

I. 서론

우리나라 지방재정에서 가장 큰 문제점 중 하나는 지방자치단체들 사이의 재정력 격차가 크다는 것이다. 지방자치단체들은 인구규모, 산업구조 등에서 서로 다른 여건에 갖고 있으며 이에 따라 재정수입규모에서도 차이를 나타내는 것은 불가피한 현상이다. 중앙정부는 주민들이 거주하는 지역에 관계 없이 일정수준 이상의 공공서비스를 향유할 수 있도록 재정적 환경을 조성할 의무가 있으므로 재정력에 입각하여 자치단체들에게 차별적으로 재원을 이전함으로써 그 의무를 수행한다.

이와같이 지역 간 세원의 편재와 재정력 불균형을 해소하고 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 재원을 보장하는 것이 재정조정제도이며, 그 중추적 기능을 지방교부세가 담당하고 있다. 그 중 보통교부세는 지방자치단체들의 재정수요와 재정수입을 표준적인 방법으로 산정하여 그 차액을 보전하는 방식으로 재원을 배분하므로 재정형평성을 달성하기 위한 핵심적인 제도이다. 그

런데 재정형평화를 달성하기 위한 제도적 장치는 보통교부세에 국한되는 것이 아니다. 지방교부세 중에서 분권교부세와 부동산교부세는 배분공식에 부분적으로 재정형평화 요소를 내포하고 있다. 또한 국고보조금도 동일한 사업에 대하여 차등보조율을 적용하거나 경제력이 취약한 지역을 보조하는 사업들을 다수 포함하여 재정형평화를 지원한다. 특히 광역·지역발전특별회계는 배분공식에 재정력지수 등 재정상황을 반영하도록 명시함으로써 재정형평화에 추가적으로 기여할 수 있도록 규정하고 있다.

이상에서처럼 우리나라의 중앙정부는 지방자치단체들에 대하여 다중적인 재정형평화 제도를 실행하고 있다. 그럼에도 이러한 지방재정조정제도들이 재정형평성에 미치는 총효과에 대해서는 충분히 논의하지 않고 있을 뿐 아니라 제도개선은 개별 제도를 중심으로 이루어지고 있을 뿐 지방세와 다양한 지방재정조정제도를 종합적으로 개편하려는 노력은 이루어지지 않고 있다.

본고에서는 김태일 등(2001)과 주만수(2009a, 2009b) 등의 기존의 연구결과를 이용하여 지방재정 형평화에 기여하는 중앙정부의 다양한 재정조정제도들이 중첩적으로 재정형평성에 미치는 효과를 종합적으로 논의한다. 또한 이러한 제도가 자치단체들의 자발적인 자원조달유인에 미치는 영향에 대해서도 논의한다. 이를 통해 우리나라의 재정형평성을 달성하려는 재정조정제도를 전반적으로 개편하는 것이 필요함을 제기하고자 한다.

서론에 이어 제2장에서는 우리나라 중앙정부가 재정형평화를 위해 활용하는 다양한 재정조정제도를 구체적으로 살펴본다. 제3장에서는 지방자치단체의 인구규모에 따른 지방세와 세출구조를 이해하고 그 차이를 보전하는 과정에서 지방재정조정제도들이 재정형평화에 미치는 효과를 논의하며 이러한 재정형평화가 자체재원 확보노력에 미치는 효과를 점검한다. 마지막으로 이러한 논의에 입각하여 정책적 고려사항을 제시한다.

II. 중앙정부의 지방재정 형평화정책

우리나라의 재정형평화를 위한 재정조정제도는 보통교부세 이외에도 다양한 제도들이 중첩적으로 실행되고 있다. 본장에서는 재정형평성을 달성하기 위한 각 제도들의 배분구조에 대해 구체적으로 살펴본다.

1. 보통교부세의 재정형평화 기능

보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행 경비를 산출하고 지방세 등 자체재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 일반재원이다.(행정안전부, 2010) 자치단체별 보통교부세의 재원배분규모는 기본적으로 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에게 그 차액에 일정한 조정률을 곱해서 결정한다. 기준재정수요액은 각 자치단체의 주민에게 표준적인 수준의 행정서비스를 제공하기 위해 소요되는 행정경비를 의미하며 기준재정수입액은 지방세 등 각 자치단체의 일반재원 조달능력을 합리적인 기준에 따라 산정한 표준적인 재정수입액을 의미한다. 또한 조정률은 보통교부세 총액이 재정부족액의 총합계에서 차지하는 비중으로 정한다.

기준재정수요액은 기초수요액과 다양한 보정수요액뿐 아니라 자치단체의 세출절감 등 노력정도를 반영하는 인센티브 반영금액을 합산하여 산정한다. 기초수요액은 4개 항목의 16개 세항목으로 구분하여 산출한다. 특히 기초수요액을 산정하기 위해서는 각 세항목의 표준행정수요액을 산정하는 것이 필수적인데 표준행정수요액은 각 지역의 예산액에 대해 지역특성변수들을 통계기법인 회귀분석을 실행하여 도출한다. 기초수요액의 항목은 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 경제개발비로 구성되며 일반행정비는 인건비, 일반관리비, 안전관리비의 3개 세항목, 문화환경비는 문화관광비, 환경보호비, 보건비의 3개 세항목, 사회복지비는 기초생활보장비, 노인복지비, 영유아청소년복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비의 5개 세항목, 그리고 경제개발비는 농림수산물, 지역경제비, 도로개량비, 도로교통비, 지역경제비의 5개 세항목으로 이루어진다.

보정수요액은 기초수요액으로 산정할 수 없는 재정수요가 발생하는 경우 해당 경비를 가산해주는 것으로 법률에 따라 시·도가 교육자치단체 혹은 기초자치단체에 지급하는 교육비특별회계 전출금, 일반재정보전금, 시·도세징수교부금 등에 대해 시·도의 수요를 보정하고 시·군을 포함한 모든 자치단체를 대상으로 낙후지역 등의 지역균형수요 및 사회복지균형수요를 보완하여 적용한다. 그 외에 시·군 통합단체 재정수요를 일정 기간 보정하며 지방선거가 실시되는 해에 관련경비를 수요에 반영한다. 이 중에서 재정형평성에 큰 영향을 미치는 지역균형수요에 대해 추가적으로 살펴본다.

지역균형수요는 각 지역의 특수여건을 반영하여 재원배분을 형평화하는 보정수요이다. 지역균형수

특집

지방재정 형평화제도에 대한 평가와 정책대안

요가 고려하는 지역특성은 크게 오지 및 도서지역 등의 낙후지역수요, 군사시설보호구역 및 국공유지 비과세지역의 재정보전수요, 도서·해안·댐 등이 있는 특수지역의 지역특성수요, 문화재보호구역, 개발제한구역, 자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역 등 개발규제지역에 대한 보전수요, 폐광 지역 등 지역경제기반 쇠퇴지역의 재정보전수요와 더불어 인구감소지역에 대한 수요, 군인 등 보정인구에 대한 수요 등으로 구성된다. 지역균형수요는 16개 측정 세항목 중 사회복지비 5개 항목과 일반행정비 항목의 인건비 및 안전관리비를 제외한 9개 세항목을 보정한다.

지역균형수요를 반영하는 9개 세항목은 각각 다양한 산정공식을 갖는데 주로 기초수요액 산정과정에 표준행정수요액을 산정하는 것과 같이 각 특성과 관련된 다양한 변수들을 이용한 회귀분석 방법과 특정수요를 대표하는 측정단위에 해당 세항목의 표준행정수요액을 곱하는 방법 등을 사용한다. 특히 이들 중 일반행정비와 지역개발비에 관한 지역균형수요는 주로 낙후지역의 재정수요를 확대함으로써 재정형평화에 기여할 수 있다.

그 외에 다양한 항목에서 인구감소 수요, 농림수산업 관련 수요, 농어촌도로 수요 등을 반영하므로 지역균형수요는 대체로 재정형평화를 강화하는 방향으로 작동할 수 있다. 하지만 일부 항목에서는 유동인구가 증가함에 따라 재정수요가 증가하는 상황을 보정하는데 유동인구가 많은 지역은 재정력이 우수할 가능성이 크므로 형평성을 단순하게 판단한다면 재정형평화에 역행하는 보정일 수 있다. 이러한 보정은 환경보호비와 도로교통비 항목에서 이루어진다.

기준재정수입액은 자체수입인 보통세와 목적세를 포함한 지방세 수입액의 80%와 사용료, 수수료, 재산임대 및 이자수입을 포함한 경상세외수입액의 80%, 그리고 이들 각각의 결산액정산분의 80%뿐만 아니라 기타수입과 수입자체노력으로 구성된다. 기타수입은 부동산교부세 수입액과 그 정산분의 80%이며 시·군의 경우에는 시·도로부터 배분받는 일반재정교부금, 시·도세 징수교부금 및 이들 각각의 정산액의 80%를 말한다. 기준재정수입액은 산정된 결과를 모두 반영하는 것이 아니라 80%만을 반영하고 있으며, 이는 지방세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고 자치단체의 징세노력을 촉진하기 위한 것이다.

이와같이 산정한 각 자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액에 조정률을 곱하여 보통교부세를 배분하므로 부족액이 클수록 배분규모가 증가한다. 재원규모는 내국세의 약 18%에 이르는

큰 규모이므로 자치단체들의 재정력 격차를 완화하는데 가장 중요한 역할을 한다. 또한 기준재정수요액을 산정하는 과정에서 낙후지역에 대해서는 재정수요를 추가적으로 반영하는 지역균형수요로 보정하므로 모든 지역에 동일하게 재정수요를 산정하는 경우에 비하여 추가적인 재정형평화 기능을 수행한다.

2. 분권교부세의 재정형평화기능

분권교부세는 다양한 배분방법을 통하여 자치단체에 교부되는데 정상적 수요와 비정상적 수요의 일반수요에 의해 교부할 때 재정력을 반영한 산식을 이용하여 자치단체들의 재정형평화 기능을 수행한다.

가. 정상적 수요

정상적 수요에 따른 배분은 먼저 해당재원을 13개 세부 산정항목별로 구분하여 배분규모를 결정하고 각 산정항목의 광역자치단체별 배분액은 회귀분석에 기초하여 산정한다. 이 때 회귀분석값에 '2-당해 자치단체 재정력지수'를 곱하는 형태로 자치단체의 재정력을 반영하는데 이에 따라 재정력지수가 높을수록 배분액은 감소하므로 광역자치단체들 사이의 재정형평화 기능을 수행하게 된다.

각 광역단위 배분액을 본청과 기초자치단체들에게 배분하는 기준은 재정수요액의 비중을 따라 70%를 배정하고 나머지 30%는 재정수요액과 재정력역지수를 곱한 금액의 비중을 의해 배정한다. 여기서 재정력역지수는 '1-재정력지수'를 의미한다. 따라서 재정력지수가 높을수록 분권교부세 배분액은 감소하므로 개별 광역자치단체에 속한 기초자치단체들의 재정력 격차를 완화한다. 이와같이 분권교부세의 정상적 수요는 중앙정부가 광역자치단체에 배분하는 과정과 광역자치단체에서 시와 군에 배분하는 과정의 두 단계에서 재정형평화 기능을 수행한다.

그 외에도 정상적 수요는 사회복지, 문화관광, 농림수산, 공공근로, 여성인력개발비 등에 사용되는데 농림수산분야의 배분은 시 지역에 비하여 상대적으로 재정이 열악한 군 지역에 더 많이 배분된다. 비록 2010년 농림수산분야의 배분액은 4.2조원으로 정상적 수요에 의한 분권교부세 배분액의 6.9%에 불과하지만 부분적으로나마 재정형평화기능을 할 것임은 틀림없다.

나. 비경상적 수요의 일반수요

분권교부세 비경상적 수요의 일반수요분은 분권교부세 총재원에서 특정수요와 경상적 수요를 제외한 잔여재원을 배분하는 제도이다. 2010년 기준으로 일반수요분 총배분액은 285억원으로 그 30%는 특별광역시에 배분되고, 5%는 도 분청, 나머지 65%가 시·군에 배분된다. 이러한 자치단체 유형별 배분액을 해당 유형에 속한 각 자치단체에게 배분할 때는 인구비중에 의해 45%, 수산업종사자 비중에 의해 20%, 농업종사자의 비중에 의해 5%, 그리고 나머지 30%를 재정력역지수의 비중에 의해 배분한다. 따라서 일반수요의 배분규모는 매우 미미한 수준이지만 재정력역지수에 의해 배분하므로 재정형평화 기능을 제한적으로나마 담당한다.

3. 부동산교부세의 재정형평화 기능

부동산교부세는 종합부동산세 총액을 재원으로 지방자치단체의 재정여건이나 재정운영상황 등을 고려하여 배분한다. 먼저 총액의 1.8%를 제주특별자치도에 배분하고 나머지 금액을 시·군·자치구에 배분하는데, 재정여건에 의해 50%, 사회복지수요의 비중에 의해 25%, 지역교육수요의 비중에 의해 20%, 그리고 부동산보유세규모의 비중에 의해 5%의 배분을 결정한다. 재정여건은 일반수요분 분권교부세와 유사하게 자치단체의 과거 3년간 재정력역지수 평균비중을 의미한다. 부동산교부세의 배분기준 중에서 가장 중요한 항목이 재정력역지수 비중이므로 재정력지수가 높을수록 배분액이 감소하고 낮을수록 증가한다. 따라서 이는 재정형평화기능을 수행한다.

4. 광역·지역발전특별회계의 재정형평화 기능

국가균형발전특별법에 의한 자원배분은 광역·지역발전특별회계를 통해 이루어지는데 이는 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화발전을 지원하고 광역경제권의 경쟁력 향상을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위한 배분을 추구한다. 광역·지역발전특별회계의 세출예산을 편성할 때 지방자치단체의 재정상황과 시·군·구의 발전정도에 따라 지원규모 및 보조비율을 차등을 둘 수 있도록 되어 있다. 재정상황의 판단기준으로 재정력지수, 그리고 발전정도의 판단기준으로 주민세소득할을 이용함으로써 재정력지수가 낮을수록 그리고 주민세소득할이 적을수록 더 많은 세출예산을 편성할 수 있도록 지역별 배분규모를 결정한다. 따라서 상당한 정도의 재정형평화기능을 수행한다.

광역·지역발전특별회계는 지역개발계정, 광역발전계정 및 제주특별자치도계정으로 구분한다. 지역개발계정 사업은 기본적으로 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등을 개발하기 위한 것으로 이들 지역의 발전수준은 상대적으로 저조하므로 이 사업을 통한 예산배분은 기본적으로 지역 간 재정형평화 기능을 내재하고 있다.

더욱이 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역을 성장촉진지역으로 선정하고 이 지역에 대해서는 예산을 우선 반영하며 지원규모 및 보조비율을 차등 적용한다. 이를 통해 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위해 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체가 특별히 배려하기도 한다.

또한 광역발전계정은 공공기관, 기업, 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전 사업에 대한 필요한 경비 지원, 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역인적자원의 개발 관련 사업에 대한 출연 등에 지출한다. 이러한 광역발전계정의 지출구성은 재정형평화 기능을 추가적으로 강화한다.

5. 일반국고보조금의 재정형평화 기능

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률은 국고보조금을 기초자치단체의 재정여건과 재정수요를 고려하여 차등 지급할 수 있도록 명시한다. 재정여건은 재정자주도와 분야별 재정지출지수로 판단하는데 재정자주도는 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금, 그리고 조정교부금으로 구성된 일반재원의 합계액이 일반회계 예산규모에서 차지하는 비중을 일컬으며 재정지출지수는 세출예산 순계규모에 대한 분야별 세출예산규모의 비중을 의미한다.

이에 따라 재정자주도가 낮을수록 그리고 재정지출지수가 높을수록 기준보조율에 대하여 10, 15, 20%를 각각 가산하는 인상보조율을 적용하고 이와 반대로 재정자주도가 높을수록 그리고 재정지출지수가 낮을수록 10, 15, 20%를 각각 차감하는 인하보조율을 적용한다. 재정자주도에 의한 보조율의 차등화에 의하여 동일한 사업을 수행할 때 재정력이 열악할수록 중앙정부의 보조율이 상승하게 되므로 재정형평화 기능을 하게 된다.

이와같이 법령으로 규정된 차등보조율제도는 2010년 현재 일부 사회복지사업에 대해서만 10%의 범

특집

지방재정 형평화제도에 대한 평가와 정책대안

위에서 인상 혹은 인하하여 적용한다. 이들 사업은 기초생활보장수급자 생계급여사업과 주거급여사업, 그리고 영유아보육사업 지원을 위한 보조사업을 포함한다. 이들 사업에 대하여 사회보장복지비 지수가 25 이상이면서 재정자립도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상한 보조율을 적용하고 사회보장복지비 지수가 20 미만이면서 재정자립도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하한 보조율을 적용한다. 실제 적용과정에서 차등보조율 적용기준에서 규정한 재정자립도 대신 재정자립도를 사용한다.

보조사업별 기준보조율을 결정하는 경우에도 자치단체의 재정여건을 고려하여 보조율을 차별화함으로써 재정형평화에 기여한다. 대표적인 차별화 방법은 서울과 지방에게 서로 다른 기준보조율을 적용하는 것이다. 예를 들어 저소득 한부모가족 지원사업의 경우 서울은 50%, 지방은 80%의 보조율을 적용한다. 이러한 기준보조율의 차별화는 서울과 지방의 구분에 국한하지 않고 더 적극적인 방법으로 재정력을 반영하기도 한다. 먼저 청소년수련관 등 청소년시설 지원사업의 경우 서울은 30%를 보조하는 반면 지방은 재정자립도에 따라 70~88% 사이에서 차별적으로 보조한다.

그 외에도 기준보조율을 차별화하거나 차등보조율을 적용하지 않는다고 하더라도 일반보조금을 낙후지역에 더 많이 배분하는 경향이 있다. 보조금 지급대상사업은 도서종합개발, 접경지역지원, 어촌종합개발 등 상대적으로 개발이 저조한 지역에 대한 사업을 포함할 뿐 아니라 시군농업기술센터 육성운영 및 시설장비 보강, 축산분뇨처리시설지원, 산촌생태마을, 휴양림조성, 소규모바다농장 등 농림수산업과 관련된 보조사업을 많이 포함한다.

이러한 보조사업에 의한 수혜대상은 주로 재정이 열악한 지방자치단체이므로 보조사업이 재정형평화 기능을 하게 된다. 실제로 박완규(1996), 이효(1997) 및 김태일·김재홍·현진권(2001) 등은 국고보조금이 재정형평성을 상당히 개선한다는 사실을 실증적으로 제시한다.

III. 형평화정책에 대한 평가

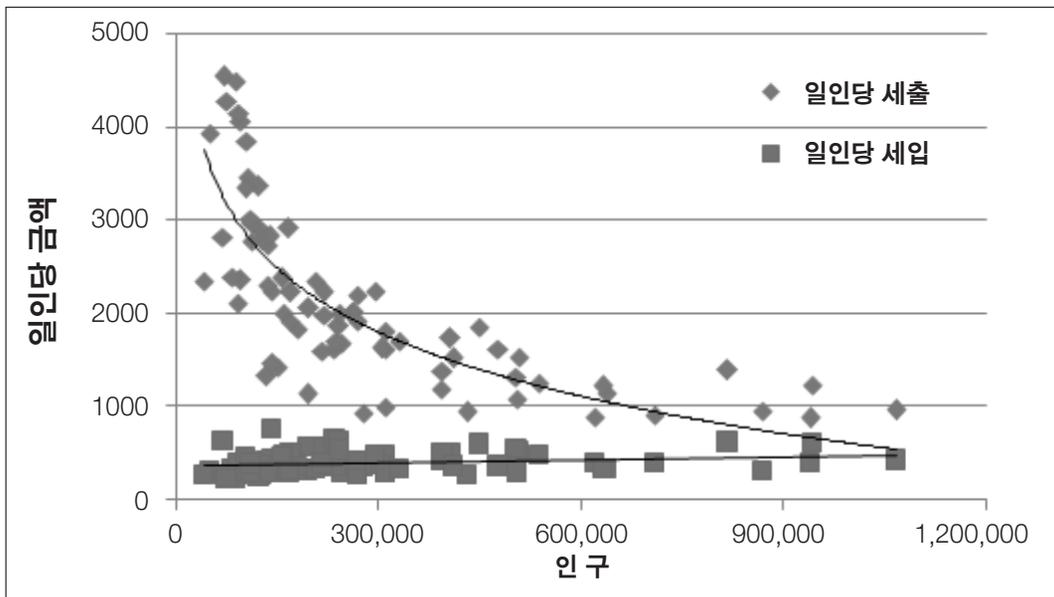
지방재정의 형평성에 대한 논의는 두 가지 측면에서 이루어질 수 있다. 하나는 지방자치단체들의 자원조달능력에 관한 것이고 또다른 하나는 지방재정조정제도에 의한 자원조정의 적절성에 관한 것이다. 또한 지방재정조정제도의 적절성은 다시 두 측면에서 판단할 수 있다. 지방재정조정제도는 자원

조정을 통해 각 자치단체가 표준적인 지방공공재를 공급하는데 충분한 재원을 제공하여야 하며 동시에 이러한 재정형평화가 자치단체들의 재원조달의욕을 지나치게 감소시키지 않아야 한다. 본고는 주로 재정조정제도의 역할에 대하여 논의한다. 특히 제2장에서 살펴본 바와 같이 다양한 지방재정조정 제도들이 중첩적으로 재정형평화를 개선하기 위한 역할을 수행하는데 그 종합적인 효과가 적절한가를 검토한다.

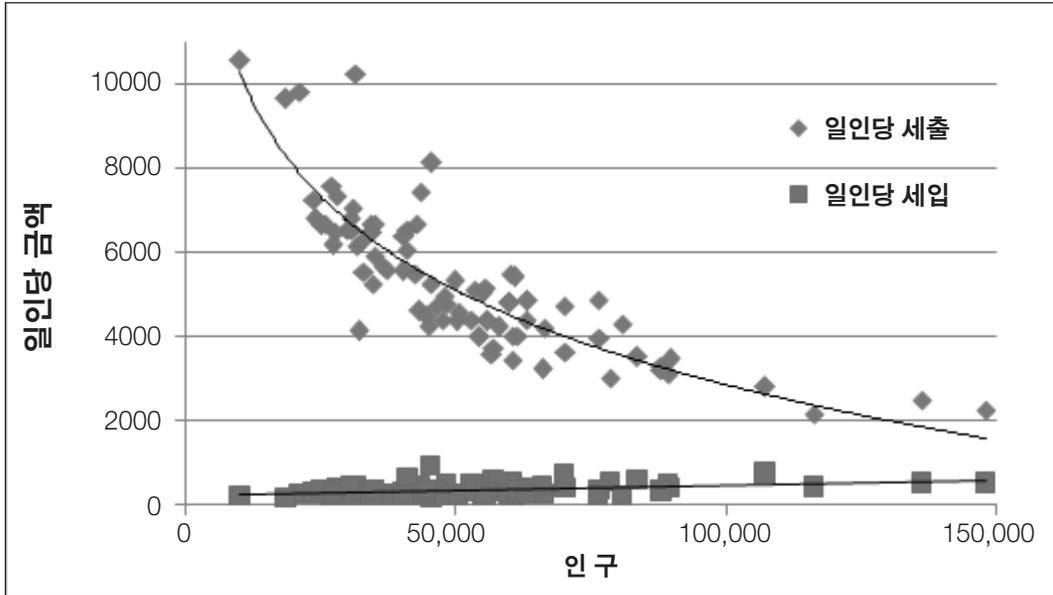
1. 일인당 지방세와 일인당 세출

지방자치단체들의 재정형평성 문제를 일으키는 가장 중요한 요인은 지방자치단체가 공급하는 공공재의 공공성이다. 즉, 지방공공재는 공공재적인 성격을 갖고 있으므로 인구가 증가할수록 일인당 공급비용이 하락하게 된다. 따라서 거주지역에 관계없이 모든 주민들이 동일한 수준의 표준적인 공공재를 향유할 수 있도록 자치단체들이 재정지출을 한다고 할 때 인구규모가 작은 지역에 거주하는 주민들을 위해서는 상대적으로 높은 일인당 세출이 필요하다. <그림 1>~<그림 3>은 시·군·구의 지방자치단체 유형과 관계없이 인구가 증가할수록 일인당 세출이 감소함을 제시한다.

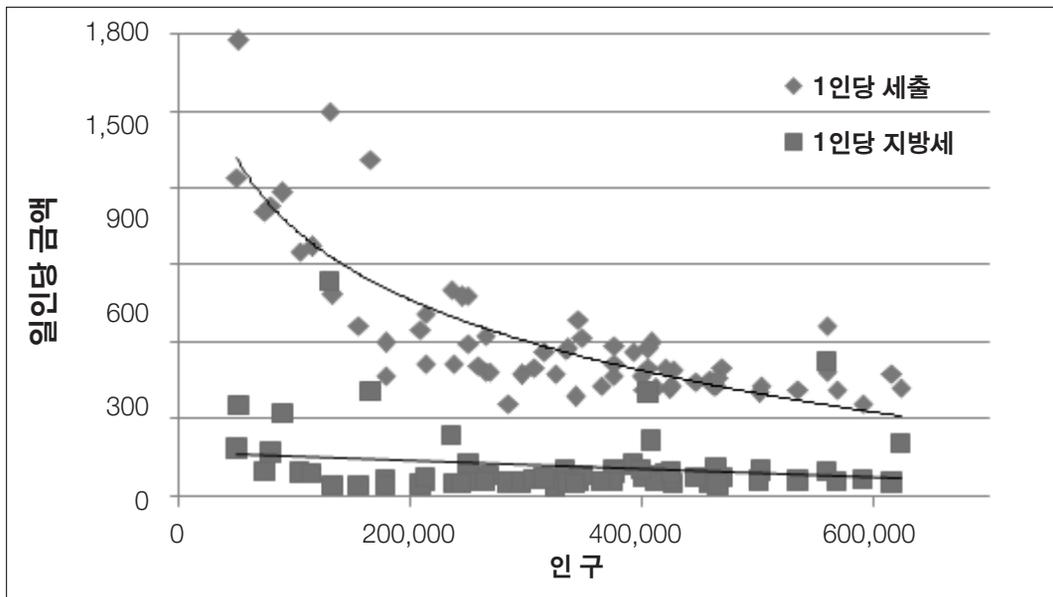
<그림 1> 인구규모에 따른 일인당 지방세와 지출 (시, 2008년)



〈그림 2〉 인구규모에 따른 일인당 지방세와 지출 (군, 2008년)



〈그림 3〉 인구규모에 따른 일인당 지방세와 지출 (자치구, 2007년)



전통적인 Bergstrom and Goodman(1973)의 모형에 따르면, 지방정부가 제공하는 공공재수준과 그 지역주민이 향유하는 공공재수준은 지방공공재의 공공성에 의해 서로 다르다. 즉, 지방정부가 제공하는 공공재 수준이 라고 할 때 그 지역 주민들이 향유하는 공공재수준은 로 결정된다. 여기서 은 그 공공재를 공동으로 소비하는 인구수이다. 만일 이면 이 공공재는 순수공공재이며, 이면 각 개인은 공공재 총공급량의 만을 향유하므로 정부는 (순수)사적재를 공급하는 것과 동일하다. 주만수(2010)는 우리나라의 지방자치단체의 일반회계 총세출 자료를 이용하여 지방정부가 제공하는 재화의 공공성을 추정하였는데 시의 경우 0.419, 군의 경우 0.284, 그리고 자치구의 경우 0.741이었다.

즉, 지방정부는 혼합가능공공재를 공급하고 있으며 자치단체의 유형에 따라 공공성의 크기는 다르다. 이는 군의 세출은 순수공공재에 근접한 공공재를 공급하며 자치구는 비교적 순수사적재에 가까운 공공재를 공급하고 시는 그 중간에 있지만 상대적으로 군과 더 유사함을 나타낸다.

반면에 일인당 지방세수입은 <그림 1>~<그림 3>에서처럼 인구규모와 별 상관없이 결정되거나 인구가 증가함에 따라 약간 증가하는 모습을 나타낸다. 그러므로 중앙정부가 지방재정조정제도를 통해 달성하려는 지방자치단체들의 재정형평성은 모든 주민들이 표준적인 지방공공재를 소비할 수 있도록 인구규모에 따라 일인당 재정지출수준을 차별적으로 조정하는 것이다. 즉, 각 자치단체의 일인당 지방세수입은 인구규모에 관계없이 결정되는 경향이 있는데 인구규모가 작을수록 일인당 재정지출이 커지도록 중앙정부는 재원을 이전한다.

2. 지방재정조정제도에 의한 재정형평성 효과

지방교부세와 국고보조금 등의 지방재정조정제도에 의한 지방재정의 형평성에 대한 분석은 오랜 연구주제였으며 이들은 2000년 주변을 기점으로 크게 달라진다. 그 이전의 연구들은 각 자치단체들의 일인당 재정수입 혹은 일인당 재정지출을 중심으로 재정형평성을 분석하였다. 이들에 따르면 역설적이게도 중앙정부의 재원이전에 의하여 지방자치단체들의 재정형평성은 오히려 악화될 수도 있다는 결론에 도달한다. 이는 <그림 1>~<그림 3>에서 제시한 바와 같이 일인당 지방세수입을 기초로 이전되는 재원은 인구규모에 따라 크게 달라지며 궁극적인 일인당 재정지출도 인구규모에 따라 서로 다른 크기를 갖게 된다. 따라서 일인당 수입 혹은 일인당 세출을 중심으로 중앙정부의 재원이전정책의 형평성을 평가하는 것은 한계를 갖는다.

특집

지방재정 형평화제도에 대한 평가와 정책대안

선행 연구들도 지방재정의 형평성분석이 이러한 한계를 갖는다는 사실을 인식하기는 했지만 지방 공공재의 공공성을 구체적으로 반영하여 형평성을 분석한 것은 김태일(1999)과 김태일 등(2001) 등이 다. 이들은 인구규모에 따라 각 주민이 소비하는 공공재의 표준적인 수준을 공급하기 위해 지출해야 하는 단위비용이 다르므로 일인당 세출이 서로 다르다는 것을 인식하고 각 자치단체별로 단위비용의 차이를 반영한 차별적인 크기의 일인당 세출을 목표로 삼는다고 가정한다.

따라서 일인당 지방세 수입으로 판단할 때 인구규모가 작을수록 재정이 매우 열악한 경향이 있으며 중앙정부의 지방재정조정제도는 형평성을 달성하는데 매우 효과적인 정책수단이었음을 제시한다. 즉, 지방교부세와 국고보조금은 모두 지방재정의 형평성 달성에 기여하며 특히 지방교부세의 기여가 크다는 사실을 제시하고 이는 제도들의 도입목표와 일치하는 결과임을 설명한다.

지방재정조정제도의 재정형평화 효과에 대한 연구들의 차이는 <표 1>에 제시한다. 지방재정조정제도의 재정형평성에 관한 연구들은 대부분 변이계수의 변화를 중심으로 이루어졌다. 변이계수는 자치단체들의 일인당 재정수입의 표준편차를 평균으로 나눈 값으로 평균이 동일하다면 일인당 재정수입의 표준편차가 클수록 큰 값을 갖는다. <표 1>의 단순한 일인당 재정변수를 사용하는 경우 재원이전 이후에 변이계수가 상승하므로 중앙정부의 재정형평화 노력과는 달리 지방재정조정제도가 재정형평성을 오히려 악화시키는 것으로 나타난다. 김태일 등(2001)은 그 원인이 인구규모, 면적 등 자치단체의 여건차이에 따른 공공재공급의 단위비용 차이를 반영하지 않기 때문임을 지적하고 이를 반영한 변이계수를 제시한다. 이에 따르면 중앙정부의 재원이전 이후에 시와 군 모두에서 일인당 재정변수의 변이계수가 감소하므로 지방교부세와 국고보조금이 재정형평화 기능을 수행한다는 사실을 확인한다.

<표 1> 지방재정의 형평성 분석 결과 비교

구 분	단순한 일인당 재정변수의 변이계수		단위비용 반영 일인당 재정변수의 변이계수	
	시	군	시	군
지방세	0.287	0.306	0.428	0.518
지방세+지방교부세	0.379	0.324	0.249	0.133
지방세+국고보조금	0.320	0.324	0.222	0.338
지방세+국가이전재원	0.477	0.330	0.319	0.205

참조) 김태일 등(2001)의 <표 5>와 <표 6>을 재정리한 것임

주) 국가이전재원은 지방교부세와 국고보조금뿐 아니라 지방양여금의 합을 의미함

하지만 이들은 분석에서 하나의 중요한 사실을 인식하지 못하고 있다. 이는 지방교부세와 국고보조금이 모두 재정형평성을 개선하는 역할을 수행하는데 이전재원을 모두 고려할 때 지방재정의 형평성은 개별제도만을 실행할 때에 비하여 개선되지 않거나 오히려 악화되는 이유에 대해서는 언급하지 않는다.

예를 들어, <표 1>에서 시의 단위비용을 반영한 재정변수의 경우 지방세에 지방교부세를 더할 때 그리고 지방세에 국고보조금을 더할 때 각각의 변이계수는 일인당 지방세의 변이계수인 0.428에서 0.249와 0.222로 크게 낮아진다.

하지만 지방교부세와 국고보조금을 모두 고려하는 경우의 변이계수는 오히려 증가하여 0.319가 된다. 이와같이 지방교부세와 국고보조금이 각각 자치단체들의 재정형평성을 개선하지만 이들을 종합한 국가이전재원의 재정형평화 효과는 오히려 개별 제도만이 존재할 때보다 악화된다. 따라서 재정형평화를 달성하려면 이러한 현상에 대한 이유를 파악하는 것이 중요하다.

3. 지방재정조정제도의 재정력 순위변동효과

중앙정부에 의한 재원이전이 재정력의 격차를 완화하는 일관된 방식으로 이루어지는지를 변이계수로 측정하는 것은 한계가 있다. 변이계수는 재원이전 이전과 이후의 전반적인 재정형평성을 파악할 수 있을 뿐이며 개별자치단체별로 재정력의 순위가 역전되는 현상은 파악할 수 없다.

따라서 중앙정부에 의한 재원이전이 표준적인 공공재 소비를 가능하도록 하되 자치단체들의 재정력 순위를 변경시키지 않고 재정력격차 완화를 위해 일관된 방식으로 이전이 이루어지고 있는지를 확인하는 것이 필요하다. 주만수(2009a)는 지니계수를 이용하여 지방재정조정제도에 의한 재원이전 이전반적으로 형평성을 개선하는지를 확인하고 재원이전에 의한 지니계수 변화를 순수한 재정력 격차감소효과와 자치단체별 재정력의 순위변동효과로 분해하여 보다 정밀하게 재정형평화 효과를 파악한다.

이는 <표 2>에 제시하는데 그는 인구 및 면적의 차이에 따라 지방자치단체의 공공재 공급비용이 서로 달라질 수 있다는 사실을 반영하여 분석한다.

〈표 2〉 지니계수의 분해를 이용한 이전재원의 재정형평화 분석

구분		자체재원 ¹⁾	자체재원+ 지방교부세	자체재원+ 국고보조금	자체재원+ 국가이전재원 ²⁾
시	지니계수	0.2760	0.0786	0.1432	0.0975
	총변화 ³⁾	-	0.1974	0.1328	0.1784
	격차감소효과	-	- 0.0466	0.0838	- 0.1418
	순위변동효과	-	0.2440	0.0490	0.3202
군	지니계수	0.2548	0.0461	0.1232	0.1174
	총변화 ³⁾	-	0.2086	0.1316	0.1374
	격차감소효과	-	- 0.0109	- 0.0200	- 0.1743
	순위변동효과	-	0.2196	0.1516	0.3117

참조) 주만수(2009a)의 〈표 3〉을 재정리한 것임

주1) 자체재원 = 지방세 + 경상적 세외수입 + 재정보전금

주2) 국가이전재원은 지방교부세와 국고보조금의 합을 의미함

주3) 자체수입을 기초로 다른 재원의 추가에 따른 지니계수 변화의 크기를 의미함

김태일 등(2001)에서와 같이 지방교부세와 국고보조금은 각각 자치단체들의 재원배분을 형평화하는데 도움을 준다. 특히 변이계수를 사용할 때와는 달리 시와 군 모두에서 국고보조금보다 지방교부세의 재정형평화 효과가 더 크게 나타난다. 즉, 국고보조금은 지니계수를 시와 군에서 각각 0.1328과 0.1316만큼 감소시키는 반면 지방교부세는 0.1974와 2086만큼 크게 감소시키므로 재정형평화에 더 유용한 수단처럼 보인다. 이와같이 재정형평화에 유용한 두 정책수단을 더하는 경우 재정형평화가 더 진전되어 지니계수가 더 낮아질 것으로 예상할 수 있으나 결과는 그렇지 못하다. 즉, 재정형평성에 대한 중앙정부 재원이전의 총효과가 지방교부세만에 의한 효과보다 저조하여 지니계수는 시와 군에서 각각 지니계수 감소의 크기는 0.1784와 0.1374에 불과하다.

이와같이 재원이전의 총효과가 지방교부세의 효과보다 작은 이유는 재원이전에 의한 효과가 순수한 재정력 격차감소에 집중되지 못하고 자치단체들의 재정력 순위를 변화시키도록 영향을 미치기 때문이다. 즉, 중앙정부의 재원이전은 부분적으로는 재정형평화에 기여할 수 있지만 자치단체들의 재정력을 역전시키기 때문에 이들을 추가하면 오히려 재정력이 악화되는 것으로 나타나는 것이다. 구체적으로 설명하면 자체재원이 우수한 자치단체와 열악한 자치단체가 있을 때 보통교부세를 포함한 다양한 지방교부세를 배분한 이후 자치단체의 재정상황은 역전되는 경향이 있어서 재정력이 우수한 단체가 상대적으로 열악하게 된다. 이 때 자체재원을 기준으로 재정형평화 효과를 갖는 국고보조금을 배분한다면 지방교부세에 의해 재정력이 역전된 상태에 있던 자치단체들의 재정력 격차는 오히려 심화된

다. 따라서 자체재원을 기초로 다양한 재원이전제도들이 중첩적으로 재정형평화를 시도한다면 이는 형평화 효과가 지나치게 커져서 오히려 재정력이 역전되는 효과가 확대됨을 의미한다.

요약하면, 중앙정부는 각 주민들이 거주지역에 관계없이 표준적인 지방공공재를 향유할 수 있도록 지방자치단체들의 재정형평화를 위해 노력해야한다는 목표에 대해서는 모두가 공감한다. 하지만 재정형평화가 지나치게 과도하여 재정력의 순위를 역전시킨다면 이는 재정이전제도를 전반적으로 재검토할 필요성을 제기한다. 특히 우리나라의 지방재정조정제도는 다양하며 이들이 자체재원을 기준으로 중첩적으로 재정형평화를 시도하므로 재정력의 순위를 역전시킬 개연성을 갖고 있으며 실제로 상당한 역전현상이 발생한다는 사실이 확인되었다.

4. 재정형평성과 자체재원조달에 관한 역효과

재정형평성을 달성하려는 중앙정부의 노력이 충분히 크다면 지방자치단체들은 굳이 자체재원을 확보하기 위해 추가적인 노력을 기울일 유인이 없어진다. 정부도 이전제도에 의하여 이러한 문제가 발생할 가능성이 있음을 인식하여 제도를 설계하였다. 즉, 보통교부세를 산정할 때 기준재정수입액은 각 자치단체의 재정수입액의 80%만을 반영함으로써 자치단체들이 자체재원을 추가적으로 100만큼 확보할 때 보통교부세는 80만큼만 감소하여 총가용재원은 증가할 수 있도록 하였다. 하지만 제2장에서 살펴본 바와 같이 우리나라 중앙정부는 다양한 이전제도를 갖고 있으며 이들은 정도의 차이는 있지만 모두 재정형평화 기능을 내재하고 있다. 따라서 이들의 종합적인 효과가 여전히 지방자치단체들의 자체재원 확보를 유인하는지에 대해서는 확실하지 않다.

주만수(2009b)는 중앙정부의 다양한 이전재원들이 자치단체의 자체재원 확충노력에 미치는 효과를 실증적으로 분석하였다. 그의 분석에 따르면 <표 3>에 제시한 바와 같이 시의 경우 자체수입이 100 증가할 때 평균적으로 지방교부세는 108, 이전재원총액은 140만큼 감소하는 것으로 나타났다. 군의 경우에는 자체수입이 100 증가할 때 평균적으로 지방교부세는 121, 이전재원총액은 124만큼 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 이전재원의 감소효과는 자체재원의 재정력이 열악할수록 더 확대되며 재정력이 우수할수록 축소될 것이다. 이 결과는 우리나라의 지방자치단체들은 전반적으로 자체재원을 확대하여 재정력을 개선하려는 유인을 갖기 어려우며 이러한 경향은 재정력이 열악한 자치단체일수록 더 심하다는 것을 의미한다.

〈표 3〉 자체수입 확대가 이전재원에 미치는 효과

구 분	$\frac{\Delta \text{지방교부세액}}{\Delta \text{자체수입}}$	$\frac{\Delta \text{이전재원총액}}{\Delta \text{자체수입}}$
시	-1.08	-1.40
군	-1.21	-1.24

참조) 주만수(2009b)의 〈표 3〉과 〈표 5〉를 요약하여 재정리한 것임

지방자치단체들 중 재정이 열악하여 표준적인 공공서비스를 제공할 수 없는 자치단체에 대해서는 중앙정부가 재원을 이전함으로써 주민들이 거주지역과 관계없이 일정수준의 공공서비스를 향유할 수 있도록 해야 한다. 이러한 정책은 자치단체간 재정력 격차를 완화시키는 역할을 할 것이지만 그 정도가 지나쳐서 자치단체들이 스스로 재정력을 확대하려는 자발적인 노력을 훼손할 만큼 강력한 지방재정조정제도는 바람직하지 않다. 이런 경우 지방세 등의 자체수입이 지방공공재를 효율적으로 공급하도록 하는 가격기능은 전혀 작동하지 않는다. 실제로 우리나라의 지방재정조정제도는 지방자치단체가 자발적으로 세수를 확대하려는 노력을 전혀 유인하지 못하며 특히 이러한 현상은 재정력이 열악한 자치단체에서 더 크게 나타난다.

IV. 결론과 정책적 시사점

본고는 중앙정부가 실행하는 지방재정조정제도의 재정형평화에 대한 기존의 주요 연구들을 종합적으로 검토한다. 이를 통해 다양한 지방재정조정제도들이 그 제도들 사이의 조정기능이 없이 중첩적으로 활용되는 과정에서 재정형평성 및 자발적인 재정력 확충노력에 미치는 실질적인 효과가 정책의도와는 다른 방향으로 작동할 수 있음을 제시한다. 먼저 재정형평성을 위한 핵심적인 기능을 수행하는 보통교부세뿐 아니라 분권교부세와 부동산교부세, 그리고 광역·지역발전특별회계를 포함한 국고보조금의 배분방법을 검토한다. 또한 이들이 지방세 등으로 구성된 각 자치단체들의 자체재원이 초래하는 재정력 격차를 완화하는데 큰 역할을 수행하는 것으로 인식할 수 있음을 설명한다. 하지만 심층적인 연구에 따르면 재정조정제도가 재정력 격차를 완화하는 과정에서 그 정도가 과도하여 자치단체들 사이의 재정력 순위를 역전시킬 뿐 아니라 자치단체들이 자발적으로 재원을 조달하려는 유인을 지나치게 억제함을 제시한다.

이러한 연구결과로부터 얻을 수 있는 정책적 시사점은 자체재원 조달방법에 기초하여 지방재정조정제도를 종합적으로 재검토하는 것이 필요하다는 것이다. 재정형평성의 목표는 과학적으로 결정되는 것이 아니라 정치적인 선택에 의해 결정되는 것이므로 정책목표에 대한 합의를 도출하고 그 합의된 목표를 달성하기 위한 정책수단들을 전반적으로 재검토하는 것이 필요하다. 또한 재정형평화 정책은 자체재원을 조달을 달성하려는 자치단체의 유인을 억제하는 부작용이 발생하는 것은 불가피함을 인식하되 동시에 자체재원 확대 유인을 최대한 보전하는 방안을 모색하여야 할 것이다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 김태일, 「지방교부세의 수평적 재정형평화 효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로」, 『한국행정학보』, 제33권, 1999.
- 김태일 · 김재홍 · 현진권, 「지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과」, 『한국지방재정논집』, 2001.
- 이효, 『국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1997.
- 박완규, 「지방자치단체의 재정변수에 대한 실증분석」, 『재정논집』, 제11권, 1996.
- 주만수, 「지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석」, 『재정학연구』, 한국재정학회, 2009a.
- _____, 「지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동」, 『경제학연구』, 한국경제학회, 2009b.
- _____, 「지방공공재에 대한 수요와 공공성 추정」, 『재정학연구』, 한국재정학회, 2010.
- 행정안전부, 「지방교부세 산정해설」, 2010.
- _____, 「지방재정연감」, 각년도.
- Bergstrom, T.C. and R.P. Goodman, “Private demands for public goods.” *American Economic Review*, 63, 1973.