

2021. 9.

자치구 조정교부금 제도개선 연구용역



인천광역시
Incheon Metropolitan City

제 출 문

인천광역시장 귀하

본 보고서를 「자치구 조정교부금 제도개선 연구용역」의 최종보고서로 제출합니다.

2021. 9.

■ 주 관 연 구 기 관 : 인천연구원

■ 책 임 연 구 원 : 이 미 애 인천연구원 연구위원

■ 공 동 연 구 원 : 최 원 구 한국지방세연구원 선임연구위원
(인천연구원 객원연구위원)

최 태 림 인천연구원 연구위원

채 은 경 인천연구원 연구위원

안 지 선 인천연구원 전임연구위원

1. 연구 개요

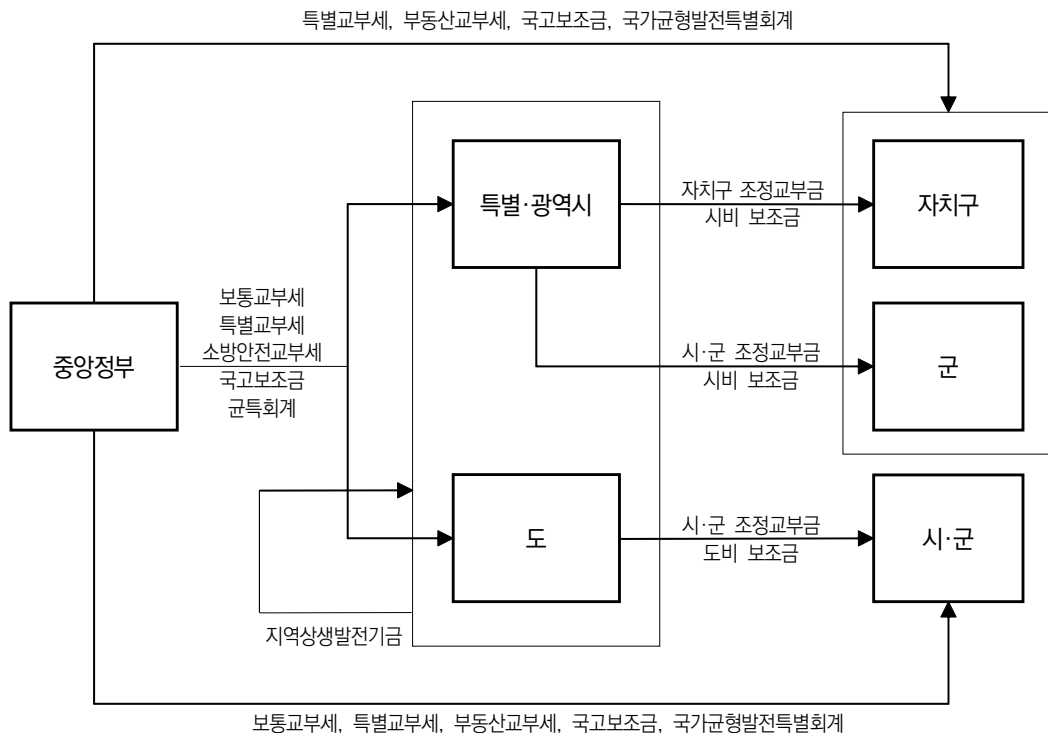
- 본 연구는 인천광역시와 자치구 및 자치구 상호 간의 합리적인 재원조정과 균형발전을 위한 조정교부금제도의 개선방안을 제시하는 데 목적을 두고 있음.
- 인천광역시 자치구의 변화된 재정여건과 재정환경을 반영한 객관적이고 합리적인 조정교부금제도 개편을 통해 자치구 간 재원배분의 형평성과 균형발전을 도모하고자 함.
- 조정교부금 산정 절차 내에 자치구의 합리적이고 건전한 재정운영을 유도할 수 있는 기제를 마련하여 효율적인 재원배분과 자치구 재정건전화의 달성에 기여하고자 함.
- 본 연구의 구체적인 연구목적으로는 다음의 세 가지를 들 수 있음.
- 첫째, 인천광역시 8개 자치구의 실정에 부합하는 합리적인 조정교부금제도 개선
- 둘째, 1·2단계 재정분권의 영향 분석에 기초한 시비보조사업 보조율 개선안 검토
- 셋째, 자치구 조정교부금제도 개선에 따른 자치구 재정영향 분석

2. 정부 간 재정조정제도

- 우리나라의 지방재정조정제도는 현재 세 가지 차원에서 운영되고 있는데, 첫째는 중앙정부와 지방자치단체 간의 지방재정조정제도이고, 둘째는 광역자치단체와 기초자치단체 간의 지방재정조정제도이며, 셋째는 지방자치단체 간에 이루어지는 지방재정조정제도임.
- 중앙정부와 지방자치단체 간의 지방재정조정제도는 2005년도에 큰 틀의 구조 개편을 겪은 후, 현재까지 지방교부세제도와 국고보조금제도로 운영되고 있음.
- 기존의 지방교부세 및 지방양여금, 국고보조금의 3원 체제에서 지방교부세와 국고보조금의 이원 체제로 전환되었으나, 세부적으로는 매우 복잡하게 설계됨.

- 지방교부세제도에는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세가 존재하며, 국고보조금제도에는 일반국고보조금과 국가균형발전특별회계가 운영 중임.
- 광역자치단체와 기초자치단체 간의 지방재정조정제도는 특별·광역시와 자치구 간의 재정조정제도, 그리고 도와 시·군 간의 재정조정제도로 구분됨.
- 특별·광역시와 자치구 간의 재정조정제도에는 자치구 조정교부금과 시비보조금이 있으며, 도와 시·군 간의 재정조정제도에는 시·군 조정교부금과 도비보조금이 존재함.
- 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 울산광역시의 경우에는 군 지역이 존재하므로, 해당 군에 시·군 조정교부금과 시비보조금을 교부함.
- 한편, 2010년부터는 광역자치단체 간의 지방재정조정제도로써 지역상생발전기금 제도가 운영되고 있음.

[요약 그림 1] 우리나라의 지방재정조정제도



3. 인천광역시 본청과 자치구의 재정운영 현황

1) 세입 예산

- 인천광역시의 군을 제외한 시 본청과 자치구의 세입 예산을 합한 인천광역시 세입 예산 총 규모는 2020년도 기준으로 17조 4,134억원임.
- 이 중 인천광역시 8개 자치구의 세입 예산 구조의 특징은 대부분의 자치구가 국고보조금 및 자치구 조정교부금 등을 통한 이전재원 중심의 세입 구조(평균 69.4%)임을 알 수 있음.
 - 이전재원을 종류별로 나누어 보면, 보조금의 비중이 자치구 평균 56.3%로 가장 높고, 다음으로는 조정교부금이 11.3%를 차지하고, 지방교부세는 1.9%로 가장 낮은 비중을 보임(본문 [표 3-17] 참고).

2) 세출 예산

- 인천광역시 세출 예산을 기능별로 나누어 살펴보면, 2020년도 기준으로 사회복지 분야의 지출이 7조 49억원(40.2%)으로 가장 많고, 그다음이 교통 및 물류 1조 7,148억원(9.8%), 환경 1조 4,820억원(8.5%), 일반공공행정 1조 4,320억원(8.2%), 국토 및 지역개발 1조 4,200억원(8.2%), 교육 8,635억원(5%) 등의 순인 것으로 나타남.
- 이 중 인천광역시 8개 자치구의 세출 예산 규모로도 사회복지 분야의 지출 비중이 가장 높으며(56.8%), 그다음으로는 환경(5.9%), 일반공공행정(5.6%), 국토 및 지역개발(5.1%), 교통 및 물류(4.1%), 문화 및 관광(2.8%) 등임(본문 [표 3-18] 참고).
- 특히, 인천광역시 본청 및 8개 자치구 모두 사회복지 분야 세출이 차지하는 비중이 가장 높은 수준을 보이고 있음.
 - 특히 미추홀구, 남동구, 부평구는 세출 예산의 60% 이상을 사회복지에 지출하고 있음.
 - 가장 높은 비중을 보이는 미추홀구(64.5%)와 가장 낮은 비중을 보이는 중구(39.0%)의 격차는 약 1.7배에 달함.

4. 정부의 1·2단계 재정분권과 시비보조사업

1) 문재인정부 1단계 재정분권

(1) 1단계 재정분권 개요

- 1단계 재정분권의 주요내용은 ① 지방소비세율 10%p 인상을 통한 지방세 확충, ② 중앙정부의 기능 일부 이양으로 3.6조 규모의 국고보조사업을 지방자치단체 자체사업으로 전환, ③ 재정조정을 통한 재정격차 완화, ④ 소방안전교부세율 인상임.
- 다만, 기능이양에 따른 지방사업 전환은 재정충격 완화를 위해 2026년까지 7년간 한시적으로 보전(전환사업 보전분)하기로 함.
- 재정분권 1단계를 통한 지방소비세율 10%p 인상분 8.7조원은 다음과 같이 안분됨.
- ① (전환사업) 중앙기능의 지방이양에 따른 지방정부 재원 보전분 3.6조원
- ② (재원보전) 조정교부금(0.8조원) 및 지방교육청 전출금(0.1조원) 관련 조정분 0.9조원
- ③ (잔여분) 지역별 가중치(1:2:3) 적용 및 수도권의 지역상생발전기금 35% 출연 대상분 (지방소비세 10%p 세율 인상 중 4.9%p 해당) 4.2조원

[요약 그림 2] 지방소비세 구조 및 안분 방식

부가가치세 납부세액 100%	
87.2조 ('20년 국가예산안)	
(국세) 부가가치세 79%	(지방세) 지방소비세 21%
68.9조	18.3조
↓	
구분	안분방식
5%p 4.4조	시·도 소비지출 x 가중치(1:2:3) 【시·도】 지방소비세
6%p 5.2조	<div>취득세 감소분</div> <div>취득세 감소비율(98%) + 사회복지수요(2%)</div> <div>【시·도】 지방소비세</div> <div>지방교육세 감소분</div> <div>취득세 감소비율</div> <div>【시·도】 지방소비세</div> <div>지방교부세 감소분</div> <div>보통교부세 배분비율(19.24%)</div> <div>시·도 몫 시·군·구 몫</div> <div>【시·도】 지방소비세 【시·군·구】 새와수입</div> <div>교육 전출금 공제</div> <div>【시·도】 지방소비세</div> <div>지방교육재정교부금 감소분</div> <div>보통교부금 배분비율(20.27%)</div> <div>【교육청】</div>
10%p 8.7조	<div>① 전환사업 보전분(3.6조/정액)</div> <div>㉞ 시·도 (약2.8조) ㉞ 시·군·구 (약0.8조)</div> <div>【시·도】 지방소비세 【시·군·구】 지방소비세</div> <div>② 재정조정분(0.9조/정액)</div> <div>㉞ 조정교부금 (약0.8조) ㉞ 교육전출금 (약0.1조)</div> <div>【시·군·구】 지방소비세 【교육청】</div> <div>③ 잔여분('20년 4.2조)</div> <div>시·도 소비지출 x 가중치(1:2:3)</div> <div>【시·도】 지방소비세</div>

(2) 1단계 재정분권과 지방세 법령개정의 영향

- 1단계 재정분권으로 인한 지방재정에 미치는 효과는 지방자치단체 자체재원 확대(직접효과)와 이전재원의 변화(간접효과)로 구분할 수 있음.
 - 직접효과: 지방소비세 세율이 인상됨에 따라 지방자치단체의 지방소비세가 확대되고, 이로 인하여 지방세 및 자체재원도 확대됨.
 - 간접효과: 지방소비세 세율 인상에 따라 보통교부세, 시·군 및 자치구 조정교부금 등 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 세입 규모 변화가 발생함.
- 1단계 재정분권과 지방세 법령개정에 따른 직·간접효과는 다음과 같음.
 - 시 본청의 총세입 증대 효과는 137억원, 자치구는 488억원 규모가 될 것으로 추정됨.
 - 이 규모에는 지방세 법령개정(2020.12.29.)으로 인한 효과가 포함됨.
 - 2021년부터 개인균등할 개인사업자분 주민세가 광역시세에서 자치구세로 전환됨에 따라 광역시세(인천광역시 본청)는 약 76억원 감소, 자치구세는 76억원 증가함.

[요약 표 1] 2020~2026년도 1단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 총세입효과

(단위: 억원)

구 분		시 본청	자치구
합 계		137	488
1단계 재정분권 효과		213	412
직접 효과	소 계	1,620	186
	전환사업 보전분	382	22
	조정교부금 재정보전분	-	164
	잔여분	1,238	-
간접 효과	소 계	△ 1,407	226
	보통교부세 감소분 ¹⁾	△ 352	-
	조정교부금 증감분 ²⁾	△ 248	248
	교육비 특별회계 전출금	△ 62	-
	지역상생발전기금 출연금	△ 433	-
	균특회계 감소분	△ 382	△ 22
	지역상생발전기금 재정지원	70	-
그 외 효과		지방세 법령 개정	△ 76
			76

주: 1) 모든 직·간접 효과는 2020년도 기준으로 산정한 값이지만, 보통교부세 감소 효과는 2021년도 기준으로 산정한 값임.

2) 시 본청 조정교부금 증감분에는 시·군 조정교부금도 포함되어야 하나, 본 연구에서는 자치구와의 관계만을 보기 위하여 시·군 조정교부금 증감분은 제외하며, 이후 모든 표에서도 제외하였음.

- 다만, 전환사업 보전분이 2026년까지 7년간 한시적으로 보전됨에 따라 2027년 이후의 직·간접효과는 시 본청 예산이 1단계 재정분권 이전과 비교하여 52억원 감소, 자치구는 567억원이 증가할 것으로 추정됨.

[요약 표 2] 2027년도 이후 1단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 총세입효과

(단위: 억원)

구 분		시 본청	자치구
합 계		△ 52	567
1단계 재정분권 효과		24	491
직접 효과	소 계	2,564	-
	전환사업 보전분	-	-
	조정교부금 재정보전분	-	-
	잔여분	2,564	-
간접 효과	소 계	△ 2,540	491
	보통교부세 감소분	△ 729	-
	조정교부금 증감분	△ 513	513
	교육비 특별회계 전출금	△ 128	-
	지역상생발전기금 출연금	△ 897	-
	균특회계 감소분	△ 382	△ 22
	지역상생발전기금 재정지원	109	-
그 외 효과		지방세 법령 개정	△ 76
			76

주: 2020년도 기준으로 산정한 값임. 단, 보통교부세 감소효과는 2021년도 기준임.

2) 문재인정부 2단계 재정분권

(1) 2단계 재정분권 개요

- 2단계 재정분권안은 ① 지방소비세 확충 4.1조원, ② 지역소멸대응기금 1조원, ③ 기초자치단체 국고보조 인상 0.2조원으로 구성됨.
- ① 지방소비세 확충 4.1조원은 지방소비세율을 4.3%p 인상하여 조달함.
- ② 지역소멸대응기금 1조원은 낙후지역의 인프라 확충을 위한 재원으로 지역소멸지수, 낙후도 등을 고려하여 낙후지역 광역과 기초에 2.5 대 7.5의 비율로 배분할 계획임.
- ③ 기초자치단체 국고보조 인상 0.2조원은 자치구의 대응지방비 부담 완화를 위해 기초연금 핀셋지원 및 보조율 인상 사업 추가발굴을 통해 지원할 계획임.

[요약 표 3] 2단계 재정분권 추진방안 요약

(단위: 조원)

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 지방교부세 자연 감소	(0.8)	② 지역소멸대응 특별교부금 도입	+1.0
		③ 기초연금 등 국고보조 펀셋지원	+0.2

⇒ 순확충 총 2.2조원(=5.3-3.1) 규모

자료 : 행정안전부(2021), 2021년 지방재정전략회의 자료집, p.6. 재인용

(2) 2단계 재정분권의 영향

○ 2단계 재정분권의 경우에도 지방재정에 미치는 효과는 지방자치단체 자체재원 확대(직접효과)와 이전재원의 변화(간접효과)로 구분할 수 있음.

- 직접효과: 기능이양에 따른 전환사업 보전분과 잔여분(순수 지방소비세 증가분)을 고려할 수 있으나, 현재 배분방식이 밝혀진 것은 잔여분이고, 전환사업 보전분은 총 규모가 공개됨.

[요약 표 4] 2단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 총세입효과

(단위 : 억원)

구 분		시 본청	자치구
합 계		3	299
직접효과	소 계	223	254
	전환사업 보전분	?	?
	조정교부금 재정보전분	-	?
	잔여분(지방소비세 순증)	223	254
	기초단체 국고보조 인상	-	?
간접효과	소 계	△ 220	45
	보통교부세 감소분	△ 164	-
	조정교부금 증감분	△ 45	45
	교육비 특별회계 전출금	△ 11	-
	지역상생발전기금 출연금	?	-
	균특회계 감소분	?	-
	지역상생발전기금 재정지원	?	-

주 : 물음표(?)로 표시한 곳은 아직 정부의 확실한 발표가 없기 때문에 그 규모를 정확히 산정하기 어려운 부분임.

- 간접효과: 보통교부세 감소분, 조정교부금 교부액 증가분, 교육비특별회계 전출금 증가분, 지역상생발전기금 전출금 증가분, 지역상생발전기금 재정지원금 증가분 등으로 구성됨.

○ 이에 따라, 2단계 재정분권의 직·간접효과를 종합하면, 인천광역시 본청은 3억원의 세입 증가가 발생하고, 자치구는 299억원의 세입 증가 효과가 발생함.

3) 문재인정부 1·2단계 재정분권의 영향

- 2단계 재정분권의 배분방식에 대한 논의가 구체화되지 않아, 1단계 재정분권의 분석을 기초로 추정하여 1·2단계 재정분권의 영향을 종합하면 다음과 같음.
- 단, 1단계 재정분권의 상세한 추진방안 및 내역은 공개되어 현재 추진 중이지만, 2단계 재정분권의 구체적인 추진방안 중 정확히 공표되지 않은 부분은 1단계 재정분권의 시 본청 및 자치구 비율을 적용하여 산정함.

[요약 표 5] 1·2단계 재정분권의 인천시 본청 및 자치구 총세입효과(1단계 자료 기준 추정분 포함)

(단위 : 억원)

구 분		시 본청			자치구		
		1단계	2단계	계	1단계	2단계	계
합 계		137	3	140	488	522	1,010
1·2단계 재정분권 총 효과		213	3	216	412	522	934
직접 효과	소 계	1,620	462	2,082	186	491	677
	전환사업 보전분	382	239	621	22	14	36
	조정교부금 재정보전분	-	-	-	164	103	267
	잔여분(지방소비세 순증)	1,238	223	1,461	-	254	254
	기초단체 국고보조 인상	-	-	-	-	120	120
간접 효과	소 계	△ 1,407	△ 459	△ 1,866	226	31	257
	보통교부세 감소분	△ 352	△ 164	△ 516	-	-	-
	조정교부금 증감분	△ 248	△ 45	△ 293	248	45	293
	교육비 특별회계 전출금	△ 62	△ 11	△ 73	-	-	-
	지역상생발전기금 출연금	△ 433	-	△ 433	-	-	-
	균특회계 감소분	△ 382	△ 239	△ 621	△ 22	△ 14	△ 36
	지역상생발전기금 재정지원	70	-	70	-	-	-
그 외 효과	지방세 법령 개정	△ 76	-	△ 76	76	-	76

- 그 결과, 인천광역시 본청은 1단계 및 2단계 재정분권을 합하여 총 216억원의 순증 효과가 발생할 것으로 추정되고, 자치구는 934억원의 순증 효과가 발생할 것으로 추정됨.
- 여기에 지방세 법령개정으로 인한 76억원의 증감을 합산하면, 시 본청은 140억원, 자치구는 1,010억원의 순증 효과가 발생할 것으로 추정됨.
- 결과적으로 인천광역시에 있어서의 시 본청과 자치구의 1·2단계 재정분권으로 인한 세입 순증 효과는 18.8% 대 81.2%의 비율이 될 것으로 판단됨.
- 지방세 법령개정으로 인한 76억원의 증감을 포함하면 12.2% 대 87.8%의 비율이 될 것으로 분석됨.

4) 적정 시비보조사업 보조율 추정

- 1·2단계 재정분권으로 인하여 전환되는 이양사업 관련 중앙정부 부담분은 전환사업 보조금으로 2026년까지 유지하고, 2027년부터 일몰됨에 따라 해당 재원은 지방소비세로서 광역자치단체의 재원이 됨.
- 즉, 2027년 이후 지방으로 이양된 전환사업의 사업비는 인천광역시 본청과 자치구 간 협의에 의하여 결정하는 구조가 됨.
- 1·2단계 재정분권에 따라 증가한 인천광역시 본청과 자치구의 총세입 규모를 토대로 전환사업 보조금 일몰 후의 적정 시비보조사업의 보조율을 추정해 볼 수 있음.
- 즉, 총세입효과가 발생한 총규모에서 시 본청과 자치구 규모의 비율을 시 본청과 자치구의 부담 비율로 산정하는 방법임.
- 추정 결과, 시 본청의 총세입효과 216억원 및 자치구의 총세입효과 934억원이 시본청과 자치구의 총세입효과 합 1,150억원에서 차지하는 비율은 18.8% 대 81.2%임.
- 즉, 인천광역시 본청과 자치구를 2 대 8 비율로 결정하는 방안을 생각해 볼 수 있음.
- 그러나, 이는 단순한 규모의 비교로 시 본청과 자치구의 총 재원 규모 대비 증가분을 고려한 방안이라고 볼 수 없어 총 예산규모 대비 비중을 고려할 필요가 있음.

- 즉, 시 본청은 총 예산규모 대비 0.19% 증가하고, 자치구는 총 예산규모 대비 1.77% 증가한 것이 되므로, 가용 예산의 규모가 시 본청 0.19%, 자치구 1.77% 확대됨.
- 인천광역시 본청은 2020년 총 예산규모 11조 2,617억원 대비 216억원이 증가, 자치구는 총 예산규모 5조 2,680억원 대비 934억원이 증가함.
- 따라서, 시 본청과 자치구의 비율은 9.8% 대 90.2%, 즉, 1 대 9의 부담 비율이 적절한 수준이라고 판단됨.

[요약 표 6] 2027년도 이후(전환사업 보전분 일몰 후) 시비보조사업 보조율 추정

(단위 : 억원, %)

구 분		시 본청	자치구
전 시비보조사업 대상 보조율	규모(억원)	216	934
	총세입 효과 비율 기준(%)	18.8	81.2
	재정규모 대비 세입효과 비율 기준(%)	9.8	90.2

5. 인천광역시 자치구 조정교부금 제도 개선방안

1) 분석의 기본 방향

- 인천광역시 자치구 조정교부금 제도 분석을 위한 분석 도구 및 지표는 다음과 같음.
- 첫째, 현행 제도의 큰 틀을 유지한 상태에서 현재 운용되고 있는 방식이 자치구 조정교부금 제도의 설립·운용 취지에 부합하는지, 그 여부와 정도를 검토하기로 함.
- 둘째, 자치구 재원보장기능은 기본적으로 교부율에 관한 분석을 통하여 검토함.
- 셋째, 자치구 간 재정조정기능은 기본적으로 조정률에 관한 분석을 통하여 검토함.
- 넷째, 교부율과 조정률 이외의 측정단위 적정성은 측정단위와 자치구 분야별 세출 예산과의 상관분석을 토대로 측정항목별 측정단위를 검토·설정함.

[요약 표 7] 자치구 재원보장기능 및 자치구 간 재정조정기능과 조정률 및 교부율의 관계

구분	관련 지표	달성도 측정 방법
자치구 재원보장기능	교부율	<ul style="list-style-type: none"> 광역시별 자치구 평균 조정교부금 규모 비교 광역시별 자치구 평균 부족재원 총족률 비교
자치구 간 재정조정기능	조정률	<ul style="list-style-type: none"> 광역시별 자치구 평균 재정자립도 및 재정자주도 비교 지니계수로 산정한 재정조정계수 비교

2) 교부율 개선방안

(1) 광역시 자치구 조정교부금 운영 실태

- 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 교부율은 전국 광역시 중 가장 낮은 수준이나, 조정교부금의 총규모, 1개 자치구당 평균 조정교부금 규모, 1인당 평균 조정교부금 규모는 높은 편임.

[요약 표 8] 광역시별 조정교부금 교부율 및 규모 현황(2016~2020년도)

구분	교부율(%)		조정교부금 총규모					자치구 평균 교부금 (2020기준) (억원)	1인당 평균 교부금 (2020기준) (천원)
	행안부 권장률	현행 교부율	2016년 (억원)	2017년 (억원)	2018년 (억원)	2019년 (억원)	2020년 (억원)		
인천 (8)	22.9	20.0	6,272	6,127	6,275	6,511	6,485	811	227.2
부산 (15)	22.2	23.0	6,598	7,575	6,630	6,935	7,330	489	214.7
대구 (7)	24.3	22.29	4,888	4,335	4,498	4,478	4,810	687	197.3
광주 (5)	25.9	23.9	2,655	3,070	3,495	3,684	3,666	733	251.7
대전 (5)	24.8	23.0	2,606	2,979	2,967	3,269	3,211	642	217.7
울산 (4)	20.5	20.0	2,170	2,408	2,381	2,297	2,116	529	184.3

주: 1) 1열의 괄호() 안의 숫자는 자치구 수를 의미함.

2) 조정교부금 총규모는 2016~2019년의 경우 최종예산 기준, 2020년은 본예산 기준임.

자료: 행정안전부 내부자료

- 또한, 인천광역시의 자치구 수요 충족률, 부족재원 충족률, 그리고 자체재원 100% 반영 시의 부족재원 충족률 측면에서도 높은 수준임.
- 수요 충족률은 91.0%로 광주광역시 100.6% 다음으로 높은 수준이며, 이는 해당 광역시에 위치하는 자치구의 재정수요를 자체재원(지방세+경상적 세외수입)과 조정교부금을 통해 90% 이상 재원 조달할 수 있다는 것을 의미함.
- 부족재원 충족률의 경우도 인천광역시는 81.6%로 높은 수준이며, 기준재정수입액을 해당 자치구 자체재원의 80% 기준으로 산정한다는 점을 고려할 때, 인천광역시에는 자치구의 기준재정수요를 충족할 수 있는 재원이 조달되고 있는 것으로 볼 수 있음.
- 이를 검증하기 위하여 자체재원 100%를 기준재정수입액으로 산정한 경우의 부족재원 충족률을 계산해 보면, 인천광역시는 110.0%로 자체재원과 조정교부금을 통해 자치구 기준재정수요를 충분히 충당할 수 있는 것으로 판단됨.

- 결국, 이러한 의미에서 인천광역시의 자치구 수요충족률 91.0%, 부족재원 충족률 81.6% 및 자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률 110.0% 등을 고려할 때, 인천광역시 자치구 조정교부금의 현행 교부율은 상향 조정할 필요성이 없다고 판단됨.

[요약 표 9] 광역시별 재정력지수 및 수요충족률(2019년도 결산 기준)

(단위: 억원, %)

구분	자치구 기준재정 수요액 (A)	자치구 기준재정 수입액 (B)	광역시 조정교부금 (C)	자치구 재정력지수 (B/A)	자치구 수요충족률 (B+C)/A	부족재원 충족률 C/(A-B)	자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률
인천 (8)	16,224	8,245	6,511	0.5082	91.0	81.6	110.0
부산(15)	20,134	8,860	6,935	0.4401	78.4	61.5	76.6
대구 (7)	10,608	4,406	4,478	0.4153	83.7	72.2	87.8
광주 (5)	6,622	2,979	3,684	0.4499	100.6	101.1	127.1
대전 (5)	8,037	3,153	3,269	0.3923	79.9	66.9	79.8
울산 (4)	5,982	2,714	2,297	0.4537	83.8	70.3	88.7

주: 자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률은 자치구 기준수입액을 자체재원의 100%로 산정하고 계산한 부족재원 충족률임.
자료: 인천광역시 내부자료

(2) 재정분권을 반영한 교부율 산정

- 앞서 고찰한 1단계 재정분권으로 인한 전환사업 보조금 중 2020년 기준, 중앙정부 부담분 219억원과 시 본청 부담금 88억원을 합한 307억원은 자치구에 배분되어야 할 것임(본문 [표 4-7] 참고).
- 다만, 2026년 전환사업 보전금이 일몰되기 전까지는 자치구의 재원을 보전할 필요가 없지만, 2027년 이후에는 전환사업 보전분 307억원이 시 본청의 지방소비세가 되기 때문에 이 증가분에 대한 본청과 자치구의 재원배분 논의가 필요함.
- 이 경우 시비보조금 및 자치구 조정교부금으로 교부하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 시비보조금으로 교부하는 방안은 앞서 고찰한 바와 같이 2027년 이후 시비보조사업 보조율을 시 본청 대 자치구에 2대 8 또는 1 대 9 비율로 하면 적정할 것으로 판단됨.
 - 자치구 조정교부금으로 교부하는 방안은 307억원 규모의 교부율을 상향 조정하는 방안이 될 수 있으며, 이는 2020년 인천광역시 보통세 3조 3,081억원의 0.93%에 해당하는 규모이므로, 교부율을 1%가량 상향 조정하면 적정할 것으로 판단됨.

(3) 자치구 자주재원 증가와 행정안전부 권고율 22.9%의 적정성

- 행정안전부가 2015년 당시 권고한 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 교부율 22.9%의 의미와 1·2단계 재정분권, 지방세법 개편, 부동산교부세 변화 등을 고려한 교부율 22.9%의 적정성을 검토하면 다음과 같음.
- 2015년 당시 행정안전부는 급증하는 사회복지 관련 재정수요에 자치구가 대응할 수 있는 재정여건을 제공하기 위하여 인천광역시 자치구 조정교부금의 교부율을 22.0%에서 22.9%로 상향 조정함.
- 그러나, 1·2단계 재정분권으로 인해 인천광역시의 자주재원 규모가 증가하면서 자치구에 내려보낼 조정교부금 규모가 증가하였고, 자치구 직접적으로도 지방세법 개정에 따른 자치구 주민세, 부동산교부세 증가 등으로 인하여 자주재원이 증가함.
- 즉, 2015년도 당시 예상하지 못했던 인천광역시 자치구의 자주재원 증가 규모는 2026년도 이전 기준으로 1단계 및 2단계 재정분권 결과 293억원(248억원 + 45억원), 2단계 자치구 지방소비세 증가분 254억원, 지방세 법령개정으로 인한 자치구 주민세 증가분 76억원, 부동산교부세 증가분 884억원 등으로, 이를 합산한 2015년도 대비 2020년도 자치구 자주재원 증가분은 1,506억원에 달함([요약 표 10] 참고).
- 이를 2027년도 이후 기준으로 산정하면, 표에서 보는 바와 같이, 1,691억원에 달함.
- 이들 규모는 행정안전부가 2015년도 인천광역시 자치구 조정교부금제도 교부율을 22.9%로 상향 권고한 기준, 즉 교부율 20.0%와 22.9%의 차액인 627억원보다 큰 규모임.
- 이상을 종합하면, 2015년 당시 행정안전부가 권고한 인천광역시 자치구 조정교부금 교부율 22.9%는 1단계 및 2단계 재정분권과 지방세(주민세) 법령개정, 그리고 부동산 교부세의 증가로 인하여 충족되었다고 할 수 있음.
- 현재 시점에서 살펴보더라도 교부율 증가에 따른 조정교부금 규모를 초과하는 자치구 자주재원 증가분이 발생하였음을 알 수 있음.
- 즉, 2020년 기준으로 보면 교부율 20.0%와 22.9%의 차액은 940억원인데, 자치구 자주재원 증가분은 2026년도 이전이 1,506억원, 2027년도 이후가 1,691억원으로, 모두 940억원보다 큰 규모임([요약 표 11] 참고).

[요약 표 10] 2015년도 대비 2020년도 자치구 자주재원 증가분 분석(2015년도 기준)

(단위 : 백만원)

구분	보통세	교부율	조정교부금 규모	C=(B-A)		
2015년도	2,160,611	20.0%	432,122(A)	62,658		
		22.9%	494,780(B)			
	~2026년도			2027년도~		
	지방소비세 (지방세)	조정교부금 (D)	E=(C-D)	지방소비세 (주민세)	조정교부금 (D)	E=(C-D)
1단계 (+)지방소비세	123,800	<u>24,760</u>	37,898	180,600	<u>36,120</u>	26,538
2단계 (+)지방소비세	22,300	<u>4,460</u>	33,438	57,900	<u>11,580</u>	14,958
2단계 자치구 (+)지방소비세	<u>25,400</u>		8,038	<u>25,400</u>		-10,442
지방세(주민세) 법령개정	<u>7,600</u>		438	<u>7,600</u>		-18,042
부동산교부세 증가분	<u>88,400</u>		-87,962	<u>88,400</u>		-106,442
자주재원 증가분	150,620 (F)	(C-F) = -87,962		169,100 (G)	(C-G) = -106,442	

주 : '~2026년도' 및 '2027년도~'의 구분은 전환사업 보전분 유지 이전과 이후를 의미함.

[요약 표 11] 2015년도 대비 2020년도 자치구 자주재원 증가분 분석(2020년도 기준)

(단위 : 백만원)

구분	보통세	교부율	조정교부금 규모	C=(B-A)		
2020년도	3,242,392	20.0%	648,478(A)	94,029		
		22.9%	742,508(B)			
	~2026년도			2027년도~		
	지방소비세 (지방세)	조정교부금 (D)	E=(C-D)	지방소비세 (주민세)	조정교부금 (D)	E=(C-D)
1단계 (+)지방소비세	123,800	<u>24,760</u>	69,269	180,600	<u>36,120</u>	57,909
2단계 (+)지방소비세	22,300	<u>4,460</u>	64,809	57,900	<u>11,580</u>	46,329
2단계 자치구 (+)지방소비세	<u>25,400</u>		39,409	<u>25,400</u>		20,929
지방세(주민세) 법령개정	<u>7,600</u>		31,809	<u>7,600</u>		13,329
부동산교부세 증가분	<u>88,400</u>		-56,591	<u>88,400</u>		-75,071
자주재원 증가분	150,620 (F)	(C-F) = -56,591		169,100 (G)	(C-G) = -75,071	

주 : '~2026년도' 및 '2027년도~'의 구분은 전환사업 보전분 유지 이전과 이후를 의미함.

3) 조정을 개선방안

- 현재 특별·광역시가 적용하고 있는 조정은 일반조정과 균형조정을 두 가지임.
 - 우리나라 특별·광역시 중에서 일반조정은 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 울산광역시에서 적용하고 있으며, 서울특별시 및 대전광역시는 균형조정을 활용하고 있고, 인천광역시는 일반조정과 균형조정을 50%씩 반영하고 있음.
- 다만, 일반조정 방식보다 균형조정 방식이 자치구 간 재정조정기능이 더 높다고 할 수 있음.
 - 균형조정 방식은 재정력이 풍부한 자치구의 일반조정교부금 교부 규모를 상대적으로 적게 하는 반면, 재정력이 열악한 자치구의 일반조정교부금 교부 규모는 상대적으로 많이 하는 효과가 있음.

(1) 재정자립도와 재정자주도

- 재정자립도와 재정자주도를 이용하여 자치구 조정교부금의 재정조정효과를 살펴보면 다음과 같음.
 - 재정조정효과는 자치구 조정교부금의 자치구 간 표준편차의 축소 크기를 측정하기 위하여 “1-(재정자주도의 표준편차/재정자립도의 표준편차)”로 산정함.
 - 이 값의 크기가 크면 클수록 해당 특별·광역시의 자치구 조정교부금의 재정조정효과가 크다고 해석할 수 있음.
- 인천광역시의 자치구 조정교부금의 재정조정효과는 2015~2019년도 기간에 있어서 중위값을 보이고 있음.
 - 2015·2017·2019년도에 있어서는 그 크기가 네 번째, 2016·2018년도에 있어서는 세 번째로 큰 재정조정효과를 보이고 있어, 인천광역시의 재정조정효과는 높은 수준이라고 할 수 없음.
- 균형조정을 적용하고 있는 서울특별시 및 대전광역시의 재정조정효과의 크기가 상대적으로 크게 나타남.

[요약 표 12] 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 재정조정효과(2015~2019년도 표준편차 기준)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
서울	0.5796	0.6182	0.6489	0.5702	0.5453
부산	0.3623	0.4105	0.4417	0.3863	0.4119
대구	0.3773	0.3826	0.4902	0.4161	0.3984
인천	0.5213 ④	0.6531 ③	0.6290 ④	0.6322 ③	0.5130 ④
광주	0.6679	0.6868	0.6969	0.6719	0.5445
대전	0.7851	0.7624	0.7516	0.7169	0.6962
울산	0.4117	0.4608	0.4664	0.5464	0.4112

주 : 자치구 조정교부금의 재정조정효과는 “1-(재정자주도/재정자립도)”로 산정함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

(2) 지니계수를 이용한 분석

- 지니계수를 활용하여 자치구 조정교부금의 재정조정효과를 살펴보면 다음과 같음.
 - 인천광역시 자체재원의 지니계수(A)는 최근 5년간 0.2026~0.2337 수준이며, 자체재원과 조정교부금을 합산한 자주재원의 지니계수(B)는 그보다 낮은 0.1164~0.1382임.
 - 또한, 재정조정계수는 2016년도 0.3179에서 매년 증가하여 2021년도에는 0.4665임.
- 이는 인천광역시 조정교부금의 자치구 간 재정조정효과가 매년 상승해 왔음을 의미함.

[요약 표 13] 인천광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2021년도)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
2016	0.2026	0.1382	0.3179
2017	0.2052	0.1331	0.3514
2018	0.2029	0.1267	0.3756
2019	0.2135	0.1322	0.3808
2020	0.2337	0.1282	0.4515
2021	0.2182	0.1165	0.4665

주 : 2016~2019년도 지니계수는 행정안전부 『지방재정연감(결산)』 각 연도의 자료를 활용하였으며, 2020~2021년도 지니계수는 인천광역시 자치구 조정교부금 산정자료를 활용하였음.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

- 또한, 특별·광역시의 재정조정효과를 비교해 보면, 인천광역시의 자체재원 지니계수 (A)는 0.2135로, 서울특별시의 0.2453 다음으로 높으며, 조정교부금 교부 후의 지니계수(B)는 0.1322로, 대구광역시 0.1595, 부산광역시 0.1324 다음으로 높음.
- 재정조정계수는 울산광역시 0.6885, 서울특별시 0.5336 다음으로 높은 0.3808임.

[요약 표 14] 특별·광역시 재정조정계수 비교(2019년도 기준)

구분	자체자원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체자원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))	조정률
서울	0.2453	0.1144	0.5336	균형
부산	0.1712	0.1324	0.2266	일반
대구	0.1462	0.1595	-0.0912	일반
인천	0.2135	0.1322	0.3808	50:50
광주	0.1068	0.1050	0.0169	일반
대전	0.1145	0.0999	0.1275	균형
울산	0.1098	0.0342	0.6885	일반

(3) 조정률 변경에 따른 인천광역시 자치구간 재정조정효과

- 인천광역시 자치구 조정교부금의 재정력 격차완화 효과와 재정력 순위변동 효과를 추정하기 위해 일반조정률과 균형조정률의 비율을 0:10에서 10:0 사이의 효과를 살펴보면 [요약 표 15] 및 [요약 표 16]과 같음.
- 분석 결과, 2019년도까지는 일반조정률의 비율과 관계없이 재정력 순위변동효과보다 재정력 격차완화효과가 크게 작동하여, 균형조정률을 100% 적용한 경우 가장 높은 재정조정계수 값을 얻을 수 있었음.

[요약 표 15] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율에 따른 재정조정효과 비교(2019년도 기준)

구분	자체자원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체자원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
일반조정률	0.2135	0.1356	0.3650
일반 9 : 균형 1	0.2135	0.1353	0.3665
일반 8 : 균형 2	0.2135	0.1350	0.3679
일반 7 : 균형 3	0.2135	0.1347	0.3693
일반 6 : 균형 4	0.2135	0.1344	0.3707
일반 5 : 균형 5	0.2135	0.1341	0.3720
일반 4 : 균형 6	0.2135	0.1338	0.3734
일반 3 : 균형 7	0.2135	0.1335	0.3748
일반 2 : 균형 8	0.2135	0.1333	0.3755
일반 1 : 균형 9	0.2135	0.1332	0.3762
균형조정률	0.2135	0.1330	0.3769

주 : 인천광역시 자치구 조정교부금 산정내역을 토대로 산정한 값임.

- 그러나, 2020년도부터는 균형조정률 40% 이상, 일반조정률 60% 이하의 비율을 적용하면, 재정력 순위변동효과가 재정력 격차완화효과보다 크게 나타나 도리어 재정조정계수의 값이 하락하는 결과를 얻게 됨.
- 따라서, 현재 일반조정률 50% 대 균형조정률 50%를 적용하고 있는 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 조정률은 적정하다고 판단됨.

[요약 표 16] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율에 따른 재정조정효과 비교(2020년도 기준)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
일반조정률	0.2337	0.1345	0.4248
일반 9 : 균형 1	0.2337	0.1332	0.4301
일반 8 : 균형 2	0.2337	0.1320	0.4355
일반 7 : 균형 3	0.2337	0.1307	0.4408
일반 6 : 균형 4	0.2337	0.1295	0.4461
일반 5 : 균형 5	0.2337	0.1282	0.4515
일반 4 : 균형 6	0.2337	0.1278	0.4533
일반 3 : 균형 7	0.2337	0.1282	0.4516
일반 2 : 균형 8	0.2337	0.1285	0.4501
일반 1 : 균형 9	0.2337	0.1289	0.4485
균형조정률	0.2337	0.1293	0.4469

주 : 인천광역시 자치구 조정교부금 산정내역을 토대로 산정한 값임.

- 결국, 종합하면 2019년도까지는 인천광역시 자치구 간의 재정력 격차가 커서 균형조정률을 적용하였을 때, 자치구 간 재정조정효과가 극대화되며, 2020년 이후에는 자치구 간 재정력 격차가 축소되어 균형조정률을 100% 적용하는 경우보다 일반조정률과 일정비율 같이 적용하는 경우에 재정조정효과가 극대화됨을 확인할 수 있었음.
- 자치구 간 재정력 격차 축소의 원인으로는 부동산교부세의 증가, 지방세 법령 개정으로 인한 자치구 세수 증가 등에 따른 자치구의 자주재원 규모 증가에 있다고 볼 수 있음.
- 또한, 인천광역시는 타 광역시와 비교하여 상대적으로 자치구 간의 행정구역 면적 및 인구 규모의 격차가 크고, 경제자유구역이 적용되는 자치구와 그렇지 않은 자치구가 혼재하는 등의 지역적 특색을 갖고 있으므로, 균형조정률과 일반조정률을 일정비율씩 반영하는 경우에 자치구 간 재정조정효과가 극대화되는 것으로 판단됨.

4) 측정단위 개선방안

- 현재 인천광역시시는 자치구 조정교부금 산정을 위한 기준재정수요를 12개 측정분야 및 부문에 16개 비용으로 구분하고, 이를 12개 측정단위로 포착하고 있음.
- 2016~2020년까지 인천광역시에서 사용된 12개 측정항목별 측정단위에 대한 상관도를 분석한 결과, 일부 항목을 제외하고는 해당 항목의 수요를 측정하기 위한 측정단위들이 적절하게 선정된 것으로 판단됨.
- 다만, 국토 및 지역개발 분야 도시행정비 부문을 측정하기 위한 공시지가 총액의 상관계수 값이 2017년 -0.149, 2018년 0.354, 2019년 0.501, 2020년 0.488로 상관도가 높지 않으므로, 다른 측정단위로 교체하여 해당 측정항목의 자치구 재정수요가 정확히 산정되도록 개선할 필요가 있음.

[요약 표 17] 현행 인천광역시 측정항목별 측정단위 및 연도별 상관도(2016~2020년도)

측정항목		측정단위	측정단위 연도별 상관도				
분야	부문		2016	2017	2018	2019	2020
일반공공행정	일반행정비	인구수	0.771	0.801	0.784	0.672	0.513
공공질서 및 안전	민방위비	인구수	0.754	0.850	0.902	0.923	0.982
교육	평생·직업교육비	학교수	0.964	0.798	0.808	0.752	0.812
문화 및 관광	문화예술·관광비	인구수	0.047	0.302	0.463	0.441	0.503
환경보호	청소행정비	쓰레기배출량	0.843	0.813	0.885	0.946	0.945
사회복지	국민기초생활보장비	기초생활수급자	선보전		0.973	0.969	0.937
		노인수			0.976	0.984	0.974
		장애인수			0.796	0.922	0.815
		영유아수			0.952	0.942	0.951
		인구수			0.734	0.804	0.801
보건	보건위생비	인구수	0.934	0.930	0.730	0.841	0.839
농림해양수산	농수산비	행정구역 면적	0.822	0.796	0.736	0.663	0.781
산업 및 중소기업	지역경제비	사업체수	0.564	0.679	0.701	0.767	0.562
수송 및 교통	교통관리비	개설도로면적	0.323	0.259	0.523	0.604	0.621
국토 및 지역개발	도시행정비	공시지가 총액	0.347	-0.149	0.354	0.501	0.488
기타	행정운영비	공무원수	0.986	0.973	0.975	0.987	0.964

(1) 측정항목 및 측정단위 선정

- 먼저, 측정항목은 인천광역시 사용 중인 12개 부문, 16개 비용을 그대로 유지하는 것을 원칙으로 하되, 행정안전부 권고안에 따라 일부는 수정 및 반영하기로 함.
- 즉, 현행 12개 측정분야, 16개 측정항목에서 12개 측정분야, 18개 측정항목으로 구분하여 측정단위를 선정하기로 함.
- 그다음, 측정단위는 첫째, 현재 인천광역시에서 사용하고 있는 측정단위, 둘째, 특별·광역시에서 사용하고 있는 측정항목별 측정단위, 셋째, 2015년 행정안전부가 권고한 측정항목별 측정단위를 대상으로 상관도를 분석하기로 함.
- 즉, 총 18개 측정항목과 34개 측정단위의 상관분석을 통해 상관계수가 가장 높은 측정단위를 선정하고자 하였음.

[요약 표 18] 측정항목별 측정단위 선정(안)

측정분야	측정항목	현행		개선(안)	
		측정단위	상관계수	측정단위	상관계수
1. 일반공공행정	① 지방의회비	인구수	0.513	인구수	0.513
	② 일반관리비				
2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비	인구수	0.982	인구수	0.982
3. 교육	④ 평생·직업교육비	학교수	0.812	학교수	0.812
4. 문화 및 관광	⑤ 문화관광비	인구수	0.503	인구수	0.503
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	쓰레기배출량	0.945	가구수	0.957
6. 사회복지	⑦ 일반사회복지비	인구수	0.801	인구수	0.803
	⑧ 기초생활보장비	기초생활수급권자수	0.937	기초생활수급권자수	0.933
	⑨ 아동청소년복지비	영유아수(0~5)	0.951	영유아수(0~5)	0.951
	⑩ 노인복지비	노인인구수	0.974	노인인구수	0.975
	⑪ 장애인복지비	등록장애인수	0.815	등록장애인수	0.814
7. 보건	⑫ 보건위생비	인구수	0.839	인구수	0.839
8. 농림해양수산	⑬ 농수산비	행정구역면적	0.781	행정구역면적	0.781
9. 산업 및 중소기업	⑭ 산업경제비	사업체수	0.562	사업체수	0.562
10. 수송 및 교통	⑮ 도로관리비	개설도로면적	0.621	개설도로면적	0.621
	⑯ 교통관리비				
11. 국토 및 지역개발	⑰ 지역개발비	공시지가총액(억원)	0.488	녹지대면적(km ²)	0.535
12. 기타	⑱ 인건비	공무원수	0.964	공무원수	0.969

(2) 인천광역시 측정항목별 측정단위 선정(안)

- 이상에서 분석한 측정항목별 상관도 분석을 토대로 인천광역시 측정항목별 측정단위를 종합하면 [요약 표 18]과 같음.
- 표에서 보는 바와 같이, 개정안에서도 현행 12개의 측정단위를 사용할 것을 제안함.
- 측정단위의 개수는 12개로 같지만, 환경보호비 항목의 쓰레기배출량은 가구수로, 지역 개발비 항목의 공시지가총액은 녹지대면적으로 변경할 것을 제안함.
- 그밖에 측정단위는 현행 제도와 같은 측정단위를 사용하여 제도의 안정적 운영에 기여하도록 함.

5) 자체노력도 반영

- 현행 보통교부세제도의 자체노력도 반영 항목과 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 자체노력도 반영 항목을 비교하여 살펴보면 다음과 같음.
- 보통교부세제도의 수입 관련 자체노력 반영 항목 중, 현행 인천광역시 자치구 조정교부금제도에서는 자치구에서 적용하기 어려운 것을 제외하고는 모두 적용하고 있음.
- 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리 항목 등은 자치구에서 적용하기 어려운 자체노력 반영 항목임.
- 다만, 기준재정수요 측면에서는 인천광역시가 반영하고 있지 않은 5개 항목을 도입하여 보통교부세 증대에 기여할 필요가 있음.
- 보통교부세 항목 중 인건비 건전 운영, 지방의회 경비 절감, 업무추진비 절감, 지방보조금 절감, 민간위탁금 절감 항목은 인천광역시 자치구 조정교부금제도에서 미적용되고 있는 것으로, 자치구 차원에서 충분히 세출 효율화를 위하여 노력할 수 있는 항목임.
- 또한, 세출 효율화 관련 반영 항목 중, 예산집행노력 항목의 경우 보통교부세에서는 불용률과 이월률을 모두 반영하고 있으나, 인천광역시 자치구 조정교부금제도에서는 불용률만 반영하고 있으므로 이월률도 반영할 필요가 있음.
- 다만, 현재 인천광역시 세출 효율화 관련 항목 중 쓰레기처리비 자립도는 보통교부세제도에서 반영하고 있지 않은 항목임.

6. 정책제언

❖ 적정 시비보조사업 보조율 2대 8 (또는 1대 9)

- 1·2단계 재정분권으로 인한 총세입효과 규모에서 시 본청과 자치구의 규모가 차지하는 비율을 기준으로 산정해 보면, 시 본청과 자치구의 시비보조사업 보조율은 2대 8 비율이 적정할 것으로 추정됨.
- 시 본청의 총세입효과 216억원과 자치구의 총세입효과 934억원이 시 본청 및 자치구의 총세입효과 합산액 1,150억원에서 차지하는 비율은 18.8% 대 81.2%임.
- 시 본청과 자치구의 총 예산규모 대비 증가분의 비중을 기준으로 시비보조사업의 보조율을 결정하면 1대 9의 부담 비율이 적정한 수준이라고 판단됨.
- 시 본청은 2020년 총 예산규모 11조 2,617억원 대비 216억원이 증가, 자치구는 총 예산규모 5조 2,680억원 대비 934억원이 증가하여, 그 비율은 9.8% 대 90.2%임.

[요약 표 19] 2027년도 이후(전환사업 보전분 일몰 후) 시비보조사업 보조율 추정

(단위 : 억원, %)

구 분		시 본청	자치구
전 시비보조사업 대상 보조율	규모(억원)	216	934
	총세입 효과 비율 기준(%)	18.8	81.2
	재정규모 대비 세입효과 비율 기준(%)	9.8	90.2

❖ 교부율 현행 유지

- 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 교부율은 전국 광역시 중 가장 낮은 수준이나, 조정교부금의 총규모, 1개 자치구당 평균 조정교부금 규모, 1인당 평균 조정교부금 규모는 높은 편임.
- 2020년도 기준 자치구 평균 교부금 규모는 811억원으로 전국 광역시 중 가장 높고, 1인당 평균 교부금은 227.2천원으로 광주광역시 251.7천원 다음으로 큰 규모임.
- 또한, 인천광역시의 자치구 수요 충족률, 부족재원 충족률, 그리고 자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률도 높은 수준이라 할 수 있음.

- 인천광역시의 자치구 수요충족률 91.0%, 부족재원 충족률 81.6% 및 자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률 110.0% 등을 종합적으로 고려할 때, 인천광역시 자치구 조정교부금의 교부율을 상향 조정할 필요성은 없다고 판단됨.

[요약 표 20] 인천광역시 재정력지수 및 수요충족률(2019년도 결산 기준)

(단위 : 억원, %)

기준재정 수요액 (A)	기준재정 수입액 (B)	광역시 조정교부금 (C)	자치구 재정력지수 (B/A)	자치구 수요충족률 (B+C)/A	부족재원 충족률 C/(A-B)	자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률
16,224	8,245	6,511	0.5082	91.0	81.6	110.0

❖ 측정단위 쓰레기배출량 → 가구수, 공시지가총액 → 녹지대면적으로 개선

- 측정분야 및 항목은 현재의 12개 분야, 12개 항목을 유지하고, 측정단위도 현재의 12개를 유지하지만 환경보호비와 지역개발비 항목의 측정단위는 변경함.
- 현재의 환경보호비 항목의 측정단위 쓰레기배출량은 가구수로 변경함.
- 현재의 지역개발비 항목의 측정단위 공시지가총액은 녹지대면적으로 변경함.

[요약 표 21] 측정단위 개선(안)

측정분야	측정항목	현행		개선(안)	
		측정단위	상관계수	측정단위	상관계수
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	쓰레기배출량	0.945	가구수	0.957
11. 국토 및 지역개발	⑰ 지역개발비	공시지가총액(억원)	0.488	녹지대면적(km ²)	0.535

❖ 세출 효율화 관련 자체노력도 항목 추가 반영 필요

- 기준재정수입 측면에서 보면, 현행 인천광역시 자치구 조정교부금제도는 보통교부세의 수입 관련 자체노력 반영 항목을 대부분 반영하고 있음.
- 그러나, 기준재정수요 측면에서 보면, 보통교부세 항목 중 5가지를 인천광역시가 더 도입하여 보통교부세 증대를 모색할 필요가 있는 것으로 판단됨.

- 보통교부세 항목 중 인건비 건전 운영, 지방의회 경비 절감, 업무추진비 절감, 지방보조금 절감, 민간위탁금 절감 항목은 인천시 자치구 조정교부금에서 미적용되고 있는 것으로 자치구 차원에서 충분히 세출 효율화를 위하여 노력할 수 있는 항목임.
- 또한, 세출 효율화 관련 반영 항목 중, 예산집행노력 항목의 경우 보통교부세에서는 불용률과 이월률을 모두 반영하고 있으므로, 불용률만 반영하고 있는 현행 인천시 자치구 조정교부금제도에서도 이월률을 반영하여 인천광역시 보통교부세 규모 증대와 연계하여야 할 것임.

[요약 표 22] 인천 자치구 조정교부금과 보통교부세 예산집행노력 산정기준 비교

인천 자치구 조정교부금		보통교부세	
2. 예산 집행 노력	$\text{해당구 불용액} \times (\text{동종 지방자치단체 평균 불용률} - \text{해당 구 불용률}) \times i$ <p>* 불용률 = 해당 지방자치단체 불용액 / 최종 예산 현액</p>	2. 예산 집행 노력	<p>① (동종 지방자치단체 평균 불용률* - 해당 지방자치단체 불용률) × 해당 지방자치단체 불용액 총액</p> <p>* 불용률 = 불용액 총액 / 해당 지방자치단체 최종 예산현액</p> <p>② (동종 지방자치단체 평균 이월률* - 해당 지방자치단체 이월률) × 해당 지방자치단체 예산현액 × 5%</p> <p>* 이월률 = 이월액 총액 / 해당 지방자치단체 최종 예산현액</p>

1 서론

1. 연구배경 및 목적	3
1) 연구배경	3
2) 연구목적	5
3) 연구구성	6
2. 연구범위 및 방법	7
1) 연구범위	7
2) 연구방법	9

2 우리나라 지방재정조정제도의 의의 및 종류

1. 지방재정조정제도의 의의와 유형	15
1) 지방재정조정제도의 의의와 기능	15
2) 지방재정조정제도의 유형	20
3) 우리나라 지방재정조정제도의 개요	22
2. 중앙정부와 지방자치단체 간의 지방재정조정제도	35
1) 지방교부세제도: 보통교부세	35
2) 지방교부세제도: 특별교부세	43
3) 지방교부세제도: 부동산교부세	45
4) 지방교부세제도: 소방안전교부세	51
5) 국고보조금제도: 국고보조금	54
6) 국고보조금제도: 국가균형발전특별회계	62
3. 광역자치단체와 기초자치단체 간의 지방재정조정제도	68
1) 자치구 조정교부금제도	68
2) 시·군 조정교부금제도	89
3) 시·도비 보조금제도	94
4. 지방자치단체 간의 지방재정조정제도	98
1) 지역상생발전기금제도	98

3 인천광역시와 자치구의 재정운영 현황 및 1·2단계 재정분권의 영향

1. 인천광역시 및 자치구 재정운영 현황	117
1) 인천광역시 및 특별·광역시 재정운영 현황	117
2) 인천광역시 본청 및 자치구 재정운영 현황	134
2. 문재인정부의 1단계 재정분권	145
1) 문재인정부 1단계 재정분권 개요	145
2) 1단계 재정분권에 따른 지방자치단체 세입 변화 경로	149
3) 문재인정부 1단계 재정분권의 영향	150
3. 문재인정부의 2단계 재정분권	161
1) 문재인정부 2단계 재정분권 개요	161
2) 문재인정부 2단계 재정분권의 영향	163
4. 문재인정부 1·2단계 재정분권의 영향과 시비보조사업 보조율	166
1) 문재인정부 1·2단계 재정분권의 영향	166
2) 적정 시비보조사업 보조율 추정	169

4 인천광역시 자치구 조정교부금제도 개선방안

1. 인천광역시 자치구 조정교부금 제도 운영 현황	176
2. 교부율 개선방안	179
1) 교부율 관련 법령 및 연혁	179
2) 광역시 자치구 조정교부금제도 현황 비교	180
3) 1단계 재정분권을 반영한 교부율 산정	182
4) 자치구 자주재원 증가와 행정안전부 권고 교부율 22.9%의 적정성	185
3. 조정률 개선방안	191
1) 재정자립도 및 재정자주도를 이용한 분석: 자치구 총 재원규모 기준	191
2) 지니계수를 이용한 분석: 자치구 인구 1인당 재원규모 기준	196
3) 재정조정효과로 본 현행 조정률의 적정성 분석	201
4. 측정단위 개선방안	208
1) 측정단위 개선방안 도출 방법	208
2) 측정항목별 상관도 분석(2018~2020년도)	217
3) 인천광역시 측정항목별 측정단위 선정(안)	243

5. 자체노력도 반영 현황 및 개선방안	244
1) 기준재정수입 관련 자체노력 반영 항목 비교	244
2) 기준재정수요 관련 자체노력 반영 항목 비교	247
3) 자체노력 반영비율 비교	250

5 결론

1. 연구 요약	259
1) 연구 개요	259
2) 주요 연구내용	260
2. 정책제언	270

참고문헌	273
-------------------	-----

부록	277
-----------------	-----

[표 2-1] 조세 총액 중 국세와 지방세 비중 변화(2013~2019년도)	17
[표 2-2] 지방자치단체별 재정자립도(2020년도 기준)	18
[표 2-3] 우리나라 지방교부세의 구성	25
[표 2-4] 우리나라 지방교부세제도의 변천	26
[표 2-5] 연도별 지방교부세 교부내역(1995~2020년도)	27
[표 2-6] 중앙정부와 지방자치단체 간의 지방재정조정제도의 주요 내용	30
[표 2-7] 우리나라 지방재정조정제도의 현황	34
[표 2-8] 기준재정수요액 산정의 측정항목 및 측정단위	38
[표 2-9] 특별교부세 수요항목 변천	43
[표 2-10] 특별교부세 수요항목 및 재원규모(2021년도 기준)	44
[표 2-11] 부동산교부세 규모 변화(2010~2021년도)	46
[표 2-12] 부동산교부세 교부기준 및 산정지표	51
[표 2-13] 소방안전교부세 규모 변화(2015~2020년도)	52
[표 2-14] 소방안전교부세 교부기준 및 산정지표	53
[표 2-15] 소방안전교부세 시·도별 사업비 교부액 교부기준	54
[표 2-16] 기준보조율에 따른 보조금 지급대상 사업의 사례	56
[표 2-17] 차등보조율 적용기준	57
[표 2-18] 국고보조금의 비중 변화(2016~2021년도)	59
[표 2-19] 국고보조금의 규모 변화(2017~2021년도)	60
[표 2-20] 국고보조금의 소관 부처별 현황(2021년도 기준)	60
[표 2-21] 국고보조금의 분야별 현황(2021년도 기준)	61
[표 2-22] 국가균형발전특별회계의 명칭 변천	63
[표 2-23] 국가균형발전특별회계의 기본구조	65
[표 2-24] 국가균형발전특별회계의 계정과 세입·세출 구성	66
[표 2-25] 국가균형발전특별회계 지역자율계정의 포괄보조사업 목록	67
[표 2-26] 자치구 조정교부금제도의 설치·운영 관련 법령	70
[표 2-27] 자치구 조정교부금제도의 재원 관련 법령	71
[표 2-28] 자치구 조정교부금 재원 및 교부율 변천	72
[표 2-29] 자치구 조정교부금 교부율과 교부금의 비중(2021년도 기준)	74

[표 2-30] 일반조정을 방식 적용한 경우의 재정력격차에 따른 일반조정교부금 규모의 차	79
[표 2-31] 균형조정을 방식 적용한 경우의 재정력격차에 따른 일반조정교부금 규모의 차	79
[표 2-32] 일반조정교부금 조정을 유형 및 적용 지방자치단체	80
[표 2-33] 자치구 조정교부금 조정을 적용 변천	80
[표 2-34] 자치구 조정교부금의 일반조정교부금에 대한 조정을 적용 예시	81
[표 2-35] 특별·광역시별 자치구 조정교부금 재원 및 교부방식	82
[표 2-36] 특별·광역시별 자치구 기초수입액 및 보정수입액 요소(2021년도 기준)	83
[표 2-37] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(2021년도 기준)	85
[표 2-38] 행정안전부의 측정항목 및 측정단위 권고안	86
[표 2-39] 특별·광역시별 자치구 기준재정수입액 및 수요액 산정방식(2021년도 기준)	87
[표 2-40] 특별·광역시별 기준재정수요액 및 수입액과 조정교부금 규모(2019년도 기준)	88
[표 2-41] 시·군 재정보전금과 시·군 조정교부금의 시기별 운용체계 비교	91
[표 2-42] 시·군 조정교부금의 지방세입 내 위상(2019년도 결산 기준)	93
[표 2-43] 자치구 조정교부금제도 및 시·군 조정교부금제도 개요	94
[표 2-44] 중앙정부 감세정책에 따른 지방재정효과	99
[표 2-45] 2010년도 지방소비세의 수도권-비수도권 간 배분	100
[표 2-46] 지역상생발전기금의 계정별 재원과 용도	106
[표 2-47] 시·도별 지역상생발전기금 출연 및 배분현황(2010~2020년도 정산 기준)	112
[표 2-48] 수도권 3개 시·도별 지역상생발전기금 출연금 현황(2020년도 기준)	113
[표 2-49] 시·도별 지역상생발전기금 배분실적(2020년도 기준)	114
[표 3-1] 인천광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)	118
[표 3-2] 특별·광역시 본청의 세입 변화: 자체재원 및 이전재원 비중(2015~2019년도)	119
[표 3-3] 서울특별시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)	120
[표 3-4] 부산광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)	121
[표 3-5] 대구광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)	122
[표 3-6] 광주광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)	123
[표 3-7] 대전광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)	124
[표 3-8] 울산광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)	125
[표 3-9] 인천광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)	126

[표 3-10] 특별·광역시 본청의 세출 변화(2015~2019년도)	127
[표 3-11] 서울특별시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)	128
[표 3-12] 부산광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)	129
[표 3-13] 대구광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)	130
[표 3-14] 광주광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)	131
[표 3-15] 대전광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)	132
[표 3-16] 울산광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)	133
[표 3-17] 인천광역시 자치구별 세입 예산 현황(2020년도 기준)	135
[표 3-18] 인천광역시 자치구별 기능별 세출 예산 현황(2020년도 기준)	138
[표 3-19] 인천광역시 자치구별 세출구조별 예산 현황(2020년도 기준)	140
[표 3-20] 인천광역시 자치구별 자원부담 현황(2020년도 기준)	142
[표 3-21] 인천광역시 본청 및 자치구의 자원별 세출 예산(2020년도 기준)	143
[표 3-22] 인천광역시 시 본청 및 자치구 자원별 총계예산 규모(2020년도 기준)	143
[표 3-23] 인천광역시 시 본청 및 자치구 자원별 총계예산 비중(2020년도 기준)	144
[표 3-24] 인천광역시 본청·군·구 세입에 미치는 1단계 재정분권의 직접효과(2020년도 기준) ..	151
[표 3-25] 인천광역시 본청·군·구 세입에 미치는 1단계 재정분권의 직접효과(2021년도 기준) ..	152
[표 3-26] 재정분권에 따른 보통교부세 산정내역의 변화(본청)	154
[표 3-27] 인천시의 지방소비세 10%p분에 대한 지역상생발전기금 출연금 변화(2022~2029년도) ·	155
[표 3-28] 2020~2026년도 1단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 직·간접효과	156
[표 3-29] 주민세 법령 개정사항(2021년 1월 1일 기준)	157
[표 3-30] 인천광역시 주민세 과세현황(2019년도 결산 기준)	157
[표 3-31] 2020~2026년도 1단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 총세입효과 ·	158
[표 3-32] 2027년도 이후 1단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 총세입효과 ···	160
[표 3-33] 2단계 재정분권 추진방안 요약	161
[표 3-34] 2단계 재정분권(안) 기준 인천광역시 군·자치구 지방소비세액 배분액	164
[표 3-35] 2단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 총세입효과	165
[표 3-36] 1·2단계 재정분권의 인천시 본청 및 자치구 총세입효과(2단계 발표 자료 기준)	167
[표 3-37] 1·2단계 재정분권의 인천시 본청 및 자치구 총세입효과(1단계 자료 기준 추정분 포함) ·	169
[표 3-38] 2027년도 이후(전환사업 보전분 일몰 후) 시비보조사업 보조율 추정	171

[표 4-1] 자치구 자원보장기능 및 자치구 간 재정조정기능과 조정을 및 교부율의 관계	175
[표 4-2] 인천광역시 연도별 자원부족액 및 일반조정교부금 규모(2016~2021년도)	176
[표 4-3] 인천광역시 연도별 자치구 조정교부금 규모(2016~2021년도)	177
[표 4-4] 인천광역시 자치구 조정교부금 제도 개편 변천	178
[표 4-5] 광역시별 조정교부금 교부율 및 규모 현황(2016~2020년도)	180
[표 4-6] 광역시별 재정력지수 및 수요충족률(2019년도 결산 기준)	181
[표 4-7] 인천광역시 2020년도 전환사업 편성내역	183
[표 4-8] 인천광역시 지방세 세목별 규모(2015~2021년도)	184
[표 4-9] 1·2단계 재정분권으로 인한 자치구 조정교부금 증가분(2015년도 기준)	186
[표 4-10] 시 본청 및 자치구의 2015년 대비 2020년 자주재원 규모 및 비중 비교	187
[표 4-11] 2015년도 대비 2020년도 자치구 자주재원 증가분 분석(2015년도 기준)	189
[표 4-12] 2015년도 대비 2020년도 자치구 자주재원 증가분 분석(2020년도 기준)	190
[표 4-13] 특별·광역시별 자치구 평균 재정자립도(2015~2019년도)	192
[표 4-14] 특별·광역시 자치구별 재정자립도의 표준편차(2016~2019년도)	192
[표 4-15] 인천광역시 자치구별 재정자립도(2015~2019년도)	193
[표 4-16] 특별·광역시별 자치구 평균 재정자주도(2015~2019년도)	194
[표 4-17] 인천광역시 자치구별 재정자주도(2015~2019년도)	194
[표 4-18] 특별·광역시 자치구별 재정자주도의 표준편차(2015~2019년도)	195
[표 4-19] 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 재정조정효과(2015~2019년도 표준편차 기준)	196
[표 4-20] 인천광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2021년도)	197
[표 4-21] 부산광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)	198
[표 4-22] 대구광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)	198
[표 4-23] 광주광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)	199
[표 4-24] 울산광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)	199
[표 4-25] 서울특별시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)	200
[표 4-26] 대전광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)	200
[표 4-27] 특별·광역시 재정조정계수 비교(2019년도 기준)	201
[표 4-28] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율별 1인당 자주재원 순위(2020년도 기준)	203
[표 4-29] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율에 따른 재정조정효과 비교(2020년도 기준)	204

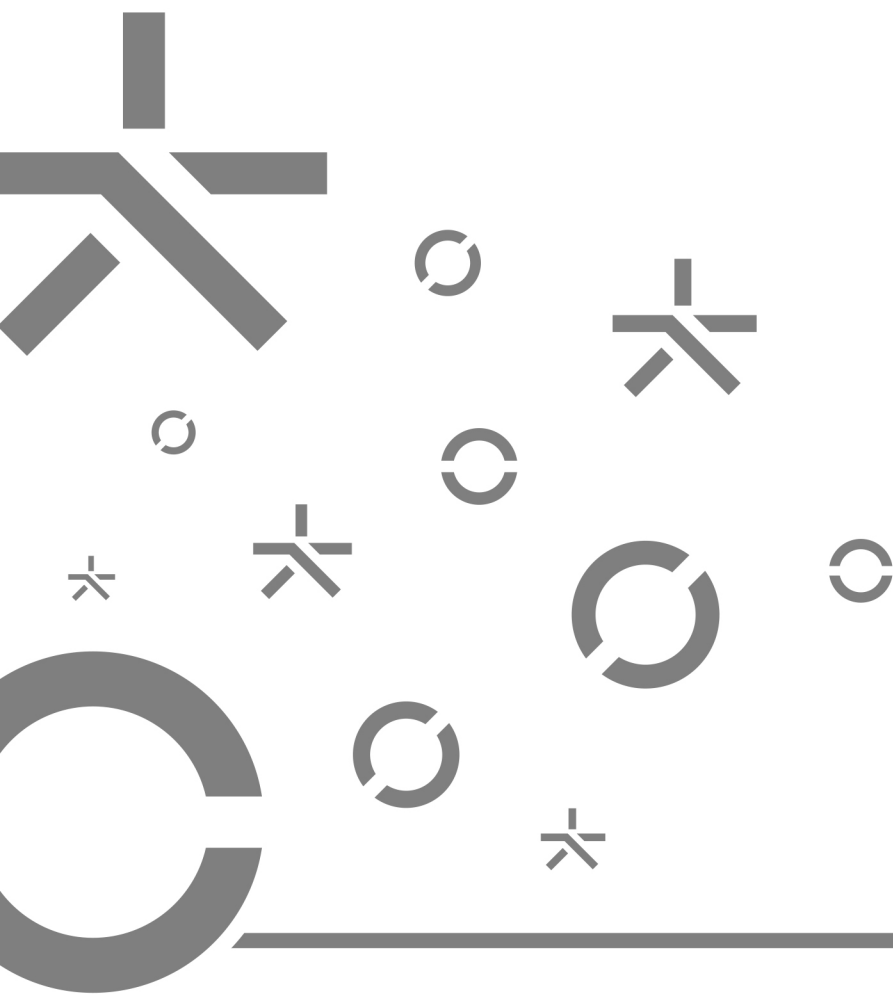
[표 4-30] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율에 따른 재정조정효과 비교(2021년도 기준) ..	204
[표 4-31] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율에 따른 재정조정효과 비교(2018년도 기준) ..	206
[표 4-32] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율에 따른 재정조정효과 비교(2019년도 기준) ..	206
[표 4-33] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율별 1인당 자주재원 순위(2019년도 기준) ..	207
[표 4-34] 현행 인천광역시 측정항목별 측정단위 및 연도별 상관도(2016~2020년도)	208
[표 4-35] 행정안전부 권고안 및 현행 특별·광역시의 측정항목 및 측정세항	211
[표 4-36] 측정항목별 측정단위 상관계수: 지방의회비~환경보호비(2020년도 기준)	213
[표 4-37] 측정항목별 측정단위 상관계수: 일반사회복지비~보건위생비(2020년도 기준) ..	214
[표 4-38] 측정항목별 측정단위 상관계수: 농수산비~인건비(2020년도 기준)	215
[표 4-39] 측정항목별 예산 비중	216
[표 4-40] 일반공공행정 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	217
[표 4-41] 지방의회비 상관도(2018~2020년도)	218
[표 4-42] 일반관리비 상관도(2018~2020년도)	219
[표 4-43] 공공질서 및 안전 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위 ..	219
[표 4-44] 안전관리비 상관도(2018~2020년도)	220
[표 4-45] 교육 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	221
[표 4-46] 평생·직업교육비 상관도(2018~2020년도)	221
[표 4-47] 문화 및 관광 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	222
[표 4-48] 문화관광비 상관도(2018~2020년도)	223
[표 4-49] 환경보호 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	223
[표 4-50] 환경보호비 상관도(2018~2020년도)	225
[표 4-51] 사회복지 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	227
[표 4-52] 일반사회복지비 상관도(2018~2020년도)	228
[표 4-53] 기초생활보장비 상관도(2018~2020년도)	229
[표 4-54] 아동청소년복지비 상관도(2018~2020년도)	230
[표 4-55] 노인복지비 상관도(2018~2020년도)	230
[표 4-56] 장애인복지비 상관도(2018~2020년도)	231
[표 4-57] 보건 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	232
[표 4-58] 보건위생비 상관도(2018~2020년도)	232

[표 4-59] 농림해양수산 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	233
[표 4-60] 농수산비 상관도(2018~2020년도)	234
[표 4-61] 산업 및 중소기업 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	235
[표 4-62] 산업경제비 상관도(2018~2020년도)	236
[표 4-63] 수송 및 교통 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	237
[표 4-64] 도로관리비 상관도(2018~2020년도)	238
[표 4-65] 교통관리비 상관도(2018~2020년도)	239
[표 4-66] 국토 및 지역개발 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	240
[표 4-67] 지역개발비 상관도(2018~2020년도)	240
[표 4-68] 산업 및 중소기업 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위	241
[표 4-69] 인건비 상관도(2018~2020년도)	242
[표 4-70] 측정항목별 측정단위 선정(안)	242
[표 4-71] 보통교부세제도 자체노력 반영 항목	244
[표 4-72] 인천광역시 자치구 조정교부금제도 자체노력 반영 항목	244
[표 4-73] 인천광역시 자치구 조정교부금과 보통교부세 세입 확충 관련 산정기준 비교	245
[표 4-74] 보통교부세 세입 확충 관련 산정기준 중 인천광역시 자치구 조정교부금 미적용 항목	247
[표 4-75] 인천 자치구 조정교부금과 보통교부세 세출 효율화 관련 산정기준 비교	248
[표 4-76] 보통교부세 세출 효율화 관련 산정기준 중 인천광역시 자치구 조정교부금 미적용 항목	249
[표 4-77] 인천광역시 자치구 조정교부금 기준재정수입·수요 규모(2021년도 기준)	251
[표 4-78] 인천광역시 자치구 조정교부금 기준재정수입·수요 비중(2021년도 기준)	251
[표 4-79] 보통교부세 기준재정수입·수요 규모(2021년도 기준)	252
[표 4-80] 보통교부세 기준재정수입·수요 비중(2021년도 기준)	252
[표 4-81] 보통교부세 기준재정수입액 자체노력 항목 변천	254
[표 4-82] 보통교부세 기준재정수요액 자체노력 항목 변천	255
[표 5-1] 인천광역시 자치구 조정교부금제도 측정단위 개선(안)	271
[표 5-2] 인천광역시 자치구 조정교부금과 보통교부세 예산집행노력 산정기준 비교	272

[부록 표 1] 부처별 균특회계 포괄보조사업의 존치 및 지방이양 대상사업	277
[부록 표 2] 인천광역시 2020년도 전환사업 편성내역	279
[부록 표 3] 인천광역시 2021년도 전환사업 편성내역	283
[부록 표 4] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(일반공공행정)	287
[부록 표 5] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(공공질서 및 안전)	288
[부록 표 6] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(교육)	288
[부록 표 7] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(문화 및 관광)	289
[부록 표 8] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(환경보호)	289
[부록 표 9] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(사회복지)	290
[부록 표 10] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(보건)	291
[부록 표 11] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(농림해양수산)	292
[부록 표 12] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(산업·중소기업)	292
[부록 표 13] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(수송 및 교통)	293
[부록 표 14] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(국토 및 지역개발)	294
[부록 표 15] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(기타)	294

[그림 1-1] 본 연구의 단계별 수행체계	10
[그림 1-2] 본 연구의 세부수행 방향	11
[그림 2-1] 조세 총액 중 국세와 지방세의 비중 변화(2013~2019년도)	17
[그림 2-2] 지방재정조정제도의 유형별 분류	21
[그림 2-3] 우리나라의 지방재정조정제도	23
[그림 2-4] 보통교부세 산정 흐름도	36
[그림 2-5] 국고보조금의 분야별 예산현황 및 사업수(2021년도 6월 기준)	62
[그림 2-6] 우리나라의 조세체계 및 지방자치단체 유형별 세목	69
[그림 2-7] 일반조정률에 의한 일반조정교부금 교부 후 총 재원 규모 비교	76
[그림 2-8] 균형조정률에 의한 일반조정교부금 교부 후 총 재원 규모 비교	78
[그림 2-9] 문재인정부 1단계 재정분권에 따른 지방소비세 배분 방식	104
[그림 2-10] 지역상생발전기금 재정지원계정의 운영체계	107
[그림 2-11] 지역상생발전기금 재정지원계정의 배분기준 변화	108
[그림 3-1] 지방소비세 구조 및 안분 방식(2020년도 국가예산안 기준)	148
[그림 3-2] 지방소비세 구성항목 및 귀속 지방자치단체 변화	150

서론



서론

1. 연구배경 및 목적

1) 연구배경

- 우리나라 국민은 전국 어디에 거주하더라도, 즉 어느 지방자치단체의 주민이더라도 동일한 소득, 동일한 소비, 동일한 재산을 보유하고 있으면 동일한 수준의 지방세를 부담함.
 - 이는 개별 지방자치단체가 「지방세법」에 근거하여 지방세를 부과·징수하기 때문임.
 - 우리나라 지방자치단체는 조세법률주의에 따라 반드시 「지방세법」에 의거하여 지방세를 부과하여야 하며, 이는 모든 지방자치단체에 동일하게 적용됨.
- 한편, 지방자치단체 간에는 관할지역의 인구, 면적, 그리고 지역 경제력 등의 차이로 인하여 지방세수의 총 규모에 차이가 존재할 수밖에 없음.
- 이러한 상황에서 만약 지방자치단체가 자체수입(지방세 및 세외수입)만으로 해당 지역의 행정서비스를 제공한다면, 각 지방자치단체가 공급하는 행정서비스 수준에는 필연적으로 격차가 발생할 것임.
 - 이는 동일한 지방세를 부담하는 개인 간에 행정서비스 편익 편차를 초래하게 됨.
- 이와 같은 문제점을 시정하고 보완하기 위해 도입된 제도가 정부 간 재정 이전 (Intergovernmental Fiscal Transfer)¹⁾ 즉, 지방재정조정제도임.

1) 중앙정부가 지방정부에 지원하는 재정이라는 의미에서 정부지원금(Grants-in-Aids)으로 지칭되기도 함.

- 본 연구의 주 연구 대상인 자치구 조정교부금제도는 지방재정조정제도의 일환으로서, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정이전 조정 장치임.
- 우리나라 자치구 조정교부금제도는 자치구 재정구조의 근본적 한계로 인해 자치구 세입에서 중요하게 작용하고 있음.
 - 징수 주체별 지방세 세목 분류상, 자치구세는 기본적으로 등록면허세와 재산세의 두 개 세목²⁾만을 두고 있어 상위정부에 대한 세입 의존성이 높은 상황임.
 - 2020년 기준으로 인천광역시 자치구는 지방세 및 세외수입 등의 자체수입 23.5%, 보조금 및 조정교부금 등의 이전수입 69.4%로, 이전수입 중심의 세입 구조를 갖고 있음.
 - 또한, 중앙정부 정책에 의한 사회복지사업 확대로 인해 자치구 재정의 상당 부분이 사회복지 분야 중심으로 지출되고 있어 세출 압박이 가중되고 있는 실정임.
 - 2020년 기준으로 인천광역시 자치구는 기능별 세출 항목 14개 중에서 사회복지 분야 지출이 56.8%를 차지하는 등 경직적 재정 운영이 불가피한 세출 구조를 갖고 있음.
- 자치구 재정환경의 변화와 자치분권 등 새로운 행정수요가 증가함에 따라 이를 고려한 조정교부금제도 개선이 필요함.
 - 저출산·고령화 대응을 위한 무상보육, 기초연금 등 사회복지 수요 증가로 인해 재정력이 낮은 자치구의 복지비 부담이 심화되고 있음.
 - 코로나19, 일자리, 안전, 환경 등의 신규 재정수요가 확대되는 가운데 국가사무의 지방이양에 따른 지방자치 사무 확대로 인해 자치구별 신규 행정수요가 발생함.
 - 새로운 행정수요를 반영한 자치구 조정교부금제도의 기준재정수요 측정항목 및 측정단위 보강과 보조금제도 개선이 필요할 것으로 판단됨.
 - 각 자치구의 분야별 세출 예산과 측정항목 간의 상관관계 분석결과를 토대로, 새로운 측정단위를 선정 또는 보강할 필요가 있음.

2) 기본적으로는 지방세 11개 세목 중 등록면허세와 재산세만 자치구세이지만, 특별시의 경우 선박 및 항공기에 대한 재산세를 제외한 재산세의 50%는 특별시세, 50%는 자치구세가 되고, 광역시의 경우에는 등록면허세와 재산세 외에 주민세의 사업소분과 종업원분이 자치구세에 해당함. 즉, 광역시세와 자치구세로 구분할 경우 기본적으로 주민세는 광역시세로 구분되지만, 주민세를 구성하는 개인분, 사업소분, 종업원분으로 구분하여 보면, 개인분은 광역시세, 사업소분과 종업원분은 자치구세로 구분됨. 또한, 1단계 재정분권에 따른 지방소비세 특례에 의하여 전환사업 보전분으로 자치구에 배분된 세액은 자치구세가 되며, 시·도 전환사업 보전으로 인해 감소한 자치구 조정교부금의 보전을 위해 자치구에 안분된 세액도 자치구세가 됨. 자세한 내용은 본 보고서 제3장 제2절의 '문재인정부 1단계 재정분권' 부분에서 다루기로 함.

- 한편, 현 정부의 재정분권으로 인한 인천광역시와 자치구 간의 세입 변화가 발생함에 따라 이를 고려한 자치구 조정교부금제도의 개선이 필요해짐.
 - 1단계 재정분권의 영향으로 인천광역시 본청과 자치구는 세입 증가의 효과를 보게 되었고, 이는 다시 지방재정조정제도를 통해 인천광역시와 자치구 간의 최종적인 세입 순증감효과를 유발함에 따라, 자치구 조정교부금제도 개선을 검토할 필요성이 제기됨.
 - 또한, 최근 2단계 재정분권 추진방향이 확정됨에 따라 이를 반영한 자치구 조정교부금제도의 개선방안을 강구할 필요성도 대두됨.
- 이와 더불어, 자치구 간의 재정격차 완화를 위한 관할 광역자치단체의 적극적인 노력이 요구되는 실정임.
 - 행정안전부의 권고 사항을 반영한 자치구 조정교부금제도의 기준재정수요 측정항목과 측정단위 분석이 필요하며, 교부율 인상에 대한 요구사항 검토가 필요한 상황임.
 - 자치구 조정교부금은 자치구의 중요한 자주재원이므로, 교부율 인상에 대한 검토는 최근의 1·2단계 재정분권 영향 등에 따른 인천광역시 본청과 자치구의 자주재원 규모 변화를 고려하며 이루어져야 할 것임.

2) 연구목적

- 본 연구는 인천광역시와 자치구, 그리고 자치구 상호 간의 합리적인 재원조정과 균형발전을 위한 조정교부금제도의 개선방안을 제시하는 데 목적을 두고 있음.
 - 인천광역시 자치구의 변화된 재정여건과 재정환경을 반영한 객관적이고 합리적인 조정교부금제도 및 시비보조사업 개편안을 마련하여 자치구 간 재원배분의 형평성과 균형발전을 도모하고자 함.
 - 조정교부금 산정 절차 내에 자치구의 합리적이고 건전한 재정운영을 유도할 수 있는 기제를 마련하여 효율적인 재원배분과 자치구 재정건전화의 달성에 기여하고자 함.
- 본 연구의 구체적인 연구목적은 다음과 같음.
 - 첫째, 인천광역시 8개 자치구의 실정에 부합하는 합리적인 조정교부금제도 개선
 - 둘째, 1·2단계 재정분권의 영향 분석에 기초한 시비보조사업 보조율 개선안 검토
 - 셋째, 자치구 조정교부금제도 개선에 따른 자치구 재정영향 분석

3) 연구구성

- 상기 연구배경 및 목적에 따라 본 연구는 아래와 같이 구성됨.
- 제2장에서는 자치구 조정교부금제도를 포함한 우리나라 지방재정조정제도의 유형과 제도별 설립목적 및 운영실태 등을 고찰함.
 - 특히, 자치구 조정교부금제도에 대해서는 특별·광역시별 운영 제도와 현황 등을 비교하며 구체적으로 고찰함.
- 제3장에서는 현 정부의 1·2단계 재정분권에 따른 인천광역시 본청과 자치구의 영향을 분석하고, 이를 토대로 인천광역시의 자치구 조정교부금제도 및 시비보조사업 보조율 개선 방향에 대해 검토함.
 - 1·2단계 재정분권의 영향을 분석하기 위하여 인천광역시 본청과 자치구의 재정여건, 현행 자치구 조정교부금제도의 현황 및 실태를 분석함.
- 제4장에서는 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 개선방안을 도출함.
 - 구체적으로 교부율, 조정률, 측정단위, 자체노력 반영 등에 대한 각각의 대안을 제시하고, 개선안에 따른 자치구별 조정교부금 규모의 증감 효과를 분석함.
- 제5장에서는 연구의 주요 내용을 요약하고, 인천광역시 자치구의 재정여건 개선과 자치구 간의 재정격차 완화를 위한 자치구 조정교부금제도의 개선방안을 제안함.

2. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

(1) 공간적 범위

- 인천광역시 본청 및 8개 자치구
 - 8개 자치구 : 중구, 동구, 미추홀구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구

(2) 시간적 범위

- 기준연도 : 2021년도 조정교부금
- 목표연도 : 2022년도 조정교부금
- 분석대상 : 최근 5년간(2016~2020년도) 예산 및 결산자료

(3) 내용적 범위

- 재정여건 및 재정현황 분석
 - 인천광역시 및 타 특별·광역시 재정현황 비교 분석
 - 인천광역시 8개 자치구 재정여건, 재정수요, 재정현황 분석
 - 인천광역시와 자치구 간 재정불균형 실태 분석
 - 인천광역시 자치구 재정의 문제점 및 쟁점 사항 도출
- 조정교부금제도 및 실태 분석
 - 지방재정조정제도 의의 및 기능, 유형
 - 중앙-지방 간 제도 : 지방교부세제도, 국고보조금제도(국가균형발전특별회계 포함)
 - 광역-기초 간 제도 : 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 시·도비보조금
 - 지방-지방 간 제도 : 지역상생발전기금제도
 - 조정교부금제도의 의의 및 목적

- 인천광역시 및 타 특별·광역시 조정교부금제도 비교 분석
 - 운영 조례, 교부방식, 기준재정수입 및 기준재정수요 등 산정방식, 산정항목 등
- 인천광역시 조정교부금제도의 문제점 및 쟁점 사항 검토
- 인천광역시 조정교부금제도 개선방안
 - 조정교부금 측정항목, 측정단위 등 산정방식 개선
 - 보통교부세제도와 연계한 조정교부금제도 개선
 - 자치구 재정여건 개선을 위한 인센티브(패널티) 방안
 - 조정교부금 교부율 인상(안) 및 적용시기 제시
 - 개선(안)에 따른 자치구 간 재정형평성 분석
- 인천광역시 시비보조사업 보조율 개선방안
 - 지방세제 구조 개편에 따른 자치구 재정수입 증가 규모 예측
 - 1·2단계 재정분권에 따른 자치구 재정수입 증가 규모 예측
 - 자치구 재정부담 변화에 따른 시비보조사업 보조율 조정안 검토
- 조정교부금제도 개선(안)에 따른 자치구 재정영향 분석
 - 조정교부금 산정방식 개편에 따른 자치구 조정교부금 증감 및 영향 분석
 - 조정교부금 교부율 인상에 따른 인천광역시와 자치구의 재정부담 영향 분석
- 재정분권 1단계 및 2단계에 따른 인천광역시와 자치구의 재정영향 분석
 - 1단계 재정분권에 따른 인천광역시 본청과 자치구 세입의 직접효과 및 간접효과 분석
 - 1단계 재정분권에 따른 인천광역시 및 자치구의 총 세입 효과 분석
 - 2단계 재정분권 추진방향에 기초한 인천광역시 및 자치구 세입·세출 효과 분석
 - 1·2단계 재정분권을 반영한 인천광역시 자치구 조정교부금제도 개선안 도출

2) 연구방법

(1) 연구수행 방향

- 중앙정부 재정정책 방향 및 행정환경 변화를 고려한 제도 개선안 마련
 - 재정분권 정책 및 미래 행정수요를 반영한 기준재정수요 보강
- 선행연구 및 타 특별·광역시 운영사례 비교 분석을 통한 개선안 모색
 - 보통교부세 및 타 특별·광역시 조정교부금 산정방식 검토를 통한 시사점 도출
- 조정교부금 산정기준의 객관성 및 합리성 강화
 - 자치구별 이해 관계자 및 전문가 의견 수렴을 통한 신뢰성 및 타당성 확보
- 조정교부금제도 개선을 통한 자치구 재정형평화 효과 극대화 모색
 - 자치구 간 재원 배분의 형평성 제고, 인천시민의 균등한 삶의 질 보장

(2) 이론적 접근방법

- 거시적 접근
 - 사회변화 전반에 대한 외부환경 분석을 통해 정책여건 및 행정수요의 변화 분석
 - 중앙정부 재정정책 방향 및 제도개선에 따른 거시적 측면의 재정변화 분석
- 미시적 접근
 - 인천광역시 내부환경 분석을 통한 자치구별 재정여건 및 재정수요, 재정역량 분석
 - 인천광역시 자치구별 재정수입과 수요분석을 통해 미시적 측면의 재정영향 요인 도출

(3) 방법론적 접근방법

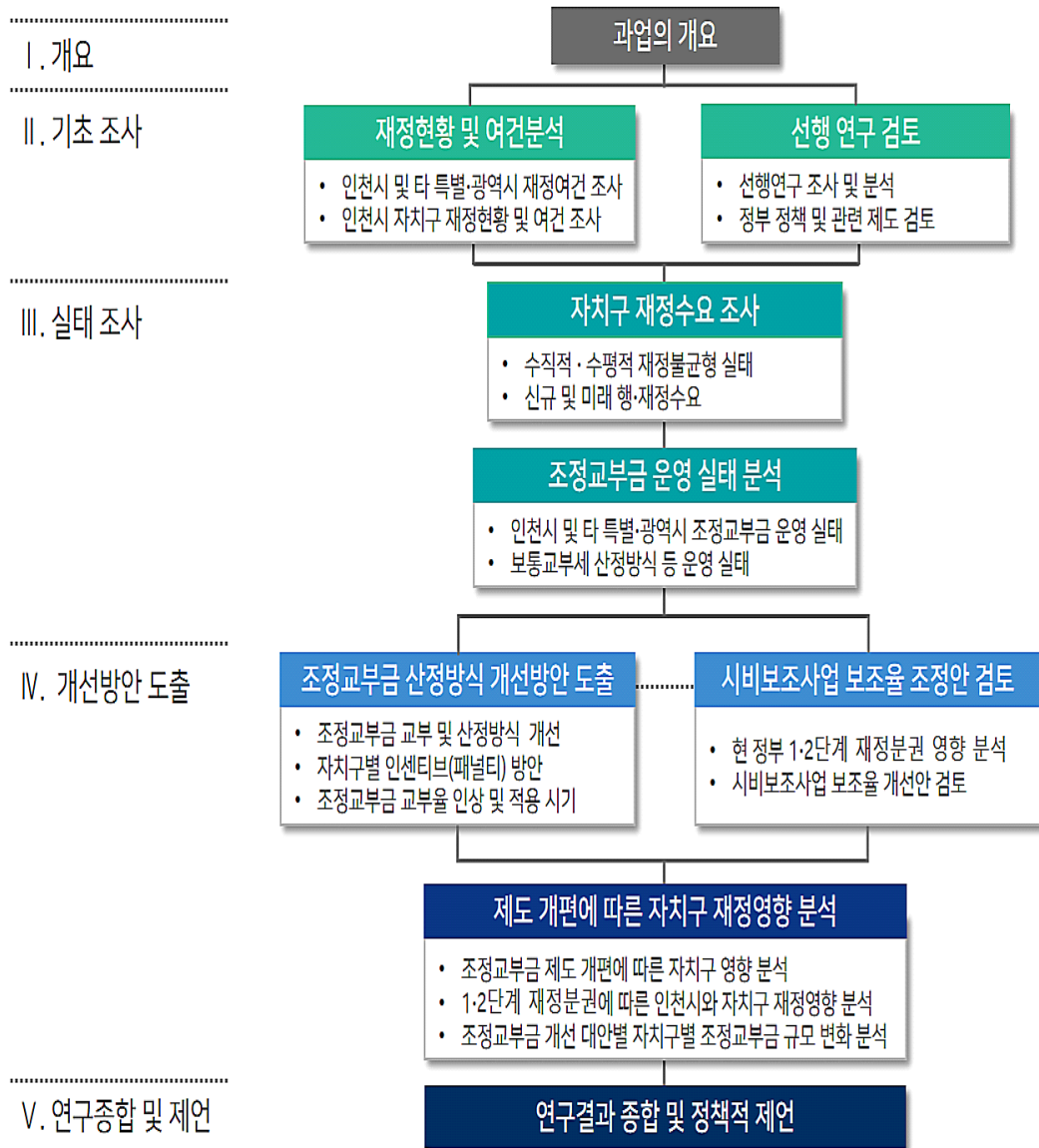
- 정성적 접근
 - 인천광역시 및 타 특별·광역시 조정교부금 운영사례 분석을 통한 시사점 도출
 - 자치구 예산담당자 의견수렴 및 전문가 자문회의를 통한 조정교부금 산정방식 개선의 객관성 및 합리성 강화

○ 정량적 접근

- 자치구별 재정수요 산출을 위한 측정항목 및 측정단위 등에 관한 상관분석
- 조정교부금 교부율 및 산정방식 개선 등에 따른 효과 분석

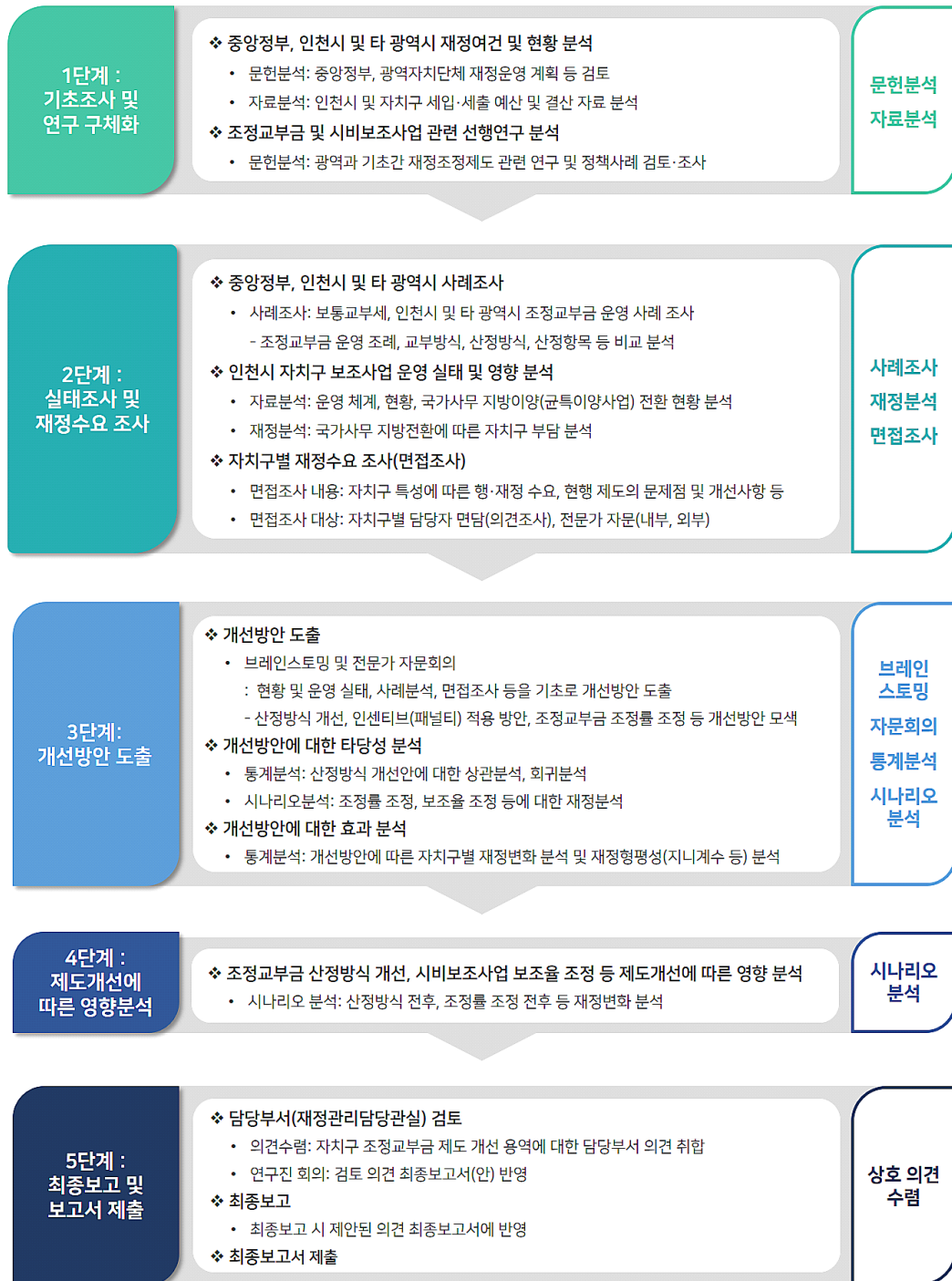
(4) 단계별 수행체계

[그림 1-1] 본 연구의 단계별 수행체계



(5) 단계별 세부수행 방법

[그림 1-2] 본 연구의 세부수행 방향



우리나라 지방재정조정제도의 의의 및 종류



우리나라 지방재정조정제도의 의의 및 종류

1. 지방재정조정제도의 의의와 유형

1) 지방재정조정제도의 의의와 기능

(1) 지방재정조정제도의 의의와 필요성

- 지방재정조정제도(Intergovernmental Fiscal Transfer, Grants-in-Aids)는 지방자치단체 간의 재정적 불균형을 시정하기 위한 여러 제도를 총칭하는 것임.
- 구체적으로는 ① 국가와 지방자치단체 간의 재원배분 조정, ② 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재원배분 조정, 그리고 ③ 동급 지방자치단체 간의 재원 재배분을 통해 재원불균형을 조정하는 재정이전 제도를 의미함.
- 지방자치단체의 바람직한 역할 수행을 재정적인 측면에서 뒷받침해 주기 위한 장치라고 할 수 있음.
- 지방자치단체의 행정기능 수행에 필요한 경비는 기본적으로 지방세 및 세외수입으로 구성되는 자체재원을 통해 충당하는 것이 바람직함.
- 그러나, 「지방세법」에 따른 동일한 세원을 갖고 있음에도 불구하고, 지방자치단체 간에는 관할지역의 부존자원 가치, 인구, 면적, 경제력 등에서 기인하는 재원조달 능력에 차이가 존재하므로, 재원보장 및 재정격차 완화를 위한 조정 과정이 필요함.
- 단순히 국세를 지방세로 이전하는 조세체제의 개편만으로는 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완전히 해소할 수 없으며, 심지어 어떠한 경우에는 국세의 지방세 이전으로 인해 재정격차를 더욱 확대시킬 수도 있음.

- 이와 같은 예로는 지방소비세를 들 수 있을 것임.
- 따라서, 지방자치단체 간에 고루 분포된 세원은 지방세의 주요 세원으로 정하고, 대도시나 일부 지방자치단체에 편재된 세원은 국세로 삼아 징수하는 등 취약한 지방재정의 구조를 보완하는 제도가 필요함.
- 이러한 목적에서 도입된 지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정수준(National Minimum) 또는 일정한 행정수준(National Standard)을 유지하는데 필요한 재원을 보장해 주는 역할을 하고 있음.
- 또한, 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화시키기 위해 국세 (또는 광역자치단체세) 수입의 일부 및 기타 자금을 일정 기준에 따라 지방자치단체에 배분해 주는 기능을 하고 있음.

(2) 지방재정조정제도의 역할과 기능

- 전술한 바와 같이 지방재정조정제도는 자본주의가 발전함에 따라 필연적으로 발생할 수밖에 없는 지방자치단체 간의 경제 및 재정격차(Fiscal Disparities Across Jurisdictions)를 시정하기 위한 제도이며, 국민 누구나 어느 지역에 거주하더라도 일정한 또는 최소한의 행정수준을 향유할 수 있는 행정서비스의 재원을 보장해 주기 위한 장치임.
- 이러한 지방재정조정제도는 구체적으로 다음과 같은 역할과 기능을 담당함.
- 첫째, 중앙정부와 지방자치단체 간의 세원분포 불균형에서 기인하는 수직적 재정불균형을 조정하고, 지방자치단체의 재정활동에 필요한 재원을 보전해 줌.
 - 중앙정부와 지방자치단체 간에는 기능배분과 관련한 자원조달 능력에 차이가 존재함.
 - 이로 인해 수직적 불균형이 발생하고 있으며, 지방자치단체는 행정서비스 공급에 필요한 자원조달의 어려움을 겪고 있음.
 - 특히 우리나라와 같이 세원분리 방식에 의해 중앙정부와 지방자치단체 간의 세목을 배분하는 경우에는 대체로 충분한 세수 확보가 가능한 세목을 국세로 할당하고, 그렇지 못한 세목을 지방세로 배정하는 측면이 있음.

- 실제로 우리나라 조세 총액에서 국세와 지방세가 차지하는 비중은 2019년 기준으로 76.4% 대 23.6% 수준임(〔표 2-1〕 및 〔그림 2-1〕 참고).
- 따라서 정부는 지방재정조정제도를 통해 지방자치단체의 재정활동에 필요한 일정수준 이상의 재원을 보전해 주고 있음.

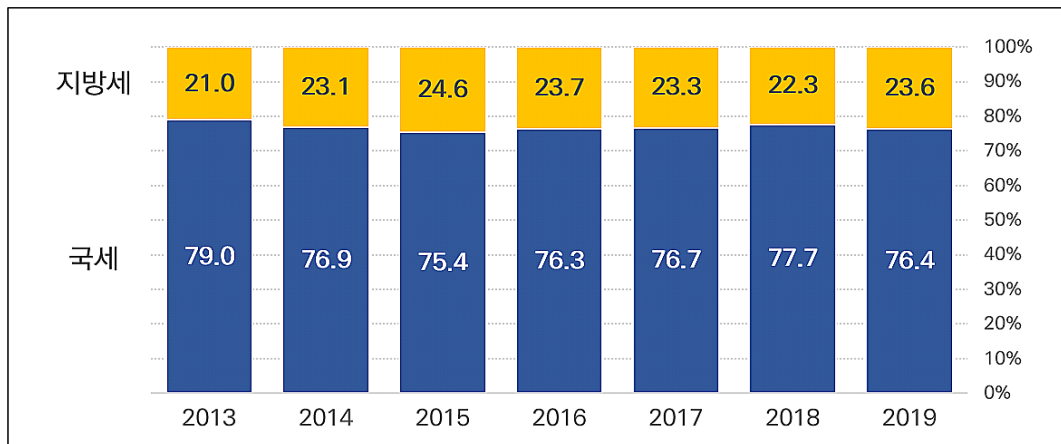
〔표 2-1〕 조세 총액 중 국세와 지방세 비중 변화(2013~2019년도)

(단위 : 억원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
조세 총액	2,556,854	2,672,448	2,888,629	3,180,934	3,457,940	3,778,887	3,839,147
국세	금액	2,019,065	2,055,198	2,178,851	2,425,617	2,653,849	2,935,543
	비중	79.0	76.9	75.4	76.3	76.7	76.4
지방세	금액	537,789	617,250	709,778	755,317	804,091	904,604
	비중	21.0	23.1	24.6	23.7	23.3	23.6

자료 : 행정안전부(2020), 지방세통계연감.

〔그림 2-1〕 조세 총액 중 국세와 지방세의 비중 변화(2013~2019년도)



자료 : 행정안전부(2020), 지방세통계연감.

- 둘째, 지역 간에 존재하는 부존자원, 경제력, 서비스 공급비용 등의 차이에서 기인하는 수평적 재정불균형을 조정하며, 지방자치단체 간의 소득 재분배 수단으로 사용됨.
- 각 지방자치단체는 「지방세법」에 따라 동일한 세원을 갖고 있음에도 불구하고, 부존자원의 가치나 경제력 수준 등에 의해 상이한 조세부담능력을 갖고 있음.
- 즉, 지방세와 세외수입 등 거두어들이 수 있는 자주적 재정수입에 불균형이 발생하여 재정력 격차가 존재함(〔표 2-2〕 참고).

- 또한, 각 지방자치단체의 행정구역 면적, 인구밀도, 물가, 지가 등 사회경제적 환경에 따라 공급비용이 상이할 수 있어 동일한 재원을 가졌더라도 제공하는 행정서비스 수준에 편차가 존재함.
- 즉, 동일한 행정서비스를 공급함에도 불구하고, 지방자치단체마다 소요되는 재원의 규모가 상이할 수 있음.
- 이러한 경우 동일한 경제적 여건을 가진 사람들일지라도 주거지에 따라 상이한 행정서비스를 제공받게 되는 수평적 형평성의 문제를 초래함.
- 따라서 정부는 지방재정조정제도를 통해 지방자치단체의 재정수입과 재정지출 규모에 대한 재정균등화(Fiscal Equalization)을 도모하고 있음.

[표 2-2] 지방자치단체별 재정자립도(2020년도 기준)

(단위 : %)

구분	특별시	광역시	특별자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	46.6					27.7		
	78.9	44.9	65.6	36.3	38.7	27.8	17.3	28.5
최고	78.9	51.8 인천 분청	65.6	53.9 경기분청	38.7	70.7 경기 과천	45.3 울산 울주	70.6 서울 강남
최저	서울 분청	40.3 광주 분청	세종	23.9 전북 분청	제주	12.2 강원 삼척	6.7 경북 봉화	9.3 대전 동구

주 : 재정자립도는 지방자치단체의 일반회계 예산에서 자체자원(지방세+지방세수입)이 차지하는 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(2021), 2021년도 지방자치단체 통합재정 개요.

- 셋째, 지방자치단체의 공공재 공급에 따른 외부효과(Externality)를 내부화함으로써 효율성을 제고함.
- 일부 지방공공재는 해당 지방자치단체의 공급효과가 다른 지방자치단체에까지 확산되는 파급효과(Spillover Effect)가 존재함.
- 만약 어떤 지방자치단체가 다른 지방자치단체의 공급비용을 부담하면서도 아무런 혜택을 받지 못할 경우, 바꿔 말하면 어떠한 지방자치단체가 다른 지방자치단체의 공공재 창출로부터 파생되는 혜택을 아무런 비용부담 없이 누리게 되는 경우, 국가 전체적으로는 자원배분의 비효율성이 발생할 수 있음.

- 전자는 무임승차자(Free-Rider)에 의한 비용확산(Spillover Cost)의 문제를, 후자는 편익 확산(Sprillover Benefit)의 문제를 맞이하여 공공재 공급에 왜곡현상을 낳게 됨.
- 따라서 정부는 지방재정조정제도를 통해 지방자치단체가 사회적으로 바람직한 수준까지 공공재를 공급하고, 편익에 상응하는 비용을 부담할 수 있도록 하고 있음.
- 지역 간에 외부효과를 유발하는 지방공공재는 어느 한 지방자치단체가 공급할 유인이 적으므로, 정부가 지방재정조정제도를 통한 재정적 유인으로 적정수준의 공급이 이루어지도록 하는 것임.
- 각 지방자치단체는 지역주민들이 받는 혜택만큼만 비용을 부담하며, 지역 외 주민들이 받는 편익에 소요된 비용은 정부가 지방재정조정제도를 통해 부담함으로써, 왜곡된 자원배분을 조정하는 구조라 할 수 있음.
- 넷째, 모든 지방자치단체에 필요 불가결한 공공지출 수준을 유지 및 보장하는 한편, 특정 공공지출을 장려하는 기능을 수행함.
 - 지방자치단체의 공공지출 수준은 주민의 유입·유출을 결정하는 중요 변수 중 하나임.
 - 특히 저출산·고령화 시대를 맞아 인구의 이동과 도시집중이 심각한 문제로 대두되고 있는 우리나라의 경우에는 필요 불가결한 최저 공공지출을 유지하기 위한 차원에서 지방재정조정제도가 갖는 의의가 매우 크다고 볼 수 있음.
- 다섯째, 정부가 수행해야 하는 사무 중 일부를 지방자치단체가 수행하게 함으로써, 행정효율을 향상시킴.
 - 국가의 사무이거나, 사회 전체적인 효율을 증가시킬 필요가 있어 정부가 시행 중인 사업들 중에는 정부가 직접 수행하는 것보다 지방자치단체에 위임하여 수행토록 하는 것이 더 효과적인 부문들이 존재함.
 - 정부보다는 각 지방자치단체가 지역주민의 선호나 지역 환경의 특수성 등에 관한 정보를 더 많이 갖고 있고, 이해도도 높기 때문임.
 - 이러한 경우, 정부는 해당 부문을 지방자치단체에게 이양 또는 위임하면서 지방재정조정제도를 통해 필요한 재원을 전달하고 있음.
 - 해당 사무 및 사업들의 궁극적인 책임은 정부에게 있으므로, 관련 비용을 정부가 부담하는 것이 타당하기 때문임.

- 여섯째, 지방자치단체의 자구노력을 촉발시키는 한편, 재정운영의 자율성을 제고함.
 - 지방재정조정제도는 정액보조금과 같이 지방자치단체의 재정운영에 자유재량 영역을 확대시켜 주는 역할을 담당하고 있음.
 - 정부가 징세부(Tax Effort-Related) 보조금처럼 각 지방자치단체의 자체수입 증대 노력을 지방재정조정제도와 결부시킬 경우, 자구노력을 촉발시키는 효과를 볼 수 있음.

2) 지방재정조정제도의 유형

- 지방재정조정제도는 국가에 따라 그 종류가 다르고 명칭도 다양하나, 사용 용도에 대한 제한 여부, 자원배분 과정에서의 배분공식 이용 여부, 지방자치단체의 비용분담 여부, 재정조정 재원의 상한 여부 등을 기준으로 구분하는 것이 가장 일반적인 방법임.
- 지방재정조정제도는 사용 용도에 대한 제한 여부에 따라 일반보조금(General Grants)과 특정보조금(Categorical Grants)으로 구분됨.
 - 일반보조금은 정부가 지방자치단체에게 특별한 용도를 부여하지 않고 재정지원을 하는 보조금을 말하는데, 재원의 사용에 있어 지방자치단체가 원하는 어떤 방식으로든 사용할 수 있어 무조건부보조금(Unconditional Grants)이라고도 불림.
 - 특정보조금은 정부가 지방자치단체에게 특정 공공사업에 사용하도록 용도를 한정하여 지원하는 보조금을 말하는데, 재원의 사용에 있어 지방자치단체가 정부의 조건이 따라야 하므로 조건부보조금(Conditional Grants)으로 지칭되기도 함.

(1) 일반보조금

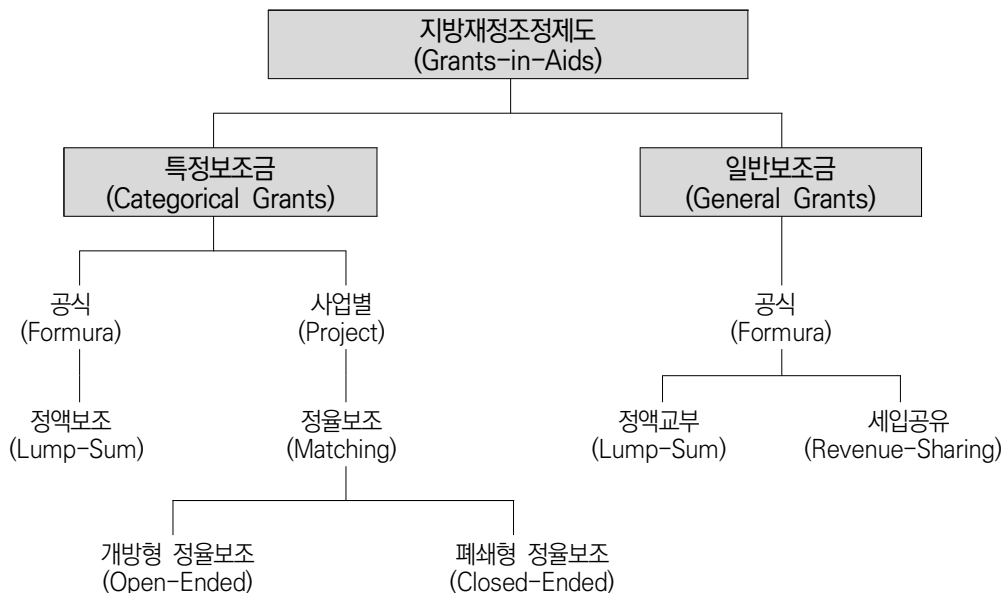
- 일반보조금(General Grants)은 통상 인구, 면적, 1인당 소득 등 지방자치단체가 제어할 수 없는 요인들을 고려하여 일정한 공식(Formula)에 의해 배분규모가 산정되며, 세입공유보조금(Revenue Sharing Grants)과 정액보조금(Lump-Sum Grants)으로 구분됨.
 - 전자는 지방자치단체의 재정 관련 노력을 반영하여 보조금을 제공하는 것이고, 후자는 일정한 배분공식에 의해 해당 지방자치단체에게 정액의 보조금을 제공하는 형태임.

- 우리나라의 보통교부세와 부동산교부세, 그리고 자치구 조정교부금 및 시·군 조정교부금의 일반조정교부금 등이 일반보조금에 해당함.

(2) 특정보조금

- 특정보조금(Categorical Grants)은 정부가 사업의 재원 일부를 지방자치단체가 부담하는 조건으로 지급하는 정률보조금(Matching Grants), 그리고 지방자치단체의 부담 여부와 무관하게 일정한 공식에 따라 지원하는 정액보조금(Lump-Sum Grants)으로 구분됨([그림 2-2] 참고).
- 정률보조금은 보조금 수혜 지방자치단체의 공공사업에 소요되는 단위비용을 낮추는 가격효과(price effect)를 발생시킴.
- 정률보조금은 정부가 지원하는 자금 총액에 제한을 두는 폐쇄형 정률 보조금(Closed-Ended Matching Grants), 그리고 보조금이 지원되는 사업비용 중에서 정부와 지방자치단체가 분담하여야 할 비중만을 결정하고 보조금의 총액에 대해서는 제한을 두지 않는 개방형 정률보조금(Open-Ended Matching Grants)으로 구분됨.
- 우리나라의 국고보조금이 특정보조금에 해당함.

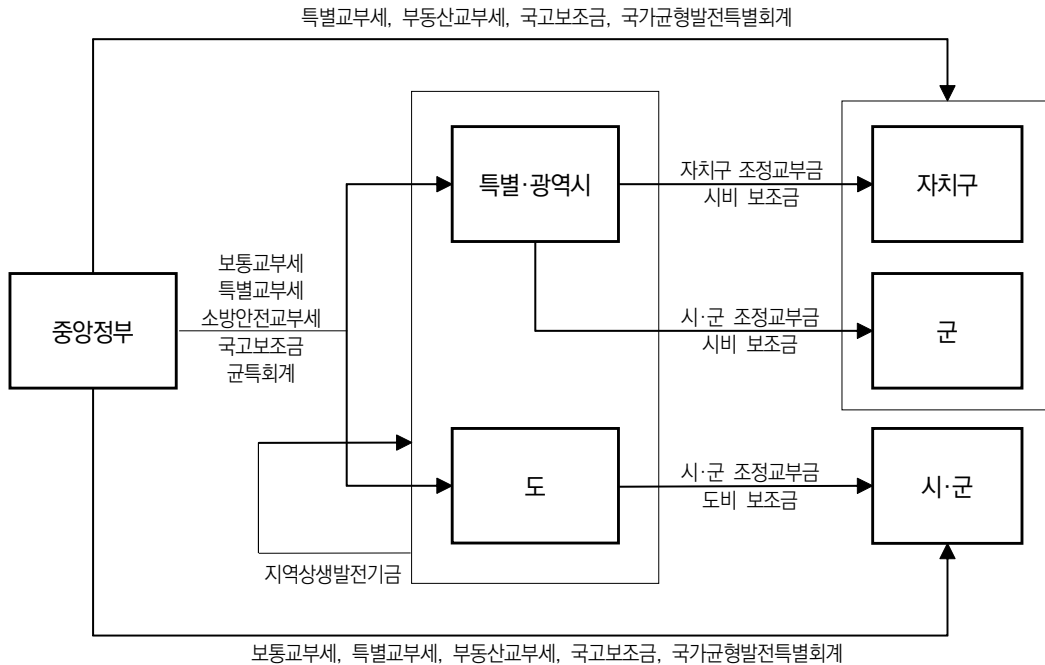
[그림 2-2] 지방재정조정제도의 유형별 분류



3) 우리나라 지방재정조정제도의 개요

- 우리나라의 지방재정조정제도는 현재 세 가지 차원에서 운영되고 있는데, 첫째는 중앙정부와 지방자치단체 간의 지방재정조정제도이고, 둘째는 광역자치단체와 기초자치단체 간의 지방재정조정제도이며, 셋째는 지방자치단체 간에 이루어지는 지방재정조정제도임.
- 중앙정부와 지방자치단체 간의 지방재정조정제도는 2005년도에 큰 틀의 구조 개편을 겪은 후, 현재까지 지방교부세제도와 국고보조금제도로 운영되고 있음.
 - 기존의 지방교부세 및 지방양여금, 국고보조금의 3원 체제에서 지방교부세와 국고보조금의 이원 체제로 전환되었으나, 세부적으로는 매우 복잡하게 설계됨.
 - 지방교부세제도에는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세가 존재하며, 국고보조금제도에는 일반국고보조금과 국가균형발전특별회계가 운영 중임.
 - 보통교부세는 광역자치단체인 특별·광역시와 도, 그리고 시·군을 교부대상으로 하고 자치구는 직접 교부대상에서 제외되어 있으며, 특별교부세는 전 지방자치단체를 대상으로 함.
 - 부동산교부세는 기초자치단체를 교부대상으로 하고, 소방안전교부세는 광역자치단체를 교부대상으로 함.
- 광역자치단체와 기초자치단체 간의 지방재정조정제도는 특별·광역시와 자치구 간의 재정조정제도, 그리고 도와 시·군 간의 재정조정제도로 구분됨.
 - 특별·광역시와 자치구 간의 재정조정제도에는 자치구 조정교부금과 시비보조금이 있으며, 도와 시·군 간의 재정조정제도에는 시·군 조정교부금과 도비보조금이 존재함.
 - 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 울산광역시의 경우에는 군 지역이 존재하므로, 해당 군에 시·군 조정교부금과 시비보조금을 교부함.
- 한편, 2010년부터는 광역자치단체 간의 지방재정조정제도로서 지역상생발전기금제도가 운영되고 있음.
- 이러한 우리나라의 지방재정조정제도를 도식화한 것은 다음의 [그림 2-3]과 같음.
 - 각 제도의 개요는 이하에서 살펴보고, 제도별 자세한 내용은 다음 절부터 차례대로 고찰해 보기로 함.

[그림 2-3] 우리나라의 지방재정조정제도



(1) 중앙정부와 지방자치단체 간의 지방재정조정제도

① 지방교부세제도

❖ 지방교부세제도의 개요

- 지방교부세제도는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는 데 그 목적을 두고 있으며, 그 기능으로는 재정조정기능과 자원보장기능이 존재함.
- 여기서 재정조정기능이란 지방자치단체 간의 재정력 격차를 해소하기 위해 지방교부세의 재원을 적정하게 배분함으로써 지방자치단체 상호 간의 자원 부족분을 조정하고 균형을 도모하는 것을 의미함.
- 정부는 지방교부세 총액을 내국세의 19.24%에 해당하는 금액과 종합부동산세 총액, 그리고 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45%로 법정화하여 지방자치단체의 재원을 총액으로써 보장하고 있음.

- 보통교부세의 경우 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 기준 설정을 통해 모든 지방자치단체가 행정의 계획적인 운영이 가능하도록 부족한 재원을 보장해 주고 있음.
- 반면, 특별교부세는 보통교부세의 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요나 보통교부세 산정 이후 발생한 재해 등 특별한 재정수요가 있는 경우에 재원 보장을 위해 특별함.
- 보통교부세는 국가와 세원을 공유하는 세원 재배분의 한 형태이며, 지방자치단체의 독립된 고유재원으로서의 성격을 가지고 있음.
 - 「지방교부세법」 제4조는 보통교부세의 재원을 내국세의 19.24%³⁾로 규정하고 있음.
 - 이와 같은 규정은 국세수입 중 일정비율이 당연히 보통교부세가 된다는 것을 의미하며, 보통교부세가 단순히 국고에서 지원되는 교부금이 아니라 본래 지방자치단체가 공유한 고유재원이라는 것을 표현하고 있는 것임.
- 보통교부세는 법령에서 정한 객관적인 기준에 의하여 재정이 부족한 지방자치단체에 교부되지만, 일단 교부된 보통교부세를 어떤 용도에 사용할 것인가는 그 지방자치단체의 자율에 맡겨져 있고, 국가가 지방교부세를 교부함에 있어서 일정한 조건을 붙이거나 용도 제한을 할 수 없다는 특징을 가짐.
 - 이는 용도 제한을 두고 있는 국고보조금과의 가장 큰 차이점이라 할 수 있음.
- 부동산교부세는 2005년도에 부동산투기 억제를 위한 국가 정책적 목적에서 지방세인 종합토지세와 재산세가, 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화되는 과정에서 도입됨.
 - 당시에는 국세인 종합부동산세 도입에 따른 지방자치단체의 보유세 및 거래세 감소분을 보전하고, 잉여재원은 균형재원으로써 지방자치단체별 재정여건, 사회복지, 지역교육, 부동산보유세 규모 등을 고려하여 종합부동산세 총액을 시·도 및 시·군·자치구에 산정하고 교부함.
 - 그러나 2010년부터는 시·도세인 지방소비세 도입을 계기로 부동산교부세는 전액 균형재원으로써 정부가 시·군·자치구(제주특별자치도 및 세종특별자치시 포함)별로 교부하고 있음.

3) 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세) 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45%와 다른 법률(국가균형발전 특별법)에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목, 즉 주세의 해당금액은 제외함.

- 소방안전교부세는 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위해 2015년부터 신설하여 산정 및 교부되고 있는 지방교부세임.
- 담뱃값 인상에 따라 주요 화재의 원인인 담배에 대해 부과하는 개별소비세 총액 일정률을 소방재원으로 확충하고자 도입됨.
- 당초에는 담배에 대한 개별소비세 총액의 20%를 소방사무, 재해위험 시설 예방 및 개선, 주민 안전관리 등의 소요재원을 보전하는 데 교부되어 옴.
- 2020년부터는 담배에 대한 개별소비세 총액의 45%를 재원으로 하고 있음.

[표 2-3] 우리나라 지방교부세의 구성

구분	기초 자원	용도	배분방식	교부대상
보통교부세	내국세의 19.24%×97%	일반재원	기준재정수요와 기준재정수입의 차이인 재정부족액 기준으로 교부	시·도, 시·군 (자치구 제외)
특별교부세	내국세의 19.24%×3%	특정재원	지역현안, 재난안전관리, 국가지방협력수요 사업에 대해 사업별·시책별로 교부	전국 지자체
부동산교부세	종합부동산세 총액	일반재원	재정여건, 사회복지, 지역교육, 보통세 규모 등에 따라 교부	기초 지자체 (세종, 제주 포함)
소방안전 교부세	담배개별소비세의 45%	특정재원	소방 및 안전시설 현황과 투자소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건에 따라 교부	시·도

주 : 내국세에서 제외되는 세액은 목적세 및 다른 법률에서 특별히 재원으로 사용되는 세목의 금액과 담배 개별소비세 총액의 45%, 종합부동산세 총액임.

자료 : 이재원(2019). 지방재정론, p.180. 수정 인용.

❖ 지방교부세제도의 변천

- 지방교부세제도는 1951년 임시지방분여세제도로 시작되었으며, 현재와 같은 지방교부세제도의 골간이 형성된 것은 1969년 법정교부율이 채택되면서임.
- 다만, 1972년 8·3조치(대통령 긴급명령 제15호 경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령)로 법정교부율이 유보되어 국가예산으로 지방교부세 재원규모를 결정하는 시기도 있었음.
- 그 후 1983년부터 다시 법정교부율이 부활되어 지방교부세제도는 지금까지 지방자치단체의 중요한 재원으로써 그 기능을 수행하고 있음.
- 지방교부세의 재원 배분을 변화 살펴보면, 1983년 이후 13.27%로 운영되어 오다가 2000년 15%로 인상되었고, 2005년에는 기존의 지방양여금 재원 중 도로사업양여금 등 일부가 지방교부세로 재원화되고 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원보전을 위해 분권교부세가 신설되면서 19.13%로 인상됨.

- 그리고 2006년에 분권교부세율이 0.83%에서 0.11%로 인상되면서 교부세율은 현행 19.24%가 되었음.
- 한편, 지방교부세제도의 종류 변화를 살펴보면, 2004년까지는 보통교부세와 특별교부세로만 운영되어 오다가 2005년 분권교부세와 부동산교부세가 신설되고, 2015년에는 소방안전교부세가 도입되며 분권교부세는 보통교부세와 통합 폐지됨.
- 이에 따라 현재 지방교부세제도는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 운영되고 있음.

[표 2-4] 우리나라 지방교부세제도의 변천

연도	주요 개편내용
1951	임시지방분여세법으로 출발
1952	임시분여세법 제정
1958	지방재정조정교부금법 제정(1959년 시행)
1961	지방교부세법 제정(1962년부터 시행, 국세 중 특정 세목의 일정률 교부)
1968	법정교부율 방식 채택(내국세액의 17.6%, 보통교부세 16%, 특별교부세 1.6%)
1973	법정교부율제도 폐지(통상 내국세의 11% 수준에서 교부)
1982	법정교부율 방식 부활(내국세의 13.27%) - 1982년 교부세의 내국세 대비 비율 12.88% + 내무부 국고보조금 221억원(내국세 0.39%)
1995	증액교부금 도입(농어촌특별세관리특별회계에서 전입되는 금액)
1999	법정교부율 인상(내국세의 15.0%, 2000년부터 시행)
2004	법정교부율 인상(내국세의 19.13%, 증액교부금·지방양여금 폐지, 분권교부세 신설 2005년부터 시행)
2005	부동산교부세 신설(종합부동산세 전액)
2006	법정교부율 인상(내국세의 19.24%), 분권교부세 재원 인상분 0.94% 추가
2014	특별교부세 비율 인하(4%→3%)
2015	소방안전교부세 신설(담배분 개별소비세 20%), 분권교부세 보통교부세로 통합
2019	소방안전교부세율의 인상(담배분 개별소비세의 20%→45%) - 단, 2019년도는 27.5%, 2020년도는 38.75%만 적용

❖ 지방교부세제도의 실태

- [표 2-5]는 연도별로 지방교부세의 교부내역을 보통교부세, 특별교부세, 증액교부금⁴⁾, 분권교부세⁵⁾, 부동산교부세, 소방안전교부세 등으로 구분하여 나타낸 것임.

- 4) 증액교부금은 내국세의 15%인 지방교부세 총액과는 별도의 재원이며, 지방재정 상 부득이한 수요가 있는 경우 국가가 법정교부세 외에 별도로 증액 교부하는 교부금으로서 특정재원의 성격을 지니고 있음. 따라서 내국세에 대한 지방교부세의 총액비율이 법정교부율보다 다소 높게 운영되었으며, 증액교부금제도는 2005년부터 폐지됨.
- 5) 분권교부세는 2005년에 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 이에 소요되는 재원을 합리적으로 보전하기

- 지방교부세의 총규모 변화를 살펴보면, 2001년 10조원을 돌파한 후, 5년만인 2006년에 20조원을 넘어섰고, 2008년 31조원 이후로 글로벌 금융위기와 지방소비세 도입 등에 따른 내국세 감소로 인해 총재원이 감축돼 2010년 규모가 28조원으로 줄어듦.
- 2011년부터는 다시 증가 추세를 보이며 2017년 44조원을 기록하였고, 2018년에는 49조원, 2019년에는 약 58조원까지 규모를 불리게 되었으나, 코로나19 등의 영향으로 2020년에는 52조원 수준으로 감소함.

[표 2-5] 연도별 지방교부세 교부내역(1995~2020년도)

(단위 : 백만원)

구분	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	소방안전교부세 (중액교부금)
1995	5,484,226	4,985,661	498,565			-
1997	6,798,732	6,142,666	614,266			(41,800)
1999	6,710,770	5,782,518	578,252			(350,000)
2000	8,266,546	7,468,678	746,868			(51,000)
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953			(57,500)
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490			(286,025)
2003	19,910,674	12,238,522	1,223,852			(1,443,300)
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287			(154,900)
2005	19,877,486	17,927,570	711,566	845,381	392,969	
2006	21,461,392	18,691,488	743,396	1,006,508	1,020,000	-
2007	25,196,900	21,316,202	852,759	1,138,733	1,889,206	-
2008	31,098,993	25,795,852	1,039,411	1,378,423	2,885,307	-
2009	28,319,634	23,032,062	924,253	1,230,543	3,132,776	-
2010	28,012,760	24,679,136	992,880	1,318,672	1,022,072	-
2011	30,895,246	27,274,652	1,101,027	1,457,548	1,062,019	-
2012	34,186,188	30,191,425	1,257,977	1,615,433	1,121,353	-
2013	35,724,592	31,558,105	1,314,921	1,688,560	1,163,006	
2014	35,698,180	31,884,524	986,119	1,688,560	1,163,006	
2015	34,888,072	32,176,185	987,407	-	1,410,400	314,080
2016	37,967,278	35,023,661	1,083,206	-	1,445,711	414,700
2017	44,363,917	41,032,266	1,269,038	-	1,549,126	513,487
2018	49,044,581	45,211,842	1,398,305	-	2,017,174	417,260
2019	57,709,283	52,602,827	1,626,892	-	2,942,062	537,502
2020	52,206,826	46,726,415	1,445,147	-	3,320,970	714,294

주 : 2019년도까지는 최종예산+전년도 정산분이며, 2020년도는 당초예산 기준임.

자료 : 행정안전부(2020), 2020년 지방교부세 산정 해설.

위해 도입됨. 내국세 총액의 0.94%를 재원하여 지방이양사업의 성격에 따라 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하고 산정·교부함. 분권교부세는 2009년에 만료되어야 함에도 불구하고 지방으로 이양된 사회복지사업 등에 대한 지속적인 재원보전이 필요하여 2010년부터 2014년까지 5년간 연장하였으며, 2015년부터는 보통교부세로 통합됨.

② 국고보조금제도

❖ 국고보조금제도의 개요

- 국고보조금제도는 지방교부세제도와는 별도로 중앙정부와 지방자치단체 간의 연계를 더욱 강화하고, 국가의 정책적 필요에 따른 지방자치단체 사업의 지원 또는 국가위임 사무의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 대한 보조금으로 국고에서 지원하는 지방재정조정제도임.
- 구체적으로는 국가의 고유업무가 지방자치단체에 의해 대행되는 경우, 국가가 지역의 특정사업을 장려하려고 하는 경우, 지방자치단체의 재정상 필요하다고 인정되는 경우, 중앙과 지방 간 이해관계가 있는 사업을 지방자치단체가 수행하는 경우에 중앙정부가 해당 지방자치단체에 국고보조금을 지원함.
- 국고보조금제도는 2005년도 이전에는 각 중앙행정기관 부처별로 운영되었으나, 이후부터는 두 가지 시스템으로 나뉘어져 운영되고 있음.
- 하나는 기존대로 각 부처에서 운영하는 국고보조금이며, 다른 하나는 주민의 삶의 질 향상을 위한 생활기반 및 지역경제발전 관련 사업을 국가균형발전특별회계로 통합하여 기획재정부에서 운영하는 국고보조금임.
- 통상 전자를 일반국고보조금, 후자를 균특보조금으로 구분하여 지칭하며, 양자는 운영의 주체와 방식 측면에서 다소 차이를 지니고 있음.
- 국가균형발전특별회계도 국고보조금이기 때문에 일반국고보조금과 같이 기본적으로는 「보조금 관리에 관한 법률」의 적용을 받으나, 「국가균형발전 특별법」에 근거한 통합운영을 위해서 기획재정부의 「국가균형발전특별회계 운영지침」 등에 의거하여 운영되고 있음.
- 일반국고보조금과 국가균형발전특별회계는 모두 국고보조금이므로, 지방자치단체의 신청주의에 따르고 있으며, 지방비 부담이 요구됨.

❖ 국가균형발전특별회계(균특회계)

- 국가균형발전특별회계는 명칭 그대로 국가의 균형발전을 위해 2005년도에 도입됨.
 - 2004년 제정된 「국가균형발전 특별법」에 근거를 두고 있으며, 국고보조사업의 개편과 함께 2005년에 신설됨.
- 정부는 2009년 「국가균형발전 특별법」을 개정하며 국가균형발전특별회계를 ‘광역·지역발전특별회계’로 개편하고, 지역개발사업의 투자효율성 제고를 위해 지역개발사업계정 내 200여개의 사업을 24개 포괄보조사업으로 재편함.
 - 지방자치단체의 실질적 자율성 확대를 위해 재원의 용도를 포괄적으로 지정하는 포괄보조금제도를 도입한 것임.
- 2015년에는 기존의 광역경제권이 행정구역 중심의 인위적 설정으로 인해 정책효과를 체감하기 어렵다는 지적을 받아들여 ‘지역발전특별회계’로 명칭을 변경하고, 기존의 지역개발계정과 광역발전계정을 각각 생활기반계정과 경제발전계정으로 수정함.
- 2018년에는 「국가균형발전 특별법」의 개정과 함께 다시금 ‘국가균형발전특별회계’로 개칭하며 종전의 생활기반계정과 경제발전계정을 각각 지역자율계정과 지역지원계정으로 변경하고, 국가균형발전위원회의 역할을 강화함.
- 2020년 기준으로 국가균형발전특별회계 현황을 살펴보면, 4개 계정(지역자율계정, 지역지원계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정)에 8개 사업군으로 구성되어 있으며, 총 9.2조원 규모로 운영되고 있음.
 - 계정별로는 지역자율계정 2.3조원, 지역지원계정 6.6조원, 세종특별자치시 및 제주특별자치도계정 0.3조원 규모임.

[표 2-6] 중앙정부와 지방자치단체 간의 지방재정조정제도의 주요 내용

구분	지방교부세제도				국고보조금제도	
종류	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세	일반국고보조금	국가균형발전 특별회계
근거 법령	지방교부세법				보조금 관리에 관한 법률	국가균형발전 특별법
도입 목적	재원보전 및 재정불균형 시정	특별재정수요 대응	재원감소분 보전, 재정불균형 시정	소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화	특정 국가사업 지원	삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화
운영 특성	정액 공식에 의한 배분	현안수요 시책수요 재해대책수요	균형재원분	안전시설 재난예방 재정여건	법정 및 비법정사업	지역자율계정 지역지원계정 제주특별자치도계정 세종특별자치시 계정
재원 규모	내국세 19.24%		종합부동산세 100%	담배에 대한 개별소비세의 20%	국가예산	특별회계
	재원의 97%	재원의 3%				
용도	없음	세부지정	없음	포괄지정	세부지정	포괄, 세부지정
재원 성격	일반재원	특정재원	일반재원	특정재원	특정재원	특정재원

(2) 광역자치단체와 기초자치단체 간의 지방재정조정제도

① 자치구 조정교부금제도

- 자치구에는 보통교부세가 직접적으로 교부되지 않기 때문에 자치구 간에 발생하는 수평적 재정불균형과 특별·광역시와 자치구 간에 발생하는 수직적 재정불균형을 시정하기 위하여 별도의 지방재정조정제도를 두고 있는데, 이것이 자치구 조정교부금 제도임.
- 즉, 자치구 조정교부금제도의 목적은 자치구 간 세원분포의 불균형 등에서 기인하는 자치구의 재원부족분을 보전하고, 자치구 간의 재정력 격차를 완화하는 데 있음.
- 따라서 조정교부금의 주요 기능은 자치구의 재원보장기능과 자치구 간의 재정조정기능이라고 정리할 수 있으며, 이는 보통교부세의 수행 기능과 유사한 점임.
- 자치구 조정교부금은 특별·광역시의 시세 중 보통세의 일정비율을 재원으로 확보하여 배분하는데, 특별·광역시에 따라 그 비율에 차이가 있음.

- 이는 자치구 조정교부금제도에 관한 사항을 각 특별·광역시 조례를 통해 규정토록 하고 있기 때문이다.
- 이러한 자치구 조정교부금은 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 구분되며, 현재 모든 특별·광역시에서는 자치구 조정교부금 총재원의 90%를 일반조정교부금으로, 총재원의 10%를 특별교부금으로 하고 있음.
- 일반조정교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치구의 재원부족액을 기초로 교부하는 재원으로써, 자치구의 재원보장 및 자치구 간의 재정조정이라는 자치구 조정교부금제도의 주요 기능을 수행하는 재원임.
- 특별조정교부금은 일반조정교부금의 산정방법으로 포착하기 어려운 재정수요나 일반조정교부금 산정 이후에 발생한 자치구의 특별한 재정수요가 존재하는 경우 교부하는 재원임.

② 시·군 조정교부금제도

- 시·군 조정교부금제도는 시·군에서 징수하는 도세(화력발전·원자력발전 및 특정부동산분 지역자원시설세와 지방교육세 제외)의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우 47%)에 해당하는 금액을 도가 재원으로 확보하여 일정한 배분 기준에 따라 관할구역 내 시·군에 배분하는 제도임.
- 즉, 시·군 조정교부금제도는 도와 시·군 간의 수직적 재정조정과 도내 시·군 간의 수평적 재정조정을 담당하는 지방재정조정제도임.
- 현행 시·군 조정교부금제도는 자치구 조정교부금제도와 같이 일반조정교부금 및 특별조정교부금으로 구분되나, 구체적인 운영방식에는 차이가 있음.
- 자치구 조정교부금제도의 일반조정교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 재원부족액을 기초로 자치구별 교부액을 산정하나, 시·군 조정교부금제도의 일반조정교부금은 시·군의 일반적인 행정운영에 필요한 재원을 보전해 주는 일정한 공식을 통해 산정되고 있음.
- 구체적으로 시·군 조정교부금제도의 일반조정교부금은 인구 50%, 징수실적 20%, 재정력 30%를 기준으로 시·군에 배분됨.

- 그러나 시·군 조정교부금제도의 특별조정교부금은 자치구 조정교부금제도의 특별조정교부금과 유사하게 시·군 지역개발사업 등 특별한 재정수요와 재해복구를 위한 재원을 지원하는 방식으로 사용되고 있음.
- 구체적인 지원범위는 각 도의 시·군 조정교부금 관련 조례를 통해 규정하고 있음.

③ 시·도비 보조금제도

- 시·도비 보조금은 중앙정부가 지방자치단체에게 국고보조금을 지원하는 것과 동일한 논리에 의하여 광역자치단체인 시·도가 기초자치단체인 시·군·자치구에 지급하는 이전재원임.
- 현행 「지방재정법」 제23조 제2항에는 “특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.”고 규정하고 있음.
- 이에 따라 각 시·도는 시·도비 보조금 운영을 위한 조례를 제정하고, 이에 의거하여 시·도비 보조금을 배분하고 있음.
- 시·도비 보조금은 크게 두 가지 구분되는데, 하나는 국고보조사업에 대한 시·도비 부담이고, 다른 하나는 순수 시·도비 보조사업에 대한 시·도비 부담임.
- 시·도비 보조금의 배분은 국고보조금과 마찬가지로 원칙적으로 신청주의에 입각하고 있으나, 시·도비 보조가 전액 보조인 경우와 재해 발생과 같은 특별한 경우에는 시·군·자치구로부터의 신청이 없더라도 배분할 수 있음.

(3) 지방자치단체 간의 지방재정조정제도

① 지역상생발전기금제도

- 지역상생발전기금제도는 중앙정부의 감세정책에 인한 지방재정의 여건 악화 및 수도권외의 규제합리화에 따른 경제적 이익 창출, 지방소득세와 지방소비세 도입에 따른 세수의 수도권 편중 등을 배경으로 신설된 제도임.

- 재정력이 취약한 지방자치단체를 지원해주는 지방금융기관을 육성하여 궁극적으로는 지역경제 활성화와 수도권 및 비수도권 간의 상생발전을 도모하기 위해 도입됨.
- 지역상생발전기금은 수도권 3개 시·도 귀속 지방소비세의 일정률을 주된 재원으로 하고 있으며, 광역자치단체의 재정력 역지수를 기준으로 배분하기 때문에 우리나라 최초의 전국 단위 수평적 지방재정조정제도로 평가됨.
- 지역상생발전기금은 2010~2019년 기간의 경우 서울특별시, 인천광역시, 경기도 등 수도권 3개 시·도 각각의 지방소비세 총액 중에서 5/11에 해당하는 세액의 35%를 주된 재원으로 마련함.
- 2020~2022년 기간에는 1단계 재정분권으로 인한 지방소비세 인상분 10%p에서 가능 이양에 따른 재원보존분, 조정교부금 보전분 등을 제외한 지방소비세 중 수도권 3개 시·도 귀속 지방소비세액의 35%를 주된 재원으로 함.
- 2023년 이후에는 지방소비세 인상분 10%p 중 수도권 3개 시·도 귀속 지방소비세의 35%가 주된 재원으로 하게 될 예정임.
- 이러한 지역상생발전기금은 재정지원계정과 융자관리계정으로 구분할 수 있는데, 2020~2023년 동안에는 한시적으로 전환사업보전계정이 운영됨.
- 재정지원계정은 지방자치단체에 대한 재정지원 및 보조사업을 지원하며, 융자관리계정은 지방채 및 공사채 인수, 자치단체기금 예치에 따른 원리금상환 등의 목적으로 운영됨.
- 이상의 우리나라 지방재정조정제도 현황을 정리한 것은 다음의 [표 2-7]과 같음.

[표 2-7] 우리나라 지방재정조정제도의 현황

구분	분류			유형	재원		정책목적	형평화	
중앙 ↓ 지방	지방 교부세	보통교부세		일반	내국세 19.24%	97.0%	재원보장 재정격차 완화	○	
		특별교부세		특정		3.0%	특정사업 장려	X	
		부동산교부세		일반	종합부동산세 전액		재정격차 완화	○	
		소방안전교부세		특정	담배분 개별소비세 45%		소방안전 강화	○	
	국고 보조금	일반국고보조금		특정 매칭	특정부문 지원		특정사업 장려	○ (차등보조)	
		국가 균형발전 특별회계 보조금	지역자율계정 (지자체 자율)		포괄 매칭	국세(주세 40%, 교통에너지환경세 2%), 개발부담금 등		재원보장 특정사업 장려	○
			지역지원계정 (부처 편성)		특정 공모	주세 60%, 광역교통시설부담금 등		특정사업 장려	○
			제주특별자치도계정 세종특별자치시계정		전입금 등		재원보장 특정사업 장려	X	
지방 간	지역상생 발전기금 ^{주)}	재정지원계정 (수평적 재정조정제도)		일반	수도권 지방소비세 5%p 부분 35%	재원보장 특정사업 장려	○		
		융자관리계정					2015년부터 운영(기금의 50%)		X
광역 ↓ 기초	자치구 조정 교부금	보통조정교부금		일반	특·광역시 보통세 20~23.9%	90%	재원보장 재정격차 완화	○	
		특별조정교부금				특정	10%	특정사업 장려 재해복구 등	X
	시·군 조정 교부금	보통조정교부금		일반	도세 징수액 27~47%	90%	재원보장 재정격차 완화	○	
		특별조정교부금				특정	10%	특정사업 장려 재해복구 등	X
	시·도비 보조금	국고 보조사업 시·도비 부담금		특정	신축적		재원보장 시책사업 장려	X	
		시·도비 보조사업 시·도비 부담금		특정	신축적		재원보장 특정사업 장려	X	

주 : 지역상생발전기금에서는 2020~2022년 기간 동안 한시적으로 전환사업보전계정을 운영하고 있음.

자료 : 주만수(2016). 우리나라 지방재정의 현실과 과제. 토대로 수정·보완함.

2. 중앙정부와 지방자치단체 간의 지방재정조정제도

1) 지방교부세제도: 보통교부세

(1) 보통교부세 산정개요

- 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액, 즉 재정부족액을 기초로 산정하여 교부함.

$$\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액} = \text{재정부족액} \approx \text{보통교부세액}$$

- 기준재정수요액은 기초수요에 보정수요를 합산하고 소요 관련 자체노력을 가감하여 산정하며, 기준재정수입액은 기초수입에 보정수입을 합산하고 수입 관련 자체노력을 가감하여 산정함.

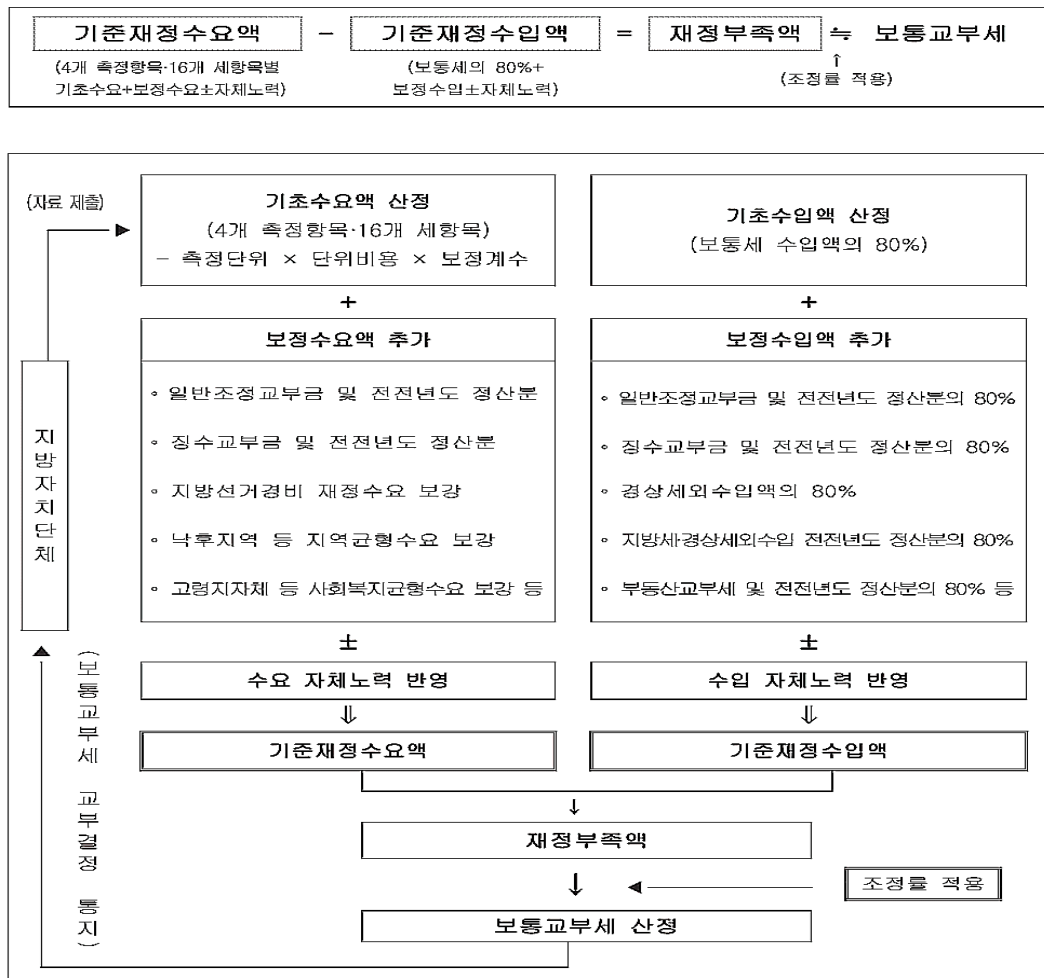
$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요 자체노력}$$

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입 자체노력}$$

- 기초수요는 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는 데 필요한 자원 규모를 산정하기 위한 것임.
 - 보정수요는 기초수요 산정방식으로 포착할 수 없는 행·재정상의 수요를 반영하기 위한 것임.
 - 수요 자체노력은 지방자치단체의 효율적인 재정운영 노력을 반영하기 위한 것임.
- 기초수입은 「지방교부세법」에서 규정하는 「지방세법」상의 보통세를 의미함.
 - 보정수입은 경상세외수입 및 시·군 조정교부금, 시·도세 징수교부금, 부동산교부세, 지역상생발전기금 배분액 등을 의미함.
 - 수입 자체노력은 지방자치단체의 세입증대 노력 등을 반영하기 위한 것임.

- 일반적으로 개별 지방자치단체의 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차액인 재정 부족액을 모두 합한 지방자치단체 전체 재정부족액 총합계는 보통교부세 총액(목적세 및 종합부동산세 등을 제외한 내국세 총액의 19.24%의 97%)보다 더 큰 편임.
- 즉, 지방자치단체의 재정부족액을 보통교부세로 모두 보전하기는 어려운 실정임.
- 이에 따라 정부는 보통교부세 총액을 재정부족액 총합계로 나눈 조정률을 도출하고, 이 조정률을 각각의 지방자치단체 재정부족액에 곱하여 지방자치단체별 보통교부세 교부액을 산정하고 있음.
- 우리나라 보통교부세의 산정 흐름을 도식화하면 [그림 2-4]와 같음.

[그림 2-4] 보통교부세 산정 흐름도



자료 : 행정안전부(2021). 2020년 지방교부세 운영사항, p.4 재인용

(2) 보통교부세 기준재정수요액 산정

- 기준재정수요액은 「지방교부세법」 등의 규정에 따라 각 지방자치단체의 재정수요를 일정한 방법에 의해 산정함.
- 기본적으로는 각 지방자치단체의 자연적, 지리적, 사회적 제반 여건에 대응하는 합리적이고 타당한 수준의 표준적(National-Standard) 재정수요를 바탕으로 산정되는 구조임.
 - 즉, 해당 지방자치단체의 결산액에 의한 경비지출액 또는 실제 지출하려는 예산액을 고려하는 것이 아님.
- 각 지방자치단체의 재정수요 중에서도 일반재원으로서의 재정수요만을 산정대상으로 하는데, 이는 지방자치단체의 각종 재정수요 중에서 일반수입으로 충당해야 하는 부분의 부족액을 보전하는 것이 보통교부세의 본질적인 기능이기 때문임.
- 기준재정수요액은 크게 기초수요액과 보정수요액, 그리고 수요 자체노력으로 구성됨.
 - 기초수요액은 측정항목별 기초통계자료 등을 활용한 일정한 산식에 의해 산정됨.
 - 보정수요액은 기초수요액과 관련 법규 등을 고려하여 산정됨.
 - 수요 자체노력은 각 지방자치단체의 자구노력 수준을 나타내는 항목들의 합산액임.

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

① 기초수요액 산정

- 기초수요액은 측정항목별로 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는데 필요한 일반재원을 산정하는 것임.
- 측정항목별로 상관성(유의성)이 있는 지표를 채택하고, 측정단위 수치(통계)에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정함.

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

❖ 측정항목

- 측정항목은 지방자치단체의 일반회계 세출예산 기준, 실제 예산을 기능별·성질별로 분류하여 표준유형의 경비로 구분한 것임.
- 합리적인 기초수요액 산정을 위해 측정항목에는 다음과 같은 사항을 고려함.
 - 첫째, 지방자치단체의 자체재원으로 수행하는 위임사무·사업 및 국고보조사업 중 지방비 부담분을 반영함.
 - 둘째, 지방자치단체의 특정한 수요와 관련된 항목들은 배제하고, 일반회계 예산을 중심으로 표준유형의 경비 항목별 일반재원의 보전과 조정에 초점을 둠.
 - 셋째, 측정항목을 설정할 때, 그 경비의 특성에 따른 적절한 측정단위를 검토하여 합리적인 기초수요액이 산정될 수 있도록 함.
- 현재 측정항목은 일반 예산과목 구조에 상응하는 항목들로서 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비 등 4개 분야에 인건비, 환경보호비, 노인복지비, 산업경제비 등 16개 항목으로 구성되어 있음.

[표 2-8] 기준재정수요액 산정의 측정항목 및 측정단위

측정항목		측정단위	표시단위
1. 일반행정비	① 인건비	공무원수	명
	② 일반관리비	공무원수	명
	③ 안전관리비	인구수	명
2. 문화환경비	④ 문화관광비	인구수	명
	⑤ 환경보호비	인구수	명
3. 사회복지비	⑥ 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수	명
	⑦ 노인복지비	고령인구수	명
	⑧ 아동복지비	아동수	명
	⑨ 장애인복지비	등록장애인수	명
	⑩ 보건사회복지비	인구수	명
	⑪ 농업비	경지면적	천제곱미터
4. 지역경제비	⑫ 임수산비	산림·어장·갯벌면적	천제곱미터
	⑬ 산업경제비	사업체종사자수	명
	⑭ 도로관리비	도로면적	천제곱미터
	⑮ 교통관리비	자동차대수	대
	⑯ 지역관리비	행정구역면적	천제곱미터

❖ 측정단위

- 측정단위는 측정항목별 지방재정수요액을 합리적이고 객관적으로 산정하기 위한 척도로써 측정항목별 재정운영 현황에 대한 설명력 즉, 상관관계가 가장 높은 단위를 채택하여 사용함.
- 측정단위가 측정항목별 경비 특성을 잘 포착할 수 있도록 다음과 같은 사항을 고려함.
 - 첫째, 측정항목과 관련되는 재정수요를 가능한 한 정확하게 반영할 수 있도록 상관성 및 타당성에 근거하여 선정함.
 - 둘째, 기준재정수요액이 공정하게 산정될 수 있도록 그 수치의 객관성에 역점을 둠.
 - 셋째, 수치 파악이 간단하고 명료한 통계를 중심으로 채택함.
- 현재 16개 측정항목의 측정단위로는 [표 2-8]에서 보는 바와 같이, 인구수, 공무원수, 행정구역면적 등 14종이 사용되고 있음.

❖ 단위비용

- 단위비용은 동종 지방자치단체별로 표준적인 조건을 갖춘 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는 데 소요되는 측정항목(세항목)별 경비의 단위당 비용을 의미함.
 - 즉, 단위비용은 기준재정수요액 산정에 활용되는 동종자치단체별 경비액 결정을 돕는 요소로써, 측정단위 수치에 곱하는 단가 역할을 함.
- 이러한 단위비용에는 지방자치단체의 행정에 필요한 제반 경비로써, ① 인건비, ② 법령에 따라 지방자치단체의 의무적 부담으로 되어 있는 경비, ③ 정상적인 사무비와 사업비, ④ 기타 지방자치단체의 행정운영 상 필요한 모든 경비가 포함됨.
 - 다만, 특별한 목적수행을 위해 별도 운영되는 특별회계 경비는 제외됨.

❖ 보정계수

- 기초수요액은 기본적으로 각급 지방자치단체에 대한 측정항목별 측정단위 수치에 단위비용을 곱한 값을 합산하여 산출함.

- 그러나, 각급 지방자치단체가 처한 여건에는 차이가 존재하므로, 모든 지방자치단체에 동일한 단위비용을 적용하는 데에는 어려움이 있음.
- 즉, 획일적인 산정방법으로는 포착할 수 없는 수요가 존재하므로, 각각의 지방자치단체에 현저한 영향을 미친다고 인정되는 자연적, 지리적, 사회적 조건 등 객관적인 사유에 의한 수요는 해당 지방자치단체의 기초수요액에 반영시켜 줄 필요가 있음.
- 만약 각 지방자치단체의 여건을 고려하지 않고 일률적으로 '측정단위 수치 × 단위비용'만으로 기초수요액을 산정한다면, 표준적인 행정수요보다 과다 또는 과소 산정되는 지방자치단체가 존재할 수 있어 보정이 필요함.
- 이를 위해 정부는 측정단위 수치의 고저에 따라 경비가 체증 또는 체감하는 경우에 해당 단위비용(또는 측정단위 수치)을 할증 또는 할감하기 위한 반영비율 즉, 보정계수를 활용하고 있음.
- 보정계수는 해당 지방자치단체의 수요항목별로 산정된 표준행정수요액을 해당 지방자치단체의 측정단위 수치(통계)로 나눈 값(해당 자치단체의 실수요 단위비용)을 동종 지방자치단체의 표준 단위비용으로 나누어서 도출함.

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

② 보정수요액 산정

- 보정수요액은 측정항목 및 측정단위 형태로는 산정할 수 없는 행정상 또는 재정상의 수요가 발생하는 경우, 이에 해당하는 경비를 가산해 주는 수요액임.
- 즉, 보정수요액은 측정항목을 설정할 수 없는 경비 중에서 보편·타당하면서도 기초수요액으로 반영할 수 없는 수요, 지역의 균형 있는 개발을 촉진하기 위한 수요, 자연조건 등의 차이에서 발생하는 재정수요 등을 대상으로 함.
- 현재 보정수요 항목으로는 일반조정교부금 수요, 시·도세 징수교부금 수요, 통합 지방자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 지방선거경비 수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요가 존재함.

③ 수요 자체노력

- 지방자치단체가 한정된 재원을 가지고 합리적인 재정을 운영하기 위해서는 재정운영의 비효율성을 제거하고 방만한 재정운영을 억제하는 노력이 필요함.
- 이를 위해 정부는 세출과 관련된 각 지방자치단체의 자구노력 정도를 포착할 수 있는 수요 자체노력 항목을 마련하여 기준재정수요액에 가감하고 있음.
 - 즉, 수요 자체노력은 지방자치단체의 재정운영 건전성을 도모하고, 자구노력을 촉진 및 유도하기 위한 차원에서 반영되고 있음.
- 현재 수요 자체노력 항목으로는 인건비 건전운영, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성경비 절감, 지방보조금(민간이전경비) 절감, 민간위탁금 절감, 예산 집행 노력 등 7종이 존재함.

(3) 보통교부세 기준재정수입액 산정

- 기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응되는 개념으로, 「지방교부세법」 등의 규정에 따라 각 지방자치단체의 재정수입을 일정한 방법에 의해 산정함.
- 앞서 살펴본 기준재정수요액이 지방자치단체의 실제 경비지출액 또는 지출 예산액으로 산정하지 않은 것처럼, 기준재정수입액도 지방자치단체의 실제 수입실적을 고려하는 산정하는 것이 아님.
- 가능한 한 객관적이고 합리적인 방법을 통해 표준적인 수준의 일반재원 수입규모를 도출한 후, 80%에 해당하는 금액만을 기준재정수입액으로 함.
 - 이는 지방세입의 여력을 확보함으로써 지방재정의 신축성을 보완하고 지방자치단체의 징세노력을 촉진하기 위한 것임.
- 구체적으로 기준재정수입액은 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세수입액을 기초수입액으로 하고, 여기에 보정수입액을 더한 후, 수입과 관련된 자체노력을 가감하여 산정함.

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입 자체노력}$$

① 기초수입액 산정

- 기초수입액은 「지방교부세법」 제8조에 의거하여 「지방세법」 상 표준세율로 산정한 보통세 수입액의 80%로 산정함.
- 이처럼 지방세의 일부만을 기초수입액으로 산정하는 이유는 다음과 같음.
 - 첫째, 재원 확보에 여지를 남김으로써 지방재정의 자율성과 신축성을 보장하기 위함.
 - 정부가 모든 지방자치단체의 재정수요를 완전히 포착하는 데에는 한계가 있으므로, 기준재정수요액에 반영하기 어려운 정책 등의 시행을 위한 재원 여지를 두려는 것임.
 - 둘째, 지방자치단체의 자체 징세노력에 대한 간접적 혜택을 제공함으로써 지방재정의 확충을 제고하기 위함.
 - 만일 지방세 전액을 기준재정수입액으로 산정하여 보통교부세액을 배분한다면, 지방세수가 적은 자치단체일수록 보통교부세 배분 규모가 커지게 되므로, 자체 징세노력이 감소될 수 있음.

② 보정수입액 산정

- 보정수입액은 앞서 살펴본 기초수입액을 보완하기 위한 것으로, 경상세외수입과 보통세 정산분 등을 그 대상으로 하고 있음.
- 경상세외수입의 경우, 기초수입액처럼 80% 상당액만을 보정수입액으로써 반영하고, 나머지 20% 상당액은 유보재원으로 운영함.

③ 수입 자체노력

- 수입 자체노력은 앞서 살펴본 수요 자체노력과 마찬가지로, 지방자치단체의 재정운영 건전성을 도모하고, 자구노력을 촉진 및 유도하기 위한 차원에서 반영되고 있음.
- 수요 자체노력이 지방자치단체의 세출 절감에 목적을 둔 것이라면, 수입 자체노력은 지방자치단체의 세입 증대를 위한 것이라는 데 차이가 있음.
- 세입과 관련된 각 지방자치단체의 자구노력과 책임성을 포착할 수 있는 항목을 마련하여 기준재정수입액 산정에 가감함.

- 현재 수입 자체노력 항목으로는 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리 등 7종이 존재함.

2) 지방교부세제도: 특별교부세

(1) 특별교부세 개요

- 특별교부세는 객관성과 통일성을 중시하는 보통교부세 산정과정에서 반영할 수 없었던 각 지방자치단체의 구체적인 사정을 고려하여 정부가 특별히 교부하는 교부세의 일종임.
 - 지방재정 여건의 변동 또는 예기치 못한 재정수요 등에 대하여 적시적·탄력적으로 대응함으로써, 보통교부세의 기능을 보완하기 위한 제도라 할 수 있음.
 - 즉, 국가와 지방자치단체 간의 정책 연계성 및 통합성을 확보하는 등 지방교부세 전체의 구체적 타당성을 확보하는 데 도움을 주기 위한 제도임.
- 현재 특별교부세의 교부대상 수요항목은 지역현안수요, 국가지방협력수요(시책수요), 재난안전수요 등 세 가지임.
 - 2005년 이전에는 시책사업수요, 재정보전수요, 재해대책수요, 지역개발수요, 특정현안수요 등 5개 항목이었으나, 2005년 지역현안수요와 재해대책수요 2개 항목으로 축소됨.
 - 2009년 국가지방협력수요(시책수요)가 신설되어 현재까지 총 3개의 수요항목이 이어져 오고 있으며, 2014년에는 재해대책수요가 재난안전수요로 변경됨.

[표 2-9] 특별교부세 수요항목 변천

구분	2005년 이전	2005~2008년	2009~2013년	2014년 이후
수요항목	<ul style="list-style-type: none"> • 시책사업(30%) • 재정보전(20%) • 재해대책(10%) • 지역개발(20%) • 특정현안(20%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역현안(50%) • 재해대책(50%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역현안(30%) • 시책(20%) • 재해대책(50%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역현안(40%) • 시책(10%) • 재난안전(50%)

자료 : 행정안전부(각연도). 지방교부세 산정 해설, 검토하여 작성함.

- 현재 특별교부세의 재원은 내국세의 19.24%에 해당하는 금액 중 3%임.
- 여기서 내국세는 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세) 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45%와 다른 법률(국가균형발전 특별법)에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목, 즉 주세의 해당금액은 제외한 것을 말함.
- 그동안 보통교부세와 특별교부세는 내국세 일정분에 대해 다음의 비율로 편성됨.
 - 2004년까지는 보통교부세 10/11(90.9%), 특별교부세 1/11(9.09%) 비율로 운영
 - 2005년 법령 개편에 따라 보통교부세 96%, 특별교부세 4% 비율로 변경
 - 2014년 보통교부세 97%, 특별교부세 3%로 개편된 체제가 현재까지 이어져 오고 있음.

[표 2-10] 특별교부세 수요항목 및 재원규모(2021년도 기준)

(단위 : %, 억원)

구분	비율	재원규모	비고
총계	100	13,774	
- 지역현안수요	40	5,510	• 지방자치단체의 지역현안사업 등
- 국가지방협력수요	10	1,377	• 국가적 행사 및 국가적 장려사업 • 행·재정 운용실적 우수단체 재정지원 등
- 재난안전수요	50	6,887	• 재난복구 및 예방사업 등

자료 : 행정안전부(2021), 2021년 지방교부세 산정 해설, p.131 재인용.

(2) 특별교부세 교부기준

- 특별교부세는 「지방교부세법」 제9조의 규정에 근거하여 지역현안수요, 국가지방협력수요(시책수요), 재난안전수요로 구분하여 교부되고 있음.

① 지역현안수요

- 지역현안수요는 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 도로 및 복지시설 설치 등 지방자치단체의 지역현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우에 교부함.
- 재원은 특별교부세의 40%에 해당하는 금액이며, 정부는 지방자치단체가 건의하는 지역현안사업에 대해 적정성과 재원능력 등을 검토하여 지방비 소비액 일부를 지원함.
 - 다만, 각종 민간·사회단체 등에 지원하는 민간자본이전사업, 일회성·소비성 행사비, 지방의회·주민들이 반대하거나 분쟁의 소지가 있는 사업, 기타 시급하지 않은 문화·예

술·체육 분야의 각종 시설물 건립, 민간·사회단체의 회관 건립 등은 가급적 지원대상에서 배제하고 있음.

② 국가지방협력수요

- 국가지방협력수요는 2009년에 신설된 수요항목으로, 국제·국가 행사 및 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간의 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있는 경우에 교부함.
- 재원은 특별교부세의 10%에 해당하는 금액이며, 2021년도에는 국가적 행사 및 국가장려사업, 행·재정 운용실적 우수단체 재정지원 등의 사유로 지급됨.

③ 재난안전수요

- 재난안전수요는 보통교부세 산정기일 이후 발생한 지방자치단체의 재난·재해 복구, 재해예방, 안전관리 등 특별한 재정수요 또는 재정수입 감소 등에 대해 교부함.
- 재원은 특별교부세의 50%에 해당하는 금액이며, 응급복구비, 항구복구비, 재난 및 안전관리 사업비 등을 지원하는 데 사용됨.

3) 지방교부세제도: 부동산교부세

(1) 부동산교부세 개요

① 도입배경

- 부동산교부세는 지방세인 종합토지세와 재산세가, 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화되는 과정에서 도입됨.
- 2005년에는 종합부동산세 지방교부금으로 교부되었으나, 같은 해 법령은 개정하여 2006년부터는 「지방교부세법」상 신설된 교부세의 한 종류가 됨.
 - 다만, 타 교부세와 비교할 때, 재원 및 배분 등의 정책목적에서 매우 이질적인 교부세임.
- 당시 정부는 부동산가격이 치솟는 원인을 부동산 보유세의 실효세율이 저조한 데서 기인하는 부동산투기 효과라 판단하고, 보유세 강화 및 거래세 완화라는 정책적

수단을 채택하는 과정에서 국세인 종합부동산세를 신설하였는데, 이에 따른 지방세수 감소분을 보전하기 위한 목적에서 도입된 것이 부동산교부세임.

② 재원의 성격과 규모

- 법령상 부동산교부세는 그 재원인 종합부동산세 전액을 지방자치단체에 교부하도록 규정되어 있음.
 - 당초에는 부동산세제 개편에 따른 각 지방자치단체의 세수 감소분을 보전한 후, 잉여재원을 균형재원으로서 자치단체별 재정여건과 사회복지수요, 지역교육수요, 부동산보유세 규모 등을 감안하여 교부하도록 하였음.
 - 그러나 2010년부터는 지방소비세 도입을 계기로, 부동산교부세 전액을 균형재원으로서 지방자치단체에 교부하고 있음.
- 부동산교부세의 재원은 각 지방자치단체의 사회복지수요, 지역교육수요 등을 고려하여 배분해야 한다는 교부기준이 존재하나, 이는 재원배분을 위한 기준에 불과하며, 실제 재원의 용도에 대해서는 아무런 제한을 두고 있지 않음.
 - 즉, 부동산교부세는 보통교부세와 마찬가지로 지방자치단체의 자율적 판단에 따라 지출 용도를 정할 수 있는 일반재원적 성격의 무조건부 보조금에 해당함.
 - 재원배분 시 각 지방자치단체의 재정력을 반영하여 상대적으로 재정력이 취약한 지방자치단체에 더 많이 교부한다는 점에서는 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화하는 형평화 교부금의 성격을 갖고 있다고 볼 수 있음.
- 부동산교부세의 규모는 도입 당시인 2005년 3,930억원에서 2009년 3조 1,328억원까지 증가하였다가 2010년 1조 221억원으로 감소한 후 2017년까지 1조원대를 기록함.
- 다시 2018년부터는 2조원대를 넘어서며 지속적으로 증가해 2020년 3조 3,210억원까지 늘어났고, 2021년에는 4조 9,357억원에 달할 것으로 전망됨.

[표 2-11] 부동산교부세 규모 변화(2010~2021년도)

(단위: 억원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
재원규모	10,221	10,620	11,214	11,630	11,391	14,104	14,457	15,328	20,172	28,494	33,210	49,357

주: 최종교부액 기준(단, 2021년도는 당초예산 기준)

자료: 행정안전부(각연도), 지방교부세 산정 해설.

③ 교부대상 지방자치단체

- 부동산교부세는 기본적으로 기초자치단체(시·군·자치구)에 배분하되, 광역자치단체에 해당하는 세종특별자치시와 제주특별자치도도 배분대상에 포함함.
- 자치구가 배분대상에 포함된 것은 부동산교부세의 재원인 종합부동산세를 도입할 당시, 자치구의 세원인 재산세를 연계하였기 때문임.

(2) 부동산교부세 교부기준

① 교부기준의 변천

- 당초 부동산교부세는 종합부동산세 신설에 따른 지방자치단체의 세수 감소분을 기초로 산정하되, 자치단체별 재정여건과 지방세 운영현황, 부동산보유세 규모 등을 감안하여 배분해 옴.
- 이에 따라 부동산교부세의 교부기준은 부동산교부세 총액이 지방자치단체의 세수 감소분 총액보다 적고 많음에 따라 달라짐.
- 해당연도에 교부할 부동산교부세 총액이 세수 감소분 총액보다 적을 경우에는 우선 재산세 감소분을 교부하고, 나머지는 거래세 감소분의 비율에 따라 교부함.
- 해당연도에 교부할 부동산교부세 총액이 세수 감소분 총액보다 많을 경우에는 지자체별 세수 감소분에 해당하는 금액을 부동산교부세 총액 내에서 교부하고, 그 잔여금액을 지자체별 재정여건과 지방세 운영현황, 부동산보유세 규모 등의 배분기준 및 비중에 따라 교부함.
- 그러나 2008년부터는 지방자치단체의 재정여건뿐만 아니라 실질적 재정수요를 반영하여 배분하는 것이 더욱 합리적이라고 판단하여, 급증한 사회복지 및 지역교육 부문 재정수요를 균형재원 배분기준에 반영하여 교부함.
- 기존의 배분기준은 재정여건(80%), 지방세 운영현황(15%), 보유세 규모(5%)였으나, 개편에 따라 재정여건(50%), 사회복지수요(25%), 지역교육수요(20%), 보유세 규모(5%)로 변경됨.
- 2010년부터는 지방세에 신설된 지방소비세가 광역자치단체 시·도세로 도입된 것을 고려하여 「지방세교부법」과 동법 시행령 및 시행규칙에 규정된 세수 감소분 보전 규정을 삭제함.

- 이는 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재원을 조정하는 한편, 부동산교부세의 재정형평화 기능을 강화하기 위한 조치였음.
- 이에 따라 2010년부터는 거래세 감소분 및 재산세 감소분을 부동산교부세에서 보전하지 않게 되었으며, 부동산교부세 전액이 균형재원으로 활용돼 기초자치단체(시·군·자치구) 및 세종특별자치시와 제주특별자치도에 교부됨.
- 2016년부터는 지방자치단체에 급증하는 사회복지수요를 감안하여 재원배분 기준별 비중 등을 변경함.
 - 종전에는 재정여건(50%), 사회복지수요(25%), 지역교육수요(20%), 보유세 규모(5%)였으나, 이를 재정여건(50%), 사회복지수요(35%), 지역교육수요(10%), 보유세 규모(5%)로 개편함.
 - 한편, 제주특별자치도에 대해서는 균형재원 배분기준과 상관없이 부동산교부세 총액의 1.8%에 해당하는 금액을 정률 교부하기로 함.

② 균형재원 배분기준

- 부동산교부세의 균형재원 배분기준을 구체적으로 살펴보면 다음과 같음.
 - 현재 재정여건 50%, 사회복지수요 35%, 지역교육수요 10%, 보유세 규모 5% 비중임.

❖ 재정여건(50%)

- 재정여건은 해당 지방자치단체의 재정력 역지수(1-재정력지수) 평균이 배분대상 전체 지방자치단체의 재정력 역지수 평균에서 차지하는 비중을 의미함.
 - 재정력 역지수는 보통교부세 배분의 기초가 되는 기준재정수입액과 기준재정수요액을 이용한 것으로, 기준재정수요액을 기준재정수입액으로 나누어서 도출함.

$$\text{재정여건} = \frac{\text{해당 자치단체의 평균 재정력 역지수}}{\sum \text{자치단체별 평균 재정력 역지수}} \times 50\%$$

$$\text{*재정력 역지수} = \frac{\text{기준재정수요액}}{\text{기준재정수입액}}$$

❖ 사회복지수요(35%)

- 사회복지수요는 다음의 다섯 가지 요소를 반영한 것으로, 사회복지비지수(18.2%), 노령인구지수(5.6%), 노인보호지수(2.8%), 국민기초생활보장수급권자지수(4.2%), 장애인지수(4.2%)로 구성됨.

$$\begin{aligned}
 \text{사회복지수요} = & \frac{\text{해당 자치단체의 전년도 사회복지비지수}}{\sum \text{자치단체별 전년도 사회복지비지수}} \times 18.2\% \\
 & + \frac{\text{해당 자치단체의 전년도 노령인구지수}}{\sum \text{자치단체별 전년도 노령인구지수}} \times 5.6\% \\
 & + \frac{\text{해당 자치단체의 전년도 노인보호지수}}{\sum \text{자치단체별 전년도 노인보호지수}} \times 2.8\% \\
 & + \frac{\text{해당 자치단체의 전년도 국민기초생활보장수급권자지수}}{\sum \text{자치단체별 전년도 국민기초생활보장수급권자지수}} \times 4.2\% \\
 & + \frac{\text{해당 자치단체의 전년도 장애인지수}}{\sum \text{자치단체별 전년도 장애인지수}} \times 4.2\%
 \end{aligned}$$

- 사회복지비지수는 일반회계 세출예산 중에서 사회복지예산이 차지하는 비중을 의미함.
- 노령인구지수, 국민기초생활보장수급권자지수, 장애인지수는 해당 자치단체의 전체 인구수 대비 노령인구수, 국민기초생활보장수급권자수, 장애인수 비중을 의미함.
- 노인보호지수는 전국 노인요양시설 정원 대비 해당 자치단체의 노인요양시설 정원의 비중을 의미함.

❖ 지역교육수요(10%)

- 지역교육수요는 다음의 다섯 가지 요소를 반영한 것으로, 지역교육현안수요지수(3%), 영어체험교실운영지수(4%), 보육·교육지원지수(1.6%), 영어체험교실수(1%), 보육·교육 학급수(0.4%)로 구성됨.

지역교육수요 = 해당 자치단체의 지역교육현안수요지수 × 3%

$$\begin{aligned}
 & + \frac{\text{해당 자치단체의 초등 방과후 영어체험교실운영지수}}{\sum \text{자치단체별 초등 방과후 영어체험교실운영지수}} \times 4\% \\
 & + \frac{\text{해당 자치단체의 초등 방과후 보육교육지원지수}}{\sum \text{자치단체별 초등 방과후 보육교육지원지수}} \times 1.6\% \\
 & + \frac{\text{해당 자치단체의 전년도 실제 설치운영한 초등 방과후 영어체험교실수}}{\sum \text{자치단체별 전년도 실제 설치운영한 초등 방과후 영어체험교실수}} \times 1\% \\
 & + \frac{\text{해당 자치단체의 전년도 실제 설치운영한 초등 방과후 보육교육학급수}}{\sum \text{자치단체별 전년도 실제 설치운영한 초등 방과후 보육교육학급수}} \times 0.4\%
 \end{aligned}$$

- 지역교육현안수요지수는 1/지방자치단체의 수를 의미함.
- 영어체험교실운영지수는 전국의 초등 방과 후 영어체험교실 설치·운영 지원 학교수 대비 해당 자치단체의 초등 방과 후 영어체험교실 설치·운영 지원 학교수 비중을 의미함.
- 보육·교육지원지수는 전국의 초등 방과 후 보육·교육 지원 학급수 대비 자치단체의 초등 방과 후 보육·교육 지원 학급수의 비중을 의미함.
- 영어체험교실운영지수와 보육·교육지원지수는 자치단체가 실제로 그 사업을 지원해야만 혜택을 볼 수 있고, 지원하지 않으면 혜택을 볼 수 없는 문제가 있어 비율을 최소화함.
 - 당초 14%에서 2010년 2.8%, 2016년에는 1.4%로 개정됨.
- 영어체험교실수는 전국에서 전년도에 설치·운영한 초등 방과후 영어체험교실수 대비 해당 자치단체가 전년도에 설치·운영한 초등 방과후 영어체험교실수 비중을 의미함.
- 보육·교육학급수는 전국에서 전년도에 설치·운영한 초등 방과후 보육·교육학급수 대비 해당 자치단체가 전년도에 설치·운영한 초등 방과후 보육·교육학급수 비중을 의미함.

❖ 보유세 규모(5%)

- 보유세 규모는 해당 지방자치단체의 전년도 재산세 부과액지수가 전체 지방자치단체의 전년도 재산세 부과액지수 합계에서 차지하는 비중을 의미함.
 - 재산세 부과액지수는 결산 기준 재산세 부과액으로 도출함.

- 다만 재산세를 공동과세로 하고 있는 서울특별시 자치구의 경우에는 특별시분 재산세 배분 이후의 부과액으로 함.

$$\text{보유세 규모} = \frac{\text{해당 자치단체의 전년도 재산세 부과액지수}}{\sum \text{자치단체별 전년도 재산세 부과액지수}} \times 5\%$$

[표 2-12] 부동산교부세 교부기준 및 산정지표

구분	교부기준	가중치	산정지표
시·군·자치구, 세종특별자치시	재정여건	50%	재정력 역지수(50%)
	사회복지지수	35%	사회복지지수(18.2%), 노령인구지수(5.6%), 노인보호지수(2.8%), 국민기초생활보장수급권자지수(4.2%), 장애인지수(4.2%)
	지역교육수요	10%	지역교육현안수요지수(3%), 영어체험교실운영지수(4%), 보육·교육지원지수(1.6%), 영어체험교실수(1%), 보육·교육학급수(0.4%)
	보유세 규모	5%	재산세 부과액지수(5%)
제주특별자치도	부동산교부세 총액의 1.8%		

자료 : 행정안전부(2021), 2021년 지방교부세 산정 해설, p.140 재구성.

4) 지방교부세제도: 소방안전교부세

(1) 소방안전교부세 개요

① 도입배경

- 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방사무와 재해위험시설 예방 및 개선, 주민 안전관리 강화 등을 위해 2015년 도입된 교부세임.
 - 당초에는 지방세의 목적세로써 소방안전세 도입을 위한 「지방세기본법」 및 「지방세법」 개정을 추진하였으나, 법안 검토 과정에서 국세인 개별소비세의 일정률을 재원으로 하는 소방안전교부세로 변경됨.
- 주요 화재의 원인이 되는 담배값 인상에 맞추어 담배 관련에 개별소비세 총액 20%를 재원으로 하였던가 2020년부터는 그 비율을 45%로 확대함.
 - 이는 소방공무원의 국가직 전환에 따른 소방인력 충원 지원을 위한 것으로, 2020년 4월 1일부터 시행된 「지방교부세법」 개정에 근거함.
 - 종전보다 25%p 증액된 재원을 시·도별 소방공무원 인건비로 우선 충당함.

② 재원의 성격과 규모

- 소방안전교부세의 재원은 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45%와 그 정산액이며, 교부기준에 따라 전액을 지방자치단체에 교부하고 있음.
- 소방안전교부세에는 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화라는 목적이 명시되어 있어 해당 목적으로만 사용해야 하므로, 보통교부세 및 부동산교부세처럼 일반재원의 성격을 갖고 있다고 보긴 어려움.
 - 다만, 「지방교부세법」에 명시된 목적에 맞추어 사용하되, 그 조건이나 용도를 직접적으로 제한하는 것은 불가능한 목적성 교부세의 성격을 지니고 있음.
- 소방안전교부세의 규모는 도입 당시인 2015년 3,141억원 이후 꾸준한 증가세를 보이며 2019년에는 5,375억원, 2020년에는 6,851억원 규모로 늘어남.
 - 2019년도 소방안전교부세에는 정부가 반영한 국가직 소방인건비 1,573억원이 포함되어 있었으나, 「지방교부세법」 미개정으로 인하여 시·도별로 교부되지 않았음.
 - 2020년도부터 소방안전교부세의 재원이 담배 관련 개별소비세의 45%로 확대됨에 따라 원칙적으로는 재원의 규모가 7,143억원이 되어야 했으나, 소방직 공무원의 국가직 전환 시기인 2020년 4월 1일과 연동하여 편성하게 됨.
 - 즉, 종전보다 인상된 25%p의 3/4인 18.75%p만큼만 재원으로 반영되어 2020년도 소방안전교부세의 규모는 6,851억원이 됨.

[표 2-13] 소방안전교부세 규모 변화(2015~2020년도)

(단위: 억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
재원규모	3,141	4,147	4,588	4,173	5,375 ¹⁾	6,851 ²⁾

주 : 1) 「지방교부세법」 미개정으로 인하여 소방공무원 인건비 1,573억원은 광역자치단체 시·도에 교부되지 않음.

2) 소방직 공무원의 국가직 전환 시기인 2020년 4월 1일과 연동하여, 종전보다 인상된 25%p의 3/4에 해당하는 18.75%p만 소방안전교부세 재원으로 반영됨.

자료 : 행정안전부(각연도). 지방교부세 산정 해설. 재구성

③ 교부대상 지방자치단체

- 소방안전교부세는 소방 관련 사무가 광역자치단체의 사무임을 감안하여 시·도에 전액 교부하고 있으며, 시·도에서는 소방안전교부세 산정에 필요한 자료를 매년 9월 30일까지 제출하고 있음.

(2) 소방안전교부세 교부기준

- 소방안전교부세의 교부기준은 큰 틀에서 인건비와 사업비 체계로 이루어짐.
- 담배분 개별소비세 25% 초과분이 시·도별 소방공무원 인건비로 배분되는데, 교부기준은 시·도별 소방공무원 총원 실적임.
- 기존의 담배분 개별소비세 20%는 시·도별 사업비로 교부되는데, 그 세부적인 기준 소방 및 안전시설 현황과 투자소요(40%), 재난예방 및 안전강화 노력(40%), 재정여건(20%)로 구성됨.
 - 각 시·도에서는 중점사업과 재량사업의 범위 내에서 자율적으로 사용할 수 있음.
 - 중점사업은 중요하고 시급한 소방시설(소방장비 포함) 및 안전시설의 확충, 소방안전 관리 및 안전관리 강화사업을 의미함.
 - 재량사업은 중점사업에 해당하지 않는 일반적인 소방시설 및 안전시설의 확충, 소방안전 관리 및 안전관리 강화사업을 의미함.

[표 2-14] 소방안전교부세 교부기준 및 산정지표

구분	재원	교부기준
시·도별 소방공무원 인건비	담배분 개별소비세 25% 초과분	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도별 소방공무원 총원 실적
시·도별 사업비 교부액	담배분 개별소비세 20%	<ul style="list-style-type: none"> • 소방 및 안전시설 현황과 투자소요(40%) • 재난예방 및 안전강화 노력(40%) • 재정여건(20%)

[표 2-15] 소방안전교부세 시·도별 사업비 교부액 교부기준

구분	소방분야		안전분야	
	기준	비율	기준	비율
소방 및 안전시설 현황과 투자수요 (40%)	노후·부족 소방장비 교체·보강 소요 비용	18%	지방도로 위험도	5%
			지방하천 위험도	4%
	소방출동 비율	4%	안전지수 소요비율	3%
	소방공무원 수	4%	안전신고 비율	2%
재난예방과 안전강화 노력 (40%)	소방시설 확충 노력률	16%	안전시설 확충 노력률	6%
			안전지수 개선 비율	2%
	소방예산 확대 노력률	5%	안전신고 개선율	1%
	소방안전교부세 적정 사용률			10%
재정여건(20%)	재정자주도			20%

자료 : 행정안전부(2021), 2021년 지방교부세 산정 해설, p.144 재구성.

5) 국고보조금제도: 국고보조금

(1) 국고보조금 개요

① 의의와 기능

- 광의의 보조금(Grants in Aid, Subsidy)은 기관과 기관 간(국가와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간 등)에 이해가 얹혀 있거나, 협력하여 사무를 수행해야 하는 경우, 또는 일정한 행정수준의 설정이나 특정한 시책을 장려할 필요가 있는 경우 등에 정책적 수단으로써 활용됨.
 - 사무의 일부 또는 전부를 대신하여 수행하는 단체 또는 개인 등에 대하여, 그에 소요되는 경비(경상적 경비 또는 자본적 경비)의 전부 또는 일부를 지원하는 것임.
- 특히 국고보조금은 국가정책 상 필요한 사무이거나, 지방자치단체의 재정여건 상 특별히 필요하다고 인정되는 사업 등에 대해 정부가 국가예산의 범위 내에서 지방자치 단체에 지원하는 재원임.
 - 이러한 이유로 국고보조금은 지방재정의 중요한 수입원이자, 중앙-지방 간의 소득 재분배 기능을 포함하는 지방자치단체 정책실현의 수단이라는 의미를 가짐.

- 용도와 집행조건 등에 조건이 부여되는 특정재원으로써, 국가의 시책을 원활하게 수행하기 위한 제도라고 할 수 있음.
- 보조금을 지원받는 피보조자 또는 지방자치단체는 그 자금의 집행에 관하여 국가의 행정적 감독과 재정적 통제를 받을 의무가 있으며, 집행결과에 대해서도 국가의 승인을 받아야 함.
- 국고보조금을 통한 사업 대부분은 지방자치단체의 재원부담(Matching Fund)을 필요로 하는데, 이는 보조금을 받는 지방자치단체가 편익에 상응하는 비용을 분담하라는 취지임.

② 재원의 특성

❖ 특정재원

- 국고보조금은 국가로부터 교부되는 이전재원이라는 점에서 지방자치단체의 자주재원인 지방세나 세외수입과 구별됨.
- 또한, 재원의 용도가 구체적으로 정해져 있다는 점에서 지방자치단체의 이전재원인 지방교부세와도 구별됨.
- 앞서 살펴보았던 것처럼 지방교부세, 특히 보통교부세는 지방자치단체의 자율적 판단에 따라 지출 용도를 정할 수 있는 일반재원의 성격을 지님.

❖ 지방비부담

- 국고보조사업 중 일부는 국고보조율이 100%인 경우도 있으나, 대부분은 어느 정도 지방비와 수익자부담을 요구하고 있음.
- 이러한 측면에서 지방비의 부담의무가 없는 지방교부세와 구별됨.

❖ 규모의 비법정화

- 지방교부세는 교부세율 등이 「지방교부세법」 상 규정되어 있어 재원규모의 예측이 가능하나, 국고보조금은 국가예산에 의해 결정되므로 예측이 어렵다는 특징을 가짐.

(2) 국고보조금 보조율

① 기준보조율

- 기준보조율은 국고보조 대상사업의 전체 사업비 중에서 국가가 부담하는 사업비의 비중을 의미함.
- 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조에는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액을 매년 예산으로 정하도록 하고 있음.
 - 다만, 지방자치단체에 대한 보조금에 있어서는 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조금의 예산계상 신청 및 예산편성 시 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율 즉, 기준보조율에 대한 사항을 동법 시행령 제4조에서 정하고 있음.
 - 현재 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 1]에는 총 111개 보조금 지급대상 사업 범위와 각각의 기준보조율이 수록되어 있음.
- 기준보조율이 정해지지 않은 사업 가운데 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 존재하여 보조금 교부가 필요한 경우에는 사업의 수행근거법령과 성격 등을 고려하여 중앙예산부처가 일정을 또는 정액 등의 보조수준을 결정함.

[표 2-16] 기준보조율에 따른 보조금 지급대상 사업의 사례

기준보조율	사업성격
100%	국가위임사업
80~70%	국가시책사업
50~40%	국가이해 우선사업
30~15%	지방이해 우선사업

② 차등보조율

- 국고보조사업 추진 시 지방자치단체의 재정력을 감안하지 않고 일률적인 기준보조율을 적용할 경우, 지방자치단체의 재정여건에 따라서는 국고보조사업의 원활한 추진이 어려울 수 있음.

- 이러한 문제를 보완하기 위하여 국고보조금제도에서는 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율을 인상 또는 인하하여 적용하는 차등보조율제도를 두고 있음.
- 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에서는 기획재정부장관이 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때, 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정사정을 고려하여 기준보조율에서 일정률을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있다고 명시하고 있음.
- 다만, 기준보조율에서 일정률을 차감하는 차등보조율은 「지방교부세법」에 의한 보통교부세를 교부받지 않는 지방자치단체에 한하여 적용할 수 있음.
- 기준보조율에서 일정률을 가산하는 차등보조율(인상보조율)은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 가산하여 적용하고, 기준보조율에서 일정률을 차감하는 차등보조율(인하보조율)은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 차감하여 적용함.
- 차등보조율의 적용기준은 기본적으로 해당 자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출 지수이며, 그밖에 사항은 보조사업 해당지역의 발전도와 국가재정 상황 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정함.

[표 2-17] 차등보조율 적용기준

구분		산식 및 사용자료
지표	재정 자주도	$\frac{(\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금})}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100$ <ul style="list-style-type: none"> 자료는 해당 회계연도의 전전년도 최종 예산상의 재정자주도를 사용함.
	분야별 재정지출 지수	$\frac{\text{분야별 세출예산 순계 규모(일반회계 + 특별회계)}}{\text{세출예산 순계 규모(일반회계 + 특별회계)}} \times 100$ <ul style="list-style-type: none"> 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능분류에 따른 13개 부문(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산규모를 말함. 자료는 해당 회계연도의 전전년도 최종 예산상의 분야별 재정지출지수를 사용함.
	기타	<ul style="list-style-type: none"> 보조사업 해당지역의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 기획재정부장관이 정한 사항

자료 : 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 3] 재구성.

③ 기준부담률

- 기준부담률은 국고보조사업의 지방비 부담 부분에 대해 시·도와 시·군·자치구 간의 지방비 분담을 결정하기 위한 제도임.
- 「지방재정법」 제22조에서 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목과 부담률을 규정하고 있음.
 - 이에 근거하여 「지방재정법 시행령」 제33조 제1항에서는 시·도 및 시·군·자치구가 각각 부담해야 할 경비(국가의 재정용자금으로 조달되는 금액 및 수익자가 부담해야 할 금액은 제외)의 종목과 부담비율을 정함에 있어 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위, 해당 사업에 대한 지방자치단체 간 이해관계를 고려할 것을 명시하고 있음.
 - 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조 제1항에서는 시·도와 시·군·자치구가 각각 부담해야 할 경비의 종목과 비율(기준부담률)을 [별표]로 정하고 있는데, 현재 111개 사업에 대한 부담비율이 규정되어 있음.
 - [별표]에서 규정하지 않은 사업의 경우에는 해당사업에 이해관계가 있는 지방자치단체 상호 간에 협의하여 정하도록 하고 있음.
- 「지방재정법 시행령」 제38조에 근거하여 각 지방자치단체는 기준부담률에 대해 이의가 있는 경우, 자료를 갖추어 행정안전부장관에게 의견을 제시할 수 있음.
 - 행정안전부장관은 해당 지방자치단체 및 다른 지방자치단체의 재정사정 등을 종합적으로 검토하여 이유가 있다고 인정될 때에는 기준부담률을 조정하여야 함.
- 한편, 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조 제2항에 근거하여 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위 내에서 관할 시·군·자치구의 재정주자도 등을 감안하여 시·군·자치구에 대해 이를 차등지원할 수 있음.
 - 기준보조율과 마찬가지로 기준부담률의 경우에도 차등적으로 부담률을 적용할 수 있다는 단서 조항을 마련해 두고 있는 것임.

(3) 국고보조금 운영실태

① 지방자치단체 세입에서 차지하는 비중

- 지방자치단체 세입에서 국고보조금이 차지하는 비중은 다음과 같이 시기별로 많은 변화가 있음.
- 1963년 「보조금관리법」이 제정된 이후 80년대 초반까지는 국고보조금 비중이 20% 내외를 유지하였으나, 지방양여금제도가 도입되면서 그 비중이 점차 감소하여 1992년에는 8.4%까지 감소함.
- 그러나 2005년에 지방양여금이 폐지되고 국가균형발전특별회계가 신설되면서 국고보조금의 비중은 다시 증가하는 추세를 보여 옴.
- 2020년과 2021년에는 총계 기준으로 30%를 상회하고 있는데, 2021년 당초예산 기준 국고보조금 비중은 33.4%로 일반회계와 특별회계 전체를 통틀어서 가장 큰 비중을 차지하고 있음.

[표 2-18] 국고보조금의 비중 변화(2016~2021년도)

(단위: 천억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
세입	3,251 (100.0)	3,397 (100.0)	3,617 (100.0)	4,094 (100.0)	4,287 (100.0)	3,657 (100.0)
지방세	23.5	24.0	23.6	22.4	21.8	25.8
세외수입	8.8	8.4	7.9	7.2	6.9	7.2
지방교부세	11.7	13.1	13.6	14.0	11.7	13.5
조정교부금	3.5	3.7	3.5	3.4	3.2	3.1
보조금	28.4	28.3	28.5	30.5	41.4	38.5
국고보조금	24.4	24.3	24.3	26.2	35.3	33.4
시·도비보조금	3.9	4.0	4.1	4.3	6.1	5.1
지방채	1.5	0.7	0.5	0.9	1.6	1.8
보전수입 등 및 내부거래	22.6	21.8	22.4	21.6	13.5	10.2

주: 1) 일반 및 특별회계 총계기준.

2) 2016~2019년은 결산액, 2020년은 최종예산액, 2021년은 당초예산액 기준

자료: 행정안전부(2021). 지방재정연감; 행정안전부(2021). 지방자치단체 통합재정 개요.

② 규모 변화와 증가율

- 국고보조금의 규모는 2017년도 국회 확정예산 기준 59.6조원에서 매년 11% 이상의 전년대비 증가율을 보이며 확대되어 오고 있음.
- 2021년도 국고보조금 규모는 97.9조원으로 약 100조원에 육박함.

[표 2-19] 국고보조금의 규모 변화(2017~2021년도)

(단위: 조원, %)

구분		2017	2018	2019	2020	2021
국고보조금	규모	59.6	66.9	77.9	86.7	97.9
	전년대비 증가율	-	12.25	16.44	11.30	12.92

자료: 국고보조금통합관리시스템 e나라도움(www.gosims.go.kr)

③ 소관 부처별 현황

- 2021년 기준으로 소관 부처별 국고보조금 현황을 살펴보면, 보건복지부가 45조 3,188억원으로 전체 국고보조금의 46.3%를 차지하고 있음.
 - 그다음으로는 국토교통부 8조 7,127억원(8.9%), 농림축산식품부 8조 605억원(8.2%), 고용노동부 6조 9,748억원(7.1%), 환경부 6조 6,293억원(6.8%) 등의 순임.
- 규모와 비중이 가장 큰 상위 5개 부처의 국고보조금 규모는 75조 6,961억원으로, 전체 국고보조금 97조 8,545억원의 77.4% 수준임.
 - 국고보조금이 보건복지부, 국토교통부, 농림축산식품부, 고용노동부, 환경부에 집중되어 있음을 알 수 있음.

[표 2-20] 국고보조금의 소관 부처별 현황(2021년도 기준)

(단위: 억원, %)

구분	예산액	비중
합계	978,545	100.0
농림축산식품부	80,605	8.2
보건복지부	453,188	46.3
환경부	66,293	6.8
고용노동부	69,748	7.1
국토교통부	87,127	8.9
그 외 부처 합	221,584	22.6

자료: 국고보조금통합관리시스템 e나라도움(www.gosims.go.kr)

④ 분야별 현황

- 2021년 기준으로 분야별 국고보조금 현황을 살펴보면, 사회복지 분야가 56조 407억 원으로 전체 국고보조금의 57.3%를 차지하고 있음.
- 그다음은 농림수산 10조 6,925억원(10.9%), 환경 6조 7,171억원(6.9%), 산업·중소기업 및 에너지 5조 5,440억원(5.7%), 문화 및 관광 5조 2,034억원(5.3%) 등임.
- 국고보조금이 사회복지 분야에 집중되어 있음을 알 수 있음.

[표 2-21] 국고보조금의 분야별 현황(2021년도 기준)

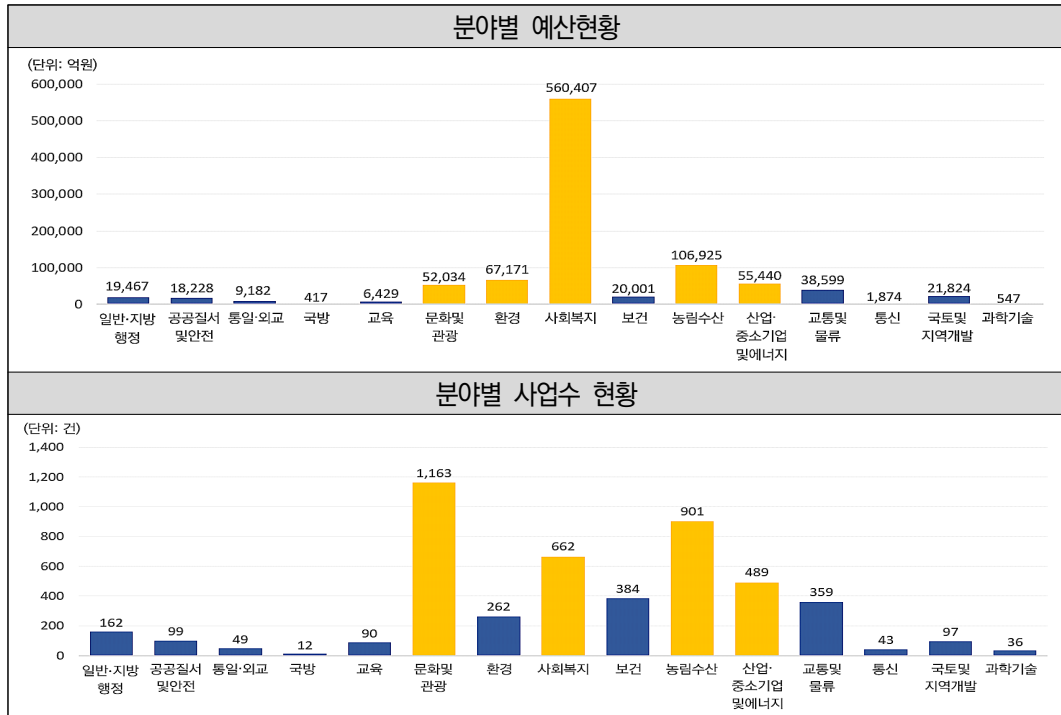
(단위 : 억원, %)

구분	예산액		내역사업		(A/B)
	규모(A)	비중	건수(B)	비중	
합계	978,545	100.0	4,808	100.0	203.5
일반·지방행정	19,467	2.0	162	3.4	120.2
공공질서 및 안전	18,228	1.9	99	2.1	184.1
통일·외교	9,182	0.9	49	1.0	187.4
국방	417	0.0	12	0.2	34.8
교육	6,429	0.7	90	1.9	71.4
문화 및 관광	52,034	5.3	1,163	24.2	44.7
환경	67,171	6.9	262	5.4	256.4
사회복지	560,407	57.3	662	13.8	846.5
보건	20,001	2.0	384	8.0	52.1
농림수산	106,925	10.9	901	18.7	118.7
산업·중소기업 및 에너지	55,440	5.7	489	10.2	113.4
교통 및 물류	38,599	3.9	359	7.5	107.5
통신	1,874	0.2	43	0.9	43.6
국토 및 지역개발	21,824	2.2	97	2.0	225.0
과학기술	547	0.1	36	0.7	15.2

자료 : 국고보조금통합관리시스템 e나라도움(www.gosims.go.kr)

- 예산규모가 아닌 분야별 사업수 현황을 살펴볼 경우에는 문화 및 관광 분야가 1,163건으로 전체 사업수 4,808건의 24.2%를 차지하는 것으로 나타남.
- 그다음으로는 농림수산 901건(18.7%), 사회복지 662건(13.8%), 산업·중소기업 및 에너지 489건(10.2%), 보건 384건(8%), 교통 및 물류 359건(7.5%) 등의 순임.
- 한편, 분야별 국고보조금 예산액을 해당 분야 사업수로 나누어 보면, 즉, 사업 건당 국고보조금 예산액을 단순 계산해 보면, 사회복지 분야가 846.5억원으로 가장 많음.
- 뒤이어 환경 256.4억원, 국토 및 지역개발 225억원, 통일·외교 187.4억원 등임.

[그림 2-5] 국고보조금의 분야별 예산현황 및 사업수(2021년도 6월 기준)



자료 : 국고보조금통합관리시스템 e나라도움(www.gosims.go.kr)

6) 국고보조금제도: 국가균형발전특별회계

(1) 국가균형발전특별회계 개요

① 도입배경

- 국가균형발전특별회계(균특회계)는 「국가균형발전 특별법」에 따른 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역적 특성과 우선순위에 따라 효율적으로 수행하고자 2005년 설치됨.
- 도입 이후 정권의 변동에 따라 잦은 명칭 변경을 겪어 왔는데, 현재는 다시 국가균형발전특별회계라는 용어로 사용되고 있음.
 - 노무현정부가 신설한 국가균형발전특별회계는 이명박정부에서 광역·지역발전특별회계로 변경되었고, 박근혜정부에서는 지역발전특별회계로 개칭되었다가 문재인정부 들어 본래의 명칭인 국가균형발전특별회계로 수정됨.

[표 2-22] 국가균형발전특별회계의 명칭 변천

노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계	지역발전특별회계	국가균형발전특별회계

② 제도의 변천

❖ 노무현정부

- 국가균형발전특별회계는 기존의 국고보조사업 및 지방양여금, 토지관리 및 지역균형발전특별회계(토특회계) 등의 사업과 재원을 재편하여 도입됨.
- 신설 당시에는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정 두 가지를 두었으나, 2006년 7월 제주특별자치도가 출범함에 따라 특별지방행정기관 이관사무 등을 지원하고자 제주특별자치도계정을 추가하게 됨.
- 이에 따라 국가균형발전특별회계는 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정, 제주특별자치도계정이라는 3개의 회계구조를 갖게 됨.

❖ 이명박정부

- 이명박정부 출범 후, 명칭이 광역·지역발전특별회계로 명칭을 변경되었으나, 기본적인 구조는 국가균형발전특별회계 때와 동일함.
 - 기존의 시·도 경계를 넘은 지역 간의 연계·협력을 도모하는 한편, 지역별로 특화된 발전을 촉진하기 위한 차원에서 2009년 「국가균형발전 특별법」을 전면 개정하여 광역단위의 발전촉진기구와 체계를 마련하였으나, 기본 틀은 동일함.
- 관련 법령 개정으로 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권이라는 개념을 도입하고, 낙후지역의 효과적인 지원을 위해 성장촉진지역과 특수상황지역을 구분하여 정의함.
- 이에 따라 광역·지역발전특별회계는 종전과 같이 3개의 회계구조를 두되, 명칭과 내용이 수정된 지역개발계정, 광역발전계정, 제주특별자치도계정을 갖게 됨.

❖ 박근혜정부

- 박근혜정부에서는 지역발전특별회계로 명칭을 변경하며 다음과 같은 개편을 실시함.
 - 행정구역 단위의 분산투자자 인한 지방자치단체 간의 소모적인 경쟁을 해소하고자 연계·협력사업을 발굴하고, 이에 대한 예산지원 혜택을 부여하는 방식으로 전환함.
 - 또한, 지역발전특별회계 내 생활기반계정을 포괄보조금체제로 대폭 개편하고, 지방자치단체의 실질적 재정운용 자율성을 확대하는 한편, 재정의 책임성을 강화함.
- 아울러 2012년 출범한 세종특별자치시를 고려하여 세종특별자치시계정을 추가함.
- 이에 따라 지역발전특별회계는 생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정이라는 4개의 회계구조를 갖게 됨.

❖ 문재인정부

- 문재인정부는 2018년 3월 「국가균형발전 특별법」의 개정과 함께 다시금 국가균형발전특별회계로 개칭하며, 국가균형발전위원회의 역할을 강화함.
- 현재 국가균형발전특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정 등 4개의 회계구조를 두고 있음.

(2) 국가균형발전특별회계 구조

① 기본구조

- 현재 국가균형발전특별회계는 4개 계정, 8개 사업군으로 구성됨.
- 4개 계정은 지역자율계정, 지역지원계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정이며, 8개 사업군은 다음의 [표 2-23]에서 보는 바와 같이 시·도 자율편성사업, 시·군·구 자율편성사업 등으로 이루어져 있음.
- 2020년 기준으로 총 9.2조원이 운영되고 있으며, 계정별로는 지역자율계정 2.3조원, 지역지원계정 6.6조원, 세종특별자치시 및 제주특별자치도계정 0.3조원 규모임.

[표 2-23] 국가균형발전특별회계의 기본구조

구분		지역자율계정	지역지원계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지자체 자율편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	③ 시도, 시군구 자율편성사업	④ 시도, 시군구 자율편성사업
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-	* 시·군·구 기반구축사업 등 포함	* 시·군·구 기반구축사업 등 포함 ⑤ 특별지방행정 기관이관사무 수행경비
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

자료 : 기획재정부(2021). 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침. p.11 재인용

❖ 8개 사업군의 내용

① 시·도 자율편성사업(지역자율계정)

- 지역의 일반적 개발사업으로, 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성함.

② 시·군·구 자율편성사업(지역자율계정)

- 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 지출한도 (계속소요) 내에서 자율적으로 예산을 편성함.
- 계속사업은 시·군·구가 예산을 편성하나, 신규사업은 부처가 공모를 통해 선정함.

③, ④, ⑤ 자율편성사업(세종·제주계정)

- 세종 및 제주계정 대상사업 중 부처가 직접편성한 사업을 제외한 사업으로, 세종특별자치시와 제주특별자치도가 사업군별 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성함.
- 단, 시·군·구 자율편성사업의 신규소요사업은 부처가 공모를 통해 선정함.

⑥, ⑦, ⑧ 부처직접편성사업(지역지원계정, 세종·제주계정)

- 광역협력권 지원을 위한 시·도간 연계사업 등 국가적 우선순위가 높은 사업으로, 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거하여 지방자치단체의 요구 등을 받아 직접 예산을 편성함.

② 기본구조상의 특징

- 국가균형발전특별회계는 다음과 같은 기본구조상의 특징을 지님.
- 첫째, 범국가적 통합관리가 필요한 사업은 타 회계로 편성하고, 지역연계 투자로 효율화가 가능한 사업은 국가균형발전특별회계에서 수행함.
- 둘째, 지역자율계정은 시·도 및 시·군·구 자율편성사업으로 구성하고, 지역지원계정은 부처직접편성사업으로 구성함.
 - 국가균형발전특별회계 내에서도 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지방자치단체의 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함함.
 - 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야와 권역의 협력이 필요한 사업은 지역지원계정에 포함함.

(3) 국가균형발전특별회계 계정별 세입·세출 구성내역

- 국가균형발전특별회계의 계정별 세입·세출 구성 및 지역자율계정의 포괄보조사업 목록을 정리한 것은 다음의 [표 2-24] 및 [표 2-25]와 같음.

[표 2-24] 국가균형발전특별회계의 계정과 세입·세출 구성

구분	계정	항목
세입	지역자율	주세의 40%, 과밀부담금 50%, 개발부담금 50%, 일반회계·특별회계 전입금, 공자기금 예수금, 교통·에너지·환경세 2% 등
	지역지원	주세의 60%, 개발제한구역 보전 부담금, 광역교통시설 부담금 40%, 일반회계·특별회계 전입금, 공자기금 예수금 등
	제주특별	일반회계·특별회계 전입금, 타 계정 전입금, 일시차입금, 결산 잉여금 등
	세종특별	일반회계·특별회계 전입금, 타 계정 전입금, 일시차입금, 결산 잉여금 등
세출	지역자율	기초생활권 생활기반 확충, 지역사회기반시설 확충 및 개선, 지역 문화·예술·체육 및 관광자원 개발 및 확충, 지역 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성, 향토자원의 개발 및 활용 등
	지역지원	교통·물류망 확충, 지역특화산업 및 지역활력 회복, 투자촉진 및 일자리 창출, 지방대학 경쟁력 향상 및 지역인적자원 개발, 공공기관 등 지방이전 사업, 성장거점에 대한 출연 및 융자 등
	제주특별	지역자율계정과 지역지원계정 지원 사업, 개발제한구역법에 따른 주민지원사업 등의 비용, 특별지방행정기관 이관사무 수행경비 및 자치경찰 인건비 및 운영비 등
	세종특별	지역자율계정과 지역지원계정 지원 사업, 개발제한구역법에 따른 주민지원사업 등의 비용 등

[표 2-25] 국가균형발전특별회계 지역자율계정의 포괄보조사업 목록

구분	부처	세부사업명	보조율	예산 내역사업
시도 자율 편성 사업	국토부	① 도시형교통모델	50%	• 공공형택시지원 등
		② 주차환경개선지원	50%	• 공영주차장건설지원
	농식품부	③ 반려동물인프라구축	30~40%	• 동물보호센터 설치지원
		④ 농촌형교통모델	50%	• 농촌교통지원
	농진청	⑤ 지역농촌지도사업 활성화지원	50%	• 농촌지도기반 조성
	문화부	⑥ 문화시설 확충	40%	• 공공도서관 등(단, 작은도서관조성 국비70%)
		⑦ 체육진흥시설 지원	30%	• 생활체육공원 등
		⑧ 폐산업시설 등 유휴공간 문화재생	50%	• 폐산업시설 등 유휴공간 문화재생
	산림청	⑨ 산림휴양·녹색공간조성	50%	• 지자체 자연휴양림 조성 등
		⑩ 임도시설(국유림 제외)	70%	• 임도시설(간선임도)
	해수부	⑪ 해양 및 수자원 관리	50%, 70%	• 연안정비 등
	행안부	⑫ 지역사회활성화기반조성	50%	• 지역사회 활성화 공간조성 및 조사연구
시군구 자율 편성 사업	국토부	⑬ 상수도시설 확충 및 관리	70%	• 도서지역 식수원 개발 등
		⑭ 성장촉진지역 개발	100%	• 지역개발 지원 등
	농식품부	⑮ 도시활력증진지역 개발	50%	• 우리동네살리기
		⑯ 일반농산어촌 개발	70%	• 농촌중심지 활성화 등
	행안부	⑰ 취약지역 생활여건 개조	70~80%	• 취약지역개선 등
		⑱ 특수상황지역 개발	80%	• 기초생활기반 확충 등

자료 : 기획재정부(2021). 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침. p.16 재인용

3. 광역자치단체와 기초자치단체 간의 지방재정조정제도

1) 자치구 조정교부금제도

(1) 자치구 조정교부금 개요

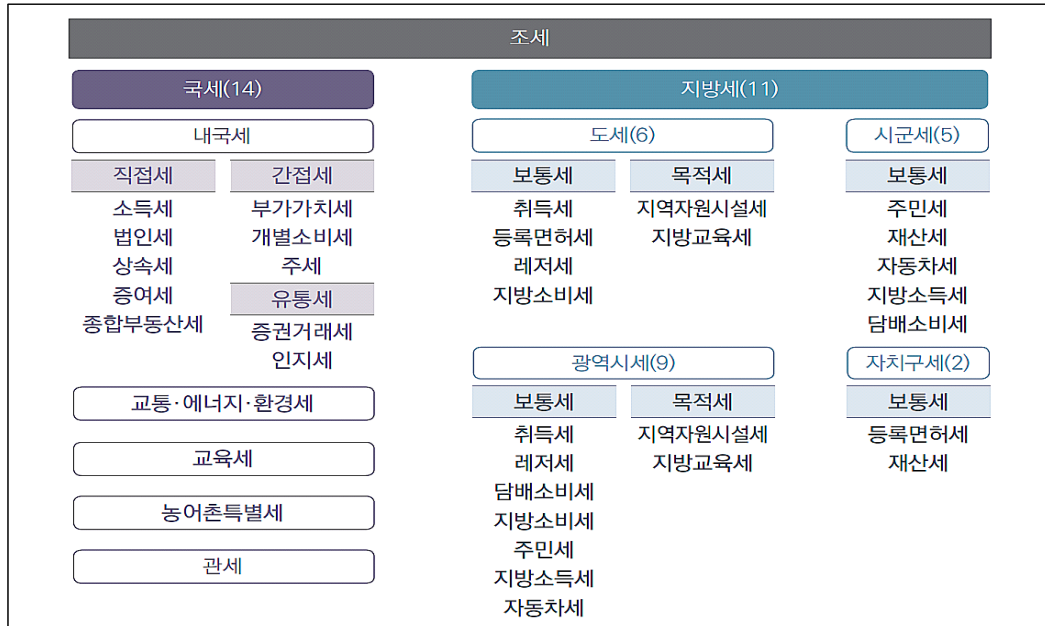
① 도입배경

- 1988년 「지방자치법」의 개정으로 특별시 및 광역시의 행정구가 자치구로 개편되면서 자치구는 지방자치단체로서 별도의 법인격을 부여받아 세입·세출 등 재정과정을 시 본청과는 별도로 운영하게 됨.
- 자치구는 시·군과 같이 기초자치단체로 분류되며, 시·군이 도의 관할 아래 있는 것처럼 특별·광역시의 관할 아래 존재함.
- 그러나, 자치권의 범위 측면에서는 시·군과 자치구 간에 상이함이 존재함.
 - 예를 들어 시·군은 도시계획에 관한 권한을 갖고 있으나, 자치구에는 갖고 있지 못하며 특별·광역시에 부여됨.
- 이는 광역행정의 특성을 반영한 것으로, 세입 측면에서 자치구는 지방세목 11개 중 재산세와 등록면허세 2개만을 배분⁶⁾받는 반면, 시·군은 5개 세목을 배분받음.
 - 시·군세는 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세임([그림 2-6] 참고).
- 자치구에서도 자치행정을 수행할 수 있는 재정적 기반 확립이 요구되므로, 시 본청과 자치구 간 사무기능 배분에 상응하는 재원을 배분이 필요함.
 - 즉, 자치구에서의 지방자치가 실효를 거둘 수 있도록 재원을 보장해 주는 것이 필요함.
- 특히, 자치구는 시·군과 달리 보통교부세의 직접 교부대상에서 제외되어 있고, 자치구 분 보통교부세를 특별·광역시 본청과 합산하여 산정한 후 특별·광역시 본청에 교부하는 구조이므로, 도·시·군에 교부되고 있는 보통교부세에 상응한 이전재원이 필요함.
 - 즉, 재원의 사용 용도가 정해져 있지 않은 일반재원으로서의 이전재원이 필요함.

6) 다만, 광역시의 경우에는 주민세 재산분과 종업원분이 자치구세임.

- 이에 따라 특별·광역시장으로 하여금 자치구에도 일정 수준의 행정서비스 제공이 가능한 재원보장을 보장할 책임과 자치구 상호 간의 재정조정 책임을 부여하고자 도입된 것이 1988년 신설된 자치구 조정교부금제도임.

[그림 2-6] 우리나라의 조세체계 및 지방자치단체 유형별 세목



주: 서울특별시는 특별시와 자치구 간에 재산세 공동과세 제도를 시행 중임.

자료(출처): 국회예산정책처(2020), 2020 대한민국 지방재정, p.30 재인용.

② 의의와 기능

- 전술한 바와 같이 자치구는 중앙정부로부터 보통교부세를 통한 재원보장 및 재정조정을 받는 대신에, 특별·광역시 본청으로부터의 자치구 조정교부금을 통한 재원보장 및 자치구간 재정조정이 이루어지고 있음.
- 즉, 자치구 조정교부금제도는 특별·광역시와 자치구 간의 세원분포 불균형에 따른 재정불균형을 해소하고, 자치구 간의 일정한 행정 수준을 확보하려는 목적에서 시세의 일부를 일정한 기준에 따라 자치구에 교부하는 제도임.
- 따라서 자치구 조정교부금제도는 시 본청과 자치구 간의 수직적 재정조정을 통한 재원보장기능과 자치구 상호 간의 재정격차를 조정하는 재정조정기능을 수행한다고 볼 수 있음.

③ 법적근거

- 자치구 조정교부금제도는 「지방자치법」 및 동법 시행령과 「지방재정법」 및 동법 시행령 등에 법적근거를 두고 있음.
- 법령에 따라 각 특별·광역시에는 조례를 통해 자치구 조정교부금의 교부율과 산정방법, 교부시기 등을 규정 및 시행하고 있음.

[표 2-26] 자치구 조정교부금제도의 설치·운영 관련 법령

지방자치법 [시행 2019. 12. 25] [법률 제16057호]
제173조(자치구의 재원) 특별시장이나 광역시장은 「지방재정법」에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다.
지방자치법 시행령 [시행 2021. 1. 5] [대통령령 제31380호]
제117조(자치구의 재원 조정) ② 자치구 상호 간의 재원 조정 방법을 정하는 조례에는 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등이 포함되어야 한다.
지방재정법 [시행 2021. 7. 13] [법률 제17892호]
제29조의2(자치구 조정교부금) 특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다.
지방재정법 시행령 [시행 2021. 7. 13] [대통령령 제31883호]
제36조의2(자치구 조정교부금) ① 법 제29조의2에 따른 자치구 조정교부금의 재원은 특별시·광역시의 시세(市稅) 중 「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호 각 목에 따른 보통세로 하되, 다음 각 호의 구분에 따른 금액은 제외한다. 1. 특별시: 「지방세법」 제71조 제3항 제3호 가목에 따라 배분되는 지방소비세 2. 광역시: 「지방세법」 제71조 제3항 제3호 가목에 따라 배분되는 지방소비세, 같은 법 제7장 제3절에 따른 주민세 사업소분 및 같은 장 제4절에 따른 주민세 종업원분 ② 자치구의 조정교부금의 구성에 관하여는 제36조 제2항을 준용한다. 이 경우 “일반조정교부금”은 “자치구 일반조정교부금”으로, “조정교부금”은 “자치구 조정교부금”으로, “특별조정교부금”은 “자치구 특별조정교부금”으로 본다. ③ 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등에 관하여 필요한 사항은 특별시·광역시의 조례로 정한다.

(2) 자치구 조정교부금 재원

- 「지방자치법 시행령」 제117조는 특별시·광역시세 중 「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호 각 목에 따른 보통세의 일정률로 구성하도록 규정하고 있음.
- 다만, 「지방세기본법」 제11조는 주민세의 특례로써, 광역시의 경우에는 「지방세법」 제7장 제3절 및 제4절에 따른 주민세 사업소분 및 종업원분을 자치구세로 할 것을 명시하고 있음.

- 따라서 광역시의 경우에는 시세 보통세 중 주민세 사업소분과 종업원분을 제외한 규모가 자치구 조정교부금의 재원이 되며, 특별시는 시세 중 보통세 전체가 자치구 조정교부금의 재원이 됨.

[표 2-27] 자치구 조정교부금제도의 재원 관련 법령

지방자치법 시행령 [시행 2021. 1. 5] [대통령령 제31380호]
제117조(자치구의 재원 조정) ① 법 제173조에 따른 자치구 상호 간의 조정 재원은 해당 시세(市稅) 중 「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호 각 목에 따른 보통세(광역시의 경우에는 「지방세법」 제7장 제3절에 따른 주민세 사업소분 및 같은 장 제4절에 따른 주민세 종업원분은 제외한다)로 한다.
지방세기본법 [시행 2021. 1. 1] [법률 제17768호]
제8조(지방자치단체의 세목) ① 특별시세와 광역시세는 다음 각 호와 같다. 다만, 광역시의 군(郡) 지역에서는 제2항에 따른 도세를 광역시세로 한다. 1. 보통세 가. 취득세 나. 레저세 다. 담배소비세 라. 지방소비세 마. 주민세 바. 지방소득세 사. 자동차세 2. 목적세 가. 지역자원시설세 나. 지방교육세
제11조(주민세의 특례) 광역시의 경우에는 「지방세법」 제7장 제3절 및 제4절에 따른 주민세 사업소분 및 종업원분은 제8조 제1항 제1호 마목에도 불구하고 구세로 한다.

- 한편, 특별·광역시는 「지방자치법」 제173조 및 동법 시행령 제117조, 「지방재정법」 제29조의2 및 동법 시행령 제36조의2에 따라 조정교부금의 교부율을 조례로써 정하여 자치구 간의 재정력 격차를 조정하여야 함.
- 이러한 규정에 따라 현재 특별·광역시 7곳은 시세 중 보통세를 자치구 조정교부금의 재원으로 하고 있음.
 - 다음의 [표 2-28]에서 볼 수 있듯이 자치구 조정교부금의 재원은 두 차례의 변화를 겪었음.
 - 1998년 제도 도입 이후, 2010년까지는 특별·광역시의 취득세와 등록세의 일정비율을 재원으로 하였으나, 2011~2012년 동안은 취득세의 일정비율을 재원으로 결정함.
 - 2013년부터는 현행 보통교부세의 일정비율 체제를 유지하고 있음.

- 이처럼 특별·광역시 자치구 조정교부금 재원은 「지방자치법」 및 「지방재정법」 등에 의해 결정되지만, 교부율은 각 특별·광역시의 조례를 통해 결정되므로, 모든 특별·광역시의 실질적인 자치구 조정교부금 규모는 교부율에 따라 달라짐.
- 물론 특별·광역시별로 보통세 규모에 차이가 있으므로, 동일한 교부율을 채택하더라도 자치구 조정교부금의 규모 차이는 발생하겠으나, 교부율도 특별·광역시별 자치구 조정교부금 규모에 차이를 가져옴.
- 2021년 현재 각 특별·광역시의 교부율은 서울 22.6%, 부산 23%, 대구 22.29%, 인천 20%, 광주 23.9%, 대전 23%, 울산 20%임.
- 광주가 23.9%로 가장 높고, 인천과 울산광역시가 20%로 가장 낮음.
- 각 특별·광역시가 상이한 교부율을 갖는 이유는 시 본청과 자치구의 재정여건 등을 고려하여 각자의 조례로써 정하고 있기 때문임.

[표 2-28] 자치구 조정교부금 자원 및 교부율 변천

구 분	취득세·등록세 (1989~2010년도)	취득세 (2011~2012년도)	보통세 (2013년도~)	현행 (2016년도~)
서 울	60%(1989~1990) 50%(1991~2010)	50%	20.50%(2013) 21.00%(2014~2015)	22.60%(2016~)
부 산	51%(1989~2007) 55%(2008~2010)	55%	19.80%(2013~2015)	20.09%(2016) 22.00%(2017~2019) 23.00%(2020~)
대 구	52%(1989~2008) 56%(2009~2010)	56%	20.65%(2013~2015)	22.29%(2016~)
인 천	36%(1989~1995) 50%(2009~2010)	40%	20.00%(2013~)	좌동
광 주	70%(1989~2010)	70%	23.00%(2013~2016)	23.90%(2017~)
대 전	68%(1989~2010)	68%(2011) 56%(2012)	21.50%(2013~)	23.00%(2016~)
울 산	55%(1998) 58%(1998~2010)	58%	18.10%(2013~)	20.00%(2016~)

주 : 자치구 조정교부금 제도 최초 도입 이후, 인천광역시 및 대전광역시는 2010년 11월 5일 조례 개정을 통하여 재원을 취득세로 변경하였으며, 그 외 특별·광역시는 2011년도부터 취득세를 자치구 조정교부금의 재원으로 변경함.
2013년부터는 모든 특별·광역시가 보통세를 재원으로 하고 있음.

- 인천광역시는 현재 「인천광역시 재정운영 조례」 제59조 제2항에서 자치구 조정교부금의 교부율을 보통세의 20%로 규정하고 있음⁷⁾.
- 인천광역시의 교부율 20%는 울산광역시와 함께 특별·광역시 중 가장 낮은 수준임.
- 조정교부금의 재원이 취·등록세의 일정비율에서 보통세의 일정비율로 변화한 원년도인 2013년의 인천광역시 교부율이 현재와 같은 20%였음.
- 당시에는 울산광역시 18.1%, 부산광역시 19.8%로, 인천광역시의 교부율이 상대적으로 높은 수준이었음.
- 이후, 울산광역시와 부산광역시는 행정안전부의 권고를 받아들여 교부율을 상향 조정하였으며, 그 결과 현재는 울산광역시 20%, 부산광역시 23% 교부율임.
- 2013년 이후 교부율을 상향조정하지 않은 특별·광역시는 인천광역시가 유일함.

(3) 자치구 조정교부금 교부방법

① 산정개요

- 자치구 조정교부금은 지방교부세와 유사하게 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 구성됨.
- 일반조정교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치구의 재원부족액(미달액)을 기초로 교부하는 재원임.
- 즉, 자치구 조정교부금제도가 자치구의 재원보장기능 및 자치구 간의 재정조정기능을 수행할 수 있도록 하는 제도의 근간이 되는 재원임.

$\text{기준 재정수요액} - \text{기준 재정수입액} = \text{재정 부족액} \approx \text{일반 조정 교부금}$
--

- 반면, 특별조정교부금은 일반조정교부금의 산정방법으로 포착하기 어려운 재정수요나 일반조정교부금 산정 이후에 발생한 특별한 재정수요가 존재하는 경우에 교부하는 재원임.

7) 「인천광역시 재정운영 조례」 제59조(조정교부금의 재원) ② 제57조에 따른 구의 조정교부금의 재원은 영 제36조의2에 따른 시세 중 보통세(제1항에 따라 군의 조정교부금 산정에 산입되는 금액은 제외한다)100분의 20에 해당하는 금액과 제60조제2항에 따른 정산액으로 한다.

- 두 가지 조정교부금 간의 재원 배분 비중은 다음의 [표 2-29]에서 확인할 수 있듯이 2021년 현재 모든 특별·광역시가 일반조정교부금 90%, 특별조정교부금 10%임.

[표 2-29] 자치구 조정교부금 교부율과 교부금의 비중(2021년도 기준)

(단위 : %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
일반교부금	90	90	90	90	90	90	90
특별교부금	10	10	10	10	10	10	10

자료 : 각 지방자치단체 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

- 일반조정교부금은 용도지정 없이 자치구의 일반재원으로 사용되고 있으며, 특별조정교부금은 특정목적한 사업에 지원되고 있음.
 - 일반조정교부 배분 시에는 기본적으로 보통교부세와 같은 격차보전(Gap-Filling) 방식이 채택되고 있는데, 자치구별 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 기준재정수입액이 기준재정수요액을 미달하는 자치구의 재정부족액에 기초하여 배분함.
- 그러나, 구체적인 제도 운영에 있어서는 특별·광역시별로 다소 차이가 존재함.
 - 그 특징적인 차이는 특별·광역시의 조정률 산정방식에서 찾을 수 있음.
- 현재 우리나라 특별·광역시가 적용하고 있는 조정률은 일반조정률과 균형조정률 두 가지임.
 - 일반조정률은 자치구별 기준재정수요액과 기준재정수입액의 규모를 산정한 후, 그 차이를 기준으로 각 자치구의 재원부족액 규모를 결정하는 방식임.
 - 균형조정률은 전체 자치구의 기준재정수입액 총액과 일반조정교부금 총액의 합산액, 즉 자치구의 기준재정수입액과 향후 특별·광역시로부터 교부받을 일반조정교부금의 총액(총수입)을 자치구의 기준재정수요액 총액(총수요)으로 나누어 배분하는 방식임.
- 일반조정률과 균형조정률에 대한 구체적인 사항은 다음과 같음.

② 조정률⁸⁾

❖ 일반조정률

- 일반조정률은 현재 부산·대구·광주·울산광역시에서 적용하고 있는 조정률로써, 먼저 자치구별 기준재정수요액과 기준재정수입액의 규모를 산정하고, 그 차이를 기준으로 각 자치구의 재원부족액 규모를 결정하는 방식임.
 - 보통교부금 총액과 각 자치구의 재원부족액 총액에서 차이가 발생하면 일반조정교부금 총액을 자치구별 재원부족액 합산 총액으로 나누어 조정률을 산출하며, 이 조정률을 자치구별 재원부족액에 곱하여 자치구별 일반조정교부금의 규모를 산출함.
 - 일반조정률 방식을 이용하면, 모든 자치구의 재원부족액에 대한 일반조정교부금의 재원부족 충족률이 동일하게 됨.
- 우리나라의 보통교부세제도, 그리고 우리나라의 지방재정조정제도와 유사한 제도를 갖는 일본의 지방교부세제도 및 도구(都區)재정조정제도에서도 이와 동일한 조정률 방식을 채택하고 있음.
 - 이를 산식으로 표현하면 다음과 같음.

(A) 각 자치구별 보통교부금 교부액 = (기준재정수요액 - 기준재정수입액 = 재원부족액) × 조정률

(a) 조정률 = 일반조정교부금 교부액 총액 ÷ 자치구별 재원부족액 총액

- 그런데 위의 (a)와 같이 산정되는 일반조정률과 각 자치구별 일반조정교부금 교부액 산정방식이 갖는 문제점은 모든 자치구의 부족재원 충족률이 동일하기 때문에 일반조정교부금 교부 후에도 자치구 간의 재정력 격차가 크게 시정되지 않는다는 것임.
 - 보다 구체적인 수치를 갖고 설명하기 위하여, 이하에서는 재정자립도가 상대적으로 높은 자치구 A와 재정자립도가 상대적으로 낮은 자치구 B를 예로 설명하기로 함.

8) 최원구(2010), 2011년도 지방세제개편에 따른 재원조정교부금제도 개선방안. pp. 57~64; 최원구(2012), 자치구 간 재정력 격차 해소를 위한 재원조정교부금제도 개선방안 연구. pp. 55~61를 토대로 수정·보완함.

[그림 2-7] 일반조정률에 의한 일반조정교부금 교부 후 총 자원 규모 비교

A 자치구			B 자치구		
기준재정수요액(100)			기준재정수요액(100)		
기준재정 수입액(50)		재원부족액 (50)	기준재정 수입액(30)		재원부족액(70)
↓ 조정률 0.7			↓ 조정률 0.7		
12.5	50	보통교부금 (35)	7.5	30	보통교부금 (49)
총자원 97.5			총자원 86.5		

- [그림 2-7]에서 보는 바와 같이, A 자치구는 기준재정수입액이 50이므로 실제 자치구세와 경상적세외수입의 규모는 62.5일 것임.
 - 현행 제도는 기준재정수입액을 자치구세와 경상적세외수입의 80%로 산정하기 때문임.
 - 바꾸어 말하면, A 자치구의 총수입 62.5의 80%인 50이 기준재정수입액이 됨.
 - 기준재정수입액이 50이므로 기준재정수요액이 100이라 가정하면, 재원부족액 규모는 50이 될 것임.
 - 여기서 일반조정률이 0.7이라고 가정하면, A 자치구가 교부받는 일반조정교부금의 규모는 35가 될 것이므로, 결과적으로 A 자치구의 총 자원은 97.5가 됨.
- 반면, B 자치구의 경우는 기준재정수입액이 30이라고 가정하면, 자치구세와 경상적세 외수입은 37.5가 됨.
 - B 자치구의 경우에도 총수입 37.5의 80%인 30이 기준재정수입액이 되므로, 재원부족액 규모는 70이 됨.
 - 여기에 일반조정률 0.7을 반영하면, 일반조정교부금 규모는 49가 되므로, 결국 B 자치구의 총 자원은 86.5가 됨.
- 당초 A 자치구의 자체자원 62.5와 B 자치구의 자체자원 37.5 간에는 25의 격차가 존재하였으나, 일반조정교부금의 교부로 인하여 두 자치구 간의 총 자원 차이는 11(97.5 - 86.5)로 감소됨.

- 이는 일반조정교부금의 자치구 재원보장기능과 자치구 간 재정조정기능이 발휘된 결과라 할 수 있음.

❖ 균형조정률

- 현재 서울특별시 및 대전·인천광역시에서 적용하고 있는 균형조정률은 일반조정률과 비교하여 상대적으로 자치구 간 재정조정기능이 강화될 수 있음).
- 즉, 자치구 간 재정력 차이가 매우 큰 서울특별시의 경우는 자치구 간 재정조정기능에 중점을 두고, 다음과 같은 산식의 균형조정률을 채택하고 있음.

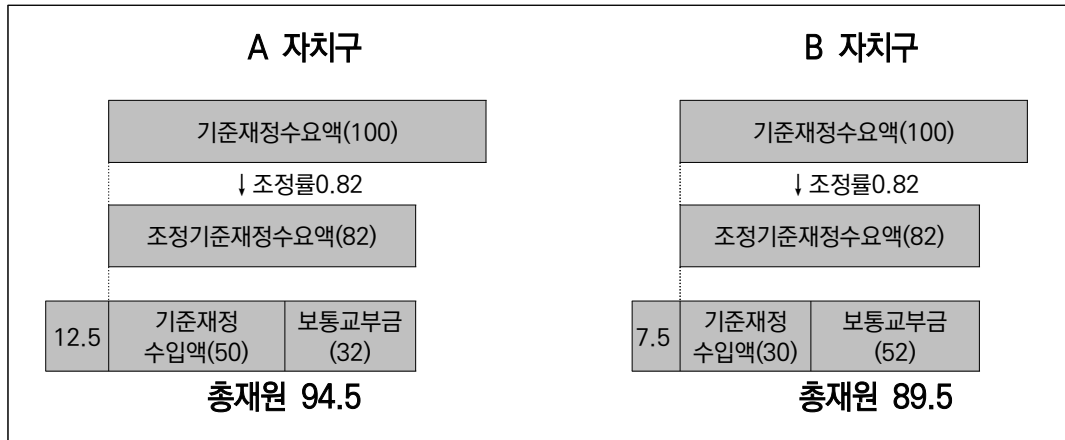
(B) 자치구별 일반조정교부금 교부액 = (기준재정수요액 × 조정률 = 조정수요액) - 기준재정수입액

(b) 균형조정률 = (자치구 기준재정수입액 합산액 + 일반조정교부금 총액) ÷ 자치구 기준재정수요 합산액

- 균형조정률 방식의 핵심은 위의 식에서 보는 바와 같이, 전체 자치구의 기준재정수입액을 합산한 총액과 일반조정교부금 총액의 합산액, 즉 자치구의 기준재정수입액과 향후 광역시로부터 교부받을 일반조정교부금의 합계액(총수입)을 자치구의 기준재정수요액 합산액(총수요)으로 나누어 조정률을 산출한다는 데 있음.
- 일반조정률은 재원부족액과 일반조정교부금의 차이를 단순히 조정하기 위한 것이기 때문에 모든 자치구의 부족재원 충족률이 동일해짐.
- 반면, 균형조정률은 일반조정교부금까지 합산한 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나누고, 이를 기준재정수요액에 먼저 곱한 조정기준재정수요액을 만들어 내기 때문에 그 규모가 축소되며, 이렇게 축소된 수요에서 수입을 제하므로 차이가 발생하는 것임.
- 보다 구체적인 수치를 갖고 설명하기 위하여, 이하에서는 재정자립도가 상대적으로 높은 자치구 A와 재정자립도가 상대적으로 낮은 자치구 B를 예로 설명하기로 함.

9) 균형조정률 방식을 적용할 경우, 재정력이 낮은 자치구에는 상대적으로 높은 부족재원 충족률이, 재정력이 높은 자치구에는 상대적으로 낮은 부족재원 충족률이 적용되기 때문에 자치구 자체의 재정책임 하에서의 재정운영을 중시하는 일본의 지방교부세제도나 도구재정조정제도에서는 도입되지 않은 제도이며, 일본의 제도와 유사한 제도로 운용하고 있는 우리나라의 보통교부세제도에서도 도입하고 있지 않음.

[그림 2-8] 균형조정률에 의한 일반조정교부금 교부 후 총 자원 규모 비교



- [그림 2-8]을 설명하기 위해서는 먼저 균형조정률(b)을 먼저 산정하여야 함.
- 산식 (b)에 의하면, 자치구의 기준재정수입액 합산액 80 (A 자치구의 50과 B 자치구의 30의 합산액)과 일반조정교부금의 총액 84(32 + 52)의 합 164를 자치구의 기준재정수요액 합산액 200(100 + 100)으로 나눈 값 0.82가 조정률이 됨.
- 다음으로 균형조정률은 조정기준재정수요액을 산정하여야 하는데, 조정기준재정수요액은 기준재정수요액에 조정률을 곱하여 산출하므로, 그 값은 A 자치구와 B 자치구 모두 82가 됨.
- A 자치구의 경우, 조정기준재정수요액이 82이므로, 조정기준재정수요액에서 기준재정수입액 50을 뺀 32가 일반조정교부금 교부액이 되며, 그 결과 총 자원은 94.5임.
- 반면 B 자치구의 경우는 기준재정수입액이 30이므로, 일반조정교부금 교부액은 52가 되며, 그 결과 총 자원은 89.5가 됨.
- 즉, 두 자치구 간의 총 자원의 차이는 결국 5가 될 것임.
- 이는 당초 자체재원의 차이인 25가 일반조정교부금의 교부로 인하여 5로 축소된 것임.
- 이 값과 [그림 2-7]에서 살펴본 일반조정률에 의한 일반조정교부금 교부 후의 두 자치구 간 차이 11을 비교해 보면, 균형조정률 방식이 자치구 간의 재정력 격차를 더 감축시켜주는 효과가 존재함을 확인할 수 있음.

○ 이와 같은 자치구 간 재정조정효과는 자치구의 수를 3개로 늘려서 설명한 다음의 [표 2-30] 및 [표 2-31]을 통해서도 알 수 있음.

- 균형조정률 방식은 [표 2-31]에서 보는 바와 같이, 재정력이 풍부한 자치구로의 일반조정교부금 교부 규모는 상대적으로 적게, 재정력이 열악한 자치구로의 일반조정교부금 교부 규모는 상대적으로 많이 교부되도록 하는 효과가 있음.
- 두 표를 통해 알 수 있듯이, 일반조정률에 의한 부족재원 충족률은 0.8로 3개 자치구 모두 동일하나, 균형조정률의 경우는 재원부족액 규모가 큰, 즉 재정력이 열악한 A 자치구의 부족재원 충족률을 일반조정률 방식의 0.8보다 높은 0.887로 향상시키지만, 재원부족액 규모가 작은 C 자치구의 부족재원 충족률을 0.433에 불과한 수준으로 만듦.
- 즉, 일반조정률 방식보다는 상대적으로 균형조정률 방식이 자치구 간 재정조정기능을 더 높다고 할 수 있음.

[표 2-30] 일반조정률 방식 적용한 경우의 재정력격차에 따른 일반조정교부금 규모의 차

구 분	기준재정 수입액 (A)	기준재정 수요액 (B)	재원부족액 (C = B - A)	조정률 (D = E / C)	일반조정 교부금 (E = C × D)	기준재정 수입액(A)+일반 조정교부금(E)	부족재원 충족률
A 자치구	100	200	100	0.8	80	180	0.8
B 자치구	150	200	50	0.8	40	190	0.8
C 자치구	180	200	20	0.8	16	196	0.8
계	430	600	170	0.8	136	566	0.8

[표 2-31] 균형조정률 방식 적용한 경우의 재정력격차에 따른 일반조정교부금 규모의 차

구 분	기준재정 수입액 (A)	기준재정 수요액 (B)	조정률 (d) =(A+e)/B	조정기준 수요액 (B' = B × d)	일반조정 교부금 (e = B' - A)	기준재정 수입액(A)+일반 조정교부금(e)	부족재원 충족률
A 자치구	100	200	0.9433	188.66	88.66	188.66	0.887
B 자치구	150	200	0.9433	188.66	38.66	188.66	0.773
C 자치구	180	200	0.9433	188.66	8.66	188.66	0.433
계	430	600	0.9433	188.66	135.98	565.98	0.800

- 일반조정률과 균형조정률의 구성요소 및 산식, 조정대상, 적용 특별·광역시별로 정리한 것은 다음의 [표 2-32]와 같음.

[표 2-32] 일반조정교부금 조정률 유형 및 적용 지방자치단체

구분	일반조정률	균형조정률
구성요소	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> 기준수요액^㉑ <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%;"> 기준수입액^㉒ 재원부족액^㉓ </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%;"> 교부액^㉔ </div> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> 기준수요액^㉑ 조정수요액 ^㉖ <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%;"> 기준수입액^㉓ 교부액^㉔ </div> </div>
조정률 산식	$\frac{\text{교부금 총액}}{\text{구 재원부족액 합산액}}$	$\frac{\text{기준수입액 합산액} + \text{교부금 총액}}{\text{구 기준수요액 합산액}}$
조정 대상	구 재원부족액 ■ 조정부족액 = 재원부족액 ^㉓ × 조정률	구 기준수요액 ■ 조정수요액 = 기준수요액 ^㉑ × 조정률
교부액 산정	교부액 ^㉔ = 조정부족액	교부액 ^㉔ = 조정수요액 ^㉖ - 기준수입액 ^㉓
적용단체	부산, 대구, 광주, 울산	서울, 대전
	인천(일반 50% + 균형 50%)	

자료 : 인천광역시 내부자료

- 각 특별·광역시의 적용 조정률 변화를 정리한 것은 다음의 [표 2-33]과 같음.
- 1988년 자치구 조정교부금제도 도입 이후 1999년도까지 모든 특별·광역시가 균형조정률을 적용하여 왔으나, 2000년도부터는 서울을 제외한 광역시 모두 일반조정률로 전환하였고, 인천(50%)과 대전(100%)만이 균형조정률을 적용하고 있음.

[표 2-33] 자치구 조정교부금 조정률 적용 변천

구 분	1988~1999년	2000~2013년	2013년~현재
서 울	균형조정률	좌동	좌동
부 산	균형조정률	일반조정률	좌동
대 구	균형조정률	일반조정률	좌동
인 천	균형조정률	일반조정률	일반 50% + 균형 50%
광 주	균형조정률	일반조정률	좌동
대 전	균형조정률	일반조정률	균형조정률 ¹⁾
울 산	균형조정률	일반조정률	좌동

주 : 대전광역시는 2015년부터 균형조정률을 적용함.

[표 2-34] 자치구 조정교부금의 일반조정교부금에 대한 조정을 적용 예시

구분	일반조정률	균형조정률
교부 전	【 A구 : 재정력지수 0.70】 <div> <div>기준수요액 200억</div> <div> <div>기준수입액 140억</div> <div>재원부족액 60억</div> </div> </div>	
	【 B구 : 재정력지수 0.20】 <div> <div>기준수요액 200억</div> <div> <div>기준수입액 40억</div> <div>재원부족액 160억</div> </div> </div>	
교부금 총액	165억원	
조정률	일반조정률 = 0.7500 $\approx 165\text{억}^*/220\text{억}^{**}$ * 165억 = 일반조정교부금 총액 ** 220억 = 재원부족 합산액 (60억+160억)	균형조정률 = 0.8625 $\approx 345\text{억}^*/400\text{억}^{**}$ * 345억 = 기준수입액 합산액+교부금총액 (140억+40억+165억) ** 400억 = 기준수요액 합산액 (200억+200억)
교부 후	【A구】 <div> <div>기준수요액 200억</div> <div> <div>기준수입액 140억</div> <div>재원부족액 60억</div> </div> </div> <div> <div>교부액* 45.0억</div> <div>총 수입액 185.0억원</div> </div> <p>* 교부액 40.0억 = 60억×0.7500 ⇒ 재정충족율 92.5%</p>	【A구】 <div> <div>기준수요액 200억</div> <div> <div>기준수입액 140억</div> <div>재원부족액 60억</div> </div> </div> <div> <div>교부액* 32.5억</div> <div>조정수요액(=총 수입액) 172.5억원</div> </div> <p>* 교부액 132.5억 = 172.5억(200억×0.8625)-140억 ⇒ 재정충족율 86.25%</p>
	【B구】 <div> <div>기준수요액 200억</div> <div> <div>기준수입액 40억</div> <div>재원부족액 160억</div> </div> </div> <div> <div>교부액 120.0억</div> <div>총 수입액 160.0억원</div> </div> <p>* 교부액 120.0억 = 160억×0.7500 ⇒ 재정충족율 80.0%</p>	【B구】 <div> <div>기준수요액 200억</div> <div> <div>기준수입액 40억</div> <div>재원부족액 160억</div> </div> </div> <div> <div>교부액 132.5억</div> <div>조정수요액(=총 수입액) 172.5억원</div> </div> <p>* 교부액 132.5억 = 172.5억(200억×0.8625)-40억 ⇒ 재정충족율 86.25%</p>
	병행적용례 : 일반조정률 적용 50% + 균형조정률 적용 50% 【A구】교부액 38.75억원, 총수입액 178.75억원, 재정충족률 89.38% 【B구】교부액 126.25억원, 총수입액 166.25억원, 재정충족률 83.13%	

자료 : 인천광역시 내부자료

[표 2-35] 특별·광역시별 자치구 조정교부금 재원 및 교부방식

구분	조정교부금 재원	일반조정교부금 교부방식	일반조정교부금 조정률 산식
서울	보통세의 22.6%	기준재정수요액 × 조정률 - 기준재정수입액	$\frac{\text{재정부족액 자치구의 기준재정수입액 합산액} + \text{일반조정교부금 총액}}{\text{각 자치구 기준수요액 합산액}}$
부산	보통세의 23%	기준재정수요액 × 조정률 - 기준재정수입액	$\frac{\text{일반조정교부금 총액}}{\text{각 자치구 재원부족액 합산액}}$
대구	보통세의 22.29%	기준재정수요액 × 조정률 - 기준재정수입액	$\frac{\text{일반조정교부금 총액}}{\text{재정부족 자치구의 재원부족액 총액}}$
인천	보통세의 20%	$[(\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}) \times \text{일반조정률}] \times 0.5 \\ + [(\text{기준재정수요액} \times \text{균형조정률}) - \text{기준재정수입액}] \times 0.5$	$\text{일반조정률} = \frac{\text{일반조정교부금 총액}}{\text{각 자치구 재원부족액 합산액}}$ $\text{균형조정률} = \frac{\text{기준수입액 합산액} + \text{일반조정교부금 총액}}{\text{각 자치구 기준수요액 합산액}}$
광주	보통세의 23.9%	기준재정수요액 × 조정률 - 기준재정수입액	$\frac{\text{일반조정교부금 총액}}{\text{재정부족 자치구의 재원부족액 총액}}$
대전	보통세의 23%	기준재정수요액 × 조정률 - 기준재정수입액	$\frac{\text{자치구 기준재정수입액 합산액} + \text{일반조정교부금 총액}}{\text{각 자치구 기준수요액 합산액}}$
울산	보통세의 20%	기준재정수요액 × 조정률 - 기준재정수입액	$\frac{\text{일반조정교부금 총액}}{\text{각 자치구 재원부족액 합산액}}$

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

③ 기준재정수입액 산정

- 기준재정수입액은 각 자치구의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 산출하는 것으로서, 기본적으로는 지방세 징수결정액의 일부에 해당하는 금액이 됨.
 - 이와 같이 징수결정액의 일부에 해당하는 금액을 기준재정수입액으로 하는 것은 기준재정수요액의 산정에 있어서 자치구별 재정수요를 모두 파악할 수 없기 때문임.
 - 자치구 재정운영의 자주성을 존중하는 의미에서 징수결정액 일부를 제외하고 결정하는 것임.
- 기준재정수입액을 산정하는 구체적인 방식은 특별·광역시별로 차이가 존재함.
 - 기초수입액은 [표 2-36]에서 보는 바와 같이, 부산·대구·광주광역시가 지방세만으로 산정하는 반면, 인천·대전·울산광역시는 지방세와 경상적세외수입을 기준으로 산정하며, 서울특별시의 경우에는 지방세, 재산매각수입을 제외한 세외수입, 지방교부세, 재정보전금을 기준으로 산정함.
 - 보정수입액도 [표 2-36]과 같이 특별·광역시별로 반영하는 항목에 차이가 있음.

[표 2-36] 특별·광역시별 자치구 기초수입액 및 보정수입액 요소(2021년도 기준)

구 분	기초수입액	보정수입액
서울	지방세, 세외수입(재산매각수입 제외), 지방교부세, 재정보전금	정산액, 임시적세외수입
부산	지방세	정산액, 징수교부금
대구	지방세	자치구세 증감, 경상적세외수입 증감, 시세 징수교부금, 기타 증감 예측 재정수입
인천	지방세, 경상적세외수입	결산상잉여금, 임시적세외수입
광주	지방세	자치구세 증감, 경상적세외수입, 경상적세외수입증감, 시세 징수교부금, 기타 증감 예측 재정수입
대전	지방세, 경상적세외수입	정산액, 자동차 면허세 폐지에 따른 재정보전금
울산	지방세, 경상적세외수입	정산액, 임시적세외수입

- 이는 앞서 설명한 것처럼 자치구 조정교부금의 산정방식을 각 특별·광역시가 조례로써 규정하기 때문임.

- 이와 달리 보통교부세는 교부대상 모든 지방자치단체가 동일한 기준재정수입액 산정방식을 적용받고 있음.
- 이러한 영향으로, 현재 모든 광역시는 기초수입액 산정에 기준이 되는 지방세 또는 지방세와 정상적세외수입 등을 일정률(80%)만 반영하고 있으나, 서울특별시는 100% 반영하는 등의 차이를 보이고 있음.
- 서울특별시가 기준재정수입액 산정 시 유보재원¹⁰⁾을 두지 않는 것은 다른 광역시에 비해 자치구 간의 세입 격차가 큰 점을 고려한 데서 기인함.
- 즉, 서울특별시가 다른 광역시처럼 징수결정액의 20%를 제외한다면, 상대적으로 자치구세의 규모가 큰 자치구일수록 유보재원이 많아져 그만큼 자치구 간의 재정격차가 확대되는 문제가 발생하기 때문임.

④ 기준재정수요액 산정

- 기준재정수요액은 각 자치구의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위해 산출하는 것으로, 대부분의 특별·광역시는 측정항목별 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻는 금액에 고정비용을 합산한 금액으로 산정함.
- 측정항목은 각 자치구의 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위하여 기능별·성질별로 분류하여 설정한 표준적인 경비의 종류를 의미함.
- 측정단위는 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위한 각 측정항목의 단위를 의미함.
- 단위비용은 기준재정수요액을 산정하기 위한 각 측정단위의 단위금액을 의미함.
- 각 특별·광역시는 자치구별 재정수요를 합리적으로 측정하기 위하여 다양한 측정항목과 측정단위를 활용하고 있음([표 2-37] 및 [부록 표 4] ~ [부록 표 15] 참고).

10) 기초수입액에 포함되는 80%를 제외한 나머지 20%를 유보재원이라고 함.

[표 2-37] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(2021년도 기준)

(단위: 개)

구분	운영 조례	측정항목	측정세항	측정단위
서울	서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례	11	18	20
부산	부산광역시 자치구 조정교부금 조례	11	17	16
대구	대구광역시 자치구의 재원조정에 관한 조례	10	19	17
인천	인천광역시 재정운영 조례 (제8장 조정교부금)	12	12	12
광주	광주광역시 자치구의 재원조정에 관한 조례	12	18	20
대전	대전광역시 자치구 조정교부금 조례	12	19	18
울산	울산광역시 자치구의 재원조정에 관한 조례	11	18	14

주: 2021년 1월말 기준, 상세한 비교 내용은 [부록 표 4] ~ [부록 표 15] 참고

- 대부분은 사업예산제도로의 전환에 맞추어 측정항목을 10~12개로 조정하였는데, 구체적으로 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 기타 항목을 두고 있음.
- 이처럼 다양한 측정항목과 측정단위가 특별·광역시에서 활용되고 있는 가운데 행정안전부는 2015년 다음의 [표 2-38]과 같은 측정항목과 측정세항 및 측정단위 권고안을 제시함.
 - 행정안전부는 권고안에서 측정항목 10개, 측정세항 16개, 측정단위 19개를 제시함.
- 행정안전부는 권고안의 측정항목과 측정세항을 기본으로 하되, 각 특별·광역시의 여건에 맞추어 별도 측정항목을 추가 사용할 것을 권고하고 있음.
- 측정단위에 있어서도 각 특별·광역시가 자체 여건에 부합한 별도의 측정단위를 마련해 사용할 것을 권고하고 있음.
 - 행정안전부 권고안에서 가장 많이 사용되는 측정단위는 인구수로, 일반관리비, 문화관광비, 환경보호비, 일반사회복지비, 보건위생비 항목에 적용하기를 권고하고 있음.

[표 2-38] 행정안전부의 측정항목 및 측정단위 권고안

측정항목		측정단위
1. 일반공공행정	① 지방의회비	지방의원수
	② 일반관리비	인구수
		행정구역 면적
2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비	민방위대원수 (또는 세대수)
3. 문화 및 관광	④ 문화관광비	인구수
4. 환경보호	⑤ 환경보호비	인구수 (또는 가구수, 사업체 종사자수)
5. 사회복지	⑥ 일반사회복지비	인구수 (또는 세대수)
	⑦ 기초생활보장비	기초생활보장수급권자수
	⑧ 아동청소년복지비	영유아아동청소년수 (0세 ~ 18세 미만)
	⑨ 노인복지비	노인인구수 (65세 이상)
	⑩ 장애인복지비	등록장애인수
6. 보건	⑪ 보건위생비	인구수
7. 산업 및 중소기업	⑫ 산업경제비	사업체 종사자수 (또는 사업체수)
8. 수송 및 교통	⑬ 도로관리비	개설도로 면적
		미개설도로 면적
	⑭ 교통관리비	자동차 대수
9. 국토 및 지역개발	⑮ 지역개발비	공원 면적 (또는 녹지대 면적)
		하천 연장
10. 기타	⑯ 인건비	공무원수

[표 2-39] 특별·광역시별 자치구 기준재정수입액 및 수요액 산정방식(2021년도 기준)

구분	기준재정수입액	기준재정수요액 산정방식	단위비용 및 고정비용
서울	해당연도 지방세, 세외수입(재산매각수입 제외), 지방교부세, 재정보전금(해당연도 세입추계액 기준) (* 반영비율 100%)	$\sum(\text{측정단위} \times \text{단위비용}) + \text{고정비용} + \text{수요 등 보정}$	<ul style="list-style-type: none"> 3년마다 시행규칙(별표 2)으로 규정함 자치구의 본예산 중 국비, 시비 등 보조금을 제외한 최근 3년간의 세출예산 평균액을 기초로 산출 + 보정
부산	자치구 수입액 (해당연도 세입예산액 기준) × 기준세율(80%)	$\sum(\text{측정단위} \times \text{단위비용}) + \text{수요 등 보정}$	<ul style="list-style-type: none"> [단위비용]은 매년 자치구 전년도 예산을 기준으로 측정단위와 측정항목을 적용한 회귀식을 사용하여 산출된 계수값 + 보정
대구	자치구 수입액 (해당연도 세입예산액 기준) × 기준세율(80%)	$\sum(\text{측정단위} \times \text{단위비용}) + \text{수요 등 보정}$	<ul style="list-style-type: none"> [단위비용]은 매년 자치구 전년도 예산을 기준으로 측정항목별 예산총액을 측정항목 측정단위의 총개수로 나눈 방법으로 산정
인천	자치구 수입액 (해당연도 지방세 + 경상적세외수입 징수결정액 기준) × 기준세율(80%)	$\sum(\text{측정단위} \times \text{단위비용}) + \text{고정비용} + \text{수요 등 보정}$	<ul style="list-style-type: none"> 매년 자치구의 전년도와 전년도의 직전 3개년도 당초 세출예산 중 국·시비 등 보조예산을 제외한 세출예산을 보편적·공통적 기준으로 분석하여 측정항목별 회귀방식을 구하여 산출 + 보정 전년도와 직전 2개년도의 연도별 적용비율은 규칙으로 정함(2020년: 기준연도 50%, 직전연도 30%, 전전연도 20%) [단위비용]은 측정항목별 회귀방정식의 기울기값, [고정비용]은 절편값
광주	자치구 수입액 (해당연도 세입예산액 기준) × 기준세율(80%)	$\sum(\text{측정단위} \times \text{단위비용}) + \text{고정비용} + \text{수요 등 보정}$	<ul style="list-style-type: none"> 매년 자치구 전년도 예산 중 국비·시비보조금 등을 제외한 당초 세출예산을 기초로 회귀방정식을 적용하여 산정 + 보정
대전	(최근 2년간 자치구세 + 경상적세외수입 평균수입액 기준) × 기준세율(80%)	$\sum(\text{측정단위} \times \text{단위비용}) + \text{고정비용} + \text{수요 등 보정}$	<ul style="list-style-type: none"> [단위비용]은 측정단위와 측정항목을 적용한 단순회귀식 및 다중회귀식을 사용하여 산출된 계수값, [고정비용]은 상수값
울산	[자치구세 + 경상적세외수입 평균수입액 (둘다 해당연도 세입예산액 기준)] × 기준세율(80%)	$\sum(\text{측정단위} \times \text{단위비용}) + \text{수요 등 보정}$	<ul style="list-style-type: none"> 매년 시행규칙으로 정함 [단위비용]은 자치구 전년도 예산을 기초로 각 측정항목 표준행정수요액의 합을 측정단위의 합으로 나누어 산정 (표준행정수요액은 각 측정항목의 측정단위와 예산액을 사용한 회귀방정식으로 산정)

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

- 이상에서 소개한 조정률과 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정방식에 따라 산출된 2019년도 기준 특별·광역시별 기준재정수요액과 기준재정수입액, 조정교부금 규모는 다음과 같음.
- 기준재정수요액과 기준재정수입액, 조정교부금 규모 모두 서울특별시가 가장 큰 것으로 나타나며, 울산광역시가 가장 작은 것으로 확인됨.

[표 2-40] 특별·광역시별 기준재정수요액 및 수입액과 조정교부금 규모(2019년도 기준)

(단위 : 억원)

지역	자치구수	자치구 기준재정수요액 (A)	자치구 기준재정수입액 (B)	특별·광역시 조정교부금 (C)
서울	25	76,368	54,033	30,115
부산	15	20,134	8,860	6,935
대구	7	21,216	8,813	4,478
인천	8	16,224	8,245	6,447
광주	5	6,622	2,979	3,322
대전	5	8,024	3,154	3,189
울산	4	5,982	2,714	2,297

자료 : 인천광역시 및 서울특별시 내부자료

⑤ 특별조정교부금

- 특별조정교부금은 지방교부세 중 하나인 특별교부세와 그 용도가 유사함.
- 지방세입 확충 등을 위해 노력한 자치구에게 재정적인 혜택을 제공하려는 경우, 또는 예산성립 후 발생한 자치구의 특별한 재정수요 또는 특별한 재정수입의 감소가 존재하는 경우 등에 교부함.

2) 시·군 조정교부금제도

(1) 시·군 조정교부금 개요

① 도입배경

- 시·군의 조정교부금의 기원은 2000년부터 시행된 시·군 재정보전금제도에서 찾을 수 있음.
- 시·군 재정보전금제도는 지방자치단체의 세입 중 징수교부금이 갖던 불리한 점을 개선하면서 도입된 것으로, 세입결손의 보전을 목적으로 함.
 - 그동안 도세의 시·군 위임징수에 따른 도세 징수교부금은 당초의 제도적 목적인 순수 징수비용의 보전보다는 기초자치단체의 세수 보전 수단으로 활용되어 옴.
 - 그런데 징수교부금이 오히려 시·군 재정의 부익부 빈익빈 현상을 심화시키고 있어 도의 재정조정기능에 대한 기여도가 미약하다는 비판이 장기간 제기되어 옴.
 - 도세 징수처리비의 보전과 도의 재정조정기능 강화라는 측면에서 도세 징수교부금제도를 개선하고 시·군 재정의 형평화를 도모하기 위한 새로운 재정조정수단의 필요성이 제기됨.
 - 도세 징수교부금은 도와 시·군 간의 재정조정효과보다는 도입 당시의 원래 취지대로 도세 징수에 따른 경비 보전 수단으로 환원하고, 이에 따라 확보되는 도의 가용재원은 해당 시·군 간의 재정조정에 활용하는 것이 지방재정의 균형발전에 바람직하다는 논의가 전개됨.
 - 이에 따라 도세 징수교부금을 3%로 통일하게 되면서 제도 개편에 따른 부작용을 최소화하기 위해 잔여분 27%(시·군) 및 47%(50만이상 시)를 시·군 재정보전금으로 교부하게 된 것이 되었음.

② 제도의 변천

- 도입 당시의 시·군 재정보전금은 일반분(총액의 90%)과 시책분(10%)으로 구분하여 일반분은 인구 60% 및 징세실적 40%의 비율로 배정하고, 시책분은 지역개발사업 등 시책수요를 감안하여 배정함.
- 또한, 일반분 중 일부를 특별분으로 하여 보통교부세 불교부 단체에 조정 배분함.

- 일반분 중 특별분으로 배정하는 비율은 각 도의 조례로 정하되, 경기도는 25%로 함.
- 그런데 시·군 재정보전금의 90%를 차지하는 일반재정보전금을 인구와 징수실적에 따라 배분함으로 인하여, 상대적으로 재정력이 좋은 지방자치단체에 더 많은 재원이 배분되는 빈익빈 부익부 현상이 초래됨.
- 이를 개선하고자 2007년부터는 일반재정보전금의 배분기준을 인구 50%, 징수실적 40%, 재정력 10%로 변경하여 도 내 시·군 간의 재정불균형이 완화되도록 함.
- 2010년에는 지방소비세가 도입됨에 따라 시·군 재정보전금의 재원에 해당 시·도의 지방소비세액도 포함하도록 함.
- 2015년부터는 2013년의 「지방재정법」 개정에 따라 일반재정보전금의 배분기준을 인구 50%, 징수실적 30%, 재정력 20%로 변경함.
 - 또한, 「지방교부세법」 제6조 제1항에 따라 보통교부세가 교부되지 않는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위하여 지급하는 특별재정보전금을 폐지함.
 - 보통교부세가 교부되지 않는 시·군은 일반재정보전금 배분 기준에 따른 배분금액이 해당 시·군이 기여한 재정보전금 재원 조성액보다 작은 경우, 해당 시·군의 재정운영 상황을 고려하여 시·도의 조례가 정하는 금액을 일반재정보전금 재원에서 해당 시·군에 우선 배분할 수 있도록 개선함.
- 시·군 재정보전금의 명칭은 2014년의 「지방재정법 시행령」 개정에 따라 시·군 조정교부금으로 변경되며 자치구 조정교부금과 통일된 명칭을 사용하게 됨.
 - 이에 따라 기존의 일반재정보전금은 일반조정교부금으로, 시책추진보전금은 특별조정교부금으로 개칭됨.
- 한편, 시·군 재정보전금제도를 시·군조정교부금제도로 전환하는 과정에서 보통교부세가 교부되지 않는 즉, 불교부단체에 대한 재정적 충격을 완화할 목적으로 도입한 일시적 특례조치인 우선배분제도는 운영 과정에서 다음과 같은 문제들을 마주함.
 - 첫째, 2015년 결산 기준으로 6개 불교부단체가 교부받은 우선배분 규모가 경기도 시·군 조정교부금의 52.6%에 달하여 특별재정보전금제도를 폐지한 취지와 상충됨.
 - 2014년 시·군 재정보전금에서 특별재정보전금이 차지하였던 비중 52.9%와 비교하면, 두 제도 간에 차이가 없음.

- 둘째, 시·군 간의 재정격차가 확대되어 재정형평성이 저해되고 있으며, 시·군 조정교부금 제도 운용의 목적과 충돌됨.
- 이러한 비판을 수용하여 정부는 시·군 조정교부금의 정체성을 재정형평성기능에 두고자, 2016년 제도 개편을 단행하며 우선배분제도의 단계적 폐지 등을 실시함.
- 재정여건 반영비율은 종전의 20%에서 30%로 상향하고, 우선배분비율은 종전의 90%에서 2017년 80%, 2018년 70%로 인하·조정하며, 2019년에는 우선배분제도를 폐지함.

[표 2-41] 시·군 재정보전금과 시·군 조정교부금의 시기별 운용체계 비교

법령	연도	자원배분방식			
지방 재정법 시행령	2000. 1.12	일반재정보전금 (90%)	순(純)일반재정보전금(75%)	인구수	60%
				징수실적	40%
			특별재정보전금(25%)	시·도 조례로 운영 ^주	
		시책보전추진금(10%)		시·군 시책사업 지원	
	2006. 11.23	일반재정보전금 (90%)	순(純)일반재정보전금(75%)	인구수	50%
				징수실적	40%
			특별재정보전금(25%)	재정력지수	10%
		시책추진보전금(10%)		시·군 시책사업 지원	
	2013. 9.9	일반재정보전금(90%) * 특별재정보전금제도 폐지 * 우선배분제도 도입		인구수	50%
				징수실적	30%
				재정력지수	20%
		시책추진보전금(10%)		시·군 시책사업 지원	
	2016. 8.29	일반조정교부금(90%) * 우선배분제도 폐지		인구수	50%
				징수실적	20%
				재정력지수	30%
		특별조정교부금(10%)		시·군 시책사업 지원	

주 : 경기도는 일반재정금의 25%를 재원으로 하여 보통교부세 불교부단체대상으로 재정결함액을 보전

자료: 조기현(2018), 시·군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: RBID 방법론을 중심으로, pp.162~163 재인용.

③ 법적근거

- 「지방재정법」 제29조 제1항에서는 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위해 시·군 조정교부금제도를 운영한다고 적시하고 있으며, 그 재원은 시·도세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)로 하여 확보할 것을 규정하고 있음.

- 또한, 동법 시행령 제36조는 확보된 재원을 인구와 징수실적(지방소비세는 제외), 재정력 등에 따라 배분하도록 명시하고 있음.

(2) 시·군 조정교부금 배분기준

- 시·군 조정교부금은 자치구 조정교부금과 마찬가지로 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 구성됨.
 - 일반조정교부금은 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 재원임.
 - 특별조정교부금은 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 재원임.
- 일반조정교부금은 용도지정 없이 시·군의 일반재원으로 배분되고 있으나, 특별조정교부금은 특정한 용도를 정하여 특정재원으로써 배분하는 것이 원칙임.
- 일반조정교부금의 재원은 시·군 조정교부금 총액의 90%로 하고, 특별조정교부금의 재원은 시·군 조정교부금 총액의 10%에 해당하는 금액으로 함.
 - 일반조정교부금 배분 시에는 먼저, 일반조정교부금 총액의 50%에 해당하는 금액을 해당 시·군 인구수에 따라 배분한 후, 20%에 해당하는 금액을 해당 시·군의 광역시시세 및 도시 징수실적에 따라 배분하며, 나머지 30%에 해당하는 금액은 시·군별 재정력을 고려하여 배분함.
 - 특별조정교부금은 시·군의 신청을 받아 심사 후 배분하는 것이 원칙이나, 필요하다고 인정되는 사유가 존재하는 경우에는 신청 없이도 배분할 수 있음.
 - 특별조정교부금 배분 시에는 정부가 조건을 두거나 용도를 제한할 수 있음.
 - 특별조정교부금의 용도는 지역개발사업, 재해 등 특별한 재정수요가 존재하는 경우, 또는 특별한 재정수입의 감소가 존재하는 경우 등임.
- 일반조정교부금과 특별조정교부금의 구체적인 배분기준과 산정방법, 배분시기 등에 관한 사항은 각 시·도의 조례에서 정함.

(3) 시·군 조정교부금 운영실태

- 현재 시·군 조정교부금의 규모는 2019년도 일반회계 결산기준으로 7조 2,519억원으로, 전체 지방자치단체 세입의 4.8%를 차지하는 것으로 나타남.
 - 이는 세외수입 7조 7,828억원(4.5%)과 유사한 수준임.
- 지방자치단체별로 살펴보면, 경기도의 시·군 조정교부금 규모가 3조 9,888억원으로 전체 시·군 조정교부금의 50% 이상을 차지하고 있음.
 - 경기도 내 전체 시·군 세입에서 시·군 조정교부금이 차지하는 비중은 9.3%로, 세외수입 비중(6%)보다는 높고, 지방교부세 비중(11.3%)보다는 낮음.
 - 즉, 경기도에서의 시·군 조정교부금 위상이 높다고 볼 수 있음.
- 다른 도의 경우에는 시·군 조정교부금 규모가 2,800~7,600억원 수준이고, 전체 지방세입에서 차지하는 비중이 2.2~4.3% 수준에 불과해 그 위상이 높지 않은 편임.

[표 2-42] 시·군 조정교부금의 지방세입 내 위상(2019년도 결산 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	합계	지방세	세외수입	지방교부세	조정교부금	보조금	지방채	보전수입등
합계	1,509,665 (100%)	224,850 (14.9%)	67,828 (4.5%)	404,603 (26.8%)	72,519 (4.8%)	410,071 (27.2%)	4,458 (0.3%)	325,336 (21.6%)
경기	426,748 (100%)	114,681 (26.9%)	25,562 (6.0%)	48,123 (11.3%)	39,888 (9.3%)	108,884 (25.5%)	1,882 (0.4%)	87,728 (20.6%)
강원	128,370 (100%)	9,004 (7.0%)	6,291 (4.9%)	49,005 (38.2%)	2,809 (2.2%)	33,349 (26.0%)	430 (0.3%)	27,482 (21.4%)
충북	97,951 (100%)	12,827 (13.1%)	4,012 (4.1%)	30,253 (30.9%)	4,068 (4.2%)	25,541 (26.1%)	236 (0.2%)	21,015 (21.5%)
충남	136,297 (100%)	17,521 (12.9%)	5,280 (3.9%)	39,838 (29.2%)	4,499 (3.3%)	38,336 (28.1%)	248 (0.2%)	30,574 (22.4%)
전북	127,959 (100%)	10,014 (7.8%)	4,796 (3.7%)	44,936 (35.1%)	3,713 (2.9%)	39,891 (31.2%)	147 (0.1%)	24,463 (19.1%)
전남	173,911 (100%)	13,097 (7.5%)	5,732 (3.3%)	61,750 (35.5%)	3,064 (1.8%)	47,222 (27.2%)	800 (0.5%)	42,244 (24.3%)
경북	203,197 (100%)	19,114 (9.4%)	6,899 (3.4%)	71,748 (35.3%)	5,178 (2.5%)	54,752 (26.9%)	364 (0.2%)	45,141 (22.2%)
경남	176,390 (100%)	22,196 (12.6%)	7,479 (4.2%)	50,998 (28.9%)	7,617 (4.3%)	50,691 (28.7%)	350 (0.2%)	37,058 (21.0%)
광역시 군	38,843 (100%)	6,396 (16.5%)	1,777 (4.6%)	7,953 (20.5%)	1,682 (4.3%)	11,405 (29.4%)	0 (0.0%)	9,631 (24.8%)

자료 : 행정안전부(2020). 2019년 지방재정연감(결산)

○ 이상에서 고찰한 자치구 및 시·군 조정교부금제도를 정리한 것은 다음과 같음.

[표 2-43] 자치구 조정교부금제도 및 시·군 조정교부금제도 개요

구분	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금
근거법령	<ul style="list-style-type: none"> 「지방재정법」 제29조의2 「지방재정법 시행령」 제36조의2 	<ul style="list-style-type: none"> 「지방재정법」 제29조 「지방재정법 시행령」 제36조
재원	<ul style="list-style-type: none"> 특별·광역시시의 보통세 중 조례로 정한 일정액 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>서울 22.6%</div> <div>부산 23.0%</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>대구 22.29%</div> <div>인천 20.0%</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>광주 23.9%</div> <div>대전 23.0%</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>울산 20.0%</div> <div></div> </div> </div> 일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%) 	<ul style="list-style-type: none"> 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 소방분 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외)의 총액 및 지방소비세액의 27% (인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)에 해당하는 금액 일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%)
용도	<ul style="list-style-type: none"> 일반조정교부금은 용도지정 없이 해당 자치단체 일반재원으로 사용 특별조정교부금은 교부 시 부과된 조건이나 목적에 맞게 사용 	<ul style="list-style-type: none"> 일반조정교부금은 용도지정 없이 해당 자치단체 일반재원으로 사용 특별조정교부금은 교부 시 부과된 조건이나 목적에 맞게 사용
배분방법	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후, 재정부족액을 기준으로 배분 	<ul style="list-style-type: none"> 일반조정교부금 배분 시 인구수 50%, 징수실적 20%, 재정력 30%를 기준으로 배분

자료: 행정안전부(2020), 2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), p.85 표 일부수정.

3) 시·도비 보조금제도

(1) 시·도비 보조금 개요

① 도입배경

- 시·도비 보조금제도는 광역자치단체가 기초자치단체에게 재정의 용도를 지정하여 지출권을 이전시키는 것을 의미함.
- 광역자치단체와 기초자치단체 간의 사업 연계를 강화하고, 광역자치단체의 정책적 필요에 따른 위임사무 처리, 지방사업 지지 등을 위하여 광역자치단체의 재정으로 필요경비의 일부 또는 전부를 기초자치단체에 지원하는 제도임.
- 즉, 시·도비 보조금은 광역자치단체의 재원을 기초자치단체에 교부하는 이전재원 중 하나라고 볼 수 있음.

- 광역자치단체는 기초자치단체에 특정업무 실시를 위임하는 조건으로 경비의 일부 또는 전부를 교부하거나, 특정사업의 실시를 권고하기 위한 목적에서 해당 경비의 일부 또는 전부를 보조함.
- 시·도비 보조금의 재정 지출권은 기초자치단체에 있으나, 그 재원은 광역자치단체 시·도의 것이라는 점에서 교부 시 상당한 조건과 제약이 부여됨.

② 법적근거

- 현행 시·도비 보조금제도는 「지방재정법」 제23조 제2항에 근거하여 운영되고 있음.
- 광역자치단체 시·도가 정책상 필요하다고 인정할 때, 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때 예산의 범위 내에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있음.
- 이에 근거하여 시·도비 보조금은 사업장려적 보조금과 재정지원적 보조금으로 구분됨.
- 다만, “재정 사정상 특히 필요하다고 인정되는 때”라는 표현이 시·도 본청의 일반적인 지휘·감독권만으로 목적을 달성하기 어렵고 시·도 본청의 상당한 재정지원 지출이 필요한 경우로 해석되므로, 재정지원적 보조금의 경우에도 단순한 재정보전이 아니라 일정한 정책적 목적 달성을 위한 재정지원으로 분류될 수 있음.

③ 기능과 역할

- 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정조정제도 중 하나로써 시·도비 보조금제도는 다음과 같은 기능과 역할을 수행함.
- 첫째, 시·도비 보조금은 광역행정의 수단으로 활용될 수 있음.
- 일반적으로 지방자치단체에 지급하는 보조금은 기초자치단체의 예산, 회계, 인사 및 여타 관리체제를 제고시키는 제도적 장치로써 그 유용성이 높은 편임
- 시·도비 보조금은 국가 또는 광역적 사무와 정책의 수행 및 기초자치단체의 사업수행을 위해 사업비의 일부 또는 전부를 기초자치단체에 보조하는 제도임.
- 이러한 성격은 시·도비 보조금이 활용되는 구체적 내용에 기초하고 있음.

- 특히 공공재의 관리체계에 있어 외부효과의 파급범위가 관할지역을 초월하는 경우, 시·군·자치구에서는 그 공공재를 시·도 또는 광역적 차원에서의 바람직한 수준보다 적게 공급할 유인을 갖게 됨.
 - 이 경우 광역자치단체가 개입하여 공공재 공급을 확대할 필요가 있는데, 시·도비 보조금이 이러한 광역행정의 수단으로 이용될 수 있는 것임.
 - 이에 따라 광역자치단체는 시·도비 보조금에 용도를 지정함으로써, 특정한 지방행정의 광역 범위적 일정수준 유지, 광역종합계획 또는 시책의 실시, 신규사업의 보급 장려, 주민편의를 위한 사무위탁 등 순기능을 수행하고 있음.
- 둘째 시·도비 보조금은 정부 간 관계의 측면에서 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정적 불균형을 조정시켜 줄 수 있음.
- 일반적으로 중앙정부보다는 지방자치단체의 재정력이 취약한 것처럼, 지방자치단체 내에서는 기초자치단체가 광역자치단체보다 상대적으로 취약한 재정을 갖고 있음.
 - 비록 사용 용도의 지정이 존재하긴 하나, 시·도비 보조금은 거시적인 측면에서 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정격차를 완화하는 역할을 하고 있음.
- 셋째, 시·도비 보조금은 재원의 재배분을 통한 지방공공서비스의 효율적 공급을 가능케 함.
- 시·도비 보조금은 지방세 수입만으로는 충족시키기 어려운 지역주민의 수요사업 활동을 위해 지급되고 있음.
 - 이는 재정력이 강한 곳에서 취약한 곳으로 재원을 재배분하는 효과와 함께, 국가 또는 광역적으로 중대한 정책을 기초자치단체가 수행하도록 동기부여 하는 효과를 창출함.
 - 시·도비 보조금의 재분배적 성격은 상위정부가 자원의 분배자로 역할하는 데 있어 하위정부보다 훨씬 더 효과적이라는 효율성의 논리와도 밀접하게 관련됨.
 - 또한, 조세지원의 경우와 마찬가지로 외부효과에 상응하는 금액을 상위정부가 지원한다는 측면에서 시·도비 보조금은 자원이 효율적 배분을 유도하는 기능을 가짐.

(2) 시·도비 보조금 교부방법

- 「지방재정법」 제23조 제3항에 따르면, 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 법령 또는 조례가 정하는 경우와 국가 정책상 부득이한 경우 외에는 재정부담 지시를 할 수 없음.
 - 이는 국고보조금에도 해당되는 규정으로, 시·도비 보조금에 국한하여 해석할 경우에는 광역자치단체가 기초자치단체에 시·도비 보조금을 교부할 때, 기초자치단체에게 재정부담을 지시해서는 안 된다는 의미가 됨.
- 이에 근거하여 「지방재정법 시행령」 제33조 제1항에서는 시·도와 시·군·구가 각각 부담해야 할 경비(국가의 재정용자금으로 조달되는 금액 및 수익자가 부담해야 할 금액은 제외)의 종목과 부담비율은 사업의 성격, 사업 효과가 미치는 범위, 해당 사업에 대한 지방자치단체 간의 이해관계를 참작하여 정할 것을 규정하고 있음.
 - 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조 제1항에서는 시·도와 시·군·자치구가 각각 부담해야 할 경비의 종목과 비율(기준부담률)을 [별표]로 정한다고 명시하고 있음.
 - 여기에는 현재 111개 사업에 대한 부담비율이 수록되어 있으며, [별표]에서 규정하지 않은 사업은 해당사업에 이해관계가 있는 지방자치단체 상호 간에 협의하여 정함.
- 기준부담률에 대해 이의가 있는 지방자치단체는 「지방재정법 시행령」 제38조에 근거하여 행정안전부장관에게 의견을 제시할 수 있음.
 - 행정안전부장관은 해당 지방자치단체 및 다른 지방자치단체의 재정사정 등을 종합적으로 검토하여 이유가 있다고 인정될 때에는 기준부담률을 조정하여야 함.
- 한편, 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조 제2항에 근거하여 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위 내에서 관할 시·군·자치구의 재정주자도 등을 감안하여 시·군·자치구에 대해 이를 차등지원할 수 있음.
 - 기준보조율과 마찬가지로 기준부담률의 경우에도 차등적으로 부담률을 적용할 수 있다는 단서 조항을 마련해 두고 있는 것임.

4. 지방자치단체 간의 지방재정조정제도

1) 지역상생발전기금제도

(1) 지역상생발전기금 개요

① 도입배경

- 지역상생발전기금은 취득세 영구 인하 등 중앙정부의 감세정책으로 인한 지방재정의 여건 악화, 수도권 규제합리화에 따른 경제적 이익 창출, 지방소득세 및 지방소비세 도입에 따른 세수의 수도권 편중 등을 배경으로 신설된 제도임.
- 재정력이 취약한 지방자치단체를 지원해주는 지방금융기관을 육성하여 궁극적으로는 지역경제 활성화와 수도권 및 비수도권 간의 상생발전을 도모하기 위해 도입된 것이라 할 수 있음.

❖ 지방재정의 여건 악화

- 2008년 이후 중앙정부는 감세라는 재정정책을 통해서 우리나라 전체의 성장잠재력을 확충하고 경제활력을 불러일으키고자 소득세율 및 법인세율 인하, 종합부동산세 세제개편 등 대규모 감세정책을 시행함.
- 이러한 감세정책은 일차적으로 중앙정부의 내국세 수입을 감소시키며, 이차적으로는 내국세에 연동된 지방세(소득세 및 법인세할 주민세)와 지방교부세를 감소시켜 지방세 입도 감소하게 함.
 - 소득세 및 법인세 수입이 감소하면, 그 감소분의 10%에 해당하는 소득세 및 법인세할 주민세가 줄어듦.
 - 소득세 및 법인세를 포함한 내국세 수입의 감소는 내국세의 법정률(지방교부세 19.24%, 지방교육재정교부금 20%)에 해당하는 교부금 수입의 감소를 가져오게 됨.
 - 또한, 종합부동산세의 감소는 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세를 감축시키게 됨.

- 국회예산정책처가 기준연도 대비 추계방식을 통해 중앙정부 감세정책에 따른 지방재정효과를 전망한 결과를 살펴보면, 2008년부터 2012년까지 5년간의 지방재정 세입 감소분이 30.2조원에 이르는 것으로 분석됨.

[표 2-44] 중앙정부 감세정책에 따른 지방재정효과

(단위 : 억원)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	합계
내국세 감소	주민세 감소	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
	지방교부세 감소	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
중부세 개편	부동산교부세 감소	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
지방세입 감소액 합계		-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,741

자료 : 김경수(2009). 감세의 지방재정 영향 분석: 지역별 재정감소 및 지방소비세 세입 증가 효과를 중심으로.

❖ 수도권 규제합리화에 따른 경제적 이익

- 중앙정부는 2008년 10월 제8차 국가경쟁력강화위원회를 개최하여 기업투자 촉진을 통한 경제난 극복을 천명하며, 수도권의 기존공장 증설 제한과 첨단업종의 공장 규제를 대폭 완화함.
 - 정부는 수도권 규제 완화로 인해 기업들의 공장 신설 및 증설 등 투자 확대가 이루어지면, 해당법인의 매출, 종업원수, 지역주민수, 지역소득, 소비지출 등이 증가하여 지역경제가 활성화되고, 그에 따른 수도권 지역의 국제 및 지방세수 확대가 이루어질 것으로 기대함.
- 그런데 이러한 조치로 인해 기업의 비수도권 투자계획이 수도권 투자계획으로 변경되거나 수도권 기업의 비수도권 이전계획 철회 등이 발생할 수 있으므로, 규제 완화에 따른 수도권의 경제적 이익과 재정수입 증가분 일부를 비수도권 지역과 공유하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되어 음.
- 이에 정부는 수도권의 규제합리화 이익을 비수도권에 지원하는 상생발전의 재원으로 활용하겠다는 계획을 밝힘(관계부처합동, 2008; 국토해양부, 2008).

❖ 지방소비세 도입에 따른 세수의 편중

- 전술한 문제제기에 의해 지방소득세와 지방소비세 도입이 추진되었고, 지방소비세 신설 과정에서 지역상생발전기금이 탄생하게 됨(지역발전위원회, 2009).

- 2010년부터 시행된 지방소비세는 국세인 부가가치세액의 5%를 지방세로 전환하는 방식으로 도입되었는데, 지역별 민간최종소비지출을 기준으로 광역자치단체에 배분하는 형식을 취함.
- 이는 전단계 세액공제제도와 영세율, 면세 등 부가가치세가 갖는 특성으로 인해 징세지주의를 그대로 적용할 수 없어 고안하게 된 방법임.
- 그런데 지방소비세 총액을 민간최종소비지출에 따라 배분하는 과정에서 권역별 가중치를 두지 않을 경우, 2010년 기준으로 수도권에 55.6%, 비수도권에 44.4%가 귀속되는 상황에 놓이게 됨.
- 수도권과 비수도권 간의 세수불균형을 시정하고자 권역별로 상이한 가중치를 두기로 하면서 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%를 적용하기로 함.
- 이러한 가중치의 적용으로 지방소비세는 수도권에 32.8%, 비수도권에 67.2%가 배분되며 세수 집중도가 개선됨.
- 그러나, 권역별 가중치의 반영에도 불구하고, 지역 간 재정격차를 해소하기 어렵다는 논의가 전개됨에 따라 지역상생발전기금을 도입하게 된 것임.

[표 2-45] 2010년도 지방소비세의 수도권-비수도권 간 배분

(단위 : 억원, %)

구분	민간최종 소비지출	가중치 미적용		가중치 적용		차액 (A-B)
		배분액(A)	비율	배분액(B)	비율	
전국	5,309,877	24,710	100.0	24,710	100.0	0
수도권	2,952,131	13,738	55.60	8,114	32.82	5,624
비수도권	2,357,746	10,972	44.40	16,596	67.18	-5,624

② 의의와 기능

- 앞선 고찰한 바와 같이, 지역상생발전기금은 국세인 부가가치세의 일정비율을 지방으로 이양하며 도입된 지방소비세로 인하여 수도권과 비수도권 간의 재정력 격차가 확대될 것을 보완하고자 도입된 제도임.
- 수도권의 규제합리화를 통해 수도권에서 발생한 개발이익을 비수도권에 환원함으로써 지역 간 상생발전을 도모하겠다는 목적을 두고 있음.

- 이러한 지역상생발전기금은 상대적으로 재정력이 양호한 서울특별시, 인천광역시, 경기도 등 수도권 3개 지역에 배분된 지방소비세 일정비율을 전체 광역자치단체에 배분하는 우리나라 최초의 전국 단위 수평적 지방재정조정제도로 평가됨.
- 재정여건이 양호한 지방자치단체에서 재원을 출연하여 기금을 조성한 후, 모든 지방자치단체에 배분한다는 점에서 역교부금(Inverse Grants)의 성격을 가짐.
- 또한, 광역자치체인 시·도가 자율적으로 설립한 조합의 규약에 따라 재원을 배분하는 등 지방자치단체 상호 간의 자율적인 재정조정기능을 수행한다는 점에서도 긍정적으로 평가받고 있음.
- 아울러 지역상생발전기금은 지방자치단체의 자율적인 기획과 예산집행을 허용하는 포괄보조금(Block Grants) 성격의 재정지원제도라는 의의를 가짐.
- 1991년 지방자치 부활 이후, 지방자치단체의 지역개발사업을 위한 재원조달 방안으로 지방채 전담인수기관의 필요성이 대두되었으나, 다년간에 걸친 시도가 무산되어 옴.
- 2010년 지방소비세 도입 과정에서 비수도권에 대한 재정지원 필요성이 제기되었고, 수도권 지역의 지역상생발전기금 출연을 의무화하는 규정이 「지방자치단체 기금관리기본법」에 신설되며, 그 재원을 지역개발사업 등에 포괄보조금 형태로 지원할 수 있는 조달체계가 마련됨.
- 지방자치단체의 자율적 협약에 따른 공식으로 재원이 배분되며, 지역의 발전 및 상생을 위한 사업 등에 사용할 수 있다는 점에서 의의가 있음.

③ 법적근거

- 지역상생발전기금의 설치와 운용은 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조에 따름.
- 해당 규정은 2010년 1월 1일에 지역발전협력기금의 설치와 운용을 대체하는 법 개정을 통해 마련됨.
- 기금의 출연 등 관리·운용에 관한 세부사항은 동법 시행령에 규정되어 있음.

(2) 지역상생발전기금 운영체계

① 운영주체

- 지역상생발전기금의 운영주체는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조 제2항 및 「지방자치법」 제159조 및 제160조에 따른 지방자치단체 조합임.
- 2010년 5월 전국 광역자치단체를 조합원으로 하여 설립된 지역상생발전기금 조합은 조합회의와 사무국(조합장, 사무직원)으로 구성됨.
- 현재 조합회의는 17개 광역자치단체 발전기금 업무 담당 실장(서울특별시는 담당 국장), 행정안전부 지방재정국장, 행정안전부장관이 추천하는 지방재정전문가 2인 등 20명의 위원체계를 갖추고 있음.
- 조합회의에서는 조합규약 개정안, 조합운영에 필요한 규정의 제·개정 및 폐지 등 조합의 주요 사항을 심의·의결함.

② 조성재원

❖ 2010~2019년 재원

- 지역상생발전기금은 2010~2019년 기간의 경우 서울특별시, 인천광역시, 경기도 등 수도권 3개 시·도 각각의 지방소비세 총액 중에서 5/11에 해당하는 세액의 35%를 주된 재원으로 마련함.
 - 2010년 도입된 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환한 것임.
 - 당시 지방소비세의 배분은 소비지출 등을 고려하여 결정하였는데, 권역별로 가중치를 두어 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%를 적용함.
 - 서울특별시, 인천광역시, 경기도는 지역상생발전기금으로 2010년부터 2019년까지 매년 약 3,000억원 또는 지방소비세액의 35%를 출연하도록 하여 지방자치단체 간의 재정형평화를 도모함.
 - 당초에는 수도권 규제 완화에 따른 국세와 지방세의 초과수입 중 일정비율을 재원으로 구성할 계획이었으나, 수도권의 개발이익 및 규제 완화로 인한 이익을 측정하기 어려워

수도권 3개 시·도의 지방소비세 총액 중 35%를 2019년까지 10년간 한시적으로 출연해 재원을 조성하기로 함.

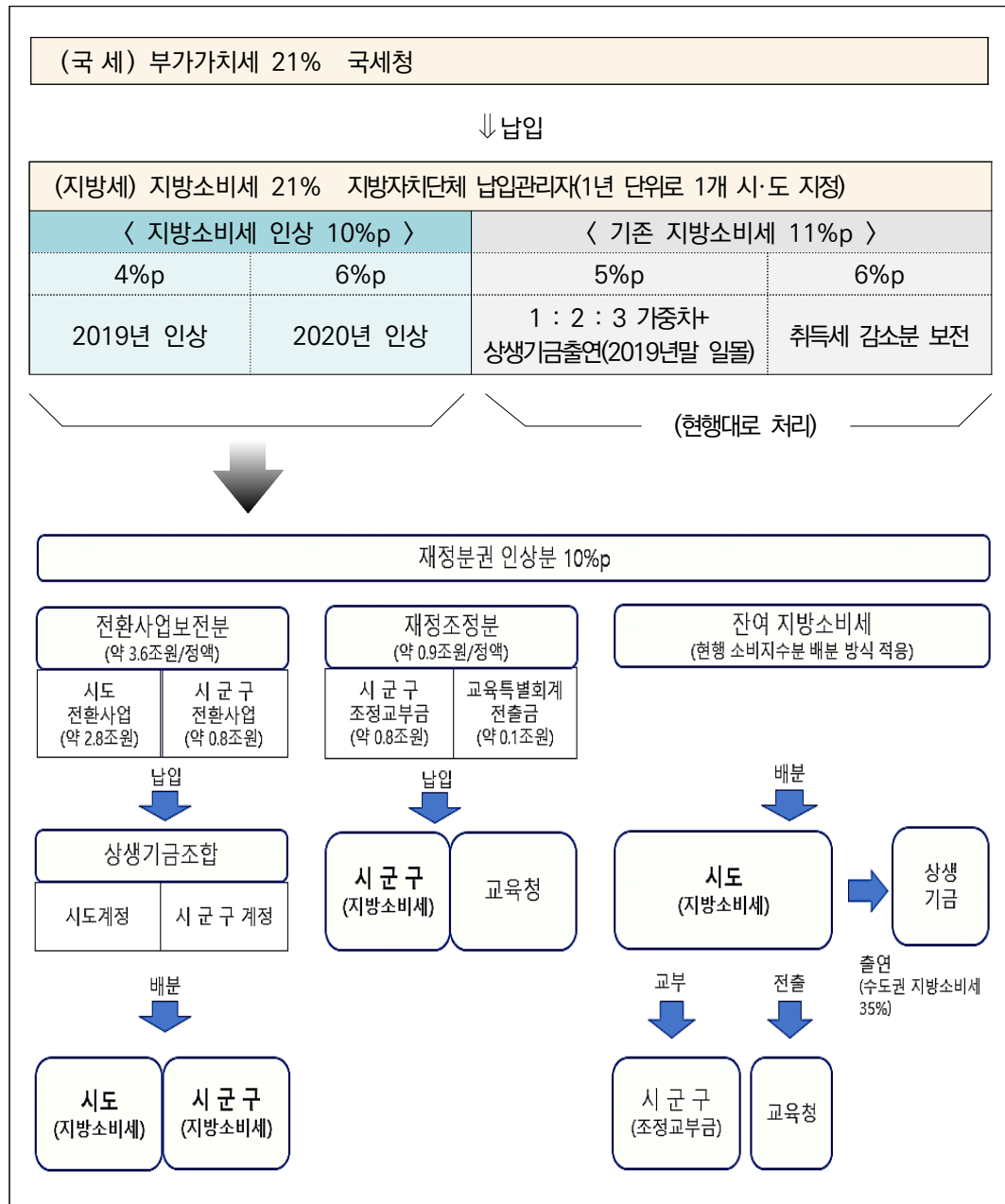
- 수도권 3개 시·도의 출연비율 35%와 출연기간 10년의 설정은 2009년 이전의 지방채 인수 규모가 3조원 수준이라는 점을 착안하여 결정한 것임.
- 매년 3,000억원씩 총 10년간 기금을 조성하면 3조원이 달성된다는 계산에 따름.

❖ 2020~2022년 재원

- 2020~2022년 기간에는 1단계 재정분권으로 인한 지방소비세 인상분 10%p에서 기능이양에 따른 재원보존분, 조정교부금 보전분 등을 제외한 지방소비세 중 수도권 3개 시·도 귀속 지방소비세액의 35%를 주된 재원으로 함.
- 문재인정부의 1단계 재정분권 결과, 지방소비세율은 2019년 4%p, 2020년 6%p가 인상되어 기존 5%에서 결과적으로는 10%p가 증가한 21%가 됨.
- 기존의 지방소비세 5%에 대한 수도권 3개 시·도의 지역상생발전기금 출연은 2019년 일몰됨에 따라 2020년부터는 인상된 지방소비세 10%p를 기준으로 수도권 3개 시·도의 출연이 결정됨.
- 다만, 1단계 재정분권 과정에서 3.6조원 규모의 98개 국고보조사업이 지방자치단체의 자체사업으로 전환된 데 따른 지방재정의 충격을 완화하기 위한 차원에서 2022년도까지는 정부가 한시적으로 그 비용을 보전하기로 함.
- 또한, 시·도 전환사업 보전금액 전액이 전환사업에 투입될 수 있도록 관내 기초자치단체 조정교부금과 교육비특별회계 전출금을 모수에서 제외하기로 함.
- 이러한 부분들을 제외한 잔여 지방소비세 중 수도권 3개 시·도에 귀속되는 지방소비세액 35%가 2020년부터 2022년까지의 지역상생발전기금의 재원이 됨.
- 그 규모를 구체적으로 살펴보면, 국가사무 기능의 지방이양에 따른 지방자치단체 재원보존분 3.6조원, 시·도 재원 보전분을 조정교부금과 지방교육재정전출금 산정에서 제외함으로써 발생하는 조정교부금 조정분 0.8조원, 지방교육재정전출금 조정분 0.1조원을 2020~2022년 동안 정액 4.5조원(3.6조원+0.8조원+0.1조원)으로 운영한 이후, 일몰할 예정임.

- 즉, 지방소비세율 인상분 10%p에서 4.5조원을 제외한 규모 중 수도권 3개 시·도에 귀속되는 지방소비세액의 35%가 지역상생발전기금의 재원이 됨.
- 이러한 과정을 도식화하면 다음의 [그림 2-9]와 같음.

[그림 2-9] 문재인정부 1단계 재정분권에 따른 지방소비세 배분 방식



자료 : 행정안전부 예규 제103호(2020.2.3. 제정·시행). 2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준, p.11 재인용.

❖ 2023년 이후 재원

- 2023년 이후에는 지방소비세 인상분 10%p 중 수도권 3개 시·도 귀속 지방소비세의 35%가 주된 재원으로 하게 될 예정임.
- 현행 규정에 따르면, 전환사업 보전이 종료되는 2023년부터는 지방소비세 인상분 10%p에 대한 수도권 3개 시·도에 귀속되는 지방소비세액의 35%가 지역상생발전기금의 재원이 됨.

③ 계정과 용도

❖ 계정별 재원과 용도

- 지역상생발전기금은 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원, 지방채 및 공사채 인수, 지역상생발전기금의 관리·운용에 필요한 경비 지출 등에 사용할 수 있음.
- 지역상생발전기금의 계정은 크게 재정지원계정과 용자관리계정으로 구분할 수 있음.
 - 재정지원계정은 지방자치단체에 대한 포괄보조¹¹⁾ 차원에서 운용되는 것으로, 지역고용 촉진, 지역경제 활성화, 출산장려 및 영유아보육 지원, 환경개선, 지역 간 연계·협력 등의 지역발전사업에 사용함.
 - 용자관리계정은 지방자치단체나 지방공사·공단에 대한 장기 저리의 용자사업을 목적으로 운용되는 것으로, 지방채 및 공사채 인수 등에 사용함.
- 2014년까지는 전액을 재정지원계정으로만 운용하였으나, 2015년부터는 출연 규모의 50%씩 각각 재정지원계정과 용자관리계정에 나누어 운용하고 있음.
- 한편, 문재인정부의 1단계 재정분권에 의한 중앙기능의 지방이양에 따른 지방자치단체 재원보전을 위하여 2020~2023년 동안에는 한시적으로 전환사업보전계정을 신설해 운영하기로 함.
- 이상의 재정지원계정과 용자관리계정, 전환사업보전계정의 재원과 용도를 정리한 것은 다음의 [표 2-46]과 같음.

11) 지역발전이라는 포괄적 용도로 사용되고 있다는 점에서 포괄보조금 형태의 재정지원이라고 볼 수 있음. 지방자치단체는 지역상생발전기금을 일반재원으로 활용하고 있음.

[표 2-46] 지역상생발전기금의 계정별 자원과 용도

구분	자원	용도
융자관리 계정	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 지역 출연금의 2분의 1에 해당하는 금액 • 지방자치단체 통합관리기금, 지역개발기금 등의 여유자금으로부터 예치받은 자금 • 발전기금 자원 조성을 위한 지방채 발행 수입 및 일시차입금 • 지방자치단체의 출연금 • 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금 • 발전기금의 운용수익 • 그 밖의 수입금 중 융자관리계정의 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치법」 제124조에 따른 지방채의 인수 • 「지방공기업법」 제68조에 따른 공사채의 인수 • 발전기금에 예치된 예치금의 원리금 상환 • 재정지원계정으로의 전출
재정지원 계정	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 지역 출연금의 2분의 1에 해당하는 금액 • 그 밖의 수입금 중 재정지원계정의 수입금 • 융자관리계정 및 전환사업보전계정으로부터의 전입금 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전과 지역상생을 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원 • 융자관리계정으로의 전출 • 그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출
전환사업 보전계정	<ul style="list-style-type: none"> • 국가에서 지방으로 전환되는 전환사업의 비용을 보전하기 위한 금액(약 3.6조 원) • 그 밖의 수입금 중 전환사업보전계정의 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가에서 지방으로 전환되는 군특사업 등 전환사업의 비용 보전 • 재정지원계정 및 융자관리계정으로의 전출

❖ 재정지원계정의 용도 지정 현황

- 재정지원계정의 용도는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제18조 제1항과 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용규정」 제4조 제4항에 근거하여 조합회의를 통해 매년 지정하고 운용됨.
 - 규정에 따르면 조합장은 조합회의의 의결을 얻어 재정지원계정의 용도를 포괄적으로 지정할 수 있음.
- 이러한 규정에 따라 재정지원계정의 용도는 2010년에 지역일자리 창출 사업, 2011년에 일자리·친서민(50%) 및 지역발전 자원(50%)으로 사용되었고, 2012년부터 2019년 동안에는 포괄적인 지역발전 사업으로 지정되어 운용됨.
 - 2019년에는 포괄적인 지역발전 사업의 예시로, 다음과 같은 사업들이 적시됨.
 - 지역고용 촉진: 직업훈련사업, 취업알선사업, 사회공동체사업 등
 - 지역경제 활성화: 지역 특화산업 육성(판로개척, 인력양성 등)

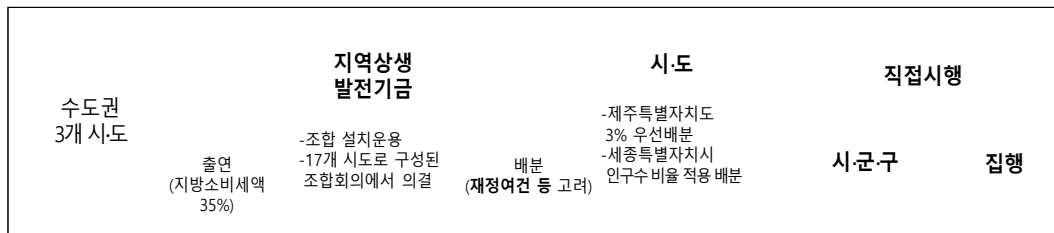
- 출산장려 및 영유아보육 지원: 중소기업 직장보육시설 지원 등
 - 환경개선: 낙후지역의 문화, 교육, 의료 서비스 개선사업 등
 - 지역 간 연계협력: 하천정비사업, 혐오시설에 대한 협력사업 등
 - 지역 내 역량강화: 자조적 발전에 필요한 리더 양성 등 마을단위 역량강화사업
 - 재난안전 관련: 지진피해 복구 및 내진보강 관련 사업
- 다만, 재정지원계정의 용도를 포괄적으로 지정하여 일반재원으로 활용할 경우, 재원 사용처가 지나치게 넓어 목적성이 부족하고, 사용 용도가 불명확해 성과 측정에 한계가 있다는 지적이 제기됨.
- 이에 따라 2020년에는 사용처를 지역 특성에 맞는 특정 분야 4개, 즉 사회복지, 농림해양수산, 산업·중소기업, 국토 및 지역개발 분야로 지정함.
- 다만, 2020년도에는 코로나19 대응과 관련한 피해극복 등에도 사용할 수 있도록 예외를 두었음.

④ 계정별 재원 운영방식

❖ 재정지원계정

- 재정지원계정은 총액에서 보조사업 지원, 조합운영 경비 등을 차감한 금액 중 3%를 제주특별자치도에 우선 전출하고, 세종특별자치시에 대해서는 그 차감한 금액에 해당 지방자치단체 인구수 비율을 적용한 산출금액을 전출함.
- 즉, 제주특별자치도에 대해서는 3%를 기본 배분율로 하고, 세종특별자치시에 대해서는 직전연도말 기준 전국 인구수 대비 세종특별자치시 인구수를 기본 배분율로 함.

[그림 2-10] 지역상생발전기금 재정지원계정의 운영체계



자료 : 조기현(2010). 지역상생발전기금의 정책적 의의와 향후 운용방향, p.96; 지역상생발전기금조합(2020.4.28.) 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정 일부개정규정안」 재인용.

- 제주특별자치도와 세종특별자치시에 우선 배분되는 금액을 제외한 나머지 금액을 개별 광역자치단체 시·도에 배분하는 기준은 다음의 [그림 2-11]과 같음.
- 2019년까지 3단계로 구성되었으나, 2020~2022년 동안은 한시적 2단계로 단순화됨.

[그림 2-11] 지역상생발전기금 재정지원계정의 배분기준 변화

2010~2019년			
기 준	1단계(상대적 손익규모)	2단계(재정여건)	3단계(증감보정)
	<ul style="list-style-type: none"> 지방소비세 교육재정전출금 상생기금 출연 지방교부세 감소 부동산교부세 개편 	<ul style="list-style-type: none"> 관할 기초자치단체 재정력 역지수 	<ul style="list-style-type: none"> 1·2단계에 따른 배분액의 전년 대비 증감 비율에 따라 환수·보전



2020~2022년						
개 정	1단계(재정여건)	2단계(증감보정) - 시·도 공통				
	• 15개 시·도 기본배분율로 배분 후, 광역 자치단체 재정력(전년도 기준) 역지수로 배분 • 세종시·제주도는 기존 배분 특례 적용	• 1단계에 따른 배분액의 전년 대비 증감 비율에 따라 환수·보전				
		증감비율	-4% 초과	-2~-4%	4~8%	8% 초과
		환수/보전	초과감소분 전액 보전	초과감소분 50% 보전	초과증가분 50% 환수	초과증가분 전액 환수

주 : 재정력 역지수 = 1 - 재정력지수

자료 : 지역상생발전기금조합(2020.4.28.) 지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정 일부개정규정안. 재구성

- 2010~2019년 동안의 배분과정을 구체적으로 살펴보면, 제주특별자치도와 세종특별자치시에 우선 배분되는 금액을 제외한 나머지 금액은 상대적 손익규모 보전(1단계), 재정여건 고려(2단계), 증감 보정(3단계)의 기준에 따라 배분됨.
- (1단계) 상대적 손익규모 보전: 지방소비세 도입, 부동산교부세 배분기준 개편 등 2010년 1월 1일 지방재정 지원제도 개편에 따른 시·도별 자원순증 효과가 전국 시·도의 평균 순증금액에 미달하는 금액의 50%를 보전함(단, 수도권 3개 시·도 제외).
- (2단계) 재정여건 고려: 잔여금액은 전국 시·군·자치구의 재정력 역지수(1-재정력지수) 합계에서 당해 시·도 관할구역 안에 있는 시·군·자치구 재정력 역지수(최근 3년 평균)가 차지하는 비중을 기준으로 배분함.
- (3단계) 증감 보정: 시·도별 배분액이 직전연도 대비 4~8%만큼 증가한 경우에는 증가금액의 50%를, 8% 초과 증가분에 대해서는 전액을 환수하고, 시·도별 배분액이 직전연도

대비 2~4%만큼 감소한 경우에는 감소금액의 50%를, 4% 초과 감소분에 대해서는 전액을 보전함.

- 이러한 3단계 기준에 따른 시·도별 환수액 총액이 보전액 총액에 미달하는 경우, 시·도별 보전액 비율대로 환수액의 합계를 보전함.
- 반대로 시·도별 환수액 총액이 보전액 총액을 초과하는 경우에는 그 잔액을 보정한 후에도 전년대비 금액이 감소한 시·도에 그 비율대로 추가 배분함.
- 2020~2022년 동안은 제주특별자치도와 세종특별자치시에 우선 배분되는 금액을 제외한 나머지 금액을 재정여건 고려(1단계) 및 증감 보정(2단계) 기준에 따라 배분함.
 - 먼저, 재정지원계정 총액에서 보조사업 지원 및 조합운영 경비 등을 차감하고 남은 금액 중 전년도 재정력 지수가 1 이상인 광역자치단체에는 직전 5개연도 재정지원 금액 평균 배분비율 중 최소값을 적용하여 배분하고, 제주특별자치도에는 3%를, 세종특별자치시에는 직전연도말 인구비율을 적용하여 산출한 금액을 배분함.
 - (1단계) 재정여건 고려: 위와 같이 배분하고 남은 금액은 광역자치단체의 전년도 재정력 역지수(1-재정력지수) 합계에서 개별 광역자치단체 전년도 재정력 역지수가 차지하는 기준으로 배분함(단, 불교부단체, 제주특별자치도 및 세종특별자치시는 적용 제외).
 - (2단계) 증감 보정: 시·도별 배분액이 직전연도 대비 4~8%만큼 증가한 경우에는 증가금액의 50%를, 8% 초과 증가분에 대해서는 전액을 환수하고, 시·도별 배분액이 직전연도 대비 2~4%만큼 감소한 경우에는 감소금액의 50%를, 4% 초과 감소분에 대해서는 전액을 보전함.
 - 한편, 시·도는 재정지원계정 배분액 중 30% 이상을 관할구역 안에 있는 시·군·자치구에 배분하도록 노력하여야 함.

❖ 융자지원계정

- 융자지원계정의 지방채 및 공사채 인수대상사업은 문화·관광개발, 농림·수산개발, 산업·중소기업 육성, 수송 및 교통개발, 기타 조합회의에서 인정하는 사업으로 한정함.
- 매 회계연도의 시·도별 지방채 등 인수규모는 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용규정」 제4조 제1항에 따른 시·도별 융자규모로 함.

- 시·도에서는 지역여건 등을 고려하여 당해연도 용자를 신청하지 않을 수 있으며, 해당 시·도 용자분은 재원이 필요한 시·도의 요청에 따라 조합장이 용자함.
- 단, 복수의 시·도가 용자를 신청할 경우에는 행정안전부에서 최근 발표한 예산대비 지방채무비율이 낮은 순서, 그리고 지방자치단체의 재정상황이나 형평성 등을 고려하여 조합장이 결정함.
- 용자를 신청하지 않는 시·도에게는 해당 시·도 용자분 이자수입 중 50%를 재정지원하고, 50%는 용자지원계정에 예치하며, 용자를 신청한 시·도는 해당 시·도 용자분 이자수입 100%를 용자지원계정에 예치함.
- 용자금의 용자조건은 2년 거치 8년 균등분할 상환의 범위 안에서 해당 지방자치단체와 협의하여 결정함.
- 연간 이자율은 용자할 당시 한국은행의 기준금리에 0.25%p를 가산한 이율로 함.

❖ 전환사업보전계정

- 전환사업은 기본적으로 지방의 재원으로 지방이 수행하는 사업으로써 「지방자치단체 예산편성 운영기준, 「지방자치단체 세출예산 집행기준, 「지방보조금 관리기준」 등에 따라 지방자치단체에서 자율적으로 운영함.
- 다만, 기존 국가균형발전특별회계의 포괄보조사업 등 안정적인 수행이 필요한 최소한의 사항에 대해서는 다음과 같은 기준을 적용하고 있음.
 - 보전기준은 지방으로 이양되는 2019년 국가균형발전특별회계 포괄보조사업 규모만큼 보전함을 원칙으로 하되, 매년 지방자치단체의 사업수행 적정성, 집행실적, 광역-기초 간 분담비율 등을 평가하여 지방자치단체별 보전 규모를 일부 조정함.
 - 보전방법은 다음과 같은 절차에 의해 이루어짐.
 - 행정안전부는 전환사업평가 결과를 반영하여 각 지방자치단체에 다음연도 보전규모를 사전 통지함.
 - 행정안전부는 각 지방자치단체의 이의신청 등 의견수렴 절차를 거쳐 지방자치단체별 최종 보전규모와 관련자료를 지역상생발전기금조합에 송부함.
 - 지역상생발전기금 납입관리자는 전환사업계정을 통해 각 지방자치단체에 보전금을 지급함.

- 이러한 전환사업보전계정의 예산편성 기준은 다음과 같음.
 - 세입예산은 지방자치단체 세입예산 편성 시, 2019년도 기준 국비 규모만큼 추가 세입예산으로 반영하되, 세입과목은 지방세(지방소비세, 111-08)로 편성함.
 - 기존 시·군·자치구 직접사업은 2019년 국비 규모만큼 시·도를 거치지 않고 해당 시·군·자치구로 직접 보전하며, 마찬가지로 지방소비세를 편성함.
 - 세출예산은 2019년에 이어 2020년에도 계속 추진되는 사업의 경우 기존 사업계획 등에 따라 세출예산에 계속 편성하며, 2019년에 사업이 종료된 사업은 기존 세부사업 범위 내에서 신규사업을 발굴한 후 편성하는 것을 원칙으로 함.
 - 2020년 계속 추진사업은 사업별 규모 변경이 가능하며, 시·도비 보조사업 형태로 추진할 경우 기존 보조율을 유지함.
 - 2019년 종료 사업은 기존 세보범위 내에서 신규사업 발굴하여 편성해야 하나, 사업 발굴이 어려운 예외적인 경우에 한해서는 다른 세부사업의 신규사업으로 편성할 수 있음.

(3) 지역상생발전기금 운영실태

① 출연 및 배분 현황

- 2010~2020년 동안 지역상생발전기금의 총 출연 규모는 4조 2,296억원이며, 이 중에서 재정지원계정으로 배분된 금액은 2조 9,754억원이고, 나머지 1조 2,542억원은 용자지원계정에 적립되어 있는 상황임([표 2-47] 참고).
- 서울특별시, 인천광역시, 경기도 등 수도권 3개 광역자치단체의 출연 규모는 2010년 3,079억원에서 지방소비세 규모 증가에 따라 해마다 점진적으로 늘어나 2020년 기준으로는 4,227억원 수준임.
 - 이는 전년도인 2019년 4,676억원보다 449억원 감소한 수치인데, 중앙기능의 지방이양에 따른 전환사업보전계정 운용에 따른 것임.
 - 수도권 3개 시·도의 지역상생발전기금 출연 재원 추가 인상분(약 8.5조원)에서 전환사업보전금(4.5조원)이 제외되기 때문임.
- 수도권 3개 시·도 출연금으로 조성된 기금 재원은 2010~2014년 동안 재정지원계정을 통해 전국 광역자치단체에 전액 배분됨.

- 다만, 2015년부터는 융자지원계정을 신설 운용하도록 하여 기금 재원의 절반만 재정지원계정을 통해 전국 광역자치단체에 배분되고 있으며, 나머지 절반은 융자지원 계정이 적립되고 있음.

[표 2-47] 시·도별 지역상생발전기금 출연 및 배분현황(2010~2020년도 정산 기준)

(단위: 억원, %)

구분	합계	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
출연	42,296	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,425	4,676	4,227
서울	19,703	1,497	1,627	1,644	1,681	1,745	1,675	1,755	1,967	2,000	2,097	2,015
인천	3,984	278	311	318	330	347	340	361	412	422	448	417
경기	18,609	1,304	1,453	1,494	1,547	1,619	1,599	1,710	1,954	2,003	2,131	1,795
배분	42,296	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,425	4,676	4,227
재정지원	29,754	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	1,807	1,915	2,169	2,215	2,340	2,113
서울	1,131	107	119	135	143	147	73	77	82	88	88	72
부산	1,288	141	154	157	158	160	76	81	86	88	97	90
대구	2,869	332	301	331	333	347	184	195	207	219	232	188
인천	838	94	101	101	101	106	47	48	50	53	57	80
광주	3,047	317	336	342	344	358	156	175	264	246	271	238
대전	2,539	281	291	294	302	303	160	170	180	191	203	164
울산	2,565	294	333	300	302	315	149	154	163	172	175	208
세종	67	-	-	-	-	-	7	9	12	13	14	12
경기	1,143	107	120	130	137	145	77	81	86	92	96	72
강원	2,300	194	242	263	279	296	157	166	176	180	199	148
충북	1,845	188	246	206	207	218	88	97	157	142	157	139
충남	1,397	139	158	167	177	186	87	90	95	98	100	100
전북	1,477	149	183	170	179	186	90	94	100	106	114	106
전남	2,416	233	260	293	310	329	152	158	167	173	181	160
경북	2,332	234	263	276	290	305	149	156	165	169	167	158
경남	1,589	176	182	186	187	198	100	105	112	117	117	109
제주	889	92	101	104	107	111	54	57	65	66	70	62
사무국	17	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2	2
융자적립	12,542	-	-	-	-	-	1,807	1,911	2,164	2,210	2,336	2,114

주: 1) 출연금(익년도 정산분 포함) 기준으로 작성한 것으로서, 이자 및 원리금 회수분은 포함되어 있지 않음(실제 융자적립액과 상이)

2) 2014년 규모에는 미출연금 및 미배분액 319억원이 포함되어 있음.

3) 세종특별자치시는 2015년 지역상생발전기금조합에 가입하여 2015년부터 지역상생발전기금을 배분받고 있음.

자료: 지역상생발전기금조합 내부자료

- 즉, 2015년부터 지역상생발전기금의 50% 상당액이 융자관리계정으로 운용되고 있는데, 그 규모는 2015년 1,807억원, 2016년 1,911억원, 2017년 1,970억원, 2018년 2,104억원, 2019년 2,336억원, 2020년 2,114억원으로 매년 증가해 왔음.
- 2015~2020년 동안의 금액을 합산하면 총 1조 2,542억원 규모임.
- 지역상생발전기금을 배분받은 비수도권 광역자치단체는 2010년에 전액을 일자리 창출 사업에 투입하였고, 2011년에는 일자리 사업과 지역발전사업에 50%씩 양분하여 투입하였으며, 2012년부터는 기금 전액을 지역발전사업에 투입해 오고 있음.

② 2020년도 운영 현황

❖ 2020년도 기금 출연 현황

- 2020년 기준 수도권 3개 시·도의 지역상생발전기금 출연금 규모는 4,442억원임.
- 전체 출연금 대비 수도권 3개 시·도의 비중을 살펴보면, 서울특별시가 50.9%로 가장 많고, 경기도 38.8%, 인천광역시 10.3% 수준으로 나타남.
- 2019년에는 경기도 47.6%, 서울특별시 43.2%, 인천광역시 9.1%의 순이었음.
- 서울특별시의 민간최종소비지출 규모가 경기도에 비해 상대적으로 커진 영향으로 보임.

[표 2-48] 수도권 3개 시·도별 지역상생발전기금 출연금 현황(2020년도 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	출연 계획액				출연 실적		
	합계	2020년	2018년 정산분		합계	2020년	2018년 정산분
합계	4,442 (100.0)	4,227	214		4,442 (100.0)	4,227	214
서울	2,262 (50.9)	2,015	247		2,262 (50.9)	2,015	247
인천	456 (10.3)	418	38		456 (10.3)	418	38
경기	1,724 (38.8)	179	△ 71		1,724 (38.8)	179	△ 71

자료 : 지역상생발전기금조합 내부자료

❖ 2020년도 기금 배분 현황

- 2020년도 기준 지역상생발전기금의 배분 실적을 살펴보면, 수도권 3개 시·도가 출연한 기금 자원 4,442억원 중에서 약 50%인 2,221억원이 융자관리계정에 배분됨.
- 잔여재원 중 파견 시·도 지원 3.4조원과 조합경비 2.5억원을 제외한 2,215억원은 재정지원계정을 통해 각 시·도에 배분됨.
 - 재정지원계정을 통해 각 시·도에 배분되는 금액이 전체 재정지원계정 금액에서 차지하는 비중은 광주광역시가 12.7%로 가장 높고, 그다음이 울산광역시 9.2%, 대구광역시 9%, 대전 7.9% 등의 순임.

[표 2-49] 시·도별 지역상생발전기금 배분실적(2020년도 기준)

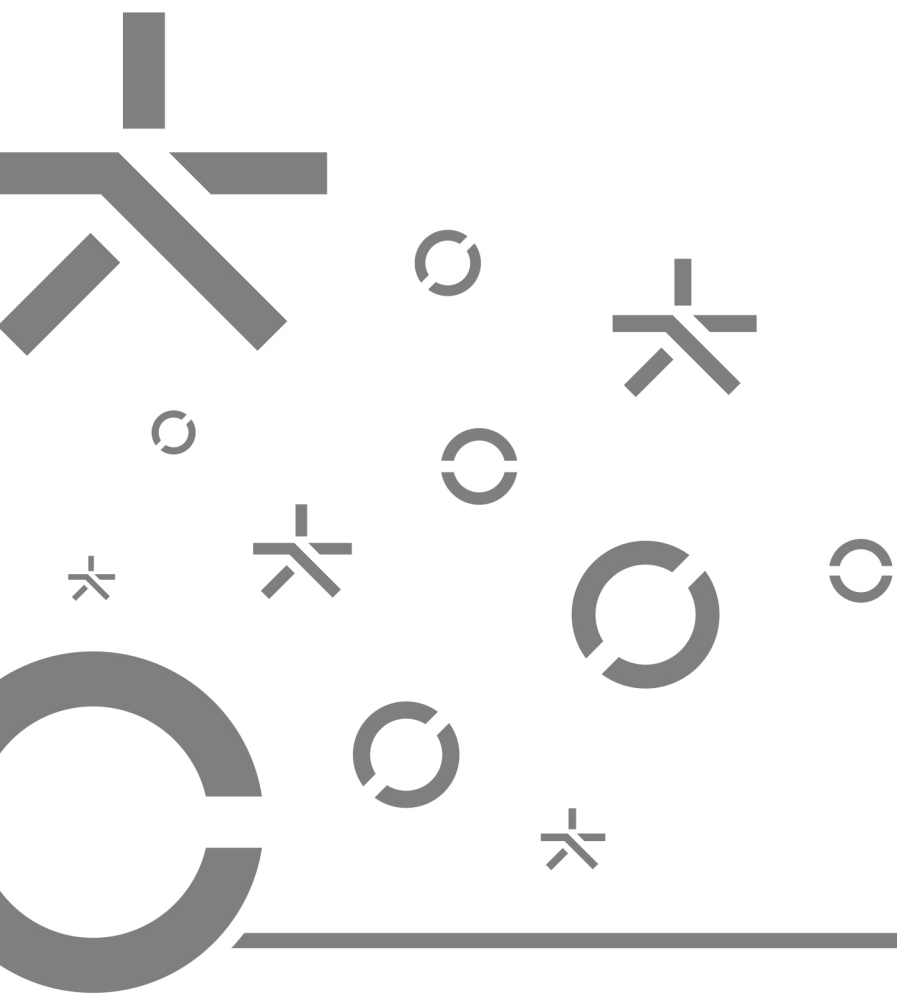
(단위: 억원, %)

구분	배분 계획액			배분 실적		
	합계	2020년분	2018년 배분 정산분	합계	2020년분	2018년 배분 정산분
기금 총계	4,442	4,227	214	4,442	4,227	214
재정지원계정 (시·도분)	2,215	2,108	107	2,215 (100.0)	2,108	107
서울	81	72	9	81 (3.6)	72	9
부산	87	90	-3	87 (3.9)	90	-3
대구	199	188	11	199 (9.0)	188	11
인천	69	80	-11	69 (3.1)	80	-11
광주	281	238	43	281 (12.7)	238	43
대전	174	164	10	174 (7.9)	164	10
울산	203	208	-5	203 (9.2)	208	-5
세종	15	12	2	15 (0.7)	12	2
경기	84	72	12	84 (3.8)	72	12
강원	171	148	23	171 (7.7)	148	23
충북	168	139	29	168 (7.6)	139	29
충남	97	101	-4	97 (4.4)	101	-4
전북	105	106	-1	105 (4.7)	106	-1
전남	156	160	-4	156 (7.1)	160	-4
경북	153	158	-5	153 (6.9)	158	-5
경남	107	109	-3	107 (4.8)	109	-3
제주	65	62	3	65 (2.9)	62	3
파견 시·도지원	3	3	0	3	3	0
조합경비	3	3	0	3	3	0
융자관리계정	2,221	2,114	107	2,221	2,114	107

주: 괄호 안은 재정지원계정(시·도분) 금액에서 해당 시·도 배분액이 차지하는 비중을 의미함.

자료: 지역상생발전기금조합 내부자료

인천광역시와 자치구의 재정운영 현황 및 1·2단계 재정분권의 영향



인천광역시와 자치구의 재정운영 현황 및 1·2단계 재정분권의 영향

1. 인천광역시 및 자치구 재정운영 현황

1) 인천광역시 및 특별·광역시 재정운영 현황

(1) 세입 변화

- 인천광역시 본청의 세입 결산액은 2019년도 기준 7조 9,740억원으로, 2015년도의 6조 1,820억원에서 연평균 6.6%씩 증가해 온 것으로 분석됨([표 3-1] 참고).
 - 재원별 비중으로 나누어 살펴보면, 2019년도 기준으로 자체재원은 56%(4조 4,630억원), 이전재원은 37.6%(3조 2억원), 보전수입등 내부거래는 6.4%(5,107억원) 수준임.
- 최근 5개년도 간의 재원별 증감률을 비교해 보면, 자체재원이 연평균 3.6%씩 증가하는 동안 이전재원은 그보다 약 3배 높은 연평균 10.1%의 증가율을 보이며 그 규모가 증가해 온 것으로 나타남.
 - 자체재원의 비중은 2015년도 62.8%에서 2019년도 56%로 6.8%p 줄어든 반면, 이전재원의 비중은 2015년도 33.0%에서 2019년도 37.6%로 4.6%p 늘어남.
 - 자체재원의 비중 감소를 견인한 것은 세외수입으로, 해당 기간 지방세수입은 연평균 6.6%의 증가율을 보인 반면, 세외수입은 연평균 -9.5%의 증감률을 보임.
 - 이전재원의 경우 지방교부세는 연평균 9.9%, 국고보조금은 연평균 12.2%의 증가율을 보여, 자체재원과 비교하여 상대적으로 그 규모와 비중이 크게 증가한 것으로 나타남.
- 이는 중앙정부에 대한 인천광역시 본청의 세입 의존도가 확대되고 있음을 의미함.

- 인천광역시 본청의 세입 구조는 여전히 자체재원(56%) 중심으로 이루어지고 있으나, 이전재원의 증가세가 더욱 가파른 영향으로 인해 두 비중의 차이는 2015년도 29.8%p에서 2019년도 18.4%p로 상당히 좁혀진 상황임.

[표 3-1] 인천광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	6,182,040	6,327,872	6,977,426	6,826,508	7,973,966	6.6
자체재원	3,880,486 (62.8)	3,901,677 (61.7)	4,220,420 (60.5)	3,863,458 (56.6)	4,463,038 (56.0)	3.6
지방세수입	2,992,592 (48.4)	3,251,682 (51.4)	3,627,146 (52.0)	3,617,519 (53.0)	3,867,140 (48.5)	6.6
세외수입	887,894 (14.4)	649,995 (10.3)	593,274 (8.5)	245,939 (3.6)	595,898 (7.5)	-9.5
이전재원	2,040,411 (33.0)	2,005,439 (31.7)	2,194,447 (31.5)	2,389,184 (35.0)	3,000,205 (37.6)	10.1
지방교부세	470,165 (7.6)	434,744 (6.9)	529,076 (7.6)	552,938 (8.1)	684,918 (8.6)	9.9
국고보조금	1,463,206 (23.7)	1,570,695 (24.8)	1,665,371 (23.9)	1,836,246 (26.9)	2,315,287 (29.0)	12.2
지방채	107,040 (1.7)	-	-	-	-	-
보전수입등 및 내부거래	261,142 (4.2)	420,757 (6.6)	562,559 (8.1)	573,867 (8.4)	510,723 (6.4)	18.3

주 : 괄호안은 해당연도 세입결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 이러한 인천광역시의 세입 변화를 다른 동종자치단체(특별·광역시)와 비교하여 살펴보면, 자체재원을 통한 세입 조달 수준은 서울특별시 다음으로 높음([표 3-2] 참고).
- 최근 5년간 세입결산액 대비 자체재원 비중의 평균값은 서울 76.1%, 인천 59.5%, 울산 51.1%, 부산 48.1%, 대전 41.8%, 대구 45%, 광주 40.1% 순임.
- 다만, 연평균 증감률 상으로는 인천광역시의 자체재원 비중 감소세가 상대적으로 높은 편으로, 울산과 부산 다음으로 높은 수준임.
- 이전재원은 인천광역시가 30%대를 이어오며 비교적 양호한 수준을 보이고 있음.
- 서울은 10%대, 울산은 20~30%대, 부산은 30~40%대, 대구는 40%대, 광주와 대전은 40~50%대의 이전재원 비중을 보임.

[표 3-2] 특별·광역시 본청의 세입 변화: 자체자원 및 이전자원 비중(2015~2019년도)

(단위: %)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	평균	연평균증감률
자체 자원	서울	80.2	75.9	75.5	74.8	74.1	76.1	-1.9
	부산	51.4	47.8	49.4	46.5	45.4	48.1	-3.0
	대구	45.4	46.1	47.9	43.8	42.0	45.0	-1.9
	인천	62.8	61.7	60.5	56.6	56.0	59.5	-2.8
	광주	38.1	42.6	41.6	40.4	37.6	40.1	-0.3
	대전	42.6	43.8	42.4	40.2	39.8	41.8	-1.7
	울산	56.3	52.6	51.5	47.2	47.9	51.1	-3.9
이전 자원	서울	14.9	13.6	13.7	14.0	16.4	14.5	2.5
	부산	36.8	35.9	36.7	39.2	44.7	38.7	5.0
	대구	39.6	41.5	41.9	43.6	47.1	42.7	4.5
	인천	33.0	31.7	31.5	35.0	37.6	33.8	3.3
	광주	40.3	43.1	45.3	48.2	51.1	45.6	6.1
	대전	39.3	42.5	43.1	50.1	51.4	45.3	6.9
	울산	24.4	27.6	27.2	32.4	38.5	30.0	12.0

주: 지역별 해당연도 세입결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함

자료: 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 구체적으로, 다른 동종자치단체(특별·광역시)의 세입 변화를 살펴보면 다음과 같음.
- 서울특별시 본청의 세입 결산액은 2019년도 기준 28조 9,755억원으로, 2015년도의 20조 4,828억원에서 연평균 9.1%씩 증가해 온 것으로 분석됨([표 3-3] 참고).
 - 자원별로 나누어 살펴보면, 2019년 기준으로 자체재원은 74%(21조 4,715억원), 이전재원은 16%(4조 7,534억원), 보전수입등 내부거래는 9.5%(2조 7,506억원)임.
- 최근 5년간의 자원별 증감률을 비교해 보면, 자체재원이 연평균 6.9%씩 증가하는 동안 이전재원은 연평균 11.8%씩 규모를 늘려온 것으로 나타남.
 - 자체재원의 비중은 2015년도 76.3%에서 2019년도 70.6%로 6.3%p 줄어든 반면, 이전재원의 비중은 2015년도 14.9%에서 2019년도 16.4%로 1.5%p 늘어남.
- 이는 중앙정부에 대한 서울특별시 본청의 세입 의존도가 확대되고 있음을 의미함.
 - 서울특별시 본청의 세입 구조도 여전히 자체자원(74.1%) 중심으로 이루어지고 있으나, 인천과 마찬가지로 이전재원의 증가세가 좀 더 가파른 영향으로 인해 두 비중의 차이는 2015년도 65.3%p에서 2019년도 57.7%p로 축소된 상태임.

[표 3-3] 서울특별시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	20,482,828	23,019,246	24,747,079	27,094,753	28,975,507	9.1
자체재원	16,418,889 (80.2)	17,461,325 (75.9)	18,672,385 (75.5)	20,256,042 (74.8)	21,471,519 (74.1)	6.9
지방세수입	15,624,421 (76.3)	16,569,318 (72.0)	17,817,124 (72.0)	19,103,261 (70.5)	20,458,073 (70.6)	7.0
세외수입	794,468 (3.9)	892,007 (3.9)	855,261 (3.5)	1,152,781 (4.3)	1,013,446 (3.5)	6.3
이전재원	3,042,335 (14.9)	3,141,204 (13.6)	3,379,845 (13.7)	3,796,956 (14.0)	4,753,377 (16.4)	11.8
지방교부세	124,488 (0.6)	135,677 (0.6)	157,343 (0.6)	184,995 (0.7)	200,252 (0.7)	12.6
국고보조금	2,917,847 (14.2)	3,005,527 (13.1)	3,222,502 (13.0)	3,611,961 (13.3)	4,553,125 (15.7)	11.8
지방채	-	-	-	-	-	-
보전수입등 및 내부거래	1,021,604 (5.0)	2,416,718 (10.5)	2,694,850 (10.9)	3,041,755 (11.2)	2,750,610 (9.5)	28.1

주 : 괄호안은 해당연도 세입결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 부산광역시 본청의 세입 결산액은 2019년도 기준 9조 8,485억원으로, 2015년도의 8조 3,313억원에서 연평균 4.3%씩 증가해 온 것으로 분석됨([표 3-4] 참고).
 - 재원별로 나누어 살펴보면, 2019년도 기준으로 자체재원은 45.4%(4조 4,474억원), 이전재원은 44.7%(4조 4,036억원), 보전수입등 내부거래는 8.1%(7,983억원) 수준임.
- 최근 5년간의 재원별 증감률을 비교해 보면, 자체재원이 연평균 1.1%씩 증가하는 동안 이전재원은 그보다 9배가량 많은 연평균 9.5%씩 규모를 늘려온 것으로 나타남.
 - 자체재원의 비중은 2015년도 51.4%에서 2019년도 45.4%로 6%p 줄어든 반면, 이전재원의 비중은 2015년도 36.8%에서 2019년도 44.7%로 7.9%p 늘어남.
- 이 또한 중앙정부에 대한 부산광역시 본청의 세입 의존도가 확대되고 있음을 의미함.
 - 기존에는 부산광역시 본청의 세입 구조가 자체재원을 중심으로 이루어지고 있었으나, 이제는 세입 조달에 대한 자체재원과 이전재원의 기여도가 대등한 것으로 나타남.

- 이전재원의 가파른 증가세로 인해 자체재원과 이전재원 간의 비중 차이는 2015년도 14.6%p(= 51.4% - 36.8%)에서 2019년도 0.7%p(= 45.4% - 44.7%)로 대폭 축소된 상태임.

[표 3-4] 부산광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	8,331,283	8,541,173	8,853,771	9,142,356	9,848,518	4.3
자체재원	4,278,284 (51.4)	4,080,195 (47.8)	4,376,475 (49.4)	4,254,792 (46.5)	4,474,072 (45.4)	1.1
지방세수입	4,046,499 (48.6)	3,832,677 (44.9)	4,098,601 (46.3)	4,016,980 (43.9)	4,217,190 (42.8)	1.0
세외수입	231,785 (2.8)	247,518 (2.9)	277,874 (3.1)	237,812 (2.6)	256,882 (2.6)	2.6
이전재원	3,066,754 (36.8)	3,065,523 (35.9)	3,246,208 (36.7)	3,581,400 (39.2)	4,403,645 (44.7)	9.5
지방교부세	836,485 (10.0)	852,733 (10.0)	878,198 (9.9)	1,004,506 (11.0)	1,231,898 (12.5)	10.2
국고보조금	2,230,269 (26.8)	2,212,790 (25.9)	2,368,010 (26.7)	2,576,894 (28.2)	3,171,747 (32.2)	9.2
지방채	167,280 (2.0)	180,045 (2.1)	257,574 (2.9)	405,143 (4.4)	172,100 (1.7)	0.7
보전수입등 및 내부거래	818,964 (9.8)	1,215,411 (14.2)	973,515 (11.0)	901,021 (9.9)	798,340 (8.1)	-0.6

주 : 괄호안은 해당연도 세입결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 대구광역시 본청의 세입 결산액은 2019년도 기준 7조 975억원으로, 2015년도의 5조 6,599억원에서 연평균 5.8%씩 증가해 온 것으로 분석됨([표 3-5] 참고).
- 재원별로 나누어 살펴보면, 2019년도 기준으로 자체재원은 42%(2조 9,822억원), 이전재원은 47.1%(3조 3,453억원), 보전수입등 내부거래는 8.2%(5,836억원) 수준임.
- 최근 5년간의 재원별 증감률을 비교해 보면, 자체재원이 연평균 3.8%씩 증가하는 동안 이전재원은 그보다 3배가량 많은 연평균 10.6%씩 규모를 늘려온 것으로 나타남.
- 자체재원의 비중은 2015년도 45.4%에서 2019년도 42%로 3.4%p 줄어든 반면, 이전재원의 비중은 2015년도 39.6%에서 2019년도 47.1%로 7.5%p 늘어남.

- 이 역시 중앙정부에 대한 대구광역시 본청의 세입 의존도가 확대되고 있음을 의미함.
 - 기존에는 대구광역시 본청의 세입 구조가 자체재원을 중심으로 이루어지고 있었으나, 이제는 세입 조달에 대한 이전재원의 기여도가 더 큰 것으로 나타남.
 - 이전재원의 가파른 증가세로 인해 2015년도에는 자체재원 비중이 이전재원보다 5.8%p 높았으나, 관계가 역전되며 2019년도에는 이전재원의 비중이 5.1%p 더 높은 것으로 나타남.

[표 3-5] 대구광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	5,659,933	5,679,170	5,892,436	6,324,919	7,097,536	5.8
자체재원	2,568,734 (45.4)	2,618,095 (46.1)	2,823,551 (47.9)	2,769,250 (43.8)	2,982,180 (42.0)	3.8
지방세수입	2,352,760 (41.6)	2,430,315 (42.8)	2,573,548 (43.7)	2,594,540 (41.0)	2,779,603 (39.2)	4.3
세외수입	215,974 (3.8)	187,780 (3.3)	250,003 (4.2)	174,710 (2.8)	202,577 (2.9)	-1.6
이전재원	2,240,016 (39.6)	2,356,494 (41.5)	2,468,086 (41.9)	2,760,325 (43.6)	3,345,320 (47.1)	10.6
지방교부세	848,439 (15.0)	862,835 (15.2)	893,478 (15.2)	1,001,406 (15.8)	1,215,578 (17.1)	9.4
국고보조금	1,391,577 (24.6)	1,493,659 (26.3)	1,574,608 (26.7)	1,758,919 (27.8)	2,129,742 (30.0)	11.2
지방채	156,100 (2.8)	97,760 (1.7)	127,900 (2.2)	163,420 (2.6)	186,380 (2.6)	4.5
보전수입등 및 내부거래	695,084 (12.3)	606,821 (10.7)	472,899 (8.0)	631,924 (10.0)	583,655 (8.2)	-4.3

주 : 괄호안은 해당연도 세입결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 광주광역시 본청의 세입 결산액은 2019년도 기준 5조 119억원으로, 2015년도의 3조 8,497억원에서 연평균 6.8%씩 증가해 온 것으로 분석됨([표 3-6] 참고).
 - 재원별로 구분해 보면, 2019년도 기준으로 자체재원은 37.6%(1조 8,847억원), 이전재원은 51.1%(2조 5,614억원), 보전수입등 내부거래는 10.9%(457억원) 수준임.

- 최근 5년간의 재원별 증감률을 비교해 보면, 자체재원이 연평균 6.9%씩 증가하는 동안 이전재원은 그보다 2배가량 많은 연평균 13.4%씩 규모를 늘려온 것으로 나타남.
- 자체재원의 비중은 2015년도 38.1%에서 2019년도 37.6%로 0.5%p 줄어든 반면, 이전재원의 비중은 2015년도 40.3%에서 2019년도 51.1%로 10.8%p 늘어남.
- 이는 중앙정부에 대한 광주광역시 본청의 세입 의존도가 확대되고 있음을 의미함.
- 기존에도 광주광역시 본청의 세입 구조는 이전재원을 중심으로 이루어지고 있었으나, 이전재원의 더욱 가파른 증가세로 인해 두 비중의 차이는 2015년도 2.2%p에서 2019년도 13.5%p로 늘어나며, 중앙정부에 대한 세입 의존도가 심화되고 있는 양상을 보임.

[표 3-6] 광주광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	3,849,733	3,702,705	3,869,202	4,240,229	5,011,851	6.8
자체재원	1,467,163 (38.1)	1,576,260 (42.6)	1,608,371 (41.6)	1,713,979 (40.4)	1,884,694 (37.6)	6.5
지방세수입	1,331,292 (34.6)	1,443,459 (39.0)	1,466,156 (37.9)	1,580,270 (37.3)	1,735,103 (34.6)	6.9
세외수입	135,871 (3.5)	132,801 (3.6)	142,215 (3.7)	133,709 (3.2)	149,591 (3.0)	2.4
이전재원	1,550,892 (40.3)	1,596,400 (43.1)	1,753,863 (45.3)	2,044,565 (48.2)	2,561,441 (51.1)	13.4
지방교부세	552,470 (14.4)	617,028 (16.7)	740,608 (19.1)	908,652 (21.4)	1,118,737 (22.3)	19.3
국고보조금	998,422 (25.9)	979,372 (26.5)	1,013,255 (26.2)	1,135,913 (26.8)	1,442,704 (28.8)	9.6
지방채	283,432 (7.4)	-	40,000 (1.0)	60,000 (1.4)	20,000 (0.4)	-48.5
보전수입등 및 내부거래	548,247 (14.2)	530,045 (14.3)	466,967 (12.1)	421,686 (9.9)	45,718 (0.9)	-0.1

주 : 괄호안은 해당연도 세입결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 대전광역시 본청의 세입 결산액은 2019년도 기준 4조 5,724억원으로, 2015년도의 3조 4,054억원에서 연평균 7.6%씩 증가해 온 것으로 분석됨([표 3-7] 참고).
- 재원별로 살펴보면, 2019년도 기준으로 자체재원은 39.8%(1조 8,181억원), 이전재원은 51.4%(2조 3,523억원), 보전수입등 내부거래는 7.9%(3620억원) 수준임.

- 최근 5년간의 재원별 증감률을 비교해 보면, 자체재원이 연평균 5.8%씩 증가하는 동안 이전재원은 그보다 3배가량 많은 연평균 15.1%씩 규모를 늘려온 것으로 나타남.
- 자체재원의 비중은 2015년도 42.6%에서 2019년도 39.8%로 2.8%p 줄어든 반면, 이전재원의 비중은 2015년도 39.3%에서 2019년도 51.4%로 12.1%p 늘어남.
- 이는 중앙정부에 대한 대전광역시 본청의 세입 의존도가 확대되고 있음을 의미함.
- 기존에는 대전광역시 본청의 세입 구조에서 자체재원과 이전재원의 대등한 기여도를 확인할 수 있었으나, 이제는 세입 조달에 대한 이전재원의 기여도가 더 큰 것으로 나타남.
- 이전재원의 가파른 증가세로 인해 2015년도에는 자체재원 비중이 이전재원보다 0.3%p 높았으나, 2019년도에는 이전재원의 비중이 15.4%p 더 높은 것으로 전환됨.

[표 3-7] 대전광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	3,405,441	3,455,030	3,728,264	3,906,858	4,572,440	7.6
자체재원	1,451,879 (42.6)	1,514,543 (43.8)	1,581,817 (42.4)	1,571,742 (40.2)	1,818,066 (39.8)	5.8
지방세수입	1,348,821 (39.6)	1,398,617 (40.5)	1,419,115 (38.1)	1,428,669 (36.6)	1,663,593 (36.4)	5.4
세외수입	103,058 (3.0)	115,926 (3.4)	162,702 (4.4)	143,073 (3.7)	154,473 (3.4)	10.7
이전재원	1,339,306 (39.3)	1,467,422 (42.5)	1,608,669 (43.1)	1,958,586 (50.1)	2,352,346 (51.4)	15.1
지방교부세	512,114 (15.0)	620,488 (18.0)	724,079 (19.4)	961,000 (24.6)	1,120,487 (24.5)	21.6
국고보조금	827,192 (24.3)	846,934 (24.5)	884,590 (23.7)	997,586 (25.5)	1,231,859 (26.9)	10.5
지방채	159,981 (4.7)	-	28,038 (0.8)	2,000 (0.1)	40,000 (0.9)	-29.3
보전수입등 및 내부거래	454,275 (13.3)	473,065 (13.7)	509,740 (13.7)	374,530 (9.6)	362,026 (7.9)	-5.5

주 : 괄호안은 해당연도 세입결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 울산광역시 본청의 세입 결산액은 2019년도 기준 3조 4,340억원으로, 2015년도의 2조 5,978억원에서 연평균 7.2%씩 증가해 온 것으로 분석됨([표 3-8] 참고).
- 재원별로 나누어 살펴보면, 2019년도 기준으로 자체재원은 47.9%(1조 6,444억원), 이전재원은 38.5%(1조 3,207억원), 보전수입등 내부거래는 11.9%(4,088억원)임.
- 최근 5년간의 재원별 증감률을 비교해 보면, 자체재원이 연평균 3.2%씩 증가하는 동안 이전재원은 연평균 20.1%씩 규모를 늘려온 것으로 나타남.
- 자체재원의 비중은 2015년도 56.3%에서 2019년도 47.9%로 8.4%p 줄어든 반면, 이전재원의 비중은 2015년도 24.4%에서 2019년도 38.5%로 14.1%p 늘어남.
- 이는 중앙정부에 대한 울산광역시 본청의 세입 의존도가 확대되고 있음을 의미함.
- 울산광역시 본청의 세입 구조는 여전히 자체재원(47.9%) 중심으로 이루어지고 있으나, 이전재원의 증가세가 훨씬 더 가파른 영향으로 인해 두 비중의 차이는 2015년도 31.9%p에서 2019년도 9.4%p까지 대폭 줄어든 상태임.

[표 3-8] 울산광역시 본청의 세입 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	2,597,854	3,035,790	3,104,849	3,216,275	3,433,986	7.2
자체재원	1,461,394 (56.3)	1,596,672 (52.6)	1,599,606 (51.5)	1,517,841 (47.2)	1,644,448 (47.9)	3.0
지방세수입	1,326,749 (51.1)	1,468,964 (48.4)	1,446,333 (46.6)	1,381,956 (43.0)	1,504,296 (43.8)	3.2
세외수입	134,645 (5.2)	127,708 (4.2)	153,273 (4.9)	135,885 (4.2)	140,152 (4.1)	1.0
이전재원	635,033 (24.4)	837,079 (27.6)	843,610 (27.2)	1,042,291 (32.4)	1,320,689 (38.5)	20.1
지방교부세	96,151 (3.7)	166,124 (5.5)	184,877 (6.0)	337,687 (10.5)	453,958 (13.2)	47.4
국고보조금	538,882 (20.7)	670,955 (22.1)	658,733 (21.2)	704,604 (21.9)	866,731 (25.2)	12.6
지방채	-	-	-	70,000 (2.2)	60,000 (1.7)	-
보전수입등 및 내부거래	501,425 (19.3)	602,040 (19.8)	661,633 (21.3)	586,143 (18.2)	408,849 (11.9)	-4.97

주 : 괄호안은 해당연도 세입결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

(2) 세출 변화

- 인천광역시 본청의 세출 결산액은 2019년도 기준 7조 5,820억원으로, 2015년도의 5조 9,975억원에서 연평균 6%씩 증가해 온 것으로 분석됨.
- 세출 기능별로 구분해 보면, 2019년도 기준으로 일반행정비 22%(1조 6,704억원), 사회개발비 58.5%(4조 4,358억원), 경제개발비 19.5%(1조 4,758억원) 수준임.

[표 3-9] 인천광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	5,997,491	6,094,512	6,562,923	6,493,525	7,581,998	6.0
일반행정비	2,034,334 (33.9)	1,773,326 (29.1)	2,043,921 (31.1)	1,700,662 (26.2)	1,670,385 (22.0)	-4.8
일반공공행정	1,600,488	1,233,847	1,456,981	1,053,529	1,004,080	-11.0
공공질서 및 안전	41,449	107,336	112,600	147,195	338,001	69.0
예비비	-	-	-	-	-	-
기타	392,397	432,143	474,340	499,938	328,304	-4.4
사회개발비	2,973,051 (49.6)	316,7473 (52.0)	3,320,673 (50.6)	3,624,814 (55.8)	4,435,828 (58.5)	10.5
교육	693,287	708,520	708,703	715,168	843,607	5.0
문화 및 관광	227,541	309,181	272,365	243,777	365,185	12.6
환경보호	143,826	133,379	186,497	202,477	224,307	11.8
사회복지	1,805,910	1,976,144	2,115,259	2,426,869	2,943,538	13.0
보건	102,487	40,249	37,849	36,523	59,191	-12.8
경제개발비	990,107 (16.5)	1,153,713 (18.9)	1,198,328 (18.3)	1,168,050 (18.0)	1,475,784 (19.5)	10.5
농림해양수산	94,242	114,008	138,726	138,512	263,659	29.3
산업·중소기업	58,209	63,019	66,359	65,295	150,641	26.8
수송 및 교통	617,424	685,951	655,962	670,885	738,511	4.6
국토 및 지역개발	176,454	241,201	297,910	255,676	290,152	13.2
과학기술	43,778	49,534	39,371	37,682	32,821	-6.9

주 : 괄호안은 해당연도 세출결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 최근 5년간의 항목별 증감률을 살펴보면, 일반행정비가 연평균 4.8%씩 감소하는 동안 사회개발비와 경제개발비는 연평균 10.5%씩 규모를 키워온 것으로 나타남.

- 일반행정비 비중은 2015년도 33.9%에서 2019년도 22%로 11.9%p 줄어든 반면, 사회개발비 비중은 2015년도 49.6%에서 2019년도 58.5%로 8.9%p 늘어나고, 경제개발비 비중은 2015년도 16.5%에서 2019년도 19.5%로 3%p 증가함.

- 이에 따라 인천광역시 본청은 더욱 사회개발비 중심의 세출 구조를 갖게 됨.
- 이러한 인천광역시의 세출 변화를 타 동종자치단체(특별·광역시)와 비교하여 살펴보면, 사회개발비 및 경제개발비 비중의 증가세가 월등히 큰 것을 확인할 수 있음.
- 최근 5년간 인천광역시의 사회개발비와 경제개발비 비중은 각각 연평균 4.2%씩 증가하며, 두 부문 모두 7개 특별·광역시 중 가장 높은 수치를 기록함([표 3-10] 참고).
- 다만, 두 항목이 세출결산액에서 차지하는 비중은 타 특별·광역시와 유사한 수준임.

[표 3-10] 특별·광역시 본청의 세출 변화(2015~2019년도)

(단위: %)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	평균	연평균증감률
일반 행정비	서울	30.1	33.4	33.4	33.8	32.5	32.6	2.0
	부산	24.4	24.7	24.1	22.0	22.7	23.6	-1.8
	대구	29.1	27.6	25.4	24.9	23.4	26.1	-5.3
	인천	33.9	29.1	31.1	26.2	22.0	28.5	-10.2
	광주	25.0	21.4	21.6	22.3	21.4	22.4	-3.8
	대전	27.1	24.8	24.4	22.7	22.7	24.4	-4.2
	울산	25.1	26.8	26.3	28.6	26.2	26.6	1.1
사회 개발비	서울	55.4	52.9	55.0	53.2	56.0	54.5	0.3
	부산	48.9	49.8	51.3	51.8	56.5	51.7	3.7
	대구	51.0	52.7	54.3	53.9	55.3	53.4	2.1
	인천	49.6	52.0	50.6	55.8	58.5	53.3	4.2
	광주	56.3	56.8	58.0	57.3	57.9	57.3	0.7
	대전	53.4	56.4	51.5	53.8	56.0	54.2	1.2
	울산	48.5	45.1	47.7	47.7	48.8	47.6	0.2
경제 개발비	서울	14.5	13.7	11.6	12.9	11.5	12.9	-5.8
	부산	26.7	25.5	24.6	26.2	20.8	24.8	-6.0
	대구	19.9	19.7	20.4	21.2	21.2	20.5	1.7
	인천	16.5	18.9	18.3	18.0	19.5	18.2	4.2
	광주	18.7	21.8	20.4	20.4	20.6	20.4	2.4
	대전	19.5	18.8	24.1	23.4	21.2	21.4	2.1
	울산	26.4	28.1	26.0	23.7	25.0	25.9	-1.3

주: 지역별 해당연도 세출결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함

자료: 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 구체적으로, 다른 동종자치단체(특별·광역시)의 세출 변화를 살펴보면 다음과 같음.
- 서울특별시 본청의 세출 결산액은 2019년도 기준 26조 3,309억원으로, 2015년도의 18조 4,480억원에서 연평균 9.3%씩 증가해 온 것으로 분석됨.
 - 이를 세출 기능별로 구분해 보면, 2019년도 기준으로 일반행정비 32.5%(8조 5,694억 원), 사회개발비 56%(14조 7,419억원), 경제개발비 11.5%(3조 196억원) 수준임.
- 최근 5년간의 항목별 증감률을 살펴보면, 모두 규모가 증가해 오며 일반행정비는 연평균 11.5%, 사회개발비는 9.6%, 경제개발비는 3%의 증가율을 보임.
- 이에 따라 서울특별시 본청은 기존의 사회개발비 중심 세출 구조를 유지하고 있음.

[표 3-11] 서울특별시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	18,448,024	20,683,817	22,077,574	24,698,783	26,330,924	9.3
일반행정비	5,551,835 (30.1)	6,902,161 (33.4)	7,374,579 (33.4)	8,356,054 (33.8)	8,569,380 (32.5)	11.5
일반공공행정	4157026	5,372,075	5,797,915	6,672,407	6,831,068	13.2
공공질서 및 안전	181,760	771,666	781,237	847,918	881,730	48.4
예비비	-	-	-	-	-	-
기타	1,213,049	758,420	795,427	835,729	856,582	-8.3
사회개발비	10,213,163 (55.4)	10,943,274 (52.9)	12,147,690 (55.0)	13,145,837 (53.2)	14,741,925 (56.0)	9.6
교육	2926936	3,041,300	3,665,662	3,645,044	3,692,771	6.0
문화 및 관광	509,126	548,369	575,466	606,761	686,054	7.7
환경보호	317,714	420,962	500,231	837,804	759,678	24.4
사회복지	6,057,690	6,555,928	6,983,115	7,621,700	9,151,862	10.9
보건	401,697	376,715	423,216	434,528	451,560	3.0
경제개발비	2,683,027 (14.5)	2,838,381 (13.7)	2,555,304 (11.6)	3,196,891 (12.9)	3,019,620 (11.5)	3.0
농림해양수산	11,836	14,181	22,116	16,105	27,764	23.8
산업·중소기업	419,029	278,957	242,894	221,337	368,867	-3.1
수송 및 교통	1,052,122	1,214,767	945,626	1,376,047	888,352	-4.1
국토 및 지역개발	1,200,040	1,329,097	1,342,753	1,580,459	1,731,566	9.3
과학기술	-	1,379	1,915	2,943	3,071	30.6

주 : 괄호안은 해당연도 세출결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 부산광역시 본청의 세출 결산액은 2019년도 기준 9조 4,450억원으로, 2015년도의 7조 5,543억원에서 연평균 5.7%씩 증가해 온 것으로 분석됨.
- 이를 세출 기능별로 구분해 보면, 2019년도 기준으로 일반행정비 22.7%(2조 1,413억원), 사회개발비 56.5%(5조 3,396억원), 경제개발비 20.8%(1조 964억원) 수준임.
- 최근 5년간의 항목별 증감률을 살펴보면, 일반행정비와 사회개발비는 각각 3.8%와 9.6%의 연평균 증가율을 보인 반면, 경제개발비는 연평균 0.6%의 감소율을 보임.
- 이에 따라 부산광역시 본청은 사회개발비 중심 세출 구조를 더욱 형성하게 됨.

[표 3-12] 부산광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	7,554,277	7,992,881	8,342,801	8,740,233	9,445,025	5.7
일반행정비	1,842,106 (24.4)	1,971,609 (24.7)	2,009,833 (24.1)	1,923,041 (22.0)	2,141,281 (22.7)	3.8
일반공공행정	1,097,999	1,199,165	1,242,045	1,116,889	1,303,583	4.4
공공질서 및 안전	253,897	431,478	398,583	412,805	415,158	13.1
예비비	-	-	-	-	-	-
기타	490,210	340,966	369,205	393,347	422,540	-3.6
사회개발비	3,697,291 (48.9)	3,981,249 (49.8)	4,282,007 (51.3)	4,523,413 (51.8)	5,339,623 (56.5)	9.6
교육	673,351	699,964	749,927	712,387	804,002	4.5
문화 및 관광	253,288	319,718	384,373	315,923	381,975	10.8
환경보호	84,334	86,980	110,834	127,088	135,405	12.6
사회복지	2,567,241	2,742,790	2,879,281	3,216,699	3,848,055	10.6
보건	119,077	131,797	157,592	151,316	170,186	9.3
경제개발비	2,014,879 (26.7)	2,040,021 (25.5)	2,050,962 (24.6)	2,293,779 (26.2)	1,964,123 (20.8)	-0.6
농림해양수산	149,631	159,103	152,932	169,641	176,440	4.2
산업·중소기업	266,595	346,705	352,867	448,908	326,060	5.2
수송 및 교통	1,167,221	1,170,273	1,153,240	1,227,132	1,018,545	-3.3
국토 및 지역개발	431,432	363,940	391,923	444,808	439,640	0.5
과학기술	-	-	-	3,290	3,438	4.5

주 : 괄호안은 해당연도 세출결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 대구광역시 본청의 세출 결산액은 2019년도 기준 6조 5,402억원으로, 2015년도의 5조 1,784억원에서 연평균 6%씩 증가해 온 것으로 분석됨.
- 이를 세출 기능별로 구분해 보면, 2019년 기준으로 일반행정비 23.4%(1조 5,316억원), 사회개발비 55.3%(3조 6,196억원), 경제개발비 21.2%(1조 3,888억원) 수준임.
- 최근 5년간의 항목별 증감률을 살펴보면, 모두 규모가 증가해 오며 일반행정비는 연평균 0.4%, 사회개발비는 8.2%, 경제개발비는 7.8%의 증가율을 보임.
- 이에 따라 대구광역시 본청은 기존의 사회개발비 중심 세출 구조를 유지하고 있음.

[표 3-13] 대구광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	5,178,377	5,309,276	5,376,321	5,832,166	6,540,239	6.0
일반행정비	1,508,284 (29.1)	1,466,106 (27.6)	1,364,044 (25.4)	1,449,584 (24.9)	1,531,859 (23.4)	0.4
일반공공행정	1,007,447	1,083,686	1,022,731	1,086,621	1,146,162	3.3
공공질서 및 안전	125,314	114,009	79,934	86,737	95,772	-6.5
예비비	-	-	-	-	-	-
기타	375,523	268,411	261,379	276,226	289,925	-6.3
사회개발비	2,640,199 (51.0)	2,798,855 (52.7)	2,917,278 (54.3)	3,145,979 (53.9)	3,619,560 (55.3)	8.2
교육	488,215	483,893	536,109	533,162	538,977	2.5
문화 및 관광	234,807	247,485	203,830	259,073	283,524	4.8
환경보호	76,486	98,649	95,521	81,387	90,734	4.4
사회복지	1,665,842	1,788,366	1,880,515	2,077,146	2,486,805	10.5
보건	174,849	180,462	201,303	195,211	219,520	5.9
경제개발비	1,029,892 (19.9)	1,044,316 (19.7)	1,095,000 (20.4)	1,236,603 (21.2)	1,388,820 (21.2)	7.8
농림해양수산	41,192	46,217	54,182	55,878	59,833	9.8
산업·중소기업	185,116	207,898	254,420	385,990	372,240	19.1
수송 및 교통	614,478	590,253	584,536	593,598	697,313	3.2
국도 및 지역개발	136,188	149,186	149,426	135,414	180,279	7.3
과학기술	52,918	50,762	52,436	65,723	79,155	10.6

주 : 괄호안은 해당연도 세출결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 광주광역시 본청의 세출 결산액은 2019년도 기준 4조 5,561억원으로, 2015년도의 3조 5,145억원에서 연평균 6.7%씩 증가해 온 것으로 분석됨.
- 이를 세출 기능별로 구분해 보면, 2019년도 기준으로 일반행정비 21.4%(9,769억원), 사회개발비 57.9%(2조 6,398억원), 경제개발비 20.6%(9,394억원) 수준임.
- 최근 5년간의 항목별 증감률을 살펴보면, 모두 규모가 증가해 오며 일반행정비는 연평균 2.7%, 사회개발비는 7.5%, 경제개발비는 9.3%의 증가율을 보임.
- 이에 따라 광주광역시 본청은 기존의 사회개발비 중심 세출 구조를 유지하고 있음.

[표 3-14] 광주광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	3,514,506	3,360,039	3,557,310	3,790,743	4,556,075	6.7
일반행정비	878,533 (25.0)	719,875 (21.4)	768,728 (21.6)	844,482 (22.3)	976,905 (21.4)	2.7
일반공공행정	582,292	392,454	433,646	611,636	741,033	6.2
공공질서 및 안전	41,957	137,551	150,497	36,520	29,076	-8.8
예비비	-	-	-	-	-	-
기타	254,284	189,870	184,585	196,326	206,796	-5.0
사회개발비	1,977,484 (56.3)	1,909,308 (56.8)	2,063,968 (58.0)	2,172,558 (57.3)	2,639,760 (57.9)	7.5
교육	292,615	321,947	375,151	333,552	366,838	5.8
문화 및 관광	345,462	195,251	237,829	256,222	380,330	2.4
환경보호	74,552	72,118	83,442	70,474	80,651	2.0
사회복지	1,208,097	1,258,529	1,291,030	1,432,709	1,719,594	9.2
보건	56,758	61,463	76,516	79,601	92,347	12.9
경제개발비	658,489 (18.7)	730,855 (21.8)	724,615 (20.4)	773,704 (20.4)	939,408 (20.6)	9.3
농림해양수산	55,623	59,467	50,020	52,205	50,758	-2.3
산업·중소기업	100,523	118,476	143,429	171,385	247,708	25.3
수송 및 교통	349,656	431,766	372,589	404,531	457,788	7.0
국토 및 지역개발	124,127	112,257	143,911	136,736	173,417	8.7
과학기술	28,560	8,889	14,666	8,847	9,737	-23.6

주 : 괄호안은 해당연도 세출결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 대전광역시 본청의 세출 결산액은 2019년도 기준 4조 2,123억원으로, 2015년도의 3조 414억원에서 연평균 8.5%씩 증가해 온 것으로 분석됨.
- 이를 세출 기능별로 구분해 보면, 2019년 기준으로 일반행정비 22.7%(9,583억원), 사회개발비 56%(2조 3,603억원), 경제개발비 21.2%(8,937억원) 수준임.
- 최근 5년간의 항목별 증감률을 살펴보면, 모두 규모가 증가해 오며 일반행정비는 연평균 3.9%, 사회개발비는 9.8%, 경제개발비는 10.7%의 증가율을 보임.
- 이에 따라 광주광역시 본청은 사회개발비 중심 세출 구조를 더욱 형성하게 됨.

[표 3-15] 대전광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	3,041,359	2,947,718	3,453,075	3,649,376	4,212,274	8.5
일반행정비	822,746 (27.1)	732,130 (24.8)	842,835 (24.4)	829,480 (22.7)	958,252 (22.7)	3.9
일반공공행정	517,312	434,684	481,679	472,642	586,349	3.2
공공질서 및 안전	48,413	108,431	171,134	158,153	158,391	34.5
예비비	-	-	-	-	-	-
기타	257,021	189,015	190,022	198,685	213,512	-4.5
사회개발비	1,624,130 (53.4)	1,661,043 (56.4)	1,777,178 (51.5)	1,964,778 (53.8)	2,360,284 (56.0)	9.8
교육	260,630	285,693	294,896	290,864	337,235	6.7
문화 및 관광	158,211	185,444	231,397	192,050	219,430	8.5
환경보호	87,155	67,163	60,721	90,326	106,808	5.2
사회복지	1,061,907	1,067,473	1,128,806	1,327,487	1,618,420	11.1
보건	56,227	55,270	61,358	64,051	78,391	8.7
경제개발비	594,482 (19.5)	554,544 (18.8)	833,064 (24.1)	855,119 (23.4)	893,739 (21.2)	10.7
농림해양수산	32,024	38,541	39,686	37,779	35,882	2.9
산업·중소기업	50,535	76,463	73,526	77,919	156,075	32.6
수송 및 교통	287,584	265,526	326,730	349,449	383,734	7.5
국토 및 지역개발	181,187	131,846	345,050	329,300	255,239	8.9
과학기술	43,152	42,168	48,072	60,672	62,809	9.8

주 : 괄호안은 해당연도 세출결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

- 울산광역시 본청의 세출 결산액은 2019년도 기준 3조 2,101억원으로, 2015년도의 2조 2,094억원에서 연평균 9.8%씩 증가해 온 것으로 분석됨.
- 이를 세출 기능별로 구분해 보면, 2019년 기준으로 일반행정비 26.2%(8,412억원), 사회개발비 48.8%(1조 5,659억원), 경제개발비 25%(8,030억원) 수준임.
- 최근 5년간의 항목별 증감률을 살펴보면, 모두 규모가 증가해 오며 일반행정비는 연평균 11%, 사회개발비는 10%, 경제개발비는 8.37%의 증가율을 보임.
- 이에 따라 울산광역시 본청은 기존의 사회개발비 중심 세출 구조를 유지하고 있음.

[표 3-16] 울산광역시 본청의 세출 결산 변화(2015~2019년도)

(단위 : 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증감률
합계	2,209,383	2,596,830	2,733,909	3,000,368	3,210,067	9.8
일반행정비	554,994 (25.1)	695,087 (26.8)	718,668 (26.3)	857,618 (28.6)	841,195 (26.2)	11.0
일반공공행정	320,727	383,688	441,910	553,707	537,315	13.8
공공질서 및 안전	54,696	121,439	145,109	164,230	151,616	29.0
예비비	-	-	-	-	-	-
기타	179,571	189,960	131,649	139,681	152,264	-4.0
사회개발비	1,071,012 (48.5)	1,170,775 (45.1)	1,304,919 (47.7)	1,431,323 (47.7)	1,565,876 (48.8)	10.0
교육	214,794	252,537	322,287	318,628	262,313	5.1
문화 및 관광	118,635	122,003	146,319	145,632	177,489	10.6
환경보호	69,741	87,129	75,015	94,742	102,333	10.1
사회복지	638,853	677,087	718,110	827,510	975,066	11.1
보건	28,989	32,019	43,188	44,811	48,675	13.8
경제개발비	583,378 (26.4)	730,968 (28.1)	710,322 (26.0)	711,427 (23.7)	802,997 (25.0)	8.3
농림해양수산	64,645	80,984	80,297	94,107	94,325	9.9
산업·중소기업	102,932	140,052	138,444	195,935	100,584	-0.6
수송 및 교통	309,707	337,283	366,940	288,934	299,600	-0.8
국토 및 지역개발	106,094	172,649	124,641	132,451	158,750	10.6
과학기술	-	-	-	-	149,738	-

주 : 괄호안은 해당연도 세출결산액 대비 해당 항목의 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감.

2) 인천광역시 본청 및 자치구 재정운영 현황¹²⁾

(1) 세입 예산

- 인천광역시의 군을 제외한 시 본청과 자치구의 세입 예산을 합한 인천광역시 세입 예산 총 규모는 2020년도 기준으로 17조 4,134억원임([표 3-17] 참고).
- 이를 자체재원과 이전재원으로 구분하여 보면, 자체재원은 6조 8,097억원으로 39.1%, 이전재원은 8조 3,811억원으로 48.1%의 비중을 보임.
- 시 본청의 세입 예산 규모는 11조 2,617억원이며, 이 중 지방세 및 세외수입의 자체재원이 48.5%(5조 4,648억원), 지방교부세 등 이전재원이 35.4%(3조 9,850억원)를 차지함.
- 8개 자치구의 세입 예산은 총 5조 2,680억원으로, 자체재원이 23.5%(1조 2,366억원), 자치구 조정교부금 등 이전재원이 69.4%(3조 6,582억원)를 차지함.
- 즉, 인천광역시 자치구의 전체 예산에서 자치구 조정교부금 및 시비보조금 등이 차지하는 비중은 60%를 초과하는 수준임.
- 8개 자치구 중에서 세입 예산 규모가 가장 큰 자치구는 부평구(9,112억원)이며, 자체재원은 중구(43.9%), 이전재원은 미추홀구(79.9%)가 가장 높은 비중을 보임.
- 세입 예산의 규모는 부평구(9,112억원)에 이어 서구(8,992억원), 남동구(8,690억원), 미추홀구(7,413억원), 연수구(5,989억원), 계양구(5,811억원), 중구(3,991억원), 동구(2,682억원) 순으로 높게 나타남.
- 자체재원의 비중은 중구(43.9%)가 가장 높고, 그다음 연수구(32.8%), 서구(30.8%), 남동구(21.8%), 부평구(17.8%), 계양구(16%), 미추홀구(15.3%), 동구(11.5%) 순임.
- 이전재원의 비중은 미추홀구(79.9%)가 가장 높고, 다음으로 동구(79.5%), 계양구(78.9%), 부평구(76.1%), 남동구(69.7%), 서구(61.9%), 연수구(56.4%), 중구(50.6%) 순을 보임.
- 이상을 종합하면, 인천광역시 8개 자치구의 세입 예산 구조의 특징은 대부분의 자치구가 국고보조금 및 자치구 조정교부금 등을 통한 이전재원 중심의 세입 구조(평균 69.4%)임을 알 수 있음.

12) 이미애·안지선(2020), 재정 건전화를 위한 연수구 재정구조 분석. pp.11~18을 요약·정리함.

[표 3-17] 인천광역시 자치구별 세입 예산 현황(2020년도 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	인천 총계	시 본청	자치구									
			소계	평균	중구	동구	마추출구	연수구	남동구	부평구	계양구	서구
합계	174,134 (1000)	112,617 (100.0)	52,680 (100.0)	6,585 (100.0)	3,991 (100.0)	2,682 (100.0)	7,413 (100.0)	5,989 (100.0)	8,690 (100.0)	9,112 (100.0)	5,811 (100.0)	8,992 (100.0)
자체재원	68,097 (39.1)	54,648 (48.5)	12,366 (23.5)	1,546 (23.5)	1,752 (43.9)	309 (11.5)	1,131 (15.3)	1,963 (32.8)	1,892 (21.8)	1,624 (17.8)	928 (16.0)	2,767 (30.8)
지방세 수입	48,084 (27.6)	38,571 (34.2)	8,885 (16.9)	1,111 (16.9)	1,388 (34.8)	210 (7.8)	770 (10.4)	1,530 (25.5)	1,319 (15.2)	1,013 (11.1)	527 (9.1)	2,128 (23.7)
세외 수입	20,014 (11.5)	16,077 (14.3)	3,481 (6.6)	435 (6.6)	364 (9.1)	99 (3.7)	361 (4.9)	433 (7.2)	573 (6.6)	611 (6.7)	401 (6.9)	639 (7.1)
이전재원	83,811 (48.1)	39,850 (35.4)	36,582 (69.4)	4,573 (69.4)	2,020 (50.6)	2,133 (79.5)	5,922 (79.9)	3,377 (56.4)	6,053 (69.7)	6,931 (76.1)	4,582 (78.9)	5,564 (61.9)
지방 교부세	11,986 (6.9)	7,560 (6.7)	980 (1.9)	123 (1.9)	108 (2.7)	100 (3.7)	165 (2.2)	70 (1.2)	60 (0.7)	175 (1.9)	166 (2.9)	136 (1.5)
보통 교부세	10,342 (5.9)	7,200 (6.4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
특별 교부세	409 (0.2)	130 (0.1)	229 (0.4)	29 (0.4)	30 (0.8)	14 (0.5)	46 (0.6)	21 (0.4)	40 (0.5)	20 (0.3)	25 (0.4)	22 (0.2)
부동산 교부세	1,501 (0.9)	-	1,202 (2.3)	150 (2.3)	105 (2.6)	162 (6.0)	180 (2.4)	113 (1.9)	162 (1.9)	176 (1.9)	168 (2.9)	135 (1.5)
생양전 교부세	230 (0.1)	230 (0.2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
조정 교부금 등	6,162 (3.5)	-	5,930 (11.3)	741 (11.3)	245 (6.1)	822 (30.6)	1,133 (15.3)	348 (5.8)	825 (9.5)	1,158 (12.7)	1,031 (17.7)	368 (4.1)
보조금	65,663 (37.7)	32,291 (28.7)	29,672 (56.3)	3,709 (56.3)	1,667 (41.8)	1,211 (45.2)	4,624 (62.4)	2,959 (49.4)	5,168 (59.5)	5,598 (61.4)	3,385 (58.3)	5,060 (56.3)
국고 보조금	54,980 (31.6)	32,291 (28.7)	20,305 (38.5)	2,538 (38.5)	1,044 (26.2)	814 (30.4)	3,312 (44.7)	2,044 (34.1)	3,743 (43.1)	3,892 (42.7)	2,118 (36.4)	3,338 (37.1)
시비 보조금	10,685 (6.1)	-	9,367 (17.8)	1,171 (17.8)	623 (15.6)	397 (14.8)	1,312 (17.7)	915 (15.3)	1,425 (16.4)	1,706 (18.7)	1,267 (21.8)	1,722 (19.2)
지방채	2,510 (1.4)	2,500 (2.2)	10 (0.0)	2 (0.0)	0 (0.0)	-	10 (0.1)	-	-	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
보전수입등 내부거래	19,716 (11.3)	15,618 (13.9)	3,724 (7.1)	466 (7.1)	220 (5.5)	240 (8.9)	350 (4.7)	649 (10.8)	746 (8.6)	558 (6.1)	300 (5.2)	661 (7.4)

주 1) 당초예산 총계기준

2) 인천 총계에는 강화군 및 옹진군 세입 예산이 포함된 규모임.

자료 : 지방재정통합공개시스템(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정통계, 지방자치단체 재원별 세입예산; 이미애·안지선(2020). 재정건전화를 위한 연수구 재정구조 분석, p.12를 수정·보완함.

- 자치구별로 구분하여 보면, 동구 및 미추홀구, 부평구, 계양구의 자체재원의 비중은 중구 및 연수구, 남동구, 서구와 비교하여 상대적으로 낮고, 이전재원의 비중은 상대적으로 높은 수준을 보이고 있음.
- 동구 및 미추홀구, 부평구, 계양구의 자체재원이 차지하는 비중은 11.5~17.8%에 불과하고, 이전재원이 차지하는 비중은 76.1~79.9%에 달함.
- 이에 반하여 중구 및 연수구, 남동구, 서구의 자체재원이 차지하는 비중은 21.8~43.9% 수준을 보이고, 이전재원이 차지하는 비중은 50.6~69.7%임.
- 이전재원을 종류별로 나누어 보면, 보조금의 비중이 자치구 평균 56.3%로 가장 높고, 다음으로는 조정교부금이 11.3%를 차지하고, 지방교부세는 1.9%로 가장 낮은 비중을 보임.
- 조정교부금의 자치구별 비중을 보면, 동구가 30.6%로 가장 높고, 서구가 4.1%로 가장 낮은 비중을 보임.
- 동구 다음으로는 계양구(17.7%), 미추홀구(15.3%), 부평구(12.7%), 남동구(9.5%), 중구(6.1%), 연수구(5.8%), 서구(4.1%)의 순을 보임.
- 보조금의 자치구별 비중을 보면, 미추홀구가 62.4%로 가장 높고, 부평구(61.4%), 남동구(59.5%), 계양구(58.3%), 서구(56.3%), 동구(45.2%), 중구(41.8%)의 순을 보이는 것으로 나타남.
- 보조금을 국고보조금과 시비보조금으로 구분하여 보면, 8개 자치구 모두 국고보조금이 차지하는 비중이 시비보조금보다 높게 나타난다는 것을 알 수 있음.
- 즉, 자치구 평균 국고보조금은 38.5%, 시비보조금은 17.8%를 차지하여, 국고보조금의 비중이 시비보조금의 약 2배에 달함을 알 수 있음.
- 지방교부세는 차지하는 비중이 낮기 때문에 자치구 간 규모에 있어서는 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타남.
- 동구가 3.7%로 가장 높은 비중을 보이고, 다음으로는 계양구(2.9%), 중구(2.7%), 미추홀구(2.2%), 부평구(1.9%), 서구(1.5%), 연수구(1.2%), 남동구(0.7%)의 순을 보임.
- 지방교부세를 종류별로 구분하여 보면, 특별교부세는 총 229억원으로 자치구 전체 세입의 0.4%를 차지하고, 부동산교부세는 총 1,202억원으로 자치구 전체 세입의 2.3%를 차지하여 부동산교부세의 비중이 특별교부세의 약 6배에 달함을 알 수 있음.

(2) 세출 예산

① 기능별 세출 예산

- 인천광역시 세출 예산을 기능별로 나누어 살펴보면, 2020년도 기준으로 사회복지 분야의 지출이 7조 49억원(40.2%)으로 가장 많고, 그다음이 교통 및 물류 1조 7,148억원(9.8%), 환경 1조 4,820억원(8.5%), 일반공공행정 1조 4,320억원(8.2%), 국토 및 지역개발 1조 4,200억원(8.2%), 교육 8,635억원(5%) 등의 순인 것으로 나타남([표 3-18] 참고).
- 시 본청의 경우에는 사회복지(34%), 교통 및 물류(12.4%), 환경(10%), 일반공공행정(9.6%), 국토 및 지역개발(9.3%), 교육(6.9%) 등의 순으로 세출이 이루어지고 있음.
- 인천광역시 8개 자치구의 세출 예산 규모로도 사회복지 분야의 지출 비중이 가장 높으며(56.8%), 그 다음으로는 환경(5.9%), 일반공공행정(5.6%), 국토 및 지역개발(5.1%), 교통 및 물류(4.1%), 문화 및 관광(2.8%) 등임.
- 사회복지 세출 예산이 전체 세출 예산에서 차지하는 비중을 자치구별로 나누어 보면, 자치구 평균 56.8% 이상의 비중을 보이는 3개 자치구와 이하의 비중을 보이는 5개 자치구로 구분할 수 있음.
- 평균값을 이상의 비중을 보이는 자치구는 미추홀구(64.5%), 남동구(63.8%), 부평구(62.6%)로 총 3개 자치구임.
- 평균값을 이하의 비중을 보이는 자치구는 계양구(55.9%), 연수구(53.7%), 서구(53%), 동구(40.5%), 중구(39%)로 총 5개 자치구임.
- 이상에서 보는 바와 같이, 인천광역시 본청 및 8개 자치구 모두 사회복지 분야 세출이 차지하는 비중이 가장 높은 수준을 보이고 있음.
- 특히 미추홀구, 남동구, 부평구는 세출 예산의 60% 이상을 사회복지에 지출하고 있음.
- 가장 높은 비중을 보이는 미추홀구(64.5%)와 가장 낮은 비중을 보이는 중구(39.0%)의 격차는 약 1.7배에 달함.

[표 3-18] 인천광역시 자치구별 기능별 세출 예산 현황(2020년도 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	인천 총계	시 본청	자치구									
			소계	평균	중구	동구	미추홀구	연수구	남동구	부평구	계양구	서구
합계	174,134 (100.0)	112,617 (100.0)	52,680 (100.0)	6,585 (100.0)	3,991 (100.0)	2,682 (100.0)	7,413 (100.0)	5,989 (100.0)	8,690 (100.0)	9,112 (100.0)	5,811 (100.0)	8,992 (100.0)
일반공공행정	14,320 (8.2)	10,765 (9.6)	2,946 (5.6)	368 (5.6)	294 (7.4)	185 (6.9)	380 (5.1)	502 (8.4)	421 (4.8)	397 (4.4)	245 (4.2)	522 (5.8)
공공질서 및 안전	4,744 (2.7)	4,126 (3.7)	407 (0.8)	51 (0.8)	15 (0.4)	8 (0.3)	45 (0.6)	56 (0.9)	48 (0.6)	153 (1.7)	46 (0.8)	36 (0.4)
교육	8,635 (5.0)	7,696 (6.8)	887 (1.7)	111 (1.7)	61 (1.5)	66 (2.5)	96 (1.3)	164 (2.7)	141 (1.6)	112 (1.2)	99 (1.7)	148 (1.6)
문화 및 관광	6,260 (3.6)	4,420 (3.9)	1,465 (2.8)	183 (2.8)	106 (2.7)	159 (5.9)	86 (1.2)	218 (3.6)	171 (2.0)	335 (3.7)	176 (3.0)	214 (2.4)
환경	14,820 (8.5)	11,216 (10.0)	3,083 (5.9)	385 (5.9)	307 (7.7)	57 (2.1)	386 (5.2)	333 (5.6)	427 (4.9)	412 (4.5)	213 (3.7)	948 (10.5)
사회복지	70,049 (40.2)	38,246 (34.0)	29,898 (56.8)	3,737 (56.8)	1,556 (39.0)	1,086 (40.5)	4,780 (64.5)	3,217 (53.7)	5,543 (63.8)	5,701 (62.6)	3,246 (55.9)	4,769 (53.0)
보건	1,944 (1.1)	533 (0.5)	1,226 (2.3)	153 (2.3)	93 (2.3)	62 (2.3)	162 (2.2)	159 (2.7)	210 (2.4)	206 (2.3)	131 (2.3)	203 (2.3)
농림해양수산	3,408 (2.0)	1,642 (1.5)	362 (0.7)	45 (0.7)	106 (2.7)	24 (0.9)	12 (0.2)	27 (0.5)	37 (0.4)	21 (0.2)	55 (0.9)	80 (0.9)
산업·중소기업 및 에너지	2,600 (1.5)	2,166 (1.9)	318 (0.6)	40 (0.6)	16 (0.4)	22 (0.8)	33 (0.4)	99 (1.7)	32 (0.4)	34 (0.4)	23 (0.4)	59 (0.7)
교통 및 물류	17,148 (9.8)	13,993 (12.4)	2,166 (4.1)	271 (4.1)	383 (9.6)	80 (3.0)	175 (2.4)	264 (4.4)	251 (2.9)	331 (3.6)	462 (8.0)	220 (2.4)
국토 및 지역개발	14,200 (8.2)	10,459 (9.3)	2,693 (5.1)	337 (5.1)	301 (7.5)	223 (8.3)	265 (3.6)	180 (3.0)	336 (3.9)	289 (3.2)	364 (6.3)	735 (8.2)
과학기술	314 (0.2)	314 (0.3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
예비비	913 (0.5)	267 (0.2)	437 (0.8)	55 (0.80)	62 (1.6)	149 (5.6)	53 (0.7)	39 (0.7)	26 (0.3)	67 (0.7)	30 (0.5)	11 (0.1)
기타	14,779 (8.5)	6,773 (6.0)	6,794 (12.9)	849 (12.9)	692 (17.3)	562 (21.0)	939 (12.7)	731 (12.2)	1,048 (12.1)	1,052 (11.5)	722 (12.4)	1,048 (11.7)

주 1) 당초예산 총계기준

2) 인천 총계에는 강화군 및 옹진군 세입 예산이 포함된 규모임.

자료 : 지방재정통합공개시스템(<http://lofin.mois.go.kr>). 지방재정통계, 지방자치단체 기능별 회계별 세출예산; 이마에·안자선 (2020), 재정 건전화를 위한 연수구 재정구조 분석, p.14. 재인용.

② 세출 구조별 예산

- 인천광역시의 전체 예산을 세출 구조별로 나누어 살펴보면, 2020년도 기준으로 정책사업이 83.9%(14조 6,130억원), 행정운영경비가 8.5%(1조 4,736억원), 재무활동이 7.6%(1조 3,269억원)의 비중을 이루고 있음([표 3-19] 참고).
- 시 본청은 정책사업이 82.68%(9조 3,285억원), 행정운영경비가 6%(6,773억원), 재무활동이 11.2%(1조 2,559억원)의 비중을 차지하고 있음.
- 8개 자치구는 정책사업이 85.9%(4조 5,241억원), 행정운영경비가 12.8%(6,754억원), 재무활동이 1.3%(686억원)의 비중을 차지하고 있음.
- 정책사업은 다시 보조사업과 자체사업으로 구분할 수 있는데, 인천광역시의 전체 정책사업 예산 규모로는 자체사업보다 보조사업을 위한 지출 비중이 크게 나타남.
- 보조사업에 42.6%(6조 2,258억원), 자체사업에 57.4%(8조 3,871억원)의 예산을 편성하고 있음.
- 이를 다시 시 본청 및 자치구의 예산 규모로 나누어 살펴보면, 시 본청은 보조사업보다 자체사업에 대한 세출 예산 편성 비중이 조금 더 높은 반면, 자치구는 보조사업에 대한 세출 예산 편성 비중이 자체사업에 대한 그것보다 월등히 높은 것으로 나타남.
- 시 본청은 보조사업에 46.9%(4조 3,711억원), 자체사업에 53.1%(4조 9,574억원)를 세출 예산으로 편성하고 있음.
- 8개 자치구 평균으로 보면, 보조사업에 78.2%(3조 5,356억원), 자체사업에 21.8%(9,885억원)를 세출 예산으로 편성하고 있음.
- 인천광역시 8개 자치구 각각의 세출 예산을 비교해 보더라도 자체사업보다는 보조사업에 더 많은 세출 예산이 편성되어 있음을 알 수 있음.
- 보조사업 편성 비중이 가장 높은 곳은 부평구(85.0%)이며, 그 다음이 미추홀구(82.6%), 계양구(82.4%), 남동구(80.5%), 서구(75.1%), 동구(72.9%), 연수구(69.3%), 중구(64.7%) 순을 보임.
- 가장 낮은 비율을 보인 자치구인 중구의 경우도 그 비중이 60%를 상회하는 것으로 나타남.

○ 인천광역시 자치구들의 세출 구조별 예산의 특징을 종합해 보면, 해당 지방자치단체의 자체사업보다는 중앙정부 및 광역자치단체의 보조사업을 중심으로 한 세출 예산 편성 구조를 보이고 있음.

- 특히, 부평구, 미추홀구, 계양구, 남동구는 정책사업 예산의 80% 이상을 상위정부의 보조사업으로 세출 예산을 편성하고 있는 실정임.

[표 3-19] 인천광역시 자치구별 세출구조별 예산 현황(2020년도 기준)

(단위: 억원, %)

구분	합계	정책사업						행정운영경비		재무활동	
		소계		보조사업		자체사업					
	(A)	(B)	(B/A) ×100	(E)	(E/B) ×100	(F)	(F/B) ×100	(C)	(C/A) ×100	(D)	(D/A) ×100
합계	174,134	146,130	83.9	83,871	57.4	62,258	42.6	14,736	8.5	13,269	7.6
시 본청	112,617	93,285	82.8	43,711	46.9	49,574	53.1	6,773	6.0	12,559	11.2
군구	61,517	52,845	85.9	40,160	76.0	12,685	24.0	7,963	12.9	710	1.2
군	8,837	7,604	86.0	4,804	63.2	2,800	36.8	1,209	13.7	24	0.3
자치구	52,681	45,241	85.9	35,356	78.2	9,885	21.8	6,754	12.8	686	1.3
중구	3,991	3,217	80.6	2,082	64.7	1,136	35.3	692	17.3	82	2.1
동구	2,682	2,023	75.4	1,475	72.9	548	27.1	562	21.0	97	3.6
미추홀구	7,413	6,408	86.4	5,295	82.6	1,113	17.4	939	12.7	66	0.9
연수구	5,989	5,089	85.0	3,527	69.3	1,561	30.7	731	12.2	169	2.8
남동구	8,690	7,591	87.4	6,110	80.5	1,482	19.5	1,048	12.1	51	0.6
부평구	9,112	7,972	87.5	6,779	85.0	1,193	15.0	1,052	11.5	88	1.0
계양구	5,811	5,027	86.5	4,142	82.4	884	17.6	722	12.4	62	1.1
서구	8,992	7,913	88.0	5,946	75.1	1,967	24.9	1,008	11.2	71	0.8

주 1) 당초예산 총계기준

2) 합계에는 강화군 및 옹진군 세입 예산이 포함된 규모임.

자료 : 행정안전부(2020). 2020년도 지방자치단체 통합재정개요; 이미애·안지선(2020). 재정건전화를 위한 연수구 재정구조 분석, p.16. 재인용.

(3) 자원부담 구조

○ 인천광역시의 전체 예산에 대한 자원부담 구조를 살펴보면, 2020년도 기준으로 국비가 31.8%(5조 5,343억원), 시비가 52.1%(9조 651억원), 군·구비가 16.2%(2조 8,140억원)의 비중을 이루고 있음([표 3-20] 참고).

- 시 본청은 국비 29%(3조 2,651억원), 시비 71%(7조 9,966억원)로 재원이 구성됨.

- 자치구는 국비 38.5%(2조 304억원), 시비 17.8%(9,367억원), 자치구비 43.7%(2조 3,010억원)로 재원을 조달 중임.
- 기능별 세출 규모에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사회복지 분야의 경우에는 국비 64.5%(4조 5,155억원), 시비 28.5%(1조 9,974억원), 군·구비 7%(4,920억원)의 비중으로 재원을 부담하고 있음.
- 시 본청은 국비 66.9%(2조 5,568억원), 시비 33.1%(1조 2,678억원)로 재원이 구성됨.
- 자치구는 국비 62%(1조 8,526억원), 시비 23.3%(6,977억원), 군·구비 14.7%(4,395억원)로 재원을 조달 주임.
- 인천광역시 8개 자치구의 전체 예산 규모로는 중앙정부와 광역자치단체가 부담하는 재원의 비중(56.3%)이 자체적인 재원부담 비중(자치구비 43.7%)보다 큼.
- 전체 예산에서 상위정부가 부담하는 재원의 비중은 국비 및 시비가 각각 38.5% 및 17.8%임.
- 사회복지 분야의 경우에는 그 비중 차이가 현저하여 상위정부가 부담하는 재원의 비중(85.3%)이 자체재원 부담 비중(자치구비 14.7%)보다 6배 정도 많음.
- 사회복지 분야에 대한 상위정부의 재원부담 비중은 국비 및 시비가 각각 62.0% 및 23.3%를 차지함.
- 이를 각 자치구별로 나누어 살펴보면, 전체 예산에 대해서는 자체재원 부담 비중이 더 큰 자치구도 존재하지만, 사회복지 분야 예산의 경우에는 8개 지역 모두 중앙정부와 광역자치단체의 재원부담 비중이 큰 것으로 나타남.
- 전체 예산에서 상위정부의 재원부담 비중이 50% 이상인 자치구는 미추홀구(62.4%), 부평구(61.4%), 남동구(59.5%), 계양구(58.3%), 서구(56.3%)로 총 5개 자치구임.
- 전체 예산에서 자체재원 부담 비중이 50% 이상인 자치구는 중구(58.2%), 동구(54.8%), 연수구(50.6%)로 총 3개 자치구임.
- 사회복지 분야에 대한 상위정부의 재원부담 비중은 8개 자치구 모두 80% 이상임.

[표 3-20] 인천광역시 자치구별 재원부담 현황(2020년도 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	전체								사회복지							
	계	국비		시비		군·구비		계	국비		시비		군·구비		금액	비중
		금액	비중	금액	비중	금액	비중		금액	비중	금액	비중	금액	비중		
합계	174,134	55,343	31.8	90,651	52.1	28,140	16.2	70,049	45,155	64.5	19,974	28.5	4,920	7.0		
시 본청	112,617	32,651	29.0	79,966	71.0	-	-	38,246	25,568	66.9	12,678	33.1	-	-		
군·구	61,518	22,693	36.9	10,685	17.4	28,140	45.7	31,803	19,587	61.6	7,296	22.9	4,920	15.5		
군	8,837	2,389	27.0	1,318	14.9	5,130	58.1	1,905	1,061	55.7	319	16.7	525	27.6		
자치구	52,681	20,304	38.5	9,367	17.8	23,010	43.7	29,898	18,526	62.0	6,977	23.3	4,395	14.7		
중구	3,992	1,044	26.2	623	15.6	2,325	58.2	1,556	932	59.9	393	25.3	231	14.8		
동구	2,682	814	30.4	397	14.8	1,471	54.8	1,086	684	63.0	228	21.0	174	16.0		
미추홀구	7,413	3,312	44.7	1,312	17.7	2,789	37.6	4,781	3,119	65.2	1,081	22.6	581	12.2		
연수구	5,990	2,044	34.1	915	15.3	3,031	50.6	3,218	1,911	59.4	769	23.9	538	16.7		
남동구	8,691	3,743	43.1	1,425	16.4	3,523	40.5	5,544	3,524	63.6	1,249	22.5	771	13.9		
부평구	9,113	3,892	42.7	1,706	18.7	3,515	38.6	5,701	3,608	63.3	1,334	23.4	759	13.3		
계양구	5,811	2,118	36.4	1,267	21.8	2,426	41.7	3,246	1,922	59.2	779	24.0	545	16.8		
서구	8,992	3,338	37.1	1,722	19.2	3,932	43.7	4,769	2,827	59.3	1,145	24.0	797	16.7		

주 : 당초예산 총계기준

자료 : 행정안전부(2020), 2020년도 지방자치단체 통합재정개요. 이미애·안지선(2020), p.18. 재인용.

- 인천광역시 자치구들의 재원부담 구조를 앞서 살펴본 세출 구조별 예산의 특징과 종합해 보면, 자치구 전체 예산대비 자치구의 재원부담 비중은 43.7%(사회복지 분야는 14.7%) 수준이지만, 예산의 65~85%가량을 상위정부 보조사업으로 세출 예산을 편성하고 있음을 알 수 있음.
- 즉, 자치구의 재원 배분 및 지출 구조상, 상위정부 보조사업에 대한 지출 부담이 가중하여 자체 신규사업에 관한 행정수요에 탄력적으로 대응하기 어려운 실정이라 할 수 있음.
- 따라서, 자치구의 자치행정을 위해서는 보조사업에 대한 재정적 지원보다도 자치구가 자체사업 등에 자율적으로 활용할 수 있는 재원을 확충해 줄 필요가 절실하다고 할 수 있음.

[표 3-21] 인천광역시 본청 및 자치구의 재원별 세출 예산(2020년도 기준)

(단위 : 백만원, %)

구분	합계	국고보조금	지특보조금		기금 보조금	특별·소방 안전교부세	시비		군·구비
			규모	비중			규모	비중	
시 전체	17,413,404	4,972,276	330,476	1.9	195,067	36,500	9,065,077	52.1	2,813,008
본청	11,261,672	2,884,120	205,838	1.8	139,105	36,000	7,996,608	71.0	0
중구	399,142	100,050	4,375	1.1	0	0	62,258	15.6	232,459
동구	268,211	74,310	7,126	2.7	0	0	39,664	14.8	147,111
미추홀구	741,271	309,112	8,551	1.2	13,539	0	131,207	17.7	277,862
연수구	598,920	197,498	6,859	1.1	0	0	91,504	15.3	303,059
남동구	869,029	349,070	10,584	1.2	14,611	0	142,493	16.4	352,270
부평구	911,230	362,939	12,906	1.4	13,313	0	170,608	18.7	351,463
계양구	581,080	189,168	13,586	2.3	9,033	0	126,737	21.8	242,556
서구	899,171	324,737	9,065	1.0	0	0	172,181	19.1	393,188

주 : 미추홀구 세출예산 합계에는 지방채 10억원이 포함됨.

자료 : 행정안전부 지방재정 365, 기능별재원별 세출예산

[표 3-22] 인천광역시 시 본청 및 자치구 재원별 총계예산 규모(2020년도 기준)

(단위 : 백만원)

구분	세출 총예산(A)	국비(a)	시비(b)	군·구비(c)
합계	17,413,404	5,534,319	9,065,077	2,814,008
시 본청	11,261,672	3,265,064	7,996,608	-
자치구	5,268,055	2,030,433	936,652	2,300,970
중구	399,141	104,424	62,258	232,459
동구	268,211	81,436	39,664	147,111
미추홀구	741,271	331,202	131,207	278,862
연수구	598,920	204,357	91,504	303,059
남동구	869,029	374,266	142,493	352,270
부평구	911,230	389,159	170,608	351,463
계양구	581,080	211,787	126,737	242,556
서구	899,171	333,802	172,181	393,188

자료 : 행정안전부(2020). 2020년 지방자치단체 통합재정개요.

[표 3-23] 인천광역시 시 본청 및 자치구 자원별 총계예산 비중(2020년도 기준)

(단위 : %)

구분	세출 총예산(A)	국비(a)	시비(b)	군·구비(c)
합계	100.0	31.78	52.06	16.16
시 본청	64.67	28.99	71.01	-
자치구	100.0	38.54	17.78	43.68
중구	7.58	26.16	15.60	58.24
동구	5.09	30.36	14.79	54.85
미추홀구	14.07	44.68	17.70	37.62
연수구	11.37	34.12	15.28	50.60
남동구	16.50	43.07	16.40	40.54
부평구	17.30	42.71	18.72	38.57
계양구	11.03	36.45	21.81	41.74
서구	17.07	37.12	19.15	43.73

주 : 세출 총예산의 시 본청 비중은 인천광역시 전체 예산에서 차지하는 비중을 의미하며, 자치구별 비중은 자치구 합계에서 차지하는 자치구별 비중을 의미함.

자료 : 행정안전부(2020). 2020년 지방자치단체 통합재정개요.

2. 문재인정부의 1단계 재정분권

1) 문재인정부 1단계 재정분권 개요¹³⁾

- 1단계 재정분권의 핵심 내용은 ① 지방소비세율 인상을 통한 지방세 확충, ② 중앙정부의 기능 일부 이양, ③ 소방안전교부세율 인상, ④ 지방자치단체 간의 재정격차 완화로 구분할 수 있음.
- 첫째, 지방세 확충은 지방소비세율을 종전의 부가가치세액의 11%에서 21%로 10%p 상향 조정하는 방식으로 추진됨.
 - 지방소비세의 세율은 2018년도 기준 부가가치세의 11%에서 2019년도에는 4%p, 2020년도에는 6%p를 인상하여 결과적으로 부가가치세의 21% 즉, 10%p가 인상됨.
 - 이를 통하여 지방소비세의 세수 즉, 지방세수는 약 8.5조원 확대됨.
- 둘째, 지방소비세율 인상으로 확충된 지방세입과 연계하여 국가균형발전특별회계의 포괄보조금 사업을 중심으로 지방자치단체들이 자체적으로 수행할 수 있는 약 3.6조 원 규모의 98개 국고보조사업¹⁴⁾을 지방자치단체의 자체사업으로 전환(전환사업)함.
 - 지방으로의 사업 전환에 따른 지방자치단체의 재정충격을 완화하기 위해 2026년도까지 7년간은 한시적으로 그 비용을 보전(전환사업 보전분)하기로 함.
 - 당초에는 2022년도까지 3년간만 한시적으로 보전하기로 하였으나, 2021년 지방재정전략 회의(2021.8.11. 개최)에서 2026년도까지의 연장이 발표됨.
 - 전환사업 보전분은 지역상생발전기금의 기존 두 개 계정에 '기능이양 계정'을 추가로 신설하여 지방소비세 할당 지방자치단체인 광역자치단체를 거치지 않고 직접 출연하여, 지역별로 해당 전환사업에 필요한 재원을 배분하도록 설계함¹⁵⁾.
 - 그리고, 시·도 전환사업 보전금액 전액이 전환사업에 투입될 수 있도록 관내 기초자치단체 조정교부금과 교육비특별회계 전출금을 모수에서 제외하도록 함.

13) 이상훈(2021) 및 박관규(2021)를 참고함.

14) 중앙정부 19개 부처의 6,945개 세부내역사업이 지방으로 이양되었음.

15) 지역상생발전기금으로 바로 납입되는 전환사업 보전분 3.6조원은 2026년까지 7년간 한시적으로 운용되고, 일몰 후에는 소비지수분에 포함되어 지역별로 안분될 예정임.

- 시·도 전환사업 보전분에 대한 기초자치단체 조정교부금(0.8조원)과 교육자치단체 전출금(0.1조원)은 인상된 지방소비세에서 보전(이하 전환사업 재정조정분)하고 기초자치단체 전환사업 보전분과 전환사업 재정조정분은 기초자치단체 지방소비세로 편성하도록 조치함.
- 결과적으로 2019년도부터 시행된 지방소비세율 4%p 인상은 조건 없는 순수한 지방세수 확충이었으나, 2020년도부터 시행된 6%p의 지방소비세율 인상은 중앙정부 사무(기능)의 지방이양과 연계되어 있음.
- 즉, 지방소비세율 6%p 인상은 국가균형발전특별회계의 지역자율계정 사업을 중심으로 약 3.6조원의 중앙정부 국고보조사업을 시·도 및 시·군·구에 이양하는 것임.
- 셋째, 소방직의 국가직화와 소방인력 충원을 지원하기 위해 소방안전교부세율을 인상함.
 - 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별소비세의 일정 비율을 그 재원으로 함.
 - 소방안전교부세율은 2019년말 「지방교부세법」 개정을 통하여 2018년도 담배분 개별소비세의 20%에서 45%로 상향조정됨¹⁶⁾.
- 넷째, 인상된 지방소비세는 권역별 가중치를 적용한 소비지수로 안분하고, 2019년도 일몰이 도래한 지역상생발전기금 출연기한의 연장을 통해 지역 간 재정격차 완화를 모색함.
 - 지방소비세 확충과 소방안전교부세율 인상 등으로 지방재정이 확충된 점을 고려하여 지방교부세(보통교부세) 감소분은 보전하지 않았으며, 지방교육재정교부금은 법정률 인상(내국세의 20.46% → 20.79%)을 통해 보전함.
 - 또한, 2019년도 지역상생발전기금은 출연기한이 도래한 2019년도에 일몰시키는 대신 2020년도부터 다시 수도권에 배분되는 지방소비세 인상분의 35%를 출연한 후, 이렇게 조성된 기금으로 지역별 재정력 역지수 비중에 따라 재배분하는 방식으로 연장됨.
 - 수도권 3개 시도는 2019년도에 지방소비세 인상분(4%p)에 대해서만 출연하고, 2020도부터 2022년도까지 인상분 10%p 중 전환사업 보전분을 제외한 부분을 모수로 출연함.
 - 현행 규정에 따르면, 전환사업 보전이 종료되는 2023년도부터는 지방소비세 인상분 10%p의 35%를 지역상생발전기금으로 출연하게 되어 있음.

16) 소방안전교부세의 법정교부율은 2018년도 기준인 담배분 개별소비세의 20%에서 2019년도 35%, 2020년도 45%로 25%p 인상됨.

- 지방세 확충을 위한 지방소비세율 10%p 인상에 따라 확충된 지방세입의 배분은 다음과 같은 원칙으로 이루어짐.
 - 첫째, 지방이양사업의 지속적 수행을 위해 현행(2018년도) 지방자치단체별 국고보조금의 규모를 한시적으로 정액 보전함.
 - 둘째, 첫째의 정액 보전분을 제외한 지방소비세 제도가 도입된 당시(지방소비세입 5%p분)와 같은 소비지수와 지역 가중치를 우선 적용함.
 - 셋째, 지방자치단체 재원의 한시적 보전은 지역상생발전기금 제도를 활용하여 운영함.
- 이와 같은 원칙에 따른 지방소비세율 10%p 인상분 8.7조원은 다음과 같이 안분되며, 이를 그림으로 나타내면 [그림 3-1]과 같음.
 - ① (전환사업) 중앙기능의 지방이양에 따른 지방정부 자원 보전분 3.6조원
 - ② (재원보전) 조정교부금(0.8조원) 및 지방교육청 전출금(0.1조원) 관련 조정분 0.9조원
 - ③ (잔여분) 지역별 가중치(1:2:3) 적용 및 수도권의 지역상생발전기금 35% 출연 대상분(지방소비세 10%p 세율 인상 중 4.9%p 해당) 4.2조원

[그림 3-1] 지방소비세 구조 및 안분 방식(2020년도 국가예산안 기준)

부가가치세 납부세액 100%					
87.2조 ('20년 국가예산안)					
(국세) 부가가치세 79%				(지방세) 지방소비세 21%	
68.9조				18.3조	
↓					
구분	안분방식				
5%p 4.4조	시·도 소비지출 x 가중치(1:2:3) 【시·도】 지방소비세				
6%p 5.2조	<div>취득세 감소분</div> <div>취득세 감소비율(98%) + 사회복지수요(2%)</div> <div>【시·도】 지방소비세</div>	<div>지방교육세 감소분</div> <div>취득세 감소비율</div> <div>【시·도】 지방소비세</div>	<div>지방교부세 감소분</div> <div>보통교부세 배분비율(19.24%)</div> <div>시·도 몫 시·군·구 몫</div> <div>【시·도】 지방소비세 【시·군·구】 세외수입</div>	<div>교육 전출금 공제</div> <div>【시·도】 지방소비세</div>	<div>지방교육재정교부금 감소분</div> <div>보통교부금 배분비율(20.27%)</div> <div>【교육청】</div>
10%p 8.7조	<div>① 전환사업 보전분(3.6조/정액)</div> <div>㉠ 시·도 (약2.8조) ㉡ 시·군·구 (약0.8조)</div> <div>【시·도】 지방소비세 【시·군·구】 지방소비세</div>		<div>② 재정조정분(0.9조/정액)</div> <div>㉢ 조정교부금 (약0.8조) ㉣ 교육전출금 (약0.1조)</div> <div>【시·군·구】 지방소비세 【교육청】</div>		<div>③ 잔여분('20년 4.2조)</div> <div>시·도 소비지출 x 가중치(1:2:3)</div> <div>【시·도】 지방소비세</div>

자료 : 행정안전부 내부자료

2) 1단계 재정분권에 따른 지방자치단체 세입 변화 경로¹⁷⁾

- 지방소비세율 10%p의 인상이 지방재정에 미치는 영향은 지방자치단체 자체재원 확대(직접효과)와 이전재원의 변화(간접효과)로 구분할 수 있음.
- (직접효과) 1단계 재정분권에 따른 지방재정의 직접적인 효과는 지방소비세 세율이 인상됨에 따라 지방자치단체의 지방소비세가 확대되고, 이로 인하여 지방세 및 자체재원도 확대됨.
 - 직접적인 지방세(자체재원) 확충 효과는 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 측정할 수 있음.
 - 광역자치단체의 직접효과는 [그림 3-1]에서 보는 바와 같이, 2020년도 기준으로 전환사업 보전분 약 2.8조원과 잔여 지방소비세 인상분 4.2조원으로 구분됨.
 - 전환사업 보전분은 중앙정부 기능의 지방 이양에 따른 자원보전분으로, 국가균형발전특별회계(균특회계) 기준 시·도 직접사업과 시·도 보조사업이 포함됨.
 - 잔여 지방소비세 인상분 4.2조원은 기존의 지방소비세의 광역자치단체별 안분기준에 따라 배분됨.
 - 기초자치단체의 직접효과는 2020년도 기준 전환사업 보전분 약 0.8조원과 재정조정분 약 0.8조원으로 구분됨.
 - 기초자치단체 전환사업 보전분은 균특회계 기준으로 기초직접사업이 해당됨.
 - 재정조정분은 전환사업 보전분 재원이 전액 전환사업에 투입될 수 있도록 담보하기 위하여 기초자치단체 조정교부금 재원을 지방소비세 재원으로 보전하기 위한 재원임.
- (간접효과) 지방소비세율 인상에 따른 간접적인 효과는 보통교부세 및 시·군 및 자치구 조정교부금 등 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 세입 규모의 변화로 나타나게 됨.
 - 첫째, 지방소비세율 인상은 보통교부세 재원의 일부인 부가가치세 감소로 이어지므로, 보통교부세의 직접 대상 지방자치단체에서 제외되어 있는 자치구를 제외한 지방자치단체에 교부되는 보통교부세의 변화를 초래함.

17) 이상훈(2021). 문재인 정부의 재정분권 효과 분석. pp.48~62를 수정·보완하여 작성함.

- 둘째, 지방소비세율 인상은 시·군 또는 자치구 조정교부금의 재원이 되는 광역자치단체 보통세의 규모를 확대시켜 기초자치단체의 조정교부금 확대를 가져옴.
- 셋째, 광역자치단체의 보통세 확대는 지방교육청으로 이전되는 교육비특별회계 전출금이 확대됨.
- 이에 따라, 지방소비세의 인상은 보통교부세, 조정교부금, 교육비특별회계 전출금 등이 개별 자치단체가 처한 상황에 따라 증가하거나 감소하는 형태로 나타나게 됨.

[그림 3-2] 지방소비세 구성항목 및 귀속 지방자치단체 변화

2018년 이전			귀속	2020~2026년		
재원	구성 요소	세입		세입	구성 요소	재원
부가가치세액 11%	소비지수	지방 소비세	광역	지방 소비세	소비지수	부가가치세액 21%
	취득세 감소분				취득세 감소분	
	취득세분 지방교육세				취득세분 지방교육세	
	시도 보통교부세				시도 보통교부세	
			기초	지방 소비세	③ 잔여분	
					㉞ 시도 전환사업 보전분	
					④ 기초 전환사업 보전분 ④ 조정교부금 (전환사업 재정조정분)	
	시군 보통교부세	세외수입	교육청	교육재정	시군 보통교부세	
	지방교육재정교부금	교육재정			지방교육재정교부금	
					㉞ 교육비 특별회계 전출금 (전환사업 재정 조정분)	

자료 : 이상훈(2021). 문재인 정부의 재정분권 효과 분석. p.47. [그림 III-2]를 수정·보완함

3) 문재인정부 1단계 재정분권의 영향

(1) 직접효과

- 1단계 재정분권, 즉 지방소비세율 10%p 상향조정으로 인한 인천광역시 본청과 자치구별 지방소비세(지방세 및 자체재원) 증가 규모는 [표 3-24]와 같음.
- 시 본청의 경우 전환사업 보전분 382억 1,600만원, 잔여분 1,237억 8,700만원의 지방소비세수가 증가하여 직접효과는 총 1,661억 4,900만원 규모가 됨.

[표 3-24] 인천광역시 본청·군·구 세입에 미치는 1단계 재정분권의 직접효과(2020년도 기준)

(단위 : 백만원)

구분	지방소비세 10%p 인상분					계
	① 전환사업 보전분		② 재정조정분		③ 잔여분 (4.2조원)	
	㉡ 시·도 (2.8조원)	㉢ 시·군·구 (0.8조원)	㉣ 조정교부금 (0.8조원)	㉤ 교육전출금 (0.1조원)		
전국 계	2,787,432	780,630	805,538	139,461	4,205,766	8,718,827
인천 계	38,216	7,463	17,082	4,102	123,787	190,650
본 청	38,216	-	-	4,102	123,787	166,105
자치구 계	-	2,201	16,409	-	-	18,610
중 구	-	-	1,169	-	-	1,169
동 구	-	482	1,589	-	-	2,071
미추홀구	-	-	2,587	-	-	2,587
연 수 구	-	237	1,471	-	-	1,708
남 동 구	-	-	2,520	-	-	2,520
부 평 구	-	70	2,808	-	-	2,878
계 양 구	-	-	2,221	-	-	2,221
서 구	-	1,412	2,044	-	-	3,456
군 계	-	5,262	673	-	-	5,935
강 화 군	-	2,009	426	-	-	2,435
옹 진 군	-	3,253	247	-	-	3,500

자료 : 행정안전부 내부자료

- 기초자치단체의 경우는 전환사업 보전분 74억 6,300만원과 조정교부금 170억 8,200만원의 지방소비세수가 증가하여 직접효과는 총 245억 4,500만원 규모가 됨.
- 이 중에서 본 연구의 대상이 되는 자치구만의 직접효과는 전환사업 보전분 22억 100만원, 자치구 조정교부금 재정조정분 164억 900만원의 지방소비세수가 발생하여 총 186억 1,000만원 규모가 됨.
- 자치구별로 직접효과 규모를 나누어 살펴보면, 총 효과는 서구가 34억 5,600만원으로 가장 크고, 다음으로는 부평구(28억 7,800만원), 미추홀구(25억 8,700만원), 남동구(25억 2,000만원), 계양구(22억 2,100만원), 동구(20억 7,100만원), 연수구(17억 800만원), 중구(11억 6,900만원)의 순을 보임.

- 가장 큰 직접효과를 보이는 서구와 가장 작은 효과를 보이는 중구의 지방소비세수 증가 규모를 비교해 보면 서구가 중구의 약 3배에 달함.
- 전환사업 보전분을 기준으로 보면, 서구가 14억 1,200만원으로 가장 크고, 그다음으로는 동구(4억 8,200만원), 연수구(2억 3,700만원), 부평구(7,000만원)의 순을 보임.
- 반면, 중구, 미추홀구, 남동구, 계양구는 전환사업 보전분이 존재하지 않음.
- 재정조정분 조정교부금의 규모를 기준으로 보면, 부평구가 28억 800만원으로 가장 크고, 다음으로는 미추홀구(25억 8,700만원), 남동구(25억 2,000만원), 계양구(22억 2,100만원), 서구(20억 4,400만원), 동구(15억 8,900만원), 연수구(14억 7,100만원), 중구(11억 6,900만원)의 순을 보임.

[표 3-25] 인천광역시 본청·군·구 세입에 미치는 1단계 재정분권의 직접효과(2021년도 기준)

(단위 : 백만원)

구분	지방소비세 10%p 인상분					계
	① 전환사업 보전분		② 재정조정분		③ 잔여분 (4.2조원)	
	㉡ 시·도 (2.8조원)	㉢ 시·군·구 (0.8조원)	㉣ 조정교부금 (0.8조원)	㉤ 교육전출금 (0.1조원)		
전국 계	2,787,432	780,630	808,315	139,739	4,205,766	8,721,882
인천 계	38,216	7,233	16,717	4,135	123,787	190,088
본 청	38,216	-	0	4,135	123,787	166,138
자치구 계	-	2,233	16,039	-	-	18,272
중 구	-	-	260	-	-	260
동 구	-	492	2,198	-	-	2,690
미추홀구	-	-	3,155	-	-	3,155
연 수 구	-	241	947	-	-	1,188
남 동 구	-	-	2,360	-	-	2,360
부 평 구	-	84	3,262	-	-	3,346
계 양 구	-	-	2,789	-	-	2,789
서 구	-	1,416	1,068	-	-	2,484
군 계	-	5,264	678	-	-	5,942
강 화 군	-	2,011	433	-	-	2,444
옹 진 군	-	3,253	245	-	-	3,498

(2) 간접효과

- 간접효과는 시 본청의 보통교부세 감소 효과와 조정교부금 교부금 및 지역상생발전기금 출연금, 교육비 특별회계 전출금 증가 효과 등으로 구분할 수 있음.
 - 자치구의 조정교부금 증가효과는 시 본청의 입장에서는 시 본청의 자치구 조정교부금 지출효과로 인해 마이너스 요인이 됨.
- 시 본청의 보통교부세 감소효과는 다음과 같은 과정을 거쳐 나타나게 됨.
 - 먼저, 지방소비세율의 인상은 국세인 부가가치세의 규모를 축소시켜 보통교부세의 재원인 내국세의 규모를 감소시킴.
 - 지방소비세 증가분 8조 7,188억원(2020년도 기준)의 19.24% 중 97%인 1조 6,277억원의 보통교부세 재원이 축소됨.
 - 그리고 광역자치단체의 세목인 지방소비세의 확대는 광역자치단체의 기준재정수입액 및 기준재정수요액¹⁸⁾을 증대시킴.
 - 개별 지방자치단체의 재정여건에 따라 보통교부세 증감분에 변화가 있으나, 이상훈(2021)의 연구에 따르면, 특별·광역시 본청의 기준재정수요액은 재정분권 이전 대비 0.9%¹⁹⁾, 기준재정수입액은 4.8% 증가하여 재정부족분은 10.6% 감소하는 것으로 추정됨.
 - 결과적으로 인천광역시 본청의 보통교부세 감소규모는 352억원에 달할 것으로 추정됨([표 3-26] 참고).
 - 재정분권 이전 7,895억원에서 재정분권 이후 7,543억원으로 감소세를 보임.
- 인천광역시 자치구 조정교부금 증가 규모는 247억 5,700만원으로 추정됨.
 - 전술한 바와 같이, 인천광역시 본청의 지방소비세수 증가 규모는 1,620억 300만원임.
 - 이는 전환사업 보전분 382억 1,600만원과 잔여분(순수 지방소비세 증가분) 1,237억 8,700만원으로 구분됨([표 3-24] 참고).
 - 전환사업 보전분은 전액 전환사업에 투입하여야 하므로 자치구 조정교부금의 재원이 될 수 없고, 잔여분 1,237억 8,700만원만이 자치구 조정교부금의 재원이 될 수 있음.

18) 기준재정수요액의 보정수요액 산정 시 반영되는 시·군 일반조정교부금 수요는 시·군에서 징수하는 광역시·도세 및 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 조정교부금으로 확보하여야 함.

19) 특별·광역시 본청의 기준재정수요액 증가는 시·군 조정교부금 및 교육비 특별회계 전출금의 증가에 의한 것임.

[표 3-26] 재정분권에 따른 보통교부세 산정내역의 변화(본청)

(단위 : 10억원, %)

구분	기준재정수요액				기준재정수입액				재정부족액				보통교부세	
	이전	이후	변화규모	변화율	이전	이후	변화규모	변화율	이전	이후	변화규모	변화율	이전	이후
전국	62,978.0	64,095.8	1,117.8	1.8	44,584.4	49,776.2	5,191.7	11.6	19,145.5	15,627.9	-3,517.7	-18.4	15,128.1	13,169.5
특광역시	38,448.7	38,805.7	357.0	0.9	31,236.5	32,737.1	1,500.6	4.8	7,964.2	7,121.7	-842.5	-10.6	5,735.5	5,398.9
도	24,529.3	25,290.1	760.8	3.1	13,348.0	17,039.1	3,691.2	27.7	11,181.4	8,506.2	-2,675.2	-23.9	9,392.6	7,770.6
서울	15,198.2	15,324.4	126.2	0.8	15,950.1	16,377.4	427.3	2.7	0.0	0.0	0.0	-	139.7	139.7
부산	5,906.2	5,971.3	65.2	1.1	4,171.1	4,476.3	305.1	7.3	1,735.0	1,495.1	-240.0	-13.8	1,219.3	1,104.3
대구	4,046.4	4,106.3	60.0	1.5	2,552.1	2,764.7	212.6	8.3	1,494.2	1,341.6	-152.6	-10.2	1,050.1	991.0
인천	4,746.1	4,769.3	23.2	0.5	3,621.7	3,747.1	125.4	3.5	1,124.4	1,022.2	-102.2	-9.1	789.5	754.3
광주	2,882.9	2,912.0	29.1	1.0	1,503.6	1,631.9	128.3	8.5	1,379.3	1,280.2	-99.2	-7.2	969.0	945.2
대전	2,789.5	2,818.1	28.6	1.0	1,387.3	1,522.3	135.1	9.7	1,402.2	1,295.7	-106.4	-7.6	985.2	956.9
울산	2,125.4	2,147.4	21.9	1.0	1,442.6	1,552.4	109.8	7.6	682.8	594.9	-87.9	-12.9	480.1	439.7
세종	754.1	756.9	2.9	0.4	607.9	665.0	57.1	9.4	146.1	91.9	-54.2	-37.1	102.6	67.8
경기	7,907.2	8,097.6	190.4	2.4	7,758.1	8,352.8	594.7	7.7	149.1	0.0	-149.1	-100.0	258.3	153.6
강원	2,114.7	2,166.6	51.9	2.5	532.2	854.4	322.1	60.5	1,582.5	1,312.2	-270.3	-17.1	1,112.1	969.3
충북	1,833.2	1,898.8	65.6	3.6	714.8	981.9	267.1	37.4	1,118.5	916.9	-201.5	-18.0	785.6	676.9
충남	2,280.4	2,362.4	81.9	3.6	968.8	1,386.8	418.1	43.2	1,311.7	975.5	-336.1	-25.6	921.8	720.5
전북	2,018.7	2,092.1	73.4	3.6	365.7	793.7	428.0	117.1	1,653.1	1,298.4	-354.7	-21.5	1,161.5	958.9
전남	2,394.3	2,458.7	64.4	2.7	397.6	949.5	552.0	138.8	1,996.7	1,509.2	-487.5	-24.4	1,403.0	1,114.5
경북	3,028.4	3,124.6	96.2	3.2	999.8	1,528.8	529.0	52.9	2,028.6	1,595.8	-432.8	-21.3	1,425.4	1,178.5
경남	2,952.4	3,089.4	137.0	4.6	1,611.1	2,191.3	580.2	36.0	1,341.3	898.1	-443.2	-33.0	941.7	662.5
제주	0.0	0.0	0.0	-	0.0	0.0	0.0	-	0.0	0.0	0.0	-	1,383.1	1,335.8

자료 : 지방재정통합공개시스템(<http://lofin.mois.go.kr>); 행정안전부 내부자료; 이상훈(2021). 문재인 정부의 재정분권 효과 분석. 재인용.

- 따라서 자치구 조정교부금은 현 인천광역시 자치구 조정교부금 교부율 20%를 적용하면, 247억 5,700만원 증가하게 될 것임.
 - 이는 곧 시 본청의 지출효과이므로 시 본청은 247억 5,700만원 감소하게 됨.
- 또한, 인천광역시는 지역상생발전기금으로 지방소비세의 35%를 출연하여야 함.
- 그 규모는 잔여분 1,238억원의 35%인 433억원이 됨.
 - 물론 지역상생발전기금 출연 후, 인천광역시는 기금의 재정지원제정에 의하여 70억원을 배분받으므로, 결과적으로 지역상생발전기금에 의한 간접효과의 크기는 363억원 규모가 될 것임.

[표 3-27] 인천시의 지방소비세 10%p분에 대한 지역상생발전기금 출연금 변화(2022~2029년도)

(단위 : 억원)

구분	계	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
출연액(안)	9,411	418	407	452	968	1,026	1,088	1,154	1,224	1,298	1,376
배분액(안)	1,169	70	49	55	118	125	132	141	149	158	168

주 : 인천광역시 내부자료

- 그리고, 교육비 특별회계 전출금으로 증가한 지방소비세의 5%를 전출하여야 하므로 그 규모는 62억원이 됨.
- 그리고 여기서 간과해서는 안 되는 점은 시 본청과 자치구의 간접효과로 균특회계 감소분을 계상하여야 한다는 것임.
- 전환사업 보전분 382억원을 시 본청의 직접효과로 계상하였는데, 이 382억원은 1단계 재정분권 이전에는 균특회계로 인천광역시 본청에 교부되던 재원임,
- 그러나 382억원에 해당하는 사업이 인천광역시 자체사업으로 전환됨으로 인하여 향후에는 교부되지 않게 됨.
- 따라서 시 본청의 간접효과로 382억원의 국고보조금(균특회계)의 감소효과가 발생하게 되는 것임.
- 자치구도 동일하게 적용되어 간접효과로 22억원의 균특회계 감소분이 발생함.

- 이상의 재정분권의 간접효과를 정리하면, 인천광역시 본청은 보통교부세가 352억원, 자치구 조정교부금 248억원, 교육비 특별회계 전출금 62억원, 지역상생발전기금 출연금 433억원, 균특회계 감소분 382억원이 세입 감소효과로 작동하고, 지역상생발전기금 재정지원계정의 배분액 70억원이 증가효과로 작동하여 결과적으로 1,407억원의 세입 감소효과가 발생함([표 3-28] 참고).
- 즉, 인천광역시 본청 입장에서는 1단계 재정분권으로 인하여 지방소비세 1,238억원과 전환사업 보전분 382억원이 증가하여 총 1,620억원 규모 증가하지만, 간접효과로 1,407억원이 감소하여 총세입 증가효과는 213억원 규모가 될 것으로 추정됨.
- 자치구의 총세입 증가는 412억원 규모가 될 것으로 추정됨.
- 직접효과로는 전환사업 보전분 22억원, 조정교부금 재정보전분 164억원이 증가하여 총 186억원이 증가함.
- 간접효과로는 조정교부금이 248억원 증가할 것으로 예상되어지고, 균특회계 감소분으로 22억원이 계상되어야 하므로 총 226억원의 증가효과가 발생할 것으로 추정됨.

[표 3-28] 2020~2026년도 1단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 직·간접효과

(단위 : 억원)

구 분		시 본청	자치구
합 계		213	412
직접효과	소 계	1,620	186
	전환사업 보전분	382	22
	조정교부금 재정보전분	-	164
	잔여분	1,238	-
간접효과	소 계	△ 1,407	226
	보통교부세 감소분 ¹⁾	△ 352	-
	조정교부금 증감분 ²⁾	△ 248	248
	교육비 특별회계 전출금	△ 62	-
	지역상생발전기금 출연금	△ 433	-
	균특회계 감소분	△ 382	△ 22
	지역상생발전기금 재정지원	70	-

주: 1) 모든 직·간접 효과는 2020년도 기준으로 산정한 값이지만, 보통교부세 감소 효과는 2021년도 기준으로 산정한 값임.

2) 시 본청 조정교부금 증감분에는 시·군 조정교부금도 포함되어야 하나, 본 연구에서는 자치구와의 관계만을 보기 위하여 시·군 조정교부금 증감분은 제외하며, 이후 모든 표에서도 제외하였음.

(3) 그 외 지방세 법령 개편에 따른 효과

- 2020년 12월 29일 「지방세법」 개정으로 인하여 2020년까지 균등분(광역시세), 재산분, 종업원분(이상 자치구세)으로 구분하던 주민세는 2021년부터 개인분(광역시세), 사업소분, 종업원분(이상 자치구세)으로 변경됨.
- 「지방세법」 개정으로 인하여 [표 3-29]에서 보는 바와 같이, 개인균등할 개인사업자분 주민세는 2021년도부터 광역시세에서 자치구세로 변경됨.
 - 그 규모는 [표 3-30]에서 보는 바와 같이, 2019년도 결산 기준으로 75억 6,300만원임.
 - 즉, 2020년도 대비 2021년도 광역시세는 약 76억원 감소하고, 자치구세는 동일한 규모가 증가하게 됨.

[표 3-29] 주민세 법령 개정사항(2021년 1월 1일 기준)

개정 전				개정 후			
구분	납세의무자		세수귀속	구분	납세의무자		세수귀속
균등분	개인(세대주)	1만원 이하	광역시세	개인분	개인(세대주)	1만원 이하	광역시세
	개인사업자	5만원		사업소분	사업자	· 모든사업자 : 기본세액(5만원(법인분 5~20만원)) · 면적 330㎡ 초과 : 기본세액 + 250원/㎡	자치구세
	법인사업자	5~50만원					
재산분	사업자	250원/㎡	자치구세				
종업원분	사업자	급여총액의 0.5%	자치구세	종업원분	사업자	급여총액의 0.5%	자치구세

[표 3-30] 인천광역시 주민세 과세현황(2019년도 결산 기준)

(단위 : 백만원)

구 분		세액	
		규모	비중
계		107,516	100.0
균등분	개인(주소지)	1,009	0.94
	개인사업장	7,563	7.03
	법인균등분	4,551	4.23
재산분		14,625	13.60
종업원분		70,683	65.74

자료 : 행정안전부(2020). 지방세통계연감, pp.144~145.

[표 3-31] 2020~2026년도 1단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 총세입효과

(단위 : 억원)

구 분		시 본청	자치구
합 계		137	488
1단계 재정분권 효과		213	412
직접 효과	소 계	1,620	186
	전환사업 보전분	382	22
	조정교부금 재정보전분	-	164
	잔여분	1,238	-
간접 효과	소 계	△ 1,407	226
	보통교부세 감소분	△ 352	-
	조정교부금 증감분	△ 248	248
	교육비 특별회계 전출금	△ 62	-
	지역상생발전기금 출연금	△ 433	-
	균특회계 감소분	△ 382	△ 22
	지역상생발전기금 재정지원	70	-
그 외 효과		지방세 법령 개정	△ 76
		△ 76	76

주 : 2020년도 기준으로 산정한 값임. 단, 보통교부세 감소효과는 2021년도 기준임.

(4) 시 본청 및 자치구별 총세입 변화 분석

- 이상을 종합하면, 시 본청의 총세입 증대 효과는 137억원 규모이고, 자치구는 488억원 규모가 될 것으로 추정됨([표 3-31]).
- 인천광역시 본청의 총세입 변화 효과는 직접효과로 인한 1,620억원의 증가분에서 간접효과 1,407억원과 법령 개정으로 인한 76억원을 감한 137억원이 됨.
 - 직접효과는 전환사업 보전분 382억원과 잔여분 1,238억원을 합한 1,620억원이 됨.
 - 간접효과 및 그 외 효과는 보통교부세 감소분 352억원, 자치구 조정교부금 지출 증가분 248억원, 교육비 특별회계 전출금 증가분 62억원, 지역상생발전기금 출연금 증가분 433억원, 균특회계 감소분 382억원, 지역상생발전기금 재정지원계정 배분액 70억원, 지방세 법령 개정으로 인한 주민세 감소분 76억원 등을 종합적으로 고려한 1,483억원의 총세입 감소효과가 발생함.
- 자치구의 총세입 증대 효과는 직접효과로 인한 186억원의 증가분과 간접효과로 인한 226억원 및 그 외 효과로 인한 76억원의 증가분을 합한 488억원이 됨.

- 직접효과는 전환사업 보전분 22억원과 조정교부금 재정보전분 164억원으로 구성됨.
 - 간접효과 및 그 외 효과는 조정교부금 증가분 248억원 및 균특회계 감소분 22억원과 지방세 법령 개정으로 인한 주민세 증가분 76억원으로 구성됨.
- 그러나, 전술한 바와 같이 전환사업 보전분은 2026년도까지 7년간만 한시적으로 보전하기로 하였음.
- 따라서 2027년도부터의 인천광역시 본청과 자치구 간의 재원배분은 [표 3-31]과는 다르게 나타날 것이며, 이를 표로 나타낸 것이 [표 3-32]임.
- 시 본청의 직접효과는 2026년도 이전의 1,620억원에서 2027년도 이후 2,564억원으로 증가할 것임.
- 2027년도부터는 전환사업 보전분, 조정교부금 재정보전분 등이 모두 지방소비세 잔여분으로 통합되어 지방소비세(잔여분)가 되기 때문에 총 지방소비세 증가분 8.7조원 중 인천광역시에 배분되는 지방소비세 규모는 2,564억원이 될 것임.
 - 2020년도 잔여분 4.2조원에 대한 인천광역시 지방소비세 규모가 1,238억원이었으므로 그 비율로 계산하면 2027년도의 인천광역시 지방소비세 규모는 2,564억원이 됨.
 - 한편, 자치구 전환사업 보전분 22억원과 자치구 조정교부금 재정보전분 164억원이 시 본청의 잔여분(순수 지방소비세 증가분)으로 전환되어, 자치구의 직접효과는 “0”원이 될 것임.
- 간접효과에 대하여 살펴보면, 시 본청의 경우 보통교부세 감소분은 2026년도 이전의 352억원 감소와 더불어 추가로 377억원 감소하여 총 729억원 감소할 것으로 추정됨.
- 전환사업 보전분 및 자치구 조정교부금 재정보전분의 일몰로 인하여 인천광역시 지방소비세 규모가 1,326억원(2,564억원-1,238억원) 증가하였기 때문임.
- 교육비 특별회계 전출금의 규모는 2026년도 이전과 비교하여 66억원 증가한 128억원이 될 것으로 추산됨.
- 지역상생발전기금 출연금은 지방소비세의 증가로 인하여 이전과 비교하여 464억원 증가한 897억원 규모가 될 것임.
- 지역상생발전기금 재정지원계정의 배분액은 인천광역시가 897억원을 출연한다고 가정하면, 그 규모는 109억원이 될 것으로 추정됨([표 3-27] 참고).

- 자치구의 조정교부금 규모는 시 본청의 잔여분(순수 지방소비세 증가분)이 증가하므로 2026년도 248억원에서 265억원 증가하여 513억원 규모가 될 것임.
- 시 본청의 잔여분이 1,238억원에서 2,564억원으로 증가하므로, 현행 교부율 20%를 유지한다고 가정하면 513억원이 되어, 2026년도 이전의 자치구 조정교부금 증가분 248억원과 비교하여 265억원 증가할 것임.

[표 3-32] 2027년도 이후 1단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 총세입효과

(단위 : 억원)

구 분		시 본청	자치구
합 계		△ 52	567
1단계 재정분권 효과		24	491
직접 효과	소 계	2,564	-
	전환사업 보전분	-	-
	조정교부금 재정보전분	-	-
	잔여분	2,564	-
간접 효과	소 계	△ 2,540	491
	보통교부세 감소분	△ 729	-
	조정교부금 증감분	△ 513	513
	교육비 특별회계 전출금	△ 128	-
	지역상생발전기금 출연금	△ 897	-
	균특회계 감소분	△ 382	△ 22
	지역상생발전기금 재정지원	109	-
그 외 효과		지방세 법령 개정	△ 76
			76

주 : 2020년도 기준으로 산정한 값임. 단, 보통교부세 감소효과는 2021년도 기준임.

- 시 본청 균특회계 감소분 382억원과 자치구 균특회계 감소분 22억원은 2027년도 이후에도 매년 지속적으로 발생하는 것으로 계상되어야 할 것임.
- 이상을 종합하면, 2027년도 이후의 1단계 재정분권으로 인한 시 본청 세입 예산은 1단계 재정분권 이전과 비교하여 24억원 증가하고, 자치구는 491억원 증가할 것으로 추정됨.
- 여기에 지방세 법령 개편에 따른 효과 76억원을 합산하면, 시 본청 세입 예산은 1단계 재정분권 이전과 비교하여 52억원 감소하고, 자치구는 567억원 증가할 것임.

3. 문재인정부의 2단계 재정분권

1) 문재인정부 2단계 재정분권 개요

- 7월 28일 발표된 2단계 재정분권 추진방향 확정안에 따르면, 연 5.3조원의 지방재정 확충이 이루어질 것임([표 3-33] 참고).
- 2단계 재정분권 추진방향 확정안은 더불어민주당 재정분권특별위원회 당정청 전체회의 당특위 조율 합의안임.
- 2단계 재정분권안은 ① 지방소비세 확충 4.1조원, ② 지역소멸대응기금 도입 1조원, ③ 기초자치단체 국고보조 인상 0.2조원으로 구성됨.

[표 3-33] 2단계 재정분권 추진방안 요약

(단위: 조원)

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 지방교부세 자연 감소	(0.8)	② 지역소멸대응 특별교부금 도입	+1.0
		③ 기초연금 등 국고보조 핀셋지원	+0.2

⇒ 순확충 총 2.2조원(=5.3-3.1) 규모

자료 : 행정안전부(2021), 2021년 지방재정전략회의 자료집, p.6. 재인용

❖ 지방소비세 세율 인상

- ① 지방소비세 확충 4.1조원은 지방소비세율을 4.3%p 인상하여 조달함.
- 4.1조원의 배분은 1단계와 동일하게, 전환사업 보전분, 조정교부금 및 교육비 특별회계 전출금 재정보전분, 잔여분(지방소비세 증가분)으로 구분됨.
- 기능 이양에 따른 전환사업 보전분의 규모는 2.25조원인데, 그 구체적인 배분방식은 발표되지 않았음.
- 조정교부금 및 교육비 특별회계 전출금 재정보전분의 정확한 규모는 발표되지 않았지만, 총 규모는 약 6,000억원으로 추정되며, 이 중 조정교부금 재정보전분 약 5,250억원, 교육비 특별회계 전출금 재정보전분 약 700억원 규모로 추정됨.

- 기능이양에 따른 전환사업 보전분 2.25조원에서 광역자치단체분과 기초자치단체분이 차지하는 비중에 따라 조정교부금 재정보전분의 규모가 결정되겠지만, 전환사업이 전액 광역자치단체분이라고 가정하면, 즉 최대치로 본 조정교부금 재정보전분은 2.25조원의 30%에 해당하는 6,750억원 규모가 될 것이고, 반대로 전환사업 전체가 기초자치단체분이라고 하면, 조정교부금 재정보전분은 “0”원이 될 것임.
- 1단계 재정분권의 경우 전환사업 보전분 3.6조원 중 2.8조원(77.8%)이 광역자치단체, 0.8조원(22.2%)이 기초자치단체분이었다는 점을 감안하여, 이를 그대로 적용할 경우, 2단계 재정분권의 조정교부금 재정보전분 규모는 약 5,250억원으로 추정할 수 있음.
- 2.25조원의 77.8%인 1조 7,500억원의 30%는 5,250억원임.
- 교육비 특별회계 전출금 재정보전분의 최대치는 전환사업이 모두 광역자치단체의 사업일 경우로 2.25조원의 4%에 해당하는 900억원 규모가 될 것이고, 최소치는 전환사업이 모두 기초자치단체의 사업일 경우 “0”원이 될 것임.
- 이 또한 1단계 재정분권을 감안하여 이를 그대로 적용할 경우 2단계 재정분권의 교육비 특별회계 전출금의 규모는 700억원 규모가 될 것임.
- 지방소비세 확충 4.1조원에서 기능이양분 2.25조원과 조정교부금 및 교육비 특별회계 전출금 재정보전분 0.6조원을 빼고 남는 규모 1.25조원이 지방소비세 증가분(잔여분)이 되며, 이는 광역자치단체 60%(7,500원)과 기초자치단체 40%(5,000억원)으로 배분됨.
- 광역자치단체 7,500억원은 시도별 소비지수·가중치에 따라 배분되고, 기초자치단체 5,000억원은 인구 50%, 재정자주도 역지수 50%를 반영하여 배분할 계획으로 알려짐.

❖ 지역소멸대응기금 도입

- ② 지역소멸대응기금 1조원은 낙후지역의 인프라 확충을 위한 재원으로 지역소멸지수, 낙후도 등을 고려하여 낙후지역에 집중 배분할 계획이며, 광역자치단체와 기초자치단체에 2.5 대 7.5의 비율로 배분할 계획임.
- 구체적인 배분 방식에 대해서는 발표되지 않았지만, 인천광역시의 경우는 접경지역에 대한 배분을 예상할 수 있을 것으로 판단됨.

❖ 기초자치단체 국고보조 인상

- ③ 기초자치단체 국고보조 인상 0.2조원은 기초자치단체(자치구)의 대응지방비 부담 완화를 위해 기초연금 편셋지원 및 보조율 인상 사업 추가발굴을 통해 지원할 계획임.
- 재정취약 기초자치단체를 선별하여 기초연금 국고보조율 편셋지원에 1,000억원을 지원할 계획으로 파악됨.
- 또한, 지자체 요구 및 행정안전부 제안 등을 고려하여 보조율 인상이 필요한 사업을 추가 발굴 추진하는데, 지역소멸지역 중심 지원 시, 재정확충 효과가 상대적으로 적은 광역시 자치구의 기초연금 등에 대한 국고보조 인상 효과를 집정할 계획으로 알려짐.
- 특히, 기초자치단체 국고보조 인상분의 경우 총 1,000억원 규모의 재원을 사회복지분야 재정지출지수 60% 이상 50개 기초자치단체(자치구)에 20억원 규모 추가 지원 계획임.
- 인천은 8개 자치구 중 중구와 동구를 제외한 6개 자치구가 해당될 수 있을 것으로 추정됨.

2) 문재인정부 2단계 재정분권의 영향

(1) 직접효과

- 인천광역시의 2단계 재정분권 직접효과는 기능이양에 따른 전환사업 보전분과 잔여분(순수 지방소비세 증가분)을 고려할 수 있는데, 현재 배분방식이 밝혀진 것은 잔여분이 고, 전환사업 보전분은 총 규모만 공개되어 있음.
- 따라서 먼저 인천광역시 본청의 잔여분(순수 지방소비세 증가분) 규모를 추정해 보면, 약 223억원 규모가 될 것으로 추정됨.
- 광역자치단체 잔여분 7,500억원에 대한 시도별 민간최종소비지출에 가중치를 고려하여 산정하면 인천광역시 본청의 지방소비세 규모는 약 223억원으로 추정됨.
- 그리고, 기초자치단체에 배분되는 5,000억원을 인구 50%, 재정자주도 역지수 50%를 반영하여 인천광역시 자치구와 군에 배분되는 잔여분(순수 지방소비세 증가분)을 산정하면, 자치구 약 254억원, 군 약 27억원이 될 것으로 추정됨(표 3-34) 참고).
- 인구 기준으로는 자치구 140억원, 군 4.4억원, 재정자주도 역지수 기준으로는 자치구 113억원, 군 22억원이 될 것으로 추산됨.

[표 3-34] 2단계 재정분권(안) 기준 인천광역시 군·자치구 지방소비세액 배분액

(단위 : 백만원)

구분	인구 기준		재정자주도 역지수 기준			계
	인구	지방소비세액	재정자주도	재정자주도 역지수	지방소비세액	
인천 계	2,942,828	14,483	42.17	57.83	13,536	28,019
자치구 계	2,853,170	14,042	39.51	60.49	11,326	25,368
중 구	139,729	688	52.99	47.01	1,100	1,788
동 구	62,542	308	40.73	59.27	1,387	1,695
미추홀구	404,343	1,907	37.15	62.85	1,471	3,378
연 수 구	387,450	2,585	38.56	61.44	1,438	4,024
남 동 구	525,354	2,436	35.12	64.88	1,519	3,955
부 평 구	494,962	1,460	35.63	64.37	1,507	2,967
계 양 구	296,750	2,668	40.19	59.81	1,400	4,068
서 구	542,040	1,990	35.74	64.26	1,504	3,494
군 계	89,658	441	52.79	47.21	2,210	2,651
강 화 군	69,203	341	53.75	46.25	1,083	1,423
옹 진 군	20,455	101	51.83	48.17	1,127	1,228

주 : 1) 인구는 2020년도 12월 31일 주민등록인구 기준이며, 재정자주도는 2019년도 결산 기준임.

2) 인천 계, 자치구 계, 군계의 재정자주도 및 재정자주도 역지수는 자치구와 군의 재정자주도 및 재정자주도 역지수를 단순 평균한 값임.

(2) 간접효과

○ 시 본청의 간접효과는 보통교부세 감소분, 조정교부금 교부액 증가분, 교육비 특별회계 전출금 증가분, 지역상생발전기금 전출금 증가분, 균특회계 감소분, 지역상생발전기금 재정지원금 증가분 등으로 구성됨.

- 시 본청의 보통교부세 감소분은 지방소비세 4.3%p의 상승으로 인한 부가가치세의 감소로 보통교부세 총 규모가 감소하기 때문에 발생하는데, 인천광역시 본청의 경우 164억원 규모가 될 것으로 추산됨.
- 조정교부금 증감분은 지방소비세가 223억원 증가하기 때문에 이 증가분의 20%에 해당하는 자치구 조정교부금 증가분 45억원이 시 본청의 세입 감소분이 됨.
- 교육비 특별회계 전출금은 지방소비세 증가분의 5%인 11억원으로 추산됨.

- 2단계 재정분권으로 인한 지방소비세 상승분에 대한 수도권 3개 지방자치단체의 지역상생발전기금 출연 여부에 대해서는 현재까지 확실히 결정된 것이 없는 것으로 알려짐.
- 따라서 [표 3-35]에서는 산정에서 제외하였음.
- 2단계 재정분권으로 인한 지방소비세 증가분의 지역상생발전기금 출연 여부가 결정되지 않았으므로 그로 인한 재정지원분도 미정임.
- 따라서 이 규모도 [표 3-35]에서는 제외하였음.
- 결과적으로 2단계 재정분권으로 인한 인천광역시 본청의 간접효과는 (-)220억원으로 추산됨.
- 자치구의 간접효과는 시 본청으로부터의 조정교부금 교부액 증가분으로 구성됨.
- 그 규모는 시 본청의 조정교부금 지출 증가분과 동일한 45억원 규모가 됨.

[표 3-35] 2단계 재정분권의 인천광역시 본청 및 자치구 총세입효과

(단위 : 억원)

구 분		시 본청	자치구
합 계		3	299
직접효과	소 계	223	254
	전환사업 보전분	?	?
	조정교부금 재정보전분	-	?
	잔여분(지방소비세 순증)	223	254
	기초단체 국고보조 인상	-	?
간접효과	소 계	△ 220	45
	보통교부세 감소분	△ 164	-
	조정교부금 증감분	△ 45	45
	교육비 특별회계 전출금	△ 11	-
	지역상생발전기금 출연금	?	-
	균특회계 감소분	?	?
	지역상생발전기금 재정지원	?	-

주 : 물음표(?)로 표시한 곳은 아직 정부의 확실한 발표가 없기 때문에 그 규모를 정확히 산정하기 어려운 부분임.

- 2단계 재정분권의 직접효과와 간접효과를 종합하면, 인천광역시 본청은 3억원의 세입 증가가 발생하고, 자치구는 299억원의 세입 증가 효과가 발생하게 됨.

4. 1·2단계 재정분권의 영향과 시비보조사업 보조율

1) 문재인정부 1·2단계 재정분권의 영향

- 1단계 재정분권의 전환사업 보전분, 조정교부금 재정보전분, 잔여분 등의 각각의 재원의 규모, 배분 방식 등에 대해서는 명확히 발표되었으므로, 인천광역시 본청 및 자치구에 미치는 영향에 대하여 비교적 정확히 산정할 수 있었음.
- 그러나, 2단계 재정분권은 현재 추진방향이 확정된 상황으로, 전환사업 보전분, 조정교부금 재정보전분, 잔여분 등에 대한 정확한 배분 방식 등에 대해서는 아직 정확하게 발표된 자료가 없는 상황임.
- 따라서 현재 재원의 규모 및 배분방식이 알려진 자료를 토대로 산정한 2단계 재정분권의 영향과 앞서 분석한 1단계 재정분권의 영향을 종합하면 [표 3-36]과 같음.
- 1·2단계 재정분권으로 인한 인천광역시 본청의 총세입 증대 효과는 216억원 규모임.
 - 이는 직접효과 1,843억원과 간접효과 (-)1,627억원을 합한 규모임.
 - 여기에 지방세 법령 개정효과 (-)76억원을 합하면, 시 본청의 총세입 증대 효과는 140억원임.
- 1·2단계 재정분권으로 인한 자치구의 총 세입 증대 효과는 711억원 규모임.
 - 이는 직접효과 440억원과 간접효과 271억원으로 구성됨.
 - 여기에 지방세 법령 개정효과 76억원을 합하면, 자치구의 총세입 증대 효과는 787억원에 달함.

[표 3-36] 1·2단계 재정분권의 인천시 본청 및 자치구 총세입효과(2단계 발표 자료 기준)

(단위: 억원)

구 분			시 본청			자치구			
			1단계	2단계	계	1단계	2단계	계	
합 계			137	3	140	488	299	787	
1·2단계 재정분권 총 효과			213	3	216	412	299	711	
직접 효과	소 계		1,620	223	1,843	186	254	440	
	전환사업 보전분		382	?	382	22	?	22	
	조정교부금 재정보전분		-	-	-	164	?	164	
	잔여분(지방소비세 순증)		1,238	223	1,461	-	254	254	
	기초단체 국고보조 인상		-	-	-	-	-	-	
	소 계		△ 1,407	△ 220	△ 1,627	226	45	271	
	보통교부세 감소분		△ 352	△ 164	△ 516	-	-	-	
	조정교부금 증감분		△ 248	△ 45	△ 293	248	45	293	
	교육비 특별회계 전출금		△ 62	△ 11	△ 73	-	-	-	
	지역상생발전기금 출연금		△ 433	?	△ 433	-	-	-	
간접 효과	균특회계 감소분		△ 382	?	△ 382	△ 22	-	△ 22	
	지역상생발전기금 재정지원		70	?	70	-	-	-	
	그 외 효과		지방세 법령 개정		△ 76	-	△ 76	76	-

주: 물음표(?)로 표시한 곳은 아직 정부의 확실한 발표가 없기 때문에 그 규모를 정확히 산정하기 어려운 부분임.

- [표 3-36]에서 물음표로 표시한, 즉 정확한 배분 방식 등에 대한 정보가 부족하여 산정하기 어려운 부분을 현재 알려진 정보를 토대로 추정하고, 1단계 재정분권의 분석을 기초로 추정하여 산정한 표가 다음의 [표 3-37]임.
- 2단계 재정분권 시 본청의 전환사업 보전분 239억원은 1단계 전환사업 보전분 총 규모 3.6조원에서 광역자치단체의 규모 2.8조원 중 인천광역시 본청의 규모 382억원의 비중을 구하고, 이를 2단계 재정분권의 전환사업 보전분 2.25조원에 반영한 결과임.
- 2단계 재정분권 자치구 전환사업 보전분 14억원은 시 본청과 동일한 방법으로 산정한 결과임.

- 즉, 1단계 재정분권의 결과 기초자치단체 전환사업 보전분 0.8조원 중 인천광역시 자치구 전환사업의 규모 22억원이 차지하는 비중을 구하고, 이를 2단계 재정분권의 전환사업 보전분 8,000억원에 반영한 결과임.
- 2단계 재정분권 자치구 조정교부금 재정보전분 또한 동일한 방법으로 산정하였으며, 그 결과 규모가 103억원이었음.
- 2단계 재정분권의 지역상생발전기금 출연금 규모는 현행법은 1단계 재정분권으로 증가된 10%p에 대하여 수도권 3개 지방자치단체가 출연하도록 규정하고 있으므로, 현행법상으로는 출연할 의무는 없다고 할 수 있음.
- 그러나 2단계 재정분권으로 인한 수도권 3개 지방자치단체의 지방소비세 증가 규모가 2,255억원 규모(서울 973억원, 인천 223억원, 경기 1,059억원)로 전체의 30% 이상을 차지하기 때문에 수도권 이외의 지방자치단체들의 강한 요구가 있을 수 있을 것임.
- 2단계 재정분권으로 인한 인천광역시 지역상생발전기금 출연금 규모는 78억원에 달할 것으로 추정되나, 현행법상 규정되어 있지 않으므로 [표 3-37]에서는 제외하였음.
- 78억원을 지역상생발전기금으로 출연하게 되면 재정지원금으로 약 13억원을 배분받게 되지만, 78억원을 현행법에 따라 출연하지 않는 것으로 하였으므로 이 또한 제외하였음.
- 이상을 종합하면, 인천광역시 본청은 1·2단계 재정분권을 합하여 총 216억원의 순증 효과, 자치구는 934억원의 순증 효과가 발생할 것으로 추정됨.
- 여기에 지방세 법령개정으로 인한 76억원의 증감을 합산하면, 시 본청은 140억원, 자치구는 1,010억원의 순증 효과가 발생할 것으로 추정됨.
- 결과적으로 인천광역시에 있어서의 시 본청과 자치구의 1·2단계 재정분권으로 인한 세입 순증 효과는 18.8% 대 81.2%의 비율이 될 것으로 판단됨.
- 지방세 법령개정으로 인한 76억원의 증감을 포함하면 12.2% 대 87.8%의 비율이 될 것으로 분석됨.

[표 3-37] 1·2단계 재정분권의 인천시 본청 및 자치구 총세입효과(1단계 자료 기준 추정분 포함)

(단위: 억원)

구 분			시 본청			자치구		
			1단계	2단계	계	1단계	2단계	계
합 계			137	3	140	488	522	1,010
1·2단계 재정분권 총 효과			213	3	216	412	522	934
직접 효과	소 계		1,620	462	2,082	186	491	677
	전환사업 보전분		382	239	621	22	14	36
	조정교부금 재정보전분		-	-	-	164	103	267
	잔여분(지방소비세 순증)		1,238	223	1,461	-	254	254
	기초단체 국고보조 인상		-	-	-	-	120	120
간접 효과	소 계		△ 1,407	△ 459	△ 1,866	226	31	257
	보통교부세 감소분		△ 352	△ 164	△ 516	-	-	-
	조정교부금 증감분		△ 248	△ 45	△ 293	248	45	293
	교육비 특별회계 전출금		△ 62	△ 11	△ 73	-	-	-
	지역상생발전기금 출연금		△ 433	-	△ 433	-	-	-
	균특회계 감소분		△ 382	△ 239	△ 621	△ 22	△ 14	△ 36
	지역상생발전기금 재정지원		70	-	70	-	-	-
그 외 효과								
지방세 법령 개정			△ 76	-	△ 76	76	-	76

- 참고로, 행정안전부는 2단계 재정분권안이 기초자치단체에 대한 자원 배분을 충분히 고려하였기 때문에 조정교부금의 교부율 인상을 고려하지 않고 2단계 재정분권을 설계한 것으로 알려짐.

2) 적정 시비보조사업 보조율 추정

- 전술한 바와 같이, 1단계 재정분권으로 인하여 전환되는 이양사업과 관련하여, 중앙정부 부담분을 전환사업 보조금으로 2026년도까지 유지하고 2027년도부터는 일몰할 예정임.
- 2단계 재정분권도 전환되는 이양사업에 대한 중앙정부 부담분을 전환사업 자원보전분으로 2022년도부터 2026년도까지 5년간 운영하고 일몰할 예정임.

- 전환사업 재원보전분은 보전기한 종료 후인 2027년도부터는 잔여소비세 배분방식에 따라 지방자치단체 간 배분할 예정임.
- 1·2단계 모두 전환사업 보조금은 보조금이 전액 전환사업에 투입될 수 있도록 관내 기초자치단체의 조정교부금과 교육비특별회계 전출금을 모수에서 제외하고 있음.
- 즉 전환사업 보조금이 유지되는 2026년도까지는 시행령의 규정에 따라 인천광역시 본청은 해당 전환사업 보조금을 기초자치단체에 교부하여야 함.
- 따라서 2026년도까지는 시비보조사업의 보조율은 법령에 따라 시행하면 됨.
- 그러나 2027년도 이후에는 전환사업 보조금이 일몰하게 되고, 해당 재원은 지방소비세로서 광역자치단체의 재원이 됨.
- 따라서 2027년도 이후에는 지방으로 이양된 전환사업의 사업비는 인천광역시 본청과 자치구 간의 협의에 의하여 결정하는 구조가 됨.
- 여기서는 전환사업 보조금 일몰 후의 적정 시비보조사업 보조율을 앞서 분석한 1·2단계 재정분권으로 인하여 증가한 인천광역시 본청과 자치구의 총세입 규모를 토대로 추정해 보고자 함.
- 가장 단순한 추정은 총세입효과가 발생한 총 규모에서 시 본청과 자치구의 규모의 비율을 본청과 자치구의 부담 비율로 산정하는 방안임.
- 즉, 1·2단계 재정분권으로 인한 시 본청의 총세입 효과 216억원과 자치구의 총세입 효과 934억원이 시 본청과 자치구의 총세입 효과의 합계 1,150억원에서 차지하는 각각의 비율인 18.8% 대 81.2%, 즉, 시 본청과 자치구의 비율을 2 대 8의 비율로 결정하는 방안을 생각할 수 있음.
- 그러나, 이는 단순한 규모의 비교이지, 시 본청과 자치구의 총 재원 규모 대비 증가분을 고려한 방안이라고 할 수 없음.
- 왜냐하면, 인천광역시 본청은 2020년도 총 예산규모 11조 2,617억원 대비 216억원이 증가한 것이고, 자치구는 자치구 총 예산규모 5조 2,680억원 대비 934억원이 증가한 것이므로, 총 예산규모 대비 비중을 고려할 필요가 있음.

- 이를 계산하면, 시 본청은 총 예산규모 대비 0.19% 증가하였으며, 자치구는 총 예산규모 대비 1.77% 증가하였으므로, 가용할 수 있는 예산의 규모가 시 본청은 0.19%, 자치구는 1.77% 증가한 것임.
- 따라서 시 본청과 자치구의 비율은 9.8% 대 90.2% 즉, 1 대 9의 부담 비율이 적절한 수준이라고 판단됨([표 3-38] 참고).
- 이상은 전환사업을 포함한 시가 보조하는 모든 시비보조사업의 보조율에 적용할 경우의 시 본청과 자치구의 부담 비율이 될 것임.
- 물론, 균특사업이 지원하는 사업은 균특사업의 중앙-광역-기초 간의 부담 비율에 따라야 할 것임.

[표 3-38] 2027년도 이후(전환사업 보전분 일몰 후) 시비보조사업 보조율 추정

(단위 : 억원, %)

구 분		시 본청	자치구
전 시비보조사업 대상 보조율	규모(억원)	216	934
	총세입 효과 비율 기준(%)	18.8	81.2
	재정규모 대비 세입효과 비율 기준(%)	9.8	90.2

- 만약, 1단계 재정분권(2020년) 이전에는 균특회계 지원사업이었으나, 그 이후에 사업의 추진이 결정되어 전환사업 보조금에 포함되지 않은 사업을 자치구가 추진하고자 할 경우, 2026년도 이전이라도 자치구는 시 본청에 시비 보조를 요구할 것임.
- 이 경우의 시비보조사업의 적정 보조율을 산정하기 위해서는 2020~2026년도 기간의 재정분권에 의한 인천광역시 본청과 자치구의 총세입 효과를 나타낸 [표 3-37]을 이용하여, 시 본청과 자치구의 총세입 순증효과를 분석하여야 할 것임.
- [표 3-37]이 제시하는 자치구의 총세입효과 412억원은 자치구의 총세입 순증효과와 동일하지만, 시 본청의 경우는 전환사업 보전분 중 시·도 보조사업비는 시 본청의 세입으로 잡히지만, 바로 자치구에 교부하여야 하는 재원임.
- 따라서 재정분권으로 인한 총세입효과에는 포함시킬 수 있으나, 시 본청의 총세입 순증 효과라고는 할 수 없음.

- 1단계 재정분권으로 인한 시 본청이 자치구에 교부하여야 하는 재원은 219억원이며([표 4-7] 참고), 이상에서 고찰한 바와 같이 1단계의 비율을 2단계에 적용할 경우 2단계 재정분권으로 인한 그 규모는 134억원이 됨.
- 1단계 219억원과 2단계 134억원을 합산한 353억원이 재정분권으로 인하여 시 본청의 세입으로 계상되지만, 바로 자치구에 교부하여야 하는 재원임.
- 이 353억원을 시 본청 총세입 효과 216억원에서 353억원을 빼면, 인천광역시 본청의 총세입은 137억원 감소하게 되고, 자치구는 934억원에 353억원을 합한 1,287억원이 자치구의 총세입 순증 효과가 됨.
- 이를 위에서 분석한 방법과 동일한 방식에 적용하여 계산하면, 전환사업 대상이었으나, 전환사업에 포함되지 못한 시비보조사업의 보조율은 총세입 순증 효과 비율을 기준으로 할 경우 시 본청이 부담할 수 있는 재원 증가분은 없는 것으로 분석됨.
- 1·2단계 재정분권으로 인하여 증가한 재원 비율을 기준으로 할 경우에도 시 본청이 전환사업 보조금에 포함되지 않은 사업을 부담할 수 있는 재원 증가분은 없는 것으로 분석됨.

인천광역시 자치구 조정교부금제도 개선방안



인천광역시 자치구 조정교부금제도 개선방안

❖ 분석의 기본 방향 및 틀

- 본 장에서의 인천광역시 자치구 조정교부금제도에 관한 분석은 다음과 같은 분석 도구 및 지표 등을 활용함.
- 현행 제도의 큰 틀을 유지한 상태에서 현재 운용되고 있는 방식이 자치구 조정교부금제도의 설립 및 운용 취지에 부합하는지에 관한 여부 및 정도를 분석하기로 함.
- 즉, 자치구 조정교부금제도의 자치구 재원보장기능 및 자치구 간 재정조정기능을 제고할 수 있는 방안은 가능한 한 모두 검토하여 제시하기로 함.
- 자치구 재원보장기능은 기본적으로 교부율에 관한 분석을 통하여 분석함.
- 또한 인천광역시와 타 광역시와의 자치구 수요충족률 등의 비교를 통해서도 인천광역시 현행 교부율 수준이 적정성을 분석함.
- 자치구 간 재정조정기능은 기본적으로 조정률에 관한 분석을 통하여 분석함.
- 조정률의 적용에 따른 자치구 간 재정조정효과는 지니계수 및 지니계수를 이용한 재정조정계수를 이용하여 분석함.
- 교부율과 조정률 이외의 측정단위의 적정성은 측정단위와 자치구 분야별 세출 예산과의 상관분석을 토대로 측정항목별 측정단위를 설정함.

[표 4-1] 자치구 재원보장기능 및 자치구 간 재정조정기능과 조정률 및 교부율의 관계

구분	관련 지표	달성도 측정 방법
자치구 재원보장기능	교부율	<ul style="list-style-type: none"> • 광역시별 자치구 평균 조정교부금 규모 비교 • 광역시별 자치구 평균 부족재원 충족률 비교
자치구 간 재정조정기능	조정률	<ul style="list-style-type: none"> • 광역시별 자치구 평균 재정자립도 및 재정자주도 비교 • 지니계수로 산정한 재정조정계수 비교

1. 인천광역시 자치구 조정교부금제도 운영 현황

- 2016년도 이후 2021년도까지의 인천광역시 연도별 일반조정교부금의 규모는 증가 추세를 보이고 있음([표 4-2] 참고).
 - 본 예산 기준으로 2016년도 4,750억원 규모에서 2018년도 5,986억원까지 증가하였으며, 2019년도 5,802억원으로 감소하였으나, 이후 다시 증가 추세를 보여 2021년도에는 5,911억원 규모를 보임.
- 기준재정수입액과 기준재정수요액은 조정교부금 규모와는 다소 다르게 매년 증가 추세를 보이고 있음.
 - 기준재정수입액은 2016년도 6,270억원에서 연평균 9.20%의 증가율을 보여 2021년도에는 9,738억원 규모를 보임.
 - 기준재정수요액은 2016년도 1조 484억원에서 연평균 13.96%의 증가율을 보여, 2020년도 1조 8,335억원, 2021년도에는 2조원이 넘는 규모인 2조 148억원을 보임.
- 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 뺀 자원부족액은 2016년도 4,214억원 규모에서 연평균 19.83%의 증가율을 보여 2021년도에는 1조 414억원 규모를 보임.

[표 4-2] 인천광역시 연도별 자원부족액 및 일반조정교부금 규모(2016~2021년도)

(단위 : 백만원)

구분	기준재정수입액	기준재정수요액	자원부족액	일반조정교부금
2016	626,961	1,048,405	421,444	475,007
2017	658,497	1,377,132	718,635	551,189
2018	740,786	1,448,595	707,809	598,624
2019	828,464	1,622,354	793,890	580,231
2020	889,770	1,833,536	943,765	583,631
2021	973,383	2,014,759	1,041,376	591,115

주 : 2016년도는 사회복지비를 선보정하였으므로 기준재정수요액에 사회복지비 관련 수요가 포함되어 있지 않으며, 그 결과 조정교부금이 자원부족액보다 크게 제시됨. 사회복지비를 선보정한 규모를 제외한 조정교부금 총규모는 260,878백만원임.
 자료 : 인천광역시 내부자료

- 제2장에서 기술한 바와 같이, 우리나라 모든 특별·광역시 자치구 조정교부금의 일반조정교부금과 특별조정교부금의 비율이 90%대 10%이므로 연도별 일반조정교부금의 규모와 특별조정교부금의 규모는 다음의 [표 4-3]과 같음.

[표 4-3] 인천광역시 연도별 자치구 조정교부금 규모(2016~2021년도)

(단위 : 백만원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
총액	527,785	557,455	664,339	644,702	648,478	656,795
일반조정교부금	475,007	501,709	591,439	580,231	583,631	591,115
특별조정교부금	52,779	55,745	65,715	64,470	64,848	65,679

자료 : 인천광역시 내부자료

- 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 변천은 교부율, 조정률, 기초수입, 기초수요, 보정수입 및 수요, 노력도 반영 등으로 구분하여 보면 [표 4-4]와 같이 정리할 수 있음.
 - 이중 교부율, 기초수입 및 기초수요는 조례에서 규정하고 있으며, 조정률, 보정수입 및 수요, 노력도 반영에 관한 사항은 규칙에서 규정하고 있음.
- 교부율에 있어서의 큰 변화는 자치구 조정교부금의 재원을 취득세 및 등록세의 50%에서 2013년 보통세의 20%로의 변경을 들 수 있음.
 - 자치구 조정교부금의 재원을 취득세 및 등록세의 일정비율로 결정하게 되면, 조정교부금 총 규모가 경기변동에 민감할 수 있었으나, 보통세의 일정비율로 변경하게 됨으로 인하여 상대적으로 경기변동에 대한 민감도가 줄어드는 효과가 있었음.
- 조정률에 있어서의 큰 변화는 1999년 이전 균형조정률을 적용하고 있었는데, 이를 1999년에 일반조정률로 변경하고, 이를 다시 2013년에 일반조정률 50%, 균형조정률 50%를 반영한 변경이라 할 수 있음.
 - 조정률의 변경은 제2장에서 고찰한 바와 같이, 자치구 간 재정조정효과의 변화를 가져오기 때문에 재정력이 윤택한 자치구와 그렇지 못한 자치구의 이해관계가 갈리는 변경이라고 할 수 있음.
- 그 외 기초수입 및 수요, 보정수입 및 수요, 노력도 반영 관련 제도 변화는 경제자유구역 도입 등 자치구의 재정환경 변화를 반영하기 위한 조치였음.

[표 4-4] 인천광역시 자치구 조정교부금 제도 개편 변천

구분	교부율 (조례)	조정률 (규칙)	기초수입 (조례)	기초수요 (조례)	보정수입·수요 (규칙)	노력도 (규칙)
조례제정 1988.5.1. 규칙제정 1988.12.31	■ 취득세, 등록세 36%	■ 균형조정률	■ 지방세 80%	■ 측정항목 19종 ■ 측정단위 17종	■ 보정수입 - 징수교부금 - 경상세외수입	
조례개정 1995.5.18.	■ 취득세, 등록세 50%					
조례개정 1995.11.13.				* 단위비용은 교부세 단위비용 내에서 규칙으로 정함		
규칙개정 1999.10.4.		■ 일반조정률			■ 쓰레기처리비 자립도 ■ 종합토지세 ※ 추가 신설	
조례개정 1999.10.14.			■ 지방세 80% ■ 경상세외수입 80% (징수교 부금 제외)	* 고정비용, 단위비용은 시장이 정함		
규칙개정 2002.5.20.						■ 시세징수율 (상대비교)
조례개정 2005.11.7.			* 3년 가중치 적용	* 3년 가중치 적용		
조례개정 2009.1.12.				■ 측정항목 11종 ■ 측정단위 10종 ※ 예산 기능별 분 류 변경 반영		
조례개정 2010.11.15.	■ 취득세 40% ※ 「지방세법」 전부개정 반영 (도시계획세, 등록세의 자치구세 전환)			■ 측정항목 12종 ■ 측정단위 12종	* 보정수입 근거 규정 삭제	
조례개정 2013.1.4.	■ 보통세 20% ※ 「지방자치법」 시 행령 제117조 개정 반영		■ 지방세 80% ■ 경상세외수입 80%	* 사회복지비 우선 보전 근거 신설		
규칙개정 2013.1.28.		■ 일반조정률 50% 균형조정률 50%		* 사회복지비 우선 보전 근거 신설		■ 시세징수율 제고 (3년 자기비교)
규칙개정 2015.12.21.						■ 시·구세 징수율 제고 (3년 자기비교) ■ 과년도 시·구 세외수입 체납징수율
조례제정 2017.1.1.	※ 「인천광역시 재정운영 조례」로 통합 제정					

자료 : 인천광역시 내부자료

2. 교부율 개선방안

1) 교부율 관련 법령 및 연혁

- 「지방자치법」 제173조²⁰⁾ 및 「지방재정법」 제29조²¹⁾ 및 동법 시행령 제36조의²²⁾에 의거하여 특별·광역시에는 조정교부금의 교부율을 조례로 정하여 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 함.
- 인천광역시는 현재 「인천광역시 재정운영 조례」 제59조 제2항²³⁾에서 자치구 조정교부금 교부율을 보통세의 20%로 규정하고 있음.
 - 인천의 교부율 20%는 울산과 함께 특별·광역시 중 가장 낮은 수준임([표 2-28] 참고).
 - 조정교부금의 재원이 취·등록세의 일정비율에서 보통세의 일정비율로 변화한 원년도인 2013년의 인천광역시 교부율이 현재와 같은 20%였음.
 - 당시에는 울산 18.1%, 부산 19.8%로, 인천의 교부율이 상대적으로 높은 수준이었음.
 - 이후, 울산과 부산은 행정안전부의 권고를 받아들여 교부율을 상향조정하였고, 그 결과 현재는 울산 20%, 부산 23% 교부율임.
- 2013년 이후 교부율을 상향조정하지 않은 특별·광역시에는 인천이 유일함.

20) 「지방자치법」 제173조(자치구의 재원) 특별시장이나 광역시장은 「지방재정법」에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다

21) 「지방재정법」 제29조의2(자치구 조정교부금) 특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다

22) 「지방재정법 시행령」 제36조의2(자치구 조정교부금) ① 법 제29조의2에 따른 자치구 조정교부금의 재원은 특별시·광역시의 시세(市稅) 중 「지방세기본법」 제8조제1항제1호 각 목에 따른 보통세로 하되, 다음 각 호의 구분에 따른 금액은 제외한다.

1. 특별시: 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 배분되는 지방소비세

2. 광역시: 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 배분되는 지방소비세, 같은 법 제7장제3절에 따른 주민세 사업소분 및 같은 장 제4절에 따른 주민세 종업원분

② 자치구의 조정교부금의 구성에 관하여는 제36조제2항을 준용한다. 이 경우 “일반조정교부금”은 “자치구 일반조정교부금”으로, “조정교부금”은 “자치구 조정교부금”으로, “특별조정교부금”은 “자치구 특별조정교부금”으로 본다.

③ 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등에 관하여 필요한 사항은 특별시·광역시의 조례로 정한다.

23) 「인천광역시 재정운영 조례」 제59조 ② 제57조에 따른 구의 조정교부금의 재원은 영 제36조의2에 따른 시세 중 보통세(제1항에 따라 군의 조정교부금 산정에 산입되는 금액은 제외한다) 100분의 20에 해당하는 금액과 제60조 제2항에 따른 정산액으로 한다.

2) 광역시 자치구 조정교부금제도 현황 비교

- 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 교부율은 전국 광역시 중 가장 낮은 수준이나, 조정교부금의 총규모, 1개 자치구당 평균 조정교부금 규모, 1인당 평균 조정교부금 규모는 높은 편임([표 4-5] 참고).
- 인천의 조정교부금 총규모는 2020년도 기준 6,485억원으로, 부산 7,330억원 다음으로 큰 규모를 보이고 있음.
- 인천의 1개 자치구당 평균 조정교부금 규모는 811억원으로, 전국 광역시 중 가장 큰 규모임.
- 인천 다음으로 큰 규모를 보이는 광주는 733억원, 가장 작은 규모의 부산은 489억원임.
- 인천의 1인당 평균 조정교부금 규모는 23만원으로, 광주 25만원 다음으로 큰 수치임.

[표 4-5] 광역시별 조정교부금 교부율 및 규모 현황(2016~2020년도)

구분	교부율(%)		조정교부금 총규모					자치구 평균 교부금	1인당 평균 교부금
	행안부 권장률	현행 교부율	2016년 (억원)	2017년 (억원)	2018년 (억원)	2019년 (억원)	2020년 (억원)		
인천 (8)	22.9	20.0	6,272	6,127	6,275	6,511	6,485	811	227.2
부산 (15)	22.2	23.0	6,598	7,575	6,630	6,935	7,330	489	214.7
대구 (7)	24.3	22.29	4,888	4,335	4,498	4,478	4,810	687	197.3
광주 (5)	25.9	23.9	2,655	3,070	3,495	3,684	3,666	733	251.7
대전 (5)	24.8	23.0	2,606	2,979	2,967	3,269	3,211	642	217.7
울산 (4)	20.5	20.0	2,170	2,408	2,381	2,297	2,116	529	184.3

주: 1) 1열의 괄호() 안의 숫자는 자치구 수를 의미함.

2) 조정교부금 총규모는 2016~2019년의 경우 최종예산 기준, 2020년은 본예산 기준임.

자료: 행정안전부 내부자료

- 또한, 인천광역시의 자치구 부족재원 충족률(수요충족률)은 91.0%로 광주의 100.6% 다음으로 높은 수준임([표 4-6] 참고).
- 자치구 수요충족률은 자치구 기준재정수입액과 조정교부금의 합이 해당 자치구의 기준 재정수요액에서 차지하는 비중으로 산출함.

- 따라서 자치구 수요충족률이 90% 이상이라는 것은 해당 광역시에 위치하는 자치구의 재정수요를 자체재원(지방세+경상적 세외수입)과 조정교부금을 통해 90% 이상 재원 조달할 수 있다는 것을 의미함.
- 부족재원 충족률의 경우도 인천광역시 81.6%로 광주 101.1% 다음으로 높음.
- 기준재정수입액을 해당 자치구 자체재원의 80% 기준으로 산정한다는 점을 고려할 때, 인천광역시에는 자치구의 기준재정수요를 충족할 수 있는 재원이 조달되고 있는 것으로 볼 수 있음.
- 이를 검증하기 위하여 자체재원 100%를 기준재정수입액으로 산정한 경우의 부족재원 충족률을 계산해 보면, 인천광역시 110.0%로 자체재원과 조정교부금을 통해 자치구 기준재정수요를 충분히 충당할 수 있는 것으로 판단됨.
- 이러한 의미에서 인천광역시의 자치구 수요충족률 91.0%, 부족재원 충족률 81.6% 및 자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률 110.0% 등을 고려할 때, 인천광역시 자치구 조정교부금의 현행 교부율은 상향 조정할 필요성이 없다고 판단됨.
- 인천광역시와 달리 자치구 부족재원 충족률이 80% 미만인 광역시는 교부율을 상향 조정하여 부족재원 충족률 및 수요충족률을 제고할 필요가 있다고 판단됨.

[표 4-6] 광역시별 재정력지수 및 수요충족률(2019년도 결산 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	자치구 기준재정 수요액 (A)	자치구 기준재정 수입액 (B)	광역시 조정교부금 (C)	자치구 재정력지수 (B/A)	자치구 수요충족률 (B+C)/A	부족재원 충족률 C/(A-B)	자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률
인천 (8)	16,224	8,245	6,511	0.5082	91.0	81.6	110.0
부산(15)	20,134	8,860	6,935	0.4401	78.4	61.5	76.6
대구 (7)	10,608	4,406	4,478	0.4153	83.7	72.2	87.8
광주 (5)	6,622	2,979	3,684	0.4499	100.6	101.1	127.1
대전 (5)	8,037	3,153	3,269	0.3923	79.9	66.9	79.8
울산 (4)	5,982	2,714	2,297	0.4537	83.8	70.3	88.7

주 : 자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률은 자치구 기준수입액을 자체재원의 100%로 산정하고 계산한 부족재원 충족률임.
자료 : 인천광역시 내부자료

3) 1단계 재정분권을 반영한 교부율 산정

- 제3장 [표 3-31]에서 살펴본 바와 같이, 문재인정부 제1단계 재정분권으로 인하여 인천광역시 본청은 519억원, 자치구는 510억원의 총세입 증대 효과가 발생할 것으로 분석됨.
- 그러나 인천광역시 본청의 총세입 증대 효과 519억원에는 1단계 재정분권 이전에 자치구로 교부되던 균특회계 국고보조금이 포함되어 있음.
- 즉, 1단계 재정분권이 추진되지 않았다면 자치구에 교부되어야 할 국고보조금이므로, 이 재원은 자치구에 배분되어야 할 것임.
- [표 4-7]에서 보는 바와 같이, 519억원 중에서 시 본청 직접사업에 해당하는 금액은 91억원이며, 시·도 보조사업으로 추진하던 사업비 306억원 중 219억원이 자치구로 교부되던 보조금임.
- 즉, 219억원은 1단계 재정분권 이전에는 자치구로 교부되던 국고보조금으로써 본래 자치구의 몫인 것이므로, 2026년도까지는 이에 해당하는 재원을 자치구에 배분하는 것이 타당함.
- 이와 더불어, 시·도 보조사업의 시 본청 부담금 88억원도 자치구에 배분되어야 자치구가 전환사업을 원활히 수행할 수 있을 것이므로, 자치구에 배분되어야 할 것임.
- 결과적으로 전환사업 보조금 중 2020년도 기준으로 중앙정부 부담분 219억원과 시 본청 부담금 88억원을 합한 307억원은 자치구에 배분되어야 할 것임.
- 2026년도 전환사업 보전금이 일몰되기 이전까지는 전술한 바와 같이 전액 기초자치단체에 교부하여야 하므로 자치구 조정교부금의 교부율을 상향조정하여 특별히 자치구의 재원을 보장할 필요는 없을 것으로 판단됨.
- 그러나 2027년도 이후에는 전환사업 보전분 307억원이 시 본청의 지방소비세가 되므로, 이 증가분에 대한 본청과 자치구의 재원배분에 관한 논의가 필요하다고 할 수 있음.
- 307억원을 자치구에 배분하는 방식은 시비보조금으로 교부하는 방안과 자치구 조정교부금으로 교부하는 방안을 고려할 수 있을 것임.

[표 4-7] 인천광역시 2020년도 전환사업 편성내역

(단위 : 백만원)

구 분		전환사업 보조금 (중앙정부)	시 본청 부담금	군·구 부담금
합 계		47,742	22,365	17,447
시 본청	계	39,620	19,731	10,912
	시·도 직접사업	9,065	8,892	-
	시·도 보조사업	30,555	10,839	10,912
	자치구 계	21,853	8,798	9,087
	중 구	4,074	653	659
	동 구	-	-	-
	미추홀구	972	291	305
	연 수 구	255	85	157
	남 동 구	412	136	220
	부 평 구	1,370	4,296	4,340
	계 양 구	14,145	3,049	3,069
	서 구	625	288	338
	군 계	8,702	2,041	1,826
	강 화 군	4,725	1,269	1,484
	옹 진 군	3,978	773	342
군·구	군·구 직접사업	8,121	2,634	6,534
	자치구 계	2,859	2,634	1,452
	중 구	-	-	-
	동 구	775	-	775
	미추홀구	-	-	-
	연 수 구	240	-	240
	남 동 구	-	-	-
	부 평 구	432	-	432
	계 양 구	-	-	-
	서 구	1,412	2,634	5
	군 계	5,262	-	5,082
	강 화 군	2,009	-	2,009
	옹 진 군	3,253	-	3,073

자료 : 행정안전부 내부자료

- 시비보조금으로 교부하는 방안은 제3장에서 고찰한 바와 같음.
 - 2026년도 이전의 시비보조사업의 적정 보조율은 총세입 증가 규모 기준으로는 인천광역시 본청 대 자치구의 비율로 2대 8이 적정할 것으로 분석되었음.
 - 한편, 총예산 대비 세입 증가 규모의 비율 기준으로는 1대 9의 비율이 적정한 것으로 분석되었음.
- 자치구 조정교부금으로 교부하는 방안은 307억원 규모의 재원이 자치구 조정교부금에 반영될 수 있도록 교부율을 상향조정하는 방안이 될 것임.
 - 307억원은 2020년도 인천광역시 보통세 3조 3,081억원의 0.93%에 해당하는 규모임.
 - 즉, 현행 20.00%의 자치구 조정교부금의 교부율을 1% 상향조정하면 1단계 재정분권으로 인한 시 본청과 자치구의 세입 변화를 반영한 자치구 조정교부금의 교부율로 적정할 것으로 판단됨.

[표 4-8] 인천광역시 지방세 세목별 규모(2015~2021년도)

(단위 : 억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율
합계	29,926	32,517	36,271	36,175	38,671	40,235	38,730	4.4
보통세	26,180	27,969	31,498	31,736	33,649	35,048	33,569	4.2
취득세	13,155	13,357	16,309	15,245	16,215	17,490	16,421	3.8
등록면허세	38	35	31	39	37	48	39	0.7
레저세	223	224	218	215	205	31	108	-11.3
지방소비세	2,742	2,762	3,131	3,058	4,215	4,493	4,718	9.5
주민세	173	181	184	187	192	200	187	1.3
지방소득세	4,208	4,848	5,691	6,241	6,067	6,187	5,774	5.4
재산세	-	-	-	-	-	-	-	-
자동차세	4,050	4,564	4,007	4,850	4,895	4,660	4,460	1.6
담배소비세	1,591	1,998	1,927	1,902	1,823	1,940	1,862	2.7
목적세	3,928	4,226	4,490	4,544	4,712	4,978	4,923	3.8
지역자원시설세	823	879	23	986	1,009	1,115	1,089	4.8
지방교육세	3,105	3,347	3,567	3,558	3,702	3,863	3,834	3.6
과년도수입	182	322	284	105	311	209	237	-

주 : 2015~2019년도는 결산 기준, 2020년도는 최종예산 기준, 2021년도는 당초예산 기준임.

자료 : 행정안전부(각연도). 지방세통계연감.

4) 자치구 자주재원 증가와 행정안전부 권고 교부율 22.9%의 적정성

- 여기서는 행정안전부가 2015년 당시 권고한 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 교부율 22.9%의 의미를 분석하고, 1단계 및 2단계 재정분권, 「지방세법」 개편, 부동산교부세 변화 등을 고려한 교부율 22.9%의 적정성을 검토하고자 함.
- 먼저, 2015년 당시 행정안전부는 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 교부율을 20%에서 22.9%로 상향조정하여, 급증하는 사회복지 관련 재정수요에 자치구가 대응할 수 있는 재정여건을 제공하기 위함에 있었음.
 - 자치구 평균 사회복지 관련 재정수요는 세출의 평균 60%에 달함.
- 2015년도 당시 인천광역시 보통세의 규모는 2조 1,606억원(군 징수분 325억원 제외한 규모)으로, 자치구 조정교부금 규모는 이의 20%에 해당하는 4,321억원(2013년도 정산분 포함 시 4,338억원)이 됨.
 - 당시 행정안전부가 권고한 22.9%의 교부율을 채택하면, 자치구 조정교부금의 규모는 4,948억원이 됨.
 - 교부율 22.9%와 20.0%의 차이로 인한 자치구 조정교부금 규모의 차이는 627억원 (= 4,948억원 - 4,321억원)이 됨.
- 그러나, 1단계 재정분권으로 인하여 지방소비세율이 10%p 상향조정됨으로 인하여 2015년도 2,742억원이던 인천광역시 지방소비세 규모가 2020년도에는 3,980억원으로 1,238억원이 증가함.
 - 이러한 1,238억원의 지방소비세 증가는 인천광역시 자치구 조정교부금 규모를 248억원 증가시키게 됨($1,238\text{억원} \times 20\% = 248\text{억원}$).
 - 2020년도 및 2021년도는 전환사업 보전분이 존재하기 때문에 1,238억원 규모만 지방소비세가 되지만, 전환사업 보전분이 종료하는 2027년도 이후의 지방소비세는 1,806억원 규모가 될 것이며, 이로 인한 자치구 조정교부금의 증가 규모는 361억원이 됨.
 - 1단계 재정분권으로 인한 인천광역시 자치구의 조정교부금의 증가 규모 248억원(2027년 이후는 361억원)은 2015년 당시에는 예상하지 못하였던 규모임.

- 2015년 당시 행정안전부가 인천광역시의 자치구 조정교부금 증가에 필요한 규모라고 행정안전부가 판단한 627억원에서 1단계 재정분권으로 인한 조정교부금 증가분 248억원을 빼면 총 379억원이 됨.
- 2027년 이후에는 1단계 재정분권으로 인한 조정교부금 증가분이 361억원으로 이를 빼면 총 265억원이 됨.
- 여기에 2단계 재정분권으로 인한 인천광역시 시 본청의 보통세 증가분을 고려하면 다음과 같음.
 - 앞서 분석한 문재인정부 2단계 재정분권의 결과, 현재까지 알려진 바에 의하면, 인천광역시 본청의 지방소비세는 223억원 증가할 것으로 추정됨.
 - 이미 분석한 바와 같이, 지방소비세 223억원의 증가는 자치구 조정교부금 45억원의 증가를 가져옴.
 - 이를 위의 1단계 재정분권의 영향과 합하여 분석하면 2015년 당시 행정안전부가 권고한 22.9%의 교부율로 산정한 379억원에서 45억원을 뺀 332억원이 됨.
 - 2027년도 이후에는 지방소비세가 579억원 증가할 것으로 추정되므로, 이를 반영하면 조정교부금 규모는 116억원 증가할 것임.
 - 이를 위의 2027년도 이후의 1단계 재정분권으로 인한 교부세 증가분을 고려한 265억원 (= 626억원 - 361억원)에서 116억원을 빼면 150억원이 됨.
 - 이상의 과정을 표로 나타내면, 다음의 [표 4-9]가 됨.

[표 4-9] 1·2단계 재정분권으로 인한 자치구 조정교부금 증가분(2015년도 기준)

(단위 : 백만원)

구분	보통세	교부율	조정교부금 규모	C=(B-A)		
2015년도	2,160,611	20.0%	432,122(A)	62,658		
		22.9%	494,780(B)			
	~2026년도			2027년도~		
	지방소비세	조정교부금(D)	E=(C-D)	지방소비세	조정교부금(D)	E=(C-D)
1단계 (+)지방소비세	123,800	24,760	37,898	180,600	36,120	26,538
2단계 (+)지방소비세	22,300	4,460	33,438	57,900	11,580	14,958

주 : '~2026년도' 및 '2027년도~'의 구분은 전환사업 보전분 유지 이전과 이후를 의미함.

- 주지하는 바와 같이, 자치구 조정교부금의 자치구의 자주재원이며 일반재원임.
- 따라서, 2015년도와 2020년도의 시 본청과 자치구의 자주재원의 규모 변화를 고찰해 보기로 함.
- 다음의 [표 4-10]에 행정안전부가 인천광역시 자치구 조정교부금 교부율을 22.9%로 상향조정하도록 권고한 2015년도의 자주재원의 규모와 1단계 재정분권의 영향을 받은 2020년도의 자주재원의 규모를 제시함.
- 표에서 보는 바와 같이, 2015년도 대비 2020년도의 자주재원의 증가율은 시 본청 41.0%, 자치구 54.6%로 상대적으로 자치구의 증가율이 높음.

[표 4-10] 시 본청 및 자치구의 2015년 대비 2020년 자주재원 규모 및 비중 비교

(단위 : 백만원, %)

구분		시본청			자치구		
		2015	2020	증가율	2015	2020	증가율
일반회계(A)		6,182,040	8,069,100	30.5	3,620,514 (100.0)	5,062,700 (100.0)	39.8
자주재원(B)		4,394,347	6,196,074	41.0	1,316,158	2,034,871	54.6
자체 재원	소계	3,943,924	5,464,813	38.6	820,832	1,236,533	50.6
	지방세	2,666,481	3,857,109	44.7	611,543	888,491	45.3
	세외수입	1,277,443	1,607,704	25.9	209,289	348,042	66.3
이전 재원	소계	450,423	731,261	62.3	495,326	798,338	61.2
	보통교부세	430,731	695,368	61.4	-	-	-
	부동산교부세	-	-	-	61,505 (4.7)	149,860 (7.4)	143.7
	소방안전교부세	19,692	35,893	82.3	-	-	-
	조정교부금(C)	-	-	-	433,821	648,478	49.5

자료 : 인천광역시 내부자료

- 시 본청 및 자치구 모두 자체재원의 증가보다는 이전재원의 증가율이 더 높게 나타남.
- 시 본청은 자체재원 증가율 38.6%, 이전재원 증가율 62.3%를 보임.
- 자치구는 자체재원 증가율 50.6%, 이전재원 증가율 61.2%를 보임.

- 이전재원 중에서는 시 본청은 소방안전교부세, 자치구는 부동산교부세의 증가가 자주재원 증가에 크게 기여한 것으로 나타남.
 - 시 본청의 경우 소방안전교부세는 2015년도 대비 2020년도 82.3% 증가하였으며, 자치구의 경우 부동산교부세는 동 기간에 있어서 143.7% 증가하였음.
 - 소방안전교부세는 2019년도까지는 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 하였으나, 2020년도부터 이를 45%²⁴⁾로 상향 조정하였기 때문에 크게 상승하였음.
 - 부동산교부세의 재원은 종합부동산세 전액을 재원으로 하는데, 주지하는 바와 같이, 최근 5년간 과표현실화, 부동산가격 급등으로 인하여 종합부동산세는 증가 추세를 보이고 있음.
- 부동산교부세의 규모는 [표 2-5]에서 보는 바와 같이, 2015년도 1조 4,104억원에서 2020년도 3조 3,210억원으로 급증하였고, 2021년도에는 4조 9,357억원에 달할 것으로 예상됨.
 - 인천광역시 자치구에 교부되는 부동산교부세의 규모도 2015년도 615억원에서 2020년도 143.7% 증가한 1,499억원에 달함.
 - 2015년도 자치구 일반회계에서 차지하는 부동산교부세의 비중은 4.7%였으나, 2020년도에는 7.4%로 크게 증가함.
 - 즉, 자치구의 자주재원인 부동산교부세 규모는 2015년도 대비 2020년도 884억원 증가하였으며, 이 또한 2015년에는 예측하지 못한 자치구 자주재원의 증가분임.
- 또한, 2단계 재정분권 분석에서 제시한 [표 3-37]에서 보는 바와 같이, 2단계 재정분권에서는 기초자치단체(자치구)에 직접 배분되는 지방소비세가 존재하며, 인천광역시 자치구의 지방소비세 규모는 254억원에 달할 것으로 추정됨.
- 그리고, 지방세 법령 개편에 따라 개인균등할 개인사업자분 주민세가 광역시세에서 자치구세로 변경되는 76억원 규모의 주민세도 자치구 자주재원 증가에 기여함 ([표 3-29] 및 [표 3-30] 참고).

24) 2020년도 소방직 국가직화 시기(2020년 4월 1일)와 연동하여 인상분 25%p의 3/4인 18.75%p만 반영함.

[표 4-11] 2015년도 대비 2020년도 자치구 자주재원 증가분 분석(2015년도 기준)

(단위 : 백만원)

구분	보통세	교부율	조정교부금 규모	C=(B-A)		
2015년도	2,160,611	20.0%	432,122(A)	62,658		
		22.9%	494,780(B)			
	~2026년도			2027년도~		
	지방소비세 (지방세)	조정교부금 (D)	E=(C-D)	지방소비세 (주민세)	조정교부금 (D)	E=(C-D)
1단계 (+)지방소비세	123,800	<u>24,760</u>	37,898	180,600	<u>36,120</u>	26,538
2단계 (+)지방소비세	22,300	<u>4,460</u>	33,438	57,900	<u>11,580</u>	14,958
2단계 자치구 (+)지방소비세	<u>25,400</u>		8,038	<u>25,400</u>		-10,442
지방세(주민세) 법령개정	<u>7,600</u>		438	<u>7,600</u>		-18,042
부동산교부세 증가분	<u>88,400</u>		-87,962	<u>88,400</u>		-106,442
자주재원 증가분	<u>150,620</u> (F)	(C-F) = <u>-87,962</u>		<u>169,100</u> (G)	(C-G) = <u>-106,442</u>	

주 : '~2026년도' 및 '2027년도~'의 구분은 전환사업 보전분 유지 이전과 이후를 의미함.

○ 이상의 내용을 종합하면, [표 4-11]과 같음.

- 즉, 2015년도 당시 예상하지 못했던 인천광역시 자치구의 자주재원 증가 규모는 2026년도 이전 기준으로 1단계 및 2단계 재정분권 결과 293억원(248억원 + 45억원). 2단계 자치구 지방소비세 증가분 254억원, 지방세 법령개정으로 인한 자치구 주민세 증가분 76억원, 부동산교부세 증가분 884억원을 합산하면 2015년도 대비 2020년도 자치구 자주재원 증가분은 1,506억원에 달함.

- 이를 2027년도 이후 기준으로 산정하면, 표에서 보는 바와 같이 1,691억원에 달함.

○ 이들 규모는 행정안전부가 2015년도 인천광역시 자치구 조정교부금제도 교부율을 22.9%로 상향조정 권고한 기준으로 산정한, 즉 교부율 20.0%와 22.9%의 차액인 627억원보다 큰 규모임.

○ 결국 종합하면, 2015년 당시 행정안전부가 권고한 인천광역시 자치구 조정교부금 교부율 22.9%는 1단계 및 2단계 재정분권과 지방세(주민세) 법령개정 그리고 부동산 교부세의 증가로 인하여 충족되었다고 할 수 있음.

- 이상은 2015년도의 인천광역시 보통세 규모를 기준으로 현행 20.0%의 교부율과 행정안전부가 권고한 교부율 22.9%의 차를 2020년도까지 자치구의 자주재원 증가분이 상쇄할 수 있는가를 분석한 것임.
- 그러나, 현재 시점에서의 인천광역시 보통세의 규모를 기준으로 본 현행 20.0%의 교부율과 행정안전부 권고 22.9%의 차를 2015년도 이후 2020년도까지의 자치구 자주재원 증가분이 상쇄할 수 있는가에 대한 분석도 필요할 것임.
- 따라서 [표 4-11]과 같은 방식으로 작성한 2020년도 기준을 [표 4-12]에 제시함.
- 표에서 보는 바와 같이, 2026년도 이전과 2027년도 이후 모두 교부율 22.0%와 22.9%의 차인 940억원을 초과하는 자치구 자주재원 증가분이 발생하였음을 알 수 있음.

[표 4-12] 2015년도 대비 2020년도 자치구 자주재원 증가분 분석(2020년도 기준)

(단위 : 백만원)

구분	보통세		교부율	조정교부금 규모		C=(B-A)
2020년도	3,242,392		20.0%	648,478(A)		94,029
			22.9%	742,508(B)		
	~2026년도			2027년도~		
	지방소비세 (지방세)	조정교부금 (D)	E=(C-D)	지방소비세 (주민세)	조정교부금 (D)	E=(C-D)
1단계 (+)지방소비세	123,800	24,760	69,269	180,600	36,120	57,909
2단계 (+)지방소비세	22,300	4,460	64,809	57,900	11,580	46,329
2단계 자치구 (+)지방소비세	25,400		39,409	25,400		20,929
지방세(주민세) 법령개정	7,600		31,809	7,600		13,329
부동산교부세 증가분	88,400		-56,591	88,400		-75,071
자주재원 증가분	150,620 (F)		(C-F) = -56,591	169,100 (G)		(C-G) = -75,071

주 : '~2026년도' 및 '2027년도~'의 구분은 전환사업 보전분 유지 이전과 이후를 의미함.

3. 조정률 개선방안

❖ 일반조정률과 균형조정률

- 제2장 자치구 조정교부금제도 관련 부분에서 고찰한 바와 같이, 자치구 조정교부금제도의 일반조정률과 균형조정률의 자치구 간 재정조정효과는 이론적으로는 균형조정률이 더 높게 나타남([표 2-30] 및 [표 2-31] 참고).
- 현재 우리나라 특별·광역시 중 일반조정률은 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 울산광역시에서 적용하고 있으며, 서울특별시 및 대전광역시는 균형조정률을 활용하고 있고, 인천광역시는 일반조정률과 균형조정률을 50%씩 반영하고 있음.
 - 일반조정률은 먼저 자치구별 기준수요액과 기준수입액의 규모를 산정하고, 그 차이를 기준으로 각 자치구의 재원부족액 규모를 결정하는 방식임.
 - 균형조정률은 일반조정률과 비교하여 상대적으로 자치구 간 재정조정기능이 강화될 수 있는 방식임.
 - 다만, 재정력이 낮은 자치구에는 상대적으로 높은 부족재원 충족률이, 재정력이 높은 자치구에는 상대적으로 낮은 부족재원 충족률이 적용되기 때문에 자치구의 재정책임성을 강화하고자 한다면 도입하지 않는 경향이 있으며 우리나라 보통교부세제도가 그러함.
- 현재 우리나라 특별·광역시는 일반조정률과 균형조정률 중 하나를 적용하고 있지만, 인천광역시는 두 조정률을 50%씩 반영하고 있음.
 - 본 절에서는 재정자립도와 재정자주도 및 지니계수와 재정조정계수를 이용하여 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 조정률의 적정성을 분석하기로 함.

1) 재정자립도 및 재정자주도를 이용한 분석: 자치구 총 재원규모 기준

- 재정자립도는 지방자치단체 일반회계 예산에서 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비율을 의미함.
 - 즉, 재정자립도는 지방자치단체가 자체재원으로 조달 가능한 세입의 규모를 의미함.

○ 2015~2019년도의 특별·광역시 자치구 평균 재정자립도를 제시한 [표 4-13]을 보면, 인천광역시의 자치구 평균 재정자립도는 23.1%로 서울특별시 27.0% 다음으로 높은 수준임.

- 서울특별시와 인천광역시를 제외한 특별·광역시 중에서는 울산광역시만 21.8%로 20% 대의 값을 보이고, 그 외 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시 모두 10%대의 재정자립도를 보이고 있음.

[표 4-13] 특별·광역시별 자치구 평균 재정자립도(2015~2019년도)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	'15~'19 평균
서울	29.3	27.9	26.9	26.1	25.0	27.0
부산	18.1	17.6	17.2	17.5	16.6	17.4
대구	18.2	17.2	17.4	17.7	17.2	17.5
인천	25.3	23.9	22.6	22.4	21.3	23.1
광주	15.2	15.5	15.5	14.7	13.6	14.9
대전	17.1	17.5	17.1	16.7	15.5	16.8
울산	24.6	23.1	21.9	20.4	19.0	21.8

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

○ 또한, 자치구의 재정자립도 표준편차도 인천광역시는 서울특별시 다음으로 높음.

- 이는 인천광역시의 자치구 간 자체재원의 배분, 즉 지방세와 세외수입의 자치구 간 배분이 타 광역시와 비교하여 상대적으로 형평성이 낮다는 것을 의미함.

[표 4-14] 특별·광역시 자치구별 재정자립도의 표준편차(2016~2019년도)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	'15~'19 평균
서울	11.5	10.8	10.6	10.7	10.7	10.9
부산	7.0	6.5	6.7	6.5	6.2	6.6
대구	5.0	5.1	5.6	5.8	5.6	5.4
인천	9.5	8.9	8.5	9.1	9.4	9.1
광주	4.4	4.4	3.9	3.9	2.9	3.9
대전	4.9	5.5	6.3	5.8	5.5	5.6
울산	7.9	6.5	6.2	5.6	6.2	6.5

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

- 이를 보다 명확히 살펴보기 위하여, 2015~2019년도의 인천광역시 자치구별 재정자립도를 [표 4-15]에 제시함.
- 인천광역시 자치구별 재정자립도를 2019년도 기준으로 보면, 가장 낮은 재정자립도를 보이는 동구의 8.9와 비교하여 중구는 37.9로 4배 이상의 재정자립도 차이를 보임.

[표 4-15] 인천광역시 자치구별 재정자립도(2015~2019년도)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	'15~'19 평균
중구	39.3	36.6	35.0	36.1	37.9	37.0
동구	12.3	10.9	9.8	9.2	8.9	10.2
미추홀구	17.9	17.8	16.7	16.2	15.3	16.8
연수구	32.9	30.9	28.7	29.9	28.5	30.2
남동구	27.1	24.3	23.9	22.2	19.8	23.5
부평구	19.7	19.6	18.9	18.1	16.7	18.6
계양구	19.0	18.2	16.6	16.6	15.1	17.1
서구	33.9	32.8	31.0	30.7	27.9	31.3

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

- 한편, 재정자주도는 지방자치단체 일반회계 예산규모에서 자주재원 즉, 자체재원(지방세+세외수입)과 지방교부세, 조정교부금을 합한 규모가 차지하는 비중을 의미함.
- 본 연구에서는 자치구 조정교부금으로 인한 재정자주도 상승효과를 고찰하기 위하여 재정자주도를 일반적인 자체재원+지방교부세+조정교부금 방식에서 “자체재원+조정교부금”만으로 산정한 재정자주도를 활용하기로 함.
- 재정자주도 역시 인천광역시는 서울특별시 다음으로 높은 수준이며(2017년도 예외), 광역시 중에서는 가장 높은 재정자주도를 보임([표 4-16] 참고).
- 인천광역시 자치구별 재정자주도는 [표 4-17]에서 보는 바와 같음.

[표 4-16] 특별·광역시별 자치구 평균 재정자주도(2015~2019년도)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	'15~'19 평균
서울	48.0	48.1	47.2	46.2	43.3	46.6
부산	32.2	31.0	30.7	29.2	28.9	30.4
대구	32.7	32.9	30.7	31.0	30.0	31.5
인천	39.7	40.2	37.7	36.2	33.9	37.5
광주	28.6	28.1	29.1	28.6	26.0	28.1
대전	29.9	30.4	32.0	29.0	27.8	29.8
울산	39.3	39.1	38.4	34.9	31.7	36.7

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

[표 4-17] 인천광역시 자치구별 재정자주도(2015~2019년도)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	'15~'19 평균
중구	49.5	45.4	44.1	43.8	44.6	45.5
동구	39.5	44.1	40.9	35.8	32.8	38.6
미추홀구	39.5	40.3	36.6	34.5	32.5	36.7
연수구	42.0	39.1	36.5	37.0	34.6	37.8
남동구	36.6	37.5	35.2	33.0	30.6	34.6
부평구	35.0	36.8	34.9	33.9	30.5	34.2
계양구	36.6	40.6	36.3	35.7	33.9	36.6
서구	39.4	38.1	36.9	36.3	31.4	36.4

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

- 특별·광역시별 재정자립도를 제시한 [표 4-13]과 재정자주도를 나타낸 [표 4-16]을 비교해 보면, 당연한 결과이지만, 모든 특별·광역시의 값이 상승한 것을 알 수 있음.
- 이는 모든 특별·광역시에 있어서 자치구 조정교부금의 교부 결과 자치구의 재원을 보장해 주는 효과가 발생하였다는 것을 의미함.
- 이와 같은 자치구 재원보장효과와 더불어 자치구 조정교부금의 또 하나의 기능인 자치구 간 재정조정효과는 재정자립도의 표준편차와 재정자주도의 표준편차를 비교하여 확인 가능함.
- 따라서 먼저 특별·광역시별 자치구 재정자주도의 표준편차를 [표 4-18]에 제시함.
- 이 [표 4-18]과 [표 4-14]를 비교해 보면, 모든 특별·광역시의 재정자주도의 표준편차가 재정자립도의 표준편차 값보다 감소한 것을 알 수 있음.

- 인천광역시 자치구 간 재정자주도의 격차도 감소하여, 자치구별 재정자주도 표준편차가 2019년에는 4.6인 것으로 나타남.
- 이는 앞선 [표 4-14]에서의 2019년도 인천광역시 재정자립도의 표준편차 9.4와 비교하면 상당한 수준 감소한 수준임.
- 그러나, 인천광역시의 자치구 조정교부금 교부로 인한 자치구 간 재정조정효과가 특별·광역시와 비교하여 어느 정도 크게 발휘되었는지는 [표 4-14]와 [표 4-18]의 비교만으로는 파악하기 어려움.

[표 4-18] 특별·광역시 자치구별 재정자주도의 표준편차(2015~2019년도)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	'15~'19 평균
서울	4.9	4.1	3.7	4.6	4.9	4.4
부산	4.5	3.8	3.8	4.0	3.6	3.9
대구	3.1	3.1	2.8	3.4	3.4	3.2
인천	4.5	3.1	3.2	3.3	4.6	3.7
광주	1.4	1.4	1.2	1.3	1.3	1.3
대전	1.1	1.3	1.6	1.7	1.7	1.5
울산	4.6	3.5	3.3	2.6	3.6	3.5

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

- 이를 보다 명확히 판단하기 위하여 [표 4-19]에 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 재정조정효과를 제시함.
- 재정조정효과는 자치구 조정교부금의 자치구 간 표준편차의 축소 크기를 측정하기 위하여 “1-(재정자주도의 표준편차/재정자립도의 표준편차)”로 산정함.
- 따라서 이 값의 크기가 크면 클수록 해당 특별·광역시의 자치구 조정교부금의 재정조정효과가 크다고 해석할 수 있음.
- [표 4-19]에서 보는 바와 같이, 인천광역시의 자치구 조정교부금의 재정조정효과는 2015~2019년도 기간에 있어서 중위값을 보이고 있음.
- 2015·2017·2019년도에 있어서는 그 크기가 네 번째, 2016·2018년도에 있어서는 세 번째로 큰 재정조정효과를 보이고 있음.
- 따라서, 인천광역시의 재정조정효과는 높은 수준이라고 할 수 없음.

- 당연한 결과라고 할 수 있으나, 흥미로운 것은 균형조정률을 적용하고 있는 서울특별시 및 대전광역시의 재정조정효과의 크기가 상대적으로 크다는 것임.
- 대전광역시는 모든 분석 기간 동안 가장 높은 재정조정효과를 보이고 있으며, 서울특별시는 2015~2018년도 기간 동안 3~4번째로 높은 재정조정효과를 보이고 있음.
- 광주광역시가 높은 재정조정효과를 보이고 있는데, 이는 특별·광역시 중에서 가장 낮은 평균 재정자립도를 보이기 때문에 재정조정효과도 크게 발휘되는 것으로 판단됨.

[표 4-19] 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 재정조정효과(2015~2019년도 표준편차 기준)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
서울	0.5796	0.6182	0.6489	0.5702	0.5453
부산	0.3623	0.4105	0.4417	0.3863	0.4119
대구	0.3773	0.3826	0.4902	0.4161	0.3984
인천	0.5213 ④	0.6531 ③	0.6290 ④	0.6322 ③	0.5130 ④
광주	0.6679	0.6868	0.6969	0.6719	0.5445
대전	0.7851	0.7624	0.7516	0.7169	0.6962
울산	0.4117	0.4608	0.4664	0.5464	0.4112

주 : 자치구 조정교부금의 재정조정효과는 “1-(재정자주도/재정자립도)”로 산정함.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

2) 지니계수를 이용한 분석: 자치구 인구 1인당 재원규모 기준

- 전술한 바와 같이, 우리나라 특별·광역시에서 적용하고 있는 자치구 조정교부금의 조정률은 일반조정률과 균형조정률로 구분됨.
- 이하에서는 일반조정률과 균형조정률의 자치구 간 재정조정효과를 분석·비교하여 인천광역시의 현행 일반조정률 50% 및 균형조정률 50% 혼합방식의 적정성을 검토하고자 함.

(1) 인천광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(일반+균형조정률)

- 인천광역시 자치구 조정교부금제도는 분석기간(2016~2021년도) 동안 자체재원의 지니계수(A)가 0.2026~0.2337을 보이는 것으로 나타나며, 자체재원과 조정교부금을 합한 자주재원²⁵⁾의 지니계수(B)는 0.1164~0.1382로 낮아진 것으로 분석됨.

○ 재정조정계수는 2016년도 0.3179에서 매년 증가하여 2021년도에는 0.4665로 도출됨.

- 이는 인천광역시 조정교부금의 자치구 간 재정조정효과가 매년 상승해 왔음을 의미함.

[표 4-20] 인천광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2021년도)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
2016	0.2026	0.1382	0.3179
2017	0.2052	0.1331	0.3514
2018	0.2029	0.1267	0.3756
2019	0.2135	0.1322	0.3808
2020	0.2337	0.1282	0.4515
2021	0.2182	0.1165	0.4665

주 : 2016~2019년도 지니계수는 행정안전부 『지방재정연감(결산)』 각 연도의 자료를 활용하였으며, 2020~2021년도 지니계수는 인천광역시 자치구 조정교부금 산정자료를 활용하였음.

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

(2) 일반조정을 적용 광역시(부산·대구·광주·울산)

① 부산광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과

○ 부산광역시의 자치구 간 자체재원 지니계수(A)는 분석기간(2016~2019년도) 동안 0.1712~0.1894 수준으로, 자치구 간 형평성이 인천광역시보다 높은 것으로 나타남.

○ 그러나, 조정교부금 교부 후의 자체재원+조정교부금 지니계수(B)는 0.1324~0.1632로 인천광역시의 0.1267~0.1382와 비교해 더 높은 것으로 나타나, 부산광역시의 조정교부금 재정조정효과가 인천광역시보다 낮다는 것을 확인함.

○ 이는 재정조정계수의 비교를 통해서도 확인이 가능한데, 2016~2019년도의 인천광역시 재정조정계수 값은 0.3179~0.3808을 보이고 있으나, 부산광역시의 재정조정계수 값은 0.0913~0.2266으로 재정조정효과가 인천광역시보다 더 낮음.

25) 자주재원에는 지방교부세가 포함되나, 본 연구에서는 자치구 조정교부금의 재정조정효과를 분석하기 위하여 지방교부세 중 자치구에 교부되는 특별교부세와 부동산교부세는 제외하고 산정하였음.

[표 4-21] 부산광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)

구분	자체자원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체자원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
2016	0.1796	0.1632	0.0913
2017	0.1797	0.1525	0.1514
2018	0.1894	0.1521	0.1969
2019	0.1712	0.1324	0.2266

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

② 대구광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과

- 대구광역시의 경우에는 자치구 조정교부금의 교부가 오히려 자치구 간의 재정형평성을 악화시키는 것으로 분석되므로, 근본적인 제도 개선이 필요하다고 판단됨.

[표 4-22] 대구광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)

구분	자체자원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체자원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
2016	0.1138	0.1645	-0.4455
2017	0.1217	0.1499	-0.2317
2018	0.1341	0.1480	-0.1037
2019	0.1462	0.1595	-0.0912

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

③ 광주광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과

- 광주광역시의 자치구 조정교부금 재정조정효과는 매우 미미한 수준인 것으로 나타남.
 - 특히 2017년도의 경우에는 조정교부금의 교부로 인하여 자치구 간 재정형평성이 악화된 것으로 분석됨.
- 광주광역시 역시 자치구 조정교부금제도에 관한 정밀 분석이 필요하다고 판단됨.

[표 4-23] 광주광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
2016	0.1070	0.0965	0.0981
2017	0.0998	0.1032	-0.0341
2018	0.1094	0.1025	0.0631
2019	0.1068	0.1050	0.0169

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

④ 울산광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과

- 울산광역시는 자체재원의 지니계수 값(A)이 매우 낮은 수준이며, 조정교부금 교부 후의 지니계수(B) 또한 매우 낮아서 재정조정효과가 매우 높은 것으로 도출됨.

[표 4-24] 울산광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
2016	0.1372	0.0593	0.5678
2017	0.1239	0.0519	0.5811
2018	0.1145	0.0415	0.6376
2019	0.1098	0.0342	0.6885

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

(3) 균형조정을 적용 특별·광역시(서울·대전)

① 서울특별시 자치구 조정교부금 재정조정효과

- 서울특별시의 자치구 간 자체재원 지니계수 값(A)은 전국 특별·광역시 중 가장 높은 수준으로, 자체재원의 자치구 간 형평성은 굉장히 낮은 것으로 판단됨.
- 그러나, 조정교부금의 재정조정효과는 0.5111 이상으로 울산광역시 다음으로 높은 수준임.

[표 4-25] 서울특별시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
2016	0.2475	0.1210	0.5111
2017	0.2439	0.1125	0.5387
2018	0.2519	0.1178	0.5324
2019	0.2453	0.1144	0.5336

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

② 대전광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과

- 대전광역시의 자체재원 지니계수 값(A)은 서울특별시 및 인천광역시를 제외한 타 광역시와 비슷한 수준임.
- 조정교부금 교부 후의 지니계수 값(B)은 매우 낮은 수준을 보이나, 자체재원의 낮은 지니계수 값으로 인하여 재정조정계수 값도 높지 않게 나타난 것으로 판단됨.

[표 4-26] 대전광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과(2016~2019년도)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
2016	0.1225	0.0784	0.3600
2017	0.1281	0.0865	0.3247
2018	0.1235	0.0941	0.2381
2019	0.1145	0.0999	0.1275

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

(4) 특별·광역시 자치구 조정교부금 재정조정효과 비교

- 인천광역시의 자체재원 지니계수(A)는 0.2135로, 서울특별시의 0.2453 다음으로 높은 수준임.
- 인천광역시 조정교부금 교부 후의 지니계수(B)는 0.1322로, 대구광역시 0.1595, 부산광역시 0.1324 다음으로 높은 수준임.

- 또한, 인천광역시의 재정조정계수는 울산광역시 0.6885, 서울특별시 0.5336 다음으로 높은 0.3808으로 나타남.

[표 4-27] 특별·광역시 재정조정계수 비교(2019년도 기준)

구분	자체자원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체자원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))	조정률
서울	0.2453	0.1144	0.5336	균형
부산	0.1712	0.1324	0.2266	일반
대구	0.1462	0.1595	-0.0912	일반
인천	0.2135	0.1322	0.3808	50:50
광주	0.1068	0.1050	0.0169	일반
대전	0.1145	0.0999	0.1275	균형
울산	0.1098	0.0342	0.6885	일반

자료 : 행정안전부(각연도), 지방재정연감(결산).

3) 재정조정효과로 본 현행 조정률의 적정성 분석

- 제2장에서 고찰한 바와 같이, 균형조정률은 일반조정률과 비교하여 상대적으로 재정력이 열악한 자치구에 더 많은 재원을 보전하는 기능을 발휘하게 됨.
 - 즉, 균형조정률을 적용하는 경우가 일반조정률을 적용하는 경우보다 자치구 간 재정조정 효과가 더 크다고 할 수 있음.
- 그러나, 보통교부세와 조정교부금 같은 이전재원은 그 재원의 교부를 통하여 지역 간 재정력 격차를 완화하는 효과(재정력 격차완화효과)와 함께 재정력 순위를 변동시키는 효과(재정력 순위변동효과)를 동시에 발생시킴²⁶⁾.
 - 재정력 격차완화효과는 이전재원을 교부받은 지방자치단체 간의 재정력 격차가 완화되는 효과로서 이전재원을 교부하는 본연의 목적에 해당하는 효과라 할 수 있음.
 - 재정력 순위변동효과는 자치구 조정교부금을 예로 설명하면, 주민 1인당 자치구의 자체자원 규모 순위가 조정교부금의 교부로 인하여 역전되는 효과를 의미함.

26) 지니계수 분해분석을 통하여 재정력 격차완화효과와 재정력 순위변동효과가 측정가능하며, 자세한 내용은 주만수(2009) 및 최원구(2016)를 참고하기 바람.

- 즉 1인당 자체재원 규모가 작은 자치구가 조정교부금의 교부로 인하여 1인당 자체재원+조정교부금의 규모가 1인당 자체재원의 규모가 더 큰 자치구보다 더 커지는 경우를 의미하며, 이를 재정력 순위변동효과라고 함.
 - 이는 이전재원을 교부하는 본연의 목적이 아니라 교부에 따른 부수적인 효과라 할 수 있음.
- 인천광역시에 있어서도 이와 같은 재정력 순위변동효과가 발생하고 있다고 추정됨.
- 이를 확인하기 위하여 1인당 자체재원 크기의 자치구별 순서와 일반조정률과 균형조정률의 비중을 변경하면서 측정한 1인당 자주재원 크기의 자치구별 순서를 [표 4-28]에 제시함.
- [표 4-28]을 보면, 1인당 자체재원의 크기는 미추홀구가 가장 작고, 그다음으로 계양구, 부평구, 남동구, 동구, 서구, 연수구, 중구의 순을 보임.
- 여기에 일반조정률로만 산정한 자치구 조정교부금을 교부하면, 1인당 자주재원(자체재원+조정교부금)의 크기는 부평구가 가장 작고 그다음으로 남동구, 미추홀구, 서구, 계양구, 연수구, 중구, 동구의 순이 되고, 이 순위는 일반조정률 50%와 균형조정률 50%를 기준으로 자치구 조정교부금을 산정하여 교부할 때까지 변화하지 않음.
 - 그러나 일반조정률 40%, 균형조정률 60%를 기준으로 자치구 조정교부금을 산정하여 교부하면, 1인당 자주재원의 크기가 가장 작은 자치구는 남동구가 되고, 그다음으로 부평구, 서구, 미추홀구, 연수구, 계양구, 중구, 동구의 순이 되고 이 순위는 균형조정률만으로 산정한 자치구 조정교부금을 교부할 때까지 변화하지 않음.
- 즉, 1인당 자체재원의 순위는 자치구 조정교부금의 교부로 인하여 순위 변동을 겪게 됨.
- 그리고 일반조정률 100% 기준으로 산정한 경우부터 일반조정률 50%와 균형조정률 50%를 기준으로 자치구 조정교부금을 산정할 때까지 1인당 자주재원의 크기 순위는 변동하지 않음.
 - 그렇지만, 이를 일반조정률 40%와 균형조정률 60%를 기준으로 산정하게 되면 순위 변동이 발생하게 됨.

[표 4-28] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율별 1인당 자주재원 순위(2020년도 기준)

순서	자체재원	일반조정률 10	일반:균형 9:1~6:4	일반:균형 5:5	일반:균형 4:6	일반:균형 3:7~1:9	균형조정률 10
1	미추홀구	부평구	부평구	부평구	남동구	남동구	남동구
2	계양구	남동구	남동구	남동구	부평구	부평구	부평구
3	부평구	미추홀구	미추홀구	미추홀구	서 구	서 구	서 구
4	남동구	서 구	서 구	서 구	미추홀구	미추홀구	미추홀구
5	동 구	계양구	계양구	계양구	연수구	연수구	연수구
6	서 구	연수구	연수구	연수구	계양구	계양구	계양구
7	연수구	중 구	중 구	중 구	중 구	중 구	중 구
8	중 구	동 구	동 구	동 구	동 구	동 구	동 구

○ 여기서 2020년도 기준으로 일반조정률과 균형조정률의 혼합 비율에 따른 자치구 조정교부금의 자치구 간 재정조정효과를 측정해 [표 4-29]에 제시함.

- [표 4-29]에서 보는 바와 같이, 일반조정률 40%와 균형조정률 60%의 비율로 자치구 조정교부금을 교부하였을 경우의 재정조정계수가 0.4533으로 다른 비율과 비교하여 가장 높은 값을 보여줌.

- 이를 [표 4-28]과 연계하여 분석하면, 일반조정률 100%에서 일반조정률 50%와 균형조정률 50%까지의 비율로 자치구 조정교부금을 교부할 때까지 1인당 자주재원을 순위는 변동하지 않지만, 재정조정계수는 극대화되지 않음.

- 그리고 일반조정률 40%와 균형조정률 60%의 비율로 산정하여 교부할 경우 재정조정효과는 극대화되지만, 일반조정률의 비중을 낮추고 균형조정률의 비중을 높이게 되면 재정력 순위변동효과가 더 크게 작동하여 재정조정효과는 감소하게 됨.

○ 따라서 현행 인천광역시의 일반조정률 50%와 균형조정률 50%의 자치구 조정교부금의 산정방식은 2020년도에 한해서는 매우 적절한 방식이라고 할 수 있음.

- 2021년도의 경우도 [표 4-30]에서 보는 바와 같이 일반조정률 40%와 균형조정률 60%의 비율로 자치구 조정교부금을 산정하였을 때 가장 높은 재정조정효과가 발생함.

- 그러므로 현재의 일반조정률과 균형조정률을 50%씩 반영하는 제도를 일반조정률 40%, 균형조정률 60%로 반영하는 방식으로의 개선도 고려할 수 있을 것으로 판단됨.

[표 4-29] 일반조정률과 균형조정을 적용 비율에 따른 재정조정효과 비교(2020년도 기준)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
일반조정률	0.2337	0.1345	0.4248
일반 9 : 균형 1	0.2337	0.1332	0.4301
일반 8 : 균형 2	0.2337	0.1320	0.4355
일반 7 : 균형 3	0.2337	0.1307	0.4408
일반 6 : 균형 4	0.2337	0.1295	0.4461
일반 5 : 균형 5	0.2337	0.1282	0.4515
일반 4 : 균형 6	0.2337	0.1278	0.4533
일반 3 : 균형 7	0.2337	0.1282	0.4516
일반 2 : 균형 8	0.2337	0.1285	0.4501
일반 1 : 균형 9	0.2337	0.1289	0.4485
균형조정률	0.2337	0.1293	0.4469

주 : 인천광역시 자치구 조정교부금 산정내역을 토대로 산정한 값임.

[표 4-30] 일반조정률과 균형조정을 적용 비율에 따른 재정조정효과 비교(2021년도 기준)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
일반조정률	0.2182	0.1295	0.4065
일반 9 : 균형 1	0.2182	0.1275	0.4156
일반 8 : 균형 2	0.2182	0.1261	0.4218
일반 7 : 균형 3	0.2182	0.1252	0.4263
일반 6 : 균형 4	0.2182	0.1243	0.4304
일반 5 : 균형 5	0.2182	0.1236	0.4334
일반 4 : 균형 6	0.2182	0.1230	0.4360
일반 3 : 균형 7	0.2182	0.1234	0.4344
일반 2 : 균형 8	0.2182	0.1241	0.4311
일반 1 : 균형 9	0.2182	0.1253	0.4256
균형조정률	0.2182	0.1271	0.4176

주 : 인천광역시 자치구 조정교부금 산정내역을 토대로 산정한 값임.

- 참고로, 2018년도와 2019년도의 일반조정률과 균형조정률의 비율별 재정조정효과를 측정해 보면, [표 4-31] 및 [표 4-32]와 같음.
 - 2018년도와 2019년도의 경우에는 균형조정률을 100% 적용하였을 때 자치구 간 재정조정효과가 극대화되는 것으로 나타남.
 - 이는 2018년도와 2019년도에는 자치구 조정교부금의 교부로 인한 재정력 순위변동효과가 2020년도 및 2021년도와는 다르게 나타난다는 것을 의미함.
 - 즉, 2018년도와 2019년도의 재정력 순위변동효과는 2020년도 및 2021년도와 비교하여 작다는 것을 의미함.
 - 이를 확인하기 위하여 2020년도 기준으로 순위변동을 제시한 [표 4-28]과 동일한 방식으로 측정한 2019년도 기준의 [표 4-33]을 제시함.
 - [표 4-33]에서 보는 바와 같이, 2019년도의 재정력 순위변동효과는 미미하다는 것을 알 수 있음.
- 이상을 종합하면, 다음과 같이 정리할 수 있음.
 - 2019년도까지는 일반조정률과 균형조정률의 비율과 관계없이 재정력 순위변동효과보다 재정력 격차완화효과가 크게 작동하여, 균형조정률을 100% 적용한 경우 가장 높은 재정조정계수 값을 얻을 수 있었음.
 - 그러나, 2020년도부터는 균형조정률 40% 이상, 일반조정률 60% 이하의 비율을 적용하면, 재정력 순위변동효과가 재정력 격차완화효과보다 크게 나타나 도리어 재정조정계수의 값이 하락하는 결과를 얻게 됨.
 - 결과적으로 2020·2021년도의 경우는 일반조정률 40%, 균형조정률 60%를 적용할 때 인천광역시 자치구 간 재정조정효과는 극대화됨.
 - 따라서 현재 일반조정률 50% 대 균형조정률 50%를 적용하고 있는 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 조정률은 적정하다고 판단됨.
 - 자치구 간 재정조정효과를 극대화하기 위해서는 2020년도 및 2021년도의 경우는 일반조정률 40%, 균형조정률 60%를 적용하는 방안의 채택도 고려할 수 있을 것임.

[표 4-31] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율에 따른 재정조정효과 비교(2018년도 기준)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
일반조정률	0.2029	0.1353	0.3329
일반 9 : 균형 1	0.2029	0.1352	0.3338
일반 8 : 균형 2	0.2029	0.1350	0.3347
일반 7 : 균형 3	0.2029	0.1348	0.3355
일반 6 : 균형 4	0.2029	0.1346	0.3363
일반 5 : 균형 5	0.2029	0.1346	0.3365
일반 4 : 균형 6	0.2029	0.1346	0.3368
일반 3 : 균형 7	0.2029	0.1345	0.3370
일반 2 : 균형 8	0.2029	0.1345	0.3372
일반 1 : 균형 9	0.2029	0.1344	0.3374
균형조정률	0.2029	0.1344	0.3376

주 : 인천광역시 자치구 조정교부금 산정내역을 토대로 산정한 값임.

[표 4-32] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율에 따른 재정조정효과 비교(2019년도 기준)

구분	자체재원(지방세+세외수입) 지니계수 (A)	자체재원+조정교부금 지니계수 (B)	재정조정계수 (1-(B/A))
일반조정률	0.2135	0.1356	0.3650
일반 9 : 균형 1	0.2135	0.1353	0.3665
일반 8 : 균형 2	0.2135	0.1350	0.3679
일반 7 : 균형 3	0.2135	0.1347	0.3693
일반 6 : 균형 4	0.2135	0.1344	0.3707
일반 5 : 균형 5	0.2135	0.1341	0.3720
일반 4 : 균형 6	0.2135	0.1338	0.3734
일반 3 : 균형 7	0.2135	0.1335	0.3748
일반 2 : 균형 8	0.2135	0.1333	0.3755
일반 1 : 균형 9	0.2135	0.1332	0.3762
균형조정률	0.2135	0.1330	0.3769

주 : 인천광역시 자치구 조정교부금 산정내역을 토대로 산정한 값임.

[표 4-33] 일반조정률과 균형조정률 적용 비율별 1인당 자주재원 순위(2019년도 기준)

순서	자체재원	일반조정률 10	일반:균형 9:1~5:5	일반:균형 4:6	일반:균형 3:7~1:9	균형조정률 10
1	미추홀구	부평구	부평구	부평구	남동구	남동구
2	부평구	남동구	남동구	남동구	부평구	부평구
3	계양구	미추홀구	미추홀구	미추홀구	미추홀구	미추홀구
4	남동구	연수구	연수구	연수구	연수구	연수구
5	연수구	계양구	서 구	서 구	서 구	서 구
6	동 구	서 구	계양구	계양구	계양구	계양구
7	서 구	중 구	중 구	중 구	중 구	중 구
8	중 구	동 구	동 구	동 구	동 구	동 구

- 이상을 통해 해석 확인 가능한 것은 2019년도까지는 인천광역시 자치구 간의 재정력 격차가 커서, 균형조정률을 적용하였을 때, 자치구 간의 재정조정효과가 극대화되었다는 것임.
- 그러나, 2020년도 이후에는 자치구 간의 재정력 격차가 축소되어 균형조정률을 100% 적용하는 경우보다는 일반조정률과 일정비율 같이 적용하는 경우 자치구 간의 재정조정효과가 극대화됨을 알 수 있었음.
 - 자치구 간 재정력 격차 축소의 원인으로는 부동산교부세의 증가, 지방세 법령 개정으로 인한 자치구세수 증가 등에 따른 자치구의 자주재원 규모 증가에 있다고 볼 수 있음.
- 또한, 인천광역시는 타 광역시와 비교하여 상대적으로 자치구 간의 행정구역 면적 및 인구 규모의 격차가 크고, 경제자유구역이 적용되는 자치구와 그렇지 않은 자치구가 혼재하는 등의 지역적 특색을 갖고 있으므로, 균형조정률과 일반조정률을 일정비율씩 반영하는 경우에 자치구 간 재정조정효과가 극대화되는 것으로 판단됨.

4. 측정단위 개선방안

1) 측정단위 개선방안 도출 방법

❖ 현행 측정단위의 상관관계 분석 및 상관관계수의 의미

- 현재 인천광역시 자치구 조정교부금 산정을 위한 기준재정수요를 12개 측정분야 및 부문에 16개 비용으로 구분하고, 이를 12개 측정단위로 포착하고 있음.
- [표 4-34]에서 보는 바와 같이, 12개의 측정단위 중 11개의 측정단위는 1번씩 사용되고 있고, 인구수 측정단위만 5개의 비용을 산정하는 데 이용되고 있음.

[표 4-34] 현행 인천광역시 측정항목별 측정단위 및 연도별 상관도(2016~2020년도)

측정항목		측정단위	측정단위 연도별 상관도				
분야	부문		2016	2017	2018	2019	2020
일반공공행정	일반행정비	인구수	0.771	0.801	0.784	0.672	0.513
공공질서 및 안전	민방위비	인구수	0.754	0.850	0.902	0.923	0.982
교육	평생·직업교육비	학교수	0.964	0.798	0.808	0.752	0.812
문화 및 관광	문화예술·관광비	인구수	0.047	0.302	0.463	0.441	0.503
환경보호	청소행정비	쓰레기배출량	0.843	0.813	0.885	0.946	0.945
사회복지	국민기초생활보장비	기초생활수급자	선보전		0.973	0.969	0.937
		노인수			0.976	0.984	0.974
		장애인수			0.796	0.922	0.815
		영유아수			0.952	0.942	0.951
		인구수			0.734	0.804	0.801
보건	보건위생비	인구수	0.934	0.930	0.730	0.841	0.839
농림해양수산	농수산비	행정구역 면적	0.822	0.796	0.736	0.663	0.781
산업 및 중소기업	지역경제비	사업체수	0.564	0.679	0.701	0.767	0.562
수송 및 교통	교통관리비	개설도로면적	0.323	0.259	0.523	0.604	0.621
국토 및 지역개발	도시행정비	공시지가 총액	0.347	-0.149	0.354	0.501	0.488
기타	행정운영비	공무원수	0.986	0.973	0.975	0.987	0.964

- 인천광역시가 사용 중인 12개의 측정단위는 각각의 측정항목에 대한 2016~2020년도의 상관계수를 살펴 보았을 때, 일부를 제외하고는 해당 측정항목의 수요를 포착하기 위한 측정단위로써 적절하게 선정된 것으로 판단됨.
 - 특히, 사회복지 분야 측정항목과 측정단위의 상관계수는 상당히 높게 나타남.
- 그러나 2017년도 국토 및 지역개발분야 도시행정비 부문을 측정하기 위한 공시지가 총액의 상관계수 값은 -0.149임.
 - 이는 2017년도의 경우 공시지가가 낮은 자치구일수록 도시행정비의 재정수요가 많이 반영되었다는 것을 의미함.
 - 그리고, 2017년도 이외의 연도에 있어서도 도시행정비와 공시지가 총액의 상관도는 높다고 할 수 없음.
 - 이와 같은 측정항목의 측정단위는 다른 측정단위로 교체하여 해당 측정항목의 자치구 재정수요가 정확히 산정되도록 개선하여야 할 것임.
- 측정단위는 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위한 것임.
 - 합리적으로 측정한다는 의미는 해당 측정항목의 자치구 세출 예산을 가장 잘 설명하는 측정단위를 그 측정항목의 측정단위로 선정하여야 한다는 것을 의미함.
 - 가장 잘 설명한다는 의미는 해당 측정항목과 측정단위의 상관관계가 높다는 것을 의미함.
 - 즉, 측정항목과 측정단위의 상관계수가 높으면 높을수록 해당 측정항목의 자치구 재정수요를 가장 잘 설명하는 측정단위가 될 것임.
- 상관계수는 비교하고자 하는 두 변수의 함께 변하는 정도를 두 변수가 각각 변하는 정도로 나눈 값으로 그 값이 +1이면 완전 동일하게 변화하는 것이고, 전혀 다르게 변화하면 '0', 반대 방향으로 완전히 동일하게 변화하면 -1의 값을 보임.
 - 즉, 상관계수(r)가 $0 < r \leq 1$ 이면 양의 상관관계, $-1 \leq r < 0$ 이면 음의 상관관계, $r=0$ 이면 무상관이라고 하며, r의 범위에 따라 다음과 같이 해석함.
 - r이 -1.0과 -0.7 사이이면, 강한 음적 선형관계
 - r이 -0.7과 -0.3 사이이면, 뚜렷한 음적 선형관계
 - r이 -0.3과 -0.1 사이이면, 약한 음적 선형관계

- r 이 -0.1과 +0.1 사이이면, 거의 무시될 수 있는 선형관계
- r 이 +0.1과 +0.3 사이이면, 약한 양적 선형관계
- r 이 +0.3과 +0.7 사이이면, 뚜렷한 양적 선형관계
- r 이 +0.7과 +1.0 사이이면, 강한 양적 선형관계로 해석함.

❖ 측정항목 선정

- 이에 따라, 여기서는 상관도를 기준으로 인천광역시 측정항목별 측정단위를 선정하여야 하지만, 그에 앞서 측정분야 및 측정항목을 결정하여야 함.
- 왜냐하면, 측정항목이 결정되어야 그 측정항목에 가장 적합한 즉, 상관도가 가장 높은 측정단위를 선택할 수 있기 때문임.
- 측정항목은 우선, 인천광역시에서 현재 사용하고 있는 12개 분야, 12개 부문, 16개 비용은 그대로 유지하는 것을 원칙으로 함.
 - 왜냐하면, 첫째 [표 4-34]에서 보는 바와 같이 국토 미 지역개발 분야 도시행정비의 2017년도 상관계수를 제외하고는 뚜렷한 양적 선형관계 또는 강항 양적 선형관계를 보이기 때문에 측정단위 변경의 의미가 크지 않을 것으로 판단됨.
 - 둘째, 측정항목을 변경하면 자치구별 조정교부금의 규모에 큰 변화가 발생하여 자치구의 제도 변경 수용성이 저해될 수 있기 때문임.
- 측정항목과 측정단위와의 상관계수는 일반공공행정 분야는 지방의회비와 일반관리비, 수송 및 교통 분야는 도로관리비와 교통관리비로 구분하여 측정하기로 함.
 - 이는 일반공공행정을 구성하는 지방의회비와 일반관리비, 수송 및 교통 분야를 구성하는 도로관리비와 교통관리비와 높은 상관도를 보이는 측정단위를 보다 세밀하게 분석해 내기 위함임.
 - 또한, 행정안전부 권고안에 따르면, 일반공공행정 분야를 지방의회비와 일반관리비, 수송 및 교통 분야는 도로관리비와 교통관리비로 구분하고 있으므로, 인천광역시에서의 분리 가능성 검토하기 위함에도 목적이 있음.
- [표 4-35]는 인천광역시와 특별·광역시와 현재 분류하고 있는 측정분야 및 측정항목, 그리고 행정안전부가 권고한 측정분야 및 측정항목을 나타낸 것임.

○ 즉, [표 4-35]가 제시하고 있는 12개 측정분야, 18개 측정항목으로 구분하여 측정단위의 상관도를 분석하기로 함.

[표 4-35] 행정안전부 권고안 및 현행 특별·광역시의 측정항목 및 측정세항

측정분야	측정항목	인천	서울	부산	대구	광주	대전	울산	행안부
측정항목수		16	18	17	19	18	19	18	16
1. 일반공공행정	① 지방의회비	○	○	○	○	○	○	○	○
	② 일반관리비		○	○	○○	○	○	○	○
2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비	○	○	○	○	○	○	○	○
3. 교육	④ 평생·직업교육비	○	○		○	○	○		
4. 문화 및 관광	⑤ 문화관광비	○	○	○	○	○	○	○	○
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	○	○	○	○	○	○○	○	○
6. 사회복지	⑦ 일반사회복지비	○	○	○	○	○	○	○	○
	⑧ 기초생활보장비	○	○	○	○	○	○	○	○
	⑨ 아동청소년복지비	○	○○	○	○	○	○	○	○
	⑩ 노인복지비	○	○	○	○	○	○	○	○
	⑪ 장애인복지비	○	○	○	○	○	○	○	○
7. 보건	⑫ 보건위생비	○	○	○	○	○	○	○	○
8. 농림해양수산	⑬ 농수산비	○	○	○		○	○	○○	
9. 산업 및 중소기업	⑭ 산업경제비	○		○	○	○	○	○	○
10. 수송 및 교통	⑮ 도로관리비	○	○	○	○	○	○	○	○
	⑯ 교통관리비		○	○	○	○	○	○	○
11. 국토 및 지역개발	⑰ 지역개발비	○	○	○	○○	○	○	○	○
12. 기타	⑱ 인건비	○	○	○	○	○	○	○	○

주 : 1) 서울특별시: 사회복지 분야에 위의 5개 분야 이외에 보육사업비를 측정항목으로 두고 있으며, 농림해양수산 분야와 산업 및 중소기업 분야는 통합하여 산업경제비 하나의 측정항목으로 산정하고 있음.

2) 대구광역시는 일반공공행정 분야를 입법 및 선거관리비, 인건비, 일반관리비, 동행정비로 구분하고 있고, 국토 및 지역개발 분야는 지역개발비와 공원녹지비로 구분하고 있음.

3) 대전광역시는 환경보호 분야를 폐기물관련비 및 환경보호비로 구분하고 있음.

4) 울산광역시는 농림해양수산 분야를 농수산비 및 임업비로 구분하고 있음.

❖ 측정단위 선정

- 측정항목별 측정단위는 다음과 같은 기준으로 선정함.
 - 측정단위는 첫째, 인천광역시에서 현재 사용하고 있는 측정단위, 둘째, 다른 특별·광역시에서 사용하고 있는 측정항목별 측정단위([표 2-37] 참고), 셋째, 2015년 행정안전부가 권고한 측정항목별 측정단위([표 2-38] 참고)를 대상으로 상관도를 분석하기로 함.
- 인천광역시 및 특별·광역시에서 현재 사용 중인 측정단위와 행정안전부에서 권고한 측정단위를 취합하면 총 34개에 달함.
 - 인천광역시의 12개 측정단위와 다른 특별·광역시에서 사용하고 있는 20여개 측정단위, 그리고 행정안전부 권고 19개 측정단위 중에서 중복되는 것을 제외하고 총 34개의 측정단위를 선정함.
- 이상에서 살펴본 바와 같이 총 18개 측정항목과 34개 측정단위의 상관관계를 측정한 결과는 다음의 [표 4-36]~[표 4-38]에 정리된 것과 같음.
 - 표에서 음영 처리한 부분은 해당 측정항목과의 상관계수가 상대적으로 높은 측정단위를 의미하고, 그중 고딕으로 처리한 측정단위는 해당 측정항목과 가장 높은 상관계수를 보이는 측정단위임.
- [표 4-36]~[표 4-38]이 제시하는 상관계수 산정 방법은 2020년 측정단위의 값과 2020년도의 당초 예산과의 상관도를 측정한 것임.
 - 그러나 [표 4-34]의 상관계수는 해당연도의 기준재정수요액을 산정하기 위하여 세출 예산을 3개년도 가중평균한 값과 측정단위의 상관도를 측정한 값이므로 [표 4-36]~[표 4-38]의 상관계수와는 다른 값을 보임.
 - 예를 들어, [표 4-34]의 평생·직업교육비와 학교수의 2020년도 상관계수는 0.812인데 2020년도 기준으로 산정한 [표 4-36]의 상관계수 값은 0.803임.

[표 4-36] 측정항목별 측정단위 상관계수: 지방의회비~환경보호비(2020년도 기준)

구분	지방의회비	일반관리비	안전관리비	평생·직업교육비	문화관광비	환경보호비
지방의원수	0.857	0.517	0.748	0.686	0.584	0.875
인구수	0.854	0.556	0.810	0.799	0.547	0.935
행정구역면적(km ²)	-0.137	0.647	-0.183	0.055	-0.080	0.362
통수	0.846	0.397	0.782	0.750	0.367	0.864
세대수	0.844	0.528	0.786	0.736	0.488	0.938
가구수	0.848	0.553	0.814	0.763	0.576	0.941
민방위대원수	0.833	0.613	0.734	0.734	0.487	0.952
학교수	0.814	0.646	0.797	0.803	0.685	0.934
학생수	0.810	0.713	0.747	0.876	0.554	0.936
평생교육학습자수	0.428	0.382	0.441	0.742	0.197	0.360
사업체종사자수	0.810	0.656	0.580	0.673	0.319	0.877
사업체수	0.823	0.557	0.634	0.637	0.360	0.891
쓰레기배출량(톤/일)	0.748	0.246	0.436	0.420	0.119	0.538
하수도연장(km)	0.430	0.896	0.185	0.491	0.105	0.796
기초생활수급권자수	0.818	0.246	0.740	0.499	0.459	0.770
영유아수(0~5세)	0.705	0.803	0.628	0.857	0.469	0.915
영유아아동청소년수(0~18세 미만)	0.822	0.679	0.776	0.922	0.553	0.906
노인인구수	0.823	0.315	0.738	0.530	0.419	0.813
등록장애인수	0.829	0.402	0.737	0.597	0.468	0.856
농어업종사자수	0.118	0.029	0.477	0.600	0.345	0.169
농가수	0.452	0.038	0.700	0.688	0.565	0.298
임야면적(km ²)	-0.173	0.674	-0.275	-0.041	-0.040	0.385
경지면적(km ²)	-0.330	-0.047	-0.153	-0.130	-0.214	0.060
개설도로면적(km ²)	0.329	0.888	0.101	0.480	0.086	0.732
미개설도로면적(km ²)	0.036	-0.097	0.051	-0.348	0.331	0.036
공시지가총액(억원)	0.410	0.864	0.360	0.659	0.317	0.728
자동차대수	0.573	0.194	0.716	0.657	0.419	0.694
공원면적(km ²)	0.166	0.260	0.411	0.646	0.240	0.263
녹지대면적(km ²)	0.729	0.336	0.562	0.737	0.248	0.490
하천연장(km)	0.256	0.769	0.079	0.443	0.158	0.642
주거환경개선사업면적(km ²)	0.090	0.369	0.100	0.107	-0.183	0.504
도시계획면적(km ²)	-0.043	0.687	-0.121	0.156	0.017	0.394
재래시장면적(km ²)	-0.343	-0.302	-0.616	-0.435	-0.382	-0.634
공무원수	0.809	0.458	0.718	0.564	0.450	0.900

주 : 사업체수 및 사업체종사자수의 상관계수는 2019년 통계를 토대로 산정한 값임.

[표 4-37] 측정항목별 측정단위 상관계수: 일반사회복지비~보건위생비(2020년도 기준)

구분	일반사회복지비	기초생활보장비	아동청소년복지비	노인복지비	장애인복지비	보건위생비
지방의원수	0.704	0.851	0.885	0.970	0.959	0.795
인구수	0.810	0.755	0.929	0.940	0.942	0.873
행정구역면적(km ²)	0.216	-0.235	0.111	-0.142	0.083	0.216
통수	0.877	0.691	0.850	0.934	0.876	0.825
세대수	0.802	0.768	0.886	0.958	0.936	0.847
가구수	0.762	0.793	0.917	0.952	0.943	0.870
민방위대원수	0.807	0.747	0.891	0.934	0.951	0.837
학교수	0.719	0.755	0.954	0.869	0.913	0.927
학생수	0.827	0.617	0.935	0.807	0.885	0.901
평생교육학습자수	0.524	-0.053	0.409	0.101	0.140	0.612
사업체종사자수	0.825	0.605	0.759	0.797	0.820	0.814
사업체수	0.821	0.725	0.813	0.923	0.922	0.768
쓰레기배출량(톤/일)	0.652	0.565	0.483	0.699	0.589	0.589
하수도연장(km)	0.733	0.225	0.600	0.460	0.685	0.538
기초생활수급권자수	0.612	0.889	0.732	0.987	0.852	0.722
영유아수(0~5세)	0.831	0.478	0.927	0.701	0.851	0.807
영유아아동청소년수(0~18세 미만)	0.829	0.588	0.895	0.785	0.853	0.897
노인인구수	0.645	0.853	0.725	0.978	0.857	0.722
등록장애인수	0.706	0.846	0.813	0.990	0.924	0.752
농어업종사자수	0.284	-0.094	0.416	0.015	0.052	0.439
농가수	0.316	0.274	0.541	0.291	0.218	0.678
임야면적(km ²)	0.239	-0.124	0.208	-0.028	0.267	0.122
경지면적(km ²)	0.215	-0.246	0.096	-0.075	0.035	-0.011
개설도로면적(km ²)	0.729	0.147	0.617	0.409	0.703	0.411
미개설도로면적(km ²)	-0.352	0.439	-0.031	0.162	0.039	0.153
공시지가총액(억원)	0.569	0.131	0.580	0.279	0.470	0.675
자동차대수	0.762	0.551	0.860	0.786	0.782	0.701
공원면적(km ²)	0.354	-0.184	0.361	-0.048	0.021	0.493
녹지대면적(km ²)	0.668	0.313	0.536	0.457	0.401	0.735
하천연장(km)	0.699	0.158	0.675	0.404	0.724	0.365
주거환경개선사업면적(km ²)	0.378	0.084	0.196	0.314	0.376	0.099
도시계획면적(km ²)	0.277	-0.167	0.214	-0.078	0.163	0.292
재래시장면적(km ²)	-0.340	-0.327	-0.466	-0.392	-0.320	-0.728
공무원수	0.701	0.836	0.794	0.977	0.914	0.782

주: 사업체수 및 사업체종사자수의 상관계수는 2019년 통계를 토대로 산정한 값임.

[표 4-38] 측정항목별 측정단위 상관계수: 농수산비~인건비(2020년도 기준)

구분	농수산비	산업경제비	도로관리비	교통관리비	지역개발비	인건비
지방의원수	-0.220	0.261	0.792	-0.199	0.314	0.956
인구수	-0.147	0.244	0.851	-0.025	0.348	0.922
행정구역면적(km ²)	0.788	-0.306	0.357	0.672	0.642	0.118
통수	-0.227	0.199	0.746	0.027	0.373	0.885
세대수	-0.195	0.176	0.808	-0.060	0.362	0.948
가구수	-0.176	0.235	0.849	-0.064	0.346	0.934
민방위대원수	-0.110	0.156	0.827	-0.043	0.396	0.962
학교수	0.024	0.345	0.958	0.129	0.480	0.867
학생수	0.078	0.280	0.925	0.194	0.443	0.841
평생교육학습자수	0.245	0.431	0.577	0.821	0.442	0.092
사업체종사자수	0.044	0.165	0.808	0.257	0.665	0.890
사업체수	-0.113	0.113	0.750	-0.033	0.473	0.969
쓰레기배출량(톤/일)	-0.200	0.248	0.511	0.185	0.626	0.710
하수도연장(km)	0.497	-0.201	0.654	0.281	0.565	0.714
기초생활수급권자수	-0.433	0.212	0.640	-0.238	0.340	0.915
영유아수(0~5세)	0.205	0.159	0.866	0.175	0.359	0.788
영유아아동청소년수(0~18세 미만)	0.029	0.321	0.905	0.190	0.372	0.798
노인인구수	-0.442	0.145	0.633	-0.254	0.299	0.935
등록장애인수	-0.324	0.163	0.702	-0.234	0.307	0.960
농어업종사자수	0.222	0.410	0.421	0.552	0.033	-0.158
농가수	-0.015	0.685	0.622	0.556	0.287	0.082
임야면적(km ²)	0.865	-0.402	0.334	0.378	0.554	0.250
경지면적(km ²)	0.564	-0.310	0.049	0.373	0.290	-0.069
개설도로면적(km ²)	0.562	-0.267	0.568	0.103	0.344	0.661
미개설도로면적(km ²)	-0.015	0.185	0.188	0.114	0.561	0.140
공시지가총액(억원)	0.499	0.077	0.766	0.595	0.561	0.458
자동차대수	-0.024	0.205	0.671	0.039	0.228	0.648
공원면적(km ²)	0.323	0.331	0.478	0.750	0.212	-0.110
녹지대면적(km ²)	-0.005	0.519	0.662	0.628	0.618	0.428
하천연장(km)	0.656	-0.186	0.561	0.067	0.309	0.597
주거환경개선사업면적(km ²)	-0.078	-0.598	0.067	-0.338	-0.157	0.455
도시계획면적(km ²)	0.813	-0.180	0.450	0.692	0.679	0.167
재래시장면적(km ²)	-0.072	-0.127	-0.662	-0.576	-0.571	-0.356
공무원수	-0.262	0.112	0.736	-0.141	0.421	0.978

주: 사업체수 및 사업체종사자수의 상관계수는 2019년 통계를 토대로 산정한 값임.

❖ 기준재정수요에서 차지하는 측정항목별 비중

○ 2019~2021년도 기준 인천광역시 자치구 조정교부금 기준재정수요에서 차지하는 측정항목별 비중은 다음의 [표 4-39]와 같음.

- 가장 높은 비중을 보이는 측정항목은 인건비로 32.20~35.23% 수준임.
- 그 다음은 일반관리비 13.11~13.57%이며, 뒤이어 환경보호비 8.64~8.94%, 노인복지비 6.23~6.94%, 지역개발비 6.33~6.49%, 아동청소년복지비 5.21~5.69% 등임.
- 이러한 6.0% 초과 비중을 보이는 6개 측정항목은 매년 73.47~74.91%의 비중을 이루는 것으로 분석됨.

[표 4-39] 측정항목별 예산 비중

측정항목		기준재정수요액 비중			자치구 평균 세출예산(2020)
		2019	2020	2021	
1. 일반공공행정	① 지방의회비	0.57	0.62	0.54	5.6
	② 일반관리비	13.11	13.57	13.37	
2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비	1.55	1.48	1.43	0.8
3. 교육	④ 평생·직업교육비	3.75	4.01	4.08	1.7
4. 문화 및 관광	⑤ 문화관광비	4.64	4.91	4.98	2.8
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	8.64	8.83	8.94	5.9
6. 사회복지	⑦ 일반사회복지비	3.31	3.79	4.04	56.8
	⑧ 기초생활보장비	0.88	0.88	0.92	
	⑨ 아동청소년복지비	5.21	5.42	5.69	
	⑩ 노인복지비	6.23	6.36	6.94	
	⑪ 장애인복지비	1.84	2.34	2.46	
7. 보건	⑫ 보건위생비	2.25	2.15	2.11	2.3
8. 농림해양수산	⑬ 농수산비	0.79	0.84	0.90	0.7
9. 산업 및 중소기업	⑭ 산업경제비	0.62	0.63	0.71	0.6
10. 수송 및 교통	⑮ 도로관리비	2.93	2.27	2.56	4.1
	⑯ 교통관리비	1.95	2.27	1.79	
11. 국토 및 지역개발	⑰ 지역개발비	6.49	6.34	6.33	5.1
12. 기타	⑱ 인건비	35.23	33.29	32.20	13.7
6% 초과 비중 ②+⑤+⑧+⑨+⑬+⑯ 의 합		74.91	73.81	73.47	87.1

2) 측정항목별 상관도 분석(2018~2020년도)

❖ 일반공공행정 분야

- 현재 인천광역시를 비롯한 모든 특별·광역시에서 사용 중인 일반공공행정 분야의 측정항목과 행정안전부에서 권고하는 측정항목은 [표 4-40]에서 보는 바와 같음.
- 즉, 일반공공행정 분야의 지방의회비 측정항목의 측정단위로는 인천광역시를 제외한 모든 특별·광역시 및 행정안전부 모두 지방의원수만을 측정단위로 사용하고 있음.
- 또한 일반관리비 측정항목의 측정단위로는 인구수, 행정구역면적, 지방공무원수를 사용하고 있음.
- 대구광역시만 일반공공행정에 동행정비 분야를 두고 통수를 측정단위로 산정하고 있음.
- 대구광역시를 제외한 다른 모든 특별·광역시가 기타 분야로 구분하여 인건비 측정항목을 공무원수로 측정하고 있으나, 대구광역시는 인건비를 일반공공행정 분야에 포함시켜 재정 수요를 산정하고 있음.

[표 4-40] 일반공공행정 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	지방의회비	지방의원수
	일반관리비	인구수, 행정구역면적
부산	지방의회비	지방의원수
	일반관리비	인구수
대구	입법 및 선거관리비	기초의회의원수
	인건비	지방공무원수
	일반관리비	지방공무원수
	동행정비	통수
인천	일반행정비	인구수
광주	지방의회비	지방의원수
	일반관리비	인구수(70), 행정구역면적(30)
대전	입법 및 선거관리	지방의원수
	일반행정	인구수, 행정구역면적
울산	입법 및 선거관리비	지방의원수
	일반관리비	인구수
행정안전부	지방의회비	지방의원수
	일반관리비	인구수, 행정구역면적

① 지방의회비

- 측정항목 지방의회비의 측정단위를 선정하기 위하여 먼저 [표 4-40]에서 제시하고 있는 34개 측정단위 중 지방의회비와 상관계수가 높은 측정단위를 보면, 지방의원수, 인구수, 가구수임.
- 이들은 모두 인구 관련 지표라 할 수 있음.
- 이들 3개 지표의 2018~2020년도에 있어서의 상관도를 분석하면, 다음의 [표 4-41]에서 보는 바와 같이 지방의원수 측정단위가 가장 높음.
- 그리고 인천광역시를 제외한 모든 특별·광역시에서 지방의원수를 측정단위로 사용하고 있으며, 행정안전부도 지방의원수를 권고하고 있으므로 지방의회비 측정항목의 측정단위로는 지방의원수가 가장 적합한 것으로 판단됨.
- 물론, 이는 일반공공행정 분야를 지방의회비와 일반관리비로 구분하여 측정단위를 선정한다고 가정한 경우임.
- 그러나, [표 4-39]에서 보는 바와 같이, 자치구 평균 0.54%의 비중을 보이는 지방의회비를 별도의 측정항목으로 분리할 필요성은 커 보이지 않음.

[표 4-41] 지방의회비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
지방의원수	0.927	0.833	0.857
인구수	0.897	0.833	0.854
가구수	0.914	0.801	0.848

② 일반관리비

- 일반관리비 측정항목의 측정단위로 서울특별시, 광주광역시, 대전광역시, 행정안전부는 인구수와 행정구역면적, 부산광역시와 울산광역시는 인구수, 대구광역시는 지방공무원수를 사용하고 있음.
- 그리고 [표 4-36]에서 보는 바와 같이, 하수도연장, 개설도로면적, 공시지가총액이 인천광역시 일반관리비와 높은 상관도를 보이는 측정단위로 분석됨.

- 따라서 인구수, 행정구역면적, 지방공무원수, 하수도연장, 개설도로면적, 공시지가총액 각각과 일반관리비와의 2018~2020년도 상관도를 측정해 보면, 다음의 [표 4-42] 처럼 [표 4-36]과 유사한 결과를 얻음.
- 2018년도는 행정구역면적, 2019년도는 공시지가총액, 2020년도는 하수도연장이 가장 높은 상관도를 보이지만, 연도간에 있어서 차이가 가장 작고, 그 값의 크기가 평균적으로 큰 측정단위는 공시지가총액으로 판단됨.

[표 4-42] 일반관리비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
인구수	0.172	0.296	0.556
행정구역면적(km ²)	0.867	0.606	0.647
하수도연장(km)	0.811	0.629	0.896
개설도로면적(km ²)	0.626	0.514	0.888
공시지가총액(억원)	0.836	0.915	0.864
공무원수	0.188	0.144	0.458

❖ 공공질서 및 안전 분야

- 공공질서 및 안전 분야의 측정항목으로는 행정안전부 및 모든 특별·광역시에는 안전관리비 측정항목만을 설정하고 있으며, 그 측정단위는 [표 4-43]에서 보는 바와 같음.
- 즉, 사업체종사자수, 세대수, 행정구역면적, 민방위대원수, 인구수를 측정단위로 사용하고 있음.

[표 4-43] 공공질서 및 안전 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	안전관리비	사업체종사자수, 세대수
부산	안전관리비	행정구역면적
대구	안전관리비	민방위대원수
인천	민방위비	인구수
광주	안전관리비	민방위대원수(90), 행정구역면적(10)
대전	공공질서 및 안전	민방위대원수, 행정구역면적
울산	안전관리비	인구수
행정안전부	안전관리비	민방위대원수 또는 세대수

- 또한, [표 4-36]에서 보는 바와 같이 인천광역시 안전관리비 측정항목과 높은 상관관계를 보이는 측정단위는 인구수, 통수, 세대수, 가구수, 민방위대원수, 학교수임.

③ 안전관리비

- 따라서 측정단위 인구수, 세대수, 가구수, 통수, 학교수, 사업체종사자수, 행정구역면적, 민방위대원수와 측정항목 안전관리비와의 2018~2020년도 상관도를 분석한 결과 다음의 [표 4-44]와 같은 결과를 얻었음.
 - 2018년도는 민방위대원수, 2019·2020년도는 가구수가 가장 높은 상관도를 보임.
 - 안전관리비의 측정단위로 표에서 보는 바와 같이 인구수도 높은 상관도를 보이고 연도간에 있어서 안정성도 존재함.
 - 따라서, 안전관리비의 측정단위로는 인구수 또는 가구수가 적절할 것으로 판단됨.

[표 4-44] 안전관리비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
인구수	0.920	0.845	0.810
세대수	0.930	0.843	0.786
가구수	0.921	0.851	0.814
통수	0.873	0.850	0.782
학교수	0.813	0.793	0.797
민방위대원수	0.952	0.799	0.734
행정구역면적(km ²)	0.045	-0.185	-0.183
사업체종사자수	0.798	0.695	0.580

❖ 교육 분야

- 교육 분야의 측정항목으로는 서울특별시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시는 교육지원비 측정항목만을 설정하고 있으며, 행정안전부 및 부산광역시는 교육 분야 재정수요는 측정하지 않고 있고, 울산광역시는 사회복지 및 교육 분야로 묶어서 측정항목을 제시하고 있음.
 - 서울특별시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시는 측정단위로 학생수, 인구수, 평생교육학습자수, 행정구역면적을 사용하고 있음.

[표 4-45] 교육 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	교육지원비	학생수
부산	-	-
대구	교육비	인구수
인천	평생·직업교육비	학생수
광주	교육지원비	평생교육학습자수
대전	교육	학생수, 행정구역면적
울산	-	-
행정안전부	-	-

- 또한, [표 4-36]에서 보는 바와 같이 인천광역시 교육 분야 평생·직업교육비와 높은 상관관계를 보이는 측정단위는 인구수, 학교수, 학생수, 평생교육학습자수, 영유아수(0~5세), 영유아아동청소년수(0~18세 미만)임.

④ 평생·직업교육비

- 이에 따라 인구수, 학교수, 학생수, 평생교육학습자수, 영유아수(0~5세), 영유아아동 청소년수(0~18세 미만), 행정구역면적과 평생·직업교육비의 상관도 분석결과는 다음의 [표 4-46]과 같음.

[표 4-46] 평생·직업교육비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
인구수	0.731	0.819	0.799
학교수	0.664	0.858	0.803
학생수	0.754	0.925	0.876
평생교육학습자수	0.346	0.748	0.742
영유아수(0~5세)	0.761	0.905	0.857
영유아아동청소년수(0~18세 미만)	0.764	0.698	0.922
행정구역면적(km ²)	0.070	0.281	0.055

- 2018년도 및 2019년도는 학생수, 2020년도는 영유아아동청소년수(0~18세 미만)이 가장 높은 상관도를 보임.
- 그 외 인구수, 학교수, 영유아수(0~5세)도 평생·직업교육비와 높은 상관도를 보임.

- 따라서 평생·직업육비의 측정단위로는 인구수, 학생수, 학교수, 영유아수(0~5세), 영유아아동청소년수(0~18세 미만) 중 선택할 수 있을 것임.

❖ 문화 및 관광 분야

- 문화 및 관광 분야의 측정항목으로는 행정안전부를 포함한 모든 특별·광역시·광역시(예술)관광비 측정항목만 설정하고, 부산광역시를 제외한 행정안전부 포함 모든 특별·광역시는 인구수를 측정단위로 사용하고 있음.
- 부산광역시만 민방위대원수를 측정단위로 사용하고 있음.
- 그리고, [표 4-36]에서 보는 바와 같이, 인천광역시 평생·직업교육비와 높은 상관도를 보이는 측정단위는 인구수, 가구수, 학교수임.

[표 4-47] 문화 및 관광 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	문화체육비	인구수
부산	문화관광비	민방위대원수
대구	문화체육비	인구수
인천	문화예술·관광비	인구수
광주	문화관광비	인구수
대전	문화 및 관광	인구수
울산	문화관광비	인구수
행정안전부	문화관광비	인구수

⑤ 문화관광비

- 따라서 인구수, 가구수, 학교수, 민방위대원수와 측정항목 평생·직업교육비의 상관도 분석을 실시함.
- 그 결과, 상관계수의 값은 전 분석 기간에 있어서 학교수가 가장 높게 나타나, 학교수가 문화관광비의 재정수요를 측정하는 단위로 가장 적합한 것으로 분석됨.
- 그러나, [표 4-47]에서 보는 바와 같이, 부산시를 제외한 모든 특별·광역시(행안부 포함)는 문화관광비 측정단위로 인구수를 채택하고 있음.

- 인구수의 상관계수 값이 2018년도에는 낮게 나타나지만, 이후 상승 추세를 보이고 있으며, 문화관광비의 설정 목적을 고려할 때, 학교수보다는 인구수가 문화관광비의 측정단위로는 더 적절하다고 판단됨.

[표 4-48] 문화관광비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
인구수	0.327	0.530	0.547
가구수	0.335	0.547	0.576
학교수	0.538	0.683	0.685
민방위대원수	0.307	0.484	0.487

❖ 환경보호 분야

- 현재 대전광역시를 제외한 모든 특별·광역시(행정안전부 포함)에서 중인 환경보호 분야의 측정항목은 환경보호비임.
- 인천광역시는 환경보호 분야 측정항목을 청소행정비라 칭하고, 대전광역시는 환경보호 분야를 폐기물과 환경보호 구분하여 재정수요를 산정하고 있음.
- 행정안전부 및 특별·광역시에서 환경보호 분야 측정단위로 사용하고 있는 것은 사업체종사자수, 하수도연장, 인구수, 가구수, 쓰레기배출량임.

[표 4-49] 환경보호 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	환경보호비	사업체종사자수, 하수도연장
부산	환경보호비	인구수
대구	환경보호비	가구수
인천	청소행정비	쓰레기배출량
광주	환경보호비	인구수(50), 쓰레기배출량(50)
대전	폐기물	쓰레기배출량
	환경보호	인구수
울산	환경보호비	가구수
행정안전부	환경보호비	인구수 또는 가구수, 사업체종사자수

- 그리고 인천광역시 환경보호 분야 측정항목인 청소행정비와의 상관계수가 상대적으로 높은 측정단위로는 [표 4-36]에서 보는 바와 같이, 인구수, 세대수, 가구수, 민방위대원수임.

⑥ 환경보호비

- 따라서, 가구수, 세대수, 인구수, 민방위대원수, 쓰레기배출량, 사업체종사자수, 하수도연장과 환경보호비와의 상관도를 분석하여 [표 4-50]과 같은 결과를 얻음.
 - 2018년도, 2019년도는 가구수, 2020년도는 민방위대원수가 가장 높은 상관도를 보임.
 - 그 외 세대수 및 인구수, 사업체종사자수, 민방위대원수도 높은 상관관계를 보이지만, 가구수보다는 낮은 상관계수를 보이므로 가구수가 환경보호비의 측정단위로는 가장 적합한 것으로 분석됨.
 - 현재 인천광역시 환경보호비 측정단위로 사용 중인 쓰레기배출량은 상대적으로 낮은 상관계수 값을 보임.
 - 또한 현재 사용 중인 쓰레기배출량 관련 통계자료는 가정 및 사업장에서 배출량, 수거업체의 수거량, 처리업체 소각과 매장, 재활용 업체의 재활용 업체의 재활용 등에 관한 통계자료가 모두 취합된 후, 확인 절차를 거쳐 각 지방자치단체의 쓰레기배출량으로 발표되는 절차를 거치므로 해당 연도의 통계자료는 다음연도의 말에 발표되는 것이 통상적임.
 - 따라서 현재 3개년도 기중평균으로 산정하는 측정단위 취합 방식의 특성 상, N년도에 N+1년도의 쓰레기배출량 통계를 취합하게 되면, 과거 3년간의 통계가 모두 동일한 통계밖에 취합되지 않으므로, 현행 조례가 규정하는 과거 3개년도간의 기중평균으로 측정단위를 산정한다는 의미가 지켜지고 있지 않다고 보아야 함.
 - 이상을 종합할 때, 쓰레기배출량 측정단위는 상관계수 값의 높고 낮음과 관계없이 다른 측정단위로 변경할 수 밖에 없는 상황이라고 할 수 있음.
 - 그러므로, 환경보호비의 측정단위로는 가장 높은 상관계수의 값을 보이고, 환경보호비 측정항목의 설정 목적에도 부합하는 가구수가 가장 적합한 측정단위라고 판단됨.

[표 4-50] 환경보호비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
가구수	0.901	0.967	0.941
세대수	0.885	0.966	0.938
인구수	0.884	0.964	0.935
사업체종사자수	0.725	0.912	0.877
쓰레기배출량	0.434	0.731	0.538
하수도연장(km)	0.571	0.723	0.798
민방위대원수	0.874	0.961	0.952

주 : 2021년도 가구수 및 사업체 종사자수는 조사결과가 집계되지 않아서 2020년도 통계값을 사용함.

❖ 사회복지 분야

- 사회복지 분야는 자치구 세출 예산의 약 60%를 차지하는 가장 중요한 재정수요 분야임.
- 따라서 행정안전부 및 모든 광역시는 사회복지 분야를 다소 용어의 차이는 있지만, 기본적으로 5개 측정항목 즉 일반사회복지비, 기초생활보장비, 장애인복지비, 아동복지비, 노인복지비로 구분하여 산정하고 있음.
 - 서울특별시만 [표 4-51]에서 보는 바와 같이 위의 5개 측정항목에 보육사업비 항목을 추가하여 0~5세 영유아수를 측정단위로 사용하고 있음.
 - 인천광역시는 측정항목을 국민기초생활보장비 하나만을 사용하고 있으나, 이를 산정함에 있어서는 다른 광역시들과 마찬가지로 5개 측정단위를 사용하여 산정하고 있음.
- 특별·광역시 및 행정안전부가 사용하는 측정항목별 측정단위를 정리하면 다음과 같음.
 - 일반사회복지비의 측정단위로는 세대수, 인구수가 사용되고 있음.
 - 기초생활보장비의 측정단위로는 모든 특별·광역시 및 행정안전부가 기초생활수급자수를 사용하고 있음.
 - 아동청소년복지비의 측정단위로 인천광역시와 울산광역시를 제외한 특별·광역시 및 행정안전부는 0~18세 미만 영유아아동청소년수를 측정단위로 사용하고 있음.

- 인천광역시 0~5세 영유아수, 울산광역시 0~24세 영유아아동청소년수를 측정단위로 사용하고 있음.
- 노인복지비의 측정단위로 모든 특별·광역시, 행정안전부가 65세 이상 노인인구수를 측정단위로 사용하고 있음.
- 장애인복지비의 측정단위로 모든 특별·광역시, 행정안전부가 등록장애인수를 측정단위로 사용하고 있음.
- 한편, 인천광역시 사회복지 분야의 각각 측정항목과 높은 상관관계를 보이는 측정단위는 다음과 같음([표 4-37] 참고).
- 측정항목 일반사회복지비와 높은 상관관계를 보이는 측정단위로는 인구수, 통수, 학생수, 영유아수(0~5세), 영유아아동청소년수(0~18세 미만)임.
- 기초생활보장비와는 기초생활수급자수가 가장 높은 상관관계를 보이고, 그 외 지방의원수, 노인인구수, 등록장애인수도 높은 상관도를 보임.
- 아동청소년복지비와는 인구수, 학교수, 학생수, 영유아수(0~5세), 영유아아동청소년수(0~18세 미만)가 높은 상관관계를 보임.
- 노인복지비와 높은 상관관계를 보이는 측정단위로는 기초생활수급권자수, 노인인구수, 등록장애인수를 들 수 있음.
- 장애인복지비와는 지방의원수, 인구수, 세대수, 가구수, 민방위대원수, 등록장애인수가 높은 상관도를 보임.

[표 4-51] 사회복지 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	일반복지비	세대수
	기초생활비	기초생활수급자수
	장애인복지비	등록장애인수
	보육사업비	영유아수
	아동복지비	아동청소년수
	노인복지비	노인수
부산	일반사회복지비	인구수
	기초생활보장비	수급권자수
	장애인복지비	등록장애인수
	아동복지비	아동인구수
	노인복지비	노인인구수
대구	주민복지비	인구수
	기초생활보장비	국민기초생활보장수급자수
	장애인복지비	장애인등록자수
	보육지원비	영유아·청소년수
	노인복지비	노인인구수
인천	국민기초생활보장비	인구수, 기초생활수급자, 장애인수, 영유아수, 노인수
광주	일반사회복지비	인구수
	기초생활보장비	기초생활보장수급자수
	장애인복지비	등록장애인수
	아동청소년복지비	영유아아동청소년수(0~18세 미만)
	노인복지비	65세 이상 노인인구수
대전	사회복지일반	인구수
	기초생활보장	기초생활보장수급권자수
	취약계층지원	등록장애인수
	보육·가족 및 여성	영유아아동청소년수
	노인·청소년	노인인구수
울산	일반사회복지비	인구수
	기초생활보장비	국민기초생활수급자수
	장애인복지비	장애인수
	영유아청소년복지비	영유아청소년수
	노인복지비	노령인구수
행정안전부	일반사회복지비	인구수
	기초생활보장비	기초생활수급권자수
	아동청소년복지비	영유아아동청소년수(0~18세 미만)
	노인복지비	노인인구수(65세 이상)
	장애인복지비	등록장애인수

⑦ 일반사회복지비

- 일반사회복지비 측정항목을 설명하기 위한 측정단위로 인구수, 세대수, 통수, 학생수, 영유아수(0~5세), 영유아아동청소년수(0~18세 미만)를 선정하여 2018~2020년도 상관도를 분석함.
- 그 결과, 모든 측정단위가 높은 상관도를 보이지만, 그중에서도 통수가 가장 높은 상관관계수 값을 보임.
- 그러나 서울특별시를 제외한 행정안전부 및 모든 광역시가 인구수를 측정단위로 사용 중이며, 일반사회복지비가 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노동, 보훈 등으로 예산이 편성된다는 점을 고려할 때, 인구수가 적절한 측정단위라고 판단됨.
- 서울특별시는 세대수를 측정단위로 사용하고 있음.

[표 4-52] 일반사회복지비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
인구수	0.787	0.806	0.810
세대수	0.787	0.795	0.802
통수	0.905	0.888	0.877
학생수	0.791	0.833	0.827
영유아수(0~5세)	0.772	0.827	0.831
영유아아동청소년수(0~18세 미만)	0.812	0.834	0.829

⑧ 기초생활보장비

- 기초생활보장비의 측정단위로는 기초생활보장수급권자수, 지방의원수, 노인인구수, 등록장애인수를 이용하여 상관도를 분석함.
- 그 결과, 분석기간 3개년 모두 기초생활보장수급권자수가 가장 높은 상관도를 보임으로 기초생활보장비의 측정단위로는 기초생활보장수급권자수가 가장 적합하다고 봄.

[표 4-53] 기초생활보장비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
기초생활수급권자수	0.961	0.902	0.889
지방의원수	0.882	0.818	0.851
노인인구수	0.882	0.829	0.853
등록장애인수	0.899	0.833	0.846

⑨ 아동청소년복지비

- 아동청소년복지비 측정항목은 인구수, 학교수, 학생수, 영유아수(0~5세), 영유아아동 청소년수(0세~18세 미만)와의 상관도를 분석함.
- 분석결과 분석기간 3개년 모두 학교수가 가장 높은 값을 보이고, 인구수, 학생수, 영유아아동청소년수((0세~18세 미만)도 학교수와 매우 유사한 수준의 상관계수 값을 보임.
 - 현재 인천광역시에서 사용 중인 측정단위 영유아수(0~5세)가 가장 낮은 상관도를 보이지만, 분석기간 모두 0.9000 전후의 높은 상관도를 보임.
- 상관계수의 값만을 기준으로 측정단위를 선정한다면, 학교수가 아동청소년복지비의 측정단위로 가장 적절할 것임.
 - 그러나 학교수와 영유아아동청소년수((0세~18세 미만)의 상관계수 값의 차가 근소하고, 모든 특별·광역시 및 행정안전부에서 영유아아동청소년수((0세~18세 미만)를 측정단위로 사용하고 있다는 점을 고려하면 영유아아동청소년수((0세~18세 미만)를 아동청소년 복지비의 측정단위로 제안함.
 - 측정단위를 변경할 경우, 개편에 따른 자치구 조정교부금 규모 변화를 고려해야 함.
 - 따라서 변경하는 측정단위로 인하여 자치구별 조정교부금의 변화가 크지 않다면 가능한 상관계수의 값이 높은 측정단위를 선정하는 것이 바람직함.
 - 만약 측정단위의 변경으로 인하여 자치구별 조정교부금의 변화가 크다면 자치구 간 합의가 전제되어야 할 것임.
 - 이러한 의미에서 현재 사용하고 있는 영유아수(0~5세)의 상관도도 매우 높은 수준이므로 이를 지속적으로 측정단위로 적용하는 방안도 고려할 수 있음.

[표 4-54] 아동청소년복지비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
인구수	0.949	0.951	0.929
학교수	0.959	0.961	0.954
학생수	0.948	0.958	0.935
영유아수(0~5세)	0.891	0.927	0.895
영유아아동청소년수(0~18세 미만)	0.947	0.960	0.927

⑩ 노인복지비

- 측정항목 노인복지비와의 상관도는 측정단위 기초생활수급권자수, 노인인구수, 등록 장애인수를 가지고 분석함.
- 그 결과, 2018년도 및 2019년도는 노인인구수가 가장 높은 상관계수의 값을 보이고, 2020년도는 등록장애인수가 가장 높은 값을 보임.
- 노인복지비 측정항목의 설정 목적 및 상관도를 고려하여 측정항목 노인복지비의 측정단위로는 노인인구수가 가장 적합함.
 - 노인복지비와 노인인구수의 2019년도 상관계수의 값은 1.000으로 100% 완전 동일하게 변화하는 것으로 분석됨.

[표 4-55] 노인복지비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
노인인구수	0.984	1.000	0.978
기초생활수급권자수	0.928	0.959	0.987
등록장애인수	0.966	0.982	0.990

⑪ 장애인복지비

- 측정항목 장애인복지비의 측정단위로는 모든 특별·광역시와 행정안전부가 등록장애인수를 사용하고 있으므로, 장애인복지비의 측정단위로 등록장애인수를 선정하는데에는 이견이 없으리라 판단됨.

- 그러나, [표 4-37]에서 보는 바와 같이, 지방의원수, 인구수, 세대수, 가구수, 민방위대원수도 2020년도의 경우 높은 상관도를 보이므로 이들 측정단위에 대해서도 2018년도~2020년도의 상관도 분석을 실시함.
- 그 결과, 2018년도는 민방위대원수가 가장 높은 상관도를 보였으며, 2019년도는 인구수, 2020년도는 지방의원수가 가장 높은 상관관계수 값을 보임.
 - 분석기간 3개년 전체를 보면, 인구수가 장애인복지비와 가장 높은 상관도를 보인다고 할 수 있음.
- 그러나, 장애인복지비 측정항목 설정 목적은 등록장애인을 위한 재정수요를 측정하기 위함에 있고, 측정단위 등록장애인수와 장애인복지비의 상관관계수의 값도 2018년도 및 2019년도는 매우 높은 수준이므로 장애인복지비의 측정단위로 등록장애인수를 제안함.
 - 2019년도 측정단위의 상관관계수 값이 전반적으로 낮게 측정되는 것은 2019년도의 경우 연수구의 장애인복지 관련 세출 예산만이 2018년도의 3배, 2020년도의 2배에 달할 정도로 증가하여 상관도 분석을 왜곡시키는 경향이 있음.

[표 4-56] 장애인복지비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
등록장애인수	0.920	0.640	0.924
지방의원수	0.941	0.735	0.959
인구수	0.946	0.800	0.942
세대수	0.938	0.755	0.936
가구수	0.941	0.796	0.943
민방위대원수	0.956	0.744	0.951

❖ 보건 분야

- 보건 분야의 측정항목으로는 행정안전부를 포함한 모든 특별·광역시 보건위생비 측정항목만 설정하고, 측정단위로 모두 인구수만을 사용하고 있음.
- 그리고, [표 4-37]에서 보는 바와 같이, 인천광역시 보건위생비와 높은 상관도를 보이는 측정단위는 인구수, 학교수, 학생수, 영유아아동청소년수(0~18세 미만)임.

[표 4-57] 보건 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	보건위생비	인구수
부산	보건위생비	인구수
대구	보건위생비	인구수
인천	보건위생비	인구수
광주	보건위생비	인구수
대전	보건	인구수
울산	보건비	인구수
행정안전부	보건위생비	인구수

⑫ 보건위생비

- 따라서 인구수, 학교수, 학생수, 영유아아동청소년수(0~18세 미만)와 측정항목 보건 위생비와의 상관도 분석을 실시함.
- 상관도 분석 결과, 2018년도 및 2020년도는 학교수가 가장 높은 상관도를 보였고, 2019년도는 영유아아동청소년수(0~18세 미만)가 가장 높은 상관계수의 값을 보임.
- 학교수가 매우 높은 상관도를 보이고, 학생수 및 영유아아동청소년수(0~18세 미만)도 높은 상관계수 값을 보이지만, 행안부를 포함한 모든 특별·광역시에서 보건위생비의 측정단위로 인구수를 사용하고 있는 점 등을 감안하여 인구수를 보건위생비의 측정단위로 사용하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

[표 4-58] 보건위생비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
인구수	0.922	0.858	0.873
학교수	0.941	0.847	0.927
학생수	0.881	0.852	0.901
영유아아동청소년수(0~18세 미만)	0.870	0.860	0.897

❖ 농림해양수산 분야

- 농림해양수산 분야에 대하여 서울특별시와 행정안전부는 측정항목을 두고 있지 않고, 그 외 모든 광역시는 농림수산물비(또는 지역경제비, 농업경제비 등) 측정항목 하나만 설정하고 있음.

- 서울특별시농림해양수산, 산업·중소기업·과학기술 분야를 묶어서 산업경제비 측정항목으로 측정하고 있음.
- 광역시가 농수산비의 측정단위로 농어업종사자수(농수산종사자수), 임야 및 경지면적, 행정구역면적, 농가수를 사용하고 있음.
- 그리고 [표 4-38]에서 보는 바와 같이, 인천광역시 농수산비와 높은 상관도를 보이는 측정단위는 행정구역면적, 임야면적, 도시계획면적임.

[표 4-59] 농림해양수산 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	-	-
부산	농림수산물	농·어업종사자수
대구	지역경제비	임야 및 경지면적
인천	농수산비	행정구역
광주	농업경제비	경지면적(90), 농가수(10)
대전	농림해양수산	경지면적
울산	농수산비	농수산업종사자수
행정안전부	-	-

⑬ 농수산비

- 따라서, 행정구역면적, 임야면적, 도시계획면적, 농어업종사자수, 임야면적, 경지면적, 농가수와 농수산비의 상관도를 분석하기로 함.
- 분석 결과, 2018년도는 도시계획면적, 2019년도와 2020년도는 임야면적이 가장 높은 상관관계를 나타냄.
 - 따라서, 임야면적을 측정단위로 선정하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있으나, 동구와 연수구는 임야면적이 존재하지 않음.
 - 측정단위가 존재하지 않으면, 해당 측정항목의 재정수요는 “0”가 되기 때문에 임야면적을 측정단위로 선정할 경우 동구와 연수구는 농수산비에 대한 재정수요가 전혀 반영되지 않는 문제가 발생함.
 - 여기서 고려하여야 할 사항은 [표 4-39]에서 보는 바와 같이, 인천광역시 자치구 세출에서 차지하는 농수산비의 비중이 0.7%라는 점임.

[표 4-61] 산업 및 중소기업 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	산업경제비	사업체종사자수
부산	산업경제비	사업체종사자수
대구	지역경제비	사업체종사자수
인천	지역경제비	사업체수
광주	산업경제비	사업체종사자수(50), 재래시장총면적(50)
대전	산업·중소기업	사업체종사자수, 행정구역면적
울산	지역경제비	사업체수
행정안전부	산업경제비	사업체종사자수 또는 사업체수

⑭ 산업경제비

- 측정항목 산업경제비의 재정수요를 측정하기 위한 측정단위로 사업체종사자수, 사업체수, 재래시장총면적, 행정구역면적, 농가수, 녹지대면적을 선정하고 상관도 분석을 실시함.
- 그 결과, 2018년도는 사업체종사자수가 가장 높은 상관도를 보였으며, 2019년도는 녹지대면적, 2020년도는 농가수가 가장 높은 상관계수의 값을 보임.
 - 사업체종사자수 및 사업체수에 대한 2020년도 통계자료는 아직 생성되지 않은 상태이기 때문에 2020년도 상관계수는 측정하지 못함.
- 상관계수의 값만을 기준으로 본다면, 녹지대면적과 가장 높은 상관도를 보이므로 산업경제비의 측정단위로 녹지대면적이 선택될 수 있을 것임.
 - 그러나, 산업경제비의 측정단위로 녹지대면적을 적절하지 않다고 판단되며, 자치구의 수용성도 높지 않을 것으로 판단됨.
- 따라서 산업경제비의 측정단위로 사업체수 또는 사업체종사자수를 사용하는 것이 적절하나, 상관계수의 값을 기준으로 본다면, 사업체종사자수가 보다 적절할 것으로 판단됨.
- 그렇지만, 측정단위 변경으로 인하여 자치구별 조정교부금의 규모에 변경이 크다면, 거의 유사한 상관계수의 값을 보이는 현재의 사업체수를 계속 사용하는 것도 바람직할 것으로 판단됨.

[표 4-62] 산업경제비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
사업체종사자수	0.782	0.503	
사업체수	0.756	0.333	
농가수	0.498	0.205	0.685
녹지대면적(km ²)	0.765	0.700	0.519
재래시장총면적(km ²)	-0.539	0.074	-0.127
행정구역면적(km ²)	0.043	0.149	-0.306

주 : 2020년도 사업체 종사자수 및 사업체수는 조사결과가 집계되지 않아서 상관계수를 산정하지 못함.

❖ 수송 및 교통 분야

- 수송 및 교통 분야는 현재 인천광역시만 교통관리비라는 하나의 측정항목을 사용하고 있고, 인천광역시를 제외한 다른 특별·광역시와 행정안전부는 도로관리비와 교통관리비로 측정항목을 구분하여 사용하고 있음.
 - 따라서 인천광역시는 수송 및 교통 분야를 도로관리비와 교통관리비로 구분하여 재정수요를 측정할 필요가 있다고 판단됨.
- 도로관리비의 경우 모든 특별·광역시 및 행정안전부가 개설도로면적과 미개설도로면적을 측정단위로 사용하고 있음.
 - 서울특별시는 도로면적과 미개설도로면적 외에 도로시설물연장을 측정단위로 사용함.
 - 울산광역시는 도로개량비 측정항목의 측정단위로 미개량도로면적을 사용하고 있으나, 도로교통비 측정항목의 측정단위로 도로면적을 사용중임.
- 교통관리비의 경우는 울산광역시를 제외한 모든 특별·광역시 및 행정안전부가 자동차대수만을 측정단위로 사용하고 있음.
 - 울산광역시는 도로교통비의 측정단위로 도로면적을 사용하고 있음.

[표 4-63] 수송 및 교통 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	도로관리비	도로면적, 미개설도로면적, 도로시설물연장
	교통관리비	자동차대수
부산	도로관리비	개설도로면적, 미개설도로면적
	교통관리비	자동차대수
대구	도로관리비	도로면적, 미개설도로면적
	교통관리비	자동차대수
인천	교통관리비	개설도로면적
광주	도로관리비	개설도로면적(90), 미개설도로면적(10)
	교통관리비	자동차대수
대전	도로유지관리	개설도로면적, 미개설도로면적
	교통관리	자동차등록대수
울산	도로개량비	미개량도로면적
	도로교통비	도로면적
행정안전부	도로관리비	개설도로면적, 미개설도로면적
	교통관리비	자동차대수

- 한편, 인천광역시의 도로관리비 측정항목과 측정단위 간의 상관도를 분석해 보면, 2020년도의 경우 인구수, 학교수, 학생수, 사업체종사자수, 공시지가총액이 상대적으로 높게 나타남.
- 그리고 인천광역시의 교통관리비 측정항목과 측정단위 간의 상관도는 2020년도 기준으로 행정구역면적, 평생교육학습자수, 공원면적, 도시계획면적이 상대적으로 높게 나타남.

⑮ 도로관리비

- 따라서 도로관리비는 개설도로면적, 미개설도로면적, 인구수, 학교수, 학생수, 사업체종사자수, 공시지가총액과의 상관도 분석을 실시함.
- 그 결과 2018년도 및 2019년도는 공시지가총액이 가장 높은 상관도를 보였으며, 2020년도는 학교수가 가장 높은 상관도를 보임.
- 특별·광역시 및 행정안전부가 사용하고 있는 측정단위 개설도로면적, 미개설도로면적은 인천광역시의 경우 낮은 상관도를 보이고 있음.

- 공시지가총액은 분석기간 3개년 모두 높은 상관계수의 값을 보이므로 도로관리비의 측정단위로 사용하는 것이 적절하다고 판단됨.

[표 4-64] 도로관리비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
인구수	0.327	0.189	0.851
학교수	0.519	0.349	0.958
학생수	0.567	0.398	0.925
사업체종사자수	0.572	0.427	0.808
개설도로면적(km ²)	0.486	0.660	0.568
미개설도로면적(km ²)	0.088	0.020	0.188
공시지가총액(억원)	0.967	0.896	0.766
자동차대수	0.156	0.003	0.671

⑩ 교통관리비

- 교통관리비는 자동차대수, 행정구역면적, 평생교육학습자수, 공원면적, 도시계획면적과의 상관도를 분석함.
- 분석 결과에 의하면, 2018년도 및 2019년도는 공원면적이 가장 높은 상관도를 보이고, 2020년도는 평생교육학습자수가 가장 높은 상관도를 보임.
 - 따라서 공원면적을 교통관리비의 측정단위로 사용할 수 있으나, 교통관리비라는 측정항목의 설정 목적을 고려할 때, 공원면적은 타당성이 떨어지고 자치구의 수용성도 높지 않을 것으로 판단됨.
- 공원면적 다음으로는 평생교육학습자수와 도시계획면적이 상대적으로 높은 상관도를 보이는데, 교통관리비 측정항목의 설정 목적을 고려할 때 도시계획면적을 교통관리비의 측정단위로 사용하는 방안도 고려할 수 있을 것임.
 - 그러나, 도시계획면적은 농수산비에서 검토한 바와 같은 이유로 적절하지 않음.이, 해당 자치구의 행정구역면적보다 큰 자치구도 존재하고 자치구의 도시계획에 대한 의지에 따라 변경되는 측면이 존재함.
 - 이러한 점들을 고려하면, 인천광역시의 교통관리비의 적절한 측정단위는 찾기 어려운 측면이 있음.

[표 4-65] 교통관리비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
행정구역면적(km ²)	0.255	0.531	0.672
공원면적(km ²)	0.619	0.740	0.750
평생교육학습자수	0.521	0.622	0.821
도시계획면적(km ²)	0.475	0.658	0.692
자동차대수	0.087	0.139	0.039
자동차(0.1)+면적(0.9)	0.271	0.530	0.594

주 : 자동차 대수는 천 대 기준으로 반영함.

❖ 국토 및 지역개발 분야

- 국토 및 지역개발 분야의 측정항목으로는 대구광역시를 제외한 모든 특별·광역시(행정안전부 포함)가 지역개발비 측정항목 하나만을 설정하고 있음.
 - 대구광역시는 국토 및 지역개발 분야를 지역개발비와 공원녹지비로 구분하여 지역개발비는 행정구역면적, 공원녹지비는 공원면적을 측정단위로 사용하고 있음.
- 행정안전부 및 특별·광역시에서는 국토 및 지역개발 분야의 측정단위로 도시계획면적, 녹지대면적, 하천연장, 공원면적, 행정구역면적, 공시지가총액, 개발가능구역면적을 사용하고 있음.
- 그리고, [표 4-38]에서 보는 바와 같이, 2020년도 기준으로 인천광역시 지역개발비와 상대적으로 높은 상관도를 보이는 측정단위는 행정구역면적, 사업체종사자수, 쓰레기배출량, 미개설도로면적, 공시지가총액, 녹지대면적, 도시계획면적 등임.

[표 4-66] 국토 및 지역개발 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	지역개발비	도시계획면적, 녹지대면적, 하천연장
부산	지역개발비	공원면적, 하천연장
대구	지역개발비	행정구역면적
	공원녹지비	공원면적
인천	도시행정비	공시지가총액
광주	지역개발비	녹지대면적(50), 하천연장(50)
대전	국토 및 지역개발	공원면적, 하천연장
울산	지역개발비	개발가능구역면적
행정안전부	지역개발비	공원면적 또는 녹지대면적, 하천연장

⑰ 지역개발비

- 따라서 도시계획면적, 녹지대면적, 하천연장, 공원면적, 공시지가총액, 행정구역면적, 사업체종사자수, 쓰레기배출량, 미개설도로면적을 대상으로 상관도 분석을 실시함.
- 그 결과, 2018년도는 녹지대면적이 가장 높은 상관도를 보였으며, 2019년도는 쓰레기배출량, 2020년도는 도시계획면적이 가장 높은 상관도를 보임.
- 이 중에서 녹지대면적이 지역개발비의 측정단위로 가장 적절한 것으로 판단됨.
- 지역개발비의 측정단위로 서울시, 광주시에서 사용하고 있으며, 행정안전부도 권고하고 있는 측정단위이므로 인천시 지역개발비의 측정단위로 바람직할 것으로 판단됨.

[표 4-67] 지역개발비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
행정구역면적(km ²)	0.480	0.494	0.642
사업체종사자수	0.758	0.737	0.665
쓰레기배출량(톤/일)	0.820	0.765	0.626
미개설도로면적(km ²)	0.685	0.054	0.561
공시지가총액(억원)	0.517	0.471	0.561
도시계획면적(km ²)	0.483	0.538	0.679
공원면적(km ²)	0.363	0.119	0.212
녹지대면적(km ²)	0.853	0.756	0.618

❖ 기타 분야

- 기타 분야의 측정항목으로는 대구광역시를 제외한 모든 특별·광역시(행정안전부 포함)가 인건비 측정항목 하나만을 설정하고 측정단위로는 공무원수만을 사용 중임.
 - 대구광역시는 기타 분야 인건비에 해당하는 측정항목을 일반공공행정 분야에서 입법 및 선거관리비, 일반관리비, 동행정비와 함께 인건비 측정항목을 설정하고 지방공무원수를 측정단위로 사용하고 있음.
- 측정항목 인건비와 측정단위 간의 상관계수를 측정하여 제시한 [표 4-38]을 보면, 공무원수가 가장 높은 상관도를 보이고, 그다음으로 사업체수 상관도가 높게 나타남.
- 그 외 인구 관련 측정단위, 즉 민방위대원수, 지방의원수, 세대수, 가구수, 인구수 등의 측정단위의 값이 상당히 높은 상관도를 보임.

[표 4-68] 산업 및 중소기업 분야 행정안전부 및 특별·광역시별 측정항목 및 측정단위

구분	측정항목	측정단위
서울	인건비	공무원수
부산	인건비	공무원수
대구	-	-
인천	행정운영비	공무원수
광주	인건비	공무원수
대전	과학기술 및 기타	공무원수
울산	인건비	공무원정원
행정안전부	인건비	공무원수

⑱ 인건비

- 측정항목 인건비와의 상관도 분석을 공무원수와 사업체수를 사용하여 측정한 결과, 2018년도 및 2020년도는 공무원수의 상관도가 높게 측정되었고, 2019년도는 사업체수의 상관도가 높게 측정됨.
- 인건비 측정항목의 설정 목적 및 상관계수의 값을 토대로 인건비 측정항목의 측정단위로는 공무원수가 적절함.

[표 4-69] 인건비 상관도(2018~2020년도)

구 분	2018	2019	2020
공무원수	0.981	0.933	0.978
사업체수	0.951	0.943	0.969

[표 4-70] 측정항목별 측정단위 선정(안)

측정분야	측정항목	현행		개선(안)	
		측정단위	상관계수	측정단위	상관계수
1. 일반공공행정	① 지방의회비	인구수	0.513	인구수	0.513
	② 일반관리비				
2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비	인구수	0.982	인구수	0.982
3. 교육	④ 평생·직업교육비	학교수	0.812	학교수	0.812
4. 문화 및 관광	⑤ 문화관광비	인구수	0.503	인구수	0.503
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	쓰레기배출량	0.945	가구수	0.957
6. 사회복지	⑦ 일반사회복지비	인구수	0.801	인구수	0.803
	⑧ 기초생활보장비	기초생활수급권자수	0.937	기초생활수급권자수	0.933
	⑨ 아동청소년복지비	영유아수(0~5)	0.951	영유아수(0~5)	0.951
	⑩ 노인복지비	노인인구수	0.974	노인인구수	0.975
	⑪ 장애인복지비	등록장애인수	0.815	등록장애인수	0.814
7. 보건	⑫ 보건위생비	인구수	0.839	인구수	0.839
8. 농림해양수산	⑬ 농수산비	행정구역면적	0.781	행정구역면적	0.781
9. 산업 및 중소기업	⑭ 산업경제비	사업체수	0.562	사업체수	0.562
10. 수송 및 교통	⑮ 도로관리비	개설도로면적	0.621	개설도로면적	0.621
	⑯ 교통관리비				
11. 국토 및 지역개발	⑰ 지역개발비	공시지가총액(억원)	0.488	녹지대면적(km ²)	0.845
12. 기타	⑱ 인건비	공무원수	0.964	공무원수	0.969

3) 인천광역시 측정항목별 측정단위 선정(안)

- 이 상에서 분석한 측정항목별 상관도 분석을 토대로 인천광역시 측정항목별 측정단위를 종합하면 다음의 표와 같음.
- [표 4-70]에서 보는 바와 같이, 현행 제도와 같이 개정안에서도 12개의 측정단위를 사용할 것을 제안함.
- 측정단위의 개수는 12개로 같지만, 환경보호비의 쓰레기배출량은 가구수, 지역개발비의 공시지가총액은 녹지대면적으로 변경할 것을 제안함.
- 그밖에 측정단위는 현행 제도와 같은 측정단위를 사용하여 제도의 안정적 운영에 기여하도록 함.

5. 자체노력도 반영 현황 및 개선방안

- 제2장에서 고찰한 바와 같이, 현행 보통교부세제도에서는 자체노력 반영제도를 운영하고 있으며, 기준재정수요에 7개 항목, 기준재정수입에 7개 항목을 반영하고 있음.

[표 4-71] 보통교부세제도 자체노력 반영 항목

기준재정수요 (7종)	기준재정수입 (7종)
<ul style="list-style-type: none"> • 인건비 건전운영 • 지방의회경비 절감 • 업무추진비 절감 • 행사·축제성 경비 절감 • 지방보조금 절감 • 민간위탁금 절감 • 예산집행 노력 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 징수율 제고 • 지방세 체납액 축소 • 경상세외수입 확충 • 세외수입 체납액 축소 • 탄력세율 적용(2022년 통합) • 지방세 감면액 축소 • 적극적 세원 발굴 및 관리(2022년 통합)

자료 : 행정안전부(2021). 지방교부세 산정 해설

[표 4-72] 인천광역시 자치구 조정교부금제도 자체노력 반영 항목

기준재정수요 (3종)	기준재정수입 (5종)
<ul style="list-style-type: none"> • 행사·축제성 경비 절감 • 예산집행률(잉여금) • 청소행정비 자립도 	<ul style="list-style-type: none"> • 징수율 제고 비율 • 지방세 징수율 • 지방세 체납액 • 세외수입 징수율 • 세외수입 체납액

자료 : 인천광역시 내부자료

1) 기준재정수입 관련 자체노력 반영 항목 비교

- [표 4-71]과 [표 4-72]를 비교해 보면, 인천광역시에서 반영하고 있는 자체노력 항목이 수요 및 수입 모두 보통교부세제도에서 반영하고 있는 항목과 비교하여 적은 항목수를 반영하고 있음을 알 수 있음.
- 다만, 기준재정수입의 경우는 다음의 [표 4-73]에서 보는 바와 같이, 인천광역시는 보통교부세제도에서 반영하고 있는 사항은 대부분 반영하고 있다고 할 수 있음.

- [표 4-73]에서 비교하고 있는 자체노력 반영 항목 이외에 보통교부세가 운영 중인 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리는 기초자치단체, 특히 자치구에 적용하기 어려운 자체노력 반영항목임([표 4-74] 참고).
- 따라서 현행 인천광역시 자치구 조정교부금제도에서는 보통교부세제도의 수입 관련 자체노력 반영 항목은 모두 적용하고 있다고 할 수 있음.

[표 4-73] 인천광역시 자치구 조정교부금과 보통교부세 세입 확충 관련 산정기준 비교

인천광역시 자치구 조정교부금		보통교부세	
1. 지방세 징수율 제고 비율	$\text{해당 구 전전년도 징수액} \times [1 - (\text{해당 구 징수율 제고비율} \div \text{구 평균 징수율 제고비율})] \times i$ $* \text{징수율 제고비율} = \text{전전년도 징수율} \div \text{전전년도 직전 3년 평균 징수율}$ $* \text{징수율} = \text{징수액} \div \text{부과액}$ $\text{※ 결과값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다.}$	1. 지방세 징수율 제고	$\text{① (전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율} - \text{전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율}) \times \text{전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수액} \times 180\%$ $\text{② (전전년도 동종 지방자치단체의 지방세 징수율 상위 1/2 단체 평균징수율} - \text{전전년도 해당 지방자치단체의 지방세 징수율}) \times \text{전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수액}$ $\text{※ 지난 연도분 부과·징수 실적 및 자동차 주행에 대한 자동차세·지방 소비세 부과·징수 실적을 제외하고, "①+②"의 결과값을 반영한다. 다만, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.}$
2. 지방세 징수율	$\text{해당 구 전전년도 징수액} \times [1 - (\text{해당 구 징수율} \div \text{구 평균 징수율})] \times i$ $* \text{징수율} = \text{징수액} \div \text{부과액}$		
3. 지방세 체납액	$(\text{전전년도 해당 구 지방세 체납누계액} - \text{전전전년도 해당 구 지방세 체납누계액}) \times i$ $\text{※ 전전년도 체납누계액에는 전전년도 기준 과년도부과분 결손처분액을 포함하고, 납기가 도래하지 않은 미수납액 및 정송중이거나 9.1. 이후 정송이 종료된 미수납액은 제외}$ $\text{※ 결과값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다.}$	2. 지방세 체납액 축소	$\text{① (전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납 누계액} - \text{전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납 누계액}) \times 180\%$ $\text{※ 지방세 징수액 차감 시 전전년도 결손처분분을 제외하고, 자동차 주행에 대한 자동차세 미징수액 및 지방세 부과처분 취소소송 중인 지방세 체납액은 산정에서 제외한다. 다만, 소송이 종료된 경우 소송이 종료된 연도의 결산이 끝난 후에 해당 체납액을 산정에 포함한다.}$ $\text{② (동종 지방자치단체 지방세 체납징수율 상위 1/2 단체 평균 체납징수율} - \text{해당 지방자치단체 지방세 체납징수율}) \times \text{해당 지방자치단체 지방세 체납액 징수액}$ $\text{※ 전전년도로 이월된 지방세 체납액 중 결손처분분을 제외하고, "①+②"의 결과값을 반영한다. 다만, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.}$ $\text{※ ②는 2019년도 결산분부터 적용한다.}$

인천광역시 자치구 조정교부금		보통교부세	
4. 세외 수입 징수율	<p>해당 구 전전년도 징수액 × [1 - (해당 구 징수율 ÷ 구 평균 징수율)] × i * 징수율 = 징수액 ÷ 부과액 ※ 징수액 및 부과액은 일반회계 경상적세외수입(이자수입 제외)을 기준으로 산정</p>	3. 경상 세외 수입 확충	<p>① (1 - 전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수액 ÷ 전전전년도 기준 과거 3년 간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수액) × 전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외 수입 평균 징수액 × 180%</p> <p>② (전전년도 동종 지방자치단체 경상세외수입 징수율 상위 1/2 단체 평균 징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체의 경상세외수입 징수율) × 전전년도 해당 지방자치단체 경상세외수입 징수액 ※ 일반회계 경상세외수입을 대상으로 한다. 다만, 이자수입, 쓰레기봉투 판매수입은 제외한다. ※ "①+②"의 결과값을 반영하고, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p>
5. 세외 수입 체납액	<p>(전전년도 해당 구 세외수입 체납누계액 - 전전전년도 해당 구 세외수입 체납누계액) × i ※ 체납액은 일반회계 세외수입 전체를 기준으로 산정 ※ 전전년도 체납누계액에는 전전년도 기준 과년도부과분 결손처분액을 포함하고, 납기가 도래하지 않은 미수납액 및 갹송중이거나 9.1. 이후 갹송이 종료된 미수납액은 제외 ※ 결과값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다.</p>	4. 세외 수입 체납액 축소	<p>① (전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납 누계액 - 전전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납 누계액) × 180% ※ 일반회계 세외수입을 대상으로 한다. 다만, 세외수입 징수액 차감 시 전전년도 결손처분분은 제외한다.</p> <p>② (동종 지방자치단체 세외수입 체납징수율 상위 1/2 단체 평균 체납징수율 - 해당 지방자치단체 세외수입 체납징수율) × 해당 지방자치단체 세외수입 체납액 징수액 ※ 전전년도로 이월된 세외수입 체납액 중 결손처분분을 제외하고, "①+②"의 결과값을 반영한다. 다만, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다. ※ ②는 2019년도 결산분부터 적용한다.</p>

[표 4-74] 보통교부세 세입 확충 관련 산정기준 중 인천광역시 자치구 조정교부금 미적용 항목

보통교부세	산정방식
5. 탄력세율 적용	<p>[주민세 개인균등분] $\{(\text{전전년도 동지역 과세인원} \times \text{표준세율} + \text{전전년도 읍·면지역 과세인원} \times \text{표준세율}) - (\text{전전년도 동지역 과세인원} \times \text{적용세율} + \text{전전년도 읍·면 지역 과세인원} \times \text{적용세율})\} \times 200\%$</p> <p>[지역자원시설세, 취득세, 등록면허세 부동산분, 재산세, 자동차세 소유분] $(\text{전전년도 해당 지방자치단체의 「지방세법」상 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액} - \text{전전년도 해당 지방자치단체의 적용세율로 산출한 해당 세목의 과세총액}) \times 200\%$ ※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p>
6. 지방세 감면액 축소	<p>① 전전년도 해당 지방자치단체의 감면조례에 따른 감면액* $\times 100\%$ * 「지방세특례제한법」제4조에 따라 조례로 정한 감면액(같은 조 제4항에 따른 감면액, 법령에 따른 감면, 법령에서 정한 감면 범위를 초과하여 조례로 정한 감면, 지방세 감면규모를 초과한 감면은 제외한다.)</p> <p>② 전전년도 해당 지방자치단체의 지방세 감면규모 초과액 및 법령에서 정한 감면 범위를 초과하여 해당 지방자치단체의 조례로 정한 감면액 $\times 150\%$</p> <p>③ (전전년도 법령에서 정한 최대 감면율 적용액 - 해당 지방자치단체의 조례를 통해 낮은 감면율을 적용한 실제 감면액*) $\times 180\%$ * 「지방세특례제한법」제92조의2에 따른 감면, 「조세특례제한법」제121조의2에 따른 감면은 제외한다. ※ 감면액은 "①+②-③"의 결과값을 반영한다.</p>
7. 적극적 세원발굴 및 관리	<p>신(新)세원* 징수액 \times 적용률** * 신세원: 숨겨진 과세대상의 발굴 등 지방자치단체의 노력에 따라 해당 지방자치단체에 징수되는 세입을 말한다. ** 적용률: 최초 100%를 적용하고 1년이 지날 때마다 20%씩 차감하여 5년간 반영한다.</p>

2) 기준재정수요 관련 자체노력 반영 항목 비교

- 기준재정수요의 경우, 보통교부세제도에서는 세출효율화 관련 반영 항목으로 인건비 건전 운영, 지방의회 경비 절감 등 7개 항목을 적용하고 있으며, 인천광역시 자치구 조정교부금제도에서는 행사·축제성 경비 절감, 예산집행률(잉여금), 청소행정비 자립도의 3개 항목을 적용하고 있음.
- 이들 항목의 산정방식을 비교해 보기 위한 다음의 [표 4-75]를 살펴보면, 인천광역시 세출 효율화 관련 항목 중 행사·축제성 경비 절감 항목과 예산집행 노력 항목은 유사한 방식으로 보통교부세제도에서도 반영하고 있는 항목임.
- 단, 쓰레기처리비 자립도로 산정하는 청소행정비 자립도 항목은 보통교부세제도에서는 반영하고 있지 않음.

[표 4-75] 인천 자치구 조정교부금과 보통교부세 세출 효율화 관련 산정기준 비교

인천 자치구 조정교부금		보통교부세	
1. 행사·축제성 경비 절감	$\text{전전년도 해당 구 행사·축제성경비} \times [1 - (\text{해당 구 행사·축제성경비 감축비율} \div \text{구 평균 행사·축제성경비 감축비율})] \times i$ <p>* 감축비율 = (전전년도 행사·축제성경비 ÷ 총결산액) ÷ (전전전년도 행사·축제성경비 ÷ 총결산액)</p> <p>※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p>	1. 행사·축제성 경비 절감	<p>(1 - 전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 행사·축제성 경비 결산액 비중 ÷ 전전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 행사·축제성 경비 결산액 비중) × 해당 지방자치단체 전전년도 행사·축제성 경비 결산액</p> <p>※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 하되 기획재정부가 인정하는 국제행사, 문화체육관광부가 인정하는 행사·축제, 전국체전 및 도민체전 등은 제외한다.</p>
2. 예산 집행 노력	$\text{해당구 불용액} \times (\text{동종 지방자치단체 평균 불용률} - \text{해당 구 불용률}) \times i$ <p>* 불용률 = 해당 지방자치단체 불용액 / 최종 예산 현액</p> <p>※ 불용액 중 초과세입, 불가항력적 사유에 의한 불용액은 제외</p> <p>※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다</p>	2. 예산 집행 노력	<p>① (동종 지방자치단체 평균 불용률* - 해당 지방자치단체 불용률) × 해당 지방자치단체 불용액 총액</p> <p>* 불용률 = 불용액 총액 / 해당 지방자치단체 최종 예산현액</p> <p>※ 불용액은 집행잔액 총액(집행사유 미발생, 세출절감, 낙찰차액, 일반재난 예비비 등)을 말한다. 다만, 초과세입 및 불가항력적 사유에 따른 불용액은 제외한다.</p> <p>※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 보며, 2019년도 결산분부터 적용한다.</p> <p>② (동종 지방자치단체 평균 이월률* - 해당 지방자치단체 이월률) × 해당 지방자치단체 예산현액 × 5%</p> <p>* 이월률 = 이월액 총액 / 해당 지방자치단체 최종 예산현액</p> <p>※ 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 특별재난 지역 선포지역의 재해복구예산으로서 하반기에 교부되는 예산 중 이월되는 예산, 국고 보조사업 중 국비 미교부 등 불가항력적 사유에 따라 이월되는 예산은 각각 예산현액 및 이월액에서 제외한다.</p> <p>※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 보며, 2019년도 결산분부터 적용한다.</p> <p>※ ①, ②는 일반회계를 대상으로 한다.</p>
3. 청소 행정비 자립도	$\text{해당 구 쓰레기처리비 기초수요액} \times [(\text{해당 구 자립도} \div \text{구 평균 자립도}) - 1] \times i$	해당 항목 없음	

주 : 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 노력도항목별 조정지수(i)는 보정수입·수요 총액, 노력도 세입확충·세출효율화 산정액 총액, 보통교부세의 유사 항목 산정기준 등을 고려하여 사정이 정함.

- [표 4-75]를 보면, 행사·축제성 경비 절감에 있어서는 인천시 자치구 조정교부금제도와 보통교부세제도에서 적용하고 있는 산정기준이 매우 유사함.
- 그러나, 예산집행노력 항목은 인천시 자치구 조정교부금의 경우 불용률만 반영하고 있으나, 보통교부세제도에서는 불용률과 더불어 이월률도 반영하고 있음.
- 따라서 인천시 자치구 조정교부금제도에서도 이월률도 반영하는 방식으로 개선하여 인천광역시 보통교부세 교부 규모 증대와 연계할 필요가 있다고 판단됨.

[표 4-76] 보통교부세 세출 효율화 관련 산정기준 중 인천광역시 자치구 조정교부금 미적용 항목

보통교부세	산정방식
3. 인건비 건전 운영	① $(1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비}) \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 기준인건비 절감액}$ ※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 중 소방·사회복지·생활안전분야, 무기계약 근로자 퇴직금 등 행정안전부장관이 미리 인정한 사유에 해당하는 금액은 제외한다. ※ 결과값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다. ※ 일반회계·공기업특별회계·기타특별회계를 대상으로 한다. ② 비정규직의 정규직으로의 전환 [2018년 결산분] : $\{\text{해당 지방자치단체 해당연도 전환비용} - \text{해당 지방자치단체 전년도 전환비용}\} \times 20\%$ ※ 2018년도 전환비용에 2017년 9월~12월 실적을 포함하되, 2017년도 전환비용에서는 동 기간의 전환비용을 제외한다. [2019년 이후 결산분] : $[1 - 1/2 \times \{\text{해당 지방자치단체 전년도 전환비용} \div \text{해당 지방자치단체 해당연도 전환비용} + 2018년 이후 해당연도 전환비용 대비 전년도 전환비용 비율의 평균}\}] \times \text{해당연도 전환비용} \times 20\%$ ※ 동종 지방자치단체의 전환비율(비정규직 대비 정규직 전환인원) 평균을 상회하는 지방자치단체에 대해서만 적용하며, 결과값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다. ※ 전환비용 = 정규직 전환인원 \times 1인당 전환비용(전국 공통기준 적용)
4. 지방의회 경비 절감	$(1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 지방의회경비 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 지방의회경비 기준액}) \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 지방의회 경비 기준액}$ ※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 한다.
5. 업무추진비 절감	$(1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 업무추진비 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 업무추진비 기준액}) \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 업무추진비 기준액}$ ※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 한다.
6. 지방보조금 절감	$(1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 지방보조금 결산액 비중} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 지방보조금 결산액 비중}) \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 지방보조금 결산액의 50\%}$ ※ 재정분권에 따른 전환(이양)사업 수행을 위한 지방보조금은 2022년도 결산분까지는 대상에서 제외하여 산정하고, 2023년도 결산분부터는 포함하여 산정한다. ※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 한다.
7. 민간위탁금 절감	$(\text{전전년도 동종 지방자치단체의 결산액 대비 민간위탁금 결산액 비율 상위 1/3 단체 비율 평균} - \text{전전년도 해당 지방자치단체의 결산액 대비 민간위탁금 결산액 비율}) \times \text{전전년도 해당 지방자치단체 민간위탁금 결산액의 20\%}$ ※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다. ※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 한다.

- 보통교부세제도에서는 인천광역시가 반영하고 있는 2가지 항목 이외에 5가지 항목을 더 반영하고 있는데 그 항목 및 산정기준은 [표 4-76]과 같음.
 - 아래와 같이 인건비 건전 운영, 지방의회 경비 절감, 업무추진비 절감, 지방보조금 절감, 민간위탁금 절감 항목은 인천 자치구 조정교부금 미적용 세입확충 항목과는 다르게 기초자치단체인 자치구도 충분히 세출효율화를 위하여 노력할 수 있는 항목임.
- 따라서 보통교부세제도에서는 적용하고 있으나, 인천광역시 자치구 조정교부금제도는 반영하고 있지 않은 5개 항목을 인천광역시 자치구 조정교부금제도에 도입하여 보통교부세 증대에 기여할 필요가 있는 것으로 판단됨.

3) 자체노력 반영비율 비교

- 인천광역시 자치구 조정교부금제도에서 2021년도 현재 반영하고 있는 자체노력도는 기준재정수입액에 368억원, 기준재정수요액에 35억원 규모가 반영되고 있음.
 - 인센티브와 페널티를 합산한 규모가 기준재정수입액 368억원, 기준재정수요액 35억원 규모이지만, 개별 자치구에 영향을 미치는 노력도 반영 규모를 합산하면, 기준재정수입액은 410억원, 기준재정수요액은 210억원 규모임.
- 이를 비중으로 환산해 보면, 기준재정수입액의 경우 기초수입액이 자치구 평균 96.22%를 차지하고, 노력도 반영분이 3.78% 수준인 것으로 나타남.
- 기준재정수요액의 경우에는 기초수요액이 99.31%를 차지하고, 보정수요액은 0.86%, 노력도 반영분은 0.17%를 차지하는 것으로 분석됨.

[표 4-77] 인천광역시 자치구 조정교부금 기준재정수입·수요 규모(2021년도 기준)

(단위 : 백만원)

구분	기준재정수입액			기준재정수요액			
	계	기초수입	노력도반영	계	기초수요	보정수요	노력도반영
합계	973,383	936,554	36,830	2,014,759	2,000,846	17,415	-3,501
중구	140,141	131,117	9,025	197,688	194,356	5,412	-2,079
동구	21,906	21,795	111	139,874	141,668	2	-1,796
미추홀구	89,072	82,598	6,474	267,269	267,654	539	-925
연수구	143,515	147,784	-4,269	238,973	239,797	2,186	-3,010
남동구	161,551	150,106	11,445	320,384	313,657	3,718	3,008
부평구	124,720	119,329	5,390	310,554	306,553	2,322	1,679
계양구	67,440	64,057	3,383	217,162	218,905	723	-2,466
서구	225,039	219,769	5,270	322,855	318,255	2,512	2,087

자료 : 인천광역시(2020). 2021년도 자치구 조정교부금 산정내역.

[표 4-78] 인천광역시 자치구 조정교부금 기준재정수입·수요 비중(2021년도 기준)

(단위 : 백만원)

구분	기준재정수입액		기준재정수요액		
	기초수입	노력도반영	기초수요	보정수요	노력도반영
합계	96.22	3.78	99.31	0.86	-0.17
중구	93.56	6.44	98.31	2.74	-1.05
동구	99.49	0.51	101.28	0.00	-1.28
미추홀구	92.73	7.27	100.14	0.20	-0.35
연수구	102.97	-2.97	100.34	0.91	-1.26
남동구	92.92	7.08	97.90	1.16	0.94
부평구	95.68	4.32	98.71	0.75	0.54
계양구	94.98	5.02	100.80	0.33	-1.14
서구	97.66	2.34	98.58	0.78	0.65

자료 : 인천광역시(2020). 2021년도 자치구 조정교부금 산정내역.

- 보통교부세의 자체노력 반영규모 및 비중은 [표 4-79] 및 [표 4-80]과 같음.
- 보통교부세의 경우 기준재정수입액에서 차지하는 자체노력의 규모가 2021년도 기준으로 8,811억원이며, 그 비중은 0.33%임.
- 기준재정수요액에서 차지하는 자체노력의 규모는 4,496억원이며, 그 비중은 1.11%임.

[표 4-79] 보통교부세 기준재정수입·수요 규모(2021년도 기준)

(단위 : 억원)

구분	기준재정수입액				기준재정수요액			
	계	기초수입	보정수입	자체노력	계	기초수요	보정수요	자체노력
합계	795,818	627,210	159,797	8,811	1,360,141	1,069,689	285,956	4,496
특별·광역· 특별자치시	327,371	279,596	44,765	3,008	388,058	344,133	43,004	921
도	170,391	161,352	8,187	851	252,902	139,450	112,849	603
시	242,876	162,883	75,521	4,472	468,448	392,841	73,542	2,065
군	55,181	23,379	31,322	480	250,734	193,265	56,562	907

자료 : 행정안전부(2021). 2021년 보통교부세 산정 해설.

[표 4-80] 보통교부세 기준재정수입·수요 비중(2021년도 기준)

(단위 : %)

구분	기준재정수입액				기준재정수요액			
	계	기초수입	보정수입	자체노력	계	기초수요	보정수요	자체노력
합계	100.0	78.65	21.02	0.33	100.0	78.81	20.08	1.11
특별·광역· 특별자치시	28.53	88.68	11.08	0.24	41.14	85.41	13.67	0.92
도	18.59	55.14	44.62	0.24	21.41	94.70	4.80	0.50
시	34.44	83.86	15.70	0.44	30.52	67.06	31.09	1.84
군	18.43	77.08	22.56	0.36	6.93	42.37	56.76	0.87

자료 : 행정안전부(2021). 2021년 보통교부세 산정 해설.

- 이상에서 살펴본 바와 같이, 보통교부세의 세입 확충 자체노력 반영비율은 0.33%, 세출 효율화 자체노력 반영비율은 1.11% 수준인 반면, 인천광역시 자치구 조정교부금 제도의 세입 확충 자체노력 반영비율은 3.78%, 세출 효율화 자체노력 반영비율은 0.17% 수준임.
- 즉, 세입 확충 자체노력 반영비율은 인천광역시 자치구 조정교부금제도가 높지만, 세출 효율화 자체노력 반영비율은 보통교부세가 높게 나타남.
- 따라서 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 세출 효율화 관련 자체노력 반영 항목 및 비율을 상향조정할 필요가 있으며, 그 반영 방안은 보통교부세 세출 효율화의 반영 항목 및 산정방식이 참고가 될 것임.
- 보통교부세 세출 효율화 반영 항목 및 산정방식을 벤치마킹하게 되면, 인천광역시 보통교부세 교부액이 증가하는 효과도 수반될 것임.
- 참고로 보통교부세제도에서 2006년도 이후 반영해온 세입 확충 및 세출 효율화 항목 변화를 다음의 [표 4-81] 및 [표 4-82]에 제시함.
- 표에서 보는 바와 같이, 세입 확충(기준재정수입액) 관련 항목의 변화는 크지 않으나, 세출 효율화(기준재정수요액) 관련 항목의 변화는 상대적으로 빈번한 편임.
- 보통교부세제도와 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 자체노력 항목 연계가 보통교부세 증대에 기여하므로, 보통교부세 세출 효율화 항목 변화에 긴밀한 대응이 필요함.

[표 4-81] 보통교부세 기준재정수입액 자체노력 항목 변천

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
지방세 징수율 제고	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
주민세 개인 균등분 인상	○	○	○	○	○	삭제										
과표현실화율	○	삭제														
탄력세율 적용	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
경상세외수입 확충	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지방세 체납액 축소	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지방세 감면액 축소	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
세외수입 체납액 축소	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
적극적 세원 발굴 및 관리	○	○	○	○	○	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○
항목 수	7	6	6	6	6	6	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7

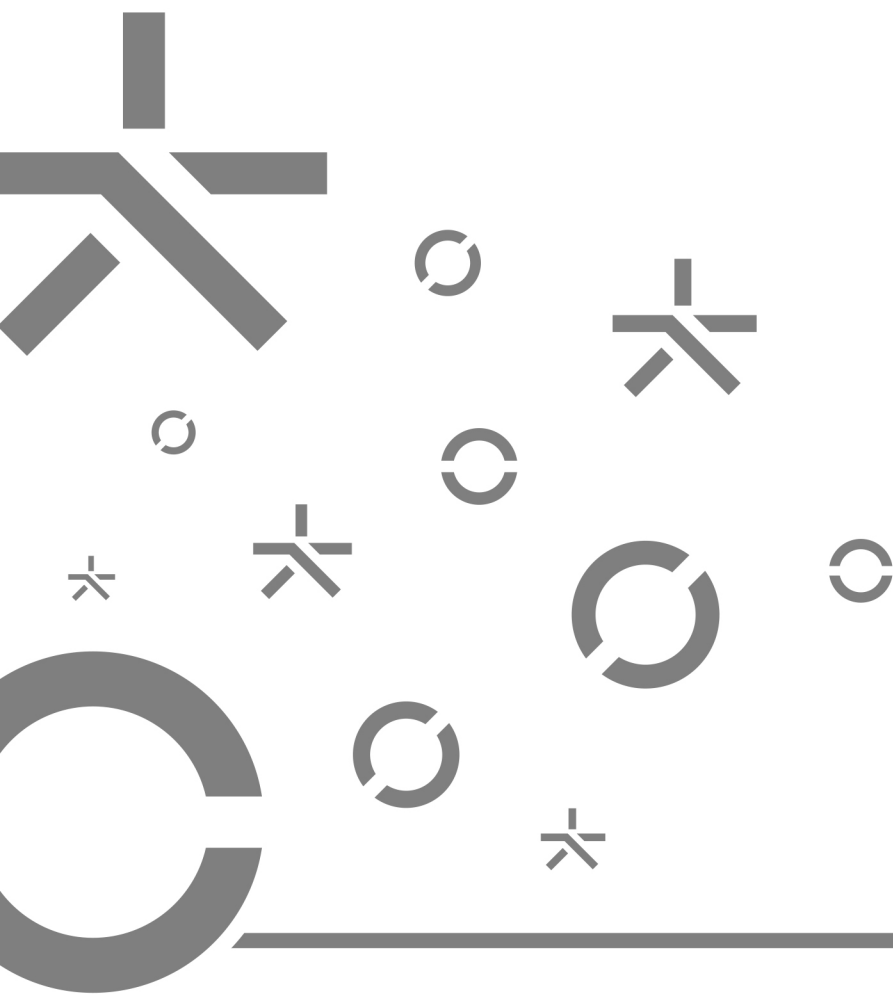
자료 : 최원구(2016), p.27. 및 행정안전부(각연도). 지방교부세 산정 해설.

[표 4-82] 보통교부세 기준재정수요액 자체노력 항목 변천

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
지방상수도 요금 현실화	○	○	○	삭제												
지방상수도 유수율 제고	×	×	×	○	○	삭제										
건전예산 운영	×	×	×	○	○	삭제										
지방청사 관리·운영	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	삭제
사회문화복지 분야예산운영	×	×	×	○	○	삭제										
행사·축제성 경비절감	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
읍·면·동 통합운영	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	삭제
지방조직 운영	×	×	×	○	○	삭제										
지역경제 활성화	×	×	×	○	○	○	○	삭제								
생활폐기물 절감	×	×	×	○	○	○	○	삭제								
신재생에너지 산업지원	×	×	×	×	○	삭제										
지방공무원 정원운영	○	삭제														
비정규 상근인력운영	○	삭제														
인건비 절감	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지방인력 감축	×	×	×	×	×	○	○	삭제								
경상경비 절감운영	○	○	○	삭제												
지방의회 경비 절감	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
업무추진비 절감	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지방보조금 절감	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
민간위탁금 절감	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○
일자리 창출													○	○	○	삭제
예산집행 노력														○	○	○
지방자치단체 간 협력															○	삭제
항목 수	6	4	4	8	10	10	10	7	7	7	8	8	9	10	9	7

자료 : 최원구(2016), p.27 및 행정안전부(각연도). 지방교부세 산정 해설.

결론



결론

1. 연구 요약

1) 연구 개요

- 본 연구는 인천광역시와 자치구 및 자치구 상호 간의 합리적인 재원조정과 균형발전을 위한 조정교부금제도의 개선방안을 제시하는 데 목적을 두고 있음.
- 인천광역시 자치구의 변화된 재정여건과 재정환경을 반영한 객관적이고 합리적인 조정교부금제도 개편을 통해 자치구 간 재원배분의 형평성과 균형발전을 도모하고자 함.
- 조정교부금 산정 절차 내에 자치구의 합리적이고 건전한 재정운영을 유도할 수 있는 기제를 마련하여 효율적인 재원배분과 자치구 재정건전화의 달성에 기여하고자 함.
- 이에 따라 본 연구는 다음과 같은 연구 절차에 따라 진행함
- 첫째, 자치구 조정교부금제도를 포함한 우리나라 지방재정조정제도의 유형과 제도별 설립목적 및 운영실태 등을 고찰함
- 둘째, 현 정부의 1·2단계 재정분권에 따른 인천광역시 본청과 자치구의 영향을 분석하고 이를 토대로 인천광역시의 자치구 조정교부금제도 및 시비보조사업 보조율의 개선 방향을 검토함
- 셋째, 조정교부금의 교부율, 조정률, 측정단위 등 자치구 조정교부금제도 분석을 통해 인천광역시 8개 자치구의 실정에 부합하는 합리적인 조정교부금제도의 개선방안을 도출함.

2) 주요 연구내용

(1) 정부의 1·2단계 재정분권과 시비보조사업

❖ 정부의 1단계 재정분권

- 정부의 1단계 재정분권에 따른 지방재정의 효과는 지방자치단체 자체재원 확대(직접 효과)와 이전재원의 변화(간접효과)로 구분할 수 있음.
 - 직접효과: 지방소비세 세율이 인상됨에 따라 지방자치단체의 지방소비세가 확대되고, 이로 인하여 지방세 및 자체재원도 확대됨.
 - 간접효과: 지방소비세 세율 인상에 따라 보통교부세, 시·군 및 자치구 조정교부금 등 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 세입 규모 변화
- 이에 따라, 1단계 재정분권과 지방세 법령개정에 따른 직·간접효과는 다음과 같음 ([표 3-31] 참고).
 - 시 본청의 총세입 증대 효과는 137억원, 자치구는 488억원 규모가 될 것으로 추정됨.
 - 시 본청의 직접효과 1,620억원 증가(전환사업 보전분 382억원, 잔여분(지방소비세 순증) 1,238억원), 간접효과 -1,407억원 감소(보통교부세 감소분 -352억원, 조정교부금 증감분 -248억원, 교육비 특별회계 전출금 -62억원, 지역상생발전기금 출연금 -433억원, 균특회계 감소분 -382억원, 지역상생발전기금 재정지원 70억원), 지방세 법령개정 -76억원 감소
 - 자치구의 직접효과 186억원 증가(전환사업 보전분 22억원, 조정교부금 재정보전분 164억원), 간접효과 226억원 증가(조정교부금 증가분 248억원, 균특회계 감소분 -22억원), 지방세 법령개정 76억원 증가
 - 이 증가분에는 지방세 법령개정(2020.12.29.)으로 인하여 개인균등할 개인사업자분 주민세가 2021년부터 광역시세에서 자치구세로 전환됨에 따라 광역시세(인천광역시 본청)는 약 76억원 감소(자치구세는 76억원 증가)한 규모가 포함됨.
- 다만, 전환사업 보전분이 2026년까지 7년간 한시적으로 보전됨에 따라 2027년 이후의 직·간접효과는 시 본청 예산이 1단계 재정분권 이전과 비교하여 52억원 감소, 자치구는 567억원이 증가할 것으로 추정됨([표 3-32] 참고).

- 시 본청의 직접효과 2,564억원 증가(지방소비세 순증 2,564억원), 간접효과 5,540억원 감소(보통교부세 감소분 -729억원, 조정교부금 증감분 -513억원, 교육비특별회계 전출금 -128억원, 지역상생발전기금 출연금 -897억원, 균특회계 감소분 -382억원, 지역상생발전기금 재정지원 109억원), 지방세 법령 개정 -76억원 감소
- 자치구의 직접효과는 없지만, 간접효과로 491억원 증가(조정교부금 증감분 513억원, 균특회계 감소분 -22억원), 지방세 법령 개정 76억원 증가

❖ 정부의 2단계 재정분권

- 2단계 재정분권의 경우에도 지방재정에 미치는 효과는 지방자치단체 자체재원 확대(직접효과)와 이전재원의 변화(간접효과)로 구분할 수 있음.
 - 직접효과: 기능이양에 따른 전환사업 보전분과 잔여분(순수 지방소비세 증가분)을 고려할 수 있으나, 현재 배분방식이 밝혀진 것은 잔여분이고, 전환사업 보전분은 총 규모가 공개됨.
 - 간접효과: 보통교부세 감소분, 조정교부금 교부액 증가분, 교육비특별회계 전출금 증가분, 지역상생발전기금 전출금 증가분, 지역상생발전기금 재정지원금 증가분 등
- 2단계 재정분권의 직·간접효과를 종합하면, 인천광역시 본청은 3억원의 세입 증가가 발생하고, 자치구는 299억원의 세입 증가 효과가 발생함([표 3-35] 참고).
 - 시 본청의 직접효과 223억원 증가(지방소비세 순증 223억원), 간접효과 220억원 감소(보통교부세 감소분 -163억원, 조정교부금 증감분 -45억원, 교육비특별회계 전출금 -11억원)로 총 3억원 증가
 - 자치구의 직접효과 254억원 증가(지방소비세 순증 254억원), 간접효과 45억원 증가(조정교부금 증감분 45억원)로 총 299억원 증가

❖ 정부의 1·2단계 재정분권

- 정부의 1·2단계 재정분권의 효과를 종합하면 다음과 같음([표 3-37] 참고).
 - 다만, 2단계 재정분권의 배분방식에 대한 논의가 구체화되지 않아, 1단계 재정분권의 분석을 기초로 추정하여 1·2단계 재정분권의 영향을 종합함.

- 단, 1단계 재정분권의 상세한 추진방안 및 내역은 공개되어 현재 추진 중이지만, 2단계 재정분권의 구체적인 추진방안 중 아직 정확히 발표되지 않은 부분은 1단계 재정분권의 시 본청과 자치구의 비율을 적용하여 산정함.
- 그 결과, 1·2단계 재정분권 효과를 종합하면, 인천시 본청은 총 216억원의 순증 효과, 자치구는 934억원의 순증 효과가 발생할 것으로 추정됨.
- 여기에 지방세 법령개정으로 인한 76억원의 증감을 합산하면, 시 본청은 140억원, 자치구는 1,010억원의 순증 효과가 발생할 것으로 추정됨.
- 결과적으로 인천광역시의 경우 시본청과 자치구의 1·2단계 재정분권으로 인한 세입 순증효과는 18.8% 대 81.2%의 비율이 될 것으로 판단됨.
- 지방세 법령개정으로 인한 76억원의 증감을 포함하면 12.2% 대 87.8%의 비율이 될 것으로 분석됨.

❖ 정부의 1·2단계 재정분권과 시비보조사업

- 1·2단계 재정분권으로 인해 증가한 인천광역시 본청과 자치구의 총세입 규모를 토대로 전환사업 보조금 일몰 후의 적정 시비보조사업의 보조율을 추정해 보면 다음과 같음.
- 가장 단순한 추정은 총세입효과가 발생한 총 규모에서 시 본청과 자치구 규모의 비율을 시 본청과 자치구의 부담 비율로 추정해 볼 수 있음.
 - 추정 결과, 시 본청의 총세입효과 216억원과 자치구의 총세입효과 934억원이 시본청과 자치구의 총세입효과 합 1,150억원에서 차지하는 비율은 18.8% 대 81.2%임.
 - 즉, 인천광역시 본청과 자치구의 2 대 8 비율로 결정하는 방안을 생각해 볼 수 있음.
- 그러나, 이는 단순한 규모의 비교로 시 본청과 자치구의 총 재원 규모 대비 증가분을 고려한 방안이라고 볼 수 없어 총 예산규모 대비 비중을 고려할 필요가 있음.
 - 인천광역시 본청은 2020년 총 예산규모 11조 2,617억원 대비 216억원이 증가, 자치구는 총 예산규모 5조 2,680억원 대비 934억원이 증가함.

- 즉, 시 본청은 총 예산규모 대비 0.19% 증가하였으며, 자치구는 총 예산규모 대비 1.77% 증가하였으므로, 가용할 수 있는 예산의 규모가 시 본청 0.19%, 자치구 1.77% 증가한 것임.
- 따라서, 시 본청과 자치구의 비율은 9.8% 대 90.2%, 즉, 1 대 9의 부담 비율이 적절한 수준이라고 판단됨([표 3-38] 참고).

(2) 인천광역시 자치구 조정교부금 제도 개선방안

❖ 분석의 기본 방향

- 인천광역시 자치구 조정교부금 제도 분석을 위한 분석 도구 및 지표는 다음과 같음
 - 첫째, 현행 제도의 큰 틀을 유지한 상태에서 현재 운용되고 있는 방식이 자치구 조정교부금 제도의 설립 및 운용 취지에 부합하는지에 관한 여부 및 정도를 분석하기로 함.
 - 둘째, 자치구 재원보장기능은 기본적으로 교부율에 관한 분석을 통하여 분석함.
 - 셋째, 자치구 간 재정조정기능은 기본적으로 조정률에 관한 분석을 통하여 분석함.
 - 넷째, 교부율과 조정률 이외의 측정단위의 적정성은 측정단위와 자치구 분야별 세출 예산과의 상관분석을 토대로 측정항목별 측정단위를 설정함.

❖ 교부율 개선방안

- 먼저, 광역시 자치구의 조정교부금 운영 실태를 살펴보면, 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 교부율은 전국 광역시 중 가장 낮은 수준이나, 조정교부금의 총규모, 1개 자치구당 평균 조정교부금 규모, 1인당 평균 조정교부금 규모는 높은 편임([표 4-5] 참고).
- 또한, 인천광역시의 자치구 수요 충족률, 부족재원 충족률 자체재원 100% 반영시 부족재원 충족률에 있어서도 높은 수준임([표 4-6] 참고).
 - 수요 충족률은 91.0%로 광주광역시 100.6% 다음으로 높은 수준이며, 이는 해당 광역시에 위치하는 자치구의 재정수요를 자체재원(지방세+경상적 세외수입)과 조정교부금을 통해 90% 이상 재원 조달할 수 있다는 것을 의미함.

- 부족재원 충족률의 경우도 인천광역시 81.6%로 높은 수준이며, 기준재정수입액을 해당 자치구 자체재원의 80% 기준으로 산정한다는 점을 고려할 때, 인천광역시에는 자치구의 기준재정수요를 충족할 수 있는 재원이 조달되고 있는 것으로 볼 수 있음.
- 이를 검증하기 위하여 자체재원 100%를 기준재정수입액으로 산정한 경우의 부족재원 충족률을 계산해 보면, 인천광역시는 110.0%로 자체재원과 조정교부금을 통해 자치구 기준재정수요를 충분히 충당할 수 있는 것으로 판단됨.
- 결국, 이러한 의미에서 인천광역시의 자치구 수요충족률 91.0%, 부족재원 충족률 81.6% 및 자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률 110.0% 등을 고려할 때, 인천광역시 자치구 조정교부금의 현행 교부율은 상향 조정할 필요성이 없다고 판단됨.
- 그다음, 1단계 재정분권의 결과를 반영하여 교부율 산정을 검토하면 다음과 같음.
 - 앞서 고찰한 1단계 재정분권으로 인한 전환사업 보조금 중 2020년 기준, 중앙정부 부담분 219억원과 시 본청 부담금 88억원을 합한 307억원은 자치구에 배분되어야 할 것임(표 4-7) 참고).
 - 다만, 2026년 전환사업 보전금이 일몰되기 전까지는 자치구의 재원을 보전할 필요가 없지만, 2027년 이후에는 전환사업 보전분 307억원이 시 본청의 지방소비세가 되기 때문에 이 증가분에 대한 본청과 자치구의 재원배분 논의가 필요함.
 - 이 경우 307억원을 시비보조금으로 교부하는 방안과 자치구 조정교부금으로 교부하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 시비보조금으로 교부하는 방안은 앞서 고찰한 바와 같이 2027년 이후 시비보조사업 보조율을 시 본청 대 자치구의 2대 8 또는 1 대 9 비율이 적정할 것으로 분석됨.
 - 자치구 조정교부금으로 교부하는 방안은 307억원 규모의 교부율을 상향 조정하는 방안이 될 수 있으며, 이는 2020년 인천광역시 보통세 3조 3,081억원인 0.93%에 해당하는 규모이므로, 조정교부금 교부율을 1%가량 상향 조정하면 적정할 것으로 판단됨.
- 끝으로, 자치구 자주재원 증가와 행정안전부 권고율 22.9%의 적정성을 살펴보면 다음과 같음.

- 행정안전부가 2015년 당시 권고한 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 교부율 22.9%의 의미와 1단계 및 2단계 재정분권, 지방세법 개편, 부동산교부세 변화 등을 고려한 교부율 22.9%의 적정성을 검토할 필요가 있음.
- 2015년 당시 행정안전부는 급증하는 사회복지 관련 재정수요에 자치구가 대응할 수 있는 재정여건을 제공하기 위하여 인천광역시 자치구 조정교부금의 교부율을 22.0%에서 22.9%로 상향 조정함.
- 그러나, 1·2단계 재정분권으로 인해 인천광역시의 자주재원 규모가 증가하면서 자치구에 내려보낼 조정교부금 규모가 증가하였고, 자치구 직접적으로도 지방세법 개정에 따른 자치구 주민세, 부동산교부세 증가 등으로 인하여 자주재원이 증가함.
- 즉, 2015년도 당시 예상하지 못했던 인천광역시 자치구의 자주재원 증가 규모는 2026년도 이전 기준으로 1단계 및 2단계 재정분권 결과 293억원(248억원 + 45억원), 2단계 자치구 지방소비세 증가분 254억원, 지방세 법령개정으로 인한 자치구 주민세 증가분 76억원, 부동산교부세 증가분 884억원 등으로, 이를 합산한 2015년도 대비 2020년도 자치구 자주재원 증가분은 1,506억원에 달함([표 4-11] 참고).
- 이를 2027년도 이후 기준으로 산정하면 1,691억원에 달함.
- 이들 규모는 행정안전부가 2015년도 인천광역시 자치구 조정교부금제도 교부율을 22.9%로 상향 권고한 기준, 즉 교부율 20.0%와 22.9%의 차액인 627억원보다 큰 규모임.
- 이상을 종합하면, 2015년 당시 행정안전부가 권고한 인천광역시 자치구 조정교부금 교부율 22.9%는 1단계 및 2단계 재정분권과 지방세(주민세) 법령개정, 그리고 부동산교부세의 증가로 인하여 충족되었다고 할 수 있음.
- 이러한 결과는 현재 시점(2020년 기준)에서 살펴보더라도 교부율 증가에 따른 조정교부금 규모를 초과하는 자치구 자주재원 증가분이 발생하였음을 알 수 있음.
- 즉, 2020년 기준으로 보면 교부율 20.0%와 22.9%의 차액은 940억원인데, 자치구 자주재원 증가분은 2026년도 이전이 1,506억원, 2027년도 이후가 1,691억원으로, 모두 940억원보다 큰 규모임([표 4-12] 참고).

❖ 조정률 개선방안

- 현재 특별·광역시가 적용하고 있는 조정률은 일반조정률과 균형조정률 두 가지임.
 - 우리나라 특별·광역시 중에서 일반조정률은 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 울산광역시에서 적용하고 있으며, 서울특별시 및 대전광역시는 균형조정률을 활용하고 있고, 인천광역시는 일반조정률과 균형조정률을 50%씩 반영하고 있음.
- 다만, 일반조정률 방식보다 균형조정률 방식이 자치구 간 재정조정기능이 더 높다고 할 수 있음.
 - 균형조정률 방식은 재정력이 풍부한 자치구의 일반조정교부금 교부 규모를 상대적으로 적게 하는 반면, 재정력이 열악한 자치구의 일반조정교부금 교부 규모는 상대적으로 많게 하는 효과가 있음.
- 이에 따라 재정자립도와 재정자주도, 지니계수 등을 이용하여 자치구 조정교부금의 재정조정효과를 살펴보면 다음과 같음.
- 먼저, 재정자립도와 재정자주도를 이용하여 자치구 조정교부금의 재정조정효과는 다음과 같음.
 - 재정조정효과는 자치구 조정교부금의 자치구 간 표준편차의 축소 크기를 측정하기 위하여 “1-(재정자주도의 표준편차/재정자립도의 표준편차)”로 산정함.
 - 이 값의 크기가 크면 클수록 해당 특별·광역시의 자치구 조정교부금의 재정조정효과가 크다고 해석할 수 있음.
 - 인천광역시의 자치구 조정교부금의 재정조정효과는 2015~2019년도 기간에 있어서 중위값을 보이고 있음([표 4-19] 참고).
 - 2015·2017·2019년도에 있어서는 그 크기가 네 번째, 2016·2018년도에 있어서는 세 번째로 큰 재정조정효과를 보이고 있어, 인천광역시의 재정조정효과는 높은 수준이라고 할 수 없음.
 - 또한, 균형조정률을 적용하고 있는 서울특별시 및 대전광역시의 재정조정효과의 크기가 상대적으로 크게 나타남.

- 그다음, 지니계수를 활용하여 자치구 조정교부금의 재정조정효과를 살펴보면 다음과 같음.
 - 인천광역시 자체재원의 지니계수(A)는 최근 5년간 0.2026~0.2337 수준이며, 자체재원과 조정교부금을 합산한 자주재원의 지니계수(B)는 그보다 낮은 0.1164~0.1382로 나타남([표 4-20] 참고).
 - 또한, 재정조정계수는 2016년도 0.3179에서 매년 증가하여 2021년도에는 0.4665임.
 - 이는 인천광역시 조정교부금의 자치구 간 재정조정효과가 매년 상승해 왔음을 의미함.
- 또한, 특별·광역시의 재정조정효과를 비교해 보면, 인천광역시의 자체재원 지니계수(A)는 0.2135로, 서울특별시의 0.2453 다음으로 높으며, 조정교부금 교부 후의 지니계수(B)는 0.1322로, 대구광역시 0.1595, 부산광역시 0.1324 다음으로 높은 수준임([표 4-27] 참고).
 - 재정조정계수는 울산광역시 0.6885, 서울특별시 0.5336 다음으로 높은 0.3808임.
- 끝으로, 조정률 변경에 따른 인천광역시 자치구 간의 재정조정효과를 살펴보면 다음과 같음.
 - 인천광역시 자치구 조정교부금의 재정력 격차완화 효과와 재정력 순위변동 효과를 추정하기 위해 일반조정률과 균형조정률의 비율을 0:10에서 10:0 사이의 효과를 살펴보면 [표 4-29]에서 [표 4-32]와 같음.
 - 분석결과를 종합하면, 2019년도까지는 인천광역시 자치구 간의 재정력 격차가 커서 균형조정률을 적용하였을 때, 자치구 간 재정조정효과가 극대화되었다는 것임.
 - 그러나, 2020년 이후에는 자치구 간 재정력 격차가 축소되어 균형조정률을 100% 적용하는 경우보다 일반조정률과 일정비율 같이 적용하는 경우에 재정조정효과가 극대화됨을 확인할 수 있었음.
 - 자치구 간 재정력 격차 축소의 원인으로는 부동산교부세의 증가, 지방세 법령 개정으로 인한 자치구 세수 증가 등에 따른 자치구의 자주재원 규모 증가에 있다고 볼 수 있음.
 - 또한, 인천광역시는 타 광역시와 비교하여 상대적으로 자치구 간의 행정구역 면적 및 인구 규모의 격차가 크고, 경제자유구역이 적용되는 자치구와 그렇지 않은 자치구가

혼재하는 등의 지역적 특색을 갖고 있으므로, 균형조정률과 일반조정률을 일정비율씩 반영하는 경우에 자치구 간 재정조정효과가 극대화되는 것으로 판단됨.

❖ 측정단위 개선방안

- 먼저, 현재 측정단위를 살펴보면, 인천광역시 자치구 조정교부금 산정을 위한 기준재정수요를 12개 측정분야 및 부문에 16개 비용으로 구분하고, 이를 12개 측정단위로 포착하고 있음.
- 2016~2020년까지 인천광역시에서 사용된 12개 측정항목별 측정단위에 대한 상관도를 분석한 결과, 일부 항목을 제외하고는 해당 항목의 수요를 측정하기 위한 측정단위들이 적절하게 선정된 것으로 판단됨([표 4-34] 참고).
 - 다만, 국토 및 지역개발 분야 도시행정비 부문을 측정하기 위한 공시지가 총액의 상관계수 값이 2017년 -0.149, 2018년 0.354, 2019년 0.501, 2020년 0.488로 상관도가 높지 않으므로, 다른 측정단위로 교체하여 해당 측정항목의 자치구 재정수요가 정확히 산정되도록 개선할 필요가 있음.
- 그다음, 측정항목과 측정단위를 선정하기 위해서 측정항목은 인천광역시가 사용 중인 12개 부문, 16개 비용을 그대로 유지하는 것을 원칙으로 하되, 행정안전부 권고안에 따라 일부는 수정 및 반영하기로 함.
 - 즉, 현행 12개 측정분야, 16개 측정항목에서 12개 측정분야, 18개 측정항목으로 구분하여 측정단위를 선정하기로 함([표 4-35] 참고).
- 측정단위는 첫째, 현재 인천광역시에서 사용하고 있는 측정단위, 둘째, 특별·광역시에서 사용하고 있는 측정항목별 측정단위([표 2-37] 참고), 셋째, 2015년 행정안전부가 권고한 측정항목별 측정단위([표 2-38] 참고)를 대상으로 상관도 분석을 실시함.
 - 즉, 총 18개 측정항목과 34개 측정단위의 상관분석을 통해 상관계수가 가장 높은 측정단위를 선정하고자 하였음(상관계수를 측정한 결과는 [표 4-36]~[표 4-38], [표 4-40]~[표 4-69] 참고).
- 따라서, 측정항목별 상관도 분석을 토대로 인천광역시 측정항목별 측정단위 선정(안)을 종합하면 다음의 [표 4-70]과 같음.

- 표에서 보는 바와 같이, 개정안에서도 현행 12개의 측정단위를 사용할 것을 제안함.
- 측정단위의 개수는 12개로 같지만, 환경보호비 항목의 쓰레기배출량은 가구수로, 지역 개발비 항목의 공시지가총액은 녹지대면적으로 변경할 것을 제안함.
- 그밖에 측정단위는 현행 제도와 같은 측정단위를 사용하여 제도의 안정적 운영에 기여하도록 함.

❖ 자체노력도 반영

- 현행 보통교부세제도의 자체노력도 반영 항목과 인천광역시 자치구 조정교부금 제도의 자체노력도 반영 항목을 비교하여 살펴보면 다음과 같음.
- 보통교부세제도의 수입 관련 자체노력 반영 항목 중, 현행 인천광역시 자치구 조정교부금제도에서는 자치구에서 적용하기 어려운 것을 제외하고는 모두 적용하고 있음 ([표 4-73], [표 4-74] 참고).
 - 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리 항목 등은 자치구에서 적용하기 어려운 자체노력 반영 항목임.
- 다만, 기준재정수요 측면에서는 인천광역시가 반영하고 있지 않은 5개 항목을 도입하여 보통교부세 증대에 기여할 필요가 있음([표 4-75], [표 4-76] 참고).
 - 보통교부세 항목 중 인건비 건전 운영, 지방의회 경비 절감, 업무추진비 절감, 지방보조금 절감, 민간위탁금 절감 항목은 인천광역시 자치구 조정교부금제도에서 미적용되고 있는 것으로, 자치구 차원에서 충분히 세출 효율화를 위하여 노력할 수 있는 항목임.
 - 또한, 세출 효율화 관련 반영 항목 중, 예산집행노력 항목의 경우 보통교부세에서는 불용률과 이월률을 모두 반영하고 있으나, 인천광역시 자치구 조정교부금제도에서는 불용률만 반영하고 있으므로 이월률도 반영할 필요가 있음.
 - 다만, 현재 인천광역시 세출 효율화 관련 항목 중 쓰레기처리비 자립도는 보통교부세제도에서 반영하고 있지 않은 항목임.

2. 정책제언

❖ 적정 시비보조사업 보조율 2대 8 (또는 1대 9)

- 1·2단계 재정분권으로 인한 총세입효과 규모에서 시 본청과 자치구의 규모가 차지하는 비율을 기준으로 산정해 보면, 시 본청과 자치구의 시비보조사업 보조율은 2대 8 비율이 적정할 것으로 추정됨([표 3-38] 참고).
- 시 본청의 총세입효과 216억원과 자치구의 총세입효과 934억원이 시 본청 및 자치구의 총세입효과 합산액 1,150억원에서 차지하는 비율은 18.8% 대 81.2%임.
- 시 본청과 자치구의 총 예산규모 대비 증가분의 비중을 기준으로 시비보조사업의 보조율을 결정하면 1대 9의 부담 비율이 적정한 수준이라고 판단됨.
- 시 본청은 2020년 총 예산규모 11조 2,617억원 대비 216억원이 증가, 자치구는 총 예산규모 5조 2,680억원 대비 934억원이 증가하여, 그 비율은 9.8% 대 90.2%임.

❖ 교부율 현행 유지

- 인천광역시 자치구 조정교부금제도의 교부율은 전국 광역시 중 가장 낮은 수준이나, 조정교부금의 총규모, 1개 자치구당 평균 조정교부금 규모, 1인당 평균 조정교부금 규모는 높은 편임([표 4-6] 참고).
- 2020년도 기준 자치구 평균 교부금 규모는 811억원으로 전국 광역시 중 가장 높고, 1인당 평균 교부금은 227.2천원으로 광주광역시 251.7천원 다음으로 큰 규모임.
- 또한, 인천광역시의 자치구 수요 충족률, 부족재원 충족률, 그리고 자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률도 높은 수준이라 할 수 있음.
- 인천광역시의 자치구 수요충족률 91.0%, 부족재원 충족률 81.6% 및 자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률 110.0% 등을 종합적으로 고려할 때, 인천광역시 자치구 조정교부금의 교부율을 상향 조정할 필요성은 없다고 판단됨.

❖ 측정단위 쓰레기배출량 → 가구수, 공시지가총액 → 녹지대면적으로 개선

- 측정분야 및 항목은 현재의 12개 분야, 12개 항목을 유지하고, 측정단위도 현재의 12개를 유지하지만 환경보호비와 지역개발비 항목의 측정단위는 변경함.
- 현재의 환경보호비 항목의 측정단위 쓰레기배출량은 가구수로 변경함.
- 현재의 지역개발비 항목의 측정단위 공시지가총액은 녹지대면적으로 변경함.

[표 5-1] 인천광역시 자치구 조정교부금제도 측정단위 개선(안)

측정분야	측정항목	현행		개선(안)	
		측정단위	상관계수	측정단위	상관계수
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	쓰레기배출량	0.945	가구수	0.957
11. 국토 및 지역개발	⑰ 지역개발비	공시지가총액(억원)	0.488	녹지대면적(km ²)	0.535

❖ 세출 효율화 관련 자체노력도 항목 추가 반영 필요

- 기준재정수입 측면에서 보면, 현행 인천광역시 자치구 조정교부금제도는 보통교부세의 수입 관련 자체노력 반영 항목을 대부분 반영하고 있음.
- 그러나, 기준재정수요 측면에서 보면, 보통교부세 항목 중 5가지를 인천광역시가 더 도입하여 보통교부세 증대를 모색할 필요가 있는 것으로 판단됨.
 - 보통교부세 항목 중 인건비 건전 운영, 지방의회 경비 절감, 업무추진비 절감, 지방보조금 절감, 민간위탁금 절감 항목은 인천시 자치구 조정교부금에서 미적용되고 있는 것으로 자치구 차원에서 충분히 세출 효율화를 위하여 노력할 수 있는 항목임.
- 또한, 세출 효율화 관련 반영 항목 중, 예산집행노력 항목의 경우 보통교부세에서는 불용률과 이월률을 모두 반영하고 있으므로, 불용률만 반영하고 있는 현행 인천시 자치구 조정교부금제도에서도 이월률을 반영하여 인천광역시 보통교부세 규모 증대와 연계하여야 할 것임.

[표 5-2] 인천광역시 자치구 조정교부금과 보통교부세 예산집행노력 산정기준 비교

인천 자치구 조정교부금		보통교부세	
2. 예산 집행 노력	$\text{해당구 불용액} \times (\text{동종 지방자치단체 평균 불용률} - \text{해당 구 불용률}) \times i$ <p>* 불용률 = 해당 지방자치단체 불용액 / 최종 예산 현액</p>	2. 예산 집행 노력	<p>① (동종 지방자치단체 평균 불용률* - 해당 지방자치단체 불용률) × 해당 지방자치단체 불용액 총액</p> <p>* 불용률 = 불용액 총액 / 해당 지방자치단체 최종 예산현액</p> <p>② (동종 지방자치단체 평균 이월률* - 해당 지방자치단체 이월률) × 해당 지방자치단체 예산현액 × 5%</p> <p>* 이월률 = 이월액 총액 / 해당 지방자치단체 최종 예산현액</p>

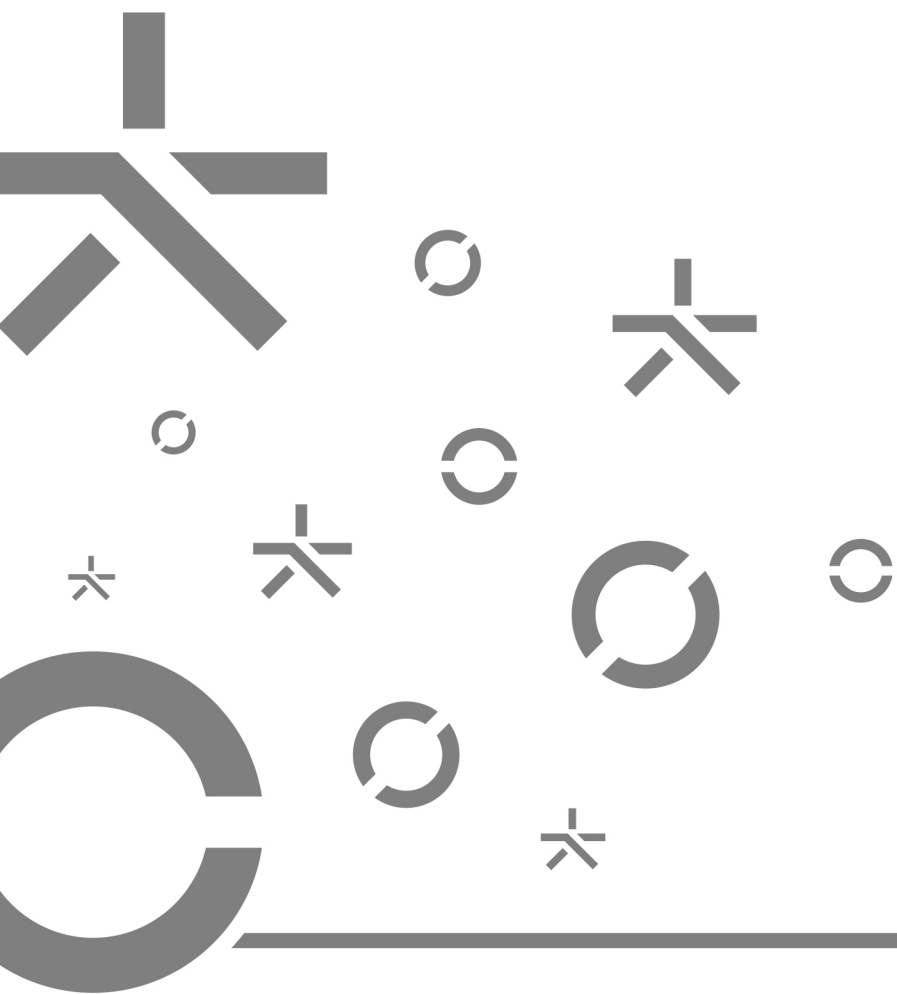
참고문헌

- 관계부처합동(2008.12.15.). 지역경제 활성화 대책.
- 국토해양부(2008.10.30.). 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안.
- 국회예산정책처(2020). 2020 대한민국 지방재정.
- 기획재정부(2021). 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 김경수(2009). 감세의 지방재정 영향 분석: 지역별 재정 감소 및 지방소비세 세입 증가 효과를 중심으로. 국회예산정책처.
- 박관규(2021). 제1회 전남재정정책포럼 발표자료.
- 이미애·안지선(2020). 재정 건전화를 위한 연수구 재정구조 분석. 인천연구원.
- 이상훈(2021). 문재인 정부의 재정분권 효과 분석, 한국지방세연구원.
- 이재원(2019). 지방재정론. 윤성사.
- 인천광역시(각연도). 자치구 조정교부금 산정내역.
- 조기현(2010). 지역상생발전기금의 정책적 의의와 향후 운영방향.
- 조기현(2018). 시·군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: RBID 방법론을 중심으로. 지방재정 연구, 32(2): 155-182.
- 주만수(2009). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석. 재정학연구, 2(2): 121-149.
- 주만수(2016). 우리나라 지방재정의 현실과 과제. 한국지방세연구원 브라운백 자료.
- 지역발전위원회(2009.9.16.). 지방재정 지원제도 개편방안.
- 지역상생발전기금조합(2020). 지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정 일부개정규정안.
- 최원구(2010). 2011년도 지방세제개편에 따른 자원조정교부금제도 개선방안. 인천발전연구원.
- 최원구(2012). 자치구 간 재정력 격차 해소를 위한 자원조정교부금제도 개선방안 연구. 인천발전연구원.
- 최원구(2016). 지방세 확충 자구노력 강화를 위한 보통교부세제도 개선 방안. 한국지방세연구원.
- 행정안전부(2021). 2020년 지방교부세 운영사항.
- 행정안전부(2020). 2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준.
- 행정안전부(2021). 2021년도 지방자치단체 통합재정 개요.
- 행정안전부(각연도). 지방교부세 산정 해설.
- 행정안전부(각연도). 지방세통계연감.
- 행정안전부(각연도). 지방재정연감.

국고보조금통합관리시스템 e나라도움. www.gosims.go.kr

지방재정통합공개시스템. <http://lofin.mois.go.kr>

부록



[부록 표 1] 부처별 균특회계 포괄보조사업의 존치 및 지방이양 대상사업

2019년도 대상사업		존치사업		2020년도 지방이양 결정사업	
시도 자율편성사업		시도 자율편성사업		시도 자율편성사업	
고용부	① 사회적기업 육성	고용부		고용부	㉔ 자치단체 직업능력개발 지원(제주)
	② 대중교통 지원				② 대중교통 지원
	③ 지역거점 조성 지원 (지방산단 공업용수도 건설 등)				③ 지역거점 조성 지원 (산학연 유치지원센터)
	④ 주차환경개선 지원		④ 주차환경개선 지원		
	⑤ 공공형택시 지원				⑥ 지방하천 정비
	⑥ 지방하천 정비				㉔ 제주국제자유도시기반시설 지원
국토부		국토부		국토부	
			㉔ 도시형 교통모델 (공공형택시·공공형버스 지원)		
			㉔ 장기미집행공원지방채 이자지원		
농식품부	⑦ 농촌자원복합산업화 지원	농식품부		농식품부	⑦ 농촌자원복합산업화 지원
	⑧ 농업기반 정비				⑧ 농업기반 정비
	⑨ 지역전략식품산업 육성				⑨ 지역전략식품산업 육성
	⑩ 농촌형 교통모델		⑩ 농촌형 교통모델		㉔ 반려동물산업 육성 (동물장묘·놀이시설 설치 지원 등)
농진청	⑪ 지역농촌지도사업 활성화 (농촌지도기반 조성 등)	농진청	㉔ 반려동물산업 육성 (동물보호센터 설치 지원)	농진청	⑪ 지역농촌지도사업 활성화 (우수신제품 보급, 인력양성 등)
	⑫ 문화시설 확충 및 운영 (박물관, 문예회관 등)		⑪ 지역농촌지도사업 활성화 지원 (농촌지도기반 조성)		⑫ 문화시설 확충 및 운영 (미술관, 문예회관 등)
	⑬ 관광자원 개발		⑫ 문화시설 확충 및 운영 (도서관, 박물관 등)		⑬ 관광자원 개발
	⑭ 체육진흥시설 지원		⑭ 체육진흥시설 지원		⑮ 지방문화산업기반 지원
문체부	⑮ 지방문화산업기반 지원	문체부	⑮ 산업단지·폐산업시설 문화재생	문체부	⑰ 지역문화행사 지원
	⑯ 산업단지·폐산업시설 문화재생				⑱ 문화유산 관광자원 개발
	⑰ 지역문화행사 지원				
	⑱ 문화유산 관광자원 개발				
문화재청	⑲ 지역자율형 사회서비스 투자사업	문화재청		문화재청	
	⑳ 산림경영자원 육성				
	㉑ 산림휴양·녹색공간 조성 (숲길 조성·관리 등)				
	㉒ 임도시설(국유림 제외)				
복지부		산림청	㉑ 산림휴양·녹색공간 조성 (자연휴양림, 숲속야영장 조성)	산림청	㉑ 산림휴양·녹색공간 조성 (산림생태문화체험단지 등 조성)
			㉒ 임도시설(국유림 제외) (간선임도)		㉒ 임도시설(국유림 제외) (작업임도, 구조개량, 유지보수)

〔부록 표 1〕 부처별 균특회계 포괄보조사업의 존치 및 지방이양 대상사업 (계속)

2019년도 대상사업	
시도 자율편성사업	
산업부	㉓ 지역특성화산업 육성
새만금	㉔ 새만금 공업용수도 건설지원
여가부	㉕ 청소년시설 확충
중기부	㉖ 전통시장 및 중소유통 물류기반 조성
해수부	㉗ 어촌자원복합산업화 지원
	㉘ 어업기반 정비
	㉙ 해양 및 수자원 관리 (연안정비 등)
	㉚ 수산물가공산업 육성
	㉛ 수산물 안전검사체계 구축
행안부	㉜ 지역공동체 일자리 지원
	㉝ 지역사회 활성화 기반 조성
환경부	㉞ 상수도시설 확충 및 관리 (농어촌생활용수 개발 등)
	㉟ 자연환경 보전 및 관리
	㊱ 생태하천 복원
	㊲ 노후상수도 정비
시군구 자율편성사업	
국토부	㉟ 성장축진지역 개발
	㊰ 도시활력증진지역 개발 (노후도심 재생, 주거환경 개선)
농식품부	㊱ 일반농산어촌 개발 (기초생활기반 확충 등)
	㊲ 지역행복생활권 협력사업
행안부	㊳ 특수환경지역 개발
	㊴ 소하천 정비



존치사업	
시도 자율편성사업	
산업부	
여가부	
중기부	
해수부	㉙ 해양 및 수자원 관리 (연안정비, 해양쓰레기 정화)
행안부	㉝ 지역사회 활성화 기반 조성
	㉞ 상수도시설 확충 및 관리 (고도정수처리시설 설치 등)
환경부	
	㊲ 노후상수도 정비
시군구 자율편성사업	
국토부	㉟ 성장축진지역 개발
	㊰ 도시활력증진지역 개발 (우리동네 살리기)
농식품부	㊱ 일반농산어촌 개발 (기초생활기반 확충 등)
	㊲ 지역행복생활권 협력사업
행안부	㊳ 특수환경지역 개발

2020년도 지방이양 결정사업	
시도 자율편성사업	
산업부	㉓ 지역특성화산업 육성
여가부	㉕ 청소년시설 확충
중기부	㉖ 전통시장 및 중소유통 물류기반 조성
해수부	㉗ 어촌자원복합산업화 지원
	㉘ 어업기반 정비
	㉙ 해양 및 수자원 관리 (해양관광자원시설 지원 등)
	㉚ 수산물가공산업 육성
	㉛ 수산물 안전검사체계 구축
환경부	
	㉞ 상수도시설 확충 및 관리 (농어촌생활용수 개발 등)
	㉟ 자연환경 보전 및 관리
	㊱ 생태하천 복원
	㉜ 지방산업단지 공업용수도 건설
	㉝ 폐기물처리시설 확충(제주)
시군구 자율편성사업	
국토부	㉟ 도시활력증진지역 개발 (생활환경 개선, 지역역량 강화)
	㊱ 일반농산어촌 개발 (기초생활인프라 정비 등)
농식품부	
행안부	
	㊳ 소하천 정비

자료 : 인천광역시 내부자료

[부록 표 2] 인천광역시 2020년도 전환사업 편성내역

시군구	사업유형	세부사업 (국가사업기준)	내역사업 (국가기준)	지방자치단체 세부사업	전환사업보급 (천원)	광역자치단체 (천원)	기초자치단체 (천원)
본청	시도직접	지역특성화산업육성	지역 중소기업 디자인지원	지역산업마케팅 지원(전환-직접)	50,000	50,000	
본청	시도직접	지역특성화산업육성	지역 중소기업 디자인지원	지역산업마케팅 지원(전환-직접)	815,000	815,000	
본청	시도직접	지역특성화산업육성	지역 중소기업 디자인지원	지역특성화산업육성(중소기업 디자인개발 지원) (전환-직접)	1,114,500	1,114,500	
본청	시도직접	어업기반정비	인공어초사업	인공어초시설(전환-직접)	260,000	65,000	
본청	시도직접	어업기반정비	인공어초사업	인공어초시설(전환-직접)	1,466,925	366,731	
본청	시도직접	어업기반정비	인공어초사업	인공어초시설(전환-직접)	3,200	800	
중구	시도보조	어업기반정비		수산종자관리(전환-지원)	300,000	37,500	37,500
강화군	시도보조	어업기반정비		수산종묘관리(보조)	300,000	37,500	37,500
옹진군	시도보조	어업기반정비		수산종자관리(전환-지원)	900,000	112,500	112,500
중구	시도보조	어업기반정비	양식어장정화	양식어장 정화(전환-지원)	91,111	11,389	11,389
옹진군	시도보조	어업기반정비	양식어장정화	양식어장 정화(전환-지원)	320,000	40,000	40,000
옹진군	시도보조	어업기반정비	지자체관리어항건설	지자체관리(지방) 어항건설(전환-지원)	2,000,000	500,000	
강화군	시도보조	어업기반정비	복합다기능부잔교시설	복합다기능 부잔교시설 설치(전환-지원)	656,000	82,000	82,000
강화군	시도보조	어업기반정비	소형어선인양기 설치	소형어선 인양기 설치(전환-지원)	100,000	12,500	12,500
중구	시도보조	청소년시설확충	청소년시설확충사업	청소년시설 확충사업(전환-지원)	3,292,000	411,500	411,500
본청	시도직접	지방문화사업기반지원	지역문화산업연구센터(CRC)육성	실감형 콘텐츠 체험공간 육성(전환-직접)	500,000	500,000	0
본청	시도직접	문화시설확충및운영	지역문화예술특성화지원	지역문화예술특성화지원(전환-직접)	70,000	70,000	
본청	시도직접	관광자원개발	관광안내체계구축(균특자율)	관광안내체계구축(전환-직접)	175,000	175,000	
중구	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축(균특자율)	관광안내체계구축(전환-지원)	6,000	0	6,000
마추홀구	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축(균특자율)	관광안내체계구축(전환-지원)	4,000	0	4,000
연수구	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축(균특자율)	관광안내체계구축(전환-지원)	6,000	0	6,000
남동구	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축(균특자율)	관광안내체계구축(전환-지원)	4,000	0	4,000
부평구	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축(균특자율)	관광안내체계구축(전환-지원)	4,000	0	4,000
강화군	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축(균특자율)	관광안내체계구축(전환-지원)	8,000	0	8,000
옹진군	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축(균특자율)	관광안내체계구축(전환-지원)	8,000	0	12,000
본청	시도직접	생태휴식공간확대	도시 생태휴식공간 조성	도시 생태휴식공간 조성(전환-직접)	540,000	1,260,000	
본청	시도직접	자연환경보전및관리	비산먼지 저감사업	비산먼지 저감사업(전환-직접)	500,000	500,000	
본청	시도직접	자연환경보전및관리	비산먼지 저감사업	도로먼지 저감사업(전환-직접)	600,000	600,000	

시군구	사업유형	세부사업 (국가사업기준)	내역사업 (국가기준)	지방자치단체 세부사업	전환사업보조금 (천원)	광역자치단체 (천원)
본청	시도직접	상수도시설확충및관리	소규모수도시설 개량사업	소규모 수도시설 개량사업(전환-지원)	900,000	386,000
부평구	시도보조	생태하천복원사업	생태하천복원	굴포천 생태하천 복원사업(전환-지원)	800,000	2,500,000
계양구	시도보조	대중교통지원	계양 IC 화물공영차고지 확대조성	계양IC 화물공영차고지 확대조성사업(전환)	13,916,000	2,982,000
옹진군	시도보조	임도시설	구조개량	임도시설(구조개량)(자본)(전환-지원)	57,600	8,229
옹진군	시도보조	임도시설	임도관리원	임도시설(자본)(임도관리원)(전환-지원)	12,000	1,714
옹진군	시도보조	임도시설	작업임도	임도시설(작업임도)자본(전환-지원)	110,000	15,714
미추홀구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지자체 도시숲 조성	지자체 도시숲 조성(전환-지원)	150,000	75,000
연수구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지자체 도시숲 조성	지자체 도시숲 조성(전환-지원)	60,000	30,000
남동구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지자체 도시숲 조성	지자체 도시숲 조성(전환-지원)	60,000	30,000
부평구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지자체 도시숲 조성	지자체 도시숲 조성(전환-지원)	60,000	30,000
계양구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지자체 도시숲 조성	지자체 도시숲 조성(전환-지원)	30,000	15,000
강화군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지자체 도시숲 조성	지자체 도시숲 조성(전환-지원)	60,000	30,000
본청	시도직접	산림휴양녹색공간조성	치유의 숲 조성	인천 치유의숲 조성(자본)(전환-직접)	100,000	100,000
강화군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지방정원 조성	지방정원조성(전환-지원)	600,000	600,000
본청	시도직접	지역농촌지도사업활성화지원	지역활력화작목기반조성	지역활력화작목기반조성(전환-직접)	63,000	63,000
본청	시도직접	문화시설확충및운영	민자사업정부지급금(BTL)	민자사업정부지급금(BTL)(전환-직접)	306,000	1,224,000
본청	시도직접	수산물안전검사체계구축	안전성 검사장비 구축	안전성 검사장비 구축(전환-직접)	23,800	23,800
본청	시도직접	수산물안전검사체계구축	안전성 검사장비 구축	안전성 검사장비 구축(전환-직접)	250	250
본청	시도직접	수산물안전검사체계구축	안전성 검사장비 구축	안전성 검사장비 구축(전환-직접)	11,000	11,000
강화군	시도보조	농업기반정비	대구획경지정리	농업기반정비(전환-지원)	1,600,000	200,000
강화군	시도보조	농업기반정비	시군수리시설개보수	농업기반정비(전환-지원)	706,700	88,300
옹진군	시도보조	농업기반정비	시군수리시설개보수	농업기반정비(전환-지원)	471,100	58,900
미추홀구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장 시설현대화	전통시장 시설현대화	793,661	208,902
연수구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장 시설현대화	전통시장 시설현대화	26,040	6,510
남동구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장 시설현대화	전통시장 시설현대화	147,786	45,549
부평구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장 시설현대화	전통시장 시설현대화	86,220	28,740
계양구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장 시설현대화	전통시장 시설현대화	149,132	37,283
서구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장 시설현대화	전통시장 시설현대화	500,000	250,000
강화군	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장 시설현대화	전통시장 시설현대화	300,000	100,000
본청	시도직접	문화시설확충및운영	지역문화예술특성화지원	지역문화예술특성화사업(전환-직접)	869,000	869,000

시군구	사업유형	세부사업 (국가사업기준)	내역사업 (국가기준)	지방자치단체 세부사업	전환사업보조금 (천원)	광역자치단체 (천원)	기초자치단체 (천원)
중구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	숲길 조성관리(자본)(전환-지원)	100,000	65,000	35,000
미추홀구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	숲길 조성관리(자본)(전환-지원)	24,000	7,200	16,800
연수구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	숲길 조성관리(자본)(전환-지원)	88,000	26,400	61,600
남동구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	숲길 조성관리(자본)(전환-지원)	50,000	15,000	35,000
부평구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	숲길 조성관리(자본)(전환-지원)	50,000	15,000	35,000
계양구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	숲길 조성관리(자본)(전환-지원)	50,000	15,000	35,000
서구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	숲길 조성관리(자본)(전환-지원)	50,000	15,000	35,000
강화군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	숲길 조성관리(자본)(전환-지원)	69,000	20,700	48,300
옹진군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	숲길 조성관리(자본)(전환-지원)	69,000	20,700	48,300
중구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원	유아숲체험원조성관리(자본)(전환-지원)	75,000	22,500	52,500
연수구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원	유아숲체험원조성관리(자본)(전환-지원)	75,000	22,500	52,500
남동구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원	유아숲체험원조성관리(자본)(전환-지원)	150,000	45,000	105,000
서구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원	유아숲체험원조성관리(자본)(전환-지원)	75,000	22,500	52,500
강화군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원	유아숲체험원조성관리(자본)(전환-지원)	75,000	22,500	52,500
본청	시도직접	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원	유아숲체험원조성관리(자본)(전환-직접)	97,500	97,500	
강화군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지방수목원 및 박물관 조성	석모도 수목원 전시온실 리모델링 보완사업 (자본)(전환-지원)	250,000	75,000	175,000
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	심곡천 수해상습지 개선사업(전환-직접)	100,000	100,000	0
중구	시도보조	어업기반정비		수산시장 시설 개선	210,000	105,000	105,000
옹진군	시도보조	어촌자원복합산업화지원	수산물유통시설건립	수산시장 시설 개선	30,000	15,000	15,000
부평구	시도보조	문화시설확충및운영	민자사업정부지급금(BTL)-부평아트센터	민자사업정부지급금(BTL)(부평아트센터)(전환)	100,000	1,519,878	1,539,878
부평구	시도보조	문화시설확충및운영	문화특화지역조성사업(문화도시조성)	문화특화지역 조성 사업(성인지예산)(전환)	270,000	202,500	202,500
강화군	기초직접	소하천정비	소하천정비	소하천정비	2,009,000	0	2,009,000
옹진군	기초직접	소하천정비	소하천정비	영흥면 신답천(구 정내천) 정비	865,000	0	865,000
옹진군	기초직접	소하천정비	소하천정비	영흥면 신답천 정비(2지구)	2,148,000	0	2,148,000
옹진군	기초직접	소하천정비	소하천정비	백령면 오군포천 정비	240,000	0	60,000
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	동락천 수해상습지 개선사업(전환-직접)	500,000	500,000	0
동구	기초직접	생태휴식공간확대	도시 생태휴식공간 조성	도심형 휴양시설 조성사업	350,000		350,000
동구	기초직접	생태휴식공간확대	도시 생태휴식공간 조성	공원녹지 시설물 정비 ○송현공원 노후시설물 정비공사	350,000		350,000

시군구	사업유형	세부사업 (국가사업기준)	내역사업 (국가기준)	지방자치단체 세부사업	전환사업보조금 (천원)	광역자치단체 (천원)
동구	기초직접	생태휴식공간확대	도시 생태휴식공간 조성	송현공원 물놀이터 "도랑" 등 수경시설 운영 ○송현공원 물놀이터 "도랑" 시설정비	75,000	
연수구	기초직접	생태휴식공간 확대	도시 생태휴식공간 조성	동춘2구역 내 공원 및 녹지 정비사업	99,950	
부평구	기초직접	생태휴식공간확대	도시 생태휴식공간 조성	공원정비 - 공원 리모델링사업(주민참여예산)(전환)	432,200	
서구	기초직접	소하천정비	소하천정비	소하천 유지관리	180,000	0
서구	기초직접	소하천정비	소하천정비	상동소하천 외 1개소 재해예방공사	100,000	0
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	서구 상생마을 도시재생사업	17,040	17,040
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	서구 상생마을 도시재생사업	50,000	50,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	서구 상생마을 도시재생사업	20,000	20,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	서구 상생마을 도시재생사업	4,720	0
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	서구 상생마을 도시재생사업	40,000	40,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	서구 상생마을 도시재생사업	523,983	523,983
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	서구 상생마을 도시재생사업	2,500	2,500
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	뉴딜 도시재생사업(가재울마을 주변)	123,414	0
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	뉴딜 도시재생사업(가재울마을 주변)	4,800	0
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	가좌3구역 더불어 마을 사업	5,000	5,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	가좌3구역 더불어 마을 사업	15,000	15,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	가좌3구역 더불어 마을 사업	200,000	1,960,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	가좌1동 소규모 재생사업 지원	2,400	0
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	주민자치회 도시재생대학 교육 시행	97,152	0
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	주민자치회 도시재생대학 교육 시행	22,850	0
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선지역역량강화	주민자치회 도시재생대학 교육 시행	3,141	0
연수구	기초직접	생태휴식공간 확대	도시 생태휴식공간 조성	비류마을 낮은 울타리 화단조성 및 조형가벽 설치(주민참여예산)	10,000	
연수구	기초직접	생태휴식공간 확대	도시 생태휴식공간 조성	치유의 숲 공간 조성(주민참여예산)	10,000	
연수구	기초직접	생태휴식공간 확대	도시 생태휴식공간 조성	연일공원 내 다용도 쉼터 조성사업(주민참여예산)	50,000	
연수구	기초직접	생태휴식공간 확대	도시 생태휴식공간 조성	관내 어린이 놀이터 바닥 친환경 소재로 교체(주민참여예산)	50,000	
연수구	기초직접	생태휴식공간 확대	도시 생태휴식공간 조성	공원 내 고보조명 설치(주민참여예산)	10,000	
연수구	기초직접	생태휴식공간 확대	도시 생태휴식공간 조성	부수지공원 내 쉼터(의자 또는 쉼터 등) 조성(주민참여예산)	10,000	

[부록 표 3] 인천광역시 2021년도 전환사업 편성내역

지역	사업유형 1. 시도직접 2. 시도보조 3. 기초직접	세부사업 (국가사업기준)	내역사업 (국가기준)	전환사업보전금 (천원)	광역자치단체 (천원)	기초자치단체 (천원)
계				61,304,245	31,314,564	22,751,270
연수구	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축	5,000		5,000
동구	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축	2,000		2,000
남동구	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축	3,000		3,000
중구	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축	5,000		5,000
옹진군	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축	7,000		7,000
미추홀구	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축	3,000	0	3,000
강화군	시도보조	관광자원개발	관광안내체계구축	7,000	0	7,000
본청	시도직접	관광자원개발	관광안내체계구축	200,000	200,000	0
옹진군	기초직접	폐기물처리시설확충(제주)	농어촌폐비닐수거지원사업	6,000		5,000
강화군	시도보조	농업기반정비	대구획경지정리	1,600,000	200,000	200,000
옹진군	시도보조	농업기반정비	시군수리시설개보수		600,000	600,000
강화군	시도보조	농업기반정비	시군수리시설개보수	706,700	88,300	88,300
계양구	시도보조	대중교통지원	화물자동차공영차고지건설지원	13,916,000	2,982,000	2,982,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	5,438		5,440
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	434,060		434,060
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	20,000		20,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	455,000		455,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	15,000		15,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	5,000		5,000
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	37,000		21,277
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	2,880		1,920
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	5,800		52,200
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	200		1,800
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	136,600		1,229,400
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	400		3,600
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	3,960		2,640
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	600		400

지역	사업유형 1.시도직접 2.시도보조 3.기초직접	세부사업 (국가사업기준)	내역사업 (국가기준)	전환사업보전금 (천원)	광역자치단체 (천원)
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	1,080	
서구	기초직접	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선	49,800	
연수구	시도보조	문화시설확충및운영	문예회관건립지원		2,097,000
본청	시도직접	문화시설확충및운영	민자사업정부지급금(BTL)	306,000	1,224,000
부평구	시도보조	문화시설확충및운영	민자사업정부지급금(BTL)	100,000	1,457,000
본청	시도직접	문화시설확충및운영	지역문화예술특성화지원	869,000	869,000
본청	시도직접	문화시설확충및운영	지역문화예술특성화지원	70,000	70,000
연수구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리		130,000
연수구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원조성		97,500
미추홀구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	75,000	22,500
계양구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	50,000	15,000
강화군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	69,000	20,700
남동구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	50,000	15,000
계양구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	75,000	22,500
서구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	50,000	15,000
중구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	75,000	22,500
부평구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	75,000	22,500
중구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원조성	75,000	22,500
남동구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원조성	75,000	22,500
서구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원조성	150,000	45,000
동구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	유아숲체험원조성	75,000	22,500
부평구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지방자치단체도시숲조성	120,000	60,000
강화군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지방정원조성	600,000	600,000
미추홀구	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지방자치단체도시숲조성	60,000	30,000
강화군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	지방자치단체도시숲조성	60,000	30,000
본청	시도직접	산림휴양녹색공간조성	치유익숲조성	100,000	100,000
본청	시도직접	상수도시설확충및관리	소규모수도시설개량	822,317	352,683
부평구	시도보조	생태하천복원	생태하천복원(기금제외)	6,600,000	4,200,000
동구	기초직접	생태휴식공간확대	도시생태휴식공간조성	150,000	
동구	기초직접	생태휴식공간확대	도시생태휴식공간조성	115,000	

지역	사업유형 1.시도직접 2.시도보조 3.기초직접	세부사업 (국가사업기준)	내역사업 (국가기준)	전환사업보전금 (천원)	광역자치단체 (천원)	기초자치단체 (천원)
동구	기초직접	생태휴식공간확대	도시생태휴식공간조성	125,000		125,000
동구	기초직접	생태휴식공간확대	도시생태휴식공간조성	92,000		109,000
부평구	기초직접	생태휴식공간확대	도시생태휴식공간조성	70,000		80,000
부평구	기초직접	생태휴식공간확대	도시생태휴식공간조성			1,080
서구	기초직접	소하천정비	소하천정비	240,000		60,000
강화군	기초직접	소하천정비	소하천정비	2,009,000		2,009,000
옹진군	기초직접	소하천정비	소하천정비	1,840,000		460,000
옹진군	기초직접	소하천정비	소하천정비	1,413,000		353,000
옹진군	시도보조	수산물가공산업육성	수산물산지가공시설	100,000	50,000	50,000
본청	시도직접	수산물안전검사체계구축	수산물안전검사체계구축	24,088	24,088	0
본청	시도직접	수산물안전검사체계구축	수산물안전검사체계구축	250	250	0
본청	시도직접	수산물안전검사체계구축	수산물안전검사체계구축	19,750	19,750	0
옹진군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	0	126,126	67,914
옹진군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	0	2,938	1,582
옹진군	시도보조	산림휴양녹색공간조성	숲길조성관리	0	936	504
강화군	시도보조	어업기반정비	복합다기능부잔교시설	656,000	82,000	82,000
강화군	시도보조	어업기반정비	소형어선인양기설치	100,000	12,500	12,500
강화군	시도보조	어업기반정비	수산종묘관리	300,000	37,500	37,500
옹진군	시도보조	어업기반정비	수산종묘관리	900,000	112,500	112,500
중구	시도보조	어업기반정비	수산종묘관리	300,000	37,500	37,500
옹진군	시도보조	어업기반정비	양식어장관리	400,000	50,000	50,000
본청	시도직접	어업기반정비	인공어초	1,466,925	366,731	0
본청	시도직접	어업기반정비	인공어초	3,200	800	0
옹진군	시도보조	어업기반정비	지자체관리어항건설	2,000,000	500,000	0
강화군	시도보조	어촌자원복합산업화지원	수산물유통시설건립	160,000	80,000	80,000
옹진군	시도보조	임도시설	임도시설	12,000	1,714	3,428
옹진군	시도보조	임도시설	임도시설	57,600	8,229	17,171
본청	시도직접	자연환경보전및관리	비산먼지저감사업	600,000	600,000	0
본청	시도직접	자연환경보전및관리	비산먼지저감사업	500,000	500,000	0
연수구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화		2,441	610

지역	사업유형 1. 시도직접 2. 시도보조 3. 기초직접	세부사업 (국가사업기준)	내역사업 (국가기준)	전환사업보전금 (천원)	광역자치단체 (천원)
서구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화	59,700	14,925
서구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화	884,400	221,100
중구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화	318,719	106,239
부평구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화	690,000	230,000
부평구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화	118,800	29,700
남동구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화	12,524	3,131
남동구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화	840,000	280,000
미추홀구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화	562,158	186,259
남동구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화	138,000	34,500
남동구	시도보조	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화	51,896	12,974
본청	시도직접	지방문화사업기반지원	지역문화산업연구센터(CRC)육성	450,000	450,000
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	1,750,000	1,750,000
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	176,000	176,000
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	2,000,000	2,000,000
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	180,000	180,000
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	1,137,000	1,137,000
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	40,000	40,000
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	3,500,000	3,500,000
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	128,500	128,500
본청	시도직접	지방하천정비	지방하천정비	5,000	5,000
본청	시도직접	지역농촌지도사업활성화	지역활력화작목기반조성	63,000	63,000
본청	시도직접	지역특성화산업육성	지역산업마케팅등지역산업육성	20,000	20,000
본청	시도직접	지역특성화산업육성	지역산업마케팅등지역산업육성	815,000	815,000
본청	시도직접	지역특성화산업육성	지역제조및융복합산업기반육성	1,114,500	1,114,500
중구	시도보조	청소년시설확충	청소년시설확충	3,999,600	499,950
중구	시도보조	청소년시설확충	청소년시설확충	356,000	44,500
중구	시도보조	청소년시설확충	청소년시설확충	4,800	600

[부록 표 4] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(일반공공행정)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	지방의회비	지방의원수		명	「공직선거법」의 규정에 의한 자치구의회 의원정수
	일반관리비	인구수		명	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 인구수 및 외국인 등록수
		행정구역면적		km ²	「지방자치법」의 규정에 의한 자치구의 관할구역 면적
부산	지방의회비	지방의원수		명	「공직선거 및 선거부정 방지법」에 따른 자치구 의회 의원 정수
	일반관리비	인구수		명	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 자치구의 인구 수
대구	입법 및 선거관리비	기초의회의원수		인	「공직선거법」에 따른 자치구의회 의원정수
	인건비	지방공무원수		인	「지방자치법」에 따라 당해 자치구지방공무원 정원 조례에 규정되어 있는 공무원수
	일반관리비	지방공무원수		인	「지방자치법」에 따라 당해 자치구지방공무원 정원 조례에 규정되어 있는 공무원수
	동행정비	통수		개	「지방자치법」에 따라 당해 자치구 조례로 정하는 통수
인천	일반행정비	인구수		명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 해당 자치구의 주민수
광주	지방의회비	지방의원수	100	명	「공직선거법」의 규정에 의한 의회 의원정수
	일반관리비	인구수	70	명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 인구수
		행정구역면적	30	km ²	「지방자치법」에 따른 행정구역 면적
대전	입법 및 선거관리	지방의원수		명	「공직선거법」에 따른 자치구의회 의원정수
	일반행정	인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어 있는 인구수
		행정구역면적		천m ²	「지방자치법」에 따른 자치구 관할구역 면적
울산	입법 및 선거관리비	지방의원수		명	「공직선거법」에 따른 해당 자치구의 지방의회 의원수
	일반관리비	인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어 있는 인구수

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 5] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(공공질서 및 안전)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	안전관리비	사업체종사자수		명	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 사업체종사자수
		세대수		세대	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 세대수
부산	안전관리비	행정구역면적		천㎡	「지방자치법」에 따른 자치구의 관할구역 면적
대구	안전관리비	민방위대원수		인	「민방위기본법」에 따라 당해 자치구에 편성된 지역 민방위대원수
인천	민방위비	인구수		명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 해당 자치구의 주민수
광주	안전관리비	민방위대원수	90	명	「민방위기본법」에 따라 편성된 민방위 대원수
		행정구역면적	10	㎢	「지방자치법」에 따른 행정구역 면적
대전	공공질서 및 안전	민방위대원수		명	「민방위기본법」에 따라 자치구에 편성된 대원
		행정구역면적		천㎡	「지방자치법」에 따른 자치구 관할구역 면적
울산	안전관리비	인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어 있는 인구수

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 6] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(교육)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	교육지원비	학생수		명	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 초·중·고등학교 학생수
부산					
대구	교육비	인구수		인	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어있는 인구수
인천	평생·직업교육비	학생수		개	공식적으로 조사된 최근 통계에 따른 해당 자치구의 초·중·고등학교수
광주	교육지원비	평생교육학습자수	100	명	공식적으로 조사된 최근통계에 의한 평생교육학습자수
대전	교육	학생수		개	최근 통계에 따른 자치구의 초·중·고등학교 수
		행정구역면적		천㎡	「지방자치법」에 따른 자치구 관할구역 면적
울산					* 울산은 '사회복지 및 교육' 분야로 묶어서 측정항목을 제시하고 있음. 타 특별·광역시와 비교할 경우, 사회복지 분야 내용에 가까워 여기에서는 생략함.

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 7] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(문화 및 관광)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	문화체육비	인구수		명	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 인구수 및 외국인 등록수
부산	문화관광비	민방위대원수		명	「민방위기본법」에 따라 편성된 지역 민방위대원 수
대구	문화체육비	인구수		인	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어있는 인구수
인천	문화예술·관광비	인구수		명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 해당 자치구의 주민수
광주	문화관광비	인구수	100	명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 인구수
대전	문화 및 관광	인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어 있는 인구수
울산	문화관광비	인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어 있는 인구수

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 8] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(환경보호)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	환경보호비	사업체종사자수		명	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 사업체종사자수
		하수도연장		m	자치구청장이 관리하는 관거, 암거, 개거, U형 측구의 연장
부산	환경보호비	인구수		명	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 자치구의 인구수
대구	환경보호비	가구수		가구	「통계법」에 따라 발표된 최근 통계에 의한 자치구의 가구수
인천	청소행정비	쓰레기배출량		t/일	공식적으로 조사된 최근 통계에 따른 해당 자치구의 쓰레기배출량
광주	환경보호비	인구수	50	명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 인구수
		쓰레기배출량	50	t/일	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 쓰레기배출량
대전	폐기물	쓰레기배출량		t/일	통계에 따른 해당 자치구의 쓰레기배출량
	환경보호	인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어 있는 인구수
울산	환경보호비	가구수		가구	공식으로 일제히 조사한 최근 통계에 따른 자치구의 가구수

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 9] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(사회복지)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	일반복지비	세대수		세대	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 세대수
	기초생활비	기초생활수급자수		명	「국민기초생활 보장법」에 의한 기초생활보장 수급권자
	장애인복지비	등록장애인수		명	「장애인복지법」의 규정에 의한 등록장애인수
	보육사업비	영유아수		명	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 0세-5세 인구수
	아동복지비	아동청소년수		명	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 6세-24세 인구수
	노인복지비	노인수		명	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 65세 이상 인구수
부산	일반사회복지비	인구수		명	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 자치구의 인구수
	기초생활보장비	수급권자수		명	「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 수
	장애인복지비	등록장애인수		명	「장애인복지법」에 따라 자치구에 등록된 장애인수
	아동복지비	아동인구수		명	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 자치구의 18세 미만 인구수
	노인복지비	노인인구수		명	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 자치구의 65세 이상 인구수
대구	주민복지비	인구수		인	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어있는 인구수
	기초생활보장비	국민기초생활보장수급자수		인	「국민기초생활 보장법」에 따라 당해 자치구의 장이 지정한 수급자수
	장애인복지비	장애인등록자수		인	「장애인복지법」에 따라 그 자치단체에 등록된 장애인수
	보육지원비	영유아·청소년수		인	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어있는 18세 미만의 인구수
	노인복지비	노인인구수		인	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어있는 65세 이상 노인 인구수
인천	국민기초생활보장비	인구수		명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 해당 자치구의 주민수
		기초생활수급자		명	「국민기초생활 보장법」에 따른 해당 자치구의 수급자수
		장애인수		명	「장애인복지법」에 따라 해당 자치구에 등록된 장애인수
		영유아수		명	공식적으로 조사된 최근 통계에 따른 해당 자치구의 0세~5세 인구수
		노인수		명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 해당 자치구의 인구 중 65세 이상 인구수
광주	일반사회복지비	인구수	100	명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 인구수
	기초생활보장비	기초생활보장수급자수	100	명	「국민기초생활 보장법」에 따른 기초생활보장 수급자 수
	장애인복지비	등록장애인수	100	명	「장애인복지법」에 따라 등록된 장애인수
	아동청소년복지비	0~18세 미만 영유아 아동청소년수	100	명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어있는 18세 미만의 인구수
	노인복지비	65세 이상 노인인구수	100	명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어있는 65세 이상의 인구수

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
대전	사회복지일반	인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어 있는 인구수
	기초생활보장	기초생활보장수급권자수		명	「국민기초생활 보장법」에 따른 자치구의 기초생활보장수급권자
	취약계층지원	등록장애인수		명	「장애인복지법」에 따라 자치구에 등록된 장애인수
	보육·가족 및 여성	영유아아동청소년수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어있는 18세 미만의 주민수
	노인·청소년	노인인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어있는 65세 이상의 주민수
울산	일반사회복지비	인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어 있는 인구수
	기초생활보장비	국민기초생활수급자수		명	「국민기초생활보장법」에 따른 해당 자치구의 국민기초생활 수급자수
	장애인복지비	장애인수		명	「장애인복지법」에 따른 그 자치단체에 등록된 장애인수
	영유아청소년복지비	영유아청소년수		명	공식으로 일제히 조사한 최근 통계에 따른 자치구의 영유아청소년수(0세 ~ 24세)
	노인복지비	노령인구수		명	공식으로 일제히 조사한 최근 통계에 따른 자치구의 노령인구수(65세이상)

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 10] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(보건)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	보건위생비	인구수		명	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 인구수 및 외국인 등록수
부산	보건위생비	인구수		명	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 자치구의 인구수
대구	보건위생비	인구수		인	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어있는 인구수
인천	보건위생비	인구수		명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 해당 자치구의 주민수
광주	보건위생비	인구수	100	명	「주민등록법」에 따라 주민등록이 되어 있는 인구수
대전	보건	인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어 있는 인구수
울산	보건비	인구수		명	「주민등록법」에 따라 자치구에 주민등록이 되어 있는 인구수

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 11] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(농림해양수산)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울					
부산	농림수산비	농·어업종사자수		명	「통계법」에 따라 공식적으로 조사된 최근 통계에 따른 농업 및 어업 종사자 수
대구	지역경제비	임야 및 경지면적		ha	「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 당해 자치구의 관리해야 할 임야면적, 지적공부상 지목이 전·답·과수원에 해당되는 농지면적
인천	농수산비	행정구역		km ²	「지방자치법」에 따른 해당 자치구의 관할구역 면적
광주	농업경제비	경지면적	90	ha	지적공부상 지목이 전·답·과수원에 해당되는 농지 면적
		농가수	10	가구	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 농가수
대전	농림해양수산	경지면적		ha	지적공부상 지목이 전·답·과수원에 해당되는 자치구의 농지면적
울산	농수산비	농수산업종사자수		명	「통계법」에 따라 공표되는 해당 자치구의 농수산업종사자수

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 12] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(산업·중소기업)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	산업경제비	사업체종사자수		명	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 사업체종사자수
부산	산업경제비	사업체종사자수		명	「통계법」에 따라 공식적으로 조사된 최근 통계에 따른 사업체 종사자 수
대구	지역경제비	사업체종사자수		인	「통계법」에 따라 공표되는 사업체종사자수
인천	지역경제비	사업체수		개	공식적으로 조사된 최근 통계에 따른 해당 자치구의 사업체 수
광주	산업경제비	사업체종사자수	50	명	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 사업체 종사자수
		재래시장총면적	50	m ²	「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 재래 시장 총면적
대전	산업·중소기업	사업체종사자수		명	통계에 따른 자치구의 사업체종사자수
		행정구역면적		천m ²	「지방자치법」에 따른 자치구 관할구역 면적
울산	지역경제비	사업체수		개	「통계법」에 따라 공표되는 해당 자치구의 사업체수

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 13] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(수송 및 교통)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	도로관리비	도로시설물연장		m	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 자치구에서 관리하는 도로 시설물로서 교량, 고가차도, 보도육교, 지하보차도, 일반터널의 연장
		도로면적		m ²	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 자치구에서 관리하는 도로 면적
		미개설도로면적		m ²	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도로시설로서, 자치구청장이 공부에 등재하여 관리하는 미포장도로 및 미개설도로의 면적
	교통관리비	자동차대수		대	「자동차관리법」에 의하여 자치구에 등록된 자동차대수
부산	도로관리비	개설도로면적		천m ²	「도로법」에 따른 도로시설로서 자치구가 관리하는 도로 면적
		미개설도로면적		천m ²	「도로법」에 따른 도로시설로서 자치구가 관리하는 미포장도로 및 미개설도로 면적
	교통관리비	자동차대수		대	「자동차관리법」에 따라 자치구에 등록된 자동차 대수
대구	도로관리비	도로면적		천m ²	「도로법」에 따른 도로 중 당해 자치구가 관리해야 할 도로의 면적
		미개설도로면적		천m ²	「도로법」에 따른 도로 중 당해 자치구가 관리해야 할 도로의 미개설도로 면적
	교통관리비	자동차대수		대	「자동차관리법」에 따른 자동차 등록대수
인천	교통관리비	개설도로면적		km ²	「도로법」에 따른 도로 중 해당 자치구가 관리해야 할 도로면적
광주	도로관리비	개설도로면적	90	km ²	도로대장에 등재된 것으로 자치구에서 관리하는 개설도로면적
		미개설도로면적	10	km ²	도로대장에 등재된 것으로 자치구에서 관리하는 미개설도로면적
	교통관리비	자동차대수	100	대	「자동차관리법」에 따라 등록한 자동차대수
대전	도로유지관리	개설도로면적		천m ²	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 자치구에서 관리하는 도로면적
		미개설도로면적		천m ²	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 자치구에서 관리하는 미포장도로 및 미개설도로면적
	교통관리	자동차등록대수		대	「자동차관리법」에 따라 자치구에 등록한 자동차대수
울산	도로개량비	미개량도로면적		천m ²	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 자치구의 장이 관리하는 미포장도로 면적 및 미개설도로 면적
	도로교통비	도로면적		천m ²	「도로법」에 따라 도로대장에 등재된 해당 자치구의 장이 관리하는 개설된 도로의 면적

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 14] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(국토 및 지역개발)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	지역개발비	도시계획면적		km ²	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시관리계획(용도지역) 수립 면적
		녹지대면적		m ²	자치구청장이 관리하는 일반녹지, 분리대, 수벽, 수림대 등 녹지대 면적
		하천연장		m	「하천법」에 의한 당해 자치구청장이 관리하는 하천의 길이
부산	지역개발비	공원면적		천m ²	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따라 자치구가 관리하는 공원녹지 면적
		하천연장		m	「하천법」 및 「소하천정비법」에 따라 해당 자치구가 관리하는 하천의 길이
대구	지역개발비	행정구역면적		천m ²	「지방자치법」에 따른 당해 자치구의 관할구역의 면적
	공원녹지비	공원면적		천m ²	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 공원녹지 면적으로 자치구의 장이 관리하는 공원면적
인천	도시행정비	공시지가총액		억원	공식적으로 조사된 최근 통계에 따른 해당 자치구의 토지가격 총액
광주	지역개발비	녹지대면적	50	m ²	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따라 관리하는 녹지대 면적
		하천연장	50	km	「하천법」 및 「소하천 정비법」에 따라 관리하는 하천의 길이
대전	국토 및 지역개발	공원면적		천m ²	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따라 자치구가 관리하는 공원녹지 면적
		하천연장		km	「하천법」 및 「소하천정비법」에 따라 자치구가 관리하는 하천의 길이
울산	지역개발비	개발가능구역면적		천m ²	개발제한구역 면적을 제외한 자치구의 행정구역면적

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.

[부록 표 15] 특별·광역시별 자치구 기준재정수요액 산정항목 비교(기타)

구분	측정항목	측정단위	비율	단위	측정단위 선정기준
서울	인건비	공무원수		명	자치구 소속 지방공무원 정원수
부산	인건비	공무원수		명	「지방자치법」에 따라 해당 자치구 지방공무원 정원 조례에 규정되어 있는 공무원 수
대구					* 대구는 '일반행정공공' 분야에서 다른 항목들 (입법 및 선거관리비, 일반관리비, 통행정비)과 함께 '인건비 - 지방공무원수' 항목을 제시하고 있음.
인천	행정운영비	공무원수		명	「지방자치법」에 따른 해당 자치구의 지방공무원 정원
광주	인건비	공무원수	100	명	자치구 소속 지방공무원 정원수
대전	과학기술 및 기타	공무원수		명	자치구 소속 지방공무원 정원수
울산	인건비	공무원정원		명	「지방자치법」에 따른 해당 자치구의 지방공무원 정원

자료 : 각 지방자치단체의 2021년 1월말 기준, 조정교부금 운영 조례를 검토하여 연구자가 작성함.