「지방정부연구」 제22권 제4호(2019 겨울): 157-183
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.4 (2019 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.4.7

수직적 및 수평적 재정관계 내에서 시·군 조정교부금의 역할 분석*

최 병 호

국문요약

이 논문의 목적은 시·도 본청과 소속 시·군간 수직적 세수공유이자 수평적 재정조정 장치로 활용되고 있는 시·군 조정교부금제도가 수직적 및 수평적 재정관계 내에서 담당하는 역할을 분석함으로써 정부의 지방세 확충 정책에 따라 나타날 것으로 예상되는 세수격차 문제에 대한 함의를 모색하는 것이다. 이 논문의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 시·군 조정교부금의 실질적 성격을 파악하기 위해서는 시·군 조정교부금이 전체 재정조정체계 내에서 담당하는 역할을 분석해야 한다. 둘째, 시·군 조정교부금은 보통교부세 산정을 거치면서 특정 도 내에서 소속 시·군의 재정을 조정한다는 본연의 역할이 상당히 희석된다. 셋째, 어떤 시·군의 도세 징수액 변화는 그 시·군이 소속된 도 본청의 조정교부금에 영향을 미치는 한편 보통교부세제도를 통하여 그 영향은 전국적으로 파급된다. 이와 같은 결과는 지방세 확충에 따른 세수격차에 대한 우려 때문에 새로운 유형의 수평적 세수공유나 공동세 도입을 논의하기 위해서는 현행 제도에 대한 면밀한 고려가 선행되어야 함을 함의한다.

주제어: 지방세 확충, 세수격차, 공동세, 조정교부금, 보통교부세

Ⅰ. 서론

현 정부 하에서 재정분권은 중요한 전환기를 맞이하고 있다. 관련 국정과제에는 지방재정자립을 위한 강력한 재정분권을 추구하며, 이를 위해 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선한다는 내용이 담겨 있다(국정기획자문위원회, 2017. 7). 그간 낮은 지방세 비중과 그로 인한 과도한 재정의존성이 재정분권을 제약하는 요인으로 지목되어왔음을 고려하면, 목표치를 구체적으로 정함으로써 지방세확충을 통한 재정분권에 대한 강한 정책의지를 반영한 것이다.

정부가 최근 발표한 '재정분권 추진방안'에서는 지방소비세를 확충함으로써 하는 지방세의 비중을 높이는 방안을 제시하고 있다(관계부처 합동, 2017. 10. 30). 즉 현재 부가가치세의 11%에 해당하는 지방소비세를 2019년에는 15%로, 그리고 2020년에는 21%로 각각 높인다는 것이다. 이에 따라 추가되는 지방소비세 세수의 배분과 그 과정에서 나타나는 지방간 세수격차 문제에 대한 대응 등이 향후 핵심적인 이슈가 될 것으로 전망된다.

* 이 과제는 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.

최근 지방세 확충과 관련하여 세수격차의 해소와 관련해서는 세수공유(tax sharing) 또는 공동세(shared tax)[1)]가 주목을 받고 있다. 정부(행정안전부)의 자치분권 로드맵에서는 지방세 확충에 따른 재정격차를 완화시키는 균형장치로서 자치단체간 공동세 도입과 지역상상발전기금 확대 등을 제시한다(행정자치부 자치분권·균형발전 포털). 유태현(2017, 2018)은 재정분권정책 하에서 지방세 확충으로 나타나게 될 재정격차를 중앙의 개입 없이 조정하는 방안으로서 지방의 자발적 가중치 적용, 지역상생발전기금의 역할 합리화, 공동세제도의 활용 등을 주장하는데, 이는 모두 수평적 세수공유가 필요함을 의미한다. 또 손희준(2018)은 재정분권을 위한 지방세 확충을 주장하면서 그 결과로 나타나는 재정격차는 지방이 자율적으로 조정해야 한다고 주장하는데, 이 또한 수평적 세수공유가 필요함을 함의하는 것이다. 나아가 여러 선행연구들은 중앙-지방간 수직적 재정격차 해소를 통한 지방의 재정자립권 확충과 함께 수평적 재정격차 문제의 해소를 위하여 수직적 혹은 수평적 공동세 도입 필요성을 주장한다. 몇몇 최근 연구를 살펴보면, 김석태(2015)는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 중앙-지방간 공동세로 전환함으로써 상호협력을 통해 지방재정문제를 해결할 수 있다고 주장한다. 이와 유사하게 홍성익·김유찬(2016)은 법인세와 부가가치세를 중앙-지방간 수직적 공동세로 전환하는 방안을 제시하며, 이동식(2015)은 중앙-지방간 수직적 공동세와 지방 상호간 수평적 공동세 도입을 주장한다. 이런 연구들은 대체로 수직적 공동세 도입 및 지방의 과세권 인정을 통해 재정자율성을 높이고 재정격차도 해소할 수 있다고 주장한다.

이처럼 세수공유 또는 공동세제도는 지방의 재정자율권 향상과 재정격차 해소를 위한 대안으로서 그 필요성이 꾸준히 제시되고 있지만, 우리나라 지방세 및 지방재정제도의 특수성을 고려할 때 조심스러운 접근이 요구된다. 구체적으로는 중앙-지방간 세원할당의 속성에 대한 고려, 재정분권시스템 내에서 공동세의 정체성 문제, 현행 지방재정제도 하에서 활용되고 있는 공동세의 성격 및 역할 규명 등이 선행될 필요가 있다.

첫째, 중앙-지방간 세원할당의 특성 하에서 새로운 세수공유제도의 도입 필요성에 대해 살펴보자. 여러 연구들은 우리나라의 지방세는 지방이 징수권을 가지고 세수를 자체적으로 활용한다는 점 이외에는 지방세로서의 속성을 갖지 못함을 지적한다. 김정훈(2015)은 지방세는 탄력세율제도에 의해 지방의 세율결정권이 인정되지만 실질적으로는 중앙정부가 결정하는 조세수입을 지방의 세입으로 귀속시키는 세수공유방식이므로 가격기능이 존재하지 않으며, 지방자치단체는 추가재원이 필요할 때 주민들의 세 부담 확충이 아닌 세수공유를 확대함으로써 세수를 확충하고자 노력하게 됨을 지적한다. 또 주만수(2017)는 지방재정이 당면한 재원부족문제를 타개하기 위해 단순히 국세를 지방세로 이양하거나 이전재원을 확대하는 방식에 의존한다면 이는 지방에게 재원에 대한 기득권을 부여하게 되며 자율적 재정운영에 기초한 재정책임성 확보에는 오히려 장애가 될 수 있다고 지적한다. 이런 견해들은 지방세 확충은 지방 몫의 세수공유를 확대하는 것으로서 세수의 사용권한을 중앙에서 지방으로 이전하는 것 외에는 재정분권과 관련한 의미를 찾기 힘들다는 점을 함의한다.

둘째, 공동세의 의미와 정체성을 찾는 것도 중요한 과제이다. 분권적 재정시스템 하에서 지방세가 의미를 가지는 것은 재정자율성 때문만이 아니라 지방의 과세자주권과 그에 따른 공공서비스

1) 이 글에서 공동세와 세수공유는 같은 의미로 사용된다.

공급의 효율성 및 책임성이 요구되기 때문이다. 공동세가 단순히 지방의 재원조달 수단 또는 재정격차 완화수단으로서 다른 재원과 차별적이지 않다면 공공서비스로부터의 편익과 주민들의 세 부담 사이에 연계가 형성될 수 없으며, 그 결과 재정자율성이 향상되더라도 효율성과 재정책임성은 보장되지 않는다.

셋째, 지방세제 및 지방재정제도 내에는 이미 수직적 및 수평적 공동세가 사실상 널리 사용되고 있다는 점도 고려해야 한다. 김정훈(2015)의 지적에 따르면 지방세 자체가 중앙과 지방이 세수를 공유하는 공동세 방식이다. 지방교부세는 이전재원으로 분류되지만 내국세 수입을 중앙과 지방이 공유하는 공동세이다. 또한 지역상생발전기금과 서울에서 활용하는 재산세 공동과세제도는 수평적 공동세로 분류된다. 나아가 자치구 및 시·군 조정교부금도 시·도와 시·군·구가 시·도세 세수를 공유하는 공동세로 파악할 수 있다.

이 논문은 세 번째 문제에 관련된 것으로서 여러 가지 유형의 공동세 중에서 시·군 조정교부금의 성격과 역할 분석에 초점을 맞추는데, 현행 시·군 조정교부금제도에서 적용되는 보통교부세 불교부단체에 대한 우선배분특례가 2019년부터 폐지됨을 전제로 수직적 및 수평적 재정관계의 체계 내에서 시·군 조정교부금의 역할을 분석한다. 시·군 조정교부금은 형식적으로는 시·도 본청과 소속 시·군이 세수를 공유하는 수직적 공동세이지만 실질적으로는 전체 재정조정체계를 통하여 전국 자치단체의 재정을 수평적으로 조정한다. 즉 각 시·도 본청이 소속 시·군에 교부하는 조정교부금은 일차적 목표는 소속 시·군의 재정보전과 재정형평화이지만, 보통교부세 산정에서 시·도의 기준재정수요액과 시·군의 기준재정수입액에 각각 반영됨으로써 전국적인 재원배분에 영향을 미친다. 따라서 시·군 조정교부금은 실질적으로는 보통교부세 교부 대상인 모든 시·도와 시·군의 세수 공유 장치로서 역할을 하게 되는 것이다.[2] 이 논문에서는 이와 같은 시·군 조정교부금의 역할을 이론적으로 분석하고 시산을 통해 검증하며, 그 결과를 이용하여 재정분권정책 하에서 지방세 확충에 따른 수평적 형평성 문제 해소를 위한 공동세 도입 필요성에 대한 함의를 찾고자 한다.

이 논문과 관련한 최근 연구로는 최병호·정종필(2013), 최병호(2014), 이윤조 외(2016), 조기현(2016, 2018) 등이 있다. 이 중 최병호·정종필(2013)와 최병호(2014)는 시·군 조정교부금의 전신인 재정보전금제도의 배분방식 개편을 앞두고 재원배분 효과를 분석하면서 배분방식 개편의 효과가 보통교부세를 통하여 전국적인 재원배분에 영향을 미침을 파악하였다는 점에서 이 논문과 공통점이 있다. 다만 경기도에만 존재하던 보통교부세 불교부단체에 대한 특별재정보전금제도의 폐지와 우선배분제도 신설을 고려하여 재원의 배분과 경기도의 전략적 선택에 초점을 맞추었다. 또한 조기현(2018)은 조정교부금 배분방식 개편에 따른 재정형평화 효과를 분석하면서 역시 제도개편에 따른 조정교부금 배분의 변화가 보통교부세 배분에 영향을 미친다는 점을 고려하였다.

이 논문은 다음과 같은 점에서 관련 선행연구와 차별적이다. 첫째, 2019년부터 보통교부세 불교부단체에 대한 우선배분특례가 폐지되는 상황을 전제로 시·군 조정교부금의 성격에 대해 분석한다. 둘째, 시·군 조정교부금을 보통교부세 산정에 반영하는 현행 방식과 반영하지 않는 가상의 상

2) 자치구 조정교부금은 특별·광역시가 보통세의 일부를 소속 자치구간 재정조정을 위한 재원으로 활용하는데, 자치구는 보통교부세 교부대상이 아니어서 이런 문제가 발생하지 않는다.

황을 비교 분석함으로써 조정교부금이 수직적 및 수평적 재정관계에서 어떤 역할을 담당하는지를 파악한다. 셋째, 어떤 시·도 본청의 지방세수 증가가 전국적인 보통교부세 배분과 재원배분에 영향을 미치는 과정을 이론분석을 통해 체계적으로 파악하고 최근 자료를 이용한 시산을 통해 검증한다. 넷째, 분석결과를 통하여 최근의 지방세수 확충과 세수격차 관련 논의에 대한 함의를 모색한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2절에서는 시·군 조정교부금제도의 내용 및 현황과 함께 조정교부금의 형식적 성격을 규명한다. 제3절에서는 이론적 분석을 통하여 이용하여 지방재정체계 내에서 조정교부금의 실질적인 역할을 파악하며, 제4절에서는 시산을 통해 이론적 분석결과를 검증한다. 제5절은 지방세수 확충과 세수격차 문제 해소 관련 논의에 대한 함의를 모색한다.

Ⅱ. 시·군 조정교부금제도의 현황

1. 시·군 조정교부금제도의 변천 과정

현행 시·군 조정교부금제도는 도세징수교부금으로 출발하여 재정보전금제도를 거쳐 2014년 11월부터 시행되었다. 도세징수교부금은 시·도와 시·군이 시·도세 세수를 공유하는 전형적인 수직적 공동세로서 시·군이 징수한 도세 징수액의 30%(인구 50만 이상 시·군은 50%)를 징수액에 따라 해당 시·군에게 돌려주는 방식을 취하였다. 다만 시·군의 세수와 도세징수액이 비례하는 탓에 도세징수액의 일부를 그대로 이전하는 방식은 재정격차를 확대시킨다는 지적이 제기되었다.

2001년 1월에 도입된 재정보전금제도는 도세징수교부금의 재정격차 문제를 부분적으로 해소하고자 하였다. 재정보전금은 기존 도세징수교부금 재원에서 도세징수액의 3%를 도세징수교부금으로 분리한 후 나머지 27%(인구 50만 이상 시·군은 47%)를 재원으로 삼았는데, 전체 재원의 90%는 일반재정보전금으로, 나머지 10%는 시책추진보전금으로 구분하고 전자의 60%는 인구수에 따라, 40%는 징수실적에 비례하여 배분함으로써 재정형평화기능을 추가하였다. 경기도의 경우는 예외적으로 보통교부세 불교부 시·군의 재원보전 차원에서 일반재정보전금의 25%를 별도의 특별재정보전금으로 분리하여 재정결함비율[3]에 따라 배분하도록 허용하였다.

이후에도 재정보전금제도는 재정격차의 추가적 완화를 목표로 몇 차례의 배분방식 변경을 경험하였다. 우선 2007년부터는 일반재정보전금의 배분에서 10%는 재정력지수를 반영하도록 제도를 변경하였다. 또 2014년 11월부터는 그 명칭을 시·도 조정교부금으로 변경하면서 큰 폭의 개편이 있었는데, 우선 경기도에서 적용되던 특별재정보전금을 폐지하고 재원의 90%는 일반조정교부금으로, 나머지 10%는 특별조정교부금으로 구분하였으며, 일반조정교부금의 50%는 인구수, 30%는 도세징수실적, 그리고 나머지 20%는 재정력지수에 각각 비례하여 배분함으로써 재정형평화 기능

3) 재정결함금액은 보통교부세 불교부 시·군 중 해당 시·군의 도세 징수액의 30%(인구 50만 이상은 50%)에서 도가 배분한 일반재정보전금과 도세징수교부금을 합한 금액의 차액을 의미한다. 재정결함비율은 당해 시·군의 재정결함금액을 총 재정결함금액으로 나눈 값이다.

을 강화하였다. 한편 경기도의 보통교부세 불교부단체에 대한 특별재정보전금 폐지에 따른 해당 자치단체 반발과 재정충격을 완화하기 위하여 우선배분특례를 한시적으로 설치하였다. 이에 따라 경기도는 관련 조례에서 보통교부세 불교부 시·군에 대한 우선배분을 규정하였다.[4)]

〈표 1〉 시·군 조정교부금제도의 변천 과정

시행	유형 및 구성비	배분방식	비고
2000. 1	재정보전금(100%) - 일반재정보전금 90% ·일반보전금 0.9×0.75 ·특별재정보전금 0.9×0.25 - 시책추진보전금 10%	- 일반재정보전금 ·인구 수 60% ·도세징수실적 40% - 특별재정보전금 ·재정결함비율 100% - 시책추진보전금 ·시책추진 지원 100%	- 특별재정보전금 ·보통교부세 불교부단체가 존재하는 경기도에 대해서만 허용 ·일반재정보전금 재원의 25%를 불교부 시·군에 대해 재정결함비율에 따라 별도 배분
2007. 1		- 일반재정보전금 ·인구 수 50% ·도세징수실적 40% ·재정력지수 10% - 특별재정보전금 ·재정결함비율 100% - 시책추진보전금 ·시책추진 지원 100%	
2014. 11	시·군 조정교부금 - 일반조정교부금 90% - 특별조정교부금 10%	- 일반조정교부금 ·인구 수 50% ·도세징수실적 30% ·재정력지수 20% - 특별재정보전금 ·특정 재정수요 100%	- 우선배분제도 신설 ·보통교부세 불교부단체 대상 ·일반조정교부금이 조정교부금 재원조성 기여액보다 적다면 조례에 따라 우선 배분
2017. 1	시·군 조정교부금 - 일반조정교부금 90% - 특별조정교부금 10	- 일반조정교부금 ·인구 수 50% ·도세징수실적 20% ·재정력지수 30% - 특별재정보전금 ·특정 재정수요 100%	- 우선배분 특례 폐지 - 경과 조치 ·2017년: 조정교부금 재원조성 기여액의 80% ·2018년: 조정교부금 재원조성 기여액의 70%

자료: 지방재정법시행령

나아가 2017년 1월부터 적용되는 현행 시·군 조정교부금제도에서는 일반조정교부금의 50%는 인구 수, 20%는 도세징수실적, 그리고 30%는 재정력지수에 각각 비례하여 배분한다. 또 보통교부세 불교부 시·군에 대한 우선배분 특례에 관한 경과조치를 두어 2017년과 2018년에는 조정교부금 재원조성 기여액의 80%와 70%를 각각 우선 배분한다. 2019년부터는 보통교부세 불교부단체에 대한 우선배분이 폐지되며, 모든 시·군에 대해 일반재정보전금의 50%는 인구 수, 20%는 도세징수실적, 그리고 30%는 재정력지수에 각각 비례하여 배분하게 된다.[5)]

4) 즉 일반조정교부금 배분액이 해당 시·군이 조정교부금의 재원조성에 기여한 금액에 비해 적을 경우에는 일반조정교부금 재원에서 해당 시·군이 재원조성에 기여한 금액의 90/100을 우선 배분하도록 하였다(경기도 조정교부금 배분 조례).

5) 재정력지수에 따른 배분은 재정력지수가 1 미만인 시·군에 대해 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분하므로 보통교부세 불교부 시·군은 이 기준에 의한 배분에서는 제외된다.

이상에서 검토한 바와 같이 과거 도세 징수교부금이 재정보전금을 거쳐서 현재의 시·군 조정교부금으로 변천해온 배경은 시·군간 재정형평화 수준을 제고하기 위한 것이었다. 당초 도세징수실적만 고려한 배분에서 인구를 포함시키고, 다시 재정력지수를 포함시킨 후 그 비중을 차츰 높여왔던 것이다. 보통교부세 불교부 시·군이 존재하는 경기도의 경우는 조정교부금 배분 상의 특례를 차츰 완화시키도록 하였으며, 2019년부터는 모든 시·군에게 동일한 기준을 적용할 예정인데, 이 또한 조정교부금 배분에서 재정형평성을 높이기 위한 조치로 파악할 수 있다.

〈표 2〉에는 2016년 일반회계 결산 기준으로 시·도별로 소속 시·군의 세입을 유형별로 구분하여 보여준다. 전국적으로는 시·군의 세입에서 보조금이 차지하는 비중이 26.9%로 가장 높으며, 조정교부금은 5.4%의 비중을 적지 않은 비중을 차지한다. 시·도별로 보면, 시·도세 세수의 격차와 그로 인한 보통교부세 교부액의 격차 등으로 인해 시·군 조정교부금의 세입 대비 비중의 격차도 매우 크게 나타난다. 경기도의 경우는 소속 시·군의 세입에서 조정교부금이 차지하는 비중은 9.9%로 다른 시·도에 비해 압도적으로 높으며, 경남도 6.8%로 평균에 비해서 상당히 높다. 반면 전남은 1.8%, 강원도는 2.6%, 전북은 2.8% 등으로 조정교부금이 시·군의 세입에서 차지하는 비중은 매우 낮음을 알 수 있다.

〈표 2〉 시·도별 시·군의 일반회계 세입 구성(결산 총계 기준)

(단위: 10억원, %)

	합계	지방세수입	세외 수입	지방 교부세	조정 교부금	보조금	지방채	보전 수입 등
전국 계	109,639	18,909	6,319	26,716	5,959	29,545	550	21,641
	100.0	17.2	5.8	24.4	5.4	26.9	0.5	19.7
부산	504	119	26	70	35	147	-	106
	100.0	23.7	5.1	14.0	7.0	29.2	-	21.1
대구	836	138	47	137	47	193	-	273
	100.0	16.5	5.7	16.4	5.7	23.1	-	32.7
인천	869	53	28	282	29	296		181
	100.0	6.1	3.2	32.5	3.3	34.0	-	20.9
울산	951	232	36	154	48	250	-	230
	100.0	24.4	3.8	16.2	5.1	26.3	-	24.2
경기	30,286	8,946	2,513	3,032	2,989	7,119	100	5,588
	100.0	29.5	8.3	10.0	9.9	23.5	0.3	18.4
강원	9,053	849	647	3,224	232	2,032	102	1,967
	100.0	9.4	7.2	35.6	2.6	22.4	1.1	21.7
충북	7,101	1,015	378	2,016	315	1,970	-	1,406
	100.0	14.3	5.3	28.4	4.4	27.7	-	19.8
충남	10,129	1,540	444	2,632	411	2,903	202	1,996
	100.0	15.2	4.4	26.0	4.1	28.7	2.0	19.7
전북	9,133	927	383	2,865	257	2,991	29	1,680
	100.0	10.1	4.2	31.4	2.8	32.8	0.3	18.4
전남	12,622	1,131	498	4,276	229	3,834	10	2,644
	100.0	9.0	3.9	33.9	1.8	30.4	0.1	20.9
경북	14,944	1,783	665	4,806	461	4,109	85	3,035
	100.0	11.9	4.5	32.2	3.1	27.5	0.6	20.3
경남	13,213	2,176	653	3,221	905	3,702	23	2,534
	100.0	16.5	4.9	24.4	6.8	28.0	0.2	19.2

자료: 지방재정연감, 2018.

2. 정부간 재정관계 내에서 시·군 조정교부금의 성격

시·군 조정교부금은 시·도세 세수의 일정 부분을 시·도별로 본청과 소속 시·군이 공유하는 전형적인 수직적 세수공유 또는 수직적 공동세로 볼 수 있다.

OECD의 과세권에 따른 지방세 분류에서는 d유형을 세수공유 또는 공동세로 분류하면서 지방의 과세권 수준에 따라 d1에서 d2까지 4가지 세부유형으로 구분한다. 구체적으로 d1은 지방정부가 배분공식을 결정하는 세수공유, d2는 지방정부의 동의하에서만 세수배분공식을 변경할 수 있는 세수공유, d3는 세수배분은 법률에 따르고 상위정부가 일방적으로 변경할 수 있으나 1년 이상 유지되는 세수공유, d4는 세수배분이 상위정부에 의해 매년 일방적으로 결정되는 세수공유이다. 이러한 분류에 따르면 시·군 조정교부금은 d3 유형에 해당하는 세수공유제도로 분류할 수 있다.

한편 Blöchliger and Petzold(2009)는 정부간 이전재원과 세수공유를 구분하는 한편 서로 다른 유형의 세수공유방식을 구분하는 기준으로서 〈표 3〉에서 보듯이 위험공유(risk sharing), 무조건성(un-conditionality), 배분공식의 안정성(formula stability), 지역적 비례성(individual proportionality)의 네 가지를 제시한다. 이러한 기준에 따라 지방정부에게 배분되는 재원의 성격을 첫째, 네 가지 기준을 모두 충족하는 경우는 엄격한 세수공유, 둘째, 지역적 비례성을 제외한 세 가지 기준만 충족하면 세수공유, 셋째, 위험공유, 무조건성 및 배분공식 안정성의 세 가지 기준을 충족하지 않으면 이전재원으로 각각 구분한다.

〈표 3〉 세수공유의 분류 기준

기준	내용	재정관계	유형		
			엄격한 세수공유	세수공유	이전재원
위험공유	지방정부에게 배분되는 수입이 총 세수와 직접적인 관련이 있는가?(지방정부가 세수 축소와 변동의 위험을 부담하는가?)	수직적 재정관계	○	○	×
무조건성	지방정부가 배분되는 수입을 자유롭게 사용할 수 있는가?(공유되는 세수가 무조건적 일반재원인가?)		○	○	×
배분공식 안정성	중앙과 지방정부간 세수의 배분기준이 미리 정해져서 회계연도 중에 변경이 없는가?		○	○	×
지역적 비례성	지방정부 몫의 수입이 관할 구역 내에서 발생하는 세수규모와 엄격히 연계되는가?(지방정부간 수평적 재배분이 발생하지 않는가?)	수평적 재정관계	○	×	-

자료: Blöchliger and Petzold(2009)

이러한 분류에 따라 현행 시·군 조정교부금 중 일반조정교부금을 평가해보자. 우선 시·군 조정교부금은 각 시·군이 징수하는 시·도세의 일부가 그 재원이어서 시·도세 세수가 변동할 경우 조정교부금의 재원도 비례하여 변동하므로 시·군은 세수변동의 위함을 공유한다. 또 조정교부금의 90%를 차지하는 일반조정교부금은 용도가 정해지지 않은 무조건적 일반재원이다. 나아가 일반조

정교부금의 배분공식은 지방재정법과 동법 시행령에 의해 정해지기 때문에 배분공식은 매년 바뀌지 않으며 안정적이다. 하지만 어떤 시·군에게 배분되는 일반조정교부금의 크기는 해당 시·군의 관할 지역 내에서 발생하는 시·도세 세수에도 부분적으로 영향을 받지만 재정력과 인구 등도 배분지표로 반영되므로 배분과정에서 재원의 수평적 재배분이 발생한다. 이렇게 볼 때 일반조정교부금은 위험공유, 무조건성 및 배분공식 안정성의 세 가지 기준을 충족하는 수직적 세수공유에 해당한다고 볼 수 있다.

이하에서는 시·군 조정교부금을 대상으로 지역적 비례성의 기준에 대해 체계적으로 검토하는데, 즉 형식적으로 징수액, 인구 및 재정력지수 등을 활용한 시·도 본청과 소속 시·군 간 수직적 세수공유의 형식을 취하는 시·군 조정교부금이 실질적으로는 지방재정체계 내에서 어떤 역할을 하는지를 파악한다.

Ⅲ. 시·군 조정교부금과 재정형평화

이 절에서는 간단한 이론분석을 통하여 전체 재정조정체계 하에서 시·군 조정교부금의 역할을 파악하는데, 보통교부세 불교부 시·군에 대한 우선배분특례가 폐지되는 2019년 이후의 경우를 대상으로 분석한다.

1. 기본 모형

지방자치단체에는 $m(s=1,2,\cdots,m)$개의 도가 있으며,[6] 각 도에는 $n(i=1,2,\cdots,n)$개의 시·군이 소속된다. 도 s에 소속된 시·군 i의 재정수입 LR_i^s은 시·군세수입 LTR_i^s, 일반조정교부금 교부액 AG_i^s 및 보통교부세 교부액 LST_i^s로 구성된다고 가정하면[7]

$$LR_i^s = LTR_i^s + AG_i^s + G_i^s \tag{1}$$

가 된다.

보통교부세 불교부 시·군에 대한 우선배분 특례가 폐지되는 2019년부터는 도 s 소속 시·군 i에 대한 조정교부금 교부액 AG_i^s는

6) 현행 행정체계에는 광역시에 소속된 군이 5개 존재하지만, 이 부분은 분석에서 제외한다. 한편 특별·광역시에서는 소속 자치구에 대해 자치구 조정교부금을 교부하지만 자치구는 보통교부세 교부 대상이 아니므로 분석에서 특별·광역시를 고려하지 않더라도 결과는 영향을 받지 않는다.

7) 분석에서 조정보전금과 지방교부세는 각각 공식에 의해 교부되는 일반조정보전금과 보통교부세만 고려한다.

$$AG_i^s = \begin{cases} \left[0.5\dfrac{P_i^s}{\Sigma P_k^s} + 0.2\dfrac{PTR_i^s}{\Sigma PRT_k^s} + 0.3\dfrac{1-FCI_i^s}{\Sigma(1-FCI_k^s)}\right]AG^s & \text{if} \quad FCI_i^s < 1 \\ \left[0.5\dfrac{P_i^s}{\Sigma P_k^s} + 0.2\dfrac{PTR_i^s}{\Sigma PTR_k^s}\right]AG^s & \text{if} \quad FCI_i^s \geq 1 \end{cases} \tag{2}$$

과 같이 결정된다. 여기서 P_i^s는 i의 인구 수를, PTR_i^s는 i의 도세징수액을, 그리고 FCI_i^s는 보통교부세 산정 상의 i의 재정력지수(=기준재정수입액/기준재정수요액)을 각각 나타낸다. 즉 도 s가 소속 시·군 i에게 교부하는 조정교부금 AG^s 중 50%는 i의 인구 비중에 따라, 20%는 i가 징수한 도세수입의 비중에 따라, 그리고 나머지 30%는 1에서 i의 재정력지수를 뺀 값의 비중에 따라 각각 배분한다. 다만 재정력지수가 1이상이어서 보통교부세가 교부되지 않는 시·군은 재정력지수를 반영한 30%의 배분 대상에서는 제외된다. 한편 도 s의 조정교부금 총액 AG^s는 n개의 시·군에서 징수한 도세징수액의 27% 또는 47%로 정해지는데, 이 비율을 δ로 나타내면

$$AG^s = \delta \Sigma PTR_k^s$$

가 된다.

한편 i에 대한 보통교부세 교부액 G_i^s는

$$\begin{aligned} G_i^s &= \beta(SN_i^s - SR_i^s) \\ &= \begin{cases} \beta\Delta_i^s & \text{if} \quad \Delta_i^s > 0 \\ 0 & \text{if} \quad \Delta_i^s \leq 0 \end{cases} \end{aligned} \tag{3}$$

로 결정된다. 여기서 SN_i^s와 SR_i^s는 i의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 나타내며, Δ_i^s는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 격차를 의미하는 재정부족액이다. 조정률 β에 대해서는 후술한다. 따라서 보통교부세는 재정부족 자치단체에 대해 교부되며, 교부액은 당해 자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱하여 산정된다.

한편 도 s의 재정수입 PR^s은 도세수입 PTR^s에서 소속 시·군에 대한 조정교부금 총액 AG^s을 제외한 순 도세수입에 보통교부세 교부액 G^s를 합한 값으로서

$$PR^s = (PTR^s - AG^s) + G^s \tag{4}$$

가 된다. 도 s에는 모두 n개의 시·군이 존재하므로 s가 소속 시·군에게 배분하는 조정교부금의 합은 $AG^s = \Sigma_k AG_k^s$가 된다. 또한 시·군의 경우와 마찬가지로 보통교부세 교부액 G^s는 재정부

족 자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱하여 산정되는데, 즉

$$G^s = \beta(SN^s - SR^s) = \begin{cases} \beta\Delta^s & \text{if } \Delta^s > 0 \\ 0 & \text{if } \Delta^s \leq 0 \end{cases} \quad (5)$$

로 구해진다.

식 (3)과 (5)의 조정률 β는 전체 자치단체의 재정부족액의 합 Δ와 보통교부세 재원 총액 $\overline{G}$간의 편차를 조정하는 역할을 한다. 도 s 소속 n개 시·군의 재정부족액의 합은 $\Sigma_k\Delta_k^s$이며, m개 도의 재정부족액의 합은 $\Sigma_h\Delta^h$이므로 전체 재정부족액은

$$\Delta = \Sigma_h\Delta^h + \Sigma_h\Sigma_k\Delta_k^h \quad (6)$$

가 된다. 따라서 조정률은 $\beta = \overline{G}/\Delta$가 되며, 모든 자치단체에 대해 같은 값이 적용된다.

이하에서는 기본모형을 이용하여 보통교부세 산정에서 시·군 조정교부금의 역할을 분석한다. 전술한 바와 같이 2019년부터는 경기도의 보통교부세 불교부 시·군에 대한 우선배분이 폐지될 예정이어서 분석에서는 이를 고려하지 않는다.

2. 보통교부세 산정에서 시·군 조정교부금의 역할

1) 조정교부금과 보통교부세 간의 관계

〈표 2〉에서 살펴본 바와 같이 시·군 조정교부금 교부액이 시·군의 세입에서 차지하는 비중은 서로 다른 도간에 큰 편차가 있다. 시·군 조정교부금은 시·도가 관할 시·군간 재정력 격차를 조정하기 위한 재원(지방재정법 제29조)임을 고려하면, 서로 다른 시·도간 수직적 재정조정 수준의 편차로 인해 서로 다른 시·도에 소속된 시·군간 수평적 재정격차는 심화된다고 볼 수 있다. 이에 대해 구체적으로 검토해보자.

현행 보통교부세 산정 상에서는 도 본청이 소속 시·군에게 교부하는 조정교부금 총액의 80%를 도 본청의 기준재정수요액 산정에서 보정수요액으로 반영하며, 시·군이 도 본청으로부터 교부받는 조정교부금의 80%를 시·군의 기준재정수입액 산정에서 보정수입액으로 반영한다. 도 본청과 시·군의 기초수입액은 각각 도세수입과 시·군세수입의 80%로 정해지는데, α를 기준세율 80%를 나타내는 변수로 두면, 식 (3)의 시·군과 식 (5)의 도 본청의 보통교부세 교부액은 각각

$$G_i^s = \beta[BN_i^s - \alpha(LTR_i^s + AG_i^s)] \quad (7.1)$$

$$G^s = \beta[(BN^s + \alpha AG^s) - \alpha PTR^s] \quad (7.2)$$

이 된다.[8] 식 (7.1)과 (7.2)는 시·군 조정교부금은 도 본청과 시·군의 보통교부세 교부액에 각각 영향을 미침을 보여준다. 그렇다면 어떤 도에서 교부하는 조정교부금은 비단 당해 도의 본청과 시·군간 및 시·군 상호간 재원배분 뿐만 아니라 전국적인 재원배분에도 영향을 미친다.

이를 검토하기 위해 보통교부세 산정에서 조정교부금을 고려하지 않는 가상의 보통교부세 교부액을 산정하여 현행 방식 하의 교부액과 비교해보자. 조정교부금을 고려하지 않는 가상의 보통교부세 산정에 있어서 시·군과 도 본청의 교부액을 각각 $\widetilde{G}_i^s$와 $\widetilde{G}^s$로 두면

$$\widetilde{G}_i^s = \widetilde{\beta}(SN_i^s - \alpha LTR_i^s) = \widetilde{\beta}\widetilde{\Delta}_i^s \tag{8.1}$$

$$\widetilde{G}^s = \widetilde{\beta}\,(SN^s - \alpha PTR^s) = \widetilde{\beta}\widetilde{\Delta}^s \tag{8.2}$$

가 된다.[9] 여기서 조정률은 $\widetilde{\beta} = \overline{G}/\widetilde{\Delta}$로 계산되는데, 분모의 재정부족액은

$$\widetilde{\Delta} = \Sigma_h \widetilde{\Delta}^h + \Sigma_h \Sigma_k \widetilde{\Delta}_k^h \tag{9}$$

가 된다. 식 (6)의 재정부족액 Δ와 식 (9)의 재정부족액 $\widetilde{\Delta}$는 같은 값이므로 $\beta = \widetilde{\beta}$가 성립한다.

이제 현행 보통교부세 산정 상의 교부액과 가상의 교부액을 비교하면

$$G_i^s = \widetilde{G}_i^s - \alpha\beta AG_i^s \tag{10.1}$$

$$G^s = \widetilde{G}^s + \alpha\beta AG^s \tag{10.2}$$

의 관계를 얻는데, 이를 통해 조정교부금을 보통교부세 산정에 반영함에 따른 결과를 알 수 있다. 우선 현행 보통교부세 산정방식 하에서 시·군 i에 대한 보통교부세 교부액은 가상의 방식 하에서의 교부액에 비해 $\alpha\beta AG_i^s$만큼 적다. 즉 조정교부금을 고려하는 현행 보통교부세 산정방식 하에서 시·군 i에 대한 보통교부세 교부액은 조정교부금 교부액 AG_i^s에 기준세율 α와 조정률 β를 곱한 값만큼 줄어든다. 또한 도 본청 s에 대한 보통교부세 교부액은 가상의 방식에 의한 교부액보다 $\alpha\beta AG^s$만큼 많은데, 즉 도 본청 s의 보통교부세 교부액은 조정교부금 총액 AG^s에 기준세율 α와 조정률 β를 곱한 값만큼 늘어난다.

따라서 보통교부세 산정을 거치면서 특정 도 내에서 소속 시·군의 재정을 조정한다는 조정교부

8) 여기서 BN은 기초수요액을 나타내는데, 시·군의 경우는 기준재정수요액은 기초수요액으로만 구성되므로 $SN_i^s = BN_i^s$가 되며, 도 본청은 조정교부금 총액 AG^s의 80%가 보정수요액으로 반영되므로 $SN^s = BN^s + \alpha AG^s$가 된다.

9) $\widetilde{G}_i^s$와 $\widetilde{G}^s$는 각각 조정교부금제도가 없을 경우의 시·군과 도 본청의 보통교부세 교부액과 같다.

금 본연의 역할은 상당히 희석된다. 〈표 2〉에 나타난 2016년의 경우를 예로 들면, 시·군 조정교부금 총액은 총 5조 9,587억원이며, 당해 연도의 보통교부세 산정 상의 조정률은 0.89747이어서 $\alpha\beta$=0.71797로 계산된다. 따라서 시·도의 보통교부세는 조정교부금 총액에 조정률과 기준세율을 곱한 값인 4조 2,782억원이 늘어나지만 조정교부금을 교부받는 시·군의 보통교부세는 4조 2,783억원이 줄어든다.

2) 조정교부금 교부액 변화의 보통교부세 배분에 대한 영향

이제 어떤 시·군의 도세징수액 증가가 전체 보통교부세 배분에 미치는 영향을 파악해보자. 도 s 소속 시·군 i의 도세징수액 증가는 s의 조정교부금 재원을 증가시켜서 s 소속 모든 시·군의 조정교부금 교부액은 증가한다. 이는 보통교부세 산정을 통하여 s 본청과 소속 시·군의 재정부족액에 영향을 미침으로써 보통교부세 교부액을 변화시킨다. 또한 이러한 과정에서 전체 재정부족액이 변화됨으로써 전국적인 보통교부세 배분에도 영향을 미친다.

간단한 분석을 통해 이러한 과정을 검토할 수 있다. 도 s 소속 시·군 i의 도세징수액 PTR_i^s의 변화가 자신의 재정수입에 미치는 영향은

$$\frac{\partial LR_i^s}{\partial PTR_i^s} = \frac{\partial AG_i^s}{\partial PTR_i^s} + \frac{\partial G_i^s}{\partial PTR_i^s} \tag{11}$$

로 구해진다. 식 (11)에서 우변의 첫 번째 항은 i의 도세징수액 변화가 조정교부금 교부액에 미치는 영향으로서 식 (2)를 이용하면

$$\frac{\partial AG_i^s}{\partial PTR_i^s} = \begin{cases} \delta\left[0.5\dfrac{P_i^s}{\Sigma P_k^s} + 0.2 + 0.3\dfrac{(1-FCI_i^s)}{\Sigma(1-FCI_k^s)}\right] > 0 & \text{if } FCI_i^s < 1 \\ \delta\left[0.5\dfrac{P_i^s}{\Sigma P_k^s} + 0.2\right] > 0 & \text{if } FCI_i^s \geq 1 \end{cases} \tag{12}$$

로 구해진다.[10] 즉 시·군 i는 도세징수액이 증가로 보다 많은 조정교부금을 교부받는다.

다음으로 식 (11)의 두 번째 항은 i의 도세징수액 변화가 자신의 보통교부세 교부액에 미치는 영향으로서

10) 조정교부금 산정에서 t년의 교부액 AG_i^s를 결정하기 위해 t년의 재정력지수를 사용한다면 도세징수액 PTR_i^s의 변화는 재정력지수 $FCI_i^s(=SR_i^s/SN_i^s)$에 영향을 미친다. 그런데 실제 보통교부세 산정에서는 사전적으로 정해진 t년의 재정력지수 값을 사용하고 $t+2$년 후에 차액을 정산하는 방법을 취한다. 여기서는 도세징수액 변화는 재정력지수에 영향을 미치지 않는다고 가정한다.

$$\frac{\partial G_i^s}{\partial PTR_i^s} = \beta \frac{\partial \Delta_i^s}{\partial PTR_i^s} + \frac{\partial \beta}{\partial PTR_i^s} \Delta_i^s \tag{13}$$

가 되는데, 즉 보통교부세 교부액의 변화는 도세징수액 증가로 인한 i의 재정부족액 변화와 보통교부세 조정률의 변화를 통해 이루어진다. 먼저 i의 재정부족액에 미치는 영향은

$$\frac{\partial \Delta_i^s}{\partial PTR_i^s} = -\alpha \frac{\partial FSG_i^s}{\partial PTR_i^s} < 0 \tag{14}$$

로 구해지는데, 즉 도세징수액 증가로 i에 대한 조정교부금 교부액이 증가함에 따라 i의 재정부족액은 줄어든다. 또 조정률에 미치는 영향은

$$\frac{\partial \beta}{\partial PTR_i^s} = \frac{\alpha\beta}{\Delta}\left[(1-\delta) + \frac{\partial FSG_i^s}{\partial PTR_i^s}\right] > 0 \tag{15}$$

가 되는데, 즉 i의 도세징수액 증가에 따라 s 본청의 조정교부금 재원이 증가하면 s 소속 모든 시·군의 조정교부금 교부액은 증가하여 재정부족액이 줄어들므로 조정률 β는 커진다. 이상과 같이 i의 도세징수액이 증가하면 재정부족액 감소에 따른 부의 효과와 조정률 인상에 따른 정의 효과가 함께 작용하여 보통교부세 교부액은 증가 또는 감소한다. 즉 식 (13)은

$$\frac{\partial G_i^s}{\partial PTR_i^s} = \alpha\beta\left[(1-\delta)\frac{\Delta_i^s}{\Delta} - \frac{\partial AG_i^s}{\partial PTR_i^s}\left(1 - \frac{\Delta_i^s}{\Delta}\right)\right] \gtrless 0 \tag{16}$$

가 된다.

이제 식 (12)와 (16)을 식 (11)에 대입하면

$$\frac{\partial LR_i^s}{\partial PTR_i^s} = \left[1 - \alpha\beta\left(1 - \frac{\Delta_i^s}{\Delta}\right)\right]\frac{\partial AG_i^s}{\partial PTR_i^s} + \frac{\Delta_i^s}{\Delta}\alpha\beta(1-\delta) > 0 \tag{17}$$

을 얻는다. 즉 i의 도세징수액이 증가하면 i에 대한 조정교부금 교부액은 증가하고 보통교부세 교부액은 증가 또는 감소하지만, 전체적으로 i의 재정수입은 증가한다.

다음으로 시·군 i의 도세징수액 변화가 본청 s의 재정수입에 미치는 영향은

$$\frac{\partial PR_i^s}{\partial PTR_i^s} = \frac{\partial PTR^s}{\partial PTR_i^s} - \frac{\partial AG^s}{\partial PTR_i^s} + \frac{\partial G^s}{\partial PTR_i^s} \tag{18}$$

로 구해진다. 식 (18)에서 우변의 첫째 항과 둘째 항은 각각 i의 도세징수액 증가가 s의 도세수입과 조정교부금 재원에 미치는 영향으로서

$$\frac{\partial PTR^s}{\partial PTR_i^s} = 1 \tag{19}$$

$$\frac{\partial AG^s}{\partial PTR_i^s} = \frac{\partial \delta PTR^s}{\partial PTR_i^s} = \delta \tag{20}$$

가 된다. 또한 우변의 세 번째 항은 i의 도세징수액 증가가 s의 보통교부세 교부액에 미치는 영향으로서

$$\begin{aligned} \frac{\partial G^s}{\partial PTR_i^s} &= \frac{\partial \beta}{\partial PTR_i^s}\Delta^s + \beta\frac{\partial \Delta^s}{\partial PTR_i^s} \\ &= \alpha\beta\left[\frac{\Delta^s}{\Delta}\frac{\partial AG_i^s}{\partial PTR_i^s} - (1-\delta)\left(1-\frac{\Delta^s}{\Delta}\right)\right] \gtreqless 0 \end{aligned} \tag{21}$$

가 되는데, 시·군의 경우와 마찬가지로 보통교부세 교부액에 대한 영향은 도세징수액 증가가 보통교부세 조정률에 미치는 영향과 s의 재정부족액에 미치는 영향의 합으로 구해진다. 우선 i의 도세징수액이 증가하면 조정률은 커지며, 본청 s의 도세수입 증가액 중 일부만 조정교부금 재원으로 추가적으로 편입되므로 재정부족액은 줄어든다. 따라서 i의 도세징수액 변화는 본청의 보통교부세 교부액을 증가 또는 감소시킨다.

이제 식 (19), (20) 및 (21)을 식 (18)에 대입하면

$$\frac{\partial PR^s}{\partial PTR_i^s} = (1-\delta) + \alpha\beta\left[\frac{\Delta^s}{\Delta}\frac{\partial AG_i^s}{\partial PTR_i^s} - (1-\delta)\left(1-\frac{\Delta^s}{\Delta}\right)\right] > 0 \tag{22}$$

가 구해진다. 따라서 시·군 i의 도세징수액이 증가함에 따라 s 본청의 재정수입은 증가한다.

한편 식 (15)가 보여주듯이 시·군 i의 도세징수액 변화에 따라 보통교부세 산정 상의 조정률도 변화되는데 주목할 필요가 있다. 이는 어떤 도 소속 시·군에서 관할구역 내의 도세징수액이 변화되어 도 s에서 소속 시·군에 대한 조정교부금이 변화되면 그 재정적 영향은 s내에 국한되지 않고 전국적으로 파급됨을 의미한다.

이에 대하여 구체적으로 분석하기 위하여 도 $t(\neq s)$에 소속된 시·군 j의 도세징수액 PTR_j^t의 변화가 도 s의 본청과 소속 시·군 i의 재정에 미치는 영향을 파악해보자. 우선 시·군 i의 재정수입에 미치는 영향은 보통교부세 교부액의 변화를 통해 나타나는데, 즉

$$\begin{aligned}\frac{\partial LR_i^s}{\partial PTR_j^t} &= \frac{\partial G_i^s}{\partial PTR_j^t} \\ &= \beta\frac{\partial \Delta_i^s}{\partial PTR_j^s} + \frac{\partial \beta}{\partial PTR_j^s}\Delta_i^s\end{aligned} \tag{23}$$

가 된다. 도 t에 소속된 시·군 j의 도세징수액 변화는 t도 본청의 조정교부금 총액을 변화시켜서 소속 시·군 j에 대한 조정교부금 교부액을 변화시키므로 t도의 본청과 시·군의 재정부족액은 변화하지만, 다른 도의 본청과 시·군의 재정부족액에는 아무런 영향을 미치지 못한다. 따라서 우변의 첫 번째 항은 0이 되며, 조정률은 변화된다. 즉

$$\begin{aligned}&\frac{\partial \Delta_i^s}{\partial PTR_j^t} = 0 \\ &\frac{\partial \beta}{\partial PTR_j^t} = \frac{\alpha\beta}{\Delta}\left[(1-\delta) + \frac{\partial FSG_j^t}{\partial PRT_j^t}\right] > 0\end{aligned} \tag{24}$$

이 성립한다. 즉 j의 도세징수액이 증가하면 t도 본청의 재정부족액이 줄어들며, 조정교부금 교부액 증가로 t도 소속 모든 시·군의 재정부족액도 줄어들어서 조정률은 인상된다. 따라서 식 (23)은

$$\frac{\partial LR_i^s}{\partial PTR_j^t} = \alpha\beta\frac{\Delta_i^s}{\Delta}\left[(1-\delta) + \frac{\partial FSG_j^t}{\partial PRT_j^t}\right] > 0 \tag{25}$$

이 된다. 즉 t도의 도세징수액이 증가하면 보통교부세 조정률 인상을 통하여 s도 속 시·군 i의 재정수입도 증가한다.

한편 s도 본청의 재정수입에 미치는 영향도 역시 보통교부세 교부액의 변화를 통해 나타나는데, 즉

$$\begin{aligned}\frac{\partial PR^s}{\partial PTR_j^t} &= \frac{\partial G^s}{\partial PTR_j^t} \\ &= \beta\frac{\partial \Delta^s}{\partial PTR_j^s} + \frac{\partial \beta}{\partial PTR_j^s}\Delta^s\end{aligned} \tag{26}$$

에서 조정률의 변화로 인해

$$\frac{\partial PR^s}{\partial PTR_j^t} = \alpha\beta\frac{\Delta^s}{\Delta}\left[(1-\delta)+\frac{\partial FSG_j^t}{\partial PRT_j^t}\right] > 0 \tag{27}$$

가 된다. 즉 t도의 도세징수액이 증가하면 보통교부세 조정률 인상을 통하여 s도 본청의 재정수입도 증가한다.

이상의 분석에서 보듯이 어떤 도에 소속된 시·군의 도세징수액 증가는 당해 도 본청과 소속 시·군의 재정수입을 증가시킬 뿐만 아니라 보통교부세 산정을 통하여 전국적으로 모든 자치단체의 재정수입을 증가시키게 된다. 즉 어떤 도의 도세수입 변화의 효과는 조정교부금 변화를 통하여 전국으로 파급되는데, 결과적으로 조정교부금은 특정 도 내에서의 수직적 세수공유를 뛰어넘어 전국적인 수직적 및 수평적 세수공유의 역할을 하게 되는 것이다.

Ⅳ. 시산

1. 조정교부금에 따른 재정효과의 시산

이제 가장 최근인 2018년의 보통교부세 교부 자료를 이용한 시산을 통하여 위의 분석 결과를 검증해본다. 다만 2018년에는 경기도의 보통교부세 불교부 시·군에 대한 조정교부금 우선배분 특례가 적용되므로 이론분석의 결과와 시산의 결과는 정확히 일치하지 않는 한계가 있음을 밝힌다.

〈표 4〉에서 보듯이 2018년의 보통교부세 재원 총액은 42조 163십억원으로서 이 중 제주분 1조 274십억원을 제외한 값이 재정부족액에 따라 자치단체 별로 배분되며, 전체 자치단체의 재정부족액의 합은 44조 665십억원이어서 조정률은 0.915458이 된다. 광역시 및 도 본청이 소속 시·군에게 조정교부금을 교부함에 따른 기준재정수요액은 4조 91십억원이며, 같은 금액이 시·군의 기준재정수입액으로 반영된다.

〈표 4〉 현행 방식에 따른 보통교부세 산정

(단위: 10억원)

	보통세	조정교부금		보통교부세 산정									
				기준재정수요액				기준재정수입액				재정 부족액	교부액
		재원	교부액	기초 수요	조정 교부금 수요	기타 수요	소계	기초 수입	조정 교부금 수입	기타 수입	소계		
전체	61,028	5,114	5,114	88,079	4,091	17,240	109,410	48,822	4,091	15,029	67,942	44,665	42,163
본청 소계	43,222	5,114	-	40,827	4,091	8,322	53,241	34,577	-	9,792	44,369	11,142	11,475
서울	13,859	-	-	11,559	-	1,312	12,871	11,087	-	2,794	13,882	-	-
부산	3,672	27	-	4,368	21	555	4,944	2,938	-	1,027	3,965	979	896
대구	2,346	56	-	3,141	45	381	3,567	1,877	-	709	2,586	981	898
인천	3,197	12	-	3,472	10	418	3,900	2,558	-	789	3,347	553	507
광주	1,504	-	-	2,219	-	160	2,379	1,203	-	271	1,474	904	828
대전	1,551	-	-	2,174	-	226	2,400	1,240	-	189	1,429	970	888
울산	1,665	54	-	1,589	43	156	1,788	1,332	-	125	1,457	331	303
세종	404	-	-	552	-	102	654	323	-	280	603	51	46
경기	6,780	2,419	-	2,967	1,936	1,648	6,551	5,424	-	2,386	7,811	-	-
강원	722	183	-	1,193	147	470	1,809	578	-	116	694	1,116	1,022
충북	846	294	-	976	235	309	1,520	677	-	135	812	708	648
충남	1,246	390	-	1,196	312	434	1,942	997	-	178	1,175	766	702
전북	820	267	-	1,138	213	399	1,751	656	-	128	784	967	885
전남	968	246	-	1,269	196	533	1,998	774	-	135	909	1,089	997
경북	1,594	456	-	1,562	365	745	2,672	1,276	-	321	1,597	1,075	985
경남	2,047	710	-	1,453	568	475	2,495	1,638	-	208	1,845	650	595
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,274
기초 소계	17,806	-	5,114	47,251	-	8,918	56,169	14,245	4,091	5,237	23,573	33,523	30,689
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	112	-	27	206	-	31	237	90	21	57	168	70	64
대구	121	-	56	277	-	68	345	97	45	65	206	139	127
인천	50	-	12	340	-	77	417	40	10	28	77	340	311
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	213	-	54	343	-	61	404	170	43	26	239	165	151
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	8,799	-	2,419	12,332	-	1,643	13,976	7,039	1,936	2,108	11,083	3,820	3,497
강원	720	-	183	4,253	-	949	5,202	576	147	376	1,099	4,104	3,757
충북	877	-	294	3,157	-	608	3,765	702	235	323	1,260	2,505	2,293
충남	1,470	-	390	4,404	-	855	5,259	1,176	312	459	1,946	3,313	3,033
전북	840	-	267	4,109	-	823	4,933	672	213	333	1,219	3,714	3,400
전남	916	-	246	5,412	-	1,186	6,598	733	196	407	1,337	5,262	4,817
경북	1,599	-	456	6,614	-	1,556	8,171	1,279	365	576	2,220	5,950	5,447
경남	2,090	-	710	5,801	-	1,060	6,862	1,672	568	478	2,719	4,143	3,792
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1) 기타수요는 보정수요와 자체노력의 합에서 시·군 일반조정교부금 수요를 제외한 값임이며, 기타수입은 보정수입과 자체노력의 합에서 시·군 일반조정교부금 수입을 제외한 값임.
2) 기준재정수요액과 기준재정수입액에는 불교부단체가 포함되어 있으나, 재정부족액은 보통교부세 교부단체의 재정부족액임.

자료: 행정안전부, 2018 보통교부세 산정 내역을 이용하여 저자가 정리함.

이제 조정교부금의 재정효과를 파악하기 위하여 보통교부세 산정에서 조정교부금을 고려하지 않는 가상의 방식 하에서 자치단체 별 보통교부세 교부액을 산정하여 비교해보자. 가상의 보통교부세 산정에서는 지방세수입과 조정교부금 교부액, 그리고 보통교부세 산정 상의 기초수요와 기초수입, 그리고 보통교부세 재원 총액은 〈표 4〉와 동일하지만, 도 본청이 교부하는 조정교부금 총액은 기준재정수요액 산정에 반영되지 않으며, 시·군에 대한 조정교부금 교부액도 기준재정수입액 산정에서 배제된다고 가정한다. 이러한 가정 하에서 가상의 보통교부세를 산정한 결과가 〈표 5〉에 정리되어 있다.

우선 이론분석의 결과와는 달리 자치단체의 재정부족액의 합은 46조 80십억원으로 다소 증가하는데, 이는 조정교부금 수입이 줄어드는 탓에 경기도의 수원, 하남, 용인이 각각 보통교부세 교부단체로 전환되기 때문이다. 그 결과 보통교부세 조정률은 0.887346으로 약간 하락한다. 보통교부세 교부액의 경우 시·도 본청의 교부액은 총 2조 226십억원이 증가하는 반면 시·군의 교부금은 같은 금액만큼 줄어든다. 이러한 결과는 현행 보통교부세 산정방식 하에서는 도 본청은 소속 시·군에게 조정교부금을 교부하더라도 교부액의 일정 부분을 보통교부세로 보전 받는 반면 시·군의 경우는 도 본청으로 교부받은 조정교부금의 일정 부분만큼 보통교부세가 감소함을 보여준다. 두 경우의 보통교부세 차액을 계산하여 조정교부금 총액으로 나누면 0.435274(=2,225,942백만원/5,113,886백만원)가 얻어진다. 이 값은 이론분석에서 파악한 $\alpha \times \beta$(=0.7098772)보다는 적은 값인데, 이는 앞서 지적했듯이 수원, 용인, 하남 등 세 곳이 보통교부세 교부단체로 전환되기 때문이다.

〈표 5〉 시산1: 가상의 보통교부세 산정(시·군 일반조정교부금 미반영)

(단위: 10억원)

	보통세	조정교부금		보통교부세 산정										
				기준재정수요액				기준재정수입액				재정 부족액	산정액	차액
		재원	교부금	기초 수요	조정 교부금 수요	기타 수요	소계	기초 수입	조정 교부금 수입	기타 수입	소계			
전체	61,028	5,114	5,114	88,079	-	17,240	105,318	48,822	-	15,029	63,851	46,080	42,163	0
본청 소계	43,222	5,114	-	40,827	-	8,322	49,150	34,577	-	9,792	44,369	8,987	9,249	2,226
서울	13,859	-	-	11,559	-	1,312	12,871	11,087	-	2,794	13,882	-	-	-
부산	3,672	27	-	4,368	-	555	4,923	2,938	-	1,027	3,965	958	850	46
대구	2,346	56	-	3,141	-	381	3,522	1,877	-	709	2,586	937	831	67
인천	3,197	12	-	3,472	-	418	3,891	2,558	-	789	3,347	544	482	24
광주	1,504	-	-	2,219	-	160	2,379	1,203	-	271	1,474	904	803	25
대전	1,551	-	-	2,174	-	226	2,400	1,240	-	189	1,429	970	861	27
울산	1,665	54	-	1,589	-	156	1,745	1,332	-	125	1,457	288	256	47
세종	404	-	-	552	-	102	654	323	-	280	603	51	45	1
경기	6,780	2,419	-	2,967	-	1,648	4,615	5,424	-	2,386	7,811	-	-	-
강원	722	183	-	1,193	-	470	1,663	578	-	116	694	969	860	162
충북	846	294	-	976	-	309	1,284	677	-	135	812	473	420	229

충남	1,246	390	-	1,196	-	434	1,630	997	-	178	1,175	455	403	298
전북	820	267	-	1,138	-	399	1,537	656	-	128	784	754	669	217
전남	968	246	-	1,269	-	533	1,802	774	-	135	909	893	792	205
경북	1,594	456	-	1,562	-	745	2,307	1,276	-	321	1,597	711	631	354
경남	2,047	710	-	1,453	-	475	1,927	1,638	-	208	1,845	82	73	522
제주	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	1,274	-
기초 소계	17,806	-	5,114	47,251		8,918	56,169	14,245	-	5,237	19,482	37,093	32,915	-2,226
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	112	-	27	206	-	31	237	90	-	57	146	91	81	-17
대구	121	-	56	277	-	68	345	97	-	65	162	183	163	-36
인천	50	-	12	340	-	77	417	40	-	28	68	349	310	1
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	213	-	54	343	-	61	404	170	-	26	196	208	184	-33
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	8,799	-	2,419	12,332	-	1,643	13,976	7,039	-	2,108	9,147	5,235	4,646	-1,148
강원	720	-	183	4,253	-	949	5,202	576	-	376	952	4,251	3,772	-15
충북	877	-	294	3,157	-	608	3,765	702	-	323	1,025	2,740	2,431	-138
충남	1,470	-	390	4,404	-	855	5,259	1,176	-	459	1,634	3,625	3,216	-184
전북	840	-	267	4,109	-	823	4,933	672	-	333	1,006	3,927	3,485	-85
전남	916	-	246	5,412	-	1,186	6,598	733	-	407	1,140	5,458	4,843	-26
경북	1,599	-	456	6,614	-	1,556	8,171	1,279	-	576	1,855	6,315	5,604	-156
경남	2,090	-	710	5,801	-	1,060	6,862	1,672	-	478	2,151	4,711	4,180	-388
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1) 기타수요는 보정수요와 자체노력의 합에서 시·군 일반조정교부금 수요를 제외한 값임이며, 기타수입은 보정수입과 자체노력의 합에서 시·군 일반조정교부금 수입을 제외한 값임.
2) 기준재정수요액과 기준재정수입액에는 불교부단체가 포함되어 있으나, 재정부족액은 보통교부세 교부단체의 재정부족액임.
자료: 행정안전부, 2018 보통교부세 산정 내역을 이용하여 저자가 정리함.

다음으로는 어떤 도의 도세수입이 증가함에 따른 재정적 파급효과에 대해 시산하는데, 특히 2019년부터는 지방소비세가 확충됨을 고려하여 경기도의 지방소비세 확충을 대상으로 삼는다. 즉 2018년 당초 예산 기준으로 지방소비세의 규모가 부가가치세의 11%에서 15%로 4%p 늘어날 경우 경기도 본청의 지방소비세는 4,026억 75백만원 증가하며, 이에 따라 경기도 소속 시·군의 일반조정교부금이 증가함에 따른 재정효과를 시산한다.

우선 경기도의 지방소비세 증가분 가운데 지역상생발전기금에 대한 출연금, 교육비특별회계에 대한 전출금 등을 제외하면 2,472억 36백만원이 되는데, 보통교부세 산정에서 이 금액의 80%가 기초수입에 가산됨에 따라 경기도 본청의 기초수입은 5조 4,242억원에서 5조 6,220억원으로 증가한다. 한편 지방소비세 증가분 가운데 일정 비율은 소속 시·군 조정교부금의 재원으로 편입되는데, 해당 재원의 90%인 1,413억 84백만원이 일반조정교부금으로 배분됨에 따라 이 금액의 80%에

해당하는 1,131억 7백만원이 경기도 본청의 보정수요로 반영된다. 한편 추가로 확보된 시·군의 일반조정교부금은 정해진 기준에 따라 경기도 시·군에 배분되며, 일반조정교부금의 80%에 해당하는 1,131억 7백만원은 보통교부세 산정에서 시·군의 보정수입으로 반영된다. 이러한 과정에서 경기도 시·군의 재정부족액이 감소되면서 보통교부세 조정률은 0.915458에서 0.917043으로 증가하는데, 이는 재정부족액의 변화가 없는 나머지 자치단체들의 보통교부세 산정액을 증가시키는 요인으로 작용한다.

이상을 정리하면 경기도 본청의 지방소비세 증가 및 소속 시·군의 조정교부금 증가가 자치단체의 보통교부세에 미치는 효과는 다음과 같다. 첫째, 경기도 본청은 지방소비세 및 일반조정교부금 부담이 증가하여도 재정부족액이 발생하지 않아서 여전히 불교부단체로 남는다. 둘째, 경기도 소속 시·군의 경우 일반조정교부금 증가는 기준재정수입액 증가와 그에 따른 재정부족액 감소를 초래하여 보통교부세 산정액이 감소하는데, 그 규모는 647억 42백만원이다. 셋째, 경기도 본청 및 경기도 시·군을 제외한 나머지 자치단체의 경우 보통교부세 산정액은 증가하는데, 시·도의 증가액이 176억 22백만원이며, 경기도 이외 시·군의 증가액은 471억 20백만원으로 시산된다.

이러한 결과는 이론분석에서 파악된 바와 일치하는 것으로서 경기도의 지방소비세 증가는 시·군 조정교부금과 보통교부세 산정을 거치면서 경기도 소속 시·군은 물론 전국 모든 자치단체의 재정을 증가시킴을 알 수 있다.

〈표 6〉 시산 2: 지방소비세 인상에 따른 보통교부세 산정(경기도)

(단위: 10억원)

	보통세	조정교부금		보통교부세 산정										
				기준재정수요액				기준재정수입액				재정부족액	산정액	차액
		재원	교부액	기초수요	조정교부금수요	기타수요	소계	기초수입	조정교부금수입	기타수입	소계			
전체	61,275	141	141	88,079	113	21,331	109,523	49,020	113	19,120	68,253	44,588	42,163	0.000
본청 소계	43,469	141	-	40,827	113	12,413	53,354	34,775	-	9,792	44,567	11,142	11,492	17.662
서울	13,859	-	-	11,559	-	1,312	12,871	11,087	-	2,794	13,882	-	-	-
부산	3,672	-	-	4,368	-	576	4,944	2,938	-	1,027	3,965	979	898	1.552
대구	2,346	-	-	3,141	-	426	3,567	1,877	-	709	2,586	981	900	1.556
인천	3,197	-	-	3,472	-	428	3,900	2,558	-	789	3,347	553	507	0.877
광주	1,504	-	-	2,219	-	160	2,379	1,203	-	271	1,474	904	829	1.434
대전	1,551	-	-	2,174	-	226	2,400	1,240	-	189	1,429	970	890	1.538
울산	1,665	-	-	1,589	-	199	1,788	1,332	-	125	1,457	331	303	0.525
세종	404	-	-	552	-	102	654	323	-	280	603	51	46	0.080
경기	7,028	141	-	2,967	113	3,584	6,664	5,622	-	2,386	8,008	-	-	-
강원	722	-	-	1,193	-	617	1,809	578	-	116	694	1,116	1,023	1.769
충북	846	-	-	976	-	544	1,520	677	-	135	812	708	649	1.123
충남	1,246	-	-	1,196	-	746	1,942	997	-	178	1,175	766	703	1.215

전북	820	-	-	1,138	-	613	1,751	656	-	128	784	967	887	1.533
전남	968	-	-	1,269	-	730	1,998	774	-	135	909	1,089	999	1.726
경북	1,594	-	-	1,562	-	1,110	2,672	1,276	-	321	1,597	1,075	986	1.705
경남	2,047	-	-	1,453	-	1,043	2,495	1,638	-	208	1,845	650	596	1.030
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,274	-
기초 소계	17,806	-	141	47,251	-	8,918	56,169	14,245	113	9,328	23,687	33,446	30,671	-17.662
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	112	-	-	206	-	31	237	90	-	78	168	70	64	0.111
대구	121	-	-	277	-	68	345	97	-	110	206	139	127	0.220
인천	50	-	-	340	-	77	417	40	-	38	77	340	312	0.539
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	213	-	-	343	-	61	404	170	-	69	239	165	151	0.261
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	8,799	-	141	12,332	-	1,643	13,976	7,039	113	4,044	11,196	3,743	3,433	-64.742
강원	720	-	-	4,253	-	949	5,202	576	-	523	1,099	4,104	3,763	6.505
충북	877	-	-	3,157	-	608	3,765	702	-	559	1,260	2,505	2,297	3.970
충남	1,470	-	-	4,404	-	855	5,259	1,176	-	770	1,946	3,313	3,038	5.251
전북	840	-	-	4,109	-	823	4,933	672	-	547	1,219	3,714	3,405	5.886
전남	916	-	-	5,412	-	1,186	6,598	733	-	604	1,337	5,262	4,825	8.340
경북	1,599	-	-	6,614	-	1,556	8,171	1,279	-	941	2,220	5,950	5,457	9.432
경남	2,090	-	-	5,801	-	1,060	6,862	1,672	-	1,047	2,719	4,143	3,799	6.567
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1) 기타수요는 보정수요와 자체노력의 합이며, 기타수입은 보정수입과 자체노력의 합임.
2) 기준재정수요액과 기준재정수입액에는 불교부단체가 포함되어 있음.
3) 재정부족액은 교부단체의 재정부족액임.
4) 조정교부금수요는 지방소비세 증가에 따른 시·군에 대한 추가적인 일반조정교부금 부담이며, 조정교부금수입은 지방소비세 증가에 따른 시·군의 추가적인 일반조정교부금 수입임.

2. 재정형평화 효과

이제 이상의 시산 결과를 이용하여 시·군 조정교부금이 전국 자치단체의 재정여건에 미치는 영향과 함께 재정형평화 효과를 확인해보자.

먼저 자치단체의 재정여건에 미치는 영향을 재정력지수의 변화를 통하여 확인해보자.[11] 〈표 7〉은 현행 보통교부세 산정방식 하에서 자치단체 유형별 재정력지수와 가상의 보통교부세 산정방식 하에서 재정력지수를 비교하여 보여준다. 우선 전체 자치단체의 재정력지수는 조정교부금을 고려하지 않는 가상의 보통교부세 산정방식에 비해 현재 방식 하에서 커져서 조정교부금으로 인해 전

11) 재정력지수는 보통교부세 산정에 있어서 각 자치단체의 기준재정수요액 대비 기준재정수입액으로 정의되는데, 이 값이 1이라면 자치단체는 자체수입 등 재정수입을 활용하여 재정수요를 100% 감당할 수 있음을 의미한다.

국 자치단체의 평균적인 재정여건은 개선됨을 알 수 있다. 자치단체 유형별로는 다소 차이가 있는데, 시·도 본청의 재정력지수는 예외 없이 현행 방식 하에서 적어지는 반면 시·군의 경우는 현행 방식 하에서 커짐을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 조정교부금을 지금처럼 보통교부세 산정에서 고려함에 따라 ·도 본청의 재정력지수 희생 하에서 시·군의 재정력지수가 개선됨을 보여준다.

〈표 7〉 재정력지수

구분	재정력지수		재정력지수 변화	
	현재 (A)	가상의 경우 (B)	B-A	
			차이	비율
전체	0.6210	0.6063	-0.0147	-2.371
(불교부 제외)	(0.4825)	(0.4536)	(-0.0290)	-6.000
시·도	0.8334	0.9027	0.0694	8.324
(불교부제외)	(0.6705)	(0.7162)	(0.0456)	6.808
광역시	0.7513	0.7560	0.0047	0.629
도	0.7535	0.9320	0.1785	23.695
(경기제외)	(0.5509)	(0.6432)	(0.0923)	16.765
(경기)	1.1923	1.6923	0.5000	41.938
시·군	0.4197	0.3469	-0.0728	-17.355
(불교부 제외)	(0.3614)	0.2952	-0.0662	-18.322
시	0.5413	0.4529	-0.0884	-16.335
(불교부제외)	(0.4601)	(0.3807)	(-0.0794)	-17.259
(경기)	0.8208	0.6809	(-0.1399)	0.0082
군	0.2053	0.1600	-0.0454	-22.093

자료: 시산 결과를 이용하여 저자가 계산함.

다음으로 형평화효과에 대해 검토해보자. 먼저 현행 방식 하에서는 보통교부세 배분에 의해 자치단체 간 재정형평화 효과가 뚜렷하게 나타남을 알 수 있다. 즉 시·도간 보통세수입의 가중변이계수는 0.51526인데, 보통교부세 배분 후에는 0.39596으로 감소하여 시·도간 재원이 형평화되는 효과가 발생하며, 시·군간 보통세수입의 가중변이계수도 0.23931에서 보통교부세 배분 후에 0.09287로 감소하여 보통교부세가 시·군간 재원 형평화에 기여함을 알 수 있다. 그런데 일반조정교부금을 제외하고 보통교부세를 산정하는 가상의 경우에는 보통교부세의 재원형평화효과는 전반적으로 감소하는 것으로 나타난다. 우선 시·도의 경우 현재 방식에 의한 보통교부세 배분 시 가중변이계수가 0.39596이나 일반조정교부금을 제외하고 보통교부세를 산정할 경우 가중변이계수가 0.41877로 증가하여 보통교부세의 형평화효과는 다소 감소한다. 이는 광역시가 도에 비해 보통세 수입은 많지만 시·군에 대한 일반조정교부금 배분부담은 적기 때문에 일반조정교부금을 제외하고 보통교부세를 산정할 경우 광역시의 보통교부세 감소액이 도에 비해 적게 발생하기 때문이다. 현재 방식에 비해 일반조정교부금을 제외하고 보통교부세를 산정하는 방식에서 보통세 수입이 많은 광역시에 상대적으로 더 많은 보통교부세가 산정되기 때문에 보통교부세의 재정형평화효

과가 감소한다. 한편 시·군의 경우에도 가중변이계수가 0.09287에서 0.09434로 증가하여 보통교부세의 형평화효과가 감소한다. 이러한 결과는 보통세수입이 많은 시·군이 일반조정교부금 규모도 크기 때문에 기준재정수입액에서 일반조정교부금을 제외하고 보통교부세를 산정할 경우 보통세수입이 많은 시·군에 이전보다 더 많은 보통교부세가 배분되는 효과가 발생하기 때문이다.

〈표 8〉 형평화지수(가중변이계수)

	시·도	시·군	시	군
보통세	0.51526	0.23931	0.16782	0.21151
보통세+현재	0.39596	0.09287	0.08204	0.03088
보통세+시산1	0.41877	0.09434	0.08159	0.03286

자료: 시산 결과를 이용하여 저자가 계산함.

V. 요약 및 정책함의

이 논문에서는 시·도 본청과 소속 시·군간 수직적 세수공유로서 활용되고 있는 시·군 조정교부금제도가 우리나라의 수직적 및 수평적 재정관계 내에서 실질적으로 담당하는 역할을 분석함으로써 최근 활발히 진행 중인 지방세 확충 위주의 재정분권정책에 따른 세수격차 문제에 대한 함의를 모색한다. 2019년부터 보통교부세 불교부단체에 대한 우선배분 특례가 폐지되는 상황을 전제로 전체 지방재정체계 내에서 시·군 조정교부금제도의 역할에 대한 이론적 분석과 시산을 통해 파악된 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, Blöchliger and Petzold(2009)의 기준에 따라 분류하면, (일반)조정교부금은 위험공유, 무조건성 및 배분공식의 안정성의 세 가지 기준을 충족하지만 수평적 재원 재배분을 추구하는 탓에 시·도 본청과 시·군간 수직적 세수공유로 파악할 수 있다.

둘째, 시·군 조정교부금의 실질적인 성격을 파악하기 위해서는 시·군 조정교부금이 전체 재정조정체계 내에서 담당하는 역할을 분석해야 하는데, 이를 위해서는 전국적인 지방재정조정 수단인 보통교부세의 체계 내에서 시·군 조정교부금으로 인한 재원 재분배 효과를 파악해야 한다.

셋째, 시·군 조정교부금을 보통교부세 산정에서 고려하지 않는 경우 혹은 시·군 조정교부금제도가 없는 경우와 비교할 때 현행 보통교부세 산정 방식 하에서 도 본청의 보통교부세 교부액은 소속 시·군에게 교부한 조정교부금 총액의 $\alpha\beta$%만큼 증가하는 반면 시·군의 보통교부세 교부액은 조정교부금 교부액의 $\alpha\beta$%만큼 감소한다. 이는 보통교부세제도에 의해 시·군 조정교부금에 의한 수직적 세수공유 효과는 상당히 저하됨을 의미한다.

넷째, 어떤 시·군의 도세 징수액 변화는 그 시·군이 소속된 도 본청의 조정교부금 총액과 소속 시·군 전체에 대한 조정교부금 교부액을 변화시켜서 재정부족액에 영향을 미침으로써 보통교부세 교부액을 변화시킨다. 또한 그 결과로 조정률이 변화됨으로써 전국적인 보통교부세 배분에 영

향을 미친다.

다섯째, 시산을 통해 확인한 결과 현행 방식과 같이 보통교부세 산정에서 조정교부금을 고려함에 따라 전체 자치단체의 평균적인 재정력지수는 개선되는데, 특히 시·군의 재정력지수는 상당히 개선된다. 또한 현행 방식 하에서는 보통교부세 배분에 의해 자치단체 간 재정형평화 효과도 뚜렷하게 나타남을 알 수 있다.

이상의 결과를 통하여 세수공유 또는 공동세 도입 필요성에 관한 최근 논의에 대하여 다음과 같은 함의를 얻을 수 있다. 우리나라의 지방재정제도 상에는 이미 다양한 방식의 세수공유제도가 활용되고 있다. 분석 결과를 통해 확인할 수 있듯이, 시·군 조정교부금 또한 실질적으로는 전국적인 수직적 및 수평적 세수공유제도의 역할을 담당하고 있다. 특히 이러한 제도들을 통하여 전반적인 재정여건이 개선되고 재정형평화가 수준이 제고되며, 경우에 따라서는 재정력역전 또는 재원역전 현상(최병호 외, 2008; 이근재 외, 2009; 주만수, 2009 등)이 우려될 정도로 수직적 및 수평적 재정격차는 상당한 수준까지 완화되고 있다.

이와 같은 점을 반영한다면 지방세 확충에 따른 세수격차를 우려하여 새로운 유형의 세수공유나 공동세 도입을 고려하는 것은 신중한 검토가 필요하다. 지방세의 양적 확충과 그로 인한 세수격차 완화는 재정분권정책의 본질적 의미와는 다소 거리가 있다. 지방세 확충을 통해 지방의 재정자율권을 향상시키고 새로운 세수공유제도를 도입함으로써 세수격차를 축소시킬 수 있더라도 이로 인하여 지방 공공부문의 효율성과 재정책임성을 자연히 보장되지는 않는다. 공동세가 지방의 주요 재원확보수단으로 활용되고 있는 독일과 오스트리아는 공동세의 역할 강화를 통해 지방의 자율성과 책임성은 축소되는 반면 연방정부의 역할이 강화되는 결과를 초래했다는 지적(하능식, 2017)도 있다. 지방세제 및 지방재정제도의 구조적 문제에 대한 개선책이 동반되지 않은 채 지방세제를 포함한 전반적인 지방재정제도의 정상화와 함께 효율성과 재정책임성을 담보하기 위한 제도개혁이 함께 진행되어야 하는 등 체계적인 접근이 필요하다(최병호, 2018).

이 논문의 이론적 분석에서 보통교부세 불교부단체가 존재하는 상황을 분석에서 체계적으로 고려하지 않았다는 점은 한계로 지적될 수 있다. 불교부단체는 경기도 본청과 소수의 소속 시·군에 한정되므로 분석결과에 중요한 영향을 미치지 않는다고 볼 수 있지만 보다 정확한 분석을 위해서는 지방세로의 이전 대상 세목과 규모가 정해진 후 실제 자료를 활용하여 세수 등 재원의 배분에 대한 체계적인 시산이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

구균철. (2017). 「공동세제도의 세계적 추세와 정책과제」. 서울: 한국지방세연구원.

구균철·이지연. (2017). 「기업 관련 지방세의 국가·도·시군간 공동세화에 관한 연구」. 서울: 한국지방세연구원.

국정기획자문위원회. (2017). 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」. 국정기획자문위원회.

김석태. (2015). 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정: 국가-지방간의 동반자 관계를 위한 재정적 구상. 「지방정부연구」, 19(2): 247-271.

김정훈. (2015). 재정분권의 이론과 실제의 괴리: 비판적 평가 및 우리나라 재정분권에 대한 시사점. 「재정학연구」, 8(3): 149-191.

김필헌.(2018). 실효적 재정분권 실현을 위한 지방세 확충 방안, 실효적 재정분권을 위한 정책토론회. 국회포럼 자치·분권·균형발전. 대한민국시도지사협의회 공동 주관 정책토론회.

김현아. (2017). 「최근 주요국의 지방재정 개혁사례 연구」. 세종: 한국조세재연구원.

손희준. (2018). 문재인정부의 재정분권 방안. 2018 지방재정세미나 발표논문. 한국지방재정학회.

유태현. (2017). 독일 공동세제도의 운용 사례와 우리나라 지방재정 시스템의 개편 연구. 한국지방재정학회 2017년 추계학술세미나. 한국지방재정학회.

유태현. (2017). 지방재정 여건을 반영한 맞춤형 재정분권 추진 방향. 「한국지방재정논집」, 22(3): 1-26.

이근재·정종필·최병호. (2009). 재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석. 「국토연구」, 60: 233-249.

이동식. (2015). 「지방세원 확대를 위한 공동세제도 활용 방안」. 서울: 한국지방세연구원.

이용환. (2016). 시·군 조정교부금제도의 개선방안. 「지방재정」, 2: 36-53

이윤조·이용모·최웅선. (2016). 시·군 조정교부금제도의 개정이 재정형평성에 미치는 영향: 경기도 31개 시·군을 대상으로. 2016 한국정책학회 동계학술대회 발표논문.

조기현. (2016). 시·군 조정교부금의 재정형평화 실태와 정책대응. 2016 지방재정발전세미나 발표논문. 한국지방재정학회.

조기현. (2018). 시·군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: RBID 방법론을 중심으로. 2018 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.

조임곤. (2018). 바람직한 자치와 분권을 위한 재정조정제도의 개혁 방안. 국회포럼 자치·분권·균형발전 발표논문. 대한민국시도지사협의회 공동 주관 정책토론회.

주만수. (2009). 지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동. 「경제학연구」, 57(3): 101-129.

최병호. (2014). 재정보전금제도의 개편과 자치단체간 재원배분에 관한 연구. 「지방정부연구」, 18(1): 169-192.

최병호. (2018). 지방세 확충과 재정분권의 과제. 2018 지방분권과 국가균형발전 비전회의 발표논문. 지방자치발전위원회.

최병호·정종필. (2013). 재정보전금제도 개편의 재원 재배분 효과와 함의. 「한국지방재정논집」, 18(2): 27-56.

최병호·정종필·이근재. (2008). 재정이전과 재원역전현상에 관한 실증분석. 2008 한국재정학회 추계학술대회 발표논문. 한국재정학회

하능식. (2017). 독일과 오스트리아의 공동세제도 운영사례와 시사점. 2017 한국지방재정학회 추계학술세미나. 한국지방재정학회.

홍성익·김유찬. (2016). 지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점과 개선방

안에 관한 연구. 「조세연구」, 16(1): 159-184.

최병호(崔炳虎): Texas A&M 대학에서 경제학 박사학위를 취득하였으며, 부산대학교 경제학과 교수로 재직 중이다. 최근 주요 연구로는 "보통교부세 배분에 있어서 인구변화의 한계효과에 관한 연구"(한국지방재정논집, 2018), "보통교부세 자체노력 유인제도의 재정효과 분석"(한국지방재정논집, 2017), "수위도시 집중과 경제성장"(국제지역연구, 2017), "기준재정수요액 산정의 인구 수 보정방안"(재정정책연구, 2017) 등이 있다. (bhchoe@pnu.edu)

〈논문접수일: 2019. 1. 10 / 심사개시일: 2019. 1. 23 / 심사완료일: 2019. 2. 1〉

Abstract

A Study on the Role of Local Adjustment Grant in the Inter-governmental Fiscal Relationship

Choe, Byeongho

The purpose of this study is to suggest an implication to the current debate on the tax revenue inequality among local governments which is expected to be appeared as the result of the local tax expanding policy of the president Moon's government by analyzing the role of the local adjustment grant (LAG) in the intergovernmental fiscal relationship. The main findings of this study is that to understand the fiscal consequence of LAG, one needs to figure out the role of LAG in the overall intergovernmental fiscal relationship. Even if the LAG is prepared to resolve both the vertical and horizontal fiscal inequality in a province, it substantially redistributes the fiscal resources among all local governments through the local share tax system. This result implies that a very deliberate consideration on current fiscal equalization system is required before discussing a new tax sharing system.

Key Words: Local tax expansion, Unequal tax revenue, Shared tax, Local adjustment grant, Local share tax