

Fiscal Equalization Effect of General Local Share
Tax: with the case of local government in
Gyeonggi Province

보통교부세의 재정형평화 효과 분석

: 경기도 시·군을 중심으로

석 호 원
민 정 선

Fiscal Equalization Effect of General Local Share Tax
: with the case of local government in Gyeonggi Province

보통교부세의 재정형평화 효과 분석

: 경기도 시·군을 중심으로

연구책임자

석호원(고양시정연구원, 시민정책연구실, 연구위원)

공동연구자

민정선(고양시정연구원, 시민정책연구실, 연구원)

발행일 2022년 11월 30일

저자 석호원, 민정선

발행인 정원호

발행처 고양시정연구원

주소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전화 031-8073-8343

홈페이지 www.gyri.re.kr

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

I S B N 979-11-91726-76-3(93350)

이 보고서의 내용은 연구자의 개인적인 견해로서, 고양시정연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.
해당 보고서는 고양시서체를 사용하여 제작되었습니다.

목 차

| | |
|--------------------------------------|-----------|
| 요약 | i |
| 제1장 서론 | 01 |
| 제1절 연구의 배경 | 03 |
| 제2절 연구의 목적과 방법 | 06 |
| | |
| 제2장 이론적 배경 | 09 |
| 제1절 지방교부세 | 11 |
| 제2절 시군 조정교부금 | 14 |
| 제3절 선행연구 검토 | 17 |
| | |
| 제3장 분석모형 설정 | 23 |
| 제1절 분석 범위와 자료 | 25 |
| 제2절 분석 방법과 분석모형 | 26 |
| | |
| 제4장 보통교부세의 재정형평화 효과 분석 | 31 |
| 제1절 경기도 시군의 보통교부세와 조정교부금 교부 현황 | 33 |
| 제2절 보통교부세와 조정교부금의 재정형평화 효과 분석 | 39 |
| | |
| 제5장 결론 | 53 |
| 참고문헌 | 59 |
| 부록 | 63 |
| 보론 | 73 |
| Abstract | 89 |

표 목차

| | |
|--|----|
| [표 2-1] 지방교부세 교부현황 | 13 |
| [표 2-2] 지방교부세의 재정형평화 효과에 관한 연구 | 17 |
| [표 2-3] 시군 조정교부금의 재정형평화 효과에 관한 연구 | 19 |
| [표 3-1] 분석 변수와 측정 방법 | 27 |
| [표 3-2] 분석모형 | 29 |
| [표 4-1] 연도별 전국 재정자립도 추이 | 33 |
| [표 4-2] 경기도 시·군 평균 재정자립도 추이 | 34 |
| [표 4-3] 연도별 전국 재정자주도 추이 | 34 |
| [표 4-4] 경기도 시·군 평균 재정자주도 추이 | 35 |
| [표 4-5] 전국 시의 자체재원과 조정교부금, 보통교부세 현황 | 35 |
| [표 4-6] 전국 군의 자체재원과 조정교부금, 보통교부세 현황 | 36 |
| [표 4-7] 경기도 기초자치단체의 자체재원, 조정교부금, 보통교부세 수입과 비중(단위: 억 원) | 37 |
| [표 4-8] 경기도 시·군의 조정교부금과 보통교부세 교부 전후 지니계수와 재정조정계수 변화 | 39 |
| [표 4-9] 이전재원의 재정격차 완화효과와 재정력 순위변동 효과 | 44 |
| [표 4-10] 재정조정계수와 재정격차 완화, 재정력 순위변동 간 상관관계 | 47 |
| [표 4-11] 2020년 경기도 31개 시·군의 재정력 순위 | 51 |

그림 목차

| | |
|--|----|
| [그림 2-1] 보통교부세 교부액과 비중(2010년~2022년) | 13 |
| [그림 2-2] 시·군 조정교부금 교부액과 비중(2010년~2022년) | 16 |
| [그림 4-1] 자원별 재정형평화 계수의 크기와 추이 | 41 |
| [그림 4-2] 우리나라 시·군의 조정교부금과 보통교부세 재정조정계수 변화(2014년~2021년) | 42 |
| [그림 4-3] 조정교부금과 보통교부세의 재정격차 완화와 순위변동 효과 | 46 |
| [그림 4-4] 재정조정계수와 재정격차 완화, 재정력 순위변동 효과 | 47 |
| [그림 4-5] 2014년~2021년 경기도 보통교부세 불교부단체의 조정교부금액과 비중 | 49 |
| [그림 4-6] 자체자원 순위와 조정교부금과 보통교부세 교부 이후 재정력 순위 간 상관관계 | 52 |

요 약

지방자치단체를 둘러싼 자연, 인구학적, 경제·사회적 특징의 다양성은 필연적으로 자치단체 간 재정 격차를 초래하게 된다. 이러한 격차의 불가피성에도 불구하고 재정 격차로 인한 지역 간 불균형은 지역 간 갈등의 원인으로 작용하여 지방자치제도 자체를 형해화할 위험이 있다. 이에 지방자치단체의 재정보전과 재정형평성 제고를 위한 제도적 기제로서 지방재정조정제도가 운영되고 있으며, 보통교부세와 조정교부금은 가장 대표적 지방재정조정제도라 할 수 있다. 그러나 보통교부세의 주요 기능인 재정형평성 제고 효과에 대한 의문이 지속적으로 제기되어 왔으며, 최근 조정교부금 제도가 개편되면서 새로운 제도가 자치단체의 재정형평성에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 관한 경험적 연구 역시 필요한 상황이다. 본 연구는 조정교부금 제도개편과 밀접한 관련을 지닌 경기도 31개 시·군에 교부된 보통교부세와 시·군 조정교부금(2014년~2021년)을 대상으로, 각 재원의 재정격차 완화 효과와 재정력 순위변동 효과를 분석하였으며 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 재정형평화 효과는 보통교부세가 조정교부금보다 높게 나타났으나, 그 효과의 연도별 추이는 매우 다른 양상을 보이고 있다. 보통교부세의 재정형평화 효과는 최근 다소 감소하거나 2010년 중반과 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 반면 조정교부금의 재정형평성 개선 효과는 2016년까지 그 효과가 미미하였으나, 2017년을 기점으로 매우 큰 폭의 증가 추세를 보이고 있다.

둘째, 이전재원 교부 이후 재정형평성 개선효과는 단순히 재정격차만 완화하는 것이 아니라 이전재원 교부이전 재정력 순위를 변동시키는 효과 역시 수반하게 된다. 보통교부세의 경우 재정형평성 개선 효과의 약 60% 이상이 재정력 순위변동에서 기인하는 것으로 나타났다. 그러나 조정교부금의 순위변동 효과는 2017년 이후 10% 미만 수준으로, 재정형평성 개선 효과의 대부분이 재정격차 완화에서 기인한 것으로 나타나고 있다.

셋째, 조정교부금의 높은 재정격차 완화 효과와 낮은 재정력 순위변동 효과는 2017년을 기점으로 크게 증가하였다. 2017년은 지방재정법 시행령 개정에 따라 보통교부세 불교부단체에 대한 조정교부금 우선보전 특례가 2016년 폐지되면서 경기도 불교부단체의 수가 줄어들기 시작한 해이다. 이로 인해 2015년 경기도 조정교부금의 절반에 육박하던 불교부단체 조정교부금은 2020년 이후 10% 이하로 크게

ii | 요약

감소하여 조정교부금의 재정형평화 기능이 더 강화될 여지가 높아졌다. 또한 2017년부터 조정교부금의 재정불균형 완화효과를 높이기 위한 방안의 일환으로 일반조정교부금 배분기준에 재정력의 반영비율이 더 높아진 점도 그 이유 중 하나로 판단된다.

상기 분석결과는 재정력 역전과 관련된 재정형평성의 본질에 대한 논의와 밀접하게 연계되어 있으며, 이전재원 배분 방식에 따른 지방자치단체의 연성예산제약 행태를 완화할 수 있는 방안 모색이 필요함을 보여준다고 할 수 있다. 이러한 문제는 지방재정조정제도 개편 시 반드시 고려해야 할 내용으로 분석결과를 통해 생각할 수 있는 보통교부세 제도개선의 방향을 제시하면 다음과 같다.

먼저 재정력 순위변동 효과를 낮추기 위한 방안을 마련할 필요가 있다. 일례로 지방교부세 배분 시 모든 자치단체가 일정수준의 재정력을 유지할 수 있는 기준을 설정하되, 그 기준을 충족하고 남은 재원은 개별 자치단체의 초기 재정력 정도에 비례하여 배분하는 방법을 생각할 수 있다. 다음으로 자치단체의 연성예산제약 행태를 낮추고 자발적 수입증가 노력을 높일 수 있는 방향으로 보통교부세 배분방식이 개선될 필요가 있다. 특히 기준재정 수입(수요)액 산정에 있어 자체노력 항목의 비중을 더 강화할 필요가 있을 것으로 생각되며, 시책수요 항목은 재정조정을 목적으로 하는 보통교부세보다는 보조금제도와 결합하여 운영하는 방법이 더 적절할 것으로 판단된다.

주제어: 지방교부세, 조정교부금, 재정형평화, 지니계수

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경

제2절 연구의 목적과 방법

제절 연구의 배경

지방재정은 지방자치단체가 지역의 공공수요 충족을 위해 필요한 재원을 조달, 관리, 지출하는 활동을 의미한다. 지방재정을 구성하는 활동 중 재원 조달은 자치단체가 정책사업 수행을 위한 실행자원을 확보하는 것으로 지방세입으로 구체화된다. 이러한 의미에서 지방세입은 지방자치단체의 궁극적 목적인 지역주민의 삶의 질 고양을 위한 공공수요 충족의 전제조건이라 할 수 있다. 한편 지방세입은 대부분의 수입을 조세에 의존하고 있는 중앙정부와 달리 다양한 수입원을 지니며, 특히 정부 간 재정지원금은 매우 중요한 자치단체의 재원조달 기능을 수행하고 있다. 자치단체의 사업수행을 위한 경비는 무엇보다 자체재원으로 조달하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 지리적 특성, 인구 규모, 산업구조 등 지방자치단체를 둘러싼 경제·사회적 환경의 다양성으로 인해 재원조달을 위한 세원 역시 다르게 분포하게 되며, 이러한 세원의 불균등한 분포는 지방자치단체 간 재정격차의 원인이 된다. 이러한 세입뿐만 아니라 자치단체의 경제·사회적 환경 차이는 지방 공공서비스의 단위당 생산비 격차를 초래하여 자치단체의 세출 수준에도 차이를 발생하게 한다(지방행정연수원, 2017).

지방자치단체 간 재정격차는 불가피한 현상이라 할 수 있으나 자치단체 간 갈등을 유발하는 원인이 될 수 있으며 이는 지방정치의 불안정성으로 이어져 지방자치제도 자체를 형해화할 위험이 있다.¹⁾ 이러한 맥락에서 1995년 본격적으로 지방자치제도가 부활한 이래 ‘지방자치단체 간 재정형평성’ 문제는 지방재정의 전통적인 화두였으며, 지방자치단체 간 재정형평성 제고를 위한 이전재원의 재정형평화 효과분석에 관한 연구 역시 활발히 이루어져 왔다(황소하, 2016). 그러나 초기 연구는 지방자치단체의 재정력을 측정하는 합리적 방법을 설정하지 못함으로써 자치단체 간 재정 격차와 이전재원의 재정형평화 효과 측정과 관련하여 다소 혼란스러운 결과를 양산해 왔다(주만수, 2014; 최원구

¹⁾ 일례로 최근 부각되고 있는 지방소멸은 지역 간 격차에 따른 불균등한 인구가동이 초래하는 위험으로, 지역쇠퇴, 재정악화, 인구유출은 상호 악순환의 고리를 형성하기 때문에 지역 간 재정 불균형은 지방자치제도를 위협하는 요인이 된다.

외, 2017). 한편 지방자치단체 간 재정형평성은 재정분권을 위한 중요한 요소이긴 하나, 이전재원의 재정조정기능을 통한 지나친 재정형평성 강조는 자치단체의 자체재원 확보 유인을 감소시켜 재정조정제도가 의도하는 효과를 왜곡하는 결과를 가져올 수 있다는 비판 역시 제기되고 있다(이근재 외, 2009). 즉, 재정조정제도는 재정형평성 제고 기능을 수행하고 있으나 재정조정 과정에서 자치단체의 연성예산제약(soft budget constraint)²⁾ 행태에 따른 효율성 상실 그리고 재정력 역전현상으로 인한 또 다른 의미의 형평성 문제를 야기할 가능성 역시 존재한다. 아울러 재정조정제도가 지닌 제도적 의의에도 불구하고 가용재원의 한정성과 제도 운용에 따른 비용과 편익의 비대칭적 분포로 인해, 재정조정제도는 그 개선방향에 대한 합의가 매우 어려운 특징이 있다. 최근 보통교부세 불교부단체를 대상으로 조정교부금을 우선 배분하던 ‘불교부단체 조정교부금 우선 배분 특례조항’ 폐지³⁾를 둘러싼 자치단체 간 갈등 사례는 재정조정제도의 제도적 민감성을 방증하는 사례라 할 수 있다. 즉, 이전재원을 둘러싼 논의의 핵심은 한정된 재원을 둘러싼 자치단체 간 갈등과 함께 이전된 재원의 재정형평성 진작 효과는 어떠하며, 이러한 효과가 자치단체의 연성예산제약 행태에 따른 지방재정의 효율성 저하 그리고 다른 의미의 형평성 논란과 어떠한 연계성을 지니는가에 관한 것이라 할 수 있다.

지방재정조정제도 가운데 지방(보통)교부세와 조정교부금은 자치단체의 재정보전과 자치단체 간 수평적 재정불균형 시정을 위한 중앙정부와 상급정부(특별·광역시, 도)의 대표적 이전재원이라 할 수 있다. 지방교부세는 중앙정부가 최소한의 기본적 행정서비스를 제공하는 데 필요한 재원을 확보할 수 없는 지방자치단체에 일정한 재원을 보전해 주는 제도로서 최소한의 주민복지 확보, 재정형평성 제고를 통한 지방자치제도의 안정성 제고 등의 제도적 의의를 지니고 있다. 조정교부금은 상급지방자치단체가 기초지방

2) 예산의 연성제약은 예산이 지출의 제약조건으로 작동하지 못하는 것을 의미한다(강운효 외, 2015). 지방자치단체가 중앙정부의 이전재원에 대한 의존성이 커지면 자치단체의 예산제약은 연성적이 되며, 경우에 따라서는 이전재원을 더 많이 교부 받기 위해 자체재원 확보 노력을 낮추는 것이 합리적 선택이 되는 상황도 발생할 수 있다.

3) 불교부단체만을 대상으로 하는 제도로서 일반조정교부금 배분기준으로 산정한 금액이 해당 시군이 조정교부금의 재원 조성에 기여한 액수보다 적을 경우 기여액의 90%를 우선 배분하는 제도이다. 이 제도는 지방재정법 시행령(제36조 4항) 개정과 함께 2017년 1월부터 폐지되었으나 지방재정법 부칙에 (2017년 80%, 2018년 70% 배분) 경과규정을 두었으며 2019년 완전히 폐지되었다. 이를 두고 지방교부세 불교부단체(수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)가 입법저지 활동에 나서서 등 행정자치부와 갈등이 크게 고조되었으며, 동 제도가 폐지되면서 2017년 고양시와 과천시도 교부단체로 전환되었다.

자치단체의 재원 보전과 특정 재정수요를 충당하기 위해 운영하는 제도로서, 기초자치단체의 재원보전과 함께 수평적 재정형평성 제고를 그 궁극적 목적으로 하고 있다. 그러나 이전재원의 이러한 제도적 의의에도 불구하고 보통교부세의 재정형평성 제고 효과에 관한 의문이 지속적으로 제기되고 있으며, 조정교부금은 상급정부의 주요한 재정조정 기제임에도 불구하고 그 효과에 관한 연구가 매우 부족한 상황이다. 특히 최근 조정교부금 제도가 개편되면서 새로운 제도가 자치단체의 재정형평성에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 관한 경험적 연구 역시 필요한 상황이다.

제2절 연구의 목적과 방법

본 연구에서는 경기도에 위치한 31개 시·군을 대상으로 보통교부세와 시·군 조정교부금의 재정형평화 효과를 분석하고자 하며 그 이유는 다음과 같다. 보통교부세는 기준 재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 교부된다. 경기도의 경우 기초자치단체 수준에서 불교부단체가 존재하지 않는 여타 지역과 달리 보통교부세 불교부단체와 교부단체가 하나의 도 단위에서 공존하고 있어 보통교부세의 재정형평화 정도 분석의 집적(集積) 효과가 크다는 장점이 있다. 조정교부금은 보통교부세 기준재정수입액 산정항목으로 특정 자치단체의 보통교부세 산정은 교부단체 여부와 밀접한 관련이 있다. 이러한 상황에서 2016년 ‘불교부단체 조정교부금 우선 배분 특례조항’이 폐지되면서 2016년 기준 6개(수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성) 불교부단체가 2020년 2개(성남, 화성)로 급격히 감소하였으며, 재정형평화를 강조하는 방향으로 조정교부금 배분 기준 역시 변화되었다. 이러한 조정교부금과 관련된 제도변화는 조정교부금의 재정형평화 효과와 더불어 내국세 재원 일부를 전체 자치단체에 배분하는 보통교부세 산정에도 영향을 미치게 된다. 따라서 국가 전체적 수준뿐 아니라 경기도 차원에서도 제도변화에 따른 조정교부금의 재정형평화 효과에 관한 연구 필요성이 더욱 높아진 상황이다. 본 연구에서는 경기도 31개 시·군을 대상으로 경기도 조정교부금 제도변화 기간을 고려하여 2014년에서 2021년까지 교부된 보통교부세와 조정교부금의 재정형평화 효과분석을 수행하도록 한다. 재정형평화 효과분석은 보통교부세와 조정교부금 교부 전후 지니계수 변화 분석과 함께 지니계수 분해 방법을 통해 재정격차 완화 효과와 재정력 역전 효과가 어떤 양상으로 전개되는지를 아울러 분석하도록 한다. 특히 조정교부금의 경우 제도변화 이전과 이후의 재정형평화 효과의 시계열 변화 양상을 고찰하여, 조정교부금 제도변화와 재정형평화 효과 간 관계를 아울러 제시하도록 한다.

본 연구의 이론적, 현실적 의의는 다음과 같다. 선행연구에 따르면 재정 역전(순위 변동) 효과가 커질수록 이전재원의 재정조정 효과는 감소하는 것으로 제시되고 있다(최원구 외, 2017). 본 연구에서는 보통교부세와 조정교부금의 재정 격차 완화 효과와 순위

변동 효과를 비교·분석함으로써 재정조정제도의 재정형평화 효과분석 및 재정조정제도 개선방안 모색 연구에 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 생각된다. 또한 조정교부금 제도변화 전후의 재정형평화 변화 양상 분석을 통해 제도개편 효과의 경험적 근거를 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 서론에 이어 제2장에서는 지방교부세와 시·군 조정교부금의 의의와 현황 그리고 이전재원의 재정형평화 효과를 검증한 선행연구를 검토하고, 제3장에서는 보통교부세와 조정교부금의 형평성효과의 경험적 검증을 위한 분석모형을 설정하도록 한다. 제4장에서는 재정형평화 효과와 재정력 순위변동 효과의 분석결과를 제시하고 제5장에서는 분석결과의 시사점과 한계를 제시하도록 한다.

제 2 장 이론적 배경

제1절 지방교부세

제2절 시·군 조정교부금

제3절 선항연구 검토

제절 지방교부세

1. 지방교부세 의의

지방자치단체가 수행하는 사업을 위한 필요경비는 책임성과 효율성 측면에서 지방세와 세외수입 등 자체재원으로 조달하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 자체재원에 따른 재원조달은 공급되는 공공서비스 수준과 주민의 조세부담 수준의 차이를 발생시킬 수 있다. 이는 지역 간 상이한 자연환경 및 경제·사회적 요인으로 인해 발생하는 재원 및 세원의 불균형한 편재(偏在), 그리고 중앙정부에 집중된 조세체계에 따른 지방자치단체 간 재정 격차에서 기인하는 바가 크다(배인명, 2003). 따라서 ‘국세의 지방세 이전’만으로는 오히려 지역 간 재정격차가 더욱 심화될 위험이 있으므로, 지역에 고루 분포된 세원을 지방세로 하되 일부 지역에 편중된 세원은 국세로 징수하여 취약한 지방재정 구조를 보완하는 제도가 필요하다. 지방교부세는 이러한 지방재정 불균형을 완화하기 위한 대표적 지방재정조정제도로, 세원 불균형에 따른 재정격차를 해소하고 모든 지방자치단체가 최소한의 기본적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 재원을 교부하는 제도이다(지방행정연수원, 2017; 지방교부세법 제1조).

지방교부세는 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외) 총액의 19.24%, 종합부동산세 총액, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45에 해당하는 금액을 재원으로 한다(지방교부세법 제4조). 이는 지방교부세가 단순한 중앙정부로부터의 이전재원이라는 의미가 아닌 중앙과 지방이 세원을 공유하는 세원 배분의 형태로, 본래 지방자치단체의 세수입을 국가가 징수 배분하는 간접과징 형태의 지방세라 할 수 있다(윤영진, 2018). 또한 지방교부세는 교부 시 용도가 제한되지 않는 일반 재원의 특징을 지니기 때문에 용도가 제한된 보조금보다 자치단체에 더 높은 효용과

자율성을 제공하게 된다. 이러한 일반적 공유재원의 성격을 지닌 지방교부세는 자치단체의 재정지출과 징수능력의 불일치를 완화하여, 행정서비스 제공에 필요한 재원을 교부하는 재정보전기능과 지역 간 재정 격차를 해소하는 재정형평화 지원금의 성격을 띠고 있다.

2. 지방교부세 현황

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분되며 통상 용도가 지정되지 않은 일반 재원으로 정의되고 있으나, 특별교부세와 소방안전교부세의 경우 특정 재원의 성격을 지니고 있다(지방교부세법 제9조, 제9조의4).⁴⁾ 보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정 수준을 유지할 수 있는 표준경비를 산출하고 이를 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전해 주는 것으로 지방교부세의 85%(2022년 당초예산 기준)를 차지하는 대표적 지방교부세라 할 수 있다. 특별교부세는 보통교부세 산정 방법으로 파악할 수 없는 지역현안수요, 재난수요, 시책수요 등 특별한 재정수요의 대응을 목적으로 하는 교부세로, 내국세 총액의 19.24%를 배분한 금액의 3%에 해당하는 금액이 교부된다. 부동산교부세는 지방세인 종합토지세와 재산세 일부를 국세인 종합부동산세로 전환하면서 세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수 감소를 보전하기 위해 2005년에 신설되었으며, 2010년 지방소비세가 도입되면서 전액을 균형재원으로 교부하고 있다(행정안전부, 2022; 지방교부세법 제9조의 3). 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 인력 운용, 소방과 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 2015년 신설되었으며 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 하였으나, 소방직 국가직화 시행에 따라 45%로 인상되었다.

2022년 당초 예산 기준 지방교부세는 65조 560억 원 수준으로 그중 보통교부세가 55조 1,042억 원으로 전체 지방교부세의 85%를 차지하고 있으며 이어 부동산교부세(11.3%), 특별교부세(2.6%), 소방안전교부세(1.3%) 순으로 나타나고 있다. 다음의 [표 2-1]은 2010년 이후 지방교부세 교부 현황을 나타낸 것이다.

4) 특별교부세는 지역 현안 수요, 재난수요, 시책 수요 등이 있을 경우 교부되며, 소방안전교부세는 소방 인력, 소방 및 안전시설 현황, 소방 및 안전시설 투자 수요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등을 고려하여 배분된다.

[표 2-1] 지방교부세 교부현황

(단위:백만 원)

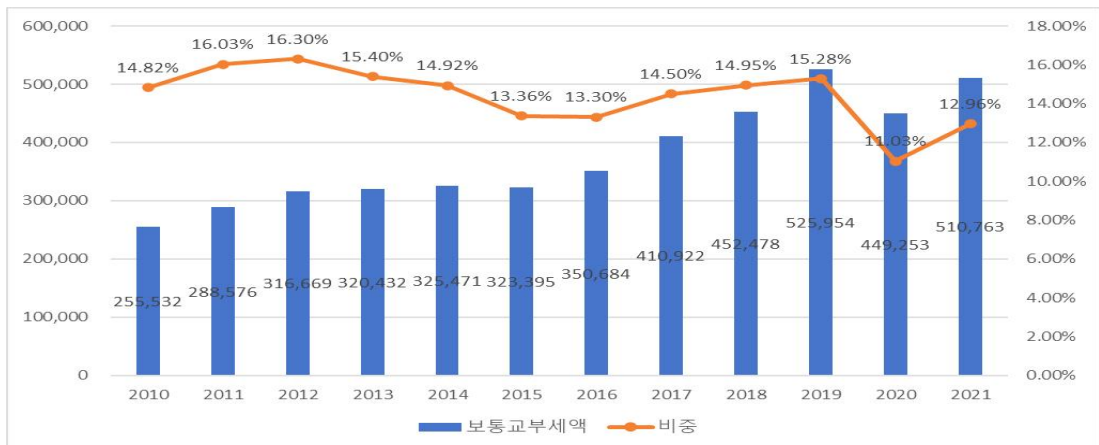
| 연도 | 계 | 보통교부세 | 특별교부세 | 분권교부세 | 부동산교부세 | 소방안전교부세 |
|------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2010 | 28,012,760 | 24,679,136 | 992,880 | 1,318,672 | 1,022,072 | - |
| 2011 | 30,895,246 | 27,274,652 | 1,101,027 | 1,457,548 | 1,062,019 | - |
| 2012 | 34,186,188 | 30,191,425 | 1,257,977 | 1,615,433 | 1,121,353 | - |
| 2013 | 35,724,592 | 31,558,105 | 1,314,921 | 1,688,560 | 1,163,006 | - |
| 2014 | 35,698,180 | 31,884,524 | 986,119 | 1,688,437 | 1,139,100 | - |
| 2015 | 34,888,072 | 32,176,185 | 987,407 | - | 1,410,400 | 314,080 |
| 2016 | 37,967,278 | 35,023,661 | 1,083,206 | - | 1,445,711 | 414,700 |
| 2017 | 44,363,917 | 41,032,266 | 1,269,038 | - | 1,549,126 | 513,487 |
| 2018 | 49,044,581 | 45,211,842 | 1,398,305 | - | 2,017,174 | 417,260 |
| 2019 | 57,709,283 | 52,602,827 | 1,626,892 | - | 2,942,062 | 537,502 |
| 2020 | 50,322,101 | 44,896,524 | 1,389,478 | - | 3,320,970 | 685,134 |
| 2021 | 59,169,926 | 51,331,840 | 1,587,583 | - | 5,215,345 | 1,035,158 |
| 2022 | 65,056,020 | 55,104,201 | 1,704,254 | - | 7,382,800 | 864,765 |

〈자료〉 행정안전부, 「2022년 지방교부세 산정해설」, 2022, p.15

아래의 [그림 2-1]은 지방자치단체 결산 기준(2021년은 최종예산 기준) 보통교부세 세액과 일반회계 세입에서 차지하는 보통교부세 비중을 도해한 것이다. 보통교부세 교부액은 점차 상승 추세인 반면에 보통교부세 비중은 13%에서 16% 수준에서 변동하고 있다. 특히 2020년 일반회계 세입예산이 크게 증가하여 보통교부세 비중은 2019년에 비해 4%포인트 이상 감소하였으나 2021년 다시 상승 추세를 보이고 있다.

[그림 2-1] 보통교부세 교부액과 비중(2010~2022년)

(단위:억 원)



주: 일반회계 예산에서 차지하는 비중, 2010~2020년 결산 기준, 2021년 최종예산 기준

〈자료〉 행정안전부, 지방재정연감

제2절 시·군 조정교부금

1. 시·군 조정교부금 의의

일반재원을 통해 중앙정부와 지방정부 간 재정을 조정하는 제도가 지방교부세라면 조정교부금은 광역자치단체(특별·광역시, 도)와 기초자치단체 간 재정조정제도라 할 수 있다. 조정교부금은 조정 대상 자치단체의 종류에 따라 자치구 조정교부금과 시·군 조정교부금으로 구분된다. 자치구 조정교부금은 지방재정법 제29조의2에 근거하며, 특별·광역시별로 자치구 간 세원 분포의 불균형에 따른 재정 불균형을 해소하고, 자치구 행정의 일정수준을 확보하기 위해 특별·광역시세 중 일부를 자치구에 교부하는 제도이다(지방행정연수원, 2017). 지방재정법 제29조의2 제1항에 따르면 특별시장과 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 교부하도록 되어 있다. 따라서 특별·광역시별로 교부율에 차이는 있으나, 산정방법은 보통교부세와 유사하게 기준재정수요액과 기준재정수입액을 기준으로 한다.

시·군 조정교부금은 지방재정법 제29조에 근거하며, 시·도의 해당 시·군 간 재정격차를 조정하기 위한 목적으로 운영되는 제도로, 2000년 도입된 재정보전금제도를 전신으로 하고 있다. 재정보전금은 시·군의 세입 중 도세징수교부금 제도가 시·군 재정의 빈익빈 부익부 현상을 심화하는 문제점이 제기되면서 2000년에 도입되었다. 재정보전금은 시·군에서 징수하는 광역시·도 세액의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 있는 시의 경우 47%)를 균형발전 목적으로 배분하는 제도이다. 재정보전금은⁵⁾ 2014년 지방재정법 개정으로 명칭이 시·군 조정교부금으로 변경되었으며 일반재정보전금(특별재정보전금을 포함한 90%)은 일반조정교부금으로, 시책추진보전금(10%)은 특별조정

⁵⁾ 재정보전금은 일반재정보전금, 특별재정보전금, 시책추진보전금의 3개로 구성되며 특별재정보전금은 경기도에서만 운용되었다. 특별재정보전금은 일반재정보전금의 25%를 재원으로 하여 불교부단체에만 특정 산정방식에 따라 배분되고, 나머지 75%는 인구수, 징수실적, 재정력 등 일반적 산정방식을 적용하여 불교부단체를 포함한 경기도 내 31개 시·군에 배분하였다(지방행정연수원, 2017).

교부금으로 변경되었다. 일반조정교부금은 시·군의 일반적 재정수요를 충당하기 위한 교부금이며, 특별조정교부금은 특정한 재정수요를 충당하기 위한 교부금이다. 일반재정교부금은 인구, 징수실적, 재정상황을 기준으로 배분된다(지방재정법 시행령 제36조). 또한 보통교부세가 교부되지 않는 불교부단체를 대상으로 지급하던 특별재정보전금제도를 폐지하는 대신 일반 조정교부금 배분 기준에 따른 배분금액이 해당 시·군이 조정교부금 재원 구성에 기여한 금액보다 적은 경우, 일반조정교부금 재원에서 관할 시·군의 재정운용상황을 고려하여 시·도의 조례가 정하는 금액을 해당 시·군에 우선하여 배분할 수 있도록 ‘불교부단체 우선배분 특례’를 두었다. 이후 2017년에는 조정교부금의 재정불균형 완화 효과를 높이기 위해 일반조정교부금의 배분 기준에서 재정력의 반영비율을 높였으며⁶⁾, 보통교부세 불교부단체에 적용되던 우선배분 특례를 단계적으로 폐지토록 함으로써⁷⁾, 재정이 열악한 경기도 내 지방자치단체에 재원이 더 배분될 수 있도록 조정하였다.

조정교부금은 광역자치단체(특별·광역시, 도)와 기초자치단체 간 재정조정제도로써 기초자치단체의 재원확보와 더불어 자치단체 간 재정 불균형 완화 역할을 수행하고 있다. 특히 시·군 조정교부금을 둘러싼 일련의 변화는 재정제도 개편에 따른 비용·편익의 비대칭성으로 인한 제도적 마찰의 양상을 잘 보여주고 있다.

6) 기존(2007년) 배분기준은 인구 50%, 징수실적 40%, 재정력 10%였으나 2015년부터 인구 50%, 징수실적 30%, 재정력 20%로 변경되었으며, 2017년부터는 인구 50%, 징수실적 20%, 재정력 30%를 적용하여 재정조정 기능이 한층 강화되었다.

7) 재정조정제도와 관련된 제도적 마찰과 제도 간 연계성은 경기도 조정교부금과 보통교부세 교부와 관련된 일련의 갈등을 통해 확인할 수 있다. 경기도 불교부단체에 지급되는 특별재정보전금은 불교부단체 수가 적어짐에 따라 불교부단체가 조성하는 금액보다 더 많은 재원을 불교부단체가 교부 받게 되어 경기도 내 교부단체의 불만을 야기하였다. 이에 특별재정보전금 제도를 폐지하는 대신 불교부단체 우선배분특례가 2015년에 도입되었다. 그러나 제도개편 1년 만에 행정자치부는 지방재정법 시행령 개정을 통해 ‘조례에 따른 우선 보전’ 근거를 삭제하여 경기도 6개 불교부단체와 큰 갈등을 빚었으며 결국 기관 간 권한쟁의심판까지 제기되었다.

2. 시·군 조정교부금 현황

2021년 일반회계 최종예산 기준 시(市) 조정교부금은 7조 3,857억 원 수준으로 일반회계의 7%를 차지하고 있으며 2014년 대비 86% 이상 증가하였다. 그러나 이러한 증가 추세에도 불구하고 조정교부금이 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 2014년 6.7%에서 2020년 5.3% 수준으로 감소하였다.

[그림 2-2] 시·군 조정교부금 교부액과 비중(2014~2021년)

(단위:억 원)



주: 일반회계 예산에서 차지하는 비중, 2014~2020년 결산 기준, 2021년 최종예산 기준

<자료> 행정안전부, 지방재정연감

2021년 일반회계 최종예산 기준 군(郡)의 조정교부금은 1조 7,772억 원으로 2014년 대비 120% 이상 증가하였으며 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 3% 수준을 유지하고 있다⁸⁾.

⁸⁾ 군의 조정교부금 비중은 보통교부세의 10분의 1 수준에 불과하나, 시의 조정교부금은 보통교부세의 3분의 1 수준으로, 상대적으로 시에서 조정교부금이 매우 중요한 일반재원 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다.

제3절 선행연구 검토

재정조정 기능을 수행하는 이전재원의 재정형평화 효과 검증에 관한 연구는 비교적 활발하게 이루어지고 있으나 그 결과는 연구에 따라 다소 상이하게 나타나고 있다. 일부 연구(김태일, 1999; 김홍주 외, 2014)는 이전재원의 재정형평화 효과가 과거에 비해 개선된 것으로 제시하고 있는 반면, 그 효과가 약화되거나 (서정섭, 2008; 김홍환, 2016; 황소하, 2017; 최지은 외, 2018; 조기현, 2018; 류영아, 2020), 지역별로 차이가 존재한다는 연구(이미애, 2014; 최원구 외, 2017) 등이 공존하고 있다. 이러한 결과는 분석 대상 자치단체의 지역과 유형, 분석 시기, 분석 기준과 방법의 차이에서 기인하는 것이라 할 수 있다. 특히 재정형평화 효과 측정 시 어떤 측정 기준을 사용하였는지를 눈여겨볼 필요가 있다. 지방(보통)교부세와 조정교부금의 재정형평화 효과를 분석한 주요 선행연구의 연구 대상과 연구 방법 그리고 연구 결과는 아래의 [표 2-2], [표 2-3]과 같다.

[표 2-2] 지방교부세의 재정형평화 효과에 관한 연구

| 연구자 | 연구 대상과 기간 | 연구 방법 | 연구 결과 |
|-----------------|-------------------|-------------------------------------|---|
| 최병호 외 (2008) | 사·군 2006년 | 보통교부세 지니계수, 평준화 계수, 회귀분석, 1인당 자원 변화 | 공공서비스 공급비용을 고려한 1인당 자원(유효자원)의 형평화 효과 분석결과, 보통교부세의 형평화 효과가 가장 크고, 국고보조금 역시 재정형평화에 어느정도 기여하는 것으로 나타남. 이 때 보통교부세와 다른 유형의 이전재원을 동시에 고려할 경우 보통교부세의 재정형평화 효과가 오히려 약화되는 현상이 나타나며 자치단체의 1인당 자원 순위가 추가적 이전자원 배분시 역전됨을 확인함. |
| 주만수 (2009a) | 사·군, 자치구 2006년 | 보통교부세 실증분석모형, 1인당 자원 변화 | 자치단체가 자체재원을 확충할 때 각 제도별 이전재원의 규모가 감소함을 논리적으로 규명하면서, 자체자원 증가 규모보다 지방교부세가 더 크게 감소하고, 보조금을 포함한 이전자원총액의 감소 효과가 지방교부세 감소 규모보다 더 크다는 재정력 역전 증거를 제시함. |

| 연구자 | 연구 대상과 기간 | 연구 방법 | 연구 결과 |
|-----------------|-----------------------------|---|---|
| 주만수 (2009b) | 사·군 2006년 | 보통교부세 지니계수 분해, 1인당 자원 변화 | 지방자치단체가 표준적 공공서비스를 제공함에 있어 지역 간 일인당 공급비용 격차가 발생함을 전제로 재정형평성 효과를 분석함. 지니계수 분해를 통해 보통교부세 배분의 순위변동효과가 크게 발생하며 이로 인해 재정격차가 심화되고 있음을 제시함. |
| 김흥주 외 (2014) | 강원도 18개 사·군 2005~2013년 | 보통교부세·국고 보조금 전·후 테일엔트로 피지수, 지니계수, 1인당 자원 변화 | 이전재원의 지역 간 불평등도 완화 효과 비교를 위해 지역별 재정수요에 대한 기초재정력지수를 기준으로, 영동·영서, 자치단체 유형별 사·군의 불평등도와 조정재정력지수를 통해 이전재원의 형평화 효과를 분석함. 그 결과 재정보전금을 제외한 국고보조금, 도비보조금 등에서 형평화 효과가 나타났으며, 특히 지방교부세의 형평화 효과가 가장 크게 나타남을 밝힘. |
| 이미애 (2014) | 사·군·구 1997~2011년 | 보통교부세 Coulter의 비형 평계수 추정, 결합 시계열화귀분석, 1인당 자원 변화 | 재정정책이 지방자치단체의 재정 형평성에 미치는 효과 분석 결과, 재원이전 정책은 자원의 재분배를 통해 지역 간 불균형을 완화할 수 있으며, 세원이양을 통한 자원 배분은 전체 자원의 형평성 증진에 긍정적 영향을 미치므로 두 정책 사이의 연계가 필요함을 제시함. |
| 주만수 (2014) | 시·도, 시·군, 자치구 2003~2012년 | 보통교부세 지니계수 분해방법, 자원비중 변화 | 지방정부 간 재정력격차와 이전재원의 재정형평화 효과 분석 결과 일반이전재원에 의한 시·도와 자치구의 순위변동효과는 비교적 낮은 반면 시와 군의 순위변동효과는 크며, 특히 군의 경우 순위변동효과가 격차감소효과를 압도할 정도로 재정력 역전현상이 심각하게 나타남을 밝힘. |
| 김흥환 (2016) | 전국 지자체 2008~2016년 | 보통교부세 배분 전·후 변이계수, 1인당 자원 변화 | 전국 지자체를 대상으로 지방교부세 배분 전·후 불평등도를 변이계수를 통해 분석함. 분석결과 지방교부세 배분 후 불평등도가 자체수입 불평등도보다 더 크게 나타나고 있어 지방교부세의 재정형평화 기능이 악화되고 있음을 제시함. |
| 최원구 외 (2017) | 사·도 및 사·군 2005~2014년 | 보통교부세 배분 전·후 지니계수 분해분석, 1인당 자원 변화 | 보통교부세의 재정형평화 효과를 지니계수와 재정조정계수를 이용해 분석한 결과, 현행 보통교부세의 재정형평화 효과는 사·도 간에는 존재하나, 시에서는 효과가 없으며, 군에서는 연도에 따라 효과가 있는 경우와 그렇지 않은 경우가 공존하고 있음을 제시함. |
| 황소하 (2017) | 사·도 및 사·군 2013~2017년 | 보통교부세 배분 전·후 지니계수 분해방법, 1인당 자원 변화 | 사·도 및 사·군의 보통교부세 배분 전·후 지니계수 분석결과 현재의 보통교부세는 실질적 재정형평화 효과를 발휘하지 못하고 있으며, 보통교부세의 재정형평화 효과는 대체로 재정력 순위변동에 의한 것임을 제시함. 또한 이러한 문제는 보정수요·수입과 자체노력액을 포함할수록 오히려 심화되고 있음을 제시함. |

| 연구자 | 연구 대상과 기간 | 연구 방법 | 연구 결과 |
|-----------------|---------------------------|---|---|
| 박병희 (2018) | 시·군·구 2008~2016년 | 보통교부세 전·후 변이계수, 1인당 자원 변화 | 형평성에 중점을 둔 지방재정조정제도 개선방안을 제시하면서 지방세 확충보다 이전재원 확충을 통한 재원확보가 현실적 대안임을 제시함. 또한 교부금을 재정형평화 기능의 재원이전과 경제기반 형평화 기능의 재원이전으로 이원화하여 기능별로 별도의 산정기준이 적용될 필요가 있음을 제시함. |
| 조기현 (2018) | 시·도 및 시·군 2002~2016년 | 보통교부세 배분 전·후 지니계수 | 불평등계수와 빈곤율을 통해 보통교부세의 재정형평효과를 분석한 결과 그 효과가 제한적임을 밝힘. 또한 보통교부세를 재원 보장 전담 보통교부세와 재원조정 목적의 교부금(가칭 지역균형발전교부금)으로 분리할 것을 제안함. |
| 최지은 외 (2018) | 시·도 및 시·군·구 2008~2016년 | 보통교부세, 조정교부금 배분 전·후 지니계수, 1인당 자원 변화 | 보통교부세와 조정교부금 배분 전·후 지니계수 변화를 통해 보통교부세의 재정형평화 기능을 분석한 결과, 실질적 재정형평화 역할은 작고 불규칙함을 밝힘. 또한 교부세 산정방식에 조정교부금 배분액을 포함할 경우 그 효과가 상쇄됨을 제시함. |
| 류영아 (2020) | 시·도 및 시·군 2010~2019년 | 보통교부세 배분 전·후 변이계수 측정·비교, 1인당 자원 변화 | 보통교부세가 재정형평화 기능을 수행하고 있지만 그 기능이 일관되지 않음을 제시. 또한 도와 군 예산에서 보통교부세가 차지하는 비중이 해마다 증가하고 있음에 주목하여, 보통교부세의 재정형평화 기능을 높이기 위해서는 법정교부세율 인상과 중앙정부와 지자체 간 협의를 통한 보통교부세 제도개선 노력의 필요성을 제시함. |

[표 2-3] 시·군 조정교부금의 재정형평화 효과에 관한 연구

| 연구자 | 연구 대상과 기간 | 연구 방법 | 연구 결과 |
|---------------|------------------|---------------------------|---|
| 서정섭 (2003) | 시·군 2000~2003 | 조정교부금 변이계수, 재원비중 변화 | 재정보전금제도 운영현황과 운영성과 분석을 통해, 재정보전금 제도가 시·군간 수평적 재정조정기능을 담당하기 위해서는 재정보전금의 종류, 재원구성 등이 개선될 필요가 있음을 제시함. 특히 일반 재정보전금 비율의 상향조정과 사책추진보전금 비율의 하향조정이 필요함을 밝힘 |
| 김정완 (2005) | 경기도 2002~2003 | 조정교부금 상관관계 분석 | 경기도 일반재정보전금 배분실태 분석 결과, 인구수와 도세징수액을 배분 기준으로 적용함에 따라 배분의 역진성이 초래되고 있음을 제시하면서, 일반재정보전금이 기존 도세징수교부금이 초래하는 재정불균형을 개선하는 역할을 수행하기 위해서는 새로운 배분기준 마련이 필요함을 제시 |

| 연구자 | 연구 대상과 기간 | 연구 방법 | 연구 결과 |
|----------------|----------------------|------------------------------|--|
| 이승모 외(2005) | 사도 2000~2004 | 조정교부금 변이계수, 1인당 자원 변화 | 재정보전금의 수평적 재정형평화 효과 개선을 위해서는 일반재정보전금의 배분기준에 재정력지수나 재정자립도 등이 포함되어야 하고, 경기도에만 운영되는 특별재정보전금은 재정보정금의 자치단체 간 재정 격차 완화 효과를 가장 크게 저해하는 요인이므로 폐지 또는 그 배분 비율 축소를 고려할 필요가 있음을 제시함. 또한 시책추진보전금은 수평적 재정형평성 개선기능을 수행하므로 일반재정보전금에 통합하여 운영하는 것은 적합한 방법이 아님을 제언함 |
| 김정완 (2006) | 사도 경기도내 시군 2003 | 조정교부금 상관관계 분석, 자원비중 변화 | 경기도 시군의 재정 형평성과 자원배분의 효율성 제고를 위해 일반 재정보전금 배분 기준으로 도세징수금 기준 대신 재정자립도나 재정력지수를 활용할 것을 제언함 |
| 이승모·유재원 (2006) | 사도 2000~2005 | 조정교부금 변이계수, 1인당 자원 변화 | 도세징수교부금과 재정보전금, 그리고 재정보전금 종류에 따른 수평적 재정형평화 개선 효과를 분석한 결과, 재정보전금과 시책추진보전금은 재정형평화에 긍정적으로 작용하는 반면, 특별재정보전금은 부정적 영향을 미치며, 특히 시책추진보전금이 일반재정보전금보다 높은 수평적 재정형평화 개선효과가 있음을 제시함 |
| 이승모·유재원 (2007) | 사도 2004 | 조정교부금 변이계수 분석, 자원비중 변화 | 재정보전금의 도내 자치단체 간 재정형평화 개선효과 제고를 위해, 인구와 도세징수실적 간 구성비율 재조정 방법과 역재정력 지수의 배분공식 추가에 따른 재정형평화 효과를 분석함. 이후 일반재정보전금 배분공식에 역재정력지수를 새로운 변수로 포함시킬 필요가 있으며, 인구의 구성비율을 높이고 도세징수실적의 구성비율은 낮추는 방향으로 배분공식을 재조정할 것을 제언함 |
| 김종하·김혜정 (2008) | 충청남도 시군 2006~2008 | 조정교부금 변이계수, 자원비중 변화 | 충청남도를 대상으로 재정보전금의 수평적 재정조정 효과를 분석하고 개선방안을 제시함. 재정보전금제도는 자치단체 간 재정격차 완화에 기여하고 있으나, 인구수, 도세징수실적, 재정력지수 등에 의한 배분만으로는 한계가 있으므로 재정조정 효과 제고를 위해 개별 자치단체별 심층 분석을 지속하면서 시책추진보전금의 적절한 활용을 통해 자치단체 간 재정력 격차를 완화해야 함을 제언함 |
| 이현우 (2010) | 사도 2006~2010 | 조정교부금 실태분석 | 재정보전금제도의 도입배경과 배분실태 고찰을 통해 재정보전금제도가 자치체간 재정력 격차 문제를 해결하지 못하고 있을 뿐 아니라 재정보전금의 수평적 재정조정 기능 역시 미약함을 제시함. 이에 그 개선방안으로 재정보전금의 법적 배분비율 개선, 특별재정보전금 같은 재정특례의 폐지 또는 축소, 재정보전 |

| 연구자 | 연구 대상과 기간 | 연구 방법 | 연구 결과 |
|----------------|----------------------|--------------------------------|--|
| | | | 금간 배분금액 상호조정, 재정보전금 총괄기구의 설치 등을 제안함 |
| 고경훈·박용진 (2011) | 경기도 시·군 2006~2010 | 조정교부금 변이계수, 자원비중 변화 | 재정보전금제도가 각 지자체의 수평적 재정 형평화에 어느 정도 기여하고 있는지를 경기도를 중심으로 분석함. 그 결과 재정보전금 중 일반재정보전금과 시책추진보전금은 수평적 재정 형평화에 일정 부분 기여하고 있는 것으로 나타났으나, 특별재정보전금은 오히려 수평적 형평성을 악화하고 있는 것으로 나타남. 이에 배분기준으로 행정면적을 추가할 것을 제안함 |
| 최병호·정종필 (2013) | 시·도, 시·군 2013 | 조정교부금 변이계수, 1인당 자원 변화 | 시·군 재정보전금 배분방식 개편안이 보통교부세제도와외의 연관 하에서 전국적 자원배분에 어떤 영향을 미치게 될 것인지를 분석하고 제도개편에 관한 함의를 모색함 |
| 전지성 외(2014) | 경기도 31개 시·군 2012 | 조정교부금 비교분석, 자원비중 변화 | 변경된 재정보전금 제도가 경기도 31개 시·군의 수평적 형평화 기능을 수행하고 있음을 밝힘. 그러나 지방세 징수 우수 시·군의 재정충격 발생가능성, 상대적 징수실적 저조 우려, 자원조성 기여와 배분 간 불일치에 따른 역차별, 재정보전금 변화에 따른 지방교부세 배분 변화, 경기도 지방교부세 유출 가능성 등의 문제를 제시함. |
| 이용환 (2016) | 시·군 2005~2015 | 조정교부금 제도전반 검토, 1인당 자원 변화 | 시·군 조정교부금의 기능 및 제도변천과정을 검토하고, 자원조성비율의 차별성, 자원배분의 형평성, 보통교부세와의 연동 문제 등을 검토함. 이를 통해 시·군 간 자원조성기여 순위 및 1인당 부담과 수혜를 반영한 자원배분, 조정교부금과 보통교부세와의 연동문제 해소, 지역특성을 반영한 자원조성 및 자원배분 기준 마련 등의 제도개선방안을 제시함 |

본 연구에서는 상기한 기존 연구의 분석 방법과 분석 기준을 종합적으로 고려하여 연구모형을 설정하되, 자세한 내용은 제3장 분석모형 설정에서 제시하도록 한다.

제 3 장 분석모형 설정

제1절 분석 범위와 자료

제2절 분석 방법과 분석모형

제절 분석 범위와 자료

본 연구의 목적은 보통교부세와 조정교부금의 재정 격차 완화 효과와 순위변동 효과분석을 통해 재정조정제도의 재정형평화 효과 및 재정조정제도 개선방안 모색 연구에 유용한 정보를 제공하는 데 있다. 특히 보통교부세 불교부단체를 대상으로 한 ‘조정교부금 우선배분특례제도’ 변화 전후 조정교부금의 재정형평화 효과 변화 분석을 통해 조정교부금 제도개편 효과에 관한 경험적 근거를 제시하고자 한다. 본 연구의 분석대상은 2014~2021년 경기도 시·군에 교부된 보통교부세와 조정교부금으로, 분석 대상을 경기도 시·군에 한정하는 이유는 다음과 같다. 먼저 보통교부세 불교부단체 ‘조정교부금 우선배분특례’와 밀접하게 관련된 보통교부세 불교부단체는 모두 경기도에 있으며, 제도변화 이후 불교부단체의 변동성이 더욱 심해진 것으로 나타나고 있다. 따라서 조정교부금 제도변화의 직접적 영향력을 적실성 있게 측정할 수 있으며, 불교부단체와 교부단체가 하나의 도(道) 단위에서 공존하고 있어 보통교부세의 재정형평화 효과분석 시 분석의 집적(集積) 효과가 크다는 장점이 있다.

본 연구의 분석자료는 경기도 31개 시·군의 지방세, 세외수입, 보통교부세, 조정교부금 결산자료를 활용하도록 한다. 다만 분석 시점 기준 2021년 결산자료가 아직 공개되지 않은 관계로 2021년의 경우 최종예산을 분석자료로 활용하도록 한다.

제2절 분석 방법과 분석모형

일반적으로 재정조정제도의 형평성 효과를 측정하는 방법으로 사용되는 불평등도 지수로는 지니계수와 변이계수가 있다. 변이계수는 표준편차를 표본의 산술평균으로 나눈 값으로 측정단위가 다른 자료의 비교, 집단 간 산포 비교 등에 주로 사용되며 변이계수가 작을수록 분석사례가 평균에 가까이 분포함을 나타낸다. 따라서 이전재원 교부 후 변이계수 값이 감소했다면 재정형평성이 개선된 것으로 판단할 수 있다(류영아, 2020; 김홍환, 2016). 지니계수는 소득 불평등 정도를 나타내는 가장 대표적 지수로서, 특정계층(개체)의 소득이 전체 소득에서 차지하는 누적 비중을 연결한 곡선의 면적을 통해 측정되며, 소득분배가 불평등할수록 1에 가까운 값을 지닌다. 따라서 이전재원 교부 후 지니계수 값이 감소했다면 재정형평성이 개선된 것으로 판단할 수 있다.

한편 이전재원의 재정형평화 효과는 재정격차 완화 효과와 재정력 순위변동 효과로 구분될 수 있으며 이는 불평등도를 측정하는 지니계수 분해를 통해 측정할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지니계수와 지니계수 분해 방법을 활용하여 이전재원 교부 전후 지니계수 변화 분석을 통해 보통교부세와 조정교부금의 재정형평화 효과, 재정격차 완화 효과와 재정력 순위변동 효과를 분석하도록 한다.

이전재원의 재정형평화 효과 분석을 위해서는 분석의 기준이 필요하다. 이전재원의 재정형평화 효과를 분석한 초기 연구에서는 이전재원 교부 이전과 이후의 1인당 자체재원 혹은 1인당 자주 재원을 기준으로 형평성 효과를 평가하였다(황소하, 2017). 그러나 1인당 재원을 기준으로 하는 분석 방법은 자치단체의 특성에 따라 발생하는 공공재 생산비용과 공급비용 간 괴리를 반영하지 못하는 한계가 있다는 비판이 존재한다(김태일, 1999; 주만수, 2014). 이에 규모의 경제를 고려하여 지방 공공서비스 공급의 평균비용 차이를 반영한 연구가 이루어졌으나, 이 방법 역시 추정요소로 설명되지 않는 재정 규모의 왜곡이 존재할 수 있다는 비판에서 자유롭지 못하다(주만수, 2014). 본 연구에서는 각 자치단체의 일반회계 예산에서 차지하는 자체수입과 각 이전재원의 합이 차지하는 비중을 기준으로 재정형평성 효과를 분석하도록 한다. 이러한 비중 기준은 실질적으로 인

구 규모에 따른 규모의 경제가 반영된 개념이므로 이전재원에 따라 변화하는 재정형평성 정도를 분석하는 데 보다 적합하다고 할 수 있으며 최근 다수의 연구에서 그 활용이 증가하고 있다(주만수, 2014; 김홍환, 2016; 황소하, 2016; 2017; 최지은 외, 2018)

아래의 [표 3-1]은 본 연구의 분석 변수와 측정 방법을 정리한 것이다. 먼저 재정자립도(A)는 일반회계 세입에서 자체수입(지방세, 세외수입)이 차지하는 비중을 나타내며, 재정자주도(B)는 일반회계세입에서 자체수입과 조정교부금이 차지하는 비중을 나타낸다. 재정자주도(C)와 재정자주도(D)는 각각 일반회계 세입에서 자체수입과 보통교부세가 차지하는 비중과 자체세입과 이전재원(조정교부금, 지방교부세)을 모두 합한 세입이 일반회계 세입에서 차지하는 비중을 나타낸다.

[표 3-1] 분석 변수와 측정 방법

| 분석 변수 | 측정 방법 |
|---------|---|
| 재정자립도 A | $[\text{자체수입(지방세} + \text{세외수입)} / \text{일반회계 세입}] \times 100$ |
| 재정자주도 B | $[(\text{자체수입} + \text{조정교부금}) / \text{일반회계 세입}] \times 100$ |
| 재정자주도 C | $[(\text{자체수입} + \text{보통교부세}) / \text{일반회계 세입}] \times 100$ |
| 재정자주도 D | $[\text{자체세입} + \text{조정교부금} + \text{보통교부세} / \text{일반회계 세입}] \times 100$ |

상기한 바와 같이 이전재원의 재정형평화 효과는 이전재원 교부 전과 교부 후의 지니계수의 변화를 통해 측정하며, 이때 재정자립도(A)로 측정된 지니계수는 이전재원 교부에 따른 재정형평화 정도의 변화를 측정하는 기준이 된다. 재정자주도(B)로 측정된 지니계수는 조정교부금 교부 후의 재정형평성 정도를 나타내며, 재정자주도(C)와 재정자주도(D)의 지니계수는 각각 보통교부세 그리고 조정교부금과 보통교부세 교부 후 재정형평성 정도를 나타낸다. 재정형평성 개선 여부는 재정자립도(A)로 측정된 지니계수보다 재정자주도(B, C, D)로 측정된 지니계수 값이 감소할 경우 재정형평성이 개선된 것으로 판단하며 그 개선정도의 판단기준으로 재정조정계수를 활용하도록 한다. 재정조정계수는 지니계수 변화의 상대적 비중으로 계산되며 식 (1)의 방법으로 산출된다.

$$\text{식 (1)} \quad \theta = 1 - G_a/G_b$$

식 (1)의 G_b 는 자체재원의 비중으로만 산정된 지니계수이며 G_a 는 이전재원이 교부된 이후 이전재원과 자체재원의 합이 차지하는 비중으로 계산된 지니계수를 의미한다. 이전재원이 교부된 이후 재정형평성이 개선되었다면 θ 는 양의 값을 가질 것이며, 형평성 개선 정도가 클수록 θ 값은 증가하게 된다. 즉 재정조정계수는 재정형평성 개선 정도를 비율로 보여주며, 개선 비율이 높을수록 분석대상 이전재원의 재정형평화 효과가 큰 것으로 상정할 수 있다(주만수, 2014).

이전재원이 교부되면 일반재원의 비중이 변화하는 과정에서 재정력 순위변동이 일어나게 된다. 그러나 지니계수 비교는 이전재원 교부에 따른 전체적 재정 형평성 개선 정도는 파악할 수 있으나 이전재원에 따른 재정력 순위 변화는 보여주지 못한다. 따라서 일반 이전재원에 따른 재정형평화 효과를 재정력 격차 감소와 순위변동 효과로 구분하여 평가할 필요가 있는데, 이는 지니계수 분해 방법을 통해 도출이 가능하다(Lerman and Yitzhaki, 1995; 주만수, 2009a; 2014; 최원구 외, 2017).

먼저 재정자립도와 재정자주도의 지니계수 변화는 표준화된 재정력 변화와 표준화된 자치단체의 재정력 순위 변화로 나타낼 수 있다[식 (2)].

$$\text{식 (2): } G_b - G_a = 2\text{cov}(S_b, F_b) - 2\text{cov}(S_a, F_a)$$

표준화된 순위 변화가 있다면 이전재원이 수평적 재정형평성을 훼손하는 것이므로 지니계수의 변화로 재정형평성 개선 효과를 판단하는 것은 문제의 소지가 있다(주만수, 2014). 지니계수의 변화를 재정 격차 감소와 재정력 순위변동 효과로 분해하는 것은 식 (2)의 우변에 $2\text{cov}(S_b, F_a)$ 를 가감하여 구할 수 있다[식 (3)]. 이때 우변의 첫 번째 항은 표준화된 재정자립도와 재정자주도의 차이($S_b - S_a$)와 재정자주도 순위(F_a) 사이의 공분산으로 순수한 재정력 감소 효과를 의미한다. 두 번째 항은 표준화된 재정자립도 (S_b)와 이전재원의 순위 변화($F_b - F_a$) 간 공분산으로 재정력이 일정하게 유지된 상태에서의 순위변동 효과를 나타낸다(Lerman and Yitzhaki, 1995).

$$\text{식 (3): } Gb-Ga = 2\text{cov}(Sb-Sa, Fa) + 2\text{cov}(Sb, Fb-Fa)$$

본 연구에서는 재정력 격차감소 효과와 순위변동 효과의 산출을 위해 격차감소 효과의 비율은 $2\text{cov}(Sb-Sa, Fa) / 2\text{cov}(Sb-Sa, Fa) + 2\text{cov}(Sb, Fb-Fa)$ 로, 순위변동 효과의 비율은 $2\text{cov}(Sb, Fb-Fa) / 2\text{cov}(Sb-Sa, Fa) + 2\text{cov}(Sb, Fb-Fa)$ 로 계산하도록 한다. 이상의 분석변수와 측정방법 그리고 분석방법을 정리한 분석모형은 아래의 [표 3-2]와 같다.

[표 3-2] 분석모형

| 분석 변수 | 측정 방법 |
|-----------|--|
| 재정자립도 A | [자체수입(지방세 + 세외수입) / 일반회계 세입] × 100 |
| 재정자주도 B | [(자체수입+ 조정교부금) / 일반회계 세입] × 100 |
| 재정자주도 C | [(자체수입+ 보통교부세) / 일반회계 세입] × 100 |
| 재정자주도 D | [자체세입+ 조정교부금 + 보통교부세/ 일반회계 세입] × 100 |
| 분석 대상 | 분석 방법 |
| 재정형평성 | 재정조정계수 분석 재정자립도(A)와 재정자주도(B, C, D)의 지니계수 개선 비율 |
| 재정력 격차 감소 | 지니계수 분해 재정자립도(A)와 재정자주도(B, C, D)의 지니계수 변화에 $2\text{cov}(Sb-Sa, Fa)$ 의 기여도 |
| 재정력 순위변동 | 지니계수 분해 재정자립도(A)와 재정자주도(B, C, D)의 지니계수 변화에 $2\text{cov}(Sb, Fb-Fa)$ 의 기여도 |

제 4 장 보통교부세의 재정형평화 효과 분석

제1절 경기도 시·군의 보통교부세와
조정교부금 교부 현황

제2절 보통교부세와 조정교부금의
재정형평화 효과 분석

제절 경기도 시·군의 보통교부세와 조정교부금 교부 현황

1. 경기도 시·군의 재정자립도와 재정자주도

2022년 기준 우리나라 자치단체의 재정자립도는 평균 45.3% 수준이며, 특별·광역·특별자치시 57.9%, 도·특별자치도 37.5%, 시 27.9%, 군 11.6%, 자치구 23.9%로 자치단체의 종류에 따라 그 편차가 매우 크게 나타나고 있다. 또한 전국 기준 연도별 재정자립도는 큰 변화는 없으나, 최근 특별·광역시와 시·군의 재정자립도는 악화되고 있는 반면, 도의 재정자립도는 점차 개선되는 경향을 보이고 있다.

[표 4-1] 연도별 전국 재정자립도 추이

(단위: %)

| 연도별 | 전국 평균 | 특별·광역시 | 도 | 시 | 군 | 자치구 |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 2014 | 50.3(44.8) | 64.8(61.5) | 33.2(29.0) | 36.5(31.7) | 16.6(11.4) | 31.1(27.2) |
| 2015 | 50.6(45.1) | 65.8(61.2) | 34.8(30.3) | 35.9(31.1) | 17.0(11.6) | 29.2(25.8) |
| 2016 | 52.5(46.6) | 66.6(62.3) | 35.9(31.9) | 37.4(32.1) | 18.0(12.0) | 29.7(26.0) |
| 2017 | 53.7(47.2) | 67.0(63.4) | 38.3(33.7) | 39.2(33.3) | 18.8(12.3) | 30.8(25.9) |
| 2018 | 53.4(46.8) | 65.7(62.1) | 39.0(34.2) | 37.9(32.3) | 18.5(12.2) | 30.3(24.7) |
| 2019 | 51.4(44.9) | 62.7(59.5) | 36.9(33.0) | 36.8(31.0) | 18.3(11.6) | 29.8(23.8) |
| 2020 | 50.4(45.2) | 60.9(58.2) | 39.4(36.0) | 33.5(29.1) | 17.3(12.5) | 29.0(23.8) |
| 2021 | 48.7(43.6) | 58.9(56.1) | 36.5(33.3) | 32.3(27.8) | 17.3(11.7) | 28.5(24.0) |
| 2022 | 49.9(45.3) | 61.0(57.9) | 40.0(37.5) | 31.8(27.9) | 15.9(11.6) | 28.3(23.9) |

주: ()는 2014년 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 재정자립도임

<자료> 행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요(상)

경기도 시·군의 평균 재정자립도는 2022년 기준 37.4% 수준이며, 시 38.4%, 군 16.1%로 전국 평균보다 다소 양호한 수치를 보이고 있으나 최근 경기도 시·군의 재정자립도는 점차 악화되고 있는 것으로 나타났다.

[표 4-2] 경기도 시·군 평균 재정자립도 추이

(단위: %)

| 단체명 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 |
|--------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 시·군 평균 | 48.8 (43.6) | 47.9 (42.8) | 49.4 (43.4) | 51.8 (44.5) | 48.5 (42.3) | 47.9 (41.3) | 43.7 (38.8) | 42.7 (37.7) | 41.9 (37.4) |
| 시 평균 | 50 (44.9) | 49.1 (43.9) | 50.6 (44.5) | 53.0 (45.6) | 49.6 (43.3) | 49.0 (42.4) | 44.8 (39.8) | 43.6 (38.5) | 42.9 (38.4) |
| 군 평균 | 24.7 (19.5) | 24.1 (19.7) | 23.3 (20.1) | 24.6 (20.6) | 23.7 (19.3) | 22.1 (17.5) | 20.0 (18.2) | 21.3 (18.2) | 20.6 (16.1) |

주: ()는 2014년 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 재정자립도임

<자료> 행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요(상)

자치단체의 일반재원 현황을 나타내는 재정자주도는 재정자립도의 산정 기준이 되는 자체수입에 지방교부세와 조정교부금 등 이전재원을 합산한 수입이 일반회계 예산에서 차지하는 비중을 의미하므로 재정자립도에 비해 자치단체 종류별 편차는 감소하게 된다. 아래의 [표 4-3]은 2014년에서 2022년 사이 우리나라 자치단체의 재정자주도 현황을 나타낸 것이다. 2022년 기준 우리나라 자치단체의 재정자주도는 평균 68.8% 수준이며, 특별·광역시·특별자치시 66.8%, 도·특별자치도 48.2%, 시 58.5%, 군 59.9%, 자치구 40.8%로, 재정자립도 대비 기초자치단체(자치구 제외)인 시·군의 재정 상황이 가장 크게 개선된 것으로 나타나고 있다. 한편 재정자주도 기준 재정 상황 변화는 자치단체 유형에 따라 다소 상이한 양상을 보이는데, 특히 재정자주도가 상대적으로 낮은 도와 군의 재정자주도의 경우 시간이 흐름에 따라 점차 개선되는 경향을 보이고 있다.

[표 4-3] 연도별 전국 재정자주도 추이

(단위: %)

| 연도별 | 전국 평균 | 특별·광역시 | 도 | 시 | 군 | 자치구 |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 2014 | 74.7(69.2) | 74.2(70.8) | 46.8(42.7) | 66.1(61.3) | 63.5(58.4) | 48.2(44.2) |
| 2015 | 73.4(68.0) | 74.1(69.6) | 46.9(42.3) | 65.0(60.1) | 62.9(57.5) | 45.9(42.5) |
| 2016 | 74.2(68.4) | 74.4(70.1) | 47.3(43.3) | 65.9(60.6) | 62.9(57.0) | 47.0(43.3) |
| 2017 | 74.9(68.4) | 74.6(70.9) | 49.1(44.5) | 67.2(61.3) | 64.1(57.7) | 48.7(43.9) |
| 2018 | 75.3(68.7) | 73.4(69.9) | 50.2(45.3) | 66.4(60.8) | 65.2(58.9) | 47.5(41.9) |
| 2019 | 74.2(67.8) | 73.8(68.6) | 48.9(44.9) | 64.8(59.1) | 65.3(58.7) | 46.1(40.0) |
| 2020 | 73.9(68.7) | 69.8(67.1) | 50.6(47.2) | 63.8(59.4) | 64.9(60.1) | 45.5(40.3) |
| 2021 | 70.8(65.7) | 67.4(64.6) | 46.5(43.3) | 60.9(56.4) | 61.2(55.7) | 44.8(40.3) |
| 2022 | 73.4(68.8) | 70.0(66.8) | 50.7(48.2) | 62.5(58.5) | 64.2(59.9) | 45.2(40.8) |

주: ()는 2014년 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 재정자주도임

<자료> 행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요(상)

경기도 시·군의 평균 재정자주도는 2022년 기준 59.9% 수준이며, 시 59.7%, 군 64.8%로 전국 평균보다 양호하게 나타나고 있다. 그러나 과거에 비해 군의 재정자주도는 큰 변화가 없는 반면 시의 재정자주도는 최근 점차 하락하는 추세를 보이고 있다.

[표 4-4] 경기도 시군 평균 재정자주도 추이

(단위: %)

| 단체명 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 시군 평균 | 69.1 (64) | 68.7 (63.6) | 69.9 (64) | 71.0 (63.7) | 68.7 (62.5) | 67.2 (60.6) | 65.8 (60.9) | 63.9 (58.9) | 64.3 (59.9) |
| 시 평균 | 69.1 (64) | 68.7 (63.5) | 69.9 (63.8) | 71.1 (63.7) | 68.6 (62.4) | 67.1 (60.4) | 65.6 (60.6) | 63.6 (58.6) | 64.1 (59.7) |
| 군 평균 | 69.3 (64.2) | 69.5 (65.1) | 70 (66.8) | 68.9 (64.8) | 69.7 (65.3) | 68.9 (64.3) | 69.6 (67.8) | 68.7 (65.6) | 69.3 (64.8) |

주: ()는 2014년 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 재정자주도임

<자료> 행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요(상)

2. 경기도 시·군의 보통교부세와 조정교부금 교부 현황

재정자립도는 이전 재원이 포함되지 않은 지방세와 세외수입이 일반회계 예산에서 차지하는 비중을 나타내므로 일반재원인 지방교부세와 조정교부금이 교부되면 자치단체의 자주재원이 증가하게 된다. 본 연구는 지방교부세 중 보통교부세를 분석 대상으로 하고 있으므로 이하에서는 보통교부세⁹⁾ 현황을 중심으로 서술하도록 한다.

아래의 [표 4-5]는 우리나라 전체 ‘시’ 기준 자체재원, 조정교부금, 보통교부세 현황을 정리한 것이다. 자체재원은 점차 증가하고 있으나 일반회계에서 차지하는 비중은 2016년 이후 다소 감소하는 추세를 보이고 있다.

[표 4-5] 전국 시의 자체재원과 조정교부금, 보통교부세 현황

(단위: 억 원)

| 구분 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 자체재원 | 169,447 | 185,853 | 209,064 | 220,033 | 230,833 | 245,521 | 250,046 | 255,255 |

9) 일반적으로 지방교부세의 재원은 보통교부세와 특별교부세 재원을 의미하며 (윤영진, 2017), 특별교부세는 특별재정수요에 대응하기 위한 특정재원의 성격을 지니며 그 비중도 3%로 미미하다. 이에 지방교부세의 재정형평화 효과를 분석한 대부분의 연구에서는 보통교부세를 분석대상으로 하고 있다. 따라서 본 연구 역시 지방교부세의 재정형평화 효과분석 대상을 보통교부세로 한정하도록 한다.

| 구분 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| 자체재원 비중 | 28.8% | 28.7% | 29.1% | 27.7% | 26.8% | 24.6% | 22.2% | 24.3% |
| 조정교부금 | 39,618 | 44,469 | 47,804 | 53,509 | 52,379 | 56,798 | 59,311 | 73,857 |
| 조정교부금 비중 | 6.7% | 6.9% | 6.7% | 6.7% | 6.1% | 5.7% | 5.3% | 7.0% |
| 보통교부세 | 114,017 | 114,565 | 127,498 | 154,085 | 169,621 | 200,288 | 171,436 | 194,338 |
| 보통교부세 비중 | 19.4% | 17.7% | 17.8% | 19.4% | 19.7% | 20.1% | 15.2% | 18.5% |
| 전체 | 588,810 | 646,590 | 717,754 | 794,289 | 860,202 | 996,867 | 1,127,087 | 1,050,063 |
| 비중(d) | 54.9% | 53.3% | 53.6% | 53.8% | 52.6% | 50.4% | 42.7% | 49.8% |

주: 일반회계 예산에서 차지하는 비중, 2014년~ 2020년 결산 기준, 2021년 최종예산 기준

〈자료〉 행정안전부, 지방재정연감 및 통합재정개요

조정교부금 역시 점차 증가하고 있으나 2017년 이후 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 감소하는 경향을 나타내고 있다. 보통교부세는 2019년까지 그 액수와 일반회계 세입에서 차지하는 비중이 모두 증가하였으나 2020년 다소 감소하였다. 일반재원의 비중을 나타내는 비중(d)은 2017년까지 53% 이상을 차지하였으나 2018년 이후 감소하는 추세에 있다. 이는 일반재원을 구성하는 자체재원 비중과 조정교부금의 비중이 감소한 데서 기인하는 바가 크며, 2020년 일반재원 비중의 대폭 하락은 보통교부세 교부액이 큰 폭으로 감소한 것이 그 원인이라 할 수 있다.

아래의 [표 4-6]은 우리나라 전체 ‘군’ 기준 자체재원, 조정교부금, 보통교부세 현황을 정리한 것이다.

[표 4-6] 전국 군의 자체재원과 조정교부금, 보통교부세 현황

(단위: 억 원)

| 구분 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 자체재원 | 36,039 | 37,461 | 43,217 | 44,564 | 45,063 | 47,157 | 54,173 | 51,386 |
| 자체재원 비중 | 10.8% | 10.8% | 11.4% | 10.6% | 10.0% | 9.2% | 10.0% | 10.6% |
| 조정교부금 | 8,034 | 10,781 | 11,783 | 14,045 | 13,727 | 15,470 | 16,094 | 17,772 |
| 조정교부금 비중 | 2.4% | 3.1% | 3.1% | 3.4% | 3.0% | 3.0% | 3.0% | 3.7% |
| 보통교부세 | 119,478 | 115,533 | 124,208 | 148,158 | 157,724 | 176,700 | 149,924 | 164,639 |

| 구분 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 보통교부세비중 | 35.7% | 33.2% | 32.8% | 35.4% | 35.0% | 34.5% | 27.7% | 34.1% |
| 전체 | 334,305 | 347,923 | 378,641 | 418,506 | 450,555 | 512,799 | 541,385 | 482,858 |
| 비중(d) | 48.9% | 47.1% | 47.3% | 49.4% | 48.1% | 46.7% | 40.7% | 48.4% |

주: 일반회계 예산에서 차지하는 비중, 2014년~ 2020년 결산 기준, 2021년 최종예산 기준

<자료> 행정안전부, 지방재정연감 및 통합재정개요

[표 4-6]에 의하면 우리나라 군의 자체재원은 점차 증가하고 있으나 일반회계에서 차지하는 비중은 2017년 이후 다소 감소한 것으로 나타나고 있다. 조정교부금 역시 점차 증가하고 있으나 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 2018년 이후 2020년까지 3% 수준을 유지하다가 2021년 소폭 증가하였다. 보통교부세는 2019년까지 교부액이 증가하였으나 2020년 이후 다소 감소하였다. 일반재원의 비중을 나타내는 비중(d)은 2017년까지 50% 에 육박하였으나 2018년 이후 감소하는 추세에 있다.

아래의 [표 4-7]은 경기도 31개 시·군의 연도별(2014~2021년) 평균 자체재원 수입과 비중 그리고 조정교부금과 보통교부세 배분 현황을 정리한 것이다.

[표 4-7] 경기도 기초자치단체의 자체재원, 조정교부금, 보통교부세 수입과 비중 (단위: 억 원)

| 구분 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 자체재원 | 91,986 | 102,980 | 114,590 | 121,968 | 130,160 | 140,243 | 139,687 | 150,578 |
| 자체재원 비중 | 38.7% | 38.1% | 37.8% | 36.1% | 35.3% | 32.9% | 28.3% | 32.4% |
| 조정교부금 | 25,525 | 29,146 | 29,888 | 35,435 | 35,702 | 39,888 | 39,938 | 54,769 |
| 조정교부금 비중 | 10.7% | 10.8% | 9.9% | 10.5% | 9.7% | 9.3% | 8.1% | 11.8% |
| 보통교부세 | 22,522 | 23,810 | 27,729 | 33,410 | 37,538 | 43,046 | 36,456 | 39,231 |
| 보통교부세 비중 | 9.5% | 8.8% | 9.2% | 9.9% | 10.2% | 10.1% | 7.4% | 8.4% |
| 전체 | 140,095 | 155,935 | 172,206 | 190,814 | 203,401 | 223,177 | 216,082 | 244,577 |
| 비중(d) | 58.9% | 57.7% | 56.9% | 56.4% | 55.1% | 52.3% | 43.7% | 52.7% |

주: 일반회계 예산에서 차지하는 비중, 2014년~ 2020년 결산 기준, 2021년 최종예산 기준

<자료> 행정안전부, 지방재정연감 및 통합재정개요

2020년 결산 기준 경기도 기초자치단체의 자체재원(지방세+세외수입) 수입은 13조 9,687억 원 수준으로 이는 일반회계 예산의 약 28.3%에 해당한다. 경기도 기초자치단체의 자체재원 수입액은 증가 추세이나 일반회계 세입이 더 빠르게 증가하여, 2020년 자체 수입의 비중은 2014년 38.7% 대비 10%p 이상 감소하였다. 조정교부금 역시 액수는 증가하였으나 그 비중은 일반회계 세입 기준 약 10% 수준으로 2017년 이후 다소 감소하였다. 보통교부세 수입은 2019년까지 지속적으로 증가하였으나 2020년 이후 다소 감소하면서 그 비중도 감소하였다. 이를 볼 때 경기도 시·군의 재정자립도와 재정자주도의 최근 감소 추세는 자체재원의 감소에서 기인하는 바가 크다는 것을 알 수 있으며 2020년의 경우 보통교부세의 큰 감소가 재정자주도의 하락을 견인했다는 것을 알 수 있다.

또한 전국 시 기준 자체재원이 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 경기도 기초자치단체가 평균 8%p 이상 높게 나타나고 있으며, 지방교부세 수입 비중은 2배가량 낮은 반면 조정교부금 비중은 평균 3.7%p 이상 높게 나타나고 있다. 이는 경기도 기초자치단체의 경우 다른 자치단체보다 상대적으로 재원 보장과 재정형평화 증진을 위한 기제로서 조정교부금의 역할이 더 중요한 의미를 지니고 있음을 내포한다.

제2절 보통교부세와 조정교부금의 재정형평화 효과 분석

1. 재정형평화 효과 분석

아래의 [표 4-8]은 2014년에서 2021년까지의 기간 동안 경기도 시·군에 교부된 시·군 조정교부금과 보통교부세의 교부 전후 지니계수로 산출된 재정형평화 효과를 나타낸다. [표 4-8]의 첫 번째 행의 ‘자체재원’은 이전재원 교부 전 시·군 자체재원 비중으로 계산된 지니계수를 의미한다. ‘자체+조정’은 시·군 조정교부금 교부 후 지니계수를, 그리고 ‘자체+교부세’는 보통교부세 교부 후 지니계수를 의미하며, ‘자체+조정+교부세’는 시·군 조정교부금과 보통교부세 교부 후 지니계수를 나타낸다. [표 4-8]의 재정조정계수(a, b, c)는 각 이전재원 교부 후 재정형평성 개선 정도를 나타내는 것으로, 그 수치가 클수록 재정형평성이 개선된 것으로 판단할 수 있다.

[표 4-8] 경기도 시·군의 조정교부금과 보통교부세 교부 전후 지니계수와 재정조정계수 변화

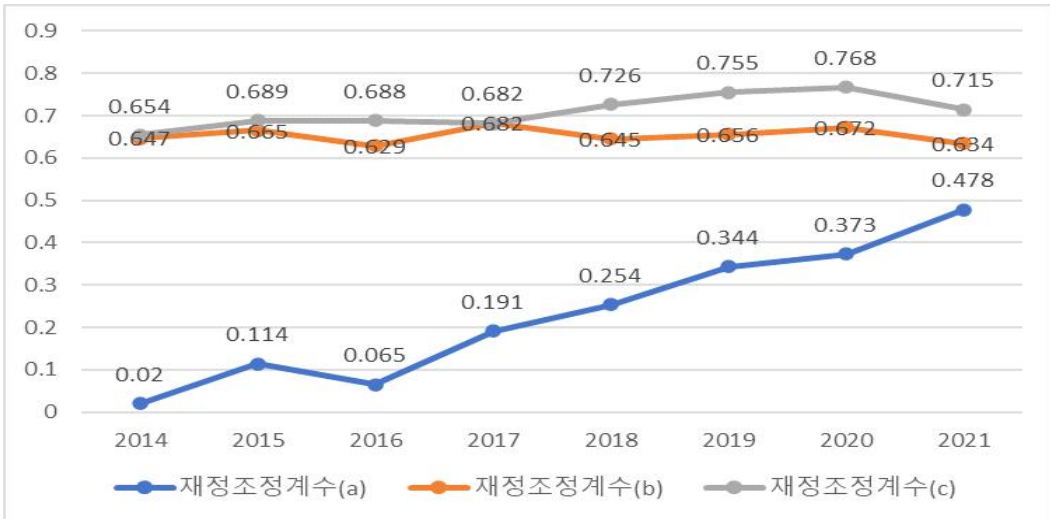
| 구분 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 자체재원 | 0.153 | 0.167 | 0.170 | 0.173 | 0.197 | 0.212 | 0.177 | 0.186 |
| 자체+조정 | 0.150 | 0.148 | 0.159 | 0.140 | 0.147 | 0.139 | 0.111 | 0.097 |
| 재정조정계수(a) | 0.020 | 0.114 | 0.065 | 0.191 | 0.254 | 0.344 | 0.373 | 0.478 |
| 자체+교부세 | 0.054 | 0.056 | 0.063 | 0.055 | 0.070 | 0.073 | 0.058 | 0.068 |
| 재정조정계수(b) | 0.647 | 0.665 | 0.629 | 0.682 | 0.645 | 0.656 | 0.672 | 0.634 |
| 자체+조정+교부세 | 0.053 | 0.052 | 0.053 | 0.055 | 0.054 | 0.052 | 0.041 | 0.053 |
| 재정조정계수(c) | 0.654 | 0.689 | 0.688 | 0.682 | 0.726 | 0.755 | 0.768 | 0.715 |

자체재원 기준 경기도 31개 시·군의 지니계수는 2014년 이후 2019년까지 지속적인 증가 추세를 보였으나 2020년 이후 다소 감소하는 양상을 나타내고 있다. 2019년 지니계수는 0.212로 분석 기간 중 불평등도가 가장 높았으며 2014년 대비 약 40% 증가하

였다. 2019년 이후 지니계수가 다소 감소하였으나 여전히 2010년대 중반에 비해 높은 불평등도를 나타내고 있어, 자체재원 기준 경기도 기초지방자치단체 간 재정형평성은 과거에 비해 최근 더 악화된 것으로 평가할 수 있다. 그러나 조정교부금 교부 이후 모든 연도에서 지니계수는 큰 폭 감소하였으며, 이러한 경향은 2019년 이후 매우 두드러지게 나타나고 있다. 조정교부금 교부에 따른 재정형평성 개선 정도를 나타내는 재정조정계수(a)는 2018년 이후 25% 이상으로, 특히 2021년은 47.8%의 높은 수치를 보이고 있다. 이를 볼 때 조정교부금은 경기도 기초지방자치단체의 재정형평성 증가에 매우 크게 기여했음을 알 수 있다.

한편 보통교부세 교부 후의 지니계수는 모두 0.1 미만으로 재정형평화 효과가 매우 크게 나타나고 있으나, 조정교부금과 달리 그 효과는 최근 다소 감소하거나 2010년 중반과 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 재정조정계수(b) 역시 60% 이상 매우 큰 재정형평화 효과를 나타내고 있으며 큰 변화 없이 그 수치가 유지되고 있다. 이전재원(조정교부금과 보통교부세)이 모두 교부된 이후 지니계수는 가장 작게 나타나고 있는데, 이는 조정교부금과 보통교부세의 지니계수가 모두 교부 이전보다 개선되었기 때문이다. 같은 맥락에서 재정조정계수 값 역시 재정조정계수(c)에서 가장 크며, 2018년 이후에는 70% 이상으로 나타나고 있다. 다음 [그림 4-1]은 각 이전재원 교부에 따른 재정형평화 계수의 추이를 시각적 편의를 위해 도해한 것이다.

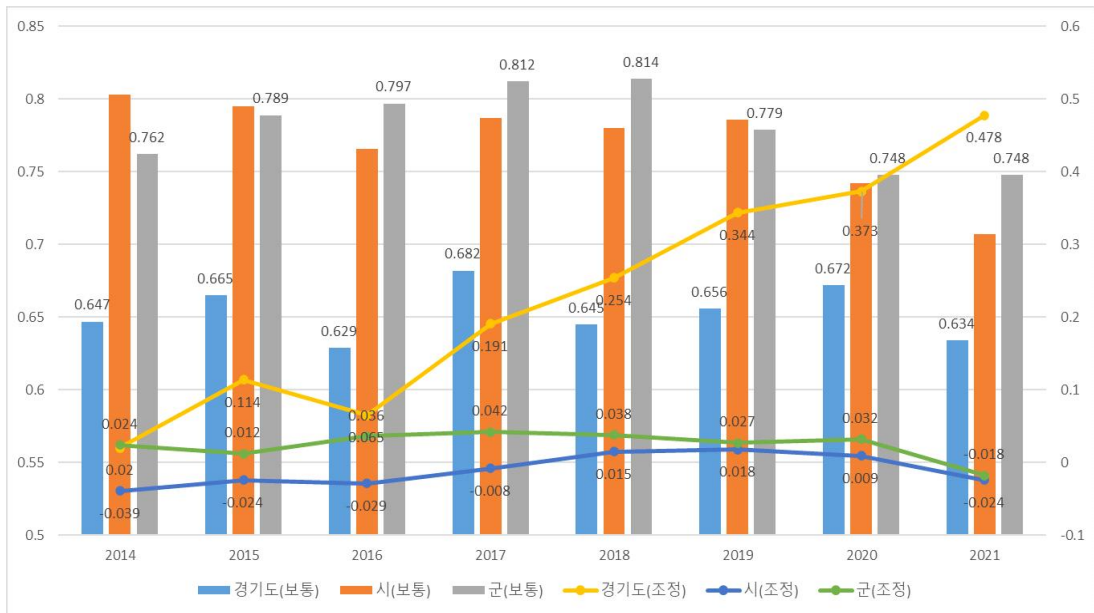
[그림 4-1] 자원별 재정형평화 계수의 크기와 추이



[그림 4-1]에 의하면 재정조정계수(c), 즉 조정교부금과 보통교부세가 모두 교부된 경우 재정형평성 개선 효과가 가장 크다. 이는 조정교부금과 보통교부세가 자치단체의 자원보전과 재정형평화 효과를 의도하고 있으므로 당연한 결과라 할 수 있다. 보통교부세의 재정형평성 개선 효과는 연도별 편차는 있으나 대체로 60% 중반 수준을 유지하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 눈여겨볼 점은 보통교부세의 재정형평성 개선 효과는 큰 변화가 없는 가운데, 이전재원이 모두 교부된 경우와의 효과 차이가 2017년 이후 점차 벌어지고 있다는 점이다. 이러한 이유는 조정교부금의 재정형평성 효과 변화에서 찾을 수 있다. 조정교부금은 상대적으로 낮은 재정형평성 개선 효과를 보이고 있으나 그 변동성이 매우 크게 나타나고 있다. 조정교부금의 재정형평성 개선 효과[재정조정계수(a)]는 2016년까지 그 효과가 미미하였으나, 2017년을 기점으로 매우 큰 폭의 증가 추세를 보이고 있다. [표 4-8]에서 살펴본 바와 같이 2017년 이후 자체재원 기준 경기도 기초자치단체의 재정형평성은 그 이전에 비해 오히려 악화된 것으로 나타나고 있으며, 보통교부세의 재정형평화 효과 역시 큰 변화가 없는 상황이다. 따라서 2017년 이후 경기도 기초자치단체의 재정형평성 증대에 크게 기여한 재원은 바로 조정교부금이라 할 수 있다.

아래의 [그림 4-2]는 우리나라 전체 시·군의 조정교부금과 보통교부금의 교부 전후 재정조정계수 변화를 도해한 것이다.

[그림 4-2] 우리나라 시·군의 조정교부금과 보통교부세 재정조정계수 변화(2014~2021년) (단위: %)



주: 보통교부세의 재정조정계수: 좌측축도, 조정교부금의 재정조정계수: 우측축도

[그림 4-2]에 따르면 보통교부세의 재정조정계수는 2015년 이후 군에서 가장 크게 나타나고 있으며, 시·군 모두 70% 이상의 수치를 보이고 있다. 반면에 경기도 보통교부세의 재정형평화 효과는 우리나라 시·군 전체를 대상으로 분석한 결과보다 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 한편 우리나라 시 전체를 대상으로 분석한 조정교부금의 재정조정계수는 2014년, 2015년, 2016년, 2021년에는 오히려 0 이하로 나타나고 있으며, 0을 넘는 경우도 그 수치가 2%를 넘지 못하고 있다. 군의 경우 '시'보다 높은 재정형평화 효과를 보이고 있으나, 그 수치는 5% 이하로 나타나고 있다, 그러나 경기도의 경우 2017년을 기점으로 우리나라 전체를 대상으로 도출된 시·군 조정교부금 재정조정계수와의 격차가 매우 크게 벌어지면서 2021년 47%를 넘는 수치를 기록하였다.

이상의 결과는 보통교부세가 우리나라 시·군의 재정형평화에 미치는 영향력이 매우

강력함을 보여주는 동시에, 경기도에서는 보통교부세의 재정형평화에 대한 기여도가 상대적으로 높지 않음을 보여준다. 또한 우리나라 시·군의 재정형평성 증진에 조정교부금은 거의 역할을 수행하지 못하고 있으나, 경기도에서는 조정교부금이 기초자치단체의 재정형평성 개선에 매우 중요한 역할을 수행하고 있음을 시사하고 있다.

2. 재정력 순위변동 효과 분석

2014년에서 2021년까지 경기도 기초자치단체를 대상으로 조정교부금과 보통교부세의 재정형평화 효과를 분석한 결과 두 가지 이전재원 모두 재정형평성을 높이는 것으로 나타났다. 조정교부금과 보통교부세 모두 재정력이 상대적으로 약한 자치단체에 더 많이 교부되는 형태이므로 일반재원 이전 이후 재정력 격차가 감소하는 것은 당연한 결과라 할 수 있으며, 그 개선 정도는 자치단체의 이전재원 의존도가 높을수록 증가할 가능성이 크다. 그러나 이러한 재정격차 완화 효과는 단순히 재정격차만 완화하는 것이 아니라 이전재원 교부 이전의 재정력 순위를 변동시키는 효과 역시 수반하게 된다. 이는 자체 재원의 분포와는 다른 방향으로 재정형평화가 진행되는 것으로 지방자치단체의 자발적인 재정확충 노력을 저해할 수 있으며(주만수, 2014), 재정력 순위변동을 최소화하는 방향으로 재원이 이전될 경우 재정형평화 효과가 더 크게 나타날 수 있는 것으로 제시되고 있다(최원구 외, 2017). 만약 이전재원에 따른 재정형평성 개선 효과가 재정격차 감소보다 재정력 순위변동에 크게 좌우된다면 재정형평성을 목적으로 하는 현행 이전재원 제도에 구조적 문제가 있다고 볼 여지가 크다(주만수, 2014). 따라서 이전재원에 따른 재정격차 완화 효과와 더불어 순위변동 효과 역시 눈여겨볼 필요가 있다(주만수, 2009a; 2014; 황소하, 2016; 최원구 외, 2017). 다음의 [표 4-9]는 Lerman and Yitzhaki(1995)의 지니계수 분해 방법을 활용하여, 지니계수의 재정형평화 효과를 ‘재정격차 완화’ 효과와 ‘재정력 순위변동’ 효과로 분해한 결과를 정리한 것이다.

[표 4-9] 이전재원의 재정격차 완화효과와 재정력 순위변동 효과¹⁰⁾

| 구분 | 재정조정계수 | 재정격차 완화(a) | 재정력 순위변동(b) | 지니계수 차이(a+b) | 재정격차 완화(%) | 재정력 순위변동(%) | |
|----------|--------|------------|-------------|--------------|------------|--------------------------|-------------|
| 조정교부금(A) | 2014 | 0.02 | -0.0004 | 0.0028 | 0.0024 | 12.3%(-16%) ¹ | 87.7%(116%) |
| | 2015 | 0.114 | 0.0130 | 0.0058 | 0.0188 | 69% | 31% |
| | 2016 | 0.065 | 0.0012 | 0.0097 | 0.0109 | 11% | 89% |
| | 2017 | 0.191 | 0.0291 | 0.0034 | 0.0325 | 90% | 10% |
| | 2018 | 0.254 | 0.0482 | 0.0024 | 0.0505 | 95% | 5% |
| | 2019 | 0.344 | 0.0675 | 0.0055 | 0.0729 | 92% | 8% |
| | 2020 | 0.373 | 0.0633 | 0.0026 | 0.0659 | 96% | 4% |
| | 2021 | 0.478 | 0.0751 | 0.0139 | 0.0890 | 84% | 16% |
| 구분 | 재정조정계수 | 재정격차 완화(a) | 재정력 순위변동(b) | 지니계수 차이(a+b) | 재정격차 완화(%) | 재정력 순위변동(%) | |
| 보통교부세(B) | 2014 | 0.647 | 0.0016 | 0.0971 | 0.0986 | 2% | 98% |
| | 2015 | 0.665 | 0.0382 | 0.0728 | 0.1109 | 34% | 66% |
| | 2016 | 0.629 | -0.0031 | 0.1097 | 0.1066 | 2.8%(-3%) | 97.2%(103%) |
| | 2017 | 0.682 | 0.0219 | 0.0960 | 0.1179 | 19% | 81% |
| | 2018 | 0.645 | 0.0358 | 0.0940 | 0.1297 | 28% | 72% |
| | 2019 | 0.656 | 0.0685 | 0.0713 | 0.1397 | 49% | 51% |
| | 2020 | 0.672 | 0.0414 | 0.0772 | 0.1186 | 35% | 65% |
| | 2021 | 0.634 | 0.0418 | 0.0763 | 0.1181 | 35% | 65% |
| 구분 | 재정조정계수 | 재정격차 완화(a) | 재정력 순위변동(b) | 지니계수 차이(a+b) | 재정격차 완화(%) | 재정력 순위변동(%) | |
| 이전 | 2014 | 0.654 | 0.0509 | 0.0491 | 0.0999 | 51% | 49% |
| | 2015 | 0.689 | 0.0570 | 0.0574 | 0.1144 | 50% | 50% |

10) 부(負)의 재정격차 완화 효과는 각 이전재원에서 한 차례씩 나타나고 있다. 지니계수 분해에 1) 표준화된 재정자립도와 자주도의 차이(Sb-Sa), 표준화된 재정자립도 순위(Fb)의 공분산 그리고 표준화된 재정자주도(Sa)와 표준화된 재정자립도 순위와 재정자주도 순위 차이(Fb-Fa)의 공분산을 이용하는 방법과 2) 표준화된 재정자립도와 자주도의 차이(Sb-Sa)와 표준화된 재정자주도 순위(Fa)의 공분산 그리고 표준화된 재정자립도(Sb)와 표준화된 재정자립도와 재정자주도 순위(Fb-Fa)의 공분산을 이용하는 방법이 있다. 1)을 사용할 경우 재정격차 완화 효과는 순위변동이 없는 경우를 제외하고 모두 양수 값을 지니게 되며 이 경우 격차감소 효과가 과대평가되는 문제가 초래될 수 있다. 반면 2)를 사용하여 지니계수를 분해할 경우 재정격차 감소 효과를 나타내는 양수, 음수, 0 등의 값을 가질 수 있다. 따라서 지니계수 분해 방법을 제안한 Lerman과 Yitzhaki는 2)의 방법을 권고하고 있다(Lerman and Yitzhaki, 1995). 2)의 방법을 활용할 경우 순위변동 효과는 총 지니계수 변동을 넘어설 수 있으며 이러한 현상은 지니계수 개선 효과를 초과하는 순위변동 효과가 발생하여 실제 격차감소 효과가 부(負)의 값을 갖는 것으로, 이전재원이 교부된 결과 재정력 순위 역전이 자체재원의 분포와 반대되는 방향으로 재정력 분포를 변화시켜 지니계수가 변화했음을 의미한다.(황 소하, 2016)

| | | | | | | | |
|-------|------|-------|---------|--------|--------|------|------|
| 재원(C) | 2016 | 0.688 | 0.0584 | 0.0589 | 0.1173 | 50% | 50% |
| | 2017 | 0.682 | 0.0256 | 0.0922 | 0.1178 | 22% | 78% |
| | 2018 | 0.726 | 0.0387 | 0.1062 | 0.1450 | 27% | 73% |
| | 2019 | 0.755 | 0.0463 | 0.1144 | 0.1607 | 29% | 71% |
| | 2020 | 0.768 | 0.0166 | 0.1189 | 0.1355 | 12% | 88% |
| | 2021 | 0.715 | -0.0231 | 0.1567 | 0.1336 | -17% | 117% |

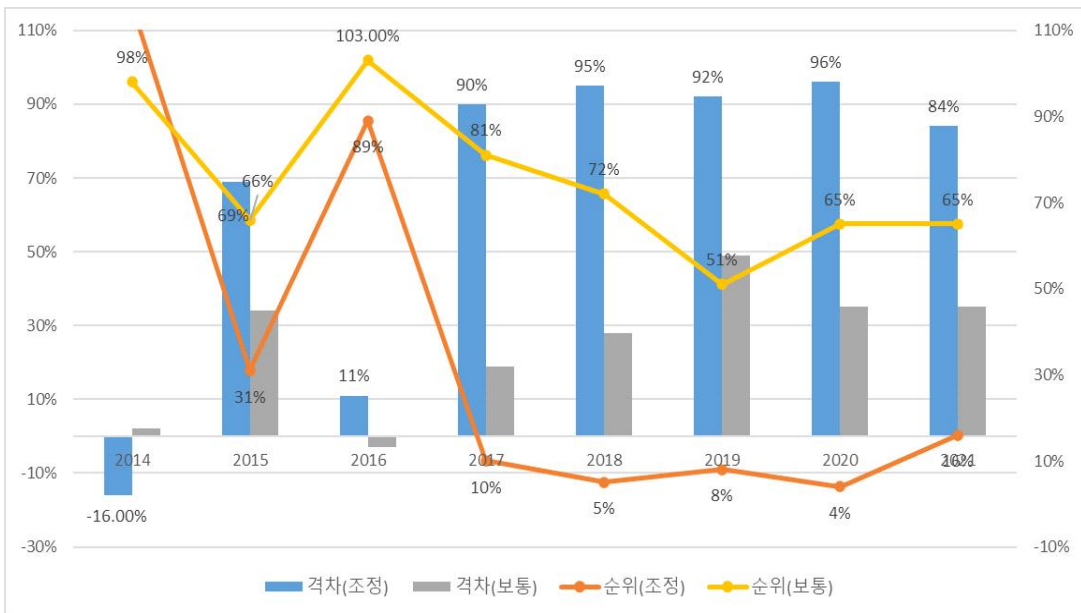
주: 재정격차 완화 효과는 음수가 나타날 수 있으며 괄호의 음수로 표시된 비중은 절댓값이 아닌 공분산의 부호를 고려한 재정격차 완화 효과를 의미한다.

[표 4-9]의 조정교부금(A)는 자체재원 비중으로 계산된 지니계수와 조정교부금 교부 후 계산된 지니계수의 분해를 통해 산출된 재정격차 완화 효과와 순위변동 효과를 나타낸다. 앞서 살펴본 바와 같이 조정교부금의 재정형평성 개선 효과는 점차 증가하고 있으며(재정조정계수), 개선효과가 눈에 띄게 증가한 2017년 이후의(2021년 제외) 재정격차 완화 효과는 90% 이상으로 매우 크게 증가한 것을 알 수 있다. 반면 재정력 순위변동 효과는 16%로 나타난 2021년을 제외하면 2017년 이후 10% 이하로 감소하였다. 특히 2017년 이전에는 재정조정계수와 재정력 순위 및 재정격차 완화 효과의 진폭이 상대적으로 크게 나타났으나, 2017년 이후에는 매우 안정된 수치를 보이고 있다. 이러한 결과를 종합해 보면 최근 눈에 띄게 증가한 조정교부금의 재정형평성 개선 효과의 대부분은 재정격차 완화 효과에서 기인한 것으로 판단할 수 있다.

한편 보통교부세(B)는 자체재원 비중으로 계산된 지니계수와 보통교부세 교부 후 계산된 지니계수의 분해를 통해 산출된 재정격차 완화 효과와 순위변동 효과를 나타낸다. 보통교부세의 연도별 재정형평성 개선 효과는 0.6 중반 수준을 유지하고 있으나 지니계수 변화의 많은 부분은 재정력 순위변동에서 기인하는 것으로 나타나고 있다. 재정력 순위변동 효과는 2019년을 제외하면 65% 이상으로 총 지니계수 감소분의 2/3를 넘어서는 것으로 나타나고 있다. [이전재원: 조정교부금 + 보통교부세(C)]는 자체재원 비중으로 계산된 지니계수와 조정교부금과 보통교부세 교부 후 계산된 지니계수의 분해를 통해 산출된 재정격차 완화 효과와 순위변동 효과를 나타낸다. 보통교부세와 조정교부금 교부 이후 재정조정계수는 0.6~0.7로 특히 2018년 이후 재정형평성 개선 효과가 크게 증가하였다. 그러나 이러한 개선 효과는 재정력 순위변동에서 기인한 바가 크며 2016년 이전에

는 재정격차 완화 효과와 재정력 순위변동 효과가 각각 50% 수준으로 안정성을 유지하였으나, 2017년 이후 순위변동 효과가 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 아래의 [그림 4-3]은 조정교부금과 보통교부세 그리고 이전재원의 재정격차 완화 효과와 재정력 순위변동 효과를 도해한 것이다.

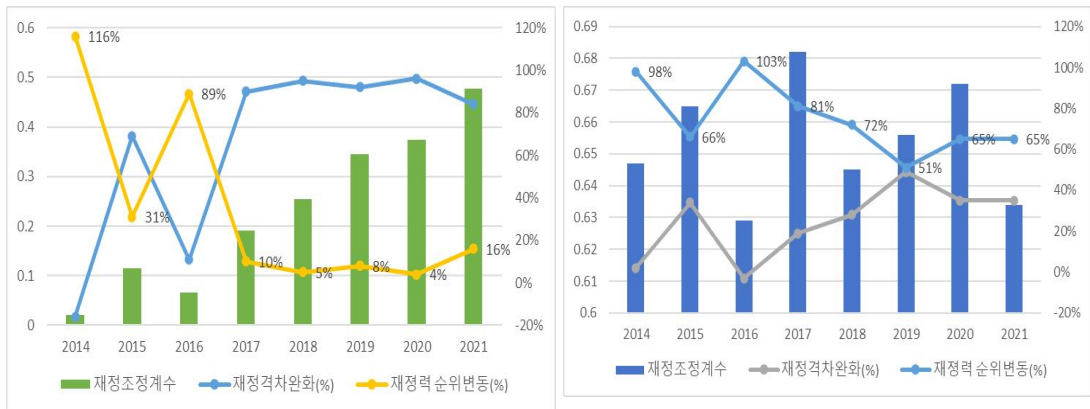
[그림 4-3] 조정교부금과 보통교부세의 재정격차 완화와 순위변동 효과



조정교부금의 재정격차 완화 효과는 2017년 크게 증가한 이후 90% 수준의 안정적인 형태를 보이고 있으며, 순위변동 효과는 2017년 크게 감소하여 10% 이하 수준(2021년 제외)을 보이고 있다. 반면 보통교부세의 재정격차 완화 효과는 진폭이 크게 나타나며 그 효과도 30% 수준에서 등락을 보이고 있다. 또한 순위변동 효과가 매우 크게 나타나고 있으며 그 변동성 역시 높게 나타나고 있다. 조정교부금 역시 2017년 이전에는 순위변동 효과가 더 높은 경향을 보이면서 각 효과의 진폭 역시 크게 나타났으나, 2017년 이후 순위변동 효과는 감소하였고 재정격차 완화 효과의 안정성이 크게 증가하였다. 이를 정리하면 지니계수 분해 결과 재정 격차 완화 효과는 조정교부금이 가장 높고, 보통교부세의 경

우 2010년대 중반에 비해 재정 격차 완화 효과가 다소 증가하였으나 여전히 재정력 순위 변동 효과가 높게 나타나고 있다. 그렇다면 재정형평성 개선 효과는 재정격차 완화 혹은 순위변동 완화 효과와 어떠한 관계가 있을까? 다음 [그림 4-4]는 재정형평성 개선 정도를 나타내는 재정조정계수와 재정격차 완화, 재정력 순위변동 효과를 나타낸 것이다.

[그림 4-4] 재정조정계수와 재정격차 완화, 재정력 순위변동 효과



주: 좌측 조정교부금, 우측 보통교부세

그림을 통해 볼 때 조정교부금의 재정조정계수와 재정격차 완화 효과 간에는 비례관계가 그리고 재정력 순위변동 효과와는 반비례관계가 있을 것으로 생각된다. 그러나 보통교부세의 경우 재정조정계수는 진동하고 있는 반면에 2019년을 기점으로 재정격차 완화 효과와 순위변동 효과가 증감의 방향을 달리하고 있어 일정한 관계가 성립하기 어려울 것으로 판단된다. 아래의 [표 4-10]은 각 이전재원의 재정조정 계수와 지니계수 분해 효과를 나타내는 재정격차 완화와 재정력 순위변동 효과 간 상관관계 분석결과를 정리한 것이다.

[표 4-10] 재정조정계수와 재정격차 완화와 재정력 순위변동 간 상관관계

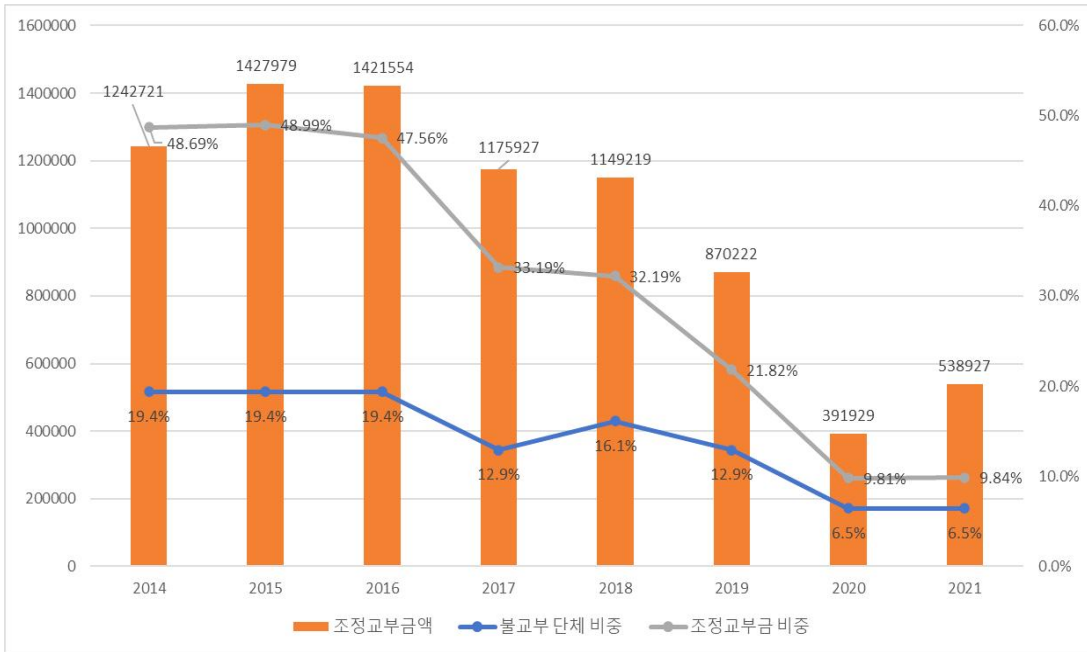
| 구분 | 조정교부금 | 보통교부세 | 이전재원 |
|----------|------------|---------|---------|
| 재정력 격차완화 | 0.7677** | 0.3447 | 0.5036 |
| 재정력 순위변동 | - 0.7677** | -0.3447 | -0.5036 |

legend: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

재정격차 완화와 재정력 순위변동은 거울상 관계가 성립하므로 상관계수의 크기는 부호만 달리 나타난다. [표 4-10]을 통해 볼 때 조정교부금의 경우 재정형평성과 재정격차 완화 효과 그리고 재정력 순위변동 효과 간 통계적으로 유의한 높은 상관관계가 나타나고 있다. 그러나 보통교부세와 이전재원의 경우 재정형평성과 각 효과 간 상관관계는 상대적으로 낮고 유의수준 0.05 수준에서 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다. 이는 재정격차 완화 효과(재정력 순위변동 효과)가 높(낮)을수록 재정형평성이 개선될 가능성이 크며, 조정교부금의 재정형평성 증대 효과는 재정격차 완화 효과와 밀접한 관계가 있음을 재차 보여주는 결과라 할 수 있다. 반면 보통교부세 교부 후 재정형평화 효과는 일견 매우 높게 나타나고 있으나, 효과의 대부분이 재정력 순위변동에서 기인하고 있어 이전재원이 또 다른 차원의 재정형평성 문제를 초래할 수 있음을 아울러 보여주고 있다. 그렇다면 조정교부금의 재정형평화 효과가 2017년을 기점으로 크게 변화한 이유는 무엇일까?

그 이유로 지방재정법 시행령 개정에 따른 보통교부세 불교부단체의 교부단체로의 전환에 따른 조정교부금 교부액의 변화를 생각할 수 있다. 2014년에서 2016년까지 기초자치단체 기준 보통교부세 불교부단체는 총 6개로 모두 경기도에 위치해 있으며 이는 경기도 31개 시·군의 19.4%에 해당한다. 2017년 기준 경기도 기초자치단체 불교부단체 수는 4개로 줄었으며 이후 2018년 5개, 2019년 4개에서 2020년과 2021년 2개로 큰 폭 감소하였다. 즉, 2017년 이후 기존 불교부단체가 교부단체로 대폭 전환되었으며 이러한 전환의 이유는 2016년의 조정교부금 제도변화에서 기인한 바가 크다고 할 수 있다. 기존 지방재정법 시행령에는 불교부단체만을 대상으로 하는 ‘일반조정교부금 우선보전제도’가 규정되어 있었으나, 2016년 지방재정법 시행령이 개정되면서 ‘일반조정교부금 우선보전제도’가 2017년 1월부로 폐지되었다. 이로 인해 불교부단체가 교부단체로 대거 전환되면서 기존 불교부단체에 교부되던 조정교부금액 역시 크게 감소하였다. 아래 [그림 4-5]는 2014년에서 2021년 사이 보통교부세 불교부단체에 교부된 조정교부금 금액과 이 금액이 경기도 조정교부금에서 차지하는 비중을 나타낸다.

[그림 4-5] 2014~2021년 경기도 보통교부세 불교부단체의 조정교부금액과 비중 (단위: 백만 원)



불교부단체에 교부된 경기도 조정교부금의 비중은 2015년 절반에 육박하였으나 2020년 이후 10% 이하로 감소하여 조정교부금의 재정형평화 기능이 더 강화될 여지가 높아졌으며, 특히 2017년부터 조정교부금의 재정불균형 완화효과를 높이기 위해 일반조정교부금 배분 기준에서 자치단체의 재정력 반영비율이 더 높아졌다.

한편 조정교부금의 순위변동 효과는 보통교부세에 비해 안정적인 수밖에 없는 구조를 지니고 있다. 보통교부세는 기준재정수요와 기준재정수입에 근거한 재정력 지수를 기준으로 교부되나, 조정교부금은 인구(50%), 징수실적(20%), 재정력(30%)을 기준으로 산정되며, 인구와 징수실적은 재정상황이 양호한 단체에 좀 더 유리한 기준이므로 조정교부금 교부 후의 재정력 순위는 보통교부세에서만큼 크게 변화하지 않는다. 다음 [표 4-11]은 2020년의 경기도 31개 기초자치단체의 일반회계예산에서 차지하는 자체재원 비중으로 계산된 재정력 순위와 조정교부금, 보통교부세, 이전재원(조정교부금과 보통교부세) 교부 이후의 재정력 순위를 예시적으로 나타낸 것이다. [표 4-11]을 통해 볼 때

조정교부금 교부 이후 경기도 31개 시·군의 재정력 순위는 큰 변동이 없으나 보통교부세 교부 이후 재정력 순위는 매우 크게 변화한 것을 알 수 있다¹¹⁾).

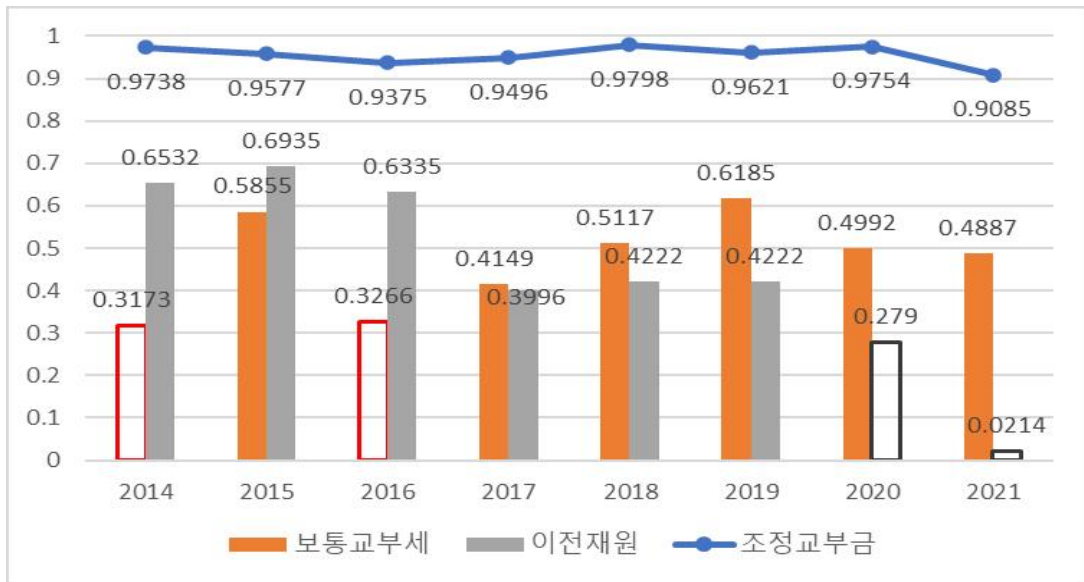
¹¹⁾ 2014년에서 2021년 사이 경기도 31개 시·군의 재정력 순위는 부록에서 제시하도록 한다.

[표 4-11] 2020년 경기도 31개 시군의 재정력 순위

| 연도 | 2020 | 지자체원 | | | 조정교부금 | | | 자립교부세 | | | 이전재원 | | |
|-------|--------|------|--------|----|------------------|--------|----|------------|----|------------------|------|------------------|------|
| | | 값 | 순위 | 값 | 순위 | 값 | 순위 | 값 | 순위 | 값 | 순위 | 값 | 순위 |
| 자치단체 | | | | | 재정개신 비율 평균 | | | 재정개신 비율 | | 재정개 신비율 평균 | | 재정개 신비율 평균 | |
| 수원시 | 34.42% | 4 | 41.40% | 5 | 0.17 | 35.60% | 13 | 0.03 | | 42.59% | 19 | 0.19 | |
| 성남시 | 43.45% | 1 | 49.51% | 1 | 0.12 | 43.80% | 1 | 0.01 | | 49.86% | 1 | 0.13 | |
| 고양시 | 26.10% | 15 | 34.26% | 16 | 0.24 | 35.64% | 11 | 0.27 | | 43.79% | 13 | 0.40 | |
| 용인시 | 39.29% | 2 | 46.67% | 2 | 0.16 | 40.04% | 2 | 0.02 | | 47.43% | 6 | 0.17 | |
| 부천시 | 24.27% | 18 | 32.57% | 18 | 0.25 | 31.97% | 25 | 0.24 | | 40.27% | 26 | 0.40 | |
| 안산시 | 28.26% | 12 | 35.65% | 13 | 0.21 | 32.39% | 24 | 0.13 | | 39.79% | 29 | 0.29 | |
| 안양시 | 31.72% | 6 | 40.29% | 7 | 0.21 | 39.69% | 3 | 0.20 | | 48.26% | 3 | 0.34 | |
| 남양주시 | 23.09% | 19 | 31.17% | 21 | 0.26 | 34.36% | 19 | 0.33 | | 42.44% | 20 | 0.46 | |
| 화성시 | 38.70% | 3 | 44.45% | 3 | 0.13 | 38.82% | 4 | 0.00 | | 44.57% | 11 | 0.13 | |
| 평택시 | 30.37% | 7 | 36.58% | 11 | 0.17 | 36.21% | 10 | 0.16 | | 42.42% | 21 | 0.28 | |
| 의정부시 | 19.84% | 24 | 29.18% | 24 | 0.32 | 30.47% | 27 | 0.35 | | 39.81% | 28 | 0.50 | |
| 시흥시 | 29.23% | 9 | 36.62% | 10 | 0.20 | 33.47% | 22 | 0.13 | | 40.86% | 23 | 0.28 | |
| 파주시 | 22.16% | 20 | 30.55% | 22 | 0.27 | 34.80% | 15 | 0.36 | | 43.19% | 16 | 0.49 | |
| 광명시 | 25.94% | 17 | 34.84% | 14 | 0.26 | 33.89% | 21 | 0.23 | | 42.79% | 18 | 0.39 | |
| 김포시 | 27.86% | 13 | 36.18% | 12 | 0.23 | 34.67% | 16 | 0.20 | | 42.99% | 17 | 0.35 | |
| 군포시 | 26.60% | 14 | 36.66% | 9 | 0.27 | 35.17% | 14 | 0.24 | | 45.24% | 9 | 0.41 | |
| 광주시 | 25.98% | 16 | 34.35% | 15 | 0.24 | 36.22% | 9 | 0.28 | | 44.60% | 10 | 0.42 | |
| 이천시 | 28.26% | 11 | 34.13% | 17 | 0.17 | 34.61% | 17 | 0.18 | | 40.49% | 25 | 0.30 | |
| 양주시 | 21.59% | 22 | 32.11% | 19 | 0.33 | 35.61% | 12 | 0.39 | | 46.12% | 7 | 0.53 | |
| 오산시 | 20.84% | 23 | 30.30% | 23 | 0.31 | 28.12% | 30 | 0.26 | | 37.57% | 31 | 0.45 | |
| 구리시 | 21.83% | 21 | 31.73% | 20 | 0.31 | 29.94% | 28 | 0.27 | | 39.84% | 27 | 0.45 | |
| 안성시 | 19.46% | 25 | 27.45% | 26 | 0.29 | 33.98% | 20 | 0.43 | | 41.96% | 22 | 0.54 | |
| 포천시 | 18.41% | 26 | 27.69% | 25 | 0.34 | 38.47% | 5 | 0.52 | | 47.75% | 5 | 0.61 | |
| 의왕시 | 29.49% | 8 | 40.63% | 6 | 0.27 | 36.83% | 7 | 0.20 | | 47.97% | 4 | 0.39 | |
| 하남시 | 32.98% | 5 | 41.91% | 4 | 0.21 | 34.44% | 18 | 0.04 | | 43.36% | 15 | 0.24 | |
| 여주시 | 17.07% | 27 | 26.65% | 27 | 0.36 | 36.43% | 8 | 0.53 | | 46.01% | 8 | 0.63 | |
| 동두천시 | 10.82% | 30 | 23.83% | 30 | 0.55 | 25.40% | 31 | 0.57 | | 38.41% | 30 | 0.72 | |
| 과천시 | 28.90% | 10 | 39.89% | 8 | 0.28 | 33.39% | 23 | 0.13 | | 44.37% | 12 | 0.35 | |
| 양평군 | 14.50% | 28 | 26.34% | 28 | 0.45 | 37.10% | 6 | 0.61 | | 48.93% | 2 | 0.70 | |
| 가평군 | 12.62% | 29 | 25.23% | 29 | 0.50 | 30.84% | 26 | 0.59 | | 43.46% | 14 | 0.71 | 0.73 |
| 연천군 | 9.50% | 31 | 20.76% | 31 | 0.54 | 29.31% | 29 | 0.68 | | 40.58% | 24 | 0.77 | |
| 전체 평균 | 25.28% | | 34.18% | | 0.28 | 34.57% | | 0.28 | | 43.48% | | 0.42 | |


아래의 [그림 4-6]은 일반회계예산에서 차지하는 일반재원(조정교부금, 보통교부세, 이전재원 교부 이후)의 재정력 순위와 각 재원 교부 이전 자체재원 순위 간 상관계수의 연도별 변화를 나타낸 것이다.

[그림 4-6] 자체재원 순위와 조정교부금과 보통교부세 교부 이후 재정력 순위 간 상관관계



주: 빈 막대그림은 상관계수가 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의하지 않음을 의미

그림의 상관계수는 그 수치가 클수록 재정력 순위변동이 작음을 의미한다. 먼저 조정교부금의 계수 값은 0.9 이상으로 매우 크게 나타나고 있으나, 보통교부세는 상관계수가 통계적으로 유의하지 않거나 0.4~0.6 수준에서 진동하고 있다. 이전재원의 상관계수 값은 2017년 이후 크게 감소하였고, 2020년 이후에는 통계적 유의성이 없는 것으로 나타나고 있다. 위의 결과 역시 조정교부금으로 인해 발생하는 순위변동 효과가 매우 작을 뿐 아니라 그 변동성도 낮기 때문에, 조정교부금으로 인한 재정력 역전 역시 상대적으로 낮은 수준임을 시사하고 있다.



제 5 장
결론

결론

지방재정조정제도는 지방자치단체의 재정 보전과 수평적 재정불균형 시정을 통해 최소한의 주민복지 확보와 지방자치제도의 안정성 증진 역할을 수행하고 있다. 특히 재정조정제도를 구성하는 재원 중 보통교부세와 조정교부금은 일반재원으로서 지방자치단체의 재정자율성을 높이는 기능 역시 수행하고 있다. 그러나 재정조정과정에서 자치단체의 연성예산제약 행태가 강화될 수 있으며, 재정력 역전으로 인한 형평성 논란이 제기될 가능성이 있다. 또한 보통교부세의 주요 기능인 재정형평성 제고 효과에 대한 의문이 지속적으로 제기되어 왔으며, 최근 조정교부금을 둘러싼 제도개편이 이루어지면서 개편된 제도가 자치단체의 재정형평성에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 관한 경험적 연구 역시 필요한 상황이다.

본 연구에서는 조정교부금 제도개편과 밀접한 관련을 지닌 경기도 31개 시·군을 대상으로 보통교부세와 시·군 조정교부금의 재정형평화 효과를 재정격차 완화효과와 재정력 순위변동 효과로 분리하여 각 효과의 크기를 비교 분석하였다. 분석결과 보통교부세와 조정교부금이 모두 배분된 이후 재정형평화 효과가 가장 크게 나타났으며 이어 보통교부세의 재정형평화 효과가 조정교부금보다 높게 나타났다. 주목할 점은 조정교부금의 재정형평성 개선 효과는 2016년까지 그 효과가 미미하였으나, 2017년을 기점으로 매우 큰 폭의 증가추세를 보인다는 것으로, 2017년 이후 경기도 기초자치단체의 재정형평성 증대에 상대적으로 크게 기여한 재원은 바로 조정교부금임을 시사한다. 한편 재정력 순위변동 효과 분석결과 보통교부세의 재정형평성 개선 효과의 약 60% 이상이 재정력 순위변동에서 기인하는 것으로 나타난 반면, 조정교부금의 순위변동 효과는 2017년 이후 10% 미만 수준으로 나타나 재정형평성 개선 효과의 대부분이 재정격차 완화에서 기인한 것으로 나타나고 있다. 즉 조정교부금의 재정형평성 제고 효과는 보통교부세에 비해 낮으나 재정격차 완화 효과가 크고 순위변동 효과가 낮기 때문에 재정력 역전에 따른 형평

성 논란의 여지가 상대적으로 작다고 할 수 있다. 아울러 조정교부금의 재정형평화 효과와 재정격차 완화 효과가 2017년 이후 큰 폭 증가한 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 2017년은 지방재정법 시행령 개정에 따라 보통교부세 불교부단체에 대한 조정교부금 우선보전 특례가 폐지되면서 경기도의 보통교부세 교부단체의 수가 줄어들기 시작한 해이다. 이로 인해 2015년 경기도 조정교부금의 절반에 육박하던 ‘불교부단체 교부 조정교부금’의 비중이 점차 하락하기 시작하였으며, 2020년 이후에는 10% 이하로 크게 감소하여 조정교부금의 재정형평화 기능이 강화될 여지가 높아졌다. 또한 2017년부터 조정교부금의 재정불균형 완화효과를 높이기 위해 일반조정교부금 배분 기준에서 자치단체의 재정력 반영비율이 더 높아진 점도 그 이유 중 하나로 판단된다.

보통교부세의 재정력 역전효과는 상기한 바와 같이 또 다른 측면에서 재정형평성 논란을 일으킬 여지가 있다. 즉 이전재원이 교부되기 이전 초기 재정력이 열악한 자치단체의 재정력이 재정조정을 통해 상대적으로 재정력이 양호한 자치단체보다 더 높아진다면 그 결과가 과연 형평한 것인가에 대한 의문이 제기될 여지가 충분하다. 또한 일부 자치단체에서는 보통교부세 교부단체로 전환될 경우 재정력이 더 높아지는 현상이 발생될 수 있다. 이 경우 자발적 재정수입 확충 또는 재정지출 효율화를 위한 노력 수준을 높이지 않는 전략적 행태 혹은 연성예산제약 행태가 나타날 가능성도 있다. 이러한 문제는 재원을 이전하는 지방재정조정제도 개편 시 반드시 고려해야 할 내용이라 할 수 있으며, 분석결과를 통해 생각할 수 있는 보통교부세 제도개선 방향을 제시하면 다음과 같다.

먼저 지방교부세 교부에 따른 재정력 순위변동 효과를 낮추기 위한 방안을 마련할 필요가 있다. 보통교부세 배분 방식은 자치단체의 재정수입에 비대칭적으로 영향을 미치며 그 효과 또한 가시적이므로, 보통교부세 제도개선은 제도적 마찰이 매우 크게 발생하는 매우 어려운 문제라 할 수 있다. 특히 보통교부세로 인해 ‘모든 자치단체가 기계적으로 동일한 재정력을 갖거나 오히려 재정력이 역전되는 것이 과연 형평한 것인가’에 관한 문제와 관련하여, 제도개선 이전에 먼저 지방자치단체의 공감대 형성을 위한 논의과정이 필요할 것으로 생각된다. 이와 관련하여 보통교부세 재원이 충분하다면 재정력이 가장 높은 자치단체와 동일한 수준이 되도록 보통교부세를 교부하고, 남은 재원은 개별 자치단체의 재정규모에 비례하여 배분하는 방법을 생각할 수 있다(최원구 외, 2017). 그러나

이 방법은 현재의 조정률을 고려할 때 보통교부세 재원을 크게 늘리지 않는 한 현실적으로 시행이 어렵다고 할 수 있다. 이에 다른 방법으로 일정수준의 재정력 수준을 설정하고 이에 도달할 때까지 보통교부세를 교부한 후 남은 재원을 초기 재정규모에 비례하여 배분하는 방법을 생각할 수 있다. 동 방법은 자치단체의 재정규모를 고려하되 최소한의 재정력을 유지할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 동 방법 역시 기계적 형평을 추구하는 문제가 있으며, 자치단체에 이전되는 교부세액이 기존과 달라지기 때문에 제도적 마찰이 크게 발생할 수 있다.

다음으로 자치단체의 연성예산계약 행태를 낮추고 자발적 수입증가 노력을 높일 수 있는 방향으로 보통교부세 배분방식이 개선될 필요가 있다. 특히 기준재정 수입(수요)액 산정에 있어 자체노력 항목의 비중을 더 강화할 필요가 있을 것으로 생각되며, 시책수요 등은 재정조정을 목적으로 하는 보통교부세보다는 보조금제도와 결합하여 운영하는 편이 더 적절할 것으로 판단된다.

본 연구는 경기도 31개 시·군을 대상으로 보통교부세와 조정교부금의 재정형평화 효과 분석을 수행하였다. 이는 조정교부금의 ‘불교부단체 우선배분 특례’와 밀접하게 관련된 보통교부세 불교부단체가 모두 경기도에 위치하고 있기 때문에 제도변화에 따른 이전재원의 형평화 효과의 직접적 분석에 보다 유리한 장점이 있을 것이라는 판단에 따른 것이다. 그러나 지역에 따라 보통교부세와 조정교부금의 재정력 격차완화와 순위변동 효과는 달리 나타날 수 있기 때문에 일부 지역에 한정된 본 연구는 그 결과를 일반화하기 어려운 한계가 존재한다. 따라서 더 적실한 이전재원의 제도개선 논의를 위해서는 분석대상을 더욱 확장하여 분석결과와 보편성과 엄밀성을 먼저 확보할 필요가 있다.

참고문헌

[국내문헌]

- 고경훈·박용진. (2011). “재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로”. 『한국행정논집』, 23 (3), 929-951.
- 김정완. (2005). “재정보전금의 운영에 대한 연구: 경기도를 중심으로”. 『경기논단』, 7 (4), 87-104.
- 김정완. (2006). “시·군별 지역생산의 역외 유출입을 고려한 일반재정보전금의 분배방안”. 『한국거버넌스학회보』, 13 (2), 77-102.
- 김종희·김혜정. (2008). “재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로”. 『한국정책과학학회보』, 12 (4), 327-345.
- 김태일. (1999). “지방 교부세의 수평적 재정 형평화 효과 분석: 측정방법에 따른 대한 논의를 중심으로”. 『한국행정학보』, 33 (3), 403-417.
- 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.
- 박병희. (2018). “형평성 제고를 위한 지방재정조정제도 개선 방안”. 『한국지방재정논집』, 23 (2), 111-149.
- 배인명. (2003). “조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로”. 『정부학연구』, 9 (2), 7-212.
- 서정섭. (2003). “재정보전금제도의 개선방안”. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2003, 1-141.

- 서정섭. (2008). “우리나라 지방재정조정제도의 특성과 정책효과”. 『지방재정과 지방세』, 2, 169-186.
- 윤영진. (2018). 『새 지방재정론』. 서울. 대영문화사
- 이근재·정종필·최병호. (2009). “재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석”. 『국토연구』, 233-249.
- 이미애. (2014). “정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구”. 『지방정부연구』, 18 (1), 337-366.
- 이승모·유재원·서정섭·고경훈. (2005). “한국적 거버넌스 패러다임의 모색: 용역과제 중간발표회; 재정정보전금의 수평적 재정 형평화 효과 분석”. 한국행정학회 동계학술발표논문집, 2005 (3), 17-33.
- 이승모·유재원. (2006). “재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로”. 『한국행정학보』, 40 (3), 199-218.
- 이승모·유재원. (2007). “재정보전금의 수평적 재정형평화 제고방안”. 『정책분석평가학회보』, 17 (1), 61-84.
- 이용환. (2016). “시, 군 조정교부금제도의 개선 방안”. 『지방재정』, 2016 (2), 36-53.
- 이현우. (2010). “시, 군 재정형평화 수준에 대한 평가와 제도 개선방안-재정보전금제도의 개선 방안을 중심으로”. 『지방재정과 지방세』, 36, 20-39.
- 전지성·이용환·정재진. (2014). “재정보전금 제도변화에 따른 보통교부세 변화량 분석: 경기도 변화에 따른 전국 변화 효과 분석”. 『한국지방재정논집』, 19 (3), 61-88.
- 조기현. (2018). “재정분권과 지방교부세의 역할: 성과와 발전방향”. 한국지방재정학회 세미나자료집, 155-177.
- 주만수. (2009a). “지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동”. 『경제학연구』, 57 (3), 101-129.
- _____. (2009b). “지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석”. 『재정학연구』, 2 (2), 121-149.
- _____. (2014). “지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도

- 활용”. 『경제학연구』, 62(3), 119-145.
- 최병호·정종필·이근재. (2008). “재정이전과 자원역전현상에 관한 실증분석”.
한국재정학회 추계정기학술대회 발표논문집.
- 최병호·정종필. (2013). “재정보전금제도 개편의 자원 재배분 효과와 함의”.
『한국지방재정논집』, 18 (2), 27-56.
- 최원구·허등용·김진아. (2017). “보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동
효과분석”. 『한국지방재정논집』, 22 (2), 59-93.
- 최지은·전지성·장봉진. (2018). “제도변화에 따른 재정조정제도의 형평화 효과 분석”.
『한국지방재정논집』, 23 (2), 151-177.
- 황소하. (2016). “지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전: 경기도 조정교부금
제도를 중심으로”. 『한국지방재정논집』, 21(3), 93-125.
- (2017). “보통교부세의 재정형평화 효과와 재정력 역전: 기준재정수요액 및
기준재정수입액 산정을 중심으로”. 『예산정책연구』, 6(2), 11, 83-116.
- 지방행정연수원. (2017). 지방재정조정제도.
- 행정안전부. (2022). 2022년 지방교부세 산정해설.

[해외문헌]

- Lerman, R. I., & Yitzhaki, S. (1995). Changing ranks and the inequality impacts of
taxes and transfers. *National Tax Journal* , 48 (1), 45-59.

부 록

경기도 31개 시·군의 이전재원 교부 전후 재정력 순위와 재정개선비율

경기도 31개 시·군의 이전재원 교부 전후 재정력 순위와 재정개선비율

| 연도 | 2014년 | 지체재원 | | 조정교부금 | | | 지방교부세 | | | 이전재원 | | | |
|-------|--------|------|--------|-------|--------|--------|--------|------|--------|--------|------|---|----|
| | | 값 | 순위 | 값 | 순위 | 재정개선비율 | 평균 | 값 | 순위 | 재정개선비율 | 평균 | 값 | 순위 |
| 수원시 | 44.70% | 6 | 58.45% | 5 | 0.24 | 44.70% | 25 | 0.00 | 58.45% | 8 | 0.24 | | |
| 성남시 | 48.38% | 4 | 64.63% | 4 | 0.25 | 49.10% | 13 | 0.01 | 65.35% | 5 | 0.26 | | |
| 고양시 | 39.86% | 9 | 56.32% | 7 | 0.29 | 39.86% | 31 | 0.00 | 56.32% | 18 | 0.29 | | |
| 용인시 | 53.09% | 1 | 66.04% | 3 | 0.20 | 53.09% | 4 | 0.00 | 66.04% | 4 | 0.20 | | |
| 부천시 | 35.75% | 15 | 45.25% | 14 | 0.21 | 45.60% | 22 | 0.22 | 55.10% | 21 | 0.35 | | |
| 안산시 | 37.08% | 13 | 45.35% | 13 | 0.18 | 48.12% | 15 | 0.23 | 56.40% | 17 | 0.34 | | |
| 인양시 | 40.30% | 8 | 48.97% | 9 | 0.18 | 49.45% | 12 | 0.19 | 58.11% | 9 | 0.31 | | |
| 남양주시 | 33.55% | 16 | 43.02% | 17 | 0.22 | 45.06% | 24 | 0.26 | 54.52% | 25 | 0.38 | | |
| 화성시 | 52.83% | 2 | 66.77% | 2 | 0.21 | 52.83% | 5 | 0.00 | 66.77% | 3 | 0.21 | | |
| 평택시 | 42.98% | 7 | 49.67% | 8 | 0.13 | 53.63% | 3 | 0.20 | 60.33% | 7 | 0.29 | | |
| 의정부시 | 26.22% | 28 | 34.83% | 27 | 0.25 | 43.02% | 27 | 0.39 | 51.63% | 29 | 0.49 | | |
| 시흥시 | 39.31% | 11 | 48.31% | 11 | 0.19 | 46.03% | 19 | 0.15 | 55.04% | 22 | 0.29 | | |
| 파주시 | 36.08% | 14 | 45.62% | 12 | 0.21 | 48.56% | 14 | 0.26 | 58.09% | 10 | 0.38 | | |
| 광명시 | 30.68% | 23 | 41.63% | 19 | 0.26 | 41.98% | 29 | 0.27 | 52.93% | 28 | 0.42 | | |
| 김포시 | 39.51% | 10 | 48.64% | 10 | 0.19 | 45.81% | 20 | 0.14 | 54.93% | 23 | 0.28 | | |
| 군포시 | 33.40% | 18 | 41.85% | 18 | 0.20 | 46.15% | 18 | 0.28 | 54.60% | 24 | 0.39 | | |
| 광주시 | 48.42% | 3 | 56.93% | 6 | 0.15 | 56.63% | 2 | 0.14 | 65.14% | 6 | 0.26 | | |
| 이천시 | 37.12% | 12 | 43.21% | 16 | 0.14 | 51.28% | 6 | 0.28 | 57.36% | 13 | 0.35 | | |
| 양주시 | 30.84% | 22 | 38.09% | 23 | 0.19 | 49.89% | 10 | 0.38 | 57.13% | 15 | 0.46 | | |
| 오산시 | 29.81% | 24 | 37.55% | 24 | 0.21 | 42.78% | 28 | 0.30 | 50.52% | 30 | 0.41 | | |
| 구리시 | 33.51% | 17 | 41.43% | 20 | 0.19 | 50.08% | 9 | 0.33 | 57.99% | 11 | 0.42 | | |
| 안성시 | 32.94% | 19 | 40.00% | 22 | 0.18 | 50.54% | 7 | 0.35 | 57.60% | 12 | 0.43 | | |
| 포천시 | 28.84% | 25 | 35.95% | 25 | 0.20 | 50.13% | 8 | 0.42 | 57.24% | 14 | 0.50 | | |
| 의왕시 | 32.26% | 21 | 41.20% | 21 | 0.22 | 47.11% | 17 | 0.32 | 56.04% | 20 | 0.42 | | |
| 하남시 | 32.74% | 20 | 43.41% | 15 | 0.25 | 45.58% | 23 | 0.28 | 56.25% | 19 | 0.42 | | |
| 여주시 | 26.45% | 26 | 32.92% | 28 | 0.20 | 48.04% | 16 | 0.45 | 54.50% | 26 | 0.51 | | |
| 동두천시 | 14.93% | 31 | 24.60% | 30 | 0.39 | 40.02% | 30 | 0.63 | 49.69% | 31 | 0.70 | | |
| 과천시 | 45.77% | 5 | 78.10% | 1 | 0.41 | 45.77% | 21 | 0.00 | 78.10% | 1 | 0.41 | | |
| 양평군 | 26.29% | 27 | 35.33% | 26 | 0.26 | 63.76% | 1 | 0.59 | 72.81% | 2 | 0.64 | | |
| 기평군 | 15.58% | 30 | 25.34% | 29 | 0.39 | 43.65% | 26 | 0.64 | 53.41% | 27 | 0.71 | | |
| 연천군 | 16.46% | 29 | 23.68% | 31 | 0.30 | 49.72% | 11 | 0.67 | 56.94% | 16 | 0.71 | | |
| 전체 평균 | | | 35.02% | | 45.26% | | 48.00% | | 58.24% | | 0.40 | | |
| | | | | | 0.23 | | 0.27 | | 0.63 | | 0.69 | | |

| 연도 | 2015년 | 지체재원 | | 조정교부금 | | | 지방교부세 | | | 이전재원 | | |
|-------|--------|------|--------|-------|------|--------------|-------|------|--------------|------|------|--------------|
| | | 값 | 순위 | 값 | 순위 | 재정개년비율 평균 | 값 | 순위 | 재정개년비율 평균 | 값 | 순위 | 재정개년비율 평균 |
| 지체단체 | | | | | | | | | | | | |
| 수원시 | 47.51% | 4 | 61.32% | 5 | 0.23 | 47.76% | 12 | 0.01 | 61.57% | 6 | 0.23 | |
| 성남시 | 50.06% | 2 | 63.92% | 3 | 0.22 | 50.69% | 5 | 0.01 | 64.55% | 3 | 0.22 | |
| 고양시 | 39.19% | 10 | 54.36% | 6 | 0.28 | 39.62% | 29 | 0.01 | 54.79% | 18 | 0.28 | |
| 용인시 | 47.70% | 3 | 61.63% | 4 | 0.23 | 49.32% | 8 | 0.03 | 63.25% | 4 | 0.25 | |
| 부천시 | 33.90% | 17 | 42.33% | 19 | 0.20 | 43.00% | 23 | 0.21 | 51.43% | 25 | 0.34 | |
| 안산시 | 38.11% | 11 | 46.08% | 11 | 0.17 | 48.65% | 9 | 0.22 | 56.62% | 14 | 0.33 | |
| 안양시 | 41.33% | 8 | 50.12% | 10 | 0.18 | 50.71% | 4 | 0.18 | 59.49% | 8 | 0.31 | |
| 남양주시 | 33.84% | 18 | 42.89% | 17 | 0.21 | 45.10% | 19 | 0.25 | 54.15% | 21 | 0.38 | |
| 화성시 | 52.44% | 1 | 68.78% | 1 | 0.24 | 52.57% | 3 | 0.00 | 68.90% | 1 | 0.24 | |
| 평택시 | 35.30% | 15 | 41.62% | 20 | 0.15 | 44.95% | 20 | 0.21 | 51.27% | 26 | 0.31 | |
| 의정부시 | 43.19% | 5 | 50.34% | 8 | 0.14 | 54.68% | 1 | 0.21 | 61.83% | 5 | 0.30 | |
| 시흥시 | 41.45% | 7 | 50.13% | 9 | 0.17 | 48.10% | 11 | 0.14 | 56.78% | 12 | 0.27 | |
| 파주시 | 36.87% | 14 | 45.02% | 15 | 0.18 | 47.26% | 14 | 0.22 | 55.42% | 17 | 0.33 | |
| 광명시 | 31.27% | 20 | 43.32% | 16 | 0.28 | 42.71% | 24 | 0.27 | 54.75% | 19 | 0.43 | |
| 김포시 | 37.58% | 13 | 45.05% | 14 | 0.17 | 44.23% | 22 | 0.15 | 51.71% | 24 | 0.27 | |
| 군포시 | 33.51% | 19 | 42.81% | 18 | 0.22 | 47.41% | 13 | 0.29 | 56.72% | 13 | 0.41 | |
| 광주시 | 42.30% | 6 | 50.37% | 7 | 0.16 | 50.24% | 6 | 0.16 | 58.30% | 11 | 0.27 | |
| 이천시 | 39.43% | 9 | 45.71% | 12 | 0.14 | 52.61% | 2 | 0.25 | 58.89% | 9 | 0.33 | |
| 양주시 | 26.22% | 25 | 34.00% | 25 | 0.23 | 45.72% | 17 | 0.43 | 53.50% | 23 | 0.51 | |
| 오산시 | 29.42% | 23 | 38.01% | 22 | 0.23 | 42.39% | 25 | 0.31 | 50.98% | 28 | 0.42 | |
| 구리시 | 28.43% | 24 | 37.49% | 24 | 0.24 | 42.03% | 26 | 0.32 | 51.09% | 27 | 0.44 | |
| 안성시 | 30.43% | 22 | 37.81% | 23 | 0.20 | 48.25% | 10 | 0.37 | 55.63% | 16 | 0.45 | |
| 포천시 | 20.46% | 27 | 27.32% | 28 | 0.25 | 40.84% | 27 | 0.50 | 47.70% | 30 | 0.57 | |
| 의왕시 | 30.76% | 21 | 39.82% | 21 | 0.23 | 44.67% | 21 | 0.31 | 53.73% | 22 | 0.43 | |
| 하남시 | 34.25% | 16 | 45.10% | 13 | 0.24 | 45.23% | 18 | 0.24 | 56.08% | 15 | 0.39 | |
| 여주시 | 26.19% | 26 | 33.84% | 26 | 0.23 | 47.10% | 15 | 0.44 | 54.75% | 20 | 0.52 | |
| 동두천시 | 13.13% | 31 | 26.73% | 30 | 0.51 | 33.06% | 31 | 0.60 | 46.66% | 31 | 0.72 | |
| 과천시 | 38.00% | 12 | 67.52% | 2 | 0.44 | 38.39% | 30 | 0.01 | 67.91% | 2 | 0.44 | |
| 양평군 | 16.34% | 29 | 26.82% | 29 | 0.39 | 49.40% | 7 | 0.67 | 59.87% | 7 | 0.73 | |
| 가평군 | 15.26% | 30 | 25.36% | 31 | 0.40 | 40.34% | 28 | 0.62 | 50.43% | 29 | 0.70 | |
| 연천군 | 16.68% | 28 | 29.02% | 27 | 0.43 | 46.13% | 16 | 0.64 | 58.47% | 10 | 0.71 | |
| 전체 평균 | 33.89% | | 44.34% | | 0.24 | 45.91% | | 0.27 | 56.36% | | 0.40 | |

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

0.23

| 연도 | 2019년 | 지체지원 | | 조정교부금 | | | 지방교부세 | | | 이전재원 | | | 재정개년율 평균 |
|-------|--------|------|--------|-------|------|-------------|--------|----|-------|--------|----|-------------|-------------|
| | | 값 | 순위 | 값 | 순위 | 재정개년율 | 값 | 순위 | 재정개년율 | 값 | 순위 | 재정개년율 | |
| 자치단체 | | | | | | 재정개년율 평균 | | | | | | 재정개년율 평균 | |
| 수원시 | 45.18% | 4 | 53.01% | 4 | 0.15 | | 45.45% | 7 | 0.01 | 53.28% | 10 | 0.15 | |
| 성남시 | 48.23% | 3 | 56.18% | 3 | 0.14 | | 48.77% | 3 | 0.01 | 56.72% | 6 | 0.15 | |
| 고양시 | 29.25% | 16 | 39.44% | 15 | 0.26 | | 42.80% | 12 | 0.32 | 52.99% | 11 | 0.45 | |
| 용인시 | 49.74% | 2 | 58.16% | 2 | 0.14 | | 49.93% | 2 | 0.00 | 58.35% | 3 | 0.15 | |
| 부천시 | 30.35% | 13 | 41.13% | 12 | 0.26 | | 42.04% | 15 | 0.28 | 52.83% | 13 | 0.43 | |
| 안산시 | 30.47% | 12 | 37.81% | 19 | 0.19 | | 35.70% | 27 | 0.15 | 43.03% | 29 | 0.29 | |
| 안양시 | 36.39% | 7 | 46.57% | 6 | 0.22 | | 47.63% | 5 | 0.24 | 57.81% | 4 | 0.37 | |
| 남양주시 | 24.24% | 20 | 34.06% | 22 | 0.29 | | 41.79% | 17 | 0.42 | 51.62% | 17 | 0.53 | |
| 화성시 | 51.08% | 1 | 58.38% | 1 | 0.12 | | 51.24% | 1 | 0.00 | 58.53% | 2 | 0.13 | |
| 평택시 | 35.87% | 8 | 42.93% | 11 | 0.16 | | 44.01% | 9 | 0.18 | 51.07% | 18 | 0.30 | |
| 의정부시 | 34.44% | 9 | 44.02% | 10 | 0.22 | | 48.16% | 4 | 0.28 | 57.74% | 5 | 0.40 | |
| 시흥시 | 31.73% | 10 | 40.82% | 13 | 0.22 | | 38.23% | 24 | 0.17 | 47.33% | 25 | 0.33 | |
| 파주시 | 22.72% | 23 | 30.79% | 25 | 0.26 | | 38.27% | 23 | 0.41 | 46.34% | 28 | 0.51 | |
| 광명시 | 27.41% | 18 | 39.03% | 16 | 0.30 | 0.26 | 38.62% | 21 | 0.29 | 50.23% | 21 | 0.45 | 0.41 |
| 김포시 | 30.04% | 14 | 39.49% | 14 | 0.24 | | 39.93% | 18 | 0.25 | 49.38% | 23 | 0.39 | |
| 군포시 | 25.94% | 19 | 38.39% | 17 | 0.32 | | 38.28% | 22 | 0.32 | 50.73% | 19 | 0.49 | |
| 광주시 | 28.14% | 17 | 38.21% | 18 | 0.26 | | 42.31% | 14 | 0.33 | 52.37% | 14 | 0.46 | |
| 아산시 | 40.44% | 5 | 45.30% | 8 | 0.11 | | 46.78% | 6 | 0.14 | 51.64% | 16 | 0.22 | |
| 양주시 | 23.48% | 21 | 35.53% | 20 | 0.34 | | 43.41% | 11 | 0.46 | 55.46% | 8 | 0.58 | |
| 오산시 | 22.40% | 25 | 32.86% | 23 | 0.32 | | 31.94% | 30 | 0.30 | 42.39% | 30 | 0.47 | |
| 구리시 | 23.40% | 22 | 35.45% | 21 | 0.34 | | 34.54% | 29 | 0.32 | 46.59% | 26 | 0.50 | |
| 안성시 | 22.62% | 24 | 31.76% | 24 | 0.29 | | 43.75% | 10 | 0.48 | 52.88% | 12 | 0.57 | |
| 포천시 | 14.85% | 27 | 23.50% | 31 | 0.37 | | 37.72% | 25 | 0.61 | 46.36% | 27 | 0.68 | |
| 의왕시 | 31.66% | 11 | 45.34% | 7 | 0.30 | | 42.57% | 13 | 0.26 | 56.25% | 7 | 0.44 | |
| 하남시 | 36.76% | 6 | 48.24% | 5 | 0.24 | | 38.85% | 20 | 0.05 | 50.33% | 20 | 0.27 | |
| 여주시 | 15.90% | 26 | 26.21% | 28 | 0.39 | | 41.87% | 16 | 0.62 | 52.18% | 15 | 0.70 | |
| 동두천시 | 10.02% | 31 | 23.59% | 29 | 0.58 | | 27.40% | 31 | 0.63 | 40.97% | 31 | 0.76 | |
| 과천시 | 29.64% | 15 | 44.17% | 9 | 0.33 | | 35.31% | 28 | 0.16 | 49.84% | 22 | 0.41 | |
| 양평군 | 13.71% | 28 | 28.16% | 26 | 0.51 | | 44.73% | 8 | 0.69 | 59.18% | 1 | 0.77 | |
| 가평군 | 13.21% | 29 | 27.53% | 27 | 0.52 | 0.52 | 38.99% | 19 | 0.66 | 53.31% | 9 | 0.75 | 0.68 |
| 연천군 | 10.98% | 30 | 23.58% | 30 | 0.53 | | 35.93% | 26 | 0.69 | 48.52% | 24 | 0.77 | |
| 전체 평균 | 28.72% | | 39.02% | | 0.29 | 0.29 | 41.19% | | 0.31 | 51.49% | | 0.45 | 0.27 |

| 연 도 | 2020년 | 지체지역 | | 조정교부금 | | | 지방교부세 | | | 이전재원 | | | 재정개년율 평균 |
|-----|-------|--------|----|--------|----|-------------|--------|----|-------------|--------|----|-------------|-------------|
| | | 값 | 순위 | 값 | 순위 | 재정개년율 평균 | 값 | 순위 | 재정개년율 평균 | 값 | 순위 | 재정개년율 평균 | |
| | 수원시 | 34.42% | 4 | 41.40% | 5 | 0.17 | 35.60% | 13 | 0.03 | 42.59% | 19 | 0.19 | |
| | 성남시 | 43.45% | 1 | 49.51% | 1 | 0.12 | 43.80% | 1 | 0.01 | 49.86% | 1 | 0.13 | |
| | 고양시 | 26.10% | 15 | 34.26% | 16 | 0.24 | 35.64% | 11 | 0.27 | 43.79% | 13 | 0.40 | |
| | 용인시 | 39.29% | 2 | 46.67% | 2 | 0.16 | 40.04% | 2 | 0.02 | 47.43% | 6 | 0.17 | |
| | 부천시 | 24.27% | 18 | 32.57% | 18 | 0.25 | 31.97% | 25 | 0.24 | 40.27% | 26 | 0.40 | |
| | 안산시 | 28.26% | 12 | 35.65% | 13 | 0.21 | 32.39% | 24 | 0.13 | 39.79% | 29 | 0.29 | |
| | 안양시 | 31.72% | 6 | 40.29% | 7 | 0.21 | 39.69% | 3 | 0.20 | 48.26% | 3 | 0.34 | |
| | 남양주시 | 23.09% | 19 | 31.17% | 21 | 0.26 | 34.36% | 19 | 0.33 | 42.44% | 20 | 0.46 | |
| | 화성시 | 38.70% | 3 | 44.45% | 3 | 0.13 | 38.82% | 4 | 0.00 | 44.57% | 11 | 0.13 | |
| | 평택시 | 30.37% | 7 | 36.58% | 11 | 0.17 | 36.21% | 10 | 0.16 | 42.42% | 21 | 0.28 | |
| | 의정부시 | 19.84% | 24 | 29.18% | 24 | 0.32 | 30.47% | 27 | 0.35 | 39.81% | 28 | 0.50 | |
| | 시흥시 | 29.23% | 9 | 36.62% | 10 | 0.20 | 33.47% | 22 | 0.13 | 40.86% | 23 | 0.28 | |
| | 파주시 | 22.16% | 20 | 30.55% | 22 | 0.27 | 34.80% | 15 | 0.36 | 43.19% | 16 | 0.49 | |
| | 광명시 | 25.94% | 17 | 34.84% | 14 | 0.26 | 33.89% | 21 | 0.23 | 42.79% | 18 | 0.39 | |
| | 김포시 | 27.86% | 13 | 36.18% | 12 | 0.23 | 34.67% | 16 | 0.20 | 42.99% | 17 | 0.35 | 0.39 |
| | 군포시 | 26.60% | 14 | 36.66% | 9 | 0.27 | 35.17% | 14 | 0.24 | 45.24% | 9 | 0.41 | |
| | 광주시 | 25.98% | 16 | 34.35% | 15 | 0.24 | 36.22% | 9 | 0.28 | 44.60% | 10 | 0.42 | |
| | 아산시 | 28.26% | 11 | 34.13% | 17 | 0.17 | 34.61% | 17 | 0.18 | 40.49% | 25 | 0.30 | |
| | 양주시 | 21.59% | 22 | 32.11% | 19 | 0.33 | 35.61% | 12 | 0.39 | 46.12% | 7 | 0.53 | |
| | 오산시 | 20.84% | 23 | 30.30% | 23 | 0.31 | 28.12% | 30 | 0.26 | 37.57% | 31 | 0.45 | |
| | 구리시 | 21.83% | 21 | 31.73% | 20 | 0.31 | 29.94% | 28 | 0.27 | 39.84% | 27 | 0.45 | |
| | 안성시 | 19.46% | 25 | 27.45% | 26 | 0.29 | 33.98% | 20 | 0.43 | 41.96% | 22 | 0.54 | |
| | 포천시 | 18.41% | 26 | 27.69% | 25 | 0.34 | 38.47% | 5 | 0.52 | 47.75% | 5 | 0.61 | |
| | 의왕시 | 29.49% | 8 | 40.63% | 6 | 0.27 | 36.83% | 7 | 0.20 | 47.97% | 4 | 0.39 | |
| | 하남시 | 32.98% | 5 | 41.91% | 4 | 0.21 | 34.44% | 18 | 0.04 | 43.36% | 15 | 0.24 | |
| | 여주시 | 17.07% | 27 | 26.65% | 27 | 0.36 | 36.43% | 8 | 0.53 | 46.01% | 8 | 0.63 | |
| | 동두천시 | 10.82% | 30 | 23.83% | 30 | 0.55 | 25.40% | 31 | 0.57 | 38.41% | 30 | 0.72 | |
| | 과천시 | 28.90% | 10 | 39.89% | 8 | 0.28 | 33.39% | 23 | 0.13 | 44.37% | 12 | 0.35 | |
| | 양평군 | 14.50% | 28 | 26.34% | 28 | 0.45 | 37.10% | 6 | 0.61 | 48.93% | 2 | 0.70 | |
| | 가평군 | 12.62% | 29 | 25.23% | 29 | 0.50 | 30.84% | 26 | 0.59 | 43.46% | 14 | 0.71 | 0.73 |
| | 연천군 | 9.50% | 31 | 20.76% | 31 | 0.54 | 29.31% | 29 | 0.68 | 40.58% | 24 | 0.77 | |
| | 전체 평균 | 25.28% | | 34.18% | | 0.28 | 34.57% | | 0.28 | 43.48% | | 0.42 | |

| 연 도 | 2021년 | 지체내원 | | 조정교부금 | | | 지방교부세 | | | 이전재원 | | |
|-------|--------|------|--------|-------|------|--------------|-------|------|--------|------|------|--------------|
| | | 값 | 순위 | 값 | 순위 | 재정개년비율 | 값 | 순위 | 재정개년비율 | 값 | 순위 | 재정개년비율 |
| 자치단체 | | | | | | 재정개년비율 평균 | | | | | | 재정개년비율 평균 |
| 수원시 | 40.90% | 5 | 51.93% | 5 | 0.21 | 42.04% | 7 | 0.03 | 53.07% | 12 | 0.23 | |
| 성남시 | 56.52% | 1 | 64.61% | 1 | 0.13 | 56.90% | 1 | 0.01 | 65.00% | 1 | 0.13 | |
| 고양시 | 31.43% | 10 | 41.84% | 14 | 0.25 | 40.50% | 13 | 0.22 | 50.91% | 19 | 0.38 | |
| 용인시 | 42.11% | 3 | 51.94% | 4 | 0.19 | 42.80% | 5 | 0.02 | 52.63% | 13 | 0.20 | |
| 부천시 | 25.61% | 20 | 38.45% | 21 | 0.33 | 34.92% | 27 | 0.27 | 47.75% | 27 | 0.46 | |
| 안산시 | 29.28% | 14 | 40.48% | 16 | 0.28 | 36.56% | 22 | 0.20 | 47.76% | 26 | 0.39 | |
| 안양시 | 32.11% | 8 | 44.89% | 7 | 0.28 | 40.71% | 11 | 0.21 | 53.48% | 11 | 0.40 | |
| 남양주시 | 26.24% | 18 | 38.94% | 20 | 0.33 | 39.45% | 16 | 0.33 | 52.16% | 16 | 0.50 | |
| 화성시 | 48.68% | 2 | 57.57% | 2 | 0.15 | 48.83% | 2 | 0.00 | 57.72% | 6 | 0.16 | |
| 평택시 | 34.16% | 6 | 43.04% | 8 | 0.21 | 41.29% | 9 | 0.17 | 50.17% | 22 | 0.32 | |
| 의정부시 | 18.08% | 26 | 32.17% | 30 | 0.44 | 30.12% | 31 | 0.40 | 44.21% | 31 | 0.59 | |
| 시흥시 | 30.15% | 12 | 39.49% | 19 | 0.24 | 35.25% | 26 | 0.14 | 44.59% | 30 | 0.32 | |
| 파주시 | 22.89% | 23 | 31.20% | 31 | 0.27 | 36.72% | 20 | 0.38 | 45.03% | 29 | 0.49 | |
| 광명시 | 27.98% | 16 | 40.09% | 17 | 0.30 | 37.43% | 19 | 0.25 | 49.54% | 23 | 0.44 | |
| 김포시 | 30.89% | 11 | 42.88% | 9 | 0.28 | 38.28% | 18 | 0.19 | 50.26% | 21 | 0.39 | |
| 군포시 | 25.95% | 19 | 41.97% | 13 | 0.38 | 36.26% | 24 | 0.28 | 52.28% | 15 | 0.50 | |
| 광주시 | 28.90% | 15 | 42.43% | 11 | 0.32 | 40.91% | 10 | 0.29 | 54.44% | 10 | 0.47 | |
| 아산시 | 31.75% | 9 | 41.32% | 15 | 0.23 | 38.61% | 17 | 0.18 | 48.19% | 25 | 0.34 | |
| 양주시 | 21.40% | 24 | 35.79% | 23 | 0.40 | 36.51% | 23 | 0.41 | 50.90% | 20 | 0.58 | |
| 오산시 | 24.78% | 21 | 39.68% | 18 | 0.38 | 33.75% | 28 | 0.27 | 48.65% | 24 | 0.49 | |
| 구리시 | 27.25% | 17 | 42.29% | 12 | 0.36 | 36.15% | 25 | 0.25 | 51.20% | 18 | 0.47 | |
| 안성시 | 23.22% | 22 | 33.40% | 28 | 0.31 | 42.31% | 6 | 0.45 | 52.49% | 14 | 0.56 | |
| 포천시 | 20.88% | 25 | 35.20% | 26 | 0.41 | 44.91% | 3 | 0.54 | 59.24% | 4 | 0.65 | |
| 의왕시 | 32.44% | 7 | 48.20% | 6 | 0.33 | 40.52% | 12 | 0.20 | 56.29% | 7 | 0.42 | |
| 하남시 | 42.07% | 4 | 54.36% | 3 | 0.23 | 43.18% | 4 | 0.03 | 55.46% | 9 | 0.24 | |
| 여주시 | 17.70% | 27 | 33.17% | 29 | 0.47 | 40.43% | 14 | 0.56 | 55.90% | 8 | 0.68 | |
| 동두천시 | 13.01% | 31 | 34.60% | 27 | 0.62 | 30.34% | 30 | 0.57 | 51.93% | 17 | 0.75 | |
| 과천시 | 29.70% | 13 | 42.58% | 10 | 0.30 | 33.15% | 29 | 0.10 | 46.03% | 28 | 0.35 | |
| 양평군 | 16.81% | 28 | 35.41% | 25 | 0.53 | 41.47% | 8 | 0.59 | 60.07% | 2 | 0.72 | |
| 가평군 | 15.22% | 30 | 36.96% | 22 | 0.59 | 36.70% | 21 | 0.59 | 58.43% | 5 | 0.74 | |
| 연천군 | 15.62% | 29 | 35.43% | 24 | 0.56 | 40.18% | 15 | 0.61 | 59.99% | 3 | 0.74 | |
| 전체 평균 | 28.51% | | 41.69% | | 0.33 | 39.26% | | 0.28 | 52.44% | | 0.45 | |
| | | | | | | 0.56 | | 0.60 | 0.60 | | 0.73 | |
| | | | | | | 0.31 | | 0.25 | 0.25 | | 0.43 | |

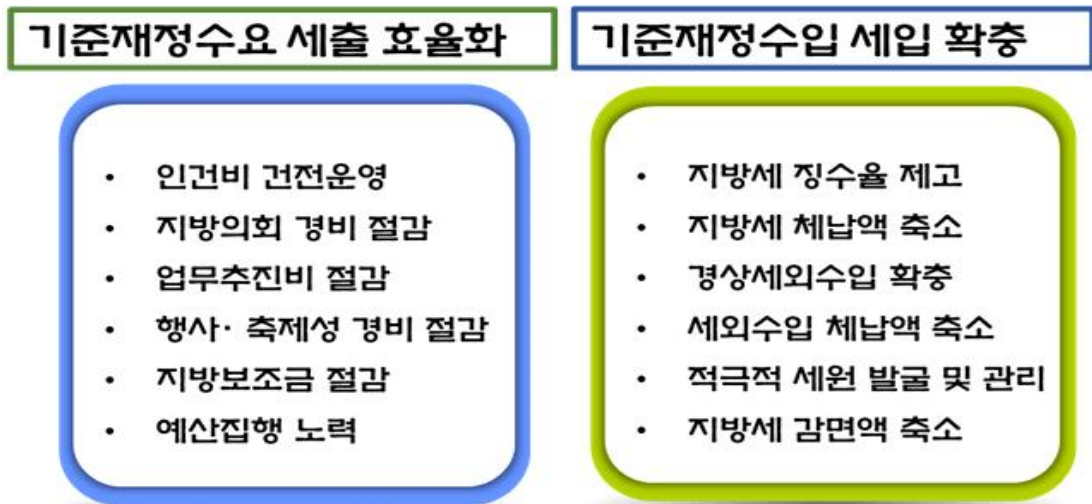
보론

고양시 보통교부세 자체노력 항목 분석

고양시 보통교부세 자체노력 항목 분석²⁾

- 보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부
 - 기준재정수요액은 기초수요액과 보정수요의 합산액에 수요 자체노력을 반영하여 산정하며, 기준재정수입액은 기초수입과 보정수입의 합산액에 수입 자체노력을 반영하여 산정
 - 자체노력 반영제도는 지방자치단체의 재정건정 운영과 세출효율화 그리고 세입확충을 유도하기 위한 제도로, 2022년 기준 기준재정수요 6종, 기준재정수입 6종 12개 항목으로 구성

[그림 1] 기준재정수요와 기준재정수입 자체노력 항목



¹²⁾ 자체노력 항목 분석 기간은 2017년에서 2022년의 6개 연도이며, 2017에서 2021년은 지방재정연감 지방자치단체 세입결산 자료를, 그리고 2022년은 지방재정연감 최종예산 자료를 활용하여 분석하였음

○ 기준재정수요 자체노력 액수와 비중

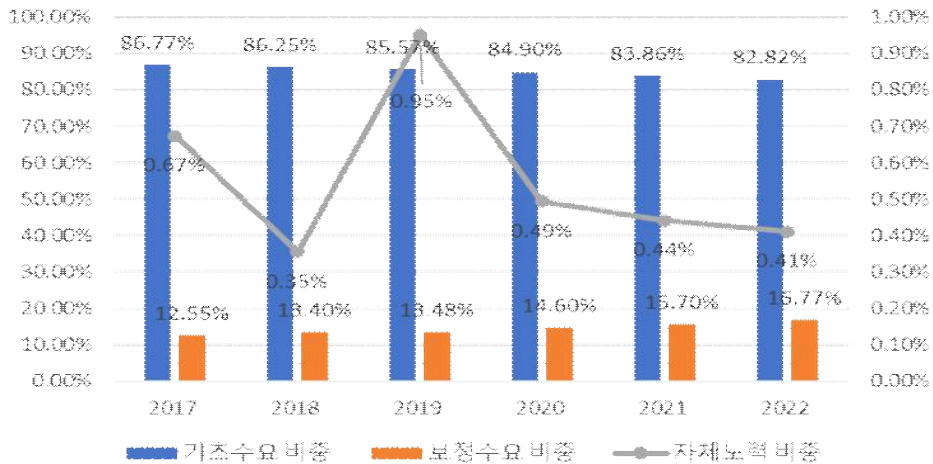
- 기준재정수요액, 기초수요액, 보정수요액은 증가추세이나 자체노력은 연도에 따라 등락을 보임
- 자체노력은 2019년 4천억 이상이었으나, 2022년 기준 2천 175억 수준으로 감소
- 기준재정수요에서 자체노력이 차지하는 비중은 1% 미만

[표 1] 보통교부세 기준재정수요 자체노력 항목 금액

(단위: 백만 원)

| 연도 | 기준재정수요 | 기초수요 | 보정수요 | 자체노력 |
|------|------------|------------|-----------|---------|
| 2017 | 31,520,298 | 27,351,357 | 3,956,501 | 212,440 |
| 2018 | 35,838,141 | 30,909,774 | 4,801,428 | 126,939 |
| 2019 | 42,387,426 | 36,271,275 | 5,713,154 | 402,997 |
| 2020 | 42,907,157 | 36,428,911 | 6,266,572 | 211,674 |
| 2021 | 46,844,772 | 39,284,070 | 7,354,175 | 206,527 |
| 2022 | 52,984,906 | 43,882,152 | 8,885,234 | 217,520 |

[그림 2] 보통교부세 기준재정수요 자체노력 비중



○ 기준재정수입 자체노력 액수와 비중

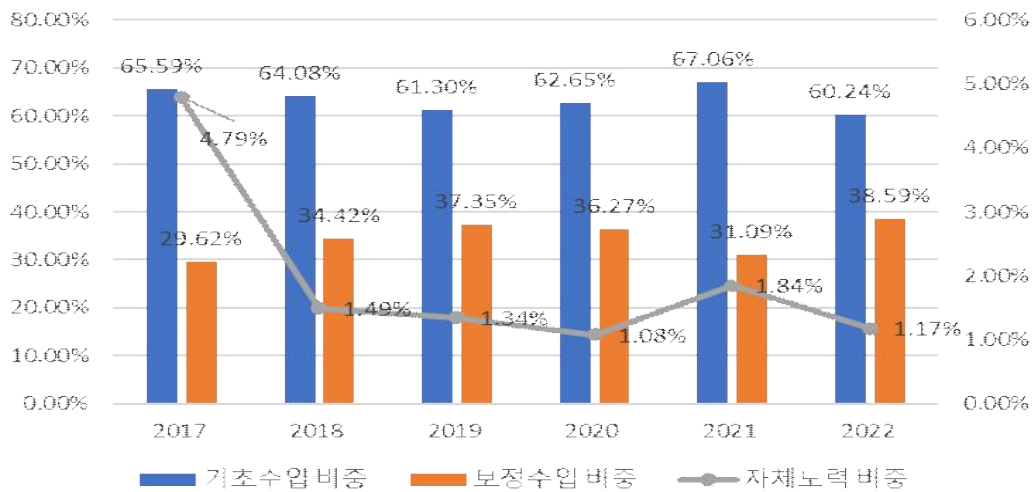
- 기준재정수입액, 기초수입액, 보정수입액은 증가추세이며 자체노력은 연도별 차이를 보임
- 자체노력은 2017년 8천억 이상이었으나, 2022년 기준 3천 500억 수준으로 큰 폭 감소
- 기준재정수입에서 자체노력이 차지하는 비중은 2% 미만 수준

[표 2] 보통교부세 기준재정수입 자체노력 항목 금액

(단위: 백만 원)

| 연도 | 기준재정수입 | 기초수입 | 보정수입 | 자체노력 |
|------|------------|------------|------------|---------|
| 2017 | 17,239,181 | 11,307,205 | 5,105,896 | 826,080 |
| 2018 | 19,398,871 | 12,431,370 | 6,677,869 | 289,632 |
| 2019 | 22,354,046 | 13,703,927 | 8,349,851 | 300,268 |
| 2020 | 22,409,393 | 14,040,177 | 8,128,293 | 240,923 |
| 2021 | 24,287,601 | 16,288,306 | 7,552,062 | 447,233 |
| 2022 | 29,516,402 | 17,779,760 | 11,390,779 | 345,863 |

[그림 3] 보통교부세 기준재정수입 자체노력 비중



○ 고양시 기준재정수요 자체노력 액수와 비중

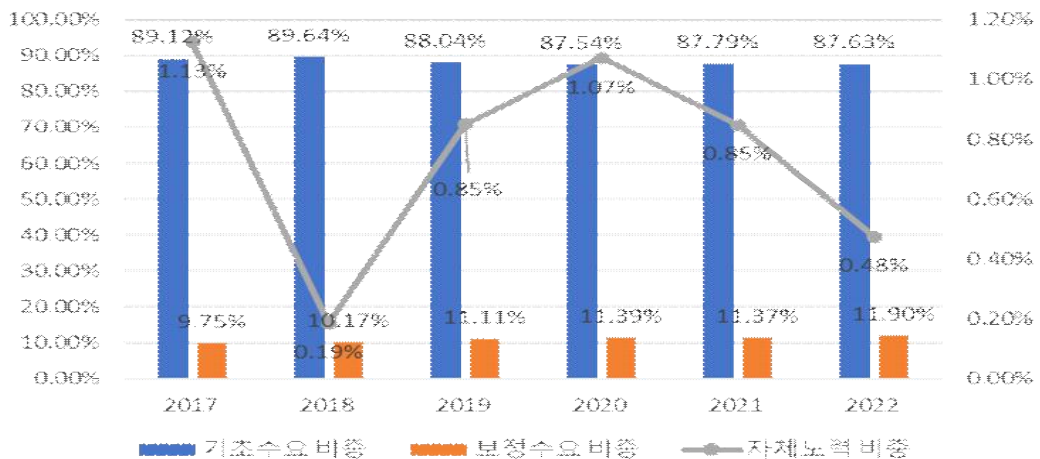
- 기준재정수요액, 기초수요액, 보정수요액은 증가추세이나 자체노력은 2000년 이후 감소 추세
- 자체노력은 2020년 100억 이상이었으나, 2022년 기준 61억 수준으로 감소
- 기준재정수요에서 자체노력이 차지하는 비중은 1% 미만
- 전체현황 대비 고양시는 기초수요액 비중이 높고 보정수요액 비중은 낮게 나타남

[표 3] 고양시 보통교부세 기준재정수요 자체노력 금액

(단위: 백만 원)

| 연도 | 기준재정수요 | 기초수요 | 보정수요 | 자체노력 |
|------|-----------|-----------|---------|--------|
| 2017 | 761,051 | 678,246 | 74,236 | 8,569 |
| 2018 | 880,638 | 789,434 | 89,572 | 1,632 |
| 2019 | 1,016,478 | 894,883 | 112,963 | 8,632 |
| 2020 | 1,035,925 | 906,837 | 117,983 | 11,105 |
| 2021 | 1,127,360 | 989,658 | 128,140 | 9,562 |
| 2022 | 1,289,422 | 1,129,892 | 153,405 | 6,125 |

[그림 4] 고양시 보통교부세 기준재정수요 자체노력 비중



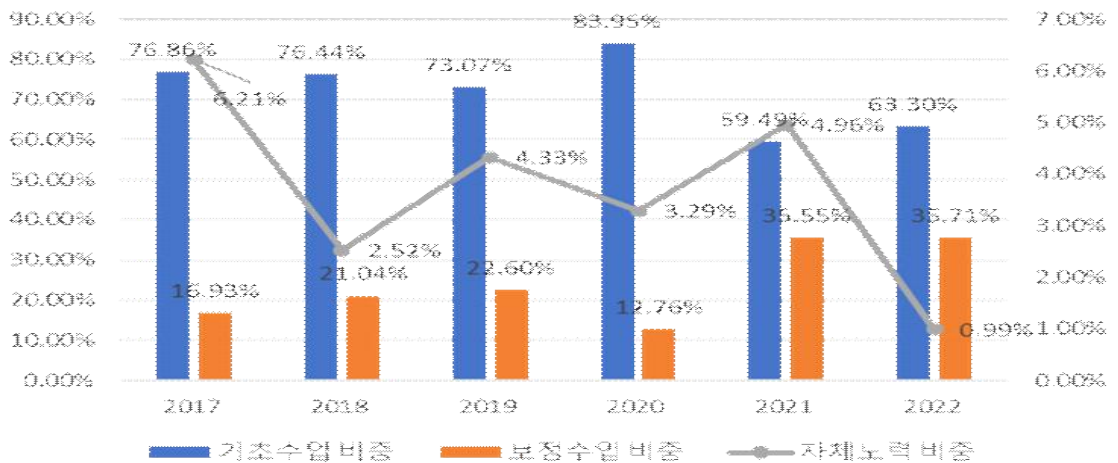
○ 고양시 기준재정수입 자체노력 액수와 비중

- 기준재정수입액은 증가추세로 2022년 기준 1조에 근접
- 자체노력은 등락을 보이며, 21년 400억 이상에서 2022년 100억 이하로 감소
- 기준재정수입에서 자체노력액이 차지하는 비중은 3.7% 수준이며, 전체현황 대비 고양시는 보정수요액 비중은 낮으나 기초수입액과 자체노력 비중은 높게 나타남

[표 4] 고양시 보통교부세 기준재정수입 자체노력 항목 금액 (단위: 백만 원)

| 연도 | 기준재정수입 | 기초수입 | 보정수입 | 자체노력 |
|------|---------|---------|---------|--------|
| 2017 | 638,544 | 490,778 | 108,116 | 39,650 |
| 2018 | 624,708 | 477,497 | 131,441 | 15,770 |
| 2019 | 645,116 | 471,414 | 145,800 | 27,902 |
| 2020 | 659,248 | 553,464 | 84,115 | 21,669 |
| 2021 | 823,761 | 490,064 | 292,876 | 40,821 |
| 2022 | 992,675 | 628,348 | 354,473 | 9,854 |

[그림 5] 고양시 보통교부세 기준재정수입 자체노력 비중



○ 기준재정수요 자체노력 항목의 기여도

- 인건비 건전운영, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 지방보조금 절감 항목은 기준재정수요액 증가에 기여
- 민간위탁금 절감, 지방청사관리, 예산집행 노력 중 불용액 항목은 기준재정수요에 불리하게 작용

[표 5] 기준재정수요액 자체노력 항목 현황

(단위: 백만 원)

| 연도 | 자체노력 | 인건비 건전운영 | 지방의회경비 | 업무추진비 | 행사·축제성경비 |
|------|---------|----------|----------|-----------|-----------|
| 2017 | 212,440 | 17,479 | 1,318 | 6,918 | -13,637 |
| 2018 | 126,939 | 29,022 | 1,396 | 8,484 | -35,962 |
| 2019 | 402,997 | 24,829 | 1,273 | 8,867 | 19,071 |
| 2020 | 211,674 | 67,475 | 3,749 | 11,593 | -33,811 |
| 2021 | 206,527 | 61,491 | 4,614 | 10,757 | 59,431 |
| 2022 | 217,520 | 58,190 | 8,523 | 16,954 | 135,429 |
| 평균 | 229,683 | 43,081 | 3,479 | 10,596 | 21,754 |
| 연도 | 지방보조금 | 민간위탁금 | 지방청사관리 | 지방청사(면적) | 지방청사(에너지) |
| 2017 | 105,653 | -4,480 | - | -379 | 96,080 |
| 2018 | 38,631 | -2,230 | - | -422 | 85,410 |
| 2019 | 349,499 | -2,710 | -442 | - | - |
| 2020 | 63,753 | -1,878 | - | - | - |
| 2021 | 30,073 | -1,656 | - | - | - |
| 2022 | 84,869 | - | - | - | - |
| 평균 | 112,080 | -2,591 | -442 | -401 | 90,745 |
| 연도 | 읍면동통합 | 일자리 창출 | 자치단체간 협력 | 예산집행(이월액) | 예산집행(불용액) |
| 2017 | 3,488 | - | - | - | - |
| 2018 | 2,610 | - | - | - | - |
| 2019 | 2,610 | - | - | - | - |
| 2020 | - | 26,490 | 74,303 | - | - |
| 2021 | - | - | - | 86,560 | -44,743 |
| 2022 | - | - | - | -40,334 | -46,111 |
| 평균 | 2,903 | 26,490 | 74,303 | 23,113 | -45,427 |

○ 고양시 기준재정수요 자체노력 항목의 기여도

- 인건비 건전운영, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 지방보조금 절감 항목은 고양시 기준재정수요액 증가에 기여
- 지방의회경비 절감, 행사·축제성경비 절감 등은 연도별 등락이 있으나 최근 유리하게 작용

[표 6] 고양시 기준재정수요액 자체노력 항목 현황

(단위: 백만 원)

| 연도 | 자체노력 | 인건비 건전운영 | 지방의회경비 | 업무추진비 | 행사·축제성경비 |
|------|--------|----------|----------|-----------|-----------|
| 2017 | 8,569 | 1,015 | -7 | 178 | 1,292 |
| 2018 | 1,632 | 1,451 | -12 | 164 | -1,181 |
| 2019 | 8,632 | 835 | -8 | 285 | 2,084 |
| 2020 | 11,105 | 6,456 | 51 | 251 | -376 |
| 2021 | 9,562 | 1,740 | 52 | 225 | 3,414 |
| 2022 | 6,125 | 1,154 | 142 | 262 | 2,577 |
| 평균 | 7,604 | 2,109 | 36 | 228 | 1,302 |
| 연도 | 지방보조금 | 민간위탁금 | 지방청사관리 | 지방청사(면적) | 지방청사(에너지) |
| 2017 | 3,298 | - | - | - | 2,793 |
| 2018 | 694 | - | - | - | 516 |
| 2019 | 5,436 | - | - | - | - |
| 2020 | 3,579 | - | - | - | - |
| 2021 | 1,850 | - | - | - | - |
| 2022 | 1,990 | - | - | - | - |
| 평균 | 2,808 | - | - | - | 1,655 |
| 연도 | 읍면동통합 | 일자리 창출 | 자치단체간 협력 | 예산집행(이월액) | 예산집행(불용액) |
| 2017 | - | - | - | - | - |
| 2018 | - | - | - | - | - |
| 2019 | - | - | - | - | - |
| 2020 | - | 1,131 | 13 | - | - |
| 2021 | - | - | - | 2,281 | - |
| 2022 | - | - | - | - | - |
| 평균 | - | 1,131 | 13 | 2,281 | - |

○ 기준재정수입 자체노력 항목의 기여도

- 지방세 체납액 축소, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액축소 등은 기준재정수입에 불리하게 작용
- 지방세 징수율, 경상세외수입 확충 등은 기준재정 수입에 유리하게 작용

[표 7] 기준재정수입액 자체노력 항목 현황

(단위: 백만 원)

| 구분 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 평균 |
|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 자체노력 | 826,080 | 289,632 | 300,268 | 240,923 | 447,233 | 345,863 | 408,333 |
| 지방세 징수율 제고 | 15,108 | -102,253 | -81,758 | -164,280 | -37,107 | -224,312 | -99,100 |
| 지방세 체납액 축소 | 705,766 | 443,574 | 487,843 | 478,656 | 492,078 | 355,107 | 493,837 |
| 경상세외수입확충 | -162,862 | -172,455 | -168,401 | -185,131 | -147,377 | -14,143 | -141,728 |
| 세외수입 체납액 축소 | 181,684 | 105,314 | 56,864 | 106,267 | 134,665 | 224,263 | 134,843 |
| 탄력세율적용 | 85,481 | 14,560 | 4,846 | 4,654 | 4,283 | 4,505 | 19,722 |
| 지방세 감면액 축소 | 903 | 892 | 874 | 757 | 691 | 443 | 760 |

○ 고양시 기준재정수입 자체노력 항목의 기여도

- 지방세 체납액 축소, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액축소 등은 고양시 기준재정 수입에 불리하게 작용
- 지방세 징수율, 경상세외수입 확충 등은 고양시 기준재정 수입에 유리하게 작용

[표 8] 고양시 기준재정수입액 자체노력 항목 현황

(단위: 백만 원)

| 구분 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 평균 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|
| 자체노력 | 39,650 | 15,770 | 27,902 | 21,669 | 40,821 | 9,854 | 25,944 |
| 지방세 징수율 제고 | 5,612 | -6,520 | -1,013 | -5,869 | 3,645 | -17,385 | -3,588 |
| 지방세 체납액 축소 | 34,640 | 20,662 | 27,414 | 24,318 | 29,220 | 14,651 | 25,151 |
| 경상세외수입확충 | -6,661 | -5,813 | -6,206 | -1,497 | -3,642 | 5,366 | -3,076 |
| 세외수입 체납액 축소 | 1,542 | 2,867 | 7,707 | 4,716 | 11,586 | 7,215 | 5,939 |
| 탄력세율적용 | 4,501 | 4,563 | - | - | - | - | 4,532 |
| 지방세 감면액 축소 | 16 | 11 | - | 1 | 12 | 7 | 9 |

○ 기준재정수입(수요) 자체노력 항목 분석 종합: 평균 비중

- 전체현황 대비 고양시 기준재정수요 항목의 평균 비중: 기초수요는 높고 보정수요는 상대적으로 낮음
- 전체현황 대비 고양시 기준재정수입 항목의 평균 비중: 기초수입과 자체노력은 상대적으로 높고 보정수입은 낮게 나타남

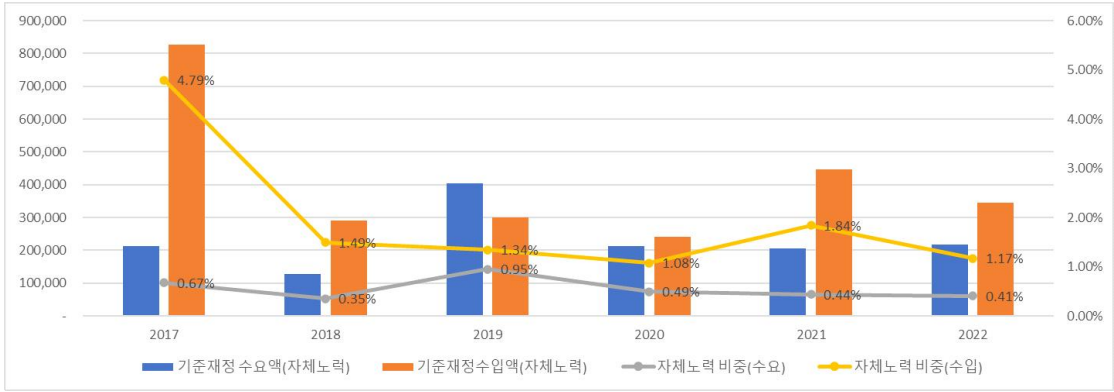
[표 9] 고양시 기준재정수요(수입) 구성항목의 평균 비중(2017년~ 2022년)

| 구분 | 전체현황 | 고양시 |
|------------|-------|------|
| 기초수요 비중 | 85% | 88% |
| 보정수요 비중 | 14% | 11% |
| 수요 자체노력 비중 | 0.56% | 0.8% |
| 기초수입 비중 | 64% | 72% |
| 보정수입 비중 | 35% | 24% |
| 수입 자체노력 비중 | 2% | 3.7% |

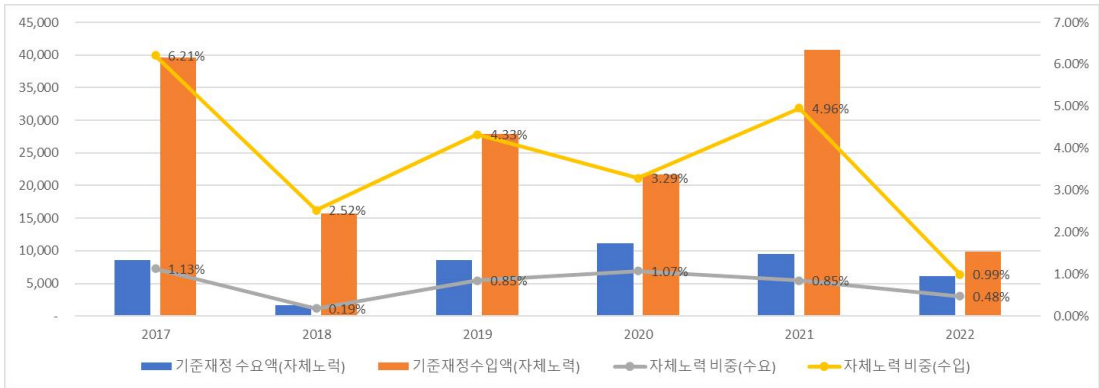
○ 기준재정 수입(수요) 자체노력 항목 분석 종합: 연도별 현황

- 전체현황: 2019년 제외 기준재정수입의 자체노력이 더 크게 나타남
- 전체현황: 기준재정수입(수요)에서 차지하는 자체노력 비중은 기준재정수입에서 더 높게 나타남(약 3.5배)
- 고양시: 모든 연도에서 기준재정수입의 자체노력이 더 크게 나타남
- 고양시: 전체현황 대비 고양시 기준재정수입 자체노력 비중이 더 크게 나타남

[그림 6] 기준재정수요(수입)대비 자체노력 비중



[그림 7] 고양시 기준재정수요(수입)대비 자체노력 비중



○ 기준재정수요 자체노력 항목 분석 종합: 보통교부세 교부액 기여도

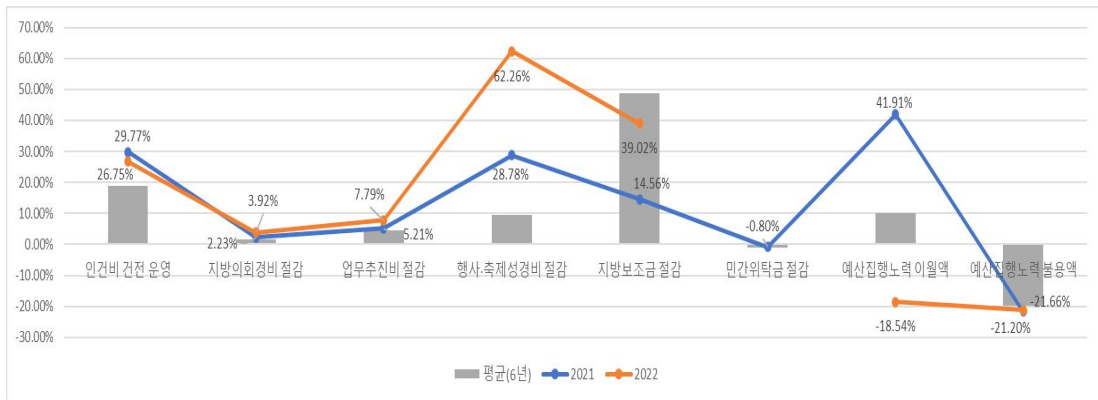
- 기준재정수요 증가에 기여도가 높은 항목은 거의 유사하게 나타남
- 기준재정수요 감소에 기여도가 높은 항목은 차이가 존재

[표 10] 고양시 기준재정수요 자체노력 구성항목의 기여도

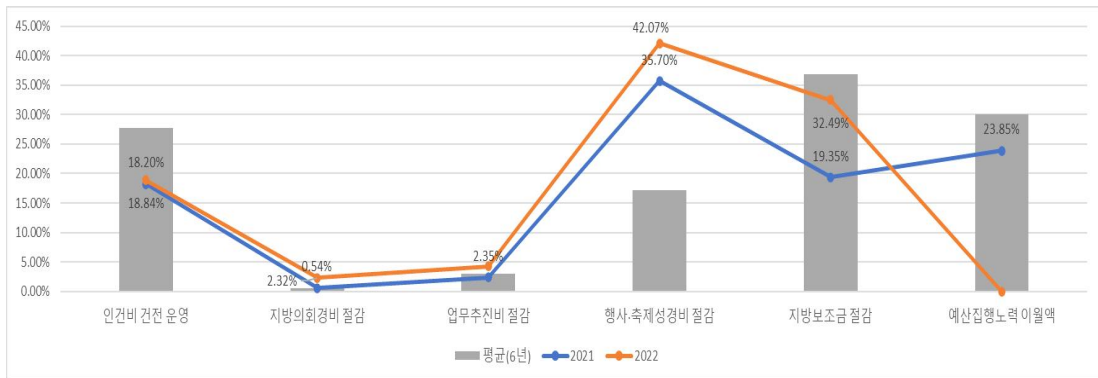
| 구분 | 진체현황 | 고양시 |
|------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 기준재정 수요 유리 | 인건비 건전운영, 행사축제성 경비절감 지방보조금 절감 등 | 인건비 건전운영, 행사축제성 경비절감 지방보조금 절감 등 |

| 구분 | 전체현황 | 고양시 |
|-----------|---|-----------------------|
| 기준재정수요 불리 | 민간위탁금 절감, 예산집행 노력 증 불용액 | 지방의회 경비절감, 행사축제성 경비절감 |
| 비고 | 고양시의 지방의회 경비절감, 행사축제성 경비절감 항목의 경우 연도에 따라 감소, 증가에 대한 기여도가 다름 고양시의 최근 기준재정수요에 기여도가 높은 항목은 행사축제성 경비절감, 지방보조금 절감 항목 등임 | |

[그림 8] 기준재정수요 자체노력 구성항목이 자체노력에서 차지하는 비중 (전체 현황)



[그림 9] 기준재정수요 자체노력 구성항목이 자체노력에서 차지하는 비중 (고양시)

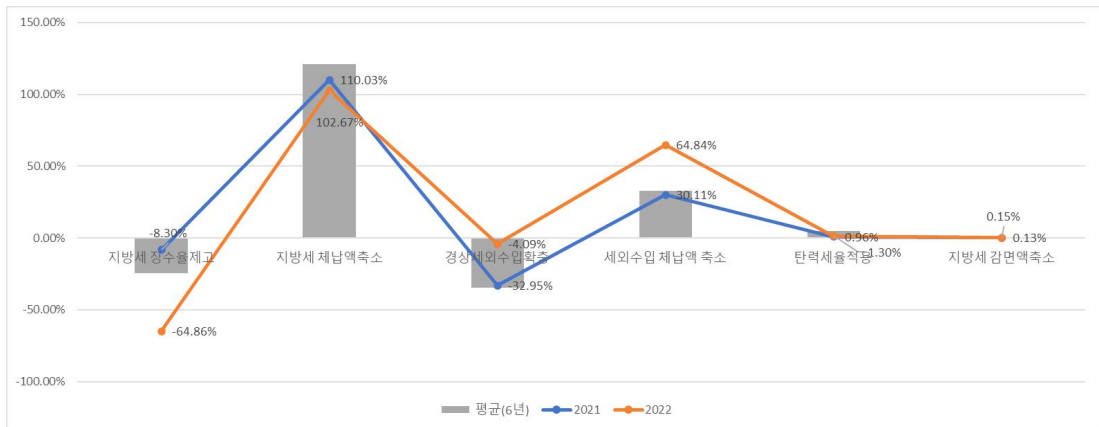


- 기준재정수입 자체노력 항목 분석 종합: 보통교부세 교부액 기여도
- 기준재정 수입 증감에 기여도가 높은 항목은 거의 유사하게 나타남

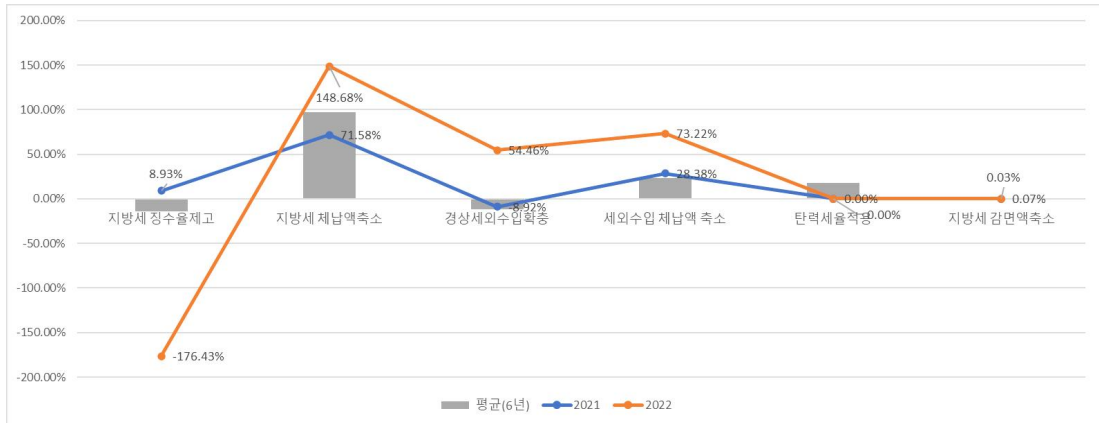
[표 11] 고양시 기준재정수입 자체노력 구성항목의 기여도

| 구분 | 전체현황 | 고양시 |
|------------|-----------------------------------|------------------------|
| 기준재정 수입 유리 | 지방세 징수율 제고, 경상세의 수입확충 | 경상세의 수입확충 |
| 기준재정 수입 불리 | 지방세 체납액 축소, 세외수입체납액 축소 | 지방세 체납액 축소, 세외수입체납액 축소 |
| 비고 | 고양시의 최근 기여도가 높은 항목은 지방세 징수율 제고 항목 | |

[그림 10] 기준재정수입 자체노력 구성항목이 자체노력에서 차지하는 비중 (전체 현황)



[그림 11] 기준재정수입 자체노력 구성항목이 자체노력에서 차지하는 비중 (고양시)



○ 시사점

- 보통교부세에서 자체노력이 차지하는 비중은 2% 미만이나, 자치단체의 의지에 따라 보통교부세 교부 금액이 달라질 수 있음에 유의
- 2022년(행정안전부 보통교부세 산정내역 기준) 고양시 기준재정수요 자체노력은 61.2억 원이며 기준재정수입 자체노력은 98.5억 원으로, 조정률 미적용 기준 약 37.3억의 보통교부세 감액 효과 발생
- 자체노력이 고양시 기준재정수입과 수요에서 차지하는 비중은 지방자치단체 전체현황보다 높게 나타나고 있어, 고양시 자체노력 구성항목이 보통교부세 교부액에 미치는 영향에 대한 검토가 필요
- 기준재정수요의 경우 인건비 건전운영, 업무추진비 절감 노력 강화 필요
- 기준재정수입의 경우 지방세체납액, 세외수입 체납액 축소, 그리고 경상세외수입 확충 노력 필요

Abstract

Fiscal Equalization Effect of General Local Share Tax: with the case of local government in Gyeonggi Province

Howon Suk¹³⁾, Jungsun Min¹⁴⁾

Various natural, demographic, economic, and social characteristics of local governments have led to the fiscal gap. The imbalance between regions due to the fiscal gap may cause regional conflicts and threaten the existence of local governments. Therefore, the local fiscal adjustment system has been operated as an institutional mechanism for financial support and fiscal equity improvement of local governments and the most representative system are ‘General Local Share Tax’ (hereafter: GST) and ‘Adjustment Grant’ (hereafter: AG). However, questions have been constantly raised about the effect of enhancing fiscal equalization of GST and with the recent reorganization of AG, empirical research on how the reorganized system affects the financial equalization of local governments is also necessary. This study analyzed the fiscal disparity reduction effect and fiscal capacity reversal effect of GST and AG in 31 local governments of Gyeonggi Province using Gini-coefficient decomposition from 2014 to 2021 and the results are as follows.

First, the equalization effect of GST is higher than AG but the effect trend by year is very different. While the fiscal equalization effect of the GST has recently decreased somewhat or does not show a significant difference from mid-2010, the effect of improving the fiscal equalization of the AG was insignificant until 2016 but has been on a very large increase since 2017.

Second, the fiscal capacity order of local governments fluctuates very much after the distribution of GST, while the effect of changing the fiscal capacity order is low and the effect of easing the

¹³⁾ Goyang Research Institute, Goyang, Korea

¹⁴⁾ Goyang Research Institute, Goyang, Korea

fiscal disparity gap is high in AG. After the transfer of funds, the effect of improving fiscal equalization not only alleviates the fiscal disparity gap but also changes the order of fiscal capacity before the transfer of funds.

Third, The effect of easing the high fiscal disparity and the low fiscal capacity order fluctuation effect of AG has increased significantly since 2017. 2017 was the year when the number of Gyeonggi-do's local governments that do not receive GST began to decrease as priority allocation article of AG was abolished in 2016.

As a result, the proportion of AG which were distributed to GST-non-receiving local governments reached half in 2015, but has decreased significantly to less than 10% since 2020, which gives more room for strengthening the fiscal equalization function of AG. In addition, raising fiscal power portion as the distribution standard of AG is one of the reasons for increasing fiscal disparity reduction effect of AG.

The above analysis results are closely linked to the discussion on the nature of fiscal equity related to the reversal of financial power and show that it is necessary to find a way to ease the soft budget constraint behavior of local governments according to the method of allocating transfer resources. These problems must be considered when reorganizing the local fiscal adjustment system, and the direction of improving the GST that can be considered according to analysis results are 1) It is necessary to find a way to lower the effect of changes in the fiscal power order through the distribution of GST considering the original financial power of local governments. 2) It is necessary to improve the distribution way of GST in the direction of lowering the soft budget constraint behavior of local governments and increasing the reflection ratio of 'self-effort items' when calculating GST.

Key words: General Local Share Tax, Adjustment Grant, Fiscal equalization, Gini coefficient