

시·군 조정교부금의 재원으로 편입되는 도세의 비율과 보통교부세의 관계 분석

A Study on Provincial Tax Revenue Transfer Ratio in the Provincial Adjustment Grants
: Focusing on the Linkage between the Adjustment Grant and the National Equalization Grants

주 만 수*·최 병 호**

Man Soo Joo·Byeongho Choe

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 시·군 조정교부금의 자원 편입비율과 보통교부세의 제도적 관계
- III. 조정교부금 자원 편입비율 변화가 보통교부세 배분에 미치는 영향
- IV. 경기도의 조정교부금 자원 편입비율 변화의 자원배분 효과
- V. 결론 및 정책적 시사점

이 논문의 목적은 시·군 조정교부금의 재원으로 편입되는 도세의 비율에 초점을 두고 시·군 조정교부금의 실질적인 재정조정 기능을 분석하고 제도개선 방향을 제시하는 것이다. 시·군 조정교부금은 시·도의 경계 내에서 이루어지는 재정조정제도이지만 보통교부세의 교부액에 영향을 미침으로써 전국적인 재정조정의 역할을 할 수 있다. 이 논문은 시·군 조정교부금을 고려한 보통교부세의 배분 모형을 이용하여 시·도 본청의 조정교부금 자원 편입비율 변화에 따른 재정적 영향을 분석하며, 시산을 통해 결과를 검증한다. 분석 결과 본청과 일부 시가 보통교부세 불교부단체인 경기도의 자원 편입비율 변화는 보통교부세를 통해 전국적인 파급효과를 초래하는 것으로 나타난다. 더욱이 불교부단체가 존재하는 상황에서 자원 편입비율이 차별적이라면 파급효과의 변동성은 확대된다. 이런 결과를 두고 두 가지 제도개선 방향을 제안한다. 먼저 시·도 조정교부금의 전국적 파급효과가 의도된 것이라면 그 파급효과의 목표를 정확히 설정하고 달성 여부를 검증할

* 제1저자, 한양대학교 에리카캠퍼스 경제학부 교육석학교수

** 교신저자, 부산대학교 경제학부 교수

논문 접수일: 2025. 7. 8. 심사기간: 2025. 7. 8. ~ 2025. 8. 4. 게재확정일: 2025. 8. 4.

수 있어야 하므로 자원 편입비율을 단일 비율로 재설계할 필요가 있다. 한편 조정교부금의 역할을 시·도 내에서의 재정조정으로 제한하고자 한다면 조정교부금과 보통교부세의 연계 해소가 필요하다. 이 경우 조정교부금에 의한 본청과 시·군의 자원 변동이 보통교부세로 일부 상쇄되는 구조는 사라지므로 자원 편입비율을 하향 조정할 수 있으며, 그 수준은 시·도의 조례로 정할 수 있다.

□ 주제어: 시·군 조정교부금, 자원 편입비율, 보통교부세, 파급효과

The purpose of this paper is to analyze the actual role of adjustment grant, the fiscal equalization system that works within the boundary of each province, focusing on a change in the proportion of provincial tax revenue that is transferred to finance the adjustment grant. Using a model that considers the linkage between the adjustment grants and the national fiscal equalization grants, we analyse the effect of a change in the provincial tax revenue transfer ratio on the fiscal revenues of cities and counties. In particular, we find that a change in the transfer ratio of Gyeonggi province, where the province itself and a few cities are excluded from the allocation of the national grants, affects the revenues of all local governments across the nation. Furthermore, the variation of the spillover effect becomes greater if the transfer ratio is different among provinces. Based on the results, we propose two policy suggestions for the reform of the adjustment grant. If the spillover effect of the allocation of adjustment grants in a specific province on the fiscal revenues in other provinces is intended, it is necessary to accurately set the goal of the spillover effect and verify whether the goal is achieved. However, to limit the role of adjustment grants to fiscal adjustments within provinces, it is necessary to resolve the link between adjustment grants and national grants. In this case, the transfer ratio is required to be significantly lowered because the connection between adjustment grants and national grants is disappeared.

□ Keywords: Provincial Adjustment Grants, Provincial Tax Transfer Ratio, Local Share Tax, Spillover Effects

I. 서론

조정교부금은 각 시·도의 본청이 보통세수입의 일정 비율로 조성한 재원으로 관할 시·군·구의 재정을 조정하는 제도로서 시·도와 시·군·구간 수직적 세수공유(tax sharing)의 성격을 가지는 동시에 시·군·구의 재정 여건을 반영하여 배분한다는 의미에서 시·군·구 상호간 수평적 재정조정제도의 성격도 가진다.

조정교부금은 특별·광역시의 자치구 조정교부금과 도의 시·군 조정교부금으로 구분되는데, 두 제도는 재원으로 편입되는 시·도세의 비율과 배분방식에서 차별적이다. 우선 각 특별·광역시의 본청은 보통세수입의 일정 비율을 자치구 조정교부금으로 관할 자치구에게 교부하는데, 그 비율과 배분방식은 조례를 통해 자율적으로 정한다(지방재정법 제29조 제2항). 반면 군을 포함하는 광역시 본청과 도 본청이 관할 시·군에게 교부하는 시·군 조정교부금의 재원과 구체적인 배분방식은 법령에서 정하는 바에 따라 모든 시·도에게 일률적으로 적용된다. 즉 시·도 보통세의 재원 편입비율은 시·군이 징수하는 광역시와 도의 보통세수입 중에서 인구 50만 명 미만인 시·군의 경우는 27%, 인구 50만 명 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%로 정해지며, 재원의 90%는 일반조정교부금으로서 시·군의 인구, 징수실적 및 시·군의 재정력역지수를 반영하여 배분한다(지방재정법 제29조, 지방재정법 시행령 제37조).

이러한 제도적 차이를 두는 이유에 대한 구체적인 설명은 없지만 조정교부금과 보통교부세 간의 연계를 고려한 것으로 짐작된다. 보통교부세의 산정에서 시·도 본청이 교부하는 일반조정교부금 총액의 80%는 본청의 기준재정수요액에, 또 시·군이 본청으로부터 교부받는 일반조정교부금 교부액의 80%는 시·군의 기준재정수입액에 반영된다. 그런데 특별·광역시의 경우는 본청과 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 합산하여 산정한 보통교부세를 본청에게 교부하므로 재원 편입비율과 교부방식이 변하더라도 기준재정수요액의 변화는 기준재정수입액의 변화로 상쇄되어 본청의 보통교부세 교부액은 달라지지 않는다. 따라서 자치구 조정교부금의 경우는 재원 편입비율이나 교부방식 변경의 영향은 특별·광역시의 경계내에서만 작용하며, 외부로 파급되지 않는다. 하지만 시·군 조정교부금의 경우는 어떤 시·도 본청의 재원 편입비율이나 배분방식이 변경은 보통교부세를 통하여 해당 본청과 관할 시·군은 물론 전국적으로 모든 지방자치단체의 재정수입에 영향을 미칠 가능성이 있다. 이런 점을 고려하여 시·군 조정교부금의 경우는 자율권을 인정하지 않는 것으로 해석할 수 있다.

그런데 이와 같이 자율권을 배제하더라도 시·군 조정교부금과 보통교부세 간의 관계가 완전히 차단되지 않을 수 있다. 일반적으로 어떤 시·도의 조정교부금 재원 편입비율이 높아지면

해당 본청의 기준재정수요액 증가는 관할 시·군의 기준재정수입액 증가의 합으로 상쇄되므로 보통교부세의 배분에는 아무런 영향을 미치지 않는다. 그런데 시·도 본청과 관할 시·군 중 일부가 불교부단체라면 상황은 달라지는데, 경기도의 경우가 그러하다. 경기도 본청의 조정교부금 재원 편입비율이 인상되면 본청의 보통세수입 감소분만큼 관할 시·군의 조정교부금 교부액의 합은 증가한다. 그런데 이런 변화에도 불구하고 불교부단체인 본청과 일부 시는 여전히 불교부단체로 남는다. 또 보통교부세를 교부받는 시·군의 경우는 조정교부금 교부액이 증가함에 따라 기준재정수입액이 증가함으로써 보통교부세 교부액이 감소한다. 따라서 경기도 전체의 보통교부세 교부액은 감소하며, 그만큼 다른 시·도의 본청과 시·군의 교부액은 증가한다. 결과적으로 경기도의 경우는 조정교부금 재원 편입비율 변화의 효과는 도의 경계 내에 그치지 않고 보통교부세를 통해 전국적으로 파급되는 것이다.

이 논문에서는 조정교부금 재원 편입비율의 변화에 초점을 맞추어 조정교부금의 실질적인 역할을 분석한다. 즉 어떤 시·도 본청의 재원 편입비율 변화가 보통교부세를 통하여 해당 시·도의 본청과 관할 시·군은 물론 전국적으로 모든 지방자치단체의 재정수입에 영향을 미칠 수 있음을 분석함으로써 조정교부금이 주어진 역할을 벗어나서 전국적인 재정조정장치의 역할을 할 수 있음을 파악한다. 구체적으로는 이런 관계를 조정교부금과 보통교부세의 배분모형을 이용하여 체계적으로 분석하며, 실제 배분자료를 이용하여 배분의 변화를 시산한다. 또한 분석 결과를 바탕으로 시·군 조정교부금제도가 시·도 본청과 관할 시·군간 재정을 조정하는 주어진 역할에 충실하도록 만들기 위한 제도개편 과제를 제안한다.

시·군 조정교부금에 관한 선행연구는 그 전신인 재정보전금제도에 관한 연구와 조정교부금으로 전환된 이후의 연구로 구분할 수 있다. 우선 재정보전금제도에 관한 대부분 연구는 재정형평화 효과를 분석하고 그 결과를 반영하여 배분 기준을 개선할 것을 제안한다. 서정섭(2003)은 1인당 수입의 변이계수, 1인당 재정보전금의 배분 격차 및 재정보전금으로 인한 재원 증감효과 등을 통해 재정보전금의 재정형평화 효과를 분석하며, 재정력을 배분에서 고려함으로써 재정조정기능을 강화할 필요성을 제안한다. 이와 유사하게 이승모·유재원(2006)은 변이계수 이용하여 재정보전금의 재정형평화 효과를 분석하며, 재정보전금이 수평적 재정형평화에 효과적으로 기여하기 위해서는 재정력지수나 재정자립도를 배분기준에 포함시킬 필요가 있다고 주장한다. 또 이승모·유재원(2007)은 재정보전금의 배분 공식에 포함된 인구와 도세징수실적의 구성 비율을 조정하는 경우와 역재정력지수를 배분공식에 추가하는 경우의 재정형평화 효과의 개선 정도를 분석한다. 김종희·김혜정, 2008)는 1인당 재정수입의 변이계수를 이용하여 재정보전금이 재정격차 완화에 일정한 효과가 있음을 보인다. 고경훈·박용진(2011)은 경기도의 시·군을 대상으로 재정보전금 교부 전후의 재정력지수의 변이계수를 비교함으로써 형평화 효과를 분석하며, 배분기준으로 행정구역 면적을 추가할 것을 제안한다.

한편 재정보전금이 조정교부금으로 전환된 이후에 전지성 외(2014)는 경기도의 보통교부세 불교부 시에 대한 특별재정보전금 폐지와 우선배분 특례 도입의 재정적 영향을 분석하였는데, 제도 변화로 인해 경기도의 시·군에게 교부될 보통교부세가 다른 시·도로 유출된다는 것을 확인한다. 조기현(2018)은 회귀분석의 추정 결과를 이용하여 지니계수를 측정하는 RBID 방법을 통해 조정교부금 배분에서 보통교부세 불교부 시에 대한 우선배분 특례를 폐지하고 재정여건 반영 비율을 상향 조정한 결과 재정형평성이 개선되었음을 보인다. 최병호(2018)는 시·군의 도세징수액 변화의 영향이 조정교부금과 보통교부세를 통해 전국적으로 파급됨을 분석함으로써 당시 재정분권정책 하에서 활발하게 진행되었던 지방세 확충 논의에 대한 함의를 제시한다.

이상의 선행연구 가운데 전지성(2014), 조기현(2018) 및 최병호(2018) 등은 시·군 조정교부금과 보통교부세 간의 관계를 직간접적으로 고려하여 조정교부금의 배분기준 변경이 보통교부세와 연계 하여 전체적인 재원배분에 미치는 영향을 분석한다는 점에서 이 논문과 유사점이 있다. 다만 이 논문은 선행연구가 간과한 시·군 조정교부금의 제도적 특성인 시·도간 재원 편입비율의 차이에 주목하여 전국적인 재정적 파급효과를 분석하며, 재원 편입비율에 관한 개편과제를 제안한다는 점에서 차별적이다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2절에서 시·군 조정교부금 및 보통교부세 제도의 특성과 시·도별로 조정교부금 재원 편입비율의 차이를 살펴본다. 제3절에서는 모형을 통해 특정 시·도의 재원 편입비율의 변화가 조정교부금 및 보통교부세 배분에 영향을 미침으로써 해당 시·도와 다른 시·도의 지방자치단체의 재정수입에 미치는 효과를 분석한다. 제4절에서는 유일하게 보통교부세 불교부단체를 포함하는 경기도의 재원 편입비율 변화가 경기도 및 경기도 관내 시·군, 그리고 다른 시·도 소속 지방자치단체의 보통교부세 교부액에 미치는 효과를 제시한다. 마지막으로 제5절은 논의를 요약하고 정책적 시사점을 도출한다.

II. 시·군 조정교부금의 재원 편입비율과 보통교부세의 제도적 관계

1. 시·군 조정교부금제도의 제도적 배경과 변천 과정

시·군 조정교부금제도는 도세 징수교부금제도로부터 출발한다. 도세 징수교부금은 시·도의 경계 내에서 본청과 시·군이 시·도세의 세수를 공유하는 전형적인 수직적 세수공유로서 시·군이 징수한 도세 징수액의 30%(인구 50만 이상 시·군은 50%)를 단순히 해당 시·군에게 돌

려주는 방식 때문에 시·군간 재정격차를 확대시킨다는 비판이 제기되었다.

이런 문제를 부분적으로 해소하기 위해 2001년 1월에는 재정정보전금제도를 도입하였다. 재정정보전금은 기존 도세 징수교부금의 재원에서 징수액의 3%를 도세 징수교부금으로 분리하며, 나머지 27%(인구 50만 이상 시·군은 47%)의 재원 중 90%는 일반재정보전금으로, 나머지 10%는 시책추진보전금으로 구분하였으며, 일반재정보전금의 60%는 인구수에 따라, 40%는 징수실적에 비례하여 시·군별로 배분하는 방식을 취하였다. 다만 경기도는 예외적으로 보통교부세 불교부 시의 재원보전을 위해 일반재정보전금의 25%를 별도의 특별재정보전금으로 분리하여 재정결함비율¹⁾에 따라 배분하도록 허용하였다. 또 2007년부터는 일반재정보전금 재원의 50%는 인구수에 따라, 40%는 징수실적에 따라, 그리고 10%는 재정력지수를 반영하여 배분하도록 제도를 변경하였다.

2014년 11월에는 재정정보전금의 명칭을 시·군 조정교부금으로 변경하면서 대폭적인 개편이 있었다. 우선 경기도에만 적용되던 특별재정보전금을 폐지하였으며, 재원의 90%는 일반조정교부금으로, 나머지 10%는 특별조정교부금으로 구분하였다. 또 일반조정교부금은 재원의 50%는 인구수, 30%는 도세징수실적, 그리고 나머지 20%는 재정력지수에 각각 비례하여 배분함으로써 수평적 재정조정 기능을 강화하였다. 다만 경기도의 경우는 특별재정보전금을 폐지함에 따른 해당 시의 재정충격을 완화하기 위하여 우선배분 특례를 한시적으로 설치하였다.²⁾

현행 시·군 조정교부금제도는 2017년 1월부터 적용되었는데, 모든 시·도에서 일반조정교부금의 50%는 인구 수, 20%는 도세징수실적, 그리고 30%는 재정력지수에 각각 비례하여 배분하도록 제도를 개편하였다. 다만 경기도의 경우는 보통교부세 불교부 시·군에 대한 우선배분 특례에 관한 경과조치를 두어 2017년과 2018년에는 조정교부금 재원조성 기여액의 80%와 70%를 각각 우선 배분하였으며, 2019년부터는 보통교부세 불교부단체에 대한 우선배분이 폐지되었다. 따라서 지금은 모든 시·도에서 일반재정보전금의 50%는 인구 수, 20%는 도세징수실적, 그리고 30%는 재정력지수에 각각 비례하여 배분한다.

이상에서 살펴본 시·군 조정교부금의 변천 과정은 <표 1>에 요약되는데, 그 핵심은 과거 도세 징수교부금의 단순한 수직적 세수공유방식이 지난 문제점으로부터 시작하여 배분에서 시·군간 재정형평성을 차츰 강화해온 것임을 알 수 있다.

1) 재정결함금액은 보통교부세가 교부되지 않는 각 시·군의 도세 징수액의 30%(인구 50만 이상은 50%)에서 도가 배분한 일반재정보전금과 도세징수교부금을 합한 금액의 차액을 의미하며, 재정결함비율은 당해 시·군의 재정결함금액을 총 재정결함금액으로 나눈 값이다.

2) 경기도는 조례를 통해 어떤 시·군의 일반조정교부금의 배분액이 조정교부금 재원 조성에 기여한 금액보다 적은 경우에는 해당 시·군이 재원조성에 기여한 금액의 90/100을 우선적으로 배분하도록 하였다.

〈표 1〉 시·군 조정교부금의 변천 과정

시행	재원, 명칭 및 유형	배분 방식	비고
2000. 1	재정보전금 - 일반재정보전금 90%	- 일반재정보전금 • 인구 수 60% • 도세징수실적 40% - 특별재정보전금 • 재정결함비율 - 시책추진보전금 • 시책추진 지원	- 특별재정보전금은 경기도만 예외적으로 허용 • 보통교부세 불교부 시에게 일반재정보전금 재원의 25%에 해당하는 금액을 재정결함비율에 따라 별도 배분
2007. 1	• 일반보전금 0.9×0.75 • 특별재정보전금 0.9×0.25 - 시책추진보전금 10%	- 일반재정보전금 • 인구 수 50% • 도세징수실적 40% • 재정력 10% - 특별재정보전금 • 재정결함비율 - 시책추진보전금 • 시책추진 지원	
2014.11	시·군 조정교부금 - 일반조정교부금 90% - 특별조정교부금 10%	- 일반조정교부금 • 인구 수 50% • 도세징수실적 30% • 재정력 20% - 특별재정보전금 • 특정 재정수요	- 우선 배분 특례 신설 • 보통교부세 시 • 일반조정교부금 교부액이 재원조성 기여액보다 적으면 우선 배분 • 재원조성 기여액의 90%
2017. 1		- 일반조정교부금 • 인구 수 50% • 도세징수실적 20% • 재정력 30% - 특별재정보전금 • 특정 재정수요	- 우선 배분 특례 폐지 - 경과 조치 • 2017년: 기여액의 80% • 2018년: 기여액의 70%

출처: 지방재정법 시행령, 경기도 재원 조정교부금 배분 조례.

2. 일반조정교부금과 보통교부세

각 시·도의 본청은 보통세수입의 일정 비율로 조정교부금 재원을 마련하며, 그 중 90%를 일반조정교부금으로 관할 시·군에게 정해진 공식에 따라 배분한다. 보통교부세는 전국의 시·도 본청과 시·군을 대상으로 각 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액의 일정 비율로 배분한다. 보통교부세 산정에서 일반조정교부금은 시·도 본청의

법정 수요로 간주되어 전체 교부액의 80%를 본청의 보정수요로 반영하며, 각 시·군이 본청으로부터 교부받는 일반조정교부금의 80%는 시·군의 보정수입으로 반영한다.

시·도 본청은 시·군이 징수하는 시·도의 보통세³⁾ 총액과 중앙정부가 징수하여 시·도에 배분하는 지방소비세⁴⁾에 관한 시·군의 인구 비중을 곱한 금액의 27% 또는 47%를 시·군 조정교부금 재원으로 편입한다(지방재정법 제29조). 조정교부금의 90%는 일반 재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금으로서 시·군의 인구 수, 도세징수실적 및 재정력역지수에 의해 배분하며, 나머지 10%는 지역개발사업 등의 시책 추진 등 특정 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금으로 배분한다(지방재정법 시행령 제36조).

어떤 시·도의 조정교부금 재원 편입비율이 증가하면 해당 시·도 본청의 가용 자체재원은 감소하지만, 이는 보통교부세 산정에서 기준재정수요액의 증가로 이어져서 교부액이 증가하므로 자체재원 감소분의 일정 부분을 보전한다. 또 관할 시·군은 일반조정교부금 교부액의 증가로 가용재원이 증가하지만, 이는 보통교부세 산정에서 기준재정수입액을 증가시켜서 교부액이 감소하므로 가용재원 증가분의 상당 부분을 상쇄한다. 이 과정에서 시·도 본청의 보통교부세 교부액 증가분과 관할 시·군의 보통교부세 교부액 감소분의 합이 같다면 재원 편입비율 변화는 다른 시·도에 속한 지방자치단체의 교부액에 아무런 영향을 미치지 않는다. 하지만 만약 재원 편입비율이 증가한 시·도의 경계 내에서 교부액의 합이 변한다면 다른 시·도에 속한 지방자치단체의 보통교부세 배분은 영향을 받는다.

시·도 보통세의 시·군 조정교부금의 재원 편입비율과 조정교부금의 배분 방식은 법령으로 정해지므로 모든 시·도에서 동일한 비율과 배분 방식이 적용된다. 하지만 시·도별로 47%가 적용되는 인구 50만 명 이상의 시 혹은 행정구가 설치된 시의 분포는 서로 다르며, 이런 시가 해당 시·도의 시·도세에서 차지하는 비중도 서로 다르기 때문에 시·도별로 재원 편입비율은 차이가 난다.

3) 정확하게는 시·군조정교부금의 재원은 시·군이 징수하는 광역시세와 도세 중에서 화력발전 및 원자력발전 전에 대한 지역자원시설세, 소방분 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한 총액과 광역시와 도의 지방소비세액의 27% 또는 47%가 된다(지방재정법 제29조). 따라서 시·도 보통세 전액과 목적세 중에서 발전용수, 지하수, 지하자원에 대한 특정자원분과 컨테이너에 대한 특정시설분 지역자원시설세가 대상 재원이 된다.

4) 시·도의 지방소비세에서 지역균형발전특별회계 사업 등의 전환사업 비용 보전을 위한 금액은 제외한다(지방재정법 제29조제2항).

3. 시·도세의 조정교부금 자원 편입비율⁵⁾

〈표 2〉는 지난 10년간 도별로 47%의 자원 편입비율이 적용된 시의 수를 보여준다. 먼저 경기도의 경우 2015년에는 9개 시의 도세징수액의 47%가 조정교부금 재원으로 편입되었으나, 그 수는 차츰 증가하여 2024년에는 12개가 된다. 나머지 도에서 47%가 적용된 시의 수는 지난 10년 간 변하지 않았는데, 경남은 2개 시, 충북, 충남, 전북, 경북은 각각 1개 시, 그리고 강원과 전남은 해당 시가 존재하지 않는다.

〈표 2〉 도별 조정교부금 자원 편입비율 47% 적용 시의 개수

(단위: 개)

도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
경기	9	9	9	9	10	11	11	11	11	12
충북, 충남, 전북, 경북	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
경남	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
강원, 전남	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

주: 경기도의 대상 시는 2018년까지는 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 남양주, 용인, 화성 등 9개 시였으나, 2019년 평택, 2020년 시흥, 2024년 파주가 각각 추가됨. 다른 도는 충북 청주, 충남 천안, 전북 전주, 경북 포항, 그리고 경남 창원 및 김해가 47% 적용 대상임.

출처: 통계청, 국가통계포털.

또한 각 도에서 도세징수액의 47%가 조정교부금 재원으로 편입되는 시의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 〈표 3〉에 제시한다. 경기도는 해당 시의 숫자가 증가함에 따라 인구 비중도 2015년의 60.3%에서 2024년에는 69.6%로 증가하였다. 나머지 도의 경우 해당 시의 숫자가 일정하며, 지난 10년 간 인구 비중도 변화가 거의 없다. 또한 도별로 47%가 적용되는 시의 인구 비중은 크게 차이가 난다. 2개 시가 적용되는 경남이 비교적 높은 47%대 수준이지만 1개 시만 적용되는 충북은 이보다 높은 53%에 달한다. 1개 시만 적용되는 나머지 도의 경우에는 전북이 약 36% 수준, 충남이 약 30% 수준인 반면, 경북은 19%대에 불과하다.

5) 부산, 대구, 인천, 울산 등 4개의 광역시에 포함된 7개 군의 경우는 모두 27%의 비율이 적용되는데, 별도로 분석하지는 않는다.

〈표 3〉 조정교부금 재원 편입비율이 47%인 시의 인구 비중

(단위: %)

도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
경기	60.3	60.1	59.7	59.3	63.0	66.4	66.2	66.1	66.1	69.6
강원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
충북	52.5	52.5	52.4	52.4	52.5	52.8	53.1	53.3	53.5	53.7
충남	29.2	29.5	29.8	30.4	30.7	31.1	31.1	31.0	30.8	30.9
전북	34.9	34.9	35.0	35.4	36.0	36.4	36.8	36.8	36.6	36.6
전남	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
경북	19.2	19.1	19.1	19.1	19.0	19.1	19.2	19.1	19.3	19.4
경남	47.5	47.2	47.0	47.0	47.2	47.3	47.4	47.5	47.5	47.4

주: 〈표 1〉의 주 및 자료 출처 참조.

다음으로 도별 조정교부금 재원 편입비율을 비교해보자. 자료의 확보 가능성과 일관성을 위해 보통교부세 산정내역의 도별 보정수입 및 보정수요에 제시된 보통세 결산액과 일반조정교부금 결산액을 이용하여 도세 대비 조정교부금 재원 편입비율 추이를 도출한다.⁶⁾ 즉 〈표 4〉에 제시한 조정교부금 재원 편입비율은 보통교부세 산정내역에 제시된 일반조정교부금을 0.9로 나누어 조정교부금 결산액을 산정하고 이를 보통세 결산액으로 나누어 각 도의 연도별 추이를 도출한 것이다.⁷⁾

〈표 4〉에 나타난 값 중에서 2021년의 재원 편입비율에 대해서는 유의해야 할 점이 있다. 2021년 일반조정교부금 결산액은 2023년의 보통교부세 산정내역에 제시되는데, 특이하게 이는 2022년 보통교부세 산정내역에 제시된 2021년의 결산액과 동일하다. 따라서 2021년 결산액은 잘못 표기된 것으로 추측되며, 이에 따라 2023년 보통교부세 배분에서 오류가 발생한 것으로 판단된다.⁸⁾⁹⁾ 따라서 마지막 열의 도별 연평균은 2021년을 제외한 값을 제시한다.

6) 앞서 언급한 바와 같이 조정교부금의 재원은 시·군이 징수하는 시·도세에서 지방교육세 및 일부 지역자원시설세를 제외한 금액의 27% 혹은 47%인데, 지역자원시설세 중에서 발전용수, 지하수, 지하자원에 대한 특정자원분과 컨테이너에 대한 특정시설분 지역자원시설세의 수입은 재원에 포함되지만 시·도별 결산액은 공식적으로 발표되지 않는다.

7) 2023년 결산 기준, 지역자원시설세 1.85조원 중에서 조정교부금에 포함되는 특정자원분은 198억원으로 1.07%이다. 특히 분석대상인 8개 도의 보통세 수입은 23조 4,887억원이고 특정자원분 지역자원시설세는 179억원이므로 그 비율은 0.07%에 불과하다.(통계청, 국가통계포털) 따라서 조정교부금 재원은 보통세와 별 차이가 없다.

8) 2023년의 조정교부금 정산에서 2021년 추계액과 결산액은 2022년의 정산 내용과 동일하지만 실제

도별 연평균 값을 중심으로 살펴보면, 47% 적용 인구 비중이 가장 높은 경기도가 39.7%로 가장 높고, 47% 적용 시가 없는 강원도와 전남이 27%를 약간 상회하여 가장 낮다. 경기도 다음으로 조정교부금 비율은 47% 적용 시의 인구 비중이 높은 충북, 경남, 전북, 충남, 경북의 순서와 동일하다. 구체적으로 충북 37.6%, 경남 36.5%, 전북 34.7%, 충남 33.6%, 경북 30.8%이다.

〈표 4〉 도세 대비 조정교부금 재원 편입비율 추이

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	평균 편입비율
경기	38.9	39.0	38.9	39.2	39.5	40.3	34.2	41.0	41.0	39.7
강원	26.1	27.5	27.4	27.4	27.2	27.2	24.1	27.8	27.6	27.3
충북	36.6	37.4	37.1	37.5	37.8	38.4	33.1	37.8	37.9	37.6
충남	32.7	33.7	33.9	34.4	33.5	33.7	28.6	33.7	33.5	33.6
전북	33.6	34.9	34.6	35.2	34.5	34.8	32.1	35.0	34.6	34.7
전남	26.3	27.4	27.1	26.9	27.1	27.1	25.8	27.8	27.6	27.2
경북	30.4	30.8	30.5	30.5	30.4	30.6	27.6	31.5	31.3	30.8
경남	37.0	37.2	37.2	36.7	37.7	37.0	34.4	37.5	37.4	37.2
평균	35.7	36.2	36.1	36.4	36.4	36.8	32.1	37.1	37.0	36.5

주: 1) 〈표 1〉의 주 참조

2) 도세 대비 조정교부금 재원 편입비율은 일반조정교부금 결산액을 0.9로 나누어 도출한 조정교부금을 보통세 결산액으로 나눈 비율임.

출처: 행정안전부(각년도), 보통교부세 산정내역.

도세의 조정교부금 재원 편입비율은 지방자치단체에게 결정권한이 부여되지 않고 법률로 규정된다. 그럼에도 불구하고 〈표 4〉에 제시한 바처럼 재원 편입비율은 도별로 큰 차이를 나타내는 이유는 편입비율이 단일비율이 아니라 시의 인구규모 등에 의해 27%와 47%의 이중

보정액은 2021년과 다른데 이는 단순히 추계액과 결산액의 오류일 수 있다. 하지만 2021년 산정내역에 제시된 2021년 조정교부금 추계액과 2023년 산정내역의 2021년 결산액을 이용하여 보정액을 확인하면 2022년 산정내역의 조정교부금 정산액은 2021년 추계액과 2020년 결산액을 잘못 이용하여 도출한 금액으로 판단된다. 이로 인해 보통교부세 배분에서 실제로 오류가 발생한 것으로 보이므로 행정안전부의 재검증이 필요하다.

9) 여기서 사용한 보통세는 일부 지역자원시설세를 포함하는 도세에 비해 항상 적은 금액이다. 조정교부금은 이 도세의 최소 27%이어야 하는데, 강원도의 2015년과 전남의 2015년 및 2018년에 보통세 대비 조정교부금 비율이 27%에 약간 미달하는 것은 결산액 조정 시기의 차이 때문에 발생했을 수 있다.

구조이기 때문이다. 이는 도와 관할 시·군 간 자원배분에 큰 영향을 미친다. 예를 들어, 2023년에 전남은 도세 중 27.6%를 시·군에게 조정교부금으로 배분되고 72.4%가 도 본청에 할당되는 반면, 전북은 34.6%를 시·군에게 조정교부금으로 배분되며 65.4%만 도 본청에 할당된다. 또한 경기도는 도세의 41.0%를 시·군에게 조정교부금으로 배분하고 59.0%만을 도 본청에서 이용한다.

다음 절에서는 이러한 조정교부금 자원 편입비율의 차이가 각 지방자치단체의 자원배분에 미치는 효과를 구체적으로 분석한다.

Ⅲ. 조정교부금 자원 편입비율 변화가 보통교부세 배분에 미치는 영향

1. 기본 모형

모두 m_1 개의 특별·광역시에는 각각 n_1 개의 관할 자치구가 있다. 또 모두 m_2 개의 도가 있으며, 각 도에는 n_2 개의 시·군이 포함된다. 특별·광역시 본청, 자치구, 도 본청과 시·군의 순서로 재정수입의 구성과 배분에 대해 살펴보자.

첫째, 특별·광역시 c 의 본청의 재정수입은 보통세수입 PT^c 와 보통교부세 교부액 G^c 로 구성된다.¹⁰⁾ c 본청은 PT^c 의 일정 비율로 조정교부금 자원 SG^c 을 조성하여 그 중 90%를 일반조정교부금으로 관할 자치구에게 교부하는데, 분석을 단순화하기 위해 이하에서 조정교부금은 모두 일반조정교부금으로 배분된다고 가정한다. c 본청의 보통세수입 중에서 조정교부금 재원으로 편입되는 수입의 비율을 γ^c ($0 < \gamma^c < 1$)로 두면 $SG^c = \gamma^c PT^c$ 가 된다. 따라서 c 본청의 재정수입 TR^c 는 보통세수입에서 소속 자치구에 대한 조정교부금 교부액을 제외한 값과 보통교부세 교부액으로 구성되므로

$$TR^c = (PT^c - SG^c) + G^c = (1 - \gamma^c)PT^c + G^c \quad (1)$$

가 된다. 각 특별·광역시는 자원 편입비율 γ^c 를 조례에 의해 자율적으로 결정한다.

10) 조정교부금 재원은 제2장에서 설명한 바처럼 지역자원시설세의 일부를 포함하므로 시도 보통세와 정확히 일치하지는 않지만 서술의 편의를 위해 보통세로 표현한다.

c 본청의 보통교부세 교부액 G^c 는 기준재정수요액 FN^c 와 기준재정수입액 FR^c 의 차이인 재정부족액 $\Omega^c(= FN^c - FR^c)$ 에 따라 결정되는데.

$$G^c = \begin{cases} \beta(FN^c - FR^c) & \text{if } \Omega^c > 0 \\ 0 & \text{if } \Omega^c \leq 0 \end{cases} \quad (2)$$

가 된다. 여기서 β 는 재정부족액의 합과 재원을 일치시키는 역할을 하는 조정률인데, 이에 대해서는 후술한다.

둘째, c 본청 관할의 자치구 i 의 재정수입 TR_i^c 은 자체수입 LT_i^c 와 본청으로부터의 조정교부금 교부액 SG_i^c 로 구성되며, 보통교부세는 교부되지 않는다. 따라서

$$TR_i^c = LT_i^c + SG_i^c \quad (3)$$

가 된다. SG_i^c 는 c 본청이 자체적으로 산정한 자치구의 기준(재정)수요액과 기준(재정)수입액의 차이인 재정부족액에 비례하여 배분하는데, $\gamma^c PT^c = \sum SG_j^c$ 가 성립한다.¹¹⁾

셋째, 도 g 본청의 재정수입도 역시 보통세수입 PT^g 와 보통교부세 교부액 G^g 로 구성되며, g 본청은 관할 시·군 i 가 징수한 도세 중 보통세수입의 일정 비율로 조정교부금 재원 SG^g 를 조성하여 관할 시·군에게 교부한다. g 본청의 보통세수입 중 조정교부금으로 편입되는 수입의 비율을 δ^g 로 두면 $SG^g = \delta^g PT^g$ 가 된다. 따라서 g 본청의 재정수입 TR^g 는

$$TR^g = (PT^g - SG^g) + G^g = (1 - \delta^g)PT^g + G^g \quad (4)$$

가 된다. 주목할 점은 특별·광역시는 자치구 조정교부금 재원 편입비율 γ^c 를 자율적으로 결정하는 것과는 달리, 시·군 조정교부금 재원 편입비율 δ^g 는 지방재정법에서 일률적으로 규정한다는 것이다. 전체 n 개의 시·군 중 $n - h$ 개의 시는 인구가 50만 명 이상(또는 자치구가 아닌 구가 설치된 시)이라면 SG^g 는

11) 잘 알려진 바와 같이 조정교부금의 재원이 자치구 재정부족액의 합보다 적은 경우에는 1보다 적은 조정률을 적용하여 각 자치구의 재정부족액을 축소시킴으로써 재원과 축소된 재정부족액의 합을 일치시키는데, 서울과 대전은 나머지 광역시에서 사용하는 보통교부세 방식과는 다른 방식을 사용하며, 인천은 서울 방식과 보통교부세 방식을 혼합하여 사용한다. 이 논문에서는 모든 특별·광역시는 보통교부세 방식을 사용한다고 가정한다. 조정률 적용 방식에 대해서는 주만수(2013, 2023)를 참고하라.

$$SG^g = 0.27 \sum_{j=1}^h PT_j^g + 0.47 \sum_{j=h+1}^n PT_j^g = \delta^g \sum_{j=1}^n PT_j^g \quad (5)$$

가 된다. <표 1>에서 살펴본 바와 같이 $0 \leq n-h < n$ 이므로 $0.27 \leq \delta^g < 0.47$ 가 성립한다.¹²⁾ 또한 g 본청의 보통교부세 교부액 G^g 는 식 (2)와 동일하게 재정부족액 Ω^g 의 크기에 의해 결정된다.

넷째, 도 g 에 소속된 시·군 i 의 재정수입 TR_i^g 는 자체수입 LT_i^g , 본청이 교부하는 조정교부금 교부액 SG_i^g 및 보통교부세 교부액 G_i^g 로 구성되므로

$$TR_i^g = LT_i^g + SG_i^g + G_i^g \quad (6)$$

가 된다.

SG_i^g 는 시·군 i 의 인구 비중, 도세징수액 비중 및 재정력역지수에 의해 결정된다. i 의 기준 재정수요액과 기준재정수입액을 각각 FN_i^g 와 FR_i^g 로 두면, i 의 재정력지수는 $FC_i^g = FR_i^g / FN_i^g$ 이므로 재정력역지수는 $IFC_i^g = 1 - FC_i^g$ 가 된다¹³⁾. i 의 인구를 N_i^g 로 나타내면 SG_i^g 는

$$SG_i^g = \begin{cases} \left(0.5 \times \frac{N_i^g}{\Sigma N_j^g} + 0.2 \times \frac{PT_i^g}{\Sigma PT_j^g} + 0.3 \times \frac{IFC_i^g}{\Sigma IFC_j^g} \right) \times SG^g & \text{if } \Omega_i^g > 0 \\ \left(0.5 \times \frac{N_i^g}{\Sigma N_j^g} + 0.2 \times \frac{PT_i^g}{\Sigma PT_j^g} \right) \times SG^g & \text{if } \Omega_i^g \leq 0 \end{cases} \quad (7.1)$$

가 되며, $SG^g = \Sigma SG_j^g = \delta^g \Sigma PT_j^g$ 가 성립한다. 식 (5)에서 보듯이 g 본청의 조정교부금 재원 SG^g 는 시·군의 도세징수액 PT_i^g 과 조정교부금 재원 편입비율 δ^g 에 의해 결정되는데, 두 변수가 배분에 미치는 영향은 다르다. 즉 식 (7.1)에서 PT_i^g 의 변화는 괄호 안의 값과 함께 조정교부금 재원 $SG^g = \delta^g \Sigma PT_j^g$ 에 영향을 미치는 반면, δ^g 가 변하더라도 괄호 안의 값은 영향

12) 재원의 90%만 일반조정교부금으로 배분되는 것을 고려한다면 식 (5)는

$$SG^g = 0.27 \sum_{j=1}^h PT_j^g + 0.47 \sum_{j=h+1}^n PT_j^g = \delta^g \sum_{j=1}^n PT_j^g$$

가 되며, $0.9 \times 0.27 \leq \delta^g < 0.9 \times 0.47$ 가 성립한다.

13) 또한 $\Omega_i^g > 0$ 일 때, 역재정력지수는 $IFC_i^s = 1 - \frac{FR_i^s}{FN_i^s} = \frac{\Omega_i^s}{FN_i^s}$ 로 나타낼 수 있다.

을 받지 않고, 재원만 변하므로 시·군 간 상대적 배분액은 그대로 유지된다. 여기서는 δ^g 의 변화에 주목하므로 식 (7.1)은

$$SG_i^g = \begin{cases} A_i^g \delta^g \Sigma PT_j^g & \text{if } \Omega_i^g > 0 \\ B_i^g \delta^g \Sigma PT_j^g & \text{if } \Omega_i^g \leq 0 \end{cases} \quad (7.2)$$

로 간단히 표현할 수 있다.

또 시·군 i 의 보통교부세 교부액은 $\Omega_i^g > 0$ 라면 식 (2)와 같은 방법으로 결정된다. 하지만 $\Omega_i^g \leq 0$ 라면 시·군 i 는 보통교부세 교부에서 제외될 뿐만 아니라 식 (7.1)에서 보듯이 조정교부금의 교부에서 재정력역지수 비중에 의한 배분에서도 제외된다.

다음으로 조정교부금과 보통교부세의 관계에 대해 살펴보자. 조정교부금은 보통교부세의 산정에서 각 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액에 반영된다. 특별·광역시와 도의 본청이 소속 자치구와 시·군에게 교부한 조정교부금은 본청의 기준재정수요액 산정에서 법정 보정수요액으로 반영되며, 자치구와 시·군이 본청으로 교부받은 조정교부금은 기준재정수입액 산정에서 법정 보정수입액으로 반영된다. 이때 특별·광역시의 경우는 본청과 관할 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 합산하여 산정하며, 그에 따라 결정된 보통교부세를 본청에게 교부한다.

특별·광역시 c 의 본청과 관할 자치구의 기초수요액의 합을 BN^c 로 두면, $\Omega^c > 0$ 인 c 의 보통교부세 교부액은

$$G^c = \beta[(BN^c + \alpha \gamma^c PT^c) - \alpha(PT^c + \Sigma LT_j^c + \Sigma SG_j^c)] = \beta \Omega^c \quad (8.1)$$

가 된다. 여기서 $\alpha (= 0.8)$ 는 기준재정수입액의 계산에서 산입률을 나타낸다. 즉 본청이 관할 자치구에게 교부하는 조정교부금은 기준재정수요액에 반영되며, 자치구가 본청으로부터 교부 받는 조정교부금의 합은 기준재정수입액에 반영된다.

또 도의 경우 $\Omega^g > 0$ 인 g 본청과 $\Omega_i^g > 0$ 인 g 관할의 시·군 i 의 보통교부세 교부액은 각각

$$\begin{aligned} G^g &= \beta[(BN^g + \alpha SG^g) - \alpha PT^g] \\ &= \beta[BN^g - \alpha(1 - \delta^g) \Sigma PT_j^g] = \beta \Omega^g \end{aligned} \quad (8.2)$$

$$G_i^g = \beta[FN_i^g - \alpha(LT_i^g + SG_i^g)] = \beta \Omega_i^g \quad (8.3)$$

가 된다. 즉 g 본청이 소속 시·군에게 교부한 조정교부금은 기준재정수요액 산정에서 보정수요액으로 반영되므로 g 본청의 기준재정수요액은 기초수요 BN^g 와 조정교부금에 산입률을 곱한 값의 합이 되며, 기준재정수입액은 보통세수입에 산입률을 곱한 값이 된다. 또 시·군 i 의 조정교부금 교부액은 g 의 기준재정수입액 산정에서 보정수입액으로 반영되므로 g 의 기준재정수입액은 자체수입과 조정교부금 교부액의 합에 산입률을 곱한 값이 된다.

한편 조정률 β 는 보통교부세의 재원과 모든 지방자치단체의 재정부족액의 합을 일치시키는 역할을 하는데, 재원을 \bar{G} 로, 재정부족액의 합을 $\Omega (= \sum_k \Omega^k + \sum_k \sum_j \Omega_j^k)$ 로 두면 조정률은

$$\beta = \frac{\bar{G}}{\Omega} = \frac{\bar{G}}{\sum_k \Omega^k + \sum_k \sum_j \Omega_j^k} \quad (9)$$

가 된다.¹⁴⁾

이상에서 알 수 있듯이 시·군 조정교부금의 재원 조성과 배분은 도의 경계 내에서 이루어 지지만, 보통교부세 산정에 반영되어 모든 지방자치단체의 교부액에 영향을 미칠 수 있다. 이제 시·도의 조정교부금 재원 편입비율의 변화가 지방자치단체의 보통교부세를 포함한 재원에 미치는 영향을 분석한다.

2. 조정교부금 재원 편입비율 인상의 보통교부세 배분에 대한 효과

1) 특별·광역시외의 자치구 조정교부금 재원 편입비율 인상과 보통교부세 배분

특별·광역시의 경우는 본청의 조정교부금 재원 편입비율 인상이 보통교부세 배분에 미치는 영향은 간단하게 파악할 수 있다. 식 (8.1)에서 보듯이 g 의 본청의 보통교부세 교부액 결정에서 c 본청의 조정교부금 재원 $\gamma^c PT^c (= SG^c)$ 는 관할 자치구가 본청으로부터 교부받은 조정교부금 교부액의 합 $\sum SG_j^c$ 과 정확히 같아진다.

따라서 재원 편입비율 γ^c 의 변화는 c 본청의 보통교부세 교부액에 영향을 미치지 못하며, 다른 지방자치단체의 교부액에도 아무런 영향을 미치지 않는다. 그러므로 특별·광역시 본청이 조정교부금 재원 편입비율 인상은 단지 해당 특별·광역시 본청과 관할 자치구 간 재원배분을 변화시킬 뿐이다.

14) $\sum_k \Omega^k$ 에는 특별·광역시의 재정부족액이 포함된다.

2) 도의 자원 편입비율 인상의 재정적 영향: 보통교부세 불교부단체가 없는 경우

도 본청과 관할 시·군이 모두 보통교부세 교부단체인 일반적인 경우에 대해 도의 조정교부금 자원 편입비율 인상의 효과를 살펴보자. δ^g 가 상승함에 따른 g 본청과 관할 시·군의 재정수입 변화는 각각 식 (4)와 식 (6)을 미분하면

$$\frac{\partial TR^g}{\partial \delta^g} = -\frac{\partial SG^g}{\partial \delta^g} + \frac{\partial G^g}{\partial \delta^g} = -\Sigma PT_j^s + \frac{\partial G^g}{\partial \delta^g} \quad (10.1)$$

$$\frac{\partial TR_i^g}{\partial \delta^g} = \frac{\partial SG_i^g}{\partial \delta^g} + \frac{\partial G_i^g}{\partial \delta^g} \quad (10.2)$$

과 같이 구해진다. 식 (10.1)은 본청의 재정수입 변화로서 우변의 첫 번째 항은 조정교부금 자원 증가로 인한 보통세 수입의 감소를, 두 번째 항은 보통교부세 산정에서 기준재정수요액 증가로 인한 교부액의 증가를 나타낸다. 또 식 (10.2)는 시·군 i 의 재정수입 변화로서 우변의 첫 번째 항은 본청의 조정교부금 자원 증가에 따른 i 의 조정교부액 교부액 증가를, 그리고 두 번째 항은 기준재정수입액 증가에 따른 보통교부세 감소를 나타낸다.

시·군은 모두 보통교부세 교부단체여서 식 (7.2)에서 $SG_i^g = A_i^g \delta^g \Sigma PT_j^g$ 이다. 따라서 δ^g 의 인상에 따른 i 의 조정교부금 교부액과 시·군 전체의 조정교부금 교부액 변화는 각각

$$\frac{\partial SG_i^g}{\partial \delta^g} = A_i^g \Sigma PT_j^g > 0 \quad (11.1)$$

$$\frac{\partial \Sigma SG_j^g}{\partial \delta^g} = \Sigma A_j^g \Sigma PT_j^g \quad (11.2)$$

가 된다. 식 (11.2)에서 $\Sigma A_j^g = 1$ 이므로 시·군 전체의 조정교부금 교부액 변화는 g 본청의 보통세 수입 변화를 정확히 상쇄한다.

또한 식 (10.1)과 식 (10.2)에서 δ^g 의 변화에 따른 g 본청과 관할 시·군 i 의 보통교부세 교부액 변화는 각각

$$\frac{\partial G^g}{\partial \delta^g} = \beta \frac{\partial \Omega^g}{\partial \delta^g} + \frac{\partial \beta}{\partial \delta^g} \Omega^g \quad (12.1)$$

$$\frac{\partial G_i^g}{\partial \delta^g} = \beta \frac{\partial \Omega_i^g}{\partial \delta^g} + \frac{\partial \beta}{\partial \delta^g} \Omega_i^g \quad (12.2)$$

로서 재정부족액 변화에 따른 효과와 조정률 변화에 따른 효과의 합이 된다. 식 (5)와 (8.2), 그리고 식 (7.2)와 (8.3)으로부터 g 본청과 관할 시·군 i 의 재정부족액의 변화는

$$\frac{\partial \Omega^g}{\partial \delta^g} = \alpha \frac{\partial SG^g}{\partial \delta^g} = \alpha \Sigma PT_j^g > 0 \quad (13.1)$$

$$\frac{\partial \Omega_i^g}{\partial \delta^g} = -\alpha \frac{\partial SG_i^g}{\partial \delta^g} = -\alpha A_i^g \Sigma PT_j^g < 0 \quad (13.2)$$

로 구해지는데, 도 본청의 재정부족액은 δ^g 의 인상에 따른 기준재정수요액 증가분에 산입률을 곱한 값만큼 증가하며, 시·군의 재정부족액은 기준재정수입액 증가분에 산입률을 곱한 값만큼 감소한다. 또 조정률의 변화는 식 (9)를 이용하면

$$\begin{aligned} \frac{\partial \beta}{\partial \delta^g} &= -\frac{\beta}{\Omega} \left(\frac{\partial \Omega^g}{\partial \delta^g} + \frac{\partial \Sigma \Omega_j^g}{\partial \delta^g} \right) \\ &= -\frac{\beta}{\Omega} (\alpha \Sigma PT_j^g - \alpha \Sigma A_j^g \Sigma PT_j^g) = 0 \end{aligned} \quad (14)$$

로 구해진다. 즉 δ^g 의 인상으로 g 본청은 기준재정수요액이 증가하며 관할 시·군은 기준재정수입액이 증가하는데, 본청의 기준재정수요액 증가분과 관할 시·군의 기준재정수입액 증가분의 합이 같으므로 도 g 에 속한 모든 지방자치단체의 재정부족액의 합은 그대로이며, 따라서 조정률도 변하지 않는다. 따라서 식 (12.1)과 (12.2)의 도 본청 및 관할 시·군 보통교부세 교부액의 변화는

$$\frac{\partial G^g}{\partial \delta^g} = \beta \frac{\partial \Omega^g}{\partial \delta^g} = \alpha \beta \Sigma PT_j^g > 0 \quad (15.1)$$

$$\frac{\partial G_i^g}{\partial \delta^g} = \beta \frac{\partial \Omega_i^g}{\partial \delta^g} = -\alpha \beta A_i^g \Sigma PT_j^g < 0 \quad (15.2)$$

로 구해진다. 즉 본청과 시·군의 교부액은 재원 편입비율 인상에 따른 재정부족액의 변화에 조정률 β 를 곱한 값만큼 변화하는데, 본청은 재정부족액이 증가하여 교부액이 증가하는 반면

시·군은 재정부족액이 감소하므로 교부액은 감소한다.

g 본청과 관할 시·군의 재정수입 변화는 식 (15.1)과 (15.2)를 각각 식 (10.1)과 (10.2)에 대입하면

$$\frac{\partial TR^g}{\partial \delta^g} = -(1 - \alpha\beta)\Sigma PT_j^s < 0 \tag{16.1}$$

$$\frac{\partial TR_i^g}{\partial \delta_i^g} = (1 - \alpha\beta)A_i^g \Sigma_j PT_j^g > 0 \tag{16.2}$$

로 정리된다. 그러므로 도 g 의 조정교부금 재원 편입비율이 인상되면 본청의 보통세수입은 감소하며, 보통교부세 교부액 증가가 보통세 수입 감소분을 일부 상쇄하지만 총 재정수입은 감소한다. 또한 관할 시·군 i 의 조정교부금 교부액은 증가하고 보통교부세 교부액은 감소하지만 총 재정수입은 증가한다.

식 (16.1)과 (16.2)로부터 본청의 보통세수입 감소분과 시·군의 조정교부금 증가분의 합은 같으며, 이에 따라 g 본청의 보통교부세 교부액 감소분은 관할 시·군의 교부액 증가분의 합과 같아서 도 내 총 재원은 일정하게 유지됨을 알 수 있다. 따라서 도 본청 및 관할 시·군이 모두 보통교부세 교부단체라면 조정교부금 재원 편입비율 상승의 효과는 해당 도의 경계 내에서 본청의 재정수입 감소분만큼 소속 시·군의 재정수입의 합이 증가하는데 그치며, 보통교부세 조정률이 동일하므로 그 효과가 도 외부로는 파급되지 않는다.

3) 도의 재원 편입비율 인상의 재정적 영향: 보통교부세 불교부단체가 포함된 경우

이제 경기도처럼 도 본청이 보통교부세 불교부단체이며 관할 시·군 가운데 불교부단체가 포함된 경우의 재정적 효과를 파악해보자. g 를 경기도로 두면, g 본청은 보통교부세 불교부단체이며, 관할 n 개의 시·군 중 k 개가 역시 불교부단체라고 가정한다.¹⁵⁾ 따라서 g 본청과 g 개의 시를 제외한 전국의 모든 도 본청과 시·군은 보통교부세 교부단체이다.

g 본청의 재정수입은 단순히 보통세수입에서 조정교부금 교부액을 뺀 값으로서 $TR^g = (PT^g - SG^g) = (1 - \delta^g)\Sigma PT_j^g$ 이므로 δ^g 의 상승에 따른 재정수입의 변화는

$$\frac{\partial TR^g}{\partial \delta^g} = -\Sigma PT_j^g < 0 \tag{17}$$

15) 2024년 현재 성남시와 화성시의 2개 시가 불교부단체이다.

가 된다. 즉 g 본청의 재정수입은 재원 편입비율 인상에 따른 조정교부금 교부액 증가분만큼 감소한다.

한편 식 (7.2)를 이용하면 k 개의 시와 나머지 g 도 관할 시·군 i ($i \neq k$)의 조정교부금 교부액은

$$SG_i^g = \begin{cases} A_i^g \delta^g \Sigma PT_j^g & \text{for } i \notin k \\ B_i^g \delta^g \Sigma PT_j^g & \text{for } i \in k \end{cases}$$

로 나타낼 수 있는데, $(\Sigma_{j \notin k} A_j^g + \Sigma_{j \in k} B_j^g) \delta^g \Sigma PT_j^g = \Sigma SG_j^g$ 가 성립한다.

우선 δ^g 가 상승함에 따라 보통교부세 불교부단체 d 의 재정수입은 조정교부금 교부액의 변화만 나타나므로

$$\frac{\partial TR_d^g}{\partial \delta^g} = \frac{\partial SG_d^g}{\partial \delta^g} = B_d^g \Sigma PT_j^g > 0 \quad (18)$$

가 된다. 따라서 불교부단체 d 의 재정수입은 조정교부금 재원의 증가분 중에서 자신이 교부받던 비중만큼 증가한다.

또 보통교부세 교부단체 i ($i \neq k$)의 재정수입 변화는 식 (10.2)과 동일하게 조정교부금 교부액과 보통교부세 교부액 변화의 합인데, 전자는 식 (11)과 동일하며 후자는 식 (12.2)와 동일하게 표현할 수 있다. 유일한 차이는 식 (14)와는 달리 조정교부금 재원 편입비율 변화가 보통교부세 조정률에 영향을 미친다는 것인데, 조정률의 변화는

$$\begin{aligned} \frac{\partial \beta}{\partial \delta^g} &= \frac{\beta}{\Omega} \left(\frac{\partial \Omega^g}{\partial \delta^g} + \frac{\partial \Sigma_{j \in k} \Omega_d^g}{\partial \delta^g} + \frac{\partial \Sigma_{j \notin k} \Omega_j^g}{\partial \delta^g} \right) = \frac{\beta}{\Omega} \frac{\partial \Sigma_{j \notin k} \Omega_j^g}{\partial \delta^g} \\ &= \frac{\alpha \beta}{\Omega} \Sigma_{j \notin k} A_j \Sigma_j PT_j^g > 0 \end{aligned} \quad (19)$$

로 구해진다.¹⁶⁾ 즉 δ^g 의 인상으로 관할 보통교부세 교부 시·군 i ($i \neq k$)의 재정부족액은 감소하는 반면, 불교부단체인 본청과 k 개 시의 재정부족액 변화는 조정률에 영향을 미치지 않으므로 보통교부세 조정률은 상승한다. 따라서 i 의 보통교부세 교부액 변화는 식 (19)와 (13.2)

¹⁶⁾ 식 (21.3)에서 g 본청과 k 개 시는 보통교부세 불교부단체여서 재정부족액이 조정률 산정에 반영되지 않는다. 따라서 우변 괄호 안의 첫째 및 둘째 항의 값은 0이다.

를 식 (12.2)에 대입하면

$$\frac{\partial G_i^g}{\partial \delta^g} = -\alpha\beta \left(A_i^g - \frac{\Omega_i^g}{\Omega} \sum_{j \neq k} A_j \right) \Sigma PT_j^g < 0 \quad (20)$$

로 구해진다. 조정교부금 교부액의 증가에 따른 기준재정수입액의 증가는 보통교부세 교부액을 감소시키지만 조정률의 상승은 교부액을 증가시킨다. 이때 조정교부금 교부액의 증가는 g 도의 시·군에만 국한되지만 조정률의 인상에 따라 다른 시·도의 보통교부세 교부단체의 보통교부세은 증가한다. 즉 조정률 인상에 의한 경기도 내 보통교부세 교부단체의 보통교부세 증가액은 조정교부금 증가에 의한 보통교부세 감소액에 미달한다. 따라서 식 (20)은 0보다 작다.¹⁷⁾ 또한 교부단체 i 의 재정수입 변화는

$$\begin{aligned} \frac{\partial TR_i^g}{\partial \delta^g} &= \frac{\partial SG_i^g}{\partial \delta^g} + \frac{\partial G_i^g}{\partial \delta^g} \\ &= \left[(1 - \alpha\beta)A_i^g + \alpha\beta \frac{\Omega_i^g}{\Omega} \sum_{j \neq k} A_j \right] \Sigma_j PT_j^g > 0 \end{aligned} \quad (21)$$

로 정리되므로 i 의 재정수입은 증가한다.

여기서 주목할 점은 δ^g 의 상승에 의한 보통교부세 불교부단체인 g 본청과 k 개 시의 자원 변화는 보통교부세 조정률 산정을 위한 재정부족액에 영향을 미치지 않고 교부단체인 시·군의 조정교부금 교부액 증가만이 재정부족액을 감소시키므로 보통교부세 조정률이 상승한다는 것이다. 이는 보통교부세 교부대상인 다른 시·도의 모든 본청과 시·군의 보통교부세 교부액을 증가시킨다. 즉 경기도 이외의 시·도 $s(\neq g)$ 본청과 시·군 i 의 재정수입은 보통교부세 조정률의 상승으로 인해 증가하는데, 이는 각각

$$\frac{\partial TR^s}{\partial \delta^g} = \frac{\partial G^s}{\partial \delta^g} = \frac{\partial \beta}{\partial \delta^g} \Omega^s = \alpha\beta \frac{\Omega^s}{\Omega} \sum_{j \neq k} A_j \Sigma_j PT_j^g > 0 \quad (22.1)$$

17) 경기도 관내 시·군의 보통교부세 변화의 합계액은 확실히 감소하며, 개별 시·군에 대해 식 (20)이 0보다 적지 않은 경우가 논리적으로 가능할 수 있지만 보편적으로 감소한다. 보통교부세 변화의 합계액이 0보다 적다는 것은 다음과 같이 증명할 수 있다.

$$\sum_{j \neq k} \frac{\partial G_j^g}{\partial \delta^g} = -\alpha\beta \left(\sum_{j \neq k} A_j^g - \frac{\sum_{j \neq k} \Omega_j^g}{\Omega} \sum_{j \neq k} A_j^g \right) \Sigma PT_j^g = -\alpha\beta \sum_{j \neq k} A_j^g \left(1 - \frac{\sum_{j \neq k} \Omega_j^g}{\Omega} \right) \Sigma PT_j^g < 0$$

$$\frac{\partial TR_i^s}{\partial \delta^g} = \frac{\partial G_i^s}{\partial \delta^g} = \frac{\partial \beta}{\partial \delta^g} \Omega_i^s = \alpha \beta \frac{\Omega_i^s}{\Omega} \sum_{j \in k} A_j \Sigma_j P T_j^g > 0 \quad (22.2)$$

로 표현된다. 식 (22.1)과 (22.2)에서 알 수 있듯이, 이들의 재정수입 증가분은 재정부족액 Ω^s 혹은 Ω_i^s 이 클수록 커진다.

3. 소결

〈표 5〉는 이상의 논의를 정리한 것이다. 첫째, 특별·광역시의 조정교부금 재원 편입비율 인상은 본청의 보통세수입을 감소시키고 자치구의 조정교부금 교부액을 증가시키지만, 본청과 관할 자치구의 재정부족액을 합산하여 산정하는 보통교부세 교부액은 변하지 않는다. 따라서 본청의 재정수입은 감소하고 자치구의 재정수입은 증가하여 본청과 관할 자치구의 재정수입의 합은 일정하게 유지된다. 결과적으로 조정교부금 재원 편입비율 변화에 따른 재정수입의 변화는 해당 지역 내에서 상쇄되므로 타 지역으로 파급되지 않는다.

둘째, 도 본청과 관할 시·군이 모두 보통교부세 교부단체라면 도 본청의 조정교부금 재원 편입비율이 상승하면 본청의 보통세수입은 감소하고 관할 시·군의 조정교부금 교부액은 증가한다. 이로 인해 본청의 재정부족액은 증가하여 보통교부세 교부액은 증가하며, 시·군의 재정부족액은 감소하여 보통교부세 교부액은 감소하는데, 두 값은 정확히 상쇄된다. 따라서 해당 도 내의 총 재정수입은 일정하게 유지되며, 다른 지역으로의 파급효과가 발생하지 않아서 다른 지역의 모든 지방자치단체의 재정수입은 아무런 영향을 받지 않는다.

셋째, 경기도처럼 도 본청이 불교부단체라면 조정교부금 재원 편입비율의 상승이 보통교부세에 미치는 효과는 다르게 나타난다. 먼저 재원 편입비율의 상승은 불교부단체의 보통교부세에 영향을 미치지 않으므로 경기도 본청의 재정수입은 감소하고 관할 시·군 중 불교부단체의 재정수입은 조정교부금 교부액 증가분만큼 증가한다. 보통교부세 교부단체인 시·군의 경우 조정교부금 교부액은 증가하고 보통교부세 교부액은 감소하지만 전자가 더 크므로 재정수입은 증가한다. 이때는 도 내 전체 시·군의 보통교부세 교부액의 합은 줄어들므로 일부 재원이 조정을 상승을 통해 다른 지역의 지방자치단체의 보통교부세가 증가하는 파급효과가 나타난다. 이처럼 불교부단체인 경기도 본청의 조정교부금 재원 편입비율의 상승은 본청의 재정수입 감소로 인해 해당 지역의 총 재정수입의 감소를 초래한다. 또한 도 내에서는 교부단체에 비해 불교부단체의 재원이 더 많이 증가한다.

〈표 5〉 시·도세의 조정교부금 자원 편입비율 증가에 따른 자원 변화(조정률 < 1)

자원 편입비율 변화 단계	영향을 받는 단체		조정교부금변 화	보통교부세 변화	총 자원 변화	관내 총 변화
특별·광역시 본청	해당 특별·광역시	본청	감소	불변	감소	불변
		자치구	증가	불변	증가	
	그 외 지방자치단체	시·도 본청 및 시·군·구	불변	불변	불변	불변
도 본청 (경기도 제외)	해당 도	본청	감소	증가	감소	불변
		시·군	증가	감소	증가	
	그 외 지방자치단체	시·도 본청 및 시·군·구	불변	불변	불변	불변
경기도 본청 (보통교부세 불교부단체)	경기도	본청	감소	불변	감소	감소
		교부 시·군	증가	감소	증가	
		불교부 시	증가	불변	증가	
	그 외 지방자치단체	서울 (불교부단체)	불변	불변	불변	증가
		시·도 본청 및 시·군·구	불변	증가	증가	

IV. 경기도의 조정교부금 자원 편입비율 변화의 자원배분 효과

1. 분석의 기초

이 절에서는 행정안전부의 2025년 보통교부세 산정 내역 자료를 이용하여 경기도의 조정교부금 자원 편입비율의 변화에 따른 파급효과를 분석하는데, 그 과정은 다음과 같다. 첫째, 경기도 본청의 조정교부금 자원 편입비율을 인하하는 가상적인 경우에는 경기도 본청과 관할 시·군의 조정교부금 관련 재정수입이 변화한다. 둘째, 경기도 본청과 관할 시·군의 재정수입의 변화는 보통교부세 산정에서 본청의 기준재정수요액과 시·군의 기준재정수입액을 변화시킴으로써 재정부족액을 변화시킨다. 이때 본청과 불교부 시는 재정부족액이 변하더라도 여전히 불교부단체로 남는다. 셋째, 경기도 내 시·군의 재정부족액 변화는 보통교부세의 조정률을 변화시키며, 이로 인해 전국 모든 보통교부세 교부 대상의 교부액은 변화하는 전국적인 파급효과가 나타난다.

행정안전부(2025b)에 따르면, 경기도의 2025년 기준재정수요액에서 조정교부금 산정을

위한 도세수입 추계액은 14조 9,434억 원이며 일반조정교부금 추계액은 5조 5,113억 원이다. 조정교부금 총액의 90%가 일반조정교부금이므로 조정교부금은 6조 1,237억 원이며, 이는 도세수입 추계액의 40.98%를 차지한다. 이와 같이 도세의 조정교부금 재원 편입비율이 높은 것은 경기도 내에는 다수의 인구 50만 명 이상의 시가 존재하기 때문이다.

재원 편입비율의 재원배분 효과를 분석하기 위해 첫째, 2025년의 경기도 조정교부금 재원 편입비율이 지금보다 1%p 낮은 39.98%로 가정한 경우와 둘째, 재원 편입비율을 27%로 가정한 경우에 대해 각각 가상의 재정수입을 파악하여 2025년의 실제 배분액과 비교하는 방법을 사용한다. 이때 경기도 조정교부금 재원 편입비율 변화의 재정적 영향에 초점을 맞추기 위하여 경기도 내의 시·군 간 일반조정교부금 교부비율과 보통교부세 교부단체 여부는 지금과 같이 유지된다고 가정한다. 또한 경기도를 제외한 다른 시·도에서는 조정교부금 재원 편입비율과 기준재정수요액 및 기준재정수입액은 변함이 없다고 가정한다.

먼저 2025년의 보통교부세 배분 현황은 다음의 <표 6>에 제시한다. 경기도의 조정교부금 재원 편입비율의 변화는 경기도 본청의 조정교부금 재원과 경기도 관내 시·군의 조정교부금 교부액을 변화시키며, 이에 따라 보통교부세 교부단체의 재정부족액 총액은 경기도 관내 보통교부세 교부 시·군의 재정부족액 변화만큼 변화한다. 반면 경기도 이외 지역의 경우는 기준재정수요액과 기준재정수입액이 영향을 받지 않으므로 재정부족액 총액의 변화로 조정률이 바뀔에 따라 보통교부세 교부액이 변화한다.

<표 6> 2025년 보통교부세 배분 현황

(단위: 10억 원, %)

구분	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재정 부족액	보통교부세 산정액	경기도 일반조정교부금 ²⁾		
합계 ¹⁾	144,546.5	63,717.3	81,021.1	58,475.2	-	-	
경기도	불교부 시	2,751.8	2,943.7	0.0	0.0	572.3	(10.4)
	교부 시	19,804.0	14,817.1	4,986.9	3,599.2	4,562.8	(82.8)
	교부 군	1,308.3	547.6	760.7	549.0	376.2	(6.8)
	소계	23,864.1	18,308.4	5,747.6	4,148.2	5,511.3	(100.0)
광역시 및 도 본청	51,003.4	29,124.4	21,879.1	15,790.7	-	-	
경기도 외	시	37,992.6	10,887.1	27,105.5	19,562.8	-	-
	군	31,686.4	5,397.4	26,289.0	18,973.5	-	-

주: 1) 보통교부세 불교부단체는 서울, 경기, 성남, 화성 등 네 곳인데, 조정교부금 재원 편입비율 변화가 경기도 내 보통교부세 불교부 시인 성남과 화성의 조정교부금 교부액과 기준재정수입액에 미치는 영향을 파악하기 위하여 기준재정수요액과 기준재정수입액의 합계에는 각각 서울과 경기 본청만 제외하고 성남과 화성은 포함시킴.

2) 경기도의 일반조정교부금은 보통교부세 산정내역에 제시된 추계액이며, ()안의 값은 시·군 유형별 일반조정교부금 배분 비율임.

출처: 행정안전부(2025), 보통교부세 산정내역.

이하에서는 경기도의 조정교부금 재원 편입비율이 지금보다 1%p 낮아지는 경우와 27%의 단일 비율이 적용되는 경우에 대해 전국의 보통교부세 산정에 미치는 영향을 검토함으로써 조정교부금 재원 편입비율 변화의 재정적 영향을 시산한다.

2. 조정교부금 재원 편입비율 변화의 재정적 영향 분석

먼저 경기도의 조정교부금 재원 편입비율이 지금에 비해 1%p 낮아진다면 조정교부금 재원은 지금보다 다소 줄어든 5조 9,742억 원이 되며, 그 90%인 5조 3,768억 원이 일반조정교부금으로 교부된다. 이로 인해 경기도 본청의 재정수입은 1,494억 원 증가하는 반면 관할 시·군의 조정교부금 교부액은 감소하는데, 그에 따른 재정적 영향을 분석한 결과가 <표 7>에 제시된다. 관할 시·군의 조정교부금 교부액은 유형별로 보통교부세 불교부 시 140억 원, 교부 시 1,113억 원, 교부 군 92억 원이 각각 줄어든다. 보통교부세 교부 시·군의 일반조정교부금 교부액 감소는 보통교부세 산정에 영향을 미치는데, 즉 감소액의 80%인 964억 원만큼 재정부족액이 증가하며, 보통교부세 재원이 일정한 상태에서 조정률은 지금의 0.7217276에서 0.7208697로 하락한다.

<표 7> 조정교부금 재원 편입비율 1%p 인하할 때의 재원 배분 효과¹⁸⁾

(단위: 10억 원, %)

구분	경기도 일반조정교부금		기준재정 수입액	재정부족액		보통교부세		총 재정수입 변화액	
	금액	변화액		금액	변화액	산정액	변화액		
합계액			63,609.7	81,117.6	96.4	58,475.2	0.0	-134.5	
경기도	불교부 시	558.3	-14.0	2,932.6	0.0	0.0	0.0	-14.0	
	교부 시	4,451.5	-111.3	14,728.0	5,076.0	89.1	3,659.1	59.9	-51.4
	교부 군	367.0	-9.2	540.2	768.0	7.3	553.7	4.6	-4.5
	소계	5,376.8	-134.5	18,200.8	5,844.0	96.4	4,212.8	64.6	-69.9
광역시 및 도 본청			29,124.4	21,879.1	0.0	15,772.0	-18.8	-18.8	
경기도 외	시		10,887.1	27,105.5	0.0	19,539.5	-23.3	-23.3	
	군		5,397.4	26,289.0	0.0	18,950.9	-22.6	-22.6	

18) 이 결과를 이용하여 경기도의 조정교부금 재원 편입비율이 1%p 상승하는 반대의 상황도 설명 가능한데, 즉 경기도 본청의 재원은 1,494억 원 감소하며, 그만큼 시·군의 조정교부금 교부액은 증가하지만 보통교부세가 646억 원 감소하므로 경기도의 총재원은 646억 원 감소한다.

유형별 지방자치단체의 재정부족액에 새로운 조정률을 곱하면 보통교부세 교부액이 새로 산정된다. 조정교부금 교부액의 감소로 재정부족액이 증가한 경기도 내 교부 시·군의 보통교부세는 각각 599억 원과 46억 원이 증가한다. 하지만 보통교부세 교부액 증가가 조정교부금 교부액 감소를 일부 상쇄하더라도 총 재정수입은 감소하는데, 경기도 내 교부 시와 군의 총 재정수입 감소액은 각각 514억 원과 45억 원이다. 또 경기도의 불교부 시는 조정교부금 교부액이 줄어들더라도 여전히 보통교부세 불교부단체로 남으므로 총 재정수입은 조정교부금 교부액의 감소액 140억 원만큼 줄어든다. 한편 광역시 및 도 본청, 경기도 외의 시와 군의 경우는 재정부족액은 영향을 받지 않지만 보통교부세 조정률의 하락으로 보통교부세는 각각 188억 원, 233억 원, 226억 원이 감소한다.

다음으로 경기도 내 모든 시·군의 도세징수액의 27%가 조정교부금 재원으로 편입되는 경우에 대해 분석한다. 이때 경기도의 조정교부금 재원은 4조 347억 원이며, 그 90%인 3조 6,313억 원이 일반조정교부금으로 관할 시·군에게 교부된다. 경기도 본청의 재정수입은 조정교부금 재원 감소로 인해 2조 890억 원 증가한다. 이런 변화에 따른 각 지방자치단체의 재정적 영향을 <표 8>에 제시한다.

<표 8> 조정교부금 재원 편입비율 27%일 때의 재원 배분 효과¹⁹⁾

(단위: 10억 원, %)

구분	경기도 일반조정교부금		기준재정 수입액	재정부족액		보통교부세		총 재정수입 변화액	
	금액	변화액		금액	변화액	산정액	변화액		
합계액			62,213.3	82,369.0	1,347.9	58,475.2	0.0	-1,880.1	
경기도	불교부 시	377.1	-195.2	2,787.6	0.0	0.0	0.0	0.0	-195.2
	교부 시	3,006.3	-1,556.5	13,571.9	6,232.1	1,245.2	4,424.3	825.1	-731.4
	교부 군	247.8	-128.3	444.9	863.4	102.7	612.9	63.9	-64.4
	소계	3,631.3	-1,880.1	16,804.4	7,095.5	1,347.9	5,037.2	889.0	-991.1
광역시 및 도 본청			29,124.4	21,879.1	0.0	15,532.3	-258.4	-258.4	
경기도 외	시			10,887.1	27,105.5	0.0	19,242.7	-320.1	-320.1
	군			5,397.4	26,289.0	0.0	18,663.0	-310.5	-310.5

경기도의 조정교부금 재원이 많이 감소하므로 관할 시·군의 교부액은 비례적으로 감소하는데, 보통교부세 불교부 시 1,952억 원, 교부 시 1조 5,565억 원, 교부 군 1,283억 원이 각각

¹⁹⁾ 이 결과를 이용하여 조정교부금 재원 편입비율이 27%가 아니라 현재 수준인 40.98%로 상승하는 반대의 상황을 설명할 수 있다. 이 경우 경기도 본청의 재원은 2조 890억 원 감소하며, 그만큼 시·군의 조정교부금 교부액이 증가하지만 보통교부세가 9,911억 원 감소하므로 경기도의 총재원은 9,911억 원이 줄어든다.

줄어든다. 이에 따라 보통교부세 산정에서 교부 시·군의 감소액의 80%인 1조 3,479억 원만큼 재정부족액이 증가하므로 보통교부세의 조정률은 0.7217276에서 0.7099174로 하락한다. 유형별 지방자치단체의 재정부족액과 새로운 조정률을 곱하여 보통교부세 산정액을 산출할 수 있다. 조정교부금 감소로 재정부족액이 증가한 경기도 교부 시와 군의 보통교부세 교부액은 각각 8,251억 원과 639억 원 증가한다. 하지만 보통교부세 교부액의 증가가 일반조정교부금 교부액 감소를 일부 상쇄하더라도 총 재정수입은 감소한다. 즉 경기도 내 교부 시와 군의 총 재정수입은 각각 7,314억 원과 644억 원이 감소한다. 경기도 내 불교부 시의 총 재정수입은 일반조정교부금 감소액과 같은 1,952억 원만큼 감소한다. 또한 광역시 및 도 본청, 경기도 이외 시, 경기도 이외 군의 경우는 재정부족액은 일정하게 유지되지만, 보통교부세 조정률의 하락으로 인해 모두 보통교부세 교부액은 각각 2,584억 원, 3,201억 원 및 3,105억 원이 줄어든다.

이상의 결과를 이용하여 경기도 내 인구 50만 이상 시의 수가 증가하여 조정교부금 재원 편입비율이 증가함에 따른 재정적 영향을 설명할 수 있다. 즉 경기도 본청의 조정교부금 재원 증가분만큼 본청의 재정수입은 감소하는 대신 경기도 내 시·군의 조정교부금 교부액의 합은 같은 금액만큼 증가한다. 성남과 화성 등 보통교부세 불교부 시의 재정수입은 조정교부금 교부액이 증가한 만큼 증가하지만, 보통교부세를 교부받는 나머지 시·군은 재정부족액이 감소하여 보통교부세 교부액이 줄어들어 따라 조정교부금 교부액 증가분은 상당 부분 상쇄된다. 또 경기도 내 교부단체의 재정부족액 감소는 보통교부세 조정률을 상승시켜서 모든 전국의 모든 교부단체의 보통교부세를 증가시킴으로써 재정수입에 영향을 미친다.

V. 결론 및 정책적 시사점

시·군 조정교부금 재원 편입비율은 법률로 정해져서 개별 시·도가 자율적으로 변경할 수 없다. 하지만 인구 규모 등을 기준으로 각 시·군이 징수한 시·도세의 27% 혹은 47%를 적용하므로 47%가 적용되는 시의 수와 그런 시의 시·도세 징수액은 매년 달라질 수 있으므로 시·도별로 재원 편입비율은 차이가 난다. 이 논문의 목적은 시·도세의 시·군 조정교부금과 보통교부세 간의 연계를 통해 특정 시·도의 조정교부금 재원 편입비율 변화가 전국의 모든 지방자치단체의 재정수입에 미치는 효과를 파악하는 것이다.

이를 위해 시·군 조정교부금과 보통교부세의 연계 모형을 구축하여 어떤 시·도의 조정교부금 재원 편입비율이 변화하는 경우 해당 시·도내에 보통교부세 불교부단체가 포함되는지 여부에 따라 해당 시·도 내의 지방자치단체와 전국 모든 지역의 지방자치단체에 대한 재정적

영향을 수리적으로 분석한다. 먼저 시·도 내 모든 지방자치단체가 보통교부세 교부단체라면 재원 편입비율의 상승은 시·도 본청의 기준재정수요액 및 관할 지역 시·군의 기준재정수입액을 증가시키는데, 두 값은 정확히 상쇄되어 재정부족액이 동일하게 유지되므로 보통교부세 조정률은 변하지 않는다. 따라서 재원 편입비율 증가의 효과는 해당 시·도 본청 및 관할 지역 시·군의 재정수입 변화만 초래한다. 반면에 본청과 일부 시가 보통교부세 불교부단체인 경우에는 재원 편입비율 상승은 시·도 본청의 기준재정수요액 및 관할 지역 시·군의 기준재정수입액을 증가시키지만 불교부단체의 조정교부금 교부액 변화는 보통교부세 산정의 재정부족액에 포함되지 않아서 총재정부족액이 변화하므로 조정률이 달라진다. 경기도의 경우 조정교부금 교부액 증가로 교부단체인 시·군의 재정부족액이 감소하므로 조정률은 상승한다. 따라서 경기도 이외 지역의 모든 교부단체의 보통교부세 교부액이 증가한다.

이상의 수리적 분석 결과는 2025년의 보통교부세 산정 자료를 이용한 시산을 통해 입증하는데, 하여 경기도 조정교부금 재원 편입비율 변화가 보통교부세를 통하여 경기도 내 및 나머지 지역의 지방자치단체의 재정수입에 미치는 효과를 시산한다. 시산의 결과 만약 경기도의 조정교부금 재원 편입비율이 다른 시·도와 같이 27%로 정해진다면 경기도 내 시·군의 보통교부세 교부액은 약 9천억 원이 증가하는 반면 다른 시·도의 본청과 시·군의 교부액은 그 만큼 감소하는 것으로 확인된다.

기본적으로 조정교부금은 각 시·도의 본청과 관할 시·군 간 재원을 배분하는 제도이다. 그런데 시·도 본청이 시·군에게 교부하는 조정교부금은 보통교부세의 산정과 연계되기 때문에 어떤 시·도에 보통교부세 불교부단체가 존재한다면 조정교부금의 배분은 다른 시·도의 재정수입에 영향을 미치는 예기치 않은 파급효과를 초래한다. 더욱이 불교부단체가 존재하는 상황에서 조정교부금의 재원 조달이 시·도세 징수액의 단일비율이 아니라 인구규모 등을 기준으로 비율을 차등화함으로써 시·군별 조정교부금의 배분이 매년 달라지는 상황은 다른 지역으로 파급효과의 변동성을 확대한다.

이런 상황에 대해 두 가지의 정책적 개선 방향을 제안할 수 있다. 먼저 특정 시·도의 조정교부금 배분이 다른 시·도의 재정수입에 미치는 영향이 의도된 것이라면 그 파급효과 목표를 정확히 설정하고 목표 달성 여부를 검증할 수 있어야 한다. 지금과 같이 27%와 47%로 재원 편입비율이 이원화된 경우에는 각 시·도의 실제 재원 편입비율은 매년 달라져서 목표 달성을 보장할 수 없다. 따라서 재원 편입비율을 단일 비율로 재설계할 필요가 있다. 둘째, 조정교부금의 본래 목표와 같이 각 시·도 내에서의 재정조정으로 역할을 제한하고자 한다면 조정교부금과 보통교부세의 연계를 해소시키는 것이 필요하다. 이 연계가 해소된다면 조정교부금에 따른 광역-기초 간 재원 변동이 보통교부세로 일정 부분 상쇄되는 구조가 없어지므로 그 재원 편입비율을 대폭 하향 조정할 필요가 있으며, 그 수준은 자치구 조정교부금과 마찬가지로 광역자치단체의 조례로 규정하는 것이 가능하다.

【참고문헌】

- 김종희·김혜정. (2008). 재정보전금제도의 재정조정효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 12(4): 327-345.
- 서정섭. (2003). 「재정보전금제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 오경수. (2018). 「조정교부금제도의 정책 변화 및 연구동향」. 한국지방세연구원.
- 이승모·유재원. (2006). 재정보전금제도 도입의 정책효과 분석 및 합의 수평적: 재정형평성의 개선을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(3): 199-218.
- 이승모·유재원. (2007). 재정보전금의 수평적 재정형평화 제고방안. 「정책분석평가학회보」, 17(1): 61-83.
- 임성일·이효. (2016). 시·군 조정교부금제도의 개편에 관한 정책적 이슈. 「한국지방행정학보」, 13(3): 143-174.
- 전지성·이용환·정재진. (2014). 재정보전금제도 변화에 따른 보통교부세 변화량 분석. 「한국지방재정논집」, 19(3): 61-88.
- 조기현. (2018). 시·군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: RBID 방법론을 중심으로. 「지방행정연구」, 32(2): 155-182.
- 주만수. (2013). 조정교부금 배분방식에 따른 재정형평화 효과 비교분석. 「재정학연구」, 6(1): 177-207.
- 주만수. (2023). 보통교부세 조정률과 재정형평화: 서울특별시 조정교부금제도와 비교 분석. 「경제학연구」, 71(4): 5-37.
- 최병호. (2014). 재정보전금제도의 개편과 자치단체 간 자원배분에 관한 연구. 「지방정부연구」, 18(1): 169-192.
- 최병호. (2019). 수직적 및 수평적 재정관계 내에서 시·군 조정교부금의 역할 분석. 「지방정부연구」, 22(4): 157-183.
- 한재명. (2022). 「지방교부세와 조정교부금의 재정형평화 효과 분석과 정책적 시사점」. 한국지방세연구원.

주 만 수: 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 1990년 경제학박사 학위(논문제목: Three Essays on Public Finance: Voting, Tax Competition, and Optimal Club Composition)를 취득하였고 현재 한양대학교 에리카캠퍼스 경제학부 교육석학교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 조세제도, 공공선택 등이며 주요 논문으로는 “Determinants of Social Capital in Korea”(2022), “우리나라와 일본의 고향기부제도 비교 평가 및 정책적 시사점”(2023), “지역 간 재정형평화 재원 배분에 관한 종합 연구”(2024) 등이 있다(msjoo@hanyang.ac.kr).

최 병 호: Texas A&M University에서 경제학박사 학위(논문제목: On the tax Competition between Heterogenous Regions)를 취득하고 현재 부산대학교 경제학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정부간 재정관계, 지방세제, 재정학 등이다. 최근 논문으로는 “서울시의 자치구간 재정조정에 관한 연구: 공동과세와 조정교부금의 연계와 제도 통합의 가능성”(재정학연구, 게재 예정), “지방교부세의 인센티브 장치에 관한 연구”(한국지방재정논집, 2024), 보통교부세 산정 기준 시점의 조정과 추계오차의 정산 및 유인문제의 해소“ (한국지방재정논집, 2024) 등이 있다(bhchoe@pnu.edu).