연구보고서 2024-06

지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도 개편방안

홍근석
이서희
유보람

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도 개편방안

연구진	홍 근 석(연구위원) 이 서 희(부연구위원) 유 보 람(부연구위원)
발행일	2024년 12월 31일
발행인	육 동 일
발행처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원특별자치도 원주시 세계로 21(반곡동)
전 화	033-769-9999
판매처	정부간행물판매센터 02-394-0337
인쇄처	(주)투데이기획 044-862-0242
ISBN	978-89-7865-542-2

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서 문

이 연구는 우리나라 지방재정조정제도가 지역 간 재정격차 완화에 어떻게 기여하고 있는지를 실증적으로 분석하고, 지방재정조정제도 개편을 통해 지역 간 재정격차를 완화할 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 수도권 중심의 인구와 산업 집중은 오랜 기간 동안 국가 성장전략의 주요한 특징으로 자리해 왔으나, 이에 따른 비수도권의 세입기반 약화와 지역 간 재정 불균형이 심화되는 문제는 현재 더욱 부각되고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 지방재정조정제도가 지역 간 재정격차 완화에 실질적으로 기여할 수 있도록 제도를 개선하는 것은 매우 시급한 과제로 대두되고 있다.

이 연구는 주로 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금의 지역 간 재정격차 완화 효과를 양적·질적으로 분석하여, 이들 재원의 도입 목적과 실제 효과 간의 일치 여부를 검토하고 이를 개선할 수 있는 구체적인 방안을 모색하였다. 특히 현행 지방재정조정제도가 지역균형발전과 수평적 재정형평화를 동시에 추구하려는 다목적 접근 방식을 취하면서 제도의 효과성을 저하시키고 있다는 점을 재조명하고, 각각의 목표를 구분하여 효율적인 재원 배분이 이루어질 수 있는 방안을 제시하고자 하였다. 이 연구에서는 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금의 기능을 재정립하여 지방자치단체 간의 수평적 재정불균형 해소와 총량적 균형발전을 지원할 수 있는 구체적 개편 방안을 제시하고자 하였다.

연구 진행에 도움을 주신 지방재정 전문가들과 자문위원님들, 그리고 연구에 참여해 주신 관계 기관의 모든 분들께 감사의 인사를 전한다. 이 연구가 지역 간 재정격차 문제를 해소하고 균형 발전을 도모하는 데 있어 기초 자료가 되기를 바라며, 앞으로 더욱 진일보한 지방재정 정책 수립에 기여할 수 있기를 기대한다.

2024년 12월

한국지방행정연구원장 **육 동 일**

요 약

이 연구는 우리나라 지방재정조정제도가 지역 간 재정격차에 미치는 영향을 다각적으로 분석하고, 지역 간 재정격차 완화를 위한 제도적 개편 방안을 제시하는 데 목적이 있다. 특히, 수도권과 비수도권 간 인구와 산업의 집중 및 자원의 불균형이 심화되는 상황에서 지방재정조정제도가 이러한 문제를 어떻게 완화할 수 있을지에 대해 논의하고, 재정제도의 운영 실효성을 높일 방안을 모색하고자 한다.

우리나라는 1960년대부터 국가 주도의 불균형성장전략을 추진해 오며 수도권을 중심으로 한 경제성장을 도모해 왔으나 이러한 전략은 낙수효과(trickling down effect)가 기대만큼 발생하지 않아 수도권 집중과 지역 간 불균형을 심화시켰다. 최근 인구감소와 수도권 과밀 현상은 비수도권의 인구 공동화와 지방재정 악화를 야기하고 있다. 예를 들어 2023년 말 현재, 수도권 인구는 전체 인구의 50.7%를 차지하며 지속적으로 증가하고 있으며, 이에 따라 비수도권 지역의 경제력과 공공서비스 수준이 저하되는 악순환이 발생하고 있다. 이로 인해 비수도권 지역은 세입기반이 약화되고, 지방재정 측면에서 수도권과의 격차가 확대되고 있는 실정이다.

이에 본 연구의 목적은 첫째, 우리나라 지방재정조정제도가 지역 간 재정격차 완화에 실질적으로 기여하는지 실증적으로 분석하는 것이다. 이를 위해 2003년부터 2022년까지 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금의 지역 간 재정격차 완화 효과를 정량적·정성적으로 분석하였다. 불평등지수, convergence 분석, 빈곤지수, 공간적 자기상관성 분석 등을 통해 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금의 운영 효과를 평가하고, 제도의 지역 간 재정 불균형 해소 기여도와 정책적 시사점을 도출하였다.

둘째, 지방재정조정제도의 도입 목적과 실제 기능 사이의 불일치를 해결하고, 보다 효과적으로 재원을 분배하는 방안을 모색하는 것이다. 현재 지방재정조정제도는 주로 수평적 재정형평화보다는 특정 지역 지원과 균형발전 지원에 치우친 구조를 보인다. 따라서 제도 본래의 취지에 부합하도록 배분기준을 재정비하고, 지역 간 재정격차를 완화하는 데 초점을 맞춘 배분 구조를 검토하고자 한다.

마지막으로 정책대안의 현실성을 고려하여 단기적 방안과 중장기적 방안을 제안하

고자 한다. 이를 통해 현행 지방재정조정제도의 틀을 유지하면서도 지역 간 재정격차 완화를 촉진하는 방안을 마련하고, 나아가 새로운 지방재정조정 체계를 설계하는 방향으로 발전시켜야 한다는 점을 강조하고자 하였다.

연구 분석을 위해 혼합적 연구방법론(mixed method)을 채택하여 양적·질적 분석을 모두 활용한 것도 본 연구의 차별점이다. 양적 연구방법으로는 13개의 불평등지수 분석, β 및 σ convergence 분석을 통한 정태적 및 동태적 재정격차 분석, 4개의 빈곤지수 및 공간적 자기상관성 분석을 통해 재정격차의 상대적 수준과 공간적 특성을 검토하였다. 질적 연구방법으로는 역사적 제도주의 관점에서 지방재정조정제도의 변화 과정을 분석하고, 공무원 인식 조사와 전문가 자문을 통해 정책적 타당성을 보완하였다.

연구 결과는 다음과 같은 주요 시사점을 제공한다. 첫째, 지방재정조정제도는 보통교부세를 통해 총량적 기준에서는 재정격차를 완화하지만, 1인당 세입기준에서 나타나는 수평적 재정형평화 효과는 제한적이었다. 이는 지방재정조정제도가 주로 총량적 재정격차 완화에 집중되어 있음을 시사한다. 반면, 조정교부금과 부동산교부세는 1인당 세입 기준에서도 재정격차 완화 효과가 나타나, 특정 기준에 따라 지방 간 재정 불균형 해소에 기여할 수 있음을 확인하였다.

둘째, 분석 결과에 따르면 보통교부세는 수도권 지역보다는 비수도권에 보다 많은 재원이 할당되고 있으나, 이는 균형발전을 위한 재정 지원에 가까운 형태로 볼 수 있다. 특히 최근 보통교부세는 현실적 측면에서 지역균형발전을 강화하는 방향으로 변화하였으며, 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 추가 지원하는 역할을 하고 있다. 이는 지방 간 재정격차 완화보다는 전체적인 균형발전 목적이 강조된 결과로 해석할 수 있다.

셋째, 보통교부세는 최근 재정 여건이 열악한 지역에 보다 많은 재정 지원을 제공하고 있으며, 이는 균형발전 측면에서 긍정적이다. 그러나 이는 지방자치단체 간 수평적 형평화의 효과를 완전히 대변하지는 못하며, 제도의 목적에 따라 효과가 상이하게 나타날 수 있음을 시사한다. 이를 통해 지방재정조정제도는 정책 목표에 따라 수

평적 재정형평화와 균형발전 중 어떤 목적을 우선할 것인지에 대한 신중한 고려가 필요함을 제안한다.

이러한 결과를 바탕으로 지방재정조정제도의 개편 방안을 다음과 같이 제안한다. 첫째, 지방재정조정제도의 정책 목표와 기능을 보다 명확히 하여 재원의 배분 기준을 설정하고, 주된 기능을 강화할 필요가 있다. 예를 들어 보통교부세는 중장기적으로 자치단체의 부족 재원을 보장하는 기능에 집중하도록 하고, 부동산교부세는 수평적 재정형평화에 기여하는 방식으로 운영 방향을 전환할 것을 권장하였다. 조정교부금은 현재와 동일하게 지역 간 재정격차 완화를 위한 수평적 재정형평화 기능에 집중하도록 하는 개편이 필요하다.

둘째, 정책 목표와 수단의 일치성을 높이기 위해 개별 재정 조정 제도의 단순화가 요구된다. 현재의 지방재정조정제도는 다양한 정책 목표를 하나의 제도에 포함하고 있어, 재원의 본래 목적을 달성하지 못하는 경우가 많다. Tinbergen's Theorem에 따라 "1가지 목표, 1가지 수단" 접근이 적절하다는 점에서 제도의 단순화는 효과적인 정책운용을 위해 필요하다.

셋째, 재정 여건이 열악한 지역에 대한 지원을 확대하기 위해 재원 규모를 늘리는 동시에 배분 기준을 개선해야 한다. 현재 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금의 규모는 제로섬(zero-sum) 형태로 운영되기 때문에 특정 지역에 불이익이 발생할 경우 제도 개편이 현실적으로 어려워질 수 있다. 따라서 안정적 재원 확대와 합리적 배분 기준 개선을 통해 제도의 개편이 실질적인 효과를 발휘할 수 있도록 해야 한다.

마지막으로, 지방재정조정제도 개편 방안을 단기적 및 중장기적 대안으로 구분하여 제시하였다. 단기적으로는 현재 제도를 유지하되 배분 방식의 개선을 통해 재정격차 완화 효과를 강화하고, 중장기적으로는 새로운 지방재정조정체계를 설계하여 균형발전과 수평적 재정형평화를 아우르는 체계로 발전시킬 필요가 있다. 이를 통해 지방재정조정제도의 운영 목표와 실제 기능을 일치시키고, 효율성과 형평성을 모두 달성할 수 있도록 해야 한다.

목 차

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적 ····· 3
1. 연구배경 ····· 3
2. 연구목적 ····· 7

제2절 연구범위 및 방법 ····· 10
1. 연구범위 ····· 10
2. 연구방법 ····· 11

제2장 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도에 관한 이론적 논의

제1절 지역 간 재정격차의 의의 ····· 15
1. 지역 간 재정격차의 개념 및 측정지표 ····· 15
2. 지역 간 재정격차에 대한 이론적 논의 ····· 28
3. 지역 간 재정격차를 바라보는 관점 ····· 31

제2절 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도의 관계 ····· 35
1. 지방재정조정제도 개념 및 유형 ····· 35
2. 지방재정조정제도 유형별 도입 목적 및 기능 ····· 42
3. 지방재정조정제도와 지역 간 재정격차 완화 ····· 47
4. 역사적 제도주의 관점에서의 제도 변화 ····· 51

제3절 선행연구 검토 및 분석틀 ····· 55
1. 주요 선행연구 ····· 55
2. 연구의 분석틀 ····· 63

제3장 지역 간 재정격차 및 지방재정조정제도 실태 분석

제1절 분석 개요 ····· 69
1. 분석방법 ····· 69
2. 분석대상 및 자료 ····· 82

제2절 지방재정조정제도 변화 분석 ····· 87
1. 지방재정조정제도와 제도 변화 ····· 87
2. 보통교부세 제도 변화 분석 ····· 88
3. 부동산교부세 제도 변화 분석 ····· 91
4. 시·군 조정교부금 제도 변화 분석 ····· 93
5. 자치구 조정교부금 제도 변화 분석 ····· 96

제3절 지방재정조정제도 운영실태 인식 분석 ····· 99
1. 지방재정조정제도에 대한 일반인식 ····· 99
2. 지방교부세에 대한 인식 ····· 100
3. 보통교부세에 대한 인식 ····· 102
4. 부동산교부세에 대한 인식 ····· 107
5. 조정교부금에 대한 인식 ····· 109

제4절 지방재정조정제도 재정격차 영향 분석 ····· 114
1. 정태적 측면: 불평등지수 분석 ····· 114
2. 동태적 측면: convergence 분석 ····· 119
3. 빈곤지수 분석 결과 ····· 130
4. 공간적 자기상관성 분석 ····· 138

제5절 시사점 ····· 146
1. 제도 변화 분석의 시사점 ····· 146
2. 운영실태 인식 분석의 시사점 ····· 153
3. 재정격차 영향 분석의 시사점 ····· 157

제4장 지방재정조정제도 개편방안 및 파급효과 분석

제1절 기본방향 ····· 163

제2절 단기적 개편방안 및 파급효과 ····· 168
1. 보통교부세 ····· 168
2. 부동산교부세 ····· 177
3. 조정교부금 ····· 182

제3절 중장기적 개편방안 및 파급효과 ····· 188
1. 자치구 보통교부세 직접 교부 방안 ····· 188
2. 지역균형교부세 도입 방안 ····· 192

제5장 결론

제1절 연구 요약 ····· 201

제2절 정책 제언 ····· 205

참고문헌 ····· 207

부록 ····· 217

Abstract ····· 235

표 목차

〈표 2-1〉 지역 간 격차 측정지표 ····· 17
〈표 2-2〉 지역 간 재정격차 측정지표: 주요 불평등지수 ····· 27
〈표 2-3〉 불균형 성장이론의 효과 ····· 29
〈표 2-4〉 Bahl and Linn의 정부 간 이전재원 유형 ····· 45
〈표 2-5〉 Bahl and Linn의 정부 간 이전재원 유형에 따른 정책효과 ····· 46
〈표 2-6〉 점진적 제도 변화 유형 ····· 53
〈표 2-7〉 제도 변화의 유형과 조건 ····· 54
〈표 2-8〉 지역 간 재정격차 완화 효과 선행연구: 보통교부세 ····· 56
〈표 2-9〉 지역 간 재정격차 완화 효과 선행연구: 조정교부금(시·군, 자치구) ····· 59
〈표 2-10〉 지역 간 재정격차 완화 효과 선행연구: 지방교부세 및 조정교부금 ····· 62

〈표 3-1〉 제도 변화 과정/결과/유형 측정방법 ····· 71
〈표 3-2〉 응답자 특성 ····· 83
〈표 3-3〉 자료 및 출처 ····· 86
〈표 3-4〉 보통교부세 제도의 변화 단계 ····· 88
〈표 3-5〉 보통교부세의 재정형평화 효과 ····· 90
〈표 3-6〉 부동산교부세의 변화 단계 ····· 91
〈표 3-7〉 부동산교부세의 재정형평화 효과 ····· 93
〈표 3-8〉 시·군 조정교부금 발전 단계 ····· 94
〈표 3-9〉 시·군 조정교부금의 재정형평화 효과 ····· 95
〈표 3-10〉 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 재원 및 교부율 변천 ····· 96
〈표 3-11〉 자치구 조정교부금의 발전 단계 ····· 97
〈표 3-12〉 자치구 조정교부금의 재정형평화 효과 ····· 98
〈표 3-13〉 지방교부세 또는 조정교부금 제도의 중요성 ····· 99
〈표 3-14〉 지방교부세 또는 조정교부금 제도 성과(목표 달성도) ····· 99
〈표 3-15〉 지방교부세 목적에 대한 인식 ····· 100
〈표 3-16〉 지방교부세 재원에 대한 인식 ····· 101

〈표 3-17〉 지방교부세 기능의 중요도 ····· 101
〈표 3-18〉 지방교부세 부족 기능 ····· 102
〈표 3-19〉 보통교부세 제도에 대한 의견 ····· 102
〈표 3-20〉 보통교부세 산정과정에 대한 의견 ····· 104
〈표 3-21〉 보통교부세 목적 수행에 대한 의견 ····· 105
〈표 3-22〉 보통교부세 개선 필요성에 대한 의견 ····· 105
〈표 3-23〉 보통교부세 기준재정수요액(보정수요액)에 대한 의견 ····· 106
〈표 3-24〉 보정수요 개선 필요 항목 ····· 106
〈표 3-25〉 실무진 입장의 현행 보통교부세 제도 운영 목적 우선순위 ····· 107
〈표 3-26〉 실무진 입장의 보통교부세 제도 운영 방향 우선순위 ····· 107
〈표 3-27〉 부동산교부세 제도에 대한 의견 ····· 108
〈표 3-28〉 부동산교부세 제도 산정방식에 대한 의견 ····· 108
〈표 3-29〉 시·군 조정교부금에 대한 의견 ····· 109
〈표 3-30〉 시·군 조정교부금의 "시·군간 재정력 격차 조정"기능에 대한 의견 ····· 109
〈표 3-31〉 시·군 조정교부금 개선 필요 항목 ····· 110
〈표 3-32〉 자치구 조정교부금에 대한 의견 ····· 110
〈표 3-33〉 자치구 조정교부금 운영을 위한 법률체계에 관한 의견 ····· 111
〈표 3-34〉 자치구 조정교부금의 "지역 간 재정력 격차 조정"기능에 대한 의견 ····· 111
〈표 3-35〉 자치구 조정교부금 재원 확충 방안별 적절성에 관한 의견 ····· 112
〈표 3-36〉 자치구 보통교부세 직접 교부 방안에 대한 의견 ····· 112
〈표 3-37〉 자치구 보통교부세와 조정교부금 교환 방안에 대한 의견 ····· 113
〈표 3-38〉 불평등지수 분석 결과: 종합 ····· 116
〈표 3-39〉 β convergence 분석 결과(총액 기준) ····· 120
〈표 3-40〉 반감기(half life) 추정 결과: 종합(총액 기준) ····· 122
〈표 3-41〉 β convergence 분석 결과(1인당 세입액 기준) ····· 122
〈표 3-42〉 반감기(half life) 추정 결과: 종합(1인당 기준) ····· 124
〈표 3-43〉 β convergence 분석 결과(1인당 세출액 대비 세입액 기준) ····· 124

〈표 3-44 〉 반감기(half life) 추정 결과: 종합(1인당 세출액 대비 기준) ····· 125
〈표 3-45〉 convergence 분석 결과: 종합 ····· 130
〈표 3-46〉 빈곤지수 분석 결과: 종합 ····· 137
〈표 3-47〉 전역적 Moran's I 분석 결과(총액 기준) ····· 138
〈표 3-48〉 LISA 분석 결과(총액 기준) ····· 139
〈표 3-49〉 전역적 Moran's I 분석 결과(1인당 세입액 기준) ····· 140
〈표 3-50〉 LISA 분석 결과(1인당 세입액 기준) ····· 141
〈표 3-51〉 전역적 Moran's I 분석 결과(1인당 세출액 대비 세입액 기준) ····· 143
〈표 3-52〉 LISA 분석 결과(1인당 세출액 대비 세입액 기준) ····· 144
〈표 3-53〉 공간적 자기상관성 분석 결과: 종합 ····· 145

〈표 4-1〉 지방재정조정제도 재원별 지니계수 분해 결과 ····· 165
〈표 4-2〉 지니계수 순위변동 효과 분해: 조정재원1(총액 기준) ····· 170
〈표 4-3〉 빈곤선/부유선 해당 지방자치단체 ····· 170
〈표 4-4〉 차등산입률 적용 시나리오 ····· 171
〈표 4-5〉 보통교부세 파급효과 분석 결과: 시나리오1(±5%) ····· 173
〈표 4-6〉 보통교부세 파급효과 분석 결과: 시나리오2(±10%) ····· 174
〈표 4-7〉 보통교부세 파급효과 분석 결과: 시나리오3(±15%) ····· 175
〈표 4-8〉 보통교부세 파급효과 분석 결과: 시나리오4(±20%) ····· 176
〈표 4-9〉 보통교부세 차등산입률 시나리오별 지니계수 변화 ····· 177
〈표 4-10〉 부동산교부세 산정방식 개편 시나리오 ····· 179
〈표 4-11〉 부동산교부세 파급효과 분석 결과 ····· 180
〈표 4-12〉 부동산교부세 산정방식 변경에 따른 보통교부세 변화 ····· 181
〈표 4-13〉 부동산교부세 산정방식 변경 시 지니계수 변화 ····· 182
〈표 4-14〉 시·군 조정교부금 산정방식 개편 시나리오 ····· 183
〈표 4-15〉 시나리오별 조정교부금 변화 ····· 184
〈표 4-16〉 조정교부금 산정방식 변경에 따른 보통교부세 변화 ····· 185

〈표 4-17〉 시·군 조정교부금 산정방식 변경 시 지니계수 변화 ····· 187
〈표 4-18〉 자치구 보통교부세 교부 시나리오 ····· 188
〈표 4-19〉 자치구 보통교부세 직접 교부 분석 결과: 시나리오1 ····· 190
〈표 4-20〉 자치구 보통교부세 직접 교부 분석 결과: 시나리오2 ····· 191
〈표 4-21〉 자치구 보통교부세 직접교부 시나리오별 지니계수 변화 ····· 192
〈표 4-22〉 지역균형교부세 도입 방안 시나리오 ····· 192
〈표 4-23〉 시나리오1/2에서의 보통교부세 변화 ····· 193
〈표 4-24〉 시나리오1과 시나리오2에서의 부동산교부세 변화(기초, 세종) ····· 195
〈표 4-25〉 시나리오1과 시나리오2에서의 조정재원4의 변화: 기초
(경상수입+보통교부세+부동산교부세) ····· 196
〈표 4-26〉 시나리오별 지니계수 변화 ····· 197

그림 목차

[그림 1-1] 연구 수행체계 ····· 12

[그림 2-1] 지방재정조정제도 기능 도식화 ····· 34
[그림 2-2] 지방재정조정제도의 재원보장 기능 ····· 36
[그림 2-3] 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 교정 기능 ····· 37
[그림 2-4] 누출효과에 대한 정부 간 재정조정제도의 내부화 ····· 38
[그림 2-5] 지방재정조정제도 재원 유형 분류 ····· 41
[그림 2-6] 형평화보조금 규모(정부지출 대비 비중) ····· 48
[그림 2-7] 연구의 분석틀 ····· 66

[그림 3-1] 역사적 제도주의 관점에서의 제도 변화 분석틀 ····· 70
[그림 3-2] 불평등지수 분석: 경상수입과 조정재원 비교 ····· 118
[그림 3-3] σ convergence 분석 결과(총액 기준) ····· 126
[그림 3-4] σ convergence 분석 결과(1인당 세입액 기준) ····· 127
[그림 3-5] σ convergence 분석 결과(1인당 세출액 대비 세입액 기준) ····· 128
[그림 3-6] 불평등지수 분석 결과: 전체 시·군·구(총액) ····· 131
[그림 3-7] 불평등지수 분석 결과: 전체 시·군·구(1인당 세입액) ····· 134
[그림 3-8] 불평등지수 분석 결과: 전체 시·군·구(1인당 세출액 대비 세입액) ····· 135
[그림 3-9] LISA 분석 결과(총액 기준) ····· 139
[그림 3-10] LISA 분석 결과(1인당 세입액 기준) ····· 141
[그림 3-11] LISA 분석 결과(1인당 세출액 대비 세입액 기준) ····· 144
[그림 3-12] 지방재정조정제도 변화 특징 ····· 148
[그림 3-13] 지방재정조정제도 시기별 특징 ····· 152

[그림 4-1] 지방재정조정제도의 중장기 개편방안 ····· 167
[그림 4-2] 인구 및 재정여건과 부동산교부세 산정지표 간 관계 ····· 179



1

서론

제1절 연구배경 및 목적
제2절 연구범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

1960년대부터 우리나라는 국가 주도의 불균형성장전략을 추진해 왔으며, 이러한 국가 주도의 지역발전정책은 인구와 산업의 수도권 집중이라는 문제를 야기했다. 이론적으로 Hirshman(1958)의 불균형성장이론은 국토가 좁고 자원이 부족한 우리나라 현실에 적합한 지역발전 전략이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 불균형성장이론에서 설명하는 낙수효과(trikling down effect)가 기대만큼 발생하지 않았다. 이로 인해 국가 주도의 불균형성장전략은 수도권을 포함한 일부 지역에 인구와 산업이 집중되는 지역 간 불균형의 심화를 야기하였다.

최근 우리나라는 인구의 절대 규모가 감소하는 시기에 진입하였으며, 인구의 편중뿐만 아니라 경제, 기업 및 사회 제반 시설, 공공서비스 등 수도권과 비수도권 간 격차는 더욱 심화되고 있는 상황이다. 2023년 말 기준 우리나라 주민등록인구는 5,132만 5,329명으로 2019년 5,184만 9,861명에서 52만 4,532명 감소하였으며, 2020년부터 출생자 수보다 사망자 수가 많은 인구 데드크로스 현상이 발생하였다. 또한, 2023년 말 기준 수도권(서울, 인천, 경기) 인구는 2,601만 4,265명으로 우리나라 전체 인구의 50.7%를 차지하고 있으며, 2019년의 50.0% 대비 0.7%p 증가하였다. 반면 14개 지방자치단체를 포괄하는 비수도권 인구는 2013년 이후 연평균 0.2% 감소하여 2023년 말 기준 전체 인구의 49.3%만을 차지하고 있다(통계청 국가통계포털 참조). 이러한 수도권 인구 집중은 일자리, 교육, 의료 등의 분야에서도 수도권과 비수도권 간 격차가 벌어지는 문제를 야기하고 있다. 수도권은 인구과밀에 따른 혼잡비용 증가에 직면하고 있으며, 비수도권은 인구 공동화 현상이 가속화되고 있는 실정이다(홍근석·김봉균, 2021).

인구와 산업의 수도권 집중은 지방재정 측면에서도 지역 간 불균형을 야기한다. 지

방세에 대한 세율 결정 권한이 없는 우리나라의 경우 해당 지방자치단체의 인구와 산업 규모가 지방자치단체의 세수 규모를 대부분 결정하게 된다. 따라서 인구와 산업의 수도권 집중은 비수도권 지역에서의 생산가능인구 감소를 야기하고, 이는 다시 비수도권 지역의 세입기반 감소 및 재정력 약화를 발생시킨다. 즉, 비수도권 지역은 '생산가능인구 감소 → 세입기반 및 재정력 약화 → 양질의 일자리 및 필수적 공공서비스 공급 부족 → 생산가능인구 추가 유출 → 인구감소 가속화'라는 악순환의 고리에 갇히게 된다.

지방재정 측면에서의 수도권과 비수도권 간 격차를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2024년 당초예산 기준 재정자립도는 최대 76.39%(서울 본청)에서 최소 6.69%(전북 진안군)로 69.70%p의 차이를 보였다. 2024년 당초예산 기준으로 재정자립도가 30% 미만인 시·군·구는 226개 중 193개(85.4%)이며, 이 중 비수도권 시·군·구가 155개로 대부분을 차지하고 있다. 예산 규모 측면에서도 수도권과 비수도권 간 격차가 심화되고 있으며, 예를 들어 2024년 일반회계 당초예산 기준 성남시의 예산 규모는 약 2조 8,920억 원인 반면, 부산 중구의 예산 규모는 약 1,944억 원으로 약 2조 6,976억 원의 차이가 존재한다(지방재정365 참조).

이러한 지역 간 재정격차 문제를 해소하기 위해 다양한 지방재정조정제도가 활용되고 있으며, 사회·경제적 환경 변화에 대응하기 위해 지속적으로 지방재정조정제도를 개편해 왔다. 윤석열 정부도 지역 간 재정격차 문제를 해소하기 위해 '지방자치단체 재정력 강화(112번)'를 120대 국정과제 중 하나로 설정하였으며, 지방의 자주재원 확충 및 재정균형장치 강화를 주요 내용으로 포함하고 있다. 즉, 지방교부세 법정률 인상 등을 통해 자주재원을 확충하는 동시에, 지방교부세 배분 기준 개선 등을 통해 재정이 열악한 지역에 더 많은 재원이 배분되도록 할 계획을 제시하였다(대한민국정부, 2022).

2023년 출범한 지방시대위원회도 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)[1] 부문별 계획에서 지방자치단체 간 재정균형장치 강화를 위해 보통교부세, 부동산교부세 및 시

1) 지방시대 종합계획 실천과제: I. 자율성 키우는 과감한 지방분권 - I-2. 지방재정 경쟁력 강화 - 실천과제 (1) 자주재원 확충 및 세입기반 강화, (2) 지방재정 자율성 강화, (3) 지자체 간 재정균형장치 강화

·군 조정교부금의 배분 기준 개선 계획을 제시하고 있다. 구체적으로 보통교부세는 인구감소 대응 및 지역 간 재정불균형 해소 등을 위해 재정이 열악한 지역에 더 많은 재원이 배분되도록 배분 기준을 개선할 계획이다. 조정교부금 측면에서는 현행 시·군 조정교부금 제도의 재정형평화 기능을 강화하기 위해 배분 기준을 개선할 계획이다. 또한 부동산교부세는 지방자치단체의 재정 여건과 부동산 세제 개편, 인구구조 변화 등의 정책환경 변화를 고려하여 시·군·구 균형재원으로서의 역할을 강화하는 방향으로 개선할 계획이다.

이와 같이 우리나라는 지역 간 재정격차 완화를 위해 다양한 지방재정조정제도를 활용하고 있다. 그러나 이론적인 측면에서 보면 지역 간 재정격차를 완화하기 위한 우리나라의 지방재정조정제도는 수평적 재정불균형 측면에서의 지역 간 재정격차 완화보다는 지역균형발전 측면에서의 재정 지원에 가까운 것으로 볼 수 있다. 즉, 1인당 세입 또는 재정력(세출 대비 세입)으로 산정된 지방자치단체 간 수평적 재정불균형을 완화하는 것보다는 인구감소로 인해 어려움을 겪고 있는 비수도권 지역에 보다 많은 재정적 지원을 제공하는 것에 초점을 맞추고 있는 것으로 판단된다.

이로 인해 보통교부세, 부동산교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역균형발전특별회계, 지역상생발전기금, 조정교부금(시·군, 자치구) 등 다수의 지방재정조정제도가 지역 간 재정격차 완화 또는 지역균형발전을 목표로 운용되고 있다. 특히 최근 인구·산업·재정 등 다양한 측면에서 수도권과 비수도권 간 격차가 증가하면서 대부분의 지방재정조정제도는 본래의 도입 목적과는 별개로 지역균형발전 또는 지역 간 재정격차 완화에 기여하기 위한 추가적인 장치들을 도입·운영하고 있는 실정이다. 그 결과 각 제도의 본래 도입 취지에 부합하지 않는 형태로 제도가 변질되거나 본래에 의도한 목적을 효율적으로 달성하지 못하는 문제가 발생하고 있다.

이론적인 측면에서 서로 다른 유형의 이전재원은 서로 다른 목적과 역할을 가지고 있다. 예를 들어 보통교부세와 같은 무조건부 보조금은 소득 재분배 목적을 달성하기 위해 활용되며, 국고보조금과 같은 조건부 보조금은 특정 공공서비스의 지출을 촉진하는 것을 주요 목적으로 한다(홍근석, 2012). 그러나 우리나라는 국고보조금 등과 같은 조건부 보조금에도 지역 간 재정격차 완화 또는 지역균형발전을 위한 재정지원 기능을 포함하고 있다. 또한 보통교부세는 지방자치단체 운영에 필요한 부족 재원을 보

장하는 재원보장 기능뿐만 아니라 중앙정부와 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호 간의 재정을 조정하는 재정형평화 또는 지역균형발전 기능도 수행하고 있다.

지역 간 재정격차 완화 측면에서 지방재정조정제도의 타당성과 효율성을 제고하기 위해서는 수평적 재정불균형 해소를 위한 지방재정조정제도와 총량적 측면에서의 지역균형발전을 위한 지방재정조정제도의 구분이 필요하다. Dougherty et al. (2022)이 지적하는 것처럼 지역 간 재정격차 완화(수평적 재정형평화)와 지역균형발전은 유사점[2]과 차이점[3]을 모두 가지고 있기 때문에, 상호 연계·조정될 필요는 있지만 1개의 제도로 완전히 통합되어서는 안 된다. 즉, 이들은 너무 많은 목표들을 1가지 정책수단에 포함시키는 것은 다수의 목표 중 아무것도 달성하지 못하는 결과를 만들 수 있기 때문에, "1가지 목표, 1가지 수단"의 접근방법을 선택하는 것이 가장 적절할 수 있다는 점을 강조한다. 이와 유사하게 Bergvall et al. (2006) 등은 틴버겐 정리(Tinbergen's Theorem)를 통해 하나의 정책수단으로 복수의 정책목표를 달성하려는 시도는 정책효과를 저하시킬 수 있다고 주장한다(조기현·여효성, 2018).

이러한 측면에서 현행 우리나라의 지방재정조정제도를 대상으로 제도가 추구하는 정책목표와 이러한 목표를 달성하기 위한 정책수단 사이에 불일치가 존재하는지를 파악하고, 지역 간 재정격차 완화 측면에서 지방재정조정제도의 타당성과 효율성을 제고하기 위한 방안을 모색할 필요성이 있다. 즉, 현재 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금(시·군, 자치구) 등 다수의 지방재정조정제도가 지역 간 재정격차 완화 또는 지역균형발전 기능을 수행하고 있는 바, 제도의 도입 목적 및 효과 등을 고려하여 지역 간

2) 지역 간 재정격차 완화와 지역균형발전 간 유사점은 다음과 같다. 첫째, 지역 간 재정격차 완화와 지역균형발전 정책은 모두 중앙정부에 의해 설계된다. 둘째, 지역 간 재정격차 완화와 지역균형발전 정책은 모두 국가 수준의 효율성과 형평성 목표를 추구하며, 지방정부의 의제와 항상 일치하지는 않는다. 셋째, 지역 간 재정격차 완화와 지역균형발전은 모두 지역 간 형평성 및 형평성과 효율성 간 교환관계에 대한 함의를 가지고 있다(Dougherty et al., 2022).

3) 지역 간 재정격차 완화와 지역균형발전 간 차이점은 다음과 같다. 먼저 지역 간 재정격차 완화는 지방정부가 지역주민의 니즈(needs)와 재정역량에서의 차이에 따라 비슷한 수준의 공공서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 반면, 지역균형발전은 지역 간 경제적 발전에서의 격차를 줄이는 것을 목적으로 한다. 그리고 지역 간 재정격차 완화는 지방정부의 1인당 세입 또는 세출(수요)이 반영된 1인당 세입에 기반하여 평가되는 반면, 지역균형발전은 1인당 소득 또는 1인당 GRDP에 따라 측정된다. 또한 지역 간 재정격차 완화를 위한 재정형평화 재원은 무조건부 보조금의 형태로 운용되며, 지역균형발전을 위한 재원은 지방정부의 지방비 부담을 필요로 하는 조건부(매칭) 보조금의 형태로 운용된다. 마지막으로 지역 간 재정격차 완화를 위한 재정형평화 재원은 기본적으로 경상 지출에 사용되는 반면, 지역균형발전을 위한 재원은 자본 지출에 투입된다(Dougherty et al., 2022).

재정격차 완화를 위해 우선적으로 확대되어야 할 재원 유형을 결정할 필요가 있다. 그리고 현행 지방재정조정제도는 1가지 재원에 복수의 정책목표를 설정하고 있어 정책효과성이 저하될 우려가 있다는 점에서 개별 지방재정조정제도의 주된 기능을 강화하는 방향으로 제도 개편방안을 모색할 필요가 있다.

2. 연구목적

앞에서 살펴본 것처럼 이 연구는 지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도 개편방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있으며, 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 이 연구는 우리나라의 지방재정조정제도가 지역 간 재정격차 완화에 기여하고 있는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 2003년부터 2022년까지의 기간에 대해 시·군·구를 대상으로 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금(시·군, 자치구)의 지역 간 재정격차 완화 효과를 분석하고자 한다. 지역 간 재정격차 완화 효과는 불평등지수 분석, β 및 σ convergence 분석, 빈곤지수 분석, 공간 분석 등의 방법론을 활용하여 분석하고, 이를 통해 다양한 측면에서 우리나라 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 완화 효과를 검토하고자 한다. 그리고 지역 간 재정격차 완화 효과를 분석하는데 있어서 총액, 1인당 세입액, 세출 수준을 고려한 1인당 세입액 등 다양한 기준을 적용하여 비교·분석하고자 한다. 이를 통해 현행 우리나라의 지방재정조정제도가 지역 간 재정격차 완화를 추구하고 있는지, 아니면 지역균형발전을 위한 재정 지원에 초점을 맞추고 있는지를 파악하고자 한다.

둘째, 이 연구는 우리나라 지방재정조정제도의 도입 목적 및 주요 기능을 정책목표와 정책수단으로 구분하여 살펴보고, 양자 간의 불일치를 해소할 수 있는 방안을 도출하고자 한다. 앞에서 설명한 것처럼 현행 우리나라 지방재정조정제도는 법령상 규정된 도입 목적 및 주요 기능과는 별도로 지방자치단체가 현실적으로 직면하고 있는 문제점을 해결하기 위한 재원 배분 메커니즘을 포함하고 있다. 이 연구에서는 지방재정조정제도의 도입 취지 및 목적과 실제 재원 배분 기준에 대한 검토를 통해 '지역 간 재정격차 완화'라는 정책목표 달성을 위한 보다 효과적인 제도운용 방안을 도출하고자 한다. 즉, 개별 재원의 도입 목적 달성을 위해 현재 적용되고 있는 재원 배분 기준 등을

변경할 것인지, 아니면 지방자치단체 간 현실 문제 치유에 초점을 맞추고 제도의 목적 및 본질적 기능을 변경할 것인지에 대한 검토를 수행하고자 한다. 먼저 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금(시·군, 자치구)의 지역 간 재정격차 완화 효과를 분석하고, 226개 시·군·구 담당 공무원에 대한 설문조사 등을 통해 이들 4개 재원에 대한 인식과 향후 제도 개편방안 등을 도출하고자 한다. 즉, 226개 기초자치단체 예산부서 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 실제 담당자들의 의견을 수렴하고, 이를 바탕으로 전문가 자문 등을 실시하여 정책대안의 타당성과 수용성을 제고하고자 한다. 그리고 규범적 측면에서 역사적 제도주의 관점을 적용하여 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금(시·군, 자치구)의 제도 변화 과정 및 특성을 분석하고, 이를 바탕으로 지방재정조정제도의 바람직한 개편방안을 모색하고자 한다.

셋째, 이 연구는 시·군·구를 대상으로 지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도 개편방안을 모색하고자 한다. 우리나라 지방재정조정제도는 재정이전 대상을 기준으로 ① 중앙정부와 광역자치단체 간 이전재원, ② 중앙정부와 기초자치단체 간 이전재원, ③ 광역자치단체와 기초자치단체 간 이전재원으로 구분될 수 있으며, 재원 특성을 기준으로 ① 무조건부 보조금, ② 조건부 보조금으로 구분될 수 있다. 인구감소에 따른 재정여건 악화는 기초자치단체 수준에서 보다 큰 위험으로 작용하고 있으며, 지역주민이 필요로 하는 필수적 공공서비스 공급 역시 기초자치단체가 수행해야 할 중요한 기능이라는 점을 고려하면 지역 간 재정격차로 인해 발생하는 다양한 문제점들은 기초자치단체 수준에서 논의되는 것이 적절할 것으로 생각된다. 또한, Bahl and Linn(1992) 연구에 따르면 이론적으로 지역 간 재정격차 완화 효과를 갖는 이전재원은 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금과 같은 무조건부 보조금이며, 이들은 모두 시·군·구를 대상으로 하는 지방재정조정제도이다. 이러한 측면에서 이 연구는 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금(시·군, 자치구) 등 4개 재원을 중심으로 기초자치단체 간 재정격차 완화를 위한 제도 개편방안을 모색하고자 한다.

넷째, 이 연구는 정책대안의 현실 적합성 및 수용 가능성을 고려하여 지방재정조정제도 개편방안을 단기적 방안과 중장기적 방안으로 구분하여 제시하고자 한다. 이 연구의 분석대상인 4개 재원은 기초자치단체의 주요 재원이며, 제로섬 게임(zero-sum game)의 특성을 보이기 때문에 논리적 타당성을 갖춘 정책대안이라고 하더라도 제도

개편으로 인해 현재보다 손해를 보게 되는 기초자치단체가 다수 발생할 경우 해당 대안은 현실적으로 활용되기 어렵다는 한계를 갖는다. 따라서 이 연구에서 제시하는 정책대안은 현행 4개 재원의 운영 체계를 유지하는 수준에서의 단기적 방안과 새로운 지방재정조정제도 체계를 설계하는 중장기적 방안으로 구분하여 제시하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

시간적 범위 측면에서 이 연구는 2024년을 분석의 기준연도로 설정하고, 중장기적인 관점에서 지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도의 개편방안을 모색하고자 한다. 즉, 지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도 개편방안을 현행 제도의 소폭 개선을 통해 추진할 수 있는 단기적 방안과 새로운 제도 또는 체계의 도입을 통해 추진해야 하는 중장기적 방안으로 구분하여 제시하고자 한다. 그리고 지역 간 재정격차 및 지방재정조정제도의 효과 분석은 2003년부터 2022년까지의 20년 간 시·군·구별 결산 자료를 활용하고자 한다. 또한 역사적 제도주의 관점을 적용한 지방재정조정제도 변화 분석에서는 「임시지방분여세법」이 제정된 1951년부터 2024년까지를 시간적 범위로 설정하고자 한다.

다음으로 공간적 범위 측면에서 이 연구는 우리나라의 시·군·구를 대상으로 지역 간 재정격차 현황 및 지방재정조정제도의 효과를 파악하고자 한다. 예를 들어 2003년에는 232개 시·군·구가 분석의 공간적 범위이며, 2022년에는 226개 시·군·구가 공간적 범위에 해당한다. 그리고 지역 간 재정격차 및 지방재정조정제도의 효과성 분석에 있어서 시·군·구를 지방자치단체 유형(시, 군, 자치구) 및 수도권 여부(수도권, 비수도권)으로 세분하여 추가적인 분석을 실시하고자 한다.

연구의 내용적 범위와 관련하여 제2장에서는 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도에 관한 이론적 측면의 논의를 제시하고자 한다. 먼저 지역 간 재정격차의 개념, 발생원인 및 문제점 등을 검토하고, 지역 간 재정격차 완화에 기여할 수 있는 지방재정조정제도의 유형 및 특성에 관한 논의를 수행하고자 한다. 이와 함께 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 완화 효과를 실증적으로 분석한 선행연구 검토를 통해 이 연구의 이론적·정책적 함의를 도출하고자 한다.

제3장에서는 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도에 관한 현실적 측면의 논의를 수행하고자 한다. 이를 위해 우리나라의 지역 간 재정격차 현황을 검토하고, 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 완화 효과를 분석하고자 한다. 또한 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도에 관한 제도적 측면의 논의하고 지방재정조정제도에 관한 담당 공무

원 인식조사를 통해 향후 제도 개편을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 특히, 제도의 분석은 역사적 제도주의 관점을 적용하여 지역 간 재정격차 측면에서의 지방재정조정제도 변화 특징을 파악하고자 한다. 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금(시·군, 자치구) 관련 법령 변화를 중심으로 지역 간 재정격차 완화 측면에서의 주요 제도 변화 특징을 파악하고자 한다.

제4장에서는 지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도 개편의 기본방향 및 정책대안을 도출하고자 한다. 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도에 관한 이론적·현실적·제도적 측면의 논의를 종합하여, 지역 간 재정격차 완화를 위한 우리나라 지방재정조정제도의 단기 및 중장기적 개편방안을 도출하고자 한다. 마지막으로 제5장에서는 연구결과 요약 및 정책제언을 제시하고자 한다.

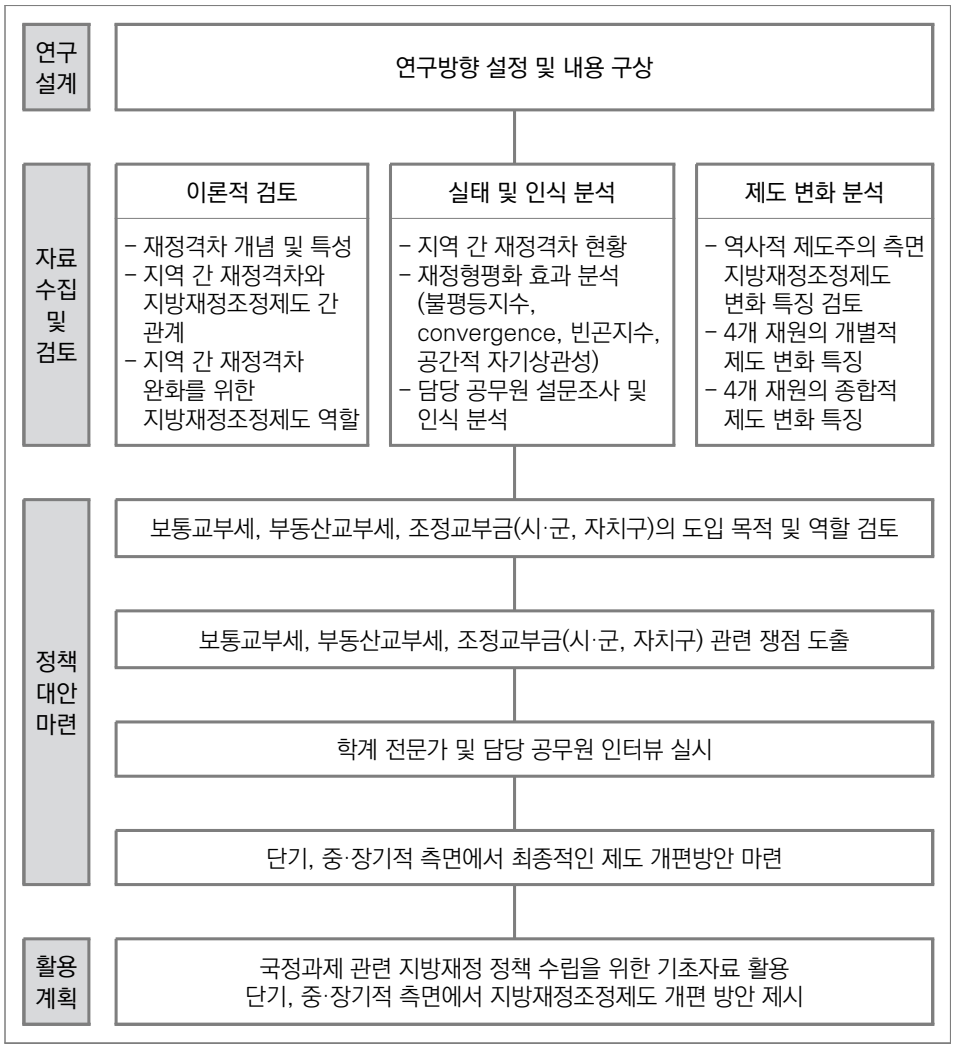
2. 연구방법

이 연구는 지역 간 재정격차 현황 및 지방재정조정제도의 효과성을 분석하기 위한 양적 연구방법(quantitative method)과 지방재정조정제도의 변화 특성을 분석하기 위한 질적 연구방법(qualitative method)를 포함하는 혼합적 연구방법론(mixed method)을 활용하고자 한다.

먼저 양적 연구방법 측면에서는 ① 13개의 불평등지수를 활용한 지역 간 재정격차 현황 및 지방재정조정제도 효과의 정태적 분석, ② convergence 분석을 통한 지역 간 재정격차 현황 및 지방재정조정제도 효과의 동태적 분석, ③ 4개의 빈곤지수를 활용한 지역 간 재정격차 현황 및 지방재정조정제도 효과의 상대적 수준 분석, ④ Moran's I와 LISA 분석을 활용한 지역 간 재정격차 현황 및 지방재정조정제도 효과의 공간적 자기상관성 분석, ⑤ 지방재정조정제도 담당자 설문조사를 통한 지역 간 재정격차 현황 및 지방재정조정제도 효과에 대한 인식 분석 등을 수행하고자 한다.

질적 연구방법 측면에서 ① 역사적 제도주의 관점을 적용한 지역 간 재정격차 완화 측면에서의 지방재정조정제도 변화 특징 분석, ② 지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도 개편방안에 대한 전문가 자문 등을 수행하고자 한다.

그림 1-1 연구 수행체계


연구 설계
연구방향 설정 및 내용 구상
자료 수집 및 검토
이론적 검토
- 재정격차 개념 및 특성
- 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도 간 관계
- 지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도 역할
실태 및 인식 분석
- 지역 간 재정격차 현황
- 재정형평화 효과 분석 (불평등지수, convergence, 빈곤지수, 공간적 자기상관성)
- 담당 공무원 설문조사 및 인식 분석
제도 변화 분석
- 역사적 제도주의 측면 지방재정조정제도 변화 특징 검토
- 4개 재원의 개별적 제도 변화 특징
- 4개 재원의 종합적 제도 변화 특징
정책 대안 마련
보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금(시·군, 자치구)의 도입 목적 및 역할 검토
보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금(시·군, 자치구) 관련 쟁점 도출
학계 전문가 및 담당 공무원 인터뷰 실시
단기, 중·장기적 측면에서 최종적인 제도 개편방안 마련
활용 계획
국정과제 관련 지방재정 정책 수립을 위한 기초자료 활용
단기, 중·장기적 측면에서 지방재정조정제도 개편 방안 제시



2

지역 간 재정격차와 지방재정조정제도에 관한 이론적 논의

제1절 지역 간 재정격차의 의의
제2절 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도의 관계
제3절 선행연구 검토 및 분석틀

제2장 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도에 관한 이론적 논의

제1절 지역 간 재정격차의 의의

이 절에서는 격차의 개념 및 지역 간 재정격차의 다양한 관점을 소개하고, 현재 시점에서의 지역 간 재정격차의 관점을 제시하여 궁극적으로 추구하는 재정형평화의 방향성을 논의하기 위한 기초 논의를 진행하고자 한다.

1. 지역 간 재정격차의 개념 및 측정지표

1) 지역 간 재정격차의 개념

(1) 지역 간 격차의 개념

지역 간 격차는 둘 이상의 지역 간에 존재하는 경제·사회·정치·문화적 수준 차이를 의미하며, 지역 간 불균형, 지방정부 간 격차 등으로도 불린다. 주로 지역의 경제발전 수준을 종합적으로 살펴보는 개념으로 지역 간 소득격차의 의미로 사용되었으나 2000년대 이후 기존의 물질적인 생활 상태뿐만 아니라 사회, 문화, 생활환경, 심리적인 만족까지 포함하는 방향으로 개념을 확대하고 있다(오시환, 2010; 권오성, 2004; 박인권, 2020).

지역 간 격차는 분석 대상을 무엇으로 정의하느냐에 따라 다양한 의미로 사용될 수 있다. 첫째, '무엇', 즉 분석대상을 어떻게 지정하는지에 따라 소득격차, 인구격차, 삶의 질(삶의 만족도)격차, 교육격차, 문화격차, 재정격차 등으로 구분할 수 있다. 과거에는 주로 1인당 주민소득을 기준으로 경제적인 상황을 측정하는 소득격차에 많은 관심을 가졌으나 다양한 분야에서 발생하는 차이를 측정하는데 지역 간 격차가 사용되고 있다.

둘째, '행정구역' 또는 '지역(공간)'을 기준으로 불균형 정도를 살펴볼 수 있다. 주로 도시-농촌 간 격차(도농 격차), 수도권-비수도권 간 격차, 대도시-중소도시 간 격

차, 영남-호남 간 격차, 거점도시-주변지역 간 격차, 광역자치단체 간 격차, 기초자치단체 간 격차 등으로 구분하여 차이가 발생하는 정도를 측정할 수 있으며, 장소 격차 또는 공간 격차로도 불린다(김인희 외, 2012).

셋째, '경제발전 과정'에 따라 ① 장기균형 상태에서도 존재하는 정상적 격차, ② 장기균형에 도달하는 과정에서 나타나는 조정적 격차, ③ 정책 수단의 조작이 최적화되지 못하여 발생하는 정책적 격차, ④ 민간 이동성의 결여로 발생하는 구조적 격차로 나눌 수 있다(김선기·박승규, 2008). 격차는 결국 격차의 범위를 줄이거나 없는 방향에 대한 논의로 이어지는데, 분석 대상에 따라 조작적 정의된 공간 격차는 주어진 환경에 대한 내생적 격차를 줄이는 방향으로 진행되며, 경제발전 과정에 따른 격차는 외생적 격차를 줄이는 측면에서 이해된다.

한편, 지역 간 격차에 관한 기존 연구를 살펴보면 분석 대상에 따라 측정지표가 다양하다는 특징을 보인다. 측정지표가 활발하게 연구된 이유는 지역 간 격차는 지역이 가진 역량을 충분하게 활용하지 못한다는 점에서 불평등과 비효율의 문제를 야기하고, 양극화를 유발하여 사회적 긴장을 증가시킬 수 있어서 정책적 관심의 대상이기 때문이다. 지역 간 격차가 커질수록 사회집단 간 대립과 갈등이 증폭되어 전반적인 사회적 안정과 통합을 저해할 수 있고, 인적·물적 자원의 편중으로 국토 전체의 생산성과 효율성이 감소하는 문제가 발생할 수 있다(최호순·윤상오, 2021). 지역 간 격차로 발생하는 다양한 문제들을 해결하기 위해 지역균형발전이 추구되기 시작하였다. 지역균형발전은 단순히 경제적 수준의 균형을 의미하는 것이 아니라 지역 주민의 삶의 질과 직결되는 개념이기 때문에 다양한 분야에서 중요하게 다루어지고 있다. 지역의 자생력을 키워 전국적으로 균형 잡힌 성장을 이루고 국가 전체의 경쟁력을 높이는데 기여할 수 있기 때문에 결국 지역 간 격차를 해소하기 위한 궁극적 목적으로서 지역균형발전은 핵심 국정 과제로서 다루어질 수밖에 없었다.

표 2-1 지역 간 격차 측정지표

구분	연구자	측정지표
소득	박완규(2010)	사업체 종사자 수, 주민세
	강황묵·남창우(2020)	GRDP(1인당 GRDP)
인구	이연경(2018)	지역 총 인구수, 이동자 수
	이철희·황영지(2022)	시군구 간 인구이동
	이석환(2024)	세대별 인구이동 수
문화	이재희(2010)	문화시설(공연장, 객석, 미술관, 소장작품 수, 화랑, 영화관, 좌석 수), 문화인력(예술가 수), 문화생산(공연, 전시, 영화상영 횟수), 문화소비(인구 수, 유료관객 수)
	오자운·성진·정주철(2023)	문화기반시설 수(도서관, 박물관, 미술관 수), 지역적 군집성(밀집도)
삶의 질	서승환(2005)	생활환경지수(지방세 수입, 대기업 수, 종사자 수, 공유재산, 인구밀도 등)
	고명철(2013)	공공서비스에 대한 만족도
	서인석(2015)	커뮤니티웰빙지수

(2) 지역 간 재정격차의 개념

우리 연구에서의 관심은 지역 간 재정격차이며, 재정보장, 형평 및 정부 간 관계 등 다양한 이슈들을 포함하고 있다. 지역의 발전 수준을 측정할 때 지방자치단체의 재정 수준에 중점을 두는데, 재정격차(fiscal disparity; fiscal health disparities; fiscal capacity disparities)를 바라보는 관점도 매우 다양하다. 협의로는 지방자치단체의 세입 창출 능력에 초점을 맞춘 재정력 차이를 의미하지만, 광의로는 지방자치단체의 재정력과 주민의 공공재에 대한 수요, 공공재 생산에 드는 비용과 세입 확보 노력 등을 포괄하여 사용되기도 한다(권오성, 2004). 많은 학자들은 재정격차의 개념을 협의보다 광의의 복합적인 개념으로 파악하고 있으며(박종철·금재덕·하현상, 2016) 협의의 개념으로 사용할 경우 재정력 격차로 표기하고 있다.

구체적으로 설명하면, 협의의 개념으로 재정은 재정력을 의미하며, 이는 한 자치단체(행정단위)가 공공의 수요를 충족시키는데 필요한 재원을 관할구역으로부터 자체적으로 조달하는 능력(Akins, 1973)으로 정의한다. 이러한 관점에서 재정격차는 동일

계층의 지방자치단체 간 세입·세출 측면에서의 수평적 격차(Bonet-Moron & Ayala-Garcia, 2020)로 이해할 수 있다[4].

광의의 개념으로 이해되는 '재정'은 지방 재정력의 크기, 주민의 행정수요에 대한 재정적 충족도, 재정의 건전성 등을 포함한 복합적인 개념으로(배인명, 2003), 하나의 지방자치단체가 지역경제를 안정시키고 그 지역의 자연적인 성장, 쇠퇴, 변화의 수용에 부응하는 능력(김용만, 2001)으로도 이해할 수 있다. 지역경제 안정화 능력은 특정 지역 내 주요 사업주들이 해당 지역의 경제여건이 불리하다고 판단하여 사업장을 지역 밖으로 이전할 때, 고용 및 과세 기회 상실에서부터 시작하여 지역 경제의 붕괴로까지 이어질 수 있는 연결고리를 미연에 방지할 수 있는 능력을 의미한다. 또한 지방자치단체의 자연적인 성장, 쇠퇴, 변화에 부응하는 능력으로 해석하기도 하는데 지역자치단체가 미래 공적 수요변화에 대응할 수 있는 능력으로 환경변화에 따른 재정압박 대비로까지 논의가 이어진다. 이러한 재정이라는 광의의 의미 하에서 재정격차는 주민 수요 혹은 공공서비스 수요를 충족하고 환경변화 대비를 위한 자치단체 간의 재정수입이나 재원 배분에 있어서 균등화(fiscal equalization)되지 못한 상태를 의미한다고 할 수 있다(서정섭, 1997).

2) 우리나라에서의 지역 간 재정격차 이해: 수직과 수평

앞서 지역 간 재정격차의 개념을 협의와 광의로 구분하여 설명하였다. 이를 토대로 지방재정조정제도의 운영을 살펴보면, 한국은 협의의 개념으로 지방자치단체의 재정력의 형평을 도모하며, 이를 수직적 격차와 수평적 격차로 구분하여 각각의 재정형평화를 위한 정책을 수행하고 있는 것으로 보인다.

수직적 격차와 수평적 격차로 구분하는 이유는 계층적 행정단위를 갖기 때문에 행정체제의 특성과 연관이 있다. 구체적으로 첫째, 동일 계층의 지방자치단체 간 재정격차를 의미하는 수평적 재정불균형(horizontal fiscal imbalance)과 둘째, 중앙 또는 상위

4) 재정력으로 한정하면 재정 운영 과정에서 연구의 중점을 어디에 두느냐에 따라 재정능력(fiscal capacity), 재정건강(fiscal health), 재정압박(fiscal stress, distress) 등으로 불릴 수 있다. 지방재정의 세입에 중점을 두느냐, 세출에 중점을 두느냐, 채무에 관심을 두느냐, 아니면 운영 결과 또는 성과에 초점을 두는지에 따라 용어가 달리 사용되고 있다(임성일, 1997).

정부와 하위정부 간 재정격차를 의미하는 수직적 재정격차(vertical fiscal gap) 또는 수직적 재정 불균형(vertical fiscal imbalance)이다.

수직적 재정격차 또는 수직적 재정 불균형은 재정분권 하에서 지방자치단체가 자신에게 부여된 지출 책임(spending responsibilities)을 자체재원으로 어느 정도 감당할 수 있는지의 상태를 보여주는 개념(임성일, 2018)인데, 수직적 재정격차는 일반적으로 지방자치단체의 세원이 부족한 상황에서 지출 책임이 광범위할 때 확대되며, 재정조정을 통해 이를 교정하지 않을 경우 다양한 사회문제가 발생할 수 있다. 또한 수직적 재정격차가 심할 경우 지방자치단체는 중앙정부로부터의 이전재원과 채무에 크게 의존하게 되며, 이로 인해 지방자치단체의 재정적 자율성과 책임성은 약화된다. 이러한 수직적 재정격차를 해소하기 위해 재정력이 취약한 지방자치단체에 대해 적절한 수준의 보조금을 지원하여 재정부족분을 보전할 필요가 있으며 이처럼 중앙정부가 지방자치단체에 대한 재정이전을 통해 수직적 재정격차를 완화하는 것을 수직적 재정형평화라고 한다.

다음으로 수평적 재정격차 또는 수평적 재정 불균형은 지방재정을 상호 비교한 결과 재원조달 책임과 지출 책임 간의 불일치 수준이 지방자치단체 간에 차이가 나는 것을 의미(임성일, 2018)한다. 수평적 재정격차는 중앙정부와 지방정부 간 수직적 재정격차의 규모(지방재정 전체가 아닌 개별 지방자치단체 입장에서 파악되는 수직적 재정격차의 규모를 의미함)가 지방자치단체 간에 다른 것으로 이해할 수 있는데 수평적 재정격차의 발생 원인으로는 지역 간 세원 불균등에 따른 수입 확보 능력의 차이와 지역별 재정수요 및 공공서비스 공급 비용의 차이에 서 비롯된다고 할 수 있다. 이러한 수평적 재정격차를 해소하기 위해서는 동일 수준의 지방자치단체 간 형평을 추구할 필요가 있으며, 재정 편재를 완화할 수 있는 다양한 재정조정제도를 운영하고 있다.

3) 지역 간 재정격차 완화의 목표

오늘날 많은 나라들이 수평적 재정격차를 조정하기 위해 재정형평화 목적의 이전재정 시스템을 활용하고 있으며(Boadway & Eyraud, 2018), 연방 재정 조정제도가 실제로 주(州) 간 재정 불균형을 해소하기 위한 제도로 예를 들 수 있다. 수평적 재정격

차를 해소하기 위한 노력 또는 수평적 재정격차가 해소된 상태를 수평적 재정형평화로 지칭한다. 다만 수직적 재정격차를 조정하기 위한 노력은 나라마다 다르게 나타나거나 소극적으로 운영되는 경우가 있다(Boadway & Eyraud, 2018). 그 이유는 행정체제가 상이하거나 수평적 재정격차를 통한 조정을 통해 수직적 재정격차가 해소된다고 보는 견해, 혹은 어느정도의 수직적 재정격차를 인정하는 경향성 등 다양한 견해가 존재하기 때문이다. 다만, Boadway & Flatters(1982)는 재정형평화를 위해서 지역 간 수직적 재정 격차의 해소와 수평적 불균형의 해소가 모두 바탕이 되어야 함을 주장하기도 했기 때문에 어쨌든 수평적 격차와 수직적 격차 모두 중요하게 다루어져야 하는 재정형평화 논의라고 볼 수 있겠다.

수평적 재정형평화 조치와 수직적 재정형평화 조치 간의 근본적인 차이점은 수평적 재정형평화 조치는 재원이 지방자치단체들 사이에서 조달·이전되는데 비해 후자는 중앙정부가 국가 재원을 가지고 각 지방자치단체에 재원을 이전하는데 있다고 할 수 있다(BlOchliger & Charbit, 2008). 개념적으로는 각 지방자치단체의 자체수입과 지출 간의 총 재정격차(total fiscal gap)는 수직적 재정격차의 총합에 지역 특성 요소(jurisdiction-specific component)가 더해져서 형성되는 것으로 이해할 수 는 것이다. 그러나 현실적으로는 양자를 분리해서 정책적으로 접근하는데 어려움이 많다. 때문에 이러한 개념 하에서 만일 어떤 지방자치단체가 상당한 수준의 수평적 재정격차 갭 문제를 겪고 있다면, 이 지방자치단체는 통상의 수직적 재정격차 문제를 해소하는 재정이전에 더해 수평적 재정격차를 완화하는 별도의 재정형평화 이전재원을 추가적으로 지원받는 것이 합리적이라 할 수 있다.

정리하면 지역 간 재정격차를 완화하기 위한 재정형평화(fiscal equalization) 조치는 재정원리 및 재정 정책적 관점은 재정의 형평성(equity), 효율성(efficiency), 안정성(stability)을 향상시키는 차원에서 재정형평화 조치의 필요성을 강조하고 의미를 부여하는 방향으로 추진되어야 한다(Blöchliger & Charbit, 2008). 여기서 형평성이란, 재정형평화 조치가 서로 다른 지역에 거주하는 주민들 간에 재정적 측면에서 수평적 형평을 도모하는데 기여하는 것을 의미하며(각 지역의 선호를 반영하면서 한 국가 내의 모든 국민과 기업들이 일정한(비교 가능한) 세율 하에서 일정한 공공서비스를 확보할 수 있는 상태), 수평적 재정형평화 조치를 이끌어 나가는 핵심 재정원리로 간주된

다. 다음으로 효율성이란 적절한 재정형평화 조치가 취해지면 가구나 기업이 생산성 요인 대신 재정적 요인(양질의 공공서비스, 과도한 조세부담 등)으로 인해 거주지를 선택하는 지역 간 이주 현상(migration 현상)을 차단할 수 있고, 그 결과 그와 관련된 비효율성이 감소하거나 사라지는 현상이 나타난다.[5)]

마지막으로 안정성이란 재정형평화 조치는 거시경제의 안정성에 기여하는 동시에 지역이 갑작스레 직면하게 되는 외부충격을 극복하는 데 도움을 준다는 관점이다[6)]. 사회·정치적 관점(실질적 관점)에서 보면 현실적으로 지방자치단체 간에 부족 재정자원(세원의)의 차이로 인해 세입확보능력 면에서 격차가 존재하고 공공서비스 수요와 공급 비용 차이에 따른 비용 격차가 존재하는데, 만일 이들을 그대로 방치할 경우 사회·정치·경제적 문제가 발생하기 때문에 정부가 적극적으로 나서서 문제의 해결을 위해 노력해야 한다는 입장이다.

다만, 지역 간 재정격차를 협의의 개념으로 이해하여 수직적 격차와 수평적 격차를 논의하기에 Blöchliger & Charbit(2008)의 형평성, 효율성, 안정성의 논의는 한계가 있다. 이들은 지역 간 재정격차를 광의의 개념으로 이해하여 논의를 전개한 경향이 있다. 광의의 개념은 행정 서비스의 균형이나 인구의 이동을 목표로 하고 있고, 협의의 개념은 지방자치단체의 수직·수평적 형평에 초점이 맞추어져 있기 때문에 정책 추진 역시 상당히 다른 방향으로 전개될 가능성이 높다.

4) 지역 간 재정격차 측정지표

선행연구에서 제시하고 있는 지역 간 재정격차의 주요 측정지표들을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 평균-최소(최대) 비율(Coefficient of minimum or maximum)

평균-최소(최대) 비율은 특정 재원에 대한 국가 전체의 1인당 평균값 대비 최소값

5) 이와 달리 재정 균등화 조치가 지역 간 노동의 이동을 줄이고 지방자치단체의 지역 경제 활성화와 재정 진작을 위한 노력을 약화시키는 현상을 초래하는 문제점을 안고 있다는 비판적 지적도 있다.

6) 그러나 이와 달리 재정 균등화 조치가 경기를 악화시키고 재정 안정성을 훼손하는 부작용을 내포한다는 비판적 지적도 제시되고 있다(Liu, Y. 2014; Liu, Y., Martinez-Vazquez, J., & Wu, A. M.. 2017; Cyrenne, P., & Pandey, M., 2015 등).

(최대값)의 비율을 의미한다. 평균-최소(최대) 비율 값이 1에 가까울수록 서로 다른 지역들이 상대적으로 유사한 규모의 1인당 재원을 배분받는 것으로 판단할 수 있다. 반면에 평균-최소 비율 값이 0에 가까울수록 국가 전체 평균값과 최소값 간의 격차가 크다는 것을 의미하며, 평균-최대 비율 값이 1보다 커질수록 국가 전체 평균값과 최대값 간의 격차가 크다는 것을 의미한다. 평균-최소(최대) 비율은 지역 간 재정격차에 대한 정보를 보다 단순하고 이해하기 쉽게 제공한다는 장점이 있지만, 이상치(outlier)의 영향이 크다는 단점을 가지고 있다. 이 측정지표는 Bird & Tarasov(2002), Kowalik(2014; 2015) 등의 연구에서 사용되었다.

$$\frac{y_{\min}}{\bar{y}} \cdot 100\% \text{ and } \frac{y_{\max}}{\bar{y}} \cdot 100\% \quad (1)$$

(2) 범위(Range)

범위는 특정 재원에 대한 최댓값과 최솟값 간 차이를 의미한다. 만약 특정 재원이 모든 지역에 동일하게 분배된다면, 범위 값은 0이 된다. 반면에 한 지역이 모든 재원을 갖게 될 경우 범위 값은 최댓값과 동일하게 된다. 범위는 개별 값의 분포에 대한 정보를 제공하지 않기 때문에, 이상치 간 분포를 고려하지 못한다는 단점을 가지고 있다(Kowalik, 2015). 이 측정지표는 Cowell(2011), Kowalik(2014; 2015) 등의 연구에서 사용되었다.

$$R = y_{\max} - y_{\min} \quad (2)$$

(3) 최소-최대 비율(Maximum to minimum ratio, MMR)

최소-최대 비율은 1인당으로 계산한 특정 재원에 대한 최솟값을 최댓값으로 나눈 값을 의미한다. 최소-최대 비율 값이 1인 경우는 지역 간 재정격차가 존재하지 않는 완전한 수평적 재정균형 상태를 의미한다. 반면에 최소-최대 비율 값이 커질수록 지역 간 재정격차가 크다는 것을 의미한다. 최소-최대 비율도 평균-최소(최대) 비율과 동일하게 지역 간 재정격차에 대한 정보를 보다 이해하기 쉽게 제공한다는 장점이 있지만, 이상치로부터의 영향을 많이 받는다는 단점이 있다. 이 측정지표는 Bird &

Tarasov(2002), Shankar & Shah(2003; 2008), Li & Xu(2008), Kowalik(2014; 2015) 등의 연구에서 사용되었다.

$$WMM = \frac{y_{\max}}{y_{\min}} \tag{3}$$

(4) 변이계수(Simple or Weighted coefficient of variation)

변이계수는 지역 간 재정격차를 측정하기 위해 가장 많이 사용되고 있는 지표 중 하나이며, 변이계수의 값은 평균을 중심으로 한 특정 재원의 산포도를 통해 계산된다. 이러한 산포도는 다양한 방식으로 계산될 수 있으며, 이 연구에서는 Shankar & Shah(2003)에서 사용한 방식으로 변이계수 값을 계산하였다. 일반적으로 변이계수는 특정 지역이나 국가의 인구를 고려하지 않은 단순 변이계수와 특정 지역이나 국가의 인구를 고려한 가중 변이계수로 구분된다.

먼저 단순 변이계수는 0부터 $\sqrt{N-1}$ 사이의 값을 가지며, 서로 다른 지역의 1인당 특정 재원의 값이 모두 동일한 경우에 단순 변이계수의 값은 0이 된다. 반면에 1개 지역이 모든 재원을 가지고 있는 경우는 단순 변이계수의 값이 $\sqrt{N-1}$이 된다. 단순 변이계수는 여러 기간에 걸쳐 지역 간 재정격차를 비교할 수 있다는 장점을 가지고 있지만, 이상치 및 분석에 포함되는 지역 수에 민감하다는 단점을 가지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 가중 변이계수가 사용되며, 가중 변이계수는 지역의 수가 아니라 국가 전체에서 특정 지역 인구가 차지하는 비중을 고려하여 변이계수를 계산한다. 이러한 측면에서 가중 변이계수가 단순 변이계수보다 국가 간 비교에 적합한 측정지표이다(Shankar & Shah, 2003). 이 측정지표는 Bird & Tarasov(2002), Shankar & Shah(2003; 2008), Huang & Leung(2009), Cowell(2011), Kowalik(2014; 2015) 등의 연구에서 사용되었다.

$$CV_U = \frac{\sqrt{\sum_i \frac{(y_i - \bar{y}_U)^2}{n}}}{\bar{y}_U}, \bar{y}_U = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} y_i, \quad CV_W = \frac{\sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \frac{p_i}{P}}}{\bar{y}}, \bar{y} = \sum_{i=1}^{n} y_i \frac{p_i}{P} \tag{4}$$

(5) 상대적 평균차(Relative mean deviation)

상대적 평균차는 특정 재원에 대한 국가 전체의 평균 소득과 개별 지역 소득수준을 비교하여 모든 차이의 절대값의 합을 의미한다. 상대적 평균차는 변이계수보다 이상치에 민감하지 않으면서 전체적인 분포를 볼 수 있다는 장점을 가지고 있지만, 빈곤한 사람으로부터 부유한 사람으로의 소득 이전을 고려하지 않는다는 단점을 가지고 있다. 이 연구는 Kakwani(1980; 1990)와 Williamson(1965)에서 사용한 방식으로 상대적 평균차의 값을 계산하였다. 이 경우 상대적 평균차의 값은 서로 다른 지역 간 완전한 평등을 의미하는 0에서부터 완전한 불평등을 의미하는 2 사이의 값을 갖는다. 일반적으로 상대적 평균차는 변이계수 값에서의 이상치 존재 여부를 확인하기 위해 사용된다. 이 측정지표는 Bird & Tarasov(2002), Shankar & Shah(2003; 2008), Kowalik(2014; 2015) 등의 연구에서 사용되었다.

$$R_w = \frac{\sum_i \left| y_i - \bar{y} \right| \frac{p_i}{P}}{\bar{y}} \qquad (5)$$

(6) 지니계수(Unweighted or Weighted Gini index)

변이계수와 마찬가지로 지니계수는 지역 간 재정격차에 관한 선행연구에서 많이 많이 사용되고 있는 측정지표이다. 지니계수는 로렌츠 곡선(Lorenz Curve) 개념을 이용하여 지방자치단체의 세입규모 분포에서 둘씩 짝지어 차이를 계산한 후에 이들의 산술적 평균으로부터 계산되는 지수 값이다. 지니계수는 변이계수처럼 단순 지니계수와 가중 지니계수로 구분되며, 가중 지니계수는 해당 지역의 인구 비중을 고려한다. 단순 지니계수의 값은 0에서부터 1 사이의 값을 가지며, 가중 지니계수의 값은 0에서부터 '1-해당 지역 인구 비중' 사이의 값을 갖는다. 지니계수의 경우에도 특정 지역의 인구 비중을 고려하는 가중 지니계수가 단순 지니계수보다 우월한 것으로 평가받고 있다.

이러한 지니계수는 모든 개별 지역의 소득 간 차이에 주목하면서 매우 직접적으로 소득 차이를 측정한다는 장점이 있다. 즉, 모든 지역의 소득 차이를 계산함에 있어 지니계수는 분산(V), 변이계수(C) 또는 대수편차평균(H)과 같이 평균에서의 차이에만

의존하지 않으며, 임의적인 제곱 방식을 취하지 않음으로써 이상치에 민감하지 않게 되는 장점을 갖는다. 다만, 상대적으로 중위계층의 변화에 민감하고, 결과 값을 직관적으로 해석하기 어렵다는 단점을 가지고 있다(홍근석·유보람, 2023).

$$G_U = \frac{1}{2n^2\overline{y}} \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} |y_i - y_j|, \quad G_W = \left(\frac{1}{2\overline{y}}\right) \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} |y_i - y_j| \frac{p_i p_j}{P^2} \tag{6}$$

(7) 타일지수(Theil index)

Theil(1967)에 의해 제시된 불평등지수는 정보이론의 엔트로피 개념으로부터 도출되었다. 정보이론에서는 기대정보량(H), 즉 어떤 사건이 일어났는지 아닌지를 알기 이전에 기대되는 정보의 양을 엔트로피라고 부르는데, 이를 불평등 측정치로 응용하기 위해 보편적인 공식으로 바꾼 것이 아래와 같은 일반화된 엔트로피지수이다.

$$GE(a) = \frac{1}{a^2 - a}\left[\frac{1}{n}\sum_{i}\left(\frac{y_i}{\mu}\right)^a - 1\right] \tag{7}$$

여기서 y는 개인 또는 가구 i의 소득, μ는 평균 소득, a값은 각 소득계층에 대한 가중치를 의미한다. 일반적인 엔트로피지수 함수에서 가장 많이 사용되는 a값은 0, 1, 2이다. a=0이면, 소득이 낮은 계층의 소득 변화에 보다 큰 비중이 주어진다는 것을 의미하며, a=0인 경우를 대수편차평균(Mean log deviation)이라고 부른다. 그리고 a=1이면, 모든 소득 분포에 고르게 가중치가 부여된다는 것을 의미하며, a=1인 경우를 타일지수(Theil Index)라고 부른다. 마지막으로 a=2이면, 소득이 높은 계층의 소득 변화에 보다 큰 비중이 주어진다는 것을 의미한다(여유진 외, 2005).

$$T_{B,T} = \sum_{i} \frac{y_i}{\overline{y}} \cdot \frac{p_i}{P} \log\left(\frac{y_i}{\overline{y}}\right), \quad T_C = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} \frac{y_i}{\overline{y}} \log\left(\frac{y_i}{\overline{y}}\right) \tag{8}$$

타일지수의 값은 0에서부터 log(n)의 값을 가지며, 타일지수의 값이 0인 경우는 지

역 간 재정격차가 존재하지 않는 완전하게 평등한 상태를 의미한다. 반대로 모든 재원이 한 지역에 완전히 집중되어 있는 경우 타일지수는 log(n)의 값을 갖게 된다(Kowalik, 2015). 이러한 타일지수는 지역 인구에 비례해서 증가하는 재원의 불평등도를 계산하는데 적합한 측정지표이다(Bird & Tarasov, 2002).

(8) 기타

이 연구에서는 Kowalik(2014; 2015)의 연구를 참고하여 기존 선행연구에서 잘 다루어지지 않았던 후버의 집중 계수(Hoover coefficient)와 콜터의 비형평성 계수(Coulter coefficient)에 대한 검토를 수행하였다. 후버의 집중 계수와 콜터의 비형평성 계수는 0과 1사이의 값을 가지며, 이러한 계수 값이 0인 경우는 지역 간 재정격차가 존재하지 않는 완전하게 평등한 상태를 의미한다. 반대로 모든 재원이 한 지역에 완전히 집중되어 있는 경우에 후버의 집중 계수와 콜터의 비형평성 계수는 1의 값을 갖게 된다. 아래의 수식 (9)는 후버의 집중 계수를 의미하며, 수식 (10)은 콜터의 비형평성 계수를 의미한다.

$$H = \frac{1}{2}\sum_{i=1}^{n}\left|\frac{p_i}{P}\frac{y_i}{\bar{y}} - \frac{p_i}{P}\right| \tag{9}$$

$$C = \left[\frac{1}{2}\sum_{i=1}^{n}\left(\frac{p_i}{P}\frac{y_i}{\bar{y}} - \frac{p_i}{P}\right)^2\right]^{\frac{1}{2}} \tag{10}$$

지금까지 살펴본 것처럼 지역 간 재정격차를 측정하기 위해 다양한 불평등지수가 사용될 수 있다. 지역 간 재정격차를 파악하기 위한 초점이 어디에 있는지에 따라, 이러한 불평등지수는 크게 2개 그룹으로 구분될 수 있다. 첫째, 상대적 박탈의 정도를 측정하는 지표(measures of deprivation)이다. 이러한 불평등지수로는 앳킨슨 지수(Atkinson index), 후버의 집중 계수와 콜터의 비형평성 계수(Hoover and Coulter coefficients), 지니계수(Gini index) 등을 들 수 있다. 둘째, 지역 간 차이를 측정하는 지표(measures of variation)이다. 이러한 불평등지수로는 변이계수(Coefficient of

variation)와 가중 변이계수(Williamson index) 등을 들 수 있다. 이 연구에서는 다양한 불평등지수를 활용하고 있으며, 상대적 박탈의 정도를 측정하는 지표와 지역 간 차이를 측정하는 지표를 모두 분석에 포함하고 있다.

표 2-2 지역 간 재정격차 측정지표: 주요 불평등지수

구분	수식	출처
평균-최소(최대) 비율	$\frac{y_{\min}}{\bar{y}} \cdot 100\%$ and $\frac{y_{\max}}{\bar{y}} \cdot 100\%$	Bird, Tarasov(2002)
범위	$R = y_{\max} - y_{\min}$	Cowell(2011)
최소-최대 비율	$WMM = \frac{y_{\max}}{y_{\min}}$	Bird, Tarasov(2002), Shankar, Shah(2003), Shankar, Shah(2008), Li, Xu(2008)
단순 변이계수	$CV_U = \frac{\sqrt{\sum_i \frac{(y_i - \bar{y}_U)^2}{n}}}{\bar{y}_U}, \bar{y}_U = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} y_i$	Bird, Tarasov(2002) Shankar, Shah(2003), Shankar, Shah(2008), Huang, Leung(2009), Cowell(2011)
가중 변이계수	$CV_W = \frac{\sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \frac{p_i}{P}}}{\bar{y}}, \bar{y} = \sum_{i=1}^{n} y_i \frac{p_i}{P}$	Bird, Tarasov(2002), Shankar, Shah(2003), Shankar, Shah(2008)
상대적 평균차	$R_w = \frac{\sum_i \lvert y_i - \bar{y} \rvert \frac{p_i}{P}}{\bar{y}}$	Bird, Tarasov(2002), Shankar, Shah(2003), Shankar, Shah(2008)
단순 지니계수	$G_U = \left(\frac{1}{2\bar{y}_U}\right)\frac{1}{n(n-1)}\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} \lvert y_i - y_j \rvert$, $G_U = \frac{1}{2n^2\bar{y}}\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} \lvert y_i - y_j \rvert$	Shankar, Shah(2003), Shankar, Shah(2008), Li, Xu(2008), Portnov, Felsenstein(2010), Litchfield(1999), Cowell(2011)
가중 지니계수	$G_W = \left(\frac{1}{2\bar{y}}\right)\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} \lvert y_i - y_j \rvert \frac{p_i p_j}{P^2}$	Shankar, Shah(2003), Shankar, Shah(2008), Li, Xu(2008)

2. 지역 간 재정격차에 대한 이론적 논의

1) 성장론 관점에서의 지역 간 재정격차

시기별·지역별 정도의 차이가 있겠지만 지역 간 재정격차는 전 세계가 공통으로 겪고 있는 문제이다(임성일, 2013). 하지만 불균형을 바라보는 시각에 따라 지역 간 재정격차를 문제로 인식하는 정도가 다르게 형성된다. 18세기 산업혁명으로 자본주의가 발달하면서 지역 간 불균형적인 성장이 나타나기 시작하였고, 생산요소 규모의 경제와 집적의 이익을 찾아 상대적 우위를 지닌 지역으로 이동이 강화되었다. 이러한 시대적 배경하에서 신고전학파는 시장의 자율에 맡기면 가격에 의해 생산과 소비가 균형을 찾고, 경제가 안정적으로 성장한다고 여겼고, 정부가 시장에 인위적으로 개입하는 것을 저지하였다. 신고전학파는 균형성장이론을 바탕으로 지역 간 격차가 수렴할 것이라 여겼다. 예를 들어, 생산요소인 자본축적이 심화되면 자본의 한계생산성이 감소하고, 자본수익률도 감소하게 되어 자본 투자가 감소하게 된다. 이에 따라 자본이 많이 축적된 지역에서는 자본투자가 낮아져 경제성장이 둔화되지만 자본이 적은 지역에서는 자본투자가 활발해지면서 경제성장이 높아지게 되고 지역 간 격차가 완화되는 수렴현상이 발생하는 것이다(문광민, 2017).

하지만 보이지 않는 손(가격)에 의해 경제력의 균등화 상태 도달한다는 신고전학파의 믿음과는 달리 현실에서는 지역 간 불균형이 심화되었고, 이는 오히려 불균형 성장론을 촉진하는 계기를 제공하였다(전경구 외, 2013). 정부는 불균형을 시정하려는 의도를 갖고 정책을 통한 개입을 시도하게 되었다.

2) 불균형성장론 관점에서의 지역 간 재정격차

반면에 불균형 성장이론은 뮈르달(Gunner Myrdal), 허쉬만(Albert O Hirschnan) 등의 지역발전론자들에 의해 주장되었으며, 이들은 지역 간 불균형은 자유시장의 불완전성 때문에 발생하기에 정부의 개입 없이는 해소되지 않는다고 여겼다(김용웅 외, 2009). 뮈르달은 지역은 중심도시와 주변 지역으로 구성되며, 중심도시는 성장거점의 역할을 맡고 주변 지역은 성장거점의 배후지역으로 구분하였다. 중심도시와 주변 지역

간에는 역류효과와 파급효과가 발생할 수 있는데, 성장에 유리한 요인과 불리한 요인이 서로 순환적으로 영향을 주고 받으면서 역류효과가 강해지고, 이에 따라 거점지역만 지나치게 성장하게 된다. 역류효과는 일단 성장단계로 들어가면 누적적 효과를 지닌 규모의 경제 또는 지역화 경제가 형성되고 다른 지역과 격차가 발생하는데, 노동, 자본, 물자를 주변 지역에서 끌어들여 경쟁력이 강화되면서 다른 지역이 뒤쳐지는 현상을 의미한다. 그러다가 시간이 지난 뒤에 중심지의 흡입력이 줄어들고 주변 지역으로 성장이 확산될 수 있다. 뮈르달은 지역 간 불균형이 시장의 자율적인 조절기능에 의해 균형상태를 달성하는 것이 아니라 수익 체증의 법칙에 따라 성장격차가 확대되면서 불균형이 악화된다고 본다.

표 2-3 불균형 성장이론의 효과

구분	개념	개념
Myrdal, G (1957)	파급효과(spread effects)	역류효과(backwash effects)
Hirschman, A.O (1958)	누적효과(trickling down effects)	분극효과(polarizing effects)
의미	핵심부지역의 발달이 일정 수준에 도달하여 축적된 부가 주변부지역으로 확산·발전되어 나가는 현상	한 지역의 성장이 두드러지면서 그 주변지역에서는 인구와 자본, 기업체 등이 빠져나가 자원이 중심부로 모여드는 현상
발생하는 상황	① 주변지역이 저렴하고 풍부한 노동력을 갖고 있는 경우 ② 주변지역에 천연자원이 풍부한 경우 핵심지역에서 집적의 비경제성(agglomeration diseconomies)이 나타나 주변지역으로 산업이 이동하는 경우 ③ 정부의 지역정책에 따라 주변지역으로 파급효과가 확산되는 경우	① 핵심지역과 주변지역간에 재화나 서비스의 교류가 이루어지는 경우 ② 주변지역에서 핵심지역으로 노동력이 이동하는 경우 ③ 핵심지역과 주변지역간의 자본의 이동

출처: 임형백·조중구(2004)

허쉬만(Hirschman)의 성장거점이론은 성장 가능성이 높은 지역을 중심으로 집중적인 투자를 통한 지역 개발이 이루어지면 개발 효과가 주변지역으로 서서히 확산되어 지역 전체의 성장으로 이어질 수 있다는 낙수효과로 요약할 수 있다. 이외에도 1955

년 프랑스의 경제학자인 페로(F. Perroux)가 제시한 성장극이론(growth pole theory) 또한 대표적인 불균형 성장이론으로 알려져 있는데, 이들은 자본주의 발전 초기 단계에서는 불평등이 증가하지만 보다 발전된 단계에서는 발전된 지역에서부터 그렇지못한 지역으로 생산요소의 이동 또는 제도의 전파가 이루어지면서 지역적 불균형이 감소할 수 있다고 본다. 확산효과로 인해 발전된 지역에서는 초과이윤을 얻을 수 있는 지역적 조건이 사라지기 때문이다(권오성 외, 2007).

3) 내생·외생적 성장모형

지역 간 재정격차는 지방자치단체가 이용할 수 있는 자원의 격차를 의미하며 다음과 같은 요소를 주요 원인을 중심으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 재정수입은 조세를 근간으로 하는데 도시 간 자원 분포, 경제력 등의 차이로 인해 세원의 격차가 발생하게 되고 이는 재정력 격차를 야기하게 된다(지역 간 수입 창출 능력의 불균형). 둘째, 지역마다 자연환경, 인구 등 자원 분포가 다르기 때문에 공공서비스의 비용 격차가 발생하게 된다(재정수요의 환경비용 차이). 셋째, 지방자치단체 간 재정조정을 통해서 재원이 균등하게 배분될 수 있지만, 이를 통해 오히려 지역 간 재정력 격차가 증가할 수도 있다(불완전한 재정조정의 결과). 이외에도 지방자치단체의 징세노력 또는 세입확보 노력에 따라 재정력 격차가 발생하기도 한다(Ladd & Yinger, 1989).

내·외생변수가 지역의 경제성장에 미치는 부정적 영향은 광역자치단체에 비해 기초자치단체는 상대적으로 더 크며, 이는 지역 간 격차 확대로 이어진다. 생산가능인구의 감소는 세입 기반과 재정력 약화로 이어지고 이는 양질의 일자리 및 필수적 공공서비스 공급 부족으로 이어진다. 또한 생산가능인구가 추가 유출되고, 인구감소 및 지역소멸 가속화라는 악순환의 고리 속에 내·외생변수에 의한 격차가 심화되고 있다. 재정자립도(당초)만 살펴보더라도 2024년 광역자치단체 평균은 43.57%(특별시 포함)이지만 기초자치단체의 경우에는 시 평균 26.85%, 군 평균 12.21%, 구 평균 22.09%로 차이가 상당하다. 특히, 2024년 재정자립도 30% 미만인 지방자치단체가 광역의 경우 5개, 기초(시, 군, 구)는 193개로 2023년 광역 4개, 기초 187개에 비해 증가하면서 재정여건의 악화와 지역 간 격차가 증가하고 있다. 이러한 상황에서 기초자치단체에

대한 기본적인 재정수준, 재정형평화에 노력을 기울이지 않는다면 시군구는 기본적인 공공서비스를 제공받을 수도 없는 재정적 열악함에 직면할 수 있으며, 외생 및 내생적 변수에 이러한 위험성이 내재되어 있다.

3. 지역 간 재정격차를 바라보는 관점

1) 내생적 격차와 외생적 격차

재정격차의 원인을 크게 재원 "배분"이 불평등하다고 보는 입장과 "자원" 분포에 격차가 존재한다고 보는 입장에 따라 내생적 격차와 외생적 격차로 구분하는 것은 앞서 논의를 토대로 요약할 수 있다. 현실적으로 지역마다 인적·물적 차이가 존재하기에 내생적 격차는 피할 수 없는 현상이며 완전한 재정 균형 상태의 달성은 불가능하다. 이러한 시각에서 미국은 내생적 격차에 따른 차이를 당연한 것으로 받아들여 지역 간 재정형평화를 위한 별도의 제도(일반보조금)를 운영하지 않고 있다. 지방자치의 본질은 지역에 대한 자율적인 경영이기에 지방자치가 존재하는 한 지역 간 재정격차는 불가피한 현상이고, 오히려 적정수준의 재정격차는 지방자치 발전에 긍정적인 요인으로 작동한다는 견해도 있다(임승빈, 2008).

그러나 적정한 격차가 어느 정도인가에 대한 합의에 이르지 못하였고, 미국과 달리 우리나라의 지역 간 재정격차는 중앙정부의 정책적 개입 및 정책수단의 부적절한 활용으로 인해 기존에 존재하는 내생적 격차를 더욱 증폭시킨다는 비판이 있다. 역사적으로 중앙정부 주도의 불균형 성장전략이 지속되면서 이에 대한 부정적 효과로 인적·물적 자원의 수도권 집중이 과도하며, 지역개발 과정에서 정책수행기관의 정치적·정책적 판단에 따라 발생하는 인위적인 개입이 불균형을 강화시키고 있다(최호순·윤상오, 2021). 미국과 비교하여 우리나라의 지역 간 재정격차는 내생적 격차보다 외생적 격차에 의해 불균형이 커지는 측면이 강하며, 이는 정책적인 개입으로 해소가 가능한 여지가 있음을 시사한다. 현재 중앙정부는 지역 간 재정격차를 완화하기 위해 지방재정조정제도를 운영하고 있으며, 이러한 중앙정부의 정책적 개입이 타당하고 적절한 방식으로 이루어지고 있는지에 대한 검토가 필요한 시점이다.

2) 혼재된 관점에 따른 정책 목적 모호성의 가능성

재정격차의 주요 원인을 어떻게 이해하느냐에 따라 제도 설계의 방향성이 달라질 수 있다. 먼저 재정격차의 원인을 지역 내생격차로 이해하게 되면, 일정부분 격차가 나타날 수밖에 없는 당위성을 인정하게 되고, 지역균형발전 관점에서 인구 이동 등을 통해 좀 더 광의의 관점에서 문제를 해결하고자 하는 경향성을 보인다. 개별 지역 특성에 맞는 경제적 수단을 도모하여 지역 발전을 위한 영역에 집중하게 되며 단순히 재정을 분배하고 조정하는 것에 집중하지 않는다. 반면에 재정격차의 원인을 외생변수로 보면, 재정형평성을 도모하기 위한 다양한 정책을 추진하고자 지방재정조정제도 등을 강화하게 되는 측면이 있다.

그런데 이러한 관점의 차이는 형평화의 정도에 대한 논의로 이어지기도 한다. 지역균형발전과 지역 간 재정형평화는 일반적으로 유사한 개념으로 이해하지만 다른 접근 개념이다. 먼저 지역균형발전은 개별 지역의 특성에 맞게 개별 사업에 대한 지역맞춤형 지원 정책을 제공하면서 지역의 경제발전을 도모하는 것을 목적으로 한다. 재정조정제도 하에서 보면, 개별적이면서 지역맞춤형의 특정 사업을 지원하는 국고보조금 등의 특정보조금을 통한 지원에 더 가깝다. 반면에 지역 간 재정격차 완화는 모든 지역에 국가 최소한(national minimum)의 공공서비스를 지역 주민에게 제공할 수 있는 정도의 재정 여건을 만들어주는 것이 목적이다. 일반적이고 포괄적인 보통교부세 등의 일반보조금이 이에 해당한다.

그러나 우리나라는 지역 간 재정격차를 해석하는 관점이 지역균형발전과 지역 간 재정형평화를 동시에 고려하고 있는 것처럼 보인다. 우리나라는 초기 '성장거점전략'을 기반으로 불균형발전정책에서 시작하여 균형발전정책으로 변화하였다(임형백, 2013). 1972년부터 시작한 국토종합개발계획에 의하면 지방자치단체의 계획역량이 부족했기에 중앙정부 주도의 효율적인 지역개발을 추진하였다. 이는 불균형 성장이론에 기초하였고, 시간이 지나면서 점차 균형을 이룰 것이라고 예상하였으나, 현실적으로는 수도권과 비수도권 격차가 심화되는 결과가 나타났다. 이에 참여정부가 들어서면서부터 균형발전이 전면으로 등장하였다(임형백, 2013). 이 시기부터 심화된 지역 간 재정격차를 완화하기 위해 수직적 측면에서 개입하고 배분하는 방식을 선택하였다. 이는 기본적인 공공서비스의 평등과 함께 지역 경제 발전과 질적 성장 모두를 하나의 재정지원

제도에서 달성하고자 하였고, 심지어 모든 재정지원제도에 양가의 목적이 모두 존재하는 것처럼 보인다. 쉽게 말하면, 재정보장 기능과 재정형평의 기능을 동시에 혹은 모두가 달성하고자 하는 형태를 띄고 있다.

부가적으로 재정보장과 재정형평을 달성한다는 것은 어느 수준을 의미하는가에 대한 논의도 필요하다. 만약 지역균형발전 차원에서 지방이 자율적으로 조정하고, 수평적 세수공유을 강조할 때는 기금이나 세수공유(tax sharing), 공동세(shared tax) 등 총액 측면에서 접근해야 한다는 입장이 있다(유태현, 2017, 2018; 손희준, 2018; 홍성익·김유찬, 2016). 반면에 수직적 형평을 1인당 세출액 또는 1인당 세입액 대비 세출 등으로 재정 형평을 달성해야 한다는 입장도 있다(김흥주·박상철·구찬동, 2014; 이미애, 2014; 이재호·편상훈, 2013). 이는 앞서 지역균형발전의 목적이 아닌 자치단체 간 재정력의 격차 혹은 기본 수준(national minimum)의 보장 측면에서 논의되고 있다.

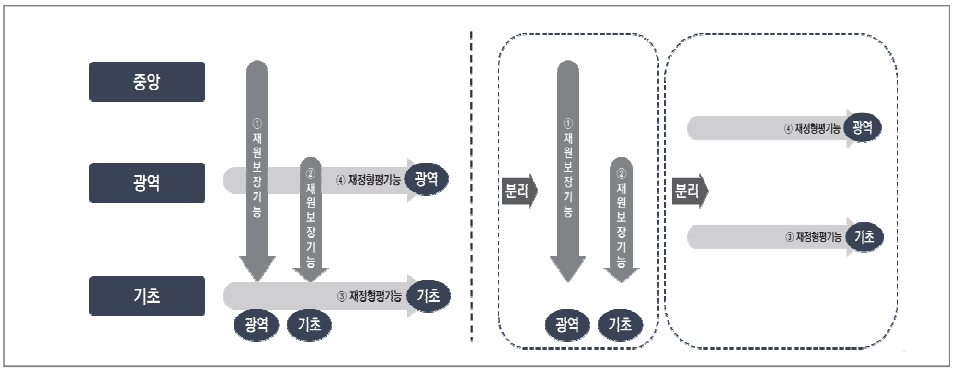
논의를 종합하여 지방재정조정제도의 목적에 따른 내용을 도식화 하였다. 일반보조금, 특정보조금 등 재정격차를 해소하기 위한 수단은 궁극적으로 재원보장 기능과 재정형평 기능을 수행한다는 명제 아래, 보장과 형평 기능을 토대로 6가지로 형태로 구분할 수 있다. 중앙-광역-기초에서는 재원보장과 재정형평 기능을 수행하기 위한 다양한 재원 조정 형태를 띄게 될 것인데, 실제 현실적으로는 혼합형의 구조를 갖는다는 것을 나타냈다.

혼합형 구조로 제도를 설계할 경우의 문제점은 재원 수단 목적 모호성이 커진다는 점이다. 대표적인 예로 지방재정조정제도 중 보통교부세를 들 수 있다. 보통교부세의 경우 최소한의 기본적인 행정수요를 보장하기 위한 재정보장기능이 주된 목적이었으나 현재는 지역 간 격차를 완화하는 재정형평 기능이 훨씬 더 강조되는 것처럼 보인다. 특히 수도권과 비수도권 격차가 심해지면서 근래에는 재원보장의 주된 목적보다는 재정형평 기능에 관심이 훨씬 더 집중되었기 때문에 보통교부세를 산정하고 교부하는 과정이 복잡다단해진 경향이 있다.

한편 지역 간 재정형평화를 위한 다양한 제도가 운영되고 있음에도 재정격차가 심화되고 있다는 점에서 재원보장기능과 재정형평기능을 동시에 하나의 제도로 추구해왔던 것이 과연 효과적인가의 고민이 필요한 시점이다. 만약 우리가 지역 간 재정격차를 외

생적 격차로 해석하고, 이를 해결하기 위해 지방재정조정제도를 개편해야 한다는 관점을 취한다면, 지역균형발전을 위한 제도 설계보다는 지역 간 재정형평화를 고려하는 방향으로 살펴볼 필요가 있다.

그림 2-1 지방재정조정제도 기능 도식화



정리하면, 불균형 성장론에 의하면 악화된 불균형은 자연적으로 균형에 수렴하지 않는다. 우리나라는 총량적 개념으로 인구와 면적을 중심으로 재정을 배분하고 이에 대한 불균형이 지속되고 있으며, 계속 악화된 불균형 기준(인구와 면적)으로 인해 재원형평화는 교정되지 않을 가능성이 높다. 이 연구는 이와 같은 기본 전제를 바탕으로 행정수요와 서비스의 형평을 달성하기 위한 지방재정조정제도가 '보장'과 '형평'이라는 두 가지 목적을 혼재적으로 활용했기 때문에 제대로 작동하지 않는 것인가를 고민하고자 한다. 요약하면, 지역 간 재정격차에 대한 보장과 형평이라는 정책의 목적은 구분이 가능하지만 정책 수단 즉, 재원에 대한 구분은 모호하다는 것을 논점으로 하고 있다.

제2절 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도의 관계

1. 지방재정조정제도 개념 및 유형

1) 지방재정조정제도 개념 및 기능

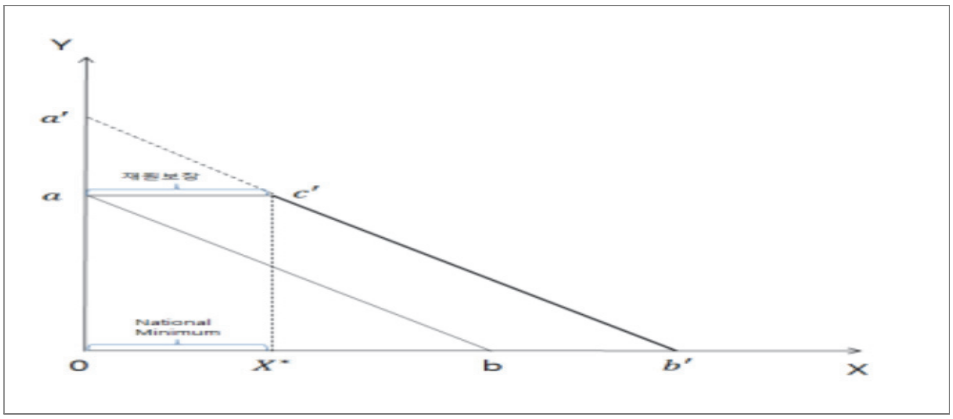
지방재정조정제도란 경제력이 상이한 지방자치단체 간 재정 여건 및 행정 수준의 불균형을 조정하기 위하여 상위정부에서 하위정부로(중앙과 지방 또는 광역과 기초) 재원을 배분하는 제도이다. 산업화와 도시화 현상으로 인하여 지방자치단체 간 경제적·재정적 격차가 필연적으로 발생되는데 격차 해소와 지방 공공서비스의 양적·질적 수준의 균형화를 위해서는 재원의 확보 및 재배분 장치가 제도화 될 필요가 있다. 국가 전체 입장에서 지방정부가 일정한 수준의 행정을 수행할 수 있도록 국세와 지방세 등을 비롯한 모든 재원의 적정한 재분배를 통해 지방자치단체 간 재정력 균형화를 이루는데 필요한 재원을 확보하고 재분배하는 제도적 장치가 필요한 것이다(조창현·강태구, 1998).

이러한 제도적 장치로 지방재정조정제도를 살펴볼 수 있으며, 지방재정조정제도는 정부 간(중앙과 지방 또는 지방자치단체 간) 재정 격차 해소, 지역 간 재정 불균형 완화 이를 통한 지방자치단체의 균형 있는 발전 도모를 목적으로 운영된다. 지방재정조정제도의 종합적 목적에 근거하여 목적별 주요 기능을 검토하면 크게 세 가지 측면을 살펴볼 수 있다.

첫째, 지방재정조정제도는 재원보장 기능을 수행한다. 구조적으로 중앙정부와 자치단체간에는 수직적 재정불균형이 발생한다. 조세수입은 효율성 및 형평성 제고 측면에서 지방세보다 국세의 비중이 높으나 공공서비스는 중앙정부 보다 지방자치단체에서 공급되는 편이 보다 효율적으로 계획되고 집행될 수 있다. 따라서 지방자치단체의 공공지출 수요와 재정수입간 불균형이 존재할 수 밖에 없으며 이렇게 발생되는 재정불균형은 지방재정조정제도를 통해 조정될 수 있다. 지방재정조정제도를 통한 재원보장 기능은 아래 그림을 통해 이해할 수 있다[7].

7) 지방재정조정제도 주요 기능별 그래프에 관한 설명은 조기현·여효성(2018) “재정분권시대 보통교부세 발전방향: 재정형평성을 중심으로” p. 17, p. 19, p. 20 내용을 인용하였다.

그림 2-2 지방재정조정제도의 재원보장 기능



출처: 조기현·여효성(2018), p.17

X는 국가가 책임져야 할 국민 삶의 최저 수준 보장을 위해 필요한 재화이며, X^*은 X재화의 최저수준이라고 가정한다. 자체 세입이 $\overline{ab}$일 경우 해당 지방자치단체가 자율적으로 선택가능한 X재화는 $\overline{X^*b}$이다. 이때 X재화 최저수준 달성에 필요한 비용인 $a0X^*c'$만큼 중앙(상급)정부에서 보장한다면 지방자치단체는 X재를 $\overline{bb'}$만큼 선택할 수 있다. 결과적으로 지방자치단체 예산선은 $\overline{ab}$에서 $\overline{c'b'}$로 우상향 평행 이동하여, $abc'b'$만큼 세입 확충이 이루어져 지역 후생수준을 높일 수 있게 된다.

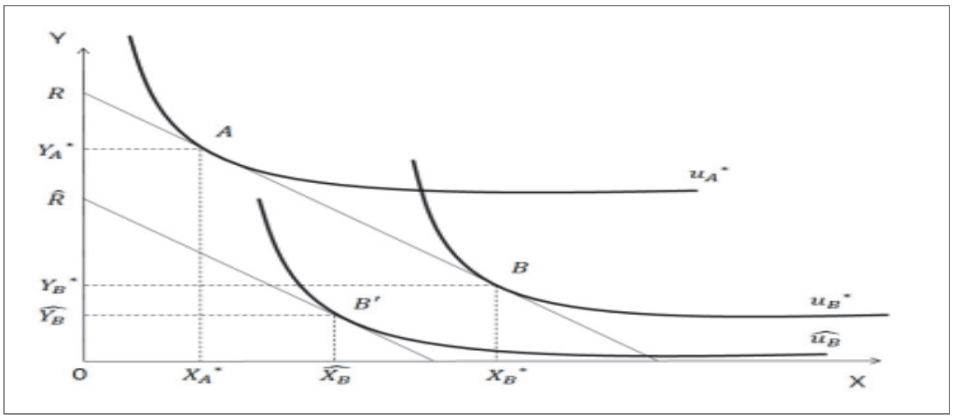
둘째, 지방재정조정제도는 지방자치단체 간 재정조정 기능과 공공서비스 공급의 형평성 제고에 중요한 역할을 한다. 즉, 지방재정조정제도는 지방자치단체 간 재정 차이를 완화하고 재정이 열악한 지역에서도 필요한 행정 서비스를 제공할 수 있도록 지원한다. 이를 통해 전반적인 재정 격차를 완화하고, 국가 재정의 재분배 목적을 충족시키며, 공공서비스 공급의 형평성을 제고할 수 있게 된다.

지방자치단체 간 재정조정 기능은 특히 수평적 재정 불균형을 조정하기 위한 것으로 지역 간 세원 불균등에 따른 수입 확보 능력의 차이와 지역별 재정수요 및 공공서비스 공급 비용의 차이에 기인한다(임성일, 2018). 국가 전체의 정치·사회적 안정과 복리 후생 증진을 위해서는 적정수준의 재정균등화가 유지되어야 하며, 이를 위해 지방자치

단체 간 재정력 또는 재정지출 규모가 적정한 수준으로 재분배되어야 한다(조창현·강태구, 1998).

일반적으로 재정력이 취약한 지역의 주민들은 치안, 소방, 보건 등 많은 분야에 있어서 부유한 지역보다 더 많은 재정지출수요를 가지고 있는데, 지방자치단체 간 공공서비스 공급과 비용 부담에서의 형평성 제고를 위해 지방재정조정제도를 통한 재정조정이 필요한 것이다(홍근석·유보람, 2023). 이러한 이유로 많은 국가에서 수평적 재정 불균형 조정을 위한 이전재원 시스템이 활용되고 있다(Boadway& Eyraud, 2018). 지역 간 재정 격차 조정에 따른 지방재정조정제도의 기능은 다음 그림과 같이 설명할 수 있다.

그림 2-3 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 교정 기능



출처: 조기현·여효성(2018), p.19

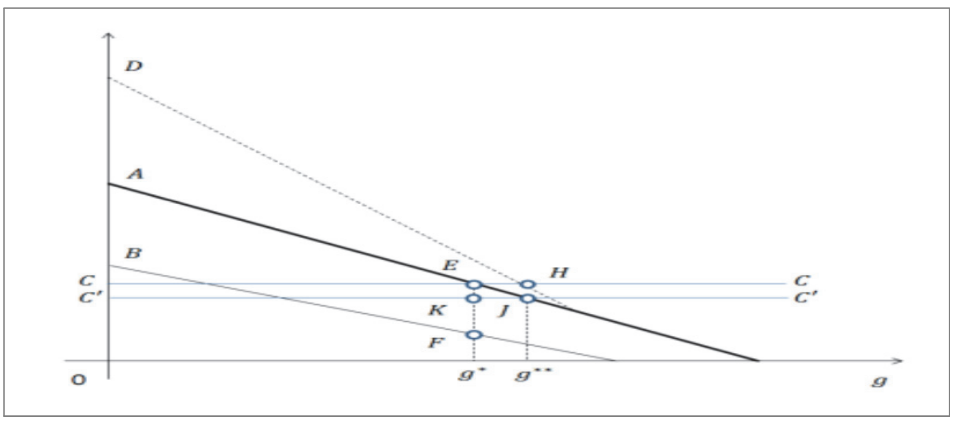
지방자치단체인 A와 B의 과세능력이 예산선 R로 동일하다면, A 지방자치단체는 (X_A^*, Y_A^*), B는 (X_B^*, Y_B^*) 의 소비집합을 선택하여 각자의 최대효용 수준인 u_A^*와 u_B^*를 달성할 수 있다. 이 경우 지방자치단체 별 주민선호와 재원배분 우선순위에 따라 선택한 소비집합의 차이 $(Y_A^* - Y_B^*)$ 와 $(X_A^* - X_B^*)$만 존재한다. 그러나 지방자치단체 B의 과세 능력이 예산선 $\hat{R}$이라면, 지방자치단체 A에 비하여 공공재 Y는

$(Y_B^* - \widehat{Y_B})$만큼, 공공재 X는 $(X_B^* - \widehat{X_B})$만큼 선택의 기회가 줄어든다. 이 경우 중앙정부는 $(R - \hat{R})$만큼의 이전재원을 통해 지방자치단체 간 격차를 교정할 수 있다.

셋째, 지방재정조정제도는 효율적 자원배분을 가능하게 한다. 외부효과를 내부화하여 적정 수준의 공공서비스 공급을 가능하게 하고, 국가 전체적인 자원배분의 효율성을 증진시킨다. 국가적 이해관계에는 누출효과 및 외부효과가 있는 사업, 전국적 표준서비스, 전국적 최저 수준 서비스가 포함된다(서정섭·조기현, 2007).

다음의 그림을 통해 지방재정조정제도를 통한 누출효과 조정을 살펴볼 수 있다.

그림 2-4 누출효과에 대한 정부 간 재정조정제도의 내부화



출처: 조기현·여효성(2018), p.19

AA는 지방자치단체 A의 한계편익, BB는 A의 지출로 인해 발생한 B지역이 비용부담 없이 얻게 되는 한계편익, DD는 지방정부A와 B가 얻는 한계편익의 합계인 사회적 한계편익을 나타낸다. g는 A지방자치단체가 공급하려는 공공재이며, CC는 g에 대한 한계비용으로 일정한 것으로 가정한다. 이때, 지방자치단체 A는 한계편익과 한계비용이 일치하는 g^*만큼 지출하는 것이 효율적이나 편익이 B지역까지 파급된다면 사회적으로 바람직한 g의 수준은 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 같은 g^{**}이므로 사회 전체적으로 g는 $(g^{**} - g^*)$만큼 과소 공급되는 결과를 초래한다. 만

약 중앙정부가 A자치단체로 $CC^{*}EK$ 만큼, B자치단체로 $EKHJ$만큼의 정율보조금을 지급한다면 A자치단체 한계비용은 CC에서 $C^{'}C^{'}$로 하락하여 g^{**}수준으로 세출을 늘릴 수 있다. B자치단체는 $g^{*}F$만큼 한계편익이 개선되는 혜택을 보기 때문에 사회적 최적수준을 달성할 수 있게 된다.

2) 지방재정조정제도의 유형

지방재정조정제도는 국가별 유형 및 명칭이 다양하며 일반적으로 4개의 기준에 근거하여 분류할 수 있다(Fisher, 1987). 구체적으로 사용 용도의 제한 여부, 배분 공식에 의한 배분 여부, 재정 지원과 관련된 지방비 분담 여부, 규모의 제한성 여부이다.

(1) 사용 용도의 제한 여부에 따른 분류 유형

사용 용도의 제한 여부에 따라 크게 3개 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 일반보조금(General Grants)이다. 이는 일반적 목적을 지원하기 위해 정부의 한 수준에서 다른 수준으로 이전되는 보조금을 말한다(Beam & Conlan, 2002). 일반적으로 자금 사용에 제한이 없어 자율성 수준이 높다. 지방자치단체는 원하는 목적에 따라 자금을 배정할 수 있어 지출 권한의 완전한 이양에 가장 가깝다(Smoke & Kim, 2002).

둘째, 특정보조금(Categorical Grants)은 특정 목적을 위한 지출에 사용된다. 미국의 경우 연방정부의 엄격한 감독과 요구 사항이 따른다(Beam & Conlan, 2002). 특정한 공공사업에 용도를 한정하여 지원하기 때문에 지방 정책이 중앙의 우선순위와 일치하도록 유도할 수 있다는 특징이 있다(Wright, 1988).

셋째, 포괄보조금(Block Grants)은 사용 목적이 비교적 넓게 설정되어 있으며 자금 사용 결정에 대한 자유재량을 수령자에게 부여한다. 사용 용도의 제한 수준에 있어 일반보조금과 특정보조금의 중간에 위치한다고 볼 수 있으며, 중앙정부의 행정 조건에 있어서도 특정보조금에 비해 적게 부과된다(Dilger & Cecire, 2019). 미국의 경우 7-80년대 닉슨과 레이건 정부의 'New Federalism'에 의해 여러 개의 유사한 특정보조금이 통합되어 포괄보조금으로 지급되고 있다(Beam & Conlan, 2002).

(2) 배분 공식 여부에 따른 분류 유형

배분 공식 여부에 따라 3개 유형으로 분류가 가능하며, 첫째, 공식(Formal Grants)에 의한 보조금을 살펴볼 수 있다. 이는 경쟁 없이 신청할 수 있는 자금 프로그램으로서 특정 수혜자가 자금을 보장받을 수 있도록 한다. 자금 배분 방식은 법령이나 의회 예산 조치에 의해 규제되고, 자격 요건 충족 및 자금 할당 방법이 명시(예: 인구, 중위가구 소득, 1인당 소득, 빈곤, 주행 마일 수 등)되어 있다는 특징을 갖는다(Dilger & Cecire, 2019; Grants 101).[8)]

둘째, 사업별(Project Grants)로 배분되는 보조금은 특정 사업을 지원하기 위해 설계된 보조금 형태로, 미국의 경우 연방 기관이 지정한 신청 과정을 통해 경쟁적으로 배분하고 있다(Dilger & Cecire, 2019).

마지막으로 임의적 결정(Non Formula Grants)에 의한 보조금 유형은 특정 공식이 없이 임의적 결정에 의해 배분되는 보조금으로 중앙정부가 재량에 따라 배분하는 보조금 형태다. 이러한 보조금은 일반적으로 수혜자의 필요, 프로젝트의 중요성, 정책 목표 등에 따라 결정되며, 특정 공식이나 기준에 의존하지 않는다.

(3) 지방비 분담 여부에 따른 분류 유형

지방비 분담 여부에 따라 정액보조금(Lump-Sum Grants), 정률보조금(Matching Grants)을 살펴볼 수 있다. 먼저 정액보조금은 지방자치단체가 중앙정부의 보조금에 대해 일정 비율을 부담하지 않아도 되는 보조금이다. 정액보조금은 일반적으로 특정 용도로 사용해야 하는 조건이 적거나 없어 지방자치단체가 지역의 필요에 따라 자금을 유연하게 사용할 수 있다.

다음으로 정률보조금은 수령자인 지방자치단체가 일정 부분 자금을 분담하는 방식이다. 정률보조금은 지방의 투자를 장려할 수 있지만 재정이 부족한 지역에는 불리하게 작용한다(Wright, 1988). 자원이 풍부한 지방자치단체는 매칭을 통해 지원을 받을 수 있지만 재정력이 약한 지역은 매칭을 부담할 수 없어 지원도 받을 수 없게 된다. 결과적으로 지방자치단체 간 재정력 격차 완화 해결에는 적절하지 않다(Shah, 2007).

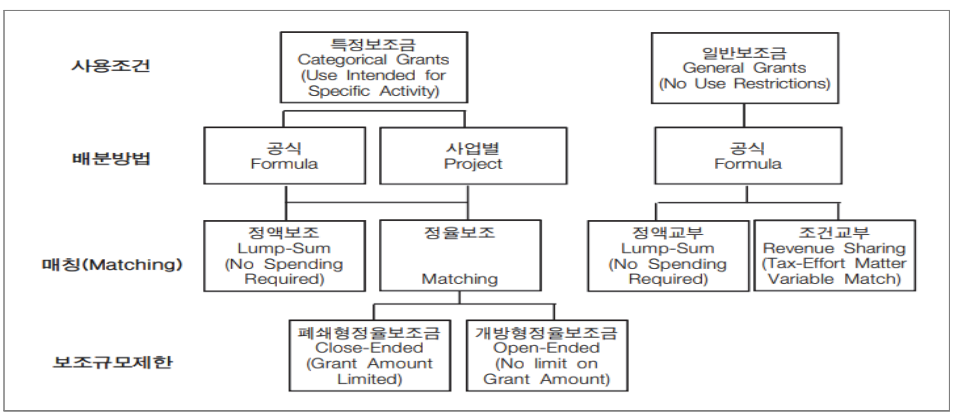
8) Grants 101(U.S. Department of Justice 웹페이지: https://www.ojp.gov/funding/grants101/types-funding#formulagrants, 검색일: 2024.06.21.)

(4) 보조금 규모의 제한 여부에 따른 분류 유형

보조금 규모 제한 여부에 따라 폐쇄형정률보조금(Closed Specific Grants)과 개방형정률보조금(Open-ended Specific Grants)으로 구분할 수 있다(한국재정정보원, 2024). 먼저 폐쇄형정률보조금은 지방자치단체와 중앙정부의 보조금 매칭이 이루어질 때 지방자치단체의 부담액에 따른 중앙정부의 보조액에 상한이 설정되어 있는 것을 말한다. 즉, 중앙정부의 지원 금액은 지방자치단체의 부담액이 증가하더라도 일정 금액을 초과할 수 없다.

개방형정률보조금은 지방자치단체의 부담액에 따른 중앙정부의 보조액에 상한이 없는 경우를 말한다. 따라서 지방자치단체가 부담하는 금액이 커질수록 이에 상응하는 중앙정부의 보조액도 일정 비율로 계속 증가하게 된다. 무한정률보조금은 지방정부가 수행하는 사업에 필요한 총비용의 일정 부분을 상한 없이 충분한 자금으로 지원하는 보조금이다.

그림 2-5 지방재정조정제도 재원 유형 분류



출처: 서정섭·조기현(2007)

2. 지방재정조정제도 유형별 도입 목적 및 기능

1) 지방재정조정제도 주요 기능

지방재정조정제도는 지방자치단체 간 재정력 격차 완화, 부족 재원 보장 기능을 수행하며, 국가와 지방자치단체 간 재정 불균형 완화에 중요한 역할을 한다. 지방재정조정제도의 기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 수직적 재정 불균형 조정

중앙정부는 다양한 세원을 갖고 있지만 지방자치단체는 이에 비해 적은 재원을 갖고 있다. 중앙정부는 주로 소득세, 법인세, 부가가치세 등 대규모 세원을 통해 안정적인 재정을 확보할 수 있다. 반면, 지방자치단체는 주로 지방세와 사용료 등의 제한된 세원을 통해 재정을 확보해야 한다. 이러한 이유로 지방자치단체는 상대적으로 부족한 재정을 갖게 된다. 중앙정부는 보조금 등 재정 지원으로 부족분을 보충함으로써 지방자치단체와 중앙정부 간 수직적 불균형을 완화한다.

(2) 수평적 재정 불균형 조정

지방자치단체 간 재정력 격차는 지역별 경제·사회·인구 등의 요인에 따라 발생한다. 이러한 격차는 지역 간 경제적 불균형을 초래할 수 있으며, 이는 결과적으로 지방자치단체의 재정적 자립도와 지역 주민들의 삶의 질에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 경제적으로 부유한 지역은 세수 기반이 강하여 다양한 공공서비스를 제공할 수 있지만, 상대적으로 경제적으로 취약한 지역은 세수 부족으로 인해 기본적인 공공서비스 제공조차 어려울 수 있다. 지방재정조정제도는 국가가 지방자치단체 간의 재정을 재분배하여 이러한 수평적 재정 불균형을 조정한다.

(3) 재원 배분의 효율성 제고

공공서비스의 혜택은 특정 지역에 국한되지 않고 주변으로 파급되는 외부효과를 가진다. 공공서비스 제공을 위해 지방자치단체에 보조금을 지급하는 것은 더 나은 서비스를 받기 위해 주민들이 이동하는 것을 방지하고, 비거주자에게 제공되는 혜택에 대해서도 국세로 일부 비용이 지불되도록 하여 특정 서비스가 과소공급되는 문제를 방지

한다(Fisher & Bristle, 2012). 이는 지방자치단체의 관할권에 의해 발생하는 외부효과를 내부화하여 적정 수준의 공공서비스가 제공될 수 있도록 하는 것이며, 결과적으로 지방자치단체의 재정이 효율적으로 운영될 수 있게 한다.

(4) 재원 배분의 형평성 제고

지방재정조정제도는 재원이 부족한 지방자치단체에 부족 재원을 지원하여 각 지방자치단체가 필수적 공공서비스를 공급할 수 있도록 보장한다. 이를 통해 모든 주민이 일정 수준 이상의 공공서비스를 누릴 수 있게 된다. 이는 지역 간 공공서비스의 질적 차이를 줄여 모든 국민이 균등한 삶의 질을 유지하게 하며, 지역 간 경제·사회적 격차를 줄임으로써 국가의 균형 발전에 기여한다.

2) 지방조정재정제도 유형별 목적 및 기능

(1) 사용 용도 제한 여부에 따른 유형 분류 및 정책기능

일반보조금(General Grants)은 단순히 지방자치단체의 자원을 증가시킨다. 별도의 조건 없이 지원되기 때문에 지방자치단체의 재량권을 축소하지 않으면서 지방자치단체 간 형평성을 강화한다(Shah, 2007). 또한 중앙정부에서 지방자치단체로 재원 이전을 통해 수직적 재정 불균형을 조정하는 효과가 있다.

특정보조금(Categorical Grants) 또한 지방자치단체의 부족한 재원을 보장하고 재정 불균형을 완화하는 기능을 한다. 특히 특정 분야에 집중된 자금 지원이 이루어지기 때문에 해당 분야의 서비스 수준을 높일 수 있으며, 중앙정부의 정책목표를 달성하는 데 효과적이다.

포괄보조금(Block Grants)은 자금 운용에 있어 유연성을 보장하기 때문에 중앙정부의 정책목표를 지방자치단체에 맞게 조정할 수 있다. 즉, 지역의 사정에 맞춘 프로그램을 개발 및 운영할 수 있는 유연성을 바탕으로 재정력 격차를 완화하는 효과를 가져온다고 할 수 있다(Finegold et al., 2004). 그러나 보조금을 수령하는 지방자치단체의 역량에 따라 지역 간 서비스 질의 차이를 유발할 수 있다(Wright, 1988).

(2) 배분 공식 여부에 따른 유형 분류 및 정책기능

배분 공식에 근거한 보조금 지급(Formula Grants)은 지방자치단체가 필요로 하는 기본적인 재정 자원을 보장하고 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하여 모든 지역이 균등한 수준의 공공서비스를 제공하는데 기여한다. 예를 들어, 인구나 경제적 상황을 기준으로 자동으로 계산되는 이러한 자금은 중소 규모의 지방자치단체가 재정 부족 문제를 완화하는데 도움이 된다.

임의적 결정 보조금(Non Formula Grants)은 공식에 의해 배분되지 않고, 중앙정부의 재량에 따라 분배되는 자금으로 특정 상황에서 긴급한 재정적 필요를 충족시키는데 유용할 수 있다. 예를 들어, 자연재해나 비상 상황에서 지방자치단체가 신속하게 필요한 자금을 확보할 수 있도록 돕는다. 또한, 이러한 보조금은 중앙정부가 특정 정책 목표를 달성하기 위해 자금을 전략적으로 배분할 수 있게 한다.

사업별 보조금(Project Grants)은 지방자치단체가 특정 사업을 위한 자금을 확보하여 해당 사업의 직접적인 효과를 얻을 수 있게 한다. 특히, 경쟁을 통한 배분이 이루어지는 경향이 있어 지방자치단체는 보조금 배분을 위해 많은 노력을 기울이게 되므로 중앙정부의 정책목표 달성을 효율적으로 달성한다.

(3) 지방재정조정제도 유형별 분류 체계 및 정책적 기능[9)]

지방재정조정제도의 특성에 따라 유형을 분류하고, 유형별 분류 체계에 따른 정책적 기능을 하나로 정의하는 것은 쉽지 않으나 Bahl and Linn(1992)은 지방재정조정제도의 목적을 형평성, 효율성, 행정 편의성, 지출 촉진 측면으로 구분하고 두 가지 기준에 의한 분류 체계를 제시했다(Bahl & Linn, 1992).

아래 표에서 제시된 바와 같이 지방재정조정제도는 정부 간 이전재원의 배분 방식과 재원 규모 결정 방식에 따라 12개 유형으로 구분된다.

배분 방식에 따라 지방세 징수 실적에 연계하는 지방세 연동방식, 공식에 의해 산정하는 공식주의, 행정비용의 전부 또는 일부를 보전하는 비용보전방식, 임의적 결정 방식으로 구분된다. 재원규모 결정 방식에 따라 국세의 일정 비율에 연동하는 방식, 임

9) Bahl & Linn(1992), 「Urban public finance in developing countries」, Part Ⅳ Intergovernmental Fiscal Relations 와 홍근석·유보람(2023) 보고서 내용을 인용함.

의 결정 방식, 승인된 지방재정 세출에 맞추어 결정하는 특정 사업 지출 방식으로 구분할 수 있다.

표 2-4 Bahl and Linn의 정부 간 이전재원 유형

구분		재원 규모 결정 방식		
		국세 일정 비율	임의결정	특정사업 지출
배분 방식	조세징수주의	A	L	N/A
	공식주의	B	F	N/A
	특정사업 지출	C	G	K
	임의적 결정	D	H	N/A

출처: Bahl & Linn(1992)

지방재정조정제도의 재원 유형은 배분 방식과 재원 규모 결정 방식에 따라 다양하게 구분되며, 이들 재원 유형은 각각 다른 정책효과를 발생시킨다.

A, B 유형은 국가의 세입 중 일정 비율을 지방정부에 제공하며, 재원의 사용 용도에 조건을 지정하지 않는 무조건부 보조금에 해당된다. 이러한 보조금은 별도의 조건 없이 지원되기 때문에 지방자치단체의 재량권을 축소하지 않으면서 지방자치단체 간 형평성을 강화한다(Shah, 2007). 다만, A 유형의 이전재원은 부유한 지방정부를 선호한다는 점에서 형평화 기능과는 상반된다. 반면, B 유형은 국가 세수의 일정 비율을 기반으로 하지만, 지방정부 간 분배는 공식에 의해 이루어지며, 과세 기반이 약한 지방정부를 대상으로 배분되어 형평화 기능에 초점을 맞추고 있다는 특성이 있다.

C, G, 그리고 K 유형의 보조금은 특정 목적을 위해 지정된 경우로, 사업 목적에 따른 재정 수요에 기반하여 배분된다. 이러한 특정보조금은 지방자치단체의 부족한 재원을 보장하고 재정 불균형을 완화하는 기능을 수행한다. 특정 분야에 집중된 자금 지원이 이루어지기 때문에 자원 배분의 왜곡을 최소화할 수 있다.

D 유형은 국가 또는 주정부와 같은 상급 정부의 세수 일정 비율을 임의 결정으로 배분한다. F, G, H 유형은 지방정부에 배분하는 이전재원의 규모를 중앙정부가 결정할 수 있도록 하기 때문에 중앙정부의 정책 유인이 강하게 작동되는 특징이 있다. F 유

형, G 유형, H 유형으로 갈수록 재원 배분 규모를 재량적 판단에 의존하므로 중앙정부의 정책 유인이 높아진다. F 유형의 경우, 총액은 재량적인 판단에 의존하지만 지방자치단체별 배분은 공식에 근거한 객관성을 유지하고 있으므로 중앙정부의 정책 유인 효과는 G 유형에 비해 낮다.

우리나라의 지방재정조정제도 재원을 구분하면, B 유형에는 보통교부세, 일반조정교부금, 부동산교부세가 포함되고, C 유형에는 특별교부세, 특별조정교부금, 소방안전교부세가 포함된다. F 유형에는 국가균형발전특별회계 자율계정이 포함되고, G 유형에는 국고보조금과 국가균형발전특별회계 지원계정이 포함된다. A, D, L, H, K 유형에 포함되는 지방재정조정제도 재원은 없다(조기현·전성만, 2019).

표 2-5 Bahl and Linn의 정부 간 이전재원 유형에 따른 정책효과

정책효과 \ 이전재원 유형	A	B	C	D	F	G	H	K
상위정부								
지방재정 통제력 유지	−	−	−	?	+	+	+	+
특정 기능 세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+
지역 간 형평성	−	+	?	+	+	?	+	?
징세 노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
하위정부								
지방재정 통제력 유지	+	+	?	?	−	−	−	−
예산 효율성	+	+	?	?	−	−	−	−
세입 적합성 개선	+	+	+	?	−	−	−	+
공통								
행정비용 최소화	+	?	−	?	?	−	?	−

주: +는 효과적임, −는 효과적이지 않음, ?는 불확실하다는 것을 의미함.
출처: Bahl and Linn(1992)

3. 지방재정조정제도와 지역 간 재정격차 완화

앞서 지방재정조정제도의 목적에서 살펴본 것처럼 이론적 측면에서 지방재정조정제도의 주요 목적은 크게 재정 형평화와 재정 운영의 효율성 증진에 있다. 주요 이전재원 수단인 일반보조금의 경우 주로 재정 형평화를 목적으로 운영되며, 특정보조금의 경우 재정 효율성 측면에서 운영된다. 우리나라 이전 재원 중 가장 비중이 높은 재원은 일반보조금으로 중앙과 지방 간 수직적 재정 형평화 조정을 위한 주요 수단이다.

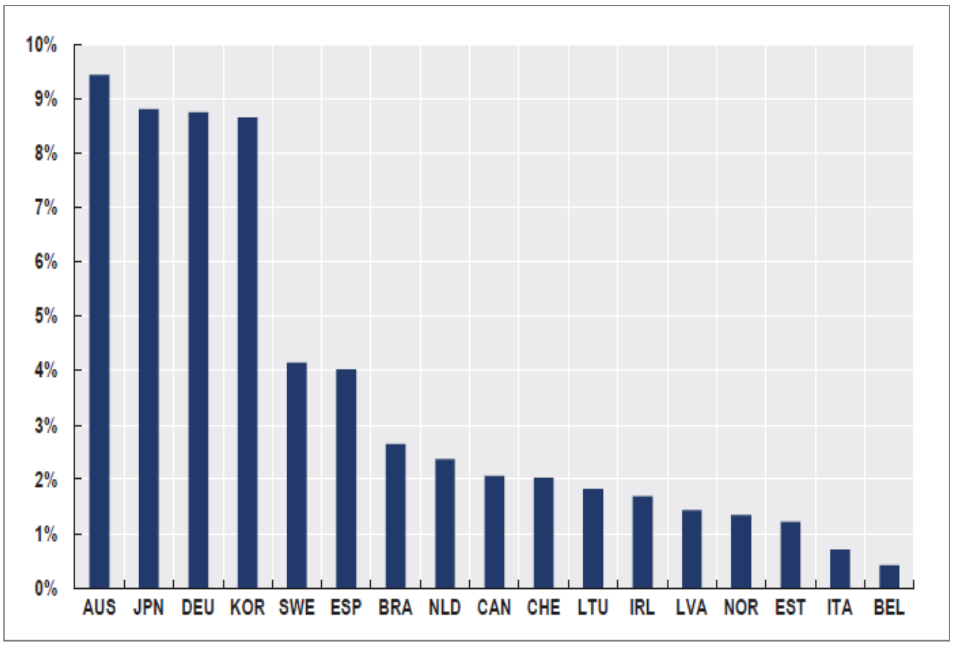
재정 형평화 측면에서 지방재정조정제도의 논의는 수직적·수평적 형평화로 구분하여 살펴볼 수 있다. 수직적 형평화는 정부 간 재정력의 불균등한 분포를 조정한 상태로 사무 배분과 재원 배분의 일치를 강조하며, 수평적 형평화는 지역 주민이나 지방정부가 동등한 공공서비스를 제공받을 권리와 제공할 의무를 갖는 주체로서의 동등성을 강조한다(한재명, 2022).

수직적 재정 불균형이 발생하는 요인은 중앙과 지방의 세입 구조 차이에 기인한 것으로 볼 수 있다. 일반적으로 국가와 지방자치단체는 과세 권한과 세원 규모의 충분성에 있어 차이가 있고, 우리나라 역시 국세 중심의 세원 구조로 인하여 지방자치단체의 과세 권한과 세원 규모가 제약적이다. 지방자치단체의 세원 규모가 충분하지 않은 상황에서 지역으로 요구되는 지출 책임이 광범위하거나 의무 지출이 많아질 때 지방자치단체는 이전재원을 비롯한 채무재정(debt financing)에 대한 의존도가 높아지게 된다(임성일, 2018).

그러나 지방자치단체로 요구되는 행정기능과 사무의 범위가 증대되고 있는 만큼 정부 간 사무 기능 배분과 재원 배분이 적절히 이루어질 수 있는 제도의 역할이 중요하다. 지방자치단체의 행정 사무에 필요한 재원이 적절히 확보될 때, 각 지방자치단체의 수입확보역량이 강화되고 이때 수직적 재정 균형이 달성될 수 있기 때문이다.

이러한 이유로 우리나라에서도 일반보조금 지원을 통해 열악한 지방재정을 지원하고 있으며, 정부 간 재정 격차 완화를 위한 형평화 보조금 규모를 일정 수준 이상 유지한다(김현아, 2010). OECD 국가별 형평화 보조금 규모를 비교해 보아도 한국의 형평화 보조금 규모가 작지 않고, 이를 통해 우리나라 이전 재원의 운영이 정부 간 재정 형평화 달성을 중요한 목표로 설정하고 있음을 확인할 수 있다.

그림 2-6 형평화보조금 규모(정부지출 대비 비중)



출처: Dougherty, Sean, and Kass Forman.(2021), p.13

재정형평화 측면에서 정부 간 재정조정은 중앙정부와 지방정부 간 관계에서 수직적 형평화 외에도 지방정부 간 관계에서 수평적 재정 형평화를 포함한다(홍근석·유보람, 2023). 일반적으로 수평적 형평화는 동일한 단위의 지방자치단체 간 재정적 불균형 정도를 의미하지만, 수평적 재정조정 효과가 내재된 수직적 재정조정제도 역시 수평적 형평화 범주에 포함된다(조기현·여효성, 2018).

수평적 재정 불균형이 발생하는 원인은 지역 간 세입 불균형, 재정수요 및 공공서비스 공급비용의 차이에 기인한다. 앞서 수직적 재정불균형과 마찬가지로 지역 간 세입과 지출의 불균형으로 인행 발생하는 것이지만 수평적 재정형평화는 지역적 특성(jurisdiction-specific component)이 반영된 것으로 이해할 수 있다.

지역의 인구학적 요인에 따른 특성은 지방 공공서비스 공급 비용과 재정 지출 부담의 편중성 측면에서 상당한 차이를 발생시키는데, 이는 지역별 지리적 입지와 특성,

지역 크기와 인구 규모, 인구 밀집도, 인구 구조의 다양성 등 지역 간 공공서비스 공급 비용의 차이를 유발하는 다수의 요인이 존재하기 때문이다.

지역 간 재정 불균형이 심화되면 주권 및 지방자치제 실현에 중대한 문제가 발생할 수 있다. 지역 간 재정 불균형이 심화될 경우 주민은 공공서비스 수준의 격차로 인해 불공평을 감수해야 하며, 지방자치단체는 지역별 재정역량과 자율성에 따라 공공서비스를 제공하기 어려운 상황에 직면하게 된다.

이러한 이유로 많은 국가에서 지역 간 재정 불균형을 교정하려는 제도적 장치를 운영한다. 수평적 재정 형평화 제도는 지방자치단체의 권한과 참여도가 높고, 지역간 재정 격차 완화 효과가 크며, 재정 안정화에 대한 기여도가 높은 것으로 평가된다(조기현·여효성, 2018).

현재 지방자치단체 간 수평적 재정 형평화 제도를 적극적으로 실시하고 있는 국가로 연방 국가인 호주, 독일, 단일 국가인 스웨덴, 노르웨이 등을 살펴볼 수 있으며 호주, 노르웨이, 스웨덴은 지역간 비용 격차를 파악하는 기준(cost base)이 우리나라와 유사하다(임성일, 2018). 즉, 지역마다 차별적인 비용을 표준화시키는 평균 및 표준비용(Revenue/Cost)을 사용하여 지역별 재정 불균형을 조정한다.

이론적으로 수직적·수평적 형평화의 구분이 가능하지만 현실에서 수직적·수평적 형평화라는 이분법적 논리를 적용하기 어려운 지방재정조정제도도 존재한다. 일부 지방재정조정제도는 수직적 재정 격차를 교정하려는 주요 목적으로 운영되고 있으나 그 제도 안에 수평적 재정 형평화 요소를 내포한다. 이를 통해 일부 형평화 목적을 지니는 재정이전제도는 수직적·수평적 재정 격차를 동시에 조정하기도 한다(Boadway & Eyraud, 2018). 이러한 형태의 형평화 제도를 수평적 효과가 내재된 수직적 재정조정제도로 설명할 수 있는데, 중앙정부의 재원을 통해 지방정부 간 재정력 격차를 조정하는 방식이다(조기현·여효성, 2018).

수직적·수평적 형평화 조정을 동시에 수행하는 대표적 이전재원으로 우리나라의 지방교부세와 조정교부금을 살펴볼 수 있다.

지방교부세는 기본적으로 중앙과 지방정부 간 수직적 재정 균등화를 도모하는 제도로 규정되었으나 일부 수평적 재정조정 효과를 유발하는 재원이기도 하다(임성일, 2018; 조기현·여효성, 2018). 지방교부세 중, 가장 큰 비중을 차지하는 보통교부세를

중심으로 논의하면 기준재정수입액 대비 기준재정수요액이 미달하는 지방자치단체의 재정 부족분을 보전하기 위한 목적으로 운영되는 제도이다. 즉, 정부 간 세원 불균형 문제 교정을 위해 수직적 정부 간 재원 이동 방식을 취한다. 그러나 동시에 보통교부세는 지역 간 재정력 격차 완화 효과에 중점을 두며, 매년 제도의 산정 방식을 조정한다. 특히 낙후지역이나 인구감소지역과 같은 지역적·지리적 특성에 따라 불리한 요소를 보완하는 방안을 지속적으로 개선하면서 지역 간 격차 조정을 중심으로 제도를 운영하고 있다.

부동산교부세 역시 수직적·수평적 형평화 기능을 수행하도록 설계 되어있다. 본래 부동산교부세는 기존의 지방세인 종합토지세와 재산세 일부가 국세인 종합부동산세로 전환됨에 따라 발생한 지방자치단체의 재원 감소분을 보전하면서 지역 균형 발전을 촉진하기 위해 2005년에 도입되었다. 그러나 2010년부터는 종합부동산세를 전액 균형재원으로 교부하고 있으며, 지역의 재정 여건을 50% 반영하여 교부액을 산정하는 등 지역 간 재정력 격차 완화 기능이 추가되어 재원보장 및 재정격차 완화 기능을 모두 수행한다.

마지막으로 자치단체 간 조정교부금은 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정조정제도로, 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금으로 구분된다[10]. 조정교부금 역시 광역자치단체와 기초자치단체 간 수직적 재원 이동을 통한 재원보장 기능을 수행하고 있으나 점차 기초자치단체 간 재정력 격차 완화 수단으로 활용되고 있다. 2000년, 2022년에 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금이 처음으로 도입된 이후 기초자치단체 재정력 지수 반영 비중을 지속적으로 확대하며 지역 간 재정력 격차 완화 효과를 더욱 강화하고 있다(홍근석 외, 2023).

우리나라 지방재정조정제도의 특징을 종합하면 각각의 제도는 재정 형평화를 지향하는 방식으로 구성되어 있다. 다만, 그 운영체계가 중첩되거나 중복적인 측면이 존재하여 제도의 효율적 운영이 저해될 여지가 있다.

앞서 검토한 우리나라의 대표적인 이전 재원인 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금 등은 재원 보장 기능을 수행함과 동시에 재정격차 문제를 조정하는 역할까지 수행하고 있다. 이론적으로 지방재정조정제도를 통한 재원보장 기능은 중앙과 지방 또는

10) 제도의 명칭은 현재 기준으로 작성하였다.

광역과 기초자치단체라는 상급지방자치단체와 하급지방자치단체 간 수직적 재정형평화 달성에 효과적이며, 지방자치단체 간 재정조정기능은 지역 간 재정격차 완화를 통해 전반적인 재정격차 문제를 조정하고 공공서비스 공급의 형평성을 제고할 수 있는 측면에서 논의된다.

틴버겐 정리(Tinbergen's Theorem)에 의하면 하나의 정책수단으로 복수의 정책목표를 달성하려는 시도는 정책효과를 저하시킬 수 있다(조기현·여효성, 2018). 따라서 제도별 정책효과를 최대화 하기 위해서는 운영체계의 중첩·중복의 최소화 노력이 요구된다.

4. 역사적 제도주의 관점에서의 제도 변화

지방재정조정제도는 다양한 역사적 변천 과정을 거쳐 형성·운영되고 있는 제도이다. 이 연구에서는 현행 지방재정조정제도의 복잡성을 이해하고, 제도 변화의 맥락을 이해하기 위해 역사적 제도주의 관점에서 지방재정조정제도의 형성·변화 과정에 관한 제도적 분석을 실시하였다.

지방재정조정제도를 포함하여 제도 분석을 위한 대표적 이론으로는 역사적 제도주의(historical institutionalism)를 들 수 있다. 역사적 제도주의는 국가의 제도나 정책 변화를 분석하는 중범위 이론이다. 특히 역사적 제도주의는 제도 형성의 '맥락'이나 '경로의존(path dependence)' 개념을 통해 설명된다. 하나의 제도는 다수의 제도, 또는 제도적 요소들로 이루어진 복합체로 하위 요소들은 상호의존적 관계를 맺고 있다(North, 1990). 하위 요소 중 한 제도가 운영될 때, 그 제도가 운영되는 맥락에는 다른 제도들이 영향을 미치게 된다. 따라서 특정 제도적 요소가 어떤 형태와 기능으로 존재하느냐가 다른 제도가 작용하는 맥락이 되어 해당 제도가 작용하는 과정과 결과에 영향을 줄 수 있다(Offe, 2006; Amable, 2002 & 2002; 하연섭, 2006:220에서 재인용).

경로의존이란 초기 제도의 요소가 이후 제도적 행위에 지속적으로 영향을 미치는 개념으로 제도의 경로의존성은 크게 네 가지 요인에 의해 지속될 수 있다고 본다. 첫째, 형성된 제도에 의해 이익을 보는 집단이 현존제도를 지속하려 한다. 둘째, 조직환경이

변화하여도 조직원은 자신이 수행하는 업무를 유지하기 위해 제도를 유지하려 한다. 셋째, 제도의 변화와 개혁은 현재의 제도적 배열 위에서 이루어지므로 새로운 제도의 도입에 저항할 수 있다. 넷째, 제도 변화에 소요되는 비용이 기존 제도를 유지하게 한다(Ikenberry, 1988:223-224; 배응환, 2021:439에서 재인용).

경로의존적으로 제도가 형성되어 나가기 때문에 초기 역사적 제도주의에서는 단절적 균형(punctuated equilibrium)에 의해 제도가 변화한다고 논의하였다(Krasner, 1984). 일정한 방향으로 지속되어 오던 제도에 외부로부터의 충격에 의해 균열이 발생하면 기존의 경로를 이탈해 비연속적인 제도가 형성될 가능성이 열리기 때문이다(Krasner, 1984; 염재호, 1994; 하연섭, 2011). 외재적인 요인으로는 경제위기, 세계화 등 제도에 지대한 영향을 주는 요소들이다.

그러나 이론이 진화하면서 역사적 제도주의에서는 제도의 진화가 내재적인 요인으로 인해 점진적으로 변화할 수 있다는 논의가 제기되었다(Thelen, 2004; Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010). Thelen(2004)는 제도의 안정성이 낮아지고 균형이 일그러지는 시점에서 급격하고 비연속적인 변화만 일어나는 것은 아니라고 보았다. Streeck & Thelen(2005)은 단절적 균형에 의한 제도 변화 이외에 역사적 제도주의의 관점에서 논의할 수 있는 제도 변화 유형을 제시하며 이론의 범위를 확장하였다. 특히 최근 역사적 제도주의 연구에서는 경로의존적이면서 점진적으로 진화해 온 변화 또한 제도의 불연속성을 초래할 수 있다는 점에도 주목하고 있으며(하연섭, 2011) 이를 완만한 변형(gradual transformation)이라고 한다(Streeck & Thelen, 2005).

Streeck & Thelen(2005)는 완만한 변형에 대해 전치/대체(displacement), 가겹/층화(layering), 표류(drift), 전환(conversion), 소진(exhaustion)으로 총 다섯 가지 유형 분류를 하고 있다. 이 중 소진은 완만하게 변형되는 것이기는 하나 시간이 흐르면서 제도가 붕괴하는 유형으로(Streeck & Thelen, 2005:31) 제도가 사라지는 것을 의미한다.

표 2-6 점진적 제도 변화 유형

기준	전치/대체 (displacement)	가겹/층화 (layering)	표류 (drift)	전환 (conversion)
기존 규칙의 제거	O	X	X	X
기존 규칙의 무시	-	X	O	X
기존 규칙의 변화된 영향/제정	-	X	O	O
새로운 규칙의 소개	O	O	X	X

출처: Mahoney & Thelen(2010:16); 배응환(2021:440)을 참고하여 연구자 재구성

각 유형별 특성을 살펴보면 첫째, 전치 또는 대체는 기존 제도가 새로운 제도로 바뀌는 것을 의미한다. 제도는 단일 요소로 구성되는 것이 아닌 특정 제도에 복수의 이질적 요소가 구성되어 있는 경우가 있다(Orren & Skowronek, 2004).

둘째, 가겹 또는 층화는 제도에 새로운 요소들이 덧붙여지면서 시간이 지나며 기존 제도의 모습을 바꾸는 변화이다. 기존에 존재하고 있던 제도를 보완하기 위해 부분적으로 다른 논리에 기반한 새로운 요소들을 추가하는 경우가 나타난다. 전치와는 달리 가겹에서는 완전히 새로운 제도적 요소를 바뀌는 것이 아니라, 기존의 제도를 수정하거나 부가적인 요소가 덧붙여지는 상황에서 일어난다(Mahoney & Thelen, 2010:16).

셋째, 상황이 변화함에도 불구하고 오히려 제도가 변하지 않아 표류가 나타날 수 있다. 제도가 변하지 않는 안정성은 한편으로는 경직성으로 볼 수 있다. 상황이 변화하는데 그에 맞지 않는 제도가 유지된다면 맥락 내에서 효과성이 떨어져 상황과 유리되게 하고, 제도의 영향력을 변화하게 한다(Hacker, 2005; Streeck & Thelen, 2005:31; Mahoney & Thelen, 2010:17).

넷째, 전환은 기존 제도의 목적이나 기능이 새로운 것으로 바뀌는 경우이다. 전환은 환경이 변화하여 제도에게 새로운 역할을 요구할 때 발생할 수도 있고, 제도 설계 당시 참여자가 아닌 이해관계자가 제도를 장악하여 새로운 목적으로 제도를 활용할 경우 나타날 수도 있다(하연섭, 2011:175).

제도 변화의 주요 영향요인에는 제도를 둘러싼 정치적 맥락의 특성과 제도의 특성이 있다(Mahoney & Thelen, 2010). 정치적 맥락은 해당 변화를 받아들이려는 경향성이

높은지, 즉 거부 가능성이 낮은지를 판단하는 기준이다. 제도에 관련된 이해관계자들이 변화를 거부할 가능성이 높으면 전면적인 변화가 어렵다. 또한 해당 제도의 집행자 또는 운영자들의 재량권의 수준에 따라 영향을 받을 수 있는데, Mahoney & Thelen(2010:21)은 제도의 해석과 집행에 관련된 재량권으로 한정해서 논의하며 특히 표류와 전환에 영향을 준다고 한다. 예를 들어 변화를 주도하는 행위자의 재량이 높아 서로 다른 해석이 허용되는데 규칙이 모호할 때 전환이 발생할 수 있다(Mahoney & Thelen, 2010:21).

표 2-7 제도 변화의 유형과 조건

제도 변화의 맥락과 제도적 원천		제도의 특성 (해석 및 집행에서의 재량권한)	
		낮음	높음
정치적 맥락의 특성 (반대 가능성 [veto possibility])	높음	가겹/층화(layering)	표류(drift)
	낮음	전치/대체(displacement)	전환(conversion)

주: 한국어 명칭은 하연섭(2011, pp.174~175)와 남재걸(2012)을 참고함
출처: Mahoney & Thelen(2010:19)을 참고하여 연구자 재구성

제3절 선행연구 검토 및 분석틀

1. 주요 선행연구

1) 보통교부세 관련 주요 선행연구

최병호·정종필·이근재(2008)의 연구에서는 보통교부세의 지역균형수요 관련 변화가 보통교부세 배분에 미치는 영향 및 지역균형수요가 재정형평화에 미치는 상대적 효과를 살펴보았다. 이 연구는 시·군을 대상으로 기준재정수요액을 구성요인별로 분리한 후 재정형평화에 미치는 영향을 파악하고자 하였다. 분석기간과 분석단위는 2001년부터 2006년까지의 연도별 기초자치단체(시·군)이다. 또한, 지방자치단체 간 재정형평성은 지방자치단체별 1인당 세출결산액을 비용지수로 나눈 값으로 측정하였으며, 지니계수를 이용한 평준화계수를 통해 재정형평화 효과를 분석하였다. 분석 결과 지역균형수의 산정에 있어 기초수요만을 고려한 경우 수평적 재정형평화 효과가 강화되는 것으로 나타났다. 그러나 군지역에서 지역균형수요의 추가적 반영이 재원 역전현상을 초래하여 재정형평화 효과를 감소시키는 것으로 확인되었다. 이를 통해 보통교부세 산정에 있어서 지역균형수요 외에 보다 객관적 기준을 산정할 수 있는 방안을 강구할 것을 정책적 시사점으로 제시하였다.

주만수(2014)의 연구에서는 재정자립도와 재정자주도의 지니계수를 활용하여 지방자치단체 간의 재정력 격차 추이를 살펴보았다. 그리고 일반이전재원(지방교부세, 재정보전금, 조정교부금)의 포함 여부에 따른 재정자립도와 재정자주도 지니계수 차이를 통해 재정형평화 효과를 분석하였다. 또한 일반이전재원의 재정형평화 효과를 격차감소효과와 순위변동효과로 분해하여 시기별·지방자치단체 유형별 재정력 역전현상의 발생 여부 및 그 크기를 비교하였다. 분석기간과 분석단위는 2003년부터 2012년까지 광역·기초자치단체이다. 분석 결과 재정자립도 지니계수는 대체로 안정적 수준을 유지하였으나 자치구의 경우 급격한 변동을 나타냈다. 일반이전재원은 자치구를 제외한 모든 지방자치단체 유형에서 재정력 격차를 감소시키는 것으로 나타났다. 다음으로 지니계수를 격차감소효과와 순위변동효과로 분해하였을 때, 시·도와 자치구에서의 순위변동 효과는 미미한 반면 시·군에선 순위변동효과가 크게 나타났다. 특히 군의 경우 순

위변동효과 크기가 격차감소효과를 상쇄할 정도로 커 재정력 역전현상이 심각한 것으로 분석됐다. 정책적 시사점으로는 일반재원의 자치구에 대한 재정형평화 효과가 부족하다는 점과 일반이전재원이 재정력 역전을 초래하므로 지방교부세를 중심으로 한 지방재정조정제도의 총체적 재편을 제시하였다.

조기현(2017)의 연구는 보통교부세 보정계수를 통한 재정형평화 기능의 존재 및 작동여부를 분석하고, 보정계수의 재정형평화 효과 점검과 대안적 모델 개발을 동시에 수행하였다. 보다 구체적으로 노인복지비를 대상으로 하여 보정계수에 영향을 미치는 요인들을 검정하였으며, 시의 경우 1인당 표준행정수요와 노령인구 규모가 보정계수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 밝혀졌다. 군의 경우에 노령인구 규모가 1인당 표준행정수요보다 보정계수에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 보정계수 산식 내 오류가 있음과 동시에 측정단위를 조정할 장치가 필요하다는 것을 의미한다. 이와 함께 4가지 보정계수 모델별로 변이계수, 지니계수, 콰크와니계수, 타일지수, 엔트로피지수 등을 활용하여 재정형평화 효과를 분석하였다. 분석단위와 분석시기는 2016년 광역 및 기초자치단체이다. 분석 결과 총액 기준에서는 표준행정수요 합계치에서 개별 자치단체의 표준행정수요가 차지하는 비중으로 산출된 보정계수의 재정형평화 효과가 가장 우수한 것으로 나타났다. 1인당 기준으로는 평균비용의 최소치를 기준으로 보정한 보정계수의 재정형평화 효과가 가장 우수한 것으로 나타났다.

표 2-8 지역 간 재정격차 완화 효과 선행연구: 보통교부세

저자(연도)	분석기간	분석단위	분석대상	측정지표	주요 결과
최병호·정종필·이근재(2008)	2001~2006년	시·군	1인당 경상자체재원, 비용지수	지니계수	보통교부세 재정형평화 효과 존재, 재원 역전현상 발생
주만수(2014)	2003~2012년	시·도, 시·군·구	재정자주도, 재정자립도	지니계수	재정자립도의 경우 시·군 간 격차 존재, 재정자주도의 경우 자치구 간 격차 존재, 재정력 역전현상 발생

저자(연도)	분석기간	분석단위	분석대상	측정지표	주요 결과
조기현(2017)	2016년	시·군	노인복지비 (총액, 1인당)	변이계수, 지니계수, 콰크와니계수, 타일계수, 엔트로피지수	1인당 기준으로 평균비용의 최소치 기준으로 보정한 보정계수의 재정형평화 효과가 가장 크게 발생
최원구·허등용·김진아(2017)	2005~2014년	시·도, 시·군	1인당 지방세, 경상적 세외수입	지니계수	시·도는 보통교부세 재정형평화 효과 발생, 시는 순위변동효과가 더 크게 발생, 군은 연도에 따라 결과 상이
주만수·김성은(2022)	2022년	시·도, 시·군	기준재정수요액 대비 자체재원 비율, 일반재원 비율	변이계수	일정수준 이하의 기준재정수요액 산입률 증가는 보통교부세 재정형평화 효과 강화, 그 이상은 재정력 역전 초래
이현정·김지수(2023)	2016~2022년	시·군	기초수요액 표준화 값	기초수요 거리 (표준화 값 차이)	보정수요가 기초수요보다 재정격차 조정에 큰 영향, 유사 보정수요의 난립이 재정격차 조정 방해

최원구·허등용·김진아(2017)의 연구는 2005년~2014년까지 시·도 및 시·군을 대상으로 보통교부세의 재정력 격차감소효과와 순위변동효과를 분석하였다. 이 연구는 지방자치단체별로 보통교부세 교부 전과 후의 지니계수와 재정조정계수를 분해하여 비교하는 방식을 취하였다. 지방자치단체의 재정력을 측정하기 위한 재정지수로 1인당 기준의 지방세와 경상적 세외수입만으로 구성된 자체재원을 상정하였고, 재정형평화 효과를 분석하기 위한 분석도구로 지니계수를 활용하였다. 분석 결과 시·도의 경우 보통교부세의 재정형평화 기능이 작동하였지만, 시의 경우 격차감소효과 보다 순위변동효과가 크게 작동한 것으로 나타났으며, 군의 경우 연도에 따라 결과가 상이하게 나타났다. 이를 통해 보통교부세가 지방자치단체 간 재정력 순위 변동을 최소화하는 방향으로 교부될 때, 제도 본연의 기능인 지방자치단체 간 재정력 격차 완화 효과가 극대화될 수 있다고 제시하였다.

주만수·김성은(2022)의 연구는 보통교부세의 기준재정수입액 산입율이 지방자치단체 재정력 격차 및 자체수입 확충 노력에 미치는 효과를 규명하고자 하였다. 2022년 보통교부세 현황 자료를 이용하여 시·도 및 시·군을 대상으로 분석을 실시하였다. 보

통교부세 산입률에 따른 지자체 간 재정형평성을 파악하기 위해 재정능력률(기준재정수요액 대비 자체재원비율)과 재정충족률(기준재정수요액 대비 일반재원 비율)의 변이계수를 분석도구로 활용하였다. 분석 결과 기준재정수요액 산입률이 증가가 지방자치단체의 자체수입 확충 노력을 감소시키는 현상을 발생시키며, 일정수준 이상의 산입률에서는 재정력 역전 현상이 발생하고 재정형평화 효과도 악화될 수 있다고 주장하였다. 분석 결과를 바탕으로 자체수입 확충 노력과 연관성이 떨어지는 기준재정수요액 항목들의 조정을 통한 산입률 향상을 제안하였다.

이현정·김지수(2023)의 연구는 보통교부세 보정수요의 비중 확대에 따른 보통교부세의 재원보장 및 재정격차 조정 효과를 분석하였다. 2016년부터 2022년까지 시·군을 대상으로 분석을 실시하였으며, 보정수요 확대로 인한 재정격차 조정 기능의 변화는 기초수요 거리(각 지자체의 기초수요의 표준화한 값과 양 지자체의 표준화 값의 차이의 제곱)를 측정하였다. 분석 결과 기초수요액과 보정수요액 간의 반비례 관계를 규명으로써 지방자치단체들이 안정적으로 기준재정수요액을 확보하고 있는 것으로 나타났다. 또한 재정격차 조정과 관련해서 보정수요가 기초수요보다 더 큰 영향을 미치고 있으며, 특히 기초수요와 지역균형수요가 더해졌을 때, 기초수요 영향력의 저하 또는 역전 현상을 밝혀냈다. 그리고 유사한 성격과 목적을 지닌 보정수요의 난립이 재정격차 조정 기능을 방해하고 있는 것으로 나타났다. 보정수요의 일부 축소를 통해 재원보장 기능을 제고할 것과, 보정수요 산정의 복잡성 해소를 위해 실효성이 미미한 항목의 삭제와 유사·동일한 수요의 통합을 제안하였다.

2) 조정교부금 관련 주요 선행연구

한상우(2017)는 자치구 조정교부금의 배분액 산정방식에 따른 재정형평화 효과를 비교·분석하였다. 2005년부터 2015년까지의 기간 동안 특별·광역시 자치구를 대상으로 분석을 실시하였다. 형평성 측정을 위한 재정지수는 재정자립도와 자체수입(지방세수입, 세외수입)을 활용하였으며, 불평등지수로는 엔트로피 지수, 허핀달 지수, 지니계수, 집중계수 등을 활용하였다. 분석 결과 울산을 제외한 나머지 특별·광역시에서 자치구 조정교부금의 재정형평화 효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 개별 특별·광역시에서 운용중인 조정교부금 산정방식을 타 지역에 적용할 경우 서울, 부산, 대구를

제외한 나머지 지역에서 재정형평화 효과가 있는 것으로 나타났다.

이상훈·임상수(2018)는 연구는 2017년 자료를 활용하여 자치구 조정교부금 배분 이후 재정형평성의 개선여부를 분석하였으며, 자치구별로 상이한 조정률 적용방식이 재정형평화 효과에 어떤 차이를 발생시키는지를 살펴보았다. 형평성 측정을 위한 재정지수는 기준재정수입액에서 기준재정수요액을 나눈 '기준재정수요 충족도'를 활용하였으며, 불평등지수로는 변이계수, 지니계수, 타일지수 등을 비교하였다. 분석 결과 서울과 대전에서 채택하고 있는 조정률과 조정교부금 배분방식이 재정형평화 효과가 가장 크게 나타나고 있음을 확인하였다.

조기현(2018a) 연구는 2016년 자료를 활용하여 총세입에 대한 지니계수 분해를 통해 시·군 조정교부금의 재정형평화 효과를 분석하였으며, 특히 시·군 조정교부금의 우선배분제도 폐지 전·후를 비교하여 재정형평화 효과를 분석하였다. 분석 결과 우선배분제도 폐지로 인하여 시·군 조정교부금의 재정형평화 효과는 개선되었으며, 조정교부금 배분 방식 상 재정여건을 반영하는 비율을 높이면 높일수록 형평화 효과는 더욱 강화되었다. 그러나 재정여건 반영 비율이 50% 보다 커질 경우 재정형평성은 오히려 악화되어 재정여건 반영 비율과 재정형평화가 반드시 정비례하지 하지 않음을 밝혀냈다.

표 2-9 지역 간 재정격차 완화 효과 선행연구: 조정교부금(시·군, 자치구)

저자(연도)	분석기간	분석단위	분석대상	측정지표	주요 결과
한상우 (2017)	2008~ 2015년	자치구	재정자립도, 자체수입(총액)	지니계수, 집중계수, 엔트로피지수, 허핀달 지수	자치구 조정교부금 재정형평화 효과 존재(울산 제외)
이상훈·임상수 (2018)	2017년	자치구	기준재정수요 충족도 (기준재정수요액/기준재정수입액)	변이계수, 지니계수, 타일지수	서울과 대전의 조정률과 조정교부금 배분방식이 재정형평화 효과 강화
조기현 (2018a)	2016년	시·군	총세입	RBID기법에 의한 지니계수 분해	우선배분제도 폐지로 조정교부금 재정형평화 효과 강화, 재정여건 반영 비율 높일수록 형평화 효과 강화

3) 지방교부세 및 조정교부금 관련 주요 선행연구

복문수(2016)의 연구는 1993년 이후 각 정부별 수직적 재정조정제도의 수평적 재정형평화 효과를 비교·분석하였다. 1992년, 1997년, 2002년, 2007년, 2012년을 기준으로 지방자치단체 1인당 재정규모(자주재원, 재정조정액)의 지니계수를 산출하여 각 정부별 변화를 분석하였다. 분석 결과 시 지역에서는 중앙정부의 의한 수직적 재정조정제도(지방교부세, 국고보조금)가 재정형평화를 악화시켰으나, 군과 자치구에선 재정형평화 정도를 개선시키는 것으로 나타났다. 또한 지방자치단체에 의한 재정조정제도(조정교부금, 재정보전금, 시·도비보조금)의 경우 시 지역에서는 재정형평화 효과가 나타나지 않았으나, 군과 자치구에서는 재정형평성을 개선하는 것으로 확인됐다.

황소하(2016)는 시·군 조정교부금 중 일반조정교부금과 보통교부세의 재정형평화 효과를 시·군 조정교부금제도 개편 전·후에 대해 비교·분석하였다. 2015년 자료를 활용하여 경기도 31개 시·군을 분석하였으며, 재정자립도와 재정자주도의 지니계수를 분석하였다. 분석 결과 조정교부금과 보통교부세의 재정형평화 효과가 존재하지만, 순위변동효과가 큰 것으로 나타났다. 이로 인해 자체재원의 분포와 역행하며 재정력 격차를 확대시키는 재정력 역전 현상이 발생하였으며, 이러한 현상은 보통교부세에서 두드러지게 나타났다.

조기현(2018b)의 연구에서는 2016년 재정형평화 기능 제고를 위해 단행된 시·군 조정교부금 제도의 개편 전과 후를 비교하여 시·군 조정교부금과 보통교부세의 재정형평화 효과를 분석하였다. 지니계수를 활용하여 순위변동효과 분해, 세입원천별 분해, 집단 간·집단 내 분해 등을 수행하였다. 재정형평성을 측정하기 위한 재정지수는 지방자치단체의 총세입을 사용하였다. 분석 결과 우선배분제도의 폐지로 인하여 시·군 조정교부금의 재정형평화 효과가 제고되는 것으로 확인되었고, 재정여건 반영비율이 높아질수록 이의 효과는 더욱 강화되는 것으로 나타났다. 제도 개편이 경기도 내 시·군 세입격차 완화에 많은 영향을 주었고, 보통교부세와 연계되어 비경기권 시·군 확충에도 기여하여 경기도와 비경기도 간 세입 격차를 좁히는데 기여한 것으로 평가하고 있다.

최지은·전지성·장봉진(2018)의 연구는 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방채 및 예수금 등 재정조정제도 전반을 대상으로 재정형평화 효과를 검토하였다. 2008년부터 2016년까지의 기간 동안 시·도 및 시·군·구를 대상으로 지니계수를 활용하여 분석을

실시하였다. 보통교부세와 조정교부금의 재정형평화 효과는 분석시기 초기에는 그 효과가 있었지만, 2016년에 가까워질수록 자체재원의 불균형을 완화시키기에는 부족한 것으로 나타났다. 보통교부세와 조정교부금 간의 중복산입 문제를 최소화하는 방식으로 새로운 배분산식을 고안할 것을 주장하였다.

한재명(2020)은 2015년부터 2020년까지의 기간 동안 243개 지방자치단체를 대상으로 현행 지방재정조정제도 중 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금을 대상으로 중첩적 재정조정이 지방자치단체 재정형평화에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서의 재정형평성 개념은 수평적 재정형평성을 의미하며, '재정력 측면에서 동등한 지자체에 대한 주민 1인당 재정 잉여금 또는 순재정편익의 균등화'로 정의하고 있다. 지방자치단체 간 수평적 재정형평성을 비교하기 위한 기준 변수로 재정력지수, 재정충당비율 등을 설정하였고, 측정 지수로 가중변이계수와 가중지니계수를 사용하였다. 분석결과 현행 보통교부세, 부동산교부세 및 시·군 조정교부금의 재정력지수 기준 재정형평화 효과는 군 → 도 → 자치구 → 시 → 특·광역시 순으로 높은 것으로 나타났다. 그리고 재정충당비율 기준 재정형평화 효과는 군 → 특·광역시 → 도 → 시 → 자치구 순으로 나타났다.

허등용(2022)의 연구는 지방자치단체의 재원별 세입확충이 수평적 재정불균형에 미치는 영향을 살펴보았다. 2006년부터 2019년까지의 기간 동안 지니계수 및 지니계수 분해(샤플리 값 분해)를 통해 분석을 실시하였다. 분석 결과 보통교부세와 국고보조금이 자체재원의 불평등을 완화시키는데 효과가 있는 것으로 나타났으며, 조정교부금과 시·도비보조금의 재정형평화 효과는 지방자치단체 유형별로 상이하게 발생함을 확인하였다. 시·군 조정교부금 개편을 통한 재정형평화 제고 및 기초자치단체 자체세입을 증대를 통한 지방재정 확대와 재정균형 달성 등을 주장하였다.

홍근석·문소영·이서희(2023)의 연구는 보통교부세를 중심으로 지방재정조정제도 전반의 재정형평화 기능 효율화 방안을 탐색하였다. 현행 보통교부세 배분 방식의 개편을 통해 재정형평화 목표 수준을 '세입의 중위값 50%'로 설정하고, 이를 지방자치단체 재정운영의 최소재원으로 보장하는 방안을 검토하였다. 2021년 자료를 활용하여 시·도 및 시·군·구를 대상으로 분석하였으며, 재정평형화 효과를 분석하기 위한 불평등지수는 지니계수를 사용하였다. 총액 기준 분석 결과 현행 지방재정조정제도 중 재

정형평화 기능을 가장 효율적으로 수행하는 제도는 보통교부세로 나타났다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 보통교부세의 정책목표를 지방자치단체 유형별 세입의 중위값 50%까지 달성하는 것으로 제시하였다.

표 2-10 지역 간 재정격차 완화 효과 선행연구: 지방교부세 및 조정교부금

저자(연도)	분석기간	분석단위	분석대상	측정지표	주요 결과
복문수(2016)	1992~2012년 (5년 단위)	시·군·구	1인당 재정규모 (자주재원, 재정조정액)	지니계수	군과 자치구의 경우 재정형평화 효과 존재
황소하(2016)	2015년	경기도 31개 시·군	재정자주도, 재정자립도	지니계수	보통교부세에 의한 순위변동효과가 크게 작용하여 재정력 역전 현상 발생
조기현(2018b)	2016년	시·군	시·군 조정교부금, 보통교부세 (총세입)	RBID기법에 의한 지니계수 분해	조정교부금 재정형평화 효과 존재, 보통교부세와 연계되어 세입격차 완화
최지은·전지성·장봉진(2018)	2008~2016년	시·도, 시·군·구	지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방세, 세외수입	지니계수	2016년 이후 지방교부세와 조정교부금의 재정형평화 효과 약화
한재명(2020)	2015~2020년	시·도, 시·군·구	보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금	변이계수, 지니계수	현행 지방재정조정제도 재정형평화 효과는 보통교부세와 자치구 일반조정교부금에 기인
허등용(2022)	2006~2019년	시·도, 시·군·구	일반회계 세입원천별 수입비율	지니계수, 지니계수 평균 샤플리 값	보통교부세와 국고보조금이 자체재원 불평등 완화, 조정교부금과 시·도비보조금의 재정형평화 효과는 지방자치단체 유형별로 상이
홍근석·문소영·이서희(2023)	2021년	시·도, 시·군·구	보통교부세 등 10개 재원 (총액 기준)	지니계수	총액 기준으로 보통교부세의 재정형평화 효과가 가장 큰 것으로 분석

2. 연구의 분석틀

이 연구에서는 지방재정조정제도의 재정형평화 효과를 실증적으로 분석한 선행연구의 주요 내용을 검토하였으며, 선행연구 검토를 통해 도출한 이 연구에의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지방재정조정제도의 재정형평화 효과에 관한 실증적 연구들은 대부분 지방재정조정제도 중 보통교부세를 중심으로 연구를 수행하였다. 이러한 결과는 우리나라 지방재정조정제도 중 보통교부세가 차지하는 중요도가 가장 높다는 것을 반증하는 결과라고 생각된다. 그리고 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금의 경우 보통교부세의 기준재정수입액과 기준재정수요액 항목에 반영되어 있기 때문에, 조정교부금의 효과는 보통교부세의 효과와 함께 분석되는 것이 적절하기 때문이기도 하다. 이처럼 보통교부세를 중심으로 지방재정조정제도의 재정형평화 효과를 분석할 경우 보통교부세를 직접 교부받지 않는 자치구가 분석대상에서 제외되는 문제가 발생할 수 있다. 자치구의 기능 및 역할이 시·군과 크게 다르지 않은 오늘날의 상황을 고려할 때, 지역 간 재정격차 및 지방재정조정제도의 재정형평화 효과를 분석함에 있어서 자치구를 분석대상에서 제외하는 것은 적절하지 않은 것으로 생각된다. 최근 한재명(2022)과 홍근석 외(2023)의 연구에서 부동산교부세의 재정형평화 효과를 파악하고는 있지만, 아직까지 부동산교부세의 재정형평화 효과에 관한 선행연구는 많이 수행되지 않은 것으로 보인다. 부동산교부세는 2010년부터 지역균형발전을 위한 재원으로 활용되고 있으며, 보통교부세를 직접 교부받지 않은 자치구의 경우 부동산교부세가 매우 중요한 이전재원 중 하나이다. 이러한 측면에서 이 연구는 자치구를 분석대상에 포함하여 부동산교부세의 재정형평화 효과에 대한 분석을 추가적으로 실시하였다.

둘째, 지방재정조정제도의 재정형평화 효과에 관한 실증적 연구들은 대부분 불평등지수를 활용하여 지역 간 재정격차의 정태적 측면을 분석하는데 초점을 맞추고 있다. 일부 연구들이 불평등지수의 시계열적 변화를 제시하고는 있지만, 이러한 수치도 지역 간 재정격차의 동태적 측면을 완전하게 파악하지는 못하는 한계를 가지고 있다. 그리고 대부분의 선행연구는 지니계수 또는 변이계수 등 1~2가지 불평등지수 만을 활용하여 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 및 재정형평화 효과를 분석하고 있다. 개별적인 불평등지수는 각각 고유한 산정방식 및 장·단점을 가지고 있다. 이러한 측면에서

1~2가지의 불평등지수만을 활용하는 것보다는 다양한 불평등지수를 활용하는 것이 지역 간 재정격차에 대한 지방재정조정제도의 효과를 파악하기 위한 정보를 보다 많이 제공할 수 있을 것이다. 이상의 논의를 바탕으로 이 연구는 13개의 불평등지수를 활용하여 지역 간 재정격차 현황 및 지방재정조정제도의 재정형평화 효과를 분석하였으며, β 및 σ convergence 분석을 실시하여 지역 간 재정격차 및 지방재정조정제도 재정형평화 효과의 동태적 변화를 파악하고자 하였다.

셋째, 지방재정조정제도의 재정형평화 효과에 관한 실증적 연구들은 대부분 불평등지수를 활용하여 지역 간 재정격차의 총량적 변화에 초점을 맞추고 있다. 총량적 측면에서 지방재정조정제도의 재정형평화 효과를 파악하는 것도 중요하지만, 이러한 총량적 변화가 어떠한 형태로 발생하는지에 대한 구체적인 정보를 파악하는 것도 중요하다. 이러한 측면에서 이 연구에서는 빈곤지수 분석 및 공간적 자기상관성 분석을 통해 개별 지방자치단체 수준에서의 지역 간 재정격차 및 지방재정조정제도의 재정형평화 효과를 파악하고자 하였다. 즉, 빈곤지수 분석을 통해 재정 여건이 열악한 지방자치단체의 상대적 빈곤수준을 파악하고자 하였으며, 공간적 자기상관성 분석을 통해 지역 간 재정격차 현황 및 지방재정조정제도 재정형평화 효과의 공간적 분포를 통해 보다 직관적인 분석 결과를 제시하고자 하였다.

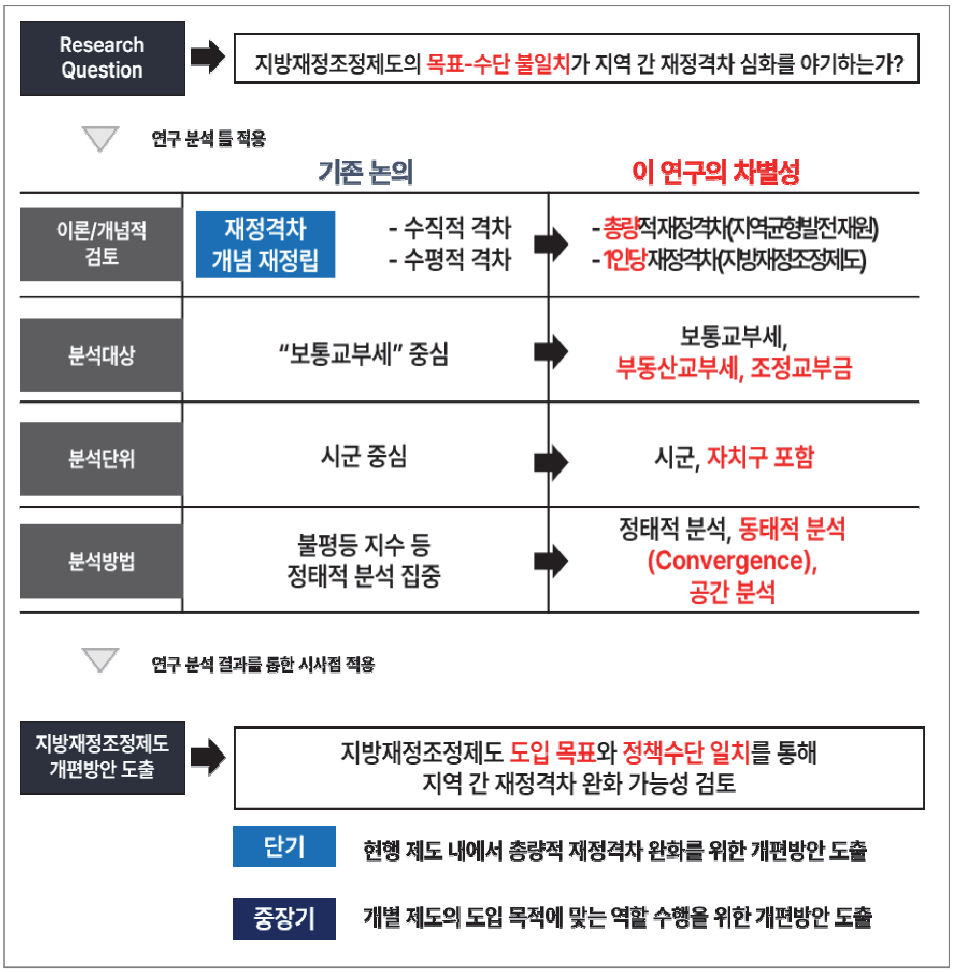
넷째, 지방재정조정제도의 재정형평화 효과에 관한 실증적 연구들은 대부분 양적 연구방법론에 초점을 맞추고 있다. 지방재정조정제도의 재정형평화 효과의 존재 여부를 파악하기 위해서는 기본적으로 양적 연구방법론을 활용하는 것이 적절하다. 그러나 지방재정조정제도의 재정형평화 효과가 왜 그렇게 나타날 수밖에 없는지에 대한 보다 심층적인 분석은 개별 지방재정조정제도에 포함된 다양한 요소들에 대한 질적 분석을 통해 이루어지는 것이 적절하다. 우리나라의 지방재정조정제도는 1951년 「임시지방분여세법」이 제정된 이후부터 시작되었으며, 1990년대 이후 「지방자치법」과 「지방재정법」의 개정을 통해 다양한 제도 변화가 이루어져 왔다. 이러한 측면에서 이 연구는 역사적 제도주의 관점을 적용하여 지방재정조정제도 내에 포함되어 있는 지역 간 재정격차에 관한 요소들이 어떻게 변화되어 왔으며, 이러한 결과가 지역 간 재정격차에 어떠한 영향을 미쳤는지를 파악하고자 하였다. 또한 지역 간 재정격차에 대한 지방재정조정제도의 효과 및 향후 개편방안에 대한 담당 공무원의 인식을 조사하고, 이를 바탕으로

전문가 델파이 조사를 실시하여 보다 실질적인 정책 대안을 모색하고자 하였다.

다섯째, 지역 간 재정격차 및 지방재정조정제도의 재정형평화 효과를 분석하는데 있어서 또 한가지 쟁점은 분석대상 기준을 어떻게 설정할 것인가에 관한 것이다. 이와 관련하여 선행연구들은 총액 기준, 1인당 세입액 기준, 세출 수준을 반영한 1인당 세입액 기준, 재정력 지수 등 다양한 분석대상 기준을 적용하여 분석을 실시하였다. 이론적인 측면에서는 1인당 세입액 기준 등을 적용하는 것이 적절하지만, 현실적인 측면에서 보통교부세 등이 1인당 세입액을 기준으로 운영되지 않는다는 점을 고려하면 총액 기준을 활용하는 것도 적절할 수 있다. 이러한 측면에서 이 연구는 총액 기준, 1인당 세입액 기준, 세출 수준을 반영한 1인당 세입액 기준을 비교·분석하여, 향후 지방재정조정제도의 개편을 위한 방향성을 도출하고자 하였다. 즉, 각각의 분석대상 기준이 갖고 있는 정책적 함의를 고려하여 분석 결과를 해석함으로써, 정책목표와 정책수단 간의 불일치를 어떻게 해소할 것인지에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

이상의 논의를 바탕으로 이 연구의 분석틀을 제시하면 다음과 같다.

그림 2-7 연구의 분석틀


Research Question
지방재정조정제도의 목표-수단 불일치가 지역 간 재정격차 심화를 야기하는가?
연구 분석 틀 적용
기존 논의
이 연구의 차별성
이론/개념적 검토
재정격차 개념 재정립
- 수직적 격차
- 수평적 격차
- 총량적 재정격차(지역균형발전재원)
- 1인당 재정격차(지방재정조정제도)
분석대상
"보통교부세" 중심
보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금
분석단위
시군 중심
시군, 자치구 포함
분석방법
불평등 지수 등 정태적 분석 집중
정태적 분석, 동태적 분석 (Convergence), 공간 분석
연구 분석 결과를 통한 시사점 적용
지방재정조정제도 개편방안 도출
지방재정조정제도 도입 목표와 정책수단 일치를 통해 지역 간 재정격차 완화 가능성 검토
단기
현행 제도 내에서 총량적 재정격차 완화를 위한 개편방안 도출
중장기
개별 제도의 도입 목적에 맞는 역할 수행을 위한 개편방안 도출

3

지역 간 재정격차 및 지방재정조정제도 실태 분석

제1절 분석 개요
제2절 지방재정조정제도 변화 분석
제3절 지방재정조정제도 운영실태 인식 분석
제4절 지방재정조정제도 재정격차 영향 분석
제5절 시사점

제3장 지역 간 재정격차 및 지방재정조정제도 실태 분석

제1절 분석 개요

1. 분석방법

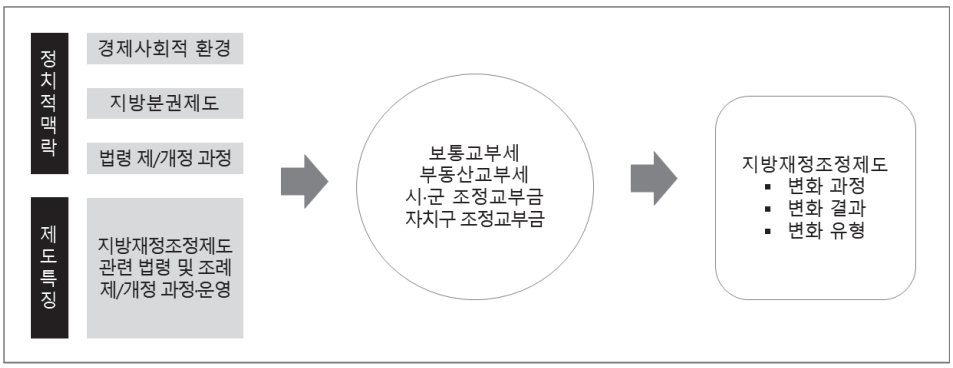
1) 지방재정조정제도 변화 분석

이 연구는 역사적 제도주의 관점을 적용하여 지방재정조정제도의 제도 변화를 분석하였으며, 분석 과정에서 다음의 3가지를 중점적으로 살펴보았다. 첫째, 지방재정조정제도는 크게 보통교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금으로 구분하여 각 제도의 변화 양상을 검토한다. 4개의 제도는 큰 틀에서 '지역균형발전' 또는 '수평적 재정형평성 제고'라는 유사한 목적을 지닌 제도이지만 재원의 성격, 교부방식, 이전재원 체계 등에서 차이를 보이기 때문에, 세부 제도별 운용 과정을 살펴보고자 한다.

둘째, 역사적 맥락을 고려하여 지방재정조정제도의 제도 변화를 크게 제도의 형성, 강화, 전환 등의 단계로 구분하고, 형성 및 변화의 목적, 작동 방식, 범위에 따라 나타난 변화를 과정/결과/유형으로 구분한다. 변화의 과정은 변화의 폭에 따라 점진적 과정과 급진적 과정으로 구분하고, 변화의 결과는 연속성과 불연속성으로 구분하였다. 변화의 과정과 결과는 2×2 기준에 따라 ① 점진적이고 연속적인 '적응을 통한 재생산', ② 점진적이고 불연속적인 '완만한 변형', ③ 급격하고 연속적인 '생존과 복귀', ④ 급격하고 불연속적인 '해체와 대체'로 구분된다. 이때 '완만한 변형'은 제도 변화 과정에서 자주 등장하는 유형으로서 경로의존적이고 점진적인 진화가 제도의 불연속성이라는 예상치 못한 결과를 가져올 수 있다는 입장이다. 이에 기존의 제도 변화를 바라보는 이분법적 시선에서 벗어나 Streeck&Thelen(2005)는 '완만한 변형'의 유형으로서 전치/대체, 가겹/층화, 표류, 전환을 들고 있다. 큰 틀에서 제도 변화와 미시적 측면에서 제도 운영 방식 변화를 구분하여 각 변화의 방향과 의미를 정리한다.

마지막으로 이러한 제도 단계와 변화 유형은 최종적으로 지역 간 재정격차 완화라는 제도 도입 목적에 어떠한 기여를 하는지를 심층적으로 검토한다. 이 연구에서는 지방재정조정제도가 본래의 제도 목적을 달성하는데 도움이 되는지 확인하는 것을 목적으로 하기 때문에 각 변화 유형이 소기의 목적을 달성하는 방향으로 이루어지는지 살펴보았다.

그림 3-1 역사적 제도주의 관점에서의 제도 변화 분석틀



이 연구에서는 앞서 언급한 '완만한 변형'이 지방재정조정제도의 변화 과정에서 긴 시간에 걸쳐 지속적으로 이루어진다고 판단하여 '완만한 변형'의 4가지 유형의 매커니즘, 측정방식, 재정형평성과의 관계 등을 다음과 같이 측정하였다. 첫째, 전치/대체는 기존 규칙이 제거되고 새로운 규칙이 소개되는 것을 의미하며, 일반적으로 새로운 제도로 대체되는 매커니즘을 보인다(남재걸, 2012). 이 연구에서 전치/대체는 ① 기존 정책목표 폐기, ② 기존 법·시행령·규칙 폐기, ③ 새로운 정책목표 설정, ④ 새로운 법·시행령·규칙 제정을 기준으로 살펴보았다. 지방재정조정제도에서 전치/대체는 재정형평성을 강화하는 방향으로 효과를 보일 것으로 판단하였다.

둘째, 가겹/층화는 새로운 규칙이 소개되는 단계로, 신제도와 구제도 간 성장 속도의 차이가 벌어지는 '차별적 성장'이라는 매커니즘을 보인다(남재걸, 2012). 이 연구에서 가겹/층화는 ① 동일한 정책목표, ② 동일한 법·시행령·규칙, ③ 세부 조항 추가, ④ 세부 산정방식 변화를 기준으로 살펴보았다. 지방재정조정제도에서 전치/대체

는 재정형평성을 강화 또는 약화하는 이중적인 방향으로 효과를 보일 것으로 판단하였다. 이때 재정형평성을 약화시키는 조건은 점진적 변화과정에서 세부 조항 및 산정방식의 변화가 명확한 목적성을 지니지 못할 때이다. 따라서 재정형평성을 강화시키는 조건은 약화의 반대 상황으로서 세부 조항 및 산정방식의 변화가 명확한 목적을 담았을 때이다.

셋째, 표류는 기존 규칙이 무시되고 기존 규칙이 변화하거나 새롭게 제정될 환경이 마련되는 단계로, 기존 제도가 무력화되고 형식적으로만 존재하는 매커니즘을 갖는다(남재걸, 2012). 이 연구에서 표류는 ① 정책목표 혼재, ② 기존 정책목표 무력화, ③ 제도 효과 미비를 기준으로 살펴보았다. 지방재정조정제도에서 표류는 재정형평성을 약화시키는 방향으로 효과를 보일 것으로 판단하였다.

마지막으로 전환은 기존 규칙이 변화하고 새롭게 제정되는 단계로, 기존 제도가 존재하나 새로운 법규로 변화하여 진행하는 매커니즘을 갖는다. 이 연구에서 전환은 ① 기존 제도 존재, ② 기존 제도의 새로운 목적 및 기능 수행, ③ 기존 제도의 새로운 법규화를 기준으로 살펴보았다. 지방재정조정제도에서 표류는 재정형평성을 약화시키는 방향으로 효과를 보일 것으로 판단하였다.

표 3-1 제도 변화 과정/결과/유형 측정방법

구분	개념	내용	매커니즘	측정방식	선행연구
과정	점진	제도 소폭 수정	내부 변화	측정항목/방식 일부 수정	-
	급격	제도 대폭 수정	외부 변화	질적으로 다른 수준의 산정방식 도입	-
결과	연속	제도 지속	지속	제도 유지	-
	불연속	제도 시작/종결	시작/종결	제도 제정/폐지	-
유형	전치/대체	기존 규칙 제거, 새로운 규칙 소개	새로운 제도로 대체	기존 정책목표 폐기, 기존 법률·시행령·규칙 폐기, 새로운 정책목표 설정, 새로운 법률·시행령·규칙 제정	남재걸 (2012년)

구분	개념	내용	매커니즘	측정방식	선행연구
	가겹/층화	새로운 규칙의 소개	차별적성장: 신제도와 구제도 간 성장속도 차이	동일한 정책목표 동일한 법·시행령·규칙 세부조항 추가 세부 산정방식 변화	김보람 (2019년), 남재걸 (2012년)
	표류	기존 규칙의 무시, 기존 규칙의 변화된 영향/제정	기존 제도 형식적 존치	정책목표 혼재 기존 정책목표 무력화 제도 효과 미비	김보람 (2019년), 남재걸 (2012년)
	전환	기존 규칙의 변화된 영향/제정	기존 제도 존재 하나 새로운 법규화 진행	기존 제도 존재 기존 제도의 새로운 목적 및 기능 수행 기존 제도의 새로운 법규화	남재걸 (2012년)

2) 지방재정조정제도 담당자 인식 분석

이 연구는 지방재정조정제도를 담당하고 있는 공무원들의 인식에 대한 조사를 통해 우리나라의 지방재정조정제도가 지역 간 재정격차 완화에 기여하고 있는지를 파악하고자 하였다. 이를 위해 시·군·구의 지방재정조정제도(보통교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금) 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 시·군·구별로 지방재정조정제도 담당자, 담당 팀장, 담당 과장 등 3명을 설문 대상자로 설정하였으며, 설문조사는 대한민국시장군수구청장협의회 및 한국지방행정연구원 전자문서 시스템을 통한 온라인 조사로 수행되었다.

설문조사의 타당성과 신뢰성을 제고하기 위해 2024년 5월 20일부터 5월 31일까지 지방재정조정제도 담당 공무원 5명 및 지방재정 분야 전문가 5명을 대상으로 설문지 내용 검토를 위한 사전조사를 실시하였다. 사전조사를 통해 제시된 의견을 반영하여 최종적으로 총 34개 항목의 설문지[11]를 확정하였다. 지방재정제도 개편방안에 관한 담당자 인식조사는 2024년 6월 3일부터 7월 3일까지 31일 간 수행되었다. 실제 설문조사에서는 226개 시·군·구의 678명을 목표 인원으로 설정하였으며, 이 중 115개 시·

11) 설문지는 응답자의 일반현황, 지방재정조정제도에 대한 일반인식, 지방교부세에 대한 인식, 조정교부금에 대한 인식 등으로 구성되어 있으며, 구체적인 설문 문항은 부록에 제시된 설문지에 제시되어 있다.

군·구의 296명이 설문에 참여하였다. 시·군·구의 설문조사 참여 비율은 50.9%이며, 담당 공무원을 기준으로 할 경우에는 43.7%가 설문조사에 참여한 것으로 나타났다. 설문참여자에 대한 검증을 실시한 결과 10명의 응답이 설문분석에 사용하기에 부적절한 것[12]으로 나타났다. 이에 따라 설문조사의 최종 응답자 수는 286명이고, 설문조사의 최종 응답률은 42.2%로 나타났다.

3) 지역 간 재정격차 현황 분석

이 연구에서는 지역 간 재정격차 현황을 분석하기 위해 지방재정 측면에서의 지역 간 불평등 정도를 파악하고자 하였다. 지금까지 지역 간 불평등 수준을 측정하기 위해 다양한 방법론들이 사용되어 왔으며, 이들은 크게 정태적 측면의 방법론과 동태적 측면의 방법론으로 구분할 수 있다. 정태적 측면의 방법론은 특정 시점을 기준으로 지역 간 불평등에 대한 측정값을 제공하며, 변이계수, 지니계수, 타일지수 등의 불평등지수를 활용하여 지역 간 불평등 정도를 분석한다. 반면에 동태적 측면의 방법론은 지역 간 불평등과 관련하여 과거로부터의 변화 추세를 파악할 수 있으며, β convergence와 σ convergence 분석이 주로 활용된다.

지역 간 재정격차에 관한 우리나라의 선행연구들은 대부분 정태적 측면의 방법론을 적용하고 있다. 특정 시점의 지역 간 재정격차를 분석하는데 있어서는 정태적 측면의 방법론도 적절하다. 그러나 이 연구는 지방재정조정제도의 역사적 변화를 고려하여 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도 간 관계를 분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 이처럼 지역 간 재정격차에 대한 공공정책 또는 제도 변화에 따른 영향력을 파악하기 위해서는 장기적이고 동태적인 관점을 적용하는 것이 보다 유용하다. 즉, 정태적 측면의 불평등지수 값을 시계열적으로 검토하고, 지역 간 불평등이 시간이 지남에 따라 감소하는지 또는 증가되는지를 동태적 방법론을 활용하여 파악하는 것이 필요하다 (Shankar & Shah, 2003).

이러한 논의를 바탕으로 이 연구에서는 지역 간 재정격차의 정태적 측면과 동태적 측면에 대한 분석을 동시에 실시하고자 한다. 먼저 지역 간 재정격차의 정태적 측면은

12) 내용 검토 결과 결측치가 지나치게 많거나, 모든 문항에 대해 동일한 번호로만 응답을 하여 응답의 신뢰성이 낮은 경우 설문분석에 사용하기에 부적절한 것으로 판단하였다.

선행연구에서 제시하고 있는 다양한 불평등지수를 통해 파악하고자 한다. 이 경우에도 2003년부터 2022년까지 20년 간 불평등지수의 변화를 시계열적으로 비교함으로써 지방재정조정제도의 변화에 따른 영향력을 파악하고자 하였다. 다음으로 지역 간 재정격차의 동태적 측면은 Barro & Sala-i-Martin(1992; 1995) 등이 제시한 β convergence와 σ convergence 개념을 적용하여 분석하고자 한다.

(1) 불평등지수 분석

이 연구에서는 우리나라의 지방자치단체 간 재정격차 현황을 파악하기 위해 먼저 선행연구에서 제시하고 있는 다양한 불평등지수를 분석하였다. 이와 같은 불평등지수 분석은 정태적 측면에서 우리나라 지방자치단체 간 재정격차에 관한 정보를 제공해 줄 수 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 지역 간 재정격차 또는 수평적 재정불균형은 중앙정부와 지방정부 간의 재정격차 또는 수직적 재정불균형보다 복잡한 특성을 지니고 있다.

이러한 측면에서 지역 간 재정격차에 관한 다수의 선행연구들은 다양한 측정지표를 활용하고 있다. Bird & Tarasov(2002)가 지적하는 것처럼 지역 간 재정격차에 대한 다양한 측정지표들은 각각 고유한 특성 및 장·단점을 가지고 있기 때문에, 한가지의 측정지표만을 고려하는 것보다는 상호 보완적인 형태로 비교·분석하는 것이 보다 적절하다. 또한 Shankar & Shah(2003)이 지적하는 것처럼 지역 간 재정격차의 다양한 측면을 모두 반영할 수 있는 단일한 측정지표는 존재하지 않는다. 따라서 이 연구에서도 선행연구에서 제시하고 있는 지역 간 재정격차에 관한 다양한 측정지표를 활용하여 우리나라의 지방자치단체 간 재정격차 현황을 파악하고자 하였다.

Bird & Tarasov(2002), Cowell(2011), Kowalik(2014; 2015) 등은 특정 시점에서의 지역 간 재정격차를 측정하기 위한 다양한 지표들을 제시하였다. 대표적으로 범위(range), 최대최소비율(maximum to minimum ratio), 단순 또는 가중변이계수(simple or weighted coefficient of variation), 단순 또는 가중지니계수(unweighted or weighted Gini index), 타일지수(Theil index) 등이 정태적 측면에서의 지역 간 재정격차 측정지표로 활용되고 있다. 이 연구에서는 Kowalik(2015)의 연구를 참고하여 선행연구에서 제시한 지역 간 재정격차 측정지표를 종합적으로 검토하였다.

한편 Portnov & Felsenstein(2010)은 지역 수, 인구 규모 및 계산에 포함되는 지역

의 순서에 따라 불평등지수의 값이 민감하게 변화하는지를 분석하였다. 이를 통해 지역 간 재정격차를 파악하기 위해 사용되는 다양한 불평등지수 중 국가 또는 지역 간 비교 연구에 적합한 불평등지수를 발견하고자 하였다. 이를 위해 변이계수, 가중 변이계수, 지니계수, 가중 지니계수, 타일지수, 앳킨슨 지수, 후버의 집중 지수, 콜터의 비형평성 계수 등에 대한 분석 결과 3가지의 검증을 모두 통과한 불평등지수는 하나도 없는 것으로 나타났다. 다만, 가중 변이계수와 가중 지니계수는 상대적으로 경미한 문제점만을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이러한 측면에서 서로 다른 기간과 서로 다른 국가(지역)에 대한 지역 간 재정격차를 비교하기 위한 실증적 연구에서는 가중 변이계수와 가중 지니계수를 사용하는 것이 신뢰할 수 있는 결과를 도출하는데 적절한 것으로 제시하고 있다(Portnov & Felsenstein, 2010). 이상의 논의를 바탕으로 이 연구에서는 지역 간 재정격차에 관한 다양한 측정지표를 검토하고, 이 중 가중 변이계수와 가중 지니계수를 중심으로 분석 결과를 제시하고자 한다.

(2) convergence 분석

지역 간 불평등의 동태적 측면은 경제성장 관련 연구에서 광범위하게 논의되고 있는 수렴 가설(convergence hypothesis) 또는 확산 가설(divergence hypothesis)에 기초하여 살펴볼 수 있다. 특히 다음 두 가지 개념을 통해 통계적으로 수렴 또는 확산 여부를 분석해 볼 수 있다.

첫 번째 개념은 시간이 지남에 따라 지역 소득에서의 분산이 감소하는 현상을 통해 수렴여부를 파악하는 것으로 σ convergence라고 한다. 일반적으로 σ convergence는 시간에 따른 변이계수(coefficent of variation) 또는 표준편차(standard diviation)에서의 변화를 통해 측정된다. 예를 들어 Bajpai & Sachs(1996)는 1인당 GRDP의 로그 형태 표준편차를 사용하였다.

두 번째 개념은 초기 소득수준과 성장률의 관계를 통해 수렴여부를 파악하는 것으로 β convergence라고 부른다(Barro & Sala-i-Martin, 1995). β convergence는 Solow(1956)의 신고전파 모델성장 모형에 이론적 바탕을 둔다. Barro와 Sala-i-Martin(1992, p. 225)은 콥-더글라스(Cobb-Douglas) 생산함수에 기반한 신고전파 모델성장 모형을 로그-선형화(log-linearised)하여 소득의 전이경로(transitional dynamics) 다음과 같이 제시하였다.

$$\log(y_{i,t+T}) = \ln(y_{i,t}) \cdot e^{-\lambda t} + \log(y^*) \cdot (1 - e^{-\lambda t}) \quad (11)$$

여기서 $y_{i,t}$는 i지역의 초기년도(t) 소득수준, $y_{i,t+T}$는 분석대상의 마지막 연도(t+T)의 소득수준을 의미한다. y^*는 정상상태(steady state)의 소득수준을 의미하며, 이때 λ는 정상상태로 수렴하는 속도를 의미한다. β convergence의 수렴 가설은 초기 소득수준이 낮을수록 높은 성장률을 보인다고 가정한다. 이는 자본의 한계 생산력이 감소함에 따라 소득이 높은 지역의 경제 성장률이 소득이 낮은 지역에 비해 느릴 것이라고 예상하기 때문이다.

이러한 모형에 근거하여, Barro & Sala-i-Martin(1996)은 미국 내 48개 주(state)에 대해 1인당 소득의 β convergence 여부를 분석하기 위해 다음과 같은 회귀 방정식을 추정하였다.

$$\frac{1}{T}\log\left(\frac{y_{i,t+T}}{y_{i,t}}\right) = \alpha + \beta\ln(y_{i,t}) + \gamma Z_{i,t}\alpha_1 + \epsilon_{i,t} \quad (12)$$

여기서 $\frac{1}{T}\log\left(\frac{y_{i,t+T}}{y_{i,t}}\right)$은 연평균 성장률로 $y_{i,t}$는 i지역의 초기년도(t) 소득수준, $y_{i,t+T}$는 분석대상의 마지막 연도(t+T)의 소득수준을 의미한다. $Z_{i,t}$는 다른 조건 변수(예:인프라, 교육, 정책 등)이며, $\epsilon_{i,t}$은 오차항이다. 위의 회귀식에서 소득수준 초기값의 계수인 β 가 음수로 나타나 소득 수준이 낮은 지역이 더 높은 성장률을 보이는지 검토할 수 있다. β 값이 음수이고 통계적으로 유의한 경우 β convergence가 존재하는 것으로 판단할 수 있다.

식(11)의 λ와 식(12)의 β의 관계를 통해 소득이 정상상태로 수렴하는 속도(λ)와 소득격차가 절반으로 줄어드는데 걸리는 시간인 반감기(half life, t1/2)를 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$\lambda = -\frac{1}{T}\ln(1 + T\beta) \quad (13)$$

$$t_{1/2} = \frac{\log(2)}{\lambda} \quad (14)$$

그러나 σ convergence와 β convergence의 분석 결과가 항상 동일하게 나타나는 것은 아니다. 예를 들어, Quah(1996)은 β convergence는 나타나지만 σ convergence를 나타나지 않는 주요 요인에 대해 다음과 같이 설명하였다. 첫째, 소득수준이 낮은 국가들이 빠르게 성장하여 중위 소득 국가 그룹에 진입하지만, 동시에 중위 소득 국가들이 새로운 저소득 국가 그룹을 형성함으로써 전체 소득 분포의 변동성이 감소하지 않는다는 것이다. 둘째, Baumol(1986)의 클럽 수렴(club convergence) 현상으로 인해 β convergence는 나타나지만 σ convergence가 나타나지 않는다고 제시하였다. 이는 비슷한 소득수준을 가진 국가들이 서로 수렴하는 경향이 있지만, 이러한 클럽들 간에는 여전히 큰 소득 격차가 존재하며, 이로 인해 글로벌 소득 분포의 변동성은 감소하지 않게 된다는 것이다. 따라서 지역 간 격차를 올바르게 파악하기 위해서는 두 가지 유형의 분석을 모두 수행할 필요성이 있다(Shankar & Shah, 2003).

(3) 빈곤지수 분석

이 연구에서는 복지 분야에서 개인 소득의 불평등 정도를 파악하기 위해 사용되는 빈곤선(Poverty line) 개념을 활용하여 지방자치단체 간 재정격차 수준 및 지방재정조정제도의 재정격차 완화 효과를 파악하고자 하였다. 기본적으로 빈곤선은 기본적인 욕구(basic needs)를 충족시킬 수 있는 충분한 소득수준을 의미한다. 개인의 소득이 빈곤선보다 아래에 위치할 경우 이 개인은 그 사회에 존재하는 다른 개인들보다 상대적으로 빈곤하다는 것을 의미하며, 빈곤선보다 아래에 위치한 개인에게는 별도의 재정적 지원이 필요하게 된다. 그리고 한 국가의 전체 인구 중 빈곤한 개인을 구분한 이후에는, 빈곤선 아래에 있는 개인의 빈곤 강도를 측정하는 것이 필요하다. 이를 위해 이 연구에서는 Sen(1983), Foster et al.(1984), Kakwani and Son(2005), Cowell(2011) 등에 의해 제시된 빈곤율(Poverty Ratio 또는 Headcount Ratio), 빈곤갭 비율(Poverty Gap Ratio), Sen 지수(Sen Index), FGT 지수(Foster, Greer & Thorbecke Index) 등 4개 지표(지수)에 대한 분석을 실시하였다. 즉, 이 연구는 빈곤지수를 활용하여 개별 지방자치단체의 상대적 빈곤수준을 다른 지방자치단체와의 비교

를 통해 분석하고, 국가최저수준(national minimum)을 보장하기 위해 요구되는 지방자치단체의 세입 규모를 파악하고자 하였다.

이와 관련하여 우리나라의 「국민기초생활 보장법」 제2조는 국민의 소득·지출 수준과 수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 급여 종류별로 최저보장수준을 보장하고 있다. 「국민기초생활 보장법」에 규정된 7가지 급여 중 급여 선정기준 및 최저보장수준이 명시적으로 규정된 급여는 생계급여·교육급여·의료급여 등 3가지이다. 생계급여는 기준 중위소득의 30% 이상을 급여 선정기준 및 최저보장수준으로 규정(동법 제8조)하고 있으며, 교육급여와 의료급여는 각각 50%와 40%를 급여 선정기준 및 최저보장수준으로 규정하고 있다(동법 제12조 및 제12조의3). 이 중 생계급여는 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것을 의미하며(동법 제8조), 이는 한 개인에게 요구되는 최소한의 소득을 보장하기 위한 제도적 장치이다. 이러한 측면에서 이 연구에서는 생계급여의 선정기준 및 최저보장수준을 준용하여 지방자치단체에 대한 빈곤지수 분석을 실시하였다. 즉, 유사 지방자치단체 재원의 중위값 30%를 빈곤선 기준으로 설정하고, 이러한 빈곤선보다 아래에 위치하고 있는 지방자치단체를 빈곤 자치단체로 분류하였다. 이를 통해 다양한 지방재정조정제도들이 지방자치단체의 상대적 빈곤정도를 완화하는데 어느 정도 기여하고 있는지를 파악하고자 하였다.

4가지 빈곤지수 중 이 연구는 특히 Sen 지수[13]를 중심으로 논의를 진행하고자 하였다. Sen 지수는 빈곤층의 소득에 대한 지니계수를 활용하여 빈곤층 내의 소득분배를 민감하게 포착할 수 있다는 장점이 있다[14]. 즉, Sen 지수는 소득 부족에 대한 가중치를 개인 소득과 연결하여 빈곤층 내 소득불평등의 상대적 박탈 측면을 고려한다. 이러한 Sen 지수는 개인의 효용이 타인의 효용에 의존한다는 상호 의존적 효용함수에 기반하고 있다(Kakwani & Son, 2005; 홍근석·여효성, 2021).

13) 4개의 빈곤지수의 분석 결과가 대부분 유사한 경향성을 나타내고 있으며, Sen 지수가 나머지 빈곤지수들의 특성을 반영하고 있다는 점에서 이 연구에서는 Sen 지수의 분석 결과를 중심으로 논의하고자 한다.

14) 빈곤수준을 측정하는 대표적 지표 중 하나인 빈곤율은 한 국가의 전체 인구에서 빈곤선 이하에 속하는 빈곤층 인구의 비율을 의미하며, 빈곤의 전체적인 수준을 나타내는데 유용하다. 그러나 빈곤선 이하의 빈곤층이 느끼는 상대적 빈곤정도를 나타내는데 부족하다는 단점을 가지고 있어 이에 대한 보완 지수로 Sen 지수를 활용하였다.

Sen 지수는 0과 1사이의 값을 가지며, 그 값이 1에 가까워질수록 빈곤 정도가 심하다는 것을 의미한다. 또한 Sen 지수는 빈곤율, 빈곤갭 비율, 빈곤층의 소득 지니계수 변화에 민감하게 반응하며, 이러한 3가지 변수 중 하나 이상의 값이 증가하면 Sen 지수도 같은 방향으로 증가하게 된다(여유진 외, 2005).

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

(4) 공간적 자기상관성 분석

이 연구에서는 공간적 자기상관성 분석을 통해 지역 간 재정격차 현황을 파악하고자 하였다. 우리나라의 경우 중앙정부의 불균형성장 전략으로 인해 지역 간 격차 문제가 심화되었다. 즉, 수도권 및 특정 지역으로의 집중 현상이 심화되면서 지역 간 격차 문제가 사회적 문제로 대두되었으며, 최근 들어 이러한 현상은 더욱 심화되고 있는 실정이다.

이러한 측면에서 이 연구에서는 지역 간 재정격차를 파악하기 위한 또 다른 방법론으로 공간적 자기상관성 분석 기법을 활용하였다. 도시, 지역, 지방자치단체 등을 대상으로 연구하는 사회과학 분야의 경우 많은 관심을 갖게 되는 것이 특정한 현상에 대한 공간분포이다. 이와 관련하여 공간적 자기상관성 분석은 특정한 현상이 공간 상에 분산되었는지 또는 집중되었는지를 파악하는 분석 기법이다(이희연·노승철, 2013).

Tobler(1970)의 지리학 제1법칙(the first law of geography)[15]에서 제시하는 것처럼 공간상의 한 위치에서 발생하는 사건과 그 주변 지역에서 발생하는 사건과는 높은 상관관계를 보이며, 이러한 현상을 공간적 자기상관(spatial autocorrelation)이라고 부른다. 이처럼 공간 데이터가 공간적 자기상관성을 나타내는 것은 개인들이 공간 상에서 자유롭게 이동하고 있기 때문이며, 이러한 설명은 Tiebout(1956)의 '발에 의한 투표'로 설명되는 지역 간 재정격차 발생 원인과도 그 맥락을 같이 한다.

지방재정과 같이 비율척도로 측정된 데이터를 이용하여 공간적 자기상관성을 측정

15) Tobler(1970)는 "모든 것은 그 밖의 다른 모든 것과 관련되어 있지만, 인접해 있는 것들이 멀리 있는 것들보다는 더 높은 관련성을 보인다"는 지리학 제1법칙을 제시하였다(변필성, 2009).

하는 방법에는 여러 가지가 있으며, 그 중에서 Moran(1950)에 의해 제안된 Moran's I 값이 보편적으로 이용된다. Moran's I 값은 연구대상지역 내에서 유사한 값들의 전반적인 군집경향을 하나의 지표로 요약하여 나타내는 전역적 통계량과 특정 지역을 중심으로 주변에 유사한 값들을 보이는 공간적 군집패턴을 세부적으로 나타내는 국지적 통계량으로 구분된다(이희연·노승철, 2013). 이 연구는 전역적 Moran's I 값과 LISA(Local Indicator of Spatial Association) 지표를 통해 지역 간 재정격차의 공간적 자기상관성을 파악하고자 하였다. 이러한 공간적 자기상관성 분석은 시·군·구에 대한 재원 배분 현황을 직관적으로 파악할 수 있으며, 이에 대한 분석을 통해 향후 지방재정조정제도 개편을 위한 시사점을 도출할 수 있다는 의의를 갖는다.

① 전역적 Moran's I 분석

전역적 Moran's I는 공간 데이터의 자기상관성을 측정하는 지표로 공간적으로 인접한 지역들간의 값이 얼마나 유사한지를 나타내는 측정지표이다. 전역적 Moran's I의 값이 1에 가까우면 양(+)의 공간적 자기상관성을, -1에 가까우면 음(-)의 공간적 자기상관성을 나타낸다. 즉, 전역적 Moran's I의 값이 1에 가까우면 서로 인접한 지역들이 유사한 특성을 지니고 있는 것으로 볼 수 있으며, 전역적 Moran's I의 값이 -1에 가까우면 서로 인접한 지역들이 상반되는 특성을 지니고 있는 것으로 판단할 수 있다. 전역적 Moran's I의 값이 0에 가까우면 공간적 자기상관성이 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 전역적 Moran's I의 산정공식은 다음과 같다.

$$I = \frac{N}{W} \frac{\sum_{i=1}^{N}\sum_{j=1}^{N} w_{ij}(x_i - \overline{x})(x_j - \overline{x})}{\sum_{i=1}^{N}(x_i - \overline{x})^2} \tag{18}$$

여기서 분자는 데이터 내 각 위치 i, j의 값 x_i, x_j가 전체 평균 $\overline{x}$으로부터 얼마나 벗어나 있는지, 그리고 이 벗어난 정도가 공간적으로 얼마나 유사하게 분포하는지를 측정한다. 즉, 이들을 곱한 값이 양수이면 두 지점이 평균에서 같은 방향으로 벗어나

있음을, 음수이면 반대 방향으로 벗어나 있음을 의미한다. 이러한 곱의 합계는 공간적으로 유사한 값들이 얼마나 인접해있는지 측정하며, 전체적으로 양(+)의 자기상관성이 있는지, 음(-)의 자기상관성이 있는지를 나타낸다. 그리고 분모는 데이터 내 각 위치의 값이 전체 평균으로부터 얼마나 벗어나 있는지의 총합을 나타낸다. 즉, 데이터의 변동성 및 분산을 측정하며 분자에서 측정된 공간적 유사성이 데이터 전체의 변동성에 비해 얼마나 큰지 평가하는 기준으로 작용한다.

② LISA 분석

LISA 지표는 전역적 Moran's I의 값을 국지적으로 나타내는 것으로 전체 지역에서의 공간적 자기상관성이 아닌 개별 지역에서의 공간적 자기상관성을 제시한다. LISA 지표 값, z-score, p-value를 계산하여 공간적 패턴의 유의성을 평가한다. 이 때 LISA 지표의 값이 0보다 클 경우 LISA 지표의 값은 클러스터를 나타내며, 0보다 작을 경우 LISA 지표의 값은 이상치를 나타낸다. 또한 LISA 지표의 값은 클러스터 유형을 HH(고값 클러스터), LL(저값 클러스터), HL(고값 이상치), LH(저값 이상치)로 구분하여 제시한다. LISA 지표의 산정공식은 다음과 같다.

$$I_i = \frac{(x_i - \overline{x})}{S_i^2} \sum_{j=1,\, j \neq i}^{N} w_{ij}(x_j - \overline{x}), \quad S_i^2 = \frac{\sum_{j=1,\, j \neq i}^{N} (x_j - \overline{x})^2}{N-1} \tag{19}$$

여기서 분자는 각 지역의 값이 전체 평균에서 얼마나 벗어났는지, 그리고 그 지역과 이웃한 지역들이 평균에서 얼마나 벗어났는지 고려하여 각 지역이 주변 지역과 얼마나 유사하거나 차이가 있는지를 수치화한 값이다. 그리고 분모는 전체 데이터의 분산을 나타내며, 개별 I값은 특정 지역이 지리적으로 얼마나 독특하거나 일반적인지를 나타내게 된다.

2. 분석대상 및 자료

1) 지방재정조정제도 변화 분석

제도 분석의 목적은 지방재정조정제도의 변화 과정 및 변화 요소를 분석하고, 지방재정조정제도의 목적과 비교해 현재 구성요소와 기준이 목적에 맞는지 검토하는 데 있다. 분석을 위해 지방재정조정제도가 처음 도입된 1951년부터 2023년까지를 분석 기간으로 설정하였으며 보통교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금 4개의 지방재정조정제도를 분석 대상으로 설정하였다.

제도 변화 과정은 Mahoney & Thelen(2010)의 연구에서 제시된 정치적 맥락과 제도 특징을 중심으로 검토하였다. 정치적 맥락은 제도 변화가 있을 당시 제도의 이해관계자가 제도를 수용할 경향성이 어떠했는지, 반대 가능성을 분석한다. 이때 고려할 이해관계자로는 법령 제/개정 과정에 참여하는 국회의원과 지방교부세 운영에 밀접한 연관이 있는 기획재정부의 반응을 분석한다. 또한 지방재정제도는 외부적 요인(사회)으로 인한 요구를 수용하여 변화가 나타날 수 있다는 점을 고려하여 경제·사회적 환경과 지방분권제도 확대 경향성을 통해 시민과 행정개혁의 요구를 함께 분석하였다. 제도적 특징의 경우 지방재정조정제도를 운영하고 있는 행정안전부와 각 광역 및 기초단위 지방자치단체의 재량권을 분석하였다.

2) 지방재정조정제도 담당자 인식 분석

전체 응답자 286명 중 남성은 151명으로 52.8%, 여성은 135명으로 47.2%로 나타났다. 연령은 응답자 284명 중 50대가 98명(34.5%)으로 가장 많았고 30대와 40대가 87명을 30.6%를 차지했다. 근무지역은 경북, 서울, 강원/전남, 부산, 인천, 전북, 경남, 경기/충북, 충남, 광주, 대구, 울산, 대전 순으로 분포되어 있다. 군 소속은 110명으로 38.5%, 자치구 소속은 95명으로 33.2%, 시 소속은 81명으로 28.3%다.

표 3-2 응답자 특성

구분		사례수(명)	비율(%)	구분		사례수(명)	비율(%)
전체		286	100.0	근무지역 (n=286)	서울	30	10.5
성별 (n=286)	남자	151	52.8		부산	25	8.7
	여자	135	47.2		대구	7	2.4
연령 (n=284)	20대	11	3.9		인천	24	8.4
	30대	87	30.6		광주	9	3.1
	40대	87	30.6		대전	3	1.0
	50대	98	34.5		울산	5	1.7
	기타	1	0.4		경기	19	6.6
소속 (n=286)	시도	0	0		강원	28	9.8
	시	81	28.3		충북	19	6.6
	군	110	38.5		충남	15	5.2
	자치구	95	33.2		전북	22	7.7
공무원 경력 (n=271)	10년 미만	94	34.7		전남	28	9.8
	10년 이상	177	65.3		경북	32	11.2
교부세 경력 (n=223)	10년 미만	221	99.1		경남	20	7.0
	10년 이상	2	0.9				

주: 결측치로 인해 항목별 사례수(n)에 차이가 있음.

가장 높은 비중을 차지하는 직급은 7급으로 114명(40.3%)이며, 다음으로 6급이 98명(34.6%), 5급 36명(12.7%), 8급 29명(10.2%), 9급 4명(1.4%), 기타 2명(0.7%)이다. 공무원 경력을 살펴보면, 10년 이상이 177명으로 65.3%, 10년 미만이 94명으로 34.7%다. 교부세·교부금 경력은 10년 미만이 221명(99.1%)으로 대부분이고 10년 이상은 단 2명으로 0.9%다.

3) 지역 간 재정격차 현황 분석

분석대상 측면에서 이 연구는 우리나라 기초자치단체(시·군·구)를 대상으로 지역 간 재정격차를 파악하고자 한다. 이 연구는 최소한의 공공서비스 공급을 위해 필요한 수준까지 지방자치단체의 재정 여건을 개선하는 것을 지역 간 재정격차 완화 목표로

설정하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 지역 주민에게 직접적으로 공공서비스를 공급하는 최소 단위인 기초자치단체 수준에서 지역 간 재정격차 현황을 파악하고 이를 개선하기 위한 방안을 모색하는 것이 연구 목적에 부합하는 것으로 생각된다. 그리고 지역 간 재정격차의 결과로 발생할 수 있는 인구의 사회적 이동에 따른 수도권으로의 인구 집중 및 비수도권의 인구감소 문제는 기초자치단체 수준에서 보다 큰 위험으로 작용하고 있다. 이러한 측면에서 이 연구에서는 기초자치단체를 대상으로 지역 간 재정격차 현황을 분석하고, 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 완화 효과를 검토하고자 하였다.

다음으로 이 연구는 2003년부터 2022년까지의 기간에 대한 시·군·구별 결산 자료를 활용하여 지역 간 재정격차를 파악하고자 하였다. 분석대상 재원은 지방세, 경상수입(지방세+경상적 세외수입), 조정재원1(경상수입+보통교부세), 조정재원2(경상수입+부동산교부세), 조정재원3(경상수입+시·군 및 자치구 조정교부금), 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+시·군 및 자치구 조정교부금)로 구분하였다. 이 연구는 경상수입과 조정재원들 간 차이를 비교·분석하는 방법으로 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 완화 효과를 파악하고자 하였다. 분석대상 재원은 ① 총액 기준, ② 1인당 세입액 기준, ③ 1인당 세출액 대비 세입액 기준 등 3가지 기준으로 구분하여 분석을 실시하였다.

지역 간 재정격차 측정지표 설정에 있어서 고려해야 할 중요한 쟁점사항은 어떤 재원을 대상으로 지방자치단체 간 재정격차를 측정할 것인지에 관한 것이다. 선행연구에서 제시하고 있는 지역 간 재정격차의 수준을 측정하기 위한 기준 변수로는 총규모 변수(복문수, 2018; 홍근석·유보람, 2023), 1인당 규모 변수(황소하, 2017; 최원구 외, 2017; 한재명·최진섭, 2020), 조정력지수(최병호, 2018), 단위공급비용을 고려한 표준세출액 또는 재정충당비율(김태일 외, 2001; 주만수, 2009) 등이 있다(한재명, 2022).

Bird & Tarasov(2002)가 지적하는 것처럼 지역 간 재정격차에 관한 논의에서 수평적 재정형평화 이전재원의 주요 목적은 지역 간 1인당 소득에서의 격차를 감소시키는 것이다. 특히 지방세 측면에서의 지역 간 재정격차 현황 또는 재정형평화 효과에 대한 분석의 경우는 1인당 규모 변수를 이용하는 것이 보다 적절하다(한재명, 2023). 그리

고 지역 간 재정격차 또는 수평적 재정불균형에 관한 국외 선행연구들도 대부분 1인당 규모 변수를 사용하고 있는 것을 확인할 수 있다(Bird & Tarasov, 2002; Shankar & Shah, 2003; Cowell, 2011; Kowalik, 2014; Liddo et al., 2014; Kowalik, 2015).

지역 간 재정격차의 판단 기준은 지역 간 재정격차를 어떻게 바라보는지에 따라 달라질 수 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체 운영에 필요한 최소한의 재원조차 자체재원으로 충당하지 못하는 지방자치단체가 많이 존재한다. 이 경우 지역 간 재정격차 완화의 목표는 지방자치단체에 필요한 최소한의 재원을 보장하는 것이 될 수 있으며, 이를 위해서는 총액 기준을 적용하는 것이 적절할 수 있다. 반대로 재정형평화 보조금 이론에서 주장하는 것처럼 1인당 소득 또는 세입에서의 지역 간 격차를 감소시키는 것에 초점을 맞출 경우에는 1인당 세입액 기준을 적용하는 것이 적절할 수 있다. 또한 지역 간 재정격차의 원인을 공공서비스 공급 비용에서의 차이로 인식할 경우에는 1인당 세출액 대비 세입액 기준을 적용하는 것이 적절할 수 있다. 우리나라의 경우 정책적 측면에서는 총액 기준에서의 지역 간 재정격차에 관심을 가지고 있는 반면, 이론적 측면에서는 1인당 세입액 기준에서의 지역 간 재정격차에 초점을 맞추고 있는 것으로 생각된다. 또한 수도권 지역의 경우 1인당 세입액 기준에서 자신들의 불리함을 주장하는 반면, 비수도권 지역은 총액 기준에서 수도권과 비수도권 간 격차를 강조한다. 이러한 논의를 바탕으로 이 연구에서는 ① 총액 기준, ② 1인당 세입액 기준, ③ 1인당 세출액 대비 세입액 기준 등 3가지 기준을 모두 적용하여 지역 간 재정격차의 현황을 비교·분석하고자 한다.

이상의 논의를 종합하면, 이 연구는 분석단위 측면에서 우리나라의 기초자치단체(시·군·구)를 대상으로 하였으며, 2003년부터 2022년까지 20년을 분석기간으로 설정하였다. 그리고 지방자치단체의 자체재원(지방세, 경상적 세외수입)과 상위정부 이전재원(보통교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금) 등 총 6개 재원을 분석대상 재원으로 활용하였다. 또한 총액 기준, 1인당 세입액 기준, 1인당 세출액 대비 세입액 기준으로 분석대상 재원을 구분하고, 이러한 3가지 기준별로 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 완화 효과를 비교·분석하였다. 이를 통해 자체재원 측면에서의 지역 간 재정격차 현황 및 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 완화 효과를 파악하고자 하였다.

표 3-3 자료 및 출처

구분	자료	출처
인구	주민등록인구현황	KOSIS 국가통계포털
면적	지적통계	국토교통통계누리(2003~2006년), KOSIS 국가통계포털(2007~2022년)
총세출	지방재정연감(결산)	지방재정365
총세입	지방재정연감(결산)	지방재정365
지방세	지방재정연감(결산)	지방재정365
경상적 세외수입	지방재정연감(결산)	지방재정365
보통교부세	보통교부세 산정내역	지방재정365
부동산교부세	지방재정연감(결산)	지방재정365
시·군 조정교부금	지방재정연감(결산)	지방재정365
자치구 조정교부금	지방재정연감(결산)	지방재정365

제2절 지방재정조정제도 변화 분석

1. 지방재정조정제도와 제도 변화

지방재정조정제도는 현재 약 70여 년간 우리 사회에서 영향을 주고 있는 재정제도이다. 국가기관의 세입은 물론 지방자치단체의 세출에도 밀접하게 관련되어있는 제도로서, 시민들의 생활에 지대한 영향을 미친다. 지방재정조정제도는 그 기본이 되는 보통교부세를 기준으로 했을 때 1951년 「임시지방분여세법」과 1952년 「지방분여세법」, 1959년 「지방재정조정교부금법」을 거쳐 1962년부터 현재까지 「지방교부세법」을 중심으로 시행되고 있다. 그리고 제도 시행 이후 현재까지 지방재정조정제도 아래 다수의 하위 제도가 생겨나 운영되고 있으며, 각 하위 제도는 서로 깊은 연관관계를 가지고 지방재정조정제도를 구성하고 있다. 또한, 긴 역사적 과정 속에서 지방재정조정제도는 각 제도의 재원, 기준, 산정방식 등 여러 측면에서 많은 변화를 겪었다.

현재 지방재정조정제도는 지난 70여 년간 변화해온 결과로 존재하는 것이므로, 지방재정조정제도의 개선점을 도출하기 위해서는 역사적 제도주의의 완만한 변형의 측면에서 현재까지의 역사적 인과관계를 분석하고, 현재 제도의 목적, 기능, 형태를 이해하는 것이 필요하다.

지방재정조정제도는 역사적 제도주의에서 논의하는 복합적인 제도의 모습을 취하고 있으며, 서로 다른 다양한 시점에 만들어진 보통교부세, 부동산교부세, 시·도 조정금, 자치구 조정금 등 여러 하위 제도가 제도를 구성하고 있다. 그리고 각 하위 제도 또한 서로 다른 시점에 구체적인 기준, 대상 등이 변화하였다. 비동시적으로 구성된 복합적인 제도가 어떤 변화 과정을 겪으며 현재의 모습을 하였는지 분석하기 위해 역사적 제도주의에서 제시하는 경로의존, 상호보완성, 제도 변화 유형을 활용하여 역사적 과정을 분석할 수 있다.

2. 보통교부세 제도 변화 분석[16)]

1) 제도 변화 단계 분석

보통교부세의 변화 과정은 크게 7단계로 구분할 수 있다. 1951년부터 현재까지 약 70여 년이 지나는 동안 제도가 중단되거나 강화 또는 전환되는 시기를 겪어왔고, 이와 관련된 구체적인 내용은 아래 표와 제도 변화 유형 관련해서 자세하게 기술하도록 하겠다.

표 3-4 보통교부세 제도의 변화 단계

단계 분류/시기	세부시기 분류	재정격차 완화	내용	단계 변화 기준
제도형성기 이전 (1951~1958)	시기1 (1951~1958)	-	보통교부세 제도 이전으로 일반분여세 및 지방분여세 시기	보통교부세의 원형 마련
제도 형성기 (1959~1971)	시기2 (1959~1968)	-	보통교부세 도입·운영	교부대상 기준, 재원 범위, 기준재정수입액 반영비율, 기준재정수요액 측정항목 등 제도 기초 정립
	시기3 (1969~1971)	-	재원 변경	재원이 지세 또는 토지 수득세에서 내국세로 변경
제도 중단기 (1972~1981)	시기4 (1972~1981)	-	보통교부세 운영 중단	긴급명령으로 제도 중단
제도 재형성기 (1982~1987)	시기5 (1982~1987)	-	보통교부세 부활	긴급명령 해제로 제도 부활
제도 강화기 (1988~2005)	시기6 (1988~1999)	목표 도입	교부대상 확대 및 산정방식 내 보정수요 반영	교부대상에 자치구 포함 보통교부세 산정 시 보정기준 반영
	시기7 (2000~2005)	유지	재원 확대	내국세 연동비율 증가 보통교부세 비율 증가
제도 전환기 (2006~2021)	시기8 (2006~2021)	강화	보정기준의 새로운 기준 정립	보정기준에 지역균형수요 측정
제도 강화기 (2022~2024)	시기8 (2022~2024)	유지	지역균형수요 항목 확대	지역균형수요에 사회복지 항목 추가

16) 보통교부세를 포함하여 본 연구의 분석 대상인 지방재정조정제도 연혁 및 변화 과정에 따른 주요 내용은 [부록 9]를 통해 살펴볼 수 있다.

2) 제도 변화 과정/결과/유형 분석

지방재정조정제도 변화 과정을 재정지원의 원칙과 정치적 맥락에 따른 변화 분석을 통해 제도 변화의 유형과 그에 따른 영향력을 설명하고자 한다. 제도 형성기 중 첫 번째 시기(1959~1968)는 지방재정 부족을 조정하기 위해 일반분여세 및 지방분여세에서 보통교부세로 변경하여 도입되었다. 이 시기는 새로운 산정방식과 측정기준을 마련하여, 급격하고 불연속적인 변화가 이루어진 때이다. 변화 유형은 기존 제도에서 새로운 제도로의 '전환' 시기로, 제도는 보통교부세이나 재원의 특성은 일반분여세 및 지방분여세와 동일하게 이어지던 시기이다. 이때 교부세 산정방식은 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 제하고 남은 미달액을 보전한다는 원칙을 마련하였다.

이후 1969년에는 내국세의 일정 비율을 교부세 총액으로 하는 법정교부율을 채택됨에 따라 앞서 첫 번째 시기와 같이 이해될 수 있다. 한편, 1972년은 대통령의 긴급명령조치로 인해 법정교부율이 폐지되면서 제도 중단기인 '소진' 유형으로 정의할 수 있다. 이는 정치적 맥락의 외부 충격에 따른 급격한 중단 상황으로 연구에서 제시한 4가지 유형을 벗어나는 유례없는 변화이다. Streeck과 Thelen(2005)은 '소진'을 시간이 흐르며 제도가 붕괴하는 유형으로 정의하였으나, 교부세 중단의 경우 단기간 외부적 충격으로 인한 '소진'으로 볼 수 있다.

1982년부터의 제도 재형성기에는 기존의 교부세의 재원과 산정기준 등이 대부분 부활하여, 내국세 법정교부율을 다시 도입하는 등 급격하고 불연속적인 변화가 이루어졌다. 이 시기에는 지방재정의 부족을 조정하기 위해 지역의 환경적 특성이라 할 수 있는 측정항목을 도·군과 시에 각각 차별적으로 적용하는 방식을 활용하였다. 이러한 전반적인 내용을 종합할 때 제도 변화 유형은 '전치/대체'로 정의하였다. 이어 1988년 이후에는 보통교부세 산정기준에 보정기준을 추가하고 자치구를 지원대상에 포함하여 점진적이고 연속적인 변화로 해석 가능하다. 이러한 변화는 기존의 제도 틀은 그대로 유지한 상태에서 세부 내용을 새롭게 추가하거나 삭제하는 등 좁은 범위의 변화가 이루어졌기 때문에 '가겹/층화'로 정의하였다.

2005년부터 2021년까지는 제도 전환기로 초반에는 내국세 법정교부율을 기존 15%에서 19.13%, 19.24%로 상향하여 현재까지 유지한다는 점에서 제도의 '가겹/층화' 변화가 이루어졌다고 볼 수 있다. 반면 2006년 이후부터는 기준재정수요에 지역균형

수요가 추가되는 측정항목의 질적 변화가 있어, 점진적이면서도 불연속적인 제도 전환기로 구분된다. 또한, 종합부동산세의 도입으로 지방 세입의 변동과 함께 특례가 신설되면서 큰 방향의 질적 변화가 발생하여 '전환'으로 설명될 수 있다. 2022년부터는 일부 세부 항목이 추가되는 '가겹/층화' 유형으로 정의하였다(자세한 분석 내용은 부록 1-1. 참조).

3) 제도 변화 시기별 재정형평성 분석

보통교부세 변화 시기별 재정형평화 효과의 변화를 분석하였다. 제도 변화 과정에서 실질적인 재정력 격차 완화의 내용이 목적상에 반영되었는지 파악하고, 이러한 변화에 따라 실질적인 재정형평성 강화 효과가 일어났는지를 살펴보았다. 보통교부세 내에 재정 격차 완화 목표가 도입된 시기는 1988년 제도 강화기이지만, 이 시기 보통교부세 재정형평화 지수가 오히려 낮아져 재정형평화가 약화되었다. 이러한 흐름은 2000년대까지 지속되다 2006년 일시적 강화, 이후 다시 약화되었다가 최근 들어 강화되는 형태를 나타낸다.

표 3-5 보통교부세의 재정형평화 효과

단계 분류/시기	세부시기 분류	지역 간 재정격차 완화
제도 형성기 이전(1951~1958)	시기1(1951~1958)	-
제도 형성기(1959`1971)	시기2(1959~1968)	-
	시기3(1969~1971)	-
제도 중단기 (1972~1981)	시기4(1972~1981)	-
제도 재형성기 (1982~1987)	시기5(1982~1987)	-
제도 강화기 (1988`2005)	시기6(1988~1999)	목표 도입
	시기7(2000~2005)	유지
제도 전환기 (2006~2021)	시기8(2006~2021)	강화
제도 강화기 (2022~2024)	시기9(2022~2024)	유지

3. 부동산교부세 제도 변화 분석

1) 제도 변화 단계 분석

부동산교부세는 종합부동산세가 도입되며, 지방자치단체의 부족한 재원을 보전하는 것을 목적으로 도입되었으며, 제도 도입과 동시에 지방자치단체 간 재정 격차 완화를 목적으로 설계되었다. 부동산교부세의 제도 변화는 크게 3단계로 구분된다. 1단계는 제도 형성기로 2005년 부동산교부세가 도입되며 시작되어, 교부대상, 교부방식, 교부기준 등 제도를 정립한 시기로 볼 수 있다. 2단계는 사회복지와 지역교육 등 다양한 분야에서 재정 격차를 완화하는 방향이었고, 마지막 3단계에서는 지역 간 재정 형평성을 위해 교부 기준의 변화와 더불어 세종특별자치시를 포함하는 등의 결정이 이루어졌다. 관련된 자세 내용은 아래 표와 제도 과정 논의에서 설명하도록 하겠다.

표 3-6 부동산교부세의 변화 단계

단계 분류/시기	세부시기 분류	재정 격차 완화	내용	단계 변화 기준
제도 형성기 (2005~06)	시기1 (2005~06)	목표 도입	부동산교부세 도입·운영	• 교부대상, 교부방식, • 교부기준 등 제도 정립
제도 전환기 (2007~12)	시기2 (2007~09)	강화	교부기준 전환	• 지방세 운영상황 삭제 • 기존 교부기준에 사회복지, 지역교육 추가 • 특례 적용: 제주특별자치도
	시기3 (2010~12)		교부방식 전환	• 지자체 세수감소분 삭제
제도 강화기 (2013~현재)	시기4 (2013~15)	약화	교부대상 일부 변화	• 세종특별자치시 포함 (단, 특례 미적용)
	시기5 (2016~현재)	강화	교부기준 일부 변화	• 사회복지 비율 상향 (25%->35%) • 지역교육 비율 하향 (20%->10%)

2) 제도 변화 과정/결과/유형 분석

제도형성기 변화방향은 재원감소분을 보전하고 재정형평성을 제고하는 것으로, 부동산교부세의 교부대상, 교부방식, 교부기준 등 제도를 정립하였다. 따라서 이 시기는 제도가 급격하고 불연속적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 세부적인 산정지표로 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 등을 각각 80%, 15%, 5% 적용하여 재정여건이 열악할수록 더 많은 재정을 보전해주는 방식이다.

다음으로 제도 전환기는 크게 2가지 시기로 구분되며, 두 시기 모두 점진적이고 불연속적인 변화를 보였으며, '전환' 유형으로 정의할 수 있다. 첫번째 시기는 여전히 재원감소분을 보전하는 것을 제도 목적 중 하나로 삼고 있고, 기존에서 제주특별자치도 특례를 포함하여 적용하며, 교부기준에 사회복지와 지역교육을 총 45% 포함한다는 차이를 지닌다. 이는 기존 산정지표 내에 사회복지 수요와 지역교육 수요를 새롭게 포함한 것으로 단순히 재정여건이나 운영상황(또는 노력)을 반영하는데 그치는 것이 아니라 지역의 사회복지 및 지역교육 수요를 반영하여 필요한 곳에 좀 더 보전하는 경향이 강화된다. 제도 전환기 중 두번째 시기에는 재정형평성 제고라는 한 가지 목적을 달성하기 위해 운영된다. 즉, 교부방식 내에 기존 부동산세에서 감소한 세원을 보전하는 항목이 삭제되어 재정형평성 강화 측면이 더욱 강화되었다고 할 수 있다.

마지막 제도 강화기는 두 시기로 구분되는데 모두 점진적이고 연속적인 변화를 보였으며, '가겹/층화' 유형으로 정의할 수 있다. 즉, 제도 전환기의 교부대상, 교부방식, 산정지표 등이 적용된 상태에서 교부대상에 새로운 지자체(세종특별자치시)가 포함되거나, 산정지표의 비율이 일부 조정되었다. 2016년에는 산정지표 중 재정여건은 50%, 사회복지 35%, 지역교육 10%, 부동산 보유세 규모 5%로 최종 조정되어 현재까지 운영되고 있다(자세한 분석 내용은 부록 1-2 참조).

3) 제도 변화 시기별 재정형평성 분석

부동산교부세가 변화하는 상황에 따라 재정형평화 효과가 달라지는지 분석하였다. 제도 내에 재정력 격차 완화 목표가 도입되었는지, 세부 교부방식 및 산정지표 내에 재정력 격차 완화를 위한 설계가 포함되었는지를 파악하고, 이에 따라 실질적인 재정

형평성 강화 효과가 일어났는지 파악하였다.

부동산교부세 내에 재정 격차 완화의 목표가 도입된 시기는 2005년 제도 형성기이다. 즉, 부동산교부세는 보통교부세와 달리 제도 시작점부터 재정 격차를 완화하는 것을 목적으로 하였다. 이에 따라 부동산교부세는 제도 시작 이후부터 지속적으로 지역 간 재정격차를 완화하기 위한 목적을 가지고 있었으며, 재정형평성이 강화되는 효과를 보였으며, 지난 2019년경에만 강화 추세가 둔화되었다가 다시 강화로 변화하였다.

표 3-7 부동산교부세의 재정형평화 효과

단계 분류/시기	세부시기 분류	지역 간 재정격차 완화
제도 형성기(2005~2006)	시기1(2005~2006)	목표 도입
제도 전환기(2007~2012)	시기2(2007~2009)	강화
	시기3(2010~2012)	
제도 강화기(2013~현재)	시기4(2013~2015)	약화
	시기5(2016~현재)	강화

4. 시·군 조정교부금 제도 변화 분석

1) 제도 변화 단계 분석

시·군 조정교부금 발전 단계는 크게 4가지 단계로 구분된다. 첫번째 단계는 제도 형성기 이전으로 1974년부터 시·군 조정교부금이 도입된 1999년까지로 볼 수 있다. 제도 형성기 이전은 다시 3개의 시기로 구분할 수 있는데 1시기는 독립세 체계가 마련되기 이전이고 2시기는 독립세 체계가 구축된 이후이며, 3시기는 1990년부터 1999년까지 특정 시·군을 대상으로 교부율을 변경하는 등 지역의 행정환경을 반영하는 변화가 이루어진 시기이다.

표 3-8 시·군 조정교부금 발전 단계

단계 분류/시기	세부시기 분류	재정격차 완화	내용	단계 변화 기준
제도 형성기 이전 (1974~1999)	시기1 (1974~1975)	-	독립세 체계 이전	-
	시기2 (1976~1989)	-	독립세 체계 구축	도세와 시·군세 독립세 체계 전환
	시기3 (1990~1999)	-	특정 대상 교부율 변경	인구 50만 이상 도세징수교부율 50%로 상향
제도 형성기 (2000~2005)	시기4 (2000~2005)	-	제도 정립	재원, 배분방식, 배분기준 정립
제도 전환기 (2006~2013))	시기5 (2006)	목표 도입	재정형평성 제고 목표 추가	배분기준에 재정력지수 추가 시군의 재정결함금액 비례 단, 인구가 20만 미만인 시·군의 재정결함금액의 70%를 우선 배분
	시기6 (2007~2013)	유지	특정 시설 지원·교부	원자력발전소가 있는 시군에 지역개발세 배분
제도 강화기 (2014~현재)	시기7 (2014~2015)	강화	재정형평성 제고 목표 강화	재정력지수 20%로 상향
	시기8 (2016~현재)	강화	재정형평성 제고 목표 강화	재정력지수 30%로 상향

2) 제도 변화 과정/결과/유형 분석

시·군 조정교부금 변화는 급격하고 불연속적이거나, 급격하고 연속적인 형태 또는 점진적이고 연속적인 형태로 보이며, 변화 유형은 전환과 가겹/층화로 대표된다. 우선 제도 형성기 이전에도 1976년 도세와 시·군세가 독립세 체계를 갖추어 제도의 '전환'이 이루어졌으며, 도세징수교부금제가 도입되어 현재의 시·군 조정교부금의 원형이 마련되었다. 특히 1990년 이후 시·군 내 50만 이상 시가 나타나자 이들을 대상으로 도세징수교부율을 50%로 상향하여, 동일한 시·군 내에서도 인구 규모에 따라 교부율 차등을 두었다. 이 시기는 제도가 형성되기 이전이긴 하나, 세금 체계가 독립하거나, 인구 규모와 같은 차등적 요소가 포함되는 등 급격하고 불연속적인 변화가 이루어졌다.

제도 형성기는 현재의 시·군 조정교부금 제도를 도입하여 운영하기 시작하여 급격하

고 불연속적인 변화로 볼 수 있다. 이 때부터 시·군 조정교부금은 일반재정보전금(90%)과 시책추진보전금(10%)를 교부하였으며, 이때 인구수(60%)와 징수실적(40%)을 산정지표로 활용하였다.

제도 전환기는 급격하고 연속적인 변화를 보였으며, 두 시기로 나누어 전반기에 제도의 '전환', 후반기에 제도의 '가겹/층화' 유형을 보였다. 즉, 전반기에는 산정지표 내에 재정력지수를 포함하여 기존 재정 보전의 목적에서 재정 형평성이라는 새로운 목적을 추가하였다. 이에 비해 후반기에는 전반기와 제도 운영 방식이 거의 동일하나, 원자력 발전소와 같은 특정 시설이 있는 시·군에 지역개발세를 지원하는 변화가 이루어졌다.

마지막으로 제도 강화기는 2014년 이후 현재까지로 점진적이고 연속적인 변화를 보였고, 두 시기로 나누어 전반기와 후반기 모두 '가겹/층화'의 유형을 보였다. 즉, 변화의 방향은 재정 형평성 강화로 동일하나, 산정지표인 인구수, 징수실적, 재정력지수 비율을 조정하였다(자세한 분석 내용은 부록 1-3. 참조).

3) 제도 변화 시기별 재정형평성 분석

시·군 조정교부금이 변화하는 상황에 따라 재정형평화 효과가 달라지는지 분석하였다. 제도의 변화 과정에서 실질적인 재정력 격차 완화의 내용이 목적 상에 반영되었는지 여부를 파악하고, 이러한 변화에 따라 실질적인 재정형평성 강화 효과가 일어났는지를 살펴보았다. 시·군 조정교부금 내에 재정 격차 완화의 목표가 도입된 시기는 2000년 제도 형성기이다. 지역 간 재정격차 완화를 위한 목표는 지속적으로 유지 또는 강화되어 왔다.

표 3-9 시·군 조정교부금의 재정형평화 효과

단계 분류/시기	세부시기 분류	지역 간 재정격차 완화
제도 형성기 이전(1974~1999)	시기1(1974~1975)	-
	시기2(1976~1989)	-
	시기3(1990~1999)	-
제도 형성기(2000~2005)	시기4(2000~2005)	-
제도 전환기(2006~2013))	시기5(2006)	목표 도입

단계 분류/시기	세부시기 분류	지역 간 재정격차 완화
	시기6(2007~2013)	유지
제도 강화기(2014~현재)	시기7(2014~2015)	강화
	시기8(2016~현재)	강화

5. 자치구 조정교부금 제도 변화 분석

1) 제도 변화 단계 분석

자치구 조정교부금은 재원 측면에서 가장 큰 변화를 보여왔다. 우선 1988년부터 2010년까지는 자치구 조정교부금의 주요 재원은 취득세·등록세이며, 시도별/시기별로 비율이 변경되었다. 먼저 지역별/재원별 자치구 조정교부금 변화 내용은 아래 표와 같이 요약할 수 있다.

표 3-10 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 재원 및 교부율 변천

구분	취득세·등록세 (1988~2010)	취득세 (2011~2012)	보통세 (2013~현재)
서울	1988~1991: 60% 1991~2010: 50%	50%	- 2013: 20.50% - 2014~15: 21.00% - 2016~: 22.60%
부산	1988~2007: 51% 2008~2010: 55%	55%	- 2013~15: 19.80% - 2016: 20.90% - 2017~19: 22.00% - 2020~: 23.00%
대구	1988~2007: 52% 2008~2010: 56%	56%	- 2013~15: 20.65% - 2016: 21.65% - 2017~: 22.29%
인천	1988~1994: 36% 1995~2010: 50%	40%	- 2013~: 20.00%
광주	1988~2010: 70%	70%	- 2013~16: 23.00% - 2017~: 23.90%
대전	1989~2010: 68%	56%	- 2013~16: 21.50% - 2017~: 23.00%
울산	1988: 55% 1989~2010: 58%	58%	- 2013~15: 18.10% - 2016~: 20.00%

출처: 자치법규정보시스템 홈페이지(2024년 5월 28일 검색)

자치구 조정교부금의 발전 단계는 크게 두 가지로 구분된다. 1988년부터 2012년까지는 제도 형성기로 구분할 수 있고, 자치구 조정교부금의 주요 재원에 따라 다시 전반기와 후반기로 구분할 수 있다.

먼저 자치구 조정교부금 제도 형성기 중 1988년부터 2010년까지를 전반기로 볼 수 있다. 이 시기 자치구 조정교부금은 취득세·등록세를 재원으로 삼고 있으며, 시도별/시기별로 비율이 달랐다. 예를 들어, 서울은 교부금 비율이 50%였던 반면 광주는 70%로 가장 높았다. 이에 비해 후반기인 2011년부터 2012년에는 취득세가 자치구 조정교부금의 주요 재원이었으며, 인천 40%에서 광주 70%까지 지역별 비율 편차가 크게 나타나고 있다.

마지막으로 제도 강화기는 2013년부터 현재까지로 보통세를 재원으로 하며 지역별로 비율이 약 20~23.9% 수준을 보이며 지역마다 시간이 지남에 따라 비율이 상향하는 차이를 보인다.

이상의 내용을 종합하여 자치구 조정교부금의 변화 단계를 요약하면 아래 표와 같이 요약할 수 있다.

표 3-11 자치구 조정교부금의 발전 단계

단계 분류/시기	세부시기 분류	재정격차 완화	내용	단계 변화 기준
제도 형성기 (1988~2012)	시기1 (1988~2010)	목표 도입	재원: 취득세·등록세 (시도별/시기별 비율 변경. 서울 50%~광주 70%)	재원 변화
	시기2 (2011~2012)	유지	재원: 취득세 (시도별 비율 차이. 인천 40%~광주 70%)	
제도 강화기 (2013~현재)	시기3 (2013~현재)	유지	재원: 보통세 (인천·울산 20%~광주 23.9%/지역별 비율 상향)	

2) 제도 변화 과정/결과/유형 분석

자치구 조정교부금은 제도 도입 이후 급격하고 불연속적인 변화를 보이다가 점진적이고 불연속적인 변화로 이행하였다. 또한 자치구 조정교부금의 변화 유형은 1995년 이후 계속해서 '전환'의 형태를 보이고 있다. 제도의 변화 방향은 재정 형평성 제고를 일관되게 보이고 있으며, 교부방식은 초기 서울이 일반 95%, 특별 5%로 교부하였으나 타 지역의 경우 아직 자치구가 형성되기 이전 시기이다. 이후 2011년 이후 교부방식은 전 지역에서 일반 90%, 특별 10%의 비중으로 현재까지 운영되고 있다. 제도 형성기에는 재원이 취득세·등록세에서 취득세로 한 차례 변화하였으며, 지역별 산정지표는 조정변수와 보정률(대구) 및 기준수입액 보정(인천) 등을 적용하고 있다. 마지막 시기는 자치구 조정교부금의 재원이 취득세에서 보통세로 변화하였다(자세한 분석 내용은 부록 1-4. 참조).

3) 제도 변화 시기별 재정형평성 분석

자치구 조정교부금이 변화하는 상황에 따라 재정형평화 효과가 달라지는지 분석하였다. 제도의 변화 과정에서 실질적인 재정력 격차 완화의 내용이 목적 상에 반영되었는지 여부를 파악하고, 이러한 변화에 따라 실질적인 재정형평성 강화 효과가 일어났는지를 살펴보았다. 자치구 조정교부금은 부동산교부세나 시·군 조정교부금과 마찬가지로 제도가 만들어진 시점부터 재정 격차 완화의 목표가 도입되었다.

표 3-12 자치구 조정교부금의 재정형평화 효과

단계 분류/시기	세부시기 분류	지역 간 재정격차 완화
제도 형성기(1988~2012)	시기1(1988~2010)	목표 도입
	시기2(2011~2012)	유지
제도 강화기(2013~현재)	시기3(2013~현재)	유지

제3절 지방재정조정제도 운영실태 인식 분석

1. 지방재정조정제도에 대한 일반인식

1) 지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도의 중요성

재정력 격차 완화를 위한 중요성 정도를 평가하는 항목에서 보통교부세가 8.70로 가장 높은 점수를 받았다. 부동산교부세는 평균 8.56, 시·군 조정교부금은 평균 8.51, 자치구 조정교부금이 평균 8.39로 나타났다.

표 3-13 지방교부세 또는 조정교부금 제도의 중요성

구분	보통교부세	부동산교부세	시·군 조정교부금	자치구 조정교부금
사례수(명)	285	285	282	272
평균(점)	8.70	8.56	8.51	8.39

주: 제도의 중요성은 10점 척도로 구성되며, 점수가 높아질수록 긍정적 응답임.

2) 지역 간 재정격차 완화에 대한 지방재정조정제도의 성과

재정력 격차 완화를 위한 성과를 평가하는 문항에서는 보통교부세(8.27), 부동산교부세(8.09), 시·군 조정교부금(8.07), 자치구 조정교부금(7.96) 순으로 평균 점수가 높게 나타났다.

표 3-14 지방교부세 또는 조정교부금 제도 성과(목표 달성도)

구분	보통교부세	부동산교부세	시·군 조정교부금	자치구 조정교부금
사례수(명)	286	286	283	271
평균(점)	8.27	8.09	8.07	7.96

주: 제도의 중요성은 10점 척도로 구성되며, 점수가 높아질수록 긍정적 응답임.

2. 지방교부세에 대한 인식

1) 지방교부세에 '목적'에 대한 실무자 인식

실무자는 지방교부세 목적 중 재정력 격차 해소 역할 수행(94.4%), 부족한 재원 보전 기능 수행(95.4%)을 매우 인식하고 있는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 일반재원으로 용도 제한 없이 자율적으로 사용된다는 인식도 81.8%이지만 앞선 두 목적보다는 다소 낮은 것으로 나타났다. 지방교부세로 인해 지방자치단체 차원에서 위법 또는 부당한 재정운영이나 지방세 수입을 태만하게 하는 등의 행태가 나타나는지에 대한 문항에서는 86.3%가 부정적으로 응답했지만 그렇다고 답한 응답도 5.3%인 것으로 나타났다.

표 3-15 지방교부세 목적에 대한 인식

구분	사례 수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
재정력 격차 해소 역할 수행함	285	0 (0.0%)	1 (0.4%)	15 (5.3%)	144 (50.5%)	125 (43.9%)
부족한 재원 보전 기능 수행함	285	0 (0.0%)	1 (0.4%)	12 (4.2%)	132 (46.3%)	140 (49.1%)
지방자치단체의 일반재원으로 용도 제한 없이 자율적으로 사용됨	286	4 (1.4%)	16 (5.6%)	32 (11.2%)	103 (36%)	131 (45.8%)
지방교부세로 인해 지방자치단체 차원에서 위법·부당한 재정운영이나 지방세 수입을 태만히 하는 행태가 나타남	285	141 (49.5%)	105 (36.8%)	24 (8.4%)	12 (4.2%)	3 (1.1%)

주: 지방교부세법 및 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 지방교부세 제도의 목적에 대한 의견

2) 지방교부세 '재원'에 대한 실무자 인식

지방교부세가 수직적 재원 불균형을 보완한다는 것에 85.5%가 긍정적으로 응답하였다. 반면, 지방교부세의 재원 규모가 적절한지에 대한 질문에는 47.7%가 적절하지 않다고 표명해, 적절하다는 의견(16.5%)에 비해 높게 나타났다.

표 3-16 지방교부세 재원에 대한 인식

구분	사례수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
지방교부세는 국가와 지방 간 재원 재배분 기능 수행을 통해 수직적인 재원 불균형을 보완하는 기능	282	0 (0.0%)	7 (2.5%)	34 (12.1%)	161 (57.1%)	80 (28.4%)
지방교부세가 추구하는 재정조정 기능, 재원보장 기능, 국가-지방 간 재원 불균형 보완 기능을 수행하기 위한 재원의 규모(내국세의 19.24%)는 적절함	285	49 (17.2%)	87 (30.5%)	102 (35.8%)	36 (12.6%)	11 (3.9%)

주: 지방교부세법 및 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 지방교부세 재원에 대한 의견

3) 지방교부세 기능 중 가장 중요시 되어야 할 기능

지방교부세 기능 중에서는 지방자치단체 부족 재원 보장이 50.7%로 가장 중요하게 인식되고 있다. 다음으로는 지방자치단체 간 재정력 격차 완화(30.8%), 국가와 지방자치단체 간 재원 불균형 완화(16.4%), 지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진(2.1%) 순이다.

표 3-17 지방교부세 기능의 중요도

구분	지방자치단체 간 재정력 격차 완화	지방자치단체 부족 재원 보장	국가와 지방자치단체 간 재원 불균형 완화	지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진
사례수(명) (n=286)	88	145	47	6
비율(%)	30.8	50.7	16.4	2.1

주: 빈도는 1순위 응답 기준임.

4) 지방교부세 기능 중 가장 잘 수행되지 않는 기능

지방교부세 기능 중에서는 국가와 지방자치단체 간 재원 불균형 완화(34.8%) 기능이 잘 수행되지 않는다는 평가를 가장 많이 받았다. 다음으로는 지방자치단체 부족 재원 보장(31.9%), 지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진(20.6%), 지방자치단체 간 재정력 격차 완화(12.8%) 순이다.

표 3-18 지방교부세 부족 기능

구분	지방자치단체 간 재정력 격차 완화	지방자치단체 부족 재원 보장	국가와 지방자치단체 간 재원 불균형 완화	지방자치단체 세출 효율화 및 세입확충 노력 촉진
사례수(명) (n=282)	36	90	98	58
비율(%)	12.8	31.9	34.8	20.6

주: 빈도는 1순위 응답 기준임.

3. 보통교부세에 대한 인식

1) 보통교부세 제도에 대한 의견

보통교부세 제도 전반에 대한 의견을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 87.0%의 응답자가 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 재원의 부족분을 보전해주는 재원보장의 성격을 가지고 있다고 응답했다.

기준재정수요액이 지방자치단체의 실제 지출 규모를 합리적으로 파악할 수 있는 표준적인 행정수요인가에 대한 질문에서는 긍정적 응답이 53.1%였으며, 기준재정수입액이 지방자치단체의 실제 수입 규모를 파악할 수 있는 표준적인 재정수입액인가에 대한 문항에 대한 응답도 긍정적 응답이 53.2%로 유사하다.

표 3-19 보통교부세 제도에 대한 의견

구분	사례수 (명)	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 재원의 부족분을 보전해주는 재원보장의 성격을 가짐	284	0 (0.0%)	3 (1.1%)	34 (12%)	168 (59.2%)	79 (27.8%)
기준재정수요액은 지방자치단체의 실제 지출 규모를 합리적으로 파악할 수 있는 표준적인 행정수요임	284	3 (1.1%)	19 (6.7%)	111 (39.1%)	129 (45.4%)	22 (7.7%)

구분	사례수 (명)	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
기준재정수입액은 지방자치단체의 실제 수입 규모를 파악할 수 있는 표준적인 재정수입액임	284	3 (1.1%)	16 (5.6%)	114 (40.1%)	130 (45.8%)	21 (7.4%)

주: 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 보통교부세 개요에 대한 의견

2) 보통교부세 제도 산정 과정에 대한 의견

보통교부세 제도 산정과정에 대한 질문 중 과반 이상의 응답자는 보통교부세 교부액을 기준재정수요액 대비 기준재정수입액을 기준으로 재정부족액을 산정하는 것(66.3%), 보통교부세 산정에서 기초수요액에 보정계수를 적용하는 것(61.6%), 보통교부세 교부액 산정에서 조정률을 적용하는 것(53.6%), 보통교부세 교부액 산정에서 기초수요액 외에 보정수요액을 추가 반영하는 것(68.6%), 보통교부세 교부액 산정에서 기초수입액 외에 보정수입액을 추가 반영하는 것(67.9%)은 적절하다고 긍정적으로 응답했다.

한판, 나머지 보통교부세 산정에서 기초수입액을 보통세 수입액의 80%로 적용하는 것, 보통교부세 산정에서 수요 및 수입 자체노력을 반영하여 교부액을 가감하는 것 대해서는 의견이 혼재되어 있다. 다만, 보통교부세 산정에서 수요 및 수입 자체노력을 반영하여 교부액을 가감하는 산정과정에 대해서는 적절하지 않다고 부정적으로 응답한 의견이 각각 23.6%, 21.6%로 다른 질문 대비 부정적인 의견이 2배 이상 높은 것으로 나타났다.

표 3-20 보통교부세 산정과정에 대한 의견

구분	사례수 (명)	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
보통교부세 교부액을 기준재정수요액 대비 기준재정수입액을 기준으로 하는 재정부족액으로 산정하는 것은 적절함	282	1 (0.4%)	11 (3.9%)	83 (29.4%)	160 (56.7%)	27 (9.6%)
보통교부세 산정에서 기초수요액에 보정계수를 적용하는 것은 적절함	281	1 (0.4%)	12 (4.3%)	95 (33.8%)	146 (52%)	27 (9.6%)
보통교부세 산정에서 기초수입액을 보통세 수입액의 80%로 적용하는 것은 적절함	280	2 (0.7%)	26 (9.3%)	138 (49.3%)	105 (37.5%)	9 (3.2%)
보통교부세 교부액 산정에서 조정률을 적용하는 것은 적절함	280	2 (0.7%)	23 (8.2%)	105 (37.5%)	136 (48.6%)	14 (5.0%)
보통교부세 교부액 산정에서 기초수요액 외에 보정수요액을 추가 반영하는 것은 적절함	280	0 (0.0%)	5 (1.8%)	83 (29.6%)	157 (56.1%)	35 (12.5%)
보통교부세 교부액 산정에서 기초수입액 외에 보정수입액을 추가 반영하는 것은 적절함	280	2 (0.7%)	8 (2.9%)	80 (28.6%)	164 (58.6%)	26 (9.3%)
보통교부세 산정에서 수요 자체노력을 반영하여 교부액을 가감하는 것은 적절함	280	16 (5.7%)	50 (17.9%)	115 (41.1%)	84 (30.0%)	15 (5.4%)
보통교부세 산정에서 수입 자체노력을 반영하여 교부액을 가감하는 것은 적절함	280	15 (5.4%)	46 (16.4%)	114 (40.7%)	90 (32.1%)	15 (5.4%)

주: 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 보통교부세 산정과정에 대한 의견

3) 보통교부세 제도 목적 수행에 대한 의견

지방교부세 산정해설은 보통교부세의 목적을 “모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적인 행정수행경비를 산출한 후, 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전해 주는 일반재원이다”라고 정의하고 있다. 지방교부세 산정해설에서 정의하는 보통교부세 제도의 목적 수행에 대해 긍정적인 응답이 60.2%, 부정적인 답변은 6.4%이다.

표 3-21 보통교부세 목적 수행에 대한 의견

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
사례수(명) (n=284)	1	17	95	144	27
비율(%)	0.4	6.0	33.5	50.7	9.5

4) 보통교부세 개선이 필요한 요소에 대한 의견

보통교부세 개선이 필요한 요소에 대해서는 재정부족액에 대한 조정률 적용이 필요하다는 응답이 35.7%로 가장 높다. 다음으로는 수요 및 자체노력 반영이 22.1%로 나타났다. 기초수요액 산정 시 보정계수 적용(13.6%), 보정수요액 및 보정수입액 추가(13.2%), 기초수입액 산정 시 보통세 수입액 80% 적용(11.4%), 기타(3.9%) 순이다.

표 3-22 보통교부세 개선 필요성에 대한 의견

구분	기초수요액 산정 시 보정계수 적용	기초수입액 산정 시 보통세 수입액 80% 적용	재정부족액에 대한 조정률 적용	보정수요액 및 보정수입액 추가	수요 및 수입 자체노력 반영	기타
사례수(명) (n=280)	38	32	100	37	62	11
비율(%)	13.6	11.4	35.7	13.2	22.1	3.9

5) 보통교부세 기준재정수요액 산정 중 보정수요액 반영 대한 의견

보통교부세 기준수요액 산정 중 수요, 인구규모, 자연조건 등 지역 간 차이에서 발생하는 재정수요 보정이 적절한지에 대해 긍정적인 답변이 74.3%이었다. 현재 적용되고 있는 보정수요 항목이 적절한지에 대해서는 긍정적인 답변이 35.2%로 다소 낮은 것으로 나타났다.

표 3-23 보통교부세 기준재정수요액(보정수요액)에 대한 의견

구분	사례수(명)	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
수요, 인구규모, 자연조건 등 지역 간 차이에서 발생하는 재정수요를 보정하는 것은 적절함	280	0 (0.0%)	6 (2.1%)	65 (23.2%)	166 (59.3%)	43 (15.0%)
현재 적용되고 있는 보정수요 항목은 적절함	281	4 (1.4%)	33 (11.7%)	145 (51.6%)	91 (32.4%)	8 (2.8%)

6) 보통교부세 보정수요액 중 개선 필요 항목에 대한 의견

보통교부세 보정수요액 중 지역균형수요에 대한 개선이 필요하다는 의견이 38.3%로 가장 많았다. 다음으로는 사회복지수요(24.9%), 지역관리수요(19.5%), 시책수요(17.3%) 순이다.

표 3-24 보정수요 개선 필요 항목

구분	지역균형수요	지역관리수요	사회복지수요	시책수요
사례수(명)(n=277)	106	54	69	48
비율(%)	38.3	19.5	24.9	17.3

주: 빈도는 1순위 응답 기준임.

7) 실무진 입장에서 현행 보통교부세 제도의 운영 목적 우선순위

실무진 입장에서 현행 보통교부세 제도 운영의 목적 중 지방자치단체 부족 재원 보장이 가장 우선적이라고 응답한 비중이 46.3%로 가장 높았으며, 지방자치단체 간 재정력 격차 완화(37.5%), 국가와 지방자치단체간 재원 불균형 완화(13.7%), 지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진(2.5%) 순이다.

표 3-25 실무진 입장의 현행 보통교부세 제도 운영 목적 우선순위

구분	지방자치단체 간 재정력 격차 완화	지방자치단체 부족 재원 보장	국가와 지방자치단체 간 재원 불균형 완화	지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진
사례수(명) (n=285)	107	132	39	7
비율(%)	37.5	46.3	13.7	2.5

주1: 업무를 수행하는 과정에서 느끼는 현행 보통교부세 제도 목적 우선순위
주2: 빈도는 1순위 응답 기준임.

8) 실무진 입장에서 보통교부세 제도의 운영 방향(목적) 우선순위

제도의 운영 방향에 대해서는 운영 목적과 우선순위가 같았지만, 지방자치단체 부족 재원 보장이 가장 우선적이라고 응답한 비율이 57.4%로 더욱 높아진 것으로 나타났다.

표 3-26 실무진 입장의 보통교부세 제도 운영 방향 우선순위

구분	지방자치단체 간 재정력 격차 완화	지방자치단체 부족 재원 보장	국가와 지방자치단체 간 재원 불균형 완화	지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진
사례수 (n=284)	81	163	35	5
비율(%)	28.5	57.4	12.3	1.8

주: 빈도는 1순위 응답 기준임.

4. 부동산교부세에 대한 인식

1) 부동산교부세 제도에 대한 의견

부동산 세제 개편 과정에서 발생한 재원 감소분을 보전하기 위해 부동산교부세를 신설한 것(84.9%), 부동산교부세가 지역균형발전 도모를 목적으로 하고 있다는 것(76.4%), 부동산교부세의 사용 목적을 제한하지 않고 일반재원으로 교부하는 것(87.6%) 모두 적절하다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다.

표 3-27 부동산교부세 제도에 대한 의견

구분	사례수 (명)	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
부동산 세제 개편 과정에서 발생한 재원 감소분을 보전하기 위해 부동산교부세를 신설한 것은 적절함	285	0 (0.0%)	8 (2.8%)	35 (12.3%)	158 (55.4%)	84 (29.5%)
부동산교부세가 지역균형발전 도모를 목적으로 하고 있는 것은 적절함	284	2 (0.7%)	4 (1.4%)	61 (21.5%)	157 (55.3%)	60 (21.1%)
부동산교부세의 사용 목적을 제한하지 않고 일반재원으로 교부하는 것은 적절함	284	1 (0.4%)	5 (1.8%)	29 (10.2%)	141 (49.6%)	108 (38.0%)

2) 부동산교부세 제도 산정방식에 대한 의견

부동산교부세 산정방식 중 교부기준이 적절하다는 긍정적인 답변이 61.8%이며, 적절하지 않다는 응답은 5.8%이다. 산정방식 중 재정력 역지수를 사용하는 것(56.4%)과 사회복지 산정지표는 적절(52.3%)하다는 의견이 과반은 넘었지만, 지역교육 산정지표는 적절하지 않다는 응답(15.8%)이 타 문항 대비 2배 이상 높은 것으로 나타났다.

표 3-28 부동산교부세 제도 산정방식에 대한 의견

구분	사례수 (명)	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
부동산교부세 교부기준(재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세규모)은 적절함	285	1 (0.4%)	15 (5.3%)	93 (32.6%)	149 (52.3%)	27 (9.5%)
부동산교부세 교부기준 중 재정여건 산정지표로 재정력 역지수를 사용하는 것은 적절함	284	0 (0.0%)	18 (6.3%)	106 (37.3%)	130 (45.8%)	30 (10.6%)
부동산교부세 교부기준 중 사회복지 산정지표는 적절함	285	1 (0.4%)	22 (7.7%)	113 (39.6%)	127 (44.6%)	22 (7.7%)
부동산교부세 교부기준 중 지역교육 산정지표는 적절함	284	2 (0.7%)	43 (15.1%)	121 (42.6%)	104 (36.6%)	14 (4.9%)

5. 조정교부금에 대한 인식

1) 시·군 조정교부금에 대한 의견

시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위해 조정교부금을 교부하는 것(89.2%)은 적절하며, 현 시·군조정교부금 배분기준(인구, 징수실적, 재정사정 등)과 재원 확보 수단이 적절하다는 의견이 각각 69.8%, 65.3%로 과반을 차지했다.

표 3-29 시·군 조정교부금에 대한 의견

구분	사례수 (명)	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위해 조정교부금을 교부하는 것은 적절함	285	0 (0.0%)	2 (0.7%)	29 (10.2%)	190 (66.7%)	64 (22.5%)
시·군간의 재정력 격차 조정을 위한 조정교부금 배분기준(인구, 징수실적, 재정사정 등)은 적절함	285	1 (0.4%)	12 (4.2%)	73 (25.6%)	171 (60.0%)	28 (9.8%)
시·군 간 재정력 격차를 위한 시·군 조정교부금의 재원 확보 수단은 적절함	283	3 (1.1%)	11 (3.9%)	84 (29.7%)	158 (55.8%)	27 (9.5%)

2) 시·군 조정교부금의 “시·군 간 재정력 격차 조정”기능에 대한 의견

시·군 조정교부금이 시·군 간 재정력 격차를 조정하는 기능을 한다는 것에 대해서는 ‘보통이다’라는 응답이 45.2%로 가장 많았고, 조정한다는 응답이 44.5%였으며, 조정하지 않는다 라는 응답이 10.2%인 것으로 나타났다

표 3-30 시·군 조정교부금의 “시·군간 재정력 격차 조정”기능에 대한 의견

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
사례수(명) (n=283)	8	21	128	114	12
비율(%)	2.8	7.4	45.2	40.3	4.2

3) 시·군 조정교부금 제도에서 개선 필요 항목에 대한 의견

시·군 조정교부금 제도에서 재원 확대가 필요하다는 의견이 57.3%로 가장 많았다. 배분기준을 개선해야 한다는 의견은 27.0%, 제도 목적을 명확히 해야 한다는 의견은 15.7%로 나타났다.

표 3-31 시·군 조정교부금 개선 필요 항목

구분	제도 목적의 명확화 (시·군간 재정력 격차 조정)	배분기준의 개선 (인구, 징수실적, 재정사정 등)	시·군 조정교부금 재원의 확대
사례수(명) (n=281)	44	76	161
비율(%)	15.7	27.0	57.3

4) 자치구 조정교부금에 대한 의견

자치구 간의 재정력 격차를 조정하기 위해 조정교부금을 교부하는 것이 적절하다는 의견이 81.1%이며, 적절하지 않다는 의견은 0.4%로 거의 전무한 것으로 나타났다. 자치구 간 재정력 격차 조정을 위한 조정교부금 관련 규정을 특별·광역시 조례로 정하도록 한 것이 적절하다는 응답이 50.7%로 가장 높았으며, 적절하지 않다는 의견도 12.9%인 것으로 나타났다. 자치구 간 재정력 격차를 위한 조정교부금의 재원확보 수단은 적절한가에 대해서는 54.5%가 긍적적으로 응답했다

표 3-32 자치구 조정교부금에 대한 의견

구분	사례수 (명)	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
자치구 간의 재정력 격차를 조정하기 위해 조정교부금을 교부하는 것은 적절함	280	1 (0.4%)	0 (0.0%)	52 (18.6%)	171 (61.1%)	56 (20.0%)
자치구 간 재정력 격차 조정을 위한 조정교부금 관련 규정을 특·광역시 조례로 정하도록 한 것은 적절함	280	12 (4.3%)	24 (8.6%)	102 (36.4%)	124 (44.3%)	18 (6.4%)
자치구 간 재정력 격차를 위한 조정교부금의 재원 확보 수단은 적절함	279	3 (1.1%)	17 (6.1%)	107 (38.4%)	131 (47.0%)	21 (7.5%)

5) 자치구 조정교부금 운영 방식에 관한 의견

자치구 조정교부금이 "재원, 규모, 산정방식 등과 같은 기본골격을 법령으로 규정하고, 그 기본골격 내에서 지방자치단체 조례로 운영하는 방식"에 대한 의견을 조사한 결과는 다음과 같다.

자치구 조정교부금 운영을 위한 법률체계에 대해서는 조정교부금 기본골격을 법령으로 규정하고, 기본골격 내 세부사항을 조례로 규정하는 것이 필요하다는 의견이 43.1%로 가장 높았다. 자치구 조정교부금도 보통교부세처럼 기본골격 및 세부사항을 모두 법령으로 규정해야 한다는 의견은 29.0%, 현행처럼 조정교부금 재원, 규모, 산정방식 등 기본골격을 조례로 규정하는 것이 적절하다는 의견이 27.9%로 나타났다.

표 3-33 자치구 조정교부금 운영을 위한 법률체계에 관한 의견

구분	조정교부금 기본골격을 법령으로 규정하고, 기본골격 내 세부사항을 조례로 규정 필요함	자치구 조정교부금도 보통교부세처럼 기본골격 및 세부사항을 모두 법령으로 규정 필요함	현행처럼 조정교부금 재원, 규모, 산정방식 등 기본골격을 조례로 규정하는 것이 적절함
사례수(명) (n=276)	119	80	77
비율(%)	43.1	29.0	27.9

6) 자치구 조정교부금의 재정력 격차 조정 기능에 관한 의견

자치구 조정교부금이 '자치구 간 재정력 격차 조정 기능 수행을 원활히 하기 위해서는 재원 확충이 필요하다는 주장"에 대해 필요하다는 의견이 71.6%이며, 필요하지 않다는 의견(4.3%) 대비 압도적으로 높은 수준이다.

표 3-34 자치구 조정교부금의 "지역 간 재정력 격차 조정"기능에 대한 의견

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
사례수(명) (n=278)	3	9	67	132	67
비율(%)	1.1	3.2	24.1	47.5	24.1

7) 자치구 조정교부금 재원 확충 방안별 적절성에 관한 의견

조정교부금 재원 확충 방안 중에는 법정율 인상이 적절하다는 의견이 57.8%로 가장 많았다. 다음으로는 다른 세입원을 조정교부금 재원에 편입하는 방식이 18.1%, 본청과 자치구 간 세목 교환을 통한 재정력 격차 조정이 10.4%, 자치구 조정교부금 배분에 있어서 재정지표의 적극 활용이 7.4%, 기준보조율 규정, 차등보조율 도입 등을 통한 시비보조사업으로 인한 자치구 재정부담 경감이 6.3% 순으로 나타났다.

표 3-35 자치구 조정교부금 재원 확충 방안별 적절성에 관한 의견

구분	법정율 (보통세 일정 비율) 인상	다른 세입원을 조정교부금 재원에 편입하는 방식*	본청과 자치구 간 세목 교환을 통한 재정력 격차 조정	시도비 보조사업으로 인한 자치구 재정부담 경감	자치구 조정교부금 배분에 있어서 재정지표의 적극 활용**
사례수(명) (n=270)	156	49	28	17	20
비율(%)	57.8	18.1	10.4	6.3	7.4

주: 빈도는 1순위 응답 기준임.
(*) 예시_ 재산세 공동과세분, 지방소비세 일정분 등
(**) 예시_ 재정력 지수, 역재정력 지수 등

8) 자치구에 “보통교부세를 직접 교부하는 방안”에 대한 의견

자치구에 보통교부세를 직접 교부하는 방안에 대해서는 중립적인 의견이 36.5%로 가장 많았고, 다음으로 긍정적인 의견(45.9%)이 부정적인 의견(17.7%)보다 큰 것으로 나타났다. 중립 의견을 제외하고서라도 보통교부세 직접 교부에 대한 긍정적 의견이 높게 나타고 있어 보통교부세 재도 개선 시, 별도의 검토가 필요할 것으로 보인다.

표 3-36 자치구 보통교부세 직접 교부 방안에 대한 의견

구분	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	보통이다	동의한다	매우 동의한다
사례수(명)(n=277)	8	41	101	88	39
비율(%)	2.9	14.8	36.5	31.8	14.1

9) 자치구 보통교부세와 조정교부금 교환 방안에 대한 의견

자치구에 보통교부세를 직접 교부할 경우 보통교부세와 조정교부금을 교환하는 방안에 대해서는 중립적인 의견이 54.7%로 가장 높지만, 부정적인 의견(28.6%)이 긍정적인 의견(14.6%)보다 더 많은 것으로 나타났다.

표 3-37 자치구 보통교부세와 조정교부금 교환 방안에 대한 의견

구분	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	보통이다	동의한다	매우 동의한다
사례수(명) (n=276)	16	63	151	36	10
비율(%)	5.8	22.8	54.7	13.0	3.6

제4절 지방재정조정제도 재정격차 영향 분석

1. 정태적 측면: 불평등지수 분석

전체 시·군·구 대상 지방세 총액 및 1인당 세입액, 1인당 세출액 대비 세입액 기준 지역 간 격차를 분석하였고, 주요 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 지방세는 전반적으로 불평등지수가 감소하는 추이를 나타내고 있다. 다만, 총액 기준으로 봤을 때 2009년까지는 불평등지수가 증가하다가 2010년 이후 감소하는 것으로 확인된다. 이러한 결과는 지방세에 영향을 미치는 국세의 변화 및 지방세의 제도 변화가 영향을 미친것으로 보인다. 2009년은 종합부동산세 과세 대상 조건이 완화되고, 세율이 인하(1~3% → 0.5~2%)된 시기이며, 이는 소득세와 법인세의 10%(소득세 법인세할 주민세)에 해당하는 지방세 수입 감소로 이어져 지방세입 총규모를 감소시키는 원인이 되었다. 그러나 2010년 부가가치세(국세)의 5%를 지방소비세로 전환하고, 기존 소득할 주민세와 종업원할[17] 사업소세 통합하여 지방소득세로 신설·전환함에 따라 지방세 총규모가 증가하게 되었다.

둘째, 경상수입(지방세와 경상적 세외수입의 합)의 경우 총액 기준으로 볼 때 전체적으로 불평등지수가 증가하는 것으로 나타나고 있고, 1인당 세입 기준으로 감소 추이를 나타내고 있다. 앞의 지방세와 비교하여 총액 기준 불평등지수의 방향성이 다르게 나타나고 있는데 이는 지방세외수입 규모가 점진적으로 증가하였기 때문으로 보인다. 우리나라 세외수입 규모를 살펴보면 1974년 2천억 원에 불과하였던 세외 수입이 2001년 41조 원, 2010년 59조 9천억 원으로 규모가 확대되고 있음을 확인할 수 있다(조임곤·이상훈, 2013).[18]

셋째, 각 조정 재원의 분석 결과를 검토하면 보통교부세는 불평등지수의 증감이 반복되는 것으로 나타나고, 부동산교부세와 조정교부금은 전반적으로 불평등지수를 감소시키는 것으로 확인된다. 먼저 보통교부세를 살펴보면 총액과 1인당 세입 기준 모두 2005년 불평등지수가 소폭 증가한 것으로 나타났다. 다만, 1인당 세입 기준으로 볼 때 2006년 이후 불평등지수가 지속적으로 감소 추이를 나타내고 있음을 확인할 수 있

17) 현재는 종업원분/소득분인데, 과거는 종업원할/소득할
18) 조임곤·이상훈(2013). 지방세외수입 확대방안. 한국지방세연구원 연구보고서

다. 연도별 증감 변화는 교부세 제도변화 시기와 유사한 패턴을 나타내고 있는데. 2005년은 지방교부세 법정률이 변동된 시기로 기존 15%에서 19.13%로 상향 조정되었다. 보통교부세 총액 교부율의 상향 조정이 오히려 지역간 재정격차 완화에 효과적이지 못한 것으로 보인다. 다만, 2006년 지역별 보정수요 측정을 위한 지역균형수요가 반영되면서 지역별 재정력 및 지역적 특성을 고려한 조치가 이루어졌다. 그 결과 2006년 이후 불평등지수가 소폭이나마 감소된 것으로 보인다.

다음으로 부동산교부세의 경우 특히 2010년 이후 불평등지수가 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 2010년 부동산교부세 배분 기준 변경의 영향으로 보인다. 즉, 사회복지 비중은 기존 25%에서 35%으로 10%p 상향 조정되었으며, 지역교육 비중은 20%에서 10%로 하향 조정되였다. 특히 지역교육수요의 경우 부동산교부세 외에 지방교육재정교부금, 법정전출금이 별도로 운영되고 있어 지역 교육비가 과다하게 산정되는 문제점이 지적됨에 따라 지자체별 예산집행 규모와 수요를 고려한 방식으로 제도개선이 이루어졌다(행정자치부, 2015).[19]

다만, 조정 재원별 불평등지수 분석 결과를 해석함에 있어, 재원의 연도별 불평등지수 변동폭이 매우 미미하다는 점에 유의할 필요가 있다. 따라서 조정재원별 형평화 효과에 관한 분석 결과는 경상수입과 보통교부세 간 형평화 계수의 차이를 비교하여 종합적으로 판단하는 것이 필요하다.

마지막으로 조정교부금을 검토하면 2019년 불평등지수가 분석 기준에 따라 상이하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 즉. 1인당 세입 기준으로 볼 때, 2019년까지 지속적 증가 추이를 나타내다가 2019년 이후 감소 추이를 나타내고 있다. 다만, 1인당 세출액 대비 세입액의 경우 2019년 큰 폭으로 불평등지수가 증가한 것으로 확인 된다. 2019년은 시·군 조정교부금 배분 기준의 제도적 변화가 있었던 시기로 지방교부세 불교부단체에 대한 우선 특례제도를 폐지하였다. 그 결과 1인당 세입 기준 지역별 형평화 효과가 개선된 것으로 파악되나 세출대비 세입 기준으로는 오히려 지역별 불형평성이 높아진 것으로 보인다.

19) 행정자치부(2015). 부동산교부세 배부기준 사회복지 비중 높인다. 7월27일 보도자료

표 3-38 불평등지수 분석 결과: 종합

구분		주요 분석 결과
지방세	총액	- 2009년까지 증가, 2010년 이후 감소 추세
	1인당 세입액	- 전체적으로 감소 추세 - 2020년 평균-최대 비율 큰 폭으로 감소함
	1인당 세출액 대비 세입액	- 전체적으로 감소 추세
경상수입	총액	- 전체적으로 증가 추세
	1인당 세입액	- 전체적으로 감소 추세
	1인당 세출액 대비 세입액	- 전체적으로 증가 추세 - 2019년 평균-최대 비율 증가함
조정재원1 (보통교부세)	총액	- 전체적으로 증감 반복, 변동폭이 매우 미미함 - 2005년 소폭 증가
	1인당 세입액	- 2006년 이후 지속적 감소 추세
	1인당 세출액 대비 세입액	- 전체적으로 증가 추세이나 증가 폭이 크지 않음 - 2019년, 2022년 평균-최대 비율 증가함
조정재원2 (부동산교부세)	총액	- 전체적으로 감소 추세 - 2010년 이후 지속적 감소 추이를 나타냄
	1인당 세입액	- 전체적으로 감소 추세
	1인당 세출액 대비 세입액	- 전체적으로 감소 추세이나 증감 추이의 격차가 큼 2019년 지니계수, 변이계수, 평균-최대 비율 큰 폭으로 증가
조정재원3 (조정교부금)	총액	- 전체적으로 감소 추세
	1인당 세입액	- 2019년 기점으로 감소 추세
	1인당 세출액 대비 세입액	- 전체적으로 감소 추세이나 연간 증감 변동폭이 크게 나타남 - 특히, 평균-최대 비율은 2004년 큰 폭으로 감소함 - 2019년 일시적으로 불평등지수 증가함
조정재원4 (전체)	총액	- 전체적으로 증가 추세
	1인당 세입액	- 전체적으로 증가 추세 - 2012년 지니계수, 변이계수, 평균-최대 비율 크게 증가함
	1인당 세출액 대비 세입액	- 전체적으로 감소 추세이나 연간 증감 변동이 크게 나타남 - 특히 2003년, 2005년, 2019년 크게 증가함

지방재정조정제도의 형평화 효과를 검토하기 위하여 경상수입과 각 지방재정조정제도 간 형평화 계수의 차이를 비교하였다. 예를 들어 보통교부세를 포함한 조정재원1의 형평화 계수가 경상수입의 값보다 작은 경우 보통교부세의 재정조정 기능이 잘 수행되

고 있는 것으로 판단하였다[20].

먼저 총액 기준으로 형평화 효과를 검토한 결과 모든 조정재원의 지역격차 완화 효과가 있는 것으로 분석되었으나, 1인당 세입액 기준 분석 결과 조정교부금을 포함한 조정재원3만 지역 간 재정격차 완화 효과 있는 것으로 나타났다.

총액기준과 1인당 재정기준에 따른 분석 결과의 함의점은 지역균형발전 측면에서 부족재원을 보장하는 효과가 있는지, 수평적 측면에서 최소한의 공공서비스 공급을 통한 지역간 재정격차 완화의 효과가 있는지 판단할 수 있다는 것이다. 이러한 측면에서 각 조정재원의 분석 결과를 검토하면 다음의 함의점을 도출할 수 있다.

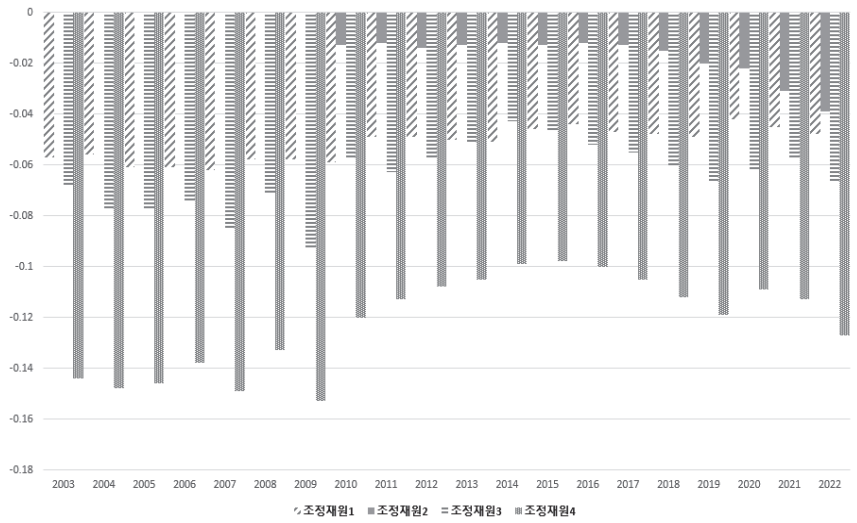
먼저 총액 및 1인당 재원 기준 형평화 효과의 차이가 가장 크게 나타나는 재원은 보통교부세(조정재원1)이다. 보통교부세의 경우 총액 기준으로 볼 때, 재정격차 완화 효과가 있지만 1인당 재원 기준으로 볼 때 재정격차 완화 효과가 없는 것으로 파악되며 그 차이 또한 다른 재원과 비교하여 크게 나타난다. 이러한 결과를 통해 현재의 보통교부세 제도는 지방자치단체의 부족재원을 보장하고 지역의 균형발전을 위한 재원으로써 재정조정기능을 잘 수행하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 수평적 형평화 측면에서 재정조정기능은 충분히 수행하고 있지 못한 것으로 보인다.

또한 조정교부금(조정재원3)은 총액 기준, 1인당 세입액 기준, 1인당 세출액 대비 세입액 기준 모두에서 지역 간 재정격차 완화 효과가 있는 것으로 나타났다. 특히, 총액 기준 재정격차 완화 효과 보다 1인당 재원 기준 완화 효과가 조금 더 높게 나타나고 있어 조정교부금은 수평적 재정형평화 측면에서 지역 간 재정격차 완화에 긍정적 역할을 하고 있음을 확인할 수 있었다.

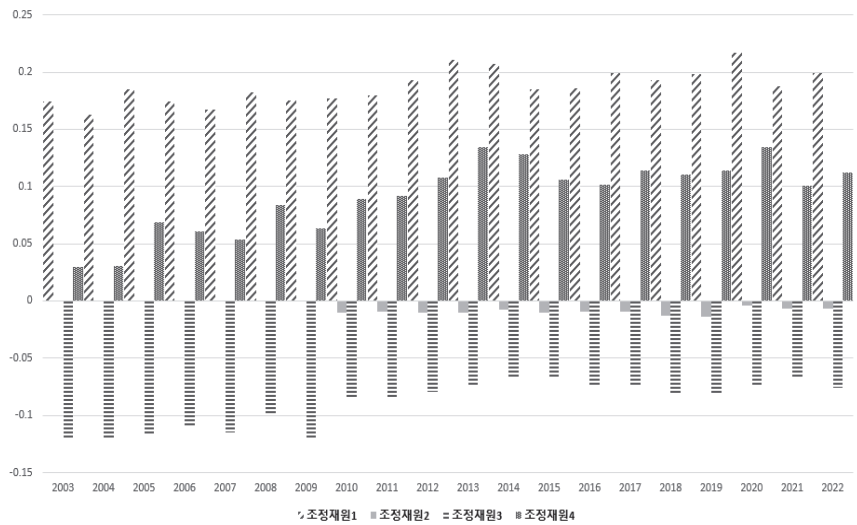
20) 형평화 분석을 위해 다양한 분석방법을 활용하였으나 지수별 분석 결과가 유사하여 가중 지니계수를 중심으로 분석결과를 검토하고자 한다.

그림 3-2 불평등지수 분석: 경상수입과 조정재원 비교

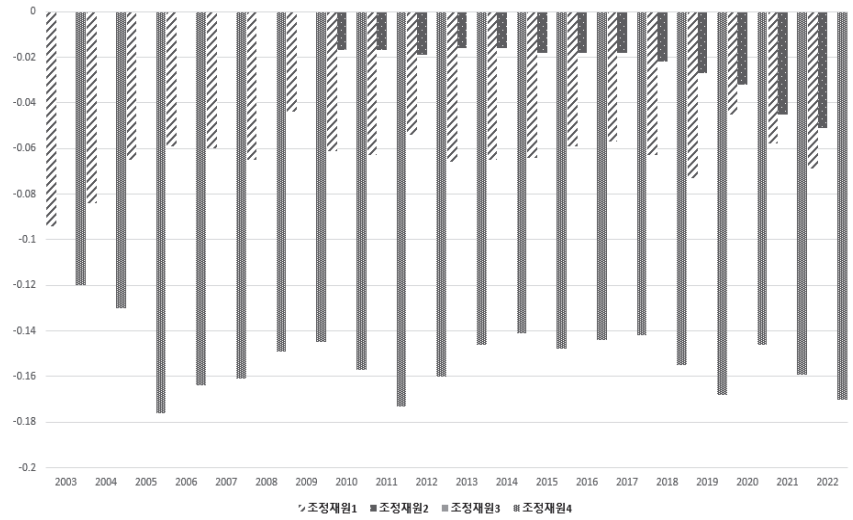
A. 총액 기준



B. 1인당 세입액 기준



C. 1인당 세출액 대비 세입액 기준



주: 각 조정 재원과 경상수입의 차이를 나타내었으며, 음의 값은 조정재원 교부 후 불균등이 감소하였음을 의미함.

마지막으로 부동산교부세(조정재원2)는 총액 및 1인당 세입액 기준 분석 결과 2009년까지 형평화 효과가 나타나지 않았고, 2010년 이후 형평화 효과가 있는 것으로 분석되었다. 하지만 1인당 세출액 대비 세입액 기준 분석 결과에서는 모든 해에 형평화 효과가 없는 것으로 나타났으며 다른 재원과 비교하여 형평화 효과가 크지 않은 것으로 평가된다. 앞서 부동산교부세 불평등지수 결과와 마찬가지로 2010년 부동산교부세 배분기준인 사회복지 비중이 기존 25%에서 35%으로 10%p 상향 조정되면서 지역별 수요가 충분히 반영되었기 때문으로 보인다.

2. 동태적 측면: convergence 분석

1) β convergence 분석 결과

이 연구에서는 우리나라의 지방자치단체 간 재정격차 실태를 파악하기 위해 β convergence 분석을 실시하였다. 앞에서 제시한 모형을 활용하되 소득 대신 지방세,

경상수입(지방세+경상적 세외수입), 조정재원1(경상수입+보통교부세), 조정재원2(경상수입+부동산교부세), 조정재원3(경상수입+조정교부금), 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)의 6개 재원에서의 수렴 여부를 분석하였다. 분석 기간은 2003년부터 2022년까지의 20년이며, 10년 단위의 세부 분석 기간을 설정하여 추가적인 분석을 실시하였다. 그리고 6개의 재원별 총액 기준, 1인당 세입액 기준, 1인당 세출액 대비 세입액 기준 등 3개 기준으로 구분하여 분석을 실시하였다.

(1) 총액 기준

전체 시·군·구를 대상으로 2003~2022년까지의 기간에 대한 분석 결과 지방세, 조정재원1, 조정재원4는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났으며, 경상수입의 경우 초기 세입 수준이 성장률과 정(+)의 관계를 가지기 때문에 이들 4개 재원에서는 β convergence가 존재하지 않는 것으로 추정되었다.

조정재원2와 조정재원3은 초기 세입 수준과 성장률의 관계를 나타내는 β값이 -0.009~-0.003으로 추정되었다. 즉, 종속변수인 연간 성장률과 부(-)의 관계를 가지기 때문에 β convergence가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 2003년에 1인당 부동산교부세와 조정교부금 여건이 열악한 지역이 양호한 지역보다 2022년까지 연간 성장률이 더 높은 것을 의미한다. β값을 활용하여 추정한 수렴 속도(λ)는 0.31~0.99%이다. 재정 여건이 열악한 지역이 양호한 지역의 50%까지 따라잡는 기간인 반감기(half life)는 조정재원2가 70.2년, 조정재원3이 224.4년으로 추정되었다.

표 3-39 β convergence 분석 결과(총액 기준)

구분	지방세	경상수입	조정재원1	조정재원2	조정재원3	조정재원4
ln(initial)	-0.001 (0.001)	0.005*** (0.001)	0.001 (0.001)	-0.009*** (0.001)	-0.003*** (0.001)	0.001 (0.001)
constant	0.089*** (0.012)	0.018 (0.014)	0.064*** (0.013)	0.176*** (0.011)	0.099*** (0.012)	0.067*** (0.017)
Diagnostic						
N	219	219	219	219	219	219
R2	0.003	0.051	0.002	0.236	0.032	0.001
Adjusted R2	-0.002	0.046	-0.002	0.232	0.028	-0.004

구분	지방세	경상수입	조정재원1	조정재원2	조정재원3	조정재원4
Speed of convergence						
lambda(λ)	0.0010	-0.0048	-0.0010	0.0099	0.0031	-0.0010
Half Life(years)	686.4	-145.1	-699.6	70.2	224.4	-699.6

주1: 괄호안은 표준오차(standard errors)
주2: *: p<.10, **: p<.05, ***: p<.01을 의미
주3: 각 연도별·지역별 결측치로 인해 총 관측치(N)는 219개임.

그리고 이 연구는 지방자치단체 유형을 시·군·구로 구분하여 β convergence 분석을 추가적으로 실시하였다. 시 지역을 대상으로 2003~2022년까지의 기간을 분석한 결과 지방세, 경상수입, 조정재원1의 경우 초기 세입 수준과 성장률이 통계적으로 유의한 관계가 있는 것으로 나타났으나, 초기 세입 수준이 성장률과 정(+)의 관계를 가지기 때문에 β convergence가 존재하지 않는 것으로 추정되었다. 나머지 재원의 경우에는 초기 세입 수준과 성장률 간의 관계가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 즉, 시 지역의 경우에는 모든 재원에서 β convergence가 존재하지 않는 것으로 추정되었다.

군 지역에 대한 분석 결과 지방세와 조정재원2에서 β convergence가 존재하는 것으로 나타났다. 조정재원1은 통계적으로 유의하기는 하지만, 초기 세입 수준과 성장률 간의 관계가 정(+)의 관계를 가지기 때문에 β convergence가 존재하지 않는 것으로 추정되었다. 지방세와 조정재원2의 수렴 속도(λ)는 각각 0.53%과 2.36%이며, 반감기(half life)는 131.9년과 29.4년으로 추정되었다. 나머지 3개 재원은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

다음으로 자치구에 대한 분석 결과 지방세, 조정재원2, 조정재원4에서 β convergence가 존재하는 것으로 추정되었다. β convergence의 수렴 속도(λ)는 0.99~1.77%로 추정되었으며, 반감기(half life)는 지방세와 조정재원4가 70.2년, 조정재원2가 39.2년으로 추정되었다. 나머지 3개 재원은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

표 3-40 반감기(half life) 추정 결과: 종합(총액 기준)

(단위: 년)

구분	지방세	경상수입	조정재원1	조정재원2	조정재원3	조정재원4
전체 시·군·구	686.4	-145.1	-699.6	70.2	224.4	-699.6
시	-122.0	-93.1	-75.7	N.A.	-699.6	686.4
군	131.9	-353.0	-59.6	29.4	339.9	-179.8
자치구	70.2	224.4	224.4	39.2	339.9	70.2

주: 는 통계적으로 유의한 β convergence가 존재한다는 것을 의미

(2) 1인당 세입액 기준

전체 시·군·구를 대상으로 2003~2022년까지의 기간에 대한 분석 결과 지방세, 경상수입, 조정재원1, 조정재원2, 조정재원3이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 조정재원4의 경우 초기 세입 수준이 성장률과 정(+)의 관계를 가지기 때문에 β convergence가 존재하지 않는 것으로 추정되었다.

지방세, 경상수입, 조정재원1, 조정재원2, 조정재원3은 초기 세입 수준과 성장률의 관계를 나타내는 β값이 -0.018~-0.002으로 추정되었다. β값을 활용하여 추정한 수렴 속도(λ)는 0.20~2.20%이다. 반감기(half life)는 지방세가 31.5년, 경상수입이 36.3년, 조정재원1이 339.9년, 조정재원2가 39.2년, 조정재원3이 36.3년으로 추정되었다.

표 3-41 β convergence 분석 결과(1인당 세입액 기준)

구분	지방세	경상수입	조정재원1	조정재원2	조정재원3	조정재원4
ln(initial)	-0.018***	-0.016***	-0.002***	-0.015***	-0.016***	0.006***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.002)	(0.001)
constant	0.297***	0.271***	0.101***	0.266***	0.277***	-0.007
	(0.013)	(0.014)	(0.010)	(0.023)	(0.031)	(0.015)
Diagnostic						
N	219	219	219	219	219	219
R2	0.56	0.479	0.034	0.222	0.177	0.127

구분	지방세	경상수입	조정재원1	조정재원2	조정재원3	조정재원4
Adjusted R2	0.558	0.477	0.03	0.218	0.173	0.123
Speed of convergence						
lambda(λ)	0.0220	0.0191	0.0020	0.0177	0.0191	-0.0057
Half Life(years)	31.5	36.3	339.9	39.2	36.3	-122.0

주1: 괄호안은 표준오차(standard errors)
주2: *: p<.10, **: p<.05, ***: p<.01을 의미
주3: 각 연도별·지역별 결측치로 인해 총 관측치(N)는 219개임.

다음으로 시·군·구별 β convergence 분석을 추가적으로 실시하였다. 시 지역을 대상으로 분석한 결과 지방세, 경상수입, 조정재원2, 조정재원3의 경우 초기 세입 수준과 성장률이 통계적으로 유의한 관계가 있는 것으로 나타났다. 조정재원1과 조정재원4는 통계적으로 유의하기는 하지만, 초기 세입 수준과 성장률 간의 관계가 정(+)의 관계를 가지기 때문에 β convergence가 존재하지 않는 것으로 추정되었다. 수렴 속도(λ)는 지방세가 0.99%, 경상수입이 1.36%, 조정재원2가 3.20%, 조정재원3이 3.39%로 나타났다. 반감기(half life)는 지방세가 70.2년, 경상수입이 50.9년, 조정재원2가 21.6년, 조정재원3이 20.4년으로 추정되었다.

군 지역에 대한 분석 결과 지방세와 경상수입, 조정재원2, 조정재원3에서 β convergence가 존재하는 것으로 나타났다. 지방세와 경상수입, 조정재원2, 조정재원3의 수렴 속도(λ)는 4.68~6.74%이며, 반감기(half life)는 10.3~14.8년으로 추정되었다. 나머지 2개 재원은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

다음으로 자치구에 대한 분석 결과 6개 재원 모두 β convergence가 존재하는 것으로 추정되었다. β convergence의 수렴 속도(λ)는 1.23~2.20%로 추정되었으며, 반감기(half life)는 31.5~56.2년으로 추정되었다.

표 3-42 반감기(half life) 추정 결과: 종합(1인당 기준)

(단위: 년)

구분	지방세	경상수입	조정재원1	조정재원2	조정재원3	조정재원4
전체 시·군·구	31.5	36.3	339.9	39.2	36.3	-122.0
시	70.2	50.9	-93.1	21.6	20.4	-93.1
군	14.8	12.0	N.A.	10.3	13.4	-353.0
자치구	31.5	42.6	42.6	31.5	56.2	50.9

주: 는 통계적으로 유의한 β convergence가 존재한다는 것을 의미

(3) 1인당 세출액 대비 세입액 기준

전체 시·군·구를 대상으로 2003~2022년까지의 기간에 대한 분석 결과 지방세, 경상수입, 조정재원2, 조정재원3, 조정재원4가 통계적으로 유의한 수준에서 수렴현상을 나타냈다. 조정재원1을 제외한 재원의 β값은 -0.032~-0.007으로 추정되었으며, β값을 활용하여 추정한 수렴 속도(λ)는 0.75~4.93%이다. 재정 여건이 열악한 지역이 양호한 지역의 50%까지 따라잡는 기간인 반감기(half life)는 지방세가 62.5년, 경상수입이 92.3년, 조정재원2가 25.9년, 조정재원3이 33.8년, 조정재원4가 14.1로 추정된다.

표 3-43 β convergence 분석 결과(1인당 세출액 대비 세입액 기준)

구분	지방세	경상수입	조정재원1	조정재원2	조정재원3	조정재원4
ln(initial)	-0.010*** (0.001)	-0.007*** (0.001)	0.002 (0.002)	-0.021*** (0.001)	-0.017*** (0.001)	-0.032*** (0.002)
constant	-0.021*** (0.003)	-0.023*** (0.002)	-0.002 (0.002)	-0.030*** (0.002)	-0.033*** (0.002)	-0.024*** (0.002)
Diagnostic						
N	219	219	219	219	219	219
R2	0.283	0.138	0.003	0.629	0.619	0.49
Adjusted R2	0.28	0.134	-0.002	0.628	0.618	0.488
Speed of convergence						
lambda(λ)	0.0111	0.0075	-0.0020	0.0268	0.0205	0.0493
Half Life(years)	62.5	92.3	-353.0	25.9	33.8	14.1

주: 1. 괄호안은 표준오차(standard errors)
2. *: p<.10, **: p<.05, ***: p<.01을 의미
3. 각 연도별·지역별 결측치로 인해 총 관측치(N)는 219개임.

그리고 이 연구는 지방자치단체 유형을 시·군·구로 구분하여 β convergence 분석을 추가적으로 실시하였다. 시 지역을 대상으로 2003~2022년까지의 기간을 분석한 결과 모든 재원(지방세, 경상수입, 조정재원1, 조정재원2, 조정재원3, 조정재원4)이 초기 세입 수준과 성장률이 통계적으로 유의한 수준에서 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 수렴 속도(λ)는 0.53~2.36%이며, 반감기(half life)는 29.4~131.9년으로 추정된다.

군 지역에 대한 분석 결과 지방세와 경상수입, 조정재원2, 조정재원3에서 β convergence가 존재하는 것으로 나타났다. 수렴 속도(λ)와 반감기는 조정재원2가 각각 2.85%와 24.3년으로 수렴이 가장 빠른 것으로 나타났다. 반면에 경상수입의 수렴 속도(λ)와 반감기는 각각 0.64%, 108.8년으로 수렴이 가장 느린 것으로 나타났다. 그 외 지방세, 조정재원3의 경우 수렴 속도(λ)가 0.99%, 반갑기 70.2년으로 동일하게 나타났다.

다음으로 자치구에 대한 분석 결과 모든 재원에서 β convergence가 존재하는 것으로 추정되었다. β convergence의 수렴 속도(λ)는 1.36~2.85%로 추정되었으며, 반감기(half life)는 21.6~50.9년으로 추정되었다. 수렴이 가장 빠르게 나타나는 재원은 조정재원 2이며, 그 다음이 조정재원 4, 지방세 순이었다.

표 3-44 반감기(half life) 추정 결과: 종합(1인당 세출액 대비 기준)

(단위: 년)

구분	지방세	경상수입	조정재원1	조정재원2	조정재원3	조정재원4
전체 시·군·구	62.5	92.3	-353.0	25.9	33.8	14.1
시	108.8	131.9	62.5	50.9	56.2	29.4
군	70.2	108.8	224.4	24.3	70.2	79.9
자치구	31.5	50.9	50.9	21.6	39.2	24.3

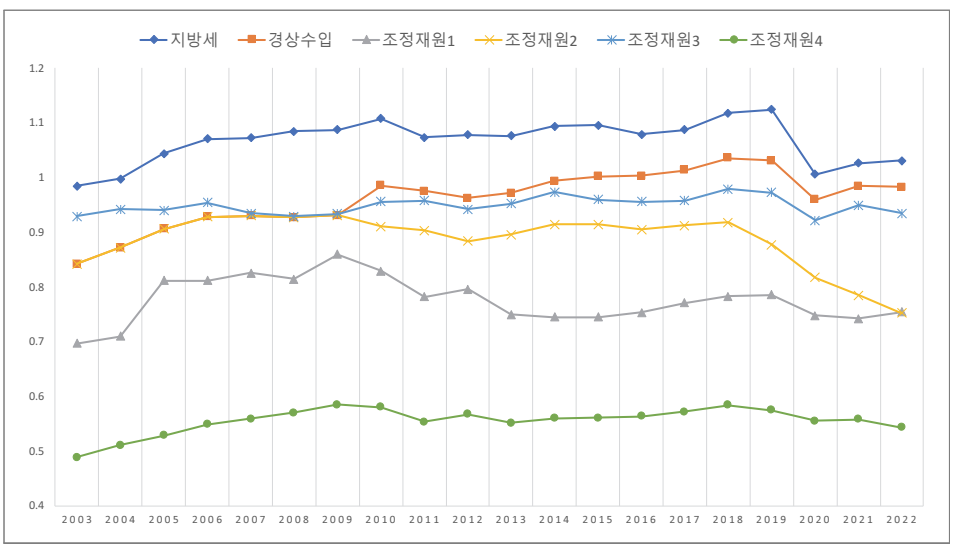
주: 는 통계적으로 유의한 β convergence가 존재한다는 것을 의미

2) σ convergence 분석 결과

(1) 총액 기준

2003년부터 2022년까지의 기간 동안 6개 재원의 총액을 기준으로 표준편차(stanadard deviation)를 활용하여 σ convergence 존재 여부를 살펴보았다. 재원별로 다소 차이는 있지만, 대체적으로 표준편차가 커지는 추세를 나타내고 있다. 다만 재원에 따라 2009년 또는 2010년과 2019년에 표준편차가 급격하게 감소하였다가 다음해부터 조금씩 다시 증가하는 형태를 보인다. 예를 들어 지방세의 경우 2010년까지 증가 추세를 보이다 2010년에 표준편차가 감소한 이후 거의 변화가 없다가 2019년에 대폭 감소한 모습을 보인다. 경상수입, 조정재원1, 조정재원3, 조정재원4도 지방세와 유사한 추세를 보인다. 조정재원2의 경우에만 2019년 이후에도 계속 표준편차가 감소하여 σ convergence 현상이 나타난다고 볼 수 있다.

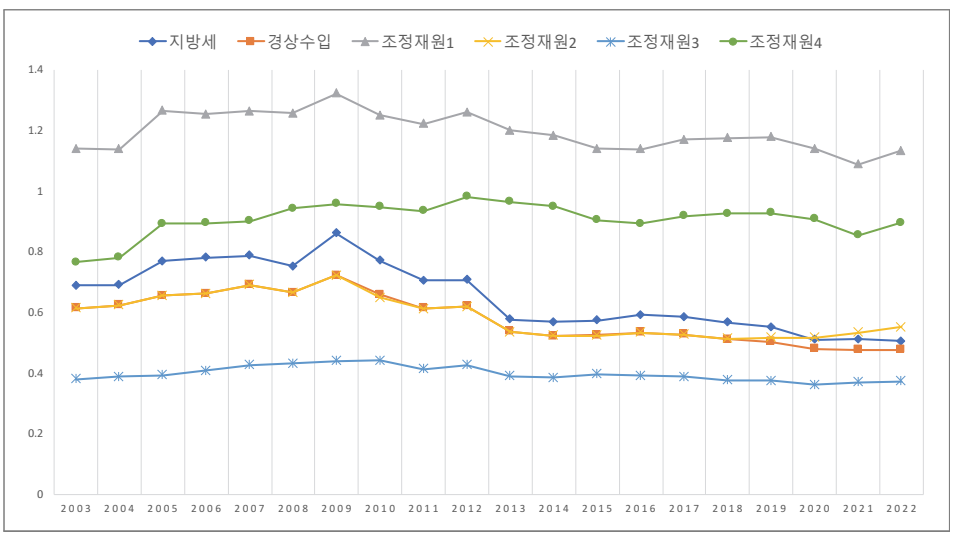
그림 3-3 σ convergence 분석 결과(총액 기준)



(2) 1인당 세입액 기준

2003년부터 2022년까지의 기간 동안 6개 재원의 1인당 세입액을 기준으로 표준편차(stanadard deviation)를 활용하여 σ convergence 존재 여부를 살펴보았다. 재원별로 다소 차이는 있지만, 전체적으로 표준편차의 차이가 적거나 거의 변화가 없는 모습을 보였다. 오히려 2008~2009년 사이에 지방세, 경상수입, 조정재원1과 조정재원2가 미비하지만 증가하는 추세를 보였다. 2009년 이후는 각 재원의 표준편차가 조금씩 감소하는 추세를 보이고 있어 σ convergence 현상이 나타난다고 볼 수 있다. 특히 지방세, 경상수입, 조정재원1, 조정재원2의 재원에서 σ convergence 현상을 보였다.

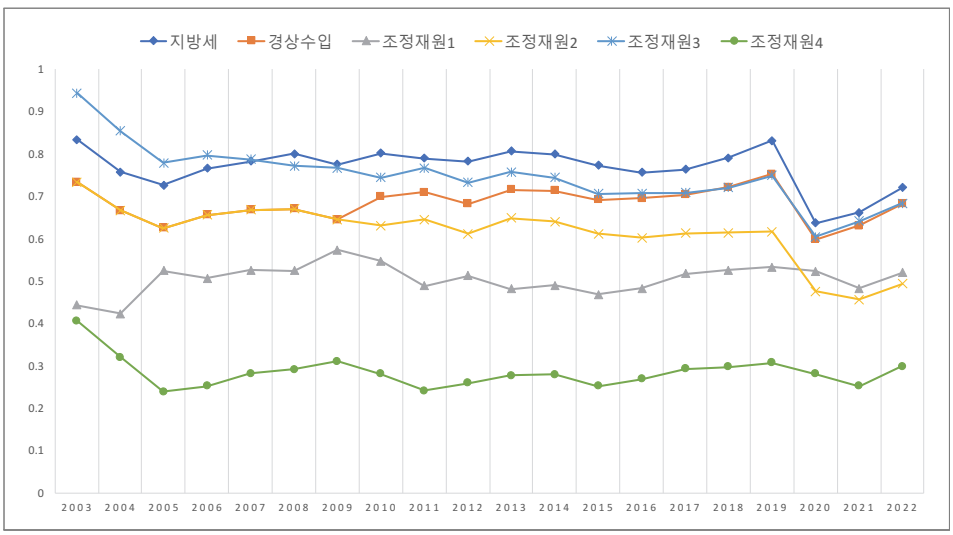
그림 3-4 σ convergence 분석 결과(1인당 세입액 기준)



(3) 1인당 세출액 대비 세입액 기준

2003년부터 2022년까지의 기간 동안 6개 재원의 세출액 대비 세입을 기준으로 표준편차(stanadard deviation)를 활용하여 σ convergence 존재 여부를 살펴보았다. 조정재원1을 제외하고서는 2003년에서 2005년에는 표준편차가 감소하는 추세를 보이다가 2005년 이후부터는 미세하게 증가하거나 크게 변화하지 않는 추세를 보였다. 하지만 2019년부터 2020년까지 조정재원1를 제외한 지방세, 경상수입, 조정재원2, 조정재원4는 급격하게 감소하는 추세를 보였다. 따라서 2019년 이후로 σ convergence 현상이 나타난다고 볼 수 있다.

그림 3-5 σ convergence 분석 결과(1인당 세출액 대비 세입액 기준)



(4) 종합

이 연구에서는 경제성장이론에서 주로 활용되는 σ convergence와 β convergence 개념을 활용하여 지역간 재정격차를 분석하였다. 우선 σ convergence의 경우, 표준편차를 통해 수렴 또는 확산 여부를 파악한다. 2003~2022년까지 세입 총액 기준으로

표준편차는 감소하기 보다는 증가하는 추세를 보이는 것으로 나타났으나, 1인당 세입액 및 1인당 세출액 대비 세입액 기준의 경우 변화가 미미하지만 증가보다는 감소하는 추세를 보이고 있어 확산보다는 수렴에 가까운 현상을 보인다고 할 수 있다.

β convergence는 초기 소득 수준이 낮은 지역이 더 높은 경제 성장률을 보이는 현상을 의미한다. 이 연구에서는 β convergence 개념을 차용하여 2003~2022년까지 6가지 재원유형에 대하여 총 세입액, 1인당 세입액, 1인당 세출액 대비 세입액을 기준으로 지역을 구분하여 β convergence 현상이 나타나는지 분석하였다. 그 결과, 금액 산정기준, 재원유형별, 지역별로 결과가 달라지나, 1인당 세입액과 1인당 세출액 대비 세입액의 경우 β convergence 현상이 대부분의 재원과 유형에서 일관되게 존재하는 것으로 분석되었다.

우선 총액 기준으로는 재원별로는 지방세, 조정재원2, 조정재원 3, 조정재원4가 지역구분에 따라 일부 수렴현상이 나타나는 것으로 추정되었다. 특히 지방세와 조정재원2의 경우 군 및 자치구 지역에서 모두 수렴하는 것으로 나타났다. 경상수입과 조정재원1의 경우 지역 구분에 상관없이 수렴하지 않는 것으로 나타났다.

1인당 세입액 기준으로는 조정재원1과 조정재원4를 제외하고는 지역 구분에 상관없이 수렴하는 것으로 나타났다. 반감기는 짧게는 12년에서 길게는 132년까지 추정되었다. 조정재원1의 경우 전국, 자치구 단위, 조정재원4의 경우 자치구 단위에서만 수렴현상이 나타났다.

1인당 세출액 대비 세입액 기준도 1인당 세입액 기준과 마찬가지로 조정재원1과 조정재원4를 제외하고 모두 지역 구분에 상관없이 수렴하는 것으로 나타났다. 조정재원1의 경우 시와 자치구 단위, 조정재원4의 경우 전국, 시, 자치구 단위에서 수렴현상이 나타났다. 반감기는 짧게는 22년, 길게는 132년으로 나타났다. 전반적으로는 1인당 세입액 기준으로 분석했을 때 1인당 세출액 대비 세입액 기준보다 반감기가 더 짧게 추정되었다.

표 3-45 convergence 분석 결과: 종합

구분		주요 분석 결과
지방세	총액	- β convergence: 군, 자치구(70.2~131.9년)
	1인당 세입액	- β convergence: 전국, 시, 군, 자치구(14.8~70.2년)
	1인당 세출액 대비 세입액	- β convergence: 전국, 시, 군, 자치구(31.5~108.8년)
경상수입	총액	수렴하지 않음
	1인당 세입액	- β convergence: 전국, 시, 군, 자치구(12.0~50.9년)
	1인당 세출액 대비 세입액	- β convergence: 전국, 시, 군, 자치구(50.9~131.9년)
조정재원1 (보통교부세)	총액	수렴하지 않음
	1인당 세입액	- β convergence: 전국, 자치구(42.6~339.9년)
	1인당 세출액 대비 세입액	- β convergence: 시, 자치구(50.9~62.5년)
조정재원2 (부동산교부세)	총액	- β convergence: 전국, 군, 자치구(39.2~70.2년)
	1인당 세입액	- β convergence: 전국, 시, 군, 자치구(10.3~39.2년)
	1인당 세출액 대비 세입액	- β convergence: 전국, 시, 군, 자치구(21.6~50.9년)
조정재원3 (조정교부금)	총액	- β convergence: 전국(224.4년)
	1인당 세입액	- β convergence: 전국, 시, 군, 자치구(13.4~56.2년)
	1인당 세출액 대비 세입액	- β convergence: 전국, 시, 군, 자치구(33.8~70.2년)
조정재원4 (전체)	총액	- β convergence: 자치구(70.2년)
	1인당 세입액	- β convergence: 자치구(50.9년)
	1인당 세출액 대비 세입액	- β convergence: 전국, 시, 자치구(14.1~29.4년)

3. 빈곤지수 분석 결과[21)]

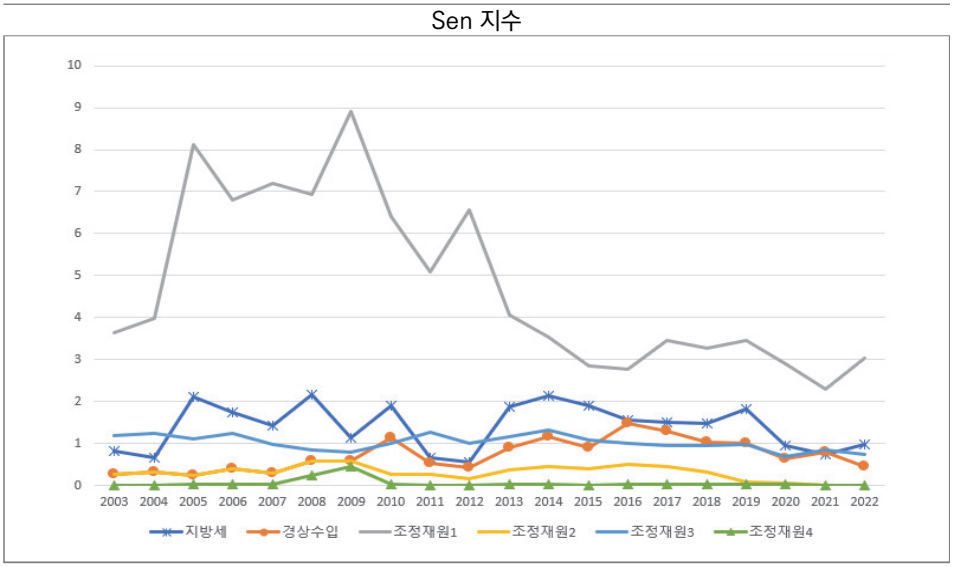
1) 총액 기준

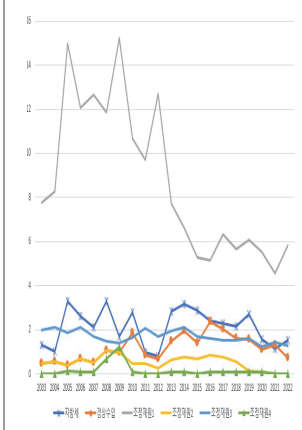
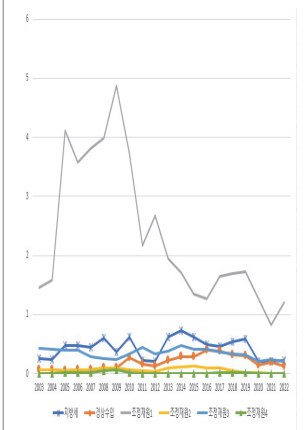
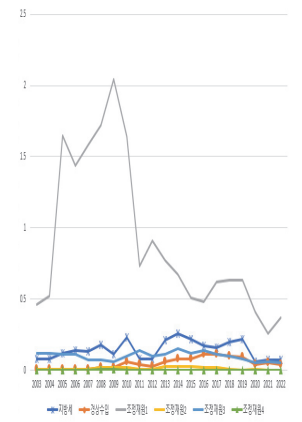
재원별 총액을 기준으로 전체 시·군·구에 대한 Sen 지수를 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 지방세와 경상수입 등 자체재원의 경우 Sen 지수가 다소 증가하는 추세를 나타내고 있고 이와 반대로 지방재정조정제도 Sen 지수는 감소하는 추세를 나타냈다.

21) 빈곤율, 빈곤갭 비율, SEN 지수 등은 원칙적으로 0에서 1 사이의 값을 갖지만, 이 연구에서는 결과값을 보다 명확하게 구분하기 위해서 계산된 값에 100을 곱한 값을 표기하였다. 그리고 시, 군, 구를 분리하여 빈곤지수 분석을 실시한 결과 모든 연도에서 빈곤지수가 0으로 나타났으며, 이에 따라 시, 군, 구에 대한 분석 결과는 별도로 제시하지 않았다.

예를 들어 지방세의 경우 2003년 이후 다소 증가하는 추세를 나타내다가 2011년과 2012년에 감소하였으며, 2014년에 가장 높은 수준을 나타낸 이후 감소하는 추세를 나타냈으나 2003년보다 2022년의 Sen 지수가 상대적으로 높게 나타났다. 개별 조정재원의 결과를 살펴보면 조정재원1(경상수입+보통교부세)은 2012년까지 증감 추이를 나타내고 있으나, 2013년 이후 지속적 감소 추이를 나타낸다. 조정재원2(경상수입+부동산교부세), 조정재원3(경상수입+조정교부금) 역시 연도별 증가와 감소 추이를 나타내고는 있지만 전반적으로 감소하는 것으로 확인된다.

그림 3-6 불평등지수 분석 결과: 전체 시·군·구(총액)



빈곤율	빈곤갭	FGT 지수
		

조정재원별 분석 결과, 보통교부세가 포함된 조정재원1은 모든 연도에서 지방세 및 경상수입의 Sen 지수보다 높고 연도별 증감폭이 상대적으로 크게 나타났고, 조정교부금이 포함된 조정재원3은 지방세의 Sen 지수보다는 대체적으로 작지만, 경상수입의 Sen 지수보다는 크게 나타나고 있다. 마지막으로 부동산교부세가 포함된 조정재원2는 지방세 및 경상수입의 Sen 지수보다 낮게 나타나고 있었다. 이러한 결과를 통하여 부동산교부세는 빈곤선보다 아래에 위치하는 지방자치단체의 수를 감소시키는 역할을 수행하고 있으나, 보통교부세는 빈곤선 아래에 위치하는 지방자치단체의 수를 증가시키고 있음을 확인할 수 있으며, 보통교부세의 경우 자치구로 교부되지 않기 때문에 나타나는 현상으로 파악 된다.

다른 빈곤지수인 빈곤율, 빈곤갭 지수, FGT 지수 분석 결과 Sen 지수 분석결과와 유사한 패턴을 나타낸다. 다만, 재원별 Sen 지수의 크기를 비교해 보면 빈곤율보다는 작지만, 빈곤갭, FGT 지수와 비교하여 높은 수준을 나타내고 있어, 빈곤층 내에서의 소득불평등을 고려할 경우, 빈곤갭(FGT) 비율보다 빈곤의 정도가 증가하는 것으로 볼 수 있다.

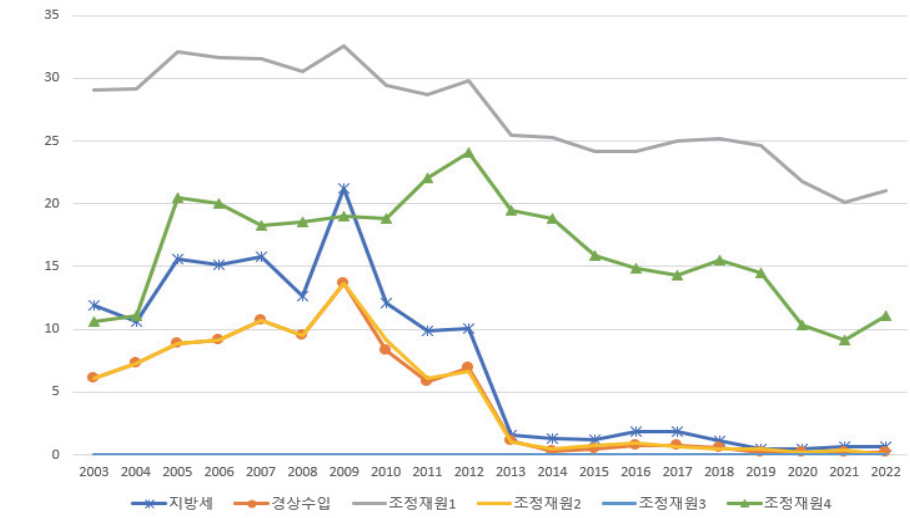
2) 1인당 세입액 기준

재원별 1인당 세입액 기준 전체 시·군·구에 대한 Sen 지수를 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 지방세와 경상수입을 비롯한 지방재정조정제도 재원의 Sen 지수 검토 결과 연도별 증감 패턴을 보이지만, 전반적으로 감소하는 것으로 확인된다. 구체적으로 연도별·재원별 패턴을 검토하면 지방세와 경상수입, 조정재원1(보통교부세), 조정재원2(부동산교부세)의 경우 2009년 가장 높게 나타나고 있고, 2012년까지 증감 추이를 반복하다 2013년 큰 폭의 감소와 함께 지속적 감소 추이를 나타내고 있다. 조정교부금이 포함된 조정재원3은 빈곤선 아래에 위치하는 지방자치단체가 없는 것으로 나타났고, 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)의 경우 2003년부터 2012년까지 지속적으로 증가하다가 2012년 이후 다시 감소하는 것으로 나타났다.

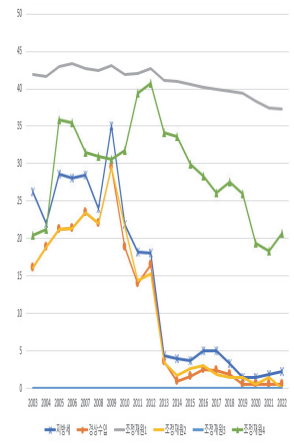
다음으로 지방세와 경상수입을 비롯한 지방재정조정제도 재원 간 Sen 지수를 분석한 결과를 검토하면 크게 두 가지 주요 내용을 발견할 수 있다. 첫째, 부동산교부세가 포함된 조정재원2는 지방세보다 낮고, 경상수입과는 유사한 수준의 Sen 지수를 나타내고 있다. 둘째, 보통교부세가 포함된 조정재원1은 모든 연도에서 지방세 및 경상수입과 비교하여 높은 수준으로 확인된다. 이상의 결과를 통해 부동산교부세(조정재원2)와 보통교부세(조정재원1)의 기능에 차이가 있음을 예측해 볼 수 있다. 즉, 총액 분석과 마찬가지로 부동산교부세는 빈곤선보다 아래에 위치하는 지방자치단체의 수를 감소시키는 역할을 수행하지만, 보통교부세는 빈곤선 아래에 위치하는 지방자치단체의 수를 증가시킨 것으로 보인다. 재원별·연도별 패턴은 Sen 지수 외에 빈곤율, 빈곤갭, FGT 지수에서도 유사하게 나타났다.

그림 3-7 불평등지수 분석 결과: 전체 시·군·구(1인당 세입액)

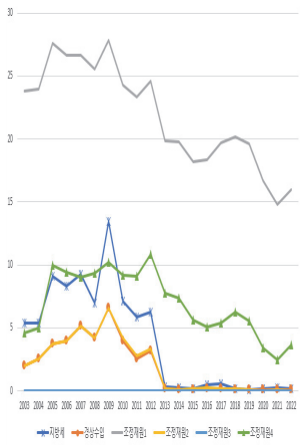
Sen 지수



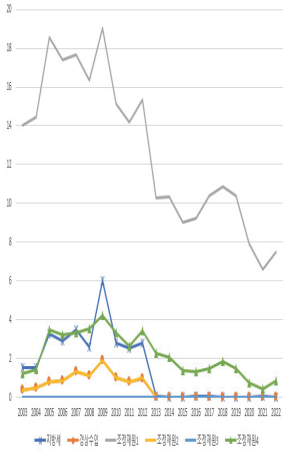
빈곤율



빈곤갭



FGT 지수



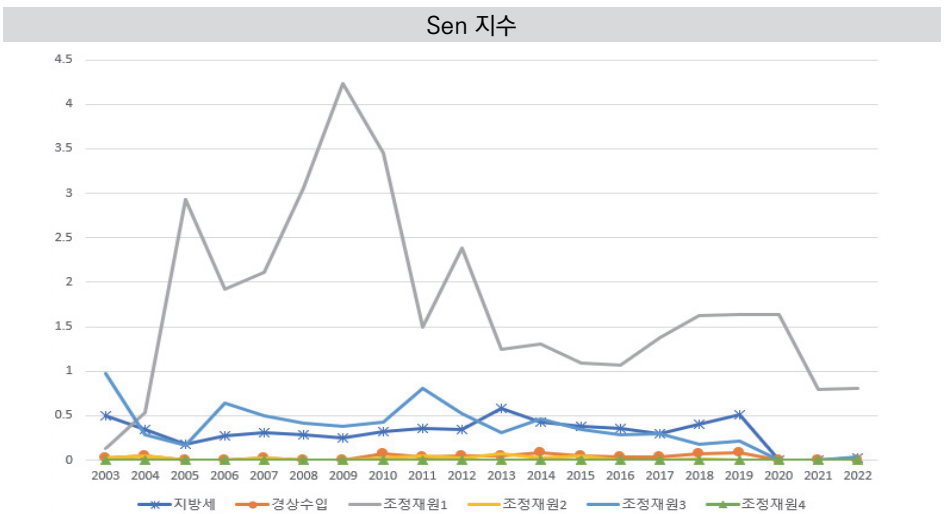
3) 1인당 세출액 대비 세입액 기준

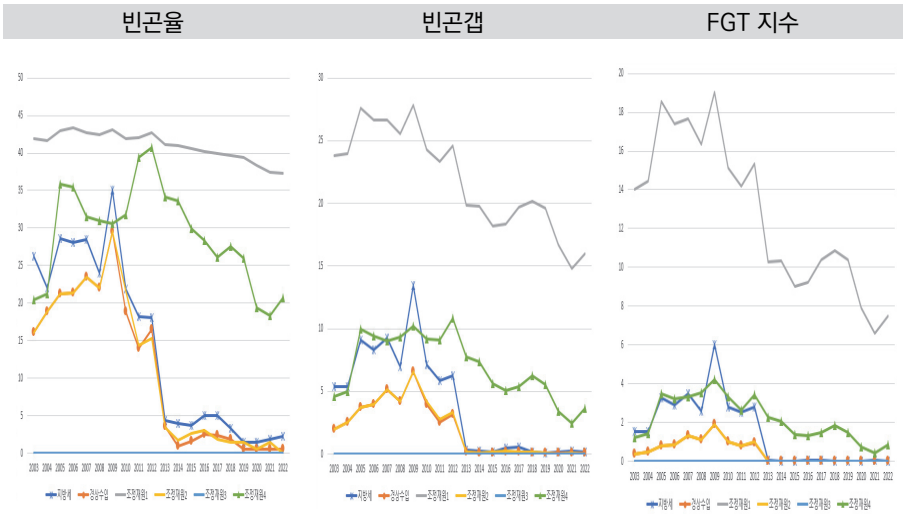
재원별 1인당 세출액 대비 세입을 기준 전체 시·군·구에 대한 Sen 지수 분석 결과 지방세와 경상수입 등 자체재원의 경우 Sen 지수는 2003년보다 2022년 감소한 것으로 확인되며, 경상수입은 지방세보다 낮은 수준의 빈곤지수를 나타내고 있었다.

재원별 Sen 지수 결과를 검토하면 보통교부세가 포함된 조정재원1은 모든 연도에서 지방세 및 경상수입, 다른 조정재원의 Sen 지수보다 높게 나타났고, 특히 2005년, 2009년, 2012년 급격히 증가한 것으로 확인된다. 부동산교부세를 포함한 조정재원2와 모든 재원을 포함한 조정재원4 Sen 지수는 지방세, 조정재원1, 조정재원3과 비교하여 상대적으로 낮은 빈곤지수를 나타내고 있었다.

재원별 분석 결과 조정재원1을 제외한 지방세, 경상수입, 다른 지방재정조정제도의 빈곤 수준 증감이 크지 않고, 2003년 대비 감소하는 것으로 나타났다. 다만, 보통교부세가 포함된 조정재원1은 대부분 연도에서 지방세와 경상수입 및 다른 조정재원의 빈곤 수준보다 높게 나타나, 빈곤선 아래 자치단체 수를 증가시킨 것으로 보인다. 이상의 결과는 다른 빈곤율, 빈곤갭, FGT 지수의 분석 결과와 유사하다.

그림 3-8 불평등지수 분석 결과: 전체 시·군·구(1인당 세출액 대비 세입액)





4) 종합

지방세 및 경상수입과 지방재정조정제도 간 상대적 빈곤지수를 검토한 결과 조정재원1(경상수입+보통교부세)은 지방세 및 경상수입, 다른 조정 재원과 비교하여 증감폭이 크고, 빈곤 수준이 높게 나타난다. 반면, 조정재원2(경상수입+부동산교부세)와 조정재원3(경상수입+조정교부금)의 경우 지방세 및 경상수입과 비교하여 상대적 빈곤정도가 낮은 것으로 파악된다. 이러한 결과를 통해 보통교부세가 빈곤 수준이 높은 지방자치단체의 수를 감소시키는데 충분한 역할을 수행하고 있지 못함을 확인할 수 있다.

또한 지방세와 경상수입의 경우 2009년 빈곤지수가 높게 나타나고 있는데. 이는 2009년 국세조정으로 인한 지방세 수입 감소의 영향으로 보인다[22]. 이외에도 다른 조정재원과 달리 조정재원1(보통교부세 포함)의 증감 폭이 크게 나타나고 있고, 특히 2005년과 2009년 빈곤지수가 상승한 것으로 확인된다. 이는 지방교부세 제도 변화에 기인한 것으로 보인다. 즉, 보통교부세는 2005년 지방교부세 교부율의 상향조정과 함께 지역별 재정수요 고려를 위한 조치가 지속적으로 이루어지고 있다. 지역별 재정력 및 지역적 특성을 고려한 조치가 연도별 빈곤지수 수준의 차이를 발생시키는 것으로

22) 관련하여 상세 내용은 앞의 불평등지수 종합분석결과를 참조바란다.

보인다. 다만, 2005년은 자벙교부세 교부율이 확대에도 불구하고 2005년 빈곤지수가 큰 폭으로 상승한 것은 교부세 총액의 변화가 지역의 상대적 빈곤수준을 완화하는데 기여하지는 못하는 것으로 보인다.

표 3-46 빈곤지수 분석 결과: 종합

구분		주요 분석 결과
지방세	총액	- 전체적으로 증가 추세이며, 2014년 빈곤지수 가장 높음
	1인당 세입액	- 전체적으로 감소 추세이며, 2009년 빈곤지수 가장 높음 - 2013년 빈곤율 큰 폭으로 감소, 빈곤갭 증가함
	1인당 세출액 대비 세입액	- 전체적으로 감소 추세 - 2013년 빈곤지수 다소 높고, 이후 지속적 감소
경상수입	총액	- 전체적으로 증가 추세이며, 2016~2017년 다소 높음
	1인당 세입액	- 전체적으로 감소 추세 - 2009년 가장 높고, 2013년 큰 폭으로 감소함
	1인당 세출액 대비 세입액	- 전체적으로 감소 추세이며, 낮은 수준 유지함
조정재원1 (보통교부세)	총액	- 전체적으로 감소 추세이나 지방세 및 경상수입보다 높음 - 2005년, 2009년 다소 높게 나타남
	1인당 세입액	- 전체적으로 감소 추세 - 2009년 가장 높고, 이후 지속적으로 감소함
	1인당 세출액 대비 세입액	- 증감 변동폭이 크지만 2009년 이후 감소 추세 - 2009년 가장 빈곤지수 가장 높음
조정재원2 (부동산교부세)	총액	- 전체적으로 감소 추세이나 지방세 및 경상수입보다 낮음 - 2009년 다소 높게 나타남
	1인당 세입액	- 전체적으로 감소 추세 - 2009년 가장 높고, 2013년 큰 폭으로 감소함
	1인당 세출액 대비 세입액	- 대부분의 분석에서 빈곤 수준 0에 가까움
조정재원3 (조정교부금)	총액	- 전체적으로 감소 추세이며 지방세 및 경상수입보다 낮음 - 2014년 다소 높게 나타남
	1인당 세입액	- 전체적으로 감소 추세로 빈곤 수준 0에 가까움
	1인당 세출액 대비 세입액	- 전체적으로 감소 추세이나 2011년 빈곤지수 다소 높음
조정재원4 (전체)	총액	- 전체적으로 감소 추세로 빈곤 수준 0에 가까움
	1인당 세입액	- 증가·감소 반복하고 있으나 전체적으로 감소 추세 - 2012년 높은 수준, 2014년 이후 지속적 감소함
	1인당 세출액 대비 세입액	- 전체적으로 감소 추세로 빈곤 수준 0에 가까움

4. 공간적 자기상관성 분석

1) 총액 기준

(1) 전역적 Moran's I 분석

총액 기준 Moran's I 분석 결과 6개 재원 모두 2003년과 2022년에 공간적 자기상관성이 존재하는 것으로 나타났다. 재원별로는 지방세, 경상수입, 조정재원2(경상수입+부동산교부세), 조정재원3(경상수입+조정교부금)이 2003년에 비해 2022년의 Moran's I 값이 증가한 반면, 조정재원1(경상수입+보통교부세)과 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)는 Moran's I 값이 감소하였다.

표 3-47 전역적 Moran's I 분석 결과(총액 기준)

구분	2003년		2022년	
	Moran's I	p-value	Moran's I	p-value
지방세	0.32	0.00***	0.45	0.00***
경상수입	0.33	0.00***	0.45	0.00***
조정재원1	0.32	0.00***	0.30	0.00***
조정재원2	0.33	0.00***	0.44	0.00***
조정재원3	0.47	0.00***	0.51	0.00***
조정재원4	0.34	0.00***	0.31	0.00***

주: P***<0.001

(2) LISA 분석

총액 기준 분석 결과 6개의 재원 모두 서울과 경기 지역을 중심으로 HH 클러스터가 형성되고 있으며, 2022년에는 충남 일부 지역도 HH 클러스터를 형성하는 것으로 나타났다. 반면 강원, 전북, 전남, 경북, 경남 등 비수도권 도 지역을 중심으로 LL 클러스터가 형성되고 있다.

재원별로는 지방세, 경상수입, 조정재원2(경상수입+부동산교부세), 조정재원3(경상수입+조정교부금)이 수도권을 중심으로 HH 클러스터가 형성되는 반면, 비수도권

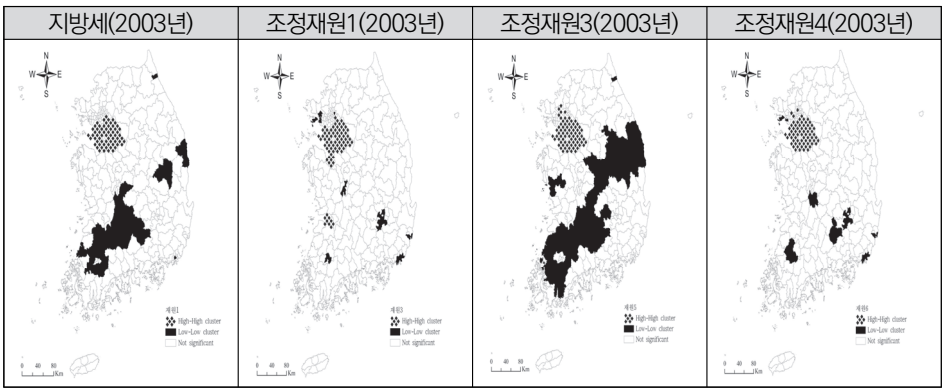
을 중심으로 LL 클러스터가 형성되는 것으로 나타났다. 조정재원1(경상수입+보통교부세)의 경우에는 특별·광역시 자치구들만 LL 클러스터를 형성하는 것으로 나타났다. 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)의 경우에는 서울과 경기 지역을 중심으로 HH 클러스터가 형성되는 반면, 광역시 자치구를 중심으로 LL 클러스터가 형성되는 것으로 나타났다.

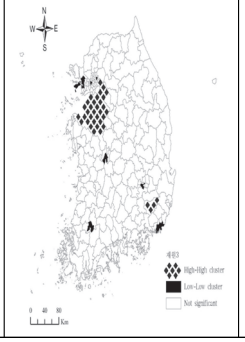
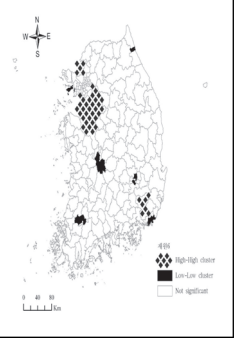
총액 기준으로 국지적인 공간적 자기상관성은 다소 감소하는 경향을 나타냈다. LL 클러스터는 보통교부세의 영향이 큰 것으로 나타났으며, HH 클러스터는 조정교부금의 영향이 큰 것으로 나타났다.

표 3-48 LISA 분석 결과(총액 기준)

구분	LL 클러스터			HH 클러스터		
	2003년(A)	2022년(B)	차이(B-A)	2003년(A)	2022년(B)	차이(B-A)
지방세	23	33	10	15	16	1
경상수입	28	33	5	18	17	-1
조정재원1	29	23	-6	13	13	0
조정재원2	25	34	9	18	16	-2
조정재원3	41	42	1	34	22	-12
조정재원4	27	23	-4	24	18	-6

그림 3-9 LISA 분석 결과(총액 기준)



지방세(2022년)	조정재원1(2022년)	조정재원3(2022년)	조정재원4(2022년)
			

2) 1인당 세입액 기준

(1) 전역적 Moran's I 분석

1인당 세입액 기준 Moran's I 분석 결과 6개 재원 모두 2003년과 2022년에 공간적 자기상관성이 존재하는 것으로 나타났으며, 6개 재원 모두 2003년에 비해 2022년의 Moran's I 값이 증가한 것으로 나타났다. 즉, 1인당 세입액 기준으로 볼 때, 전국적 차원에서 공간적 자기상관성이 보다 강해진 것으로 판단할 수 있다.

표 3-49 전역적 Moran's I 분석 결과(1인당 세입액 기준)

구분	2003년		2022년	
	Moran's I	p-value	Moran's I	p-value
지방세	0.32	0.00***	0.39	0.00***
경상수입	0.24	0.00***	0.37	0.00***
조정재원1	0.55	0.00***	0.64	0.00***
조정재원2	0.24	0.00***	0.39	0.00***
조정재원3	0.15	0.00***	0.28	0.00***
조정재원4	0.49	0.00***	0.60	0.00***

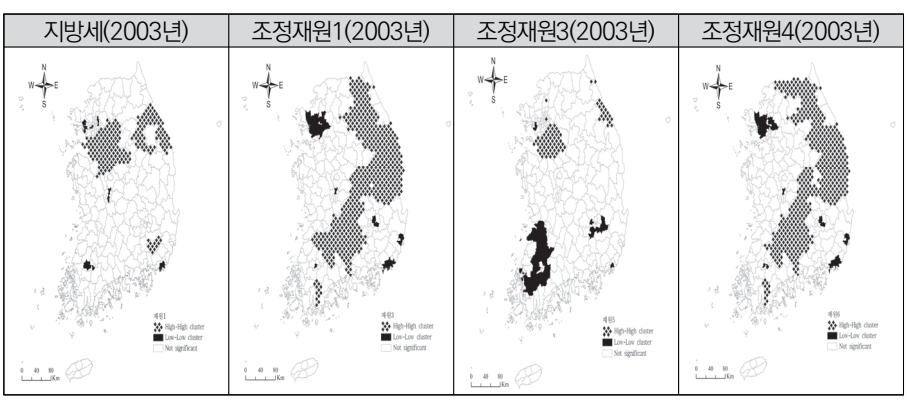
(2) LISA 분석

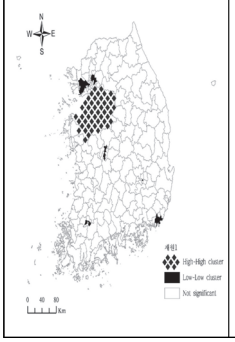
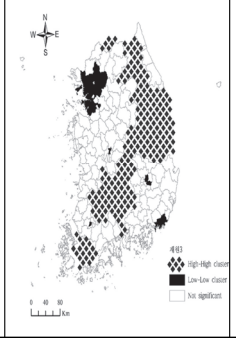
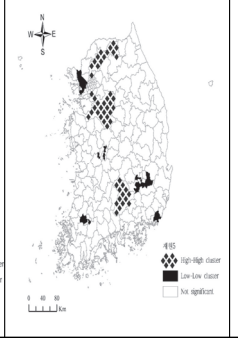
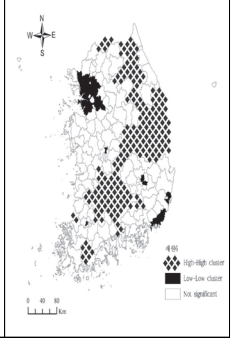
1인당 세입액 기준 분석 결과 지방세와 경상수입은 2003년에는 경기와 강원 지역을 중심으로 HH 클러스터가 형성되었으며, 2022년에는 강원 지역 대신 충북, 충남 지역에서 HH 클러스터가 형성되었다. 반면, 특별·광역시 자치구를 중심으로 LL 클러스터가 형성되었으며, 2022년에는 경기 일부 지역에서도 LL 클러스터가 형성되고 있다. 조정재원1(경상수입+보통교부세)의 경우 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남 지역 시·군을 중심으로 HH 클러스터가 형성된 반면, 자치구와 경기 시 지역을 중심으로 LL 클러스터가 형성되었다.

표 3-50 LISA 분석 결과(1인당 세입액 기준)

구분	LL 클러스터			HH 클러스터		
	2003년(A)	2022년(B)	차이(B-A)	2003년(A)	2022년(B)	차이(B-A)
지방세	24	32	8	22	21	-1
경상수입	28	29	1	20	17	-3
조정재원1	64	67	3	38	41	3
조정재원2	27	40	13	22	25	3
조정재원3	22	25	3	19	14	-5
조정재원4	53	67	14	35	39	4

그림 3-10 LISA 분석 결과(1인당 세입액 기준)



지방세(2022년)	조정재원1(2022년)	조정재원3(2022년)	조정재원4(2022년)
			

조정재원2(경상수입+부동산교부세)의 경우 강원, 전북, 경북, 경남 군 지역을 중심으로 HH 클러스터가 형성되었으며, 자치구와 경기 시 지역을 중심으로 LL 클러스터가 형성되었다. 조정재원3(경상수입+조정교부금)은 2003년에 서울 일부, 경기 및 강원 시 지역을 중심으로 HH 클러스터가 형성되었으며, 2022년에는 서울과 강원 지역 대신 충북과 경남 군 지역이 HH 클러스터에 포함되었다. 반면, LL 클러스터는 자치구를 중심으로 형성되었다. 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)의 경우 조정재원2와 유사한 형태로 나타났으며, 이는 보통교부세의 영향이 가장 크기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

1인당 세입액 기준으로 국지적인 공간적 자기상관성은 다소 증가하는 경향을 나타냈다. LL 클러스터는 보통교부세와 부동산교부세의 영향이 큰 것으로 나타났으며, HH 클러스터는 보통교부세의 영향이 큰 것으로 나타났다.

3) 1인당 세출액 대비 세입액 기준

(1) 전역적 Moran's I 분석

1인당 세출액 대비 세입액 기준 Moran's I 분석 결과 2003년의 조정재원1(경상수입+보통교부세)과 2022년의 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)의 경우에는 공간적 자기상관성이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 나머지 재

원 중 지방세, 경상수입, 조정재원2(경상수입+부동산교부세)는 Moran's I 값이 증가한 반면, 조정재원3(경상수입+조정교부금)은 Moran's I 값이 감소하였다.

표 3-51 전역적 Moran's I 분석 결과(1인당 세출액 대비 세입액 기준)

구분	2003년		2022년	
	Moran's I	p-value	Moran's I	p-value
지방세	0.19	0.00***	0.26	0.00***
경상수입	0.23	0.00***	0.28	0.00***
조정재원1	0.03	0.37	0.10	0.01**
조정재원2	0.23	0.00***	0.24	0.00***
조정재원3	0.44	0.00***	0.39	0.00***
조정재원4	0.26	0.00***	0.00	0.81

(2) LISA 분석

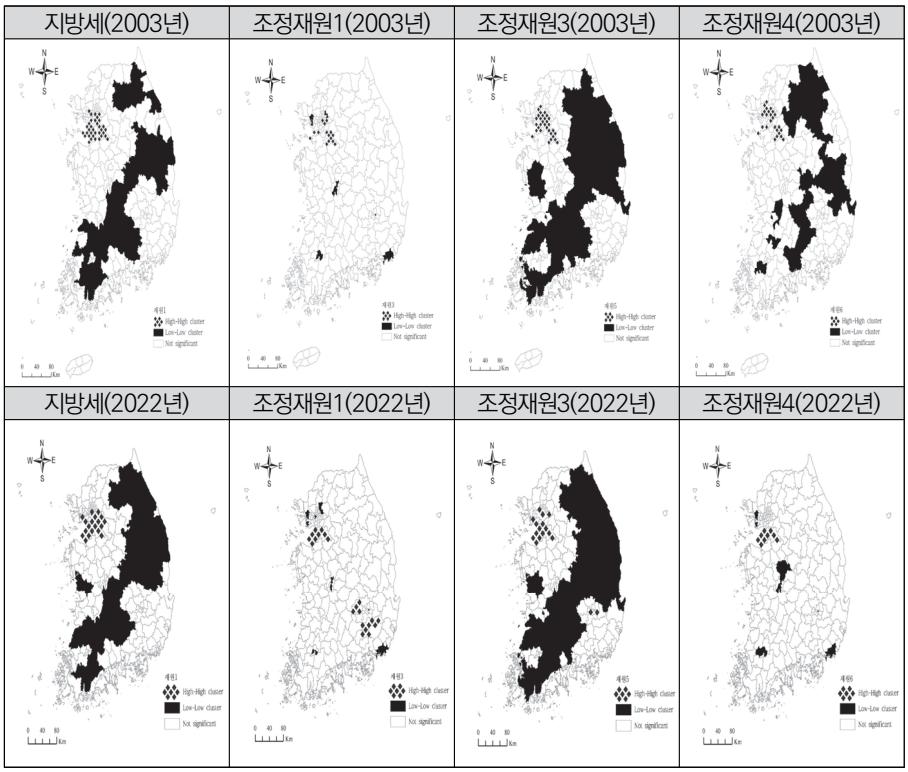
1인당 세출액 대비 세입액 기준 분석 결과 지방세와 경상수입은 서울과 경기 지역을 중심으로 HH 클러스터가 형성되었으며, 인천과 대구 일부 지역에서도 HH 클러스터가 형성되었다. 반면, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남 등 비수도권 시·군 지역을 중심으로 LL 클러스터가 형성되었다. 조정재원1(경상수입+보통교부세)의 경우 경기 지역을 중심으로 HH 클러스터가 형성된 반면, 자치구를 중심으로 LL 클러스터가 형성되었다. 조정재원2(경상수입+부동산교부세)의 경우 지방세 및 경상수입과 유사한 형태의 클러스터가 형성되어 수도권을 중심으로 HH 클러스터가, 비수도권을 중심으로 LL 클러스터가 형성되었다. 과 비수도권강원, 전북, 경북, 경남 군 지역을 중심으로 HH 클러스터가 형성되었으며, 자치구와 경기 시 지역을 중심으로 LL 클러스터가 형성되었다. 조정재원3(경상수입+조정교부금)은 2003년에 서울. 인천, 경기 지역을 중심으로 HH 클러스터가 형성되었으며, LL 클러스터는 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 시·군 지역을 중심으로 형성되었다.

1인당 세출액 대비 세입액 기준의 경우 보통교부세의 영향으로 국지적인 공간적 자기상관성이 감소하는 경향을 나타냈다.

표 3-52 LISA 분석 결과(1인당 세출액 대비 세입액 기준)

구분	LL 클러스터			HH 클러스터		
	2003년(A)	2022년(B)	차이(B-A)	2003년(A)	2022년(B)	차이(B-A)
지방세	42	50	8	14	18	4
경상수입	51	53	2	19	22	3
조정재원1	22	25	3	5	7	2
조정재원2	54	59	5	19	18	-1
조정재원3	64	65	1	33	34	1
조정재원4	31	22	-9	25	3	-22

그림 3-11 LISA 분석 결과(1인당 세출액 대비 세입액 기준)



4) 종합

공간적 자기상관성 분석 결과를 종합하면 다음과 같다.

표 3-53 공간적 자기상관성 분석 결과: 종합

구분		주요 분석 결과
지방세 및 경상수입	총액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 서울, 경기 / LL: 강원, 전북, 전남, 경북, 경남
	1인당 세입액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 경기, 충북, 충남 / LL: 자치구
	1인당 세출액 대비 세입액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 서울, 경기 / LL: 강원, 전북, 전남, 경북, 경남
조정재원1 (보통교부세)	총액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 경기, 충남 / LL: 자치구
	1인당 세입액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 강원, 전북, 전남, 경북, 경남 / LL: 경기, 자치구
	1인당 세출액 대비 세입액	- 2022년에만 공간적 자기상관성 존재 - HH: 경기 / LL: 자치구
조정재원2 (부동산교부세)	총액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 서울, 경기 / LL: 강원, 전북, 전남, 경북, 경남
	1인당 세입액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 강원, 전북, 경북, 경남 / LL: 경기, 자치구
	1인당 세출액 대비 세입액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 서울, 경기 / LL: 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남
조정재원3 (조정교부금)	총액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 서울, 경기 / LL: 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남
	1인당 세입액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 경기 / LL: 자치구
	1인당 세출액 대비 세입액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 서울, 인천, 경기 / LL: 강원, 전북, 전남, 경북, 경남
조정재원4 (전체)	총액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 서울, 경기 / LL: 자치구
	1인당 세입액	- 공간적 자기상관성 존재 - HH: 강원, 전북, 전남, 경북, 경남 / LL: 경기, 자치구
	1인당 세출액 대비 세입액	- 2003년에만 공간적 자기상관성 존재 - HH: 서울, 경기, LL: 강원, 전북, 전남, 경북, 경남

제5절 시사점

1. 제도 변화 분석의 시사점

1) 지방재정조정제도 변화 특징

보통교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 길게는 60여 년, 짧게는 20년 정도의 역사를 지니고 있으며, 제도가 형성·발전되는데 충분한 역사적 경로를 밟았다고 볼 수 있다.

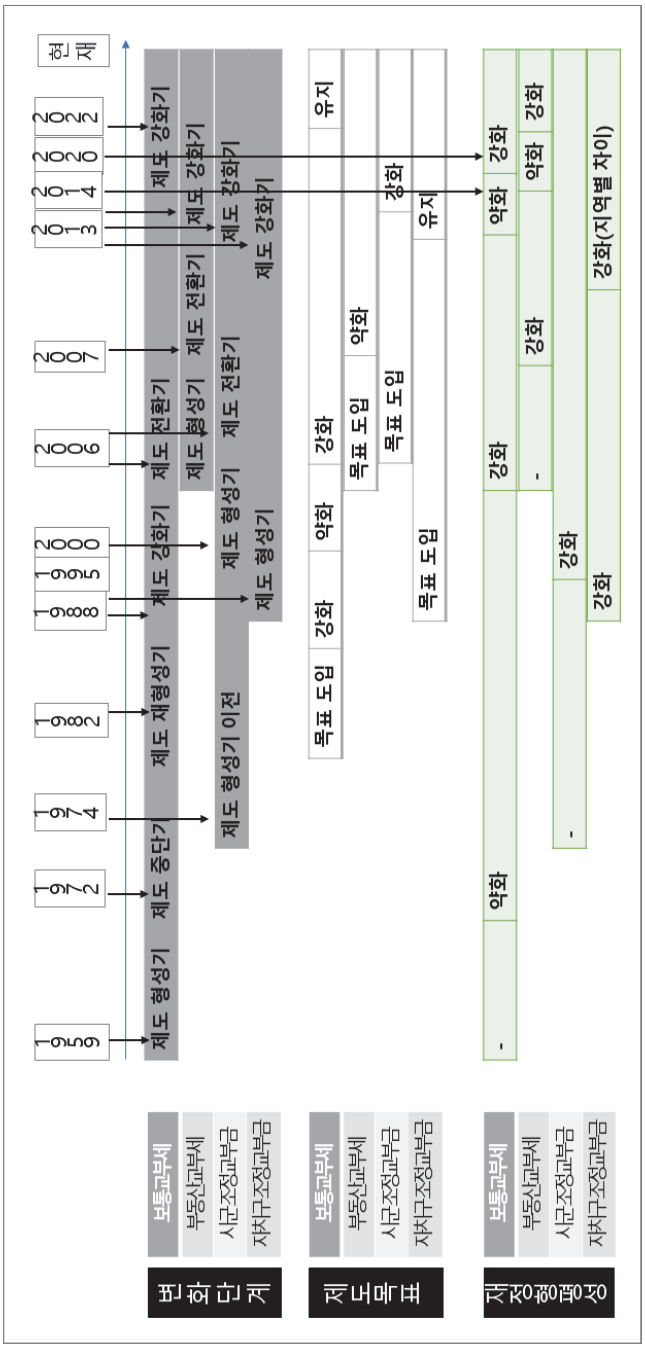
지방재정조정제도의 변화를 살펴보면, 크게 3가지 특징을 지닌다. 첫째, 보통교부세를 제외하고는 모든 제도가 도입 이후 중단없이 제도 전환기와 제도 강화기를 거쳤다. 지방재정조정제도의 하위 제도인 보통교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 지난 1959년 이후 제도가 도입된 이후 제도 전환기 또는 제도 강화기를 거쳐오면서 꾸준히 변화해왔다. 4가지 제도 중 보통교부세의 경우 1959년에 도입되어, 타 제도에 비해 제도 운영 기간이 길고, 그 중 1972년부터 1981년까지 정치적인 변화로 인한 중단기를 겪었다. 당시 대통령 긴급명령으로 제도 중단을 거친 이후, 다시 제도가 부활한 시기에 내국세 법정율이 일부 조정되어 실질적인 제도 퇴보를 겪었다고 할 수 있으나, 이후 제도가 지속적으로 재정형평성을 강화하는 방향으로 운영되어 왔다. 이에 비해 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 보통교부세에 비해 비교적 안정적으로 운영되어 왔다.

둘째, 4개의 지방재정조정제도가 처음부터 명확하게 재정 격차 완화를 목표로 운영되지는 않았으나 차츰 재정 격차 완화가 중요한 제도 목적으로 자리잡았다. 보통교부세의 경우 초기에는 중앙정부가 지방자치단체의 재원 감소분을 보전하는 것을 목적으로 삼았으며, 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금 역시 초기 제도 운영 시 재정형평성을 강화하는 것을 목적으로 삼기보다는 중앙정부 차원의 제도 변화로 인한 지방자치단체의 재원 감소분 보전이 목적으로 운영되었다. 반면 부동산교부세는 초기 제도 도입 시 목표가 재원 감소분 보전 및 재정형평성 강화로 도입되어 이러한 목표를 충족하기 위한 산정방식 및 측정기준으로 설계·운영되었다. 이후 대부분의 제도 내에 지역 간 재정 격차를 완화하기 위한 산정방식 및 측정지표가 포함되어 재정 수준이 열악한

곳을 지원하는 방향으로 발전하였다.

셋째, 4개 지방재정조정제도의 재정 격차 완화 목표와 재정형평화 효과가 일치하지는 않았다. 보통교부세의 경우 제도가 운영된 대부분의 시기에 지역 간 재정 격차가 벌어지는 시기가 많았으며, 교부세 산정방식 및 측정항목 내에 보정기준이 추가되거나, 지역균형수요가 추가된 것 외에는 특별히 재정형평성 강화를 목표로 한 제도 변화가 그리 크지 않았다. 반면 부동산교부세는 큰 틀에서 재정형평성 강화라는 제도적 목표를 가지고 있으나, 교부세 산정방식 및 측정항목 상에서 이러한 목표를 달성할 수 있도록 제도 변화가 이루어지지는 않았다. 반면, 4개 제도들 중 부동산교부세의 재정형평화 효과가 가장 두드러지게 나타났다.

그림 3-12 지방재정조정제도 변화 특징



2) 개별 지방재정조정제도 변화 특징

지방재정조정제도의 변화 과정/결과/유형은 공통적인 특징을 지닌다. 우선, 4가지 지방재정조정제도의 변화 과정 및 결과의 특성은 점진·급격/연속·불연속이 모두 다양하게 결합하여 나타났다. 급속하고 불연속적인 제도 변화도 분명 일어났으나, 점진적이고 불연속적인 '완만한 변형'으로서 중대한 제도 변화가 일어나기도 했다. 대표적으로 보통교부세 내 지역균형지표가 포함된 2006년, 부동산교부세 산정지표 교부기준에 사회복지, 지역교육 지표가 추가된 2007년 등이 있다.

둘째, 이 연구에서 주목하고 있는 '완만한 변형(점진적이고 불연속적인 변화)'이 이루어진 시기에 대부분 '전환'적 변화 유형이 나타났다. 대부분 제도 운영의 큰 틀은 변화하지 않은 상황에서 산정방식 중 일부 또는 측정지표 내에 새로운 지표가 포함되는 등의 방식으로 세부적인 변화가 이루어졌으며, 이러한 변화가 실질적인 재정 격차 완화를 담는 사례들이 다수 발견되었다.

한편, 4가지 지방재정제도의 세부적인 변화 특징은 다음과 같다.

첫째, 보통교부세는 변화의 과정/결과/유형 변화가 가장 극명하게 드러났다. 우선 변화의 과정과 결과는 초기에는 급격하고 불연속적인 변화가 일어났으며, 1972년을 기점으로 급격하고 연속적인 변화를 겪었다. 제도가 다시 시작된 이후 점진적이고 연속적이거나 불연속적인 변화가 이루어졌다.

보통교부세는 특히 재원의 변화가 많았다. 보통교부세 재원이 내국세 중 일부인 지세·영업세에서 내국세 총액의 일정 비율로 하는 법정교부율을 채택하여 운영하는 것으로 전환되었고, 긴급명령 조치 이후 16%에서 11~13% 수준으로 낮아졌다가 긴급명령 조치 해제 후 법정교부율이 부활하여 13.27%로 운영되고, 이후 19.24%로 법정률이 상향 조정되면서 현재까지 유지되고 있다.

또한 초기 제도운영의 대상은 일원화되고 단순하게 적용되었는데, 시간이 경과함에 따라 교부세 대상이 점차 특화되고, 대상에 따라 측정항목이 차별적으로 적용되는 변화가 커졌다. 즉, 2006년부터 기준재정수요에 지역균형수요가 적용되어 현재 기준으로 지역균형, 지역관리 등 지역별 특성을 최대한 반영하여 특화하고자 하는 흐름이 강화된 것이다.

이와 같은 보통교부세 제도의 변화는 점진적인 차원에서 전치/대체-가겹/층화-표류-가겹/층화-전환의 유형을 거쳐온 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 부동산 교부세는 중앙정부의 제도 신설로 인해 파생된 교부세 제도로 볼 수 있다. 즉, 2005년 종합부동산세가 제정·도입되면서 지방자치단체의 세수 감소가 발생하자 이를 보전하기 위해 운영하게 된 것이다. 특이한 점은 부동산 교부세의 제도 도입 배경은 세수감소분 보전이지만 실제 제도의 운영 방식은 재정 형평성 제고로, 보통교부세의 운영 목적과 동일하다. 또한 산정기준에 재정여건, 사회복지, 지역교육 등이 포함되며, 현재 기준으로 세 가지 항목이 전체의 95%를 차지하여 실질적으로는 지역의 재정 격차 해소와 지자체 행정수요를 반영한다고 볼 수 있다.

부동산교부세의 변화 양상을 살펴보면 초기부터 급격하고 불연속적인 변화에서 점진적이고 불연속적인 변화를 거치고, 이후 최근 들어 점진적이고 연속적인 변화를 겪은 것으로 이해된다. 변화의 유형은 전환, 가겹/층화의 2가지 유형만을 보였다. 부동산교부세는 4개의 제도 중 도입부터 재정 격차 완화라는 목표가 명확했던 제도이며 제도 운영 과정에서 점진적인 변화 양상을 보였다.

셋째, 시·군 조정교부금은 도세와 시·군세가 독립세 체계로 전환된 이후 도와 시·군 간 세목조정을 통해 시·군 부가세 제도를 폐지하고 이로 인해 발생한 시·군의 재정결함을 보전하기 위해 도입된 것이 제도의 시초라고 볼 수 있다. 이처럼 시·군 조정교부금은 도와 시·군 간에 이루어지는 수직적·수평적 조정제도의 특성을 갖추고 있으며, 초기 세수 감소분을 보전하는 목적에서 재정 형평성을 강화하는 목적으로 이전하는 현상은 여타의 지방재정조정제도와 동일하게 이루어졌다.

다만 이 과정에서 시·군 조정교부금은 재정여건이 열악한 지역에 교부금을 지원하는 매커니즘이 존재하는 상황에서, 동시에 인구 50만 이상 시에 대한 교부율 상향 또는 특정 시설 지역에 지역개발세 지원 등을 동시에 운영하고 있기 때문에 시·군이 보이는 차별화된 행정환경을 반영하는 방향에서 제도 변화를 보여왔다.

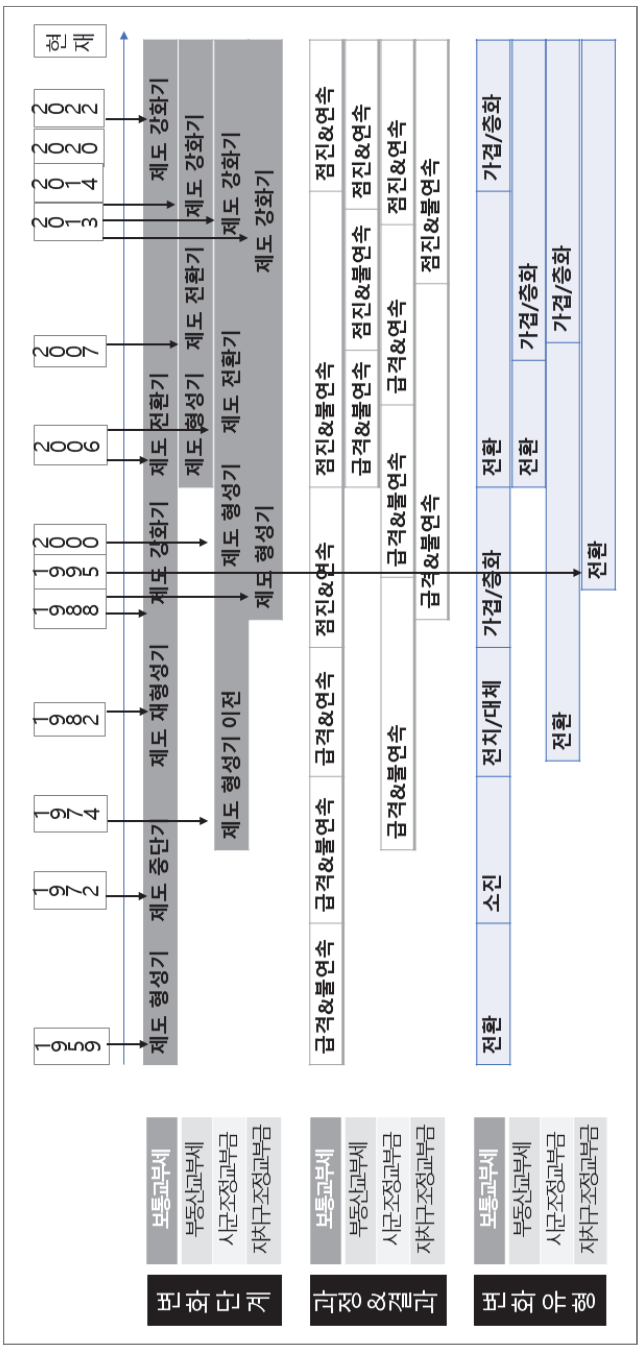
시·군 조정교부금은 제도 초-중반기 급격하고 불연속적인 변화를 거쳤으며, 2006년 이후 급격하고 연속적인 변화로 이행하였다. 최근 들어서는 점진적이고 연속적인 변화를 거쳤으며, 변화의 유형은 전환의 시기를 오래 거치다가, 가겹/층화 유형을 보였다.

넷째, 자치구 조정교부금 제도의 가장 큰 특징은 재원이 취득세·등록세-취득세-보통세로 변화했다는 점이다. 애초에 이 제도의 도입배경이 시·군 부가세 폐지로 인한 세수 감소분 보전에 있었고, 이를 가능하게 하는 재원을 마련하도록 하면서 지역마다 이와 같은 변화를 거쳐온 것을 확인할 수 있다.

또한, 2011년 이후 교부방식은 전 지역에서 일반 90%, 특별 10%의 비중으로 현재까지 운영되고 있으나 지역별로 상이한 산정지표와 교부방식을 적용한다. 이는 다른 지방재정조정제도에 비해 상대적으로 제도 운영의 지역별 자율성이 보장되고 있음을 의미한다. 이 과정에서 특이한 점은 지역별 산정지표로 측정항목 및 보정을 활용한다는 점인데, 보정의 경우 지역별 특성 및 행정환경을 반영하기 위한 방식이라는 점에서 자치구 조정교부금 제도 역시 지역별 특성을 적용할 수 있는 방안을 적극적으로 찾아온 과정으로 해석할 수 있다.

자치구 조정교부금은 제도 운영 이후 급격하고 불연속적인 변화에서 2011년경부터 점진적이고 불연속적인 변화로 이행하였다. 이 과정에서 제도의 변화 유형은 꾸준히 전환 유형을 보였다. 자치구의 경우 자치분권제도의 변화 과정에서 광역시와 자치구 간 관계가 가장 많이 변화한 시기였으며, 개별 광역시와 자치구 간 교부금 산정방식이 운용되고 있어 제도 변화가 '전환'적으로 이루어진 것으로 보인다.

그림 3-13 지방재정조정제도 시기별 특징



2. 운영실태 인식 분석의 시사점

지방재정조정제도 재정형평화 효과 검토를 위해 공무원들을 대상으로 인식조사를 실시하였다. 본 조사의 목적은 우리나라의 지방재정조정제도가 지역 간 재정 격차 완화에 기여하고 있는지를 파악하는 것이다. 구체적으로 지방교부세와 조정교부금으로 대표되는 지방재정조정제도에 관한 전반적 인식을 검토하고, 지방교부세와 조정교부금의 세부 제도별 효과 및 개선 필요성에 대한 의견을 살펴보았다.

먼저 지방자치단체 지방재정조정제도 전반에 관한 실무자들의 인식조사 결과 크게 두 가지 주요 내용을 발견할 수 있었다. 첫째, 지역 간 재정력 격차 완화에 있어 지방교부세와 조정교부금 제도의 중요성을 검토한 결과 전반적으로 제도의 중요성을 높게 인식하고 있었다. 1~10점 사이에 중요도를 평가 한 결과 보통교부세 평균 8.7, 부동산교부세 평균 8.56, 시·군 조정교부금 평균 8.51, 자치구 조정교부금 평균 8.39로 재원별 중요도 점수가 높게 나타났다. 둘째, 재정력 격차 완화에 있어 지방교부세 또는 조정교부금 제도의 중요도와 실제 성과를 검토한 결과 세부 제도별 중요도와 성과에 대한 인식이 유사한 패턴을 나타내고 있었다. 즉, 보통교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금 순으로 제도의 중요도와 실제 성과에 대한 평균 점수가 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

다음은 지방재정조정제도 성과 및 개선 필요성에 관한 인식 결과이다. 먼저 지방교부세에 대한 종합적 인식을 살펴보고, 보통교부세와 부동산교부세 개별 제도에 대한 인식을 살펴보았다. 두 번째로 조정교부금 제도인 자치구 조정교부금과 시·군 조정교부금에 관한 인식을 살펴보았다.

지방교부세에 관한 인식조사는 크게 제도의 목적, 기능, 중요도, 개선 필요성으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 지방교부세 제도 목적을 재정력 격차 해소, 지방자치단체의 부족 재원 보전, 재정 자율성 역할 수행으로 구분할 수 있고 추가적으로 지방교부세 제도의 역기능 문제를 검토하였다. 그 결과 재정력 격차 해소 및 부족 재원 보전 기능에 대해 각 94.4%, 98.1%가 긍정적으로 평가한 것으로 나타났다. 또한 지방교부세가 지방자치단체 일반재원으로 자율성이 높은 재원인가에 대한 인식조사 결과 81.8%가 긍정적 응답을 나타냈고, 보통 이하가 18.2%로 다른 문항과 비교하여 약간

높게 나타났다. 마지막으로 지방교부세가 지방자치단체의 위법·부당한 재정 운영 또는 지방세 수입의 태만함을 유발하는가에 대한 질의 결과 86.3%가 (전혀)그렇지 않다고 응답하여 지방교부세 운영에 따른 부정적 영향력에 대해 동의하지 않는 것을 확인할 수 있었다.

지방교부세 재원에 대한 기능을 조사한 결과 중앙과 지방 간 수직적 재원 불균형을 보완하는 기능에 대해 긍정적 평가를(85.5%) 하고 있었고, 현재 재원 규모(내국세 19.24%)의 적절성에 대해서는 보통(35.8%)이나 부정적 의견(47.7%)이 긍정적 의견(16.5%)보다 높게 나타나 교부세 규모 측면에서는 전반적으로 부정적인 인식이 높음을 확인할 수 있다.

지방교부세 기능에 대한 중요도를 질의한 결과 부족 재원 보장(50.7%), 재정력 격차 완화(30.8%), 수직적 불균형 완화(16.4%), 지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진(2.1%) 순으로 나타났고, 지방교부세 기능 중 가장 잘 수행되지 않는 기능으로 수직적 재원 불균형 완화(34.8%), 부족 재원 보장(31.9%), 지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진(20.6%), 재정력 격차 완화(12.8%) 순으로 나타나 이에 대한 개선 필요성을 검토할 필요가 있다.

다음으로 보통교부세 대한 인식조사 결과 보통교부세는 일정한 행정 수준 유지를 위하여 재원의 부족분을 보전해주는 재원보장 기능을 하고 있다는 것에 대하여 긍정적 평가를 하고 있었다. 특히 보통교부세를 통한 제도 운영의 목적별 우선순위를 검토한 결과 부족 재원의 보장(46.3%), 재정력 격차 완화(37.5%) 순으로 높게 나타났다.

보통교부세를 산정하는 기준재정수요액과 기준재정수입액에 대한 인식을 조사한 결과에서는 기준재정수요가 실제 지출 규모 및 수입 규모를 합리적으로 판단할 수 있다는 것에 대해 긍정적 응답이 높게 나타났다. 또한 보통교부세를 산정하는 세부 지표별 적절성에 대한 검토 결과에서도 대부분 유사하게 긍정적 평가를 하고 있었다. 즉, 기초수요액 및 기초수입액 지표의 적절성과 보정수요액 추가 반영의 적절성에 대해 약 50% 수준에서 긍정적 평가를 하고 있었다. 다만, 조정률 적용, 재정수요 및 재정수입에 대한 자체노력 반영 부분에 대해서는 보통이다 또는 그렇지 않다는 응답이 타 문항에 비해 높게 나타나고 있어 해당 지표의 경우 긍정적으로 평가하고 있지 않은 것으로 분석된다. 앞의 분석 결과와 연계하여 보통교부세 제도 중 개선 필요성에 대한 의견

질의 결과에서도 재정부족액에 대한 조정률 적용과 수요 및 자체노력 반영에 대한 개선 필요성을 높게 인식하고 있었다.

부동산교부세에 대한 인식조사 결과 부동산교부세의 재원 보전 기능과 지역균형발전 도모 기능의 적절성과 일반재원 교부의 적절성에 대해 긍정적 응답률이 84.9%, 76.4%, 87.6% 수준으로 높게 나타났고, 부동산 교부 기준에 대한 전반적 평가도 긍정적으로 나타났다. 특히 역재정력 지수, 사회복지 산정지표의 경우 긍정적 응답(그렇다와 매우 그렇다)이 50% 이상으로 높게 나타났다. 다만 지역교육 지표의 경우 보통 또는 그렇지 않음과 같은 부정적 측면의 응답률이 약 58.1% 수준으로 높게 나타났다.

마지막으로 조정교부금에 대한 인식조사 결과를 검토하면, 크게 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 시·군 간 재정력 격차 조정을 위해 조정교부금을 교부하는 것에 대한 적절성 질문에 대해 약 89.2%의 응답자가 긍정적으로 평가하고 있었다. 그러나 시·군 간 재정 격차 조정 기능에 대해서는 보통을 포함한 부정적 측면의 의견이 50% 이상으로 높게 나타났으며, 재원 규모의 확대 및 배분기준(인구, 징수실적, 재정사정 등)에 대한 개선 의견도 57.3%, 27% 수준으로 높게 나타났다.

자치구 조정교부금의 경우, 자치구 간 재정력 격차 조정 측면에서 교부금 교부의 적절성 질문에 대해 약 81.1%의 응답자가 긍정적으로 평가하고 있었다. 다만, 자치구 간 재정력 격차 조정을 위한 조정교부금 관련 규정을 특별·광역시 조례로 정하도록 하는 것의 적절성에 있어서는 보통이다가 36.4%, (전혀)그렇지 않다가 12.9% 수준으로 높게 나타나 앞의 시·군 조정교부금과 비교했을 때 교부 기준에 대한 부정적 평가가 더 높은 것으로 해석된다. 자치구 조정교부금의 운영 및 산정 방식과 관련하여 43.1%의 응답자가 자치구 조정교부금 운영을 위한 법률체계에 대해서는 조정교부금 기본골격을 법령으로 규정하고, 기본골격 내 세부 사항을 조례로 규정하는 것이 필요하다고 평가하였다. 현행처럼 조정교부금 재원, 규모, 산정방식 등 기본골격을 조례로 규정하는 것의 적절성에 대해서는 약 27.9%만이 필요하다고 응답하고 있어 자치구 조정교부금 운영을 위한 법률체계의 개편이 필요할 것으로 보인다.

또한 재원 확충의 필요성에 대해서도 약 71.6%의 응답자가 (매우)그렇다고 응답하였으며 재원 확충 방안 중에는 법정률 인상이 적절하다는 의견이 57.8%로 가장 많았

다. 자치구에 보통교부세를 직접 교부하는 방안에 대해서는 동의 의견이 약 45.9%, 보통 및 부동의 의견이 54.1%로 약간 더 높게 나타나 직접 교부 방식에 대한 추가적 의견 수렴이 필요할 것으로 보인다.

이상의 인식조사 결과를 종합하여 다음과 같은 시사점을 모색할 수 있다. 첫째, 지방교부세 및 보통교부세의 목적과 기능에 대한 담당 공무원들의 인식조사 결과, 지방교부세의 기능 중 지방자치단체 부족 재원 보장이 가장 중요한 요소로 나타났다. 그러나 현재 지방교부세가 잘 수행하지 못하고 있는 기능 역시 부족 재원 보장(31.9%) 측면에서 높게 나타나고 있었다. 특히, 보통교부세 산정에 있어 재정부족액에 대한 조정률 적용이나 수요 및 수입 측면에서 자체노력 반영에 따른 교부세 가감에 대한 실무적 평가가 부정적으로 나타나, 지방교부세 주요 기능 실현을 위한 현실적 개선 방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 부동산교부세는 지방자치단체의 부족 재원 보전 역할을 함과 동시에 지역 균형 발전 도모를 위한 목적으로 운영되고 있으며, 부동산교부세의 주요 목적에 대해 담당 공무원들이 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 부동산교부세를 통한 부족 재원 보장에 대한 긍정 응답률이 높게 나타나 교부세의 재원보장 기능의 중요성을 다시 한번 확인할 수 있었다. 다만, 부동산교부세 산정 방식 중 지방자치단체의 재정여건이나 사회복지 지표가 적절하다는 응답이 높은 것에 반해 지역교육 산정지표의 적절성에 대해서는 보통 또는 부정적 평가가 더 높게 나타나 부동산교부세 제도 산정방식에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

셋째, 조정교부금에 대한 인식조사 결과를 검토한 결과, 시·군 및 자치구 조정교부금의 재정력 격차 조정 기능에 대한 적절성 평가에서 다소 상반된 결과가 나타났다. 먼저 시·군 조정교부금의 경우 동일 자치단체 간 재정 격차 조정이라는 제도 도입 목적의 적절성과 실제 재정 격차 조정 기능에 대한 평가에서 다소 상반된 결과를 나타냈다. 시·군 조정교부금 제도의 적절성에 대해서는 89.2%가 긍정적으로 평가했지만, 실제 재정 격차 조정 기능에 대한 부정적 의견이 50% 이상을 차지했다. 또한 자치구 조정교부금의 경우 약 81.1%가 지역 간 재정격차 조정이라는 제도의 목적을 긍정적으로 평가했지만, 관련 규정의 적절성에 대해서는 부정적 평가가 높았다.

시·군 및 자치구 조정교부금 제도 개선을 위해서는 재원 규모의 확대 및 배분 기준

개선이 검토될 필요가 있다. 특히, 자치구 간 재정력 격차 조정에 대한 규정을 특별·광역시 조례로 정하는 것에 대한 부정적 의견이 많아, 조정교부금 기본골격을 법령으로 규정하고 세부 사항을 조례로 규정하는 방식의 법률체계 개편이 필요할 것으로 보이며 법정률 인상을 통한 재원 확충 방안이 합리적일 것으로 보여진다.

3. 재정격차 영향 분석의 시사점

1) 불평등지수 및 convergence 분석 결과

이 연구에서는 지역 간 재정격차의 정태적 측면과 동태적 측면을 모두 고려하기 위해 불평등지수 분석과 convergence 분석을 함께 실시하였다. 분석대상은 2003년부터 2022년까지의 기간 동안 전체 시·군·구이며, 총액 기준, 1인당 기준, 1인당 세출 대비 세입액 기준으로 분류하여 지방세, 경상수입, 조정재원1(경상수입+보통교부세), 조정재원2(경상수입+부동산교부세), 조정재원3(경상수입+조정교부금), 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)를 대상으로 분석하였다.

각 기준에 따라 실시한 불평등지수 분석의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 총액 기준, 1인당 기준, 1인당 세출 대비 세입액 기준으로 지방세의 전체 시·군·구 간 재정격차를 분석한 결과 대체적으로 감소하는 추세를 나타내고 있으나 특정 연도를 중심으로 격차가 증가하는 경향을 보였다. 둘째, 경상수입(지방세+경상적 세외수입)으로 측정한 전체 시·군·구 간의 재정격차 검토 결과 기준에 따라 상이한 결과를 나타내고 있다. 총액 및 1인당 세출액 대비 세입액 기준으로 전반적인 증가하는 추세를 나타내고 있으나 1인당 경상수입 기준으로 지역 간 격차가 감소하는 것으로 나타났다. 셋째, 조정재원1(경상수입 + 보통교부세)의 전체 시·군·구 간 재정격차는 전반적으로 증가하는 것으로 평가된다. 특히, 1인당 세출액 대비 세입액 지역 간 격차는 총액 및 1인당 조정재원과 비교하여 2004년, 2019년과 같이 특정 연도를 중심으로 증감 폭이 크게 나타나고 있었다. 넷째, 조정재원2(경상수입 + 부동산교부세)의 경우 대체적으로 지역간 격차가 감소하는 패턴을 보이고 있다. 다만, 조정재원1과 마찬가지로 1인당 세출액 대비 세입액의 지역 간 격차는 연도별 변동이 큰 것으로 파악된다. 다섯째, 조정재원3(경상수입 + 조정교부금)의 지역간 격차는 조정재원2와 마찬가지로 전반적인 감

소추이를 나타내고 있었고, 특정 연도를 중심으로 증가하는 경향을 나타낸다. 여섯째, 조정재원4(경상수입 + 보통교부세 + 부동산교부세 + 조정교부금)의 지역간 격차는 기준에 따라 상이한 결과를 나타내고 있다. 총액 및 1인당 기준 격차는 전반적으로 증가 추세를 보이고 있으며, 특히 평균 지역과 최소 지역 간 격차가 커지고 있다. 반면, 1인당 세출 대비 세입액 기준 격차는 감소하는 경향을 나타내고 있었고 2005년과 2019년 상대적인 증감폭이 크게 나타나는 결과를 보여주었다.

다음으로 지역 간 재정격차의 동태적 측면을 고려하기 위해 실시한 convergence 분석의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 2003년부터 2022년까지의 기간 동안 1인당 지방세 및 1인당 경상수입으로 측정한 β 값은 모두 음(-)의 값을 갖는 것으로 나타나고 있으며, 이는 1인당 지방세 및 1인당 경상수입 측면에서 지역 간 수렴이 발생하였다는 것을 의미한다. 둘째, 분석기간을 10년 단위로 구분할 때, 2003~2012년보다 2013~2022년의 지역 간 수렴 속도가 더 빠른 것으로 나타났다. 셋째, 1인당 지방세 및 1인당 경상수입의 표준편차를 통해 σ convergence를 분석한 결과 2003~2012년에는 σ convergence 현상이 나타나는 반면, 2013~2022년에는 σ convergence 현상이 나타나지 않는 것으로 분석되었다. 넷째, 전체 시·군·구를 대상으로 분석한 결과 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금은 모두 β convergence가 존재하는 것으로 나타났으며, 이러한 결과는 지방재정조정제도가 교부된 이후에도 1인당 경상수입 측면에서 지역 간 수렴 현상이 발생한다는 것을 의미한다. 다섯째, 재원4(보통교부세+부동산교부세)를 제외한 나머지 4개 재원은 1인당 경상수입돠 수렴속도가 빠르고 반감기는 짧은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 동태적 측면에서 재원4를 제외한 나머지 4개 재원이 지역 간 재정격차를 완화하는 효과가 있다는 것을 의미한다. 여섯째, 전체 분석 기간에서는 조정교부금(시·군, 자치구)의 수렴 속도가 가장 빠른 것으로 나타났으며, 그 다음 부동산교부세와 보통교부세의 순서로 나타났다. 일곱째, 보통교부세의 수렴속도는 시 지역에서 가장 빠른 것으로 나타났으며, 군 지역 및 전체 시·군·구에서는 1인당 경상수입과 유사하게 나타나 지역 간 수렴의 효과가 크지 않은 것으로 판단할 수 있다. 마지막으로 σ convergence의 분석 결과 2003~2012년에는 σ convergence 현상이 나타나는 반면, 2013~2022년에는 σ convergence 현상이 나타나지 않는 것으로 분석되었다.

2) 빈곤지수 분석 결과

이 연구에서는 지역 간 재정격차에 따른 상대적 빈곤정도를 파악하기 위해 빈곤지수 분석을 실시하였다. 분석대상은 2003년부터 2022년까지의 기간 동안 전체 시·군·구이며, 총액 기준, 1인당 기준, 1인당 세출 대비 세입액 기준으로 분류하여 지방세, 경상수입, 조정재원1(경상수입+보통교부세), 조정재원2(경상수입+부동산교부세), 조정재원3(경상수입+조정교부금), 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)의 빈곤지수를 분석하였다.

3가지 분류 기준에 따른 주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 2003년부터 2022년까지의 기간 동안 총액 기준 지방세와 경상수입, 조정재원으로 측정한 전체 시·군·구의 상대적 빈곤정도는 대체적으로 증가 추세를 나타내고 있다. 다만, 조정재원1(경상수입+보통교부세)의 경우 지방세, 경상수입, 다른 조정재원과 비교하여 높은 빈곤지수를 나타내고 있었다. 둘째, 2003년부터 2022년까지의 기간 동안 1인당 지방세 및 1인당 경상수입(지방세+경상적 세외수입), 조정재원으로 측정한 전체 시·군·구의 상대적 빈곤정도는 대체적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다. 특히, 조정재원3(경상수입+조정교부금)의 경우 대부분의 연도에서 빈곤 수준이 0의 값을 나타내며 전체 시·군·구의 상대적 빈곤정도가 매우 낮은 수준인 것으로 파악된다. 다만, 경상수입을 포함한 다른 조정재원의 경우 2009년, 2012년 상대적으로 높은 수준의 빈곤지수를 나타내고 있어 연도별 빈곤 수준의 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 셋째, 1인당 세출액 대비 세입 기준 지방세와 경상수입, 조정재원으로 측정한 전체 시·군·구의 상대적 빈곤정도는 대체적으로 감소 추이를 나타내고 있었다. 특히 조정재원2(경상수입+부동산교부세), 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)의 빈곤지수가 0에 가까워 낮은 수준으로 확인된다. 다만, 앞의 총액 기준, 1인당 기준과 비교하여 연간 증감 변동 수준이 높았고, 특히 조정재원1(경상수입+보통교부세)의 경우 연간 증감폭이 크게 나타나고 있었다.

3) 공간적 자기상관성 분석 결과

이 연구에서는 지역 간 재정격차가 어떠한 형태로 분포하고 있는지를 파악하기 위해

공간적 자기상관성 분석을 실시하였으며, 국지적 모란지수 I와 게티스-오드지수 G를 활용하여 지방재정조정제도의 재정형평화 효과의 공간적 자기상관성을 분석을 실시하였다.

먼저 지역 간 재정격차에 관한 주요 분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 2003년부터 2022년까지의 기간 동안 1인당 지방세 및 1인당 경상수입으로 측정한 전역적 모란지수 I 분석 결과 전체 시·군·구 지역에서 공간적 자기상관성이 존재하고 있으며, 이러한 공간적 자기상관성은 증가하는 추세를 나타내고 있다. 전역적 모란지수 I 측면에서의 공간적 자기상관성의 증가는 1인당 지방세 및 1인당 경상수입 측면에서 서로 유사한 특성을 지니고 있는 시·군·구가 증가하고 있다는 것을 의미한다. 둘째, 국지적 모란지수 I 분석 결과 2003년에는 경기 남부 지역과 강원 일부 지역에서 HH 클러스터가 형성되었으나, 2022년에는 경기 남부 지역, 충청 일부 지역, 서울 일부 지역이 HH 클러스터를 형성하는 것으로 나타났다. 셋째, 게티스-오드지수 G를 활용한 Hot Spot 분석 결과는 국지적 모란지수 I의 결과와 유사하게 나타났다.

다음으로 지방재정조정제도의 재정형평화 효과의 공간적 자기상관성 분석 주요 결과를 살펴보면 첫째, 전역적 모란지수 I의 분석 결과 전체 시·군·구 지역에서 공간적 자기상관성이 존재하고 있으며, 이러한 공간적 자기상관성은 증가하는 추세를 나타내고 있다. 둘째, 1인당경상수입에 조정교부금을 더한 재원3의 전역적 모란지수 I 값이 가장 크게 나타났으며, 이는 1인당 경상수입의 경우보다 조정교부금 교부 이후 유사한 특성을 많이 갖게 된다는 것을 의미한다. 셋째, 국지적 모란지수 I의 분석 결과 보통교부세 교부 이후 HH 클러스터를 형성하는 지역이 매우 많이 증가하는 것으로 나타난 반면, 자치구 지역을 중심으로 LL 클러스터도 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 보통교부세의 영향은 시간이 지남에 따라 더욱 확대되는 것으로 나타났다. 넷째, 국지적 게티스-오드지수 G 분석 결과도 국지적 모란지수 I의 분석 결과와 유사하게 나타났다. 보통교부세 교부 이전에는 경기 지역을 중심으로 Hot Spot이 형성되었으나, 보통교부세 교부 이후에는 강원·전북·전남·경북·경남 지역이 Hot Spot으로 포함되었다. 이에 따라 Hot Spot의 숫자도 1인당 경상수입은 24개 지역인 반면, 보통교부세 교부 이후에는 62개 지역으로 증가하였다.

4

지방재정조정제도 개편방안 및 파급효과 분석

제1절 기본방향
제2절 단기적 개편방안 및 파급효과
제3절 중장기적 개편방안 및 파급효과

제4장 지방재정조정제도 개편방안 및 파급효과 분석

제1절 기본방향

이 연구는 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금 등 주요 지방재정조정제도의 개편을 통해 지역 간 재정격차 완화 방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 이 연구에서는 지역 간 재정격차의 개념을 보다 명확하게 규정하고자 하였으며, 특히 지역 간 재정격차와 지역균형발전을 달성하기 위한 정책수단이 다르다는 점에 초점을 맞추고 있다.

우리나라의 지방재정조정제도들은 모두 지역 간 재정격차 완화를 정책목표로 설정하고 있으나, 실제 제도가 운영되는 과정에서 지역균형발전을 달성하기 위한 정책수단들을 활용함으로써 정책목표와 정책수단 간 불일치가 발생하고 있다. 즉, 우리나라는 총량적 재정 규모 측면의 지역 간 재정격차에 초점을 맞추고 있으며, 이로 인해 재정여건이 열악한 지역에 보다 많은 이전재원을 제공하는 것을 지역 간 재정격차 완화로 규정[23]하고 있는 것으로 판단된다. 이로 인해 최병호 외(2008), 주만수(2014), 황소하(2016) 등 다수의 학자들이 보통교부세를 포함한 지방재정조정제도가 수평적 재정형평화 효과를 발생시키지 못하거나 오히려 지역 간 재정력 순위를 역전시키는 현상을 발생시킨다는 비판을 제기하고 있다.

일반적으로 지역 간 재정격차는 1인당 세입 또는 1인당 재정력에서의 격차를 의미하며, 주요 국가들의 재정형평화 보조금들은 대부분 이러한 배분 방식에 기초하고 있다. 따라서 현재 총액 기준으로 운영되고 있는 지방재정조정제도의 산정방식을 1인당 세입액 또는 1인당 재정력 기준 등으로 전환하기 위한 검토가 필요할 것으로 생각된다.

---

23) 우리나라의 경우 행정안전부가 지역 간 재정격차 완화와 지역균형발전 정책을 주도하고 있으나, 지역균형발전을 위한 재원인 지역균형발전특별회계 등은 기획재정부가 관할하고 있다. 이로 인해 행정안전부는 보통교부세와 부동산교부세의 산정항목 변경 등을 통해 저출생·고령화에 따른 인구감소 문제 등 지역균형발전 측면의 문제에 대응하고 있다. 현실 문제에 대응하기 위한 지방재정조정제도 개편이 불가피하기는 하지만, 제도운용의 합리성과 효율성 측면에서 본다면 지역 간 재정격차 완화와 지역균형발전은 각각 별도의 재원으로 운용되는 것이 적절할 것으로 생각된다.

즉, 우리나라의 개별 지방재정조정제도가 총량적 측면에서 지역 간 재정격차를 완화함으로써 지역균형발전에 기여할 것인지, 아니면 1인당 세입 또는 재정능력 측면에서 지역 간 재정격차를 완화함으로써 수평적 재정형평화에 기여할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

또한 보통교부세의 경우 1개 제도 내에 재원보장, 재정격차 완화, 인센티브 제공이라는 3가지 정책목표를 달성하기 위한 메커니즘을 포함하고 있으며, 이로 인해 재원이 효율적으로 운용되지 못하는 문제점을 나타내고 있다. 앞에서도 언급한 것처럼 Dougherty et al.(2022)과 Bergvall et al.(2006)은 하나의 정책수단으로 복수의 정책목표를 달성하려는 시도는 정책효과를 저하시킬 수 있다고 주장한다(조기현·여효성, 2018). 이러한 측면에서 볼 때, 개별 지방재정조정제도의 도입 목적과 기능에 부합하게 제도의 정책목표와 정책수단 간 연계성을 제고할 필요성이 있다.

이와 관련하여 「지방교부세법」 제1조는 지방교부세 제도가 “지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다. 지방교부세 산정해설에서는 지방교부세의 기능을 재정조정 기능과 재원보장 기능으로 제시하고 있다. 재정조정 기능은 지방자치단체 상호 간의 재원 조정을 통해 지방자치단체 간 재정력 격차를 해소하는 것이며, 재원보장 기능은 지방교부세 재원을 법정화하여 재원을 총액을 보장하고 있는 것을 의미하는 것으로 제시하고 있다(행정안전부, 2024). 또한 「지방교부세법」 제6조 제1항에서 “보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다”라고 규정하고 있다. 즉, 현행 우리나라의 보통교부세는 총액 측면에서 지방자치단체에 대한 재원보장 및 재정격차 완화 기능을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 부동산교부세는 2005년 신설 당시 부동산 세제 개편에 따른 지방자치단체 재원 감소분을 보전하고 지역균형발전을 도모하기 위한 목적으로 도입되었으며, 현재 전액 지역균형발전 재원으로 활용되고 있다(행정안전부, 2024).

시·군 조정교부금은 도세징수교부금 및 재정보전금제도에 그 연원을 두고 있으며, 이로 인해 법률과 시행령 간 제도의 목적이 명확하게 일치하지 않고 있다. 2014년 5월 28일에 개정된 「지방재정법(법률 12687호)」에 따라 법률에서는 시·군 조정교부금

의 목적을 '시·군 간의 재정력 격차 조정'으로 규정하고 있으나, 시행령에서는 여전히 재정보전금과 동일하게 '일반적 또는 특정한 재정수요를 충당하기 위한 교부금'으로 규정하고 있다. 이러한 측면에서 현행 시·군 조정교부금의 목적은 지역 간 재정격차 완화 또는 재원보장으로 파악할 수 있으며, 제도의 목적을 보다 명확하게 규정할 필요가 있다.

마지막으로 자치구 조정교부금의 목적은 「지방자치법」 제136조에서 "국가와 지방자치단체는 지역 간 재정불균형을 해소하기 위하여 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간에 적절한 재정 조정을 하도록 노력하여야 한다"라고 규정하고 있다. 그리고 대구와 인천의 경우 이와 같은 내용을 자치구 조정교부금 조례에 명시적으로 규정하고 있다. 자치구 조정교부금의 경우에는 지역 간 재정격차 완화를 제도의 목적으로 파악할 수 있다.

또한 제3장의 분석 결과에서 제시된 것처럼 대체적으로 보통교부세는 총액 기준에서만 지역 간 재정격차 완화 효과가 있는 반면, 조정교부금은 총액, 1인당 세입액, 1인당 세출액 대비 세입액 모두에서 지역 간 재정격차 완화 효과가 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 부동산교부세는 총액과 1인당 세출액 대비 세입액을 중심으로 지역 간 재정격차 완화 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 아래 제시된 것처럼 경상수입, 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금을 합산한 조정재원4를 기준으로 세입원천별 지니계수 분해를 한 결과에서도 이와 동일한 분석 결과가 나타났다.

표 4-1 지방재정조정제도 재원별 지니계수 분해 결과

구분		점유율 (Sk)	지니계수 (Gk)	상관계수 (Rk)	상대적 기여도 (Share)	한계효과 (% Change)
경상수입	1	0.3986	0.547	0.8495	0.5791	0.1805
	2	0.2127	0.2359	0.6015	0.0693	-0.1434
	3	0.3483	0.4214	0.3616	0.3164	-0.0319
보통교부세	1	0.3605	0.5046	0.5383	0.3062	-0.0543
	2	0.5797	0.5996	0.9892	0.7895	0.2099
	3	0.3863	0.4958	0.5659	0.6461	0.2598

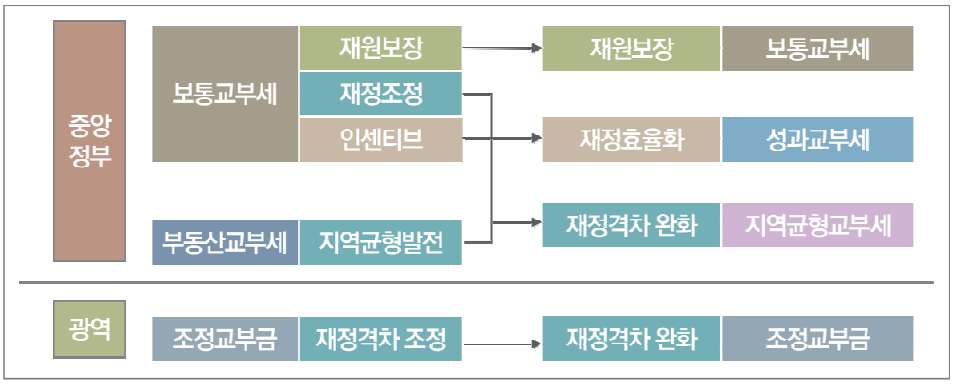
구분		점유율 (Sk)	지니계수 (Gk)	상관계수 (Rk)	상대적 기여도 (Share)	한계효과 (% Change)
부동산교부세	1	0.0679	0.0946	-0.2159	-0.0043	-0.0722
	2	0.0989	0.5411	0.9315	0.1145	0.0156
	3	0.0860	0.2829	0.2209	0.032	-0.0539
조정교부금	1	0.1731	0.4745	0.4636	0.119	-0.0540
	2	0.1087	0.2997	0.3567	0.0267	-0.0820
	3	0.1794	0.4501	0.0115	0.0055	-0.1739

주: 1은 총액 기준, 2는 1인당 세입액 기준, 3은 1인당 세출액 대비 세입액 기준을 의미

이상의 논의를 통해 이 연구에서는 개별 지방재정조정제도의 도입 목적과 기능에 부합하게 제도의 정책목표를 보다 명확하게 재설계하고자 한다. 첫째, 보통교부세는 총액 측면에서 지방자치단체의 부족 재원 보장 및 지역균형발전 재원으로써 활용되고 있지만, 중장기적으로 보통교부세는 지방자치단체의 부족 재원을 보장하는 재원보장 기능에 초점을 맞추는 것이 적절할 것으로 판단된다. 둘째, 현재 지역균형발전 재원으로 활용되고 있는 부동산교부세는 중장기적으로 지역 간 재정격차 완화를 위한 수평적 재정형평화 기능에 초점을 맞추는 것이 적절할 것으로 판단된다. 셋째, 현재 지역 간 재정격차 완화 목적으로 운영되고 있는 조정교부금은 1인당 세입액 및 1인당 세출액 대비 세입액 측면에서 지역 간 재정격차 완화 효과가 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 조정교부금은 현재와 동일하게 지역 간 재정격차 완화를 위한 수평적 재정형평화 기능에 초점을 맞추는 것이 적절할 것으로 판단된다.

예를 들어 보통교부세의 경우 보통교부세 기초수요 비중 2005년 89%에서 2024년 79%에서 10%p 감소한 반면, 보정수요 비중은 2005년 11%에서 2024년 21%로 10%p 증가하였다. 설문조사 결과 보통교부세의 핵심 기능으로 재원보장 기능을 제시하고 있으며, 「지방교부세법」이나 지방교부세 산정해설에서도 보통교부세의 주요 기능을 총액 측면에서의 부족 재원 보장이라고 제시하고 있다. 따라서 지방자치단체 운영을 위한 최소한의 재원을 보장한다는 측면에서 보통교부세는 총액 기준으로 지역 간 재정격차 완화에 기여하거나 부족한 재원을 보장하는 기능에 초점을 맞출 필요가 있다.

그림 4-1 지방재정조정제도의 중장기 개편방안



주: 서정섭·조기현(2007)의 내용을 참고하여 연구자가 작성

지방재정조정제도의 목적 및 기능에 부합하는 방향으로의 제도 개편이 필요하기는 하지만, 지방재정조정제도는 재원 규모가 산정에 결정되어 있기 때문에 제도 개편으로 인한 재원 배분방식 변경은 zero-sum 게임의 특성을 나타내게 된다. 이러한 측면에서 지방재정조정제도의 전면적인 개편은 지방자치단체 재정 운영에 큰 충격을 야기할 수 있다. 따라서 지방재정조정제도의 전면적 개편은 중장기적 관점에서 검토가 필요한 사항이며, 단기적인 관점에서는 현행 체계를 유지하는 방식 내에서 소폭의 점진적인 개편방안을 모색하는 것이 필요하다.

이 연구에서는 단기적 측면에서 추진할 수 있는 지방재정조정제도 개편방안을 제시하고, 이들 제도 개편에 따른 파급효과를 분석하고자 한다. 보통교부세는 총액 기준의 지역균형발전 재원으로서의 기능을 강화하기 위해 차등산입률제도 도입, 자체노력 항목 인센티브 및 페널티 축소·폐지, 자치구 보통교부세 직접 교부 등의 방안을 검토하고자 한다. 부동산교부세의 경우에도 단기적으로는 지역균형발전 재원으로서의 기능을 강화하기 위해 지역교육 교부기준을 폐지하고 재정여건 교부기준을 상향 조정하는 방안을 검토하고자 한다. 시·군 조정교부금의 경우에도 재정력 교부기준의 상향 조정을 통해 수평적 재정형평화 효과를 제고할 수 있는 방안을 검토하고자 한다. 마지막으로 자치구 조정교부금의 경우 특별·광역시 조례를 통해 실질적으로 운영되고 있다는 측면에서 구체적인 개편방안을 제시하지는 않았으며, 자치구 보통교부세 직접교부 시 자치구 조정교부금과의 조정 방안을 중심으로 검토하고자 한다.

제2절 단기적 개편방안 및 파급효과

1. 보통교부세

1) 개편 방안

지역 간 재정격차와 보통교부세 간 관계를 실증적으로 분석하고 있는 선행연구들은 '지방교부세 법정률 인상(김홍환, 2016)', '기준재정수입액 산입률 조정(주만수·김성은, 2022)', '지방교부세 중심의 지방재정조정제도 전면 개편(주만수, 2014)', '자체노력 인센티브 및 페널티 항목 개선(한재명, 2022)' 등을 제시하고 있다. 예를 들어 한재명(2022)의 연구에서는 지방자치단체의 노력과 무관한 외부요인에 의해 자체노력 항목이 영향을 받을 수 있고, 자체노력 항목이 지방재정분석 등 별도의 지방재정관리제도에 의해 관리되고 있다는 측면에서 보통교부세 산정 시 자체노력 항목이 반드시 필요한지에 대한 검토가 필요하다고 주장[24]하였다.

한편 주만수·김성은(2022)의 연구에서는 재정형평성 개선을 위해 자체수입 확충 노력과 연계성이 약한 기준재정수입액 항목들의 산입률 상향조정을 제안하고 있다. 이와 유사하게 조기현(2013)은 지방자치단체의 재정 여건에 따라 기준재정수입액의 산입률을 차등적으로 적용하는 차등산입률제도를 제안하였다. 현재 보통교부세의 기준재정수입액은 일반재원 수입의 80%를 적용하고 있으며, 모든 지방자치단체에 획일적인 고정값(fixed value)으로 주어지게 된다. 그러나 산입률(inclusion ratio)이 고정값(fixed value)으로 주어지는 보통교부세 산정방식은 지방교부세의 형평화 기능을 제약하는 요인이 될 수 있다(조기현, 2002; 이장욱·조기현, 2018). 즉, 재정 상황의 변화를 비롯하여 지방자치단체 간 재정불균등이 발생할 수 밖에 없는 지역적 상황을 적절

24) 특히 한재명(2022)은 자체노력 반영으로 인해 기준재정수요액과 기준재정수입액 규모가 달라짐으로써 재정력지수가 왜곡되는 현상이 발생할 수 있다는 문제점을 제시하고 있다. 예를 들어 2022년 기준재정수입액을 기준으로 할 때, 자체노력 반영으로 인해 고흥군(-11.09%)이나 의성군(+10.72%)과 같이 기준재정수입액이 최대 ±10%의 범위에서 변화할 수 있다고 주장하였다. 이외에도 다수의 연구에서 자체노력 항목이 기준재정수입액이나 기준재정수요액과의 연계성 없이 중앙정부 정책목적에 따라 포함되는 문제점을 지적하고 있다(윤석완, 2006; 김정완 외, 2015; 최정우, 2019). 한편, 류영아(2017)의 연구에서는 자체노력 항목 중 인센티브는 별도로 분리하여 관리하고, 페널티만 자체노력 항목으로 유지하는 방안을 제시하였다.

히 반영하지 못하여 지역 간 형평성 문제가 발생할 수 있게 된다(이장욱·조기현, 2018). 따라서 보통교부세를 통한 재정형평화 개선을 위해서는 정률산입률이 아닌 차등산입률을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

그리고 최근에는 보통교부세의 지역 간 재정격차 완화 또는 재원보장 측면에서 자치구 보통교부세 산정 특례에 대한 개선 요구가 제기되고 있다. 조기현 외(2020), 홍근석 외(2023) 등의 연구에서 사회경제적 환경 변화에 따른 자치구 재정압박 문제를 개선하기 위한 방안으로 자치구 보통교부세 직접교부 방안을 제시하였다. 2005년 중앙사무의 지방이양 이후 자치구의 기능은 사회복지 분야를 중심으로 급격하게 확대되었으며, 자치구가 처음 설치된 1988년과는 전혀 다른 기능과 역할을 현재 수행하고 있다. 그러나 아직까지 자치구 보통교부세 산정특례를 통해 보통교부세가 자치구에 직접 교부되지 않음으로 인해 자치구는 시·군에 비해 상대적으로 불이익을 받는 문제점이 발생하고 있다. 이러한 측면에서 이 연구에서는 자치구 보통교부세 직접교부 방안에 대한 검토가 필요하다는 점을 제시하였다.

이 연구에서 수행한 설문조사 결과 지방교부세 및 조정교부금 담당자들은 보통교부세 개편방안으로 '지방교부세 법정률 인상', '재정 여건이 열악한 지역에 대한 재원보장 기능 강화', '보통교부세 산정의 투명성 및 예측 가능성 제고', '자체노력 인센티브 및 페널티 개선', '자치구 보통교부세 직접 교부' 등의 의견을 제시하였다. 예를 들어 136명(47.7%)의 응답자가 내국세의 19.24%인 지방교부세 법정률 규모가 충분하지 않다고 응답하였으며, 145명(50.7%)은 지방교부세의 기능 중 지방자치단체의 부족재원을 보장하기 위한 기능이 강화될 필요가 있다고 제시하였다.

다음으로 기준재정수요액과 기준재정수입액 자체노력의 적절성에 대한 질문에 대해 각각 23.6%(66명)와 21.8%(61명)가 부적절하다는 의견을 제시하고 있다. 현행 보통교부세 산정방식에 대한 다른 질문에 대한 부정적 의견이 10%대 미만이라는 점을 감안할 때, 자체노력 항목에 대한 개선 요구가 상대적으로 높은 것으로 볼 수 있다. 또한 자치구 보통교부세 직접 교부 방안에 대해 45.7%(127명)가 찬성하는 반면, 17.7%(49명)만이 반대 의견을 제시하였다. 자치구 소속 응답자가 95명이라는 점을 고려하면, 시·군 소속 응답자 중 최소한 32명 이상이 자치구 보통교부세 직접 교부에 찬성하는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 측면에서 이 연구는 지역 간 재정격차 완화를 위한 보통교부세 개편방안으로 ① 자체노력 인센티브 및 페널티 항목 개선, ② 기준재정수입액 산입률 개선, ③ 자치구 보통교부세 산정특례 개선 등을 제시하고자 한다.

표 4-2 지니계수 순위변동 효과 분해: 조정재원1(총액 기준)

구분		지니계수	재정격차 완화 효과		
			합계	순수 격차 완화 효과	순위변동 효과
1	현행	0.39354	-	-	-
2	±5%	0.39040	-0.00314(100.0%)	-0.00309(98.5%)	-0.00005(1.5%)
3	±10%	0.38725	-0.00629(100.0%)	-0.00613(97.4%)	-0.00016(2.6%)
4	±15%	0.38409	-0.00945(100.0%)	-0.00899(95.1%)	-0.00046(4.9%)
5	±20%	0.38075	-0.01279(100.0%)	-0.01191(93.2%)	-0.00087(6.8%)

2) 파급효과

이 연구에서는 기초자치단체의 기초수입액에 차등산입률을 부여했을 때의 재정형평화 효과를 분석하였다. 이때 광역자치단체의 기준재정수입액, 재정부족액, 보통교부세 현행과 동일한 것으로 가정하였다. 기초자치단체의 차등산입률 분류기준은 2020~2022년 3년 평균 지방세(총액, 1인당 지방세, 1인당 지방세/1인당 표준세출)의 중위값을 기준으로 50%을 빈곤선, 2배를 부유선으로 설정하였다.

표 4-3 빈곤선/부유선 해당 지방자치단체

구분	빈곤선 (3년 평균 중위값의 50% 미만)	부유선 (3년 평균 중위값의 2배 초과)
지방세	인천옹진군, 강원태백시, 강원영월군, 강원철원군, 강원화천군, 강원양구군, 강원인제군, 강원고성군, 강원양양군, 충북보은군, 충북괴산군, 충북단양군, 충남계룡시, 충남청양군, 전북진안군, 전북무주군, 전북장수군, 전북임실군, 전북순창군, 전남곡성군, 전남구례군, 전남보성군, 전남장흥군, 전남강진군,	부산기장군, 대구달성군, 울산울주군, 경기수원시, 경기성남시, 경기고양시, 경기용인시, 경기부천시, 경기안산시, 경기안양시, 경기남양주시, 경기화성시, 경기평택시, 경기의정부시, 경기시흥시, 경기파주시, 경기광명시, 경기김포시, 경기군포시, 경기광주시, 경기이천시, 경기양주시, 경기오산시, 경기구리시, 경기안성시, 경기포천시, 경기의왕시, 경기하남시, 경기여주시, 경기과천시, 강원춘천시, 강원원주시,

구분	빈곤선 (3년 평균 중위값의 50% 미만)	부유선 (3년 평균 중위값의 2배 초과)
	전남함평군, 전남완도군, 전남진도군, 전남신안군, 경북군위군, 경북청송군, 경북영양군, 경북영덕군, 경북봉화군, 경북울릉군, 경남의령군, 경남남해군, 경남하동군, 경남산청군, 경남함양군, 경남합천군 (40)	강원강릉시, 충북청주시, 충북충주시, 충북음성군, 충남천안시, 충남아산시, 충남서산시, 충남당진시, 전북전주시, 전북군산시, 전북익산시, 전남목포시, 전남여수시, 전남순천시, 전남광양시, 경북포항시, 경북경주시, 경북구미시, 경북경산시, 경남창원시, 경남진주시, 경남김해시, 경남거제시, 경남양산시 (56)
1인당 지방세	-	경기이천시, 경기과천시 (2)
1인당 지방세/1인당 표준세출	강원철원군, 강원화천군, 강원양구군, 강원인제군, 전북진안군, 전남구례군, 전남완도군, 전남진도군, 경북청송군, 경북영양군, 경북울릉군 (11)	부산기장군, 대구달성군, 울산울주군, 경기수원시, 경기성남시, 경기고양시, 경기용인시, 경기부천시, 경기안산시, 경기안양시, 경기남양주시, 경기화성시, 경기평택시, 경기의정부시, 경기시흥시, 경기파주시, 경기광명시, 경기김포시, 경기군포시, 경기광주시, 경기이천시, 경기오산시, 경기안성시, 경기의왕시, 경기하남시, 경기과천시, 충북청주시, 충북음성군, 충남천안시, 충남아산시, 충남당진시, 전북전주시, 전남여수시, 전남광양시, 경북포항시, 경북구미시, 경남창원시, 경남김해시, 경남양산시(39)

빈곤(부유)선을 기준으로 기초수입에 ±5%, ±10%, ±15%, ±20%의 차등산입률을 적용한 분석 시나리오는 다음과 같다. 여기서 Ⅰ은 지방세, Ⅱ는 1인당 지방세, Ⅲ은 1인당 지방세/1인당 표준세출을 의미한다.

표 4-4 차등산입률 적용 시나리오

구분	빈곤	보통	부유
현행	고정(μ)	고정(μ)	고정(μ)
시나리오1(Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ)	μ - 5%	μ	μ + 5%
시나리오2(Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ)	μ - 10%	μ	μ + 10%
시나리오3(Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ)	μ - 15%	μ	μ + 15%
시나리오4(Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ)	μ - 20%	μ	μ + 20%

광역자치단체의 기준재정수입액, 재정부족액, 보통교부세 현행으로 고정하였기 때문에, 현 보통교부세 총액(제주제외 및 분권교부세 보전분 제외)에서 광역자치단체 몫의 보통교부세 산정액 금액을 제외함으로 기초자치단체 몫의 보통교부세 총액과 차등산입률 적용 시나리오를 기준으로 새로운 재정부족액을 계산하였다. 이를 바탕으로 계산된 새로운 조정률을 반영하여 기초자치단체의 보통교부세를 분석하였다.

2) 분석 결과

기초자치단체 수준에서 시나리오별 기초수입에 차등산입률을 적용한 보통교부세액 변화정도를 살펴보면 다음과 같다. 우선 이 연구에서는 기초자치단체간 보통교부세 재분배가 되도록 설정하였기 때문에 모든 시나리오에서 보통교부세 총액은 변화하지 않는다. 다음으로 시나리오 Ⅱ의 보통교부세 증·감폭이 가장 작은 것으로 나타났는데, 이는 시나리오 Ⅰ, Ⅲ과 달리 시나리오 Ⅱ에서 빈곤선에 해당하는 기초자치단체가 없고, 부유선에 해당하는 기초자치단체가 2곳이기 때문이다. 즉, 대부분의 기초자치단체가 현행과 동일하게 기초수입의 80% 산입률을 적용받아, 재분배되는 보통교부세액의 크기가 상대적으로 작아지기 때문이다. 마지막으로 차등산입률이 커질수록 보통교부세 증·감폭이 커진 것으로 나타났다.

시나리오별 구체적으로 살펴보면, 시나리오Ⅰ-1에서 인천, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북의 보통교부세액은 증가하는 반면, 부산, 대구, 경기, 충남, 경남은 감소하는 것으로 나타났다. 현행과 비교하여 경기의 보통교부세가 228,442백만 원 감소하여 가장 큰 폭으로 감소하며, 전남이 76,223백만 원 증가하여 가장 크게 증가하는 것으로 나타났다.

시나리오 Ⅱ-1의 경우, 경기를 제외한 모든 지역의 보통교부세액이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 1인당 지방세 기준 부유선에 해당하는 지역이 모두 경기(경기이천시, 경기과천시)인 것의 영향인 것으로 예측된다. 보통교부세가 가장 큰 폭으로 증가한 지역은 경북인 것으로 분석된다.

시나리오 Ⅲ-1의 경우, 보통교부세가 증가하고 감소하는 지역은 시나리오Ⅰ-1과 같은 것으로 나타났다. 다만, 시나리오Ⅰ-1과 달리 강원의 보통교부세 증가액이 68,569백만 원으로 가장 큰 폭으로 증가하는 것으로 나타났다.

표 4-5 보통교부세 파급효과 분석 결과: 시나리오1(±5%)

구분	현행 (A)	총액(Ⅰ)		1인당 세입액(Ⅱ)		1인당 세출액 대비 세입액(Ⅲ)	
		금액 (B)	차이 (B-A)	금액 (C)	차이 (C-A)	금액 (D)	차이 (D-A)
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	117,289	111,943	-5,346	117,303	14	111,635	-5,654
대구	171,188	162,370	-8,818	171,208	20	161,923	-9,265
인천	364,719	371,810	7,091	364,761	42	369,692	4,973
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	154,718	144,002	-10,716	154,736	18	143,606	-11,112
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	3,576,935	3,348,493	-228,442	3,572,832	-4,103	3,361,610	-215,325
강원	4,793,391	4,853,884	60,493	4,793,943	552	4,861,960	68,569
충북	2,881,206	2,893,204	11,998	2,881,538	332	2,889,692	8,486
충남	3,912,693	3,902,350	-10,343	3,913,144	451	3,901,942	-10,751
전북	4,410,095	4,452,799	42,704	4,410,603	508	4,451,914	41,819
전남	6,067,121	6,143,344	76,223	6,067,818	697	6,133,757	66,636
경북	7,480,838	7,546,449	65,611	7,481,701	863	7,543,210	62,372
경남	5,271,933	5,271,477	-456	5,272,539	606	5,271,185	-748
제주	0	0	0	0	0	0	0

시나리오Ⅰ-2의 경우, 현행 대비 보통교부세액이 가장 큰 폭으로 증가한 지역은 전남으로 154,993백만 원 증가하였고, 가장 큰 폭으로 감소한 지역은 경기로 464,514백만 원 감소하였다.

시나리오Ⅱ-2의 경우, 경기의 보통교부세액이 현행 대비 8,204백만 원 감소하여 유일하게 감소하였으며, 경북의 보통교부세가 1,724백만 원 증가하여 가장 큰 폭으로 증가하였다.

시나리오Ⅲ-2의 경우, 현행 대비 보통교부세액이 가장 큰 폭으로 증가한 지역은 강원으로 139,033백만 원 증가하였고, 가장 큰 폭으로 감소한 지역은 경기로 436,601백만 원 감소하였다.

표 4-6 보통교부세 파급효과 분석 결과: 시나리오2(±10%)

구분	현행 (A)	총액(Ⅰ)		1인당 세입액(Ⅱ)		1인당 세출액 대비 세입액(Ⅲ)	
		금액 (B)	차이 (B-A)	금액 (C)	차이 (C-A)	금액 (D)	차이 (D-A)
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	117,289	106,419	-10,870	117,316	27	105,825	-11,464
대구	171,188	153,257	-17,931	171,228	40	152,402	-18,786
인천	364,719	379,138	14,419	364,803	84	374,802	10,083
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	154,718	132,929	-21,789	154,754	36	132,187	-22,531
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	3,576,935	3,112,421	-464,514	3,568,731	-8,204	3,140,334	-436,601
강원	4,793,391	4,916,397	123,006	4,794,495	1,104	4,932,424	139,033
충북	2,881,206	2,905,604	24,398	2,881,869	663	2,898,412	17,206
충남	3,912,693	3,891,661	-21,032	3,913,594	901	3,890,893	-21,800
전북	4,410,095	4,496,930	86,835	4,411,110	1,015	4,494,889	84,794
전남	6,067,121	6,222,114	154,993	6,068,517	1,396	6,202,235	135,114
경북	7,480,838	7,614,249	133,411	7,482,562	1,724	7,607,304	126,466
경남	5,271,933	5,271,007	-926	5,273,146	1,213	5,270,418	-1,515
제주	0	0	0	0	0	0	0

시나리오3의 경우, 모든 시나리오에서 경기의 보통교부세 감소폭이 가장 큰 것으로 나타났으며, 시나리오Ⅰ에선 전남(236,440백만 원), 시나리오Ⅱ에선 경북(2,585백만 원), 시나리오Ⅲ에선 강원(211,473백만 원)의 보통교부세 증가폭이 가장 큰 것으로 나타났다.

표 4-7 보통교부세 파급효과 분석 결과: 시나리오3(±15%)

구분	현행 (A)	총액(Ⅰ)		1인당 세입액(Ⅱ)		1인당 세출액 대비 세입액(Ⅲ)	
		금액 (B)	차이 (B-A)	금액 (C)	차이 (C-A)	금액 (D)	차이 (D-A)
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	117,289	100,706	-16,583	117,330	41	99,852	-17,437
대구	171,188	143,834	-27,354	171,248	60	142,614	-28,574
인천	364,719	386,715	21,996	364,845	126	380,056	15,337
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	154,718	121,479	-33,239	154,771	53	120,448	-34,270
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	3,576,935	2,868,328	-708,607	3,564,629	-12,306	2,912,855	-664,080
강원	4,793,391	4,981,035	187,644	4,795,047	1,656	5,004,864	211,473
충북	2,881,206	2,918,424	37,218	2,882,201	995	2,907,376	26,170
충남	3,912,693	3,880,609	-32,084	3,914,045	1,352	3,879,534	-33,159
전북	4,410,095	4,542,561	132,466	4,411,618	1,523	4,539,069	128,974
전남	6,067,121	6,303,561	236,440	6,069,216	2,095	6,272,634	205,513
경북	7,480,838	7,684,354	203,516	7,483,423	2,585	7,673,196	192,358
경남	5,271,933	5,270,520	-1,413	5,273,753	1,820	5,269,628	-2,305
제주	0	0	0	0	0	0	0

시나리오4의 경우에도 모든 시나리오에서 경기의 보통교부세 감소폭이 가장 큰 것으로 나타났으며, 시나리오Ⅰ에선 전남(320,163백만 원), 시나리오Ⅱ에선 경북(2,856백만 원), 시나리오Ⅲ에선 강원(285,548백만 원)의 보통교부세 증가폭이 가장 큰 것으로 나타났다.

표 4-8 보통교부세 파급효과 분석 결과: 시나리오4(±20%)

구분	현행 (A)	총액(Ⅰ)		1인당 세입액(Ⅱ)		1인당 세출액 대비 세입액(Ⅲ)	
		금액 (B)	차이 (B-A)	금액 (C)	차이 (C-A)	금액 (D)	차이 (D-A)
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	117,289	94,789	-22,500	117,334	45	93,701	-23,588
대구	171,188	134,075	-37,113	171,254	66	132,537	-38,651
인천	364,719	394,520	29,801	364,859	140	385,427	20,708
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	154,718	109,624	-45,094	154,777	59	108,367	-46,351
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	3,576,935	2,618,884	-958,051	3,563,339	-13,596	2,681,954	-894,981
강원	4,793,391	5,047,480	254,089	4,795,221	1,830	5,078,939	285,548
충북	2,881,206	2,931,441	50,235	2,882,305	1,099	2,916,353	35,147
충남	3,912,693	3,868,848	-43,845	3,914,186	1,493	3,867,529	-45,164
전북	4,410,095	4,589,381	179,286	4,411,778	1,683	4,584,123	174,028
전남	6,067,121	6,387,284	320,163	6,069,435	2,314	6,344,505	277,384
경북	7,480,838	7,756,227	275,389	7,483,694	2,856	7,740,315	259,477
경남	5,271,933	5,269,572	-2,361	5,273,944	2,011	5,268,377	-3,556
제주	0	0	0	0	0	0	0

보통교부세 차등산입률 적용 시 시나리오별 재원별 지니계수 변화를 분석한 결과는 다음과 같다. 지방세 기준, 차등산입률을 적용하면 기초자치단체 간 조정재원1(경상수입+보통교부세)과 조정재원(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)의 지니계수가 모든 시나리오에서 감소하며, 차등산입률 비율이 커질수록 지니계수 감소폭이 커지는 것으로 나타났다. 즉, 차등산입률 비율이 커질수록 자치단체간 재정형평화가 되는 것으로 분석된다. 한편, 1인당 지방세와 1인당 표준세출 대비 1인당 지방세 기준에서는 차등산입률 적용시 조정재원의 지니계수가 증가하는 것으로 나타났다. 다만, 조정재원1, 4 모두에서 지니계수 증가폭은 시나리오1가 가장 컸으며, 시나리오2가 가장 작은 것으로 나타났다.

표 4-9 보통교부세 차등산입률 시나리오별 지니계수 변화

구분		총액(Ⅰ)	1인당 세입액(Ⅱ)	1인당 세출액 대비 세입액(Ⅲ)
조정 재원1	현행(A)	0.39354	0.47563	0.26141
	시나리오1(B)	0.3904	0.48215	0.26512
	차이(B-A)	-0.00314	0.00652	0.00371
	시나리오2(C)	0.38725	0.47572	0.26231
	차이(C-A)	-0.00629	0.00009	0.0009
	시나리오3(D)	0.38409	0.47577	0.26303
	차이(D-A)	-0.00945	0.00014	0.00162
	시나리오4(E)	0.38092	0.47579	0.2639
	차이(E-A)	-0.01262	0.00016	0.00249
조정 재원4	현행(F)	0.31984	0.43546	0.16776
	시나리오1(G)	0.31670	0.44142	0.1705
	차이(G-F)	-0.00314	0.00596	0.00274
	시나리오2(H)	0.31353	0.43552	0.16808
	차이(H-F)	-0.00631	0.00006	0.00032
	시나리오3(I)	0.31033	0.43555	0.16849
	차이(DI-F)	-0.00951	0.00009	0.00073
	시나리오4(J)	0.30708	0.43556	0.16905
	차이(J-F)	-0.01276	0.00010	0.00129

2. 부동산교부세

1) 개편방안

부동산세제 개편에 따른 지방자치단체 세수 보전 목적으로 도입된 부동산교부세는 2010년부터 현재까지 전액 지역균형발전을 위한 재원으로 활용되고 있다. 부동산교부세의 교부기준 중 재정여건은 2005년에 80%를 차지하였으나 점차 감소하여 현재 50%를 차지하고 있으며, 2005년부터 사회복지 및 지역교육 교부기준이 신설되어 현재 35%와 10%를 각각 차지하고 있다. 그리고 부동산 보유세 규모는 2005년부터 지금까지 5% 수준을 유지하고 있다.

지역 간 재정격차 측면에서 부동산교부세의 문제점은 다양한 측면에서 논의될 수 있지만, 이 연구에서는 부동산교부세의 운영 목적과 현행 교부기준 간 불일치 문제에 초점을 맞추고자 한다. 부동산교부세가 지역균형발전 재원이라는 측면에서 '초등 방과후 영어체험교실 운영지수', '초등방과 후 보육·교육 학급 수' 등으로 측정되는 지역교육 교부기준의 적절성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 설문조사에서도 지역교육 산정지표가 부적절하다는 의견이 15.8%로 재정여건(6.3%)이나 사회복지(8.1%)에 비해 높게 나타나고 있다.

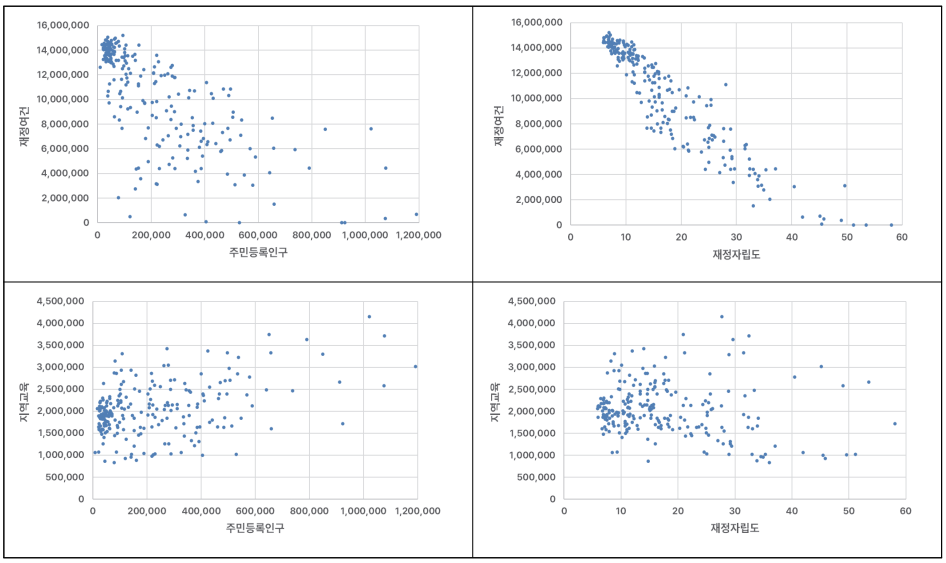
아래에서 보는 것처럼 재정여건 교부기준은 인구 및 재정자립도와 부(-)의 관계를 나타내는 반면, 지역교육 교부기준은 인구 및 재정자립도와 정(+)의 관계를 나타내고 있다. 즉, 지역교육 교부기준은 재정여건이 열악한 지역보다는 인구가 많고 재정여건이 양호한 지역에서 보다 높게 나타나는 경향이 있다. 이러한 측면에서 지역교육 지표는 부동산교부세의 운영 목적인 지역균형발전과 상충되는 효과[25]를 발생시킬 수 있다. 따라서 이 연구에서는 지역균형발전이라는 부동산교부세의 운영 목적을 강화하기 위해 지역교육 교부기준을 폐지하고, 재정여건 교부기준의 비중을 상향 조정하는 방안을 검토[26]하고자 한다.

그리고 보다 중장기적으로는 부동산교부세와 보통교부세 보정수요를 통합하여 지역균형교부세를 신설하는 방안을 검토할 수 있다.

25) 이현정(2023)은 부동산교부세 교부기준 중 재정여건과 사회복지 및 지역교육 지표 간 성격이 상이하기 때문에 각 지표의 영향력이 상쇄되는 결과가 나타날 가능성이 있으며, 부동산교부세를 균형재원으로 보다 적극적으로 활용하기 위해서는 재정여건 비중을 상향 조정할 필요성이 있다고 주장하였다.

26) 현행 사회복지 교부기준 비중을 35%에서 20%로 축소하고, 지역교육 교부기준을 저출생 대응 교부기준으로 대체 신설하는 「지방교부세법 시행령」 개정안이 입법예고 중에 있다. 행정안전부(2024)는 저출생 대응의 세부산식으로 '저출생투자비', '영유아 수', '공공보육이용률', '돌봄서비스' 등을 예시적으로 제시하고 있으나, 세부산식은 향후 「지방교부세법 시행규칙」 재정 시 확정할 예정이다. 이로 인해 이 연구에서 저출생 대응 교부기준의 적절성에 대한 분석을 실시하지는 못하였다.

그림 4-2 인구 및 재정여건과 부동산교부세 산정지표 간 관계



2) 분석 결과

현행 부동산교부세는 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 재산세규모(5%) 등의 기준에 따라 배분된다. 이 연구에서는 지역교육을 제외하고 해당 비율만큼 재정여건 비중을 60%로 높이는 개편방안을 분석하였다.

표 4-10 부동산교부세 산정방식 개편 시나리오

	내용
현행	재정여건(50%) : 사회복지(35%) : 지역교육(10%) : 재산세규모(5%)
시나리오1	재정여건(50%) : 사회복지(35%) : 재산세규모(5%)

이를 위해서 우선 2023년 부동산교부세 7월과 12월 자료를 합친 자료를 기준으로 재정여건, 사회복지(사회보장비, 노령인구, 노인보호, 기초생활수급권자, 장애인), 재산세규모의 총 금액(제주제외) 대비 기초자치단체별 비중을 구하였다. 이후 2022년

부동산교부세 총계(제주 제외) 금액을 시나리오1에 따른 비율로 나눈 후 앞서 구한 비중에 따라 곱하여 새로운 부동산교부세 금액을 구하였다. 마지막으로 부동산교부세는 보통교부세에 포함되기 때문에, 현행 대비 부동산교부세 차액의 80% 만큼을 보통교부세에 반영하였다.

부동산교부세 산정방식 개편에 따른 부동산교부세액 변화정도를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 인천, 대전, 강원, 충남, 전남, 경남의 부동산교부세액은 증가하는 반면, 서울, 부산, 대구, 광주, 울산, 경기, 충북, 전북, 경북은 감소하는 것으로 나타났다. 부동산교부세액 증가폭이 가장 큰 지역은 전남으로 52,082백만 원 증가했으며, 경기의 부동산교부세액이 43,805백만 원 감소하여 가장 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났다.

표 4-11 부동산교부세 파급효과 분석 결과

구분	현행 (A)	시나리오1 재정여건60%: 사회복지 35% : 재산세규모 5%	
		금액(B)	차이(B-A)
서울	721,644	696,957	-24,687
부산	544,968	535,497	-9,471
대구	277,698	274,824	-2,874
인천	348,569	349,883	1,314
광주	178,654	173,991	-4,663
대전	191,417	192,317	900
울산	157,407	154,724	-2,683
세종	0	0	0
경기	793,702	749,897	-43,805
강원	614,681	639,322	24,641
충북	369,726	369,685	-41
충남	486,170	493,878	7,708
전북	521,230	518,314	-2,916
전남	744,120	796,202	52,082
경북	824,769	823,674	-1,095
경남	604,331	612,433	8,102
제주	0	0	0

부동산교부세 산정방식 변경에 따른 보통교부세 변화는 다음과 같다. 자치구는 보통교부세를 받지 않기 때문에 자치구만 있는 서울, 광주, 대전은 부동산교부세 산정방식 변경에 따른 영향이 없다. 부동산교부세 산정방식 변경에 따라 보통교부세 가장 많이 감소하는 지역은 경기로 35,044백만 원 감소하며, 전남의 보통교부세가 41,666백만 원 증가하여 가장 많이 증가하는 것으로 나타났다.

표 4-12 부동산교부세 산정방식 변경에 따른 보통교부세 변화

구분	현행 (A)	시나리오1 재정여건60%: 사회복지 35% : 재산세규모 5%	
		금액(B)	차이(B-A)
서울	0	0	0
부산	117,289	116,767	-522
대구	171,188	171,599	411
인천	364,719	367,005	2,286
광주	0	0	0
대전	0	0	0
울산	154,718	153,596	-1,122
세종	0	0	0
경기	3,576,935	3,541,891	-35,044
강원	4,793,391	4,813,104	19,713
충북	2,881,206	2,881,173	-33
충남	3,912,693	3,918,860	6,167
전북	4,410,095	4,407,762	-2,333
전남	6,067,121	6,108,787	41,666
경북	7,480,838	7,479,962	-876
경남	5,271,933	5,278,415	6,482
제주	0	0	0

부동산교부세 산정방식 개편에 따른 지니계수 변화를 살펴보면, 지역교육 비중을 없애고 재정여건 비중을 증가시키면 총액 기준 지니계수는 감소하는 것으로 나타났고 1인당 세입액 기준으로는 증가하는 것으로 나타났다.

한편, 1인당 세출액 대비 세입액 기준으로 살펴보면, 조정재원2(경상수입+부동산교부세)에서는 지니계수가 감소하지만, 보통교부세까지 반영하는 조정재원1(경상수입+보통교부세)와 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세+조정교부금)에서는 증가하는 것으로 나타났다.

표 4-13 부동산교부세 산정방식 변경 시 지니계수 변화

구분		총액	1인당 세입액	1인당 세출액 대비 세입액
조정재원1	현행(A)	0.39354	0.47563	0.26141
	개선(B)	0.39315	0.47655	0.26196
	차이(B-A)	-0.00039	0.00092	0.00055
조정재원2	현행(C)	0.46084	0.28504	0.3155
	개선(D)	0.45794	0.28832	0.31144
	차이(D-C)	-0.0029	0.00328	-0.00406
조정재원4	현행(G)	0.31984	0.43546	0.16776
	개선(H)	0.31854	0.43723	0.16826
	차이(H-G)	-0.0013	0.00177	0.0005

3. 조정교부금

1) 개편방안

조정교부금에 관한 선행연구들은 대부분 조정교부금이 수평적 재정형평화 효과를 나타낸다는 결과를 제시[27]하고 있다(복문수, 2016; 한상우, 2017; 조기현, 2018a; 한재명, 2020 등). 그리고 설문조사 결과에서도 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금의 지역 간 재정격차 완화 효과에 대한 긍정적인 인식이 126명(44.5%)과 227명(81.1%)로 높게 나타났다. 이러한 측면에서 조정교부금은 현재와 동일하게 수평적 재정형평화 기능에 초점을 맞추고 운영되는 것이 적절할 것으로 판단된다. 다만, 시·

27) 조기현(2018a)은 2016년 8월에 시·군 조정교부금 우선배분제도가 폐지된 이후 시·군 조정교부금의 재정형평화 효과가 강화되었다고 주장하였다.

군 조정교부금과 자치구 조정교부금의 경우 재원 확대에 관한 의견이 높게 나타났으며, 배분 기준의 개선이 필요하다는 의견도 많이 제시되었다. 예를 들어 시·군 조정교부금의 경우에는 인구 수(50%), 징수실적(20%), 역재정력지수(30%)의 배분기준에 대한 개선이 필요하다는 의견이 제시되었으며, 자치구 조정교부금의 경우에는 90%:10%로 설정되어 있는 일반조정교부금과 특별조정교부금의 배분비율을 보통교부세와 동일하게 97%:3%로 변경해야 한다는 의견이 제시되었다. 그리고 조정교부금 재원, 규모, 산정방식 등 기본골격을 조례로 규정하고 있는 현행 방식보다는 기본골격을 법령으로 규정하고 세부사항을 조례로 규정하는 것이 적절하다는 의견도 다수 제시되었다.

이 연구에서는 시·군 조정교부금의 배분기준을 변경하는 방안을 검토하였으며, 자치구 조정교부금의 경우에는 자치구 보통교부세 직접교부 방안과 연계하여 살펴보고자 한다.

2) 분석 결과

이 연구에서는 시·군 조정교부금 내 시·군 일반조정교부금 배분방식을 개편하는 방안으로 시·군 조정교부금 개편방안을 분석하였다. 현행 시·군 일반조정교부금은 인구(50%), 징수교부금(20%), 재정력역지수(30%)의 기준에 따라 배분된다. 이 연구에서는 인구 비중을 50%에서 40% 줄이고 재정력역지수 비중을 40%로 늘리는 시나리오1, 징수교부금 비중을 20%에서 10%로 줄이고 재정력역지수 비중을 40%로 늘리는 시나리오2를 개편방안으로 설정하고 분석하였다.

표 4-14 시·군 조정교부금 산정방식 개편 시나리오

	내용
현행	인구 50% : 징수교부금 20% : 재정력역지수 30%
시나리오1	인구 40% : 징수교부금 20% : 재정력역지수 40%
시나리오2	인구 50% : 징수교부금 10% : 재정력역지수 40%

먼저 시·군 조정교부금은 전국 단위에서 배분되는 것이 아닌 광역 단위에서 배분되기 때문에, 인구, 징수교부금 비중, 재정력역지수 비중은 광역 내 각 기초자치단체 비중으로 구했다. 다음으로 2022년 결산 기준 광역자치단체의 시·군 일반조정교부금 합계와 해당 광역의 기초자치단체 인구, 징수교부금, 재정력역지수 비중을 바탕으로 현행 및 사니리오별 비율에 따른 기초자치단체별 시·군 일반조정교부금 금액을 계산하였다. 그 후, 현행 대비 시나리오1, 현행 대비 시나리오2의 차액만큼을 2022년 결산 시·군 조정교부금에서 제외하는 방식으로 시나리오별 새로운 시·군 조정교부금 금액을 계산하였다. 마지막으로 시·군 조정교부금은 보통교부세에 포함되기 때문에, 앞서 구한 차액의 80% 만큼을 보통교부세에 반영하였다.

시·군 조정교부금은 광역 단위에서 재분배 되었기 때문에 광역자치단체 간 재원의 이동은 없고 해당 광역자치단체 내 기초자치단체 간 재원 이동이 있는 것으로 나타났다. 기초자치단체를 구분해서 살펴보면, 시의 조정교부금이 군으로 재분배되는 것을 볼 수 있다. 다만 1개의 군만 있는 부산, 대구, 울산의 경우 재원 변화가 없으며, 2개의 군이 있는 인천의 경우, 강화군에서 옹진군으로 재원이동이 있는 것으로 나타났다. 그 외 지역 중 시군 간 조정교부금 이동이 가장 큰 지역은 경기이며, 가장 작은 곳은 강원인 것으로 나타났다.

표 4-15 시나리오별 조정교부금 변화

구분		현행 (A)	시나리오1		시나리오2	
			금액(B)	차이(B-A)	금액(B)	차이(B-A)
서울	지치구	5,034,692	5,034,692	0	5,034,692	0
부산	자치구	1,099,670	1,099,670	0	1,099,670	0
	군	59,765	59,765	0	59,765	0
대구	자치구	589,077	589,077	0	589,077	0
	군	51,691	51,691	0	51,691	0
인천	자치구	845,941	845,941	0	845,941	0
	군	22,891	22,891	0	22,891	0
광주	자치구	477,960	477,960	0	477,960	0
대전	자치구	483,686	483,686	0	483,686	0
울산	자치구	264,413	264,413	0	264,413	0
	군	42,748	42,748	0	42,748	0

구분		현행 (A)	시나리오1		시나리오2	
			금액(B)	차이(B-A)	금액(B)	차이(B-A)
세종		0	0	0	0	0
경기	시	4,773,248	4,692,767	-80,481	4,695,554	-77,694
	군	351,917	432,398	80,481	429,611	77,694
강원	시	234,610	220,944	-13,666	223,587	-11,023
	군	150,896	164,562	13,666	161,919	11,023
충북	시	354,448	324,330	-30,118	325,937	-28,511
	군	295,830	325,948	30,118	324,341	28,511
충남	시	502,421	480,525	-21,896	478,832	-23,589
	군	232,151	254,047	21,896	255,740	23,589
전북	시	338,052	319,231	-18,821	321,560	-16,492
	군	160,823	179,644	18,821	177,315	16,492
전남	시	229,530	211,449	-18,081	214,749	-14,781
	군	279,532	297,613	18,081	294,313	14,781
경북	시	486,834	460,396	-26,438	464,333	-22,501
	군	229,450	255,888	26,438	251,951	22,501
경남	시	862,057	806,900	-55,157	809,987	-52,070
	군	364,816	419,973	55,157	416,886	52,070
제주		0	0	0	0	0

표 4-16 조정교부금 산정방식 변경에 따른 보통교부세 변화

구분		현행 (A)	시나리오1		시나리오2	
			금액(B)	차이(B-A)	금액(B)	차이(B-A)
서울	지치구	0	0	0	0	0
부산	자치구	0	0	0	0	0
	군	117,289	117,289	0	117,289	0
대구	자치구	0	0	0	0	0
	군	171,188	171,188	0	171,188	0
인천	자치구	0	0	0	0	0
	군	364,719	364,719	0	364,719	0
광주	자치구	0	0	0	0	0
대전	자치구	0	0	0	0	0
울산	자치구	0	0	0	0	0
	군	154,718	154,718	0	154,718	0
세종		0	0	0	0	0

구분		현행 (A)	시나리오1		시나리오2	
			금액(B)	차이(B-A)	금액(B)	차이(B-A)
경기	시	3,121,765	3,057,380	-64,385	3,059,609	-62,156
	군	455,170	519,555	64,385	517,326	62,156
강원	시	2,158,401	2,147,468	-10,933	2,149,582	-8,819
	군	2,634,990	2,645,923	10,933	2,643,809	8,819
충북	시	1,404,425	1,380,331	-24,094	1,381,616	-22,809
	군	1,476,781	1,500,875	24,094	1,499,590	22,809
충남	시	2,250,216	2,232,699	-17,517	2,231,345	-18,871
	군	1,662,477	1,679,994	17,517	1,681,348	18,871
전북	시	2,575,638	2,560,581	-15,057	2,562,444	-13,194
	군	1,834,457	1,849,514	15,057	1,847,651	13,194
전남	시	1,741,222	1,726,757	-14,465	1,729,397	-11,825
	군	4,325,899	4,340,364	14,465	4,337,724	11,825
경북	시	4,687,023	4,665,873	-21,150	4,669,022	-18,001
	군	2,793,815	2,814,965	21,150	2,811,816	18,001
경남	시	3,029,937	2,985,812	-44,125	2,988,281	-41,656
	군	2,241,996	2,286,121	44,125	2,283,652	41,656
제주		0	0	0	0	0

조정교부금 산정방식 변경에 따른 보통교부세 변화도 조정교부금과 마찬가지로 광역 내 시에서 군으로 재분배되는 것으로 나타났다.

시·군 조정교부금 산정방식 변경에 따른 지니계수 변화를 살펴보면 다음과 같다. 총액 기준으로 시·군 조정교부금 산정방식을 변경하면 지니계수가 감소하는 것으로 나타났으며, 징수교부금 비중을 줄이는 시나리오2보다는 인구 비중을 줄이는 시나리오1에서의 지니계수 감소폭이 더 큰 것으로 분석되었다. 1인당 세출액 대비 세입액 기준으로도 시·군 조정교부금 산정방식을 개편하면 지니계수가 감소하지만, 1인당 세입액 기준으로는 지니계수가 증가하는 것으로 나타났다.

표 4-17 시·군 조정교부금 산정방식 변경 시 지니계수 변화

구분		총액	1인당 세입액	1인당 세출액 대비 세입액
조정재원 1	현행(A)	0.39354	0.47563	0.26141
	인구40:징수20:재정력역지수40(B)	0.38991	0.4766	0.25981
	차이(B-A)	-0.00363	0.00097	-0.0016
	인구50:징수10:재정력역지수40(C)	0.39015	0.4766	0.26017
	차이(C-A)	-0.00339	0.00097	-0.00124
조정재원 3	현행(D)	0.49886	0.20275	0.39383
	인구40:징수20:재정력역지수40(E)	0.49228	0.21412	0.38741
	차이(E-D)	-0.00658	0.01137	-0.00642
	인구50:징수10:재정력역지수40(F)	0.49254	0.21265	0.38781
	차이(F-D)	-0.00632	0.0099	-0.00602
조정재원 4	현행(G)	0.31984	0.43546	0.16776
	인구40:징수20:재정력역지수40(H)	0.31358	0.43866	0.16713
	차이(H-G)	-0.00626	0.0032	-0.00063
	인구50:징수10:재정력역지수40(I)	0.31406	0.43858	0.16769
	차이(I-G)	-0.00578	0.00312	-0.00007

제3절 중장기적 개편방안 및 파급효과

1. 자치구 보통교부세 직접 교부 방안

1) 분석 방법

이 연구에서는 자치구에 보통교부세를 직접 교부했을 때의 재정형평화 효과를 분석하였다. 시나리오1은 개별 자치구의 세입·세출예산 비중을 기준으로 특별·광역시의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분리함으로써 자치구의 보통교부세를 교부하는 것이다. 시나리오2는 시나리오1과 같이 자치구 몫의 특별·광역시의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분리한 뒤, 자치구 일반조정교부금의 80%를 자치구는 기준재정수입액에, 본청은 기준재정수요액에 반영하는 것이다.

표 4-18 자치구 보통교부세 교부 시나리오

구분	내용
현행	보통교부세 교부대상에서 자치구 제외
시나리오1-Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ	3년간('21~'23년) 간의 특별·광역시 본청과 개별 자치구의 세입·세출예산 비중을 기준으로 기준재정수입액/수요액 분리하여 보통교부세 교부
시나리오2-Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ	시나리오1 + 자치구일반조정교부금의 80%를 자치구는 기준재정수입액에, 본청은 기준재정수요액에 반영

먼저, 특별·광역시 본청과 자치구의 세입·세출예산을 기준재정수입과 기준재정수요로 간주하고 3년(2021~2023년) 간의 특별·광역시 본청과 개별 자치구의 비중을 기준으로 특별·광역시 본청의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 본청과 자치구 몫으로 분리하였다. 이때 세출예산은 '시·도비+시·군·구비+지방채+민자', 세입예산은 '보통세+경상적 세외수입+부동산교부세+지역상생발전기금'을 적용하였다.

2) 분석 결과

자치구에 보통교부세를 직접 교부함에 따른 보통교부세액 변화정도를 살펴보면 다음과 같다. 우선 이 연구에서는 기존 특별·광역시의 보통교부세를 본청과 자치구간 재분배하는 것이기 때문에 모든 시나리에서 보통교부세 총액은 변화하지 않는다.

시나리오별 구체적으로 살펴보면, 시나리오1에서 본청의 보통교부세는 -2,734,691백만 원 감소하고, 기초의 보통교부세는 2,734,692백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 다만, 시·군의 보통교부세는 감소하는 것으로 나타났다.

지역적으로 살펴보면, 서울의 보통교부세액만 증가하며 나머지 지역의 보통교부세는 종합적으로 감소하는 것으로 나타났다. 경북의 보통교부세 감소액이 112,189백만 원으로 가장 크며, 세종이 1,035백만 원 감소로 가장 적게 감소하는 것으로 나타났다. 서울을 제외한 특별·광역시의 보통교부세액이 종합적으로 감소하는 것은 서울본청은 보통교부세 불교부단체이지만 서울의 자치구가 보통교부세 교부단체이기 때문이다.

본청 기준, 보통교부세 불교부단체로 영향을 받지 않는 서울과 경기과 정률을 교부받는 제주를 제외하면, 부산의 보통교부세 감소액이 619,805백만 원으로 가장 크며, 세종의 감소액이 -1,035백만 원으로 가장 작은 것으로 나타났다.

특별·광역시의 기초자치단체 중에서는 서울 자치구의 보통교부세가 656,909백만 원 증가하여 가장 크게 증가하며 울산이 230,485백만 원 증가하여 가장 적게 증가하는 것으로 나타났다. 도의 기초자치단체 중에서는 경북의 보통교부세가 92,634백만 원 감소하여 가장 크게 감소하며, 충북이 35,678백만 원 감소하여 가장 적게 감소하는 것으로 나타났다.

표 4-19 자치구 보통교부세 직접 교부 분석 결과: 시나리오1

구분	현행(A)		시나리오1(B)		차이(B-A)		
	본청	자치구	본청	자치구	본청	자치구	합계
서울	0	0	0	656,909	0	656,909	656,909
부산	1,388,525	117,289	768,720	718,448	-619,805	601,159	-18,646
대구	1,156,345	171,188	705,036	606,059	-451,309	434,871	-16,438
인천	905,215	364,719	459,168	795,041	-446,047	430,322	-15,725
광주	1,069,630	0	628,747	427,638	-440,883	427,638	-13,245
대전	1,081,570	0	639,431	428,746	-442,139	428,746	-13,393
울산	616,564	154,718	376,528	385,203	-240,036	230,485	-9,551
세종	83,616	0	82,581	0	-1,035	0	-1,035
경기	0	3,576,935	0	3,532,639	0	-44,296	-44,296
강원	1,109,086	4,793,391	1,095,352	4,734,035	-13,734	-59,356	-73,090
충북	774,630	2,881,206	765,038	2,845,528	-9,592	-35,678	-45,270
충남	839,019	3,912,693	828,630	3,864,242	-10,389	-48,451	-58,840
전북	1,109,283	4,410,095	1,095,547	4,355,485	-13,736	-54,610	-68,346
전남	1,295,134	6,067,121	1,279,096	5,991,991	-16,038	-75,130	-91,168
경북	1,579,173	7,480,838	1,559,618	7,388,204	-19,555	-92,634	-112,189
경남	839,319	5,271,933	828,926	5,206,650	-10,393	-65,283	-75,676
제주	1,653,126	0	1,653,126	0	0	0	0
합계	15,500,235	39,202,126	12,765,544	41,936,818	-2,734,691	2,734,692	0

시나리오2에서 본청의 보통교부세는 830,554백만 원 감소하고, 기초의 보통교부세는 830,554백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 다만, 시나리오1과 마찬가지로 시·군의 보통교부세는 감소하는 것으로 나타났다.

지역적으로 살펴보면, 보통교부세를 받지 않는 서울본청과 자치구를 제외하면, 부산(14,747백만 원)과 인천(34,892백만 원)의 보통교부세는 증가하고, 나머지 지역의 보통교부세는 감소하는 것으로 나타났다. 경북의 보통교부세 감소액이 8,944백만 원으로 가장 크며, 세종이 82백만 원 감소로 가장 적게 감소하는 것으로 나타났다.

표 4-20 자치구 보통교부세 직접 교부 분석 결과: 시나리오2

구분	현행(A)		시나리오1(B)		차이(B-A)		
	본청	자치구	본청	자치구	본청	자치구	합계
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,388,525	117,289	1,209,548	311,013	-178,977	193,724	14,747
대구	1,156,345	171,188	1,015,882	310,341	-140,463	139,153	-1,310
인천	905,215	364,719	910,350	394,476	5,135	29,757	34,892
광주	1,069,630	0	862,997	205,577	-206,633	205,577	-1,056
대전	1,081,570	0	861,296	219,206	-220,274	219,206	-1,068
울산	616,564	154,718	534,753	235,767	-81,811	81,049	-762
세종	83,616	0	83,534	0	-82	0	-82
경기	0	3,576,935	0	3,573,401	0	-3,534	-3,534
강원	1,109,086	4,793,391	1,107,991	4,788,659	-1,095	-4,732	-5,827
충북	774,630	2,881,206	773,865	2,878,361	-765	-2,845	-3,610
충남	839,019	3,912,693	838,191	3,908,830	-828	-3,863	-4,691
전북	1,109,283	4,410,095	1,108,188	4,405,740	-1,095	-4,355	-5,450
전남	1,295,134	6,067,121	1,293,855	6,061,129	-1,279	-5,992	-7,271
경북	1,579,173	7,480,838	1,577,614	7,473,453	-1,559	-7,385	-8,944
경남	839,319	5,271,933	838,491	5,266,727	-828	-5,206	-6,034
제주	1,653,126	0	1,653,126	0	0	0	0
합계	15,500,235	39,202,126	14,669,681	40,032,680	-830,554	830,554	0

본청 기준, 인천(5,135백만 원)의 보통교부세가 유일하게 증가했으며, 대전의 보통교부세가 220,274백만 원 감소하여 가장 크게 감소하는 것으로 나타났다.

특별·광역시의 기초자치단체 중에서는 대전의 보통교부세가 219,206백만 원 증가하여 가장 크게 증가하며 인천이 29,757백만 원 증가하여 가장 적게 증가하는 것으로 나타났다. 도의 기초자치단체 중에서는 경북의 보통교부세가 7,385백만 원 감소하여 가장 크게 감소하며, 충북이 2,845백만 원 감소하여 가장 적게 감소하는 것으로 나타났다.

자치구 보통교부세 직접교부 시나리오별 조정재원1(경상수입+보통교부세)지니계수 변화를 분석한 결과는 다음과 같다. 모든 시나리오에서 총액, 1인당 세입액, 1인당 표준세출액 대비 1인당 세입액 지니계수가 감소하는 것으로 나타났다. 시나리오2보다는 시나리오1에서 지니계수 감소가 더 큰 것으로 나타났다.

표 4-21 자치구 보통교부세 직접교부 시나리오별 지니계수 변화

구분		총액(Ⅰ)	1인당 세입액(Ⅱ)	1인당 세출액 대비 세입액(Ⅲ)
조정 재원1	현행(A)	0.39354	0.47563	0.26141
	시나리오1(B)	0.35549	0.45564	0.21019
	차이(B-A)	-0.03805	-0.01999	-0.05122
	시나리오2(C)	0.38259	0.47063	0.24758
	차이(C-A)	-0.01095	-0.005	-0.01383

2. 지역균형교부세 도입 방안

1) 분석 방법

이 연구에서는 보통교부세와 부동산교부세 산정방식을 변경했을 때의 재정형평화 효과를 분석하였다. 기본적으로 모든 시나리에서 보통교부세는 다음과 같이 계산하였다. 자치단체의 기초수요와 기초수입만을 반영하여 기준재정수요액과 기준재정수입액을 계산한 후 재정부족액과 보통교부세 총액의 80%을 기준으로 조정율을 다시 계산하여 보통교부세를 재교부하였다. 부동산교부세의 경우, 시나리오1은 보통교부세 총액의 20%을 현 부동산교부세 비중대로 배분하는 방안이다. 시나리오2는 기존 부동산교부세 총액과 보통교부세 총액의 20%을 합친 금액을 재정여건 60%-사회복지 35%-재산세규모 5%의 비율로 변경하여 배분하는 방안이다(지역교육 제외).

표 4-22 지역균형교부세 도입 방안 시나리오

구분	보통교부세	부동산교부세
시나리오1	기준재정수요액 = 기초수요 기준재정수입액 = 기초수입 보통교부세 총액의 80%	보통교부세 총액의 20%을 현 부동산교부세 비중대로 배분
시나리오2		보통교부세 총액의 20%을 재정여건 60%, 사회복지 35%, 재산세규모 5% 비중으로 배분

2) 분석 결과

보통교부세와 부동산교부세 산정방식 변경에 따른 보통교부세, 부동산교부세, 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세) 변화정도를 살펴보면 다음과 같다. 우선 이 연구에서는 새로운 보통교부세 총액을 기존 보통교부세 총액의 80%을 책정했기 때문에 보통교부세 정률액을 교부받는 제주도 현 보통교부세의 80%를 받는 것으로 설정하였다.

(1) 보통교부세

각 단체의 기초수요와 기초수입만을 각각 기준재정수요액과 기준재정수입으로 보고, 현 보통교부세 총액의 80%만을 새로운 보통교부세 총액으로 설정하고 분석한 결과, 10,940,472백만 원이 감소하는 것으로 나타났다. 경기(2,675,522백만 원)와 대전(60,112백만 원)은 보통교부세가 증가하고 나머지의 보통교부세는 감소하는 것으로 나타났으며, 감소 지역 중 경북의 감소액이 -3,224,640백만 원으로 가장 큰 것으로 나타났다.

표 4-23 시나리오1/2에서의 보통교부세 변화

구분	현행(A)		시나리오1(B)		차이(B-A)		
	본청	기초	본청	기초	본청	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,388,525	117,289	738,279	128,063	-650,246	10,774	-639,473
대구	1,156,345	171,188	860,877	174,271	-295,468	3,083	-292,386
인천	905,215	364,719	674,915	329,935	-230,300	-34,784	-265,084
광주	1,069,630	0	952,769	0	-116,861	0	-116,861
대전	1,081,570	0	1,141,682	0	60,112	0	60,112
울산	616,564	154,718	304,111	167,796	-312,453	13,078	-299,376
세종	83,616	0	0	0	-83,616	0	-83,616
경기	0	3,576,935	0	6,252,457	0	2,675,522	2,675,522
강원	1,109,086	4,793,391	334,963	3,984,600	-774,123	-808,791	-1,582,915
충북	774,630	2,881,206	34,798	2,714,001	-739,832	-167,205	-907,038
충남	839,019	3,912,693	0	3,466,222	-839,019	-446,471	-1,285,490

구분	현행(A)		시나리오1(B)		차이(B-A)		
	본청	기초	본청	기초	본청	기초	합계
전북	1,109,283	4,410,095	359,543	3,759,554	-749,740	-650,541	-1,400,281
전남	1,295,134	6,067,121	518,020	5,020,706	-777,114	-1,046,415	-1,823,528
경북	1,579,173	7,480,838	0	5,835,371	-1,579,173	-1,645,467	-3,224,640
경남	839,319	5,271,933	0	4,686,458	-839,319	-585,475	-1,424,794
제주	1,653,126	0	1,322,501	0	-330,625	0	-330,625
합계	15,500,235	39,202,126	7,242,456	36,519,433	-8,257,779	-2,682,693	-10,940,472

본청 기준, 보통교부세는 8,257,779백만 원 감소하는 것으로 분석되었다. 서울과 경기는 불교부단체이며, 대전이 유일하게 보통교부세가 증가하는 것으로 나타났다. 세종의 보통교부세 감소액이 83,616백만 원으로 가장 작았으며, 경남이 839,319백만 원으로 가장 컸다.

기초 기준, 보통교부세는 2,682,693백만 원 감소하는 것으로 분석되었다. 부산, 대구, 울산, 경기의 보통교부세는 증가했으며 인천과 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남은 감소했다. 보통교부세가 감소한 지역 중 경북의 감소액이 1,645,467백만 원으로 가장 컸다

(2) 부동산교부세

현 보통교부세 총액의 20%과 현 부동산교부세 총액의 합계를 새로운 부동산교부세 총액으로 설정하였는데, 10,609,847백만 원 증가하여 부동산교부세 총액은 18,005,534백만 원이다.

이를 각 자치단체의 현 부동산교부세 비중대로 배분한 시나리오1의 결과는 다음과 같다. 경북의 부동산교부세 증가액이 1,183,213백만 원으로 가장 크고, 세종을 제외시 울산의 증가액이 225,816백만 원으로 가장 작은 것으로 나타났다.

재정여건 60%-사회복지 35%-재산세규모 5%의 비율로 변경하여 부동산교부세를 배분하는 시나리오2의 결과는 다음과 같다. 전남의 부동산교부세 증가액이 1,194,313백만 원으로 가장 크며, 세종시 제외시 울산의 증가액이 219,284백만 원으로 가장 작은 것으로 나타났다.

표 4-24 시나리오1과 시나리오2에서의 부동산교부세 변화(기초, 세종)

구분	현행(A)	시나리오1(B)		시나리오2(C)	
		금액	차이(B-A)	금액	차이(C-A)
서울	721,644	1,756,914	1,035,270	1,696,811	975,167
부산	544,968	1,326,779	781,811	1,303,722	758,754
대구	277,698	676,083	398,385	669,086	391,388
인천	348,569	848,626	500,057	851,826	503,257
광주	178,654	434,951	256,297	423,598	244,944
대전	191,417	466,024	274,607	468,214	276,797
울산	157,407	383,223	225,816	376,691	219,284
세종	16,601	40,417	23,816	34,299	17,698
경기	793,702	1,932,346	1,138,644	1,825,700	1,031,998
강원	614,681	1,496,502	881,821	1,556,493	941,812
충북	369,726	900,135	530,409	900,034	530,308
충남	486,170	1,183,629	697,459	1,202,396	716,226
전북	521,230	1,268,986	747,756	1,261,887	740,657
전남	744,120	1,811,634	1,067,514	1,938,433	1,194,313
경북	824,769	2,007,982	1,183,213	2,005,315	1,180,546
경남	604,331	1,471,304	866,973	1,491,029	886,698
제주	0	0	0	0	0
합계	7,395,687	18,005,534	10,609,847	18,005,534	10,609,847

(3) 조정재원4(경상수입+보통교부세+부동산교부세)

앞서 분석한 보통교부세(1)과 부동산교부세(2)를 경상수입과 합친 조정재원을 기초 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다.

시나리오1과 시나리오2 모두 비슷한 결과를 도출하였는데, 조정재원4가 가장 크게 늘어나는 곳은 경기이며, 경북 기초자치단체가 유일하게 조정재원4가 현행 대비 감소하는 것으로 나타났다. 다만, 경북을 제외하고 조정재원4의 증가폭이 가장 적게 증가한 곳은 시나리오1에서는 강원(73,029백만 원)이었으며, 시나리오2에서는 전북(90,117백만 원)이다.

표 4-25 시나리오1과 시나리오2에서의 조정재원4의 변화: 기초(경상수입+보통교부세+부동산교부세)

구분	현행(A)	시나리오1(B)		시나리오2(C)	
		금액	차이(B-A)	금액	차이(C-A)
서울	6,650,045	7,685,315	1,035,270	7,625,212	975,167
부산	2,260,291	3,052,875	792,584	3,029,819	769,528
대구	1,541,458	1,942,926	401,468	1,935,929	394,471
인천	2,173,213	2,638,486	465,273	2,641,686	468,473
광주	707,437	963,734	256,297	952,381	244,944
대전	761,141	1,035,748	274,607	1,037,938	276,797
울산	1,096,262	1,335,155	238,893	1,328,623	232,361
세종	0	0	0	0	0
경기	20,590,796	24,404,962	3,814,166	24,298,316	3,707,520
강원	6,863,849	6,936,878	73,029	6,996,869	133,020
충북	5,068,192	5,431,395	363,203	5,431,295	363,103
충남	6,944,692	7,195,680	250,988	7,214,447	269,755
전북	6,463,901	6,561,116	97,215	6,554,018	90,117
전남	8,803,845	8,824,944	21,099	8,951,743	147,898
경북	11,025,478	10,563,224	-462,254	10,560,557	-464,921
경남	8,975,075	9,256,573	281,498	9,276,298	301,223
제주	0	0	0	0	0
합계	89,925,675	97,829,013	7,903,338	97,835,131	7,909,456

총액, 1인당, 1인당 표준세출 기준 시나리오별 조정재원4의 지니계수를 분석한 결과는 다음과 같다. 보통교부세와 부동산교부세 산정방식을 변경한 경우 시나리오1, 시나리오2 모두 지니계수가 현행 대비 감소하는 것으로 나타났다. 다만 총액과 1인당 표준세출 기준에서는 시나리오1, 1인당 기준에서는 시나리오2에서 지니계수 감소가 더 큰 것으로 나타났다.

표 4-26 시나리오별 지니계수 변화

구분		총액(Ⅰ)	1인당 세입액(Ⅱ)	1인당 세출액 대비 세입액(Ⅲ)
조정 재원4	현행(A)	0.36027	0.47741	0.23634
	시나리오1(B)	0.33025	0.45694	0.1964
	차이(B-A)	-0.03002	-0.02047	-0.03994
	시나리오2(C)	0.32892	0.45927	0.19758
	차이(C-A)	-0.03135	-0.01814	-0.03876



5

결론

제1절 연구 요약
제2절 정책 제언

제5장 결론

제1절 연구 요약

이 연구는 현행 우리나라의 지방재정조정제도가 지역 간 재정격차에 미치는 영향을 분석하고, 지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도 개편방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 지역 간 재정격차를 총량적 측면에서의 격차와 1인당 측면에서의 격차로 구분하여 분석을 실시하였으며, 지방재정조정제도에 의해 발생하는 지역 간 재정격차를 외생적 격차의 관점에서 바라보았다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 이론적 검토, 불평등지수 분석, convergence 분석, 빈곤지수 분석, 공간분석 등의 양적 분석을 실시하였다. 그리고 양적 분석의 한계를 보완하기 위해 역사적 제도주의 관점에서 지방재정조정제도의 변화 과정 분석, 지방재정조정제도의 지역 간 재정격차 완화 효과 및 개편방안에 관한 지방자치단체 담당 공무원 인식 분석 등 질적 분석을 병행하였다.

제2장에서는 지역 간 재정격차 개념과 이론적 접근을 다루며, 재정형평화의 중요성을 강조하였다. 지역 간 경제, 사회적 불균형 문제를 해결하기 위한 정책적 필요성을 강조하고자 하였으며, 재정 격차를 해소하기 위한 다양한 연구와 조정 제도에 대한 검토를 수행하였다.

지역 간 재정격차는 경제, 사회, 문화적 요소의 차이로 인한 복합적인 문제로 단순히 재원의 크기로 고려하지 않는다. 특히 지방재정의 수직적과 수평적 격차가 중요한 재정 정책의 핵심일 것인데, 지방재정조제도가 이러한 지역 간 재정 불균형을 완화하는 중요한 제도로 한국에서 기능하고 있음을 이론적 토대 속에서 살펴보았다. 또한 기존에 논의된 수직과 수평적 격차의 개념에서 확장하여 내생적 격차와 외생적 격차의 구분을 통해 격차가 발생하는 원인과 이에 따른 재정형평화의 방향성을 재정립하고자 시도하였다.

한편, 재정격차 완화를 위한 재정형평화를 위한 보조금은 다양한 유형과 기능을 수행하고 있으며. Bahl and Linn의 정부 간 이전재원 유형 분석 내용을 토대로 배분 방

식과 재원 규모 결정 방식 등의 재원 구분을 설명하였다. 지방재정조정제도는 형평성, 효율성, 지출 목적, 정책 유인 등 다양한 요소들로 구분될 수 있음을 살펴보았고, 수직적 형평화와 수평적 형평화 모두에 기여하기 위해서 수행되고 있음도 확인할 수 있었다.

지방재정조정제도의 선행연구 검토 결과, 대부분의 연구는 보통교부세를 중심으로 수행되는데, 이는 지방재정조정제도의 핵심임을 반증한다. 그러나 대부분 광역단위의 분석인데, 자치구 포함이 필요하다고 제안하였다. 특히 부동산교부세는 자치구에 중요한 재원인데 관련 연구들이 부족한 상황을 지적하였다. 또한 기존 연구들은 주로 불평등지수를 사용하여 정태적 측면을 분석하지만 동태적 파악에는 한계가 있다는 것, 이를 위해 다양한 불평등지수와 β 및 σ 수렴분석을 사용해 동태적 변화를 추정할 수 있다는 이론적 근거를 검토하였다.

제3장에서는 지역 간 재정격차와 지방재정조정제도의 재정형평화 효과를 분석하였다. 정태적 측면에서 변이계수, 지니계수 등의 불평등지수를 통해 지역 간 불평등 수준을 분석하였고, 빈곤지수 분석을 통해 지방자치단체 간 상대적 빈곤 수준을 비교하였다. 또한 총액과 1인당 재원을 구분한 분석을 통해 조정재원 별 유효한 기능이 무엇인지 검토하였다. 즉, 총액 기준 재원별 형평화 효과가 있는지 분석하여 해당 재원이 지역균형발전 측면에서 효과가 있는지 살펴보았고, 1인당 재원 기준의 형평화 효과 분석을 통해 수평적 측면에서 지역 간 재정 격차 완화의 효과가 있는지를 비교·분석하였다.

정태적 분석 외에도 동태적 측면에서 β convergence와 σ convergence 분석과 공무원 대상 인식 조사를 실시하여 양적·질적 측면에서 재원의 효과성을 검토하고 종합으로 제도 개선 방안을 모색하였다.

각 방법론에 따른 분석 결과는 다음과 요약할 수 있다. 첫째, 불평등지수 분석결과 보통교부세를 포함한 지방재정조정제도의 불평등지수는 소폭 증감패턴을 반복하고는 있으나 전반적으로 감소하는 추이를 나타냈다. 다만, 재원별 특정 연도의 변화값이 상대적으로 크게 발생하는 구간이 있는데 보통교부세의 경우 2002년부터 2005년까지 불평등지수가 소폭 증가하는 것으로 나타났으나, 2006년 이후 지속적 감소 추이를 보였다. 이러한 결과는 2006년 보통교부세 산정기준의 변화가 영향을 준 것으로 보인다. 즉, 2006년부터 지역별 재정력 수준이나 지역적 특성을 고려하여 지역균형수요를

반영하였기 때문으로 보인다. 또한 부동산교부세는 2010년 이후 불평등지수가 감소하였다. 이러한 결과는 2010년 사회복지 비중이 상향조정되면서 지역별 인구학적·경제적 측면이 고려되었기 때문인 것으로 보인다. 마지막으로 조정교부금의 경우 특히 1인당 세입 기준 분석 결과와 1인당 세출액 대비 세입액 기준 분석결과 상이한 패턴을 나타내고 있는 것을 확인하였다. 즉, 2019년을 기점으로 전자는 큰 폭으로 불평등지수가 감소한 반면 후자의 경우 큰 폭으로 불평등지수가 증가한 것으로 나타났다. 2019년은 시·군 조정교부금 배분 기준의 변화가 있었던 시기로 지방교부세 불교부단체에 대한 우선특례제도가 폐지되었다. 이러한 제도적 변화는 1인당 세입 기준 지역별 형평화 효과를 일부 개선하였으나 세출대비 세입 기준으로는 오히려 지역별 불형평성을 높인 것으로 보인다.

이외에도 지방재정조정제도의 형평화효과를 지방세 및 경상수입과 비교한 결과 총액 기준 모든 조정재원의 지역격차 완화 효과가 있는 것으로 나타났으나, 1인당 세입액 기준 분석 결과 조정교부금만 지역 간 재정격차 완화 효과 있는 것으로 나타났다.

둘재, 빈곤지수 분석결과 보통교부세의 경우 지방세를 비롯한 경상수입과의 비교에서도 상대적 빈곤수준이 높게 나타났으며 부동산교부세 및 조정교부금과 비교하여 상대적 빈곤수준이 높았다. 이와 반대로 부동산교부세는 자체재원(지방세, 경상수입)을 비롯한 다른 지방재정조정제도와 비교하여 가장 낮은 수준의 빈곤지수를 나타내고 있었다. 이러한 결과를 통해 부동산교부세와 달리 보통교부세는 지방자치단체의 상대적 빈곤수준을 완화하는데 크게 기여하고 있지 못한 것으로 보여진다. 다만, 본 연구는 시·군·구 기초자치단체를 모두 포함하고 있는데 보통교부세는 자치구로 교부되지 않는 것이 분석 결과에 영향을 주었을 것으로 파악된다. 해당 결과는 총액 기준 분석과 1인당 재원 기준 분석 결과에서 유사하게 나타나고 있다.

셋째, 2003~2022년 convergence 분석 결과 크게 두 가지 주요 내용을 발견할 수 있다. 먼저 재원4(보통교부세와 부동산교부세)를 제외한 다른 조정 재원은 1인당 경상수입과 비교하여 수렴 속도가 빠르고, 반감기는 짧은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 동태적 측면에서 재원4를 제외한 다른 조정 재원이 지역 간 재정격차를 완화하는 효과가 있다는 것을 의미한다. 둘째, 조정교부금, 부동산교부세와 보통교부세 순으로 지역 간 수렴 속도가 빠른 것으로 나타났고, 보통교부세의 수렴 속도는 시 지역에서 가장

빠른 것으로 확인된다.

넷째. 인식조사 분석결과 지방재정을 담당하는 공무원들은 재정격차 완화 측면에서 지방교부세, 부동산교부세, 조정교부금제도의 중요성을 높게 인식하고 있었다. 즉, 10점 만점 기준 각 제도의 중요성이 8점 이상으로 높게 나왔으며, 특히 보통교부세와 부동산교부세가 8.7, 8.56 수준으로 높게 나타났다. 제도의 중요성을 가장 높게 평가한 보통교부세를 대상으로 재원 기능의 중요성을 평가한 결과, 지역균형발전 측면에서 부족 재원의 보전 기능을 중요하게 인식하고 있었으나 현재 지방교부세가 잘 수행하고 있지 못하는 기능 역시 부족 재원 보장 측면이 높게 나타났다(31.9%). 특히, 재정부족액 조정률 적용 방식이나 수요 및 수입 측면에서 자체노력 반영에 따른 교부세 가감율 적용을 부정적으로 평가하고 있었다.

이상의 내용을 종합하면 총액 및 1인당 재원 기준 형평화 효과의 차이가 가장 크게 나타나는 재원은 보통교부세(조정재원1)로 확인된다. 보통교부세는 총액 기준의 지역 간 재정격차를 완화하는 반면, 1인당 재원 기준으로 볼 때 재정격차 완화 효과가 적은 것으로 파악된다. 반면 조정교부금은 총액 기준, 1인당 세입액 기준, 1인당 세출액 대비 세입액 기준 모두에서 지역 간 재정격차를 완화하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 부동산교부세의 경우에도 대체적으로 지역 간 재정격차 완화 효과가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 보통교부세는 지역균형발전 측면에서 부족재원을 보장하는 효과가 있으며, 조정교부금과 부동산교부세는 수평적 측면에서 지역간 재정 격차 완화 효과와 지역균형발전 측면에서 부족재원을 보전하는 효과가 모두 있는 것으로 보인다.

제4장에서는 지방재정조정제도의 개편방안을 제시하였다. 이 연구에서는 개별 지방재정조정제도의 도입 목적과 기능에 부합하게 제도의 정책목표를 보다 명확하게 재설계하는 방안을 검토하였다. 첫째, 보통교부세는 단기적으로 총액 측면에서 지방자치단체의 부족 재원 보장 및 지역균형발전 재원으로써 활용하고, 중장기적으로 지방자치단체의 부족 재원을 보장하는 재원보장 기능에 초점을 맞추는 방안을 제시하였다. 둘째, 부동산교부세는 단기적으로 총액 측면에서 지역균형발전 재원으로써 활용하고, 중장기적으로 지역 간 재정격차 완화를 위한 수평적 재정형평화 기능에 초점을 맞추는 방안을 제시하였다. 셋째, 조정교부금은 현재와 동일하게 지역 간 재정격차 완화를 위한 수평적 재정형평화 기능에 초점을 맞추는 방안을 제시하였다.

제2절 정책 제언

첫째, 지방재정조정제도의 정책목표와 정책수단의 일치는 우리나라의 중앙과 지방의 재정관계 특성을 고려하더라도 시급한 사안으로 볼 수 있다. 우리나라는 중앙정부와 지방정부 간 중앙집권적인 재정관계가 지속되면서 지방재정조정제도에 대한 의존도가 클 수밖에 없다는 특징이 있기 때문이다. 앞서 다양한 이론적 논의와 분석 등을 통해서 결국 지역 간 재정격차는 총량적 격차와 1인당 격차로 귀결된다는 것을 설명하였다. 총량적 재정격차 완화의 결과는 지역균형발전이며, 1인당 재정격차의 완화 결과는 수평적 재정형평화로 구분할 수 있고, 이를 지역 간 재정격차의 정책목표로 정리할 수 있겠다. 그렇다면 지역균형발전을 추구하는지, 수평적 재정형평화를 추구할지에 따른 정책결정자의 판단은(물론 모두 동시에 추구되어야 하는 과제이기 때문에 적정한 정책수단을 찾는 것에 논의가 나타난 것임) 정책수단에 대한 논의가 수반되어야 한다.

그러나 지방재정조정제도를 운영함에 있어서 지역균형발전에 지나치게 집중함으로 인해 제도가 도입 취지에 부합하지 못하는 정책 목표와 정책수단의 불일치 관련 의견이 꾸준히 지적되어 왔다. 지방재정조정제도 자체의 도입 취지는 수평적 재정형평화를 통한 기본 수준의 재정 보장이 주요한데, 지방 간 재정형평은 보조적 수단 즉 지역균형발전 측면에서의 산정방식을 적용하다보니 본래의 목적으로 효율적으로 달성하지 못하는 상황이 발생하고 있다는 것이다. 이 연구는 이러한 논의들을 반영하여 다양한 이론적 논의와 분석들을 통해서 지방재정조정제도의 도입 목적과 산정방식 간의 조정이 필요하며 이를 개선하기 위한 방안을 제안하였다.

둘째, 지방재정조정제도의 정책목표 및 기능을 단순화할 필요성이 있다. 이 제도는 사회경제적 환경 변화, 정부 정책기조 변화에 따라 개편되어 왔으나, 개편때마다 제도 도입 목적과의 연계성이 낮은 정책목표들이 추가되었다. 예를 들어 제 3장 역사적 제도주의 분석에서 설명한 것처럼 보통교부세와 부동산교부세 등 지방교부세에 너무 많은 정책 목표와 기능을 포함하고 있다는 것을 들 수 있다. 2006년 이후 기준재정수요에 지역균형수요가 도입되어 기존 항목과 질적으로 다른 항목이 반영되거나, 지역균형수요와 상관없는 방과후학교 수요 등을 부동산교부세에 포함하기도 했다. 또한 시책수요, 자체노력 인센티브 및 패널티 등 정부 정책기조에 따른 책임성 강화 매커니즘을

보통교부세 내에 포함하면서 가겹 형태의 제도 개편이 주로 이루어졌다. 이러한 가겹 형태의 제도 변화는 제도의 정체성이 흐려지는 문제를 발생시키고 목표 모호성을 가중시키는 가능성이 크다. 제도 도입 목적을 효율적이고 효과적으로 달성하기 위해서는 지방재정조정제도의 정책목표 및 기능을 단순화하는 것이 선행되어야 한다.

셋째, 지방재정조정제도의 본연의 취지를 달성하고, 앞서 제시한 개편방안을 실현하기 위해서는 재원 확대가 필요하다. 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금 등 재원규모가 사전에 정해져 있기 때문에 이들 제도의 개편은 제로섬(zero-sum) 게임 형태로 나타날 수밖에 없다. 따라서 제도 개편 시 현재보다 불이익을 받게 되는 지방자치단체가 발생할 수 있으며, 이는 제도 개편의 강력한 걸림돌로 작용한다. 아무리 합리적인 제도 개편방안이 제시된다고 하더라도 불이익이 발생하는 소수의 지방자치단체를 고려하지 않을 수 없기 때문에 현실적으로 수용되기 어렵다. 특히 지방재정조정제도의 전면적인 개편을 추진할 경우 현재 배분 체계가 상당히 변화할 수 있으며, 이 때 불이익의 규모가 커질 수 있다는 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 지방재정조정제도가 실제로 개편되기 위해서는 재원 확대와 함께 산정방식을 동시에 개선하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 2024년 9월에 개최된 「2024년 지방재정전략회의」에서 지방교부세 법정률 인상 추진에 관한 의견을 제시하였으며, 제22대 국회에서도 지방교부세 법정률 인상에 관한 3개 법률안이 제출된 상태이다.

참고문헌

강황묵·남창우. (2020). 재정분권이 지역 간 소득격차와 재정효율성에 미치는 영향 분석. 「도시행정학보」, 33(4): 169-190.

고명철. (2013). 공공서비스 만족도, 정부성과, 그리고 삶의 질 간 영향관계 분석: 상향확산식 접근을 토대로. 「한국행정학보」, 47(2): 1-30.

권오성. (2004). 재정분권화가 도시정부 재정력격차에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 16(2): 83-101.

권오성·배인명·나희·김종순·박기묵. (2007). 「재정분권화의 영향에 관한 국제비교 연구」. 한국행정연구원.

김병섭·강혜진·김현정. (2015). 지방정부서비스가 주민행복에 미치는 영향: 주거영역 삶의 질의 조절효과에 대한 검증을 중심으로. 「행정논총」, 53(3): 29-56.

김보람. (2019). 한국 물관리 제도의 경로의존성에 관한 연구: 1948 년~ 2018 년 국가 물관리 제도의 형성과 지속, 층화. 「한국정책학회보」, 28(4): 33-74.

김선기·박승규. (2008). 「지역 간 경제성장격차 변화분석」. 한국지방행정연구원.

김용만. (2000). 지역경제력 측정의 지표와 모형. 「사회과학논총」, 9: 3-21.

김인희·오윤경·이주일. (2012). 「지역 간 격차해소를 위한 상생발전방안과 서울시 역할」. 서울연구원.

김정완·염일열. (2015). 지방재정 운용의 자구노력 제고 방안: 지방교부세 인센티브제도. 「한국지방행정학보」, 12(2): 77-100.

김태일·김재홍·현진권. (2001). 지방재정조정제도의 수평적 재정형평화 효과. 「한국지방재정논집」, 6(2): 3-20.

김현아. (2010). 「보조금 정책에 대한 논의」. 한국조세연구원.

김홍환. (2016). 지방교부세 재정형평화 기능분석. 「한국지방재정논집」, 21(3): 127-152.

남재걸. (2012). 지방행정체제 개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로. 「지방행정연구」, 26(2): 55-88.

류영아. (2017). 「지방교부세 인센티브 제도의 현황과 개선방안」. 국회입법조사처.

문광민. (2017). 재정분권이 지역간 소득격차에 미치는 영향: 패널분위수 회귀모형을 이용한 분포효과 검토: 패널분위수 회귀모형을 이용한 분포효과 검토. 「지방정부연구」, 21(3): 1-37.

박병희. (2006). 지방자치단체 재정자율성 측정지표 활용에 관한 연구. 「지방행정연구」, 20(1): 165-190.

박인권. (2020). '부분' 대 '전체'-사회적 약자와 전체 인구의 삶의 질 지역 격차의 비교. 「지역연구」, 36(1): 17-36.

박종철·금재덕·하현상. (2016). 서울시 자치구간 재정력 격차에 미치는 영향요인 분석. 「지방행정연구」, 30(3): 123-153.

변필성. (2009). 공간계량경제모델링: 공간적 자기상관과 공간회귀모델. 「알기 쉬운 국토연구방법론」. 국토연구원.

배인명. (2003). 조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로. 「정부학연구」, 9(2): 183-212.

복문수. (2016). 수직적 지방재정조정에 의한 수평적 재정조정 효과 분석-기초자치단체의 1인당 재정규모에 의한 GINI 계수값을 기준으로. 「한국자치행정학보」, 30(3): 73-95.

복문수. (2018). 서울시 재산세 공동과세제도의 재정형평화 효과 분석. 「한국거버넌스학회보」, 25(2): 75-101.

서승환. (2005). 「서울시 구별 생활환경지수의 비교분석」. 서울시정개발연구원.

서인석. (2015). 커뮤니티웰빙 지표를 활용한 지역 커뮤니티의 탐색적 유형화: Kee의 커뮤니티웰빙 6자본요인 및 지표의 적용. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 629-646.

서정섭·조기현. (2007). 「지방재정조정제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.

여유진·김미곤·김태완·양시현·최현수. (2005). 「빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해」. 한국보건사회연구원.

오자운·성진·정주철. (2023). 문화기반시설의 지역 간 격차와 영향요인분석. 「국토계획」, 58(1): 5-15.

윤석완. (2006). 보통교부세 인센티브제도의 문제점과 제도개편에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 11(2): 175-199.

이상훈·임상수. (2018). 조정교부금이 자치구 재정 형평성에 미치는 영향. 「한국지방재정논집」, 23(1): 37-55.

이수창·이환범. (2017). 지역경제 성장에 관한 영향요인 분석: 16 개 광역시· 도를 중심으로: 16 개 광역시· 도를 중심으로. 「한국행정논집」, 29(2): 231-251.

이윤경. (2018). 삶의 질 영향요인 추세분석: 상향확산이론의 적용을 중심으로. 「사회과학

연구논총」, 34(2): 35-72.
이재희. (2010). 지방자치 이후 지역간 문화격차 변동-수도권과 비수도권의 격차를 중심으로.「지역사회연구」, 18(4): 53-72.
이현정. (2022). 지방자치단체 재정격차 측정지표의 평가와 개선방안에 관한 연구.「한국지방재정논집」, 27(1): 67-101.
이현정. (2023). 종합부동산세 개편이 부동산교부세 재원 및 지방자치단체 재정에 미치는 영향.「지방세포럼」, 66: 56-67.
이현정·김지수. (2023). 보통교부세 보정수요 확대에 따른 영향과 재정립 방안에 관한 연구.「한국지방재정논집」, 28(1): 113-155.
이희연·노승철. (2013).「고급통계분석론: 이론과 실습(제2판)」. 경기: 문우사.
임성일. (1997).「지방자치단체의 재정력 측정모델 개발」. 한국지방행정연구원.
임성일. (2013). 지역 간 경제력 격차문제에 대한 접근: 격차측정기준과 정부간 재정이전제도를 중심으로.「응용경제」, 15(2): 175-210.
임성일. (2018).「수평적 재정균등화제도의 도입에 관한 연구」. 한국지방세연구원.
임승빈. (2008). 기초지방자치단체간 지역격차와 성과비교에 관한 연구.「한국지방자치학회보」, 20(4): 5-23.
임형백. (2013). 한국의 지역균형발전정책, 1972-2012.「도시행정학보」, 26(3): 315-339.
장덕희. (2017). 지방자치제도 실시 이후 자치단체 재정력 수준의 변화 동향 분석.「한국정책학회보」, 26(1): 1-24.
조기현. (2017). 보통교부세 보정계수의 정책기능 회복을 위한 대안 모형에 관한 연구.「지방행정연구」, 31(3): 195-219.
조기현. (2018a). 시·군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: RBID 방법론을 중심으로.「지방행정연구」, 32(2): 155-182.
조기현. (2018b). 지니계수 분해기법을 이용한 시군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: 우선배분제도 폐지와 배분기준 변경을 중심으로.「한국지방재정논집」, 23(2): 179-206.
조기현·여효성. (2018).「재정분권시대 보통교부세 발전방향: 재정형평성을 중심으로」. 한국지방행정연구원.
조기현·전성만. (2019).「문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구: 세입분권

을 중심으로」. 한국지방행정연구원.
조기현·전성만·홍근석. (2020).「자치구 세입확충을 위한 보통교부세 직접교부 방안 연구」. 전국시장·군수·구청장협의회.
조임곤·이상훈. (2013).「지방세외수입 확대방안」. 한국지방세연구원.
조창현·강태구. (1998).「지방재정조정제도」. 한양대학교출판원.
주만수. (2009). 보통교부세의 유효조정비율과 이전재원의 재정형평성 효과.「한국지방재정논집」, 14(1): 27-56.
주만수. (2014). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용.「경제학연구」, 62(3): 119-145.
주만수. (2023). 보통교부세 조정률과 재정형평화: 서울특별시 조정교부금제도와 비교 분석.「경제학연구」, 71(4): 5-37.
주만수·김성은. (2022). 보통교부세 산입률의 재정형평성과 자체수입 확충 유인에 대한 효과 분석 및 정책적 시사점.「한국지방재정논집」, 27(3): 45-77.
최병호·배준호. (2001). 자치구 재정형평화교부금 제도 개선방안.「경제학연구」, 49(4): 219-250.
최병호·정종필·이근재. (2008). 지역균형수요는 보통교부세의 형평화 기능을 제고시키는가?.「한국지방재정논집」, 13(3): 33-58.
최원구. (2022). 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 특성 및 재정조정효과 분석.「한국지방재정논집」, 27(2): 109-160.
최원구·허등용·김진아. (2017). 보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석.「한국지방재정논집」, 22(2): 59-93.
최일진·남황우. (2016). 지방자치단체의 정책이 삶의 질에 미치는 영향: 의사소통의 조절효과를 중심으로.「지역과 세계」, 40(1): 45-78.
최정우. (2019). 지방자치단체의 정책순응에 대한 부정적 편향 분석: 보통교부세 인센티브 제도를 중심으로.「지방행정연구」, 33(4): 155-188.
최지은·전지성·장봉진. (2018). 제도변화에 따른 재정조정제도의 형평화 효과 분석.「한국지방재정논집」, 23(2): 151-177.
최호순·윤상오. (2021). 기초지방자치단체 내의 지역격차 분석 및 개선방안 연구: 천안시 원도심-신도심 지역격차를 중심으로.「한국행정논집」, 33(4): 659-686.

하연섭. (2011). 「제도분석: 이론과 쟁점 (제2판)」. 다산출판사.

허등용. (2022). 지방자치단체의 수평적 재정불균형에 대한 세입원천별 기여도: 지방자치단체 유형별 분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 36(1): 175-200.

한동효·오시환. (2010). 지방분권화에 따른 지역 간 격차의 비교분석. 「국가정책연구」, 24(2): 81-109.

한상우. (2017). 자치구 조정교부금 산정방식의 재정형평화 효과 비교분석. 「지방행정연구」, 31(1): 85-106.

한재명. (2022). 「지방교부세와 조정교부금의 재정 형평화 효과 분석과 정책적 시사점」. 한국지방세연구원.

한재명·최진섭. (2020). 재정분권 추진과 연계한 광역과 기초 간 세목조정 방안 연구. 「한국지방재정논집」, 25(1): 33-71.

행정안전부. (2024a). 「2024년 지방교부세 산정 해설」.

행정안전부. (2024b). 「2024년 지방재정전략회의」.

홍근석·김봉균. (2021). 「수도권 거주인구·기업의 지방이전 촉진을 위한 정책 연구」. 한국지방행정연구원.

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

홍근석·문소영·이서희. (2023). 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 효율화 방안: 지니계수 분해 기법을 활용한 실증분석 결과를 중심으로. 「지방행정연구」, 37(3): 127-157.

홍근석·신두섭·이서희·손희준·라소영. (2023). 자치구 보통교부세 직접 교부방안. 한국지방행정연구원.

홍근석·유보람. (2023). 「지방재정조정제도의 재정형평화 기능 분석 및 효율화 방안」. 한국지방행정연구원.

홍성효·임준홍·이경주. (2021). 지역의 삶의 질 만족도와 생활 SOC 서비스 격차분석: 충청남도를 사례로. 「LHI 저널」, 12(4): 61-79.

황소하. (2016). 지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전: 경기도 조정교부금 제도를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 21(3): 93-125.

황소하. (2017). 보통교부세의 재정형평화 효과와 재정력 역전: 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정을 중심으로. 「예산정책연구」, 6(2): 83-118.

Akins. J. S. (1973). Fiscal Capacity and the Estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *National Tax Journal*. 26(2): 275-291.

Bahl, R. & J. Linn. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press.

Bajpai, N. & Sachs, J. D. (1996). *Trends in inter-state inequalities of income in India*. Development Discussion Paper no. 528. Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.

Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X. (1992). Convergence. *Journal of Political Economy*, 100: 223-251.

Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X. (1995). *Economic growth*. New York, NY: McGraw-Hill.

Beam, D. R. & Conlan, T. J. (2002). Grants. In L. M. Salamon(ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*(pp. 340-380). New York, NY: Oxford University Press.

Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D. J. & Merk, O. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5/4: 111-158. Paris: OECD.

Bird, A & Tarasov, V. (2002). *Closing the gap: Fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations*. International Studies Program Working Paper 02-02. Georgia State University.

Boldrin, M. (2001). Inequality and convergence: reconsidering European regional policies. *Economic Policy*, 16(32): 205-253.

Bonet-Morón, J., & Ayala-García, J. (2020). The territorial fiscal gap in Colombia. *Regional Science Policy & Practice*, 12(1): 7-24.

Cowell, A. F. (2011). *Measuring Inequality(3rd)*. LSE Perspectives in Economic Analysis. Oxford University Press, New York.

Dilger, R. J. & Cecire, M. H. (2019). *Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues*. Congressional Research Service (CRS) Reports and Issue Briefs.

Dougherty, S., Nebreda, A., Moisi, A. & Vidal-Bover, M. (2022). *Going beyond fiscal equalisation: institutional and fiscal tools to fight territorial inequalities.* 18th Annual Meeting of the Network on Fiscal Relations Across Levels of Government 21-22 April 2022, OECD Bakground Paper.

Finegold, K., Wherry, L. & Schardin, S. (2004). Block grants: Historical overview and lessons learned. *The Urban Institute*, A(63): 1-7.

Fisher, R. C. & Bristle, A. (2012). State intergovernmental grant programs. In R. D. Ebel & J. E. Petersen(eds.). *The Oxford handbook of state and local government finance*. Oxford Academic.

Foster, J., Greer, J. & Thorbecke, E. (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, 52(3): 761-766.

Hirshman. A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.

Huang, Y. & Leung, Y. (2009). Measuring regional inequality: A comparison of coefficient of variation and Hoover Concentration Index. *The Open Geography Journal*, 2: 25-34.

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

Kowalik, P. (2014). Horizontal fiscal imbalance in the USA. *Folia Oeconomica Stetinensia*, 14(22): 140-151.

Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.

Kowalik, P. (2015). Horizontal fiscal imbalance in Germany. *Business and Economic Horizons*, 11(1): 1-13.

Li, S. & Xu, Z. (2008). *The trend of regional income disparity in the People's Republic of China*. ADB Institute Discussion Paper, 85. Tokyo.

Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney & K. Thelen (eds). *Explaining Institutional Change*. Ambiguity, Agency

and Power. 1-37. Cambridge University Press.

Orren, K. & Skowronek, S. (2004). *The search for American political development*. Cambridge University Press.

Portnov, B. A. & Felsenstein, D. (2010). On the Suitability of Income Inequality Measures for Regional Analysis: Some Evidence from Simulation Analysis and Bootstrapping Tests. *Socio-Economic Planning Sciences*, 44(4): 212-219.

Próchniak, M. & Rapacki, R. (2007). Konwergencja beta i sigma w krajach. postsocjalistycznych w latach 1990-2005. *Bank i Kredyt*: 42-60.

Sen, A. (1983). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers*, 35: 153-169.

Shah, A. (2007). A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In R. W. Boadway & A. Shah(eds.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*(pp. 1-53). World Bank Publications.

Shankar, R. & Shah, A. (2003). Bridging the economic divide within countries: A scorecard on the performance of regional policies in reducing regional income disparities. *World Development*, 31(8): 1421-1441.

Shankar, R. & Shah, A. (2008). Regional income disparities and convergence: Measurement and policy impact evaluation. in: *Macro federalism and local finance(ed)*. A. Shah. Public Sector Governance and Accountability Series 44638. The World Bank. Washington, D.C.

Smoke, P. J., & Kim, Y. H. (2002). *Intergovernmental fiscal transfers in Asia: current practice and challenges for the future*. Manila: Asian Development Bank.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.

Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Ch3. Institutional logics. In R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence, & R. E. Meyer(Eds), *The Sage handbook of organizational institutionalism*. 99-128. Sage Publications.https://www.researchgate.net/publication/235413160_Institutional_Logics.

Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd Edition, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.

Villaverde, J. & Maza, A. (2009). *Measurement of Regional Economic Disparities, United Nations University – Comparative Regional Integration Studies.* UNU-CRIS Working Papers W-2009/12. Brugge.

Yinger, J., & Ladd, H. F. (1989). The determinants of state assistance to central cities. *National Tax Journal*, 42(4), 413-428.

법제처 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr).

의안정보시스템(https://likms.assembly.go.kr).

지방재정365 지방재정통합공개시스템(https://www.lofin365.go.kr).

KOSIS 국가통계포털(https://kosis.kr).

부록 1-1: 보통교부세의 변화 과정/결과/유형

단계 분류/시기	세부시기 분류	과정	결과	유형	변화 방향	변화 범위			근거
						재원	산정방식	측정항목	
제도형성기 이전 (1951~1958)	시기1 (1951~1958)	-	-	-	• 지방재정 부족 조정	• 지세, 영업세	• 1종: 공무원 정원 • 2종: 인구 기준 • 3종: 재정결함 기타 특수사정	-	• 보통교부세 원형 마련
제도형성기 (1959~1971)	시기2 (1959~1968)	급격	불연속	전환	• 지방재정 부족 조정	• 영업세, 입장세, 전기가스세, 주세 중 일부	• 기준재정수요액 -기준재정수입액 =미달액 보전 • 기준재정수입액 기준 80% 상향 조정	-	• 일반분여세 및 지방분여세에서 보통교부세로 전환
	시기3 (1969~1971)	급격	불연속	전환	• 재원 안정화	• 내국세 총액의 일정 비율	-	-	• 법정교부율 채택 (17.6%)
제도 중단기 (1972~1981)	시기4 (1972~1981)	급격	불연속	소진	• 중앙집권화 • 지방재정 규모 약화	• 국가 예산에 따른 재원 규모 결정	-	-	• 긴급명령에 따라 법정교부율 폐지

단계 분류/시기	세부시기 분류	과정	결과	유형	변화 방향	변화 범위			근거
						재원	산정방식	측정항목	
제도 재형성기 (1982~1987)	시기5 (1982~1987)	급격	연속	전치/대체	• 지방재정 부족 조정	• 내국세 중 방위세, 교육세 제외	-	• 지역환경 특성 관련 측정 항목을 도·군 또는 시에만 적용 • 1) 도·군: 농업비, 잠업비, 임업비, 축산비 • 2) 시: 산업경제비	• 긴급명령 해제에 따라 법정교부율 부활
제도 강화기 (1988~2005)	시기6 (1988~1999)	점진	연속	가겹/층화	• 지역 특성 및 지역 균형 반영	-	• 보정기준 추가	• 항목 추가: 문화체육비, 생활보호비, 지역관리비, 기타산업비, 환경위생시설비, 교통운수비, 상수도비 • 항목 삭제: 잠업비, 축산비, 산업경제비, 사회교육비	• 지원대상에 자치구 포함 • 보정기준 추가
	시기7 (2000~2005)	점진	연속	가겹/층화	• 재원 강화	• 내국세 연동비율 증가	-	• 사회복지 항목 확대	• 법정률 13.27%->15.0%로 상향 조정

단계 분류/시기	세부시기 분류	과정	결과	유형	변화 방향	변화 범위			근거
						재원	산정방식	측정항목	
제도 전환기 (2006~2021)	시기9 (2005)	점진	연속	가겹/층화	• 제도의 경로의존 강화	• 내국세 총액의 19.13%로 상향	-	-	• 법정률 15%->19.13%로 상향 조정
	시기8 (2006~2021)	점진	불연속	전환	• 지역별 보정 시행 재원 강화	• 종합부동산세 제외 • 국세 반영비율 증가 • 분권교부세 폐지에 따른 특례 신설 • 내국세 총액의 19.24%로 상향	• 지역균형수요 도입 • 제주 특례 신설	• 항목 추가: 안전관리비, 아동복지비, 지역정보화비, 장애인복지비 • 항목 삭제: 입법 및 선거관리비, 행정정보화비, 징세비, 상하수도 등	• 한시적 분권교부세 운영 후 보통교부세 통합 • 부동산교부세 신설 • 법정률 19.13%->19.24%로 상향 조정
제도 강화기 (2022~2024)	시기8 (2022~2024)	점진	연속	가겹/층화	• 지역별 보정 강화	-	-	• 지역균형수요 내 사회복지 항목 추가	• 지역균형수요 항목 확대

부록 1-2. 부동산교부세의 변화 과정/결과/유형

단계 분류/시기	세부시기 분류	과정	결과	유형	변화 방향	변화 범위			근거
						교부방식	교부대상	산정지표	
제도 형성기 (2005~2006)	시기1 (2005~06)	급격	불연속	-	재원감소분 보전 재정형평성 제고	(종합부동산세 총액 + 전전년도 정산액①)- (재산세 감소분②+ 거래세 감소분③+ 나머지 잔액④)	- 재산세 감소분: 시·군·구 - 거래세 감소분: 시·도 - 잔액: 시·군·구	- 재정여건: 80% - 지방세 운영상황: 15% - 부동산 보유세 규모: 5%	부동산교부세 교부대상, 교부방식, 교부기준 등 제도 정립
제도 전환기 (2007~2012)	시기2 (2007~09)	점진	불연속	전환	재원감소분 보전 재정형평성 제고	(종합부동산세 총액+ 전전년도 정산액①)- (재산세 감소분②+ 거래세 감소분③+ (제주특별자치도 1.8%②+ 나머지 잔액⑤)	- 재산세 감소분: 시·군·구 - 거래세 감소분: 시·도 - 잔액: 시·군·구, 제주특별자치도	- 재정여건: 50% - 사회복지: 25% - 지역교육: 20% - 부동산 보유세 규모: 5%	교부기준에 사회복지, 지역교육 포함(총 45%) 제주 산정 특례 적용
	시기3 (2010~12)	점진	연속	전환	재정형평성 제고	(종합부동산세 총액+ 전전년도 정산액①)- (제주특별자치도 1.8%②+ 나머지 잔액③)	- 시·군·구 - 제주특별자치도	상동	교부방식 내 재원감소분 삭제
제도 강화기 (2013~현재)	시기4 (2013~15)	점진	연속	가겹/층화	재정형평성 제고	상동	- 시·군·구 - 세종특별자치시 - 제주특별자치도	상동	교부대상에 세종 포함(특례 미적용)

단계 분류/시기	세부시기 분류	과정	결과	유형	변화 방향	변화 범위			근거
						교부방식	교부대상	산정지표	
	시기5 (2016~현재)	점진	연속	가겹/층화	재정형평성 제고	상동	상동	- 재정여건: 50% - 사회복지: 35% - 지역교육: 10% - 부동산 보유세 규모: 5%	재정여건 및 지역교육 비율 축소 및 사회복지 비율 상향

부록 1-3. 시·군 조정교부금 변화 과정/결과/유형

단계 분류/시기	세부시기 분류	과정	결과	유형	변화 방향	변화 범위			근거
						교부방식	교부대상	산정지표	
제도 형성기 이전 (1974~1999)	시기1 (1974`1975)	급격	불연속	-	도세와 시··군세 독립 이전	도세의 부가세 형태로 도세징수처리비용 시·군 교부	시·군	도세의 10%	시·군세는 도세의 부가세 형태
	시기2 (1976~1989)	급격	불연속	전환	도세와 시·군세 독립세 체계 전환	도세의 20% 교부	시·군	도세의 20%	시·군 부가세 폐지 도세징수교부금제 도입
	시기3 (1990~1999)	급격	불연속	전환	도세징수교부율 차등	시·군 내 50만 이상 시 교부율 차등화	50만 이상 시	도세의 50%	50만 이상 시 도세징수교부율 50%로 상향
제도 형성기 (2000~2005)	시기4 (2000~2005)	급격	불연속	-	재정 보전	- 광역시세·도세의 27%/47% - 일반재정보전금(90%) - 시책추진보전금(10%)	시·군	인구수(60%) 징수실적(40%)	제도 형식 마련
제도 전환기 (2006~2013)	시기5 (2006)	급격	연속	전환	재정 형평성 고려	- 광역시세·도세의 27%/47% - 일반재정보전금(90%) - 시책추진보전금(10%)	시·군	인구수(50%) 징수실적(40%) 재정력지수(10%)	재정력지수 포함
	시기6 (2007~2013)	급격	연속	가겹/층화	특정 수요 반영	위와 동일하나, 원자력발전 시·군에 지역개발세의 65% 배분	원자력 발전소 소재 시·군	인구수(50%) 징수실적(40%) 재정력지수(10%)	특정 수요 반영(원자력발전 시·군 지역개발세)

단계 분류/시기	세부시기 분류	과정	결과	유형	변화 방향	변화 범위			근거
						교부방식	교부대상	산정지표	
제도 강화기 (2014~현재)	시기7 (2014~2015)	점진	연속	가겹/층화	재정 형평성 강화	- 일반재정보전금(90%) 내 우선배분제도 실시	시·군	인구수(50%) 징수실적(30%) 재정력지수(20%)	징수실적 비율 하향 및 재정력지수 비율 상향
	시기8 (2016~현재)	점진	연속	가겹/층화	재정 형평성 강화	일반조정교부금(90%) 특별조정교부금(10%)	시·군	인구수(50%) 징수실적(20%) 재정력지수(30%)	일반조정교부금 및 특별조정교부금으로 전환 징수실적 비율 하향 및 재정력지수 비율 상향

부록 1-4. 자치구 조정교부금 변화 과정/결과/유형

<table>
<tr><th rowspan="2">단계 분류/
시기</th><th rowspan="2">세부시기
분류</th><th rowspan="2">과정</th><th rowspan="2">결과</th><th rowspan="2">유형</th><th rowspan="2">변화 방향</th><th colspan="3">변화 범위</th><th rowspan="2">근거</th></tr>
<tr><th>교부방식</th><th>교부대상</th><th>산정지표</th></tr>
<tr><td rowspan="3">제도 형성기
(1988~
2012)</td><td>시기1
(1988~
1994)</td><td>급격</td><td>불연속</td><td>-</td><td rowspan="4">재정 형평성
제고</td><td>- (서울) 일반 95%, 특별 5%
- 그 외) 규정없음</td><td rowspan="3">- 일반: 자치구
- 특별: 재해, 청사건립, 인센티브, 주민숙원사업 등 특별한 재정수요가 있는 자치구</td><td rowspan="3">(대구)
조정변수:
재정력역지수,
인구밀도, 면적 등
보정률: 지역
여건에 따라
항목별 비용
차등적용
(인천)
기준수입액
보정</td><td rowspan="2">재원(취득세·등록세),
교부방식 규정</td></tr>
<tr><td>시기2
(1995~
2010)</td><td>급격</td><td>불연속</td><td>전환</td><td>- (서울, 대구, 인천) 일반 90%, 특별 10%
- (그 외) 규정없음</td></tr>
<tr><td>시기3
(2011~
2012)</td><td>점진</td><td>불연속</td><td>전환</td><td rowspan="2">- 일반 90%, 특별 10%</td><td>재원
변화(취득세·등록세 → 취득세)</td></tr>
<tr><td>제도 강화기
(2013~
현재)</td><td>시기
(2013~
현재)</td><td>점진</td><td>불연속</td><td>전환</td><td>재원 변화(취득세
→
보통세)</td></tr>
</table>

부록2: 설문지

지방재정조정제도 개편방안에 관한 인식조사(공무원)

ID				

이 조사표에서 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대 사용할 수 없으며, 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조)에 규정되어 있습니다.

안녕하십니까?

이 조사는 **지방재정조정제도 운용 실태에 관한 담당 공무원들의 인식을 파악하고, 이를 통해 지방재정조정제도의 합리적 개편을 위한 정책건의 기초자료를 확보하는 것을 목적**으로 하고 있습니다. 우리나라의 지방재정조정제도는 지방자치단체의 부족한 재원을 보전하는 재원보장 기능, 중앙과 지방 간 재정불균형을 조정하는 수직적 재정조정 기능, 지방자치단체 간 재정격차를 완화하는 수평적 재정형평화 기능 등을 수행하고 있습니다.

이처럼 개별 재정조정제도는 고유한 도입 목적과 기능을 가지고 있으나, 실제로 제도의 도입 목적과 역할과는 달리 운용되는 경우가 있습니다. 따라서 이 연구는 우리나라 지방재정조정제도의 도입 목적과 역할 등에 관한 법령의 내용에 기초하여, 현행 지방재정조정제도의 운용 실태 및 바람직한 개편방안 등을 모색하고자 합니다.

이 조사는 **대한민국시장군수구청장협의회와 한국지방행정연구원이 공동으로 수행하고 있으며**, 지방재정조정제도 개편방안에 관한 지방자치단체의 건의 사항 등에 대한 의견을 수렴하여 **향후 지방재정조정제도 개편을 위한 기초자료 및 「중앙지방협력회의」 정책건의 자료 등으로 활용하고자 합니다.** 이 조사의 조사표에5 기입되는 모든 응답 내용은 「통계법」 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 통계 목적에만 사용되며 비밀은 반드시 보장됩니다.

귀하의 응답에 깊이 감사드리며, 이 조사의 결과가 우리나라 지방재정조정제도의 개편방안을 마련하는데 소중한 자료로 활용되는 점을 감안하시어 적극적이고 솔직하게 응답해 주시면 감사하겠습니다.

2024년 06월 03일

대한민국시장군수구청장협의회·한국지방행정연구원

〈문의사항〉 대한민국시장군수구청장협의회 정책연구실장 이상범 (010-3468-2750)
한국지방행정연구원 연구위원 홍근석(hong0582@krila.re.kr, 010-6764-0582)

통계법 제33조 (비밀의 보호)

① 통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.

② 통계의 작성을 위하여 수립된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

Ⅰ. 응답자 일반현황

※ 다음은 응답자의 인구통계학적 특성에 대한 내용입니다. 해당되는 항목에 ○ 표시 또는 작성 부탁드립니다.

구분	응답 항목
1. 성별	① 남성 ② 여성
2. 연령(만)	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 기타( )
3.근무지역	① 서울 ② 부산 ③ 대구 ④ 인천 ⑤ 광주 ⑥ 대전 ⑦ 울산 ⑧ 세종 ⑨ 경기 ⑩ 강원 ⑪ 충북 ⑫ 충남 ⑬ 전북 ⑭ 전남 ⑮ 경북 ⑯ 경남 ⑰ 제주
4. 소속	① 시·도 ② 시 ③ 군 ④ 자치구
5. 직급	① 5급 ② 6급 ③ 7급 ④ 8급 ⑤ 9급 ⑥ 기타( )
6. 경력	① 전체 공무원 경력: (년) / ② 지방교부세·조정교부금 경력: (년)

Ⅱ. 지방재정조정제도에 대한 일반인식

7. **지방교부세 또는 조정교부금 관련 업무**를 담당하고 계십니까? ( )
① 현재 담당하고 있다. ② 과거에 담당한 적이 있다. ③ 담당한 적이 없다.

8. **지방교부세 또는 조정교부금 제도**에 대해 얼마나 알고 계십니까?

구분	전혀 모른다	잘 모른다	보통이다	잘 알고 있다	매우 잘 알고 있다
보통교부세	①	②	③	④	⑤
부동산교부세	①	②	③	④	⑤
시·군 조정교부금	①	②	③	④	⑤
자치구 조정교부금	①	②	③	④	⑤

9. **지방교부세 또는 조정교부금 제도**가 지방자치단체 간 재정력 격차 완화에 얼마나 중요한 역할을 수행한다고 생각하십니까? (제도의 중요성)

구분	전혀 중요하지 않다 ·····					보통	····· 매우 중요하다				
보통교부세	⓪	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
부동산교부세	⓪	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
시·군 조정교부금	⓪	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
자치구 조정교부금	⓪	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

10. **지방교부세 또는 조정교부금 제도**가 지방자치단체 간 재정력 격차 완화에 얼마나 도움이 됐다고 생각하십니까? (제도의 성과 또는 목표 달성도)

구분	전혀 도움이 되지 않았다 ……					보통	…… 매우 도움이 됐다				
보통교부세	⓪	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
부동산교부세	⓪	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
시·군 조정교부금	⓪	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
자치구 조정교부금	⓪	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

Ⅲ 지방교부세에 대한 인식

※ 다음은 「지방교부세법」 및 지방교부세 산정해설에서 정의하고 있는 **지방교부세 제도의 목적**에 대한 내용입니다.

> 지방교부세 제도는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는데 그 목적을 두고 있으며(지방교부세법 제1조), 그 기능으로는 재정조정 기능과 재원보장 기능이 있다.
> 재정조정 기능은 지방교부세의 적정한 배분으로 지방자치단체 상호 간의 재원 조정을 통해 지방자치단체 간 재정력 격차를 해소하는 데 목적이 있다. 또한 재원보장 기능은 지방교부세 재원을 내국세의 19.24%, 종합부동산세 전액 및 담배에 부과되는 개별소비세액의 45%로 법정화하여 재원을 총액으로 보장하고 있음을 말한다.

11. 지방교부세법 및 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 **지방교부세 제도의 목적**에 대한 **본인의 의견**을 말씀해 주시기 바랍니다.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 지방교부세 제도는 지방자치단체 상호 간 **재정력 격차를 해소**하는 역할을 수행하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 지방교부세 제도는 지방자치단체의 **부족한 재원을 보전**해 주는 기능을 수행하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 지방교부세는 지방자치단체의 **일반재원으로 용도에 제한 없이** 자율적으로 사용되고 있다.	①	②	③	④	⑤
4) 지방교부세가 교부되고 있어 지방자치단체 차원에서 **위법·부당한 재정운영**이나 **지방세 수입을 태만히 하는 등**의 행태가 나타나고 있다.	①	②	③	④	⑤

12. 지방교부세법 및 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 **지방교부세 재원**에 대한 **본인의 의견**을 말씀해 주시기 바랍니다.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 지방교부세는 국가와 지방 간 재원 재배분 기능 수행을 통해 **수직적인 재원 불균형을 보완하는 기능**을 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 지방교부세가 추구하는 재정조정 기능, 재원보장 기능, 국가-지방 간 재원 불균형 보완 기능을 수행하기 위한 **재원의 규모(내국세의 19.24%)는 적절**하다.	①	②	③	④	⑤

13. 지방교부세의 기능 중 **가장 중요시되어야 할 기능**은 무엇이라고 생각하십니까? ( )
① 지방자치단체 간 재정력 격차 완화
② 지방자치단체 부족 재원 보장
③ 국가와 지방자치단체 간 재원 불균형 완화
④ 지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진

14. 지방교부세의 기능 중 **가장 잘 수행되지 않는 기능**은 무엇이라 생각하십니까? ( )
① 지방자치단체 간 재정력 격차 완화
② 지방자치단체 부족 재원 보장
③ 국가와 지방자치단체 간 재원 불균형 완화
④ 지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진

15. 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 **보통교부세 제도 개요**에 대한 **본인의 의견**을 말씀해 주시기 바랍니다.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 재원의 부족분을 보전해주는 **재원보장의 성격**을 갖고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 기준재정수요액은 지방자치단체의 실제 지출 규모를 합리적으로 파악할 수 있는 **표준적인 행정수요**이다.	①	②	③	④	⑤
3) 기준재정수입액은 지방자치단체의 실제 수입 규모를 파악할 수 있는 **표준적인 재정수입액**이다.	①	②	③	④	⑤

16. 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 **보통교부세 산정 과정**에 대한 **본인의 의견**을 말씀해 주시기 바랍니다.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 보통교부세 교부액을 기준재정수요액 대비 기준재정수입액을 기준으로 하는 **재정부족액으로 산정**하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2) 보통교부세 산정에서 **기초수요액에 보정계수를 적용**하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3) 보통교부세 산정에서 **기초수입액을 보통세 수입액의 80%로 적용**하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
4) 보통교부세 교부액 산정에서 **조정률을 적용**하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
5) 보통교부세 교부액 산정에서 기초수요액 외에 **보정수요액을 추가 반영**하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
6) 보통교부세 교부액 산정에서 기초수입액 외에 **보정수입액을 추가 반영**하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
7) 보통교부세 산정에서 **수요 자체노력을 반영**하여 교부액을 가감하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
8) 보통교부세 산정에서 **수입 자체노력을 반영**하여 교부액을 가감하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤

17. 지방교부세 산정해설은 보통교부세의 목적을 "**모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적인 행정수행경비를 산출한 후, 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전해 주는 일반재원이다**"라고 정의하고 있습니다. 이러한 정의에 비추어볼 때 보통교부세가 그 역할을 잘 수행하고 있다고 생각하십니까? ( )

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

18. 보통교부세 산정 과정에서 가장 **개선이 필요한 요소**는 무엇이라 생각하십니까? ( )

① 기초수요액 산정 시 보정계수 적용
② 기초수입액 산정 시 보통세 수입액 80% 적용
③ 재정부족액에 대한 조정률 적용
④ 보정수요액 및 보정수입액 추가
⑤ 수요 및 수입 자체노력 반영
⑥ 기타( )

19. 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 **보통교부세 기준재정수요액 산정 중 보정수요액 반영**에 대한 **본인의 의견**을 말씀해 주시기 바랍니다.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 수요, 인구규모, 자연조건 등 **지역 간 차이에서 발생하는 재정수요를 보정**하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2) 현재 적용되고 있는 **보정수요 항목**은 적절하다.	①	②	③	④	⑤

20. 보통교부세 보정수요액 중 가장 **개선이 필요한 항목**은 무엇이라고 생각하십니까? ( )
① 지역균형수요 ② 지역관리수요 ③ 사회복지수요 ④ 시책수요

21. 선생님께서 **업무를 수행하는 과정에서 느끼시기에** 현행 보통교부세 제도는 **무엇을 목적으로 하고 있다**고 생각하십니까? 1순위부터 4순위까지 높은 순서대로 그 순위를 표기해 주십시오.

항목	순위
지방자치단체 간 재정력 격차 완화	
지방자치단체 부족 재원 보장	
국가와 지방자치단체 간 재원 불균형 완화	
지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진	

22. 선생님께서 **생각하시기에 보통교부세 제도는 무엇을 목적으로 하는 것이 적절하다**고 생각하십니까? 1순위부터 4순위까지 높은 순서대로 그 순위를 표기해 주십시오.

항목	순위
지방자치단체 간 재정력 격차 완화	
지방자치단체 부족 재원 보장	
국가와 지방자치단체 간 재원 불균형 완화	
지방자치단체 세출효율화 및 세입확충 노력 촉진	

※ 다음은 지방교부세 산정해설이 정의하고 있는 **부동산교부세 제도 개요**에 대한 내용입니다.

> 지방교부세에는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세의 네 종류가 있다(지방교부세법 제3조). 이 중 부동산교부세는 부동산 보유세제 개편으로 기존 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부가 국세인 종합부동산세로 전환됨에 따라 발생하게 된 지방자치단체의 재원 감소분을 보전하는 한편, 지역균형발전을 도모하기 위하여 2005년부터 신설하여 산정·교부하고 있다. 부동산교부세는 종합부동산세인 국세로 징수하나, 세원 자체가 주택, 토지 등 지방세를 근원으로 하기 때문에 지방자치단체의 고유재원이며, 사용목적은 지방자치단체의 자주적인 판단에 맡겨져 있고 국가가 그 사용목적을 제한하거나 붙이지 않는 일반재원이다.

23. 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 **부동산교부세 제도**에 대한 **본인의 의견**을 말씀해 주시기 바랍니다.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 부동산 세제 개편 과정에서 발생한 **재원 감소분을 보전**하기 위해 부동산교부세를 신설한 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2) 부동산교부세가 **지역균형발전 도모**를 목적으로 하고 있는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3) 부동산교부세의 **사용목적을 제한하지 않고 일반재원**으로 교부하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤

※ 다음은 지방교부세 산정해설이 정의하고 있는 **부동산교부세 산정방식**에 대한 내용입니다.

구분	교부기준	산정지표
특별자치시 사군 및 자치구	재정여건(50%)	재정력 역지수(50%)
	사회복지(35%)	사회복지비 지수(18.2%), 노령인구 지수(5.6%), 노인보호 지수(2.8%), 국민기초생활보장 수급권자 지수(4.2%), 장애인 지수(4.2%)
	지역교육(10%)	지역교육 현안수요 지수(3.0%), 영어체험교실 운영 지수(4.0%), 보육·교육 지원 지수(1.6%), 영어체험교실 수(1.0%), 보육·교육학급 수(0.4%)
	보유세규모(5%)	재산세 부과액 지수(5.0%)
특별자치도	부동산교부세 총액의 1.8%	

24. 지방교부세 산정해설에서 설명하고 있는 **부동산교부세 산정방식**에 대한 **본인의 의견**을 말씀해 주시기 바랍니다.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 부동산교부세 **교부기준(재정여건, 사회복지, 지역교육, 지역교육, 보유세규모)**은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2) 부동산교부세 교부기준 중 재정여건 산정지표로 **재정력 역지수**를 사용하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3) 부동산교부세 교부기준 중 **사회복지 산정지표**는 적절하다.	①	②	③	④	⑤
4) 부동산교부세 교부기준 중 **지역교육 산정지표**는 적절하다.	①	②	③	④	⑤

Ⅳ. 조정교부금에 대한 인식

25. 지방재정법에 규정되어 있는 **시·군 조정교부금**에 대한 **본인의 의견**을 말씀해 주시기 바랍니다.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 시·군 간의 **재정력 격차를 조정**하기 위해 조정교부금을 교부하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2) 시·군간의 재정력 격차 조정을 위한 조정교부금 **배분기준(인구, 징수실적, 재정사정 등)**은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3) 시·군 간 재정력 격차를 위한 시·군 **조정교부금의 재원 확보 수단**은 적절하다.	①	②	③	④	⑤

26. 시·군 조정교부금이 법령 상 제도 목적인 **"시·군간 재정력 격차 조정"기능**을 잘 수행하고 있다고 생각하십니까? ( )
① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

27. 시·조정교부금 제도에서 **가장 개선이 필요한 부분**은 무엇이라 생각하십니까? ( )
① 제도 목적의 명확화(시·군간 재정력 격차 조정)
② 배분기준의 개선(인구, 징수실적, 재정사정 등)
③ 시·군 조정교부금 재원의 확대

28. **자치구 조정교부금**에 대한 **본인의 의견**을 말씀해 주시기 바랍니다.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 자치구 간의 **재정력 격차를 조정**하기 위해 조정교부금을 교부하는 것은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2) 자치구 간 재정력 격차 조정을 위한 **조정교부금 관련 규정을 특·광역시 조례로 정하도록 한 것**은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3) 자치구 간 재정력 격차를 위한 **조정교부금의 재원 확보 수단**은 적절하다.	①	②	③	④	⑤

29. 자치구 조정교부금의 재원, 규모, 산정방식 등과 같은 **기본골격을 법령으로 규정하고, 그 기본골격 내에서 지방자치단체 조례로 운영하는 방식**에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )
① 조정교부금 기본골격을 법령으로 규정하고, 기본골격 내 세부사항을 조례로 규정할 필요가 있다
② 자치구 조정교부금도 보통교부세처럼 기본골격 및 세부사항을 모두 법령으로 규정할 필요가 있다

③ 현행처럼 조정교부금 재원, 규모, 산정방식 등 기본골격을 조례로 규정하는 것이 적절하다

30. 자치구 조정교부금이 제도 목적인 **자치구 간 재정력 격차 조정 기능 수행**을 원활히 하기 위해서는 재원 확충이 필요하다는 주장이 있습니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )
① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

31. 자치구 간 재정력 격차 조정 기능 강화를 위해 다양한 **자치구 조정교부금 재원 확충 방안**이 제시되고 있습니다. 다음에서 그 수단으로 적절하다고 생각하시는 순위를 표기해 주십시오. (1순위부터 5순위까지 높은 순서대로 작성)

방안	순위
법정율(보통세 일정비율) 인상을 통한 재원 확충	
다른 세입원을 조정교부금 재원에 편입하는 방식을 통한 재원 확충 (예: 재산세 공동과세분, 지방소비세 일정분 등)	
본청과 자치구간 세목 교환을 통한 재정력 격차 조정	
기준보조율 규정, 차등보조율 도입 등을 통한 시비보조사업으로 인한 자치구 재정부담 경감	
자치구 조정교부금 배분에 있어서 재정지표의 적극활용(예: 재정력 지수, 역재정력 지수 등)	

32. 현재 자치구는 보통교부세 직접 교부대상이 아니며, 자치구 몫의 보통교부세는 특별·광역시를 통해 통합 교부되고 있습니다. 귀하는 **자치구에 보통교부세를 직접 교부하는 방안**에 대해서 어떻게 생각하십니까? ( )
① 전혀 동의하지 않는다 ② 동의하지 않는다 ③ 보통이다 ④ 동의한다 ⑤ 매우 동의한다

33. 자치구에 보통교부세를 직접 교부할 경우, 특별·광역시의 재정보전 측면에서 **보통교부세와 조정교부금을 교환하는 방안**에 대해서 어떻게 생각하십니까? ( )
① 전혀 동의하지 않는다 ② 동의하지 않는다 ③ 보통이다 ④ 동의한다 ⑤ 매우 동의한다

34. 마지막으로 지방자치단체 간 재정력 격차 완화를 위한 지방재정조정제도 개편방안에 관한 의견이 있으시면 편하게 작성 부탁드립니다.

설문에 응답해주셔서 감사합니다

Abstract

Restructuring the Local Fiscal Adjustment System to Reduce Fiscal Disparities among Local Governments in Korea

This study aims to analyze the impact of Korea's local fiscal adjustment system on fiscal disparities among local governments in South Korea and propose institutional reforms to mitigate regional fiscal disparities. In particular, we discuss how the local fiscal adjustment system can reduce the growing imbalance in population, industry concentration and resources between metropolitan and non-metropolitan areas, and then explore ways to improve the operational effectiveness of the fiscal adjustment system.

The purpose of this study is to empirically analyze whether the general grant, real estate grant, and adjustment grant are operationally effective and contribute to reducing regional fiscal imbalances from 2003 to 2022. It particularly uses both quantitative and qualitative analysis to differentiate with other previous studies. The quantitative research methods include the analysis of 13 inequality indices, static and dynamic fiscal disparities through β and σ convergence analysis, four poverty indices, and spatial autocorrelation analysis to examine the relative levels and spatial characteristics of fiscal disparities. The qualitative research method analyzed the change process of the local fiscal adjustment system from the perspective of historical institutionalism, and supplemented the policy relevance with a survey of public officials' perceptions and expert consultations.

Second, the study seeks to resolve the mismatch between the purpose and the

actual function of the local fiscal adjustment system. and to find ways to allocate resources more effectively. The current local fiscal adjustment system focuses on supporting specific regions and balanced development rather than horizontal fiscal rebalancing. Therefore it reviews the allocation structure with a focus on reducing fiscal disparities among regions, and the allocation criteria to meet the original purpose of the system.

Finally, short-term and mid to long-term policy alternatives are proposed in consideration of the practicality. Policy alternatives are needed to be designed to promote the reduction of regional fiscal disparities while maintain the current framework of local fiscal adjustment system. It is also emphasized to be developed in the direction of designing a new local fiscal adjustment system.

The study finds the following key implications. First while the general grant reduces fiscal disparities at the aggregate basis, its impact on the horizontal fiscal balancing effect at per capita revenue basis is limited. This suggests that the general grant is focused on reducing aggregate level of fiscal disparities. On the other hand, adjustment grants and real estate grants are also effective to fiscal balancing effects at per capita revenue basis. It confirms that they can contribute to reducing fiscal imbalances among local government depending on certain criteria.

Second, the analysis shows that the general grant is allocated more to non-metropolitan areas than to metropolitan areas. However, it can be seen as a form of fiscal support for the balanced development. In particular, in recent years, the general grant has modified in direction to practically strengthen regional balanced development and plays a role in providing additional support to local governments with low financial independence. This can be interpreted that the overall balanced development is more emphasized than reducing fiscal disparities among local government.

Third, the general grant has recently provided more financial support to local

governmetn with poor financial conditions, which is positive in terms of balanced development. However, this does not fully represent the effect of horizontal equity among local governments, suggesting that the effect may vary depending on the purpose of the system. Therefore, local fiscal adjustment systems need to carefully consider whether to prioritize horizontal fiscal equity or balanced development.

Based on these findings, this study proposes the following reforms to the local fiscal adjustment system. First, the policy goals and functions of the local fiscal adjustment system need to be clarified to set the allocation criteria and strengthen its main functions. For example, it is recommended that the general grant should focus on the function of ensuring local governments' fiscal deficit in the medium to long term, and the real estate Grant should be reoriented to contribute to horizontal fiscal equity. The adjustment grant should be reorganized to focus on reducing fiscal disparities between regions.

Second, individual fiscal adjustment schemes should be simplified to improve the alignment of policy objectives and instruments. Current local fiscal adjustment schemes often fail to fulfill their intended purpose because they incorporate various policy objectives into one scheme. Simplification is necessary for effective policy management, as a “one goal, one means” approach is appropriate according to Tinbergen's Theorem.

Third, to expand support to regions with poor fiscal conditions, the funding pool should be increased and the allocation criteria should be improved. Currently, the size of the general grant, real estate grant and adjustment grant is operated in a zero-sum form, which can make it difficult to reform the system if certain regions are disadvantaged. Therefore, it is necessary to stably expand the size of financial pool and improve rational allocation criteria so that the reform can have a practical effect.

Finally, this study presents short-term and mid to long-term alternatives. In

the short term, it is necessary to maintain the current system but improve the allocation method to strengthen the effect of reducing fiscal disparities. In the medium to long term, it is necessary to design a new local fiscal adjustment system that encompasses balanced development and horizontal fiscal equity. In this way, the operational goals and actual functions of the local fiscal adjustment system should be aligned, then both efficiency and equity should be achieved.