

# 보통교부세 재정조정 기능 강화를 위한 제도개선 방안 연구: 기준재정수입액 산정방식을 중심으로\*

홍 근 석\*\*  
이 서 희\*\*\*  
문 소 영\*\*\*\*

## 국문요약

이 연구는 보통교부세의 재정조정 기능을 강화하기 위한 방안으로 차등산입률제도 도입을 검토하였으며, 이를 위해 차등산입률제도 도입에 따른 지역 간 격차 완화정도에 대한 시나리오 분석을 수행하였다. 이 연구에서는 기준 재정수입액을 구성하는 기초수입과 보정수입에 대해 빈곤선( $\pm 2\% \sim \pm 10\%$ )과 인구소멸지수( $\pm 1\% \sim \pm 5\%$ )를 시나리오별로 차등 적용하여 보통교부세 제도개선 효과를 분석하였다. 분석결과 차등산입률제도의 도입은 지역 간 재정격차 완화에 일정부분 기여하는 것으로 나타났으며, 특히 빈곤선과 인구소멸지수를 동시에 적용하였을 때 기초자치단체(시군)가 광역자치단체(시도)보다 불평등 개선효과가 큰 것으로 나타났다. 이러한 연구결과를 바탕으로 이 연구는 보통교부세의 기준재정수입액 산정방식에 차등산입률제도를 도입·적용하는 방안을 제시하였다.

주제어: 보통교부세, 재정형평화, 기준재정수입액, 차등산입률, 지니계수

## I. 서론

지방재정을 둘러싼 환경변화는 보다 다양해지고 복잡해질 것이며, 이에 따라 지방자치단체의 재정여건은 점차 악화될 것으로 예측된다. 특히 사회·경제적 측면에서 저출산·고령화 및 생산인구 감소, 정치·행정적 측면에서는 재정분권에 따른 기능 및 자원 이양, 행정체계 개편 등의 이슈가 제기되고 있다. 이러한 지방재정을 둘러싼 환경변화는 지방자치단체의 세입·세출에 중요한 영향을 미치게 된다. 즉, 최근에 발생하고 있는 다양한 환경변화의 영향으로 인해 지방자치단체의 자체수입 증가 속도보다 세출 증가 속도가 빠르게 나타나고 있으며, 이에 따라 지방자치단체의 재정

\* 이 연구는 2021년 한국지방행정연구원 기본연구과제 “환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안: 보통교부세를 중심으로”를 수정·보완하였음.

\*\* 제1저자  
\*\*\* 교신저자  
\*\*\*\* 제2저자

압박은 심화될 것으로 보인다.

재정분권 확대를 통해 지방자치단체의 자체수입을 증가시키기 위해 노력하고 있지만, 지방소비세를 중심으로 추진되고 있는 우리나라의 재정분권은 재정여건이 상대적으로 열악한 기초자치단체보다는 광역자치단체에 보다 많은 재원을 이전하는 양상을 나타내고 있다. 이러한 현실에서 재정여건이 열악한 지방자치단체들의 경우 중앙정부로부터의 이전재원, 특히 지방교부세에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없다. 자체수입으로 충당할 수 없는 필수적인 공공서비스 공급을 위해 중앙정부로부터의 이전재원이 필요하며, 우리나라의 경우에는 지방교부세, 특히 보통교부세가 이러한 역할을 수행하고 있다. 즉, 우리나라의 보통교부세는 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 보장하는 기능을 수행한다.

일반적으로 보통교부세의 주요 기능은 지방자치단체에 대한 재원보장 기능과 지방자치단체 간 재정조정 기능으로 구분할 수 있다. 이 중에서 보통교부세의 재정조정 기능은 기준재정수요액과 기준재정수요액 산정방식 조정 등을 통해 지방자치단체 간 재정력 격차를 해소하는데 초점을 맞추고 있다. 최근 10년 동안 다양한 산정방식 제도 개선과 이와 관련된 연구도 많이 수행되었음에도 불구하고 여전히 보통교부세 산정방식에 대한 개선요구가 다양하게 제기되고 있다.

또한 윤석열정부는 지방교부세 법정률 인상을 통한 지방의 자주재원 확대 및 지역균형발전을 주요 과제로 제시하고 있다. 이러한 측면에서 보통교부세의 효율적 운영의 중요성은 그 어느 때보다 커지고 있다고 할 수 있으며, 특히 보통교부세의 재정조정 기능 강화 방안을 마련할 필요성이 제기되는 상황이다.

그동안 보통교부세는 기준재정수요액 중심으로 제도개선이 이루어져 왔으며, 기준재정수입액 측면에서의 제도개선 노력은 다소 미흡한 실정이다. 우리나라와 같이 지방자치단체 스스로 지방세 수입을 증가시키기 어려운 상황에서 변화하는 지방재정 환경에 대처할 수 있도록 기준재정수입액 측면에서도 지방자치단체의 특성을 반영하는 노력이 필요하다. 이러한 인식하에 이 연구에서는 보통교부세의 재정조정 기능을 강화하기 위한 방안으로 기준재정수입액 산정방식의 개선을 검토하고자 한다. 이를 위해 조기현(2002; 2013)이 제시한 차등산입률 개념을 바탕으로, 빈곤을 기준으로 4가지 시나리오(현행 80%±10% 또는 20%)를 제시한 선행연구(이장욱·조기현, 2018; 조기현·여효성, 2018)에서 나아가 빈곤선 및 인구소멸지수를 적용하였을 때 보통교부세의 재정형평화 효과를 시나리오별로 확인한다.

이 연구의 구성체계는 다음과 같다. 먼저 2장에서는 보통교부세와 차등산입률제도에 관한 개념 및 주요 내용 등을 다룬다. 3장에서는 지니계수와 엔트로피계수 등을 활용하여 보통교부세의 재정형평화 효과를 살펴보았으며, 4장에서는 차등산입률제도를 시나리오별로 적용하여 실제 지역 간 재정격차가 완화되는지의 여부를 검토하였다.

## II. 보통교부세와 차등산입률제도의 의의

### 1. 보통교부세의 개요

#### 1) 보통교부세의 기능

보통교부세는 지방자치단체의 부족한 재원을 보전하고 자치단체 간 재정불균형을 시정하는 것을 목표로 하는 지방교부세 종류의 하나로써, 재원을 사용하는데 일정 조건이 요구되지 않는 일반 재정지원금이다. 일반적으로 보통교부세는 단순히 국고에서 이전되는 교부금이 아니라, 본질적으로 중앙정부와 지방자치단체가 공유하는 세원의 재배분이라는 특성을 갖고, 지방자치단체의 독립성을 강화해 지방자치의 본래 의도를 구현한다는 긍정적인 측면을 지닌다(손희준 외, 2011). 특히 지방자치단체는 주민들에게 일정한 수준의 행정서비스를 제공해야 하지만 개별 자치단체의 재정여건과 재정력에 큰 차이가 발생해 재정조정제도가 부재할 시 표준적인 수준의 서비스를 제공하지 못할 우려가 있다. 이러한 표준적 행정서비스를 제공하기 위한 바람직한 자원조달 방식은 각 지방자치단체가 스스로 징수해 자율적으로 사용할 수 있는 지방세이지만 세원의 편재와 세목의 할당이 지방자치단체 중심으로 이뤄지지 않아, 중앙과 지방 간 세원 불균형 및 자치단체 간 세수격차의 문제가 야기되고 있다. 이러한 불균형을 해소하기 위해 도입된 가장 핵심적인 제도가 지방교부세제도이며, 그 중 보통교부세가 가장 큰 비중을 담당한다.

〈표 1〉 지방교부세의 유형별 주요 기능

구분	수직적 재정조정 기능	재원보장기능	수평적 재정조정 기능
보통교부세	◎ - 내국세의 19.24%의 97%를 배분하는 기준 적용	◎ - 기준재정수요와 수입액을 산정하여 재정부족액에 따른 산정으로 재원보장 기능 수행	◎ - 단체별 단위비용의 차별 적용 등 수평적 재정조정 기능 수행
특별교부세	◎ - 내국세의 19.24%의 3%를 배분하는 기준 적용	× - 보통교부세로 파악할 수 없는 수요 반영으로 재원보장은 미흡	× - 재난과 시책 등 정책적 판단 위주로 수평적 재정조정 기능은 미흡
부동산교부세	× - 지방세인 재산세를 국세인 종합부동산세로 전환하고 교부세로 재배분 받아 기능 미흡	△ - 지방세인 재산세를 국세로 전환함에 따른 지방세 결손 분 보전이라는 제도설립 취지가 약화되고 있으나 일부 보전	○ - 배분기준으로 재정여건을 50% 반영하여 수평적 재정조정 기능 수행
소방안전교부세	△ - 담뱃값 인상분의 개별소비세의 20%를 재원으로 일부 조정 기능 수행	× - 재난수요의 일부를 보전한다고 볼 수 있으나, 재정보전이라고 판단하기 어려워 미흡	△ - 배분기준에 각 단체의 재정여건을 20% 적용하고 있어, 일부 재정조정 기능수행

주 : ◎ 매우 적합, ○ 적합, △ 보통, × 미흡.

자료 : 손희준(2019). 토대로 재구성.

## 2) 보통교부세 산정방식

보통교부세는 모든 지방자치단체의 기본적인 행정수준 유지를 위한 수행 경비의 부족분을 중앙정부가 지원하는 재원이다. 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 산정하고, 여기에 매년 결정되는 일정한 조정률을 곱하여 배분한다. 이렇게 재정부족액을 산출하여 배분하기 때문에 보통교부세는 지방자치단체 재원형평화 기능을 담당한다.

$$\text{보통교부세} = (\text{기준재정 수요액} - \text{기준재정 수입액}) \times \text{조정률} = \text{재정부족액} \times \text{조정률}$$

보통교부세는 크게 기준재정수요액과 기준재정수입액으로 구성되며 실제 모든 수요·수입액을 반영하지 않는다. 먼저 기준재정수요액은 측정항목별 기초통계자료 등 일정한 산식에 의해 산정되는 기초수요액과 법령 등의 규정에 의한 보정수요액 그리고 지방자치단체의 자구노력 정도를 반영하는 수요 자체 노력 항목의 합산액으로 구성된다. 다음으로 기준재정수입액은 표준수준의 일반재원 수입액을 기초로 산정하며, 산정된 결과를 모두 반영하는 것이 아니라 80%만을 반영한다. 이때 80%는 지방세법 상 표준세율로, '고정산입률'이라고 할 수 있다.

## 2. 차등산입률제도와 재정형평화

차등산입률의 개념을 살펴보기 위해서는 기존 보통교부세 산정방식에 관한 이해가 선행되어야 한다. 보통교부세 산정에 있어서 기준재정수입액은 표준적인 수준의 일반재원 수입액으로 산정되며, 기준재정수입액에 포함되는 산입률(inclusion ratio)은 고정값(fixed value)으로 주어진다. 2022년 현재 고정된 산입률로 80%가 적용되며, 나머지 20% 유보율은 표준적이지 않은 지방자치단체의 필요를 충당(행정안전부, 2021)하는데 사용한다. 이러한 정률산입률제도는 두 가지의 장점이 존재한다. 첫째는 지방자치단체의 모든 수요를 포착하지 못하는 것을 인정하여 재원을 스스로 활용할 수 있는 여지를 일률적으로 지방자치단체에 부여한다. 둘째는 지방세수가 적을수록 재정부족액은 커지고, 보통교부세 규모가 계속 커지게 되는데 그렇다면 징수노력을 게을리 할 수 있다. 이를 위한 방지책으로써의 역할도 수행한다.

그러나 정률산입률제도는 재정상황 변화나 악화 등을 적절하게 반영할 수 없다는 문제점이 있다. 또한 지방자치단체간 재정불균형을 적절하게 반영하지 못함으로써 형평성 문제에 직면하게 되었다. 특히 정률산입률은 수입노력과 세수노력에 대한 최적치일 뿐 지방자치단체별로 특성을 반영한 실제치는 아니라는 의견이 존재한다(이장욱·조기현, 2018). 이에 차등산입률은 일괄적으로 조정률을 적용하는 방식에서 벗어나 지방자치단체 재정여건에 따라 차등적으로 기준재정수입액 결과를 반영하여 산입률의 차이를 두는 방식을 의미한다.

조기현(2013)의 연구에서는 차등산입률제도와 보통교부세 간 관계를 다음과 같은 수식을 통해

설명한다. 먼저 세입( $R_i$ )은 지방세수입( $T_i$ )과 보통교부세( $G_i$ )로 구성된다고 가정한다. 이 때, 보통교부세( $G_i$ )는 기준재정수요( $D_i$ )에서 지방세수입( $T_i$ )에 산입률( $\beta$ )을 곱한 차이를 계산하고 재정부족액 조정률( $\gamma$ )을 곱함으로써 산출한다.

$$R_i = T_i + G_i \tag{1}$$

$$G_i = \gamma(D_i - \beta T_i) \tag{2}$$

식(2)에 식(1)을 대입해서 정리하면 식(3)이 되는데 세입( $R_i$ )은 지방세수입( $T_i$ )에 한계수입율( $1 - \gamma\beta$ )를 곱한 금액에서 기준재정수요액( $D_i$ )과 조정률( $\gamma$ ) 곱의 합이다. 한계수입율은 지방세수입 1단위 증가시킬 때 지방자치단체의 세입이 증가하는 정도이다.

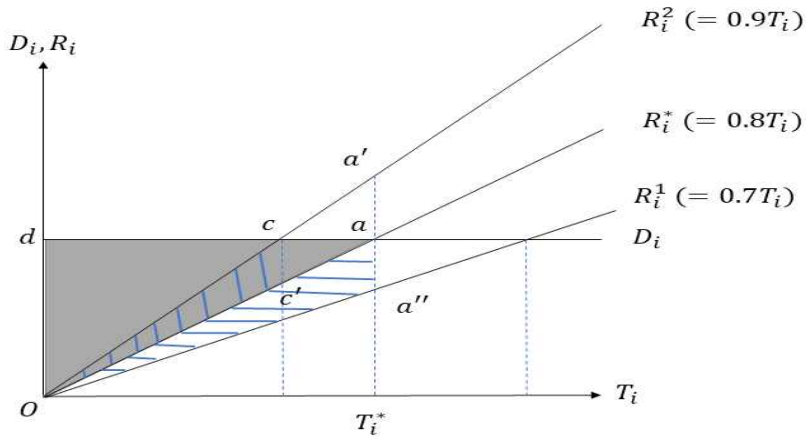
$$R_i = T_i + \gamma G_i - \gamma\beta T_i = T_i(1 - \gamma\beta) + \gamma D_i \tag{3}$$

마지막으로 식 (4)는 산입률의 정책의의를 살펴보고자 양변에 자연로그를 취하고 전미분한 후 양변을  $T/dT$ 로 나눈 것이다.

$$\frac{dR}{dT} \frac{T}{R} = (1 - \beta) + (1 - \beta) \left( \frac{d\gamma}{dT} \frac{T}{\gamma} \right) + \frac{dD}{dT} \frac{T}{D} \eta_{R,T} = (1 - \beta)(1 + \eta_{\gamma,T}) \tag{4}$$

식 (4)에 의하면 조정률이 보통교부액을 결정하는 중요한 요인으로써 기능하는 것을 알 수 있다. 식 (4)에 정책상수로 산입률의 크기를 변화시킨다면 기준재정수입의 변화를 초래하고, 재정부족액, 조정률, 교부액에 영향을 미치게 된다. 실제로도 조정률은 보통교부세 총액에서 재정부족액을 반영하여 전체 합을 조정하는 하나의 계수이기 때문에 산입률의 변화는 기준재정수입, 재정부족액의 변동 및 조정률의 변동 순으로 영향을 미치게 된다. 이를 정리하여 그림으로 제시하면 아래와 같다.

〈그림 1〉 차등산업률제도의 재정형평화 기능



자료: 조기현(2013).

### 3. 선행연구 검토

이 연구는 보통교부세의 2가지 기능 중 재정조정 기능, 즉, 재정형평화 효과에 초점을 맞추고 있다. 보통교부세의 재정형평화 기능에 관한 연구는 주로 효과(김태일, 1999; 박기묵, 2006; 김홍환, 2016; 황소하, 2017; 류영아, 2020)를 검증하는데 집중하였다. 보통교부세 자체는 국고보조금을 포함한 다른 지방재정조정제도에 비해 우월한 형평화 효과(김홍주 외, 2014)를 갖지만 일부 선행연구에서는 이러한 형평화 효과가 지방자치단체 유형별로 상이한 효과를 가진다(복문수, 2016; 최원구 외, 2017)고 보았다. 보통교부세의 재정형평화 효과를 분석한 선행연구를 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

김태일(1999)은 지방교부세가 자치단체 간의 재정력격차 완화에 미치는 긍정적 효과를 분석하였다. 기존과는 다른 1인당 공급비용과 수요차이를 반영하면 지방교부세가 수평적 형평성을 제고하였다. 박기묵(2006)은 재정력지수의 변이계수를 활용하여 지방교부세와 국고보조금이 지역 간 불균형을 감소시켰음을 확인하였다. 김홍환(2016)은 지방교부세제도의 인센티브 강화가 지방재정형평화를 저해함을 검증하였다. 연구자는 재정조정기능의 강화를 위해 교부세 법정률 인상을 제안하였고, 어느 정도 수준에서 지방자치단체 간 재정력 격차를 용인할 것인지에 관한 사회적 합의가 필요함을 제시하였다. 황소하(2017)는 보통교부세의 기준재정수요액, 기준재정수입액 산정항목에 대해 지니계수 분해를 사용하여 현재 보통교부세 제도가 지방자치단체 간 형평화에 실질적인 역할을 하지 못하며, 형평화효과는 재정력 순위변동에 의해 나타나는 현상임을 밝혔다. 부정적인 효과를 살펴본 류영아(2020)은 2010년부터 2019년까지 보통교부세 교부 전-후 시, 군의 재정불균형이 크게 완화되지만 변이계수 증감폭이 작고 불규칙적이어서 보통교부세의 재정형평화 효과가 강해진다는 결론을 내리기에는 근거가 부족하다고 보았다.

우리나라의 수직적 재정조정방식이 지방자치단체의 수평적 형평성에 미친 효과를 분석하는데 있어 복문수(2016)은 중앙정부의 지방교부세와 국고보조금이 시 자치단체에는 수평적 재정조정

에 부정적인 영향을 미쳤으나 군 자치단체와 자치구에는 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 특히 지방교부세는 군 자치단체에, 국고보조금은 자치구의 수평적 재정조정에 도움이 되었다. 최원구 외(2017)는 보통교부세제도는 시·도 간 재정형평화 기능이 작동하지만 시 자치단체 간에는 작동하지 않으며 군 자치단체 간에는 연도에 따라 작동하는 경우와 그렇지 않은 경우가 모두 존재하는 것으로 나타났다.

보통교부세 산정방식의 문제점을 지적하고 대안을 제시하는 연구들도 있다. 이러한 연구들은 기준재정수요 측면에 집중하여 기존 산정방식의 복잡성, 불투명성, 수요파악의 부정확성에 대해 지적하고, 대체로 산정방식을 단순화하는 방향 등 세부 항목의 변화를 대안으로 제시(배인명, 2001; 김정훈, 2002; 주만수·임성일, 2004; 김필현, 2015)하거나 인센티브 항목 변경 및 정보공개와 같이 자체노력 강화(배인명, 2010; 손희준, 2017)를 제안하였다. 하지만 보통교부세 산정방식의 두 가지 축인 기준재정수요와 기준재정수입 중 기준재정수입 측면에서 문제점을 지적하고 대안을 제시하는 연구는 부족한 상황이다.

기준재정수요 측면에서 교부세 제도의 개선방식을 논의한 선행연구로 자치단체마다 다른 산입률을 적용해야한다는 연구가 있다. 최병호·정종필(2002)은 지방자치단체의 세수노력을 촉진하고 재정형평화를 달성하기 위해 차등적인 기준세율 적용을 제시하였다. 기준세율을 1까지 인상하여야 형평화효과가 제고되며, 기준세율 인상과 더불어 수입인센티브를 명시하면 세수노력정도가 강화될 수 있다고 보았다. 조기현·여효성(2018)도 현행 제도 내에서 기준재정수입을 기준으로 차등산입률을 도입하였을 때 일부 시, 군을 제외하고 재정형평화효과가 개선된 점을 실증분석하였다.

선행연구를 검토한 결과 보통교부세는 교부에 따른 재정형평화 효과를 측정하거나 기준재정수요 내 세부 항목에 대해서 산정방식의 개선을 제시한 연구가 대부분이다. 이에 본 연구는 기준재정수입액 측면에서 차등산입률을 적용하여 보통교부세 제도의 정책 목적인 재정형평화 기능 달성을 모색한다는 점에서 선행연구에서 제시한 개선 방안과 차별성을 보인다.

### Ⅲ. 보통교부세 현황과 재정형평화 효과

#### 1. 보통교부세 추이 분석

2005-2020년 사이 내국세와 보통교부세 현황을 살펴보면 다음과 같다. 내국세의 경우 2005년 약 100조원을 시작으로 2009년까지 계속 증가하다가 2010년 약 137조원으로 2009년에 비해 3.42% 감소하였는데 이는 2008년 발생한 글로벌 금융위기의 여파에 따른 것으로 판단된다. 2011년에 약 151조원으로 내국세가 크게 증가한 후 2019년까지 계속 성장세를 보였는데 특히 2018년과 2019년에는 전년도에 비해 각각 11.62%와 12.09%의 높은 증가율을 나타낸다. 하지만 2019년 발생한 코로나-19의 영향으로 경제상황이 크게 악화됨에 따라 2020년 내국세는 전년도보다 1.56% 감소한 251조원으로 나타났다.

보통교부세는 법에 정해진 비율에 따라 내국세의 일정부분이 지방자치단체로 이전되는 재원임에도 불구하고 보통교부세의 증감률은 내국세의 증감률 사이의 차이가 크게 발생하는 연도가 존재하는데, 2006년의 경우 내국세 증감률이 보통교부세 증감률보다 2.16%p 더 크게 나타난 반면 2011년과 2015년, 그리고 2016년에는 오히려 보통교부세 증감률이 내국세 증감률보다 2~3%p 정도 더 크게 발생한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 연도별 내국세 및 보통교부세 현황

(단위 : 억원, %)

구분	내국세		보통교부세	
	금액	증가율	금액	증가율
2005년	1,009,244	-	170,776	-
2006년	1,070,986	6.12	177,543	3.96
2007년	1,175,895	9.80	198,421	11.76
2008년	1,339,901	13.95	227,234	14.52
2009년	1,417,833	5.82	240,925	6.03
2010년	1,369,327	-3.42	232,403	-3.54
2011년	1,513,632	10.54	257,755	10.91
2012년	1,661,454	9.77	291,884	13.24
2013년	1,790,070	7.74	314,479	7.74
2014년	1,796,210	0.34	318,845	1.39
2015년	1,841,766	2.54	321,762	0.91
2016년	1,864,897	1.26	332,438	3.32
2017년	2,038,500	9.31	375,775	13.04
2018년	2,275,629	11.63	424,696	13.02
2019년	2,550,670	12.09	476,026	12.09
2020년	2,510,885	-1.56	467,264	-1.84
연평균 증가율	6.26		6.94	

자료: 각년도 행정안전부 보통교부세 산정 내역 및 국회예산정책처(2021) 토대로 재구성

그리고 2005-2020년 사이 연도별 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 대한 현황을 살펴보면 다음과 같다. 기준재정수요액은 2005년 약 35조원에서 2020년에는 약 1,031조원으로 연평균 7.29%의 증가율을 보이며 상승하였다. 기준재정수입액은 2005년 약 16조원에서 2020년에는 약 49조원으로 연평균 7.75%의 증가율을 보이며 상승하였다. 2008-2009년과 2018-2019년 사이의 증가율이 상대적으로 크게 나타난 것이 기준재정수요액과의 공통점이나 기준재정수입액의 경우 2014년에 16.29%의 큰 증가율을 보인 것과 2012년에 -2.87%로 음의 성장률을 나타낸 차이를 보인다.



〈표 3〉 연도별 기준재정수요액 및 기준재정수입액 현황

(단위 : 억원, %)

구분	기준재정수요액		기준재정수입액		재정부족액		조정률	
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	비율	증가율
2005	359,011	-	160,900	-	198,112	-	86.2	-
2006	374,057	4.19	167,321	3.99	206,736	4.35	85.9	-0.35
2007	395,017	5.60	177,296	5.96	217,721	5.31	88.4	2.91
2008	463,583	17.36	216,431	22.07	247,153	13.52	89.2	0.90
2009	544,834	17.53	271,791	25.58	273,043	10.48	85.6	-4.04
2010	549,139	0.79	275,674	1.43	273,465	0.15	82.4	-3.74
2011	578,381	5.33	295,019	7.02	283,362	3.62	88.2	7.04
2012	592,626	2.46	286,545	-2.87	306,080	8.02	92.5	4.88
2013	634,091	7.00	291,454	1.71	342,637	11.94	89.0	-3.78
2014	693,310	9.34	338,930	16.29	354,380	3.43	87.3	-1.91
2015	705,488	1.76	349,684	3.17	355,804	0.40	86.6	-0.80
2016	726,941	3.04	369,079	5.55	357,862	0.58	89.7	3.58
2017	757,850	4.25	373,166	1.11	384,685	7.50	94.0	4.79
2018	863,171	13.90	416,518	11.62	446,653	16.11	91.5	-2.66
2019	1,000,399	15.90	470,114	12.87	530,285	18.72	86.4	-5.57
2020	1,031,783	3.14	493,258	4.92	538,525	1.55	83.6	-3.24
연평균 증가율	7.29		7.75		6.89		-0.20	

자료: 각 연도 행정안전부 지방교부세 산정 해설 토대로 재구성

기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 나타내는 재정부족액은 2005년 약 20조원에서 2020년에는 약 54조원으로 연평균 6.89% 증가하며 해마다 상승하는 추세를 나타내고 있다. 재정부족액은 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 마찬가지로 2008-2009년, 그리고 2018-2019년 상대적으로 큰 증가율을 나타내고 있다. 이 외에 2012년 기준재정수입액 증가율이 음의 성장을 한 것에 따른 영향으로 인하여 2013년의 재정부족액 증가율이 11.94%로 크게 상승한 것을 확인할 수 있다.

마지막으로 보통교부세의 총액을 재정부족액이 발생한 지방자치단체의 재정부족액의 합산액으로 나눈 값으로 정의되는 조정률의 경우 2005년 86.2%에서 2020년에는 83.6%로 연평균 -0.20%의 음의 성장률을 보인다. 조정률이 가장 낮은 연도는 2010년으로 82.4%로 나타난 반면 2017년에는 94.0%로 가장 높은 수준을 보인다. 보통교부세는 재정부족액에 조정률을 곱한 금액으로 산정는데 조정률의 연도별 변화가 클 경우 재원의 안정성이 크지 않다는 점에서 아래에 나타난 조정률에 대한 결과는 재원의 안정성과 예측가능성을 강화할 필요가 있다는 사실을 보여준다고 할 수 있다.

2005-2020년 사이 보통교부세 현황을 지방자치단체 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 광역시의 경우 2005년 6,221억원에서 2020년에는 5조 1,676억원으로 연평균 15.16% 증가율을 보이며, 음의 성장률을 보인 2014년을 제외하고 해마다 상승하는 추세를 나타내고 있다. 광역시의 보통교부세 증가율은 2000년도 중후반에 비해 2010년도에 들어와서 다소 감소하였지만 다른 유형의 단체에 비해서는 여전히 높은 증가율을 보인다. 특히 2010년에는 다른 유형의 단체들과는 달리 유일하게 양의 성장률을 나타냈다. 특별자치시의 경우 2013년 1,591억원에서 2020년에는 566억원으로 연

평균 -13.73%의 음의 증가율을 보인다. 2016-2018년 사이에 보통교부세가 평균 -35.37% 정도 크게 감소하였다가 최근에는 다시 증가하는 추세이다.

도의 경우 2005년 2조 7,490억원에서 2020년에는 6조 5,293억원으로 연평균 5.94% 증가율을 보인다. 특히 도 유형의 단체는 2008년에 양의 성장률을 나타낸 다른 유형의 단체들과는 달리 유일하게 전년대비 -2.98%의 음의 성장률을 보였다. 다음으로 특별자치도의 경우 2008년 6,816억원에서 2020년에는 1조 4,018억원으로 연평균 6.19% 증가율을 보인다. 전년대비 -3.54% 감소한 2010년을 제외하고 2019년까지 해마다 증가하는 추세를 보였는데 특히 2017-2019년 사이에 높은 증가율을 나타내었다.

시의 경우 2005년 6조 5,070억원에서 2020년에는 17조 8,299억원으로 연평균 6.95% 증가율을 보인다. 2005-2020년 사이 시 유형 단체에 교부된 보통교부세는 평균은 10조 8,975억원으로 군 유형 단체 다음으로 크게 나타났으며 특별자치도와 마찬가지로 2017-2019년 사이에 특히 높은 증가율을 나타내었다. 마지막으로 군의 경우 2005년 7조 2,000억원에서 2020년에는 15조 5,948억원으로 연평균 5.29% 증가율을 보인다. 특별자치시를 제외한 유형 중 군의 연평균 증가율이 가장 낮지만 교부된 보통교부세 평균 금액은 11조 815억원으로 가장 크게 나타났다.

〈표 4〉 지방자치단체 유형별 보통교부세 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
계	170,776	177,543	198,421	227,234	240,925	232,403	257,755	291,884	314,480
	-	3.96	11.76	14.52	6.03	-3.54	10.91	13.24	7.74
특별시	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-
광역시	6,221	7,229	10,265	13,946	19,466	21,331	25,579	29,526	30,293
	-	16.20	42.00	35.86	39.58	9.58	19.91	15.43	2.60
특별자치시	-	-	-	-	-	-	-	-	1,591
	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도	27,490	29,271	37,075	35,970	38,549	35,610	39,319	46,071	48,238
	-	6.48	26.66	-2.98	7.17	-7.62	10.42	17.17	4.70
특별자치도	-	-	-	6,816	7,228	6,972	7,730	8,757	9,427
	-	-	-	-	6.04	-3.54	10.87	13.29	7.65
시	65,070	67,137	71,620	79,728	83,279	80,868	88,146	98,091	106,097
	-	3.18	6.68	11.32	4.45	-2.90	9.00	11.28	8.16
군	72,000	73,906	79,460	90,774	92,403	87,622	96,981	109,440	118,832
	-	2.65	7.51	14.24	1.79	-5.17	10.68	12.85	8.58
구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	연평균증가율	
계	318,845	320,509	332,438	375,775	424,696	476,026	467,264	6.94	
	1.39	0.91	3.32	13.04	13.02	12.09	-1.84		
특별시	-	-	994	1,104	1,315	1,489	1,464	10.16	
	-	-	-	11.07	19.11	13.23	-1.68		

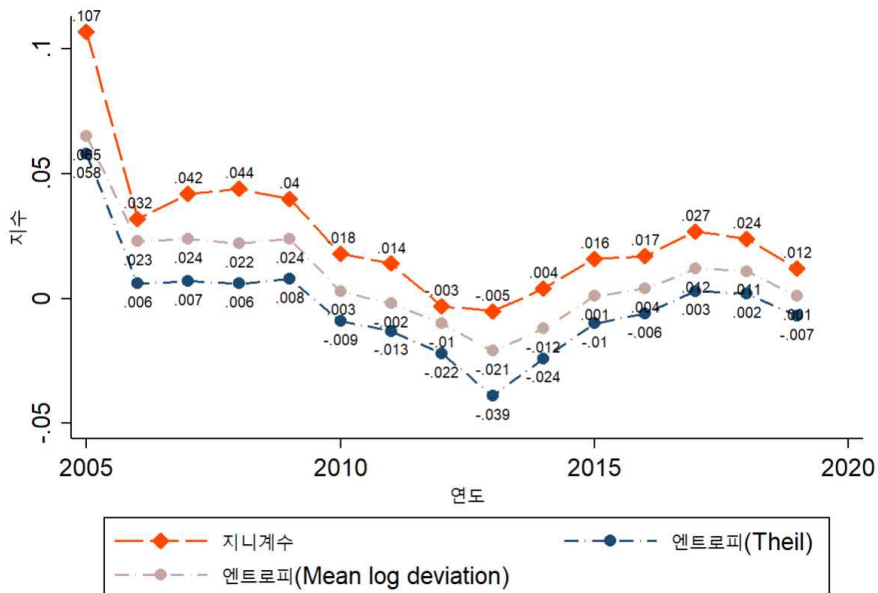
광역시	29,898	31,300	32,088	34,847	43,224	51,161	51,676	15.16
	-1.30	4.69	2.52	8.60	24.04	18.36	1.01	
특별자치시	1,846	1,749	1,286	726	464	498	566	-13.73
	16.03	-5.25	-26.47	-43.55	-36.09	7.33	13.65	
도	48,093	49,464	49,615	51,575	59,801	67,370	65,293	5.94
	-0.30	2.85	0.31	3.95	15.95	12.66	-3.08	
특별자치도	9,567	9,656	9,963	11,252	12,740	14,282	14,018	6.19
	1.49	0.93	3.18	12.94	13.22	12.10	-1.85	
시	109,953	113,697	120,370	140,830	159,246	181,161	178,299	6.95
	3.63	3.41	5.87	17.00	13.08	13.76	-1.58	
군	119,488	114,643	118,122	135,441	147,907	160,065	155,948	5.29
	0.55	-4.05	3.03	14.66	9.20	8.22	-2.57	

자료: 각 연도 행정안전부 지방교부세 산정 해설 토대로 재구성

## 2. 보통교부세 형평화효과 분석

이 연구에서는 형평화계수를 활용하여 보통교부세의 재정조정 기능수행 정도를 분석한다. 이를 위해 지방세 수입과 지방세 수입에 보통교부세를 포함한 표준세입 간 형평화계수 차이를 비교하였으며, 표준세입의 형평화계수 값이 지방세 수입의 값 보다 작은 경우에 보통교부세의 재정조정 기능이 잘 수행되고 있는 것으로 판단하였다. 다양한 형평화계수 중 지니계수(Gini Coefficient)와 엔트로피(Theil, Mean log deviation)를 사용하였다.

〈그림 2〉 보통교부세 형평화 효과: 시·도 분청

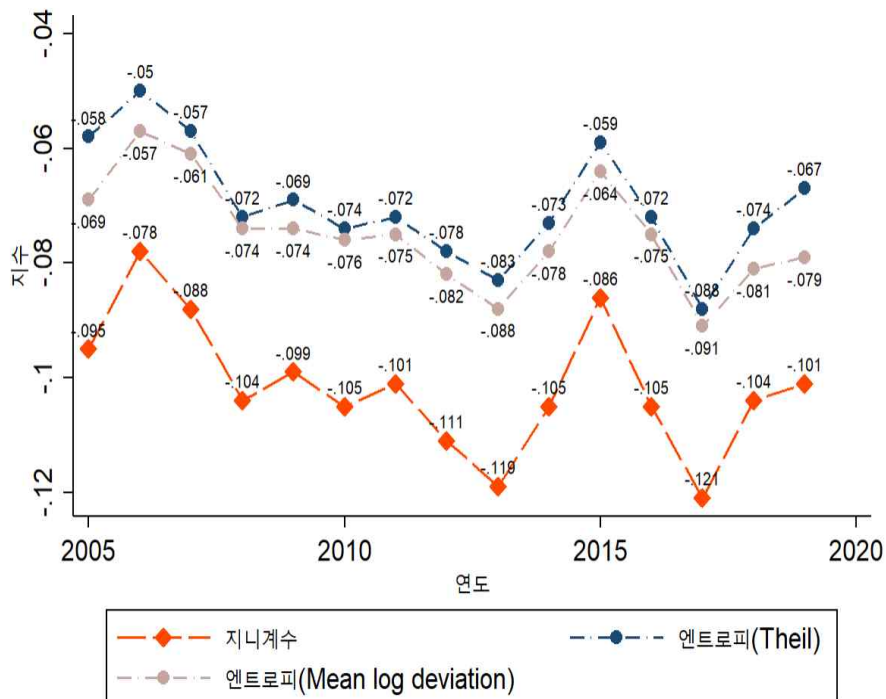


주: 1인당 지방세 수입과 1인당 표준세입을 이용한 불균등 측정 지수의 차이를 나타내고 있음. 음의 값은 보통교부세 교부 후 세입의 불균등이 증가했음을 의미함.

시·도 본청을 대상으로 분석한 결과는 다음과 같다. 지니계수 결과의 경우 전반적으로 보통교부세가 교부되기 전보다 교부된 후에 세입의 불균등 수준이 낮아진 것으로 나타났다. 하지만 불균등 수준의 감소폭은 2005년을 기준으로 감소하는 추세를 보이다가 2012년과 2013년에는 보통교부세 교부 후에 지니계수가 오히려 증가한 것으로 나타났다. 2013년 이후 다시 증가추세를 보이고 있지만 분석기간 초기에 비해 불균등 수준 감소에 미치는 영향의 크기가 평균적으로 작게 나타나고 있다.

엔트로피(Theil)지수의 경우 지니계수에 비하여 보통교부세의 불균등 완화 효과가 상대적으로 더 작게 나타나고 있는데, 특히 2010-2016년 동안 연속해서 지방세 수입을 이용한 지수와 표준세입을 이용한 지수의 차이가 음의 값을 가지는 것을 확인할 수 있다. 마지막으로 엔트로피(mean log deviation) 결과의 경우 Theil 지수의 결과에 비해 지니계수의 결과와 더 유사한 패턴을 나타내고 있다. 시·도 본청을 대상으로 서로 다른 불균등 측정지표를 이용하여 분석한 이상의 결과들은 분석기간 초기에 비해 보통교부세가 세입의 불균등 수준 감소에 미치는 영향의 크기가 시간이 지날수록 감소하고 있으며 특히 2011-2014년 사이에는 보통교부세가 교부되었음에도 불구하고 오히려 불균등 수준이 악화되었음을 공통적으로 나타내고 있다.

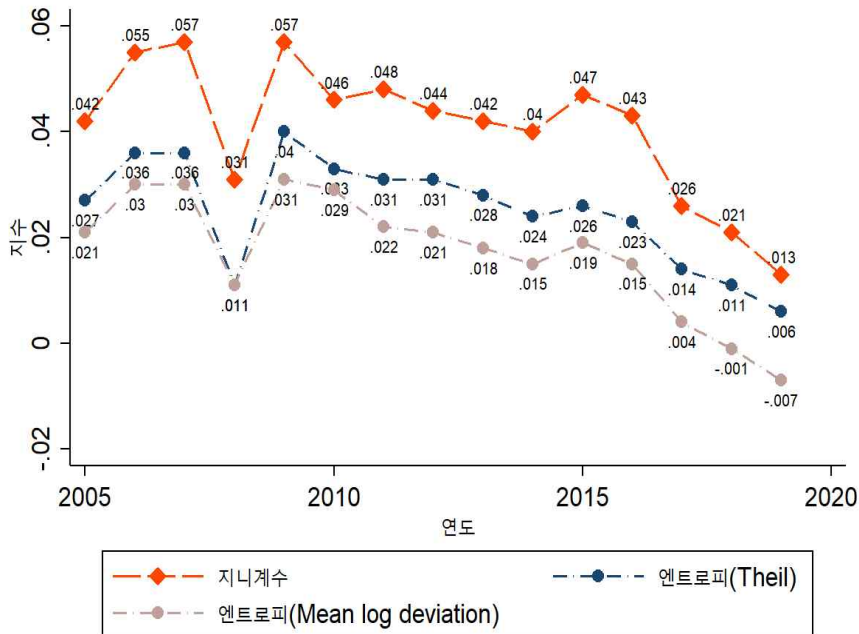
〈그림 3〉 보통교부세 형평화 효과: 시



주: 1인당 지방세 수입과 1인당 표준세입을 이용한 불균등 측정 지수의 차이를 나타내고 있음. 음의 값은 보통교부세 교부 후 세입의 불균등이 증가했음을 의미함.

〈그림 3〉에는 시를 대상으로 분석한 결과가 나타나 있다. 지니계수, 엔트로피(Theil)지수, 그리고 엔트로피(mean log deviation) 모두 보통교부세 교부 후 시 자치단체들의 세입 불균등 수준이 악화되었다는 사실을 나타내고 있어, 시·도 본청을 대상으로 분석한 결과에 비해서 상대적으로 일관된 결과를 보인다. 시의 경우 2006년 이후 불균등 수준이 계속 커지다가 2014-2015년에 다소 개선되었지만 이후 다시 악화되는 패턴을 나타내고 있다.

〈그림 4〉 보통교부세 형평화 효과: 군



주: 1인당 지방세 수입과 1인당 표준세입을 이용한 불균등 측정 지수의 차이를 나타내고 있음. 음의 값은 보통교부세 교부 후 세입의 불균등이 증가했음을 의미함.

마지막으로 〈그림 4〉는 군을 대상으로 분석한 결과이다. 시를 대상으로 분석한 결과와 반대로 대부분의 경우 보통교부세 교부 후 군 자치단체들의 세입 불균등 수준이 개선되었다. 하지만 이러한 보통교부세 효과의 크기는 시간이 지날수록 작아지고 있다. 2009년에 불균등 개선 효과가 크게 증가한 이후 2019년까지 계속 감소하는 추세를 보이는데, 특히 엔트로피(Mean log deviation)의 경우 2018년과 2019년에는 보통교부세 교부 이후 오히려 다소 악화된 불균등 수준을 보인다.

이 연구에서는 보통교부세가 지방세 수입의 불균등 수준에 미치는 영향을 지방자치단체 유형별로 살펴보았으며, 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 보통교부세 교부 이후 군 지역에 대해서는 불균등 수준이 완화된 반면, 시 지역에 대해서는 반대로 불균등 수준이 악화되었다. 그리고 시·도 본청에 대해서는 측정 지표에 따라 완화 혹은 악화된 결과를 동시에 나타내고 있다.

## IV. 차등산입률제도 시나리오 분석

### 1. 시나리오 설정

이 연구는 기준재정수입액에 차등산입률제도 도입이 보통교부세 산정액에 미치는 영향을 파악하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 조기현(2002)이 제시한 빈곤(부유)선 개념을 바탕으로 향후 보통교부세 배분 방식에 중요한 영향을 미칠 수 있는 인구소멸지수를 적용하여 시나리오를 설정하였다.

〈표 5〉 보통교부세 세입원별 기준재정수입 산정 방식

세목		산정방식
기초수입	취득세	선형회귀모델 ( $Y_i = a + b_i$ )의 80%
	등록면허세	선형회귀모델 ( $Y_i = a + b_i$ )의 80%
	레저세	(전전년도 징수실적 × 연평균증가율)의 80%
	재산세	선형회귀모델 ( $Y_i = a + b_i$ )의 80%
	담배소비세	선형회귀모델 ( $Y_i = a + b_i$ )의 80%
	주민세	선형회귀모델 ( $Y_i = a + b_i$ )의 80%
	지방소득세	선형회귀모델 ( $Y_i = a + b_i$ )의 80%
	지방소비세	자치단체별 교부(예정) 금액의 80%
	자동차세	(전전년도 징수실적 × 연평균증가율)의 80%
보정수입	경상적 세외수입	$T_t = \sum_{t=1}^3 (at + bt + ct + dt + et) \div 3$ 의 80% [a: 사용료수입액, b: 수수료수입액, c: 재산임대수입액, d: 이자수입액, e: 사업수입액]
	조정보전금, 징수교부금, 지역상생발전기금	해당 연도 시도세 추계액을 기초로 산정한 금액의 80%
	부동산교부세	자치단체별 교부 예정금액의 80%

자료 : 조기현(2013). 행정안전부(2021a)를 참고하여 작성.

먼저 기준재정수입액에 차등산입률을 적용하는 경우 기초수입과 보정수입 모두 차등산입률을 적용하는 방법과 기초수입에만 차등산입률을 적용하는 방법으로 구분할 수 있다. 이 연구에서는 2가지 방식을 모두 검토한 결과 기초수입에만 차등산입률을 적용할 경우 시군의 조정교부금 등 보정수입에 대한 반영이 이루어지지 않아 재원보장 및 재정형평화 효과가 크지 않은 것으로 나타났다. 이에 따라 〈표 5〉와 같이 기초수입과 보정수입 모두에 차등산입률을 적용하는 방안을 채택하였다.

〈표 6〉 차등산입률 적용 시나리오

현행	1단계		
	빈곤 고정( $\mu$ )	보통 고정( $\mu$ )	부유 고정( $\mu$ )
시나리오 1(A, B)	$\mu-2\%$	0%	$\mu+2\%$
시나리오 2(A, B)	$\mu-4\%$	0%	$\mu+4\%$
시나리오 3(A, B)	$\mu-6\%$	0%	$\mu+6\%$
시나리오 4(A, B)	$\mu-8\%$	0%	$\mu+8\%$
시나리오 5(A, B)	$\mu-10\%$	0%	$\mu+10\%$
2단계			
	인구소멸 위험	보통	인구소멸 낮음
시나리오 6(A, B)	$(\mu-2\%)-1\%$	0%	$(\mu+2\%)+1\%$
시나리오 7(A, B)	$(\mu-4\%)-2\%$	0%	$(\mu+4\%)+2\%$
시나리오 8(A, B)	$(\mu-6\%)-3\%$	0%	$(\mu+6\%)+3\%$
시나리오 9(A, B)	$(\mu-8\%)-4\%$	0%	$(\mu+8\%)+4\%$
시나리오 10(A, B)	$(\mu-10\%)-5\%$	0%	$(\mu+10\%)+5\%$

이 연구는 기초수입과 보정수입에 대한 차등산입률 적용 기준을 설정하기 위해 빈곤선(부유선)과 인구소멸지수를 활용하였다. 첫 번째 기준인 빈곤선은 최근 3년간 평균 보통세 수입을 기준으로 빈곤단체와 부유단체를 선정하였다. 해당 지방자치단체의 3년 평균 보통세 수입이 각 지방자치단체 유형별 평균값의 50%보다 작은 경우에는 빈곤단체로 설정하고 기초수입과 보정수입 산입률을 현행보다 2%에서 10%까지 감소시키는 방안을 검토하였다. 반대로 지방자치단체 유형별 평균값의 150%보다 큰 경우에는 부유단체로 설정하고 기초수입과 보정수입 산입률을 현행보다 2%에서 10%까지 증가시키는 방안을 검토하였다. 이외의 나머지 지방자치단체는 보통단체로 설정하고 현행과 동일한 산입률을 적용하였다.

2단계에서는 1단계 결과를 바탕으로 3년 평균 인구소멸지수를 적용하여 3년 평균 인구소멸지수가 보통인 경우와 위험한 지방자치단체를 분류하였고,  $\pm 1\% \sim \pm 5\%$ 까지 추가적으로 산입률을 조정하였다.

이를 정리하여 각 시나리오별 차등산입률을 제시하면 〈표 6〉과 같다. 여기서 A는 보통세와 보통교부세의 합계인 일반세입1을 의미하며, B는 보통세, 보통교부세, 조정교부금을 합한 일반세입2를 의미한다.

## 2. 분석결과

### 1) 보통교부세 재원보장 기능

시나리오 1부터 5까지는 지방자치단체 보통세 수입을 기준으로 산정한 빈곤선에 따라 기초수

요와 보정수요 산정 시 차등산입률을 적용하는 방안이다. 세부 시나리오별 보통교부세 산정합계액은 현행 42조 8,930억원과 비슷한 수준을 유지한다.

빈곤(부유)선을 기준으로  $\pm 2\%$ 를 부여한 시나리오 1에서부터 가장 큰 차등산입률인  $\pm 10\%$ 를 부여한 시나리오 5까지 현행을 비교하였을 때 모든 시나리오에서 보통교부세 산정액이 가장 많이 증가한 지역은 광주였고, 가장 많이 감소한 지역은 경기였다.

〈표 7〉 차등산입률제도 적용에 따른 보통교부세 변화: 시나리오 1~5

(단위 : 백만원)

구분	현행 (①)	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4	시나리오 5(②)	차이 ②-①
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,203,289	1,202,600	1,201,143	1,199,407	1,197,675	1,195,948	-7,341
대구	1,117,088	1,116,447	1,115,095	1,113,483	1,111,875	1,110,272	-6,816
인천	1,048,174	1,049,792	1,050,735	1,051,427	1,052,118	1,052,807	4,633
광주	945,413	974,491	1,002,894	1,030,985	1,058,994	1,086,923	141,510
대전	956,924	984,390	1,011,178	1,037,656	1,064,057	1,090,383	133,459
울산	564,329	586,531	608,317	629,903	651,426	672,887	108,558
세종	67,892	80,244	92,522	104,746	116,934	129,087	61,195
경기	3,417,845	3,279,972	3,167,728	3,065,183	2,962,934	2,860,980	-556,865
강원	4,721,864	4,748,521	4,772,096	4,794,479	4,816,798	4,839,052	117,188
충북	3,005,943	3,016,989	3,026,086	3,034,442	3,042,775	3,051,083	45,140
충남	3,859,380	3,850,923	3,840,021	3,828,239	3,816,492	3,804,777	-54,603
전북	4,463,324	4,476,955	4,487,699	4,497,352	4,506,977	4,516,575	53,251
전남	5,886,123	5,909,643	5,929,281	5,947,463	5,965,592	5,983,670	97,547
경북	6,913,115	6,907,557	6,897,596	6,886,028	6,874,494	6,862,994	-50,121
경남	4,722,292	4,707,939	4,690,602	4,672,202	4,653,853	4,635,558	-86,734
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	42,892,995	42,892,994	42,892,993	42,892,995	42,892,994	42,892,996	1

다음으로 시나리오 6에서 10은 지방자치단체 보통세 수입을 기준으로 산정한 빈곤선과 인구소멸지수에 따라 기초수요와 보정수요에 추가적인 차등산입률을 적용하는 방안이다. 세부 시나리오별 보통교부세 산정합계액은 시나리오6에서 9까지는 약 42조 8,929억 9,500만원, 시나리오10에서는 약 42조 8,929억 9,200만원으로 현행보다 증가하는 것으로 나타났다.

보통교부세 산정액이 가장 많이 증가한 지역은 시나리오6과 7에서는 전남이고, 시나리오8부터 가장 큰 차등산입률인  $\pm 15\%$ 를 부여한 시나리오 10까지는 현행을 비교하였을 때 광주였고, 가장 많이 감소한 지역은 모든 시나리오에서 경기였다.



〈표 7〉 차등산입률제도 적용에 따른 보통교부세 변화: 시나리오 6~10

(단위 : 백만원)

구분	현행 (①)	시나리오 6	시나리오 7	시나리오 8	시나리오 9	시나리오 10 (②)	차이 ②-①
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,203,289	1,200,613	1,197,184	1,193,494	1,189,828	1,186,183	-17,106
대구	1,089,967	1,114,603	1,111,420	1,107,995	1,104,590	1,101,206	11,239
인천	1,048,174	1,049,163	1,049,479	1,049,546	1,049,613	1,049,678	1,504
광주	945,413	972,880	999,589	1,025,903	1,052,056	1,078,048	132,635
대전	956,924	982,763	1,007,845	1,032,541	1,057,085	1,081,479	124,555
울산	564,329	585,561	606,313	626,798	647,157	667,392	103,063
세종	67,892	80,111	92,217	104,229	116,168	128,033	60,141
경기	3,417,845	3,273,321	3,154,834	3,046,407	2,938,646	2,831,546	-586,299
강원	4,721,864	4,746,811	4,768,609	4,789,153	4,809,572	4,829,866	108,002
충북	3,005,943	3,016,848	3,025,774	3,033,935	3,042,045	3,050,105	44,162
충남	3,859,380	3,852,388	3,842,978	3,832,720	3,822,523	3,812,389	-46,991
전북	4,463,324	4,475,545	4,484,852	4,493,048	4,501,193	4,509,289	45,965
전남	5,886,123	5,915,572	5,941,039	5,964,958	5,988,729	6,012,354	126,231
경북	6,913,115	6,918,409	6,919,269	6,918,495	6,917,727	6,916,962	3,847
경남	4,722,292	4,708,407	4,691,593	4,673,773	4,656,063	4,638,462	-83,830
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	42,865,874	42,892,995	42,892,995	42,892,995	42,892,995	42,892,992	27,118

## 2) 보통교부세 재정조정 기능

차등산입률제도를 적용하여 시나리오별로 산출된 보통교부세 산정액이 지방자치단체 간 재정 격차 완화에 기여하는지를 지니계수를 통해 살펴보았다. 먼저 빈곤선을 기준으로 차등산입률을 적용한 시나리오 1에서 5까지의 결과를 살펴보면 다음과 같다. 빈곤선을 기준으로 기초수입 및 보정수입에 차등산입률을 적용한 시나리오 1에서 5까지의 보통교부세 산정액은 지방자치단체 간 재정격차 완화에 일정 부분 기여하는 것으로 나타났다. 현행 고정산입률로 보통교부세를 교부할 경우와 비교하여 시나리오 1~3까지는 0.001, 시나리오 4~5는 0.002가 낮아져 불평등이 개선되고 있음을 알 수 있다(A: 보통세+보통교부세 결과값 기준). 또한 조정교부금을 포함(B: A+조정교부금)하여 재정불평등 정도를 살펴본 결과도 이와 비슷하게 시나리오별로 불평등이 개선되었다.

〈표 9〉 분석 시나리오별 지니계수: 빈곤(부유)선 적용

구분	현행		시나리오 1 2%		시나리오 2 4%		시나리오 3 6%		시나리오 4 8%		시나리오 5 10%	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
전체	0.625	0.607	0.624	0.606	0.624	0.606	0.624	0.606	0.623	0.605	0.623	0.605
시도	0.418	0.418	0.416	0.416	0.415	0.415	0.413	0.413	0.411	0.411	0.409	0.409
시군	0.333	0.342	0.330	0.339	0.327	0.337	0.325	0.334	0.322	0.332	0.319	0.330

주 : A : 보통세 + 보통교부세, B: 보통세 + 보통교부세 + 조정교부금

빈곤선과 인구소멸지수 기준을 동시에 적용한 지니계수 값을 살펴보면, 빈곤선만을 적용한 것과 동일하게 지방자치단체 간 불평등이 개선되고 있는 것으로 확인되었다. 현행과 비교하여 시나리오 10은 약 0.002가 감소하였고, 특히 시군이 시도보다 불평등 개선 효과가 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 분석 시나리오별 지니계수: 빈곤(부유)선 및 인구소멸지수 적용

구분	현행		시나리오 6 1%		시나리오 7 2%		시나리오 8 3%		시나리오 9 4%		시나리오 10 5%	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
전체	0.625	0.607	0.624	0.606	0.624	0.606	0.623	0.605	0.623	0.605	0.623	0.605
시도	0.418	0.418	0.416	0.416	0.415	0.415	0.413	0.413	0.411	0.411	0.410	0.410
시군	0.333	0.342	0.330	0.339	0.327	0.336	0.324	0.333	0.321	0.331	0.318	0.328

주 : A : 보통세 + 보통교부세, B: 보통세 + 보통교부세 + 조정교부금

다음으로 보통세와 보통교부세 합인 지니계수 값을 시나리오별로 차등하여 차이를 살펴보았다. 앞서 제시한 바와 같이 시나리오 6은 빈곤(부유)선만 적용한 시나리오 1 값에 인구소멸지수를 적용하여 시나리오 1의 50%의 가중치를 추가적으로 부여한 값이다. 지니계수 값으로 추정된 결과 빈곤(부유)선에 따른 ±6% 차등률 적용 및 인구소멸지수에 따라 ±3% 차등률 적용시 불평등도 개선도 차이가 발생한다. 그러나 그 차이가 크지 않으며, 시도보다는 시군에서 불평등 개선의 정도가 더 크게 나타났다.

〈표 11〉 분석 시나리오별 지니계수 비교: 보통세와 보통교부세의 합(A)

구분	시나리오 1	시나리오 6	차이	시나리오 2	시나리오 7	차이
	A	A		A	A	
전체	0.624	0.624	0	0.624	0.624	0
시도	0.416	0.416	0	0.415	0.415	0
시군	0.330	0.330	0	0.327	0.327	0
구분	시나리오 3	시나리오 8	차이	시나리오 4	시나리오 9	차이
	A	A		A	A	
전체	0.624	0.623	-0.001	0.623	0.623	0

시도	0.413	0.413	0	0.411	0.411	0
시군	0.325	0.324	-0.001	0.322	0.321	-0.001
구분	시나리오 5	시나리오 10	차이			
	A	A				
전체	0.623	0.623	0			
시도	0.409	0.410	-0.001			
시군	0.319	0.318	0.001			

마지막으로 보통세, 보통교부세, 조정교부금의 합계의 지니계수를 시나리오별로 제시한 것이다. 시군은 인구소멸지수를 적용할 때 불평등도가 더 개선되는 것으로 나타났으나 시도의 경우 크게 효과가 나타나지 않은 것으로 해석할 수 있다.

**<표 12> 분석 시나리오별 지니계수 비교: 보통세, 보통교부세, 조정교부금의 합(B)**

구분	시나리오 1	시나리오 6	차이	시나리오 2	시나리오 7	차이
	B	B		B	B	
전체	0.606	0.606	0	0.606	0.606	0
시도	0.416	0.416	0	0.415	0.415	0
시군	0.339	0.339	0	0.337	0.336	-0.001
구분	시나리오 3	시나리오 8	차이	시나리오 4	시나리오 9	차이
	B	B		B	B	
전체	0.606	0.605	-0.001	0.605	0.605	0
시도	0.413	0.413	0	0.411	0.411	0
시군	0.334	0.333	-0.001	0.332	0.331	-0.001
구분	시나리오 5	시나리오 10	차이			
	B	B				
전체	0.605	0.605	0			
시도	0.409	0.410	-0.001			
시군	0.330	0.328	0.002			

### 3) 재원원천별 지니계수 분해 분석 결과

앞서 차등산입률을 적용하면 지방재정의 불평등이 완화되고 있음을 시나리오별로 제시하였다. 그렇다면 실제로 이러한 효과가 광역/기초 지방자치단체에 따라 어느 정도의 영향을 미치고 있는지 지니계수 분해를 통해 살펴본다.

1단계 빈곤(부유)선 및 2단계 인구소멸 위험지역을 모두 적용한 광역과 기초의 시나리오 6~10을 중심으로 결과를 제시하면 다음과 같다.

〈표 13〉 광역자치단체 지니계수 분해

현행	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.4523	0.1637	0.3288	0.0582	0.0069	-0.1568
보통세		0.8363	0.5387	0.9969	0.9931	0.1568
시나리오6	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.4506	0.1656	0.3265	0.0452	0.0054	-0.1602
보통세		0.8344	0.5387	0.9969	0.9946	0.1602
시나리오7	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.4489	0.1674	0.3251	0.0324	0.0039	-0.1635
보통세		0.8326	0.5387	0.9969	0.9961	0.1635
시나리오8	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.4473	0.1691	0.3242	0.0199	0.0024	-0.1667
보통세		0.8309	0.5387	0.9969	0.9976	0.1667
시나리오9	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.4458	0.1709	0.3235	0.0224	0.0028	-0.1681
보통세		0.8291	0.5387	0.9952	0.9972	0.1681
시나리오 10	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.4443	0.1726	0.3229	0.0111	0.0014	-0.1712
보통세		0.8274	0.5387	0.9952	0.9986	0.1712

2021년 보통교부세 및 보통세의 광역자치단체 전체 지니계수는 0.4523이며, 보통세와 보통교부세는 약 83:17 정도의 비율을 차지하고 있다. 또한 보통세의 99.31%, 보통교부세의 0.69%가 광역 전체 불평등에 기여하고 있는 것으로 나타났다. 보통교부세가 1% 증가할 때, 지니계수는 0.157% 하락하여 불평등이 개선하는 것으로 보인다. 시나리오 6~10까지 차등산입률을 적용할 경우, 보통교부세의 점유율이 증가하고 있으며, 시나리오를 거치면서 전체 불평등에 기여하고 있는 부분이 크게 감소하는 것을 알 수 있다. 0.69%에서 시나리오 10에서 0.14%까지 줄어들고 있는 것을 볼 때, 전체 불평등에 기여하는 비율을 보통교부세 차등산입률 적용을 통해서 0.55%p 감소하도록 하는 것을 알 수 있다. 그러나 광역자치단체의 경우 전반적으로 전체 불평등에 보통세의 기여도가 약 99%로 매우 큰 비율을 차지하고 있는 것으로 나타난다.

〈표 14〉 기초자치단체 지니계수 분해

현행	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.6326	0.5082	0.5808	0.9561	0.4461	-0.0620
조정교부금		0.1137	0.7450	0.9748	0.1305	0.0168
보통세		0.3782	0.7184	0.9858	0.4234	0.0452
시나리오6	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.6319	0.5073	0.5814	0.9511	0.4440	-0.0634
조정교부금		0.1140	0.7450	0.9748	0.1310	0.0170
보통세		0.3787	0.7194	0.9858	0.4250	0.0463
시나리오7	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.6313	0.5061	0.5824	0.9468	0.4421	-0.0640
조정교부금		0.1142	0.7450	0.9748	0.1314	0.0172
보통세		0.3796	0.7194	0.9858	0.4265	0.0468
시나리오8	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.6308	0.5049	0.5836	0.9424	0.4403	-0.0646
조정교부금		0.1145	0.7450	0.9748	0.1318	0.0173
보통세		0.3886	0.7194	0.9858	0.4278	0.0473
시나리오9	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.6303	0.5037	0.5850	0.9379	0.4385	-0.0652
조정교부금		0.1148	0.7450	0.9748	0.1323	0.0175
보통세		0.3815	0.7194	0.9858	0.4292	0.0478
시나리오 10	전체 지니계수	재원원천별 점유율	재원별 지니계수	상관계수	상대적 기여도	한계효과
보통교부세	0.6298	0.5026	0.5864	0.9333	0.4367	-0.0658
조정교부금		0.1151	0.7450	0.9748	0.1327	0.0176
보통세		0.3824	0.7194	0.9858	0.4306	0.0482

기초자치단체의 경우 현행 기준으로 전체 불평등도가 광역에 비해 0.6326으로 격차가 컸고, 보통교부세, 조정교부세, 보통세는 51:11:38 비율 구성되고 있다. 전체 불평등에 기여하는 정도는 보통교부세가 44.61%로 가장 컸으며, 보통세 42.34%, 조정교부금 13.05%인 것으로 나타났다. 시나리오에 따라서 전체적인 불평등이 완화되며 보통교부세의 점유율은 오히려 줄어드는 것으로 나타났다. 그러나 전체 불평등에 있어 시나리오 6은 44.40%로 0.21%p 감소하였고, 시나리오 10의 경우 43.67%로 0.94%p까지 감소하였다. 반면에 조정교부금과 보통세의 기여도는 시나리오에 따라 증가하고 있다. 따라서 차등산입률 적용을 통해서 기초자치단체의 전체 불평등을 완화하는데 기여하고 있음을 확인할 수 있었다.

## V. 결론

이 연구는 보통교부세제도의 재정조정 기능이 점차 약화되고 있다는 문제인식 하에, 보통교부세 제도의 재정조정 기능을 강화하기 위한 방안을 모색하는 것을 연구의 주요 목적으로 설정하였다. 또한 보통교부세의 제도개선에 관한 그 동안의 논의가 기준재정수요액 측면에 치우쳐 왔으며, 이러한 노력에도 불구하고 보통교부세의 재정조정 기능이 크게 개선되지 못했다는 점에 연구의 초점을 맞추고 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 이 연구에서는 기준재정수입액 측면에서의 제도개선을 통해 보통교부세의 재정조정 기능 강화 방안을 검토하였으며, 선행연구(조기현, 2002 등)에서 제시된 차등산입률제도의 논리를 적용하여 시나리오 분석을 실시하였다.

구체적인 분석결과는 다음과 같다. 빈곤선만 기준으로 차등적용한 시나리오 1~5의 지니계수를 현행 제도와 비교하면 시나리오 1에서 3까지는 0.001만큼 불평등이 개선되었고, 산입률이 커지는 시나리오 4와 5에서는 0.002만큼 개선되었다. 빈곤선과 인구소멸지수 모두를 차등적용한 시나리오 6~10의 지니계수를 현행 제도와 비교하면 시나리오 6과 7은 0.001만큼, 시나리오 8에서 10까지는 0.002만큼 불평등 정도가 개선되었다.

보통세와 보통교부세의 합(A)을 대상으로 시나리오별 지니계수를 비교하면 빈곤(부유)선  $\pm 6\%$  및 인구소멸지수  $\pm 3\%$  차등률을 적용할 때 0.001만큼 불평등도 개선이 나타났다. 전체적인 개선 정도는 크지 않았지만 기초자치단체 수준에서 나타난 차이였다. 보통세, 보통교부세, 조정교부금의 합(B)을 대상으로 시나리오별 지니계수를 비교하면 기초자치단체 수준에서 광역수준보다 인구소멸지수를 적용한 경우 불평등 정도가 더 개선되었다.

그리고 재원원천별로 불평등 기여도를 살펴보면 보통교부세의 영향력이 광역자치단체에서는 현행 0.69%에서 최대 0.14%까지 감소하였으며, 기초자치단체에서는 현행 44.61%에서 최대 43.67%까지 감소하여 차등산입률 적용으로 보통교부세의 재정조정 기능이 강화됨을 확인할 수 있다. 분석결과를 종합하면 기준재정수입액에 차등산입률을 적용하였을 때 지방자치단체 간 재정불평등이 감소함을 확인할 수 있으며, 이러한 효과는 광역자치단체보다 기초자치단체에서 더 크게 나타났다.

지방자치단체에 재정적 권한과 책임을 이양하는 재정분권이 확대됨에 따라 지방자치단체가 담당해야 하는 행·재정적 수요가 지속적으로 증가하고 있다. 이상적으로는 지방자치단체 스스로 자신들에게 필요한 재원을 마련하는 것이 바람직하지만, 우리나라 지방자치단체가 직면한 연성예산 제약 하에서는 자체재원을 확보하기 위해 노력하는 것보다 중앙정부에 대한 재정의존을 높이는 도덕적 해이가 발생하기 쉽다. 이에 지방자치단체의 재원을 보장하여 국가최소기준의 공공서비스를 제공하고, 지역 간 격차를 완화하여 지역균형발전의 실마리를 모색하기 위해 보통교부세의 재정형평화 효과를 강화하는 방안으로 기준재정수입액에 차등산입률제도 도입을 제시하였다.

이 연구는 보통교부세의 기준재정수입액 산정방식에 차등산입률제도를 도입하였을 때 빈곤선과 인구소멸지수라는 사회경제적인 기준을 제시하여 재정조정 기능에 미치는 영향을 시나리오별로 확인하고, 향후 보통교부세의 재정조정기능 강화를 위한 개선방안을 실증적으로 검증했다는

점에서 정책적인 의의를 제공한다. 하지만 기준재정수입액의 조정률 다변화로 인해 각 지방자치단체가 교부받는 보통교부세액이 현행보다 감소하는 경우도 발생한다. 따라서 기준재정수입액 산정방식의 변화로 인해 발생할 수 있는 갈등을 조정하여 차등산입률제도의 도입가능성을 높이려면 기준재정수입액에 영향을 미치는 요소를 다각도로 검토하고, 조정률도 더욱 세분화하여 시나리오에 반영하는 후속연구와 동시에 재정분권의 가치와 의미를 탐색하는 연구가 필요하다.

## 참고문헌

- 고경훈·박용진. (2011). 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(3): 929-951.
- 김정훈. (2002). 지방교부세의 형평화 효과: 기준재정수요액의 영향력을 중심으로. 「공공경제」, 7(1): 143-164.
- 김태일. (1999). 지방 교부세의 수평적 재정 형평화 효과 분석: 측정방법에 따른 대한 논의를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(3): 403-417.
- 김필현. (2015). 보통교부세 산정방식의 문제점과 개선방향. 「지방자치법연구」, 15(4): 97-133.
- 김흥주·박상철·구찬동. (2014). 지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(2): 507-537.
- 김홍환. (2016). 지방교부세 재정형평화 기능분석. 「한국지방재정논집」, 21(3): 127-152.
- 류영아. (2020). 지방자치단체별 보통교부세의 재정형평화 기능 분석. 「지역정책연구」, 31(1): 1-21.
- 박기목. (2006). 국고보조금의 지역간 재정불균형 감소효과에 관한 연구: 지방교부세와의 비교를 중심으로. 「지방정부연구」, 10(1): 285-301.
- 배인명. (2001). 기준재정수요액 산정방식의 개선방안에 대한 연구. 「한국행정연구」, 10(4): 267-290.
- 배인명. (2010). 보통교부세 인센티브 정보의 공개방안에 대한 연구. 「한국지역정보학회지」, 13(3): 91-111.
- 복문수. (2016). 수직적 지방재정조정에 의한 수평적 재정조정 효과 분석-기초자치단체의 1인당 재정규모에 의한 GINI 계수값을 기준으로. 「한국자치행정학보」, 30(3): 73-94.
- 손희준. (2017). 보통교부세의 인센티브 강화방안. 「한국사회과학연구」, 38(2): 95-116.
- 손희준. (2019). 「새지방재정학」. 경기:대영문화사.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. (2011). 「지방재정론」. 경기:대영문화사.
- 유태현. (2021). 재정분권에 따른 보통교부세 개편방안 토론문. 한국지방행정연구원 개원기념세미나.
- 이장욱·조기현. (2018). 재정분권화에 따른 보통교부세 산입률제도 효과에 관한 연구. 한국지방재정학회 세미나자료집: 133-153.

- 조기현. (2002). 보통교부세 산정방식의 검토: 지역낙후지수 도입을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 7(2): 121-141.
- 조기현. (2013). 보통교부세 재정형평화 기능 강화방안: 지역균형수요와 차등산입률제도를 중심으로. 「한국지방행정연구원 기본연구과제」: 1-184.
- 조기현·여효성. (2018). 재정분권시대 보통교부세 발전방향. 「한국지방행정연구원 기본연구과제」: 1-190.
- 주만수·임성일. (2004). 지방교부세의 표준행정수요 산정방식에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 9(1): 1-26.
- 최병호·정종필. (2002). 보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과. 「공공경제」, 7(2): 105-141.
- 최원구·허등용·김진아. (2017). 보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석. 「한국지방재정논집」, 22(2): 59-93.
- 황소화. (2017). 보통교부세의 재정형평화 효과와 재정력 역전: 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정을 중심으로. 「예산정책연구」, 6(2): 83-116.
- 행정안전부. (2021a). 「2021년 지방교부세 산정해설」.
- 행정안전부. (2021b). 「2021년 보통교부세 산정내역」.
- 홍근석·여효성. (2021). 환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안: 보통교부세를 중심으로. 「한국지방행정연구원 기본연구과제」: 1-267.

홍근석(洪權碩): 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방재정연구원에서 부연구위원으로 재직 중이다. 최근 논문으로는 '혁신도시 조성이 지방세입에 미치는 영향(2022)', '지방자치단체 사회복지지출 영향요인 분석(2021)', '지방자치단체 공공도서관 수요 추정 개선방안(2021)' 등이 있다(hong0582@krila.re.kr).

이서희(李徐姬): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사과정을 졸업하고 현재 한국지방행정연구원에서 부연구위원으로 재직 중이다. 관심분야는 지방재정, 교부세, 지방세 등이며, 최근 논문으로는 '지방정부 재정분권화가 재정집행성과 미치는 영향(2020)', '지방정부 순세계잉여금이 추가경정예산 규모에 미치는 영향(2020)' 등이 있다(seotae10@krila.re.kr).

문소영(文昭詠): 서울대학교 행정대학원에서 행정학(정책학전공) 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 연구 관심분야는 지방재정, 지방행정, 인구정책 등이다(lopopolopopo@naver.com).



### Abstract

## A Study on the General Shared Tax system improvement to Enhance Horizontal Fiscal Equity Function : Focusing on the improvement method of the standard financial revenue

Hong, Geunseok

Lee, Seohee

Mun, Soyeong

This study demonstrates the degree of change in the fiscal adjustment of General Shared Tax and the degree of mitigating the local fiscal gap when applying the differential inclusion rate system. In a situation where local governments are difficult to arbitrarily increase local tax revenues, standard fiscal revenue needs to reflect the characteristics of local governments so that local governments can cope with the changing local fiscal environment. This study analyzes the effect of applying the poverty line (2%~10%) and Population Extinction Index ( $\pm 1\% \sim \pm 5\%$ ) to basic income and adjusted income. Solo application of the poverty line partially contributes to easing the fiscal gap among local governments, and improving inequality. When applying both the poverty line and Population Extinction Index, improvement is more significant among local-level governments than among Provincial-level governments. Therefore to close the local fiscal gap, this study proposes to introduce and apply a differential inclusion rate system to the standard fiscal revenue calculation of General Shared Tax.

Key Words: General Shared Tax, Horizontal Fiscal Equity, Standard Financial Revenue, Differential Inclusion Rate, Gini Coefficient