



지방자치 정책 Brief

2024. 1.
NO.173

지역균형발전을 위한 보통교부세 개선방안

홍근석 연구위원

주요내용

보통교부세를 통한 지역 간 재정격차 완화 필요

- 최근 우리나라는 저출생·고령화로 인해 급격한 생산인구감소에 직면하고 있으며, 비수도권 지역 인구는 지속적으로 감소하는 추세임
- 지역 간 인구 불균형은 지방재정에서의 지역 간 격차를 증가시키며, 2003년 당초예산(총계, 세입과목 개편 전) 기준 재정자립도는 최대 79.41%(서울 분청)에서 최소 7.72%(전남 구례군)로 71.69%p의 차이를 나타냄
- 홍근석·유보람(2023)의 연구는 우리나라 지방재정조정제도 중 보통교부세의 지역 간 재정격차 완화 효과가 가장 크다는 분석 결과를 제시하고 있음

지방교부세 법정률 인상 필요

- 지방교부세 법정률은 2006년 내국세의 19.13%에서 19.24%로 0.11%p 인상된 이후 18년 간 동일한 수준으로 유지되고 있음
- 이로 인해 보통교부세의 자원보장 기능은 약화되고 있으며, 보통교부세 조정률은 2017년 94.1% 이후 감소 추세를 나타내고 있음
 - 보통교부세 조정률은 2021년 73.9%까지 하락하였으며, 2023년의 내국세 감소를 반영할 경우 보통교부세 조정률은 68.1%까지 하락하게 됨
- 이에 따라 보통교부세에 대한 의존도가 높은 비수도권 기초자치단체에 대한 자원보장 기능이 충분하게 수행되지 못하고 있으며, 이는 수도권과 비수도권 간 재정격차를 심화시키는 결과를 야기함

지역 간 재정격차 완화를 위한 보통교부세 개선방안

- 보통교부세의 지역 간 재정격차 완화 효과가 극대화되는 수준에서 보통교부세 조정률이 결정되는 것이 효율적이며, 2021년 기준 보통교부세 조정률 85.0% 수준에서 보통교부세의 한계효과가 가장 큰 것으로 나타났음
- 2021년 기준 보통교부세 조정률이 85.0%로 인상되기 위해서는 지방교부세 법정률이 22.12%로 2.88%p 인상되어야 하며, 이는 2022년 보통교부세 조정률을 기준으로 대한민국시장·군수·구청장협의회가 제4회 중앙지방협력회의에서 제안한 지방교부세 법정률 3%p 인상 방안과 유사한 수치임
- 지방교부세 법정률이 3%p 인상될 경우 시 지역의 지니계수는 현행보다 0.00831 감소하며, 군 지역은 현행보다 0.00332 감소하는 것으로 나타났음

01

지역 간 재정격차와 지방재정조정제도



지역 간 재정격차 심화

- 최근 우리나라는 저출생·고령화로 인해 급격한 생산인구감소에 직면하고 있으며, 특히 비수도권 지역 인구는 지속적으로 감소하는 추세임(홍근석, 2023)
 - 2023년 5월 현재 수도권(서울·인천·경기)의 주민등록인구는 26,009,571명으로 우리나라 인구의 50.6%를 차지하는 반면, 비수도권 19개 군의 주민등록인구는 30,000명보다도 작은 실정임(통계청 국가통계포털 홈페이지 참조)
- 지역 간 인구 불균형은 지방재정에서의 지역 간 격차 증가를 야기하며, 2003년 당초예산(총계, 세입과목 개편 전) 기준 재정자립도는 최대 79.41%(서울 분청)에서 최소 7.72%(전남 구례군)로 71.69%p의 차이를 나타냄
 - 2023년 당초예산(총계, 세입과목 개편 전) 기준 재정자립도의 경우에도 최대 81.86%(경기 과천시)에서 최소 28.28%(부산 북구)로 53.58%p의 차이를 나타냄
 - 특히 비수도권 기초자치단체는 재정 여건이 매우 열악한 상황이며, 재정자립도가 30% 미만인 기초자치단체는 226개 중 179개(79.2%)에 이르고 있음



보통교부세 확대를 통한 지역 간 재정격차 완화 필요

- 현재 지역 간 재정격차 완화를 위해 다수의 지방재정조정제도가 운영되고 있으나, 유사한 목적을 가진 제도가 동시에 운영됨으로써 유사·중복으로 인한 비효율성이 발생할 가능성이 있음
 - Bahl and Linn(1992)이 제시하는 것처럼 이론적으로 지역 간 재정격차 완화 효과를 갖는 이전재원은 우리나라의 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금과 같은 무조건부 보조금(unconditional grant)임
 - 그러나 우리나라는 국고보조금과 지역균형발전특별회계 등과 같은 조건부 보조금에도 지역 간 재정격차 완화 장치를 추가적으로 포함하고 있음
 - 일반적으로 보통교부세와 같은 무조건부 보조금은 소득 재분배 목적을 달성하기 위해 활용되며, 국고보조금과 같은 조건부 보조금은 특정 공공서비스의 지출을 촉진하는 것을 주요 목적으로 하고 있음(홍근석, 2012)
 - 따라서 지역 간 재정격차 완화를 위해서는 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금 등의 규모를 확대하기 위한 노력이 필요함
- 이와 관련하여 홍근석·유보람(2023)의 연구에서는 다양한 지방재정조정제도를 모두 고려할 때, 보통교부세의 지역 간 재정격차 완화 효과가 가장 크다는 분석 결과를 제시하였음
 - 지역 간 재정격차 완화 효과를 포함하고 있는 9개 재원을 비교한 결과, 개별 효과와 종합 효과 모두 보통교부세의 지역 간 재정격차 완화 효과가 가장 큰 것으로 나타났음
- 즉, 우리나라의 지방재정조정제도 중 보통교부세가 지역 간 재정격차 완화에 가장 효율적인 수단으로 파악할 수 있음
- 이러한 측면에서 우리나라의 지역 간 재정격차 완화를 위해 보통교부세의 재정형평화 기능을 보다 강화할 수 있는 방안을 검토할 필요성이 있음

지방재정조정제도 자원별 지니계수 분석결과 비교

구분	개별 효과 분석 ¹⁾			종합 효과 분석	
	배분 전(A)	배분 후(B)	차이(B-A)	상대적 기여도 ²⁾	한계효과 ³⁾
지방소비세	0.80847	0.81674	0.00827	0.1195	0.0371
보통교부세	0.80847	0.67297	-0.13550	0.1211	-0.0834
부동산교부세	0.80847	0.76178	-0.04669	-0.0028	-0.0270
소방안전교부세	0.80847	0.80970	0.00123	0.0075	0.0027
국고보조금(차등보조율)	0.80847	0.77526	-0.03321	0.2110	0.0227
지역균형발전특별회계	0.80847	0.78198	-0.02649	0.0456	-0.0019
시·군 조정교부금	0.80847	0.77467	-0.03380	0.0347	-0.0122
자치구 조정교부금	0.80847	0.76795	-0.04052	-0.0052	-0.0407
지역상생발전기금	0.80847	0.80869	0.00022	0.0014	0.0005

자료: 홍근석·유보람(2023). 「지방재정조정제도의 재정형평화 기능 분석 및 효율화 방안」.

02

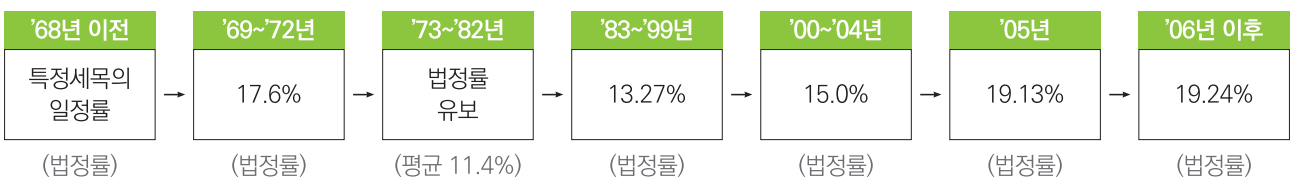
지역균형발전 자원으로서의 보통교부세 문제점



18년 간 유지되어 온 지방교부세 법정률

- 지방교부세 법정률은 2006년 내국세의 19.13%에서 19.24%로 0.11%p 인상된 이후 18년 간 동일한 수준으로 유지되고 있음
- 이에 따라 보통교부세에 대한 의존도가 높은 비수도권 기초자치단체에 대한 자원보장 기능이 충분하게 수행되지 못하고 있으며, 이는 수도권과 비수도권 간 재정격차를 심화시키는 결과를 야기함

지방교부세 법정률 추이



자료: 대한민국시장·군수·구청장협의회(2023). 지방교부세 확대방안(안).

- 개별 효과는 '지방세'와 '지방세+1개 지방재정조정제도'의 지니계수 간 차이를 통해 분석되었으며, 종합 효과는 '지방세+9개 지방재정조정제도'의 지니계수에 대한 세입원천별 분해를 통해 분석되었다.
- 상대적 기여도는 분석에 포함된 모든 재원을 고려한 상황에서 개별 재원이 지역 간 재정격차에 기여하는 상대적 크기를 의미한다.
- 한계효과는 해당 재원이 1단위 증가할 때, 지니계수가 변화하는 정도를 의미한다.



보통교부세 조정률 감소 추세

- 「지방교부세법」 제1조에 의하면, 지방교부세는 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키는 것을 목적으로 함
- 그러나 보통교부세의 자원보장 기능은 약화되고 있으며, 보통교부세 조정률⁴⁾은 2017년 94.1% 이후 감소 추세를 나타내고 있음
 - 보통교부세 조정률은 2021년 73.9%까지 하락하였으며, 2023년의 내국세 감소를 반영할 경우 보통교부세 조정률은 68.1%까지 하락하게 됨
- 보통교부세 조정률 감소는 보통교부세에 대한 의존도가 높은 비수도권 기초자치단체의 재정 여건을 더욱 어렵게 만들며, 자체수입원의 불균형으로 인한 수도권과 비수도권 간 재정격차를 심화시킬 수 있음

보통교부세 조정률 추이

(단위: 조원, %)

연도	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	
								당초	내국세 감소
보통교부세 총액(A)	32.1	36.2	40.9	45.8	45.0	42.9	53.0	64.3	53.6
재정부족액 총액(B)	35.8	38.5	44.7	53.0	53.9	58.1	61.7	78.8	78.8
부족액(B-A)	3.7	2.3	3.8	7.2	8.9	15.2	8.6	14.5	25.1
조정률	0.897	0.941	0.915	0.864	0.836	0.739	0.860	0.816	0.681

자료: 행정안전부(2016-2023), 연도별 「보통교부세 산정내역」을 바탕으로 연구자가 작성함.

03

지역 간 재정격차 완화를 위한 보통교부세 개선방안



지방교부세 법정률 인상

- 보통교부세는 해당 재원이 증가할수록 지역 간 재정격차가 감소하는 부(-)의 한계효과가 가장 큰 지방재정조정제도이며, 실제에 있어서도 다른 지방재정조정제도의 재정형평화 효과를 최종적으로 조정하는 역할을 수행함
- 이처럼 보통교부세가 지역 간 재정격차를 조정하는 최종 기제라는 측면을 고려하면, 보통교부세의 지역 간 재정격차 완화 효과가 극대화되는 수준에서 보통교부세 조정률이 결정되는 것이 효율적임
- 지방세와 지방재정조정제도 재원을 포함하여 지역 간 재정격차 완화 효과를 분석하고, 보통교부세의 재정형평화 효과가 극대화될 수 있는 보통교부세 조정률 수준을 파악하면 다음과 같음

4) 보통교부세 조정률은 보통교부세 재원을 재정부족액으로 나눈 금액으로 지방자치단체 재정부족액에 대한 총족률을 의미한다.

- 보통교부세 조정률이 인상될수록 지니계수로 측정한 지역 간 재정격차는 감소하지만, 보통교부세의 한계효과가 극대화되는 지점은 조정률 85.0% 수준으로 나타났음
- 즉, 보통교부세의 한계효과는 조정률 85.0%까지 -0.0811로 커지다가 그 이후부터 감소하여 조정률 100.0%에서는 -0.0800로 감소하는 것으로 나타났음

▮ **조정률 변화에 따른 보통교부세 한계효과 비교(2021년 기준)** ▮

구분	지니계수	소득원별 점유율	소득원별 지니계수값	상관계수	소득원별 상대적기여도	한계효과
조정률 73.8%(현행)	0.62125	0.1889	0.5684	0.6301	0.1089	-0.0800
조정률 75.0%	0.62047	0.1913	0.5684	0.6341	0.1111	-0.0802
조정률 80.0%	0.61725	0.2015	0.5684	0.6502	0.1207	-0.0809
조정률 85.0%	0.61423	0.2114	0.5684	0.6660	0.1303	-0.0811
조정률 90.0%	0.61139	0.2211	0.5684	0.6825	0.1403	-0.0808
조정률 95.0%	0.60873	0.2306	0.5684	0.6965	0.1499	-0.0806
조정률 100.0%	0.60622	0.2398	0.5684	0.7108	0.1598	-0.0800

주: 지니계수는 '지방세+보통교부세+부동산교부세+소방안전교부세+국고보조금(차등보조율)+국가균형발전특별회계+시·군 조정교부금 +자치구 조정교부금+지역상생발전기금'으로 산출됨.

자료: 홍근석·유보람(2023). 「지방재정조정제도의 재정형평화 기능 분석 및 효율화 방안」.

- 2021년 기준 보통교부세 조정률(73.851%)이 85.0%로 인상되기 위해서는 지방교부세 법정률을 현행 19.24%에서 22.12%로 2.88%p 인상되어야 함
- 이러한 결과는 2022년 보통교부세 조정률을 기준으로 대한민국시장·군수·구청장협의회가 제4회 중앙지방협력회의에서 제안한 지방교부세 법정률 3%p 인상 방안과 유사함

보통교부세 조정률 85.0% 시 지방교부세 법정률

51,213,304백만 원(보통교부세) = 238,644,180백만 원(내국세)×지방교부세 법정률(A)×0.97



지방교부세 법정률 인상 효과

- 지방교부세 법정률을 현행 19.24%에서 22.24%로 3%p 인상하는 방안을 가정하고, 지방교부세 법정률 인상에 따른 지역 간 재정격차 완화 효과를 살펴보면 다음과 같음
- 2023년 9월 발표된 국세 수입 추계 결과를 기준으로 보통교부세가 16.5% 감소한 상태를 '현행'으로 설정하였음 (지방교부세 법정률 19.24%)
- 지방교부세 법정률을 22.24%로 3%p 인상하는 방안을 시나리오 1로 설정하였음
- 2023년 9월 내국세 기준 보통교부세(현행)와 지방교부세 법정률을 22.24%로 인상한 보통교부세(시나리오 1)를 비교한 결과, 시(33,825억 원)와 군(28,310억 원)의 보통교부세 증가가 도(11,656억 원)와 특별·광역시(10,375억 원)의 증가 규모보다 큰 것으로 나타났음

▮ 지방교부세 법정률 3%p 인상의 효과(지방자치단체 유형별 보통교부세 변화) ▮

(단위: 억원)

구분	현행(내국세 16.5% 감소)	시나리오 1(지방교부세 법정률 22.24%)	
	소계(A)	소계(B)	차이(B-A)
특별·광역시	66,110	76,484	10,374
도	90,975	102,631	11,656
시	215,550	249,375	33,825
군	180,411	208,722	28,311

자료: 행정안전부(2023). 「2023년도 보통교부세 산정내역」을 바탕으로 연구자가 작성함.

- 지방교부세 법정률이 인상될 경우, 시와 군의 지니계수 값은 현행보다 감소하는 것으로 나타났음
 - 시나리오 1에서 시 지역의 지니계수는 0.26066으로 현행보다 0.00831 감소하며, 군 지역은 0.13436으로 현행보다 0.00332 감소하는 것으로 나타났음
 - 시와 군을 동시에 고려하는 경우에도 시나리오 1의 지니계수는 0.30913으로 현행보다 0.01177 감소하는 것으로 나타났음

▮ 지방교부세 법정률 3%p 인상의 효과(기초자치단체 지니계수 비교) ▮

구분	현행(내국세 16.5% 감소)	시나리오 1(지방교부세 법정률 22.24%)	
	지니계수(A)	지니계수(B)	차이(B-A)
합계(시+군)	0.32090	0.30913	-0.01177
시	0.26897	0.26066	-0.00831
군	0.13768	0.13436	-0.00332

주: 지니계수는 '지방세+보통교부세+조정교부금+시·도비 보조금'으로 산출됨.

- 이상의 결과를 통해서 볼 때, 지방세 중심의 재정분권 추진으로 발생하는 지역 간 재정격차를 완화하고 지역균형발전을 달성하기 위해 지방교부세 법정률 상향 조정을 통한 보통교부세 규모 확대가 필요할 것으로 생각됨

참고문헌

- 대한민국시장·군수·구청장협의회(2023) 「지방교부세 확대방안(안)」.
- 행정안전부(2016-2023) 연도별 「보통교부세 산정내역」.
- 홍근석(2012) 재정분권이 정부지출규모와 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구: OECD 회원 국가를 대상으로. 건국대학교 박사학위논문.
- 홍근석(2023) 지역균형발전을 위한 지방교부세 확대 방안. 시장군수구청장협의회-시도지사협의회-지방세연구원 공동 국회토론회 발표문.
- 홍근석·유보람(2023) 「지방재정조정제도의 재정형평화 기능 분석 및 효율화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 홍근석 한국지방행정연구원 지방재정경제실 연구위원(033-769-9878, hong0582@krila.re.kr)

내용문의