

## I. 문제의 제기

우리나라는 작년의 지방자치단체장 선거를 계기로 본격적인 지방자치시대에 돌입하였다. 명실상부한 지방자치를 위해서는 건실한 지방재정이 뒷받침 되어야 하는바, 민선자치 출범에 따른 중앙정부와 지방정부간의 기능재배분과 함께 재원의 재배분 문제 등이 향후 해결해야 할 중요한 과제로 꼽히고 있다.

현재 우리나라의 지방재정제도는 지역의 균형적 발전을 보장한다는 차원에서 지방정부의 조세권을 최소한으로 제한하고, 중앙정부가 재원을 확보한 후에 지방정부에게 배분하는 형태를 취하고 있다. 이와 같은 제도적인 틀 안에서는 지방재정조정제도가 핵심적인 역할을 할 수밖에 없다. 지방재정조정제도에 의해 배분되는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등의 의존재원은 1994년 전체 지방세입의 21.7%(특별회계 포함, 순계기준)를 차지하고 있다. 따라서 지방재정의 20% 이상을 차지하는 의존재원을 여하히 배분하느냐는 지방정부 재정의 건전성을 좌우할 수 있는 중요한 요소가 아닐 수 없다.

지방재정조정제도의 주요 기능은 지방자치단체의 재정력을 수평적으로 형평화 하는 데 있다. 현행 지방재정조정제도가 과연 지방정부의 재정력을 형평화하고 있는가에 대한 연구가 그동안 활발하게 진행되어 왔으나, 지금까지의 연구결과들은 형평화 효과에 대하여 일치된 결론을 제시하지 못하고 있다. 대부분의 형평화 효과를 분석한 논문들은 지방재정의 불균등도를 변이계수, 지니계수, 엔트로피값, 재정집중계수, KP지수, 앳킨슨지수 등을 이용하여 수행하고 있는바, 박완규(1991)에서는 지방재정조정제도에 의해 배분된 의존재원의 형평화 효과가 큰 것으로, 이계식(1987)에서는 의존재원이 오히려 지방재정의 수평적 불균형을 심화시키는 것으로 나타났다. 이

들 연구들의 결과가 일치하지 않는 이유에 대해서는 첫째, 사용한 지표가 다르거나 분석기간이 달랐다는 점과 둘째, 지방재정에 있어서 형평성이라는 개념이 명확하게 규정되지 않음으로써 각 연구가 형평성에 대해 각기 다르게 해석했기 때문으로 정리할 수 있다<sup>1)</sup>.

본 연구는 지방재정조정제도의 지방재정 수평적 형평화 효과를 분석하고자 한다. 본 연구에서는 기존 연구들에서 형평성에 대한 명확한 개념이 정의되지 않음으로써 생겼던 문제점들을 극복하기 위해서 먼저 형평성을 균등성과 비례성을 포괄하는 개념으로 규정한 후, 지방재정조정제도가 균등성과 비례성을 제고시켜 주는지에 대한 분석을 수행하고자 한다. 지방재정조정제도의 균등성을 측정하는 지표로는 가중변이계수와 재정집중지수를, 비례성 내지 역진성을 측정하는 지표로는 KP지수를 각각 사용한다. 균등성 및 역진성 측정의 대상은 현재와 같은 15개 시도체제를 갖춘 1989년부터 지방재정 결산통계의 가장 최근치인 1994년까지의 15개 광역자치단체의 일반회계와 특별회계를 포함하는 지방세입 순계치이다.

본 연구는 지방재정에서 형평성의 개념을 정립하여 각 측정지표들의 의미를 보다 정확하게 해석할 수 있도록 하고, 나아가 지방재정조정제도의 형평화 효과를 최근의 통계를 이용하여 실증적으로 분석한다는 데 의의가 있다.

본 연구 제2장에서는 형평성의 개념을 균등성과 비례성으로 정의하고, 각각의 성질을 측정하는 지표의 의미를 설명하며, 제3장에서는 지방세입의 자체수입과 의존재원에 대해 균등성과 비례성을 측정, 분석한다. 그리고 제4장에서는 이상의 연구결과를 요약하고, 결론을 맺는다.

## II. 지방재정조정제도에 있어서 형평성의 측정방법

지방재정조정제도의 가장 중요한 기능은 중앙정부와 지방정부간, 그리고

1) 기존 연구에 대한 평가는 김근중(1993)을 참조할 것.

지방정부와 지방정부간 재정력 격차를 해소하는 데 있다. 본 연구에서는 우리나라 지방재정조정제도의 수평적(지방정부-지방정부간) 재정 형평화 효과에 대해 분석하고자 한다.

지방재정조정제도의 지방재정 형평화효과를 분석하기 위해서는 형평성이 무엇을 의미하는 것인지를 먼저 규정해야 한다.

R. A. Musgrave에 따르면 수평적 공평이란 ‘동일한 입장의 사람들을 동일하게 취급하는 것으로’ 정의되고 있다<sup>2)</sup>. 즉, 과세에 있어서 수평적 공평이란 동일한 경제력을 가진 사람에게 동일한 조세부담을 갖도록 하는 것이다.

본 연구에서는 이를 원용하여, 지방재정조정제도를 통하여 제고하고자 하는 바인 수평적 형평성을 재정의 균등성과 재정의 비례성이라는 두 가지 관점에서 정의하고자 한다.

## 1. 재정 균등성의 개념 및 측정지수

### 1) 재정 균등성의 개념

지방재정조정제도가 추구하는 형평성이란 재정의 균등성을 의미하는 것으로서, 재정의 균등성이란 ‘동일한 규모의 지방자치단체가 동일한 규모의 재정적 능력을 갖는 것’으로 정의된다. 여기서 규모가 동일한 단체란 인구 규모가 동일한 단체를 말한다. 즉, 인구규모가 동일한 단체가 동일한 재정 수입을 갖고 있다면<sup>3)</sup>, 재정수입 면에서 재정의 균등화가 이루어진 것으로 볼 수 있다. 또 이러한 결과가 지방재정조정제도에 의한 재원배분으로 이루어진 것이라면 지방재정조정제도는 지방재정의 균등화를 가져왔다고 말할 수 있다.

2) R. A. Musgrave(1980), p.160.

3) 이것은 결국, 인구 1인당 재정변수 값이 단체간에 균등해지는 것을 의미한다.

## 2) 재정 균등성 측정지수

재정의 균등성은 가중변이계수<sup>4)</sup>와 재정집중지수<sup>5)</sup>로써 구해진다.

가중변이계수는 변이계수에 가중치를 고려한 것이다. 특정 분포에서 각 관측치들의 대표값에서의 변동 정도를 나타내는 것이 표준편차인데, 측정단위에 따라 값이 크게 달라지는 표준편차의 맹점을 보완하기 위하여 표준편차를 평균으로 나눈 비율로 표기한 것이 변이계수이다. 따라서 변이계수 값은 표준편차가 평균의 몇 퍼센트인가 하는 의미를 갖는다. 변이계수는 분포가 밀집될수록 낮은 값을, 분산되어 있을수록 높은 값을 갖게 된다.

가중변이계수(Coefficient of Weighted Variation)는 변이계수에 가중치를 적용하여 만든 것으로서 다음과 같은 식으로 정의된다.

$$CWW = \frac{\sqrt{\sum (y_i - \bar{y})^2 \times \frac{1}{n} \times \frac{P_i}{P_t}}}{\bar{y}}$$

여기에서  $\bar{y}$  ; 동급 단체의 평균 재정세입     $y_i$  ; 당해 단체의 재정세입  
 $P_t$  ; 동급 단체의 전체인구                 $P_i$  ; 당해 단체의 인구  
 $n$  ; 단체의 수

본 연구에서는 인구규모가 모든 단체에 있어서 동일하다고 할 때의 지방재정이 얼마나 균등화되어 있는가를 파악하고자 하므로, 사용하는 가중치는 각 자치단체의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이다.

그러므로 가중변이계수는 그 값이 낮을수록 대상 단체들의 재정수입이 인구규모에 비추어 볼 때 균등하게 분포된 것으로 평가할 수 있다. 다시 말하여 인구 1인당 재정수입이 비교적 균등한 상태로서 대상 자치단체들의 재정수입 균등성이 큰 것으로 판단할 수 있다. 극단적인 경우로서 모든

4) 가중변이계수에 대해서는 이재기·박병희(1993) 및 이준구(1989) 참조.

5) 재정집중지수에 대해서는 이계식 외(1990)를 참조.

단체들의 1인당 재정수입이 균일하다면 가중변이계수는 0의 값을 갖게 되고, 모든 단체들의 재정수입이 완전 균등한 상태로 판단할 수 있다. 반대로 가중변이계수값이 높다면 각 단체들의 인구규모 대비 재정수입이 비교적 불균등한 것으로 볼 수 있다.

재정집중지수(Fiscal Concentration Coefficient)는 소득 분포의 불균등도를 측정하는 지니(Gini)계수를 재정변수에 적용한 지수이다. 이 지수는 지방자치단체의 1인당 재정변수가 고소득단체와 저소득단체에 어떻게 집중되어 있는가를 보여주는 지수로서, 1인당 소득이 낮은 단체에서 높은 단체 순으로 배열하였을 때 누적인구비율에 따른 누적재정변수의 비율로 정의된다. 재정집중계수는 재정변수가 모든 단체에 대해 인구비율에 따라 균일하게 분포되는 경우 0의 값을 갖고<sup>6)</sup>, 반대로 재정변수가 고소득단체 한 곳에만 집중되어 있는 완전불균등의 경우 1의 값을 갖는다. 한편 재정변수가 저소득단체에 집중되어 있을 경우에는 재정집중지수는 음(-)의 값을 갖게 된다. 즉, 재정집중지수가 작아질수록 재정변수가 저소득 단체에 집중됨을 의미한다.

가중변이계수와 재정집중계수는 모두 당해 단체의 인구비율을 감안한 균등도지수라는 점에서는 비슷하나, 가중변이계수는 당해 단체의 소득수준을 고려하지 않는 데 비하여 재정집중지수는 당해단체의 소득수준을 반영한 지수라는 점이 다르다. 그런데 재정집중지수가 소득수준을 고려하고 있기는 하나 이 지수로 재정변수의 누진성이나 역진성을 판단할 수는 없다. 왜냐하면 재정집중지수는 저소득 단체에서 고소득 단체까지 배열한 후, 인구비율을 기준으로 계산되기 때문이다<sup>7)</sup>. 다만, 재정변수가 역진성을 제고

6) 여기에서처럼 재정변수가 모든 지역에 인구비율에 비례해서 균일하게 분포되는 경우 가중변이계수도 역시 0의 값을 갖는다.

7) 만약 2%의 인구를 가진 어떤 저소득단체가 1%의 의존재원을 갖는다고 갖는다고 할 때, 이것을 누진적이라고 할 수는 없다. 누진적인가, 역진적인가, 또는 비례적인가는 인구 비중 2% 단체의 소득 비중이 얼마인가에 따라 달라진다. 1%의 소득을 갖고 있다면 1%의 의존재원은 비례적이며, 1% 이하의 소득을 갖고 있다면 1%의 의존재원은 역진적이라고 할 수

하는 방향으로 배분되는지의 여부는 가릴 수 있다.

## 2. 재정 비례성의 개념 및 측정지수

### 1) 재정 비례성의 개념

지방재정조정제도가 추구하는 형평성을 보다 적극적으로 해석하면 재정의 비례성을 의미하는 것으로 보아야 한다. 재정의 비례성이란 ‘동일한 경제적 능력을 가진 지방자치단체가 동일한 재정적 능력을 갖는 것’으로 정의된다. 즉, 1인당 소득이 동일한 단체가 동일한 재정수입을 갖고 있다면 재정수입면에서 비례적인 재정이라고 할 수 있다. 만약 소득이 평균보다 적은 단체가 평균보다 많은 재정수입을 갖는 경우라면 재정수입면에서 누진적인 재정이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 누진적인 재정의 결과가 지방재정조정제도에 의한 재원배분에 의해 이루어졌다면, 지방재정조정제도는 지방재정을 역진화하였다고 말할 수 있다.

본 연구에서는 재정 비례성의 측정을 통하여, 지방재정조정제도에 의한 재원 재배분이 비례성의 변화라는 결과를 가져오는지를 확인함으로써 동제도의 지방재정 역진화 효과를 분석하고자 한다.

### 2) 재정 비례성 측정지수

재정의 비례성 내지 역진성은 KP지수<sup>8)</sup>를 통하여 파악할 수 있다.

KP지수는 지니계수와 재정집중지수를 이용하여 만든 지수로서 재정변수의 균등도에 대한 소득 균등도의 상대적 비율로 정의된다.

$$KP = \frac{1-g}{1-f}$$

있다. 1% 이상의 소득을 갖고 있다면 1%의 의존재원은 비로소 누진적이라 할 수 있다. 재정변수의 누진성 여부는 위에서 다룬 KP지수로 판명할 수 있다.

8) KP지수에 대한 자세한 사항은 Khetan-Poddar(1976) 및 이계식 외(1990) 참조.

여기에서  $g$  ; 단체별 1인당 GRDP의 지니계수

$f$  ; 단체별 1인당 재정변수의 재정집중지수

위 식에서  $1-g$ 는 소득의 균등도라 할 수 있고,  $1-f$ 는 재정변수의 균등도라 할 수 있다. 따라서 KP지수는 결국 재정 균등도와 소득 균등도의 상대적 크기를 나타내는 것으로 해석할 수 있다. KP지수가 1 이상의 값이면 소득의 균등도가 재정변수의 균등도보다 큰 상태라는 것이고, 이를 좀더 분석하면 소득의 고소득 단체로의 집중에 비해 재정변수의 고소득 단체로의 집중이 보다 심화되어 있다는 말이다. 이 경우 재정변수가 소득에 대해 누진적으로 분포되어 있다고 할 수 있다. 이와 반대로 KP지수가 1 이하의 값이면 소득의 고소득 단체로의 집중에 비해서 재정변수의 고소득 단체로의 집중 정도가 상대적으로 작다는 뜻이므로, 재정변수는 소득에 대해 역진적으로 분포되어 있다고 해석할 수 있다. KP지수가 1이면 재정변수가 소득에 대하여 비례적으로 분포되어 있다고 할 수 있다. 또한 연도별 비교나 항목별 비교에 있어서 KP지수가 높아지는 추세이면 재정변수가 누진화 경향을 보이고 있다고 볼 수 있고, 반대로 KP지수가 낮아지는 추세이면 재정변수가 역진화 경향을 보이고 있다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 지방자치단체의 재정세입의 각 항목에 대한 KP지수의 측정을 통하여 동 제도를 통한 재원의 재배분이 지방재정 세입면에서 역진성의 제고라는 역진화 효과를 가져오고 있는지를 확인하고자 한다<sup>9)</sup>.

9) KP지수는 소득균등도와 재정균등도의 상대적 크기에 의해 결정되는 지수이므로, 지방재정 조정제도에 의한 재원의 재배분이 전년도보다 역진적인 방향으로(다시 말해 저소득단체에 보다 많이 배분하는 방향으로) 배분되었다고 하더라도, 당해연도의 소득분배가 전년도보다 훨씬 불균등하게 분포되어 있다면 KP지수는 1 이상으로 나타나게 되고, 재정변수의 분포도 누진적인 것으로 파악하여야 함을 유의해야 한다.

### Ⅲ. 지방재정조정제도의 균등화 및 역진화효과 분석

지방재정의 형평화는 지방재정조정제도의 주요 기능 중 하나이다. 지방세입의 형평화는 앞에서 살펴본 바와 같이 지방세입의 균등화 및 역진화를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 본 장에서는 지방재정조정제도의 형평화효과를 파악하기 위하여 1989~94년간의 15개 지방자치단체의 지방세입 총괄 순계자료에 대해 균등성과 역진성 분석을 행하였다.

#### 1. 지방재정조정제도의 균등성 및 역진성 분석

우리나라 지방재정에 있어서 지방재정조정제도의 형평화효과를 분석하기 위하여 1989~94년간의 15개 광역자치단체의 지방세입(일반회계와 특별회계 포함, 순계기준) 각 항목에 대하여 가중변이계수, 재정집중지수, KP지수를 구해보았다. 가중변이계수와 재정집중지수는 지방재정조정제도의 지방재정 균등화효과를 보기 위한 것이며, KP지수는 동 제도의 지방재정 역진화효과를 보기 위한 것이다. 본 연구에서는 먼저 1991년과 1994년의 자료에 대한 분석을 통하여 균등성 및 역진성을 세입 항목별로 자세하게 파악하고, 이에 더하여 이들 지수의 연도별 추이를 1989년부터 1994년까지의 6년간에 대하여 살펴보고자 한다.

##### 1) 지방세입의 균등화 분석

우리나라 지방세입이 자치단체별로 얼마나 균등하게 분포되어 있으며, 지역간 재정력 격차를 해소하기 위한 지방재정조정제도의 기능은 얼마나 효과적이었는지를 살펴보기 위하여 가중변이계수와 재정집중지수를 각각



구하였다.

먼저 <표 1>을 통하여 1994년의 각 세입 항목에 대한 가중변이계수를 살펴보면 자체수입이 0.031으로 상당히 균등한 분포를 보이고 있는 반면에, 지방재정조정제도에 의한 의존재원은 0.244로 매우 불균등한 분포를 보여주고 있다. 의존재원 중에서도 지방교부세의 가중변이계수는 0.308로 매우 불균등한 배분상태를 보여주고 있다. 그에 비해 지방양여금과 특히 국고보조금의 불균등은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

1991년의 경우도 1994년과 비슷한 양상을 보이고 있는바, 자체수입은 비교적 균등한 분포를 보이고 있으나 의존수입은 매우 불균등한 것으로 나타나며, 그 중에서도 지방교부세의 불균등성은 가장 크게 나타났다.

의존재원 배분상태의 불균등성이 매우 크게 나타나는 이상의 결과를 놓고 볼 때, 지방재정조정제도가 지방재정 균등화 기능을 잘 수행하여 지방단체들의 세입을 균등화시킬 것으로 예상하기 쉬우나 실제로는 그렇지 않았다. 1991년과 1994년의 세입총액에 대한 가중변이계수는 각각 0.050과 0.048로서 자체수입의 경우보다 균등성이 낮은 것으로 나타난다. 따라서 의존재원은 지방세입의 균등성을 저하시키는 기능을 했다고 할 수 있다<sup>10)</sup>. 다시 말하면 가중변이계수만으로 분석해보면 지방재정조정제도는 균등성을 제고하기보다는 저하시킨 것으로 규정할 수 있다.

한편 재정집중지수를 통하여 1994년의 지방재정 세입 각 항목의 균등성을 살펴보면, 자체수입의 재정집중지수가 -0.003으로 거의 균등한 분포를 이루고 있는 반면에, 의존재원은 0.056으로 자체수입에 비해 불균등한 분포를 보이고 있다. 의존재원 중에서는 역시 지방교부세의 재정집중지수가 0.075로서 가장 불균등한 분포를 보여주고 있다. 자체수입의 재정집중지수

10) 이상의 결과는 인구 1인당 규모에 있어서는 자체수입의 분포가 비교적 균등하나, 의존재원의 불균등한 배분상태가 세입총액의 불균등성을 초래했기 때문이다. 그러나 이러한 현상만으로 지방재정조정제도의 형평화 효과를 논할 수는 없다. 균등성이 저하되었다 하더라도 그것이 저소득 단체 위주로 집중배분된 결과로 발생한 현상이라면 오히려 바람직하다고 할 수 있다.

가 음(-)이라는 사실은 자체수입이 고소득단체보다 저소득단체에 보다 많이 분포되어 있음을 보여주는 것으로서 1994년도만의 특이한 현상이다. 또한 의존수입의 재정집중계수가 양(+)으로 나타나는 것은 지방재정조정제도에 의한 자원배분이 고소득단체에 집중되었음을 의미하는 것으로서 이것 역시 1994년도만의 특이한 현상이다. 1994년의 세입총계에 대한 재정집중지수는 0.010으로서 자체수입의 분포보다는 다소 불균등한 분포를 보이고 있는데 이와같은 결과는 의존재원의 불균등한 배분에서 비롯된 것이다.

1991년의 지방세입에 대한 재정집중지수를 보면 자체수입이 0.062로 고소득단체에 집중분포된, 상당히 불균등한 분포를 보이고 있으며, 의존재원은 -0.098로서 저소득단체에 집중분포된 불균등 분포를 보이고 있다. 세입총계의 재정집중지수는 의존재원의 불균등한 배분에 힘입어 자체수입보다 훨씬 낮은 0.027을 기록, 세입총계가 자치단체간에 보다 균등하게 분포되고 있음을 보여주고 있다.

1991년도의 지방세입 각 항목에 대한 재정집중지수 분석 결과는 가중변이계수를 이용한 경우와 상반된 결과를 보이고 있다. 가중변이계수를 이용한 분석의 경우 지방재정조정제도에 의한 자원배분이 지방세입의 균등성을 저하시키는 것으로 나타났으나, 재정집중지수를 이용한 분석에서는 지방재정조정제도에 의한 자원배분이 지방세입의 균등성을 제고시키는 것으로 나타났다. 1994년도 지방세입에 대한 분석에서는 두 경우 모두 지방재정조정제도의 지방세입 균등성 저하라는 일치된 결과를 보이고 있다. 이와같은 결과는 지방재정의 형평성 분석에 있어서 측정지표의 선택이 매우 중요한 과제임을 일깨워주는 것이다.

## 2) 지방세입의 역진성 분석

지방재정조정제도가 지방자치단체의 세입을 단체별로 역진화시키는 기능을 하는지 살펴보기 위하여 구한 KP지수<sup>11)</sup>가 <표 1>에 나와 있다.

11) KP지수를 구하기 위해서는 소득자료가 필요한바, 본 연구에서는 통계청이 추계하는 GRDP

〈표 1〉 연도별 가중변이계수

	가중변이계수		재정집중지수		KP지수	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994
세입총액	0.050	0.048	0.027	0.010	0.922	0.929
자체수입	0.042	0.031	0.062	-0.003	0.955	0.917
지방세	0.062	0.056	0.074	0.011	0.969	0.931
세외수입	0.058	0.052	0.055	-0.026	0.949	0.896
의존재원	0.202	0.244	-0.098	0.056	0.817	0.975
지방교부세	0.282	0.308	-0.122	0.075	0.799	0.995
지방양여금	0.207	0.245	-0.119	0.016	0.801	0.935
국고보조금	0.102	0.157	-0.059	0.048	0.847	0.966

먼저 1994년의 지방세입 각 항목에 대한 KP지수는 모두 1 이하의 값을 가져 모든 세입항목이 소득분포에 비해 역진적인 분포를 하고 있는 것으로 보인다. 지방재정조정제도의 역진화 효과를 살펴보기 위하여 이를 항목별로 자세히 보면, 자체수입은 0.917, 의존수입은 0.975로서 모두 역진적인 값이기는 하나 이 둘을 서로 비교해 보면 자체수입이 의존재원에 비해 상대적으로 더 역진적인 분포임을 알 수 있다. 환언하면 의존재원은 자체수입에 비해 상대적으로 더 누진적인 분포를 보이고 있다. 의존재원 중에서도 지방교부세의 누진성이 가장 두드러져 보인다. 의존수입의 누진적인 분포로 인해 지방세입총계에 대한 KP지수는 자체수입보다 상대적으로 역진성이 약화된 0.929를 기록하고 있다. 따라서 지방재정조정제도에 의한 자원배분이 지방재정의 역진성을 제고한 것이 아니라 오히려 약화시켰다고 할 수 있다.

이상의 결과는 앞서의 지방세입에 대한 균등성 분석과 일관된 것으로서 1994년의 경우 지방재정조정제도에 의한 자원배분은 지방재정조정제도 본래의 취지인 재정력의 형평화를 가져오지 못했다고 할 수 있다. 동 제도

자료를 이용하였다. 기존의 연구에서 사용해 온 주민세소득할 자료보다는 주민소득을 잘 반영할 것으로 생각된다.

의 본래 취지와는 반대로 지방재정의 균등성을 저하시키고 나아가 지방재정의 역진성을 저하시키는 방향으로 자원배분이 이루어졌다고 보는 것이 타당하다<sup>12)</sup>.

1991년의 경우 KP지수는 모든 항목에서 역진적인 값을 보이고 있으며, 자체수입(0.955)보다는 의존수입(0.817)이 훨씬 더 역진적인 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 지방세입 총계에 대한 KP지수는 자체수입보다 역진성이 제고된 0.922를 기록하고 있다. 따라서 1991년의 경우 지방재정조정제도는 1994년과는 달리 지방세입을 소득분포에 역진적으로 배분하여 역진성을 제고하는 기능을 하고 있다고 판단된다.

## 2. 균등성 및 역진성의 연도별 추이 분석

1989년부터 1994년까지의 지방세입에 대하여 균등성 및 역진성을 분석하고, 그 추이를 파악하기 위하여 전 기간의 가중변이계수, 재정집중지수, KP지수를 각각 구하였다(〈표 2〉~〈표 4〉).

### 1) 지방세입 균등성 연도별 추이

지방세입에 있어서 균등성을 가중변이계수를 통하여 연도별로 살펴보면, 자체수입은 1989년의 0.060에서 점차 낮아지는 추세를 보이고 있으며, 의존수입은 최저 0.202(1991년)에서 최고 0.248(1993년)까지 대략 0.2 이상을 유지하고 있다(〈표 2〉 참조). 세입총계는 대략 0.04~0.05 사이의 값으로 상당히 균등화되어 있는 편이다. 그러나 이러한 균등성이 지방재정조정제도에 의해 초래되었다고 보기는 힘들다. 가중변이계수를 통하여 보면 1991년 이후부터는 지방재정조정제도가 세입의 균등화에 오히려 역작용을 한

12) 1994년의 경우 지방재정조정제도가 본래의 의도와는 달리 지방재정의 역진성을 저하시키고 있는 현상은 1989~94년간의 분석기간 중 1994년도에만 나타나는 매우 특이한 현상이다. 이러한 현상은 지방재정조정제도의 유효성이라는 측면에서는 심각하게 받아들여야 할 것으로서, 그 원인에 대한 보다 심도있는 연구가 필요하다.

것으로 나타난다. 의존재원 중에서는 지방교부세의 불균등이 가장 두드러진다.

〈표 2〉 연도별 가중변이계수

	1989년	1990년	1991년	1992년	1993년	1994년
세입총액	0.045	0.045	0.050	0.039	0.044	0.048
자체수입	0.060	0.046	0.042	0.026	0.028	0.031
지방세	0.120	0.067	0.062	0.056	0.057	0.056
세외수입	0.068	0.054	0.058	0.032	0.042	0.052
의존재원	0.228	0.228	0.202	0.238	0.248	0.244
지방교부세	0.271	0.284	0.282	0.294	0.299	0.308
지방양여금	-	-	0.207	0.216	0.218	0.245
국고보조금	0.181	0.170	0.102	0.156	0.178	0.157

재정집중지수를 통하여 균등성을 분석해 보면, 자체수입은 1989년부터 1993년까지는 고소득 단체에 집중되어 있고, 1994년에는 저소득 단체에 집중되어 있는 것으로 나타난다(〈표 3〉 참조). 그러나 그 추세는 1990년 이후 재정집중도(불균등도)가 완화되어가는 바람직한 양상이며, 1994년에는 거의 0에 가까운 값을 보인다. 의존재원은 1989년부터 1993년까지는 음의 값을 보여 저소득 단체에 집중되어 있는 것으로, 1994년에는 고소득 단체에 집중된 것으로 나타났다. 따라서 1994년을 제외한 나머지 분석 기간중 의존재원은 자체수입의 고소득 단체로의 집중화 경향을 중화시키는 바람직한 역할을 하였다고 할 수 있다. 이러한 역할은 지방교부세에서 특히 두드러졌으며, 연도별로는 1990년이 가장 두드러진다. 국고보조금과 1991년에 신설된 지방양여금은 지방교부세에는 못 미치나 지방세입 균등화에 일정부분 기여한 것으로 드러났다. 세입총액은 의존재원의 저소득 단체로의 집중에 힘입어 1989년부터 1993년간에는 고소득 단체로의 집중이 크게 완화되었으며, 특히 1992년과 1993년에는 저소득 단체에 더 집중된 분포를 보였다.

전체적으로 보면 1993년까지는 지방재정조정제도가 자체수입의 불균등 현상을 완화시킨 것<sup>13)</sup>으로 평가되나, 1994년에는 의존재원 자체가 고소득 단체에 집중됨으로써 지방세입이 고소득단체에 집중되는 현상을 조장하는 역기능을 수행하였다.

〈표 3〉 연도별 재정집중지수

	1989년	1990년	1991년	1992년	1993년	1994년
지니계수	0.097	0.097	0.104	0.085	0.077	0.080
세입계	0.028	0.022	0.027	-0.005	-0.021	0.010
자체수입	0.074	0.084	0.062	0.034	0.020	-0.003
지방세	0.075	0.095	0.074	0.058	0.055	0.011
세외수입	0.088	0.083	0.055	0.022	-0.019	-0.026
의존재원	-0.111	-0.200	-0.098	-0.163	-0.171	0.056
지방교부세	-0.118	-0.249	-0.122	-0.180	-0.193	0.075
지방양여금	-	-	-0.119	-0.103	-0.177	0.016
국고보조금	-0.103	-0.146	-0.059	-0.168	-0.123	0.048

## 2) 지방세입 역진성의 연도별 추이

지방세입의 불균등 정도가 소득의 불균등 정도와 비교해서는 어떤가를 살펴보기 위해서 KP지수를 구하여 보았다(〈표 4〉 참조). 세입의 각 항목에서 전기간에 걸쳐 1 이하의 값을 보여 재정변수의 균등도가 소득의 균등도보다 큰 것으로, 다시 말하여 재정변수가 소득에 역진적인 형태로 분

13) 의존재원의 균등화 효과는 가중변이계수와 재정집중지수의 경우에 각각 다르게 나타나고 있어 해석에 어려움이 있다. 재정집중지수로는 1994년에만 의존재원이 역작용을 한 것으로 나타나지만, 가중변이계수에서는 1991년 이후 4년간 계속해서 의존재원이 역작용을 한 것으로 나타난다. 그러나 KP지수의 변화를 통해 유추해보면 가중변이계수보다는 재정집중지수를 이용한 분석이 더 적절한 것 같다. 가중변이계수는 연도별 추이를 살펴는 데 더욱 적합할 것으로 보인다.

포된 것으로 나타났다.

〈표 4〉 연도별 KP지수

	1989년	1990년	1991년	1992년	1993년	1994년
세입총액	0.930	0.924	0.922	0.911	0.904	0.929
자체수입	0.976	0.986	0.955	0.948	0.941	0.917
지방세	0.977	0.999	0.969	0.972	0.976	0.931
세외수입	0.990	0.985	0.949	0.936	0.905	0.896
의존재원	0.813	0.753	0.817	0.787	0.788	0.975
지방교부세	0.808	0.723	0.799	0.776	0.773	0.995
지방양여금	-	-	0.801	0.830	0.784	0.935
국고보조금	0.819	0.788	0.847	0.783	0.821	0.966

이를 좀더 자세하게 살펴보면, 자체수입의 경우에는 KP지수가 1990년 이후 지속적으로 감소하여 역진성이 강화되고 있는 추세를 보인다. 의존재원의 경우는 1990년, 1992년, 1993년에 비교적 높은 역진성을 보였으나, 1994년에는 KP지수가 1에 가까운 0.975에 달하여 역진성이 크게 감소하였다. 의존재원 중에서 지방교부세의 역진성이 가장 크게 나타났으나 1994년에는 0.995에 달하여 거의 비례적인 자원배분이 이루어진 것으로 나타났다. 세입총계는 1994년의 예외를 제외하면 의존재원의 역진성으로 인하여 자체수입보다 역진성이 크게 강화된 것으로 나타난다.

전체적으로 1994년을 제외한 나머지 기간에 있어서 의존재원이 역진성을 크게 강화하는 방향으로 배분되어, 지방재정조정제도가 지방세입의 역진성을 제고시킨 것으로 판단할 수 있다. 다만 1994년에는 의존재원이 지방세입의 역진성을 오히려 약화시킨 것으로 분석되었다.

1994년의 의존재원이 지방세입의 역진성을 오히려 약화시키고 있는 현상은 지방재정조정제도의 유효성이라는 측면에서 심각한 문제라고 할 수 있다. 1994년과 같은 현상이 이후에도 계속된다고 한다면 지방재정조정제도를 전반적으로 재정비할 필요도 있을 것이다. 따라서 그 원인에 대해서

는 보다 심도있는 별도의 연구가 필요하다고 본다. 다만 여기서 추론할 수 있는 한 가지 가능성은, KP지수가 소득분포를 반영하는 지수인 데 반하여 의존재원의 배분시에는 소득이라는 변수를 전혀 고려하지 않기 때문에 생기는 현상으로 볼 수도 있다. 1994년의 경우 단체별 1인당 GRDP값에 따른 단체별 소득 순위가 그 이전년도와는 많이 달라졌음에도 불구하고, 의존재원의 배분시 각 단체의 재정수요를 추정하는 데 있어서 주민소득을 거의 고려하지 않기 때문에 이러한 현상이 발생한 것으로 추론해 볼 수 있다.

지방재정조정제도의 지방재정 역진성 약화라는 역기능의 발생 가능성은 지방재정조정제도 자체가 갖는 약점에서 비롯된다고 할 수 있다. 따라서 지방재정조정제도가 본래의 취지대로 지방재정을 형평화하는 기능을 제대로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 지방교부세 등 의존재원의 배분에 있어서 지방자치단체의 소득수준을 반영할 수 있는 장치를 마련하는 것이 바람직하다고 본다.

#### IV. 요약 및 결론

본 연구는 지방재정조정제도의 지방재정 수평적 형평화 효과를 분석하는 목적으로 수행되었다. 본 연구에서는 기존 연구들에서 형평성에 대한 명확한 개념이 정의되지 않음으로써 생겼던 문제점들을 극복하기 위해서 지방재정제도가 추구하는 형평성이 무엇인지를 규정한 후, 지방재정조정제도가 균등성과 비례성을 제고시켜 주는지에 대한 분석을 수행하였다. 지방재정조정제도의 균등성을 측정하는 지표로는 가중변이계수와 재정집중지수를, 비례성 내지 역진성을 측정하는 지표로는 KP지수를 각각 사용하였으며 균등성 및 역진성 측정의 대상통계로는 1989년부터 1994년까지의 15개 광역자치단체의 일반회계와 특별회계를 포함하는 지방세입 순계치를



이용하였다.

본 연구의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정조정제도의 주요 기능인 지방세입 형평화에 대한 효과를 분석하기 위해서는 형평성에 대한 정의를 명백히 할 필요가 있는데, 본 연구에서는 형평성을 ① 단체별 1인당 재정변수가 단체별로 균등한가 하는 균등성과 ② 단체별 1인당 소득에 대한 1인당 재정변수가 비례적인가 하는 비례성을 포괄하는 개념으로 규정·정리하였다. 아울러 균등성을 측정하는 지표로는 가중변이계수와 재정집중지수를, 비례성을 측정하는 지수로는 KP지수를 제시하였다. 이와 같은 개념 정리는 지방재정의 형평성 분석을 행함에 있어 균등성 분석과 비례성(역진성) 분석을 구분하여 행할 필요가 있음을 보여주고 있다.

둘째, 가중변이계수와 재정집중지수를 이용한 지방세입의 균등성 분석을 행한 결과 다음과 같은 결과들이 도출되었다.

① 1989년부터 1993년까지의 기간에는 지방재정조정제도에 의해 배분된 의존재원이 지방세입을 균등화시키는 역할을 한 것으로 나타났다. 의존재원 중에서도 지방교부세의 균등화 기능이 가장 큰 것으로 나타났다. 연도별로는 1990년의 경우가 의존수입의 균등화 기능이 컸던 것으로 측정되었다.

② 1994년의 경우 의존재원의 불균등성이 크게 나타나지만, 다른 해와는 달리 그것이 지방세입을 균등화시키는 방향으로 배분되지 않고, 고소득 단체에 집중 배분됨으로써 지방세입의 균등성을 악화시킨 것으로 드러났다. 1994년의 의존재원 중 지방교부세가 지방세입의 균등성 악화에 가장 큰 몫을 한 것으로 판명되었다. 이 같은 사실은 현행의 지방교부세 배분방식으로는 지방교부세가 지방세입의 불균등화를 초래하는 역기능을 수행할 수도 있음을 보여주는 것이다.

③ 균등성 분석에서 사용된 가중변이계수와 재정집중지수는 동일한 통계자료에 대해서 상이한 결론을 도출하는 경우도 있었다. 의존재원의 균등

화 효과를 두 지수를 통해 살펴본 결과 재정집중지수로는 1994년에만 의존재원이 역기능을 한 것으로 나타나지만, 가중변이계수에서는 1991년 이후 4년간 계속해서 의존재원이 역기능을 한 것으로 나타난다. 이 같은 사실은 분석결과의 해석에 있어서 특정지표에만 의존하는 것은 자칫 잘못된 결론을 유도할 수도 있음을 암시한다.

셋째, 의존재원의 지방재정 역진화 효과를 분석하기 위해 KP지수를 이용하여 분석한 결과, 지방세입의 전 항목이 역진적인 분포를 하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 자체 세입이 다소 불균등하게 분포되어 있긴 해도 소득분포의 불균등도에 비하면 균등한 편임을 의미한다. 그리고 의존재원은 1994년의 예외를 제외하면 모든 연도에 걸쳐서 지방세입의 역진성을 제고하는 기능을 한 것으로 나타났다. 특히 지방교부세의 역진화 효과가 가장 두드러졌고, 다음으로 지방양여금, 국고보조금의 순서였다. 그러나 1994년의 경우에는 지방교부세를 비롯한 모든 의존재원 항목의 역진성이 자체수입의 역진성보다 낮아서 결과적으로 지방세입의 역진성을 저하시킨 것으로 분석되었다. 1994년의 결과는 앞서의 분석과도 일관성을 보이는 것으로서, 지방교부세 등 의존재원 배분에 있어서 각 단체의 소득수준을 반영하는 장치를 마련하는 등의 지방재정조정제도의 개선이 필요함을 시사하고 있다.

본 연구는 지방재정조정제도의 형평성 분석에 있어서 형평성의 개념을 정립함으로써 각 측정지표들의 의미를 보다 정확하게 해석할 수 있도록 하고, 나아가 지방재정조정제도의 형평화 효과를 보다 명확하게 도출할 수 있는 기초를 제공하였으며, 이를 최근의 지방세입 통계자료에 적용하여 지방재정조정제도의 지방재정 균등화 및 형평화 효과를 실증 분석하였다는 데에 의의가 있다.

## 〈참 고 문 헌〉

- 김근중, 「지역간 공평개념에 입각한 지방교부세의 형평화기능과 징세노력」, 『재정논집』, 제7집, 1993. 3, pp. 105~134.
- 김수근·김준한·박종구, 「지방재정조정제도의 형평성효과 분석」, 『아주 사회과학논총』, 제4호, 1990. 12, pp. 145~178.
- 박완규, 「지방교부금 배분방식의 개선방안-수평적 형평과 징세노력 증진을 중심으로-」, 『재정논집』, 제4집, pp. 219~233.
- , 「지방재정규모지표개발 및 지방교부세배분에의 활용」, 『한국경제연구』, 1991. 12, pp. 214~227.
- 오연천, 『지방세입의 지역적 불균형에 관한 경험적 연구-지방재정력과 잠재세입한도 추계모형을 중심으로-』, 한국경제연구원, 1982. 11.
- 이계식, 『지방재정조정제도와 자원배분』, 한국개발연구원, 1987. 6.
- 이계식·박종구·오연천, 『지역발전과 지방재정』, 한국개발연구원, 1990. 10.
- 이재기·박병희, 「지방세출예산운영과 지역균형발전」, 지방재정발전을 위한 세미나자료, 강원도, 1993. 6.
- 이준구, 『소득분배의 이론과 실제』, 다산출판사, 1989.
- 조정제, 「지방재정조정제도가 지방재정력에 미치는 효과분석」, 『지방자치와 지방재정력』, 한국지방행정연구원, 1987. 10.
- Khetan, C.P. and S.N. Poddar, "Measurement of Income Tax Progression in a Growing Economy: the Canadian Experience," *Canadian Journal of Economics*, 9, 1976, pp. 618~620.
- Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4th ed., McGraw-Hill, 1980.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *1986 State*

*Fiscal Capacity and Effort*, Washington D.C.: ACIR, 1989.

——, *Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort :  
A Staff Report*, Washington D.C.: ACIR, October, 1962.