

# 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 분석 및 효율화 방안



---

저 자 홍근석, 유보람

연구책임자 홍근석 | 한국지방행정연구원 연구위원

연 구 진 유보람 | 한국지방행정연구원 부연구위원

---

# 연구요약

## 1. 연구 배경

### □ 지방재정조정제도 간 기능 조정 필요

- 지방재정조정제도의 법령상 목적, 역할, 배분 기준 등에 대한 검토를 통해 제도 간 유사·중복 여부를 파악하고, 지방재정조정제도의 효율적인 운영을 위한 기능 재조정 방안을 모색할 필요성이 있음
  - 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부 간 재정력 격차로 인해 발생하는 지방정부의 재정 부족분을 보전하고 지역 간 재정 능력의 격차를 시정하여 지방정부의 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 함
  - 다만 현행 우리나라 지방재정조정제도 중 다수는 지방자치단체 간 재정력 격차 완화를 주요 목표로 설정하고 있고, 지역 간 재정력 격차 완화를 위해 재정력·재정자주도 등 유사한 지표를 재원 배분 기준으로 설정하고 있어, 제도 간 유사·중복이 발생할 가능성이 있음

### □ 합리적 수준의 재정형평화 목표 설정 필요

- 국가 전체적인 수준에서 달성하고자 하는 재정형평화 목표를 설정하고, 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 재조정할 필요성이 있음
  - 지방재정조정제도 간 재정형평화 기능의 유사·중복이 발생하는 원인 중 하나는 국가 전체적으로 달성하고자 하는 재정형평화 수준에 대한 합의가 선행되지 않았기 때문임
  - 지역 간 재정력 격차를 최종적으로 조정하는 역할을 수행하는 보통교부제도 재정형평화 수준에 대한 명확한 목표가 설정되어 있지 않음

## 2. 연구 목적 및 방법

### □ 연구 목적

- 지방재정조정제도의 법령상 목적, 역할, 배분 기준, 재정형평화 효과 등을 기준으로 제도 간 재정형평화 기능의 유사·중복성을 검토하여 법적·제도적 측면에서 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 재조정 방안을 도출하고자 함
- 독일, 일본, 호주 등 주요 국가의 지방재정조정제도 운용 사례를 검토하여 국가 차원의 재정형평화 목표 설정을 위한 시사점을 도출하고, 선행연구 분석, 법·제도 분석, 재정형평화 효과 분석, 해외사례 분석 등을 통해 국가 전체적으로 합리적 수준의 재정형평화 목표(기준)를 제시함
- 지방재정조정제도 기능 재조정 및 재정형평화 목표 설정을 위해 필요한 제도적 개선 사항을 현행 지방재정조정제도의 체계를 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 도출하고자 함

### □ 연구 범위 및 방법

- 2023년을 기준연도로 설정하고, 제3장과 제4장의 효과 분석은 2021년 결산 자료를 활용함
- 243개 지방자치단체를 분석 대상으로 설정하고, 제3장과 제4장의 효과 분석은 지방자치단체 유형을 구분하여 분석 결과를 제시함
- 해외사례의 경우 OECD국가 및 독일, 일본, 호주를 대상으로 설정함
- 연구방법은 주요 연구내용에 따라 다음과 같은 방법을 활용함
  - 문헌연구: 지방재정조정제도의 재정형평화 기능에 대한 국내·외 학술논문, 보고서, 관련 법령 등을 검토함
  - 현황분석: 지방재정365 홈페이지, 보통교부세 산정내역, 지방자치단체 통합 재정개요 등의 자료를 활용하여 지방재정조정제도 현황을 분석함
  - 분석 현황을 분석하고, 지니계수, 엔트로피, 앳킨슨 지수 등 불평등지수를 활용하여 재정형평화 효과 및 시나리오 분석 등을 실시함

- 해외사례 분석: 독일, 일본, 호주의 지방재정조정제도 운용 사례를 검토하여 국가 차원의 재정형평화 목표 설정을 위한 시사점을 도출함
- 면접조사: 학계 전문가와 행정안전부 및 지방자치단체 공무원 인터뷰를 통해 현실성 있는 정책대안을 도출함

### 3. 지방재정조정제도 재정형평화 기능 분석

- 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 앳킨슨지수를 활용하여 지방세<sup>a</sup>(지방소비세 제외)를 기준으로 지방재정조정제도 배분 이전과 이후의 불평등지수 변화를 비교·분석하였음
- 먼저 1개 지방재정조정제도의 개별적인 재정형평화 효과를 분석한 후, 지니계수 세입원천 분해 기법을 통해 전체 재원을 동시에 고려하여 지방재정조정제도의 종합적인 재정형평화 효과를 분석하였음
  - 개별적인 재정형평화 효과 분석에서는 보통교부세, 부동산교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금이 지역 간 재정력 격차를 완화하는 것으로 나타났음
  - 종합적인 재정형평화 효과 분석에서는 보통교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금이 지역 간 재정력 격차를 완화하는 효과가 있는 것으로 나타났음
  - 국고보조금(차등보조율)은 개별적인 재정형평화 효과는 존재하지만, 다른 지방재정조정제도와 함께 운영될 경우에는 지역 간 재정력 격차를 증가시키는 것으로 분석되었음
- 다음으로 지니계수 순위변동 분해 기법을 활용하여 지방재정조정제도의 순수한 세입격차 완화효과를 분석하였음
  - 개별 제도는 보통교부세, 부동산교부세, 국고보조금(차등보조율), 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 지역균형발전특별회계의 순서로 나타났음
  - 다수의 지방재정조정제도를 조합하는 경우에는 ‘지방세(지방소비세 포함) + 보통교부세 + 부동산교부세 + 시·군 조정교부금 + 자치구 조정교부금’의 순수 세입격차 완화효과가 -0.18268로 가장 높게 나타났음

#### 4. 지방재정조정제도 재정형평화 기능 효율화 방안

##### □ 보통교부세 법정률 인상 방안 검토 결과

- 지방재정조정제도를 종합적으로 고려하여 지역 간 재정력 격차 완화 효과가 극대화되는 보통교부세 조정률 수준을 파악하고자 하였음
  - 2021년 보통교부세 조정률 73.85%를 기준으로 시나리오 1-1(조정률 75%)부터 시나리오 1-6(조정률 100%)까지에 대해 보통교부세 조정률 변화에 따른 지니계수 변화를 분석하였음
- 2021년을 기준으로 할 때 보통교부세 조정률을 85% 수준에서 결정하는 것이 재정형평화 효과를 가장 크게 만들 수 있는 방안이며, 이 때 자치구 조정교부금의 규모도 함께 증가시키는 것이 필요함
  - 보통교부세 조정률이 증가함에 따라 자치구 조정교부금을 제외한 나머지 자원들의 한계효과는 모두 감소하는 것으로 나타났음
  - 보통교부세 조정률이 증가할수록 순수 세입격차 완화 효과는 커지는 것으로 나타났으나, 순위변동 효과도 함께 커지는 것으로 나타났음
- 2021년 기준 보통교부세 조정률이 85%로 인상되면 지방자치단체 재원은 6조 6,876억 원 증가하며, 기초자치단체 증가분이 4조 7,360억 원으로 약 70.9%를 차지하는 것으로 나타났음
  - 2021년 기준 보통교부세 조정률이 85%로 인상되기 위해서는 19.24%인 지방교부세 법정률이 22.12%로 2.88%p 인상되어야 하는 것으로 나타났음

##### □ 보통교부세 재정형평화 기능 강화 방안 검토 결과

- 지방자치단체의 세입 수준을 지방자치단체 유형별로 중위값의 50% 수준까지 보장하는 보통교부세 개편 방안을 12개 시나리오로 구분하여 검토하였음
  - 시·군의 중위값을 2개로 분리하여 산정하는 방안과 1개로 통합하여 산정하는 방안을 구분하였으며, 중위값 산정을 위한 재원은 지방세와 이 연구에서 검토한 자원 중 보통교부세를 제외한 9개 자원의 합으로 구분하였음



- 보통교부세 배분 방식은 광역과 기초 모두 중위값 50% 이하 지방자치단체를 선정하여 우선 보전하는 방안, 광역은 현행 방식으로 배분하고 기초자치단체만 중위값 50% 이하의 지방자치단체를 선정하여 우선 보전하는 방안, 기초자치단체만 중위값 50% 이하의 지방자치단체를 선정하여 우선 보전한 후 광역과 기초에 현행 방식으로 배분하는 방안으로 구분하였음

○ 시나리오별로 지방세<sup>a</sup>와 보통교부세를 더한 값의 지니계수 변화를 살펴보면 다음과 같음

- 시·군을 분리하여 지방세 수입에 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원을 더한 값을 기준으로 중위값 50% 이하의 단체를 선정하고 시·군에 대해서만 중위값 50%와의 차액을 우선 보전한 후 나머지 재원을 시·도와 시·군에 현행 보통교부세 방식으로 배분하는 시나리오 6의 재정형평화 효과가 가장 큰 것으로 나타났음
- 반면에 9개 재원을 기준으로 중위값 50% 이하의 단체를 선정한 후 광역과 기초자치단체 모두 중위값 50% 이하의 단체에 대해 우선 보전하는 방식을 적용한 시나리오 2-4와 시나리오 2-10은 현재 방식과 비교할 때 지역 간 격차를 증가시키는 것으로 나타났음
- 광역과 기초자치단체 모두를 대상으로 중위값 50% 이하의 단체에 대해 우선 보전하는 방안은 세종에 보통교부세가 집중되는 문제점을 가지고 있음

○ 다음으로 이 연구에서 검토한 10개 재원을 종합적으로 고려하여 지방재정조정제도의 재원별 지니계수 한계효과를 분석한 결과, 시나리오 2-6에서 보통교부세의 한계효과가 가장 큰 것으로 나타났음

○ 지니계수 순위변동 효과 분해를 통해 순수 세입격차 완화효과를 분석한 결과 시나리오 2-6의 순수 세입격차 완화효과가 -0.00062(95.2%)로 가장 큰 것으로 나타났음

# 목 차

## 제1장 | 서 론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	6
제2절 연구범위 및 방법	8
1. 연구범위	8
2. 연구방법	8

## 제2장 | 지방재정조정제도 재정형평화 기능 관련 논의

제1절 지방재정조정제도 개요	13
1. 지방재정조정제도의 의미	13
2. 지방재정조정제도의 정책효과	15
3. 우리나라의 지방재정조정제도	19
제2절 지방재정조정제도와 재정형평화 기능	36
1. 재정형평화의 개념	36
2. 지방재정조정제도의 재정형평화 기제	38
제3절 주요 국가 지방재정조정제도	57
1. OECD 주요 국가 개요	57
2. 독일	63
3. 일본	74
4. 호주	82



**제 3 장 | 지방재정조정제도 재정형평화 기능 분석**

제1절 분석개요 .....	91
1. 불평등지수 .....	91
2. 자료출처 및 고려사항 .....	100
제2절 분석결과 .....	102
1. 총계기준 .....	102

**제 4 장 | 지방재정조정제도 재정형평화 기능 효율화 방안**

제1절 기본방향 .....	129
제2절 추진방안 .....	131
1. 보통교부세 법정률 인상 .....	131
2. 보통교부세 재정형평화 기능 강화 .....	139

**제 5 장 | 연구요약 및 정책제언**

제1절 연구요약 .....	179
제2절 정책제언 .....	189

<b>【참고문헌】</b> .....	<b>195</b>
---------------------	------------

## 표목차

[표 2-1] Bahl and Linn의 정부 간 이전재원 유형 .....	17
[표 2-2] Bahl and Linn의 정부 간 이전재원 유형에 따른 정책효과 .....	18
[표 2-3] Bahl and Linn의 분류에 따른 우리나라 이전재원 유형 .....	19
[표 2-4] 보통교부세 관련 법률 조항(「지방교부세법」) .....	21
[표 2-5] 특별교부세 관련 법률 조항(「지방교부세법」) .....	22
[표 2-6] 소방안전교부세 관련 법률 조항(「지방교부세법」) .....	23
[표 2-7] 부동산교부세 관련 법률 조항(「지방교부세법」) .....	23
[표 2-8] 지방교부세 교부 현황 .....	24
[표 2-9] 국고보조금 기준보조율 관련 법률 조항(「보조금 관리에 관한 법률」) .....	25
[표 2-10] 국고보조금 확정 현황 .....	26
[표 2-11] 지역균형발전특별회계 관련 법률 조항(「지방분권균형발전법」) .....	27
[표 2-12] 지역균형발전특별회계 편성체계 .....	27
[표 2-13] 시·도 자율편성사업의 부처별 세부사업 .....	28
[표 2-14] 시·군·구 자율편성사업의 부처별 세부사업 .....	29
[표 2-15] 자치구 조정교부금 관련 법률 조항(「지방재정법」) .....	30
[표 2-16] 시·군 조정교부금 관련 법률 조항(「지방재정법」) .....	31
[표 2-17] 시·도비 보조금 관련 법률 조항(「지방재정법」) .....	32
[표 2-18] 시·도비 보조금 및 조정교부금 현황 .....	32
[표 2-19] 지역상생발전기금 관련 법률 조항(「지방자치단체 기금관리기본법」) .....	33
[표 2-20] 서울특별시 재산세 공동과세제도 관련 법률 조항(「지방세법」) .....	34
[표 2-21] 우리나라 지방재정조정제도 현황 및 특성 .....	35
[표 2-22] 역대 정부별 지방재정조정제도 개편 내용 .....	40
[표 2-23] 보통교부세의 재정형평화 요소(지역균형수요) .....	44
[표 2-24] 부동산교부세 산정지표 .....	46

[표 2-25] 부동산교부세 교부방식 및 교부기준 .....	47
[표 2-26] 소방안전교부세 교부방식 및 교부기준 .....	48
[표 2-27] 소방안전교부세 재정여건 산정지표 .....	48
[표 2-28] 국고보조사업 차등보조율 관련 법령 조항 .....	49
[표 2-29] 국고보조사업 차등보조율 산정지표 .....	49
[표 2-30] 시·군·구 자율편성사업 가이드라인 .....	51
[표 2-31] 시·군 조정교부금 배분 기준 관련 법령 조항 .....	52
[표 2-32] 시·군 조정교부금 산정방식 .....	52
[표 2-33] 서울특별시 자치구 조정교부금 산정방식 .....	53
[표 2-34] 시·도비 보조금 관련 차등보조율 규정 .....	54
[표 2-35] 서울특별시 시·도비 보조금 차등보조율 적용기준 .....	55
[표 2-36] 시·도비 보조금 관련 자치법규 규정 .....	55
[표 2-37] 지역상생발전기금 재정지원계정 산정방식 .....	56
[표 2-38] 주요 국가의 재정형평화제도 특징 .....	57
[표 2-39] 주요 국가의 일반교부금 산정제도 유형 .....	60
[표 2-40] 형평화 이전재원에 따른 1인당 수입 지니계수 변화 .....	61
[표 2-41] 주(Land)별 주민 1인당 재정수요의 인구가중치 기준표 .....	68
[표 2-42] 삼위일체 개혁의 지방교부세 관련 쟁점 .....	75
[표 2-43] 삼위일체 개혁의 지방교부세 개혁 내용 .....	76
[표 2-44] 2019년도 지방재정계획 개요 .....	77
[표 2-45] 일본의 지방교부세 재원 .....	78
[표 2-46] 조건불리지역 배려 등(지역진흥비) .....	81
[표 2-47] 수평적 재정균등화 시스템 개선 목표 .....	87
[표 2-48] 지수 계산방식 .....	88
[표 2-49] 연방정부의 추가기여금 주입 방식 .....	88
[표 3-1] 불평등 지수의 특성 .....	97
[표 3-2] 분석자료 출처 .....	101
[표 3-3] 지방재정조정제도 재원 규모 현황 .....	102

[표 3-4] 지방재정조정제도 재원 규모 현황 .....	103
[표 3-5] 시도별: 전체 재원별 규모 현황 .....	104
[표 3-6] 시도별: 광역별 재원별 규모 현황 .....	105
[표 3-7] 시도별: 기초별 재원별 규모 현황 .....	106
[표 3-8] 전국: 재원별 불평등지수 측정 결과 .....	107
[표 3-9] 전국: 지방소비세 재정형평화 효과 .....	108
[표 3-10] 전국: 보통교부세산정액 재정형평화 효과 .....	108
[표 3-11] 전국: 부동산교부세 재정형평화 효과 .....	109
[표 3-12] 전국: 소방안전교부세 재정형평화 효과 .....	109
[표 3-13] 전국: 국고보조금(차등보조율) 재정형평화 효과 .....	110
[표 3-14] 전국: 지역균형발전특별회계 재정형평화 효과 .....	110
[표 3-15] 전국: 시·군 조정교부금 재정형평화 효과 .....	111
[표 3-16] 전국: 자치구 조정교부금 재정형평화 효과 .....	111
[표 3-17] 전국: 지역상생발전기금 재정형평화 효과 .....	112
[표 3-18] 전국: 전체 재정형평화 효과 .....	112
[표 3-19] 광역: 재원별 불평등지수 측정 결과 .....	113
[표 3-20] 광역: 지방소비세 재정형평화 효과 .....	113
[표 3-21] 광역: 보통교부세산정액 재정형평화 효과 .....	114
[표 3-22] 광역: 부동산교부세 재정형평화 효과 .....	114
[표 3-23] 광역: 소방안전교부세 재정형평화 효과 .....	115
[표 3-24] 광역: 국고보조금(차등보조율) 재정형평화 효과 .....	115
[표 3-25] 광역: 지역균형발전특별회계 재정형평화 효과 .....	116
[표 3-26] 광역: 지역상생발전기금 재정형평화 효과 .....	116
[표 3-27] 광역: 전체 재정형평화 효과 .....	117
[표 3-28] 기초: 재원별 불평등지수 측정 결과 .....	117
[표 3-29] 기초: 지방소비세 재정형평화 효과 .....	118
[표 3-30] 기초: 보통교부세산정액 재정형평화 효과 .....	118
[표 3-31] 기초: 부동산교부세 재정형평화 효과 .....	119

[표 3-32] 기초: 국고보조금(차등보조율) 재정형평화 효과 .....	119
[표 3-33] 기초: 지역균형발전특별회계 재정형평화 효과 .....	120
[표 3-34] 기초: 시·군 조정교부금 재정형평화 효과 .....	120
[표 3-35] 기초: 자치구 조정교부금 재정형평화 효과 .....	121
[표 3-36] 기초: 전체 재정형평화 효과 .....	121
[표 3-37] 전국: 재원별 불평등지수(지니계수) 분해 결과 .....	122
[표 3-38] 지방재정조정제도 재원별 지니계수 순위변동 효과 분해 .....	123
[표 3-39] 지방재정조정제도 재원 조합별 지니계수 순위변동 효과 분해 .....	124
[표 3-40] 광역: 재원별 불평등지수 분해 결과 .....	125
[표 3-41] 기초: 재원별 불평등지수 분해 결과 .....	126
[표 4-1] 보통교부세 조정률 인상 시나리오 .....	133
[표 4-2] 보통교부세 조정률 인상에 따른 지방세입 지니계수 변화 .....	133
[표 4-3] 보통교부세 조정률 인상에 따른 보통교부세 한계효과 .....	134
[표 4-4] 보통교부세 조정률 인상에 따른 재원별 한계효과 .....	135
[표 4-5] 보통교부세 조정률 인상에 따른 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국 .....	136
[표 4-6] 보통교부세 조정률 인상에 따른 지방자치단체 재원 변화 .....	137
[표 4-7] 보통교부세 조정률 85%로 조정 후 보통교부세 산정액 변화 .....	138
[표 4-8] 보통교부세 재정형평화 기능 강화 시나리오 .....	141
[표 4-9] 보통교부세 재정형평화 기능 강화 시나리오 종합 .....	141
[표 4-10] 분석 시나리오에 따른 지방자치단체별 재원 규모 .....	142
[표 4-11] 재원별 시·도 및 시·군·구 빈곤지표: 2021년, 총액 기준 .....	143
[표 4-12] 재원별 중위값 50% 이하 지방자치단체: 시나리오 2-1부터 2-6까지 .....	143
[표 4-13] 시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교: 시나리오 2-1부터 2-3까지 .....	144
[표 4-14] 시나리오별 보통교부세 배분액: 시나리오 2-1부터 2-3까지 .....	145
[표 4-15] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-1 .....	146
[표 4-16] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-2 .....	147
[표 4-17] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-3 .....	148
[표 4-18] 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-1부터 2-3까지) .....	149

[표 4-19]	지니계수 순위변동 효과 분해: 광역(시나리오 2-1부터 2-3까지) ……	149
[표 4-20]	지니계수 순위변동 효과 분해: 기초(시나리오 2-1부터 2-3까지) ……	150
[표 4-21]	시나리오 분석에 따른 자원별 한계효과: 시나리오 2-1부터 2-3까지 …	151
[표 4-22]	시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화: 시나리오 2-1부터 2-3까지 …	151
[표 4-23]	시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교: 시나리오 2-4부터 2-6까지 …	152
[표 4-24]	시나리오별 보통교부세 배분액: 시나리오 2-4부터 2-6까지 ……	153
[표 4-25]	시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-4 ……	154
[표 4-26]	시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-5 ……	155
[표 4-27]	시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-6 ……	156
[표 4-28]	지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-4부터 2-6까지) ……	157
[표 4-29]	지니계수 순위변동 효과 분해: 광역(시나리오 2-4부터 2-6까지) ……	157
[표 4-30]	지니계수 순위변동 효과 분해: 기초(시나리오 2-4부터 2-6까지) ……	158
[표 4-31]	시나리오 분석에 따른 자원별 한계효과: 시나리오 2-4부터 2-6까지 …	159
[표 4-32]	시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화: 시나리오 2-4부터 2-6까지 …	159
[표 4-33]	자원별 시·도 및 시·군 빈곤지표: 2021년, 총액 기준 ……	160
[표 4-34]	자원별 중위값 50% 이하 지방자치단체: 시나리오 2-7부터 2-12까지 …	160
[표 4-35]	시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교: 시나리오 2-7부터 2-9까지 …	161
[표 4-36]	시나리오별 보통교부세 배분액: 시나리오 2-7부터 2-9까지 ……	162
[표 4-37]	시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-7 ……	163
[표 4-38]	시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-8 ……	164
[표 4-39]	시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-9 ……	165
[표 4-40]	지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-7부터 2-9까지) ……	166
[표 4-41]	지니계수 순위변동 효과 분해: 광역(시나리오 2-7부터 2-9까지) ……	166
[표 4-42]	지니계수 순위변동 효과 분해: 기초(시나리오 2-7부터 2-9까지) ……	167
[표 4-43]	시나리오 분석에 따른 자원별 한계효과: 시나리오 2-7부터 2-9까지 …	168
[표 4-44]	시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화: 시나리오 2-7부터 2-9까지 …	168
[표 4-45]	시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교: 시나리오 2-10부터 2-12까지 …	169
[표 4-46]	시나리오 2-2 기준 배분방식별 보통교부세 산정액 계산방식 ……	170



[표 4-47] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-10	171
[표 4-48] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-11	172
[표 4-49] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-12	173
[표 4-50] 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-10부터 2-12까지)	174
[표 4-51] 지니계수 순위변동 효과 분해: 광역(시나리오 2-10부터 2-12까지)	174
[표 4-52] 지니계수 순위변동 효과 분해: 기초(시나리오 2-10부터 2-12까지)	175
[표 4-53] 시나리오 분석에 따른 자원별 한계효과: 시나리오 2-10부터 2-12까지	176
[표 4-54] 시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화: 시나리오 2-10부터 2-12까지	176
[표 5-1] 지니계수 분석결과 비교: 전국	181
[표 5-2] 자원별 중위값 50% 이하 지방자치단체: 종합	185
[표 5-3] 시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교: 종합	186
[표 5-4] 지니계수 자원별 한계효과 분석: 전국(시나리오 2-1부터 2-12까지)	187
[표 5-5] 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-1부터 2-12까지)	188
[표 5-6] 지역균형발전특별회계 규모 변화 추이: 2008~2023년	191

## 그림목차

[그림 1-1] 연구 수행체계 .....	9
[그림 2-1] 지방재정조정제도 자원 유형 분류 .....	16
[그림 2-2] 보통교부세 산정흐름도 .....	21
[그림 2-3] 시·도 자율편성사업 지출한도 배분모형 .....	50
[그림 2-4] 시·군·구 자율편성사업 지원 체계 .....	50
[그림 2-5] 지방재정계획과 지방교부세 관계 .....	77
[그림 2-6] 지방교부세 총액과 지방재정과 관계 .....	79
[그림 2-7] 일본의 지방교부세 자원 규모 및 구성 .....	80
[그림 2-8] 포괄산정경비 기본산식: 2015년 기준 .....	81
[그림 4-1] 보통교부세 조정률 인상에 따른 보통교부세 한계효과 .....	134

# 제1장

## 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법



## 제1절 연구배경 및 목적

## 1. 연구배경

## □ 지방재정조정제도 간 기능 조정 필요

- 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부 간 재정력 격차로 인해 발생하는 지방정부의 재정 부족분을 보전하고 지역 간 재정 능력의 격차를 시정하여 지방정부의 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 함
  - 일반적으로 대부분의 지방정부는 자체수입만으로 자신들의 지출을 충당하지 못하기 때문에, 정부 간 재정조정 장치를 필요로 함
  - 즉, 정부 간 재정관계에 있어서 기능 배분과 세원 배분 사이의 불일치를 치유하기 위해 지방재정조정제도가 필요함
- 지방재정조정제도의 필요성은 다음과 같이 요약될 수 있음(Smoke, 2004)
  - 첫째, 지방정부의 부족한 재원을 보충함으로써 중앙정부와 지방정부 간 수직적 불균형을 완화함(재원보장)
  - 둘째, 지방정부 간 재정력 격차의 완화를 통해 국가재정의 재분배 목적을 충족함(재정조정)
  - 셋째, 이전재원은 긍정적 외부효과를 가지고 있거나 지방정부의 기본적 수요에 대한 지출을 촉진함(지출촉진)
- 우리나라의 지방재정조정제도는 크게 ① 중앙정부의 지방재정조정제도, ② 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도로 구분할 수 있음
  - 중앙정부의 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 지역균형발전특별회계 등으로 구성됨

- 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도는 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 시·도비 보조금 등으로 구성됨
- 현행 우리나라 지방재정조정제도 중 다수는 지방자치단체 간 재정력 격차 완화를 주요 목표로 설정하고 있어, 제도 간 유사·중복이 발생할 가능성이 있음
  - 보통교부세, 부동산교부세, 국고보조금, 지역균형발전특별회계<sup>1)</sup>, 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금 등 대부분의 지방재정조정제도가 지역 간 재정력 격차 완화를 고려하고 있음
  - 예를 들어 보통교부세는 보정수요에 지역균형수요를 포함하고 있으며, 부동산교부세는 지역의 재정여건 등을 고려하여 전액 균형재원으로 활용되고 있음
  - 이들은 지역 간 재정력 격차 완화를 위해 재정력, 재정자주도 등 유사한 지표를 자원 배분 기준으로 설정하고 있어, 제도 간 유사·중복이 발생할 가능성이 있음
- 따라서 지방재정조정제도의 법령상 목적, 역할, 배분 기준 등에 대한 검토를 통해 제도 간 유사·중복 여부를 파악하고, 지방재정조정제도의 효율적인 운영을 위한 기능 재조정 방안을 모색할 필요성이 있음
  - 이론적인 측면에서 서로 다른 유형의 이전재원은 서로 다른 목적과 역할을 가지고 있음
  - 예를 들어 보통교부세와 같은 무조건부 보조금은 소득 재분배 목적을 달성하기 위해 활용되며, 국고보조금과 같은 조건부 보조금은 특정 공공서비스의 지출을 촉진하는 것을 주요 목적으로 함(홍근석, 2012)
  - 그러나 우리나라는 국고보조금과 지역균형발전특별회계 등과 같은 조건부 보조금에도 지역 간 재정력 격차 완화 장치를 추가적으로 포함하고 있음
  - 이 연구에서는 지방재정조정제도의 도입 목적, 배분 기준, 지역 간 재정력 격차 완화 효과 등을 검토하여, 효율적 제도 운영방안을 제시하고자 함

1) 지역균형발전특별회계는 시기별로 '국기균형발전특별회계', '광역·지역발전특별회계', '지역발전특별회계' 등 다양한 명칭으로 운영되었으며, 이 연구에서는 이들을 '지역균형발전특별회계'로 통일하여 명명하고 있다.



## □ 합리적 수준의 재정형평화 목표 설정 필요

- 지방재정조정제도 간 재정형평화 기능의 유사·중복이 발생하는 원인 중 하나는 국가 전체적으로 달성하고자 하는 재정형평화 수준에 대한 합의가 선행되지 않았기 때문임
  - 개별 제도들은 제도 자체의 목적 달성을 위해 재정형평화 기능을 수행하고 있으며, 이로 인해 국가 전체적으로는 비효율적인 방식으로 재정형평화 기능이 수행될 수 있음
  - 이와 관련하여 일부 학자들은 지방재정조정제도가 지역 간 재정력 격차를 확대하여 재정형평성을 악화시킬 수도 있다고 주장함(박완규·이종철, 2001; 최병호·정종필, 2007; 김종순·김성주, 2008; 이미애, 2014 등)
- 지역 간 재정력 격차를 최종적으로 조정하는 역할을 수행하는 보통교부세의 경우에도 재정형평화 수준에 대한 명확한 목표가 설정되어 있지 않음
  - 즉, 보통교부세를 통해 어느 정도 수준의 자원보장과 재정조정을 실현할 것인지에 대한 목표 설정이 이루어지지 않음
  - 이에 따라 내국세 수입의 변화에 따라 조정률이 급격하게 감소<sup>2)</sup>할 경우, 이에 대응할 수 있는 메커니즘이 존재하지 않음
  - 그리고 보통교부세의 목적과는 상대적으로 무관한 정책 수요를 반영하여 보통교부세의 재정형평화 기능을 약화<sup>3)</sup>시키는 문제가 발생할 수 있음
- 따라서 국가 전체적인 수준에서 달성하고자 하는 재정형평화 목표를 설정하고, 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 재조정할 필요성이 있음
  - 이를 위해 지방재정조정제도를 통해 달성하고자 하는 재정형평화가 무엇을 의미하는지에 대한 결정이 선행되어야 함
  - 그리고 지방재정조정제도를 운영하고 있는 다른 국가의 사례를 참고하여 우리나라 실정에 맞는 재정형평화 목표를 설정할 필요성이 있음

2) 2005년 이후 조정률은 최대 94.0%(2017년)에서 최소 73.9%(2021년)로 20.1%p 차이를 나타내고 있다.

3) 홍근석·여효성(2021)의 연구에서는 2005년부터 2019년까지의 기간 동안 보통교부세의 재정형평화 기능이 다소 약화된 것으로 분석되었다.

- 이와 함께 지방재정조정제도의 재정형평화 목표 달성을 위해 필요한 법적·제도적 개선사항에 대한 검토도 필요할 것으로 판단됨

## 2. 연구목적

### □ 지방재정조정제도 간 재정형평화 기능의 유사·중복성 검토

- 지방재정조정제도의 법령상 목적, 역할, 배분 기준, 재정형평화 효과 등을 기준으로 제도 간 재정형평화 기능의 유사·중복성을 검토함
  - 지방재정조정제도 중 지역 간 재정력 격차 완화(재정형평화) 기능을 수행하고 있는 다양한 제도들에 대한 유사·중복성 검토를 수행함
  - 지방재정조정제도는 아니지만 지역 간 재정력 격차 완화 기능을 수행하고 있는 지방소비세와 지역상생발전기금을 포함하여 지방재정조정제도 간 유사·중복성을 검토하고자 함
  - 이를 통해 법적·제도적 측면에서 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 재조정 방안을 도출하고자 함
- 보통교부세를 중심으로 다양한 제도들의 재정형평화 효과를 분석함
  - 지니계수, 엔트로피, 앳킨슨 지수 등 다양한 불평등지수를 활용하여 지방재정조정제도 간 재정형평화 효과를 비교·분석함
  - 특히 지니계수 분해를 통해 지역 간 재정력 격차에 대한 상대적 기여도와 한계효과 등을 분석함으로써, 지방재정조정제도 간 유사·중복성 완화를 위한 근거 자료를 제시하고자 함
  - 이를 통해 재정적 측면에서 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 재조정 방안을 도출하고자 함

### □ 지방재정조정제도 재정형평화 기능 효율화 방안 검토

- 선행연구 분석, 법·제도 분석, 재정형평화 효과 분석, 해외사례 분석 등을 통해 지방재정조정제도 재정형평화 기능 효율화를 위한 추진방안을 도출하고자 함

- ‘최선의 한 가지 대안(one best way)’을 제시하기보다는 실현가능한 대안들의 우선순위를 검토하는 방식으로 지방재정조정제도 재정형평화 기능 효율화 방안을 제시함

□ **구체적인 정책대안 추진방안 제시**

- 지방재정조정제도 기능 재조정 및 재정형평화 목표 설정을 위해 필요한 법적·제도적 개선사항을 검토하고자 함
- 현행 지방재정조정제도 체계를 크게 훼손하지 않는 수준에서 지방재정조정제도의 효율화 방안을 제시하고자 함

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

#### □ 시간적 범위

- 2023년을 기준연도로 설정하고, 제3장과 제4장의 효과 분석은 2021년 결산 자료를 활용함

#### □ 공간적 범위

- 243개 지방자치단체를 분석 대상으로 설정하고, 제3장과 제4장의 효과 분석은 지방자치단체 유형을 구분하여 분석 결과를 제시함
- 해외사례의 경우 독일, 일본, 호주를 대상으로 설정하고, OECD 국가의 지방 재정조정제도 개요에 대해서는 간략하게 검토함

### 2. 연구방법

#### □ 문헌연구

- 지방재정조정제도의 재정형평화 기능에 대한 국내·외 학술논문, 보고서, 관련 법령 등을 검토함

#### □ 현황분석

- 지방재정365 홈페이지, 보통교부세 산정내역, 지방자치단체 통합재정개요 등의 자료를 활용하여 지방재정조정제도의 자원배분 현황 및 재정형평화 효과를 분석함
- 지니계수, 엔트로피, 앳킨슨 지수 등 불평등지수를 활용하여 재정형평화 효과 및 시나리오 분석 등을 실시함

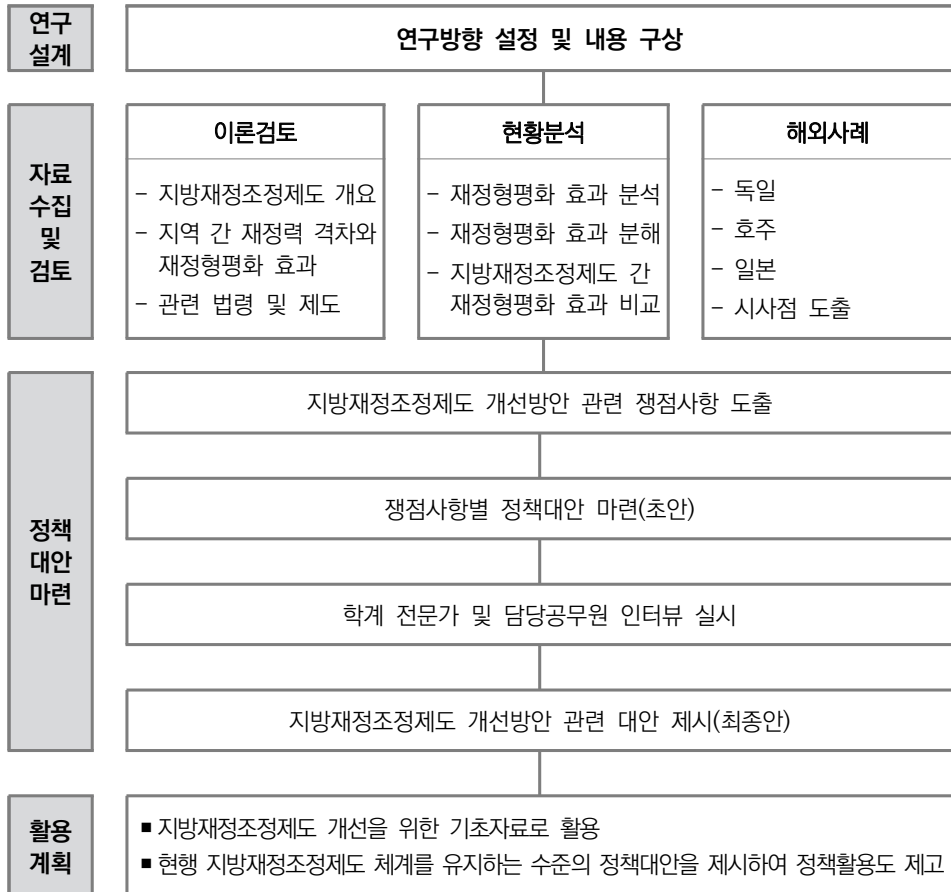
## □ 해외 사례분석

- 독일, 일본, 호주의 지방재정조정제도 운용 사례를 검토하여 국가 차원의 재정 형평화 목표 설정을 위한 시사점을 도출함

## □ 면접조사

- 학계 전문가와 행정안전부 및 지방자치단체 공무원 인터뷰를 통해 현실성 있는 정책대안을 도출함

[그림 1-1] 연구 수행체계







## 제2장

# 지방재정조정제도 재정형평화 기능 관련 논의

제1절 지방재정조정제도 개요

제2절 지방재정조정제도와 재정형평화 기능

제3절 주요 국가 지방재정조정제도



## 제1절 지방재정조정제도 개요

## 1. 지방재정조정제도의 의의

## 1) 지방재정조정제도의 개념과 목적

- 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부 간 재정력 격차로 인해 발생하는 지방정부의 재정 부족분을 보전하고, 지역 간 재정 여건 차이로 인해 발생하는 지역 간 재정력 격차를 시정하여 지방정부의 균형 있는 발전을 도모하기 위한 제도를 의미함
  - 일반적으로 대부분의 지방정부는 자체수입만으로 자신들의 지출을 충당하지 못하기 때문에, 정부 간 재정조정 장치를 필요로 함
  - 즉, 정부 간 재정관계에 있어서 기능 배분과 세원 배분 사이의 불일치를 치유하기 위해 지방재정조정제도가 필요함
- 지방재정조정제도는 상위정부와 하위정부 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 수직적 지방재정조정과 동급 지방정부 간의 자원 불균형을 조정하기 위한 수평적 지방재정조정으로 구분할 수 있음
- 우리나라는 중앙정부와 지방자치단체 간 관계에서의 지방재정조정제도와 광역자치단체와 기초자치단체 간 관계에서의 지방재정조정제도를 운영함
  - 중앙정부와 지방자치단체 간 관계에서의 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 지역균형발전특별회계 등으로 구성됨
  - 광역자치단체와 기초자치단체 간 관계에서의 지방재정조정제도는 자치구조정교부금, 시·군 조정교부금, 시·도비 보조금 등으로 구성됨

- 우리나라의 지방재정조정제도는 대부분 수직적 재정불균형과 수평적 재정 불균형을 해소하기 위한 목적을 동시에 가지고 있음
- 즉, 지방재정조정제도의 운영 재원은 상위정부로부터의 이전재원에 의존 하지만, 재원의 배분 기준은 지역 간 재정력 격차 완화를 목적으로 함

## 2) 지방재정조정제도의 필요성

- 정부 간 재정관계에서 재정조정 필요성은 다음과 같이 요약될 수 있음
  - 첫째, 지방정부의 부족한 재원을 보충함으로써 중앙정부와 지방정부 간 수직적 불균형을 완화함(재원보장)
  - 둘째, 지방정부 간 재정력 격차의 완화를 통해 국가재정의 재분배 목적을 충족함(재정조정)
  - 셋째, 이전재원은 긍정적 외부효과를 가지고 있거나 지방정부의 기본적 수요에 대한 지출을 촉진함(지출촉진)
- 그리고 이론적인 측면에서 재정조정은 공공서비스 공급에서의 효율성과 형평성을 제고하기 위해 필요함(김종순, 2006)
- 첫째, 형평성 측면에서 재정조정은 각 지방자치단체가 최소한의 필수적 서비스를 공급할 수 있도록 하며, 거주 지역에 관계없이 동일한 서비스를 동일한 재정부담으로 향유할 수 있도록 함
  - 우리나라의 경우 수도권과 비수도권 간 재정력 격차가 심화되고 있으며, 자체수입만으로 공무원 인건비도 충당할 수 없는 지방자치단체도 존재함
  - 그리고 일반적으로 재정력이 취약한 지역의 주민들은 치안, 소방, 보건 등 많은 분야에 있어서 부유한 지역보다 더 많은 재정지출수요를 가지고 있음
  - 따라서 지방자치단체 간 공공서비스 공급과 비용 부담에서의 형평성을 제고하기 위해 지방재정조정제도를 통한 재정조정이 필요함
- 둘째, 자원배분의 효율성 측면에서 재정조정은 외부효과의 내부화를 통해 적정 수준의 공공서비스 공급을 가능하게 함

- 지방재정조정제도의 중요한 목적 중 하나는 국가 전체적인 자원배분의 효율성을 제고하고 후생을 증진하는 것임
- 외부효과가 있는 재화나 서비스의 공급은 사회적으로 바람직한 수준보다 낮게 공급되고, 외부비용이 있는 경우에는 과다 공급됨
- 따라서 외부효과에 상응하는 보조금을 지급하면, 외부효과가 내부화되어 최적 수준까지 해당 서비스의 공급이 확대되어 자원배분 효율성을 확보하게 됨

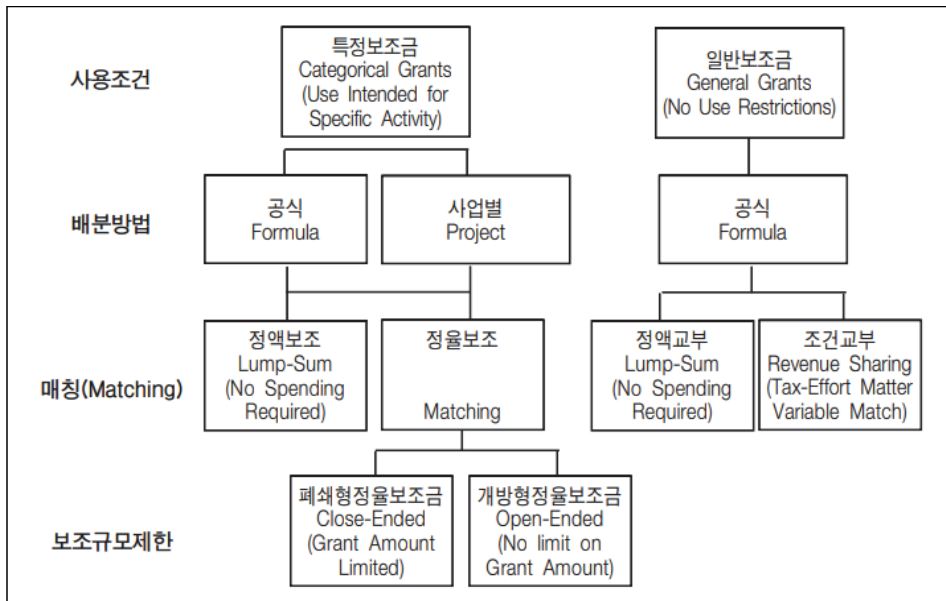
## 2. 지방재정조정제도의 정책효과

### 1) 지방재정조정제도의 재원 유형

- 지방재정조정제도를 이용하여 중앙정부가 지방자치단체에 이전하는 재원의 형태는 다양하게 구분됨(서정섭·조기현, 2007)
  - 지방재정조정제도를 통해 중앙정부에서 지방자치단체로 이전되는 재원 유형을 구분하는 이론적인 판단기준은 일반적으로 사용 용도 지정 여부, 재원 배분 시 특정 배분 공식 이용 여부, 지방비 부담 여부, 재원 규모 상한 여부 등임
- 지방재정조정제도의 재원 유형은 먼저 사용 용도의 지정 여부를 기준으로 일반보조금(무조건부 보조금)과 특정보조금(조건부 보조금)으로 구분됨
- 일반보조금은 중앙정부가 지방자치단체에게 특별한 용도를 부여하지 않고 재정지원을 하는 것을 의미함
  - 일반보조금은 노력연계보조금과 정액보조금으로 구분됨
  - 노력연계보조금은 이전재원 규모가 지방자치단체의 징수노력 결과에 따라 가변적이거나 중앙정부 재정지원 이전의 일정 공공지출 수준 유지 등 제약 조건이 첨부됨
  - 정액보조금은 특별한 조건 없이 공식에 따라 일정한 금액을 교부하게 됨

- 특정보조금은 중앙정부가 지방자치단체에게 특정 공공사업에 사용하도록 용도를 한정하여 재정지원을 하는 것을 의미함
  - 특정보조금은 정율보조금과 정액보조금으로 구분되며, 정율보조금은 다시 폐쇄형 정율보조금과 개방형 정율보조금으로 구분됨

[그림 2-1] 지방재정조정제도 자원 유형 분류



자료: 서정섭·조기현(2007).

## 2) 지방재정조정제도의 수단별 정책효과

- Bahl and Linn(1992)에 따르면 지방재정조정제도를 통한 정부 간 이전재원은 배분 방식과 자원 규모 결정 방식에 따라 12개 유형으로 구분할 수 있음
  - 배분 방식은 지방세 징수실적에 연계하는 지방세 연동방식(조세징수주의), 공식으로 산정하는 방식(공식주의), 행정비용의 전부 또는 일부를 보전하는 비용보전방식(특정사업 지출), 특별방식(임의적 결정)으로 구분됨



- 재원 규모 결정 방식은 국세 일정비율에 연동하는 방식(국세 일정비율), 국회가 결정하는 것과 같은 특별방식(임의결정), 승인된 지방재정 세출에 맞추어 결정하는 방식(특정사업 지출)으로 구분됨

[표 2-1] Bahl and Linn의 정부 간 이전재원 유형

구분		재원 규모 결정 방식		
		국세 일정 비율	임의결정	특정사업 지출
배분 방식	조세징수주의	A	L	N/A
	공식주의	B	F	N/A
	특정사업 지출	C	G	K
	임의적 결정	D	H	N/A

자료: Bahl and Linn(1992).

- Bahl and Linn(1992)의 정부 간 이전재원 유형에서 A와 B는 가장 분권화 된 이전재원이며, 이들은 국가의 세입 중 일정 비율을 지방정부에 제공하며 재원의 사용 용도에 조건을 지정하지 않는 무조건부 보조금임
  - 그러나 A 유형의 이전재원은 부유한 지방정부를 선호한다는 점에서 형평화 기능과는 상반됨
  - B 유형의 이전재원은 반대로 과세 기반이 약한 지방정부를 대상으로 한다는 점에서 형평화 기능에 초점을 맞추고 있음
- F, G, H는 집권화의 정도가 강한데 이는 지방정부에 배분하는 이전재원의 규모를 중앙정부가 결정할 수 있도록 하기 때문임
  - H 유형의 경우 총액이나 배분 규모를 재량적 판단에 의존하므로 중앙정부의 실질적인 장악력이 확보되며, 따라서 지방재정에 대한 중앙정부 정책유인을 강하게 작용시킬 수 있음
  - F 유형의 경우 총액은 재량적인 판단에 의존하지만, 지방자치단체별 배분은 공식에 근거한 객관성을 유지하고 있으므로 중앙정부의 정책유인 효과는 G 유형에 비해 다소 약화됨

- 지금까지 살펴본 것처럼 지방재정조정제도의 재원 유형은 배분 방식과 재원 규모 결정 방식에 따라 다양하게 구분되며, 이들 재원 유형은 각각 다른 정책 효과를 발생시킴
- 우리나라의 보통교부세는 B 유형과 유사한 재원으로 평가할 수 있으며, 이 경우 다음과 같은 정책효과가 기대됨
  - 중앙정부 측면에서 지역 간 형평성 제고에 효과적이며, 특정 기능 세출 자극과 징세 노력 개선에 대한 효과는 불확실함
  - 지방자치단체 측면에서 지방재정 통제력 유지, 예산 효율성 제고, 세입 적합성 개선에 효과적임

[표 2-2] Bahl and Linn의 정부 간 이전재원 유형에 따른 정책효과

이전재원 유형	A	B	C	D	F	G	H	K
<b>상위정부</b>								
지방재정 통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+
특정 기능 세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+
지역 간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?
징세 노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
<b>하위정부</b>								
지방재정 통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-
예산 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-
세입 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+
<b>공통</b>								
행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-

주: +는 효과적임, -는 효과적이지 않음, ?는 불확실하다는 것을 의미함.

자료: Bahl and Linn(1992).

- Bahl and Linn(1992)의 정부 간 이전재원 유형에 따라 우리나라의 지방재정 조정제도 재원을 구분하면 다음과 같음
  - B 유형에는 보통교부세, 일반조정교부금, 부동산교부세가 포함됨

- C 유형에는 특별교부세, 특별조정교부금, 소방안전교부세가 포함됨
- F 유형에는 지역균형발전특별회계 자율계정이 포함됨
- G 유형에는 국고보조금과 지역균형발전특별회계 지원계정이 포함됨
- A, D, L, H, K 유형에 포함되는 지방재정조정제도 재원은 없음

[표 2-3] Bahl and Linn의 분류에 따른 우리나라 이전재원 유형

구분		재원규모 결정방식		
		국세 일정비율	임의결정	특정사업 지출
배분 방식	조세징수주의	A (strict sharing)	L	N/A
	공식주의	B (tax sharing) (보통교부세, 일반조정교부금, 부동산교부세)	F (균특회계 자율계정)	N/A
	특정사업 지출	C (특별교부세, 특별조정교부금, 소방안전교부세)	G (균특회계 지원계정, 국고보조)	K
	임의적 결정	D	H	N/A

자료: 조기현·전성만(2019).

### 3. 우리나라의 지방재정조정제도

#### 1) 중앙정부의 지방재정조정제도

##### □ 개요

- 우리나라 지방재정조정제도 중에서 중앙정부와 지방자치단체 간 재정 조정 제도는 지방교부세, 국고보조금, 지역균형발전특별회계 등으로 구성됨
- 지방교부세는 국세 수입의 일부를 지방자치단체 운영에 필요한 재원으로 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도임
- 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하기 위해 교부하는 제도로서 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등을 포괄함

- 지역균형발전특별회계는 기존 지방양여금 및 지역발전 관련 국고보조사업 등을 포함하며, 4개 계정(지역자율계정, 지역지원계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정)으로 구성됨

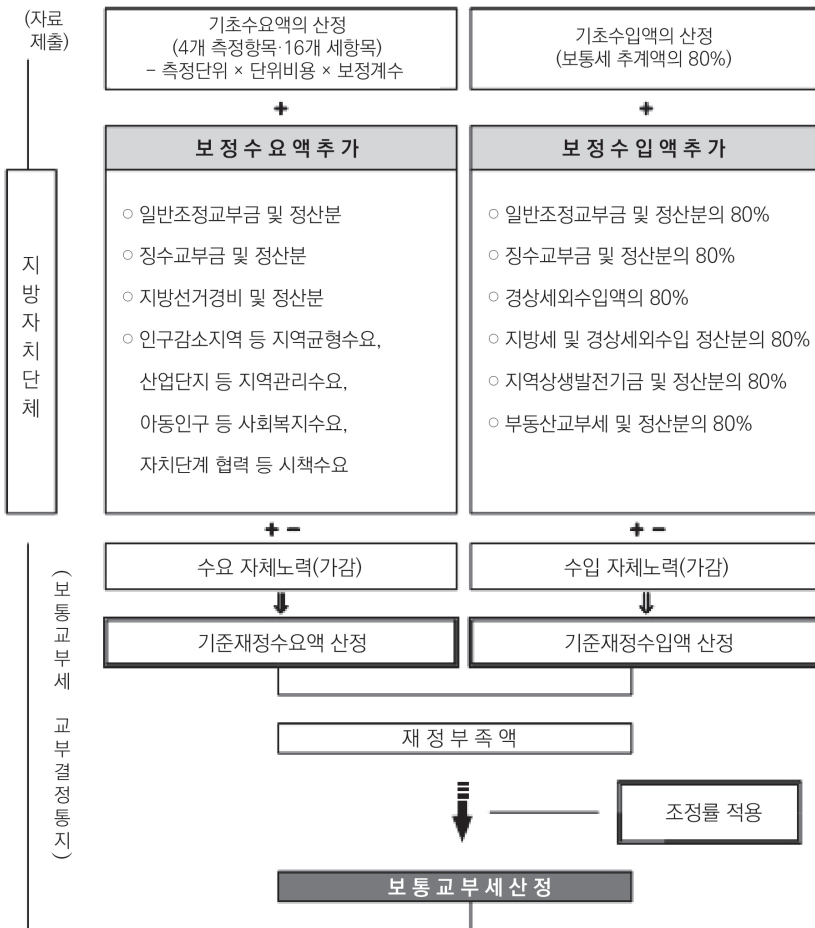
#### □ 지방교부세

- 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구성되며, 「지방교부세법」에 근거하여 운영되고 있음
- 먼저 보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정 수준을 유지할 수 있도록 표준 수준의 기본적인 행정수행경비를 산출한 후, 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전해 주는 일반재원임
  - 보통교부세는 「지방교부세법」 제6조제1항의 규정에 따라 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 산정하여 교부됨
  - 기준재정수요액은 측정항목별 기초통계자료 등으로 일정한 산식에 의해 산정되는 기초수요액과, 법령 등의 규정에 의한 보정수요액 그리고 지방자치단체의 자구노력 정도를 반영하는 수요 자체 노력 항목의 합산액임
  - 기준재정수입은 「지방교부세법」 상 표준세율의 100분의 80에 상당하는 비율인 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 지방세 보통세 수입액을 기초수입으로 하고, 여기에 보정수입액 및 수입 관련 자체노력을 가감하여 산정함
  - 자체노력은 지방자치단체의 건전재정 운영을 도모하고 세출 효율화 및 세입 증대 노력을 촉진·유도하기 위한 것으로서, 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정 시 가감하여 산정함

[표 2-4] 보통교부세 관련 법률 조항(「지방교부세법」)

**제6조(보통교부세의 교부)** ① 보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다. 다만, 자치구의 경우에는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 해당 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 산정한 후, 그 특별시 또는 광역시에 교부한다.

[그림 2-2] 보통교부세 산정흐름도



자료: 행정안전부(2023a).

- 다음으로 특별교부세는 보통교부세 산정방법만으로는 지방자치단체의 모든 재정수요를 완벽하게 포착할 수 없다는 한계성을 보완하는 제도적 장치임
  - 첫째, 보통교부세 산정에 사용된 기준재정수요액 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역현안 수요가 있을 때 교부함
  - 둘째, 보통교부세 산정 기일 이후에 발생한 재난을 복구하거나 재난·안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입 감소가 있을 때 교부함
  - 셋째, 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 때 교부함

[표 2-5] 특별교부세 관련 법률 조항(「지방교부세법」)

<p><b>제9조(특별교부세의 교부)</b> ① 특별교부세는 다음 각 호의 구분에 따라 교부한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우: 특별교부세 재원의 100분의 40에 해당하는 금액</li> <li>2. 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우: 특별교부세 재원의 100분의 50에 해당하는 금액</li> <li>3. 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우: 특별교부세 재원의 100분의 10에 해당하는 금액</li> </ol>
--

- 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전하기 위해 주요 화재 원인인 담배에 대하여 부과되는 개별 소비세 총액의 20%를 재원으로 2015년에 신설되었음
  - 2020년에 소방직이 국가직으로 전환됨에 따라 소방안전교부세 재원이 담배에 부과하는 개별소비세의 20%에서 45%로 인상되었음
  - 소방 및 안전시설 현황과 투자소요(40%), 재난예방 및 안전강화 노력(40%), 재정여건(20%)의 교부기준에 따라 배분됨
  - 소방안전교부세는 시·도에 전액 교부되며, 시·도는 중점사업과 재량사업 범위 내에서 자율적으로 사용할 수 있음

[표 2-6] 소방안전교부세 관련 법률 조항(「지방교부세법」)

**제9조의4(소방안전교부세의 교부)** ① 행정안전부장관은 지방자치단체의 소방 인력 운용, 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 소방안전교부세를 지방자치단체에 전액 교부하여야 한다. 이 경우 소방 분야에 대해서는 소방청장의 의견을 들어 교부하여야 한다.

② 제1항에 따른 소방안전교부세의 교부기준은 지방자치단체의 소방 인력, 소방 및 안전시설 현황, 소방 및 안전시설 투자 소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. 다만, 소방안전교부세 중 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20을 초과하는 부분은 소방 인력의 인건비로 우선 충당하여야 한다.

- 부동산교부세는 부동산세제 개혁방안으로 기존의 지방세인 종합토지세와 재산세 일부가 국세인 종합부동산세로 전환됨에 따라 발생한 지방자치단체 재원 감소분을 보전하는 한편 지역균형발전을 도모하기 위해 2005년에 신설되었음
- 부동산교부세는 국세인 종합부동산세로 징수하지만, 세원 자체가 주택·토지 등 지방세를 근원으로 하기 때문에 지방자치단체의 고유재원임
  - 사용 목적은 지방자치단체의 자주적인 판단에 맡겨져 있고, 국가가 그 사용 목적을 제한하거나 조건을 붙이지 않는 일반재원임
  - 2009년까지는 부동산세제 개편에 따른 광역 및 기초의 세수 감소분을 우선 보전한 후, 나머지는 균형재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함)별로 교부하였음
  - 2010년부터는 시·도세인 지방소비세가 도입되면서 전액 균형재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함)별로 교부하고(세종특별자치시는 2012년 부터) 있음

[표 2-7] 부동산교부세 관련 법률 조항(「지방교부세법」)

**제9조의3(부동산교부세의 교부)** ① 부동산교부세는 지방자치단체에 전액 교부하여야 한다.

② 제1항에 따른 부동산교부세의 교부기준은 지방자치단체의 재정여건이나 지방세 운영상황 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

- 2023년 당초예산 기준 지방교부세 총액은 75조 2,883억 원임
  - 보통교부세가 66조 6,446억 원으로 전체 지방교부세의 88.5%를 차지하고 있음
  - 그 다음으로 부동산교부세(5조 7,133억 원), 특별교부세(2조 612억 원), 소방안전교부세(8,692억 원)의 순서로 나타났음

[표 2-8] 지방교부세 교부 현황

(단위: 억원)

구분	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	소방안전교부세
2014년	356,982	318,845	9,861	16,884	11,391	-
2015년	348,881	321,762	9,874	-	14,104	3,141
2016년	379,673	350,237	10,832	-	14,457	4,147
2017년	443,639	410,323	12,690	-	15,491	5,135
2018년	490,446	452,118	13,983	-	20,172	4,173
2019년	577,093	526,028	16,269	-	29,421	5,375
2020년	503,221	449,265	13,895	-	33,210	6,851
2021년	591,699	513,318	15,876	-	52,153	10,352
2022년	810,449	704,142	21,778	-	75,677	8,853
2023년	752,883	666,446	20,612	-	57,133	8,692

자료: 행정안전부(2023b).

주: 1) 2022년까지는 최종교부액(당초예산 + 추경예산 + 정산분), 2023년은 당초예산 기준.

2) 2015년 분권교부세 폐지, 소방안전교부세 신설.

## □ 국고보조금

- 국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 재원을 교부하는 제도임(행정안전부, 2023b)
  - 국고보조금 중 교부금은 국가의 사무를 지방자치단체에 위임하였을 경우 그 경비를 국가가 부담하기 위해 교부하는 재원임



- 국고부담금은 지방자치단체가 행하는 사업의 성질상 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담하기 위해 교부하는 재원임
  - 협의의 국고보조금은 지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 지방자치단체의 재정을 지원하기 위해 교부하는 재원임
- 국고보조금의 재원은 매년 국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상되며, 용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용됨
- 국고보조금은 사업별 특정재원으로 정율보조금 또는 정액보조금 형태로 구성됨
  - 법정사업의 경우 국가의 지원비율인 기준보조율이 설정되어 있음
  - 비법정사업의 경우 사업성격을 고려하여 보조율을 매년 결정함

**[표 2-9] 국고보조금 기준보조율 관련 법률 조항(「보조금 관리에 관한 법률」)**

<p><b>제23조(보조금의 교부)</b> ① 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.</p> <p><b>제9조(보조금의 대상 사업 및 기준보조율 등)</b> ①보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 다음 각 호에 해당하는 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 보조금이 지급되는 대상 사업의 범위</li> <li>2. 보조금의 예산 계상 신청 및 예산 편성 시 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고 보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)</li> </ol> <p>② 국가는 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업의 기준보조율을 변경하여 보조금 예산을 편성할 경우에는 사전에 지방자치단체에 통보하여야 한다.</p> <p><b>제10조(차등보조율의 적용)</b> ① 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다.</p> <p>② 차등보조율의 적용기준은 그 적용대상이 되는 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 하며, 각 적용기준의 구체적인 산식은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 기획재정부장관은 제2항의 차등보조율의 적용으로 인한 국고보조금의 추가적인 소요예산과 관련된 사항을 국회에 보고하여야 한다.</p>
---

- 2023년 당초예산 기준 국고보조금 총액은 83조 1,321억 원임
  - 회계별로 살펴보면 일반회계가 56조 2,202억 원으로 전체 국고보조금의 63.3%를 차지하고 있음
  - 그 다음 지역균형발전특별회계(9조 4,953억 원), 기금(9조 1,078억 원), 기타특별회계(8조 3,088억 원)의 순서로 나타났음

[표 2-10] 국고보조금 확정 현황

(단위: 억원)

구분	계	일반회계	균특회계	기타특별회계	기금
2014년	400,097	-	-	-	-
2015년	450,978	-	-	-	-
2016년	460,434	-	-	-	-
2017년	464,318	-	-	-	-
2018년	501,763	-	-	-	-
2019년	588,444	-	-	-	-
2020년	655,956	-	-	-	-
2021년	748,016	-	-	-	-
2022년	794,669	-	-	-	-
2023년	831,321	526,202	94,953	83,088	91,078

자료: 행정안전부(2023b).

주: 국가 본예산(기금 포함)에 반영된 금액 기준.

### □ 지역균형발전특별회계

- 지역균형발전특별회계는 기본적으로 균형발전을 위해 각 지방자치단체에 지원하는 중앙정부의 이전재원이나, 지역 사정에 맞는 사업들을 지방자치단체가 자발적으로 선택하고 기획·집행하는 것을 유도하는 포괄보조금의 성격을 지닌 재원으로 설계됨
- 지역균형발전특별회계는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법)」 제74조에 근거하고 있음

[표 2-11] 지역균형발전특별회계 관련 법률 조항(「지방분권균형발전법」)

**제74조(지역균형발전특별회계의 설치)** 지방시대 종합계획 및 지역균형발전시책 지원 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 지역균형발전특별회계(이하 “회계”라 한다)를 설치한다.

**제76조(계정의 구분)** 회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분한다.

- 지역균형발전특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정으로 구분됨
  - 재정효과가 특정지역에 국한되고 지자체 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함되고, 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 지역지원계정에 포함됨
  - 지역자율계정은 다시 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업으로 구분됨
  - 세종특별자치시계정과 제주특별자치도계정을 별도로 운영하고 있음

[표 2-12] 지역균형발전특별회계 편성체계

계정 편성방식		지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	③ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함	④ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-		
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

자료: 기획재정부(2022).

○ 시·도는 시·도별 신청한도 내에서 24개 포괄보조사업 중 선택 가능함

【표 2-13】 시·도 자율편성사업의 부처별 세부사업

구분	부처	세부사업명	보조율	예산 내역사업
시도 자율 편성 사업	국토부	① 도시형교통모델	50%	공공형택시지원 등
		② 수소도시지원	50%	소도시지원
	농식품부	③ 반려동물인프라구축	30~40%	동물보호센터 설치지원
		④ 농촌형교통모델	50%	농촌교통지원
		⑤ 친환경농업기반구축	30%	친환경농업기반구축
		⑥ 농촌유휴시설활용창업지원	50%	농촌유휴시설활용창업지원
	농진청	⑦ 지역농촌지도사업활성화지원	50%	농촌지도기반 조성 ※ 장비지원 제외
	문체부	⑧ 공공도서관 개관시간 연장	50%	공공도서관 개관시간 연장
		⑨ 폐산업시설 등 유희공간 문화재생	50%	폐산업시설 등 유희공간 문화재생
	산림청	⑩ 임도시설(국유림 제외)	70%	임도시설(간선임도)
		⑪ 도시바람길숲 조성	50%	도시바람길숲 조성
	해수부	⑫ 해양 및 수자원 관리	50%,70%	연안정비 등
	행안부	⑬ 지역사회활성화기반조성	50%	지역사회 활성화 공간조성 및 조사연구
	환경부	⑭ 상수도시설 확충 및 관리	70%	도서지역 식수원 개발
		⑮ 미세먼지 불법배출 예방감시 지원	50%	미세먼지 불법배출 예방감시 지원
		⑯ 슬레이트관리	50%, 70%	슬레이트 처리지원 등
	과기부	⑰ 스마트빌리지보급및확산	80%	스마트빌리지서비스 발굴 및 실증 등
	복지부	⑱ 지역자율형 사회서비스 투자	50%,70%	지역사회서비스 등
		⑲ 읍면동맞춤형통합서비스지원	50%,70%	읍면동맞춤형통합서비스지원
		⑳ 지역아동센터 운영비 지원	30%, 50%	지역아동센터 인건비·운영비 지원
		㉑ 다함께 돌봄센터 지원	30~100%	다함께 돌봄센터 인건비·설치비·운영비
	여가부	㉒ 가족센터 건립	정액	가족센터 건립
	중기부	㉓ 지식산업센터 건립	70%	지식산업센터 건립
		㉔ 전통시장 주차환경 개선	60%	전통시장 주차환경 개선

자료: 기획재정부(2022).

- 시·군·구 자율편성사업의 부처별 세부사업과 보조율, 내역사업은 다음과 같음
  - 시·군·구는 계속소요에 대해 신청한도 내에서 자율적으로 편성, 신규소요는 신청한도와는 별개로 시·도에 신청함

[표 2-14] 시·군·구 자율편성사업의 부처별 세부사업

구분	부처	세부사업명	보조율	예산 내역사업
시·군·구 자율 편성 사업	국토부	㉔ 성장축진지역 개발	100%	지역개발 지원 등
		㉕ 도시활력증진지역 개발	40~60%	우리동네살리기 등
	농식품부	㉖ 일반농산어촌 개발	70%	농촌중심지 활성화 등
		㉗ 취약지역 생활여건 개조	70~80%	취약지역개선 등
	행안부	㉘ 특수상황지역 개발	80%	기초생활기반 확충 등

자료: 기획재정부(2022).

## 2) 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도

### □ 개요

- 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도는 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 시·도비 보조금 등으로 구성됨
- 조정교부금은 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위해서 지방자치단체에 배분되는 재원임
  - 조정교부금은 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 시·군 조정교부금과 자치구 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 자치구 조정교부금으로 구분됨
  - 자치구 조정교부금은 「지방재정법」 제29조의2에 근거하고 있으며, 시·군 조정교부금은 「지방재정법」 제29조에 근거하고 있음
- 시·도비 보조금은 시·도가 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때, 예산의 범위 내에서 교부함
  - 시·도비 보조금은 「지방재정법」 제23조제2항에 근거하고 있음

## □ 자치구 조정교부금

- 자치구 조정교부금은 ‘일반조정교부금’과 ‘특별조정교부금’으로 구분되며, 자치구 조정교부금 총액의 90%는 일반조정교부금, 나머지 10%는 특별조정교부금으로 교부됨

[표 2-15] 자치구 조정교부금 관련 법률 조항(「지방재정법」)

**제29조의2(자치구 조정교부금)** ① 특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일 정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치 구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다.

- 일반조정교부금은 일반적으로 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치구에 대해 교부됨
  - 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정함에 있어 특별시·광역시 조례에 측정항목별 측정단위, 단위비용 등을 명시하고 있음
  - 일반조정교부금 총액이 자원부족액 합산액에 미달하면, 자원부족액에 대해 조례에서 정하는 일정 비율로 조정 교부함
- 특별조정교부금은 통상적으로 기준재정수요액 산정에 포함될 수 없는 특별한 재정수요, 재해로 인해 발생한 특별한 재정수요, 공공시설의 신설·복구·보수 등으로 인해 발생한 특별한 재정수요 등을 위해 교부됨
- 다만, 지방자치단체별로 특별조정교부금 교부 조건에 차이가 존재함
  - 예를 들어 부산광역시의 경우, 지방세입 확충 및 세입 증대 등 재정확충과 지방행정의 발전을 위하여 노력한 자치구에 대한 인센티브를 부여하는 목적 으로 교부함
  - 또한 부산광역시와 대전광역시의 경우, 자치구 간 중복되는 사업이 발생하거나 자원 분쟁이 예상되는 경우에 교부함

### □ 시·군 조정교부금

- 시·군 조정교부금은 ‘일반조정교부금’과 ‘특별조정교부금’으로 구분됨
  - 일반조정교부금은 시·군의 행정 운영에 필요한 재원을 보전하는 등 일반적 재정수요를 충당하기 위한 교부금이며, 특별재정교부금은 시·군의 지역개발 사업 등 시책을 추진하는 등 특정한 재정수요 충당을 위한 교부금임
  - 시·군 조정교부금 총액의 90%는 일반조정교부금, 나머지 10%는 특별조정교부금으로 교부됨

[표 2-16] 시·군 조정교부금 관련 법률 조항(「지방재정법」)

**제29조(시·군 조정교부금)** ① 시·도지사(특별시장은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 한다.

- 일반조정교부금은 인구 수(50%), 지방세 징수실적(20%), 재정력역지수 (30%)에 따라 배분됨
- 특별조정교부금의 배분기준 등은 시·도 조례에 위임되고 있고, 각 시·도는 조정교부금 배분 조례를 제정하여 시행함

### □ 시·도비 보조금

- 시·도비 보조금은 광역자치단체가 자체 예산으로 특정한 지원대상 사업의 실시를 기초자치단체에 위임하는 것을 조건으로 하거나, 특정사업의 실시를 권고하기 위해 당해 경비의 일부 또는 전부를 광역자치단체가 지원하는 재원임 (박충훈, 2004; 이상범, 2019)
- 시·도비 보조금은 「지방재정법」 제23조제2항에 근거하여 운영되며, 구체적인 사항에 대해서는 해당 지방자치단체의 조례에서 규정하고 있음

**[표 2-17] 시·도비 보조금 관련 법률 조항(「지방재정법」)**

**제23조(보조금의 교부)** ② 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.

- 시·도비 보조금은 2016년 12조 9,748억 원에서 2020년 26조 33억 원으로 증가한 이후 다소 감소하는 추세를 나타내고 있음
  - 2023년 당초예산 기준 시·도비 보조금은 22조 2,380억 원으로 2020년과 비교할 때, 3조 7,653억 원 감소하였음
- 조정교부금은 2016년 10조 4,533억 원에서 2021년 16조 4,802억 원으로 증가한 이후 다소 감소하는 추세를 나타내고 있음
  - 2023년 당초예산 기준 조정교부금은 13조 5,633억 원으로 2021년 대비 2조 9,169억 원 감소하였음
- 재원 규모 측면에서 시·도비 보조금이 조정교부금 보다 약 1.2배에서 1.9배 정도 큰 것으로 나타났음

**[표 2-18] 시·도비 보조금 및 조정교부금 현황**

(단위: 억원)

구분	계	시·도비 보조금	조정교부금
2016년	234,281	129,748	104,533
2017년	254,409	138,711	115,698
2018년	267,647	150,526	117,121
2019년	304,310	176,099	128,211
2020년	397,082	260,033	137,049
2021년	410,649	245,847	164,802
2022년	345,572	209,494	136,079
2023년	358,014	222,380	135,633

자료: 행정안전부(2023b).

주: 2022년까지는 최종예산액, 2023년은 당초예산액, 시·군·구 예산편성 기준.



### 3) 기타

#### □ 지역상생발전기금

- 지역상생발전기금은 지방재정 확충방안으로 지방소비세가 도입됨에 따른 세수의 불균형 해소 등의 목적을 달성하기 위해 설치됨
  - 지역상생발전기금은 지역 간 재정격차 완화보다는 수도권과 비수도권의 상생발전(지역발전)이라는 실천적 목표를 추구함(한재명·하능식·이슬이, 2020)
- 지역상생발전기금은 수도권 3개 시·도(서울, 경기, 인천)로 귀속되는 지방소비세액의 35%로 조성된 재원을 ‘상대적 손익규모’와 ‘재정여건’ 등을 고려하여 전국(비수도권 중심)에 배분하는 방식으로 운영됨
  - 우리나라 최초로 전국을 대상으로 하는 역교부금 방식의 수평적 재정조정 제도로 평가받고 있음
- 지역상생발전기금은 재정지원계정, 용자관리계정, 전환사업보전계정으로 구분되며, 특히 재정지원계정의 용도는 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원으로 한정됨
- 지역상생발전기금은 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조 및 제18조에 근거하여 운영되며, 재정지원계정 배분액은 재정력지수와 재정력역지수를 고려하여 산정됨

**[표 2-19] 지역상생발전기금 관련 법률 조항(「지방자치단체 기금관리기본법」)**

**제17조(지역상생발전기금의 설치·운영)** ① 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금(이하 “발전기금”이라 한다)을 설치한다.

**제18조(발전기금의 용도)** ① 발전기금은 다음 각 호의 용도로 운용한다.

4. 지역발전과 지역상생을 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원

□ 서울특별시 재산세 공동과세제도

- 서울특별시 재산세 공동과세제도는 자치구 간의 세원 불균형을 완화하기 위해 2008년에 도입되어 운영 중인 제도임
  - 2007년 7월 20일 「지방세법」 개정을 통해 서울특별시는 25개 자치구를 대상으로 하는 재산세 공동과세제도를 도입하였음
- 2008년 이후부터 부과 징수되는 특별시분 재산세는 자치구 간 균등배분을 원칙으로 하고 있음

[표 2-20] 서울특별시 재산세 공동과세제도 관련 법률 조항(「지방세법」)

**제9조(특별시의 관할구역 재산세의 공동과세)** ① 특별시 관할구역에 있는 구의 경우에 재산세(「지방세법」 제9장에 따른 선박 및 항공기에 대한 재산세와 같은 법 제112조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따라 산출한 재산세는 제외한다)는 제8조에도 불구하고 특별시세 및 구세인 재산세로 한다.

② 제1항에 따른 특별시세 및 구세인 재산세 중 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세는 각각 「지방세법」 제111조제1항 또는 제111조의2에 따라 산출된 재산세액의 100분의 50을 그 세액으로 한다. 이 경우 특별시분 재산세는 제8조제1항의 보통세인 특별시세로 보고 구분 재산세는 같은 조 제3항의 보통세인 구세로 본다.

③ 「지방세법」 제112조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 재산세는 제8조제1항 및 제3항에도 불구하고 특별시세로 한다.

**제10조(특별시분 재산세의 교부)** ① 특별시장은 제9조제1항 및 제2항에 따른 특별시분 재산세 전액을 관할구역의 구에 교부하여야 한다.

② 제1항에 따른 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 구의 지방세수(地方稅收) 등을 고려하여 특별시의 조례로 정한다. 다만, 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 구에 균등 배분하여야 한다.

4) 종합

- 현행 우리나라 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 시·도비 보조금, 지역상생발전기금, 서울특별시 재산세 공동과세 등이 있음
- 우리나라 지방재정조정제도의 주요 특징은 다음과 같음
  - 첫째, 정부 간 재정조정제도(지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 시·도비 보조금 등)는 수평적 재정효과가 내장된 수직적 재정조정제도임
  - 둘째, 순수한 의미의 수평적 재정조정제도로는 지역상생발전기금과 서울특별시의 재산세 공동과세제도 등이 있음
  - 셋째, 재정형평화 기능을 수행하는 이전재원의 운영체계가 중첩 및 중복됨

- 우리나라 지방재정조정제도는 대부분 지역 간 재정력 격차 완화를 목표로 하고 있으며, 이에 따라 제도 운영의 효율성에 대한 의문이 제기될 수 있음

[표 2-21] 우리나라 지방재정조정제도 현황 및 특성

대분류	중분류		유형	총액규모	배분 방식	정책목적	수평적 형평화	조정 방식
지방 교부세	보통교부세		일반 정액	내국세 19.24%	97%	공식 재원보장, 재정격차 완화	보정 수요	수직적
	특별교부세		특정 정액		3%			
	소방안전교부세		포괄 정액	담배분 개별소비세 20%	공식	소방, 안전시설 확충	재정 자주도	수직적
	부동산교부세		일반 정액	종합부동산세	공식	재원보장, 재정격차 완화	재정력 역지수	수직적
국고 (시·도비) 보조금	일반 보조금	법정보조	특정 정액 (정액)	법령 규정	임의	특정사업 장려	차등 보조율	수직적
		비법정보조		재량적			차등 보조율	수직적
	국가 균형발전 특별회계	지역자율	포괄 정액	일반회계 전입금 (재량적),	공식	특정사업 장려	차등 보조율	수직적
		지역지원	특정 정액	주세 등 특정재원				
조정 교부금	시·군	특별교부금	특정 정액	시·도 보통세 27%, 지방소비세 27%	임의	지역현안	×	—
		일반교부금	일반 정액		공식	재원보장, 재정격차 완화	재정력 역지수	수직적
	자치구	특별교부금	특정 정액	시·도 보통세 일정비율	임의	지역현안	×	—
		일반교부금	일반 정액		공식	재원보장, 재정격차 완화	보정 수요	수직적
지역상생발전기금			일반 정액	수도권 시·도 지방소비세 35%	공식	재정격차 완화	재정력 역지수	수평적
서울특별시 재산세 공동과세			일반 정액	재산세 50%	공식	재정격차 완화	균등 배분	수평적

## 제2절 지방재정조정제도와 재정형평화 기능

### 1. 재정형평화의 개념

#### □ 재정력 격차에 대한 논의

- 서정섭(1997)에 따르면 재정력 격차는 자치단체 간의 재정수입이나 재원배분에 있어서 균등화(fiscal equalization) 되지 못한 상태를 의미함
- 즉, 지방자치단체가 이용할 수 있는 자원의 격차를 의미하며 다음과 같은 요소를 주요 원인으로 제시할 수 있음
  - 첫째, 지역 간의 수입 창출 능력에서 불균형이 발생할 수 있음
    - 지방자치단체의 재정수입은 조세를 근간으로 하는데 도시 간 자원 분포, 경제력 등의 차이로 인해 세원의 격차가 발생하게 되고 이는 재정력 격차를 야기함
  - 둘째, 지역마다 재정수요의 환경비용 차이가 발생함
    - 앞서 언급한 바와 같이 도시마다 자연환경 및 인구 등 자원 분포가 다르기 때문에 공공서비스의 비용 격차가 발생함
  - 셋째, 불완전한 재정조정 효과임
    - 지방자치단체 간 재정조정을 통해서 재원이 균등하게 배분될 수 있지만, 이를 통해 오히려 지역 간 재정력 격차가 심화될 수도 있음

#### □ 재정형평성 개념

- 재정형평성에 대해 Musgrave(1989)는 “동일한 세율에서 동일한 서비스가 제공될 때 재정형평성이 달성되는 것”으로 정의함
- Boadway and Flatters(1982)는 재정형평화를 위해서 지역 간 수직적 재정 격차의 해소와 수평적 불균형의 해소가 모두 바탕이 되어야 함을 주장함

- 재정의 수직적 형평성이란 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 상위 정부와 하위정부 간 재정력의 불균등한 분포 정도를 의미하고 재원 배분이 이뤄지기 전 재정 상황에 대한 고려 없이 배분 후의 상태를 측정함
- 반면, 재정의 수평적 형평성이란 같은 단위 지방자치단체 사이의 재정적 불균형 정도를 의미하며, 재원 배분 과정을 보다 중요시함

#### □ 선행연구 검토

- 지방재정조정제도의 형평화 효과를 분석한 대부분의 연구들은 대체로 상관관계분석이나 회귀분석을 이용하여 1인당 재정지원 규모가 1인당 지방세 수입 및 자체재원 규모에 부(-)의 관계를 가짐을 실증적으로 확인(김성철·박기묵, 2004; 장인봉, 2002)하거나, 지니계수(Gini Index) 혹은 변이계수(Coefficient of Variation) 등과 같은 불평등지수를 활용하여 이전재원 교부 전·후의 불평등도 변화를 비교하여 재정형평화 효과의 존재를 검증함(김홍주·박상철·구찬동, 2014)
- 대표적으로 지역별 공공서비스의 생산과 공급 비용이 동일하다는 전제를 근거로 1인당 재정수입 혹은 자주재원을 기준으로 재정력 격차를 측정하고 재정형평화 효과를 분석한 연구들이 있음(이미애, 2014; 김정훈, 2002; 박완규·이종철, 2001; 박정수, 1997; 박완규, 1996; 박병희, 1996)
- 그리고 지방정부의 표준적 1인당 지방 공공재 공급 비용을 추정하고 1인당 재정 수입의 표준적 가치를 산출하여 재정형평화 효과를 분석한 연구들도 진행되었음(김홍주 외, 2014; 주만수, 2009a; 2009b; 2012; 최병호 외, 2008; 김태일 외 2001; 김태일, 1999)
- 한편 주만수(2009b; 2012), 이근재 외(2009), 최병호 외(2008) 등의 연구는 이전재원의 재정형평화 효과를 측정하는 데에서 나아가 이전재원의 재정형평화 효과가 과도하여 지방자치단체 간 재정력 순위를 변동시키는 재정력 역전 현상에 초점을 두었음

- 주만수(2009a)는 과도한 지방재정조정제도에 의한 재정력 역전의 가능성을 제시하면서, 지니계수 분해를 통해 이전제도의 형평성 개선이 순수한 재정력 격차감소에 의한 것인지 재정력 순위변동에 의한 것인지를 분석하였음

## 2. 지방재정조정제도의 재정형평화 기제

### 1) 재정형평화 측면의 지방재정조정제도 개편

#### □ 지방재정조정제도 개편

- 우리나라 역대 정부별 지방재정조정제도의 주요 개편 내용은 다음과 같음
- 노태우 정부에서는 1991년에 지방양여금제도(주세 15%, 전화세 100%, 토초세 50%)를 도입하고, 1992년에 주세 양여율을 60%로 확대하였음
- 김영삼 정부는 1994년, 1995년, 1997년 등 3차례에 걸쳐 지방양여금의 재원을 확충하였음
  - 1994년에 주세 양여율을 60%에서 80%로 확대하였으며, 1995년에는 농특세의 19/150을 지방양여금 재원으로 추가하였음
  - 1997년에는 주세 양여율을 80%에서 100%로 확대하였음
- 김대중 정부는 2000년과 2002년에 지역 간 재정력 격차를 완화하기 위해 지방재정조정제도 개편을 실시하였음
  - 2000년에 지방교부세와 지방교육재정교부금 법정률을 각각 15.0%와 13.0%로 인상하였으며, 시·군 재정보전금제도를 도입하였음
  - 2002년에는 지방양여금 재원을 확충(전화세 폐지, 교통세의 14.2% 신규 추가)하고, 자치구 재원보전금제도를 신설하였음
- 노무현 정부는 지방분권과 균형발전을 주요 정책목표로 설정하고, 다양한 지방재정조정제도 개편을 통해 지역 간 재정력 격차를 완화하고자 하였음
  - 2004년에 국가균형발전특별회계를 신설하고 균형발전 관련 국고보조사업 126개를 이관하였음

- 2005년에 국고보조사업 이양과 함께 분권교부세를 신설하고, 2006년에 분권교부세 재원을 내국세의 0.83%에서 0.94%로 확대하였음
  - 지방교부세 법정률을 지속적으로 인상하여 2006년에 현재의 19.24%까지 인상하였으며, 지방교육재정교부금 법정률도 19.4%로 인상하였음
  - 그리고 2005년에 부동산교부세를 신설하였으며, 시·군 재정보전금 일반재정보전금 산정에 재정력지수 10%를 반영하였음
- 이명박 정부는 수평적 재정형평화 측면의 지방재정조정제도 개편을 추진하였음
- 2008년에 서울특별시 재산세 공동과세제도를 도입하여, 최초로 수평적 재정조정제도를 운영하기 시작하였음
  - 2010년에는 지역상생발전기금을 도입하여, 수도권과 비수도권 광역자치단체 간 재정형평화를 추진하였음
  - 지역교육재정교부금 법정률을 20.27%로 인상하였으며, 2009년에 일몰 예정이던 분권교부세 기한을 5년 연장하였음
  - 2010년에 지방소비세를 신설하고, 도의 지방소비세 수입 27%를 시·군 재정보전금 재원으로 추가하였음
- 박근혜 정부는 지방교부세와 조정교부금 관련 제도 개편을 실시하였음
- 2013년에 자치구 조정교부금 재원을 취득세 일정 비율에서 보통세 수입의 일정 비율로 변경하여 재원 규모를 확대하였음
  - 시·군 재정보전금제도를 시·군 조정교부금제도로 전환하였으며, 일반조정교부금의 재정력지수 반영 비율을 2016년에 30%까지 확대하였음
  - 2015년에 분권교부세를 폐지하고 보통교부세와 국고보조금으로 통합하였으며, 소방안전교부세를 신설하였음
- 문재인 정부는 지방재정조정제도 개편보다는 지방소비세 중심의 재정분권 추진에 초점을 맞추었음
- 2020년에 지방교육재정교부금 법정률을 20.79%로 인상하였으며, 소방안전교부세를 담배에 부과되는 개별소비세의 45%로 인상하였음

[표 2-22] 역대 정부별 지방재정조정제도 개편 내용

구분	지방재정조정제도 개편 내용
노태우 정부 (1988~1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방양여금제도(주세 15%, 전화세 100%, 토초세 50%) 도입(1991)</li> <li>- 주세 양여율 60%로 확대(1992)</li> </ul>
김영삼 정부 (1993~1997)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방양여금 재원 규모 확충(1994: 주세 양여율 60%에서 80%로 확대, 1995: 농특세의 19/150 신규 추가, 1997: 주세 양여율 100%로 확대)</li> </ul>
김대중 정부 (1998~2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세 법정률 13.27%에서 15.0%로 인상, 지방교육재정교부금 법정률 13.0%로 인상(2000)</li> <li>- 시·군 재정보전금제도 도입(2000)</li> <li>- 지방양여금 재원 확충(전화세 폐지, 교통세의 14.2% 신규 추가) (2002)</li> <li>- 자치구 재정보전금제도 신설(자동차분 면허세 폐지에 따른 세수결손 보전을 위해 주행세 일부를 자치구에 배분) (2002)</li> </ul>
노무현 정부 (2003~2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가균형발전특별회계신설 및 균형발전 관련 국고보조사업 126개 이관(2004)</li> <li>- 국고보조사업 149개 지방이양 및 분권교부세(내국세 0.83%) 신설(2005)</li> <li>- 분권교부세 재원 확대(내국세 0.94%) (2006)</li> <li>- 지방교부세 법정률 인상(2005:18.3% → 2005:19.13% → 2006:19.24%)</li> <li>- 지방교육재정교부금 법정률 19.4%로 인상(2005)</li> <li>- 종합부동산세 수입 전액 지방 배분을 위한 부동산교부세 신설(2005)</li> <li>- 지방양여금제도 폐지(지방교부세, 국고보조금, 균특회계로 재원 분산) (2005)</li> <li>- 증액교부금 폐지 및 특별교부세 비중 축소(1/11 → 4%) (2005)</li> <li>- 시군 재정보전금의 일반재정보전금 산정에 재정력지수 10% 반영(2006)</li> </ul>
이명박 정부 (2008~2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시 재산세 공동과세제도 도입(2008)</li> <li>- 분권교부세 기한 5년 연장(2009)</li> <li>- 지역상생발전기금(수도권 광역자치단체 지방소비세 수입의 35% 출연)도입(2010)</li> <li>- 지방교육재정교부금 법정률 20.27%로 인상(2010)</li> <li>- 광역·지역발전특별회계 포괄보조금제도 도입(지역개발계정) (2010)</li> <li>- 도의 지방소비세 수입 27%를 시군 재정보전금 재원으로 추가(2010)</li> </ul>
박근혜 정부 (2013~2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치구 조정교부금 재원을 취득세 일정 비율에서 보통세 수입의 일정 비율로 변경(2013)</li> <li>- 시군 재정보전금제도를 시군 조정교부금제도로 전환, 재정력지수 반영비율을 10%에서 20%(2014), 30%(2016)로 상향 조정</li> <li>- 특별교부세 비율을 4%에서 3%로 하향 조정(2014)</li> <li>- 소방안전교부세 신설(담배에 부과되는 개별소비세의 20%) (2015)</li> <li>- 분권교부세 폐지(보통교부세와 국고보조금으로 통합) (2015)</li> </ul>
문재인 정부 (2017~2021)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교육재정교부금 법정률 인상(2019년 20.46% → 2020년 20.79%)</li> <li>- 소방안전교부세율을 20%에서 45%로 인상(2020)</li> <li>- 균특회계 지방이양 사업의 비용 보전을 위해 시·도에 배분되는 지방소비세는 시·군 조정교부금 산정 시 제외</li> </ul>



## □ 지방재정조정제도 개편의 재정형평화 효과

- 지방양여금제도는 국세 수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정 기반을 확충하고 지방도로 정비사업 등을 추진함으로써 지역 간의 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 하였음
  - 이러한 측면에서 지방양여금제도는 지역 간 재정력 격차 완화를 위한 지방재정조정제도로서의 성격을 지님
  - 2005년에 지방양여금제도가 폐지되기 이전까지 지방양여금 재원 규모는 지속적으로 확대되었으며, 이는 지역 간 재정형평성 제고를 위한 중앙정부의 정책적 의지가 반영된 것으로 볼 수 있음
- 시·군 조정교부금 및 자치구 조정교부금은 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정조정제도로써 관할구역 내 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위한 주요 수단으로 활용되고 있음
  - 재정분권에 대한 관심이 높아진 김대중 정부부터 시·군 재정보전금제도와 자치구 재원보전금제도가 도입되었으며, 이를 통해 광역자치단체도 기초자치단체 간 재정형평성 제고를 위해 노력하기 시작하였음
  - 노무현 정부에서 처음으로 시·군 조정교부금 산정에 재정력지수 10%를 반영하였으며, 박근혜 정부에서 재정력지수 반영 비율을 30%까지 확대하여 지역 간 재정력 격차 완화 효과를 강화하였음
  - 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금의 재원 규모는 지속적으로 증가하였으며, 2023년 당초예산 기준 13조 5,633억 원 규모의 중요한 지방재정조정제도 재원임
- 노무현 정부에서 신설된 부동산교부세는 지방세인 종합토지세와 재산세 일부가 국세인 종합부동산세로 전환됨에 따라 발생한 지방자치단체 재원 감소분을 보전하는 한편 지역균형발전을 도모하는 것을 목적으로 하였음
  - 이후 2010년부터는 종합부동산세 전액을 균형재원으로 교부하고 있으며, 지역의 재정 여건을 50% 반영하여 교부액을 산정하는 등 지역 간 재정력 격차 완화를 주요 목적으로 하는 지방재정조정제도임

- 노무현 정부에서 도입된 국가균형발전특별회계는 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역 특성에 맞는 자립적 발전을 통해 국가균형발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있음
  - 국가균형발전특별회계는 지방자치단체의 재정 상황 등에 따라 지원규모 및 보조비율 등에 차등을 두는 방식으로 지역 간 재정력 격차 완화에 기여함
- 이명박 정부에서 도입된 지역상생발전기금과 서울특별시 재산세 공동과세제도는 수평적 재정조정제도라는 측면에서 의의가 있음
  - 우리나라의 지방재정조정제도는 대부분 수직적 재정조정제도 내에 수평적 재정형평화 효과를 포함하고 있는데 반해, 지역상생발전기금과 서울특별시 재산세 공동과세제도는 수평적 재정조정제도라는 특성을 가지고 있음
  - 즉, 동급 지방자치단체의 재원을 활용하여 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위한 제도로 활용되었음
- 지역 간 재정력 격차 완화 효과를 가지고 있는 가장 대표적인 지방재정조정제도인 지방교부세의 법정률은 2006년 이후 19.24%를 유지하고 있음
  - 지방교부세 법정률 인상은 2000년, 2005년, 2006년에 이루어졌으며, 그 이후에는 19.24%를 계속 유지하고 있음
  - 지방교부세, 특히 보통교부세의 지역 간 재정력 격차 완화 효과가 크다는 점을 고려하면, 재정형평화 효과를 강화하기 위해서는 20년 정도 유지되고 있는 지방교부세 법정률을 상향 조정할 필요가 있을 것으로 생각됨
  - 그리고 2005년에 특별교부세 비율을 1/11에서 4%로 하향 조정하였으며, 2014년에 특별교부세 비율을 4%에서 3%로 하향 조정하여 보통교부세 비율을 97%로 확대함으로써 지역 간 재정력 격차 완화에 사용할 수 있는 재원이 증가하였음
  - 전반적으로 보통교부세를 중심으로 한 지방교부세는 지역 간 재정력 격차 완화 효과에 초점을 맞추고 제도 운영이 이루어진 것<sup>4)</sup>으로 생각됨

4) 이 연구에서 구체적으로 다루고 있지는 않지만, 보통교부세 산정제도의 변화를 살펴보면 지역 간 균형발전을 도모하기 위해 지역균형수요에 대한 신설·개편을 중심으로 제도 개선이 이루어졌다.

## 2) 지방재정조정제도의 재정형평화 요소

### □ 보통교부세: 지역균형수요

- 보통교부세의 재정형평화 요소는 기준재정수요액 중 보정수요(특히 지역균형수요) 측면에서 살펴볼 수 있음
  - 기준재정수요액 중 보정수요는 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 행정·재정상의 수요가 발생하는 경우 이에 해당되는 경비를 가산해주는 방식임
  - 지역균형 등 수요는 지역적 특성을 고려한 자원 배분의 형평화와 지역 간 균형 있는 발전을 위한 특수요건 수요를 반영하기 위한 것으로 4개 분야 42종으로 구분됨
  - 지역균형 등 수요의 4개 분야 중 특히 지역균형수요는 지역균형발전을 위해 지역적 특성을 반영함
- 지역균형수요는 기초수요의 측정항목과 측정단위로는 반영할 수 없는 각 지방자치단체의 다양한 특성을 반영하기 위한 수요임
  - 해안·댐·낙후지역 등 지역적·지형적 특성과 농업·어업·축산업 등 산업적 특성을 반영하는 수요임
  - 지역균형수요 중에서도 ‘낙후지역 등’과 ‘인구감소지역’ 항목은 재정형평화 기능을 강화할 수 있는 대표적인 항목 중 하나임
- ‘낙후지역 등’ 항목은 도서·낙후지역 등 지역적 특성 등으로 인해 낙후되어 있는 지역의 개발을 촉진하기 위해 해당 지역의 특수수요를 반영하고 있음
  - 「섬 발전 촉진법」에 따른 개발 대상 섬, 「지방교부세법」에 따라 행정안전부장관이 지정한 낙후지역, 「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역, 「국가균형발전 특별법」에 따라 지정된 성장촉진지역, 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」에 따라 지정된 폐광지역진흥지구 등을 반영하고 있음
  - ‘낙후지역 등’ 항목의 경우 2022년부터 지역균형발전을 강화하기 위해 일반관리비와 지역관리비의 가중치를 확대 반영하고 있음

- 다음으로 ‘인구감소지역’ 항목은 「국가균형발전 특별법」과 「인구감소지역 지원 특별법」에 근거하여 인구감소지역의 수요를 반영하고 있음
  - 출산율의 지속적인 감소와 수도권 과밀화에 따라 지역소멸 위기가 사회적 문제로 대두되면서, 인구감소지수를 활용하여 인구감소지역 수요를 반영하고 있음
  - 2022년부터 인구감소지수를 활용하여 보정하는 수요를 신설하였으며, 2023년부터 인구감소지역 가중치를 30%에서 50%로 상향 조정하였음

**[표 2-23] 보통교부세의 재정형평화 요소(지역균형수요)**

구분	보정수요액 산정 공식
낙후지역 등 (시군구)	① 일반관리 지원 $\{[(\text{섬, 낙후지역의 인구 수} \times \text{동종 지방자치단체별 인구 1인당 일반관리비 표준행정수요액}) \times 70\%] + [\text{섬, 낙후지역의 면적} \times \text{동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 일반관리비 표준행정수요액}] \times 30\%\} \times 105\%$
	② 지역관리 지원 (섬, 낙후지역의 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 × 105% - 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영됨
	③ 대중교통 지원 $[(\text{낙후지역의 인구 수} \times \text{동종 지방자치단체별 인구 1인당 교통관리비 표준행정수요액}) \times 25\%] + [(\text{낙후지역의 면적} \times \text{동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 교통관리비 표준행정수요액}) \times 25\%]$ - 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영됨
	④ 접경지역 접경지역 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 × 40% - 접경지역 중 직전년도의 재정력지수가 0.5를 초과하는 지방자치단체는 산정액의 50%만 반영함 - 수요 산정액의 10%는 시·도, 90%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영됨
	⑤ 성장촉진지역 $[(\text{성장촉진지역 인구 수} \times \text{동종 지방자치단체별 인구 1인당 지역관리비 표준행정수요액}) \times 70\% + (\text{성장촉진지역 면적} \times \text{동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액}) \times 30\%] \times 40\%$ - 성장촉진지역으로 지정되지 않는 시·군 중 직전년도의 재정력지수가 0.2 이하인 지방자치단체는 이를 성장촉진지역에 포함시켜 산정하되, 산정액의 50%만 반영함 - 수요 산정액의 10%는 시·도, 90%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영됨

구분	보정수요액 산정 공식
낙후지역 등 (시군구)	⑥ 폐광지역진흥지구 폐광지역진흥지구 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 × 40% - 수요 산정액의 10%는 시·도, 90%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영됨 - 해당 지방자치단체가 성장촉진지역으로도 지정된 경우에는 두 수요 중 유리한 수요를 하나만 적용함
인구감소 지역(시군)	$(\text{인구감소지수}/100)2 \times (\text{지방자치단체 면적} \times \text{시·군 행정구역 면적 } 1\text{천㎡ 당 평균 지역 관리비 표준행정수요액}) \times 50\%$

## □ 부동산교부세

- 부동산교부세는 종합부동산세 신설에 따른 지방자치단체 재원 감소분을 보전하고, 지역균형발전을 도모하기 위해 2005년에 신설되었음
  - 2009년까지는 부동산세제 개편에 따른 광역·기초자치단체 세수 감소분을 우선 보전한 후, 나머지 재원은 균형 재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함)별로 교부하였음
  - 2010년부터는 시·도세인 지방소비세가 도입되면서 전액 균형 재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함)별로 교부(세종특별자치시는 '12년부터) 하고 있음
- 「지방교부세법」 제9조의3, 「지방교부세법 시행령」 제10조의3, 「지방교부세법 시행규칙」 제15조 및 [별표 12]에서 부동산교부세 교부방식과 교부기준에 대해 규정하고 있음
  - 부동산교부세의 교부기준은 지방자치단체의 재정여건이나 지방세 운영상황 등을 고려하여 대통령령으로 정함
  - 특별자치시·시·군·자치구의 재정여건(50%), 사회복지 수요(35%), 지역교육 수요(10%), 부동산 보유세 규모(5%)를 교부기준으로 설정하고 있음
  - 제주특별자치도에는 부동산교부세 총액의 1천분의 18에 해당하는 금액을 정률 교부함

[표 2-24] 부동산교부세 산정지표

구분	측정단위	산정지표	비고
특별자치 시·시·군 및 자치구	재정여건 (50%)	재정력 역지수	1-(기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율) (전전년도, 전년도 및 해당 연도 3년 간의 평균)
	사회복지 (35%)	사회복지비 지수	세출예산(일반회계) 중 사회복지비예산(일반회계)의 비율
		노령인구 지수	해당 자치단체별 인구 수에 대한 노령인구 수의 비율
		노인보호 지수	전국 노인요양시설 정원에 대한 해당 자치단체별 노인 요양시설 정원의 비율
		국민기초 생활보장 수급권자 지수	해당 자치단체별 인구 수에 대한 국민기초생활보장 수급권자 수의 비율
		장애인 지수	해당 자치단체별 인구 수에 대한 장애인 수의 비율
	지역교육 (10%)	지역교육현안수요 지수	1/자치단체의 수
		영어체험교실운영 지수	전국 대비 해당 자치단체의 초등 방과 후 영어체험교실 설치·운영 지원 학교 수의 비율
		보육·교육 지원 지수	전국 대비 해당 자치단체의 초등 방과 후 보육·교육 지원 학교 수의 비율
		영어체험 교실 수	$y = 0.115247x_1 + 0.005517x_2 + 42.77944x_3 - 6.01348x_4$ y=자치단체별 지원 학교 수, x1=학교 수, x2=학생 수 x3=국민기초생활보장 수급권자 지수 x4=평균 재정력 지수
	보육·교육 학급 수	$y = 0.115247x_1 + 0.005517x_2 + 85.534302x_3 - 11.497862x_4$ y=자치단체별 지원 학교 수, x1=학교 수, x2=학생 수 x3=국민기초생활보장 수급권자 지수 x4=평균 재정력 지수	
보유세규모 (5%)	재산세 부과액 지수	재산세 부과액(결산 기준, 서울특별시 자치구의 경우 특별분 재산세 배분 후 부과액)	
특별자치도	부동산교부세 총액의 1.8%		

주: 영어체험교실 수와 보육·교육 학급 수에서 y의 산출값은 소수점 이하 첫째자리에서 반올림하되, 1보다 작은 수가 나오면 1로 한다.

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표 12] 부동산교부세 교부액의 산정방식(제15조 관련).

[표 2-25] 부동산교부세 교부방식 및 교부기준

<p><b>[지방교부세법]</b>  <b>제9조의3(부동산교부세의 교부)</b> ① 부동산교부세는 지방자치단체에 전액 교부하여야 한다.          ② 제1항에 따른 부동산교부세의 교부기준은 지방자치단체의 재정여건이나 지방세 운영상황 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.</p> <p><b>[지방교부세법 시행령]</b>  <b>제10조의3(부동산교부세의 교부기준 등)</b> ① 법 제9조의3제2항에 따른 부동산교부세의 교부기준은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 특별자치시·시·군 및 자치구: 다음 각 목의 기준 및 비중에 따라 산정한 금액           <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 재정여건: 100분의 50</li> <li>나. 사회복지: 100분의 35</li> <li>다. 지역교육: 100분의 10</li> <li>라. 부동산 보유세 규모: 100분의 5</li> </ol> </li> <li>2. 제주특별자치도: 부동산교부세 총액의 1천분의 18에 해당하는 금액</li> </ol>
--

#### □ 소방안전전교부세

- 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 비용을 보전하기 위해 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 45%를 재원으로 운영됨
- 소방안전교부세는 「지방교부세법」 제9조의4, 「지방교부세법 시행령」 제10조의4, 「소방안전교부세 교부기준 등에 관한 규칙」 제9조 및 [별표 2]에서 규정하고 있음
  - 소방안전교부세 중 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20을 초과하는 부분은 인건비로 우선 충당해야 함
  - 소방 인력 인건비를 제외한 나머지 재원을 소방 및 안전시설 현황과 투자소요(40%), 재난예방 및 안전강화 노력(40%), 재정여건(20%)의 기준에 따라 시·도에 배분함
  - 지방자치단체의 재정여건은 재정자주도에 따라 배분되며, 시·도의 재정자주도와 해당 시·도가 관할하는 시·군·구의 재정자주도를 순계하여 산정함

[표 2-26] 소방안전교부세 교부방식 및 교부기준

<p><b>「지방교부세법」</b>  <b>제9조의4(소방안전교부세의 교부)</b> ① 행정안전부장관은 지방자치단체의 소방 인력 운용, 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 소방안전교부세를 지방자치단체에 전액 교부하여야 한다. 이 경우 소방 분야에 대해서는 소방청장의 의견을 들어 교부하여야 한다.                  ② 제1항에 따른 소방안전교부세의 교부기준은 지방자치단체의 소방 인력, 소방 및 안전시설 현황, 소방 및 안전시설 투자 소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. 다만, 소방안전교부세 중 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20을 초과하는 부분은 소방 인력의 인건비로 우선 충당하여야 한다.</p> <p><b>「지방교부세법 시행령」</b>  <b>제10조의4(소방안전교부세의 교부기준 등)</b> ③ 법 제9조의4제2항에 따른 소방안전교부세의 교부기준은 다음 각 호의 구분에 따른다.                  1. 소방안전교부세 중 법 제9조의4제2항 단서에 해당하는 부분: 소방 인력 총원                  2. 소방안전교부세 중 제1호 외의 부분: 다음 각 목의 세부기준별 비중                  가. 소방시설 및 안전시설 현황과 투자 소요: 100분의 40                  나. 재난예방 및 안전강화 노력: 100분의 40                  다. 재정여건: 100분의 20</p>
---

[표 2-27] 소방안전교부세 재정여건 산정지표

측정단위	산정지표	비고
재정여건 (20%)	재정자주도	해당 시·도의 재정자주도와 해당 시·도가 관할하는 시·군·구의 재정자주도를 순계(①) - 재정자주도는 「지방재정법」 제44조의2제2항제1호 및 「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」 제10조제2호에 따른 재정자주도를 말하며, 전전년도를 기준으로 산정함 - 세종특별자치시의 경우 (1-①)의 1/3로 산정

□ 국고보조금

- 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조는 국고보조사업에 대한 차등보조율의 적용을 규정하고 있음
  - 기획재정부장관은 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있으며, 일정 비율을 빼는 차등보조율은 보통교부세 불교부단체에만 적용할 수 있음



[표 2-28] 국고보조사업 차등보조율 관련 법령 조항

<p>「보조금 관리에 관한 법률」</p> <p><b>제10조(차등보조율의 적용)</b> ① 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다.</p> <p>② 차등보조율의 적용기준은 그 적용대상이 되는 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출 지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 하며, 각 적용기준의 구체적인 산식은 대통령령으로 정한다.</p> <p>「보조금 관리에 관한 법률 시행령」</p> <p><b>제5조(차등보조율의 적용기준 등)</b> ① 법 제10조에 따라 기준보조율에 일정 비율을 더하는 차등보조율(이하 “인상보조율”이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 더하여 적용하고, 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 기준보조율에서 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 빼고 적용하며, 그 적용기준과 각 적용기준의 구체적인 계산식은 별표 3과 같다.</p> <p>② 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 대해서만 적용한다.</p>
---

- 국고보조사업에 대한 차등보조율은 재정자주도와 분야별 재정지출지수를 기준으로 산정함

[표 2-29] 국고보조사업 차등보조율 산정지표

지표	산식 및 사용자료 등
재정자주도	$\frac{(\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금})}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100$ <p>- 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용함</p>
분야별 재정지출지수	$\frac{\{\text{분야별 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계 + 특별회계)}\}}{\text{세출예산 순계 규모(일반회계 + 특별회계)}} \times 100$ <p>- 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능 분류에 따른 13개 분야(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산 규모를 말함</p> <p>- 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용함</p>

자료: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 3].

□ 지역균형발전특별회계

- 지역균형발전특별회계 중 시·도 자율편성사업은 지역의 재정수요(25%)와 낙후도 요소(75%)를 고려하여 시·도별 한도가 설정됨
  - 재정수요는 인구와 면적을 기준으로 25%의 가중치가 적용됨
  - 낙후도 요소는 지방소득세, 노령인구 비중, 재정력지수를 기준으로 75%의 가중치가 적용됨

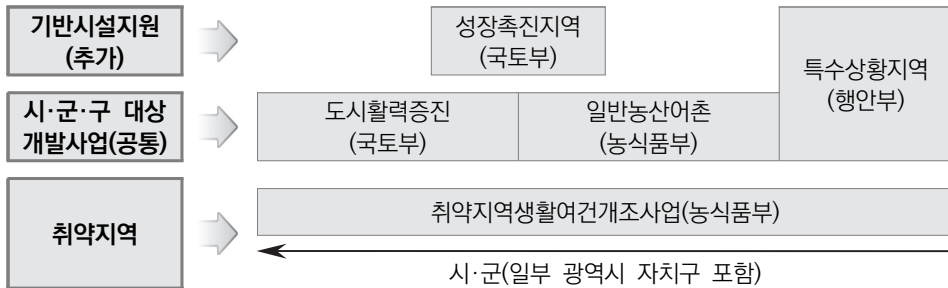
[그림 2-3] 시·도 자율편성사업 지출한도 배분모형

$$\log(y_i) = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{인구}_i) + \beta_2 \log(\text{면적}_i) + \beta_3 \log(\text{지방소득세}_i) + \beta_4 \text{노령인구비율}_i + \beta_5 \text{재정력지수}_i + \epsilon_i$$

주: 각 변수는 최근 3년 값 평균.  
 자료: 기획재정부(2022).

- 시·군·구 자율편성사업은 5개 지역의 사업으로 구분하고, 해당 지역별로 국고 보조율을 다르게 설정함
  - 시·군·구에 대한 개발사업은 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력 증진지역으로 구분함
  - 성장촉진지역 개발사업은 시·군 중 낙후도가 심한 지역에 대해 기반시설 확충을 추가로 지원함
  - 취약지역생활여건개조사업은 농어촌·도시 취약지역개선 등을 지원함

[그림 2-4] 시·군·구 자율편성사업 지원 체계



자료: 기획재정부(2022).

[표 2-30] 시·군·구 자율편성사업 가이드라인

구분	성장촉진지역	특수상황지역	일반농산어촌	도시활력증진지역	취약지역
대상 지자체	일반농산어촌 중 낙후도가 심한 70개 지역 및 183개 도서	15개 접경지역 시·군 및 371개 개발 대상 도서 중 성장촉진 지역이 아닌 188개 도서	도농복합형태시의 읍·면 및 군 지역 (123개) ★ 세종특별자치시, 제주특별자치도 행정시의 읍·면 포함 ★ 광역 시·군 제외	특별·광역시의 군·구 및 일반시, 도농복합시의 동 지역(143개)	전국 시·군·구
			* 특수상황지역 해당지역 제외		
※ 전체 226개 시·군·구는 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진지역으로 구분되며 그 중 낙후도가 심한 70개 지역은 추가적으로 성장촉진지역으로 지정					
주관 부처	국토부	행안부	농식품부	국토부	농식품부
국고 보조율	100%	80%	70%	40~60%	70~80%
관련 법령	지역개발 관련 기본법은 국가균형발전특별법				
	- 지역개발 및 지원에 관한 법률 - 섬발전촉진법	- 접경지역지원법 - 섬발전촉진법	- 농어업인 삶의 질법 - 농어촌정비법 - 어촌·어항법 - 산림개발법 등	- 도시 및 주거 환경정비법 - 지방소도읍 육성법 등	- 관련 사업 법률 준용

자료: 기획재정부(2022).

### □ 시·군 조정교부금

- 시·군 조정교부금은 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 재원으로 활용되고 있음
- 시·군 조정교부금 총액의 90%를 차지하는 일반조정교부금은 인구 수(50%), 지방세 징수실적(20%), 재정력지수(30%)에 따라 시·군에 배분됨
- 시·군 조정교부금 배분기준 등에 관한 사항은 「지방재정법」 제29조, 「지방재정법 시행령」 제36조에서 규정하고 있음

[표 2-31] 시·군 조정교부금 배분 기준 관련 법령 조항

<p><b>「지방재정법 시행령」</b>  <b>제36조(시·군 조정교부금의 종류와 배분)</b> ② 일반조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하고, 특별조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 한다.                  ③ 일반조정교부금을 배분할 때에는 일반조정교부금 총액의 100분의 50에 해당하는 금액은 해당 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 100분의 20에 해당하는 금액은 해당 시·군의 광역시·도세 징수실적에 따라 배분하며, 100분의 30에 해당하는 금액은 재정력지수(「지방교부세법」에 따라 산정한 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값을 말한다)가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분한다.</p>
---

[표 2-32] 시·군 조정교부금 산정방식

구분	항목	비고
일반조정교부금	인구 수 (50%)	$\frac{\text{해당 시·군의 주민등록인구 수}}{\text{시·도 전체 주민등록인구 수}}$
	광역시세 및 도세의 징수실적 (20%)	$\frac{\text{해당 시·군의 광역시세·도세 징수실적}}{\text{시·도 전체 광역시세·도세 징수실적}}$
	시군의 재정력지수 (30%)	재정력지수가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분함 - 재정력지수 = 「지방교부세법」에 따라 산정한 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값

□ 자치구 조정교부금

- 자치구 조정교부금은 시·군 조정교부금과 유사하게 해당 지방자치단체 관할 구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하기 위한 재원으로 활용되고 있음
- 자치구 조정교부금 총액의 90%를 차지하는 일반조정교부금의 산정방식은 특별시·광역시 조례에서 규정하고 있으며, 크게 3가지 방식으로 구분됨
  - 보통교부세 산정방식을 차용하여 재원부족액과 일반조정교부금 총액을 일치시키는 방식으로 조정율을 적용함(부산, 대구, 광주)

- 기준재정수요액에 조정율을 곱하여 나온 조정수요액에서 기준재정수입액을 차감하여 일반조정교부금 교부액을 산정하는 방식임(서울, 대전)
- 인천광역시는 위의 2가지 방식을 혼합하여 50%씩 반영함

○ 서울특별시의 자치구 일반조정교부금 산정방식은 다음과 같음

**[표 2-33] 서울특별시 자치구 조정교부금 산정방식**

항목	비고
재정 부족원	<p>일반조정교부금은 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달되는 자치구에 대하여 그 미달액(이하 “재정부족액”이라 한다)을 기초로 하여 교부함</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준재정수입액=해당연도의 세입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원을 제외한 지방세, 세외수입(재산매각수입 제외), 지방교부세, 재정보전금 등의 추계액</li> <li>- 기준재정수요액=각 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액과 고정비용을 합산한 금액</li> <li>- 고정비용 및 단위비용은 3년마다 측정항목별 자치구의 본예산 중 국비, 시비 등 보조금을 제외한 최근 3년간의 세출예산 평균액을 기초로 측정단위별로 산출</li> </ul>
조정	<p>일반조정교부금의 총액이 재정부족액이 있는 각 자치구의 재정부족액의 합산액에 미달하는 때에는 조정율을 재정부족액이 발생한 자치구별 기준재정수요액에 곱하여 얻은 금액에서 해당 자치구의 기준재정수입액을 빼고 남은 금액을 해당 자치구에 교부</p> $\text{조정률} = \frac{\text{재정부족액이 발생한 자치구 기준재정수입액의 합산액} + \text{일반조정교부금액의 총액}}{\text{재정부족액이 발생한 자치구 기준재정수요액의 합산액}}$

#### □ 시·도비 보조금

- 시·도비 보조금도 국고보조금과 유사하게 보조사업에 대한 차등보조율을 적용하고 있으며, 「지방재정법 시행령」 제33조와 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조 등에서 규정하고 있음
  - 시·도지사는 시·군·자치구의 재정형편상 필요하다고 인정하는 때에는 기준 부담률 외에 따로 추가 부담을 할 수 있음

- 그리고 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위 안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도 등을 감안하여 시·군·자치구에 대해서 차등 지원할 수 있음

**[표 2-34] 시·도비 보조금 관련 차등보조를 규정**

<p>「지방재정법 시행령」 제33조(지방자치단체가 부담할 경비의 종목 등) ② 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 행정안전부령이 정한 부담비율(이하 “기준부담률”이라 한다)에 불구하고 시·군·자치구의 재정형편상 필요하다고 인정하는 때에는 기준부담률 외에 따로 추가부담을 할 수 있다.</p> <p>「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조(부담경비의 종목과 비율) ② 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도등을 감안하여 시·군·자치구에 대하여 이를 차등지원할 수 있다.</p>
---

- 시·도비 보조금과 관련해 서울, 인천, 경기, 충북, 전남, 경북, 경남 등 7개 시·도가 광역·기초 간 재원분담 기준에 관한 조례 및 시행규칙을 규정하고 있음
  - 서울, 인천, 경기, 경남 등 4개 시·도는 시·군·자치구에 대한 보조사업의 기준보조율과 차등보조율에 관한 사항을 동시에 규정하고 있음
  - 반면에 충북, 전남, 경북 등 3개 시·도는 시·군·자치구에 대한 보조사업의 기준보조율에 관한 사항만 규정하고 있음
- 차등보조율의 경우 인상보조율과 인하보조율이 함께 적용되고 있으며, 차등보조율 적용기준으로는 대부분 재정력 지표가 활용되고 있음
  - 경기는 인건비자체충당 능력지수를 추가하고 있으며, 경남은 재정자립도와 재정자주도를 50%씩 적용하고 있음
  - 경남은 전체 시·군의 1/3 이하만 인상보조율을 적용받을 수 있도록 규정함
  - 서울은 재정력에 따라서 4개 구간(70% 이내, 60% 이내, 50% 이내, 필요시 30% 이내)의 차등보조율을 적용하고 있음

[표 2-35] 서울특별시 시·도비 보조금 차등보조율 적용기준

구분	차등보조율 적용기준			
재정력	40~50% 미만	50~70% 미만	70~100% 미만	100% 이상
보조율	70% 이내	60% 이내	50% 이내	필요시 30% 이내

[표 2-36] 시·도비 보조금 관련 자치법규 규정

구분	법적 근거	기준보조율	차등보조율
서울	서울특별시 지방보조금 관리 조례, 서울특별시 보조금 관리조례 시행규칙	95개 사업 (조례 제7조, 시행규칙 제2조)	재정력 기준 4단계 구분 (조례 제8조, 시행규칙 제3조)
인천	인천광역시 재정운영 조례, 인천광역시 재정운영 조례 시행규칙	34개 사업 중 50% 18개 (조례 제33조, 시행규칙 제4조)	재정력 기준 4단계 구분 (조례 제33조, 시행규칙 제5조)
경기	경기도 지방보조금 관리 조례, 경기도 지방보조금 관리 조례 시행규칙	30% (조례 제21조, 시행규칙 제3조)	인건비 자체 총당능력과 재정력 기준 6단계 구분 (조례 제22조, 시행규칙 제4조)
충북	충청북도 지방보조금 관리 조례, 충청북도 지방보조금 관리 조례 시행규칙	90개 사업 중 30% 53개, 청주시와 기타 시·군 구분 (조례 제15조, 시행규칙 제4조)	-
전남	전라남도 지방보조금 관리 조례	사업별로 도지사가 결정 (조례 제23조)	-
경북	경상북도 지방보조금 관리 조례	30% 이상, 도지사가 결정 (조례 17조의2)	-
경남	경상남도 지방보조금 관리 조례, 경상남도 보조금 관리 조례 시행규칙	63개 사업 중 30% 18개 (조례 제23조, 시행규칙 제4조)	재정자립도와 재정자주도 기준 4단계 구분, 전체 시군의 1/3 이하만 인상 (조례 제24조, 시행규칙 제5조)

□ 지역상생발전기금

- 지역상생발전기금 재정지원계정에서 지방자치단체에 지원하는 구체적인 배분 금액은 4단계 절차에 따라 산출됨
  - 단, 지방자치단체에 재정지원하는 금액은 재정지원계정의 재원에서 제5조 및 제6조에 따른 비용을 제외한 잔액으로 함
- 그리고 시·도는 배분액 중 30% 이상은 관할구역 안에 있는 시·군·구에 배분 하도록 노력해야 함

[표 2-37] 지역상생발전기금 재정지원계정 산정방식

단계	산정지표	비고
1단계	재정력지수	광역자치단체 전년도 재정력 지수가 1 이상인 자치단체(불교부단체)의 직전 5개년도 재정지원 금액 평균 배분 비율 중 최솟값을 기본 배분율로 정하고, 해당 비율을 적용한 금액을 광역자치단체에 배분함 - 단, 제주특별자치도는 3%를 기본배율로 함 - 단, 세종특별자치시는 직전연도 12월말 기준 전국 인구수 대비 세종특별자치시 인구수 비율을 기본배분율로 함
2단계	재정력역지수	1단계 기준에 따라 배분되고 남은 금액은 광역자치단체의 전년도 “재정력역지수” 합계에서 개별 광역자치단체 전년도 재정력역지수가 차지하는 비중을 기준으로 배분함 - 단, 불교부단체, 제주특별자치도, 세종특별자치시에 대하여는 적용을 제외함
3단계	보정1 (1차 보전 또는 환수)	시·도별 배분액이 직전연도 대비 4%에서 8% 사이에서 증가한 경우, 증가금액의 25%를, 8% 초과 증가분에 대해서는 50%를 환수함 - 시·도별 배분액이 직전연도 대비 2%에서 4% 사이에서 감소한 경우, 감소금액의 25%를, 4% 초과 감소분에 대해서는 50%를 보전함
4단계	보정2 (추가 배분 또는 환수)	3단계까지 적용하고 난 후 남거나 부족한 재원은 3단계까지 적용한 배분 비율대로 추가 배분하거나 환수함 - 단, 시도별 최종배분액이 1단계에 따른 기본배분율을 적용한 금액보다 적을 경우, 기본배분율을 적용한 금액으로 함

자료: 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정(2022.12.16. 일부개정)」.



### 제3절 주요 국가 지방재정조정제도

## 1. OECD 주요 국가 개요

### 1) OECD 주요 국가의 재정형평화제도 특징

- 형평화를 목적으로 하는 이전재원은 크게 중앙정부로부터 지방정부에 이전되는 수직적 재원과 부유한 지방정부로부터 빈곤한 지방정부로 이전되는 수평적 재원으로 구분됨
- 이를 바탕으로 국가별 형평화제도를 살펴보면, 국가들은 크게 3가지 방식으로 형평화를 진행함
  - 완전히 수평적인 정책을 채택하여 지방정부의 자체수입만으로 형평화재원이 충당되는 경우이며, 리투아니아가 대표적임
  - 전부는 아니지만 상당한 규모의 수평적 요소를 포함하고 있는 경우로 독일, 스웨덴, 스위스, 아일랜드가 여기에 해당함
  - 중앙정부의 재원으로 형평화정책이 이루어지는 완전히 수직적인 경우가 있는데, 한국과 일본을 포함한 대부분의 국가가 여기에 해당함

[표 2-38] 주요 국가의 재정형평화제도 특징

국가	주요 방법	규모	수평성 (Horizontality)	복잡성 (Complexity)	형평화율 (Equalization rate)
호주	차액 보전	11.2%	-	1	완전하게 형평화 된 재정적 상대성
일본	차액 보전	8.8%	-	3	대부분의 경우 표준화 된 재정수요의 99%
이탈리아	차액 보전	0.7%	-	1	2021년 60%, 2029년 까지 매년 5%씩 증가
브라질	수입/비용	2.7%		3	-

국가	주요 방법	규모	수평성 (Horizontality)	복잡성 (Complexity)	형평화율 (Equalization rate)
아일랜드	차액 보전	1.7%	48%	2	재정 지원이 요구되는 기준선까지 보전
인도	수입	52.4%	-	2 (중앙정부로부터의 조세 이전, 중앙정부로부터의 보조금)	-
독일	수입	8.7%	9%	4	60-70%
에스토니아	수입/비용	1.3%	-	2	90%
리투아니아	수입/비용	2.2%	100%	2 부분적인 이전재원 (수입과 비용 구성요소)	90%
캐나다	수입	2.1%	-	1	프로그램에 대한 고정된 재정 지원 규모에 의해 결정, 대부분 평균적인 재정역량 아래에 있는 주정부를 평균 수준까지 상향 조정
벨기에	수입	0.6%	브뤼셀 수도 지역에 대한 1개의 특정목적 보조금만 수직적으로 자원 총당	1개 및 브뤼셀 수도 지역에 대한 다수의 특정목적보조금	80%
노르웨이	수입/비용	1.3%	50%	4	지방정부는 기본 60%, 평균의 90% 보다 낮은 1인당 수입을 가진 지방정부의 경우 추가 35%, 카운티는 87.5%
스페인	차액 보전	4.0%	27%	4	-
스웨덴	수입/비용	4.4%	10% 지방정부, 4% 카운티	지방정부 2개 (비용/수입), 카운티 2개(비용/수입)	수입 구성요소의 경우 지방정부는 95%, 카운티 카운슬은 90%
스위스	수입/비용	2.0%	34%	3	86.5%

- 주요방법은 국가들이 어떤 방식으로 지방정부에 형평화 이전재원을 지원하는지를 의미하며, 수입/비용이 6개(브라질, 에스토니아, 리투아니아, 노르웨이, 스웨덴, 스위스)로 가장 많았으며, 차액보전 5개(호주, 일본, 이탈리아, 아일랜드, 스페인), 수입 4개(인도, 독일, 캐나다, 벨기에) 순임
- 규모는 정부지출 대비 형평화 이전재원의 비중을 의미하며, 인도가 52.4%로 가장 크고, 벨기에가 0.6%로 가장 낮으며, 대부분은 10% 이내로 나타남
- 수평성은 전체 형평화 이전재원 대비 수평적 이전재원의 비중을 의미하며, 리투아니아의 형평화 이전재원은 100% 수평적 이전재원이며, 아일랜드와 노르웨이는 약 50%, 스페인과 스위스는 약 30% 내외, 독일과 스웨덴은 10% 이하가 수평적 이전재원인 것으로 나타남
- 복잡성은 형평화 이전재원의 개수를 의미하며, 2개의 형평화 이전재원을 가진 국가가 5곳(아일랜드, 인도, 에스토니아, 리투아니아, 스웨덴)으로 가장 많았으며, 1개 4곳(호주, 이탈리아, 캐나다, 벨기에), 3개 3곳(일본, 브라질, 스위스), 그리고 4개인 곳도 3곳(독일, 노르웨이, 스페인)이 있음
- 형평화율은 평균 이하 재정력을 가진 지방정부에 대한 형평화 이전재원의 차액보전정도를 의미하며, 대략 60~100% 사이의 형평화율인 것으로 나타나지만 브라질, 인도, 스페인의 경우에는 평균 이하 재정력을 가진 지방정부에 대한 형평화 이전재원의 차액보전을 하지 않는 것으로 나타남

## 2) 주요국 일반교부금 산정제도 유형

- 주요국들의 일반교부금 산정제도를 목적별로 나누면 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있음
- 인도, 이탈리아, 남아공, 스페인의 경우에는 행정서비스 수혜수준을 비슷하게 유지할 목적으로 일반교부금이 산정되며, 이때 세출수요지표, 국가표준세출을 기준으로 배분됨

- 독일, 캐나다의 경우, 1인당 재정역량(지방세) 수준을 비슷하게 유지하기 위해 일반교부금이 산정되며, 세입확충역량을 기준으로 배분됨
- 호주, 일본, 한국, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 덴마크의 경우에는 비슷한 과세수준에서 비슷한 행정서비스를 제공하기 위한 목적으로 산정되며, 재정부족액을 기준으로 배분됨
- 한편, 독일의 경우, 1인당 교부액을 균등화하기 위한 목적으로 인구를 기준으로 일반교부금을 산정함

**[표 2-39] 주요 국가의 일반교부금 산정제도 유형**

목적	배분 요소	사례 국가
행정서비스 수혜수준을 비슷하게 유지	세출수요지표, 국가표준세출	인도, 이탈리아, 남아공, 스페인
1인당 재정역량(지방세) 수준을 비슷하게 유지	세입확충역량	독일, 캐나다
비슷한 과세수준에서 비슷한 행정서비스	재정부족액	호주, 일본, 한국, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 덴마크
1인당 교부액 균등화	인구	독일

출처: Boex and Martinez-Vazquez(2004)의 분류기준을 참고하여 연구자가 수정 작성하였음

### 3) 형평화 이전재원이 지방정부 간 수입 불평등에 미치는 영향

- 13개 국가(벨기에, 브라질, 캐나다, 에스토니아, 프랑스, 독일, 인도, 이스라엘, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 스위스, 스웨덴)에서 형평화 이전재원은 1인당 수입격차를 감소시키는 것으로 나타남
- 그러나 7개 국가(호주, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 대한민국, 멕시코, 네덜란드)의 경우 형평화 이전재원은 1인당 수입격차에 영향을 미치지 않거나 오히려 수입격차를 증가시키는 것으로 나타남
  - 구체적으로 형평화 이후 지역 간 수입격차가 증가한 국가는 5개(호주, 일본, 대한민국, 네덜란드, 아일랜드)임

[표 2-40] 형평화 이전재원에 따른 1인당 수입 지니계수 변화

구분	국가	형평화 이전			형평화 이후			'16~'18년 변화율
		2005년	2012년	'16~'18년	2005년	2012년	'16~'18년	
연방국가	호주	0.05	0.07	0.12	0.00	0.00	0.00/0.14	-
	오스트리아	-	-	-	0.02	0.05	-	-
	벨기에	-	-	0.10	-	-	0.10	0%
	브라질	-	-	0.21	-	-	0.18	-14%
	캐나다	0.10	0.11	0.08	0.07	0.08	0.04	-50%
	중국	0.33	0.31	-	0.25	0.18	-	-
	독일	0.06	0.06	0.07	0.02	0.02	0.02	-71%
	인도	0.46	0.38	0.34	0.37	0.32	0.29	-15%
	이탈리아	0.21	0.19	0.14	0.10	0.04	0.13	-7%
	멕시코	-	-	0.31	-	-	0.31	0%
	스페인	0.15	0.13	-	0.04	0.05	-	-
	스위스	0.15	0.17	0.21	0.11	0.11	0.20	-5%
단일국가	칠레	-	0.49	-	-	0.14	-	-
	덴마크	0.08	0.06	-	0.04	0.03	-	-
	에스토니아	-	-	0.12	-	-	0.09	-25%
	핀란드	0.11	0.12	-	0.03	0.05	-	-
	프랑스	-	-	0.20	-	-	0.19	-7%
	아일랜드	-	-	0.18	-	-	0.21	16%
	이스라엘	-	-	0.33	-	-	0.22	-34%
	일본	0.20	-	0.07/0.19	-	-	0.15/0.00	114%
	라트비아	-	-	0.16	-	-	0.07	-56%
	리투아니아	-	-	0.20	-	-	0.10	-50%
	룩셈부르크	-	-	0.68	-	-	0.10	-85%
	네덜란드	-	-	0.23	-	-	0.35/0.22	52%
	스웨덴	0.06	0.07	0.06	0.01	0.01	0.04	-33%
	터키	0.22	-	-	0.06	-	-	-
	대한민국	-	-	0.13	-	-	0.18	38%

- 형평화 방식에 따라 지방정부 간 수입 불평등에 대한 영향이 다르게 나타남
  - 순수한 수입 형평화 방식은 평균적으로 지니계수를 44%(14%p) 감소시킨 것으로 나타났음
  - 수입과 비용 모두 형평화하기 위해 분리된 이전재원을 제공하는 수입/비용 방식은 지니계수를 17%(3%p) 감소시킨 것으로 나타남
- 반면, 차액보전 방식은 지니계수를 36%(3%p) 증가시킨 것으로 나타남
  - 호주, 일본, 한국과 같이 형평화 정책을 시행한 이후에 지니계수가 증가하는 경우 형평화 효과는 호주의 GST relativities, 일본의 재정역량지수와 같이 지출에 대한 재정역량을 측정하는 것을 통해서만 확인할 수 있음
- 따라서 형평화 제도의 효과에 대한 적절한 측정기준은 정책의 설계와 연관되어야 함
  - 특히 이전재원이 1인당 수입보다 1인당 비용의 차이를 보전하는 데 주력할 때 이러한 수입격차에 관한 지표들은 형평화 효과를 나타내지 못할 것임

#### 4) 종합

- 이를 종합해볼 때, 다음과 같은 3가지 사실을 확인할 수 있음
- 첫째, 형평화 시스템이 항상 1인당 수입의 지역 간 격차를 감소시키는 것은 아님
- 둘째, 중앙정부로부터의 이전재원이나 지방정부에 의한 적자지출은 형평화 효과를 방해하며 형평화 이후의 1인당 수입과 비교하여 상대적으로 1인당 지출에서의 격차를 증가시킬 것임
  - 자연적으로 이러한 결과는 특정 지출 수요에서의 차이가 형평화 시스템의 범위 내에서 파악되지 않은 곳에서 기대됨
- 셋째, 네덜란드를 제외하고 형평화 이후에 지역 간 수입격차가 증가한 모든 시스템은 차액보전 유형인 것으로 나타남
  - 반면, 캐나다와 독일과 같이 거의 수입 형평화에만 초점을 맞추고 있는 시스템들은 형평화 이후에 지역 간 지니계수가 감소한 모습을 보였음

- 즉, 차액보전 방식에 비해 수입 형평화에 초점을 맞춘 방식이 지역 간 격차를 해소하는 데 도움이 됨

## 2. 독일

### 1) 수평적 재정조정 구조

#### (1) 지방재정조정단계

- 지방재정 조정단계는 크게 기본적 재정조정단계와 부가적 재정조정단계로 나뉘며, 그 중 제1·2단계가 기본적 재정조정단계에 해당하고, 제3·4단계는 부가적 재정조정 단계에 속함

#### □ 1단계 지방재정조정제도

- 제1단계 지방재정 조정제도는 정부 간 기본적 수직적 재정조정단계로서, 지방 재정조정의 제도적 수단은 단독세원과 공동세원의 각 자치계층별 배분임
- 각 자치계층별 세원배분의 법률상 근거를 살펴보면 다음과 같음
  - 첫째, 연방정부의 단독세원은 연방헌법 제106조 제1항에 준해 설치됨
  - 둘째, 주정부의 단독세원은 연방헌법 제106조 제2항에서 규정하여 설치함
  - 셋째, 지방자치단체의 단독세원은 연방헌법 제106조 제3항에 준해 각 지방 자치단체에 배분됨
  - 넷째, 연방정부, 주정부, 지방자치단체의 공동세원은 연방헌법 제106조 제3항 부터 제5a항까지의 조항에서 규정하여 설치함

#### □ 제2단계 지방재정조정제도

- 제2단계 지방재정 조정제도는 기본적 수평적 재정조정단계로서, 지방재정 조정의 제도적 수단은 주정부별 실질적 세원배분임
- 부가가치세의 차등적 배분을 포함한 주정부별 실질적 세원배분제도는 연방 헌법 제107조 제1항 제4문에서 규정하고 있음

### □ 제3단계 지방재정조정제도

- 제3단계 지방재정 조정제도는 부가적 수평적 재정조정단계로서, 지방재정 조정의 제도적 수단은 주정부간의 재정조정임
- 독일 주정부간의 재정조정제도는 연방헌법 제107조 제2항과 이 규정에 의해 설치된 재정조정법(Finanzausgleichgesetz)에 준해 설치·운영됨

### □ 제4단계 지방재정조정제도

- 제4단계 지방재정 조정제도는 부가적 수직적 재정조정단계로서, 지방재정 조정의 제도적 수단으로 연방보충교부금과 주정부교부금이 있음
- 연방보충교부금(Bundesergänzungszuweisung)은 연방헌법 제107조 제2항 제3문에 의해 설치된 일반보충교부금과 제106조 제8항에 의한 특별보충교부금 제도를 포함하고 있음
- 주정부교부금(Finanzzuweisung der Länder)은 연방헌법 제106조 제7항에 근거하여 설치된 제도임

## (2) 지방재정조정체계와 조정수준

- 부가적 지방재정조정은 주정부 간의 재정조정을 제도적 수단으로 한 수평적 재정조정 그리고 연방보충교부금과 주정부교부금을 제도적 수단으로 한 수직적 재정조정의 이원적 체계를 그 특징으로 함
- 부가적 지방재정조정의 조정수준을 주정부 간의 재정조정과 연방보충교부금에 의한 재정조정, 이 두 재정조정수단을 중심으로 살펴보면 다음과 같음<sup>5)</sup>

### □ 주정부 간의 재정조정

- 주정부 간의 재정조정은 재정력이 강한 주가 재정력이 약한 주에 재정조정기여금을 지불하는 형태로 재정조정이 이루어짐

5) 주정부교부금에 의한 재정조정 수준이 각 주마다 상이함으로 인해, 독일 전체적인 주정부교부금에 대한 설명이 용이하지 못함으로 본 연구는 주정부교부금의 조정수준에 관한 사항은 다루지 않았다.



- 여기서 각주의 재정력은 주민1인의 재정력이 기준이며, 재정조정 수준은 주민 1인의 재정수요가 기준이 되며, 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같음
  - 첫째, 재정력을 기준으로 재정조정수준을 살펴보면, 주민 1인의 재정력이 전국평균의 70% 이하인 주는 주민 1인의 재정수요를 기준으로 전국평균 91% 수준까지 재정조정이 이루어짐
    - 또한 주민 1인의 재정력이 71%-80%인 주는 93.5%까지, 81%-90%인 주는 96% 수준까지 상향적 재정조정이 이루어짐
  - 둘째, 재정력이 전국평균 100%에 해당하는 주는 재정조정대상에서 제외됨
  - 셋째, 재정력이 전국평균 101%-110%인 주는 104%까지, 재정력이 111%-120%인 주는 106.5%까지, 121%-130%인 주는 109% 수준까지 하향적 재정조정이 이루어짐

#### □ 연방보충교부금에 의한 재정조정

- 연방보충교부금에 의한 재정조정은 주정부 간의 수평적 재정조정 이후에 연방 정부에 의해 재정조정이 이루어지는데, 이 제도 역시 주민 1인의 재정력과 재정수요를 기준으로 재정조정수준이 결정됨
- 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음
  - 첫째, 주정부 간의 재정조정에 의해 전국평균의 91%까지 재정조정이 이루어진 경우, 연방보충교부금에 의해 97.5% 수준까지 다시 상향적 재정조정이 이루어짐
    - 또한 주정부 간의 재정조정에 의해 전국평균의 93.5%까지 재정조정이 이루어진 경우, 98% 수준까지 재정조정이 이루어짐
    - 그리고 주정부 간의 재정조정에 의해 전국평균의 96%까지 재정조정이 이루어진 경우, 98.5% 수준까지 연방보충교부금에 의한 상향적 재정조정이 이루어짐
  - 둘째, 재정력이 전국평균 즉 100%에 해당하는 주와 그 이상의 재정력을 갖춘 주는 연방보충교부금에 의한 재정조정대상에서 제외됨
  - 셋째, 재정력이 전국평균의 100% 이상인 주에 대한 하향적 재정조정은 이루어지지 않는다는 점에서 주정부 간의 재정조정과는 큰 차이가 있음

### (3) 주정부 간 수평적 지방재정조정과 조정단계

#### 가. 주정부 간 지방재정조정의 개념

- 주정부 간의 재정조정이란 재정력이 강한 주의 재원으로 재정력이 약한 주에 조정교부금을 지급하는 제도를 의미함
- 이 제도는 연방헌법 제107조 제2항과 이 규정에 의해 설치된 재정조정법 (Finanzausgleichgesetz)에 준해 설치·운영됨
- 이 제도의 일차적 목적은 주정부 간의 재정력 격차 및 불균형을 시정함으로써, 재정력이 약한 주 역시 주정부가 그들의 기능을 원만히 수행할 수 있도록 하는데 있음
- 이러한 주정부 간의 재정조정은 여러 과정을 거쳐 이루어짐

#### 나. 주정부 간 재정조정의 단계와 주민 1인당 재정수요의 도출

- 주정부간의 재정조정은 재정능력 측정단계, 재정수요 측정단계, 조정기여금액 결정단계 등 크게 3 단계로 구분할 수 있으며, 이들 각 재정조정 단계를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같음

##### □ 1단계: 재정능력 측정단계

- 첫째, 재정능력의 평가기준은 주민 1인을 기준으로, 전국평균 재정능력지수 100%를 도출하여 설정함
  - 재정능력 평가지수가 설정되면, 다음으로 실질적인 각 주의 재정능력 평가가 이루어지게 됨
- 둘째, 각 주의 재정능력은 주정부의 세입과 주정부 관할의 지방자치단체 전체 세입의 64%를 합한 값이 됨
  - 여기서 주의 재정력 평가에 지방자치단체의 세입이 포함·고려되는 것은 당해 주정부가 지방자치단체의 적정수준 이상의 재정확보에 대한 책임이 부여된 것에서 비롯된 것임

## □ 2단계: 재정수요 및 조정교부금액 결정단계

- 첫째, 재정수요의 평가기준은 주민 1인당 재정수요를 기준으로, 전국평균 재정수요지수 100%를 도출하여 적용하며, 재정수요지수에 준해서 각 주의 주민 1인당 재정수요와 주 전체의 재정수요 및 조정교부금액이 결정됨
- 그런데 독일 16개 주의 주민 1인당 재정수요지수가 모두 동일하게 100%가 적용된 상태에서 각 주의 전체 재정수요 및 조정교부금액이 결정되는 것은 아님
  - 즉, 일부 지역의 경우 주민 1인당 재정수요지수가 100%를 초과하여 적용되고 있으며, 동시에 상향조정된 주민 1인당 재정수요지수에 준해 각 주의 전체 재정수요 및 조정교부금액이 결정됨
- 특별한 재정수요가 요구되는 지역에는 주민 1인당 재정수요를 예외적으로 기본적 재정수요지수인 100%에 인구가중치를 더해서 재정수요지수를 산출·적용하고 있음
  - 예외적인 주민 1인당 재정수요가 발생하는 것으로 보고, 인구가중치가 적용되는 지역은 하나의 도시이면서 주정부인 지역 그리고 인구밀도가 낮은 지역 등임
- 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같음
  - 도시 주민 Berlin, Bremen, Hamburg 등은 인구가중치를 더해서 주민 1인당 재정수요를 135%로 설정하고 있음
  - 인구밀도가 낮은 주민 Mecklenburg-Vorpomen은 주민 1인당 재정수요를 105%로, Brandenburg은 103%로, Sachsen-Anhalt는 102%로 설정하여 적용하고 있음
  - 그 외에 10개의 주는 인구가중치가 없이 기본적인 주민 1인당 재정수요지수 100%가 적용되고 있음
  - 이러한 주민 1인당 재정수요지수에 준해서 각 주의 전체 재정수요 및 조정교부금액이 결정됨

[표 2-41] 주(Land)별 주민 1인당 재정수요의 인구가중치 기준표

조정가중치(%)	주(Land)	인구가중치 요인
135	Berline, Bremen, Hamburg	도시 주(Land)
105	Meckl.-Vorpomen	인구 밀도가 낮은 지역의 주
103	Brandenburg	
102	Sachsen-Anhalt	
100	Hessen, Bayern, Baden-Wuerttemberg, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Thueringen, Sachsen 등 10개 주	가중치가 없는 주

□ 3단계: 조정기여금액 결정단계

- 조정기여금액을 지불해야하는 주는 재정력지수가 전국평균 100% 이상인 주가 그 대상임
- 최종적인 조정기여금액은 조정교부금액(조정재정수요)과 조정기여금액(조정 재정공급)이 일치할 수 있도록 조정교부금액의 배분비율을 높이거나 낮추는 방식을 수단으로 하여 결정됨
- 그런데 여기서 중요한 것은 주정부간의 재정조정 즉, 조정기여금액의 지급으로 인해, 기존 주정부간 재정력의 순위가 바뀌지 않는 한도 내에서 조정교부금액의 분배비율이 결정되도록 하고 있음

2) 수직적 재정조정 구조

(1) 연방보충교부금

□ 연방보충교부금의 개념

- 연방보충교부금(Bundesergänzungszuweisung)은 주정부간의 재정 조정에도 불구하고, 여전히 재정력지수가 전국평균에 못 미치는 주들에 대해 연방정부가 연방재원으로 교부금을 지급하는 제도를 의미함

- 연방보충교부금제도를 보다 명확히 밝히기 위해 그 주요 특성을 살펴보면 다음과 같음
  - 첫째, 연방보충교부금은 연방정부의 재원으로 주정부에 지급되는 연방교부금이며, 수직적 재정조정제도에 해당함
  - 둘째, 주정부간의 재정조정이후에 재정조정이 이루어진다는 점에서, 주정부간의 수평적 재정조정에 대한 추가적인 수정·보완적 성격을 가짐
  - 셋째, 재정력이 전국평균의 100% 이상인 주에 대한 하향적 재정조정은 이루어지지 않는다는 점에서 주정부 간의 재정조정과는 큰 차이가 있음<sup>6)</sup>
  - 넷째, 조정교부금의 지급으로 인해, 기존 주정부 간 재정력의 순위가 바뀌지 않는 한도 내에서 조정교부금액의 분배비율이 결정됨
  - 다섯째, 이러한 연방보충교부금제도는 크게 일반보충교부금과 특별보충교부금 두 유형의 제도를 포함하고 있음

#### □ 연방보충교부금제도 유형

- 일반보충교부금은 재정력지수가 전국평균 이하인 주의 재정력을 보완하기 위한 교부금제도로, 우리나라의 지방교부세와 유사한 기능을 하는 제도임
  - 일반보충교부금 수급대상인 주는 주정부간의 재정조정 이후 주민1인당 재정력지수가 99.5% 이하인 주임
  - 교부금액의 수준 즉, 재정조정수준은 재정부족금액의 77.5%까지임
  - 이는 기존 주정부간 재정력의 순위가 바뀌지 않는 한도 내에서 조정교부금액을 배분한다는 취지에서임
- 특별보충교부금은 주의 특별한 재정수요에 대해 연방정부가 재정지원하기 위한 교부금제도이나, 특별보충교부금의 지급은 수급대상 주정부의 재정적 참여를 전제로 하여 교부됨
  - 2015년 기준 특별보충교부금은 구조적실업해소를 위한 사회기반 취약교부금, 특별행정수요교부금, 동독지역지원교부금 등 세 유형의 교부금을 포함하고 있음

6) 이는 연방정부의 재원으로 각 주정부에 교부금을 지급하기 때문이다.

- 특별보충교부금의 수급대상인 주는 사회기반이 취약한 주, 규모가 지나치게 작은 주, 인구밀도가 지나치게 낮은 주, 정치·행정 재정수요가 특별히 높은 주 등임
  - 규모가 지나치게 작거나 인구밀도가 지나치게 낮은 주에 특별보충교부금을 교부하는 것은 이들 지역의 경우, 규모의 경제효과에 도달하지 못할 수준으로 인구수가 적어, 주민1인당 재정수요 및 재정지출이 특별히 높기 때문임
- 이들 수급 대상인 주들은 특별보충교부의 세 유형을 통해 교부금을 지급 받게 됨

## (2) 주정부 교부금

- 주정부 교부금(Finanzzweisung der Länder)이란 지방자치단체 간의 재정력 격차를 조정하고, 열악한 지방자치단체의 재정을 지원·보완하기 위한 주정부에 의한 수직적 재정조정제도임
- 이 교부금제도는 주정부의 권한에 속함으로 독일의 각 주정부마다 상이한 법률적 근거에 기초하여 실시되고 있음
- 그럼에도 불구하고 각 주정부의 교부금제도는 유사한 공통점을 갖고 있으며, 주정부 교부금은 교부금의 세출용도의 지정 유무에 따라 크게 두 유형으로 분류할 수 있음

### □ 일반교부금제도

- 일반교부금은 주정부가 특별한 세출용도를 지정하지 않은 상태에서, 지방자치단체의 재정을 지원하기 위한 교부금임
- 이러한 일반교부금은 다시 단서교부금, 수요교부금, 투자보전교부금, 기타 일반교부금 등 네 유형으로 구분하고 있으며, 구체적으로는 다음과 같음

- 첫째, 단서교부금은 지방자치단체의 사무와 직접적인 관련성을 갖고 있는 교부금임
  - 독일의 지방자치단체는 주정부 위임사무(Auftragsangelegenheiten)와 의무사무(Pflichtaufgaben nach Weisung) 등을 수행하고 있음
  - 주정부는 이들 위임사무와 의무사무에 소요되는 지방자치단체의 행정비용 부담에 대한 재정적 책임이 있음
  - 따라서 주정부는 지방자치단체가 위임사무 및 의무사무를 원활하게 수행할 수 있도록 단서교부금을 배분하고 있음
  - 단서교부금이 일반교부금들 중 재원규모에 있어 가장 큰 비중을 차지함
- 둘째, 수요교부금은 재정력이 약한 지방자치단체의 재정결핍을 해소하기 위해 재원을 지원하는 교부금임
- 셋째, 투자보전교부금은 지방자치단체의 사업을 지원하기 위해 재원을 지원하는 교부금임

#### □ 목적교부금제도

- 목적교부금은 일반교부금과는 달리, 주정부가 이미 특별한 세출용도를 지정한 상태에서, 지방자치단체의 재정을 지원하기 위한 교부금임<sup>7)</sup>
- 목적교부금의 유형은 주정부마다 다양하지만, 일반적으로 주정부의 목적교부금은 학교·학술교부금, 복지·건강교부금, 공공시설·경제계획 교부금, 건설·도로·대중교통교부금 등을 포함하고 있음
- 이들 교부금은 주로 지역개발 및 지역발전을 위해 지방자치단체가 투자하는 사업재원을 지원하기 위해 주정부가 배분하는 교부금임
- 이들 목적교부금은 지급기준이 명확하게 규정되어 있지 않아서, 주로 정치적으로 결정되는 경우가 있음

---

7) 세출용도를 이미 지정해서 지방자치단체에 교부금을 지급한다는 의미에서 우리나라의 국고보조금과 유사한 성격을 갖고 있다.

- 따라서 지방자치단체 간에 교부금 획득을 위한 경쟁이 빈번하게 발생하고 있으며, 주정부는 이러한 교부금을 수단으로 지방자치단체를 조종·통제할 위험의 가능성이 열려있다고 할 수 있음

### 3) 독일의 지방재정조정제도 개혁

- 독일은 현행 법률에 의거하여 평균 세수 개념을 기반으로 한 수직적 형평화를 유지하고 있지만, 일부 주에서는 주들 간의 재정적 부담이 동등하게 배분되지 않는다는 불만을 제기하고 있음
  - 2013년 3월, 헤세(Hesse)와 바이에른(Bavaria)은 재정적으로 강한 소수의 주가 재정적으로 약한 다수의 주를 지원하고 있어, 현 형평화 시스템이 헌법에 위배되고 부담이 크다며 연방정부를 상대로 소송을 제기함
  - 이들은 현 시스템이 수령자를 장기 보조에 익숙하게 하여 재정 상황을 개선 하도록 격려하지 않고 경쟁을 방해하는 부정적인 인센티브를 촉발한다고 주장했음
  - 또한, 주정부의 구조적 적자를 2020년부터 금지한 균형재정조항(debt brake)을 부채규모가 재정수입의 400%를 초과하는 브레멘(HB)과 자를란트주(SL) 등도 준수할 수 있도록 주정부들에 대한 이전재원 확대를 연방정부에게 요구하였음(Forum of Federations)
- 이런 상황에서 제2차 연대협약은 2019년 종료되고, 이와 함께 「재정조정기준법」 및 「재정조정법」도 2019년까지 적용되기 때문에 연방과 주의 재정관계에 대한 새로운 규율이 요구됨<sup>8)</sup>
- 이를 위해 장기간의 정치적인 협의가 이루어졌으며, 2017년 「기본법」 개정을 견인 하였을 뿐만 아니라 「2020년부터 적용되는 연방재정조정시스템의 새로운 규율과 예산법적 규정의 개정을 위한 법률<sup>9)</sup>」이 제정되었고, 동 법률은 2020년부터 적용

8) H. Tappe, Die Künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, DVBl 2013, S. 1079 (1086).



되는 「재정조정기준법」과 「재정조정법」에 관한 내용을 포함하고 있음(김동균, 2020)

- 연방재정조정제도와 관련해서는 2020년부터 부가가치세 우선배분제도와 주간재정조정제도가 폐지되고, 새로운 제도인 재정력조정제도(Finanzkraftausgleich)가 실행됨
- 재정력조정제도는 주민의 수에 따라 개별 주에 배분되는 부가가치세의 수입의 증액과 감액을 통해 실행됨
  - 즉, 주 사이에서 행해지는 수평적 재정조정은 2002년부터 단지 부가가치세 수입을 통해서만 이루어짐<sup>10)</sup>
- 이전 주간재정조정에 있어서 적용되는 일반적인 원칙은 재정력조정 제도에도 동일하게 적용되며, 재정력조정의 목적 또한 주의 상이한 재정력의 격차를 완화하는 것임
- 증액과 감액의 산출은 주간재정조정에서와 같이 재정력측정치와 조정측정치의 관계에서 도출됨(「재정조정법」 제5조제1항)
  - 증액과 감액은 부족분 및 초과분의 63%임(「재정조정법」 제10조제1항 및 제2항)
  - 그리고 주의 재정력 측정에 있어서 고려되던 지방자치단체의 재정력이 64%에서 74%로 확대됨
- 일반보충교부금과 관련해서는 먼저 급부이행능력이 취약한 주의 개념과 조정 수준이 확대됨
  - 먼저 주간재정조정에도 불구하고 재정력측정치가 조정측정치의 99.75%에 미치지 못하는 주는 부족분의 80%를 일반교부금으로 교부받음(「재정조정법」 11조제2항제2문)

9) BGBl I 2017 S. 3122

10) BT-Drs. 18/11131, S. 3.

- 또한, 자신이 속한 지방자치단체의 주민 1인당 조세수입이 재정력조정 이전에 평균 80%에 미치지 못하는 주는 특별히 낮은 지방자치단체의 조세력 조정을 목적으로 연방보충교부금을 교부받음 (「기본법」 제107조제2항제 6문 및 「재정조정법」 제11조제5항)
- 이를 ‘게마인데조세력-연방보충교부금’이라 하며, 평균의 80%에 미치지 못하는 지방자치단체의 조세수입 부족분의 53.5%가 조정됨
- 나아가 연방은 「기본법」 제91b조에 따른 연구재원의 지원에 있어서 연구 순수입(Forschungsnettozuflüsse)이 평균의 95%에 미치지 못하는 급부 이행능력이 취약한 주에 대해 보충교부금을 교부함
  - 구체적으로 주민 1인당 평균의 95%에 미치지 못하는 급부이행능력이 취약한 주의 부족분의 35%가 조정됨
- 결과적으로 주간 재정력 조정을 위한 연방보충교부금의 역할이 강화되며, 연방 재정조정제도 내에서 연방의 지위가 강화됨<sup>11)</sup>
- 새로운 두 가지의 연방보충교부금은 재정력조정제도의 기준과 무관하며, 재정력 조정제도에 적용되는 원칙은 적용되지 않음<sup>12)</sup>

### 3. 일본

#### 1) 일본의 삼위일체 개혁 관련 지방교부세 개혁

- 삼위일체 개혁의 방향성이 국가재정 건전화 및 지방재정 책임성 강화로 설정됨에 따라 지방교부세에 대한 쟁점은 총액 억제에 집중되었으며, 부수적으로 산정 제도 간소화 등이 논의되었음

11) Bundesministerium der Finanzen, Die Neuordnung der Bud-Länder-Finanzbeziehungen, Monatsbericht des MFG, 2017, S. 3; P. Badrua, Staatsrecht, 7. Aufl., München 2018 I Rn 55.

12) BT-Drs. 18/11131, S/ 18.

- 재무성은 총액 억제가 반드시 필요하다는 입장을 견지하였음
  - 지방재정계획에 지방세출이 과다 계상되어 있으며, 이로 인하여 자원부족액 과다 산정 → 자원보장기능 과다 → 지자체 도덕적 해이를 조장하므로 총액 억제가 필요하다는 입장임

**[표 2-42] 삼위일체 개혁의 지방교부세 관련 쟁점**

지자체	관계 부처
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원보장기능 강화</li> <li>- 세원이양으로 인한 교부세 총량 감소에 대한 별도 재원조치 강구</li> <li>- 정책유도부문 등 산정제도 간소화</li> </ul>	<p><b>재무성 입장</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 총량 억제로 자원보장기능 축소</li> <li>- 지방재정계획의 지방세출 과다 계상(7~8조엔) 적정화</li> </ul> <p><b>총무성 입장</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방재정의 안정적 운용을 위하여 총액 확보 필요</li> <li>- 지방재정계획은 각의 결정사항으로 과다 계상 없음</li> <li>- 중기지방재정계획 수립으로 단년도 자원보장 탈피 → 법정률 조정 검토</li> </ul>

자료: 出井信夫(2008), 圖說 地方財政データブック, 學陽書房, p.306; 조기현·전성만(2019) p.222에서 재인용

- 총무성(지자체)과 재무성의 대립에도 불구하고, 삼위일체개혁의 당초 취지를 살려 지방교부세 총량은 억제하였음
- 미시적 측면에서 제도개혁은 지자체 자구노력 강화 및 도덕적 해이 제어에 중점을 두고 전개하되, 불교부단체 비중을 인구 기준으로 '00년의 11.5%에서 '05년 18.4%로 높이며, 2010년대 초반 1/3을 목표로 설정함

**[표 2-43] 삼위일체 개혁의 지방교부세 개혁 내용**

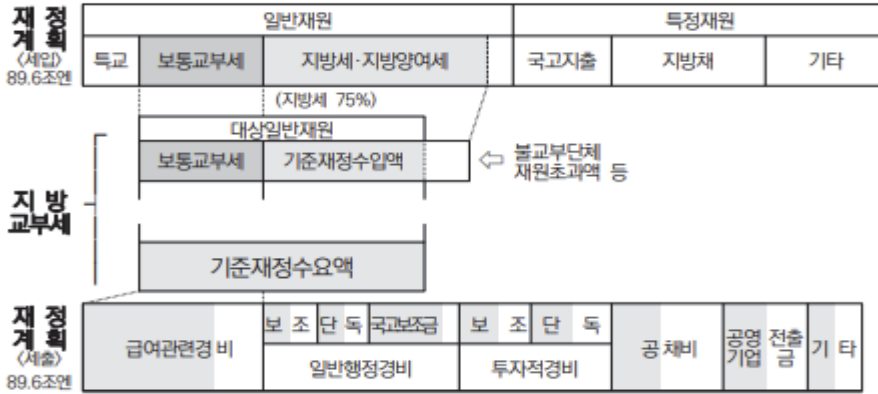
항목	개혁 내용
지방교부세 총액	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세(임시재정대책채 포함) 총량 억제(-5.1조 엔)</li> </ul>
제도 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정개혁 인센티브 창설·확충                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세출효율노력 산정('05년 400억 엔)</li> <li>- 징수효율노력 산정('05년 100억 엔)</li> </ul> </li> <li>▪ 기업유치 등 징수확보노력 인센티브 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도도부현분 유보재원을 인상: 20% → 25%</li> </ul> </li> <li>▪ 단계보정 축소                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소규모 시정촌은 효율적인 단체를 기초로 산정하여 감축(-2,000억 엔)</li> </ul> </li> <li>▪ 산정 간소화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도도부현분 보정계수를 대략 50% 축소</li> <li>- 사업비보정 대폭 축소</li> </ul> </li> <li>▪ 지방재정계획과 결산간 괴리 시정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투자경비: '05년 -7,000억 엔, '06년 -2조 엔 감축</li> <li>- 경상경비: '05년 +3,000억 엔, '06억 엔 ±1조 엔 조정</li> </ul> </li> <li>▪ 재정격차 확대에 대한 대응                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세원이양분은 기준재정수입액에 100% 산입</li> </ul> </li> <li>▪ 불교부단체 증가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 불교부 시정촌을 확대(인구 기준으로 '00년 11.5% → '05년 18.4%) (2010년대 초에는 1/3까지 확대하는 것을 목표로 함)</li> </ul> </li> </ul>

자료: 出井信夫(2008), 圖説 地方財政データブック, 學陽書房, p.306; 조기현·전성만(2019) p.223에서 재인용

## 2) 지방재정계획과 지방교부세

- 일본은 1948년부터 지방예산의 세입·세출 규모를 전망하는 지방재정계획 제도를 운영하여 왔고, 동 계획 실효성 확보를 목적으로 자치단체가 표준적인 행정수준을 확보할 수 있도록 지방교부세 산정기준을 운용하고 있음

[그림 2-5] 지방재정계획과 지방교부세 관계



[표 2-44] 2019년도 지방재정계획 개요

세입		세출	
항목	금액(조엔)	항목	금액(조엔)
지방세	40.2	급여 관련 경비	20.3
지방양여세	2.7	일반행정비	38.4
		- 보조사업	21.5
		- 지방자체사업	14.2
		- 국민보건보험 등	1.0
		- 마을·사람·일자리 창생사업	0.3
		- 중점과제 대응분	
지방특례교부금	0.4	공채비	11.9
지방교부세	16.2	투자적 경비	13.0
지방채	9.4	- 보조사업	6.9
- 임시재정대책채	3.3	- 지방자체사업	6.1
- 임시재정대책채 외	6.2	• 긴급방재사업비	0.5
		• 공공시설 등 최적화 사업	0.5
국고보조금	14.7	공영기업 전출금	2.5
사용료 및 수수료	1.6	유지보수비	1.3
접수입	4.4	불교부단체 수준초과경비	2.0
합계	89.6	합계	89.6

자료: 조기현·전성만(2019). P.224

○ 기본적으로 국세 5개 세목 대상 법정률분으로 운영하나, 지방재정 부족분이 현저할 경우 별도로 가산하여 보전함

[표 2-45] 일본의 지방교부세 자원

소득세 및 법인세	주세	소비세	지방법인세
33.1%	50.0%	22.3%	100.0%

연도	소득세	법인세	주세	소비세	담뱃세	지방법인세
'54~'61	19.874%	19.874%	20.0%			
'55		22%				
'56		25%				
'57		26%				
'58		27.5%				
'59		28.5%				
'60~'61		28.5%+0.3% <sup>1)</sup>				
'62~'64		28.9%				
'65		29.5%				
'66~'88						
'88~'96		32%		24.0% <sup>2)</sup>		
'97~'98						
'99		32.5%			25.0%	
'00~'06		35.8%		29.5%		
'07~'13	33.1%	34%	50.0%			
'14		32.5%		22.3%		
'15~현재						전액
'19		33.1%		20.8% <sup>4)</sup>		
'20				19.5% <sup>4)</sup>		

주: 1) 0.3%는 인시지방특별교부금

2) 24%는 소비양여세 관련 사항을 제외한 소비세 관련 비율

3) 소득양여세 관련 사항을 제외한 소득양여세 관련 비율

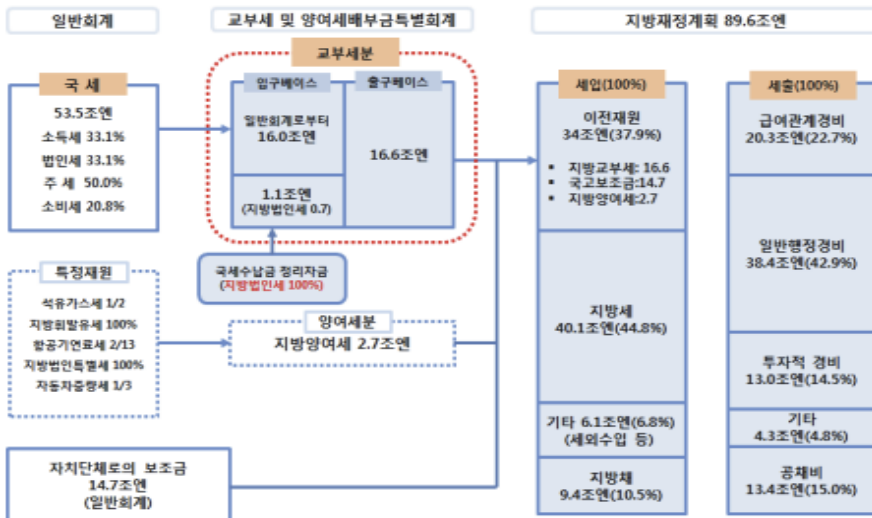
4) 소비세율 10% 인상에 따른 소비세 법정률 조정

자료: 總務省(2019), 地方交付稅率第の, 變遷 ([www://www.soumu.go.jp/main\\_content/000544452.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000544452.pdf)):

조기현·전성만(2019). P.225에서 재인용

- 특별회계를 재원으로 하는 지방교부세는 ① 지방법인세 법정률분, ② 가산조치분 (전년도 이월금으로 교부세특별회계 차입금 상환 등 증감), ③ 자치단체 금융 기구의 공고채 금리변동 준비금 등이 있음
- 지방법인세 법정률분은 지방교부세 총량 억제로 지방재정의 어려움이 가중 되자, 삼위일체 개혁의 보완책으로서 2014년 지방교부세 법정분으로 도입됨
- 2019년 10월에는 소비세율 인상에 맞춰 지방법인세 서울도 법인세액의 4.4%에서 10.3%로 인상 예정에 있음
- 한편, 지방법인세는 중앙정부 일반회계 세입으로 계상하지 않고, 국세수납금 정리자금을 경유하여 교부세 및 양여금배부금 특별회계로 전입됨

[그림 2-6] 지방교부세 총액과 지방재정과 관계



- 그러나 지방법인세의 지방교부세화 조치에도 불구하고, 지방교부세 총량은 '04년 규모 수준에서 억제되고 있음
- '19년 지방교부세 총량은 16.2조엔으로 '04년의 16.9조엔과 비슷하며, 삼위 일체개혁 직전의 '03년의 18.1조엔과 비교하면 감축된 상황임

[그림 2-7] 일본의 지방교부세 자원 규모 및 구성

① 2019년도 지방교부세 규모 및 구성

합 계	일반회계	특별회계
161,809 억엔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소 계 : 155,510억엔</li> <li>• 법정물분 : 152,877억엔                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득세, 법인세, 주세, 소비세 법정물분 : 155,232억엔</li> <li>- 국세감액보정정산분 : -2,355억엔</li> </ul> </li> <li>• 법정가산 등 : 2,633억엔</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소 계 : 6,209억엔</li> <li>• 지방법인세 법정물분 : 6,876억엔</li> <li>• 특별회계차입금 상환 : -5,000억엔</li> <li>• 특별회계차입이자 총당 : -792억엔</li> <li>• 전년도 이월금 : 4,215억엔</li> <li>• 자치단체 금융기구의 공고채권 금리 변동 준비금 활용 : 1,000억엔</li> </ul>

출처 : 總務省, 第198回 国会 平成31年度 地方交付税関係参考資料

② 연도별 지방교부세 규모 및 구성

2000년 (21.4조엔) <+2.6%>	2003년 (18.1조엔) <-7.5%>	2004년 (16.9조엔) <-6.5%>	2005년 (16.9조엔) <+0.1%>	2006년 (15.9조엔) <-5.9%>	2015년 (16.8조엔) <△0.8%>	2019년 (16.2조엔) <+1.1%>
------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

법정물분	법정물분	법정물분	법정물분	법정물분	법정물분	법정물분
13.3조엔	10.6조엔	11.1조엔	12.0조엔	12.5조엔	13.8조엔	법정물분
기타 1.7조엔	기타 1.9조엔	기타 1.8조엔	기타 2.9조엔	기타 2.7조엔	기타 1.0조엔	16.0조엔
특별회계 차입	일반회계	일반회계	일반회계	일반회계	금융기부 0.3조엔	
국가부담분	특별가산	특별가산	특별가산	특별가산	별도가산 0.2조엔	기타 0.1조엔
3.2조엔	(1/2)5.5조엔	(1/2)3.9조엔	(1/2)2.2조엔	(1/2)2.2조엔	일반회계 특별가산 (1/2)1.5조엔	금융기부 0.1조엔
특별회계차입						
국가부담분						
3.2조엔						

출처 : 總務省(2019), 地方交付税等第 總額(當初豫算)の推移(<http://www.soumu.go.jp/iken/11534.html>)



### 3) 포괄산정경비 및 조건불리지역 배려

- 포괄산정경비는 보통교부세의 예측가능성을 높이고자 인구, 면적을 기초로 하여 산정방식을 간소화시킨 것임

[그림 2-8] 포괄산정경비 기본산식: 2015년 기준

$$\text{기본산식} : ax + by$$

여기서 a : 도도부현 11,860엔, 시정촌 22,600엔

b : 도도부현 1,113,000엔, 시정촌 2,334,000엔

x : 인구규모 차이로 인한 행정비용 격차를 보정한 인수로 보정 시 기준이 되는 인구는 도도부현 170만명, 시정촌 10만명

y : 토지이용형태 차이로 인한 행정비용 격차를 보정한 면적으로 보정계수는 다음과 같음

	택지	전답	경지	임야	기타
도도부현	1.0		2.87	0.60	0.59
시정촌	1.0	0.90	-	0.25	0.18

자료: 조기현·전성만(2019). P.229

- 재정조정기능 강화를 위하여 지역진흥비에 조건불리지역을 배려함
  - 이도, 과소 등이 심각하여 배려가 필요한 지역, 행정개혁 및 지역진흥과제 효과적 추진을 위하여 지역진흥비 측정항목을 설치함

[표 2-46] 조건불리지역 배려 등(지역진흥비)

<b>벽지, 이도</b>	벽지근무수당 지급, 재정수요 보강
<b>한랭지</b>	한랭지수당 지급, 공공시설 제설경비, 난방비 등 재정수요 보강
<b>합병</b>	합병 후 행정 일체화에 필요한 경비
<b>행정인센티브</b>	세출삭감, 세입확보, 지역진흥 등 경영노력
<b>군기지</b>	미군 및 자위대 기지 소재지 재정수요 보강
<b>지역수당</b>	지역수당 관련 재정수요 보강
<b>목적재원</b>	사업소세나 항공기연료양여세 균형 관련 재정수요

자료: 조기현·전성만(2019). P.229

## 4. 호주

### 1) 수평적 재정균등화 시스템(Horizontal Fiscal Equalisation)

#### □ 개요

- 기본적으로 호주의 수평적 재정균등화 시스템(Horizontal Fiscal Equalisation, 이하 HFE)은 모든 주에게 공공서비스를 제공할 수 있는 동일한 재정능력을 제공하기 위한 목적의 정책임
- 이때 호주가 사용하는 재원은 일반수입지원금(General Revenue Assistance, 이하 GRA)으로, GRA는 주정부 예산 우선순위에 따라 지출하도록 연방정부가 주정부에 조건 없이 제공하며 우리나라의 지방교부세와 유사함
  - GRA의 주요 재원은 상품용역세(Good and Service Tax, 이하 GST)로, 2019-20년 회계기준 전체 GRA에서 GST가 차지하는 비중은 97.3%임
- HFE 원칙에 따라 GST는 주정부 간 배분되는데, 기본적으로 각 주의 인구에 따라 배분되며, 이때 인구에는 연방교부금위원회(Commonwealth Grants Commission, CGC)가 각 주마다 산정한 인구조정계수(Per Capita Relativity)를 반영함

#### □ 인구조정계수(Per Capita relativity)

- 조정계수(Relativity)는 평균 대비 주의 재정능력을 측정한 것으로, GST를 주별로 배분하는 데 사용됨
  - 조정계수가 1인 주는 평균 재정능력을 가지고 있음을 의미하여, 인구 비중과 같은 비중의 GST 수익을 배분받음
  - 조정계수가 1 이하인 주는 평균 이상의 재정능력을 가지고 있음을 의미하여, 인구 비중보다 낮은 비중의 GST 수익을 배분받음
  - 조정계수가 1 이상인 주는 평균 이하의 재정능력을 가지고 있음을 의미하여, 인구 비중보다 높은 비중의 GST 수익을 배분받음

- 특정 연도가 차기 연도의 배분에 부당한 영향을 미치는 것을 방지하기 위해, 해당 회계연도에 사용되는 조정계수는 가장 최근에 완료된 3개년 조정계수의 평균으로 함

- 예를 들어 2019-20년 조정계수는 2016-17년, 2017-18년, 2018-19년 조정계수의 평균값임

- 주  $i$ 가 받는 GST 교부금 규모  $G_i$ 는 다음과 같음

$$G_i = G_S \times \frac{P_i \times f_i}{\sum_{j \in S} (P_i \times f_i)} \quad (1)$$

- $G_S$ 는 GST 재원,  $P_i$ 는 주  $i$ 의 인구,  $f_i$ 는 주  $i$ 의 인구조정계수를 의미함
- 예를 들어 2019-20년 회계연도의 GST 산출에 이용되는  $P_i$ 는 2018년 12월 31일 기준 추정된 2019년 예상 인구수임
- 산정식의 특징은 인구조정계수로, 이에 따라 GST의 배분은 단순한 인구 비례가 아니라, 재정수요 요인이나 규모의 차이에 의한 공공서비스의 공급 비용 차이를 고려한 제도가 됨

- 주  $i$ 의 인구조정계수( $f_i$ )는 다음과 같이 정의됨

$$f_i = \frac{\frac{ER_i^{-1}}{P_i^{-1}}}{\frac{G_S^{-1}}{P_S^{-1}}} \quad (2)$$

- $ER_i^{-1}$ 는 주  $i$ 의 과거<sup>13)</sup> 재정지원 필요액,  $G_i^{-1}$ 은 주  $i$ 의 과거 인구,  $G_S^{-1}$ 은 과거 GST 재원,  $P_S^{-1}$ 은 과거 총 인구를 의미함

13) 예산작성 시 최근의 예산 데이터는 2기 전의 것이며, 과거 3년분의 평균으로 함

□ 재정지원 필요액(Equalising Requirement)

○ 호주 주정부의 예산 항등식은 다음과 같음

$$B_S = \sum_{i \in S} R_i + G_S + \sum_{i \in S} O_i - \sum_{i \in S} E_i \quad (3)$$

-  $R_i$ 는 세금 등의 자주재원,  $G_S$ 는 GST 재원,  $O_i$ 는 주  $i$ 의 특정보조금(PSPs) 그리고  $E_i$ 는 세출을 나타내며,  $B_S$ 는 예산수지를 나타냄

○ 각 주의 GST 교부금 산출 기초가 되는 자원부족액은 실제 세출과 세입의 차이가 아니라 표준화 세출( $\tilde{E}_i^c$ )과 표준화 세입( $\tilde{R}_i$ )으로부터 산출됨

○ 주  $i$ 의 표준화세출(Assessed Expenditure,  $\tilde{E}_i^c$ )은 세출항목별로 다음 식에 의해서 산출된 것들의 합계액임

$$\tilde{E}_i^c = \frac{\sum_{j \in S} E_j^c}{P_S} \times \gamma_i^c \times P_i \quad (4)$$

-  $\tilde{E}_i^c$ 는 세출항목  $c$ 에 대한 주  $i$ 의 표준화세출이며, 국가 전체로서의 1인당 세출  $\frac{\sum_{j \in S} E_j^c}{P_S}$ 에 주  $i$ 의 보정계수  $\gamma_i^c$ 와 주  $i$ 의 인구  $P_i$ 를 반영한 것임

- 보정계수  $\gamma_i^c$ 는 다음과 같이 정의되며,  $X_i^c$ 나  $X_i^c$ 는 각각의 주정부 비용요인이 나 수요요인을 측정할 값임

$$\gamma_i^c = \frac{\frac{X_i^c}{P_i}}{\frac{\sum_{j \in S} X_j^c}{P_S}} \quad (5)$$

- 주  $i$ 의 표준화 세입(Assessed Revenue,  $\tilde{R}_i$ )은 다음 식에 의해서 산출된 것들의 합계액임

$$\tilde{R}_i^k = t^k \times Y_i^k \quad (6)$$

- $\tilde{R}_i^k$ 는 주  $i$ 에 대한 세목  $k$ 의 표준화세입,  $t^k$ 는 세목  $k$ 의 평균 실효세율,  $Y_i^k$ 는 과세표준을 의미함
- 세목  $k$ 의 평균 실효세율( $t^k$ )은 다음과 같이 산출됨

$$t^k = \frac{\sum_{j \in S} R_j^k}{\sum_{j \in S} Y_j^k} \quad (7)$$

- 주  $i$ 의 표준화세출( $\tilde{E}_i$ )과 표준화 세입( $\tilde{R}_i$ )의 차이에 주  $i$ 의 표준예산수지(Adjusted budget result)를 더한 것이 주  $i$ 의 총재원지원필요액( $GER_i$ )임

$$GER_i = \tilde{E}_i - \tilde{R}_i + \frac{G_s}{P_s} \times P_i \quad (8)$$

- 수평적 재정 균등화 원칙에 의하여 균등화에 필요한 금액은 총재정지원 필요액(GER)이며, GST 재원과 특정보조금(PSPs)에 의해 보전됨
- 따라서 일반수입보조금 산정에 필요한 재정지원필요액( $ER_i$ )은 총재정지원 필요액(GER)에서 주  $i$ 가 받은 특정보조금(PSPs)을 공제한 것임

$$ER_i = GER_i - O_i \quad (9)$$

- 호주의 재정지원필요액(GER)은 표준재정수지가 포함되어 있어 국가 전체 거시적 차원에서 재정지원필요액 합계와 GST 총액은 항상 일치함
  - 인구조정계수를 산정하여 GST 재원과 재정지원필요액의 합계가 일치하는 것이 호주 재정조정제도의 특징 중 하나임
  - 다만, 식 (8)에서 알 수 있는 것처럼 표준화세출( $\tilde{E}_i$ )과 표준화 세입( $\tilde{R}_i$ ) 차이가 총재정지원필요액(GER)이 되는 것은 아님

## 2) 수평적 재정균등화 시스템 개선

### □ 개요

- 기존 수평적 재정균등화는 모든 주의 재정능력을 재정적으로 가장 강한 주(현재 서호주)의 레벨까지 끌어올리는 방식으로, 완전한 균등화 방식을 취함
- 하지만 기존 HFE의 증대한 약점을 보완하고, 효율성 사이의 균형을 더 잘 유지하기 위해 HFE를 개선하기 위한 「Treasury Laws Amendment (Making Sure Every State and Territory Gets Their Fair Share of GST) Bill 2018」이 발표됨
  - 법안의 주요 내용은 ▲완전한 균등화(full equalisation)에서 합리적 균등화(reasonable equalisation)로 수평적 재정 균등화 시스템 전환, ▲최저 GST 수익공유 조정계수 도입, ▲연방정부의 추가 기여금을 통한 영구적인 GST 풀 규모 증가임
  - 또한, 각 주와 테리토리가 전환기 동안 최소 현행 또는 신규 배분시스템 중 더 나은 기준에 따른 자금을 확보할 수 있도록 보장함
- 다만, GST 교부금 이외에도 연방정부는 HFE 개정 방안에 따라 서호주(Western Australia)에 조정계수 0.7과 동일한 결과를 전달하기 위해 추가 지원을 할 예정임

### □ 수평적 재정균등화 시스템 전환

- 재정능력(fiscal capacity)이 가장 강한 주 또는 테리토리를 기준으로 하는 완전한 균등화(full equalisation)에서 뉴사우스웨일즈 또는 빅토리아 중 재정능력이 강한 주를 기준으로 하는 합리적 균등화(reasonable equalisation)로 전환함
  - 기존 시스템에서 신규 시스템으로 전환이 완료되는 2026-27년 이전까지는 다음의 방법을 사용하여 조정계수를 산출함

[표 2-47] 수평적 재정균등화 시스템 개선 목표

회계연도	Transitional methodology
2020-21	old factor
2021-22	transitional factor = $(\frac{5}{6} \times \text{old factor}) + (\frac{1}{6} \times \text{new factor})$
2022-23	transitional factor = $(\frac{4}{6} \times \text{old factor}) + (\frac{2}{6} \times \text{new factor})$
2023-24	transitional factor = $(\frac{3}{6} \times \text{old factor}) + (\frac{3}{6} \times \text{new factor})$
2024-25	transitional factor = $(\frac{2}{6} \times \text{old factor}) + (\frac{4}{6} \times \text{new factor})$
2025-26	transitional factor = $(\frac{1}{6} \times \text{old factor}) + (\frac{5}{6} \times \text{new factor})$
2026-27	new factor

주: old factor는 기존 HFE 시스템 상에서 계산된 조정계수를 의미하며, new factor는 신규 HFE 시스템 상에서 계산된 조정계수를 의미함.

자료: Productivity Commission(2018). Horizontal Fiscal Equalisation.

#### □ 최저 GST 조정계수 도입

- 추가 안정망으로, 특정 주 또는 테리토리에 대한 최소/최저 GST 수익공유 조정계수(0.7, 2024-25년 이후 영구적으로 0.75)를 도입함
  - GST 수익공유 조정계수가 0.7 이하인 주 또는 테리토리(북호주는 2017-18년 조정계수 이하, 4.66024)에는 단기 지원금을 지원함

#### □ 연방정부의 GST 풀 충전을 위한 추가 기여금

- GST와 관련없는 연방정부 수입에서 조달되는 ‘풀 충전금’을 연간 풀 규모 계산에 추가함으로, GST 보조금이 지급되는 연간 자금 풀의 규모를 증가시킴
  - 새로운 시스템 기준이 적용되는 첫해인 2021-22년부터 600백만 호주 달러가 추가 주입되며, GST 징수 증가속도에 맞춰 연방정부의 추가 기여금은 지수화되어 주입될 예정임

- 2024-25년에 250백만 호주달러가 추가적으로 주입될 예정이며, 향후 연방 정부의 GST 풀에 대한 기여금은 GST 징수에 따라 영구적으로 증가하도록 지수화 될 것임
- 해당연도에 대한 first indexation amount와 second indexation amount는 <표 2-48>에 제시된 a, b, c 중에 큰 금액을 사용함

[표 2-48] 지수 계산방식

기간	풀 충전금(The Pool top-up)
first indexation amount	a. $\frac{\text{GST revenue for current year} - \text{GST revenue for 2021-22}}{\text{GST revenue for 2021-22}}$
	b. if the current year is 2023-24 or a later payment year, the first indexation amount for the last payment year before the current year
	c. otherwise, \$0
second indexation amount	a. $\frac{\text{GST revenue for current year} - \text{GST revenue for 2024-25}}{\text{GST revenue for 2024-25}}$
	b. if the current year is 2026-27 or a later payment year, the second indexation amount for the last payment year before the current year
	c. otherwise, \$0

자료: Productivity commission(2018). Horizontal Fiscal Equalisation

[표 2-49] 연방정부의 추가기여금 주입 방식

기간	The Pool top-up
2020-21 또는 이전	\$0
2021-22	\$600백만
2022-23	\$600백만 + the first indexation amount for that payment year
2023-24	\$600백만 + the first indexation amount for that payment year
2024-25	\$850백만 + the first indexation amount for that payment year
2025-26 또는 이후	\$850백만 + the first indexation amount for that payment year + the second indexation amount for that payment year

자료: Productivity Commission(2018). Horizontal Fiscal Equalisation



## 제3장

# 지방재정조정제도 재정형평화 기능 분석

제1절 분석개요

제2절 분석결과



## 제1절 분석개요

## 1. 불평등지수

- 분배의 불평등을 측정하는 방법에 따라 불평등지수를 객관적 척도와 규범적 척도로 분류할 수 있음
- 객관적척도는 단순히 통계적 방법을 구사하여 소득의 상대적 격차정도를 표현한 것으로, 범위, 평균편차, 대수편차평균, 분산 및 변이계수, 로렌즈곡선, 타일의 엔트로피지표, 지니계수 등이 해당됨
- 반면, 규범적 척도는 사회적 후생이라는 규범적 개념에 의해서 불평등을 계측하는 척도로, 논리적 측면에서 불평등도를 평가하는 방법이며, 달톤의 척도, 앳킨슨의 사회후생지표가 해당됨

## 1) 실증적 척도

## □ 범위(Range)

- 범위는 두 극단치 소득과 평균소득간의 격차(gap)의 비율임

$$E = \frac{(Max_i y_i - Min_i y_i)}{\mu}$$

-  $y_i$ 는 개인  $i$ 의 소득,  $\mu$ 는 평균소득수준을 의미함

- 만일 모든 사람의 소득이 동일하게 분배된다면  $E=0$ 이 되며, 반대로 한 사람이 모든 소득을 가진다면,  $E=n$ 이 되기 때문에 일반적으로 0과  $n$  사이의 값을 가짐
- 다만 범주는 극단치를 사이에서의 분포를 무시한다는 점에서 약점이 있음

### □ 상대적 평균차(Relative Mean Deviation)

- 상대적 평균차는 평균소득과 각각의 소득수준을 비교하여 모든 차이의 절댓값을 합을 구함으로써 범위와 달리 극단치 뿐만 아니라 전체 분포를 볼 수 있으며, 다음과 같이 표현됨

$$M = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu - y_i|}{n\mu}$$

- 완전히 평등할 경우,  $M = 0$ 이 되며, 한 사람에게만 모든 소득이 갈 경우에는  $M = 2(n-1)/n$ 이 됨
- 상대적 평균차의 주요 문제점은 둘 다 평균 소득과 차이가 있는 더 가난한 사람으로부터 더 부유한 사람에게로의 이전에 전혀 민감하지 않다는 점임
  - 가장 가난한 사람으로부터 더 부유한 이에게 1만원을 이전하면, 평균소득 이하를 가질 경우 더 가난한 사람의 평균차는 감소하지만, 정확하게 동일한 양으로 더 부유한 사람의 평균차가 증가함으로써  $M$ 은 불변인 채 유지됨
  - 즉, 불평등 측정치의 공리 중 가장 기본적인 피구-딜턴의 이전 공리를 충족시키지 못함을 의미함

### □ 분산(Variance)

- 분산은 평균에서 각 개인의 소득을 뺀 금액을 제곱하여 더한 값을 인구수로 나눈 값이며, 다음과 같이 표현됨

$$V = \frac{\sum_{i=1}^n (\mu - y_i)^2}{n}$$

- 분산은 상대적 평균차와 달리 피구-딜턴의 이전공리를 충족시키지만, 평균 소득수준의 크기에 따라 값이 달라진다는 결점이 있음

### □ 변이계수(Coefficient of Variation)

- 변이계수는 평균소득수준에 의해 나누어진 분산의 제곱근으로, 다음과 같이 표현됨

$$C = \frac{\sqrt{V}}{\mu}$$

- 변이계수는 모든 소득수준에서의 소득이전에 민감한 특성을 가지고 있으면서 분산과 달리 평균소득수준에 대해 독립적일 뿐 아니라  $y$ 를 가진 어떤 사람으로부터 소득  $(y-d)$ 를 가진 어떤 사람에게로의 작은 이전의 영향이  $y$ 의 값과 무관하게 동일하다는 특성이 있음
- 다만, 이러한 중립성에 대해 이의를 제기하는 사람이 있을 뿐 아니라 평균만으로 각 소득수준의 차이를 측정하는 것이 최선인가, 혹은 소득의 모든 쌍 간의 비교가 이루어져야만 하는가에 대한 문제는 여전히 남아있음

### □ 대수편차평균(Standard Deviation of Logarithms)

- 만일 저소득층에서의 소득이전에 더 큰 중요성을 부여하고 싶다면, 소득을 변형하기 위해 거기에 로그를 씌우는 것이 합리적인 방법으로, 다음과 같이 표현됨

$$H = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (\log \mu - \log y_i)^2}{n}}$$

- 로그변형이 소득수준을 변화시킨다는 사실은 그것이 편차를 감소시킴으로써 불평등을 반영하기에 취약하게 하는 경향이 있기는 하지만, 반면 저소득층에서의 차이에 초점을 맞추는 특성을 가지게 됨을 의미함
- 또한, H는 임의적인 제곱공식(로그변형을 한 후에라도)에 의존하며, 이는 V, C와 마찬가지로 평균으로부터의 차이만 취하는 한계를 지님

### □ 지니계수(Gini Coefficient)

- 지니계수는 로렌츠곡선(Lorenz Curve)의 개념을 이용하여 자치단체의 세입 규모 분포에서 둘씩 짝지어 격차를 계산한 후 이들의 산술적 평균으로부터 지수 값으로 다음과 같이 표현됨

$$G = \left( \frac{1}{2n^2\mu} \right) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

- 지니계수는 0과1 사이의 값을 가지며, 0에 가까울수록 평등한 분배를 1에 가까울수록 더욱 불평등한 분배를 의미함
- 지니계수는 모든 쌍의 소득들 간 차이에 주목하면서 매우 직접적으로 소득차이를 측정한다는 장점이 있음
  - 모든 쌍의 소득들의 차이를 취함에 있어, 지니계수는 V, C 혹은 H와 같이 평균에서의 차이에 완전히 집중하는 것을 피하며, C, V 혹은 H의 임의적인 제곱절차를 피함으로써 모든 수준에서 부자로부터 빈자로의 이전에 민감한 성질을 희생시키지 않고서도 더 직접적인 접근법을 취함
- 다만, 상대적으로 중위계층의 변화에 민감하고, 결과 값을 직관적으로 해석하기 어렵다는 단점이 있음

### □ 일반화된 엔트로피지수(Generalized Entropy Index)

- 정보이론에서는 기대정보량(H), 즉 어떤 사건이 일어났는지 아닌지를 알기 이전에 기대되는 정보의 양을 엔트로피라고 불리는데, 이를 불평등 측정치로 응용 및 보편적인 공식으로 바꾼 것이 일반화된 엔트로피지수이며, 다음과 같이 표현됨

$$\geq (a) = \frac{1}{a^2 - a} \left[ \frac{1}{n} \sum_i \left( \frac{y_i}{\mu} \right)^a - 1 \right]$$

- $y$ 는 개인(혹은 가구)  $i$ 의 소득,  $\mu$ 는 평균소득,  $a$ 값은 각 소득계층에 대한 가중치를 의미함

- 일반적인 엔트로피 지수 함수에서 가장 많이 사용되는  $a$ 값은 0, 1, 2임
  - $a=0$ 이면, 소득(혹은 소비지출)이 낮은 계층의 소득(혹은 소비지출) 변화에 보다 더 큰 비중이 주어진다는 것을 의미함
    - $GE(a)$ ,  $a=0$  인 경우를 대수편차평균(Mean Log Deviation)이라고 불림
  - $a=1$ 이면, 모든 소득(혹은 소비지출) 분포에 고르게 비중이 주어진다는 것을 의미함
    - $GE(a)$ ,  $a=1$  인 경우를 타일지수(Theil Index)라고 불림
  - $a=2$ 이면, 소득(혹은 소비지출)이 높은 계층의 소득(혹은 소비지출) 변화에 보다 더 큰 비중이 주어진다는 것을 의미함
- 엔트로피지수는 앞서 제시한 다섯 가지 공리를 모두 만족하며, 특히 가법적 분해가 가능하여 하위집단별 분해에서 많이 활용됨

## 2) 규범적 척도

### □ 앳킨슨지수(Atkinson Index)

- 앳킨슨지수는 로렌츠 곡선에 기초하여 사회후생을 비교할 수 있는 규범적인 기준으로, 기존 불평등지수의 대안으로 앳킨스에 의해 제시됨
- 앳킨슨지수는 균등분배대등소득(equally distributed equivalent level of income,  $y_{EDE}$ )의 개념에 의존함
  - 이는 어떤 총소득의 수준이 있어 만약 이 수준의 소득을 모든 사람에게 균등하게 나누어주기만 한다면 현재의 분배상태 하에서 누리는 있는 사회후생과 동일한 수준의 사회후생을 가져다줄 수 있다고 할 때, 이 총소득의 평균을 지칭하는 것임
  - 그러므로 균등분배대등소득은 현재의 분배상태에 불평등성이 존재하고 이로 인해 사회후생이 저하되고 있는 한 현실의 평등분배보다 작을 수밖에 없으며, 불평등의 정도가 심하면 심할수록 양자간의 격차는 더욱 커짐

○ 앳킨스지수는 다음과 같이 표현됨

$$A = 1 - \left(\frac{y_e}{\mu}\right)$$

- 소득이 평등하게 분배되어 있다면  $y_e$ 는  $\mu$ 와 동일하고, 앳킨스 측정치 값은 0이 될 것임
- 어떤 분포에서든, A값은 0과1 사이에 있음

○ 앳킨스지수는 위험이론에서 위험을 회피하는 경우 위험이 포함된 선택과 위험이 포함되지 않은 선택 사이에서 위험을 선택함으로써 지불하여야 하는 최대 가치를 나타내기도 하며, 이를 변형하면 다음과 같이 표현할 수도 있음

$$A_\epsilon = 1 - \left[\frac{1}{N} \sum \left(\frac{y_i}{\mu}\right)^{1-\epsilon}\right]^{\frac{1}{1-\epsilon}} \quad \epsilon \neq 1, \epsilon \geq 0$$

$$= 1 - \exp\left[\frac{1}{N} \sum \ln \frac{y_i}{\mu}\right] \quad \epsilon = 1$$

- 파라미터  $\epsilon$ 는 불평등을 혐오하는 정도로,  $\epsilon$ 이 커질수록 사회구성원은 불평등을 싫어하며,  $\epsilon=0$ 이면 불평등에 관심이 전혀 없다는 것임.  $\epsilon=0$ 인 경우에는  $A_\epsilon=0$ 이 되고, 사회후생은 분배에는 무관하고 소득증대(효율성)에만 좌우하게 됨

○ X, Y 두 분배 상태가 동일한 로렌츠 곡선을 나타낸다 할지라도 위험을 회피하는 정도에 따라  $A_\epsilon$  값은 달라짐

- 부유층의 소득  $y_j$ 가 빈곤층의 소득  $y_i$ 보다 4배 더 많고, 불평등 수준을 개선하기 위해서 조세와 이전지출 정책을 동시에 실시한다면 빈곤층이 만원을 받기 위해 부유층이 지출해야 하는 조세는 4 $\epsilon$ 만원이 될 것임
- 이 경우에 불평등도에 대한 반응 정도에 따라 부유층의 조세 규모는 변하게 되는 것임



## 3) 종합

- 이러한 불평등지수들을 가장 기본적인 공리라 할 수 있는 이전의 원칙과 소득(인원)의 비례적 가산원칙에 대한 각 불평등 측정치의 만족여부를 살펴보면 다음과 같음

[표 3-1] 불평등 지수의 특성

불평등 지수	정의	이전 공리	평균독립 공리	가법성 공리	범위
범위	$E = \frac{(Max_i y_i - Min_i y_i)}{\mu}$	불만족	만족	불만족	0-n
상대적 평균차	$M = \frac{\sum_{i=1}^n  \mu - y_i }{n\mu}$	불만족	만족	만족	0-2(n+1)/n)
분산	$V = \frac{\sum_{i=1}^n (\mu - y_i)^2}{n}$	만족	불만족	만족	0-∞
변이계수	$C = \frac{\sqrt{V}}{\mu}$	만족	만족	만족	0- $\sqrt{n-1}$
대수 표준편차	$H = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (\log \mu - \log y_i)^2}{n}}$	불만족	만족	만족	0-∞
지니계수	$G = 1 - \sum_{i=1}^n (y_i + y_{i+1})(n_{i+1} - n_i)$	만족	만족	만족	0-1
엔트로피 지수	$GE(a) = \frac{1}{a^2 - a} \left[ \frac{1}{n} \sum_i \left( \frac{y_i}{\mu} \right)^a - 1 \right]$	만족	만족	만족	0-log n
엡킨슨 지수	$A_\epsilon = 1 - \left[ \frac{1}{N} \sum \left( \frac{y_i}{\mu} \right)^{1-\epsilon} \right]$	만족	만족	불만족	0-1

#### 4) 지니계수 분해 기법

##### □ 순위변동 효과 분해

○ 지니계수의 순위변동효과 분해 방법은 다음과 같음

- Lerman-Yitzhaki(1984)는 소득원천별 분해를 위해 지니계수를 다음과 같이 표현함
- A는 지니계수의 평균편차, a와 b는 소득 y의 최솟값과 최댓값, F(y)는 y의 누적분포를 의미함

$$A = \int_a^b F(y)[1-F(y)]dy \dots\dots\dots ①$$

- 부분적분 공식  $u = F(y)[1 - F(y)]$  를 이용하여 식 ①을 변형하면 다음과 같음

$$A = 2 \int_a^b y[F(y) - \frac{1}{2}]F(y)dy \dots\dots\dots ②$$

- y(F)를 F(y)의 역함수로 정의하고, 이를 치환하면 다음의 식 ③이 도출됨

$$A = 2 \int_0^1 y[F(F - \frac{1}{2})]dF \dots\dots\dots ③$$

- 식 ③에서 F는 [0, 1] 사이에서 일정하게 분포하고 평균이 1/2이며, 식 ③은 다음의 식 ④의 y와 F(y)의 공분산(covariance) 개념으로 표현함

$$A = 2cov[y, F(y)] \dots\dots\dots ④$$

- Plotnick(1985), Atkinson(1981)은 “수평적으로 형평한 재분배는 최초의 순위를 변경하지 않아야 한다”라고 주장한 바 있음
- 이는 정부의 재분배정책이 선의에서 출발한다고 해도 소득순위가 역전되지 않는 범위로 한정되어야 한다는 것을 의미함

- 이와 관련하여 소득격차 완화를 위한 정부의 개입 한계에 대한 실증적 증거로서 Lerman- Yitzhaki(1995)는 순위변동효과(reranking effects)를 분해하는 방법을 제시하였음
- 여기서 하첨자 b는 최초의 소득 상태, a는 소득이전 이후를 나타냄

$$G_b - G_a = 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_a, F_a) \dots\dots\dots ⑤$$

- 식 ⑥에서 공분산 공식을 이용하여  $2cov(s_a, F_b)$ 나  $2cov(s_b, F_a)$ 를 더하거나 차감하면 소득변화효과와 순위변화효과로 분해됨
- 즉, 우변의 첫째 항은 소득격차 완화효과, 두 번째 항은 순위변동 효과임

$$G_b - G_a = 2cov(s_b - s_a, F_b) - 2cov(s_a, F_b - F_a) \dots\dots\dots ⑥$$

$$G_b - G_a = 2cov(s_b - s_a, F_a) - 2cov(s_b, F_b - F_a) \dots\dots\dots ⑥$$

□ 세입원천 분해

○ 지니계수의 세입원천별 분해 방법은 다음과 같음

- 소득이 소득원천( $y_1, y_2 \dots y_k$ )으로 구성되어 있다면  $2\sum_{k=1}^k y_k = y$ 를 이용하여 식④는 다음과 같이 k번째 소득원천과 총소득의 누적분포의 공분산으로 변형할 수 있음

$$G = 2 \sum_{k=1}^k cov(y_k, F) \dots\dots\dots ⑨$$

- 식 ⑨는 다시  $cov(y_k, F), \bar{y}_k$  를 이용하여 식 ⑨를 변형하면 소득원천의 지니계수와 총소득의 지니계수의 관계는 다음과 같이 표현될 수 있음
- 여기서  $F_k$ 는 k번째 소득  $y_k$  누적분포,  $\bar{y}$ 는 총소득의 평균,  $\bar{y}_k$ 는 k번째 소득  $y_k$ 의 평균임

- 따라서  $R_k$ 는 총소득과 개별 소득원천의 순위상관계수,  $G_k$ 는 개별 소득원천의 지니계수,  $S_k$ 는 총소득에서 개별 소득원천이 차지하는 비중을 의미함
- 식 ⑩'에서 []내는 조정계수로서, 지니계수는 개별소득원천의 지니계수에 총소득에서 차지하는 비중과 순위의 차이로 조정하여 구한다는 것을 알 수 있음

$$G = \sum_{k=1}^k \left[ \frac{cov(y_k, F)}{cov(y_k, F)} \cdot \frac{2cov(y_k, F_k)}{y_k} \cdot \frac{\bar{y}_k}{y} \right] = \sum_{k=1}^k R_k \cdot G_k \cdot S_k \dots\dots\dots ⑩$$

$$= \sum_{k=1}^k \left[ \frac{cov(y_k, F)}{cov(y_k, F)} \cdot \frac{\bar{y}}{y_k} \right] \cdot \frac{2cov(y_k, F_k)}{y_k} \cdot \frac{\bar{y}_k}{y} = \sum_{k=1}^k (R_k \cdot S_k) \cdot G_k \dots\dots\dots ⑩'$$

## 2. 자료출처 및 고려사항

### □ 자료출처

- 이 연구의 분석에 사용된 재정 자료는 지방세, 지방소비세, 국고보조금(차등보조율), 보통교부세(산정액), 소방안전교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금, 지역상생발전기금, 지역균형발전특별회계로 2021년 결산 기준임
- 각 자료의 출처 및 특이사항은 다음과 같음
  - 지방세, 소방안전교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금 자료는 지방재정365에서 지방재정연감(결산) - 세입목별 세입(총계)에서 추출하여 사용함
  - 보통교부세(산정액)와 지역상생발전기금 자료는 「2021년 보통교부세 산정내역」에서 추출함
  - 국고보조금(차등보조율)은 지방재정365의 세부사업별 세출현황(2021년 회계연도) 자료를 사용함

[표 3-2] 분석자료 출처

자료	출처
지방세a, 지방소비세, 부동산교부세, 소방안전교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금	지방재정 365 「지방재정연감(결산) - 세입목별 세입(총계)」
보통교부세(산정액), 지역상생발전기금	「2021년 보통교부세 산정내역」
국고보조금(차등보조율)	지방재정 365 「세부사업별세출현황(2021년 회계연도)」

#### □ 계산방법 및 참고사항

- 소방안전교부세는 시·도에 교부하기 때문에, 일부 기초자치단체에 교부된 금액은 해당 시·도에 이관하여 계산함
- 국고보조금(차등보조율)은 세부사업별 세출현황(2021년 회계연도)에서 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 1]에 명시된 차등보조사업의 국비 금액을 추출하여 사용함
  - 다만, 본 연구에서는 국고보조금(차등보조율) 사업을 보수적으로 추출함
  - 즉, 세부사업별세출현황에서 국고보조금(차등보조율) 사업명과 동일한 사업만 추출함
  - 예를 들어, ‘하수관로 정비’ 사업의 경우, 세부사업명에 하수관로 정비, 하수관로 준설, 하수관로 보수·보강, 하수관로 개선 사업은 포함하였으나, 내부지출, 하수관로 설치, 신설은 포함하지 않음
  - 또한, 하수관로 정밀조사, 하수관로 재해복구사업, 스마트 하수관로 선도 사업, 하수관로 정비 BTL 임대료, 하수관로 정비사업(특교세) 등 판단이 어려운 사업의 경우, 보수적인 추출을 감안하여 본 연구에서는 포함하지 않음
- 이 연구에서는 편의를 위해 다음부터는 지방세에서 지방소비세를 뺀 지방세는 지방세 a로, 보통교부세(산정액)는 보통교부세로 표기하고자 함

**제2절 분석결과**

**1. 총계기준**

**1) 기초통계**

**□ 재원규모**

- 전국에 교부되는 지방재정조정재원은 총 234,079,404백만 원으로, 광역에 126,412,595백만 원(54.0%), 기초에 107,666,808백만 원(46.0%)이 각각 배분됨

**[표 3-3] 지방재정조정제도 재원 규모 현황**

(단위: 백만원)

구분	전국	광역	기초
지방세 a	96,732,302	64,991,260	31,741,042
지방소비세	17,816,646	16,254,307	1,562,339
보통교부세	44,226,126	12,877,463	31,348,663
부동산교부세	5,242,924	105,220	5,137,704
소방안전교부세	1,038,106	1,038,106	0
국고보조금(차등보조율)	40,721,814	24,870,026	15,851,787
지역균형발전특별회계	10,279,307	6,077,911	4,201,396
시·군 조정교부금	10,129,799	0	10,129,799
자치구 조정교부금	7,694,078	0	7,694,078
지역상생발전기금	198,302	198,302	0
합계	234,079,404	126,412,595	107,666,808

주: 지방세 a = 지방세 - 지방소비세

## □ 시·도별 자원 규모

- 시·도별 지방재정조정제도 규모는 [표 3-4]에 제시되어 있으며, 구체적인 자원별 규모는 [표 3-5], [표 3-6], [표 3-7]과 같음

[표 3-4] 지방재정조정제도 자원 규모 현황

(단위: 백만원)

구분	전체	광역	기초
서울	39,791,541	29,054,116	10,737,425
부산	13,147,135	8,927,128	4,220,008
대구	8,890,615	6,102,308	2,788,307
인천	11,136,856	7,538,157	3,598,700
광주	5,978,822	4,354,826	1,623,996
대전	5,634,096	4,036,013	1,598,083
울산	4,050,783	2,649,360	1,401,422
세종	1,150,618	1,150,618	-
경기	49,962,298	22,876,724	27,085,573
강원	10,847,807	4,182,526	6,665,282
충북	8,929,615	3,688,802	5,240,813
충남	12,130,534	4,944,421	7,186,112
전북	11,324,031	4,670,444	6,653,588
전남	13,928,339	5,380,323	8,548,017
경북	16,951,880	6,357,383	10,594,497
경남	16,516,087	6,791,102	9,724,984
제주	3,708,348	3,708,348	-

[표 3-5] 시도별: 전체 재원별 규모 현황

(단위: 백만원)

구분	지방세 a	지방소비세	보통교부세	부동산 교부세	소방안전 교부세	국고보조금 (치등보조율)	국·군별전 특별회계	시·군 조정교부금	자치구 조정교부금	지역상생 발전기금
서울	27,972,942	2,160,932	0	495,169	41,134	4,756,477	280,634	0	4,076,596	7,657
부산	5,348,357	1,119,676	1,203,289	375,086	48,833	3,516,500	470,275	61,722	995,392	8,005
대구	3,435,510	811,006	1,117,088	176,565	41,694	2,350,064	263,426	36,153	640,870	18,239
인천	5,347,501	576,370	1,048,174	237,413	45,171	2,645,934	346,981	29,224	853,736	6,352
광주	1,896,164	496,554	945,413	121,559	35,233	1,767,200	239,185	0	451,862	25,652
대전	2,009,566	501,529	956,924	130,780	31,268	1,371,054	176,617	0	440,441	15,917
울산	1,834,358	382,001	564,329	104,046	32,562	685,932	143,671	50,082	235,181	18,621
세종	702,709	174,407	67,892	11,344	15,527	118,710	58,661	0	0	1,368
경기	26,825,757	2,910,158	3,417,845	571,436	134,387	8,891,539	1,165,248	6,038,033	0	7,895
강원	2,011,550	863,860	4,721,864	429,232	81,273	1,426,264	894,541	403,596	0	15,627
충북	2,333,868	815,450	3,005,943	257,340	56,073	1,450,957	555,437	438,818	0	15,729
충남	3,442,085	1,153,031	3,859,380	347,905	78,511	1,735,347	830,858	674,513	0	8,904
전북	1,976,852	1,085,857	4,463,324	360,378	67,598	2,009,851	958,730	391,848	0	9,593
전남	2,482,716	1,248,032	5,883,123	548,729	95,546	1,916,641	1,326,005	413,096	0	14,451
경북	3,472,075	1,426,240	6,913,115	563,873	103,997	2,656,638	1,177,737	624,180	0	14,025
경남	4,361,248	1,684,923	4,722,292	418,192	95,380	3,099,888	1,155,362	968,535	0	10,267
제주	1,279,046	406,618	1,336,131	93,876	33,919	322,818	235,940	0	0	0



[표 3-6] 시도별: 광역별 재원별 규모 현황

(단위: 백만원)

구분	지방세 a	지방소비세	보통교부세	부동산교부세	소방안전 교부세	국고보조금 (차등보조율)	지역균형발전 특별회계	지역상생 발전기금
서울	23,923,548	2,077,641	0	0	41,134	2,802,441	201,695	7,657
부산	4,202,652	1,057,311	1,104,139	0	48,833	2,200,114	306,074	8,005
대구	2,668,846	759,788	990,817	0	41,694	1,441,559	181,365	18,239
인천	4,318,904	552,157	754,884	0	45,171	1,630,582	230,107	6,352
광주	1,570,004	469,150	945,413	0	35,233	1,159,060	150,314	25,652
대전	1,640,072	474,411	956,924	0	31,268	809,361	108,060	15,917
울산	1,273,809	361,635	439,369	0	32,562	435,656	87,708	18,621
세종	702,709	174,407	67,892	11,344	15,527	118,710	58,661	1,368
경기	14,107,245	2,691,471	0	0	134,387	5,216,853	718,873	7,895
강원	1,021,386	773,477	969,078	0	81,273	831,029	490,656	15,627
충북	1,063,960	696,986	677,158	0	56,073	881,657	297,239	15,729
충남	1,661,294	1,008,144	720,443	0	78,511	1,012,959	454,166	8,904
전북	893,805	942,955	958,879	0	67,598	1,261,666	535,948	9,593
전남	1,140,388	1,082,170	1,114,534	0	95,546	1,206,701	726,533	14,451
경북	1,522,677	1,242,716	1,178,530	0	103,997	1,645,489	649,949	14,025
경남	2,000,911	1,483,274	663,272	0	95,380	1,893,374	644,624	10,267
제주	1,279,046	406,618	1,336,131	93,876	33,919	322,818	235,940	0

[표 3-7] 시도별: 기초별 재원별 규모 현황

(단위: 백만원)

구분	지방세 a	지방소비세	보통교부세	부동신교부세	국고보조금 (차등보조율)	지역균형발전 특별회계	시·군 조정교부금	자치구 조정교부금
서울	4,049,394	83,291	0	495,169	1,954,036	78,939	0	4,076,596
부산	1,145,705	62,365	99,150	375,086	1,316,387	164,201	61,722	995,392
대구	766,663	51,219	126,271	176,565	908,505	82,061	36,153	640,870
인천	1,028,596	24,214	293,290	237,413	1,015,353	116,874	29,224	853,736
광주	326,159	27,405	0	121,559	608,140	88,871	0	451,862
대전	369,494	27,118	0	130,780	561,693	68,558	0	440,441
울산	560,549	20,366	124,960	104,046	250,275	55,963	50,082	235,181
경기	12,718,512	218,687	3,417,845	571,436	3,674,686	446,375	6,038,033	0
강원	990,164	90,383	3,752,786	429,232	595,235	403,885	403,596	0
충북	1,269,908	118,464	2,328,785	257,340	569,300	258,198	438,818	0
충남	1,780,791	144,887	3,138,937	347,905	722,388	376,692	674,513	0
전북	1,083,047	142,902	3,504,445	360,378	748,186	422,782	391,848	0
전남	1,342,328	165,862	4,768,589	548,729	709,940	599,473	413,096	0
경북	1,949,397	183,525	5,734,585	563,873	1,011,149	527,788	624,180	0
경남	2,360,337	201,649	4,059,020	418,192	1,206,515	510,737	968,535	0

## 2) 주요 지수별 재정형평화 효과

### (1) 전국

#### □ 자원별 재정형평화 효과

- 전체 자치단체 기준, 재정별 불평등지수를 분석한 결과는 다음과 같음
  - 모든 지수에서 부동산교부세가 불평등이 가장 낮은 것으로 나타남
  - 반면, 불평등이 높은 재원은 불평등지수마다 다른 것으로 나타남
    - 지니계수에서는 지역상생발전기금이, 타일지수 및 대수표준편차, 앳킨슨 지수에서는 지방소비세가 불평등이 가장 높은 것으로 나타남

[표 3-8] 전국: 자원별 불평등지수 측정 결과

구분	지니계수	타일지수 [GE(a), a=1]	대수편차평균 [GE(a), a=0]	앳킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sup>a</sup>	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방소비세	0.88904	2.32140	2.20030	0.73495	0.88923
보통교부세	0.56841	0.27572	0.26553	0.12551	0.23320
부동산교부세	0.16655	0.03101	0.03061	0.01496	0.03014
소방안전교부세	0.94990	0.12816	0.13758	0.06442	0.12853
국고보조금(차등보조율)	0.72027	1.26988	1.02247	0.44621	0.64029
지역균형발전특별회계	0.67411	1.12604	0.89538	0.40130	0.59155
시·군 조정교부금	0.71341	0.54700	0.54971	0.24611	0.42288
자치구 조정교부금	0.80665	0.16378	0.18445	0.08292	0.16844
지역상생발전기금	0.95114	0.11725	0.15617	0.06428	0.14459

#### □ 자원별 재정형평화 효과 분석 결과

- 자원별 재정형평화 효과를 분석하기 위해 지방세<sup>a</sup>에 각 재원을 교부했을 때의 불평등지수를 분석하여, 지방세<sup>a</sup>와의 차액을 계산함
  - 지방세<sup>a</sup>만 교부되었을 때 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 앳킨슨지수는 각각 0.08747, 1.86261, 1.46121, 0.57496, 0.76804임

- 지방세<sub>a</sub>에 지방소비세를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 앳킨슨지수(1), 앳킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 0.00827, 0.00548, 0.02063, 0.00943, 0.00474로 증가한 것으로 나타남
  - 지방소비세 배분은 지역 간 재정 격차를 악화시킨다고 해석될 수 있음

[표 3-9] 전국: 지방소비세 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	앳킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sub>a</sub> (A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세 <sub>a</sub> + 지방소비세(B)	0.81674	1.86809	1.48184	0.58439	0.77278
차이(B-A)	0.00827	0.00548	0.02063	0.00943	0.00474

- 지방세<sub>a</sub>에 보통교부세를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 앳킨슨지수(1), 앳킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 0.1355, 0.65356, 0.60929, 0.17472, 0.19464 감소한 것으로 나타남
  - 보통교부세 배분은 지역간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-10] 전국: 보통교부세산정액 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	앳킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sub>a</sub> (A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세 <sub>a</sub> + 보통교부세(B)	0.67297	1.20905	0.85192	0.40024	0.5734
차이(B-A)	-0.1355	-0.65356	-0.60929	-0.17472	-0.19464

- 지방세<sub>a</sub>에 부동산교부세를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 앳킨슨지수(1), 앳킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 0.04669, 0.17466, 0.31481, 0.06181, 0.08582 감소한 것으로 나타남
  - 부동산교부세 배분은 지역간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-11] 전국: 부동산교부세 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세a + 부동산교부세(B)	0.76178	1.68795	1.14640	0.51315	0.68222
차이(B-A)	-0.04669	-0.17466	-0.31481	-0.06181	-0.08582

- 지방세a에 소방안전교부세를 추가한 후의 지니계수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.00123, 0.00819, 0.00138, 0.00190 증가한 것으로 나타남. 다만, 타일지수에서는 0.00098 감소한 것으로 나타남
- 소방안전교부세는 대체적으로 지역간 재정 격차를 악화시킨다고 할 수 있지만, 분포 상단의 차이에 민감함에 중점을 둔다면 지역간 재정 격차가 준다고 해석될 수 있음

[표 3-12] 전국: 소방안전교부세 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세a + 소방안전교부세(B)	0.80970	1.86163	1.46940	0.57634	0.76994
차이(B-A)	0.00123	-0.00098	0.00819	0.00138	0.00190

- 지방세a에 국고보조금(차등보조율)를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.03321, 0.22762, 0.19811, 0.05013, 0.05082 감소한 것으로 나타남
- 국고보조금(차등보조율) 배분은 지역간 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

**[표 3-13]** 전국: 국고보조금(차등보조율) 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세a + 국고보조금 (차등보조율)(B)	0.77526	1.63499	1.26310	0.52483	0.71722
차이(B-A)	-0.03321	-0.22762	-0.19811	-0.05013	-0.05082

- 지방세a에 지역균형발전특별회계를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.02649, 0.13635, 0.20538, 0.03883, 0.05288 감소한 것으로 나타남
  - 지역균형발전특별회계 배분은 지역간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

**[표 3-14]** 전국: 지역균형발전특별회계 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세a + 국가균형발전 특별회계(B)	0.78198	1.72626	1.25583	0.53613	0.71516
차이(B-A)	-0.02649	-0.13635	-0.20538	-0.03883	-0.05288

- 지방세a에 시·군 조정교부금을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.0338, 0.21211, 0.21231, 0.05221, 0.05486 감소한 것으로 나타남
  - 시·군 조정교부금 배분은 지역간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-15] 전국: 시·군 조정교부금 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세a + 시·군 조정교부금(B)	0.77467	1.65050	1.24890	0.52275	0.71318
차이(B-A)	-0.03380	-0.21211	-0.21231	-0.05221	-0.05486

- 지방세a에 자치구 조정교부금을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.04052, 0.20762, 0.15443, 0.0513, 0.03873 감소한 것으로 나타남
- 자치구 조정교부금 배분은 지역간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-16] 전국: 자치구 조정교부금 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세a + 자치구 조정교부금(B)	0.76795	1.65499	1.30678	0.52366	0.72931
차이(B-A)	-0.04052	-0.20762	-0.15443	-0.05130	-0.03873

- 지방세a에 지역상생발전기금을 추가한 후의 지니계수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.00022, 0.00153, 0.00023, 0.00036 증가한 것으로 나타남. 다만, 타일지수는 0.00061 감소한 것으로 나타남
- 지역상생발전기금은 대체적으로 지역간 재정 격차를 악화시킨다고 할 수 있지만, 분포 상단의 차이에 민감함에 중점을 둔다면 지역간 재정 격차가 줄어들 수 있다고 해석될 수 있음

[표 3-17] 전국: 지역상생발전기금 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 a(A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세 a + 지역상생발전기금(B)	0.80869	1.86200	1.46274	0.57519	0.7684
차이(B-A)	0.00022	-0.00061	0.00153	0.00023	0.00036

- 지방세a에 모든 지방재정조정제도 재원을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.20788, 0.89298, 0.83111, 0.24763, 0.30058 감소한 것으로 나타남
  - 지방재정조정제도는 지역간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-18] 전국: 전체 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 a(A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세 a + 모든 나머지 재원(B)	0.60059	0.96963	0.6301	0.32733	0.46746
차이(B-A)	-0.20788	-0.89298	-0.83111	-0.24763	-0.30058

(2) 광역자치단체

□ 자원별 재정형평화 효과

- 광역자치단체 기준, 재정별 불평등지수를 분석한 결과는 다음과 같음
  - 모든 지수에서 특별교부세가 불평등이 가장 낮은 것으로 나타남
  - 반면, 불평등이 높은 재원은 불평등지수마다 다른 것으로 나타남
    - 지니계수에서는 부동산교부세, 타일지수 및 대수표준편차, 옛킨슨지수에서는 지방세a가 불평등이 가장 높은 것으로 나타남



[표 3-19] 광역: 자원별 불평등지수 측정 결과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a	0.58454	0.70796	0.60533	0.28871	0.45411
지방소비세	0.34183	0.19263	0.20429	0.09454	0.18477
보통교부세	0.28693	0.08324	0.14363	0.05146	0.13379
부동산교부세	0.92849	0.35123	0.47757	0.18986	0.37971
소방안전교부세	0.28380	0.12816	0.13758	0.06442	0.12853
국고보조금(차등보조율)	0.38134	0.25811	0.29648	0.12758	0.25657
지역균형발전특별회계	0.35398	0.20359	0.24516	0.10630	0.21742
지역상생발전기금	0.30158	0.11725	0.15617	0.06428	0.14459

#### □ 자원별 재정형평화 효과 분석 결과

- 자원별 재정형평화 효과를 분석하기 위해 지방세에 각 재원을 교부한 후의 불평등지수를 분석하여, 순지방세와의 차액을 계산함
  - 지방세a만 교부되었을 때 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 엣킨슨지수는 각각 0.58454, 0.70796, 0.60533, 0.28871, 0.454114임

[표 3-20] 광역: 지방소비세 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.58454	0.70796	0.60533	0.28871	0.45411
지방세a + 지방소비세(B)	0.51792	0.55408	0.46402	0.22950	0.37125
차이(B-A)	-0.06662	-0.15388	-0.14131	-0.05921	-0.08286

- 지방세<sub>a</sub>에 보통교부세 산정액을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차 평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 0.10385, 0.2284, 0.20363, 0.08809, 0.12329 감소한 것으로 나타남
  - 보통교부세 배분은 광역자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-21] 광역: 보통교부세산정액 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sub>a</sub> (A)	0.58454	0.70796	0.60533	0.28871	0.45411
지방세 <sub>a</sub> + 보통교부세(B)	0.48069	0.47956	0.40170	0.20062	0.33082
차이(B-A)	-0.10385	-0.2284	-0.20363	-0.08809	-0.12329

- 지방세<sub>a</sub>에 부동산교부세를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 0.00145, 0.00297, 0.00349, 0.00126, 0.00191 감소한 것으로 나타남
  - 부동산교부세 배분은 광역자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-22] 광역: 부동산교부세 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sub>a</sub> (A)	0.58454	0.70796	0.60533	0.28871	0.45411
지방세 <sub>a</sub> + 부동산교부세(B)	0.58309	0.70499	0.60184	0.28745	0.4522
차이(B-A)	-0.00145	-0.00297	-0.00349	-0.00126	-0.00191

- 지방세<sub>a</sub>에 소방안전교부세를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 0.00842, 0.01891, 0.01963, 0.00753, 0.01082 감소한 것으로 나타남
  - 소방안전교부세 배분은 광역자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-23] 광역: 소방안전교부세 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.58454	0.70796	0.60533	0.28871	0.45411
지방세a + 소방안전교부세(B)	0.57612	0.68905	0.58570	0.28118	0.44329
차이(B-A)	-0.00842	-0.01891	-0.01963	-0.00753	-0.01082

- 지방세a에 국고보조금(차등보조율)을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.06644, 0.1756, 0.1409, 0.06351, 0.0826 감소한 것으로 나타남
- 국고보조금(차등보조율) 배분은 광역자치단체간 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-24] 광역: 국고보조금(차등보조율) 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.58454	0.70796	0.60533	0.28871	0.45411
지방세a+국고보조금(차등보조율)(B)	0.51810	0.53236	0.46443	0.2252	0.37151
차이(B-A)	-0.06644	-0.17560	-0.1409	-0.06351	-0.0826

- 지방세a에 지역균형발전특별회계를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.04538, 0.10153, 0.09854, 0.03981, 0.05654 감소한 것으로 나타남
- 지역균형발전특별회계 배분은 광역자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

**[표 3-25]** 광역: 지역균형발전특별회계 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.58454	0.70796	0.60533	0.28871	0.45411
지방세a+지역균형발전특별회계(B)	0.53916	0.60643	0.50679	0.2489	0.39757
차이(B-A)	-0.04538	-0.10153	-0.09854	-0.03981	-0.05654

- 지방세a에 지역상생발전기금을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차 평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.00183, 0.00428, 0.00437, 0.00169, 0.00239 감소한 것으로 나타남
  - 지역상생발전기금 배분은 광역자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

**[표 3-26]** 광역: 지역상생발전기금 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.58454	0.70796	0.60533	0.28871	0.45411
지방세a + 지역상생발전기금(B)	0.58271	0.70368	0.60096	0.28702	0.45172
차이(B-A)	-0.00183	-0.00428	-0.00437	-0.00169	-0.00239

- 지방세a에 모든 지방재정조정제도 재원을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.1777, 0.38332, 0.31267, 0.14495, 0.20038 감소한 것으로 나타남
  - 지방재정조정제도 재원의 배분은 광역자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-27] 광역: 전체 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.58454	0.70796	0.60533	0.28871	0.45411
지방세a + 모든 나머지 자원(B)	0.40684	0.32464	0.29266	0.14376	0.25373
차이(B-A)	-0.1777	-0.38332	-0.31267	-0.14495	-0.20038

### (3) 기초자치단체

#### □ 자원별 재정형평화 효과

- 기초자치단체 기준, 재정별 불평등지수를 분석한 결과는 다음과 같음
  - 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 엣킨슨 지수 모두에서 부동산교부세가 불평등이 가장 낮은 것으로 나타남
  - 반면, 불평등이 높은 자원은 불평등지수마다 다른 것으로 나타남
    - 지니계수에서는 자치구 조정교부금, 타일지수 및 대수표준편차, 엣킨슨 지수(1)에서는 지방세a는 가장 불평등한 것으로 나타남

[표 3-28] 기초: 자원별 불평등지수 측정 결과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a	0.58510	0.63677	0.65394	0.27892	0.48001
지방소비세	0.30493	0.15506	0.18372	0.07958	0.16783
보통교부세	0.49409	0.11613	0.14109	0.06095	0.13159
부동산교부세	0.09887	0.01896	0.02251	0.01015	0.02226
국고보조금(차등보조율)	0.44946	0.32878	0.36911	0.16110	0.30865
지역균형발전특별회계	0.36336	0.21204	0.28546	0.11332	0.24833
시·군 조정교부금	0.69185	0.54700	0.54971	0.24611	0.42288
자치구 조정교부금	0.79211	0.16378	0.18445	0.08292	0.16844

□ **재원별 재정형평화 효과 분석 결과**

- 재원별 재정형평화 효과를 분석하기 위해 지방세에 각 재원을 교부했을 때의 불평등지수를 분석하여, 순지방세와의 차액을 계산함
  - 지방세<sub>a</sub>만 교부되었을 때 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 앳킨슨지수는 각각 0.58510, 0.63677, 0.65394, 0.27892, 0.48001임
- 지방세<sub>a</sub>에 지방소비세를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 앳킨슨지수(1), 앳킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 0.02434, 0.05107, 0.08412, 0.02499, 0.04564 로 감소한 것으로 나타남
  - 지방소비세 배분은 기초자치단체간 재정 격차를 약화시킨다고 해석될 수 있음

[표 3-29] 기초: 지방소비세 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	앳킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sub>a</sub> (A)	0.58510	0.63677	0.65394	0.27892	0.48001
지방세 <sub>a</sub> + 지방소비세(B)	0.56076	0.58570	0.56982	0.25393	0.43437
차이(B-A)	-0.02434	-0.05107	-0.08412	-0.02499	-0.04564

- 지방세<sub>a</sub>에 보통교부세 산정액을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 앳킨슨지수(1), 앳킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 0.17253, 0.34644, 0.3441, 0.13995, 0.21357 감소한 것으로 나타남
  - 보통교부세 배분은 기초자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-30] 기초: 보통교부세산정액 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	앳킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sub>a</sub> (A)	0.58510	0.63677	0.65394	0.27892	0.48001
지방세 <sub>a</sub> + 보통교부세(B)	0.41257	0.29033	0.30984	0.13897	0.26644
차이(B-A)	-0.17253	-0.34644	-0.34410	-0.13995	-0.21357

- 지방세<sub>a</sub>에 부동산교부세를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 -0.08912, 0.17190, 0.24484, 0.08089, 0.14426 감소한 것으로 나타남
- 부동산교부세 배분은 기초자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-31] 기초: 부동산교부세 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sub>a</sub> (A)	0.58510	0.63677	0.65394	0.27892	0.48001
지방세 <sub>a</sub> + 부동산교부세(B)	0.49598	0.46487	0.40910	0.19803	0.33575
차이(B-A)	-0.08912	-0.17190	-0.24484	-0.08089	-0.14426

- 지방세<sub>a</sub>에 국고보조금(차등보조율)를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 0.06475, 0.15144, 0.15074, 0.05862, 0.08460 감소한 것으로 나타남
- 국고보조금(차등보조율) 배분은 기초자치단체간 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-32] 기초: 국고보조금(차등보조율) 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sub>a</sub> (A)	0.58510	0.63677	0.65394	0.27892	0.48001
지방세 <sub>a</sub> +국고보조금(차등보조율)(B)	0.52035	0.48533	0.50320	0.22030	0.39541
차이(B-A)	-0.06475	-0.15144	-0.15074	-0.05862	-0.08460

- 지방세<sub>a</sub>에 지역균형발전특별회계를 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세<sub>a</sub> 대비 각각 0.06467, 0.12782, 0.19096, 0.06101, 0.10942 감소한 것으로 나타남
- 지역균형발전특별회계 배분은 기초자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

**[표 3-33]** 기초: 지역균형발전특별회계 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.58510	0.63677	0.65394	0.27892	0.48001
지방세a + 지역균형발전특별회계(B)	0.52043	0.50895	0.46298	0.21791	0.37059
차이(B-A)	-0.06467	-0.12782	-0.19096	-0.06101	-0.10942

- 지방세a에 시·군 조정교부금을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.0081, 0.01555, 0.05838, 0.01203, 0.03127 감소한 것으로 나타남
  - 시·군 조정교부금 배분은 기초자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

**[표 3-34]** 기초: 시·군 조정교부금 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	옛킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.58510	0.63677	0.65394	0.27892	0.48001
지방세a + 시·군 조정교부금(B)	0.57700	0.62122	0.59556	0.26689	0.44874
차이(B-A)	-0.0081	-0.01555	-0.05838	-0.01203	-0.03127

- 지방세a에 자치구 조정교부금을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 옛킨슨지수(1), 옛킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.04524, 0.12174, 0.03129, 0.03172, 0.01653 감소한 것으로 나타남
  - 자치구 조정교부금 배분은 기초자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음



[표 3-35] 기초: 자치구 조정교부금 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.58510	0.63677	0.65394	0.27892	0.48001
지방세a + 자치구 조정교부금(B)	0.53986	0.51503	0.62265	0.2472	0.46348
차이(B-A)	-0.04524	-0.12174	-0.03129	-0.03172	-0.01653

- 지방세a에 모든 지방재정조정제도 재원을 추가한 후의 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 엣킨슨지수(1), 엣킨슨지수(2)는 지방세a 대비 각각 0.26807, 0.45512, 0.49296, 0.19681, 0.33132 감소한 것으로 나타남
- 지방재정조정제도 재원의 배분은 기초자치단체간 재정 격차를 줄인다고 해석될 수 있음

[표 3-36] 기초: 전체 재정형평화 효과

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.58510	0.63677	0.65394	0.27892	0.48001
지방세a + 모든 나머지 자원(B)	0.31703	0.18165	0.16098	0.08211	0.14869
차이(B-A)	-0.26807	-0.45512	-0.49296	-0.19681	-0.33132

### 3) 재정형평화 효과 분해

#### □ 전국

- 전체 지방재정조정제도 재원을 기준으로 자원별 불평등지수(지니계수)를 분해한 결과, 전체 지방재정조정제도 자원에서 지방세a의 상대적 기여도가 0.5866로 가장 높았으며, 자치구 조정교부금이 -0.0052로 가장 낮음
- 한계효과 기준, 지방세a, 지방소비세, 소방안전교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역상생발전기금은 1% 변할 때, 지니계수가 각각 0.1393%, 0.0371%, 0.0027%, 0.0227%, 0.0005% 증가하여 불평등을 악화시키는 것으로 분석됨

- 반면, 보통교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 1% 변할 때, 지니계수 각각 0.0834%, 0.027%, 0.0019%, 0.0122%, 0.0407% 하락하여 불평등을 개선하는 것으로 분석됨

**[표 3-37] 전국: 재원별 불평등지수(지니계수) 분해 결과**

구분	소득원별 점유율 (SK)	소득원별 지니계수값 (GK)	상관계수 (RK)	소득원별 상대적기여도	한계효과
지방세a	0.4473	0.8085	0.9742	0.5866	0.1393
지방소비세	0.0824	0.889	0.98	0.1195	0.0371
보통교부세	0.2045	0.5684	0.6259	0.1211	-0.0834
부동산교부세	0.0242	0.1666	-0.4114	-0.0028	-0.027
소방안전교부세	0.0048	0.9499	0.9863	0.0075	0.0027
국고보조금(차등보조율)	0.1883	0.7203	0.9344	0.2110	0.0227
지역균형발전특별회계	0.0475	0.6741	0.8554	0.0456	-0.0019
시·군 조정교부금	0.0468	0.7134	0.6233	0.0347	-0.0122
자치구 조정교부금	0.0356	0.8067	-0.1082	-0.0052	-0.0407
지역상생발전기금	0.0009	0.9511	0.9748	0.0014	0.0005

주: 1) 절대적 기여도 합계(G) = 0.6006

2) 소득원별 상대적 기여도 =  $(SK * GK * RK) / G$ , 한계효과 = 소득원별 상대적 기여도 - SK

- 지방세에 각 지방재정조정제도 재원을 더했을 때 지니계수 순위변동 효과를 분석한 결과는 다음과 같음
  - 보통교부세, 부동산교부세, 국고보조금(차등보조율), 국가균형발전 특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 세입격차 완화효과가 있는 것으로 분석됨
  - 소방안전교부세, 지역상생발전기금은 세입격차를 악화시키는 것으로 나타남
- 특히 보통교부세를 더했을 때 세입격차 완화효과가 -1.1212로 가장 좋았으나, 순위변동효과의 점유율(28.1%)이 다른 재원 대비 가장 높고 순수 세입격차 완화 효과의 점유율(71.9%)은 가장 낮은 것으로 나타남

[표 3-38] 지방재정조정제도 자원별 지니계수 순위변동 효과 분해

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 보통교부세	0.69551	-0.12120 (100.0%)	-0.08709 (71.9%)	-0.03412 (28.1%)
2	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 부동산교부세	0.77662	-0.04009 (100.0%)	-0.04004 (99.9%)	0.00005 (0.1%)
3	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 소방안전교부세	0.81781	0.00109 (100.0%)	0.00109 (100.0%)	0.00000 (0.0%)
4	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 국고보조금(차등보조율)	0.78547	-0.03124 (100.0%)	-0.02847 (91.1%)	-0.00277 (8.9%)
5	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 지역균형발전특별회계	0.79401	-0.02270 (100.0%)	-0.02175 (95.8%)	-0.00095 (4.2%)
6	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 시·군 조정교부금	0.78677	-0.02994 (100.0%)	-0.02743 (91.6%)	-0.00251 (8.4%)
7	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 자치구 조정교부금	0.78117	-0.03554 (100.0%)	-0.02773 (78.0%)	-0.00781 (22.0%)
8	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 지역상생발전기금	0.81690	0.00190 (100.0%)	0.00190 (100.0%)	0.00000 (0.0%)

○ 지방재정조정제도 자원 조합별 지니계수 순위변동 효과를 분석한 결과는 다음과 같음

- (지방세+보통교부세+부동산교부세+조정교부금+균특회계) 조합이 세입 격차 완화효과가 높으며, (지방세+보통교부세) 조합의 세입격차 완화효과가 가장 낮은 것으로 나타남

- 지방세에 지방재정조정제도를 더할수록 순위변동 효과가 줄어들고 순수 세입 격차 완화효과의 점유율이 커지는 것으로 나타남
  - 특히 모든 지방재정조정제도 재원을 더한 조합이 순위변동 효과 없이 순수 세입 격차 완화효과 점유율이 91.5% 가장 높은 것으로 나타남

[표 3-39] 지방재정조정제도 자원 조합별 지니계수 순위변동 효과 분해

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 보통교부세	0.69551	-0.12120 (100.0%)	-0.08709 (71.9%)	-0.03412 (28.1%)
2	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 보통교부세 + 부동산교부세	0.67131	-0.14540 (100.0%)	-0.11031 (75.9%)	-0.03509 (24.1%)
3	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 보통교부세 + 부동산교부세+조정교부금	0.61316	-0.20355 (100.0%)	-0.18268 (89.7%)	-0.02087 (10.3%)
4	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 보통교부세 + 부동산교부세 + 조정교부금 + 균특회계	0.61159	-0.20512 (100.0%)	-0.18229 (88.9%)	-0.02283 (11.1%)
5	지방세	0.81671	-	-	-
	지방세 + 지방재정조정제도	0.62125	-0.19546 (100.0%)	-0.17893 (91.5%)	-0.01653 (8.5%)

□ 광역

- 광역자치단체 지방재정조정제도 재원을 기준으로 자원별 불평등지수(지니 계수)를 분해한 결과, 전체 지방재정조정제도 재원에서 지방세의 상대적 기여도가 0.7206로 가장 높았으며, 보통교부세가 -0.0098로 가장 낮음
  - 전국, 기초 대비 광역의 지방세 상대적 기여도가 압도적으로 높음

- 한계효과 기준, 지방세만 1% 변할 때, 지니계수가 0.2065% 증가하여 불평등을 악화시키는 것으로 분석됨
- 반면, 나머지 지방소비세, 보통교부세 산정액, 부동산교부세, 소방안전교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역균형발전특별회계, 지역상생발전기금이 1% 변할 때, 지니계수 각각 0.0357%, 0.1116%, 0.0021%, 0.0052%, 0.0213%, 0.0287%, 0.0017% 하락하여 불평등을 개선하는 것으로 분석됨

[표 3-40] 광역: 재원별 불평등지수 분해 결과

구분	소득원별 점유율 (SK)	소득원별 지니계수값 (GK)	상관계수 (RK)	소득원별 상대적 기여도	한계효과
지방세a	0.5141	0.5845	0.9756	0.7206	0.2065
지방소비세	0.1286	0.3418	0.8594	0.0928	-0.0357
보통교부세산정액	0.1019	0.2869	-0.1357	-0.0098	-0.1116
부동산교부세	0.0008	0.9285	-0.6745	-0.0013	-0.0021
소방안전교부세	0.0082	0.2838	0.5175	0.003	-0.0052
국고보조금(차등보조율)	0.1967	0.3813	0.9512	0.1754	-0.0213
지역균형발전특별회계	0.0481	0.354	0.4628	0.0194	-0.0287
지역상생발전기금	0.0016	0.3016	-0.1509	-0.0002	-0.0017

주: 1) 절대적 기여도 합계(G) = 0.4068

2) 소득원별 상대적 기여도 =  $(SK * GK * RK) / G$ , 한계효과 = 소득원별 상대적 기여도 - SK

## □ 기초

- 기초자치단체의 지방재정조정제도 재원을 기준으로 재원별 불평등지수(지니계수)를 분해한 결과, 전체 지방재정조정제도 재원에서 지방세a의 상대적 기여도가 0.4814로 가장 높았으며, 자치구 조정교부금이 -0.0056로 가장 낮음
- 한계효과 기준, 지방세, 국고보조금(차등보조율), 시·군 조정교부금은 1% 변할 때, 지니계수가 각각 0.1866%, 0.0014%, 0.0693% 증가하여 불평등을 악화시키는 것으로 분석됨

○ 반면, 지방소비세, 보통교부세 산정액, 특별교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 자치구 조정교부금은 1% 변할 때, 지니계수 각각 0.0075%, 0.0997%, 0.0506%, 0.0225%, 0.0771% 하락하여 불평등을 개선하는 것으로 분석됨

[표 3-41] 기초: 재원별 불평등지수 분해 결과

구분	소득원별 점유율 (SK)	소득원별 지니계수값 (GK)	상관계수 (RK)	소득원별 상대적 기여도	한계효과
지방세a	0.2948	0.5851	0.8848	0.4814	0.1866
지방소비세	0.0145	0.3049	0.5035	0.007	-0.0075
보통교부세산정액	0.2912	0.4941	0.422	0.1915	-0.0997
부동산교부세	0.0477	0.0989	-0.1929	-0.0029	-0.0506
국고보조금(차등보조율)	0.1472	0.4495	0.7122	0.1486	0.0014
지역균형발전특별회계	0.039	0.3634	0.3692	0.0165	-0.0225
시·군 조정교부금	0.0941	0.6918	0.7959	0.1634	0.0693
자치구 조정교부금	0.0715	0.7921	-0.0315	-0.0056	-0.0771

주: 1) 절대적 기여도 합계(G) = 0.317

2) 소득원별 상대적 기여도 =  $(SK * GK * RK) / G$ , 한계효과 = 소득원별 상대적 기여도 - SK

## 제4장

# 지방재정조정제도 재정형평화 기능 효율화 방안

제1절 기본방향

제2절 추진방안





## 제1절 기본방향

## □ 현실적 제약을 고려한 지방재정조정제도 개편 방안 검토

- 이 연구는 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 효율적으로 수행할 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있음
- 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 제고하는 것에만 초점을 맞추면, 제3장의 분석결과를 바탕으로 제도의 통·폐합을 검토할 수 있음
  - 지방재정조정제도를 대상으로 해당 재원의 증가가 지역 간 재정력 격차 완화에 기여하는지를 분석하고, 이를 기준으로 해당 재원의 축소 또는 제도 폐지를 검토할 수 있음
  - 즉, 지방재정조정제도 전체를 대상으로 한 자원별 지니계수 분해 결과에서 한계효과가 (+)인 지방재정조정제도는 자원 규모를 축소하거나 폐지하는 것이 적절함
- 그러나 현실적으로 각각의 지방재정조정제도 도입 목적, 운영 주체, 자원배분 대상 등에서 차이가 존재함
  - 각각의 지방재정조정제도는 재정형평화 기능 이외에도 다양한 기능 및 역할을 수행함
  - 따라서 재정형평화 기능의 수행 정도만을 가지고 지방재정조정제도의 존폐 자체를 결정할 수는 없으며, 이는 중장기적 과제로 검토가 필요함
- 따라서 이 연구에서는 현실적인 제약을 고려하여 현행 지방재정조정제도의 틀을 유지하는 수준에서 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 효율화 할 수 있는 방안을 제시하고자 함

### □ 불평등지수 분석을 통한 지방재정조정제도 개편 방안 모색

- 이 연구에서는 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 효율화를 위해 현재 재정형평화 기능을 효율적으로 수행하고 있는 지방재정조정제도를 중심으로 제도 개선 방안을 검토하고자 함
  - 즉, 제3장에 제시된 재원별 지니계수 분해 결과에서 한계효과가 (-)인 지방재정조정제도를 중심으로 제도 개편 방안을 모색할 수 있음
  - 이를 위해 지방재정조정제도에 대한 재원별 한계효과 분석 및 순위변동 효과 분해 등을 통해 재정형평화 기능을 보다 효율적으로 수행할 수 있는 방안을 도출하고자 함
- 제3장에 제시된 것처럼 재원별 지니계수 분해 결과 한계효과가 (-)인 재원은 보통교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금 등 5개임
  - 이 중에서 순수한 격차완화 효과의 비중이 가장 높은 조합은 보통교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금의 4개 재원으로 지방재정조정제도를 구성하는 방안임
- 이러한 측면에서 이 연구는 보통교부세를 중심으로 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 효율화 방안을 검토하고자 함
  - 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 보통교부세의 기준 재정수요액과 기준재정수입액 산정항목에 연동되어 있어, 이들 재원에 대한 개선방안을 마련하기 위해서는 현행 지방재정조정제도의 전면적인 개편을 필요로 함
  - 그리고 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금은 광역자치단체 재원을 기반으로 하는 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정조정제도라는 측면에서 중앙정부에 의한 제도 개편보다는 광역자치단체의 자율성을 보장하는 것이 보다 적절하다는 판단하에 이 연구의 논의의 대상에서 제외하고자 함

## 제2절 추진방안

### 1. 보통교부세 법정률 인상

#### 1) 보통교부세 법정률 인상 필요성

- 보통교부세는 지방자치단체의 부족한 재원을 보장하고, 지역 간 재정력 격차를 완화하는 효과를 가진 핵심적인 지방재정조정제도임
- 이와 같은 보통교부세의 중요성에도 불구하고 보통교부세는 내국세의 19.24%를 재원으로 하고 있다는 측면에서 자원 규모의 불안정성을 나타냄
- 이로 인해 지방자치단체 재정부족액 총액 대비 보통교부세 총액을 의미하는 조정률은 연도별로 편차를 나타내고 있으며, 최근에는 감소하는 추세를 나타내고 있음
- 보통교부세가 지역 간 재정력 격차를 조정하는 최종적인 기제라는 측면을 고려하면, 보통교부세의 지역 간 재정력 격차 완화 효과를 극대화할 수 있는 수준에서 보통교부세 조정률이 결정되는 것이 효율적임
- 따라서 보통교부세 조정률이 어느 정도 수준에서 가장 효율적으로 지역 간 재정력 격차 완화에 기여하는지를 파악하고, 최소한 그 정도 수준까지는 보통교부세 조정률을 담보할 수 있는 방향으로의 제도 개선이 필요함
- 이를 위해 제3장에서 살펴본 10가지 재원을 모두 포함하여 지역 간 재정력 격차 완화 효과를 분석하고, 지방재정조정제도의 재정형평화 기능이 가장 효율적으로 수행될 수 있는 보통교부세 조정률 수준을 파악하고자 하였음
- 지방자치단체 재정부족액이 고정된 상태에서 보통교부세 조정률의 변화는 결국 보통교부세 재원의 변화, 즉 법정률 조정을 의미함
- 따라서 이 연구에서는 가장 효율적 수준의 보통교부세 조정률을 도출하고, 보통교부세 조정률 변화에 따른 새로운 보통교부세 자원 규모를 산정하였음

## 2) 분석개요

- 보통교부세 조정률 변화에 따라 지방세입 측면에서의 지역 간 격차에 어떤 영향을 미치는지를 파악하고자 하였으며, 주요 분석내용은 다음과 같음
- 먼저 지방재정조정제도를 종합적으로 고려하여 지역 간 재정력 격차 완화 효과가 극대화되는 보통교부세 조정률 수준을 파악하고자 하였음
  - 이를 위해 보통교부세 조정률이 75%에서부터 100%까지 5%p씩 증가할 때, 지방세와 지방재정조정제도 재원을 포함한 지방세입의 지역 간 격차가 어떻게 변화하는지를 분석하였음
  - 다음으로 Lerman & Yitzhaki(1995)가 제시한 지니계수 분해를 통해 보통교부세 조정률 변화에 따른 지역 간 재정력 격차 완화 효과 및 재원별 한계효과를 분석하였음
  - 즉, 보통교부세 조정률 변화에 따른 지방재정조정제도의 재원별 한계효과 변화를 비교·분석하여, 지방재정조정제도의 재원별 한계효과를 가장 크게 만드는 보통교부세 조정률을 파악하고자 하였음
- 한편 보통교부세 조정률 변화에 따른 지니계수의 변화가 순수한 소득격차완화 효과인지 아니면 순위변동 효과인지를 파악하기 위해 Lerman & Yitzhaki(1995)가 제시한 지니계수 순위변동 효과 분해를 수행하였음
  - 이를 통해 보통교부세 조정률 변화에 따른 지역 간 재정력 격차 완화 효과 분석결과 소득격차완화 효과가 순위변동 효과보다 큰 보통교부세 조정률 수준을 파악하고자 하였음
  - 보통교부세 조정률 변화에 따른 지니계수 순위변동 효과 분해는 보통교부세 조정률 변화에 따른 6개 시나리오를 통해 수행되었음
  - 2021년 보통교부세 조정률 73.85%를 기준으로 시나리오 1-1(조정률 75%)부터 시나리오 1-6(조정률 100%)까지에 대해 보통교부세 조정률 변화에 따른 지니계수 순위변동 효과 분해를 실시하였음

[표 4-1] 보통교부세 조정률 인상 시나리오

구분	주요 내용
시나리오 1-1	2021년 보통교부세 산정내역을 기준으로 보통교부세 조정률을 75%로 설정
시나리오 1-2	2021년 보통교부세 산정내역을 기준으로 보통교부세 조정률을 80%로 설정
시나리오 1-3	2021년 보통교부세 산정내역을 기준으로 보통교부세 조정률을 85%로 설정
시나리오 1-4	2021년 보통교부세 산정내역을 기준으로 보통교부세 조정률을 90%로 설정
시나리오 1-5	2021년 보통교부세 산정내역을 기준으로 보통교부세 조정률을 95%로 설정
시나리오 1-6	2021년 보통교부세 산정내역을 기준으로 보통교부세 조정률을 100%로 설정

### 3) 분석결과

- 보통교부세 조정률이 75%로 증가하면 10개 지방세입에 대한 지니계수는 현행 대비 0.00078 감소하며, 조정률이 100%로 증가하면 지니계수는 현행 대비 0.01053 감소하는 것으로 나타났음
  - 단순히 지니계수 변화만을 고려하면, 보통교부세 조정률이 증가할수록 10개 지방세입에서의 지역 간 재정력 격차는 감소하는 것으로 볼 수 있음

[표 4-2] 보통교부세 조정률 인상에 따른 지방세입 지니계수 변화

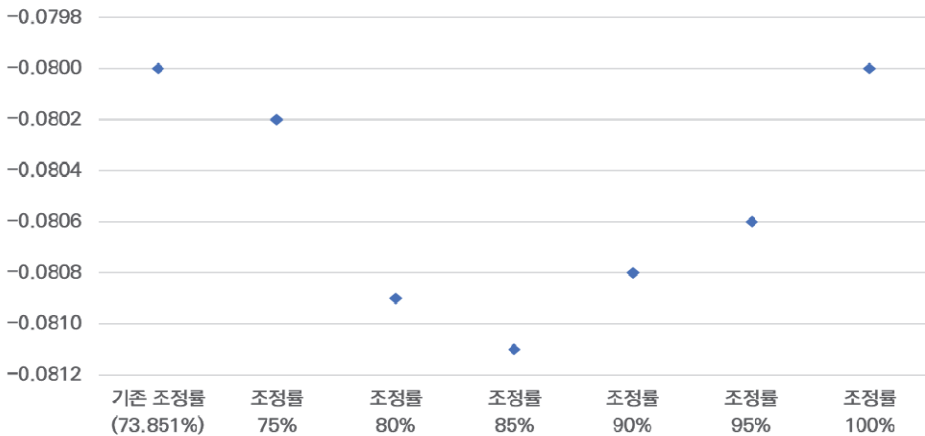
구분	현행(A)	조정률(B)					
		75%	80%	85%	90%	95%	100%
지니계수	0.62125	0.62047	0.61725	0.61423	0.61139	0.60873	0.60622
차이(B-A)	-	-0.00078	-0.00400	-0.00702	-0.00986	-0.01252	-0.01503

- 지역 간 재정력 격차에 대한 보통교부세 한계효과는 보통교부세 조정률이 증가함에 따라 커지다가 보통교부세 조정률 85% 이후부터 감소하는 것으로 나타났음
  - 즉, 보통교부세 조정률 85%의 보통교부세 한계효과는 -0.0811이며, 다른 보통교부세 조정률 시나리오에 비해 한계효과가 가장 큰 것으로 나타났음

[표 4-3] 보통교부세 조정률 인상에 따른 보통교부세 한계효과

구분	소득원별 점유율	소득원별 지니계수값	상관계수	소득원별 상대적기여도	한계효과
현행 조정률	0.1889	0.5684	0.6301	0.1089	-0.0800
조정률 75%	0.1913	0.5684	0.6341	0.1111	-0.0802
조정률 80%	0.2015	0.5684	0.6502	0.1207	-0.0809
조정률 85%	0.2114	0.5684	0.6660	0.1303	-0.0811
조정률 90%	0.2211	0.5684	0.6825	0.1403	-0.0808
조정률 95%	0.2306	0.5684	0.6965	0.1499	-0.0806
조정률 100%	0.2398	0.5684	0.7108	0.1598	-0.0800

[그림 4-1] 보통교부세 조정률 인상에 따른 보통교부세 한계효과



- 보통교부세 조정률 인상에 따른 재원별 한계효과 분석 결과 모든 시나리오에서 보통교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 해당 재원이 증가할 때 지니계수 값이 감소하는 것으로 나타났음
  - 모든 시나리오에서 보통교부세의 한계효과가 가장 크고, 다음으로 자치구 조정교부금과 부동산교부세 등의 순서로 나타났음

- 대부분의 재원은 보통교부세 조정률이 증가할 때 지역 간 재정력 격차에 대한 재원별 한계효과가 감소하지만, 자치구 조정교부금은 보통교부세 조정률이 증가할 때 한계효과가 계속 증가하는 것으로 나타났음
- 반면 지방세<sup>a</sup>, 지방소비세, 소방안전교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역상생발전기금은 해당 재원이 증가할 때 지니계수의 값도 증가하는 것으로 나타났음

[표 4-4] 보통교부세 조정률 인상에 따른 재원별 한계효과

구분	현행 조정률	조정률 75%	조정률 80%	조정률 85%	조정률 90%	조정률 95%	조정률 100%
지방세 <sup>a</sup>	0.1101	0.1102	0.1104	0.1104	0.1100	0.1097	0.1092
지방소비세	0.0308	0.0309	0.0311	0.0312	0.0314	0.0315	0.0316
보통교부세	-0.0800	-0.0802	-0.0809	-0.0811	-0.0808	-0.0806	-0.0800
부동산교부세	-0.0248	-0.0248	-0.0244	-0.0241	-0.0237	-0.0234	-0.0231
소방안전교부세	0.0023	0.0023	0.0023	0.0023	0.0023	0.0023	0.0023
국고보조금(차등보조율)	0.0143	0.0143	0.0142	0.0140	0.0139	0.0136	0.0133
지역균형발전특별회계	-0.0030	-0.0029	-0.0024	-0.0020	-0.0016	-0.0012	-0.0009
시·군 조정교부금	-0.0123	-0.0122	-0.0117	-0.0113	-0.0110	-0.0107	-0.0104
자치구 조정교부금	-0.0378	-0.0380	-0.0389	-0.0398	-0.0407	-0.0415	-0.0423
지역상생발전기금	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004

- 보통교부세 조정률 인상에 따른 지니계수 순위변동 효과를 분해한 결과 모든 시나리오에서 세입격차 완화효과가 있으며, 조정률이 인상됨에 따라 세입격차 완화효과 또한 증가하는 것으로 나타났음
- 다만, 조정률이 증가할수록 순위변동 효과의 점유율도 증가하였음
  - 즉, 조정률이 증가할수록 지방자치단체 간 세입격차 완화효과는 커지지만, 순수 세입격차 완화효과는 감소하고 지방자치단체 간 세입 순위가 최대 10% 까지 변화할 수 있음

**【표 4-5】** 보통교부세 조정률 인상에 따른 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국

구분		지니계수	세입격차 완화효과		
			합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과
시나리오 1-1	현행 조정률	0.62125	-	-	-
	조정률 75%	0.62047	-0.000782 (100.0%)	-0.000778 (99.5%)	-0.000004 (0.5%)
시나리오 1-2	현행 조정률	0.62125	-	-	-
	조정률 80%	0.61725	-0.004000 (100.0%)	-0.003910 (97.8%)	0.000090 (2.2%)
시나리오 1-3	현행 조정률	0.62125	-	-	-
	조정률 85%	0.61423	-0.007030 (100.0%)	-0.006740 (95.9%)	-0.000290 (4.1%)
시나리오 1-4	현행 조정률	0.62125	-	-	-
	조정률 90%	0.61139	-0.009860 (100.0%)	-0.009250 (93.8%)	-0.000610 (6.2%)
시나리오 1-5	현행 조정률	0.62125	-	-	-
	조정률 95%	0.60873	-0.012520 (100.0%)	-0.011530 (92.1%)	-0.000990 (7.9%)
시나리오 1-6	현행 조정률	0.62125	-	-	-
	조정률 100%	0.60622	-0.015030 (100.0%)	-0.013550 (90.1%)	-0.001480 (9.9%)

- 보통교부세 조정률이 85%로 증가하면 지방자치단체 재원은 전체 기준 2,340,794억 원에서 2,407,580억 원으로 66,786억 원 증가함
  - 광역자치단체 재원은 19,426억 원(29.1%), 기초자치단체는 47,360억 원 (70.9%) 증가하는 것으로 나타났음
  - 즉, 보통교부세 조정률이 85%로 증가할 때, 추가적인 재원의 약 71%는 기초 자치단체에 배분되는 것으로 나타났음
- 전체 기준으로 경북의 재원이 10,436억 원으로 가장 많이 증가하며, 세종이 103억 원으로 가장 작게 증가하는 것으로 나타났음(서울 제외)



- 광역자치단체 기준으로 제주의 재원이 2,003억 원으로 가장 많이 증가하며, 세종이 103억 원으로 가장 작게 증가하였음(서울, 경기 제외)
- 기초자치단체 기준으로 경북이 8,657억 원으로 가장 많이 증가하였으며, 울산(189억 원)이 가장 작게 증가하였음(서울, 광주, 대전, 세종, 제주 제외)

[표 4-6] 보통교부세 조정률 인상에 따른 지방자치단체 자원 변화

(단위: 억 원)

구분	현행(A)			조정률85%(B)			차이(B-A)		
	광역	기초	계	광역	기초	계	광역	기초	계
서울	290,541	107,374	397,915	290,541	107,374	397,915	0	0	0
부산	89,271	42,200	131,471	90,938	42,350	133,288	1,667	150	1,817
대구	61,023	27,883	88,906	62,519	28,074	90,593	1,496	191	1,686
인천	75,382	35,987	111,369	76,521	36,430	112,951	1,140	443	1,582
광주	43,548	16,240	59,788	44,976	16,240	61,215	1,427	0	1,427
대전	40,360	15,981	56,341	41,805	15,981	57,786	1,445	0	1,445
울산	26,494	14,014	40,508	27,157	14,203	41,360	663	189	852
세종	11,506	0	11,506	11,609	0	11,609	103	0	103
경기	228,767	270,856	499,623	228,767	276,016	504,783	0	5,160	5,160
강원	41,825	66,653	108,478	43,288	72,318	115,606	1,463	5,665	7,128
충북	36,888	52,408	89,296	37,910	55,924	93,834	1,022	3,516	4,538
충남	49,444	71,861	121,305	50,532	76,600	127,132	1,088	4,739	5,826
전북	46,704	66,536	113,240	48,152	71,826	119,978	1,448	5,291	6,738
전남	53,803	85,480	139,283	55,486	92,714	148,199	1,683	7,233	8,916
경북	63,574	105,945	169,519	65,353	114,602	179,955	1,779	8,657	10,436
경남	67,911	97,250	165,161	68,912	103,378	172,290	1,001	6,128	7,129
제주	37,083	0	37,083	39,086	0	39,086	2,003	0	2,003
합계	1,264,126	1,076,668	2,340,794	1,283,552	1,124,028	2,407,580	19,426	47,360	66,786

- 2021년 기준 보통교부세 조정률 73.851%를 85%로 인상하기 위해서는, 보통교부세 법정률이 현행 19.24%에서 22.12%로 인상되어야 함
  - 보통교부세 조정률이 85%로 인상될 경우에도 내국세, 분권교부세 보전분, 재정부족액은 현재와 동일한 것으로 가정하였음
  - 2021년 기준 보통교부세 교부액은 44,537,686백만 원이며, 이를 기준으로 추정한 내국세는 238,644,180백만 원임(2021년 보통교부세 산정내역 상 내국세는 238,660,800백만 원임)
  - 2021년 내국세의 19.24%가 지방교부세 총액이며, 지방교부세 총액의 97%가 보통교부세 교부액이 됨
  - 따라서 2021년 기준 보통교부세 조정률이 85%인 경우 보통교부세 법정률은 22.12%가 됨

보통교부세 조정률 85% 시 보통교부세 법정률

$$51,213,304\text{백만 원(보통교부세)} = 238,644,180\text{백만 원(내국세)} \times \text{보통교부세 법정률} \times 0.97$$

**[표 4-7] 보통교부세 조정률 85%로 조정 후 보통교부세 산정액 변화**

(단위: 백만 원)

구분	현행(A)	조정률 85%(B)	차이(B-A)
내국세	238,644,180	238,644,180	-
보통교부세	44,537,686	51,213,304	6,675,618
제주도 3%	1,336,131	1,536,399	200,269
분권교부세 보전분	308,560	308,560	-
보통교부세 총액	42,892,995	49,368,345	6,475,350
재정부족액	58,080,406	58,080,406	-
조정률	73.85%	85.00%	11.15%p
보통교부세 산정액	44,229,126	50,904,744	6,675,618
보통교부세 법정률	19.24%	22.12%	2.88%p

## 2. 보통교부세 재정형평화 기능 강화

### 1) 보통교부세 재정형평화 기능 강화 필요성

- 보통교부세는 개별 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 보장하는 재원 보장 기능과 지방자치단체 간 수평적 재정 격차를 완화하는 재정조정 기능을 수행하는 지방재정조정제도임
  - 「지방교부세법」 제1조는 보통교부세의 재원보장 기능과 재정조정 기능을 규정하고 있음
- 최근에 나타나고 있는 다양한 환경 변화는 보통교부세 재정형평화 기능의 강화 필요성을 증가시키고 있음
  - 2023년 5월 현재 수도권(서울·인천·경기)의 주민등록인구는 26,009,571명으로 우리나라 전체 인구의 50.6%를 차지하고 있는 반면, 비수도권 19개 군의 주민등록인구는 30,000명보다도 작은 실정임(통계청 국가통계포털 참조)
  - 이러한 인구 불균형은 지역경제와 지방재정에서의 지역 간 격차도 증가시켜, 2023년 당초예산 기준으로 지방세수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 지방자치단체가 90개에 이르고 있음(행정안전부, 2023b)
  - 특히 비수도권 기초자치단체는 매우 열악한 재정 여건에 직면해 있으며, 재정자립도가 30% 미만인 기초자치단체는 226개 중 179개(79.2%)에 이르고 있음
- 이러한 측면에서 보통교부세가 우리나라 지방재정조정제도 중 최종적인 재정형평화 기능을 담당한다는 점을 고려하면, 보통교부세의 재정형평화 기능을 현재보다 강화하기 위한 방안<sup>14)</sup>을 고려할 필요성이 있음

14) 보통교부세의 재원보장 기능과 재정조정 기능을 분리하여 재정형평화 기능을 강화하기 위해 지역균형교부세 또는 지역균형기금을 신설해야 한다는 주장도 존재한다. 그러나 이러한 주장은 현행 지방재정조정제도의 전면적인 개편을 필요로 하는 방안이며, 이 연구에서는 현행 지방재정조정제도의 틀을 유지하는 수준에서 보통교부세의 재정형평화 기능 강화 방안을 논의하고자 한다.

## 2) 분석개요

- 이 연구에서는 총 12개의 세부 시나리오를 설정하였으며, 기준은 다음과 같음
  - 첫째, 빈곤지표 분석 대상의 선정 기준을 두 가지로 구분하였음
    - 시나리오 1은 광역, 시, 군으로 구분하여 빈곤지표 분석 후 중위소득 50% 이하의 지방자치단체를 선정하는 방안임
    - 시나리오 2는 광역과 기초(시·군)로 구분하여 빈곤지표 분석 후 중위소득 50% 이하의 지방자치단체를 선정하는 방안임
  - 둘째, 중위소득 50% 이하 지방자치단체를 결정하는 자원 유형을 두 가지로 구분하였음
    - A는 시·도, 시, 군의 지방세(지방세<sub>a</sub>+지방소비세)를 기준으로 중위소득 50% 이하 지방자치단체를 선정하는 방안임
    - B는 이 연구에서 다루고 있는 10개 자원 중 보통교부세를 제외한 9개 자원을 기준으로 중위소득 50% 이하 지방자치단체를 선정하는 방안임
  - 셋째, 지방자치단체에 대한 보통교부세 배분 방식을 세 가지로 구분하였음
    - (1)은 광역과 기초 모두 중위소득 50% 이하 지방자치단체를 선정하여 해당 지방자치단체의 자원과 중위소득 50% 간 차액을 우선 보전한 후 나머지를 현행 보통교부세 산정방식으로 배분하는 방안임
    - (2)는 광역은 현행 보통교부세 산정방식으로 배분하고, 기초만 중위소득 50% 이하 지방자치단체를 우선 보전한 후 나머지에 대해 보통교부세 배분방식을 적용하는 방안임
    - (3)은 기초만 중위소득 50% 이하 지방자치단체에 대해 우선 보전한 후 나머지를 광역과 기초에 현행 보통교부세 산정방식으로 배분하는 방안임
- 분석 시나리오별 재정형평화 효과를 비교·분석하기 위해 불평등지수 분석, 순위변동 효과 분해 기법 등을 활용하였음

[표 4-8] 보통교부세 재정형평화 기능 강화 시나리오

구분		주요 내용
대상 단체	1	광역시, 시, 군으로 구분하여 빈곤지표 분석 후 중위소득 50% 지방자치단체 선정
	2	광역시-기초(시·군)로 구분하여 빈곤지표 분석 후 중위소득 50% 지방자치단체 선정
재원 유형	A	지방세(지방세a+지방소비세)를 기준으로 빈곤지표 분석
	B	보통교부세를 뺀 나머지 9개 재원을 기준으로 빈곤지표 분석
배분 방식	(1)	광역시/기초 모두 우선 보전 후 나머지를 현행 보통교부세 산정방식으로 배분
	(2)	광역은 현행 방식으로 배분, 기초만 우선 보전 후 나머지를 기초에 현행처럼 배분
	(3)	기초만 우선 보전한 후 나머지를 광역/기초에 현행처럼 배분

- 분석 기준에 따라 총 12개의 세부 시나리오가 생성되며, 편의를 위해 각각을 다음과 같이 명명하고자 함

[표 4-9] 보통교부세 재정형평화 기능 강화 시나리오 종합

대상 단체	1						2					
	A			B			A			B		
재원 유형	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
시나리오 번호	2-1	2-2	2-3	2-4	2-5	2-6	2-7	2-8	2-9	2-10	2-11	2-12

### 3) 분석결과

- 지방자치단체별·재원별 규모를 살펴보면 지방세수입은 114,548,948백만 원이었으며, 보통교부세를 제외한 나머지 9개 재원 수입은 189,853,271백만 원으로 재원 배분 후 39.66% 증가하는 것으로 나타남
- 광역의 재원 증가 비율은 전북(50.51%), 전남(47.9%), 경북(46.6%) 순으로 높게 나타났으며, 기초는 광주(78.23%), 대전(75.18%), 부산(70.68%)의 순서로 나타났음

[표 4-10] 분석 시나리오에 따른 지방자치단체별 재원 규모

(단위: 백만 원, %)

구분	지방세		지방세+8개 재원 (보통교부세 제외)		8개 재원 배분 후 지방자치단체별 재원 증가율		
	광역	기초	광역	기초	광역	기초	합계
서울	26,001,189	4,132,685	29,054,116	10,737,423	10.51	61.51	24.27
부산	5,259,963	1,208,070	7,822,989	4,120,858	32.76	70.68	45.85
대구	3,428,634	817,882	5,111,491	2,662,039	32.92	69.28	45.37
인천	4,871,061	1,052,810	6,783,273	3,305,409	28.19	68.15	41.28
광주	2,039,154	353,564	3,409,413	1,623,995	40.19	78.23	52.46
대전	2,114,483	396,612	3,079,089	1,598,083	31.33	75.18	46.31
울산	1,635,444	580,915	2,209,991	1,276,462	26.00	54.49	36.43
세종	877,116	0	1,082,726	0	18.99	0	18.99
경기	16,798,716	12,937,199	22,876,724	23,667,727	26.57	45.34	36.11
강원	1,794,863	1,080,547	3,213,448	2,912,494	44.15	62.90	53.06
충북	1,760,946	1,388,372	3,011,644	2,912,029	41.53	52.32	46.84
충남	2,669,438	1,925,678	4,223,978	4,047,174	36.80	52.42	44.44
전북	1,836,760	1,225,949	3,711,565	3,149,140	50.51	61.07	55.36
전남	2,222,558	1,508,190	4,265,789	3,779,426	47.90	60.09	53.63
경북	2,765,393	2,132,922	5,178,853	4,859,910	46.60	56.11	51.21
경남	3,484,185	2,561,986	6,127,830	5,665,966	43.14	54.78	48.73
제주	1,685,664	0	2,372,217	0	28.94	0	28.94
합계	81,245,567	33,303,381	113,535,136	76,318,135	28.44	56.36	39.66

(1) 기준 1: 광역, 시, 군으로 구분하여 중위값 50% 이하 지방자치단체 선정

- 재원별 광역, 시, 군, 구의 빈곤지표(빈곤도지표, 빈곤갭지표, FGT지표, SEN지표)를 분석하면 다음과 같음

[표 4-11] 재원별 시·도 및 시·군·구 빈곤지표: 2021년, 총액 기준

(단위: %)

세입	지표	광역시	시	군	구
지방세수입	빈곤도	0.720	5.600	1.648	9.950
	빈곤갭	0.152	3.860	0.583	1.256
	FGT	0.032	0.774	0.016	0.094
	SEN	0.446	4.696	0.991	4.103
지방세 + 나머지 모든 재원 (보통교부세 제외)	빈곤도	0.720	3.860	0.583	1.256
	빈곤갭	0.351	0.774	0.016	0.094
	FGT	0.171	0.252	0.001	0.021
	SEN	0.520	2.021	0.140	0.312

○ 중위값 50% 이하 지방자치단체는 지방세 기준 21개(광역시 1, 시 16, 군 4), 보통교부세 제외 9개 재원 기준 17개(광역시 1, 시 12, 군 4)임

[표 4-12] 재원별 중위값 50% 이하 지방자치단체: 시나리오 2-1부터 2-6까지

구분	지방세수입	지방세 + 8개 재원 (보통교부세 제외)
광역시	세종(1)	세종(1)
시	경기동두천시, 강원동해시, 강원태백시, 강원속초시, 강원삼척시, 충남보령시, 충남논산시, 충남계룡시, 전북정읍시, 전북남원시, 전북김제시, 경북영주시, 경북영천시, 경북상주시, 경북문경시, 경남통영시 (16)	강원동해시, 강원태백시, 강원속초시, 강원삼척시, 충남계룡시, 전북정읍시, 전북남원시, 전북김제시, 경북영주시, 경북영천시, 경북상주시, 경북문경시 (12)
군	강원화천군, 강원양구군, 경북영양군, 경북울릉군 (4)	경북영양군, 경북울릉군 (4)

① 기준 A: 지방세 기준 빈곤지표 분석

- 기준 A에 따라 지방세를 기준으로 빈곤지표 분석 후 배분 방식 시나리오에 따라 보통교부세를 배분했을 때의 불평등지수는 다음과 같음
  - 현행과 비교할 때, 시나리오 2-3의 지역 간 격차감소 효과가 시나리오 2-1과 2-2보다 큰 것으로 나타났음
  - 지방세<sub>a</sub>와 보통교부세를 더한 값을 기준으로 시나리오 2-3은 현행보다 지니계수의 값이 0.00055 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-13] 시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교: 시나리오 2-1부터 2-3까지

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sub>a</sub> (A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세 <sub>a</sub> +보통교부세(B)	0.67295	1.20900	0.85187	0.40022	0.57339
차이(B-A)	-0.13552	-0.65361	-0.60934	-0.17474	-0.19465
지방세 <sub>a</sub> +보통교부세 2-1(C)	0.67278	1.20820	0.85111	0.39997	0.57306
차이(C-A)	-0.13569	-0.65441	-0.61010	-0.17499	-0.19498
차이(C-B)	-0.00017	-0.00080	-0.00076	-0.00025	-0.00033
지방세 <sub>a</sub> +보통교부세 2-2(D)	0.67264	1.20860	0.85085	0.39998	0.57295
차이(D-A)	-0.13583	-0.65401	-0.61036	-0.17498	-0.19509
차이(D-B)	-0.00031	-0.00040	-0.00102	-0.00024	-0.00044
지방세 <sub>a</sub> +보통교부세 2-3(E)	0.67240	1.20784	0.85021	0.39973	0.57267
차이(E-A)	-0.13607	-0.65477	-0.61100	-0.17523	-0.19537
차이(E-B)	-0.00055	-0.00116	-0.00166	-0.00049	-0.00072

- 지방세 기준 중위소득 50% 이하의 지방자치단체에 우선적으로 배분하는 보통교부세 금액은 560,254백만 원에서 794,417백만 원으로 나타났음
  - 시나리오 2-2의 1단계 우선 보전액 13,437,717백만 원은 현행 방식으로 광역자치단체에 우선 배분되는 금액이 포함된 수치임



- 2단계 배분액 기준 시나리오별 조정률은 0.7334793~0.7362558이며, 시나리오 2-3의 조정률이 현행 조정률에 가장 근접한 것으로 나타남
  - 2단계 배분액은 43,537,686백만 원에서 43,977,432백만 원 수준으로 나타났음
  - 시나리오에 따른 총 재원의 변화는 없으며, 지방자치단체 간 재원 이동이 발생함

**[표 4-14]** 시나리오별 보통교부세 배분액: 시나리오 2-1부터 2-3까지

(단위: 백만 원)

구분	현행(A)	시나리오 2-1	시나리오 2-2	시나리오 2-3
보통교부세(A+B+C)	44,537,686	44,537,686	44,537,686	44,537,686
1단계 우선 보전액(A)	-	794,417	13,437,717(560,254)	560,254
2단계 배분액	44,537,686	43,743,269	31,099,969	43,977,432
제주도 3%	1,336,131	1,312,298	1,336,131	1,319,323
분권교부세 보전분(C)	308,560	308,560	308,560	308,560
보통교부세 총액	42,892,995	42,122,411	30,791,409	42,349,549
재정부족액	58,080,406	57,428,221	41,892,303	57,520,153
조정률	0.7385106	0.7334793	0.7350135	0.7362558
보통교부세 산정액(B)	44,229,126	43,434,709	30,791,409	43,668,872
총 배분액(A+B)	44,229,126	44,229,126	44,229,126	44,229,126

- 현행 배분 방식과 비교할 때 시나리오 2-1은 광역자치단체의 재원이 증가하는 반면, 기초자치단체의 재원이 감소하는 것으로 나타났음
  - 광역자치단체의 재원은 현행보다 64,272백만 원 증가하는 것으로 나타났으며, 세종특별자치시만 보통교부세가 166,271백만 원 증가하고 다른 모든 시·도의 보통교부세는 감소하는 것으로 나타났음(서울, 경기 제외)
  - 기초자치단체의 경우에는 강원, 충남, 전북 지역의 기초자치단체 재원이 증가하는 반면에, 나머지 지역의 기초자치단체 재원은 감소하는 것으로 나타났음(서울, 광주, 대전, 세종, 제주 제외)

[표 4-15] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-1

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-1			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,096,617	98,475	1,195,092	-7,522	-675	-8,197
대구	984,067	125,410	1,109,477	-6,750	-861	-7,611
인천	749,741	291,292	1,041,033	-5,143	-1,998	-7,141
광주	938,972	0	938,972	-6,441	0	-6,441
대전	950,404	0	950,404	-6,520	0	-6,520
울산	436,375	124,109	560,485	-2,994	-851	-3,844
세종	234,163	0	234,163	166,271	0	166,271
경기	0	3,404,874	3,404,874	0	-12,971	-12,971
강원	962,476	3,777,359	4,739,835	-6,602	24,573	17,971
충북	672,545	2,312,921	2,985,466	-4,613	-15,864	-20,477
충남	715,535	3,144,397	3,859,932	-4,908	5,460	552
전북	952,347	3,506,049	4,458,395	-6,532	1,604	-4,929
전남	1,106,941	4,739,078	5,846,019	-7,593	-32,511	-40,104
경북	1,170,501	5,725,915	6,896,416	-8,029	-8,670	-16,699
경남	658,753	4,037,512	4,696,265	-4,519	-21,508	-26,027
제주	1,312,298	0	1,312,298	-23,833	0	-23,833
합계	12,941,735	31,287,391	44,229,126	64,272	-64,272	0

- 현행 배분 방식과 비교할 때 시나리오 2-2는 광역자치단체와 기초자치단체 간 재원 이동은 없는 반면, 기초자치단체 간 재원 이동이 발생하는 것으로 나타났음
  - 시나리오 2-2에서 광역자치단체는 현행과 동일한 방식으로 보통교부세를 배분받기 때문에 아무런 영향을 받지 않음
  - 강원, 충남, 전북, 경북 지역 기초자치단체의 재원은 증가하는 반면, 나머지 지역의 기초자치단체 재원은 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-16] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-2

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-2			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,104,139	98,681	1,202,820	0	-469	-469
대구	990,817	125,673	1,116,490	0	-598	-598
인천	754,884	291,901	1,046,785	0	-1,389	-1,389
광주	945,413	0	945,413	0	0	0
대전	956,924	0	956,924	0	0	0
울산	439,369	124,369	563,738	0	-591	-591
세종	67,892	0	67,892	0	0	0
경기	0	3,411,915	3,411,915	0	-5,930	-5,930
강원	969,078	3,784,866	4,753,944	0	32,080	32,080
충북	677,158	2,317,759	2,994,917	0	-11,026	-11,026
충남	720,443	3,150,764	3,871,207	0	11,827	11,827
전북	958,879	3,513,182	4,472,061	0	8,737	8,737
전남	1,114,534	4,748,991	5,863,525	0	-22,598	-22,598
경북	1,178,530	5,737,654	6,916,184	0	3,069	3,069
경남	663,272	4,045,909	4,709,181	0	-13,111	-13,111
제주	1,336,131	0	1,336,131	0	0	0
합계	12,877,463	31,351,663	44,229,126	0	0	0

- 현행 배분 방식과 비교할 때 시나리오 2-3은 광역자치단체의 재원이 감소하는 반면, 기초자치단체의 재원이 증가하는 것으로 나타났음
- 광역자치단체의 재원은 현행보다 52,044백만 원 감소하는 것으로 나타났으며, 모든 시·도의 보통교부세가 감소하는 것으로 나타났음
  - 기초자치단체의 경우에는 강원, 충남, 전북, 경북 지역의 기초자치단체 재원이 증가하는 반면에, 나머지 지역의 기초자치단체 재원은 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-17] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-3

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-3			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,100,768	98,848	1,199,616	-3,371	-302	-3,673
대구	987,792	125,885	1,113,677	-3,025	-386	-3,411
인천	752,579	292,394	1,044,974	-2,305	-896	-3,200
광주	942,527	0	942,527	-2,886	0	-2,886
대전	954,002	0	954,002	-2,922	0	-2,922
울산	438,027	124,579	562,606	-1,342	-381	-1,723
세종	67,685	0	67,685	-207	0	-207
경기	0	3,417,616	3,417,616	0	-229	-229
강원	966,119	3,790,946	4,757,065	-2,959	38,160	35,201
충북	675,091	2,321,677	2,996,767	-2,067	-7,108	-9,176
충남	718,243	3,155,919	3,874,162	-2,200	16,982	14,782
전북	955,952	3,518,959	4,474,910	-2,927	14,514	11,586
전남	1,111,132	4,757,018	5,868,149	-3,402	-14,571	-17,974
경북	1,174,932	5,747,159	6,922,091	-3,598	12,574	8,976
경남	661,247	4,052,708	4,713,955	-2,025	-6,312	-8,337
제주	1,319,323	0	1,319,323	-16,808	0	-16,808
합계	12,825,419	31,403,707	44,229,126	-52,044	52,044	0

- 다음으로 지니계수 순위변동 효과 분해 결과 시나리오 2-3의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 것으로 나타났음
  - 243개 지방자치단체의 지방세와 보통교부세를 더한 값을 기준으로 할 때 시나리오 2-3의 지니계수는 현행보다 0.00049 감소하며, 이 중 96.7%가 순수 세입격차 완화효과로 분석되었음
  - 시나리오 2-1의 경우 상대적으로 순수 세입격차 완화효과는 가장 작고 순위 변동 효과는 가장 큰 것으로 나타났음

[표 4-18] 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-1부터 2-3까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.69549	-	-	-
	시나리오 2-1	0.69536	-0.00013 (100.0%)	-0.00012 (86.7%)	-0.00001 (13.3%)
2	현행	0.69549	-	-	-
	시나리오 2-2	0.69521	-0.00028 (100.0%)	-0.00026 (93.8%)	-0.00002 (6.2%)
3	현행	0.69549	-	-	-
	시나리오 2-3	0.69500	-0.00049 (100.0%)	-0.00047 (96.7%)	-0.00002 (3.3%)

- 광역자치단체를 기준으로 하면 시나리오 2-1의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 것으로 나타났으며, 시나리오 2-3은 광역자치단체의 지역 간 세입격차가 다소 증가하는 것으로 나타났음

[표 4-19] 지니계수 순위변동 효과 분해: 광역(시나리오 2-1부터 2-3까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.44189	-	-	-
	시나리오 2-1	0.43998	-0.00191 (100.0%)	-0.00191 (100.0%)	0.00000 (0.0%)
2	현행	0.44189	-	-	-
	시나리오 2-2	0.44189	0.00000 (0.0%)	0.00000 (0.0%)	0.00000 (0.0%)
3	현행	0.44189	-	-	-
	시나리오 2-3	0.44218	0.00029 (100.0%)	0.00029 (100.0%)	0.00000 (0.0%)

- 기초자치단체 기준 분석결과는 전국 대상 분석결과와 유사하게 나타났음
  - 시나리오 2-3의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 반면, 시나리오 2-1의 순수 세입격차 완화효과가 가장 작은 것으로 나타났음

**[표 4-20]** 지니계수 순위변동 효과 분해: 기초(시나리오 2-1부터 2-3까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.40725	-	-	-
	시나리오 2-1	0.40653	-0.00072 (100.0%)	-0.00067 (93.6%)	-0.00005 (6.4%)
2	현행	0.40725	-	-	-
	시나리오 2-2	0.40651	-0.00074 (100.0%)	-0.00069 (93.8%)	-0.00005 (6.2%)
3	현행	0.40725	-	-	-
	시나리오 2-3	0.40649	-0.00076 (100.0%)	-0.00071 (94.4%)	-0.00005 (5.6%)

- 시나리오별로 지역 간 재정력 격차 완화에 대한 재원별 한계효과를 살펴보면 다음과 같음
  - 10개 재원 중 보통교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 해당 재원이 증가할 때 지니계수 값이 감소하는 것으로 나타났음
  - 모든 시나리오에서 보통교부세의 한계효과가 가장 컸으며, 특히 시나리오 2-3에서의 보통교부세 한계효과가 현행 및 타 시나리오 대비 큰 것으로 나타남
  - 반면 모든 시나리오에서 지방세a, 지방소비세, 소방안전교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역상생발전기금은 해당 재원이 증가할 때 지니계수의 값도 증가하는 것으로 나타났음

[표 4-21] 시나리오 분석에 따른 재원별 한계효과: 시나리오 2-1부터 2-3까지

구분	현행	시나리오 2-1	시나리오 2-2	시나리오 2-3
지방세a	0.1101	0.1103	0.1103	0.1104
지방소비세	0.0308	0.0309	0.0308	0.0309
보통교부세	-0.0800	-0.0801	-0.0802	-0.0804
부동산교부세	-0.0248	-0.0249	-0.0249	-0.0248
소방안전교부세	0.0023	0.0023	0.0023	0.0023
국고보조금(차등보조율)	0.0143	0.0143	0.0144	0.0144
지역균형발전특별회계	-0.0030	-0.0030	-0.0030	-0.0030
시·군 조정교부금	-0.0123	-0.0123	-0.0122	-0.0122
자치구 조정교부금	-0.0378	-0.0378	-0.0379	-0.0379
지역상생발전기금	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004

○ 시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화를 살펴보면 다음과 같음

- 전국 평균 재정자주도는 시나리오 2-1, 2-2, 2-3에서 모두 현행보다 증가하는 것으로 나타났음
- 광역자치단체의 평균 재정자주도는 시나리오 2-1에서 증가하는 반면에, 시나리오 2-3에서 감소하는 것으로 나타났음
- 기초자치단체의 평균 재정자주도는 시나리오 2-2와 2-3에서 다소 증가하는 것으로 나타났음

[표 4-22] 시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화: 시나리오 2-1부터 2-3까지

구분	현행(A)	시나리오 2-1(B)	차이 (B-A)	시나리오 2-2(C)	차이 (C-A)	시나리오 2-3	차이 (D-A)
전국	48.84	48.85	0.01	48.86	0.01	48.87	0.02
광역	48.91	49.08	0.18	48.91	0.00	48.88	-0.02
기초	48.84	48.84	0.00	48.85	0.01	48.87	0.03

② 기준 B: 보통교부세 제외 9개 재원 기준 빈곤지표 분석

- 시나리오 B에 따라 보통교부세를 제외한 9개 재원을 기준으로 빈곤지표 분석 후 배분 방식에 따라 보통교부세를 배분했을 때의 불평등지수는 다음과 같음
  - 현행과 비교할 때, 시나리오 2-6의 지역 간 격차감소 효과가 시나리오 2-4와 2-5보다 큰 것으로 나타났음
  - 특히 시나리오 2-4의 경우에는 현행 방식보다 지역 간 재정력 격차를 심화시키는 것으로 나타났음

[표 4-23] 시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교: 시나리오 2-4부터 2-6까지

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세a+보통교부세(B)	0.67295	1.20900	0.85187	0.40022	0.57339
차이(B-A)	-0.13552	-0.65361	-0.60934	-0.17474	-0.19465
지방세a+보통교부세 2-4(C)	0.67456	1.21206	0.85596	0.40164	0.57513
차이(C-A)	-0.13391	-0.65055	-0.60525	-0.17332	-0.19291
차이(C-B)	0.00161	0.00306	0.00409	0.00142	0.00174
지방세a+보통교부세 2-5(D)	0.67236	1.20829	0.85005	0.39979	0.57261
차이(D-A)	-0.13611	-0.65432	-0.61116	-0.17517	-0.19543
차이(D-B)	-0.00059	-0.00071	-0.00182	-0.00043	-0.00078
지방세a+보통교부세 2-6(D)	0.67208	1.20739	0.84930	0.39950	0.57229
차이(D-A)	-0.13639	-0.65522	-0.61191	-0.17546	-0.19575
차이(D-B)	-0.00087	-0.00161	-0.00257	-0.00072	-0.00110

- 보통교부세를 제외한 9개 재원을 기준으로 중위소득 50% 이하 지방자치단체에 우선적으로 배분하는 보통교부세 금액은 589,472백만 원에서 1,618,735백만 원으로 나타났음



- 시나리오 2-5의 1단계 우선 보전액 13,466,935백만 원은 현행 방식으로 광역자치단체에 우선 배분되는 금액이 포함된 수치이며, 이를 제외하면 시나리오 2-6의 1단계 우선 보전액과 동일한 규모임
- 2단계 배분액 기준 시나리오별 조정률은 0.7195177~0.7357240이며, 시나리오 2-6의 조정률이 현행 조정률에 가장 근접한 것으로 나타남
  - 2단계 배분액은 42,918,951백만 원에서 43,948,214백만 원 수준으로 나타났음
  - 시나리오에 따른 총 재원의 변화는 없으며, 지방자치단체 간 재원 이동이 발생함

【표 4-24】 시나리오별 보통교부세 배분액: 시나리오 2-4부터 2-6까지

(단위: 백만 원)

구분	현행(A)	시나리오 2-4	시나리오 2-5	시나리오 2-6
보통교부세(A+B+C)	44,537,686	44,537,686	44,537,686	44,537,686
1단계 우선 보전액(A)	-	1,618,735	13,466,935(589,472)	589,472
2단계 배분액	44,537,686	42,918,951	31,070,751	43,948,214
제주도 3%	1,336,131	1,287,569	1,336,131	1,318,446
분권교부세 보전분(C)	308,560	308,560	308,560	308,560
보통교부세 총액	42,892,995	41,322,822	30,762,191	42,321,208
재정부족액	58,080,406	57,431,283	41,895,365	57,523,215
조정률	0.7385106	0.7195177	0.7342624	0.7357240
보통교부세 산정액(B)	44,229,126	42,610,391	30,762,191	43,639,654
총 배분액(A+B)	44,229,126	44,229,126	44,229,126	44,229,126

- 현행 배분 방식과 비교할 때 시나리오 2-4는 광역자치단체의 재원이 증가하는 반면, 기초자치단체의 재원이 감소하는 것으로 나타났음
  - 광역자치단체의 재원은 현행보다 617,736백만 원 증가하는 것으로 나타났으며, 세종특별자치시만 보통교부세가 961,371백만 원 증가하고 다른 모든 시·도의 보통교부세는 감소하는 것으로 나타났음

- 기초자치단체의 경우 모든 지역의 기초자치단체 재원이 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-25] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-4

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-4			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,075,743	96,600	1,172,343	-28,396	-2,550	-30,946
대구	965,335	123,023	1,088,358	-25,482	-3,248	-28,730
인천	735,470	285,747	1,021,217	-19,414	-7,543	-26,957
광주	921,099	0	921,099	-24,314	0	-24,314
대전	932,314	0	932,314	-24,610	0	-24,610
울산	428,069	121,747	549,816	-11,300	-3,213	-14,513
세종	1,029,263	0	1,029,263	961,371	0	961,371
경기	0	3,329,946	3,329,946	0	-87,899	-87,899
강원	944,155	3,736,894	4,681,049	-24,923	-15,892	-40,815
충북	659,743	2,268,895	2,928,638	-17,415	-59,890	-77,305
충남	701,915	3,115,434	3,817,349	-18,528	-23,503	-42,031
전북	934,219	3,432,585	4,366,804	-24,660	-71,860	-96,520
전남	1,085,871	4,648,871	5,734,741	-28,663	-122,718	-151,382
경북	1,148,221	5,619,553	6,767,774	-30,309	-115,032	-145,341
경남	646,214	3,954,632	4,600,846	-17,058	-104,388	-121,446
제주	1,287,569	0	1,287,569	-48,562	0	-48,562
합계	13,495,199	30,733,927	44,229,126	617,736	-617,736	0

- 시나리오 2-5는 광역자치단체와 기초자치단체 간 재원 이동은 없는 반면, 기초자치단체 간 재원 이동이 발생하는 것으로 나타났음
  - 시나리오 2-5에서 광역자치단체는 현행과 동일한 방식으로 보통교부세를 배분받기 때문에 아무런 영향을 받지 않음

- 강원과 충남 지역의 기초자치단체 재원은 증가하는 반면, 나머지 지역의 기초자치단체 재원은 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-26] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-5

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-5			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,104,139	98,580	1,202,719	0	-570	-570
대구	990,817	125,544	1,116,361	0	-727	-727
인천	754,884	291,603	1,046,487	0	-1,687	-1,687
광주	945,413	0	945,413	0	0	0
대전	956,924	0	956,924	0	0	0
울산	439,369	124,242	563,611	0	-718	-718
세종	67,892	0	67,892	0	0	0
경기	0	3,398,185	3,398,185	0	-19,660	-19,660
강원	969,078	3,807,582	4,776,660	0	54,796	54,796
충북	677,158	2,315,391	2,992,549	0	-13,394	-13,394
충남	720,443	3,176,793	3,897,236	0	37,856	37,856
전북	958,879	3,501,593	4,460,472	0	-2,852	-2,852
전남	1,114,534	4,744,138	5,858,672	0	-27,451	-27,451
경북	1,178,530	5,732,341	6,910,871	0	-2,244	-2,244
경남	663,272	4,035,672	4,698,944	0	-23,348	-23,348
제주	1,336,131	0	1,336,131	0	0	0
합계	12,877,463	31,351,663	44,229,126	0	0	0

- 시나리오 2-6은 광역자치단체의 재원이 감소하는 반면, 기초자치단체의 재원이 증가하는 것으로 나타났음
  - 광역자치단체의 재원은 현행보다 61,233백만 원 감소하는 것으로 나타났으며, 모든 시·도의 보통교부세가 감소하는 것으로 나타났음

- 기초자치단체의 경우에는 강원, 충남, 전북, 경북 지역의 기초자치단체 재원이 증가하는 반면에, 나머지 지역의 기초자치단체 재원은 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-27] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-6

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-6			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,099,973	98,776	1,198,749	-4,166	-374	-4,540
대구	987,078	125,794	1,112,872	-3,739	-477	-4,216
인천	752,036	292,183	1,044,219	-2,848	-1,107	-3,955
광주	941,846	0	941,846	-3,567	0	-3,567
대전	953,313	0	953,313	-3,611	0	-3,611
울산	437,711	124,489	562,200	-1,658	-471	-2,129
세종	67,637	0	67,637	-255	0	-255
경기	0	3,404,950	3,404,950	0	-12,895	-12,895
강원	965,421	3,814,589	4,780,010	-3,657	61,803	58,146
충북	674,603	2,320,000	2,994,603	-2,555	-8,785	-11,340
충남	717,724	3,182,875	3,900,600	-2,719	43,938	41,220
전북	955,261	3,508,433	4,463,694	-3,618	3,988	370
전남	1,110,329	4,753,581	5,863,910	-4,205	-18,008	-22,213
경북	1,174,083	5,743,521	6,917,604	-4,447	8,936	4,489
경남	660,769	4,043,705	4,704,474	-2,503	-15,315	-17,818
제주	1,318,446	0	1,318,446	-17,685	0	-17,685
합계	12,816,230	31,412,896	44,229,126	-61,233	61,233	0

- 지니계수 순위변동 효과 분해 결과 시나리오 2-6의 순수 세입격차 완화효과는 -0.00062로 가장 크게 나타났으며, 전체 세입격차 완화효과의 95.2%를 차지하는 것으로 나타났음

[표 4-28] 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-4부터 2-6까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.62124	-	-	-
	시나리오 2-4	0.62246	0.00122 (100.0%)	0.00145 (118.2%)	-0.00023 (-18.2%)
2	현행	0.62124	-	-	-
	시나리오 2-5	0.62079	-0.00045 (100.0%)	-0.00042 (93.1%)	-0.00003 (6.9%)
3	현행	0.62124	-	-	-
	시나리오 2-6	0.62059	-0.00065 (100.0%)	-0.00062 (95.2%)	-0.00003 (4.8%)

- 광역자치단체를 기준으로 하면 시나리오 2-4의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 것으로 나타났으며, 시나리오 2-6은 광역자치단체의 지역 간 세입격차가 다소 증가하는 것으로 나타났음

[표 4-29] 지니계수 순위변동 효과 분해: 광역(시나리오 2-4부터 2-6까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.40684	-	-	-
	시나리오 2-4	0.39790	-0.00894 (100.0%)	-0.00892 (99.8%)	-0.00002 (0.2%)
2	현행	0.40684	-	-	-
	시나리오 2-5	0.40684	0.00000 (0.0%)	0.00000 (0.0%)	0.00000 (0.0%)
3	현행	0.40684	-	-	-
	시나리오 2-6	0.40711	0.00027 (100.0%)	0.00027 (100.0%)	0.00000 (0.0%)

- 기초자치단체 기준 분석결과는 전국 대상 분석결과와 유사하게 나타났음
  - 시나리오 2-6의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 반면, 시나리오 2-4의 순수 세입격차 완화효과가 가장 작은 것으로 나타났음

**[표 4-30] 지니계수 순위변동 효과 분해: 기초(시나리오 2-4부터 2-6까지)**

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.31701	-	-	-
	시나리오 2-4	0.31656	-0.00045 (100.0%)	-0.00035 (78.6%)	-0.00010 (21.4%)
2	현행	0.31701	-	-	-
	시나리오 2-5	0.31596	-0.00105 (100.0%)	-0.00097 (93.1%)	-0.00008 (6.9%)
3	현행	0.31701	-	-	-
	시나리오 2-6	0.31590	-0.00111 (100.0%)	-0.00103 (93.4%)	0.00008 (6.6%)

- 시나리오별로 지역 간 재정력 격차 완화에 대한 재원별 한계효과를 살펴보면 다음과 같음
  - 10개 재원 중 보통교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 해당 재원이 증가할 때 지니계수 값이 감소하는 것으로 나타났음
  - 모든 시나리오에서 보통교부세의 한계효과가 가장 컸으나, 시나리오 2-4에서의 보통교부세 한계효과는 현행 방식보다 감소하는 것으로 나타났음
  - 반면 모든 시나리오에서 지방세a, 지방소비세, 소방안전교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역상생발전기금은 해당 재원이 증가할 때 지니계수의 값도 증가하는 것으로 나타났음

[표 4-31] 시나리오 분석에 따른 재원별 한계효과: 시나리오 2-4부터 2-6까지

구분	현행	시나리오 2-4	시나리오 2-5	시나리오 2-6
지방세a	0.1101	0.1094	0.1105	0.1107
지방소비세	0.0308	0.0307	0.0309	0.0309
보통교부세	-0.0800	-0.0791	-0.0806	-0.0809
부동산교부세	-0.0248	-0.0249	-0.0249	-0.0249
소방안전교부세	0.0023	0.0023	0.0023	0.0023
국고보조금(차등보조율)	0.0143	0.0142	0.0145	0.0145
지역균형발전특별회계	-0.0030	-0.0031	-0.0030	-0.0030
시·군 조정교부금	-0.0123	-0.0126	-0.0123	-0.0123
자치구 조정교부금	-0.0378	-0.0374	-0.0378	-0.0378
지역상생발전기금	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004

○ 전국 평균 재정자주도는 시나리오 2-4에서는 감소하지만, 2-5와 2-6에서는 증가하는 것으로 나타남

[표 4-32] 시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화: 시나리오 2-4부터 2-6까지

구분	현행(A)	시나리오 2-4(B)	차이 (B-A)	시나리오 2-5(C)	차이 (C-A)	시나리오 2-6	차이 (D-A)
전국	48.84	48.78	-0.07	48.87	0.02	48.88	0.04
광역시	48.91	49.66	0.76	48.91	0.00	48.88	-0.02
기초	48.84	48.71	-0.13	48.87	0.03	48.88	0.04

## (2) 기준 2: 광역과 기초로 구분하여 중위값 50% 이하 지방자치단체 선정

○ 재원별 광역, 기초(시·군)의 빈곤지표(빈곤도지표, 빈곤갭지표, FGT지표, SEN 지표)를 분석하면 다음과 같음

**[표 4-33] 재원별 시·도 및 시·군 빈곤지표: 2021년, 총액 기준**

(단위: %)

세입	지표	광역	기초(시·군)
지방세수입	빈곤도	0.720	4.588
	빈곤갭	0.152	1.045
	FGT	0.032	0.088
	SEN	0.446	3.219
지방세 + 나머지 모든 재원 (보통교부세 제외)	빈곤도	0.720	1.045
	빈곤갭	0.351	0.088
	FGT	0.171	0.017
	SEN	0.520	0.556

- 중위값 50% 이하 지방자치단체는 지방세 기준 43개(광역 1, 기초 42), 보통교부세 제외 9개 재원 기준 13개(광역 1, 기초 12)임
  - 시나리오 2-1부터 2-6까지와는 다르게 시나리오 2-7부터 2-12까지의 경우에는 중위소득 50% 이하에 포함되는 지역은 대부분 군 지역임

**[표 4-34] 재원별 중위값 50% 이하 지방자치단체: 시나리오 2-7부터 2-12까지**

구분	지방세수입	지방세 + 8개 재원 (보통교부세 제외)
광역	세종(1)	세종(1)
기초 (시군)	강원태백시, 충남계룡시, 인천옹진군, 강원영월군, 강원철원군, 강원화천군, 강원양구군, 강원인제군, 강원고성군, 강원양양군, 충북보은군, 충북영동군, 충북괴산군, 충북단양군, 충남청양군, 전북진안군, 전북무주군, 전북장수군, 전북임실군, 전북순창군, 전남곡성군, 전남구례군, 전남보성군, 전남장흥군, 전남강진군, 전남함평군, 전남완도군, 전남진도군, 전남신안군, 경북구미군, 경북청송군, 경북영양군, 경북영덕군, 경북청도군, 경북봉화군, 경북울릉군, 경남의령군, 경남남해군, 경남하동군, 경남산청군, 경남함양군, 경남합천군 (42)	충남계룡시, 인천옹진군, 강원양구군, 강원양양군, 전북장수군, 전남구례군, 전남강진군, 전남진도군, 경북청송군, 경북영양군, 경북봉화군, 경북울릉군 (12)



## ① 기준 A: 지방세 기준 빈곤지표 분석

- 기준 A에 따라 지방세를 기준으로 빈곤지표 분석 후 배분 방식 시나리오에 따라 보통교부세를 배분했을 때의 불평등지수는 다음과 같음
- 현행과 비교할 때, 시나리오 2-9의 지역 간 격차감소 효과가 시나리오 2-7과 2-8보다 큰 것으로 나타났음
  - 지방세<sup>a</sup>와 보통교부세를 더한 값을 기준으로 시나리오 2-9는 현행보다 지니계수의 값이 0.00052 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-35] 시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교: 시나리오 2-7부터 2-9까지

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣킨슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세 <sup>a</sup> (A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세 <sup>a</sup> +보통교부세(B)	0.67295	1.20900	0.85187	0.40022	0.57339
차이(B-A)	-0.13552	-0.65361	-0.60934	-0.17474	-0.19465
지방세 <sup>a</sup> +보통교부세 2-7(C)	0.67281	1.20845	0.85127	0.40004	0.57313
차이(C-A)	-0.13566	-0.65416	-0.60994	-0.17492	-0.19491
차이(C-B)	-0.00014	-0.00055	-0.00060	-0.00018	-0.00026
지방세 <sup>a</sup> +보통교부세 2-8(D)	0.67257	1.20854	0.85075	0.39995	0.57290
차이(D-A)	-0.13590	-0.65407	-0.61046	-0.17501	-0.19514
차이(D-B)	-0.00038	-0.00046	-0.00112	-0.00027	-0.00049
지방세 <sup>a</sup> +보통교부세 2-9(E)	0.67243	1.20809	0.85037	0.39980	0.57274
차이(E-A)	-0.13604	-0.65452	-0.61084	-0.17516	-0.19530
차이(E-B)	-0.00052	-0.00091	-0.00150	-0.00042	-0.00065

- 지방세 기준 중위소득 50% 이하의 지방자치단체에 우선적으로 배분하는 보통교부세 금액은 330,880백만 원에서 565,043백만 원으로 나타났음
- 시나리오 2-8의 1단계 우선 보전액 13,208,343백만 원은 현행 방식으로 광역자치단체에 우선 배분되는 금액이 포함된 수치임

- 2단계 배분액 기준 시나리오별 조정률은 0.7344202~0.7371843이며, 시나리오 2-9의 조정률이 현행 조정률에 가장 근접한 것으로 나타남
  - 2단계 배분액은 43,972,643백만 원에서 44,206,806백만 원 수준으로 나타났음
  - 시나리오에 따른 총 재원의 변화는 없으며, 지방자치단체 간 재원 이동이 발생함

**[표 4-36]** 시나리오별 보통교부세 배분액: 시나리오 2-7부터 2-9까지

(단위: 백만 원)

구분	현행(A)	시나리오 2-7	시나리오 2-8	시나리오 2-9
보통교부세(A+B+C)	44,537,686	44,537,686	44,537,686	44,537,686
1단계 우선 보전액(A)	-	565,043	13,208,343(330,880)	330,880
2단계 배분액	44,537,686	43,972,643	31,329,343	44,206,806
제주도 3%	1,336,131	1,319,179	1,336,131	1,326,204
분권교부세 보전분(C)	308,560	308,560	308,560	308,560
보통교부세 총액	42,892,995	42,344,904	31,020,783	42,572,042
재정부족액	58,080,406	57,657,595	42,121,677	57,749,527
조정률	0.7385106	0.7344202	0.7364565	0.7371843
보통교부세 산정액(B)	44,229,126	43,664,083	31,020,783	43,898,246
총 배분액(A+B)	44,229,126	44,229,126	44,229,126	44,229,126

- 현행 배분 방식과 비교할 때 시나리오 2-7은 광역자치단체의 재원이 증가하는 반면, 기초자치단체의 재원이 감소하는 것으로 나타났음
  - 광역자치단체의 재원은 현행보다 85,772백만 원 증가하는 것으로 나타났으며, 세종특별자치시만 보통교부세가 166,271백만 원 증가하고 다른 모든 시·도의 보통교부세는 감소하는 것으로 나타났음(서울, 경기 제외)
  - 기초자치단체의 경우에는 인천과 강원 지역의 기초자치단체 재원이 증가하는 반면에, 나머지 지역의 기초자치단체 재원은 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-37] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-7

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-7			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,098,024	98,601	1,196,625	-6,115	-549	-6,664
대구	985,329	125,571	1,110,900	-5,488	-700	-6,188
인천	750,703	294,179	1,044,882	-4,181	889	-3,292
광주	940,177	0	940,177	-5,236	0	-5,236
대전	951,624	0	951,624	-5,300	0	-5,300
울산	436,935	124,268	561,204	-2,434	-692	-3,125
세종	234,163	0	234,163	166,271	0	166,271
경기	0	3,398,916	3,398,916	0	-18,929	-18,929
강원	963,711	3,753,557	4,717,268	-5,367	771	-4,596
충북	673,408	2,318,504	2,991,911	-3,750	-10,281	-14,032
충남	716,453	3,123,405	3,839,858	-3,990	-15,532	-19,522
전북	953,568	3,498,997	4,452,565	-5,311	-5,448	-10,759
전남	1,108,361	4,763,215	5,871,577	-6,173	-8,374	-14,546
경북	1,172,002	5,725,059	6,897,061	-6,528	-9,526	-16,054
경남	659,598	4,041,618	4,701,216	-3,674	-17,402	-21,076
제주	1,319,179	0	1,319,179	-16,952	0	-16,952
합계	12,963,235	31,265,891	44,229,126	85,772	-85,772	0

- 현행 배분 방식과 비교할 때 시나리오 2-8은 광역자치단체와 기초자치단체 간 재원 이동은 없는 반면, 기초자치단체 간 재원 이동이 발생하는 것으로 나타났음
- 시나리오 2-8에서 광역자치단체는 현행과 동일한 방식으로 보통교부세를 배분받기 때문에 아무런 영향을 받지 않음
  - 인천, 강원, 전북, 전남, 경북 지역 기초자치단체의 재원이 증가하는 반면, 나머지 지역의 기초자치단체 재원은 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-38] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-8

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-8			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,104,139	98,874	1,203,013	0	-276	-276
대구	990,817	125,919	1,116,736	0	-352	-352
인천	754,884	294,968	1,049,852	0	1,678	1,678
광주	945,413	0	945,413	0	0	0
대전	956,924	0	956,924	0	0	0
울산	439,369	124,613	563,982	0	-347	-347
세종	67,892	0	67,892	0	0	0
경기	0	3,408,340	3,408,340	0	-9,505	-9,505
강원	969,078	3,763,740	4,732,818	0	10,954	10,954
충북	677,158	2,324,905	3,002,063	0	-3,880	-3,880
충남	720,443	3,132,046	3,852,489	0	-6,891	-6,891
전북	958,879	3,508,553	4,467,432	0	4,108	4,108
전남	1,114,534	4,776,233	5,890,767	0	4,644	4,644
경북	1,178,530	5,740,700	6,919,230	0	6,115	6,115
경남	663,272	4,052,771	4,716,043	0	-6,249	-6,249
제주	1,336,131	0	1,336,131	0	0	0
합계	12,877,463	31,351,663	44,229,126	0	0	0

- 현행 배분 방식과 비교할 때 시나리오 2-9는 광역자치단체의 재원이 감소하는 반면, 기초자치단체의 재원이 증가하는 것으로 나타났음
  - 광역자치단체의 재원은 현행보다 30,654백만 원 감소하는 것으로 나타났으며, 모든 시·도의 보통교부세가 감소하는 것으로 나타났음
  - 인천, 강원, 전북, 전남, 경북 지역의 기초자치단체 재원이 증가하는 반면, 나머지 지역의 기초자치단체 재원은 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-39] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-9

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-9			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,102,156	98,972	1,201,128	-1,983	-178	-2,161
대구	989,037	126,044	1,115,081	-1,780	-227	-2,007
인천	753,528	295,251	1,048,779	-1,356	1,961	605
광주	943,715	0	943,715	-1,698	0	-1,698
대전	955,205	0	955,205	-1,719	0	-1,719
울산	438,580	124,736	563,316	-789	-224	-1,013
세종	67,771	0	67,771	-121	0	-121
경기	0	3,411,708	3,411,708	0	-6,137	-6,137
강원	967,338	3,767,379	4,734,716	-1,740	14,593	12,852
충북	675,942	2,327,193	3,003,135	-1,216	-1,592	-2,808
충남	719,149	3,135,134	3,854,283	-1,294	-3,803	-5,097
전북	957,157	3,511,968	4,469,125	-1,722	7,523	5,801
전남	1,112,533	4,780,886	5,893,419	-2,001	9,297	7,296
경북	1,176,413	5,746,290	6,922,704	-2,117	11,705	9,589
경남	662,081	4,056,757	4,718,838	-1,191	-2,263	-3,454
제주	1,326,204	0	1,326,204	-9,927	0	-9,927
합계	12,846,809	31,382,317	44,229,126	-30,654	30,654	0

- 지니계수 순위변동 효과 분해 결과 시나리오 2-9의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 것으로 나타났음
- 243개 지방자치단체의 지방세와 보통교부세를 더한 값을 기준으로 할 때 시나리오 2-9의 지니계수는 현행보다 0.00046 감소하며, 이 중 99.5%가 순수 세입격차 완화효과로 분석되었음
  - 시나리오 2-7의 경우 상대적으로 순수 세입격차 완화효과는 가장 작은 것으로 나타났음

[표 4-40] 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-7부터 2-9까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.69549	-	-	-
	시나리오 2-7	0.69538	-0.00011 (100.0%)	-0.00011 (97.0%)	-0.00000 (3.0%)
2	현행	0.69549	-	-	-
	시나리오 2-8	0.69515	-0.00034 (100.0%)	-0.00034 (99.3%)	-0.00000 (0.7%)
3	현행	0.69549	-	-	-
	시나리오 2-9	0.69503	-0.00046 (100.0%)	-0.00046 (99.5%)	-0.00000 (0.5%)

○ 광역자치단체를 기준으로 하면 시나리오 2-7의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 것으로 나타났으며, 시나리오 2-9는 광역자치단체의 지역 간 세입격차가 다소 증가하는 것으로 나타났음

[표 4-41] 지니계수 순위변동 효과 분해: 광역(시나리오 2-7부터 2-9까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.44189	-	-	-
	시나리오 2-7	0.43987	-0.00202 (100.0%)	-0.00202 (100.0%)	0.00000 (0.0%)
2	현행	0.44189	-	-	-
	시나리오 2-8	0.44189	0.00000 (0.0%)	0.00000 (0.0%)	0.00000 (0.0%)
3	현행	0.44189	-	-	-
	시나리오 2-9	0.44206	0.00017 (100.0%)	0.00017 (100.0%)	0.00000 (0.0%)

- 기초자치단체 기준 분석결과는 전국 대상 분석결과와 유사하게 나타났음
  - 시나리오 2-9의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 반면, 시나리오 2-7의 순수 세입격차 완화효과가 가장 작은 것으로 나타났음

**[표 4-42] 지니계수 순위변동 효과 분해: 기초(시나리오 2-7부터 2-9까지)**

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.40725	-	-	-
	시나리오 2-7	0.40638	-0.00087 (100.0%)	-0.00086 (99.3%)	-0.00001 (0.7%)
2	현행	0.40725	-	-	-
	시나리오 2-8	0.40635	-0.00090 (100.0%)	-0.00089 (99.3%)	-0.00001 (0.7%)
3	현행	0.40725	-	-	-
	시나리오 2-9	0.40634	-0.00091 (100.0%)	-0.00090 (99.3%)	0.00001 (0.7%)

- 시나리오별로 지역 간 재정력 격차 완화에 대한 재원별 한계효과를 살펴보면 다음과 같음
  - 10개 재원 중 보통교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 해당 재원이 증가할 때 지니계수 값이 감소하는 것으로 나타났음
  - 모든 시나리오에서 보통교부세의 한계효과가 가장 컸으며, 특히 시나리오 2-9에서의 보통교부세 한계효과가 가장 큰 것으로 나타났음
  - 반면 모든 시나리오에서 지방세a, 지방소비세, 소방안전교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역상생발전기금은 해당 재원이 증가할 때 지니계수의 값도 증가하는 것으로 나타났음

[표 4-43] 시나리오 분석에 따른 자원별 한계효과: 시나리오 2-7부터 2-9까지

구분	현행	시나리오 2-7	시나리오 2-8	시나리오 2-9
지방세a	0.1101	0.1102	0.1103	0.1104
지방소비세	0.0308	0.0309	0.0309	0.0309
보통교부세	-0.0800	-0.0802	-0.0804	-0.0805
부동산교부세	-0.0248	-0.0248	-0.0248	-0.0248
소방안전교부세	0.0023	0.0023	0.0023	0.0023
국고보조금(차등보조율)	0.0143	0.0143	0.0144	0.0144
지역균형발전특별회계	-0.0030	-0.0030	-0.0030	-0.0029
시·군 조정교부금	-0.0123	-0.0124	-0.0123	-0.0123
자치구 조정교부금	-0.0378	-0.0378	-0.0378	-0.0378
지역상생발전기금	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004

○ 시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화를 살펴보면 다음과 같음

- 전국 평균 재정자주도는 시나리오 2-7, 2-8, 2-9에서 모두 현행보다 증가하는 것으로 나타났음
- 광역자치단체의 평균 재정자주도는 시나리오 2-7에서 증가하는 반면에, 시나리오 2-9에서 감소하는 것으로 나타났음
- 기초자치단체의 평균 재정자주도는 시나리오 2-8과 2-9에서 다소 증가하는 것으로 나타났음

[표 4-44] 시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화: 시나리오 2-7부터 2-9까지

구분	현행(A)	시나리오 2-7(B)	차이 (B-A)	시나리오 2-8(C)	차이 (C-A)	시나리오 2-9	차이 (D-A)
전국	48.84	48.85	0.01	48.86	0.02	48.87	0.02
광역	48.91	49.09	0.19	48.91	0.00	48.89	-0.01
기초	48.84	48.84	0.00	48.86	0.02	48.87	0.02



## ② 기준 B: 보통교부세 제외 9개 재원 기준 빈곤지표 분석

- 시나리오 B에 따라 보통교부세를 제외한 9개 재원을 기준으로 빈곤지표 분석 후 배분 방식에 따라 보통교부세를 배분했을 때의 불평등지수는 다음과 같음
  - 현행과 비교할 때, 시나리오 2-12의 지역 간 격차감소 효과가 시나리오 2-10과 2-11보다 큰 것으로 나타났음
  - 특히 시나리오 2-10의 경우에는 현행 방식보다 지역 간 재정력 격차를 심화시키는 것으로 나타났음

[표 4-45] 시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교: 시나리오 2-10부터 2-12까지

구분	지니계수	타일지수 [GE(1)]	대수편차평균 [GE(0)]	엣슨지수	
				$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1$
지방세a(A)	0.80847	1.86261	1.46121	0.57496	0.76804
지방세a+보통교부세(B)	0.67295	1.20900	0.85187	0.40022	0.57339
차이(B-A)	-0.13552	-0.65361	-0.60934	-0.17474	-0.19465
지방세a+보통교부세 2-10(C)	0.67521	1.21330	0.85771	0.40217	0.57587
차이(C-A)	-0.13326	-0.64931	-0.60350	-0.17279	-0.19217
차이(C-B)	0.00226	0.00430	0.00584	0.00195	0.00248
지방세a+보통교부세 2-11(D)	0.67276	1.20876	0.85114	0.40006	0.57307
차이(D-A)	-0.13571	-0.65385	-0.61007	-0.17490	-0.19497
차이(D-B)	-0.00019	-0.00024	-0.00073	-0.00016	-0.00032
지방세a+보통교부세 2-12(E)	0.67271	1.20860	0.85100	0.40001	0.57301
차이(E-A)	-0.13576	-0.65401	-0.61021	-0.17495	-0.19503
차이(E-B)	-0.00024	-0.00040	-0.00087	-0.00021	-0.00038

- 보통교부세를 제외한 9개 재원 기준 중위소득 50% 이하 지방자치단체에 우선 배분하는 보통교부세 금액은 122,563백만 원에서 1,151,826백만 원으로 나타났음

- 시나리오 2-11의 1단계 우선 보전액 13,000,026백만 원은 현행 방식으로 광역자치단체에 우선 배분되는 금액이 포함된 수치이며, 이를 제외하면 시나리오 2-12의 1단계 우선 보전액과 동일한 규모임
- 2단계 배분액 기준 시나리오별 조정률은 0.7219401~0.7380211이며, 시나리오 2-12의 조정률이 현행 조정률에 가장 근접한 것으로 나타남
  - 2단계 배분액은 43,385,860백만 원에서 44,415,123백만 원 수준으로 나타났음
  - 시나리오에 따른 총 재원의 변화는 없으며, 지방자치단체 간 재원 이동이 발생함

**[표 4-46]** 시나리오 2-2 기준 배분방식별 보통교부세 산정액 계산방식

(단위: 백만 원)

구분	현행(A)	시나리오 2-10	시나리오 2-11	시나리오 2-12
보통교부세(A+B+C)	44,537,686	44,537,686	44,537,686	44,537,686
1단계 우선 보전액(A)	-	1,151,826	13,000,026(122,563)	122,563
2단계 배분액	44,537,686	43,385,860	31,537,660	44,415,123
제주도 3%	1,336,131	1,301,576	1,336,131	1,332,454
분권교부세 보전분(C)	308,560	308,560	308,560	308,560
보통교부세 총액	42,892,995	41,775,724	31,229,100	42,774,109
재정부족액	58,080,406	57,865,912	42,329,994	57,957,844
조정률	0.7385106	0.7219401	0.7377535	0.7380211
보통교부세 산정액(B)	44,229,126	43,077,300	31,229,100	44,106,563
총 배분액(A+B)	44,229,126	44,229,126	44,229,126	44,229,126

- 현행 배분 방식과 비교할 때 시나리오 2-10은 광역자치단체의 재원이 증가하는 반면, 기초자치단체의 재원이 감소하는 것으로 나타났음
  - 광역자치단체의 재원은 현행보다 669,379백만 원 증가하는 것으로 나타났으며, 세종특별자치시만 보통교부세가 961,371백만 원 증가하고 다른 모든 시·도의 보통교부세는 감소하는 것으로 나타났음

- 기초자치단체의 경우 모든 지역의 기초자치단체 재원이 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-47] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-10

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-10			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,079,365	96,926	1,176,290	-24,774	-2,224	-26,999
대구	968,585	123,437	1,092,023	-22,232	-2,834	-25,065
인천	737,946	288,714	1,026,660	-16,938	-4,576	-21,514
광주	924,200	0	924,200	-21,213	0	-21,213
대전	935,452	0	935,452	-21,472	0	-21,472
울산	429,510	122,157	551,667	-9,859	-2,803	-12,662
세종	1,029,263	0	1,029,263	961,371	0	961,371
경기	0	3,341,158	3,341,158	0	-76,687	-76,687
강원	947,334	3,673,871	4,621,205	-21,744	-78,915	-100,659
충북	661,964	2,276,534	2,938,498	-15,194	-52,251	-67,445
충남	704,278	3,071,092	3,775,370	-16,165	-67,845	-84,010
전북	937,364	3,426,494	4,363,858	-21,515	-77,951	-99,466
전남	1,089,527	4,665,909	5,755,436	-25,007	-105,680	-130,687
경북	1,152,087	5,628,047	6,780,133	-26,443	-106,538	-132,982
경남	648,390	3,967,946	4,616,336	-14,882	-91,074	-105,956
제주	1,301,576	0	1,301,576	-34,555	0	-34,555
합계	13,546,842	30,682,284	44,229,126	669,379	-669,379	0

- 시나리오 2-11은 광역자치단체와 기초자치단체 간 재원 이동은 없는 반면, 기초자치단체 간 재원 이동이 발생하는 것으로 나타났음
  - 인천, 강원, 경북 지역의 기초자치단체 재원은 증가하는 반면에, 나머지 지역의 기초자치단체 재원은 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-48] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-11

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-11			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,104,139	99,049	1,203,188	0	-101	-101
대구	990,817	126,141	1,116,958	0	-130	-130
인천	754,884	294,880	1,049,764	0	1,590	1,590
광주	945,413	0	945,413	0	0	0
대전	956,924	0	956,924	0	0	0
울산	439,369	124,832	564,201	0	-128	-128
세종	67,892	0	67,892	0	0	0
경기	0	3,414,342	3,414,342	0	-3,503	-3,503
강원	969,078	3,753,927	4,723,005	0	1,141	1,141
충북	677,158	2,326,399	3,003,557	0	-2,386	-2,386
충남	720,443	3,138,158	3,858,601	0	-779	-779
전북	958,879	3,501,494	4,460,373	0	-2,951	-2,951
전남	1,114,534	4,768,002	5,882,536	0	-3,587	-3,587
경북	1,178,530	5,749,579	6,928,109	0	14,994	14,994
경남	663,272	4,054,860	4,718,132	0	-4,160	-4,160
제주	1,336,131	0	1,336,131	0	0	0
합계	12,877,463	31,351,663	44,229,126	0	0	0

○ 시나리오 2-12는 광역자치단체의 재원이 감소하는 반면, 기초자치단체의 재원이 증가하는 것으로 나타났음

- 광역자치단체의 재원은 현행보다 11,327백만 원 감소하는 것으로 나타났으며, 모든 시·도의 보통교부세가 감소하는 것으로 나타났음
- 인천, 강원, 충남, 경북 지역의 기초자치단체 재원이 증가하는 반면, 나머지 지역의 기초자치단체 재원은 감소하는 것으로 나타났음

[표 4-49] 시나리오 분석에 따른 보통교부세 배분액 변화: 시나리오 2-12

(단위: 백만 원)

구분	시나리오 2-12			현행 보통교부세 대비 증액 규모		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계
서울	0	0	0	0	0	0
부산	1,103,407	99,084	1,202,492	-732	-66	-797
대구	990,160	126,187	1,116,347	-657	-84	-741
인천	754,384	294,984	1,049,368	-500	1,694	1,194
광주	944,787	0	944,787	-626	0	-626
대전	956,289	0	956,289	-635	0	-635
울산	439,078	124,878	563,955	-291	-82	-374
세종	67,848	0	67,848	-44	0	-44
경기	0	3,415,581	3,415,581	0	-2,264	-2,264
강원	968,436	3,755,281	4,723,717	-642	2,495	1,853
충북	676,709	2,327,243	3,003,952	-449	-1,542	-1,991
충남	719,965	3,139,293	3,859,258	-478	356	-122
전북	958,244	3,502,763	4,461,007	-635	-1,682	-2,317
전남	1,113,796	4,769,729	5,883,525	-738	-1,860	-2,598
경북	1,177,749	5,751,636	6,929,385	-781	17,051	16,270
경남	662,832	4,056,331	4,719,163	-440	-2,689	-3,129
제주	1,332,454	0	1,332,454	-3,677	0	-3,677
합계	12,866,136	31,362,990	44,229,126	-11,327	11,327	0

○ 다음으로 지니계수 순위변동 효과 분해 결과 시나리오 2-12의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 것으로 나타났음

- 시나리오 2-12의 지니계수는 현행보다 0.00018 감소하며, 이 중 99.7%가 순수 세입격차 완화효과로 분석되었음
- 시나리오 2-10의 경우에는 현행보다 지역 간 재정력 격차를 증가시키는 것으로 나타났음

[표 4-50] 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-10부터 2-12까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.62124	-	-	-
	시나리오 2-10	0.62296	0.00172 (100.0%)	0.00191 (111.1%)	-0.00019 (-11.1%)
2	현행	0.62124	-	-	-
	시나리오 2-11	0.62110	-0.00014 (100.0%)	-0.00014 (99.6%)	-0.00000 (0.4%)
3	현행	0.62124	-	-	-
	시나리오 2-12	0.62106	-0.00018 (100.0%)	-0.00018 (99.7%)	-0.00000 (0.3%)

○ 광역자치단체를 기준으로 하면 시나리오 2-10의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 것으로 나타났으며, 시나리오 2-12는 광역자치단체의 지역 간 세입격차가 다소 증가하는 것으로 나타났음

[표 4-51] 지니계수 순위변동 효과 분해: 광역(시나리오 2-10부터 2-12까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.40684	-	-	-
	시나리오 2-10	0.39767	-0.00917 (100.0%)	-0.00917 (100.0%)	0.00000 (0.0%)
2	현행	0.40684	-	-	-
	시나리오 2-11	0.40684	0.00000 (0.0%)	0.00000 (0.0%)	0.00000 (0.0%)
3	현행	0.40684	-	-	-
	시나리오 2-12	0.40689	0.00005 (100.0%)	0.00005 (100.0%)	0.00000 (0.0%)

- 기초자치단체 기준 분석결과는 전국 대상 분석결과와 유사하게 나타났음
  - 시나리오 2-12의 순수 세입격차 완화효과가 가장 큰 반면, 시나리오 2-10은 현행보다 지역 간 세입격차를 증가시키는 것으로 나타났음

[표 4-52] 지니계수 순위변동 효과 분해: 기초(시나리오 2-10부터 2-12까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과			
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과	
1	현행	0.31701	-	-	-
	시나리오 2-10	0.31736	0.00035 (100.0%)	0.00037 (105.6%)	-0.00002 (-5.6%)
2	현행	0.31701	-	-	-
	시나리오 2-11	0.31668	-0.00033 (100.0%)	-0.00032 (99.6%)	-0.00001 (0.4%)
3	현행	0.31701	-	-	-
	시나리오 2-12	0.31667	-0.00034 (100.0%)	-0.00033 (99.6%)	-0.00001 (0.4%)

- 시나리오별로 지역 간 재정력 격차 완화에 대한 자원별 한계효과를 살펴보면 다음과 같음
  - 10개 자원 중 보통교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 해당 자원이 증가할 때 지니계수 값이 감소하는 것으로 나타났음
  - 모든 시나리오에서 보통교부세의 한계효과가 가장 컸으나, 시나리오 2-10에서의 보통교부세 한계효과는 현행 방식보다 감소하는 것으로 나타났음
  - 반면 모든 시나리오에서 지방세a, 지방소비세, 소방안전교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역상생발전기금은 해당 자원이 증가할 때 지니계수의 값도 증가하는 것으로 나타났음

**[표 4-53]** 시나리오 분석에 따른 재원별 한계효과: 시나리오 2-10부터 2-12까지

구분	현행	시나리오 2-10	시나리오 2-11	시나리오 2-12
지방세a	0.1101	0.1090	0.1102	0.1103
지방소비세	0.0308	0.0306	0.0308	0.0308
보통교부세	-0.0800	-0.0784	-0.0802	-0.0802
부동산교부세	-0.0248	-0.0249	-0.0248	-0.0248
소방안전교부세	0.0023	0.0023	0.0023	0.0023
국고보조금(차등보조율)	0.0143	0.0141	0.0144	0.0144
지역균형발전특별회계	-0.0030	-0.0032	-0.0030	-0.0030
시·군 조정교부금	-0.0123	-0.0126	-0.0123	-0.0123
자치구 조정교부금	-0.0378	-0.0374	-0.0378	-0.0378
지역상생발전기금	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004

○ 시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화를 살펴보면 다음과 같음

- 전국 평균 재정자주도는 시나리오 2-10에서는 현행보다 감소하는 반면, 2-11과 2-12에서는 현행보다 증가하는 것으로 나타났음
- 광역자치단체의 평균 재정자주도는 시나리오 2-10에서 증가하는 반면에, 시나리오 2-12에서 현행보다 감소하는 것으로 나타났음
- 기초자치단체의 평균 재정자주도는 시나리오 2-10에서 현행보다 감소하는 반면, 2-11과 2-12에서는 다소 증가하는 것으로 나타났음

**[표 4-54]** 시나리오 분석에 따른 재정자주도 변화: 시나리오 2-10부터 2-12까지

구분	현행(A)	시나리오 2-10(B)	차이 (B-A)	시나리오 2-11(C)	차이 (C-A)	시나리오 2-12	차이 (D-A)
전국	48.84	48.75	-0.09	48.85	0.01	48.86	0.01
광역	48.91	49.68	0.78	48.91	0.00	48.90	-0.01
기초	48.84	48.69	-0.16	48.85	0.01	48.85	0.01





## 제5장

# 연구요약 및 정책제언

제1절 연구요약

제2절 정책제언





## 제1절 연구요약

## □ 연구 개요

- 이 연구는 현행 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 분석하고, 다양한 지방 재정조정제도가 재정형평화 기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 하는 방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있음
- 제2장에서는 지방재정조정제도의 개념과 목적, 지방재정조정제도의 정책효과, 우리나라의 주요 지방재정조정제도 개요 및 재정형평화 기능, 주요 국가의 재정형평화 관련 제도를 검토하였음
- 제3장에서는 현행 우리나라 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 분석하였음
  - 이를 위해 보통교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세, 국고보조금(차등보조율), 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금 등 7개 지방재정조정제도를 연구의 분석대상으로 설정하였음
  - 또한 엄격한 의미의 지방재정조정제도는 아니지만 지역 간 재정력 격차 완화를 목적으로 운영되고 있는 지방소비세와 지역상생발전기금도 재정형평화 기능 분석의 대상으로 설정하였음
- 제4장에서는 제2장과 제3장의 연구 결과를 바탕으로 지방재정조정제도 재정형평화 기능 효율화 방안을 모색하였음
  - 추진방안은 현행 제도의 틀 내에서 지방재정조정제도를 효율화하기 위한 방안을 중심으로 검토하였음

## □ 지방재정조정제도 재정형평화 기능 분석 결과

- 이 연구에서는 지니계수, 타일지수, 대수편차평균, 앳킨슨지수를 활용하여 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 분석하였음
  - 소득이나 재원의 불평등 정도를 나타내는 불평등지수는 매우 다양하며, 분배의 불평등을 측정하는 방법에 따라서 객관적 척도와 규범적 척도로 분류할 수 있음
  - 이 연구에서는 객관적 척도 중 지니계수, 타일지수, 대수편차평균을 활용하였으며, 규범적 척도 중 앳킨슨지수를 활용하였음
  - 4가지 불평등지수의 활용을 통해 지방재정조정제도 재정형평화 기능에 대한 분석결과의 안정성(robustness)을 검토하고자 하였음
  - 또한 지니계수 분해 기법(세입원천 분해, 집단간·집단내 분해, 순위변동 분해)을 활용하여 지방재정조정제도의 순수한 재정력 격차 완화 효과 및 재원별 한계효과 등을 파악하고자 하였음
- 이 연구에서는 지방세a(지방소비세 제외)를 기준으로 지방재정조정제도 배분 이전과 이후의 불평등지수 변화를 비교·분석하였음
  - 지방재정조정제도 총액과 주민 1인당 금액을 기준으로 불평등지수 분석을 수행하였으며, 총액 기준의 분석결과를 중심으로 기술하였음
  - 이 연구에서는 지방재정조정제도의 목적이 주민 1인당 표준세입·세출의 균형보다는 지방자치단체 전체 수준에서의 지역 간 격차 완화라고 판단하였음
- 이를 위해 지역 간 재정력 격차 완화를 목표로 설정하고 있는 지방재정조정제도 및 관련 재원을 분석대상으로 설정하였음
- 이 연구에서는 먼저 1개 지방재정조정제도의 개별적인 재정형평화 효과를 분석한 후, 지니계수 세입원천 분해 기법을 통해 전체 재원을 동시에 고려하여 지방재정조정제도의 종합적인 재정형평화 효과를 분석하였음
  - 개별적인 재정형평화 효과 분석에서는 보통교부세, 부동산교부세, 국고 보조금(차등보조율), 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금이 지역 간 재정력 격차를 완화하는 것으로 나타났음

- 종합적인 재정형평화 효과 분석에서는 보통교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금이 지역 간 재정력 격차를 완화하는 효과가 있는 것으로 나타났음
  - 국고보조금(차등보조율)은 개별적인 재정형평화 효과는 존재하지만, 다른 지방재정조정제도와 함께 운영될 경우에는 지역 간 재정력 격차를 증가시키는 것으로 분석되었음
- 지방재정조정제도를 종합적으로 고려할 때 보통교부세, 부동산교부세, 지역균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 (-)의 한계효과를 갖는 것으로 나타났음
- 여기에서 한계효과는 해당 재원이 1단위 증가할 때, 지니계수가 변화하는 정도를 의미함
  - 즉, 이들 5개 재원 규모가 증가할 경우 지방세<sup>a</sup>를 포함한 10개 재원에서의 지역 간 격차가 감소하는 것으로 나타났음
  - 한계효과의 크기는 보통교부세, 자치구 조정교부금, 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 지역균형발전특별회계의 순서로 높게 나타났음

[표 5-1] 지니계수 분석결과 비교: 전국

구분	개별 효과 분석			종합 효과 분석	
	배분 전(A)	배분 후(B)	차이(B-A)	상대적 기여도	한계효과
지방소비세	0.80847	0.81674	0.00827	0.1195	0.0371
보통교부세	0.80847	0.67297	-0.1355	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

- 한편 지방재정조정제도를 종합적으로 고려한 분석에서 부동산교부세와 자치구 조정교부금은 지역 간 불평등에 대한 상대적 기여도가 (-)인 것으로 나타나고 있음
  - 상대적 기여도는 지방세<sup>a</sup>를 포함한 10개 재원에서 지역 간 격차에 기여하는 상대적인 크기를 의미함
  - 즉, 다른 지방재정조정제도와 함께 운영될 경우 부동산교부세와 자치구 조정교부금이 재정형평화 기능을 가장 잘 수행할 수 있는 것으로 판단할 수 있음
- 다음으로 지니계수 순위변동 분해 기법을 활용하여 지방재정조정제도의 재정형평화 효과가 순수한 세입격차 완화 효과인지 아니면 순위변동에 의한 효과인지를 분석하였음
  - 1개 지방재정조정제도의 개별적인 순수 세입격차 완화효과는 보통교부세, 부동산교부세, 국고보조금(차등보조율), 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 지역균형발전특별회계의 순서로 높게 나타났음
  - 다수의 지방재정조정제도를 조합하는 경우에는 ‘지방세(지방소비세 포함)+보통교부세+부동산교부세+시·군 조정교부금+자치구 조정교부금’의 순수 세입격차 완화효과가 -0.18268로 가장 높게 나타났음

#### □ 지방재정조정제도 재정형평화 기능 효율화 방안 검토 개요

- 이 연구에서는 제2장과 제3장의 논의를 바탕으로 지방재정조정제도 재정형평화 기능 효율화 방안을 검토하였음
  - 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 제고하는 것에만 초점을 맞추면 재정형평화 기능이 부족한 제도의 축소 또는 폐지를 검토할 수 있음
  - 그러나 지방재정조정제도는 재정형평화 기능 이외에도 다양한 기능을 수행하고 있음
  - 따라서 지방재정조정제도의 개편 방안을 모색하는데 있어 제도 도입 목적·운영 주체·배분 대상 등 다양한 요인들에 대한 고려가 필요함

- 이 연구에서는 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 효율화를 위해 현재 재정형평화 기능을 효율적으로 수행하고 있는 지방재정조정제도를 중심으로 제도 개선 방안을 검토하고자 하였음
  - 즉, 제3장에 제시된 재원별 지니계수 분해 결과에서 한계효과가 (-)인 지방재정조정제도를 중심으로 제도 개편 방안을 모색하였음
  - 지방재정조정제도에 대한 재원별 한계효과 및 순위변동 효과 분해 등을 통해 재정형평화 기능의 효율화 방안을 도출하고자 하였음
- 이 연구는 보통교부세를 중심으로 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 효율화 방안을 검토하였음
  - 재정형평화 기능을 수행하고 있는 것으로 분석된 부동산교부세, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 보통교부세 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정항목에 연동되어 있어, 이들 재원에 대한 개선방안을 마련하기 위해서는 현행 지방재정조정제도의 전면적인 개편을 필요로 함
  - 그리고 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금은 광역자치단체 재원을 기반으로 하는 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정조정제도라는 측면에서 중앙정부에 의한 제도 개편보다는 광역자치단체의 자율성을 보장하는 것이 보다 적절하다는 판단하에 이 연구의 논의의 대상에서 제외하였음

#### □ 보통교부세 법정률 인상 방안 검토 결과

- 이 연구는 지방재정조정제도를 종합적으로 고려하여 지역 간 재정력 격차 완화 효과가 극대화되는 보통교부세 조정률 수준을 파악하고자 하였음
  - 이를 위해 보통교부세 조정률이 75%에서부터 100%까지 5%p씩 증가할 때, 지방세와 지방재정조정제도 재원을 포함한 지방세입의 지역 간 격차가 어떻게 변화하는지를 분석하였음
  - 2021년 보통교부세 조정률 73.85%를 기준으로 시나리오 1-1(조정률 75%)부터 시나리오 1-6(조정률 100%)까지에 대해 보통교부세 조정률 변화에 따른 지니계수 변화를 분석하였음

- 지방세<sup>a</sup>를 포함한 10개 재원을 종합적으로 고려할 때, 보통교부세의 재정형평화 효과가 극대화되는 지점은 조정률 85%로 나타났음
- 보통교부세 조정률이 증가함에 따라 자치구 조정교부금을 제외한 나머지 재원들의 한계효과는 모두 감소하는 것으로 나타났음
- 2021년을 기준으로 할 때 보통교부세 조정률을 85% 수준에서 결정하는 것이 재정형평화 효과를 가장 크게 만들 수 있는 방안이며, 이 때 자치구 조정교부금의 규모도 함께 증가시키는 것이 필요함
- 순위변동 효과 분해 결과 보통교부세 조정률 85%에서 지방세<sup>a</sup>를 포함한 10개 재원의 순수 세입격차 완화 효과는 -0.00674로 나타났음
- 보통교부세 조정률이 증가할수록 순수 세입격차 완화 효과는 커지는 것으로 나타났으나, 순위변동 효과도 함께 커지는 것으로 나타났음
- 2021년 기준 보통교부세 조정률이 85%로 인상되면 지방자치단체 재원은 6조 6,876억 원 증가하며, 기초자치단체 증가분이 4조 7,360억 원으로 약 70.9%를 차지하는 것으로 나타났음
- 2021년 기준 보통교부세 조정률이 85%로 인상되기 위해서는 19.24%인 지방교부세 법정률이 22.12%로 2.88%p 인상되어야 하는 것으로 나타났음

#### □ 보통교부세 재정형평화 기능 강화 방안 검토 결과

- 이 연구는 보통교부세 배분 방식 개편을 통해 지방자치단체의 세입 수준을 지방자치단체 유형별로 중위값의 50% 수준<sup>15)</sup>까지 보장하는 방안을 검토하였음
  - 즉, 보통교부세 재정형평화 목표를 ‘중위값 50% 수준 보장’으로 설정하여, 지방자치단체 재정 운영에 필요한 최소한의 재원을 보장하고자 하였음

15) 기준 중위소득은 「국민기초생활 보장법」 제2조제11항에서 규정하고 있으며, 보건복지부장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구 소득의 중위값을 의미한다. 기준 중위소득 50%는 교육급여 수급기준으로 적용되고 있으며, 기준 중위소득 30%는 생계급여 수급기준으로 적용되고 있다. 이 연구에서는 이러한 기준 중위소득의 개념을 차용하여 지방자치단체 유형별 세입(지방세 또는 지방재정조정제도 재원) 중위값의 50% 이하 지방자치단체에게 보통교부세를 우선 배분하는 방안을 검토하였다.



- 시·군의 중위값을 2개로 분리하여 산정하는 방안과 1개로 통합하여 산정하는 방안을 구분하였으며, 중위값 산정을 위한 재원은 지방세와 이 연구에서 검토한 재원 중 보통교부세를 제외한 9개 재원의 합을 활용하는 방안으로 구분하였음
- 시·군을 분리하는 경우 시 지역이 중위값 50% 이하에 포함되는 숫자가 많고, 시·군을 통합하는 경우에는 군 지역의 숫자가 많은 것으로 나타났음

[표 5-2] 재원별 중위값 50% 이하 지방자치단체: 종합

구분	시나리오 2-1 ~ 2-6						시나리오 2-7 ~ 2-12					
	시나리오 2-1~3			시나리오 2-4~6			시나리오 2-7~9			시나리오 2-10~12		
	광역시	시	군	광역시	시	군	광역시	시	군	광역시	시	군
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대구	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
인천	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
세종	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-
경기	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
강원	-	4	2	-	4	-	-	1	7	-	-	2
충북	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-
충남	-	3	-	-	1	-	-	1	1	-	1	-
전북	-	3	-	-	3	-	-	-	5	-	-	1
전남	-	-	-	-	-	-	-	-	9	-	-	3
경북	-	4	2	-	4	2	-	-	7	-	-	4
경남	-	1	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	1	16	4	1	12	2	1	2	40	1	1	11

- 보통교부세 배분 방식은 광역과 기초 모두 중위소득 50% 이하의 지방자치단체를 선정하여 우선 보전하는 방안, 광역은 현행 방식으로 배분하고 기초자치단체만 중위소득 50% 이하의 지방자치단체를 선정하여 우선 보전하는 방안, 기초자치단체만 중위소득 50% 이하의 지방자치단체를 선정하여 우선 보전한 후 광역과 기초에 현행 방식으로 배분하는 방안으로 구분하였음

○ 시나리오별로 지니계수 변화를 살펴보면 다음과 같음

- 시·군을 분리하여 지방세 수입에 보통교부세를 제외한 지방재정조정제도 재원을 더한 값을 기준으로 중위값 50% 이하의 단체를 선정하고 시·군에 대해서만 중위값 50%와의 차액을 우선 보전한 후 나머지 재원을 시·도와 시·군에 현행 보통교부세 방식으로 배분하는 시나리오 6이 현재 방식과 비교할 때 지역 간 격차를 가장 많이 감소시키는 것으로 나타났음
- 반면에 9개 재원을 기준으로 중위값 50% 이하의 단체를 선정한 후 광역과 기초자치단체 모두 중위값 50% 이하의 단체에 대해 우선 보전하는 방식을 적용한 시나리오 2-4와 시나리오 2-10은 현재 방식과 비교할 때 지역 간 격차를 증가시키는 것으로 나타났음
- 광역과 기초자치단체 모두를 대상으로 중위값 50% 이하의 단체에 대해 우선 보전하는 방안은 세종에 보통교부세가 집중되는 문제점을 가지고 있음

[표 5-3] 시나리오 분석에 따른 불평등지수 변화 비교: 종합

구분	지니계수						
	현행	시나리오 2-1	시나리오 2-2	시나리오 2-3	시나리오 2-4	시나리오 2-5	시나리오 2-6
지방세a+보통교부세	0.67295	0.67278	0.67264	0.6724	0.67456	0.67236	0.67208
차이(시나리오 - 현행)	-	-0.00017	-0.00031	-0.00055	0.00161	-0.00059	-0.00087
구분	현행	시나리오 2-7	시나리오 2-8	시나리오 2-9	시나리오 2-10	시나리오 2-11	시나리오 2-12
지방세a+보통교부세	0.67295	0.67281	0.67257	0.67243	0.67521	0.67276	0.67271
차이(시나리오 - 현행)	-	-0.00014	-0.00038	-0.00052	0.00226	-0.00019	-0.00024

- 다음으로 이 연구에서 검토한 10개 재원을 종합적으로 고려하여 지방재정조정 제도의 재원별 지니계수 한계효과를 분석한 결과는 다음과 같음
- 시나리오 2-6에서 보통교부세의 한계효과가 가장 큰 것으로 나타났으며, 그 다음으로 시나리오 2-5와 시나리오 2-9의 순서로 나타났음
  - 반면에 시나리오 2-4와 시나리오 2-10은 (-)의 한계효과를 나타내고는 있지만, 현행 방식과 비교할 때 보통교부세 한계효과가 감소하는 것으로 나타났음

**【표 5-4】** 지니계수 재원별 한계효과 분석: 전국(시나리오 2-1부터 2-12까지)

구분	보통교부세	현행 대비 차이 (시나리오 - 현행)
현행(A)	-0.0800	-
시나리오 2-1	-0.0801	0.0002
시나리오 2-2	-0.0802	0.0002
시나리오 2-3	-0.0804	0.0003
시나리오 2-4	-0.0791	-0.0007
시나리오 2-5	-0.0806	0.0004
시나리오 2-6	-0.0809	0.0006
시나리오 2-7	-0.0802	0.0001
시나리오 2-8	-0.0804	0.0002
시나리오 2-9	-0.0805	0.0003
시나리오 2-10	-0.0784	-0.0011
시나리오 2-11	-0.0802	0.0001
시나리오 2-12	-0.0802	0.0002

- 지니계수 순위변동 효과 분해를 통해 순수 세입격차 완화효과를 분석한 결과 시나리오 2-6의 순수 세입격차 완화효과가 -0.00062(95.2%)로 가장 큰 것으로 나타난 반면, 시나리오 2-4와 2-10은 지역 간 세입격차를 증가시키는 것으로 나타났음

[표 5-5] 지니계수 순위변동 효과 분해: 전국(시나리오 2-1부터 2-12까지)

구분	지니계수	세입격차 완화효과		
		합계	순수 세입격차 완화효과	순위변동 효과
현행	0.69549	-	-	-
시나리오 2-1	0.69536	-0.00013 (100.0%)	-0.00012 (86.7%)	-0.00001 (13.3%)
시나리오 2-2	0.69521	-0.00028 (100.0%)	-0.00026 (93.8%)	-0.00002 (6.2%)
시나리오 2-3	0.69500	-0.00049 (100.0%)	-0.00047 (96.7%)	-0.00002 (3.3%)
시나리오 2-7	0.69538	-0.00011 (100.0%)	-0.00011 (97.0%)	-0.00000 (3.0%)
시나리오 2-8	0.69515	-0.00034 (100.0%)	-0.00034 (99.3%)	-0.00000 (0.7%)
시나리오 2-9	0.69503	-0.00046 (100.0%)	-0.00046 (99.5%)	-0.00000 (0.5%)
현행(재원2)	0.62124	-	-	-
시나리오 2-4	0.62246	0.00122 (100.0%)	0.00145 (118.2%)	-0.00023 (-18.2%)
시나리오 2-5	0.62079	-0.00045 (100.0%)	-0.00042 (93.1%)	-0.00003 (6.9%)
시나리오 2-6	0.62059	-0.00065 (100.0%)	-0.00062 (95.2%)	-0.00003 (4.8%)
시나리오 2-10	0.62296	0.00172 (100.0%)	0.00191 (111.1%)	-0.00019 (-11.1%)
시나리오 2-11	0.62110	-0.00014 (100.0%)	-0.00014 (99.6%)	-0.00000 (0.4%)
시나리오 2-12	0.62106	-0.00018 (100.0%)	-0.00018 (99.7%)	-0.00000 (0.3%)

## 제2절 정책제언

### □ 지방재정조정제도의 도입 취지를 고려한 제도 개편

- 우리나라는 중앙집권적인 정부 간 재정관계가 오랫동안 유지되어 왔으며, 지방자치단체의 재정 운영은 지방재정조정제도에 많이 의존해 왔음
  - 정부 간 재정관계는 각급 정부들 사이의 기능배분, 세원배분, 재정조정 등을 의미하며, 각급 정부들 사이에 배분된 기능과 세원 사이의 불일치를 해소하기 위해 지방재정조정제도를 통한 재정조정이 이루어짐
  - 즉, 다른 연방주의 국가들과는 다르게 우리나라 지방자치단체들은 자체수입보다는 중앙정부로부터의 이전재원을 활용하여 지방자치단체 운영에 필요한 재원을 충당해 왔음
- 그러나 지방재정조정제도를 운영함에 있어 지역 간 재정력 격차 완화 문제에 지나치게 초점을 맞춤으로 인해 각 제도의 본래 도입 취지에 부합하지 않는 형태로 제도가 변질되거나 본래 의도한 목적을 효율적으로 달성하지 못하는 문제가 발생하고 있음
  - 특히 최근에는 인구·산업·재정 등 다양한 측면에서 수도권과 비수도권 간 격차가 증가하고 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위해 우리나라의 지방재정조정제도는 대부분 지역 간 재정력 격차를 완화하기 위한 장치들을 포함하고 있음
  - 현행 국고보조금(차등보조율)과 지역균형발전특별회계가 이러한 문제의 대표적인 사례로 볼 수 있음
- 현재의 차등보조율제도는 국고보조금의 도입 취지와 목적에 부합하지 않으며, 제도 설계의 문제로 인해 실제 지역 간 재정력 격차를 완화하는데 기여하지 못하고 있는 실정임
  - 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대해 사용범위를 정하여 그 경비를 보조하거나 재정상의 원조를 제공하는 것을 목적으로 함

- 이러한 국고보조금 차등보조율제도의 비효율성은 다수의 학자들(심지현, 2014; 이재원, 2019 등)에 의해 제기되고 있음
  - 예를 들어 사회복지 분야 차등보조율은 재정자주도와 사회복지비지수를 기준으로 설정되지만, 현행 차등보조율 산정기준은 대부분의 지방자치단체가 기준보조율 보다 인상된 보조율을 적용받도록 설계되어 있음(홍근석, 2019)
  - 또한 제3장의 분석결과에 제시된 것처럼 국고보조금(차등보조율)이 다른 지방재정조정제도와 함께 운영될 경우에는 오히려 지역 간 재정력 격차를 증가시키는 요인이 될 수 있음
  - 국고보조금 차등보조율제도는 축소 또는 폐지하고, 필수적 사업의 기준보조율은 상향 조정하여 지방자치단체의 재정 부담을 완화할 필요성이 있음
  - 만약 국고보조금 차등보조율제도를 계속 운영한다면, 지방자치단체 간 차이를 실질적으로 반영할 수 있도록 산정기준을 변경할 필요성이 있음
- 다음으로 지역균형발전특별회계는 지역균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 운영되고 있으나, 최근 수도권(서울·인천·경기)에 배분되는 지역균형발전특별회계 재원이 증가하면서 재원의 정체성에 대한 비판이 제기되고 있는 실정임
- 2023년 당초예산 기준 지역균형발전특별회계 중 수도권 비중은 16.22%를 차지하고 있으며, 2008년과 비교할 때 약 2배 정도 비중이 증가하였음
  - 경기(광역+기초)의 지역균형발전특별회계 예산은 1,221,627백만 원(11.26%)으로 전남·경북·경남에 이어 4번째로 높은 수준임
  - 그리고 서울 서초구의 지역균형발전특별회계 예산은 2,654백만 원으로 25개 서울 자치구 중 4번째로 높은 수준임
  - 이로 인해 제3장의 분석결과에 제시된 것처럼 지역균형발전특별회계의 지역 간 재정력 격차 완화 효과는 보통교부세, 부동산교부세, 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금 등과 비교할 때 상대적으로 낮은 수준임

[표 5-6] 지역균형발전특별회계 규모 변화 추이: 2008~2023년

(단위: 백만원, %)

구분	지역균형발전특별회계 규모					
	서울	인천	경기	수도권 합계	전국 합계	수도권 비중
2008	48,102	160,174	620,565	828,841	9,278,252	8.93
2009	59,772	180,973	757,830	998,575	10,751,907	9.29
2010	151,450	219,293	798,516	1,169,259	9,548,824	12.25
2011	93,166	226,454	756,339	1,075,959	9,469,650	11.36
2012	88,335	190,531	741,079	1,019,945	9,387,074	10.87
2013	103,129	149,072	684,244	936,445	9,523,324	9.83
2014	65,700	158,019	748,297	972,016	8,748,693	11.11
2015	101,744	134,316	941,128	1,177,188	8,722,325	13.50
2016	122,004	224,251	1,150,580	1,496,835	10,922,868	13.70
2017	152,372	245,360	1,156,858	1,554,590	10,857,351	14.32
2018	165,050	268,106	1,055,062	1,488,218	11,441,364	13.01
2019	172,800	358,166	1,187,474	1,718,440	13,656,795	12.58
2020	295,276	379,080	1,094,117	1,768,473	9,781,733	18.08
2021	280,636	346,982	1,165,247	1,792,865	10,279,302	17.44
2022	250,630	431,740	1,279,628	1,961,998	10,843,722	18.09
2023	190,722	348,174	1,221,627	1,760,523	10,853,187	16.22

주: 모든 자료는 총계 기준이며, 2008~2021년까지는 결산, 2022년은 최종예산, 2023년은 당초예산을 사용함

출처: 지방재정365: 지방재정연감(결산) 세입목별 세입(총계), 통합재정개요(예산) 세입목별 세입(총계)

- 지역균형발전특별회계의 도입 목적을 달성하기 위해서는 지역균형발전 특별회계 중 현재 일반 국고보조사업의 형태로 운영되고 있는 사업들은 국고보조사업으로 전환할 필요성이 있음
- 다음으로 지역균형발전특별회계 중 재정형평화 기능에 해당하는 재원은 재정형평화 기능을 보다 효율적으로 수행할 수 있는 보통교부세 등으로 이관하는 방안을 고려할 수 있음

- 그리고 지역균형발전특별회계는 제도의 취지에 맞게 다수 지방자치단체 간 연계·협력사업이나 국가의 균형발전을 도모할 수 있는 중장기적이고 거시적인 사업에 초점을 맞추도록 개편하는 것일 바람직할 수 있음
- 현행 우리나라의 지방재정조정제도는 한 가지 제도 내에 다양한 기능을 복합적으로 고려함으로써 제도의 도입 취지를 왜곡하거나 핵심 기능이 의도한 효과를 나타내지 못하고 있음
- 따라서 지방재정조정제도의 도입 목적과 기능 등을 고려하여 제도 본연의 모습을 되찾을 수 있는 방안을 추진하기 위한 노력이 필요함

#### □ 보통교부세 중심의 재정형평화 기능 강화

- 제3장의 분석결과에 제시된 것처럼 현재 운영되고 있는 다양한 지방재정조정제도 중 재정형평화 효과가 가장 큰 재원은 보통교부세임
  - 따라서 수도권과 비수도권 간 격차가 증가하고 비수도권 농촌 지역들이 지방 소멸위기에 직면하고 있다는 점을 고려하면, 현행 지방재정조정제도의 틀 안에서 보통교부세의 재정형평화 기능을 강화하기 위한 노력이 필요할 것으로 생각됨
  - 이 연구에서는 보통교부세를 중심으로 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 강화 방안을 제시하고자 함
- 첫째, 지방세와 지방재정조정제도 등 10개 재원을 종합적으로 고려하여 분석한 결과 지방자치단체 재정부족액의 85% 정도까지 보통교부세가 교부될 때, 현행 보통교부세의 재정형평화 기능이 가장 효율적으로 수행되는 것으로 나타났음
  - 물론 이러한 분석결과는 2021년만을 대상으로 한 분석결과라는 점에서 한계를 가지고 있으며, 시계열 분석을 통해 최적의 보통교부세 조정률을 도출하기 위한 추가적인 노력이 필요함
  - 그럼에도 불구하고 보통교부세는 재원 규모가 증가할수록 지역 간 재정력 격차를 완화하는(-)의 한계효과를 갖는 것으로 분석되었다는 측면에서 보통교부세의 증가가 재정형평화 기능의 강화를 가져올 수 있음



- 2021년 기준으로 보통교부세 조정률이 85%가 되기 위해서는 지방교부세 법정률이 22.12%로 2.88%p 인상되어야 함
- 둘째, 지방교부세의 법정률을 인상하지 않고 현행 수준에서 유지할 경우 보통교부세의 재정형평화 기능을 강화하기 위해서는 보통교부세 산정방식에서의 변화가 필요하며, 특히 기초자치단체의 재정력을 개선하기 위한 노력이 필요함
  - 지금까지 우리나라의 지방재정조정제도는 광역자치단체 중심으로 운영되어 왔으며, 기초자치단체에 대한 고려는 상대적으로 부족한 실정임
  - 문재인 정부의 1·2단계 재정분권도 지방소비세 세율 인상을 중심으로 추진되어 광역자치단체의 자체수입이 상대적으로 많이 증가하게 되었음
  - 그리고 저출산·고령화 등으로 인한 사회복지지출 증가와 지방소멸위기는 비수도권 지역의 기초자치단체에 보다 큰 부담으로 작용하고 있음
  - 이러한 점들을 고려한다면 지역 간 재정력 격차 완화는 기초자치단체에 초점을 맞추고 수행될 필요성이 있음
- 셋째, 이 연구에서는 보통교부세 배분의 정책목표를 모든 시·군의 지방세수입 규모를 최소한 중위값 50% 수준까지는 담보하는 것으로 제안하고자 함
  - 현재 광역자치단체에 배분되고 있는 보통교부세 재원의 일부를 기초자치단체 중 중위값 50% 이하의 시·군에 우선 배분한 후 나머지 보통교부세 재원은 현행 보통교부세 산정방식을 적용하여 배분하는 방안을 검토해 볼 수 있음
  - 이를 통해 재정 규모가 열악한 비수도권 시·군에 최소한의 행정운영경비를 제공할 수 있으며, 지역 간 재정력 격차 완화 효과도 얻을 수 있음
  - 즉, 현재 보통교부세가 담당하고 있는 자원보장 기능과 재정조정 기능을 동시에 제고할 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것으로 생각됨
  - 이러한 제도 개편의 효과가 실질적으로 발생하기 위해서는 보통교부세의 자원 규모가 현재보다 증가되어야 하며, 이는 결국 지방교부세의 법정률 인상 문제와 연결되어 있음



## 참고문헌

- 김성철·박기묵. (2004). 조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구. 『한국행정논집』, 16(2): 265-286.
- 김정훈. (2002). 지방교부세의 형평화 효과: 기준재정수요액의 영향력을 중심으로. 『공공경제』, 7(1): 143-164.
- 김중순·김성주. (2008). 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석. 『한국지방재정논집』, 13(1): 35-62.
- 김홍주·박상철·구찬동. (2014). 지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로. 『지방자치단체연구』, 18(2): 507-537.
- 기획재정부. (2022). 2023년 국가균형발전 특별회계 예산안 편성지침.
- 김태일. (1999). 지방교부세의 수평적 재정형평화효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로. 『한국행정학보』, 33: 403-417.
- 김태일·김재홍·현진권. (2001). 지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과. 『한국지방재정논집』, 6(2): 3-19.
- 박병희. (1996). 지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과 분석. 『공공경제』, 1: 88-107.
- 박완규. (1996). 지방자치단체의 재정변수에 대한 실증분석. 『재정논집』, 11(2): 129-147.
- 박완규·이종철. (2001). 우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석. 『재정논집』, 16(1): 209-227.
- 박정수. (1997). 지방교부세의 형평화 및 재분배효과 분석. 『재정금융연구』, 4: 25-52.
- 박충훈. (2004). 지방정부간 재정이전의 정책효과분석. 경기연구원.
- 서정섭·조기현. (2007). 지방재정조정제도의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 여유진 외. (2005). 빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해. 한국보건사회연구원.
- 이근재·정종필·최병호. (2009). 재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석. 『국토연구』, 60: 233-249.

- 이미애. (2014). 정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구. 『지방정부 연구』, 18(1): 337-366.
- 이상범. (2019). 광역-기초간 시도비 보조금 제도의 개선방안. 『지방자치법연구』, 19(4): 165-195.
- 이재원. (2019). 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제. 『한국지방재정논집』, 24(1): 33-64.
- 장인봉. (2002). 지방교부세의 재정형평화 효과에 관한 실증연구. 『복지행정연구』, 17: 119-149.
- 조기현·전성만. (2019). 문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구: 세입분권을 중심으로. 한국지방행정연구원.
- 주만수. (2009a). 지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동. 『경제학 연구』, 57(3): 101-129.
- 주만수. (2009b). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석. 『재정학연구』, 2(2): 121-149.
- 주만수. (2012). 자치구 자체재원 확대의 이전재원에 대한 효과 분석. 『서울도시연구』, 13(4): 147-165.
- 최병호·정종필. (2007). 국고보조사업의 광역과 기초자치단체간 지방비 부담비율 결정에 관한 연구. 『경제연구』, 25(3): 105-131.
- 최병호·정종필·이근재. (2008). 재정이전과 자원역전현상에 관한 실증분석. 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2008년 제1호, 1-22.
- 한재명·하능식·이슬이. (2020). 지역상생발전기금 성과분석의 문제전과 개선과제. 『지방행정연구』, 34(1): 197-226.
- 홍근석. (2019). 사회복지 국고보조사업의 자원분담체계 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 홍근석·여효성. (2021). 환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안: 보통교부세를 중심으로. 한국지방행정연구원.
- 행정안전부. (2023a). 2023년도 보통교부세 산정내역.
- 행정안전부. (2023b). 2023년 지방자치단체 통합재정개요(상). 『지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정』.

- Atkinson, A. (1981). "Horizontal Equity and the Distribution of the Tax Burden," In H. Aaron and M. Boskin, eds, *The Economics of Taxation*, Washington DC: Brookings Institution.
- Bahl, Roy and J. Linn. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press.
- 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.
- Bundesministerium der Finanzen, Die Neuordnung der Bud-Länder-Finanzbeziehungen, Monatsbericht des MFG(2017), S. 3; P. Badrua, Staatsrecht, 7. Aufl., München 2018 I Rn 55.
- H. Tappe, Die Künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, DVBl(2013), S. 1079(1086).
- Lerman, R. and S. Yitzhaki. (1984). Effect of marginal change in income sources on U.S. Income Inequality. *Public Finance Quarterly*. 22(4): 403-417.
- Lerman, R. and S. Yitzhaki. (1995), "Changing Ranks and the Inequality Impacts of Taxes and Transfers," *National Tax Journal*, 48: 45-59.
- Musgrave, Richard Abel and Peggy B. Musgrave(1989), *Public Finance in Theory and Practices*, McGraw-Hill.
- Productivity Commission(2018), *Horizontal Fiscal Equalisation*.
- Plotnick, R. (1985). "A Comparison of Measures of Horizontal Inequity," In *Horizontal Equity, Uncertainty, and Economic Well-Being*, edited by Martin D. and T. Smeeding. Chicago: University of Chicago Press.
- 통계청 국가통계포털 홈페이지(<https://kosis.kr/index/index.do>).
- 지방재정365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>).
- 「지방교부세법 시행규칙」 [별표 12] 부동산교부세 교부액의 산정방식(제15조 관련).
- 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 3].
- 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정(2022.12.16. 일부개정)」