

# 보통교부세의 재정형평화 효과와 재정력 역전:

## 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정을 중심으로

황 소 하\*

### 국문초록

본 연구는 지방재정조정제도의 근간이 되고 있는 보통교부세를 대상으로 지니계수 도출 및 지니계수 분해방법을 활용하여 보통교부세의 재정형평화 효과를 지방자치단체 유형(광역자치단체, 시, 군)에 따라 분석하였다. 특히 보통교부세 제도의 한계로 재정부족액 산정방식의 문제가 지속적으로 지적되어온 점에 주목하여, 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정항목(기초분, 보정분, 자체노력분)을 중심으로 보통교부세의 형평화 효과의 규모와 내용을 비교분석함으로써 보통교부세 제도의 문제점을 확인해 보고자 하였다.

연구결과, 현재의 보통교부세가 자치단체 간 재정력 격차감소를 통한 실질적 재정형평화 효과를 야기하지 못하고 있으며, 보통교부세의 재정형평화 효과는 대체로 재정력 순위변동에 의한 것임을 알 수 있었다. 또한 이러한 문제는 기초수요·수입액에 의한 재정부족액 산정을 보완하기 위한 정책적 측면을 반영하고 있는 보정수요·수입과 자체노력액을 포함할수록 오히려 심화되는 것으로 나타났다.

본 연구는 이러한 결과를 바탕으로 보통교부세가 모든 자치단체 유형에서 실질적인 재정형평화 효과를 가져올 수 있도록 근본적으로 재설계 되어야 하며, 보통교부세 기준재정수요 및 수입 산정의 각 항목 및 산정방식이 제도목적에 부합하도록 개선될 필요성을 제시하였다.

□ 주제어: 지방재정조정제도, 재정형평화, 재정력 순위변동, 보통교부세, 지니계수 분해

투고일: 2017. 10. 16.    수정일: 2017. 11. 17.    게재확정일: 2017. 11. 17.

\* 수원시정연구원 연구위원 (hsoha@suwon.re.kr)

## I. 서론

지방재정조정제도는 중앙과 지방정부 사이의 재정력 격차로 야기되는 지방정부의 재정 부족분을 보전함과 동시에 수입창출 능력, 재정수요, 서비스 공급비용 등의 차이로 발생하는 지역 간 재정능력의 격차를 완화하여 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다(서정섭 1997). 따라서 1995년 본격적인 지방자치가 실시된 이래, 지방재정조정제도를 통한 재정형평성 제고는 재정분권의 중요한 쟁점이 되어 왔다. 특히 최근 문재인 정부가 재정자립을 위한 강력한 재정분권을 주요 국정과제로 제시하고 지방자치단체 간 재정격차 완화 및 균형발전을 위해 지방교부세를 상향, 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비 등을 추진하면서 지방재정조정제도를 통한 재정형평성 확보의 문제는 더욱 중요한 쟁점으로 부각되고 있다.

반면, 지방자치단체 간 재정형평성의 달성이 재정분권의 중요한 요소이나 중첩적 재정조정제도를 통한 지나친 재정형평성의 강조가 지방자치단체의 자체재원 확보 유인을 감소시키고, 재정조정제도 효과의 왜곡을 가져올 수 있다는 지적도 제기되어 왔다(최병호 외 2008; 이근재 외 2009). 즉 개별 이전재원의 재정조정효과만 고려하여 설계된 다양한 지방재정조정제도들이 종합적으로 작동할 경우 이전재원의 재정조정효과가 과도해질 수 있으며 이로 인해 지방자치단체의 도덕적 해이와 재정효율성 저하를 야기할 수 있다는 것이다(최원구·김진아 2017). 뿐만 아니라 개별 이전재원에 있어서도 재정형평성을 고려한 복잡한 산정방식 등으로 인해 실제 의도한 재정조정효과가 나타나지 않거나, 재정력 역전 등과 같이 또 다른 형평성의 문제가 제기되기도 하였다.

때문에 지방재정조정제도의 재정조정효과의 크기와 내용, 원인 등을 구체적으로 분석하여 실질적으로 제도가 의도한 재정조정효과의 발생여부와 그에 따른 문제점 등을 검토하는 것은 제도개선에 매우 중요한 요소가 된다. 그 동안 이와 관련하여 지역 간 재정력 격차와 이전재원의 재정형평화 효과에 관한 여러 연구들이 지속적으로 진행되어 왔지만 현재까지 다양한 방법론과 연구결과에 대한 충분한 합의와 공감대가 형성되어 있지는 못하다는 평가이다(주만수 2014).

이러한 배경 하에 본 연구는 지방재정조정제도의 근간이 되고 있는 보통교부세를 대상으로 재정형평화 효과의 크기와 내용을 분석하여 실질적으로 보통교부세제도가 지

방자치단체 간 재정격차 완화를 통해 재정형평성을 달성하고 있는지 확인하는 것을 목적으로 한다. 즉 보통교부세 교부 전후로 재정형평성 수준이 어떻게 변화하였는지 살피고, 재정형평성 수준의 변화가 어디에 기인한 것인지 검토해 보고자 한다. 특히 보통교부세 제도의 한계로 재정부족액 산정방식의 문제가 지속적으로 지적되어온 바, 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정방식을 중심으로 보통교부세의 형평화 효과의 규모와 내용을 비교분석하여 보통교부세 제도 설계의 문제점을 확인해 보도록 한다.

분석은 먼저 각 자치단체 유형별(광역자치단체, 시, 군)로 보통교부세 교부 전후에 재정형평화 수준의 개선이 나타나고 있는지 검토 한 후, 도출된 재정형평화 효과를 자치단체 간 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동효과로 분리하여 보통교부세 제도의 실질적 효과를 평가하는 순서로 진행한다. 또한 본 연구에서는 보통교부세가 기준재정수요 및 수입액 산정을 기반으로 배분되고 있다는 점에 주목하여 보통교부세의 재정형평화 효과에 기준재정수요·수입액 산정방식이 미치는 영향을 살펴보기 위해 보통교부세 산정방식을 단계별로 구분하여 분석을 실시하였다.<sup>1)</sup>

보통교부세의 재정형평화 효과는 보통교부세 교부 전후의 지니계수의 차이로 도출하고 도출된 재정형평화 효과는 Lerman and Yitzhaki(1995)의 지니계수 분해방법을 활용하여 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동효과로 분해하며, 그 결과에 대한 비교분석을 바탕으로 보통교부금제도 개선에 대한 정책적 함의를 제시해보도록 한다.

현재 지방자치단체의 재정력 확충과 재정격차 완화를 위해 지방교부세 법정교부율의 상향이 논의되고 있는데 기존 제도의 효과에 대한 구체적인 검증 및 분석 없이 지방교부세의 규모를 단순히 확대하는 것은 재정분권의 효율성 및 재정형평성 제고에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 본 연구를 통해 보통교부세의 재정조정효과의 크기 및 내용을 구체적으로 확인하고, 특히 보통교부세 제도효과 미비의 원인이 보통교부세 기준재정수요액·수입액 산정의 어느 부분에 기인한 것인지 검토함으로써 보통교부세 제도개선에 함의를 제시할 수 있을 것으로 사료된다.

1) 현재 보통교부세 기준재정수요 및 수입액은 각각 항목성격에 따른 기초분, 보정분, 자체노력분을 합산하여 산출되고 있으므로, 보통교부세 산정액을 단계별로 ① 기초수요와 기초수입만 반영한 보통교부세 산정액, ② 기초수요와 보정수요, 기초수입과 보정수입만 반영한 보통교부세 산정액, ③ 보통교부세 산정액으로 구분하여 각각에 대해 분석을 실시하도록 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 재정형평성과 지방재정조정제도

지방정부가 지역주민들의 선호에 따라 공공서비스를 제공하고 이에 대한 효율성과 책임성을 확보하기 위해서는 지출에 대한 의사결정 뿐만 아니라 자원조달에 대한 의사결정 역시 자율적으로 할 수 있어야 한다. 따라서 지방정부의 재원을 지방세와 같은 자체 수입으로 충당하는 것이 이상적이지만, 중앙 집중적인 조세체계, 자원분포 및 지역경제력 차이, 재정수요 등의 차이로 불가피하게 지방정부들 간에 재정격차가 발생하게 되기 때문에 지방정부 자주재원에 의한 자원조달에는 한계가 존재한다.

무엇보다도 재정격차는 질적, 양적인 측면에서 공급되는 공공서비스 수준과 주민의 조세부담 수준의 차이를 발생시키며 지방정부의 재정부족 및 지역발전 불균형을 초래하는 원인이 된다. 따라서 행정의 기능과 수요에 비해 재정력이 취약한 지방정부의 재정력을 보강하고 정부 간 재정불균형의 시정을 통해 지방정부 간 재정형평성을 확보하기 위해 지방재정조정제도의 필요성이 제기되는 것이다.

이와 같은 지방재정조정제도는 수직적, 수평적인 지방재정조정을 통해 재정건전성을 제고할 뿐만 아니라, 공공서비스 공급의 효율성, 형평성, 책임성 등에 영향을 미치는 인센티브 구조와 재정 메커니즘을 형성하는 측면에서 성공적 지방자치와 재정분권의 필요조건으로 강조된다(Shah 2007; 이근재 외 2009).

이처럼 재정력 격차로 인한 불평등의 문제는 지역계층화를 통해 지역 간 갈등을 유발하고 사회통합을 저해한다는 측면에서 수직적, 수평적 지방재정조정을 통해 시정되어야 할 대상이라고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 재정형평화의 지나친 강조가 지방자치와 재정분권의 이념에 부정적인 영향을 미친다는 지적이 존재한다. 지방자치의 필요성이 정치적 민주성과 더불어 자원배분의 효율성을 달성하여 국가 전체의 민주화와 경제발전을 이룩하는 데 있다고 본다면 지방정부가 자주재원을 통해 지역주민의 다양한 선호에 자율적, 탄력적으로 대응하고 자치단체 간 경쟁을 통해 자체재원을 확보하며 적은 비용으로 양질의 서비스를 제공하기 위해 노력함으로써 경제적 효율성을 달성하는 것 역시 형평성만큼 중요한 가치라는 것이다(배인명 2003).<sup>2)</sup>

때문에 많은 연구들은 세수이전, 재정이전 등을 통해 지역 간 재정격차를 줄이는 정책들이 지방정부의 재정적 자주성과 안정성을 저해하며 도덕적 해이와 자체재원 확보 유인을 감소시킬 우려가 있음을 지적하고 있다(김홍환 2016; 이미애 2014; 최병호 2011; 임상수·전선형 2011; 김필한·김소린 2011; 이근재 외 2009; 최병호 외 2008; 서정섭 2003; 임성일 2003; 광채기 2001). 또한 재정형평화를 달성하기 위한 여러 제도가 동시에 존재하거나 혹은 하나의 이전재원이 주어진 목적 이외에 형평화 기능을 함께 수행하는 등, 과도하게 제도적으로 형평성을 강조하는 것은 오히려 재정조정 제도의 형평화 효과의 왜곡을 가져올 수 있다는 비판도 존재한다(Bergvall. et al. 2006).

## 2. 지방교부세의 구조와 보통교부세 산정

지방재정조정 기능 수행하는 재정제도는 매우 다양하지만 대표적인 국내 지방재정조정제도로 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 시도보조금 제도를 들 수 있다. 그 중 지방교부세는 지방정부의 재정 부족분을 보전하고 지역 간 재정격차를 시정하기 위한 목적의 가장 대표적인 재정조정제도라고 할 수 있다.

### 가. 지방교부세의 개요와 현황

지방교부세의 목적은 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 교부하고 그 재원을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는 것이다(「지방교부세법」 제1조). 지방교부세는 이와 같은 목적을 바탕으로 자치단체 간 적절한 교부세의 배분을 통해 재정력 격차를 해소하는 재정조정기능과 기본적인 행정서비스를 제공하기 위해 필요한 지방재원을 법정화를 통해 보장하는 자원보장기능을 담당하고 있다(행정안전부 2017).

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세의 네 종류로 구분된다(「지방교부세법」 제3조). 이중 보통교부세는 매년도 기준재정수입액이 기준

2) Tibout(1956)의 전통에 따르면 주민의 선호에 따른 공공서비스 공급에 경쟁의 원리가 적용되면 자치단체들은 비용을 낮추고 효율적으로 공공서비스를 공급하기 위해 상호 경쟁하기 때문에 사회 전체의 효율성이 달성되게 된다.

재정수요액에 비해 부족한 자치단체에 교부하며 국세수입의 일부를 재원(내국세 19.24%)으로 하는 일반재원이다. 특별교부세는 보통교부세의 산정방법으로 포착할 수 없는 한계를 보완하는 목적을 가지며 특별한 지역현안 수요, 재난 및 안전관리, 특별한 재정수요가 있을 경우에 사용된다. 부동산교부세의 경우 부동산세제 개혁방안으로 기존 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부를 국세인 종합부동산세로 전환하는 과정에서 자치단체의 재원 감소분을 보전하고 지역균형 발전을 위해 2005년도부터 신설되었다.<sup>3)</sup> 마지막으로 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별소비세가 신설되면서 그 총액의 20%를 재원으로 하는 교부세로 자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전함을 목적으로 한다(행정안전부 2017).

지방교부세 제도는 1951년 「임시지방분여세법」에 근거한 임시지방분여세의 도입을 시작으로 하여, 1952년 「지방분여세법」, 1958년 「지방재정교부금법」을 거쳐 1961년에 「지방교부세법」이 제정되고 몇 차례 수정을 거쳐 현재의 지방교부세 형태로 정착하게 되었다.

[표 1] 지방교부세 제도의 변화

	1983~1999	2000~2004	2005	2006~2017
법정률	13.27%	15.0%	19.13%	19.24%
기타 변동사항	법정률 이외에 별도 증액분 신설		분권교부세 신설 증액교부금 폐지 부동산교부세 신설	소방안전교부세 신설 분권교부세 폐지

자료: 행정안전부(2017)에서 수정

지방교부세 연도별 교부현황은 다음 [표 2]와 같다. 지방교부세의 규모는 내국세 증가 및 교부율 상승에 의해 지속적으로 증가해왔으나 국내외 경제여건에 따라 내국세가 감소하는 등의 이유로 전년에 비해 줄어드는 경우도 연도에 따라 나타났다. 2017년 지방교부세를 살펴보면 총 40조 7,314억원으로 전년도 36조 1,324억원과 비교하여 12.7% 증가하였으며, 보통교부세가 37조 5,775억원, 특별교부세가 1조 1,622억원, 부동산교부세가 1조 5,328억원, 소방안전교부세가 4,588억원으로 구성

3) 2010년도에 지방소비세가 도입되면서 부동산교부세 감소분 보전을 폐지하고 전액을 균형재원으로 특별자치시·시·군·자치구 및 특별자치도를 대상으로 교부한다.

되어 있다.

[표 2] 지방교부세 연도별 교부현황

(단위: 백만원)

	계	보통 교부세	특별 교부세	분권 교부세	부동산 교부세	소방안전 교부세 (증액교부금)
1992	3,927,749	3,533,726	353,373			40,650
1993	4,413,085	4,011,896	401,189			-
1994	4,724,569	4,295,062	429,507			-
1995	5,484,226	4,985,661	498,565			-
1996	6,377,734	5,797,940	579,794			-
1997	6,798,732	6,142,666	614,266			(41,800)
1998	7,039,226	6,353,842	635,384			(50,000)
1999	6,710,770	5,782,518	578,252			(350,000)
2000	8,266,546	7,468,678	746,868			(51,000)
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953			(57,500)
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490			(286,025)
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852			(1,448,300)
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287			(154,900)
2005	19,877,486	17,927,570	711,566	845,381	392,969	
2006	21,461,392	18,691,488	743,396	1,006,508	1,020,000	
2007	25,196,900	21,316,202	852,759	1,138,733	1,889,206	
2008	31,098,993	25,795,852	1,039,411	1,378,423	2,885,307	
2009	28,319,634	23,032,062	924,253	1,230,543	3,132,776	
2010	28,012,760	24,679,136	992,880	1,318,672	1,022,072	
2011	30,895,246	27,274,652	1,101,027	1,457,548	1,062,019	
2012	34,186,188	30,191,425	1,257,977	1,615,433	1,121,353	
2013	35,724,592	31,558,105	1,314,921	1,688,560	1,163,006	
2014	35,698,180	31,884,524	986,119	1,688,437	1,139,100	
2015	34,888,072	32,176,185	987,407	0	1,410,400	314,080
2016	37,967,278	35,023,661	1,083,206	0	1,445,711	414,700
2017	40,731,381	37,577,539	1,162,192		1,532,835	458,815

주: 2016년까지는 최종예산+전년도 정산분, 2017년도는 당초예산 기준  
 자료: 행정안전부(2017)

## 나. 보통교부세의 자원과 산정방법

지방교부세의 자원을 살펴보면 보통교부세는 내국세 총액의 19.24%에 해당하는 금액과 전년도 내국세 정산에 따른 교부세 정산액의 97%이고 특별교부세는 남은 3%에 해당하며 부동산교부세는 종합부동산세의 전액이다. 소방안전교부세는 담배에 부과된 개별소비세액의 20%에 해당하는 금액으로 운영되고 있다(행정안전부 2017).

[표 3] 지방교부세의 자원과 교부현황(2017)

지방교부세 종류	2017년 교부현황	자원
보통교부세	37.5조원	(내국세 19.24%+전년도 교부세 정산분)의 97%
특별교부세	1조 1,622억원	(내국세 19.24%+전년도 교부세 정산분)의 3%
부동산교부세	1조 5,328억원	종합부동산세 100%
소방안전교부세	4,588억원	담배 값의 개별소비세액 20%

주: 내국세는 목적세, 종합부동산세, 담배 개별소비세액 20% 제외한 금액

자료: 행정안전부(2017)에서 수정

이중 지방교부세에서 가장 큰 기능과 비중을 차지하고 있는 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 것을 목적으로 하는 일반재원이다. 보통교부세는 「지방교부세법」 제6조제1항에 따라 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 재정부족액을 기준으로 산정·교부하게 된다.

재정부족액의 산정에 있어서 기준재정수요액은 각 지방자치단체의 재정수요를 합리적인 기준에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정수요액으로, 측정항목별로 일정한 공식에 의해 산출되는 기초수요액<sup>4)</sup>과 규정에 따른 보정수요액<sup>5)</sup>, 그리고 지방자치

4) 기초수요액은 측정항목별로 각 자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는 데 필요한 일반재원의 규모를 산정한 것을 의미하며 4개 측정항목(일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비), 16개 세부항목으로 구성된다.

5) 보정수요액은 기초수요액으로 반영할 수 없는 수요, 지역의 균형개발을 도모하기 위한 수요, 인구규모 및 자연조건 등의 차이에서 발생하는 재정수요 등을 대상으로 하며, 그 대상을 법령으로 규정하고 있다. 보정수요 반영 항목에는 조정교부금(특정조정교부금 제외), 징수교부금, 재정특례보전금,

단체의 지구노력 수준을 나타내는 수요 자체노력 항목<sup>6)</sup>의 합산액으로 결정된다.

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요자체노력}$$

기준재정수입액은 앞서 살펴본 기준재정수요액과 대응되는 개념으로 지방자치단체의 실제 재정수요를 나타내는 것이 아닌 객관적인 기준이 되는 표준수준의 일반재원 수입액이라고 할 수 있다. 기준재정수입액은 「지방교부세법」 제8조 및 동법 시행령 제8조에 따라 「지방세법」상 표준세율의 80%에 해당하는 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 지방세 중 보통세 수입액을 기초수입액<sup>7)</sup>으로 하여 보정수입액<sup>8)</sup>과 자체노력<sup>9)</sup>을 가감하여 산정한다(행정안전부 2017).

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력}$$

보통교부세의 배정원리 상 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액이 보통교부세액이 되어야하지만 보통교부세의 재원은 내국세의 19.24% 중 97%에 해당하는 금액으로 각 지방자치단체의 재정부족액들의 합산액과 차이가 나기 때문에, 각 지방자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱한 후 산출한 금액을 각각의 지방자치단체에 대한 보통교부세로 산정한다.<sup>10)</sup> 한편, 보통교부세는 법이 정한 재정부족액을 기준으로 교부되

통합 자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요 등이 있다(행정안전부 2017).

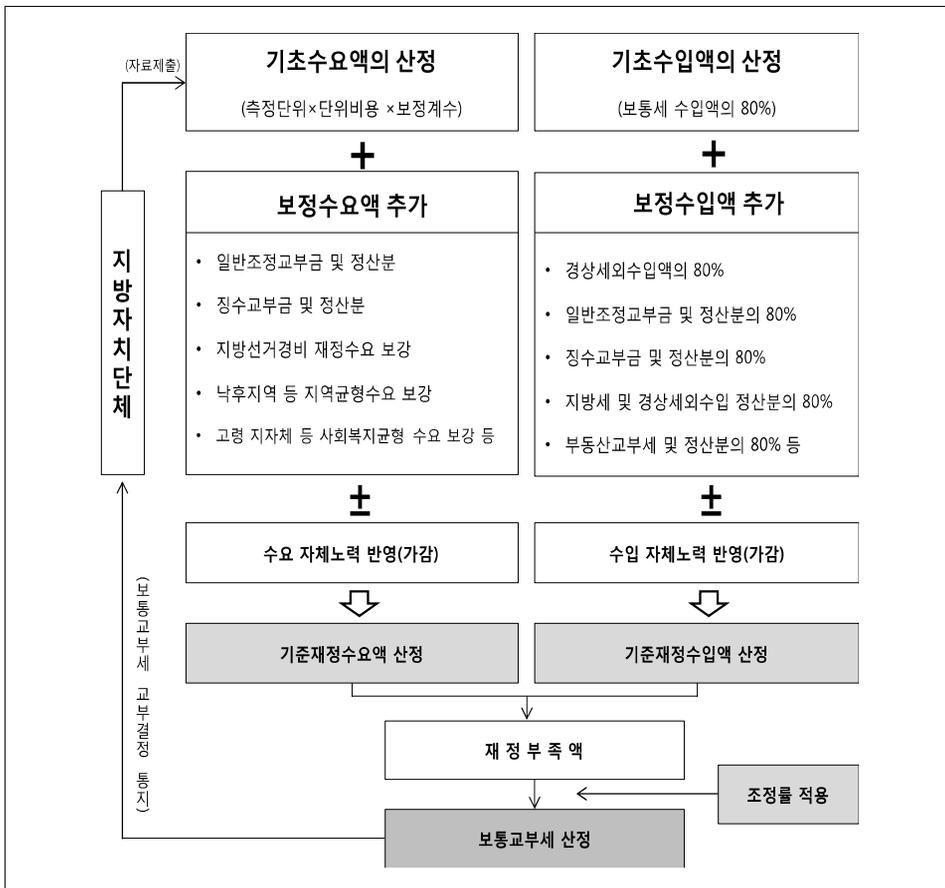
- 6) 자체노력은 지방자치제도의 건전한 운영, 세출 절감과 세입증대의 촉진을 목적으로 기준재정수요산정과 직접 관련된 8개 항목별 자체노력 정도를 평가하여 산정 시 가감하여 반영한다(행정안전부 2017).
- 7) 기초수입액은 보통세 9종(취득세, 등록면허세, 레저세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 지방소비세, 자동차세)을 대상으로 세목별 과거년도 징수액을 이용한 시계열 분석방식으로 추계하고 추계된 보통세 수입총액의 80%를 반영한다(행정안전부 2017).
- 8) 보정수입액은 보통세의 80%에 해당하는 기준재정수입액 등의 보원을 목적으로 목적세 수입과 경상세외수입 등을 대상으로 산정하며 추계된 총액의 80%를 반영한다(행정안전부 2017).
- 9) 자체노력산정대상은 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상 세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리 등 7종이며 해당 항목별 인센티브 및 페널티를 반영하는 방법으로 적용하게 된다(행정안전부 2017).

기 때문에 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 재원초과단체의 경우는 교부되지 않는다.

$$\text{보통교부세} = \text{재정부족액}(\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}) \times \text{조정률}$$

보통교부세의 산정 방식의 흐름을 정리하면 다음 [그림 1]로 정리할 수 있다.

[그림 1] 보통교부세 산정흐름도



자료: 행정안전부, 「2017년도 지방교부세 산정해설」, 2017

10) 제주특별자치도의 경우는 2007년부터 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의해 재정부족액에 상관없이 보통교부세 총액의 3%를 정액으로 교부받기 때문에 조정률 산정에서 제외된다.

### 3. 선행연구의 검토

그동안 지방재정조정제도의 재정형평화 효과에 대한 연구들은 분석대상과 분석방법을 달리하며 다양하게 진행되어 왔다. 먼저 이전재원의 재정형평화 효과를 분석한 초기 연구들(김정훈 2002; 박원규·이종철 2001; 이효 1997; 박정수 1997; 박원규 1996; 박병희 1996)은 주로 지방교부세를 중심으로 이루어졌다. 이 연구들은 대체로 1인당 재정수입을 기준으로 재정력 격차를 측정하고 이전재원의 재정형평화 효과를 평가하였는데, 이전재원이 재정형평성을 추구하고 있지만 1인당 수입의 관점에서 재정력 격차가 오히려 확대되었음을 주된 연구결과로 제시하였다(주만수 2014).

한편 지역별 서비스 공급비용이 동일하지 않다는 점을 지적하며 지방정부들의 표준적 1인당 지방공공재의 공급비용을 추정하고, 1인당 재정수입의 표준적 가치를 산출하여 재정형평화 효과를 분석한 연구들(김홍주 외 2014; 주만수 2009a; 2009b; 2012; 최병호 외 2008; 김태일 외 2001; 김태일 1999)도 진행되었다. 이와 같은 분석방법을 활용한 연구들은 앞선 1인당 재정수입을 기준으로 한 기존 연구들과는 달리 이전재원이 전반적으로 재정형평성에 긍정적인 영향 미치고 있음을 보여주었다.

주만수(2009a; 2009b; 2012), 이근재 외(2009), 최병호 외(2008)의 연구는 이와 같이 이전재원의 재정형평화 효과를 측정하는 데에서 나아가, 이전재원의 재정형평화 효과가 과도하여 지방자치단체 간의 재정력 순위를 변동시키는 재정력 역전의 발생가능성을 제시하였다. 이들 연구는 각 이전재원의 재정형평화 효과를 검토하고, 당초 자치단체 간 1인당 재원의 순위가 추가적인 이전재원의 배분으로 인해 역전됨을 주된 결과로 제시하고 있다. 또한 연구결과를 분석하는 데 있어 지방재정조정제도의 과도한 재정형평화 기능으로 인해 지방자치단체가 자발적으로 세수를 확대하려는 노력을 이끌어내지 못함을 지적하고 재정조정제도의 근본적 개편이 필요함을 주장했다.

특히 주만수(2009a)는 과도한 지방재정조정제도에 의한 재정력 역전의 가능성을 제시하는 데에서 나아가 Lerman and Yitzhaki(1995)의 지니계수분해 방법을 적용하여 이전재원에 의한 재정형평화의 크기에서 재정력 역전의 규모를 분리해 내었다. 연구 결과, 지방교부세와 국고보조금의 경우 시·군 모두 지니계수 개선효과를 초과하는 순위변동효과가 나타나 해당 이전재원이 순위역전을 초래하여 한계에서 재정력격차를 심화시킴을 확인하였고, 이를 개선하기 위해 이전재원의 통폐합 혹은 재조정을 통해

이전제도의 목적을 명확히 구분해야 하며 재정균등화 목적이 과도하지 않도록 제도적 장치를 마련해야 함을 주장하였다. 또한 주만수(2014)에서는 재정자립도와 재정자주도를 대상으로 역시 지니계수 분해방법을 통해 일반이전재원에 의한 재정형평화 과정에서 재정력 역전현상의 발생여부 및 그 크기를 구체적으로 확인하였다.<sup>11)</sup>

그 외 최근 연구로 황소하(2016)는 경기도 내 31개 시군을 대상으로 최근 조정교부금 제도 개편 전후의 조정교부금 및 보통교부세의 재정형평화 효과를 지니계수를 활용하여 분석하였다. 연구결과 일반이전재정 제도를 통해 재정형평화 효과가 상당한 것으로 나타나지만 지니계수 분해결과 재정형평화 효과는 대부분 순위변동효과에 의해 야기되어 재정력 역전의 문제를 초래함을 확인했다. 최원구 외(2017)는 지방자치단체를 시·도 및 시·군으로 구분하여 보통교부세의 재정형평화 효과를 지니계수와 재정조정계수를 통해 분석하고, 역시 지니계수 분해방법을 통해 재정형평화 효과에서 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동효과의 크기를 구분하였다. 연구결과, 현행 보통교부세 제도에서 시·도 간에는 재정력 격차감소를 통한 재정형평화 기능이 작동하지만 시 단위 사이에서는 재정력 순위변동효과가 작동하지 않고 군 간에 있어서는 두 효과의 차이가 거의 없는 것으로 나타났다.

선행연구들을 검토해본 결과, 이전재원의 효과에 대한 연구들은 연구대상 및 연구방법론 등에 따라서 이전재원의 재정형평화 효과에 대한 상이한 결과를 제시하고 있는 것으로 나타났다. 또한 최근의 재정형평화 효과에 대한 연구결과들은 이전재원에 의한 재정형평화 효과가 과도하여 오히려 자치단체 간 재정력 역전이 나타날 가능성이 존재함을 보여주었으며 구체적으로 그 크기와 이에 따른 문제점들이 제도적으로 신중히 분석될 필요가 있음을 제시하고 있다. 이처럼 다양한 연구결과를 바탕으로 지속적으로 지방재정제도 개편방안이 제시되어 왔지만, 검토된 바와 같이 현재까지 다양한 방법론과 연구결과에 대한 충분한 논의가 진행되지 못한 실정이며, 특히 이전재정의 격차감소효과와 재정력 역전효과에 대한 구체적 검증은 아직 미비한 실정이다. 따라서 보다 실효성 있는 제도개선을 위해 지방재정조정제도의 실질적인 재정형평화 효과와 재정력 역전효과 등에 대한 구체적인 분석이 지속적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

11) 그 결과 일반이전재원에 의한 시도와 자치구의 순위변동효과는 비교적 낮은 반면, 시와 군의 순위변동효과는 크게 나타났으며, 특히 군의 경우 순위변동효과가 격차감소효과를 압도할 정도로 재정력 역전현상이 심각한 것으로 드러났다.

### Ⅲ. 자료 및 분석 방법

전술한 바와 같이 본 연구는 지방재정조정제도의 근간이 되고 있는 보통교부세를 대상으로 재정조정제도의 형평화 효과와 그 구체적인 내용을 분석하여 실질적으로 보통교부세제도가 지방자치단체 간 재정격차 완화를 통해 재정형평성을 달성하고 있는지 확인하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 보통교부세의 재정형평화 효과의 크기와 내용을 구체적으로 확인하기 위한 실증분석을 실시한다.

#### 1. 분석대상 및 자료

본 연구는 지방자치단체의 1인당 자체재원 및 1인당 보통교부세 산정액을 분석대상으로 한다. 분석기간은 최근 5년인 2013년부터 2017년까지로 하며, 분석에 포함되는 지방자치단체는 광역자치단체와 자치구를 제외한 시, 군으로 보통교부세 산정방식에 차이가 있는 제주특별자치도와 세종특별자치시를 제외한다.<sup>12)</sup> 또한 분석기간 동안 통합 및 승격된 자치단체의 경우 해당연도 분석대상에 포함하여 분석하였다.

분석대상인 1인당 자체재원은 해당 자치단체의 지방세와 경상적 세외수입을 주민등록인구로 나눈 값으로 설정하였다. 통상적으로 자체재원은 지방세 수입과 세외수입을 의미하지만 보통교부세 기준재정수입액 산정 시 경상적 세외수입만 보정수입액에 포함하도록 하고 있으며, 임시적 세외수입은 지방자치단체 상황에 따라 매년 변동이 심하게 나타나기 때문이다. 1인당 보통교부세는 해당 자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱한 보통교부세 산정액 항목을 주민등록인구로 나눈 값으로 설정한다.<sup>13)</sup>

현재 보통교부세는 각 자치단체의 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 제한 재정부족액에 일정 조정률을 곱하여 산출하고 있는데, 기준재정수요·수입액은 [표 4]와 같

12) 제주특별자치도의 경우 재정부족액과는 상관없이 보통교부세 총액의 3%를 교부받고 있으며, 세종특별자치시의 경우 법률에 의거, 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액의 25%를 가산하여 산정하고 있다.

13) 보통교부세 산정액은 재정부족액에 조정률을 곱한 금액으로, 실제 배분된 보통교부세에 분권교부세 보전분과 감액·보전액이 반영되지 않은 금액이다. 일반적인 보통교부세가 아닌 보통교부세 산정액을 분석대상으로 한 것은 이후 제시할 기준재정수요·수입액 산정방식에 따른 재정조정제도의 효과를 비교분석하기 위해 기타 영향요인을 제외하기 위함이다.

이 각각 항목성격에 따른 기초분, 보정분, 자체노력분을 합산하여 산정된다.

[표 4] 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정방식

	산정방식
기준재정수요액	기초수요액+보정수요액+수요자체노력액
기준재정수입액	기초수입액+보정수입액+수입자체노력액

본 연구에서는 보통교부세의 재정형평화 효과에 기준재정수요·수입액 산정방식이 미치는 영향을 살펴보기 위해 보통교부세 산정방식을 3가지로 구분하여 분석을 실시한다. 각 산정방식은 [표 5]와 같이 구성되는데, 보통교부세 산정액을 단계별로 ① 기초수요와 기초수입만 반영한 보통교부세 산정액(보통교부세 A), ② 기초수요와 보정수요, 기초수입과 보정수입만 반영한 보통교부세 산정액(보통교부세 B) ③ 보통교부세 산정액(보통교부세 C)으로 구분하여 각각의 재정형평화 효과에 대한 분석을 실시하도록 한다.<sup>14)</sup>

[표 5] 보통교부세(A~C)산정방식

	보통교부세 재정부족액 산정방식
보통교부세 A	(기초수요액-기초수입액)
보통교부세 B	(기초수요액+보정수요액)-(기초수입액+보정수입액)
보통교부세 C	(기초수요액+보정수요액+자체노력액)-(기초수입액+보정수입액+자체노력액)

이와 같이 보통교부세 산정액을 구분하는 것은 기준재정수요 및 수입을 구성하는 기초, 보정, 자체노력 항목의 성격이 다름을 고려한 것으로, 각 항목을 단계별로 반영하였을 때 보통교부세의 재정형평화 효과가 어떻게 달라지는지를 검토하기 위함이다. 즉 기초수요액 및 기초수입액은 각 지방자치단체의 표준적인 수준의 행정수요와 표준수

14) 제시된 보통교부세(A-C)는 산정방식에 따라 각각 재정부족액 및 해당 연도 조정률을 산출한 후 양자를 곱하여 산출한다.

준의 일반재원 수입액을 반영한 것이며, 보정수요 및 수입액은 기초수요 및 수입액이 반영하지 못한 수요 및 수입을 보완하기 위한 항목이고, 자체노력수요 및 수입액은 세 출절감 및 세입 증대 노력을 유도하기 위한 자체노력도를 가감한 것이라 할 수 있는 데,<sup>15)</sup> 재정부족액의 기초분에 보정분 및 자체노력분을 단계별로 포함하는 것이 보통 교부세의 재정형평화 효과에 어떠한 변화를 가져오는 지 비교분석함으로써 제도개선 에 함의를 도출 할 수 있을 것이다.

분석을 위한 지방재정자료(지방세 및 경상적 세외수입)는 지방재정 365의 최종예산 자료를 사용하였으며<sup>16)</sup>, 보통교부세 산정액은 행정안전부에서 제공하는 2010년 ~2017년 보통교부세 산정내역 자료를 활용하였다. 인구수는 행정안전부가 제공하는 주민등록인구현황의 각 년도 12월 자료를 바탕으로 하였다.

## 2. 분석방법

보통교부세의 재정형평화 효과는 보통교부세 교부 전후의 지니계수의 차이로 도출하 며 도출된 재정형평화 효과는 Lerman and Yitzhaki(1995)의 지니계수 분해방법을 활 용하여 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동효과로 분해하고 그 결과에 대한 비교 분석을 바탕으로 보통교부금제도 개선에 대한 정책적 함의를 제시해보도록 한다.

자체재원과 보통교부세 교부 후의 자치단체의 재정형평성 수준은 지니계수로 측정 할 수 있으며 교부 전에 비해 교부 후의 지니계수가 감소하면 보통교부세 교부를 통해 재정형평화의 정도가 개선된 것으로 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

또한 이러한 재정형평화 효과를 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동효과로 구 분하기 위해서 주만수(2009a; 2014)에서와 같이 Lerman and Yitzhaki(1995)의 지

15) 실제 자체노력수요 및 수입은 재정형평화 효과와 관련 있다고 보기 어려우나 총 보통교부세 산정액 이 미치는 영향과 비교하기 위해 포함하였다.

16) 2017년은 당초예산 자료를 사용하였다.

17) 각 자치단체의 1인당 경상자체재원 및 1인당 경상자체재원과 보통교부세의 합을  $y$ ,  $y$ 의 표준화된 누적 분포를  $F$ , 평균 1인당 경상자체재원 및 1인당 경상자체재원과 보통교부세의 합을  $\mu$ , 그리고 표준화된 평균 1인당 경상자체재원 및 1인당 경상자체재원과 보통교부세의 합을  $s = y/\mu$ 라고 할 때, 지니계수 ( $G$ )는 Lerman and Yitzhaki(1984)에 따라 아래 식 (1)과 같이 표준화된 평균 1인당 경상자체재원 혹은 1인당 경상자체재원과 보통교부세의 합( $s$ )과 그 각각의 표준화된 순위( $F$ )사이의 공분산으로 표현 할 수 있다(주만수 2014).

니계수 분해방법을 사용한다. 먼저 보통교부세 교부 전 지니계수계수( $G_b$ )와 교부 후( $G_a$ )의 지니계수 차이는 다음과 식 (2)와 같다. 지니계수로 측정된 재정형평성의 변화는  $s_b$ 로부터  $s_a$ 로의 표준화된 재정력 자체의 변화뿐 아니라  $F_b$ 로부터  $F_a$ 로의 변화인 표준화된 지방정부의 재정력 순위의 변화에 영향을 받는다. 이와 같은 표준화된 순위에 변동이 있다면 보통교부세가 수평적 형평성을 훼손하고 있는 것이므로 단순히 지니계수의 변화로 보통교부세의 형평성 개선효과를 판단하는 것은 문제의 소지가 있다고 볼 수 있다(주만수 2014). 따라서 지니계수의 변화를 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동효과로 분해하는 것이 필요한데, 이는 식 (2)의 우변에  $G = 2cov(s_b, F_a)$ 를 더하고 빼는 방법으로 구할 수 있다.

이와 같은 방법으로 도출된 식 (3)에서 우변의 첫 번째 항은 지방자치단체의 표준화된 1인당 자체재원규모와 보통교부세 교부 후 재원규모의 차이( $s_b - s_a$ )와 보통교부세 교부 후 재원규모 순위( $F_a$ ) 사이의 공분산이며, 이는 재정형평성 개선에서 순수한 재정력 격차감소효과를 의미한다. 두 번째 항은 표준화된 1인당 자체재원 규모( $s_b$ )와 보통교부세 교부에 의한 순위변화( $F_b - F_a$ )사이의 공분산으로 재정력을 일정하게 유지한 상태에서 순위변동효과를 측정한다(주만수 2014).

$$G = 2cov(s, F) \quad \text{식 (1)}$$

$$G_b - G_a = G = 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_a, F_a) \quad \text{식 (2)}$$

$$G_b - G_a = G = 2cov(s_b - s_a, F_a) + 2cov(s_b, F_b - F_a) \quad \text{식 (3)}$$

본 연구는 이와 같은 지니계수 도출 및 분해방법을 1인당 자체재원 규모와 1인당 보통교부세(A, B, C)에 각각 적용하여 재정형평성 개선의 존재여부를 확인하고, 재정형평성의 변화에서 재정력 격차감소효과와 순위변동의 효과를 분리한 후, 기준재정수요 및 수입액 산정방식에 따라 어떠한 변화가 있었는지를 비교분석하도록 한다.

## IV. 실증분석 결과

### 1. 보통교부세 산정현황

분석기간(2013~2017년) 동안 보통교부세 산정을 위한 기준재정수요액 및 수입액의 구성은 다음 [표 6]와 같다. 기준재정수요액 및 수입액 총액은 지속적으로 증가하였으나 개별 기초, 보정, 자체노력의 각 항목은 일부 연도에서 증감이 나타나고 있다. 또한 전반적으로 기준재정수요액 및 기준재정수입액에서 기초수요액 및 기초수입액의 비중은 감소하고 보정수요액 및 보정수입액의 비중이 증가하고 있음을 알 수 있다.

[표 6] 연도별 기준재정 수요·수입액 구성(2013~2017년)

(단위: 억원)

	기준재정수요액				기준재정수입액			
	계	기초 수요액	보정 수요액	수요 자체 노력액	계	기초 수입액	보정 수입액	수입 자체 노력액
2013	764,583	647,380	113,418	3,785	428,695	374,964	35,931	17,800
		84.7%	14.8%	0.5%		87.5%	8.4%	4.2%
2014	828,945	689,769	134,720	4,456	479,847	391,408	60,393	28,046
		83.2%	16.3%	0.5%		81.6%	12.6%	5.8%
2015	835,202	702,253	131,183	1,766	485,817	402,643	64,687	18,487
		84.1%	15.7%	0.2%		82.9%	13.3%	3.8%
2016	861,737	708,038	149,099	4,600	511,876	407,973	86,879	17,024
		82.2%	17.3%	0.5%		79.7%	17.0%	3.3%
2017	956,852	776,516	175,329	5,007	592,044	441,143	129,413	21,488
		81.2%	18.3%	0.5%		74.5%	21.9%	3.6%

자료: 행정안전부(2010~2017)

[표 7]과 [표 8]은 연도별 보정수요액 및 보정수입액의 주요항목 구성비율의 변화를 나타내고 있다. 먼저 보정수요액의 비중을 살펴보면 2013년에는 지역균형수요, 일반재정보전금, 사회복지균형수요 순을 보였으나 2014년 이후부터는 지역균형수요, 사회복지균

형수요, 조정교부금(재정보전금) 순으로 비중의 변화가 나타났다.

보정수입액 비중의 경우 2013년에서 2017년까지 모두 조정교부금, 경상 세외수입, 부동산교부세의 순으로 나타나고 있으며, 연도별 차이는 있지만 전반적으로 조정교부금의 비중증가, 경상적 세외수입의 비중감소, 부동산교부세 비중증가의 추세를 보이고 있다.

[표 7] 보정수요액 항목별 비중 변화

(단위: 억원, %)

	구분	비율	금액
2013	지역균형수요	50.6%	57,383
	재정보전금	23.4%	26,551
2014	지역균형수요	48.0%	64,712
	재정보전금	21.6%	29,161
2015	지역균형수요	51.9%	68,081
	재정보전금	23.5%	30,829
2016	지역균형수요	46.3%	68,967
	조정교부금	24.0%	35,808
2017	지역균형수요	44.6%	78,263
	조정교부금	25.2%	44,169

자료: 행정안전부 보통교부세 산정내역 각 연도

[표 8] 보정수입액 항목별 비중 변화

(단위: 억원, %)

	구분	비율	금액
2013	재정보전금	38.4%	26,601
	경상 세외수입	34.6%	8,602
2014	재정보전금	39.1%	30,940
	경상 세외수입	33.2%	26,306
2015	조정교부금	39.8%	33,519
	경상 세외수입	33.2%	27,957
2016	조정교부금	42.5%	33,005
	경상 세외수입	37.7%	29,261
2017	조정교부금	44.3%	37,360
	경상 세외수입	35.9%	30,217

자료: 행정안전부 보통교부세 산정내역 각 연도

다음 [표 9]는 연도별 수요·수입 자체노력의 총규모 증감현황을 나타낸다. [표 9]에 서 알 수 있듯이 전반적으로 수요에서는 인센티브의 규모가, 수입에서는 페널티의 규모가 크게 나타나고 있으며 인센티브, 페널티 규모의 연도별 편차가 매우 커서 자체노력분 산정의 자의성 문제가 제기될 수 있음을 보여준다.

[표 9] 보통교부세 자체노력 규모 증감현황(2015~2017년)

(단위: 억원, %)

반영항목		2013	2014	2015	2016	2017
합계		47,378	47,139	45,343	41,778	44,472
계	인센티브	16,682	11,775	14,311	14,677	13,995
	페널티	30,696	35,364	31,032	27,101	30,476
수요	인센티브	5,918	7,346	5,754	7,054	7,960
	페널티	2,132	2,890	3,988	2,454	2,953
수입	인센티브	10,764	4,429	8,557	7,623	6,035
	페널티	28,564	32,474	27,044	24,647	27,523

자료: 행정안전부(2010~2017)

## 2. 보통교부세의 재정조정효과 분석

각 자치단체 광역자치단체 및 시, 군의 1인당 자체재원수입(지방세수입+경상적 세외 수입)의 지니계수와 자체재원수입에 보통교부세(A~C)가 교부된 이후 1인당 자체재원 수입 및 보통교부세의 지니계수의 연도별 추이는 다음 [표 10]과 같다. 앞서 논의한 바와 같이 보통교부세 A, B는 재정부족액 산정에 각각 기초수입 및 수요, 기초수입 및 수요와 보정수입 및 수요를 반영하여 산출한 보통교부세 산정액을 의미하며 보통교부세 C는 통상적 개념의 보통교부세 산정액을 의미한다.

먼저 자체재원수입의 지니계수 추이를 살펴보면 광역자치단체의 지니계수가 전 연도에 걸쳐 전반적으로 가장 높게 나타나고 다음으로 군지역, 시지역 순으로 나타났다. 즉 지니계수로 측정한 자체재원수입의 재정형평성 수준은 광역자치단체인 사도가 가장 낮고, 그 다음 군지역, 시지역 순으로 높게 나타난다는 것이다.

연도별로는 모든 자치단체 유형에 있어서 큰 변화 없이 소폭의 등락을 보이고 있어, 분석기간 동안 자치단체의 자체재원의 재정형평성에 큰 변동이 없음을 알 수 있다.

[표 10] 보통교부세(A~C)의 재정형평화 효과

지역	연도	자체재원	자체재원+ 보통교부세A (기초)	자체재원+ 보통교부세B (기초+보정)	자체재원+ 보통교부세C (기초+보정+자체노력)
광역시·도	2013	0.1880	0.1506	0.1100	0.1069
	2014	0.1864	0.1590	0.1132	0.1065
	2015	0.1890	0.1627	0.1126	0.1102
	2016	0.1848	0.1627	0.1125	0.1106
	2017	0.1874	0.1744	0.1206	0.1160
시	2013	0.1570	0.2526	0.2687	0.2745
	2014	0.1642	0.2454	0.2626	0.2721
	2015	0.1752	0.2452	0.2563	0.2655
	2016	0.1677	0.2463	0.2647	0.2712
	2017	0.1616	0.2490	0.2862	0.2943
군	2013	0.1744	0.1721	0.1769	0.1797
	2014	0.1693	0.1660	0.1675	0.1716
	2015	0.1773	0.1607	0.1626	0.1647
	2016	0.1846	0.1613	0.1673	0.1703
	2017	0.1771	0.1749	0.1868	0.1813

다음으로 보통교부세 교부(A~C) 이후 1인당 자체재원수입 및 보통교부세의 합을 기준으로 산출한 지니계수 값의 추이를 살펴보면, 먼저 광역자치단체의 경우 보통교부세 교부를 통해 전반적으로 지니계수가 감소하고 있음을 알 수 있다. 또한 기초수요 및 수입액만 반영한 보통교부세 A에서 보정수요·수입액을 반영한 보통교부세 B, 그리고 기초, 보정, 자체노력분을 모두 반영한 보통교부세 C로 갈수록 지니계수가 점차 감소하는 것으로 나타났다. 이는 전 연도에 걸쳐 공통적인 양상을 보이는데 이는 보통교부세 산정을 위한 기준재정수요액 및 수입액에 기초분, 보정분, 자체노력분을 단계적으로 반영하였을 때 지속적으로 재정형평성이 제고되고 있음을 보여준다. 즉 보다 합리적인 재정부족분의 산출을 위해 기초수요 및 수입 항목을 보완하는 보정수요 및 수입항목의 목적이 제대로 작동하고 있으며, 보통교부세 전체적으로도 재정형평성 개선 효과를 발휘하고 있는 것이다.

그러나 보통교부세(A~C)의 교부에 따른 지니계수 변화를 연도별로 살펴보면 각 항목 반영에 따른 (자체재원+보통교부세)의 지니계수가 최근에 올수록 점차 상승하고 있는 경향을 발견할 수 있는데, 이는 보통교부세의 재정형평성 개선효과가 보통교부세 산정의 전 단계에서 전반적으로 하락하고 있음을 보여주는 결과이다.

시지역의 경우는 광역자치단체와 다르게 보통교부세 교부로 자체재원의 지니계수보다 자체재원과 보통교부세의 합인 지니계수가 더욱 커지는 양상을 보이고 있다. 이는 보통교부세 교부 후 자치단체 간 재정형평성이 더욱 악화되었음을 나타내는데 보통교부세 교부 전 지니계수는 시지역이 가장 낮는데 반해 교부 후 지니계수는 광역자치단체 및 군지역에 비해 월등히 높은 수치를 보이고 있어 시지역의 보통교부세 배분방식의 개선이 시급함을 보여주고 있다.

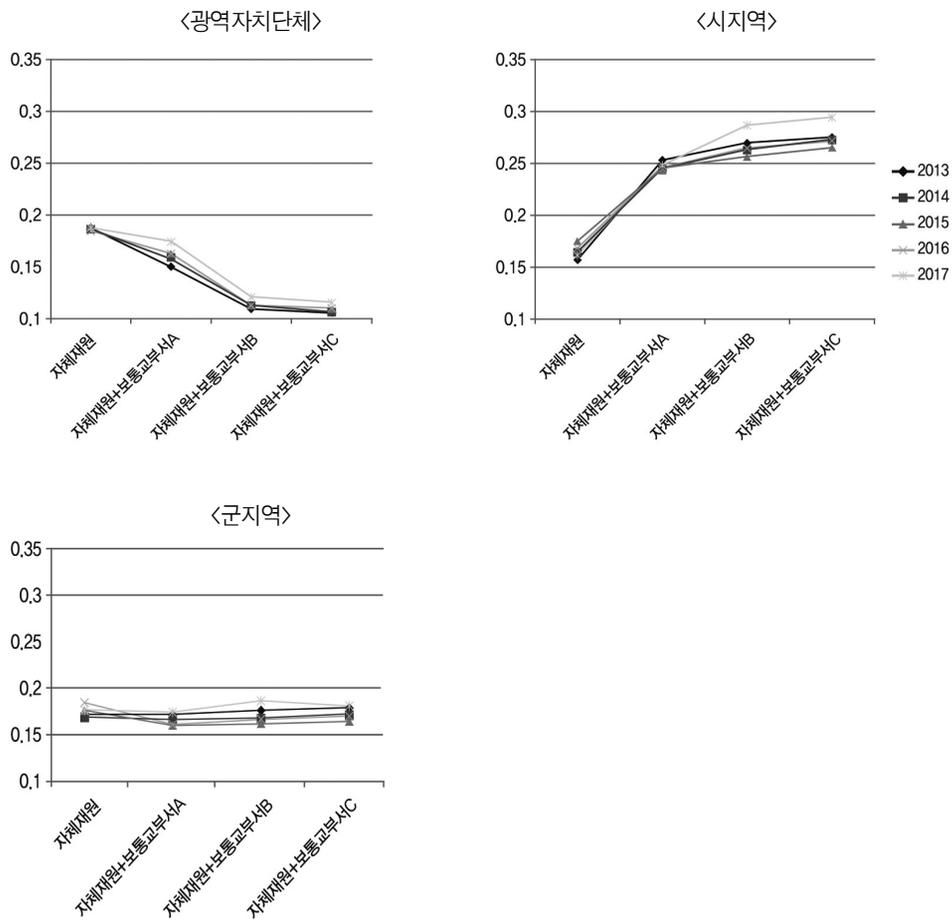
또한 전 분석연도에서 기초수요 및 수입액만 반영한 보통교부세 A에서 보정수요수입액을 반영한 보통교부세 B, 그리고 기초, 보정, 자체노력분을 모두 반영한 보통교부세 C로 갈수록 지니계수가 점차 증가하는 것으로 나타났다. 이는 보통교부세 산정을 위한 기준재정수요액 및 수입액에 기초분, 보정분, 자체노력분을 단계적으로 반영하였을 때 오히려 지속적으로 재정형평성이 저하되고 있음을 보여준다. 즉 기초수요 및 수입 항목을 보완하기 위한 보정수요 및 수입항목의 목적이 제대로 달성되지 못하고 있으며, 보통교부세 전체적으로도 재정형평성 개선효과를 제대로 발휘하지 못하고 있다는 것이다. 연도별로는 보통교부세 전후의 지니계수에 있어서 특별한 증가나 감소추세 없이 등락을 반복하는 추세를 보이고 있다.

마지막으로 군지역은 다른 자치단체와 다르게 연도별로 보통교부세 전후로 지니계수의 증감에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 특정연도에는 보통교부세(A~C) 교부에 의해 지니계수의 감소, 즉 재정형평화 효과가 나타나고 있는 반면, 특정연도에는 오히려 지니계수가 상승하여 재정형평화 수준이 악화된 것을 알 수 있다. 또한 이후 재정형평화 개선비율을 통해 보다 자세히 확인할 수 있지만 군지역의 경우 보통교부세 교부를 통한 지니계수의 변화가 매우 미미하게 나타나고 있어, 보통교부세 교부를 통한 재정조정의 효과가 거의 없거나 불명확함을 알 수 있다.

이상의 결과를 종합하면, 먼저 광역자치단체의 경우 자체재원 분포의 불평등도가 가장 높게 나타나고 있었으며 보통교부세(A~C)가 자치단체 간 재정력 격차를 완화하는 방향으로 교부되고 있었으며, 이러한 재정형평화 효과는 기준재정수요액 및 수입액

산정항목을 단계적으로 반영할수록 크게 나타나는 것으로 드러났다. 시의 경우 전반적으로 자체재원 분포의 불평등도가 가장 낮은 편이었으나 보통교부세(A~C)가 자치단체 간 재정력 격차를 확대하는 방향으로 교부되고 있었으며, 보통교부세 교부 후 재정형평성이 가장 낮게 나타나고 있는 것으로 드러났다. 또한 기준재정수요액 및 수입액 산출에 기초분, 보정분, 자체노력분을 단계적으로 반영할수록 보통교부세 교부 후 재정형평화 수준이 낮아짐을 알 수 있었다. 마지막으로 군지역의 경우 다른 자치단체와 보통교부세 전후로 지니계수 증감에 연도별 차이가 있었으며, 보통교부세 교부를 통한 재정형평성 변화가 매우 미미한 것으로 드러났다.

[그림 2] 보통교부세(A~C)의 재정형평화 효과



## 2. 보통교부세의 재정조정효과 분해 분석

다음으로 보통교부세의 재정조정효과를 지니계수 분해방법을 통해 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동효과로 분리한 결과는 다음 [표 10]~[표 12]와 같다. 앞서 논의한 바와 같이 이전재원의 재정형평화 효과를 단순히 지니계수의 변화로 판단하는 것은 불완전하며 이를 순수한 재정력 격차감소효과와 순위변동효과로 분해함으로써 보다 자세히 평가할 수 있다. 이는 이전재원이 재정력 격차를 감소시키는 효과와 재정력 순위를 역전시키는 효과를 동시에 야기하면서 지니계수를 변화시키기 때문이다. 이전재원에 의한 재정형평화 과정에서 재정지표의 불평등도 감소효과가 재정력 격차감소효과보다 재정력 순위역전을 통해 상당부분 이루어진 것이라면 지역 간 재정형평성을 제고하기 위한 현행 재정이전제도에 구조적인 문제가 있다고 볼 수 있기 때문이다(주만수 2009a).

먼저 [표 10]을 통해 광역자치단체에 대한 결과를 살펴보면 모든 분석연도에 있어 보통교부세 교부전후의 지니계수의 차이인 재정형평화 효과가 양(+)으로 나타나고 있으며  $(G_b - G_a)/G_b$ 로 측정된 재정형평성 개선비율 역시 양으로 나타났다. 연도별로 추이를 살펴보면 최근인 2017년으로 올수록 전반적으로 재정형평화 효과 및 재정형평성 개선비율이 보통교부세(A~C) 모두에서 감소하는 경향을 확인할 수 있다. 즉 광역자치단체에서는 보통교부세의 교부가 재정형평화 효과를 나타내고 있지만 그 정도가 점차 감소하고 있다.

보통교부세(A~C) 교부에 따른 재정형평화 효과는 앞서 논의한 바와 같이 보통교부세 C, 보통교부세 B, 보통교부세 A 순으로 크게 나타나고 있으며, 재정형평성 개선비율은 재정부족액 산정에 보정수요액 및 수입액을 추가적으로 반영할 때 전반적으로 가장 크게 증가하는 것으로 드러났다. 이는 광역자치단체에 있어서 보정수요 및 수입액의 반영이 보통교부세 교부를 통한 재정형평성 개선에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 추정할 수 있는 결과이다. 또한 보통교부세 산정에 자체노력을 반영하는 것이 재정형평화와 직접적인 관계는 없지만 결과적으로 자체노력분의 반영을 통해 재정형평성이 제고되는 효과가 나타났음을 확인할 수 있다.

재정형평화 효과에서 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동효과가 차지하는 비중은 기준재정수요액 및 수입액 산정에 기초수요 및 수입액만 반영했을 때(보통교부세

A)를 제외하고 보통교부세 B, C에서 대체로 양자가 비슷한 수준이거나 재정력 격차감소 효과가 다소 큰 규모를 보이고 있다. 이는 보통교부세 B와 보통교부세 C로 달성되는 재정형평성 개선이 상당부분 순수한 재정력 격차감소가 아닌 재정력 순위변동에 의해서 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

[표 10] 보통교부세의 재정형평화 효과 분해결과(광역자치단체)

지역	연도	구분	재정형평화 효과 (교부전후 지니계수 차이)	재정형평성 개선비율	재정력 격차감소	재정력 순위변동
광역 (시·도)	2013	자체재원+보통교부세A	0.0375	0.1989	0.0030	0.0344
		자체재원+보통교부세B	0.0780	0.4149	0.0381	0.0399
		자체재원+보통교부세C	0.0811	0.4314	0.0412	0.0399
	2014	자체재원+보통교부세A	0.0274	0.1470	-0.0184	0.0459
		자체재원+보통교부세B	0.0732	0.3927	0.0319	0.0414
		자체재원+보통교부세C	0.0799	0.4286	0.0376	0.0422
	2015	자체재원+보통교부세A	0.0263	0.1392	-0.0080	0.0344
		자체재원+보통교부세B	0.0764	0.4042	0.0444	0.0320
		자체재원+보통교부세C	0.0788	0.4169	0.0487	0.0301
	2016	자체재원+보통교부세A	0.0221	0.1196	-0.0112	0.0333
		자체재원+보통교부세B	0.0723	0.3912	0.0490	0.0232
		자체재원+보통교부세C	0.0742	0.4015	0.0496	0.0245
	2017	자체재원+보통교부세A	0.0131	0.0694	-0.0214	0.0345
		자체재원+보통교부세B	0.0668	0.3565	0.0355	0.0313
		자체재원+보통교부세C	0.0714	0.3810	0.0401	0.0313

보통교부세 A의 경우 연도별로 재정력 격차감소효과가 재정력 순위변동효과에 비해 매우 크기가 작거나 음수를 보이고 있어, 보통교부세 교부를 통한 재원의 불평등도 개선이 대부분 재정력 순위변동에 의해 달성되고 있음을 알 수 있다.<sup>18)</sup> 이는 기초수요

18) Lerman and Yttzhaki(1995)에 따르면 이전재원배분 이전의 초기 재정력은 변화된 다른 어떤 순위 보다 초기 순위와 가장 큰 공분산을 보이기 때문에 재정력 순위변동효과는 항상 0보다 크며, 때문에 재정력 격차감소효과가 감소하거나 음(-)을 나타내게 되면 순위변동효과의 크기가 커지고 이는 이전재원 제도의 누진성(progressivity)이 낮아짐을 의미한다.

및 수입액으로 보통교부세를 산정할 경우 자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 보다는 초기 재원분포 순위에 크게 영향을 미침으로써 재정형평성을 제고한다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 기초수요 및 수입액의 산정에 있어서 또 다른 차원의 형평성의 문제가 제기될 수 있으며, 실질적으로 재정력 격차를 완화하는 방향으로 기초수요 및 수입액 산정방법의 개선이 필요함을 보여준다.

다음으로 시지역에 대한 결과[표 11]를 살펴보면 광역자치단체와는 반대로 모든 분석연도에 있어서 보통교부세 교부전후의 지니계수 차이인 재정형평화 효과가 모두 음(-)으로 나타나고 있으며  $(Gb-Ga)/Gb$ 로 측정한 재정형평성 개선비율 역시 전 연도에 걸쳐 음수로 나타나고 있다. 이는 시지역에서 보통교부세 교부가 자치단체 간 재정형평성에 부정적인 영향을 미치고 있음을 보여주는 결과이다. 연도별로 이러한 재정형평화 효과에는 다소 등락이 있는 것으로 나타났다.

보통교부세(A~C) 교부에 따른 재정형평화 효과는 앞서 논의한 바와 같이 보통교부세 C, 보통교부세 B, 보통교부세 A 순으로 재정형평성 악화 정도가 큰 것으로 나타났다. 재정형평성 개선비율은 광역자치단체의 경우와 반대로 재정부족액 산정에 보정수요액 및 수입액을 추가적으로 반영할 때 전반적으로 가장 크게 악화되는 것으로 드러났다. 이는 시지역에 있어서 보정수요 및 수입액의 반영이 보통교부세 교부를 통한 재정형평성 개선에 다소 부정적인 영향을 미치고 있다고 추정할 수 있는 결과이다. 또한 역시 광역자치단체와 반대로 보통교부세 산정에 자체노력을 반영하는 것이 재정형평화와 직접적인 관계는 없지만 결과적으로 자체노력분의 반영이 재정형평성 저하를 가져왔음을 확인할 수 있다.

재정형평화 효과에서 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동이 차지하는 규모를 살펴보면 모든 연도에 있어서 재정력 격차감소효과가 음(-)으로 나타나고 있으며 재정력 순위변동은 양(+의 값을 보이고 있다. 재정력 격차감소의 절대값은 보통교부세 C, 보통교부세 B, 보통교부세 A의 순서를 보이고 있으며 재정력 격차감소가 차지하는 비중 역시 보통교부세 C, 보통교부세 B, 보통교부세 A의 순서를 보이고 있다. 이는 재정력 격차감소 효과가 자치단체 간 재정형평성을 악화시키는 방향으로 작동하고 있으며, 보통교부세가 목적하고 있는 재정형평화 효과는 대체로 순위변동에 의해 일어남을 보여준다.

또한 이러한 현상은 기준재정수요액 및 수입액 산정 시 기초분, 보정분, 자체노력분

을 단계적으로 반영할수록 가중됨을 알 수 있는데 이는 시지역에서 현재, 기준재정수요 및 수입액을 산정하는 모든 항목에 문제가 존재함을 보여주는 결과라 할 수 있다. 즉 기초수요 및 수입액 산정자체에도 문제가 존재하지만 보정수요 및 수입액 산정으로 인해 재정형평성 저하가 가중될 수 있다는 것이다. 시지역의 자체재원의 초기분포가 다른 지역에 비해 양호했음을 감안할 때 시지역에 대한 보통교부세 산정방식의 개선이 요구되는 부분이다.

[표 11] 보통교부세의 재정형평화 효과 분해결과(시지역)

지역	연도	구분	재정형평화 효과 (교부전후 지니계수 차이)	재정형평성 개선비율	재정력 격차감소	재정력 순위변동
시 지 역	2013	자체재원+보통교부세A	-0.0956	-0.6089	-0.2736	0.1780
		자체재원+보통교부세B	-0.1117	-0.7115	-0.2880	0.1762
		자체재원+보통교부세C	-0.1175	-0.7484	-0.2937	0.1762
	2014	자체재원+보통교부세A	-0.0812	-0.4945	-0.2573	0.1761
		자체재원+보통교부세B	-0.0984	-0.5993	-0.2687	0.1703
		자체재원+보통교부세C	-0.1079	-0.6571	-0.2818	0.1739
	2015	자체재원+보통교부세A	-0.0699	-0.3995	-0.2468	0.1769
		자체재원+보통교부세B	-0.0811	-0.4629	-0.2549	0.1738
		자체재원+보통교부세C	-0.0903	-0.5154	-0.2641	0.1738
	2016	자체재원+보통교부세A	-0.0786	-0.4687	-0.2429	0.1643
		자체재원+보통교부세B	-0.0970	-0.5784	-0.2587	0.1617
		자체재원+보통교부세C	-0.1035	-0.6172	-0.2665	0.1630
	2017	자체재원+보통교부세A	-0.0874	-0.5408	-0.2601	0.1727
		자체재원+보통교부세B	-0.1246	-0.7710	-0.2950	0.1704
		자체재원+보통교부세C	-0.1327	-0.8212	-0.3033	0.1706

다음으로 [표 12]에서 군지역에 대한 결과를 살펴보면 군지역의 경우 연도에 보통교부세 교부전후의 지니계수 차이인 재정형평화 효과가 음(-) 또는 양(+)으로 나타

나고 있으며  $(Gb-Ga)/Gb$ 로 측정한 재정형평성 개선비율 역시 연도에 따라 음(-) 또는 양(+)으로 나타나고 있다. 이는 군지역에 있어서 재정형평화 효과가 모호하게 나타나고 있음을 보여준다. 보통교부세(A~C) 교부에 따른 재정형평화 효과는 보통교부세 A, 보통교부세 B, 보통교부세 C 순으로 재정형평성 개선 정도가 큰 것으로 나타났다. 즉, 기초수요 및 수입만 반영하여 보통교부세를 산정했을 때 재정형평성 개선의 정도가 가장 크고 오히려 보정분 및 자체노력분을 반영할수록 재정형평성 개선 정도가 감소하는 것으로 나타났다.

[표 12] 보통교부세의 재정형평화 효과 분해결과(군지역)

지역	연도	구분	재정형평화 효과 (교부전후 지니계수 차이)	재정형평성 개선비율	재정력 격차감소	재정력 순위변동
군 지 역	2013	자체재원+보통교부세A	0.0023	0.0132	-0.1982	0.2005
		자체재원+보통교부세B	-0.0024	-0.0143	-0.2092	0.2068
		자체재원+보통교부세C	-0.0053	-0.0304	-0.2136	0.2083
	2014	자체재원+보통교부세A	0.0033	0.0195	-0.1889	0.1923
		자체재원+보통교부세B	0.0019	0.0106	-0.1974	0.1993
		자체재원+보통교부세C	-0.0023	-0.0136	-0.2040	0.2016
	2015	자체재원+보통교부세A	0.0165	0.0936	-0.1851	0.2016
		자체재원+보통교부세B	0.0147	0.0829	-0.1939	0.2086
		자체재원+보통교부세C	0.0126	0.0711	-0.1989	0.2115
	2016	자체재원+보통교부세A	0.0233	0.1262	-0.1864	0.2096
		자체재원+보통교부세B	0.0173	0.0937	-0.2019	0.2192
		자체재원+보통교부세C	0.0144	0.0775	-0.2069	0.2212
	2017	자체재원+보통교부세A	0.0023	0.0124	-0.2010	0.2033
		자체재원+보통교부세B	-0.0097	-0.0548	-0.2249	0.2152
		자체재원+보통교부세C	-0.0042	-0.0237	-0.2237	0.2195

재정형평화 효과에서 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동이 차지하는 규모를 살펴보면 시지역과 마찬가지로 모든 연도에 있어서 재정력 격차감소효과가 음(-)으로 나타나고 있으며, 재정력 순위변동은 양(+)의 값을 보이고 있다. 이는 역시 재정력 격

차감소 효과가 자치단체 간 재정형평성을 악화시키는 방향으로 작동하고 있으며, 보통교부세가 목적하고 있는 재정형평화 효과는 대체로 순위변동에 의해 일어남을 보여준다. 다만 시지역과는 다르게 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동의 효과의 비중이 거의 유사하게 나타나고 있다는 차이가 있다.

요컨대 군지역에서는 보통교부세 교부로 인한 재정형평성 개선효과가 거의 존재하지 않고 있으며 이는 재정력 순위변동에 의해 야기된 재정형평성 개선효과가 재정형평성을 악화하는 방향으로 나타난 재정력 격차감소효과로 상쇄되기 때문인 것으로 추정해 볼 수 있다. 또한 군지역에서도 시지역과 마찬가지로 기초수요액 및 수입액만을 반영하여 보통교부세를 산정한 것이 기초항목을 보완하기 위해 기타 보정항목을 적용하여 보통교부세를 산정하는 경우보다 교부 후 재정형평성 정도가 높게 나타나고 있었는데, 이러한 결과는 군지역에 대한 보통교부세의 효과를 제고할 수 있도록 기준재정수요액 및 수입액 산정방식의 합리성을 제고해야 함을 보여준다.

## V. 결론

본 연구는 지방재정조정제도의 근간이 되고 있는 보통교부세를 대상으로 보통교부세 교부 전후로 재정형평성 수준의 변화를 검토함으로써 실질적으로 보통교부세제도가 지방자치단체 간 재정격차 완화를 통해 재정형평성을 달성하고 있는지 확인하는 것을 목적으로 하였다. 특히 보통교부세 제도의 한계로 재정부족액 산정방식의 문제가 지속적으로 지적되어온 점에 주목하여, 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정방식을 중심으로 보통교부세의 형평화 효과의 규모와 내용을 비교분석하여 보통교부세 제도의 문제점을 확인해 보고자 하였다.

이에 따라 각 자치단체 유형별(광역자치단체, 시, 군)로 보통교부세 교부 전후에 재정형평화 수준의 개선이 나타나고 있는지 검토하였으며, 도출된 재정형평화 효과를 자치단체 간 재정력 격차감소와 재정력 순위변동효과로 분리하여 보통교부세 제도의 실질적 효과를 평가하였다. 또한 보통교부세의 재정형평화 효과에 기준재정수요·수입액 산정방식이 미치는 영향을 살펴보기 위해, 보통교부세 산정방식을 기준재정수요·수입

액 산정 단계별(기초분, 보정분, 자체노력분)로 구분하여 분석을 실시하였다.

분석결과, 보통교부세의 재정형평화 효과는 자치단체 유형별로 차이가 나타나고 있었다. 광역자치단체에 있어서는 보통교부세의 재정형평화 효과가 존재했으나 시의 경우는 재정형평성이 오히려 악화되었고, 군의 경우는 보통교부세의 효과가 거의 나타나지 않고 있었다.

다음으로 보통교부세의 기준재정수요 및 수입액 산정단계에 따라 재정형평화 효과에 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다. 광역자치단체의 경우 기준재정수요액 및 수입액에 기초분, 보정분, 자체노력분을 차례로 반영함에 따라 보통교부세 교부에 따른 재정형평성이 개선되는 경향이 나타났으나, 시의 경우는 오히려 재정형평성이 악화되고 있었다. 군의 경우는 기초분 반영 시 가장 재정형평화 효과가 크게 나타나고 있었으며 보정분 및 자체노력분을 반영할수록 재정형평성이 점차 감소하는 것을 확인할 수 있었다.

마지막으로 보통교부세의 재정형평화 효과는 대체로 재정력 순위변동에 기인함을 확인할 수 있었다. 광역자치단체의 경우 재정력 격차감소효과의 비중이 순위변동효과의 비중과 거의 유사하거나 다소 큰 정도를 보이고 있으며, 기초수요 및 수입액만 반영하여 보통교부세를 산정하였을 경우는 오히려 재정형평성에 부(-)의 영향을 미치고 있어 기초수요 및 수입액 산정방식에 문제점이 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 시군 지역의 경우는 재정력 격차감소효과가 재정형평성을 악화시키는 음(-)의 방향으로 작동하여 재정형평화 효과는 대부분 순위변동에 의한 것으로 나타났다. 또한 이러한 경향은 기준재정수요액 및 수입액에 기초분, 보정분, 자체노력분을 단계적으로 반영할수록 가중되는 것으로 나타났는데, 이는 보통교부세를 통한 재정형평성 제고를 위해 기준재정수요액 및 수입액의 모든 항목에 개선이 필요함을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

본 연구의 결과는 현재의 보통교부세 제도가 자치단체 간 재정력 격차감소를 통한 실질적 재정형평화 효과를 야기하지 못하고 있으며, 이러한 문제는 기초수요·수입액에 의한 재정부족액 산정을 보완하기 위해 정책적 측면을 반영한 보정수요·수입과 자체노력액을 포함할수록 오히려 심화된다는 것을 보여준다. 이는 보통교부세가 모든 자치단체 유형에서 실질적인 재정형평화 효과를 가져올 수 있도록 근본적으로 재설계 되어야 하며, 특히 지속적으로 지적되어 왔듯이 보통교부세 기준재정수요 및 수입 산정의 각

항목 및 산정방식이 제도목적에 부합하도록 개선될 필요성을 제시한다. 즉 보통교부세 제도의 운영에 있어서 기초수요 및 수입의 산정과 보정수요 및 수입의 반영 등이 지역 간 순위변동에 대부분 기인한 것이 아닌 재정력 격차감소에 의한 실질적인 재정형평화 효과를 가져올 수 있도록 해야 한다는 것이다.

보다 구체적으로 광역자치단체를 제외한 시군에 있어서 1인당 유효재원의 측면에서 보통교부세가 재정형평성을 오히려 악화시키거나 모호한 효과를 나타내고 있었는데, 이는 보통교부세 배분방식을 통해 시군 내에서 재정력과 인구규모에 따라 나타나는 편차와 지역 간 공공서비스 제공수준의 불평등 문제를 어떻게 해소할 것인지 무엇보다도 고민해 볼 필요가 있음을 보여준다. 또한 보통교부세에 의한 재정형평화 효과가 대부분 순위변동에 의한 것으로 나타나고 있는 바, 재정력 역전으로 인한 또 다른 지역 간 불평등의 문제가 발생하지 않도록 보통교부세를 통한 재정격차 시정의 정도와 방법에 대한 사회적 합의와 제도개선이 필요할 것이다. 특히 현재 보통교부세 산정방식의 복잡성, 실질적 지역수요의 미반영, 정책적 자의성 등의 문제가 제기되고 있고, 연구결과에서도 정책적 측면의 보정수요수입, 자체노력액의 반영이 오히려 재정형평화에 부정적 영향을 미치고 있다는 측면에서 보통교부세 산정항목의 내용과 목적을 명확히 하여 제도의 수용성과 효과를 제고하려는 노력이 무엇보다도 필요하다.

본 연구는 보통교부세의 재정조정효과의 크기 및 내용을 구체적으로 확인하고, 보통교부세 제도효과 미비의 원인이 보통교부세 기준재정수요액·수입액 산정의 어느 부분에 크게 기인한 것인지 살펴봄으로써 보통교부세 제도개선에 일부 기여할 수 있을 것으로 사료된다. 그러나 보통교부세 기초수요액 및 수입액, 보정수요액 및 수입액 등에는 다양한 세부항목이 포함되어 있어 구체적으로 재정형평화 효과 미흡의 원인을 규명하는 데는 한계가 있으므로 각 항목에 대한 구체적인 후속연구가 진행될 필요가 있을 것이다. 또한 본 연구는 1인당 보통교부세액을 대상으로 동급자치단체(광역자치단체, 시, 군) 유형에 따라 분석되었으나, 보통교부세 총액을 기준으로 한 분석과 동급자치단체를 보다 인구규모에 따라 세분화한 추가분석의 실시를 통해 보통교부세의 형평화 효과의 제도적 문제점을 보다 자세히 규명해 낼 수 있을 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 김정훈, “지방교부세의 형평화 효과: 기준재정수요액의 영향력을 중심으로,” 「공공경제」 제7권 제1호, 한국재정학회, 2002, 143~164쪽.
- 김태일·김재홍·현진권, “지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과,” 「한국지방재정논집」 제6권 제2호, 한국지방재정학회, 2001, 3~19쪽.
- 김필현·최가영, “지방교부세의 적정규모에 대한 연구,” 「한국지방세연구원 기본연구보고서」 2015년 제2호, 한국지방세연구원, 2016, 1~137쪽.
- 김홍환, “지방교부세 재정형평화 기능분석,” 「한국지방재정논집」 제21권 제3호, 한국지방재정학회, 2016, 127~152쪽.
- 김홍주·박상철·구찬동, “지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로,” 「지방정부연구」 제18권 제2호, 한국지방정부학회, 2014, 507~537쪽.
- 박병희, “지방재정조정제도의 균등화 및 역진화효과 분석,” 「공공경제」 제1권 제1호, 한국재정학회, 1996, 88~107쪽.
- 박완규, “지방자치단체의 재정변수에 대한 실증분석,” 「재정논집」 제11권 제2호, 한국재정학회, 1996, 129~147쪽.
- 박완규·이종철, “우리 나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석,” 「재정논집」 제16권 제1호, 한국재정학회, 2001, 209~227쪽.
- 박정수, “지방교부세의 형평화 및 재분배효과분석,” 「재정금융연구」 제4권 제1호, 한국조세연구원, 1997, 25~52쪽.
- 박종철·금재덕·허현상, “서울시 조정교부금제도의 재정력 격차 완화효과 분석,” 2016 춘계학술대회 세미나 자료집, 한국지방재정학회, 2016.
- 배인명, “조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로,” 「정부학연구」 제9권 제2호, 고려대학교 정부학연구소, 2003, 183~212쪽.
- 서정섭, 「도시자치단체의 재정격차 결정요인분석과 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「재정보전금제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2003.
- 이근재·정종필·최병호, “재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석,” 「국토연구」 제60권, 국토연구원, 2009, 233~249쪽.
- 이미애, “정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구,” 「지방정부연구」 제18권 제1호, 한국지방정부학회, 2014, 337~366쪽.

- 이가효, “국가와 지방자치단체간의 자원배분에 관한 연구,” 기본연구과제 연구보고서, 한국지방행정연구원, 1996.
- 임성일, “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방 간 재원배분체계의 재구축,” 「한국지방재정논집」 제8권 제2호, 한국지방재정학회, 2003, 1~31쪽.
- 임성일·이가효, “시·군 조정교부금제도의 개편에 관한 정책적 이슈,” 「한국지방행정학보」 제13권 제3호, 한국지방행정학회, 2016, 143~174쪽.
- 주만수, “지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동,” 「경제학연구」 제57권 제3호, 한국경제학회, 2009a, 101~129쪽.
- \_\_\_\_\_, “지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석,” 「재정학연구」 제2권 제2호, 한국재정학회, 2009b, 121~149쪽.
- \_\_\_\_\_, “자치구 자체재원 확대의 이전재원에 대한 효과 분석,” 「서울도시연구」 제13권 제4호, 서울연구원, 2012, 147~165쪽.
- \_\_\_\_\_, “지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 자주도 활취병호, “보통교부세 세입확충 자체노력 반영 방식의 적정성 분석,” 「지방정부연구」 제20권 제4호, 한국지방정부학회, 2017, 247~268쪽.
- 최병호·정종필, “보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과,” 「공공경제」 제7권 제2호, 한국재정학회, 2002, 105~141쪽.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_, “재정형평화 교부금체계의 문제점과 개편방향: 부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로,” 한국지방재정학회 특별 세미나 자료집, 한국지방재정학회, 2007.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_, “재정보전금제도 개편의 재원 재배분 효과와 함의,” 「한국지방재정논집」 제18권 제2호, 한국지방재정학회, 2013, 27~56쪽.
- 최병호·정종필·이근재, “재정이전과 재원역전현상에 관한 실증분석,” 「한국행정학회 학술발표논문집」 2008년 제1호, 한국재정학회, 2008, 1~22쪽.
- 최병호·정희완·이근재, “자치단체의 자체재원 확충 노력이 보통교부세 교부액에 미치는 영향에 관한 실증분석,” 「지방정부연구」 제16권 제4호, 한국지방정부학회, 2013, 335~357쪽.
- 최원구·김진아, “지방세 확충 지구노력 강화를 위한 보통교부세제도 개선방안,” 한국지방세연구원 기본연구보고서 제11호, 한국지방세연구원, 2017.
- 최원구·허동용, “보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석,” 2017 춘계학술대회 세미나 자료집, 한국지방재정학회, 2017.
- 황소하, “지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전: 경기도 조정교부금 제도를 중심으로,” 「한국지방재정논집」 제21권 제3호, 한국지방재정학회, 2016, 93~125쪽.
- 한국지방재정공제회, “지방교부세 운용방향,” 각 연도, 한국지방재정공제회. <<http://www.lofa>.

- or.kr/main/main.asp, 접속: 2017.11.6.〉
- 행정안전부, “지방교부세 산정해설” 각 연도, 행정안전부. 〈<http://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsListPage.do?bbsCd=FSL1004&code=fsl&leftCd=1&subCd=FSLA07>, 접속: 2017.11.6.〉
- Bergvall Daniel et al., “Intergovernmental Transfers and Decentralized Spending,” *OECD Journal on Budgeting* vol.5 no.4, OECD Publishing, 2006, pp.111-158.
- Boyne, George and Martin Powel, “Territorial justice-A review of theory and evidence,” *Political Geography Quarterly* vol.10 no.3, Elsevier Science Publishers B.V., 1991, pp.263-281.
- Hamalainen, Raimo P. and Timo Olavi Seppalainen, “The Analytic Network Process in Energy Policy Planning,” *Socio-Economic Planning Sciences* vol.20 no.6, Elsevier Science Publishers B.V., 1986, pp.399-405.
- Jones, Bryan D. et al., “Service Delivery Rules and the Distribution of Local Government Services: Three Detroit Bureaucracies,” *The Journal of Politics* vol.40 no.2, The University of Chicago Press, 1978, pp.332-368.
- Lerman, Robert I. and Shlomo Yitzhaki, “A Note on the Calculation and Interpretation of the Gini Index,” *Economics Letters* vol.15 no.3-4, Elsevier Science Publishers B.V., 1984, pp.363-368.
- \_\_\_\_\_, “Changing Ranks and the Inequality Impacts of Taxes and Transfers,” *National Tax Journal* vol.48 no.1, National Tax Association, 1995, pp.45-59.
- Musgrave, Richard Abel and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practices*, McGraw-Hill, 1989.
- Shah, Anwar, “A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers,” Policy Research Paper no.4039, World Bank, 2006.
- Tiebout, Charles, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy* vol.64 no.4, The University of Chicago Press, 1956, pp.416-424.

## Effects of General Intergovernmental Grants on Fiscal Equalization and Fiscal Capacity Reversal

Hwang, Soha

### Abstract

This research analyzes the effect of general intergovernmental grant on fiscal equalization among local governments using the Gini coefficient derivation and the Gini coefficient decomposition. In particular, the scale and content of fiscal equalization of general intergovernmental grant were compared and analyzed mainly on the items of calculation of the standard fiscal demand and the standard fiscal revenue.

The result provides that the current general intergovernmental grant does not cause a substantial fiscal equalization effect through the reduction of the fiscal capacity gap among local governments, and the fiscal equalization effect of general intergovernmental grant is largely due to the fluctuation of the ranking of fiscal capacity. In addition, these problems seems to be exacerbated as the correction demand/revenue amount and the own effort amount are supplemented to compensate the fiscal deficit calculation based on the standard demand/revenue.

Based on these results, this study suggests that the general intergovernmental grant should be fundamentally redesigned to bring about a substantial fiscal equalization effect in all municipality types. In addition, it suggested the necessity of improvement of each items and calculation method of standard fiscal demand and revenue of general intergovernmental grant in accordance with the purpose of the system.

□ Keywords: intergovernmental transfer, fiscal equalization, fiscal capacity reversal, general intergovernmental grant, Gini coefficient decomposition