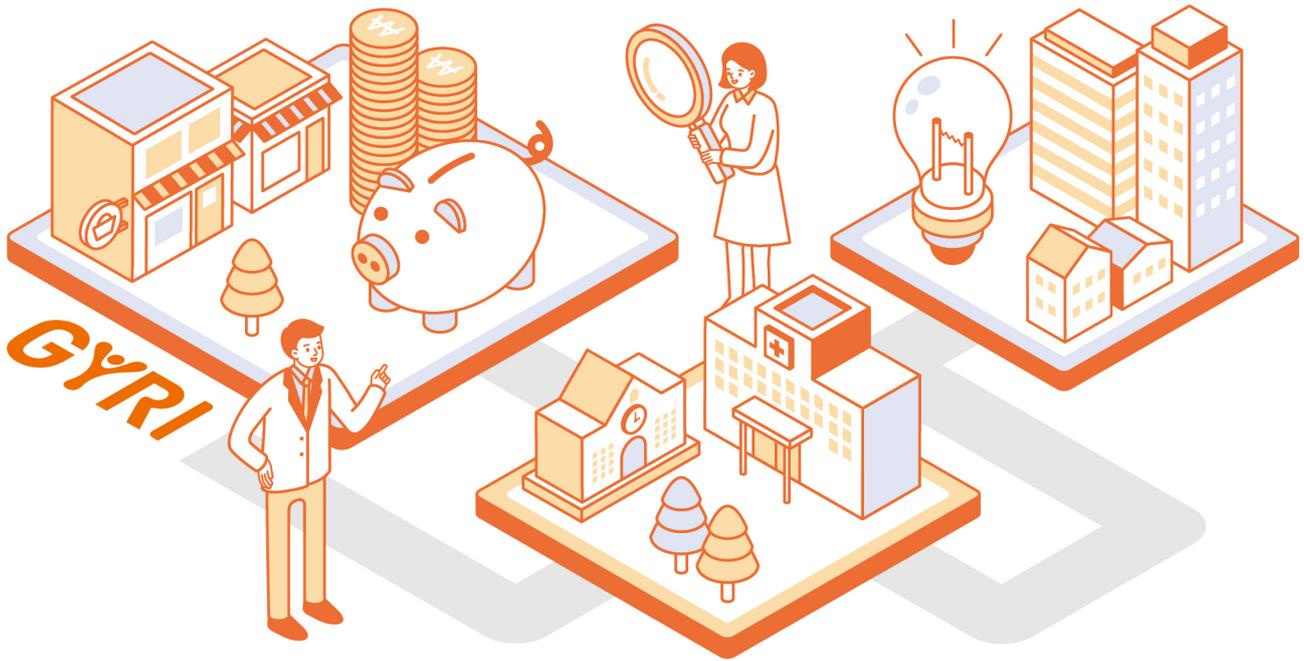


# 이슈 브리프

Issue Brief

# 31

## 보통교부세의 재정형평화 효과 분석 : 경기도 시·군을 중심으로



**발행일** 2023년 4월 17일  
**발행인** 정원호  
**발행기관** 고양시정연구원  
**홈페이지** www.goyang.re.kr

**연구책임자**  
**석호원(myvirtuoso@goyang.re.kr)**  
 시민정책연구실 연구실장

**공동연구자**  
**민정선(minjs0418@goyang.re.kr)**  
 시민정책연구실 연구원

**본보고서**  
 보고서명 : 보통교부세의 재정형평화 효과 분석  
                   : 경기도 시·군을 중심으로  
 저자 : 석호원, 민정선  
 발행일자 : 2022.11.30.

### 요약

- 01 지방(보통)교부세와 조정교부금은 자치단체의 재정 보전과 재정불균형 시정을 위한 중앙정부와 상급정부(특별·광역시, 도)의 대표적 이전재원으로 최소한의 주민복지 확보, 재정형평성 제고를 통한 지방자체단체의 안정성 제고 등의 제도적 의의를 지님
- 02 이전재원 교부에 따른 경기도 시·군의 재정형평화 효과 분석결과, 조정교부금보다 보통교부세의 재정형평화 효과가 더 크게 나타났으며, 조정교부금의 재정형평화 효과는 2017년 이후 급속히 증가하는 추세를 보임  
이전재원의 재정형평화 효과를 재정력 격차감소와 재정력 순위변동 효과로 분해하여 분석한 결과, 보통교부세의 재정형평화 효과의 대부분은 재정력 순위변동 효과에서 기인하는 것으로 나타났으나, 조정교부금의 경우 재정형평화 효과에서 차지하는 재정력 격차감소 효과의 기여도가 매우 높게 나타남
- 03 이전재원 교부로 인해 발생하는 과도한 재정력 순위변동은 재정보전 방식에 대한 형평성 논란을 초래할 수 있으므로 재정력 순위변동 효과를 낮추는 방향으로 보통교부세 제도가 개선될 필요가 있음. 또한 지방자치단체의 연성예산제약 행태를 낮추고 자발적 수입증가 노력을 유도하기 위해서는 기준재정수입(수요)을 구성하는 자체노력 항목 비중이 더 강화될 필요가 있음

01

## 지방교부세와 시·군 조정교부금에 대한 이해

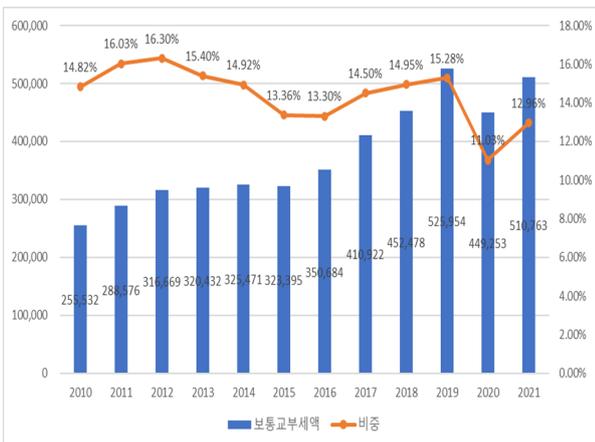
- 지방재정은 지방자치단체가 지역의 공공수요 충족을 위해 필요한 재원을 조달, 관리, 지출하는 활동
- 지방(보통)교부세와 조정교부금은 자치단체의 재정보전과 자치단체 간 수평적 재정불균형 시정을 위한 중앙정부와 상급정부(특별·광역시, 도)의 대표적 이전재원

### • 지방교부세의 의의와 현황

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분되며 이중 보통교부세는 지방교부세의 85%(2022년 당초예산 기준)를 차지하는 대표적 지방교부세

- 지방교부세는 세원 불균형에 따른 재정격차를 해소하고 모든 지방자치단체가 최소한의 기본적 행정서비스를 제공할 수 있도록 재원을 교부하는 제도(지방교부세법 제1조)
  - 이는 최소한의 주민복지 확보, 재정형평성 제고를 통한 지방자치제도의 안정성 제고 등의 제도적 의의를 지님
  - 지방교부세는 내구세 총액의 19.24%, 종합부동산세 총액, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45에 해당하는 금액을 재원으로 함(지방교부세법 제4조)
- 2022년 당초 예산 기준 지방교부세는 65조 560억 원이며, 각 교부세별 비중은 보통교부세 85%, 부동산교부세 11.3%, 특별교부세 2.6%, 소방안전교부세 1.3% 수준
  - 지방자치단체 결산 기준(2021년은 최종예산 기준) 보통교부세 교부액은 점차 증가 추세이나, 일반회계 세입예산에서 차지하는 비중은 13%~16% 수준에서 변동, 특히 2020년은 일반회계 세입예산이 크게 증가하여 보통교부세 비중이 2019년에 비해 4%p 이상 감소

<보통교부세 교부액과 비중(2010~2021년)> (단위: 억 원)



### • 조정교부금의 의의와 현황

조정교부금은 조정 대상 자치단체의 종류에 따라 자치구 조정교부금과 시·군 조정교부금으로 구분

- 자치구 조정교부금은 지방재정법 제29조의2에 근거, 특별·광역시별로 자치구 간 세원 분포 불균형에 따른 재정 불균형 해소, 일정수준의 행정력 확보를 위해 특별·광역시세 중 일부를 자치구에 교부하는 제도
  - 특별·광역시별 교부율에 차이는 있으나, 기준재정수요액과 기준재정수입액을 기준으로 교부액 산정
- 시·군 조정교부금은 지방재정법 제29조에 근거, 시·도별 해당 시·군 간 재정격차 조정을 위한 목적으로 운영되는 제도
  - 일반조정교부금은 시·군의 일반적 재정수요 충당을 위한 교부금이며, 특별조정교부금은 특정 재정수요충당을 위한 교부금으로, 인구, 징수실적, 재정상황을 기준으로 배분(지방재정법 시행령 제36조)
  - 2017년 조정교부금의 재정불균형 완화 효과 제고를 위해 일반조정교부금 배분 기준에서 재정력의 반영비율을 높였으며, 보통교부세 불교부단체에 적용되던 우선배분 특례를 단계적으로 폐지토록 함으로써, 재정이 열악한 지방자치단체에 재원이 더 배분될 수 있도록 조정
  - 2021년 일반회계 최종예산 기준 시(市) 조정교부금은 7조 3,857억 원 수준으로 일반회계의 7%를 차지하여 2014년 대비 86% 이상 증가했으나, 이러한 증가 추세에도 불구하고 조정교부금이 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 2014년 6.7%에서 2020년 5.3% 수준으로 감소
  - 2021년 일반회계 최종예산 기준 군(郡)의 조정교부금은 1조 7,772억 원으로 2014년 대비 120% 이상 증가 하였으나, 일반회계 규모 증가로 조정교부금이 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 3% 수준을 유지

<시·군 조정교부금 교부액과 비중(2014~2021년)> (단위: 억 원)



02

## 보통교부세와 조정교부금의 재정형평화 효과 분석

### • 분석방법과 분석모형

○ 지니계수 변화 분석

- 이전재원 교부 이전 재정자립도(A)의 지니계수와 교부 이후 재정자주도(B,C,D)의 차이 분석

〈분석 변수와 측정 방법〉

분석 변수	측정 방법
재정자립도 A	[자체수입(지방세 + 세외수입) / 일반회계 세입] × 100
재정자주도 B	[(자체수입+ 조정교부금) / 일반회계 세입] × 100
재정자주도 C	[(자체수입+ 보통교부세) / 일반회계 세입] × 100
재정자주도 D	[자체세입+ 조정교부금+ 보통교부세/ 일반회계 세입] × 100

- 시간에 따른 지니계수(재정조정계수) 변화 분석을 통해 재정조정제도의 재정형평화 효과 검토
- 조정교부금 제도변화 전후의 지니계수(재정조정계수) 분석을 통해 제도변화 효과 검토
- ※ 재정조정계수 (θ): 지니계수 변화의 상대적 비중으로 계산, 재정형평성 개선 비율을 의미

$$\theta = 1 - G_a/G_b$$

G<sub>b</sub>: 자체재원 비중으로 산정된 지니계수

G<sub>a</sub>: 자주재원 비중으로 산정된 지니계수

이전재원 교부 이후 재정형평성이 개선된 경우 재정조정계수는 양의 값을 지님

○ 재정력 순위 변동 분석

- 지니계수의 재정형평화 효과는 재정력 격차 감소효과와 재정력 순위 변동효과로 구성
- 지니계수 분해를 통해 이전재원의 재정력 격차 감소효과와 재정력 순위 변동효과를 측정
- 지니계수 분해:  $G_b - G_a = 2cov(S_b - S_a, F_a) + 2cov(S_b, F_b - F_a)$
- 재정력 격차 감소효과:  $2cov(S_b - S_a, F_a) / 2cov(S_b - S_a, F_a) + 2cov(S_b, F_b - F_a)$
- 재정력 순위 변동효과:  $2cov(S_b, F_b - F_a) / 2cov(S_b - S_a, F_a) + 2cov(S_b, F_b - F_a)$

〈분석 대상과 분석 방법〉

분석 대상	분석 방법
재정형평성	재정조정계수 분석: 재정자립도(A)와 재정자주도(B, C, D)의 지니계수 개선 비율
재정력 격차감소	지니계수 분해: 재정자립도(A)와 재정자주도(B, C, D)의 지니계수 변화에 2cov(S <sub>b</sub> -S <sub>a</sub> , F <sub>a</sub> )의 기여도
재정력 순위변동	지니계수 분해: 재정자립도(A)와 재정자주도(B, C, D)의 지니계수 변화에 2cov(S <sub>b</sub> , F <sub>b</sub> -F <sub>a</sub> )의 기여도

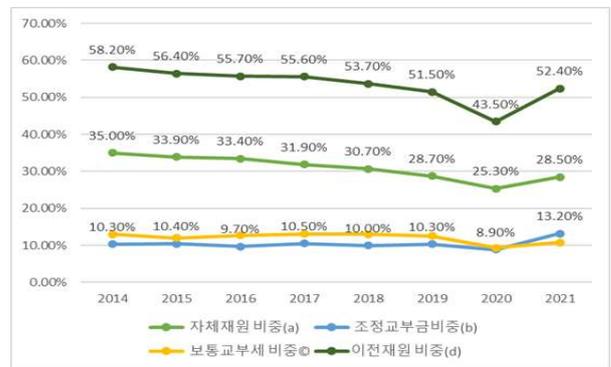
03

## 경기도 시·군의 재정형평화 효과 분석

### • 경기도 시·군의 이전재원 교부 현황

- 자체재원 수입액은 증가 추세이나 전체세입이 더 빠르게 증가
- 조정교부금과 보통교부세 교부액이 세입에서 차지하는 비중의 진폭은 크지 않음
- 일반회계 세입에서 차지하는 자체재원과 일반재원의 비중 감소추세
- 일반재원 비중감소는 자체재원 감소에서 기인

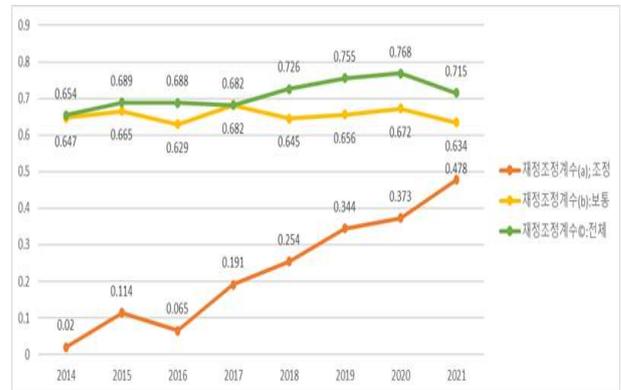
〈경기도 시군 이전재원 교부 현황〉



### • 이전재원의 재정형평화 효과 분석

- 모든 이전재원이 교부된 이후 재정조정 계수가 가장 크게 나타남(2018년 이후 0.7 이상)
- 보통교부세의 재정조정 계수는 소폭 진동 형태를 보임
- 조정교부금의 재정형평화 효과는 상대적으로 낮으나 2017년부터 급격한 증가 추세

〈재원별 재정형평화 계수의 크기와 추이〉



### • 재정력 격차감소와 순위변동 효과 분석

○ 재정조정계수(재정형평화 효과: 이전재원) > 보통교부세 > 조정교부금

- 재정력 격차 감소효과
  - 조정교부금: 2017년 이후 대폭 증가 이후 안정화 추세
  - 보통교부세: 2017년 이후 점차 증가 추세
  - 이전재원: 2017년 이후 감소 추세
- 재정력 순위변동 효과
  - 조정교부금: 2017년 이후 대폭 감소 이후 안정화 추세
  - 보통교부세: 2017년 이후 점차 감소 이후 추세 관망 필요
  - 이전재원: 2017년 ~ 2019년 감소, 2019년 이후 증가 추세

<조정교부금 재정력 순위 변동효과>



<보통교부세 재정력 순위 변동효과>



<이전재원 재정력 순위 변동효과>



- 조정교부금의 재정형평화 효과는 재정력 격차감소와 매우 큰 양의 상관관계

- 2017년 조정교부금 제도 개편은 경기도 시·군의 재정력 차 감소에 기여
- 조정교부금의 재정력 순위변동 효과는 보통교부세에 비해 낮고 안정적

04

정책제언

• 지방자치단체의 연성예산제약 행태 완화방안 모색 필요

- 보통교부세 제도개선 방향
  - 재정력 순위변동 효과를 낮추는 방안 모색
  - 지방교부세 배분 시 모든 자치단체가 일정수준의 재정력을 유지할 수 있는 기준을 설정하되, 그 기준을 충족하고 남은 재원을 개별 자치단체의 초기 재정력 정도에 비례하여 배분하는 방법 검토
  - 지방자치단체의 연성예산제약 행태를 낮추고 자발적 수입증가 노력을 높일 수 있는 방향으로 보통교부세 배분방식 개선
  - 기준재정 수입(수요)액 산정 시 자체노력 항목 비중 강화
  - 시책수요 항목은 재정조정을 목적으로 하는 보통교부세보다 보조금제도와 결합하여 운영하는 방안 검토 필요

• 추가논의: 고양특례시 보통교부세 자체노력 항목 분석의 시사점

- 보통교부세에서 자체노력 항목이 차지하는 비중은 2% 미만으로 크지 않으나, 지방자치단체의 노력에 따라 수입증대 가능
- 2022년(행정안전부 보통교부세 산정내역 기준) 고양특례시 기준재정수요 자체노력은 61.2억 원이며, 기준재정수입 자체노력은 98.5억 원으로, 조정률 미적용 기준 약 37.3억의 보통교부세 차이 발생
- 기준재정수입과 수요를 구성하는 자체노력 구성비는 지방자치단체 전체 대비 고양특례시가 더 크며, 이에 고양특례시 보통교부세 수입에 자체노력이 미치는 영향력 역시 상대적으로 높게 나타남
- 고양특례시 자체노력 항목 분석결과 보통교부세 확충을 위해서는 지방세체납액, 세외수입체납액 축소 노력이 요구됨