

연구보고서 2022-06

지방교부세를 통한 특별지방자치단체 재정 지원에 관한 연구

이서희
전성만
김윤승

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방교부세를 통한 특별지방자치단체 재정 지원에 관한 연구

연구진 이 서 희(부연구위원)
전 성 만(부연구위원)
김 윤 승(부연구위원)

발행일 2022년 12월 31일

발행인 김 일 재

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 (주)현대아트컴 T. 02-2278-4482

ISBN 978-89-7865-517-0

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

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

본 연구는 2022년도 1월 13일부터 시행되는 「지방자치법」 제12장에 새롭게 제정된 ‘특별지방자치단체’가 지속적으로 운영되기 위한 재정 지원 마련에 관한 연구다. 특히, 특별지방자치단체의 재정에 관한 연구는 지난 30여 년 동안 특별지방자치단체의 설립이 제도권에 들어오지 못해 재정 분야에서도 전문적으로 연구가 활발하지 못했다. 헌법 제117조 1항의 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.” 규정하고 있듯이, 특별지방자치단체가 주민의 복리에 관해서 안정적으로 사무를 처리하기 위한 재정 지원은 필수적이다. 이에 본 연구에서 다루고 있는 특별지방자치단체의 교부세 지원 방안에 관한 주제는 현시점에서 의미가 있다.

본 연구의 결과가 지니는 의미는 크게 두 가지로 볼 수 있다.

첫째, 과거 특별지방자치단체, 광역 연합 등의 협력적 지방자치단체의 설립은 산업화의 행정수요 증가에 따른 행정효율화를 위한 규모의 경제의 행정 체제였다면, 직면하고 있는 광역 연합 및 특별지방자치단체는 고령화, 출생률 저하, 지역소멸, 균형발전 등의 지역주민들이 안정적으로 삶을 유지할 수 있는 삶에 기초한 행정 체제의 개편으로 볼 수 있다. 따라서, 특별지방자치단체를 운영하는 재정 지원은 기존 중앙-지방 간의 재정조정제도 내에서 변화보다는 중·장기적 차원의 제도 개선이 필요하다는 점이다. 이렇게 볼 때, 본 연구에서는 중장기적 제도차원에서 현행 지방교부세 제도 내의 개편방안과 지방교부세 제도의 개편방안은 추후 고려되어야 할 방향성을 제시하고 있다.

둘째, 재정은 기능을 따른다는 (finance follows function) 보수주의적 재정연방주의 접근이 새로운 환경변화에 따른 제도 개선에는 한계가 있을 수 있다는 점이다. 연구에서는 기존 이론에 기초한 재정 지원 수단이 효율적인 제도를 설계하는데 한계가 있다는 점을 밝힘으로써, 새로운 기능 역할을 수행하는 지방자치단체의 출범에는 새로운 지방재정제도 설계가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 기능 개편의 지방자치가 아닌, 주민 삶 중심의 지방자치로 변모하기 위해서는 중앙-지방 간 재정 제도의 변화가 선행되어야 한다는 정책 시사점이 고려되어야 할 것이다.

덧붙여 이 연구를 위해 매진해주신 담당 박사님들의 노고에 감사를 표한다.

2022년 12월

한국지방행정연구원장 김일재

지방자치법에 따라 지방자치단체 일정 연합이 사무를 공동으로 처리하기 위해 지방의 회 및 행정안전부 장관의 승인을 받아 설치되는 법인을 특별지방자치단체라고 한다. 본 연구는 행정안전부가 2023년 지방교부세 산정에 있어 특별지방자치단체 분담금의 일정비율을 반영하여 보정수요를 통해 재정 지원을 검토하였으므로 이와 관련된 특별지방자치단체 및 기타 지방자치단체의 영향 분석을 실시하는 것을 주된 목적으로 한다. 특별지방자치단체 구성에 따라 분담금 10%를 보통교부세 보정수요에 반영하는 현행 안을 기반으로 광역 간 연합(부울경), 기초 간 연합(지리산권, 폐광기금)으로 구분하여 규모의 변화, 재원 배분 효과(재원 보장 기능) 및 재원 영향 효과(재원 조정 기능)로 살펴보았다. 특히 2022년 10월까지 활발하게 논의되었던 부울경 연합(현재 부울경특별연합 규약 폐지 행정예고 등 연합이 사실상 중단)을 중심으로 규약에서 명시한 1~3단계 사무를 토대로 재정 지원 효과의 충분성과 타 자치단체와의 영향 관계 등을 살펴보았다. 지방교부세로 특별지방자치단체를 지원하는 것이 효율적인가, 규모의 측면에서도 충분인가 등에 집중하였다. 덧붙여 기존 지방교부세 지원안 외에도 지방교부세 틀 내에서 지원할 수 있는 기타 방안과 지방교부세 틀 외로 지원할 수 있는 방안으로 구분하여 규모, 재원 배분 및 영향의 시나리오를 구성하여 분석하였다. 주요 연구 결과를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 특별지방자치단체의 재정 지원을 보통교부세로 지원하는 방식은 광역지방자치단체를 중심으로 구성되다 보니, 기초자치단체의 재원 규모가 광역자치단체로 이전되는 효과를 나타낼 수밖에 없었다. 보통교부세의 절대적 총액이 정해진 상태에서 부울경 특별지방자치단체 구성은 경북, 전남, 경남을 구성하는 기초자치단체의 규모가 가장 크게 줄었으며 재원 보장기능으로서 상대적 빈곤 등의 지표가 개선되는 등의 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 부울경 특별지방자치단체가 구성되어 보통교부세로 교부될 때, 기초자치단체의 교부금이 광역자치단체로 이전되는 현상만이 뚜렷하게 나타났다. 또한 광역 간 연합(부울경), 기초 간 연합(지리산권, 폐광기금) 모두 보통교부세로 교부된다고 하더라도 그 지원 금액의 규모가 크지 않았다. 대표적으로 부울경의 경우 1단계 2,000억 원 사업 비용 중 각각 30~50% 분담금을 1/3 나눠서 내고, 이를 각 지역에 보정수요 10%로 부과된다고

가정할 때 최소 31억(각 10억)에서 최대 59억(각 20억) 정도 배분되는 것으로 나타났다. 특별한 목적을 수행하기 위한 재원으로서 규모가 충분한가에 대한 다양한 시각이 존재하겠지만 규모의 경제 및 비용 효과 절감을 위해 대규모의 사업을 연합하는 입장에서 10~20억 원 사이의 지원금이 갖는 충분성의 의미는 다시 한번 검토해야 할 부분이다.

둘째, 특별지방자치단체 목적 달성을 위해 지방교부세 내에서 재원을 확보하여 충분한 규모를 지원할 수 있는 방안으로 1) 기준 재정 수입 산입률 조정, 2) 내국세 법정률 인상, 3) 특별교부세로 교부하는 방안의 시나리오를 구성하여 분석하였다. 분석 결과 기준 재정 수입 산입률 조정의 경우 기초수입액과 보정수입액의 비율은 정반대의 결과를 나타냈다. 기초수입액의 산입률을 기본 80%에서 90%로 늘리면 기초에 최대 1조 9,812억 정도가 더 배분된다. 그만큼 광역에서는 교부액이 줄어들고, 70%로 조정할 때는 반대의 결과가 나타나나 광역이 2조 510억까지 최대 늘어나는 것으로 나타나 광역의 증가폭이 더 크다는 것도 알 수 있었다. 반면에 보정수입액에서 산입률을 조정하면 기본 80%에서 70%로 조정할 때, 광역은 2,650억 정도의 교부액이 줄고, 기초는 늘는 것으로 나타났고, 90%로는 광역이 늘고 기초가 교부액이 준다. 지니계수로 볼 때, 70%~90% 사이의 보정수입액의 산입률 조정 시 70%로 조정할 때 가장 격차가 줄어드는 것으로 보인다. 이때, 특별지방자치단체를 지원하기 위해서 보정수요의 산입률을 조정하여 따로 재원을 확보하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 기초수입액은 파급률이 너무 크기 때문에, 오히려 보정수요의 전체적인 산입률을 조정해서 따로 특별지방자치단체가 수행하는 업무에 따라 지원하는 다른 회계를 구성하는 것도 하나의 안이 될 수 있다.

내국세 법정률 인상의 경우 현재 19.24%에서 25%까지 늘렸을 때, 재원 확보 규모를 살펴보았다. 법정률 인상은 지방교부세 전체 규모를 늘려 재원을 확보한다는 측면에서 증가한 재원만을 특별지방자치단체의 지원액으로 산정할 수도 있고, 전체적으로 지방자치단체의 교부액을 늘리고 기존의 교부방식을 고수할 수도 아니면 현행안으로 다시 교부할 수도 있다. 법정률 인상은 특별지방자치단체의 재원 지원을 하면서도 다른 지방자치단체의 영향을 최소화할 수 있는 가장 쉬운 방법일 수 있기 때문에 그 규모를 산출하고, 2022년

기준의 비율대로 배분하였을 때, 지역마다 얼마만큼 교부액이 증가하는지의 정도를 요약하여 연구에서 제시하였다.

마지막으로 특별교부세의 경우 현재 보통교부세와 97:3의 비율에서 95:5까지 확대하여 그 나머지 재원을 확보하여 재원을 지원하는 방안을 모색하였다. 현재 규모에서 1%씩 특별교부세가 증가하면 7천억 원 정도가 추가로 재원이 확보될 수 있는데, 오히려 보통교부세보다 특별교부세로 지원할 때, 그 설립 취지와 지원 목적에 부합할 수 있다고 보인다.

셋째, 지방교부세 외에서 재정 지원을 할 수 있는 방안을 모색하였다. 이때, 단순히 특별지방자치단체의 재정 지원에 국한된 것이 아니라 전반적인 재정조정의 틀을 검토하고, 지역 간 영향을 최소화하면서 재원을 확보할 수 있는 큰 틀을 제시하고자 한다. 이를 위해 하나의 방법으로 광역은 보통교부세를 교부받지 않고, 지방소비세 전체를 조정하여 배분 받고, 나머지 보통교부세는 기초자치단체만 교부받는 방식이다. 이러한 방식은 첫째, 서울과 경기도에 집중된 지방소비세를 17개 시도로 어떻게 안분할 것인가의 이슈, 둘째, 조정교부금을 충당할 만큼 보통교부세가 교부되는가의 영역을 확장해서 살펴보아야 한다. 그러나 본 연구에서는 단순한 금액 산출하는 정도로 분석하였고, 정확한 분석결과를 위해 추가적인 분석 틀이 요구된다. 그럼에도 2022년 지방소비세는 19조 원 정도이고, 지방소비세를 기초수입액에서 제외한 보통교부세 산출액은 53조로 추산되었다. 기존에 보통교부세는 광역이 16조, 기초가 39조 원을 교부받았기 때문에 물론 법정률 배분에 있어서 규모가 줄겠지만 틀을 바꿔서 광역과 기초가 재원을 자유롭게 활용하여 특별지방자치단체를 자체적으로 운영할 수 있는 재원을 주는 것도 하나의 방법으로 보인다.

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	5
제2절 연구 범위·방법 및 연구의 틀	7
1. 연구 범위	7
2. 연구 방법	7
3. 연구 분석틀	8

제2장 특별지방자치단체 도입 배경과 유형

제1절 특별지방자치단체 구성 배경	11
1. 지방자치단체 지방소멸 위기와 서울·인천·경기 인구 편중의 심화	11
2. 행정 체제 통합의 필요성	12
3. 지방자치 의식 변화 및 새로운 환경 대응	16
제2절 특별지방자치단체 개념 및 법적근거	17
1. 특별지방자치단체의 개념 및 유형	17
2. 특별지방자치단체의 법적 근거	20
제3절 특별지방자치단체의 사무	23
1. 특별지방자치단체의 사무와 판별기준	23
2. 특별지방자치단체의 발굴 절차 및 유형	25
3. 특별지방자치단체 사무 이양 방식과 재정 지원에 대한 논의	27
제4절 특별지방자치단체 구성 유형과 사례	29
1. 해외 사례	29
2. 국내 사례	38
제5절 특별지방자치단체 설립의 시사점	49

제3장 특별지방자치단체 지원 수단으로써 지방재정조정제도의 검토

제1절 지방재정조정제도의 이론적 배경	55
1. 지방재정조정제도의 의의	55
2. 재정연방주의 이론에 기초한 지방재정조정제도 논의	59
제2절 특별지방자치단체의 지방재정조정제도 내 재원 지원 적용	67
1. 재정연방주의에 기초한 재정 지원 검토	67
2. 현행 지방재정조정제도에 기초한 재정 지원 검토	69
3. 지방재정조정제도 일반론적 접근에 따른 재정 지원 검토	71
제3절 특별지방자치단체에 보통교부세 지원 방안 모색	75
1. 특별지방자치단체 구성에 따른 재정 지원 방안 검토	75
2. 특별지방자치단체의 지방조정제도 지원검토 정리	80

제4장 지방교부세 재정 지원 영향 분석

제1절 특별지방자치단체 재원 지원 적절성 판단 기준	85
1. 판단 기준: 재원 수단의 적절성	86
2. 판단 기준: 재원 교부 형태	87
3. 판단 기준: 재원 교부 효과(지방교부세 재원 보장 기능)	90
4. 판단 기준: 재원 영향 효과(지방교부세 재원 조정 기능)	94
5. 종합	102
제2절 기존 재정 지원 영향 분석	104
1. 광역 간 연합: 부울경 사무를 중심으로	104
2. 기초 간 연합: 지리산권, 폐광발전기금 사무를 중심으로	115
제3절 새로운 재정 지원 방안 제시 및 영향 분석	140
1. 지방교부세 틀 내 지원 방안	140
2. 지방교부세 틀 외 지원 방안	172

제5장 종합 및 지방교부세 정비 방향

제1절 종합적 평가	179
제2절 특별지방자치단체 지원을 위한 지방교부세 개선 방향	188
1. 현행 지방교부세 제도 내에서 개선방안	189
2. 지방교부세 제도 개편방안	192
참고문헌	195
부록	205
Abstract	214

<표 2-1> 특별지방자치단체(광역연합제도)의 개념 18

<표 2-2> 특별지방자치단체(광역연합)의 유형 19

<표 2-3> 특별지방자치단체 관련 지방자치법 전부 개정(2022년) 내용 21

<표 2-4> 특별지방자치단체 사무 판별 기준 24

<표 2-5> 특별지방자치단체의 사무 유형(설치 유형) 26

<표 2-6> 미국 트윈시티 광역협의체의 세입(2021년) 33

<표 2-7> 부울경 특별연합 규약안 40

<표 2-8> 지리산권관광개발조합 추진사업 및 예산(2009~2017) 47

<표 3-1> 지방자치단체의 예산 구조 57

<표 3-2> 정부 간 재정 관계의 지방재정조정제도 58

<표 3-3> 1세대 재정연방주의와 2세대 재정연방주의의 재정관점 비교(기능 및 세출) 61

<표 3-4> 1세대 재정연방주의와 2세대 재정연방주의의 재정관점 비교(재원) 63

<표 3-5> 1세대 재정연방주의와 2세대 재정연방주의의 재정조정제도 관점 비교 65

<표 3-6> 재정연방주의에 기초한 특별지방자치단체의 역할 67

<표 3-7> 외국의 특별지방자치단체 재원 조달 방법 68

<표 3-8> Bahl and Linn(1992)의 정부-지방 간 이전재원의 유형 70

<표 3-9> 특별지방자치단체 재원 조달 수단 (Bahl and Linn(1992)) 71

<표 3-10> 현행 조정제도 유지 시, 특별지방자치단체 설립 효과 74

<표 3-11> 특별지방자치단체 재정 지원 방안 종합 76

<표 3-12> 지방교부세의 수직적 형평과 수평적 형평 기능 78

<표 3-13> 지방교부세기능에 기초한 특별지방자치단체 지원 검토 79

<표 3-14> 시군 통합에 따른 재정 지원 인센티브 80

<표 3-15> 특별지방자치단체의 특성에 따른 재정 지원 유형화 82

<표 4-1> 특별지방자치단체 재원 지원 판단 요소 86

<표 4-2> 부울경 특별 연합 규약안 제6조 해당 이관·위임 사무 89

<표 4-3> 연도별 재정 보장 기능 분석 결과 (2005~2022) 93

<표 4-4> 연도별 재정 조정 기능 분석 결과 (2005~2022) 95

<표 4-5> 보통교부세 기준재정수요액 항목별 지니계수(2022) 99

<표 4-6> 보통교부세 기준재정수입액 항목별 지니계수(2022) 99

<표 4-7> 보통교부세 기준재정수요액 지니계수분해(2022) 100

<표 4-8> 보통교부세 기준재정수입액 지니계수분해(2022) 101

<표 4-9> 특별지방자치단체 운영 수요액 산정공식 104

<표 4-10> 부울경 사무 1, 2, 3단계 105

<표 4-11> 부울경 추진 계획 사무 및 21년 지방자치단체 집행 금액의 매칭 108

<표 4-12> 부울경 1단계 추진 사무 110

<표 4-13> 부울경 1~3단계 추진 사무 111

<표 4-14> 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) 112

<표 4-15> 재정 조정 기능 분석 결과 (부울경) 114

<표 4-16> 지리산권관광개발조합 시·군 분담금 현황 116

<표 4-17> 지리산권관광개발조합 조합운영비 시·군 분담금 현황 118

<표 4-18> 지리산권관광개발조합 지리산권공동연계사업비 시·군 분담금 현황 120

<표 4-19> 지리산권관광개발조합 광역연계사업비 시·군 분담금 현황 121

<표 4-20> 지리산권관광개발조합 시·군 분담금 현황(총계, 지방비 기준) 123

<표 4-21> 지리산권관광개발조합 운영비 시·군 분담금 현황(지방비 기준) 124

<표 4-22> 지리산권관광개발조합 시·군 분담금 현황(지리산권공동연계사업, 지방비 기준) 125

<표 4-23> 지리산권관광개발조합 광역연계협력사업 시·군 분담금 현황(지방비 기준) 126

<표 4-24> 2022년 지리산권관광개발조합 분담금(1) 반영 시 보통교부세 산정액 127

<표 4-25> 2022년 지리산권관광개발조합 분담금(2) 반영 시 보통교부세 산정액 128

<표 4-26> 재정 보장 기능 분석 결과 (지리산권) 129

<표 4-27> 재정 조정 기능 분석 결과 (지리산권) 130

<표 4-28> 폐광지역개발기금 개요 131

<표 4-29> 폐광지역개발기금 조성 현황 131

<표 4-30> 강원랜드 폐광지역개발기금 출연금 현황 132

<표 4-31> 폐광지역개발기금 집행 현황 132

〈표 4-32〉 폐광지역개발기금 배분 기준	133
〈표 4-33〉 폐광지역개발기금 배분 현황	134
〈표 4-34〉 폐광지역진흥지구 보정수요 산정	135
〈표 4-35〉 폐광지역진흥지구 보정수요	135
〈표 4-36〉 2022년 폐광지역개발기금(1) 기준(2021년 기금의 10%)	136
〈표 4-37〉 2022년 폐광지역개발기금(2) 기준(2017년 기금의 10%)	137
〈표 4-38〉 재정 보장 기능 분석 결과 (폐광지역개발기금)	138
〈표 4-39〉 재정 조정 기능 분석 결과 (폐광지역개발기금)	139
〈표 4-40〉 부울경 사무 추진 보통교부세 변화(기초수입액)	142
〈표 4-41〉 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역+기초/기초수입)	143
〈표 4-42〉 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역/기초수입)	145
〈표 4-43〉 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (기초/기초수입)	146
〈표 4-44〉 재정 조정 기능 분석 결과 (부울경) (기초수입)	148
〈표 4-45〉 부울경 사무 추진 보통교부세 변화 (보정수입액)	150
〈표 4-46〉 자원 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역+기초/보정수입)	151
〈표 4-47〉 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역/보정수입)	153
〈표 4-48〉 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (기초/보정수입)	155
〈표 4-49〉 재정 조정 기능 분석 결과 (부울경) (보정수입)	156
〈표 4-50〉 부울경 사무 추진 보통교부세 변화 (기초수입액+보정수입액 전체)	158
〈표 4-51〉 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역/기초+보정수입액 전체)	160
〈표 4-52〉 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역/수입액 전체)	161
〈표 4-53〉 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (기초/수입액 전체)	163
〈표 4-54〉 재정 조정 기능 분석 결과 (부울경) (기초수입+보정수입 전체)	165
〈표 4-55〉 차액보전 보통교부세 총액 변화(부울경연합 제외)	167
〈표 4-56〉 부울경연합 시나리오에 따른 지방교부세율 변화	168
〈표 4-57〉 교부세율 변화에 따른 지방교부세 총액 변화 (2021~2023)	169
〈표 4-58〉 법정률 변경에 따른 지방교부세 교부액 변화	170

〈표 4-59〉 비율변화에 따른 보통교부세와 특별교부세 총액 추정(2021~2023)	171
〈표 4-60〉 지방소비세 포함한 광역과 기초 간 보통교부세 분배	173
〈표 4-61〉 재정 보장 기능 분석 결과 (변경안)	174
〈표 4-62〉 재정 조정 기능 분석 결과 (변경안)	175
〈표 5-1〉 결과의 종합	182
〈표 5-2〉 특별지방자치단체의 지방재정조정제도의 지원 여건(지방교부세 중심)	188
〈표 5-3〉 특별지방자치단체 지원을 위한 지방교부세 개선방안	189
〈표 5-4〉 특별교부세 확대에 따른 지원 방안	192
〈부록 표 1-1〉 부산의 2021년 집행금액(2021년 12월 31일 기준)	205
〈부록 표 1-2〉 울산 2021년 집행금액(2021년 12월 31일 기준)	208
〈부록 표 1-3〉 경남 2021년 집행금액(2021년 12월 31일 기준)	211

[그림 1-1] 연구의 분석틀	8
[그림 2-1] 특별지방자치단체와 국가 위임사무의 이양 방식	28
[그림 2-2] Metropolitan Council에 속하는 지방자치단체(Twin cities와 7개의 카운티) ...	31
[그림 2-3] 메트로폴 리옹의 구역과 인구(59개 기초자치단체)	35
[그림 2-4] 부울경 메가시티 비전, 핵심 전략, 목표	39
[그림 2-5] 부산·울산·경남 특별연합 조직 구성	41
[그림 2-6] 부산·울산·경남 특별연합 수행사무(2023년 1월부터)	42
[그림 2-7] 부울경 특별연합 초광역권 발전을 위한 분야별 추진전략	44
[그림 3-1] 지방재정조정제도의 산식 방식에 따른 조정 효과	72
[그림 3-2] 지방재정조정제도의 산식과 규모에 따른 조정 효과	73
[그림 4-1] 사무 이양 및 이관 자원 지원 유형 도식화	88
[그림 4-2] 연도별 보통교부세 기준재정수요액 지니계수 변화(2016~2022)	97
[그림 4-3] 연도별 보통교부세 기준재정수입액 지니계수 변화(2016~2022)	98
[그림 4-4] 연구 시나리오 종합	103
[그림 4-5] 연도별 폐광지역개발기금 사용 용도	133

지방교부세를 통한 특별지방자치단체
재정 지원에 관한 연구

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

| 제1장 |

서론

제1장 서론



제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

새 정부 구성 이후, 지방의 가장 큰 정책 화두는 지역균형발전일 것이다. 저출산·고령화로 인한 인구감소는 이미 수년 전부터 지방의 위기 요인으로 거론되어 왔으며, 현재 그 결과로 지방 지역 간 격차의 심화뿐만 아니라 지방소멸 등의 문제의식이 강해지고 있다. 중앙은 지역균형발전이라는 기조 아래 인구소멸, 보조금을 통한 재정 보전, 특례 등을 통한 지역 상생 등을 모색하고 있으며, 지방 역시도 나름의 노력을 전개하고 있는 상황이다.

이러한 노력의 일환이 최근 활발하게 논의되고 있는 특별지방자치단체 구성과 그 궤를 같이 한다. 특히 지방자치법의 전면 개정은 특별지방자치단체 등 행정 체제 개편, 인구 100만 명 이상 대도시 등에 특례시 부여 기준 제시 등¹⁾의 내용을 포함함으로써 환경변화로 야기되는 지방의 문제를 다양한 형태로 해결할 수 있도록 하였다. 특별지방자치단체는 인접지역의 중첩되는 대규모 사업에 대한 기능을 조정하여 수도권에 집중된 일극체제를 극복하고, 상당 수준의 인프라를 구성하여 인구를 유입하려는 이유로 구성이 논의되었고, 대표적 예로 부산·울산·경남의 연합이 있다(금창호 외, 2021).

구체적으로 특별지방자치단체 설립 연혁을 살펴보면 다음과 같다. 2017년 10월 자치분권의 비전과 전략을 담은 「자치분권 로드맵(안)」을 발표하고, '우리 삶을 바꾸는 자치분권 비전'으로 2018년 9월 자치분권 종합계획을 발표하였다. 주요 내용으로는 「지방자치법전

1) 지방자치단체 종류란 지방자치법 제2조에서 사용하는 용어이다. 본 연구에서 다루는 특별지방자치단체의 설치 운영은 제12조에서 관할구역 경계 조정제도와 관련하여 제6조에서 다루고 있다. 금창호 외 (2021:20) 연구에서는 이러한 논의를 지방 행정 체제 개편으로 정의하여 세부적 성격을 구분하는 것으로 하였다.

부개정안」을 마련 등의 변화가 나타났다. 행정 체제 개편(시도 통합 및 특례시군 등) 측면에서는 ‘특별지방자치단체’ 설립이 이슈화되었고, 2022년도 4월 18일 ‘부산·울산·경남특별연합’이 설치되어 1990년대 후반 지방자치제 실시 이후 30여 년 만에 특별지방자치단체 논의가 구체화 되었다. 그러나 특별지방자치단체는 새로운 제도 및 개념이라고 보기는 어렵다. 그동안 지방자치의 전문가들 사이에서는 특별지방자치단체의 개념부터 기능 및 역할에 관한 논의가 지속되어 왔었고, 기관형태 기준으로 볼 때, 현행 하나의 지방자치단체(보통지방자치단체)의 행정구역 및 서비스를 초월한 조합, 연합, 특별구 등 다양한 범위까지 아우르는 개념으로 운영되어왔다(금창호 외, 2021). 따라서 특별지방자치단체는 보통지방자치단체가 수행하는 사무(공공서비스)를 기반으로 특별한 목적사업을 추진하여서 궁극적으로 주민들의 삶의 질을 높이는 데 설립목적이 있다고 볼 수 있다.

이러한 취지에도 불구하고, 특별지방자치단체 구성은 단순히 특별지방자치단체를 구성하려는 지방자치단체만의 문제로 국한되지 않는다. 지방자치단체는 자신이 처한 환경에 대응하여 정책을 수행할 수 있지만 필연적으로 중앙과 지방 간, 지방 간의 갈등 혹은 행정적 이슈들이 수반될 수밖에 없다. 중앙-지방 간 재정관계에서 중앙부처 편중의 세입불균형은 자치분권의 행정 체제 개편, 사무 이양, 주민참여의 확대 등 실질적 자치분권재정활동의 확대에 제약이 된다. 본 연구는 일반재원주의의 접근에 기초한 재정분권방향이 자치분권의 제약이 될 수 있다는 재정분권의 방향성 내에서 특별지방자치단체의 재정 지원 수단으로써 ‘지방교부세’에 주목하고자 하였다. 그 이유는 지방교부세는 일반목적의 이전재원임에도 불구하고, 새로운 수요가 발생하였을 때 지원할 수 있는 차액보전의 산식을 통해서, 새로운 재정활동에 추가될 경우에 교부·지원되는 일반재원의 성격이기 때문이다. 따라서 특별지방자치단체가 설립목적에 충실하게 특별한 목적을 수행하는 사무로 설계되었을 경우에는 지방교부세를 포함한 일반재원 재정 지원 수단의 제도개선 필요성이 제기된다.

본 연구는 특별지방자치단체 구성이 현행 지방교부세 제도에 미치는 다양한 영향이 있다고 판단하였다. 특별지방자치단체의 분담금 출연분에 대해서 일정 비율을 적용하여 특별수요로 반영하기로 하였기 때문이다. 새로운 수요의 변동은 지방교부세제도 교부에 영향을 전체 지방자치단체로 미치기 때문에 이를 살펴보는 것은 매우 중요한 부분이다.

본 연구에서 집중하고 있는 지방교부세는 이미 제도 자체의 고유한 기능과 역할이 존재한다. 지방자치단체의 표준적인 수요를 수행할 수 있도록 지방 재정 수준을 반영하여 최저 수준을 보장하고, 지방자치단체의 격차를 조정하는 주요 기능이 그 골자이다. 그러나 부울경 메가시티, 대구·경북 등 광역 결합 및 앞으로 진행 가능한 기초 간 연합 등에 대한 보정수요를 적용한다면, 지방교부세(특히 보통교부세) 총 재원 규모가 증가하지 않는 상황에서 다른 지방자치단체는 자연감소분이 발생하게 되며, 실제 고유 기능과 역할을 수행하는 데 영향을 미치게 된다. 인구소멸지역일수록 지방교부세 특히 보통교부세의 의존도가 큰 상황이다. 만약 특별지방자치단체에 특별보정수요를 적용하여 배분액이 변화된다면, 다른 지역에 미치는 보통교부세 자연감소분의 영향을 고려하지 않을 수 없다. 실제로 변동분을 점검하여 보통교부세의 개편방안을 고민하지 않는다면 지방 간 갈등의 여지를 주게 되거나 현실과 동떨어진 이분법적 제도가 될 가능성이 있다.

종합할 때 특별지방자치단체 구성이 이미 진행되고 있고, 앞으로도 다양한 형태의 환경 변화 대응을 위한 지방자치단체의 노력이 전개될 것이다. 선제적으로 이러한 변화에 따라 지방교부세 역할과 기능이 담보될 수 있도록, 지방교부세 재정보장과 조정 기능을 분석하고, 개편방안을 도출해야 하는 시점이 되었다.

2. 연구 목적

본 연구는 특별지방자치단체의 설립 이후 초기의 안정적 서비스를 제공하기 위한 재정 수단 및 지원 방안에 분석을 하는 데 목적이 있다. 특별지방자치단체의 재정 지원 수단으로써 지방교부세의 교부방안을 도출하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해서 본 연구는 다음의 각 장마다 연구 목적을 포함한다.

첫째, 특별지방자치단체의 개념 및 범위를 살펴보고, 각 국가에서 운영되고 있는 특별지방자치단체의 사례를 분석한다. 사례분석을 통해서, 특별지방자치단체가 특정 목적으로 설립되었고, 설립 배경이 중앙주도적인지, 지방주도적인지를 확인함으로써, 향후 운영에 필요한 재정 지원 수단과 연계할 수 있는 시사점을 도출한다.

둘째, 특별지방자치단체의 재정 지원 수단으로써 지방교부세가 적합한 수단인지를 이

론적으로 살펴보고자 한다. 재정은 기능을 따른다(finance follows function)는 보수주의적 재정연방주의 접근이 과연 새로운 환경변화에 따를 때 어떤 이론적 시사점을 줄 수 있는지를 논리적 차원 및 법·제도 차원에서 접근한다. 이론적 검토를 토대로, 특별지방자치단체의 재정 지원 수단으로써 지방교부세가 적합한 여건을 제공한다.

셋째, 지방교부세의 지원 방안을 실증적으로 분석한다. 특별지방자치단체의 설립 이후, 지방교부세를 교부할 때 타 지방자치단체에 부정적인 영향을 줄 경우, 재정 지원 수단의 실효성은 저하되고 연구의 논거는 의미를 잃을 수 있다. 따라서 이를 보완하기 위해서, 1) 현행 지방교부세 배분 및 산정방식 내에서 시뮬레이션을 통해 특별지방자치단체(예, 부산·울산·경남 사례) 설립 이후 어떤 방식이 실효성이 높은지를 검증하고, 2) 특별지방자치단체의 설립이 추가될 경우를 고려할 때, 장기적 차원에서 지방교부세의 제도 변경을 고려한 방안의 실증분석을 수행한다. 이를 통해서, 특별지방자치단체의 재정 지원 수단으로써, 지방교부세의 기능 및 역할에 따른 제도개선방안의 근거를 도출한다.

요약하면 본 연구의 목적은 기존의 지방재정연구와 달리, 새로운 지방재정제도가 지방자치단체의 새로운 기능을 이끄는(new finances create new functions) 제도 개선방안을 제시하는 데 있다. 이를 위해서 현황, 이론, 실증분석을 토대로 대안을 제시함으로써, 그동안 지방자치분야에서 간과되어 온 지방재정제도의 정체성을 높이고자 한다.

제2절 연구 범위·방법 및 연구의 틀

1. 연구 범위

공간적 범위는 광역 17개 및 157개 시·군(보통교부세 관련) 및 243개 지방자치단체 전체(기타 교부세)를 대상으로 한다. 지방교부세는 지방자치단체의 재정 보전 기능과 재정 조정 기능을 달성하려는 주요 목적을 갖기 때문에 보통교부세의 경우 재정력에 따라 불교부단체가 존재한다.

시간적 측면에서는 22년 지방교부세 산정내역을 중심으로 연구대상인 특별지방자치단체의 2023년 사업예산을 적용하여 결과·효과를 분석하는 것으로 한다.

내용적 측면에서 2023년부터 특별지방자치단체 구성 시 보통교부세 보정수요에서 분담금의 10%를 포함하여 반영하기로 했기 때문에 이에 대한 효과 분석으로 시작한다. 여기서 명확히 할 것은 지방교부세를 통해 특별지방자치단체 재정 지원하는 것이 효율적인 수단인가의 정당성 논의를 다루려는 것이 아니라 이미 정책으로 반영되기로 결정되었기 때문에 그에 대한 실증분석을 실시한 것이다. 또한 실증분석을 통해서 실제로 특별지방자치단체가 규모의 경제를 실현하고, 설치 목적을 달성할 만큼의 재정 지원이 이루어지는가를 살펴보고, 그렇지 않다면 지방교부세 내·외에서 좀 더 효과적인 재정 지원 방안을 고민하는 것을 내용적 범위로 설정하는 것이다.

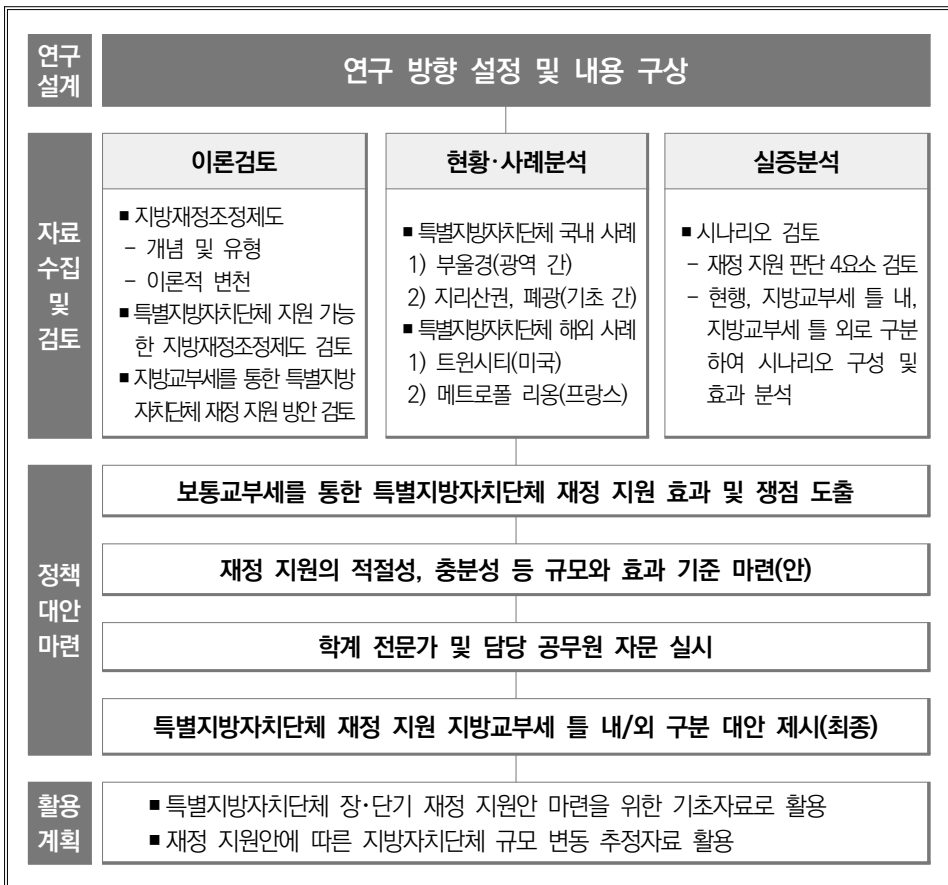
2. 연구 방법

첫째, 선행연구는 국·내외 연구 및 연구보고서 등을 검토하여 특별지방자치단체 및 지방재정조정제도에 관한 선행연구를 실시한다. 둘째, 특별지방자치단체 구성에 따른 지방교부세의 역할과 기능의 변화 가능성, 지방교부세 지원 논리 등을 살펴보고, 셋째, 특별지방자치단체 도입 논리와 유형을 현황과 법률을 통해 논의를 전개한다. 넷째, 특별지방자치단체 구성에 따른 지방교부세 현행 지원 방안 및 지방교부세 틀 내/외로 구분하여 시나리오를 구성하고, 효과를 추정한다.

3. 연구 분석틀

연구에서 다루고자 하는 핵심은 새로운 환경변화로써 특별지방자치단체 구성이 지방교부세에 미치는 영향을 살펴보는 것임을 밝혔다. 이에 지방교부세의 본연의 기능과 역할 측면, 지방교부세 외 지원 방안 및 특별지방자치단체 구성에 의한 자원 변화와 중앙-지방 간 관계 등의 변화까지 다양한 측면에서 연구를 진행하고자 한다. 이에 대한 연구틀을 제시하면 아래와 같다.

그림 1-1 연구의 분석틀



지방교부세를 통한 특별지방자치단체
재정 지원에 관한 연구

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

| 제2장 |

특별지방자치단체 도입 배경과 유형



제1절 특별지방자치단체 구성 배경

1. 지방자치단체 지방소멸 위기와 서울·인천·경기 인구 편중의 심화

최근 우리나라를 포함한 대다수의 OECD 국가에서 출산율 저하, 인구 고령화 및 대도시 인구 집중화 등으로 인해 지방인구 소멸에 대한 위기의식이 높아지고 있다. 특히, 우리나라의 경우 2019년 합계출산율은 0.92명²⁾으로 세계 최저수준을 기록하고 있으며 인구수 유지를 위해 필요한 합계출산율 2.1명에 크게 못 미치는 수치를 보여주고 있다. 이러한 이유로 2017년부터 사망자 수가 출생아 수를 넘어서는 통계가 나타나기 시작하였다. 한편, 2020년 고령인구 또한 전 년 대비 36만 명 증가하면서 전체인구 대비 15.5%를 차지하여 우리나라는 지난 2017년 고령사회에 접어든 이후 지속적으로 고령인구 비율이 확대되고 있는 실정이다.³⁾ 이러한 인구구조 변동의 자연적 요인 외에도 우리나라에서는 인구의 수도권 및 대도시 집중 현상이 심화되어 2020년에는 인구의 절반에 해당하는 2,589만 명이 서울(964만), 인천(295만), 경기(1,330만)에 거주하는 것으로 조사되었다.

인구감소, 고령화 추세, 지속적인 수도권 인구 쏠림 현상과 같이 지방자치단체 인구구성에 영향을 주는 이러한 자연·사회적 요인은 우리나라 지방자치단체의 존립을 위태롭게 하고 있다. 2022년 3월 지방소멸위험지수는 전국평균 0.7로 소멸 주의단계에 진입한 상황이며 전국 228개 시군구 중 소멸위험지역은 113곳, 고위험소멸지역은 45곳으로 이러한 상황은 더욱 가속화될 전망이다(한국고용정보원, 2022). 최근, 인구구조 변화에 따른 지방소멸 위기에 대한 대응 전략으로써 정치권과 일부 지방자치단체에서는 특별지방자치단체

2) 세계은행(Worldbank) 웹페이지: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>, 접속일자: 2022년 6월 5일.

3) 연합뉴스(2020.9.4.) 수도권 인구집중 '가속', <https://www.yna.co.kr/view/MYH20200904015400038>, 접속일자: 2022년 6월 5일.

와 같은 지방 행정 체제 개편을 주장하고 있다. 2022년 1월 시행된 지방자치법 전면 개정으로 인해 2개 이상의 자치단체는 특정한 목적을 위해 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있는 경우에 특별지방자치단체를 설치할 수 있으며 신설된 규정에서는 구체적인 설치 절차와 운영에 대해 명시하고 있다. 이러한 환경적·제도적 변화에 힘입어 대구-경북, 광주-전남, 부산-울산-경남 등의 지방자치단체들이 행정통합에 대해 활발하게 논의를 진행하고 있다. 예를 들어, 부산광역시, 울산광역시, 경상남도(이하 부울경)는 수도권으로의 인구 및 산업 집중을 극복하고 지역 성장동력을 육성하기 위하여 국가균형발전 모델의 일환으로 '부울경 메가시티' 설립을 추진하였고 2022년 4월 우리나라 최초로 부울경 특별지방자치단체가 출범하기도 하였다.

2. 행정 체제 통합의 필요성

최근 도시가 성장하고 기술혁신을 통해 교통수단 및 ICT(Information and Communication Technology) 기술이 발달함에 따라 주민들의 행정에 대한 수요가 변화하고 있다. 즉, 지방자치단체를 둘러싼 환경 및 여건의 변화로 인해 주민들의 경제적·사회적·문화적 생활권이 확장되어 기존의 단일 행정구역을 넘어 주민들의 활동이 이루어지고 있으며 단일 시·군·구의 행정서비스가 이러한 확장된 수요를 감당하기에 어려운 상황이 빈번하게 일어나고 있다. 그러므로 이러한 주민들의 확장된 활동 영역과 그에 따른 행정수요를 만족시키기 위해 새로운 행정 체제가 모색되고 있으며 그 대표적인 사례가 지방자치단체 간 연합을 통한 특별지방자치단체 구성 또는 행정 체제 개편(통합)에 대한 논의이다.

광역 또는 기초자치단체 연합을 통한 특별지방자치단체에 대한 논의는 주로 주민 생활권 및 경제적 활동권의 확장에 대응이라는 측면에서 논의가 진행되고 있지만 이외에도 다양한 이유에 의해 그 필요성 제기되고 있다. 예를 들면, 행정효율성의 제고, 지역 간 형평성 확보, 실질적 지방분권 강화 및 민주성 제고, 외부효과의 내재화 등이 특별지방자치단체 구성 필요성 내지는 효과로서 제시되고 있다(임재현, 2017; 김태운, 2021; 김남욱, 2021).

1) 규모의 경제와 범위의 경제를 통한 행정효율성 확보

지방자치단체 간 연합을 통한 행정효율성 확보는 이론적 측면에서 규모의 경제와 범위의 경제와 관련이 있다(Martin & Schiff, 2011; Selden & Campbell, 2000). 우선, 규모의 경제는 개별 기업이나 산업의 규모가 증가함에 따라 단위당 생산비용이 감소하는 것을 의미한다(박원규, 2005). 행정 체제 통합은 규모의 경제(economies of scale)를 통해 자치행정의 효율성을 제고하는 것으로 알려져 있다(김선기, 1995; 김석태, 2011). 단일 지방자치단체의 행정구역은 범위는 일반적으로 공급 비용 측면에서 행정서비스의 생산비용을 감당하기에 충분히 크지 않기 때문에 행정의 통합 내지는 일원화를 통해 생산비용을 줄일 수 있다는 것이다. 특별지방자치단체 구성에서 규모의 경제는 자치단체 간 연합 또는 통합으로 인해 지역의 범위가 확대되고 인구가 증가하면 일정 수준에 도달할 때까지 1인당 서비스 공급 비용이 감소로 나타난다(최병호 외, 2010). 다시 말해, 일부 지역에서 행정서비스 공급에 필요한 적정규모에 미달하는 경우 지방자치단체 간 연합을 통해 인구 증가 및 지역 규모 확대를 통해 이러한 한계를 극복하고 효율적으로 행정서비스를 공급하는 것을 규모의 경제라 볼 수 있다. 지방자치단체의 연합 내지는 통합을 규모의 경제 시각에서 바라보는 입장에서는 최적 규모를 어떻게 바라보느냐에 따라 2가지 접근 방식이 존재한다. 지방자치단체의 1인당 행정서비스 공급 비용이 최소로 드는 인구수를 최적 규모로 판단하는 최소비용접근법과 행정서비스의 비용과 편익이 일치하는 지역 규모를 최적 규모로 간주하는 비용·편익 분석적 접근방법이 그것이다(Alonso, 1975; 박종관, 2012: p. 31 재인용).

한편, 특별지방자치단체의 구성은 범위의 경제(economies of scope) 측면에서도 이해될 수 있다. 범위의 경제는 생산자가 여러 재화나 서비스를 함께 생산 및 발생할 때 생산비가 하락하는 현상으로, 단일 조직이 여러 서비스를 공급할 때 소요되는 총비용이 이러한 서비스를 개별 조직이 생산할 때 나타나는 총비용의 합보다 적어지는 경우를 의미한다(박원규, 2005). 특별지방자치단체의 경우에 2개 또는 다수의 지방자치단체가 통합을 하게 되면 조직과 인력을 관리하는 데 있어서 중복되는 비용이 줄어들게 되고 행정서비스 생산비용의 절감이 가능해지며 중복투자 등과 같은 비용을 절약할 수 있는데 이러한 비용 절약 효과는 범위의 경제에 의한 효과라 할 수 있다(김선기, 1995; 김태운, 2021). 지금까지

소개된 규모의 경제와 범위의 경제는 행정서비스 공급 비용의 절감이라는 측면에서 유사성을 가지기 때문에 기존 선행연구에서 행정통합의 효과를 설명하는 데 있어서 혼용되어 사용된 경향이 있으며 규모의 경제로 설명되는 경우가 일반적이었다(김태운, 2021: 153).

실제로 지방자치단체 간 연합 또는 통합이 규모의 경제에 기반한 행정효율성을 가지는지에 대해 국내에서 실증연구가 수행되어왔다. 일부 국내연구는 행정통합의 경제성에 대한 연구를 진행하여 규모의 경제가 존재함을 입증하였으나(이재원, 1995) 일부 연구는 규모의 경제의 존재를 찾지 못하였다(배인명·이명석·최재송, 2000).

2) 주민 생활권과 행정구역의 일치 및 지역 간 균형발전

지방자치단체 간 연합의 필요성을 행정효율성 증대 효과에서 찾기도 하지만 이러한 효율성을 강조하는 관점은 규모의 경제에 대한 지나친 집착으로 인해 한계를 보이기도 한다. 예를 들면, 규모의 경제 강조는 행정 체제가 통합된 지역 내에서 자본과 인구가 일부 대규모 지방자치단체에 집중될 가능성을 증가시켜 소규모 지방자치단체와의 불균형을 심화시킬 수 있다(김찬동·김대진, 2005; 김선명·김기현, 2008). 그러므로 일부 학자들은 행정효율성보다는 주민 생활권과 행정구역의 일치 및 지역 간 형평성 확보를 위해 지방자치단체 간 통합이 필요하다고 주장을 하기도 한다.

우선, 정주체계론을 주장하는 학자들은 행정의 효율성보다는 주민들의 정주체계 및 생활권에 따라 지방자치단체의 구역이 설정되어야 한다고 본다. 정주생활권은 주민 일상생활을 위해 필요한 기본 수요가 충족되는 최소단위 생활권을 의미하며 일상생활의 중심이 되는 중심도시와 이러한 도시를 포함하는 배후 지역이 통합되는 공간적 생활권역을 의미한다(김선명·김기현, 2008: 357). 지방자치단체의 구역이 정치적·행정적으로 독자성을 가지는 공간으로 구체화되기 위해서는 정주생활권이 토대가 되어 지방자치단체의 행정 단위가 계층화되고 구역 설정이 이루어져야 한다는 것이 정주체계론의 핵심적 주장이다. 특히, 정주생활권 내의 중심도시와 배후 지역은 하나의 생활권으로서 행정구역 측면에서도 통합된 하나의 구역으로 상호보완하는 관계가 될 필요가 있다.

한편 통합적 개발론은 도시 발전이론의 하나인 성장거점론의 대안적 이론으로 행정체제 통합을 통해서 낙후된 소도시나 농촌지역을 도시와 하나의 권역으로 통합하여 개발

하는 것을 강조한다(장한나 외, 2012). 위에 논의된 정주체계론과 유사하게 통합적 개발론에서는 도시와 낙후된 지역이 서로 공생할 수 있도록 통합 개발하고 지역주민의 행정수요 충족을 주 목표로하여 지역의 자원을 최대한 활용하는 방법을 추구한다. 즉, 통합된 지역 내 자치권을 가지는 자치단체를 설립하여 행정서비스를 공급하고 주민 자치를 통해 자원을 개발하여 개발이익을 누리며 통합된 지역 간에 유기적 체제를 구축하여 도시와 낙후된 지역 간 통합 개발을 바람직한 것으로 본다(김선명·김기현, 2008: 358).

이러한 논의에 근거한 행정 체제 통합 내지는 자치단체 연합은 지역 간(도시와 농촌 간) 또는 지역정주체계의 균형발전이라는 필요성과 맞물려 1990년대 실제 도시와 농촌 통합(이하 도농 통합) 사례로 이어졌다(심익섭, 2006). 당시의 도농 통합은 도시지역의 공간 부족과 군지역의 인구공동화 현상을 상호보완하는 효과 및 재정이 부족한 군지역에 시지역의 재정 투자를 용이하게 하여 지역 간 균형발전을 목표로 하였다. 다시 말해, 자치단체 간 협력은 자치단체 간 행정서비스 및 재정의 형평성 제고하여 특정 지역 내에 거주하는 주민들에게 균일한 행정서비스를 제공할 수 있는 기회를 부여할 수 있다.

3) 외부효과의 내부화

다음으로 자치단체 간 통합 또는 연합의 필요성으로 주장되는 것은 외부효과의 내부화를 통해 광역행정을 효율적으로 수행할 수 있다는 것이다(김태운, 2021). 행정구역의 통합으로 인해 행정서비스 제공 권역이 광역화되면 과세(비용부담)지역과 편익 수혜 지역이 일치되어 외부효과가 내부화되며 이를 통해 행정서비스의 효율성을 높일 수 있다는 논리이다(김선기, 1995: 127; 장한나 외, 2012: 94). 자치단체 간 통합이 이루어지면 공동의 재정으로 공공시설 설치가 가능하며 광역적인 행정서비스 공급이 가능해질 수 있다. 한편, 부정적 외부효과의 경우 자치단체 간 협력을 통해서 외부효과를 분산시킬 수 있다. 예를 들면, 행정 체제 통합을 통해 화장장과 같은 입지 기피 시설 등의 입지 선정 및 설치를 위한 논의가 수월해질 수 있다(심익섭, 2006).

한편, 자치단체 간 연계로 인해 하나의 행정 체제를 구축함으로써 연합체제 내에서 단일 자치정부가 구성되어 기존의 단일 행정 체제 내의 행정구역에서 제공하기 어려웠던 행정서비스 제공이 가능해진다. 예를 들면, 광역교통체계 구축이 가능해지고 산업육성을 대규

모 산업 클러스터, 물류 플랫폼 등 광범위한 지역을 아우르는 지역산업·경제 정책의 수립 및 조정이 가능해질 수 있다(Fox & Gurley-Calvez, 2006; 김태운, 2021; p.153 재인용). 최근 논의되고 있는 부산-울산-경남(부울경) 메가시티 논의는 산업·경제, 물류, 관광, 환경 정책을 포함하는 경제공동체 구성을 위해 공동협력사업 추진계획을 포함하고 있다.

3. 지방자치 의식 변화 및 새로운 환경 대응

소개된 행정 체제 통합 또는 자치단체 간 연합의 필요성에 대한 전통적인 논의 외에도 특별지방자치단체 설치에 다양한 근거에 의해 뒷받침되고 있다. 예를 들면, 지방자치제도가 시행된 지 30여 년이 경과하고 지방자치 및 균형발전에 대한 시민들의 열망과 관심이 커지면서 특별지방자치제도의 도입이 이에 기여할 수 있을 것이라는 주장이 있다.⁴⁾ 한편, 특별지방자치제도는 지방자치단체의 자율적 운영체제 확보라는 측면에서 일반지방자치단체와 비교하여 상대적으로 자율적인 사무, 인사, 재원 등의 운영체제 작동이 가능하므로 이를 통해 신속한 서비스 공급을 수행할 수 있다(금창호, 2018). 이는 결과적으로 특별지방자치제도의 설치가 주민들의 행정 수요 충족을 가능하게 하고 이로 인해 행정의 효율성과 책임성 확보가 가능해진다는 주장으로 이어질 수 있다. 마지막으로 새로운 환경에의 대응 측면에서 인구소멸, 기후변화, 4차 산업혁명, 디지털 플랫폼 기술의 발달 등 급변하는 행정 환경에 자치단체 간 연계·협력을 통해 효과적 대응할 수 있다는 점에서 특별지방자치제도 설치가 필요하다는 주장이 있다. 이러한 논리는 행정 수요 충족 및 책임성 확보라는 측면에서 일맥상통하는 주장이라 할 수 있다.

4) 대학지성 웹페이지: <https://www.unipress.co.kr/news/articleView.html?idxno=4154>, 접속일자: 2022년 7월 4일.

제2절 특별지방자치단체 개념 및 법적근거

1. 특별지방자치단체의 개념 및 유형

지방자치법이 2022년 초 전면 개정됨에 따라 최근 행정 체제 개편 또는 지방자치단체 간 연계·협력 측면에서 빈번하게 논의되고 있는 개념이 특별지방자치단체이다. 선행연구는 특별지방자치단체를 다음과 같이 정의하고 있다. 우선, Humes와 Martin(1969)은 일반 지방자치단체와 달리 하나 또는 수 개의 특정 행정서비스를 단일 또는 복수의 지방자치단체 전부 내지 일부 관할구역에 제공하며 자체 예산과 조직을 가지고 있으나 행정 계층구조 밖에 존재하는 단체라고 정의하고 있다. Preston(1960)은 특별지방자치단체를 과세권을 갖지 않으나 상위정부와는 별개의 독립된 정부 기관으로, 재정 측면에서 자체 예산 및 요금을 직접 결정하는 정도의 자율성을 가지며, 법규나 규제위원회에 의해 규정된 일반적 제한 사항들에만 구속되는 자치단체로 정의하고 있다(금창호, 2018: p.11 재인용). 또한, 국내연구에 따르면 정책적 측면에서 특정 목적을 가지는 하나 또는 복수의 행정사무를 다수의 지방자치단체가 공동으로 처리하기 위해 설립하는 자치단체로 정의되기도 한다(정세욱, 2005).

이러한 특별지방자치단체는 일반지방자치단체, 특별지방행정기관, 광역 연합과 같은 행정기구와 개념적인 측면에서 차이가 존재한다(금창호 외, 2017; 금창호, 2018; 박재희·라휘문, 2022). 일반지방자치단체는 법적으로 지방자치단체의 지위를 가지면서 일정한 구역을 중심으로 포괄적 기능(일반적 행정서비스 제공)을 수행하나, 특별지방행정기관은 법적으로 중앙정부의 직속기관의 지위를 가지며 특정 기능을 수행하는 기관을 의미한다. 이에 반해, 특별지방자치단체는 특별한 기능을 수행하면서 동시에 법적으로 지방자치단체의 지위를 가지는 행정기관을 지칭한다.

한편, 특별지방자치단체와 유사 개념으로 광역연합형 특별지방자치단체가 논의되기도 한다. 금창호(2018)는 특별지방자치단체의 개념을 확장하여 단체에서 관장하는 사무의 규모(단일, 다수)와 특성(특수, 일반)의 두 가지 기준을 조합하여 4가지 유형을 제시하였다. 우선 관장사무의 규모가 단일 사무이면서 특수한 사무를 처리하는 단체의 유형을 특별구

(학교구, 재산구 등)로, 단일 사무이면서 관장 사무의 특성이 일반적이면 목적 조합과 일부 사무 조합으로, 다수 사무를 처리하면서 관장 사무의 성격이 특수한 경우 지방개발사업단, 마지막으로 다수 사무이면서 관장 사무의 성격이 일반적인 유형을 광역 연합 또는 도시공동체 등으로 분류하였다. 이러한 유형 분류에서 광역연합형은 광역행정 수요에 효율적으로 대응하기 위해 두 개 이상의 지방자치단체가 상호 협력하는 것을 의미한다. 그러므로 위에 언급된 광역연합형 특별지방자치단체는 “광역행정 수요에 효과적으로 대응하기 위하여 설치되는 특별지방행정기관”으로 정의할 수 있다(금창호, 2018: 12).

표 2-1 특별지방자치단체(광역연합제도)의 개념

		사무의 성질	
		특수 사무	일반 사무
사무의 수	다수 사무	지방개발사업단 등	광역 연합, 도시공동체 등
	단일 사무	학교구, 재산구 등	일부 사무 조합, 목적 조합 등

출처: 금창호 외(2005); 금창호(2018, p. 12)

위에서 논의된 특별지방자치단체 유형 분류는 자치단체 사무의 특성과 규모에 초점을 맞추어 이를 기준으로 삼고 있다. 한편, 특별지방자치단체를 정부 간 재정 관계의 측면에서 볼 경우 지방자치단체의 구성이 중앙주도적으로 이루어졌는지 또는 지방자치단체 사이의 자율적인 협력에 의해 이루어졌는지에 따라 사무를 처리하기 위한 비용의 부담 내지는 자원 배분 문제가 달라질 수 있다. 또한 사무의 특성이 지방자치단체가 수행하는 일반 목적 사무인지, 국가에서 지방에 위임되거나 중앙정부에 의해 정책적으로 강조되는 사무와 같은 특수 목적 사무인지에 따라 자원 조달 방식에 영향을 미칠 가능성이 높다. 그러므로 특별지방자치단체를 사무의 특성(또는 목적지향성)과 단체구성의 자발성(이하 구성 자발성)의 두 가지 기준에 의해 유형화해 볼 수 있다. 구체적으로 사무 특성(목적지향성)은 지방자치단체 간 협의에 의해 구성된 특별지방자치단체가 참여 자치단체에서 수행하던 기존의 일반 사무를 수행하는지, 참여 자치단체에서 기존에 수행하지 않던 새로운 또는 특별한 사무나 상위 정부에서 위임한 사무를 수행하는지에 따른 차이를 의미한다. 단체구

성의 자발성은 특별지방자치단체 구성을 위한 의사결정 과정에서 나타나는 지방자치단체의 자율성 정도에 관한 기준이다. 특별지방자치단체 구성 시 중앙정부가 주도하거나 지방자치단체들이 주도를 하지만 중앙정부가 의사결정에 간여하는 경우가 있을 수 있는 반면, 지방자치단체들이 중앙이나 상위정부의 간여 없이 자율적으로 사무처리를 위한 단체를 구성하는 경우도 빈번하게 존재한다.

이러한 기준을 적용해 보면 우선, 아래 <표 2-2>의 영역 I은 일반 목적 사무처리를 위해 특별자치단체를 구성할 시 참여 자치단체의 자발성이 낮고 중앙정부가 간여하여 특별지방자치단체를 구성한 경우에 해당한다. 다음으로 영역 II는 지방자치단체가 국가에서 위임된 사무나 특수한 정책 목적을 가진 사무를 수행을 위해 특별지방자치단체를 구성하는 과정에 중앙정부의 관여가 존재하는 경우이다. 한편, 일반 사무를 처리하기 위해 특별자치단체를 구성하는 데 있어 참여 지방자치단체의 자발성이 높은 경우가 존재할 수 있다(영역 III). 마지막으로 지방자치단체들이 주도적으로 특별 목적의 사무를 처리하기 위해 특별지방자치단체를 설립하는 경우를 고려해 볼 수 있다(영역 IV).

표 2-2 특별지방자치단체(광역연합)의 유형

		사무의 특성(목적지향성)	
		일반 목적 (낮음)	특별 목적 (높음)
구 성 자 발 성	낮음 (중앙정부 개입)	영역 I -메트로폴 리옹	영역 II - 부울경 특별연합
	높음 (지방자치단체 주도)	영역 III - 트윈시티(미국)	영역 IV - 지리산권 연합 - 특별 자치구(미국)

출처: 저자가 구성

2. 특별지방자치단체의 법적 근거

2022년 「지방자치법」 전부 개정 이전의 지방자치단체 간 협력은 사무 공동처리, 행정협의회 등의 강제력이 존재하지 않는 상호협의 제도와 1988년 지방자치법을 근거로 하는 지방자치단체조합에 의존해 왔다. 이러한 개정 전의 지방자치법은 특별지방자치단체의 설치 근거는 존재하였으나 구체적인 규정이 존재하지 않아 특별지방자치단체를 실제로 설치·운영할 수 없는 한계가 존재하였다. 그러나 2022년 「지방자치법」 전부 개정에서 특별지방자치단체 설립 및 운영의 법적 근거가 마련됨에 따라 지방자치단체 간 협력을 통한 광역적 사무처리가 제도화되었다.

법률상으로는 「지방자치법」에서 특별지방자치단체는 “2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때”(지방자치법 제199조) 설치하는 자치단체의 협력 기구라 할 수 있다. 이러한 특별지방자치단체는 기능(관장사무)측면에서 제한적이라는 점에서 광범위한 사무를 담당하는 일반지방자치단체와 비교되지만 법인격을 가진다는 점에서 일반지방자치단체와 유사점을 가진다. 한편, 유사 형태로 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 수 개 이상의 업무를 공동으로 수행하기 위해 구성되는 법인체로서 지방자치법 제176조가 규정하고 있는 지방자치단체조합이 존재한다. 이러한 지방자치단체조합을 특별지방자치단체로 보는 견해도 존재하나 전부 개정된 지방자치법에서 조합과 관련된 규정에 대해 특별지방자치단체 적용을 배제하는 조항(동법 제210조)이 존재하므로 입법자의 의도를 고려할 때 구별하여 해석해야 한다는 두 가지 상반된 입장이 존재한다(김수연, 2021).

광역 간 협력제도로서 특별지방자치단체의 설치, 설치 주체, 절차, 규약제정, 경비 부담 등에 대해서는 2022년 시행된 전부 개정 지방자치법 제12장(제199조 - 제211조)에 규정되어 있다. 구체적으로, 특별지방자치단체는 2개 이상의 자치단체가 공동으로 특정 목적을 위해 광역적 사무처리가 필요한 경우 상호협의를 따른 규약을 정하여 지방자치단체 의회의 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 받아 설치할 수 있다(제199조). 설치 주체는 지방자치단체에 한정되며 설치된 특별지방자치단체는 법인의 법적 지위를 가진다. 필요한 경우 행정안전부장관이 설치 등을 권고할 수 있으며(제200조) 특별지방자치단체의 구역은

참여 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 하나 특별한 사정이 있는 경우 해당 지방자치단체 구역의 일부만 특별지방자치단체에 포함할 수 있다(제201조). 특별지방자치단체는 규약을 통해 단체의 목적, 명칭, 구성 자치단체, 관할구역, 단체의 처리사무, 지방의회 및 집행기관의 구성 및 운영 등을 설정할 수 있다(제202조). 구성 지방자치단체들은 특별지방자치단체 운영 및 사무처리에 필요한 경비에 관한 규약을 설정하고 특별회계를 설치하여 운영하여야 하며 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우 이에 필요한 재정적 지원을 할 수 있다(제206조). 지방자치법 제206조는 경비 부담에 관하여 규정하고 있지만 지방자치법에 특별지방자치단체와 관련된 재정조정제도에 대한 직접적 규정은 존재하지 않는다. 또한 지방자치법에서는 사무처리 상황 등의 통지(제207조), 특별지방자치단체에의 가입 및 탈퇴(제208조), 특별지방자치단체 해산(제209조), 지방자치단체에 관한 규정의 준용 및 다른 법률과의 관계(제210조 및 제211조)에 대해서도 규정하고 있다.

표 2-3 | 특별지방자치단체 관련 지방자치법 전부 개정(2022년) 내용

구 분	내 용	지방자치법 조항
설치 및 설치권고	- 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적, 광역적 사무처리의 필요 시	제199조
	- (설치권고) 행정안전부 장관 공익상 필요 인정 시	제200조
구역	- 구성 지방자치단체의 구역 포함, 특별사정이 있을 시 지방자치단체 구역 일부만 포함	제201조
규약	- 단체의 목적, 명칭, 구성 자치단체, 관할구역, 단체의 처리사무, 지방의회 및 집행기관의 구성 및 운영 등을 설정 - (규약변경) 지방의회 의결 → 행정안전부장관 승인	제202조
기본계획	- (수립·변경) 특별지방자치단체의 장은 소관 사무처리를 위한 기본계획 작성 → 특별지방자치단체 의회의 의결	제203조
의회 및 집행기관	- (의회) 규약에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성 - (집행기관 조직 등) 특별지방자치단체 장은 규약에 따라 특별지방자치단체 의회에서 선출 - 의회 및 집행기관 직원은 규약에 따라 특별지방자치단체 소속 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중 파견 인원으로 구성	제204조 제205조

구 분	내 용	지방자치법 조항
운영	- (경비) 운영 및 사무처리 경비는 인구, 사무처리 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 분담	제206조
	- (사무처리상황 등 통지) 특별지방자치단체 장은 사무처리 상황 등을 구성 지방자치단체장 및 행정안전부장관에게 통지	제207조
	- (가입 및 탈퇴) 해당 지방의회 의결을 거쳐 특별지방자치단체 장에게 가입 또는 탈퇴 신청	제208조
	- (해산) 설치 목적을 달성하는 등 해산 사유가 있을 때 해당 지방의회 의결 → 행정안전부장관 승인	제209조
	- (지방자치단체에 관한 규정의 준용) 시·도 및 시·군 및 자치구에 관한 규정	제210조

출처: 국가법령정보센터(법제처: <https://www.law.go.kr/>)

제3절 특별지방자치단체의 사무

1. 특별지방자치단체의 사무와 판별기준

지방자치단체를 둘러싼 환경의 변화는 광역행정 수요의 증가를 가져왔고 이러한 광역행정 수요에 효과적 대응하기 위해 지방자치단체들은 자치단체 간 협력 또는 연합을 통해 대응하고 있다. 이러한 지방자치단체들의 대응 방식은 결국 특정 사무처리에 대해 둘 이상의 지방자치단체 간 협력적 수행을 기본적으로 전제하고 있다고 할 수 있다. 최근 우리나라에서 지방자치법 전면 개정에 의해 제도적으로 설립이 보장되고 있는 특별지방자치단체의 경우에도 지방자치법 제202조의 규약 사항으로 구성 지방자치단체가 수행해야 하는 사무를 규정하도록 하고 있다. 또한 지방자치법 제199조는 특별지방자치단체가 특정 목적을 위해 '광역적 사무'를 처리하는 단체임을 명시적으로 규정하고 있고 정부 간 관계 측면에서 국가 또는 시·도 사무의 위임에 대해서도 명시하고 있다.

다시 말해, 특별지방자치단체의 주목적은 둘 이상의 지방자치단체가 특정 사무에 관련된 사항을 '광역적 협력'을 통해 수행하는 것이며 이를 위해 특별자치단체의 설치 목적을 고려하여 구성 자치단체 간 어떠한 사무를 수행할 것인지에 대한 사전적 협의가 필요하다(박재희·라휘문, 2022). 사전 협의를 거쳐 협력적 대응이 필요한 사무를 선정하기 위해서는 사무의 유형, 종류, 수혜 대상, 범위, 그리고 이러한 사무의 선정 방식 등에 대한 세부적인 고려가 필요하다고 할 수 있다. 이러한 과정을 거쳐 특별지방자치단체가 수행할 사무가 결정되면 비로소 구성 지방자치단체들은 특별지방자치단체 자체의 운영비용뿐만 아니라 협의를 통해 결정된 사무를 수행하기 위한 비용을 어떻게 분담할 것인지에 대한 논의를 진행할 수 있다. 그러므로 특별지방자치단체 구성을 위해서 협력적으로 수행해야 할 사무를 발굴하는 것은 중요한 과정 중의 하나라고 할 수 있으며 명백한 기준이 필요하다고 할 수 있다.

최근 전부 개정된 지방자치법에서는 특별지방자치단체의 설립 근거를 제공하고 있지만 특별지방자치단체가 수행해야 할 사무의 구체적 판별기준에 대해서는 제시하고 있지 않다. 다만 지방자치법에서 규정하고 있는 광역사무에 대한 기준 및 자치분권회에서 제시하고 있는 광역사무, 선행연구 등을 참고해 볼 때 특별지방자치단체에서 수행에 필요한 사무

는 ① 광역성의 성격을 가지며 ② 협력 필요성이 존재하고 ③ 협력을 통해 비용, 기술 등 측면에서 효율적 측면이 존재하며 ④ 지방자치단체 간 협력이 시급하고, ⑤ 구성 자치단체들이 사무를 처리하기에 사무의 양이 충분하며 지속적으로 유지되는 특성을 가져야 한다고 보고 있다(박재희·라휘문, 2022: 66-67).

표 2-4 특별지방자치단체 사무 판별 기준

기준		내용
광역성		조정 및 평가, 효율성, 전문성, 업무량 과다 편중 해소
협력성	필요성	두 개 이상의 지방자치단체 간 상호 협력 필수
	유용성	규모의 경제, 비용 절감, 집행 기술의 결여 등과 같은 이유로 인하여 '광역적 협력'이 유리하게 작용
정책의 시급성		지방자치단체 간 협력을 의무화하거나 중앙정부가 직접 협력체제 구성을 지정
사무의 양 및 지속성		사무의 양과 지속성이 충분한 정도

출처: 박재희·라휘문(2022: 67)

구체적으로 위의 <표 2-4>에서 볼 수 있듯이, 특별지방자치단체에서 연계 및 협력을 통해 수행되어야 하는 사무는 우선 '광역성'을 가질 필요가 있다. 이는 지방자치법 제14조 1항에도 제시되어 있듯이 기초사무와는 구별되는 특징을 가지는 바, 2개 이상의 단체에 영향을 미치거나, 동일한 기준에 따라 처리될 필요가 있거나, 지역적 특성을 살리면서도 자치단체 간 통일성 유지가 필요하거나, 수직적으로 연락·조정이 필요한 사무, 자치단체가 독자적으로 처리하기 힘든 사무가 광역성을 가지는 사무라 할 수 있다. 이에 더해, 자치분권위원회에서 제시된 바와 같이 효율적 운영·관리 측면에서 광역 처리가 적절하거나 시군구에서 처리하기에 전문성이 요구되며 행정수요 측면에서 특정 시군구에 업무량이 편중된 사무의 경우 광역적 처리가 필요하다고 보고 있다(박재희, 2020).

이러한 광역성 기준이 충족되는 사무 중, 2개 이상 지방자치단체의 상호 협력이 필수적인 자치사무(협력의 필요성) 또는 반드시 필수적이지는 않으나 규모의 경제, 비용 또는 기술적 이유로 협력이 유리하게 적용할 수 있는 사무(협력의 유용성)가 특별자치단체사무

에 적합하다고 볼 수 있다.

다음으로 법령에 자치단체 간 협력을 규정하였거나 상위정부가 직접 협력체제를 구성하여 지정하는 경우 사무 대상이 될 수 있을 것이다. 또한, 자치단체장과 의회가 자치단체 간 협력을 권고하거나 의무적으로 규정하고 있는 경우 특별지방자치단체 사무로 고려해 볼 수 있다(시급성).

마지막으로 사무의 규모 측면에서 특별지방자치단체의 사무가 되기 위해서는 광역사무를 구성 자치단체들이 처리하기에 적절한 규모가 될 필요가 있으며 이에 대한 지속적 수요가 필요하다. 예를 들면, 광역사무에 해당할지라도 도로나 사회간접 자본과 같이 일회성 사업의 처리를 위해 특별지방자치단체를 설치하는 것은 효율적이지 못할 수 있다(박재희 외, 2021: 112).

2. 특별지방자치단체의 발굴 절차 및 유형

특별지방자치단체에서 광역적 협력 및 연계를 통해 수행해야 하는 사무를 발굴하기 위해서는 특별지방자치단체가 속해 있는 지역 및 서비스 분야(기능)에 대한 고려가 필요하다. 이러한 구성 자치단체, 지역 특성 등을 고려한 사무 영역이 확인되면 이러한 사무를 특별자치단체에서 수행하는 것이 타당한지에 대한 검토가 뒤따라야 한다(박재희·라휘문, 2022). 다시 말해, 특별지방자치단체가 설치될 지역의 지역적 특성, 제도적·정책적 환경, 정부 간 관계 등이 고려되어 대상 사무군이 발굴이 되면 이후 이미 제시된 판별기준(광역성, 협력성, 시급성, 사무규모)을 통해 발굴된 사무군의 특별지방자치단체 사무로서의 타당성을 검토할 수 있을 것이다.

기존 연구를 종합해 보면, 특별지방자치단체가 수행할 수 있는 광역적 협력 사무는 그 필요성에 의해 규모의 경제가 있는 사무, 상호 협력이 요구되는 사무, 갈등 조정이 필요한 사무 등이 존재한다(조일홍, 1997; 금창호, 2005, 2018). 이러한 기존 논의에 최근 화두가 되는 인구소멸 문제를 포함하여 4가지 유형으로 특별지방자치단체 설치 유형(사무처리 유형)을 구분하기도 한다(박재희·라휘문, 2022). 즉, 특별지방자치단체의 설치 유형 또는 수행할 사무 유형을 1) 광역경제 형성, 2) 인구감소 협력, 3) 갈등 분쟁 관리, 4) 특정 기능

효율로 구분해 볼 수 있다.

광역경제 형성은 동일 지역 내 유사·중복 사업으로 인한 비효율성을 제거하고 광역경제권을 구축하거나 특정 산업에 대한 협력 및 투자로 규모의 경제 측면에서 지역경쟁력 강화와 관련이 있는 사무에 해당한다. 반면, 지역소멸 대응은 인구감소로 인한 인프라 부족 및 서비스 격차 심화에 대응하기 위한 지역 간 연계 협력 사무를 의미하며 갈등 분쟁 관리는 자치단체 간 개발 및 시설 설치 등으로 인한 이해관계 문제 조정을 위한 사무를 말한다. 마지막으로 특정 기능 효율 유형은 지방자치단체 간 협력사업을 통해 효율적으로 처리가 가능한 사무로서 쓰레기 공동 처리, 감염병 대응 사무 등이 예가 될 수 있다.

표 2-5 특별지방자치단체의 사무 유형(설치 유형)

기준	내용
광역경제 형성	광역경제권 구축 및 초광역 발전전략
인구감소 협력	지역소멸 대응 및 협력
갈등 분쟁 관리	지방자치단체 간 이해관계 조정 및 관리
특정 기능 효율	정책문제에 대한 신속 대응 및 효율적 사무처리

출처: 박재희·라휘문(2022: 69)

이렇게 도출된 특별지방자치단체 광역사무 유형을 최근 논의되고 있는 부산·울산·경남 특별연합 사례에도 적용해 볼 수 있다. 부산·울산·경남특별연합의 경우 광역경제권 구축 사업으로써 거점 간 연계 교통망 구축, 인재 양성을 위한 맞춤형 특화훈련 및 이노베이션 아카데미 캠퍼스 구축사무를 구상하고 있다. 다음으로 부울경 지역에서 청년인구 유출이 가속화되고 있기 때문에 특별연합은 인재 양성 및 산학연 협력 사무를 통해 교육환경과 일자리 문제를 개선하여 대응하려 하고 있다. 또한, 갈등 분쟁 측면에서 대단위 산업단지 및 산학융합지구 구축을 통해 발생할 수 있는 생활권과 행정구역 불일치를 해소하기 위해 교통 대중교통망 확충에도 관심을 기울이고 있다. 마지막으로 특정 기능 효율성 측면에서 기후변화에 대응하기 위해 산업 각 분야에서 친환경·저탄소화를 추구하고 있다.

3. 특별지방자치단체 사무 이양 방식과 재정 지원에 대한 논의

특별지방자치단체 사무발굴 절차에 따라 사무가 발굴되면 이러한 사무가 특별지방자치단체에서 수행하기에 적절한 것인가 하는 타당성 분석이 뒤따라야 한다. 이미 위에서 언급한 바대로, 선행연구의 논의를 고려할 때 발굴된 특별지방자치단체 사무는 해당 사무의 광역성, 협력의 필요성 및 유용성, 시급성, 사무의 규모 및 지속성에 따라 평가되어 이를 통과하였을 때 특별지방자치단체의 사무로 수행이 가능할 것이다. 이러한 사무는 지방사무 중 구성 지방자치단체들의 협의에 따른 지방자치단체 간 연계 사무, 국가의 필요에 의해 위임된 국가위임사무 등을 포함할 수 있다. 그러므로 발굴된 특별지방자치단체의 사무의 특성을 고려할 때 타당성 분석을 통과하였다고 하더라도 실질적으로 사무를 처리하기 위해서는 행정적·재정적 지원이 뒤따라야 한다.

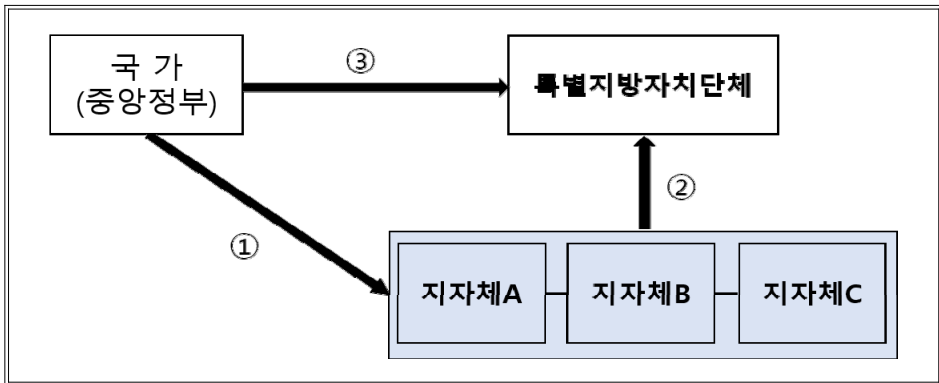
일반적으로 특별지방자치단체의 설치 목적은 새로운 환경변화에 따른 광역행정 수요의 증가와 이에 대응하기 위한 효율적 서비스 공급 체계를 확보하는 데 있다. 특별지방자치단체에서 대응하게 되는 이러한 광역행정 수요가 단순히 개별 지방자치단체에서 제공하던 기존의 서비스 수요 증가에 대한 효율적 공급인지, 추가적인 새로운 서비스나 특별한 목적을 가지는 서비스를 제공하는지에 따라 특별지방자치단체의 지원 방안은 달라질 수 있다.

우선, 구성 지방자치단체들이 특별지방자치단체를 통해 수행하기로 한 지방사무가 기존의 일반적인 행정사무에 해당한다면, 지방자치단체의 광역적 협력 필요성에 의해 일반 사무에 대해 연계 협력이 합의된 사항이기 때문에 필요 재원의 경우 규약에 따른 분담금이나 사용자료(user fees)를 통해 충당이 가능할 것이다. 그러나 특별지방자치단체에서 수행하게 되는 사무가 기존의 개별 특별지방자치단체가 처리하지 않던 새로운 사무라던가 중앙정부의 정책방향에 따른 특정 사무의 수행 또는 국가에서 위임된 특별 사무인 경우에는 전자와는 달리 상위정부의 재정적 지원이 필요할 수 있다. 예를 들면, 구성 지방자치단체에 위임된 국가 사무를 지방자치단체 간 합의를 통해 특별지방자치단체에서 수행하는 경우가 존재할 수 있다(그림 2-1)의 ①과 ②). 일반적으로 지방자치법 제122조 제2항 및 제141조 단서 등에 의해 중앙정부는 국가의 부담을 지방자치단체 넘길 수 없고 국가 사무 위임 시 이를 위임한 국가가 경비를 부담하여야 한다는 점에서 구성 지방자치단체들이 합의한다면 절차적 측면 및 재정적 측면에서 사무 수행에 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 실제 국가 사무

위임의 경우 중앙정부가 위임사무의 경비를 보조금과 같은 지방재정조정제도를 통해 교부하고 있으나 전부를 부담하는 경우는 드문 일이며 일부 사례⁵⁾의 경우 중앙정부와 지방자치단체 간 협약 등을 통해 지방자치단체에서 비용을 부담하도록 하고 있다.

한편, 국가사무를 직접 특별지방자치단체에 위임하는 경우⁶⁾가 존재한다(그림 2-1)의 ③). 이러한 경우는 개별 지방자치단체를 거치지 않고 특별지방자치단체에 국가 사무를 위임하는 것이 가능한지에 대한 논란이 존재할 수 있다. 국가 사무를 특별지방자치단체에 직접 이양하는 것이 인정된다면 이는 개별 지방자치단체에 위임되는 경우와 유사하게 국가에서 위임하는 사무이므로 지방자치법에 따라 사무를 수행하는 특별지방자치단체를 위해 중앙정부에서 비용을 부담할 필요가 있으며 이를 위해 지방재정조정제도에 포함된 교부세, 보조금 등의 여러 가지 수단을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 위에서 언급된 국가 사무의 개별 지방자치단체에의 위임 사례처럼, 실질적으로 사무처리를 위한 자원 보조가 지방자치법에 따라 이루어지기 어려울 것으로 보인다. 그러므로 특별지방자치단체가 구성되어 발굴된 사무를 실질적으로 처리하기 위해서는 자원 분담 주체와 지원 방식에 대한 실질적인 고민이 필요한 시점이라 할 수 있다.

그림 2-1 특별지방자치단체와 국가 위임사무의 이양 방식



5) 국가사무에 대한 지방자치단체의 비용부담의무를 포함하고 있는 국가와 지방자치단체간 상호 간 협약의 효력이 문제된 사건(2020두37406)에서는 지방자치단체의 국가사무에 대한 비용부담에 대한 상고를 기각함

6) 최근 출범한 부산·울산·경남 특별연합의 규약안에 따르면 특별연합에 국가사무가 위임됨

제4절 특별지방자치단체 구성 유형과 사례

지방 행정 체제는 각국의 역사적·정치적·행정적 여건에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 최근 우리나라에서 지방분권 및 지방자치 강화를 위해서 논의되는 지방 행정 체제 개편 논의는 행정 체제 간 통합(시도 통합, 시군 통합), 분리(시도 분리), 조정(구역조정, 기능조정)으로 나누어 볼 수 있다(김창호, 2021). 이 중 특별지방자치단체 구성 논의는 자치단체 간 기능 조정에 해당하며 광역자치단체 간, 기초자치단체 간, 광역-기초 자치단체 간 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 특히, 최근 일부 지역에서 초광역 메가시티로 언급되는 광역자치단체 간 협력에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있는 실정이다. 예를 들면, 2022년 4월에는 전부 개정된 지방자치법에 근거하여 부산광역시, 울산광역시, 경상남도가 ‘부산·울산·경남 특별연합 규약’을 작성하고 행정안전부가 이를 승인함에 따라 최초의 특별지방자치단체가 출범하기도 하였다. 이 밖에도 대전광역시·세종특별시·충청북도·충청남도 권역, 대구광역시와 경상북도, 광주광역시와 전라남도에서 특별지방자치단체 설립에 대한 논의가 진행되었거나 진행 중에 있다.

본 연구에서는 기존의 광역 연합 또는 특별지방자치단체의 사례를 살펴봄으로써 앞서 논의한 특별지방자치단체 유형의 실제 적용 가능성을 살펴보고, 특별지방자치단체 구성과 재정확보에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 해외 사례분석을 위해 높은 수준으로 지방자치가 실시되고 있고 지방자치단체들이 광역연합(또는 특별지방자치단체)을 구성하여 운영하고 있는 국가를 선정하고자 하였다. 이러한 기준을 통해 본 절에서는 미국과 프랑스의 지방자치단체 연합 사례를 선정하여 논의하였다. 이후 국내 사례로서 광역 간 연합(부울경 특별연합)과 기초 간 연합(지리산권 연합)으로 나누어 소개하고자 하였다. 특히, 국내 사례의 경우 2022년 지방자치법 전면 개정에 의해 특별지방자치단체 설치가 가능해졌으므로 특별지방자치단체 선도사례(부울경 특별연합)와 특별지방자치단체에 준하는 지방자치단체 조합(지리산권 관광개발조합) 사례를 살펴본다.

1. 해외 사례

본 연구에서 논의되는 광역 간 연합은 주체를 기준으로, 하나 이상의 광역자치단체가

특별지방자치단체를 설립하는 것을 의미하며 이러한 광역자치단체 사이의 연합체가 기능적으로 광역행정의 수행을 목적으로 하는 것을 말한다. 한편, 해외의 경우 대도시권 지역 집중화 가속으로 인한 행정서비스 수요 증가에 효율적으로 대응하기 위해 대도시권 기초자치단체들이 특별지방자치단체를 구성하기도 한다. 본 연구에서 분석할 미국의 트윈시티(Twin cities), 부산-울산-경남 특별연합(이하 부울경 특별연합)이 광역 간 협력의 대표적 사례라고 할 수 있으며 메트로폴 리옹과 지리산권 관광개발조합은 기초자치단체 수준의 특별지방자치단체 구성 사례라고 할 수 있다. 이하에서는 광역자치단체(미국 트윈시티) 및 기초자치단체 연합(프랑스 메트로폴 리옹)의 해외사례, 광역(부울경 특별연합) 및 기초자치단체(지리산권 관광개발조합) 간 협력의 국내사례에 대해서 살펴본다.

1) 광역자치단체 간 연합 사례: 미국 - 트윈시티(Twin cities)

(1) 광역 연합의 설립 배경

광역자치단체 간 협력의 사례로 트윈시티(Twin cities)라고 불리는 미국 미네소타 주의 미니애폴리스(Minneapolis)와 세인트 폴(Saint Paul)을 들 수 있다. 두 도시는 행정 체계상 서로 독립된 도시이지만 바로 인접하여 광역도시권을 이루고 있다. 1967년에 두 도시는 인구 증가로 인해 행정구역을 넘어 발생하는 지역문제(교통, 하수도 등)에 대처하기 위해 광역협의체(광역의회: Metropolitan Council, MC)를 설립하였다⁷⁾. 예를 들면, 180여 개의 지방자치단체가 둘러싸고 있는 광역도시권에서 하수로 인한 오염 증가와 같은 도시화 문제는 단일 지방자치단체가 해결하기에 광범위하여 어려운 점이 존재하였다. 그러므로 미니애폴리스와 세인트 폴을 비롯한 여러 지방자치단체는 이러한 광역적으로 발생하는 도시 문제를 해결하고 주민들의 행정 수요를 충족시키기 위해 지방자치단체 간 광역 연합을 모색하였고 광역협의체가 탄생하기에 이르렀다. 이러한 광역협의체는 미니애폴리스와 세인트 폴을 포함한 7개 카운티와 이에 소속된 188개의 기초자치단체가 참여하였으며 광역교통국(Metropolitan Transit Commission), 지역교통위원회(Regional Transit Board), 광역폐기물 관리 위원회(Metropolitan Waste Control Commission)를 통합하여 구성되었다⁸⁾. 광역의

7) Metropolitan Council 웹사이트: <https://metro council.org/About-Us/What-We-Do/History-of-the-Metropolitan-Council.aspx>, 검색일자: 2022년 2월 8일.

회(Metropolitan Council)는 주의회의 승인을 받아 주지사가 임명한 17명(위원장 1명, 위원 16명)의 위원으로 구성되어 운영되었고 주 정부를 대신하여 지방자치단체를 대표한다. 또한, 광역의회는 광역도시권의 경제개발 및 행정서비스 공급에 대한 계획을 수립하고 협의하는 역할을 담당하였다. 실제로 1974년까지 광역의회(Metropolitan Council)는 광역교통국, 지역 하수도 체계, 세입 공유 제도, 지역공원시스템 등을 구축하였다. 미네소타 주의회는 1976년, 1994년에 광역협의체의 기획과 정책기능을 강화하는 추가적인 법안을 통과시켰다.

그림 2-2 Metropolitan Council에 속하는 지방자치단체(Twin cities와 7개의 카운티)



출처: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Twin_Cities_Metro_Area_%2813_County%29.png

(2) 트윈시티 광역협의체의 목적 및 주요기능

트윈시티 광역협의체의 주된 목적 중 하나는 참여 자치단체 간 체계적이고 협력적으로 사무를 수행하는 것이다⁸⁾. 예를 들면, 최근에 광역협의체 환경 서비스 부서는 광역도시권

8) Minnesota Legislature 웹페이지: <https://www.lrl.mn.gov/agencies/detail?AgencyID=1047>, 검색일자: 2022년 6월 29일.

9) The Grove 웹페이지: <https://www.thegrove.com/case-studies/twin-cities-metro-council>,

내의 통합적이고 환경적으로 지속 가능한 수자원 관리를 위해 One Water라는 비전을 제시하고 광역협의체 내 지방자치단체들과 일하고 있다. 2021년 현재 광역의회는 지역 개발 계획 및 정책 수립 외에도 재정적으로 지속가능한 교통 시스템 구축, 경제개발을 위한 인프라 구축, 주거 기회 홍보 등을 목적으로 운영되고 있다(금창호 외, 2021: 47). 구체적으로, 광역협의체(MC)는 지역 내 17개 구역(districts)을 대표하는 17명의 위원이 참여하는 협의체로서 지역 거버넌스를 통해 토지 사용 등에 대한 지역사회 현안의 정책 방향을 결정하고 정책목표와 비전을 공유하고 있다. 또한 광역의회(MC)는 주민 의견을 수렴하여 주거, 교통, 공원, 하수도 서비스 등을 포함하는 지역 개발 장기계획을 수립한다. 예를 들면, 2014년에 수립된 Thrive Master Plan 2040에서는 대도시 지역을 번성시키고 행정구역을 초월하는 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 중장기 계획을 제시하고 있으며 교통, 일자리, 지역 개발 등에 대한 세부적인 추진 계획을 제시하고 있다. 마지막으로, 지역 주민의 행정 수요를 충족시키고 지역경쟁력 강화를 위하여 버스·철도를 포함한 광역 교통망, 상수도 수질관리 및 하수처리 서비스, 지역 커뮤니티 강화, 주거 안정을 위해 저소득 주민에 공공주택 서비스를 제공하고 있다(금창호 외, 2021: 51-52).

(3) 재정현황과 운영재원

〈표 2-6〉에서 확인할 수 있듯이, 미네소타 트윈시티의 광역의회(MC)는 여러 가지 재원에 의존하고 있는데 2021년에 광역의회(MC) 재원의 33%가 하수도 처리 및 광역교통 서비스 이용료(user fees)에 의해 충당되었다. 또한, 정부 간 지원금을 통해 연방정부와 주 정부에서 수입의 51%를 보전하고 있으며 10%의 재원의 경우 광역의회에 속하는 7개 카운티의 재산세에 의해서 나머지 7%의 경우 기타 재원을 통해 충당되고 있다¹⁰⁾. 이러한 재원을 통해 집행된 2021년 세출예산(budget expenditures)은 총 11억 6천 달러였다.

정부 간 지원금의 경우, 연방정부와 주 정부에서 재원을 보조하고 있다. 우선, 연방 정부는 Livable Communities Act(LCA)에 근거하여 프로그램에 참여하는 7개 카운티 하의 지방자치단체에 보조금을 지급하고 있다. 이러한 LCA를 통해 지급되는 보조금은 커뮤니티

접속일자: 2022년 6월 29일.

10) Metropolitan Council 웹사이트: <https://metrocouncil.org/About-Us/Publications-And-Resources/BUDGETS-FINANCE/2021-Unified-Budget.aspx>, 접속일자: 2022년 6월 29일.

개발과 보다 평등한 지역을 만들기 위한 주거복지, 일자리 창출, 지역 환경조성에 자발적으로 참여하는 지방자치단체에 제공되고 있다. 또한 연방정부는 Act of 1937을 근거로 저소득층에 대한 주택 보조 프로그램을 운영하면서 보조금을 지급하고 있다. 이 밖에도 연방 교통청(Federal Transit Administration)에서는 대중교통 시스템 관련하여 연방 지침을 따르는 경우 해당 지방자치단체 및 광역의회(MC)에 보조금을 지급하고 있다. 한편, 미네소타주 정부는 광역협의체 지역에 일반기금 예산 및 MS Chapter 297B Sales Tax on Motor Vehicles에 근거하여 징수된 수입의 일부를 광역 교통운영에 지원하고 있다¹¹⁾. 2021년 기준으로 이렇게 지급된 연방정부의 지원금은 1억 8천 달러에 달하며 주 정부의 경우 일반기금을 통해 1억 9백만 달러를 광역 의회(MC)에 교부하였는데 연방정부와 주 정부의 지원금은 트윈시티 광역 연합 2021년 세입의 25%를 차지하고 있다.

표 2-6 미국 트윈시티 광역협의체의 세입(2021년)

(단위 : 백만 달러, %)

구분	예산		주요 내용	비고	
	금액	비중			
자체 수입	세수	328	28.2	주 정부 자동차 판매세 일부(약 36%)	72.2%
		89	7.6	메트로 지역 재산세수 일부(전체의 1.4%)	
	세외수입	314	27	폐수처리 요금	
		47	4	대중교통 요금	
	잉여금	34	2.9	잉여금(Reserves)	
	기타	28	2.4	투자수익 등	
교부(보조)금	연방정부	78	6.7	저소득층 주거지원 프로그램 지원	25%
		29	2.5	대중교통 프로그램 운영 지원	
		74	6.4	CARES법에 따른 지원금	
	주 정부	109	9.4	주 정부 일반기금의 일부	
지방자치단체 분담금	33	2.8	광역 연합 참여 지방자치단체 분담금	2.8%	
합 계	1,164	100.0		100.0%	

출처: Metropolitan Council(2020). 2021 Unified Budget, 박관규·주윤창(2021) 재인용

11) Metropolitan Council 웹사이트: <https://metrocouncil.org/Transportation/Publications-And-Resources/Transit/FINANCE/State-Transit-Funding-Revenue-Allocation-Policy.aspx>, 접속일자: 2022년 6월 29일.

재정적인 측면에서 미니애폴리스와 세인트 폴의 광역의회는 자체적으로 1971년부터 7개 카운티(county)에 속하는 자치단체의 상업, 공업, 공공사업체 분야에서 발생하는 세수의 40%를 공유하는 세수공유제(Tax Revenue Sharing)를 시행하였다¹²⁾. 이러한 세수공유제는 일 인당 재산세 과세가격(property tax value)이 평균 이하인 자치단체에 더 많은 공유 세원이 배분되는 구조이다. 특히, 이러한 제도는 지역 내에 공원, 대학교, 공유림 등 과세할 수 없는 토지 또는 자산을 보유한 지방자치단체들의 부담을 줄여 줄 수 있다. 세수공유제에는 트윈시티 광역연합체에 포함된 7개 카운티 정부와 타운십(Township), 교육구(school district) 등의 행정구역이 포함된다. 2021년 현재 약 5억 달러의 공유 세원이 확보되었으며 재정적 협력을 통해 광역도시권에 속해있는 도시들이 협의한 사업을 수행하고 있다. 이러한 공유 세원은 광역연합체 권역 내 지방자치단체 전체 재산세 과세 기반의 10%에 해당한다. 과세 공유 이전에 최대 세수 지역과 최소 세수 지역의 차이가 15:1이었으나 세수공유제 시행 이후 차이는 5:1 수준으로 감소하였다.

2) 기초자치단체 간 연합 사례: 메트로폴 리옹(Metropole de Lyon)

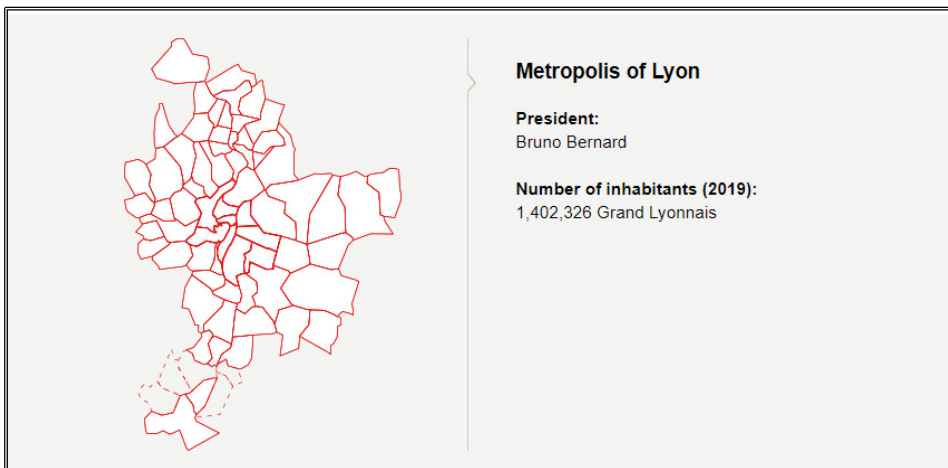
(1) 기초 간 연합의 설립 배경

프랑스의 경우 기초자치단체가 지나치게 세분화되어 있어 규모 격차가 심각하여 연합체 결성에 어려움이 존재하였다(대한민국시도지사협의회, 2017). 이러한 이유로 프랑스에서는 국토경쟁력 강화 및 광역행정 서비스 제공을 핵심 전략으로 하면서 지역 간 연대를 강화하고 지역경쟁력 강화를 위해 메트로폴(Métropole) 정책을 추진하고 있다. 이러한 메트로폴 정책은 기초자치단체에 해당하는 꼬뮌(commune) 간 협력 강화에 기반하며 2010년 지방자치단체 개혁법을 통해 꼬뮌간 협의체로 2012년 니스-꼬다주르를 시작으로 2015년 리옹 메트로폴을 포함한 11개 지역, 2016년 그랑파리 메트로폴 등 총 14개 권역이 구성되기에 이르렀다(이원섭 외, 2018: 135). 이러한 프랑스의 기초자치단체 간 협력체는 인구 규모, 권한, 과세권 유무 등의 기준에 따라 5가지 유형으로 구분되는데 메트로폴,

12) Metropolitan Council 웹페이지: <https://metro council.org/Communities/Planning/Local-Planning-Assistance/Fiscal-Disparities.aspx>, 검색일자: 2022년 2월 8일.

도시공동체, 광역공동체, 꼬뮌 공동체, 기초자치단체 조합이 그것이다(대한민국시도지사 협의회, 2017: 42). 이러한 기초자치 단체 간 협력체의 특징은 꼬뮌 간 협력 공공 기관을 구성할 수 있고 자체적인 과세권도 갖는다는 점이며 5가지의 유형 중 메트로폴이 그 권한과 과세권에 있어서 가장 완성된 형태라 할 수 있다.

그림 2-3 메트로폴 리옹의 구역과 인구(59개 기초자치단체)



출처: 메트로폴 리옹 웹페이지

(<https://www.grandlyon.com/metropole/59-communes.html>, 접속일자: 2022년 7월 4일)

메트로폴 리옹(Metropole de Lyon)은 2014년 초 지역공공활동법(modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des metropoles, MAPTAM)에 근거하여 기존의 우리나라의 도에 해당하는 론(Rhône) 데파르트망의 59개의 기초자치단체가 연합하여 설립된 지방자치단체이다. 리옹시와 그 주변의 기초정부들의 연합체로서 주민 수가 2015년 130만 명 정도였으나 2021년 현재 140만 명을 넘었다(박재희 외, 2021: 57). 일반적으로 기초연합형 지방자치단체의 경우 지방자치단체의 권력구조와 통치유형에 대해 명시하고 있는 프랑스 헌법 제72조에 근거하여 권한과 지휘를 부여받는다. 그러나 메트로폴 리옹의 법적 지위는 헌법 제72조에서 명시한 지위를 넘어선다. 즉, 개별 법률에 의해 특별지방자치단체를 넘어서 메트로폴과 도의 권한(의결기관 및 집행기관)을 동시에 수행¹³⁾하며 사무에 관

한 전권을 이양받는 특례적 지위를 지닌 지방자치단체로서 출범하였다. 전통적 산업구조를 가진 리옹은 파리 위주의 중앙집중화 정책에서 소외되어 위기를 맞이하였고 이를 타개하기 위해 파리와외의 경쟁적 구도에서 탈피하고 도시혁신을 위해 산업 클러스터 구조를 개선하였으며 메트로폴로 전환함으로써 경쟁력 강화뿐만 아니라 주민 삶의 질 개선, 지역 간 불평등 축소 등을 추진하고 있다.

(2) 메트로폴 리옹의 조직과 사무

메트로폴 리옹은 의사결정기구로서 리옹 의회(Conseil de la Métropole), 상설위원회(standing committee), 주제위원회(Thematic Committee), 광역협의회(Metropolitan Conference) 자문기관으로서 리옹 시장 협의회(Territorial Conferences of Mayors), 광역사무국(Metropolitan Administration) 그리고 집행기구로서 59개의 기초정부로 거버넌스 체계가 구축되어 있다(박재희 외, 2021: 59). 우선, 메트로폴 리옹 의회(Conseil de la Métropole)는 보통 선거권에 의해 선출된 59개의 코뮌을 대표하는 총 150명의 지방의원으로 이루어지며 6년의 임기를 가지고 활동한다. 의회에서는 의장과 집행위원회 위원을 선출한다. 메트로폴 리옹 의회는 의사결정을 위한 상설위원회를 운영하며 23명의 부위원장과 42명의 위원으로 구성되어 있다. 리옹 의회에는 7개의 주제위원회(Thematic Committee)가 존재하며 의원들은 하나 이상의 주제 위원회에 참여하여 안전을 논의하고 조사된 사항을 의회에 보고할 수 있다. 광역협의회(Metropolitan Conference)는 메트로폴 리옹 내 자치단체들의 관심 사안에 대한 논의 및 자문과 협력을 위한 조직이며 메트로폴 리옹 지역에서 적용될 협력 조약을 기안하고 투표로 결정하는 역할을 한다. 자문기구로서 리옹 시장 협의회는 메트로폴 리옹의 정책 수립과 집행과정과 관련된 사안에 대해 자문 기능을 수행한다. 리옹 시장 협의회 역시 의장과 부의장을 선출하며 의장의 주도 또는 구성원 절반 이상의 요구로 1년에 적어도 한 번의 모임을 한다. 마지막으로 행정서비스 국장 아래 7개 영역의 서비스를 담당하는 부서가 존재한다.

프랑스에서는 도 정부에 해당하는 데파르트망과 기초정부에 해당하는 코뮌의 역할이

13) The Public News(2019.11.14.): <http://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=17243>, 접속일자: 2022년 7월 3일.

법률적으로 나누어져 있는데 메트로폴 리옹은 도 정부와 기초정부의 성격을 동시에 지니므로 데파르트망과 코뮌의 기능을 수행하며 동시에 광역도시권(메트로폴)의 기능도 수행하고 있다. 그러므로 독립적인 지방 세원을 가진 연합정부로서 우리나라에서 논의되는 특별지방자치단체와 유사한 성격을 지니고 있다(박재희 외, 2021: 61). 메트로폴 리옹 정부는 책임개발(자원, 기술 및 경제활동, 지역 개발 및 정부 간 관계, 고용, 문화 및 지역 생활, 스포츠, 디지털 혁신과 정보시스템), 환경 및 에너지 전환정책(수자원 및 쓰레기, 건축 프로젝트 및 에너지, 환경 및 생태 정책), 공용공간 관리 및 운영(도로, 공업단지, 도시 서비스), 도시계획 및 교통, 지역 연대, 주거 및 교육(아동 서비스, 노인 및 장애인 복지, 교육, 주거, 사회개발 등), 행정 및 재정관리, 인적 자원 및 일반 사무를 담당하여 수행하고 있다¹⁴⁾.

(3) 메트로폴 리옹의 재정 운영

일반적으로 프랑스 헌법은 지방자치단체의 과세권을 인정하여 법률의 범위 하에서 과세표준과 세율을 자체적으로 정할 수 있는 권한을 가지고 있고 지방자치단체는 주민투표를 거쳐 상한선 내에서 세율을 조례로 정할 수 있다(전성만·조기현, 2019). 지방자치단체가 징수할 수 있는 주요 4대 지방세는 거주세, 건축물포함토지세, 지역경제기여세(기업토지이용세, 기업부가가치세율)이다. 프랑스에서는 또한 수평적·수직적 재정조정제도를 법률에 명문화하고 있으며 이에 따라 일반교부금(종합경상교부금), 수직적 재원조정을 위한 재정보상적 성격의 보상금 및 수직적 형평교부금 등을 운영하고 있다. 메트로폴 리옹의 경우 2019년 15억 유로의 자체재원을 확보하였으며 이 중 3.9억 유로가 이용료(사용료), 관광세, 지역소비세로부터, 4.0억 유로가 재산세, 주민세, 생활폐기물세 그리고 6.9억 유로가 지역 내의 영업세로부터 확보되었다. 반면, 메트로폴 리옹은 재원조정제도를 통해 주정부로부터 4.7억 유로의 지역과 관련된 보조금(grants linked to the territory)과 2.8억 유로의 세수공유 측면의 보조금(tax-related grants)을 수령하였다.

14) 메트로폴 리옹 웹사이트: <https://www.grandlyon.com/metropole/administration-metropolitaine/organigramme.html>, 접속일자: 2022년 7월 3일.

2. 국내 사례

1) 특별지방자치단체(광역연합): 부산·울산·경남(부울경)특별연합

(1) 설립 배경 및 현황

부산광역시, 울산광역시, 경상남도의 세 광역자치단체는 이미 2007년 이전부터 시·도 간 행정협의회를 통해 연계협력 및 상생발전에 대해 관심을 가져왔고 이명박 정부의 5+2 광역경제권, 박근혜 정부의 지역정책을 거치면서 협력에 대한 노력을 지속해 왔다. 2018년에는 균형발전과 자치분권을 실현하기 위해 '동남권 상생협약'을 통해 공동협력기구를 설치하고 광역교통청 설치 및 신공항 건설, 초광역 경제권을 구성하기 위한 TF를 구성하기도 하였다¹⁵⁾. 이후, 2020년에는 부산광역시, 울산광역시, 경상남도가 참여하는 협의체 논의가 동남권 또는 부울경 메가시티 구축 논의로 발전되었고 2021년에는 메가시티 지원 범부처 TF가 발족하기도 하였다. 부울경 메가시티는 부산·울산·경남에 생활·경제·문화·행정 공동체를 형성하여 함께 생활하고 성장하는 초광역 단일 경제권으로 구축하려는 전략의 일환이다. 이를 통해 수도권 집중화로 인해 동남권 지방자치단체들이 겪고 있는 공동문제를 해결하여 균형발전을 도모하고 글로벌 도시 경쟁력을 제고하고자 하는 목적을 지니고 있다¹⁶⁾. 구체적으로 부울경 메가시티는 광역교통망을 구축하여 주변 지방자치단체를 단일생활권으로 연계하고 산업간 연계 및 신성장산업을 발굴하며, 함께 즐길 수 있는 관광·문화 공동체를 조성하고 행정 측면에서 광역 통합행정체계를 마련하는 것이 목표이다¹⁷⁾

이러한 논의가 진행되는 가운데 2022년 지방자치법 전부 개정 법률안이 시행되면서 특별지방자치단체 설치 근거가 마련되어 부울경 메가시티는 부울경 특별지방자치단체 설치 논의로 이어지고 있다. 이전부터 동남권 광역자치단체들이 부울경 메가시티 설립을 통해 부울경 지역의 연계 협력에 대해 지속적으로 논의하여 왔지만 실효성과 지속성이

15) 쿠키뉴스 (2018.6.26.): kukinews.com/newsView/kuk201806260374+&cd=5&hl=ko&ct=clnk&gl=kr#_enliple, 접속일자: 2022년 6월 30일.

16) 부산광역시 홈페이지: <https://www.busan.go.kr/megacity01>, 접속일: 2022년 7월 1일.

17) 경상남도 홈페이지: https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM_000000103005001001, 접속일자: 2022년 7월 1일.

담보되지 않았다. 그러나 이러한 지방자치법의 개정으로 인해 새로운 형태의 통합 행정 체제를 구축할 수 있는 제도적 기반이 마련된 것이라 할 수 있다.

그림 2-4 부울경 메가시티 비전, 핵심 전략, 목표



출처: 경상남도 홈페이지

(https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM_000000103005001001)

(2) 부산·울산·경남특별연합의 설치와 규약안

지방자치법 전부개정으로 인해 특별지방자치단체 설치의 법적 근거가 확립된 이후 실제로 2022년 4월 행정안전부가 규약을 승인하여 국내에서 처음으로 '부산·울산·경남특별연합'(이하 부울경 특별연합)이 설치되었다. 해당 규약에서는 부산·울산·경남의 합의에 의해 설치되는 특별지방자치 단체의 목적을 제시하고 단체의 명칭을 "부산·울산·경남특별연합"으로 규정하였다. 이러한 부울경 특별연합 규약에서는 특별지방자치단체의 설치 및 운영에 필요한 사항을 규정하여 부산·울산·경남을 포함한 구성자치단체로부터 이관 받은 사무와 국가로부터 위임받은 사무를 수행할 조례를 추후 제정하고 사무소 설치 등의 준비과정을 통해 2023년 1월 1일부터 사무처리를 시작할 예정에 있다.¹⁸⁾

부울경 특별연합 규약안에 포함된 내용을 살펴보면 우선, 규약안의 제1조부터 제5조

18) 대한민국 정책브리핑 (2022.4.19): <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148900868>, 접속일자: 2022년 7월 1일.

까지는 부울경 특별지방자치단체의 설치 목적, 명칭, 구성, 지방자치단체 및 사무소 위치에 대해서 정하고 있다. 다음으로, 제6조부터 제8조에서는 부울경 특별연합의 처리사무와 기본계획 수립에 관한 사항이 명시되어 있으며 제9조부터 제14조까지는 특별연합의 의회에 관한 규약으로 의회의 구성, 의결 사항 및 운영 등에 관한 사항이 제시되어 있다. 규약안의 제15조 및 제16조는 특별연합의 집행기관에 관한 조항으로 특별연합의 장 및 연합기구에 관한 사항을 정하고 있다. 이어지는 규약안 제17조 및 제18조에서는 특별연합의 재무에 관한 규정으로 경비부담 및 예산 회계처리에 대한 사항을 제시하고 있으며 이후 제19조부터 제22조까지는 특별연합위원회 등에 관한 내용으로 특별연합위원회의 설치, 특별연합에의 가입 및 탈퇴, 해산에 대한 내용이 포함되어 있다. 이 밖에 시행일, 사무처리 개시일, 특별연합 사무소 위치 결정에 관한 특례, 최초 임시회 소집의 특례 등을 담은 부칙을 포함하고 있으며 별표1과 2를 통해 시도 이관 사무 및 중앙행정기관 위임 사무를 제시하고 있다. 부울경 특별연합 규약안의 내용은 아래 표에 정리되어 있다.

표 2-7 부울경 특별연합 규약안

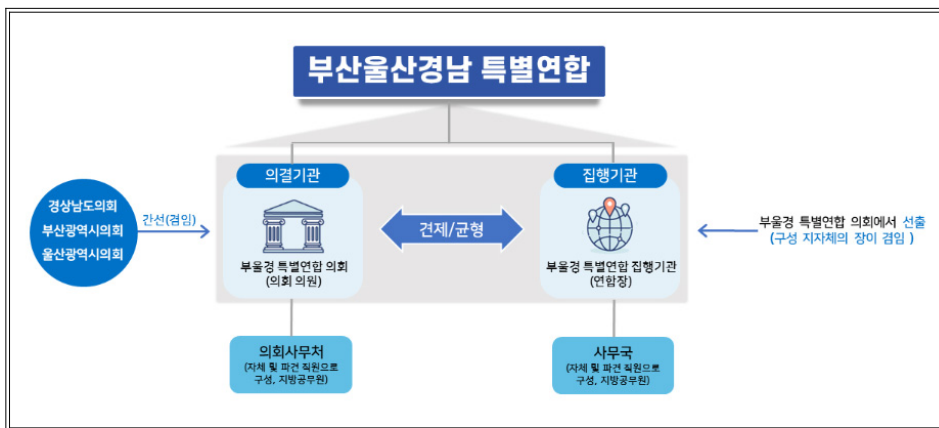
구성	주요 내용
제1장 총칙	목적(제1조), 특별지방자치단체의 명칭(제2조), 구성 지방자치단체(제3조), 관할구역(제4조), 사무소의 위치(제5조)
제2장 사무	특별연합이 처리하는 사무(제6조), 사무의 변경(제7조), 기본계획의 수립(제8조),
제3장 의회	의회의 구성(제9조), 의원의 임기(제10조), 의장 및 부의장(제11조), 의결사항(제12조), 의회의 운영(제13조), 의회 사무기구 등의 설치(제14조)
제4장 집행기관	특별연합의 장(제15조), 행정기구(제16조)
제5장 재무	경비부담(제17조), 예산·회계 등(제18조)
제6장 위원회 등	특별연합위원회 설치 등(19조), 가입 및 탈퇴(제20조), 해산(제21조)
부칙	시행일, 사무처리 개시일, 특별연합 사무소 위치 결정에 관한 특례, 최초 임시회 소집의 특례, 특별연합 설치 지원행위에 관한 특례
별표	구성 지방자치단체로부터 이관받은 사무(제6조 관련) 중앙행정기관의 장으로부터 위임받은 사무(제6조 관련)

출처: 부산·울산·경남특별연합 규약안(울산광역시장, 2022.4.11.)

(3) 부산·울산·경남특별연합의 조직구성

이러한 부산광역시, 울산광역시, 경상남도가 설립을 추진하는 특별지방자치단체는 연계·협력의 안정성과 지속성을 기반으로하여 광역자치단체 간 초광역협력을 추진하며 지역경쟁력 강화를 통해 균형발전 모델을 구축하는데 주안점이 있다. 이를 위한 부산·울산·경남특별연합은 의결기관인 특별연합 의회와 집행기관으로 구성되며 두 기관 사이의 견제와 균형을 통해 특별지방자치단체를 운영한다. 특별연합 의회는 부산·울산·경남에서 각각 9명의 의원이 참여하여 총 27명으로 구성되며 특별연합의 장은 부산·울산·경남의 자치단체장 중 1명을 의회에서 간선으로 선출한다. 의회 사무처와 사무국은 자체 직원과 부울경 자치단체에서 파견된 지방공무원으로 구성하여 각 기관을 지원한다.

그림 2-5 부산·울산·경남특별연합 조직 구성



출처: 경상남도 홈페이지

(https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM_000000103005001006)

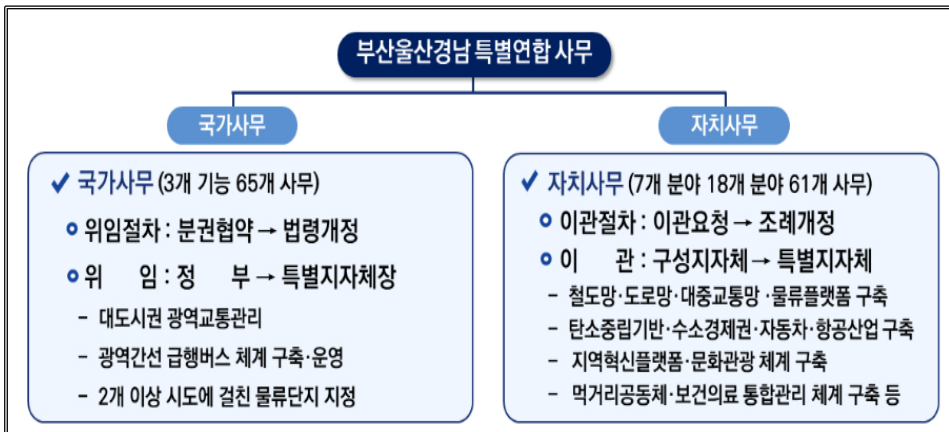
(4) 수행사무 및 향후 추진전략

부산·울산·경남특별연합 규약안에 따르면 특별연합은 2개 이상의 구성 지방자치단체가 공동으로 처리하는 초광역 사무를 처리하도록 규정되어 있다(규약안 제6조 1항). 이리

한 초광역 사무 유형에는 초광역 철도망, 도로망, 대중교통망, 탄소중립 산업기반, 수소경제권 구축, 친환경 조선산업, 자동차산업, 항공산업, 디지털 신산업 거점 구축, 초광역 메가 R&D 혁신체계 구축, 투자유치 체계 구축, 지역혁신 플랫폼, 문화·관광체계 구축, 먹거리 공동체, 보건·의료 통합관리체계 구축, 재난 대응체계, 대기환경 통합관리체계, 물류체계 구축을 포함한다. 또한 특별연합은 중앙정부로부터 위임받은 사무에 대해서도 처리할 수 있는 바, 1) 대도시권 광역교통 관리 사무, 2) 광역간선급행버스체계 구축 및 운영 사무, 3) 2개 이상 시도에 걸친 일반물류단지 지정에 관한 사무가 이에 해당한다(제6조 2항). 제6조 제1항 및 제2항의 사무 외에도 특별연합에서 처리하는 것이 효율적이라고 판단되는 사무에 대해 특별연합의회의 의결을 거쳐 사무변경을 요청할 수 있다(제7조).

2021년 부산·울산·경남특별지방자치단체 합동추진단과 3개 광역시도 지원단의 협력하에 부울경 특별자치단체가 수행할 업무를 발굴하였고 3개 기능 65개의 국가 위임사무, 7개 분야 18개 프로젝트의 61개 자치사무를 부산·울산·경남의 특별연합사무에 이관하기로 결정하였다. 아래 [그림 2-6]에 2023년 1월부터 부산·울산·경남특별연합이 수행할 사무가 소개되어 있다.

그림 2-6 부산·울산·경남 특별연합 수행사무(2023년 1월부터)



출처: 경상남도 홈페이지

(https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM_000000103005001006)

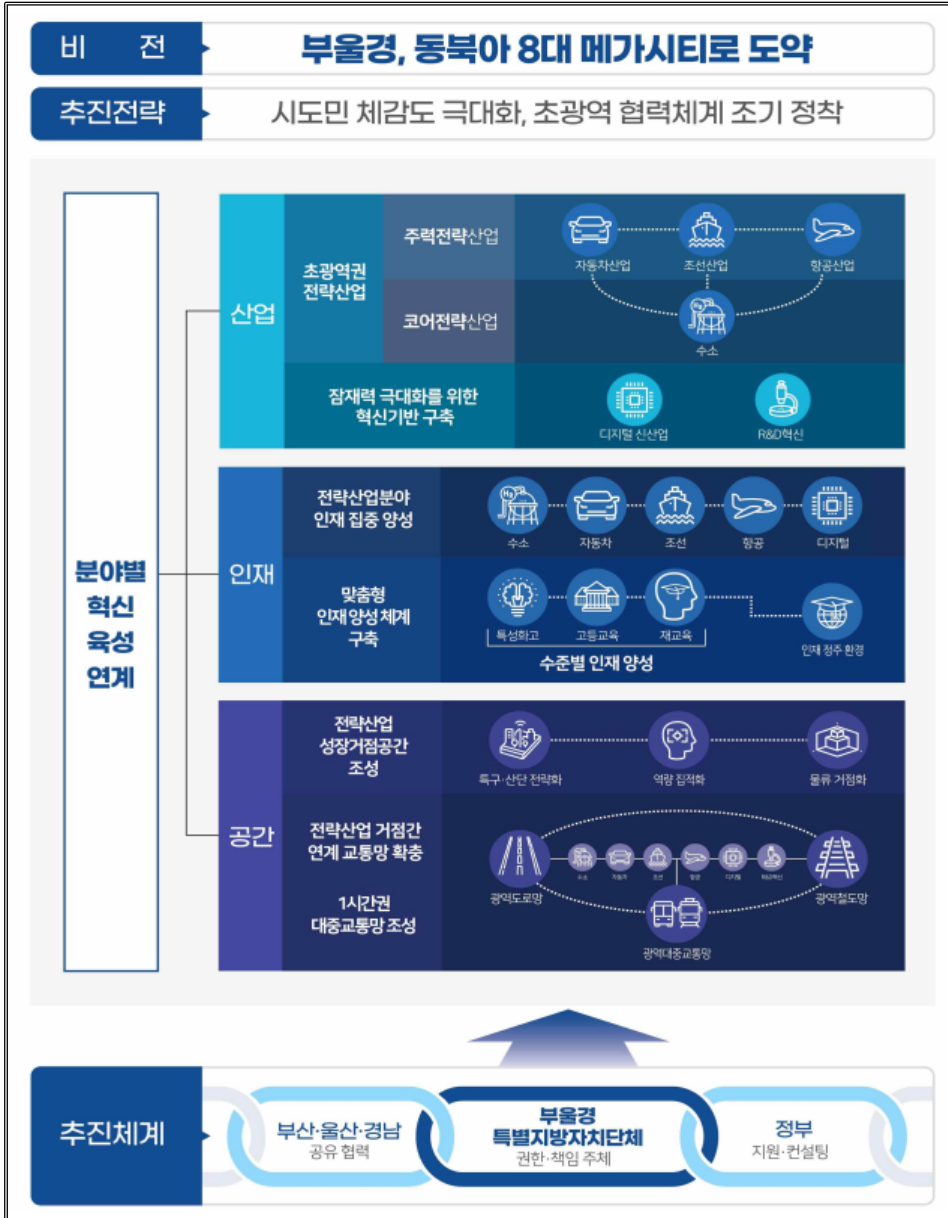
2022년 4월 부산·울산·경남 특별연합에 의해 발표된 발전계획(안)에 따르면 3대 분야(산업, 인재, 공간)의 혁신, 육성, 연계를 통해 체감도 극대화 및 초광역 협력체계 조기 정착을 전략목표로 삼고 있다.

우선, 발전계획안에 따르면 산업 분야에서는 산업구조 전환과 혁신기술 선도를 위한 산업간 연계·협력 및 초광역권에서의 시너지 효과를 전략으로 하고 있다. 이에 관련된 주력 전략사업은 자동차(친환경, 자율주행, 디지털 기반 혁신 생태계 등), 조선산업(친환경·디지털, 기자재 국산화 등), 항공산업(친환경, 초광역 분업 및 협력, 산학연 연계)이며 코어 전략산업은 수소산업(수소기반 상생 경제, 소재·부품·장비 산업 육성)을 포함한다.

인재 분야에서는 부울경 연합 내의 전략 및 기반 산업에 대한 인력 수요와 인재 양성 체계 간 불균형을 해소하고 선순환을 형성을 전략으로 내걸고 있다. 인재 집중 양성이 필요한 전략산업 분야는 수소, 자동차, 조선, 항공, 디지털 사업을 포함한다. 그리고 대상 인재 수준별(특성화고, 고등교육, 재교육 등) 맞춤 육성으로 전문인력 양성 체계를 구축하고자 한다.

공간 분야에서는 혁신거점을 재구조화하여 산업과 인재 사이의 유기적 연계성을 확보하고 생활권 확장에 따른 광역교통망 확충으로 초광역 협력을 증진하는 것을 전략목표로 하고 있다. 이를 위해 도심 융합 특구, 혁신도시, 물류 플랫폼 등의 성장거점을 조성하고 거점 간 연계 교통망(광역철도 및 도로)과 환승 체계를 구축하여 연계성 확보를 세부적인 추진계획으로 하고 있다.

그림 2-7 부울경 특별연합 초광역권 발전을 위한 분야별 추진전략



출처: 부산광역시·울산광역시·경상남도 부울경 초광역권 발전계획(안)(2022: 7)

마지막으로 부울경 초광역 발전계획은 이러한 산업, 인재, 공간의 3가지 분야의 상호연계 전략을 제시하고 있다. 즉, 산업전략을 통한 인재 분야 강화(산업 혁신성장과 연계한 대학의 글로벌 경쟁력 강화), 인재전략을 통한 산업 분야 강화(산업 혁신의 지속적 동력), 공간전략을 통한 산업·인재 분야 강화(공간 압축을 통한 인재·산업 혁신), 산업·인재전략을 통한 공간 분야 강화(글로벌 수준의 공간혁신)와 같은 분야 간 연계 전략을 구상하고 있다.

부울경 특별연합은 부울경 초광역권의 발전을 위한 분야별 그리고 분야 간 전략을 3단계로 나누어 추진함으로써 효율적 추진을 도모하고 있다. 1단계에서는 구성 지방자치단체 간 협의를 통해 단시일 내로 추진이 가능한 선도산업과 관련된 계획을 수립하였다. 1단계 선도사업으로 총 30개의 사업이 선정되었고 산업 분야 15개, 인재 분야 6개, 공간 분야 9개 사업이다. 이후 2, 3단계에서는 중장기적으로 추진이 필요한 사업에 대한 계획을 수립하고 초광역 협력 방안을 구체화하고 있다. 2, 3단계에 해당되는 사업은 총 40개로 산업 분야 25개, 인재 분야 1개, 공간 분야 14개이다.

(5) 재정 운영

2022년 7월 현재 부산·울산·경남 특별연합의 운영과 사무처리를 위한 재정보호에 관한 규정 또는 방식에 대해서는 아직 구체적인 논의가 진행 중이다. 부산·울산·경남 특별연합 규약에 따르면 특별연합을 운영하기 위하여 1) 구성 지방자치단체의 분담금, 2) 사용료 및 수수료, 3) 사업 수입, 4) 국가 보조금 및 지원금, 5) 그 밖의 수입을 재정 수입원으로 규정하고 있다(제17조 제1항). 제17조 제2항에서는 구성 지방자치단체 분담금 중 운영비는 동일하게 부담하고 이 외의 사업비 등을 포함한 지출은 구성 자치단체 간 협의에 따라 결정하도록 하고 있다.

2) 기초단체 간 연합: 지리산권 관광개발조합

(1) 기초 간 연합의 설립 배경

기초자치단체 간 협력의 국내 사례 중 하나로서 지리산관광개발조합은 특별지방자치단체에 준하는 사례라고 할 수 있다(금창호 외, 2021). 이러한 지리산관광개발조합은 최근

지리산권 특별지방자치단체로의 전환을 모색하고 있다.

지리산관광개발조합에 참여하고 있는 7개 시·군이 속해 있는 지리산권은 다양한 자연 환경을 공유하는 지역으로 뛰어난 관광자원을 보유하고 있으며 전북·전남·경남이 맞닿아 생활문화 교류가 활발하고 예술과 문화 콘텐츠가 풍부한 지역이라고 할 수 있다. 지리산관광개발조합은 1998년 지리산권의 관광개발계획수립 및 인프라 구축을 위해 구성된 '지리산권 자치단체장 협의회'로부터 기원한다. 지리산권 협의회에서 논의되어 수립된 '지리산권 관광진흥기본계획'이 2006년 문화체육관광부의 광역관광개발계획으로 확정되면서 이를 실행하기 위한 조합이 행정안전부의 설립 허가를 받아 설립되기에 이르렀다(이시원, 2019). 2008년 설립된 지리산권관광개발조합은 지리산 주변의 7개 시·군(전라북도 남원시, 장수군, 전라남도 곡성군, 구례군, 경상남도 하동군, 산청군, 함양군)이 참여하고 있으며 관광 개발과 관련된 시·군간 통합·연계사업의 지속적 추진을 위한 전담추진기구 사업을 2017년까지 수행하였다(전성만·조기현, 2019). 그러나 2018년 이후 추가적인 관광개발 계획이 확정되지 않아 조합 운영에 어려움을 겪는 실정이다. 또한, 지리산권의 경우 이러한 자연환경으로 인해 산업 입지에 제한이 존재하여 생활 기반 시설이 열악하고 인구감소 및 고령화로 지역사회 공동화가 심화되는 실정이다(이응호, 2019). 그러므로 이에 대응하기 위하여 지리산권관광개발 조합에 속한 기초자치단체들은 최근 특별지방자치단체로 설립을 추진하고 있다.

(2) 지리산권관광개발 조합의 구성, 사무, 예산

지리산권관광개발조합은 유사 시설 중복투자를 피하고 관광개발사업의 연계성과 집행력을 강화하며 광역적 시너지 효과를 확보하기 위해 지방자치법 제159조에 근거하여 설치되었다. 지리산권관광개발조합은 지방자치단체조합 가운데 기초자치단체로만 구성된 최초의 사례이다(이응호, 2019). 지리산권관광개발조합의 구성과 관련하여, 8인의 위원으로 구성되는 조합회의에 의해 운영되며 조합회의 위원의 임기는 2년으로 문화체육관광부 장관이 1인을 추천하고 참여 지방자치단체에서 7명을 추천하는 방식으로 운영된다¹⁹⁾. 조합

19) 지리산권관광개발조합 홈페이지: <http://www.jirisantour.go.kr/home/sub.php?menukey=321>, 접속일자: 2022년 7월 1일.

회의의 의장과 부의장은 조합회의에서 윤번제로 선발되며 의장은 조합 회의를 대표하고 회의를 관장한다. 집행기관에 해당하는 조합장은 7개 시·군 자치단체장이 협의하여 공동으로 임명하며 사무직원은 파견공무원과 채용된 자체 직원으로 구성되었다.

표 2-8 | 지리산권관광개발조합 추진사업 및 예산(2009~2017)

사업	기간	계	공공			
			소계	국비	지방비	
소계 (11개)		67,800	67,800	40,993	26,807	
공동 연계 사업	지리산권 방문의 해 추진	2012~2014	3,640	3,640	1,445	2,195
	지리산권 통합 축제 개최	2010~2011	280	280	0	280
	지리산권 관광정보화 시범지역 구축	2009~2012	1,310	1,310	695	615
	지리산권 관광아카데미 운영	2009~2017	13,500	13,500	8,100	5,400
	지리산권 연계 관광상품 개발	2009~2017	2,382	2,382	1,429	953
	지리산권 7품7미 육성	2009~2017	4,122	4,122	2,443	1,679
	지리산권 중저가 관광숙박시설 육성	2009~2017	3,600	3,600	1,981	1,619
	농촌문화관광마을 시범조성사업	2009~2017	15,600	15,600	9,378	6,222
	타운 투어리즘 존 시범 조성	2010~2015	8,500	8,500	4,680	3,820
	지리산권 관광순환로 조성	2009~2017	5,066	5,066	3,003	2,063
	지리산권 예코빌리지 조성사업	2011~2016	9,800	9,800	7,840	1,960

출처: 이응호(2019)

지리산권 관광개발계획에 따르면 2008년부터 2017년까지 16개 분야 43개 세부 사업을 수행하였다(박진경 외, 2014). 조합 출범 초기에는 10개 사업을 수행하였으나 사업내용과 규모가 확대되어 왔다. 조합에서 수행한 공동 연계·협력 사업은 관광상품개발, 관광 기반 정비, 관광 교통안내 체계개선, 자연환경보전, 지역사회 참여 촉진 등을 포함한다. 조합 운영에 필요한 예산은 지리산권 7개 시·군의 분담금으로 확보하였으나 관광 개발 사업비는 국가균형발전특별회계를 통한 국고 지원 및 시·군의 지방비로 충당하였다. 사업 기간 10년 동안 678억 원의 예산을 집행하였으며 이 중 국비가 410억 원, 지방비(도비 및 시군비)가 268억 원을 차지한다(이응호, 2019: 27). 다만 16개 사업 중 6개 사업(관광교통체계

개선, 환경영향 모니터링 체제구축, 경관 관리 체제구축, 국립공원 보호 관리 체제구축, 관광 개발 갈등 관리 체제구축, 지역관광 혁신 체제구축)은 비예산 사업으로 추진되었다.

(3) 지방자치단체조함으로서의 한계와 특별지방자치단체 추진 논의

지리산권관광개발조합은 지방자치법에 근거하여 공동사무를 처리하기 위한 자치단체 간 협력 방식이며 법인 형태를 가지지만 법적 지위에 논란이 존재한다. 예를 들어 지방자치법상에서 지방자치단체조함은 특별지방자치단체로 인정되지 않으며 행정안전부의 유권 해석도 부서에 따라 특별지방자치단체로 인정할 지 여부에 대해 정반대의 결과가 나오기도 하였다(이응호, 2019). 그러나 학계의 해석은 지방자치단체조함의 성격과 외국 사례에 근거해 볼 때 특별지방자치단체에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 지방자치법 전면 개정이 시행된 시점에서 인접 지방자치단체 간 연계·협력을 강화하기 위해 특별자치단체로 개정이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

2022년에 7개 시·군의 자치단체장들은 인구감소로 인한 지역소멸 위기를 극복하기 위해 기존의 관광 개발 기능 외에도 광역교통, 광역 의료, 지역 개발 등의 행정사무를 공동으로 수행하는 특별지방자치단체 설치를 적극 강조하였다. 또한 특별지방자치단체의 설치는 기초자치단체가 연계·협력을 통해 중앙정부의 지방분권 및 균형발전 정책에서 소외되지 않도록 하는 대안이 될 수 있다고 주장한다²⁰⁾.

20) 대통령소속 자치분권위원회 웹페이지: https://pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6946&PID=notice&select_tab=, 접속일자: 2022년 7월 2일.

제5절 특별지방자치단체 설립의 시사점

지금까지 특별지방자치단체 구성의 논의 배경, 개념 및 법적 근거, 특별지방자치단체의 사무 및 국내·외 사례에 대해 살펴보았다. 최근의 특별지방자치단체 구성 논의는 인구감소, 고령화, 수도권 쏠림 현상 등으로 인한 지방자치단체 소멸 위기와 무관하지 않으며 지방자치단체를 둘러싼 환경변화로 인한 광역행정 수요의 증가에 기인한다고 할 수 있다. 그러므로 특별지방자치단체의 설치는 이러한 광역 행정 수요를 효율적으로 충족시키고 주민 생활권과 행정구역을 일치시키며 더 나아가 지방 자치의 강화와 지역 간 균형발전을 목적으로 하고 있다.

특별지방자치단체의 개념과 유형에 대해서는 다양한 논의가 진행되어 왔다. 종합해보면 특별지방자치단체는 특정 목적을 가지는 하나 또는 복수의 행정사무를 다수의 지방자치단체가 공동으로 처리하기 위해 설립되는 자치단체라고 할 수 있다. 특히, 특별지방자치단체는 일반지방자치단체나 특별지방행정기관과는 구별되는 개념으로 특별한 기능을 수행하면서 법적으로 지방자치단체의 지위를 가지는 행정기관이라는 특징을 가지고 있다. 한편, 법적인 측면에서 2022년 전부 개정된 지방자치법은 설치 근거만 제시하던 기존의 법률의 한계를 개선하여 특별자치단체의 설치·운영에 대한 구체적인 규정을 제시하였고 이로 인해 지방자치단체 간 협력을 통한 광역적 사무처리의 법적 근거를 마련하는 계기가 되었다.

특별지방자치단체에 대한 선행연구의 유형 분류에 따르면 사무의 성질(특수, 일반)과 사무의 수(단일, 다수) 기준을 통해 특별지방자치단체의 유형이 분류될 수 있으며 일반적이면서 다수의 사무를 처리하는 특별지방자치단체로서 광역 연합을 포함하기도 한다. 추가로 본 연구에서는 재정 지원 방식과의 연계를 위해 단체구성의 자발성(국가 개입, 지방자치단체 주도)과 사무의 특성(일반, 특수 목적)의 두 가지 기준을 사용하여 특별지방자치단체의 유형을 제시하였다. 이러한 유형 분류에 따르면 본 장에서 제시된 국내 사례들의 경우 특수한 목적을 달성하려는 점에서 유사하나 부울경 특별연합이 행정안전부의 지속적인 참여 내지는 간여 속에서 설치된 반면, 지리산권 관광개발조합에 속한 기초자치단체들의 경우 최근 자발적으로 특별지방자치단체 설립을 추진하고 있다는 점에서 차이가 존재

한다. 한편, 미국 트윈시티는 광역행정 수요를 충족시키기 위한 광역자치단체 간 자발적인 광역협의체를 보여주고 있으며 사무의 경우 광역도시권에서 수행되는 교통, 하수도 등을 포함한 전반적인 행정서비스를 담당하고 있다는 점에서 또 다른 유형을 보여주고 있다. 이와 달리 프랑스의 메트로폴 리옹 역시 대도시권의 기초자치단체 간의 연합으로서 전반적인 행정사무를 수행하고 있지만 연합의 배경이 국가에서 지역 간 연대 및 경쟁력 강화를 위해 실시한 메트로폴 정책에 기반한다는 점에서 구성의 자발성 측면에서 트윈시티 사례와 차이를 보여주고 있다. 본 장에서 소개된 사례들의 경우 국가별 정치·경제·사회 여건에 차이가 존재하는 관계로 설립목적, 법적 근거, 재정적 지원의 형태에서 다양성을 보이지만 교통, 쓰레기, 지역(경제)계획, 상·하수도와 같은 광역행정 수요에 대응하기 위해 설립되었다는 점, 법률에 설치 근거를 명시하고 있다는 점에서 유사점을 확인할 수 있었다.

다음으로, 특별지방자치단체에서 수행이 필요한 사무의 판별기준 및 절차에 대해서 살펴보았다. 이러한 특별지방자치단체의 사무에 대한 논의를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 이미 언급한 바와 같이, 이러한 과정을 통해 특별지방자치단체에서 수행할 사무가 결정되면 구성 자치단체들은 특별자치단체 운영에 필요한 비용 및 특정 사업에 대한 비용에 대해서 논의가 가능해진다. 특히, 비용 분담 내지는 재정적 지원을 위해서는 사무의 성격에 대한 명확한 판단이 전제조건이라 할 수 있다. 예를 들면, 특별지방자치단체에서 수행되는 사무가 구성 자치단체에서 기존에 수행하던 사무를 효율적으로 처리하기 위해 주어진 사무인지, 새로운 행정수요를 처리하기 위한 사무나 국가의 정책적 강조에 따라 특수한 성격을 가지는 사무의 위임인지에 대한 구분이 필수적이라고 할 수 있다. 이러한 특별자치단체에서 처리하게 될 사무에 대한 분석을 통해 구성 지방자치단체들 간의 부담금 규모는 어느 정도로 할 것인지, 부담 비율은 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의가 진행될 수 있다. 경우에 따라서는 자치단체 간 갈등이 발생하여 상위 정부의 조정이나 중재가 필요할 수도 있으므로 세부적 사안에 대한 구성 자치단체 간, 중앙정부와 지방자치단체 간 협의 및 협력이 필요하다.

한편, 특별지방자치단체가 기초단체 간의 연합에 의해 구성되어 있거나 사무 중 국가 위임 사무가 큰 비중을 차지하고 있다면 교부세나 보조금의 재정조정제도에 의한 접근이 필수적이라고 할 수 있다. 즉, 특별자치단체의 구성으로 인해 정부지원금의 배분 방식이나

인센티브 제도, 법정 교부율, 형평성 및 재정력 역전 등 여러 가지 쟁점 사항들에 대한 이해와 판단이 필요할 수 있다. 이하에서는 특별자치단체 도입으로 인한 재정조정제도, 특히 교부세에 대한 쟁점에 대해 논의해 보기로 한다.

지방교부세를 통한 특별지방자치단체
재정 지원에 관한 연구

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

| 제3장 |

특별지방자치단체 지원 수단으로써 지방재정조정제도의 검토

제3장

특별지방자치단체 지원 수단으로써 지방재정조정제도의 검토



제2장에서 특별지방자치단체의 사무에 기반한 기능이 보통지방자치단체와 차이가 있다는 점을 살펴보았다. 지방 재정은 지방자치단체가 기능을 수행하는 재원의 조달 및 지출에 관련된 사항으로 사무 권한과 책임의 배분에 따른 재정 권한 및 재정 책임성이 이루어진다.

본 장에서는 특별지방자치단체의 지방교부세의 지원방안 검토 측면에서 1) 지방교부세 제도가 지방재정조정제도의 일환이기 때문에, 재정 분권 이론에서 논의되는 중앙-지방 간의 관계 및 기능 내에서 지방교부세의 지원 여부를 살펴보고, 2) 현행 지방교부세제도의 법과 제도 운영 측면에서 특별지방자치단체의 지원 가능성을 살펴본다. 본 장의 이론적 논의는 다음 장의 특별지방자치단체의 지방교부세 지원 분석의 근거 및 향후 제도 개선의 이론적 근거가 될 것으로 기대한다.

제1절 지방재정조정제도의 이론적 배경

1. 지방재정조정제도의 의의

1) 지방재정조정제도 개념

지방재정조정제도는 다단계의 정부를 전제하고, 각 정부 간의 기능에 따른 세출-세입의 배분 이후의 정부 간 재정을 조정하는 제도를 말한다. 이에, 지방재정조정제도는 정부 간 재정관계(intergovernment fiscal relations)에서 재정 분권을 실현해나가는 구체적인 제도적 장치로 볼 수 있다(우명동, 2009: 21). 국가라는 결속체(unity)를 전제할 때, 서로 다른 단계별 정부 간 재정력 협력을 포괄하는 의미뿐 아니라, 상위정부-하위정부, 동급정부 간의 자원 불균형을 조정하기 위한 자원 이전 장치가 필요하기 때문이다. 따라서 지방재정조정제도는 중앙-지방 간 기능 배분에 따라, 지방자치단체가 재정 활동을 유지할 수

있는 필요 재원을 보장하면서, 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위해서 중앙의 재원(국세의 일부 또는 세수)을 일정 기준에 따라 재배분하는 제도이다.

각 국가별 재정조정제도는 역사적으로 오랜 전통을 가지고 있고, 정치·경제적 상황에 따라 복잡하거나, 독자적인 체계를 보여주고 있다(Bird, 2009). 중앙의 거시적 차원의 경제 및 재분배 기능에 따라 조세는 중앙정부의 책임인 반면, 자원배분과 관련된 세출은 지방자치단체의 주된 역할이었다. 따라서, 지방재정조정제도는 중앙-지방 분담적 재정기능 구조 내에서 상위계층의 상대적 재정관리 권한에 따른 지방의 재분배적 역할을 포함한다.

현시점에서 지방재정조정제도가 중요한 의의를 갖는 점은 다음과 같다. 재정 분권(fiscal decentralization)의 현상적 의미는 지방자치단체에 재정 지출과 수입의 비율을 높여주는 것 또는 재정에 관한 의사결정을 나누어 주는 행위로, 1) 서로 다른 단계의 정부 간 기능 및 세출(지출)의 배분, 2) 세입(조세)의 배분, 3) 정부 간 재원의 이전 형태로 볼 수 있다. 결국 한 국가 내의 정부별 재정 활동은 서로 다른 계층의 정부가 어떤 재정 도구를 활용하여 자신에게 부여된 공공서비스 공급기능을 수행하는가와 관련이 있다. 즉, 공공서비스의 효율성을 극대화하고, 이후에 지역 간 불균형을 협력적 정부 간 재정 관계(Intergovernmental Fiscal Relations)를 통해서 재정 분권을 실현하는 데 의의가 있다. 또한, 지방재정조정제도의 본질적 의미는 재정에 관한 의사결정을 지방으로 이양하여 재정 행위를 통한 공공서비스 공급 활동이 지역이나 지역사회가 가지고 있는 인적, 물적 자원의 특성을 활성화하는 데 기여함으로써 궁극적으로 해당 지역주민의 생활의 질을 제고하기 위한 지역적 재정 활동의 격차를 줄이는 제도로 볼 수 있다.

2) 지방재정조정제의 유형

지방재정조정제도는 지방자치단체가 같은 재정력을 지니고 있는 경우에는 발생하지 않는다. 지방재정조정제도는 지방자치단체마다 인구, 경제, 지리 환경 등의 차이에 따라, 세입 및 세출 활동의 차이가 나타나기 때문에 필연적으로 발생하는 것이다. 지방재정조정제도는 기능을 수행(finance follows functions)하기 위한 필연적인 제도로 볼 수 있다.

지방자치단체의 재정 활동을 세출과 세입으로 볼 때, 수직적 불균형은 지출 규모와 자체

재원의 차이(표에서 $a+b+c$ 의 사각형 크기)로 나타나고, 이 규모는 중앙정부가 지방자치단체에게 이전하는 재정 조정 지원 규모로 볼 수 있다. 형평화 이전재원(a)은 국가 최저단위 수준으로, 주민들에게 최소한의 수준인 공공재를 제공하기 위한 범주형 형평성²¹⁾ (categorical equity)에 기초하여, 지방자치단체 간 세입 증대 및 세출 비용 부담의 격차를 줄이는 조정역할을 한다. 세수 공유(revenue sharing)는 중앙-지방 간 조세의 세목을 공유하여 세의 일부를 지방자치단체에 교부함으로써 중앙-지방의 예산이 연계되어 활용된다고 볼 수 있다. 형평화 이전재원 및 세수 공유는 지방자치단체의 자주재원은 아니지만, 일반재원으로 용도가 지정되지 않고, 세출 자율성은 보장되기 때문에 지방 재원으로 바람직하다는 일반재원주의 분권론자 입장으로 볼 수 있다. 조건부 이전재원은 중앙에서 특별한 공공서비스를 제공할 때 지방자치단체에 재원을 지원한다.

표 3-1 | 지방자치단체의 예산 구조

세출 분야	세입 분야	재정조정제도 예	접근방법
재량지출 (Discretionary expenditure)	자체재원 (R) (Own resource)		자주 재원주의
비재량지출 (Non-Discretionary expenditure)	형평화 이전재원 (a) (Equalization transfer)	1) 지방교부세 (한국, 일본) 2) 공동세(독일) 3) GST(호주)	일반재원주의
	세수 공유 (b) (Revenue Sharing)		
	조건부 이전재원 (c) (Conditional transfers)	국고보조금	

21) 형평성의 기준으로 모든 주민이 기회의 균등이라는 측면에서 공공재에 대한 균등한 접근 기회를 보장 받아야 한다는 점을 말한다(Duncombe & Yinger, 1996; 엄태호, 2009).

현실에서 지방재정조정제도의 조정 방식은 크게 2가지로 구분된다. 우선, 수직적 재정 조정제도로 상위정부에서 하위정부에게 재원을 이전함으로써 재정 불균형을 조정하는 것으로, 우리나라에서는 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금 등 중앙-지방, 광역-기초의 세원배분에 기초한 재원이 하위정부로 이전되는 것이다. 둘째, 수평적 재정조정제도로, 지방자치단체 간 세원배분에서 재정력이 높은 지방자치단체에서 재정력이 낮은 지방자치단체로의 재원을 이전하는 것으로 독일의 공동세와 우리나라에서는 지역상생발전기금과 서울시의 재산세를 넓은 의미의 수평적 재정조정제도로 볼 수 있다.

표 3-2 정부 간 재정 관계의 지방재정조정제도

주체		도구	내용 (예시)
수직	중앙↔지방자치단체	조세	국세-지방세
		이전재원	지방교부세, 국고보조금
	광역↔기초	이전재원	특별·광역시세-자치구세 도세-시·군세
		조세·이전재원	특별·광역시→자치구 -자치구 조정교부금/시도보조금 도→시·군 -시·군 조정교부금, 도비보조금
중앙↔교육자치	조세·이전재원	지방교육재정교부금(교육세 포함), 국고보조금	
수평	동일계층 자치단체	조세·이전재원	지역상생발전기금 서울시 재산세 공동세
	광역↔교육자치	조세·이전재원	지방교육세, 담배소비세 및 시도세 전입금 등

출처: 윤영진(2016: 160)

2. 재정연방주의 이론에 기초한 지방재정조정제도 논의²²⁾

재정연방주의에 근거하여, 특별지방자치단체의 지방교부세 지원 근거를 찾고자 하는 이유는 과연 특별지방자치단체의 설립목적과 기능이 재정연방주의에서 규정하고 있는 지방자치단체의 기능과 역할을 수행하는지를 살펴보고자 하는 것이다. 재정연방주의는 공식적인 헌법과는 무관하게 ‘사실상’의 의사결정을 지니면서 공공서비스를 공급하는 서로 다른 계층의 정부(지방자치단체) 구성을 전제하고 있다.

재정연방주의 이론은 국가의 공공영역에서 서로 다른 계층의 정부가 존재하고, 공공영역에서 기능을 수행하는 책임과 재정 도구(fiscal instrument)를 적절한 계층의 정부에 어떻게 배분할 것인가에 관한 연구로 볼 수 있기에, 서로 다른 계층의 정부의 기능 배분에 따른 재정 도구 중에서 어떤 것이 집권화와 분권화 중 적합할 것인가에 관한 기준을 제공한다(전상경, 2009: 33). 따라서, 본 절에서는 재정연방주의에서 제시하는 1) 정부 기능에 따른 세출배분, 2) 세원배분, 3) 지방재정조정제도의 논리 속에서 특별지방자치단체의 기능과 재정 도구의 지원책을 찾고자 한다.

1) 정부의 기능과 세출 배분

전통적 재정연방주의는 중앙-지방 간 공공서비스를 어느 계층의 정부에서 제공할 때 효율적으로 제공되는지에 관한 규범적인 논제들을 다루고 있다. 중앙-지방 간 역할과 권한이 명확히 구분된다는 가정하에, 대표적인 모델은 Musgrave(1959, 1971, 1983)의 정부 간 기능배분론, Oates(1972)의 분권화 정리(decentralization theorem), Tiebout(1956)의 발로 하는 투표(voting with the feet)모델이 있다. 모델에 가정하고 있는 부분은, 정부의 기능에 따라 세입과 세출의 할당이 구분된다면, 효율적인 자원배분 활동이 가능하다는 점이다. Musgrave(1959)는 정부의 재정기능을 자원배분 기능, 소득분배 기능, 경제 안정화 기능으로 분류하여 경제 안정화 기능과 소득재분배 기능은 중앙정부가 제공하고, 자원배

22) 지방재정조정제도의 이론적 논의는 재정학에서 “연방재정주의”의 세대별 구분에 따른다. 연방재정주의는 전통적 재정연방주의(1세대 재정연방주의)와 2세대 재정연방주의로 구분한다. 구분은 Oates (2008), Weingast(2014), Jha(2012) 등에서 분류한 기준으로 전통적 재정연방주의의 논의를 비판하는 사조가 전개되면서 나타났다(우명동, 2019: 40-42).

분 기능은 중앙-지방 간 기능에 따라 제공될 때 사회적 후생이 증대된다고 본다. Oates(1972)는 1) 선호의 다양성, 2) 공간적 외부성, 3) 규모의 경제, 4) 순응 비용의 요소를 토대로 최적지방자치단체규모를 추정하여 자원배분 기능을 강조하였다. 외부효과를 통제하기 위해서는 정부 규모가 확대되어야 하고, 주민들의 선호를 반영하기 위해서는 규모가 작아야 하기 때문에, 두 가지 조건을 충족할 수 있는 조건으로, 자원배분 기능에서 중앙-지방 간 기능에 기초하되 제공되는 공공재 편익 범위가 기능관할과 일치될 때 효율적인 공공서비스가 제공된다. Oates 모형에서는 중앙정부와 지방자치단체가 공공재의 특성과 주민들의 선호에 대응하여 독립적인 재정권을 행사하는 것이 효율적인데, 공공재 편익의 공간 범위가 지역을 넘어서는 확산효과(spillover effect)가 발생하면 과소 공급되나, 정부 간 재정조정제도를 이용하면, 공공재의 공급가격 하락을 통하여 적정규모까지 공급량을 늘릴 수 있으므로 공공재의 과소 공급의 우려도 시정할 수 있다는 점을 시사한다(조기현·전성만, 2019).

2세대 재정연방주의자들은 전통적 재정연방주의자들의 규범적 모델이 현실에서 어떠한 결과를 가져오는지에 관심을 두었다. 그리고 전통적 재정연방주의자들의 이상적인 모델은 현실 적용가능성이 낮다는 점을 지적하면서, 1990년대 이후에 다양한 접근방법을 통해서 실증연구를 이어갔다. Buchanan은 공공선택론(public choice theory) 접근에 따라 지방관료 및 정치가들이 이익 추구 행위자임을 전제로, Oaste (1972)의 분권화 정리의 전제를 부정²³⁾하면서 현실에서 지방자치단체의 예산 극대화 및 지대추구행위를 실증연구로 보여주었다. 또한 Weingast(2009)를 중심으로 하는 시장중시연방주의 (market-preserving federalism)는 관료와 정치가를 사적 이익을 극대화하는 존재로 인식하되, 재정분권제도가 재정성과에 영향을 주는지에 관심을 가지면서 재정 분권이 공공 부분의 불안정성을 가져올 수 있다고 인식한다. 이에, 사적 이익을 극대화하는 관료와 정치가는 기존의 재정 분권제도 내에서 지방자치단체의 연성예산제약(soft budget constraint)을 불러온다는 점을 우려하였다. 특히, 현행 제도 내에서 지역 간 자유로운 요소 이동을 전제로 지방자치

23) 첫째, 관료들의 사회후생극대화의 가정을 부정하고 자기이익추구행위하는 과정에서 지대추구행위(rent-seeking behavior)를 추구하고, 관료-주민 간의 지방재정문제의 정보의 비대칭으로 인해 사익극대화 여지가 강하다. 둘째, 중앙정부가 공급하는 지역공공서비스는 획일적이라는 가정을 부정하는데, 이는 지역출신의 의원들에 의해 수정공급된다고 가정한다(우명동, 2009).

단체가 자체 재원을 중심으로 재정 활동을 영위할 때 주민에 대한 책임성이 높다고 보고 있다. 전통적 재정연방주의자들과 달리, 2세대 재정연방주의자에게 재정 분권은 지방자치단체 간의 시장 메커니즘의 경쟁을 통한 경쟁적 연방주의(competitive federalism)하에서 정부의 재정 활동이 공익 추구가 가능하다고 볼 수 있다. 따라서 이들에게 효율적인 공공서비스 제공은 “경쟁”과 “유인”에 따른 재정활동을 영위할 때 주민에 대한 책임성이 높다고 보고 있다.

반면, 진노 나오히코(神野直彦)는 시장 경제의 세계화에 따라, 사회경제 구조 변화로 보편적 서비스(universal service)에 대한 재정수요의 증가로 기존의 중앙정부의 소득재분배 기능이 지방자치단체로 이전되었다고 설명하고 있다. 즉, 시장 경제의 세계화로 국가(중앙정부)는 기존의 부유계층에 대한 과세력이 약해져서 빈곤 및 복지에 관한 국가 최소 수준 보장 능력이 약화된 반면, 사회경제 구조의 변화에 따른 노령화 및 여성 진출에 따른 사회복지 서비스가 의료, 교육·문화, 환경, 여가 등의 다양한 서비스와 연계되어 재정수요가 증가하였고, 이와 같은 서비스를 지방자치단체가 담당하고 있다(이정만, 2009: 62-63). Baicker et al. (2012) 역시, 미국의 주 정부 세출 구조 변화분석을 토대로, 복지, 의료서비스, 교육과 같은 재분배적 재정 활동이 지방자치단체에서 증가하고 있다고 지적하고 있다.

표 3-3 | 1세대 재정연방주의와 2세대 재정연방주의의 재정관점 비교(기능 및 세출)

구분	1세대 재정연방주의	2세대 재정연방주의
기능 및 세출의 정부 간 배분	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙-지방 간 재정기능 명확 - 공공재의 특성 (선호, 확산효과 등)에 기반한 지방자치단체 공급의 효율성 정리 예) Musgrave(1959)의 3대 기능, Oates (1972)의 분권화 정리 등 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 실증적 분석의 경험연구로 제시 정부 기능 및 세출 배분의 일반원리 추구 - 현실 제도 내에서 정부 기능에 기초한 세출 배분의 비효율적인 공급 배분 지적 예) 중위투표자와 평균 선호의 차이 (Lockwood, 2002), 공공재 과잉 생산(Volden, 2005) 등

출처: 우명동 (2019) p.15-113 정리 및 재구성

2) 재원의 정부 간 배분: 세원 배분

전통적 재정연방주의는 서로 다른 정부가 독립세원을 가져야 하는 ‘독립세원주의’ 입장을 취하고 있다. 즉, 기능 수행에 상응하는 세원을 중앙-지방 간 배분함으로써 배분의 효율성을 달성한다. Musgrave(1971)는 중앙정부가 세원 배분에 있어 중심적인 역할을 수행해야 한다고 주장하는데, 그 이유는 지역 간 불균등하게 분포되어 있는 세원을 중앙정부에 귀속하고, 중앙중심의 정부 간 조세 배분과 기능 배분을 일체화할 때, 자원배분 기능, 소득재분배 기능, 경제안정 기능을 수행할 수 있다고 보기 때문이다. 반면, 지방자치단체는 지역에 편익이 한정되는 공공서비스 영역에서 제한적인 자원배분 기능을 수행하는 편익 과세 원칙에 따라 세원이 배분될 경우 거래나 생산의 입지 선택의 효율성이 보장된다(우명동, 2009: 65). 따라서, 전국단위의 편익을 산출하는 공공서비스 비용 조달은 ‘국세’로 배분하고, 특정 지역의 주민들에게 편익을 사출하는 지방공공서비스 비용 조달은 ‘지방세’로 배분한다는 원칙을 제시한다. 세원 배분을 위해서는 자본과 인력의 “요소 이동성”을 고려²⁴⁾해야 세원 배분의 효율성을 달성할 수 있다고 주장하면서, 1) 중앙정부는 누진 부과가 가능한 개인소득세, 법인세-인세 중심, 2) 광역지방자치단체는 거주지 기반의 개인소득세, 소비지 기준 판매세, 생산지 기준의 소비세, 3) 기초 지방자치단체는 재산보유과세²⁵⁾ 및 사용자 부담의 세외수입을 제시하였다. 그 결과, 과세 기반이 넓고 낮은 세율로 대규모의 세수 조달이 가능한 기간세(key tax)가 국세로 징수되어 중앙정부의 세원이 상대적으로 지방자치단체보다 집중되는 현상이 발생하였다(이정만, 2009: 69).

반면 “경쟁”과 “유인”을 강조하는 2세대 재정연방주의자들은 세출 기능에 따른 세원 배분의 중앙 집권화는 중앙-지방 간 또는 지방-지방 간의 경쟁을 제한하고, 제한된 경쟁 내에서 제공되는 재정 활동은 관료들의 ‘지대추구행위’ 및 ‘부패행위’를 유발하고 (Weingast, 2009: 285) 지방세입 조달 능력을 강화하기보다는 중앙의존적 세입 행태를 불러일으킬 것으로 예견한다(우명동, 2009:

24) 이동성이 높은 요소를 지방세원으로 할 경우, 지역 간 자본이나 노동의 요소의 이동성이 자유롭기 때문에 지역 간의 자원배분의 비효율성을 발생할 우려 및 조세 경쟁 심화에 따라 지역 간 세수 배분의 불균등 상황 발생할 것으로 경고하였다.

25) Musgrave는 지방공공재의 공간적 편익 범위와 지방세부담의 대응성, 즉 지역성에 입각한 응익원칙(benefit principle)을 조세 배분의 기본원리 중 하나로 제시하였다는 점에서 정부 간 기능 배분을 조세 배분론에 통합, 일체화시킨 것으로 이해할 수 있다.

101-202). 즉, 전통적 재정연방주의의 세원 배분의 원칙이 현실에 부합하지 않는다는 점을 강조하였다. 따라서, 2세대 재정연방주의자들은 지방자치단체의 책임성 확보를 위한 지방세 중심의 세원 배분을 강조하고, 지방자치단체로 하여금 징수하는 수입과 지출하는 프로그램을 통해서 주민에 대한 책임성을 강화하는 “경쟁”과 “유인” 메커니즘 활성화를 강조한다.

표 3-4 1세대 재정연방주의와 2세대 재정연방주의의 재정관점 비교(재원)

구분	1세대 재정연방주의	2세대 재정연방주의
재원의 정부 간 배분	<ul style="list-style-type: none"> ■ 편익 과세 원칙의 세원 배분 <ul style="list-style-type: none"> - 기준: 이동성 ■ 중앙-지방 세원 배분은 중앙집권적 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙의 소득재분배 및 경제 안정화 기능 담당 - 이외 기능에서 중앙의존적 이전재원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자체 재원 중심의 세원 배분 <ul style="list-style-type: none"> - 직접세 중심 - 지방자치단체 징수 수입-지출 프로그램 중심 ■ 광범위한 과세 대상 범위 중시 <ul style="list-style-type: none"> - 공공재 공급이 지역경제 활성화에 따른 과세 대상 범위 확대 필요

출처: 우명동 (2019)

3) 재원의 정부 간 배분: 재정조정제도

전통적인 재정연방주의에서는 중앙-지방 간 명확한 사무 배분이 이루어지고 이에 따라 지방은 자원배분 기능을 담당함에 따라, 중앙-지방 간 조세 배분은 세원을 분리하는 방식으로 설계하였다. 중앙정부가 소득재분배와 경제 안정화 기능을 수행하기 위해서는 안정적인 세수기반의 주민들의 이동성이 낮은 기간세가 국세의 주요 세원이 됨에 따라, 지방세는 자원배분 기능에 적합한 조세로 재산세와 매상세 등으로 영세한 세수 규모가 바람직한 것으로 여겨져서, 불가피하게 중앙-지방 간 재원의 수직적 불균형이 발생하였다.

재정연방주의 하에서 재정조정제도는 1) 지방공공재의 외부효과의 내재화, 2) 지방자치단체의 재정력 균등화, 3) 가치재 공급 등의 이유로 이전재원의 필요성을 수용하였다 (Boadway and Flatters, 1982). 우선, 지방자치단체의 공급 서비스가 타 지역의 주민들에게 편익을 발생시킬 경우에는 편익을 발생시키는 지방자치단체에 조건부 지원금 (conditional grants)을 제공하는 재정조정장치를 필요로 한다. 둘째, 중앙-지방 간 사무

배분 및 기능에 따른 조세배분으로 각 지방자치단체 별 재정격차가 발생하였을 때는 지방간 재정력 격차를 완화할 수 있는 무조건적 지원금(unconditional grants)의 이전재원이 요구된다. 특히, 중앙정부가 단일세율로 관리하는 국세를 조세로 보유할 경우에는 공간이동에 따른 재정유인이 발생하지 않기 때문에, 국세의 징수는 하위 지방자치단체에게 징수역할을 부여한 후, 조달된 재원을 각 계층의 지방자치단체와 공유하는 세수공유(revenue sharing)의 장치가 필요하다. 셋째, 비록 사적재라 하여도 시장 균형수준 이상으로 공급하는 것이 국가적으로 바람직할 수 있는데, 이런 속성을 보유한 가치재에 대해서는 이전재원을 활용하여 사회적으로 필요한 규모만큼 공급하는 것이 바람직하다(우명동, 2019).

2세대 연방주의자들 역시 이전재원의 필요성에 대해서 인지하고 있다. 다만, 그들은 지방자치단체의 지방세 중심의 재정 활동에 기초한 자기규율 재정 분권과 지방자치단체의 자생력을 중시한다. 따라서 그들은 지방자치단체의 자체 수입 비중이 높을수록 친화적인 공공서비스가 제공되어 시장원리가 강화되는(market-enforcing) 자기 규율적 재정 분권이 운영된다고 설명한다. 이에, 지방자치단체의 이전재원의 의존성은 중앙정부와 관계에서 지대추구 및 부패를 조장할 수 있는 기제가 내포하고 있다고 믿고 있다. 즉, 지방자치단체는 중앙과의 관계에서 지역 경제를 활성화하기 위한 수단으로 세입 증대보다는 중앙정부에 기대어 이전재원을 확보하고자 하는 유인²⁶⁾이 크다. 이에, Oates(2005)는 이전재원에 의존하는 지방자치단체의 연성예산제약(soft budget constraint) 회피와 경성 예산제약(hard budget constraint)을 유인하는 제도 개선이 필요하다고 주장한다.

진노 나오히코(神野直彦)는 재정 분권의 방향성을 세입 자치를 전제로 한 세출 자치를 재정 분권의 방향으로 제시하고 있다. 세입의 자치가 없으면, 지방자치단체는 중앙정부의 국고보조금을 획득하기 위해서 지방자치단체의 자체 재정사업을 포기하는 자원 배분의 우선순위 왜곡에 따른 책임성 결여를 우려하였다. 특히, 지방재정조정제도에 의존하는 일반재원주의 입장은 1) 세출의 자율성이 보장되어도 세출 규모는 중앙정부에서 결정하는

26) Careaga and Weingast(2000)의 1/n법칙을 이전재원에도 적용할 때, n개의 지방자치단체가 있고, 세입 총량을 R이라 하면, 각 지방자치단체의 평균적인 세입은 R/n이 된다. 이 상황에서 지방자치단체가 지역경제 활성화 노력을 기울여서 세입을 r만큼 확충하였다 하여도, 이전재원 때문에 개별 지방자치단체에 귀속되는 평균적인 세입은 1/n에 불과하다는 것이다(우명동, 2009).

결과물이라는 점, 2) 이전재원에 기초한 일반재원은 지방자치단체에게 수익과 부담의 불일치를 전제로 하기 때문에, 자체재원의 재정책임성이 성립되기 어렵다는 점에서 재정분권을 추진하기 위해서는 지방자치단체 자체재원주의를 강조한다.

표 3-5 | 1세대 재정연방주의와 2세대 재정연방주의의 재정조정제도 관점 비교

구분	1세대 재정연방주의	2세대 재정연방주의
재원이전의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 후생 극대화를 위한 논리 1) 정부 간 재정력 불균등 2) 지역 간 외부효과 3) 가치재로서 지방공공서비스 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이전재원의 비효율성 1) 책임성 결여와 연성예산계약 발생 2) 이전재원제도와 끈끈이 효과에 따른 지출 증대 3) 재정활동의 우선순위 왜곡
이전재원의 유형과 그 성격	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반목적 추진을 위한 이전재원 <ul style="list-style-type: none"> - 일반보조금 (general purpose grant) - 세수공유 (revenue sharing) ■ 확산효과 조정을 위한 이전재원 <ul style="list-style-type: none"> - 피구식 해결책 (pigouvian solution) - 대응보조금, 조건부 정률보조금 - 목적세 부과 방식 - 특별구역 설정 (교육구, 하수구, 소방구 등) ■ 가치재 공급을 위한 이전재원 <ul style="list-style-type: none"> - 정률의 특정보조금 (Musgrave, 1959) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이전재원의 방향성 1) 지역경제와 연계된 유인 제공 2) 책임성 확립과 경성예산계약의 확립 3) 한계적 재정유인 방안

출처: 우명동 (2019) p.15-113 정리 및 재구성

4) 재정연방주의에 기초한 지방재정조정제도의 시사점

재정연방주의론이 전제하고 있는 재정 분권의 궁극적인 목적은 각 계층 정부의 기능에 기초한 세입-세출 배분이 이루어지고 난 후, 재정조정제도를 활용하여 지역 간의 격차를 줄일 때 주민 삶의 질 제고가 이루어질 수 있다는 점이다.

전통적 재정연방주의에서는 세입-세출 배분의 “효율성”과 재정조정제도의 “형평성”의 가치 추구의 중요성을 제시하고 있는 반면, 2세대 재정연방주의에서는 중앙-지방 간의 기능 배분이 현실에서는 효율적으로 배분되기 어렵기 때문에 전통적 재정연방주의에서

제시하는 규범론적 접근의 개선이 필요하다고 제안한다.

지방재정조정제도의 정치, 경제, 역사적 배경을 감안할 때, 변화하는 환경요인과 지역의 특성을 반영하는 제도설계가 요구된다. 우명동(2009)은 '정부 간 재정 관계 틀을 만들고 관리하며, 성과를 점검하고 그 틀을 변경시켜가는 절차 및 과정' 내에서 1) 정부 간 재정 관계 틀을 만들고 변경하는 주체들의 '제도적 장치', 2) 제도의 틀 내에서 서로 다른 단계의 정부 내지, 같은 단계의 서로 다른 정부들 사이에서 구체적으로 이루어내는 '재정 조정의 대상' 및 '조정 방법'에 관한 연구가 구체화되어야 할 것이라라고 주장하고 있다.

같은 맥락에서 Bird(2000: 14) 역시, 현실에서 재정이전제도(fiscal transfer) 설계 시, 수평 또는 수직적 불평등을 완화하는 수단(instrument)보다는 수평 또는 수직적 불균형 완화의 효과(effect)에 중점을 두어야 한다고 강조한다. 재정이전은 '좋고, 나쁘고'의 성질이 아니라, 배분 효율성 및 형평성(allocative efficiency & distributional equity)과 경제적 안정화의 정책 효과(policy outcome)의 특성을 고려되어야 한다고 주장한다. 그리고 현실에서는, 재정 이전을 통한 지방자치단체의 재정 안정성(stability)과 재정 운영의 자율성(flexibility)을 높이고자 각 국가에서는 ① 거시경제지표와 연계한 GDP의 일정 비율의 세수 공유의 자원 풀(resource pool), ② 특정 목적의 지출 분야, ③ 배분 공식에 입각한 재정 이전 등의 다양한 지방재정조정제도가 운영되고 있다고 평가한다. 따라서, 향후 지방재정조정제도의 설계 시에는 전통적 재정연방주의와 2세대 재정연방주의에서 주장하는 세입-세출 배분과 재정 이전 제도의 원칙 이외에 추가로 재정 이전 정책목표에 부합하는 정책효과(policy effect)의 원칙이 추가될 필요가 있다.

제2절 특별지방자치단체의 지방재정조정제도 내 자원 지원 적용

1. 재정연방주의에 기초한 재정 지원 검토

특별지방자치단체가 지방재정조정제도의 자원 지원을 적용받기 위해서는 재정연방주의에 기초할 때, 1) 중앙-지방 간 기능 배분에 있어 지방 수준에서 어떠한 사무를 수행하는가에 따라 세출 배분이 결정되고, 2) 징세권의 유무에 따라, 정부 간 자원 배분(세입)이 결정되며, 3) 사무기능의 목적(특별한 목적 또는 국가위임 사무 등)에 따라 이전재원의 지원을 받을 수 있는지가 결정된다.

〈표 3-6〉에서 나와 있듯이, 재정연방주의에서 특별지방자치단체의 기능은 교육, 상하수도, 소방 등의 특정 사무 및 공공서비스의 확산효과를 조정하기 위해서, 특별구역을 설정하여 서비스를 전달하는 형태로 간주하고 있다.

표 3-6 재정연방주의에 기초한 특별지방자치단체의 역할

구분	재정연방주의	특별지방자치단체
기능 및 세출의 정부 간 배분	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙-지방 간 재정기능 명확 - 공공재의 특성 (선호, 확산효과 등)에 기반한 지방자치단체 공급의 효율성 정리 예) Musgrave(1959)의 3대 기능, Oates (1972)의 분권화 정리 등 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특별지방자치단체 사무 - 특별한 지방자치단체 문제해결을 위한 신규사무 - 기존의 지방자치단체 사무의 연계·협력
재원의 정부 간 배분	<ul style="list-style-type: none"> ■ 편익 과세 원칙의 세원 배분 - 기준: 이동성 ■ 중앙-지방 세원 배분은 중앙집권적 - 중앙의 소득재분배 및 경제 안정화 기능 담당 - 이외 기능에서 중앙의존적 이전재원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과세자주권 여부
이전재원의 유형과 그 성격	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반목적 추진을 위한 이전재원 - 일반보조금 (general purpose grant) - 세수 공유 (revenue sharing) ■ 확산효과 조정을 위한 이전재원 - 피구식 해결책 (pigouvian solution) - 대응보조금, 조건부 정률 보조금 - 목적세 부과 방식 - 특별구역 설정 (교육구, 하수구, 소방구 등) ■ 가치제 공급을 위한 이전재원 - 정률의 특정 보조금 (Musgrave, 1959) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반목적 추진을 위한 이전재원 - 행정경비 보전 ■ 특정 목적 추진을 위한 이전재원 - 조건부 정률 보조금 - 목적세 부과 방식 ■ 가치제 공급을 위한 이전재원

하지만 진노 나오히코(神野直彦)의 주장에 따르면, 시장경제의 세계화 및 사회경제 구조 변화로 보편적 서비스(universal service)에 대한 재정수요의 증가 등의 환경변화는 기존 중앙정부의 소득재분배 기능이 지방자치단체로 이전되었다. 이에, 지방자치단체의 한 유형으로 볼 수 있는 특별지방자치단체는 1) 광역경제 형성을 통한 지역발전, 2) 지역소멸 대응을 위한 인구감소, 3) 지방자치단체 간 이해관계 조정 및 관리의 갈등 분쟁 관리, 4) 정책문제에 신속 대응 및 효율적 사무처리 등의 신규 목적사업을 위한 사무를 수행한다고 할 때, 특별지방단체의 역할은 기존의 보통지방자치단체와 같은 공간 내에서 신규 사업을 수행한다는 점에서 재원의 정부간 배분 및 이전재원의 유형에 따른 지원 논의가 구체화될 필요가 있다.

〈표 3-7〉에서 보듯이, 국외의 사례에서 특별지방자치단체의 재원 조달을 살펴보면, 일본의 특별지방자치단체를 제외하고는 특별지방자치단체의 과세자주권을 부여하고 있고, 이에 추가로 구성 자치단체의 분담금 외에 상위정부의 이전재원의 지원이 추가되고 있음을 알 수 있다. 특히, 미국과 영국, 프랑스 등에서는 이전재원(국고보조금)과 과세권 등의 재정 지원의 비중이 구성 지방자치단체의 분담금보다 많은 비중을 차지하고 있다.

표 3-7 | **외국의 특별지방자치단체 재원 조달 방법**

구분	재원 조달
미국 (광역도시권 의회)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지원의존형 연방·주 지원 : 49%, 요금·수수료 : 37%, 재산세 : 8%, 기타 : 6%
영국 (멘체스터 지역연합)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지원의존형 포괄보조금/기업재산세 할당금/목적보조금 인프라세기초지방자치단체 분담금
독일 (슈투트가르트 지역연합)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지원의존형 교부금 : 46.9, 자체수입 : 47.7, 분담금 : 5.4
프랑스 (엑스-마르세유-프로방스 메트로폴)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조세의존형 지방세: 67%, 보조금 : 33%
일본 (간사이광역연합)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분담의존형 분담금 : 56.0%, 지원금 : 31.9%, 기타

출처: 한국지방행정연구원 (2021: 107)

2. 현행 지방재정조정제도에 기초한 재정 지원 검토

재정연방주의에 기초한 재정 분권의 이론에서 제시된 중앙-지방 간 기능, 자원 배분, 이전제도의 유형은 북미권 중심의 체제에서 출발하였고, 전 세계적으로 광범위하게 채택되고 있음에도 불구하고 운영면에서는 괴리가 있다(Bahl and Linn, 1992). 이에, 개발도상국(아시아, 남미 등) 및 유럽 국가 등에서 운영되는 지방재정제도는 각 국가의 정치·행정 체제에 따라 운영의 편차가 심하게 나타나고 있다. Bahl and Linn (1992)은 사례조사를 토대로, 중앙-지방 간 이전재원의 운용을 유형화하였다. 국가 간 사례를 토대로 중앙-지방 간 자원 규모 결정 방식을 1) 일정 비율(specified share), 2) 임의 결정(ad hoc decision), 3) 비용상환(reimbursement)으로 분류하고, 배분 방식을 1) 징세지원칙(derivation principle), 2) 공식주의(formula), 3) 비용상환(reimbursing cost), 4) 임의적 결정(ad hoc decision)으로 분류하였다. <표 3-8>에서 보듯이, A~K의 이전재원의 유형이 도출되었고, 이를 우리나라에서 운용하고 있는 이전재원의 유형으로 분류하였다. A(지방소비세, 서울시 재산세), B(보통교부세, 일반조정교부금 등), D, F(균특회계 자율계정), H은 일반목적 이전재원(general grants)으로 자원 이용에 제약이 없는 지원책인 반면, C(특별교부세 등), G(균특회계 지원계정, 국고보조금), K는 특별목적 이전재원(categorical grants)으로 볼 수 있다.

표 3-8 Bahl and Linn(1992)의 정부-지방 간 이전재원의 유형

		자원 규모 결정 방식			비고
		국세 일정 비율 (specified share)	임의 결정 (ad hoc decision)	비용상환 (reimbursement)	
배분 방식	징세지원칙 (derivation prin)	A (지방소비세 서울시 재산세)	N.A.	N.A.	A 일반목적 (general purpose)
	공식주의 (formula)	B (보통교부세, 일반조정교부금, 부동산교부세, 지방교육재정 교부금)	F (균특회계 자율계정)	N.A.	B,F 일반목적 (general purpose)
	비용상환 (reimbursing cost)	C (특별교부세, 특별조정교부금, 소방안전교부세)	G (균특회계 지원계정, 국고보조)	K	C,G,K 특별목적 (categorical purpose)
	임의적 결정 (ad hoc dec).	D	H	N.A.	D,H 일반 목적 (general purpose)

주: ()내 한국의 이전재원 예시, N.A.:적용없음, A~K는 이전재원의 유형
출처: Bahl and Linn(1992)

특별지방자치단체가 어떠한 사무를 수행하느냐에 따라서, <표 3-9>의 이전재원의 지원이 가능하다고 판단된다. 특별지방자치단체가 두 개 이상의 지방자치단체의 연합이 이루어질 경우 광역 차원에서는 1) 지방소비세는 소속 지방자치단체의 세수공유(revenue share) 수단으로 지방자치단체의 분담금을 지원받을 수 있고, 2) 보통교부세는 행정 운영 경비의 보전, 균특회계의 자율계정(지원계정), 특별교부세, 국고보조금 등은 특별목적사업 또는 연계 협력 사업을 위한 지원이 가능하다.

표 3-9 | 특별지방자치단체 자원 조달 수단 (Bahl and Linn(1992))

	자원 규모 결정 방식			비고	자원 조달 목적	
	국세 일정 비율 (specified share)	임의 결정 (ad hoc decision)	비용상환 (reimbursement)			
배분 방식	징세지원칙 (derivation prin.)	A (지방소비세)			A 일반목적 (general purpose)	A: 분담금
	공식주의 (formula)	B (보통교부세, 일반조정교부금, 부동산교부세, 지방교육재정교부금)	F (균특회계 자율계정)		B,F 일반목적 (general purpose)	B: 행정 경비 F: 특별 목적 사업 또는 연계 협력 사업
	비용상환 (reimbursing cost)	C (특별교부세, 특별조정교부금, 소방안전교부세)	G (균특회계 지원계정, 국고보조)	K (국가시책 추진)	C,G,K 특별목적 (categorical purpose)	C, G, K: 특별 목적 사업 또는 연계 협력 사업
	임의적 결정 (ad hoc dec.)				D,H 일반목적 (general purpose)	

주: ()내 한국의 이전자원 예시, A-K는 이전재원의 유형

출처: Bahl and Linn(1992)

3. 지방재정조정제도 일반론적 접근에 따른 재정 지원 검토

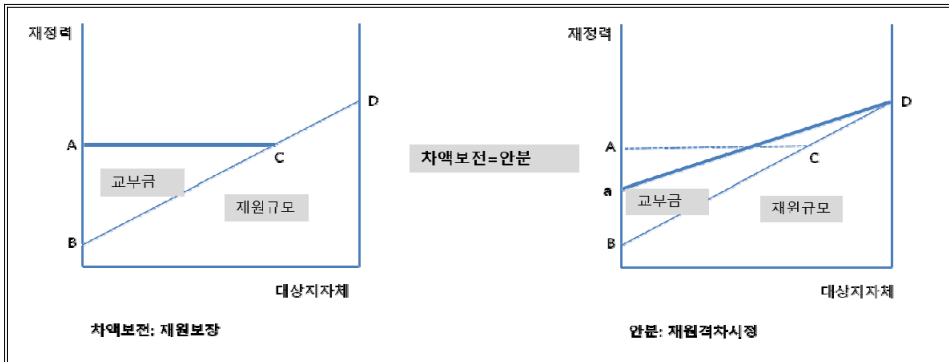
가나이 토시유키(金井利之) (1999)는 해외국가의 지방재정조정제도의 사례를 토대로, 지방재정조정제도의 일반이론을 시도하였다. 그는 지방재정조정제도의 목적을 수직적 불평등과 수평적 불평등을 완화하는 목적으로 이를 달성하기 위한 교부금의 수준과 배분 방식(안분 방식 및 차액보전 방식)의 예를 통해서 재정조정제도의 다양한 구조적 특성을 보여

주었다(이정만, 2003). 그는 지방재정조정제도의 특정 분야의 사례로 미국의 주 단위의 학교구(school district)의 교부금과 한국의 시도 교육비 특별회계에 기초한 지방교육재정 교부금을 특정 분야 대상의 재정조정제도로 설명하고 있다.

그의 유형화에서 주목할 사항은 현행 지방재정조정제도의 목적 달성(수직적 불평등 및 수평적 불평등 완화)을 위해 1) 재정 조정을 위한 교부 규모의 수준, 2) 재정 조정을 위한 교부 산정방식을 통해서 제도적 개선방안을 모색할 수 있다는 점을 제시하였다는 것이다.

[그림 3-1]을 보면 차액 보전 방식과 안분 방식에 따라 지방재정조정제도의 수평적 불균형 시정의 차이를 보인다. 차액 보전 방식은 재정 조정 목표치와 조정 전 상태를 산출하여 차액분을 보전하는데, 이 경우에는 보전분만큼의 재원 보장이 이루어지는 반면, 안분 방식은 일정한 총액의 지표를 기초로 대상 정부의 배분을 하기 때문에 안분 자체가 재정 격차를 시정하는 형태를 나타낸다. 둘의 차이는 안분 방식보다는 차액 보전 방식이 수평 조정의 형평성을 제고한다는 점이다.

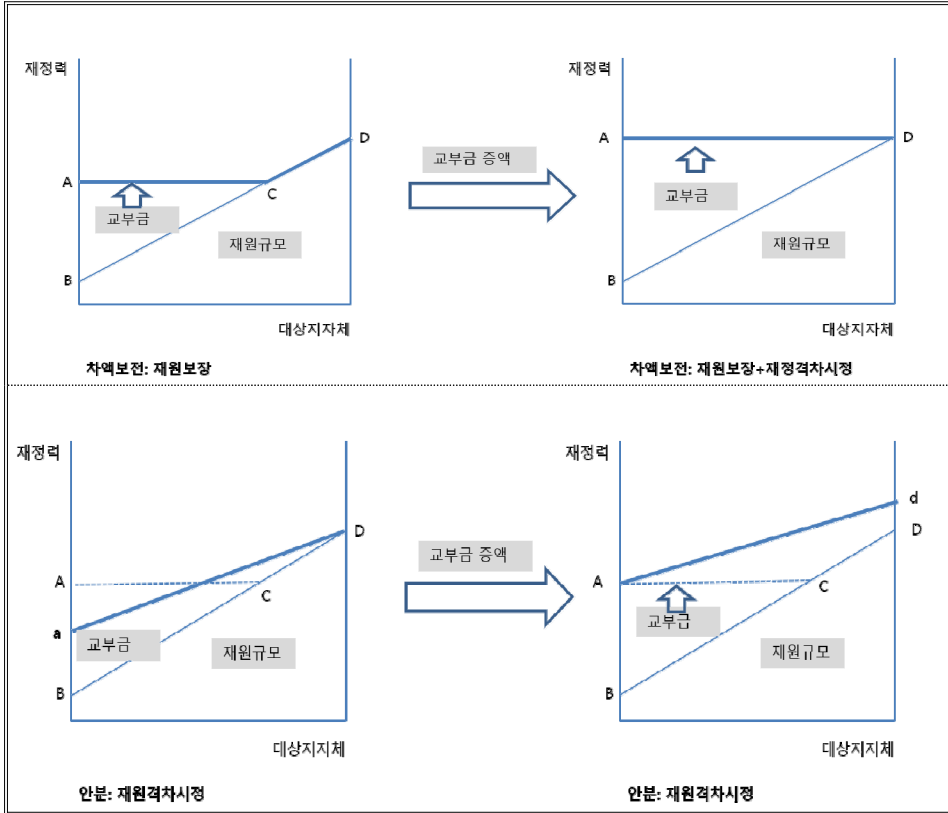
그림 3-1 지방재정조정제도의 산식 방식에 따른 조정 효과



출처: 金井利之, (1999); 이정만 (2003) p. 196 일부 수정

[그림 3-2]에서 보면 차액 보전 방식과 안분 방식에서 교부금을 증액할 경우에, 차액 보전방식은 재원 보장과 재정 격차 시정 효과가 뚜렷한 반면, 안분 방식은 재원 보장의 효과가 나타나지만, 재정 격차의 시정 효과는 상대적으로 차액 보전방식보다 약한 점을 알 수 있다.

그림 3-2 지방재정조정제도의 산식과 규모에 따른 조정 효과



출처: 金井利之, (1999); 이정만 (2003) p. 196 일부 수정

이와 같은 현상은 다음의 시사점을 보여준다.

첫째, 특별지방자치단체가 현재 보통지방자치단체 단위로 구성된 재정조정제도에 포함될 경우, 교부금 규모의 증액 없이 현재의 방식으로는 타 지방자치단체에게 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점이다. 반면, 특별한 목적 달성 수요가 추가될 경우에는 수요 총액의 규모가 증가하기 때문에, 교부금의 증액으로 나타나게 되고 이는 타 지방자치단체에게 영향을 주지 않을 가능성이 있다. 따라서, 현행 산정방식 내에서 특별지방자치단체의 재정 지원이 재정조정제도로 이루어질 경우에는 타 지방자치단체의 영향과 교부금 증액에 따른

영향분석이 필요하다.

둘째, 현재 우리나라의 보통교부세는 차액 산정방식으로 이루어지고 있는데, 재정 조정 규모의 변동 없이 안분 방식으로 전환될 경우 재원 보장기능이 약화됨과 동시에 현재 재정 격차는 심화될 것으로 보여진다.

셋째, 특별지방자치단체의 특별한 수요가 존재하지 않고, 2개 이상의 지방자치단체의 광역행정서비스를 연계·협력하고 지방재정조정제도(보통교부세)의 지원을 받을 경우에는 타 지방자치단체에게 부정적인 영향을 줄 뿐만 아니라, 지방자치단체들이 지방재정조정제도의 지원을 받기 위해 특별지방자치단체를 설립하는 유인을 유발한다.

넷째, 지방재정조정제도는 중앙-지방 간 이전재원의 이전효과를 살펴보고 있는데, 이는 중앙-지방 간 기능이 명확하다는 전제로 한다. 즉, 중앙의 사무의 위임 및 중앙정부가 추진하고자 하는 특별시책이 존재할 경우에는 중앙지원은 필수적이다. 이 경우에 보통교부세를 통해서 지원을 해야하는지, 특별교부세를 통해서 지원해야 할지는 정책적 판단이 요구된다.

다섯째, 특별지방자치단체의 목적이 자치단체의 광역행정 서비스와 연계·협력에 있는 경우에는 현행 지방재정조정제도(보통교부세) 차액보전 방식을 유지할 때, 권역별로 한정 총액을 산정하여, 권역별 내 재분배를 통해서, 타 권역의 영향을 내부화하는 방안이 모색 될 수 있다. 혹은 지방소비세 등의 세수를 공유하는 방안이 존재한다.

표 3-10 현행 조정제도 유지 시, 특별지방자치단체 설립 효과

구분		특별지방자치단체 설립 시	
		일반목적 수행	특별목적 수행
현행 조정제도 유지	규모 유지	교부세 교부 대상 검증필요 타 지방자치단체 교부금 규모 축소	지방자치단체 교부금 규모 축소
	규모 증액	행정 운영 경비 보장	행정 운영 경비 보장 특별목적 재정사업 추진
	권역별 한정 총액 (규모 유지)	타 권역 지방자치단체 영향 없음 권역 내 타 교부금 규모 축소	행정 운영 경비 보장 특별목적 재정사업 추진

제3절 특별지방자치단체에 보통교부세 지원 방안 모색

본 절에서는 제4장의 특별지방자치단체의 보통교부세 지원 시 재정조정제도의 재정효과분석을 하기 위한 지원 근거를 제시하는 데 목적이 있다. 앞 절에서는 이론적 접근을 토대로 특별지방자치단체 설립에 따른 재정 조정 수단의 지원 근거를 제시하였다면, 본 절에서는 현행법과 제도 내에서 특별지방자치단체 설립에 따른 보통교부세 지원 근거에 관해 논의하고자 한다. 2021년 행정안전부는 부울경 메가시티의 설립 시, 보통교부세로 특별지방자치단체의 지원을 위한 산정방식의 변경을 예고하였다. 따라서 본 절에서는 행정안전부의 결정과 별개로 특별지방자치단체의 보통교부세 지원에 관한 논의를 구체화하고자 한다.

1. 특별지방자치단체 구성에 따른 재정 지원 방안 검토

앞서 언급한 것처럼 특별지방자치단체가 광역 간 연합 및 기초 간 연합으로 구성된다고 가정할 때, 구성된 연합의 재원 부담, 중앙정부의 재정 지원 등의 새로운 재정 관련 이슈들이 발생할 수 있다. 특히 우리나라 재정 구조상 이전재원이 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 특별지방자치단체 구성은 지방 간 관계뿐만 아니라 중앙과의 관계에서도 다양한 재정 이슈들이 나타난다. 기본적으로 재정 이슈라고 표현하나 중앙이 지방에 이전하는 재원들 중 새로운 제도인 특별지방자치단체를 구성할 때, 그에 따른 사무를 지원할 수 있는 재원을 보장·지원할 수 있는지가 핵심 논의인 것이다. 「특별지방자치단체 사무에 관한 정책연구」(2021)에 따르면, 이와 관련된 재정 지원을 주체별로, 가능한 지원 제도별로 구분하여 제시하였다.

특별지방자치단체 구성에 따른 재정 지원은 지방자치단체 간 구성 단체의 재원분담금을 기초로 하기 때문에 광역 간 연합, 기초 간 연합은 중앙정부와의 관계에서 이전재원으로 인한 다양한 재정 지원 관련 논의가 가능하다. 구체적으로 각 항목별 특별지방자치단체가 구성될 경우 재정 지원이 가능한 내용을 살펴보았다. 연구에서는 9가지의 재정 지원 방안을 설정하고, 지원 가능한 내용 및 한계를 정리하여 제시하였다(표 3-11). 예를 들면, 국가균형발전특별회계에서 특별지방자치단체 수행하는 기능 결정 시 차등 보조율을

적용하여 지원할 수 있는 가능성, 국가균형발전특별회계 내 계정 신설 가능성 및 지역지원 계정과 수행사무 연계를 통한 지원이라는 3가지 대안으로 세분화하여 제시하였다.

표 3-11 특별지방자치단체 재정 지원 방안 종합

구분	대안	내용
특별지방자치단체 구성원 간 자원 부담	①구성 지방자치단체의 예산에서 부담	분담 기준에 의거하여 재정 지원
중앙정부의 재정 지원	②국가균형발전특별회계의 차등 보조율 적용	특별지방자치단체가 수행하여야 하는 기능을 결정할 때 차등보조율을 적용받을 수 있도록 선정
	③국가균형발전특별회계 내 특별지방자치단체계정 신설	별도의 계정을 신설 곤란
	④국가균형발전특별회계 지역지원계정 내 특별지방자치단체 지원을 위한 자원 확보	지역지원계정사업과 관련 있는 특별지방 자치단체 수행사무에 대한 재정 지원 (광역 대중교통망 구축, 농어촌 지역 교통서비스, 광역관광개발, 상수원 보호 구역 관리 등)
	⑤특별지방자치단체 수행기능과 중앙정부 기금의 지원	광역관광개발, 공공의료서비스, 가축방역 및 감염병 대응과 관련있는 관광진흥개발기금, 국민건강증진기금, 축산발전기금의 지원
	⑥특별지방자치단체에서 근무하는 공무원의 인건비에 대한 지방교부세 교부	기준인건비제를 적용하지 않으면서 기준재정수요액에 반영하여 인건비를 지원받을 수 있도록 구성 지방자치단체의 정원에 포함할 수 있도록 제도 개선
중앙정부의 사무위임과 연계한 재정 지원	⑦2단계 재정 분권과 연계	지방소비세, 개별소비세 일부를 이양하여 확충
	⑧지역상생발전기금 내 전환사업 보전계정을 활용하는 방안	이양 사업 포괄보조금을 도입하되 지역 상생발전기금 내 전환사업 보전계정에 반영
	⑨(가치)지방이양교부세 신설 대안	별도의 교부세 제도 신설

출처: 한국지방행정연구원(2021: 172)

중앙-지방 관계 속 특별지방자치단체 구성은 다양한 재정 이슈 및 지원 방안이 논의될 수 있음을 정리하였다.

본 연구에서 집중하고자 하는 부분은 지방교부세 특히, 보통교부세와 특별교부세를 중심으로 재정 이슈를 도출하는 것이다. 위 <표 3-11>에서 제시한 지방교부세의 지원은 “(가칭)지방이양교부세 신설”로 새로운 제도를 통해서 지원하는 방안을 제시하였다. 그러나 지방교부세는 전체 규모가 국세에 의해서 결정되는데, 만약 특별지방자치단체에 재정을 지원할 경우 이중 지원 논란 혹은 지방 간 갈등이 생길 소지가 있다. 또한 중앙 지원 방안으로써 2023년 예산에 반영하여 특별수요를 통해 보통교부세에 반영하는 등의 실질적인 방안이 수립된 이상, 새로운 제도의 제시뿐만 아니라 현재 고안된 지원 방안 논의를 포함하여 지방교부세 재정 이슈를 중점적으로 살펴보고자 한다.

1) 지방교부세의 기능에 기초한 법적 검토

「지방교부세법」 제1조 조항에는 ‘지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방 행정을 건전하게 발전시키도록 함’을 목적으로 규정함으로써, 일차적으로 지방자치단체의 재원 보장 기능을 수행한다. 제6조 보통교부세의 교부 산정에서 차액보전 방식 (기준재정수요액-기준재정수입액)과 제7조의 기준재정수요액 측정 시 낙후지역 및 지역 간 균형발전의 수요 시 보정(補正)기능을 규정하고 있어, 지방자치단체 재정격차를 완화하는 형평성 기능을 수행한다. 추가로 제9조의 특별교부세 교부로 지역 현안 수요, 재난복구 등 특별한 재정수요가 발생할 경우 이를 지원하는 수단으로 1) 환경변화에 따른 대응, 2) 국가 및 중앙차원에서 지방자치단체 간 협력 권유 등의 일반목적 수요가 아닌 특별목적 수요에 대응하는 기능 또한 수행한다.

이렇게 볼 때, 지방교부세의 구체적인 기능은 1) 수직적 재정 조정과 2) 수평적 재정 조정으로 구분하여 <표 3-12>와 같이 볼 수 있다.

표 3-12 지방교부세의 수직적 형평과 수평적 형평 기능

기능		재정 조정 내용
수직적 재정 조정	재원 보장 기능	<ul style="list-style-type: none"> ■ 보통교부세 (재원 보장 기능) 지역의 재정적 여건의 차이로 인한 불균등의 해소 <ul style="list-style-type: none"> - 특정 공공서비스가 일정 수준 공급(표준적 행정서비스 standard public services)되게 해주기 위함(부족 자원 보충) - 배분된 기능 전반에 대한 부족 자원 지원기능을 지역 간 재정력 불균등을 수직적 재정 조정으로 이해
	지방자치단체 간 확산효과 내부화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서비스 별도 관할구역 설정에 따른 보조금 지급 - 서비스별로 별도의 관할구역을 설정하는 방안 (상급 정부 공급) - 대응보조금(국고보조금)
	가치재 공급	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특별교부세 상급 정부의 특정보조금 지원(국고보조금)
	중앙정부 정책 목적 집행	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특별교부세 특정보조금(국고보조금)
수평적 재정 조정		<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체 간 재정력 불균등 해소: 지역의 재정적 여건의 차이로 인한 불균등의 해소 (지방자치단체의 내재적 환경) <ul style="list-style-type: none"> - 특정 공공서비스를 일정 수준 공급되게 하는 기능은 수직적 조정의 문제로 파악. - 배분된 기능 전반에 대한 부족 자원 지원기능, 즉 중앙에 의한 수직적 조정을 수평적 조정의 문제로 파악하기도 하는 것으로 보임

지방교부세의 기능에 기초하여, 특별지방자치단체를 지원할 경우에는 1) 특별지방자치단체의 어떤 사무의 어떤 행정 수요를 재원 보장해야 하는지 여부 2) 특별지방자치단체의 수평적 재정조정을 해야한다면 비교대상이 누구이고, 수평적 형평을 수행하는 추진 주체(중앙정부, 구성 지방자치단체 등)의 여부 등이 특별지방자치단체의 기능과 연계되어 검토되어야 한다.

2) 특별지방자치단체의 기능에 기초한 지방교부세 지원 검토

「지방자치법」 제2조 3항에는 ‘지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요 하면 특별지방자치단체를 설치’를 규정하고 있고, 제199조에는 2개 이상의 지방자치단체가 공동의 특정 목적을 위해 광역사무 처리 시 특별지방자치단체를 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 특별지방자치단체가 특정 목적을 수행하기 위해서는 제206조에 근거하여 1) 규약에 따른 구성 지방자치단체의 분담금, 2) 위임사무 (국가 또는 시·도)의 경우 위임기관으로부터 필요한 재원을 지원받을 수 있다.

표 3-13 | 지방교부세기능에 기초한 특별지방자치단체 지원 검토

기능		재정 조정 내용
수직적 재정 조정	재원 보장 기능	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현행 법제 상 특별지방자치단체에 특별 지원해야 할 근거 성립 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체의 특별 목적이 보통지방자치단체에서 수행하는 외의 추가적인 재정수요가 발생할 경우에는 검토 가능 ■ 국가 또는 시·도 위임사무 처리 기능 (지방자치법 206조의 3) <ul style="list-style-type: none"> - 중앙(상급)정부 정책 목적을 지방자치단체로 하여금 집행케 하는데 소요되는 재원 지원을 위해서는 특정 목적지원을 위한 ‘국고보조금’ 형태 - 보통교부세의 보정수요(특수성 내지 지역균형발전 등) 내지 특별교부세의 국가 장려 사업, 국가-지방 간 협력사업 등 지원을 활용 - 교부재원이 갖는 zero sum 적 성격으로 다른 지역과의 갈등 문제 발생가능 및 특별지방자치단체 설립 유인 제공
	지방자치단체 간 확산효과 내부화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서비스 별도 관할구역 설정에 따른 국고보조금 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체 자체의 독립적 세원 배분, 구성 지방자치단체 간 자율적 재원 배분 구조에 맡기되, 다른 지방자치단체와의 관계 등을 고려하여 중앙정부 차원에서 국고보조금 제도도 활용
	중앙정부 정책 목적 집행	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특별교부세 국가 장려 사업, 국가-지방 간 협력사업
수평적 재정조정		<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역 균형발전 차원의 특별 목적 수행의 특별지방자치단체 <ul style="list-style-type: none"> - 관련된 기존의 제도를 통폐합하여 새로운 지역 균형 교부금제도 또는 지역 균형발전 기금을 신설 - 운영 주체는 중앙 지방 협력 회의에서 운용하되, 계획계약제도를 활용

현행 「지방교부세법」 법제 내에서는 1) 보정수요에 '수요자체노력 항목 (자치단체 간 협력 항목)을 활용하여 지역 균형발전을 위해 지역균형수요로 인정하는 방안, 2) 특별교부세의 총량을 5%로 인상하여, 특별지방자치단체 신규 사업을 지원하는 방안이 검토될 여지가 크다.

2. 특별지방자치단체의 지방조정제도 지원검토 정리

지방재정조정제도의 내에서 특별지방자치단체는 보통지방자치단체가 교부받는 현행 보통교부세를 지급받기는 어려울 것으로 판단된다. 왜냐하면 기존 보통지방자치단체의 사무 이외의 추가 수요를 발굴하기 어려울 뿐만 아니라, 추가로 발굴된 사무에 따라 보통교부세를 교부받고자 할 경우에는 현행 차액보전 방식에서 교부세 규모가 증가하지 않으면 타 보통 지방자치단체의 교부금액이 감소되기 때문이다. 과거의 시군 통합(통합 창원시, 통합 청주시, 세종특별자치시 등)의 경우에는 보통지방자치단체의 기능이 유지된 상태에서 통합 후에 통합전의 규모를 보장함으로써 타 지방자치단체 및 통합 당사자 모두 큰 영향이 없었기 때문에 교부세 지원이 가능하였다. 또한, 지방교부세 이외의 추가로 중앙정부에서 국고보조사업의 특례 및 우대가 보장되었다.

표 3-14 | 시군 통합에 따른 재정 지원 인센티브

부처명	지원 방안	주요 내용
행정 안전부	재정적 인센티브	교부세 지원 확대(현행 보통교부세 총액 범위 내) · 보통교부세액의 약 60%를 추가 교부(10년간) · 통합 이전 교부세액 5년간 보장 통합 전 시·군·구당 특별교부세 지원 확대(20억→50억 원)
기획 재정부	균특회계 국고보조율 상향조정	통합자치단체에서 추진하는 시·도 자율 편성 사업을 자치단체 간 연계사업으로 간주, 국고보조율 10%p 상향조정
	통합자치단체 재원 배분 우대	시·도 자율 편성 사업에 대해 시도별로 배분된 재원을 시·군·구로 재배분 시 통합자치단체를 우대 ·향후 5년간 통합 이전 지출 한도 수준을 보장

부처명	지원 방안	주요 내용
	통합자치단체에 대한 인센티브	자치단체의 자율 통합 실적을 연계사업 추진 및 정책협조 사례 등으로 간주, 통합자치단체에 인센티브 지급
	자치단체 자율 편성 사업 우선반영	시·군·구 자율 편성 사업의 경우, 재원 범위 내에서 해당 통합지역의 신규 소요를 적극 반영 시·도 자율 편성 사업은 예산요구 단계부터 다른 지역보다 통합지역의 사업을 우선 검토하도록 독려
	부처 편성 사업 우선 반영	통합자치단체의 광역계정(부처 편성 사업)사업에 대해 행정·재정적 인센티브 부여 ·과제 선정 시 우선 반영, 자치단체 매칭 비율 인하

이렇게 볼 때, 과거 시·군 통합 및 세종특별자치시 등의 행정 체제 개편은 중앙정부 차원에서 수행한 체제 개편이기 때문에 중앙차원에서 재정 지원 인센티브가 다양하게 주어졌다고 볼 수 있다.

특별지방자치단체 설립 여건이 지역균형발전정책 추진 일환으로 국가 및 중앙정부의 시책사업일 경우와 구성 지방자치단체들의 협력에 의한 자발적인 설립인 경우에 따라서, 지방재정조정제도의 지원 수단은 차이가 나타난다.

〈표 3-15〉에서 보는 바와 같이, 목적지향성과 운영책임성(자발성)의 측면에서 볼 때, 4개의 영역별 지방재정조정제도의 지원 수단은 다양하게 나타난다.

첫째, 영역 I에서는 보통지방자치단체의 광역사무를 연계·협력하여 사무의 효율성을 높이고자 국가차원에서 주도한 경우에는 현행 지방재정조정제도의 국고보조금 사업 중심으로 재정 지원 수단이 요구된다.

둘째, 영역 II에서는 특별지방자치단체의 특별 목적이 분명하지만, 국가의 시책 및 장려 사업으로 주도될 경우에는 특별교부세 및 국고보조사업 등의 지방재정조정제도를 활용하되, 지방교부세의 교부 산정 방식(예: 권역별 교부세 총액제) 등의 제도개선을 통한 재정 지원이 요구된다.

셋째, 영역 III에서는 지방자치단체 간 자발적 연계·협력 사업으로 기존의 지방자치단체 조합과 유사한 재정 지원 수단이 요구되는데, 대표적인 재정 지원 수단은 균특사업 및 국고보조금 해당된다.

넷째, 지방자치단체 간 자발적인 협력에 따라 신규 목적사업을 발굴하여 특별지방자치단체가 설립된 경우, 초기에는 국가 차원의 특별교부세 등의 지원이 요구되고 점차 지방자치단체 간의 세수공유(revenue sharing)에 따른 공동분담금 및 세외수입의 확충 등의 재정 지원 수단이 요구된다. 이에, 광역단위 특별지방자치단체의 설립 시, 지방소비세를 기반으로 하는 세수공유 제도가 해당된다.

표 3-15 특별지방자치단체의 특성에 따른 재정 지원 유형화

		목적지향성 (동기: 목적)	
		낮음 (일반 목적)	높음 (특별 목적)
운영책임성 (결과: 책임성)	낮음 (국가 주도)	현행 지방 재정 제도 활용	지방 재정 제도 활용 및 개선
		영역 I - 국고보조금	영역 II 특교세/권역별 교부세 총액제
	높음 (지방 주도)	현행 지방자치단체 간 재정 협력	지방자치단체 재정 협력
		영역 III 균특 사업, 국고보조금	영역 IV -세수 공유(예: 지방소비세)

지방교부세를 통한 특별지방자치단체
재정 지원에 관한 연구

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

| 제4장 |

지방교부세 재정 지원 영향 분석



본 장에서는 특별지방자치단체 구성에 따른 현행 지방교부세 재정 지원 방안과 더불어 앞서 살펴본 목적지향성과 운영책임성에 따른 특별지방자치단체 재정 지원 유형화를 기반으로 한 다양한 재정 지원 방안과 영향을 분석하고자 한다. 현행 지원안은 특별지방자치단체를 대상으로 분담금의 10%를 보정수요에 적용함으로써 보통교부세를 통해 재정 지원이 이루어지고 있다. 덧붙여 새로운 재정 지원 방안으로 지방교부세 틀 내, 지방교부세 틀 외로 분리하여 시나리오를 구성하였다. 시나리오별 재정 지원 기준은 사무 이양을 통한 재원의 조정관계에서 설명하고, 특별지방자치단체의 재정 지원을 보통교부세로 지원하는 데 있어 고려할 수 있는 수단과 형태, 효과와 영향을 분석하고자 한다.

제1절 특별지방자치단체 재원 지원 적절성 판단 기준

지방자치법 제12장 제199조 특별지방자치단체 설치의 주요 내용을 살펴보면, ① 2개 이상의 지방자치단체로 구성되고, ② 공동의 특정한 목적이 존재하며, ③ 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때라고 규정하고 있다. 특별지방자치단체 설립 취지는 어떠한 사무를 공동으로 처리하면서 어떻게 비용을 절감할 것인가에 있다고 해도 과언이 아니다. 이처럼 공동사무를 중심으로 특별지방자치단체가 구성된다면, 현재 보정수요 적용 외에도 어떠한 형태의 재원 지원이 적절한 것인가의 논의가 필요하다. 사무는 공공재화 및 행정서비스를 의미하는 것이고, 공동사무를 공동으로 수행할 때 기존의 사무와 같은 방식으로 재원 지원을 하는 것이 적절한가에 대한 의문도 생겨날 수 있다. 본 연구에서는 특별지방자치단체 재원 지원 적절성 판단을 공동사무 이행을 중심으로 4가지의 기준을 설정하여 분석하였다.

구체적으로 살펴보면, 첫째, 재원 수단 측면이다. 보통교부세로 특별지방자치단체 재원

지원이 수단적 측면에서 적절한지에 대한 질문이다. 둘째, 교부 형태 측면이다. 특별지방자치단체는 구성 지방자치단체의 이관사무와 중앙정부의 위임사무로 구성된다. 그렇다면 특별지방자치단체의 재원 지원 형태에 있어 중앙과 지방 간 관계 속에서 어떤 형태가 가장 적절한가의 영역이다. 셋째, 재원 효과 측면이다. 실제로 교부되는 보통교부세 규모가 특별지방자치단체가 공동으로 추진하는 특정 목적을 달성할 수 있을 만큼의 역할을 담당할 수 있는가의 물음이다. 마지막으로 넷째, 재원 영향 측면이다. 보통교부세의 절대적 규모가 정해져 있고, 지방자치단체 간 영향 관계가 뚜렷하기 때문에 보정수요 반영이 타 지방자치단체에 미치는 영향에 대한 분석과 논의가 요구된다.

표 4-1 특별지방자치단체 재원 지원 판단 요소

재원 지원 판단 요소		계량/비계량	연구 수행(안)
연계	1단계. 재원 수단(적절성)	질적	특별지방자치단체 가능한 재정 지원 방안(제3장 3절)
	2단계. 재원 교부 형태(적절성)		사무 이관·위임에 따른 재정 지원 유형 분류
3단계. 재원 교부 효과(충분성)		양적	시나리오 분석
4단계. 재원 영향 효과		양적	시나리오 분석

1. 판단 기준: 재원 수단의 적절성

재원 수단의 적절성을 살펴보기 위해서는 특별지방자치단체가 구성될 경우 재정 지원 가능 방안이 무엇인지 먼저 살펴보아야 한다. 본 연구에서 제3장 3절에서 지원 가능한 방안을 종합하고 논의를 진행하였다(표 3-11) 참조. 특별지방자치단체 재정 지원 방안 종합).

다시 한번 정리하면 특별지방자치단체 구성 시 가능한 재정 지원 방안은 9가지 정도로 구분하여 제시하였다. 그러나 이 또한 모두 다 적용 가능한 것은 아니고, 국가균형발전특별회계에서 특별지방자치단체 수행하는 기능 결정 시 차등보조율을 적용하여 지원할 수 있는 가능성, 국가균형발전특별회계 내 계정 신설 가능성 및 지역지원계정과 수행사무연계를 통한 지원 즉, 보조금과 국가균형발전특별회계를 통해서 재정 지원을 하는 것이

좀 더 바람직하다고 평가하고 있다.

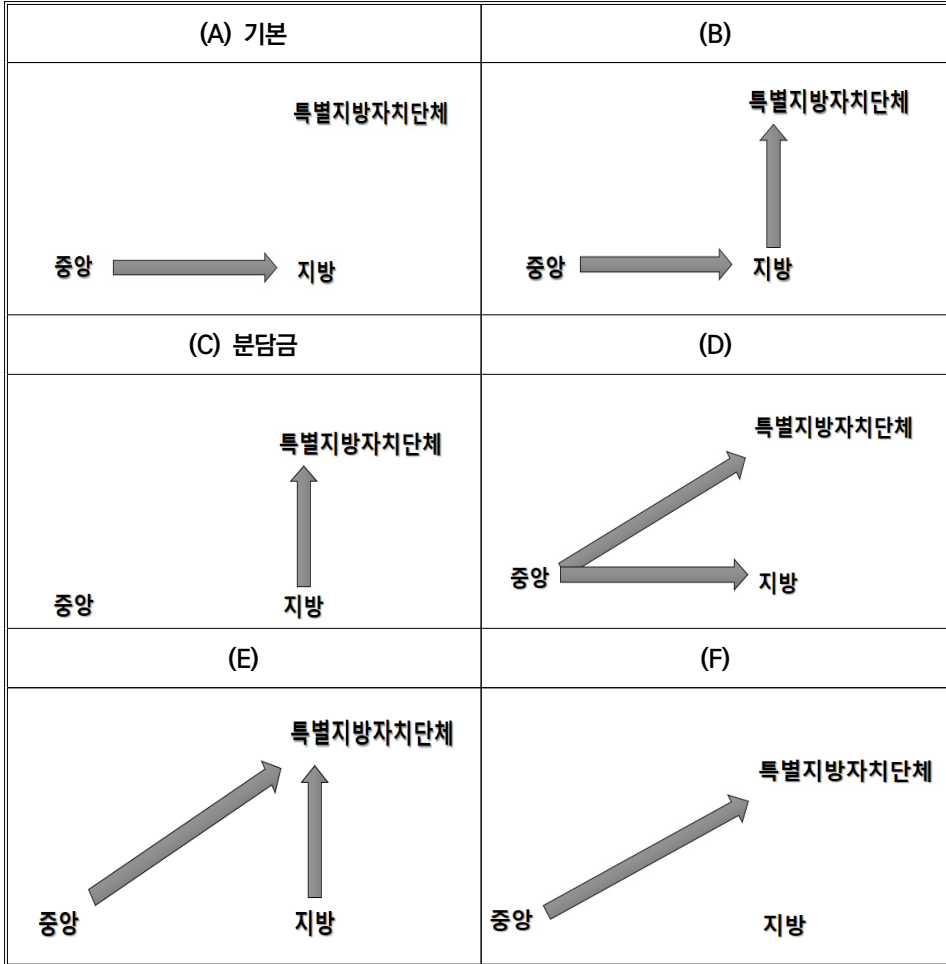
특히 특별지방자치단체 구성 지방자치단체 분담금의 10%로 보통교부세에 포함하여 교부할 때, 분담금 크기에 따라 다른 지방자치단체에 영향을 미치게 된다. 재정력이 취약한 지방자치단체의 경우 보통교부세 자체가 중요 재원일 수밖에 없어 변화 민감도가 크게 나타난다. 결국 지방자치단체의 보통교부세 규모의 변화는 지방자치단체의 표준적 수요를 수행하기 위한 최저선을 보장하면서, 지방 간 격차를 조정하는 핵심적 기능 수행이라는 본연의 기능에도 영향을 미칠 가능성이 있다.

특별지방자치단체 재정 지원 수단의 적절성을 판단하기 위해서는 각 재원의 특성을 구분하고, 가장 효과가 극대화될 수 있는 정책영역(범위)이 무엇인지 판단하는 추가적 연구가 필요하다. 특히 기관 이관 사무 및 국가 이양 사무로 구성된 특별지방자치단체 사무의 특성에 따라 연계하여 적절한 재정 지원 수단에 관한 논의가 필요하다.

2. 판단 기준: 재원 교부 형태

아래 그림은 사무와 관련된 재원 지원 유형을 도식화한 것이다. 일반적으로 (A)는 중앙에서 지방으로 사무를 이양할 때(주로 신규 사무, 기 이양 사무의 비용 보전 관련 논의로 다른 주제에서 다루어져야 함) 중앙이 지방으로 비용을 보전해주는 기본 모형으로 볼 수 있다. 그렇다면 특별지방자치단체가 구성되고, 이것이 또 하나의 지방자치단체로 인식될 것인지, 단순한 연합으로 볼 것인지 등에 따라 5가지 비용 이양 모형이 (B)~(F)까지 추가될 수 있다.

그림 4-1 사무 이양 및 이관 재원 지원 유형 도식화



「부산·울산·경남 특별 연합 규약안」을 살펴보면 중앙에서 특별지방자치단체로 이양받은 3개의 대분류(65개 사무) 사무 및 구성 지방자치단체로부터 이관받은 18개 대분류(61개 사무) 사무로 구성되어 있다. 이러한 경우, 기본적으로 부울경 특별지방자치단체는 구성 지방자치단체로부터 분담금을 지원받는 형태뿐만 아니라 중앙에서 위임받는 사무에 대한 비용 보전이 필요하다. 그렇다면 특별지방자치단체가 지방자치단체이기 때문에 243개의

지방자치단체가 243+1개의 지방자치단체로 봐야 할지, 혹은 구성 지방자치단체에 편입하여 다시 특별지방자치단체로 비용을 편입해야 하는지에 대한 문제가 발생한다.

표 4-2 | 부울경 특별 연합 규약안 제6조 해당 이관·위임 사무

구성 지방자치단체로부터 이관받은 사무 (제6조 관련)	중앙행정기관의 장에게서 위임받은 사무 (제6조 관련)
1. 초광역 철도망 구축에 관한 사무	1. 대도시권 광역교통 관리에 관한 사무
2. 초광역 도로망 구축에 관한 사무	2. 광역 간선 급행버스 체계 구축·운영에 관한 사무
3. 초광역 대중교통망 구축에 관한 사무	3. 2개 이상 시도에 걸친 일반물류단지의 지정에 관한 사무
4. 초광역 탄소중립 산업기반 구축에 관한 사무	
5. 초광역 수소 경제권 구축에 관한 사무	
6. 초광역 친환경 조선산업 육성에 관한 사무	
7. 초광역 자동차 산업 육성에 관한 사무	
8. 초광역 항공 산업 육성에 관한 사무	
9. 초광역 디지털 신산업 거점 구축에 관한 사무	
10. 초광역 메가 R&D 혁신체계 구축에 관한 사무	
11. 초광역 투자유치체계 구축에 관한 사무	
12. 초광역 지역혁신플랫폼 구축에 관한 사무	
13. 초광역 문화·관광체계 구축에 관한 사무	
14. 초광역 먹거리 공동체 구축에 관한 사무	
15. 초광역 보건·의료 통합관리체계 구축에 관한 사무	
16. 초광역 재난 대응체계 구축에 관한 사무	
17. 초광역 대기환경 통합관리체계 구축에 관한 사무	
18. 초광역 물류체계 구축에 관한 사무	

위의 그림에서 (B)와 같이 사무 이양에 대한 비용 보전이 이루어진다면, 재원 지원 규모의 충분성 등 설립목적 달성과 관련된 적절성 이슈가 발생할 가능성이 크다. 반면에

(D)~(F)와 같이 중앙정부가 특별지방자치단체에 직접 비용 보전을 하는 구조라면, 또 하나의 지방자치단체를 인정하는 것으로 '243+α'가 된다. 이러한 경우 훨씬 복잡하고 다양한 재정 지원 이슈들이 발생할 가능성이 있다. 재원 지원 중복에 관한 이슈(지방교부세 등) 및 다른 지방자치단체도 또 하나의 연합체를 구성하려는 유인 증가 등 행·재정적 이슈들이 나타날 수 있다.

현재 규약안 제17조에 명시된 경비 부담에 관한 내용을 살펴보면 부울경 특별지방자치단체의 경우는 다양한 의견들이 존재하지만 현 규약만으로 판단했을 때, (B)형태로 재정 지원이 이루어지는 것으로 보인다.

□ 경비부담(안 제17조)

- 특별연합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체가 분담하여야 함
- 중앙행정기관의 장이 위임한 사무는 보조금의 비율에 따라 지방비 등의 예산을 산출해야 하고 구성 지방자치단체가 부담하는 부담금 중 운영비(보수, 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비, 의회비 등)는 균등하게 부담하고, 사업비 등은 사업시행(구체적인 실행계획 수립)에 따른 수혜범위에 따라 구성 지방자치단체간 협의하여 정해야 함

이에 (B)와 같은 중앙-지방-특별지방자치단체 재원 지원 형태라면, 규모의 충분성 등을 중심으로 특별지방자치단체 지원으로 인한 주변 영향 등에 대한 분석이 더 적절할 것으로 보인다.

3. 판단 기준: 재원 교부 효과(지방교부세 재원 보장 기능)

특별지방자치단체 구성에 따라 지방교부세로 교부할 때, 보통교부세의 목적과 기능에 영향을 미치는지 살펴보는 것이 필요하다. 일반적으로 보통교부세의 목적, 본원적 기능을 첫째, 재원 보장, 둘째, 재원 조정으로 볼 때 지역 간 격차가 심화되는 이 시점에서 낙후지역의 재정부족액 보정을 통해 표준수요를 수행할 수 있는 충분한 재원 보장이 이루어지지 않고 있다는 점, 지방자치단체의 수도권과 비수도권의 격차, 시도-기초 간의 격차 등 재정

불균형이 심화되고 있다는 점에 대한 논의는 꾸준히 제기되어 왔다.

특별지방자치단체의 재정 지원이 구성 단체 분담금의 10%를 보정수요로 반영하고, 보통교부세로 교부하는 것인데 첫째는 기존의 보통교부세 재정 보장 측면에서 별다른 영향을 미치지 않는가의 부분과 둘째는 재원 보장의 부분에서 다른 지방자치단체의 영향을 미치지 않는가로 구분할 수 있다. 보통교부세는 절대적인 규모가 내국세 19.24%라는 법정률을 통해 결정되기 때문에 특별지방자치단체 구성에 따른 재정적 지원은 다른 지방자치단체에 영향을 미칠 가능성이 크다. 이에 판단 기준에서 재원 교부 효과에서는 보통교부세 재정 보장 측면에서, 4번째 판단 기준은 재원 영향 효과 측면에서 재원 조정으로 구분하고, 2022년 보통교부세 교부내역을 중심으로 지표별 현황을 제시하고자 한다(특별지방자치단체 보정수요 반영 전 지표별 현황).

먼저 재원 보장 기능을 측정하는 지표로 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표, 빈곤 갭으로 살펴 보았다. 기본적으로 본 지표는 빈곤선을 측정하고, 단계적으로 조건을 추가하여 논의를 진행한다. 그런데 빈곤선에 대한 비판은 지방 재정 베이스라인(연구자의 측정 대상에 따른)을 설정한 후 인구를 기준으로 빈곤율을 측정하기 때문에 실제 지방자치단체 재원 보장을 설명하는데 정확성 문제가 발생할 수 있다.

본 연구에서는 재원 보장 기능을 측정하기 위해서 다음과 같은 단계를 거쳤다. 빈곤선을 측정하는데 기존 인구에서 기준재정수요액을 설정하는 것으로 대체하였다. 단계적으로 설명하면, 상대적 빈곤율은

상대적 빈곤율 = 기준재정수입액이 빈곤선(수입액 중앙값의 1/2) 미만인 지방자치단체 비율

로 측정하였다. 즉, 기준재정수입액이 전체 중앙값의 50% 미만인 지방자치단체 비율이 어느 정도 되는지 측정한 것이다. 또한 보통교부세가 실제로 재원을 보장하는지를 살펴보기 위해서 기준재정수입액 + 보통교부세 산정액을 더한 값의 상대적 빈곤율을 산출하였고, 아래 표에서 1/10 수준으로 하락한 것을 볼 수 있다.

빈곤도 지표는

$$\text{빈곤도 지표} = \sum [\text{기준재정수요비율} * (1 \text{ if 수입액이 빈곤선 미만인 지방자치단체})]$$

$$\text{**기준재정수요비율} = \text{각 지방자치단체 기준재정수요액} / \sum \text{기준재정수요액}$$

으로 측정하였다. 빈곤도 지표의 의미는 지방자치단체의 예산 규모를 반영한 것이다. 예산 규모가 가중치로 반영되어 상대적 빈곤율에 기준재정수요 즉 예산 규모가 반영되어 측정 한 것이다. 즉, 기준재정수입액 중앙값 50% 미만 지방자치단체의 예산이 전체 지방자치단체에서 차지하는 비중을 의미한다.

마지막으로 빈곤 갭은

$$\text{빈곤 갭} = \sum [\text{기준재정수요비율} * (1 \text{ if 수입액이 빈곤선 미만인 지방자치단체}) * (\text{빈곤선} - \text{수입액}) / \text{빈곤선}]$$

으로 측정하였다. 이는 빈곤도 지표에는 빈곤선에 얼마나 떨어져 있는지, 즉 빈곤 정도가 나타나지 않는다. 각 지방자치단체의 빈곤의 수준, 정도를 반영한 것이다. 빈곤선이 10억 원일 때, 수입액이 5억 원이면 1/2를 곱하는 것이다. 빈곤선이 10억 원일 때, 수입액이 0원이면 1을 곱하게 된다. 빈곤선과 수입액의 차이가 크면 클수록 빈곤 갭이 크게 나타나고 이것은 빈곤의 크기를 추정할 수 있다.

기초통계로써 2005년부터 2022년까지 연도별 보통교부세의 재정 보장 기능을 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표, 빈곤 갭 지표를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

표 4-3 | 연도별 재정 보장 기능 분석 결과 (2005~2022)

연도	기준 재정 수입액			기준 재정 수입액 + 보통교부세			차이		
	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
2005년	0.2652	0.0942	0.0275	0.0235	0.0044	0.0006	-0.2417	-0.0898	-0.0269
2006년	0.2873	0.1077	0.0320	0.0237	0.0045	0.0007	-0.2636	-0.1032	-0.0313
2007년	0.3068	0.1152	0.0358	0.0182	0.0033	0.0006	-0.2886	-0.1119	-0.0352
2008년	0.3029	0.1086	0.0334	0.0241	0.0042	0.0008	-0.2788	-0.1045	-0.0326
2009년	0.3068	0.1152	0.0376	0.0237	0.0043	0.0008	-0.2831	-0.1109	-0.0367
2010년	0.2386	0.0856	0.0192	0.0238	0.0046	0.0009	-0.2148	-0.0810	-0.0184
2011년	0.2414	0.0854	0.0163	0.0240	0.0045	0.0009	-0.2174	-0.0809	-0.0153
2012년	0.1839	0.0659	0.0112	0.0240	0.0046	0.0010	-0.1600	-0.0613	-0.0102
2013년	0.2989	0.1170	0.0385	0.0240	0.0046	0.0010	-0.2749	-0.1124	-0.0375
2014년	0.3257	0.1248	0.0338	0.0179	0.0032	0.0009	-0.3079	-0.1217	-0.0329
2015년	0.2832	0.1040	0.0244	0.0181	0.0030	0.0009	-0.2652	-0.1010	-0.0235
2016년	0.2832	0.1021	0.0236	0.0289	0.0056	0.0010	-0.2543	-0.0965	-0.0226
2017년	0.2775	0.1030	0.0223	0.0289	0.0055	0.0013	-0.2486	-0.0975	-0.0210
2018년	0.2775	0.0967	0.0215	0.0289	0.0054	0.0012	-0.2486	-0.0913	-0.0203
2019년	0.2775	0.0984	0.0191	0.0289	0.0053	0.0013	-0.2486	-0.0931	-0.0179
2020년	0.2601	0.0905	0.0173	0.0289	0.0053	0.0012	-0.2312	-0.0853	-0.0161
2021년	0.2428	0.0807	0.0136	0.0462	0.0098	0.0014	-0.1965	-0.0708	-0.0122
2022년	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	-0.1387	-0.0502	-0.0046

2005년도부터 2022년까지의 기준재정수입액을 볼 때, 전체 기준재정수입액 증양값의 1/2 아래에 있는 지방자치단체는 26.5%에서 16.7%로 변화된 것을 알 수 있다. 2007년과 2013년도에 상대적 빈곤율이 작년 대비 크게 증가한 것을 알 수 있으며, 2022년의 상대적 빈곤율이 2021년에 비해 크게 개선된 것도 특징적이다.

보통교부세가 재원 보장을 위해 기능하는지 살펴보기 위해서 기존의 기준재정수입액에 보통교부세 산정액을 더하였다. 이때, 상대적 빈곤율이 2005년 약 2.4%에서 2022년 약

2.9%로 크게 감소하였고, 전 기간에 걸쳐 거의 1/10 수준으로 감소하였으나 다른 빈곤도 지표 및 빈곤 갭 지표도 유사한 결론을 보여주었다. 이를 통해 보통교부세는 지방자치단체 재원 보장의 기능을 상당 부분 수행하고 있음을 알 수 있었다.

4. 판단 기준: 재원 영향 효과(지방교부세 재원 조정 기능)

본 연구에서는 특별지방자치단체 구성에 따라 보통교부세의 기준재정수요와 수입의 재원 조정 기능 측정을 위해 지니계수(Gini coefficient)를 활용하는 것으로 한다. 지니계수는 불균형을 나타내는 지수로써 보통교부세 관련하여 지방자치단체 간 격차를 분석하는데 자주 활용되었다(홍근석 외, 2021). 이를 식으로 나타내면 아래와 같다.

$$Gini\ coefficient = \frac{1}{2N^2\mu} \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N |Y_i - Y_j|$$

N 은 보통교부세를 교부받는 지방자치단체의 수를 의미하는 것이며, μ 는 평균 보통교부세액, $|Y_i - Y_j|$ 는 지방자치단체의 평균 보통교부세 차이이다. 지니계수는 불균형을 측정하는 대표적인 척도로, 특정 변수의 전체적인 균일분포에서 특정 수준이 차지하는 누적 분포를 표시한 로렌즈곡선(Lorenz curve)의 면적과 균등 분배가 이루어졌을 때를 가정한 삼각형 면적의 비율로 구할 수 있다. 0에서 1까지의 값을 가지며, 지니계수가 1일 때 완전 불균형 상태를 의미한다.

지니계수뿐만 아니라 엔트로피 지수(Entropy index)와 테일 지수(Theil index)도 확인하여 재정조정기능을 측정한다. 엔트로피(Entropy)는 무질서 정도를 측정 지표로, 0에서 무한대(∞) 사이의 값을 가질 수 있으며 수치가 커질수록 불평등이 감소함을 의미한다.

$$Entropy = \frac{1}{\alpha(\alpha - 1)} \left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \ln \left(\frac{y_i}{y} \right)^\alpha - 1 \right]$$

\bar{y} 는 평균 보통교부세, y_i 는 개별 지방자치단체의 보통교부세를 의미한다. α 는 중앙에서 떨어진 분포값에 반응하는 정도를 나타내는 민감도이며, α 가 양수일 때는 상위 분포값의 엔트로피 수치가 크게 변화한다. 민감도 크기에 따라 일반화된 엔트로피(Generalized Entropy measure)로 나타낼 수 있는데(홍근석 외, 2021), 이때 민감도의 값이 1이면 테일 지수라고 한다. 테일 지수는 0일 경우 모든 지방자치단체가 같은 보통교부세를 교부받게 되는 경우를 의미한다.

$$Theil = \sum_{i=1}^N \left(\frac{y_i}{\sum_{j=1}^N (y_j)} \cdot \ln \frac{y_i}{\bar{y}} \right)$$

이를 실제로 적용한 2005년부터 2022년까지 연도별 보통교부세의 재정 조정 기능을 엔트로피, 지니계수, 테일 지수의 측정된 결과는 다음과 같다.

표 4-4 연도별 재정 조정 기능 분석 결과 (2005~2022)

연도	전체			광역			기초		
	엔트로피	지니계수	테일 지수	엔트로피	지니계수	테일 지수	엔트로피	지니계수	테일 지수
2005년	4.9805	0.2717	0.1553	2.4154	0.3039	0.1495	4.9924	0.1935	0.0638
2006년	4.9701	0.2770	0.1598	2.4267	0.2956	0.1382	4.9887	0.1931	0.0611
2007년	4.9081	0.3178	0.2039	2.4594	0.2524	0.1055	4.9537	0.2153	0.0767
2008년	4.8925	0.3356	0.2255	2.4823	0.2887	0.1568	4.9455	0.2256	0.0850
2009년	4.8821	0.3544	0.2537	2.5325	0.3084	0.1755	4.9537	0.2314	0.0897
2010년	4.8811	0.3492	0.2488	2.5510	0.2964	0.1570	4.9537	0.2244	0.0833
2011년	4.8671	0.3562	0.2569	2.5600	0.2871	0.1480	4.9443	0.2293	0.0861
2012년	4.8616	0.3572	0.2623	2.5654	0.2793	0.1427	4.9493	0.2225	0.0811
2013년	4.8829	0.3423	0.2410	2.6205	0.2949	0.1521	4.9484	0.2145	0.0755
2014년	4.8912	0.3372	0.2328	2.6205	0.2933	0.1521	4.9515	0.2105	0.0724

연도	전체			광역시			기초		
	엔트로피	지니계수	테일 지수	엔트로피	지니계수	테일 지수	엔트로피	지니계수	테일 지수
2015년	4.8843	0.3460	0.2337	2.6639	0.2416	0.1086	4.9384	0.2204	0.0789
2016년	4.9013	0.3635	0.2578	2.6943	0.2717	0.1390	4.9408	0.2517	0.1155
2017년	4.9188	0.3563	0.2402	2.6716	0.2846	0.1616	4.9420	0.2539	0.1142
2018년	4.8979	0.3707	0.2611	2.6755	0.2774	0.1577	4.9328	0.2627	0.1234
2019년	4.8892	0.3778	0.2699	2.6783	0.2731	0.1549	4.9312	0.2666	0.1250
2020년	4.8916	0.3786	0.2675	2.6874	0.2613	0.1458	4.9335	0.2673	0.1227
2021년	4.8740	0.3888	0.2851	2.6885	0.2624	0.1447	4.9295	0.2710	0.1268
2022년	4.8718	0.3926	0.2872	2.6889	0.2672	0.1443	4.9114	0.2857	0.1449

2005년에서 2022년의 지니계수는 0.2717에서 0.3926으로 변하여 불평등도가 심화되어 재정 조정 기능이 원활하게 작동하지 않음을 확인할 수 있다. 연도별 변화를 살펴보면 2005년부터 2009년 0.3544까지 지니계수가 증가하다가 이후 2017년까지는 증감을 반복하는 모습을 보였다. 2018년은 0.3707로 전년 0.3563에 비해 불평등도가 크게 증가하였고 이후 2022년까지 꾸준히 증가하는 수치를 보인다. 지니계수와 마찬가지로 엔트로피는 4.9805에서 4.8718로, 테일 지수도 0.1553에서 0.2872로 변하여 불평등도가 강화되었다. 광역의 경우 지니계수는 2005년 0.3039에서 2022년 0.2672로 불평등도가 감소하여 재정 조정 기능이 강화되었다. 전년 대비 지니계수가 증가한 연도와 계수값은 2008년 0.2887, 2009년 0.3084, 2013년 0.2949, 2017년 0.2846이다. 기초의 경우 지니계수는 2005년 0.1935에서 2022년 0.2857로 변하여 불평등도가 증가하여 재정 조정 기능이 약화되었다. 2007년 0.2153과 2016년 0.2517이 전년 대비 불평등도 증가 폭이 매우 컸다.

그림 4-2 연도별 보통교부세 기준재정수요액 지니계수 변화(2016~2022)



2016년부터 2022년까지 지니계수로 측정한 기준재정수요액의 형평 정도를 전체, 광역 자치단체, 기초자치단체로 구분하여 살펴보면, 연구 기간 전체에서 기초, 광역, 전체 순서대로 평등하였다. 세부적으로 살펴보면 전체의 경우, 2016년 0.532에서 2017년 0.531, 2018년 0.538, 2019년 0.533, 2020년 0.535, 2021년 0.532, 2022년 0.529로 약 0.52에서 약 0.53 사이에서 증감을 반복하고 있다. 광역의 경우, 2016년 0.374에서 2017년 0.379로 불평등이 강화되었다가 2018년과 2019년은 0.376으로 지니계수가 감소하였고, 2020년에 다시 0.378로 증가하였다가 2021년은 0.375, 2022년은 0.374로 감소하여 형평 정도가 높아졌다. 기초의 경우, 2016년 0.265에서 2021년까지 지속적인 증가세를 보인다. 2017년 0.267, 2018년 0.272, 2019년 0.275, 2020년 0.277, 2021년 0.285였다가 2022년에는 0.280으로 전년 대비 감소하여 형평성이 높아졌다.

시간의 흐름에 따른 기준재정수요액의 지니계수 변화를 광역과 기초로 나누어 살펴보면 전 기간에 걸쳐 광역자치단체가 기초자치단체보다 불평등하였고, 2016년과 2022년 사이의 지니계수 변화 정도는 기초자치단체가 광역자치단체보다 큰 것으로 나타났다.

그림 4-3 연도별 보통교부세 기준재정수입액 지니계수 변화(2016~2022)



2016년부터 2022년까지 지니계수로 측정된 기준재정수입액의 형평 정도를 전체, 광역자치단체, 기초자치단체로 구분하여 살펴보면, 2016년부터 2021년까지는 광역, 기초, 전체 순서로 평등하였다가 2022년에는 기초, 광역, 전체 순서로 형평성이 높게 변화했다. 세부적으로 살펴보면 전체의 경우, 2016년 0.761에서 2017년 0.766, 2018년 0.772까지 증가하였다가 2019년 0.765로 감소 후 2020년 0.766으로 소폭 상승하였다가 2021년 0.749, 2022년 0.744로 감소하였다. 광역의 경우, 2016년 0.496에서 2020년까지 형평정도가 악화되었으며, 2017년 0.507, 2018년 0.514, 2019년 0.526, 2020년 0.527, 2021년 0.522, 2022년 0.540이었다. 기초의 경우, 2016년 0.564에서 2017년 0.565, 2018년 0.568로 증가하였다가 2019년과 2020년 0.557로 감소하기 시작하여 2021년 0.543, 2022년은 0.517로 전년 대비 크게 감소하여 형평 정도가 높아졌다.

시간의 흐름에 따른 기준재정수입액의 지니계수 변화를 광역과 기초로 나누어 살펴보면 2016년부터 2021년까지 기초자치단체가 광역자치단체보다 불평등 정도가 높았다가 2022년에는 광역자치단체가 기초자치단체보다 더 불평등 정도가 높은 것으로 나타났다. 2016년과 2022년 사이의 지니계수 변화 정도는 광역자치단체가 기초자치단체보다 컸다. 광역과 기초 간 지니계수 차이는 기준재정수요액이 기준재정수입액보다 큰 것으로 나타났다.

표 4-5 | 보통교부세 기준재정수요액 항목별 지니계수(2022)

	구분		
	전체	광역시	기초
기준재정수요	0.529	0.374	0.280
일반행정비	0.559	0.429	0.295
문화환경비	0.470	0.411	0.315
사회복지비	0.657	0.522	0.438
지역경제비	0.419	0.260	0.254
보정수요계	0.562	0.439	0.229

2022년을 대상으로 기준재정수요액을 구성하는 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비, 보정수요별로 지니계수를 살펴보면 항목별 모두에서 전체>광역시>기초 순으로 지니계수 값이 컸다. 기준재정수요와 보정수요를 비교하였을 때 전체와 광역에서는 기준재정수요보다 보정수요의 지니계수가 높았으나, 기초는 기준재정수요보다 보정수요가 더 작았고 이를 통해 광역자치단체가 기초에서보다 보정수요가 강하게 작용하는 것을 확인할 수 있다.

지역으로 구분하면 전체의 경우, 사회복지비가 0.657로 불평등 정도가 가장 심했고, 지역경제비가 0.419로 가장 낮았다. 광역의 경우, 사회복지비가 0.522로 지니계수가 높고, 지역경제비가 0.260으로 불평등 정도가 가장 낮았다. 기초의 경우에도 사회복지비가 0.438로 불평등 정도가 높았고, 보정수요계가 0.229로 가장 낮았다.

표 4-6 | 보통교부세 기준재정수입액 항목별 지니계수(2022)

	구분		
	전체	광역시	기초
기준재정수입	0.744	0.540	0.517
기초수입	0.844	0.511	0.752
보정수입계	0.539	0.658	0.396
경상세외수입	0.635	0.652	0.438
부동산교부세	0.328	0.404	0.085
지역상생발전기금	0.502	0.262	0.496

2022년을 대상으로 기준재정수입액을 구성하는 기초수입, 경상세외수입, 부동산교부세, 지역상생발전기금(조정교부금)별로 지니계수를 살펴보면 기초수입은 전체>기초>광역 순서로 지니계수가 크게 나타났고, 경상세외수입과 부동산 교부세는 광역>전체>기초, 지역상생발전기금은 전체>기초>광역 순이었다. 기준재정 수입과 보정 수입을 비교하였을 때 전체와 기초에서는 기준재정 수입이 보정수입보다 지니계수가 높았으나, 광역은 기준재정 수입보다 보정 수입이 더 컸고 이를 통해 광역자치단체가 기초에서보다 보정 수입이 강하게 작용하는 것을 확인할 수 있다.

지역으로 구분하면 전체의 경우, 기초수입이 0.844로 불평등 정도가 가장 심하였고, 부동산교부세가 0.328로 가장 낮았다. 광역의 경우, 경상세외수입이 0.652로 지니계수가 높고, 지역상생발전기금이 0.262로 불평등 정도가 가장 낮았다. 기초의 경우, 기초수입이 0.752로 불평등 정도가 높았고, 부동산교부세가 0.085로 가장 낮았다.

표 4-7 | 보통교부세 기준재정수요액 지니계수분해(2022)

지역	구분	소득원별 상대적 기여도	한계효과
전체	일반행정비	0.240	0.006
	문화환경비	0.080	-0.012
	사회복지비	0.279	0.049
	지역경제비	0.164	-0.047
	보정수요계	0.228	0.003
광역	일반행정비	0.274	0.026
	문화환경비	0.069	-0.003
	사회복지비	0.342	0.079
	지역경제비	0.109	-0.049
	보정수요계	0.203	-0.053
기초	일반행정비	0.208	-0.015
	문화환경비	0.120	0.010
	사회복지비	0.290	0.090
	지역경제비	0.222	-0.036
	보정수요계	0.131	-0.065

지니계수분해를 통해 가장 기여도가 높은 항목을 순서대로 나열하고 이들의 변화에 따른 지니계수의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 전체의 경우, 사회복지비>일반행정비>보정수요>지역경제비>문화환경비 순으로 기여도가 높았다. 각 항목별 한계효과를 살펴보면, 일반행정비가 1% 변할 때 지니계수는 0.006%, 사회복지비가 1% 변할 때 0.049%, 보정수요가 1% 변할 때 0.003% 상승하여 불평등이 심화되었다. 문화환경비가 1% 변할 때 0.012%, 지역경제비가 1% 변할 때 0.047% 하락하여 불평등이 개선됨을 확인하였다. 광역의 경우, 사회복지비>일반행정비>보정수요>지역경제비>문화환경비 순서로 기여도가 높았다. 항목별 한계효과는 일반행정비가 1% 변할 때 지니계수는 0.026%, 사회복지비는 0.079% 상승하여 불평등이 심화되었고, 문화환경비가 1% 변할 때 0.003%, 지역경제비는 0.049%, 보정수요는 0.053% 감소하여 불평등이 개선되었다. 기초의 경우, 사회복지비>지역경제비>일반행정비>문화환경비>보정수요 순으로 기여도가 높았다. 항목별 한계효과는 문화환경비가 1% 변할 때 지니계수는 0.010%, 사회복지비는 0.090% 상승하여 불평등이 심화되었고, 일반행정비가 1% 변할 때 0.015%, 지역경제비는 0.036%, 보정수요는 0.065% 하락하여 불평등이 개선되었다.

표 4-8 | 보통교부세 기준재정수입액 지니계수분해(2022)

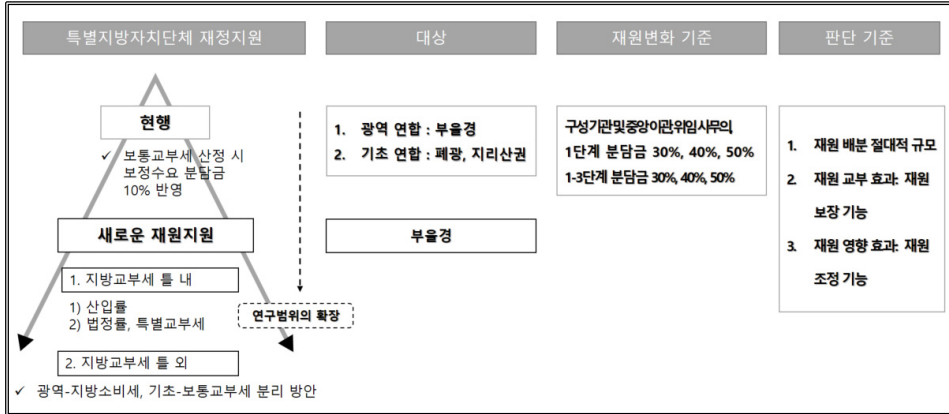
지역	구분	소득원별 상대적 기여도	한계효과
전체	기초수입	0.945	0.101
	경상세외수입	0.032	-0.007
	부동산교부세	0.016	-0.042
	지역상생발전기금	0.033	-0.035
광역	기초수입	0.822	-0.053
	경상세외수입	0.032	0.003
	부동산교부세	0.030	0.002
	지역상생발전기금	-0.0001	-0.004
기초	기초수입	1.142	0.352
	경상세외수입	0.043	-0.011
	부동산교부세	-0.011	-0.119
	지역상생발전기금	0.163	-0.016

지니계수분해를 통해 가장 기여도가 높은 항목을 순서대로 나열하고 이들의 변화에 따른 지니계수의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 전체의 경우, 기초수입>지역상생발전기금>경상세외수입>부동산교부세 순으로 기여도가 높았다. 각 항목별 한계효과를 살펴보면, 기초수입이 1% 변할 때 지니계수는 0.0101% 상승하여 불평등이 심화되었다. 경상세외수입이 1% 변할 때 0.007%, 부동산교부세가 1% 변할 때 0.042%, 지역상생발전기금이 1% 변할 때 지니계수가 0.035% 하락하여 불평등이 개선됨을 확인하였다. 광역의 경우, 기초수입>경상세외수입>부동산교부세>지역상생발전기금 순서로 기여도가 높았다. 항목별 한계효과는 경상세외수입이 1% 변할 때 지니계수가 0.003%, 부동산교부세는 0.002% 상승하여 불평등이 심화되었고, 기초수입이 1% 변할 때 지니계수가 0.053%, 지역상생발전기금은 0.004% 감소하여 불평등이 개선되었다. 기초의 경우, 기초수입>지역상생발전기금>경상세외수입>부동산교부세 순으로 기여도가 높았다. 항목별 한계효과는 기초수입이 1% 변할 때 지니계수는 0.352% 상승하여 불평등이 심화되었고, 경상세외수입이 1% 변할 때 0.011%, 부동산교부세는 0.119%, 지역상생발전기금은 0.016% 하락하여 불평등이 개선되었다.

5. 종합

지방교부세를 통해 특별지방자치단체 재정 지원 영향 분석을 수행할 때 재원 교부 효과(재정 보장 기능), 재원 영향 효과(재정 조정 기능)를 1) 기존 재정 지원안, 2) 새로운 재정 지원 모색안으로 구분하여 살펴보고자 한다. 새로운 재정 지원 모색은 특별지방자치단체의 특성에 따른 재정 지원 유형화 및 지방교부세 틀 내, 지방교부세 틀 외로 구분하여 대안을 제시하였다. 특별지방자치단체 재정 지원 영향분석을 위한 시나리오를 종합하여 제시하면 아래와 같다.

그림 4-4 연구 시나리오 종합



구체적으로 지방교부세를 통한 재정 지원 영향분석을 현행과 현행 외 새로운 재원 지원 방안으로 분리하여 기존의 안을 확장하는 것을 목적으로 한다. 기본적으로 보통교부세 산정 시 보정수요에 분담금 10%를 반영하여 광역 간 연합, 기초 간 연합에서 분담금 비율에 따라 달라지는 절대적 규모, 재원 보장 및 조정 기능을 살펴보는 것으로 한다. 추정 결과를 통해 특별지방자치단체 재정을 지원하는데 충분한지, 장기적 측면에서도 현행의 안이 효과적일지 등의 논의 등을 전개하고자 한다.

이어서 현행 재정 지원 방안 외 지원 가능한 방안들을 검토하고, 효과를 추정하고자 한다. 지방교부세 틀 내에서 보통교부세의 산입률(기초, 보정, 기초+보정)을 조정할 때 규모와 효과, 보통교부세 내국세 법정률을 확대할 때의 규모와 효과 및 특별교부세의 비중을 조정하여 특별교부세로 교부하는 방안 등을 위한 분석을 실시하고자 한다. 마지막으로 지방교부세 틀 외에도 다른 방식으로 특별지방자치단체를 지원할 수 있는지를 살펴보기 위해 광역에는 지방소비세 전체를 이전하고, 기초는 보통교부세를 교부하는 방안을 설정하여 재정 규모 및 효과를 분석하였다.

제2절 기존 재정 지원 영향 분석

기준재정수요 측면에서 특별지방자치단체 구성에 따른 분담금의 10% 보정수요 반영 시나리오를 살펴본다. 행정안전부 2022년 지방교부세 산정해설에는 특별지방자치단체 운영 지역관리 수요(지역 균형 등 수요) 유형으로 특별지방자치단체 운영을 2022년 신설하였다. 수도권 집중화에 대응하여 국가균형발전을 위해 특별지방자치단체 설립 및 운영을 지원하여 초광역협력 확산을 유도하기 위함인데(행정안전부, 2022), 특별지방자치단체는 구성 지방자치단체의 분담금으로 운영되므로, 다음 표와 같이 결산액을 기준으로 분담금의 일정률을 구성 지방자치단체 각각의 수요에 반영되도록 하였다.

표 4-9 특별지방자치단체 운영 수요액 산정공식

[「지방자치법」 제206조 제1항에 따라 특별지방자치단체 운영을 위하여 해당 지방자치단체가 부담한 금액 (자체 자원)의 결산액] × 10%
※ 2024년 결산분까지만 기준재정수요액에 반영한다.

출처: 행정안전부(2022). 2022년 지방교부세 산정해설

분석 대상은 현재 가장 활발하게 논의되고 있는 부울경 특별지방자치단체를 광역 간 연합으로 분류하고, 기초 간 연합으로 지리산권, 폐광지역으로 구분하여 각 영향을 분석하였다.

1. 광역 간 연합: 부울경 사무를 중심으로

1) 부울경 사무

광역 간 연합의 사례로 부울경 연합의 사업계획(안) 및 예산을 통해 지방교부세 변화를 살펴보고자 한다. 먼저 연합 사업의 예산 규모를 살펴보기 위해서 부울경 추진단에서 발표한 1~3단계 사업계획을 제시하면 다음과 같다.

표 4-10 | 부울경 사무 1, 2, 3단계

구분	1단계	2단계	3단계	
산업 분야	자동차	<ul style="list-style-type: none"> -친환경 수송 기기용 전력 변환모듈 개발플랫폼 구축 -초광역 연계 XR 기반 자동차 산업 제조 플랫폼 구축 및 실증사업 -그린모빌리티 부품산업 경쟁력 강화를 위한 시험 기반 연계 고도화 기술지원 -부울경 수소 미래 모빌리티 스타트업 타운 조성사업 	<ul style="list-style-type: none"> -다중 자동 주차 충전 플랫폼 개발 및 실증화 -미래 모빌리티 부품 버추얼 개발 협력 센터 구축 -미래 모빌리티용 전기 소재·부품 및 차세대 이차전지 핵심 기술개발 	
	조선	<ul style="list-style-type: none"> -친환경 선박 전주기 혁신 기술개발 사업 -스마트아드 핵심 기술개발 및 기반 구축 -친환경 스마트 조선 지역혁신 성장 사업 	<ul style="list-style-type: none"> -부울경 그린 수소 항만 조성 사업 -부유식 해양 수소 생산 선박 기술개발 및 실증사업 	<ul style="list-style-type: none"> -극저온 연료탱크 소재 국산화 및 제조공정 스마트화 -디지털 트윈 기반 전기추진 핵심부품 실증센터 구축 -부울경 선박기자재 예지 보전 메타버스 플랫폼 개발
	항공	<ul style="list-style-type: none"> -항공 ICT 융합 클러스터 조성 및 시험평가 기반구축 사업 	<ul style="list-style-type: none"> -동남권 UAM 실증센터 구축 및 시범 운영 -친환경 추진 비행체 기술 시범기 개발 및 인증체계 구축 	-
	수소	<ul style="list-style-type: none"> -부울경 수소 광역버스 및 수소 충전소 구축사업 -부울경 수소 배관망 구축사업 -부유 해양쓰레기 수거·처리용 친환경 선박 건조 및 실증 	<ul style="list-style-type: none"> -탄소중립 종합기술원 건립 -해상 유기계 폐기물 열분해 수소 생산 기술 개발 및 실증 -초광역 협력형 규제자유특구 	<ul style="list-style-type: none"> -CCU 기반 수소 청정 생산플랫폼 기술개발·실증 -극저온 액체수소 저장·이송 핵심 기자재 시험평가센터 구축 -풍력 기반 그린 수소 생산·활용 실증단지 구축사업 -탄소중립 실현 해외자장소 확보를 위한 전주기 실증사업 -디지털 수소 생태계 기반 제로 이미션 실증화 단지 구축

구분	1단계	2단계	3단계
디지털	-부울경 초광역 디지털 혁신거점 구축 -전략산업 AI 기술 접목 및 빅데이터 플랫폼 구축 -부울경 제조업 메타버스 비대면 솔루션 구축	-5G 특화망 기반 디지털 클러스터 조성 및 확산 -5G+ 특화망 융합 서비스 테스트베드 구축 -중소기업 맞춤형 디지털 전환 기술 개발지원 사업	-
	-한국형 지역 기술 허브 지정 및 지원 -부울경 거점형 R&D 지원체계 활성화 -부울경 연구개발특구 혁신·협력체계 구축 -전략 금속 소재 소성가공 기반 자립화 플랫폼 구축	-	-
인재 분야	-지방자치단체-대학 협력 기반 지역혁신 -AI 융합혁신 프로젝트 발굴 및 고급인재 양성 -ICT 이노베이션 스퀘어 사업 -부울경 메가시티 전략산업 맞춤형 특화훈련	-	-이노베이션 아카데미 부울경 캠퍼스 구축
	정주 환경 조성	-캠퍼스 혁신파크 조성사업 -부울경 초광역 협력 산학융합 지구 육성	-
공간 분야	성장거점	-초광역 스마트 물류플랫폼 조성 -초광역 도심융합특구 조성	-초광역형 혁신클러스터 구축
	거점 간 연계 교통망 확충	-동김해C~부산 식만JCT 광역도로 건설 -부산~양산~울산 광역철도 건설 -동남권 순환광역철도 건설 -부전~마산선 전동열차 도입 -부산신항~김해JCT 간 고속	-거제~통영 고속도로 건설 -밀양~김해축 도로망 구축 -울산~부산~창원을 잇는 철도 교통(GTX) 인프라 도입 -울산~부산~창원~진주를 잇는 철도교통 인프라 도입 -울산~양산 간 교통축 확충 -동남권 물류 해상 교통축 구축 -부산신항 연결 지선 건설

구분	1단계	2단계	3단계
	도로 건설 -거제·마산 간 국도 5호선 건설		-내륙 산단 간 물류철도망 구축 -U자형 트라이포트 교통망 구축 (거제·가덕도신공항 연결 철도) -U자형 트라이포트 교통망 구축 (가덕도신공항~창원~동대구 고속철도)
대중교통망	-부울경 대중교통 통합요금제 (환승할인제) 도입 -부울경 환승센터 및 복합환승센터 구축	-부산 하단~진해 용원 광역 BRT	-광역급행버스 및 급행버스체계 도입

부울경 추진으로 인해 산업·인재·공간 분야를 연합하여 추진하도록 하였고, 세부 내용을 살펴보면 자동차, 조선, 항공, 수소 등 대규모의 자본이 요구되는 분야의 투자를 협업한 것으로 나타난다. 지방교부세 미치는 영향을 살펴보기 위해 [부록 1-3]에서 2021년도 기준으로 부산, 울산, 경남이 해당 분야 사업에 각각 집행한 일 년 치 규모를 살펴보았다. 종합하면, 2021년 12월 기준, 부산은 총 39개 세부 사업에 약 573억 원을, 울산은 총 40개 세부 사업에 912억 원, 경남은 46개 세부 사업에 433억 원을 집행한 것으로 나타났다. 1년에 3개 광역자치단체에서 약 1,918억 원이 집행되었으나 특별지방자치단체를 구성할 경우 어느 정도에서 분담금을 각출하게 될지는 아직 알 수 없다. 또한 국토교통부 소관 ▲대도시권 광역교통 시행계획 제출, ▲광역간선급행버스체계(광역 BRT) 구축·운영, ▲2개 이상 시도에 걸친 일반물류단지 지원에 관한 사무를 특별연합에 위임하여 국가가 비용을 부담하는 것으로 협의하였기 때문에 국가 직접 사무 및 국가 위임 사무의 금액을 제해야 한다.

이를 종합하여 아래 표에 부산, 울산, 경남의 국가 직접 사무 및 위임 사무를 제한하는 금액을 산출하여 제시하였다. 1단계 사업별 부·울·경의 총집행(예산) 금액은 약 1,918억 원이며, 국가지원사업 금액 약 298억 원(15.5%)을 제한 후의 지방자치단체 집행 사업비는

1,620억 원이다. 자동차, 거점 간 연계 교통망 확충, 대중교통망 사업은 100% 지방자치단체 사업비이며, 2~3단계 사업별 부·울·경의 총집행(예산) 금액은 약 2,351억 원이며, 국가 지원사업 약 491억 원 및 국가위임사업 5.85억 원을 제한 후의 지방자치단체 집행 사업비는 약 1,855억 원(78.9%)인 것으로 나타났다. 인재 양성, 성장 거점, 거점 간 연계 교통망 확충 사업은 100% 지방자치단체 사업비이며, 항공은 100% 국가 직접지원인 것으로 나타났다.

표 4-11 부울경 추진 계획 사무 및 21년 지방자치단체 집행 금액의 매칭 (단위: 원)

단계	구분	총집행 금액 (A)	국가 직접지원 (B)	국가위임사업 (C)	지방자치단체 집행 금액 (D=A-B-C)	비율 (B+C) / A	
1 단계	산업 분야	자동차	3,406,000,000	0	0	3,406,000,000	100.0%
		조선	19,184,804,820	4,453,500,000	0	14,731,304,820	76.8%
		항공	0	0	0	0	-
		수소	62,826,577,760	1,173,700,000	0	61,652,877,760	98.1%
		디지털	6,224,334,020	832,100,000	0	5,392,234,020	86.6%
		R&D	42,555,663,080	17,886,620,000	0	24,669,043,080	58.0%
	인재 분야	인재 양성	23,517,215,680	3,399,750,000	0	20,117,465,680	85.5%
		정주환경조성	8,111,824,560	580,000,000	0	7,531,824,560	92.8%
		성장 거점	2,770,089,940	1,468,000,000	0	1,302,089,940	47.0%
	공간 분야	거점 간 연계 교통망 확충	22,543,954,760	0	0	22,543,954,760	100.0%
		대중교통망	637,634,540	0	0	637,634,540	100.0%
		소계	191,778,099,160	29,793,670,000	0	161,984,429,160	84.5%
	2·3 단계	산업 분야	자동차	9,492,868,880	1,560,661,460	0	7,932,207,420
조선			10,547,965,760	9,797,965,760	0	750,000,000	7.1%
항공			200,000,000	200,000,000	0	0	0.0%
수소			10,672,656,180	4,239,143,000	0	6,433,513,180	60.3%
디지털			3,708,047,000	3,500,800,000	0	207,247,000	5.6%
인재 분야		인재 양성	463,000,000	0	0	463,000,000	100.0%
공간	성장 거점	2,073,000,000	0	0	2,073,000,000	100.0%	

단계	구분	총집행 금액 (A)	국가 직접지원 (B)	국가위임사업 (C)	지방자치단체 집행 금액 (D=A-B-C)	비율 (B+C) /A
	분야					
	거점 간 연계 교통망 확충	5,607,077,300	0	0	5,607,077,300	100.0%
	대중교통망	585,000,000	0	585,000,000	0	0.0%
	소계	43,349,615,120	19,298,570,220	585,000,000	23,466,044,900	54.1%
	합계	235,127,714,280	49,092,240,220	585,000,000	185,450,474,060	78.9%

위의 표를 기반으로 부울경 집행금액(D)을 중심으로 분담금을 추정하고 시나리오를 구성하여 지방교부세 변화를 살펴보고자 한다.

2) 부울경 분담금에 따른 지방교부세 변화

2023년 부산, 울산, 경남 집행액의 1단계 사무 추진만을 고려하고, 부산, 울산, 경남이 분담금을 동일하게 1/3 부담한다고 가정했을 때의 시나리오별 교부세 차이는 다음과 같다.

- 시나리오 1) 1단계 사업비 전체에서 30% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이
- 시나리오 2) 1단계 사업비 전체에서 40% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이
- 시나리오 3) 1단계 사업비 전체에서 50% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이

모든 시나리오에서 부산본청, 울산본청, 경북본청의 교부세는 증가했으며, 분담금 조성 비율이 증가할수록 보정수요에 반영되는 금액이 커지기 때문에 기존 대비 반영 후의 교부세가 증가하는 것으로 나타났다. 나머지 광역 및 기초자치단체에 대한 교부세는 감소하며 특·광역시보다는 도의 교부세 감소가 컸다. 특히, 기초 기준 경북, 전남, 경남 순으로 감소의 폭이 컸다.

표 4-12 부울경 1단계 추진 사무

(단위: 백만 원)

구분	30% 분담금 조성 교부세 차이(반영 후-기존)			40% 분담금 조성 교부세 차이(반영 후-기존)			50% 분담금 조성 교부세 차이(반영 후-기존)		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,284	-9	1,275	1,712	-12	1,699	2,139	-15	2,124
대구	-91	-13	-104	-121	-18	-139	-151	-22	-174
인천	-71	-28	-100	-95	-38	-133	-119	-47	-166
광주	-84	0	-84	-112	0	-112	-141	0	-141
대전	-85	0	-85	-113	0	-113	-142	0	-142
울산	1,344	-12	1,332	1,792	-16	1,776	2,240	-20	2,220
세종	-6	0	-6	-8	0	-8	-11	0	-11
경기	0	-284	-284	0	-378	-378	0	-472	-472
강원	-87	-377	-464	-116	-503	-619	-145	-629	-774
충북	-61	-227	-288	-81	-303	-384	-102	-378	-480
충남	-66	-308	-374	-88	-411	-499	-110	-513	-623
전북	-87	-347	-435	-116	-463	-580	-145	-579	-724
전남	-102	-479	-581	-136	-638	-775	-170	-798	-968
경북	-124	-588	-712	-166	-784	-950	-207	-981	-1,188
경남	1,327	-416	911	1,769	-554	1,215	2,211	-693	1,518
제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	3,089	-3,089	0	4,118	-4,118	0	5,148	-5,148	0

23년 부산, 울산, 경남 집행액의 1~3단계 사무 전체를 추진한다고 생각하고, 부산, 울산, 경남이 분담금을 동일하게 1/3 부담한다고 가정했을 때의 시나리오별 교부세 차이를 살펴 보았다.

- 시나리오 1) 1-3단계 사업비 전체에서 30% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이
- 시나리오 2) 1-3단계 사업비 전체에서 40% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이
- 시나리오 3) 1-3단계 사업비 전체에서 50% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이

모든 시나리오에서 부산본청, 울산본청, 경북본청의 교부세는 증가했으나, 나머지 광역 및 기초자치단체에 대한 교부세는 감소하며 특·광역시보다는 도의 교부세 감소가 컸다. 특히, 기초 기준 경북, 전남, 경남 순으로 감소의 폭이 컸다.

표 4-13 부울경 1~3단계 추진 사무

(단위: 백만 원)

구분	30% 분담금 조성 교부세 차이(반영 후-기존)			40% 분담금 조성 교부세 차이(반영 후-기존)			50% 분담금 조성 교부세 차이(반영 후-기존)		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,470	-10	1,459	1,959	-14	1,945	2,449	-17	2,432
대구	-104	-15	-119	-139	-20	-159	-173	-25	-199
인천	-82	-32	-114	-109	-43	-152	-136	-54	-190
광주	-97	0	-97	-129	0	-129	-161	0	-161
대전	-97	0	-97	-130	0	-130	-162	0	-162
울산	1,539	-14	1,525	2,052	-19	2,033	2,564	-23	2,541
세종	-7	0	-7	-10	0	-10	-12	0	-12
경기	0	-325	-325	0	-433	-433	0	-540	-540
강원	-100	-432	-531	-133	-576	-709	-166	-720	-886
충북	-70	-260	-330	-93	-347	-440	-116	-433	-550
충남	-76	-353	-428	-101	-470	-571	-126	-588	-714
전북	-100	-398	-498	-133	-530	-664	-167	-663	-829
전남	-117	-548	-665	-156	-731	-887	-195	-913	-1,108
경북	-142	-673	-815	-190	-898	-1,088	-237	-1,123	-1,360
경남	1,519	-476	1,043	2,025	-635	1,391	2,531	-793	1,738
제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	3,537	-3,537	0	4,715	-4,715	0	5,893	-5,893	0

3) 자원 보장 기능

부산, 울산, 경남의 사무단계와 재정 부담금 비율(30%, 40%, 50%)이 변화할 때 보통교부세의 재정 보장 기능을 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표, 빈곤 갭 지표를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

표 4-14 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경)

구분	기준	기준재정수입액			기준재정수입액 + 보통교부세			차이		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
전체	1단계 30%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1단계 40%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1단계 50%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 30%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 40%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 50%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
광역	1단계 30%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 40%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 30%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 40%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024

구분	기준	기준재정수입액			기준재정수입액 + 보통교부세			차이		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
	1~3단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
기초	1단계 30%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 40%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 30%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 40%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0

광역의 경우, 1단계와 1~3단계 모두를 포함하면서 분담금 비율을 30%, 40%, 50%로 변화했을 때 모든 시나리오에서 보통교부세 포함 여부에 상관없이 상대적 빈곤율과 빈곤도 지표 모두 6.25%와 1.06%로 변화가 없었다. 보통교부세 포함 여부에 따라 빈곤 갭 지표만이 0.24%p 변하여 수입액이 빈곤선 미만인 지방자치단체들의 빈곤 정도가 심화된 것을 알 수 있다. 기초의 경우에는 상대적 빈곤율이 기준재정수입액만을 대상으로는 4.46%에서 보통교부세를 포함하자 3.18%로 1.28%p 감소하였고, 빈곤율 지표 또한 보통교부세 포함 여부에 따라 1.96%에서 0.16%로 0.94%p 감소하였다. 빈곤 갭 지표는 변화가 없었다. 이를 종합한 전체를 살펴보면, 1~3단계 분담금 비율 30%, 40%, 50% 모두에서 기준재정수입액의 상대적 빈곤율, 빈곤율 지표, 빈곤 갭 지표가 13.78%p, 5.02%p, 0.46%p 만큼 감소하여 보통교부세가 재원 보장 기능을 수행하고 있음을 확인하였다.

4) 자원 조정 기능

부산, 울산, 경남의 사무단계와 재정 분담금 비율별 보통교부세의 재정 조정 기능을 엔트로피, 지니계수, 테일지수를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

표 4-15 재정 조정 기능 분석 결과 (부울경)

구분	기준	기존			부울경 분담금 이후			차이		
		엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수
전체	1단계 30%	4.8718	0.3926	0.2872	4.8718	0.3927	0.2873	0.0001	-0.0001	-0.0001
	1단계 40%	4.8718	0.3926	0.2872	4.8717	0.3927	0.2873	0.0001	-0.0001	-0.0001
	1단계 50%	4.8718	0.3926	0.2872	4.8717	0.3927	0.2873	0.0001	-0.0001	-0.0001
	1~3단계 30%	4.8718	0.3926	0.2872	4.8718	0.3927	0.2873	0.0001	-0.0001	-0.0001
	1~3단계 40%	4.8718	0.3926	0.2872	4.8717	0.3927	0.2873	0.0001	-0.0001	-0.0001
	1~3단계 50%	4.8718	0.3926	0.2872	4.8717	0.3927	0.2873	0.0001	-0.0001	-0.0001
광역시	1단계 30%	2.6889	0.2672	0.1443	2.6890	0.2672	0.1442	-0.0001	0	0.0001
	1단계 40%	2.6889	0.2672	0.1443	2.6890	0.2671	0.1442	-0.0001	0.0001	0.0001
	1단계 50%	2.6889	0.2672	0.1443	2.6890	0.2671	0.1442	-0.0001	0.0001	0.0001
	1~3단계 30%	2.6889	0.2672	0.1443	2.6890	0.2672	0.1442	-0.0001	0	0.0001
	1~3단계 40%	2.6889	0.2672	0.1443	2.6890	0.2671	0.1442	-0.0001	0.0001	0.0001
	1~3단계 50%	2.6889	0.2672	0.1443	2.6890	0.2671	0.1442	-0.0001	0.0001	0.0001
기초	1단계 30%	4.9114	0.2857	0.1449	4.9114	0.2857	0.1448	0	0	0.0001
	1단계 40%	4.9114	0.2857	0.1449	4.9114	0.2857	0.1448	0	0	0.0001

구분	기준	기준			부울경 분담금 이후			차이		
		엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수
	1단계 50%	4.9114	0.2857	0.1449	4.9114	0.2857	0.1448	0	0	0.0001
	1~3단계 30%	4.9114	0.2857	0.1449	4.9114	0.2857	0.1448	0	0	0.0001
	1~3단계 40%	4.9114	0.2857	0.1449	4.9114	0.2857	0.1448	0	0	0.0001
	1~3단계 50%	4.9114	0.2857	0.1449	4.9114	0.2857	0.1448	0	0	0.0001

1단계와 1~3단계 모두를 포함하면서 분담금 비율을 30%, 40%, 50%로 변화했을 때 광역의 경우 지니계수를 살펴보면 보정수요가 1단계 30%와 1~3단계 30%에서는 0.2672로 기준과 동일하였고, 그 외 1단계 40%, 1단계 50%, 1~3단계 40%, 1~3단계 50%에서는 0.2671로 기준 0.2672보다 0.0001만큼 감소하여 불균등 정도가 감소하여 재정 조정 기능이 나타났다. 기초의 경우 지니계수는 모든 단계에서 기준과 동일한 0.2857로 나타나 변화가 없었다. 이를 종합한 전체를 살펴보면, 단계별 분담금 비율이 30%, 40%, 50%로 달라질 때 모두에서 지니계수는 기준 0.3926에서 0.3927로 0.0001만큼 동일하게 증가하여 불균등화가 심화되었으며, 이를 통해 재정 조정 기능이 악화되었음을 확인할 수 있다.

2. 기초 간 연합: 지리산권, 폐광발전기금 사무를 중심으로

1) 지리산권관광개발조합과 지방교부세 분석

(1) 지리산권관광개발조합 시·군 분담금 현황

지리산권관광개발조합 시·군 분담금은 2022년 기준 1,298,845천 원으로, 2011년 10,015,202천원 대비 8,716,357천 원(-87.0%) 줄어든 것으로 나타났다. 이는 연평균 16.9% 감소이며, 시군별로 살펴보면(하동군 제외), 남원시의 연평균 감소율이 18.0%로 가장 컸으며, 장수군이 14.2%로 가장 적었다. 지리산권관광개발조합비를 가장 많이 분담한 시군은 2022년 기준 산청군(223,373천 원)이며, 가장 적게 분담한 시군은 남원시(206,100천 원)

였으며, 반면에 2011년에는 남원시가 1,838,918천 원으로 가장 많이 부담했으며, 장수군의 부담금이 1,169,914천 원으로 가장 적었던 것으로 나타났다. 한편, 2022년에는 지리산 권관광개발조합에 대한 국비 보조가 없었으며, 하동군 또한 조합비를 부담하지 않는 것으로 보인다. 이와 관련하여 2011년부터 2022년까지 해당 시군의 부담금을 나타내면 아래와 같다.

표 4-16 지리산권관광개발조합 시·군 부담금 현황

(단위: 천 원)

연도	구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2011	계	10,015,202	1,838,918	1,169,914	1,782,314	1,310,354	1,264,574	1,322,524	1,326,604
	국비	6,135,000	1,142,000	705,000	1,091,000	809,000	764,000	812,000	812,000
	지방비	3,880,202	696,918	464,914	691,314	501,354	500,574	510,524	514,604
2012	계	11,842,422	2,276,806	1,259,136	2,142,206	1,547,576	1,639,456	1,577,416	1,399,826
	국비	7,820,000	1,503,000	827,000	1,391,000	1,037,000	1,101,000	1,053,000	908,000
	지방비	4,022,422	773,806	432,136	751,206	510,576	538,456	524,416	491,826
2013	계	11,647,218	1,689,592	1,337,656	1,500,456	1,660,456	1,859,006	1,859,006	1,741,046
	국비	7,221,000	1,141,000	779,000	997,000	1,013,000	1,129,000	1,129,000	1,033,000
	지방비	4,426,218	548,592	558,656	503,456	647,456	730,006	730,006	708,046
2014	계	8,499,675	999,228	1,416,628	1,036,428	1,555,428	1,163,308	1,163,308	1,165,348
	국비	4,819,000	590,000	749,000	609,000	837,000	678,000	678,000	678,000
	지방비	3,680,675	409,228	667,628	427,428	718,428	485,308	485,308	487,348
2015	계	6,374,890	555,969	749,769	720,079	1,618,029	908,978	913,088	908,978
	국비	3,547,000	257,000	433,000	416,000	872,000	523,000	523,000	523,000
	지방비	2,827,890	298,969	316,769	304,079	746,029	385,978	390,088	385,978
2016	계	2,996,152	375,657	217,455	323,095	823,055	300,938	655,016	300,936
	국비	1,377,400	202,000	101,000	166,000	467,400	147,000	147,000	147,000
	지방비	1,618,752	173,657	116,455	157,095	355,655	153,938	508,016	153,936
2017	계	1,624,173	0	0	0	0	542,070	542,071	540,032
	국비	855,000	0	0	0	0	285,000	285,000	285,000
	지방비	769,173	0	0	0	0	257,070	257,071	255,032

연도	구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2018	계	3,862,900	719,300	296,300	545,780	531,700	590,620	590,620	588,580
	국비	1,566,000	0	109,000	280,000	274,000	301,000	301,000	301,000
	지방비	2,296,900	719,300	187,300	265,780	257,700	289,620	289,620	287,580
2019	계	8,741,730	1,130,884	648,681	858,081	1,291,161	2,100,961	1,752,961	959,001
	국비	3,820,000	467,000	222,000	394,000	651,000	944,000	770,000	372,000
	지방비	4,921,730	663,884	426,681	464,081	640,161	1,156,961	982,961	587,001
2020	계	7,883,774	1,147,040	631,829	964,429	1,477,429	1,186,389	1,494,349	982,309
	국비	3,129,500	463,000	200,000	370,000	625,500	472,000	627,000	372,000
	지방비	4,754,274	684,040	431,829	594,429	851,929	714,389	867,349	610,309
2021	계	4,705,738	564,194	789,964	211,564	1,073,564	1,016,524	726,484	323,444
	국비	2,165,500	261,000	368,500	82,000	513,000	476,500	332,500	132,000
	지방비	2,540,238	303,194	421,464	129,564	560,564	540,024	393,984	191,444
2022	계	1,298,845	206,100	216,893	211,493	213,533	-	223,373	227,453
	국비	0	0	0	0	0	-	0	0
	지방비	1,298,845	206,100	216,893	211,493	213,533	-	223,373	227,453
연평균 증가율	계	-16.9%	-18.0%	-14.2%	-17.6%	-15.2%	-100.0%	-14.9%	-14.8%
	국비	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%
	지방비	-9.5%	-10.5%	-6.7%	-10.2%	-7.5%	-100.0%	-7.2%	-7.2%

출처: 지리산권관광개발조합 내부 자료

세부적으로 지리산권관광개발조합 조합운영비 시·군 분담금 현황을 살펴보면, 2011년 443,202천 원에서 2022년 309,891천 원으로 133,311천 원 줄어든 것으로 나타났다. 지리산권관광개발조합 조합운영비에 대한 국비 보조는 2011년부터 없었던 것으로 보인다. 조합운영비는 2011년부터 2022년까지 연평균 3.5% 감소했으며, 하동군을 제외하면 남원시의 연평균 감소율이 2.3%로 가장 컸으며, 장수군과 함양군이 1.6%로 가장 적었다. 또한 2022년 기준 함양군(62,629천 원)이 조합운영비를 가장 많이 분담하며, 남원시(41,266천 원)가 가장 적게 분담하는 것으로 나타났으며, 2020년을 제외하면, 함양군의 조합운영비 분담이 매년 가장 컸으며, 남원시가 가장 적은 것으로 보인다. 특이한 점은 2017년은 지리산권관광개발조합 조합운영비를 하동군, 산청군, 함양군만이 분담하였다.

표 4-17 | 지리산권관광개발조합 조합운영비 시·군 분담금 현황

(단위: 천 원)

연도	구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2011	계	443,202	51,918	60,914	57,314	59,354	71,234	69,194	73,274
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	443,202	51,918	60,914	57,314	59,354	71,234	69,194	73,274
2012	계	115,682	5,126	14,126	10,526	12,566	24,446	22,406	26,486
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	115,682	5,126	14,126	10,526	12,566	24,446	22,406	26,486
2013	계	218,802	21,246	32,646	25,446	25,446	37,326	37,326	39,366
	국비	0	0	0	0	0	0	0	0
	지방비	218,802	21,246	32,646	25,446	25,446	37,326	37,326	39,366
2014	계	209,365	19,898	31,298	24,098	24,098	35,978	35,978	38,018
	국비	0	0	0	0	0	0	0	0
	지방비	209,365	19,898	31,298	24,098	24,098	35,978	35,978	38,018
2015	계	219,370	19,969	30,769	27,409	25,369	37,248	41,358	37,248
	국비	0	0	0	0	0	0	0	0
	지방비	219,370	19,969	30,769	27,409	25,369	37,248	41,358	37,248
2016	계	350,152	38,657	49,455	46,095	44,055	55,938	60,016	55,936
	국비	0							
	지방비	350,152	38,657	49,455	46,095	44,055	55,938	60,016	55,936
2017	계	199,168	0	0	0	0	67,069	67,069	65,030
	국비	0	0	0	0	0	0	0	0
	지방비	199,168	0	0	0	0	67,069	67,069	65,030
2018	계	180,600	14,400	23,400	23,880	19,800	33,720	33,720	31,680
	국비	0	0	0	0	0	0	0	0
	지방비	180,600	14,400	23,400	23,880	19,800	33,720	33,720	31,680
2019	계	303,530	33,284	41,081	37,481	41,561	49,361	49,361	51,401
	국비	0	0	0	0	0	0	0	0
	지방비	303,530	33,284	41,081	37,481	41,561	49,361	49,361	51,401

연도	구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2020	계	461,594	54,578	65,376	59,976	59,976	75,936	73,896	71,856
	국비	0	0	0	0	0	0	0	0
	지방비	461,594	54,578	65,376	59,976	59,976	75,936	73,896	71,856
2021	계	139,766	8,618	19,398	13,998	13,998	29,958	27,918	25,878
	국비	0	0	0	0	0	0	0	0
	지방비	139,766	8,618	19,398	13,998	13,998	29,958	27,918	25,878
2022	계	309,891	41,266	52,069	46,669	48,709	-	58,549	62,629
	국비	0	0	0	0	0	-	0	0
	지방비	309,891	41,266	52,069	46,669	48,709	-	58,549	62,629
연평균 증가율	계	-3.2%	-2.1%	-1.4%	-1.9%	-1.8%	-100.0%	-1.5%	-1.4%
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	-3.2%	-2.1%	-1.4%	-1.9%	-1.8%	-100.0%	-1.5%	-1.4%

출처: 지리산권관광개발조합 내부 자료

총계 기준, 지리산권관광개발조합 지리산권공동연계사업비는 2022년 988,954천 원으로 2011년 7,612,000천 원에서 총 6,623,046천 원(-87.0%) 줄었다. 이는 연평균 16.9% 감소이며, 하동군을 제외하면 남원시와 곡성군의 연평균 감소율이 17.4%로 가장 컸으며, 장수군이 14.4%로 가장 적었다. 시군별 분담 현황을 보면, 2011년에는 곡성군(1,445,000천 원)과 남원시(1,437,000천 원)가 타 시군보다 지리산권공동연계사업비를 많이 분담하는 것으로 나타났으며, 반면에 2022년에는 6곳의 시군이 거의 공평하게 분담하는 것으로 나타났다.

한편, 2022년에는 지리산권관광개발조합에 대한 국비 보조가 없었으며, 하동군 또한 조합비를 분담하지 않는 것으로 보인다.

표 4-18 지리산권관광개발조합 지리산권공동연계사업비 시·군 분담금 현황

(단위: 천 원)

연도	구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2011	계	7,612,000	1,437,000	909,000	1,445,000	961,000	953,340	953,330	953,330
	국비	4,567,000	862,000	545,000	867,000	577,000	572,000	572,000	572,000
	지방비	3,045,000	575,000	364,000	578,000	384,000	381,340	381,330	381,330
2012	계	7,806,740	1,571,680	845,010	1,571,680	955,010	955,010	955,010	953,340
	국비	4,684,000	943,000	507,000	943,000	573,000	573,000	573,000	572,000
	지방비	3,122,740	628,680	338,010	628,680	382,010	382,010	382,010	381,340
2013	계	7,508,416	968,346	905,010	915,010	1,055,010	1,221,680	1,221,680	1,221,680
	국비	4,085,000	581,000	459,000	549,000	549,000	649,000	649,000	649,000
	지방비	3,423,416	387,346	446,010	366,010	506,010	572,680	572,680	572,680
2014	계	8,290,310	979,330	1,385,330	1,012,330	1,531,330	1,127,330	1,127,330	1,127,330
	국비	4,819,000	590,000	749,000	609,000	837,000	678,000	678,000	678,000
	지방비	3,471,310	389,330	636,330	403,330	694,330	449,330	449,330	449,330
2015	계	6,155,520	536,000	719,000	692,670	1,592,660	871,730	871,730	871,730
	국비	3,547,000	257,000	433,000	416,000	872,000	523,000	523,000	523,000
	지방비	2,608,520	279,000	286,000	276,670	720,660	348,730	348,730	348,730
2016	계	2,646,000	337,000	168,000	277,000	779,000	245,000	595,000	245,000
	국비	1,377,400	202,000	101,000	166,000	467,400	147,000	147,000	147,000
	지방비	1,268,600	135,000	67,000	111,000	311,600	98,000	448,000	98,000
2017	계	1,425,005	0	0	0	0	475,001	475,002	475,002
	국비	855,000	0	0	0	0	285,000	285,000	285,000
	지방비	570,005	0	0	0	0	190,001	190,002	190,002
2018	계	3,682,300	704,900	272,900	521,900	511,900	556,900	556,900	556,900
	국비	1,566,000	0	109,000	280,000	274,000	301,000	301,000	301,000
	지방비	2,116,300	704,900	163,900	241,900	237,900	255,900	255,900	255,900
2019	계	8,438,200	1,097,600	607,600	820,600	1,249,600	2,051,600	1,703,600	907,600
	국비	3,820,000	467,000	222,000	394,000	651,000	944,000	770,000	372,000
	지방비	4,618,200	630,600	385,600	426,600	598,600	1,107,600	933,600	535,600

연도	구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2020	계	7,422,180	1,092,462	566,453	904,453	1,417,453	1,110,453	1,420,453	910,453
	국비	3,129,500	463,000	200,000	370,000	625,500	472,000	627,000	372,000
	지방비	4,292,680	629,462	366,453	534,453	791,953	638,453	793,453	538,453
2021	계	4,565,972	555,576	770,566	197,566	1,059,566	986,566	698,566	297,566
	국비	2,165,500	261,000	368,500	82,000	513,000	476,500	332,500	132,000
	지방비	2,400,472	294,576	402,066	115,566	546,566	510,066	366,066	165,566
2022	계	988,954	164,834	164,824	164,824	164,824	-	164,824	164,824
	국비	0	0	0	0	0	-	0	0
	지방비	988,954	164,834	164,824	164,824	164,824	-	164,824	164,824
연평균 증가율	계	-16.9%	-17.9%	-14.4%	-17.9%	-14.8%	-100.0%	-14.7%	-14.7%
	국비	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%
	지방비	-9.7%	-10.7%	-6.9%	-10.8%	-7.4%	-100.0%	-7.3%	-7.3%

출처: 지리산권관광개발조합 내부 자료

지리산권관광개발조합 광역연계협력사업 시·군 분담금은 2011년 1,960,000천 원에서 2013년 3,920,000천 원으로 증가하였다. 2013년 기준 남원시가 350,000천 원으로 가장 많이 분담하였으며, 장수군이 200,000천 원으로 분담금이 가장 적었다. 다만, 2014년부터는 광역연계협력사업비 분담이 없어 광역연계협력사업이 중단된 것으로 나타났다.

표 4-19 지리산권관광개발조합 광역연계사업비 시·군 분담금 현황

(단위: 천 원)

연도	구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2011	계	1,960,000	350,000	200,000	280,000	290,000	240,000	300,000	300,000
	국비	1,568,000	280,000	160,000	224,000	232,000	192,000	240,000	240,000
	지방비	392,000	70,000	40,000	56,000	58,000	48,000	60,000	60,000
2012	계	3,920,000	700,000	400,000	560,000	580,000	660,000	600,000	420,000
	국비	3,136,000	560,000	320,000	448,000	464,000	528,000	480,000	336,000
	지방비	784,000	140,000	80,000	112,000	116,000	132,000	120,000	84,000

지방교부세를 통한 특별지방자치단체 재정 지원에 관한 연구

연도	구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2013	계	3,920,000	700,000	400,000	560,000	580,000	600,000	600,000	480,000
	국비	3,136,000	560,000	320,000	448,000	464,000	480,000	480,000	384,000
	지방비	784,000	140,000	80,000	112,000	116,000	120,000	120,000	96,000
2014	계	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	-	-	-	-	-	-	-	-
2015	계	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	-	-	-	-	-	-	-	-
2016	계	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	-	-	-	-	-	-	-	-
2017	계	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	-	-	-	-	-	-	-	-
2018	계	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	-	-	-	-	-	-	-	-
2019	계	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	-	-	-	-	-	-	-	-
2020	계	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	-	-	-	-	-	-	-	-
2021	계	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	-	-	-	-	-	-	-	-

연도	구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2022	계	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방비	-	-	-	-	-	-	-	-
연평균 증가율	계	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%
	국비	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%
	지방비	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%

출처: 지리산권관광개발조합 내부 자료

지리산권 연합 시 분담금 규모를 추정하기 위해 지방비 기준으로 지리산권관광개발조합 시·군 분담금을 정리하여 제시하면 아래 표와 같다. 2011년 3,880,202천 원에서 2022년 1,298,845천 원으로 줄었는데 이는 연평균 9.5% 감소이며, 시군별로 살펴보면, 남원시의 연평균 감소율이 10.5%로 가장 컸으며, 장수군이 7.3%로 가장 적었음을 알 수 있다(하동군 제외).

지방비 기준으로 지리산권관광개발조합 시·군 분담금을 가장 많이 분담한 곳은 2011년에는 남원군(696,918천 원)이었으나, 2022년에는 함양군(227,453천 원)이다. 반면, 분담금을 가장 적게 분담한 곳은 2011년 장수군(464,914천 원)이었으나, 2022년 남원시(206,100천 원)인 것으로 보인다.

한편 하동군은 2021년까지는 지리산권관광개발조합비를 분담하였으나, 2022년에는 분담하지 않았다.

표 4-20 지리산권관광개발조합 시·군 분담금 현황(총계, 지방비 기준)

(단위: 천 원)

구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2011	3,880,202	696,918	464,914	691,314	501,354	500,574	510,524	514,604
2012	4,022,422	773,806	432,136	751,206	510,576	538,456	524,416	491,826
2013	4,426,218	548,592	558,656	503,456	647,456	730,006	730,006	708,046
2014	3,680,675	409,228	667,628	427,428	718,428	485,308	485,308	487,348

구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2015	2,827,890	298,969	316,769	304,079	746,029	385,978	390,088	385,978
2016	1,618,752	173,657	116,455	157,095	355,655	153,938	508,016	153,936
2017	769,173	0	0	0	0	257,070	257,071	255,032
2018	2,296,900	719,300	187,300	265,780	257,700	289,620	289,620	287,580
2019	4,921,730	663,884	426,681	464,081	640,161	1,156,961	982,961	587,001
2020	4,754,274	684,040	431,829	594,429	851,929	714,389	867,349	610,309
2021	2,540,238	303,194	421,464	129,564	560,564	540,024	393,984	191,444
2022	1,298,845	206,100	216,893	211,493	213,533	-	223,373	227,453
연평균 증가율	-9.5%	-10.5%	-6.7%	-10.2%	-7.5%	-100.0%	-7.2%	-7.2%

아래 표 또한 지방비 기준으로 지리산권관광개발조합 운영비와 지리산권공동연계 사업비를 다시 한번 정리하여 제시한 표이다.

표 4-21 지리산권관광개발조합 운영비 시·군 분담금 현황(지방비 기준)

(단위: 천 원)

구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2011	443,202	51,918	60,914	57,314	59,354	71,234	69,194	73,274
2012	115,682	5,126	14,126	10,526	12,566	24,446	22,406	26,486
2013	218,802	21,246	32,646	25,446	25,446	37,326	37,326	39,366
2014	209,365	19,898	31,298	24,098	24,098	35,978	35,978	38,018
2015	219,370	19,969	30,769	27,409	25,369	37,248	41,358	37,248
2016	350,152	38,657	49,455	46,095	44,055	55,938	60,016	55,936
2017	199,168	0	0	0	0	67,069	67,069	65,030
2018	180,600	14,400	23,400	23,880	19,800	33,720	33,720	31,680
2019	303,530	33,284	41,081	37,481	41,561	49,361	49,361	51,401
2020	461,594	54,578	65,376	59,976	59,976	75,936	73,896	71,856
2021	139,766	8,618	19,398	13,998	13,998	29,958	27,918	25,878
2022	309,891	41,266	52,069	46,669	48,709	-	58,549	62,629
연평균 증가율	-3.2%	-2.1%	-1.4%	-1.9%	-1.8%	-100.0%	-1.5%	-1.4%

특징적인 것은 사업비와 운영비를 2022년에는 6곳의 시군이 거의 공평하게 분담하는 것으로 보인다.

표 4-22 | 지리산권관광개발조합 시·군 분담금 현황(지리산권공동연계사업, 지방비 기준)

(단위: 천 원)

구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2011	3,045,000	575,000	364,000	578,000	384,000	381,340	381,330	381,330
2012	3,122,740	628,680	338,010	628,680	382,010	382,010	382,010	381,340
2013	3,423,416	387,346	446,010	366,010	506,010	572,680	572,680	572,680
2014	3,471,310	389,330	636,330	403,330	694,330	449,330	449,330	449,330
2015	2,608,520	279,000	286,000	276,670	720,660	348,730	348,730	348,730
2016	1,268,600	135,000	67,000	111,000	311,600	98,000	448,000	98,000
2017	570,005	0	0	0	0	190,001	190,002	190,002
2018	2,116,300	704,900	163,900	241,900	237,900	255,900	255,900	255,900
2019	4,618,200	630,600	385,600	426,600	598,600	1,107,600	933,600	535,600
2020	4,292,680	629,462	366,453	534,453	791,953	638,453	793,453	538,453
2021	2,400,472	294,576	402,066	115,566	546,566	510,066	366,066	165,566
2022	988,954	164,834	164,824	164,824	164,824	-	164,824	164,824
연평균 증가율	-9.7%	-10.7%	-6.9%	-10.8%	-7.4%	-100.0%	-7.3%	-7.3%

지리산권관광개발조합 광역연계협력사업이 2013년까지 존재했는데, 시·군 분담금은 2011년 392,000천원에서 2013년 784,000천원으로 증가한 것으로 나타났다. 2013년 기준 남원시의 분담금이 140,000천원으로 가장 많았으며, 장수군이 80,000천원으로 가장 적었다.

표 4-23 지리산권관광개발조합 광역연계협력사업 시·군 분담금 현황(지방비 기준)
(단위: 천 원)

구분	총계	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
2011	392,000	70,000	40,000	56,000	58,000	48,000	60,000	60,000
2012	784,000	140,000	80,000	112,000	116,000	132,000	120,000	84,000
2013	784,000	140,000	80,000	112,000	116,000	120,000	120,000	96,000
2014	-	-	-	-	-	-	-	-
2015	-	-	-	-	-	-	-	-
2016	-	-	-	-	-	-	-	-
2017	-	-	-	-	-	-	-	-
2018	-	-	-	-	-	-	-	-
2019	-	-	-	-	-	-	-	-
2020	-	-	-	-	-	-	-	-
2021	-	-	-	-	-	-	-	-
2022	-	-	-	-	-	-	-	-
연평균 증가율	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%	-100.0%

(2) 지리산권관광개발조합 분담금 반영 시 보통교부세 산정 변화

2022년도 지리산권관광개발조합 시·군 분담금(1)은 총 12,298백만 원으로, 남원시(206백만 원), 장수군(216백만 원), 곡성군(211백만 원), 구례군(213백만 원), 산청군(223백만 원), 함양군(227백만 원)이 부담하고 있었다. 지리산권의 연합이 결성되고, 지방자치단체 분담금의 10%를 기준재정수요액 보정수요에 반영한다고 가정할 때, 보통교부세 산정액 결과는 아래 표와 같다.

표 4-24 | 2022년 지리산권관광개발조합 분담금(1) 반영 시 보통교부세 산정액

(단위: 백만 원)

구분	기존(A)			반영 후(B)			차이(B-A)		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,388,525	117,289	1,505,814	1,388,522	117,289	1,505,811	-3	0	-3
대구	1,156,345	171,188	1,327,533	1,156,343	171,188	1,327,531	-2	0	-2
인천	905,215	364,719	1,269,934	905,213	364,719	1,269,932	-2	0	-2
광주	1,069,630	0	1,069,630	1,069,628	0	1,069,628	-2	0	-2
대전	1,081,570	0	1,081,570	1,081,568	0	1,081,568	-2	0	-2
울산	616,564	154,718	771,282	616,562	154,718	771,280	-2	0	-2
세종	83,616	0	83,616	83,616	0	83,616	0	0	0
경기	0	3,576,935	3,576,935	0	3,576,925	3,576,925	0	-10	-10
강원	1,109,086	4,793,391	5,902,477	1,109,084	4,793,381	5,902,465	-2	-10	-12
충북	774,630	2,881,206	3,655,836	774,628	2,881,200	3,655,828	-2	-6	-8
충남	839,019	3,912,693	4,751,712	839,017	3,912,685	4,751,702	-2	-8	-10
전북	1,109,283	4,410,095	5,519,378	1,109,281	4,410,123	5,519,403	-2	28	25
전남	1,295,134	6,067,121	7,362,255	1,295,131	6,067,143	7,362,274	-3	22	19
경북	1,579,173	7,480,838	9,060,011	1,579,170	7,480,824	9,059,993	-3	-14	-18
경남	839,319	5,271,933	6,111,252	839,317	5,271,960	6,111,277	-2	27	25
제주	1,653,126	0	1,653,126	1,653,126	0	1,653,126	0	0	0
합계	15,500,235	39,202,126	54,702,361	15,500,207	39,202,154	54,702,361	-28	28	0

분석 결과, 지리산권관광개발조합에 참여하는 지방자치단체가 모두 기초자치단체라는 점에서 광역자치단체에 대한 보통교부세 산정액은 총 2.8백만 원 감소하며, 모든 광역자치단체의 보통교부세 산정액이 기존 대비 감소하는 것으로 나타났다. 기초자치단체에 대한 보통교부세 산정액은 총 28백만 원 순증가하였으며, 특·광역시보다는 도의 기초자치단체가 영향을 받은 것으로 나타났다. 지리산권관광개발조합에 소속된 기초자치단체를 포함한 전북, 전남, 경남의 경우에는 보통교부세 산정액이 증가되었지만, 그렇지 않은 나머지 경기, 강원, 충북, 충남, 경북의 보통교부세 산정액은 감소하나 사업비 규모가 크지 않기

때문에 감소의 폭이 미비한 것으로 보인다.

그런데 앞선 분석은 지리산권 기초 간 연합이 결성될 때, 사업비 규모를 보수적으로 추계한 것이다. 그러나 실제 기초 간 연합이 추진될 때는 사무와 그 예산 규모가 확대될 가능성이 크다. 특히 금창호 외(2021) 지리산권 추진전략의 보고서에 따르면 특별지방자치단체로 구성될 경우 사무와 예산 규모의 계획을 추산하여 제시하였기 때문에 현실적으로 특별지방자치단체로 구성될 때를 더 정확하게 반영할 수 있다.

예산계획에 따라 2022년도 지리산권관광개발조합 시·군 분담금(2)은 총 1,352억 원으로 추산되었고, 6개의 지방자치단체가 동일하게 부담한다고 가정하여, 기준재정수요액 보정수요에 반영한 결과 보통교부세 산정액은 아래 표와 같다.

추산 결과, 광역자치단체는 301백만 원 감소, 기초자치단체는 301백만 원 증가하는 것으로 나타났으며, 광역자치단체 간 보통교부세 산정액 감소액은 비슷하지만 기초자치단체의 경우, 특·광역시보다 도의 기초자치단체에 대한 영향이 큰 것으로 나타났다.

전북(290백만 원), 경남(271백만 원), 전남(253백만 원) 순으로 보통교부세 산정액이 증가하며, 감소하는 기초자치단체 중에서는 경북(162백만 원), 강원(104백만 원), 충남(85백만 원) 순으로 감소액이 큰 것으로 보인다.

표 4-25 2022년 지리산권관광개발조합 분담금(2) 반영 시 보통교부세 산정액

(단위: 백만 원)

구분	기존(A)			배분 후(B)			차이(B-A)		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,388,525	117,289	1,505,814	1,388,495	117,287	1,505,782	-30	-2	-32
대구	1,156,345	171,188	1,327,533	1,156,320	171,185	1,327,505	-25	-3	-28
인천	905,215	364,719	1,269,934	905,195	364,711	1,269,907	-20	-8	-27
광주	1,069,630	0	1,069,630	1,069,606	0	1,069,606	-24	0	-24
대전	1,081,570	0	1,081,570	1,081,547	0	1,081,547	-23	0	-23
울산	616,564	154,718	771,282	616,550	154,715	771,265	-14	-3	-17
세종	83,616	0	83,616	83,615	0	83,615	-1	0	-1
경기	0	3,576,935	3,576,935	0	3,576,854	3,576,854	0	-81	-81

구분	기준(A)			배분 후(B)			차이(B-A)		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계	광역	기초	합계
강원	1,109,086	4,793,391	5,902,477	1,109,062	4,793,287	5,902,349	-24	-104	-128
충북	774,630	2,881,206	3,655,836	774,613	2,881,143	3,655,756	-17	-63	-80
충남	839,019	3,912,693	4,751,712	839,001	3,912,608	4,751,608	-18	-85	-104
전북	1,109,283	4,410,095	5,519,378	1,109,259	4,410,385	5,519,644	-24	290	266
전남	1,295,134	6,067,121	7,362,255	1,295,105	6,067,374	7,362,479	-29	253	224
경북	1,579,173	7,480,838	9,060,011	1,579,139	7,480,676	9,059,814	-34	-162	-197
경남	839,319	5,271,933	6,111,252	839,301	5,272,204	6,111,505	-18	271	253
제주	1,653,126	0	1,653,126	1,653,126	0	1,653,126	0	0	0
합계	15,500,235	39,202,126	54,702,361	15,499,934	39,202,427	54,702,361	-301	301	0

(3) 자원 보장 기능

지리산권 기초 간 연합이 결성되었을 때 보통교부세의 재정 보장 기능을 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표, 빈곤 갭 지표를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

표 4-26 재정 보장 기능 분석 결과 (지리산권)

구분	기준재정수입액			기준재정수입액 + 보통교부세			차이		
	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
전체	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
광역	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0025
기초	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0127	0.0094	0

광역의 경우 상대적 빈곤율과 빈곤도 지표의 변화가 나타나지 않고, 빈곤 갭 지표가 0.29%에서 0.53%로 보통교부세를 포함하면 0.25%p 심화되었다. 기초의 경우 보통교부세 포함 전-후 빈곤 갭 지표는 변화가 없지만 상대적 빈곤율은 4.46%에서 3.18%로 1.27%p만

큼 감소하고, 빈곤도 지표 또한 1.96%에서 1.02%로 0.94%p만큼 감소한다. 종합하면 전체적으로 기준재정수입액만을 대상으로 한 상대적 빈곤율은 16.7%에서 보통교부세를 포함하면 2.89%로 13.87%p 감소하였고, 빈곤도 지표도 5.56%에서 0.54%로 크게 감소하였다. 빈곤 갭 지표 또한 0.58%에서 0.12%로 0.46%p 감소하여 보통교부세가 재정 보장 기능이 있음을 확인할 수 있다.

(4) 재원 조정 기능

지리산권 기초 간 연합이 결성되었을 때 재정 조정 기능을 엔트로피, 지니계수, 테일지수를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

표 4-27 재정 조정 기능 분석 결과 (지리산권)

구분	기존			지리산권 이후			차이		
	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수
전체	4.8718	0.3926	0.2872	4.8718	0.3926	0.2872	0	0	0
광역	2.6889	0.2672	0.1443	2.6889	0.2672	0.1443	0	0	0
기초	4.9114	0.2857	0.1449	4.9114	0.2857	0.1449	0	0	0

광역과 기초 모두에서 지니계수는 0.2672와 0.2857로 동일하여 전체 지니계수 또한 0.3926으로 변화가 없었다. 다만 광역의 지니계수가 기초의 경우에서보다 더 균등하게 분포하고 있음을 확인할 수 있다. 엔트로피와 테일지수도 지리산권 기초 간 연합 결성으로 재정 조정 기능에서 변화가 나타나지 않았다.

2) 폐광지역개발기금과 지방교부세 분석

(1) 폐광지역개발기금 현황

폐광지역개발기금은 「폐광지역개발지원에관한특별법」에 따라 “대체 산업 육성 및 관광 산업 진흥을 통해 폐광지역의 경제를 진흥시키고 교육문화 및 보건복지, 기반 조성사업

등 지역 주민 균형발전을 도모”하는 목적으로 조성되었다. 카지노업으로부터 총매출액을 기준으로 기금을 조성하고 있는데 주요 개요는 아래 표와 같다.

표 4-28 폐광지역개발기금 개요

구분	주요 내용
설치 근거	개발지원에 관한 특별법」 제11조제5항 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 시행령」 제16조 강원도 폐광지역개발기금 설치 조례 제5조
적용시한	12월 31일
납부 방식	받은 카지노업에서 발생하는 총매출액의 100분의 13을 2회 분할납부 1회: 당해연도 2월 / 2회 당해 연도 5월
지원 대상 지역	7개 시군(태백, 정선, 영월, 삼척, 문경, 보령, 화순)
기금의 사용	소득증대 사업, 주거환경개선사업 기타 폐광지역개발에 필요하다고 도지사가 인정하는 사업

2021년까지 강원도 폐광지역개발기금 누적 수입은 약 2조 2,297억 원으로, 강원랜드 출연금을 포함한 기타 수입이 전체 기금 수입의 97.3%이다.

표 4-29 폐광지역개발기금 조성 현황

(단위: 천 원)

연도별	융자금 회차	이자 수입	기타 수입(A)	계(B)	비율(A/B)
설치~2016	16,045,800	13,016,198	1,375,920,460	1,404,982,458	97.9%
2017	4,950,225	958,193	179,708,605	185,617,023	96.8%
2018	3,789,687	1,077,237	166,570,306	171,437,230	97.2%
2019	6,658,450	1,573,092	151,677,199	159,908,741	94.9%
2020	3,449,268	1,216,153	265,422,802	270,088,223	98.3%
2021	5,383,410	2,156,560	30,100,000	37,639,970	80.0%
계	40,276,840	19,997,433	2,169,399,372	2,229,673,645	97.3%

출처: 강원도(2021). 2021년 폐광지역개발기금 기금운용계획서

강원랜드는 2011년부터 2019년까지 매년 평균적으로 1,384억 원을 폐광지역개발기금에 출연하였으나, 코로나-19 여파로 2020년에는 0원을 출연한 것으로 나타났다.

표 4-30 강원랜드 폐광지역개발기금 출연금 현황

(단위: 억 원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
폐광지역개발기금	1,157	1,155	1,144	1,425	1,626
구분	2016	2017	2018	2019	2020
폐광지역개발기금	1,665	1,582	1,248	1,452	0

출처: 강원도(2021). 2021년 폐광지역개발기금 기금운용계획서

폐광지역개발기금 집행과 관련하여 2021년까지 강원도 폐광지역개발기금 누적 집행 금액은 약 2조1,471억 원으로, 전체 집행액의 95.8%는 비용자성 사업에 집행되었다. 한편, 2021년의 경우, 조성 금액보다 1조 999억 원 더 집행한 것으로 나타났다.

표 4-31 폐광지역개발기금 집행 현황

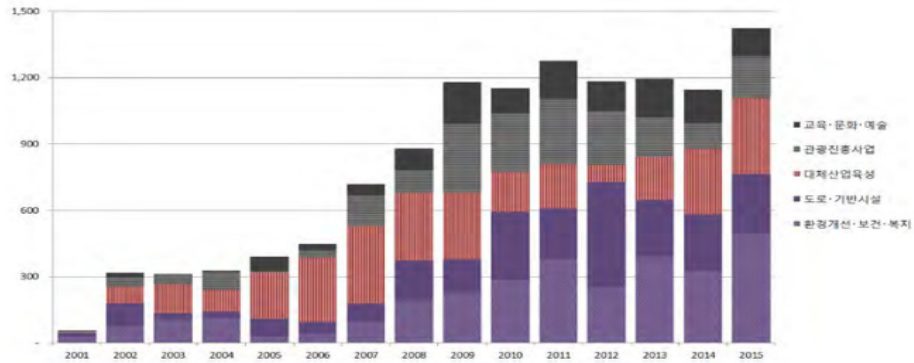
(단위: 천 원)

연도별	비용자성 사업비	용자성 사업비	기본경비	계
설치~2016	1,290,235,163	62,354,000	15,500	1,352,604,663
2017	166,795,083	4,625,000	0	171,420,083
2018	155,902,302	5,395,000	0	161,297,302
2019	130,074,140	4,955,000	0	135,029,140
2020	168,126,514	11,000,000	0	179,126,514
2021	146,628,000	1,000,000	3,000	147,631,000
계	2,057,761,202	89,329,000	18,500	2,147,108,702

출처: 강원도(2021). 2021년 폐광지역개발기금 기금운용계획서

2001년부터 2015년까지 집행된 폐광지역개발기금의 사용 용도를 분석한 결과, 대체산업 육성(25.4%), 환경개선·보건·복지 분야(25.2%), 도로·기반시설(21.1%), 관광진흥(17.22%) 교육·문화·예술 진흥(11.1%) 등의 순으로 사용되었다. 하지만, 교육·문화 및 예술 진흥사업, 환경개선 및 보건위생·후생복지 사업 등에 대한 기금 활용 비중이 증가하는 추세이다.

그림 4-5 연도별 폐광지역개발기금 사용 용도



출처: 강원도(2021). 2021년 폐광지역개발기금 기금운용계획서

시나리오 구성을 위해 기금의 배분을 살펴보고자 한다. 폐광지역개발기금은 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 시행령」 별표에 따라 다음과 같이 배분된다.

표 4-32 폐광지역개발기금 배분 기준

기금의 배분 기준(제16조제8항 관련)

1. 도(道)별 기금 배분 금액 = 기금 기준액(A) × (같은 도 안에 진흥지구가 있는 시·군의 배분 비율의 합)
2. 진흥지구가 있는 시·군의 배분 비율: (B×0.4) + (C×0.3) + (D×0.3)

※ 비교

- 가. A: 해당 연도 기금에서 제16조제7항 단서에 따른 기금의 운영·관리 등에 필요한 경비로 사용되는 부분을 제외한 나머지를 말한다.
- 나. B: 1988년도 진흥지구가 있는 전체 시·군의 석탄 생산량 중 진흥지구가 있는 해당 시·군의 1988년도 점유율
- 다. C: 1988년도 진흥지구가 있는 전체 시·군의 석탄 생산량 대비 지난 연도 전체 시·군의 석탄 생산 감소량 중 진흥지구가 있는 해당 시·군의 지난 연도 석탄 생산 감소량의 점유율
- 라. D: 1988년도 진흥지구가 있는 전체 시·군의 인구 대비 지난 연도 전체 시·군의 인구감소율 중 진흥지구가 있는 해당 시·군의 지난 연도 인구감소율의 점유율

폐광지역개발기금 총 배분금은 2021년 107,069백만 원으로, 2017년 166,523백만 원 대비 59,454백만 원 감소하였다. 강원본청과 7개의 기초자치단체(태백, 삼척, 영월, 정선, 보령, 화순, 문경)가 폐광지역개발기금을 받고 있으며, 2021년 기준 전체 폐광지역개발기금의 74.0%는 강원도 지역에 배분되었다. 정선이 전체 기금의 15.6%를 받아 가장 많이 배분받았으며, 문경의 배분이 6.1%로 가장 적게 받은 것으로 나타났다.

표 4-33 폐광지역개발기금 배분 현황

(단위: 백만 원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	비중 (2021년 기준)	
강원도	본청	24,702	23,465	18,479	21,482	15,856	14.8%
	태백	25,763	24,472	19,286	22,421	16,544	15.5%
	삼척	23,772	22,613	17,811	20,715	15,285	14.3%
	영월	23,161	21,990	17,315	20,131	14,860	13.9%
	정선	26,112	24,784	19,504	22,662	16,737	15.6%
	소계	123,510	117,324	92,395	107,411	79,282	74.0%
타시도	보령	13,738	13,024	10,287	11,949	8,815	8.2%
	화순	9,858	9,447	7,615	9,045	12,445	11.6%
	문경	19,417	18,452	14,544	16,784	6,527	6.1%
	소계	43,013	40,923	32,446	37,778	27,787	26.0%
합계	166,523	158,247	124,841	145,189	107,069	100.0%	

출처: 강원도(2021). 2021년 폐광지역개발기금 기금운용계획서

(2) 폐광지역개발기금 분담금 반영 시 보통교부세 산정 변화

먼저 폐광지역진흥지구의 경우 보통교부세 내 폐광지역진흥지구 보정수요로 반영된다. 구체적으로 보통교부세 산정 시 '보정수요-지역균형수요-낙후지역-폐광지역진흥지구'에 반영되는데 자세한 내용은 아래 표와 같다.

표 4-34 폐광지역진흥지구 보정수요 산정

⑥ 폐광지역진흥지구

- 폐광지역진흥지구 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 × 40%
- '폐광지역진흥지구'란 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제3조제1항에 따른 폐광지역진흥지구를 말한다.
 - ※ 수요산정액의 10%는 시·도, 90%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.
 - ※ 해당 지방자치단체가 성장 촉진 지역으로도 지정된 경우에는 두 수요 중 유리한 수요를 하나만 적용한다.

태백, 삼척, 영월, 정선, 보령, 문경, 화순 중 폐광지역진흥지구 수요가 반영되는 곳은 태백, 보령 2개 지역이며 나머지는 성장 촉진 지역 수요로 반영된다.

표 4-35 폐광지역진흥지구 보정수요

구분	성장촉진지역(A)	폐광지역진흥지구(B)	비율(B/A*100)
시도	67,609	1,175	1.74
시	151,829	10,576	6.97
군	534,566	0	0.00
계	754,004	11,751	1.56

출처: 행정안전부(2022). 보통교부세 산정 내역

강원본청, 강원 태백시, 강원 삼척시, 강원 영월군, 강원 정선시에 대한 2021년 폐광지역개발기금 배분액은 79,282백만 원인데 이를 기준으로 분담금을 출연했다고 가정하여 보통교부세의 변화분을 산출하고자 한다.

배분금의 10%를 기준재정수요액 보정수요에 반영한 결과, 광역자치단체에 대한 보통교부세 산정액은 15,499,821백만 원으로 414백만 원 감소하고 기초자치단체는 39,202,540백만 원으로 414백만 원 증가하는 것으로 나타났다.

강원만 보통교부세 산정액이 증가(6,059백만 원)하고, 나머지는 모두 감소하며, 경북의

감소액이 1,163백만 원으로 가장 크며, 전남(948백만 원), 전북(709백만 원) 순으로 분석되었다.

표 4-36 2022년 폐광지역개발기금(1) 기준(2021년 기금의 10%)

(단위: 백만 원)

구분	기존(A)			배분 후(B)			차이(B-A)		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,388,525	117,289	1,505,814	1,388,347	117,274	1,505,621	-178	-15	-193
대구	1,156,345	171,188	1,327,533	1,156,197	171,166	1,327,363	-148	-22	-170
인천	905,215	364,719	1,269,934	905,099	364,673	1,269,771	-116	-46	-163
광주	1,069,630	0	1,069,630	1,069,492	0	1,069,492	-138	0	-138
대전	1,081,570	0	1,081,570	1,081,431	0	1,081,431	-139	0	-139
울산	616,564	154,718	771,282	616,484	154,698	771,182	-80	-20	-100
세종	83,616	0	83,616	83,606	0	83,606	-10	0	-10
경기	0	3,576,935	3,576,935	0	3,576,473	3,576,473	0	-462	-462
강원	1,109,086	4,793,391	5,902,477	1,110,307	4,798,229	5,908,536	1,221	4,838	6,059
충북	774,630	2,881,206	3,655,836	774,530	2,880,836	3,655,366	-100	-370	-470
충남	839,019	3,912,693	4,751,712	838,911	3,912,190	4,751,102	-108	-503	-610
전북	1,109,283	4,410,095	5,519,378	1,109,141	4,409,528	5,518,669	-142	-567	-709
전남	1,295,134	6,067,121	7,362,255	1,294,967	6,066,340	7,361,307	-167	-781	-948
경북	1,579,173	7,480,838	9,060,011	1,578,970	7,479,878	9,058,848	-203	-960	-1,163
경남	839,319	5,271,933	6,111,252	839,211	5,271,255	6,110,466	-108	-678	-786
제주	1,653,126	0	1,653,126	1,653,126	0	1,653,126	0	0	0
합계	15,500,235	39,202,126	54,702,361	15,499,821	39,202,540	54,702,361	-414	414	0

강원본청, 강원 태백시, 강원 삼척시, 강원 영월군, 강원 정선시에 대한 2017년 폐광지역개발기금 배분액은 123,510백만 원인데, 강원도에 대한 폐광지역개발기금 배분액은 2017년이 가장 많았으며, 감소하는 추세였다. 다시 한번 이를 기준으로 분석하면 아래와 같다.

배분금의 10%를 기준재정수요액 보정수요에 반영한 결과, 광역자치단체에 대한 보통교부세 산정액은 15,499,589백만 원으로 646백만 원 감소하고 기초자치단체는 54,702,361백만 원으로서 646백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 강원만 보통교부세 산정액이 9,438백만 원 증가하고, 나머지는 모두 감소하며, 특히 경북의 감소액이 1,812백만 원으로 가장 크며, 전남(1,475백만 원), 전북(1,224백만 원) 순이다.

표 4-37 2022년 폐광지역개발기금(2) 기준(2017년 기금의 10%)

(단위: 백만 원)

구분	기존(A)			배분 후(B)			차이(B-A)		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,388,525	117,289	1,505,814	1,388,247	117,266	1,505,513	-278	-23	-301
대구	1,156,345	171,188	1,327,533	1,156,114	171,154	1,327,268	-231	-34	-265
인천	905,215	364,719	1,269,934	905,034	364,646	1,269,680	-181	-73	-254
광주	1,069,630	0	1,069,630	1,069,416	0	1,069,416	-214	0	-214
대전	1,081,570	0	1,081,570	1,081,354	0	1,081,354	-216	0	-216
울산	616,564	154,718	771,282	616,440	154,687	771,127	-124	-31	-155
세종	83,616	0	83,616	83,600	0	83,600	-16	0	-16
경기	0	3,576,935	3,576,935	0	3,576,217	3,576,217	0	-718	-718
강원	1,109,086	4,793,391	5,902,477	1,110,988	4,800,927	5,911,915	1,902	7,536	9,438
충북	774,630	2,881,206	3,655,836	774,475	2,880,629	3,655,104	-155	-577	-732
충남	839,019	3,912,693	4,751,712	838,851	3,911,910	4,750,761	-168	-783	-951
전북	1,109,283	4,410,095	5,519,378	1,109,061	4,409,212	5,518,273	-222	-883	-1,105
전남	1,295,134	6,067,121	7,362,255	1,294,874	6,065,905	7,360,780	-260	-1,216	-1,475
경북	1,579,173	7,480,838	9,060,011	1,578,857	7,479,342	9,058,199	-316	-1,496	-1,812
경남	839,319	5,271,933	6,111,252	839,151	5,270,877	6,110,028	-168	-1,056	-1,224
제주	1,653,126	0	1,653,126	1,653,126	0	1,653,126	0	0	0
합계	15,500,235	39,202,126	54,702,361	15,499,589	39,202,772	54,702,361	-646	646	0

(3) 재원 보장 기능

폐광지역개발기금 보통교부세의 재정 보장 기능을 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표, 빈곤 갭 지표를 사용한 측정된 결과는 다음과 같다.

표 4-38 재정 보장 기능 분석 결과 (폐광지역개발기금)

구분	기준재정수입액			기준재정수입액 + 보통교부세			차이		
	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
전체	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
광역	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0025
기초	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0127	0.0094	0

광역의 경우 상대적 빈곤율과 빈곤도 지표의 변화가 나타나지 않고, 빈곤 갭 지표가 0.29%에서 0.53%로 보통교부세를 포함하면 0.25%p 심화되었다. 기초의 경우 보통교부세 포함 전-후 빈곤 갭 지표는 변화가 없지만 상대적 빈곤율은 4.46%에서 3.18%로 1.28%p만큼 감소하고, 빈곤도 지표 또한 1.96%에서 1.02%로 0.94%p만큼 감소한다. 종합하면 전체적으로 기준재정수입액만을 대상으로 한 상대적 빈곤율은 16.76%에서 보통교부세를 포함하면 2.89%로 13.87%p 감소하였고, 빈곤도 지표도 5.56%에서 0.54%로 크게 감소하였다. 빈곤 갭 지표 또한 0.58%에서 0.12%로 0.46%p 감소하여 보통교부세가 재정 보장 기능이 있음을 확인할 수 있다.

(4) 재원 조정 기능

폐광지역개발기금 재정 조정 기능을 엔트로피, 지니계수, 테일지수를 사용하여 측정된 결과는 다음과 같다.

표 4-39 재정 조정 기능 분석 결과 (폐광지역개발기금)

구분	기존			폐광지역개발기금 이후			차이		
	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수
전체	4.8718	0.3926	0.2872	4.8719	0.3926	0.2872	-0.0001	0	0
광역	2.6889	0.2672	0.1443	2.6889	0.2673	0.1443	0	-0.0001	0
기초	4.9114	0.2857	0.1449	4.9114	0.2856	0.1448	0	0.0001	0.0001

광역의 경우, 지니계수가 0.2672에서 0.2673으로 0.0001만큼 증가하여 불균등이 심화되어 재정 조정 기능이 악화되었고, 엔트로피와 테일지수는 변화가 없었다. 기초의 경우, 지니계수는 기존 0.2857에서 0.2856으로 0.0001만큼 감소하여 균등화되어 재정 조정이 이루어졌고, 엔트로피는 변화가 없었지만 테일지수는 0.0001만큼 감소하였다. 광역과 기초 간 지니계수를 비교하면 광역이 기초에 비해 재정 조정의 균등성이 높았으나 폐광지역개발기금 전-후로 변화 방향은 반대로 나타났다. 이를 종합하여 전체를 살펴보면, 폐광지역개발기금 전-후로 지니계수는 0.3927로 동일하였고, 테일지수 또한 변화가 없었으나 엔트로피는 4.8718에서 4.8719로 재정 조정 기능을 수행하였음을 알 수 있다.

제3절 새로운 재정 지원 방안 제시 및 영향 분석

특별지방자치단체 구성에 따라 기존안이 아닌 지방교부세 틀 내와 외로 구분하여 추가로 고려할 수 있는 다양한 방안을 살펴보려고 한다. 분석은 부울경 특별지방자치단체만을 대상으로 하여 제시하도록 한다.

1. 지방교부세 틀 내 지원 방안

1) 보통교부세 산입률 변경

보통교부세의 기준재정수입액을 산정할 때 지방 재정의 신축성과 징세 노력을 촉진하기 위해 기초수입액과 보정수입액의 80%만을 반영하는데 현재 적용되는 산입률을 변경하여 재정부족액을 조정하는 방안을 고려할 수 있다. 기준재정수입이 작아질수록 지방자치단체의 재정부족액은 커진다. 물론 보통교부세 전체 규모는 한정되어 있기 때문에 재정부족액이 아무리 커진다고 해도 조정률을 다시 곱해 배분하도록 되어 있다. 그러나 보통교부세 기준 재정 수입에서 산입률을 조정하는 이유는 지방 재정 재정력을 반영하여 광역과 기초의 재정부족액을 조절 가능한지 확인하고자 하는 것이다. 기준 재정 수입의 산입률을 높이면 상대적으로 재정력이 열악할수록 보통교부세 재정부족액이 늘어날 것이다. 이때 특별지방자치단체 구성이라는 외생변수로 인해 부산, 울산, 경남을 제외하고는 어느 지방자치단체의 교부 규모가 줄어들 수 밖에 없다. 그렇다면 교부 규모가 줄어들 수밖에 없는 지방자치단체는 자체 재원을 조달할 능력이 있는지 또는 편중되지 않는 방향으로 교부세 제도가 설계되는지를 고려해야 한다. 재정력이 열악한 기초지방자치단체의 자원 보장 기능을 유지하기 위해서 산입률 변경을 통해 최소한의 영향을 미칠 수 있는지 가능성을 살펴보고자 하였다.

부산, 울산, 경남 집행액의 사무 추진 단계(1단계 및 1~3단계)만을 고려하고, 부산, 울산, 경남이 분담금을 동일하게 1/3 부담한다고 가정하면 분담금 비율(30%, 40%, 50%)에 따라서 6가지 경우가 발생한다. 각 경우에 대하여 산입률이 현재 80% 수준에서 $\pm 10\%$ 단위로

변하였을 때 향후 변화 정도를 예측하고자 한다. 교부세의 기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액에 근거하여 산출하므로 기초수입액과 보정수입액 각각 산입률 수준을 변화시키는 상황과 수입액 전체의 산입률 수준을 변화시키는 상황으로 구분한다.

산입률 구분	70% ←————→ 90%
기초수입액	1) 1단계 사업비 전체에서 30% 분담금 조성할 경우 2) 1단계 사업비 전체에서 40% 분담금 조성할 경우
보정수입액	3) 1단계 사업비 전체에서 50% 분담금 조성할 경우 4) 1~3단계 사업비 전체에서 30% 분담금 조성할 경우
기초+보정 전체	5) 1~3단계 사업비 전체에서 40% 분담금 조성할 경우 6) 1~3단계 사업비 전체에서 50% 분담금 조성할 경우

(1) 기초수입액에 대한 산입률 변경

가. 부울경 산입률에 따른 보통교부세 변화

부울경 사무 추진 단계에 따른 모든 시나리오를 대상으로 보통교부세의 기초수입액 산정 시 적용되는 산입률을 현행 80%(기본)에서 $\pm 10\%$ 단위로 조정하였을 때 교부된 결과는 다음과 같다. 기초수입액의 산입률 수준이 변경되었을 때 산입률 70%와 80%에서는 기초에 비해 광역에서 보통교부세가 증가하고 90%에서는 기초에서 증가하였다. 세부적으로 1단계와 1~3단계의 분담금 비율이 30%, 40%, 50%로 변하면서 교부세 변화폭도 큰 것으로 나타났다.

표 4-40 부울경 사무 추진 보통교부세 변화(기초수입액)

(단위: 백만 원)

산입률 구분	분담금 수준	보통교부세(기존)		보통교부세(반영 후)		보통교부세 차이 (반영 후-기존)	
		광역시	기초	광역시	기초	광역시	기초
70%	기본	15,863,675	39,240,526	17,909,672	37,194,529	2,045,997	-2,045,997
	1단계 30%	15,863,675	39,240,526	17,912,329	37,191,872	2,048,654	-2,048,654
	1단계 40%	15,863,675	39,240,526	17,913,215	37,190,986	2,049,540	-2,049,540
	1단계 50%	15,863,675	39,240,526	17,914,100	37,190,101	2,050,425	-2,050,425
	1~3단계 30%	15,863,675	39,240,526	17,912,714	37,191,487	2,049,039	-2,049,039
	1~3단계 40%	15,863,675	39,240,526	17,913,728	37,190,473	2,050,053	-2,050,053
	1~3단계 50%	15,863,675	39,240,526	17,914,741	37,189,460	2,051,066	-2,051,066
80%	기본	15,863,675	39,240,526	15,863,675	39,240,526	0	0
	1단계 30%	15,863,675	39,240,526	15,866,764	39,237,437	3,089	-3,089
	1단계 40%	15,863,675	39,240,526	15,867,793	39,236,408	4,118	-4,118
	1단계 50%	15,863,675	39,240,526	15,868,823	39,235,378	5,148	-5,148
	1~3단계 30%	15,863,675	39,240,526	15,867,212	39,236,989	3,537	-3,537
	1~3단계 40%	15,863,675	39,240,526	15,868,390	39,235,811	4,715	-4,715
	1~3단계 50%	15,863,675	39,240,526	15,869,568	39,234,633	5,893	-5,893
90%	기본	15,863,675	39,240,526	13,875,038	41,229,163	-1,988,637	1,988,637
	1단계 30%	15,863,675	39,240,526	13,878,598	41,225,603	-1,985,077	1,985,077
	1단계 40%	15,863,675	39,240,526	13,879,784	41,224,417	-1,983,891	1,983,891
	1단계 50%	15,863,675	39,240,526	13,880,971	41,223,230	-1,982,704	1,982,704
	1~3단계 30%	15,863,675	39,240,526	13,879,114	41,225,087	-1,984,561	1,984,561
	1~3단계 40%	15,863,675	39,240,526	13,880,472	41,223,729	-1,983,203	1,983,203
	1~3단계 50%	15,863,675	39,240,526	13,881,830	41,222,371	-1,981,845	1,981,845

분석 결과, 기준재정수입액에서 기초수입액의 산입률을 70%로 변경하면 기초의 배분 규모가 크게 줄고, 90%로 늘릴 때는 광역의 규모가 크게 주는 것으로 나타났다.

나. 재원 보장 기능

사무단계와 재정 분담금 비율(30%, 40%, 50%) 전체를 대상으로 산업률이 변화할 때 보통교부세의 재정 보장 기능을 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표, 빈곤 갭 지표를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

전체적으로 보통교부세 포함 여부에 따른 차이를 살펴보면 상대적 빈곤율은 산업률이 70%일 때 12.14%만큼, 90%일 때 16.19%p만큼 감소하는 모습을 보였다. 빈곤도 지표도 산업률이 70%일 때 4.43%p, 90%에서는 5.69%p만큼 감소가 나타났다. 빈곤 갭 지표는 산업률 70%에서 0.31%p, 90%에서는 0.63%p 감소하여 재정 보장 기능이 강화되었음을 확인하였다.

표 4-41 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역+기초/기초수입)

산업률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
70%	기본	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1단계 30%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1단계 40%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1단계 50%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1~3단계 30%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1~3단계 40%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1~3단계 50%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
80%	기본	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1단계 30%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
	1단계 40%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1단계 50%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 30%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 40%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 50%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
90%	기본	0.1908	0.0623	0.0075	0.0289	0.0054	0.0012	0.1619	0.0569	0.0063
	1단계 30%	0.1908	0.0623	0.0075	0.0289	0.0054	0.0012	0.1619	0.0569	0.0063
	1단계 40%	0.1908	0.0623	0.0075	0.0289	0.0054	0.0012	0.1619	0.0569	0.0063
	1단계 50%	0.1908	0.0623	0.0075	0.0289	0.0054	0.0012	0.1619	0.0569	0.0063
	1~3단계 30%	0.1908	0.0623	0.0075	0.0289	0.0054	0.0012	0.1619	0.0569	0.0063
	1~3단계 40%	0.1908	0.0623	0.0075	0.0289	0.0054	0.0012	0.1619	0.0569	0.0063
	1~3단계 50%	0.1908	0.0623	0.0075	0.0289	0.0054	0.0012	0.1619	0.0569	0.0063

광역의 경우, 산입률이 70%에서 90%까지 변하더라도 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표 모두 6.25%와 1.06%로 변화가 없었다. 보통교부세 포함 여부에 따라 빈곤 갭 지표만이 산입률 70%일 때 0.23%p만큼, 90%일 때 0.26%p만큼 증가하는 것으로 나타났다. 이는 산입률이 증가할수록 기초수입액이 빈곤선 미만인 지방자치단체들의 빈곤 정도가 심화된 것을 보여 준다.

표 4-42 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역/기초수입)

산업률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
70%	기본	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
	1단계 30%	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
	1단계 40%	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
	1단계 50%	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
	1~3단계 30%	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
	1~3단계 40%	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
	1~3단계 50%	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
80%	기본	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 30%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 40%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 30%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 40%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
90%	기본	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1단계 30%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1단계 40%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
	1단계 50%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1~3단계 30%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1~3단계 40%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1~3단계 50%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026

기초의 경우, 보통교부세 포함 여부에 따라 상대적 빈곤율이 산입률 70%에서 변화가 없고, 90%는 2.55%p만큼 감소하였다. 빈곤도 지표는 70%에서 0.27%p, 90%에서는 1.59%p 감소하였다. 빈곤 갭 지표는 산입률 70%일 때 0.05%p 증가하고, 90%일 때 0.04%p 감소하였다. 이는 산입률이 증가할수록 자원 보장 기능을 수행하고 있음을 확인할 수 있다.

표 4-43 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (기초/기초수입)

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
	기본	0.0318	0.0129	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	0	0.0027	-0.0005
70%	1단계 30%	0.0318	0.0129	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	0	0.0027	-0.0005
	1단계 40%	0.0318	0.0129	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	0	0.0027	-0.0005
	1단계 50%	0.0318	0.0129	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	0	0.0027	-0.0005

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
	1~3단계 30%	0.0318	0.0129	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	0	0.0027	-0.0005
	1~3단계 40%	0.0318	0.0129	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	0	0.0027	-0.0005
	1~3단계 50%	0.0318	0.0129	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	0	0.0027	-0.0005
80%	기본	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 30%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 40%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 30%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 40%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
90%	기본	0.0573	0.0261	0.0020	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0004
	1단계 30%	0.0573	0.0261	0.0020	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0004
	1단계 40%	0.0573	0.0261	0.0020	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0004
	1단계 50%	0.0573	0.0261	0.0020	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0004
	1~3단계 30%	0.0573	0.0261	0.0020	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0004
	1~3단계 40%	0.0573	0.0261	0.0020	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0004
	1~3단계 50%	0.0573	0.0261	0.0020	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0004

다. 재원 조정 기능

사무단계와 재정 분담금 비율을 대상으로 산업별 보통교부세의 재정 조정 기능을 엔트로피, 지니계수, 테일지수를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

전체를 살펴보면 산업률이 증가할수록 엔트로피는 증가하고, 지니계수와 테일지수는 감소하여 재정 조정 기능을 수행함을 확인할 수 있다. 또, 광역과 기초 간 지니계수를 비교하면 광역이 기초에 비해 재정 조정의 균등성이 높았다.

표 4-44 재정 조정 기능 분석 결과 (부울경) (기초수입)

산업률 구분	분담금 구분	전체			광역			기초		
		엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수
70%	기본	4.8390	0.4101	0.3200	2.7287	0.2251	0.1045	4.9209	0.2784	0.1353
	1단계 30%	4.8390	0.4101	0.3201	2.7287	0.2251	0.1045	4.9209	0.2784	0.1353
	1단계 40%	4.8389	0.4101	0.3201	2.7287	0.2250	0.1045	4.9209	0.2784	0.1353
	1단계 50%	4.8389	0.4101	0.3201	2.7287	0.2250	0.1045	4.9209	0.2784	0.1353
	1~3단계 30%	4.8390	0.4101	0.3201	2.7287	0.2251	0.1045	4.9209	0.2784	0.1353
	1~3단계 40%	4.8389	0.4101	0.3201	2.7287	0.2250	0.1045	4.9209	0.2784	0.1353
	1~3단계 50%	4.8389	0.4102	0.3202	2.7288	0.2250	0.1045	4.9209	0.2784	0.1353
80%	기본	4.8718	0.3926	0.2872	2.6889	0.2672	0.1443	4.9114	0.2857	0.1449
	1단계 30%	4.8718	0.3927	0.2873	2.6890	0.2672	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1단계 40%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1단계 50%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1~3단계 30%	4.8718	0.3927	0.2873	2.6890	0.2672	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448

산입률 구분	분담금 구분	전체			광역			기초		
		엔트로피	지니계수	태일자수	엔트로피	지니계수	태일자수	엔트로피	지니계수	태일자수
	1~3단계 40%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1~3단계 50%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
90%	기본	4.9000	0.3762	0.2591	2.6541	0.3086	0.1791	4.9016	0.2950	0.1547
	1단계 30%	4.8999	0.3763	0.2591	2.6543	0.3085	0.1789	4.9016	0.2950	0.1547
	1단계 40%	4.8999	0.3763	0.2591	2.6543	0.3084	0.1789	4.9016	0.2950	0.1547
	1단계 50%	4.8999	0.3763	0.2591	2.6544	0.3083	0.1788	4.9016	0.2950	0.1547
	1~3단계 30%	4.8999	0.3763	0.2591	2.6543	0.3084	0.1789	4.9016	0.2950	0.1547
	1~3단계 40%	4.8999	0.3763	0.2591	2.6543	0.3084	0.1789	4.9016	0.2950	0.1547
	1~3단계 50%	4.8999	0.3763	0.2591	2.6544	0.3083	0.1788	4.9016	0.2950	0.1547

산입률이 10% 단위로 변화했을 때 광역의 경우, 지니계수를 살펴보면 70%에서 0.2250 또는 0.2251, 90%에서는 0.3083에서 0.3085로 나타났다. 분담금 비율에 따라 차이가 존재하지만 전반적으로 낮은 산입률보다 높은 산입률에서 지니계수가 증가하여 불균등화가 심화되는 모습을 보인다.

기초의 경우, 산입률이 증가할수록 지니계수가 증가한다. 70%에서 0.2784인 지니계수는 90%에서 0.2950까지 증가하여 산입률이 증가함에 따라 명백하게 불균등화가 심화되며, 재정 조정 기능이 약화됨을 확인할 수 있다.

(2) 보정수입액에 대한 산입률 변경

가. 부울경 산입률에 따른 보통교부세 변화

부울경 사무추진 단계에 따른 모든 시나리오를 대상으로 보통교부세의 보정수입액 산

정 시 적용되는 산입률을 현행 80%(기본)에서 $\pm 10\%$ 단위로 조정하였을 때 교부된 결과는 다음과 같다. 보정수입액의 산입률 수준이 변경되었을 때 산입률 70%에서 광역에 비해 기초에서 보통교부세가 증가하고 80%와 90%에서는 광역에서 증가하였다. 세부적으로 1단계와 1~3단계의 분담금 비율이 30%, 40%, 50%로 변하면서 교부세 변화폭이 작은 것으로 나타났다.

표 4-45 부울경 사무 추진 보통교부세 변화 (보정수입액)

(단위: 백만 원)

산입률 구분	분담금 수준	보통교부세(기존)		보통교부세(반영 후)		보통교부세 차이 (반영 후-기존)	
		광역	기초	광역	기초	광역	기초
70%	기본	15,863,675	39,240,526	15,598,646	39,505,555	-265,029	265,029
	1단계 30%	15,863,675	39,240,526	15,601,660	39,502,541	-262,015	262,015
	1단계 40%	15,863,675	39,240,526	15,602,664	39,501,537	-261,011	261,011
	1단계 50%	15,863,675	39,240,526	15,603,669	39,500,532	-260,006	260,006
	1~3단계 30%	15,863,675	39,240,526	15,602,097	39,502,104	-261,578	261,578
	1~3단계 40%	15,863,675	39,240,526	15,603,247	39,500,954	-260,428	260,428
	1~3단계 50%	15,863,675	39,240,526	15,604,396	39,499,805	-259,279	259,279
80%	기본	15,863,675	39,240,526	15,863,675	39,240,526	0	0
	1단계 30%	15,863,675	39,240,526	15,866,764	39,237,437	3,089	-3,089
	1단계 40%	15,863,675	39,240,526	15,867,793	39,236,408	4,118	-4,118
	1단계 50%	15,863,675	39,240,526	15,868,823	39,235,378	5,148	-5,148
	1~3단계 30%	15,863,675	39,240,526	15,867,212	39,236,989	3,537	-3,537
	1~3단계 40%	15,863,675	39,240,526	15,868,390	39,235,811	4,715	-4,715
	1~3단계 50%	15,863,675	39,240,526	15,869,568	39,234,633	5,893	-5,893
90%	기본	15,863,675	39,240,526	16,145,940	38,958,261	282,265	-282,265
	1단계 30%	15,863,675	39,240,526	16,149,106	38,955,095	285,431	-285,431
	1단계 40%	15,863,675	39,240,526	16,150,161	38,954,040	286,486	-286,486
	1단계 50%	15,863,675	39,240,526	16,151,215	38,952,986	287,540	-287,540
	1~3단계 30%	15,863,675	39,240,526	16,149,564	38,954,637	285,889	-285,889
	1~3단계 40%	15,863,675	39,240,526	16,150,772	38,953,429	287,097	-287,097
	1~3단계 50%	15,863,675	39,240,526	16,151,979	38,952,222	288,304	-288,304

나. 재원 보장 기능

사무단계와 재정 분담금 비율(30%, 40%, 50%) 모두를 대상으로 산입률이 변화할 때 보통교부세의 재정 보장 기능을 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표, 빈곤 겹 지표를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

전체적으로 보통교부세 포함 여부에 따른 차이를 살펴보면 상대적 빈곤율은 70%일 때 16.19%p만큼, 90%일 때 12.14%p만큼 감소하였다. 빈곤도 지표도 산입률 수준이 70%일 때 5.69%p만큼, 90%에서는 4.43%p 감소하였다. 빈곤 겹 지표 또한 산입률 수준이 70%일 때 0.64%p, 90%일 때 0.31%p 감소하였다. 종합하면 보정 수입액에 산입률 70%를 적용할 때 90%에 비해 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표, 빈곤 겹 지표의 변화폭이 커서 보통교부세의 재원 보장 기능이 강화되는 것으로 나타났다.

표 4-46 재원 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역+기초/보정수입)

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 겹 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 겹 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 겹 지표
70%	기본	0.1908	0.0623	0.0077	0.0289	0.0054	0.0013	0.1619	0.0569	0.0064
	1단계 30%	0.1908	0.0623	0.0077	0.0289	0.0054	0.0013	0.1619	0.0569	0.0064
	1단계 40%	0.1908	0.0623	0.0077	0.0289	0.0054	0.0013	0.1619	0.0569	0.0064
	1단계 50%	0.1908	0.0623	0.0077	0.0289	0.0054	0.0013	0.1619	0.0569	0.0064
	1~3단계 30%	0.1908	0.0623	0.0077	0.0289	0.0054	0.0013	0.1619	0.0569	0.0064
	1~3단계 40%	0.1908	0.0623	0.0077	0.0289	0.0054	0.0013	0.1619	0.0569	0.0064
	1~3단계 50%	0.1908	0.0623	0.0077	0.0289	0.0054	0.0013	0.1619	0.0569	0.0064
80%	기본	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1단계 30%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
	1단계 40%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1단계 50%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 30%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 40%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 50%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
90%	기본	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1단계 30%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1단계 40%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1단계 50%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1~3단계 30%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1~3단계 40%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031
	1~3단계 50%	0.1503	0.0497	0.0043	0.0289	0.0054	0.0012	0.1214	0.0443	0.0031

광역의 경우, 산입률이 70%에서 90%까지 변하더라도 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표 모두 6.25%와 1.06%로 변화가 없었다. 보통교부세 포함 여부에 따라 빈곤 갭 지표만이 산입률 70%일 때 0.26%p만큼, 90%일 때 0.23%p 또는 0.24%p 증가하는 것으로 나타났다. 이는 산입률 수준이 변하더라도 보정수입액이 빈곤선 미만인 지방자치단체들의 빈곤 정도가 악화됨을 알 수 있다.

표 4-47 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역/보정수입)

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
70%	기본	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1단계 30%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1단계 40%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1단계 50%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1~3단계 30%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1~3단계 40%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
	1~3단계 50%	0.0625	0.0106	0.0027	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0026
80%	기본	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 30%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 40%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 30%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 40%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
90%	기본	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
	1단계 30%	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
	1단계 40%	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
	1단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 30%	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
	1~3단계 40%	0.0625	0.0106	0.0030	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0023
	1~3단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024

기초의 경우, 보통교부세 포함 여부에 따라 상대적 빈곤율이 산입률 70%에서 2.55%p 감소하고, 90%에서는 0.63%p 증가하였다. 빈곤도 지표는 70%에서 1.59%p 만큼, 90%에서는 0.08%p만큼 감소하였다. 빈곤 갭 지표는 산입률 70%일 때 0.06%p 감소하고, 90%일 때 0.05%p 증가하는 것으로 나타났다. 기초의 경우를 종합하면 산입률이 커질수록 상대적 빈곤율이 증가하고, 빈곤 갭 지표도 증가하여 보통교부세가 수행하는 재원 보장 기능의 정도가 약화됨을 확인할 수 있다.

표 4-48 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (기초/보정수입)

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 겹 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 겹 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 겹 지표
70%	기본	0.0573	0.0261	0.0022	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0006
	1단계 30%	0.0573	0.0261	0.0022	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0006
	1단계 40%	0.0573	0.0261	0.0022	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0006
	1단계 50%	0.0573	0.0261	0.0022	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0006
	1~3단계 30%	0.0573	0.0261	0.0022	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0006
	1~3단계 40%	0.0573	0.0261	0.0022	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0006
	1~3단계 50%	0.0573	0.0261	0.0022	0.0318	0.0102	0.0016	0.0255	0.0159	0.0006
80%	기본	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 30%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 40%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 30%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 40%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
90%	기본	0.0255	0.0110	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	-0.0063	0.0008	-0.0005
	1단계 30%	0.0255	0.0110	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	-0.0063	0.0008	-0.0005
	1단계 40%	0.0255	0.0110	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	-0.0063	0.0008	-0.0005

산업률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
	1단계 50%	0.0255	0.0110	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	-0.0063	0.0008	-0.0005
	1~3단계 30%	0.0255	0.0110	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	-0.0063	0.0008	-0.0005
	1~3단계 40%	0.0255	0.0110	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	-0.0063	0.0008	-0.0005
	1~3단계 50%	0.0255	0.0110	0.0011	0.0318	0.0102	0.0016	-0.0063	0.0008	-0.0005

다. 자원 조정 기능

사무단계와 재정 분담금 비율을 대상으로 산업률별 보통교부세의 재정 조정 기능을 엔트로피, 지니계수, 테일지수를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

전체를 살펴보면 산업률 수준이 증가할수록 엔트로피는 감소하고, 지니계수와 테일지수는 증가하여 재정 조정 기능이 약화됨을 확인할 수 있다. 또, 광역과 기초 간 지니계수를 비교하면 광역이 기초에 비해 재정 조정의 균등성이 높았다.

표 4-49 재정 조정 기능 분석 결과 (부울경) (보정 수입)

산업률 구분	분담금 구분	전체			광역			기초		
		엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수
70%	기본	4.8839	0.3831	0.2751	2.6884	0.2681	0.1448	4.9197	0.2764	0.1365
	1단계 30%	4.8839	0.3832	0.2752	2.6885	0.2681	0.1447	4.9197	0.2764	0.1365
	1단계 40%	4.8839	0.3832	0.2752	2.6885	0.2680	0.1447	4.9197	0.2764	0.1365
	1단계 50%	4.8838	0.3832	0.2752	2.6885	0.2680	0.1447	4.9197	0.2764	0.1365

산입률 구분	분담금 구분	전체			광역			기초		
		엔트로피	지니계수	테일자수	엔트로피	지니계수	테일자수	엔트로피	지니계수	테일자수
	1~3단계 30%	4.8839	0.3832	0.2752	2.6885	0.2681	0.1447	4.9197	0.2764	0.1365
	1~3단계 40%	4.8839	0.3832	0.2752	2.6885	0.2680	0.1447	4.9197	0.2764	0.1365
	1~3단계 50%	4.8838	0.3832	0.2752	2.6885	0.2680	0.1447	4.9197	0.2764	0.1365
80%	기본	4.8718	0.3926	0.2872	2.6889	0.2672	0.1443	4.9114	0.2857	0.1449
	1단계 30%	4.8718	0.3927	0.2873	2.6890	0.2672	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1단계 40%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1단계 50%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1~3단계 30%	4.8718	0.3927	0.2873	2.6890	0.2672	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1~3단계 40%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1~3단계 50%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
90%	기본	4.8574	0.4035	0.3017	2.6890	0.2666	0.1442	4.9006	0.2967	0.1557
	1단계 30%	4.8573	0.4035	0.3017	2.6890	0.2666	0.1442	4.9006	0.2967	0.1557
	1단계 40%	4.8573	0.4035	0.3018	2.6890	0.2665	0.1442	4.9006	0.2967	0.1557
	1단계 50%	4.8573	0.4035	0.3018	2.6890	0.2665	0.1442	4.9006	0.2967	0.1557
	1~3단계 30%	4.8573	0.4035	0.3017	2.6890	0.2666	0.1442	4.9006	0.2967	0.1557
	1~3단계 40%	4.8573	0.4035	0.3018	2.6890	0.2665	0.1442	4.9006	0.2967	0.1557
	1~3단계 50%	4.8573	0.4035	0.3018	2.6891	0.2665	0.1442	4.9006	0.2967	0.1557

산입률이 10% 단위로 변하였을 때 광역의 경우, 지니계수를 살펴보면 70%에서 0.2680 또는 0.2681, 90%에서는 0.2665 또는 0.2666까지 감소하였다. 낮은 산입률보다 높은 산입률에서 지니계수가 감소하여 불균등화가 약화되는 모습을 보인다.

기초의 경우, 산입률이 증가할수록 지니계수가 증가한다. 70%에서 0.2764인 지니계수는 90%에서 0.2967까지 지속적으로 증가하여 산입률이 증가함에 따라 명백하게 불균등화가 심화되며, 재정 조정 기능이 약화됨을 확인할 수 있다.

(3) 기준재정수입액 전체에 대한 산입률 변경

가. 부울경 산입률에 따른 보통교부세 변화

부울경 사무 추진 단계에 따른 모든 시나리오를 대상으로 보통교부세의 기준재정수입액(기초수입+보정수입) 산정 시 적용되는 산입률을 현행 80%(기본)에서 ±10% 단위로 조정하였을 때 교부된 결과는 다음과 같다. 기초수입액과 보정수입액의 산입률 수준이 변경되었을 때 산입률 70%와 80%에서는 기초에 비해 광역에서 보통교부세가 증가하고 90%에서는 기초에서 증가하였다. 세부적으로 1단계와 1~3단계의 분담금 비율이 30%, 40%, 50%로 변하면서 교부세 변화폭도 작아지는 것으로 나타났다.

표 4-50 부울경 사무 추진 보통교부세 변화 (기초수입액+보정수입액 전체)

(단위: 백만 원)

산입률 구분	분담금 수준	보통교부세(기존)		보통교부세(반영 후)		보통교부세 차이 (반영 후-기존)	
		광역	기초	광역	기초	광역	기초
70%	기본	15,863,675	39,240,526	17,682,846	37,421,355	1,819,171	-1,819,171
	1단계 30%	15,863,675	39,240,526	17,685,431	37,418,770	1,821,756	-1,821,756
	1단계 40%	15,863,675	39,240,526	17,686,293	37,417,908	1,822,618	-1,822,618
	1단계 50%	15,863,675	39,240,526	17,687,154	37,417,047	1,823,479	-1,823,479
	1~3단계 30%	15,863,675	39,240,526	17,685,805	37,418,396	1,822,130	-1,822,130
	1~3단계 40%	15,863,675	39,240,526	17,686,792	37,417,409	1,823,117	-1,823,117
	1~3단계 50%	15,863,675	39,240,526	17,687,778	37,416,423	1,824,103	-1,824,103

산업물 구분	분담금 수준	보통교부세(기존)		보통교부세(반영 후)		보통교부세 차이 (반영 후-기존)	
		광역	기초	광역	기초	광역	기초
80%	기본	15,863,675	39,240,526	15,863,675	39,240,526	0	0
	1단계 30%	15,863,675	39,240,526	15,866,764	39,237,437	3,089	-3,089
	1단계 40%	15,863,675	39,240,526	15,867,793	39,236,408	4,118	-4,118
	1단계 50%	15,863,675	39,240,526	15,868,823	39,235,378	5,148	-5,148
	1~3단계 30%	15,863,675	39,240,526	15,867,212	39,236,989	3,537	-3,537
	1~3단계 40%	15,863,675	39,240,526	15,868,390	39,235,811	4,715	-4,715
	1~3단계 50%	15,863,675	39,240,526	15,869,568	39,234,633	5,893	-5,893
90%	기본	15,863,675	39,240,526	14,113,615	40,990,586	-1,750,060	1,750,060
	1단계 30%	15,863,675	39,240,526	14,117,281	40,986,920	-1,746,394	1,746,394
	1단계 40%	15,863,675	39,240,526	14,118,503	40,985,698	-1,745,172	1,745,172
	1단계 50%	15,863,675	39,240,526	14,119,724	40,984,477	-1,743,951	1,743,951
	1~3단계 30%	15,863,675	39,240,526	14,117,812	40,986,389	-1,745,863	1,745,863
	1~3단계 40%	15,863,675	39,240,526	14,119,211	40,984,990	-1,744,464	1,744,464
	1~3단계 50%	15,863,675	39,240,526	14,120,609	40,983,592	-1,743,066	1,743,066

나. 재원 보장 기능

사무단계와 재정 분담금 비율(30%, 40%, 50%) 모두를 대상으로 산업물이 변화할 때 보통교부세의 재정 보장 기능을 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표, 빈곤 겹 지표를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

전체적으로 보통교부세 포함 여부에 따른 차이를 살펴보면 상대적빈곤율은 모든 산업물 수준에서 13.87%p만큼, 빈곤도 지표도 5.02%p만큼 감소하는 것으로 나타났다. 빈곤 겹 지표는 70% 1~3단계 50%를 제외하고 0.47%p만큼 감소하였고, 90%는 0.45%p만큼 감소하였다. 이는 70%의 산업물에서 재정 보장 기능이 강화됨을 의미한다.

표 4-51 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역/기초+보정수입액 전체)

산업률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
70%	기본	0.1676	0.0556	0.0060	0.0289	0.0054	0.0013	0.1387	0.0502	0.0047
	1단계 30%	0.1676	0.0556	0.0060	0.0289	0.0054	0.0013	0.1387	0.0502	0.0047
	1단계 40%	0.1676	0.0556	0.0060	0.0289	0.0054	0.0013	0.1387	0.0502	0.0047
	1단계 50%	0.1676	0.0556	0.0060	0.0289	0.0054	0.0013	0.1387	0.0502	0.0047
	1~3단계 30%	0.1676	0.0556	0.0060	0.0289	0.0054	0.0013	0.1387	0.0502	0.0047
	1~3단계 40%	0.1676	0.0556	0.0060	0.0289	0.0054	0.0013	0.1387	0.0502	0.0047
	1~3단계 50%	0.1676	0.0556	0.0060	0.0289	0.0054	0.0013	0.1387	0.0502	0.0046
80%	기본	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1단계 30%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1단계 40%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1단계 50%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 30%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 40%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	1~3단계 50%	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
90%	기본	0.1676	0.0556	0.0057	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0045
	1단계 30%	0.1676	0.0556	0.0057	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0045
	1단계 40%	0.1676	0.0556	0.0057	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0045

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
	1단계 50%	0.1676	0.0556	0.0057	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0045
	1~3단계 30%	0.1676	0.0556	0.0057	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0045
	1~3단계 40%	0.1676	0.0556	0.0057	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0045
	1~3단계 50%	0.1676	0.0556	0.0057	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0045

광역의 경우, 산입률이 70%에서 90%까지 변하더라도 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표 모두 6.25%와 1.06%로 변화가 없었다. 보통교부세 포함 여부에 따라 빈곤 갭 지표만이 산입률 70%에서 0.24%p, 90%에서 0.25%p만큼 증가하였다. 즉, 산입률이 증가할수록 전체수입액이 빈곤선 미만인 지방자치단체들의 빈곤 정도가 심화된 것을 확인할 수 있다.

표 4-52 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (광역/수입액 전체)

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
70%	기본	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 30%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 40%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 30%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 40%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표
80%	1~3단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	기본	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 30%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 40%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 30%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 40%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	1~3단계 50%	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
90%	기본	0.0625	0.0106	0.0028	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0025
	1단계 30%	0.0625	0.0106	0.0028	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0025
	1단계 40%	0.0625	0.0106	0.0028	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0025
	1단계 50%	0.0625	0.0106	0.0028	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0025
	1~3단계 30%	0.0625	0.0106	0.0028	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0025
	1~3단계 40%	0.0625	0.0106	0.0028	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0025
	1~3단계 50%	0.0625	0.0106	0.0028	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0025

기초의 경우, 보통교부세 포함 여부에 따라 산입률 수준이 변하여도 상대적빈곤율은 70%에서 1.28%p만큼, 90%에서 1.27%p만큼 감소하였다. 빈곤도지표도 70%에서 0.94%p

만큼, 90% 산입률 수준에서는 0.98%p 감소하였다. 빈곤갭지표는 산입률 70%일 때 0.1%p 증가하고, 나머지 수준에서는 변화가 없었다. 즉, 산입률이 증가할수록 빈곤갭지표는 변화가 없지만 상대적빈곤율과 빈곤도지표는 감소하여 자원 보장 기능을 수행하고 있다고 판단할 수 있다.

표 4-53 재정 보장 기능 분석 결과 (부울경) (기초/수입액 전체)

산입률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤갭 지표
70%	기본	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0017	0.0128	0.0094	-0.0001
	1단계 30%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0017	0.0128	0.0094	-0.0001
	1단계 40%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0017	0.0128	0.0094	-0.0001
	1단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0017	0.0128	0.0094	-0.0001
	1~3단계 30%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0017	0.0128	0.0094	-0.0001
	1~3단계 40%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0017	0.0128	0.0094	-0.0001
	1~3단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0017	0.0128	0.0094	-0.0001
80%	기본	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 30%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 40%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 30%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 40%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	1~3단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0

산업률 구분	분담금 구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)		
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤갭 지표
	1~3단계 50%	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	기본	0.0382	0.0177	0.0016	0.0255	0.0079	0.0016	0.0127	0.0098	0
90%	1단계 30%	0.0382	0.0177	0.0016	0.0255	0.0079	0.0016	0.0127	0.0098	0
	1단계 40%	0.0382	0.0177	0.0016	0.0255	0.0079	0.0016	0.0127	0.0098	0
	1단계 50%	0.0382	0.0177	0.0016	0.0255	0.0079	0.0016	0.0127	0.0098	0
	1~3단계 30%	0.0382	0.0177	0.0016	0.0255	0.0079	0.0016	0.0127	0.0098	0
	1~3단계 40%	0.0382	0.0177	0.0016	0.0255	0.0079	0.0016	0.0127	0.0098	0
	1~3단계 50%	0.0382	0.0177	0.0016	0.0255	0.0079	0.0016	0.0127	0.0098	0

다. 자원 조정 기능

사무단계와 재정 분담금 비율을 대상으로 산업률별 보통교부세의 재정 조정 기능을 엔트로피, 지니계수, 테일지수를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

전체를 살펴보면 전반적으로 산업률 수준이 증가할수록 엔트로피는 증가하고, 지니계수와 테일지수는 감소하여 재정 조정 기능을 수행함을 확인할 수 있다. 또, 광역과 기초 간 지니계수를 비교하면 광역이 기초에 비해 재정 조정의 균등성이 높았다.

표 4-54 재정 조정 가능 분석 결과 (부울경) (기초수입+보정수입 전체)

산입률 구분	분담금 구분	전체			광역			기초		
		엔트로피	지니계수	태일자수	엔트로피	지니계수	태일자수	엔트로피	지니계수	태일자수
70%	기본	4.8545	0.3999	0.3045	2.7309	0.2212	0.1023	4.9340	0.2669	0.1223
	1단계 30%	4.8545	0.3999	0.3046	2.7309	0.2211	0.1023	4.9340	0.2669	0.1223
	1단계 40%	4.8545	0.4000	0.3046	2.7309	0.2211	0.1023	4.9340	0.2669	0.1223
	1단계 50%	4.8544	0.4000	0.3046	2.7309	0.2211	0.1023	4.9340	0.2669	0.1223
	1~3단계 30%	4.8545	0.3999	0.3046	2.7309	0.2211	0.1023	4.9340	0.2669	0.1223
	1~3단계 40%	4.8544	0.4000	0.3046	2.7309	0.2211	0.1023	4.9340	0.2669	0.1223
	1~3단계 50%	4.8544	0.4000	0.3046	2.7309	0.2211	0.1023	4.9340	0.2669	0.1223
80%	기본	4.8718	0.3926	0.2872	2.6889	0.2672	0.1443	4.9114	0.2857	0.1449
	1단계 30%	4.8718	0.3927	0.2873	2.6890	0.2672	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1단계 40%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1단계 50%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1~3단계 30%	4.8718	0.3927	0.2873	2.6890	0.2672	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1~3단계 40%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
	1~3단계 50%	4.8717	0.3927	0.2873	2.6890	0.2671	0.1442	4.9114	0.2857	0.1448
90%	기본	4.8837	0.3883	0.2696	2.6531	0.3096	0.1801	4.8868	0.3082	0.1630
	1단계 30%	4.8837	0.3884	0.2696	2.6533	0.3094	0.1800	4.8868	0.3082	0.1630
	1단계 40%	4.8836	0.3884	0.2697	2.6533	0.3093	0.1799	4.8868	0.3082	0.1630
	1단계 50%	4.8836	0.3884	0.2697	2.6533	0.3093	0.1799	4.8868	0.3082	0.1630

산입률 구분	분담금 구분	전체			광역시			기초		
		엔트로피	지니계수	태일자수	엔트로피	지니계수	태일자수	엔트로피	지니계수	태일자수
	1~3단계 30%	4.8836	0.3884	0.2696	2.6533	0.3093	0.1799	4.8868	0.3082	0.1630
	1~3단계 40%	4.8836	0.3884	0.2697	2.6533	0.3093	0.1799	4.8868	0.3082	0.1630
	1~3단계 50%	4.8836	0.3884	0.2697	2.6534	0.3092	0.1798	4.8868	0.3082	0.1630

산입률이 10% 단위로 변화했을 때 광역의 경우, 지니계수를 살펴보면 70%에서 0.2211, 90%에서는 0.3093으로 증가하여 낮은 산입률보다 높은 산입률에서 지니계수가 증가하여 불균등화가 심화되는 모습을 보인다.

기초의 경우, 산입률이 증가할수록 지니계수가 증가한다. 70%에서 0.2669인 지니계수는 90%에서 0.3082까지 지속적으로 증가하여 산입률이 증가함에 따라 명백하게 불균등화가 심화되며, 재정 조정 기능이 약화됨을 확인할 수 있다.

종합하면, 기준재정수입액의 기초 및 보정수요, 기초수요, 보정수요 70~90%까지의 조정을 통한 변화는 각각 그 효과가 상이하게 나타났다. 기초수입액의 경우는 산입률이 낮을수록 광역의 규모가 커졌으나 보정수입액의 경우는 그 반대였다.

2) 보통교부세 법정률 및 특별교부세 비중 변화

만약 특별지방자치단체 구성에 따라 부산, 울산, 경남에 보통교부세가 더 늘더라도 기타 지방자치단체의 영향이 없는, 현행 지방교부세액 유지하기 위해서는 어느 정도의 법정률 인상이 필요할지 먼저 살펴보았다. 사실 부울경의 경우 1~3단계 사무 분담금을 보정수요에 반영한다고 해도 45억~60억 원 내에서 교부 금액이 변동되었기 때문에 그 비율이 미미하다. 그럼에도 불구하고 보통교부세 내국세에서의 법정률 인상에 대한 논의가 지속적으로 나타난 만큼 선행적 분석으로 포함하였다.

부울경연합을 제외한 타 자치단체들이 현행과 동일한 규모의 보통교부세를 교부받기 위해서 추가로 필요한 교부세액을 추정한 결과는 다음과 같다. 부울경연합의 1단계 30%의 경우, 교부받는 보통교부세액은 2,848,514백만 원이고, 부울경연합을 제외한 자치단체들이 교부받는 보통교부세 총액은 52,255,687백만 원으로 현행보다 3,954백만 원 감소하는 것으로 나타났다. 타 자치단체가 현행과 동일한 보통교부세액을 교부받기 위해서는 교부세 총액이 55,104,201백만 원에서 55,112,110백만 원으로 증가해야 한다. 이는 부울경연합 모든 시나리오에서 적용되며 가장 큰 차액은 1~3단계 50%의 경우이다. 이때 7,545백만 원만큼 보전분이 필요한 것으로 나타난다.

표 4-55 차액보전 보통교부세 총액 변화(부울경연합 제외)

(단위: 백만 원)

부울경연합 시나리오 구분	부울경연합	기타지역	차액 보전 총액
기본	2,844,559	52,259,642	55,104,201
1단계 30%	2,848,514	52,255,687	55,112,110
1단계 40%	2,849,832	52,254,369	55,114,746
1단계 50%	2,851,149	52,253,052	55,117,381
1~3단계 30%	2,849,086	52,255,115	55,113,255
1~3단계 40%	2,850,595	52,253,606	55,116,273
1~3단계 50%	2,852,104	52,252,097	55,119,291

이를 통해 부울경연합이 선택할 수 있는 사무 추진 및 분담금 비율(30%, 40%, 50%)에 따른 시나리오별로 요구되는 지방교부세율은 다음과 같다. 현행과 비교하여 가장 적은 변화를 보인 시나리오는 1단계 분담금 비율 30%의 경우이다. 현행 19.24%보다 0.0028%p 증가한 19.2428%의 증가가 나타났다. 현행과 비교하여 가장 큰 변화를 보인 시나리오는 1~3단계 50%의 경우로 19.2453%까지 교부세율을 증가해야 한다.

표 4-56 부울경연합 시나리오에 따른 지방교부세율 변화

부울경연합 시나리오 구분	지방교부세율(%)
기본	19.2400
1단계 30%	19.2428
1단계 40%	19.2437
1단계 50%	19.2446
1~3단계 30%	19.2432
1~3단계 40%	19.2442
1~3단계 50%	19.2453

특별지방자치단체에 배분되는 보통교부세가 기본적으로 규모가 작기 때문에 법정률이 최대 0.0053% 증가, 100억 원 수준이기 때문에 만약 중앙정부가 기존의 규모에서 특별지방자치단체의 재정 지원액을 장기적으로도 이 수준에서 지원하기로 한다면, 보통교부세가 아닌 다른 지방자치단체의 영향이 없는 특별교부세에서 지원하는 것도 하나의 방안일 수 있다.

(1) 보통교부세 법정률 확대에 따른 보통교부세 변화

앞선 논의와는 다르게 중앙정부가 특별지방자치단체의 재정 지원을 확대하고자 할 때, 법정률을 확대하는 것이 가장 좋은 대안일 수 있다. 이에 본 분석에서는 법정률이 현행 19.24%에서 25%까지 1% 단위로 변경되었을 때 지방교부세 총액의 변화 정도를 추정하여 총규모의 차액을 알아보고 차액에 규모에 따라 특별지방자치단체 재정 지원 방안을 살펴보고자 한다. 이를 위해 기재부의 내국세 전망치 보도자료(2021년~2023년)를 바탕으로 교부세율이 증가할 때 교부에 필요한 총액을 추정한다. 이어서 특별교부세로 특별지방자치단체를 지원하는 방안을 모색하기 위해서 보통교부세와 특별교부세의 비중을 현행 97:3에서 95:5까지 조정하여 교부세액의 변화도 살펴본다.

19.24%	←	→	25%
1) 보통교부세와 특별교부세 비중이 97:3인 경우 2) 보통교부세와 특별교부세 비중이 96:4인 경우 3) 보통교부세와 특별교부세 비중이 95:5인 경우			

가. 지방교부세 법정률 변화에 따른 추정

2023년 내국세 전망치는 357조 9,676억 원으로 이에 따라 현행 19.24%의 교부세율을 유지하였을 때 지방교부세 총액은 68조 8,730억 원으로 추정된다. 20%로 교부세율이 증가하면 지방교부세 총액은 71조 5,935억 원이며, 23%일 경우 82조 3,325억 원이고 25% 적용 시 최대 90조원 이상이 교부된다.

표 4-57 | 교부세율 변화에 따른 지방교부세 총액 변화 (2021~2023)

(단위: 억 원)

교부세율 \ 연도	2021년	2022년**	2023년*
19.24%	570,360	679,346	688,730
20%	592,890	706,181	715,935
21%	622,535	741,490	751,732
22%	652,179	776,799	787,529
23%	681,824	812,108	823,325
24%	711,468	847,417	859,122
25%	741,113	882,727	894,919
내국세(전망치)	2,964,450	3,530,906	3,579,676

* 기획재정부의 내국세 전망치 보도자료(2021년~2023년)

** 2022년 실제 교부액은 551,042억 원이나 기획재정부 전망치 차이 확인을 통해 2023년도 차이를 추정할 수 있다고 봄

2022년 기준으로 보면, 2022년 지방교부세 총액은 약 68조원이다. 일정 비율로 법정률을 인상할 때, 2조 7천 억원, 6조 2천억 원, 9조 8천억 원 순으로 지방교부세가 증가한다. 이 때, 특별지방자치단체 재정 지원의 방안으로써 두 가지를 생각할 수 있다. 첫째, 예를 들어 19.24%에서 20%로 확대 후 늘어난 2조 7천억 원을 활용하여 특별지방자치단체에 지원하는 방안이다. 둘째, 전체 지방교부세의 총액이 늘어난 만큼 현행의 분담금의 10%를 보정수요에 적용하여 그대로 지원하는 방식이 있다. 첫 번째 방식을 채택한다면 그만큼 재정 지원할 수 있는 금액이 늘어나기 때문에 앞으로 특별지방자치단체의 수요가 늘어나

거나 특별지방자치단체의 구성 단체의 수가 늘어나는 것에 대비할 수 있다. 그러나 목적과 수단이 전이되어 지원을 받기 위해 특별지방자치단체 구성이 늘어날 가능성도 존재한다. 또한 늘어난 부분을 기금화 해야 할지, 지방교부세에 특별교부세로 편입해야 할지 등 어떤 방식으로 처리해야 할지도 결정해야 한다. 두 번째 방식을 취할 때, 재정 지원의 절대적 규모는 증가할 수 있으나 우리가 앞서 본 것처럼 여전히도 재정 지원의 충분성 및 적절성에 대한 혼란은 가중될 수 밖에 없다.

표 4-58 | 법정률 변경에 따른 지방교부세 교부액 변화

(단위: 억 원)

구분	내국세 법정률 변화에 따른 지방교부세 규모							25%-19.24% 차이
	19.24%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	
강원	59,025	61,356	64,424	67,492	70,560	73,628	76,695	17,671
경기	38,072	39,576	41,555	43,533	45,512	47,491	49,470	11,398
경남	61,103	63,517	66,693	69,868	73,044	76,220	79,396	18,293
경북	90,601	94,180	98,889	103,598	108,307	113,016	117,725	27,124
광주	10,696	11,119	11,675	12,231	12,787	13,343	13,899	3,202
대구	13,277	13,801	14,491	15,181	15,871	16,561	17,251	3,975
대전	10,816	11,243	11,805	12,367	12,929	13,492	14,054	3,238
부산	15,056	15,651	16,433	17,216	17,998	18,781	19,563	4,507
서울	1,726	1,794	1,884	1,974	2,063	2,153	2,243	517
세종	837	870	913	957	1,000	1,044	1,087	250
울산	7,719	8,024	8,425	8,826	9,227	9,628	10,030	2,311
인천	12,702	13,204	13,864	14,525	15,185	15,845	16,505	3,803
전남	73,606	76,513	80,339	84,164	87,990	91,816	95,641	22,036
전북	55,203	57,384	60,253	63,122	65,992	68,861	71,730	16,527
제주	16,531	17,184	18,043	18,903	19,762	20,621	21,480	4,949
충남	47,515	49,392	51,862	54,331	56,801	59,271	61,740	14,225
충북	36,557	38,001	39,901	41,801	43,701	45,601	47,501	10,944
합계	551,042	572,809	601,449	630,090	658,730	687,370	716,011	164,969

나. 보통교부세와 특별교부세 비율변화에 따른 추정

2023년을 기준으로 보통교부세와 특별교부세의 비중이 97:3의 경우, 현행 19.24%에서는 보통교부세 66조 8,068억 원과 특별교부세 2조 662억 원으로 예상되며, 교부세율을 25%까지 변경하면 보통교부세는 86조 8,071억 원, 특별교부세는 2조 6,848억 원으로 증가한다. 96:4의 경우에는 현행 19.24%에서 보통교부세 66조 1,180억 원과 특별교부세 2조 7,549억 원이 추정되며, 25%에서는 보통교부세 85조 9,122억 원과 특별교부세 3조 5,797억 원이 예상된다. 95:5의 경우, 현행 19.24%에서 보통교부세 65조 4,293억 원과 특별교부세 3조 4,436억 원이 예상되며, 교부세율을 25%까지 변경하면 보통교부세는 85조 173억 원과 특별교부세 4조 4,746억 원이 예상된다.

표 4-59 | 비율변화에 따른 보통교부세와 특별교부세 총액 추정(2021~2023) (단위: 억 원)

비중	교부세율	보통교부세			특별교부세		
		2021년	2022년	2023년	2021년	2022년	2023년
97:3	19.24%	553,249	658,966	668,068	17,111	20,380	20,662
	20%	575,103	684,996	694,457	17,787	21,185	21,478
	21%	603,858	719,246	729,180	18,676	22,245	22,552
	22%	632,614	753,495	763,903	19,565	23,304	23,626
	23%	661,369	787,745	798,626	20,455	24,363	24,700
	24%	690,124	821,995	833,349	21,344	25,423	25,774
	25%	718,879	856,245	868,071	22,233	26,482	26,848
96:4	19.24%	547,546	652,172	661,180	22,814	27,174	27,549
	20%	569,174	677,934	687,298	23,716	28,247	28,637
	21%	597,633	711,831	721,663	24,901	29,660	30,069
	22%	626,092	745,727	756,028	26,087	31,072	31,501
	23%	654,551	779,624	790,392	27,273	32,484	32,933
	24%	683,009	813,521	824,757	28,459	33,897	34,365
	25%	711,468	847,417	859,122	29,645	35,309	35,797
95:5	19.24%	541,842	645,379	654,293	28,518	33,967	34,436
	20%	563,246	670,872	680,138	29,645	35,309	35,797
	21%	591,408	704,416	714,145	31,127	37,075	37,587
	22%	619,570	737,959	748,152	32,609	38,840	39,376
	23%	647,732	771,503	782,159	34,091	40,605	41,166
	24%	675,895	805,047	816,166	35,573	42,371	42,956
	25%	704,057	838,590	850,173	37,056	44,136	44,746

2. 지방교부세 틀 외 지원 방안

1) 광역-지방소비세, 기초-보통교부세 교부(안)

지방교부세 틀 내의 지원 방안에서 연구 범위를 좀 더 확장하여 기존에 논의들 중 광역자치단체는 지방소비세를 교부하고, 기초자치단체에만 보통교부세를 교부하여 재원 배분 방식의 틀을 바꾸는 방안을 선정하였다(물론 조정교부금 등에 조정방식이나 규모 등에 대한 재논의가 필요함). 배분 방식의 틀을 바꾼다면 보통교부세에 미치는 기타 지방자치단체의 영향을 현저히 줄일 수 있기 때문이다. 부울경 등 기존에 논의되고 있는 특별지방자치단체의 경우 광역 중심으로 이루어지기 때문에 오히려 재원의 분리 및 보통교부세를 기초에만 교부하는 것이 기타 자치단체의 관계 속에서 혼란을 줄일 수 있는 하나의 효과적인 대안이 될 수 있다.

이에 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하여 보통교부세는 기초자치단체에만 교부하고, 광역자치단체는 지방소비세를 분배하는 상황을 고려한다.

이를 위해 본 연구는 보통교부세 기준재정수입에 지방소비세 80%가 포함되어 있기 때문에 이를 제외하고, 다시 기준재정수입액을 산출 후 재정부족액을 계산하였다. 또한 기초자치단체가 22년에 교부받은 비율대로 총액에서 기초자치단체에 배분하였으며, 광역자치단체의 경우 지방소비세를 100% 받는 것으로 추정하였다. 또한 지방소비세는 서울, 경기도에 집중되어 있는데 이를 광역에 교부하는 비율 등은 고려하지 않고, 단순 변화분만을 제시하였다.

2022년 기초자치단체를 포함하여 광역단위로 구분한 보통교부세액은 다음과 같다. 보통교부세 총합이 가장 큰 자치단체는 전남으로 7,360,550백만 원이고, 가장 작은 자치단체는 세종으로 83,660백만 원이다.

표 4-60 지방소비세 포함한 광역과 기초 간 보통교부세 분배

(단위: 백만 원)

광역 구분	보통교부세(기존)			최종산정액			단순 재원 변화분(최종-기존)		
	전체	광역	기초	전체	광역 (지방 소비세)	기초 (보통 교부세)	전체	광역	기초
강원	5,902,479	1,109,129	4,793,350	7,325,346	908,956	6,416,390	1,422,867	-200,173	1,623,040
경기	3,807,193	190,177	3,617,016	7,952,578	3,013,000	4,939,578	4,145,385	2,822,823	1,322,562
경남	6,110,314	839,195	5,271,119	9,138,166	1,950,003	7,188,163	3,027,852	1,110,808	1,917,044
경북	9,060,136	1,579,173	7,480,963	11,694,277	1,614,629	10,079,648	2,634,141	35,456	2,598,685
광주	1,069,630	1,069,630		538,149	538,149		-531,481	-531,481	
대구	1,327,662	1,156,495	171,167	1,128,838	891,103	237,735	-198,824	-265,392	66,568
대전	1,081,570	1,081,570		491,662	491,662		-589,908	-589,908	
부산	1,505,589	1,388,300	117,289	1,258,005	1,100,559	157,446	-247,584	-287,741	40,157
서울	172,604	172,604		2,189,240	2,189,240		2,016,636	2,016,636	
세종	83,660	83,660		200,441	200,441		116,781	116,781	
울산	771,882	617,064	154,818	625,006	412,609	212,397	-146,876	-204,455	57,579
인천	1,270,234	905,515	364,719	1,112,013	623,820	488,193	-158,221	-281,695	123,474
전남	7,360,550	1,295,184	6,065,366	9,566,720	1,417,211	8,149,509	2,206,170	122,027	2,084,143
전북	5,520,347	1,109,283	4,411,064	7,240,439	1,259,731	5,980,708	1,720,092	150,448	1,569,644
제주	1,653,126	1,653,126		432,778	432,778		-1,220,348	-1,220,348	
충남	4,751,525	838,940	3,912,585	6,534,461	1,236,002	5,298,459	1,782,936	397,062	1,385,874
충북	3,655,700	774,630	2,881,070	4,840,166	900,757	3,939,409	1,184,466	126,127	1,058,339
합계	55,104,201	15,863,675	39,240,526	72,268,285	19,180,650	53,087,635	17,164,084	3,316,975	13,847,109

주: 광역 최종산정액은 보통교부세 산정액(제주), 분권교부세보전분, 감액 및 보전액을 제외하고 지방소비세만 포함

이후 2022년 보통교부세 산정방식에 포함되어 있는 지방소비세 부분을 제외하고, 지방 소비세 총액을 광역자치단체에만 배분한다. 광역자치단체에 교부된 기존 보통교부세는 2022년 기초자치단체 보통교부세 분배비율에 따라 재분배하여 최종산정액을 추정한다. 광역의 경우, 가장 큰 증가가 나타난 자치단체는 경기로 190,177백만 원에서 3,013,000백만 원으로 2,822,823백만 원만큼 변화하였고, 가장 큰 감소가 나타난 자치단체는 제주로 1,653,126백만 원에서 432,778백만 원으로 1,220,348백만 원만큼 변화하였다. 기초의 경우, 가장 큰 증가가 나타난 자치단체는 경북으로 2,598,685백만 원만큼 변화하였고, 가장

작게 증가한 자치단체는 부산으로 40,157백만 원만큼 변화하였다. 그러나 이러한 변화가 기초자치단체가 광역자치단체로부터 받는 조정교부금 전체 금액을 벌충하는 것은 아니기 때문에 기존에 광역에서 기초로 배분하는 조정교부금 등의 조정 및 재논의가 필요한 것은 사실이다. 또한 기존에 보통교부세를 교부받지 않는 곳을 어떻게 조정할지, 서울과 경기도에 집중된 지방소비세를 어떻게 조정하여 광역이 교부받아야 하는지에 대한 추가적 연구가 필요하다.

광역자치단체에는 지방소비세만, 기초자치단체는 보통교부세만을 교부한 변경안을 대상으로 보통교부세의 재정 보장 기능을 상대적 빈곤율, 빈곤도 지표, 빈곤 갭 지표를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다.

전체적으로 보통교부세 포함 여부에 따른 차이를 살펴보면 상대적 빈곤율은 17.92%에서 2.89%로 15.03%만큼 차이가 나타나며, 빈곤도 지표는 5.94%에서 0.54%로 5.4%p 감소하며, 빈곤 갭 지표도 0.72%에서 0.13%로 0.59%p 감소하여 보통교부세가 재정 보장 기능이 있음을 확인할 수 있다. 광역의 경우, 상대적 빈곤율이 18.75%p만큼, 빈곤도 지표는 10.6%p, 빈곤 갭 지표도 4.15%p 만큼 감소하였고, 기초의 경우에도 상대적 빈곤율이 5.09%p, 빈곤도 지표가 3.03%p, 빈곤 갭 지표는 0.1%p 만큼 감소하여 보통교부세의 재정 보장 기능이 작동함을 확인하였다.

표 4-61 재정 보장 기능 분석 결과 (변경안)

구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)			
	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	
전체	기본	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
	변경안	0.1792	0.0594	0.0072	0.0289	0.0054	0.0013	0.1503	0.054	0.0059
광역	기본	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
	변경안	0.2500	0.1166	0.0450	0.0625	0.0106	0.0035	0.1875	0.106	0.0415
기초	기본	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
	변경안	0.0764	0.0380	0.0029	0.0255	0.0077	0.0019	0.0509	0.0303	-0.001

주: 변경안의 경우 기준재정수입액에서 지방소비세를 제외함

광역시자치단체에는 지방소비세만, 기초자치단체는 보통교부세만을 교부한 변경안의 재정 조정 기능을 엔트로피, 지니계수, 테일지수를 사용하여 측정한 결과는 다음과 같다. 전체는 엔트로피가 4.8718에서 4.8887로 증가하고, 지니계수는 0.3926에서 0.3719로 감소한다. 테일지수도 0.2872에서 0.2704로 감소하여 재정 조정 기능을 수행함을 확인할 수 있다. 광역의 경우, 지니계수를 살펴보면 0.2672에서 0.3433으로 크게 증가하여 불균등화가 심화되는 모습을 보였다. 기초의 경우는 지니계수는 기존 0.2857에서 0.2839로 변하여 재정 조정 기능이 강화되었다.

광역과 기초 간 지니계수를 비교하면 기존에는 광역이 기초에 비해 재정 조정의 균등성이 높았으나 광역에는 지방소비세만, 기초는 보통교부세만을 배분하면 광역이 기초에 비해 재정 조정의 불균등성이 높아지는 것으로 나타났다.

표 4-62 재정 조정 기능 분석 결과 (변경안)

분담금 구분	전체			광역			기초		
	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수
기본	4.8718	0.3926	0.2872	2.6889	0.2672	0.1443	4.9114	0.2857	0.1449
변경안	4.8887	0.3719	0.2704	2.6434	0.3433	0.1899	4.9122	0.2839	0.1440

지방교부세를 통한 특별지방자치단체
재정 지원에 관한 연구

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

| 제5장 |

종합 및 지방교부세 정비 방향



제1절 종합적 평가

이 연구는 지방교부세를 통한 특별지방자치단체 재정 지원과 관련된 영향 분석을 실시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 특별지방자치단체 구성에 따라 분담금 10%를 보통교부세 보정수요에 반영하는 현행 안을 기반으로 광역 간 연합(부울경), 기초 간 연합(지리산권, 폐광기금)으로 구분하여 규모의 변화, 재원 배분 효과(재원 보장 기능) 및 재원 영향 효과(재원 조정 기능)로 살펴보았다. 이어서 현재 안 외에도 특별지방자치단체 재정 지원 가능한 대안들을 검토하고, 지방교부세 틀 내에서 지원할 수 있는 방안과 지방교부세 틀 외로 지원할 수 있는 방안으로 구분하여 부울경 특별지방자치단체를 중심으로 규모, 재원 배분 및 영향의 시나리오를 구성하여 분석하였다. 주요 연구 결과를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 특별지방자치단체의 재정 지원을 보통교부세로 지원하는 방식은 광역지방자치단체를 중심으로 구성되다 보니, 기초자치단체의 재원 규모가 광역자치단체로 이전되는 효과를 나타낼 수밖에 없었다. 보통교부세의 절대적 총액이 정해진 상태에서 부울경 특별지방자치단체 구성은 경북, 전남, 경남을 구성하는 기초자치단체의 규모가 가장 크게 줄었으며 재원 보장기능으로서 상대적빈곤 등의 지표가 개선되는 등의 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 부울경 특별지방자치단체가 구성되어 보통교부세로 교부될 때, 기초자치단체의 교부금이 광역자치단체로 이전되는 현상만이 뚜렷하게 나타났다. 또한 광역 간 연합(부울경), 기초 간 연합(지리산권, 폐광기금) 모두 보통교부세로 교부된다고 하더라도 그 지원 금액의 규모가 크지 않았다. 대표적으로 부울경의 경우 1단계 2,000억 원 사업 비용 중 각각 30~50% 분담금을 1/3 나눠서 내고, 이를 각 지역에 보정수요 10%로 부과한다고 가정할 때 최소 31억(각 10억)에서 최대 59억(각 20억) 정도 배분되는 것으로 나타났다. 특별한 목적을 수행하기 위한 재원으로서 규모가 충분한가에 대한 다양한 시각이 존재하

겠지만 규모의 경제 및 비용 효과 절감을 위해 대규모의 사업을 연합하는 입장에서 10~20억 원 사이의 지원금이 갖는 충분성의 의미를 다시 한번 검토해야 할 부분이다.

둘째, 특별지방자치단체 목적 달성을 위해 지방교부세 내에서 재원을 확보하여 충분한 규모를 지원할 수 있는 방안으로 1) 기준재정수입 산입률 조정, 2) 내국세 법정률 인상, 3) 특별교부세로 교부 하는 방안의 시나리오를 구성하여 분석하였다. 분석 결과 기준 재정수입 산입률 조정의 경우 기초수입액과 보정수입액의 비율은 정반대의 결과를 나타냈다. 기초수입액의 산입률을 기본 80%에서 90%로 늘리면 기초에 최대 1조 9,812억 정도가 더 배분된다. 그만큼 광역에서는 교부액이 줄어들고, 70%로 조정할 때는 반대의 결과가 나타나나 광역이 2조 510억까지 최대 늘어나는 것으로 나타나 광역의 증가폭이 더 크다는 것도 알 수 있었다. 반면에 보정수입액에서 산입률을 조정하면 기본 80%에서 70%로 조정할 때, 광역은 -2,650억 정도의 교부액이 줄고, 기초는 늘는 것으로 나타났고, 90%로는 광역이 늘고 기초가 교부액이 준다. 지니계수로 볼 때, 70%~90% 사이의 보정수입액의 산입률 조정 시 70%로 조정할 때 가장 격차가 줄어들 것으로 보인다. 이때, 특별지방자치단체를 지원하기 위해서 보정수요의 산입률을 조정하여 따로 재원을 확보하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 기초수입액은 파급률이 너무 크고, 오히려 보정수요의 전체적인 산입률을 조정해서 따로 특별지방자치단체가 수행하는 업무에 따라 지원하는 다른 회계를 구성하는 것도 하나의 안이 될 수 있다.

내국세 법정률 인상의 경우 현재 19.24%에서 25%까지의 늘렸을 때, 재원 확보 규모를 살펴보았다. 법정률 인상은 지방교부세 전체 규모를 늘려 재원을 확보한다는 측면에서 증가한 재원만을 특별지방자치단체의 지원액으로 산정할 수도 있고, 전체적으로 지방자치단체의 교부액을 늘리고 기존의 교부방식을 고수할 수도 아니면 현행안으로 다시 교부할 수도 있다. 법정률 인상은 특별지방자치단체의 재원 지원을 하면서도 다른 지방자치단체의 영향을 최소화할 수 있는 가장 쉬운 방법일 수 있기 때문에 그 규모를 산출하고, 2022년 기준의 비율대로 배분하였을 때, 지역마다 얼마만큼의 교부액이 증가하는지 정도를 요약하여 연구에서 제시하였다.

마지막으로 특별교부세의 경우 현재 보통교부세와 97:3의 비율에서 95:5까지 확대하고 그 나머지 재원을 확보하여 재원을 지원하는 방안을 모색하였다. 현재 규모에서 1%씩 특

별교부세가 증가하면 7천억 원 정도가 추가로 재원이 확보될 수 있는데, 오히려 보통교부세보다 특별교부세로 지원할 때, 그 설립 취지와 지원 목적에 부합할 수 있다고 보인다.

셋째, 지방교부세 외에서 재정 지원을 할 수 있는 방안을 모색하였다. 이때, 단순히 특별 지방자치단체의 재정 지원에 국한된 것이 아니라 전반적인 재정조정의 틀을 검토하고, 지역 간 영향을 최소화하면서 재원을 확보할 수 있는 큰 틀을 제시하고자 한다. 이를 위해 하나의 방법으로 광역은 보통교부세를 교부받지 않고, 지방소비세 전체를 조정하여 배분 받고, 나머지 보통교부세는 기초자치단체만 교부받는 방식이다. 이러한 방식은 첫째, 서울과 경기도에 집중된 지방소비세를 17개 시도로 어떻게 안분할 것인가의 이슈, 둘째, 조정교부금을 충당할 만큼 보통교부세가 교부되는가의 영역을 확장해서 살펴보아야 한다. 그러나 본 연구에서는 단순한 금액 산출하는 정도로 분석하였고, 정확한 분석 결과를 위해 추가적인 분석 틀이 요구된다. 그럼에도 2022년 지방소비세는 19조 원 정도이고, 지방소비세를 기초수입액에서 제외한 보통교부세 산출액은 53조로 추산되었다. 기존에 보통교부세는 광역이 16조, 기초가 39조 원을 교부받았기 때문에 물론 법정률 배분에 있어서 규모가 줄겠지만 틀을 바꿔서 광역과 기초가 재원을 자유롭게 활용하여 특별지방자치단체를 자체적으로 운영할 수 있는 재원을 주는 것도 하나의 방법으로 보인다.

이 연구와 관련된 시나리오 및 해당 결과를 표로 요약하면 아래와 같다.

표 5-1 | 결과의 종합

구분		규모	보장			조정						
현행	보통교부세 (분담금 10%) 부울경	전체	S1. 광역 +31억(기초 -31억) S2. 광역 +41억(기초 -41억) S3. 광역 +51억(기초 -51억) S4. 광역 +35억(기초 -35억) S5. 광역 +47억(기초 -47억) S6. 광역 +59억(기초 -59억)			S1~S6. 상대적 빈곤율과 빈곤도 지표, 빈곤 갭 지표 : (-)			S1~S6. 지니계수 : (+)			
		광역	S1~S6. 감소: 경북, 전남, 대구			S1~S6. 상대적 빈곤율과 빈곤도 지표 : (변화없음) 빈곤 갭 지표: (+)			S1~S3. 지니계수 : (변화없음) S6~S6. 지니계수 : (-)			
		기초	S1~S6. 감소: 경북, 전남, 경남			S1~S6. 상대적 빈곤, 빈곤도 지표율 :(-) 빈곤 갭 지표: (변화없음)			S1~S6. 지니계수 : (변화없음)			
지방 교부세 들 내	기준재정수입 산입률 조정 (70%~90%)	기초 수입액	70%	기본~S6. 광역 +2조 460억~+2조 510억(기초 -2조 460억~-2조 510억)	70%	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	70%	엔트로피	지니계수	테일 지수
						0.1214	0.0443	0.0031		4.8390	0.4101	0.3200
			80%	기본~S6. 광역 +0억~+59억 (기초-0억~-59억)	80%	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	80%	엔트로피	지니 계수	테일 지수
			0.1387	0.0502	0.0046		4.8718	0.3926	0.2872			
			90%	기본~S6. 광역 -1조 9,886억~-1조 9,812억 (기초 +1조 9,886억~+1조 9,812억)	90%	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	90%	엔트로피	지니 계수	테일 지수
						0.1619	0.0569	0.0063		4.9000	0.3762	0.2591

구분		규모		보장			조정				
	보정 수입액	70%	기본~S6. 광역 -2,650억~-2,593억 (기초 +2,650억~+2,593억)	70%	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	70%	엔트로피	지니계수	테일지수
					0.1619	0.0569	0.0064		4.8839	0.3831	0.2751
		80%	기본~S6. 광역 +0원~+59억(기초 -0원~-59억)	80%	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	80%	엔트로피	지니계수	테일지수
				0.1387	0.0502	0.0046		4.8718	0.3926	0.2872	
	90%	기본~S6. 광역 +2,823억~+2,883억 (기초 -2,823억~-2,883억)	90%	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	90%	엔트로피	지니계수	테일지수	
				0.1214	0.0443	0.0031		4.8574	0.4035	0.3017	
	기초+ 보정 수입액	70%	기본~S6. 광역 +1조 8,191억~+1조 8,241억 (기초 -1조 8,191억~-1조 8,241억)	70%	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	70%	엔트로피	지니계수	테일지수
					0.1387	0.0502	0.0047		4.9340	0.2669	0.1223
		80%	기본~S6. 광역 +0원~+59억 (기초 -0원~-59억)	80%	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	80%	엔트로피	지니계수	테일지수
			0.1387	0.0502	0.0046		4.9114	0.2857	0.1449		
90%	기본~S6. 광역 -1조 7,501억~-1조 7,430억 (기초 +1조 7,501억~+1조 7,430억)	90%	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	90%	엔트로피	지니계수	테일지수		
			0.1387	0.0502	0.0045		4.8868	0.3082	0.1630		

구분		규모		보장				조정		
법정률 확대		(단위: 억 원)								
		구분	내국세 법정률 변화에 따른 지방교부세 규모							25%~19.24% 차이
			19.24%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	
		강원	59,025	61,356	64,424	67,492	70,560	73,628	76,695	17,671
		경기	38,072	39,576	41,555	43,533	45,512	47,491	49,470	11,398
		경남	61,103	63,517	66,693	69,868	73,044	76,220	79,396	18,293
		경북	90,601	94,180	98,889	103,598	108,307	113,016	117,725	27,124
		광주	10,696	11,119	11,675	12,231	12,787	13,343	13,899	3,202
		대구	13,277	13,801	14,491	15,181	15,871	16,561	17,251	3,975
		대전	10,816	11,243	11,805	12,367	12,929	13,492	14,054	3,238
		부산	15,056	15,651	16,433	17,216	17,998	18,781	19,563	4,507
		서울	1,726	1,794	1,884	1,974	2,063	2,153	2,243	517
		세종	837	870	913	957	1,000	1,044	1,087	250
		울산	7,719	8,024	8,425	8,826	9,227	9,628	10,030	2,311
		인천	12,702	13,204	13,864	14,525	15,185	15,845	16,505	3,803
		전남	73,606	76,513	80,339	84,164	87,990	91,816	95,641	22,036
		전북	55,203	57,384	60,253	63,122	65,992	68,861	71,730	16,527
		제주	16,531	17,184	18,043	18,903	19,762	20,621	21,480	4,949
		총남	47,515	49,392	51,862	54,331	56,801	59,271	61,740	14,225
		총북	36,557	38,001	39,901	41,801	43,701	45,601	47,501	10,944
합계	551,042	572,809	601,449	630,090	658,730	687,370	716,011	164,969		

구분		규모	보장			조정			
특별교부세		(단위: 억 원)							
		비중	교부세율	보통교부세			특별교부세		
				2021년	2022년	2023년	2021년	2022년	2023년
		97:3	19.24%	553,249	658,966	668,068	17,111	20,380	20,662
			20%	575,103	684,996	694,457	17,787	21,185	21,478
			21%	603,858	719,246	729,180	18,676	22,245	22,552
			22%	632,614	753,495	763,903	19,565	23,304	23,626
			23%	661,369	787,745	798,626	20,455	24,363	24,700
			24%	690,124	821,995	833,349	21,344	25,423	25,774
		96:4	25%	718,879	856,245	868,071	22,233	26,482	26,848
			19.24%	547,546	652,172	661,180	22,814	27,174	27,549
			20%	569,174	677,934	687,298	23,716	28,247	28,637
			21%	597,633	711,831	721,663	24,901	29,660	30,069
			22%	626,092	745,727	756,028	26,087	31,072	31,501
			23%	654,551	779,624	790,392	27,273	32,484	32,933
		95:5	24%	683,009	813,521	824,757	28,459	33,897	34,365
			25%	711,468	847,417	859,122	29,645	35,309	35,797
			19.24%	541,842	645,379	654,293	28,518	33,967	34,436
			20%	563,246	670,872	680,138	29,645	35,309	35,797
			21%	591,408	704,416	714,145	31,127	37,075	37,587
			22%	619,570	737,959	748,152	32,609	38,840	39,376
			23%	647,732	771,503	782,159	34,091	40,605	41,166
			24%	675,895	805,047	816,166	35,573	42,371	42,956
			25%	704,057	838,590	850,173	37,056	44,136	44,746

구분		규모			보장			조정				
지방교부세 들 외	광역- 지방소비세 기초- 보통교부세	규모	(단위: 백만 원)									
			광역 구분	보통교부세(기존)			최종 산정액			단순 재원 변화분(최종-기존)		
				전체	광역	기초	전체	광역 (지방 소비세)	기초 (보통 교부세)	전체	광역	기초
			강원	5,902,479	1,109,129	4,793,350	7,325,346	908,956	6,416,390	1,422,867	-200,173	1,623,040
			경기	3,807,193	190,177	3,617,016	7,952,578	3,013,000	4,939,578	4,145,385	2,822,823	1,322,562
			경남	6,110,314	839,195	5,271,119	9,138,166	1,950,003	7,188,163	3,027,852	1,110,808	1,917,044
			경북	9,060,136	1,579,173	7,480,963	11,694,277	1,614,629	10,079,648	2,634,141	35,456	2,598,685
			광주	1,069,630	1,069,630		538,149	538,149		-531,481	-531,481	
			대구	1,327,662	1,156,495	171,167	1,128,838	891,103	237,735	-198,824	-265,392	66,568
			대전	1,081,570	1,081,570		491,662	491,662		-589,908	-589,908	
			부산	1,505,589	1,388,300	117,289	1,258,005	1,100,559	157,446	-247,584	-287,741	40,157
			서울	172,604	172,604		2,189,240	2,189,240		2,016,636	2,016,636	
			세종	83,660	83,660		200,441	200,441		116,781	116,781	
			울산	771,882	617,064	154,818	625,006	412,609	212,397	-146,876	-204,455	57,579
			인천	1,270,234	905,515	364,719	1,112,013	623,820	488,193	-158,221	-281,695	123,474
			전남	7,360,550	1,295,184	6,065,366	9,566,720	1,417,211	8,149,509	2,206,170	122,027	2,084,143
			전북	5,520,347	1,109,283	4,411,064	7,240,439	1,259,731	5,980,708	1,720,092	150,448	1,569,644
			제주	1,653,126	1,653,126		432,778	432,778		-1,220,348	-1,220,348	
			충남	4,751,525	838,940	3,912,585	6,534,461	1,236,002	5,298,459	1,782,936	397,062	1,385,874
			충북	3,655,700	774,630	2,881,070	4,840,166	900,757	3,939,409	1,184,466	126,127	1,058,339
			합계	55,104,201	15,863,675	39,240,526	72,268,285	19,180,650	53,087,635	17,164,084	3,316,975	13,847,109

구분		규모			보장			조정			
구분	구분	기준재정수입액(A)			기준재정수입액 + 보통교부세(B)			차이(A-B)			
		상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	상대적 빈곤율	빈곤도 지표	빈곤 갭 지표	
보장	전체	기본	0.1676	0.0556	0.0058	0.0289	0.0054	0.0012	0.1387	0.0502	0.0046
		변경안	0.1792	0.0594	0.0072	0.0289	0.0054	0.0013	0.1503	0.054	0.0059
	광역	기본	0.0625	0.0106	0.0029	0.0625	0.0106	0.0053	0	0	-0.0024
		변경안	0.2500	0.1166	0.0450	0.0625	0.0106	0.0035	0.1875	0.106	0.0415
	기초	기본	0.0446	0.0196	0.0016	0.0318	0.0102	0.0016	0.0128	0.0094	0
		변경안	0.0764	0.0380	0.0029	0.0255	0.0077	0.0019	0.0509	0.0303	-0.001
조정	분담금 구분	전체			광역			기초			
		엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수	엔트로피	지니계수	테일지수	
	기본	4.8718	0.3926	0.2872	2.6889	0.2672	0.1443	4.9114	0.2857	0.1449	
	변경안	4.8887	0.3719	0.2704	2.6434	0.3433	0.1899	4.9122	0.2839	0.1440	

- S1) 1단계 사업비 전체에서 30% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이
- S2) 1단계 사업비 전체에서 40% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이
- S3) 1단계 사업비 전체에서 50% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이
- S4) 1~3단계 사업비 전체에서 30% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이
- S5) 1~3단계 사업비 전체에서 40% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이
- S6) 1~3단계 사업비 전체에서 50% 분담금 조성할 경우 지방교부세 차이

제2절 특별지방자치단체 지원을 위한 지방교부세 개선 방향

본 연구는 특별지방자치단체의 지원 방안에서, 지방재정조정제도의 지방교부세 지원 방안을 도출하고자, 특별지방자치단체의 운영현황, 연방재정주의의 이론적 논거 및 법·제도차원의 접근, 지방교부세의 실증분석을 수행하였다.

본 연구에서 현행 지방재정조정제도는 특별지방자치단체의 기능을 지원하는 재원수단이기 때문에, 특별지방자치단체가 수행하는 기능과 지방자치단체의 운영 책임성(자발성)의 축으로 제도 개선방안을 도출하였다.

표 5-2 특별지방자치단체의 지방재정조정제도의 지원 여건(지방교부세 중심)

		목적지향성 (동기: 목적)	
		낮음 (일반 목적)	높음 (특별 목적)
운영책임성 (결과: 책임성)	낮음 (국가 주도)	지방재정조정제도(주요 수단) -국고보조금	지방교부세 제도 (주요 수단) 특별교부세 - 지방교부세 배분 및 산식 개선 권역별 교부세 총액제
		영역 I	영역 II 특교세/권역별 교부세 총액제
	높음 (지방 주도)	지방재정조정제도(주요 수단) -균특 사업, 국고보조금 -지역상생발전기금 등	지방자치단체 세수 공유 지방소비세 지방교부세 개편 기초지방자치단체 지원 (광역 제외)
		영역 III	영역 IV

〈표 5-2〉와 같이 영역 I의 조건 시(특별지방자치단체가 특별 목적을 수행하고, 국가 주도로 설립) 현행 지방교부세 제도를 활용하거나 현행 배분 및 산정방식의 개선을 통해서 지원하는 방안을 제시한다. 영역 IV의 조건 시 (지방자치단체 자발적인 특별 목적 수행 설립 시) 현행 지방재정조정제도 및 지방교부세 제도의 개편방안을 제시한다. 이와 같은

개편방안을 제시하는 근거는 ① 현행 지방재정조정제도 (지방교부세 중심) 내에서 재정 지원이 이루어질 경우, 지방자치단체마다 특별지방자치단체를 설립할 경우 추가적인 재정 특례의 동기요인이 될 가능성이 높고, ② 반대로, 현행 지방교부세 제도 산식과 배분 방식에 따라, 타 지방자치단체의 재정교부금액의 축소를 가져올 경우, 지방교부세 제도개선의 실효성이 낮을 것이기 때문이다. 따라서, 단기적으로는 현행 지방교부세 제도 내에서 배분 및 산정방식의 개선을 통해서 지원을 하되, 중·장기적으로는 지방교부세를 포함한 지방재정조정제도의 개편을 통해서 지원 방안을 정교화해야 할 것이다.

이에, 아래 지방교부세 개선방안은 현행 지방교부세 제도 내에서 개선과 지방교부세 제도의 개편방안으로 구분하여 제시한다.

표 5-3 | 특별지방자치단체 지원을 위한 지방교부세 개선방안

	현행 제도 유지·개선(안)	전면 제도 개편(안)
보통교부세	<ul style="list-style-type: none"> • weight(80% 산입률을 70%로 낮추고 재원 확보 후 교부) • 기초수요 및 보정수요 개선 • 보통교부세 규모 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 세수공유 <ul style="list-style-type: none"> - 기초만 보통교부세 - 광역은 지방소비세
특별교부세	<ul style="list-style-type: none"> • 특별교부세 규모 확대 (5% 까지) • 시책수요 반영으로 교부 	<ul style="list-style-type: none"> • 교부세 신설 <ul style="list-style-type: none"> -가칭 (사무 이양 교부세)

1. 현행 지방교부세 제도 내에서 개선방안

첫째, 산입률 변경 개선방안이다. 보통교부세의 기준재정수입액을 산정할 때 지방재정의 신축성과 징세 노력을 촉진하기 위해 기초수입액과 보정수입액의 80%만을 반영하는데 현재 적용되는 산입률을 변경하여 재원을 확보하는 방안을 고려해볼 수 있다. 조기현(2002)과 이장욱·조기현(2017) 등에서 제시된 바 있는 차등산입률 제도가 이에 해당한다. 조기현·여효성(2018)은 빈곤선 개념을 차용하여 현행 고정산입률에서 지방자치단체 상황을 고려한 차등산입률을 적용을 주장하였다. 현행에서 $\pm 10\%$ 를 적용하였을 때 각 지방자치단체에게 교부액의 변화를 추정하였으며, 현행 정률산입률 제도는 세수확보 노력을 유

도하는데 최적화되어 있으며 지방자치단체의 특성은 반영하지 못한다고 지적(이장욱·조기현, 2017)하였다. 홍근석·여효성(2021)에서는 빈곤선에 인구소멸지수를 추가하여 지방자치단체를 분류하였다. 빈곤선을 기준으로 현행 80%에서 $\pm 2\%$ 에서 $\pm 10\%$ 의 차등을 부여하고, 다시 인구소멸지수를 활용하여 추가로 $\pm 1\%$ 에서 $\pm 5\%$ 를 부여하는 시나리오를 구성하였다. 빈곤선과 인구소멸지수를 각각 적용하였을 때보다 동시에 적용하면 기초자치단체(시군)에서 광역자치단체(시도)보다 재정 격차 완화 효과가 큰 것을 확인했다.

둘째, 기준재정수요 개선방안이다. 기준재정수요는 사회·경제 및 기술환경 변화에 따라 주민들의 수요 및 공급 서비스의 비용의 변화가 수반된다. 현재, 기준재정수요액을 구성하는 기초수요, 보정수요는 공개된 산식에 근거하여 산정되기 때문에 합리적으로 판단되지만, 지방자치단체별 유형(광역, 기초의 행정 단위별) 수요 발굴 및 반영비율은 달리 적용될 필요가 있다. 예를 들면, 수요액 산정 과정에서 시와 도는 서로 다른 행정적 역할을 수행하므로 자치단체 유형별로 측정항목에 적용하는 비율(비중계수)을 달리 적용한 현실적인 재정지출규모 산출하는 방식이다(송상훈 외, 2011). 또한, 기준재정수요액 산정과정에서 지역균형수요와 사회균형복지수요는 연도별 변화에 따른 일관적인 수요산정이 요구된다.

셋째, 보통교부세 법정율 인상이다. 지방교부세의 역할을 제고하기 위해 지방교부세 규모 자체를 확대하는 방향을 고려할 수 있다. 적정 법정교부세율을 추정하는데 손희준·라휘문(2017)은 단기와 장기로 구분하였다. 단기적으로는 2015년 652,740억 원에서 2016년 686,321억 원으로 33,581억 원만큼 변화한 사회복지비 증가액을 바탕으로 19.24%에서 1.80%p 증가한 21.03%를 계산하였다. 장기적으로는 2015년의 세출 대비 자체세입 비중 및 일반재원 비중을 유지하고, 지방교부세 연평균 성장률(3.2%)이 일정하다는 가정하에서 2.9%p 증가한 22.14%를 제시하였다. 연구자들은 선행연구대로 법정률을 변경했을 경우, 단기에는 3.2조 원, 장기에는 5.1조 원의 확충을 예상했다. 김덕준(2013)은 22%로 지방교부세율의 상향조정을 제시하였고, (가칭)균형발전교부세를 신설하여 재원을 확보할 것을 제안하였다. 권오성·탁현우(2019)는 재원 보장과 재정 격차 조정이라는 교부세의 특징 중 격차 완화를 달성하기 위해 법정교부세율을 19.24%에서 21.24%로 높이는 방안을 제시하였다. 권오성·탁현우(2019)는 늘어난 재원 규모를 모두 보통교부세로 사용하는 것이 아니라 균형교부세와 같은 신설 교부세에 활용할 가용재원을 확보할 방법으로 법정 비율 상

을 주장하였다는 점에서 차이가 있다.

넷째, 권역별 보통교부세 총액 배분제를 고려할 수 있다. 특별지방자치단체가 특별 목적이 아닌, 일반 목적의 기능을 수행하는데 초광역의 사무 연계·협력의 기능이고, 현행 지방교부세 배분 방식을 유지할 경우, 타 지방자치단체 및 타 권역 지방자치단체 교부세의 규모가 감소될 여지가 크다. 이에, 권역별 총액 배분제를 활용할 경우, 권역별 지방자치단체 책임에 따른 특별지방자치단체의 설립이 이루어질 것이다. 따라서, 해당 권역의 책임하에 자발적인 협력이 높아지되, 타 지방자치단체에 부정적인 영향을 줄 여지가 적어서, 실현 가능성이 높을 것으로 기대된다.

다섯째, 특별교부세의 재원을 확대하는 방안이다. 보통교부세의 획일적인 산정 방식으로 인해 포착하지 못하는 부분을 보완하려는 목적으로 교부되는 특별교부세는 과거 교부세 전체 재원의 10%였으나 계속 축소되어 현재 3%를 차지한다(이재원, 2022:190). 특별교부세 규모는 현재 총 교부세의 3%로, '14년에 기존 4%에서 1%p 감소되었는데, 이는 행안부 장관의 재량을 줄이기 위한 취지의 가능성이 있으나, 현재, 국가시책에 따른 특별지방자치단체라는 특수성을 고려한 특별교부세의 규모 증원이 필요한 시점으로 판단된다. 다만, 지역 현안 수요는 기존 30%에서 40%가 되고, 시책(국가지방협력) 수요는 20%에서 10%로 감소한 상황에서 현재 특별교부세는 지역 국회의원의 지역 현안 규모가 반영되었기 때문에 특별교부세 재원배분의 가중치 개선 또한 요구된다.

현행 지방교부세의 법정률을 인상하지 않고 특교세 간 비율만 조정할 경우 (변경 2), 특별지방자치단체를 위한 재원은 4천억 원 이상 확보할 수 있다. 반면, 만약 5% 이상을 주장할 경우, 그만큼 축소되는 보통교부세 감소분 보전을 위해 기재부 등과의 법정률 인상 논란의 부담이 발생할 것 가능성이 높고, 특정 특별지방자치단체 1~2개 만이 존재하는 동안에는 이들이 증가된 시책 특교세(특별지방자치단체 재정 특례 재원)를 독점 사용할 여지가 크다. 따라서, 특별교부세를 활용할 경우, 특별지방자치단체가 될 수 없는 지방자치단체들에 대해서도 필요에 따라서는 동 재원의 일부를 사용할 수 있도록 개방하는 방안도 검토가 필요하다.

표 5-4 특별교부세 확대에 따른 지원 방안

구분	2021 정률분 교부세	보통	특별		
			재난안전	지역 현안	시책
현재 특교 3%	45.92조 (19.24%)	97.0%	1.5%	1.2%	0.3%
		44.54조	(50%)	(40%)	(10%)
변경 1* 특교 4%	45.92조 (19.24%)	96.0%	2.0%	1.6%	0.4%
		44.08조	(50%)	(40%)	(10%)
변경 2** 특교 간 조정	45.92조 (19.24%)	96.0%	1.6%	1.2%	1.2%
		44.08조	(40%)	(30%)	(30%)
변경 3*** 법정률 조정	46.42조 (19.45%)	96.0%	1.6%	1.2%	1.2%
		44.56조	(40%)	(30%)	(30%)

* 변경 1은 특교세만 3%에서 4%로 증가

- 변경 1에 따라 시책 특교세는 현재보다 400억 증가

** 변경 2는 특교세 수요 간 비율을 현재 금액 수준에 맞춰 가중치 조정(5:4:1 → 4:3:3)

- 변경 2는 재난안전, 지역 현안의 현재의 금액 수준을 유지 시, 시책의 4,100억 증가

*** 변경 3은 변경 2에 따라 감소한 보통교부세 보전을 위해 법정률을 0.21%p 늘린 것

출처: 한국지방행정연구원 (2021)

2. 지방교부세 제도 개편방안

현행 지방재정조정제도의 문제점 중의 하나는 대부분의 조정제도가 “재정형평기능”을 수반하고 있다는 점²⁷⁾이다. 이렇게 볼 때 설치 목적과 달리 지방의 입장에서는 더 많은 이전재원을 교부받기 위해 경쟁적 상황이 벌어져 재정협력보다는 지역갈등의 원인이 되고 있다는 점을 간과하기 어렵다. 중앙-지방자치단체 입장에서 재정자원의 효율적 관리 측면에서 지방자치단체의 책임성을 높이는 데 한계가 있고, 지방재정조정제도의 목적(재원보

27) 예를 들면, 국고보조금은 차등보조율, 부동산교부세와 보통교부세는 재정력역지수와 지역균형수요, 지역상생발전기금의 수평적 조정기능 등이 이에 포함된다(조기현, 전성만, 2019).

장, 소득재분배, 외부성의 내부화, 재정 형평 등)이 혼재되어, 결과적으로 재정 활동의 효과를 낮추는 요인이 될 여지가 크다. 이에, 다음의 제도 개편방안을 제시한다.

첫째, 광역은 지방소비세의 세수 공유, 기초는 보통교부세 교부 방안이다. 중앙과 자치단체 간 수직적 재정조정제도인 지방교부세는 광역-기초 간 조정교부금 등 다른 재정조정제도와의 연계성까지 고려하여야 제도 변화 목표를 달성할 수 있다. 송상훈 외(2011)는 지방교부세와 조정교부금 모두 재정형평화를 목표로 하고 있으니, 두 제도 간 연계를 강화하는 것이 재원의 효율적 배분에 적합하다고 보았고, 최원구(2011)은 광역자치단체 자치구까지 보통교부세 교부 단위로 전환하여 광역시와 자치구 각각 재원 부족액을 산정한 뒤 합산하는 방식을 제안하였다. 한편, 지방소비세는 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금, 지역상생발전기금, 교육재정교부금 등과 같이 재정조정제도와 긴밀히 연결되었기 때문에 자치단체 유형별로 세수 및 세입 변동을 종합적으로 고려해야 한다는 점(유태현·한재명, 2014)을 고려할 때, 지방세의 취지에 따라 광역지방자치단체는 지방소비세를 자체 재원으로 하되, 보통교부세 교부를 받지 않는 것이다. 지방소비세의 재원은 특별지방자치단체의 설립 등 지역 시책을 위한 협력적 재원으로 활용하되, 두 개 지방자치단체 이상의 광역지방자치단체 간에는 세수공유(revenue sharing)의 형태인 분담금의 지원 형태가 될 것이다.

둘째, 현행 보통교부세의 기능을 분리하는 것이다. 이와 같은 제언은 다양한 학자들이 지속적으로 제언해왔다. 이재호·편상훈(2013)은 인구나 면적(인구 균등화)만을 대상으로 간소화된 교부세로 자치단체의 교부세액 예측 가능성을 높이는 데 주력하였다. 김필현(2015)은 우리나라와 제도적 유사도가 높은 일본의 신형교부세 제도를 참고하여 인구나 면적만을 기준으로 산정방식을 단순화한 제도 개편을 제안하기도 하였다. 류영아(2017)는 장기적인 (가칭)성과교부세를 신설하여 현행 지방교부세 제도 내 인센티브를 종합하여 별도로 운용할 것을 주장하였다. 권오성·탁현우(2019)는 재원 보장 기능을 갖는 항목만 추려서 재원 보장형 보통교부세를 운영하고, 나머지 항목은 균형교부세로 이원화하여 개별 자치단체 간 재정 조정 기능에 집중하도록 유도하는 대안 1과 현행 보통교부세가 재원보장기능만 수행하고, 재정조정기능은 형평화 교부금을 신설하는 대안 2를 제시하였다. 신유호·유법민(2018)은 중앙정부와 자치단체 간 수직적 재정 조정을 위해 “형평화 보충금”

신설을 제안하였다. 형평화 보충금은 두 가지로 구분할 수 있는데, 수평적 재정 조정 이후 재정 부족이 발생하는 자치단체를 대상으로 재정 역전 현상이 발생하지 않는 수준에서 부족분의 일정 부분을 보충하는 일반형평화와 지역 현안, 재난 안전, 소방 안전, 기타로 유형화한 특별형평화이다. 특별형평화는 현행 특별교부세, 소방안전교부세의 배분 방식을 적용하되 시도별 배분 기준과 비율 등을 재정조정법에 명시할 것을 제안하였다. 이를 통해 제도 도입 실효성을 높이면서 변화로 인한 예측 가능성을 높일 수 있다는 장점을 제시하였다. 손희준·라희문(2017)은 특별교부세와 소방안전교부세를 통합 운영하는 방안을 제안하였다. 특별교부세 배분 요건인 재난 수요예산을 확대하여 소방안전교부세 재원을 확보하는 방안으로, 구체적으로 현행 재난 분 수요의 약 1% 내외 인상을 주장한다. 이는 현행 소방안전교부세 재원인 담배분 개별소비세를 지방세로 이관하여 담뱃세 본연의 지방세적 성격을 되찾는 지방세제 개편과 관련 있다.

참고문헌



- 곽창재·임상규. (2016). 소방안전교부세의 교부기준과 안전예산 분류체계의 탐색적 연구. 『Crisisonomy』, 12(11): 129-142.
- 구균철. (2017). 「공동세 제도의 세계적 추세와 정책과제」. 한국지방세연구원.
- 금창호. (2018). 「광역연합제도의 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2018-02.
- 금창호. (2018). 「광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 2018-03.
- 금창호 외. (2021). 「동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 2021-17.
- 김남욱. (2021). 광역지방자치단체의 행정체제통합에 관한 법적과제-우리나라의 행정통합 배경과 목적, 전개 과정, 주요내용 및 시사점 등을 중심으로. 『국가법연구』, 17(2): 99-136.
- 김명수. (2014). 보유세 개혁의 좌절에 관한 조세정치적 해석: 종합부동산세의 사례. 『경제와사회』, 101: 184-225.
- 김상현·배명돌. (2002). 특별교부세 배분에 관한 실증적 연구. 『한국행정학보』, 36(1): 159-171.
- 김상현. (2001). 최적 보통교부세 산입률. 『재정논집』, 15: 150-168.
- 김석태·현승숙. (2003). 보통교부세 인센티브제의 반응성과 그 함의. 『한국지방자치학회보』, 15(3): 237-253.
- 김석태. (2010). 지방행정체제개편에 관한 이론적 검토. 『지방행정연구』, 24(4): 1-28.
- 김선기. (1995). 특집/통합시의 도시개발 과제와 방향: 통합시의 배경과 과제. 『도시문제』, 30(316): 9-18.
- 김선명·김기현. (2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 『한국거버넌스학회보』, 15(3): 351-381.
- 김수연. (2021). 특별지방자치단체를 통한 자치분권의 확대방안. 『분권레터』, 81. 대한민국

시도지사협의회.

- 김애진. (2018). 대통령의 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 대한 연구: 노무현 정부부터 박근혜 정부를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 23(1): 57-99.
- 김태운. (2021). 시·도 행정통합에 대한 시론적 고찰-대구경북행정통합 논의 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 33(1): 149-178.
- 김택규·박수현. (2017). 정치성 및 지대추구가 지방재정조정제도 운영에 미치는 영향: 특별교부세를 중심으로. 「한국정책학회 동계학술발표논문집」, 2017: 1-24.
- 김필현·임상수·김소린·박지혜. (2012). 「지방재정조정제도의 평가와 개선방안」. 한국지방세연구원.
- 김필현. (2015). 보통교부세 산정방식의 문제점과 개선방향. 「지방자치법연구」, 15(4): 97-133.
- 김흥주·박상철·구찬동. (2014). 지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로. 「지방자치단체연구」, 18(2): 507-537.
- 라휘문·박충훈. (2020). 특례시 도입에 따른 재정특례 대안과 재정영향 분석-경기도와 31개 시군을 중심으로. 「감사논집」, 34: 105-130.
- 라휘문. (2019). 중앙정부와 특례시 간 재정조정에 대한 고찰. 「지역정책연구」, 30(2): 1-20.
- 라휘문. (2021). 「지방재정론」. 대영문화사.
- 류영아. (2020). 지방자치단체별 보통교부세의 재정형평화 기능 분석. 「지역정책연구」, 31(1): 1-21.
- 박기관. (2007). 행정구역개편에 따른 도·농 통합의 성과와 결정요인 분석: DEA의 효율성 측정을 중심으로. 「지방행정연구」, 21(2): 65-93.
- 박윤희·장석준. (2015). 선거와 특별교부세 배분의 정치 비교 연구: 17대~18대 국회를 중심으로. 「선거연구」, 6: 147-168.
- 박재희·라휘문. (2022). 특별지방자치단체 사무발굴의 논리 및 행·재정적 지원방안. 「한국지방자치학회보」, 34(1): 57-85.
- 박종관. (2012). 지방행정체제 개편의 추진 현황과 향후 과제-행정구역 개편을 중심으로. 「입법과 정책」, 4(1): 29-60.
- 박준·김재환·배유진. (2015). 부동산공시가격 현실화에 따른 가계 세부담 변화 분석. 「부동

- 산연구」, 25(3): 27-39.
- 박준. (2018). 종합부동산세 개편방안에 대한 소고. 「공간과 사회」, 65: 302-338.
- 박찬영. (2017). 조정교부금 배분에서의 선심성 정치에 대한 연구: 교부자와 수령자 간의 상호작용을 중심으로. 「지방자치단체연구」, 21(2): 129-152.
- 배상석. (2015). 재정지원금 변화에 대한 지방자치단체의 대응에 관한 연구. 「정책개발연구」, 15(1): 1-34.
- 배인명·이명석·최재송. (2000). 시 군통합의 성과 평가: 재정적 영향을 중심으로. 「한국정책학회보」, 9(1): 139-161.
- 배인명. (2003). 조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로. 「정부학연구」, 9(2): 7-212.
- 배인명. (2010). 보통교부세 인센티브 정보의 공개방안에 대한 연구. 「한국지역정보화학회지」, 13(3): 91-111.
- 손희준·라휘문. (2017). 지방교부세의 역할 제고를 위한 개편방향. 「지방세포럼」, 32: 14-29.
- 손희준. (2008). 재정분권을 위한 중앙과 지방간 자원배분 방안. 「한국거버넌스학회보」, 15(2): 157-186.
- 손희준. (2015a). 성(成) 연간기획: 고령화에 따른 지방교부세제도 개편방안. 「지방재정」, 2015(6): 100-123.
- 손희준. (2015b). 안정적인 지방소방재원 확충방안. 「한국사회과학연구」, 35(2): 1-25.
- 손희준. (2015c). 환경변화에 대응하는 지방교부세제도 개선방안. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 1-25.
- 손희준. (2019). 「새 지방재정학」. 대영문화사.
- 송상훈·정종필·이용환·박충훈·이현우·정재진·류민정·김진덕·이미애·김지연. (2011). 「분권시대 지방교부세의 발전방향」. 경기개발연구원
- 송상훈. (2013). 기획논단: 소방재정의 문제점과 개선방안. 「지방세포럼」, 8: 32-42.
- 송상훈. (2016). 소방안전, 여전히 문제 심각. 「이슈&진단」, 227: 1-25. 경기연구원.
- 심익섭. (2006). 한국 지방자치행정체제의 개편방향에 관한 연구. 「한·독사회과학논총」, 16(1): 83-108.
- 우명동. (2019). 「재정여방주의의 정부 간 재정관계」. 성신여자대학교 출판부.

- 원윤희. (2000). 보통교부세 배분에 있어서의 조정률경정에 관한 연구. 「재정논집」, 15: 131-148.
- 유보람·조정래. (2014). 특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로. 「정부학연구」, 20(3): 247-278.
- 유태현·임상수. (2018). 수평적 재정 불균형을 고려한 국세의 지방세 이양 방안. 「한국지방재정논집」, 23(3): 1-24.
- 유태현. (2017). 지방재정 여건을 반영한 맞춤형 재정분권 추진 방향. 「한국지방재정논집」, 22(3): 1-26.
- 유태현. (2018). 「지방세 공동세 운영방안 연구」. 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 윤석완. (2011). 보통교부세감소에 대한 지방재정의 자체재원수입반응. 「재정정책논집」, 13(4): 3-31.
- 윤영진. (2016). 「새 지방재정론」. 서울: 대영문화사.
- 이근재·정종필·최병호. (2009). 재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미치는 효과 분석. 「국토연구」, 233-249.
- 이근재·최병호·정경숙·남국현. (2019). 「국가균형발전을 위한 재정지출 현황과 효율성 제고 방안-우리나라 시군의 인구 및 지역내총생산, 그리고 지방재정지출승수를 중심으로」. 국회입법조사처 정책연구 용역.
- 이동식·이상신·박훈. (2007). 종합부동산세법의 헌법합치성에 관한 소고. 「조세법연구」, 13(2): 414-440.
- 이동식·이형재·이경우·구정태·조현석·양고운·황용연. (2015). 지방세원 확대를 위한 공동세제도 활용방안. 「지방세 네트워크 포럼」, 2015-03호. 한국지방세연구원.
- 이상일·최근호·엄태호. (2014). 구유통 정치 (Pork-barrel politics) 가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동산 모형을 중심으로. 「국가정책연구」, 28(3): 299-322.
- 이용환·김진덕. (2018). 「보통교부세의 기초지방자치단체 재정지출 영향에 관한 연구」. 경기연구원.
- 이응호. (2019). 지리산권관광개발조합운영 사례와 과제. 「국토」, 제453호.
- 이재완·최연태. (2011). 관료적 시대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 20(4): 189-219.
- 이재원. (1995). 다시 짚어보는 행정구역의 통합과 분리: 행정구역개편과정에서 잇고 있는

- 논의들. 「지방자치」, 9: 97-103.
- 이재원. (2019). 「지방재정론」, 윤성사.
- 이재호·편상훈. (2013). 보통교부세 산정기준의 개편 방안. 「한국사회와 행정연구」, 24(2): 593-615.
- 이정만. (2007). 소방재정의 문제점과 소방공동시설세 확충방안에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 12(2): 33-64.
- 이진선·김재영·백형배. (2011). 지방세 징수액 증감과 보통교부세 배분의 관계. 「현대사회와 행정」, 21(1): 1-23.
- 이창균·전지성. (2015). 보통교부세 기초수요 측정항목 별 재정력 형평화 효과 분석. 「GRI 연구논총」, 17(3): 185-215.
- 이창균. (2015). 「보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방안」. 한국지방행정연구원.
- 이현국·성시경. (2019). 인구변화가 보통교부세 배분에 미치는 영향. 「정책분석평가학회보」, 29(4): 89-113.
- 임규진. (2009). 부동산 보유세제에 관한 연구 (종합부동산세를 중심으로). 「조세연구」, 9(1): 244-290.
- 임재현. (2016). 「도시행정론」, 대영문화사.
- 장중돈·이종호. (2018). 소방안전교부세의 운영 및 개선방안에 관한 연구. 「한국화재소방학회 논문지」, 32(6): 117-125.
- 장한나·문상호·이명석. (2012). 지방행정구역 통합요인이 주민의 인식에 미친 영향: 영주시-영풍군 도농통합사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 26(3): 89-122.
- 정종필·최병호·정경숙. (2008). 부동산교부세의 배분방안에 관한 연구. 「산업경제연구」, 21(2): 627-650.
- 정종필. (2005). 보통교부세 수입인센티브항목의 세수노력 유인효과. 「경제연구」, 23(1): 119-144.
- 정창훈·임충혁·주윤창. (2017). 소방안전교부세 도입초기 효과와 개선 방안에 관한 연구. 「한국비교정부학보」, 21(3): 137-161.
- 조기현. (2017). 보통교부세 보정계수의 정책기능 회복을 위한 대안 모형에 관한 연구. 「지방행정연구」, 31(3): 195-220.
- 조기현·여효성. (2018). 「재정분권시대 보통교부세 발전방향: 재정형평성을 중심으로」. 한

국지방행정연구원.

- 조기현·여효성. (2019). 「문재인 정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구: 세입분권을 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 조기현. (2002). 보통교부세 산정방식의 검토: 지역낙후지수 도입을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 7(2): 121-141.
- 조기현. (2005). 종합부동산세 수입의 지방자치단체 배분방안. 「한국지방재정학회 세미나 자료집」, 1-24.
- 조길영·민병익. (2010). 소방재정 확충방안-소방공동시설세를 중심으로. 「한국방재학회논문집」, 10(1): 57-63.
- 박관규·주윤창. (2021). 「광역연합형 특별지방자치단체의 기능과 세입구조 분석: 미국과 독일사례」. 대한민국의도시사회의.
<https://www.gaok.or.kr/gaok/bbs/B0000008/view.do?nttId=13338&menuNo=200088>.
- 최명근·김상겸. (2008). 우리나라 부동산 보유세제의 세부담수준 분석-종합부동산세를 중심으로. 「세무학연구」, 25(2): 37-63.
- 최병호·정종필. (2002). 보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과. 「공공경제」, 7(2): 106-141.
- 최병호·이근재·정종필. (2010). 공공재의 공급효율성과 정치적 참여를 고려한지방자치단체의 적정규모 도출: 자치구에 대한 적용. 「서울도시연구」, 11(1): 191-198.
- 최병호, 정종필, & 이근재. (2008). 지역균형수요는 보통교부세의 형평화 기능을 제고시키는가?. 「한국지방재정논집」, 13(3): 33-58.
- 최연태·김상헌. (2008). 특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구. 「한국행정학보」, 42(2): 283-304.
- 최우용. (2021). 특별지방자치단체의 의미와 과제. 「지방자치법연구」, 21: 79-116.
- 최원구·허등용·김진아. (2017). 보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석. 「한국지방재정논집」, 22(2): 59-93.
- 최정우·강국진·배수호. (2016). 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 국회 안전행정위원회와 지방자치단체장 특성을 중심으로. 「행정논총 (Korean Journal of Public Administration)」, 54(4): 169-198.
- 최진섭. (2018). 보통교부세 제도의 연구동향 및 정책변화. 「한국지방세연구원 기획보고

- 서」, 2018(6): 1-94.
- 하혜수. (2008). 지방소방재정에 대한 국비지원의 확대논거 연구: 지방소방사무에 대한 실증분석. 『한국행정논집』, 20(4): 1133-1153.
- 한국지방행정연구원. (2021). 특별지방자치단체 사무에 관한 정책연구.
- 행정안전부. 「2020년 지방교부세 운영사항 보고」.
- 행정안전부. 「2021년 보통교부세 산정내역」.
- 행정안전부. 「2021년 지방교부세 산정해설」.
- 행정안전부. (2021). 「2020년 지방교부세 운영사항」.
- 행정안전부. (2022). 「2022년 지방교부세 산정해설」.
- 허등용. (2018). 「보통교부세의 재정조정기능 분석과 재정분권정책에 주는 시사점」. 한국 지방세연구원.
- 허명환. (2000). 보통교부세 공식 디자인론. 『공공경제』, 5: 197-221.
- 허석재·권혁용. (2009). 한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17 대 국회 특별교부금 배분 사례. 『한국정치학회보』, 43(2): 113-130.
- 허원제·김영신. (2017). 포크배럴식 예산배분의 정치경제학적 분석: 특별교부세를 중심으로. 『재정학연구』, 10(1): 151-184.
- 홍근석·여효성. (2021). 「환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 홍성익·김유찬. (2016). 지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 『조세연구』, 16(1): 159-184.
- 황소하. (2017). 보통교부세의 재정형평화 효과와 재정력 역전. 『예산정책연구』, 6(2): 83-116.
- 황태연·신현철. (2012). 보통교부세가 지방자치단체 재정지출에 미치는 영향 분석. 『Asia-Pacific Journal of Business & Commerce』, 4(1): 115-139.
- <https://www.gaok.or.kr/gaok/bbs/B0000008/view.do?nttId=13398&menuNo=200088>, 접속일자: 2022년 2월15일
- Buchanan, J. M. (1950). Federalism and fiscal equity. *The American Economic Review*, 40(4): 583-599.

- Humes, S., & Martin, E. (1969). *The structure of local government*. The Hague, The Netherlands: International Union of Local Authorities.
- Allonso W. (1975). "The Economics of Urban Size," J. Fridman & W. Allonso, eds.. *Regional Policy : Readings in Theory and Applications*. Cambridge: The MIT Press,
- Fox, W. F., & Gurley-Calvez, T. (2006). Will consolidation improve sub-national governments? *World Bank policy research working paper*, 3913.
- Bird, R.M. (2000). *Intergovernmental fiscal relations: universal principals, local applications*. Andrew young school of Policy Studies, Georgia State University.
- Boadway, R., and Flatters, F. (1982). Efficiency and equalization payments in a federal system of government : A synthesis and extension of recent results. *Canadian Journal of Economics*, 15: 613-633.
- Brennan, Geoffrey, and Buchanan, James. (1977). Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8(3): 255-273.
- Careaga, Maite and Barry R. Weingast. (2000). *The Fiscal Pact with the Devil : A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing and Good Governance*. Draft.
- Connerley, E., Eaton, K. and Smoke, P., Eds. (2010). *Making Decentralization Work: Democracy, Development and Security*. Lynne Rienner Publishers, Boulder London.
- Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz. (2002). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. Policy Resweach Working Paper, The World Bank.
- Inman, Robert P. and Daniel L. Rubinfeld. (1997). Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspective*, 11(4); 43-64.
- Jha, P.C. (2016). Theory of Fiscal Federalism: an analysis. *Journal of Social and Economic Development*, 17(2): 241-259.
- McLure, Charles E. and Jorge Martinez-Vazquez. (2000). *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. World Bank.
- Minis, Henry and Dennis Rondinelli. (1989). *Promoting Economic Development and Employment Generation Through Decentralization in Senegal*. USAID Working Paper.

- Musgrave, R.A. (1959). *Public finance*. New York: McGraw Hill.
- Musgrave, R.A. (1971). Economics of Fiscal Federalism. *Nebraska Journal of Economics and Business*, 10: 3-313.
- Musgrave, R.A. (1983). "Who Should Tax, Where, and What?", McLure, Jr., C.E.(ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University.
- Oates, Wallace. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace and Jovanovich, New York.
- Oates, Wallace. (1996). Taxation in a Federal System : The Tax-Assignment Problem. *Public Economic Review*, 1: 35-60.
- Oates, Wallace. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37: 1120-1149.
- Oates, Wallace. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
- Oates, Wallace. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61: 313-334.
- Olson, Jr, M. (1969). The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59: 479-487.
- OECD. (1999). *Taxing Powers of State and Local Government*. OECD Tax Policy Studies No.1.
- Prud'homme, Rémy. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, 10: 201-220.
- Qian, Yingyi and Weingast, Barry. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspective*, 11: 83-92.
- Rodden, Jonathan. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism : Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 46(3): 670-687.
- Rondinelli, Dennis. (1999). *What is Decentralization? In Decentralization Briefing Notes. Litvack and Seddon (eds.)*. WBI Working Papers. World Bank Institute.
- Shah, Anwar. (1991). *Perspective on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations*. Working Paper, World Bank.

- Shah, Anwar. (1997a). *Balance, accountability, and responsiveness: Lessons from decentralization*. Working paper, World Bank.
- Shah, Anwar. (1997b). *Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse?*. Working Paper, World Bank.
- Tanzi, Vito. (1995). *Fiscal Decentralization*. Annual Bank Conference on Development Economics 1994, The World Bank.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Weingast, Barry R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65: 279-293.
- Weingast, Barry R. (2013). Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development*, 53: 14-25.

부록: 연계·협력 대상사업의 내용



부록 표 1-1 부산의 2021년 집행금액(2021년 12월 31일 기준)

구분		집행항목	집행금액(원)	비고
산업 분야	자동차	재사용 배터리 적용 E-모빌리티 산업 생태계 활성화 사업	미래자동차산업 부품생태계지원	50,000,000
	조선	친환경 선박 전주기 혁신기술 개발 사업	친환경 수소연료선박 R&D플랫폼 구축	554,069,740
		스마트야드 핵심 기술개발 및 기반 구축	X	.
		친환경 스마트조선 지역혁신성장 사업	X	.
	항공	항공 ICT 융합 클러스터 조성 및 시험평가 기반구축 사업	X	.
	수소	부울경 수소 광역버스 및 수소충전소 구축사업	수소버스 보급사업	2,100,000,000
			수소버스 충전소 구축(동부산권)	691,979,170
			수소버스 충전소 구축(서부산권)	3,030,623,200
		부울경 수소 배관망 구축사업	X	.
부유 해양쓰레기 수거·처리용 친환경 선박 건조 및 실증		X	.	

구분		집행항목	집행금액(원)	비고	
디지털	부울경 초광역 디지털 혁신거점 구축	전 시민 디지털 역량강화	639,600,000	국가직접지원	
		전략산업 시기술 접목 및 빅데이터플랫폼 구축	1,118,367,220		
		인공지능융합연구센터 지원	150,000,000	국가직접지원	
	부울경 제조업 메타버스 비대면 솔루션 구축	인공지능로봇활용 기업경쟁력 고도화(전환)	400,000,000		
		비대면전환 기업솔루션 지원사업	400,000,000		
		X			
	R&D	한국형 지역기술허브 지정 및 지원	X		
		부울경 거점형 R&D 지원체계 활성화	부산형 국가혁신클러스터 구축	3,614,000,000	국가직접지원
			창조경제혁신센터 지원	1,952,620,000	국가직접지원
		부울경 연구개발특구 혁신·협력체계 구축	과학문화 지역거점센터 운영 지원	800,000,000	
연구개발특구 개발 추진			1,600,000		
지역 연구개발지원단 지원사업			360,000,000	국가직접지원	
전략금속소재 소성가공 기반 자립화 플랫폼 구축	X				
인재 분야	인재 양성	지방자치단체-대학 협력기반 지역혁신	대학 내 산학협력단지 조성 지원	400,000,000	국가직접지원
			대학 및 지역인재 육성지원	95,540,000	
			부산지역대학연합 기술지주(주) 운영지원	2,000,000,000	
		블록체인 대학CT연구센터 육성지원	160,000,000	국가직접지원	
		시-지역대학 연계 공동협력 강화	677,000,000		
		산학협력 강화	830,000,000		
	시융합혁신 프로젝트 발굴 및 고급인재 양성	로봇기반 혁신선도 전문인력양성	24,000,000	국가직접지원	
		인공지능융합연구센터 지원	150,000,000	국가직접지원	

구분		집행항목	집행금액(원)	비고	
공간 분야	정주 환경 조성	ICT 이노베이션 스퀘어 사업	부산 ICT 청년창업허브 조성(경상)	2,338,000,000	
			부산 ICT 청년창업허브 조성(자본)	2,162,000,000	
		부울경 메가시티 전략산업 맞춤형 특화훈련	X		
	정주 환경 조성	캠퍼스 혁신파크 조성사업	대학혁신연구단지(I-URP) 조성사업	640,000,000	
		부울경 초광역 협력 산학융합지구 육성	산학융합지구 조성사업	5,962,217,420	
			산학융합지구 활성화	100,000,000	국가직접지원
		산학융합촉진지원사업	100,000,000	국가직접지원	
	성장 거점	초광역 스마트 물류플랫폼 조성	트라이포트 융합형 물류플랫폼 기반 스마트물류 시스템 구축	1,000,000,000	
			물류 플랫폼 조성 추진	102,089,940	
			SW융합클러스터 2.0 조성	1,268,000,000	국가직접지원
5G 기반 디지털트윈 스마트항만물류 플랫폼 구축사업			200,000,000	국가직접지원	
거점 간 연계 교통망 확충	동김해C~부산 식만JCT 광역도로 건설	동김해C~식만JCT간 광역도로 건설	12,288,914,200		
		부산~양산~울산 광역철도 건설	도시철도 양산선(노포~북정) 건설	5,126,000,000	
		동남권 순환광역철도 건설	광역교통업무 활성화	3,733,800	
		부전~마산선 전동열차 도입	X		
		부산신항~김해JCT 간 고속도로 건설	X		
		거제~마산 간 국도 5호선 건설	X		
대중 교통망	부울경 대중교통 통합요금제(환승할인제) 도입		X		
		부울경 환승센터 및 복합환승센터 구축	X		

부록 표 1-2 울산 2021년 집행금액(2021년 12월 31일 기준)

구분		집행항목	집행금액(원)	비고	
산업 분야	자동차	▶ 재사용 배터리 적용 E-모빌리티 산업 생태계 활성화 사업	전기차 폐배터리 재활용산업 기반구축 사업	2,413,000,000	
			전지·ESS 기반 에너지산업 혁신생태계 구축사업	943,000,000	
	조선	▶ 친환경 선박 전주기 혁신기술 개발 사업	ICT융합 전기추진 스마트선박 건조 및 실증	9,000,000,000	
		▶ 스마트야드 핵심 기술개발 및 기반 구축	SI기반 중량화물이동체 물류플랫폼 실증(신규)	300,000,000	
		▶ 친환경 스마트조선 지역혁신성장 사업	자율운항선박 성능실증센터 구축	4,107,235,080	
	항공	▶ 항공 ICT 융합 클러스터 조성 및 시험평가 기반구축 사업		X	
	수소	▶ 부울경 수소 광역버스 및 수소충전소 구축사업	수소전기버스 보급	0	
			수소전기차 보급	14,011,037,220	
			수소충전소 구축	3,000,000,000	
			수소충전소 증설 사업	1,500,000,000	
			화물차용 수소충전소 구축	5,700,000,000	
			수소산업육성 및 기반구축	500,000,000	
		▶ 부울경 수소 배관망 구축사업	수소 시범도시 조성사업	16,000,000,000	
		수소 그린모빌리티 규제자유특구 지원	4,000,000,000		
▶ 부유 해양쓰레기 수거·처리용 친환경 선박 건조 및 실증		X			

구분		집행항목	집행금액(원)	비고	
인재 분야	디지털	▶ 부울경 초광역 디지털 혁신거점 구축	디지털 역량강화 교육 지원	56,000,000	
		▶ 전략산업 AI기술 접목 및 빅데이터플랫폼 구축	X		
		▶ 부울경 제조업 메타버스 비대면 솔루션 구축	X		
	R&D	▶ 한국형 지역기술허브 지정 및 지원	과학기술 육성	472,613,150	
			산업기술문화공간 조성	300,000,000	
		▶ 부울경 거점형 R&D 자원체계 활성화	자동차-화학 융합산업 기술개발	180,000,000	
			전문경력인사 기술지원	100,000,000	
			지역기술이전사업 지원	300,000,000	
			중소기업 기술 지원사업	300,000,000	
		▶ 부울경 연구개발특구 혁신·협력체계 구축	강소연구개발특구 육성	1,200,000,000	
	울산계농서비스산업 규제자유특구		10,390,000,000		
	이산화탄소 자원화 규제자유특구 지원		3,789,000,000		
	▶ 전략금속소재 소성가공 기반 자립화 플랫폼 구축	X			
인재양성	▶ 지방자치단체-대학 협력기반 지역혁신	산학연관 협력 기술개발	520,000,000		
		시-화연 정밀화학 기술협력	1,000,000,000		
		울산과학기술원 출연	7,000,000,000		
		원전 주요설비 기술 고급트랙 인력양성	100,000,000		
		원전해체 핵심요소기술 원천기반 연구센터	100,000,000		
		지역대학연계 맞춤형 산업인재 육성	269,000,000		
		UNIST-헬름홀츠 울리히 미래에너지 혁신연구센터	100,000,000		

구분		집행항목	집행금액(원)	비고		
		해오름동맹 원자력혁신센터 지원사업	100,000,000			
		부산울산 지역에너지 클러스터 인재양성사업	187,500,000			
		▶시융합혁신 프로젝트 발굴 및 고급인재 양성	ICT융합정책 대응	468,675,680		
		▶ICT 이노베이션 스퀘어 사업	지역 ICT이노베이션스퀘어 조성	295,750,000		
		▶부울경 메가시티 전략산업 맞춤형 특화훈련	수소산업 기업지원 혁신 클러스터 조성사업	837,000,000		
	정주환경 조성	▶캠퍼스 혁신파크 조성사업	혁신센터 지원	20,000,000		
		▶부울경 초광역 협력 산학융합지구 육성	산학융합지구 육성지원	909,607,140		
	공간 분야	성장거점	▶초광역 스마트 물류플랫폼 조성	X		
		거점 간 연계 교통망 확충	▶동김해C~부산 식만JCT 광역도로 건설	광역교통행정운영	176,620,590	
			▶부산~양산~울산 광역철도 건설	광역교통행정운영	30,775,770	
▶동남권 순환광역철도 건설			X			
▶부전~마산선 전동열차 도입			X			
▶부산신항~김해JCT 간 고속도로 건설			X			
▶거제~마산 간 국도 5호선 건설			X			
대중 교통망		▶부울경 대중교통 통합요금제(환승할인제) 도입	X			
	▶부울경 환승센터 및 복합환승센터 구축	X				

부록 표 1-3 | 경남 2021년 집행금액(2021년 12월 31일 기준)

구분		집행항목	집행금액(원)	비고	
산업 분야	자동차	재사용 배터리 적용 E-모빌리티 산업 생태계 활성화 사업	X		
	조선	친환경 선박 전주기 혁신기술 개발 사업	X		
		스마트야드 핵심 기술개발 및 기반 구축	무인선박 규제자유특구혁신사업	4,453,500,000	국가직접지원
		친환경 스마트조선 지역혁신성장 사업	조선해양기자재 친환경 스마트화 기술지원	270,000,000	
	항공	항공 ICT 융합 클러스터 조성 및 시험평가 기반구축 사업	X		
	수소	부울경 수소 광역버스 및 수소충전소 구축 사업	수소버스용 충전소 실증지원(R&D)	1,173,700,000	국가직접지원
			수소전기자동차 보급사업	7,119,400,000	
			수소충전소 설치사업	3,350,000,000	
			수소충전소 운영비 지원사업	200,000,000	
		부울경 수소 배관망 구축사업	X		
		부유 해양쓰레기 수거·처리용 친환경 선박 건조 및 실증	해양쓰레기 선상집하장 설치(전환)	365,300,000	
			해양환경보전 및 어장정화선 운영지원	84,538,170	
	디지털	부울경 초광역 디지털 혁신거점 구축	X	0	
		전력산업 시기술 접목 및 빅데이터플랫폼 구축	경남산업 생태계 빅데이터 활용	90,000,000	
		부울경 제조업 메타버스 비대면 솔루션 구축	농업 빅데이터 수집 및 데이터 인프라 구축(직접)	1,156,800	
빅데이터 분석센터 구축			542,710,000		
빅데이터 활용 마이스터 로봇화 기반구축			42,500,000	국가직접지원	
스마트팜 혁신밸리 빅데이터 센터 구축	2,784,000,000				

구분		집행항목	집행금액(원)	비고
R&D	한국형 지역기술허브 지정 및 지원	산업기술단지 거점기능 지원	1,443,000,000	국가직접지원
	부울경 거점형 R&D 지원체계 활성화	수소전기차 부품 내구성 전주기 지원 인프라 구축	380,000,000	국가직접지원
		수소산업 육성 플랫폼 구축사업	50,000,000	
		동남권 신소재 R&D 벨트 조성	100,000,000	
		경남 창조경제혁신센터 운영지원	1,850,000,000	국가직접지원
		스마트산림바이오 혁신성장거점조성	144,250,000	
		미래성장 전략품종 연구개발	91,763,690	
		연구개발지원단 지원사업	100,000,000	국가직접지원
		동남권 뉴딜 혁신창업지원 펀드 조성	500,000,000	
		지역특화산업육성사업(국가혁신클러스터 지원)	1,807,000,000	국가직접지원
	부울경 연구개발특구 혁신·협력체계 구축	동남권 핵융합에너지 공동개발 타당성 조사 기획용역	100,000,000	
		주력산업(나노융합부품) 육성 지원	750,000,000	국가직접지원
		강소특구 사업화 지원	720,000,000	국가직접지원
		극한환경 스마트기계부품 설계 제조 혁신센터 지원사업	200,000,000	국가직접지원
		방산혁신클러스터 사업	2,460,000,000	국가직접지원
		스마트산단 표준제조혁신 공정모듈 구축	2,250,000,000	국가직접지원
	전략금속소재 소성가공 기반 자립화 플랫폼 구축	X		

구분		집행 항목	집행 금액(원)	비고	
인재 분야	인재양성	지방자치단체-대학 협력 기반 지역혁신 사업	0	국가직접지원	
		산학융합 촉진지원	200,000,000	국가직접지원	
		융합기술사업화확산형 전문인력양성	100,000,000	국가직접지원	
		지방자치단체-대학 협력기반 지역혁신 메카트로닉스 융합부품소재 연구센터 지원사업	50,000,000	국가직접지원	
		공학교육혁신센터 지원사업	20,000,000	국가직접지원	
		스마트 제조혁신 선도대학 사업	1,000,000,000	국가직접지원	
		제조 혁신인재 양성	1,037,000,000		
	시융합혁신 프로젝트 발굴 및 고급 인재 양성	소프트웨어 융합클러스터 2.0 사업	1,000,000,000	국가직접지원	
	ICT 이노베이션 스퀘어 사업	지역 ICT이노베이션스퀘어 조성	295,750,000	국가직접지원	
	부울경 메가시티 전략산업 맞춤형 특화훈련	X			
정주환경조 성	캠퍼스 혁신파크 조성사업	X			
	부울경 초광역 협력 산학융합지구 육성	산학협력 선도대학(LINC+) 육성사업	380,000,000	국가직접지원	
공간 분야	성장거점	초광역 스마트 물류플랫폼 조성	스마트 물류기술·장비 연구개발	200,000,000	
	거점 간 연계 교통망 확충	동김해C~부산 식만JCT 광역도로 건설	초정-화명간 광역도로 건설	3,000,000,000	
		부산-양산-울산 광역철도 건설	광역교통시설 지원	1,495,000,000	
		동남권 순환광역철도 건설	광역BIS 지원	255,510,000	국가위임사무
		부전~마산선 전동열차 도입	X		
		부산신항~김해JCT 간 고속도로 건설	도시 및 광역철도 구축	167,400,400	
	거제~마산 간 국도 5호선 건설	X			
	대중	부울경 대중교통 통합요금제(환승할인제) 도입	광역교통체계 구축 운영 경비	7,634,540	
교통망	부울경 환승센터 및 복합환승센터 구축	광역버스 회차 및 환승시설 개선사업	630,000,000		

Abstract



A Study on Financial Support for Special Local Governments through the General Grants

This study analyzes the fiscal effects of the general subsidy on financial support for special local autonomous governments. Based on a new proposal applying 10 percent of contributions from local governments to supplementary fiscal demand, this study investigates the impact of the present proposal for financial support on the number of grants, financial conservation(financial guarantee function), and fiscal equalization(financial adjustment function) under the regional cooperation between metropolitan governments(e.g., Busan-Ulsan-Gyeongnam Mega City) and primary local governments(e.g., Jirisan Mt. Development Association). The authors also examine other viable alternatives of financial support for a regional self-governing body, such as the Puan-Ulsan-Gyeongnam case by conducting scenario analyses. The alternatives are divided into measures using the current general subsidy and the other options. The results of this study are as follows.

First, the measure which provides financial support using the general subsidy is implemented based on a regional self-governing body that results in intergovernmental financial transfer from primary local governments to metropolitan governments. Given the limited total amount of the general subsidy, the formation of the special local autonomous government by the metropolitan governments, Puan-Ulsan-Gyeongnam, is more likely to decrease the amount of the general subsidy that would be used as financial support for primary local governments in the areas of Pusan, Ulsan, and South Gyeongsang Province. Also, the measure for the special local autonomous government was not statistically significant in improving the financial guarantee function measured

by the relative poverty index and so on. In addition, it does not significantly increase the general subsidy of the special local autonomous governments for metropolitan governments (Puan-Ulsan-Gyeongnam) and primary local governments (Jirisan Mt. region and abandoned mine area in Ganwon-Do province). When assuming that 1) the expenses for the first step of the projects for the special local governments in the Puan-Ulsan-Gyeongnam metropolitan area are 200 billion Won, 2) the metropolitan governments would pay a portion of the expenses (30-50%) by one-third of each other, and 3) 10 percent of the paid expenses would be recognized as supplementary fiscal demand, the allocated general subsidy to the metropolitan governments would range between 3.1 billion won (1 billion won each) to 5.9 billion won (2 billion won each) according to the analysis. There are different views on the appropriateness of the general subsidy allocated to the metropolitan governments for performing the special purpose of the special local autonomous government. There is a need to review the amount (1 billion won – 2 billion won) allocated to the special local autonomous government and its adequacy to perform the large-scale and special-purpose projects from the perspectives of the economy of scale or cost saving.

Second, as the other option to support activities to achieve the objectives of special local autonomous governments, this study analyzes the constructed scenarios by using the local allocation tax that include 1) adjustment of the inclusion ratio of the standard financial revenue, 2) raising the legal rate of domestic tax, and 3) allocation of special revenue sharing.

The results show that the adjustment of the ratio of basic revenue and amended revenue presents opposite results in the first scenario related to the inclusion ratio of the standard financial revenue. When the inclusion ratio of the standard financial revenue increases from 80 percent (present standard) to 90 percent, the allocated general subsidy increases by 1.981 trillion won for the primary local governments and decreases with the same amount for the metropolitan governments. On the other hand, a change to 70 percent of the inclusion ratio leads to an increase of 2.51 trillion won for the metropolitan governments.

Next, if the inclusion ratio of the amended revenue is adjusted from 80 percent (present basic standard) to 70 percent, the general subsidy that metropolitan governments receive decreases

by 265 billion won, while the amount for the primary local governments increases. Based on the Gini coefficient, the inequality gap between local governments reduces to a minimum by adjusting the inclusion ratio of the amended revenue to 70 percent when the scope of the inclusion ratio is limited between 70 percent and 90 percent. Therefore, in this case, to support special local autonomous governments, policymakers should consider adjusting the inclusion ratio of the amended revenue and securing budgets for the governments. The adjustment of the overall inclusion ratio of the amended revenues and establishment of a separate account to support special local autonomous governments with consideration of their own tasks performed can be an alternative because the reconstruction of the ratio related to basic revenue could have a great ripple effect.

In the case of the second option, i.e., changing the legal rate of domestic tax, this study examines the amount of secured budgetary resources of special local autonomous governments when the legal rate changes from the current rate (19.24%) to 25%. When changing the legal rate of domestic tax, the following three ways can be considered which includes: 1) allocating increased resources by the legal rate change to the special local governments by that increased amount, 2) using the current allocation method after increasing the overall general subsidy, and 3) following the current proposal (applying 10 percent of contributions from local governments to supplementary fiscal demand). This study presents the budget changes by regional groups and the degree of local subsidy allocated by the alternatives when it was distributed according to the standard ratio in 2022. It is because the legal rate changes can be an easy way to secure financial support for special local autonomous governments while minimizing the influence on the other local governments.

In addition, the scenario includes the analysis of the alternative to using special revenue sharing to provide financial support to special local autonomous governments, such as the adjustment of the ratio between general subsidy and special revenue sharing from 97:3 to 95:5. The central government could secure additional 700 billion won for special local autonomous governments by a 1 percent increase of special revenue sharing. This could ensure a better fit for establishing special local governments and supporting them.

Finally, this study explores different ways of supporting special local autonomous governments, besides using the general subsidy. It is not limited to financial support for special local governments but considers recommending a broad framework to secure budgets and minimize the inter-regional impact. Another alternative to achieve the purpose is to adjust the entire local taxes and allocate them, where primary local governments receive general subsidy while metropolitan governments are excluded from the general grants. To this end, two issues need to be addressed: 1) how to allocate and distribute local taxes to 17 local governments, concentrated on Seoul and Gyeonggi-do Province, and 2) whether or not such allocated general subsidy can cover the changes of adjustment grants. However, this study only focused on empirically examining the changed amount of the general subsidy regarding the issues discussed. Therefore, it needs further studies to find more precise analysis results. In 2022, the total local consumption tax was 19 trillion won, while the calculated general subsidy is 53 trillion won when the local consumption tax is excluded from the basic revenue. The central government may need to consider a feasible alternative that provides financial support to independently operate special local governments through autonomous decisions to use the financial resources between metropolitan governments and primary local governments. The introduction of such an alternative using the general subsidy allocation may decrease the general subsidy in terms of allocation by the legal ratio because the existing allocation results are 16 trillion won for metropolitan governments and 39 trillion won for primary local governments.