는 것으로 나타났다. 나머지 10개의 시나리오에서는 보통교부세의 한계효과가 현행 방식보다 감소하는 것으로 나타났다. 반면에 모든 시나리오에서 지방세a, 지방소비세, 소방안전교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역상생발전기금은 해당 자원이 증가할 때 지니계수의 값도 증가하는 것으로 나타났다. 즉, 이들 자원은 나머지 5개 자원과 비교할 때, 상대적으로 지역 간 격차를 증가시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 시나리오 분석에 따른 자원별 한계효과(지니계수)

구분	지방세 ^a	지방 소비세	보통 교부세	부동산 교부세	소방안전 교부세	국고 보조금 (차등)	국가균형 발전 특별회계	시·군 조정 교부금	자치구 조정 교부금	지역상생 발전기금
현행	0.1101	0.0308	-0.0800	-0.0248	0.0023	0.0143	-0.0030	-0.0123	-0.0378	0.0004
시나리오 1	0.1103	0.0309	-0.0801	-0.0249	0.0023	0.0143	-0.0030	-0.0123	-0.0378	0.0004
시나리오 2	0.1103	0.0308	-0.0802	-0.0249	0.0023	0.0144	-0.0030	-0.0122	-0.0379	0.0004
시나리오 3	0.1104	0.0309	-0.0804	-0.0248	0.0023	0.0144	-0.0030	-0.0122	-0.0379	0.0004
시나리오 4	0.1094	0.0307	-0.0791	-0.0249	0.0023	0.0142	-0.0031	-0.0126	-0.0374	0.0004
시나리오 5	0.1105	0.0309	-0.0806	-0.0249	0.0023	0.0145	-0.0030	-0.0123	-0.0378	0.0004
시나리오 6	0.1107	0.0309	-0.0809	-0.0249	0.0023	0.0145	-0.0030	-0.0123	-0.0378	0.0004
시나리오 7	0.1102	0.0309	-0.0802	-0.0248	0.0023	0.0143	-0.0030	-0.0124	-0.0378	0.0004
시나리오 8	0.1103	0.0309	-0.0804	-0.0248	0.0023	0.0144	-0.0030	-0.0123	-0.0378	0.0004
시나리오 9	0.1104	0.0309	-0.0805	-0.0248	0.0023	0.0144	-0.0029	-0.0123	-0.0378	0.0004
시나리오 10	0.1090	0.0306	-0.0784	-0.0249	0.0023	0.0141	-0.0032	-0.0126	-0.0374	0.0004
시나리오 11	0.1102	0.0308	-0.0802	-0.0248	0.0023	0.0144	-0.0030	-0.0123	-0.0378	0.0004
시나리오 12	0.1103	0.0308	-0.0802	-0.0248	0.0023	0.0144	-0.0030	-0.0123	-0.0378	0.0004

자원별 지니계수 한계효과 분석결과를 종합하면 다음과 같다. 시나리오 6에서 보통교부세 한계효과가 가장 큰 것으로 나타났으며, 그 다음으로 시나리오 5와 시나리오 9의 순서로 보통교부세 한계효과가 크게 나타났다. 즉, 다른 지방재정조정제도 자원과의 관계를 고려하는 경우에도 시·군을 분리하여 지방세 수입에 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원을 더한 값을 기준으로 세입의 중위값 50% 이하의 단체를 선정하고 시·군에 대해서만 세입의 중위값 50%와의 차액을 우선 보전한 후 나머지 재원을 시·도와 시·군에 현행 보통교부세 방식으로 배분하는 시나리오 6의 재정형평화 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 반면에 시나리오 4와 시나리오 10은 (-)의 한계효과를 나타내고는 있지만, 현행 방식과 비교할 때 보통교부세 한계효과가 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 시나리오별 보통교부세 한계효과 비교

구분	보통교부세	현행 대비 차이 (시나리오 - 현행)
현행	-0.0800	-
시나리오 1	-0.0801	-0.0001
시나리오 2	-0.0802	-0.0002
시나리오 3	-0.0804	-0.0004
시나리오 4	-0.0791	0.0009
시나리오 5	-0.0806	-0.0006
시나리오 6	-0.0809	-0.0009
시나리오 7	-0.0802	-0.0002
시나리오 8	-0.0804	-0.0004
시나리오 9	-0.0805	-0.0005
시나리오 10	-0.0784	0.0016
시나리오 11	-0.0802	-0.0002
시나리오 12	-0.0802	-0.0002

3) 순위변동 효과 비교

지방세 수입을 기준으로 지니계수 순위변동 효과를 분해한 결과 시나리오 3의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 전체 지방자치단체의 지방세와 보통교부세를 더한 값을 기준으로 할 때, 시나리오 3의 지니계수는 현행보다 0.00049 감소하며, 이 중 96.7%인 -0.00047이 순수 세입격차 완화효과로 분석되었다. 반면 시나리오 1의 경우 상대적으로 순수 세입격차 완화효과는 가장 작고 순위변동 효과는 가장 큰 것으로 나타났다.

다음으로 지방세 수입과 지방재정조정제도를 모두 고려한 재원을 기준으로 지니계수 순위변동 효과를 분해한 결과 시나리오 6의 순수 세입격차 완화효과가 -0.00062로 가장 크게 나타났다. 전체 세입격차 완화효과의 95.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 반면에 시나리오 4와 시나리오 10은 지역 간 세입격차를 증가시키는 것으로 나타났으며, 시나리오 4의 순위변동 효과가 가장 큰 것으로 나타났다.

지니계수 순위변동 효과 분해 결과를 종합하면 다음과 같다. 지니계수 순위변동 효과 분해를 통해 순수 세입격차 완화효과를 분석한 결과 12개의 시나리오 중 시나리오 6의 순수 세입격차 완화효과가 -0.00062(95.2%)로 가장 큰 것으로 나타났다. 반면에 시나리오 4와 시나리오 10은 지역 간 세입격차를 증가시키는 것으로 나타났으며, 시나리오 4의 경우 순위변동 효과가 -0.00023으로 가장 크게 나타났다.

〈표 13〉 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-1부터 2-12까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과		
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과
현행(지방세 수입)	0.69549	-	-	-
시나리오 1	0.69536	-0.00013 (100.0%)	-0.00012 (86.7%)	-0.00001 (13.3%)
시나리오 2	0.69521	-0.00028 (100.0%)	-0.00026 (93.8%)	-0.00002 (6.2%)
시나리오 3	0.69500	-0.00049 (100.0%)	-0.00047 (96.7%)	-0.00002 (3.3%)
시나리오 7	0.69538	-0.00011 (100.0%)	-0.00011 (97.0%)	-0.00000 (3.0%)
시나리오 8	0.69515	-0.00034 (100.0%)	-0.00034 (99.3%)	-0.00000 (0.7%)
시나리오 9	0.69503	-0.00046 (100.0%)	-0.00046 (99.5%)	-0.00000 (0.5%)
현행(지방세 수입+ 지방재정조정제도 재원)	0.62124	-	-	-
시나리오 4	0.62246	0.00122 (100.0%)	0.00145 (118.2%)	-0.00023 (-18.2%)
시나리오 5	0.62079	-0.00045 (100.0%)	-0.00042 (93.1%)	-0.00003 (6.9%)
시나리오 6	0.62059	-0.00065 (100.0%)	-0.00062 (95.2%)	-0.00003 (4.8%)
시나리오 10	0.62296	0.00172 (100.0%)	0.00191 (111.1%)	-0.00019 (-11.1%)
시나리오 11	0.62110	-0.00014 (100.0%)	-0.00014 (99.6%)	-0.00000 (0.4%)
시나리오 12	0.62106	-0.00018 (100.0%)	-0.00018 (99.7%)	-0.00000 (0.3%)

V. 결론

이 연구는 현행 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 분석하고, 다양한 지방재정조정제도가 재정형평화 기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 하는 방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 보다 구체적으로 이 연구는 보통교부세 배분 방식 개편을 통해 지방자치단체의 세입 수준을 지방자치단체 유형별로 세입의 중위값의 50% 수준까지 보장하는 방안을 검토하였다. 즉, 보통교부세 재정형평화 목표를 '세입의 중위값 50% 수준 보장'으로 설정하여, 지방자치단체 재정 운영에 필요한 최소한의 재원을 보장하고자 하였다. 시·군의 세입 중위값을 2개로 분리하여 산정하는 방안과 1개로 통합하여 산정하는 방안을 구분하였으며, 세입의 중위값 산정을 위한 재원은 지방세와 이 연구에서 검토한 재원 중 보통교부세를 제외한 9개 재원의 합을 활용하는 방안으로 구분하였다. 분석 결과 시·군을 분리하는 경우 시 지역이 중위값 50% 이하에 포함되는 숫자가 많고, 시·군을 통합하는 경우에는 군 지역의 숫자가 많은 것으로 나타났다.

보통교부세 배분 방식은 시·도와 시·군 모두 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체를 선정하여 우선 보전하는 방안, 시·도는 현행 방식으로 배분하고 시·군만 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체를 선정하여 우선 보전하는 방안, 시·군만 세입의 중위값 50% 이하의 지방자치단체를 선정하여 우선 보전한 후 시·도와 시·군에 현행 방식으로 배분하는 방안으로 구분하여 시나리오 분석을 실시하였다. 시나리오별로 지방세(지방소비세 제외)와 보통교부세를 더한 값의 지니계수 변화를 분석한 결과 시나리오 6이 현행 방식과 비교할 때 지역 간 격차를 가장 많이 감소시키는 것으로 나타났다. 반면에 시나리오 4와 시나리오 10은 현재 방식과 비교할 때 지역 간 격차를 증가시키는 것으로 나타났다.

그리고 이 연구에서 검토한 10개 재원을 종합적으로 고려하여 지방재정조정제도의 재원별 지니계수 한계효과를 분석한 결과는 다음과 같다. 시나리오 6에서 보통교부세의 한계효과가 가장 큰 것으로 나타났으며, 그 다음으로 시나리오 5와 시나리오 9의 순서로 크게 나타났다. 반면에 시나리오 4와 시나리오 10은 (-)의 한계효과를 나타내고는 있지만, 현행 방식과 비교할 때 보통교부세 한계효과가 감소하는 것으로 나타났다. 마지막으로 지니계수 순위변동 효과 분해를 통해 순수 세입격차 완화효과를 분석한 결과 시나리오 6의 순수 세입격차 완화효과가 $-0.00062(95.2\%)$ 로 가장 큰 것으로 나타난 반면, 시나리오 4와 10은 지역 간 세입격차를 증가시키는 것으로 나타났다.

앞의 분석 결과에 제시된 것처럼 현재 운영되고 있는 다양한 지방재정조정제도 중 재정형평화 효과가 가장 큰 재원은 보통교부세이다. 따라서 수도권과 비수도권 간 격차가 증가하고

비수도권 농촌 지역들이 지방소멸위기에 직면하고 있다는 점을 고려하면, 현행 지방재정조정제도의 틀 안에서 보통교부세의 재정형평화 기능을 강화하기 위한 노력이 필요할 것으로 생각된다. 이러한 측면에서 이 연구에서는 보통교부세를 중심으로 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 강화 방안을 제시하였다.

첫째, 지방교부세의 법정률을 인상하지 않고 현행 수준에서 유지할 경우 보통교부세의 재정형평화 기능을 강화하기 위해서는 보통교부세 산정방식에서의 변화가 필요하며, 특히 기초자치단체의 재정력을 개선하기 위한 노력이 필요하다. 지금까지 우리나라의 지방재정조정제도는 광역자치단체 중심으로 운영되어 왔으며, 기초자치단체에 대한 고려는 상대적으로 부족한 실정이다. 그리고 문재인 정부의 1·2단계 재정분권도 지방소비세 세율 인상을 중심으로 추진되어 광역자치단체의 자체수입이 상대적으로 많이 증가하게 되었으며, 저출산·고령화 등으로 인한 사회복지지출 증가와 지방소멸위기는 비수도권 지역의 기초자치단체에 보다 큰 부담으로 작용하고 있는 실정이다. 이러한 점들을 고려한다면 앞으로 지역 간 재정력 격차 완화는 기초자치단체에 초점을 맞추고 수행될 필요성이 있을 것으로 생각된다.

둘째, 이 연구에서는 보통교부세 배분의 정책목표를 모든 시·군의 지방세수입 규모를 최소한 중위값 50% 수준까지는 담보하는 것으로 제안하고자 한다. 현재 광역자치단체에 배분되고 있는 보통교부세 재원의 일부를 기초자치단체 중 중위값 50% 이하의 시·군에 우선 배분한 후 나머지 보통교부세 재원은 현행 보통교부세 산정방식을 적용하여 배분하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이를 통해 재정 규모가 열악한 비수도권 시·군에 최소한의 행정운영경비를 제공할 수 있으며, 지역 간 재정력 격차 완화 효과도 얻을 수 있다. 즉, 현재 보통교부세가 담당하고 있는 재원보장 기능과 재정조정 기능을 동시에 제고할 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 이러한 제도 개편의 효과가 실질적으로 발생하기 위해서는 보통교부세의 재원 규모가 현재보다 증가되어야 하며, 이는 결국 지방교부세의 법정률 인상 문제와 연결되어 있다. 보통교부세의 절대 규모가 증가하지 않는 상황에서 보통교부세 배분 방식만 변경될 경우, 현재보다 보통교부세를 덜 받게 되는 지방자치단체가 발생할 수밖에 없다. 따라서 보통교부세 배분 방식을 개선하기 위해서는 보통교부세의 절대 규모가 함께 증가하는 것이 필요하며, 이를 위해 지방교부세 법정률 인상이 함께 이루어질 필요성이 있다.

【참고문헌】

- 김종순. (2006). 「지방재정학」. 서울: 삼영사.
- 김성철·박기묵. (2004). 조정교부금제도가 자치구간 재정불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구. 「한국행정논집」, 16(2): 265-286.
- 김정훈. (2002). 지방교부세의 형평화 효과: 기준재정수요액의 영향력을 중심으로. 「공공경제」, 7(1): 143-164.
- 김태일. (1999). 지방교부세의 수평적 재정 형평화 효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(3): 403-417.
- 김흥주·박상철·구찬동. (2014). 지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(2): 507-537.
- 류영아. (2020). 지방자치단체별 보통교부세의 재정형평화 기능 분석. 「지역정책연구」, 31(1): 1-21.
- 박병희. (1996). 지방재정조정제도의 균등화 및 역진화효과 분석. 「공공경제」, 1:88-107.
- 박완규·이종철. (2001). 우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석. 「재정논집」, 16(1): 209-227.
- 박정수. (1997). 우리나라 국고보조금제도의 평가와 향후 정책과제. 「지방재정학보」, 2: 19-36.
- 이미애. (2014). 정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구. 「지방정부연구」, 18(1): 337-366.
- 주만수. (2009). 지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동. 「경제학연구」, 57(3): 101-129.
- 주만수. (2012). 특별·광역시별 조정교부금제도 비교 분석 및 적합성 평가. 「서울도시연구」, 13(2): 17-43.
- 최병호·정종필·이근재. (2008). 「재정이전과 재원역전현상에 관한 실증분석」. 한국재정학회 추계 정기학술대회 발표논문집.
- 최병호·정종필·이근재. (2008). 지역균형수요는 보통교부세의 형평화 기능을 제고시키는가?. 「한국지방재정논집」, 13(3): 33-58.
- 최원구·허등용·김진아. (2017). 보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석. 「한국지방재정논집」, 22(2): 59-93.
- 조기현. (2018). 지니계수 분해기법을 이용한 시군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: 우선배분제도 폐지와 배분기준 변경을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 23(2): 179-206.
- 홍근석·유보람. (2023). 「지방재정조정제도의 재정형평화 기능 분석 및 효율화 방안」. 한국지방행

정연구원.

홍근석·여효성. (2021). 「환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안: 보통교부세를 중심으로」.
한국지방행정연구원.

행정안전부. (2021). 「2021년 보통교부세 산정내역」.

행정안전부. (2023). 「2023년 지방자치단체 통합재정개요」.

Atkinson, Anthony. (1981). *Horizontal equity and the tax burden distribution*. in the Economics of Taxation, edited by Henry Aron and Michael Boskin, 3-18. Washington, D.C: The Brookings Institution.

Boadway, R., and Flatters, F. (1982). Efficiency and equalization payments in a federal system of government: A synthesis and extension of recent results. *Canadian journal of economics*, 15(4): 613-633.

Foster, J., Greer, J., and Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 52(3): 761-766.

Kakwani, N. and Son, H. (2005). *On Measures of Inequality and Poverty with Welfare Implications*. (ed.)Shah, A. (2005). Public Expenditure Analysis, Public Sector Governance and Accountability. Washington, D.C: World Bank.

Lerman, R. and S. Yitzhaki. (1995). Changing Ranks and the Inequality Impacts of Taxes and Transfers. *National Tax Journal*, 48(1): 45-59.

Plotnick, Robert. (1985). *A Comparison of Measures of Horizontal Inequity*. In Horizontal Equity, Uncertainty, and Economic Well-Being, edited by Martin David and Timothy Smeeding, 239-268. Chicago: University of Chicago Press.

홍 근 석: 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2012), 현재 한국지방행정연구원에서 연구위원으로 재직 중이다. 최근 논문으로는 ‘혁신도시 조성이 지방세입에 미치는 영향(2022)’, ‘지방재정 환경변화와 보통교부세 관계에 관한 연구: 인구구조 및 경제여건 변화를 중심으로(2022)’, ‘지방자치단체 사회복지지출 영향요인 분석(2021)’ 등이 있다(hong0582@krila.re.kr).

문 소 영: 서울대학교 행정대학원에서 행정학(정책학전공) 박사학위를 취득하였다(2023). 연구 관심분야는 지방재정, 지방행정, 인구정책 등이다(lopopolopopo@naver.com).

이 서 희: 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고(2020), 현재 한국지방행정연구원에서 부연구위원으로 재직 중이다. 관심분야는 지방재정, 교부세, 지방세 등이며, 최근 논문으로는 ‘지방세 감면과 지역경제와의 관계(2023)’, ‘보통교부세 재정조정 기능 강화를 위한 제도개선 방안 연구: 기준재정수입액 산정방식을 중심으로(2022)’, ‘지방정부 순세계잉여금이 추가경정예산 규모에 미치는 영향(2020)’ 등이 있다(seotae10@krila.re.kr).

