

자치구 자체재원 확대의 이전재원에 대한 효과 분석*

주 만 수**

Analyzing the Effects of an Autonomous District's Own Revenue on Intergovernmental Grants in Korea*

Man-Soo Joo**

요약 : 본 논문은 자치구 자체경상수입의 증가가 이전재원을 감소시키는 크기를 실증 분석하여 자치구들의 자발적인 재원확충 노력이 작동할 수 있는가를 검증한다. 분석결과를 요약하면, 먼저 자치구들의 자체경상수입 증가가 모든 형태의 이전재원을 유의적으로 감소시킨다. 둘째, 특별·광역시의 이전재원에 대한 자치구 자체경상수입의 효과는 특별시와 광역시에서 서로 다르게 나타나는 반면 중앙정부의 이전재원은 전국의 자치구들을 대상으로 재정형평화를 추구한다. 셋째, 자치구들 사이의 재정형평화를 담당하는 주요 이전재원은 특별시의 경우 조정교부금이며 광역시의 경우 국고보조금이다. 넷째, 특별시 자치구들의 재정형평화는 중앙정부보다 특별시의 영향이 더 큰 반면, 광역시 자치구들의 재정형평화는 중앙정부의 영향이 조금 더 크다. 마지막으로 가장 중요한 분석결과는 광역시 자치구들이 자체경상수입을 증가할 때 그 증가 크기 이상으로 이전재원이 감소한다는 것이다. 이는 다양한 이전재원들이 모두 중점적으로 재정형평화를 추구하여 그 정도가 과도하므로 자치구들이 자체적으로 필요재원을 조달하도록 유인하기 위해서는 재정조정제도의 개편이 필요함을 의미한다.

주제어 : 자치구의 자체재원, 이전재원, 재정형평화

ABSTRACT : The paper analyzes empirically the effects of an autonomous district's own revenue on intergovernmental grants in Korea. Its purpose is to present a reason why autonomous districts depend heavily on the upper-level governments fiscally and are reluctant to raise their own revenues. Summing up the empirical results, an increase in an autonomous district's own revenue will decrease all kinds of transfers from the upper-level governments. Secondly, we show that while the effect of an autonomous district's own revenue on transfers from metropolitan city governments is different between Seoul and other cities, its effect on transfers from the central government is not different significantly. Thirdly, the national subsidy is the most effective grant for fiscal equalization among the districts of the cities except Seoul. Fourth, the city governments are more influential than the central government for fiscal equalization among the districts in Seoul. The final and most important result is that the increase in a district's own revenue could be more than offset by the decrease in its transfer revenues in total. It implies that we need to reform the intergovernmental transfer system to provide autonomous district governments with an incentive to raise their own revenues.

Key Words : autonomous district's own revenue, intergovernmental grants, fiscal equalization

* 본 논문은 한국조세연구원의 2011년 재정네트워크사업에서 수행한 주만수(2011)의 연구를 수정, 보완한 것입니다.

** 한양대학교 에리카캠퍼스 경제학부 교수(Processor, Department of Economics, Hanyang University, ERICA Campus), E-mail: msjoo@hanyang.ac.kr, Tel: 031-400-5606

I. 서론

2000년대 중반 이후 지방재정이 악화 추이를 나타내는데 지방정부 유형 중에서 자치구가 가장 극심한 재정압박을 경험하고 있다. 지방정부의 전국 평균 재정자립도는 2005년 56.2%에서 2012년 52.3%로 3.9%p 하락한 반면 자치구의 재정자립도는 2005년 44.3%에서 2012년 36.0%로 8.3%p만큼 크게 하락하였다. 특별·광역시와 재정자립도는 80.3%에서 69.1%로 11.2%p 하락하여 지방정부 유형 중에서 유일하게 자치구보다 더 크게 하락하였다. 특별·광역시의 재정자립도가 크게 하락한 것은 주로 부동산경기 침체에 따른 취득세 수입의 감소에 기인한다. 특별·광역시의 취득세는 조정교부금 재원인데 취득세 감소에 의해 자치구들에 대한 일반 이전재원이 감소하여 자치구의 재정자립도는 2005년 75.9%에서 2012년 56.2%로 19.7%p나 하락하였다.¹⁾ 지방정부의 전국 평균 재정자립도는 2005년 81.6%에서 2012년 77.2%로 단지 4.4%p 하락한 것과 비교할 때 다른 유형의 지방정부에 비해 자치구의 재정운영이 특히 더 어려워졌음을 알 수 있다.²⁾

지방세 등 자체재원의 증가가 매우 저조한 상황에서 자치구의 재정분담을 필요로 하는 사회복지지출 관련 국고보조금의 증가는 자치구의 재정지출 자율성을 더욱 제한하였다. 또한, 자치구 일반회계 결산의 재정수입 대비 조정교부금의 비중은 2005년 25.3%에서 2010년 17.2%로 감소됨에 따라 자치구들의 전반적인 재정력이 하락하였을

뿐 아니라 자치구들 사이의 재정력 격차는 더욱 확대되었다. 이처럼 급격한 재정악화에 직면한 자치구들은 탄력세율제도를 이용하여 재산세 등의 세율을 인상하는 등 자주적으로 자체재원을 확보하려는 노력을 전혀 실행하지 않았다.³⁾ 그럼에도 여전히 자치구들의 재정운영을 가능케 한 것은 국고보조금 등 다른 형태의 이전재원들이 상당 부분 재정형평화를 고려하여 배분되었기 때문으로 추측된다. 만일 다양한 형태의 이전재원들이 중첩적으로 재정형평화를 추구한다면 자치구들은 연성예산제약에 직면하게 되어 자발적인 재원확충 노력을 시도하지 않을 것이다.

본 논문은 우리나라 자치구의 재원조달 방식을 분석하여 자치구가 재정운영의 책임성을 실현할 제도적 기반이 갖추어졌는가를 판단한다. 구체적으로 자치구에 대한 상위정부의 다양한 재원이전 방법을 검토하고 자치구의 자체재원 확충과 이전재원의 관계를 실증적으로 분석한다. 이처럼 자체재원 확충이 각 이전재원의 배분규모에 대한 효과를 파악하며 이를 통해 자치구에 대한 지방재정조정제도가 자치구의 자발적인 재원확충 노력을 제한함으로써 주민에 대한 재정 책임성을 담보할 수 없게 되는 상황을 제시하고자 한다.

지방정부의 자체재원과 이전재원의 관계에 대한 연구는 부분적으로 이루어졌다. 예를 들어, 주만수(2009)는 시와 군을 대상으로 지방정부의 자체재원 확충이 이전재원에 미치는 효과에 대해 분석하였다.⁴⁾ 그에 따르면, 시와 군의 자체재원 확충은 중앙정부 등 상위정부의 각 이전재원을

1) 조정교부금의 재원은 지방자치법 시행령 개정으로 2013년부터 특별·광역시의 보통세로 확대된다.

2) 재정자립도와 재정자립도 및 지방재정자료는 행정안전부의 재정고 홈페이지 및 지방자치단체 예산개요(각년도)를 참고한다.

3) 단지 서울의 경우 2008년 재산세의 일부를 공동세로 전환하여 자치구 간 재정형평화를 부분적으로 개선하였을 뿐이다.

4) 지방정부의 자체수입과 이전재원 간의 연관성은 기존의 많은 연구들도 인지하고 있다. 예를 들어, 김현아(2003)와 원윤희(2008)는 국세의 지방세 이양은 지방재정조정제도에 의한 이전재원 규모를 감소시키므로 지방세와 이전재원의 변화를 동시에 파악하고자 시도하였다. 또한,

감소시킨다. 그런데 이전재원 전체의 감소크기는 자체재원 증가크기를 초과할 수도 있으므로 지방정부의 자체재원 확대는 오히려 가용재원의 감소를 초래할 수 있음을 제시하였다. 본 논문은 이와 유사한 분석을 자치구를 대상으로 실행하는데 이는 단지 지방정부의 유형이 다르다는 차별성 때문이라기보다는 자치구 이전재원의 특성에 기초하여 다양한 확장이 가능하기 때문이다. 시와 군의 경우 지방정부 사이의 재정형평화 기능을 중앙정부가 수행하는 반면 자치구의 경우 해당 특별·광역시가 수행하므로 자치구들 사이의 재정력 격차가 심화될 있다. 즉, 자치구들의 재정형평화를 위한 국가 전체적인 조정제도가 미약하여 스스로 재정을 책임져야 할 상황이지만 최근 거시경제적 환경변화와 사회복지지출의 확대에 따라 자치구 재정의 상위정부 의존성은 확대되고 있다. 그러므로 자치구 자체재원 증가의 이전재원에 대한 한계효과는 시군의 경우와는 다른 특성을 가질 것으로 예상할 수 있다. 또한, 특별시와 광역시에 존재하는 재정력의 차이가 자체재원과 이전재원의 관계에도 영향을 미치는지 특별시 자치구와 광역시 자치구의 한계효과를 분리하여 분석한다. 마지막으로 자체재원의 이전재원에 대한 효과를 분석할 때 설명변수로 사회복지지출 수요변수를 포함하여 제어함으로써 자치구에 배분되는 이전재원이 사회복지지출 수요에 영향을 받는가를 파악한다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어

서 제II장에서는 자치구에 대한 재정조정제도를 개관하고 자치구에 대한 이전재원의 특성을 파악한다. 제III장에서는 실증분석을 통하여 자치구의 자체재원 증가가 이전재원의 감소를 초래하여 그 감소의 크기가 매우 커서 자치구들이 자체재원을 확보하도록 유인할 수 없음을 제시한다.⁵⁾ 마지막으로 제IV장에서는 요약과 함께 정책적 시사점을 제시한다.

II. 자치구에 대한 재정조정제도와 가설의 도출

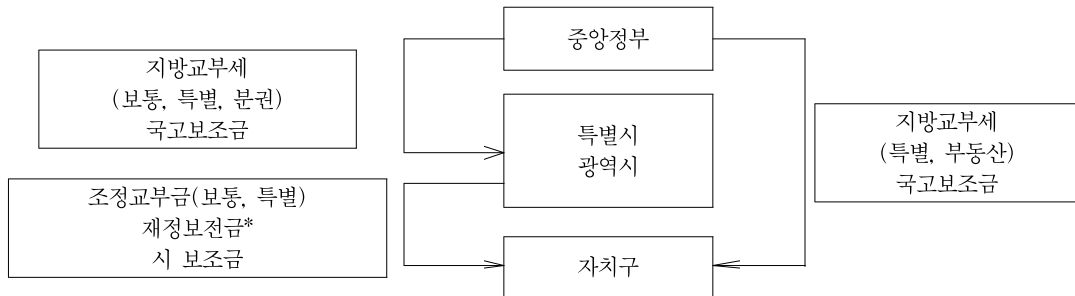
1. 자치구에 대한 재정조정제도의 개요

자치구는 자체수입, 중앙정부 등 상위정부로부터의 이전재원, 그리고 지방채로 재원을 조달하며 지방세와 세외수입이 자체수입을 구성한다. 중앙정부는 지방교부세와 국고보조금을 자치구에 이전하는데 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구성된 지방교부세 중에서 특별교부세와 부동산교부세만이 자치구에 배분된다. 특별·광역시는 소속 자치구에 조정교부금, 재정보전금, 시 보조금을 이전한다. 조정교부금은 자치구들의 재정력 격차를 완화하는 수단으로 사용되며 재정보전금은 세제 개편에 따른 재원조정을 위한 수단으로 사용된다.⁶⁾ 또한, 시 보조금은 특별·광역시의 자체사업 보조뿐 아니라 국고 보조사업의 대응자금으로 자치구를 보조한다. 특히 중앙정부가 복지사업을 위해 특별·광역시에

최병호·정종필(2002)은 보통교부세의 기준세율과 수입인센티브제도 적용률의 정책수단을 이용하여 지방자치단체가 지방세를 확충하도록 유인하는 방안을 모색하였다. 지방정부의 자체재원과 이전재원의 연관성에 관한 국외연구로는 Barette et al.(2002), Buetter(2006), Dahlby and Warren(2003) 등을 들 수 있다.

5) 본 논문은 이전재원에 대한 자체재원의 효과를 파악함으로써 각 이전재원이 재정형평화 효과를 수행한다는 사실을 확인하지만 각 이전재원의 재정형평화에 대한 상대적 효과를 명시적으로 분석하지는 않으며 이는 별개의 연구과제이다. 자치구에 대한 이전재원 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 조정교부금의 재정형평화 효과에 대한 분석은 김성철·박기목(2004)과 배인명(2003) 등이 수행하였다.

6) 자치구의 재정보전금은 광역자치단체가 시군에 배분하는 재정보전금과 법적 성격이 다르다. 시군에 대한 재정보전금은 지방재정법 제29조에 의거하여 광역자치단체세의 일부를 기초자치단체에 배분한다. 하지만 자치구에 대한 재정보전금은 각 특별·광역시의 자치구에 대한



* 재정보전금은 특별·광역시에 따라서 달라질 수 있는데 이를 각주 5)에 자세히 설명함.
자료) 법제처, 국가법령정보센터 홈페이지, 지방교부세법, 지방자치법, 지방재정법, 보조금 관리에 관한 법률

〈그림 1〉 자치구에 대한 상위정부의 재원이전

교부한 분권교부세의 일부를 시 보조금의 형태로 자치구에 배분할 수도 있다. 자치구에 대한 이전 재원 중에서 조정교부금, 재정보전금과 부동산교부세는 일반재원이므로 자치구가 사용용도를 결정할 수 있다. 자치구에 대한 상위정부의 재원이

전 관계를 〈그림 1〉에 정리한다.

2. 자치구별 이전재원의 규모와 구성

중앙정부와 특별·광역시가 자치구에 제공하

〈표 1〉 자치구의 재원조달 규모

구분			총액 (10억 원)			자치구당 평균 (10억 원)		
			합계	특별시	광역시	합계	특별시	광역시
이 전 재 원	특별 광역시	조정교부금*	3,349	1,671	1,679	48.5	66.8	38.2
		시 보조금	3,202	1,299	1,904	46.4	52.0	43.3
		합계	6,552	2,969	3,582	95.0	118.8	81.4
	중앙 정부	지방교부세	474	147	327	6.9	5.9	7.4
		국고보조금	4,371	1,116	3,256	63.4	44.6	74.0
		합계	4,846	1,262	3,583	70.2	50.5	81.4
	합계		11,397	4,232	7,166	165.2	169.3	162.9
자체 경상수입	지방세		2,932	1,903	1,029	42.5	76.1	23.4
	경상세외수입		1,186	639	547	17.2	25.6	12.4
	합계		4,119	2,542	1,577	59.7	101.7	35.8

* 조정교부금은 재정보전금을 포함함. 단, 특별시분 재산세는 지방세에 포함함.
자료) 행정안전부, 지방재정연감, 2010년 결산자료

재원이전과정에서 명시적인 분류가 어려울 때 회계 목적으로 재정보전금 항목에 처리하는 경향이 있다. 예를 들어, 서울특별시는 자동차면허세 개편과 2011년 세제 개편에 따른 재원조정을 위한 재정보전금, 재산세 감소에 대한 부동산교부세 정산분, 그리고 재산세 공동과세에 따른 특별시분 재산세와 이 제도에 따른 보전금을 재정보전금으로 분류한다. 특별시분 재산세는 서울시에에서만 각 자치구의 재산세 일정부분을 공동세로 징수하여 각 자치구에 균등 배분하는 것이므로 광역시의 경우에는 존재하지 않는다. 이처럼 특별·광역시의 재정보전금은 각 특별·광역시에 따라 포함범위가 다를 수 있다. 실제로 한국지방행정연구원(2011)에 따르면 2010년의 자치구 재정보전금은 서울, 부산, 광주, 대구, 울산의 모든 자치구에 존재하지만, 대전의 서구와 중구, 그리고 인천의 모든 자치구는 재정보전금 명목으로 배분된 재원이 존재하지 않는다.

는 다양한 이전재원과 자치구의 자체경상수입을 유형별로 정리하여 <표 1>에 제시한다. 자치구 전체로 볼 때, 특별·광역시로부터의 이전재원 규모는 약 6.6조 원으로 지방세와 경상세외수입으로 구성된 자치구 자체경상수입의 1.5배를 초과한다. 중앙정부는 주로 국고보조금 형태로 자치구에 재원을 이전하는데 그 규모 역시 자체경상수입을 초과한다. 또한, 자치구에 대한 중앙정부와 시 본청의 보조금 합계는 7.6조 원으로 일반재원인 자체경상수입과 조정교부금의 합계 7.5조 원을 조금 초과한다. 보조금은 주로 사용용도가 지정되고 대응재원을 필요로 하므로 자치구들의 세출자율권을 제약한다.

특별시 자치구와 광역시 자치구는 재원조달 방법에 있어서 상당히 큰 차이가 있다. 특별시 자치구에 대한 중앙정부의 이전재원은 자체경상수입의 약 50% 수준인 반면, 광역시 자치구에 대한 중앙정부의 이전재원은 자체경상수입의 두 배를 훨씬 초과한다. 또한, 시 본청의 자치구에 대한 재원이전도 특별시와 광역시 사이에 차이를 나타낸다. 특별시의 조정교부금은 시 보조금의 약 1.3배에 이르는 반면, 광역시의 경우 90%에도 미달한다. 즉, 특별시는 주로 조정교부금을 통해 자치구에 재원을 이전하지만, 광역시는 오히려 시 보조금을 통해 더 큰 재원을 이전한다. 따라서 특별시 자치구에 대한 평균이전재원규모는 조정교부금, 시 보조금, 국고보조금, 지방교부세의 순서이며 광역시 자치구에 대한 평균이전재원규모는 국고보조금, 시 보조금, 조정교부금, 지방교부세의 순서이다. 특별시 자치구의 경우 시 본청의 이전재원이 중앙정부 이전재원의 두 배를 초과하여 시 본청 의존도가 높은 반면, 광역시 자치구의 경우 시 본청의 이전재원과 중앙정부의 이전재원 규모가 유사하므로 상대적으로 중앙정부 의존적이다. 이전재원 대비 조

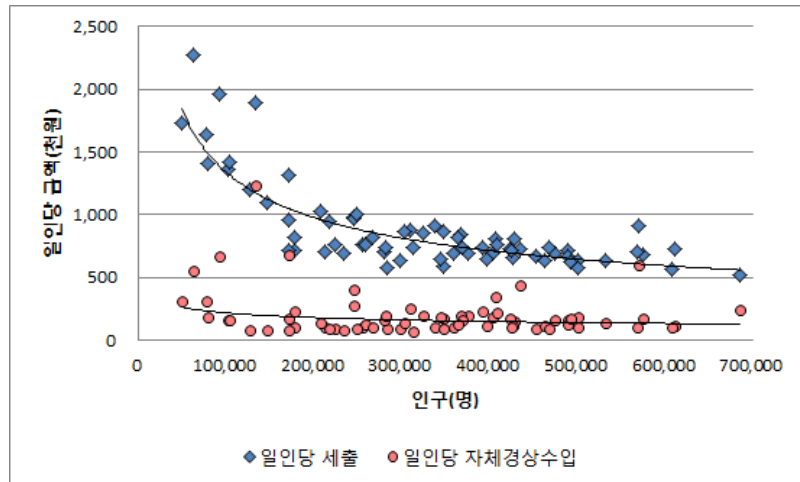
정교부금 비중은 특별시 자치구에서 39.5%인데 광역시 자치구에서는 23.4%에 불과하다. 광역시 자치구는 부족한 자체경상수입과 보조금 위주의 이전재원 때문에 특별시 자치구에 비하여 경직적인 재정운영이 불가피하다.

이상에서 살펴본 바처럼 특별시 자치구와 광역시 자치구의 이전재원 구조는 서로 다르기 때문에 자치구 자체재원 확충이 이전재원 배분규모에 미치는 효과를 분석할 때 특별시와 광역시를 분리하는 것이 필요하다.

3. 자치구의 1인당 자체세입과 1인당 세출

<그림 2>는 자치구들의 1인당 세출과 1인당 자체경상수입을 제시한다. 이에 따르면, 자치구 인구규모가 증가할수록 1인당 세출은 뚜렷하게 감소하며 인구규모가 일정수준에 도달하면 1인당 세출의 감소추세는 사라진다. 즉, 일정수준의 인구규모에 도달할 때까지 세출은 인구에 대해 규모의 경제를 나타낸다. 이는 자치구가 제공하는 공공서비스는 공동소비가 가능한 공공재적 특성을 갖고 있음을 의미한다. 반면에 1인당 자체경상수입은 인구규모에 관계없이 비교적 유사한 수준을 나타내며 도심의 자치구 등 일부 자치구들은 상대적으로 매우 높은 1인당 수입을 징수한다.

자치구의 1인당 세입은 1인당 세출에 비하여 적으므로 자치구들은 그 차이를 중앙정부 및 특별·광역시의 이전재원에 의존한다. 중앙정부는 지방교부세와 국고보조금을 통해서, 그리고 특별·광역시는 조정교부금과 시 보조금을 통해서 자치구를 지원한다. 특히 인구규모가 증가함에 따라 1인당 세출은 감소하는 반면 1인당 지방세 수입은 일정하므로 자치구의 인구가 적을수록 1인당 이전재원의 크기는 더 커야 할 필요가 있다.



자료) 행정안전부, 지방재정연감, 2010년 결산자료

〈그림 2〉 자치구의 1인당 세출과 1인당 자체경상수입

4. 자체재원과 이전재원의 관계에 관한 제도 및 가설의 설정

다양한 이전재원들은 1인당 세출과 1인당 세입의 부족분을 충당하기 위해 사용된다. 각 이전재원의 도입목적은 서로 다르지만, 자치구들 간의 재정형평화가 주목적인 조정교부금 이외의 이전재원들도 부분적으로 재정형평화를 고려하며 배분한다. 이 절에서는 자체재원과 각 이전재원의 관계를 제도적 관점에서 검토하고 이를 토대로 실증분석을 위한 가설을 정립한다.

먼저 조정교부금은 각 특별·광역시가 징수한 취득세의 일정비율로 재원을 조성하고 이를 보통교부금과 특별교부금으로 구분하여 소속 자치구에 배분한다. 조정교부금의 90% 정도를 차지하는 보통교부금은 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하고 재정부족액의 상당 부분을 보전함으로써 재정형평화를 도모한다.⁷⁾ 기준재정수입액은 지방세 등 자체경상수입을 포함

하므로 특정 자치구가 자체재원을 확충하면 기준재정수입액이 증가하여 재정부족액이 감소하고 보통교부금도 감소한다. 특별교부금은 특별·광역시별로 서로 다른 다양한 용도로 사용되며 명시적으로 재정형평화를 고려하여 배분하지는 않는다. 단지 특별·광역시는 시책사업 등을 위한 특별교부금을 상대적으로 재정력이 취약한 자치구에 배분하는 경향이 있으므로 자체재원이 증가할수록 감소할 가능성은 남는다.

국고보조금의 상당 부분은 특별시보다 지방 혹은 광역시에 대하여 높은 기준보조율로 보조하며 일부 보조금은 자치구의 재정여건과 재정수요를 고려하여 차등보조율을 적용한다. 차등보조의 경우 재정여건은 재정자주도로 판단하고 재정수요는 분야별 세출예산 비중으로 측정한다. 예를 들어, 기초생활보장사업과 영유아보육사업 등의 경우 사회보장복지비 비중이 높으면서 재정자주도가 낮으면 보조율을 인상하고 반대로 사회보장복지비 비중이 낮으면서 재정자주도가 높으면 보조

7) 특별·광역시별 조정교부금의 자세한 배분구조는 주만수(2012) 등을 참고할 수 있다.

을을 인한다. 따라서 논리적으로는 자치구가 자체재원을 확충하면 재정자주도가 향상되어 낮은 보조율이 적용되므로 국고보조금이 감소할 수 있다.⁸⁾ 차등보조사업과는 달리 모든 지역에 동일한 보조율을 적용하는 보조사업들에 대해서는 자체재원의 확충이 보조금에 영향을 미칠 것임을 사전적으로 주장할 수는 없지만, 중앙정부는 일반적으로 낙후지역에 보조금을 더 많이 배분하는 경향이 있으므로 자치구가 지역경제를 발전시켜 자체재원을 확충한다면 국고보조금은 감소할 것이다.⁹⁾ 국고보조금에 대한 지방정부의 대응 지방비는 특별·광역시와 자치구가 나누어 부담하며 특별·광역시의 분담 부분을 자치구에 시 보조금으로 배분한다. 또한, 특별·광역시에 대한 분권교부세의 일부는 시 보조금의 형태로 자치구에 배분된다. 분권교부세는 대체로 재정력 역수에 비례하여 배분되므로¹⁰⁾ 재정력이 열악할수록 분권교부세 배분이 증가하며 이는 자치구에 대한 시 보조금을 증가시킨다. 이처럼 시 보조금은 국고보조금과 분권교부세의 배분에 비례하여 배분되는 경향이 있으므로 자치구의 자체재원이 증가하면 시 보조금은 감소할 것이다.

자치구에 대한 지방교부세는 특별교부세와 부동산교부세로 구성된다. 특별교부세는 보통교부세의 기준재정수요액 산정에서 파악할 수 없는 지역현안에 대한 특별한 재정수요, 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재해를 복구하거나 재해에

방을 위한 특별한 재정수요, 그리고 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있을 경우에 배분한다. 이들은 명시적으로 재정형평화를 고려하지는 않지만, 지역현안수요 혹은 지역역점사업 등은 상대적으로 낙후지역에 배분되는 경향이 있으며 그럴 경우 자체수입이 증가할수록 특별교부세는 감소할 것이다. 또한, 부동산교부세는 지방자치단체의 재정여건이나 지방세 운영상황 등을 고려하여 배분하는데 구체적으로 재정여건, 사회복지 및 지역교육의 비중, 그리고 부동산 보유세 규모에 의해 배분한다. 이들 중 가중치가 50%인 재정여건은 재정력역지수를 이용하여 재정력이 열악할수록 교부세 배분규모를 확대한다. 따라서 자치구가 자체수입을 확충하면 지방교부세 수입은 감소할 것이다.

이상의 자치구에 대한 이전제도에서 살펴본 바처럼 자치구의 자체재정수입이 증가할수록 대부분의 이전재원은 감소한다. 따라서 실증분석의 과제는 자치구의 자체수입 증가는 이에 대한 각 이전재원의 감소를 초래한다는 가설을 검증하는 것이다. 이 과정에서 특별시와 광역시 자치구들 사이에 차이가 존재하는지를 검증하는 것이 필요하다. 또한, 만일 이 가설이 성립한다면 자체재원 한 단위 증가에 대한 이전재원의 감소규모를 파악하여야 한다.

8) 일례로 영유아보육료의 국고보조율은 특별·광역시의 자치구별로 크게 다르다. 특별시 자치구에 대해서 20~30%를 보조하는 반면, 광역시 자치구에 대해서는 50~60%를 보조한다(국회예산정책처, 2012).

9) 국고보조금이 시와 군의 재정형평화 기능을 수행한다는 기존의 연구로는 박완규(1996), 이효(1999) 및 김태일 외(2001), 주만수(2009) 등이 있다. 이들에 따르면, 재정이 열악한 시군일수록 국고보조금 배분규모가 증가한다. 물론 국고보조금을 동일한 기준에 의해 배분하더라도 재정력이 열악한 지역에 상대적으로 더 큰 보조가 이루어질 수 있다. 이 경우도 해당지역의 주민을 보조하기 위하여 더 큰 외부재원이 투입되는 것이므로 재정형평화 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

10) 이는 분권교부세의 경상적 수요와 비경상적 수요의 일반수요부분에 해당한다(국가법령정보센터, 지방교부세법).

Ⅲ. 이전재원에 대한 자치구 자원확충의 효과 분석

1. 분석모형과 자료

본 장에서는 2010년 자치구의 결산자료를 이용하여 자체경상수입의 증가가 이전재원의 크기에 미치는 효과를 분석하는데 실증분석을 위한 모형은 다음과 같다.

$$\log Y_i = \beta_0 + \beta_1 \log REV_i + X_i' \beta + \epsilon_i \quad (1)$$

여기서 Y 는 이전재원, REV 는 자체경상수입, X 는 자체경상수입의 효과를 분리하기 위한 자치구의 특성변수들이다.¹¹⁾ 종속변수인 자치구에 대한 이전재원은 공식적인 자료를 확보할 수 있는 재원을 대상으로 한다. 즉, 특별·광역시의 이전재원인 조정교부금(재정보전금 포함)과 시·보

조금, 중앙정부의 이전재원인 지방교부세와 국고보조금이 그들이다. 또한, 이들을 조합하여 특별·광역시의 이전재원, 중앙정부의 이전재원, 특별·광역시와 중앙정부의 보조금, 그리고 이전재원 총액을 대상으로 자체재원 증가의 효과를 분석한다. 이전재원의 크기는 자체수입뿐 아니라 자치단체의 다른 환경여건에 의해서도 영향을 받으므로 그 대표적인 변수인 인구(pop)와 면적(area)을 자연대수로 전환하여 제어변수로 사용하며 그 외에 노령인구비율(eld)과 인구 10만 명당 사회복지시설 수(welf)를 고려한다.¹²⁾ 실증분석에 사용한 통계자료들의 기초통계량은 <표 2>에 제시한다.

자체경상수입이 자치구의 이전재원에 미치는 영향을 제도적으로 규정하는 것은 조정교부금과 부동산교부세뿐이다. 하지만 다른 이전재원들도 배분과정에서 실질적으로 재정형평화를 도모하

<표 2> 자치구별 통계자료의 기초통계량

(단위: 10억 원, 천 명, km², %, 개)

구분	특별시 자치구				광역시 자치구			
	평균	표준편차	최대	최소	평균	표준편차	최대	최소
자체경상수입	101.7	61.4	341.2	57.8	35.8	18.3	90.5	10.8
조정교부금	66.8	34.9	121.8	4.5	38.2	9.7	64.7	19.0
시 보조금	52.0	17.4	105.0	24.3	43.3	16.9	87.9	14.6
국고보조금	44.6	18.0	95.7	18.7	74.0	34.1	149.4	18.1
지방교부세	5.9	2.6	15.6	2.8	7.4	2.0	16.5	4.5
인구	412.5	133.4	685.3	132.8	280.8	141.3	607.1	49.4
면적	24.2	9.3	47.0	10.0	63.1	55.1	222.9	2.8
노령인구비율	10.1	1.6	13.1	7.7	10.3	3.2	16.6	5.3
사회복지시설	5.1	2.1	10.7	1.6	6.0	3.8	16.7	1.3

자료) 재정자료: 행정안전부, 지방재정연감, 2010 결산액.

기타자료: 통계청, 국가통계포털, 2010년; 사회복지시설과 면적은 2009년 자료임.

11) 식 (1)은 $Y_i = c(REV_i)^{\beta_1}(Z_i')^{\beta_2}u_i$ (여기서 $\log c = \beta_0$, $\log Z = X$, $\log u_i = \epsilon_i$)를 변환한 것이다. 따라서 자체경상수입의 변화는 각 자치구의 인구 사회적 특성(Z)에 따라 이전재원(Y)에 미치는 효과의 크기가 달라질 수 있음을 반영할 수 있다. 이와는 달리 실증분석모형을 $Y_i = \gamma_0 + \gamma_1 REV_i + Z_i' \gamma + \epsilon_i$ 형태로 설정한다면 인구 사회적 특성에 의한 간접적인 효과를 고려하지 못하게 된다.

12) 2010년 자치구 일반회계 세출결산액 17.4조 원 중 사회복지지출은 43.2%인 7.5조 원으로 세출분야 중에 가장 높은 비중을 차지한다.

므로 자체경상수입이 증가하면 이들의 배분규모가 감소할 것으로 예상된다. 실증분석의 목적은 첫째, 자치구가 자체경상수입을 확대할 때 자치구의 이전재원이 유의하게 감소하는가를 검증하고 둘째, 이전재원이 유의하게 감소한다면 자체경상수입의 증가에 대한 이전재원 감소의 크기를 함께에서 파악하는 것이다.¹³⁾

제II장에서 제시한 바와 같이 각 자치구에 배분되는 다양한 이전재원은 특별시 자치구와 광역시 자치구에서 서로 다른 모습을 나타낸다. 따라서 이들 사이에 차별성을 확인하기 위하여 식 (1)을 다음과 같이 변형하여 분석한다.

$$\log Y_i = \beta_0 + \beta_1 \log REV_i + \beta_2 \times D_S \log REV_i + X_i' \beta + \epsilon_i \quad (2)$$

여기서 D_S 는 서울시 자치구 더미변수로서 서울 자치구인 경우는 1, 그렇지 않은 경우는 0이다. 따라서 $D_S \times \log REV_i$ 는 더미변수와 REV 가 곱해진 상호작용변수이다. 식 (2)의 β_1 과 β_2 는 이전재원에 대한 자체경상수입의 탄력성을 의미한다. 따라서 β_1 의 추정치가 유의적이면 이는 광역시 자치구들의 자체경상수입 탄력성을 나타내며 β_2 의 추정치가 유의적이면 서울시 자치구들의 자체경상수입 탄력성은 $\beta_1 + \beta_2$ 가 된다. β_2 가 유의하지 않다면 특별시 자치구에서의 재정효과는 광역시 자치구와 통계적으로 차이가 없음을 의미한다.

이전재원에 대한 자체경상수입의 탄력성은 $\frac{\text{자체경상수입}}{\text{이전재원}} \times \frac{\Delta \text{이전재원}}{\Delta \text{자체경상수입}}$ 이므로 자체경상수입 한 단위 증가가 각 이전재원에 미치는 효과의 크기는 다음과 같이 도출할 수 있다.

$$\frac{\Delta \text{이전재원}}{\Delta \text{자체경상수입}} = \text{탄력성} (\beta_1 \text{ 혹은 } \beta_1 + \beta_2) \times \frac{\text{이전재원}}{\text{자체경상수입}} \quad (3)$$

탄력성이 음의 값을 갖는다면 자체경상수입의 증가는 이전재원의 감소를 초래한다. 다른 조건이 동일하다면 자체경상수입이 작을수록 혹은 이전재원이 클수록 자체경상수입의 추가적 증가에 따른 이전재원 감소의 크기는 확대된다. 즉, 자체경상수입 증가가 이전재원에 미치는 효과는 재정 의존도가 큰 자치구에서 더 크게 발생할 것이다. 본 연구에서는 평균적인 자치구를 대상으로 분석한다.

2. 실증분석 결과

1) 자체경상수입과 조정교부금

먼저 자체경상수입의 증가가 조정교부금에 미치는 효과를 파악하기 위한 실증분석 결과를 <표 3>에 제시한다.¹⁴⁾ <표 3>의 모형 (1)은 식 (1)처럼 모든 자치구들을 대상으로 분석한 것이고 모형 (2)는 식 (2)처럼 특별시 자치구들의 더미변

13) 다음 절의 실증분석과정에서는 재정력이 우수하여 지속적으로 조정교부금의 보통교부금 불교부단체로 지정되는 서울 중구, 강남구, 서초구, 송파구를 제외하여 총 69개 자치구 중에서 65개 자치구를 대상으로 분석한다. 이들을 포함하는 경우 자체재원 증가가 각 이전재원에 미치는 효과의 크기는 일부 달라지지만 방향성 등 여기서 제시하는 기본적인 결과는 동일하다.

14) 자치구에 대한 조정교부금과 재정보전금의 자료는 공식적으로 분리되어 발표하지 않으므로 여기서는 이를 통합한 지방재정연감 자료를 분석한다. 이 자료에 따르면, 특별시 자치구들의 조정교부금이 광역시 자치구들에 비해 훨씬 더 큰데 이는 특별시의 조정교부금이 더 클 뿐 아니라 재산세 공동세 재원 등 재정보전금의 포함범위가 더 넓기 때문이다. 비록 한국지방행정연구원(2011)에 의해 조정교부금과 재정보전금을 분리할 수 있지만 자료의 일관성을 유지하기 위하여 이들을 사용하지 않는다. 즉, 한국지방행정연구원의 조정교부금과 재정보전금 합계자료는 지방재정연감의 자료와 일치하지 않으며 각 특별·광역시 본청의 재정보전금 지출액과 해당 자치구들의 재정보전금 수익

〈표 3〉 조정교부금에 대한 실증분석 결과

종속변수: 조정교부금	(1)		(2)		(3)	
	상수	t-값	상수	t-값	상수	t-값
상수항	3.75***	4.05	7.91***	7.97	8.37***	5.56
log(pop)	0.52***	5.46	0.50***	6.67	0.49***	5.41
log(area)	-0.14***	-2.96	0.06	1.20	0.04	0.76
log(rev)	0.09	0.99	-0.37***	-3.68	-0.39***	-3.59
D×log(rev)			0.07***	6.18	0.07***	5.75
eld					-0.01	-0.65
welf					0.01	0.41
조정된 R ²	0.482		0.678		0.670	

주) ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 계수가 0이라는 가설을 기각함을 의미함.

수를 이용하여 광역시 자치구들과의 차이를 허용한다. 모형 (1)과 (2)는 제어변수로서 인구와 면적만을 사용하는 반면 모형 (3)은 노령인구비율과 사회복지시설 수까지 포함한다.

모형 (1)에서 자체경상수입의 계수가 유의적이지 못하지만, 모형 (2)처럼 특별시 자치구를 분리하면 자체경상수입의 계수들이 통계적으로 유의하게 바뀐다. 이는 자치구 자체경상수입의 변화가 조정교부금 배분에 미치는 효과는 특별시와 광역시에서 명백히 다름을 의미한다. 모형 (3)에서는 추가한 제어변수들이 모두 유의적이지 못하다. 조정교부금뿐 아니라 다른 이전재원들에 대한 회귀분석에서 자체경상수입의 계수는 모형 (2)에서 가장 안정적으로 유의하며 사회복지관련 변수들의 유의성은 변화가 심하므로 본 연구에서는 세 모형을 모두 제시하되 주로 모형 (2)를 중심으로 설명한다.

먼저 인구와 면적의 계수는 예상한 대로 양의

값을 가지지만 면적 계수는 유의적이지 않다. 이는 다른 조건이 동일할 때 인구가 많을수록 자치구에 대한 조정교부금이 증가함을 의미한다. 자체경상수입의 계수는 -0.37로 유의한 음의 값을 나타내며 특별시 자치구 상호작용변수의 계수는 0.07의 유의한 양의 값을 갖는다. 이는 광역시 자치구의 조정교부금에 대한 자체경상수입의 탄력성은 -0.37이며 특별시 자치구의 탄력성은 이보다 적은 -0.30임을 의미한다.

탄력성 수치를 이용하여 자체경상수입의 한 단위 증가가 조정교부금의 배분에 미치는 효과를 식 (3)의 방법으로 산출하여 〈표 4〉에 제시한다. 평균적으로 자치구의 자체경상수입이 100 증가하면 조정교부금은 특별시 자치구의 경우 30만 원, 광역시 자치구의 경우 40만 원 감소한다.¹⁵⁾ 이 결과는 평균적으로 조정교부금은 특별시보다 광역시 자치구들에서 더 강력한 재정형평화 기능을 수행함을 의미한다.

액 합계가 서로 다른 경우도 있다. 이로 인해 조정교부금과 재정보전금을 분리하여 분석하지 못한 것은 본 연구의 한계로 지적할 수 있다. 단, 특별시의 재산세 공유는 공유비율에 의해 재정보전금 크기를 추정할 수 있으므로 이를 재정보전금에서 제외하고 지방세에 포함하여 추정하는 경우 계수의 차이는 발생하지만 본 논문의 주요 결과는 변화하지 않음을 확인할 수 있다.

15) 자치구 평균에 비하여 자체경상수입이 작고 조정교부금의 크기가 큰 자치구에서는 더 큰 한계효과가 발생할 것이다. 반면에 평균에 비하여 자체경상수입이 크고 조정교부금의 크기가 작은 자치구에서는 더 작은 한계효과가 나타날 것이다.

〈표 4〉 자체경상수입 증가의 조정교부금에 대한 재정효과

구분	탄력성	조정 교부금* (10억 원)	자체경상 수입* (10억 원)	$\frac{\Delta \text{조정교부금}}{\Delta \text{자체경상수입}}$
특별시	-0.303	78.1	80.2	-0.295
광역시	-0.373	38.3	35.8	-0.400

주) 조정교부금과 자체경상수입은 각각 특별시 및 광역시 자치구들의 평균값임.

추가적으로 유념해야 할 사항은 서울특별시 조정교부금은 자체수입 전액을 기준재정수입액에 반영하고 2010년에는 재정부족액의 전액을 보전하였다는 것이다. 이는 자체경상수입이 100만큼 증가하면 조정교부금은 정확히 100만큼 감소해야 함을 의미한다. 그럼에도 〈표 4〉의 분석에서 평균적으로는 30만만큼만 감소한 이유에 대해 논의하여야 한다. 첫째 이유는 특별시의 기준재정수입 산정액 포괄범위는 광역시들과 달리 임시세외수입까지 포함하므로 실제 자체경상수입과 크게 다르거나 기준재정수요액의 산정에 의해 조정교부금 배분이 영향을 받기 때문일 수 있다. 또한, 분석에 사용한 조정교부금 자료는 보통교부금 이외에 건

전재정에 대한 유인제도와 특별교부금 및 재정보전금을 포함하고 있기 때문일 수도 있다.¹⁶⁾ 마찬가지로 광역시의 조정교부금도 자체경상재원 증가의 80%를 기준재정수입액에 반영하고 재정부족액의 상당 부분을 보통교부금으로 보전해줌에도 불구하고 재정효과는 그리 크지 않은데 이것도 특별시의 경우와 유사한 이유 때문일 것이다. 그 외에 광역시의 한계효과는 6개 광역시 자료를 사용한 것이므로 광역시들의 재원규모 등의 차이로 인해 광역시별로 개별 자치구들에 미치는 효과는 달라질 수 있다.

2) 자체경상수입과 시 보조금

특별·광역시에는 재정형평화를 고려하여 시 보조금을 배분하는 것으로 판단되며 이를 〈표 5〉의 실증분석을 통해 확인한다. 모형 (2)에서만 자체경상수입의 계수가 모두 통계적으로 유의하다. 특히 광역시 자치구의 자체경상수입 계수는 특별시 자치구의 계수보다 크므로 조정교부금에서처럼 시 보조금에 대한 자체경상수입의 탄력성은

〈표 5〉 시 보조금에 대한 실증분석 결과

종속변수: 조정교부금	(1)		(2)		(3)	
	상수	t-값	상수	t-값	상수	t-값
상수항	3.60***	6.02	5.20***	6.83	1.69*	1.76
log(pop)	0.54***	8.68	0.53***	9.14	0.69***	11.90
log(area)	0.10***	3.26	0.18***	4.66	0.16***	4.38
log(rev)	0.00	-0.02	-0.18**	-2.29	-0.08	-1.12
D×log(rev)			0.03***	3.10	0.01	1.56
eld					0.04***	3.09
welf					0.02***	2.86
조정된 R ²	0.717		0.752		0.824	

주) ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 계수가 0이라는 가설을 기각함을 의미함.

16) 정확한 원인을 파악하여 분석을 정교화하기 위해서는 세분화된 통계자료가 필요하므로 조정교부금제도의 개선을 위해서 지방정부들은 적극적으로 자료를 공개하여야 한다. 그럼에도 2009년 자료를 분석한 주만수(2011)의 결과 역시 〈표 4〉의 결과와 유사하므로 자체재원의 이전재원에 대한 효과는 안정적인 것으로 판단된다.

광역시 자치구에서 더 큰 값을 갖는다.¹⁷⁾

이 결과를 이용하여 자체경상수입의 한 단위 증가가 시 보조금의 배분에 미치는 효과를 도출하여 <표 6>에 제시한다.

<표 6> 자체경상수입 증가의 시 보조금에 대한 재정효과

구분	탄력성	조정 교부금* (10억 원)	자체경상 수입* (10억 원)	$\frac{\Delta \text{조정교부금}}{\Delta \text{자체경상수입}}$
특별시	-0.151	54.9	80.2	-0.103
광역시	-0.178	43.3	35.8	-0.215

주) 조정교부금과 자체경상수입은 각각 특별시 및 광역시 자치구들의 평균값임.

평균적으로 자체경상수입이 100 증가하면 시 보조금은 특별시 자치구의 경우 10만 원, 광역시 자치구의 경우 22만 원 감소한다. 이는 조정교부금 뿐만 아니라 시 보조금도 각 특별·광역시 자치구들 사이의 재정형평화 기능을 수행하되, 상대적으로 광역시들에서 더 큰 형평화 기능을 수행함을 의미한다. 시 보조금이 재정형평화 기능을 수행하지만 그 효과는 특별·광역시 모두에서 재정형평

화를 주된 목적으로 배분하는 조정교부금에 비하여 미약하다. 특히 광역시 자치구들에 대한 시 보조금의 평균규모는 조정교부금의 평균규모에 비해 더 크지만 예상할 수 있는 것처럼 조정교부금의 형평화기능이 더 효과적인 것으로 분석된다.

3) 자체경상수입과 국고보조금

자체경상수입의 변화가 자치구에 대한 중앙정부 국고보조금의 크기에도 영향을 미친다. 이는 <표 7>의 실증분석을 통해 확인할 수 있다.

특별·광역시 자치구들을 통합한 모형 (1)에서 자치구의 자체경상수입이 조정교부금 혹은 시 보조금에 미치는 효과는 <표 3>과 <표 5>에 제시한 바처럼 유의적이지 않다. 이는 특별·광역시들은 소속 자치구들만을 대상으로 이전재원을 배분하며 특별시와 광역시들 사이에 각 조정교부금과 시 보조금 규모의 차이가 크기 때문으로 판단된다. 반면에 국고보조금의 경우 특별·광역시 자치구들을 통합한 <표 7>의 모형 (1)에서도 자체경상수입은 유의적인 음의 계수를 갖는다. 이는 중앙정부가

<표 7> 국고보조금에 대한 실증분석 결과

종속변수: 조정교부금	(1)		(2)		(3)	
	상수	t-값	상수	t-값	상수	t-값
상수항	5.87***	8.98	3.65***	4.61	-0.12	-0.12
log(pop)	0.82***	12.15	0.83***	13.82	0.98***	16.38
log(area)	0.21***	6.27	0.11***	2.63	0.14***	3.52
log(rev)	-0.56***	-9.09	-0.32***	-3.92	-0.21***	-2.91
D×log(rev)			-0.04***	-4.13	-0.05***	-6.19
eld					0.06***	4.77
welf					0.00	0.40
조정된 R ²	0.778		0.824		0.876	

주) ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 계수가 0이라는 가설을 기각함을 의미함.

17) 각 이전재원에 대한 분석 중에서 사회복지시설 수(welf)가 통계적으로 유의적인 것은 종속변수가 시 보조금일 때뿐이다. 특별·광역시들은 중앙정부에서 배분받은 분권교부세를 각 자치구에는 시 보조금의 형태로 재배분하며 분권교부세의 상당 부분은 사회복지지출과 연관되기 때문일 수 있다.

국가 전체적인 시각에서 재정형평화가 달성되도록 국고보조금을 배분할 것이므로 유의한 결과를 초래한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 모형 (1)의 자체경상수입의 계수는 특별시 자치구와 광역시 자치구를 분리한 모형 (2) 혹은 모형 (3)의 계수와 큰 차이를 나타낸다. 따라서 특별시와 광역시 자치구들의 특성 차이를 받아들이고 특별·광역시의 이전재원에 대한 분석과 일관성을 유지하기 위하여 모형 (2)의 결과를 이용하여 자체경상수입의 한 단위 증가가 국고보조금의 배분에 미치는 효과를 도출하고 이를 <표 8>에 제시한다.

<표 8> 자체경상수입 증가의 국고보조금에 대한 재정효과

구분	탄력성	조정 교부금* (10억 원)	자체경상 수입* (10억 원)	$\frac{\Delta \text{조정교부금}}{\Delta \text{자체경상수입}}$
특별시	-0.355	47.8	80.2	-0.211
광역시	-0.317	74.0	35.8	-0.654

주) 조정교부금과 자체경상수입은 각각 특별시 및 광역시 자치구들의 평균값임.

평균적으로 자체경상수입이 100 증가하면 국고보조금은 특별시 자치구의 경우 21만큼, 광역시 자치구의 경우 65만큼 감소한다. 자체경상수입 증가가 국고보조금 감소에 미치는 한계효과는 특별시 자치구보다 광역시 자치구에서 더 큰데, 그 이유는 비록 특별시 자치구들에서 탄력성의 절댓값이 더 크지만 광역시 자치구들에서 평균 자체경상수입에 대한 평균 국고보조금 규모가 훨씬 더 크기 때문이다. 또한, 광역시 자치구에서 자체경상수입의 증가가 유발하는 다양한 이전재원의 감소 중에서 국고보조금의 감소가 가장 크다. 반면에 특별시 자치구에서는 여전히 조정교부금에 대한 한계효과가 가장 크다.

자치구들의 재정형평화 기능은 기본적으로 해당 특별·광역시들이 각 지역 내에서 수행한다.

하지만 재정조정을 위한 조정교부금의 재원규모는 각 특별·광역시들의 재정력에 따라 큰 차이가 있으므로, 지역 간 자치구들의 재정형평화는 광역시들의 재원만으로 충분히 이루어지지 못할 수 있다. 그럼에도 서로 다른 특별·광역시 자치구들 사이의 재정형평화를 위한 제도가 명시적으로는 존재하지 않는다. 따라서 중앙정부는 재정이 열악한 광역시의 각 자치구에 더 큰 규모의 국고보조금을 배분하면서 적극적으로 재정형평화를 추구하는 것으로 판단된다.

4) 자체경상수입과 지방교부세

중앙정부는 지방교부세 중에서 재정형평화 기능을 하는 보통교부세를 각 자치구에 교부하지는 않지만 특별교부세와 부동산교부세를 교부한다. 이들을 각각 분리한 통계자료는 공개되지 않으므로 중앙정부가 각 자치구에 배분하는 지방교부세에 대한 자치구 자체경상수입의 효과를 분석하여 <표 9>에 제시한다. 다른 이전재원에 대한 분석과는 달리 모형 (2)와 모형 (3)에서 자체경상수입의 계수가 유의적이지 않다. 단지 자치구들을 구분하지 않고 분석한 모형 (1)에서만 자체경상수입의 계수가 유의하다. 이는 국고보조금처럼 중앙정부가 국가 전체적 관점에서 재정형평성을 고려하며 이러한 재정형평화가 서울시 자치구들 사이에서는 분명히 나타나지만 광역시 자치구에 대한 배분은 형평성과 관계없이 상당한 편차가 존재하기 때문이라고 판단할 수 있다.

분석의 일관성을 유지하기 위해 모형 (2)의 자체경상수입 탄력성을 이용하여 특별시 자치구와 광역시 자치구들의 자체경상수입 증가가 지방교부세의 배분에 미치는 효과를 분석하여 <표 10>에 제시한다.

〈표 9〉 지방교부세에 대한 실증분석 결과

종속변수: 조정교부금	(1)		(2)		(3)	
	상수	t-값	상수	t-값	상수	t-값
상수항	8.41***	13.64	6.20***	8.44	4.14***	3.92
log(pop)	0.29***	4.61	0.30***	5.45	0.39***	6.14
log(area)	0.08**	2.54	-0.03	-0.71	-0.02	-0.52
log(rev)	-0.34***	-5.83	-0.10	-1.28	-0.04	-0.48
D×log(rev)			-0.04***	-4.43	-0.05***	-5.18
eld					0.03**	2.12
welf					0.01	0.74
조정된 R ²	0.391		0.533		0.568	

주) ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 계수가 0이라는 가설을 기각함을 의미함.

〈표 10〉 자체경상수입 증가의 지방교부세에 대한 재정효과

구분	탄력성	조정 교부금* (10억 원)	자체경상 수입* (10억 원)	$\frac{\Delta \text{조정교부금}}{\Delta \text{자체경상수입}}$
특별시	-0.133	5.3	80.2	-0.009
광역시	-0.096	7.4	35.8	-0.020

주) 조정교부금과 자체경상수입은 각각 특별시 및 광역시 자치구들의 평균값임.

평균적으로 자치구의 자체경상수입이 100만큼 증가하면 지방교부세는 특별시 자치구의 경우 1만큼, 광역시 자치구의 경우 2만큼 감소한다. 기본적으로 자치구에 교부되는 지방교부세의 규모

가 매우 작으므로 재정형평화 기능도 작은 편이다. 그럼에도 광역시 자치구에서 재정형평화 효과가 더 크게 나타나는 것은 중앙정부가 특별시 자치구보다는 상대적으로 자체경상수입이 적은 광역시 자치구에 더 많은 지방교부세를 배분하기 때문이다.

5) 자체경상수입과 특별·광역시의 이전재원

이제 특별·광역시의 이전재원에 대한 자치구 자체경상수입의 효과를 분석하여 〈표 11〉에 제시한다. 특별·광역시의 이전재원은 조정교부금(재

〈표 11〉 특별·광역시의 이전재원에 대한 실증분석 결과

종속변수: 조정교부금	(1)		(2)		(3)	
	상수	t-값	상수	t-값	상수	t-값
상수항	4.37***	6.91	7.30***	11.03	5.92***	6.12
log(pop)	0.52***	7.94	0.51***	10.03	0.57***	9.81
log(area)	-0.02	-0.69	0.12***	3.60	0.10***	2.80
log(rev)	0.06	0.96	-0.27***	-3.94	-0.23***	-3.28
D×log(rev)			0.05***	6.54	0.04***	5.44
eld					0.01	0.89
welf					0.01	1.63
조정된 R ²	0.659		0.797		0.807	

주) ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 계수가 0이라는 가설을 기각함을 의미함.

정보전금 포함)과 시 보조금으로 구성되므로 이들 각각에 대한 효과가 종합적으로 나타날 것으로 예상할 수 있다.

조정교부금과 시 보조금에 대한 분석결과에서 예상할 수 있듯이, 모형 (1)의 자체경상수입 계수는 유의적이지 못하다. 모형 (2)를 이용하여 자치구의 자체경상수입 증가에 의해 특별시와 광역시가 해당 각 자치구에 배분하는 이전재원의 크기는 감소하는데 그 감소정도를 <표 12>에 정리한다.

<표 12> 자체경상수입 증가의 특별·광역시 이전재원에 대한 재정효과

구분	탄력성	조정 교부금* (10억 원)	자체경상 수입* (10억 원)	$\frac{\Delta \text{조정교부금}}{\Delta \text{자체경상수입}}$
특별시	-0.217	133.0	80.2	-0.360
광역시	-0.267	81.4	35.8	-0.607

주) 조정교부금과 자체경상수입은 각각 특별시 및 광역시 자치구들의 평균값임.

평균적으로 자치구의 자체경상수입이 100만

증가하면 상위 특별·광역시의 이전재원은 특별시 자치구의 경우 36만, 광역시 자치구의 경우 61만 감소한다.¹⁸⁾ 즉, 평균적으로 특별시에 비해 광역시들의 자치구에 대한 이전재원이 더 효과적인 재정형평화를 달성하고 있음을 의미한다.

6) 자체경상수입과 중앙정부의 이전재원

중앙정부의 이전재원에 대한 자치구의 자체경상수입의 효과를 분석하여 <표 13>에 제시한다. 중앙정부의 이전재원은 국고보조금과 지방교부세로 구성되므로 이들 각각에 대한 효과가 종합적으로 나타날 것으로 예상할 수 있다.

국고보조금의 규모가 지방교부세에 비하여 훨씬 크므로 실증분석결과는 자체경상수입이 국고보조금에 미치는 효과에 관한 분석결과와 계수의 값과 유의성 측면에서 매우 유사하다. 모형 (2)를 이용하여 자치구의 자체경상수입 증가가 자치구들에 대한 중앙정부 이전재원의 크기에 미치는 효과를 도출하여 <표 14>에 정리한다.

<표 13> 중앙정부의 이전재원에 대한 실증분석 결과

종속변수: 조정교부금	(1)		(2)		(3)	
	상수	t-값	상수	t-값	상수	t-값
상수항	6.53***	10.45	4.27***	5.76	0.69	0.74
log(pop)	0.76***	11.81	0.77***	13.70	0.92***	16.42
log(area)	0.20***	6.11	0.09**	2.36	0.12***	3.28
log(rev)	-0.54***	-9.11	-0.29***	-3.81	-0.18***	-2.79
D×log(rev)			-0.04***	-4.48	-0.05***	-6.65
eld					0.06***	4.88
welf					0.00	0.41
조정된 R ²	0.768		0.824		0.877	

주) ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 계수가 0이라는 가설을 기각함을 의미함.

18) 물론 이들은 조정교부금과 시 보조금에 대한 효과를 분리하여 분석한 결과의 각각에 대한 단순 합계인 40과 62와 약간의 차이가 있다. 이러한 차이는 각 계수가 확률변수이므로 불가피하다.

〈표 14〉 자체경상수입 증가의 중앙정부 이전재원에 대한 재정효과

구분	탄력성	조정 교부금* (10억 원)	자체경상 수입* (10억 원)	$\frac{\Delta \text{조정교부금}}{\Delta \text{자체경상수입}}$
특별시	-0.327	53.1	80.2	-0.216
광역시	-0.289	81.4	35.8	-0.656

주) 조정교부금과 자체경상수입은 각각 특별시 및 광역시 자치구들의 평균값임.

평균적으로 자치구의 자체경상수입이 100만큼 증가하면 중앙정부의 이전재원은 특별시 자치구의 경우 25만큼, 광역시 자치구의 경우 55만큼 감소한다.¹⁹⁾ 이처럼 자치구의 자체경상수입이 중앙정부의 이전재원에 미치는 효과는 광역시 자치구에서 더 크게 나타난다. 그 이유는 중앙정부는 평균적으로 특별시 자치구보다 광역시 각 자치구에 더 큰 이전재원을 배분하며 이러한 이전재원을 통해 재정형평화 기능을 수행하기 때문으로 판단된다.

7) 자체경상수입과 이전재원총액

마지막으로 자치구들이 자체경상수입을 확충

할 때 자치구에 배분되는 다양한 이전재원의 총액에 미치는 효과를 분석하여 〈표 15〉에 제시한다.

모형에 따라 자체경상수입의 계수 크기가 다르지만, 분석의 일관성을 위해 모형 (2)의 계수를 이용하여 자치구의 자체경상수입 증가가 그들에게 배분되는 이전재원 총액의 크기에 미치는 효과를 산출하고 이를 〈표 16〉에 정리한다.

자치구에 대한 모든 이전재원의 총액에 대한 자치구 자체경상수입 확충의 효과를 분석하면, 평균적으로 자치구의 자체경상수입이 100만큼 증가할 때 특별시 자치구의 이전재원은 61만큼, 광역시 자치구의 이전재원은 126만큼 감소한다. 이는 적어도 광역시에 있어서 자치구의 자체경상수입 확충노력이 자치구의 실질적인 재원확충에 전혀 효과가 없거나 오히려 총재원의 감소를 초래할 수 있음을 의미한다. 즉, 재정형평화 목적을 위해 설치된 조정교부금만으로는 자치구들의 재정형평화가 충분히 달성되기 어렵다는 판단하에 자치구에 배분되는 모든 유형의 이전재원들은 일정 부분 재정형평화 기능을 수행하도록 설계되었다. 이에 따라 자치구들의 재정형평화는 과도하

〈표 15〉 이전재원총액에 대한 실증분석 결과

종속변수: 조정교부금	(1)		(2)		(3)	
	상수	t-값	상수	t-값	상수	t-값
상수항	5.70***	12.04	6.57***	10.45	4.21***	4.89
log(pop)	0.64***	12.99	0.63***	13.23	0.73***	14.10
log(area)	0.06**	2.52	0.11***	3.29	0.11***	3.34
log(rev)	-0.18***	-4.05	-0.28***	-4.32	-0.21***	-3.39
D×log(rev)			0.01**	2.03	0.01	0.81
eld					0.03***	2.99
welf					0.01	1.03
조정된 R ²	0.784		0.795		0.828	

주) ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 계수가 0이라는 가설을 기각함을 의미함.

19) 국고보조금과 지방교부세에 대한 효과를 분리하여 분석한 결과의 단순 합계인 22 및 67과 매우 유사하다.

〈표 16〉 자체경상수입 증가의 이전재원 총액에 대한 재정효과

구분	탄력성	조정 교부금* (10억 원)	자체경상 수입* (10억 원)	$\frac{\Delta \text{조정교부금}}{\Delta \text{자체경상수입}}$
특별시	-0.262	186.1	80.2	-0.609
광역시	-0.277	162.9	35.8	-1.260

주) 조정교부금과 자체경상수입은 각각 특별시 및 광역시 자치구들의 평균값임.

게 이루어져서 스스로 재원을 조달할 유인이 존재하지 않고 상위자치단체 혹은 중앙정부에 의존적으로 재정을 운영한다. 이러한 이전재원 배분 구조에서 각 각 자치구에 스스로 재정문제를 해결하는 재정 책임성을 갖추도록 요청하는 것은 무의미하다.²⁰⁾

IV. 요약과 정책적 시사점

최근 거시경제의 침체에 따른 재정수입의 위축과 사회복지 등 지출수요의 증가로 지방재정의 건전성을 유지하기 어렵게 되었다. 이 상황을 타개하기 위해 지방정부들은 스스로 추가적인 재원을 조달하기보다는 중앙정부 등 상위정부로부터 더 많은 이전재원을 확보하려고 노력하는 경향이 있으며 실제로 재원의존성이 확대되고 있다. 특히 다양한 지방정부 유형 중에서 자치구의 이전재원 의존도가 가장 급격히 증가하였다. 자치구에 대한 이전재원은 중앙정부가 제공하는 지방교부세와 국고보조금이며 특별·광역시가 제공하는 조정교부금, 재정보전금 그리고 시 보조금으로 구성된다. 이들의 대부분은 제도적으로 재정형평화를 도모하도록 설계되어 있음을 제시한다.

만일 자치구들이 스스로 재원을 조달하려는 유인이 사라질 정도로 상위정부가 과도하게 재정형평화를 추구한다면 이는 자치구의 재정 책임성을 억제할 것이다. 본 연구는 자치구의 자체경상수입의 증가가 이전재원에 미치는 효과를 실증분석함으로써 이들이 스스로 재원을 조달할 유인이 존재하는가를 파악하고 이를 기초로 지방재정조정제도에 대한 정책적 시사점을 도출한다.

분석결과를 정리하면, 먼저 자치구들의 자체경상수입 증가가 모든 형태의 이전재원을 유의적으로 감소시키므로 모든 재정조정제도가 재정형평화기능을 수행하고 있음을 확인한다. 둘째, 특별·광역시가 제공하는 이전재원인 조정교부금과 시 보조금은 모형 (1)에서 유의하지 않고 모형 (2)에서는 유의하므로 이들은 자치구의 자체경상수입의 변화에 대해 특별시와 광역시에서 서로 다르게 배분됨을 알 수 있다. 반면에 중앙정부가 제공하는 국고보조금은 두 모형 모두에서 유의하다. 이는 중앙정부의 이전재원은 전국의 모든 자치구들을 대상으로 재정형평화를 추구하는 경향이 있으나 특별·광역시의 이전재원은 해당 자치구들만을 대상으로 형평화를 추구하며 특별시와 광역시들은 재정적 환경이 서로 다르기 때문에 나타난 현상으로 판단된다. 셋째, 특별시 자치구에 대한 재정형평화 기능은 예상한 대로 조정교부금이 가장 크고 국고보조금, 시 보조금, 지방교부세의 순서인 반면 광역시 자치구에 대한 재정형평화 기능은 국고보조금이 가장 크며, 조정교부금, 시 보조금, 지방교부세의 순서이다. 이렇게 광역시 자치구들의 재정형평화를 위해 국고보조금의 역할이 조정교부금보다 더 크게 나타난

20) 물론 자체경상재원은 지출의 자율권을 갖는 반면 보조금 등 이전재원의 상당 부분은 지출용도가 지정되므로 자치구들이 지출자율권을 추구한다면 여전히 자체재원을 확충할 의지를 가질 수는 있다.

이유는 전국적으로 특별시와 광역시 자치구들 사이의 재정력 격차가 큼에도 불구하고 광역시들은 충분한 재원을 확보하지 못하므로 중앙정부가 국고보조금을 이용하여 적극적인 재정형평화를 추구하였기 때문이라고 할 수 있다. 넷째, 특별시 자치구들의 재정형평화는 중앙정부보다 특별시의 영향이 더 큰 반면, 광역시 자치구들의 재정형평화는 중앙정부의 영향이 조금 더 크다. 마지막으로 자치구들의 자체경상수입이 이전재원 총액에 미치는 효과를 분석하면 평균적으로 특별시의 경우 자체경상수입 증가에 비해 이전재원 감소크기가 작으므로 여전히 자체재원을 확충할 유인이 존재한다. 반면에 광역시 자치구에 대한 이전재원은 자체경상수입의 증가보다 더 많이 감소한다. 이는 다양한 이전재원들이 모두 재정형평화를 고려하여 중첩적으로 배분되므로 재정형평화가 과도하게 이루어지고 있음을 의미한다. 이러한 상황에서 광역시 자치구들은 스스로 재원을 조달하여 재정수요를 충당하려는 유인을 전혀 갖지 못하므로 자치구들이 재정 책임성을 발휘하는 것은 거의 불가능하다.

본 연구가 시사하는 정책적 함의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 각 이전재원들에게 부여된 목적이 달성되도록 이전재원들의 역할을 명확하게 분리하여 규정하여야 한다. 예를 들어, 조정교부금의 보통교부금과 지방교부세의 부동산교부세는 모두 명시적으로 재정형평화 기능을 부여받고 있는데 이들 재원을 통합하여 배분할 필요가 있다. 각 특별·광역시 각 자치구에 배분될 부동산교부세의 총액을 해당 특별·광역시에 배분하여 조정교부금 재원으로 통합한 후 이를 각 자치구에 배분하도록 하는 것이 중첩적인 재정형평화를 완화하는 방법이다. 또한, 특별시와 광역시의 재정력 격차를 조정하고자 중앙정부는 국고보

조금을 활용하여 광역시 자치구들의 재원을 보전해주는 기능을 수행한다. 이러한 재원조정이 불가피하다면 이를 국고보조금으로 조정할 것이 아니라 지방교부세의 보통교부세 교부대상에 자치구를 포함하는 등 정상적인 대안모색이 필요하다. 예를 들어, 자치구를 위한 보통교부세를 특별·광역시에 교부하고 그 재원을 조정교부금과 통합하여 자치구에 배분토록 하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 이 과정에서 자치구에 대한 국고보조금과 각 특별·광역시의 시 보조금은 보조금의 본연의 배분기준이라고 할 수 있는 외부성 해소, 상위정부의 가치제에 대한 선호 등 특정 선호 반영, 그리고 행정의 효율성을 위한 위임사무의 재원보전 등을 위해 배분되도록 역할을 조정하여야 할 것이다. 이러한 이전제도의 역할조정과 함께 재정형평화 이전재원은 자체경상수입의 가격기능이 작동할 수 있는 수준에서 형평화를 추구하여야 한다. 이를 위해서 재정수입 증가가 이전재원에 미치는 부정적 효과를 일정수준 이하로 낮추거나 재정력의 측정방법을 재정수입보다는 인구 등 재정여건으로 전환하는 방법을 고려할 수 있다. 새로운 대안들의 구체적인 재정 효과에 대해서는 추후 연구과제로 남긴다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 2012, 「지방재정 현안과 대책」.
- 김성철·박기묵, 2004, “조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구”, 『한국행정논집』, 16(2): 265~286.
- 김태일·김재홍·현진권, 2001, “지방재정조정제도의 수평적 재정형평화 효과”, 『한국지방재정논집』, 6(2): 3~19.
- 김현아, 2003, 「지방소비세 지방소득세 도입 여부에 관

- 한 연구, 한국조세연구원.
- 박완규, 1996, “지방자치단체의 재정변수에 대한 실증분석”, 『재정논집』, 11(2): 129~148.
- 배인명, 2003, “조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로”, 『정부학연구』, 9(2): 183~212.
- 원윤희, 2008, 『국세-지방세 합리적 조정방안 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소.
- 이효, 1999, 『국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구』, 한국지방행정연구원.
- 주만수, 2009, “지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석”, 『재정학연구』, 2(2): 121~149.
- _____, 2011, “자치구에 대한 이전재원과 재정 책임성”, 미출간연구, 한국조세연구원.
- _____, 2012, “특별·광역시별 조정교부금제도 비교 분석 및 적합성 평가”, 『서울도시연구』, 13(2): 17~43.
- 최병호·정종필, 2002, “보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과”, 『공공경제』, 7(2): 105~141.
- 한국지방행정연구원, 2011, 『지방자치단체 재정분석 통계자료』.
- Baretti, C., Huber, B., and Lichtblau, K., 2002, “A tax on tax revenue: the incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany”, *International Tax and Public Finance*, 9(6): 631~649.
- Buetter, T., 2006, “The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy”, *Journal of Public Economics*, 90(3): 477~497.
- Dahlby, B., and Warren, N., 2003, “The fiscal incentive effects of the Australian equalization system”, *Economic Record*, 79(247): 434~445.

원 고 접 수 일 : 2012년 8월 6일
1 차 심 사 완 료 일 : 2012년 8월 30일
최 종 원 고 채 택 일 : 2012년 10월 15일