

환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안

보통교부세를 중심으로

홍근석 · 여효성



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안
: 보통교부세를 중심으로

연구진 홍 근 석 (부연구위원)
여 효 성 (부연구위원)

발행일 2021년 12월 31일

발행인 김 일 재

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 문화공감 02-2266-1897~8

ISBN 978-89-7865-505-7

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.



최근 우리나라의 지방자치단체는 다양한 측면에서 재정 운영에 어려움을 겪고 있다. 사회·경제적 측면에서 저출산·고령화 및 생산인구 감소, 장기적인 경기 침체 등의 문제가 심화되고 있으며, 정치·행정적 측면에서는 재정분권에 따른 기능 및 자원 이양, 지방자치법 전면 개정에 따른 행정체제 개편 등의 이슈가 제기되고 있다. 지방재정을 둘러싼 환경 변화는 향후 보다 다양해지고 복잡해질 것이며, 특히 우리나라의 경우 인구감소 지역의 자원보장 문제, 수도권과 비수도권 간 재정조정 문제 등 지방재정 운영과 관련한 다양한 문제들이 발생할 것으로 예상된다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 지방자치단체를 둘러싼 다양한 환경변화가 지방재정, 특히 보통교부세에 미치는 영향을 분석하고, 이를 바탕으로 지방자치단체의 재정 운영에 도움을 제공할 수 있는 보통교부세 개편방안을 모색하였다. 구체적으로 인구구조 변화, 경제여건 변화, 2단계 재정분권에 따른 지방소비세 세율 인상이 지방자치단체별 보통교부세 산정액에 미치는 영향을 자원보장 기능과 재정조정 기능 측면에서 검토하였다. 이를 통해 보통교부세 법정률 인상, 보통교부세 자원보장 기능과 재정조정 기능의 분리, 차등산입률제도 도입 등의 개선방안을 제시하였다.

아무쪼록 이 연구가 우리나라 보통교부세제도를 개선하기 위한 정책방안으로 활용되고, 더 나아가 지방자치단체의 효율적 재정 운영에 기여할 수 있는 방안으로 활용되기를 바란다. 끝으로 이 연구를 수행한 홍근석 박사와 여효성 박사의 노고에 감사드리며, 연구 수행 과정에서 유익한 자문을 해주신 학계, 중앙정부 및 지방자치단체의 담당자 여러분께 감사를 표한다.

2021년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재



요약

이 연구는 지방자치단체를 둘러싼 다양한 환경변화가 지방재정, 특히 보통교부세에 미치는 영향을 분석하고, 이를 바탕으로 보통교부세의 개편방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 이 연구에서는 지방재정에 영향을 미치는 환경변화를 사회경제적 측면과 정치행정적 측면으로 구분하여 살펴보았다. 사회경제적 측면에서는 인구구조 변화(저출산·고령화 및 생산인구감소)와 경제여건 변화가 보통교부세에 미치는 영향을 분석하였다. 그리고 정치행정적 측면에서는 문재인정부 2단계 재정분권이 보통교부세에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서는 현재 우리나라 보통교부세의 재원보장 기능과 재정조정 기능의 적절성을 검토하고, 3가지 주요 환경변화가 보통교부세에 미치는 영향을 재원보장 기능과 재정조정 기능을 중심으로 파악하였다. 주요 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 인구구조 변화가 보통교부세에 미치는 영향을 파악하기 위해 먼저 통계청 장래인구추계에 따른 시군구별 추계 인구를 기준으로 인구 수(천 명), 인구 수 제곱, 65세 이상 인구 비율(%), 면적의 단위당 변화량을 적용하여 기준재정수요액 및 기준재정수입액의 변화량을 추정하였다. 이러한 추정치를 바탕으로 국회예산정책처의 중장기 재정전망 수치를 적용하여 내국세 수입 증가율 시나리오에 따른 보통교부세 산정액을 추정하였다. 인구구조 변화에 따른 기준재정수요액과 기준재정수입액 변화를 살펴보면, 기준재정수요액과 기준재정수입액은 광역과 기초자치단체에서 모두 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 광역자치단체에서는 기준재정수입액의 증가분이 더 큰 반면, 기초자치단체에서는 기준재정수요액의 증가분이 더 크게 발생하는 것으로 나타났다. 인구구조 변화에 따른 보통교부세 산정액 변화를 살펴보면, 인구감소가 심한 부산의 경우에는 시나리오1에서 2026년 기준 보통교부세가 감소하는 것으로 나타났다. 다른 지방자치단체들의 경우에도 인구가 감소함에 따라 향후 5년 간 보통교부세가 많이 증가하지 않는 것으로 나타났다.

둘째, 국회예산정책처의 2019-2028 중기 재정전망과 2020 NABO 장기 재정전망의 국제 수입 전망치를 활용하여 경제 여건 변화가 보통교부세에 미치는 영향에 대한 시나리오 분석을 실시하였다. 그리고 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액은 최근 5년

(2017-2021) 간 개별 지방자치단체의 연평균 증가율을 적용하여 추정하였다. 분석결과 현재의 기준재정수요액과 기준재정수입액 증가 속도가 유지될 경우 국세 수입이 3.5%씩 증가하더라도 보통교부세 산정액이 감소하는 지역이 발생하는 것으로 나타났다. 특히 기초자치단체의 경우에는 보통교부세 산정액이 감소하는 지역이 많은 것으로 나타났다.

셋째, 2021년 8월 25일에 발의된 「지방세법 일부개정법률안」의 규정을 바탕으로 2단계 재정분권이 보통교부세에 미치는 영향을 파악하였다. 먼저 지방소비세 세율 증가에 따른 지방소비세 배분액을 새로 산정한 결과 지방소비세 총액 16,863,234백만 원 중 133,153억 원은 광역자치단체로, 25,547억 원은 기초자치단체로, 9,931억 원은 교육청으로 배분되는 것으로 추정되었다. 국고보조사업 이양분을 고려하여 2단계 재정분권에 따른 보통교부세, 일반세입 1(보통세+보통교부세), 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금)의 산정액 변화를 살펴보면, 광역자치단체와 기초자치단체의 보통교부세, 일반세입 1, 일반세입 2가 모두 감소하는 것으로 나타났다. 특히 경북 지역의 감소폭이 가장 큰 것으로 분석되었다. 지방소비세 세율 인상에 따른 재정형평화 효과를 살펴본 결과, 세율 인상 이후의 재정형평화 지수가 현행보다 증가하여 지역 간 재정격차가 다소 증가한 것으로 나타났다.

분석결과를 바탕으로 환경변화에 대응하기 위한 보통교부세제도 개편방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 현재 내국세의 19.24%로 설정되어 있는 법정률의 인상이 필요하다. 둘째, 보통교부세의 재원보장 기능과 재정조정 기능을 분리하여 재원보장 기능은 현재의 보통교부세가 담당하고, 재정조정 기능은 별도의 제도를 신설하여 담당하도록 해야 한다. 셋째, 가장 현실적인 측면에서 기준재정수요액 또는 기준재정수입액 산정방식의 개선이 필요하며, 차등산입률제도와 같은 지금까지 잘 다루어지지 않았던 기준재정수입액 측면에서의 제도 개선이 필요하다.



차 례

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구범위 및 방법	7
1. 연구범위	7
2. 연구방법	7
제2장 지방재정 환경변화와 보통교부세의 관계	9
제1절 보통교부세제도의 의의	11
1. 보통교부세의 개념 및 특성	11
2. 보통교부세제도의 주요 내용	16
3. 선행연구의 검토	35
제2절 주요 환경변화와 지방교부세 간 관계	53
1. 지방재정 관련 주요 환경변화	53
2. 환경변화와 보통교부세 간 관계	84
3. 재정분권과 보통교부세의 관계	100
제3절 환경변화에 대한 주요 국가의 대응	102
1. 오스트레일리아의 GST 개혁	102
2. 독일의 지방재정조정제도 개혁	109
3. OECD 국가의 형평화 보조금 개편	111

제3장 보통교부세 현황 및 기능 분석	121
제1절 보통교부세 현황	123
1. 보통교부세 현황	123
2. 주요 항목별 비중 추이	137
제2절 재원보장 기능 분석	142
1. 분석개요	142
2. 분석결과	144
제3절 재정조정 기능 분석	150
1. 분석개요	150
2. 분석결과	151
제4장 환경변화에 따른 보통교부세 영향 분석	157
제1절 인구구조 변화에 따른 영향	159
1. 분석개요	159
2. 분석결과	162
제2절 경제 여건 변화의 영향	168
1. 분석개요	168
2. 분석결과	170
제3절 2단계 재정분권의 영향	179
1. 분석개요	179
2. 분석결과	181

제5장 환경변화에 대응한 보통교부세 개편방안	201
제1절 기본방향	203
1. 연구결과 요약	203
2. 환경변화를 고려한 보통교부세 개편 방향	204
제2절 차등산입률제도 도입 방안	208
1. 차등산입률제도 개요	208
2. 분석 시나리오	211
3. 분석결과	215
참고문헌	242
Abstract	248



표목차

CONTENTS

〈표 2-1〉 지방교부세의 유형별 주요 기능	16
〈표 2-2〉 지방분여세와 지방재정조정교부금의 재원 및 교부율	18
〈표 2-3〉 보통교부세 산정제도 개선사항	24
〈표 2-4〉 지방교부세의 종류	28
〈표 2-5〉 지방교부세 조정률의 변화	29
〈표 2-6〉 기초수요액 측정항목과 측정단위(2021년 기준)	31
〈표 2-7〉 2021년도 시(市)의 아동복지비 단위비용	32
〈표 2-8〉 보통교부세 산정을 위한 자체노력 항목(2021년 기준)	34
〈표 2-9〉 지방교부세 관련 선행연구	37
〈표 2-10〉 텍스트네트워크 속성(김대중-노무현 정부 시기)	42
〈표 2-11〉 지방교부세 텍스트네트워크 중심성 지수(김대중-노무현 정부 시기)	44
〈표 2-12〉 지방교부세 관련 토픽 분석(김대중-노무현 정부 시기)	45
〈표 2-13〉 텍스트네트워크 속성(이명박-박근혜 정부 시기)	46
〈표 2-14〉 지방교부세 텍스트네트워크 중심성 지수(이명박-박근혜 정부 시기)	47
〈표 2-15〉 지방교부세 관련 토픽 분석(이명박-박근혜 정부 시기)	48
〈표 2-16〉 텍스트네트워크 속성(문재인 정부 시기)	48
〈표 2-17〉 지방교부세 텍스트네트워크 중심성 지수(문재인 정부 시기)	50
〈표 2-18〉 지방교부세 관련 토픽 분석(문재인 정부 시기)	51
〈표 2-19〉 지방교부세 텍스트네트워크 상의 주요 키워드 비교	51
〈표 2-20〉 지방자치단체별 주민등록인구 및 노인인구 현황	54
〈표 2-21〉 지방자치단체별 생산연령인구 현황	55
〈표 2-22〉 지방자치단체별 노인부양비, 노령화지수 및 소멸위험지수 비율	56
〈표 2-23〉 지방자치단체별 지방소멸위험지수 현황	57
〈표 2-24〉 우리나라 장래인구추계 : 연령별	62
〈표 2-25〉 장래인구추계 : 특·광역시	66
〈표 2-26〉 장래인구추계 : 도	70
〈표 2-27〉 지방자치 실시 이후 자치재정권 및 지방재정조정제도 확대 과정	79

• CONTENTS

〈표 2-28〉 문재인정부의 재정분권 목표와 주요 추진방안	82
〈표 2-29〉 1-2단계 재정분권 확충 규모 요약	83
〈표 2-30〉 2단계 재정분권 추진방안 요약	84
〈표 2-31〉 기초수요 중 인구 관련 수요액(1) 비중	88
〈표 2-32〉 기초수요 중 인구 관련 수요액(2) 비중	89
〈표 2-33〉 기준재정수요액과 인구의 상관관계	90
〈표 2-34〉 기준재정수입액과 인구의 상관관계	91
〈표 2-35〉 재정부족액과 인구의 상관관계	92
〈표 2-36〉 보통교부세와 인구의 상관관계	93
〈표 2-37〉 보통교부세와 인구 및 재정자립도의 상관관계 : 시도 분청	94
〈표 2-38〉 보통교부세와 인구 및 재정자립도의 상관관계 : 시	95
〈표 2-39〉 보통교부세와 인구 및 재정자립도의 상관관계 : 군	96
〈표 2-40〉 COVID-19 사태의 지방재정 파급효과	97
〈표 2-41〉 연도별 당초예산 기준 지방세 세입편성 비교	97
〈표 2-42〉 중기지방재정계획 기준 지방교부세 전망	98
〈표 2-43〉 중기지방재정계획 기준 보조금 전망	98
〈표 2-44〉 중기지방재정계획 기준 지방채발행 전망	98
〈표 2-45〉 중기지방재정계획 기준 통합재정수지 전망	99
〈표 2-46〉 일반수입지원금(GRA) 지급 현황	102
〈표 2-47〉 주정부별 일반수입지원금	103
〈표 2-48〉 2019-20 GST entitlements 계산	103
〈표 2-49〉 Methodology to transition to an updated HFE system	107
〈표 2-50〉 Pool top up	108
〈표 2-51〉 Indexation calculation	109
〈표 2-52〉 주요 국가의 형평화제도 특징	112
〈표 2-53〉 형평화 이전재원에 따른 1인당 수입 지니계수 변화	114

〈표 3-1〉 연도별 내국세 및 보통교부세 현황	124
〈표 3-2〉 연도별 기준재정수요액 및 기준재정수입액 현황	126
〈표 3-3〉 연도별 불교부단체 현황	127
〈표 3-4〉 지방자치단체 유형별 보통교부세 현황	129
〈표 3-5〉 보통교부세 변화 추이(금액) : 시도 본청	130
〈표 3-6〉 보통교부세 변화 추이(금액) : 시	131
〈표 3-7〉 보통교부세 변화 추이(금액) : 군	132
〈표 3-8〉 재정부족액 변화 추이(금액) : 시도 본청	134
〈표 3-9〉 재정부족액 변화 추이(금액) : 시	135
〈표 3-10〉 재정부족액 변화 추이(금액) : 군	136
〈표 3-11〉 기준재정수요액 항목별 비중 변화 : 시도 본청	137
〈표 3-12〉 기준재정수요액 항목별 비중 변화 : 시	138
〈표 3-13〉 기준재정수요액 항목별 비중 변화 : 군	138
〈표 3-14〉 기준재정수입액 항목별 비중 변화 : 시도 본청	139
〈표 3-15〉 기준재정수입액 항목별 비중 변화 : 시	140
〈표 3-16〉 기준재정수입액 항목별 비중 변화 : 군	141
〈표 3-17〉 시·도 빈곤 지표 추이 : 총액 기준	144
〈표 3-18〉 시(기초) 빈곤 지표 추이 : 총액 기준	146
〈표 3-19〉 군(기초) 빈곤 지표 추이 : 총액 기준	148
〈표 3-20〉 보통교부세 형평화 효과 : 시·도 본청	152
〈표 3-21〉 보통교부세 형평화 효과 : 시	154
〈표 3-22〉 보통교부세 형평화 효과 : 군	155
〈표 4-1〉 총 인구 및 노령인구 추계	159
〈표 4-2〉 인구나 기준재정수요액·기준재정수입액의 관계	161
〈표 4-3〉 인구구조 변화에 따른 보통교부세 영향 분석 시나리오	161
〈표 4-4〉 인구구조 변화에 따른 기준재정수요액 및 기준재정수입액 추계(광역)	162

• CONTENTS

〈표 4-5〉 인구구조 변화에 따른 기준재정수요액 및 기준재정수입액 추계(기초)	164
〈표 4-6〉 인구구조 변화에 따른 보통교부세 추계(광역)	165
〈표 4-7〉 인구구조 변화에 따른 보통교부세 추계(기초)	166
〈표 4-8〉 인구구조 변화에 따른 보통교부세 추계(합계)	167
〈표 4-9〉 국세 수입 전망 : 2019-2028 NABO 중기 재정전망	169
〈표 4-10〉 국세 수입 전망 : 2020 NABO 장기 재정전망	169
〈표 4-11〉 경제여건 변화에 따른 보통교부세 영향 분석 시나리오	170
〈표 4-12〉 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 1(광역)	170
〈표 4-13〉 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 1(기초)	171
〈표 4-14〉 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 1(합계)	172
〈표 4-15〉 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 2(광역)	173
〈표 4-16〉 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 2(기초)	174
〈표 4-17〉 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 2(합계)	175
〈표 4-18〉 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 3(광역)	176
〈표 4-19〉 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 3(기초)	177
〈표 4-20〉 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 3(합계)	178
〈표 4-21〉 2021년 국세 세입예산 규모	181
〈표 4-22〉 2단계 재정분권(안)에 따른 지방소비세 배분액 추정치	182
〈표 4-23〉 2단계 재정분권에 따른 지방소비세 배분액 : 광역자치단체	184
〈표 4-24〉 2단계 재정분권에 따른 지방소비세 배분액 : 기초자치단체	185
〈표 4-25〉 2단계 재정분권에 따른 지방소비세 배분액 : 교육청	186
〈표 4-26〉 2단계 재정분권에 따른 보통교부세 변화	187
〈표 4-27〉 2단계 재정분권에 따른 보통세 변화	188
〈표 4-28〉 2단계 재정분권에 따른 일반세입 1(보통세+보통교부세) 변화	189
〈표 4-29〉 2단계 재정분권에 따른 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금) 변화	190
〈표 4-30〉 2단계 재정분권에 따른 재정형평화 효과 : 보통세	192
〈표 4-31〉 2단계 재정분권에 따른 재정형평화 효과 : 일반세입 1(보통세+보통교부세)	192

〈표 4-32〉 2단계 재정분권에 따른 재정형평화 효과: 일반세입 2 (보통세+보통교부세+조정교부금)	193
〈표 4-33〉 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 보통세 변화	194
〈표 4-34〉 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 일반세입 1(보통세+보통교부세) 변화	195
〈표 4-35〉 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 일반세입 2 (보통세+보통교부세+조정교부금) 변화	196
〈표 4-36〉 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 재정형평화 효과: 보통세	198
〈표 4-37〉 국고보조사업 이양 반영에 따른 재정형평화 효과: 일반세입 1(보통세+보통교부세)	198
〈표 4-38〉 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 재정형평화 효과: 일반세입 2 (보통세+보통교부세+조정교부금)	199
〈표 5-1〉 보통교부세 세입원별 기준재정수입 산정방식	211
〈표 5-2〉 1단계 빈곤선/부유선 해당 지방자치단체	212
〈표 5-3〉 2단계 인구소멸지수 해당 지방자치단체	213
〈표 5-4〉 차등산입률 적용 시나리오	215
〈표 5-5〉 1단계 광역(보통교부세 변화): 시나리오 1~5	216
〈표 5-6〉 1단계 기초(보통교부세 변화): 시나리오 1~5	218
〈표 5-7〉 2단계 광역(보통교부세 변화): 시나리오 6~10	220
〈표 5-8〉 2단계 기초(보통교부세 변화): 시나리오 6~10	222
〈표 5-9〉 1단계 광역(A): 시나리오 1~5	224
〈표 5-10〉 1단계 기초자치단체(A): 시나리오 1~5	225
〈표 5-11〉 1단계 합계(A): 시나리오 1~5	227
〈표 5-12〉 2단계 광역(A): 시나리오 6~10	228
〈표 5-13〉 2단계 기초(A): 시나리오 6~10	229
〈표 5-14〉 2단계 합계(A): 시나리오 6~10	231
〈표 5-15〉 1단계 광역(B): 시나리오 1~5	232
〈표 5-16〉 1단계 기초(B): 시나리오 1~5	233

• CONTENTS

〈표 5-17〉 1단계 합계(B): 시나리오 1~5	234
〈표 5-18〉 2단계 광역(B): 시나리오 6~10	236
〈표 5-19〉 2단계 기초(B): 시나리오 6~10	237
〈표 5-20〉 2단계 합계(B): 시나리오 6~10	238
〈표 5-21〉 1단계 빈곤(부유)선 적용 지니계수	240
〈표 5-22〉 2단계 인구소멸지수 적용 지니계수	240
〈표 5-23〉 보통세와 보통교부세의 합(A) 시나리오별 지니계수	241
〈표 5-24〉 보통세, 보통교부세, 조정교부금의 합(B) 시나리오별 지니계수	241



그림목차

CONTENTS

〈그림 1-1〉 연구의 수행체계	8
〈그림 2-1〉 지방교부세의 자원보장 기능	14
〈그림 2-2〉 보통교부세의 산정흐름도	30
〈그림 2-3〉 지방교부세 관한 텍스트네트워크(김대중-노무현 정부 시기)	43
〈그림 2-4〉 지방교부세 관한 텍스트네트워크(이명박-박근혜 정부 시기)	46
〈그림 2-5〉 지방교부세 관한 텍스트네트워크(문재인 정부 시기)	49
〈그림 2-6〉 우리나라 장래인구추계	61
〈그림 2-7〉 전국 기준 장래인구추계: 연령별	64
〈그림 2-8〉 장래인구추계: 특·광역시	67
〈그림 2-9〉 장래인구추계: 도	72
〈그림 2-10〉 COVID-19 신규확진자 장기추세	76
〈그림 2-11〉 GDP에 대한 국가 및 지방재정지출의 충격반응함수	77
〈그림 2-12〉 지역개발비 및 산업경제비에 대한 GDP 영향력	78
〈그림 2-13〉 Schema of the conceptual stages of the HFE process	105
〈그림 2-14〉 Divergence in State per capita GST relativities	106
〈그림 3-1〉 연도별 내국세 및 보통교부세 추세	124
〈그림 3-2〉 시·도 빈곤 지표 추이: 총액 기준	145
〈그림 3-3〉 시(기초) 빈곤 지표 추이: 총액 기준	147
〈그림 3-4〉 군(기초) 빈곤 지표 추이: 총액 기준	149
〈그림 3-5〉 보통교부세 형평화 효과: 시·도 분청	153
〈그림 3-6〉 보통교부세 형평화 효과: 시	154
〈그림 3-7〉 보통교부세 형평화 효과: 군	156
〈그림 4-1〉 지방소비세 세율 인상이 보통교부세에 미치는 영향	180
〈그림 5-1〉 차등산입률제도의 재정형평화 기능	210

제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법



**환경변화에 대응한
지방재정조정제도 개편방안**
: 보통교부세를 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

최근 우리나라의 지방자치단체는 다양한 측면에서 재정 운영에 어려움을 겪고 있다. 사회·경제적 측면에서 저출산·고령화 및 생산인구 감소, 장기적인 경기침체 등의 문제가 심화되고 있고, 정치·행정적 측면에서는 재정분권에 따른 기능 및 재원 이양, 행정체계 개편 등의 이슈가 제기되고 있다. 이러한 지방재정을 둘러싼 환경변화는 지방자치단체의 세입·세출에 중요한 영향을 미치게 된다.

예를 들어 저출산·고령화 및 생산인구 감소는 국가 및 지역경제에 부정적인 영향을 미치며, 이에 따라 지방자치단체의 세입은 감소하게 된다. 그리고 노령인구에 대한 사회복지 지출 증가로 인해 지방자치단체의 세출은 증가하게 된다. 특히 우리나라는 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화가 보다 가속화되고 있으며, 비수도권 지역의 인구는 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 이러한 저출산·고령화 및 인구감소에 대응하기 위해 중앙정부 및 지방자치단체는 다양한 정책을 추진하고 있으며, 특히 사회복지 분야 사업들이 급격하게 증가하고 있다. 또한, 지방자치단체별로 사회복지 사업에 대한 재정지원 수준에 차이가 발생하고 있으며, 어떤 지방자치단체에 거주하느냐에 따라 제공받는 기본적인 서비스의 질이 달라지는 문제점이 나타난다.

지방재정을 둘러싼 환경변화는 보다 다양해지고 복잡해질 것이며, 이에 따라 지방자치단체의 재정여건은 점차 악화될 것으로 예측되고 있다. 즉, 최근에 발생하고 있는 다양한 환경변화의 영향으로 인해 지방자치단체의 자체수입 증가 속도보다 세출 증가 속도가 빠르게 나타나고 있으며, 이에 따라 지방자치단체의 재정 압박은 심화될 것으로 보인다. 재정분권 확대를 통해 지방자치단체의 자체수입을 증가시키기 위해 노력하고 있지만, 지

방소비세를 중심으로 추진되고 있는 우리나라의 재정분권은 재정 여건이 상대적으로 열악한 기초자치단체보다는 광역자치단체에 보다 많은 재원을 이전하는 결과를 나타내고 있다. 이러한 현실에서 재정 여건이 열악한 지방자치단체들의 경우 중앙정부로부터의 이전 재원, 특히 지방교부세에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다. 자체수입으로 충당할 수 없는 필수적인 공공서비스 공급을 위해 중앙정부로부터의 이전재원이 필요하며, 우리나라의 경우에는 지방교부세, 특히 보통교부세가 이러한 역할을 수행하고 있다. 즉, 우리나라의 지방교부세(보통교부세)는 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 보장하는 기능을 수행한다.

일반적으로 지방교부세(보통교부세)의 주요 기능은 지방자치단체에 대한 재원보장 기능과 지방자치단체 간 재정조정 기능으로 구분할 수 있다. 그 중에서도 지방교부세(보통교부세)의 1차적 목적은 국가 최저기준(national minimum)의 충족에 있다. 즉, 국가는 공공서비스 제공에 있어서 국가 최저기준의 달성을 위하여 지방자치단체의 기본적인 행정 운영에 필요한 재원을 보장해야 하며, 이에 더하여 지역 간 재정력 격차 시정을 통해서 모든 국민에게 최저한의 삶의 조건을 충족시켜 주어야 한다.

지방교부세(보통교부세)의 재원보장 기능은 지방교부세 총액을 법정률로 결정하는 방식에 의해서 수행되고 있지만, 2006년에 지방교부세 법정률을 19.24%로 조정한 이후 15년 동안 법정률 조정이 이루어지지 않았다. 이러한 측면에서 지방교부세(보통교부세)가 지방자치단체에서 필요로 하는 기본재원 재원을 보장하고 있는지에 대한 검토가 필요하다. 또한, 최근 10년간 지방교부세 관련 선행연구 중 재원보장 기능의 적절성을 검토하고 있는 연구도 거의 없다. 일부 연구에서 지방교부세 법정률 인상의 필요성을 제시하고는 있지만, 지방교부세 법정률 인상의 구체적인 논거에 대해서는 제시하지 못하고 있다. 지방자치단체의 세입 증가보다 세출 증가 속도가 빠르다는 점을 고려할 때, 지방자치단체 운영을 위한 기본적인 재원을 보장하는 지방교부세의 기능이 적절하게 수행되고 있는지에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

다음으로 지방교부세(보통교부세)의 재정조정 기능은 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정방식 조정 등을 통해 지방자치단체 간 재정력 격차를 해소하는데 초점을 맞추고 있다. 최근 10년간 다양한 산정방식 제도 개선¹⁾과 이와 관련된 연구도 많이 수행되었음에

도 불구하고 여전히 지방교부세(보통교부세) 산정방식에 대한 개선요구가 다양하게 제기되고 있다. 특히 최근 2단계 재정분권(안) 발표, 광역시-도 행정통합, 경기도 행정구역 분리 등 기준재정수요액과 기준재정수입액에 영향을 미칠 수 있는 다양한 이슈가 제기되고 있다는 측면에서 지방교부세(보통교부세)의 재정조정 기능의 적절성을 검토하기 위한 연구가 필요할 것으로 생각된다.

2. 연구목적

이 연구는 지방자치단체를 둘러싼 다양한 환경변화가 지방재정, 특히 보통교부세에 미치는 영향을 분석하고, 이를 바탕으로 보통교부세의 개편방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 이 연구에서는 지방재정에 영향을 미치는 환경변화를 사회경제적 측면과 정치행정적 측면으로 구분하여 살펴보았다.

먼저 사회경제적 측면에서는 ① 인구구조 변화(저출산·고령화 및 생산인구감소), ② 경제여건 변화 등이 지방교부세(보통교부세)에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 최근 인구구조 변화는 저출산·고령화 및 생산인구 감소로 요약될 수 있다. 이 중 저출산·고령화는 사회복지지출의 급격한 증가를 야기하는 주요 원인이며, 생산인구 감소는 국세 및 지방세 감소를 야기할 수 있다. 보통교부세의 기준재정수요액 측정항목 중 기초수요는 대부분 인구 관련 변수로 구성되어 있기 때문에, 인구구조 변화는 기준재정수요액 산정에 큰 영향을 미치게 된다. 또한, 인구구조 변화에 따른 생산인구 감소는 경제 여건 변화와 함께 내국세 수입에 영향을 미치게 되며, 대체적으로 생산인구 감소에 따른 경제 여건 변화가 보통교부세 산정액을 감소시킬 것으로 예측된다.

다음으로 정치행정적 측면에서는 ① 2단계 재정분권(안) 추진, ② 행정구역 통합·분리 등이 지방교부세(보통교부세)에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 2021년 8월에 2단계 재정분권(안)이 발표되었으며, 2단계 재정분권(안)은 1단계 재정분권과 유사하게 지방소비세 세율 인상(21.0% → 25.3%)을 주요 내용으로 하고 있다. 지방소비세 세율 인상은 내국세에

1) 지금까지의 지방교부세(보통교부세) 산정방식 제도 개선은 주로 기준재정수요액 측면에서 이루어졌으며, 기준재정수입액 측면에서의 제도 개선은 거의 이루어지지 않았다.

포함되는 부가가치세 규모를 감소시킴으로써 보통교부세 산정액을 감소시키게 된다. 그리고 지방소비세 세율 인상으로 인한 광역 및 기초자치단체의 지방세 수입 증가는 보통교부세 기준재정수입액 산정에 직접적인 영향을 미친다. 그리고 지역상생발전기금, 교육비특별회계전출금, 조정교부금 등의 변화에 영향을 미쳐, 기준재정수입액 및 기준재정수요액에 간접적인 영향을 미치게 된다. 한편 최근에 논의되고 있는 경기도 분리와 관련된 이슈 역시 기준재정수요액 및 기준재정수입액을 변화시켜 보통교부세 산정액에 직·간접적인 영향을 미치게 된다.

이 연구에서는 이러한 4가지의 지방재정 환경변화가 보통교부세에 미치는 영향을 재원보장 측면과 재정조정 측면으로 구분하여 살펴보고자 한다. 이를 위해 현재 우리나라 보통교부세의 재원보장 기능과 재정조정 기능의 적절성을 검토하고, 4가지 환경변화가 보통교부세에 미치는 영향을 2가지 기능을 중심으로 파악하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

시간적 범위 측면에서 이 연구는 2021년을 기준연도로 설정하고, 중장기적인 관점에서 지방교부세(보통교부세)의 개선방안을 모색하고자 한다. 보통교부세 현황 및 추이 분석을 위한 통계자료는 최근 15년(2005-2019년)을 활용하고자 한다. 그리고 4가지의 환경변화가 보통교부세에 미치는 영향에 대한 분석은 2021년 보통교부세 산정내역과 인구·경제 여건에 대한 장래 전망치를 활용하여 수행하고자 한다. 다음으로 공간적인 범위는 17개 시도 및 157개 시군을 주요 대상으로 설정하고자 하며, 2단계 재정분권(안)의 영향을 분석함에 있어서는 243개 지방자치단체 및 17개 시도 교육청을 포함하여 연구를 수행하고자 한다. 마지막으로 보통교부세 제도 개선 관련 사례분석을 수행하는데 있어서 필요한 경우에는 오스트레일리아, 독일 등 주요 국가 사례를 살펴보고자 한다.


2. 연구방법

이 연구는 다음과 같은 방법으로 지방재정을 둘러싼 다양한 환경변화가 지방교부세(보통교부세)에 미치는 영향을 파악하고, 우리나라의 지방교부세(보통교부세) 개편방안을 제시하고자 한다. 첫째, 국내·외 학술논문, 학위논문 및 연구보고서 등 선행연구 검토를 통해서 지방교부세(보통교부세) 관련 이론적 논의를 수행하고자 한다. 둘째, 보통교부세 관련 현황 및 법령 등에 대한 현황분석을 통해 우리나라의 지방교부세(보통교부세) 실태를 파악하고자 한다. 셋째, 환경변화에 따른 주요 국가들의 지방교부세(보통교부세) 운영 사례를 검토하여 우리나라 지방교부세 개편방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 넷째, 2005년부터 2019년까지에 대한 보통교부세 산정내역 및 지방재정연감 결산자료를 활용하여 현행 보통교부세 기능의 적절성을 검토하고자 한다. 다섯째, 2021년 보통교부세 산정내역, 통계청 장래인구추계, 국회예산정책처 중·장기 재정전망, 2단계 재정분권(안) 등을 활용하여 환경변화에 따른 보통교부세 영향을 분석하고, 차등산입률제도의 도입 가능성을 검토

하고자 한다. 마지막으로 보통교부세에 대한 다양한 논의 및 분석 결과를 종합하여 보통교부세의 개편방안을 제시하고자 한다.

그림 1-1 연구의 수행체계





제2장

지방재정 환경변화와 보통교부세의 관계

제1절 보통교부세제도의 의의

제2절 주요 환경변화와 지방교부세 간 관계

제3절 환경변화에 대한 주요 국가의 대응



**환경변화에 대응한
지방재정조정제도 개편방안**
: 보통교부세를 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제2장

지방재정 환경변화와 보통교부세의 관계

제1절 보통교부세제도의 의의

1. 보통교부세의 개념 및 특성

1) 보통교부세의 개념

우리나라의 지방교부세는 「지방교부세법」 제1조에서 “지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하며, 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 교부된다”라고 규정되어 있다. 기본적으로 지방교부세는 지방자치단체의 부족한 재원을 보전하고 지방자치단체 간 재정불균형을 시정하는 것을 목적으로 한다. 이론적인 측면에서 지방교부세는 국고보조금과 같은 조건부 보조금과 달리 재원을 사용하는데 아무런 조건이 요구되지 않는 일반적인 재정지원금이다. 따라서 지방교부세는 단순히 국고에서 이전되는 교부금이 아니다. 본질적으로 지방교부세는 중앙정부와 지방자치단체가 공유하는 세원의 재배분이라는 특성을 가지고 있으며, 지방자치단체의 독립성을 강화해 지방자치의 본래 의도를 구현한다는 긍정적인 측면을 지닌다(손희준 외, 2011).

2021년 현재 우리나라는 17개 광역자치단체(특별시 1개, 광역시 6개, 특별자치시 1개, 도 8개, 특별자치도 1개)와 226개 기초자치단체(시 75개, 군 82개, 자치구 69개) 등 총 243개의 지방자치단체가 운영되고 있다. 이러한 지방자치단체는 주민들에게 일정한 수준의 행정서비스를 제공해야 하지만 개별 지방자치단체의 재정여건과 재정력에 큰 차이가 발생해 재정조정제도가 부재할 시 표준적인 수준의 서비스를 제공하지 못할 우려가 있다. 이러한 표준적 행정서비스를 제공하기 위한 바람직한 자원조달 방식은 각 지방자치단체가 스스로 징수해 자율적으로 사용할 수 있는 지방세이지만 우리나라의 경우 지역 간 불균형이 커 세원의 편차가 매우 큰 편이다. 또한, 지방세에 대한 권한을 중앙정부가 가지고 있어 지방자치단체 스스로 지방세 수입을 증가시키는 것은 한계가 있다. 이처럼 중앙과

지방 간 세원 불균형, 지방자치단체 간 세수 격차의 문제로 인해 지방재정조정제도가 활용되고 있으며, 이 중 가장 핵심적인 제도가 지방교부세제도이다.

2) 보통교부세의 특성

(1) 공유재원

지방교부세는 중앙정부와 지방자치단체가 공유하는 세원을 재배분하는 수단의 한 형태로 지방자치단체의 독립된 고유재원 성격을 가진다. 즉, 지방교부세는 국고에서 지원되는 교부금이 아니라 본질적으로 지방자치단체가 중앙과 함께 공유하는 재원이다. 개념적으로 중앙정부와 지방자치단체가 세수를 공유하는 방식은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 법률로 정해진 방식에 따라 상위정부의 세수를 하위정부와 공유하는 방식(tax sharing)이다. 둘째, 상위정부가 거시경제나 재정 상황 등을 고려해 하위정부에 재원을 교부하는 방식(ad hoc transfer)이다. 셋째, 정부 기능을 지방자치단체가 수행하고 비용을 중앙정부가 보조하는 방식(cost reimbursement)이다. 우리나라 지방교부세는 첫 번째 방식에 해당되며, 이러한 방식은 재원규모에 대한 하위정부의 권리를 보장하므로 하위정부의 세입 안정성 측면에서 유리하다는 장점을 지닌다. 하지만 이러한 방식은 상위정부의 세출결정권을 제약하고 세수공유에 대한 기준과 재정책임을 결정하는데 있어 상위정부와 하위정부 간 갈등이 발생할 소지가 있다. 두 번째 방식은 첫 번째 방식과 달리 이전재원의 소유권이 상위정부에 귀속된다. 이 방식은 첫 번째 방식에 비해 하위정부의 세입 안정성을 보장하지 못하고 매년 정부 간 합의를 요구한다는 단점이 있지만 거시경제 및 재정상황에 대한 유연한 대처가 가능하다는 장점을 지닌다. 마지막으로 세 번째 방식은 특정 행정서비스의 확대 및 축소에 대한 상위정부의 의지에 따라 이전재원의 규모가 결정되는 방식으로 지방자치단체의 세입 안정성을 보장하지 못한다.

(2) 일반재원

지방교부세는 법률로 정한 객관적 기준에 따라 지방자치단체에 배분되지만 일단 교부되면 이를 어떤 용도로 사용할 것인지 중앙정부가 규정하지 않는다. 즉, 지방교부세는

국가가 사용에 대한 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 없는 일반재원(general grant)이라는 특성을 지닌다. 이는 중앙정부가 지방정부에 대해 구체적으로 용도를 지정하거나 재원 이전에 대한 조건을 붙이는 국고보조금과 비교된다. 다만 지방교부세 중 특별교부세는 용도 지정이나 조건 부여가 가능하다. 일반재원의 특성을 지닌 지방교부세는 소득효과를 크게 가진다는 특징이 있다. 소득효과는 실질소득의 변화에 따라 소비량이 증가하는 것을 말하며 대체효과는 상대가격의 변화에 따라 소비량이 변화하는 것을 말한다. 즉, 지방교부세는 주민의 가처분소득이 증가하는 것과 동일한 효과를 가지며 국고보조금은 공공재의 상대가격을 하락시켜 소비량이 변하는 대체효과와 소득효과를 모두 가지는 것이다. 이렇듯 소득효과만을 갖는 지방교부세의 특성은 재원보장과 재정형평의 기능을 수행하는데 적합하다. 지방자치단체의 재정력에 따라 차등적으로 교부 수준을 조절해 재원을 배분할 수 있기 때문이다. 한편, 지방교부세는 용도의 제한이 없어 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있으므로 특정 지방공공재를 일정 수준으로 공급하도록 자극하는 역할은 국고보조금에 비해 상대적으로 떨어진다. 또한, 여러 선행연구에서는 이러한 일반재원의 특성을 지닌 지방교부세가 공공재를 초과공급한다는 연구결과를 제시하였다. 이러한 분석결과에 따르면 지방교부세는 소득효과와 동일한 크기를 갖지 않는다.

3) 보통교부세의 기능

지방교부세의 본질적인 기능은 다음과 같다. 첫째, 지방교부세는 지방자치단체의 운영에 필요한 필수적인 재원을 보장한다. 둘째, 지방교부세는 중앙정부와 지방자치단체 간 수직적 재정불균형(vertical imbalance) 및 지방자치단체 간 수평적 재정불균형(horizontal imbalance)을 완화한다. 셋째, 지방교부세는 재원확충을 위한 지방자치단체의 자체노력을 유발해 건전한 지방자치제도의 발전을 도모한다. 현행 지방교부세의 핵심 기능을 재원보장 기능과 재정조정 기능으로 구분하여 비교하면 다음과 같다.

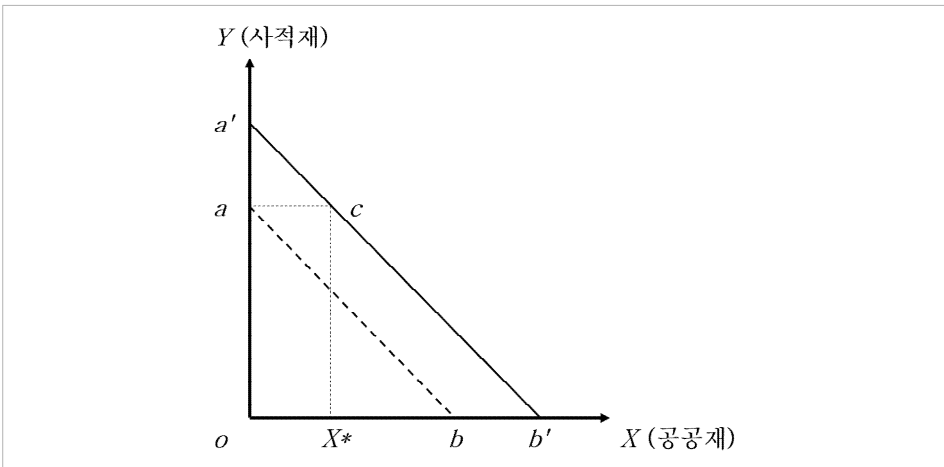
(1) 재원보장 기능

지방교부세제도는 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 보장하는 기능을 수행한다. 현행 「지방교부세법」 제1조에서도 이러한 지방교부세의 재원보장 기능을 명시하고

있다. 이는 국가적 최소수준(national minimum)의 보장과 밀접한 관계를 갖는다. 국가적 최소수준은 국가가 국민이 어디에 거주하든 최저한의 삶의 조건을 유지하도록 해야 한다는 것이다. 지방자치단체도 국가의 한 부분이기 때문에, 국가적 최소수준을 충족하기 위해 노력해야 한다.

지방자치단체 간 일정한 수준의 공공재 및 서비스 공급을 위해선 재원이 필요한데 지방교부세가 이러한 기능을 수행한다. 예를 들어, 아래의 그림에서 X 를 공공재, Y 를 사적재, 국가적 최소수준을 X^* 라고 가정하고 이전재원을 교부받기 전 지방자치단체의 예산선을 \overline{ab} 라고 하자. 만약 해당 지방자치단체가 국가적 최소수준을 보장한다면 이를 제외하고 자율적으로 공급할 수 있는 공공재 수준은 $\overline{X^*b}$ 일 것이다. 한편, 중앙정부가 이러한 국가적 최소수준을 모두 보장한다면 지방자치단체의 예산선은 $\overline{oX^*}$ 만큼 평행이동하게 되고 이에 따라 지방자치단체가 자체예산을 통해 자율적으로 공급할 수 있는 공공재 수준이 $\overline{X^*b'}$ 으로 증가하게 된다. 즉, 지방교부세를 통해 지역의 후생수준을 향상시킬 수 있는 재정력이 확보되는 것이다.

그림 2-1 지방교부세의 자원보장 기능



(2) 수직적·수평적 재정조정 기능

조세수입은 효율성과 공평성 측면에서 지방세보다는 국세가 바람직한 반면, 조세지출은 효율성 측면에서 공공서비스의 실수요자인 지역주민과 밀접한 지방정부가 중앙정부에 비해 효율적으로 수행할 수 있다. 즉, 조세수입은 중앙정부가 담당하는 것이 효율적이며 조세지출은 지방정부 수준에서 이뤄지는 것이 효율적인 것이다. 이러한 차이는 필연적으로 세입과 세출의 불균형을 발생시키며 이를 수직적 재정불균형이라고 한다. 지방교부세는 이러한 수직적 재정불균형을 시정하고 국가적 최소수준을 충족하는데 필요한 재원을 보장하는 기능을 한다. 즉, 지방교부세는 중앙정부로 집중되는 조세수입을 지방자치단체에 배분함으로써 중앙정부와 지방정부 간 재정불균형을 완화하고 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 국가적 최소수준을 보장하는 역할을 한다.

수평적 재정불균형의 완화는 모든 지방자치단체의 필수불가결한 공공지출 수준을 유지하고 보장하며 특정 공공사업을 장려하는 기능을 의미한다. 즉, 동일한 수준의 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화해 지역주민들의 일정한 삶의 질을 보장하는 것이다. 우리나라는 급속한 산업화와 도시화를 겪으며 대도시와 중소도시 간, 도시와 농촌 간 재정력 격차를 경험하였다. 이러한 격차는 필요불가결한 최저한의 공공수요마저 자체수입으로 충족하지 못하는 지방자치단체들을 발생시켰고 이로 인해 지역주민의 삶의 질은 최소한의 동등한 수준을 보장받지 못했다. 또한, 경제성장과 더불어 국가경제의 규모가 확대되는 과정에서 지역주민들이 필요로 하는 최저한의 공공서비스 수준은 증가한 반면 자체수입은 필요한 만큼 충족되지 않았다. 지방교부세는 이러한 지역 간 격차를 조정하는 기능을 한다.

표 2-1 지방교부세의 유형별 주요 기능

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

주: ◎ 매우 적합, ○ 적합, △ 보통, × 미흡
출처: 손희준(2019)

2. 보통교부세제도의 주요 내용

1) 지방교부세제도의 연혁

(1) 지방자치제도 실시 이전

우리나라는 1948년 대한민국 정부수립을 통해 근대국가의 토대를 확립하였으나 정부수립 2년만인 1950년 6.25 전쟁이 발발하여 국세와 지방세 모두 전시체제로 개편되면서 중앙과 지방간에는 ‘지방분여세’ 제도와 ‘토지소득세 환부금’ 제도가 도입되었다. 결국 우리나라의 지방교부세 제도는 1951년 4월 1일 한시법(限時法)으로 제정·공포한 「임시 지방분여세법」에 의한 임시지방분여세로 출발하였다. 이는 6.25전쟁으로 인한 경제 불안에 따른 지방의 재정력 격차를 시정하기 위해 제정된 것으로 재원은 당해 연도의 지세(地稅)

및 영업세(營業稅) 예산액의 123.9/1,000에서 346.8/1,000 이내로 하였다.

1949년까지는 소득세가 국세 전체의 26.8%, 주세가 20.6%, 물품세가 11.6% 등 기간세 목으로서의 위치를 점하고 있었으며 지세(地稅)는 6.2%에 불과했다. 그러나 1951년 '임시 토지소득세'가 도입되면서 토지소득세의 비중은 국세수입 전체에서 38.1%로 급증하여 가장 큰 비중을 차지하게 되었고, 이러한 비중은 한국전쟁 기간 동안 계속 유지되었으며, 1953년에는 30.0%를 차지하였고 1960년 말 폐지될 때까지도 지속되었다. 임시토지소득세는 「임시토지소득세법(법률 제220호)」을 통해 6.25 사변으로 인한 국가경제의 불안정을 조정하기 위하여 토지수입에 대해 조세를 주로 물납(物納)으로 통합함으로써 통화팽창의 방지와 식량정책에 기여함을 목적으로 제정되었다(제1조). 조세수입 증대를 위한 세제개편이 1951년 9월 「임시토지소득세법」을 통해 현실화되는 와중에, 지방세의 부과와 징수가 용이하지 않자 지역 간 불균형이 심화되고, 지방행정 자체가 마비되고 지방재정이 피폐해져 지방세의 징수보다는 임시지방분여세제도를 도입해 최초로 중앙과 지방간 재정조정제도가 정착하게 된 것이다.

임시지방분여세제도 도입의 배경과 의의를 과거 지방세 업무를 담당했던 이상희 장관과 권강웅 국장과의 인터뷰 내용을 보면 다음과 같다.

□ 1951년 3월 31일 한국전쟁 중에도 임시수도 부산에서 「임시지방분여세법」을 제정하여 지방재정지원을 확대하려고 한 배경은 무엇인지 말씀 부탁드립니다.

- (이상희) 전쟁 중 지방재정의 문제를 해결하기 위한 임시방편이라는 점에서 임시라는 명칭을 부여한 것에 불과하고, 그 당시 생각보다 중앙정부에서 지방재정에 대한 인식이 대단히 높았기 때문이다. 명칭과 관련해서는 단순히 중앙에서 얼마간의 재원을 지방에 나누어 준다는 의미로 “분여세”라는 명칭을 사용한 것으로 알고 있다. 특히 그 당시 일본에서 지방교부금이라는 제도를 사용하고 있어 어느 정도 차별화하려는 의도도 있었다.
- (권강웅) 1951년 4월 1일에 공포·시행된 임시지방분여세는 그 당시 지방재정의 재원 면에서는 자치단체 평균자립도가 41.8%에 불과하였고, 특히 도시 중심의 시·읍 재정과 농촌 위주의 도·면 재정 간에는 심한 격차를 보이고 있는 실정이었다. 이러한 재정 격차를 조정하기 위한 조치로 임시지방분여세가 도입되었고 1년도 시행하지 못하고 1952년부터는 지방분여세법을 제정·실시하게 되었다.

출처: 손희준(2017)

곧이어 1952년에 「임시 지방분여세법」을 대신하여, 임시가 아닌 「지방분여세법」을 제정하였다. 그러나 지방분여세제는 재원 자체가 빈약할 뿐만 아니라 분여방식이 불합리하여 재정력이 큰 단체는 분여액이 많고, 빈약한 단체는 적게 배분됨으로써 오히려 지방자치단체 간의 재정 불균형을 더욱 심화시키는 모순을 초래하였다. 이에 따라 1958년 3월 지방분여세제도를 폐지하고 「지방재정조정교부금법」을 제정·시행하였다. 다른 제도개편에 따라 지방재원이나 세수가 축소되면 이를 보전하기 위해 임시방편적으로 지방교부세의 한 종류로 신설되다 보니, 지방교부세제도의 정체성(identity)을 크게 훼손하게 된 것이다. 지방분여세와 지방재정조정교부금 등 지방재정조정제도의 재원과 교부율 등의 변화를 보면 다음과 같다.

표 2-2 지방분여세와 지방재정조정교부금의 재원 및 교부율

시행년도	제도명	재원 및 교부율
1951	임시지방분여세법 (제정: 1951. 4.1)	보통: 지세와 영업세의 13.39~34.68% 특수: 보통분여세의 26%
1952~1953	지방분여세법 (제정: 1952. 9.12)	보통: 제2종 토지소득세, 영업세의 15%(1952년 8.2% 적용) 특별: 보통분여세의 40%
1954~1958	지방분여세법 개정 (개정: 1954. 4.14)	보통: 제1종 토지소득세의 8.8% 제2종 토지소득세의 50% 유흥음식세의 30% 특별: 보통분여세의 40%
1959~1961	지방재정조정교부금법 (제정: 1958. 3.11 시행: 1959. 1.1)	보통: 영업세, 유흥음식세, 입장세, 전기가스세액의 40% 제1종 토지소득세의 8.8% 제2종 토지소득세의 50% 특별: 보통분여세의 30%

출처: 서울시(2007), 손희준(2017)에서 재인용

1959년 1월 1일부터 적용된 지방재정조정교부금은 각 지방자치단체의 정상적인 행정수행에 필요한 최소한의 재원을 국고에서 교부하는 것을 목적으로 하여, 국민 개개인의 최소한의 생활수준을 국가가 동등하게 보장하겠다는 이념을 표방한 것이었다. 지방재정조정교부금은 산정구조를 통해 볼 때, 각 자치단체의 재원 보장을 목적으로 하고, 수평적

재정조정은 재원 보장의 결과로 나타나게 되는데, 이전과 달리 조정재원의 규모뿐만 아니라 조정교부금의 연계 세목에서 차이가 나며, 지방재정조정교부금은 각 자치단체의 기준 재정 수요액과 수입액을 계산해 그 부족액을 국고로 보장하는 구조이었기 때문에 현재의 지방교부세와 매우 유사하다고 할 수 있다. 이러한 지방재정조정교부금 제도의 도입배경은 1958년 12월의 지방자치법 제4차 개정인데, 이는 그동안 주민자치 요소를 완전히 배제하고 단체장을 모두 임명제로 전환하여, 관치(官治) 형태로 변형한 최악의 개정이라고 평가되기도 한다(최창호, 1993; 안성호, 1995).

4.19혁명에 의해 이승만 정권이 장면 정부로 바뀌게 되면서 1960년 12월 12일부터 29일 동안 4가지 지방선거가 실시되었으나, 결국 1961년 5.16 군사쿠데타로 인한 시·군에 대한 지방자치제 실시 및 행정구역 개편 등으로 인해 지방자치제도는 사실상 1961년 12월 31일 「지방교부세법」을 제정하여 1988년까지 약 27년 동안 ‘지방자치에 관한 임시조치법’이 적용되어 긴 겨울잠을 자게 되었다고 평가된다(강용기, 2008).

1962년부터 시행된 「지방교부세법」은 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 교부하여 조정함으로써 기존의 불합리한 교부금 조정방식을 개선하는 것을 목적으로 하였다. 지방교부세는 국가가 재정적 결함이 생기는 자치단체에 교부하는 금액으로 정의되었으며 보통교부세와 특별교부세로 구분되었다. 보통교부세는 당해연도의 영업세, 입상세와 전기 가스세의 세액의 40%, 해당연도의 주세 중 탁주·약주세 세액의 85%를 그 재원으로 하며 특별교부세의 재원은 보통교부세의 10%로 하였다.

이후 1963년에 보통교부세 재원 중 주세의 세액 비율을 85%에서 43%로 조정하였고, 1965년에는 43%에서 50%로 재조정하였다. 1965년에는 기준재정수입액의 기준이 당해 지방자치단체의 보통세 수입 예상액에서 수입액으로 변경되었으며, 기준세율은 70%에서 80%로 조정되었다. 1968년부터 국세부가세 폐지로 인해 지방세수 감소를 보전하기 위해 지방교부세를 내국세의 17.6%로 하는 법정률 방식을 채택하였으며 1969년에는 보통교부세의 재원을 내국세 총액의 16%로 변경하였다.

한편 1973년부터 1982년까지 8.3조치(「경제의 안정과 성장에 관한 대통령 긴급명령」)로 인해 법정교부율을 폐지하고 매년 예산으로 재원규모를 책정하게 되었고, 1983년 8.3조치 폐지에 따라 법정률이 부활되었다. 교부세 재원은 내국세 총액의 13.27%, 보통교부

세 재원은 교부세 총액의 11분의 110, 특별교부세 재원은 교부세 총액의 11분의 1로 하였다. 또한, 증액교부금제도를 신설하여 지방재정 상 부득이한 수요가 있는 경우에는 법정 교부세액 외에 별도로 증액·교부 할 수 있게 하였다.

1988년에는 보통교부세 교부방법에 자치구에 관한 내용, 보통교부세 결정 통지 의무, 기준재정수입액이 매우 불합리한 경우 보정 의무, 부당 교부세 시정 조항, 교부세액 등에 대한 이의신청 조항을 신설하였다.

(2) 2000년대

2000년에는 김대중 대통령 공약사항이었던 법정교부율 인상이 IMF사태 극복에 맞춰 15.0%로 상향 조정되었다. 2003년에는 「지방교부세법」 개정법률안이 제안되었다. 주요 제안이유는 지방양여금제도를 폐지하고 종전에 지방양여금 대상사업이던 도로정비사업 등에 지방교부세를 사용하도록 함에 따라 지방교부세의 자원 규모를 확대하는 것이었다. 또한, 특별교부세 규모를 축소하고 증액교부금을 폐지하여 지방교부세제도를 객관적으로 운용하려는 목적을 가지고 있었다. 제안의 주요 내용은 ① 지방교부세 법정교부율 인상(현행 내국세 총액의 15%에서 18.3%로 상향조정), ② 보통교부세 비중 축소(96%) 및 특별교부세 비중 확대(4%), ③ 증액교부금제도 폐지, ④ 특별교부세 대상사업 변경(재정보전수요를 지역현안수요로 변경), ⑤ 특별교부세 총액 배분 비중 변경(지역현안수요와 재해대책수요에 각각 50%씩 배정) 등이었다.

2004년에는 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 그 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 분권교부세를 신설하고, 분권교부세의 배분 방식 등을 규정하기 위해 「지방교부세법」을 일부 개정하였다. 개정의 주요 내용은 ① 분권교부세 신설, ② 지방교부세 법정률 인상(현행 내국세 총액의 18.3%에서 19.13%로 상향조정), ③ 분권교부세의 산정 및 교부방법 마련, ④ 2009년도까지 분권교부세 한시적으로 운영 후 폐지 및 보통교부세로 통합·운영 등이었다.

2005년에는 부동산 보유세제개편에 따라 국세로 신설되는 종합부동산세의 징수세액 전액을 지방에 교부하기 위하여 교부방법 및 기준을 마련하려는 목적에서 「지방교부세법」을 일부 개정하였다. 개정의 주요 내용은 ① 지방교부세의 종류에 종합부동산세의 세수

전액을 재원으로 하는 부동산교부세 추가, ② 부동산교부세의 교부기준 보완 등이었다. 2009년에는 지방자치단체의 재해예방사업을 효율적으로 지원하고, 지방자치단체의 도로 정비사업을 완료하기 위하여 교부세의 지원기간을 연장하는 한편, 법 문장과 체계 등을 정비하여 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 하고, 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 목적에서 「지방교부세법」을 일부 개정하였다. 주요 내용은 ① 재해예방사업에 대한 특별교부세 교부 근거 마련, ② 특별교부세 시책수요 신설, ③ 특별교부세의 배분기준·배분사유·배분내역·집행실적, 그 밖에 특별교부세의 운영에 관한 주요사항에 대해 행정안전부장관의 국회 소관상임위원회에 대한 보고의무 신설, ④ 도로정비사업을 위한 교부세 지원 기간 연장 등이었다.

(3) 2010년대 이후

2010년에는 지방소비세 도입에 따른 시·군의 지방교부세 감소분을 보전하기 위해 부동산교부세 배분기준을 개선하는 한편, 복지·비복지분야 등 지방이양사업을 차질 없이 수행하기 위하여 분권교부세의 기한을 연장하려는 목적에서 「지방교부세법」을 일부 개정하였다. 주요 내용은 ① 부동산교부세 교부기준 가운데 광역자치단체와 기초자치단체에 모두 배분되는 지방자치단체 세수감소분 삭제 및 부동산교부세 전액이 자치단체의 재정여건 등을 고려하여 기초자치단체에 배분되도록 배분기준 변경, ② 분권교부세가 2010년도에 보통교부세로 통합될 경우 지방자치단체별 재정여건에 따라 복지서비스 격차가 발생하게 될 우려가 있음을 감안하여, 분권교부세의 운영기간을 2014년 12월 31일까지 5년 연장하는 것 등이었다.

2011년에는 지방자치단체의 건전한 재정 운용을 유도하고, 특별교부세 용도 외 사용에 대한 제재의 구속력을 보다 강화하는 한편, 이와 관련해 현재 시행령에 규정되어 있는 특별교부세 직권교부, 사용조건 부여, 사용용도 제한 등을 법률에 규정함으로써 법령체계를 정비하려는 목적에서 「지방교부세법」을 일부 개정하였다. 개정 법령은 ① 보통교부세 산정 시 지방자치단체의 건전재정운동을 위한 자체적인 노력 정도를 반영할 수 있도록 하고, 구체적인 반영항목 및 산정기준을 행정안전부령으로 정할 수 있도록 규정하였으며, ② 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 일정한 기준을

정하여 특별교부세를 교부할 수 있도록 하였고, ③ 특별교부세의 사용에 용도 제한이나 조건 부가를 가능하게 했으며, ④ 특별교부세의 교부조건이나 용도를 변경시 미리 행정안전부장관의 승인을 얻도록 하였고, ⑤ 행정안전부장관은 지방자치단체의 장이 특별교부세의 교부조건이나 용도를 위반하여 특별교부세를 사용한 때에는 그 반환을 명하거나 다음 연도에 교부할 지방교부세에서 이를 감액할 수 있도록 하였다.

2013년에는 가중되고 있는 지방자치단체의 재정적 어려움을 해소하기 위해 현행 지방교부세 재원의 배분비율 및 지방교부세의 운영을 보다 합리적으로 개선할 필요가 있으므로 지방재정 운영 여건을 보다 합리적으로 조정하려는 목적에서 「지방교부세법」 개정법률안이 제안되었다. 제안의 주요 내용은 ① 보통교부세의 재원을 내국세 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액에서 분권교부세액을 제외한 금액의 96%에서 98%로 상향조정하고, 특별교부세의 재원을 4%에서 2%로 하향조정 할 것, ② 연도 중에 추가경정예산에 의하여 교부세의 재원인 국세(國稅)가 늘거나 줄면 교부세도 함께 조절하되, 국세가 줄어드는 경우에는 지방재정 여건 등을 고려하여 다음 다음연도까지 교부세를 조절할 수 있도록 할 것, ③ 특별교부세의 교부기준을 지역현안에 대한 재정수요는 현행 특별교부세 총액의 30%에서 40%로, 국가적 장려사업 등에 대한 재정수요는 20%에서 10%로 각각 조정할 것, ④ 지방자치단체의 효율적인 재난 및 안전관리를 위해 현행 재해복구 및 재해예방수요에 교부하도록 한 것을 재난 및 안전관리 활동에 교부하도록 할 것, ⑤ 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원 재원을 현행 재해복구 및 예방수요에 교부하고 남은 것이 예상되는 경우 그 잔액을 활용하던 것을 국가적 장려사업 등에 대한 재정수요에서 지원할 수 있도록 할 것, ⑥ 특별교부세를 교부하는 경우 민간에 지원 하는 보조사업에 대하여는 교부할 수 없도록 할 것 등이었다.

2014년 12월 02일에는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전하고자 「지방교부세법」을 일부 개정하였다. 제안의 주요 내용은 주요 화재 원인인 담배에 대해 부과되는 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세를 신설하는 것이었다. 2014년 12월 29일에도 「지방교부세법」 일부 개정이 있었는데, 이는 다음과 같은 목적에서였다. ① 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정기능이 국민안전처로 이관됨에 따라 국민안전처장관의 교부권한을 설정하고, ② 교부세를 반

환하는 경우 지방자치단체의 재정 충격을 완화할 수 있도록 하며, ③ 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양하는 과정에서 이양사업을 추진하기 위한 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 한시적으로 도입된 분권교부세가 2015년 1월 1일부터 폐지되어 보통교부세로 통합·운영됨에 따라, 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여 종전에 분권교부세로 교부되던 재원을 보전할 필요가 있었기 때문이다.

2019년에는 소방직 국가직화에 따른 소방인력 충원을 지원하고, 소방안전교부세를 소방공무원 인건비에 사용 가능하도록 하기 위하여 「지방교부세법」을 일부 개정하였다. 주요 내용은 ① 소방안전교부세의 재원을 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45%로 상향 조정, ② 소방안전교부세 중 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%를 초과하는 부분은 소방 인력의 인건비로 우선 충당 등이었다.

2) 보통교부세 산정제도의 주요 변화

2000년대 보통교부세 산정제도 변화에 있어서 가장 큰 특징은 사회적 취약계층의 지원과 관련된 수요의 반영 비중 확대 및 신설이라고 할 수 있다. 2006년과 2008년 사이 사회복지 및 문화 부문의 수요 비중이 9%p 증가하였고, 노인인구가 많은 지방자치단체에 대한 지원 비율이 큰 폭으로 확대되었다. 그리고 다문화가정에 대한 수요를 새롭게 신설하는 등 인구구조의 변화에 발맞추어 보통교부세 제도의 체계를 변화시킨 것으로 평가할 수 있다. 이 밖에 산정방식의 단순화를 위해 측정항목을 지속적으로 축소시킨 사실도 눈에 띄는 점이라고 할 수 있다.

2010년대 중반까지 보통교부세 산정제도에 있어서 나타난 주요 변화는 재정건전성과 책임성 제고를 위한 인센티브 및 페널티의 강화이다. 불필요한 지역축제 및 행사에 대한 예산 절감과 자체수입 확충 노력에 대한 반영비율 확대, 민간위탁금 절감 항목에 대한 신설 등을 통해 그동안 비효율적으로 운영되어 온 지방자치단체의 예산 활동을 보통교부세 산정제도를 통해 지방자치단체 스스로 점검할 수 있는 계기를 만들었다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 이 기간 동안 재정건전성 강화 이외에 지방자치단체의 실질적인 재정수요 반영과 지역 간 균형발전을 위해 보정수요에 대해서도 꾸준히 개선이 이루어졌다.

2010년대 후반 이후부터의 보통교부세 산정제도는 사회복지수요에 대한 반영비율이 한층 강화된 특징을 보이고 있다. 특히 저출산·고령화 문제가 기존에 예상되었던 것보다 훨씬 빠른 속도로 진행됨에 따라 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비가 23%에서 30%로 큰 폭으로 상승하였고 출산장려 수요가 신설되는 등 인구구조변화에 따라 크게 증가된 지방자치단체의 재정부담을 보통교부세에 최대한 반영하려는 노력이 이루어지고 있다. 이밖에 불용액에 대한 페널티 항목을 신설하는 등 지방자치단체의 신속한 예산집행을 촉진하기 위한 제도 눈에 띄는 변화로 볼 수 있다.

표 2-3 보통교부세 산정제도 개선사항

구분	주요 개선사항
2007년	<ul style="list-style-type: none"> · 사회복지·문화부문 수요 비중 확대(31%→36%) · 사회복지균형수요 신설 · 수요측정항목의 합리적 조정: 읍면동비는 일반관리비로 통합, 사회복지비는 장애인복지비와 일반사회복지비로 분리, 상하수도비에서 하수도 관련 경비를 환경공해비로 이관 · 인건비 계산방식을 총액인건비 기준으로 산정 · 개발제한구역, 문화재보호구역, 상수원보호구역, 수변구역 등 개발규제지역에 대한 수요 반영률 상향(20%→30%), 도서·오지 등 낙후지역수요 상향 반영(150%→180%) · 군인 등 특수인구수요를 분리하여 특정수요로 별도 산정 · 지방세 징수율 제고, 경상세외수입 확충 자체노력(인센티브) 반영비율 확대(50%→70%), 평가기준 상향(동종단체평균→상위 1/2단체평균) · 소도읍 육성사업 수요 확대반영, 주민생활지원 서비스전달체계 개선사업 및 도로명주소체계 구축사업 수요를 지역균형수요에 신규 반영
2008년	<ul style="list-style-type: none"> · 사업별 예산제도 도입: 측정항목 단순화(9개항목 26개 세항목→4개항목 17개 세항목) · 사회복지·문화부문 수요 반영비중 확대(36%→40%) · 농업, 축산, 수산 분야에 지역균형수요 신설하여 지원 · 기존 국제결혼 이민자 등록 외국인 외에도 국적취득자, 국제결혼 가정 자녀 수요 신설 · 총액인건비 제도 취지와 부합: 총액인건비 통보액을 인건비로 적용(국비, 특별회계 등 제외)한 수요액의 80%) · 자치단체별 세입·세출 자체노력(결과) 인센티브 확대·강화: '경상적경비절감운영'과 '상수도요금현실화' 반영비율 조정(50%→70%), '읍면동 통합운영' 비율 조정(1년 100%→5년간 300%), '사회문화·복지분야 예산운영' 신설, '경상적 세외수입 확충' 평가방식 변경(단년도→3년 평균) · 지역균형수요 군 주둔지역 자치단체 수요보전: 군사시설보호구역수요 확대(20%→30%), 낙후지역반영률 축소(180%→100%), 도로개량비와 도로유지비 반영비율 축소(시200%, 군250%→100%), 시도와 시군구 수요액 반영비율 조정(50:50→40:60)

구분	주요 개선사항
2009년	<ul style="list-style-type: none"> • 기준재정수요 산정시 경제개발비 비중 확대(24.9%→30%) • 보통교부세 산정 방식 단순화 : 측정항목 축소 (17개→16개), 측정단위 축소(13개→12개) • 실질적 행정수요 반영 : 유동인구, 백두대간·접경지역 수요, 산업단지 조성 등 지방세 감면액, 지역특화발전특구지역 수요, 낙후지역 상수도 위탁관리 수요 등 • 낙후지역 지역균형 수요 확대 반영(100%→200%), 인구 감소지역 수요보정 적용기간 단축 (5년→4년), 규제지역 적용비율 축소(30%→20%) • 초고령 단체 지원비율 확대(50%→80%), 노인복지비 수요 추가반영 : 고령단체 40%, 고령화단체 20% • 재정운영 민간도 제고 : 지방청사(면적) 관리운영 항목 반영비율 상향(100%→200%), 건전재정 운영 항목 신설 • 저탄소 녹색성장 뒷받침 : 생활폐기물 절감 운영, 작은 정부구현 뒷받침 : 지방조직 운영 자체노력 항목 신설, 읍면동 통합 유도 : 적용비율 확대(300%→1000%) • 자치단체 세입증대 노력 유도 : 지방세 징수를 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충 반영 비율 확대(70%→100%)
2010년	<ul style="list-style-type: none"> • 자전거 도로 인프라 수요 및 신재생에너지산업자원 인프라 인센티브 수요 반영 • 경상세외수입확충 인센티브 반영 시 이자수입 제외, 지역경제활성화 인센티브 반영률 확대(100%→150%) • 인센티브 강화 : 세입증대 분야 인센티브 반영률 확대(100%→120%), 행사·축제성 예산 운영 인센티브 신설, 기존 건전예산운영 인센티브 강화 • 지역균형수요 강화 : 인구 감소지역 수요보정 적용기간 단축(4년→3년), 낙후지역 지방상수도 위탁관리수요 폐지 • 사회복지균형수요 산정시 보정률 상향(10%→12%) • 일반재정보조금 및 시·도세징수 교부금 수요·수입 반영률 축소(100%→80%) • 지방소득·소비세수입 항목 신설·반영 • 산정방식 간소화 : 규제지역에 대한 지역균형수요 산식 일원화
2011년	<ul style="list-style-type: none"> • 자체노력 항목 범주화(세출효율화, 세입확충), 각 항목 등급별 가중치 부여 • 통합 자치단체에 대한 보통교부세 특례(통합 전 수준 유지) • 농어촌지역수요 및 마을상수도수요 산정방식 개선, 국가등비과세 보정수요 폐지 • 자치구 사회복지균형수요 보정을 상향(12%→15%) • 기준재정수입 산정 지방세 항목 변경(15개→10개), 보정수입 반영하는 경상세외수입에 사업수입 포함 • 하이브리드 자동차 감면수요와 신재생에너지 생산·보급 수요 보정수요 반영
2012년	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지수요 반영 강화(등록외국인수 추가 반영, 고령단체 및 저소득 한부모가족 수요 반영률 상향 조정) • 낙후지역 보정수요 개선(낙후지역 신규 지정, 낙후지역 보정수요 상향, 군부대 지역 미군 및 군속 이외의 가족수 추가) • 대도시 행정 특례, 소방사무 이양에 따른 수요 조정, 세종특별자치시 출범에 따른 단체유형 신설 • 보정수요 개선(인구격감수요 폐지, 보행자 겸용 자전거도로 연장 제외, 산업단지 면적에 대한 환경보호수요 추가) • 지역상생발전기금 등 자치단체 실증수입 보정수입으로 반영, 지방세 징수를 인센티브 부여 • 지방자치단체 감액 및 자체노력 반영내역 언론 공개, 감액재원 인센티브 활용 근거조항 신설

구분	주요 개선사항
2013년	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지수요 반영 강화(자치구 반영비율 시군과 동일한 20% 적용, 일반사회복지비 사회복지균형수요에 복한이탈주민수 반영) • 낙후지역 보정수요 개선(1,149개 면 중에서 전국 하위 1/3→ 1/2로 확대) • 재정책임상 및 건전성 제고를 위한 인센티브·페널티 강화(인건비 절감액 반영률 10%→ 20%, 지방인력감축 항목 폐지) • 무료예방접종인원수 제외, 접경지역 지정면적 시군 지정면적으로 확대
2014년	<ul style="list-style-type: none"> • 기준재정수요액 측정항목 조정(영유아·청소년비→영유아복지비+아동복지비, 도로개량비+도로교통비→도로관리비) • 보정수요 정비(지역균형수요 중 안전관리수요 신설, 환경보호비 해안지역수요 보정 확대, 문화재수요 부활, 노인인구 비율 사회복지균형수요 반영비율 확대) • 자체노력 항목 정비(지역경제 활성화, 생활폐기물 절감, 읍면동 통합 항목 폐지 및 초과 감면액에 대한 페널티 추가) • 세종특별자치시 단층제 행정계층 특수성 반영 • 화력발전 지역지원시설세 수입 반영 조정(시도 35%, 시군 65%) 및 지역균형수요 도시 계획도로 미집행면적 연차별 차감 반영
2015년	<ul style="list-style-type: none"> • 기준재정수요액 측정항목 조정(영유아복지비+아동복지비→아동복지비, 농림수산비→농업비+임업수산비, 도로관리비→도로관리비+교통관리비) • 측정단위 정비(아동복지비 : 아동수, 농업비 : 경지면적, 임수산비 : 임야면적 및 어장·갯벌 면적, 도로관리비 : 도로면적, 교통관리비 : 자동차 대수 및 행정구역면적) • 보정수요 정비(분권교부세 폐지에 따른 버스운수재정지원사업, 노인요양시설운영, 자전거 도로 수요 등 신설) • 자체노력 개선(인건비 절감, 지방보조금 절감, 탄력세율 반영비율 확대, 지방세 세원 발굴 등 정비·신설) • 기준재정수입액 산정방법 개선(원자력과 화력발전에 대한 지역지원시설세 반영기준 일치)
2016년	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활, 노인, 아동, 장애인 등 사회복지균형수요 반영비율 확대(20%→23%) 및 성장 촉진지역 지역균형수요 반영 • 인건비 및 행사·축제경비 절감(50%→100%), 지방보조금 절감(20%→50%) 등 반영비율 확대 및 민간위탁금 절감 항목 신설 • 보통교부세 측정항목(보건비+일반사회복지비→보건사회복지비) 통합 및 산정방식 단순화 • 낙후지역 지정요건 구체적 규정 및 환경보호비 지역균형수요에 기업도시 산업시설용지 분양면적 추가 반영 • 기준재정수입액 항목 정비
2017년	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활, 노인, 아동, 장애인 등 사회복지균형수요 반영비율 확대(23%→26%) 및 출산 장려 수요 및 생활형 사회복지시설 수요 신설 • 도농복합도시 농촌지역 수요, 송·변전시설 및 장사시설 수요 도입 및 낙후지역 수요 산정 방식 개선(인구밀도, 지방소득세 등 2개 지표 사용) • 도로관리비(미개설도로) 및 지역관리비(관리되지 않는 도시공원) 측정단위 정비 • 신규 수요 도입 시 일정 기간까지만 반영하는 일몰제 수요산정방식 도입 • 자체노력 산정방식 개선(지방세 체납액 산정 시 소송 중인 지방세 체납액 제외)

구분	주요 개선사항
2018년	<ul style="list-style-type: none"> · 거주불명자 및 재외국민 주민등록인구 산정 시 제외 · 기초생활, 노인, 아동, 장애인 등 사회복지균형수요 반영비율 확대(26%→30%) · 출산장려 수요 강화 및 노인복지비 고령단체 가중수요 반영률 상향 · 기피시설 수요 반영률 상향 및 외국인 및 다문화 보정수요 대상 확대 · 유동인구 및 도시공원 수요 등 가중치 확대, 일몰제 확대 및 자체노력 항목 개선
2019년	<ul style="list-style-type: none"> · 지역균형수요 내에 고용위기지역 수요 신설 · 폐기물 관련 보정수요에 재활용 처리량 추가 및 반영비율 확대(5%→10%) · 접경지역 및 성장촉진지역 수요 반영비율 상향(10%→20%), 규제지역 면적의 비율에 따라 규제지역 관련 수요에 가중치 적용 · 중위단체 불용률 초과 상위 50% 지방자치단체에 대한 페널티 항목 신설 · 지방세 및 세외수입 체납액 축소 인센티브 추가
2020년	<ul style="list-style-type: none"> · 성장촉진, 접경 및 폐광지역 수요 확대 및 고용위기 자치단체에 대한 추가 재정지원 · 동종단체 평균 대비 불용이 많은 단체에 대한 페널티, 이월이 적은 단체에 대한 인센티브 부여 · 미세먼지 수요 신설, 일자리 창출 인센티브 확대 · 고령화 비율이 높은 단체에 대한 수요 추가 반영, 외국인과 유동인구에 대한 수요 추가 반영

출처: 행정안전부(2011~2020). 보통교부세 산정내역 각 년도

3) 현행 지방교부세제도의 개요

(1) 지방교부세의 종류

2021년 현재 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세의 네 종류가 있다(법 제3조). 보통교부세는 소방안전교부세를 공제한 내국세 총액의 19.24%에 해당하는 금액의 97%와 전년도 내국세 정산에 따른 교부세 정산액의 97%를 합산한 금액, 특별교부세는 나머지 3%에 해당하는 금액, 부동산교부세는 종합부동산세 총액, 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별소비세액의 45%에 해당하는 금액이 된다.

표 2-4 지방교부세의 종류

구분	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세
목적	자치단체 부족재원 보전 및 재정불균형 시정	지역별 특별 재정수요 지원	지방재정 확충 및 재정불균형 시정	지자체 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등
재원	소방안전교부세를 공제한 내국세의 19.24%		종합부동산세의 100%	담배에 부과되는 개별소비세의 45%
	재원의 97%	재원의 3%		
배분	재정수요 대비 재정수입 부족액 (공식 배분)	재해예방·복구, 시책 등 (신청 및 심사)	재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 (기준 배분)	소방 및 안전시설, 재난 및 안전 강화, 재정여건 고려 (기준 배분)
성격	일반재원	특정재원	일반재원	특정재원

출처: 손희준·라휘문(2017)

(2) 보통교부세의 주요 내용

① 개요

보통교부세는 모든 자치단체의 기본적인 행정수준 유지를 위한 행정수행 경비의 부족분을 중앙정부가 지원하는 재원으로 매년도 기준재정 수입액이 기준재정 수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 산정하고, 여기에 매년 결정되는 일정한 조정률을 곱하여 산정하여 배분한다.

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

조정률은 보통교부세 총액(제주특별자치도²⁾ 3% 및 분권교부세 보전분³⁾ 제외)과 재정부족액이 발생한 지방자치단체의 재정부족액 총액이 일치할 수 있도록 조정하기 위한 비율

2) 2007년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제124조에 의해, 재정부족액에 관계없이 제주특별자치도에는 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부하는 특례를 인정하고 있다.

3) 보통교부세 불교부 단체라도 2015년 분권교부세 보통교부세 통합에 따른 보전분을 위한 금액은 조정률 산정 시 예외로 인정하고 있다.

로, 2021년 조정률은 0.739로 재정부족액 총액의 73.9%를 보전하고 있다.

$$\text{조정률} = \frac{\text{보통교부세 총액(제주도 3\% 및 분권보전분 제외)}}{\text{재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액}}$$

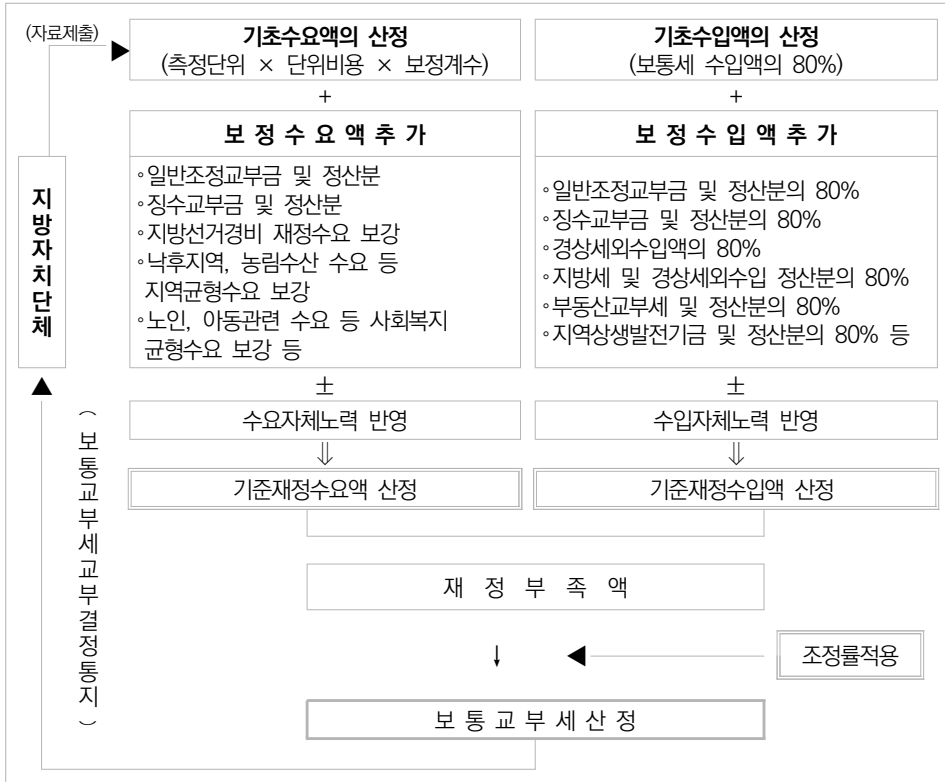
조정률은 매년 지방교부세 산정에 따른 재정부족액(교부받아야 할 총액)과 내국세의 법정률에 의한 이전금액(교부할 수 있는 총액)과의 비교를 통해 결정된다. 이로 인해 조정률이 일정 수준으로 유지되지 못하고 외부적 충격에 의해 크게 변화하는 모습을 나타낸다. 예를 들어 2000년 92.5%였던 조정률이 2002년에는 77.5%로 크게 감소하였다. 이후에도 증가와 감소를 반복하였으며, 2021년에는 조정률이 73.9%로 가장 낮은 수준으로 떨어지게 되었다. 이러한 조정률이 불안전성은 지방교부세의 안정성 및 예측 가능성을 야기한다.

표 2-5 지방교부세 조정률의 변화

연도	2000	2002	2013	2014	2015	2016
조정률 (%)	92.5	77.5	89.0	87.3	86.7	89.7
연도	2017	2018	2019	2020	2021	
조정률 (%)	94.1	91.5	86.4	83.6	73.9	

출처: 행정안전부, 지방교부세 산정해설, 매년도

그림 2-2 보통교부세의 산정흐름도



출처: 행정안전부(2021)

② 기준재정수요액의 산정

기준재정수요액은 지방자치단체의 실제 모든 수요액이 아니라, 합리적이고 타당한 기준이 되는 표준수준의 일반재원 수요액을 기초로 산정된다. 기준재정 수요액은 측정항목별 기초통계자료 등 일정한 산식에 의해 산정되는 기초수요액과, 법령등의 규정에 의한 보정수요액 그리고 자치단체의 자구노력 정도를 반영하는 수요 자체 노력 항목의 합산액으로 구성된다.

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요 자체 노력}$$

㉠ 기초수요

기초수요액은 측정항목별로 각 자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는데 필요한 기본 경비로 측정항목별로 측정단위 수치에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정한다.

$$\text{기초수요액} = \sum \text{측정항목별(측정단위 수치} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수)}$$

측정항목은 각 자치단체의 기준재정 수요액을 합리적으로 측정하기 위해 기능별·성질별로 분류하여 설정한 표준적인 경비의 종류를 말한다. 현재 측정항목은 일반예산 과목구조에 상응한 항목들로 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비 등 4개 항목과 인건비, 환경보호비, 노인복지비, 산업경제비 등 16개 세항목으로 구성되며, 「지방교부세법」 시행령 제5조제1항에 규정되어 있다.

측정단위는 기준재정 수요액을 객관적으로 산정하기 위한 세항목별 측정단위로서 세항목별 재정운영현황에 대한 설명력(상관관계)이 가장 높은 통계자료를 채택하여 사용하고 있다. 현재는 공무원 수, 인구 수, 국민기초생활보장 수급권자 수, 경지 면적 등 14종의 측정단위로 구성되어 있다.

표 2-6 | 기초수요액 측정항목과 측정단위(2021년 기준)

측 정 항 목		측 정 단 위
1. 일반행정비	① 인건비	공무원 수
	② 일반관리비	공무원 수
	③ 안전관리비	인구 수
2. 문화환경비	④ 문화관광비	인구 수
	⑤ 환경보호비	인구 수
3. 사회복지비	⑥ 기초생활보장비	국민기초생활보장 수급권자 수
	⑦ 노인복지비	노령인구 수
	⑧ 아동복지비	아동 수
	⑨ 장애인복지비	등록장애인 수
	⑩ 보건사회복지비	인구 수

측정항목		측정단위
4. 지역경제비	⑪ 농업비	경지 면적
	⑫ 임수산비	산림·어장·갯벌 면적
	⑬ 산업경제비	사업체 종사자 수
	⑭ 도로관리비	도로 면적
	⑮ 교통관리비	자동차 대수
	⑯ 지역관리비	행정구역 면적

출처: 행정안전부(2021)

단위비용이란 동종의 단체별 표준적인 조건을 구비한 자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는 경우에 측정항목(세항목)별로 소요되는 측정단위당 경비로, 이는 보통교부세의 산정에 사용하는 동종 단체별 경비액을 결정하기 위해 측정단위의 수치에 곱하게 될 단가로서의 의미를 갖는다. 단위비용은 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 시 및 군별로 구분하여 정하되, 물가 상승, 기타 단위비용의 결정 요인의 변동이 있을 때에는 이를 반영해 조정한다.

표 2-7 2021년도 시(市)의 아동복지비 단위비용

단체별	관련통계	표준행정수요액 (백만 원)
	아동수(Hf1)	
합계	4,007,976	4,152,365
수원시	193,069	157,675
전주시	110,530	103,017
양산시	62,405	66,596

출처: 행정안전부(2021)

보정계수란 기초수요액 산정 단위비용의 획일적 적용, 기타 사유로 인해 개별 자치단체의 기초수요액이 현저히 불합리할 때 일정한 방식에 따라 단위비용에 조정을 가하는 지수를 의미한다. 보정계수는 해당 자치단체의 수요항목별로 산정된 표준행정수요액을

해당 자치단체의 측정단위 수치로 나눈 값을 동종 자치단체의 표준 단위비용으로 나누어 구한다.

$$\text{보정계수} = \frac{\text{해당 자치단체의 표준행정수요액}}{\text{해당 자치단체의 측정단위 수치}} \div \text{표준 단위비용}$$

㉞ 보정수요

보정수요액은 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 행·재정 상의 수요 경비 중 보편타당하면서도 수요자체가 그 규모가 커서 수요를 반영하지 않을 경우 재정 격차가 심화될 것으로 예상되는 경비를 가산해 주는 방식으로 한다.

현재 보정수요는 일반조정교부금(특별조정교부금은 제외됨) 수요, 징수교부금, 통합지방자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요 등이 있다.

㉟ 자체노력

「지방교부세법」 시행규칙 제8조의 규정에 의해 지방자치단체의 건전재정 운영을 도모하고, 각 지방자치단체의 세출절감과 세입증대 노력을 촉진하고 유도하기 위한 것으로, 기준재정수요와 기준재정수입액 산정과 직접적으로 관련된 16개 항목별로 자체노력 정도를 평가하여 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정 시 가감(加減)하여 반영하고 있다.

수요 자체노력은 ① 인건비 건전운영, ② 지방의회경비 절감, ③ 업무추진비 절감, ④ 행사·축제성 경비 절감, ⑤ 지방보조금 절감, ⑥ 민간위탁금 절감, ⑦ 예산집행 노력(2019년 신설) 등 7개 항목이다. 각 수요 자체노력 항목마다 산정기준을 두어 산정 결과를 기준재정수요액에 가감하고 있다.

표 2-8 | 보통교부세 산정을 위한 자체노력 항목(2021년 기준)

기준재정수요(7종)	기준재정수입(6종)
① 인건비 건전운영	① 지방세 징수를 제고
② 지방의회경비 절감	② 지방세 체납액 축소
③ 업무추진비 절감	③ 경상세외수입 확충
④ 행사·축제성 경비 절감	④ 세외수입 체납액 축소
⑤ 지방보조금 절감	⑤ 탄력세율 적용
⑥ 민간위탁금 절감	⑥ 지방세 감면액 축소
⑦ 예산집행 노력(이월액, 불용액)	

출처: 행정안전부(2021)

③ 기준재정수입액의 산정

기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응하는 개념으로 합리적이고 객관적인 기준이 되는 표준수준의 일반재원 수입액을 기초로 산정한다.

기준재정 수입액은 산정된 결과를 모두 반영하는 것이 아니라 80%만을 반영하여, 지방세입의 여력을 확보하여 재정운영을 신축성을 보완하고 각 자치단체의 징세노력을 촉구하기 위한 것이다. 즉 기준재정 수입액은 개별 자치단체의 지방세 보통세 수입액을 기초수입액으로 하고, 여기에 보정수입액을 더하고, 수입과 관련된 자치단체의 노력정도를 가감하여 산정한다.

$$\text{기준재정 수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입 자체 노력}$$

① 기초수입

기초수입액은 지방세법 상 표준세율로 산정한 보통세 수입액의 80%에 해당하는 금액으로 산정한다. 따라서 기초수입액은 지방세 중 보통세 9종(취득세, 등록면허세, 레저세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 지방소비세, 자동차세)을 대상으로 추계하고, 추계한 보통세 수입액의 80%를 반영한다.

$$\text{기초수입액} = \text{보통세 수입액} \times 80\%$$

㉞ 보정수입

보정수입액은 기초수입액을 보완하기 위한 것으로, 경상세외수입, 시·군의 일반조정교부금, 시·도세 징수교부금, 부동산교부세 및 지방소비세 재원으로 구성된 지역상생발전기금에서 배분받은 수입액 등의 80%를 반영하고 이들 보정대상과 보통세의 전전연도 산정정산액의 80%를 보정수입으로 반영한다.

$$\text{보정수입액} = \text{경상세외수입 및 정산분 등} \times 80\%$$

㉟ 자체노력

수입 자체노력은 수요 자체 노력과 대응하는 개념으로 세입과 관련하여 지방자치단체가 자구 노력과 책임을 다하는 정도를 기준재정 수입액 산정에 반영하기 위한 것이다. 지방자치단체의 세입 증대 노력을 유도·촉진하기 위한 수입 자체노력 항목은 지방세 징수를 제고, 지방세 체납액 축소, 경상 세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소 등 6종이다.

3. 선행연구의 검토

1) 개요

이 연구에서는 지방교부세에 관한 그 동안 연구를 우선 시기별로 구분하였다. 그 결과, 지방교부세에 관한 연구는 1990년대 3개, 2000년대 8개, 2010년대 14개, 2020년 2개로 2010년대에 가장 많은 연구가 이뤄진 것으로 나타났다. 1990년대 연구는 사회후생을 극대화할 수 있는 지방교부세 배분방식, 지방교부세가 수평적 형평성에 미치는 영향, 인센티브

도입의 문제점 분석 및 대안 제시, 지방교부세가 지방재정지출에 미치는 영향을 분석하는 등 지방교부세의 제도개선과 교부세가 지방재정에 미치는 영향을 분석한 것으로 나타났다.

2000년대에는 지방교부세 개편방안, 국고보조금과 지방교부세의 재정형평화 효과 비교 분석, 외국의 지방교부세 정책분석, 끈끈이효과(flypaper effect) 검증, 지방세 추계오차와 교부세 배분의 관계에 관한 연구가 이뤄졌다. 이를 통해 1990년대와 달리 2000년대에 들어서 지방교부세제도 자체에 관한 연구 뿐 아니라 이와 관련된 국고보조금, 지방세, 외국사례와의 관계를 통해 새로운 함의를 도출하고자 시도했음을 확인할 수 있다.

이러한 경향은 지방교부세에 관해 가장 많은 연구가 이뤄진 2010년대에 더욱 증가하였다. 구체적으로 기존의 보통교부세 인센티브 제도에 관한 연구와 달리 일정 수준의 페널티가 인센티브에 비해 높은 정책순응을 유발할 수 있다는 연구결과가 제시되었으며 지방교부세율 인상 및 지방소비세 도입의 상충효과, 탄력세율이 보통교부세에 미치는 영향, 공동세 도입의 필요성, 교부세에 관한 지방정부의 도덕적 해이, 인구변화가 지방교부세 수입에 미치는 영향 등 연구주제를 지방교부세와 관련된 제도(국고보조금, 지방세 등) 뿐 아니라 인구구조 및 관료의 행태로 확장하였다. 한편, 지방교부세제도 개선방안과 교부세의 재정형평화 효과, 교부세가 지방정부 지출에 미치는 영향에 관한 연구는 꾸준히 이뤄진 것으로 나타났다.

지방교부세 관련 선행연구를 정리한 결과 국내연구는 크게 재원보장 측면, 재정조정 측면, 제도개선 측면, 끈끈이효과, 기타 연구로 구분되었다. 재원보장에 관한 선행연구는 보통교부세의 법정률 인상이 세출구조나 재정건전성에 미친 영향을 분석하였으며 재정조정에 관한 선행연구는 주로 지방교부세의 재정형평화 효과를 검증하였다. 지방교부세의 재정조정 효과와 관련해 대부분의 연구는 지방교부세의 재정형평화 효과를 지지하는 분석결과를 제시하였으며 국고보조금과 비교해 우월한 형평화 효과를 가진다고 하였다. 그러나 일부 선행연구에서는 이러한 형평화 효과가 자치단체 유형별로 상이한 효과를 가진다고 하였다.

제도개선에 관한 연구는 재원배분에 활용되는 지표가 현실을 정확히 반영하도록 개선하는 것과 인센티브제도, 추계오차 발생, 보정계수에 대한 개선방안 등을 제시하였다. 끈

끈이효과에 관한 초기 연구는 끈끈이효과의 검증에 초점이 있었으며 총지출에서는 끈끈이 효과가 발생하나 분야별로는 그렇지 않은 경우가 존재하는 것으로 나타났다. 끈끈이효과에 대한 최근 연구는 교부세 감소에 따른 지방자치단체의 지출변화를 의미하는 비대칭 끈끈이효과 검증을 중심으로 이뤄졌으며 지방자치단체 유형별, 지출 분야별로 상이한 효과가 존재하는 것으로 나타났다.

표 2-9 | 지방교부세 관련 선행연구

주제별	연도별	1990년대	2000년대	2010년대	2020년대
	재원보장 측면	-	1	-	-
	재정조정 측면	1	1	4	-
제도개선 측면	자체노력 (또는 인센티브제도)	1	1	2	1
	교부세 산정 지표 및 방식	-	1	2	1
끈끈이효과	교부세와 정부지출의 관계	1	2	2	-
기타	교부세와 제도적 요소와의 관계	-	1	2	-
	교부세와 제도 외 요소와의 관계	-	-	2	-
	외국의 교부세제도	-	1	-	-
합계		3	8	14	2

2) 주요 선행연구

(1) 재원보장 측면

재원보장에 관한 선행연구는 보통교부세의 법정률 인상이 세출구조나 재정건전성에 미친 영향을 분석하였다. 배인명(2008)은 지방교부세의 법정교부율 인상이 지방자치단체의 세출구조 및 재정건전성에 미친 영향을 분석하였다. 분석결과, 대부분의 시·군 자치단체에서 지방교부세의 법정률 인상은 세출구조나 재정건전성에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 구체적으로 법정교부율 인상 이후, 일부 시 자치단체의 인건비비율과 사업예산비율이 증가하거나 감소했지만 유의미한 부정적인 효과는 관측되지 않았다. 또한 세출구조 측면에서 일부 시 자치단체의 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비비율이 변화하였으

나 큰 변화는 없는 것으로 나타났다. 군 자치단체 역시 시 자치단체와 유사했다.

(2) 재정조정 측면

재정조정에 관한 선행연구는 주로 지방교부세의 재정형평화 효과를 검증하였다. 대부분의 연구는 지방교부세의 재정형평화 효과를 지지하는 분석결과를 제시하였으며 국고보조금과 비교해 우월한 형평화 효과를 가진다고 하였다. 그러나 일부 선행연구에서는 이러한 형평화 효과가 자치단체 유형별로 상이한 효과를 가진다고 하였다.

김태일(1999)은 지방교부세가 자치단체 간의 재정력 격차 완화에 미치는 효과를 분석하였다. 이 연구는 선행연구에서의 수평적 형평성 측정이 자치단체 간의 1인당 공급비용 및 수요 차이가 없다는 것을 가정하기 때문에 교부세제도의 목적 및 배분방식 사이에 괴리가 발생한다고 하였다. 따라서 1인당 공급비용 및 수요차이를 반영하였고 그 결과 지방교부세가 수평적 형평성 제고에 도움이 된다고 하였다. 박기묵(2006)은 국고보조금제도가 지역 간 재정적 불균형을 감소시키는 역할을 하는지 검증하고 그 정도를 케인즈의 균형국민소득이론과 특별시 및 광역자치단체 재정력지수의 변이계수를 활용하여 검증하였다. 분석결과, 국고보조금제도로 인해 지방자치단체 재정력지수의 변이계수가 47.52%에서 26.45%로 감소하여 지방교부세와 마찬가지로 지역 간 재정적 불균형을 감소시키는 것으로 나타났다. 이 연구는 지방교부세의 재정형평화 효과를 중심으로 이뤄진 기존의 연구를 보완하여 국고보조금 또한 지역 간 재정적 불균형을 감소시키는데 도움이 될 수 있음을 보였다.

김흥주 외(2014)는 강원도 시·군 자치단체의 지역 간 재정불평등도를 확인하고 지방교부세, 보조금이 불평등도 완화에 기여하는 정도를 분석하였다. 분석결과, 재정보전금을 제외한 국고보조금, 도비보조금의 불평등도 완화 효과가 큰 것으로 나타났으며 특히 지방교부세의 형평화 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 1인당 자체재원에 이전재원을 더한 기준으로 형평화 효과를 분석한 결과와 차이를 보였다. 김흥환(2016)은 지방교부세제도의 인센티브 강화가 지방재정 형평화 기능을 저해하는지 검증하였다. 분석결과, 2011년 이후 지방자치단체의 자체세입 규모 및 불평등도가 증가하고 있어 교부세 배분 이후의 불평등도가 감소해야 함에 불구하고 이것이 증가하고 있어 지방교부세의 재

정형평화 기능이 약화되고 있는 것으로 나타났다. 이 연구는 재정조정기능의 강화를 위해 교부세 법정률을 21.5%로 인상할 것을 제안하였고 어느 정도 수준에서 자치단체 간 재정력 격차를 용인할 것인지에 관한 사회적 합의가 필요함을 제시하였다.

복문수(2016)는 우리나라의 수직적 재정조정방식이 지방자치단체의 수평적 재정형평성에 미친 효과를 분석하였다. 주요 분석결과로 첫째, 중앙정부의 지방교부세와 국고보조금이 시·자치단체에는 수평적 재정조정에 부정적인 영향을 미쳤으나 군·자치단체와 자치구에는 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 특히 지방교부세는 군·자치단체에, 국고보조금은 자치구의 수평적 재정조정에 도움이 되었다. 둘째, 시도비보조금은 시·자치단체 간 재정조정에 영향을 미치지 않았으며 군·자치단체 및 자치구 간 재정조정에 긍정적인 영향을 미쳤다. 최원구 외(2017)는 지니계수와 재정조정계수를 통해 보통교부세의 재정형평화 효과를 검증하였다. 주요 분석결과는 첫째, 보통교부세 교부 전후 상대적으로 순위변동 효과가 큰 연도에 지니계수 값이 증가하고 재정력격차 감소 효과가 큰 연도에 지니계수 값이 감소하는 것으로 나타났으며 둘째, 현행 보통교부세제도는 시·도 간 재정형평화 기능이 작동하지만 시·자치단체 간에는 작동하지 않으며 군·자치단체 간에는 연도에 따라 작동하는 경우와 그렇지 않은 경우가 모두 존재하는 것으로 나타났다.

(3) 제도개선 측면

제도개선에 관한 연구는 재원배분에 활용되는 지표가 현실을 정확히 반영하도록 개선하는 것과 인센티브제도, 추계오차 발생에 따른 교부세 배분의 문제점, 보정계수에 대한 개선방안 등을 제시하였다. 김정완(1998)은 지방교부세 재원배분에 있어 인센티브제도 도입의 문제점을 검토하고 대안모델의 효과를 분석하였다. 주요 분석결과로 첫째, 우리나라 지방자치단체는 자구노력이 미흡하기 때문에 인센티브제도가 필요하며 둘째, 인센티브 제공에 대한 시뮬레이션 결과 지역 간 재정격차가 심화되었다. 따라서 인센티브제도가 지방교부세제도의 본래 목적인 형평성을 저해하지 않도록 점진적으로 실시되어야 하며 지방자치단체의 자구노력 측정을 위해 신용평가기관과 같은 외부의 전문기관을 활용할 필요가 있다고 하였다.

박완규(2007)는 인센티브제도의 타당성 측면에서 개선방안을 제시하고 내국세 총액의

일정 비율로 되어 있는 지방교부세 재원의 적절성을 재원의 성장성, 안정성 기준으로 평가하였다. 주요 분석결과는 첫째, 인센티브가 존재하는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 광역시의 배분규모는 감소하나 도, 시·군 자치단체의 배분규모는 증가하는 것으로 나타났다. 둘째, 인센티브제도가 없을 때가 그렇지 않은 경우보다 자치단체 간 수평적 재정형평화 효과가 큰 것으로 나타났다. 장덕희·김태일(2007)은 보통교부세 산정에서 지방세의 추계 오차가 발생하는 원인을 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 구체적으로 2004년 기준, 22개 지방정부의 지방세가 25% 이상 과소 추계되었고 평균 116억 원 정도의 보통교부세가 과대 배정되었다고 하였으며 그 원인으로 추계모형에 외환위기와 같은 재정환경의 변화가 반영되지 않아 체계적인 오차가 발생하였음을 제시하였다. 또한 이에 대한 해결방안으로 전문가 집단의 위원회를 행정자치부 교부세팀 내에 신설하여 재정환경의 변화를 반영한 추계모형 관리를 제시하였다.

민기(2012)는 보통교부세가 지방자치단체의 재정부족을 지속적으로 보완하므로 지방자치단체는 자체적인 재정확충 노력을 기울이기보다 교부받는 금액을 극대화하는 전략적인 선택을 할 수 있다고 하였다. 또한 중앙정부는 지방자치단체의 재정운영을 정확히 파악하기 어려운 정보의 비대칭성에 놓여있어 이러한 지방자치단체의 도덕적 해이를 간과할 수 있다고 하였다. 이 연구는 이에 대한 해결방안으로 지방자치단체에게 선택적으로 보통교부세를 법정률로 지급하여 자체세입 증대 노력을 할 수 있는 '선택적 보통교부세 법정률 제도'를 도입할 것을 제안하였다.

정종필 외(2017)는 보통교부세 기준재정수요액 산정 과정에서의 주민등록인구 수 사용이 상주인구 수와 상당한 차이를 보여 현실을 충분히 반영하지 못한다고 지적하고 보정수요를 통해 상주인구를 새롭게 산출할 것을 제안하였다. 이 연구는 보정수요를 통해 기준재정수요액을 산출할 시, 광역시와 도 및 시 자치단체는 각각 약 123억 원, 47억 원, 17억 원의 보통교부세 증가효과가 있는 반면, 군 자치단체는 225억 원의 감소효과가 있을 것으로 예상하였다. 지방자치단체의 재정수요는 해당 지역의 인구수와 밀접한 관계를 가지므로 실제로 지역에 거주하는 인구를 자원배분 공식에 반영하는 것은 지방교부세의 과잉 또는 과소배분을 예방한다고 할 수 있다. 조기현·이장욱(2017)은 보통교부세 보정계수의 정책기능이 제대로 발휘되지 못하는 원인을 분석하고 이에 대한 대안으로 새로운 보정계

수를 제시하였다. 구체적으로 평활화형 보정계수, 조건불리형 보정계수를 도입할 경우 현행 방식에 비해 재정형평화 기능이 개선된다고 하였으며 재원보장 측면에서 평활화형 보정계수가 우월하며 재정형평화 효과의 상대적 크기는 조건불리형 보정계수가 상대적으로 낮다고 하였다.

최병호(2017)는 보통교부세 세수확충 자체노력 유인제도의 재정효과를 분석하여 적정성을 평가하고 제도개선에 대한 대안을 제시하였다. 주요 분석결과로 첫째, 자체노력 유인제도에 의한 인센티브의 적정 수준이 자체노력에 따른 세입확충이 보통교부세에 미치는 부정적인 영향을 상쇄하는 것으로 나타났으며 둘째, 세입확충 자체노력 유인 항목별 재정효과의 경우 적정수준에 비해 과도한 인센티브가 주어지는 것으로 나타났다. 셋째, 같은 속성의 자체노력 반영항목이라도 보통교부세 산정과 재정수입에 미치는 영향은 상이한 것으로 나타났으며 넷째, 반영항목 중 임시적 세외수입체납액 축소와 지역자원시설세에 대한 탄력세율 적용은 자체노력 반영제도의 취지에 맞지 않는 것으로 나타났다.

주만수(2020)는 기준재정수입액 추계와 정산과정에서 나타나는 문제점을 파악하고 보통교부세 기준재정수입액 추계액과 결산액의 차액이 지방자치단체별 보통교부세 배분에 미치는 효과를 분석하였다. 분석결과, 기준재정수입액은 평균적으로 결산액에 비해 과소 추계되지만 항목, 연도, 자치단체별 편차가 매우 크고 분할정산하는 자치단체 및 항목 선택 등에 일관성이 없어 중앙정부가 임의로 연도별 보통교부세 배분액을 조정하고 있다고 하였다. 이 연구는 추계 오류와 정산과정을 모형화를 통해 보통교부세 배분이 왜곡됨을 제시하였고 이를 해결하기 위해 당해연도 재정부족액과 전전년도 정산분에 적용하는 조정을 이원화 방안을 도출하였다. 최정우(2020)는 인센티브제도에 대한 지방자치단체의 정책순응과 이에 영향을 미칠 수 있는 요인을 분석하였다. 분석결과, 지방자치단체는 인센티브보다 패널티에 적극적인 정책순응을 보였고 특히 지방자치단체의 재정규모 대비 인센티브의 규모가 클수록 제도에 대한 정책순응이 높은 것으로 나타났다.

3) 연구 경향

(1) 개요

이 연구에서는 지방교부세 관련 선행연구의 연구경향을 시각적으로 파악하기 위해 네트워크 분석을 실시하였다. 이를 위해 지방교부세 관련 선행연구를 취합하였는데, 지방교부세 관련 연구가 본격적으로 등장하기 시작한 지난 1990년대 초반의 연구로부터 지난 2020년도까지의 학술연구를 대상으로 취합하였다. 특히 지방교부세의 일반적인 사항을 다루는 내용이 아닌 재원보장 기능 및 재정조정 기능을 본격적으로 다루기 시작한 시기를 고려하였다. 또한 각 정부마다 지방교부세에 대한 연구에 차이가 있는지 파악하기 위해 1998년 이후부터 정부별로 선행연구를 구분하였다. 1997년부터 2007년(김대중-노무현 정부)까지의 선행연구, 2008년부터 2016년까지(이명박-박근혜 정부)의 선행연구, 2017년부터 2020년까지(문재인 정부)의 선행연구로 구분하였다.

(2) 텍스트네트워크분석 결과(김대중-노무현 정부 시기)

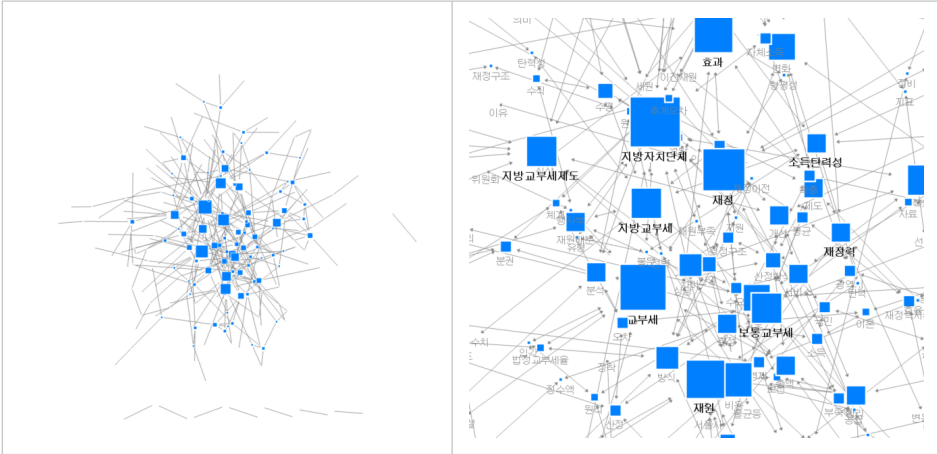
분석 전 네트워크 속성에 대해 살펴보면, 우선 분석에 활용된 키워드의 수가 249개인 것으로 나타났으며, 그 키워드 간 형성되는 관계가 341가지인 것으로 분석되었다. 네트워크 밀도는 0.011이며, 키워드 간 평균 관계수는 1.369개인 것으로 나타났다.

표 2-10 텍스트네트워크 속성(김대중-노무현 정부 시기)

구분	키워드의 수 (# of words)	키워드 간 관계의 종류 (# of Links)	네트워크 밀도 (Density)	키워드 간 평균 관계 수 (Average degree)
측정값	249	341	0.011	1.369

지방교부세 관련 선행연구에서 활용된 키워드간 연계관계를 네트워크로 시각화를 실시하였다. 많은 키워드 간 서로 연결되어 있으며, 소수의 키워드가 다른 키워드에 비해 자주 등장하는 것으로 나타났다.

그림 2-3 지방교부세 관한 텍스트네트워크(김대중-노무현 정부 시기)



텍스트네트워크 내 대표적인 키워드를 살펴보면 다음과 같다. 텍스트네트워크 상에서는 ‘지방자치단체’를 중심으로 지방교부세, 재정, 지방교부세제도, 교부세, 보통교부세, 재정력, 자원 등의 키워드가 서로 연결되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 키워드에 의해 지방교부세가 이 시기의 선행연구에서 다루어지고 있음을 파악할 수 있었다. 구체적으로 연결중심성의 크기가 어떠한지 파악하기 위해 연결중심성 분석을 실시하였다.

텍스트네트워크분석 결과, 재정(0.104839)의 연결중심성이 가장 큰 것으로 나타났다. 지방자치단체(0.088710), 교부세(0.072581), 복지(0.060484), 효과(0.052419) 등도 상대적으로 연결중심성이 높은 것으로 나타났다.

표 2-11 지방교부세 텍스트네트워크 중심성 지수(김대중-노무현 정부 시기)

중심성 순위	키워드	중심성 지수	중심성 순위	키워드	중심성 지수
1	재정	0.104839	16	배분	0.040323
2	지방자치단체	0.088710	17	개선	0.036290
3	교부세	0.072581	18	형평성	0.032258
4	복지	0.060484	19	총액	0.032258
5	효과	0.052419	20	차이	0.032258
6	비용	0.052419	21	수요	0.032258
7	지방교부세	0.048387	22	산정방식	0.032258
8	재원	0.044355	23	방식	0.032258
9	변화	0.044355	24	합리	0.028226
10	지방이양	0.040323	25	추계오차	0.028226
11	지방세	0.040323	26	재정형평성	0.028226
12	지방교부세제도	0.040323	27	업무	0.028226
13	수평	0.040323	28	소득탄력성	0.028226
14	사업	0.040323	29	성장	0.028226
15	보통교부세	0.040323	30	결정구조	0.028226

김대중-노무현 정부 시기에 지방교부세 관련 연구에서 어떠한 것을 다루고 있었는지 키워드에 그대로 반영되고 있다. 지방교부세와 관련하여 기본적으로 '제도' 자체에 대해 다루고 있으며, 이것이 지방자치단체의 재정에 어떠한 효과가 있는지에 대한 연구를 보여 주고 있다. 또한 지방자치단체의 중요한 재원으로서 어떠한 역할을 하고, 어떤 특징을 보여주고 있는지에 대한 연구 특징을 나타내고 있다. 또한 지방자치단체 입장에서의 재원 및 재정력에 대해서도 다양한 논의가 이루어지고 있다는 점을 파악할 수 있다.

토픽분석⁴⁾의 결과는 다음과 같다. 제도에 대한 기본적 효과를 다루는 주제로서 지방교

4) 토픽이란 '텍스트네트워크 내에서 키워드들이 서로 인접하여 무리를 지어 동시에 언급되는 의미의 덩어리'를 의미함. 즉, 같은 논의 주제에 포함된다는 것은 여러 연구 및 문장에서 해당 키워드들이 하나의 문장 안에서 함께 언급되고 있다는 것을 의미함. 한 문장 안에서 자주 동시에 언급된다는 것은 지방교부세에 대한 주요 논의 이슈로 생각할 수 있음. 본 연구에서는 동시에 언급되는 논의 주제 상위 3가지를 제시하였음. 더 많은 논의주제가 제시되었지만 상위 논의 주제와 동일하거나 유사한 성격을 가지고 있기에 본문에서는 논의 주제 상위 3개까지 제시하였음.

부세제도의 효과에 대한 연구내용을 포함하고 있다. 당시 지방교부세제도를 통해 과연 지자체에 어떠한 효과가 있는지에 대한 논의와 관련된 주제이다(논의 주제1). 이는 김영삼 정부에서 지방자치제도가 부활하고 김대중-노무현 정부에서 지방자치/지방분권을 더욱 강화하려는 정부의 움직임과 맞물려서 지방교부세제도의 효과가 어떠한지를 학술적으로 다루고 있음을 보여주고 있다.

또한, 지방자치단체의 복지사업 관련 재원 부담에 대한 논의도 이루어진 것을 볼 수 있다(논의 주제2). 중앙정부로부터 추진되는 복지분야 사업들이 지방자치단체에게 부담이 된다는 논의도 이루어졌다. 때문에 복지사업의 확대는 지방자치단체의 재정부담 확대로 연계되기에 지방으로의 이양에 대해서도 논의하고 있다.

또한, 지방세 체계의 개선이 필요하다는 논의도 이루어졌다(논의 주제3). 지방자치단체가 활용할 수 있는 지방세에 대해서도 개선이 필요하다는 의견이 있다. 지방자치단체를 둘러싼 환경이 변화하고 이로 인해 지방자치단체의 재정부담이 증가하기 때문에 향후 개선이 필요하다는 논의가 이루어졌다.

표 2-12 | 지방교부세 관련 토픽 분석(김대중-노무현 정부 시기)

선행연구에서 언급되는 논의 주제		1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
논의 주제1	지방교부세제도의 재정 효과	지방자치 단체	재정	지방교부세 제도	효과	교부세
논의 주제2	복지분야 사업 재원부담에 대한 지방이양 고려	재원	복지	지방이양	사업	국세
논의 주제3	지방세 체계 개선을 위한 변화 모색	개선	분석	보통교부세	지방세	변화

(3) 텍스트네트워크분석 결과(이명박-박근혜 정부 시기)

분석 전 네트워크 속성에 대해 살펴보면, 우선 분석에 활용된 키워드의 수가 318개 인 것으로 나타났으며, 그 키워드 간 형성되는 관계가 403가지인 것으로 분석되었다. 네트워크 밀도는 0.008이며, 키워드 간 평균 관계수는 1.267개인 것으로 나타났다.

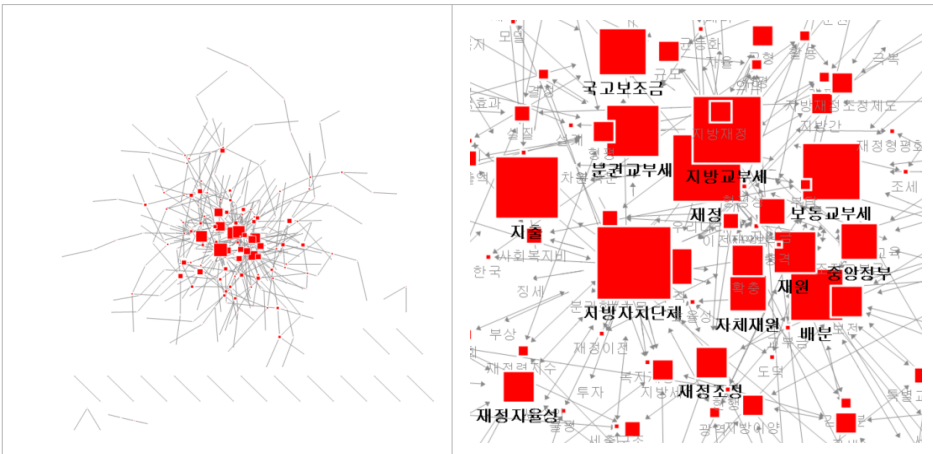
표 2-13 텍스트네트워크 속성(이명박-박근혜 정부 시기)

구분	키워드의 수 (# of words)	키워드 간 관계의 종류 (# of Links)	네트워크 밀도 (Density)	키워드 간 평균 관계 수 (Average degree)
측정값	318	403	0.008	1.267

지방교부세 관련 선행연구에서 활용된 키워드 간 연계관계를 네트워크로 시각화를 실시하였다. 많은 키워드 간 서로 연결되어 있으며, 소수의 키워드가 다른 키워드에 비해 자주 등장하는 것으로 나타났다.

텍스트네트워크 내 대표적인 키워드는 다음과 같다. 텍스트네트워크 상에서는 ‘지방자치단체’를 중심으로 재정, 지방지방교부세, 지출, 배분, 재정조정, 보통교부세, 분권교부세 등의 키워드가 서로 연결되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 키워드에 의해 지방교부세가 이 시기의 선행연구에서 다루어지고 있음을 파악할 수 있었다.

그림 2-4 지방교부세 관한 텍스트네트워크(이명박-박근혜 정부 시기)



텍스트네트워크분석 결과, 재정(0.123028)과 지방자치단체(0.123028)가 연결중심성이 큰 것으로 나타났다. 지방교부세(0.100946), 지출(0.088328), 배분(0.072555), 재정조정(0.056782) 등도 상대적으로 연결중심성이 높은 것으로 나타났다.

표 2-14 지방교부세 텍스트네트워크 중심성 지수(이명박-박근혜 정부 시기)

중심성 순위	키워드	중심성 지수	중심성 순위	키워드	중심성 지수
1	지방자치단체	0.123028	16	특별교부세	0.028391
2	재정	0.123028	17	재원	0.028391
3	지방교부세	0.100946	18	수평	0.028391
4	지출	0.088328	19	확충	0.025237
5	배분	0.072555	20	재정자율성	0.025237
6	재정조정	0.056782	21	재정력	0.025237
7	보통교부세	0.053628	22	인구	0.025237
8	분권교부세	0.044164	23	수입액	0.025237
9	수직	0.041009	24	국가	0.025237
10	국고보조금	0.041009	25	지출액	0.022082
11	자체재원	0.037855	26	지방이양	0.022082
12	이전재원	0.037855	27	지방간	0.022082
13	세율	0.037855	28	보조금	0.022082
14	사회복지비	0.037855	29	보전	0.022082
15	중앙정부	0.034700	30	규모	0.022082

이명박-박근혜 정부 시기에 지방교부세 관련 연구에서 어떠한 것을 다루고 있었는지 키워드에 그대로 반영되고 있다. 앞선 시기에서는 지방교부세의 효과에 대해 다루었다면 이 시기에는 점점 열악해지는 지방자치단체의 재정상황을 극복하기 위해 다양한 논의가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 기본적인 재원배분 뿐만 아니라 점점 증가하는 사회복지지출에 의한 재정 압박, 중앙정부로부터의 수직적 재원 확대, 지방자치단체간 수평적 재정형평성, 재정자율성 확대를 위한 국고보조사업의 지방이양 등 다양한 영역에서 연구가 이루어졌음을 파악할 수 있다.

토픽분석의 결과는 다음과 같다. 우선 중앙정부로부터의 지방교부세 확대에 대한 논의가 있다(논의 주제1). 이는 재정조정이 지방자치단체간(수평적) 이루어지는 것이 아닌 수직적으로 이루어지는 것을 의미한다. 이 시기에는 중앙정부와 지방 간 재정조정도 있었고, 지방자치단체 간 재정조정도 이루어진 시기여서 이와 같은 주제의 연구가 진행된 것으로 판단된다.

또한, 분권교부세와 관련된 논의도 이루어졌다(논의 주제2). 이 시기에는 분권교부세 폐지와 관련하여 많은 논의가 있었다. 분권교부세에 의해 재정지원을 받던 지방자치단체들이 분권교부세 폐지에 저항하기도 하였고, 새롭게 변화하는 제도에 맞추어 자체적인 재원확보 방안도 모색하려는 논의가 이루어졌다.

또한, 교부세의 세율조정 등 효율적인 재원 배분에 대한 논의가 이루어졌다(논의 주제 3). 재원 배분과 관련하여 세율을 어떻게 조정할 것인가에 대한 논의가 있었으며 자체노력 분 정도에 의한 기준재정수요액에 대한 논의도 이루어졌다.

표 2-15 지방교부세 관련 토픽 분석(이명박-박근혜 정부 시기)

선행연구에서 언급되는 논의 주제		1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
논의 주제1	중앙정부로부터의 지방교부세 확대	지방교부세	재정조정	지방자치단체	중앙정부	수직
논의 주제2	분권교부세(폐지) 관련 재정 문제	재정	지출	지방자치단체	분권교부세	자체재원
논의 주제3	세율 조정 등 효율적인 재원 배분	보통교부세	배분	세율	특별교부세	자체노력분

(4) 텍스트네트워크분석 결과(문재인 정부 시기)

분석 전 네트워크 속성에 대해 살펴보면, 우선 분석에 활용된 키워드의 수가 104개인 것으로 나타났으며, 그 키워드 간 형성되는 관계가 85가지인 것으로 분석되었다. 네트워크 밀도는 0.016이며, 키워드 간 평균 관계수는 0.817개인 것으로 나타났다.

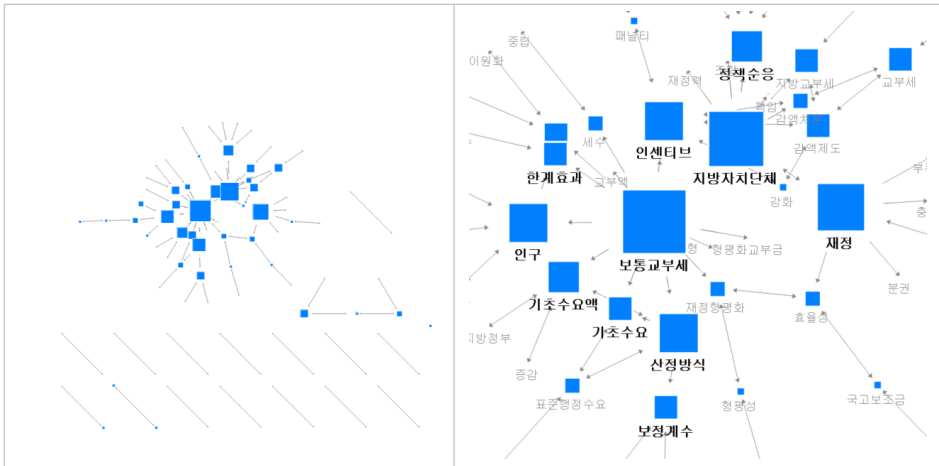
표 2-16 텍스트네트워크 속성(문재인 정부 시기)

구분	키워드의 수 (# of words)	키워드 간 관계의 종류 (# of Links)	네트워크 밀도 (Density)	키워드 간 평균 관계 수 (Average degree)
측정값	104	85	0.016	0.817

지방교부세 관련 선행연구에서 활용된 키워드 간 연계관계를 네트워크로 시각화를 실시하였다. 많은 키워드 간 서로 연결되어 있으며, 소수의 키워드가 다른 키워드에 비해 자주 등장하는 것으로 나타났다.

텍스트네트워크 내 대표적인 키워드를 살펴보면 다음과 같다. 텍스트네트워크 상에서는 '보통교부세'를 중심으로 지방자치단체, 인센티브, 재정, 정책순응, 인구, 감액처분, 페널티 등의 키워드가 서로 연결되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 키워드에 의해 지방교부세가 이 시기의 선행연구에서 다루어지고 있음을 파악할 수 있다. 구체적으로 연결중심성의 크기가 어떠한지 파악하기 위해 연결중심성 분석을 실시하였다.

그림 2-5 지방교부세 관한 텍스트네트워크(문재인 정부 시기)



텍스트네트워크분석 결과, 보통교부세(0.213592)이 연결중심성이 가장 큰 것으로 나타났다. 다음으로 지방자치단체(0.135922), 인센티브(0.116505), 재정(0.106796), 정책순응(0.077670) 등도 상대적으로 연결중심성이 높은 것으로 나타났다.

문재인 정부 시기에 지방교부세 관련 연구에서 어떠한 것을 다루고 있었는지 키워드에 그대로 반영되고 있다. 보통교부세와 관련된 논의가 이루어졌으며 이전 시기에는 언급되지 않았던 인센티브에 대한 논의도 이루어진 것으로 나타났다. 특히 정책순응의 관점에서

인센티브와 페널티에 대해 다루고 있다.

또한 표준행정수요에 대한 논의가 이전 시기와는 다르게 활발하게 다루어지고 있다. 지역의 행정수요를 어떻게 설정할 것인가에 대한 고민이 나타나고 있으며, 기존에는 고려하지 않았었던 상주인구와 유동인구의 차이에 대한 논의도 이루어지고 있다.

표 2-17 지방교부세 텍스트네트워크 중심성 지수(문재인 정부 시기)

중심성 순위	키워드	중심성 지수	중심성 순위	키워드	중심성 지수
1	보통교부세	0.213592	16	지역균형수요	0.038835
2	지방자치단체	0.135922	17	사회복지균형수요	0.038835
3	인센티브	0.116505	18	기초수요액	0.038835
4	재정	0.106796	19	지방교부세	0.029126
5	정책순응	0.07767	20	조정	0.029126
6	인구	0.067961	21	재정형평화	0.029126
7	감액처분	0.067961	22	보정계수	0.029126
8	페널티	0.058252	23	기초수요	0.029126
9	산정방식	0.058252	24	형평성	0.019417
10	교부액	0.058252	25	정책불응	0.019417
11	교부세	0.058252	26	유동인구	0.019417
12	효율성	0.048544	27	안정	0.019417
13	한계효과	0.048544	28	세수	0.019417
14	감액제도	0.048544	29	상주인구	0.019417
15	표준행정수요	0.038835	30	기준재정수입액	0.019417

토픽분석의 결과는 다음과 같다. 인구수 보정을 통한 기준재정수입액 및 수요액에 대한 논의가 이루어지고 있다(논의 주제1). 이는 기준재정수요액에 반영하는 인구에 대한 논의로서 상주인구와 유동인구 간의 차이를 어떻게 기준재정에 반영할 것인가에 대한 논의이다. 이는 이전 시기에는 잘 다루지 않던 주제로서 최근 기준재정에 대한 세밀한 산정을 위해 인구를 다루고 있다.

또한, 교부세 인센티브제도에 관련된 논의가 이루어지고 있다(논의 주제2). 각 지방자치

단체들의 정책순응과 정책불응에 대한 분석을 통해 제도에 대한 대응 행태에 차이가 있는지에 대한 논의도 이루어지고 있다. 그리고 지역균형수요와 사회복지균형수요에 대한 논의가 이루어지고 있다(논의 주제3). 지역균형수요와 사회복지균형수요가 지방자치단체 보통교부세 산정에 미치는 영향에 대해 파악함으로써 향후 보통교부세 제도의 변화에 의해 야기되는 영향을 예측하기도 하였다.

표 2-18 지방교부세 관련 토픽 분석(문재인 정부 시기)

선행연구에서 언급되는 논의 주제		1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
논의 주제1	인구수 보정을 통한 기준재정수입액-수요액 합리화	보통교부세	인구	대안	보정계수	기준재정수입액
논의 주제2	보통교부세 인센티브 제도 관련 논의	지방자치단체	인센티브	재정	교부세	정책순응
논의 주제3	지역균형수요 및 사회복지균형수요의 산정	보통교부세	지역균형수요	사회복지균형수요	한계효과	기준재정수입액

(5) 시기별 선행연구 내용 비교

앞에서 살펴본 주요 시기별 지방교부세 관련 선행연구의 주요 키워드를 비교하면 다음과 같다.

표 2-19 지방교부세 텍스트네트워크 상의 주요 키워드 비교

중심성 순위	김대중-노무현 정부 시기	이명박-박근혜 정부 시기	문재인 정부 시기
1	재정	지방자치단체	보통교부세
2	지방자치단체	재정	지방자치단체
3	교부세	지방교부세	인센티브
4	복지	지출	재정
5	효과	배분	정책순응
6	비용	재정조정	인구

- 환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안: 보통교부세를 중심으로

중심성 순위	김대중-노무현 정부 시기	이명박-박근혜 정부 시기	문재인 정부 시기
7	지방교부세	보통교부세	감액처분
8	재원	분권교부세	페널티
9	변화	수직	산정방식
10	지방이양	국고보조금	교부액
11	지방세	자체재원	교부세
12	지방교부세제도	이전재원	효율성
13	수평	세율	한계효과
14	사업	사회복지비	감액제도
15	보통교부세	중앙정부	표준행정수요
16	배분	특별교부세	지역균형수요
17	개선	재원	사회복지균형수요
18	형평성	수평	기초수요액
19	총액	확충	지방교부세
20	차이	재정자율성	조정

제2절 주요 환경변화와 지방교부세 간 관계

1. 지방재정 관련 주요 환경변화

1) 사회경제적 측면 : 인구구조 및 경제 여건 변화

(1) 저출산·고령화 및 생산인구 감소

최근 우리나라 인구의 저출산·고령화 문제가 점차 심각해지는 상황에서 지방자치단체들에 대한 행정수요가 크게 증가하고 있다. 특히 인구의 감소폭과 고령인구의 증가비율이 상대적으로 큰 비수도권 지방자치단체들의 경우 자체수입은 빠르게 감소하고 있는 반면 행정수요 증가에 따른 비용은 크게 증가하고 있어 수도권과 비수도권 지방자치단체의 재정력 격차가 확대될 가능성이 크다. 인구감소에 따른 이러한 환경변화는 지방자치단체에 대한 재원보장 및 재정조정 기능을 담당하는 지방교부세의 배분 방식에도 상당한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 이와 같은 배경하에 이 연구에서는 향후 우리나라의 인구가 어떻게 변화할 것이고 이러한 변화가 지방재정 및 지방교부세에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 논의하고자 한다.

먼저 저출산·고령화 및 생산인구 감소 관련 인구 현황을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2020년 말 기준 전국 노인인구는 8,496,077명으로 전체 주민등록인구 51,829,023명 대비 16.4%를 차지하고 있다. 노인인구 수는 경기(1,775,315명), 서울(1,561,139명), 부산(657,711명) 등 특별·광역시 지역이 많은 것으로 나타났다. 반면 노인인구 비율은 전남(23.5%), 경북(21.7%), 전북(21.4%) 등 도 지역이 높은 것으로 나타났다. 특히 경기와 제주를 제외한 비수도권 지역이 주민등록인구에 비해 노인인구가 많은 것으로 나타났다. 그리고 일부 군 지역의 노인인구 비율은 매우 높은 수준이다. 경북 의성군의 노인인구 비율은 41.52%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 전남 고흥군(41.14%)과 경북 군위군(40.68%) 등의 순서로 높게 나타났다. 한편 노인인구 수 기준으로는, 경남 창원시가 150,905명으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 경기 고양시(145,710명)와 경기 용인시(143,096명) 등의 순서로 나타났다.

표 2-20 지방자치단체별 주민등록인구 및 노인인구 현황

(단위: 명, %)

구분	주민등록인구	노인인구	노인인구 비율
서울	9,668,465	1,561,139	16.1
부산	3,391,946	657,711	19.4
대구	2,418,346	400,494	16.6
인천	2,942,828	411,483	14.0
광주	1,450,062	205,666	14.2
대전	1,463,882	210,784	14.4
울산	1,136,017	143,367	12.6
세종	355,831	34,881	9.8
경기	13,427,014	1,775,315	13.2
강원	1,542,840	319,691	20.7
충북	1,600,837	288,148	18.0
충남	2,121,029	405,188	19.1
전북	1,804,104	386,203	21.4
전남	1,851,549	435,880	23.5
경북	2,639,422	573,715	21.7
경남	3,340,216	580,258	17.4
제주	674,635	106,154	15.7
합계	51,829,023	8,496,077	16.4

주: 2020년 12월 31일 기준이며, 노인인구는 65세 이상 인구를 의미함
출처: 행정안전부 주민등록인구통계

그리고 2020년 말 기준 생산연령인구(15~64세)는 37,025천 명으로 2016년 37,782천 명에 비해 연평균 0.5%씩 감소하였다. 세종, 경기, 제주는 2016년 대비 2020년 생산연령인구가 증가한 것으로 나타났으며, 나머지 14개 지역은 모두 생산연령인구가 감소하는 추세로 나타났다. 생산연령인구의 감소 비율이 가장 높은 지역은 부산으로 2016년 이후 매년 1.9%씩 감소한 것으로 나타났다. 그 다음으로 울산(-1.55%), 경북(-1.47%), 대구(-1.41%) 등의 생산연령인구가 많이 감소한 것으로 나타났다.

향후 생산연령인구는 지속적으로 감소할 것으로 예측되며, 특히 주요 경제활동인구(25~49세)의 감소율이 가장 클 것으로 예상되어 노동공급 감소에 따른 성장잠재력 약화가

우려된다. 이와 함께 노령인구의 증가로 노령인구 부양비용 증가와 요양·돌봄, 건강관리 분야 등에 대한 수요가 급증할 것으로 예상된다.

표 2-21 지방자치단체별 생산연령인구 현황

(단위: 천 명, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
서울	7,478	7,378	7,285	7,217	7,112	-1.25
부산	2,560	2,513	2,470	2,422	2,371	-1.90
대구	1,835	1,814	1,795	1,764	1,733	-1.41
인천	2,215	2,209	2,207	2,197	2,168	-0.53
광주	1,077	1,069	1,065	1,060	1,050	-0.64
대전	1,125	1,112	1,101	1,084	1,069	-1.28
울산	892	880	868	856	838	-1.55
세종	169	195	220	239	249	10.17
경기	9,456	9,538	9,671	9,760	9,845	1.01
강원	1,094	1,086	1,075	1,064	1,053	-0.97
충북	1,136	1,132	1,132	1,126	1,116	-0.44
충남	1,452	1,461	1,465	1,456	1,442	-0.17
전북	1,278	1,266	1,250	1,229	1,206	-1.45
전남	1,265	1,255	1,244	1,228	1,203	-1.25
경북	1,875	1,853	1,831	1,808	1,767	-1.47
경남	2,421	2,410	2,396	2,372	2,330	-0.95
제주	454	465	473	474	473	1.00
전국	37,782	37,636	37,548	37,356	37,025	-0.50

주: 2020년 12월 31일 기준

출처: 행정안전부 주민등록인구통계

2020년 말 기준 전국 노인부양비 비율은 22.9명으로, 생산연령인구(15-64세) 100명 당 약 23명의 고령인구를 부양해야 한다. 노인부양비는 전남(36.2명), 경북(32.5명), 전북(32.0명), 강원(30.4명) 등 도 지역이 높은 것으로 나타났다. 반면, 세종(14.0명), 울산(17.1명), 경기(18.0명) 등 특별·광역시 및 수도권 지역이 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 2020년 말 기준 전국 노령화지수는 134.7명으로, 유소년인구(14세 이하) 100명 당 약 135명의

고령인구를 부양해야 한다. 노령화지수는 전남(205.3명), 경북(192.1명), 강원(187.5명) 등 도 지역이 높은 것으로 나타났다. 반면, 세종(48.7명), 울산(92.8명), 경기(98.2명) 등 특별·광역시 및 수도권 지역이 낮은 것으로 나타났다.

한편 전국 17개 시·도 중 4개 시·도가 소멸 위험진입 단계에 있다. 2020년 말 기준 전국 소멸위험지수는 0.77로 주의단계이다. 소멸위험지수는 전남(0.41), 경북(0.45), 전북(0.49), 강원(0.49)이 위험진입단계인 것으로 나타났다. 반면, 세종(1.43)과 경기(1.00)는 보통 단계인 것으로 나타났다.

표 2-22 지방자치단체별 노인부양비, 노령화지수 및 소멸위험지수 비율

구분	노인부양비	노령화지수	소멸위험지수	
서울	22.0	156.8	0.95	주의
부산	27.7	181.1	0.63	주의
대구	23.1	140.6	0.73	주의
인천	19.0	113.3	0.94	주의
광주	19.6	105.6	0.93	주의
대전	19.7	114.3	0.92	주의
울산	17.1	92.8	0.94	주의
세종	14.0	48.7	1.43	보통
경기	18.0	98.2	1.00	보통
강원	30.4	187.5	0.49	위험진입
충북	25.8	146.8	0.62	주의
충남	28.1	148.0	0.58	주의
전북	32.0	182.3	0.49	위험진입
전남	36.2	205.3	0.41	위험진입
경북	32.5	192.1	0.45	위험진입
경남	24.9	135.1	0.62	주의
제주	22.5	110.8	0.75	주의
전국	22.9	134.7	0.77	주의

주 : 노인부양비는 생산가능인구(15~64세) 대비 노인인구, 노령화지수는 유소년인구(14세 이하) 대비 노인인구, 소멸위험지수는 여성인구(20~39세) 대비 노인인구를 의미함
출처 : 행정안전부 주민등록인구통계

지방소멸위험지수는 한 지역의 20~39세 여성인구 수를 65세 이상 고령인구로 나눈 값으로, 지수 값이 0.5 미만이면 소멸 위험이 크다는 것을 의미한다. 소멸위험지역은 2016년 243개 지자체 중 84개에서 2020년 109개로 빠르게 증가하고 있다. 소멸위험지수가 1.0 이상인 지방자치단체는 82개에서 36개로 감소하였다. 반면에 소멸위험지수가 0.2 미만인 고위험지역은 2016년 5개(2.06%)에서 2020년 29개(11.93%)로 급격하게 증가하였다.

이러한 저출산·고령화 및 생산연령인구 감소는 성장잠재력 약화, 축소사회 도래에 따른 분야별 불균형 및 비효율 발생, 비수도권 경쟁력 상실 및 수도권 과밀혼잡 초래, 고령화로 인한 부양부담 및 건강권 보장요구 급증 등을 초래할 수 있다(관계부처 합동, 2021).

표 2-23 지방자치단체별 지방소멸위험지수 현황

구분	2016년	2020년
매우 낮음	서울강남구, 인천연수구, 인천계양구, 인천서구, 광주광산구, 대전유성구, 울산남구, 울산동구, 울산북구, 세종본청, 경기수원시, 경기안산시, 경기화성시, 경기시흥시, 경기오산시, 충남천안시, 경북구미시, 경남거제시(18)	경기화성시, 울산북구, 대전유성구(3)
보통	서울본청, 서울성동구, 서울광진구, 서울중랑구, 서울성북구, 서울노원구, 서울서대문구, 서울마포구, 서울양천구, 서울강서구, 서울구로구, 서울금천구, 서울영등포구, 서울동작구, 서울관악구, 서울서초구, 서울송파구, 서울강동구, 부산북구, 부산강서구, 부산기장군, 대구북구, 대구달서구, 대구달성군, 인천본청, 인천남동구, 인천부평구, 광주본청, 광주서구, 광주북구, 대전본청, 대전서구, 대전대덕구, 울산본청, 울산중구, 경기본청, 경기성남시, 경기고양시, 경기용인시, 경기부천시, 경기안양시, 경기남양주시, 경기평택시, 경기의정부시, 경기파주시, 경기광명시, 경기김포시, 경기군포시, 경기광주시, 경기이천시, 경기구리시, 경기의왕시, 경기하남시, 경기과천시, 강원원주시, 충북청주시, 충남아산시, 충남계룡시, 전북전주시, 전남광양시, 경북칠곡군, 경남창원시, 경남김해시, 경남양산시(64)	경기오산시, 경기시흥시, 인천연수구, 세종본청, 광주광산구, 경북구미시, 경기수원시, 충남천안시, 인천서구, 서울마포구, 경기안산시, 서울광진구, 서울관악구, 부산강서구, 서울송파구, 경기하남시, 대전서구, 서울강남구, 경기김포시, 서울강서구, 서울영등포구, 경남김해시, 경기평택시, 서울성동구, 서울서초구, 경남거제시, 인천계양구, 울산남구, 경기부천시, 경기군포시, 경기본청, 서울동작구, 경기의왕시(33)
주의	인천미추홀구, 서울은평구, 서울용산구, 서울동대문구, 부산사상구, 울산울주군, 대구본청, 부산해운대구, 인천중구, 대구수성구, 서울도봉구,	경기고양시, 대구달성군, 경기성남시, 경기안양시, 경기구리시, 충북청주시, 경기용인시, 인천남동구, 서울강동구,

구분	2016년	2020년
	<p>서울중구, 경북경산시, 경기양주시, 전남목포시, 부산사하구, 전남순천시, 광주남구, 서울종로구, 제주본청, 경북포항시, 부산부산진구, 경남진주시, 충북증평군, 부산동래구, 강원춘천시, 부산연제구, 부산본청, 경남본청, 대전중구, 경기안성시, 대전동구, 서울강북구, 부산수영구, 충북본청, 대구동구, 부산금정구, 부산남구, 전북군산시, 경남통영시, 전북익산시, 대구중구, 경기동두천시, 충남본청, 충남당진시, 전남여수시, 대구서구, 강원속초시, 충남서산시, 경기포천시, 충북진천군, 인천동구, 대구남구, 충북충주시, 강원동해시, 강원본청, 광주동구, 전북본청, 경기여주시, 강원인제군, 강원강릉시, 경북본청, 강원양구군, 충북음성군, 충북제천시, 전북완주군, 경남사천시, 부산서구, 강원화천군, 전남무안군, 부산중구, 경북경주시, 경북김천시, 강원철원군, 경북안동시, 전남나주시, 강원태백시(77)</p>	<p>경기광주시, 서울본청, 광주서구, 인천본청, 경기과천시, 울산본청, 인천중구, 광주본청, 경기광명시, 서울용산구, 대전본청, 충남아산시, 서울서대문구, 인천부평구, 울산동구, 경기파주시, 서울양천구, 경남양산시, 서울성북구, 경기이천시, 충남계룡시, 서울금천구, 경기의정부시, 광주북구, 전북전주시, 경기남양주시, 대구달서구, 서울구로구, 서울동대문구, 대구북구, 전남광양시, 서울중구, 강원원주시, 서울은평구, 서울중랑구, 경남창원시, 서울노원구, 서울종로구, 인천미추홀구, 제주본청, 전남순천시, 부산기장군, 울산중구, 대구본청, 경기양주시, 대전대덕구, 대구수성구, 대구중구, 울산울주군, 경북경산시, 부산부산진구, 광주남구, 경남진주시, 부산북구, 강원춘천시, 부산해운대구, 서울도봉구, 충북진천군, 전남목포시, 경북칠곡군, 부산연제구, 부산수영구, 부산사상구, 부산동래구, 서울강북구, 경기안성시, 부산본청, 충북본청, 충북증평군, 경남본청, 광주동구, 대전동구, 대전중구, 부산사하구, 대구동구, 경북포항시, 부산남구, 충남본청, 부산금정구, 전북군산시, 충남서산시, 대구남구, 전북익산시, 전남여수시, 충남당진시, 경기동두천시, 전남무안군, 강원속초시, 충북충주시(98)</p>
위험	<p>전남본청, 충남홍성군, 강원삼척시, 부산영도구, 경남함안군, 부산동구, 충남공주시, 경기양평군, 경기연천군, 경기가평군, 충남논산시, 강원홍천군, 충북보령시, 전남화순군, 경북울릉군, 경북영주시, 전남영암군, 인천용진군, 경남밀양시, 전북정읍시, 강원정선군, 전북남원시, 강원평창군, 경남거창군, 경북영천시, 경북울진군, 강원고성군, 전남영광군, 충북옥천군, 경북문경시, 전남장성군, 강원횡성군, 전남담양군, 강원영월군, 경북고령군, 충남태안군, 강원양양군, 경남고성군, 경남창녕군, 충북영동군, 충남금산군, 충남예산군, 전북김제시, 전남해남군, 경북성주군, 경북상주시, 충북단양군, 전북부안군, 전북순창군, 전북고창군, 전북장수군, 전남강진군, 전남완도군, 인천강화군, 전남구례군, 경남하동군, 충남부여군, 전북무주군, 전남장흥군, 전북임실군,</p>	<p>전남나주시, 강원본청, 전북본청, 강원강릉시, 경기포천시, 강원인제군, 경남통영시, 강원양구군, 경북본청, 부산서구, 대구서구, 경기여주시, 강원동해시, 충북제천시, 부산중구, 인천동구, 부산동구, 강원화천군, 경북김천시, 경북경주시, 충북음성군, 강원철원군, 전남본청, 경남사천시, 전북완주군, 충남홍성군, 경북안동시, 강원삼척시, 충남공주시, 경기연천군, 경기양평군, 부산영도구, 전남화순군, 충남논산시, 경기가평군, 충북보령시, 경남함안군, 강원태백시, 전남영암군, 강원홍천군, 전남영광군, 전북정읍시, 경북영천시, 경남거창군, 전북남원시, 경북영주시, 경북울릉군, 경북울진군,</p>

구분	2016년	2020년
	경남함양군, 전북진안군, 충북보은군, 전남진도군, 충남서천군, 충북괴산군, 전남곡성군, 충남청양군, 경북예천군, 전남함평군, 경남의령군, 전남보성군, 경북영덕군, 경북청도군, 경북봉화군, 전남신안군, 경남산청군, 경북청송군, 경북영양군(79)	경남밀양시, 경북예천군, 인천옹진군, 전남담양군, 전남장성군, 강원고성군, 경북문경시, 강원양양군, 강원정선군, 충북옥천군, 강원평창군, 강원횡성군, 전북김제시, 충남예산군, 충북영동군, 강원영월군, 경남창녕군, 경북상주시, 충남대안군, 충남금산군, 전남해남군, 전남진도군, 전북부안군, 인천강화군, 경북고령군, 전남완도군, 경북성주군, 전북순창군, 경남고성군, 충북단양군, 전남장흥군, 전남강진군(80)
고위험	경남합천군, 경남남해군, 경북군위군, 전남고흥군, 경북의성군(5)	경남함양군, 전북장수군, 전북고창군, 전북무주군, 전남구례군, 충북괴산군, 충남부여군, 전북진안군, 전남곡성군, 충남청양군, 충북보은군, 전북임실군, 경남의령군, 전남함평군, 경남하동군, 충남서천군, 경남산청군, 전남보성군, 경북영덕군, 경북청도군, 경남남해군, 경북영양군, 경북봉화군, 경북청송군, 전남신안군, 경남합천군, 경북의성군, 전남고흥군, 경북군위군(29)

(2) 미래 인구 전망

우리나라의 인구구조가 향후 어떻게 변화할 것인지에 대한 최근의 연구로서 통계청(2019)의 「장래인구특별추계 : 2017~2067년」와 국회예산정책처(2021)의 「NABO 내국인 인구 시범추계 : 2020~2040년」이 존재한다. 먼저 통계청(2019)의 연구는 2017년 인구주택 총조사(등록센서스) 결과와 2018년까지의 인구변동요인(출생·사망·국제이동) 추이를 반영하여 향후 50년에 대한 장래인구를 중위, 고위, 그리고 저위의 확률적 시나리오에 따라 분석한 연구이다.⁵⁾ 이 연구에서의 인구추계는 7월 1일 기준의 연앙인구로 대한민국에 3개월 이상 거주하는 내·외국인이며 당해연도 7월 1일부터 다음연도 6월 30일까지의 출생·사망·국제이동을 인구추계에 포함하고 있다.⁶⁾

5) 중위추계는 중간 수준의 출산율과 기대수명 및 국제순이동 조합 하의 결과를 나타내고, 고위추계는 높은 수준의 출산율과 기대수명 및 국제순이동, 그리고 저위추계는 낮은 수준의 출산율과 기대수명 및 국제순이동 조합 하의 결과를 각각 나타낸다.

6) 따라서 거주 여부에 관계없이 등록된 내국인과 재외국민을 포함하는 「주민등록인구」, 당해 연도 1월 1일

통계청(2019)의 연구와는 달리 국회예산정책처(2021)의 연구는 내국인 인구에 대한 중·장기 전망을 목적으로 하고 있다. 이 연구에서의 내국인은 90일 이상 국내에 거주하는 대한민국 국적의 사람으로 상주 개념에 근거하여 국내 상주 내국인만을 분석 대상으로 하고 있는데, 이는 대부분의 사회복지 지출/급여가 대한민국 국적과 일정 기간 이상의 상주 자격을 규정하고 있기 때문이라고 언급하고 있다. 내국인에 대한 7월 1일 기준의 연앙인구 자료가 각 연도마다 존재하고 있지 않은 상황에서, 이 연구에서는 2015년까지 5년에 한 번씩 조사되어왔던 통계청 인구총조사의 총인구 중 내국인 비율을 장래인구추계의 총인구 자료에 적용하여 과거 내국인 인구에 대한 값을 추정하였고 이를 바탕으로 장래 인구를 전망하였다.

통계청(2019)의 연구와 관련하여 한 가지 단점은 장래인구추계가 출산율, 사망률, 국제인구이동에 대하여 각각 고위, 중위, 저위의 시나리오에 기초한 미래 인구전망이기 때문에 미래의 불확실성에 대하여 제한적인 정보를 제공할 수밖에 없으며 시나리오 기반 예측치이므로 시간에 따라 인구변동이 완벽한 자기상관을 보이는 한계점이 존재한다는 점이다(국회예산정책처, 2021). 반면 국회예산정책처(2021)의 연구는 장래인구예측에 있어서 특정 조건을 만족하는 내국인만을 대상으로 하고 있고 국가 전체 수준에 대한 결과만을 제시하고 있는 단점이 존재한다. 이 연구의 주요 분석대상인 지방교부세는 행정구역 내의 총인구수가 지방교부세의 크기를 결정하는 주요 요인이고 이러한 총인구수는 지역마다 큰 편차를 보이고 있다는 사실을 고려할 때, 내·외국인의 구분 없이 총인구에 대한 장래인구 예측결과를 시·도별로 제시하고 있는 통계청(2019)의 연구결과가 이 연구의 목적에 좀 더 부합하다고 판단된다. 따라서 이 연구에서는 통계청(2019)의 분석결과를 바탕으로 논의를 이어가고자 한다.⁷⁾

아래에는 2035년까지의 우리나라 장래인구추계가 시나리오별로 제시되어 있다. 중간 수준의 출산율과 기대수명 및 국제순이동 조합을 이용한 중위추계 결과의 경우 2018년에 인구가 5,194만 명으로 정점을 찍은 후 감소하기 시작해서 2035년에는 2018년 수준인 5,163만 명이 될 것으로 예측하고 있다. 저위추계의 경우 2019년 5,165만 명이 인구 정점으로

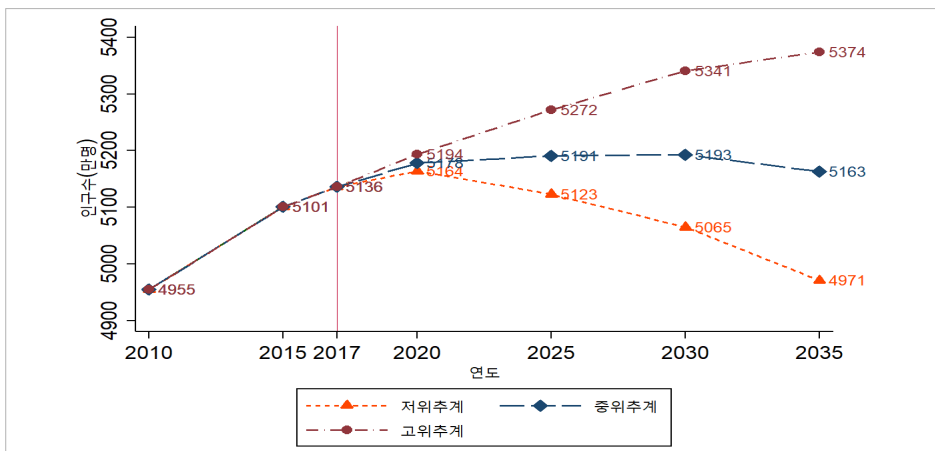
에서 12월 31일까지 발생한 사건을 대상으로 하는 「인구동태통계」 및 「국제인구이동통계」, 그리고 내국인을 대상으로 사건발생 직후 16개월 이내에 신고한 자료를 바탕으로 하는 「인구동태통계」와 차이가 있다.
7) 통계청(2019)의 자료는 통계청 국가통계포털 장래인구추계에서 이용 가능하다.

예측하고 있고, 고위추계의 경우 2035년까지 계속 인구가 증가할 것으로 예측하고 있다.

아래에는 2035년까지의 각 시나리오에 따른 우리나라 장래인구추계가 연령별로 제시되어 있다. 연령은 아동 및 청소년을 포함하는 0~19세, 핵심생산연령인구를 구성하는 25~49세, 그리고 고령인구를 나타내는 65세 이상의 인구로 각각 구분하였다. 중위추계에서 0~19세 인구는 2020년 879만 명에서 계속 감소하여 2025년에는 778만 명, 2030년에는 726만 명, 그리고 2035년에는 670만 명까지 감소할 것으로 예측되고 있다.

이러한 감소폭은 시나리오에 따라 다소 차이가 있는데 고위추계에서는 2035년 0~19세 인구가 780만 명으로 상대적으로 크게 감소하지 않을 것으로 예측되고 있는 반면 저위추계에서는 583만 명으로 아동 및 청소년의 인구가 크게 감소할 것으로 예측되고 있다. 소비와 생산 활동에 있어서 중추적인 역할을 하고있는 25~49세의 핵심생산연령인구 또한 아동 및 청소년 인구와 마찬가지로 계속 감소할 것으로 예측되고 있다. 중위추계에서 2020년 1,913만 명 2025년 1,819만 명, 2030년 1,690만 명, 그리고 2035년 1,531만 명이 될 것으로 예측되고 있다. 저위추계의 경우 25~49세 인구가 연평균 약 1.48%씩 줄어 2035년에는 1,490만 명이 될 것으로 예측되고 있고 고위추계의 경우 연평균 약 1.18%씩 줄어 2035년에는 1,573만 명이 될 것으로 예측되고 있다.

그림 2-6 우리나라 장래인구추계



출처: 통계청 「장래인구추계」 자료를 바탕으로 재구성

아동 및 청소년 인구나 핵심생산연령인구와는 다르게 65세 이상의 고령인구는 앞으로 크게 증가할 것으로 전망되고 있는데, 중위추계에서 2020년 813만 명 2025년 1,051만 명, 2030년 1,298만 명, 그리고 2035년 1,524만 명으로 연평균 약 4.36%의 증가율을 보일 것으로 예측되고 있다. 저위추계의 경우 2035년에 1,483만 명, 고위추계의 경우에는 205년에 1,560만 명의 고령인구가 예측되고 있는데 이는 전체 인구의 약 29~30%로 전체 인구 3명 중 1명이 고령인구에 속하는 것과 동일하다.

표 2-24 우리나라 장래인구추계 : 연령별

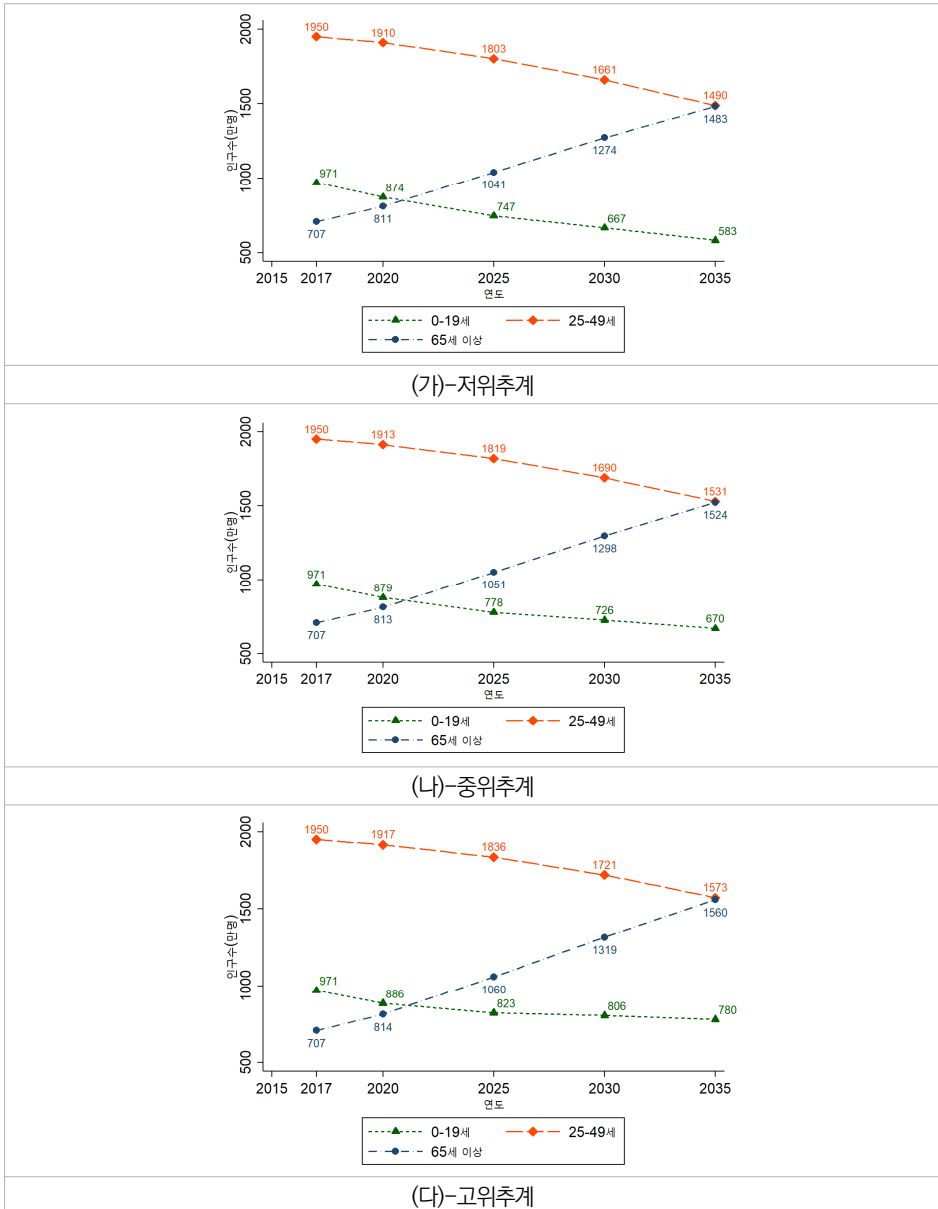
(단위: 만 명)

시나리오	연도	0-19세 (아동·청소년 인구)	25-49세 (핵심생산연령인구)	65세 이상 (고령인구)
저위추계	2017	971	1,950	707
	2018	941	1,948	737
	2019	909	1,927	768
	2020	874	1,910	811
	2021	840	1,888	851
	2022	812	1,868	893
	2023	788	1,846	939
	2024	765	1,821	986
	2025	747	1,803	1,041
	2026	731	1,786	1,099
	2027	714	1,762	1,144
	2028	696	1,733	1,194
	2029	681	1,703	1,231
	2030	667	1,661	1,274
	2031	649	1,618	1,315
	2032	632	1,577	1,354
	2033	615	1,544	1,394
	2034	600	1,515	1,441
	2035	583	1,490	1,483

시나리오	연도	0-19세 (아동·청소년 인구)	25-49세 (핵심생산연령인구)	65세 이상 (고령인구)
중위추계	2017	971	1,950	707
	2018	941	1,948	737
	2019	911	1,929	768
	2020	879	1,913	813
	2021	848	1,894	854
	2022	825	1,876	897
	2023	807	1,857	945
	2024	790	1,835	994
	2025	778	1,819	1,051
	2026	768	1,805	1,111
	2027	757	1,783	1,159
	2028	744	1,757	1,212
	2029	734	1,729	1,252
	2030	726	1,690	1,298
	2031	714	1,650	1,342
	2032	702	1,611	1,384
	2033	690	1,581	1,427
	2034	681	1,553	1,478
2035	670	1,531	1,524	
고위추계	2017	971	1,950	707
	2018	941	1,948	737
	2019	913	1,930	769
	2020	886	1,917	814
	2021	861	1,900	856
	2022	847	1,885	901
	2023	836	1,868	950
	2024	827	1,849	1,002
	2025	823	1,836	1,060
	2026	820	1,825	1,123
	2027	816	1,806	1,173
	2028	810	1,782	1,228
	2029	808	1,757	1,270
	2030	806	1,721	1,319
	2031	800	1,683	1,366
	2032	795	1,647	1,411
	2033	789	1,618	1,457
	2034	785	1,593	1,512
2035	780	1,573	1,560	

출처: 통계청 「장래인구추계」

그림 2-7 전국 기준 장래인구추계 : 연령별



출처: 통계청 「장래인구추계」 자료를 바탕으로 재구성

이러한 결과를 지역별로 세분하여 살펴보았으며, 중위추계 하의 특·광역시에 대한 결과는 다음과 같다. 총인구의 경우 8개 특·광역시 중 인천광역시와 세종특별자치시를 제외하고는 모든 지역에서 현재 대비 2035년 인구가 감소하는 것으로 전망되고 있다. 총인구가 가장 빠르게 감소할 것으로 예측되는 지방자치단체는 부산광역시로 2020년부터 2035년까지 연평균 3.41%의 감소율을 보이는 것으로 나타났다. 2035년 부산광역시의 전망 인구수는 2020년에 비해 약 33만 명 감소한 301만 명으로 예측되고 있다. 서울특별시 또한 인구감소를 겪을 것으로 전망되고 있다. 2020년 980만 명에서 2035년 895만 명으로 연평균 약 2.31%의 인구 감소율이 발생하는 것으로 나타나고 있다. 반면 인천광역시의 경우 2035년의 예측 인구는 2020년 295만 명에서 11만 명 증가한 305만 명으로 나타났고 연평균 약 1.24%의 인구증가가 발생할 것으로 전망되고 있다. 세종특별자치시의 인구 증가는 가장 눈에 띄는데 연평균 약 14.90%의 증가율을 보이며 2035년에는 2020년의 35만 명보다 18만 명 증가한 53만 명의 인구가 존재할 것으로 전망되고 있다.

연령별 예측의 경우 세종특별자치시를 제외한 모든 특·광역시에서 아동 및 청소년 인구나 핵심생산연령인구는 감소하고 고령인구는 증가하는 패턴을 보이고 있다. 아동 및 청소년 인구나 핵심생산연령인구가 가장 빠르게 감소하는 지방자치단체는 부산광역시로 2020년부터 2035년 사이 연평균 약 11.19%와 10.29%가 각각 감소할 것으로 예측되고 있다. 부산광역시와 인접한 대구광역시와 울산광역시는 아동 및 청소년 인구나 핵심생산연령인구에 대하여 약 10%정도의 높은 연평균 감소율이 전망되고 있는 것으로 나타났다. 반면 세종특별자치시의 경우 아동 및 청소년 인구는 연평균 약 7.04%, 핵심생산연령인구는 연평균 약 6.41% 증가할 것으로 예측되고 있다. 65세 이상의 고령인구의 경우 모든 지방자치단체에서 크게 증가할 것으로 전망되고 있는데 2020년과 2035년 사이 25% 이상 크게 증가할 것으로 예측되는 지방자치단체는 인천광역시, 울산광역시, 그리고 세종특별자치시로 나타났다. 특히 인천광역시의 경우 연평균 약 29.75%의 증가율을 보이며 2020년 40만 명의 고령인구가 2035년에는 87만 명 정도로 증가하는 반면 아동 및 청소년 인구나 핵심생산연령인구는 감소할 것으로 전망되고 있어, 앞서 살펴본 인천광역시 총인구의 증가는 고령인구의 증가에 주로 기인하는 것으로 판단할 수 있다.

표 2-25 장래인구추계 : 특·광역시

(단위: 만 명)

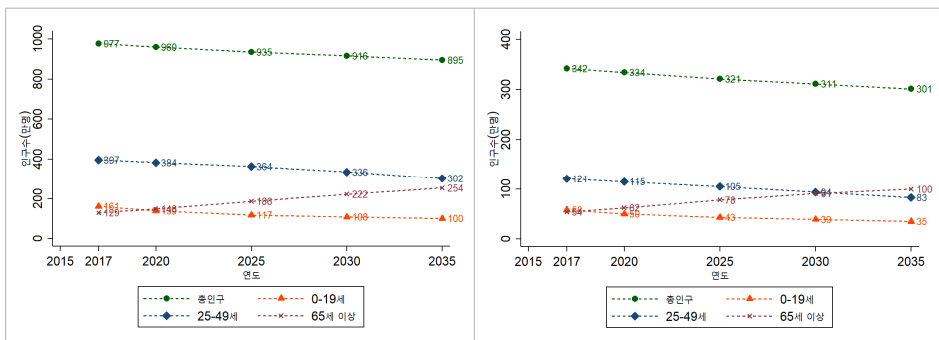
지역	연도	총인구	0-19세 (아동·청소년 인구)	25-49세 (핵심생산연령인구)	65세 이상 (고령인구)
서울특별시	2015	994	175	411	121
	2017	977	161	397	129
	2020	960	139	384	148
	2025	935	117	364	186
	2030	916	108	336	222
	2035	895	100	302	254
부산광역시	2015	345	62	125	49
	2017	342	58	121	54
	2020	334	50	115	62
	2025	321	43	105	78
	2030	311	39	94	91
	2035	301	35	83	100
대구광역시	2015	247	50	93	31
	2017	246	47	90	34
	2020	242	41	85	39
	2025	235	35	78	49
	2030	228	32	70	60
	2035	222	29	62	69
인천광역시	2015	288	59	116	30
	2017	292	56	116	33
	2020	295	51	113	40
	2025	299	45	108	55
	2030	303	42	101	72
	2035	305	39	93	87
광주광역시	2015	151	35	59	16
	2017	150	32	57	18
	2020	149	28	55	20
	2025	145	24	51	26
	2030	142	22	46	32
	2035	138	20	41	38

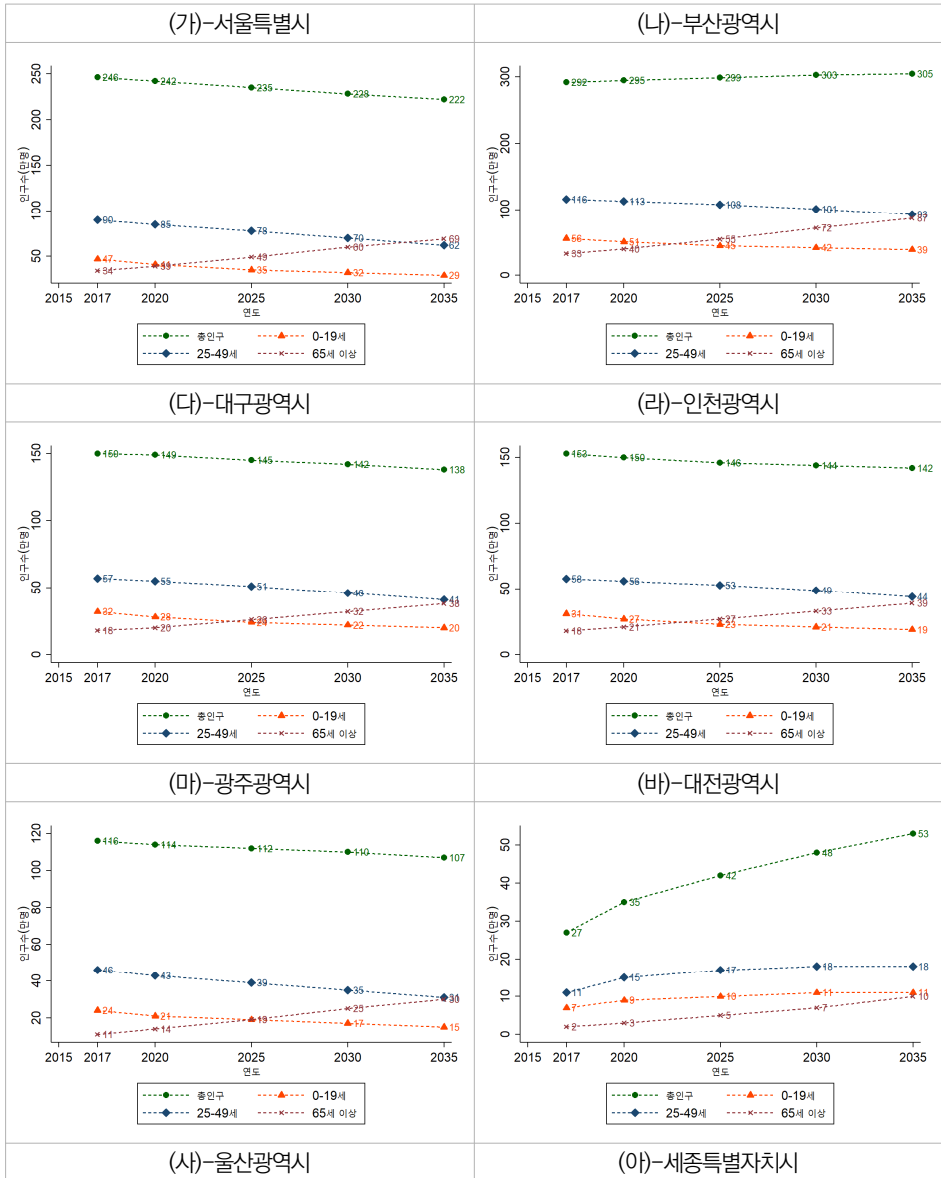
지역	연도	총인구	0-19세 (아동·청소년 인구)	25-49세 (핵심생산연령인구)	65세 이상 (고령인구)
대전광역시	2015	154	34	60	16
	2017	153	31	58	18
	2020	150	27	56	21
	2025	146	23	53	27
	2030	144	21	49	33
	2035	142	19	44	39
울산광역시	2015	116	25	47	10
	2017	116	24	46	11
	2020	114	21	43	14
	2025	112	19	39	19
	2030	110	17	35	25
	2035	107	15	31	30
세종특별자치시	2015	19	5	8	2
	2017	27	7	11	2
	2020	35	9	15	3
	2025	42	10	17	5
	2030	48	11	18	7
	2035	53	11	18	10

출처 : 통계청 「장래인구추계」

주 : 중위추계 기준

그림 2-8 장래인구추계 : 특·광역시





출처: 통계청 「장래인구추계」 자료 바탕으로 재구성
 주: 중위추계 기준

다음으로 증위추계 하의 도 지역에 대한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 총인구의 경우 9개 도 중 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 그리고 제주특별자치도는 인구가 증가할 것으로 전망되는 반면 전라북도, 전라남도, 경상북도, 그리고 경상남도는 인구가 감소할 것으로 예측되었다. 인구증가가 가장 빠르게 나타날 것으로 예측된 지방자치단체는 제주특별자치도로 연평균 5.21%의 증가율을 보이며 2020년 67만 명에서 2035년 78만 명으로 11만 명 증가할 것으로 예측되었다. 경기도 역시 상대적으로 높은 증가율을 보일 것으로 전망되었는데 2020년 1,341만 명에서 2035년 1,445만 명으로 연평균 약 2.53%의 증가율을 보일 것으로 예측되었다. 충청남도 또한 2020년 220만 명에서 2035년 235만 명으로 약 15만 명 정도의 상당한 인구증가가 발생할 것으로 예측되고 있는 반면 강원도의 인구는 큰 변화가 없을 것으로 전망되었다. 인구가 감소할 것으로 예측되는 지방자치단체의 경우 전라북도가 2020년 179만 명에서 2035년 169만 명으로 10만 명 감소하여 연평균 1.90%의 감소율을 보이며 가장 빠르게 인구가 감소할 것으로 예측되는 지역으로 나타났다. 전라북도에 이어 경상북도의 인구도 2020~2035년 사이 10만 명 정도 감소할 것으로 전망되었고, 전라남도는 2020년 176만 명에서 2035년 170만 명, 그리고 경상남도는 2020년 335만 명에서 2035년 328만 명으로 각각 6만 명과 7만 명이 감소하여 전라북도에 비해 상대적으로 감소율이 작을 것으로 예측이 되었다. 연령별 예측의 모든 도 지역에서 아동 및 청소년 인구와 핵심생산연령인구는 감소하고 고령인구는 증가하는 패턴을 보이고 있다. 아동 및 청소년 인구와 핵심생산연령인구가 가장 빠르게 감소하는 지방자치단체는 전라남도로서 아동 및 청소년 인구는 2020년과 2035년 사이 30만 명에서 20만 명으로, 핵심생산연령인구는 53만 명에서 39만 명으로 각각 감소할 것으로 예측되고 있다. 이 밖에 전라북도, 경상남도, 경상북도 등 총인구가 빠르게 감소할 것으로 예측되는 지방자치단체들에서 아동 및 청소년 인구와 핵심생산연령인구가 또한 연평균 10% 내외의 비율로 가파르게 감소할 것으로 전망되고 있다. 반면 제주특별자치도, 경기도, 충청남도의 경우 아동 및 청소년 인구와 핵심생산연령인구의 감소 속도가 상대적으로 완만하게 이루어질 것으로 전망되고 있다. 65세 이상의 고령인구의 경우 특·광역시와 마찬가지로 모든 도에서 크게 증가할 것으로 전망되고 있는데 가장 크게 증가할 것으로 예상되는 지역은 경기도로 2020년과 2035년 사이 171만 명에서 379만 명으로 연평균 30.57% 정도 증가할 것으로 예측되고 있다. 지방자치단체는 인천광역시, 울산광역시, 그리고 세종특별자치시로 나타났다. 반면 전라북도, 전라남도, 경상북도의 고령인구 증가는 다른 지역들에 비해서 상대적으로 낮게 예측이

되고 있는데 이는 앞에서 살펴본 것처럼 이들 지역의 인구수가 전체적으로 크게 감소할 것으로 예측되기 때문인 것으로 이해할 수 있다.

표 2-26 | 장래인구추계 : 도

(단위: 만 명)

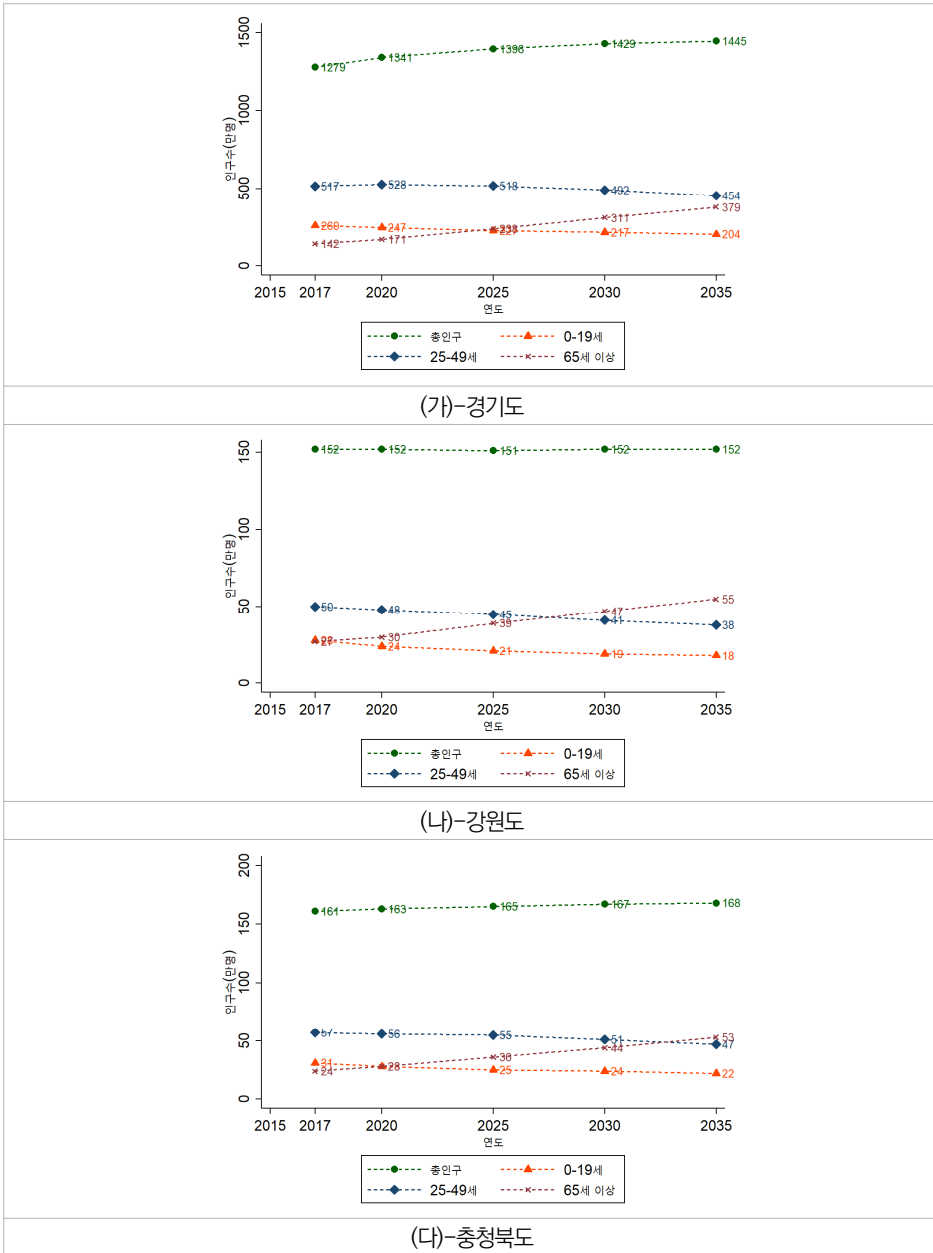
지역	연도	총인구	0-19세 (아동·청소년 인구)	25-49세 (핵심생산연령 인구)	65세 이상 (고령인구)
경기도	2015	1,242	269	512	128
	2017	1,279	260	517	142
	2020	1,341	247	528	171
	2025	1,396	227	518	238
	2030	1,429	217	492	311
	2035	1,445	204	454	379
강원도	2015	152	30	51	25
	2017	152	28	50	27
	2020	152	24	48	30
	2025	151	21	45	39
	2030	152	19	41	47
	2035	152	18	38	55
충청북도	2015	159	33	58	23
	2017	161	31	57	24
	2020	163	28	56	28
	2025	165	25	55	36
	2030	167	24	51	44
	2035	168	22	47	53
충청남도	2015	210	44	77	33
	2017	215	42	78	35
	2020	220	39	78	39
	2025	227	36	77	49
	2030	232	34	73	60
	2035	235	32	67	71
전라북도	2015	184	38	62	32
	2017	183	35	60	34
	2020	179	31	57	37
	2025	175	26	52	44
	2030	172	24	47	52
	2035	169	21	42	59

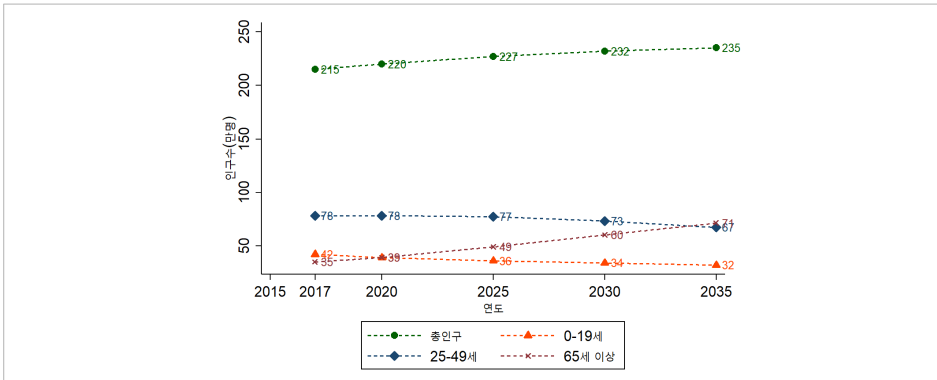
지역	연도	총인구	0-19세 (아동·청소년 인구)	25-49세 (핵심생산연령 인구)	65세 이상 (고령인구)
전라남도	2015	180	35	58	37
	2017	180	33	56	39
	2020	176	30	53	41
	2025	173	25	48	48
	2030	172	23	44	55
	2035	170	20	39	63
경상북도	2015	268	51	93	47
	2017	268	48	90	49
	2020	266	42	85	55
	2025	262	37	78	67
	2030	259	33	71	80
	2035	256	30	63	92
경상남도	2015	333	69	126	45
	2017	334	65	123	48
	2020	335	60	117	55
	2025	334	53	107	72
	2030	332	48	98	89
	2035	328	42	87	104
제주특별 자치도	2015	60	14	22	8
	2017	63	14	24	9
	2020	67	13	24	10
	2025	72	13	24	13
	2030	75	12	24	17
	2035	78	12	22	21

출처: 통계청 「장래인구추계」

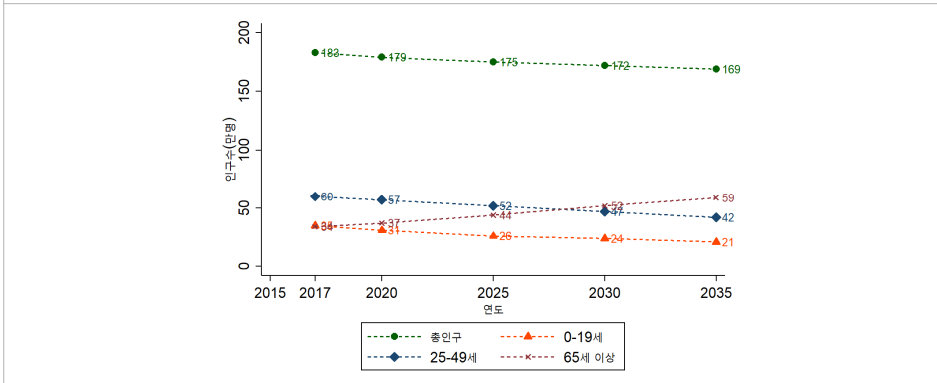
주: 중위추계 기준

그림 2-9 장래인구추계 : 도

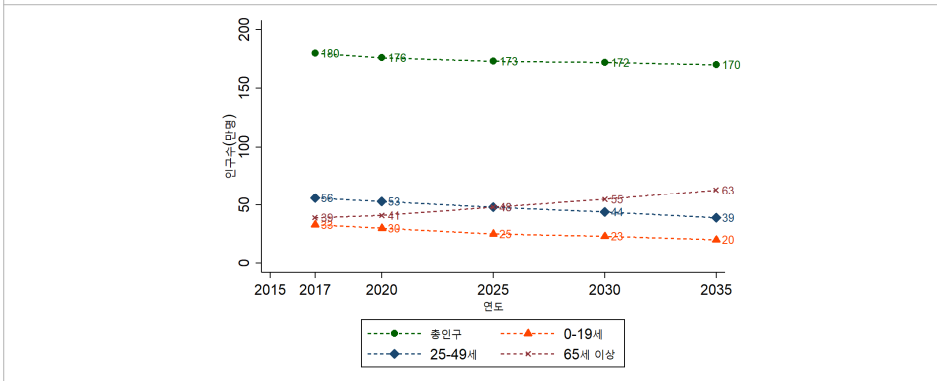




(라)-충청남도

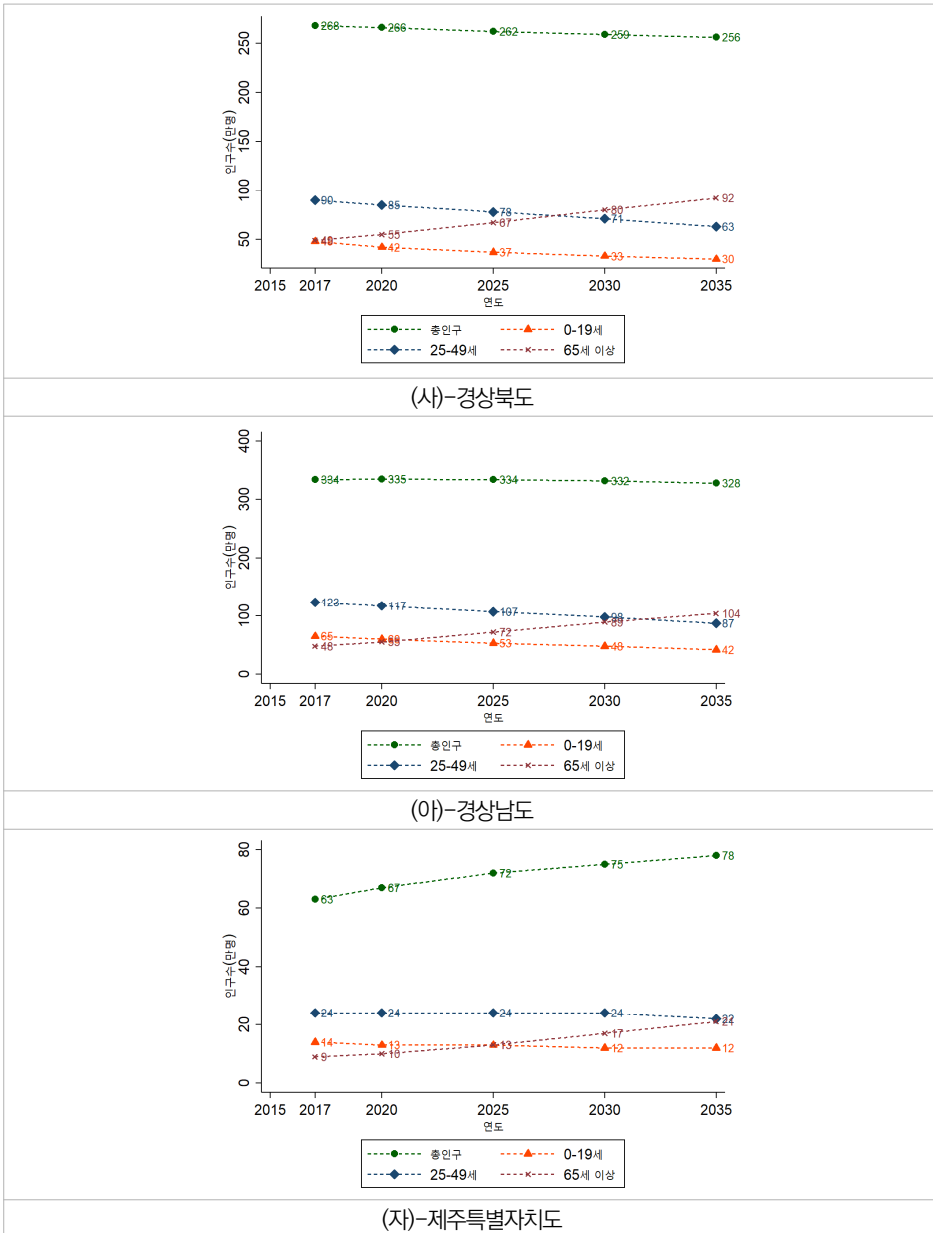


(마)-전라북도



(바)-전라남도

● 환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안: 보통교부세를 중심으로



출처: 통계청 「장래인구추계」 자료 바탕으로 재구성

주: 중위추계 기준

(3) 경제 여건 변화

① 경제 여건⁸⁾

세계 GDP 성장률 전망치를 보면 2020년 12월 -4.2%의 음의 성장률을 보이고 있는 것을 볼 수 있다. 우리나라도 다른 나라에 비해 코로나19 사태에 상대적으로 잘 대처하고 있다는 평가가 있음에도 불구하고 국내경제상황이 어렵기는 마찬가지이다. 대외개발도가 높은 우리나라 경제의 특성을 반영한 것이기도 하지만 코로나로 인한 인적, 물적 교류의 급감이 영향을 준 탓에 2018년 2.9%, 2019년 2.0%의 실적을 보이고 있던 성장률이 2020년에는 -1.0%로 음의 성장세를 보인 것으로 보고 있다(국회예산정책처, 2021).

이렇게 국내경제가 침체되면 전반적으로 경제활동이 위축되어 소득과 소비수준이 줄어들 수밖에 없고, 그리되면 지방정부는 소득과 소비활동과 관련하여 지방소득세, 지방소비세 등이 줄어들고, 경제침체에 따라 체납세액도 늘어날 수밖에 없게 된다. 뿐만 아니라 중앙정부도 소득세, 법인세, 부가가치세 등을 중심으로 국세의 감소를 가져오게 될 것인 바, 그로 인해 내국에 연동되어 있는 지방교부세가 줄어들게 되어 지방정부의 이전재원도 줄어들게 된다. 그런가 하면 코로나19라는 사회적 재난으로 어려움을 겪고 있는 사회 각 계층에 대한 각종 감면이 증가하여 지방세와 세외수입 등이 감소하게 되는 현상도 나타나게 될 것이다.⁹⁾

이렇게 수입 측면에는 감소요인이 강하게 작용하는데 비해 지출 측면에서는 코로나19로 인해 어려움을 겪고 있는 주민들에 대해 지역에 따라 차이는 있지만 직접적인 재난지원금이 지출되었으며 이와 관련된 각종 지출이 늘어나게 된다. 이뿐만 아니라 보다 직접적으로 실직자들에 대한 일자리 지원정책, 고용안전망 확대 등을 위한 노력이 이어지면서 지출이 더불어 늘어나게 된다. 아울러 악화된 지역경제의 활성화 활동을 지원하기 위해 각종 정책을 펼치게 되는데 이에도 지출수요가 늘어나게 된다.

그러나 그 사이 각국이 한편으로 다 같이 방역에 힘쓰는가 하면 한편으로는 본격적으로 백신이 공급되면서 앞으로 경제는 다시금 양의 성장추세를 보일 것으로 전망되고 있다.

8) 이 부분은 우명동(2021)의 내용을 바탕으로 작성하였음.

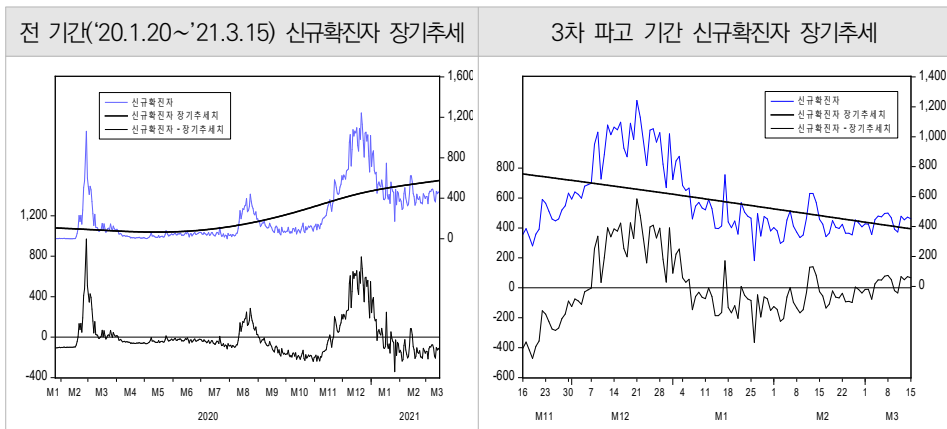
9) 이와 관련하여 김홍환(2020)이 명목 GDP성장률이 1% 줄어드는 경우 전체적으로 지방세수는 4.1% 줄어든 것으로 예측하고 있는 것을 참고하기 바란다.

2020년 연말의 세계경제성장률을 -4.2%로 전망하였던 OECD는 2021년에는 다시금 4.2% 정도 양(+)의 성장세를 회복할 것으로 보고 있다(국회예산정책처, 2021). 우리나라도 이와 같은 세계경제상황과 국내 경제여건 호전 등에 의지하여 KDI는 2021년에는 연간 3.8%, 2022년에는 3.0%의 성장률을 실현할 것으로 전망되고 있다(한국개발연구원, 2021).

(4) COVID-19와 지역경제 충격¹⁰⁾

최근 발생한 가장 중요한 경제 여건 변화는 COVID-19 발생이다. 이에 따라 향후 국가경제와 지역경제는 COVID-19의 확산 속도를 얼마만큼 신속히, 효율적으로 통제할 수 있는가에 의존한다. 다만, 국내 COVID-19 확산세는 다음의 이유로 당분간 진정 국면에 돌입할 가능성이 낮다고 판단된다. 첫째, 누적확진자의 장기 추세치가 불안정시계열(nonstationary series) 속성을 보인다. 둘째, 신규확진자 장기추세치 자체도 상방향 이동하는 경향을 보였다.

그림 2-10 COVID-19 신규확진자 장기추세



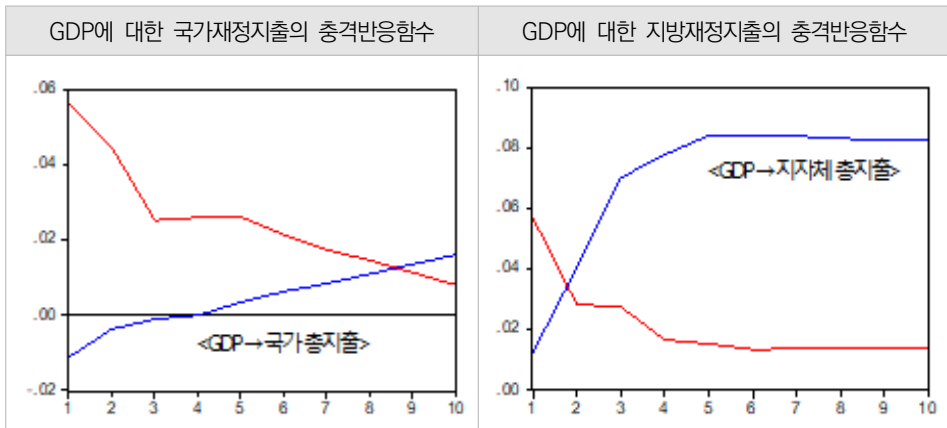
국가경제 및 지역경제 위기 도래는 지방세뿐만 아니라 국세와 연동된 지방교부세 및 지방소비세 등 지방세입 전반의 타격이 불가피하다. 세출 측면에서는 감염자 추적·격리·

10) 이 부분의 내용은 전성만·조기현(2021)을 요약하여 작성되었음.

처치 등의 행정비용, 추가적인 긴급재난지원금 부담, 고용유지비용 등 사회안전 및 보건·복지 세출에 대한 압박이 급증할 것이고, 세입·세출 수지불균형 대응을 위한 자구노력(세출구조조정, 자체세입 확충 등)과 함께 중앙정부의 추가적인 정책지원 필요성이 대두될 것으로 예상된다.

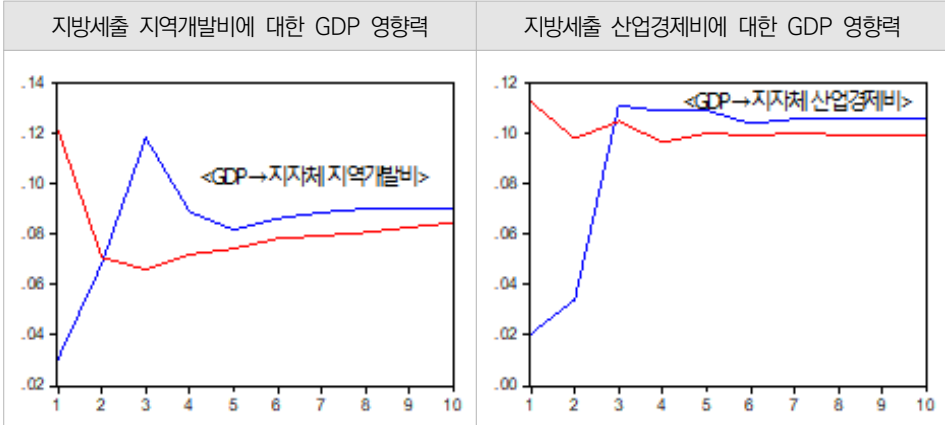
국가 거시경제가 지방재정에 주는 충격의 크기는 국가재정보다 큰 편이다. 공적분검정(cointegration test)에 의하면, GDP 변동 이후 국가 총지출은 5년 이후부터 미미한 영향을 받지만, 지자체 총지출은 3년 후부터 상당한 영향을 받으며, 장기적으로 지속적인 것으로 나타났다. 분산분해 결과를 보더라도 GDP 변동은 10년 후 국가 총지출 변동을 9% 정도 설명할 수 있었으나, 지자체 총지출은 90%를 설명하는데, 이는 거시경제 충격 발생 시, 국가재정은 일시적이고 충격의 강도가 큰 편이 아니나, 지방재정은 장기간에 걸쳐 매우 큰 영향을 준다는 것을 의미한다.

그림 2-11 GDP에 대한 국가 및 지방재정지출의 충격반응함수



국가경제 충격은 세출유형에 따라 다른 영향을 주는데, 지방세출에서 지역개발비와 산업경제비에 미치는 설명력은 50% 안팎으로, 이는 지역경제 위기 극복을 위해서는 SOC 확충, 지역산업 성장동력 확보와 관련된 투자사업 등에 재정자원의 우선 배분이 필요하다는 것을 시사한다.

그림 2-12 지역개발비 및 산업경제비에 대한 GDP 영향력



2) 정치행정적 변화

(1) 지방소비세 중심의 재정분권

재정분권의 도입은 지방정부의 권한 및 책임성 확대에 의해 지역별로 상이한 특성 혹은 선호에 맞춰 신속하게 대응할 수 있어 민주주의 원리에 적절하다. 또한, 재정분권 도입에 따른 중앙정부의 권한과 기능을 지방에 부여하는 ‘보충성 원리(subsidiarity principle)’로 인해 보다 효율적인 자원배분이 가능하다는 점 등 다양한 측면에서 재정분권의 필요성이 제기되었다.

우리나라의 경우 지방자치제도가 부활된 1991년 이후 지방분권에 관심을 가지게 되었고 정부에서 주요 국정과제의 일환으로 각종 지방분권 정책이 추진되었다. 따라서 지방자치제 시행 이후 현 정부까지 역대 정부의 재정분권과 관련된 노력과 정책을 분석함으로써 우리나라의 재정분권 역사와 그 문제점을 확인해 볼 필요가 있다. 지방자치 실시 이후 자치재정권과 지방재정조정제도의 변천 과정을 역대 정부별로 간략히 요약하면 다음과 같다.

표 2-27 지방자치 실시 이후 자치재정권 및 지방재정조정제도 확대 과정

시기별	세입에 관한 자치재정권	지방재정조정제도 (조세수익권의 공유 확대)
	과세자주권 및 지방세 확충	
노태우 정부 (1988~ 1992)	<ul style="list-style-type: none"> - 6개 세목 탄력세율제도 도입(1991) - 사용자·수수료 요율 조정권지방으로 전환(1991) - 지방자치복권 발행 근거 도입(1991) - 지역개발세 신설(1992) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방양여금제도(주세15%, 전화세 100%, 토초세 50%) 도입(1991), 주세 양여율을 60%로 확대(1992)
김영삼 정부 (1993~ 1997)	<ul style="list-style-type: none"> - 탄력세율제도 확대(1993 : 공동시설세, 1997:취득세, 등록세, 재산세) - 지방자치복권 발행(1995) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방양여금 재원 확충 (1994 : 주세 양여율을 60%에서 80%로 확대, 1995 : 농특세의 19/150신규 추가, 1997 : 주세 양여율을 100%로 확대)
김대중 정부 (1998~ 2002)	<ul style="list-style-type: none"> - 탄력세율제도 확대(1998:주민세 개인균등화, 2000:탄력세율제도 확대(주행세, 지방교육세) - 주행세(교통세역의 3.2%) 신설(2000) 및 세율 인상(2001 : 3.2%→11.5%) - 지방세분 교육세를 지방으로 이양하여 지방교육세 신설(2001) - 담배소비세 세율 및 주민세 소득할 세율 인상(2000) - 레저세 과세 대상 추가(소싸움 경기투표권)(2002) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교부세 법정률을 13.27%에서 15%로 인상, 지방교육재정교부금 법정률을 13%로 인상(2000) - 시·군 재정보전금제도 도입(2000) - 지방양여금 재원 확충(전화세 폐지, 교통세의 14.2% 신규 추가)(2002) - 자치구 재원보전금제도 신설(자동차분 면허세 폐지에 따른 세수결손 보전을 위해 주행세 일부를 자치구에 배분) (2002)
노무현 정부 (2003~ 2007)	<ul style="list-style-type: none"> - 주행세 세율 인상(11.5%→17.5%), 담배소비세율 인상(2005) - 원자력발전예 대한 지역개발세 신설(2006) - 취득세 과세 대상 확대(승마회원, 골프연습장)(2006) - 부동산 관련 보유과세를 지방세인 재산세(종합토지세를 재산세로 흡수통합)와 국세인 종합부동산세(전액 지방 배분)로 이원화(2005) - 재산세 과표를 시가표준액으로 정함으로써 지방자치단체의 과표결정권약화(2005) - 탄력세율제도 확대(자동차세)(2006) - 재산세 탄력세율 제한, 부동산 거래세율 인하(2007) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가균형발전특별회계신설 및 균형발전 관련국고보조사업 126개 균특회계 이관 (2004) - 국고보조사업 149개 지방이양 및 분권교부세(내국세 0.83%) 신설(2005), 분권교부세 재원확대(내국세 0.94%) (2006) - 지방교부세 법정률 인상 (2005 : 18.3%→2005 : 19.13%→2006 : 19.24%) - 지방교육재정교부금 법정률 19.4%로 인상(2005) - 종합부동산세 수입 전액지방 배분을 위한 부동산교부세 신설(2005) - 지방양여금제도 폐지(지방교부세, 국고보조금, 균특회계로 재원 분산)(2005) - 증액교부금 폐지 및 특별교부세 비중 축소(1/11→4%)(2005) - 시군 재정보전금의 일반재정보전금 산정에 재정력지수 10% 반영(2006)

시기별	세입에 관한 자치재정권	지방재정조정제도 (조세수익권의 공유 확대)
	과세자주권 및 지방세 확충	
		<ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도에 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부 특례 신설, 균특회계 제주계정 신설, 지방교육재정교부금 총액의 1.57%를 제주특별자치도에 교부(2007)
이명박 정부 (2008~2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방소득세(소득할 주민세와 종업원할사업소세를 통합)와 지방소비세(부가가치세의 5%)신설(2010) - 지방세 세목체계 개편(16개 세목을 11개로 통합), 농업소득세 폐지(2010) - 지방세감면조례 총량제 도입, 지방세감면조례 허가제 폐지(2011) - 화력발전소에 대한 지역자원시설세 신설(2012) 	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 재산세 공동과세제도 도입(2008) - 지역상생발전기금(수도권 광역자치단체 지방소비세 수입의 35% 출연) 도입(2010) - 지방교육재정교부금 교부율 20.27%로 인상(2010) - 광역·지역발전특별회계포괄보조금제도 도입(지역개발계정)(2010) - 도의 지방소비세 수입27%를 시군 재정보전금재원으로 추가(2010) - 분권교부세 기한 5년 연장(2014)
박근혜 정부 (2013~2016)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방소득세 독립세화(2013) - 주택에 대한 취득세 세율 영구 인하(2013) - 지방소비세 이양률을 5% → 11%로 인상(2014) - 지방세 과세 대상 확대(취득세, 담배소비세, 지역자원시설세)(2014) 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치구 조정교부금제도의 재원을 취득세 일정비율에서 보통세 수입의 일정비율로 변경(2013) - 시군 재정보전금제도를 시군 조정교부금제도로 전환, 특별재정보전금 폐지, 재정력지수 반영비율을 10%에서 20% 상향 조정(2014), 재정력지수 반영 비율을 30%로 상향 조정(2016) - 특별교부세 비율을 4%에서 3%로 하향 조정(2014) - 국고보조사업 이력관리제도 도입(2014) - 소방안전교부세 신설(담배에 부과되는 개별소비세의 20%)(2015) - 분권교부세 폐지(보통교부세와 국고보조금으로 통합)(2015)
문재인 정부 (2017~)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방소비세 세율 인상(2019: 15%로 인상, 2020: 21%로 인상) 	<ul style="list-style-type: none"> - 유아교육지원특별회계설치(2017) - 지방교육재정교부금 법정률 인상(2019년 20.46% → 2020년 20.79%) - 소방안전교부세율을 20%에서 45%로 인상(2020) - 균특회계 지방이양 사업의 비용보전을 위하여 시·도에 배분되는 지방소비세는 시·군조정교부금 산정 시 제외

출처: 한국행정연구원(2021)

문재인정부는 '지방재정의 자립기반을 위한 강력한 재정분권'을 하나의 국정과제로 설정하고 국세의 지방세로의 이양 비율 확대, 지방세의 확충, 국가·지방간 기능 재조정 등에 관한 구체적인 방안을 제시하였다. 이를 위해 문재인정부는 2018년 10월에 1단계 재정분권 추진방안을 발표하였으며, 2021년 8월에 2단계 재정분권 추진방안을 발표하였다. 문재인정부의 국정목표와 그에 대응하는 1, 2단계 재정분권의 골자를 정리하면 다음과 같다.

먼저 국정과제의 주요 내용은 5가지로 구분되어 제시되었다. 지방소비세를 중심으로 하는 국세·지방세 구조개선과 지방교부세, 지역상생발전기금을 포함한 이전재원 조정 및 재정균형 달성, 지방재정의 건전성 강화, 고향사랑 기부 활성화 및 주민참여예산제 확대를 목표로 제시하였다. 특히 기존에 8대 2 수준의 국세와 지방세 비율을 7대 3까지 확대하여 지방자치단체간 격차를 완화하는 것을 강조하였다.

국정목표를 실현하기 위하여 2018년 10월 '재정분권 본격화 로드맵'을 발표하였고, 이를 1단계 재정분권의 주요 내용으로 본다. 1단계 재정분권의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 지방소비세율을 기존 부가가치세의 11%였던 것에서 15%, 21%까지로 인상하는 것이다. 둘째, 지역밀착형 사무를 중심으로 3.5조 원의 기능을 지방정부로 이양하는 것이다. 셋째, 국가직 전환을 위한 소방안전 교부세율을 20%에서 35%, 45%까지 인상(총 0.5조 원)하는 것이다. 넷째, 균형발전특별회계를 2020년 기준 3.5조 원을 이양하여 지역상생발전기금으로 활용하도록 하는 것이다.

표 2-28 문재인정부의 재정분권 목표와 주요 추진방안

국정과제 75번 주요내용	세부이행 목표	1단계 재정분권 주요 내용	2단계 재정분권(안) 주요 내용
		2019-2020	2021-2022
국세·지방세 구조개선	지방소비세 비중 확대	지방소비세 11% → 19년 15% → 20년 21%	지방소비세 총 4.3%p 인상, 4.1조 원 지방세 확충
	지방소득세 규모 확대		
	국가·지방간 기능 재조정	20년 지역밀착형 사무를 중심으로 3.5조 원 내외 중앙정부 기능을 지방정부로 이양	국고보조사업 이양 (2.3조 원)
	지방세 신세원 발굴		
	지방세 부과세·감면율 15% 수준 관리		
이전재원 조정 및 재정균형 달성	지방교부세율 상향	소방안전 교부세율 20%→19년 35%→20년 45%	
	지역상생발전기금 확대	균형발전특별회계 중 일부 지방으로 이양 '10년 지방소비세 도입시부터 소비지수×지역별 가중치 (수도권:광역시:도=1:2:3)적용	지역소멸대응기금 신설, 국가 일반회계 예산 1조 원을 자치단체 교부금으로 확보
	국고보조사업 정비		기초단체 국고보조율 인상(총 0.2조)
지방재정의 건전성 강화	체납징수율 제고		
	지방세외수입 업무시스템 통합		
	예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화		
고향사랑 기부제 활성화	고향사랑기부제법 제정		
	기부금 모집·활용 제도개선		
주민참여 예산제 확대	주민참여예산제 확대		

출처: 국무조정실 '재정분권 추진방안' 보도자료, 2018.10.30., 행정안전부 '2021년 지방재정전략회의' 2021. 08.11. 재구성

다음으로 2019년 09월 '2단계 재정분권 범정부 TF'를 구성하여 본격적으로 2단계 재정분권 논의와 합의를 시작하였다. 자치분권위와 범정부의 회의를 거쳐서 지방소비세 순증 1조 및 지역소멸대응기금 1조 등을 합의하였음을 2021년 7월 28일에 발표하였다.

표 2-29 1-2단계 재정분권 확충 규모 요약

구분	1단계			2단계		합계
	2019년	2020년	소계(2019~2020)		2021~2022년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조 원 *지방소비세율 +4%p	5.1조 원 *지방소비세율 +6%p	8.4조 원	11.7조 원	4.1조 원 지방소비세율 +4.3%p	12.5조 원
소방직 지원	0.3조 원 *소방안전교부세율 +15%p	0.2조 원 *소방안전교부세율 +10%p	0.5조 원	0.8조 원		
가능이양	-	-3.5조 원 내외	-3.5조 원 내외		-2.3조 원	-
지방재정순확충**	2.9조 원	0.8조 원	3.7조 원	6.6조 원	2.2조 원	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75 : 25	74 : 26	74 : 26		72.6 : 27.4	72.6 : 27.4

주 : * 2019년: 2019년 예산안, 2020년: 2018-2022 국가재정운용계획 기준

** 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 가능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안

출처: 국무조정실 '재정분권 추진방안' 보도자료, 2018.10.30., p.5, 행정안전부 '2021년 지방재정전략회의' 2021.08.11., p.6, 10 재구성

2단계 재정분권의 주요내용은 크게 3가지 부분으로 요약된다. 첫째, 지방소비세 확충, 둘째, 지역소멸대응기금, 셋째, 기초단체 국고보조 인상이다. 먼저 지방소비세 확충은 가능이양 2.3조 및 지방소비세 인상 외 1조 원을 추가 확충하여 총 4.3%, 4.1조 원('21년 21%→'22년 23.7%→'23년 25.3%)을 2년에 걸쳐 인상할 것으로 발표하였다. 1단계 배분구조와 비슷하지만 잔여소비세를 광역과 기초에 직접 배분하는 것이 차이점이다. 둘째 지역소멸대응기금의 경우 낙후지역 인프라 확충을 위하여 1조 원 규모의 기금을 도입하여 자치단체 간 합동기금을 통해 광역:기초를 25:75를 배분하는 것을 골자로 한다. 마지막으로 기초단체 국고보조는 대응지방비 부담완화를 위해 기초연금 펀셋지원과 보조율 인상사업 추가발굴하는 것을 추진한다.

표 2-30 2단계 재정분권 추진방안 요약

(단위: 조 원)

지방재정 부담	(3.1)	지방재정 확충(①+②+③)	+5.3
		지방세 확충(①)	+4.1
① 지역밀착형 국고보조사업 지방 이양	(2.3)	① 지방소비세 세율 인상(4.3%p ↑)	+4.1
		② 지역소멸대응기금 대응	+1.0
② 지방교부세 자연 감소	(0.8)	③ 기초연금 등 국고보조 편셋지원	+0.2

주: 순확충 총 2.2조(5.3-3.1) 규모

출처: 행정안전부 '2021년 지방재정전략회의' 2021.08.11., p.6

1, 2단계 재정분권은 지방세 확충 및 기능이양, 국고보조율 인상 등 지역간 격차를 줄이기 위한 방안들이 고안되었다. 낙후지역의 자주재원을 확충할 수 있는 방안을 통하여 재정 격차를 완화하고 기초단체의 세입을 확충하는 것을 목표로 하였다. 그러나 실제로 이러한 제도들이 지역 간 격차를 얼마나 감소시키고, 재정 자율성을 확보하게 하는지에 대한 목표 달성에 관한 부분을 살펴보아야 한다.

2. 환경변화와 보통교부세 간 관계

1) 인구구조 변화와 보통교부세의 관계

(1) 보통교부세 산정기준으로서의 인구

지방교부세의 핵심인 보통교부세는 지방자치단체의 재정수요와 수입 간 격차를 보전(gap-filling)하는 제도로, 「지방교부세법」 제6조제1항의 규정에 따라 연도별 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정한 후 그 차이인 재정부족액을 기초로 지방자치단체의 교부금 배분액이 산정된다(정종필 외, 2017; 행정안전부, 2018). 보통교부세 산정에 있어서 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정이 중요한데 특히 기준재정수요액 측정에 있어 주민등록상의 인구 수가 중요하다(정종필 외, 2017). 따라서, 지역 내 주민등록상 인구수 혹은 인구구조가 변화하면 보통교부세 산정과정에서 기준재정

수요액과 기준재정수입액 측면에 영향을 미치게 된다.

또한, 재정분권에서 강조되는 자기부담의 원리 측면에서도 인구는 지방정부의 세원에 중요한 역할을 함과 동시에 정부 역할 확대로 세출을 증가시키는 요인이 된다(이현국·성시경, 2019). 그러므로, 지역 내 인구구조 변화가 지방교부세에 어떠한 영향을 미치는지 확인해 볼 필요가 있다.

지방자치단체 인구가 변화하면 재정수입과 재정수요 양 측면에 중요한 변화가 발생하게 된다. 먼저, 재정수입 측면에서 지역 내 인구 수의 감소는 세원 축소로 연결되어 지방자치단체의 자체수입(지방세 및 세외수입 등)이 일부 하락하게 된다(최병호·이근재, 2018). 반면, 자치단체 인구 감소에 따라 재정수요의 증가세가 약화될 수 있다. 하지만, 규모의 경제를 적용하여 지방 공공서비스를 공급할 경우 자치단체의 인구 감소에 따라 1인당 재정수요가 확대되어 총 재정수요에 큰 변화가 발생하지 않을 수 있다(최병호·이근재, 2018). 인구 감소에 따른 자체재원은 줄어드는 반면 재정수요에는 큰 변화가 나타나지 않을 경우 해당 자치단체의 재정 여건이 악화되는데 이런 요인이 보통교부세 산정과정에서 영향을 미쳐 보통교부세 교부액과 지방자치단체의 재정력을 기준으로 교부되는 각종 이전재원의 교부액 역시 증가하게 된다(최병호·이근재, 2018). 따라서, 지방자치단체의 인구변화는 지방정부의 재정수입과 재정지출에 매우 중요한 변수이자 자치단체의 사회경제적 수준을 반영하는 대표적 지표임을 알 수 있다.

우리나라의 경우 출산율 저하 및 고령화로 인한 빠른 인구구조 변화를 경험하게 되면서 사회복지 분야의 재정지출이 불가피하게 급증해왔으며 이러한 사회복지 재정 지출의 증가로 인해 지방자치단체의 재정부담이 확대되었다(최병호·이근재, 2011). 그렇다면, 인구변화는 지방자치단체의 재정 여건에 어떠한 영향을 미치는가? 일반적으로 1인당 재정지출과 지방자치단체의 인구는 1차형 관계로 인구가 적거나 대폭 감소한 자치단체일수록 1인당 재정지출 규모가 많아진다는 게 알려져 있다(최병호·이근재, 2018). 이를 통해 인구가 상대적으로 적은 소규모 자치단체에 지방교부세 혹은 국보 등을 통한 이전재원 배분에서의 배려가 있음을 짐작할 수 있다(최병호·이근재, 2018).

지방교부세의 핵심인 보통교부세와 인구 간 관계를 실증적으로 분석한 최병호·이근재

(2018)의 연구에 따르면, 인구나 보통교부세 교부액은 오목함수 관계로 인구가 많은 자치단체일수록 보통교부세 교부액도 커지지만 일정 수준을 넘어가면 교부액이 줄어들 수 있다. 또한, 자치단체 내 인구 중 65세 이상의 노인인구가 많은 자치단체일수록 기준재정수요액이 많이 산정되어 보통교부세 교부금액이 많음을 알 수 있다. 한편 보통교부세와 인구 간 관계를 연도별로 실증분석한 결과 시간이 경과함에 따라 인구가 증가할수록 보통교부세 교부액의 증가분이 점차 감소되고 있음이 확인되었다. 이는 보통교부세 산정에 있어 과거에 비해 오늘날에 가까울수록 소규모 지방자치단체에 유리한 배분이 이루어짐을 의미한다. 이와 반대로 보통교부세 배분 과정에서 인구가 많은 지역은 불리해지게 된다.

한편 보통교부세 배분의 영향요인을 실증분석한 이현국·성시경(2019) 연구에 따르면 인구 수가 증가하는 자치단체는 보통교부세 교부액을 감소시키지만 기초생활 수급권자 수, 노령 인구 수, 아동 수의 경우 보통교부세를 증가시키는 효과가 있는 것으로 확인되었다. 보통교부세 배분의 영향요인을 광역자치단체만을 따로 분석한 경우 인구수 및 기초생활수급권자의 수가 보통교부세에 부정적 영향을 미치는 반면 노령 인구 수와 아동인구 수는 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 시를 대상으로 분석한 결과 인구가 보통교부세에 미치는 영향이 광역자치단체 분석 결과와 동일하게 나타났다. 하지만, 군 지역만을 대상으로 보통교부세 배분의 영향요인을 분석한 결과 군 지역의 노령인구 수만 보통교부세에 긍정적 영향을 미치며 노령인구 수를 제외한 인구수, 기초생활수급권자 수, 아동 수 모두 보통교부세 배분에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이상의 연구 결과를 요약하면, 광역시, 기초자치단체, 군, 시 등 모든 지방자치단체에서 인구가 증가하였을 때 보통교부세가 감소되기 때문에 현행 보통교부세 배분 과정은 인구가 많은 지역에 불리하게 작용하고 있으며 이현국·성시경(2019)의 분석 모형에서 지방세의 규모를 통제변수로 활용하여 인구가 증가하는 지역에 지방세수가 증가하는 효과를 통제하고 있음에도 보통교부세 배분에 불리하게 작용하고 있다는 점을 알 수 있다. 또한, 인구수와 동일하게 기초생활 수급권자의 수가 증가할수록 보통교부세 교부액이 감소하는 분석 결과가 도출되었다는 점에서 보통교부세 교부금이 기초생활 수급자 증가에 역행하고 있다는 점은 주

목할 필요가 있다.

앞서 언급한 바와 같이 보통교부세의 배분이 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액에 따라 결정되므로 인구의 변화가 기준재정수요액과 기준재정수입액에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있다. 최병호·이근재(2018)의 경우 보통교부세 구성요소인 기준재정수요액에 대한 인구변화의 한계효과를 실증적으로 분석한 바 있다. 최병호·이근재(2018) 연구에 따르면 기준재정수요액은 보통교부세와 마찬가지로 인구에 대해 오목함수 형태로 특정 인구 규모 전까지는 인구 증가에 따라 기준재정수요액도 증가하지만 일정 수준을 넘어서면 감소한다. 이러한 인구와 기준재정수요액의 관계는 기준재정수입액에서도 동일하게 나타났다. 해당 분석을 연도별로 적용해본 결과 2000년, 2005년의 기준재정수입액 한계효과가 일정한데 비해 기준재정수요액 한계효과는 인구가 증가함에 따라 오히려 감소하기 때문에 인구감소함수로 보통교부세 한계효과가 나타난 것은 기준재정수요액에 의해 발생함을 알 수 있다. 또한, 인구 수를 고정하였을 때 보통교부세 한계효과가 시간의 경과에 따라 감소하는 건 기준재정수입액에 비해 상대적으로 기준재정수요액의 한계효과 감소 영향이 더 크게 나타나는 것임을 알 수 있다.

앞선 선행연구에서 확인한 바와 같이 인구의 변화는 보통교부세 교부액에 영향을 미쳐 인구변화 패턴을 고려한 보통교부세 제도의 변화가 중요해짐을 알 수 있다. 특히 최병호·이근재(2018) 연구에서 나타난 바와 같이 인구 감소 수준이 심각하거나 인구가 적은 지역일수록 지방교부세 배분 과정에서 유리하게 작용하여 이전재원의 지원을 통해 작은 규모의 지자체의 재정유지에 상당한 기여를 해왔다. 하지만 저출산·고령화가 심각해지는 추세 속에 국내 총 인구 측면에서 인구가 감소세로 전환된다면 이전재원을 통한 재정유지가 어려워 인구 감소가 심각한 소규모 지역의 존립이 어려워지게 된다. 또한, 전체 재정자원이 한정되어 있기 때문에 지방교부세 등과 같은 이전재원으로 소규모 지역의 재정 지원을 유지한다면 재정재원 운영의 비효율성이 야기될 수 밖에 없다.

뿐만 아니라, 지방자치단체의 보통교부세 산정과정에서 인구 변화는 매우 중요함에도 불구하고, 현행 보통교부세 산정에 있어서 인구 수는 주민등록상의 인구 수를 활용하기 때문에 실제 거주 인구(상주 인구 수)를 제대로 반영하지 못하는 어려움이 있다(정종필

외, 2017). 인구총조사 자료와 보통교부세 산정내역 상의 주민등록 인구 수를 비교하면 특광역시, 도, 군의 경우 인구총조사의 인구가 더 적게 나타나고, 세종시 및 일반시의 경우 인구총조사의 인구 수가 더 많은 것으로 확인된다(정종필 외, 2017). 이러한 문제를 보완하기 위해 보통교부세 산정에서 주민등록인구뿐 아니라 보정인구, 유동인구 등을 추가로 반영하고 있으나 반영 정도는 2017년 기준으로 3%도 되지 않을 정도로 적은 비중을 차지하고 있다(정종필 외, 2017). 주민등록인구 수가 인구총조사 인구 수인 실거주 인구를 반영하지 못하는 문제는 특히 군 지역에서 더욱 심각하게 나타났다. 정종필 외(2017)에 따르면, 군지역은 주민등록인구 수가 인구총조사 인구 수에 비해 3.9% 낮게 나타나나 주민등록인구의 11%를 보정인구로 추가 반영함으로써 상주인구와의 차이가 심화되고 있다. 따라서, 인구 변화 패턴 뿐 아니라 실제 거주 인구를 잘 반영할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요하다.

다음으로 기준재정수요액의 기초수요 중 인구 비중의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 2005년에는 인구수, 가구수, 노령인구수, 국민기초생활보장수급권자수, 급수인구를 포함하였으며, 2021년에는 인구수, 국민기초생활보장수급권자수, 노령인구수, 아동수, 등록장애인수를 포함하였다. 기초수요에서 인구 관련 수요액(1)이 차지하는 비중은 2005년 45.71%에서 2021년 43.89%로 2.82%p 감소하였다. 특히 군의 경우에는 2005년 39.59%에서 2021년 34.83%로 4.76%p 감소하여 인구 관련 수요액(1)의 비중이 가장 많이 감소하였다.

표 2-31 | 기초수요 중 인구 관련 수요액(1) 비중

구분	2005년			2021년			차이(B-A)
	기초수요	인구수 수요액(1)	비중(A)	기초수요	인구수 수요액(1)	비중(B)	
시도	21,216,074	10,304,722	0.4857	48,358,270	22,876,395	0.4731	-0.0126
시	15,909,774	7,755,028	0.4874	39,284,070	17,346,239	0.4416	-0.0459
군	10,071,151	3,987,122	0.3959	19,326,525	6,730,954	0.3483	-0.0476
합계	47,196,999	22,046,872	0.4671	106,968,865	46,953,588	0.4389	-0.0282

출처: 행정안전부(2005). 보통교부세 산정내역, 행정안전부(2021). 보통교부세 산정내역

다음으로 인구 관련 수요액 (2)를 대상으로 기준재정수요액의 기초수요 중 인구의 비중 변화를 살펴보았다. 2005년에는 인구 관련 수요액 (1)의 인구수, 가구수, 노령인구수, 국민기초생활보장수급권자수, 급수인구에 공무원수, 수산업종사자수, 사업체종사자수, 민방위대원수를 포함하였다. 2021년에는 인구 관련 수요액 (1)의 인구수, 국민기초생활보장수급권자수, 노령인구수, 아동수, 등록장애인수에 공무원수, 사업체종사자수를 포함하였다. 기초수요에서 인구 관련 수요액(2)가 차지하는 비중은 2005년 64.35%에서 2021년 76.22%로 11.87%p 증가하였다. 특히 시도의 경우에는 2005년 68.03%에서 2021년 83.12%로 15.08%p 증가하여 인구 관련 수요액(2)의 비중이 가장 많이 증가하였다.

표 2-32 기초수요 중 인구 관련 수요액(2) 비중

구분	2005년			2021년			차이(B-A)
	기초수요	인구수 수요액(2)	비중(A)	기초수요	인구수 수요액(2)	비중(B)	
시도	21,216,074	14,434,171	0.6803	48,358,270	40,194,789	0.8312	0.1508
시	15,909,774	10,240,154	0.6436	39,284,070	28,955,714	0.7371	0.0934
군	10,071,151	5,696,468	0.5656	19,326,525	12,383,000	0.6407	0.0751
합계	47,196,999	30,370,792	0.6435	106,968,865	81,533,504	0.7622	0.1187

출처: 행정안전부(2005). 보통교부세 산정내역, 행정안전부(2021). 보통교부세 산정내역

그리고 이 연구에서는 인구구조 변화와 보통교부세 간 관계를 파악하기 위해 상관관계 분석을 실시하였다. 먼저 기준재정수요액과 인구의 상관관계를 분석한 결과, 모든 지방자치단체 유형에서 유의한 것으로 나타났다. 시·도 본청과 군의 기준재정수요액과 인구의 상관관계는 2005년 대비 2020년 감소하였으며, 특히 군의 경우, 2005년 0.743에서 2020년 0.572로 급격하게 감소한 것으로 나타났다. 반면, 시의 경우에는 상관관계가 증가한 것으로 나타났다. 상관관계는 시·도 본청이 모든 연도에서 가장 높았으며, 군이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

표 2-33 기준재정수요액과 인구의 상관관계

연도	기준재정수요액		
	광역시	시	군
2005년	0.848**	0.807**	0.743**
2006년	0.893**	0.766**	0.574**
2007년	0.871**	0.697**	0.708**
2008년	0.861**	0.744**	0.684**
2009년	0.935**	0.729**	0.667**
2010년	0.888**	0.744**	0.702**
2011년	0.904**	0.818**	0.687**
2012년	0.901**	0.810**	0.607**
2013년	0.900**	0.787**	0.673**
2014년	0.862**	0.799**	0.643**
2015년	0.825**	0.799**	0.574**
2016년	0.805**	0.779**	0.554**
2017년	0.831**	0.796**	0.579**
2018년	0.811**	0.806**	0.589**
2019년	0.815**	0.789**	0.584**
2020년	0.820**	0.819**	0.572**

다음으로 기준재정수요액과 인구의 상관관계를 살펴보면, 기준재정수요액과 마찬가지로 모든 지방자치단체 유형에서 유의한 것으로 나타났다. 모든 지방자치단체 유형에서 상관관계가 2005년 대비 2020년 증가했지만, 시·도 본청의 경우 2012년까지 상관관계가 증가하다가 이후부터는 감소하는 추이를 보였다. 기준재정수요액과 인구의 상관관계는 시가 모든 연도에서 가장 높았으며, 시·도 본청이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

표 2-34 기준재정수입액과 인구의 상관관계

연도	기준재정수입액		
	광역시	시	군
2005년	0.675*	0.935**	0.862**
2006년	0.691**	0.921**	0.554**
2007년	0.676*	0.864**	0.857**
2008년	0.702**	0.892**	0.891**
2009년	0.924**	0.913**	0.887**
2010년	0.906**	0.923**	0.912**
2011년	0.922**	0.954**	0.912**
2012년	0.921**	0.946**	0.894**
2013년	0.919**	0.930**	0.896**
2014년	0.890**	0.930**	0.917**
2015년	0.864**	0.943**	0.905**
2016년	0.841**	0.942**	0.914**
2017년	0.751**	0.950**	0.914**
2018년	0.747**	0.940**	0.939**
2019년	0.742**	0.935**	0.944**
2020년	0.764**	0.953**	0.942**

재정부족액과 인구의 상관관계를 살펴보면, 기준재정수요액과 기준재정수입액과는 달리 군의 2005년과 2006년 상관관계를 제외하면 모두 유의하지 않은 것으로 나타났다. 재정부족액과 인구의 상관관계는 지방자치단체 유형별로 다른 추이를 보였다. 시·도 본청의 경우, 낮고 유의미하진 않지만 2016년까지 부(-)의 상관관계를 보였다가 2017년부터는 다시 정(+)의 상관관계로 돌아섰다. 반면, 군의 경우, 2016년까지 정(+)의 상관관계를 보이다가, 2017년부터 재정부족액과 인구가 부(-)의 상관관계로 돌아섰다.

표 2-35 재정부족액과 인구의 상관관계

연도	재정부족액		
	광역시	시	군
2005년	0.241	-0.046	0.285**
2006년	0.257	-0.043	0.216*
2007년	0.249	-0.011	0.053
2008년	0.128	-0.09	0.046
2009년	-0.38	-0.183	0.023
2010년	-0.357	-0.126	0.016
2011년	-0.365	-0.051	0.038
2012년	-0.381	-0.042	-0.002
2013년	-0.25	-0.057	0.068
2014년	-0.247	-0.057	0.146
2015년	-0.09	0.076	0.132
2016년	-0.174	0.038	0.057
2017년	0.479	-0.036	-0.007
2018년	0.401	0.049	-0.033
2019년	0.441	0.098	-0.059
2020년	0.498	-0.057	-0.059

보통교부세 또한 재정부족액과 마찬가지로 군의 2005년과 2006년을 제외하면 모든 연도별, 지방자치단체 유형에서 유의하지 않는 것으로 나타났다. 재정부족액을 충당하는 보통교부세의 특성을 반영하듯, 보통교부세와 인구의 상관관계는 상관관계의 크기만 다를 뿐 재정부족액과 인구의 상관관계와 유사한 추이를 보였다.

표 2-36 보통교부세와 인구의 상관관계

연도	보통교부세		
	광역시	시	군
2005년	0.231	-0.047	0.283**
2006년	0.249	-0.05	0.216*
2007년	0.247	-0.115	0.054
2008년	0.127	-0.092	0.127
2009년	-0.38	-0.184	0.023
2010년	-0.358	-0.136	0.015
2011년	-0.364	-0.052	0.035
2012년	-0.381	-0.042	-0.002
2013년	-0.249	-0.055	0.068
2014년	-0.247	-0.056	0.145
2015년	-0.091	0.076	0.131
2016년	-0.174	0.038	0.058
2017년	0.478	-0.036	-0.006
2018년	0.401	0.048	-0.031
2019년	0.439	0.099	-0.059
2020년	0.472	-0.059	-0.06

다음으로 인구, 65세 이상 노인인구 비율, 재정자립도와 보통교부세 교부액 간 상관관계를 분석하였다. 시·도 본청의 보통교부세와 인구, 65세 이상 인구 비율, 재정자립도 간의 상관관계를 분석한 결과, 상관관계가 유의하지 않다고 분석된 인구와 달리 65세 이상 인구 비율(2015년 제외) 및 재정자립도와 보통교부세는 모든 연도에서 유의한 것으로 나타났다. 시·도 본청과 군의 보통교부세와 65세 이상 인구 비율의 상관관계는 2005년 대비 2020년 감소하는 추이를 나타내고 있음에도 불구하고 인구나 재정자립도 대비 상대적으로 높은 상관관계를 유지하는 것으로 나타났다. 재정자립도는 보통교부세와 부(-)의 관계를 보이며, 65세 이상 인구 비율과 마찬가지로 상관관계는 낮아지는 추이를 보인다.

표 2-37 보통교부세와 인구 및 재정자립도의 상관관계 : 시도 본청

연도	광역시도		
	인구	65세 이상 인구 비율	재정자립도
2005년	0.231	0.871**	-0.805**
2006년	0.249	0.857**	-0.799**
2007년	0.247	0.876**	-0.885**
2008년	0.127	0.855**	-0.864**
2009년	-0.38	0.800**	-0.812**
2010년	-0.358	0.724**	-0.689**
2011년	-0.364	0.680**	-0.667**
2012년	-0.381	0.709**	-0.688**
2013년	-0.249	0.644**	-0.621*
2014년	-0.247	0.735**	-0.677**
2015년	-0.091	0.752	-0.644**
2016년	-0.174	0.778**	-0.660**
2017년	0.478	0.794**	-0.727**
2018년	0.401	0.771**	-0.697**
2019년	0.439	0.764**	-0.689**
2020년	0.472	0.750**	-0.618*

시의 보통교부세와 인구, 65세 이상 인구 비율, 재정자립도 간의 상관관계를 분석한 결과, 65세 이상 인구 비율과 재정자립도 모두 모든 연도에서 유의한 것으로 나타났다. 연도별로 정(+)과 부(-)의 상관관계가 반복되는 인구와 달리 65세 이상 인구 비율은 2005년부터 보통교부세와 정(+)의 상관관계를, 재정자립도는 부(-)의 상관관계를 가진 것으로 나타났다. 65세 이상 인구 비율과 재정자립도 모두 해가 지날수록 보통교부세와의 상관관계가 낮아지는 것으로 분석되었다. 한편, 시·도 본청과는 반대로 재정자립도와 보통교부세와의 상관관계가 65세 이상 인구비율보다 높은 것으로 나타났으며, 보통교부세와 인구 간의 상관관계가 매우 낮은 것으로 분석되었다.

표 2-38 보통교부세와 인구 및 재정자립도의 상관관계 : 시

연도	시		
	인구	65세 이상 인구 비율	재정자립도
2005년	-0.047	0.626**	-0.619**
2006년	-0.05	0.596**	-0.647**
2007년	-0.115	0.629**	-0.671**
2008년	-0.092	0.636**	-0.701**
2009년	-0.184	0.656**	-0.752**
2010년	-0.136	0.634**	-0.717**
2011년	-0.052	0.614**	-0.723**
2012년	-0.042	0.594**	-0.676**
2013년	-0.055	0.586**	-0.666**
2014년	-0.056	0.583**	-0.682**
2015년	0.076	0.528**	-0.606**
2016년	0.038	0.573**	-0.640**
2017년	-0.036	0.611**	-0.653**
2018년	0.048	0.549**	-0.589**
2019년	0.099	0.516**	-0.587**
2020년	-0.059	0.530**	-0.615**

군의 보통교부세와 인구, 65세 이상 인구 비율, 재정자립도 간의 상관관계를 분석한 결과는 아래의 표와 같다. 65세 이상 인구 비율과 재정자립도가 2008년을 제외한 모든 연도에서 유의하며, 상관관계는 해가 지날수록 감소하고 있다. 군의 경우, 시·도 분청 및 시와 마찬가지로 65세 이상 인구비율은 보통교부세와 정(+)의 상관관계를, 재정자립도는 부(-)의 상관관계를 보였지만, 상관관계의 강도는 시·도 분청 및 시와 비교할 때 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 또한, 시와 마찬가지로 보통교부세와 인구 간의 상관관계가 65세 이상 인구 비율과 재정자립도 대비 매우 낮은 것으로 분석되었다.

표 2-39 보통교부세와 인구 및 재정자립도의 상관관계 : 군

연도	군		
	인구	65세 이상 인구 비율	재정자립도
2005년	0.283**	0.373**	-0.432**
2006년	0.216*	0.511**	-0.491**
2007년	0.054	0.521**	-0.543**
2008년	0.127	0.047	-0.029
2009년	0.023	0.531**	-0.476**
2010년	0.015	0.489**	-0.451**
2011년	0.035	0.450**	-0.406**
2012년	-0.002	0.448**	-0.430**
2013년	0.068	0.396**	-0.360**
2014년	0.145	0.348**	-0.284**
2015년	0.131	0.377**	-0.293**
2016년	0.058	0.417**	-0.347**
2017년	-0.006	0.416**	-0.382**
2018년	-0.031	0.411**	-0.371**
2019년	-0.059	0.395**	-0.310**
2020년	-0.06	0.362**	-0.384**

2) 경제 여건 변화와 지방교부세 간 관계¹¹⁾

COVID-19가 지방세에 미칠 영향에 대해서는 작년 6월 발표된 전망치에 따르면, 2019년 징수액 대비로는 증가할 것으로 나타났다. 국내 주요 기관들의 민간소비 전망치 기준으로 중립적 시나리오(한국은행 -1.4%), 부정적 시나리오(KDI -2.0%)를 가정했을 때, 부가가치세 등 내국세 징수여건 악화에도 불구하고 부동산시장 호조, 공시가격 현실화 등의 영향으로 징수액 자체는 2019년 실적을 상회할 것으로 예측된다. 그러나, 2020년도 당초예산의 지방세수입과 비교하면, 지방소비세율 인상이나 부동산시장 호조에 따른 취득세 여건 개선, 전년도 징수실적 저조에 대한 반작용으로서 세입예산에 과다 계상되어 6.2조 원 이상이 부족하여 전년도 지방세입 여건은 매우 어려웠을 것으로 보인다.

11) 이 부분은 조기현·전성만(2021)의 내용을 요약하여 작성되었음.

표 2-40 COVID-19 사태의 지방재정 파급효과

(단위: 억 원)

'20년 당초예산 지방세수입	중립적 시나리오		부정적 시나리오	
	전망치	과부족	전망치	과부족
916,941	854,344	△62,597	852,296	△64,645

주: 시·도 본청, 시·군·구 합계치 기준임
출처: 조기현·김권식(2020)

시·도 본청의 지방세 세입예산은 전년도 COVID-19 사태를 감안하여 예년보다 낮은 증가세로 보수적으로 편성하였으며, 특광역시보다도 광역자치단체에서 더 보수적으로 편성한 것으로 나타났다.

표 2-41 연도별 당초예산 기준 지방세 세입편성 비교

(단위: 억 원)

	시도 합계	특광역시	도	수도권	비수도권
2018년	547,271	323,803	223,468	316,784	230,487
2019년	569,218	333,339	235,879	331,709	237,509
2020년	643,694	360,721	282,973	359,753	283,941
2021년	654,160	368,585	285,575	365,328	288,832
'18년~'20년 연평균 증가율	8.1%	5.4%	11.8%	6.4%	10.4%
'20년 대비 '21년 증가율	1.6%	2.2%	0.9%	1.5%	1.7%

주: 각 시·도 2021년도 당초예산 기준으로 작성하였으며, 시도 본청 기준임

2020년~2024년 중기지방재정계획 대비 2021년~2025년 중기지방재정계획을 비교하면, 전년도의 국가재정 감액추경에 의한 지방교부세 타격 등을 고려하여 약 1.9조 원 줄어들 것으로 계획하였다.

표 2-42 중기지방재정계획 기준 지방교부세 전망

(단위: 억 원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
'21년~'25년 중기지방재정계획	-	517,547	532,256	546,533	561,581	578,484
'20년~'24년 중기지방재정계획	522,068	536,164	550,640	565,508	580,776	-

주: 시·도 분청 + 시·군·구 합계치임
출처: '20년~'24년 중기지방재정계획은 지방재정365, '21년~'25년 중기지방재정계획은 각 지자체 홈페이지 취합 정리

반면에, 보조금은 2020년~2024년 계획기간에는 2021년도 보조금을 68.6조 원 예상하였으나, 2021년~2025년 계획기간 보조금은 80.5조 원으로 8.6% 증가했다.

표 2-43 중기지방재정계획 기준 보조금 전망

(단위: 억 원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
'21년~'25년 중기지방재정계획	-	747,832	805,043	812,853	836,886	861,040
'20년~'24년 중기지방재정계획	655,956	686,169	717,774	750,835	785,418	-

주: 시·도 분청 + 시·군·구 합계치임

지방채발행 규모는 2020년~2024년 계획기간의 5.9조 원에서 2021년~2025년 계획기간에는 무려 46.9% 증가한 9.5조 원으로 대폭 증가했다.

표 2-44 중기지방재정계획 기준 지방채발행 전망

(단위: 억 원)

	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
'21년~'25년 중기지방재정계획	-	95,116	61,022	68,339	68,002	66,838
'20년~'24년 중기지방재정계획	85,157	59,504	57,663	59,303	63,009	-

주: 시·도 분청 + 시·군·구 합계치임

통합재정수지는 2019년까지의 흑자에서 2020년부터 적자로 전환되었고, 2020년~2024년 계획기간의 적자 규모보다 더 클 것으로 예상되며, 2021년~2025년 계획기간에도 더 악화될 것으로 전망된다.

표 2-45 중기지방재정계획 기준 통합재정수지 전망

(단위: 억 원)

	2017년 최종	2018년 최종	2019년 최종	2020년	2021년
'21년~'25년 중기지방재정계획	71,221	15,700	39,273	-	△52,717
'20년~'24년 중기지방재정계획				△47,775	△30,018

주: 순세계잉여금이 반영된 통합재정수지이며, 시·도 본청 + 시·군·구 합계치임

OECD는 2020년 7월 COVID-19 관련하여 OECD 각국의 정부 간 재정관계를 살펴본 후, 지방재정의 도전과 과제를 제시했다. OECD는 한국을 비대칭적 충격(세입 감소, 세출 압박 증가) 유형으로 분류했다. 한국은 중앙정부 재정지원이 필요한 유형의 국가에 분류되지 않았으나, 비대칭적 충격이 가해진 국가에 해당하므로 세출수요 증가에 대한 중앙정부 차원의 적절한 지원이 필요하다.

조사대상 20개 OECD 국가 중에서 한국을 비롯한 17개 국가에서 지방재정 적자와 지방채무 증가가 예상됨에 따라 COVID-19 상황에서는 ① 재정지출을 늘리는 경기역행적 전략이 바람직하며, ② 지방채무 관련 재정준칙을 탄력적이고 유연하게 대응하는 조치가 필요하다. 이것은, 지역경제 위기극복에 필요한 재정지출의 확장을 용인하고, 이에 소요되는 재원으로서 지방채발행의 전략적 활용을 권고한 것으로 해석된다. 재정준칙의 탄력적 운용이 지방재정의 도덕적 해이 위험을 인정하면서도 위기탈출을 위해서는 잠정적인 지방채발행의 예외조치, 예비비 등의 전략적 활용을 주문하는 것이다.

OECD는 한국에 대하여 유일하게 비용 영역에서의 비대칭적 재정충격 유형으로 평가하면서, 재정형평 개선과 중앙정부 재정지원 필요성을 제안했다. 한국은 소득, 소비 등 flow 성격의 지방세 비중이 낮아 지방세 손실은 경미하나, 세출분권이 높아 COVID-19 관련 세출압박이 증대하여 사례 대상 OECD 국가 중에서 유일하게 세출만 증가하는 비대칭

층격 유형으로 분류되었다. 또한, 한국의 지방교부세 역할이 크고, 국세 일정비율로 연동되어 있어 중앙정부와 재정위험 공유로 교부재원 감소 등이 예견됨으로 재정형평기능의 개선이 필요하다고 평가를 받았다. 종합적으로, OECD는 한국에 대하여 ① 국가의 재정지원 확대, ② 지방채무의 유연한 대응, ③ 정부보증 및 정부대출 확대 등의 지원책이 필요한 국가로 평가하였다.

3. 재정분권과 보통교부세의 관계

문재인 정부의 100대 국정과제의 일환으로 강력한 자치분권 정책이 추진됨에 따라 지방소비세 및 지방소득세 등 지방세 확충과 지방자치단체의 자치권과 재정적 기능 및 책임을 강화하기 위한 다양한 정책들이 시도되었다(최병호·하능식, 2018). 특히, 지방자치제도 부활 이후 문재인 정부 출범까지 전체 세수에서 지방세는 20% 수준에 그쳤으며 세출 측면에서 교육청을 포함한 지방자치단체가 사용하는 재정은 60% 안팎 수준이었다(최병호·하능식, 2018). 따라서, 지방정부의 자치권 강화 및 재정지출에 대한 책임성을 제고하기 위해 중앙정부와 지방정부 간의 세원 배분방식을 조정하여 지방재원을 확충하고자 하였다.

최병호·하능식(2018)에 따르면 1995년부터 2014년까지 지방세는 꾸준히 상승하는 추세를 보였으나 2014년 지방소비세율의 인상과 지방소득세의 독립세화, 부동산 경기의 호조 등으로 인해 2014년부터 급격하게 증가하였다. 지방세의 경우 가파른 증가 추세를 보이는 반면 지방교부세의 재원인 내국세의 경우 지방세 증가분만큼 감소하여 지방교부세의 증가 추세가 둔화되었다(최병호·하능식, 2018). 구체적으로, 2000년 후반부터 2013년까지 지방세 대비 의존 재원의 비율이 상당히 높게(120~140%) 나타났으나, 2014년 이후부터 증가세가 감소하여 2016년에는 110% 수준으로 하락하였다(최병호·하능식, 2018). 따라서, 강력한 재정분권 정책들이 가속화되는 시점에서 국가의 재정분권 노력이 지방교부세에 어떠한 영향을 미치는지 분석할 필요가 있다.

지방소비세가 확충됨으로 인해 지방자치단체의 보통교부세에 미치는 영향을 살펴보면 아래와 같다. 첫째, 지방재정법이 정하는 바에 따라 특별시 및 광역시는 산하 자치구의 조정교부금제도를 마련하고 있으며, 특·광역시의 보통세 수입 일정액을 자치구의 조정교

부금 재원으로 정하고 있다(최병호·하능식, 2018). 자치구의 경우 지방 소득세 인상으로 특·광역시와 보통시·군의 보통세 규모가 커져 자치구의 조정교부금 재원이 증가한다.

둘째, 지방소비세 증가에 따라 도 분청에서 소속 시·군에 교부하는 조정교부금 재정이 증가하게 된다. 시·군의 경우 지방소비세 증가로 인해 시·군의 조정교부금 재원인 본청의 도세에 대한 일정률이 증가하여 시·군에 배분되는 조정교부금이 증가한다. 이러한 시·군의 조정교부금 증가는 결국 시·군의 재정부족액을 감소시켜 보통교부세 조정률 인상을 초래하게 된다(최병호·하능식, 2018). 또한, 시·군에 대한 시·도의 추가적인 조정교부금 부담은 광역시·도의 기준재정수요액을 증가시켜 재정부족액 증가를 야기하고 그로 인해 보통교부세의 조정률이 인하된다(최병호·하능식, 2018).

또한, 지방소비세의 증가는 내국세의 규모를 감소시켜 내국세 세수를 재원으로 하는 지방교부세가 오히려 감소하게 된다(최병호·하능식, 2018). 요약컨대, 지방소비세의 확충은 광역자치단체 분청의 재정수입을 확충시키며, 특광역시 산하 자치구와 도 분청이 소속 시·군에게 교부하는 조정교부금의 재원이 확대되어 재정여건이 개선될 가능성이 있다. 하지만 이는 단순히 지방세 확충만을 고려한 것이며 지방세 증가와 함께 지방에 이양된 사무가 증가되면 각 자치단체의 기준재정수요액이 변화하여 오히려 재정여건이 악화될 수 있다(최병호·하능식, 2018).

끝으로, 특·광역시의 경우 지방소비세 증가로 인해 보통세 세수 역시 증가하게 되므로 보통세의 일정부분을 재원으로 소속 자치구에 교부하는 조정교부금 교부액 역시 증가하게 된다.

제3절 환경변화에 대한 주요 국가의 대응

1. 오스트레일리아의 GST 개혁

호주의 일반수입지원금(General Revenue Assistance, 이하 GRA)은 주정부 예산 우선순위에 따라 지출하도록 연방정부가 주정부에 조건없이 제공하는 재원으로, 우리의 지방교부세와 유사하다. GRA는 크게 상품용역세(Good and Service Tax, 이하 GST)와 기타 일반수입지원금으로 구성되어있다.

2019-20 회계연도 기준, 연방정부는 69,053.3백만 호주달러의 GRA를 주정부에 지원하며, 그 중 GST entitlement가 67,200백만 호주달러로 전체 GRA의 97.3%를 구성한 것으로 나타났다.

표 2-46 일반수입지원금(GRA) 지급 현황

(단위 : 백만 호주달러)

구분	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23
GST entitlement	65,630.0	67,200.0	70,010.0	74,130.0	78,021.5
Other payments					
ACT municipal services	40.1	40.7	41.4	42.0	42.7
Compensation for reduced royalties	34.4	32.6	29.2	25.9	22.9
Royalty payments	920.5	713.7	619.6	575.9	520.9
Snowy Hydro Limited Tax Compensation	75.0	-	-	-	-
Transitional GST top-up payments(a)	434.0	1,066.3	556.1	292.9	-
Total other payments	1,504.0	1,853.3	1,246.3	936.6	586.5
Total	67,134.0	69,053.3	71,256.3	75,066.6	78,608.0

주 : 2020-21, 2021-22, 2022-23은 추정치임
 출처 : Commonwealth of Australia(2019). Budget Paper 3 : Federal Financial Relations

2019-2020 회계연도 기준, GRA 금액은 다음과 같이 주정부에 배분되었다. 뉴사우스웨일스 주(New South Wales)가 18,713.8백만 호주달러로 가장 많이 받았으며, 호주 수도 특별지역(Australian Capital Territory)이 1,450.8백만 호주달러로 가장 적게 받은 것으로 나타났다.

표 2-47 주정부별 일반수입지원금

(단위 : 백만 호주달러)

주정부	2018-19	2019-20
New South Wales(NSW)	18,002.6	18,713.8
Victoria(VIC)	16,834.6	17,265.9
Queensland(QLD)	14,440.8	14,213.6
Western Australia(WA)	3,684.3	4,428.1
South Australia(SA)	6,715.7	6,759.0
Tasmania(TAS)	2,448.8	2,475.3
Australian Capital Territory(ACT)	1,348.1	1,450.8
Northern Territory(NT)	2,738.6	3,033.1
Total	67,134.0	69,053.3

출처 : Commonwealth of Australia(2019). Budget Paper 3 : Federal Financial Relations

연방정부가 주정부에 제공하는 일반수입지원금(GRA)에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 재원항목은 GST(상품용역세)로, 우리의 부가가치세와 유사하게 상품 및 서비스 판매에 10%가 부과되는 세금이다.

2019-20 회계연도 기준, GST entitlement는 다음과 같이 배분되었다. 금액 기준, ACT(호주 수도 특별지역)가 1,410.1백만 호주달러로 가장 적게 받았으며, NSW(뉴사우스웨일즈 주)가 18,713.8백만 호주달러로 가장 많이 배분받은 것으로 나타났다.

반면, 1인당 인구 기준, NT(노던 테리토리)가 11,206.8 호주달러로 가장 많이 받으며, WA(서호주)가 1,361.5 호주달러로 가장 적게 받았다.

표 2-48 2019-20 GST entitlements 계산

2019-20	Estimated 31 Dec. population (1)	GST relativities (2)	Adjusted population (1)x(2) (3)	Share of adjusted population (4)	Share of GST pool \$million (5)	GST per population (5)/(1) (6)
NSW	8,189,290	0.87013	7,125,747	27.8%	18,713.8	2,285.2
VIC	6,689,940	0.98273	6,574,405	25.7%	17,265.9	2,580.9
QLD	5,136,342	1.05370	5,412,164	21.2%	14,213.6	2,767.3

2019-20	Estimated 31 Dec. population (1)	GST relativities (2)	Adjusted population (1)x(2) (3)	Share of adjusted population (4)	Share of GST pool \$million (5)	GST per population (5)/(1) (6)
WA	2,630,460	0.51842	1,363,683	5.3%	3,581.3	1,361.5
SA	1,756,128	1.46552	2,573,641	10.1%	6,759.0	3,848.8
TAS	536,817	1.75576	942,522	3.7%	2,475.3	4,611.1
ACT	433,858	1.23759	536,938	2.1%	1,410.1	3,250.1
NT	248,143	4.26735	1,058,913	4.1%	2,780.9	11,206.8
Total	25,620,978	-	25,588,012	100%	67,200.0	-

출처: Commonwealth of Australia(2019). Budget Paper 3: Federal Financial Relations

기타 일반수입보조금(Other General Revenue Assistance)은 일반수입보조금에서 GST를 제외한 나머지 항목을 의미하며, 호주 수도 특별지역의 도시서비스와 관련된 비용 (payments in relation to municipal services in the Australian Capital Territory), 로열티 (royalties), 스노이 하이드로(주) 세금보상(Snowy Hydro Limited tax compensation), and 과도기간의 GST 보충지급(transitional GST top-up payments)으로 구성되어 있다.

호주 수도 특별지역의 도시서비스(Australian Capital Territory municipal services)는 캔버라의 국가 수도로서의 역할에 따른 추가 시비 및 상하수도 서비스 제공에 영향을 미치는 국가 수도 계획에 따른 추가 비용을 충당하기 위해 연방정부가 호주 수도 특별지역 (ACT)에 지원하는 재원이다.

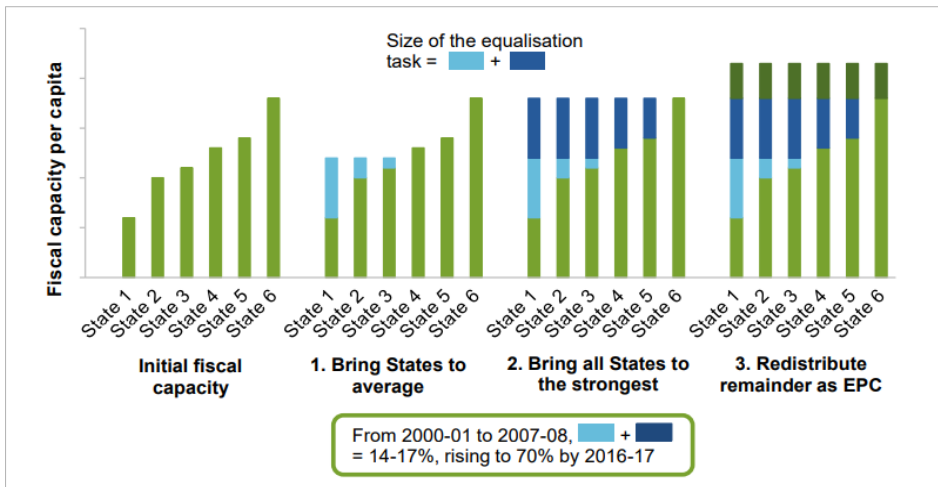
로열티는 크게 로열티 감소에 대한 보상(Compensation for reduced royalties)과 로열티 지급(Royalty payments)으로 구분된다. 로열티 감소에 따른 보상은 2009-10년 예산 내 원유소비세에서 응축수(condensate)에 대한 공제를 제외함에 따른 로열티 수입 손실을 보상하기 위해 연방정부가 서호주(WA)에 지원하는 재원이다. 또한, 호주 연방정부는 각각 서호주와 북호주에 로열티를 지급하고 있다. 서호주에는 「Offshore Petroleum(Royalty) Act 2006」에 따라 서호주(WA) 해안의 North West Shelf 석유 및 가스 프로젝트에서 징수된 로열티를 연방정부(1/3)와 서호주(2/3)가 나눔에 따라 지급하고 있으며, 북호주에는 연방정부가 북호주 지역의 우라늄을 소유하고 있기 때문에, 레인지 프로젝트 지역의 우라늄 채광에 따른 로열티 대신 판매 순수익의 1.25%의 로열티를 지급하고 있다.

Snowy Hydro Limited Tax compensation은 연방정부(13%), NSW(58%), VIC(29%)이 공동으로 Snowy Hydro Limited를 소유함에 따라 연방정부가 NSW와 VIC에 지급하는 재원이다. 다만, 2018년 6월 이후 Snowy Hydro Limited가 연방정부 소유가 됨에 따라 2019-20 회계연도부터는 NSW와 VIC에 관련 GRA가 지급되지 않을 예정이다.

과도기간의 GST 보충지급(Transitional GST top-up payments(a)은 새로운 수평적 재정 균등화 시스템(Horizontal Fiscal Equalisation)으로 전환하는 동안 피해를 입을 주를 지원하기 위한 재원으로, 연방정부가 주정부의 실질 GST 조정계수(GST relativity)가 0.7미만(북호주의 경우 4.66024)으로 떨어지지 않도록 2021-22년까지 지원할 예정이다.

수평적 재정 균등화는 모든 주에게 공공서비스를 제공할 수 있는 동일한 재정능력을 제공하기 위한 목적의 정책으로, 모든 주의 재정능력을 재정적으로 가장 강한 주(현재 서호주)의 수준까지 끌어올리는 것을 목표로한다.

그림 2-13 Schema of the conceptual stages of the HFE process



출처: Productivity Commission(2018). Horizontal Fiscal Equalisation

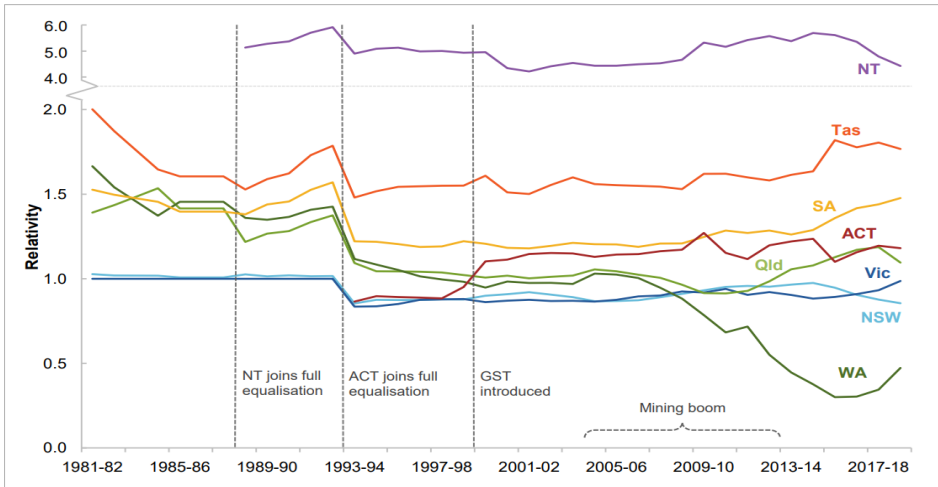
현재의 완전 균등화 방식의 수평적 재정 균등화 시스템은 ① 주요 세계개편과 바람직한 광물 및 에너지 정책(로열티 및 개발)을 위한 국가정책을 위축시킬 여지가 많다는 점.

② 시스템적으로 각 주의 정책 노력에 따른 배당금 보유를 허용하지 않음에 따라 균등화 결과의 공정성에 대한 우려와 시스템에 대한 대중의 신뢰를 손상시킨다는 점, ③ 시스템에 대한 대중과 실무 공무원의 이해도가 낮다는 점 등의 중대한 약점을 지닌다.

또한, 현행 수평적 재정 균등화 시스템은 주정부의 수입에서 자체수입의 비중보다 의존 수입의 비중이 커짐에 따라 주의 재정능력이 약화되고, 주 간 자금조달에서 더 많은 배분을 받기 위한 경쟁 때문에 논쟁의 대상이 되어왔다. 또한, 재정능력 목표를 재정적으로 가장 강한 주를 기준으로 하며 시차자료(time-lag data)를 사용함에 따라 일시적인 경제상황 변화에 따른 대응을 하지 못한다는 취약점이 발견되었다.

2005~2013년까지의 서호주 지역의 광산투자와 건설붐으로 인해 서호주 정부의 재정능력이 강화됨에 따라 서호주의 재정능력을 기준으로 GST가 배분되었다. 하지만 3년치 평균 데이터를 사용하다보니 건설붐이 지나고 수입이 줄어들어도 서호주를 기준으로 재정 균등화가 이루어지면서 현행 시스템에 대한 서호주 정부의 반발이 심해졌다.

그림 2-14 Divergence in State per capita GST relativities



출처: Productivity Commission(2018). Horizontal Fiscal Equalisation

형평성과 효율성 사이의 균형을 더 잘 유지하기 위해 수평적 재정 균등화 시스템을 개선하기 위한 「Treasury Laws Amendment (Making Sure Every State and Territory Gets Their Fair Share of GST) Bill 2018」이 발표되었다. 이 법안은 ① 완전한 균등화(full equalisation)에서 합리적 균등화(reasonable equalisation)로 수평적 재정 균등화 시스템 전환, ② 최저 GST 수익공유 조정계수 도입, ③ 연방정부의 추가 기여금을 통한 영구적인 GST 풀 규모 증가, ④ 전환기 동안 각 주와 territory가 최소 현행 또는 신규 배분 시스템 중 더 나은 기준에 따른 자금을 확보할 수 있도록 보장한다는 내용 등을 포함하고 있다.

수평적 재정균등화 시스템 전환은 재정능력(fiscal capacity)이 가장 강한 주 또는 테리토리를 기준으로 하는 완전한 균등화(full equalisation)에서 두 번째로 높은(뉴사우스웨일즈 또는 빅토리아 중 재정능력이 강한)주를 기준으로 하는 합리적 균등화(reasonable equalisation)으로 전환하는 것을 의미하며, 기존 시스템에서 신규 시스템으로 전환이 완료되는 2026-27년 이전까지는 다음의 방법을 사용하여 조정계수를 산출하여 적용할 예정이다.

표 2-49 | Methodology to transition to an updated HFE system

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

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

출처 : Productivity Commission(2018). Horizontal Fiscal Equalisation

최저 GST 조정계수 도입은 새로운 수평적 균등화 시스템으로 전환하는 과정에서의 추가 안정망으로, 특정 주 또는 테리토리에 대한 최소/최저 GST 수익공유 조정계수(0.7), 2024-25년 이후 영구적으로 0.75)를 도입하는 것이다. 만약 GST 수익공유 조정계수가 0.7 이하인 주 또는 테리토리(북호주는 2017-18년 조정계수 이후, 4.66024)에는 단기 지원금을 지원한다.

연방정부의 GST 풀 충전을 위한 추가 기여금은 GST와 관련 없이 연방정부 수입에서 조달되는 ‘풀 충전금’을 연간 풀 규모 계산에 추가함으로써, GST 보조금이 지급되는 자금 풀의 규모를 증가시키기 위해 도입된다. 새로운 시스템 기준이 적용되는 첫해인 2021-22년부터 600백만 호주달러가 추가 주입되며, GST 징수 증가속도에 맞춰 연방정부의 추가 기여금은 지수화되어 주입될 예정이다. 또한, 2024-25년에 250백만 호주달러가 추가적으로 주입되며, 향후 연방정부의 GST 풀에 대한 기여금은 GST 징수에 따라 영구적으로 증가하도록 지수화된다.

표 2-50 Pool top up

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

출처: Productivity Commission(2018). Horizontal Fiscal Equalisation

표 2-51 Indexation calculation

기간	풀 충전금(The Pool top-up)	
first indexation amount	a.	$\frac{\text{GST revenue for current year} - \text{GST revenue for 2021-22}}{\text{GST revenue for 2021-22}} \times \600m
	b.	if the current year is 2023-24 or a later payment year, the first indexation amount for the last payment year before the current year
	c.	otherwise, \$0
second indexation amount	a.	$\frac{\text{GST revenue for current year} - \text{GST revenue for 2024-25}}{\text{GST revenue for 2024-25}} \times \250m
	b.	if the current year is 2026-27 or a later payment year, the second indexation amount for the last payment year before the current year
	c.	otherwise, \$0

출처 : Productivity commission(2018). Horizontal Fiscal Equalisation

2. 독일의 지방재정조정제도 개혁

독일은 현행 법률에 의거하여 평균 세수 개념을 기반으로 한 수직적 형평화를 유지하고 있지만, 일부 주에서는 주들 간의 재정적 부담이 동등하게 배분되지 않는다는 불만을 제기하고 있다. 2013년 3월, 헤세(Hesse)와 바이에른(Bavaria)은 재정적으로 강한 소수의 주가 재정적으로 약한 다수의 주를 지원하고 있어, 현 형평화 시스템이 헌법에 위배되고 부담이 크다며 연방정부를 상대로 소송을 제기했다. 이들은 현 시스템이 수령자를 장기 보조에 익숙하게 하여 재정 상황을 개선하도록 격려하지 않고 경쟁을 방해하는 부정적인 인센티브를 촉발한다고 주장했다. 또한, 주정부의 구조적 적자를 2020년부터 금지한 균형재정조항(debt brake)을 부채규모가 재정수입의 400%를 초과하는 브레멘(HB)과 자를란트주(SL) 등도 준수할 수 있도록 주정부들에 대한 이전재원 확대를 연방정부에게 요구하였다(Forum of Federations).

이런 상황에서 제2차 연대협약은 2019년 종료되고, 이와 함께 「재정조정기준법」 및 「재정조정법」도 2019년까지 적용되기 때문에 연방과 주의 재정관계에 대한 새로운 규율이 요구되

었다(Tappe, 2013). 이를 위해 장기간의 정치적인 협의가 이루어졌으며, 2017년 「기본법」 개정을 견인하였다. 뿐만 아니라 2020년부터 적용되는 연방재정조정시스템의 새로운 규율과 예산법적 규정의 개정을 위한 법률(Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften)(Bundesgesetzblatt Jahrgang, 2017)이 제정되었고, 동 법률은 2020년부터 적용되는 「재정조정기준법」과 「재정조정법」에 관한 내용을 포함하고 있다(김동균, 2020).

연방재정조정제도와 관련해서는 2020년부터 부가가치세 우선배분제도와 주간재정조정제도가 폐지되고, 새로운 제도인 재정력조정제도(Finanzkraftausgleich)가 실행된다. 재정력조정제도는 주민의 수에 따라 개별 주에 배분되는 부가가치세의 수입의 증액과 감액을 통해 실행된다. 즉, 주 사이에서 행해지는 수평적 재정조정은 2002년부터 단지 부가가치세수입을 통해서만 이루어진다(BT-Drs. 18/11131, S. 3.) 이전 주간재정조정에 있어서 적용되는 일반적인 원칙은 재정력조정제도에도 동일하게 적용되며, 재정력조정의 목적 또한 주의 상이한 재정력의 격차를 완화하는 것이다. 증액과 감액의 산출은 주간재정조정에서와 같이 재정력측정치와 조정측정치의 관계에서 도출된다(「재정조정법」 제5조제1항). 증액과 감액은 부족분 및 초과분의 63%이다(「재정조정법」 제10조제1항 및 제2항). 그리고 주의 재정력 측정에 있어서 고려되던 지방자치단체의 재정력이 64%에서 74%로 확대된다.

일반보충교부금과 관련해서는 먼저 급부이행능력이 취약한 주의 개념과 조정수준이 확대된다. 먼저 주간재정조정에도 불구하고 재정력측정치가 조정측정치의 99.75%에 미치지 못하는 주는 부족분의 80%를 일반교부금으로 교부받는다(「재정조정법」 11조제2항제2문). 또한, 자신에 속한 지방자치단체의 주민 1인당 조세수입이 재정력조정 이전에 평균 80%에 미치지 못하는 주는 특별히 낮은 지방자치단체의 조세력조정을 목적으로 연방보충교부금을 교부받는다(「기본법」 제107조제2항제6문 및 「재정조정법」 제11조제5항). 이를 ‘게마인 데조세력-연방보충교부금(Gemeindesteuerkraft - Bundesergänzungszuweisung)’이라 하며, 평균의 80%에 미치지 못하는 지방자치단체의 조세수입 부족분의 53.5%가 조정된다.

나아가 연방은 「기본법」 제91b조에 따른 연구재원의 지원에 있어서 연구순수입(Forschungsnettozuflüsse)이 평균의 95%에 미치지 못하는 급부이행능력이 취약한 주에

대해 보충교부금을 교부한다. 구체적으로 주민 1인당 평균의 95%에 미치지 못하는 급부 이행능력이 취약한 주의 부족분의 35%가 조정된다. 결과적으로 주간 재정력 조정을 위한 연방보충교부금의 역할이 강화되며, 연방재정조정제도 내에서 연방의 지위가 강화된다(Bundesministerium der Finanzen, 2018). 새로운 두 가지의 연방보충교부금은 재정력조정제도의 기준과 무관하며, 재정력조정제도에 적용되는 원칙은 적용되지 않는다(BT-Drs. 18/11131, S/ 18.)

3. OECD 국가의 형평화 보조금 개편

1) 주요 국가의 형평화제도

아래의 표는 주요 국가 형평화제도의 특성을 구분한 것이다. 규모는 정부지출 대비 형평화 이전재원의 비중을 의미하며 수평성(horizontality)은 전체 형평화 이전재원 대비 수평적 이전재원의 비중, 복잡성(complexity)은 형평화 이전재원의 개수, 형평화율(equalization rate)은 평균 이하 재정력을 가진 지방정부에 대한 형평화 이전재원의 차액보전정도를 의미한다. 형평화를 목적으로 하는 이전재원은 크게 중앙정부로부터 지방정부에 이전되는 수직적 재원과 부유한 지방정부로부터 빈곤한 지방정부로 이전되는 수평적 재원으로 구분된다(OECD, 2013). 이를 통해 국가별 제도를 살펴보면 완전히 수평적인 정책을 채택하여 지방정부의 자체수입만으로 형평화재원이 충당되는 경우(예를 들어, 리투아니아), 전부는 아니지만 상당한 규모의 수평적 요소를 포함하고 있는 경우(예를 들어, 독일, 스웨덴, 스위스, 아일랜드 등), 완전히 수직적인 경우가 있다. 대부분의 국가는 완전히 수직적인 경우에 해당하며 이는 한국이나 일본과 같이 중앙정부의 재원으로 형평화정책이 이뤄지는 경우를 말한다.

표 2-52 주요 국가의 형평화제도 특징

국가	주요방법	규모	수평성 (Horizontality)	복잡성 (Complexity)	형평화율 (Equalization rate)
호주	차액보전	11.2%	-	1	완전하게 형평화 된 재정적 상대성
일본	차액보전	8.8%	-	3	대부분의 경우 표준화 된 재정수요의 99%
이탈리아	차액보전	0.7%	-	1	2021년 60% 2029년까지 매년 5%씩 증가
브라질	수입/비용	2.7%	-	3	-
아일랜드	차액보전	1.7%	48%	2	재정 지원이 요구되는 기준선까지 보전
인도	수입	52.4%	-	2 (중앙정부로부터의 조세 이전, 중앙정부로부터의 보조금)	-
독일	수입	8.7%	9%	4	60~70%
에스토니아	수입/비용	1.3%	-	2	90%
리투아니아	수입/비용	2.2%	100%	2 부분적인 이전재원 (수입과 비용 구성요소)	90%
캐나다	수입	2.1%	-	1	프로그램에 대한 고정된 재정 지원 규모에 의해 결정, 대부분 평균적인 재정역량 아래에 있는 주정부를 평균 수준까지 상향 조정
벨기에	수입(국가 연대 메커니즘)	0.6%	브뤼셀 수도 지역에 대한 1개의 특정목적보조금만 수직적으로 재원 총당	1개 및 브뤼셀 수도 지역에 대한 다수의 특정목적보조금	80%
노르웨이	수입/비용	1.3%	50%	4	지방정부는 기본 60%, 평균의 90% 보다 낮은 1인당 수입을 가진 지방정부의 경우 추가 35%, 카운티는 87.5%

국가	주요방법	규모	수평성 (Horizontality)	복잡성 (Complexity)	형평화율 (Equalization rate)
스페인	차액보전	4.0%	27%	4	-
스웨덴	수입/비용	4.4%	10% 지방정부, 4% 카운티	지방정부 2개 (비용과 수입), 카운티 2개 (비용과 수입)	수입 구성요소의 경우 지방정부는 95%, 카운티 카운슬은 90%
스위스	수입/비용	2.0%	34%	3	86.5%

2) 형평화 이전재원이 지방정부 간 수입 불평등에 미치는 영향

아래의 표는 형평화 이전재원이 교부된 이후와 이전의 지방정부 1인당 수입에 대한 지니계수의 변화를 나타낸다. 아래의 표가 오직 1인당 수입에서의 격차만을 설명한다는 것을 인지하는 것은 중요하다. 이러한 격차는 형평화 보조금을 계산하기 위한 목적으로 측정된 1인당 재정 역량에서의 격차와는 실질적으로 차이가 있을 것이다. 순수한 1인당 수입의 측정이 지방정부 조세 노력이나 지출 수요에 대한 조정을 만들지 않기 때문에 이러한 구분은 중요하다. 사실 보다 낮은 1인당 재정 역량을 보유한 지역은 부분적으로 상대적으로 높은 1인당 수입을 야기하는 보다 높은 조세 노력을 통해 보상 받을 것이다. 유사하게 보다 높은 1인당 재정 역량을 보유한 지역들은 이에 상응하여 상대적인 1인당 수입을 감소시키는 보다 낮은 조세 노력 수준을 선택할 것이다. 지출 수요의 경우 명목적 1인당 수입이 높은 수준인 지방정부들은 보다 높은 1인당 비용에 직면할 것이다. 이러한 것을 보완하는데 있어서 형평화 시스템의 비용 형평화 구성요소는 1인당 수입이 평균보다 높은 지방정부에 추가적인 재원을 이전하는 것을 통해 명확한 1인당 수입에서의 격차를 절충한다. 재정 역량에 대한 지표로서 1인당 수입의 한계점에도 불구하고, 형평화 방식에 중요하게 의존하는 영향의 방향과 규모를 통해 평균적으로 형평화 시스템들은 여전히 이것에 인지할 수 있는 영향을 주고 있다.

13개 국가(벨기에, 브라질, 캐나다, 에스토니아, 프랑스, 독일, 인도, 이스라엘, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 스위스, 스웨덴)에서 형평화 이전재원은 1인당 수입격차를 감소시키는 것으로 나타났다. 그러나 7개 국가(호주, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 대한민국, 멕시코, 네덜란드)의 경우 형평화 이전재원은 1인당 수입격차에 영향을 미치지 않거나

오히려 수입격차를 증가시키는 것으로 나타났다. 구체적으로 형평화 이후 지역 간 수입격차가 증가한 국가는 5개(호주, 일본, 대한민국, 네덜란드, 아일랜드)이다. 또한 아일랜드와 호주는 형평화 이전에 1인당 수입격차보다 높은 수준이었던 1인당 지출격차가 형평화 이후에도 유지된 것으로 나타났다.

형평화 방식에 따라 지방정부 간 수입 불평등이 개선되거나 악화되는 것으로 나타났다. 순수한 수입 형평화 방식은 평균적으로 지니계수를 44%(14%p) 감소시킨 것으로 나타났으며, 수입과 비용 모두 형평화하기 위해 분리된 이전재원을 제공하는 수입/비용 방식은 지니계수를 17%(3%p) 감소시킨 것으로 나타났다. 이와 달리, 차액보전 방식은 지니계수를 36%(3%p) 증가시킨 것으로 나타났다. 호주, 일본, 한국과 같이 형평화 정책을 시행한 이후에 지니계수가 증가하는 경우 형평화 효과는 호주의 GST relativities, 일본의 재정역량지수와 같이 지출에 대한 재정역량을 측정하는 것을 통해서만 확인할 수 있다. 따라서 형평화 제도의 효과에 대한 적절한 측정기준은 정책의 설계와 연관되어야 한다. 특히 이전재원이 1인당 수입보다 1인당 비용의 차이를 보전하는데 주력할 때 이러한 수입격차에 관한 지표들은 형평화 효과를 나타내지 못할 것이다.

표 2-53 형평화 이전재원에 따른 1인당 수입 지니계수 변화

구분	국가	형평화 이전			형평화 이후			'16-'18년 변화율
		2005년	2012년	'16-'18년	2005년	2012년	'16-'18년	
연방 국가	호주	0.05	0.07	0.12	0.00	0.00	0.00/0.14	-
	오스트리아	-	-	-	0.02	0.05	-	-
	벨기에	-	-	0.10	-	-	0.10	0%
	브라질	-	-	0.21	-	-	0.18	-14%
	캐나다	0.10	0.11	0.08	0.07	0.08	0.04	-50%
	중국	0.33	0.31	-	0.25	0.18	-	-
	독일	0.06	0.06	0.07	0.02	0.02	0.02	-71%
	인도	0.46	0.38	0.34	0.37	0.32	0.29	-15%
	이탈리아	0.21	0.19	0.14	0.10	0.04	0.13	-7%
	멕시코	-	-	0.31	-	-	0.31	0%
	스페인	0.15	0.13	-	0.04	0.05	-	-
스위스	0.15	0.17	0.21	0.11	0.11	0.20	-5%	

구분	국가	형평화 이전			형평화 이후			'16-'18년 변화율
		2005년	2012년	'16-'18년	2005년	2012년	'16-'18년	
단일 국가	칠레	-	0.49	-	-	0.14	-	-
	덴마크	0.08	0.06	-	0.04	0.03	-	-
	에스토니아	-	-	0.12	-	-	0.09	-25%
	핀란드	0.11	0.12	-	0.03	0.05	-	-
	프랑스	-	-	0.20	-	-	0.19	-7%
	아일랜드	-	-	0.18	-	-	0.21	16%
	이스라엘	-	-	0.33	-	-	0.22	-34%
	일본	0.20	-	0.07/0.19	-	-	0.15/0.00	114%
	라트비아	-	-	0.16	-	-	0.07	-56%
	리투아니아	-	-	0.20	-	-	0.10	-50%
	룩셈부르크	-	-	0.68	-	-	0.10	-85%
	네덜란드	-	-	0.23	-	-	0.35/0.22	52%
	스웨덴	0.06	0.07	0.06	0.01	0.01	0.04	-33%
	터키	0.22	-	-	0.06	-	-	-
대한민국	-	-	0.13	-	-	0.18	38%	

이를 종합해볼 때, 다음과 같은 3가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 형평화 시스템이 항상 1인당 수입의 지역 간 격차를 감소시키는 것은 아니다. 둘째, 중앙정부로부터의 이전 재원이나 지방정부에 의한 적자지출은 형평화 효과를 방해하며 형평화 이후의 1인당 수입과 비교하여 상대적으로 1인당 지출에서의 격차를 증가시킬 것이다. 자연적으로 이러한 결과는 특정 지출 수요에서의 차이가 형평화 시스템의 범위 내에서 파악되지 않은 곳에서 기대될 것이다. 셋째, 네덜란드를 제외하고 형평화 이후에 지역 간 수입격차가 증가한 모든 시스템은 차액보전 유형인 것으로 나타났다. 특히 이러한 시스템은 종합적인 지표를 통해 지방정부의 1인당 수요 및 지출의 차이를 파악하려고 한다. 반면, 캐나다와 독일과 같이 거의 수입 형평화에만 초점을 맞추고 있는 시스템들은 형평화 이후에 지역 간 지니계수가 감소한 모습을 보였다. 즉, 차액보전 방식에 비해 수입 형평화에 초점을 맞춘 방식이 지역 간 격차를 해소하는데 도움이 된 것이다.

3) 형평화 제도의 개선방안

균등화시스템은 정적인 시스템이 아니며, 입법체제(법률)에 이에 대한 정기적인 검토 및 평가가 명시되어 있는 경우가 많다. 더욱이, 그러한 검토는 균등화시스템의 개혁으로 이어질 수 있으며, 때론 재정연방주의의 광범위한 개혁에 수반될 수 있다. 일본은 매년 균등화시스템을 검토하지만, 캐나다는 5년마다 시스템을 검토한다. 호주는 매년 Goods and Services Tax(GST) 할당을 업데이트하고 5년마다 관련 방법론을 총체적으로 검토한다(Commonwealth Grants Commission, 2015). 인도 금융위원회는 5년마다 회의를 개최하며, 심도 있는 협의과정을 통해 세수를 주 당국에 분배하는 균등화 공식을 수립한다(Finance Commission of India, 2014). 이러한 맥락에서 정책입안자는 검토 과정의 설계와 실행 가능한 개혁의 성격을 고려하는 것이 중요하다.

(1) 형평화 방식에 대한 평가

시스템 설계에 관한 질문은 균등화 검토의 초기단계에서 가장 중요하며 이에 대한 대답은 매우 다양하다. 지방정부 자체수입의 관점에서만 재정능력을 정량화하는 국가(예를 들어, 캐나다 및 독일)는 순수수익 균등화시스템을 채택할 것이다. 한편, 지방정부 간 1인당 비용의 편차를 고려하기로 결정한 국가는 다음과 같은 2가지 방안 중 하나를 채택할 것이다. 하나는 차별적인 비용과 수익을 균등화하기 위한 보조금시스템(distinct cost and revenue equalising grants)이며 (예를 들어, 네덜란드, 스웨덴, 스위스) 다른 하나는 지역 간 차이를 메우기 위한 재원이전시스템(integrated gap-filling transfer)이다. 후자의 경우, 호주, 일본, 한국이 이에 해당한다.

재정여력에 대한 판단과 균등화 방식은 다음 두 가지 질문에 의해 결정되는 경향이 있다. 첫째, 각 지방정부가 동일한 1인당 자체수입을 통해 지역주민에게 필요한 만큼의 공공서비스를 제공하는데 요구되는 충분한 재정자율성을 가지고 있는가. 둘째, 그렇지 않다면, 비용과 같은 지역 간 차별적인 다른 요인들을 고려해야 하는가. 캐나다의 최근 재정 균등화제도에 대한 평가에서는 첫 번째 질문에 대해 “그렇다”고 응답했다(Expert Panel on Equalization and Territory Financing, 2006). 즉, 캐나다의 지방정부는 매우 높은 지방 재정 자율성을 가지고 있어 불필요한 비용 균등화시스템이 요구되지 않는 것이다. 반대로,

네덜란드의 경우, 낮은 수준의 지방세 자율성은 균등화시스템의 개혁에 있어 '병목(bottleneck)'으로 작용한다고 묘사되었다(Joode, 2017). 즉, 재정균등화시스템의 감소와 함께 이를 보상하는 지방세 자율성의 증가가 필요한 것이다. 또한 네덜란드의 균등화시스템은 여전히 매우 비용 지향적이다. 캐나다와 대조적으로 호주의 균등화시스템은 광범위한 수직적 재정격차의 맥락에서 이뤄진다. 이는 자체수입이 주 정부의 비용을 감당하기에 불충분하다는 것을 의미한다. 따라서 균등화시스템에 대한 매 5년마다의 평가의 일환으로, 호주연방보조금위원회(commonwealth grants commission)는 주 정부 간의 비용불평등의 원인이 되는 구조적인 요소에 대한 상세한 분석을 수행해야 한다. 이를 통해 정책중립적인 비용지표를 개발할 수 있고 재정역량을 측정할 수 있다. 균등화 공식을 설계할 때, 데이터의 가용성은 핵심적인 고려사항이다. 호주연방보조금위원회는 데이터의 동시성(contemporaneity)이 균등화시스템의 가능성을 보장하는데 매우 중요하다고 했다(commonwealth grants commission, 2015). 제14차 및 제15차 금융위원회 지침에서 인도의 비용평가는 오직 두 변수, 즉 주의 면적과 산림면적을 통해 이뤄졌다. 라트비아와 리투아니아는 각각 4가지 비용변수와 9가지 비용변수를 가진 비용균등화모형을 제시하였다.

(2) 균등화율에 대한 결정

균등화 방식이 결정되면 균등화율에 대한 질문이 제기된다. 균등화율은 균등화시스템이 지역 간 불균형을 시정하는 정도를 의미한다. 실제로, 이 비율은 균등화를 위한 이전재원이 지방정부들의 평균 1인당 수입(수입균등화시스템의 경우) 또는 평균 1인당 지출(비용균등화시스템의 경우)을 얼마나 비슷한 수준으로 만드는지 나타낸다. 이 계수는 동일하지만 서로 다르게 표현되는 두 가지 해석을 가진다. 첫째, 이 계수는 재정능력이 평균 또는 필요지출액에 비해 떨어질 때 1달러당 부족에 대해 해당 지방정부가 보상받는 비율을 나타낸다. 둘째, 지방정부의 재정능력이 1달러당 증가할 때 다시 반납되는 균등화 이전재원의 비율을 나타낸다.

명시적으로 균등화율을 지정하는 국가에서는 이 비율은 일반적으로 60%에서 100%로 설정한다. Holm-Hadulla(2020)는 독일 자치단체들을 분석해 지방정부의 자체재정이 증가하는 상황에서 높은 균등화율은 지방정부의 효율적인 조세선택을 촉진시킨다고 하였다.

지역 간 차이를 메우는 균등화시스템(gap-filling systems)의 경우, 표준화된 자체수입과 표준화된 비용 간의 차이는 일반적으로 완전히 메워진다. 균등화율은 균등화의 정도가 완전하거나(예를 들어, 리투아니아와 아일랜드) 부분적으로 수평적인(예를 들어, 독일과 스웨덴) 균등화 이전재원과 밀접한 관계를 가진다. 수평성이 존재하는 경우, 균등화율은 재정이 열악한 지방정부에 대한 보상범위뿐 아니라 재정이 풍부한 지방정부의 기여율을 반영한다. 일반적으로 재정력이 좋은 지방정부는 조세노력과 지역경제개발을 촉진하기 위해 추가수입의 일부를 평균 이상으로 유지할 수 있다. 예를 들어, 스웨덴 자치단체는 1인당 수입이 표준화된 평균의 115%를 초과할 경우에만 균등화에 기여한다. 균등화가 순전히 수직적인 경우(예를 들어, 한국과 일본) 중앙정부 수입의 일정부분을 통해 자금이 조달되기도 한다. 일본에서는 소득세 및 법인세 수입의 33.1%, 주세 수입의 50%, 소비세 및 지방법인세 수입의 20.8%로 마련된 재원을 통해 균등화가 이뤄진다. 균등화의 정도는 여러 논쟁을 유발하는데 그 이유는 이것이 지방정부의 조세노력과 (어떤 경우에는) 지방정부의 경제성장 자체에 직접적인 영향을 미치는 것으로 여겨지기 때문이다. 그러나 이러한 영향은 직접적으로 관찰하기 어렵다는 점을 유의해야 한다. 또한 일부 국가에서는 균등화 시스템이 경제발전에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 낮다고 했다. 구체적으로, 호주와 스웨덴에서는 그러한 효과를 식별할 수 없다고 했다. 스웨덴은 2014년에 부유한 지방자치단체가 더 많은 자체수입원을 보유할 수 있도록 설계된 개혁을 추진했지만 2016년 이를 번복하였다. 오히려 최근에는 교외지역 및 사회경제적인 수준이 낮은 지역을 위해 재분배를 증가시키는데 초점을 맞췄다. 균등화가 다른 모든 형태의 정부 간 이전을 대체하는데 항상 적합한 것은 아니다. 균등화 이전재원이 경기활황 여부에 따른 세입흐름에 좌우되는 경우 정부수입의 경기부양성을 보다 일반적으로 설명할 수 있다. 또한 기본공식에서 시차 변수(lagged variable)를 자주 사용하면 신용 위기에 대한 대응 능력이 저하될 수 있다. 이러한 이유로, COVID-19 대유행과 같은 갑작스러운 사건은 비대칭 영향을 완화하기 위해 다른 도구를 필요로 한다. 또한 균등화시스템이 다른 이전을 대체하는 경우, 이전의 기초가 된 기준을 포착하는 지표를 채택해야 한다. 그 결과, 균등화 공식은 점점 더 복잡해지고 해석하기 어려워질 수 있다.

이러한 관점에서 일부 국가는 균등화시스템이 다른 모든 보조금을 대체해서는 안 된다

는 접근방식을 취해왔다. 인도 제13차 금융위원회는 보조금(grants-in-aid)이 이전재원 공식에서는 제한적으로 구제받는 여러 비용문제(cost disabilities)에 직면한 많은 주 정부를 구제한다고 하며 보조금의 중요성을 강조했다(Finance Commission of India, 2009). 또한 그러한 보조금은 종종 특정 분야를 목표로 설정하므로 집중적인 투자가 가능하다. 호주연방보조금위원회는 균등화만으로는 일부 원주민 지역사회가 경험하는 불이익을 극복할 수 없다고 지적했다. 이러한 공동체를 발전시키려면 연방정부와 주 정부의 일치된 노력이 필요하다. 또한 추가적인 조치가 필요한 경우, 목표로 하는 변화를 수평적재정균등화시스템(HFE)이 방해하지 않도록 HFE 시스템 외적으로 보완적인 정책을 실시하는 것이 필요하다. 또한 원주민의 불이익을 해결하기 위해 주정부로 이전하는 조치가 균등화를 위해 측정된 지방정부의 재정능력에 영향을 미치지 않아야 한다(Australian Government, 2012). 캐나다의 지방균등화시스템과 구별되는 준주교부금(territorial financing formula)도 유사한 고려사항을 제시하고 있다. 극단적으로 외진 지역이 있는 캐나다의 지역적 특성으로 인해 캐나다 영토는 서비스제공 비용이 더 많이 들고 자체수입을 통해 자금을 조달할 수 있는 역량이 상대적으로 낮다. 전문가 집단이 수행한 캐나다의 균등화시스템 검토에서는 주정부 균등화 프로그램 외적으로 별도의 수직적 이전시스템을 통해 지속적인 도움을 받을 것을 권고했다(Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2006). 벨기에의 브뤼셀 수도지역은 유럽의회(European parliament)에서의 고유한 지위를 인정받아 국가연대메커니즘(national solidarity mechanism)과 별개로 이전재원을 교부받는다.

(3) 개혁 과도기에 대한 보상

균등화시스템을 조정하면 일반적으로 승자와 패자가 형성된다. 조정사항이 단계적으로 적용되므로 전환기간이 필요한 경우가 많다. 이러한 전환기간의 특징은 일반적으로 다음의 두 가지 차원에 따른 양보를 포함한다. 1)균등화시스템의 조정으로 인해 손실을 겪는 지방정부에 대한 보상, 2)조정된 기간의 전환기간. 첫 번째 차원은 개념적으로 균등화율에 대한 결정과 동일하다. 예를 들어, 균등화율을 0.9에서 0.95로 증가시키면 다음 기간의 재정력 측정에서 재정력이 상승하는 지역은 새로운 균등화율로 인해 교부금을 교부받는데 더 큰 손실을 겪을 것이다. 그러나 해당 자치단체가 차이를 완화하기 위해 보상을 받으면

균등화율은 효과적으로 감소한다. 두 번째 차원인 전환기간은 자치단체가 균등화시스템의 조정으로 인해 겪을 변화에 대처할 수 있도록 (세입기반 확대 등) 시간을 주는 것이다.

최근의 일부 이전조치는 10년 이상 지속되었고 손실을 겪은 자치단체에 대한 실질적인 보호가 제공되었다. 스위스의 경우 2008년 개혁으로 인해 발생한 전환 보조금은 2016년 총 균등화 이전액의 약 7%에 달했다. 이러한 이전은 만기될 2036년까지 매년 5%씩 감소하며, 측정된 재정능력이 평균을 초과하는 주정부에는 지급되지 않는다(Administration fédérale des finances, 2012; 2019). 스웨덴은 2014년 개혁으로 손실이 발생한 자치단체에 유사한 보조금을 지급하였다. 그러나 2016년에 이 개혁이 반복되어 최근 지급된 총액은 2018년 총 균등화 자금의 0.1%를 차지하는 등 미미하다. 이탈리아의 전환방식은 몇 년 동안 기존의 공식과 새로운 공식이 공존하는 방식이었으며 새로운 시스템에 의해 분배되는 지방정부기금의 비율은 매년 증가해 2015년 20%에서 2018년 45%로 증가해 2022년에는 60%에 도달할 것으로 예상된다. 또한 이후 매년 5%씩 증가하여 2030년에는 100%에 이를 것이다. 마지막으로 캐나다는 2010-11 회계연도에 TTP(Total Transfer Protection)로 알려진 과도기적 조치를 도입했다. 이것은 명목 GDP의 비율로 증가하는 균등화를 위한 고정자금이다. TTP는 변경이 발생했든 관계없이 이전 해보다 연방 이전 지급액을 적게 받은 주가 없도록 하는 역할을 했다. TPP는 2013-2014년까지 시행되었고 이 기간 동안 지급규모는 균등화 지급액의 약 5%에 달했다.

제3장

보통교부세 현황 및 기능 분석

제1절 보통교부세 현황

제2절 자원보장 기능 분석

제3절 재정조정 기능 분석



**환경변화에 대응한
지방재정조정제도 개편방안**
: 보통교부세를 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제3장

보통교부세 현황 및 기능 분석

제1절 보통교부세 현황

1. 보통교부세 현황

1) 개요

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

내국세의 일정액 중 97%에 해당하는 금액으로 산정되는 보통교부세의 경우¹²⁾, 2005년 약 17조 원을 시작으로 2009년 24조 원까지 증가하다가 2010년 전년도보다 3.54% 감소한 23조 원이 교부되었다. 이후 2019년까지 계속해서 증가추세를 보이다가 2020년 코로나-19의 영향으로 인해 전년도보다 1.84% 감소한 약 47조 원이 교부된 것으로 나타났다.

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

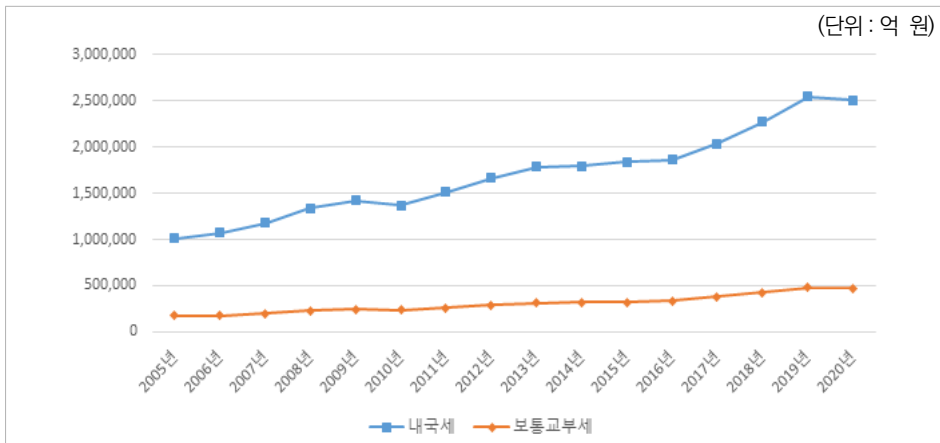
12) 2005년에는 내국세의 19.13%로 산정되었고 2006년 이후부터는 내국세의 19.24%로 산정되고 있다.

표 3-1 연도별 내국세 및 보통교부세 현황

(단위: 억 원, %)

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

그림 3-1 연도별 내국세 및 보통교부세 추세



2005-2020년 사이 연도별 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 대한 현황은 다음과 같다. 기준재정수요액은 2005년 약 35조 원에서 2010년에는 약 55조 원, 2015년에는 약 71조 원, 그리고 2020년에는 약 1,031조 원으로 연평균 7.29%의 증가율을 보이며 상승하였다. 이 기간 동안 특히 2008-2009년과 2018-2019년 사이의 증가율이 다른 연도에 비해서 눈에 띄게 높은 것으로 나타났다. 기준재정수입액의 경우 2005년 약 16조 원에서 2010년에는 약 28조 원, 2015년에는 약 35조 원, 그리고 2020년에는 약 49조 원으로 연평균 7.75%의 증가율을 보이며 상승하였다. 2008-2009년과 2018-2019년 사이의 증가율이 상대적으로 크게 나타난 것이 기준재정수요액과의 공통점이나 기준재정수입액의 경우 2014년에 16.29%의 큰 증가율을 보인 것과 2012년에 -2.87%로 음의 성장률을 나타낸 차이를 보이고 있다.

기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 나타내는 재정부족액은 2005년 약 20조 원에서 2010년에는 약 27조 원, 2015년에는 약 36조 원, 그리고 2020년에는 약 54조 원으로 연평균 6.89% 증가하며 해마다 상승하는 추세를 나타내고 있다. 재정부족액 증가율이 가장 작은 연도는 2010년이고 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 마찬가지로 2008-2009년, 그리고 2018-2019년 상대적으로 큰 증가율을 나타내고 있다. 이 외에 2012년 기준재정수입액 증가율이 음의 성장을 한 것에 따른 영향으로 인하여 2013년의 재정부족액 증가율이 11.94%로 크게 상승한 것을 확인 할 수 있다. 마지막으로 보통교부세의 총액을 재정부족액이 발생한 지방자치단체의 재정부족액의 합산액으로 나눈 값으로 정의되는 조정률의 경우 2005년 86.2%에서 2010년에는 82.4%, 2015년에는 86.6%, 그리고 2020년에는 83.6%로 연평균 -0.20%의 음의 성장률을 보이고 있다. 조정률이 가장 낮은 연도는 2010년으로 82.4%로 나타난 반면 2017년에는 94.0%로 가장 높은 수준을 보이고 있다. 보통교부세는 재정부족액에 조정률을 곱한 금액으로 산정하는데 조정률의 연도별 변화가 클 경우 재원의 안정성이 크지 않다는 점에서 아래에 나타난 조정률에 대한 결과는 재원의 안정성과 예측가능성을 강화할 필요가 있다는 사실을 보여준다고 할 수 있다.

표 3-2 연도별 기준재정수요액 및 기준재정수입액 현황

(단위: 억 원, %)

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

2005-2020년 사이 보통교부세 불교부단체의 목록은 다음과 같다. 2005년의 불교부단체는 총 11개로 이 중 광역단체는 서울특별시, 인천광역시, 경기도이고 나머지는 경기도에 포함된 기초자치단체로 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 안산시, 고양시, 과천시, 용인시가 포함되어 있다. 2006년에는 경기도 화성시가 추가로 포함되어 총 12개 단체로 증가하였다가 2007년에 부천시와 안산시가 제외되어 총 10개 단체로 감소하였다. 2008년에는 인천광역시가 불교부단체에서 제외된 대신 안산시가 다시 포함되어 10개 단체를 유지하였다. 2009년 안산시, 고양시, 과천시가 제외되어 7개 단체로 감소한 후 2010년에 경상남

도 창원시가 새로 포함되었다. 2011년에 다시 창원시가 제외되어 총 7개 단체가 불교부단체를 구성하였고 이후 변화 없이 2016년까지 지속되었다. 2017년과 2019년에 고양시와 과천시가 제외되고 경기도가 포함되었으며, 2020년에는 서울특별시, 경기도, 성남시, 화성시가 불교부단체에 포함되어 있다.

표 3-3 연도별 불교부단체 현황

구분	불교부단체
2005년	11개(서울, 인천, 경기, 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 용인)
2006년	12개(서울, 인천, 경기, 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 용인, 화성)
2007년	10개(서울, 인천, 경기, 수원, 성남, 안양, 고양, 과천, 용인, 화성)
2008년	10개(서울, 경기, 수원, 성남, 안양, 안산, 고양, 과천, 용인, 화성)
2009년	7개(서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)
2010년	8개(서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성, 창원)
2011년	7개(서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)
2012년	7개(서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)
2013년	7개(서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)
2014년	7개(서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)
2015년	7개(서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)
2016년	7개(서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)
2017년	6개(서울, 경기, 수원, 성남, 용인, 화성)
2018년	7개(서울, 경기, 수원, 성남, 하남, 용인, 화성)
2019년	6개(서울, 경기, 수원, 성남, 용인, 화성)
2020년	4개(서울, 경기, 성남, 화성)

2005-2020년 사이 보통교부세 현황을 지방자치단체 유형별로 살펴본 결과는 다음과 같다. 광역시의 경우 2005년 6,221억 원에서 2010년에는 2조 1,331억 원, 2015년에는 3조 1,300억 원, 그리고 2020년에는 5조 1,676억 원으로 연평균 15.16% 증가율을 보이고 있다. 특히 음의 성장률을 보인 2014년을 제외하고 해마다 상승하는 추세를 나타내고 있다. 광역시의 보통교부세 증가율은 2000년도 중후반에 비해 2010년도에 들어서 다소

감소하였지만 다른 유형의 단체에 비해서는 여전히 높은 증가율을 보이고 있다. 특히 2010년에는 다른 유형의 단체들과는 달리 유일하게 양의 성장률을 나타냈다. 특별자치시의 경우 2013년 1,591억 원에서 2015년 1,749억 원, 그리고 2020년에는 566억 원으로 연평균 -13.73%의 음의 증가율을 보이고 있다. 2015-2018년 사이에 보통교부세가 감소한 후 최근에는 다시 증가하는 추세를 보이고 있는데, 특히 2016-2018년 사이에 보통교부세가 평균 -35.37% 정도 크게 감소하였다.

도의 경우 2005년 2조 7,490억 원에서 2010년에는 3조 5,610억 원, 2015년에는 4조 9,464억 원, 그리고 2020년에는 6조 5,293억 원으로 연평균 5.94% 증가율을 보이고 있다. 특히 도 유형의 단체는 2008년에 양의 성장률을 나타낸 다른 유형의 단체들과는 달리 유일하게 전년대비 -2.98%의 음의 성장률을 보인 것으로 나타났다. 다음으로 특별자치도의 경우 2008년 6,816억 원에서 2010년에는 6,792억 원, 2015년에는 9,656억 원, 그리고 2020년에는 1조 4,018억 원으로 연평균 6.19% 증가율을 보이고 있다. 전년대비 -3.54% 감소한 2010년을 제외하고 2019년까지 해마다 증가하는 추세를 보였는데 특히 2017-2019년 사이에 높은 증가율을 나타내었다.

시의 경우 2005년 6조 5,070억 원에서 2010년에는 8조 868억 원, 2015년에는 11조 3,697억 원, 그리고 2020년에는 17조 8,299억 원으로 연평균 6.95% 증가율을 보이고 있다. 2005-2020년 사이 시 유형 단체에 교부된 보통교부세는 평균은 10조 8,975억 원으로 군 유형 단체 다음으로 크게 나타났으며 특별자치도와 마찬가지로 2017-2019년 사이에 특히 높은 증가율을 나타내었다. 마지막으로 군의 경우 2005년 7조 2,000억 원에서 2010년에는 8조 7,622억 원, 2015년에는 11조 4,643억 원, 그리고 2020년에는 15조 5,948억 원으로 연평균 5.29% 증가율을 보이고 있다. 특별자치시를 제외한 유형 중 군의 연평균 증가율이 가장 낮지만 교부된 보통교부세 평균 금액은 11조 815억 원으로 가장 크게 나타났다.

표 3-4 지방자치단체 유형별 보통교부세 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	170,776	177,543	198,421	227,234	240,925	232,403	257,755	291,884	314,480
	-	3.96	11.76	14.52	6.03	-3.54	10.91	13.24	7.74
특별시	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-
광역시	6,221	7,229	10,265	13,946	19,466	21,331	25,579	29,526	30,293
	-	16.20	42.00	35.86	39.58	9.58	19.91	15.43	2.60
특별자치시	-	-	-	-	-	-	-	-	1,591
	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도	27,490	29,271	37,075	35,970	38,549	35,610	39,319	46,071	48,238
	-	6.48	26.66	-2.98	7.17	-7.62	10.42	17.17	4.70
특별자치도	-	-	-	6,816	7,228	6,972	7,730	8,757	9,427
	-	-	-	-	6.04	-3.54	10.87	13.29	7.65
시	65,070	67,137	71,620	79,728	83,279	80,868	88,146	98,091	106,097
	-	3.18	6.68	11.32	4.45	-2.90	9.00	11.28	8.16
군	72,000	73,906	79,460	90,774	92,403	87,622	96,981	109,440	118,832
	-	2.65	7.51	14.24	1.79	-5.17	10.68	12.85	8.58
구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	연평균증가율	
계	318,845	320,509	332,438	375,775	424,696	476,026	467,264	6.94	
	1.39	0.91	3.32	13.04	13.02	12.09	-1.84		
특별시	-	-	994	1,104	1,315	1,489	1,464	10.16	
	-	-	-	11.07	19.11	13.23	-1.68		
광역시	29,898	31,300	32,088	34,847	43,224	51,161	51,676	15.16	
	-1.30	4.69	2.52	8.60	24.04	18.36	1.01		
특별자치시	1,846	1,749	1,286	726	464	498	566	-13.73	
	16.03	-5.25	-26.47	-43.55	-36.09	7.33	13.65		
도	48,093	49,464	49,615	51,575	59,801	67,370	65,293	5.94	
	-0.30	2.85	0.31	3.95	15.95	12.66	-3.08		
특별자치도	9,567	9,656	9,963	11,252	12,740	14,282	14,018	6.19	
	1.49	0.93	3.18	12.94	13.22	12.10	-1.85		
시	109,953	113,697	120,370	140,830	159,246	181,161	178,299	6.95	
	3.63	3.41	5.87	17.00	13.08	13.76	-1.58		
군	119,488	114,643	118,122	135,441	147,907	160,065	155,948	5.29	
	0.55	-4.05	3.03	14.66	9.20	8.22	-2.57		

2) 보통교부세 변화 추이

(1) 시도 본청

시도 본청의 보통교부세 변화 추이를 살펴보면 2005년부터 2020년까지의 연평균 증가율이 높은 지자체는 제주 17.9%, 대전 16.6%, 부산 16.3% 순이었고, 연평균 증가율이 낮은 지자체는 경남 4.6%, 경북 5.7%, 전남 5.8% 순이었다.

표 3-5 보통교부세 변화 추이(금액): 시도 본청

(단위: 억 원, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
서울									
부산	1,077	1,320	2,378	3,557	6,032	7,109	8,121	9,139	8,631
대구	1,377	1,712	2,650	3,675	4,578	4,925	6,262	7,490	8,072
인천				236	774	1,277	1,486	1,911	2,301
광주	1,804	2,159	2,935	3,571	4,275	4,170	4,990	5,341	5,488
대전	985	1,027	1,178	1,770	2,630	2,899	3,676	4,487	4,628
울산	979	1,012	1,124	1,135	1,177	951	1,043	1,158	1,174
세종									1,591
경기					308	508	714	773	1,124
강원	3,706	3,846	4,004	4,507	4,733	4,623	5,169	6,300	6,567
충북	2,951	3,096	3,208	3,404	3,633	3,631	4,194	4,992	5,246
충남	2,746	2,687	3,121	3,509	4,080	4,065	4,581	5,490	5,634
전북	3,640	4,057	4,762	5,999	6,263	5,415	5,913	6,592	6,831
전남	4,762	5,119	5,995	7,228	7,775	6,856	7,438	8,507	8,771
경북	5,086	5,445	6,167	7,338	8,070	7,649	8,309	9,681	10,138
경남	3,407	3,628	3,931	3,987	3,688	2,862	3,002	3,737	3,927
제주	1,192	1,394	5,885	6,816	7,228	6,972	7,730	8,757	9,427
계	33,712	36,502	47,338	56,732	65,244	63,912	72,628	84,355	89,550

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	연평균증가율
서울			994	1,104	1,315	1,489	1,464	10.2
부산	8,606	8,047	7,679	7,654	8,982	10,723	10,341	16.3
대구	8,017	8,142	7,819	7,745	9,006	10,602	10,114	14.2
인천	2,338	4,307	3,981	4,727	5,034	5,960	7,232	33.0
광주	5,458	5,208	5,728	6,602	8,286	9,883	9,683	11.9
대전	4,661	4,899	5,752	6,552	8,880	10,031	9,829	16.6
울산	816	697	1,128	1,568	3,037	3,962	4,477	10.7
세종	1,846	1,749	1,286	726	464	498	566	-13.7
경기	1,211	3,078	2,577	1,275	1,460	1,641	1,610	16.2
강원	6,700	7,585	8,099	8,860	10,207	10,529	10,074	6.9
충북	5,196	4,935	4,775	5,341	6,488	7,187	7,006	5.9
충남	5,498	5,180	5,498	5,838	7,014	7,601	7,395	6.8
전북	6,645	6,383	6,820	7,757	8,858	10,240	9,827	6.8
전남	8,633	7,933	7,714	8,521	9,970	11,413	11,081	5.8
경북	10,038	9,068	8,510	8,455	9,853	11,823	11,622	5.7
경남	4,172	5,501	5,622	5,530	5,953	6,935	6,678	4.6
제주	9,567	9,656	9,963	11,252	12,740	14,282	14,018	17.9
계	89,402	92,368	93,945	99,507	117,547	134,799	133,017	9.6

(2) 시

시의 보통교부세 변화 추이를 살펴보면 2005년부터 2020년까지의 연평균 증가율이 높은 지자체는 경기 8.9%, 충북 8.1%, 충남 7.3% 순이었고, 연평균 증가율이 낮은 지자체는 전남 5.6%, 강원 6.2%, 경남 6.4% 순이었다.

표 3-6 | 보통교부세 변화 추이(금액) : 시

(단위 : 억 원, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
경기	9,189	9,620	10,044	10,079	10,708	11,316	12,380	14,291	16,298
강원	7,314	7,366	8,399	9,575	9,968	9,517	10,432	11,353	12,445
충북	3,726	3,995	4,517	4,985	4,957	4,662	5,087	5,730	6,312

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
충남	6,610	6,054	6,109	6,886	7,554	7,831	8,795	11,447	12,314
전북	7,939	8,719	9,970	11,634	11,741	10,618	11,382	12,225	12,821
전남	6,426	6,392	6,814	7,283	7,855	7,936	8,686	9,430	10,095
경북	12,912	13,328	14,719	16,918	18,435	18,103	19,735	21,311	23,023
경남	9,209	9,791	11,048	12,367	12,061	10,885	11,650	12,303	12,790
제주	1,746	1,872							
계	65,071	67,137	71,620	79,727	83,279	80,868	88,147	98,090	106,098
구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	연평균증가율	
경기	18,050	19,120	21,687	26,325	30,280	33,803	33,160	8.9	
강원	12,571	12,301	12,911	15,104	16,759	18,584	18,134	6.2	
충북	6,496	8,192	8,514	9,653	10,747	12,203	12,004	8.1	
충남	12,492	12,454	12,912	15,101	16,917	19,206	18,905	7.3	
전북	13,186	13,303	13,946	16,822	19,153	22,163	21,602	6.9	
전남	10,310	10,145	10,347	11,932	13,289	15,062	14,647	5.6	
경북	23,589	24,132	25,440	28,958	32,496	37,000	36,542	7.2	
경남	13,259	14,080	14,610	16,935	19,606	23,140	23,504	6.4	
제주								7.2	
계	109,953	113,727	120,367	140,830	159,247	181,161	178,498	7.0	

(3) 군

군의 보통교부세 변화 추이를 살펴보면 2005년부터 2020년까지의 연평균 증가율이 높은 지자체는 강원 6.7%, 인천 6.6%, 전남과 경북 5.8% 순이었고, 연평균 증가율이 낮은 지자체는 부산 2.8%, 경기 3.2%, 충남 4.1% 순이었다.

표 3-7 보통교부세 변화 추이(금액) : 군

(단위: 억 원, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
부산	434	410	517	581	583	517	533	580	646
대구	663	668	761	929	937	828	880	1,020	1,223
인천	1,195	1,235	1,458	1,790	1,703	1,608	1,785	2,032	2,358
울산	592	530	331	492	590	499	525	632	818

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
경기	2,953	2,993	3,162	12,067	3,147	3,238	3,574	4,175	4,851
강원	8,361	8,455	9,415	10,881	11,060	10,674	11,906	13,991	15,319
충북	6,793	6,957	7,773	8,587	8,756	8,374	9,286	10,615	11,666
충남	7,728	7,448	8,032	9,457	9,652	9,239	10,450	10,384	10,507
전북	6,749	7,013	7,834	9,096	9,419	8,778	9,544	10,890	11,454
전남	15,719	16,370	18,359	20,857	20,948	19,275	21,448	24,277	26,503
경북	10,089	10,556	11,784	13,294	14,025	13,461	14,886	17,237	18,673
경남	8,655	9,158	10,133	11,444	11,583	11,132	12,166	13,606	14,816
제주	2,063	2,113							
계	71,994	73,906	79,559	99,475	92,403	87,623	96,983	109,439	118,834
구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	연평균증가율	
부산	741	640	596	561	639	664	655	2.8	
대구	1,254	1,351	1,218	1,258	1,272	1,357	1,321	4.7	
인천	2,465	2,394	2,448	2,854	3,111	3,228	3,138	6.6	
울산	1,177	1,234	1,339	1,614	1,512	1,362	1,324	5.5	
경기	3,988	3,928	4,009	4,138	4,907	5,141	4,753	3.2	
강원	15,583	15,180	15,888	19,179	20,761	22,605	22,151	6.7	
충북	11,692	9,535	9,610	11,293	12,198	13,369	12,951	4.4	
충남	10,549	10,382	10,671	12,299	13,430	14,596	14,159	4.1	
전북	11,579	11,130	11,762	13,207	14,861	16,144	15,555	5.7	
전남	26,965	26,631	28,259	32,112	34,917	37,394	36,867	5.8	
경북	18,537	17,794	17,928	20,397	21,992	24,029	23,658	5.8	
경남	14,958	14,443	14,394	16,528	18,308	20,127	19,414	5.5	
제주								2.4	
계	119,488	114,642	118,122	135,440	147,908	160,016	155,946	5.3	

3) 재정부족액 변화 추이

(1) 시도 본청

시도 본청의 재정부족액 변화 추이를 살펴보면 2005년부터 2020년까지의 연평균 증가율이 높은 지자체는 대전 16.8%, 부산 16.7%, 대구 14.5% 순이었고, 연평균 증가율이 낮은 지자체는 경남 4.6%, 경북 5.9%, 전남 6.0% 순이었다.

표 3-8 재정부족액 변화 추이(금액): 시도 분청

(단위: 억 원, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
서울									
부산	1,313	1,601	2,692	4,016	7,082	8,654	9,204	9,881	9,679
대구	1,592	1,990	3,002	4,115	5,351	5,974	7,072	8,086	9,058
인천				268	903	1,582	1,749	2,084	2,585
광주	2,093	2,515	3,320	4,004	5,007	5,058	5,656	5,778	6,170
대전	1,139	1,192	1,333	1,983	3,080	3,512	4,173	4,842	5,192
울산	1,132	1,175	1,274	1,281	1,374	1,144	1,186	1,252	1,316
세종									1,788
경기					366	619	809	836	1,262
강원	4,358	4,532	4,524	5,062	5,529	5,601	5,837	6,811	7,373
충북	3,411	3,662	3,629	3,818	4,244	4,399	4,753	5,397	5,889
충남	3,175	3,116	3,531	3,929	4,762	4,931	5,174	5,930	6,328
전북	4,405	4,900	5,380	6,726	7,317	6,560	6,704	7,126	7,662
전남	5,505	5,937	6,773	8,114	9,084	8,317	8,432	9,195	9,845
경북	5,900	6,361	6,977	8,228	9,419	9,279	9,384	10,465	11,388
경남	4,051	4,318	4,461	4,472	4,309	3,472	3,402	4,035	4,404
제주	1,378	1,619							
계	39,452	42,918	42,435	51,544	63,518	65,630	70,133	77,683	89,939
구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	연평균증가율	
서울									
부산	9,856	9,207	8,598	8,130	9,791	12,433	13,373	16.7	
대구	9,184	9,320	8,696	8,248	9,814	12,254	12,101	14.5	
인천	2,688	4,983	4,456	5,054	5,533	6,940	8,654	33.6	
광주	6,249	6,010	6,373	7,007	9,045	11,454	11,588	12.1	
대전	5,334	5,608	6,415	6,966	9,704	11,603	11,766	16.8	
울산	927	792	1,242	1,671	3,309	4,579	5,360	10.9	
세종	2,112	1,998	1,431	765	507	584	677	-13.0	
경기	1,387	3,532	2,866					34.2	
강원	7,669	8,468	9,031	9,403	11,158	12,176	12,056	7.0	
충북	5,947	5,634	5,322	5,678	7,082	8,311	8,384	6.2	
충남	6,300	5,933	6,130	6,205	7,664	8,794	8,848	7.1	
전북	7,613	7,289	7,588	8,247	9,671	11,841	11,761	6.8	
전남	9,894	9,068	8,579	9,038	10,890	13,201	13,260	6.0	
경북	11,497	10,354	9,483	8,970	10,755	13,691	13,907	5.9	
경남	4,778	6,296	6,248	5,862	6,500	8,018	7,991	4.6	
제주								17.5	
계	91,435	94,492	92,458	91,244	111,423	135,879	139,726	8.8	

(2) 시

시의 재정부족액 변화 추이를 살펴보면, 2005년부터 2020년까지의 연평균 증가율이 높은 지자체는 경기 9.1%, 충북 8.4%, 충남 7.5% 순이었고, 연평균 증가율이 낮은 지자체는 전남 5.9%, 강원 6.5%, 경남 6.6% 순이었다.

표 3-9 재정부족액 변화 추이(금액) : 시

(단위: 억 원, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
경기	10,628	11,164	11,354	11,314	12,524	12,903	14,040	15,479	18,014
강원	8,461	8,555	9,504	10,740	11,659	11,534	11,809	12,267	13,977
충북	4,308	4,705	5,109	5,586	5,794	5,648	5,778	6,194	7,083
충남	7,671	7,042	6,905	7,719	8,817	9,507	9,980	12,369	13,862
전북	9,250	10,139	11,268	13,048	13,731	12,908	12,951	13,230	14,390
전남	7,429	7,411	7,697	8,266	9,173	9,618	9,861	10,196	11,333
경북	14,937	15,511	16,642	18,969	21,531	21,933	22,328	23,042	25,892
경남	10,665	11,363	14,912	13,884	14,103	13,220	13,221	13,309	14,374
제주	2,018	2,172							
계	75,367	78,062	83,391	89,526	97,332	97,271	99,968	106,086	118,925
구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	연평균증가율	
경기	20,718	21,880	23,861	27,766	32,844	38,773	39,475	9.1	
강원	14,399	14,081	14,387	16,055	18,305	21,487	21,699	6.5	
충북	7,443	9,381	9,478	10,270	11,738	14,114	14,365	8.4	
충남	14,313	14,248	14,410	16,044	18,467	22,249	22,624	7.5	
전북	15,081	15,189	15,540	17,905	20,914	25,635	25,854	7.1	
전남	11,823	11,623	11,519	12,684	14,498	17,417	17,536	5.9	
경북	27,020	27,644	28,378	30,793	35,488	42,903	43,726	7.4	
경남	15,196	17,714	16,252	17,978	21,423	26,759	27,887	6.6	
제주								7.6	
계	125,993	131,760	133,825	149,495	173,677	209,337	213,166	7.2	

(3) 군

군의 재정부족액 변화 추이를 살펴보면, 2005년부터 2020년까지의 연평균 증가율이 높은 지자체는 강원 7.0%, 인천 6.9%, 전남과 경북 6.1% 순이었고, 연평균 증가율이 낮은 지자체는 부산 3.0% 다음은 경기 3.5% 순이었다.

표 3-10 재정부족액 변화 추이(금액) : 군

(단위: 억 원, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
부산	503	477	584	650	684	626	602	627	724
대구	766	775	860	1,040	1,093	1,003	998	1,101	1,372
인천	1,381	1,432	1,648	2,004	1,988	1,948	2,039	2,195	2,648
울산	687	617	375	550	689	604	593	687	918
경기	3,414	3,472	3,566	3,774	3,692	3,934	4,050	4,510	5,463
강원	9,667	9,807	10,637	12,206	12,909	12,947	13,468	15,125	17,222
충북	7,857	8,077	8,841	9,618	10,222	10,144	10,582	11,474	13,096
충남	8,962	8,660	9,084	10,597	11,266	11,206	11,841	11,220	11,802
전북	7,825	8,143	8,588	10,192	10,997	10,650	10,812	11,771	12,858
전남	18,173	18,987	20,763	23,365	24,453	23,379	24,275	26,240	29,766
경북	11,664	12,241	13,201	14,885	16,370	16,311	16,833	18,626	20,969
경남	10,007	10,620	11,459	12,827	13,519	13,500	13,768	14,700	16,634
제주	2,385	2,452							
계	83,291	85,760	89,606	101,708	107,882	106,252	109,861	118,276	133,472
구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	연평균증가율	
부산	852	733	664	597	698	770	784	3.0	
대구	1,436	1,547	1,351	1,332	1,385	1,570	1,581	4.9	
인천	2,823	2,738	2,724	3,032	3,397	3,747	3,756	6.9	
울산	1,356	1,418	1,490	1,712	1,648	1,584	1,588	5.7	
경기	4,568	4,505	4,466	4,395	5,359	5,947	5,688	3.5	
강원	17,880	17,391	17,718	20,399	22,734	26,154	26,509	7.0	
충북	13,397	10,871	10,690	12,026	13,318	15,459	15,492	4.6	
충남	12,085	11,880	11,892	13,056	14,662	16,901	16,941	4.3	
전북	13,271	12,721	13,125	14,069	16,221	18,677	18,618	5.9	
전남	30,885	30,496	31,439	34,140	38,118	43,291	44,122	6.1	
경북	21,226	20,327	20,001	21,655	24,016	27,783	28,313	6.1	
경남	17,135	16,520	16,021	17,540	20,005	23,280	23,232	5.8	
제주								2.8	
계	136,914	131,147	131,581	143,953	161,561	185,163	186,624	5.5	

2. 주요 항목별 비중 추이

1) 기준재정수요액 항목별 비중 변화

시도 본청의 기준재정수요액 항목별 비중 변화를 살펴보면 기초수요 항목에서는 전남의 비중 차이가 -26.3으로 가장 변화가 컸고, 보정수요 항목에서는 전남의 비중 차이가 25.7로 가장 변화가 컸으며, 자체노력수요 항목에서는 대전이 1.9, 부산이 -1.9로 가장 변화가 컸다.

표 3-11 기준재정수요액 항목별 비중 변화 : 시도 본청

구분	2005년(A)			2020년(B)			차이(B-A)		
	기초 수요	보정 수요	자체 노력	기초 수요	보정 수요	자체 노력	기초 수요	보정 수요	자체 노력
서울									
부산	88.1	9.5	2.4	86.2	11.6	0.5	-1.9	2.1	-1.9
대구	90.8	9.4	-0.2	88.6	10.9	0.5	-2.2	1.5	0.7
인천				88.8	11.3	-0.1			
광주	93.5	7.5	-1.0	90.2	9.2	0.6	-3.3	1.7	1.6
대전	93.0	8.7	-1.7	90.5	9.3	0.2	-2.5	0.6	1.9
울산	89.7	10.5	-0.1	89.2	10.7	0.1	-0.5	0.2	0.2
세종				80.5	18.0	1.6			
경기									
강원	85.4	15.0	-0.4	63.4	36.9	-0.3	-22	21.9	0.1
충북	78.9	20.8	0.3	62.6	37.8	-0.4	-16.3	17	-0.7
충남	80	20.8	-0.8	59.0	40.9	0.1	-21	20.1	0.9
전북	83.1	17.7	-0.9	62.8	36.8	0.4	-20.3	19.1	1.3
전남	90.2	10.2	-0.3	63.9	35.9	0.2	-26.3	25.7	0.5
경북	81.8	17.3	0.9	58.1	41.7	0	-23.7	24.4	-0.9
경남	71.4	27.4	1.2	56.0	44.0	-0.1	-15.4	16.6	-1.3
제주	76.6	21.4	2.0						
평균	84.8	15.1	0.1	74.3	25.4	0.2	-13.0	12.6	0.2

시의 기준재정수요액 항목별 비중 변화를 살펴보면 기초수요 항목에서는 경북의 비중 차이가 -19.6으로 가장 변화가 컸고, 보정수요 항목에서는 경북의 비중 차이가 20.4로 가장 변화가 컸으며, 자체노력수요 항목에서는 경기도가 1.8로 가장 변화가 컸다.

표 3-12 기준재정수요액 항목별 비중 변화: 시

구분	2005년(A)			2020년(B)			차이(B-A)		
	기초 수요	보정 수요	자체 노력	기초 수요	보정 수요	자체 노력	기초 수요	보정 수요	자체 노력
경기	101.1	0.1	-1.2	87.8	11.5	0.6	-13.3	11.4	1.8
강원	99.9	0	0.1	83.8	16.0	0.2	-16.1	16	0.1
충북	100.8	0	-0.8	84.8	14.9	0.3	-16	14.9	1.1
충남	99.2	0.2	0.7	84.6	14.8	0.6	-14.6	14.6	-0.1
전북	99.9	0.1	0	82.7	16.6	0.7	-17.2	16.5	0.7
전남	99.1	1.3	-0.4	85.0	14.7	0.3	-14.1	13.4	0.7
경북	98.9	0	1.1	79.3	20.4	0.3	-19.6	20.4	-0.8
경남	99.3	0.1	0.6	85.4	14.2	0.4	-13.9	14.1	-0.2
제주	84.0	0	-1.2						
평균	98.0	0.2	-0.1	84.2	15.4	0.4	-15.6	15.2	0.4

군의 기준재정수요액 항목별 비중 변화를 살펴보면 기초수요 항목에서는 강원도의 비중 차이가 -24.5로 가장 변화가 컸고, 보정수요 항목에서는 대구의 비중 차이가 24.5로 가장 변화가 컸으며, 자체노력수요 항목에서는 부산이 4.2로 가장 변화가 컸다.

표 3-13 기준재정수요액 항목별 비중 변화: 군

구분	2005년(A)			2020년(B)			차이(B-A)		
	기초 수요	보정 수요	자체 노력	기초 수요	보정 수요	자체 노력	기초 수요	보정 수요	자체 노력
부산	103.5	0	-3.5	83.9	15.5	0.7	-19.6	15.5	4.2
대구	100	0	-2.6	100	24.5	0.8	0	24.5	3.4
인천	101.2	0	-1.2	82.5	18.3	-1.0	-18.7	18.3	0.2
울산	100	0	-0.9	100	16.8	-1.1	0	16.8	-0.2

구분	2005년(A)			2020년(B)			차이(B-A)		
	기초 수요	보정 수요	자체 노력	기초 수요	보정 수요	자체 노력	기초 수요	보정 수요	자체 노력
경기	101.2	0	-1.2	80.6	19.0	0.4	-20.6	19	1.6
강원	100.6	0	-0.6	76.1	23.6	0.4	-24.5	23.6	1
충북	100.7	0	-0.7	79.8	19.6	0.8	-20.9	19.6	1.5
충남	100.5	0	-0.5	78.8	21.0	0.2	-21.7	21	0.7
전북	99.7	0	0.3	79.2	20.2	0.8	-20.5	20.2	0.5
전남	100.4	0	-0.4	77.3	22.3	0.6	-23.1	22.3	1
경북	99.5	0	0.5	77.4	22.2	0.4	-22.1	22.2	-0.1
경남	99.2	0	0.8	77.2	22.1	0.9	-22	22.1	0.1
제주	101.5	0	-1.5						
평균	100.6	0	-0.9	82.7	20.4	0.3	-17.8	20.4	1.2

2) 기준재정수입액 항목별 비중 변화

시도 본청의 기준재정수입액 항목별 비중 변화를 살펴보면 기초수입 항목에서는 충남의 비중 차이가 24.4로 가장 변화가 컸고, 보정수입 항목에서는 충남의 비중 차이가 -24.4로 가장 변화가 컸으며, 자체노력수입 항목에서는 충북과 전남이 모두 -1.4로 가장 변화가 컸다.

표 3-14 기준재정수입액 항목별 비중 변화: 시도 본청

구분	2005년(A)			2020년(B)			차이(B-A)		
	기초 수입	보정 수입	자체 노력	기초 수입	보정 수입	자체 노력	기초 수입	보정 수입	자체 노력
서울									
부산	73.2	25.3	1.5	87.1	10.4	2.5	13.9	-14.9	1
대구	77.6	20.3	2.1	86.9	9.9	3.2	9.3	-10.4	1.1
인천				88.6	14.4	-0.5			
광주	73.3	23.4	3.3	88.8	8.5	3.4	15.5	-14.9	0.1
대전	72.4	26.0	1.6	85.9	11.8	2.2	13.5	-14.2	0.6
울산	76.6	22.2	1.1	92.5	6.5	0.9	15.9	-15.7	-0.2

구분	2005년(A)			2020년(B)			차이(B-A)		
	기초 수입	보정 수입	자체 노력	기초 수입	보정 수입	자체 노력	기초 수입	보정 수입	자체 노력
세종				75.5	24.9	-0.4			
경기									
강원	79.0	20.3	0.7	91.4	8.9	-0.3	12.4	-11.4	-1
충북	78.4	20.6	1.0	95.0	5.4	-0.4	16.6	-15.2	-1.4
충남	70.9	28.2	0.9	95.3	3.8	0.9	24.4	-24.4	0
전북	84.9	13.6	1.5	95.1	4.1	0.8	10.2	-9.5	-0.7
전남	79.9	18.5	1.6	98.6	1.3	0.2	18.7	-17.2	-1.4
경북	87.6	11.8	0.6	96.3	3.6	0.1	8.7	-8.2	-0.5
경남	81.6	18.1	0.3	103.9	-5.1	1.1	22.3	-23.2	0.8
제주	76.0	23.9	0.1						
평균	77.8	20.9	1.3	91.5	7.7	1.0	15.1	-14.9	-0.1

시의 기준재정수입액 항목별 비중 변화를 살펴보면 기초수입 항목에서는 경기의 비중 차이가 13.9로 가장 변화가 컸고, 보정수입 항목에서는 경남의 비중 차이가 -15.3으로 가장 변화가 컸으며, 자체노력수입 항목에서는 경기도가 -2.7로 가장 변화가 컸다.

표 3-15 기준재정수입액 항목별 비중 변화: 시

구분	2005년(A)			2020년(B)			차이(B-A)		
	기초 수입	보정 수입	자체 노력	기초 수입	보정 수입	자체 노력	기초 수입	보정 수입	자체 노력
경기	47.7	50.2	2.1	61.6	37.4	0.8	13.9	-12.8	-1.3
강원	51.5	46.6	1.9	54.4	46.4	-0.8	2.9	-0.2	-2.7
충북	55.1	42.5	2.4	62.2	38.0	-0.2	7.1	-4.5	-2.6
충남	54.0	44.0	2.1	64.3	34.0	1.7	10.3	-10	-0.4
전북	56.7	40.5	2.7	58.4	38.8	2.8	1.7	-1.7	0.1
전남	61.0	37.3	1.6	66.8	33.6	-0.4	5.8	-3.7	-2
경북	60.4	38.4	1.2	65.7	32.3	2.0	5.3	-6.1	0.8
경남	51.6	47.3	1.2	65.2	32.0	2.8	13.6	-15.3	1.6
제주	17.5	20.4	0.7	-	-	-	-	-	-
평균	50.6	40.8	1.8	62.3	36.6	1.1	7.6	-6.8	-0.8

군의 기준재정수입액 항목별 비중 변화를 살펴보면 기초수입 항목에서는 경기의 비중 차이가 -20.8로 가장 변화가 컸고, 보정수입 항목에서는 부산의 비중 차이가 -19.2로 가장 변화가 컸으며, 자체노력수입 항목에서는 경기도가 3.6으로 가장 변화가 컸다.

표 3-16 기준재정수입액 항목별 비중 변화 : 군

구분	2005년(A)			2020년(B)			차이(B-A)		
	기초 수입	보정 수입	자체 노력	기초 수입	보정 수입	자체 노력	기초 수입	보정 수입	자체 노력
부산	51.4	47.7	0.8	68.2	28.5	3.3	16.8	-19.2	2.5
대구	45.9	50.6	3.5	63.9	35.4	0.7	18.0	-15.2	-2.8
인천	28.0	70.6	1.4	40.7	59.0	0.3	12.7	-11.6	-1.1
울산	60.4	37.9	1.7	73.5	25.6	1.0	13.1	-12.3	-0.7
경기	47.7	49.9	2.4	26.9	67.1	6.0	-20.8	17.2	3.6
강원	44.2	54.9	0.8	35.6	63.2	1.2	-8.6	8.3	0.4
충북	49.8	48.4	1.8	43.3	55.2	1.5	-6.5	6.8	-0.3
충남	51.4	46.1	2.6	37.8	59.1	3.1	-13.6	13.0	0.5
전북	42.6	56.3	1.0	34.5	64.6	1.0	-8.1	8.3	0.0
전남	47.9	51.2	0.8	37.8	63.5	-1.4	-10.1	12.3	-2.2
경북	48.7	50.4	1.0	38.3	60.9	0.9	-10.4	10.5	-0.1
경남	40.9	58.1	1.0	27.3	70.1	2.5	-13.6	12.0	1.5
제주	45.3	52.9	1.8						
평균	46.5	51.9	1.6	44.0	54.4	1.6	-2.5	2.5	0.0

제2절 자원보장 기능 분석

1. 분석개요

이 연구에서는 빈곤선 개념을 활용하여 보통교부세 자원보장 기능의 적절성을 분석하였다. 보통교부세 이전과 이후 빈곤 지표의 변화를 비교하여 보통교부세가 지방자치단체의 자원확보에 어느 정도 기여하고 있는지를 파악하고자 하였다. 이를 위해 빈곤도지표, 빈곤갭지표, FGT지표, Sen지수 등 4개의 빈곤 지표를 분석한 결과를 바탕으로 보통교부세의 자원보장 기능을 평가하였다.

빈곤선(Poverty line)은 기본적 욕구(basic needs)를 살 수 있는 충분한 소득수준을 의미하며, 개인의 소득이 빈곤선 아래로 떨어지면 빈곤하다는 것을 의미한다. 전체 인구에서 가난한 사람들을 구분하였다면, 다음 단계는 빈곤선 아래에 있는 사람들의 빈곤의 강도를 측정하는 것이다(Kakwani and Son, 2005).

x_i 을 i 가구의 1인당 소득, z 을 1인당 빈곤선이라 할 때, $x_i < z$ 이면 r_i 은 1의 값을 갖으며 가난한 것을, $x_i > z$ 이면, 0의 값을 갖으며 가난하지 않다는 것을 의미한다.

$$\begin{aligned} r_i &= 1, \text{ if } x_i < z & \dots\dots\dots(1) \\ &= 0, \text{ otherwise} \end{aligned}$$

빈곤도지표(H : Head-count ratio)는 가장 대표적인 빈곤지표로 전체 인구에서 빈곤선 이하에 속하는 빈곤층 인구의 비율이다. f_i 을 i 가구 내 사람의 비율이라 한다면, 빈곤도지표는 다음의 식(2)처럼 표기할 수 있다.

$$H = \sum_{i=1}^n f_i r_i \quad \dots\dots\dots(2)$$

다만, 빈곤도지표를 통해서 빈곤의 강도를 알 수 없다는 점에서, 이를 대체하는 지표로 빈곤갭지표(G : Poverty Gap Ratio, 식3)가 있다. 빈곤갭지표는 빈곤선 밑에 있는 개인의 소득이 빈곤선과 어느 정도 차이가 나는지를 측정하며, 빈곤선 대비 빈곤갭의 비중으로

나타낸다. 여기서 g_i 는 $\frac{z - x_i}{z}$ 로, i 개인의 소득 부족 비율을 의미한다.

$$G = \sum_{i=1}^n f_i r_i g_i \quad \text{혹은} \quad G = HI, \quad I = \frac{z - x^*}{z} \quad \dots\dots\dots(3)$$

빈곤갭지표는 빈곤층의 소득이 모두 같다고 가정하기 때문에, 빈곤층 내 소득분배를 무시한다. Sen지표는 빈곤층의 지니계수(G)를 사용하여 빈곤층 내 소득분배를 민감하게 포착한다(식 4). Sen지표는 소득 부족에 대한 가중치를 개인 소득 순서에 연결하여 빈곤층 내 소득불평등의 상대적 박탈 측면을 고려한다.

$$S = HI + H(1 - I)G^* \quad \dots\dots\dots(4)$$

Kakwani지표는 전달 민감도 공리를 충족하며 Sen지표를 일반화했다. Kakwani지표를 일반화한 빈곤층의 지니계수, $G(k)$ 를 사용하며, k 의 값이 클수록, 극빈곤층에 대한 가중치가 커진다.

$$\eta(k) = HI + H(1 - I)G(k), \quad \dots\dots\dots(5)$$

Sen과 Kakwani의 빈곤지표는 개인의 효용은 타인이 즐기는 효용에 의존한다는 상호의존적인 효용함수에 기반한다. 개인의 효용은 타인의 효용과 관계가 없다는 추가적으로 분리 가능한 사회복지함수에 기반한 빈곤지표들이 있는데, 그 중 Foster, Greer and Thorbecke(1984)는 추가적으로 분리 가능한 빈곤지표를 제안했다.

$$F_\alpha = \sum_{i=1}^n a_i r_i g_i^\alpha, \quad g_i = \frac{z - x_i}{z} \quad \dots\dots\dots(6)$$

여기서 α 는 빈곤에 대한 민감도를 나타내는데, $\alpha = 0$ 일 때, F_α 는 빈곤도지표와 같고, $\alpha = 1$ 이면, F_α 는 빈곤갭지표와 동일하다. 지표가 빈곤층 내 소득불평등에 민감하기 위해서는 α 는 1보다 커야하며, Kakwani의 전달민감도 공리를 충족하려면 α 는 2보다 커야한다. Kakwani의 지표와 같이 α 값이 클수록 극빈곤층에 대한 가중치가 커지고, 상대적으로

덜 빈곤한 사람들에게 부여되는 가중치가 적어진다.

2. 분석결과

1) 시·도

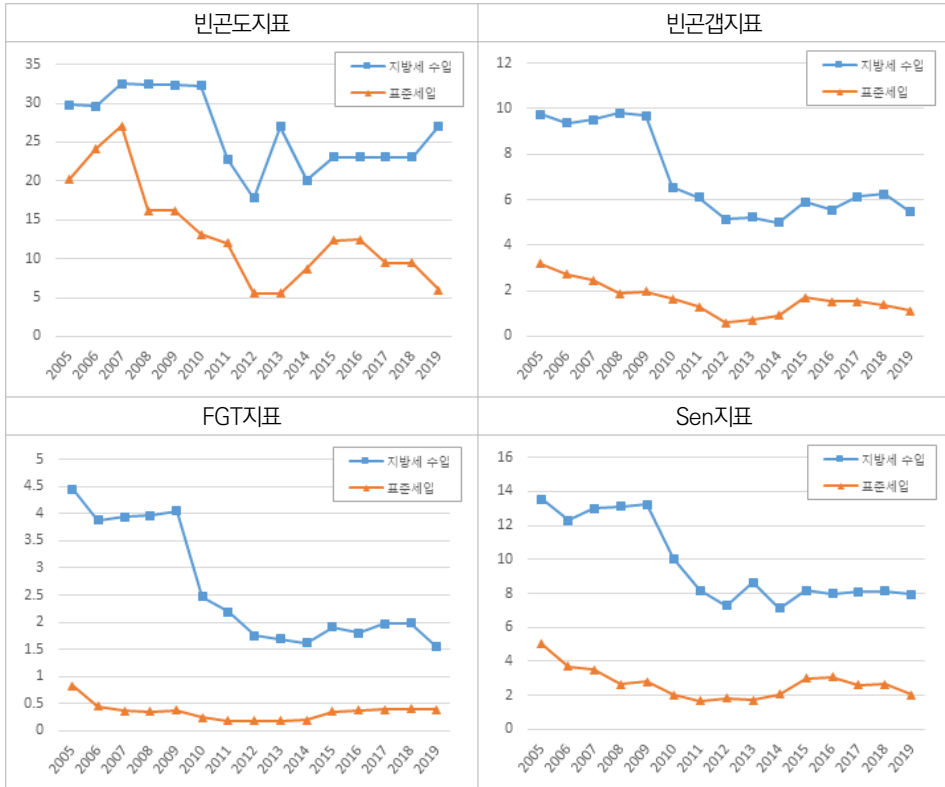
지방세 수입을 기준으로 시·도의 빈곤 정도를 측정한 결과는 다음과 같다. 개별적인 지표에 따라 값의 크기가 다르기는 하지만, 전반적으로 시·도의 빈곤 정도는 감소하는 추세를 나타냈다. 다만, 구체적으로 살펴보면 2012년까지는 하락하는 추세를 보이다 2014년부터는 상승하는 것으로 나타났다. 한편 2019년의 경우 빈곤도지표는 전년 대비 증가한 반면, 나머지 지표들은 감소한 것으로 나타났다. 즉, 빈곤 지역의 인구 비율은 높아졌지만, 지방세에 대한 상대적 박탈감은 감소하는 것으로 파악할 수 있다.

표 3-17 시·도 빈곤 지표 추이: 총액 기준

(단위: %)

구분	지방세 수입				일반세입(지방세+보통교부세)			
	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	FGT 지표	Sen 지표	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	FGT 지표	Sen 지표
2005	29.832	9.741	4.449	13.540	20.297	3.180	0.825	5.026
2006	29.664	9.363	3.886	12.300	24.176	2.718	0.449	3.722
2007	32.531	9.530	3.938	13.005	27.089	2.455	0.368	3.530
2008	32.442	9.821	3.960	13.134	16.225	1.875	0.352	2.649
2009	32.368	9.694	4.053	13.217	16.187	1.948	0.381	2.796
2010	32.244	6.549	2.465	10.042	13.156	1.652	0.243	2.048
2011	22.822	6.108	2.193	8.186	12.041	1.278	0.185	1.670
2012	17.770	5.153	1.755	7.273	5.547	0.594	0.185	1.830
2013	27.025	5.232	1.692	8.645	5.575	0.722	0.184	1.719
2014	20.080	5.000	1.615	7.114	8.662	0.918	0.201	2.067
2015	23.117	5.903	1.915	8.165	12.396	1.700	0.360	3.018
2016	23.119	5.538	1.807	7.989	12.424	1.527	0.381	3.080
2017	23.106	6.137	1.972	8.091	9.452	1.520	0.391	2.631
2018	23.055	6.238	1.987	8.121	9.466	1.386	0.399	2.655
2019	27.086	5.460	1.551	7.934	5.957	1.123	0.394	2.023

그림 3-2 시·도 빈곤 지표 추이: 총액 기준



지방세 수입에 보통교부세를 더한 일반세입의 경우 시·도의 빈곤 정도는 모든 지표에서 증가와 감소를 반복하다 2016년 이후 감소하는 것으로 나타났다. 4개 빈곤 지표 모두 지방세 수입보다 일반세입에서 작게 나타났다. 이러한 결과는 보통교부세가 일정 수준 지방자치단체에 대한 재원보장 기능을 수행한 것으로 볼 수 있다.

2) 시

지방세 수입을 기준으로 시 지역의 빈곤 정도를 측정된 결과는 다음과 같다. 앞에 제시된 시·도의 경우에는 4개 지표에서 비슷한 경향성을 나타낸 반면, 시의 경우에는 지표에

따라 다른 양상을 보였다. 빈곤에 대한 반응도가 반영되지 않은 빈곤도지표는 2005년 대비 2019년에 소폭 감소한 반면, 빈곤도회피가 반영된 빈곤갭지표와 FGT지표 등은 다소 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방세에 대한 시 지역의 상대적 박탈감이 증가하고 있다는 것을 의미한다.

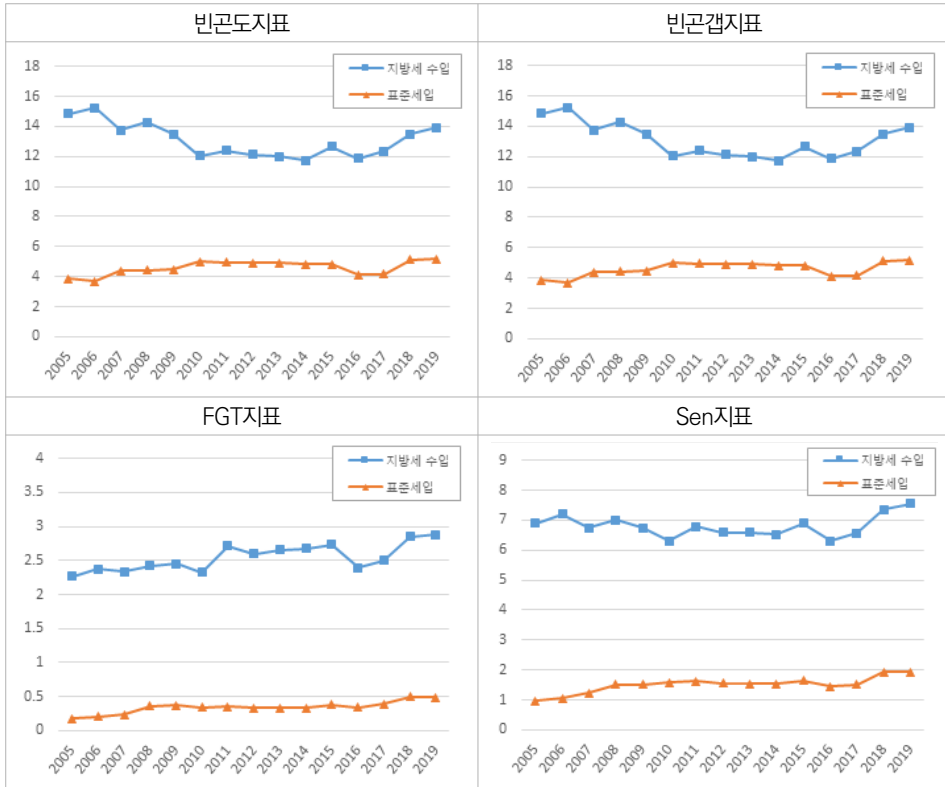
반면에 일반세입의 경우에는 4개 지표 모두 증가하는 추세를 나타냈다. 특히 빈곤도지표의 상승보다 빈곤갭지표에서의 증가가 크다는 점에서 일반세입에 대한 시 지역의 상대적 박탈감이 증가한 것으로 판단할 수 있다. 한편 시 지역의 경우에도 4개의 빈곤 지표 모두 지방세 수입보다 일반세입에서 작게 나타났다. 이러한 결과는 보통교부세가 일정 수준 지방자치단체에 대한 재원보장 기능을 수행한 것으로 볼 수 있다. 그러나 위에 제시된 것처럼 시간이 지남에 따라 4개 지표의 값이 모두 증가하는 추세를 나타내고 있어, 시 지역에 대한 보통교부세의 재원보장 기능이 점차 약화되고 있는 것으로 판단할 수 있다.

표 3-18 시(기초) 빈곤 지표 추이: 총액 기준

(단위: %)

구분	지방세 수입				일반세입			
	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	FGT 지표	Sen 지표	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	FGT 지표	Sen 지표
2005	14.847	5.204	2.271	6.892	3.876	0.527	0.181	0.959
2006	15.243	5.142	2.372	7.202	3.700	0.629	0.210	1.056
2007	13.765	4.965	2.335	6.742	4.370	0.760	0.237	1.227
2008	14.293	5.067	2.420	7.000	4.415	1.119	0.359	1.515
2009	13.494	4.910	2.449	6.733	4.487	1.166	0.368	1.519
2010	12.055	4.620	2.324	6.301	4.979	1.126	0.343	1.582
2011	12.396	5.268	2.712	6.798	4.973	1.113	0.355	1.617
2012	12.135	5.078	2.594	6.585	4.912	1.101	0.338	1.555
2013	12.018	5.141	2.655	6.590	4.898	1.055	0.331	1.542
2014	11.738	5.130	2.672	6.530	4.811	1.001	0.330	1.532
2015	12.637	5.233	2.731	6.901	4.828	1.106	0.383	1.654
2016	11.858	4.683	2.395	6.298	4.110	0.979	0.341	1.443
2017	12.357	4.817	2.497	6.563	4.161	1.165	0.389	1.522
2018	13.497	5.305	2.847	7.354	5.110	1.419	0.494	1.923
2019	13.940	5.369	2.881	7.557	5.175	1.373	0.492	1.921

그림 3-3 시(기초) 빈곤 지표 추이 : 총액 기준



3) 군

지방세 수입을 기준으로 군 지역의 빈곤 정도를 측정하는 결과는 다음과 같다. 군의 경우에는 4개 지표 모두 전반적으로 증가하는 추세를 나타냈다. 즉, 군 지역 지방세 수입을 총액 기준으로 파악할 경우, 전반적으로 빈곤 정도가 증가하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그리고 일반세입의 경우에도 4개 지표 모두 증가하는 추세를 나타냈다. 군 지역의 경우에도 4개의 빈곤 지표 모두 지방세 수입보다 일반세입에서 작게 나타났다. 이러한 결과는 보통교부세가 일정 수준 지방자치단체에 대한 자원보장 기능을 수행한 것으로 볼 수 있다.

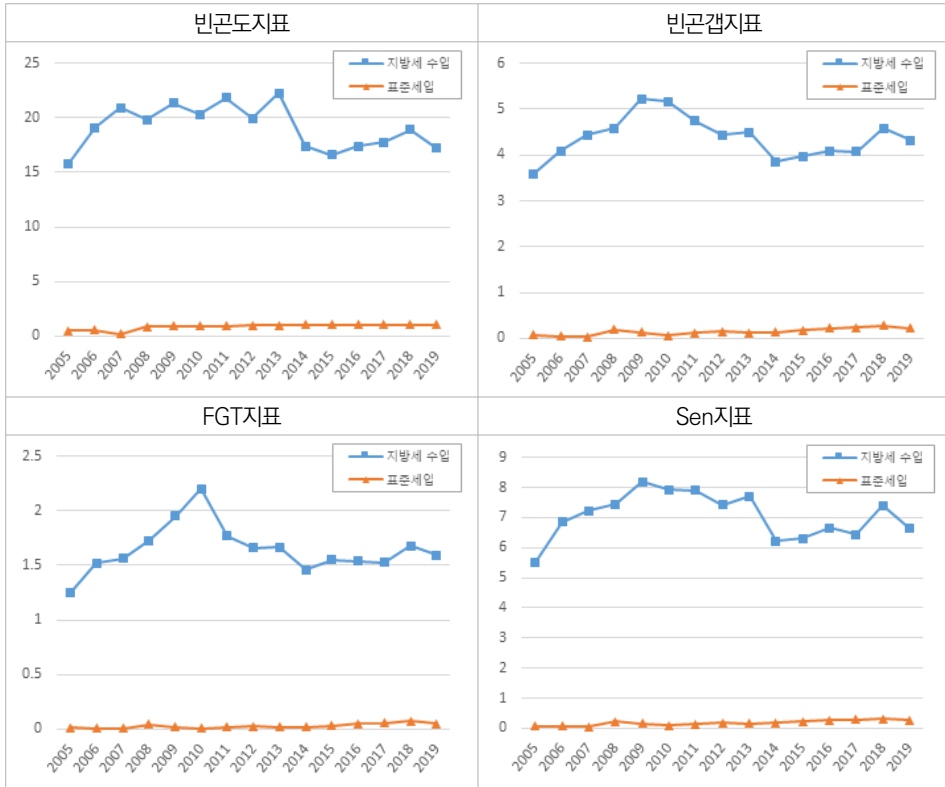
그러나 위에 제시된 것처럼 시간이 지남에 따라 4개 지표의 값이 모두 증가하는 추세를 나타내고 있어, 군 지역에 대한 보통교부세의 재원보장 기능이 점차 약화되고 있는 것으로 판단할 수 있다.

표 3-19 군(기초) 빈곤 지표 추이: 총액 기준

(단위: %)

구분	지방세 수입				일반세입			
	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	FGT 지표	Sen 지표	빈곤도 지표	빈곤갭 지표	FGT 지표	Sen 지표
2005	15.788	3.591	1.255	5.515	0.507	0.073	0.011	0.081
2006	19.100	4.082	1.522	6.848	0.561	0.042	0.007	0.066
2007	20.920	4.434	1.566	7.217	0.212	0.040	0.008	0.040
2008	19.842	4.579	1.725	7.454	0.889	0.194	0.045	0.225
2009	21.341	5.222	1.952	8.177	0.911	0.134	0.020	0.151
2010	20.311	5.161	2.204	7.918	0.918	0.056	0.007	0.089
2011	21.858	4.737	1.771	7.894	0.925	0.120	0.018	0.147
2012	19.965	4.443	1.662	7.415	0.976	0.143	0.026	0.185
2013	22.234	4.497	1.665	7.710	0.974	0.128	0.020	0.164
2014	17.422	3.852	1.463	6.219	1.027	0.138	0.022	0.173
2015	16.630	3.965	1.554	6.300	1.061	0.177	0.034	0.221
2016	17.394	4.090	1.537	6.655	1.067	0.218	0.048	0.260
2017	17.755	4.079	1.524	6.437	1.073	0.240	0.057	0.280
2018	18.922	4.577	1.680	7.398	1.066	0.277	0.074	0.306
2019	17.191	4.323	1.592	6.642	1.072	0.223	0.050	0.263

그림 3-4 군(기초) 빈곤 지표 추이 : 총액 기준



제3절 재정조정 기능 분석

1. 분석개요

이 연구에서는 형평화계수를 활용하여 보통교부세의 재정조정 기능이 잘 수행되고 있는지의 여부를 분석하였다. 이를 위해 지방세 수입과 지방세 수입에 보통교부세를 포함한 일반세입 간 형평화계수 차이를 비교하였으며, 일반세입의 형평화계수 값이 지방세 수입의 값 보다 작은 경우에 보통교부세의 재정조정 기능이 잘 수행되고 있는 것으로 판단하였다.

이 연구에서는 보통교부세의 재정조정 기능을 분석하기 위해 다양한 형평화계수 중 지니계수(Gini Coefficient)와 엔트로피(Generalized Entropy measure)를 사용하였다. 지니계수는 가장 널리 사용되는 불평등의 단일척도로, 특정 변수의 분포를 동등성을 나타내는 균일 분포와 비교하는 누적빈도 곡선인 로렌츠 곡선(Lorenz curve)을 기반으로 한다. 지니계수는 균등 분배가 이루어진 것을 나타내는 선(균등선)과 로렌츠 곡선으로 둘러싸인 면적(A)을 완전균등선 이하의 삼각형 면적(S)으로 대비시킨 비율로, 값은 0부터 1까지의 수치로 표현된다. 이 연구의 경우 세입 규모에 따른 지방자치단체의 누적비중을 전체 세입에서 차지하는 비중과 비교함으로써 구할 수 있는데(예를 들어 세입 규모 하위 50% 지방자치단체의 세입이 전체 세입에서 차지하는 비중), 세입 분배가 완전히 평등할 경우에는 0의 값을 갖는 반면 완전히 불평등할 경우에는 1의 값을 갖게 된다.

$$Gini = \frac{A}{B} = \frac{\text{불평등면적}}{\text{삼각형 } ABC \text{면적}}$$

엔트로피 또한 불평등의 척도 중 하나로 일반 공식은 다음과 같으며, 이때 \bar{y} 는 평균 지방세 수입 또는 일반세입을 의미한다.

$$GE(\alpha) = \frac{1}{\alpha(\alpha-1)} \left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)^\alpha - 1 \right]$$

GE 값은 0과 무한대까지의 수치로 표현되며, 0은 동일한 분포를 나타내고 값이 커질수록 더 높은 수준의 불평등을 의미한다. 각 지방자치단체의 세입이 균등하게 배분되었을 경우 0을 나타내고 0보다 큰 값을 나타낼수록 불균등한 수준을 의미한다. 엔트로피 지수는 보통 일반화된 엔트로피(generalised entropy) 형식으로 표현되며 민감도 크기에 따라 다양한 엔트로피 지수를 형성하는데,¹³⁾ 이 연구에서는 민감도의 값이 1일 때의 결과를 나타내는 Theil 지수와 0일 때의 결과를 나타내는 mean log deviation을 이용하였다.

$$GE(0) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \ln\left(\frac{y_i}{y}\right)$$

2. 분석결과

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

Theil 지수의 경우 지니계수에 비하여 보통교부세의 불균등 완화 효과가 상대적으로 더 작게 나타나고 있는데, 특히 2010-2016년 동안 연속해서 지방세 수입을 이용한 지수와 일반세입을 이용한 지수의 차이가 음의 값을 가지는 것을 확인할 수 있다. 마지막으로 mean log deviation 결과의 경우 Theil 지수의 결과에 비해 지니계수의 결과와 더 유사한 패턴을 나타내고 있다. 시·도 본청을 대상으로 서로 다른 불균등 측정지표를 이용하여 분석한 이상의 결과들은 분석기간 초기에 비해 보통교부세가 세입의 불균등 수준 감소에

13) 일반화된 엔트로피 지수는 $GE(\alpha) = \frac{1}{\alpha(\alpha-1)} \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\left(\frac{y_i}{y} \right)^\alpha - 1 \right)$ 로 표현되며 α 는 민감도를 나타낸다. 민감도 값이 양의 값을 가지고 클수록 상위 분포에 해당하는 관측값의 크기 변화에 엔트로피 지수 결과가 더 민감하게 반응함을 의미한다.

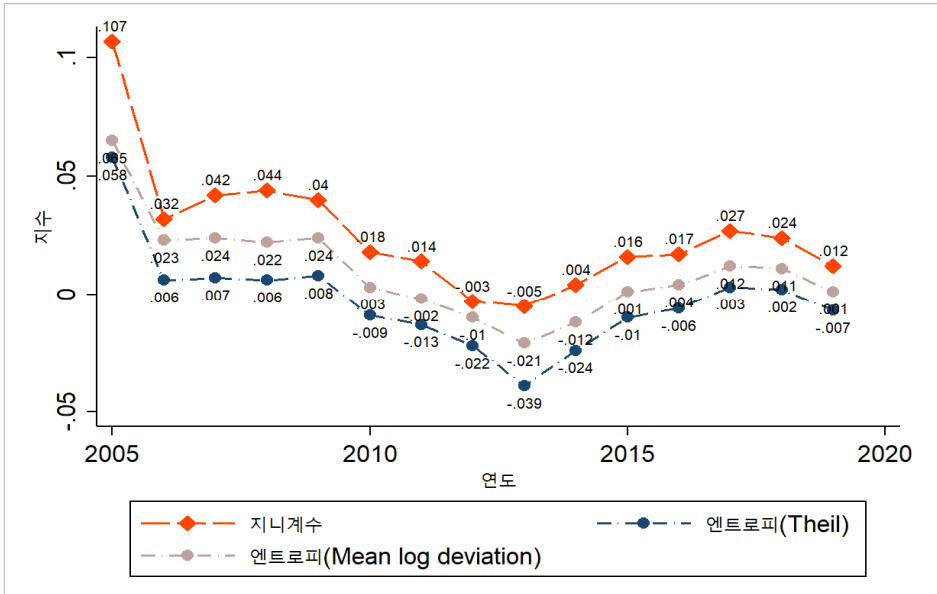
미치는 영향의 크기가 시간이 지날수록 감소하고 있으며 특히 2011-2014년 사이에는 보통교부세가 교부되었음에도 불구하고 오히려 불균등 수준이 악화되었음을 공통적으로 나타내고 있다.

표 3-20 보통교부세 형평화 효과: 시·도 분청

연도	지니계수 (Gini)			엔트로피 지수 (Theil)			엔트로피 지수 (Mean log deviation)		
	1인당 지방세 수입	1인당 표준 세입	차이	1인당 지방세 수입	1인당 표준 세입	차이	1인당 지방세 수입	1인당 표준 세입	차이
2005	0.219	0.113	0.107	0.079	0.021	0.058	0.085	0.020	0.065
2006	0.217	0.185	0.032	0.077	0.071	0.006	0.084	0.060	0.023
2007	0.225	0.183	0.042	0.080	0.073	0.007	0.085	0.061	0.024
2008	0.227	0.183	0.044	0.082	0.076	0.006	0.085	0.063	0.022
2009	0.230	0.189	0.040	0.084	0.076	0.008	0.087	0.064	0.024
2010	0.190	0.172	0.018	0.056	0.065	-0.009	0.057	0.054	0.003
2011	0.191	0.177	0.014	0.056	0.070	-0.013	0.057	0.058	-0.002
2012	0.211	0.214	-0.003	0.070	0.092	-0.022	0.070	0.080	-0.010
2013	0.251	0.256	-0.005	0.105	0.144	-0.039	0.098	0.120	-0.021
2014	0.257	0.253	0.004	0.118	0.142	-0.024	0.105	0.117	-0.012
2015	0.249	0.233	0.016	0.105	0.114	-0.010	0.097	0.097	0.001
2016	0.241	0.223	0.017	0.095	0.101	-0.006	0.090	0.086	0.004
2017	0.248	0.221	0.027	0.102	0.099	0.003	0.096	0.084	0.012
2018	0.235	0.211	0.024	0.092	0.089	0.002	0.087	0.076	0.011
2019	0.208	0.196	0.012	0.072	0.079	-0.007	0.068	0.067	0.001

주: 일반세입은 (지방세 수입+보통교부세)를 의미함

그림 3-5 보통교부세 형평화 효과 : 시·도 본청



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

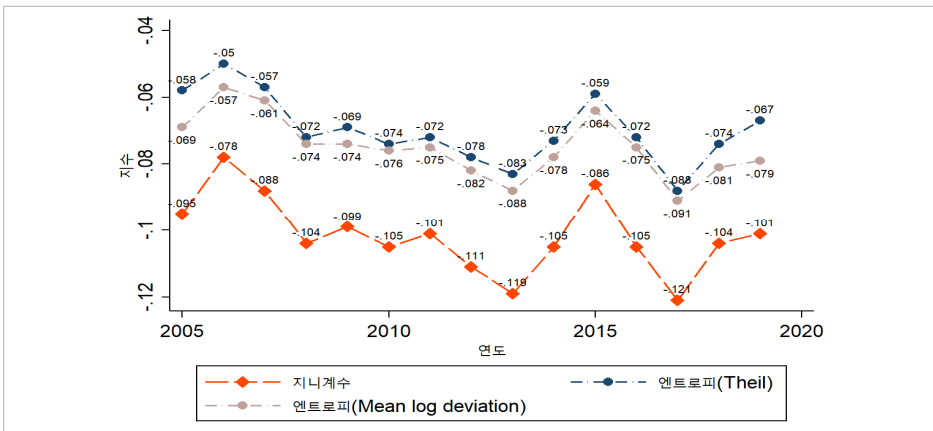
시를 대상으로 분석한 결과는 다음과 같다. 지니계수, Theil 지수, 그리고 mean log deviation 모두 보통교부세 교부 후 시 자치단체들의 세입 불균등 수준이 악화되었다는 사실을 나타내고 있어, 시·도 본청을 대상으로 분석한 결과에 비해서 상대적으로 일관된 결과를 보이고 있다. 시의 경우 2006년 이후 불균등 수준이 계속 커지다가 2014~2015년에 다소 개선되었지만 이후 다시 악화되는 패턴을 나타내고 있다.

표 3-21 보통교부세 형평화 효과: 시

연도	지니계수			엔트로피지수(Theil)			엔트로피지수(Mean log deviation)		
	1인당 지방세 수입	1인당 표준 세입	차이	1인당 지방세 수입	1인당 표준 세입	차이	1인당 지방세 수입	1인당 표준 세입	차이
2005	0.170	0.265	-0.095	0.050	0.109	-0.059	0.046	0.115	-0.069
2006	0.179	0.257	-0.078	0.053	0.103	-0.050	0.050	0.107	-0.057
2007	0.168	0.256	-0.088	0.045	0.102	-0.057	0.043	0.104	-0.061
2008	0.171	0.275	-0.104	0.046	0.118	-0.072	0.045	0.119	-0.074
2009	0.182	0.281	-0.099	0.053	0.123	-0.070	0.051	0.125	-0.074
2010	0.172	0.276	-0.104	0.045	0.119	-0.074	0.045	0.121	-0.076
2011	0.180	0.281	-0.101	0.051	0.123	-0.072	0.050	0.125	-0.075
2012	0.171	0.283	-0.112	0.046	0.124	-0.078	0.045	0.126	-0.081
2013	0.168	0.287	-0.119	0.044	0.128	-0.084	0.043	0.131	-0.088
2014	0.177	0.282	-0.105	0.050	0.123	-0.073	0.048	0.126	-0.078
2015	0.186	0.272	-0.086	0.056	0.115	-0.059	0.053	0.117	-0.064
2016	0.173	0.278	-0.105	0.048	0.120	-0.072	0.046	0.121	-0.075
2017	0.174	0.295	-0.121	0.048	0.136	-0.088	0.047	0.137	-0.090
2018	0.194	0.298	-0.104	0.065	0.139	-0.074	0.060	0.141	-0.081
2019	0.203	0.304	-0.101	0.077	0.144	-0.067	0.067	0.146	-0.079

주: 일반세입은 (지방세 수입+보통교부세)를 의미함

그림 3-6 보통교부세 형평화 효과: 시



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

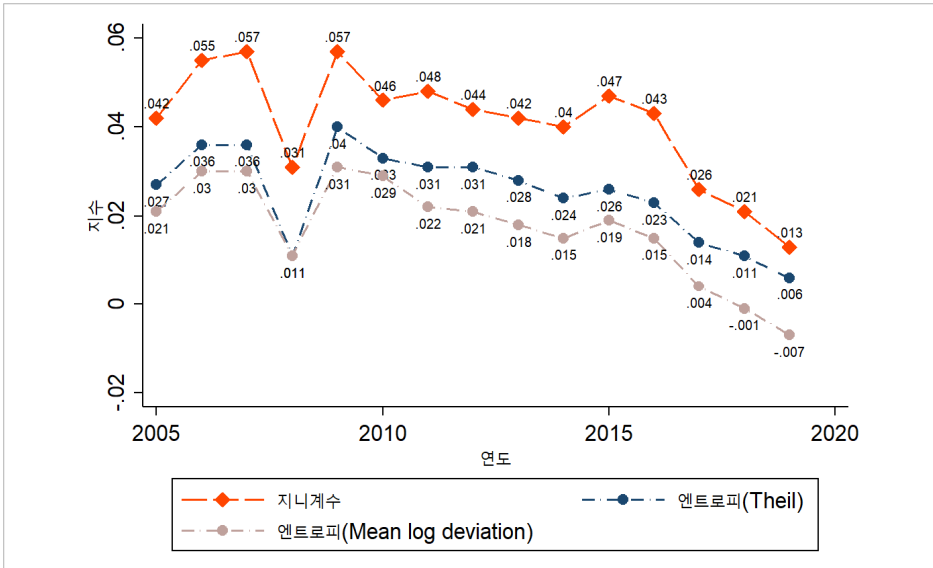
군을 대상으로 분석한 결과는 다음과 같다. 시를 대상으로 분석한 결과와는 반대로 대부분의 경우에 있어서 보통교부세 교부 후 군 자치단체들의 세입 불균등 수준이 개선된 사실을 보여주고 있다. 하지만 이러한 보통교부세 효과의 크기는 시간이 지날수록 작아지고 있는 것을 알 수 있다. 2009년에 불균등 개선 효과가 크게 증가한 이후 2019년까지 계속 감소하는 추세를 보이고 있는데, 특히 Mean log deviation의 경우 2018년과 2019년에는 보통교부세 교부 이후 오히려 다소 악화된 불균등 수준을 보이고 있다.

표 3-22 | 보통교부세 형평화 효과 : 군

연도	지니계수			엔트로피지수 (Theil)			엔트로피지수 (Mean log deviation)		
	1인당 지방세 수입	1인당 표준 세입	차이	1인당 지방세 수입	1인당 표준 세입	차이	1인당 지방세 수입	1인당 표준 세입	차이
2005	0.210	0.169	0.041	0.073	0.046	0.027	0.069	0.048	0.021
2006	0.229	0.174	0.055	0.084	0.049	0.035	0.081	0.052	0.029
2007	0.229	0.173	0.056	0.084	0.048	0.036	0.081	0.051	0.030
2008	0.231	0.200	0.031	0.088	0.077	0.011	0.083	0.072	0.011
2009	0.242	0.186	0.056	0.095	0.055	0.040	0.091	0.060	0.031
2010	0.228	0.182	0.046	0.087	0.054	0.033	0.088	0.059	0.029
2011	0.229	0.181	0.048	0.084	0.053	0.031	0.081	0.058	0.023
2012	0.226	0.182	0.044	0.085	0.054	0.031	0.080	0.059	0.021
2013	0.221	0.179	0.042	0.080	0.052	0.028	0.076	0.058	0.018
2014	0.211	0.171	0.040	0.072	0.048	0.024	0.069	0.054	0.015
2015	0.213	0.166	0.047	0.072	0.046	0.026	0.070	0.051	0.019
2016	0.212	0.169	0.043	0.071	0.048	0.023	0.069	0.054	0.015
2017	0.204	0.178	0.026	0.067	0.053	0.014	0.065	0.061	0.004
2018	0.199	0.178	0.021	0.065	0.054	0.011	0.062	0.063	-0.001
2019	0.195	0.181	0.014	0.062	0.056	0.006	0.059	0.066	-0.007

주 : 일반세입은 (지방세 수입+보통교부세)를 의미함

그림 3-7 보통교부세 형평화 효과: 군



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

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



제4장

환경변화에 따른 보통교부세 영향 분석

제1절 인구구조 변화에 따른 영향

제2절 경제 여건 변화의 영향

제3절 2단계 재정분권의 영향



**환경변화에 대응한
지방재정조정제도 개편방안**
: 보통교부세를 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제4장

환경변화에 따른 보통교부세 영향 분석

제1절 인구구조 변화에 따른 영향

1. 분석개요

이 연구에서는 행정안전부 주민등록인구통계(2021년 8월 31일 기준)와 통계청 장래인구추계를 적용하여 향후 5년 간 시군구별 총 인구 및 65세 이상 노령인구를 산정하였다.

표 4-1 총 인구 및 노령인구 추계

광역	총 인구			노령인구(65세 이상 인구)		
	2021	2026	차이	2021	2026	차이
서울	9,550,227	9,311,804	-238,423	1,578,787	2,365,198	786,411
부산	3,359,527	3,193,553	-165,974	671,625	990,217	318,592
대구	2,393,626	2,334,497	-59,129	410,960	632,580	221,620
인천	2,938,429	2,999,552	61,123	426,846	709,234	282,388
광주	1,441,970	1,444,925	2,955	210,297	336,083	125,786
대전	1,454,679	1,456,733	2,054	217,686	347,711	130,025
울산	1,124,459	1,113,553	-10,906	149,380	241,083	91,703
세종	365,309	437,698	72,389	36,589	64,995	28,406
경기	13,530,519	14,037,547	507,028	1,845,025	3,084,536	1,239,511
강원	1,536,270	1,513,521	-22,749	328,015	508,761	180,746
충북	1,597,179	1,657,342	60,163	296,742	468,672	171,930
충남	2,118,183	2,278,956	160,773	414,882	646,935	232,053
전북	1,792,476	1,740,721	-51,755	393,264	581,194	187,930
전남	1,838,353	1,728,096	-110,257	441,759	630,694	188,935
경북	2,630,254	2,610,971	-19,283	588,642	879,582	290,940
경남	3,322,373	3,337,863	15,490	598,671	924,992	326,321
제주	675,883	723,130	47,247	109,038	174,393	65,355
합계	51,669,716	51,920,462	250,746	8,718,208	13,586,860	4,868,652

출처 : 행정안전부 주민등록인구(2021년 8월 31일 기준), 통계청 장래인구추계

총 인구의 경우 2021년 51,669,716명에서 2026년 51,920,462명으로 250,746명 증가하는 것으로 나타났다. 지역별로는 17개 지역 중 9개 지역이 증가하는 반면, 8개 지역이 감소하는 것¹⁴⁾으로 나타났다. 이를 지역별로 살펴보면, 경기 지역이 13,530,519명에서 14,037,547명으로 507,028명 증가하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 충남(160,773명), 세종(72,389명), 인천(61,123명) 등의 순서로 총 인구 증가 규모가 큰 것으로 나타났다. 반면에 서울 지역의 총 인구는 238,423명 감소하는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 부산(165,974명)과 전남(110,257명)의 총 인구 감소 규모가 큰 것으로 나타났다.

한편 65세 이상 노령인구는 2021년 8,718,208명에서 2026년 13,586,860명으로 4,688,652명 증가할 것으로 전망되었으며, 17개 시도 모두 65세 이상 노령인구가 증가하는 것으로 나타났다. 지역별로 살펴보면 경기 지역의 65세 이상 노령인구가 2021년 1,845,025명에서 2026년 3,084,536명으로 1,239,511명 증가하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 서울(786,411명), 경남(326,321명), 부산(318,592명) 등의 65세 이상 노령인구가 많이 증가하는 것으로 나타났다.

이 연구는 최병호·이근재(2018)의 연구를 바탕으로 인구구조 변화가 보통교부세에 미치는 영향을 파악하고자 하였다. 최병호·이근재(2018)에서는 회귀분석 결과를 바탕으로 인구 1단위 증가에 따른 보통교부세, 기준재정수요액, 기준재정수입액의 변화를 추정¹⁵⁾하였다. 앞에서 제시한 통계청 장래인구추계에 따른 시군구별 추계 인구를 기준으로 아래에 제시된 4개 변수의 단위당 변화 계수값을 적용하여 기준재정수요액 및 기준재정수입액의 변화량을 추정하였다. 기준재정수요액 및 기준재정수입액은 2021년 보통교부세 산정내역에 제시된 값을 활용하였다. 이를 바탕으로 2022년부터 2026년까지 5개년 동안 인구구조 변화에 따른 기준재정수요액 및 기준재정수입액 변화량을 추정하였다.

기준재정수요액과 기준재정수입액 변화량을 추정한 후 국회예산정책처의 재정 전망 수치를 적용하여 보통교부세 산정액을 추정하였다. 국회예산정책처(2019)의 2019-2028년

14) 2021년 대비 2026년 총 인구 증가 지역은 인천, 광주, 대전, 세종, 경기, 충북, 충남, 경남, 제주 등 9개인 반면, 총 인구 감소 지역은 서울, 부산, 대구, 울산, 강원, 전북, 전남, 경북 등 8개로 나타났다.

15) 이들의 연구에서는 인구 수(천 명), 인구 수 제곱, 65세 이상 인구 비율(%), 면적(1,000km²)를 활용하여 보통교부세, 기준재정수요액, 기준재정수입액의 한계 효과를 파악하였다. 보통교부세에 대한 인구변화의 한계효과와 관련된 구체적인 내용은 최병호·이근재(2018)에 제시되어 있다.

NABO 중기 재정전망에서는 국세 수입의 연평균 증가율을 3.5%로 제시하였으며, 국회예산정책처(2020)의 2020 NABO 장기 재정전망에서는 2070년까지 국세 수입의 연평균 증가율을 1.3%로 제시하였다. 이에 따라 이 연구에서는 내국세 수입의 증가율을 1.3%(시나리오 1), 2.4%(시나리오 2), 3.5%(시나리오 3)로 설정하였다.

표 4-2 | 인구와 기준재정수요액·기준재정수입액의 관계

구분	기준재정수요액	기준재정수입액
인구 수(천 명)	1,213.4	652.4
인구 수 제곱	-0.73	-0.22
65세 이상 인구 비율(%)	282.0	-114.6
면적	0.14	0.01

출처: 최병호·이근재(2018)

인구구조 변화에 따른 보통교부세 영향 분석을 수행하기 위한 분석 시나리오는 다음과 같다.

표 4-3 | 인구구조 변화에 따른 보통교부세 영향 분석 시나리오

- 인구 수, 인구 수 제곱, 65세 이상 인구 비율, 면적 등 4개 변수를 통해 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 대한 영향력 추정
 - 기준재정수요액 : $1,213.4(\text{인구 수}) - 0.73(\text{인구 수 제곱}) + 282.0(65\text{세 이상 인구 비율}) + 0.14(\text{면적})$
 - 기준재정수입액 : $652.4(\text{인구 수}) - 0.22(\text{인구 수 제곱}) - 114.6(65\text{세 이상 인구 비율}) + 0.01(\text{면적})$
- 기준재정수요액과 기준재정수입액은 모든 시나리오에서 동일하게 변화하는 것으로 가정
- 내국세 수입 전망 결과에 따라 보통교부세 총액이 변화하는 것으로 가정하여 3가지 시나리오 설정
 - 인구구조 시나리오 1 : 내국세 수입 증가율 1.3%(2020 NABO 장기 재정전망)
 - 인구구조 시나리오 2 : 내국세 수입 증가율 2.4%(2개 전망치의 평균)
 - 인구구조 시나리오 3 : 내국세 수입 증가율 3.5%(2019-2028 NABO 중기 재정전망)

2. 분석결과

1) 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정

인구구조 변화에 따른 기준재정수요액과 기준재정수입액 변화를 광역자치단체 단위에 적용하였을 때 기준재정수요액과 기준재정수입액 모두 증가하지만 기준재정수요액의 증가분보다 기준재정수입액의 증가분이 더 크게 증가하는 것으로 나타났다. 기준재정수요액 합계는 2026년 64,108,274백만 원으로 2021년 64,095,839백만 원에 비해 12,435백만 원 만큼 증가하고, 기준재정수입액은 2026년 49,804,402백만 원으로 2021년 49,776,162백만 원에 비해 28,240백만 원 증가하였다.

2021년 대비 2026년 기준재정수요액의 변화분을 광역자치단체별로 살펴보면 수요액이 증가하는 8개 광역자치단체 중 경기본청이 431,340백만 원으로 수요액증가분이 가장 크고, 그 다음으로 충남본청이 179,849백만 원 증가하였다. 반면에 가장 크게 감소하는 지역은 서울본청으로 2026년 산정액 14,996,156백만 원이 2021년과 비교하여 328,214백만 원 감소하고 부산본청은 218,288백만 원 감소하는 것으로 나타났다.

2021년 대비 2026년 기준재정수입액의 차이를 광역자치단체별로 살펴보면 경기본청이 2026년 8,626,129백만 원으로 2021년 8,352,754백만 원과 비교하여 273,375백만 원 증가하여 기준재정수입액 증가분이 가장 크게 나타나고, 두 번째로 충남본청이 98,276백만 원 증가하였다. 기준재정수입액의 가장 큰 감소분을 보이는 지역은 기준재정수요액 변화분과 마찬가지로 서울본청과 부산본청으로, 서울본청의 경우 169,063백만 원 감소하였고, 부산본청은 115,596백만 원 감소로 뒤를 이었다.

표 4-4 인구구조 변화에 따른 기준재정수요액 및 기준재정수입액 추계(광역)

(단위: 백만 원)

광역	기준재정수요액			기준재정수입액		
	2021	2026	차이	2021	2026	차이
서울	15,324,370	14,996,156	-328,214	16,377,389	16,208,326	-169,063
부산	5,971,346	5,753,058	-218,288	4,476,257	4,360,661	-115,596
대구	4,106,334	4,034,958	-71,376	2,764,692	2,724,218	-40,474

광역	기준재정수요액			기준재정수입액		
	2021	2026	차이	2021	2026	차이
인천	4,769,279	4,843,439	74,160	3,747,108	3,785,128	38,020
광주	2,912,017	2,918,113	6,096	1,631,855	1,632,792	937
대전	2,818,096	2,823,172	5,076	1,522,348	1,522,672	324
울산	2,147,360	2,136,548	-10,812	1,552,421	1,544,332	-8,089
세종	756,916	842,356	85,440	664,984	710,508	45,524
경기	8,097,600	8,528,940	431,340	8,352,754	8,626,129	273,375
강원	2,166,575	2,144,408	-22,167	854,369	838,177	-16,192
충북	1,898,777	1,972,909	74,132	981,853	1,019,270	37,417
충남	2,362,363	2,542,212	179,849	1,386,828	1,485,104	98,276
전북	2,092,090	2,031,693	-60,397	793,694	758,108	-35,586
전남	2,458,710	2,321,294	-137,416	949,545	873,634	-75,911
경북	3,124,626	3,106,810	-17,816	1,528,806	1,515,038	-13,768
경남	3,089,380	3,112,209	22,829	2,191,259	2,200,307	9,048
제주	0	0	0	0	0	0
합계	64,095,839	64,108,274	12,435	49,776,162	49,804,402	28,240

인구구조 변화에 따른 기준재정수요액과 기준재정수입액 변화를 기초자치단체 단위에 적용하였을 때 기준재정수요액과 기준재정수입액 모두 2021년에 비해 2026년에서 증가하며 기준재정수요액의 증가폭이 기준재정수입액에 비해 크게 나타났다. 기준재정수요액 합계는 2026년 72,841,676백만 원으로 2021년 71,918,242백만 원에 비해 923,434백만 원 증가하고, 기준재정수입액은 2026년 30,064,133백만 원으로 2021년 29,805,646백만 원에 비해 258,487백만 원 증가하였다.

기준재정수요액의 변화를 기초자치단체별로 살펴보면 가장 큰 증가분을 보이는 경기도가 2021년 18,335,235백만 원에서 2026년 18,957,658백만 원으로 622,423백만 원 증가하고, 두 번째로 증가분이 큰 충남의 경우 2021년 6,776,663백만 원에서 2026년 6,982,973백만 원으로 206,310백만 원 증가하였다. 기준재정수요액이 감소하는 기초자치단체 3곳 중 가장 크게 감소한 지역은 전남으로 2021년 비해 105,627백만 원 감소하고, 그 뒤를 이어 부산은 44,237백만 원, 전북 44,237백만 원 감소하였다.

기준재정수입액 변화 정도를 살펴보면 2021년에 비해 2026년 수입액이 가장 큰 기초자치단체는 경기이며 302,496백만 원 증가하고, 두 번째로 증가분이 큰 기초자치단체는 충남으로 96,901백만 원 증가하였다. 이에 반해 수입액이 가장 크게 감소하는 기초자치단체는 전남으로 2021년 1,774,851백만 원에서 2026년 1,691,605백만 원으로 83,246백만 원 감소하였다. 두 번째로 감소가 큰 지역은 전북으로 2021년에 비해 2026년이 41,053백만 원 감소하지만 전남 감소분의 절반 정도 수준이다.

표 4-5 인구구조 변화에 따른 기준재정수요액 및 기준재정수입액 추계(기초)

(단위: 백만 원)

기초	기준재정수요액			기준재정수입액		
	2021	2026	차이	2021	2026	차이
서울	0	0	0	0	0	0
부산	308,259	306,444	-1,815	174,002	171,770	-2,232
대구	447,721	488,023	40,302	276,741	297,545	20,804
인천	517,742	524,216	6,474	120,605	120,798	193
광주	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0
울산	473,652	481,144	7,492	304,446	307,031	2,585
세종	0	0	0	0	0	0
경기	18,335,235	18,957,658	622,423	14,047,170	14,349,666	302,496
강원	6,580,037	6,633,634	53,597	1,498,478	1,451,694	-46,784
충북	4,781,722	4,868,873	87,151	1,628,366	1,662,038	33,672
충남	6,776,663	6,982,973	206,310	2,526,302	2,623,203	96,901
전북	6,233,335	6,189,098	-44,237	1,488,046	1,446,993	-41,053
전남	8,235,944	8,130,317	-105,627	1,774,851	1,691,605	-83,246
경북	10,490,063	10,498,830	8,767	2,724,996	2,700,300	-24,696
경남	8,737,869	8,780,466	42,597	3,241,643	3,241,488	-155
제주	0	0	0	0	0	0
합계	71,918,242	72,841,676	923,434	29,805,646	30,064,133	258,487

인구구조 변화에 따른 보통교부세 추계 시나리오를 광역자치단체 수준에 적용하면 광역자치단체 보통교부세 합계금액은 시나리오 1, 2, 3 모두에서 현행보다 증가하였고, 시나리오3에서 가장 큰 증가폭을 보였다. 현행(2021년) 12,877,463백만 원과 비교하면

시나리오 1은 13,603,382백만 원으로 추계되어 725,919백만 원 증가하고, 시나리오 2는 14,363,117백만 원으로 현행에 비해 1,485,654백만 원 증가하며, 시나리오 3에서는 15,156,207백만 원으로 현행보다 2,278,744백만 원 증가하는 것으로 나타났다.

시나리오1에서 가장 큰 보통교부세 증가가 나타나는 광역자치단체는 충남본청으로 104,715백만 원 증가하였고, 유일하게 감소가 나타나는 광역자치단체인 부산본청은 17,262백만 원 감소하였다. 시나리오2에서도 서울과 경기를 제외하고 모든 광역자치단체에서 보통교부세 산정액이 증가하며 광역자치단체 중 제주본청이 158,960백만 원 증가하여 가장 크게 증가하였다. 시나리오3에서는 서울과 경기를 제외한 모든 광역자치단체에서 현행에 비해 보통교부세 산정액이 증가하며 제주본청이 241,515백만 원으로 가장 큰 증가를 보인다.

표 4-6 인구구조 변화에 따른 보통교부세 추계(광역)

(단위 : 백만 원)

광역	현행 (2021) (A)	시나리오1		시나리오2		시나리오3	
		보통교부세 (B)	차이 (B-A)	보통교부세 (C)	차이 (C-A)	보통교부세 (D)	차이 (D-A)
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,104,139	1,086,877	-17,262	1,147,578	43,439	1,210,944	106,805
대구	990,817	1,023,137	32,320	1,080,278	89,461	1,139,928	149,111
인천	754,884	826,096	71,212	872,232	117,348	920,395	165,511
광주	945,413	1,003,296	57,883	1,059,329	113,916	1,117,822	172,409
대전	956,924	1,015,144	58,220	1,071,839	114,915	1,131,023	174,099
울산	439,369	462,272	22,903	488,089	48,720	515,040	75,671
세종	67,892	102,917	35,025	108,665	40,773	114,665	46,773
경기	0	0	0	0	0	0	0
강원	969,078	1,019,618	50,540	1,076,562	107,484	1,136,007	166,929
충북	677,158	744,392	67,234	785,965	108,807	829,364	152,206
충남	720,443	825,158	104,715	871,242	150,799	919,349	198,906
전북	958,879	994,135	35,256	1,049,656	90,777	1,107,615	148,736
전남	1,114,534	1,130,015	15,481	1,193,125	78,591	1,259,006	144,472
경북	1,178,530	1,242,505	63,975	1,311,898	133,368	1,384,337	205,807
경남	663,272	711,813	48,541	751,567	88,295	793,066	129,794
제주	1,336,131	1,416,009	79,878	1,495,091	158,960	1,577,646	241,515
합계	12,877,463	13,603,382	725,919	14,363,117	1,485,654	15,156,207	2,278,744

인구구조 변화에 따른 보통교부세 추계 시나리오를 기초자치단체 수준에 적용하면 기초자치단체 보통교부세 합계액이 현행(2021)에 비해 시나리오 1, 2, 3 모두에서 증가하고, 시나리오 3에서 가장 큰 증가가 나타났다. 현행(2021년) 31,348,663백만 원과 비교하면 시나리오 1은 보통교부세가 33,596,907백만 원으로 추계되어 2,248,244백만 원 증가하고, 시나리오2는 35,473,260백만 원으로 현행에 비해 4,124,597백만 원 증가하며, 시나리오3에서는 37,431,992백만 원으로 현행보다 6,083,329백만 원 증가하였다.

시나리오 1에서 가장 큰 보통교부세 증가가 나타나는 기초자치단체는 경기도 현행에서 384,679백만 원 만큼 증가하였다. 시나리오2에서도 경북이 692,764백만 원 증가하여 가장 큰 보통교부세 차이가 나타났다. 시나리오 3에서는 경북이 현행과 비교하여 1,047,664백만 원으로 가장 큰 증가세를 보였다.

표 4-7 인구구조 변화에 따른 보통교부세 추계(기초)

(단위: 백만 원)

가초	현행 (2021) (A)	시나리오1		시나리오2		시나리오3	
		보통교부세 (B)	차이 (B-A)	보통교부세 (C)	차이 (C-A)	보통교부세 (D)	차이 (D-A)
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	99,150	105,124	5,974	110,995	11,845	117,124	17,974
대구	126,271	148,683	22,412	156,987	30,716	165,656	39,385
인천	293,290	314,900	21,610	332,487	39,197	350,846	57,556
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	124,960	135,909	10,949	143,499	18,539	151,423	26,463
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	3,417,845	3,802,524	384,679	4,014,891	597,046	4,236,582	818,737
강원	3,752,786	4,044,917	292,131	4,270,822	518,036	4,506,645	753,859
충북	2,328,785	2,503,190	174,405	2,642,991	314,206	2,788,930	460,145
충남	3,138,937	3,403,148	264,211	3,593,211	454,274	3,791,618	652,681
전북	3,504,445	3,701,592	197,147	3,908,322	403,877	4,124,128	619,683
전남	4,768,589	5,025,929	257,340	5,306,622	538,033	5,599,638	831,049
경북	5,734,585	6,087,375	352,790	6,427,349	692,764	6,782,249	1,047,664
경남	4,059,020	4,323,615	264,595	4,565,084	506,064	4,817,155	758,135
제주	0	0	0	0	0	0	0
합계	31,348,663	33,596,907	2,248,244	35,473,260	4,124,597	37,431,992	6,083,329

인구구조 변화에 따른 보통교부세 산정 시나리오를 광역자치단체와 기초자치단체 전체를 대상으로 적용하면 전체 합계액은 시나리오 3에서 가장 큰 증가폭을 보였다. 현행 44,226,126백만 원과 비교하여 시나리오 1은 47,200,289백만 원으로 2,974,163백만 원만큼 증가하고, 시나리오 2에서는 5,610,251백만 원 증가하여 49,836,377백만 원으로 추계되었으며, 시나리오 3에서는 52,588,200백만 원으로 8,362,074백만 원 증가하였다.

표 4-8 | 인구구조 변화에 따른 보통교부세 추계(합계)

(단위 : 백만 원)

합계	현행 (2021) (A)	시나리오1		시나리오2		시나리오3	
		보통교부세 (B)	차이 (B-A)	보통교부세 (C)	차이 (C-A)	보통교부세 (D)	차이 (D-A)
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,203,289	1,192,001	-11,288	1,258,573	55,284	1,328,068	124,779
대구	1,117,088	1,171,821	54,733	1,237,265	120,177	1,305,584	188,496
인천	1,048,174	1,140,996	92,822	1,204,720	156,546	1,271,241	223,067
광주	945,413	1,003,296	57,883	1,059,329	113,916	1,117,822	172,409
대전	956,924	1,015,144	58,220	1,071,839	114,915	1,131,023	174,099
울산	564,329	598,180	33,851	631,588	67,259	666,463	102,134
세종	67,892	102,917	35,025	108,665	40,773	114,665	46,773
경기	3,417,845	3,802,524	384,679	4,014,891	597,046	4,236,582	818,737
강원	4,721,864	5,064,535	342,671	5,347,384	625,520	5,642,652	920,788
충북	3,005,943	3,247,582	241,639	3,428,956	423,013	3,618,293	612,350
충남	3,859,380	4,228,306	368,926	4,464,453	605,073	4,710,967	851,587
전북	4,463,324	4,695,727	232,403	4,957,978	494,654	5,231,744	768,420
전남	5,883,123	6,155,943	272,820	6,499,746	616,623	6,858,644	975,521
경북	6,913,115	7,329,880	416,765	7,739,247	826,132	8,166,586	1,253,471
경남	4,722,292	5,035,428	313,136	5,316,651	594,359	5,610,222	887,930
제주	1,336,131	1,416,009	79,878	1,495,091	158,960	1,577,646	241,515
합계	44,226,126	47,200,289	2,974,163	49,836,377	5,610,251	52,588,200	8,362,074

제2절 경제 여건 변화의 영향

1. 분석개요

인구구조 변화 및 인구감소는 생산연령인구 감소에 따른 성장잠재력 약화, 축소사회 도래에 따른 분야별 비효율 발생, 비수도권 경쟁력 약화 및 수도권 과밀혼잡 등을 초래할 수 있다(관계부처 합동, 2021). 특히 생산연령인구는 지속적으로 감소할 것으로 예측되며, 주요 경제활동인구(25~ 49세)의 감소율이 가장 클 것으로 예상되어 노동공급 감소에 따른 성장잠재력 약화가 우려되고 있다. 그리고 비수도권 지역은 생산연령인구의 수도권 유출로 인해 지역의 경쟁력이 약화 되고, 이로 인해 다시 비수도권 인구가 수도권으로 유출되는 악순환이 발생할 것으로 예측되고 있다.

이론적 측면에서 지역 내 인구유출로 인한 인구감소는 지역내총생산과 노동시장의 구조적 변화를 통해 지역경제에 부정적인 영향을 준다(Lee & Sugiura, 2018). 특정 시기 t 에서의 지역내총생산은 $Y(t) = \alpha(t) \times H(t) \times E(t)$ 로 표현할 수 있다. 여기서 α 는 노동생산성, H 는 노동시간, E 는 근로자 수를 의미한다. N 과 L 을 각각 15세 이상 인구수와 경제활동인구라고 정의할 경우, 경제활동참가율($\beta=L/N$)과 고용률($e=E/L$)을 도출할 수 있게 된다. 이 경우 지역내총생산 함수는 $Y(t) = \alpha(t) \times H(t) \times \beta(t) \times e(t) \times N(t)$ 으로 표현될 수 있으며, 양변에 로그를 취한 후 t 로 미분하면 지역내총생산 성장률(growth rate)은 각 변수의 성장률에 대한 합으로 표현될 수 있다($\frac{\dot{Y}}{Y} = \frac{\dot{\alpha}}{\alpha} + \frac{\dot{H}}{H} + \frac{\dot{\beta}}{\beta} + \frac{\dot{e}}{e} + \frac{\dot{N}}{N}$). 즉, 노동생산성(α), 근로시간(H), 경제활동참가율(β), 고용률(e), 15세 이상 인구수(N)가 증가할 경우 지역내총생산이 증가하게 된다(홍근석·김봉균, 2020).

반면 지역 내 인구 유출, 특히 청년인구의 유출은 해당 지역의 인구 고령화를 야기하고 경제활동참가율과 고용률을 감소시킨다. 인구 고령화는 산업구조의 고도화와 노동생산성의 향상을 저해하는 요인으로 작용하게 된다. 만약 노동생산성이 인구감소에 따른 부정적 영향을 상쇄시키는 수준까지 충분히 증가하지 못할 경우 지역내총생산은 감소하게 되며, 결국 전반적인 지역경제는 쇠퇴하게 된다(홍근석·김봉균, 2020).

이와 관련하여 국회예산정책처(2019)는 2019-2028 NABO 중기 재정전망에서 국세 수

입의 연평균 증가율을 3.5%로 전망하였다. 이에 따르면 우리나라의 국세 수입은 2019년 290.6조 원에서 2028년 397.1조 원으로 증가할 것으로 전망된다.

표 4-9 국세 수입 전망 : 2019-2028 NABO 중기 재정전망

(단위 : 조 원, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	연평균 증가율
국세 수입	290.6	288.8	301.0	316.6	330.3	343.7	357.0	369.9	383.2	397.1	3.5
GDP 대비 비율	15.0	14.4	14.5	14.7	14.8	14.9	15.0	15.0	15.1	15.1	-

출처 : 국회예산정책처.(2019)

그리고 국회예산정책처(2020)는 2020 NABO 장기 재정전망에서 국세 수입의 연평균 증가율을 1.3%로 전망하였다. 이에 따르면 우리나라의 국세 수입은 2020년 276.7조 원에서 2070년 540.1조 원으로 증가할 것으로 전망된다.

표 4-10 국세 수입 전망 : 2020 NABO 장기 재정전망

구분	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
국세 수입	276.7	356.9	420.6	472.6	510.2	540.1	1.3
GDP 대비 비율	14.3	14.8	15.0	15.1	14.9	14.8	-

출처 : 국회예산정책처.(2020)

이 연구에서는 국회예산정책처의 2019-2028 중기 재정전망과 2020 NABO 장기 재정전망의 국세 수입 전망치를 활용하여 경제 여건 변화가 보통교부세에 미치는 영향에 대한 시나리오 분석을 실시하였다. 그리고 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액은 최근 5년(2017-2021)간 개별 지방자치단체의 연평균 증가율을 적용하여 추정하였다.

표 4-11 경제여건 변화에 따른 보통교부세 영향 분석 시나리오

구분	국세 수입 증가율	산정 근거
경제여건 시나리오 1	1.3%	2020 NABO 장기 재정전망
경제여건 시나리오 2	2.4%	시나리오 1과 2의 평균
경제여건 시나리오 3	3.5%	2019-2028 NABO 중기 재정전망

2. 분석결과

시나리오 1의 경우 광역자치단체 합계액은 2021년 12,877,463백만 원에서 14,975,586백만 원으로 2,098,123백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 광역자치단체 중에서 2021년에 비해 2026년에 가장 큰 증가를 보인 자치단체는 부산본청으로 293,545백만 원 증가하였지만 이에 반해 강원본청은 26,689백만 원 감소하였다.

표 4-12 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 1(광역)

구분	2021년(A)	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년(B)	차이 (B-A)
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,104,139	1,162,549	1,220,811	1,279,320	1,338,227	1,397,684	293,545
대구	990,817	1,018,084	1,045,165	1,072,339	1,099,672	1,127,232	136,415
인천	754,884	808,855	863,042	917,756	973,143	1,029,348	274,464
광주	945,413	990,679	1,034,577	1,077,505	1,119,644	1,161,165	215,752
대전	956,924	1,002,765	1,046,131	1,087,516	1,127,182	1,165,370	208,446
울산	439,369	495,226	548,080	598,374	646,416	692,486	253,117
세종	67,892	64,711	61,585	58,514	55,485	52,484	-15,408
경기	0	0	0	0	0	0	0
강원	969,078	962,689	956,794	951,502	946,726	942,389	-26,689
충북	677,158	696,496	716,381	736,987	758,349	780,507	103,349
충남	720,443	735,808	751,400	767,392	783,810	800,681	80,238
전북	958,879	975,415	990,852	1,005,531	1,019,574	1,033,097	74,218
전남	1,114,534	1,150,082	1,184,976	1,219,595	1,254,072	1,288,538	174,004

구분	2021년(A)	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년(B)	차이 (B-A)
경북	1,178,530	1,222,737	1,263,331	1,300,980	1,336,056	1,368,894	190,364
경남	663,272	673,761	684,557	695,807	707,517	719,702	56,430
제주	1,336,131	1,344,242	1,361,838	1,379,662	1,397,718	1,416,009	79,878
합계	12,877,463	13,304,098	13,729,520	14,148,781	14,563,591	14,975,586	2,098,123

시나리오 1의 경우 기초자치단체 합계액은 2021년 31,348,663백만 원에서 32,224,703백만 원으로 876,040백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 광역자치단체는 보통교부세 감소 지역이 두 군데인 것에 반해 기초자치단체 수준에서는 보통교부세가 감소하는 지역이 6곳으로 증가하였다. 2021년 대비 2026년 보통교부세 산정액이 가장 크게 증가한 지방자치단체는 경남으로 376,145백만 원 만큼 증가하였고, 이에 반해 가장 크게 감소한 지방자치단체는 전남으로 204,463백만 원 만큼 감소하였다.

표 4-13 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 1(기초)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	차이
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	99,150	107,114	114,797	122,261	129,544	136,681	37,531
대구	126,271	121,904	117,275	112,367	107,131	101,519	-24,752
인천	293,290	286,351	279,496	272,733	266,006	259,267	-34,023
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	124,960	110,637	96,187	81,566	66,704	51,532	-73,428
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	3,417,845	3,502,988	3,582,949	3,658,202	3,728,417	3,793,183	375,338
강원	3,752,786	3,728,134	3,705,729	3,685,910	3,668,241	3,652,310	-100,476
충북	2,328,785	2,322,071	2,316,941	2,313,733	2,312,310	2,312,563	-16,222
충남	3,138,937	3,156,459	3,176,767	3,200,406	3,227,284	3,257,346	118,409
전북	3,504,445	3,531,777	3,560,047	3,589,934	3,621,385	3,654,362	149,917
전남	4,768,589	4,726,002	4,682,522	4,641,487	4,602,239	4,564,126	-204,463
경북	5,734,585	5,780,868	5,830,589	5,884,843	5,943,544	6,006,649	272,064
경남	4,059,020	4,129,673	4,201,774	4,276,512	4,354,203	4,435,165	376,145
제주	0	0	0	0	0	0	0
합계	31,348,663	31,503,978	31,665,072	31,839,954	32,027,008	32,224,703	876,040

시나리오 1의 경우 광역자치단체와 기초자치단체의 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 변화를 종합하면 2021년 44,226,126백만 원에서 2026년 47,200,289백만 원으로 최종적으로 2,974,163백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 시나리오 1의 경우 광역자치단체와 기초자치단체를 모두 포함하였을 때 2021년 대비 2026년 보통교부세가 감소한 지역은 강원, 전남, 세종으로 각각 127,165백만 원, 30,460백만 원, 15,408백만 원 감소하는 것으로 나타났다. 반면에 2021년 대비 2026년 보통교부세가 가장 크게 증가한 지역은 경북으로 462,428백만 원 증가한 것으로 나타났다.

표 4-14 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계: 시나리오 1(합계)

기초	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	차이
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,203,289	1,269,663	1,335,608	1,401,581	1,467,771	1,534,366	331,077
대구	1,117,088	1,139,987	1,162,440	1,184,706	1,206,803	1,228,751	111,663
인천	1,048,174	1,095,206	1,142,538	1,190,489	1,239,149	1,288,614	240,440
광주	945,413	990,679	1,034,577	1,077,505	1,119,644	1,161,165	215,752
대전	956,924	1,002,765	1,046,131	1,087,516	1,127,182	1,165,370	208,446
울산	564,329	605,862	644,267	679,940	713,120	744,019	179,690
세종	67,892	64,711	61,585	58,514	55,485	52,484	-15,408
경기	3,417,845	3,502,988	3,582,949	3,658,202	3,728,417	3,793,183	375,338
강원	4,721,864	4,690,823	4,662,523	4,637,412	4,614,967	4,594,699	-127,165
충북	3,005,943	3,018,567	3,033,322	3,050,720	3,070,659	3,093,070	87,127
충남	3,859,380	3,892,268	3,928,167	3,967,798	4,011,094	4,058,027	198,647
전북	4,463,324	4,507,192	4,550,899	4,595,465	4,640,959	4,687,459	224,135
전남	5,883,123	5,876,084	5,867,498	5,861,083	5,856,312	5,852,663	-30,460
경북	6,913,115	7,003,605	7,093,920	7,185,824	7,279,600	7,375,543	462,428
경남	4,722,292	4,803,434	4,886,331	4,972,319	5,061,720	5,154,867	432,575
제주	1,336,131	1,344,242	1,361,838	1,379,662	1,397,718	1,416,009	79,878
합계	44,226,126	44,808,076	45,394,593	45,988,734	46,590,600	47,200,289	2,974,163

시나리오 2의 경우 광역자치단체 합계액은 2026년 15,811,957백만 원으로 2021년 보다 2,934,494백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 광역자치단체 중에서 2021년에 비해 2026

년에 가장 큰 증가를 보인 자치단체는 부산본청으로 371,605백만 원 증가하였다. 세종본청이 유일하게 감소한 광역자치단체로 12,477백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 4-15 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 2(광역)

기초	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	차이
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,104,139	1,175,260	1,247,650	1,321,733	1,397,698	1,475,744	371,605
대구	990,817	1,029,215	1,068,142	1,107,890	1,148,542	1,190,187	199,370
인천	754,884	817,699	882,015	948,182	1,016,390	1,086,836	331,952
광주	945,413	1,001,511	1,057,321	1,113,227	1,169,401	1,226,015	280,602
대전	956,924	1,013,729	1,069,129	1,123,570	1,177,274	1,230,455	273,531
울산	439,369	500,640	560,129	618,211	675,143	731,161	291,792
세종	67,892	65,419	62,939	60,454	57,950	55,415	-12,477
경기	0	0	0	0	0	0	0
강원	969,078	973,215	977,828	983,047	988,799	995,021	25,943
충북	677,158	704,111	732,130	761,420	792,050	824,098	146,940
충남	720,443	743,853	767,919	792,833	818,643	845,399	124,956
전북	958,879	986,079	1,012,635	1,038,867	1,064,885	1,090,795	131,916
전남	1,114,534	1,162,657	1,211,027	1,260,028	1,309,804	1,360,501	245,967
경북	1,178,530	1,236,106	1,291,104	1,344,111	1,395,431	1,445,345	266,815
경남	663,272	681,127	699,606	718,874	738,959	759,896	96,624
제주	1,336,131	1,358,940	1,391,776	1,425,401	1,459,833	1,495,091	158,960
합계	12,877,463	13,449,560	14,031,351	14,617,848	15,210,803	15,811,957	2,934,494

시나리오 2의 경우 기초자치단체 합계액은 2021년에 비해 2026년에 34,024,419백만 원으로 2,675,756백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 2021년 대비 2026년 보통교부세 산정액이 가장 크게 증가한 자치단체는 경남으로 623,845백만 원 만큼 증가하였고, 이에 반해 가장 크게 감소한 자치단체는 울산으로 70,550백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 4-16 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계: 시나리오 2(기초)

기초	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	차이
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	99,150	108,285	117,320	126,314	135,301	144,315	45,165
대구	126,271	123,236	119,853	116,092	111,892	107,189	-19,082
인천	293,290	289,482	285,641	281,774	277,828	273,747	-19,543
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	124,960	111,846	98,301	84,270	69,668	54,410	-70,550
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	3,417,845	3,541,289	3,661,716	3,779,481	3,894,109	4,005,029	587,184
강원	3,752,786	3,768,896	3,787,196	3,808,107	3,831,259	3,856,287	103,501
충북	2,328,785	2,347,459	2,367,877	2,390,439	2,415,070	2,441,717	112,932
충남	3,138,937	3,190,971	3,246,605	3,306,507	3,370,706	3,439,265	300,328
전북	3,504,445	3,570,392	3,638,311	3,708,949	3,782,320	3,858,454	354,009
전남	4,768,589	4,777,675	4,785,463	4,795,364	4,806,764	4,819,027	50,438
경북	5,734,585	5,844,074	5,958,769	6,079,940	6,207,677	6,342,114	607,529
경남	4,059,020	4,174,825	4,294,146	4,418,290	4,547,706	4,682,865	623,845
제주	0	0	0	0	0	0	0
합계	31,348,663	31,848,431	32,361,198	32,895,528	33,450,301	34,024,419	2,675,756

시나리오 2의 경우 광역자치단체와 기초자치단체의 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세를 종합하면 2021년에 비해 2026년 49,836,377백만 원으로 최종적으로 5,610,251백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 시나리오 2의 경우 광역자치단체와 기초자치단체를 모두 포함하였을 때 보통교부세가 감소한 지역은 세종이 유일하며 감소폭도 12,477백만 원으로 시나리오 1에 비해 낮은 수치이다. 가장 큰 증가폭을 보인 곳은 경북으로 874,345백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다.

표 4-17 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 2(합계)

기초	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	차이
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,203,289	1,283,545	1,364,970	1,448,047	1,532,999	1,620,058	416,769
대구	1,117,088	1,152,451	1,187,996	1,223,982	1,260,434	1,297,376	180,288
인천	1,048,174	1,107,180	1,167,656	1,229,957	1,294,218	1,360,582	312,408
광주	945,413	1,001,511	1,057,321	1,113,227	1,169,401	1,226,015	280,602
대전	956,924	1,013,729	1,069,129	1,123,570	1,177,274	1,230,455	273,531
울산	564,329	612,486	658,431	702,481	744,811	785,571	221,242
세종	67,892	65,419	62,939	60,454	57,950	55,415	-12,477
경기	3,417,845	3,541,289	3,661,716	3,779,481	3,894,109	4,005,029	587,184
강원	4,721,864	4,742,111	4,765,024	4,791,154	4,820,058	4,851,308	129,444
충북	3,005,943	3,051,570	3,100,006	3,151,859	3,207,121	3,265,815	259,872
충남	3,859,380	3,934,824	4,014,524	4,099,340	4,189,348	4,284,664	425,284
전북	4,463,324	4,556,472	4,650,946	4,747,816	4,847,205	4,949,249	485,925
전남	5,883,123	5,940,331	5,996,489	6,055,392	6,116,568	6,179,528	296,405
경북	6,913,115	7,080,180	7,249,873	7,424,052	7,603,108	7,787,460	874,345
경남	4,722,292	4,855,953	4,993,752	5,137,164	5,286,665	5,442,761	720,469
제주	1,336,131	1,358,940	1,391,776	1,425,401	1,459,833	1,495,091	158,960
합계	44,226,126	45,297,990	46,392,549	47,513,376	48,661,104	49,836,377	5,610,251

시나리오 3의 경우 광역자치단체 합계액은 2021년에 비해 2026년 16,685,049백만 원으로 3,807,586백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 광역자치단체 중에서 2021년에 비해 2026년에 가장 큰 증가를 보인 자치단체는 인천본청으로 391,964백만 원 증가하였다. 이에 반해 세종본청이 유일하게 감소한 광역자치단체로 9,417백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 4-18 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 3(광역)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	차이
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,104,139	1,187,971	1,274,778	1,365,066	1,459,117	1,557,230	453,091
대구	990,817	1,040,346	1,091,367	1,144,213	1,199,012	1,255,905	265,088
인천	754,884	826,542	901,193	979,269	1,061,053	1,146,848	391,964
광주	945,413	1,012,342	1,080,311	1,149,725	1,220,788	1,293,712	348,299
대전	956,924	1,024,693	1,092,376	1,160,407	1,229,007	1,298,397	341,473
울산	439,369	506,055	572,309	638,480	704,810	771,534	332,165
세종	67,892	66,126	64,308	62,436	60,497	58,475	-9,417
경기	0	0	0	0	0	0	0
강원	969,078	983,740	999,089	1,015,276	1,032,250	1,049,963	80,885
충북	677,158	711,726	748,049	786,383	826,855	869,602	192,444
충남	720,443	751,898	784,616	818,827	854,616	892,079	171,636
전북	958,879	996,744	1,034,653	1,072,927	1,111,679	1,151,025	192,146
전남	1,114,534	1,175,231	1,237,359	1,301,339	1,367,361	1,435,624	321,090
경북	1,178,530	1,249,475	1,319,177	1,388,179	1,456,751	1,525,153	346,623
경남	663,272	688,494	714,818	742,443	771,431	801,855	138,583
제주	1,336,131	1,373,637	1,422,038	1,472,134	1,523,983	1,577,646	241,515
합계	12,877,463	13,595,022	14,336,440	15,097,102	15,879,211	16,685,049	3,807,586

시나리오 3의 경우 기초자치단체 합계액은 2021년에 비해 2026년에 35,903,151백만 원으로 4,554,488백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 2021년 대비 2026년 보통교부세 산정액이 가장 크게 증가한 자치단체는 경남으로 882,419백만 원 만큼 증가하였고, 이에 반해 가장 크게 감소한 자치단체는 울산으로 67,546백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 4-19 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 3(기초)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	차이
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	99,150	109,456	119,871	130,455	141,246	152,283	53,133
대구	126,271	124,569	122,459	119,898	116,809	113,108	-13,163
인천	293,290	292,612	291,852	291,013	290,036	288,862	-4,428
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	124,960	113,056	100,439	87,033	72,730	57,414	-67,546
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	3,417,845	3,579,589	3,741,335	3,903,393	4,065,228	4,226,175	808,330
강원	3,752,786	3,809,658	3,869,543	3,932,958	3,999,616	4,069,221	316,435
충북	2,328,785	2,372,848	2,419,362	2,468,811	2,521,196	2,576,542	247,757
충남	3,138,937	3,225,482	3,317,198	3,414,913	3,518,824	3,629,171	490,234
전북	3,504,445	3,609,007	3,717,420	3,830,549	3,948,527	4,071,507	567,062
전남	4,768,589	4,829,347	4,889,515	4,952,583	5,017,988	5,085,120	316,531
경북	5,734,585	5,907,279	6,088,333	6,279,275	6,480,461	6,692,308	957,723
경남	4,059,020	4,219,978	4,387,515	4,563,146	4,747,545	4,941,439	882,419
제주	0	0	0	0	0	0	0
합계	31,348,663	32,192,883	33,064,842	33,974,026	34,920,208	35,903,151	4,554,488

시나리오 3의 경우 광역자치단체와 기초자치단체의 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 변화를 종합하면 2026년 52,588,200백만 원으로 2021년 대비 8,362,074백만 원 증가하는 것으로 나타났다. 시나리오 3의 경우 광역자치단체와 기초자치단체를 모두 포함하였을 때 보통교부세가 감소한 지역은 세종이 유일하며 감소폭도 9,417백만 원이지만 시나리오 1, 2, 3 중 감소폭이 가장 작았다. 2021년 대비 2026년 산정액의 가장 큰 증가를 보인 곳은 경북으로 1,304,346백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다.

표 4-20 내국세 수입 변화에 따른 보통교부세 추계 : 시나리오 3(합계)

기초	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	차이
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,203,289	1,297,427	1,394,649	1,495,522	1,600,364	1,709,513	506,224
대구	1,117,088	1,164,916	1,213,827	1,264,111	1,315,822	1,369,013	251,925
인천	1,048,174	1,119,155	1,193,045	1,270,281	1,351,090	1,435,710	387,536
광주	945,413	1,012,342	1,080,311	1,149,725	1,220,788	1,293,712	348,299
대전	956,924	1,024,693	1,092,376	1,160,407	1,229,007	1,298,397	341,473
울산	564,329	619,111	672,747	725,513	777,540	828,948	264,619
세종	67,892	66,126	64,308	62,436	60,497	58,475	-9,417
경기	3,417,845	3,579,589	3,741,335	3,903,393	4,065,228	4,226,175	808,330
강원	4,721,864	4,793,399	4,868,632	4,948,234	5,031,866	5,119,183	397,319
충북	3,005,943	3,084,574	3,167,411	3,255,194	3,348,051	3,446,144	440,201
충남	3,859,380	3,977,381	4,101,813	4,233,739	4,373,441	4,521,251	661,871
전북	4,463,324	4,605,752	4,752,073	4,903,476	5,060,206	5,222,532	759,208
전남	5,883,123	6,004,578	6,126,874	6,253,922	6,385,349	6,520,745	637,622
경북	6,913,115	7,156,754	7,407,510	7,667,453	7,937,212	8,217,461	1,304,346
경남	4,722,292	4,908,472	5,102,334	5,305,589	5,518,977	5,743,295	1,021,003
제주	1,336,131	1,373,637	1,422,038	1,472,134	1,523,983	1,577,646	241,515
합계	44,226,126	45,787,905	47,401,283	49,071,129	50,799,419	52,588,200	8,362,074

제3절 2단계 재정분권의 영향

1. 분석개요

문재인정부의 재정분권은 1-2단계를 거쳐 지방소비세를 확충하는 형태로 진행되어 왔다. 1단계 재정분권에서 지방소비세 확충을 중심으로 진행되다보니 몇 가지 이슈가 발생하였다. 첫째, 광역자치단체 중심의 지방세 확충의 문제이다. 현재 전체 지방세입 및 지방세는 광역자치단체 중심으로 배분되는 반면 최종 지출은 기초자치단체를 통해 많이 이뤄지고 있어 기초자치단체의 세출 부담이 높은 상황이다. 그 결과 기초자치단체가 광역자치단체의 시·도비 보조금과 조정교부금에 의존하게 되는 상황이 초래되었다. 특히, 1단계 재정분권 추진 방안과 연계하여 이루어진 3.57조 원 규모의 국가기능의 지방이양이 국가균형발전특별회계 지역 자율계정의 포괄보조사업이 지방이양 대상 국고보조사업으로 선택됨에 따라 기초자치단체는 직접적인 지방세 이양은 이루어지지 않은 채 사무만 이양받는 결과가 초래되었다. 또한 지방소비세 확충 과정에서 지방교부세 규모가 감소하여도 이에 대한 보전이 이루어지지 않아 기초자치단체 입장에서는 지방교부세를 통한 재원 확보 규모가 줄어드는 결과를 초래하게 된다.

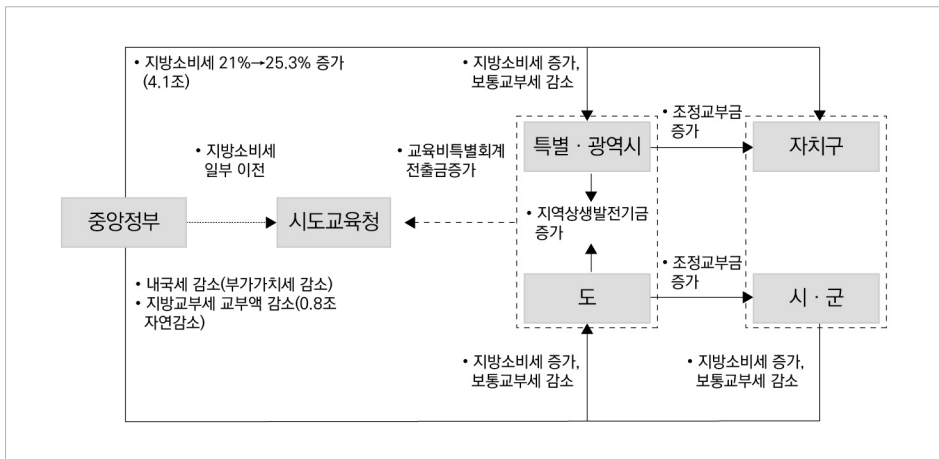
물론 현행 지방재정제도가 작동하여 광역자치단체가 추가적인 지방세 수입을 확보하면, 세수입 중 일부가 시·군 조정교부금 제도와 자치구 조정교부금 제도를 통해 기초자치단체에 배분되는데 결과적으로 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 재정적 의존도가 확대된다. 광역자치단체와 기초자치단체 간 기능배분은 보충성의 원칙에 따라 기초자치단체에 우선적으로 사무 배분을 하는 반면 세원배분은 광역자치단체에 편중되어 있어 기능배분과 세원배분 간의 괴리 현상(decoupling)이 발생하고 있는 상황에서 결과적으로 1단계 재정분권 방안은 이러한 문제를 더욱 심화시키는 방향으로 추진되었다.

둘째, 지방세 확충이 수도권의 광역자치단체 및 대도시 지역에 유리하다. 1단계 재정분권의 경우 지방소비세율을 10%p 인상하고 지역별 가중치(수도권 : 광역시 : 도 = 1 : 2 : 3)를 지방소비세율 추가 인상분에 적용하여도 수도권 자치단체에 상대적으로 유리한 세수입 배분 결과를 초래했다. 우리나라의 수도권 대 비수도권의 지방세 비중은 56 대 44 수준으로 수도권 집중도가 높다. 지방소비세 10%p 인상분을 자치단체 간에 배분하는 과정에서

국고보조사업 지방이양비 보전 등에 우선 사용하고, 나머지 세수입을 지역별 가중치에 따라 배분하는 가운데 수도권 자치단체의 지역상생발전기금 출연 의무화 등 지방소비세 배분의 지역 간 형평성 제고를 위한 여러 제도적 보완 장치를 마련함으로써 2020년 본예산 기준으로 지방세의 수도권 집중도가 다소 낮아졌다.

이 연구에서는 2단계 재정분권(안)에 제시된 내용을 바탕으로 지방소비세 세율 인상이 보통교부세에 미치는 영향을 파악하고자 하였다. 지방소비세 세율 인상은 내국세 감소를 통해 지방교부세 총액을 감소시키며, 이에 따라 지방자치단체에 배분되는 보통교부세 산정액을 감소시킨다. 또한 보통세, 시군 조정교부금, 지역상생발전기금, 교육비특별회계전출금 등의 변화를 야기하여 직·간접적으로 지방자치단체에 배분되는 보통교부세 산정액에 영향을 미치게 된다.

그림 4-1 지방소비세 세율 인상이 보통교부세에 미치는 영향



2단계 재정분권(안)에 제시된 것처럼 지방소비세 세율이 현행 부가가치세의 21.0%에서 25.3%로 인상될 경우, 지방소비세는 139,972억 원에서 168,632억 원으로 28,661억 원 증가할 것으로 예상된다. 이로 인해 보통교부세 산정액은 442,291억 원에서 436,942억 원으로 5,349억 원 감소할 것으로 예상된다. 이 연구에서는 2021년 8월 25일에 발의된

「지방세법 일부개정법률안」의 규정을 참고하여 지방소비세 세율 인상이 보통교부세에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

2단계 재정분권(안)이 보통교부세에 미치는 영향을 분석함에 있어서 구체적인 사항이 결정되지 않은 부분은 1단계 재정분권과 동일한 방식으로 이루어지는 것으로 가정하였다. 예를 들어 지방소비세 세율 인상 효과를 분석할 때, 국고보조사업 지방이양에 따른 전환사업 보전분의 배분은 1단계와 동일한 방식 및 규모로 이루어지는 것으로 가정하였다.

2. 분석결과

1) 지방소비세 배분액 산정

2단계 재정분권이 보통교부세에 미치는 영향을 분석하기 위해 2단계 재정분권(안)에 따른 지방소비세 배분액을 새롭게 산정하였다. 2021년 8월 25일에 발의된 「지방세법 일부개정법률안」의 규정을 바탕으로 지방소비세 세율이 25.3%로 인상되는 것을 가정하여 지방소비세 배분액을 새롭게 산정하였다. 그리고 이 연구는 2021년 지방교부세 산정해설에 제시된 국세 세입예산 규모를 기준으로 지방소비세 총 규모를 산정하였다. 2021년 지방교부세 산정해설에 따르면 2021년 기준 내국세 수입은 239,564,704백만 원이며, 부가가치세 수입은 66,653,100백만 원이다. 이 경우 지방소비세 총액은 13,997,151백만 원에서 16,863,234백만 원으로 2,866,083백만 원 증가하게 된다.

표 4-21 2021년 국세 세입예산 규모

(단위: 백만 원)

구분	국세	지방교부세	비고
합계	282,742,500	51,754,671	
내국세(소계)	239,564,704	45,915,141	내국세의 19.24%
소득세	89,816,000		
법인세	53,305,400		
상속세	9,099,900		
부가가치세	66,653,100		

구분	국세	지방교부세	비고
개별소비세 (담배개별소비세)	10,065,500 (2,045,600)	903,865	소방안전교부세
증권거래세	5,086,100		
인지세	946,700		
기타내국세	4,592,000		
종합부동산세	5,113,800		
관세	8,347,200		
교통·에너지·환경세	15,690,300		
교육세	5,306,600		
주세	3,249,200		
농어촌특별세	5,470,700		

출처 : 행정안전부(2021). 2021년 지방교부세 산정해설

「지방세법 일부개정법률안」에 따르면 지방소비세는 크게 4가지 유형으로 구분된다. 첫째, 지방소비세액의 50/253에 해당하는 부분은 지역별 소비지출 등을 고려하여 배분된다. 둘째, 지방소비세액의 60/253에 해당하는 부분은 취득세 등의 보전분으로 배분된다. 셋째, 지방소비세액의 100/253에 해당하는 부분은 1단계 재정분권에 따른 재원을 보전하기 위해 배분된다. 넷째, 43/253에 해당하는 부분은 2단계 재정분권에 따른 재원을 보전하기 위해 배분된다. 이러한 새로운 지방소비세의 배분액을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

표 4-22 2단계 재정분권(안)에 따른 지방소비세 배분액 추정치

구분	구분	금액	대상
소비지출(50/253)	합계	33,327	시도
	가	21,992	시도
취득세 등 보전분 (60/253)	나	2,199	시도
	다	7,694	시도
	라	7,654	교육청
	마	452	시도
	합계	39,992	

	구분	금액	대상
1단계 재정분권 (100/253)	가목 광역	28,140	광역
	가목 기초	7,540	기초
	소계	35,680	
	나목 기초	8,083	기초
	나목 교육청	1,396	교육청
	소계	9,479	
	다목	21,493	시도
	합계	66,652	
2단계 재정분권 (43/253)	가목 광역	17,745	광역
	가목 기초	4,755	기초
	소계	22,500	
	나목 기초	5,097	기초
	나목 교육청	880	교육청
	소계	5,978	
	다목 광역	110	광역
	다목 기초	71	기초
	소계	181	
	합계	28,659	
총계		168,629	

광역자치단체에 배분되는 지방소비세는 133,153억 원으로 추정되었다. 이를 세부적으로 살펴보면 기존 5% 소비지출에 해당하는 금액이 33,327억 원, 취득세 등 보전분이 32,337억 원, 1단계 전환사업 보전분이 28,140억 원, 1단계 중 소비지출에 따른 배분액이 21,493억 원, 2단계 전환사업 보전분이 17,745억 원, 2단계 중 소비지출에 따른 배분액이 109.97억 원¹⁶⁾으로 나타났다.

16) 이 연구에서는 2단계 재정분권에 따른 전환사업 보전분 등이 1단계와 동일한 방식과 비중으로 이루어진다고 가정하고 지방소비세 배분액을 추정하였다.

표 4-23 2단계 재정분권에 따른 지방소비세 배분액: 광역자치단체

(단위: 억 원)

구분	기존 소비지출	취득세 등 보전분 (교육청 제외)	1단계 전환사업 보전분	1단계 소비지출	2단계 전환사업 보전분	2단계 소비지출	합계
서울	4,288	5,978	267	2,766	169	14.15	13,482
부산	2,557	2,094	856	1,649	540	8.44	7,706
대구	1,798	1,742	631	1,160	398	5.93	5,735
인천	981	1,865	382	633	241	3.24	4,105
광주	1,109	1,253	324	715	204	3.66	3,608
대전	1,116	1,182	420	720	265	3.68	3,705
울산	904	745	327	583	206	2.98	2,768
세종	297	420	336	191	212	0.98	1,457
경기	4,663	7,674	1,915	3,008	1,208	15.39	18,483
강원	1,565	1,055	2,199	1,009	1,386	5.16	7,220
충북	1,583	890	1,480	1,021	933	5.22	5,913
충남	2,167	1,160	2,670	1,397	1,684	7.15	9,085
전북	1,784	1,070	3,237	1,150	2,041	5.89	9,289
전남	1,751	1,099	4,851	1,130	3,059	5.78	11,896
경북	2,675	1,449	3,506	1,725	2,211	8.83	11,576
경남	3,417	1,565	3,279	2,203	2,068	11.27	12,543
제주	670	1,095	1,461	432	922	2.21	4,583
계	33,327	32,337	28,140	21,493	17,745	109.97	133,153

다음으로 기초자치단체에 배분되는 지방소비세는 25,547억 원으로 추정되었다. 이를 세부적으로 살펴보면 1단계 전환사업 보전분이 7,540억 원이고, 1단계 조정교부금 등 보전분이 8,083억 원, 2단계 전환사업 보전분이 4,755억 원, 2단계 조정교부금 등 보전분이 5,097억 원, 2단계 중 소비지출에 따른 배분액이 71억 원으로 나타났다. 기초자치단체에 배분되는 지방소비세 규모가 가장 큰 지역은 경기 지역으로 3,576억 원이 배분되는 것으로 나타났다. 반면에 지방소비세 배분액 규모가 가장 작은 지역은 334억 원의 울산이며, 그 다음 인천 지역(397억 원)과 대전 지역(445억 원)으로 나타났다.

표 4-24 2단계 재정분권에 따른 지방소비세 배분액 : 기초자치단체

(단위 : 억 원)

구분	1단계 전환사업 보전분	1단계 조정교부금 등 보전분	2단계 전환사업 보전분	2단계 조정교부금 등 보전분	2단계 소비지출	합계
서울	15	818	10	516	9	1,368
부산	119	504	75	318	6	1,023
대구	142	371	89	234	4	839
인천	75	167	47	105	2	397
광주	51	223	32	140	2	449
대전	57	214	36	135	2	445
울산	27	177	17	112	2	334
세종	0	0	0	0	0	0
경기	662	1,525	417	962	10	3,576
강원	547	357	345	225	3	1,477
충북	687	497	433	314	3	1,935
충남	846	603	533	380	5	2,367
전북	914	515	577	325	4	2,334
전남	1,263	396	796	250	4	2,708
경북	1,150	685	725	432	6	2,998
경남	985	1,031	621	650	8	3,296
제주	0	0	0	0	0	0
계	7,540	8,083	4,755	5,097	71	25,547

교육청에 배분되는 지방소비세는 9,931억 원으로 추정되었다. 이를 세부적으로 살펴보면 취득세 등 보전분 중에서 지방교육재정교부금 보전분에 해당하는 금액 7,654억 원, 1단계 조정교부금 등 보전분 중 지방교육재정교부금 보전분 880억 원, 2단계 조정교부금 등 보전분 중 지방교육재정교부금 보전분 1,396억 원으로 나타났다. 지역별로 살펴봤을 때 경기 교육청에 배분되는 금액이 2,061억 원으로 가장 큰 것으로 나타났다. 반면에 세종 교육청(118억 원)과 제주 교육청(143억 원)은 상대적으로 규모가 작은 것으로 나타났다.

표 4-25 2단계 재정분권에 따른 지방소비세 배분액 : 교육청

(단위: 억 원)

구분	취득세 등 보전분	1단계 조정교부금 등 보전분	2단계 조정교부금 등 보전분	합계
서울	715	228	362	1,305
부산	434	66	105	605
대구	338	47	74	458
인천	394	26	41	461
광주	217	29	47	293
대전	214	29	47	290
울산	282	23	37	342
세종	103	6	10	118
경기	1,740	124	197	2,061
강원	358	30	48	436
충북	308	30	48	385
충남	435	41	65	541
전북	422	34	54	510
전남	445	33	53	531
경북	534	50	80	665
경남	621	64	102	787
제주	96	18	29	143
계	7,654	880	1,396	9,931

2) 보통교부세 산정액 변화

2단계 재정분권에 따른 보통교부세 산정액 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 광역자치단체의 경우 128,775억 원에서 127,139억 원으로 1,635억 원 감소하는 것으로 나타났다. 가장 큰 감소를 보인 광역자치단체는 제주 본청으로 현행 13,361억 원에서 13,201억 원으로 160억 원 감소하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 경북 본청은 11,785억 원에서 11,646억 원으로 149억 원 감소하는 것으로 나타났다.

기초자치단체의 보통교부세 산정액은 313,517억 원에서 309,802억 원으로 3,714억 원 감소하는 것으로 나타났다. 가장 큰 감소를 보인 지역은 경북 지역으로 57,346억 원에서 56,668억 원으로 678억 원 감소하였고, 전남은 47,716억 원에서 47,154억 원으로 562억 원 감소하는 것으로 나타났다.

광역자치단체와 기초자치단체 합계는 442,291억 원에서 436,942억 원으로 5,350억 원 감소하는 것으로 나타났다. 가장 크게 감소한 지역은 경북으로 69,131억 원에서 68,305억 원으로 826억 원 감소하였고, 그 다음 전남은 58,861억 원에서 58,159억 원으로 702억 원 감소하는 것으로 나타났다.

표 4-26 2단계 재정분권에 따른 보통교부세 변화

(단위: 억 원)

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
서울	0	0	0	0	0	0	0	0	0
부산	11,041	10,903	-139	992	980	-12	12,033	11,882	-150
대구	9,908	9,780	-128	1,263	1,248	-15	11,171	11,028	-143
인천	7,549	7,455	-93	2,933	2,898	-34	10,482	10,354	-128
광주	9,454	9,330	-124	0	0	0	9,454	9,330	-124
대전	9,569	9,448	-121	0	0	0	9,569	9,448	-121
울산	4,394	4,333	-61	1,250	1,235	-15	5,643	5,567	-76
세종	679	670	-9	0	0	0	679	670	-9
경기	0	0	0	34,178	33,769	-409	34,178	33,769	-409
강원	9,691	9,568	-123	37,528	37,085	-443	47,219	46,653	-566
충북	6,772	6,683	-88	23,288	23,011	-276	30,059	29,695	-365
충남	7,204	7,112	-92	31,389	31,017	-372	38,594	38,130	-464
전북	9,589	9,469	-120	35,044	34,630	-415	44,633	44,099	-534
전남	11,145	11,005	-140	47,716	47,154	-562	58,861	58,159	-702
경북	11,785	11,636	-149	57,346	56,668	-678	69,131	68,305	-826
경남	6,633	6,545	-88	40,590	40,107	-483	47,223	46,652	-571
제주	13,361	13,201	-160	0	0	0	13,361	13,201	-160
계	128,775	127,139	-1,635	313,517	309,802	-3,714	442,291	436,942	-5,350

2단계 재정분권에 따른 보통세의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 광역자치단체의 경우 594,448억 원에서 594,555억 원으로 108억 원 증가하는 것으로 나타났다. 가장 큰 증가를 보인 광역자치단체는 경기본청으로 106,508억 원에서 106,523억 원으로 15억 원 증가하였고, 다음으로 서울본청은 186,481억 원에서 186,495억 원으로 14억 원 증가하는

것으로 나타났다. 보통세를 받지 않는 제주본청을 제외한 나머지 광역자치단체 중 가장 작은 증가를 보인 곳은 세종본청으로 8,270억 원에서 8,271억 원으로 1억 원 증가하는 것으로 나타났다. 기초자치단체의 경우에는 232,827억 원에서 236,481억 원으로 3,654억 원 증가한 것으로 나타났다. 가장 큰 증가를 보인 기초자치단체는 경기도로 112,727억 원에서 113,699억 원으로 972억 원 증가하였고, 경상남도가 25,927억 원에서 26,585억 원으로 658억 원 증가하는 것으로 나타났다. 서울, 광주, 대전, 세종, 제주를 제외하면 가장 작은 증가를 보인 곳은 대구로 635억 원에서 640억 원으로 4억 원 증가하는 것으로 나타났다.

표 4-27 2단계 재정분권에 따른 보통세 변화

(단위: 억 원)

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
서울	186,481	186,495	14	0	0	0	186,481	186,495	14
부산	51,398	51,406	8	1,804	1,822	18	53,202	53,228	26
대구	31,436	31,442	6	2,258	2,285	27	33,694	33,727	33
인천	44,603	44,606	3	635	640	4	45,239	45,246	8
광주	19,375	19,378	4	0	0	0	19,375	19,378	4
대전	18,765	18,769	4	0	0	0	18,765	18,769	4
울산	18,452	18,455	3	3,038	3,063	25	21,491	21,518	28
세종	8,270	8,271	1	0	0	0	8,270	8,271	1
경기	106,508	106,523	15	112,727	113,699	972	219,235	220,222	987
강원	9,014	9,019	5	9,790	10,019	229	18,804	19,038	234
충북	11,966	11,971	5	11,884	12,201	317	23,850	24,173	322
충남	17,545	17,552	7	21,004	21,389	385	38,549	38,941	392
전북	10,227	10,232	6	10,874	11,202	328	21,101	21,435	334
전남	12,814	12,819	6	11,075	11,328	253	23,888	24,148	259
경북	19,533	19,542	9	21,810	22,248	438	41,343	41,789	447
경남	28,062	28,073	11	25,927	26,585	658	53,988	54,658	669
제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0
계	594,448	594,555	108	232,827	236,481	3,654	827,275	831,036	3,762

주: 보통교부세 산정내역 내 보통세를 참조하였으며, 제주는 표기되어 있지 않아 본 표에서는 0으로 처리함

다음으로 2단계 재정분권에 따른 일반세입 1(보통세+보통교부세)의 변화¹⁷⁾를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 광역자치단체의 경우 723,222억 원에서 721,695억 원으로 1,528억 원 감소하는 것으로 나타났다. 가장 큰 증가를 보인 광역자치단체는 경기본청으로 106,508억 원에서 106,523억 원으로 15억 원 증가하였고, 서울본청은 186,481억 원에서 186,495억 원으로 14억 원 증가하는 것으로 나타났다. 가장 큰 감소를 보인 광역자치단체는 제주본청으로 13,361억 원에서 13,201억 원으로 160억 원 감소하였고, 경북본청은 31,318억 원에서 31,178억 원으로 140억 원 감소하는 것으로 나타났다.

기초자치단체의 경우 546,344억 원에서 546,283억 원으로 60억 원 감소하는 것으로 나타났다. 2단계 재정분권으로 인해 일반세입 1(보통세+보통교부세) 변화는 지역마다 다른 것으로 나타났다. 증가를 보인 곳은 부산, 대구, 울산, 경기, 충북, 충남, 경남이며, 그 중 경기(563억 원)가 가장 큰 증가를 보였다. 반면, 인천, 강원, 전북, 전남, 경북은 감소를 보였으며, 가장 큰 감소를 보인 지역은 전남으로 58,791억 원에서 58,482억 원로 309억 원 감소하였다.

광역자치단체와 기초자치단체를 종합하면, 일반세입 1(보통세+보통교부세)은 1,269,566억 원에서 1,269,566억 원으로 1,588억 원 감소하는 것으로 나타났다. 경북은 110,474억 원에서 101,310억 원으로 가장 큰 감소(380억 원)를 보인 반면 경기는 253,413억 원에서 253,991억 원으로 가장 큰 증가(578억 원)를 보였다.

표 4-28 2단계 재정분권에 따른 일반세입 1(보통세+보통교부세) 변화

(단위: 억 원)

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
서울	186,481	186,495	14	0	0	0	186,481	186,495	14
부산	62,439	62,309	-130	2,796	2,801	6	65,235	65,111	-125
대구	41,344	41,222	-122	3,521	3,533	12	44,865	44,755	-110
인천	52,152	52,062	-90	3,568	3,538	-30	55,720	55,600	-120

17) 2단계 재정분권에 따른 보통세 및 보통교부세 변화 분석에서 국고보조사업 이양에 직접적으로 배분되는 2.25조 원은 지방자치단체의 수입과 지출에서 모두 제외하였다.

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
광주	28,829	28,709	-120	0	0	0	28,829	28,709	-120
대전	28,334	28,217	-118	0	0	0	28,334	28,217	-118
울산	22,846	22,788	-58	4,288	4,298	10	27,134	27,086	-48
세종	8,949	8,941	-8	0	0	0	8,949	8,941	-8
경기	106,508	106,523	15	146,905	147,468	563	253,413	253,991	578
강원	18,704	18,587	-118	47,318	47,104	-214	66,023	65,690	-332
충북	18,738	18,654	-83	35,172	35,213	41	53,910	53,867	-43
충남	24,749	24,664	-85	52,393	52,406	13	77,142	77,070	-72
전북	19,815	19,702	-114	45,918	45,832	-86	65,734	65,534	-200
전남	23,959	23,825	-134	58,791	58,482	-309	82,750	82,307	-443
경북	31,318	31,178	-140	79,155	78,916	-240	110,474	110,094	-380
경남	34,695	34,618	-76	66,517	66,692	175	101,211	101,310	99
제주	13,361	13,201	-160	0	0	0	13,361	13,201	-160
계	723,222	721,695	-1,528	546,344	546,283	-60	1,269,566	1,267,978	-1,588

마지막으로 2단계 재정분권에 따른 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금)의 변화를 추정하였다. 기초자치단체의 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금)는 616,405억 원에서 616,365억 원으로 40억 원 감소하는 것으로 나타났다. 2단계 재정분권으로 인해 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금) 변화는 지역마다 다른 것으로 나타났다. 부산, 대구, 울산, 경기, 충북, 충남, 경남은 증가를 보인 반면, 인천, 강원, 전북, 전남, 경북은 감소를 보였다.

표 4-29 2단계 재정분권에 따른 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금) 변화

(단위: 억 원)

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
서울	186,481	186,495	14	0	0	0	186,481	186,495	14
부산	62,439	62,309	-130	3,107	3,112	6	65,546	65,422	-124
대구	41,344	41,222	-122	4,039	4,051	12	45,383	45,273	-110

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
인천	52,152	52,062	-90	3,777	3,747	-30	55,929	55,809	-120
광주	28,829	28,709	-120	0	0	0	28,829	28,709	-120
대전	28,334	28,217	-118	0	0	0	28,334	28,217	-118
울산	22,846	22,788	-58	4,815	4,825	10	27,661	27,613	-48
세종	8,949	8,941	-8	0	0	0	8,949	8,941	-8
경기	106,508	106,523	15	182,590	183,158	568	289,098	289,681	583
강원	18,704	18,587	-118	49,524	49,311	-213	68,228	67,897	-331
충북	18,738	18,654	-83	39,239	39,282	42	57,977	57,936	-41
충남	24,749	24,664	-85	57,681	57,696	15	82,430	82,360	-70
전북	19,815	19,702	-114	49,101	49,017	-84	68,917	68,719	-198
전남	23,959	23,825	-134	61,906	61,598	-307	85,865	85,423	-442
경북	31,318	31,178	-140	84,551	84,314	-237	115,869	115,492	-377
경남	34,695	34,618	-76	76,076	76,255	179	110,770	110,873	103
제주	13,361	13,201	-160	0	0	0	13,361	13,201	-160
계	723,222	721,695	-1,528	616,405	616,365	-40	1,339,628	1,338,060	-1,568

3) 2단계 재정분권에 따른 재정형평화 효과

보통세 기준, 2단계 재정분권에 따른 재정형평화 효과를 살펴보면, 지방자치단체 간 차이는 지수별로 다소 감소하는 것으로 나타났다. 전국의 개편 전 변이계수, 지니계수, 엔트로피(타일)는 각각 3.64658, 0.82551, 1.71023으로 나타났다. 개편 후 변이계수는 3.62998(-0.1660), 0.82290(-0.00261), 1.69750(-0.01273)으로 감소하는 것으로 나타났다. 한편, 지역을 광역자치단체, 기초자치단체로 구분해서 볼 경우, 광역자치단체보다 기초자치단체의 재정형평화 지수의 감소가 큰 것으로 나타났으며, 구체적으로 시 보다는 군 지역의 감소가 큰 것으로 나타났다. 즉, 2단계 재정분권 개편에 따른 보통세 수입 차이 감소는 광역자치단체보다는 기초자치단체 그리고 군, 시, 시도 순으로 큰 것으로 나타났다.

표 4-30 2단계 재정분권에 따른 재정형평화 효과: 보통세

구분	변이계수			지니계수			엔트로피(타일)		
	개편전 (A)	개편후 (B)	차이 (C=B-A)	개편전 (D)	개편후 (E)	차이 (F=E-D)	개편전 (G)	개편후 (H)	차이 (I=H-G)
전국	3.64658	3.62998	-0.01660	0.82551	0.82290	-0.00261	1.71023	1.69750	-0.01273
광역시	1.31944	1.31929	-0.00015	0.54113	0.54108	-0.00005	0.49638	0.49628	-0.00010
기초	1.47344	1.46036	-0.01308	0.64252	0.63796	-0.00456	0.74567	0.73373	-0.01194
시도	1.31944	1.31929	-0.00015	0.54113	0.54108	-0.00005	0.49638	0.49628	-0.00010
시	0.96686	0.95984	-0.00702	0.48182	0.47893	-0.00289	0.38564	0.38057	-0.00507
군	1.29136	1.25559	-0.03577	0.48363	0.47202	-0.01161	0.46725	0.44559	-0.02166

일반세입 1(보통세+보통교부세) 기준, 2단계 재정분권에 따른 재정형평화 효과를 살펴 보면, 개편 전 대비 개편 후 지방자치단체 간 차이는 전반적으로 증가하는 것으로 나타났다. 개편 전 전국 변이계수, 지니계수, 엔트로피(타일)는 각각 2.43951, 0.62537, 0.96273 으로 나타났으며, 개편 후에는 각각 2.44139(0.00188), 0.62555(0.0018), 0.96309(0.00036) 로 증가하는 것으로 나타났다. 지역별로 구분해서 살펴보면, 모든 자치단체 수준에서 2단계 재정분권에 따라 지역 간 격차가 증가하는 것으로 나타났다. 다만, 광역보다는 기초자치단체 간 격차가 크고, 군, 시, 시도 순으로 격차가 큰 것으로 나타났다.

표 4-31 2단계 재정분권에 따른 재정형평화 효과: 일반세입 1(보통세+보통교부세)

구분	변이계수			지니계수			엔트로피(타일)		
	개편전 (A)	개편후 (B)	차이 (C=B-A)	개편전 (D)	개편후 (E)	차이 (F=E-D)	개편전 (G)	개편후 (H)	차이 (I=H-G)
전국	2.43951	2.44139	0.00188	0.62537	0.62555	0.00018	0.96273	0.96309	0.00036
광역시	1.02727	1.03020	0.00293	0.42981	0.43091	0.00110	0.34659	0.34834	0.00175
기초	0.66940	0.67301	0.00361	0.33315	0.33438	0.00123	0.18478	0.18633	0.00155
시도	1.02727	1.03020	0.00293	0.42981	0.43091	0.00110	0.34659	0.34834	0.00175
시	0.52269	0.52469	0.00200	0.27894	0.27966	0.00072	0.12806	0.12865	0.00059
군	0.28095	0.28146	0.00051	0.15158	0.15171	0.00013	0.03853	0.03861	0.00008

일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금) 기준, 2단계 재정분권에 따른 재정형평화 효과를 살펴보면, 일반세입 2에 대한 지방자치단체 간 차이는 전반적으로 증가하는 것으로 나타났다. 개편 전 전국 변이계수, 지니계수, 엔트로피(타일)는 각각 2.30743, 0.60714, 0.89043로 나타났으며, 개편 후에는 각각 2.30909(0.0016), 0.60736(0.00022), 0.89082(0.00039)로 증가하는 것으로 나타났다. 지역별로 구분해서 살펴보면, 광역자치단체보다는 기초자치단체에, 군, 시, 시도 지역 순으로 지역 간 일반세입 2 수입에 대한 차이가 증가하는 것으로 나타났다.

표 4-32 2단계 재정분권에 따른 재정형평화 효과 : 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금)

구분	변이계수			지니계수			엔트로피(타일)		
	개편전 (A)	개편후 (B)	차이 (C=B-A)	개편전 (D)	개편후 (E)	차이 (F=E-D)	개편전 (G)	개편후 (H)	차이 (I=H-G)
전국	2.30743	2.30909	0.00166	0.60714	0.60736	0.00022	0.89043	0.89082	0.00039
광역	1.02727	1.03020	0.00293	0.42981	0.43091	0.00110	0.34659	0.34834	0.00175
기초	0.69603	0.69948	0.00345	0.34210	0.34338	0.00128	0.19632	0.19792	0.00160
시도	1.02727	1.03020	0.00293	0.42981	0.43091	0.00110	0.34659	0.34834	0.00175
시	0.53086	0.53282	0.00196	0.27918	0.27995	0.00077	0.12844	0.12913	0.00069
군	0.28320	0.28424	0.00104	0.15160	0.15201	0.00041	0.03876	0.03898	0.00022

4) 국고보조사업 이양 비용 반영 결과

앞에 제시된 분석에서 제외되었던 국고보조사업 이양에 직접적으로 배분되는 2.25조 원을 반영하였을 때의 보통세 변화도 추가적으로 분석하였다. 분석결과 광역자치단체의 보통세는 594,448억 원에서 611,379억 원으로 16,931억 원 증가하는 것으로 나타났다. 전남본청의 보통세가 12,814억 원에서 15,878억 원으로 가장 많이 증가하였고, 서울본청이 186,481억 원에서 186,664억 원으로 183억 원 증가하며 제주본청을 제외하면 가장 작게 증가한 것으로 나타났다.

기초자치단체의 경우에는 보통세가 232,827억 원에서 240,992억 원으로 8,165억 원 증가한 것으로 나타났다. 가장 큰 증가를 보인 기초자치단체는 경기 지역으로 112,727억

원에서 114,116억 원으로 1,389억 원 증가하였고, 경상남도 지역이 25,927억 원에서 27,206억 원으로 1,279억 원 증가하는 것으로 나타났다. 서울, 광주, 대전, 세종, 제주 지역을 제외하면 가장 작은 증가를 보인 곳은 인천 지역으로 635억 원에서 673억 원으로 38억 원 증가하는 것으로 나타났다.

표 4-33 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 보통세 변화

(단위: 억 원)

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
서울	186,481	186,664	183	0	0	0	186,481	186,664	183
부산	51,398	51,946	548	1,804	1,826	22	53,202	53,773	570
대구	31,436	31,840	404	2,258	2,309	51	33,694	34,149	455
인천	44,603	44,847	244	635	673	38	45,239	45,520	282
광주	19,375	19,582	208	0	0	0	19,375	19,582	208
대전	18,765	19,034	268	0	0	0	18,765	19,034	268
울산	18,452	18,661	209	3,038	3,064	26	21,491	21,726	235
세종	8,270	8,483	213	0	0	0	8,270	8,483	213
경기	106,508	107,731	1,223	112,727	114,116	1,389	219,235	221,847	2,612
강원	9,014	10,405	1,392	9,790	10,364	573	18,804	20,769	1,965
충북	11,966	12,904	938	11,884	12,635	751	23,850	25,539	1,689
충남	17,545	19,235	1,691	21,004	21,922	918	38,549	41,158	2,609
전북	10,227	12,274	2,047	10,874	11,779	905	21,101	24,053	2,952
전남	12,814	15,878	3,065	11,075	12,125	1,050	23,888	28,003	4,114
경북	19,533	21,753	2,220	21,810	22,973	1,163	41,343	44,726	3,383
경남	28,062	30,141	2,079	25,927	27,206	1,279	53,988	57,346	3,358
제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0
계	594,448	611,379	16,931	232,827	240,992	8,165	827,275	852,371	25,096

다음으로 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 일반세입 1(보통세+보통교부세)의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 광역자치단체의 경우 723,222억 원에서 738,518억 원으로 15,296억 원 증가하는 것으로 나타났다. 가장 큰 증가를 보인 광역자치단체는 전남본청으

로 23,959억 원에서 26,884억 원으로 2,925억 원 증가하였고, 그 다음으로 경북본청이 31,318억 원에서 33,389억 원으로 2,071억 원 증가하는 것으로 나타났다. 한편 광역자치단체 중 제주본청이 유일하게 13,361억 원에서 13,201억 원으로 160억 원 감소하는 것으로 나타났다. 제주본청의 경우 보통세 증가분은 반영되지 않고, 보통교부세 감소분만 반영되었기 때문에 감소한 것으로 나타났다.

기초자치단체의 경우 546,344억 원에서 550,794억 원으로 4,451억 원 증가하는 것으로 나타났다. 모든 기초자치단체의 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 일반세입 1(보통세+보통교부세)이 증가하는 것으로 나타났다. 그중 경기 지역이 146,905억 원에서 147,885억 원으로 980억 원 증가하며 가장 큰 증가를 보였고, 인천 지역이 3,568억 원에서 3,572억 원으로 3억 원 증가하며 가장 작은 증가를 보였다.

광역자치단체와 기초자치단체를 종합하면, 일반세입 1(보통세+보통교부세)은 1,269,566억 원에서 1,289,312억 원으로 19,747억 원 증가하는 것으로 나타났다. 전남이 82,750억 원에서 86,162억 원으로 가장 큰 증가(3,412억 원)를 보였으며, 유일하게 감소세를 보인 제주(-160억 원)를 제외하면 광주가 28,829억 원에서 28,913억 원으로 가장 작은 증가(84억 원)를 보였다.

표 4-34 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 일반세입 1(보통세+보통교부세) 변화

(단위 : 억 원)

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
서울	186,481	186,664	183	0	0	0	186,481	186,664	183
부산	62,439	62,849	410	2,796	2,806	10	65,235	65,655	420
대구	41,344	41,620	276	3,521	3,557	36	44,865	45,177	312
인천	52,152	52,303	151	3,568	3,572	3	55,720	55,874	154
광주	28,829	28,913	84	0	0	0	28,829	28,913	84
대전	28,334	28,481	147	0	0	0	28,334	28,481	147
울산	22,846	22,994	148	4,288	4,299	11	27,134	27,293	159
세종	8,949	9,153	203	0	0	0	8,949	9,153	203
경기	106,508	107,731	1,223	146,905	147,885	980	253,413	255,616	2,203

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
강원	18,704	19,973	1,269	47,318	47,449	131	66,023	67,422	1,399
충북	18,738	19,588	850	35,172	35,646	474	53,910	55,234	1,324
충남	24,749	26,348	1,599	52,393	52,939	546	77,142	79,287	2,145
전북	19,815	21,743	1,928	45,918	46,409	490	65,734	68,152	2,418
전남	23,959	26,884	2,925	58,791	59,278	488	82,750	86,162	3,412
경북	31,318	33,389	2,071	79,155	79,641	486	110,474	113,030	2,557
경남	34,695	36,686	1,991	66,517	67,313	796	101,211	103,999	2,787
제주	13,361	13,201	-160	0	0	0	13,361	13,201	-160
계	723,222	738,518	15,296	546,344	550,794	4,451	1,269,566	1,289,312	19,747

마지막으로 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금)의 변화를 추정하였다. 기초자치단체의 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금)는 616,405억 원에서 620,876억 원으로 4,471억 원 증가하는 것으로 나타났다. 모든 기초자치단체에서 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금)는 증가하는 것으로 나타났다. 가장 큰 증가를 보인 기초자치단체는 경기 지역으로 182,590억 원에서 183,575억 원으로 985억 원 증가한 것으로 나타났다.

표 4-35 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금) 변화

(단위: 억 원)

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
서울	186,481	186,664	183	0	0	0	186,481	186,664	183
부산	62,439	62,849	410	3,107	3,117	10	65,546	65,966	420
대구	41,344	41,620	276	4,039	4,075	36	45,383	45,695	312
인천	52,152	52,303	151	3,777	3,780	3	55,929	56,083	154
광주	28,829	28,913	84	0	0	0	28,829	28,913	84
대전	28,334	28,481	147	0	0	0	28,334	28,481	147
울산	22,846	22,994	148	4,815	4,826	11	27,661	27,820	159

구분	광역			기초			합계		
	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이	현행	개편 후	차이
세종	8,949	9,153	203	0	0	0	8,949	9,153	203
경기	106,508	107,731	1,223	182,590	183,575	985	289,098	291,306	2,208
강원	18,704	19,973	1,269	49,524	49,655	132	68,228	69,628	1,400
충북	18,738	19,588	850	39,239	39,715	476	57,977	59,303	1,326
충남	24,749	26,348	1,599	57,681	58,229	548	82,430	84,577	2,147
전북	19,815	21,743	1,928	49,101	49,594	492	68,917	71,337	2,420
전남	23,959	26,884	2,925	61,906	62,395	489	85,865	89,278	3,414
경북	31,318	33,389	2,071	84,551	85,039	488	115,869	118,428	2,559
경남	34,695	36,686	1,991	76,076	76,876	800	110,770	113,561	2,791
제주	13,361	13,201	-160	0	0	0	13,361	13,201	-160
계	723,222	738,518	15,296	616,405	620,876	4,471	1,339,628	1,359,394	19,767

5) 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 재정형평화 효과

국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 재정형평화 효과를 살펴보면, 보통세 기준, 지방자치단체 간 차이는 지수별로 감소하는 것으로 나타났다. 전국의 개편 전 변이계수, 지니계수, 엔트로피(타일)는 각각 3.64658, 0.82551, 1.71023으로 나타났다. 개편 후 변이계수는 3.56335(-0.08323), 0.81902(-0.00649), 1.67155(-0.03868)로 감소하는 것으로 나타났다. 한편, 지역을 광역자치단체, 기초자치단체로 구분해서 볼 경우, 광역자치단체보다 기초자치단체의 감소가 큰 것으로 나타났으며, 기초자치단체 중 시 보다는 군 지역의 감소가 큰 것으로 나타났다. 즉, 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 보통세 수입 차이는 감소하는 것으로 나타났으며, 광역자치단체보다는 기초자치단체 그리고 군, 시, 시도 순으로 효과가 큰 것으로 나타났다.

표 4-36 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 재정형평화 효과: 보통세

구분	변이계수			지니계수			엔트로피(타일)		
	개편전 (A)	개편후 (B)	차이 (C=B-A)	개편전 (D)	개편후 (E)	차이 (F=E-D)	개편전 (G)	개편후 (H)	차이 (I=H-G)
전국	3.64658	3.56335	-0.08323	0.82551	0.81902	-0.00649	1.71023	1.67155	-0.03868
광역시	1.31944	1.27765	-0.04179	0.54113	0.52445	-0.01668	0.49638	0.46540	-0.03098
기초	1.47344	1.42943	-0.04401	0.64252	0.62444	-0.01808	0.74567	0.70103	-0.04464
시도	1.31944	1.27765	-0.04179	0.54113	0.52445	-0.01668	0.49638	0.46540	-0.03098
시	0.96686	0.94964	-0.01722	0.48182	0.47370	-0.00812	0.38564	0.37193	-0.01371
군	1.29136	1.14776	-0.14360	0.48363	0.43675	-0.04688	0.46725	0.38364	-0.08361

일반세입 1(보통세+보통교부세) 기준, 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 재정형평화 효과를 살펴보면, 개편 전 대비 개편 후 지방자치단체 간 차이는 전반적으로 감소하는 것으로 나타났다. 개편 전 전국 변이계수, 지니계수, 엔트로피(타일)는 각각 2.43951, 0.62537, 0.96273으로 나타났으며, 개편 후에는 각각 2.42082(-0.01869), 0.62650 (0.00113), 0.96224(-0.00049)로 감소하는 것으로 나타났다. 지역별로 구분해서 살펴보면, 모든 자치단체 수준에서 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 지역 간 일반세입1의 격차가 감소하는 것으로 나타났다. 다만, 기초자치단체보다는 광역자치단체 간 격차 감소가 크고, 시도, 시, 군 순으로 격차 감소가 큰 것으로 나타났다.

표 4-37 국고보조사업 이양 반영에 따른 재정형평화 효과: 일반세입 1(보통세+보통교부세)

구분	변이계수			지니계수			엔트로피(타일)		
	개편전 (A)	개편후 (B)	차이 (C=B-A)	개편전 (D)	개편후 (E)	차이 (F=E-D)	개편전 (G)	개편후 (H)	차이 (I=H-G)
전국	2.43951	2.42082	-0.01869	0.62537	0.62650	0.00113	0.96273	0.96224	-0.00049
광역시	1.02727	1.00257	-0.02470	0.42981	0.42051	-0.00930	0.34659	0.33238	-0.01421
기초	0.66940	0.66663	-0.00277	0.33315	0.33141	-0.00174	0.18478	0.18305	-0.00173
시도	0.42981	0.42051	-0.00930	1.02727	1.00257	-0.02470	0.34659	0.33238	-0.01421
시	0.52269	0.52193	-0.00076	0.27894	0.27828	-0.00066	0.12806	0.12740	-0.00066
군	0.28095	0.27797	-0.00298	0.15158	0.15021	-0.00137	0.03853	0.03780	-0.00073

일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금) 기준, 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 재정형평화 효과를 살펴보면, 일반세입 2에 대한 지방자치단체 간 차이는 전반적으로 감소하는 것으로 나타났다. 개편 전 전국 변이계수, 지니계수, 엔트로피(타일)는 각각 2.30743, 0.60714, 0.89043으로 나타났으며, 개편 후에는 각각 2.29140(-0.01603), 0.60850(0.00136), 0.89063(0.00020)으로 감소하는 것으로 나타났다. 지역별로 구분해서 살펴보면, 모든 자치단체 수준에서 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 지역 간 일반세입2의 격차가 감소하는 것으로 나타났다. 다만, 기초자치단체보다는 광역자치단체 간 격차 감소가 크고, 시도, 군, 시 순으로 격차 감소가 큰 것으로 나타났다.

표 4-38 국고보조사업 이양 비용 반영에 따른 재정형평화 효과: 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금)

구분	변이계수			지니계수			엔트로피(타일)		
	개편전 (A)	개편후 (B)	차이 (C=B-A)	개편전 (D)	개편후 (E)	차이 (F=E-D)	개편전 (G)	개편후 (H)	차이 (I=H-G)
전국	2.30743	2.29140	-0.01603	0.60714	0.60850	0.00136	0.89043	0.89063	0.00020
광역	1.02727	1.00257	-0.02470	0.42981	0.42051	-0.00930	0.34659	0.33238	-0.01421
기초	0.69603	0.69345	-0.00258	0.34210	0.34058	-0.00152	0.19632	0.19474	-0.00158
시도	1.02727	1.00257	-0.02470	0.42981	0.42051	-0.00930	0.34659	0.33238	-0.01421
시	0.53086	0.53017	-0.00069	0.27918	0.27861	-0.00057	0.12844	0.12794	-0.00050
군	0.28320	0.28099	-0.00221	0.15160	0.15062	-0.00098	0.03876	0.03825	-0.00051

제5장

환경변화에 대응한 보통교부세 개편방안

제1절 기본방향

제2절 차등산입률제도 도입 방안



**환경변화에 대응한
지방재정조정제도 개편방안**
: 보통교부세를 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제5장

환경변화에 대응한 보통교부세 개편방안

제1절 기본방향

1. 연구결과 요약

이 연구는 지방재정을 둘러싼 환경변화가 보통교부세에 미치는 영향을 파악하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 지방재정을 둘러싼 주요 환경변화를 인구구조 변화, 경제 여건 변화, 2단계 재정분권 추진 등으로 구분하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 통계청 장래인구추계에 따른 시군구별 추계 인구를 기준으로 인구 수(천 명), 인구 수 제곱, 65세 이상 인구 비율(%), 면적의 단위당 변화량을 적용하여 기준재정수요액 및 기준재정수입액의 변화량을 추정하였다. 이러한 추정치를 바탕으로 국회예산정책처의 중장기 재정전망 수치를 적용하여 내국세 수입 증가율 시나리오에 따른 보통교부세 산정액을 추정하였다.

인구구조 변화에 따른 기준재정수요액과 기준재정수입액 변화를 살펴보면, 기준재정수요액과 기준재정수입액은 광역과 기초자치단체에서 모두 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 광역자치단체에서는 기준재정수입액의 증가분이 더 큰 반면, 기초자치단체에서는 기준재정수요액의 증가분이 더 크게 발생하는 것으로 나타났다. 인구구조 변화에 따른 보통교부세 산정액 변화를 살펴보면, 인구감소가 심한 부산의 경우에는 시나리오1에서 2026년 기준 보통교부세가 감소하는 것으로 나타났다. 다른 지방자치단체들의 경우에도 인구가 감소함에 따라 향후 5년간 보통교부세가 많이 증가하지 않는 것으로 나타났다.

둘째, 국회예산정책처의 2019-2028 중기 재정전망과 2020 NABO 장기 재정전망의 국제 수입 전망치를 활용하여 경제 여건 변화가 보통교부세에 미치는 영향에 대한 시나리오 분석을 실시하였다. 그리고 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액은 최근 5년(2017-2021)간 개별 지방자치단체의 연평균 증가율을 적용하여 추정하였다. 분석결과

현재의 기준재정수요액과 기준재정수입액 증가 속도가 유지될 경우 국세 수입이 3.5%씩 증가하더라도 보통교부세 산정액이 감소하는 지역이 발생하는 것으로 나타났다. 특히 기초자치단체의 경우에는 보통교부세 산정액이 감소하는 지역이 많은 것으로 나타났다.

셋째, 2021년 8월 25일에 발의된 「지방세법 일부개정법률안」의 규정을 바탕으로 2단계 재정분권이 보통교부세에 미치는 영향을 파악하였다. 먼저 지방소비세 세율 증가에 따른 지방소비세 배분액을 새로 산정한 결과 지방소비세 총액 16,863,234백만 원 중 133,153억 원은 광역자치단체로, 25,547억 원은 기초자치단체로, 9,931억 원은 교육청으로 배분되는 것으로 추정되었다. 국고보조사업 이양분을 고려하여 2단계 재정분권에 따른 보통교부세, 일반세입 1(보통세+보통교부세), 일반세입 2(보통세+보통교부세+조정교부금)의 산정액 변화를 살펴보면, 광역자치단체와 기초자치단체의 보통교부세, 일반세입 1, 일반세입 2가 모두 감소하는 것으로 나타났다. 특히 경북 지역의 감소폭이 가장 큰 것으로 분석되었다. 지방소비세 세율 인상에 따른 재정형평화 효과를 살펴본 결과, 세율 인상 이후의 재정형평화 지수가 현행보다 증가하여 지역 간 재정격차가 다소 증가한 것으로 나타났다.

2. 환경변화를 고려한 보통교부세 개편 방향

지방재정을 둘러싼 다양한 환경변화는 크게 사회경제적 요인과 정치행정적 요인으로 구분할 수 있다. 이 중 사회경제적 요인은 저출산·고령화에 따른 인구감소 및 인구구조 변화, 장기적인 국내외 경기침체, 코로나-19로 인한 불확실성 증가 등을 포함한다. 그리고 정치행정적 요인은 재정분권으로 대표되는 정부 간 재정관계 변화, 지방자치단체 통합·분리와 같은 행정구역 개편 논의 등을 포함한다. 이러한 정치행정적 환경변화 요인은 인구 및 경제 여건과 같은 사회경제적 요인의 영향에 따라 선택 또는 변경할 수 있다. 예를 들어 현재 활발하게 논의되고 있는 행정구역 통합·분리는 인구의 양적 감소와 질적 변화에 따른 지방소멸에 대응하기 위한 방안 중 하나로 추진되고 있는 것이다.

이러한 측면에서 볼 때, 환경변화가 지방재정에 미치는 영향은 다음과 같이 파악할 수 있다. 첫째, 인구 및 경제 여건 등의 사회경제적 환경변화는 지방재정 변화에 영향을 미치는 독립변수이다. 둘째, 재정분권 및 행정구역 개편 등의 정치행정적 요인은 지방재정에

직접적인 영향을 미치는 독립변수일 수도 있지만, 대부분의 경우에는 사회경제적 요인의 영향을 매개하여 지방재정에 영향을 미치는 매개변수의 역할을 수행할 것이다.

지방교부세(보통교부세)와 관련된 측면에서 지방재정을 둘러싼 환경변화는 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액에 영향을 미친다. 이 연구에서 분석한 4가지의 환경변화는 지방자치단체의 재정부족액을 보전하는 보통교부세의 재원보장 기능을 약화시킬 가능성이 높은 것으로 나타났다. 앞에서 제시된 것처럼 내국세의 19.24%로 설정된 현행 지방교부세 법정률을 그대로 유지하는 경우 보통교부세의 조정률은 감소할 것으로 예상된다. 예를 들어 2단계 재정분권에 따른 지방소비세 세율 인상이 이루어질 경우 보통교부세 산정액은 44,229,126백만 원에서 43,694,161백만 원으로 534,965백만 원 감소하게 되며, 조정률은 0.7385에서 0.7298로 0.0087 감소하게 된다.

또한 지방재정 환경변화로 인한 보통교부세 감소는 대부분 보통교부세에 대한 의존도가 상대적으로 높은 재정력이 열악한 지방자치단체에서 발생한다. 지방자치단체의 재정 운영에 있어서 지방자치단체가 통제할 수 없는 외부적 충격으로 인해 지방자치단체 운영에 필요한 재원이 부족하게 된다. 즉, 현행 지방교부세 법정률을 그대로 유지할 경우 지방자치단체에 배분되는 보통교부세 산정액이 상대적으로 감소하는 효과가 발생할 수 있다. 이러한 점들을 고려할 때, 내국세의 19.24%로 규정되어 있는 현재의 법정률을 인상하는 방안을 검토할 필요성이 있다.

다음으로 현행 우리나라의 보통교부세는 지방자치단체에 대한 재원보장 기능과 지방자치단체 간 재정조정 기능을 동시에 수행하고 있다. 즉, 보통교부세는 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 재정부족액을 충당하기 위한 재원을 보장하는 기능을 수행한다. 또한 지방교부세는 지방자치단체의 특성을 반영하여 단위비용을 차별적으로 적용하는 것을 통해 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하는 수평적 재정조정 기능을 수행한다. 그러나 이 연구에서 제시한 기능 적절성 분석과 환경변화에 따른 보통교부세 영향 분석에서 나타난 것처럼, 보통교부세의 2가지 기능은 모두 점차 약화되고 있는 것으로 나타났다. 현재의 제도가 본래 의도한 목적을 적절하게 달성하고 있다면, 현행 제도를 그대로 유지하는 것일 바람직할 것이다. 그러나 만약 그렇지 않다면, 현재의 문제점을 개선하기 위한 대안을 모색할 필요성이 있다.

이러한 측면에서 이 연구는 보통교부세의 재원보장 기능과 재정조정 기능을 현재와 같이 동시에 수행하는 것이 아니라, 2가지 기능을 분리해서 운영하는 방안을 마련할 필요성이 있다는 점을 제시하고자 한다. 지금까지는 인구와 경제 여건 등에 대한 큰 고민 없이 보통교부세 산정액이 지속적으로 증가하는 시대를 살아왔다. 그러나 앞으로 우리가 살아 가야 할 시대에는 지방자치단체의 인구가 감소하고, 경제 여건이 보다 불확실한 상황에 처하게 될 것이다. 이러한 불확실성의 시대에서 1가지 제도에서 2가지 기능을 동시에 수행하는 것은 부적절하거나 비효율적일 수 있다. 따라서 보통교부세는 재원보장 기능에 보다 충실하게 제도를 수정하고, 재정조정 기능은 별도의 메커니즘을 통해 수행하도록 하는 방안을 고민할 필요가 있다.

이와 관련하여 유태현(2021)은 지방교부세의 기능(목적)을 ① 재원보장, ② 재정조정(지역 간 재정형평화)로 2분화하는 방안을 제시하고 있다. 즉, 지방교부세의 종류를 재원보장과 관련된 보통교부세(특별교부세 포함)와 지역 간 재정형평화 기능을 하는 (가칭)지역균형발전교부세로 나누어 운영체계를 구축할 필요가 있다고 주장하였다. 이 경우 재원보장 기능과 관련된 영역은 현행처럼 지역의 표준행정서비스 제공에 소요되는 재원을 뒷받침하는 역할을 하되 현재의 보통교부세 산정 틀을 유지하면서 현실적 보완을 모색해 나가야 할 것이다.¹⁸⁾ 다음으로 (가칭)지역균형발전교부세는 지방자치단체 간 재정격차(불균형)를 완화하는 목적을 갖기 때문에 주민의 실질적 삶의 질 제고 및 지역 여건 반영을 유인하는 체계로 배분 방식을 결정하도록 해야 한다.

만약 보통교부세의 재원보장 기능과 재정조정 기능을 분리하는 것이 현실적으로 어렵다면, 현재의 제도 틀 내에서 이들 2가지 기능을 강화하기 위한 방안을 모색해야 할 것이다. 지금까지 지방교부세 관련 제도 개선은 수평적 재정조정 기능을 강화하기 위한 기준재정수요액 측면에서의 제도 개선이 주로 이루어졌다. 특히 지방자치단체의 지역적 특성을

18) 현행 보통교부세 배분은 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체로 이어지는 행정체계에서 기본 행정서비스 제공을 뒷받침하는 방식을 따르기 때문에 지역과 주민을 우선적으로 고려하지 못하는 한계가 있으며, 변화된 환경을 제대로 반영할 수 있는 체계와도 거리가 있음. 이 문제의 개선을 위해서는 자치단체별 기본 행정 수행을 위한 기준재정수요 산정과 관련된 현행 4개 측정항목과 16개 세항을 달라진 여건에 맞추어 꾸준히 조정(개편)해야 함. 덧붙여 말하면 지방을 대상으로 폭넓은 의견 수렴 등을 통해 일반행정비(세항: 인건비, 일반관리비, 안전관리비), 문화환경비(세항: 문화관광비, 환경보호비), 사회복지비(세항: 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비), 지역경제비(세항: 농업비, 임수산비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비, 지역관리비)를 정비해 나가는 노력이 요구됨(유태현, 2021).

반영하기 위해 지역균형수요의 산정항목을 조정하는 방식으로 재정조정 기능을 강화하고자 하였다.

그러나 인구구조 및 경제 여건과 같은 사회경제적 변화, 재정분권 및 행정구역 통합·분리와 같은 정치행정적 변화는 지방자치단체의 재정수요뿐만 아니라 수입 측면에도 큰 영향을 미친다. 우리나라와 같이 지방자치단체 스스로 지방세 수입을 증가시키기 어려운 경우에는 더욱 환경변화에 대응하기 어렵다. 따라서 기준재정수입액 측면에서도 달라진 지방재정 환경에 대처하여 지방자치단체의 특성을 반영하기 위한 노력이 필요하다. 이러한 측면에서 이 연구는 보통교부세의 기준재정수입액 산정방식에 차등산입률제도를 도입하는 방안을 제시하고자 한다.

지금까지의 논의를 바탕으로 환경변화에 대응하기 위한 보통교부세제도 개편방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 현재 내국세의 19.24%로 설정되어 있는 법정률의 인상이 필요하다. 법정률 인상 규모에 대해서는 현재 다양한 법안이 제출되어 있으며, 보다 정치한 분석을 통해 보통교부세의 적정 규모를 도출할 필요성이 있다. 둘째, 보통교부세의 재원보장 기능과 재정조정 기능을 분리하여 재원보장 기능은 현재의 보통교부세가 담당하고, 재정조정 기능은 별도의 제도를 신설하여 담당하도록 해야 한다. 기존에 제시된 다양한 형태의 교부세 또는 재정분권 2단계(안)에 제시된 지방소멸대응기금 등을 통해 지방자치단체 간 재정형평화를 강화할 수 있을 것으로 생각된다. 셋째, 가장 현실적인 측면에서 기준재정수요액 또는 기준재정수입액 산정방식의 개선이 필요하며, 지금까지 잘 다루어지지 않았던 기준재정수입액 측면에서의 제도 개선이 필요하다. 이러한 측면에서 이 연구는 차등산입률제도 도입을 통한 기준재정수입액 산정방식 개선을 제시하고 있다. 아래에서는 이러한 차등산입률제도의 도입 방안을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

제2절 차등산입률제도 도입 방안

1. 차등산입률제도 개요

1) 차등산입률의 개념

재정분권을 실시함으로써 지방정부의 행정수요 대응 요구는 증가하지만 각 자치단체의 재정규모와 재정력에 차이가 발생함으로써 일정 수준의 공공서비스를 제공하기 위한 보정수단의 관심이 높아졌다. 특히 지방정부의 가장 큰 특징 중 하나는 다양성(diversity)인데 지방마다 갖는 다양한 행정수요를 대응하기 위해서는 지방정부가 스스로 조세를 징수하고, 자유롭게 사용할 수 있는 지방재원의 확대가 선행되어야 한다. 하지만 현 지방정부의 수요를 자체세수로 충당하는 것은 불가능하고, 자체세수 충당 규모 또한 지역간 격차, 불균형이 발생하게 된다.

지방교부세는 자체세수로 감당할 수 없는 다양한 행정수요에 대한 부족분을 보전하는 재정형평화 재정지원 제도이다. 특히 보통교부세는 지역간 불균형 완화를 위해 차용된 재정조정장치이고, 표준수준의 행정수행경비 부족분을 보전하기 위한 일반재원이다. 특히 앞서 보통교부세 산정식은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차인 재정부족액이 보통교부세 총액과 합치될 수 있도록 조정률을 곱한다. 기준재정수입과 수요를 측정할 때 산입률(inclusion ratio)이 고정값(fixed value)으로 주어지는데, 이 고정값이 실제로 얼마나 자치단체간의 재정형평화를 개선할 수 있는지에 관한 논의, 필요성이 언급되고 있으며(조기현, 2002; 이상욱·조기현, 2018 등), 재정형평화를 위한 대안으로서 차등산입률제도를 살펴보고자 한다.

차등산입률의 개념을 살펴보기 위해서는 기존 보통교부세 산출방식에 관한 이해가 선행되어야 한다. 보통교부세 산출에 있어서 기준재정수입액은 표준수준 일반재원 수입액으로 산정되는데 그 결과의 80%만 반영하고 있다. 그 이유는 지방재정의 신축성과 징세노력을 촉진하기 위한 것이며, 나머지 20% 유보율은 표준적이지 않은 지방정부의 필요를 충당하도록 하고 있다(행정안전부, 2021).

이처럼 정률산입률제도는 두 가지의 장점이 존재한다. 첫째는 기존 지방정부의 수요를 포착하지 못하는 것을 인정하여 재원을 스스로 활용할 수 있는 여지를 일률적으로 지방정

부에 부여하는 것이다. 둘째는 지방세수가 적을수록 재정부족액은 커지고, 보통교부세 규모가 계속 커지게 되는데 그렇다면 지방세수가 적다는 것이 보전분이 더 커질 수 있다는 인식 때문에 징수노력을 게을리 할 수 있다. 이를 위한 하나의 방책으로써의 역할도 수행하고 있는 것이다.

그러나 이러한 정률산입률제도는 재정상황 변화나 악화 등을 적절하게 반영할 수 없는 문제가 나타난다. 또한 지방정부간 재정불균형을 적절하게 반영하지 못함으로써 형평성 문제에 직면하게 되었다. 특히 정률산입률은 수입노력과 세수노력에 대한 최적치일 뿐 지방정부별로 특성을 반영한 실제치는 아니라는 의견이 대부분이다(이장욱·조기현, 2018).

이에 차등산입률은 일괄적으로 80%로 고정되어 있는 기준재정수입액의 표준수준 일반재원 수입액으로서의 산정방식을 벗어나서 지방자치단체의 재정여건에 따라 차등적으로 기준재정수입액 결과를 반영하여 산입률의 차이를 두는 방식을 의미한다.

2) 차등산입률과 재정형평화

실제로 차등산입률이 지방정부 재정형평화에 기여할 수 있는지 효과에 관한 논의를 수식으로 제시하고자 한다. 조기현(2013 : 48-50) '보통교부세 재정형평화 기능 강화방안 연구'에서 차등산입률이 지방정부의 재정형평화에 기여 효과하는지 수식을 제시하였는데, 이를 차용하여 제시하면 다음과 같다.

먼저 세입(R_i)은 지방세수입(T_i)와 보통교부세(G_i)로 구성된다고 가정한다. 이 때, 보통교부세(G_i)는 기준재정수요(D_i)에서 지방세수입(T_i)에 산입률(β)을 곱한 차이를 계산하고 재정부족액 조정률(γ)을 곱함으로써 산출한다.

$$R_i = T_i + G_i \quad (1)$$

$$G_i = \gamma(D_i - \beta T_i) \quad (2)$$

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

$$R_i = T_i + \gamma G_i - \gamma\beta T_i = T_i(1 - \gamma\beta) + \gamma D_i \quad (3)$$

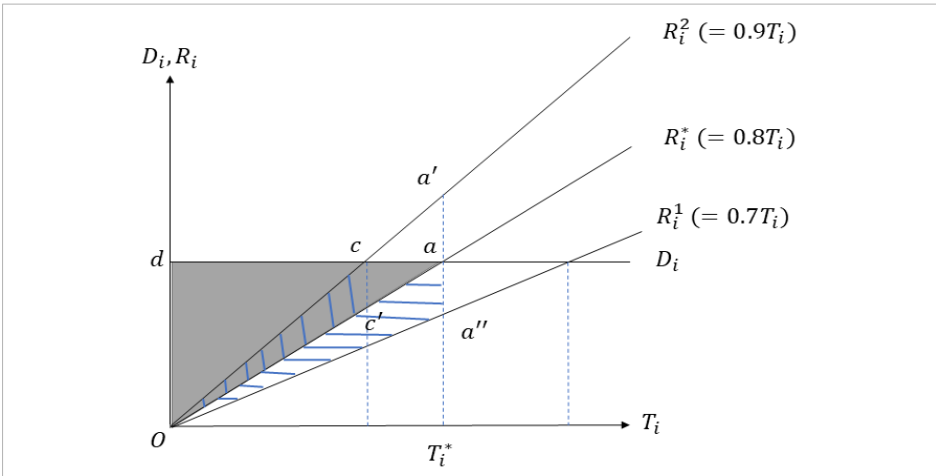
마지막으로 식 (4)는 산입물의 정책의의를 살펴보고자 양변에 자연로그를 취하고 전미분한 후 양변을 T/dT 로 나눈 것이다.

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

$$\eta_{R,T} = (1 - \beta)(1 + \eta_{\gamma,T}) \quad (4)$$

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

그림 5-1 차등산입물제도의 재정형평화 기능



출처: 조기현(2013)

2. 분석 시나리오

위의 식에 입각하여 차등산입률이 지방재정에 미치는 형평화 효과를 실증하기 위해 시나리오를 설정하여 측정하고자 한다. 먼저 시나리오 설정 방식에 대한 논의를 전개하고자 한다.

보통교부세를 산정할 때 세입원별 기준재정수입 산정은 기초수입, 보정수입과 수입자 체노력을 더하여 산출된다. 이를 제시하면 아래 표와 같다.

표 5-1 보통교부세 세입원별 기준재정수입 산정방식

세 목		산정방식
기초 수입	취득세	선형회귀모델 ($Y_i = a + b_t$)
	등록면허세	선형회귀모델 ($Y_i = a + b_t$)
	레저세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율
	재산세	선형회귀모델 ($Y_i = a + b_t$)
	담배소비세	선형회귀모델 ($Y_i = a + b_t$)
	주민세	선형회귀모델 ($Y_i = a + b_t$)
	지방소득세	선형회귀모델 ($Y_i = a + b_t$)
	지방소비세	자치단체별 교부(예정) 금액
	자동차세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율
보정 수입	지역자원시설세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율 단, 원전 지역자원시설세는 제외
	경상적 세외수입	$T_t = \sum_{t=1}^3 (at + bt + ct + dt + et) \div 3$ [a : 사용료수입액, b : 수수료수입액, c : 재산임대수입액, d : 이자수입액, e : 사업수입액]
	재정보전금, 징수교부금, 지역상생발전기금, 재정특례보전금	해당 연도 시도세 추계액을 기초로 산정
	부동산교부세	자치단체별 교부 예정금액

출처 : 조기현(2013 : 43)

차등산입률을 적용할 때 첫째, 기초수입액과 보정수입액 모두 차등산입률을 주는 방법, 둘째, 기초수입액에만 차등산입률을 부여하는 방법이 있다. 두 가지 방법 모두 분석한 결과 기초수입액에만 차등산입률을 부여할 경우 시군의 일반조정교부금 등 보정수입에 대한 반영이 이루어지지 않아 재정형평화 효과가 미미하다고 판단하여 기초와 보정수입액 모두에 차등산입률을 반영하였다.

지방정부 산입률의 차등 분류기준을 설정하기 위하여 3년 평균 빈곤(부유)선과 3년 평균 인구소멸지수를 활용하였다. 분석을 위해 1단계에서는 빈곤(부유)선을 기준으로 $\pm 2\%$, $\pm 4\%$, $\pm 6\%$, $\pm 8\%$, $\pm 10\%$ 를 차등 적용하였다. 2단계에서는 1단계 결과를 바탕으로 인구소멸지수를 적용하여 인구소멸지수가 보통인 경우와 위험한 지방자치단체를 분류하였고, $\pm 1\% \sim \pm 5\%$ 까지 추가적으로 산입률을 조정하였다.

표 5-2 1단계 빈곤선/부유선 해당 지방자치단체

빈곤선	부유선	보통
-3년 평균 보통세 평균 1/2 이하	-3년 평균 보통세 평균 2배 이상	
광주본청, 대전본청, 울산본청, 세종본청, 강원본청, 충북본청, 전북본청, 전남본청(8)	서울본청, 경기본청(2)	부산본청, 대구본청, 인천본청, 충남본청, 경북본청, 경남본청(6)
경기동두천시, 강원동해시, 강원태백시, 강원속초시, 강원삼척시, 충남보령시, 충남논산시, 충남계룡시, 전북정읍시, 전북남원시, 전북김제시, 경북영주시, 경북상주시, 경북문경시, 경남통영시, 인천강화군, 인천옹진군, 경기가평군, 경기양평군, 강원횡성군, 강원영월군, 강원평창군, 강원정선군, 강원철원군, 강원화천군, 강원양구군, 강원인제군, 강원고성군, 강원양양군, 충북보은군, 충북옥천군, 충북영동군, 충북진천군, 충북음성군, 충북증평군, 충남금산군,	경기수원시, 경기성남시, 경기안양시, 경기부천시, 경기평택시, 경기안산시, 경기고양시, 경기남양주시, 경기시흥시, 경기용인시, 경기파주시, 경기이천시, 경기김포시, 경기화성시, 경기광주시, 충북청주시, 충남천안시, 충남아산시, 전북전주시, 전남여수시, 경북포항시, 경북구미시, 경남창원시, 경남김해시, 울산울주군(25)	경기의정부시, 경기광명시, 경기과천시, 경기구리시, 경기오산시, 경기군포시, 경기의왕시, 경기하남시, 경기안성시, 경기양주시, 경기포천시, 경기여주시, 강원춘천시, 강원원주시, 강원강릉시, 충북충주시, 충북제천시, 충남공주시, 충남서산시, 충남당진시, 전북군산시, 전북익산시, 전남목포시, 전남순천시, 전남나주시, 전남광양시, 경북경주시, 경북김천시, 경북안동시, 경북영천시, 경북경산시, 경남진주시, 경남사천시, 경남밀양시, 경남밀양시, 경남거제시,

빈곤선	부유선	보통
-3년 평균 보통세 평균 1/2 이하	-3년 평균 보통세 평균 2배 이상	
충남부여군, 충남서천군, 충남청양군, 충남홍성군, 충남예산군, 충남태안군, 전북진안군, 전북무주군, 전북장수군, 전북임실군, 전북순창군, 전북고창군, 전북부안군, 전남담양군, 전남곡성군, 전남구례군, 전남고흥군, 전남보성군, 전남화순군, 전남장흥군, 전남강진군, 전남해남군, 전남영암군, 전남무안군, 전남함평군, 전남영광군, 전남장성군, 전남완도군, 전남진도군, 전남신안군, 경북군위군, 경북의성군, 경북청송군, 경북영양군, 경북영덕군, 경북청도군, 경북고령군, 경북성주군, 경북예천군, 경북봉화군, 경북울진군, 경북울릉군, 경남의령군, 경남합안군, 경남창녕군, 경남고성군, 경남남해군, 경남하동군, 경남산청군, 경남함양군, 경남거창군, 경남합천군(88)		경남양산시, 부산기장군, 대구달성군, 경기연천군, 강원홍천군, 충북괴산군, 충북단양군, 전북완주군, 경북칠곡군(44)

표 5-3 | 2단계 인구소멸지수 해당 지방자치단체

인구소멸지수 매우 낮음	인구소멸지수 위험	인구소멸지수 보통
-	전남본청, 경북본청(2)	서울본청, 부산본청, 대구본청, 인천본청, 충남본청, 경남본청, 경기본청, 광주본청, 대전본청, 울산본청, 세종본청, 강원본청, 충북본청, 전북본청(14)
경기오산시, 경기시흥시, 경기화성시, 경북구미시(4)	경기여주시, 강원동해시, 강원태백시, 강원삼척시, 충북제천시, 충남공주시, 충남보령시, 충남논산시, 전북정읍시, 전북남원시, 전북김제시, 경북경주시,	경기수원시, 경기성남시, 경기의정부시, 경기안양시, 경기부천시, 경기광명시, 경기평택시, 경기동두천시, 경기안산시, 경기고양시, 경기과천시, 경기구리시,

인구소멸지수 매우 낮음	인구소멸지수 위험	인구소멸지수 보통
	경북김천시, 경북안동시, 경북영주시, 경북영천시, 경북상주시, 경북문경시, 경남사천시, 경남밀양시, 인천강화군, 인천옹진군, 경기연천군, 경기도평곡, 경기양평군, 강원홍천군, 강원횡성군, 강원영월군, 강원평창군, 강원정선군, 강원철원군, 강원화천군, 강원고성군, 강원양양군, 충북보은군, 충북옥천군, 충북영동군, 충북괴산군, 충북음성군, 충북단양군, 충남금산군, 충남부여군, 충남서천군, 충남청양군, 충남홍성군, 충남예산군, 충남태안군, 전북완주군, 전북진안군, 전북무주군, 전북장수군, 전북임실군, 전북순창군, 전북고창군, 전북부안군, 전남담양군, 전남곡성군, 전남구례군, 전남고흥군, 전남보성군, 전남화순군, 전남장흥군, 전남강진군, 전남해남군, 전남영암군, 전남함평군, 전남영광군, 전남장성군, 전남완도군, 전남진도군, 전남신안군, 경북군위군, 경북의성군, 경북청송군, 경북영양군, 경북영덕군, 경북청도군, 경북고령군, 경북성주군, 경북예천군, 경북봉화군, 경북울진군, 경북울릉군, 경남의령군, 경남함안군, 경남창녕군, 경남고성군, 경남남해군, 경남하동군, 경남산청군, 경남함양군, 경남거창군, 경남합천군(93)	경기남양주시, 경기군포시, 경기의왕시, 경기하남시, 경기용인시, 경기파주시, 경기이천시, 경기안성시, 경기김포시, 경기광주시, 경기양주시, 경기포천시, 강원춘천시, 강원원주시, 강원강릉시, 강원속초시, 충북청주시, 충북충주시, 충남천안시, 충남아산시, 충남서산시, 충남계룡시, 충남당진시, 전북전주시, 전북군산시, 전북익산시, 전남목포시, 전남여수시, 전남순천시, 전남나주시, 전남광양시, 경북포항시, 경북경산시, 경남창원시, 경남진주시, 경남통영시, 경남김해시, 경남거제시, 경남양산시, 부산기장군, 대구달성군, 울산울주군, 강원양구군, 강원인제군, 충북진천군, 충북증평군, 전남무안군, 경북칠곡군(60)

이를 정리하여 각 시나리오별 차등산입률을 제시하면 아래와 같다.

표 5-4 차등산입률 적용 시나리오

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

여기서 A는 보통세와 보통교부세의 합계인 일반세입 1을 의미하며, B는 보통세, 보통교부세, 조정교부금을 합한 일반세입 2를 의미한다.

3. 분석결과

시나리오별로 변화되는 보통교부세의 변화액을 광역과 기초로 구분하여 제시하고자 한다.

표 5-5 1단계 광역(보통교부세 변화): 시나리오 1~5

(단위: 백만 원)

구분	현행 1 (①)	시나리오 1-1	시나리오 2-1	시나리오 3-1	시나리오 4-1	시나리오 5-1 (②)	②-①
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,104,139	1,103,507	1,102,170	1,100,577	1,098,987	1,097,403	△6,736
대구	990,817	990,249	989,050	987,620	986,194	984,772	△6,045
인천	754,884	754,452	753,538	752,448	751,362	750,279	△4,605
광주	945,413	974,491	1,002,894	1,030,985	1,058,994	1,086,923	141,510
대전	956,924	984,390	1,011,178	1,037,656	1,064,057	1,090,383	133,459
울산	439,369	467,181	494,645	521,920	549,115	576,232	136,863
세종	67,892	80,244	92,522	104,746	116,934	129,087	61,195
경기	0	0	0	0	0	0	0
강원	969,078	983,928	998,122	1,012,042	1,025,922	1,039,762	70,684
충북	677,158	694,431	711,229	727,814	744,352	760,842	83,684
충남	720,443	720,030	719,158	718,118	717,082	716,048	△4,395
전북	958,879	972,782	986,039	999,027	1,011,977	1,024,890	66,011
전남	1,114,534	1,131,330	1,147,372	1,163,100	1,178,782	1,194,420	79,886
경북	1,178,530	1,177,855	1,176,429	1,174,727	1,173,031	1,171,340	△7,190
경남	663,272	662,892	662,089	661,132	660,177	659,225	△4,047
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	11,541,332	11,697,762	11,846,436	11,991,912	12,136,968	12,281,605	740,273

광역수준에서 1단계를 적용한 보통교부세액 변화정도를 시나리오별로 살펴보면 시나리오 1-1의 경우, 전체 합계액은 11,697,762백만 원으로 현행과 비교하여 156,430백만 원 증가한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 광역자치단체는 경북으로 1,177,855백만 원이고, 가장 작은 광역자치단체는 세종으로 80,244백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 광역자치단체는 광주로 19,078백만 원 증가하여 974,491백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 광역자치단체는 경북으로 675백만 원 감소하여 1,177,855백

만 원으로 나타났다.

시나리오 2-1의 경우, 전체 합계액은 11,846,436백만 원으로 현행과 비교하여 305,104백만 원 증가한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 광역자치단체는 경북으로 1,176,429백만 원이고, 가장 작은 광역자치단체는 세종으로 92,522백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 광역자치단체는 광주로 57,481백만 원 증가하여 1,002,894백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 광역자치단체는 경북으로 2,101백만 원 감소하여 1,176,429백만 원으로 나타났다.

시나리오 3-1의 경우, 전체 합계액은 11,991,912백만 원으로 현행과 비교하여 405,580백만 원 증가한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 광역자치단체는 경북으로 1,174,727백만 원이고, 가장 작은 광역자치단체는 세종으로 104,746백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 광역자치단체는 광주로 85,572백만 원 증가하여 1,030,985백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 광역자치단체는 경북으로 3,803백만 원 감소하여 1,174,727백만 원으로 나타났다.

시나리오 4-1의 경우, 전체 합계액은 12,136,968백만 원으로 현행과 비교하여 595,636백만 원 증가한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 광역자치단체는 전남으로 1,178,782백만 원이고, 가장 작은 광역자치단체는 세종으로 116,934백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 광역자치단체는 광주로 113,851백만 원 증가하여 1,058,994백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 광역자치단체는 경북으로 5,499백만 원 감소하여 1,173,031백만 원으로 나타났다.

시나리오 5-1의 경우, 전체 합계액은 12,281,605백만 원으로 현행과 비교하여 740,273백만 원 증가한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 광역자치단체는 전남으로 1,194,420백만 원이고, 가장 작은 광역자치단체는 세종으로 129,087백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 광역자치단체는 광주로 141,510백만 원 증가하여 1,086,923백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 광역자치단체는 경북으로 7,190백만 원 감소하여 1,171,340백만 원으로 나타났다.

표 5-6 1단계 기초(보통교부세 변화) : 시나리오 1~5

(단위 : 백만 원)

구분	현행 1 (①)	시나리오 1-1	시나리오 2-1	시나리오 3-1	시나리오 4-1	시나리오 5-1 (②)	②-①
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	99,150	99,093	98,973	98,830	98,688	98,545	△605
대구	126,271	126,198	126,045	125,863	125,681	125,500	△771
인천	293,290	295,340	297,197	298,979	300,756	302,528	9,238
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	124,960	119,350	113,672	107,983	102,311	96,655	△28,305
세종							0
경기	3,417,845	3,279,972	3,167,728	3,065,183	2,962,934	2,860,980	△556,865
강원	3,752,786	3,764,593	3,773,974	3,782,437	3,790,876	3,799,290	46,504
충북	2,328,785	2,322,558	2,314,857	2,306,628	2,298,423	2,290,241	△8,544
충남	3,138,937	3,130,893	3,120,863	3,110,121	3,099,410	3,088,729	△10,208
전북	3,504,445	3,504,173	3,501,660	3,498,325	3,495,000	3,491,685	△2,760
전남	4,771,589	4,778,313	4,781,909	4,784,363	4,786,810	4,789,250	17,661
경북	5,734,585	5,729,702	5,721,167	5,711,301	5,701,463	5,691,654	△2,931
경남	4,059,020	4,045,047	4,028,513	4,011,070	3,993,676	3,976,333	△12,687
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	31,351,663	31,195,233	31,046,559	30,901,083	30,756,027	30,611,390	△740,273

기초수준에서 1단계를 적용한 보통교부세액 변화정도를 시나리오별로 살펴보면 시나리오 1-1의 경우, 전체 합계액은 31,195,233백만 원으로 현행과 비교하여 156,430백만 원 감소한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 기초자치단체는 경북으로 5,729,702백만 원이고, 가장 작은 기초자치단체는 부산으로 99,093백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 기초자치단체는 강원으로 11,807백만 원 증가하여 3,764,593백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 기초자치단체는 경기로 137,873백만 원 감소하여

3,279,972백만 원으로 나타났다.

시나리오 2-1의 경우, 전체 합계액은 31,046,559백만 원으로 현행과 비교하여 305,104백만 원 감소한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 기초자치단체는 경북으로 5,721,167백만 원이고, 가장 작은 기초자치단체는 부산으로 98,973백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 기초자치단체는 강원으로 21,188백만 원 증가하여 3,773,974백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 기초자치단체는 경기도로 250,117백만 원 감소하여 3,167,728백만 원으로 나타났다.

시나리오 3-1의 경우, 전체 합계액은 30,901,083백만 원으로 현행과 비교하여 450,580백만 원 감소한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 기초자치단체는 경북으로 5,711,301백만 원이고, 가장 작은 기초자치단체는 부산으로 98,830백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 기초자치단체는 강원으로 29,651백만 원 증가하여 3,782,437백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 기초자치단체는 경기도로 352,662백만 원 감소하여 3,065,183백만 원으로 나타났다.

시나리오 4-1의 경우, 전체 합계액은 30,756,027백만 원으로 현행과 비교하여 595,636백만 원 감소한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 기초자치단체는 경북으로 5,701,463백만 원이고, 가장 작은 기초자치단체는 부산으로 98,688백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 기초자치단체는 강원으로 38,090백만 원 증가하여 3,790,876백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 기초자치단체는 경기도로 454,911백만 원 감소하여 2,962,934백만 원으로 나타났다.

시나리오 5-1의 경우, 전체 합계액은 30,611,390백만 원으로 현행과 비교하여 740,273백만 원 감소한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 기초자치단체는 경북으로 5,691,654백만 원이고, 가장 작은 기초자치단체는 울산으로 96,655백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 기초자치단체는 강원으로 46,504백만 원 증가하여 3,799,290백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 기초자치단체는 경기도로 556,865백만 원 감소하여 2,860,980백만 원으로 나타났다.

표 5-7 2단계 광역(보통교부세 변화) : 시나리오 6~10

(단위 : 백만 원)

구분	현행 1 (①)	시나리오 6-1	시나리오 7-1	시나리오 8-1	시나리오 9-1	시나리오 10-1 (③)	③-①
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	1,104,139	1,101,683	1,098,537	1,095,151	1,091,787	1,088,442	△15,697
대구	990,817	988,613	985,790	982,752	979,732	976,731	△14,086
인천	754,884	753,205	751,054	748,739	746,439	744,152	△10,732
광주	945,413	972,880	999,589	1,025,903	1,052,056	1,078,048	132,635
대전	956,924	982,763	1,007,845	1,032,541	1,057,085	1,081,479	124,555
울산	439,369	466,409	493,015	519,347	545,517	571,527	132,158
세종	67,892	80,111	92,217	104,229	116,168	128,033	60,141
경기	0	0	0	0	0	0	0
강원	969,078	982,301	994,832	1,007,053	1,019,200	1,031,272	62,194
충북	677,158	693,283	708,885	724,227	739,475	754,629	77,471
충남	720,443	718,840	716,788	714,579	712,383	710,201	△10,242
전북	958,879	971,174	982,788	994,102	1,005,346	1,016,522	57,643
전남	1,114,534	1,138,162	1,160,944	1,183,319	1,205,555	1,227,656	113,122
경북	1,178,530	1,189,838	1,200,331	1,210,479	1,220,565	1,230,589	52,059
경남	663,272	661,796	659,907	657,873	655,852	653,843	△9,429
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	11,541,332	11,701,059	11,852,521	12,000,294	12,147,160	12,293,125	751,793

광역수준에서 2단계를 적용한 보통교부세액 변화정도를 시나리오별로 살펴보면 시나리오 6-1의 경우, 전체 합계액은 11,701,059백만 원으로 현행과 비교하여 159,727백만 원 증가한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 광역자치단체는 경북으로 1,189,838백만 원이고, 가장 작은 광역자치단체는 세종으로 80,111백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 광역자치단체는 광주로 27,467백만 원 증가하여 972,880백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 광역자치단체는 부산으로 2,456백만 원 감소하여 1,101,683

백만 원으로 나타났다.

시나리오 7-1의 경우, 전체 합계액은 11,852,521백만 원으로 현행과 비교하여 311,189백만 원 증가한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 광역자치단체는 경북으로 1,200,311백만 원이고, 가장 작은 광역자치단체는 세종으로 92,217백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 광역자치단체는 광주로 54,176백만 원 증가하여 999,589백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 광역자치단체는 부산으로 5,602백만 원 감소하여 1,098,537백만 원으로 나타났다.

시나리오 8-1의 경우, 전체 합계액은 12,000,294백만 원으로 현행과 비교하여 458,962백만 원 증가한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 광역자치단체는 경북으로 1,210,479백만 원이고, 가장 작은 광역자치단체는 세종으로 104,229백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 광역자치단체는 광주로 80,490백만 원 증가하여 1,025,903백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 광역자치단체는 부산으로 8,988백만 원 감소하여 1,095,151백만 원으로 나타났다.

시나리오 9-1의 경우, 전체 합계액은 12,147,160백만 원으로 현행과 비교하여 605,828백만 원 증가한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 광역자치단체는 경북으로 1,220,565백만 원이고, 가장 작은 광역자치단체는 세종으로 116,168백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 광역자치단체는 광주로 106,643백만 원 증가하여 1,052,056백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 광역자치단체는 부산으로 12,352백만 원 감소하여 1,091,787백만 원으로 나타났다.

시나리오 10-1의 경우, 전체 합계액은 12,293,125백만 원으로 현행과 비교하여 751,793백만 원 증가한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 광역자치단체는 경북으로 1,230,589백만 원이고, 가장 작은 광역자치단체는 세종으로 128,033백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 광역자치단체는 광주로 132,635백만 원 증가하여 1,78,048백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 광역자치단체는 부산으로 15,697백만 원 감소하여 1,088,442백만 원으로 나타났다.

표 5-8 2단계 기초(보통교부세 변화): 시나리오 6~10

(단위: 백만 원)

구분	현행 1 (①)	시나리오 6-1	시나리오 7-1	시나리오 8-1	시나리오 9-1	시나리오 10-1 (③)	③-①
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	99,150	98,930	98,647	98,343	98,041	97,741	△1,409
대구	99,150	125,990	125,630	125,243	124,858	124,475	△1,796
인천	293,290	295,958	298,425	300,807	303,174	305,526	12,236
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	124,960	119,152	113,298	107,451	101,640	95,865	△29,095
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	3,417,845	3,273,321	3,154,834	3,046,407	2,938,646	2,831,546	△586,299
강원	3,752,786	3,764,510	3,773,777	3,782,100	3,790,372	3,798,594	45,808
충북	2,328,785	2,323,565	2,316,889	2,309,708	2,302,570	2,295,476	△33,309
충남	3,138,937	3,133,548	3,126,190	3,118,141	3,110,140	3,102,188	△36,749
전북	3,504,445	3,504,371	3,502,064	3,498,946	3,495,847	3,492,767	△11,678
전남	4,771,589	4,777,410	4,780,095	4,781,639	4,783,174	4,784,698	13,109
경북	5,734,585	5,728,571	5,718,938	5,708,016	5,697,162	5,686,373	△48,212
경남	4,059,020	4,046,611	4,031,686	4,015,900	4,000,211	3,984,619	△74,401
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	31,351,663	31,191,936	31,040,474	30,892,701	30,745,835	30,599,870	△751,793

기초수준에서 2단계를 적용한 보통교부세액 변화정도를 시나리오별로 살펴보면 시나리오 6-1의 경우, 전체 합계액은 31,191,936백만 원으로 현행과 비교하여 159,727백만 원 감소한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 기초자치단체는 경북으로 5,728,571백만 원이고, 가장 작은 기초자치단체는 부산으로 98,930백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 기초자치단체는 강원으로 11,724백만 원 증가하여 3,764,510백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 기초자치단체는 경기로 144,524백만 원 감소하여

3,273,321백만 원으로 나타났다.

시나리오 7-1의 경우, 전체 합계액은 31,040,474백만 원으로 현행과 비교하여 311,189백만 원 감소한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 기초자치단체는 경북으로 5,718,938백만 원이고, 가장 작은 기초자치단체는 부산으로 98,647백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 기초자치단체는 강원으로 20,991백만 원 증가하여 3,773,777백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 기초자치단체는 경기도로 263,011백만 원 감소하여 3,154,834백만 원으로 나타났다.

시나리오 8-1의 경우, 전체 합계액은 30,892,701백만 원으로 현행과 비교하여 458,962백만 원 감소한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 기초자치단체는 경북으로 5,708,016백만 원이고, 가장 작은 기초자치단체는 부산으로 98,343백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 기초자치단체는 강원으로 29,314백만 원 증가하여 3,782,100백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 기초자치단체는 경기도로 371,438백만 원 감소하여 3,046,407백만 원으로 나타났다.

시나리오 9-1의 경우, 전체 합계액은 30,745,835백만 원으로 현행과 비교하여 605,828백만 원 감소한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 기초자치단체는 경북으로 5,697,162백만 원이고, 가장 작은 기초자치단체는 부산으로 98,041백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 기초자치단체는 강원으로 37,586백만 원 증가하여 3,790,372백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 기초자치단체는 경기도로 479,199백만 원 감소하여 2,938,646백만 원으로 나타났다.

시나리오 10-1의 경우, 전체 합계액은 30,599,870백만 원으로 현행과 비교하여 751,793백만 원 감소한 것으로 나타났다. 보통교부세 금액이 가장 큰 기초자치단체는 경북으로 5,686,373백만 원이고, 가장 작은 기초자치단체는 울산으로 95,865백만 원이었다. 현행과 비교하여 가장 큰 증가폭을 보인 기초자치단체는 강원으로 45,808백만 원 증가하여 3,798,594백만 원이었고, 가장 큰 감소폭을 보인 기초자치단체는 경기도로 586,299백만 원 감소하여 2,831,546백만 원으로 나타났다.

1단계 빈곤(부유)선을 적용하고, 1단계 결과를 바탕으로 2단계에서 인구소멸지수를 활용하여 시나리오별 가중치를 적용한 결과이다. 또한 보통세와 보통교부세를 합친 금액은 A, 보통세, 보통교부세 및 조정교부금의 합을 B라고 표시하였다.

표 5-9 1단계 광역(A) : 시나리오 1~5

(단위 : 백만 원)

구분	현행 1 (①)	시나리오 1-1	시나리오 2-1	시나리오 3-1	시나리오 4-1	시나리오 5-1 (②)	②-①
서울	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	0
부산	6,243,939	6,243,307	6,241,970	6,240,377	6,238,787	6,237,203	△6,736
대구	4,134,376	4,133,808	4,132,609	4,131,179	4,129,753	4,128,331	△6,045
인천	5,215,197	5,214,765	5,213,851	5,212,761	5,211,675	5,210,592	△4,605
광주	2,882,882	2,911,960	2,940,363	2,968,454	2,996,463	3,024,392	141,510
대전	2,833,447	2,860,913	2,887,701	2,914,179	2,940,580	2,966,906	133,459
울산	2,284,601	2,312,413	2,339,877	2,367,152	2,394,347	2,421,464	136,863
세종	894,933	907,285	919,563	931,787	943,975	956,128	61,195
경기	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	0
강원	1,870,442	1,885,292	1,899,486	1,913,406	1,927,286	1,941,126	70,684
충북	1,873,766	1,891,039	1,907,837	1,924,422	1,940,960	1,957,450	83,684
충남	2,474,926	2,474,513	2,473,641	2,472,601	2,471,565	2,470,531	△4,395
전북	1,981,531	1,995,434	2,008,691	2,021,679	2,034,629	2,047,542	66,011
전남	2,395,887	2,412,683	2,428,725	2,444,453	2,460,135	2,475,773	79,886
경북	3,131,834	3,131,159	3,129,733	3,128,031	3,126,335	3,124,644	△7,190
경남	3,469,452	3,469,072	3,468,269	3,467,312	3,466,357	3,465,405	△4,047
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	70,489,064	70,645,494	70,794,168	70,939,644	71,084,700	71,229,338	740,274

광역자치단체 수준에 적용하였을 때 현행1의 경우 합계액은 70,489,064백만 원이고, 시나리오 1-1의 경우 합계액은 70,645,494백만 원, 시나리오 2-1의 경우 합계액은 70,794,168백만 원, 시나리오 3-1의 경우 합계액은 70,939,644백만 원, 시나리오 4-1의 경우 합계액은 71,084,700백만 원, 시나리오 5-1의 경우 합계액은 71,229,338백만 원이었

다. 현행1의 경우 서울본청이 18,648,097백만 원으로 가장 규모가 컸으며, 세종본청이 894,933백만 원으로 가장 규모가 작은 광역자치단체이고, 시나리오 5-1에서도 가장 큰 규모는 서울본청이 18,648,097백만 원이고, 가장 작은 규모 세종본청이 956,128백만 원으로 나타났다.

종합하였을 때, 광역자치단체 수준에서 현행1의 합계액은 70,489,064백만 원에서 10%를 적용한 시나리오 5-1의 합계액은 71,229,338백만 원으로 740,274백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 광역자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 광역자치단체는 광주본청으로 2,882,882백만 원에서 3,024,392백만 원으로 141,510백만 원 만큼 증가하였고, 울산본청이 2,284,601백만 원에서 2,421,464백만 원으로 136,863백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 가장 크게 감소한 광역자치단체는 경북도청으로 3,131,834백만 원에서 3,124,644백만 원으로 7,190백만 원 만큼 감소하였고, 뒤를 이어 부산본청이 6,736백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 5-10 | 1단계 기초자치단체(A) : 시나리오 1~5

(단위 : 백만 원)

구분	현행 1 (①)	시나리오 1-1	시나리오 2-1	시나리오 3-1	시나리오 4-1	시나리오 5-1 (②)	②-①
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	279,569	279,512	279,392	279,249	279,107	278,964	△605
대구	352,116	352,043	351,890	351,708	351,526	351,345	△771
인천	356,836	358,886	360,743	362,525	364,302	366,074	9,238
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	428,802	423,192	417,514	411,825	406,153	400,497	△28,305
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	14,690,535	14,552,662	14,440,418	14,337,873	14,235,624	14,133,670	△556,865
강원	4,731,808	4,743,615	4,752,996	4,761,459	4,769,898	4,778,312	46,504
충북	3,517,225	3,510,998	3,503,297	3,495,068	3,486,863	3,478,681	△38,544
충남	5,239,317	5,231,273	5,221,243	5,210,501	5,199,790	5,189,109	△50,208

구분	현행 1 (①)	시나리오 1-1	시나리오 2-1	시나리오 3-1	시나리오 4-1	시나리오 5-1 (②)	②-①
전북	4,591,849	4,591,577	4,589,064	4,585,729	4,582,404	4,579,089	△12,760
전남	5,879,083	5,885,807	5,889,403	5,891,857	5,894,304	5,896,744	17,661
경북	7,915,542	7,910,659	7,902,124	7,892,258	7,882,420	7,872,611	△42,931
경남	6,651,677	6,637,704	6,621,170	6,603,727	6,586,333	6,568,990	△82,687
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	54,634,359	54,477,929	54,329,255	54,183,779	54,038,723	53,894,086	△740,273

기초자치단체 수준에 적용하였을 때 현행1의 경우 합계액은 54,634,359백만 원이고, 시나리오 1-1의 경우 합계액은 54,477,929백만 원, 시나리오 2-1의 경우 합계액은 54,329,255백만 원, 시나리오 3-1의 경우 합계액은 54,183,779백만 원, 시나리오 4-1의 경우 합계액은 54,038,723백만 원, 시나리오 5-1의 경우 합계액은 53,894,086백만 원이었다. 현행1의 경우 경기도가 14,690,535백만 원으로 규모가 가장 컸으며, 부산은 279,569백만 원으로 가장 규모가 작은 기초자치단체이고, 시나리오 5-1에서도 가장 큰 규모는 경기도가 14,133,670백만 원이고, 가장 작은 규모는 부산이 278,964백만 원으로 나타났다.

종합하였을 때, 기초자치단체 수준에서 현행1의 합계액은 54,634,359백만 원에서 10%를 적용한 시나리오 5-1의 합계액은 53,894,086백만 원으로 740,273백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다. 광역자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 기초자치단체는 강원 이 4,731,808백만 원에서 4,778,312백만 원으로 46,504백만 원 만큼 증가하였고, 그 다음으로 인천이 356,836백만 원에서 366,074백만 원으로 9,238백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 가장 크게 감소한 기초자치단체는 경기도로 14,690,535백만 원에서 14,133,670백만 원으로 556,865백만 원 만큼 감소하였고, 뒤를 이어 경남이 82,687백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 5-11 1단계 합계(A) : 시나리오 1~5

(단위 : 백만 원)

구분	현행 1 (①)	시나리오 1-1	시나리오 2-1	시나리오 3-1	시나리오 4-1	시나리오 5-1 (②)	②-①
서울	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	0
부산	6,523,508	6,522,819	6,521,363	6,519,626	6,517,894	6,516,167	△7,341
대구	4,486,492	4,485,852	4,484,499	4,482,887	4,481,279	4,479,676	△6,816
인천	5,572,033	5,573,650	5,574,594	5,575,287	5,575,977	5,576,666	4,633
광주	2,882,882	2,911,960	2,940,363	2,968,454	2,996,463	3,024,392	141,510
대전	2,833,447	2,860,913	2,887,701	2,914,179	2,940,580	2,966,906	133,459
울산	2,713,403	2,735,605	2,757,392	2,778,977	2,800,500	2,821,961	108,558
세종	894,933	907,285	919,563	931,787	943,975	956,128	61,195
경기	24,844,289	24,706,416	24,594,172	24,491,627	24,389,378	24,287,424	△556,865
강원	6,602,250	6,628,907	6,652,482	6,674,865	6,697,184	6,719,438	117,188
충북	5,390,991	5,402,037	5,411,134	5,419,490	5,427,822	5,436,131	45,140
충남	7,714,243	7,705,786	7,694,884	7,683,102	7,671,354	7,659,640	△54,603
전북	6,573,380	6,587,011	6,597,755	6,607,408	6,617,033	6,626,631	53,251
전남	8,274,970	8,298,490	8,318,127	8,336,310	8,354,439	8,372,517	97,547
경북	11,047,376	11,041,818	11,031,857	11,020,290	11,008,756	10,997,255	△50,121
경남	10,121,129	10,106,776	10,089,439	10,071,038	10,052,691	10,034,395	△86,734
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	125,123,423	125,123,423	125,123,423	125,123,423	125,123,423	125,123,424	1

광역자치단체와 기초자치단체를 모두 포함하여 적용하였을 때 현행1부터 시나리오 4-1까지 합계액은 125,123,423백만 원으로 동일하고, 시나리오 5-1은 125,123,424백만 원으로 나타났다. 현행1에서는 가장 큰 규모를 차지하는 지역은 경기로 24,844,289백만 원이고, 가장 작은 지역은 세종으로 894,933백만 원이다. 시나리오 5-1에서 가장 큰 규모를 차지하는 지역도 경기로 24,287,424백만 원이고, 가장 작은 지역은 세종으로 956,128백만 원이다. 경기와 세종은 각 경우의 수에서 가장 큰 규모와 가장 작은 규모를 보인다.

종합하였을 때, 광역자치단체와 기초자치단체를 포함하였을 때 현행1의 합계액은 125,123,423백만 원이고 10%를 적용한 시나리오 5-1의 합계액은 125,123,424백만 원으

로 차이가 1백만 원으로 나타났다. 광역자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 지역은 광주로 현행1 2,882,882백만 원에서 시나리오 5-1의 3,024,392백만 원으로 141,510백만 원 만큼 증가하였고, 그 다음으로 대전이 2,833,447백만 원에서 2,966,906백만 원으로 133,459백만 원 만큼 증가하였다. 가장 크게 감소한 지역은 경기로 24,844,289백만 원에서 24,287,424백만 원으로 556,865백만 원 만큼 감소하였고, 뒤를 이어 경남이 86,734백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 5-12 2단계 광역(A) : 시나리오 6~10

(단위 : 백만 원)

구분	현행 1 (①)	시나리오 6-1	시나리오 7-1	시나리오 8-1	시나리오 9-1	시나리오 10-1 (③)	③-①
서울	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	0
부산	6,243,939	6,241,483	6,238,337	6,234,951	6,231,587	6,228,242	△15,697
대구	4,134,376	4,132,172	4,129,349	4,126,311	4,123,291	4,120,290	△14,086
인천	5,215,197	5,213,518	5,211,367	5,209,052	5,206,752	5,204,465	△10,732
광주	2,882,882	2,910,349	2,937,058	2,963,372	2,989,525	3,015,517	132,635
대전	2,833,447	2,859,286	2,884,368	2,909,064	2,933,608	2,958,002	124,555
울산	2,284,601	2,311,641	2,338,247	2,364,579	2,390,749	2,416,759	132,158
세종	894,933	907,152	919,258	931,270	943,209	955,074	60,141
경기	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	0
강원	1,870,442	1,883,665	1,896,196	1,908,417	1,920,564	1,932,636	62,194
충북	1,873,766	1,889,891	1,905,493	1,920,835	1,936,083	1,951,237	77,471
충남	2,474,926	2,473,323	2,471,271	2,469,062	2,466,866	2,464,684	△10,242
전북	1,981,531	1,993,826	2,005,440	2,016,754	2,027,998	2,039,174	57,643
전남	2,395,887	2,419,515	2,442,297	2,464,672	2,486,908	2,509,009	113,122
경북	3,131,834	3,143,142	3,153,635	3,163,783	3,173,869	3,183,893	52,059
경남	3,469,452	3,467,976	3,466,087	3,464,053	3,462,032	3,460,023	△9,428
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	70,489,064	70,648,791	70,800,253	70,948,026	71,094,892	71,240,857	751,793

광역자치단체 수준에 적용하였을 때 현행1의 경우 합계액은 70,489,064백만 원이고, 시나

리오 6-1의 경우 합계액은 70,648,791백만 원, 시나리오 7-1의 경우 합계액은 70,800,253백만 원, 시나리오 8-1의 경우 합계액은 70,948,026백만 원, 시나리오 9-1의 경우 합계액은 71,094,892백만 원, 시나리오 10-1의 경우 합계액은 71,240,856백만 원이었다. 현행1의 경우 서울본청이 18,648,097백만 원 가장 규모가 컸으며, 세종본청이 894,933백만 원으로 가장 규모가 작은 광역자치단체이고, 시나리오 10-1에서도 가장 큰 규모는 서울본청이 18,648,097백만 원이고, 가장 작은 규모 세종본청이 955,074백만 원으로 나타났다.

종합하였을 때, 광역자치단체 수준에서 현행1의 합계액은 70,489,064백만 원에서 5%를 적용한 시나리오 10-1의 합계액은 71,240,857백만 원으로 751,793백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 광역자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 광역자치단체는 광주본청으로 2,882,882백만 원에서 3,015,517백만 원으로 132,635백만 원 만큼 증가하였고, 울산본청이 2,284,601백만 원에서 2,416,759백만 원으로 132,158백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 가장 크게 감소한 광역자치단체는 부산본청으로 6,243,939백만 원에서 6,228,242백만 원으로 15,697백만 원 만큼 감소하였고, 뒤를 이어 대구본청이 14,086백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 5-13 | 2단계 기초(A) : 시나리오 6~10

(단위 : 백만 원)

구분	현행 1 (①)	시나리오 6-1	시나리오 7-1	시나리오 8-1	시나리오 9-1	시나리오 10-1 (③)	③-①
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	279,569	279,349	279,066	278,762	278,460	278,160	△1,409
대구	352,116	351,835	351,475	351,088	350,703	350,320	△1,796
인천	356,836	359,504	361,971	364,353	366,720	369,072	12,236
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	428,802	422,994	417,140	411,293	405,482	399,707	△29,095
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	14,690,535	14,546,011	14,427,524	14,319,097	14,211,336	14,104,236	△586,299

구분	현행 1 (①)	시나리오 6-1	시나리오 7-1	시나리오 8-1	시나리오 9-1	시나리오 10-1 (③)	③-①
강원	4,731,808	4,743,532	4,752,799	4,761,122	4,769,394	4,777,616	45,808
충북	3,517,225	3,512,005	3,505,329	3,498,148	3,491,010	3,483,916	△33,309
충남	5,239,317	5,233,928	5,226,570	5,218,521	5,210,520	5,202,568	△36,749
전북	4,591,849	4,591,775	4,589,468	4,586,350	4,583,251	4,580,171	△11,678
전남	5,879,083	5,884,904	5,887,589	5,889,133	5,890,668	5,892,192	13,109
경북	7,915,542	7,909,528	7,899,895	7,888,973	7,878,119	7,867,330	△48,212
경남	6,651,677	6,639,268	6,624,343	6,608,557	6,592,868	6,577,276	△74,401
제주	0	0	0	0		0	0
계	54,634,359	54,474,632	54,323,170	54,175,397	54,028,531	53,882,566	△751,793

기초자치단체 수준에 적용하였을 때 현행1의 경우 합계액은 54,634,359백만 원이고, 시나리오 6-1의 경우 합계액은 54,474,632백만 원, 시나리오 7-1의 경우 합계액은 54,323,170백만 원, 시나리오 8-1의 경우 합계액은 54,175,397백만 원, 시나리오 9-1의 경우 합계액은 54,028,531백만 원, 시나리오 10-1의 경우 53,882,566 백만 원이었다. 현행1의 경우 경기도가 14,690,535백만 원으로 규모가 가장 컸으며, 부산은 279,569백만 원으로 가장 규모가 작은 기초자치단체이고, 시나리오 10-1에서도 가장 큰 규모는 경기도가 14,104,236백만 원이고, 가장 작은 규모는 부산이 278,160백만 원으로 나타났다.

종합하였을 때, 기초자치단체 수준에서 현행1의 합계액은 54,634,359백만 원에서 5%를 적용한 시나리오 10-1의 합계액은 53,882,566백만 원으로 751,793백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다. 광역자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 기초자치단체는 강원이 4,731,808백만 원에서 4,777,616백만 원으로 45,808백만 원 만큼 증가하였고, 전남이 5,879,083백만 원에서 5,892,192백만 원으로 13,109백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 가장 크게 감소한 기초자치단체는 경기도로 14,690,535백만 원에서 14,104,236백만 원으로 586,299백만 원 만큼 감소하였고, 뒤를 이어 경남이 74,401백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 5-14 2단계 합계(A) : 시나리오 6~10

(단위 : 백만 원)

구분	현행 1 (①)	시나리오 6-1	시나리오 7-1	시나리오 8-1	시나리오 9-1	시나리오 10-1 (③)	③-①
서울	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	0
부산	6,523,508	6,520,832	6,517,403	6,513,713	6,510,047	6,506,402	△17,106
대구	4,486,492	4,484,007	4,480,824	4,477,399	4,473,994	4,470,610	△15,882
인천	5,572,033	5,573,022	5,573,338	5,573,405	5,573,472	5,573,537	1,504
광주	2,882,882	2,910,349	2,937,058	2,963,372	2,989,525	3,015,517	132,635
대전	2,833,447	2,859,286	2,884,368	2,909,064	2,933,608	2,958,002	124,555
울산	2,713,403	2,734,635	2,755,387	2,775,872	2,796,231	2,816,466	103,063
세종	894,933	907,152	919,258	931,270	943,209	955,074	60,141
경기	24,844,289	24,699,765	24,581,278	24,472,851	24,365,090	24,257,990	△586,299
강원	6,602,250	6,627,197	6,648,995	6,669,539	6,689,958	6,710,252	108,002
충북	5,390,991	5,401,896	5,410,822	5,418,983	5,427,093	5,435,153	44,162
충남	7,714,243	7,707,251	7,697,841	7,687,583	7,677,386	7,667,252	△46,991
전북	6,573,380	6,585,601	6,594,908	6,603,104	6,611,249	6,619,345	45,965
전남	8,274,970	8,304,419	8,329,886	8,353,805	8,377,576	8,401,201	126,231
경북	11,047,376	11,052,670	11,053,530	11,052,756	11,051,988	11,051,223	3,847
경남	10,121,129	10,107,244	10,090,430	10,072,610	10,054,900	10,037,299	△83,830
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	125,123,423	125,123,423	125,123,423	125,123,423	125,123,423	125,123,423	0

광역자치단체와 기초자치단체를 모두 포함하여 적용하였을 때 현행1부터 시나리오 10-1까지 합계액은 125,123,423백만 원으로 동일하였다.

현행1에서는 가장 큰 규모를 차지하는 지역은 경기로 24,844,289백만 원이고, 가장 작은 지역은 세종으로 894,933백만 원이다. 시나리오 10-1에서 가장 큰 규모를 차지하는 지역도 경기로 24,257,990백만 원이고, 가장 작은 지역은 세종으로 955,074백만 원이다. 경기와 세종은 각 경우의 수에서 가장 큰 규모와 가장 작은 규모를 보인다.

표 5-15 1단계 광역(B): 시나리오 1~5

(단위: 백만 원)

구분	현행 2 (①)	시나리오 1-2	시나리오 2-2	시나리오 3-2	시나리오 4-2	시나리오 5-2 (②)	②-①
서울	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	0
부산	6,243,939	6,243,307	6,241,970	6,240,377	6,238,787	6,237,203	△6,736
대구	4,134,376	4,133,808	4,132,609	4,131,179	4,129,753	4,128,331	△6,045
인천	5,215,197	5,214,765	5,213,851	5,212,761	5,211,675	5,210,592	△4,605
광주	2,882,882	2,911,960	2,940,363	2,968,454	2,996,463	3,024,392	141,510
대전	2,833,447	2,860,913	2,887,701	2,914,179	2,940,580	2,966,906	133,459
울산	2,284,601	2,312,413	2,339,877	2,367,152	2,394,347	2,421,464	136,863
세종	894,933	907,285	919,563	931,787	943,975	956,128	61,195
경기	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	0
강원	1,870,442	1,885,292	1,899,486	1,913,406	1,927,286	1,941,126	70,684
충북	1,873,766	1,891,039	1,907,837	1,924,422	1,940,960	1,957,450	83,684
충남	2,474,926	2,474,513	2,473,641	2,472,601	2,471,565	2,470,531	△4,395
전북	1,981,531	1,995,434	2,008,691	2,021,679	2,034,629	2,047,542	66,011
전남	2,395,887	2,412,683	2,428,725	2,444,453	2,460,135	2,475,773	79,886
경북	3,131,834	3,131,159	3,129,733	3,128,031	3,126,335	3,124,644	△7,190
경남	3,469,452	3,469,072	3,468,269	3,467,312	3,466,357	3,465,405	△4,047
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	70,489,064	70,645,494	70,794,168	70,939,644	71,084,700	71,229,338	740,274

광역자치단체 수준에 적용하였을 때 현행2의 경우 합계액은 70,489,064백만 원이고, 시나리오 1-2의 경우 합계액은 70,645,494백만 원, 시나리오 2-2의 경우 합계액은 70,794,168백만 원, 시나리오 3-2의 경우 합계액은 70,939,644백만 원, 시나리오 4-2의 경우 합계액은 71,084,700백만 원, 시나리오 5-2의 경우 합계액은 71,229,338백만 원이었다. 현행2의 경우 서울본청이 18,648,097백만 원으로 가장 규모가 컸으며, 세종본청이 894,933백만 원으로 가장 규모가 작은 광역자치단체이고, 시나리오 5-2에서도 가장 큰 규모는 서울본청이 18,648,097백만 원이고, 가장 작은 규모 세종본청이 956,128백만 원으로 나타났다.

종합하였을 때, 광역자치단체 수준에서 현행2의 합계액은 70,489,064백만 원에서 10%를 적용한 시나리오 5-2의 합계액은 71,229,338백만 원으로 740,274백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 광역자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 광역자치단체는 광주본청으로 2,882,882백만 원에서 3,024,392백만 원으로 141,510백만 원 만큼 증가하였고, 울산본청이 2,284,601백만 원에서 2,421,464백만 원으로 136,863백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 가장 크게 감소한 광역자치단체는 경북도청으로 3,131,834백만 원에서 3,124,644백만 원으로 7,190백만 원 만큼 감소하였고, 뒤를 이어 부산본청이 6,736백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 5-16 | 1단계 기초(B) : 시나리오 1~5

(단위 : 백만 원)

구분	현행 2 (①)	시나리오 1-2	시나리오 2-2	시나리오 3-2	시나리오 4-2	시나리오 5-2 (②)	②-①
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	310,662	310,605	310,485	310,342	310,200	310,057	605
대구	403,908	403,835	403,682	403,500	403,318	403,137	△771
인천	377,691	379,741	381,598	383,380	385,157	386,929	9,238
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	481,505	475,895	470,217	464,528	458,856	453,200	△28,305
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	18,258,974	18,121,101	18,008,857	17,906,312	17,804,063	17,702,109	△556,865
강원	4,952,367	4,964,174	4,973,555	4,982,018	4,990,457	4,998,871	46,504
충북	3,923,933	3,917,706	3,910,005	3,901,776	3,893,571	3,885,389	△38,544
충남	5,768,104	5,760,060	5,750,030	5,739,288	5,728,577	5,717,896	△50,208
전북	4,910,147	4,909,875	4,907,362	4,904,027	4,900,702	4,897,387	△12,760
전남	6,190,582	6,197,306	6,200,902	6,203,356	6,205,803	6,208,243	17,661
경북	8,455,098	8,450,215	8,441,680	8,431,814	8,421,976	8,412,167	△42,931
경남	7,607,559	7,593,586	7,577,052	7,559,609	7,542,215	7,524,872	△82,687
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	61,640,530	61,484,100	61,335,426	61,189,950	61,044,894	60,900,257	△740,273

기초자치단체 수준에 적용하였을 때 현행2의 경우 합계액은 61,640,530백만 원이고, 시나리오 1-2의 경우 합계액은 61,484,100백만 원, 시나리오 2-2의 경우 합계액은 61,335,426백만 원, 시나리오 3-2의 경우 합계액은 61,189,950백만 원, 시나리오 4-2의 경우 합계액은 61,044,894백만 원, 시나리오 5-2의 경우 합계액은 60,900,257백만 원이었다. 현행2의 경우 경기도가 18,258,974백만 원으로 규모가 가장 컸으며, 부산은 310,662백만 원으로 가장 규모가 작은 기초자치단체이고, 시나리오 5-2에서도 가장 큰 규모는 경기도가 17,702,109백만 원이고, 가장 작은 규모는 부산이 310,057백만 원으로 나타났다.

종합하였을 때, 기초자치단체 수준에서 현행2의 합계액은 61,640,530백만 원에서 10%를 적용한 시나리오 5-2의 합계액은 60,900,257백만 원으로 740,273백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다. 기초자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 기초자치단체는 강원 이 4,952,367백만 원에서 4,998,871백만 원으로 46,504백만 원 만큼 증가하였고, 전남이 6,190,582백만 원에서 6,208,243백만 원으로 17,661백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 가장 크게 감소한 기초자치단체는 경기도로 18,258,974백만 원에서 17,702,109백만 원으로 556,865백만 원 만큼 감소하였고, 뒤를 이어 경남이 82,687백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 5-17 | 1단계 합계(B) : 시나리오 1~5

(단위 : 백만 원)

구분	현행 2 (①)	시나리오 1-2	시나리오 2-2	시나리오 3-2	시나리오 4-2	시나리오 5-2 (②)	②-①
서울	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	0
부산	6,554,601	6,553,912	6,552,456	6,550,719	6,548,987	6,547,260	△7,341
대구	4,538,284	4,537,644	4,536,291	4,534,679	4,533,071	4,531,468	△6,816
인천	5,592,888	5,594,505	5,595,449	5,596,142	5,596,832	5,597,521	4,633
광주	2,882,882	2,911,960	2,940,363	2,968,454	2,996,463	3,024,392	141,510
대전	2,833,447	2,860,913	2,887,701	2,914,179	2,940,580	2,966,906	133,459
울산	2,766,106	2,788,308	2,810,095	2,831,680	2,853,203	2,874,664	108,558
세종	894,933	907,285	919,563	931,787	943,975	956,128	61,195
경기	28,412,728	28,274,855	28,162,611	28,060,066	27,957,817	27,855,863	△556,865

구분	현행 2 (①)	시나리오 1-2	시나리오 2-2	시나리오 3-2	시나리오 4-2	시나리오 5-2 (②)	②-①
강원	6,822,809	6,849,466	6,873,041	6,895,424	6,917,743	6,939,997	117,188
충북	5,797,699	5,808,745	5,817,842	5,826,198	5,834,530	5,842,839	45,140
충남	8,243,030	8,234,573	8,223,671	8,211,889	8,200,141	8,188,427	54,603
전북	6,891,678	6,905,309	6,916,053	6,925,706	6,935,331	6,944,929	53,251
전남	8,586,469	8,609,989	8,629,626	8,647,809	8,665,938	8,684,016	97,547
경북	11,586,932	11,581,374	11,571,413	11,559,846	11,548,312	11,536,811	△50,121
경남	11,077,011	11,062,658	11,045,321	11,026,920	11,008,573	10,990,277	△86,734
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	132,129,594	132,129,594	132,129,594	132,129,594	132,129,594	132,129,595	1

광역자치단체와 기초자치단체를 모두 포함하여 적용하였을 때 현행2부터 시나리오 4-2까지 합계액은 132,129,594백만 원으로 동일하고, 시나리오 5-2의 합계액은 132,129,595백만 원으로 나타났다. 현행2에서는 가장 큰 규모를 차지하는 지역은 경기로 28,412,728백만 원이고, 가장 작은 지역은 세종으로 894,933백만 원이다. 시나리오 5-2에서 가장 큰 규모를 차지하는 지역도 경기로 27,855,863백만 원이고, 가장 작은 지역은 세종으로 956,128백만 원이다. 경기와 세종은 각 경우의 수에서 가장 큰 규모와 가장 작은 규모를 보인다.

종합하였을 때, 광역자치단체와 기초자치단체를 포함하였을 때 현행2의 합계액은 132,129,594백만 원이고 10%를 적용한 시나리오 5-2의 합계액은 132,129,595백만 원으로 차이가 1백만 원 만큼으로 나타났다. 광역자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 지역은 광주로 2,882,882백만 원에서 3,024,392백만 원으로 141,510백만 원 만큼 증가하였고, 그 다음으로 대전이 2,833,447백만 원에서 2,966,906백만 원으로 133,459백만 원 만큼 증가하였다. 가장 크게 감소한 지역은 경기로 28,412,728백만 원에서 27,855,863백만 원으로 556,865백만 원 만큼 감소하였고, 뒤를 이어 경남이 86,734백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

표 5-18 2단계 광역(B): 시나리오 6~10

(단위: 백만 원)

구분	현행 2 (①)	시나리오 6-2	시나리오 7-2	시나리오 8-2	시나리오 9-2	시나리오 10-2 (③)	③-①
서울	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	0
부산	6,243,939	6,241,483	6,238,337	6,234,951	6,231,587	6,228,242	△15,697
대구	4,134,376	4,132,172	4,129,349	4,126,311	4,123,291	4,120,290	△14,086
인천	5,215,197	5,213,518	5,211,367	5,209,052	5,206,752	5,204,465	△10,732
광주	2,882,882	2,910,349	2,937,058	2,963,372	2,989,525	3,015,517	132,635
대전	2,833,447	2,859,286	2,884,368	2,909,064	2,933,608	2,958,002	124,555
울산	2,284,601	2,311,641	2,338,247	2,364,579	2,390,749	2,416,759	132,158
세종	894,933	907,152	919,258	931,270	943,209	955,074	60,141
경기	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	10,153,754	0
강원	1,870,442	1,883,665	1,896,196	1,908,417	1,920,564	1,932,636	62,194
충북	1,873,766	1,889,891	1,905,493	1,920,835	1,936,083	1,951,237	77,471
충남	2,474,926	2,473,323	2,471,271	2,469,062	2,466,866	2,464,684	△10,242
전북	1,981,531	1,993,826	2,005,440	2,016,754	2,027,998	2,039,174	57,643
전남	2,395,887	2,419,515	2,442,297	2,464,672	2,486,908	2,509,009	113,122
경북	3,131,834	3,143,142	3,153,635	3,163,783	3,173,869	3,183,893	52,059
경남	3,469,452	3,467,976	3,466,087	3,464,053	3,462,032	3,460,023	△9,429
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	70,489,064	70,648,791	70,800,253	70,948,026	71,094,892	71,240,856	751,792

광역자치단체 수준에 적용하였을 때 현행2의 경우 합계액은 70,489,064백만 원이고, 시나리오 6-2의 경우 합계액은 70,648,791백만 원, 시나리오 7-2의 경우 합계액은 70,800,253백만 원, 시나리오 8-2의 경우 합계액은 70,948,026백만 원, 시나리오 9-2의 경우 합계액은 71,094,892백만 원, 시나리오 10-2의 경우 합계액은 71,240,856백만 원이었다. 현행2의 경우 서울본청이 18,648,097백만 원 가장 규모가 컸으며, 세종본청이 894,933백만 원으로 가장 규모가 작은 광역자치단체이다. 시나리오10-2에서 가장 큰 규모 역시 서울이었으며, 가장 작은 규모 세종본청이 955,074백만 원으로 나타났다.

종합하였을 때, 광역자치단체 수준에서 현행2의 합계액은 70,489,064백만 원에서 5%를 적용한 시나리오 10-2의 합계액은 71,240,856백만 원으로 751,792백만 원 만큼 증가하는

것으로 나타났다. 광역자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 광역자치단체는 광주본청으로 2,882,882백만 원에서 3,015,517백만 원으로 132,635백만 원 만큼 증가하였고, 부산본청이 6,243,939백만 원에서 6,228,242백만 원으로 가장 많이 감소한 지역으로 나타났다.

표 5-19 2단계 기초(B) : 시나리오 6~10

(단위 : 백만 원)

구분	현행 2 (①)	시나리오 6-2	시나리오 7-2	시나리오 8-2	시나리오 9-2	시나리오 10-2 (③)	③-①
서울	0	0	0	0	0	0	0
부산	310,662	310,442	310,159	309,855	309,553	309,253	△1,409
대구	403,908	403,627	403,267	402,880	402,495	402,112	△1,796
인천	377,691	380,359	382,826	385,208	387,575	389,927	12,236
광주	0	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0	0
울산	481,505	475,697	469,843	463,996	458,185	452,410	△29,095
세종	0	0	0	0	0	0	0
경기	18,258,974	18,114,450	17,995,963	17,887,536	17,779,775	17,672,675	△586,299
강원	4,952,367	4,964,091	4,973,358	4,981,681	4,989,953	4,998,175	45,808
충북	3,923,933	3,918,713	3,912,037	3,904,856	3,897,718	3,890,624	△33,309
충남	5,768,104	5,762,715	5,755,357	5,747,308	5,739,307	5,731,355	△36,749
전북	4,910,147	4,910,073	4,907,766	4,904,648	4,901,549	4,898,469	△11,678
전남	6,190,582	6,196,403	6,199,088	6,200,632	6,202,167	6,203,691	13,109
경북	8,455,098	8,449,084	8,439,451	8,428,529	8,417,675	8,406,886	△48,212
경남	7,607,559	7,595,150	7,580,225	7,564,439	7,548,750	7,533,158	△74,401
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	61,640,530	61,480,803	61,329,341	61,181,568	61,034,702	60,888,737	△751,793

기초자치단체 수준에 적용하였을 때 현행2의 경우 합계액은 61,640,530백만 원이고, 시나리오 6-2의 경우 합계액은 61,480,803백만 원, 시나리오 7-2의 경우 합계액은 61,329,341백만 원, 시나리오 8-2의 경우 합계액은 61,181,568백만 원, 시나리오 9-2의 경우 합계액은 61,034,702백만 원, 시나리오 10-2의 경우 합계액은 60,888,737백만 원이었다. 현행2의 경우 경기도가 18,258,974백만 원으로 규모가 가장 컸으며, 부산은 310,662백만 원으로 가장

규모가 작은 기초자치단체이고, 시나리오 10-2에서도 가장 큰 규모는 경기도가 17,672,675백만 원이고, 가장 작은 규모는 부산이 309,253백만 원으로 나타났다.

종합하였을 때, 기초자치단체 수준에서 현행2의 합계액은 61,640,530백만 원에서 5%를 적용한 시나리오 10-2의 합계액은 60,888,737백만 원으로 751,793백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다. 광역자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 기초자치단체는 강원이 4,952,367백만 원에서 4,998,175백만 원으로 45,808백만 원 만큼 증가하였고, 전남이 6,190,582백만 원에서 6,203,691백만 원으로 13,109백만 원 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 가장 크게 감소한 기초자치단체는 경기도로 18,258,974백만 원에서 17,672,675백만 원으로 586,299백만 원 만큼 감소하였다.

표 5-20 2단계 합계(B) : 시나리오 6~10

(단위 : 백만 원)

구분	현행 2 (①)	시나리오 6-2	시나리오 7-2	시나리오 8-2	시나리오 9-2	시나리오 10-2 (③)	③-①
서울	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	18,648,097	0
부산	6,554,601	6,551,924	6,548,496	6,544,807	6,541,139	6,537,495	△17,106
대구	4,538,284	4,535,798	4,532,616	4,529,190	4,525,786	4,522,402	△15,882
인천	5,592,888	5,593,877	5,594,193	5,594,260	5,594,327	5,594,392	1,504
광주	2,882,882	2,910,349	2,937,058	2,963,372	2,989,525	3,015,517	132,635
대전	2,833,447	2,859,286	2,884,368	2,909,064	2,933,608	2,958,002	124,555
울산	2,766,106	2,787,338	2,808,090	2,828,575	2,848,935	2,869,169	103,063
세종	894,933	907,152	919,258	931,270	943,209	955,074	60,141
경기	28,412,728	28,268,204	28,149,717	28,041,290	27,933,529	27,826,429	△586,299
강원	6,822,809	6,847,756	6,869,553	6,890,099	6,910,518	6,930,811	108,002
충북	5,797,699	5,808,604	5,817,530	5,825,690	5,833,801	5,841,861	44,162
충남	8,243,030	8,236,038	8,226,628	8,216,369	8,206,173	8,196,039	△46,991
전북	6,891,678	6,903,899	6,913,206	6,921,402	6,929,548	6,937,643	45,965
전남	8,586,469	8,615,918	8,641,386	8,665,304	8,689,075	8,712,700	126,231
경북	11,586,932	11,592,226	11,593,087	11,592,313	11,591,544	11,590,779	3,847
경남	11,077,011	11,063,126	11,046,312	11,028,492	11,010,782	10,993,181	△83,830
제주	0	0	0	0	0	0	0
계	132,129,594	132,129,594	132,129,594	132,129,594	132,129,594	132,129,593	0

광역자치단체와 기초자치단체를 모두 포함하여 적용하였을 때 현행2부터 시나리오 10-2까지 합계액은 132,129,594백만 원으로 동일하게 나타났다. 현행2에서는 가장 큰 규모를 차지하는 지역은 경기로 28,412,728백만 원이고, 가장 작은 지역은 세종으로 894,933백만 원이다. 시나리오 10-2에서 가장 큰 규모를 차지하는 지역도 경기로 27,826,429백만 원이고, 가장 작은 지역은 세종으로 955,074백만 원이다.

종합하였을 때, 광역자치단체와 기초자치단체를 포함하였을 때 현행2의 합계액은 132,129,594백만 원이고 5%를 적용한 시나리오 10-2의 합계액도 132,129,594백만 원으로 차이가 0이다. 광역자치단체별로 살펴보면 가장 크게 증가한 지역은 광주로 현행2 2,882,882백만 원에서 시나리오 10-2의 3,015,517백만 원으로 132,635백만 원 만큼 증가하였고, 그 다음으로 전남이 8,586,469백만 원에서 8,712,700백만 원으로 126,231백만 원 만큼 증가하였다. 가장 크게 감소한 지역은 경기로 28,412,728백만 원에서 27,826,429백만 원으로 586,299백만 원 만큼 감소하였고, 뒤를 이어 경남이 83,830백만 원 만큼 감소하는 것으로 나타났다.

그렇다면 시나리오별로 산출된 금액이 실제로 지방자치단체 간 재정형평화에 기여하는지 지니계수를 통해 살펴보았다.

먼저 1단계 차등산입률 적용을 살펴보면, 기초수입 및 보정수입에 각각 시나리오별 차등산입률을 적용한 것이 재정형평성에 미치는 효과는 유의미한 것으로 나타났다. 현행의 산입률로 보통교부세를 교부할 경우에 비해 시나리오 2~6%까지는 0.001, 8~10%는 각각 0.02, 0.05가 낮아져 불평등이 개선되고 있음을 알 수 있다(A:보통세+보통교부세 결과값 기준). 또한 조정교부금도 포함(B:A+조정교부금)하여 재정불평등도를 살펴본 결과 비슷하게 시나리오별로 불평등이 개선되고 있었다.

표 5-21 1단계 빈곤(부유)선 적용 지니계수

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

* A : 보통세 + 보통교부세

** B : 보통세 + 보통교부세 + 조정교부금

1단계 결과를 바탕으로 2단계 인구소멸지수를 적용한 지니계수 값을 살펴보면, 동일하게 지방자치단체 간 불평등이 개선되고 있는 것으로 확인되었다. 현행과 비교하여 시나리오 10은 약 0.20가 감소하였고, 특히 시군이 시도보다 불평등이 개선되는 효과가 크다는 것을 알 수 있었다.

표 5-22 2단계 인구소멸지수 적용 지니계수

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

* A : 보통세 + 보통교부세

** B : 보통세 + 보통교부세 + 조정교부금

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

표 5-23 보통세와 보통교부세의 합(A) 시나리오별 지니계수

구분	시나리오 1	시나리오 6	차이	시나리오 2	시나리오 7	차이	시나리오 3	시나리오 8	차이
	A	A		A	A		A	A	
전체	0.624	0.624	0	0.624	0.624	0	0.624	0.623	-0.001
시도	0.416	0.416	0	0.415	0.415	0	0.413	0.413	0
시군	0.330	0.330	0	0.327	0.327	0	0.325	0.324	-0.001
구분	시나리오 4	시나리오 9	차이	시나리오 5	시나리오 10	차이			
	A	A		A	A		A		
전체	0.623	0.623	0	0.623	0.623	0			
시도	0.411	0.411	0	0.409	0.410	-0.001			
시군	0.322	0.321	-0.001	0.319	0.318	0.001			

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

표 5-24 보통세, 보통교부세, 조정교부금의 합(B) 시나리오별 지니계수

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

참고문헌

- 각 지자체. (2021). 「2021-2025년 중기지방재정계획」.
- 강용기. (2008). 「현대지방자치론」. 경기 : 대영문화사.
- 곽채기. (2019). 「문재인 정부의 재정분권과 재정조정 실현 방안 : 재정분권과 균형발전, 어떻게 실현할 것인가?」. 자치분권·균형발전 '실현' 대토론회 자료집. 자치분권위원회·국가균형발전위원회·한국지방행정연구원·더불어민주당참좋은지방정부위원회·민주연구원.
- 국회예산정책처. (2019). 「2019-2028 NABO 중기 재정전망」.
- 국회예산정책처. (2020). 「2020 NABO 장기 재정전망」.
- 국회예산정책처. (2021). 「NABO 내국인 인구 시범추계 : 2020~2040년」.
- 국회예산정책처. (2021). 「2021 경제·재정수첩」.
- 김기재. (1993). 지방교부세가 지방재정지출에 미치는 영향. 「지방행정연구」, 8(2) : 2185-2199.
- 김동균. (2020). 지방재정 건전성 강화를 위한 교부금 제도의 개선방안. 「재정혁신지원법 제 연구」. 20-20-①.
- 김정완. (1998). 지방교부세 배분에 있어 자구노력에 대한 인센티브제도의 대안적 모델 모색. 「한국행정학보」, 32(2) : 165-181.
- 김중희. (2014). 정부 간 재정이전과 지방세 수입 간의 경쟁적 관계에 대한 연구. 「재정정책논집」, 16(1) : 3-39.
- 김태일. (1999). 지방 교부세의 수평적 재정 형평화 효과 분석 : 측정방법에 따른 논의를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(3) : 403-417.
- 김행선. (2017). 「주요국 지방재정조정제도 연구」. 한국지방세연구원.
- 김홍환. (2016). 지방교부세 재정형평화 기능분석. 「한국지방재정논집」, 21(3) : 127-152.
- 김홍환. (2020). 「코로나19, 지방재정 영향과 대응. 새만금 경제권 개발, 2단계 재정분권과 코로나19 재정정책」. 2020년도 한국재정정책학회 하계학술대회 발표문.

- 김홍환·정순관. (2018). 역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가. 「지방행정연구」, 32(1) : 3-34.
- 김홍주·박상철·구찬동. (2014). 지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석 : 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(2) : 507-537.
- 류영아. (2020). 재정분권 추진의 의의와 주요 쟁점. 「국회입법조사처:이슈와 논점」. 제 1646호
- 민기. (2012). 보통교부세 배분구조와 지방정부의 도덕적 해이의 개선방안. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 1-20.
- 박기목. (2001). 지방교부세가 지역의 소득, 지방세수입, 재정력에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 10(3) : 315-331.
- 박기목. (2006). 국고보조금의 지역간 재정불균형 감소효과에 관한 연구 : 지방교부세와의 비교를 중심으로. 「지방정부연구」, 10(1) : 285-301.
- 박선희·구정태·김렬. (2009). 지방교부세의 비대칭 Flypaper Effect 분석. 「지방정부연구」, 13(2) : 75-92.
- 박완규. (2007). 지방교부세제도의 개선방안 연구-재원 및 인센티브제도를 중심으로. 「지방행정연구」, 21(1) : 3-27.
- 박정민. (2008). 역대 정부의 재정분권화 성과 분석 : 노태우 정부시기부터 노무현 정부시기까지. 「한국거버넌스학회보」, 15(1) : 289-314.
- 배상석·류세은. (2007). 지방교부세가 정책유형별 지방정부 지출에 미친 영향분석. 「한국정책학회보」, 16(1) : 143-166.
- 배인명. (2008). 지방교부세 법정교부율 인상의 지방재정운영 행태에 대한 효과분석 : 시·군 자치단체를 중심으로. 「정부학연구」, 14(4) : 201-238.
- 복문수. (2016). 수직적 지방재정조정에 의한 수평적 재정조정 효과 분석-기초자치단체의 1인당 재정규모에 의한 GINI 계수값을 기준으로. 「한국자치행정학회보」, 30(3) : 73-94.
- 손희준, 라휘문. (2017). 지방교부세의 역할 제고를 위한 개편방향. 「지방세포럼」, 32(0) : 14-29.
- 손희준. (2015). 환경변화에 대응하는 지방교부세제도 개선방안. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 1-25.
- 손희준. (2017). 태동기의 지방세제. 허동훈. 「韓國地方稅60年史 : 제1권 연대사」. 한국지방

- 세연구원. 16-21.
- 손희준. (2021). 「새지방재정학」. 경기: 대명문화사.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. (2011). 「지방재정론」. 경기: 대명문화사.
- 안성호. (1995). 「한국지방자치론」. 경기: 대명문화사.
- 우명동. (2021). 지방재정환경 변화에 따른 지방재정관리체계 개선방안. 「지방재정」, 2021(3): 28-47.
- 유태현. (2017). 지방소비세의 발전방안. 「지방세포럼」, 34(0): 36-58.
- 유태현. (2021). 「재정분권에 따른 보통교부세 개편방안 토론편」. 한국지방행정연구원 개원기념세미나.
- 윤석완. (2011). 보통교부세감소에 대한 지방재정의 자체재원수입반응. 「재정정책논집」, 13(4): 3-31.
- 이상훈·김진하. (2013). 「지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색」. 한국지방세연구원 정책연구보고서.
- 이장욱·조기현. (2018). 「재정분권화에 따른 보통교부세 산입률제도 효과에 관한 연구」. 2018 지방재정발전세미나 발표자료.
- 이정만. (2002). 일본 지방교부세의 정책유도 기능의 강화 과정과 그 요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 6(1): 239-256.
- 이현국·성시경. (2019). 인구변화가 보통교부세 배분에 미치는 영향분석. 「정책분석평가 학회보」, 29(4): 89-113.
- 임상수. (2015). 탄력세율 활용이 보통교부세에 미치는 영향. 「지방행정연구」, 29(3): 137-160.
- 장덕희·김태일. (2008). 보통교부세 산정에서 지방세의 추계 오차가 보통교부세 배분에 미치는 영향 분석. 「한국행정연구」, 16(4): 117-143.
- 전성만·조기현. (2021). 지자체의 재정 불평등 현황과 개선방안. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2021(0): 681-694.
- 정종필·권진택. (2019). 보통교부세의 지역균형수요와 사회복지균형수요의 산정방법 및 효과 분석. 「한국지방재정논집」, 24(3): 169-197.
- 정종필·최병호·이근재. (2017). 기준재정수요액 산정의 인구수 보정방안 연구. 「재정정책 논집」, 19(4): 149-180.

- 조기현. (2013). 「보통교부세 재정형편화 기능 강화방안: 지역균형수요와 차등산입률제도를 중심으로」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 조기현·김권식. (2020). 코로나19 감염병 사태의 지방재정 파급효과 분석: 지역경제 위기와 지방세입 전망을 중심으로. 「한국지방재정학회 2020 하계학술대회 발표논문집」, 221-241
- 조기현·여효성. (2018). 「재정분권시대 보통교부세 발전방향」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 조기현·이장욱. (2017). 보통교부세 보정계수 기능개선에 관한 연구. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 233-259.
- 조기현·전성만. (2019). 「문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구: 세입분권을 중심으로」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 주만수. (2020). 보통교부세 기준재정수입액 추계 오류와 정산의 재원 배분효과 분석. 「한국지방재정논집」, 25(3): 1-32.
- 최병호. (2016). 지방소득세의 발전 방향에 대한 소고. 「지방세포럼」, 25(0): 30-44.
- 최병호. (2017). 보통교부세 세수확충 자체노력 유인제도의 재정효과 분석. 「한국지방재정논집」, 22(3): 79-114.
- 최병호·이근재. (2011). 인구구조 변화와 비법정 보정수요 강화: 행정구역통합에 대한 함의. 「한국지방재정논집」, 16(1): 113-141.
- 최병호·이근재. (2018). 보통교부세 배분에 있어서 인구변화의 한계효과에 관한 연구: 우리나라 시군자료를 이용한 동태분석. 「한국지방재정논집」, 23(3): 25-52.
- 최병호·하능식. (2018). 「지방세 확충이 보통교부세에 미치는 영향 분석」. 위탁연구보고서, 2018(4): 1-89.
- 최용선·이용모. (2015). 무조건부 보조금의 감소가 지방정부 지출에 미친 영향 분석-시, 군 지역을 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(4): 339-370.
- 최원구·허등용·김진아. (2017). 보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석. 「한국지방재정논집」, 22(2): 59-93.
- 최정우. (2020). 보통교부세 인센티브 제도에 대한 지방자치단체의 정책순응 분석. 「한국정책학회보」, 29(1): 1-23.
- 최창호. (1993). 「지방자치제도론」. 삼영사.

- 통계청. (2019). 「장래인구특별추계 : 2017~2067년」.
- 한국개발연구원. (2021). 「KDI 경제전망」, 38(1). 2021 상반기.
- 한국행정연구원. (2021). 「포용국가를 지향하는 분권형 정부체제 수립에 관한 연구」. 세종 : 경제·인문사회연구회.
- 행정안전부. (2018). 「2018년 지방교부세 산정해설」.
- 행정안전부. (2020). 「2020년도 보통교부세 산정내역」.
- 행정안전부. (2020). 「2020-2024년 중기지방재정계획」.
- 행정안전부. (2021). 「2021년도 보통교부세 산정내역」.
- 홍근석·김봉균. (2021). 「수도권 거주인구·기업의 지방이전 촉진을 위한 정책 연구」. 2021 정책이슈리포트. 한국지방행정연구원.
- Bundesgesetzblatt Jahrgang. (2017). *Teil I Nr. 57., ausgegeben zu Bonn am 17. August 2017*
- Bundesministerium der Finanzen, Die Neuordnung der Bud-Länder-Finanzbeziehungen, Monatsbericht des MFG. (2017). *S. 3; P. Badrua, Staatsrecht, 7. Aufl., München 2018 I Rn 55.*
- Commonwealth of Australia. (2019). *Budget 2019-20: Budget Paper No.3: Federal Financial Relations.*
- Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing. (2006). *Achieving a National Purpose: Putting Equalization Back on Track.* Ottawa: Department of Finance Canada
- Foster, J, Greer, J. and Thorbecke. E. (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, 52 : 761-766
- H. Tappe, Die Künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, DVBl. (2013). *S. 1079 (1086).*
- Holm-Hadulla, Fédéric. (2020). Fiscal equalization and the tax structure. *Regional Science and Urban Economics*, Elsevier, vol. 81(C).
- Kakwani, N. and Son, H. (2005). *On Measures of Inequality and Poverty with Welfare Implications.* (ed.)Shah, A. (2005). Public Expenditure Analysis, Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC : World Bank.

Lee, Y. J., and Sugiura. H. (2018). Key factors in determining internal migration to rural areas and its promoting measures? A case study of hirosaki city, aomori prefecture. *Public Policy Review*, 14(1) : 153-176.

Productivity Commission. (2018). *Horizontal Fiscal Equalisation, Report no. 88, Canberra.*

The Current Debate on Fiscal Federalism in Germany. Available at : http://www.forumfed.org/post/ThecurrentdebateonfiscalfederalisminGermany_plustables.pdf (accessed 26 September 2021).

Abstract

Restructuring the Local Fiscal Adjustment System in Response to Environmental Changes : A Case Study of Local Allocation Tax

The study aims to analyze the effects of various environmental changes surrounding local governments on local finances, especially local allocation tax, and to suggest a restructuring plan for the local allocation tax based on this analysis. In order to achieve this study purpose, environmental changes that affect local finances were examined from the aspects of socioeconomic and political and administrative aspects. In socio-economic aspects, the effects of the demographic structure changes(low fertility, aging population, and decrease in the working-age population) and changes in economic conditions on the local allocation tax were analyzed. In political and administrative aspect, the effect of the second-stage fiscal decentralization of the Moon Jae-in administration on the local allocation tax was analyzed. This study reviews the appropriateness of the financial guarantee function and fiscal adjustment function of the current local allocation tax in Korea, and identifies the impact of three above mentioned environmental changes on local allocation tax, focusing on the financial guarantee function and the fiscal adjustment function. The main research results are as follows.

First, in order to understand the impact of demographic structure changes on the local allocation tax, the changes in the standard financial demand and the standard financial income are estimated by applying the per unit changes of the number of population (in thousands), the square of the population, the proportion of the population aged 65 and over (%), and the area based on the estimated population by cities according to Statistics Korea's future population estimation. Based on these estimates and the mid to long-term fiscal forecast of the National Assembly Budget Office, the amount of local allocation tax by the domestic tax revenue growth scenario is estimated. Looking at the changes in the standard fiscal demand and standard fiscal income according to the demographic change, it was found that the standard fiscal demand and the standard fiscal income increased in both metropolitan areas and local governments. However, it was found that the increase in the standard financial income was larger in the metropolitan governments, while the increase in the standard financial demand was larger in the local governments. Looking at the change in the calculation of local allocation tax due to demographic change, in the case of Busan, where the population decline is severe, the local allocation tax decreases as of 2026 under Scenario 1. In the case of other local governments, it is also found that the local allocation tax do not increase much over the next five years as the population decreased.

Second, a scenario analysis was conducted on the impact of changes in economic conditions on local allocation tax by using the 2019-2028 mid-term fiscal forecast of the National Assembly Budget Office and the national tax revenue forecast of the 2020 NABO long-term fiscal forecast. In addition, the standard financial demand and standard financial income

of local governments were estimated by applying the average annual growth rate of individual local governments for the last 5 years (2017-2021). As a result of the analysis, given that the rate of increase in the current standard fiscal demand and standard fiscal revenue is maintained, there will be regions distributed less amount of local allocation tax even if the national tax revenue increases by 3.5%. In particular such cases are more found among basic local government level.

Third, the effect of second stage of fiscal decentralization on local allocation tax was analyzed based on the provision of 「Partial Amendment to the Local Tax Act」 proposed on August 25, 2021. Calculating new distribution of local consumption tax due to the increase in the local consumption tax rate, a total of KRW 16,863 Billion of the new local consumption tax are estimated, among KRW 13,315 billion distributed to regional local governments, KRW 2,555 billion to basic local governments and KRW 9,931 billion to local office of Education. Second fiscal decentralization is analyzed to decrease the distribution of local allocation tax, general revenue 1(ordinary tax + local allocation tax) and general revenue 2 (ordinary tax + local allocation tax + adjustment grant) for both regional and basic local governments. In particular, Gyeongsangbuk-do was analyzed to face the largest decline. The increase in local consumption tax rate results the increase in fiscal equality index than the current level, indicating that the fiscal gap between local governments has slightly widened,

In conclusion, based on the analysis result, the restructuring plan of local allocation tax in order to respond to the environmental changes can be suggested as follows. First of all, it is necessary to raise the legal rate, which is currently set at 19.24% of domestic tax. Secondly, a separate system is

necessary to be in charge of the fiscal adjustment function, coordinating local allocation tax to be in charge of the fiscal guarantee function only. Lastly, as the most realistic aspect, it is necessary to improve the calculation method for the standard fiscal demand and the standard fiscal income, and to improve the standard fiscal income aspect of system, which has not been well dealt like the differential rate system.