

사람 중심의 새로운 재정수요 반영을 위한  
보통교부세 합리적 제도개선 연구

2017. 09

한국지방재정학회



# 목 차

연구 요약 .....	1
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 주요 연구내용 .....	4
<b>제2장 우리나라 지방자치단체의 재정 여건 분석 .....</b>	<b>9</b>
1. 우리나라 지방재정제도의 개요 .....	9
2. 우리나라 지방재정 운영 현황 .....	15
3. OECD 국가들과의 지방분권 수준 비교 .....	24
4. 지방자치단체 유형별 재정여건의 특성 분석 .....	33
5. 요약 .....	57
<b>제3장 보통교부세 배분의 현황 및 특징 분석 .....</b>	<b>63</b>
1. 지방교부세의 구성과 보통교부세의 배분구조 .....	63
2. 보통교부세와 그 구성요소의 추이 분석 .....	72
3. 지역별 인구 및 일반회계규모와 기준재정수요액의 관계 분석 .....	99
4. 요약과 정책적 시사점 .....	115
<b>제4장 기준재정수요액 산정방식 개선방안 .....</b>	<b>123</b>
1. 기초수요액 산정 개선방안 .....	123
2. 인구수 보정 개선방안 .....	138
3. 지역균형수요 개선방안 .....	152
4. 사회복지균형수요 개선방안 .....	184
5. 교육비특별회계 전출금과 정산액 반영 개선방안 .....	221

제5장 자체노력 산정방식의 문제점과 개선방안 .....	229
1. 자체노력 반영제도의 개요 .....	229
2. 세입확충 자체노력 반영의 효과 분석 .....	238
3. 자체노력 유인제도의 문제점 및 개선 방안 .....	265
 제6장 요약 및 정책함의 .....	 281
1. 연구결과의 요약 .....	281
2. 정책함의 .....	300
 참고문헌 .....	 303

## 표 목 차

<표 II-1> 우리나라 조세제도와 정부유형 간 재원 이전 .....	11
<표 II-2> 지방재정조정제도의 개관 .....	13
<표 II-3> 중앙과 지방재정의 예산규모 추이 (순계) .....	16
<표 II-4> 중앙과 지방재정의 재정사용액 추이 .....	16
<표 II-5> 지방자치단체 유형별 재정자립도 분포 (2017년) .....	21
<표 II-6> 지방자치단체 세출 및 구성 추이 (2008~2015년) .....	22
<표 II-7> 지방자치단체 정책사업의 지출 자율성 추이 (2008~2015년) .....	23
<표 II-8> 세입분권(지방정부세입/일반정부세입) 수준 비교 .....	25
<표 II-9> 세출분권(지방정부세출/일반정부세출) 수준 비교 .....	27
<표 II-10> 분권화비율(세입분권/세출분권) 비교 .....	29
<표 II-11> 지방자치단체 세입의 변화 추이 (총계자료) .....	34
<표 II-12> 지방자치단체 세입 구성 비중의 추이 .....	35
<표 II-13> 지방자치단체 세입의 변화 추이 (순계자료) .....	36
<표 II-14> 지방자치단체 세입 구성 비중의 추이 .....	36
<표 II-15> 광역시 본청 세입의 변화 추이 (총계자료) .....	37
<표 II-16> 광역시 본청 세입 구성 비중의 추이 .....	37
<표 II-17> 지방자치단체 유형별 세입 추이 .....	38
<표 II-18> 지방자치단체 유형별 세입 비중 추이 .....	39
<표 II-19> 지방자치단체 유형별 지방세 추이 .....	39
<표 II-20> 지방자치단체 유형별 지방세 비중 추이 .....	40
<표 II-21> 지방자치단체 유형별 지방교부세 추이 .....	41
<표 II-22> 지방자치단체 유형별 지방교부세 비중 추이 .....	41
<표 II-23> 지방자치단체 유형별 일반이전재원 추이 .....	42
<표 II-24> 지방자치단체 유형별 일반이전재원 비중 추이 .....	43
<표 II-25> 지방자치단체 유형별 보조금 추이 .....	43

<표 II-26> 지방자치단체 유형별 보조금 비중 추이 .....	44
<표 II-27> 시도별 재정자립도 재정자주도 차이 .....	48
<표 II-28> 지방자치단체의 부문별 세출 추이 .....	50
<표 II-29> 지방자치단체 세출의 부문별 비중 추이 .....	51
<표 II-30> 광역시 본청 세출의 부문별 비중 .....	52
<표 II-31> 지방자치단체 유형별 세출 추이 .....	53
<표 II-32> 지방자치단체 유형별 세출 비중 추이 .....	53
<표 II-33> 지방자치단체 유형별 사회복지 부문 세출 추이 .....	54
<표 II-34> 사회복지 부문 세출의 지방자치단체 유형별 비중 추이 .....	54
<표 III-1> 지방교부세 제도의 변천 과정 .....	64
<표 III-2> 지방교부세 제도의 구조 및 자원 변화 .....	66
<표 III-3> 지방자치단체 유형별 보통교부세 배분의 추이 .....	75
<표 III-4> 광역시별 보통교부세 배분의 추이 .....	76
<표 III-5> 시도별 보통교부세 배분의 추이 .....	78
<표 III-6> 시도별 보통교부세 비중 추이 .....	79
<표 III-7> 지방자치단체 유형별 기준재정수요액의 추이 .....	83
<표 III-8> 광역시별 기준재정수요액의 추이 .....	84
<표 III-9> 시도별 기준재정수요액의 추이 .....	87
<표 III-10> 시도별 기준재정수요액 비중 추이 .....	88
<표 III-11> 기준재정수요액의 구성 추이 .....	89
<표 III-12> 지방자치단체 유형별 보정수요액의 추이 .....	90
<표 III-13> 지방자치단체 유형별 기준재정수입액의 추이 .....	94
<표 III-14> 광역시별 기준재정수입액의 추이 .....	95
<표 III-15> 시도별 기준재정수입액의 추이 .....	97
<표 III-16> 시도별 기준재정수입액 비중 추이 .....	98
<표 III-17> 지방자치단체 유형별 인구의 추이 .....	101
<표 III-18> 시도별 인구의 추이 .....	104

<표 III-19> 시도별 인구 비중 추이 .....	105
<표 III-20> 시도별 일인당 기준재정수요액 추이 .....	108
<표 III-21> 시도별 일인당 기준재정수요액의 평균 대비 비율 .....	109
<표 III-22> 시도별 일반회계 세출 추이 .....	111
<표 III-23> 시도별 일반회계 세출 비중 추이 .....	112
<표 III-24> 시도별 일반회계 결산액 대비 기준재정수요액 비중 추이 .....	114
<표 IV-1> 측정항목과 세출예산 분류 .....	125
<표 IV-2> 2017년도 측정항목별 비중유지계수 .....	130
<표 IV-3> 연도별 표준행정수요 추정액의 미 반영비율 .....	133
<표 IV-4> 표준행정수요, 기초수요 및 비중유지계수의 가상 예 .....	136
<표 IV-5> A 유형 지자체의 재정수요 변화와 표준행정수요(모의실험) .....	137
<표 IV-6> 측정항목 및 측정단위 .....	139
<표 IV-7> 측정단위의 산정기준 .....	140
<표 IV-8> 인구수에 의한 기초수요액 산정 현황 .....	141
<표 IV-9> 인구수에 의한 기초수요액 산정 현황(단체별 비중) .....	142
<표 IV-10> 인구총조사 및 주민등록상 인구수 비교(2015년 기준) .....	143
<표 IV-11> 보정인구 반영현황(2015년 기준, 2016년 산정에 반영) .....	146
<표 IV-12> 인구 갭과 보정인구 간 상관분석 .....	147
<표 IV-13> 유동인구 반영현황(2015년 기준, 2016년 산정에 반영) .....	148
<표 IV-14> 유동인구 시점별 통계 .....	149
<표 IV-15> 자치단체별 상주인구 보정수요 .....	151
<표 IV-16> 도시재생선도지역 현황 .....	154
<표 IV-17> 도시재생일반지역 현황 .....	155
<표 IV-18> 도시재생사업 규모 .....	156
<표 IV-19> 지역 및 도시부문 예산 현황(2017년 기준) .....	157
<표 IV-20> 지역 및 도시부문 예산 추이 .....	158
<표 IV-21> 자치단체별 지역 및 도시부문 예산 현황(2017년) .....	159

<표 IV-22> 지역경제활성화 관련 보정수요 반영 현황(2017년 기준) .....	161
<표 IV-23> 주요 국가의 미세먼지( $PM_{2.5}$ ) 기준 및 도입년도 .....	163
<표 IV-24> 대기환경기준초과 측정소 현황(2015년 기준) .....	164
<표 IV-25> 제1,2차 기본계획의 대기환경 개선 목표 .....	166
<표 IV-26> 환경보호 및 대기부문 예산 현황(2017년 기준) .....	169
<표 IV-27> 자치단체별 대기(073) 예산 현황(2017년) .....	169
<표 IV-28> 일반회계 세출대비 대기 예산 비중 .....	170
<표 IV-29> 수도권 대중교통 통합환승할인제 연혁 .....	173
<표 IV-30> 환승손실보전금 예시(일반인 교통카드 기준) .....	174
<표 IV-31> 부산권 대중교통 환승할인제 연혁 .....	175
<표 IV-32> 환승손실보전금 예시(일반인 교통카드 기준) .....	175
<표 IV-33> 대구시 대중교통 환승할인제 연혁 .....	176
<표 IV-34> 환승손실보전금 예시(일반인 교통카드 기준) .....	177
<표 IV-35> 광주시 대중교통 환승할인제 연혁 .....	178
<표 IV-36> 환승손실보전금 예시(일반인 교통카드 기준) .....	178
<표 IV-37> 환승할인 요금(교통카드 기준) .....	179
<표 IV-38> 환승손실보전금 예시(일반인 교통카드 기준) .....	180
<표 IV-39> 대중교통예산 및 환승할인손실보전금 현황 .....	181
<표 IV-40> 지방자치단체 유형별 보정수요액 산정 추이 .....	191
<표 IV-41> 지방자치단체별 보정수요 비중 추이 .....	192
<표 IV-42> 지방자치단체 유형별 사회복지균형수요 산정 추이 .....	195
<표 IV-43> 지방자치단체별 사회복지균형수요 비중 추이 .....	196
<표 IV-44> 지방자치단체 유형별 기초생활보장비 보정수요 산정 추이 .....	199
<표 IV-45> 지방자치단체별 기초생활보장비 보정수요 비중 추이 .....	200
<표 IV-46> 기초생활수급자 1인당 기초생활보장비 보정수요액 추이 .....	201
<표 IV-47> 지방자치단체 유형별 노인복지비 보정수요 산정 추이 .....	204
<표 IV-48> 지방자치단체별 노인복지비 보정수요 비중 추이 .....	205

<표 IV-49> 노인 1인당 노인복지비 보정수요액 추이 .....	206
<표 IV-50> 지방자치단체 유형별 아동복지비 보정수요 산정 추이 .....	208
<표 IV-51> 지방자치단체별 아동복지비 보정수요 비중 추이 .....	209
<표 IV-52> 아동 1인당 아동복지비 보정수요액 추이 .....	210
<표 IV-53> 지방자치단체 유형별 장애인복지비 보정수요 산정 추이 .....	212
<표 IV-54> 지방자치단체별 장애인복지비 보정수요 비중 추이 .....	213
<표 IV-55> 장애인 1인당 장애인복지비 보정수요액 추이 .....	214
<표 IV-56> 지방자치단체 유형별 보건사회복지비 보정수요 산정 추이 .....	216
<표 IV-57> 지방자치단체별 보건사회복지비 보정수요 비중 추이 .....	217
<표 IV-58> 사회복지균형수요 단위당 표준행정수요액 .....	219
<표 V-1> 2010년 이후의 자체노력 반영항목의 변화 .....	230
<표 V-2> 기준재정수입과 기준재정수요에서 자체노력 인센티브의 비중 .....	232
<표 V-3> 지방세징수율 제고에 따른 재정효과 시산 결과 .....	250
<표 V-4> 지방세징수율 제고에 따른 재정효과 시산 결과 .....	256
<표 V-5> 세입확충 자체노력 반영항목 별 재정효과 .....	267
<표 V-6> 세입확충 자체노력 반영항목의 유형화 .....	268
<표 V-7> 지방세징수율 제고 항목 개선의 재정효과 .....	273
<표 V-8> 세입확충 자체노력 항목별 개선방안 .....	277
<표 VI-1> 인구총조사 및 주민등록상 인구수 비교(2015년 기준) .....	287
<표 VI-2> 보정인구 반영현황(2015년 기준, 2016년 산정에 반영) .....	288
<표 VI-3> 인구 갭과 보정인구 간 상관분석 .....	288
<표 VI-4> 자치단체별 상주인구 보정수요 .....	289
<표 VI-5> 세입확충 자체노력 항목별 개선방안 .....	299

## 그림 목 차

<그림 II-1> 우리나라 지방세의 구성 .....	9
<그림 II-2> 정부 간 자원 이전 관계 .....	12
<그림 II-3> 보통교부세 산정 흐름 .....	15
<그림 II-4> 국세와 지방세 규모 및 총조세 대비 지방세 비중 추이 .....	17
<그림 II-5> 지방재정수입의 구성항목별 추이 (1995~2015년) .....	19
<그림 II-6> 재정자립도와 재정자주도 추이 (1991~2017년) .....	20
<그림 II-7> OECD 국가의 분권화비율 비교 .....	31
<그림 II-8> OECD 국가 분권화비율의 변화 (2002~2014년) .....	31
<그림 II-9> 지방자치단체 유형별 재정자립도 추이 (2006~2017년) .....	45
<그림 II-10> 지방자치단체 유형별 재정자주도 추이 (2006~2017년) .....	46
<그림 II-11> 지방자치단체의 일인당 지출과 일인당 자체경상수입 구조 .....	55
<그림 II-12> 시도별 인구 대비 일인당 지방세 및 일인당 지출 .....	56
<그림 III-1> 보통교부세 총액 대비 광역시별 비중의 연도별 추이 .....	74
<그림 III-2> 총기준재정수요액 대비 광역시별 비중의 연도별 추이 .....	82
<그림 III-3> 총기준재정수입액 대비 광역시별 비중의 연도별 추이 .....	93
<그림 III-4> 유형별/지역별 일인당 기준재정수요액의 연도별 추이 .....	107
<그림 III-5> 자치단체별 세출 대비 기준재정수요액 비중 추이 .....	113
<그림 IV-1> 측정항목별 기초수요 산정 절차 .....	128
<그림 IV-2> 표준행정수요 추정액의 미반영비율 .....	134
<그림 IV-3> 도시재생사업 및 도시재생 뉴딜의 관계 .....	153
<그림 V-1> 세입확충 노력과 보통교부세 및 재정수입 .....	243
<그림 V-2> A 및 B와 지방세징수율 간의 관계 .....	249



연구 요약





# 연구 요약

## 1. 연구의 배경 및 목적

- 지방교부세의 핵심인 보통교부세는 의존재원이지만 용도가 정해지지 않은 일반재원이기 때문에 자치단체의 입장에서는 매우 유용한 재원임
  - 보통교부세는 각 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 측정하고 그 차액인 재정부족액에 비례하여 배분하는 격차보전(gap-filling) 방식을 채택하고 있음
  - 따라서 자치단체 간 재정격차를 효과적으로 완화하기 위한 핵심적인 과제는 기준재정수요액 및 기준재정수입액을 합리적으로 산정하는 것임
- 최근 들어 인구구조의 빠른 변화 속에서 지방재정에 대한 수요는 차츰 변화되고 있으며, 특히 대도시의 경우 안전, 환경, 교통, 복지 등 분야에서 새로운 재정수요가 나타나는 추세임
  - 기준재정수요액 산정에서는 지방재정 여건 변화를 체계적으로 반영한 개편이 시의적절하게 이루어지기 보다는 제한적 범위 내에서 느리게 진행됨
  - 지금은 사회경제적 여건의 빠른 변화 속에서 지방재정의 상황이 바뀌고, 새로운 재정수요가 나타나고 있다는 사실을 반영한다면 다소 큰 폭의 체계적인 제도개편을 고려할 필요가 있음
  - 특히 인구증가율이 빠르게 둔화되고 있으며, 상당수의 낙후지역과 인구과소지역에서는 인구가 이미 감소세로 돌아섰음으로 고려할 때, 어떤 사회경제적 특성을 지닌 자치단체에서 재정수요가 보다 많이 발생하며 증가하는지를 적극적으로 고려한 제도개선을 모색할 필요가 있음
- 이 연구의 목적은 최근의 사회경제적 변화를 적극적으로 고려한 보통교부세 산정 방식의 합리적인 개선방안을 모색하며, 그 결과를 바탕으로 광역시 입장에서의 정책적 대응 방안을 제안하는 것임
  - 특히 기준재정수요액 산정방식을 중심으로 현행 보통교부세 산정방식의 문제점을 파악함

- 현행 기초수요액 산정 방식의 문제점 하에서 특정 자치단체 유형에 불합리하거나 불리한 기준재정수요액 산정을 교정하기 위해서는 보정수요액 산정방식을 변경하거나 산정 항목을 추가하는 방안임을 확인한 후 구체적인 개선방안을 제시함
- 또한 자체노력 유인제도는 본래 취지와는 다르게 운영됨으로써 자치단체의 재정운영에 대한 통제장치로서 역할을 부분적으로 담당하고 있음을 고려하여 구체적인 개선방안을 제시함

## 2. 보통교부세 배분의 현황 및 특징 분석

- 보통교부세 총액 대비 광역시 비중은 2012년에 10.1%까지 높아진 후 하락하였으며, 보통교부세 증가율도 다른 자치단체 유형에 비해 낮은 편임
- 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액에 비례하는데, 2012년 이후 광역시의 비중이 하락한 것은 기준재정수요액보다는 기준재정수입액 측면에서 높은 증가율을 나타냈기 때문임
- 그럼에도 기준재정수요액의 보정수요액 산정은 여전히 문제점을 나타냄
- 표준적인 방법으로 산정하기 어려운 재정수요를 보정하는 것은 필요하지만, 기준재정수요액 대비 보정수요액의 비중이 20%에 육박할 정도로 확대되는 과정에서 지역균형수요 등이 강조됨
- 대도시로서 특별·광역시가 직면한 재정수요는 적절히 반영되지 못하였는데, 광역시의 보정수요액 비중은 기초수요액 비중의 절반에도 미치지 못할 정도로 매우 낮은 수준임
- 지역의 재정수요는 가능한 기초수요액 산정에서 흡수하되, 보정수요액 산정에서 대도시 수요를 반영할 수 있는 방법을 마련하는 것이 필요함
- 보다 근본적인 과제는 인구 1인당 재정수요액이 지역별로 크게 다르므로 현재의 기준재정수요액이 실제 재정수요를 반영하는 방법에 대한 개선이 필요하다는 것임
- 비록 비수도권 도의 경우 인구밀도가 낮아서 일인당 지방공공서비스의 제

공 비용이 더 높을 수 있으나 그 금액이 두 배 이상 다른 것은 광역시의 재정수요를 상대적으로 지나치게 과소 추정할 수 있음

- 광역시 재정수요에 대한 상대적으로 과소 추정하는 경향은 광역시의 일반 회계 세출 대비 기준재정수요액 비중이 다른 지역의 비중에 비해 크게 낮다는 사실에서도 확인됨
- 따라서 기준재정수요액 산정에서 면적 등 물리적 여건에 지나치게 치중하기보다는 인구 수를 합리적으로 반영하는 등 근본적인 제도개편의 필요성이 제기됨

### 3. 기준재정수요액 산정방식의 개선: 보정수요액을 중심으로

#### 1) 기초수요액 산정 방식의 문제점: 비중유지계수의 경우

- 현행 기초수요액 산정은 상당히 객관적이고 합리적인 방식을 사용하고 있지만 실제적으로는 문제점과 한계가 있음
  - 기초수요액은 측정항목 별로 각 자치단체가 표준적 수준의 행정을 수행하는데 필요한 일반재원을 산정하기 위해 측정항목 별로 상관성이 있는 지표로 선택된 측정단위 수치에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정함
  - 이 과정에서 측정 항목별로 실제 예산과 행정수요 측정치 간의 차이를 완화하기 위해 자치단체 유형별 비중유지계수를 구하여 적용하는데, 비중유지계수의 값이 차이를 나타냄에 따라 자치단체 유형 별로 표준행정수요의 실제 수요 반영비율은 상당한 차이가 남
- 즉 비중유지계수는 자치단체 유형 별로 적용되기 때문에 특정 자치단체 유형의 전반적인 재정수요 증가가 기초수요액 산정에 합리적으로 반영되지 못하는 문제가 있음
  - 예를 들어 어떤 광역시의 재정수요가 증가하는 경우 이를 표준행정수요 산정에 포함시키더라도 비중유지계수의 칸막이 역할 때문에 광역시 간의 상대적 차이만 변화시키는 결과를 초래함
  - 이러한 결과는 현행 비중유지계수 적용 방식 하에서는 특정 자치단체 유

형에 특유한 재정수요를 적절히 반영하기 위해서는 보정수요를 활용하는 것이 대안임을 제시함

## 2) 인구수 보정의 개선

- 현재 16개 측정항목의 측정단위는 14종이며, 그 기준은 「지방교부세법 시행령」 제5조제2항에서 규정함
  - 14종의 측정단위 가운데 인구 수는 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비 등 4개 측정항목에 적용됨
  - 인구 수는 「주민등록법」의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 인구 수를 적용하는데, 실제 기초수요액 산정 시에는 주민등록표 상의 6개월 평균(전년도 1월~6월까지 매월말 기준) 인구수를 적용함
- 인구수에 의한 기초수요액 산정은 총 15조 4,211억원인데, 이는 기초수요액 77조 6,516억원 대비 19.86% 수준임
  - 인구수에 의한 기초수요 산정액의 자치단체별 비중은 광역시 18.60%, 도 9.93%, 시 37.21%, 군 20.71%, 기타 13.04%를 보이고 있어 광역시와 시는 기준재정수요액의 비중과 비교하여 더 높은 비중을 보이고 있음

<표 1> 인구수에 의한 기초수요액 산정 현황(단체별 비중)

(단위: %)

	기준재정 수요액	기초 수요액	소계	안전	문화	환경	보건사회
				관리비	관광비	보호비	복지비
전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
광역시	16.91	18.82	18.60	21.56	17.77	16.05	21.01
도	18.74	13.01	9.93	17.30	14.22	3.14	10.50
시	32.94	35.22	37.71	29.43	38.48	44.66	32.64
군	19.02	19.00	20.71	25.04	20.76	23.85	15.85
기타	12.40	13.95	13.04	6.66	8.76	12.30	20.00

주: 기타는 서울특별시와 세종특별자치시 자료임.

자료: 행정자치부, 2017년 보통교부세 산정 내역, 2017.

- 그런데 주민등록상의 인구수는 실제 거주하는 인구수(상주인구수)를 정확하게 반영하는 못하는 문제가 있음
  - 현재 집계되는 인구통계 중에서 실제 거주 인구를 가장 정확하게 반영하는 자료는 통계청에서 5년 주기로 집계 발표하는 인구총조사 자료임
  - 최근의 인구총조사 자료인 2015년 기준 인구총조사 자료와 보통교부세 산정내역 상의 2015년 상반기 기준 주민등록인구를 비교하여 보면, 자치단체별로 상당한 편차가 발생함
  - 자치단체별로 두 통계의 차이를 살펴보면, 특별시, 광역시, 도, 군은 인구총조사의 인구수가 더 적고, 세종특별자치시와 일반시는 더 많음
    - 6개 광역시 중에서 부산, 대구, 인천, 울산은 인구주택총조사의 인구수가 주민등록인구수보다 더 적고 광주, 대전은 더 많음
    - 군 지역은 81개 지역 중에서 70개 지역이 인구총조사 인구수가 더 적고 나머지 11개 군은 더 많음

<표 2> 인구총조사 및 주민등록상 인구수 비교(2015년 기준)

(단위: 명, %)

	인구총조사(A)	주민등록인구(B)	A-B	(A-B)/B
전체	50,463,756	50,775,216	-377,757	-0.74
특별시	9,904,312	10,095,477	-191,165	-1.89
광역시	13,013,130	13,092,122	-78,992	-0.60
특별자치시	204,088	175,382	28,706	16.37
도	27,342,226	27,412,235	-70,009	-0.26
시	23,769,468	23,667,565	101,903	0.43
군	4,214,355	4,382,555	-168,200	-3.84

주: 1) 제주특별자치도 인구는 제외한 통계임.

2) 군 통계에는 광역시 소속 군 통계가 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 2016년 보통교부세 산정 내역, 2016; 통계청, 2015년 인구총조사, 2016.

- 보통교부세 산정에서는 주민등록인구가 실제 거주인구를 제대로 반영하지 못하는 문제를 보완하기 위해 보정인구, 유동인구 등을 추가로 반영하고 있음
  - 현재 거주지역의 인구로 등록되지 않는 군인, 미군·미군속, 전투·의무경찰,

재소자, 의무소방대원, 통합관제센터 관제인력수, 특별사법경찰수 등은 보정인구로 반영하고 있음

- 보정인구수요는 안전관리비, 환경보호비, 산업경제비, 지역관리비, 도로관리비 등에 추가 반영되는데, 적용되는 보정인구는 수요에 따라 차이가 남
- 2016년 보통교부세 산정상의 보정인구 반영 현황을 살펴보면, 전체적으로 1,330,058명을 추가로 반영하여 주민등록인구 대비 2.62%수준임

<표 3> 보정인구 반영현황(2015년 기준, 2016년 산정에 반영)

(단위: 명)

	주민등록인구 (A)	소계(B) (B/A)	보정인구1(C) (C/B)	보정인구2(D) (D/B)	보정인구3(E) (E/B)
전체	50,775,216	1,330,058 (2.62)	704,513 (52.97)	616,254 (46.33)	9,291 (0.70)
특별시	10,095,477	80,177 (0.79)	46,792 (58.36)	32,674 (40.75)	711 (0.89)
광역시	13,092,122	140,602 (1.07)	79,892 (56.82)	58,753 (41.79)	1,957 (1.39)
특별자치시	175,382	6,982 (3.98)	3,635 (52.06)	3,289 (47.11)	58 (0.83)
도	27,412,235	0	0	0	0
시	23,667,565	670,028 (2.83)	354,419 (52.90)	311,474 (46.49)	4,135 (0.62)
군	4,382,555	432,269 (9.86)	219,775 (50.84)	210,064 (48.60)	2,430 (0.56)

주: 1) 제주특별자치도 인구는 제외한 통계임.

2) 군 통계에는 광역시 소속 군 통계가 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 2016년 보통교부세 산정 내역, 2016.

- 광역시에 대한 보정인구는 140,602명으로 전체 보정인구대비 10.57%이며, 주민등록인구대비 1.07% 수준임
- 시지역의 보정인구는 670,028명으로 전체 보정인구대비 50.38%로 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 주민등록인구대비 2.83% 수준임
- 군지역의 보정인구는 432,269명으로 전체 보정인구 대비 32.5%이며, 주민등록인구 대비 9.86%로서 다른 유형에 비해 주민등록인구 대비 비중이 높

은 수준임

- 특히 군지역의 경우 주민등록인구수가 실거주인구인 인구총조사 인구수에 비해 3.84%가 적은 상황에서 주민등록인구 대비 9.86%의 보정인구를 추가로 반영하므로 실거주인구와의 괴리가 더 확대됨
- 자치단체별로 인구 갭과 보정인구 간의 상관계수를 측정하면, 대부분 부(-) 값을 보이고 있어 보정인구가 제 역할을 하지 못하고 있는 것으로 나타남
- 정(+)의 값을 보이고 있는 군의 경우에도 상관계수 값이 낮아 인구 갭과 보정인구간의 상관성을 찾아보기 어려움

<표 4> 인구 갭과 보정인구 간 상관분석

	보정인구 합	보정인구 1	보정인구 2	보정인구 3
전체	-0.396	-0.441	-0.338	-0.653
광역시	-0.497	-0.522	-0.446	-0.937
시	-0.103	-0.104	-0.105	0.183
군	0.035	0.041	0.028	0.328

주: 인구 갭은 총조사인구수와 주민등록인구수 간의 차이임.

- 이상에서 보듯이 주민등록인구는 자치단체의 상주인구를 정확하게 반영하지 못하는 문제가 있으며 현재의 보정인구는 상주인구와 주민등록인구간의 격차를 더 확대함
- 따라서 보통교부세 산정시 보다 정확한 상주인구 적용을 위하여 주민등록인구와 총조사인구 통계간의 갭을 보정하는 방안을 마련함
- 상주인구 보정수요의 반영방식은 기본적으로 보정인구 수요 반영방식을 채택함
- 상주인구 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 해당 기초수요항목(안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비) 표준행정수요액
  - 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함
- 상주인구 보정수요는 기초수요 항목 가운데 인구수를 측정단위로 사용하

는 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비 항목에 적용함

- 자치단체별 상주인구 보정수요 현황을 보면 일반시 지역이 333,933명으로 가장 많으며 광역시는 86,467명이 발생함

<표 5> 자치단체별 상주인구 보정수요(2015년)

(단위: 명)

	총 조사인구수	주민등록인구수	상주인구 보정수요
특별시	9,904,312	10,095,473	74,881
광역시	12,371,533	12,454,558	86,467
부산	3,300,664	3,369,051	10,112
대구	2,276,200	2,305,644	6,715
인천	2,809,518	2,821,491	14,108
광주	1,502,881	1,477,255	29,367
대전	1,538,394	1,528,058	25,216
울산	943,876	953,059	949
특별자치시	204,088	175,382	28,706
도	27,342,226	27,412,235	132,771
시	23,769,468	23,667,565	333,933
군	4,214,355	4,382,555	33,296

### 3) 지역균형수요 개선방안

#### (1) 도시재생 뉴딜 수요 반영

- 문재인 정부는 기존 도심은 다양한 역사, 문화 자산이 집적된 곳으로 공공 차원에서 마중물을 제공하면 시민들이 모여 창조성을 발휘할 수 있는 4차 산업혁명의 중심지로 재탄생할 수 있는 장소로 인식함
  - 이런 맥락에서 신성장 동력을 확보하고, 일자리를 창출하기 위한 대안으로 '도시재생 뉴딜사업'에 주목함
  - 제7차 도시재생특별위원회(2016.12) 심의를 거쳐 도시재생일반지역 33곳 가운데 17곳의 도시재생활성화계획이 확정되어 도시재생사업이 추진 중임
  - 이들 지역에는 2021년까지 국비 8,918억원과 기금 1,301억원 등 총 1조 2

백억원을 중앙정부가 지원하며, 지방비 1조 3천억, 민간자본 2조 5,600억이 투입되어 총 4조 9천억원 규모의 도시재생사업이 추진될 계획임

- 도시재생사업 관련 예산이 편성되어 있는 지역 및 도시(142)부문 예산 현황을 살펴보면, 2017년 일반회계 당초예산 기준 5조 7,546억원으로 국토 및 지역개발 예산액 7조 9,106억원 대비 72.7% 규모임
  - 광역시의 지역 및 도시부문 예산 규모는 1조 348억원으로 국토 및 지역개발 예산 1조 2,533억원 대비 82.6%규모로 대부분을 차지함
- 보통교부세 기준재정수요액 산정시 지방자치단체의 지역경제 활성화를 유도·지원하기 위하여 관련 수요를 발굴하여 보정수요로 반영하는데, 차츰 강화하고 있는 추세임
  - 지역경제 활성화 지원을 위해 성장촉진지역 수요, 도심지 내 공장 밀집지역 수요, 지역특화발전특구지역 수요 등을 반영하고 있음
  - 지역특화발전특구지역 수요 반영 방식
    - 동종 자치단체 지역특화발전특구지역의 면적 × 동종 자치단체 행정구역 면적 1천m<sup>2</sup>당 지역관리비 표준행정수요액 ÷ 동종 자치단체 특구지역 개소 수 × 해당 자치단체 특구지역 개소 수
    - 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함
- 도시재생 수요와 도입 취지가 유사한 지역경제활성화 관련 보정 수요 항목들은 지역관리비 보정수요로 반영하고 있으며, 지역관리비 표준행정수요액을 적용하여 자치단체별 보정수요액을 산정함
  - 도시재생활성화지역 수요 반영 방식
    - 동종 자치단체 도시재생활성화지역의 면적 × 동종 자치단체 행정구역 면적 1천m<sup>2</sup>당 지역관리비 표준행정수요액 ÷ 동종 자치단체 도시재생활성화지역 개소 수 × 해당 자치단체 도시재생활성화지역 개소 수
    - 도시재생활성화지역의 면적과 개소 수는 도시재생활성화계획이 수립된 지역의 면적과 개소 수만을 포함함
    - 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함

## (2) 미세먼지 수요 반영 방안

- 미세먼지는 우리 눈에 보이지 않는 아주 작은 물질로 대기 중에 오랫동안 떠다니거나 흩날려 내려오는 입자상 물질을 말하는데, 직경이  $10\mu\text{m}$  이하인  $PM_{10}$ 과 직경이  $2.5\mu\text{m}$  이하인  $PM_{2.5}$ 로 구분함
  - 우리나라의 미세먼지( $PM_{10}$ ) 일평균 환경기준은  $100\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이나 2015년 전국 253개 유효측정소 중 226개 측정소가 일평균 기준을 초과하여 미세먼지에 의한 대기환경오염이 심각한 수준임
  - 미세먼지의 연평균 기준은 253개소 중 87개소가 초과하여 34.4%의 초과비율을 보이며, 24시간 기준은 226개소가 기준을 초과하여 초과비율이 89.3%로 매우 높음
  - 광역시별 대기환경기준 초과비율을 보면, 연평균 기준으로 인천을 제외한 나머지 광역시는 전국의 평균적인 환경기준 초과비율보다 낮음
- 자치단체별로 미세먼지 저감을 위해 다양한 노력을 기울이고 있는데, 부산시는 2020년까지 3,383억원의 예산을 투입하여 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하,  $PM_{2.5}$ 는  $25\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 대구시는 2020년까지 1조 2,079억원의 예산을 투입하여 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하,  $PM_{2.5}$ 는  $20\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 인천시는 2020년까지 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하,  $PM_{2.5}$ 는  $24\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 광주시는 2020년까지 미세먼지 중  $PM_{2.5}$ 를  $15\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 대전시는 2026년까지 미세먼지 중  $PM_{2.5}$ 를  $18\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 울산시는 2020년까지 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하,  $PM_{2.5}$ 는  $24\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
- 미세먼지 환경 기준을 초과하는 자치단체와 기준 이내인 자치단체간 세출

대비 대기예산 비중을 비교하여 보면, 환경 기준을 초과하는 자치단체의 비중이 더 높음

- 광역시의 경우 기준 이내인 자치단체의 대기예산 4년 평균 비중이 0.29% 이나 기준 초과 자치단체는 0.51%임
- 이러한 결과는 상대적으로 미세먼지 농도가 높은 자치단체들에서 대기환경 개선을 위한 재정수요가 더 많이 발생함을 의미함
- 따라서 자치단체의 미세먼지 저감 대책의 원활한 추진을 위해서는 재정적 뒷받침이 필요함
  - 특히 미세먼지 농도가 기준치를 상회하는 자치단체에 대한 재정적 지원을 통해 이들 자치단체에 거주하는 주민들에게 최저한의 대기환경기준이 충족될 수 있도록 하여야 할 것임
- 자치단체 대기부문 예산 현황을 고려하여 다음과 같은 방법으로 미세먼지 보정수요를 반영함
  - 미세먼지가 심각할 경우 해당 지역에 거주하는 주민 모두에게 영향을 미치기 때문에 미세먼지( $PM_{10}$ ) 연평균 기준치 초과 자치단체에 대하여 인구수를 측정단위로 적용하여 보정수요를 산정함
  - 자치단체의 대기부문 예산이 환경보호 예산에서 차지하는 비중이 평균적으로 6.5%정도이기 때문에 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액의 5%를 단위비용으로 적용함
  - 대기부문에 대한 시·도와 시·군·구 간 예산 비중을 고려함
  - 미세먼지 보정수요 산정방식
    - 인구수 × 동종 자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액 × 5%
    - 단, 전전년도 미세먼지( $PM_{10}$ ) 연평균 농도가 연간 기준치( $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ )를 초과하는 자치단체에 대해서만 적용함
    - 광역시는 수요 산정액의 90%는 광역시에, 10%는 군에 반영하며, 도는 수요 산정액의 10%는 도에, 90%는 시·군에 반영함

### (3) 대중교통 환승할인 손실보전 수요 반영

- 대중교통 환승할인은 두 가지 이상의 교통수단을 이용할 때 나중에 이용하는 교통수단간의 운임을 할인해 주는 교통정책임
  - 우리나라는 2004년 7월 서울시에서 버스운영체제 개편과 병행하여 도입하였고 단계적으로 확대 시행함
  - 환승할인 도입 지역과 환승할인 이용객이 꾸준히 증가하고 있고 이에 따른 대중교통업계의 환승손실을 보전하기 위한 자치단체의 환승손실보전금 지원 규모도 증가하고 있음
- 보통교부세 산정시 대중교통에 대한 재정수요는 교통관리비 항목에서 산정하고 있는데 현재의 교통관리비 기초수요 및 보정수요 항목은 자치단체의 대중교통 재정수요를 반영하는데 한계가 있음
  - 교통관리비 기초수요는 지방자치단체 자동차 등록대수를 측정단위로 적용하고 있으며 단위비용 산정의 기초가 되는 표준행정수요식은 자동차 대수와 행정구역 면적을 적용함
  - 교통관리비 기초수요액 산정시 자동차 대수와, 행정구역 면적 통계를 이용함에 따라 자치단체의 환승할인손실보전금과 같은 대중교통지원에 소요되는 재정수요를 제대로 반영하지 못하는 한계가 있음
- 자치단체 수송 및 교통분야 예산 현황을 고려하여 다음과 같은 방법으로 대중교통 환승할인손실보전금 보정수요를 반영함
  - 자치단체가 부담하는 대중교통 환승손실보전금 규모는 대중교통 환승건수에 의하여 직접적인 영향을 받기 때문에 자치단체의 환승할인에 대하여 환승건수를 측정단위로 적용하여 보정수요를 산정함
  - 자치단체의 환승손실보전금 예산이 대중교통부문 예산에서 차지하는 비중과 동종 자치단체별 환승건수 1건당 평균 환승할인손실보전금을 고려하여 자치단체별 단위비용을 산정함
  - 환승할인손실보전금 보정수요 산정방식
    - 환승건수 × 동종 자치단체별 환승건수 1건당 평균 환승할인손실보전금

#### 4) 사회복지균형수요 개선방안

- 사회복지균형수요는 지역주민의 삶의 질 향상과 저소득층에 대한 지원을 확대하기 위하여 2007년도 신설되었음
  - 현재는 증가 추세인 복지비의 실질 재정수요를 반영하기 위하여 기초생활수급권자 비율, 노령인구 비율, 아동인구 비율, 장애인 비율, 가정위탁 보호아동 수요, 다문화 수요, 저소득 한부모가족 수요, 출산장려 수요, 생활형 집단거주시설 수요 등을 반영하고 있음
- 사회복지균형수요액은 2007년 9,015억원에서 2017년 4조 8,184억원으로 약 5.3배 증가함
  - 광역시는 2007년 1,339억원에서 2017년 9,985억원으로 연평균 22.8%의 높은 증가세를 보임
  - 도본청은 2007년 2,694억원에서 2017년 1조 2,132억원으로 증가하여 연평균 17.0%의 증가세를 보임
  - 시의 사회복지균형수요액은 2007년 2,720억원에서 2017년 1조 4,501억원으로 증가하여 연평균 18.7%의 증가세를 보임
  - 군의 사회복지균형수요액은 2007년 1,638억원에서 2017년 5,844억원으로 증가하여 연평균 14.1%의 증가세를 보이고 있는데 자치단체별로 가장 낮은 증가세를 보이고 있음
- 전체 사회복지균형수요액 대비 자치단체별 비중 추이를 살펴보면, 서울특별시, 광역시의 경우 2007년 이후로 약간씩 증가하는 추세임
  - 광역시 비중은 2007년에 14.9%였으나 이후로 약간의 등락은 있으나 전반적으로 증가하여 2017년에는 20.7%를 차지함
- 사회복지균형수요 항목별 수요산정방식은 기본적으로 “측정단위 × 동종 자치단체별 단위당 표준행정수요액(단위비용)” 방식을 적용하고 있음
- 아동복지비 및 보건사회복지비 사회균형수요 산정식 적용되는 단위비용(표준행정수요액)에 자치단체급별 일관성 문제가 존재함
  - 아동복지비의 가정위탁보호수요 산정시 가정위탁 보호아동 수에 동종 지

방자치단체별 아동인구 1인당 아동복지비 표준행정수요액을 적용하는데 이때 지방자치단체별로 적용하는 표준행정수요액 기준이 상이함

- 시·군의 경우 기초수요액 산정 시 적용하는 아동인구 1인당 단위비용을 100% 적용하는데 비해 특별·광역시·세종특별자치시는 아동인구 1인당 단위비용의 68.8%를 적용함
- 보건사회복지비의 다문화수요와 저소득 한부모수요 산정 시 동종 자치단체별 인구 1인당 보건사회복지비 표준행정수요액과 기초생활보장비 표준행정수요액을 적용하는데, 이때 자치단체별로 적용하는 표준행정수요액 기준이 상이함
  - 시·군은 기초수요액 산정시 적용하는 1인당 단위비용 및 장애인 1인당 단위비용을 100% 적용하는데 비해 특별·광역시·세종특별자치시는 1인당 단위비용의 55.9% 및 장애인 1인당 단위비용의 49.8%를 적용함
- 사회복지균형수요 항목별 수요 산정시 측정단위에 동종 자치단체별 단위당 표준행정수요액을 적용함에 있어 동일한 기준을 적용하여야 할 것임
  - 지방교부세 시행규칙 제4조제1항 관련 별표에 자치구의 측정항목별 단위비용이 제시되고 있지 않기 때문에 특별·광역시·특별자치시의 아동복지비 및 보건사회복지비 사회균형수요 산정시 특별·광역시·특별자치시의 표준행정수요액을 100% 적용하여야 할 것임
- 한편, 최근 급증하는 복지수요를 원활하게 반영하기 위하여 사회복지균형수요 중 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등 4개 측정항목의 반영비율을 확대하고 있음
  - 사회복지균형수요 측정항목의 반영비율을 2015년 20%, 2016년 23%, 2017년 26%로 인상하였으며, 2018년에는 30%로 인상할 계획임
  - 기초생활수급자수 집계 기준변경에 따른 대폭적인 수급자수 증가(2016년 대비 3.4배 증가) 및 여타 사회복지 수혜 대상자의 빠른 증가세 등을 고려하여 사회복지균형수요 측정항목의 반영비율 인상 계획(2017년 26%에서 2018년 30%로 인상)을 차질 없이 진행하여야 할 것임

## 4. 자체노력 유인제도의 개선

### 1) 자체노력 유인제도의 문제점

- 보통교부세는 격차보전(gap-filling) 방식의 재정형평화교부금 제도로서 자치단체가 세출을 효율화시키거나 세입을 확충하려는 노력을 적절히 유인하지 못한다는 문제가 지적됨
  - 즉 방만한 재정지출과 느슨한 세입확보 노력으로 인해 세출이 증가하거나 세입이 감소하는 경우에 보다 많은 교부금이 교부되는 구조를 가진다면 자치단체는 세출절감과 세입확충의 유인을 가지지 못함
  - 이러한 문제의식 하에서 보통교부세에서는 자체노력 유인제도를 두고 있는데, 지방자치단체의 세입확충과 세출절감 자구노력을 유인함으로써 건전한 지방재정운영을 유도하기 위한 것임
  - 현행 보통교부세제도에서는 세출효율화와 세입확충으로 구분하여 7개씩의 자체노력 반영항목을 두고 있는데, 그 실효성에 관한 의문과 함께 여러 가지 문제점을 가진 것으로 지적됨
- 우선 세출효율화 자체노력 유인제도는 모두 7개의 반영항목을 두고 있음
  - 이 중 청사의 관리에 필요한 비용과 온실가스배출량 등을 평가하는 지방청사관리·운영 항목을 제외하면 모두 특정 부문의 지출절감을 유도하기 위한 목적임
  - 즉 나머지 6개 항목은 비효율적이거나 낭비적인 요인이 많다고 알려진 지출항목들의 지출액을 가하여 반영함
  - 그런데 기준재정수요액의 산정 방식에 의하면 어떤 자치단체가 세출효율화 항목에 포함된 특정 경비를 줄이거나 늘이더라도 그 자치단체의 기준재정수요액의 산정에 영향을 미치는 명확한 경로가 존재하지 않음
  - 그러므로 세출효율화 자체노력 반영은 자치단체의 지출절감 노력 또는 방만한 지출이 보통교부세 교부액에 미치는 영향을 상쇄하기 위한 목적으로 볼 수 없으며, 오히려 정부가 판단할 때 바람직하지 않다고 생각하는 일부 세출항목의 예산절감을 유도하기 위한 것임

- 한편 세입확충 자체노력 반영은 자치단체의 노력에 의한 세입확충이 보통교부세에 미치는 부정적인 영향을 상쇄하기 위한 것으로서 그 필요성이 인정되지만, 제도의 도입 취지를 고려할 때, 다음과 같은 여러 가지 문제를 안고 있음
  - 첫째, 자치단체의 세입확충 측면에서 같은 속성을 가지는 반영항목이라도 보통교부세 산정과 재정수입에 미치는 영향은 차별적임
  - 둘째, 일부 반영항목(임시적 세외수입 체납액 축소, 지역자원시설세에 대한 탄력세율 적용)은 자체노력을 통해 세수가 증가하더라도 보통교부세에 아무런 영향을 미치지 않으므로 자체노력 반영제도의 취지에 맞지 않음
  - 셋째, 보통교부세의 본질은 형평화교부금이므로 지금과 같이 자체노력을 과도하게 반영하는 것은 보통교부세 배분에 왜곡을 초래할 우려가 있음

## 2) 자체노력 유인제도의 개선방안

### (1) 세출효율화 자체노력 반영제도의 개선

- 세출효율화 항목과 방식의 반영의 기본적인 문제점은 자체노력 반영 제도의 본래 취지를 반영하지 못한다는 점임
  - 세출효율화 자체노력 반영 제도는 지방자치단체의 재정지출 항목 중 정부가 판단할 때 지출을 통제하는 것이 바람직하다고 생각되는 일부 항목에 대해 지출 축소를 유도하기 위한 장치임
  - 정부가 원하는 데로 이러한 지방이 지출을 줄이더라도 전체적인 재정지출상의 효율성이 높아진다는 보장은 없음
- 한편 문재인정부는 연방제 수준의 지방분권을 공약하면서 4대 복합·혁신과제 중 하나로 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전 등의 과제를 선정함
  - 이에 따라 지방분권은 핵심 국정과제 중 하나로 포함되었으며, 최근 행정자치부는 지방자치단체의 예산 편성과 집행 등에 관한 자율성을 강화하기 위한 제도개편 추진을 발표함

- 구체적인 제도개편 내용으로는 지방의회경비의 총액한도제 도입, 기관운영 업무추진비의 한도 내 자율적 예산 편성, 시책업무추진비의 20% 내 증액 편성 자율권 부여, 일자리 관련 사업의 지방보조금 총액한도 적용 대상 제외, 지방재정에 대한 중앙투자심사제도의 완화, 지방채무한도 설정권한을 지방자치단체장에게 이양 등임
- 정부가 지방재정 운영 관련 자율성 제고를 목표로 한 제도개편 과제에는 세출효율화 자체노력 반영 항목들이 대부분 포함됨
  - 즉 세출효율화 자체노력 반영제도를 통하여 정부가 지방의 재정지출을 통제하고자 하는 대부분 지출항목들에 대하여 예산편성 및 지출 상의 자율권을 부여하고자 함
  - 세출효율화 자체노력 반영제도의 근본적인 문제점을 개선하는 동시에 정부의 지방분권 추진 방향을 반영한다면 이 제도는 원칙적으로 폐지하거나 대폭 축소하는 방안을 고려할 필요가 있음

## (2) 세입확충 자체노력 반영제도의 개선

- 재정형평화 교부금으로서의 보통교부세의 역할과 자체노력 반영제도의 취지를 고려할 때, 세수확충 노력을 통한 자체수입 확충의 한계효과가 1이 되도록 하는 것이 적정함
  - 금기의 세수확충 노력을 통하여 세수를 1원 증가시키는 경우 세수 증가가 2기 후의 보통교부세 산정에서 보통교부세를 증감시키는 효과를 없애는 수준이 적정함
  - 이 경우 전체적인 재정수입의 증가는 1이 되므로, 자체수입 확충의 한계효과는 정확히 1이 됨
- 이러한 조건을 고려한 세입확충 자체노력 반영 항목별 개선방안은 다음의 <표 6>에 정리된 바와 같음

<표 6> 세입확충 자체노력 항목별 개선방안

항목	주요 내용	효과
① 지방세징수율 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자신의 과거 지방세징수율 증감 실적은 반영하지 않음</li> <li>- 동종 자치단체 평균과 해당 자치단체의 징수율을 비교하여 측정, 0.8의 가중치 부여, 정 또는 부의 인센티브</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 지방세징수율 제고에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 미미</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1에 근사한 값</li> </ul>
② 지방세체납액 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 체납누계액 축소분에 1.8의 가중치를 곱하는 대신 0.8의 가중치 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 체납 누계액 축소에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 0</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1</li> </ul>
③ 경상세외수입 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자신의 과거 평균 경상세외수입 징수율 증감 실적은 반영하지 않음</li> <li>- 동종 자치단체 평균과 해당 자치단체의 징수율을 비교하여 측정, 0.8의 가중치 부여, 정 또는 부의 인센티브</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 경상세외수입 징수율 제고에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 미미</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1에 근사한 값</li> </ul>
④ 세외수입 체납액 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세외수입 체납누계액 축소분에 1.8의 가중치를 곱하는 대신 0.8의 가중치 적용</li> <li>- 임시적 세외수입은 제외, 경상세외수입만 대상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 체납 누계액 축소에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 0</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1</li> </ul>
⑤ 탄력세율 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역자원시설세는 제외, 주민세 개인균등할에 대해서만 적용</li> <li>- 탄력세율 적용을 통한 세수 증감액에 0.8의 가중치 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 체납 누계액 축소에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 0</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1</li> </ul>

## 제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 주요 연구내용



# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

- 지방교부세는 보조금의 유형 가운데 전형적인 재정형평화 교부금으로 분류할 수 있는데, 수직적 및 수평적 재정격차 완화가 그 목적임
  - 우선 국세와 지방세 배분의 불평등으로 인한 중앙과 지방간 수직적 재정격차 완화를 위해 내국세 수입의 19.24%를 지방교부세 재원으로 제도화하여 일종의 세입공유(revenue sharing) 방식을 채택하고 있음
  - 수평적 재정격차는 지역 상호간 재정격차를 의미하는데, 지역간 불균등한 세원분포로 인한 세입확보능력(revenue raising capacity)의 격차와 공공서비스 공급비용의 격차로 인해 발생함
- 지방교부세의 핵심인 보통교부세는 의존재원이지만 용도가 정해지지 않은 일반재원이기 때문에 자치단체의 입장에서는 매우 유용한 재원임
  - 보통교부세는 각 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 측정하고 그 차액인 재정부족액에 비례하여 배분하는데, 즉 지방자치단체의 재정수요와 재정수입간 격차를 보전(gap-filling)하는 방식을 채택하고 있음
  - 그러므로 자치단체 간 수평적 재정격차를 효과적으로 완화하기 위한 핵심적인 과제는 기준재정수요액 및 기준재정수입액을 합리적으로 산정하는 것임
- 보통교부세에 있어서 전체 지방재정에 대한 재원보전 수준의 적정성, 개별 자치단체에 대한 재원보전수준 및 자치단체 상호간 재정형평화 수준의 적정 등은 가장 중요한 과제임
  - 보통교부세는 공식에 따라 배분되므로 이러한 적정성 문제는 결국 기준재정수입액 및 기준재정수요액의 산정 등 배분공식의 합리성과 직접적인 관련이 있음
  - 기준재정수입액의 산정방식은 지방세와 지방재정제도에 특별한 변화가 없다면 매년 일정하게 유지됨

- 기준재정수요액의 산정방식도 기본적인 절차를 따르지만, 여러 가지 상황이나 여건의 변화를 반영하여 기초수요 반영항목의 변경 또는 추가, 균형수요의 반영비율 변경과 반영항목 변경 또는 신설, 보정수요 반영비율 조정, 측정단위 조정 등 매년 조금씩 변화되는 추세임
- 최근 들어 인구구조의 빠른 변화 속에서 지방재정에 대한 수요는 차츰 변화되고 있으며, 특히 대도시의 경우 안전, 환경, 교통, 복지 등 분야에서 새로운 재정수요가 나타나는 추세임
- 보통교부세 기준재정수요액 산정에서는 이러한 지방재정 여건 변화를 체계적으로 반영한 개편이 시의적절하게 이루어지기 보다는 제한적인 범위 내에서 느리게 진행되는 것을 볼 수 있는데, 이는 자치단체별 교부액의 급격한 변화를 방지한다는 것을 그 배경으로 짐작할 수 있음
- 하지만 지금은 사회경제적 여건의 변화 속에서 지방재정의 상황이 바뀌고, 새로운 재정수요가 나타나고 있다는 사실을 반영한다면 다소 큰 폭의 체계적인 제도개편을 고려할 필요가 있음
- 특히 인구증가율이 빠르게 둔화되고 있으며, 낙후지역이나 인구과소지역의 경우는 이미 인구가 감소세로 돌아선 곳이 상당히 있음을 고려할 때, 어떤 사회경제적 특성을 지닌 자치단체에서 재정수요가 보다 많이 발생하며 증가하는지를 적극적으로 고려한 제도개선을 모색할 필요가 있음
- 한편 문재인 정부에서는 연방제 수준의 지방분권을 천명하고 국세의 지방세 이양 등을 통한 지방세 비중 확대, 지방재정운영 상의 자율권 강화 등 다양한 지방재정 관련 제도 변화를 예고하고 있음
- 국세의 지방 이양을 통해 지방세 비중을 30% 또는 40%로 대폭 확대할 경우 내국세에 연동되는 지방교부세의 재원 규모는 상당히 줄어들 것으로 예상되며, 그에 따라 보통교부세 배분 방식의 개편 등이 반드시 뒤따라야 할 것으로 예상됨
- 나아가 지방세 비중 확대는 지방의 재정지출 상의 책임 강화를 의미하기 때문에 지방이 시행하는 국가사무에 대한 보조금의 성격을 지니는 국고보조금 제도도 큰 폭의 제도 개편이 불가피할 것으로 예상됨

- 또한 지방재정운용 상의 각종 규제와 통제장치도 대폭적으로 완화되고 단순화되어야 할 것으로 전망되는데, 특히 보통교부세 제도 내에서 지방의 재정적 행위를 규제하는 실질적인 역할을 하는 자체노력 유인제도도 상당한 변화를 모색해야 할 것임
- 이 연구의 목적은 최근의 사회경제적 변화를 적극적으로 고려한 보통교부세 산정 방식의 합리적인 개선방안을 모색하며, 그 결과를 바탕으로 광역시 입장에서의 정책적 대응 방안을 제안하는 것임
  - 특히 기준재정수요액 산정방식을 중심으로 현행 보통교부세 산정방식의 문제점을 파악함
  - 현행 기초수요액 산정 방식의 문제점 하에서 특정 자치단체 유형에 불합리하거나 불리한 기준재정수요액 산정을 교정하기 위해서는 보정수요액 산정방식을 변경하거나 산정 항목을 추가하는 방안임을 확인한 후 구체적인 개선방안을 제시함
  - 한편 현행 보통교부세 산정에서 고려하는 자체노력 유인제도는 당초 취지와는 다른 방향으로 운영되고 있음을 고려하여 문제점을 분석한 후 개선방안을 제시함
- 연구목적 달성을 위하여 이 연구에서 다루고자 하는 주요 내용은 다음과 같음
  - 첫째, 우리나라 지방재정제도 개요와 함께 지방자치단체의 전반적인 재정여건을 검토 분석함
  - 둘째, 지방교부세 제도의 개요와 보통교부세 제도의 현황을 파악한 후 자치단체 유형별로 기준재정수요액 및 기준재정수입액의 산정과 그에 따른 보통교부세의 배분 상의 특징을 파악함
  - 셋째, 보통교부세 산정에서 기준재정수요액 산정 방식 상의 문제점을 기초수요액 산정을 중심으로 파악하며, 자치단체 유형별로 불합리한 기준재정수요액 산정 교정하기 위해서는 균형수요액 등 보정수요 측면에서 접근해야 함을 확인함
  - 넷째, 보정수요 산정방식의 제도개선 과제로서 인구수 보정 개선, 지역균

형수요 개선, 사회복지수요 개선 등의 문제에 대해 구체적으로 분석하고 시산을 통해 제도개편의 결과를 확인함

- 다섯째, 자체노력 유인제도의 현황, 특징 및 문제점을 파악하며, 제도의 실효성과 단순화를 위한 구체적인 개선방안을 제안함
- 여섯째, 보통교부세 제도개선 방안의 합리적 추진을 위한 정책적 대응방안을 모색함

## 2. 주요 연구내용

- 제2장에서는 우리나라 지방재정제도의 개요를 파악하고 지방자치단체의 재정여건을 분석함
  - 첫째, 현행 지방재정제도에 대해 개관하는데, 지방세제의 개요를 파악하고 지방세와 이전재원 간의 관계, 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정이전제도를 검토하며, 특히 이 연구의 대상인 보통교부세제도의 개요를 파악함
  - 둘째, 우리나라 지방재정 운용 현황을 검토하는데, 중앙과 지방의 예산규모와 재정사용액에 대한 검토, 지방세수 추이 및 지방세 비중 추이의 파악, 지방자치단체 재정수입의 구성과 재정자율성 현황 분석, 지방자치단체 세출에 대한 분석 등을 실시함
  - 셋째, 세출분권과 세입분권 등 우리나라의 재정분권 수준을 OECD 국가와 비교 하에 파악함
  - 넷째, 지방자치단체 유형 별로 재정여건의 특성을 분석하는데, 자치단체 유형별로 세입의 구성, 재정자립도 및 재정자주도, 기능별 세출의 구성, 1인당 세출 및 자체수입 현황 등을 분석하고 특징과 문제점을 파악함
- 제3장에서는 이 연구의 대상인 보통교부세를 중심으로 배분현황과 특징을 분석함
  - 첫째, 지방교부세의 구성과 보통교부세의 배분방식 등 지방교부세의 제도적 측면을 개관함
  - 둘째, 보통교부세의 교부액 추이와 기준재정수요액 및 기준재정수입액의

추이를 자치단체 유형별로 파악하고 그 특징을 분석함

- 셋째, 기준재정수요액 산정 상의 특징을 파악하기 위하여 지역별 인구 및 일반회계규모와 기준재정수요액의 관계를 구체적으로 분석함
  - 넷째, 이상의 분석을 요약한 후 기준재정수요액 산정을 중심으로 보통교부세 제도 개편에 관한 정책적 시사점을 제시함
- 제4장에서는 기준재정수요액 산정방식의 개선방안을 구체적으로 모색하는데, 우선 기초수요액 산정 방식을 중심으로 문제점을 분석함
- 첫째, 비중유지계수가 자치단체 유형 별로 적용되기 때문에 특정 자치단체 유형의 전반적인 재정수요 증가가 기초수요액 산정에 합리적으로 반영되지 못함을 확인함
  - 둘째, 이러한 문제로 인해 특히 광역시의 경우는 다른 유형에 비해 표준행정수요가 실제 수요에 비해 낮게 반영됨을 확인함
  - 셋째, 이러한 분석을 통하여 현행 비중유지계수 적용 방식 하에서는 특정 자치단체 유형에 특유한 재정수요를 적절히 반영하기 위해서는 보정수요를 활용하는 것이 대안임을 제시함
- 제4장에서는 이와 같은 기초수요액 산정방식이 지닌 문제점 하에서 광역시를 중심으로 특유한 재정수요를 보정수요로 반영하여 기준재정수요액 산정을 보강하는 방안에 대해 구체적으로 검토 분석함
- 첫째, 인구 수 보정의 개선방안을 제시하는데, 구체적으로 보통교부세 산정 시 적용되는 주민등록인구가 실제 거주인구를 잘 반영하지 못하는 문제를 보완하기 위하여 주민등록인구와 총 조사인구 통계간의 갭을 보정하는 방안을 제시함
  - 둘째, 지역균형수요의 개선 방안을 제시하는데, 특히 도시재생 뉴딜 수요, 미세먼지 수요, 대중교통 환승할인 손실보전 수요 등의 항목을 지역균형수요로 반영해야 하는 필요성을 제시한 후 구체적인 반영 방식을 제시함
  - 셋째, 사회복지균형수요의 개선 방안을 제시하는데, 구체적으로 사회복지균형수요 항목별 수요 산정 시 측정단위에 동종 자치단체별 단위당 표준행정수요액을 적용함에 있어 동일한 기준을 적용해야 함을 지적하며, 사회

복지균형수요 측정항목의 반영비율 인상 계획(2017년 26%에서 2018년 30%로 인상)을 차질 없이 진행할 필요성을 제시함

- 제5장에서는 자체노력 유인제도의 문제점을 분석한 후 구체적인 개선방안을 제시함
  - 첫째, 자체노력 반영제도의 도입 및 변천과정을 개관한 후 현행 제도의 주요 내용을 검토함
  - 둘째, 세입확충 자체노력 반영항목 별로 반영방식을 검토한 후 간단한 모형을 이용하여 각 반영항목의 재정효과를 분석함
  - 셋째, 세입확충 자체노력 반영제도의 문제점을 분석하는데, 특히 항목 별 재정효과의 차이에 의한 공정성 문제와 함께 과도한 재정효과에 초점을 맞춤
  - 넷째, 자체노력 반영제도의 구체적인 개선방안에 대해 제시하는데, 우선 세출효율화 자체노력 반영제도는 제도의 본래 취지를 반영하지 못한 채 자치단체의 지출행위에 대한 통제장치로서의 성격을 지닌다는 점을 고려하여 최근 정부가 발표한 지방재정 운영 관련 자율성 제고 차원에서 폐지하거나 대폭 축소하는 방안을 고려해야 함을 제안함
  - 다섯째, 세입확충 자체노력 반영제도는 항목 별로 자체노력에 따른 재정적 한계효과가 1이 되도록 반영방식을 대폭적으로 개편하는 방안을 구체적으로 제시함
- 제6장에서는 이상의 분석 결과를 요약하고 제도개선에 대한 정책함의를 제시함

## 제2장 우리나라 지방자치단체의 재정 여건 분석

1. 우리나라 지방재정제도의 개요
2. 우리나라 지방재정 운영 현황
3. OECD 국가와 지방분권 수준 비교
4. 자치단체 유형별 재정여건 특성분석
5. 요약



## 제2장 우리나라 지방자치단체의 재정 여건 분석

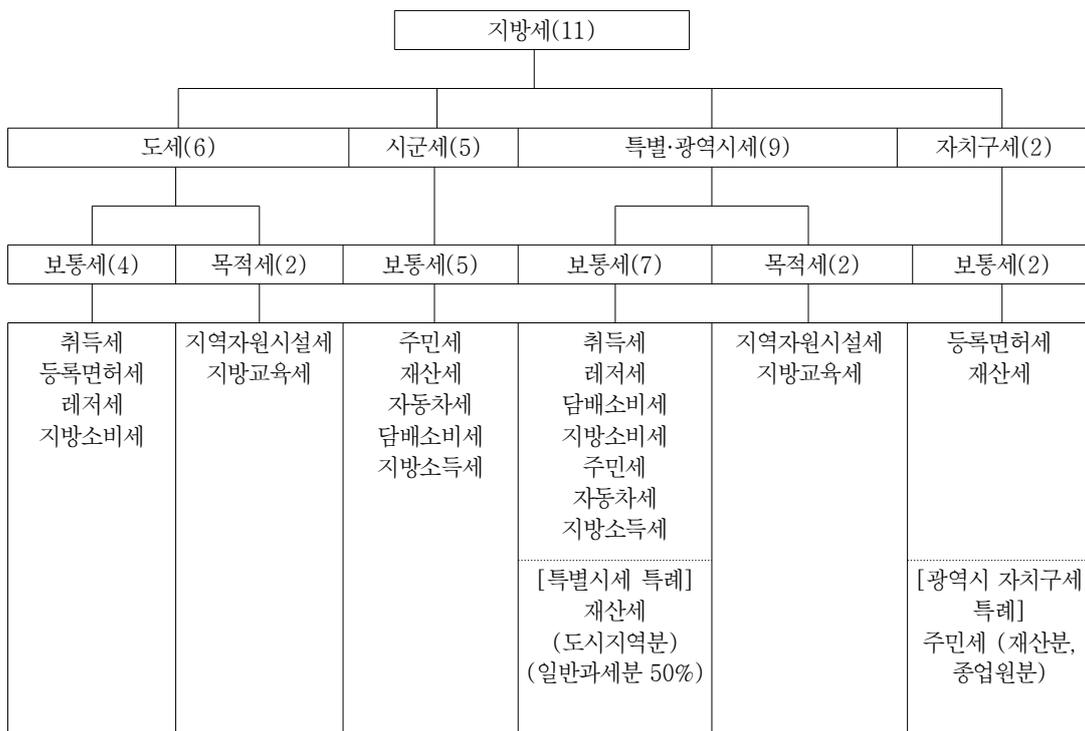
### 1. 우리나라 지방재정제도의 개요

- 우리나라 지방재정제도는 다양하며 매우 복잡한 방식으로 연결되어 있음<sup>1)</sup>
  - 이 절에서는 지방세제 및 지방재정조정제도를 개략적으로 살펴봄

#### 1) 지방세제의 개요

- 2016년 현재 우리나라 지방세제는 11개 세목으로 구성되며 이를 <그림 II-1>에 지방정부 유형별로 정리함

<그림 II-1> 우리나라 지방세의 구성



자료: 주만수(2016)에서 인용

- 광역시세는 보통세인 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 자동

1) 주만수(2016)에서 많은 부분을 발췌하여 정리함

차세, 지방소득세와 목적세인 지역자원시설세 및 지방교육세의 총 9개 세목으로 구성됨

- 광역시의 자치구세는 등록면허세와 재산세의 2개 세목으로 구성되며 특례에 의해 주민세 중에서 재산분 및 종업원분은 자치구세로 할당되고 광역시에는 균등분만 할당됨
- 특별시의 경우, 주민세 총액이 특별시세이며 자치구세인 재산세의 도시지역 분도 특별시에 할당되므로 특별시 본청이 광역시 본청보다 더 많은 세원을 보유함
- 광역시와 특별시의 광역과 기초 간 세원 할당의 차별화는 2010년 이후 이루어진 것임
- 부산, 인천, 대구, 울산의 4개 광역시는 군 지역을 포함하며, 군 지역의 세목은 자치구와 서로 다름
- 군 지역에서 광역시 본청은 도 본청과 마찬가지로 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세와 지방교육세의 6개 세목만을 과세함
- 광역시 간 재정현황을 비교할 때, 군 지역의 포함여부에 의해 차이를 발생할 수 있음을 유념하여야 함

## 2) 조세제도와 이전재원의 관계

- 우리나라의 조세제도는 14개 세목의 국세와 11개 세목의 지방세로 구성되며, <표 II-1>에 제시한 바처럼 다양한 이전제도를 통하여 중앙정부, 지방자치단체, 교육자치단체가 조세수입을 공동으로 이용함
- 첫째, 중앙정부가 지방자치단체에게 이전하는 재원
  - 주세를 제외한 내국세의 19.24%, 종합부동산세 전액, 그리고 담배분 개별소비세의 20%를 지방교부세 재원으로 이전
  - 주세 전액을 국고보조금인 지역발전특별회계 재원으로 이전
- 둘째, 중앙정부가 교육자치단체에게 이전하는 재원
  - 주세를 제외한 내국세의 20.27% 및 교육세 전액을 지방교육재정교부금 재원으로 이전

- 셋째, 지방자치단체가 해당 지역의 교육자치단체에게 이전하는 재원
  - 지방교육세 전액과 지방세 보통세액의 일부를 이전: 특별시는 보통세의 10%, 광역시 및 경기도는 보통세의 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시도는 보통세의 3.6%
  - 특별광역시는 담배소비세의 45%를 이전
- 넷째, 광역자치단체가 기초자치단체에게 이전하는 재원
  - 광역자치단체 보통세의 일부를 조정교부금으로 자치구와 시군에게 배분
  - 자치구에게 이전하는 광역 보통세의 비율은 특별광역시가 조례로 결정
  - 시군에 대한 이전재원은 시군에서 징수하는 광역자치단체 보통세의 27%(인구 50만 이상의 시의 경우에는 47%)로 비율을 법률로 결정
- 다섯째, 광역자치단체가 광역자치단체에게 이전하는 재원
  - 수도권 3개 시도에 배분된 지방소비세 5%p 부분의 35%를 지역상생발전 기금으로 전체 광역자치단체에게 이전

〈표 II-1〉 우리나라 조세제도와 정부유형 간 재원 이전

구 분		세목(25개)	정부계층간 세원의 이동	
국세 (14개)	내국세	직접세	19.24% 지방교부세 재원 20.27% 지방교육재정교부금 재원 부가가치세의 11%: 지방소비세 재원 담배분 개별소비세의 20% 소방안전교부세	
		간접세	부가가치세 인지세 증권거래세 개별소비세	
			주세	전액 지역발전특별회계
	목적세	농어촌특별세 교통에너지환경세	-	
		종합부동산세	전액 부동산교부세 재원	
		교육세	전액 지방교육재정교부금 재원	
	대외	관세	-	
지방세 (11개)	도세	보통세	3.6% 교육비특별회계 재원 (서울특별시: 10%)* (경기도와 광역시: 5%)*	
		목적세	지역자원시설세	-
	지방교육세		전액 교육비특별회계	
	사군세	보통세	주민세 지방소득세 재산세 자동차세	-
			담배소비세	45% 교육비특별회계(특별광역시)

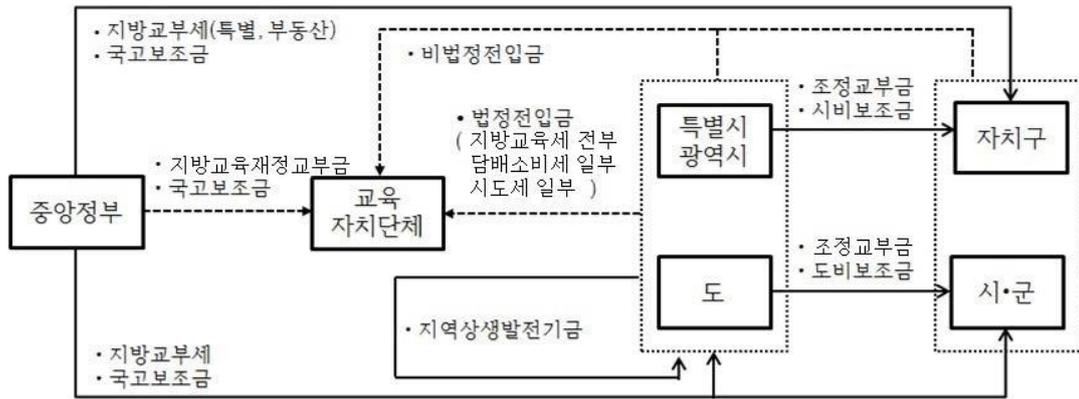
주: 특별광역시의 경우 특별광역시 보통세에 대한 비율이며 서울특별시의 경우 보통세 중

서 주민세 재산분 및 종업원분과 특별시분 재산세에 해당하는 금액은 제외함

자료: 기획재정부(2016) 조세개요, 국가법령정보센터의 지방교부세법, 지방교육재정교부금법, 지방세법 등으로부터 저자 정리

- 보조금 혹은 전입금 형태의 이전을 포함한 다양한 정부유형 간 재원이전의 흐름을 <그림 II-2>처럼 정리할 수 있음

<그림 II-2> 정부 간 자원 이전 관계



### 3) 중앙정부와 지방자치단체 사이의 재정조정제도

- 지방자치단체에 대한 중앙정부의 재정조정제도는 지방교부세와 국고보조금으로 구성되며 이들은 세부적으로 정리하여 <표 II-2>에 제시함
  - 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분됨
  - 보통교부세와 특별교부세의 재원은 각각 내국세 19.24%의 97%와 3%이며, 부동산교부세 재원은 종합부동산세 전액, 그리고 소방안전교부세 재원은 담배분 개별소비세의 20%임
  - 국고보조금은 일반사업을 위한 보조금과 국가균형발전특별법에 명시된 사업을 추진하기 위한 지역발전특별회계 보조금(이하 지특보조금)으로 구분할 수 있음

&lt;표 II-2&gt; 지방재정조정제도의 개관

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	형평화
지방교부세	보통교부세		일반	내국세 19.24%	97%	공식	재원보장/격차완화	○
	특별교부세	지역현안수요	특정		1.2%	임의	특정사업 장려	△
		시책수요	특정		0.3%	임의	시책사업 장려	△
		재해대책수요	특정		1.5%	임의	재해복구	△
	부동산교부세	균형재원	일반	종합부동산세 전액		공식	재정격차 완화	○
	소방안전교부세	소방안전수요	특정	담배분 개별소비세 20%		공식	소방안전 강화	○
국고보조금	일반보조금	법정보조금	특정매칭	신축적		임의	특정사업 장려	○ (차등보조 등)
		비법정보조금	특정매칭	특정부문지원		임의	특정사업장려	○ (차등보조 등)
	지역발전특별회계보조금	생활기반계정 (지자체 자율편성)	포괄매칭	국세 (주세 40%; 교통에너지환경세 2%), 개발부담금 등		공식	재원보장 특정사업장려	○
		경제발전계정 (부처 직접편성)	특정공모	주세 60%, 광역교통 시설부담금 등		임의	특정사업장려	○
		제주특별자치도계정/ 세종특별자치시계정	전입금 등		재원보장/ 특정사업장려		X	

자료: 주만수(2016)에서 재인용

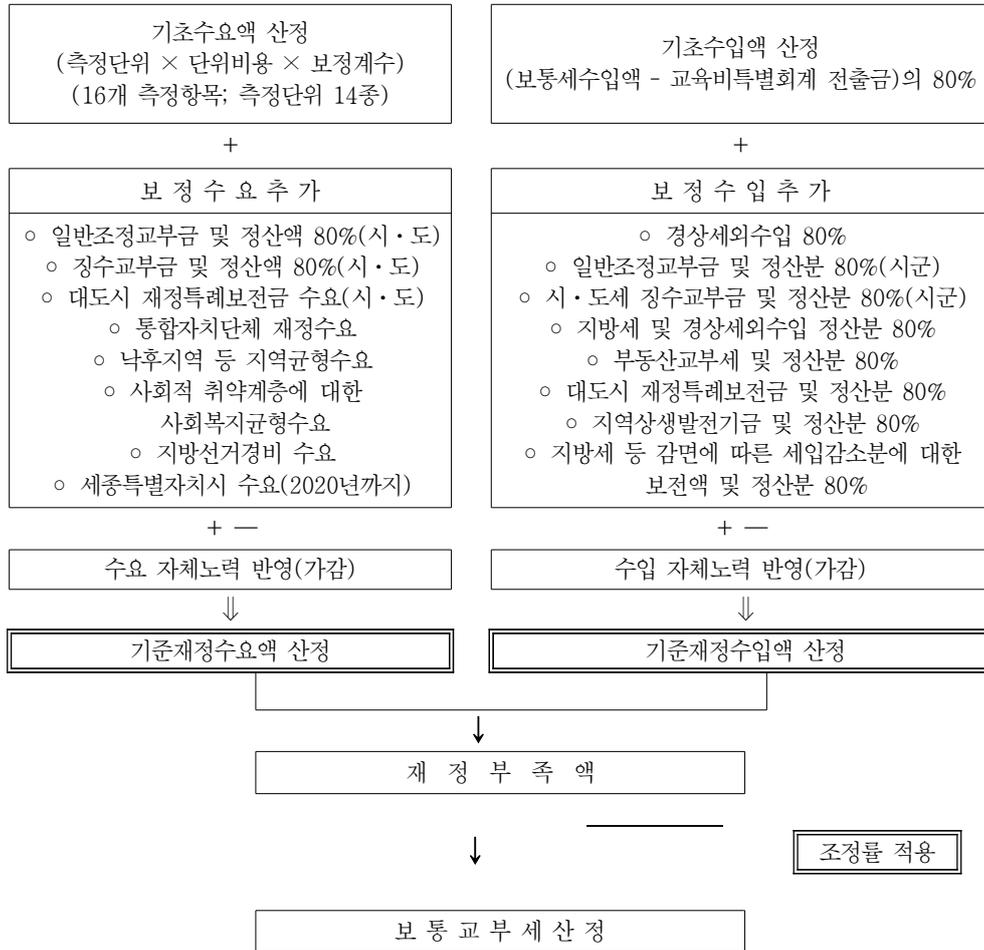
- 지방교부세에서 가장 큰 비중을 차지하는 보통교부세는 지방자치단체들이 표준적인 행정수요를 제공하는데 부족한 재원을 보전해줌
  - 각 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산출하고 그 차이인 재정부족액의 일정비율을 교부함으로써 재정형평화 기능을 수행함
  - 그 외의 특별교부세, 종합부동산세, 소방안전교부세도 배분규모 결정에서 재정력지수 혹은 재정자주도 등을 이용하여 재정여건을 반영하므로 부분적으로 재정형평화 기능을 수행함
- 국고보조금은 지역 간 외부효과를 교정하거나 중앙정부 업무를 위임하거나 혹은 가치재의 확산을 위해 이용함
  - 명시적으로 재정형평화를 추구하지는 않지만 차등보조율 등으로 낙후지역 혹은 발전이 더딘 지역에 더 많은 재원을 배분하는 경향이 있으므로 결과적으로 국고보조금도 재정형평화에 기여함

- 특히 지특보조금은 기본적으로 '지역 간의 균형 있는 발전에 이바지'하려는 목표를 위해 설치되었으므로 재정형평화에 기여함

#### 4) 보통교부세 제도의 개요

- 보통교부세는 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 부족액의 일정 비율을 교부하는데 구체적인 산정과정을 간단히 도식화하여 <그림 II-3>에 제시함(행정자치부, 2016)
- 기준재정수요액은 기초수요액과 보정수요액, 그리고 지방자치단체의 세출절감 노력 등을 반영하는 자체노력 반영금액을 합산하여 산정함
  - 기초수요액은 인건비, 일반관리비 등 16개 측정항목의 측정단위에 대하여 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정함
  - 보정수요는 조정교부금과 징수교부금 등 각종 법률에 근거하여 산정하는 법정수요 및 지역균형수요와 사회복지균형수요 등의 취약지역 및 취약계층을 위한 정책수요를 포함함
- 기준재정수입액은 보통세 수입에 기초한 기초수입액, 경상세외수입, 시·군 일반조정교부금, 시·도세 징수교부금 등의 보정수입액, 그리고 세입증대 노력 등을 반영하는 자체노력 반영금액을 합산하여 산정함
  - 재정수입액의 전액이 아니라 80%만을 반영하며, 재정수입 추정액을 기준으로 산정하되 차차년도에 결산액을 기준으로 정산함
  - 목적세는 기준재정수입액 산정에 포함되지 않으므로 보통교부세와 연계되지 않음
- 각 지방자치단체별로 보통교부세 교부액의 결정방법은 다음과 같음
  - 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 산정하고 재정부족이 발생한 자치단체의 재정부족액을 합산함
  - 재정부족액 합산액 대비 보통교부세 재원의 비중인 조정률을 구함
  - 조정률과 각 자치단체의 재정부족액을 곱하여 자치단체별 보통교부세 교부액을 결정함

<그림 II-3> 보통교부세 산정 흐름



- 주1: 목적세(지역자원시설세와 지방교육세)는 특별회계로 운영하므로 2016년부터 기준재정 수입에서 모두 제외함. 그 이전에는 지방교육세만 제외하였음.
- 주2: 경상세외수입에 포함되는 항목은 사용료, 수수료, 재산임대수입, 사업수입, 이자수입의 5종임
- 주3: 대도시 재정특례보전금은 2014년까지 적용되었으며 정산분은 2016년까지 적용됨
- 자료: 행정자치부(2017a), 「지방교부세 산정해설」을 기초로 보완 작성

## 2. 우리나라 지방재정 운영 현황

### 1) 지방자치단체 예산규모 및 재정사용액의 추이

- 우리나라 지방자치단체 예산규모는 2016년 최종 통합재정지출(일반회계+특별회계+기금) 순계기준 206조 8,996억원임
- 통합재정지출(순계) = 일반회계 지출 + 특별회계 지출 + 기금 지출 - 보전지출(지방채상환, 다음연도 이월금 등)

- 2017년 순계기준 당초 통합재정지출은 190조 1,854억원임(행정자치부, 2017, p. 24)
- 일반회계와 특별회계로 구성된 지방자치단체 예산액의 당초예산 순계기준 규모를 <표 II-3>에 제시함
- 지방자치단체 예산액은 국가 총예산액의 33~34%대에서 비교적 안정적으로 유지됨

<표 II-3> 중앙과 지방재정의 예산규모 추이 (순계)

(단위 : 억원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
중앙정부	2,259,413 (55.5)	2,355,574 (56.0)	2,486,125 (55.5)	2,636,038 (55.9)	2,746,673 (55.9)	2,862,938 (55.7)	2,957,207 (55.1)	3,031,432 (54.6)
지방자치 단체	1,398,565 (34.4)	1,410,393 (33.5)	1,510,950 (33.8)	1,568,887 (33.2)	1,635,793 (33.3)	1,732,590 (33.7)	1,845,825 (34.4)	1,931,532 (34.8)
교육자치 단체	410,954 (10.1)	439,214 (10.5)	477,034 (10.7)	514,496 (10.9)	529,028 (10.8)	543,341 (10.6)	561,349 (10.5)	590,660 (10.6)

자료 : 행정자치부, 『2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 2017.4. p. 24.

- 정부유형 간 이전재원을 반영하여 정부유형별 총사용액을 <표 II-4>에 제시함
- 즉, 지방자치단체와 교육자치단체에 대한 중앙정부의 이전재원(지방교부세, 지방교육재정교부금 및 보조금)과 교육자치단체에 대한 지방자치단체의 이전재원(법정 및 비법정 전출금)을 반영하여 산출함
- 당초예산 기준으로 지방자치단체는 총재정규모의 42~45%대 수준을 집행하며 2010년대 초반 이후 비중이 상승함

<표 II-4> 중앙과 지방재정의 재정사용액 추이

단위 : 억원, %

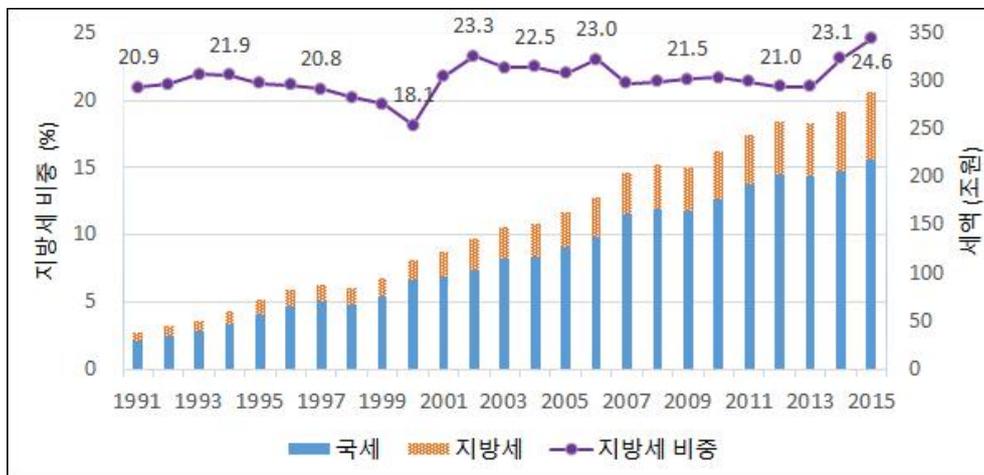
구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
중앙정부	1,362,357 (43.7)	1,373,856 (42.8)	1,460,915 (42.8)	1,525,707 (42.6)	1,579,905 (42.3)	1,669,023 (42.5)	1,722,733 (41.9)	1,691,075 (40.0)
지방자치 단체	1,335,584 (42.8)	1,364,800 (42.5)	1,440,069 (42.2)	1,509,667 (42.1)	1,600,229 (42.8)	1,694,587 (43.1)	1,808,523 (43.9)	1,907,660 (45.1)
교육자치 단체	421,205 (13.5)	473,857 (14.7)	509,792 (15.0)	549,625 (15.3)	558,879 (14.9)	563,503 (14.4)	582,628 (14.2)	629,893 (14.9)

자료 : 행정자치부, 『2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 2017.4. p. 24.

## 2) 지방세 수입의 추이 및 총조세 대비 지방세 비중의 추이

- 우리나라 지방세 수입은 2015년 결산기준 71.0조원으로 총조세수입 288.9조원의 24.6%를 차지함
  - 1991년 이후 2015년까지 국세 및 지방세 수입과 총조세수입 대비 지방세 수입의 추이를 <그림 II-4>에 제시함
  - 이 기간 동안 국세와 지방세 수입은 대체로 증가하였으나 증가속도는 서로 달라서 총조세수입 대비 지방세 수입의 비중은 2000년 18.1%에서 2015년 24.6%에 이르기까지 크게 변동함
  - 1991~2015년 기간 동안 국세와 지방세는 각각 연평균 8.6%와 9.5% 증가하였음
  - 특히 지방세 비중이 가장 낮았던 2000년 이후 국세 증가율은 연평균 5.8%에 그친 반면, 지방세는 연평균 8.6% 증가하여 총조세 대비 비중이 24.6%에 달함

<그림 II-4> 국세와 지방세 규모 및 총조세 대비 지방세 비중 추이 (1991~2015년)



자료: 국가통계포털, 조세부담률 자료를 이용하여 정리

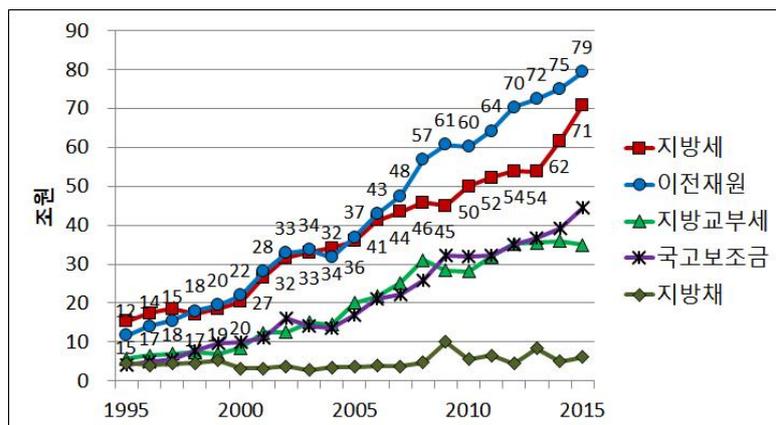
- 총조세 대비 지방세 수입 비중이 최근 급격히 증가한 것은 부동산거래 활성화로 취득세 등의 지방세 수입이 증가한 요인과 함께 국세의 일부를 지방세로 전환하거나 일부 지방세 세율의 인상에 기인한 것이므로 현재의 상승 추세가 지속될 것으로 예상할 수는 없음

- 1990년대에 20%대를 유지하던 지방세 비중은 1990년대 후반 외환위기를 겪으면서 부동산경기가 크게 위축되어 지방세에서 가장 큰 비중을 차지하는 취득세 수입이 크게 감소하는 등 2000년에 18%대까지 하락함
  - 2000년대 초반에 국세를 지방세로 이양하면서 지방교육세 신설, 주행세 도입 및 확대, 그리고 담배소비세율 인상으로 지방세 비중이 23%대로 급증함
- 2000년대 후반, 주택 취득세율 및 소득 관련 세율의 인하 정책과 세계금융 위기에 따른 경기침체 등이 겹치면서 21%까지 하락함
  - 2010년대 지방소비세 신설과 확대, 지방소득세 독립세화하면서 법인분에 대한 세액공제를 폐지, 담배소비세율 인상 등으로 지방세 비중은 2015년 24.6%로 회복됨
  - 최근 부동산경기의 활성화에 따른 취득세 수입의 확충도 기여함
- 국세의 일부를 지방세로 이양하였으므로 2015년 지방세 비중이 24.6%에 도달하였지만, 2000년과 비교할 때 실질적인 재원이양이 아니라 명목으로만 이양된 부분이 있으므로 이를 제외하면 지방세 비중은 3%p 정도 낮게 평가되어야 함
- 지방교육세는 기존의 교육세 중에서 지방세 세목의 부가세 형태로 과세하던 부분을 지방교육세로 명칭을 변경한 것에 불과함
- 지방자치단체는 주행세(주행분 자동차세)의 상당 부분을 중앙정부의 에너지가격정책에 따라 손실을 보는 민간부문에게 유류세 보조금을 지급해야 하는 대리인 역할을 그침
- 2014년에 추가 인상된 지방소비세의 6%p 부분의 상당부분은 지방교부세 및 지방교육재정교부금 재원 감소분의 보전, 그리고 지방교육세 감소분의 보전에 이용되므로 실질적인 자치단체로의 재원 이양은 지방소비세 6%p 부분의 약 55%에 불과함
- 이러한 부분을 조정하여 1990년대와 동일한 기준으로 측정한다면, 지방세 비중은 1990년대와 유사하게 20%를 조금 상회하는 수준임

### 3) 지방자치단체 재정수입의 구성과 재정자율성 현황

- 지방자치단체는 지방세 이외에 세외수입, 지방교부세, 국고보조금 등의 방법으로 재원을 조달하는데 각 구성요소의 추이를 <그림 II-5>에 제시함
  - 1995년, 지방세는 15.3조원으로 11조.7조원인 이전재원을 크게 초과함
    - 이전재원은 지방교부세 5.7조원과 국고보조금(지방양여금 포함) 6.0조원으로 구성됨
  - 이후 2015년에 이르기까지 국세의 지방세 이양 등 다양한 확충 노력에도 불구하고 이전재원이 지방세를 추월함
    - 지방세는 연평균 8.0% 증가하여 71.0조원에 그친 반면, 지방교부세와 국고보조금은 각각 9.5%와 12.6% 상승하여 이전재원은 79.4조원에 달함
  - 2005~2015년의 기간에는 연평균 지방세 증가율 7.0%은 지방교부세 증가율 5.7%보다 높은데, 이는 2010년 이후 부가가치세의 11%를 지방세로 전환함으로써 지방교부세 재원은 감소하고 지방세는 증가하였기 때문임
  - 정리하면, 지방자치단체의 중앙정부 이전재원에 대한 의존도가 심화되었음
    - 특히, 중앙정부에 의해 지출용도가 지정된 국고보조금이 급격히 증가함으로써 지방자치단체의 세출 자율성이 하락함

<그림 II-5> 지방재정수입의 구성항목별 추이 (1995~2015년)



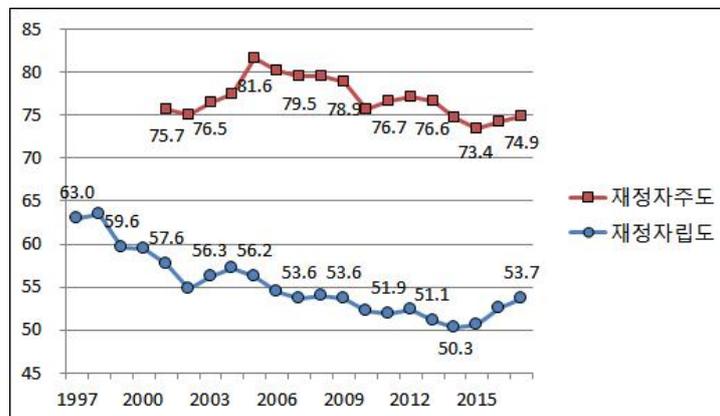
주1: 세외수입의 경우, 2013년 이후 이월금과 세계잉여금 등이 포괄범위에서 제외되어 일관된 시계열 추이를 파악할 수 없으므로 제시하지 않음

주2: 이전재원은 지방교부세와 국고보조금의 합계이며 2005년 이전의 지방양여금은 국고보조금에 포함함

자료: 행정자치부(각년도), 지방재정연감 결산자료를 이용하여 작성

- 재정자립도와 재정자주도의 추이 변화를 1990년대 후반부터 <그림 II-6>에 제시함
  - 지방자치단체의 이전재원 의존도가 전반적으로 심화되어 재정자립도는 1997년의 63.0%에서 2014년 50.3%로 꾸준히 하락하다가 2015년 이후 약간 반등함
  - 지방자치단체 재원 중 국고보조금이 가장 빠르게 증가하여 재정자주도는 급격히 하락하였으나 최근 지방세 수입의 증가로 2016년부터 상승할 것으로 예상됨

<그림 II-6> 재정자립도와 재정자주도 추이 (1991~2017년)



주: 자료의 연속성을 위해 2014년 세입과목 개편 이전 기준의 당초예산 총계 자료를 이용하여 산정함

자료: 행정자치부(각년도), 『지방자치단체 통합재정 개요(상)』

- 2015년 이후 지방세 수입은 증가하고 지방교부세는 감소하여 재정자립도와 재정자주도가 증가할 것으로 예상됨
  - 2015년 이후 담배소비세 인상 및 지방소득세 독립세화에 따른 법인분 세액감면 폐지의 효과가 나타났을 뿐 아니라 부동산취득세의 증가로 지방세 수입이 증가함
  - 2014년부터 지방소비세를 부가가치세의 5%에서 11%로 인상하는 국세의 지방세 전환에 따라 내국세 수입이 감소하여 지방교부세 규모는 정체됨
- 2017년 전국 재정자립도는 54%를 초과하지만 <표 II-5>에 제시한 바처럼 재정자립도가 50% 미만인 자치단체들은 215개로 전체 자치단체 243개의

90%에 근접하며 30% 미만인 자치단체도 153개로 62.9%에 달함

- 다른 조건이 동일하다면, 자체재원을 두 배로 확충하더라도 대부분의 자치단체들은 상위정부의 이전재원에 의존할 수밖에 없는 구조임

<표 II-5> 지방자치단체 유형별 재정자립도 분포 (2017년)

구분	합계	구성비	시·도		시	군	자치구
합계	243	100.0	17		75	82	69
10% 미만	3	1.2	-	-	-	3	-
10-30% 미만	150	61.7	4	전남 전북 강원 경북	31	73	42
30-50% 미만	62	25.5	5	충북 충남 경남 제주 광주	30	6	21
50-70% 미만	25	10.3	6	대전 대구 부산 인천 경기 울산	13	-	6
70-90% 미만	3	1.2	2	세종 서울	1	-	-

주1: <표 II-4>와 비교의 일관성 유지를 위해 2014년 세입과목 개편 이전의 당초예산 총계 기준 자료를 이용함

주2: 시·도의 나열순서는 재정자립도의 올림차순임

자료 : 행정자치부, 『2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 2017.4. pp. 271-272.

#### 4) 지방자치단체 세출 현황

- 2008년 136.6조원이던 지방자치단체 일반회계 총결산액은 연평균 6.1% 증가하여 2015년에는 207.2조원에 달함
  - <표 II-6>은 2008-2015년 지방자치단체 일반회계의 부문별 지출 추이를 제시함
    - 2008년의 지출항목 분류체계의 개편으로 2007년 이전 자료와 일관된 시계열자료를 확보할 수 없음
  - 2008-2015년 동안 사회복지지출 증가율은 총지출 증가율의 2배를 초과하는 연평균 12.7%로 가장 높은 증가율을 나타냄
    - 총지출 대비 사회복지지출의 비중은 2008년 21.4%에서 32.6%로 급증함
    - 두 번째 높은 증가율은 보건지출로 연평균 8.6% 증가하였음
  - 반면에 대표적인 사회간접자본시설인 수송 및 교통 부문과 국토 및 지역 개발 부문의 지출 증가율은 각각 연평균 -1.2%와 1.4%에 그침
    - 또한 산업부문에 대한 지출인 농림·해양수산부문과 산업·중소기업부문도

평균보다 낮은 4% 초반대의 연평균 증가율을 나타냄

<표 II-6> 지방자치단체 세출 및 구성 추이 (2008~2015년)

(단위: 10억원; %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	증가율
합계	136,625	164,545	154,177	159,270	171,368	184,041	189,298	207,188	6.1
일반공공행정	17,349	18,201	18,360	19,859	19,763	22,752	21,939	25,234	5.5
공공질서 및 안전	2,695	3,492	3,612	3,810	5,482	4,468	3,946	4,260	6.8
교육	7,796	8,145	8,068	9,236	10,033	10,199	10,483	11,744	6.0
문화 및 관광	8,060	9,645	8,881	9,016	9,259	10,114	10,040	10,633	4.0
환경보호	9,155	11,267	9,726	10,102	10,205	10,631	10,462	11,130	2.8
사회복지	29,270	38,322	38,623	40,508	45,096	52,748	59,889	67,521	12.7
보건	2,409	2,946	2,759	2,837	3,130	3,514	3,710	4,297	8.6
농림·해양수산	13,101	15,526	14,672	15,271	16,106	16,677	17,064	17,437	4.2
산업·중소기업	3,270	4,649	4,035	3,909	4,165	3,914	3,652	4,379	4.3
수송 및 교통	16,242	19,899	15,442	14,316	15,677	15,107	14,016	14,930	-1.2
국토 및 지역개발	11,128	15,113	12,116	11,728	12,508	12,847	11,738	12,252	1.4
과학기술	201	218	214	189	191	362	281	304	6.1
기타	15,947	17,121	17,669	18,490	19,753	20,708	22,079	23,066	5.4

자료 : 행정자치부(각년도), 『지방재정연감』 11. 지방자치단체 일반회계 세출결산 분석(총괄) 자료로 작성

- 지방세 수입과 총지출이 증가하였더라도 지출측면에서 지방자치단체의 자율성이 개선되었다고는 할 수 없음
  - <표 II-7>은 2008~2015년 기간의 일반회계와 특별회계 순계자료의 정책사업 총지출 추이를 자체사업과 부문사업으로 구분하여 제시함
  - 총지출은 연평균 4.9% 증가하였는데, 이는 중앙정부의 보조사업에 의해 주도되었음
    - 정책사업 중 보조사업은 연평균 7.4% 증가한 반면, 자치단체의 자체사업은 단지 연평균 1.2% 증가에 그침
  - 사회복지부문의 지출은 2008년 22.4조원에서 2015년 45.6조원으로 연평균 10.7% 증가하여 평균 증가율 4.9%를 크게 초과함
    - 특히 사회복지부문에서 자체사업의 연평균 증가율은 1.4%인 반면, 보조

- 사업은 연평균 11.7%의 높은 증가율을 나타냄
- 사회복지지출을 제외한 기타부문의 지출의 연평균 증가율은 동일기간 동안 3.4%이며 그 중 자체사업의 증가율은 1.2%에 불과함
  - 이처럼 지방자치단체 지출은 사회복지부문 지출이 다른 부문의 지출 증가속도를 압도하였으며 보조사업이 자체사업을 압도하여 중앙정부의 지출계획에 따라 지방자치단체 지출이 결정되는 경향이 강하게 나타남
  - 따라서 지방자치단체의 지출 자율성은 위축됨

<표 II-7> 지방자치단체 정책사업의 지출 자율성 추이 (2008~2015년)

구분	총지출 (조원)			사회복지지출 (조원)			기타부문 지출 (조원)		
	총액	정책사업		총액	정책사업		총액	정책사업	
		자체사업	보조사업		자체사업	보조사업		자체사업	보조사업
2008	125.0	54.3	48.8	22.4	3.0	19.3	102.6	51.3	29.5
2009	149.7	61.4	66.0	27.9	3.5	24.3	121.7	57.9	41.6
2010	138.6	51.3	62.1	27.9	3.1	24.4	110.7	48.3	37.7
2011	141.2	51.1	62.7	29.4	3.0	26.2	111.8	48.1	36.5
2012	150.3	51.8	69.5	32.4	2.9	29.2	117.8	48.9	40.3
2013	160.6	53.5	73.0	37.3	3.1	33.9	123.3	50.4	39.1
2014	162.1	54.7	75.4	41.1	3.1	37.6	121.0	51.6	37.8
2015	175.3	59.1	80.4	45.6	3.3	41.8	129.7	55.8	38.6
증가율 (%)	4.9	1.2	7.4	10.7	1.4	11.7	3.4	1.2	3.9

자료: 행정자치부(각년도), 『지방재정연감』 8-3. 지방자치단체 세출결산 세출 구조별 순계(일반회계 및 특별회계) 분석(총괄) 자료로 작성

### 3. OECD 국가들과의 지방분권 수준 비교<sup>2)</sup>

- 우리나라 지방재정의 분권수준을 주요 외국의 현황과 비교 분석함
  - Blöchliger and Rabesona(2009)처럼, 지방정부의 분권수준을 일반정부 대비 지방자치단체의 세입비중, 세출비중 뿐 아니라, 지방자치단체 세출에 대한 세입의 비율을 이용하여 비교함

#### 1) 세입분권 수준 비교

- 세입분권 수준은 중앙정부와 지방정부로 구성된 일반정부의 총세입에서 지방정부 자체세입이 차지하는 비중에 의해 측정함
  - 자료가 이용 가능한 OECD 30개국의 세입분권 수준을 <표 II-8>에 제시함
    - 국가의 배열순서는 2014년 세입분권 수준의 내림차순임
    - OECD는 한국과 일본자료를 제공하지 않으므로 이 두 국가의 자료는 하능식(2016)을 인용함
  - OECD 국가의 평균 세입분권은 2000년대 초반부터 2014년까지 19% 중반의 안정적인 수준을 유지함
    - 세입분권 수준이 매우 높은 일부 국가들을 제외하곤 대부분 국가들은 낮은 수준이므로 세입분권의 중앙값은 평균보다 낮으며 2014년 16.9%임
    - 이 기간 동안, 중앙값은 14.9%에서 16.9%로 2%p 상승하였음
  - 2014년 기준, 세입분권 수준이 30%를 초과하는 국가는 54.5%인 캐나다를 비롯하여 스위스, 미국, 독일 등의 연방형국가들이며 단일형국가로는 스웨덴이 유일함
- 우리나라의 세입분권 수준은 2000년대 중반까지 20%를 상회하여 OECD 평균보다 높았지만 이후 급격히 하락하여 2014년 17.0%까지 하락함
  - 이는 OECD 30개국 중 15위에 해당하며, 단일형국가들과 비교하면 평균을 초과하는 비교적 높은 수준임

2) 이 절은 주만수(2016)를 발췌하여 부분적으로 재정리한 것임.

&lt;표 II-8&gt; 세입분권(지방정부세입/일반정부세입) 수준 비교

(단위: %, %p)

구분	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	`02~`14
캐나다	51.7	52.9	53.8	54.3	55.5	55.0	54.5	2.8
스위스	48.2	48.5	47.9	48.0	48.2	48.2	47.9	-0.3
미국	44.1	45.2	43.4	44.5	45.9	45.1	41.9	-2.2
독일	33.6	34.5	35.2	36.2	35.1	35.7	35.7	2.1
스웨덴	35.7	35.8	34.6	34.6	33.7	35.2	34.8	-0.9
핀란드	25.0	25.1	25.5	26.5	29.7	28.6	29.6	4.6
스페인	23.6	25.2	25.8	26.0	25.9	30.3	27.0	3.4
덴마크	33.6	32.6	31.6	26.1	27.5	27.4	25.9	-7.7
일본*	24.2	24.1	23.8	24.0	24.0	26.9	25.5	1.3
아이슬란드	25.6	24.9	26.2	26.6	26.7	27.0	24.9	-0.7
체코	16.3	16.5	18.0	18.1	18.4	18.4	19.7	3.4
이탈리아	18.9	19.6	19.0	19.0	18.1	19.0	19.0	0.1
벨기에	16.7	17.2	17.7	17.4	18.4	18.1	18.1	1.4
폴란드*	-	17.9*	18.3	18.2	17.7	17.1	18.0	0.1
한국*	20.8	20.2	20.5	19.6	18.5	17.6	17.0	-3.8
멕시코*	13.8*	14.2	14.6	14.4	16.3	15.6	16.8*	3.0
프랑스	14.0	14.7	15.2	15.6	13.5	15.9	15.6	1.6
노르웨이	14.9	15.1	13.2	12.4	14.9	13.8	14.7	-0.2
슬로베니아	11.0	10.6	10.5	11.8	13.4	13.4	12.7	1.7
포르투갈	9.6	9.8	10.3	11.0	10.9	11.0	10.5	0.9
오스트리아	10.2	10.3	10.2	9.7	10.1	10.0	9.9	-0.3
헝가리	13.8	14.8	14.5	9.5	10.7	9.9	9.6	-4.2
네덜란드	11.1	11.6	10.3	9.9	10.2	10.0	9.4	-1.7
영국	9.2	9.1	9.3	9.2	9.8	9.3	9.1	-0.1
이스라엘	7.7	8.4	8.2	9.0	9.7	9.5	8.7	1.0
아일랜드	9.3	9.8	8.1	8.9	6.9	6.5	5.6	-3.7
슬로바키아	6.6	6.9	5.0	6.1	5.0	5.7	5.6	-1.1
룩셈부르크	8.2	7.1	6.5	6.8	6.6	6.0	5.4	-2.8
에스토니아	4.5	3.9	4.4	4.3	5.3	5.4	4.7	0.2
그리스	2.5	2.6	2.6	2.7	3.0	3.0	2.8	0.3
중앙값	14.9	15.8	16.4	16.5	17.0	16.5	16.9	2.0
평균	19.5	19.6	19.5	19.3	19.7	19.8	19.4	-0.1

주1: 세입분권지수는 일반정부 대비 지방정부 세입의 비중이며 세입은 자체세입을 의미함

주2: 한국과 일본은 하능식(2016) 참조; 한국은 지방재정연감 결산자료(순계, 일반+특별회계) 이용; 멕시코는 `03년~`13년, 폴란드는 `05년~`14년 기준

자료: OECD Fiscal Decentralisation Database

- 2002~2014년 동안 세입분권 수준이 3.8%p 하락한 우리나라보다 더 급격히 하락한 국가는 덴마크(7.7%p)와 헝가리(4.2%p)의 두 국가에 불과함
- 반면에 동일기간 동안 핀란드(4.6%p), 스페인(3.4%p), 체코(3.4%p) 등은 세입분권 수준이 비교적 크게 상승하였음

## 2) 세출분권 수준 비교

- 세출분권 수준은 중앙정부와 지방정부로 구성된 일반정부의 총세출에서 지방정부 세출이 차지하는 비중에 의해 측정함
- 자료가 이용 가능한 OECD 30개국의 세출분권 수준을 <표 II-9>에 제시함
  - 국가의 배열순서는 2014년 세출분권 수준의 내림차순임
  - 세입자료의 경우와 마찬가지로, 한국과 일본에 대한 자료는 하능식(2016)을 참고함
- OECD 국가의 평균 세출분권은 2000년대 초반부터 2014년까지 32%대 중반을 기준으로 1%p 이내에서 대체로 안정적인 수준을 유지함
  - 세입분권과는 달리, 세출분권 수준은 비교적 고르게 분포하여 세출분권의 중앙값은 평균과 유사한 31% 내외였으며 2014년에는 30.2%임
- 2014년 세출분권 수준이 45%를 초과하는 국가는 69.2%인 캐나다를 비롯하여 스위스, 미국, 멕시코의 연방형국가들이며 단일형국가로는 덴마크와 스웨덴의 두 국가임
- 우리나라의 세출분권 수준은 2000년대 초반까지 40%대에 머물다가 이후 대체로 상승하여 2010년 44.2%를 기록하였으나 다시 하락하여 2014년에는 42.9%로 낮아짐
  - OECD 국가의 평균 세출분권 수준은 30%대 초반이므로, 우리나라의 세출분권 수준은 상당히 높은 것임
    - 30개 비교국가 중에서 8위이며, 단일형국가 중 4위임
  - 세출측면에서 우리나라 지방자치단체는 매우 중요한 위상을 차지함

&lt;표 II-9&gt; 세출분권(지방정부세출/일반정부세출) 수준 비교

(단위: %, %p)

구분	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	'02~'14
캐나다	63.3	64.2	65.8	66.8	67.4	67.9	69.2	5.9
덴마크	58.3	59.8	62.9	62.8	61.6	60.2	62.4	4.1
스위스	53.2	54.9	55.3	56.6	56.6	57.4	57.4	4.2
스웨덴	43.9	43.8	44.9	47.1	47.0	47.9	48.6	4.7
미국	52.0	51.2	50.1	48.4	46.6	46.8	47.9	-4.1
멕시코*	44.8*	45.4	45.8	41.7	46.1	44.0	46.7*	1.9
스페인	45.1	46.5	49.0	49.8	48.3	40.7	42.9	-2.2
한국*	40.6	40.6	41.3	43.5	44.2	41.3	42.9	2.3
핀란드	36.8	37.6	38.7	40.6	40.1	40.9	40.3	3.5
일본*	43.7	42.3	41.7	40.7	39.9	39.8	40.0	-3.6
독일	37.5	37.7	37.9	38.5	38.0	39.4	39.6	2.1
벨기에	37.2	37.9	38.5	37.7	37.8	37.2	37.9	0.7
노르웨이	30.6	30.2	29.9	32.0	33.1	33.4	33.1	2.6
폴란드*	-	29.3*	30.0	31.3	32.2	30.6	31.6	2.2
오스트리아	31.9	29.1	30.7	31.3	31.2	30.9	30.6	-1.3
네덜란드	34.2	34.4	33.0	33.6	33.1	31.8	29.8	-4.4
아이슬란드	29.4	29.3	32.2	24.2	25.9	28.7	29.7	0.2
이탈리아	30.7	31.6	31.0	30.9	30.5	28.7	28.0	-2.7
체코	23.7	27.3	26.9	26.0	26.2	25.4	27.4	3.6
영국	28.7	28.3	28.6	27.5	27.3	25.7	25.1	-3.6
에스토니아	28.5	27.8	27.3	26.9	24.1	24.5	24.0	-4.5
프랑스	18.1	19.4	19.9	20.4	19.8	20.2	20.1	2.0
슬로베니아	18.2	18.4	19.2	20.5	19.8	19.5	19.6	1.4
슬로바키아	7.8	15.9	16.8	16.7	17.4	16.0	16.1	8.3
헝가리	24.8	25.7	24.4	23.0	25.2	18.4	15.6	-9.2
이스라엘	11.2	11.2	11.0	11.7	11.4	11.8	11.9	0.7
포르투갈	14.7	13.6	14.3	15.6	14.2	12.7	11.7	-3.0
룩셈부르크	13.3	12.2	11.5	12.0	11.3	10.5	10.8	-2.6
아일랜드	41.6	41.2	18.9	16.7	8.4	10.4	9.4	-32.2
그리스	7.6	6.5	7.3	6.9	7.2	6.0	6.7	-0.9
중앙값	31.9	30.9	30.8	31.3	31.7	30.8	30.2	-1.7
평균	32.8	33.1	32.8	32.7	32.4	31.6	31.9	-0.9

주1: 세출분권지수는 일반정부 세출 대비 지방정부 세출의 비중을 의미함

주2: 한국과 일본은 하능식(2016) 참조; 멕시코는 '03년~'13년, 폴란드는 '05년~'14년 기준

자료: OECD Fiscal Decentralisation Database

- 2002~2014년 동안 OECD 국가들의 평균 세출분권 수준은 비교적 안정적이지만, 평균과 중앙값이 각각 0.9%p와 1.7%p 하락하였음
  - 반면에 우리나라 세출분권은 동일기간 동안 2.3%p 상승함
  - 세출분권 수준이 우리나라보다 더 급격히 상승한 국가는 슬로바키아(8.3%p), 캐나다(5.9%p), 그리고 4%p대의 상승을 기록한 스웨덴, 스위스, 덴마크 등임
  - 동일기간 동안 세출분권 수준이 하락한 국가들은 아일랜드(32.2%p), 헝가리(9.2%p), 에스토니아(4.5%p), 네덜란드(4.4%p), 미국(4.1%p)임

### 3) 분권화비율 비교

- 지방정부가 자율적으로 재원을 통제하는 능력을 세입분권 혹은 세출분권으로 파악할 수 있으나 이는 실질적인 자율성을 파악하는데 한계를 가짐
  - 예를 들어, 세출분권 수준에 비하여 세입분권 수준이 크게 낮다면 지방정부는 세출을 위해 필요한 재원을 스스로 조달하지 못하고 중앙정부에 의존하게 되므로 중앙정부의 통제로 실제 세출능력을 제한받을 수 있음
  - 따라서 지방정부의 분권수준은 세출분권과 세입분권 수준을 종합하여 판단할 필요가 있음(Blöchliger and King, 2006)
- 분권화비율은 세출분권 대비 세입분권의 비율이며 이를 산출하여 <표 II-10>에 제시함

$$\text{분권화비율} = \frac{\text{일반정부 세입 대비 지방정부 세입의 비중}}{\text{일반정부 세출 대비 지방정부 세출의 비중}}$$

- 분자 및 분모는 각각 <표 II-8>과 <표 II-9>에 제시한 세입분권 및 세출분권 수준이며 국가의 배열순서는 2014년 분권화비율의 내림차순임
- OECD 국가의 평균 분권화비율은 2000년대 초반부터 2014년까지 59%를 기준으로 2%p 이내에서 변동함
  - 2014년 분권화비율은 90.1%인 독일을 비롯하여 포르투갈, 미국, 아이슬란드, 스위스가 80%대이며 캐나다 등 6개 국가가 70%대임

- 연방형국가(독일, 미국, 스위스, 캐나다 등)의 분권화비율이 단일형국가에 비해 평균적으로 높음을 확인할 수 있음

&lt;표 II-10&gt; 분권화비율(세입분권/세출분권) 비교

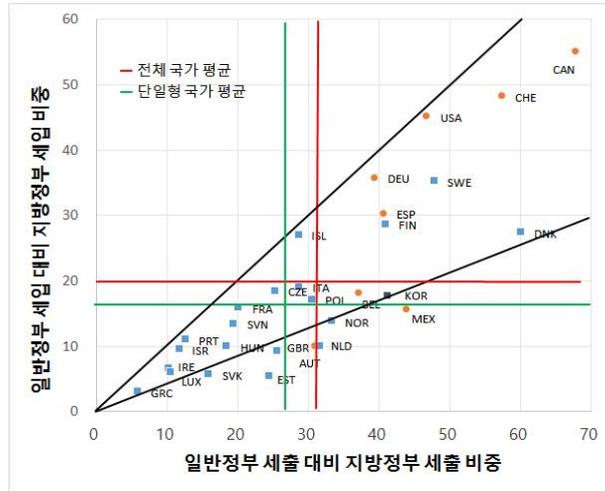
(단위: %, %p)

구분	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	'02~'14
독일	89.6	91.5	92.7	94.0	92.4	90.5	90.1	0.5
포르투갈	65.2	71.8	72.3	70.4	76.7	86.3	89.9	24.7
미국	84.9	88.1	86.7	92.1	98.4	96.3	87.6	2.7
아이슬란드	87.1	85.2	81.1	109.9	103.2	94.1	84.0	-3.1
스위스	90.7	88.3	86.7	84.7	85.2	83.9	83.5	-7.2
캐나다	81.7	82.4	81.9	81.2	82.4	81.0	78.7	-3.0
프랑스	77.2	75.8	76.1	76.4	68.4	78.5	77.7	0.5
핀란드	67.9	66.9	65.8	65.2	74.1	69.9	73.4	5.4
이스라엘	68.8	75.5	74.7	77.0	85.1	80.4	73.1	4.3
체코	68.6	60.4	67.1	69.7	70.3	72.5	72.0	3.4
스웨덴	81.2	81.7	77.0	73.5	71.7	73.4	71.6	-9.6
이탈리아	61.6	62.0	61.2	61.4	59.4	66.0	67.9	6.2
슬로베니아	60.5	57.5	54.9	57.7	67.6	68.7	64.6	4.1
일본	55.4	57.0	57.1	59.0	60.2	67.6	63.8	8.4
스페인	52.2	54.1	52.7	52.2	53.5	74.3	62.9	10.7
헝가리	55.7	57.4	59.3	41.2	42.4	53.9	61.6	5.9
아일랜드	22.4	23.8	43.0	53.1	81.9	62.8	59.8	37.3
폴란드		61.1	61.0	58.2	54.8	55.9	57.0	-4.1
룩셈부르크	61.6	58.8	57.0	56.6	58.5	56.8	50.0	-11.6
벨기에	45.0	45.2	46.0	46.2	48.7	48.5	47.7	2.7
노르웨이	48.6	49.8	44.0	38.8	45.0	41.2	44.3	-4.3
그리스	33.4	39.7	35.1	38.7	41.6	50.1	42.5	9.1
덴마크	57.6	54.6	50.2	41.5	44.7	45.5	41.5	-16.2
한국	51.2	49.8	49.6	45.1	41.9	42.6	39.6	-11.6
영국	32.2	32.1	32.6	33.5	35.8	36.1	36.4	4.3
멕시코	30.8	31.2	31.8	34.4	35.3	35.6	35.9	5.1
슬로바키아	85.3	43.6	29.7	36.2	28.7	35.3	34.6	-50.7
오스트리아	32.0	35.4	33.1	30.9	32.3	32.2	32.3	0.3
네덜란드	32.3	33.7	31.3	29.5	30.8	31.3	31.4	-1.0
에스토니아	15.7	13.9	16.1	15.8	21.9	21.9	19.4	3.8
중앙값	60.5	57.5	57.0	57.1	58.9	64.4	62.3	1.7
평균	58.5	57.6	56.9	57.5	59.8	61.1	59.2	0.7

주: <표 II-8>과 <표 II-9>의 세입분권 및 세출분권 수준을 이용하여 산출

- 동일기간 동안 OECD 국가들의 분권화비율 중앙값은 57%대부터 64%대까지 연도별로 비교적 크게 변동함
- 우리나라의 분권화비율은 2002년에 51.2%로 OECD 국가들의 평균에 미치지 못하였고 그 후 지속적으로 하락하여 2014년에는 39.6%임
- 세입분권과 세출분권을 분리하여 비교할 때, 우리나라의 세입분권 수준은 OECD 평균에 근접하고 세출분권 수준은 비교적 높은 수준이었음
- 하지만 이들을 통합한 분권화비율은 OECD 국가 평균에 크게 미달함
- 이는 우리나라 지방자치단체들의 중앙정부 의존성이 높은 편임을 의미함
- 2002~2014년 동안 OECD 국가들의 평균 분권화비율은 약간 하락하여 평균은 0.7%p, 그리고 중앙값은 1.7%p 낮아짐
- 우리나라의 분권화비율은 동일기간 동안 11.6%p만큼 크게 하락함
- 분권화비율이 우리나라보다 더 급격히 하락한 국가는 슬로바키아(50.7%p)와 덴마크(16.2%p)의 2개 국가뿐임
  - 그 외에 룩셈부르크(11.6%p)와 스웨덴(9.6%p)이 비교적 크게 하락하였음
- 반면에 동일기간 동안 분권화비율이 크게 상승한 국가들은 아일랜드(37.3%p), 포르투갈(24.7%p), 스페인(10.7%p) 등임
- 분권화비율의 수준과 변동추이를 시각적으로 파악하기 용이하도록 정리하여 <그림 II-7>과 <그림 II-8>에 제시함
  - <그림 II-7>은 세출분권 대비 세입분권의 정도를 비교함
    - 가로축은 세출분권 수준이며 세로축은 세입분권 수준이므로 원점으로부터의 기울기는 분권화비율을 나타냄
    - 45도선은 지방정부의 세출을 위한 재원을 전액 스스로 조달하는 분권화비율 1을 의미하며, 그 각도가 낮아질수록 분권화비율이 낮은 것임

<그림 II-7> OECD 국가의 분권화비율 비교

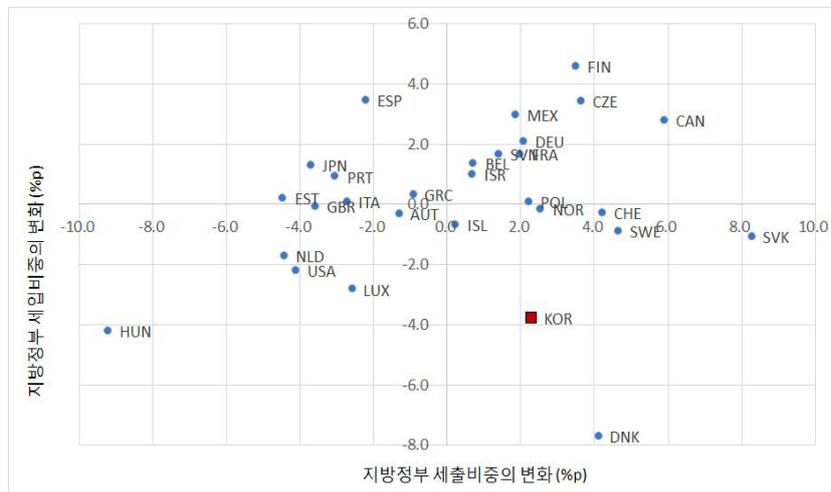


주: OECD Fiscal Decentralisation Database의 한국에 대한 가장 최신 자료인 2012년 기준

- <그림 II-8>은 2002년부터 2014년까지 일반정부 대비 지방정부의 세출비중과 세입비중의 변화 크기를 제시함

- 가로축은 세출분권의 변화, 세로축은 세입분권의 변화 크기를 나타냄
- 우리나라의 세출비중은 증가하였지만 세입비중은 크게 하락하였음

<그림 II-8> OECD 국가 분권화비율의 변화 (2002~2014년)



주1: <표 II-8>과 <표 II-9>의 마지막 칸 자료를 이용함

주2: 극단적으로 변화한 아일랜드는 제외함

○ OECD 국가들과 비교하는 이상의 논의를 다음과 같이 정리할 수 있음

- 지방정부의 분권화비율은 OECD 국가마다 서로 크게 다름

- 2014년 기준, 세출분권 수준은 6%부터 70%까지, 그리고 세입분권 수준은 3%에서 55%까지 넓은 범위에 분포함
- 연방형국가의 분권수준이 대체로 높지만, 일부 단일형국가는 연방형국가에 비해 세입 혹은 세출분권 수준이 더 높음
- 2002~2014년 동안 평균적인 세입분권은 안정적이었지만 세출분권 수준은 약간 하락하였음<sup>3)</sup>
- 세입분권 및 세출분권의 평균 수준은 이 기간 동안 비교적 안정적이지만 국가별 추이는 크게 다른데 이는 정부유형 간 세원할당의 변화, 그리고 복지, 보건, 교육 등 지출책임 할당의 변화가 다르게 진행되었기 때문임
- 모든 국가에서 세출분권 수준은 세입분권 수준을 초과하며, 그 차이가 제법 크다는 사실은 정부 간 이전재원의 역할이 중요함을 의미함
- 우리나라의 경우, 세입분권 및 세출분권 각각의 측면에서는 분권수준이 평균 이상인 것처럼 보이지만 이들을 조합한 분권화비율은 OECD 국가들 중 상당히 낮은 편임
- 2002~2014년 동안, OECD 국가들의 평균 추이에 비해 세입분권 수준은 하락하고 세출분권 수준은 상승하여 분권화비율이 크게 하락하였음
- 특히 세입분권 수준은 30개 국가 중 동일기간 동안 가장 큰 폭으로 하락한 국가들에 속함
- 이상에서 논의한 일반정부 대비 지방정부의 세입 및 세출 비중으로 지방정부의 분권수준을 파악하는 것은 지나친 단순화에 의한 한계를 가짐
- 세입측면에서 지방정부가 세원, 세율, 감면제도를 운영하는데 중앙정부의 제약을 받을 수 있으며 이는 자율성을 제한함
- 세출측면에서 중앙정부의 지출용도 규제 혹은 지방비 부담을 요구하는 특정보조금 등에 의해 지방정부의 자율적 지출권한을 제한할 수 있음
- 세입 및 세출 비중에 의한 단순한 수치를 국가별 엄격한 순위를 정하는데 사용하기보다는 대체적인 수준의 조망을 위해 사용하는 것이 바람직함<sup>4)</sup>

3) Blöchliger and King(2006)은 동일한 방법으로 1995~2004년의 분권화수준을 분석하였는데 그 기간 동안에는 반대 방향으로 분권화가 진행된 것으로 파악됨. 따라서 1990년대 중반부터 2000년대 중반까지 분권화가 약간 후퇴하다가 2000년대 중반 이후 회복한 것으로 정리할 수 있음

4) OECD는 재정분권화데이터베이스(Fiscal Decentralisation Database)를 이용하여 분권수준을 더 정교하게 파악하려는 시도는 지속적으로 이루어짐.(Blöchliger and Nettley, 2015) 하지만 우리나라의 경우 일반 지방자치단체와 교육

## 4. 지방자치단체 유형별 재정여건의 특성 분석

- 우리나라의 지방자치단체를 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구 등으로 구분하고 각 유형별 자원 및 지출의 특성을 분석함

### 1) 지방자치단체 유형별 세입 구성 현황

#### (1) 지방자치단체 세입 구성의 변화

- 지방자치단체 세입은 전통적으로 지방세, 세외수입, 지방교부세 혹은 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금 회수로 구성되며, 2014년부터 세외수입에 포함되던 이월금 등이 '보전수입 등 내부거래'의 별도 항목으로 구분됨
- 일반회계 총계 결산자료를 기준으로, 2015년 지방재정수입 합계는 242조원이며 2008~2015년 간 연평균 5.6%, 2012~2015년 간 연평균 7.6% 상승하였는데 그 추이 변화를 <표 II-11>에 제시함
  - 총계자료는 지방자치단체 간 재원이전을 이중으로 반영하므로 지방자치단체의 실제 가용재원의 크기와는 다르지만, 광역시 본청의 세입 구성과 비교하기 위해서 순계 자료에 앞서 설명함
  - 자체자원 중에서 지방세 수입은 지방소비세의 도입 및 담배소비세 인상, 그리고 부동산 경기 활성화에 따른 취득세 수입 확대 등으로 최근 급격히 상승하였는데, 2012~2015년 동안 연평균 증가율은 10.1%로 매우 높음
    - 세외수입의 증가율은 동일한 기준을 유지하기 위해 내부거래를 포함하여 계산하며, 전체 기간 동안에는 비교적 정체되었으나 2012년 이후 연평균 9.5%의 높은 증가율을 나타내는 것은 내부거래의 큰 증가에 기인함
  - 이전자원 중 내국세의 일정비율인 지방교부세 규모는 정체되거나 감소하였는데, 이는 2000년대 후반 세계금융위기에 따른 경기침체와 부가가치세의 일부를 지방소비세로 전환함에 따라 내국세 규모가 감소하였기 때문임
    - 반면에 보조금은 사회복지 관련 보조금이 최근 확대되면서 연평균 약 9%의 매우 높은 상승률을 나타냄

자치단체에 대한 이전재원을 통합해서 사용하고 거의 이용되지 않는 탄력세율제도를 지방정부의 자율성에 포함시키는 등의 왜곡을 포함하므로 여기서는 이를 다루지 않음.

- 조정교부금이 2010년대 중반에 급증한 것은 재원을 구성하는 취득세 및 담배소비세 등의 광역자치단체 세수 확대에 기인한 것으로 판단됨

<표 II-11> 지방자치단체 세입의 변화 추이 (총계자료)

(단위: 조원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율	
									2012~	2008~
합계	165.8	184.5	172.4	180.0	194.3	208.1	218.1	242.0	7.6	5.6
지방세	45.8	45.1	50.1	52.3	53.9	54.7	62.6	71.9	10.1	6.6
세외수입	37.0	41.9	30.6	28.8	34.2	39.6	11.5	11.5	9.5*	2.8*
지방교부세	31.1	28.4	28.2	31.9	35.2	35.5	35.9	35.0	-0.2	1.7
조정교부금	6.7	7.3	6.8	7.4	7.6	7.4	8.6	10.0	9.4	5.8
보조금	42.5	54.4	53.6	55.0	60.7	64.8	70.0	78.7	9.0	9.2
지방채및예치금회수	2.6	7.5	3.2	4.6	2.6	6.1	1.3	1.5	-17.9	-8.0
보전수입등내부거래	-	-	-	-	-	-	28.2	33.4	-	-

주: 일반회계 결산 기준 총계 자료이며 세외수입의 증가율은 보전수입 등 내부거래 금액을 포함한 것임

자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

- <표 II-11>를 이용하여 세입 구성요소별 합계액 대비 비중을 산출하고 이를 <표 II-12>에 제시함
  - 각 구성요소별 비중은 증가율 차이에 의해 변화함
  - 2008년에 가장 높은 비중을 차지하는 세입은 지방세(27.6%)였으나 보조금이 지속적으로 증가하여 2015년에는 가장 높은 32.5%를 차지하였고 지방세 비중도 29.7%로 증가함
  - 지방교부세는 비중은 하락하여 15%를 하회하며, 내부거래를 동일하게 포함한 세외수입의 비중도 하락함
- 2015년 내부거래를 제외한 세외수입은 11.5조원으로 총수입의 약 5%임

&lt;표 II-12&gt; 지방자치단체 세입 구성 비중의 추이

(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	비중 차이(%p)	
									2012~	2008~
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
지방세	27.6	24.4	29.0	29.0	27.8	26.3	28.7	29.7	2.0	2.1
세외수입	22.3	22.7	17.8	16.0	17.6	19.0	5.3	4.8	1.0*	-3.8*
지방교부세	18.7	15.4	16.3	17.7	18.1	17.1	16.5	14.5	-3.7	-4.3
조정교부금	4.1	4.0	3.9	4.1	3.9	3.5	4.0	4.1	0.2	0.1
보조금	25.6	29.5	31.1	30.6	31.2	31.1	32.1	32.5	1.3	6.9
지방채및예치금회수	1.6	4.0	1.8	2.5	1.4	2.9	0.6	0.6	-0.8	-1.0
보전수입등내부거래	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.9	13.8	13.8	13.8

주: 일반회계 결산 기준 총계 자료이며 세외수입의 비중 차이는 보전수입 등 내부거래 비중을 포함한 것임

자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

- 지방자치단체 간 재원이전을 조정한 순계자료는 총계자료와 다른 모습을 나타내는데 이를 <표 II-13>에 제시함
  - 먼저 2015년 세입 총액은 186.1조원이며 2008년 이후 연평균 4.9% 증가함
  - 조정교부금 및 재정보전금은 예외적인 경우를 제외하고는 광역자치단체와 기초자치단체 간 재원이전이므로 서로 상쇄됨
  - 2015년 총계자료에서 78.7조원이던 보조금 역시 광역에서 기초자치단체로 이전되는 경우를 서로 상쇄함에 따라 37.9조원으로 줄어들지만 여전히 9%를 초과하는 높은 연평균 증가율을 나타냄
  - 이를 반영한 순계자료의 구성요소별 세입비중은 총계자료와 크게 달라짐
    - 지방세가 2008년 이후 가장 높은 비중을 차지하며 그 비중도 2010년대 중반 급증하여 2015년 38.1%에 달함
    - 보조금 비중은 2000년대 후반에 급증한 후, 지속적으로 증가하여 2015년 20.4%를 기록함
    - 반면에 2008년 23.4%에 달하던 지방교부세 비중은 교부재원인 내국세 규모의 감소로 2015년 18.8%까지 하락함
    - 세외수입도 하락하여 2015년 20%를 약간 상회하는 수준이며 내부거래를 제외하면 5.1%에 불과함

<표 II-13> 지방자치단체 세입의 변화 추이 (순계자료)

(단위: 10억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율	
									2012~	2008~
합계	133,040	144,921	135,025	140,707	151,264	161,801	168,253	186,081	7.1	4.9
지방세	45,835	45,057	50,080	52,299	53,938	53,779	61,722	70,978	9.6	6.4
세외수입	34,689	38,854	28,402	26,556	31,960	37,188	9,800	9,443	8.7*	2.4*
지방교부세	31,081	28,430	28,192	31,926	35,182	35,548	35,895	34,969	-0.2	1.7
조정교부금	0	0	0	0	4	0	0	0	-	-
보조금	20,125	26,531	26,614	26,758	29,101	30,695	33,066	37,925	9.2	9.5
지방채및예치금회수	1,310	6,049	1,738	3,168	1,079	4,592	1,004	1,183	3.1	-1.4
보전수입등내부거래	-	-	-	-	-	-	26,765	31,584	-	-

주: 일반회계 결산기준 순계자료이며 세외수입 증가율은 내부거래 금액을 포함한 것임  
 자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

<표 II-14> 지방자치단체 세입 구성 비중의 추이

(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	비중 차이(%p)	
									2012~	2008~
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
지방세	34.5	31.1	37.1	37.2	35.7	33.2	36.7	38.1	2.5	3.7
세외수입	26.1	26.8	21.0	18.9	21.1	23.0	5.8	5.1	0.9*	-4.0*
지방교부세	23.4	19.6	20.9	22.7	23.3	22.0	21.3	18.8	-4.5	-4.6
조정교부금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
보조금	15.1	18.3	19.7	19.0	19.2	19.0	19.7	20.4	1.1	5.3
지방채및예치금회수	1.0	4.2	1.3	2.3	0.7	2.8	0.6	0.6	-0.1	-0.3
보전수입등내부거래	-	-	-	-	-	-	15.9	17.0	-	-

주: 일반회계 결산기준 순계자료이며 세외수입 비중의 차이는 내부거래 비중을 포함한 것임  
 자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

- 광역시 본청의 세입 구성은 <표 II-15>에 제시한 바처럼 자치단체 전체의 세입 구성과 크게 다름
  - 총재원은 2015년 30.0조원이며 2008년 이후 연평균 7.1% 증가함
  - 광역시는 조정교부금 수입이 없으며, 기초자치단체에 비하여 지방채에 의한 자원조달은 활발한 편임

- 다른 유형의 지방자치단체와 마찬가지로 보조금은 2008년 이후 연평균 10%를 상회하는 높은 증가율을 나타냄
- 그 결과, 2015년 세입 대비 지방세 비중은 44.6%로 가장 높고, 보조금 비중은 24.8%, 지방교부세 비중은 11.0%임
- 세외수입(내부거래 제외) 비중은 5.7%임

&lt;표 II-15&gt; 광역시 본청 세입의 변화 추이 (총계자료)

(단위: 10억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율	
									2012~	2008~
합계	18,584	21,574	20,608	21,780	23,138	26,760	26,853	30,026	9.1	7.1
지방세	8,307	8,430	9,448	9,708	9,849	9,799	11,726	13,399	10.8	7.1
세외수입	3,233	3,349	2,575	2,483	3,761	4,439	1,395	1,709	9.9*	6.4*
지방교부세	2,520	2,811	2,733	3,210	3,498	3,493	3,527	3,316	-1.8	4.0
조정교부금	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
보조금	3,688	5,180	4,983	5,031	5,361	6,178	6,857	7,450	11.6	10.6
지방채및예치금회수	836	1,803	869	1,348	669	2,851	594	874	9.3	0.6
보전수입등내부거래	0	0	0	0	0	0	2,754	3,279	-	-

주: 일반회계 결산기준 순계자료이며 세외수입 비중의 차이는 내부거래 비중을 포함한 것임  
 자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

&lt;표 II-16&gt; 광역시 본청 세입 구성 비중의 추이

(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	비중 차이(%p)	
									2012~	2008~
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
지방세	44.7	39.1	45.8	44.6	42.6	36.6	43.7	44.6	2.1	-0.1
세외수입	17.4	15.5	12.5	11.4	16.3	16.6	5.2	5.7	0.4*	-0.8*
지방교부세	13.6	13.0	13.3	14.7	15.1	13.1	13.1	11.0	-4.1	-2.5
조정교부금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
보조금	19.8	24.0	24.2	23.1	23.2	23.1	25.5	24.8	1.6	5.0
지방채및예치금회수	4.5	8.4	4.2	6.2	2.9	10.7	2.2	2.9	0.0	-1.6
보전수입등내부거래	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.3	10.9	-	-

주: 일반회계 결산기준 순계자료이며 세외수입 비중의 차이는 내부거래 비중을 포함한 것임  
 자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

## (2) 지방자치단체 유형별 세입 규모 및 비중의 변화

- 지방자치단체 세입은 2008년 이후 연평균 5.6% 증가하였는데, 광역시 본청, 도 본청, 자치구는 평균을 상회하며 특별시 본청, 시, 군의 증가율은 평균보다 낮음
- 2012년 이후의 평균 증가율은 7.6%인데 광역자치단체 본청과 자치구는 평균보다 높고 시와 군의 세입 증가율은 평균보다 낮음

<표 II-17> 지방자치단체 유형별 세입 추이

(단위: 조원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율	
									2012~	2008~
총계	165.8	184.5	172.4	180.0	194.3	208.1	218.1	242.0	7.6	5.6
서울특별시	14.8	16.4	14.6	14.7	15.2	15.9	17.7	20.5	10.4	4.8
광역시	18.6	21.6	20.6	21.8	23.1	26.8	26.9	30.0	9.1	7.1
도	35.5	40.5	40.8	43.7	45.8	47.6	50.8	57.8	8.0	7.2
시	46.1	49.9	46.0	47.9	53.2	56.6	58.9	64.7	6.7	5.0
군	29.8	31.8	28.3	29.3	31.9	33.1	33.4	34.8	2.9	2.2
자치구	18.4	21.5	19.5	19.9	21.6	23.9	26.0	29.1	10.4	6.8
특별자치시도	2.7	2.9	2.6	2.8	3.4	4.1	4.4	5.2	15.5	9.8

주: 일반회계 결산 기준 총계 자료임  
 자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

- 총세입 대비 비중은 지방자치단체 유형별로 약간 다른 추이를 나타냄
- 전체 기간 동안 시의 세입 비중이 가장 높지만, 전반적으로 하락하여 2015년 26.7%를 기록함
- 다음으로는 도 본청이 전체 기간 동안 20%를 이상의 높은 수준을 유지하고 있으며 대체로 증가 추세임
- 군 지역은 2008년 18.0%를 차지하였으나 지속적으로 하락하여 2015년 14.4%에 그침
- 광역시 본청과 자치구의 비중은 각각 약 12% 수준이며 광역시 본청의 비중이 약간 더 높음

- 특별시 본청은 대체로 8%대의 비중을 나타내며, 특별자치시도 비중은 세종특별자치시가 설치된 2013년 이후 조금 상승하였음

&lt;표 II-18&gt; 지방자치단체 유형별 세입 비중 추이

(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	비중 차이(%p)	
									2012~	2008~
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
서울특별시	8.9	8.9	8.5	8.2	7.8	7.7	8.1	8.5	0.6	-0.5
광역시	11.2	11.7	12.0	12.1	11.9	12.9	12.3	12.4	0.5	1.2
도	21.4	22.0	23.6	24.3	23.6	22.9	23.3	23.9	0.3	2.5
시	27.8	27.1	26.7	26.6	27.4	27.2	27.0	26.7	-0.7	-1.1
군	18.0	17.2	16.4	16.3	16.4	15.9	15.3	14.4	-2.0	-3.6
자치구	11.1	11.6	11.3	11.1	11.1	11.5	11.9	12.0	0.9	0.9
특별자치시도	1.6	1.6	1.5	1.5	1.7	2.0	2.0	2.1	0.4	0.5

### (3) 지방자치단체 유형별 지방세 규모 및 비중의 변화

- 세입 중 중요한 자체재원인 지방세는 2008년 이후 연평균 6.6% 증가하였는데 총세입의 경우와 마찬가지로 자치구, 도 본청, 광역시 본청의 증가율이 평균을 상회함
- 반면에 시와 특별시의 증가율은 평균 미만이며, 군의 증가율이 가장 낮음

&lt;표 II-19&gt; 지방자치단체 유형별 지방세 추이

(단위: 10억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율(%)	
									2012~	2008~
총계	45,835	45,057	50,080	52,299	53,938	54,668	62,629	71,911	10.1	6.6
서울특별시	11,141	10,826	10,953	11,699	12,244	11,792	13,250	15,624	8.5	5.0
광역시	8,307	8,430	9,448	9,708	9,849	9,799	11,726	13,399	10.8	7.1
도	11,356	10,960	13,483	13,757	13,756	13,521	16,601	19,411	12.2	8.0
시	9,808	10,206	10,670	11,311	11,940	12,299	13,303	14,757	7.3	6.0
군	1,961	2,076	2,072	2,152	2,158	2,095	2,054	2,286	1.9	2.2
자치구	2,818	2,144	2,932	3,091	3,189	4,177	4,398	4,798	14.6	7.9
특별자치시도	445	415	521	581	803	985	1,296	1,636	26.8	20.4

주: 일반회계 결산 기준 총계 자료임

자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

- 자치단체 유형별 지방세 증가율의 차이로 인하여 지방세 수입에 대한 비중도 변화하였음
  - 도 본청, 특별시 본청, 시 지역의 비중이 각각 20%대를 기록하고 있으며 도 본청의 비중은 분석 기간 동안 증가하여 2015년 27.0%에 달하는 반면, 특별시와 시 지역의 비중은 대체로 하락하여 20% 초반에 머무름
  - 광역시 본청의 비중은 대체로 18%대에서 안정적으로 유지되고 있으며, 자치구는 지방세 수입의 높은 증가율에도 불구하고 할당된 세목이 적어서 그 비중은 2015년 6.7%에 그침
  - 군의 비중은 하락하여 2015년 지방세 총액의 3.2%에 불과함

<표 II-20> 지방자치단체 유형별 지방세 비중 추이

(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	비중 차이(%p)	
									2012~	2008~
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
서울특별시	24.3	24.0	21.9	22.4	22.7	21.6	21.2	21.7	-1.0	-2.6
광역시	18.1	18.7	18.9	18.6	18.3	17.9	18.7	18.6	0.4	0.5
도	24.8	24.3	26.9	26.3	25.5	24.7	26.5	27.0	1.5	2.2
시	21.4	22.7	21.3	21.6	22.1	22.5	21.2	20.5	-1.6	-0.9
군	4.3	4.6	4.1	4.1	4.0	3.8	3.3	3.2	-0.8	-1.1
자치구	6.1	4.8	5.9	5.9	5.9	7.6	7.0	6.7	0.8	0.5
특별자치시도	1.0	0.9	1.0	1.1	1.5	1.8	2.1	2.3	0.8	1.3

#### (4) 지방자치단체 유형별 지방교부세 추이 변화

- 일반이전재원은 중앙정부가 지방자치단체에게 교부하는 지방교부세와 광역자치단체가 기초자치단체에게 교부하는 조정교부금으로 구성됨
- 지방교부세는 2008년 이후 연평균 1.7%의 낮은 증가율을 나타내는데, 광역시 본청과 시 지역의 증가율은 이를 상회함
  - 특별시 본청과 자치구에 대한 지방교부세는 보통교부세가 아닌 특별교부세, 부동산교부세 등을 의미하며, 이들에 대한 교부액은 크지 않음
  - 2012년에 비해 2015년에는 지방교부세 재원이 감소하였으므로 시 지역과 특별자치시도를 제외한 모든 지역에서 교부액 자체가 감소함

&lt;표 II-21&gt; 지방자치단체 유형별 지방교부세 추이

(단위: 10억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율(%)	
									2012~	2008~
총계	31,081	28,430	28,192	31,926	35,182	35,548	35,895	34,969	-0.2	1.7
서울특별시	385	786	142	205	141	162	130	124	-4.2	-14.9
광역시	2,520	2,811	2,733	3,210	3,498	3,493	3,527	3,316	-1.8	4.0
도	4,845	4,923	4,553	4,997	5,586	5,650	5,554	5,278	-1.9	1.2
시	10,194	8,880	9,446	10,330	11,285	11,779	12,265	12,198	2.6	2.6
군	11,407	9,594	10,030	11,026	12,313	12,755	12,693	12,201	-0.3	1.0
자치구	824	629	474	1,258	1,313	503	491	639	-21.3	-3.6
특별자치시도	906	808	814	900	1,047	1,205	1,236	1,212	5.0	4.2

주: 일반회계 결산 기준 총계 자료임

자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

- 지방교부세는 시 지역과 군 지역에 주로 배분되며 2015년에 각각 지방교부세 총액 대비 34.9% 비중을 차지함
  - 여전히 군 지역에 대한 교부액이 조금 더 많음
    - 하지만 2008년에는 군 지역이 시 지역에 비해 4%p 정도 더 높은 비중을 차지하다가 군 지역 비중은 감소하고 시 지역 비중은 증가하여 2015년에는 거의 동일한 수준에 도달함
  - 2012년 이후에 도 본청은 15%대, 그리고 광역시 본청은 9%대의 비중을 차지하지만 2015년에는 비중이 낮아짐

&lt;표 II-22&gt; 지방자치단체 유형별 지방교부세 비중 추이

(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	비중 차이(%p)	
									2012~	2008~
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
서울특별시	1.2	2.8	0.5	0.6	0.4	0.5	0.4	0.4	-0.0	-0.9
광역시	8.1	9.9	9.7	10.1	9.9	9.8	9.8	9.5	-0.5	1.4
도	15.6	17.3	16.2	15.7	15.9	15.9	15.5	15.1	-0.8	-0.5
시	32.8	31.2	33.5	32.4	32.1	33.1	34.2	34.9	2.8	2.1
군	36.7	33.7	35.6	34.5	35.0	35.9	35.4	34.9	-0.1	-1.8
자치구	2.7	2.2	1.7	3.9	3.7	1.4	1.4	1.8	-1.9	-0.8
특별자치시도	2.9	2.8	2.9	2.8	3.0	3.4	3.4	3.5	0.5	0.6

- 조정교부금은 광역자치단체가 기초자치단체에게 부여하는 재원이므로, 지방교부세와 조정교부금을 합산한 일반이전재원은 상대적으로 시, 군, 자치구의 재원 비중을 크게 상승시킴
  - 반면에 광역자치단체의 일반이전재원 규모는 지방교부세 규모와 동일함
  - 지방교부세가 정채되거나 감소하였음에도, 2010년대 중반에 광역자치단체 세 수입이 증가함에 따라 조정교부금이 증가하여 군을 포함한 기초자치단체의 일반이전재원은 모두 증가하였음
    - 특히 2012년 이후 시 지역은 연평균 4.2%, 자치구는 2.2% 증가하였음

<표 II-23> 지방자치단체 유형별 일반이전재원 추이

(단위: 10억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율(%)	
									2012~	2008~
총계	37,816	35,743	34,967	39,305	42,810	42,920	44,519	44,967	1.7	2.5
서울특별시	385	786	142	205	141	162	130	124	-4.2	-14.9
광역시	2,520	2,811	2,733	3,210	3,498	3,493	3,527	3,316	-1.8	4.0
도	4,845	4,923	4,553	4,997	5,586	5,650	5,554	5,278	-1.9	1.2
시	12,587	11,109	12,267	13,467	14,716	14,810	16,233	16,646	4.2	4.1
군	11,894	10,091	10,635	11,735	13,033	13,458	13,496	13,279	0.6	1.6
자치구	4,679	5,216	3,823	4,791	4,786	4,142	4,343	5,111	2.2	1.3
특별자치시도	906	808	814	900	1,051	1,205	1,236	1,212	4.9	4.2

주: 일반회계 결산기준 총계자료이며 일반이전재원은 지방교부세와 조정교부금 및 재정보전금의 합계임

자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

- 일반이전재원의 비중은 시 지역이 가장 높을 뿐 아니라 지속적으로 증가하여 2015년 37.0%에 달하며, 군 지역의 비중은 29.5%로 낮아짐
  - 도 본청의 비중은 2015년 11.7%에 이르도록 전반적으로 낮아졌는데 이는 2010년대 지방교부세의 감소와 기초자치단체의 조정교부금 증가에 기인함
    - 특별광역시로부터 조정교부금을 교부받는 자치구의 비중은 대체로 10% 이상에서 등락하며 2015년에 11.4%를 기록함
  - 도 본청과 마찬가지로 상황인 광역시 본청의 경우 2010년대에 일반이전재원의 비중이 지속적으로 낮아져서 2015년에는 7.4%에 불과함

&lt;표 II-24&gt; 지방자치단체 유형별 일반이전재원 비중 추이

(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	비중 차이(%p)	
									2012~	2008~
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
서울특별시	1.0	2.2	0.4	0.5	0.3	0.4	0.3	0.3	-0.1	-0.7
광역시	6.7	7.9	7.8	8.2	8.2	8.1	7.9	7.4	-0.8	0.7
도	12.8	13.8	13.0	12.7	13.0	13.2	12.5	11.7	-1.3	-1.1
시	33.3	31.1	35.1	34.3	34.4	34.5	36.5	37.0	2.6	3.7
군	31.5	28.2	30.4	29.9	30.4	31.4	30.3	29.5	-0.9	-1.9
자치구	12.4	14.6	10.9	12.2	11.2	9.7	9.8	11.4	0.2	-1.0
특별자치시도	2.4	2.3	2.3	2.3	2.5	2.8	2.8	2.7	0.2	0.3

**(5) 지방자치단체 유형별 보조금 추이 변화**

- 보조금은 2008년 이후 연평균 9.2%, 2012년 이후 9.0%의 높은 증가율을 나타내는데, 특별시 및 광역시 본청과 시 및 자치구에서 이보다 더 빠르게 증가한 반면, 도 본청과 군 지역에서는 낮은 증가율을 나타냄
  - 특히 2012년 이후 서울특별시의 보조금 증가율은 연평균 23.1%에 달함
  - 일반이전재원은 감소하고, 매칭 재원이 필요한 보조금은 평균 이상으로 증가한 유형의 자치단체들은 재정운영에 어려움을 겪을 가능성이 큼
  - 광역시 본청 및 특별시 본청이 이 유형에 속함

&lt;표 II-25&gt; 지방자치단체 유형별 보조금 추이

(단위: 10억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율(%)	
									2012~	2008~
총계	42,486	54,351	53,580	55,028	60,707	64,751	69,983	78,723	9.0	9.2
서울특별시	998	1,517	1,423	1,434	1,563	1,901	2,380	2,918	23.1	16.6
광역시	3,688	5,180	4,983	5,031	5,361	6,178	6,857	7,450	11.6	10.6
도	14,801	19,083	18,725	19,229	21,018	21,296	22,680	25,210	6.2	7.9
시	9,177	11,015	11,516	12,015	13,337	14,784	15,863	18,303	11.1	10.4
군	7,354	8,863	8,612	8,706	9,542	9,003	9,119	9,823	1.0	4.2
자치구	5,830	7,942	7,574	7,862	9,026	10,730	12,197	13,919	15.5	13.2
특별자치시도	638	750	747	751	859	859	886	1,101	8.6	8.1

주: 일반회계 결산 기준 총계 자료임

자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

- 자치단체 유형별 보조금 비중은 분석기간 동안의 증가율 차이에 의해 변화함
  - 2015년 도 본청의 비중이 32.0%로 가장 높지만 분석기간 동안 대체로 하락하였음
  - 시 지역의 보조금 비중은 대체로 증가하여 2015년 23.2%에 달함
  - 자치구의 비중은 2008년 13.7%에서 2015년 17.7%로 가장 크게 상승함
  - 광역시 본청의 비중도 2015년에 9.5%에 이르도록 상승하였음

<표 II-26> 지방자치단체 유형별 보조금 비중 추이

(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	비중 차이(%p)	
									2012~	2008~
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
서울특별시	2.3	2.8	2.7	2.6	2.6	2.9	3.4	3.7	1.1	1.4
광역시	8.7	9.5	9.3	9.1	8.8	9.5	9.8	9.5	0.6	0.8
도	34.8	35.1	34.9	34.9	34.6	32.9	32.4	32.0	-2.6	-2.8
시	21.6	20.3	21.5	21.8	22.0	22.8	22.7	23.2	1.3	1.7
군	17.3	16.3	16.1	15.8	15.7	13.9	13.0	12.5	-3.2	-4.8
자치구	13.7	14.6	14.1	14.3	14.9	16.6	17.4	17.7	2.8	4.0
특별자치시도	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	-0.0	-0.1

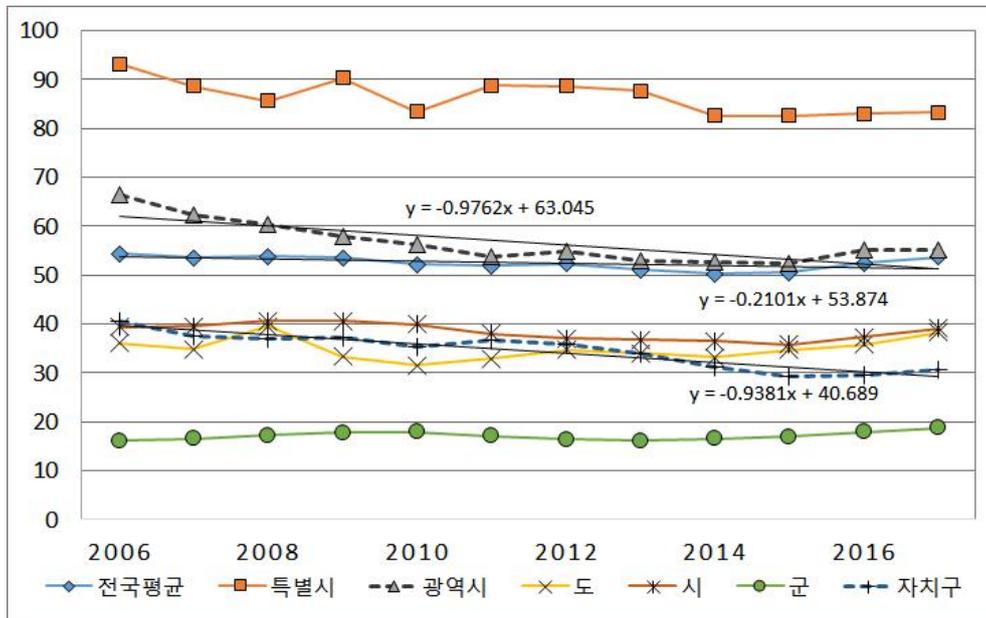
## 2) 지방자치단체 유형별 재정자립도 및 재정자주도 추이

- 지방자치단체를 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구로 구분하고 각 유형별 재정자립도와 재정자주도의 추이를 분석함
  - 도는 제주특별자치도를 포함하며 세종특별자치시는 논의에서 제외함
  - 재정자립도 = (자체수입 ÷ 자치단체 예산규모) × 100(%)
  - 재정자주도 = ((자체수입 + 자주재원) ÷ 자치단체 예산규모) × 100(%)
    - 자체수입 : 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입
    - 자주재원 : 지방교부세 + 조정교부금 및 재정보전금
    - 자치단체 예산규모 : 자체수입 + 지방교부세 + 조정교부금 등 + 보조금

- + 지방채 + 보전수입 등 내부거래
- 세외수입 금액은 세입과목 개편 전 기준으로 잉여금, 이월금, 예탁.예수금 등이 포함된 값임
- 먼저 재정자립도의 전국 평균은 2006년 54.4%에서 2014년 50.3%까지 하락하였다가 이후 반등하여 2017년 53.7%를 기록함
- 재정자립도는 연도에 따라 변동하지만, 지방자치단체의 유형에 관계없이 대체로 2000년대 중반에 가장 낮아졌다가 이후 상승하는 모습을 나타냄
- 재정자립도의 하락 추이는 이 기간 동안 중앙정부의 이전재원이 자치단체의 자체재원보다 더 빠르게 증가하였음을 의미함
- 분석기간 동안, 자치구의 재정자립도는 매우 뚜렷하게 감소하며, 특별시, 광역시, 시의 재정자립도도 감소 추이를 나타내는 반면, 도와 군의 재정자립도는 미약하나마 상승 추이를 나타냄
- 광역자치단체의 재정자립도는 특별시가 가장 높고 도가 가장 낮으며 광역시는 중간 수준임

<그림 II-9> 지방자치단체 유형별 재정자립도 추이 (2006~2017년)

(단위: %)



주: 당초예산 기준이고 이월금 등을 포함한 자료이며, 전국 평균은 순계이며 유형별 재정자립도는 총계임

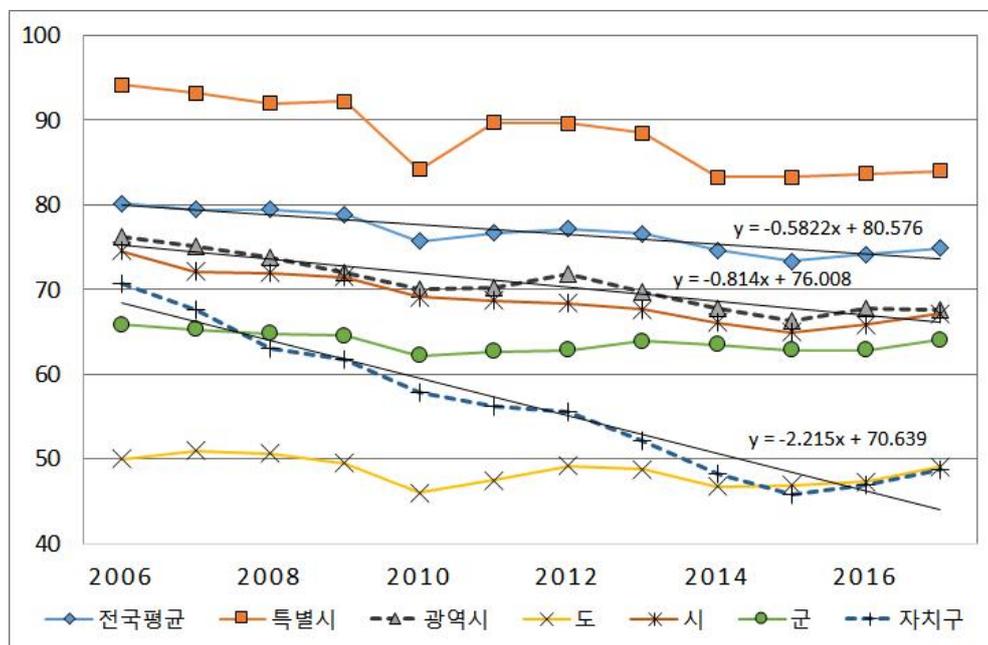
자료: 행정자치부, 각년도, 지방자치단체 통합재정개요(예산개요)

○

- 기초자치단체의 경우, 2000년 중반에는 시와 자치구의 재정자립도가 유사한 수준이었으나 이후 자치구의 재정자립도가 급격히 하락하여 시, 자치구, 군의 순서로 정립됨
- 단순한 추세선에 따르면, 광역시 본청과 자치구의 재정자립도는 전국 평균보다 급격하게 하락하였음
  - 이는 광역시 지역의 재정자립도가 전반적으로 급격한 하락 추세를 의미함
- 재정자립도의 전국 평균은, 재정자립도와 유사하게, 2006년 80.2%에서 2015년 73.4%까지 하락하였다가 이후 반등하여 2017년 74.9%를 기록함
- 재정자립도 역시 연도에 따라 변동하지만, 지방자치단체 유형에 관계없이 대체로 2000년대 중반에 가장 낮아졌다가 이후 상승함
  - 도와 군의 경우 2000년에 재정자립도가 가장 낮아졌음

<그림 II-10> 지방자치단체 유형별 재정자립도 추이 (2006~2017년)

(단위: %)



주: 당초예산 기준이고 이월금 등을 포함한 자료이며, 전국 평균은 순계이며 유형별 재정자립도는 총계임

자료: 행정자치부, 각년도, 지방자치단체 통합재정개요(예산개요)

- 분석기간 동안, 모든 유형의 자치단체에서 재정자립도가 하락하였음

- 자치구의 재정자주도는 가장 빠르게 감소하였고 특별시, 광역시, 시의 재정자주도 역시 빠르게 감소하였음
- 반면에 도와 군의 재정자주도 감소 추이는 미미함
- 재정자주도의 하락 추이는 이 기간 동안 중앙정부 보조금이 자치단체의 자체재원 및 일반이전재원의 합계보다 더 빠르게 증가하였음을 의미함
- 광역자치단체의 재정자주도는 특별시가 가장 높고 도가 가장 낮으며 광역시는 중간 수준임
- 기초자치단체 재정자주도의 경우, 2000년 중반에는 시, 자치구, 군의 순서였으나 자치구의 재정자주도가 급격히 하락하여 시, 군의 순서이며 자치구는 매우 낮은 수준까지 하락함
- 광역시는 대체로 본청과 자치구로 구성되며, 도는 본청과 시 및 군으로 구성되므로 시도별 순계자료일 때에는 재정자립도와 재정자주도의 차이는 분자에 지방교부세의 포함여부에 의해 결정됨
- 따라서 재정자립도와 재정자주도의 차이를 이용하여 지방교부세의 기능을 유추할 수 있음
- 광역시 본청의 재정자립도는 도보다 높고 자치구의 재정자립도 역시 군보다 높으며 시보다 조금 낮은 수준임
- 재정자주도는 광역시 본청이 도 본청보다 높게 유지하지만 자치구의 재정자주도는 시와 군에 비해 급격히 낮아졌으므로 자치구로 구성된 광역시에게 불리하였을 것으로 추정됨
- 지방교부세는 재정형평화 기능을 하지만, 최근 이 기능이 강화되어 광역시에게 상대적으로 불리하게 배분되는 경향이 심화되었음
- 지방교부세의 배분 이후의 지표인 재정자주도의 광역시와 도 평균 간 격차가 2006년에는 5.5%p, 2010년에는 2.4%p, 그리고 2017년에는 1.5%p로 광역시와 도의 평균적인 재정자주도 차이는 거의 사라짐

<표 II-27> 시도별 재정자립도 재정자주도 차이

(단위: %, %p)

구분	2006년			2010년			2015년			2017년		
	재정 자립도 (A)	재정 자주도 (B)	차이 (C) =B-C									
전국평균	54.4	80.2	25.8	52.2	75.7	23.5	50.6	73.4	22.8	53.7	74.9	21.2
서울	94.3	95.4	1.1	85.8	87.2	1.4	84.3	85.4	1.1	85.0	86.2	1.2
부산	70.2	80.7	10.5	<b>57.6</b>	<b>72.5</b>	14.9	<b>56.8</b>	<b>71.0</b>	14.2	<b>60.1</b>	<b>70.1</b>	10.0
대구	70.7	84.7	14.0	56.3	73.6	17.3	<b>53.1</b>	<b>71.9</b>	18.8	<b>56.6</b>	<b>72.7</b>	16.1
인천	69.2	76.5	7.3	70.4	80.1	9.7	64.4	73.7	9.3	65.4	75.9	10.5
광주	<b>57.5</b>	<b>75.1</b>	17.6	<b>47.5</b>	<b>69.2</b>	21.7	<b>49.3</b>	<b>67.1</b>	17.8	<b>49.2</b>	<b>68.8</b>	19.6
대전	72.8	83.9	11.1	<b>56.3</b>	<b>71.9</b>	15.6	<b>54.9</b>	<b>71.7</b>	16.8	57.1	74.3	17.2
울산	65.7	82.6	16.9	67.2	78.8	11.6	72.0	79.6	7.6	69.9	78.4	8.5
세종	-	-	-	-	-	-	54.8	78.0	23.2	70.5	80.1	9.6
경기	75.2	85.7	10.5	72.8	81.5	8.7	66.7	75.9	9.2	70.1	78.3	8.2
강원	26.7	75.3	48.6	<b>27.1</b>	<b>71.7</b>	44.6	<b>25.9</b>	<b>69.1</b>	43.2	<b>29.1</b>	<b>73.0</b>	43.9
충북	<b>31.3</b>	<b>76.4</b>	45.1	<b>33.7</b>	<b>70.9</b>	37.2	<b>34.8</b>	<b>72.2</b>	37.4	<b>38.1</b>	<b>73.3</b>	35.2
충남	35.3	74.1	38.8	<b>36.6</b>	<b>71.7</b>	35.1	<b>35.2</b>	<b>70.3</b>	35.1	<b>39.3</b>	<b>72.2</b>	32.9
전북	23.9	70.1	46.2	24.6	68.9	44.3	27.6	66.5	38.9	28.6	68.1	39.5
전남	20.2	67.8	47.6	20.6	64.4	43.8	22.8	65.5	42.7	26.2	67.2	41.0
경북	<b>27.8</b>	<b>76.2</b>	48.4	<b>29.3</b>	<b>73.0</b>	43.7	<b>30.0</b>	<b>71.1</b>	41.1	<b>32.7</b>	<b>70.5</b>	37.8
경남	38.8	75.0	36.2	<b>42.9</b>	<b>73.3</b>	30.4	<b>43.3</b>	<b>72.0</b>	28.7	<b>45.0</b>	<b>72.6</b>	27.6
제주	33.8	72.9	39.1	26.1	62.1	36.0	36.4	69.5	33.1	39.6	71.8	32.2
광역시 평균	67.7	80.6	12.9	59.2	74.4	15.1	58.4	72.5	14.1	59.7	73.4	13.7
도 평균	34.9	75.1	40.2	36.0	71.9	36.0	35.8	70.3	34.5	38.6	71.9	33.3
평균의 격차	32.8	<b>5.5</b>	-27.3	23.3	<b>2.4</b>	-20.8	22.6	<b>2.2</b>	-20.5	21.1	<b>1.5</b>	-19.6

주: 당초예산 기준이고 각 시도별 순계이며, 광역시 평균은 6대 광역시의 단순평균, 도 평균은 제주를 제외한 도의 단순평균임. 또한 평균의 격차는 광역시 평균과 도 평균의 차이를 의미함

자료: 행정자치부, 지방재정365. 2017년 7월 5일 접속

[http://lofin.moi.go.kr/websquare/websquare\\_isp?w2xPath=/ui/nortal/stat/local/budget/sd002\\_bq500.xml](http://lofin.moi.go.kr/websquare/websquare_isp?w2xPath=/ui/nortal/stat/local/budget/sd002_bq500.xml)

- 더욱이 모든 광역시의 재정자립도는 경기도를 제외한 모든 도의 재정자립도보다 더 높지만 재정자주도는 광역시보다 더 높은 도가 다수 나타남

- 이는 지방교부세에 의해 상대적으로 재정력이 우수하였던 광역시들이 재정력이 열악하였던 도에 의해 역전당하는 것으로 해석할 수 있음
- 2006년에는 재정자주도가 가장 낮은 광역시인 광주보다 재정자주도가 높은 도가 충북과 경북의 2개 도였지만, 2017년에는 강원, 충북, 충남, 경북, 경남의 5개 도가 광주의 재정자주도를 추월함
- 더욱이 2017년 재정자립도가 상대적으로 낮았던 강원과 충북의 재정자주도는 광주뿐 아니라 부산과 대구보다도 더 높아짐
- 재정자립도 대비 재정자주도를 역전시키는 현상은 기본적으로는 도의 경우에 시와 군의 기초자치단체를 분리하여 보통교부세를 교부하는 반면, 광역시의 경우 자치구를 통합하여 본청에게만 보통교부세를 교부하는 과정에서 자치구의 재정수요가 충분히 반영되지 못했기 때문일 가능성이 있음

### 3) 지방자치단체 유형별 세출 추이

#### (1) 기능별 세출 부문별 추이 분석

- 지방자치단체 세출 총액은 2008년 이후 연평균 6.1% 증가하였으며 2012년 이후에는 연평균 6.5% 증가함
  - 세계 금융위기로 인하여 재정수입이 위축된 2010년에는 전년도 대비 세출 총액이 감소하였지만 이후 꾸준히 증가하였음
- 2008년부터 적용된 새로운 기능별 분류방식에 따르면, 세출부문별 증가율의 편차가 큼
  - 가장 급격히 증가한 항목은 사회복지와 보건부문이며, 특히 사회복지부문은 세출총액 증가율의 두 배를 초과하는 증가율을 나타냄
    - 연평균 증가율은 2008년 이후 12.7%, 2012년 이후 14.4%로 매우 높음
  - 일반공공행정부문도 2012년 이후 연평균 8.5%로 높은 증가율을 나타냄
  - 반면에 경제개발부문인 농림해양수산, 산업 및 중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발부문의 지출은 지출총액의 증가율보다 크게 낮음
    - 특히, 수송 및 교통과 국토 및 지역개발부문은 세출액이 정체되거나 감

소함

<표 II-28> 지방자치단체의 부문별 세출 추이

(단위: 조원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율	
									2012~	2008~
합계	136.6	164.5	154.2	159.3	171.4	184.0	189.3	207.2	6.5	6.1
일반공공행정	17.3	18.2	18.4	19.9	19.8	22.8	21.9	25.2	8.5	5.5
공공질서및안전	2.7	3.5	3.6	3.8	5.5	4.5	3.9	4.3	-8.1	6.8
교육	7.8	8.1	8.1	9.2	10.0	10.2	10.5	11.7	5.4	6.0
문화 및 관광	8.1	9.6	8.9	9.0	9.3	10.1	10.0	10.6	4.7	4.0
환경보호	9.2	11.3	9.7	10.1	10.2	10.6	10.5	11.1	2.9	2.8
사회복지	29.3	38.3	38.6	40.5	45.1	52.7	59.9	67.5	14.4	12.7
보건	2.4	2.9	2.8	2.8	3.1	3.5	3.7	4.3	11.1	8.6
농림해양수산	13.1	15.5	14.7	15.3	16.1	16.7	17.1	17.4	2.7	4.2
산업및중소기업	3.3	4.6	4.0	3.9	4.2	3.9	3.7	4.4	1.7	4.3
수송및교통	16.2	19.9	15.4	14.3	15.7	15.1	14.0	14.9	-1.6	-1.2
국토및지역개발	11.1	15.1	12.1	11.7	12.5	12.8	11.7	12.3	-0.7	1.4
과학기술	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3	16.8	6.1
기타	15.9	17.1	17.7	18.5	19.8	20.7	22.1	23.1	5.3	5.4

주: 일반회계 결산 기준 총계 자료임

자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

- 이처럼 부문별 증가율의 편차로 인하여 세출 총액 대비 부문별 지출비중도 연도별로 변화하는데 이를 <표 II-29>에 제시함
- 2008~2015년의 부문별 평균 비중을 비교하면, 사회복지부문이 26.8%로 가장 높은 비중을 차지하며 그 다음으로 일반공공행정 12.0%, 수송 및 교통의 9.4%, 농림해양수산 9.3%의 순서임
- 사회복지부문의 2015년 비중은 2008년과 2012년에 비하여 각각 11.2%p와 6.3%p 증가하였으며 다른 부문 중 비중이 1%p 이상 증가한 부문은 없음
- 사회복지부문의 비중 증가에 따라 다른 부문의 비중은 대부분 감소하였음
  - 특히, 수송 및 교통과 국토 및 지역개발부문은 2008년 이후 그 비중이 각각 4.7%p와 2.2%p 하락하였음
  - 농림해양수산과 환경보호 부문도 2008년 이후 1%p 이상 비중이 하락함

&lt;표 II-29&gt; 지방자치단체 세출의 부문별 비중 추이

(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균 비중	비중 차이(%p)	
										2012~	2008~
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
일반공공행정	12.7	11.1	11.9	12.5	11.5	12.4	11.6	12.2	12.0	0.6	-0.5
공공질서및안전	2.0	2.1	2.3	2.4	3.2	2.4	2.1	2.1	2.3	-1.1	0.1
교육	5.7	5.0	5.2	5.8	5.9	5.5	5.5	5.7	5.5	-0.2	-0.0
문화 및 관광	5.9	5.9	5.8	5.7	5.4	5.5	5.3	5.1	5.6	-0.3	-0.8
환경보호	6.7	6.8	6.3	6.3	6.0	5.8	5.5	5.4	6.1	-0.6	-1.3
사회복지	21.4	23.3	25.1	25.4	26.3	28.7	31.6	32.6	26.8	6.3	11.2
보건	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	2.0	2.1	1.9	0.2	0.3
농림해양수산	9.6	9.4	9.5	9.6	9.4	9.1	9.0	8.4	9.3	-1.0	-1.2
산업및중소기업	2.4	2.8	2.6	2.5	2.4	2.1	1.9	2.1	2.4	-0.3	-0.3
수송및교통	11.9	12.1	10.0	9.0	9.1	8.2	7.4	7.2	9.4	-1.9	-4.7
국토및지역개발	8.1	9.2	7.9	7.4	7.3	7.0	6.2	5.9	7.4	-1.4	-2.2
과학기술	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	-0.0
기타	11.7	10.4	11.5	11.6	11.5	11.3	11.7	11.1	11.3	-0.4	-0.5

- 광역시 본청의 부문별 세출 구성은 다른 유형의 지방자치단체와 유사하지만 여러 부문에서 차이가 있음
  - 분석기간의 평균 비중으로 비교할 때, 사회복지부문이 가장 높은 27.9%을 차지하며, 그 다음으로 일반공공행정 15.8%, 수송 및 교통이 15.7%임
    - 전국에서 9.3%를 차지하던 농림해양수산부문은 광역시에서 2.0%에 불과한 반면, 교육부문은 전국보다 4%p 정도 더 높은 9.5%를 차지함
    - 광역시 본청의 일반공공행정부문 비중이 높은 것은 과도한 행정비용 때문이 아니라 자치구에 대한 조정교부금을 포함하기 때문으로 판단됨
  - 2008년 이후 부문별 비중추이에 따르면, 사회복지부문이 급증하였고 이로 인하여 일반공공행정부문을 제외한 다른 부문의 비중은 대체로 감소함
    - 수송 및 교통과 국토 및 지역개발부문의 비중 하락은 전국의 경우와 동일한 현상이지만, 산업 및 중소기업부문은 총계에 비해 비중이 낮을 뿐 아니라 2010년대 초반 이후 지속적인 하락 추이를 나타냄

<표 II-30> 광역시 본청 세출의 부문별 비중

(단위: 10억원, %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균 비중	비중 차이(%p)	
										2012~	2008~
합계(10억원)	16,924	20,261	19,265	20,489	21,716	25,200	24,542	27,495	-	-	-
일반공공행정	16.1	14.2	14.9	15.8	13.9	19.3	13.7	18.6	15.8	4.7	2.6
공공질서및안전	1.3	1.2	1.5	1.7	1.8	1.3	2.0	2.1	1.6	0.3	0.8
교육	8.9	9.5	9.4	10.0	10.3	8.8	9.6	9.5	9.5	-0.7	0.7
문화 및 관광	6.9	5.3	5.1	5.5	5.5	5.5	6.2	4.9	5.6	-0.6	-2.0
환경보호	2.7	2.5	2.8	3.0	2.6	2.4	2.3	1.9	2.5	-0.7	-0.8
사회복지	22.5	25.7	27.0	26.9	28.1	28.0	32.3	32.5	27.9	4.4	10.0
보건	1.8	1.9	1.9	1.9	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9	-0.0	0.1
농림해양수산	2.3	2.2	2.2	1.9	2.2	1.9	1.7	1.6	2.0	-0.6	-0.8
산업및중소기업	3.6	4.4	4.3	4.0	4.3	3.5	3.3	2.8	3.8	-1.5	-0.8
수송및교통	19.2	18.6	16.6	15.7	15.9	13.9	13.7	12.2	15.7	-3.7	-7.1
국토및지역개발	6.2	7.3	6.6	5.6	5.5	5.5	5.1	4.2	5.8	-1.3	-2.0
과학기술	0.2	0.4	0.4	0.3	0.3	1.1	0.7	0.6	0.5	0.3	0.4
기타	8.2	6.8	7.4	7.6	7.7	7.0	7.5	7.1	7.4	-0.6	-1.1

주: 일반회계 결산 기준 총계 자료임  
 자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

## (2) 지방자치단체 유형별 세출 추이 분석

- 지방자치단체 유형별로 세출 추이를 살펴보면, 자치구의 연평균 증가율이 가장 높고, 광역시와 시 지역도 평균 증가율을 상회함
  - 분석기간 동안 군 지역의 일부가 특별자치시(충남 연기 등) 혹은 시(경기 여주와 충남 당진) 지역으로 전환되어 군 지역의 세출 증가율이 낮고 시 지역은 높을 것으로 예상할 수 있음
  - 반면에 조정교부금의 확대 등으로 서울특별시 본청의 세출은 2010년대 초반 이후 정체되거나 오히려 하락하였음
  - 특별자치시도 세출의 급증은 2013년 세종특별자치도의 설치에 기인한 것이므로 실질적인 증가를 의미하는 것은 아님
- 지방자치단체 유형별 세출 증가율 차이에 의하여 세출 대비 유형별 비중

## 도 변화하였음

- 서울특별시 본청과 군 지역의 비중은 크게 하락한 반면, 자치구 비중은 크게 상승하였고 시 지역 비중도 상승함
- 광역시 본청은 대체로 9%대 중반에서 안정적인 비중을 유지하였으며 도 본청의 비중도 11% 내외에서 안정적으로 유지됨

&lt;표 II-31&gt; 지방자치단체 유형별 세출 추이

(단위: 10억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율	
									2012~	2008~
순계	98,396	118,464	110,122	112,559	119,537	129,736	130,451	141,879	5.9	5.4
서울특별시	7,823	8,081	8,385	8,447	7,974	6,729	7,324	7,758	-0.9	-0.1
광역시	9,113	11,096	10,130	10,778	11,331	13,859	11,967	13,606	6.3	5.9
도	11,495	12,440	12,282	13,181	13,564	14,608	14,158	16,297	6.3	5.1
시	33,297	40,730	37,579	38,045	41,326	45,361	46,247	49,701	6.3	5.9
군	20,324	25,435	22,362	22,607	23,918	25,026	24,717	25,901	2.7	3.5
자치구	14,289	18,174	17,200	17,246	18,819	20,954	22,780	24,775	9.6	8.2
특별자치시도	2,054	2,508	2,185	2,257	2,605	3,199	3,257	3,842	13.8	9.4

주: 일반회계 결산 기준 순계 자료임

자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

&lt;표 II-32&gt; 지방자치단체 유형별 세출 비중 추이

(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	비중 차이(%p)	
									2012~	2008~
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-
서울특별시	8.0	6.8	7.6	7.5	6.7	5.2	5.6	5.5	-1.2	-2.5
광역시	9.3	9.4	9.2	9.6	9.5	10.7	9.2	9.6	0.1	0.3
도	11.7	10.5	11.2	11.7	11.3	11.3	10.9	11.5	0.1	-0.2
시	33.8	34.4	34.1	33.8	34.6	35.0	35.5	35.0	0.5	1.2
군	20.7	21.5	20.3	20.1	20.0	19.3	18.9	18.3	-1.8	-2.4
자치구	14.5	15.3	15.6	15.3	15.7	16.2	17.5	17.5	1.7	2.9
특별자치시도	2.1	2.1	2.0	2.0	2.2	2.5	2.5	2.7	0.5	0.6

- 세출 부문 중 가장 높은 비중을 차지하는 사회복지부문 세출은 모든 자치단체 유형에서 매우 높은 증가율을 나타냄

- 기준 시점을 2008년과 2012년으로 할 때, 자치구의 연평균 증가율은 모두 평균 증가율을 상회함
- 군을 제외한 모든 유형의 자치단체들의 연평균 증가율은 약 14% 수준인 평균 증가율로부터 1%p 이내를 기록할 정도로 거의 차이가 없음
- 그 결과, 자치구의 비중은 증가하고 군 지역의 비중이 하락한 것을 제외하곤, 다른 모든 유형의 자치단체들의 비중이 대체로 안정적으로 유지됨

<표 II-33> 지방자치단체 유형별 사회복지 부문 세출 추이

(단위: 조원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율(%)	
									2012~	2008~
총계	29.3	38.3	38.6	40.5	45.1	52.7	59.9	67.5	14.4	12.7
서울특별시	2.7	3.4	3.3	3.3	4.0	4.8	5.4	6.1	15.1	12.1
광역시	3.8	5.2	5.2	5.5	6.1	7.1	7.9	8.9	13.6	12.9
도	7.0	8.8	8.8	9.4	10.4	12.2	14.0	15.8	14.9	12.3
시	7.1	9.5	9.7	10.1	11.4	13.4	15.2	17.0	14.0	13.3
군	3.0	3.8	3.7	3.8	3.9	4.2	4.7	5.3	11.3	8.9
자치구	5.4	7.3	7.5	7.9	9.0	10.6	12.1	13.6	15.0	14.0
특별자치시도	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.6	0.8	33.2	18.4

주: 일반회계 결산 기준 총계 자료임  
 자료: 행정자치부, 각년도, 지방재정연감

<표 II-34> 사회복지 부문 세출의 지방자치단체 유형별 비중 추이

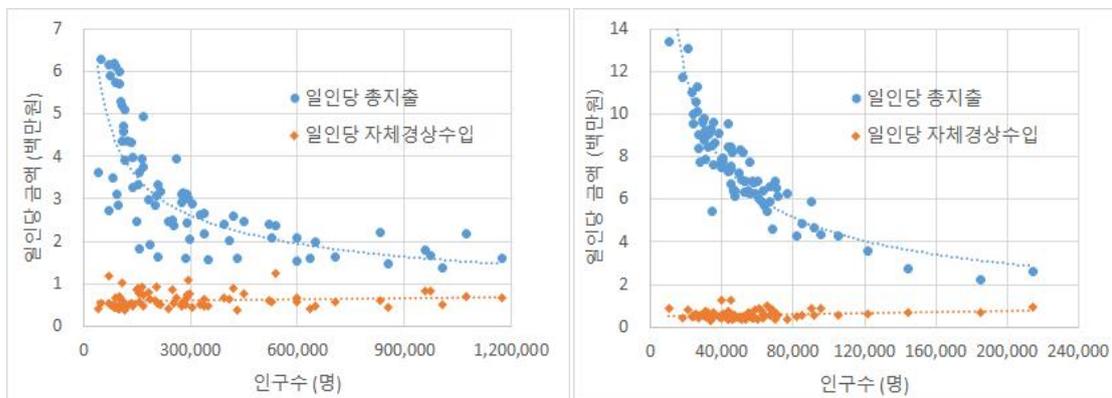
(단위: %, %p)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	비중 차이(%p)	
									2012~	2008~
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
서울특별시	9.3	8.8	8.6	8.3	8.8	9.0	9.0	9.0	0.2	-0.3
광역시	13.0	13.6	13.5	13.6	13.5	13.4	13.3	13.3	-0.3	0.2
도	24.0	23.0	22.8	23.3	23.0	23.1	23.4	23.3	0.3	-0.6
시	24.2	24.7	25.1	25.0	25.4	25.5	25.5	25.1	-0.2	0.9
군	10.1	10.0	9.7	9.4	8.6	8.0	7.8	7.9	-0.7	-2.2
자치구	18.6	19.1	19.4	19.6	19.9	20.1	20.2	20.2	0.3	1.6
특별자치시도	0.9	0.8	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	1.2	0.4	0.4

#### 4) 지방자치단체 인구 대비 일인당 세출 및 자체수입 현황

- 지방자치단체의 중앙정부에 대한 재정의존도는 자치단체별로 다른데, 기초 자치단체의 경우 그 차이는 주로 인구규모에 의해 결정됨
- <그림 II-11>은 시와 군의 2014년 인구규모에 따른 일인당 지출과 일인당 자체경상수입을 제시함

<그림 II-11> 지방자치단체의 일인당 지출과 일인당 자체경상수입 구조



주1: 자체경상수입은 지방세와 경상세외수입의 합계이며 총지출은 일반회계와 특별회계의 총계 자료임

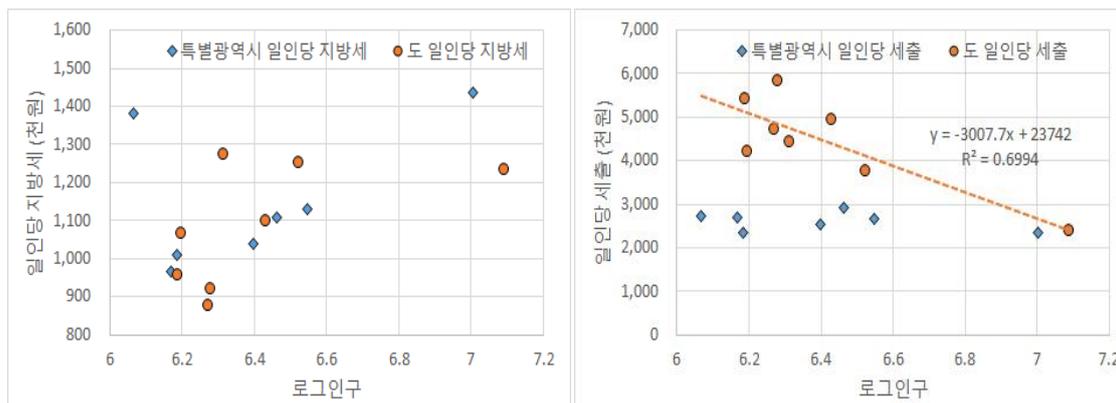
주2: 왼쪽은 시, 오른쪽은 군지역의 자료임

자료: 행정자치부의 지방재정연감 및 국가통계포털의 시군별 인구 자료를 이용하여 작성

- 시와 군 모두에서, 일인당 자체경상수입은 인구규모에 비례하여 미미하게나마 증가하지만 일인당 지출은 인구가 증가함에 따라 급격히 감소하다가 인구규모가 일정 수준에 도달한 이후에는 감소 추이가 완만해짐
- 인구 4만 명 미만인 31개 군의 경우, 평균 일인당 지출은 930만원으로 평균 일인당 자체경상수입인 57만원의 약 16.4배에 달함
- 반면에 인구 30만 명 이상인 25개 시의 경우, 평균 일인당 지출은 204만원이고 평균 일인당 자체경상수입이 62만원으로 그 차이는 단지 3.3배 수준에 불과함
- 인구 4만 명 미만의 소규모 군과 30만 명 이상의 대규모 시를 비교하면, 일인당 자체경상수입은 매우 유사하지만 일인당 지출은 군이 시보다 4.5배 더 큼

- 특별광역시와 도에 할당된 세목이 서로 다르고 세출기능도 서로 다르므로 본청만을 비교하는 것은 의미가 없음
  - 따라서 자치구(혹은 경우에 따라 군)를 포함하는 특별광역시와 시군을 포함하는 도의 일인당 지방세와 일인당 지출을 비교하여 광역단위별 차이를 파악하는 것이 필요함
- 특별광역시와 도는 일인당 지방세에서 일관된 차이를 나타내지 않지만 일인당 지출의 경우에는 큰 차이를 나타냄
  - <그림 II-12>의 좌측 그림에 제시한 바처럼, 일인당 지방세는 인구와 일관된 관계를 나타내지 않으며 서울과 울산의 일인당 지방세는 다른 광역시의 일인당 지방세에 비해 크게 높음
    - 평균적으로 특별광역시의 일인당 지방세와 도의 일인당 지방세는 크게 다르지 않음
  - <그림 II-12>의 우측 그림에 제시한 바처럼, 도지역의 일인당 지출은 인구가 증가함에 따라 일인당 지출이 급격히 하락하지만 특별광역시의 일인당 지출은 인구 규모와 관계없이 유사한 수준을 유지함

<그림 II-12> 시도별 인구 대비 일인당 지방세 및 일인당 지출



주: 광역자치단체별 인구의 격차가 매우 크므로 인구를 로그값으로 전환함  
 자료: 국가통계포털의 인구자료 및 행정자치부 지방재정연감의 결산자료를 이용함(우측 그림은 주만수(2016)에서 재인용)

- 비록 도에 비해 광역시의 면적이 작지만 유사한 인구규모일 때 일인당 지출은 매우 큰 차이를 나타냄

- 특별광역시의 일인당 지출은 252.6만원인 반면, 도의 일인당 지출은 362.7만원임
- 특히 인구가 극단적으로 많은 서울과 경기를 제외하면, 광역시의 일인당 지출은 267.3만원이고 도의 일인당 지출은 465.8만원으로 자치단체 유형별 격차가 매우 큼
- 이상을 정리하면, 자치단체 간 재정력격차는 자체수입 확보능력의 차이 때문이 아니라 주민 일인당 지출의 차이가 크기 때문에 발생하는 것임
  - 특히 특별광역시의 경우에는 인구나 관계없이 일인당 지출이 유사한 수준이지만 도의 경우에는 인구가 적을수록 일인당 지출이 급격히 증가함
  - 도 지역의 인구나 일인당 지출의 관계는 시군의 인구나 일인당 지출의 관계에 의해 크게 영향을 받은 것으로 판단됨
  - 인구가 적은 지역의 경우 재정지출을 위해 중앙정부 등 상위정부의 이전재원에 대한 의존도가 더 높음

## 5. 요약

- 우리나라의 지방재정규모에 대해 다양한 시각에서 살펴볼 수 있음
  - 먼저 지방자치단체 통합재정규모는 2016년 최종예산 순계기준 206조 8,996억원임
  - 일반회계와 특별회계 합계액의 지방자치단체 당초예산 순계규모는 국가총예산액의 33~34%대에서 비교적 안정적으로 유지됨
  - 정부유형 간 이전재원을 반영하여 정부유형별 총사용액을 산출하면, 당초예산 기준으로 지방자치단체의 비중은 총재정규모의 42~45%대 수준이며 2010년대 초반 이후 비중이 상승함
- 지방자치단체는 자체재원인 지방세와 세외수입, 그리고 이전재원인 지방교부세와 국고보조금 등으로 재원을 조달하는데 1995년 이후 지방세의 확충 노력에도 불구하고 이전재원이 더 빨리 증가하여 지방세를 추월함
  - 특히, 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 보통교부세에 비하여 중

양정부에 의해 지출용도가 지정된 국고보조금이 급격히 증가함으로써 지방자치단체의 세출 자율성이 하락함

- 이러한 재원조달 방법의 변화로 인하여 재정자립도 및 재정자주도는 모두 2000년대 초중반에 비하여 급격히 하락하였으며 2015년 이후에는 취득세 수입 증가 등에 힘입어 상승 추세로 전환됨
- 2008~2015년 동안 지방자치단체 일반회계 총결산액은 연평균 6.1% 증가하였는데 사회복지지출 증가율은 총지출 증가율의 2배를 초과하는 연평균 12.7%로 가장 크게 증가하여 그 비중도 2008년 21.4%에서 32.6%로 급증함
- 반면에 대표적인 사회간접자본시설인 수송 및 교통 부문과 국토 및 지역 개발 부문의 지출 증가율은 정체되거나 감소함
- 특히 2008~2015년 기간의 일반회계와 특별회계의 순계 총지출은 연평균 4.9% 증가하였는데, 정책사업 중 보조사업은 연평균 7.4% 증가한 반면, 자치단체의 자체사업은 단지 연평균 1.2% 증가하여 정체됨
- 이처럼 지방자치단체 지출은 보조사업이 자체사업을 압도하여 지방자치단체의 지출은 중앙정부의 지출계획을 따르게 됨에 따라 지방자치단체의 지출 자율성은 위축됨
- 우리나라의 지방재정 분권수준을 OECD 국가들과 비교할 때, 일반적으로 인식되는 바와 달리 세입분권(지방정부세입/일반정부세입)은 OECD 국가들의 중간 수준이며 세출분권(지방정부세출/일반정부세출)은 OECD 국가들 중 높은 편임
- 하지만 세출분권 대비 세입분권의 비율로 분권화비율을 측정하면, 2014년 우리나라의 분권화비율은 39.6%로 OECD 국가 평균 59.2%에 크게 미달함
  - 즉, 우리나라 지방자치단체는 OECD 국가들에 비하여 상대적으로 세출기능은 과도한데 세입기능은 평균수준에 머물러서 세출기능의 상당 부분을 중앙정부의 이전재원으로 수행하므로 중앙정부 의존도가 매우 높은 편임
- 2002~2014년 동안, 우리나라는 OECD 국가들의 평균에 비하여 세입분권 추이는 하락하고 세출분권 추이는 상승하여 분권화비율이 크게 하락하였는데, 특히 세입분권 수준은 30개 국가 중 매우 큰 폭으로 하락함

- 지방자치단체의 유형을 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구로 구분하여 각 유형별 세입의 특성을 광역시를 중심으로 살펴봄
  - 일반적으로 자치단체의 세입은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방채로 구성되며 2014년 이후 이월금 등에 의한 세입수입 통계를 잘못 인식하는 문제를 바로 잡고자 보전수입 등 내부거래의 항목을 신설함
  - 광역시 본청은 다른 광역자치단체와 마찬가지로 기초자치단체와 달리 조정교부금이 존재하지 않으며 지방채에 의한 재원조달이 활발함
    - 광역시의 총재원에서 국고보조금이 차지하는 비중은 2008년 이후 가장 크게 증가한 반면, 지방교부세 비중은 오히려 감소함
    - 지방세 비중은 정체되었으나 2012년 이후 증가함
  - 지방자치단체의 총재원은 2008년 이후 연평균 5.8%로 증가하였는데 광역시 본청의 재원은 7.1% 상승하여 총재원 대비 광역시 재원의 비중이 2008년 11.2%에서 2015년 12.4%로 1.2%p 증가함
  - 지방교부세는 2008~2015년 기간 동안 연평균 1.7% 증가하였으나 광역시 본청은 훨씬 높은 4.0% 증가하였음
    - 하지만 2012년 이후에는 지방교부세 총액이 연평균 -0.2%로 감소하였는데 광역시 본청은 -1.8%로 더 급격히 감소함
  - 지방교부세와 달리, 지방세와 보조금의 추이는 총액에 비하여 광역시 본청의 증가율이 2008~2015년 기간과 2012~2015년 기간 모두에서 더 큼
- 재정자립도와 재정자주도의 2006~2017년 추이를 살펴보면, 특별시, 광역시, 시의 재정자립도는 완만하게 감소하고, 도와 군의 재정자립도는 미약하게 상승하는 반면, 자치구의 재정자립도는 매우 뚜렷한 감소 추이를 나타냄
  - 재정자주도는 모든 유형의 자치단체에서 하락하였는데 자치구의 재정자주도는 가장 빠르게 감소하였고, 특별시, 광역시, 시의 재정자주도가 도와 군에 비해서는 빠르게 감소하였음
    - 재정자주도의 하락 추이는 이 기간 동안 중앙정부 보조금이 자치단체의 자체재원 및 일반이전재원의 합계보다 더 빠르게 증가하였음을 의미함

- 광역자치단체와 기초자치단체의 재원을 통합하여 시도별 재정자립도와 재정자주도를 산출할 수 있으며 이 측정지표를 이용하여 지방교부세의 역할을 가늠할 수 있음
  - 광역시의 재정자립도는 비수도권 도에 비해 항상 더 큰 수준을 유지하지만 재정자주도는 연도에 따라 일부 비수도권 도지역이 광역시보다 더 큼
  - 이는 지방교부세에 의해 재정력이 역전되는 것을 의미하며, 이는 보통교부세 배분에서 시와 군에 비하여 자치구의 재정수요를 충분히 반영하지 못했기 때문일 가능성이 있음
- 시도별로 일인당 지방세와 일인당 세출을 비교하면 이전재원의 역할을 파악할 수 있음
  - 특별광역시와 도의 일인당 지방세는 일관된 차이를 나타내지 않지만 일인당 지출의 경우에는 큰 차이를 나타냄
  - 도 지역에서 인구가 증가함에 따라 일인당 지출이 급격히 하락하지만 특별광역시의 일인당 지출은 인구 규모와 관계없이 유사한 수준을 유지함
    - 비록 도에 비해 광역시의 면적이 작지만 유사한 인구규모일 때 일인당 지출은 매우 큰 차이를 나타내는데, 광역시의 일인당 지출은 267.3만원인 반면, 비수도권 도의 일인당 지출은 465.8만원임
  - 광역자치단체 간 재정력격차는 자체수입 확보능력의 차이 때문이 아니라 주민 일인당 지출의 차이가 크기 때문에 발생하는 것이며, 인구가 적은 비수도권 도 지역은 중앙정부 이전재원에 대한 의존도가 매우 높음

## 제3장 보통교부세 배분의 현황 및 특징 분석

1. 지방교부세의 구성과 보통교부세의 배분 구조
2. 보통교부세와 그 구성요소의 추이분석
3. 지역별 인구 및 일반회계규모와 기준 재정수요액의 관계 분석
4. 요약과 정책적 시사점



## 제3장 보통교부세 배분의 현황 및 특징 분석

### 1. 지방교부세의 구성과 보통교부세의 배분구조

#### 1) 지방교부세의 구성과 제도의 변화

- 지방교부세는 앞의 <표 II-2>에서 논의한 바처럼, 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구성됨
  - 보통교부세와 특별교부세의 재원은 각각 내국세 19.24%의 97%와 3%이며, 부동산교부세 재원은 종합부동산세 전액, 그리고 소방안전교부세 재원은 담배분 개별소비세의 20%임
- 1995년의 지방교부세 재원은 1982년 제도개편을 통해 정해진 내국세의 13.27%이며, 이를 10/11의 보통교부세와 1/11의 특별교부세로 나눔
  - 지방교부세법(제4조 제3항)에서 국가가 필요하다고 인정되는 경우 법정교부세 이외에 별도로 교부세 증액을 허용하므로 이 증액교부금을 포함하면 내국세에 대한 지방교부세의 총액 비율은 법정률보다 다소 높게 운영됨
- 그 외의 지방재정조정제도로 국고보조금과 지방양여금제도를 운영함
  - 국고보조금은 1986년 말의 「보조금관리법」을 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」으로 전면 개정하여 그 골격을 갖추었음
    - 당시 지방자치단체의 신청주의를 도입하고 보조금 대상사업을 법령에 구체적으로 명시하며 사업별 기준보조율 제도와 차등보조율 제도를 도입함
  - 지방양여금은 지방자치의 시행을 전제로 1991년에 도입되었음
    - 당초 지방도로정비를 대상사업으로 삼았으나 1992년부터 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업을, 1994년에는 지역개발사업을, 그리고 1995년부터는 농어촌개발사업과 농어촌하수도정비사업을 대상사업으로 각각 추가함
    - 재원은 주세, 전화세 등 국세의 일정 부분을 이용함
- 지방자치가 본격화된 1995년 이후 지방교부세 제도는 다양하게 개편되었으며 그 주요 내용을 <표 III-1>에 정리함

- 지방자치제도 시행 초기의 지방재정조정제도는 지방교부세 외에 국고보조금 및 지방양여금 제도를 운영하였으므로 이들의 주요 변천도 동시에 살펴봄

<표 III-1> 지방교부세 제도의 변천 과정

구분	지방교부세 제도의 변천	기타 지방재정조정제도의 주요 변천
1995년	재원: 내국세의 13.27%(보통교부세 10/11, 특별교부세 1/11); 증액교부금 제도	국고보조금제도와 지방양여금제도 운영;
2000년	법정률 상향 조정(내국세의 15%)	-
2005년	법정률 상향 조정: 내국세의 19.13%(분권교부세 포함) 분권교부세 신설(내국세의 0.83%) 법정률 인상: 15% → 18.3% 보통교부세 비중 인상(96%)과 특별교부세 비중 인하(4%); 지방양여금 도로사업보전분 8,500억원 책정 증액교부금 폐지	지방양여금 폐지; 국고보조금 재원 이양안 확정; 균특회계 (지역개발사업계정 및 지역혁신사업계정) 신설
2006년	분권교부세 확대(내국세의 0.94%)를 위한 법정률 상향 조정(내국세의 19.24%); 부동산교부세 신설 (종합부동산세 전액)	균특회계 내 제주특별자치도 계정 신설 (2007년부터 시행)
2009년	-	균특회계를 광특회계로 개편 (지역개발계정 및 광역발전계정)
2010년	부동산교부세 교부단체를 기초자치단체로 국한	지역상생발전기금 신설
2012년	도로사업보전분 8,500억원 폐지 및 보통교부세로 통합	-
2014년	보통교부세 비중 인상(97%)과 특별교부세 비중 인하(3%);	광특회계를 지특회계로 개편 (생활기반계정 및 경제발전계정); 지특회계 내 세종특별자치도 계정 신설
2015년	분권교부세 폐지 및 보통교부세로 통합; 2019년까지 불교부단체에 대한 재원 보전 소방안전교부세 신설 (재원: 담배분 개별소비세의 20%)	분권교부세 사업 일부를 국고보조 사업으로 환원

자료: 국가법령정보센터의 지방교부세법, 국가균형발전특별법, 보조금관리에 관한 법률 등을 참고하여 작성

- 참여정부는 2005년 지방분권정책과 국가균형발전정책 시행 과정에서 지방재정조정제도를 대폭 개편하면서 지방양여금 제도를 폐지하고 그 재원과 대상사업을 지방교부세 및 국고보조금으로 분리 배정함
  - 국고보조금 제도를 기존의 일반보조금과 국가균형발전특별법에 입각한 국가균형발전특별회계 보조금으로 이원화하였음
  - 국고보조금 사업 중에서 지방사무 성격이 강한 복지사업과 지방양여금 사

업의 일부를 지방사업으로 이양하고 그 재원을 분권교부세로 교부하며 지방교부세 법정률을 인상 조정함

- 지역균형개발 관련 농림 및 문화관광 사업을 국가균형발전특별회계로 이관하고, 국가정책과 연계성이 강한 사업은 일반국고보조사업으로 시행함
- 부처별로 추진하던 균형발전 관련 사업을 국가균형발전특별법에 근거하여 신설한 국가균형발전특별회계로 통합하되, 이를 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 분리 운영함
  - 균특보조금의 재원은 지방양여금의 재원인 주세 등으로 조달함
- 이와 함께 증액교부금 제도를 폐지함
- 재산보유세제를 개편하면서 2006년 국세인 종합부동산세를 신설하였는데, 이 재원을 전액 지방교부세의 부동산교부세 제도를 신설하여 이용함
  - 부동산교부세는 부동산 관련 세제 개편으로 인한 자치단체의 재원 감소분에 대한 보전과 지방재정의 균형발전을 위하여 도입함
  - 부동산교부세를 광역자치단체와 기초자치단체에게 배분하였는데 2010년 광역자치단체세로 지방소비세를 신설하면서 부동산교부세의 재원 감소분에 대한 보전을 폐지함으로써 기초자치단체에게만 배분하기로 개편함
- 지방교부세 재원은 1995년 내국세의 13.27%이었는데 여러 차례에 걸쳐 인상되어 현재의 19.24%에 도달함
  - 2000년에 15%로 인상하였는데 지방자치제의 본격 실시 이후 주민의 기대 욕구와 지역개발수요의 증대 등으로 급증한 지방재정수요에 대처하면서 열악한 지방재정기반을 확충·개선하기 위한 것이었음
  - 2005년부터 법정률을 19.13%로 상향 조정하였는데, 기존의 보통교부세와 특별교부세로 내국세의 18.3%를 배정하고 나머지 0.83%를 분권교부세 재원으로 배정함
    - 내국세의 18.3% 중에서 8,500억원을 지방양여금 대상 사업이었던 도로사업의 재원으로 우선 편성하고 이를 2011년 말까지 유지하면서 제도 전환 과정에서 발생할 수 있는 문제를 해소함
  - 제도 전환 이후 복지사업에 대한 재정수요가 급증함에 따라 2006년부터

지방교부세의 법정률을 19.24%로 인상하면서 분권교부세 재원을 0.83%에서 0.94%로 상향 조정함

- 그 외에 2010년에는 부가가치세의 5%로 지방소비세를 도입하면서 서울, 인천, 경기도의 3개 수도권 자치단체는 지방소비세 수입의 35%로 지역상생발전기금을 조성하고 이를 광역자치단체에게 교부하는 일종의 수평적 재정조정제도를 도입함
- 이상에서 논의한 지방교부세 제도의 주요 변천과정을 <표 III-2>로 요약하는데, 이는 제도의 구조 및 세부적인 재원배분을 포함함

<표 III-2> 지방교부세 제도의 구조 및 재원 변화

구 분	1995 ~ 1999년	2000 ~ 2004년	2005년	2006 ~ 2011년	2012 ~ 2013년	2014년	2015 ~ 현재
내국세의 법정률	13.27%	15%	18.3%	18.3%	18.3%	18.3%	19.24%
보통교부세	(10/11)	(10/11)	(96%)	(96%)	(96%)	(97%)	(97%)
특별교부세	(1/11)	(1/11)	(4%)	(4%)	(4%)	(3%)	(3%)
도로사업보전분	-	-	8,500억원	8,500억원	-	-	-
분권교부세	-	-	0.83%	0.94%	0.94%	0.94%	-
부동산교부세	-	-	-	종합부동산세 전액	종합부동산세 전액	종합부동산세 전액	종합부동산세 전액
소방교부세	-	-	-	-	-	-	담배분 개별소비세 20%
증액교부금	임의적	임의적	-	-	-	-	-

자료: 국가법령정보센터의 지방교부세법을 참고하여 작성

## 2) 보통교부세 제도의 배분구조<sup>5)</sup>

- 보통교부세는 국민들이 거주지역에 관계없이 일정한 행정서비스를 향유할 수 있도록 각 지방자치단체의 기본적 행정수행경비를 표준수준(national standard)으로 산출하고, 이들이 지방세 등 자체재원으로 충당할 수 없는 재정부족액을 보전해주는 수단으로 우리나라에서 가장 중요한 지역 간 재정형평화 재원임

5) 보통교부세 제도에 대한 설명은 행정자치부(각년도)의 지방교부세 산정해설을 참고함

- 보통교부세는 일정한 공식에 의해 배분되고 재원의 사용용도를 지정하지 않는 전형적인 일반보조금(general grants)임
- 행정자치부는 매년 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하고 재정부족액이 발생하는 자치단체에게 부족액의 일정부분을 보통교부세로 교부함

$$\begin{aligned} \text{보통교부세} &= (\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}) \times \text{조정률} \\ \text{조정률} &= \text{보통교부세 총액}^* / \text{재정부족액의 합계} \end{aligned}$$

주\*: 내국세 19.24%의 97%에서 제주도에 배정되는 3%와 분권교부세 보전분 제외한 금액

- 조정률은 보통교부세 총액과 재정부족액 합계의 불일치 현상을 조정하기 위한 것이며, 2015년 86.6%, 2016년 89.7%, 2017년 94.1%로 상승 추이임

### (1) 기준재정수요액의 산정방법

- 기준재정수요액은 각 지방자치단체의 재정수요를 ‘합리적 기준’에 의해 지방자치단체별로 산정한 ‘표준적인’ 재정수요액임
- 기준재정수요액은 일정한 산식에 의해 산정되는 기초수요액, 법령 등의 규정에 의한 보정수요액, 그리고 지방자치단체의 자구노력 정도를 반영하는 수요 자체노력 항목의 합산액임

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

- 기초수요액은 16개 측정 세항목별로 각 자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는데 필요한 일반재원을 산정함
- 기초수요액은 측정항목별로 상관성이 높은 지표로 측정단위를 채택하고 이에 단위비용 및 보정계수를 곱하여 산정함

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

- 각 항목의 기초수요액은 각 항목별 회귀분석을 수행하여 계수추정치를 도출하고 해당 자치단체의 통계자료를 대입하여 산출한 결과에 비중유지계수를 곱한 표준행정수요액과 동일함

- 인건비 항목은 예외적으로 기준인건비를 이용하여 산정함
- 측정항목은 크게 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비의 4개 항목의 16개 세항목으로 구성됨
  - 일반행정비는 인건비, 일반관리비, 안전관리비의 3개 세항목으로 구성됨
  - 문화환경비는 문화관광비, 환경보호비의 3개 세항목으로 구성됨
  - 사회복지비는 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건의사회복지비의 5개 세항목으로 구성됨
  - 지역경제비는 농업비, 임수산비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비, 지역관리비의 6개 세항목으로 구성됨
- 보정수요액은 기초수요액 산정에서 반영하는 측정항목 및 측정단위로는 산정할 수 없는 행·재정수요 등을 반영하는 것으로 법정수요와 정책수요로 구분할 수 있음
  - 법정수요는 법률에 명시된 재정수요를 보정하는 것임
    - 광역시·도의 경우 시·군 조정교부금(특별조정교부금 제외)과 시·도세 징수교부금과 이들 금액의 전전년도 결산액 정산분의 80%
    - 대도시 재정특례보전금(인구 50만명 이상 시에서 징수하는 도세 중 지방교육세 등 일부 세목을 제외한 금액의 6.2%)과 그 정산분의 80%: 2014년 말 만료됨
    - 통합 지방자치단체에 대해 4년 동안 재정수요 보전을 위한 수요
    - 세종특별자치시에 대해 2020년까지 재정부족액의 25%를 기준재정수요액에 추가 산정
    - 지방자치단체가 부담하는 지방선거(임기만료 선거만 해당) 관련 경비 및 정산분의 80%
  - 첫 번째 정책수요는 낙후지역 개발을 위한 지역균형수요: 일반행정비, 문화환경비, 지역경제비의 3개 측정항목에 10개 세항목으로 구분하여 산정함
    - 일반행정비: 일반관리비와 안전관리비의 2개 세항목
    - 문화환경비: 문화관광비와 환경보호비의 2개 세항목
    - 지역경제비: 농업비, 임수산비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비, 지역관리비의 6개 세항목

- 대부분의 세항목들에서 시군구의 수요로 산정하고 일정비율을 시도의 수요로 할당하며 안전관리비, 도로관리비, 교통관리비의 세항목의 경우 일부를 시도의 수요로 별도 산정함
- 두 번째 정책수요는 사회복지·문화 수준 향상을 위한 사회복지균형수요: 사회복지비 항목에 5개 세항목으로 구분하여 산정함
  - 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비
  - 대부분 세항목에서 시군구의 수요로 산정하고 그 일정비율(20%~50%)을 시도의 수요로 할당함
- 자체노력 반영제도는 자치단체의 건전재정 운영을 도모하고, 세출 절감 및 세입 증대 노력을 촉진 유도하기 위한 것이며 2017년 현재, 수요 자체노력 반영항목 8종과 수입 자체노력 반영항목 7종으로 구성됨
- 수요 자체노력 반영은 자치단체가 세출 구조조정을 통해 재정운영의 비효율성을 제거하고 방만한 재정운영을 억제하는 노력을 유인하기 위한 것임
  - 인건비 절감, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성경비 절감, 지방보조금 절감, 지방청사 관리·운영 효율화, 민간위탁금 절감의 7개 항목임
  - 읍·면·동 통합 운영 항목은 2014년부터 폐지되었으나 2013년까지 통합한 자치단체에 대해 5년 동안 반영하므로 2017년에는 유효함

## (2) 기준재정수입액의 산정방법

- 기준재정수입액은 각 지방자치단체의 재정력을 '합리적 기준'에 따라 산정한 '표준적인' 재정수입액으로 규정함
- 지방교부세법 제8조 및 동법 시행령 제8조에 따르면, 표준세율의 80%에 상당하는 비율인 기준세율로 기초수입액을 산정하고 이에 보정수입액과 지방자치단체의 수입 관련 자체노력 항목을 합산하여 기준재정수입액을 산정함

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력}$$

- 행정자치부(2017)의 지방교부세 산정해설(p.85)에 따르면, ‘기준재정수입액은 실제 수입 실적이 아니라, 가능한 한 객관적 기준이 되는 표준수준의 일반재원 수입액으로 산정’된다고 명시함
  - 기초수입액 산정에서 지방세를 표준적으로 산정하는 것은 맞지만, 보정수입액에서 실적에 의해 정산하므로 위의 표현은 기준재정수입액의 실제 산정방식과 일치하지 않음
- 기준재정수입액 산정에서 일반재원 전액이 아니라 80%만을 포함시키는 이유는 다음과 같음
  - 첫째, 기준재정수요액 산정에서 포착하지 못한 재정수요를 수행할 재원의 여분을 남기는 것임
  - 둘째, 보통교부세는 재정부족액을 교부하는데 전액을 포함시킬 경우 지방자치단체가 스스로 지방세 등 일반재원을 확충하면 동일한 금액만큼 보통교부세가 감소하므로 자치단체의 재원확충 노력을 억제하는 것을 방지하기 위한 것임
- 기준재정수입액의 산정대상은 지방세와 기본적으로 경상세외수입의 일반재원으로 구성됨
  - 지방세 중에서 보통세만을 산정대상에 포함시키며 특별회계로 운영되는 목적세(지역자원시설세와 지방교육세)는 수입 산정에서 제외함
    - 광역자치단체의 보통세 수입 중에서 교육비특별회계로 전출되는 부분은 기준재정수입액에 포함시키지 않음
    - 목적세를 수입 산정에서 제외한 것은 2016년이므로, 마지막으로 2015년 목적세 정산분의 80%를 2017년에 반영하고 2018년도부터는 완전히 배제함
  - 세외수입 중에서는 일반회계의 경상세외수입만을 포함시키고 임시적 세외수입은 포함시키지 않음
    - 산정에 포함되는 5종의 경상세외수입은 재산임대수입, 사용료, 수수료, 사업수입, 이자수입임
- 기초수입액은 9종의 보통세를 추계하고 그 총액의 80%를 반영함

- 도세인 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세와 시·군세인 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 지방소득세를 포함함
- 세목별로 과거년도 징수액을 이용, 시계열 분석방식으로 추계하되, 레저세와 자동차세는 연평균 증가율 방식을 적용하며 지방소비세는 자치단체별 교부예정금액을 적용함
- 보정수입액은 다음의 다양한 항목으로 구성됨
  - 지방세의 전전년도 추계액과 결산액의 차이인 정산분의 80%
  - 경상세외수입의 80%와 전전년도 정산분의 80%
    - 경상세외수입은 최근 3년 간 평균 징수액을 기초로 추계함
  - 광역시·도세 징수교부금(시·도세 추계액의 3%)의 80% 및 전전년도 정산분의 80%
  - 시·군의 일반조정교부금의 80% 및 전전년도 정산분의 80%
    - 일반조정교부금 재원: 시·도세 추계액 및 지방소비세 예상액의 27%(인구 50만 명 이상의 시 등에 대해서는 47%)에 해당하는 금액의 90%
    - 일반조정교부금 배분기준: 인구 50%, 징수실적 20%, 재정력역지수 30%
  - 부동산교부세의 80%와 전전년도 정산분의 80%
    - 부동산교부세 재원: 종합부동산세의 추계액
    - 부동산교부세 배분기준: 재정여건 50%, 사회복지 35%, 지역교육 10%, 부동산 보유세 규모 5%
  - 지역상생발전기금 배분액의 80%와 전전년도 정산분의 80%
    - 지역상생발전기금 재원: 수도권 지방소비세 예상액의 5/11
    - 부동산교부세 배분기준: 재정여건 50%, 사회복지 35%, 지역교육 10%, 부동산 보유세 규모 5%
  - 대도시 재정특례보전금 및 정산분의 80%: 2014년까지 적용(정산분은 2016년까지 적용)
  - 지방세 등 감면에 따른 세입 감소분에 대한 보전액 및 그에 대한 전전년도 정산분의 80%

- 수입 자체노력 반영은 자치단체의 세입 증대 노력을 촉진·유인하기 위한 것임
- 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리의 7개 항목임

## 2. 보통교부세와 그 구성요소의 추이 분석

### 1) 보통교부세 교부액의 추이

#### (1) 지방자치단체 유형별 및 광역시별 교부액 추이

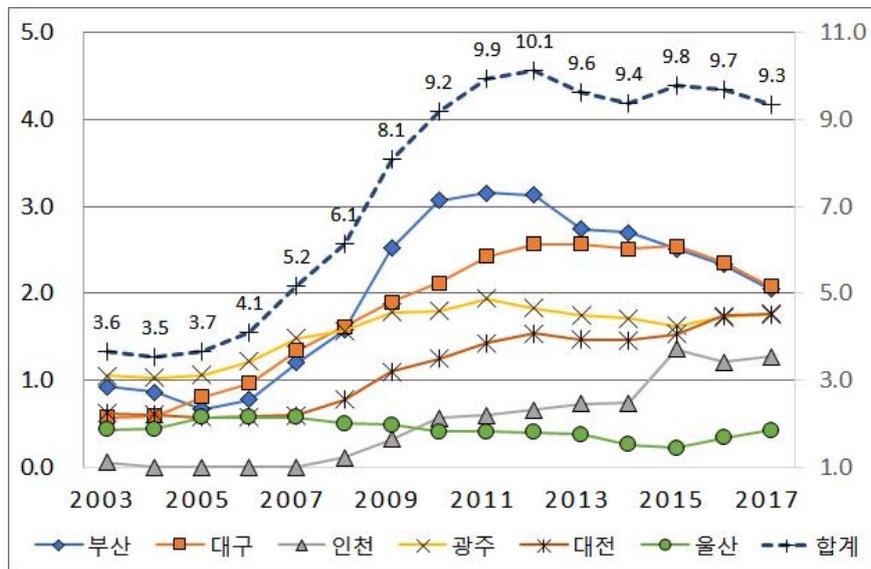
- 보통교부세 배분에서 광역시가 차지하는 비중은 2000년대 이후 증가하였으나, 2010년대 중반 이후 9% 중반에서 정체 상태임
- 광역시에 교부된 보통교부세의 총재원 대비 비중은 2003년 3.6%에 불과하였으나, 2000년대 중후반부터 급격히 증가하여 2012년 10.1%에 이르렀다가 그 이후 2017년까지는 9% 중반 수준에서 등락하고 있음
- 제주도는 2007년 특별자치도로 전환됨에 따라 보통교부세 총재원의 3%의 고정된 비율로 배분됨
- 도 본청에 대한 보통교부세의 배분 비중은 2003년 17.3%에서 조금씩 하락하여 2010년대 중반까지 15%대 초반 수준을 유지하였으나 2017년에는 13.5%로 낮아짐
- 시군에 대한 보통교부세 비중은 2000년대 중반 약 77% 수준에서 등락하다가 2000년대 후반부터 하락하여 2012년 71.1%를 기록하였으나, 그 후 차츰 증가하여 2017년에는 74% 수준에 도달함
  - 분석 기간 동안 등락이 있지만 대체적으로 시의 보통교부세 비중은 증가한 반면, 군의 비중은 하락하였음
  - 시와 군의 상반된 비중 추이는 당진군 등 여러 군들이 시로 전환되었기 때문으로 판단됨
- 보통교부세 총액은 2003년부터 2017년까지 연평균 8.5% 증가한 반면, 광역

- 시의 비중이 가장 높았던 2012년부터 2017년까지는 연평균 5.0%로 낮아짐
- 전체 분석기간인 2003~2017년 동안 광역시는 다른 자치단체 유형에 비해 가장 높은 16.1%의 연평균 증가율을 나타내지만 2012년 이후에는 연평균 증가율 3.4%로 평균을 하회함
  - 이는 연평균 증가율이 1.9%인 도 본청을 제외하곤 시와 군에 비해 매우 낮은 기록임
  - 보통교부세에서 차지하는 비중이 70%대를 유지해온 시군의 경우 전체 분석기간의 연평균 증가율은 8.0%로 평균인 8.3%보다 약간 낮지만, 2012년 이후에는 연평균 5.9%로 평균인 5.0%보다 높은 증가율을 나타냄
- 보통교부세의 배분에서 각 광역시가 차지하는 비중의 추이는 광역시별로 큰 차이를 나타내며 이 비중의 광역시 간 순위도 연도별로 변화함
- 전체적으로 부산, 대구, 광주는 광역시 합계의 비중 추이와 유사하여 2000년대 초반부터 2010년대 초반까지 증가하며, 이후 약간 하락하는 추이임
    - 이들 중에서도 부산은 등락의 폭이 가장 커서 보통교부세 총액 대비 비중이 2003년 0.9%에서 2011년 3.2%에 이르렀다가 2017년 2.0% 하락함
    - 대구는 2003년 0.6%에서 2010년대 초중반 2.4~2.6%의 높은 비중을 유지하다가 2017년 2.1%로 하락함
    - 광주는 비교적 안정적인 비중을 유지하는데 2003년 1.1%에서 2011년 1.9%로 증가하였다가 이후 약간 감소하면서 등락하다가 2017년 1.8%를 기록함
  - 인천과 대전의 보통교부세 총액 대비 비중은 2003년 이후 등락하지만 2017년까지 대체로 증가 추이를 나타냄
    - 인천의 경우 2000년대 중반 불교부단체였다가 2008년 교부단체로 전환되어 0.1%의 미미한 비중을 차지한 후 2014년 0.7%로 증가하였으며 2015년 이후에는 1.2~1.4%의 비교적 높은 비중을 유지함
    - 대전도 2003년 0.6%에서 약간의 등락은 있지만 대체로 상승 추이를 유지하여 2017년에는 광주와 유사한 1.8%에 달함
  - 광역시 중에서 울산은 보통교부액 비중의 추이가 가장 특이한 모습을 나

- 타내는데, 약간의 등락이 있을 뿐 거의 동일한 비중을 유지함
- 2003년 0.4%이었다가 2006년 0.6%에 이른 다음, 2015년 0.2%에 이르기 까지 미미하지만 지속적으로 하락하다가 상승 반전하여 2017년 0.4% 수준을 회복함
  - 각 광역시의 연도별 추이 변화에 따라 2000년대 초중반에는 광주와 부산의 비중이 가장 높았으나 2008년에는 대구, 2009년부터 2014년까지는 부산, 그리고 2015년 이후에는 다시 대구가 가장 높은 비중을 차지함
  - 가장 낮은 비중을 차지하는 광역시는 2003년부터 2009년까지 인천이었으나 2010년부터 2017년까지는 울산으로 고착화되었음
  - 2017년 부산과 대구가 유사하게 2.0% 수준의 가장 높은 비중을 차지하며, 광주와 대전이 1.8%의 수준으로 그 다음이며, 인천이 1.3%, 그리고 울산이 0.4%로 가장 낮음

<그림 III-1> 보통교부세 총액 대비 광역시별 비중의 연도별 추이

(단위: %)



&lt;표 III-3&gt; 지방자치단체 유형별 보통교부세 배분의 추이

(단위: 10억원, %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율	
																2012~	2003~
전국합계	11,832	12,822	17,078	17,754	19,842	22,723	24,092	23,240	25,775	29,188	31,448	31,885	31,801	33,114	37,308	5.0	8.5
서울특별시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
광역시	431	452	627	728	1,027	1,397	1,951	2,138	2,562	2,953	3,027	2,988	3,109	3,211	3,486	3.4	16.1
도 본청	2,042	2,126	2,656	2,819	3,118	3,598	3,854	3,559	3,926	4,606	4,821	4,807	4,904	4,958	5,023	1.7	6.6
시군	9,032	9,891	13,297	13,672	15,101	17,046	17,564	16,846	18,514	20,754	22,657	23,133	22,830	23,948	27,672	5.9	8.3
시	4,149	4,557	6,323	6,517	7,161	7,975	8,331	8,087	8,820	9,813	10,615	10,999	11,285	12,010	14,060	7.5	9.1
군	4,883	5,333	6,974	7,154	7,940	9,071	9,234	8,759	9,693	10,941	12,042	12,133	11,544	11,937	13,611	4.5	7.6
제주도	327	354	498	536	595	682	723	697	773	876	943	957	958	997	1,127	5.2	9.2
구분(%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	-	
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	
서울특별시	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	
광역시	3.6	3.5	3.7	4.1	5.2	6.1	8.1	9.2	9.9	10.1	9.6	9.4	9.8	9.7	9.3	-	
도 본청	17.3	16.6	15.5	15.9	15.7	15.8	16.0	15.3	15.2	15.8	15.3	15.1	15.4	15.0	13.5	-	
시군	76.3	77.1	77.9	77.0	76.1	75.0	72.9	72.5	71.8	71.1	72.0	72.6	71.8	72.3	74.2	-	
시	35.1	35.5	37.0	36.7	36.1	35.1	34.6	34.8	34.2	33.6	33.8	34.5	35.5	36.3	37.7	-	
군	41.3	41.6	40.8	40.3	40.0	39.9	38.3	37.7	37.6	37.5	38.3	38.1	36.3	36.0	36.5	-	
제주도	2.8	2.8	2.9	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	-	

주1: 제주도는 2007년부터 보통교부세의 3%를 교부받으므로 별도로 분류하며, 세종시는 2012년까지 연기군 위주로 계산되었으며 2017년 0.2%로 미미하므로 군에 포함시킴

주2: 특별시 및 광역시는 본청과 자치구에 대한 재정상황을 고려한 교부액임

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

<표 III-4> 광역시별 보통교부세 배분의 추이

(단위: 10억원, %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율	
																2012~	2003~
전국합계	11,832	12,822	17,078	17,754	19,842	22,723	24,092	23,240	25,775	29,188	31,448	31,885	31,801	33,114	37,308	5.0	8.5
부산	109	111	113	137	238	358	606	713	812	914	862	860	798	772	765	-3.5	14.9
대구	67	75	137	171	265	367	458	492	624	748	806	802	808	780	776	0.7	19.1
인천	6	0	0	0	0	24	77	130	154	193	230	235	432	400	474	19.7	36.7
광주	125	132	180	216	294	357	429	417	499	534	549	545	517	572	659	4.3	12.6
대전	73	78	98	102	118	177	264	289	368	448	462	465	486	576	655	7.9	16.9
울산	51	56	98	101	113	114	118	95	105	116	117	81	69	111	157	6.3	8.4
구분(%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	-	
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	
부산	0.9	0.9	0.7	0.8	1.2	1.6	2.5	3.1	3.2	3.1	2.7	2.7	2.5	2.3	2.0	-	
대구	0.6	0.6	0.8	1.0	1.3	1.6	1.9	2.1	2.4	2.6	2.6	2.5	2.5	2.4	2.1	-	
인천	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	1.4	1.2	1.3	-	
광주	1.1	1.0	1.1	1.2	1.5	1.6	1.8	1.8	1.9	1.8	1.7	1.7	1.6	1.7	1.8	-	
대전	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8	1.1	1.2	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.7	1.8	-	
울산	0.4	0.4	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.4	-	

주: 광역시는 본청과 자치구에 대한 재정상황을 고려한 교부액이며 합계는 보통교부세 총액임

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

## (2) 시도별 교부액 추이

- 보통교부세 배분을 시도별로 구분할 때, 군을 포함하는 광역시들은 총액 대비 비중이 높아짐
  - 군을 포함하지 않는 광역시인 광주와 대전의 비중은 동일함
  - 1개의 군을 포함하는 부산, 대구, 울산의 보통교부세 대비 비중은 분석기간 동안 해당 군의 보통교부세 대비 비중만큼 높아지며, 높아진 비중의 크기는 각각 연평균 0.23%p, 0.38%p, 0.30%p임
  - 2개의 군을 포함하는 인천의 비중은 분석기간 동안 강화군 및 옹진군 비중의 합계만큼 높아지며 이는 연평균 0.72%p임
- 보통교부세 총액 대비 도 및 특별자치시도의 비중은 2003년 94.7%에서 2012년 88.4%까지 하락하였으나 이후 증가하여 2017년 89.0%를 기록함
  - 경북은 분석기간 동안 보통교부세에서 가장 높은 비중은 차지하였으며 그 평균 비중은 16.3%임
    - 예외적으로 2004년에는 전남이 가장 높은 15.8%를 차지하였음
  - 전남은 평균 비중 14.9%로 경북에 이어서 2번째의 높은 비중을 유지함
  - 분석기간 동안의 평균 비중은 경북, 전남에 이어서 강원, 경남, 전북의 순서이며 이들은 모두 10%를 초과하며, 그 다음 충남, 경기, 충북의 순서임
  - 특별자치시도는 비교적 낮은 비중을 차지하는데 제주는 법률에 의해 3.0%를 보장받으며, 세종의 경우 초기의 개발수요 등이 반영되어 0.5% 수준을 차지하였으나 2017년에는 0.2%로 하락함
- 2003~2017년 동안, 도 지역의 보통교부세 증가율은 광역시에 비해 낮은 편이며, 지역별로 달라서 경남 7.1%부터 경기도 10.1%의 범위에 분포함
  - 2012~2017년의 연평균 증가율은 경기도가 9.4%로 가장 높으며 경북이 3.7%로 가장 낮음

<표 III-5> 시도별 보통교부세 배분의 추이

(단위: 10억원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율(%)	
																2012~	2003~
전국합계	11,832	12,822	17,078	17,754	19,842	22,723	24,092	23,240	25,775	29,188	31,448	31,885	31,801	33,114	37,308	5.0	8.5
서울	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
부산	147	149	157	178	290	416	665	765	865	972	926	935	862	831	821	-3.3	13.1
대구	107	133	203	237	341	460	552	575	712	850	929	927	942	902	901	1.2	16.5
인천	91	86	119	123	146	203	247	291	334	396	466	481	669	644	760	13.9	16.3
광주	125	132	180	216	294	357	429	417	499	534	549	545	517	572	659	4.3	12.6
대전	73	78	98	102	118	177	264	289	368	448	462	465	486	576	655	7.9	16.9
울산	86	109	157	154	146	163	177	145	157	179	199	199	192	245	318	12.1	9.8
세종	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	159	184	173	128	72	-18.0	-
경기	783	827	1,211	1,257	1,319	1,346	1,419	1,508	1,668	1,926	2,229	2,328	2,593	2,799	3,025	9.4	10.1
강원	1,418	1,510	1,938	1,966	2,180	2,498	2,576	2,480	2,745	3,164	3,434	3,486	3,462	3,692	4,313	6.4	8.3
충북	931	1,020	1,343	1,412	1,549	1,696	1,734	1,664	1,863	2,134	2,321	2,338	2,247	2,288	2,631	4.3	7.7
충남	1,220	1,349	1,707	1,616	1,726	1,984	2,126	2,114	2,382	2,731	2,848	2,854	2,779	2,911	3,320	4.0	7.4
전북	1,287	1,408	1,852	1,991	2,255	2,672	2,743	2,482	2,688	2,972	3,108	3,142	3,051	3,254	3,783	4.9	8.0
전남	1,867	2,030	2,682	2,777	3,115	3,536	3,656	3,406	3,756	4,221	4,535	4,591	4,437	4,625	5,254	4.5	7.7
경북	1,876	2,027	2,802	2,930	3,255	3,753	4,050	3,917	4,283	4,822	5,186	5,214	5,056	5,193	5,777	3.7	8.4
경남	1,493	1,612	2,131	2,259	2,515	2,781	2,733	2,489	2,681	2,964	3,153	3,239	3,377	3,457	3,892	5.6	7.1
제주	327	354	498	536	595	682	723	697	773	876	943	957	958	997	1,127	5.2	9.2

주: 각 지역은 해당 지역 내의 본청 및 모든 기초자치단체를 포함함

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

&lt;표 III-6&gt; 시도별 보통교부세 비중 추이

(단위: %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산	1.2	1.2	0.9	1.0	1.5	1.8	2.8	3.3	3.4	3.3	2.9	2.9	2.7	2.5	2.2
대구	0.9	1.0	1.2	1.3	1.7	2.0	2.3	2.5	2.8	2.9	3.0	2.9	3.0	2.7	2.4
인천	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.9	1.0	1.3	1.3	1.4	1.5	1.5	2.1	1.9	2.0
광주	1.1	1.0	1.1	1.2	1.5	1.6	1.8	1.8	1.9	1.8	1.7	1.7	1.6	1.7	1.8
대전	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8	1.1	1.2	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.7	1.8
울산	0.7	0.9	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.9
세종	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.6	0.5	0.4	0.2
경기	6.6	6.4	7.1	7.1	6.6	5.9	5.9	6.5	6.5	6.6	7.1	7.3	8.2	8.5	8.1
강원	12.0	11.8	11.4	11.1	11.0	11.0	10.7	10.7	10.7	10.8	10.9	10.9	10.9	11.1	11.6
충북	7.9	8.0	7.9	8.0	7.8	7.5	7.2	7.2	7.2	7.3	7.4	7.3	7.1	6.9	7.1
충남	10.3	10.5	10.0	9.1	8.7	8.7	8.8	9.1	9.2	9.4	9.1	8.9	8.7	8.8	8.9
전북	10.9	11.0	10.8	11.2	11.4	11.8	11.4	10.7	10.4	10.2	9.9	9.9	9.6	9.8	10.1
전남	15.8	15.8	15.7	15.6	15.7	15.6	15.2	14.7	14.6	14.5	14.4	14.4	14.0	14.0	14.1
경북	15.9	15.8	16.4	16.5	16.4	16.5	16.8	16.9	16.6	16.5	16.5	16.4	15.9	15.7	15.5
경남	12.6	12.6	12.5	12.7	12.7	12.2	11.3	10.7	10.4	10.2	10.0	10.2	10.6	10.4	10.4
제주	2.8	2.8	2.9	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0

주: 각 지역은 해당 지역 내의 본청 및 모든 기초자치단체를 포함함

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

## 2) 지방자치단체 유형별 및 광역시별 기준재정수요액의 추이

### (1) 지방자치단체 유형별 및 광역시별 기준재정수요액 추이

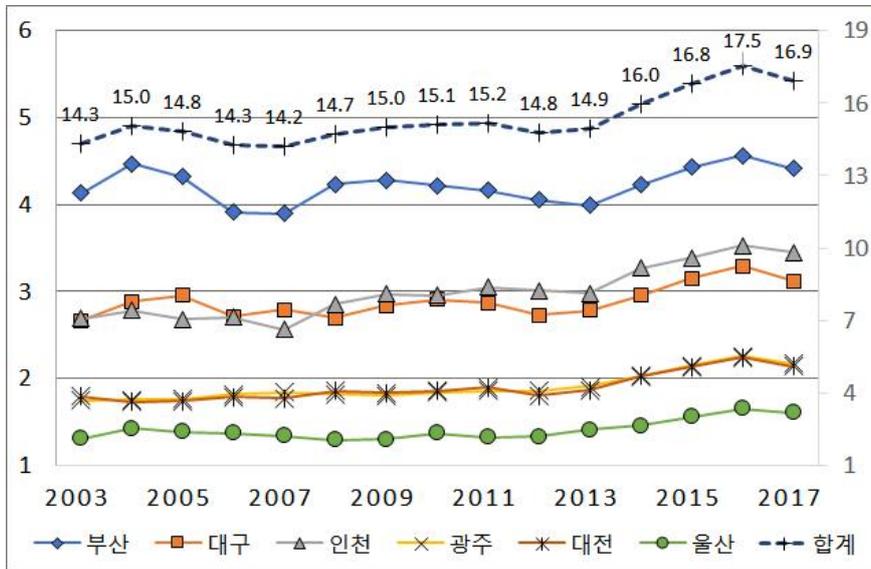
- 보통교부세 교부액은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액에 의해 결정되므로 보통교부세 배분의 자치단체 유형별 혹은 지역별 변화의 원인을 파악하기 위해서는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 변화 추이를 살펴 보아야 함
  - 2007년 이후 제주의 기준재정수요액을 산정하지 않으므로 기준재정수요액 비중 추이를 파악하기 위해 제주를 제외함
    - 즉, 2003년부터 제주를 제외한 금액 대비 비중을 파악함
- 총기준재정수요액 대비 광역시의 기준재정수요액 비중은 2003~2013년 동안 14.2%~15.2% 사이에서 등락하였는데, 2015년부터는 약 17% 수준으로 크게 상승하였음
  - 도 본청의 기준재정수요액 비중은 2000년대 중반 20%를 초과하기도 하였으나 2010년 이후에는 대체로 18% 중후반에서 안정적인 수준을 나타냄
  - 시군의 기준재정수요액 비중은 2000년대에 50%를 밑돌기도 하였으나 2010년 이후 52~53%대의 높은 비중을 유지함
    - 시의 비중은 2000년대 중반까지 약 30% 수준을 유지하다가 2000년대 후반부터 증가하기 시작하여 2010년대 중반 이후 약 33%에서 안정적인 수준을 유지함
    - 반면에 군의 비중은 2012년 21.2%의 최고를 기록한 후 하락하여 2017년 19% 중반 수준으로 낮아짐
  - 서울시의 기준재정수요액 비중은 가장 큰 변화를 겪었음
    - 2003년의 서울시 비중은 16.0%이었고 2008년 16.4%로 증가하였으나 이후 급격히 하락하여 2017년 11.8% 수준에 머무름
- 전체 분석기간인 2003~2017년 동안 광역시의 기준재정수요액은 다른 자치단체 유형에 비해 가장 높은 8.4%의 연평균 증가율을 나타냈으며 2012년 이후에도 연평균 9.0%의 가장 높은 증가율을 기록함
  - 이는 2012년 이후 광역시에 대한 보통교부세 교부액의 증가율이 낮은 것

이 적어도 기준재정수요액을 낮게 설정하였기 때문이라고 할 수는 없음을 의미함

- 특히, 서울시의 기준재정수요액 증가율은 자치단체 유형 중에서 가장 낮음
- 도 본청과 시군의 기준재정수요액은 거의 유사한 수준의 증가율을 기록함
  - 시에 비하여 군의 기준재정수요액 증가율이 낮은 것은 군의 일부를 시로 전환하였기 때문으로 판단됨
- 총기준재정수요액 대비 광역시별 비중의 크기는 서로 다르지만, 그 비중의 추이는 비교적 유사하게 등락하면서 대체로 상승함
  - 총기준재정수요액에 대한 광역시의 비중은 전 분석기간 동안 부산이 가장 크며 2004년 4.5%를 기록한 이후 2000년대 후반부터 2010년대 중반까지 4% 내외에서 등락하였으나 그 이후 4.5% 수준으로 상승하였음
    - 부산시 비중은 2000년대 초중반에 다른 광역시 비중에 비해 더 크게 변동함
  - 대구와 인천의 비중은 2%대 중반에서 3%대 중반으로 상승하였음
    - 2000년대 후반 이후 대구의 기준재정수요액 비중에 비해 인천의 비중이 대체로 0.2%p 정도 높게 유지됨
  - 총기준재정수요액 대비 광주와 대전의 비중은 2003년~2017년 사이에 유사하게 변동하며, 약 1.7%에서 약 2.2%로 상승하였음
  - 울산의 총기준재정수요액 대비 비중은 광역시 중에서 가장 낮으며 2010년대 초반까지 1.3% 수준을 유지하다가 최근 1.6%로 증가하였음

<그림 III-2> 총기준재정수요액 대비 광역시별 비중의 연도별 추이

(단위: %)



&lt;표 III-7&gt; 지방자치단체 유형별 기준재정수요액의 추이

(단위: 10억원, %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율	
																2012~	2003~
전국합계	36,602	42,225	52,074	52,638	56,577	64,525	67,294	67,754	70,704	71,148	76,458	82,895	83,520	86,174	95,685	6.1	7.1
서울특별시	5,873	6,161	8,368	8,581	8,969	10,599	10,483	9,895	10,078	9,081	10,039	10,124	9,692	10,141	11,326	4.5	4.8
광역시	5,245	6,351	7,724	7,527	8,030	9,512	10,103	10,262	10,717	10,518	11,414	13,230	14,033	15,112	16,176	9.0	8.4
도 본청	6,703	9,341	10,689	10,141	11,130	12,831	12,888	12,406	13,116	13,475	14,150	15,120	15,647	15,930	17,929	5.9	7.3
시군	18,781	20,373	25,294	26,389	28,448	31,583	33,821	35,192	36,793	38,074	40,856	44,420	44,147	44,990	50,254	5.7	7.3
시	11,101	12,267	15,552	16,084	17,353	19,254	20,674	21,608	22,631	22,974	24,640	27,550	27,666	28,225	31,520	6.5	7.7
군	7,680	8,106	9,742	10,305	11,095	12,329	13,147	13,583	14,162	15,101	16,216	16,870	16,481	16,765	18,734	4.4	6.6
구분(%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	-	
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	
서울특별시	16.0	14.6	16.1	16.3	15.9	16.4	15.6	14.6	14.3	12.8	13.1	12.2	11.6	11.8	11.8	-	
광역시	14.3	15.0	14.8	14.3	14.2	14.7	15.0	15.1	15.2	14.8	14.9	16.0	16.8	17.5	16.9	-	
도 본청	18.3	22.1	20.5	19.3	19.7	19.9	19.2	18.3	18.6	18.9	18.5	18.2	18.7	18.5	18.7	-	
시군	51.3	48.2	48.6	50.1	50.3	48.9	50.3	51.9	52.0	53.5	53.4	53.6	52.9	52.2	52.5	-	
시	30.3	29.1	29.9	30.6	30.7	29.8	30.7	31.9	32.0	32.3	32.2	33.2	33.1	32.8	32.9	-	
군	21.0	19.2	18.7	19.6	19.6	19.1	19.5	20.0	20.0	21.2	21.2	20.4	19.7	19.5	19.6	-	

주1: 제주도는 2007년부터 보통교부세의 3%를 교부받으므로 총액에서 제외하며, 세종시는 2012년까지 연기군 위주로 계산되었으며 2017년 0.2%로 미미하므로 군에 포함시킴

주2: 특별시 및 광역시는 본청과 자치구에 대한 금액이며 일부 광역시에 속한 군은 시군의 항목으로 분류됨

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

<표 III-8> 광역시별 기준재정수요액의 추이

(단위: 10억원, %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율	
																2012~	2013~
전국합계	36,602	42,225	52,074	52,638	56,577	64,525	67,294	67,754	70,704	71,148	76,458	82,895	83,520	86,174	95,685	6.1	7.1
부산	1,512	1,887	2,250	2,059	2,203	2,731	2,880	2,857	2,947	2,886	3,050	3,504	3,703	3,934	4,223	7.9	7.6
대구	976	1,218	1,537	1,426	1,577	1,739	1,908	1,973	2,027	1,943	2,127	2,447	2,632	2,840	2,987	9.0	8.3
인천	983	1,175	1,394	1,423	1,449	1,840	1,997	2,004	2,157	2,141	2,279	2,708	2,831	3,040	3,304	9.1	9.0
광주	639	740	918	957	1,041	1,173	1,213	1,247	1,311	1,318	1,459	1,677	1,792	1,945	2,076	9.5	8.8
대전	656	730	903	942	1,003	1,199	1,231	1,256	1,339	1,282	1,424	1,685	1,778	1,933	2,048	9.8	8.5
울산	478	600	721	719	757	830	874	925	936	946	1,074	1,210	1,299	1,421	1,538	10.2	8.7
구분(%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	-	
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	
부산	4.1	4.5	4.3	3.9	3.9	4.2	4.3	4.2	4.2	4.1	4.0	4.2	4.4	4.6	4.4	-	
대구	2.7	2.9	3.0	2.7	2.8	2.7	2.8	2.9	2.9	2.7	2.8	3.0	3.2	3.3	3.1	-	
인천	2.7	2.8	2.7	2.7	2.6	2.9	3.0	3.0	3.1	3.0	3.0	3.3	3.4	3.5	3.5	-	
광주	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	2.0	2.1	2.3	2.2	-	
대전	1.8	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	2.0	2.1	2.2	2.1	-	
울산	1.3	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	1.6	1.6	1.6	-	

주1: 2003~2006년 사이의 제주도 기준재정수요액은 총액에서 제외함

주2: 특별시 및 광역시는 본청과 자치구에 대한 금액이며 일부 광역시에 속한 군은 시군의 항목으로 분류됨

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

## (2) 시도별 기준재정수요액 추이

- 기준재정수요액의 시도별 비중을 각 각 시도의 본청과 해당 지역의 시군의 기준재정수요액을 합산하여 산출함
  - 군을 포함하는 광역시들의 총액 대비 비중은 앞에서 제시한 광역시별 비중에 비해 조금 높아지며 군을 포함하지 않는 광역시의 비중은 변화하지 않음
    - 1개의 군을 포함하는 부산, 대구, 울산의 총기준재정수요액 대비 비중은 분석기간 동안 해당 군의 비중만큼 높아지며, 높아진 비중의 크기는 각각 연평균 0.20%p, 0.28%p, 0.34%p임
    - 2개의 군을 포함하는 인천의 비중은 분석기간 동안 강화군 및 옹진군 비중의 합계만큼 높아지며 이는 연평균 0.38%p임
- 광역시(일부 광역시의 군 포함)를 제외한 도 및 특별자치시의 기준재정수요액 비중은 2003~2009년 동안 67.0~69.0% 사이에서 안정적으로 등락하다가 2010년대에 70%대로 상승함
  - 2003~2017년의 분석기간 동안 도 중에서 경기도가 18%대의 가장 높은 비중을 차지하지만 2000년대 중반에 비해 2010년대 중반에 비중이 감소한 유일한 지역임
  - 경기도에 이어서 경북이 거의 10%에 달하는 높은 비중을 차지하며, 경남과 전남의 비중은 8%를 초과함
    - 그 다음, 충남, 강원, 전북이 6%대의 비중을 차지하며 충북은 가장 낮은 4% 후반대의 비중을 기록함
  - 특별자치시의 기준재정수요액 비중은 0.5% 수준으로 다른 광역단위 자치단체에 비하여 매우 미미함
- 시도별로 2003~2006년(전반 4개 연도)까지의 기준재정수요액 평균 비중과 2014~2017년(후반 4개 연도)의 평균 비중을 비교할 때, 서울과 경기도를 제외한 모든 시도의 비중이 증가하였음
  - 양 기간의 평균 비중은 서울에서 3.9%p, 경기도에서 1.1%p 하락하였음
    - 서울과 경기도의 기준재정수요액 비중은 각각 2000년대 후반과 2000년대

중반 이후 하락함

- 기준재정수요액의 산정방식이 매우 복잡하여 이를 검증하는 것은 거의 불가능하므로 내부적인 산정방식 변경을 통해 지역 간 보통교부세 배분을 변경할 수 있음
- 이는 중앙정부의 정책의지에 따라 재원배분을 임의적으로 변경시킬 수 있으므로 보통교부세 제도의 투명한 운영을 위해 관련 자료를 검증 가능한 형태로 공개하는 것이 필요함

&lt;표 III-9&gt; 시도별 기준재정수요액의 추이

(단위: 10억원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율(%)	
																2012~	2003~
전국합계	36,602	42,225	52,074	52,638	56,577	64,525	67,294	67,754	70,704	71,148	76,458	82,895	83,520	86,174	95,685	6.1	7.1
서울	5,873	6,161	8,368	8,581	8,969	10,599	10,483	9,895	10,078	9,081	10,039	10,124	9,692	10,141	11,326	4.5	4.8
부산	1,585	1,965	2,341	2,158	2,309	2,844	3,003	2,991	3,080	3,026	3,209	3,680	3,875	4,118	4,436	7.9	7.6
대구	1,065	1,335	1,667	1,563	1,727	1,905	2,083	2,162	2,214	2,156	2,366	2,691	2,885	3,093	3,282	8.8	8.4
인천	1,127	1,321	1,578	1,615	1,658	2,072	2,238	2,263	2,434	2,429	2,594	3,052	3,169	3,386	3,676	8.6	8.8
광주	639	740	918	957	1,041	1,173	1,213	1,247	1,311	1,318	1,459	1,677	1,792	1,945	2,076	9.5	8.8
대전	656	730	903	942	1,003	1,199	1,231	1,256	1,339	1,282	1,424	1,685	1,778	1,933	2,048	9.8	8.5
울산	591	735	875	886	933	1,031	1,096	1,166	1,171	1,218	1,378	1,518	1,596	1,720	1,893	9.2	8.7
세종	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	249	396	397	427	535	21.1	-
경기	6,186	9,077	10,860	9,700	10,608	11,939	12,334	12,228	13,126	13,031	14,043	15,433	15,065	15,467	17,796	6.4	7.8
강원	2,479	2,588	3,119	3,243	3,463	4,044	4,216	4,276	4,402	4,836	4,957	5,366	5,470	5,438	6,098	4.7	6.6
충북	1,791	1,941	2,365	2,468	2,666	3,039	3,140	3,281	3,419	3,565	3,723	4,010	4,152	4,288	4,722	5.8	7.2
충남	2,357	2,543	3,129	3,521	3,794	4,112	4,316	4,430	4,704	4,897	5,056	5,562	5,590	5,673	6,376	5.4	7.4
전북	2,321	2,475	2,968	3,197	3,500	3,901	4,039	4,207	4,357	4,469	4,720	5,098	5,241	5,381	5,893	5.7	6.9
전남	3,128	3,266	3,933	4,199	4,558	5,027	5,261	5,431	5,644	5,913	6,326	6,809	6,859	6,969	7,619	5.2	6.6
경북	3,546	3,683	4,622	4,939	5,323	6,079	6,613	6,693	7,008	7,229	7,730	8,323	8,541	8,661	9,607	5.9	7.4
경남	3,256	3,666	4,429	4,669	5,027	5,562	6,028	6,229	6,417	6,695	7,185	7,471	7,420	7,534	8,303	4.4	6.9

주1: 각 지역은 해당 지역 내의 본청 및 모든 기초자치단체를 포함함

주2: 세종특별자치시의 연평균 증가율은 2013년 기준임

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

<표 III-10> 시도별 기준재정수요액 비중 추이

(단위: %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균 비중		
																전 기간	03~06	14~17
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-
서울	16.0	14.6	16.1	16.3	15.9	16.4	15.6	14.6	14.3	12.8	13.1	12.2	11.6	11.8	11.8	14.20	15.75	11.86
부산	4.3	4.7	4.5	4.1	4.1	4.4	4.5	4.4	4.4	4.3	4.2	4.4	4.6	4.8	4.6	4.42	4.40	4.62
대구	2.9	3.2	3.2	3.0	3.1	3.0	3.1	3.2	3.1	3.0	3.1	3.2	3.5	3.6	3.4	3.17	3.06	3.43
인천	3.1	3.1	3.0	3.1	2.9	3.2	3.3	3.3	3.4	3.4	3.4	3.7	3.8	3.9	3.8	3.37	3.08	3.81
광주	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	2.0	2.1	2.3	2.2	1.91	1.77	2.15
대전	1.8	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	2.0	2.1	2.2	2.1	1.90	1.76	2.14
울산	1.6	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	2.0	2.0	1.75	1.68	1.93
세종	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.5	0.5	0.5	0.6	0.47	0.40	0.51
경기	16.9	21.5	20.9	18.4	18.8	18.5	18.3	18.0	18.6	18.3	18.4	18.6	18.0	17.9	18.6	18.65	19.42	18.30
강원	6.8	6.1	6.0	6.2	6.1	6.3	6.3	6.3	6.2	6.8	6.5	6.5	6.5	6.3	6.4	6.35	6.26	6.43
충북	4.9	4.6	4.5	4.7	4.7	4.7	4.7	4.8	4.8	5.0	4.9	4.8	5.0	5.0	4.9	4.81	4.68	4.93
충남	6.4	6.0	6.0	6.7	6.7	6.4	6.4	6.5	6.7	6.9	6.6	6.7	6.7	6.6	6.7	6.53	6.29	6.66
전북	6.3	5.9	5.7	6.1	6.2	6.0	6.0	6.2	6.2	6.3	6.2	6.1	6.3	6.2	6.2	6.12	5.99	6.21
전남	8.5	7.7	7.6	8.0	8.1	7.8	7.8	8.0	8.0	8.3	8.3	8.2	8.2	8.1	8.0	8.04	7.95	8.12
경북	9.7	8.7	8.9	9.4	9.4	9.4	9.8	9.9	9.9	10.2	10.1	10.0	10.2	10.1	10.0	9.72	9.17	10.09
경남	8.9	8.7	8.5	8.9	8.9	8.6	9.0	9.2	9.1	9.4	9.4	9.0	8.9	8.7	8.7	8.92	8.74	8.83

주: 각 지역은 해당 지역 내의 본청 및 모든 기초자치단체를 포함함

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

### (3) 지방자치단체 유형별 보정수요액 추이

- 기준재정수요액은 기초수요, 보정수요, 자체노력으로 구성되는데 현재의 체제로 안정된 것은 2006년임
- 기초수요액에 포함되던 지역균형수요를 2006년부터 보정수요로 분리 산정하였으며 2007년부터 사회균형수요를 보정수요에 포함함
- <표 Ⅲ-11>은 2006~2017년의 기준재정수요액 구성 추이를 제시함

<표 Ⅲ-11> 기준재정수요액의 구성 추이

(단위: 10억원, %)

구분 (10억원)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율	
													2012~	2006~
총액	52,638	56,577	64,525	67,294	67,754	70,704	71,148	76,458	82,895	83,520	86,174	95,685	6.1	5.6
기초수요액	45,303	48,809	53,950	56,793	58,862	61,379	60,361	64,738	68,977	70,225	70,804	77,652	5.2	5.0
보정수요액	7,865	8,018	10,405	10,350	8,681	8,548	10,354	11,342	13,472	13,118	14,910	17,533	11.1	7.6
자체노력	-530	-249	170	151	210	777	432	379	446	177	460	501	3.0	-
구분(%)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
총액	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
기초수요액	86.1	86.3	83.6	84.4	86.9	86.8	84.8	84.7	83.2	84.1	82.2	81.2		
보정수요액	14.9	14.2	16.1	15.4	12.8	12.1	14.6	14.8	16.3	15.7	17.3	18.3		
자체노력	-1.0	-0.4	0.3	0.2	0.3	1.1	0.6	0.5	0.5	0.2	0.5	0.5		

주1: 제주도는 총액에서 제외, 세종시는 군에 포함시킴

주2: 일부 광역시에 속한 군은 시군의 항목으로 분류됨

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

- 2006년 이후 기준재정수요액은 연평균 5.6% 증가하였는데 기초수요액보다 보정수요액이 더 빠르게 증가하였음
- 특히 2012년 이후 기초수요액은 연평균 5.2% 증가한 반면, 보정수요액은 연평균 11.1%의 매우 빠르게 증가함
- 이로 인하여 기준재정수요액 대비 보정수요액 비중은 2011년 12.1%로 가장 낮은 수준을 기록한 이후 급격히 상승하여 2017년 18.3%에 달함
- 정책적으로 배려하는 보정수요의 비중을 지나치게 확대하는 것은 표준적인 재정수요를 충족시키기 위한 보통교부세 본연의 목적달성을 저해할 가능성을 높임

- 특히, 보정수요액의 주요 구성요소인 지역균형수요와 사회균형수요의 상당부분은 기초수요액에서 표준적인 방식으로 반영할 수 있음
  - 더욱이 보통교부세는 재정력이 취약한 자치단체에게 더 많이 배분되므로 이를 통한 재정운영의 결과로서 지역균형발전을 달성해야 할 것임
- 2006년 이후 지방자치단체 유형별 보정수요액의 변화 추이를 <표 III-12>에 제시함
- 2006년 이후 보정수요액의 연평균 증가율은 7.6%인데 광역시는 이보다 낮은 4.1%에 불과하며 시군이 13.2%로 매우 높고 도 본청도 7.5%를 기록함
  - 2012년 이후 광역시 보정수요액의 연평균 증가율은 19.9%이며, 이는 시군의 9.8%, 도 본청의 10.7%보다 더 높은 기록임
  - 이에 따라 보정수요 총액 대비 광역시의 비중은 2012년 5.8%에서 2017년 8.5%로 크게 증가하였지만 여전히 2006년의 12.1%에 비하면 매우 낮은 수준임

<표 III-12> 지방자치단체 유형별 보정수요액의 추이

(단위: 10억원, %)

구분 (10억원)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율	
													2012~	2006~
전국합계	7,865	8,018	10,405	10,350	8,681	8,548	10,354	11,342	13,472	13,118	14,910	17,533	11.1	7.6
서울특별시	1,505	1,271	1,702	1,392	455	311	427	554	783	741	787	880	15.6	-4.8
광역시	955	781	1,031	1,030	620	445	598	798	1,101	807	1,311	1,483	19.9	4.1
도 본청	3,512	3,962	4,853	4,757	3,906	4,239	4,702	4,819	5,483	5,784	6,473	7,801	10.7	7.5
시군	1,893	2,004	2,820	3,171	3,700	3,554	4,627	5,171	6,104	5,785	6,339	7,370	9.8	13.2
시	805	829	1,308	1,487	1,845	1,826	2,358	2,657	3,218	3,026	3,402	3,957	10.9	15.6
군	1,087	1,174	1,513	1,684	1,856	1,727	2,269	2,513	2,886	2,759	2,936	3,413	8.5	11.0
구분(%)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	-	
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	
서울특별시	19.1	15.9	16.4	13.5	5.2	3.6	4.1	4.9	5.8	5.7	5.3	5.0	-	
광역시	12.1	9.7	9.9	9.9	7.1	5.2	5.8	7.0	8.2	6.2	8.8	8.5	-	
도 본청	44.7	49.4	46.6	46.0	45.0	49.6	45.4	42.5	40.7	44.1	43.4	44.5	-	
시군	23.6	25.0	27.1	30.6	42.6	41.6	44.7	45.6	45.3	44.1	42.5	42.0	-	
시	10.2	10.3	12.6	14.4	21.2	21.4	22.8	23.4	23.9	23.1	22.8	22.6	-	
군	13.6	14.6	14.5	16.3	21.4	20.2	21.9	22.2	21.4	21.0	19.7	19.5	-	

주1: 제주도는 총액에서 제외, 세종시는 군에 포함시킴

주2: 일부 광역시에 속한 군은 시군의 항목으로 분류됨

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

- <표 III-7>의 지방자치단체 유형별 기준재정수요액 비중을 <표 III-12>의 보정수요액 비중과 비교하면, 이들 간에는 큰 차이를 나타냄
  - 이는 최근 보정수요액이 급격히 증가함에 따라 기준재정수요액의 산정에서 정책적인 왜곡이 발생할 수 있음을 의미함
  - 특히 기준재정수요액 총액에서 광역시가 차지하는 비중은 대체로 15%를 상회하며 2017년 16.9%인데 비하여 보정수요액에서 광역시의 비중은 5%대까지 하락하였다가 최근 급격히 상승하였음에도 8%대에 머물고 있음
  - 표준적인 방법으로 산정하기 어려운 재정수요가 존재할 수 있으나, 보정수요액의 비중이 20%에 육박할 정도로 확대한 반면, 특별광역시에 관한 대도시 재정수요를 반영하려는 노력이 이루어지지 않음

### 3) 기준재정수입액의 지방자치단체 유형별, 광역시별 및 시도별 추이

#### (1) 지방자치단체 유형별 및 광역시별 기준재정수입액 추이

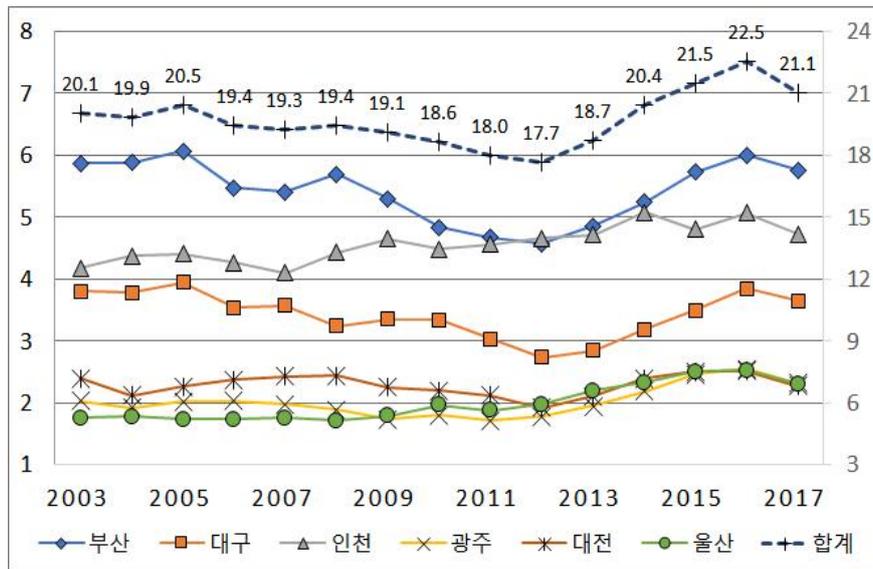
- 총기준재정수입액에서 광역시가 차지하는 비중은 2003년 20.1%에서 2005년 20.5%까지 상승하였다가 지속적으로 하락하여 2012년 17.7%까지 하락하였고, 이후 다시 상승하여 2017년 22.5%까지 크게 상승함
  - 도 본청의 기준재정수입액 비중은 2000년대 중후반 20.1~24.2% 사이에서 등락하다가 2010년대에는 19.7~20.6%의 수준에서 상당히 안정적인 수준을 유지하였으며 2017년 21.3%로 상승함
  - 시군의 기준재정수입액 비중은 2000년대에 대체로 상승 추이를 나타내며 29.3~34.6% 범위에서 등락하였고, 이러한 상승 추이는 2010년대에도 지속되어 2012년 39.8%에 달하였으나 이후 하락하여 2017년에는 36.3%를 기록함
    - 시의 비중은 2004년 25.1%에서 상승 추이를 지속하여 2012년 31.9%에 이르렀다가, 하락 추이로 전환하여 2017년 29.1%까지 감소함
    - 군의 비중도 유사한 추이를 나타내는데, 2004년 4.5%에서 2012년 7.9%까지 증가하였다가 다시 6%대로 하락하였으나 2010년대 중반 이후 상승하여 2017년에는 7.2%를 기록함

- 2000년대 초중반에 비해 2010년대 중후반에 서울시를 제외한 거의 모든 유형의 자치단체들의 기준재정수입액 비중은 증가하였음
  - 서울시의 비중은 2003년 27.8%이었는데 이후 부분적으로 등락하면서 지속적으로 하락하여 2016년 20.2%까지 낮아졌다가 2017년에는 약간 상승하여 21.3%임
- 전체 분석기간인 2003~2017년 동안 광역시 기준재정수입액의 연평균 증가율은 7.3%로, 총액의 연평균 증가율 6.9%보다 조금 높은 수준임
- 2012년 이후 광역시 기준재정수입액의 연평균 증가율은 11.2%로 모든 자치단체 유형 중에서 가장 높은 증가율을 나타냄
- 시군 기준재정수입액의 연평균 증가율은 전체 기간 동안 가장 높은 7.7%이지만, 2012년 이후에는 오히려 가장 낮은 5.0%에 불과함
- 분석 기간 동안 서울시의 기준재정수입액 증가율은 자치단체 유형 중에서 가장 낮은 4.9%였으며, 2012년 이후의 증가율도 광역시 및 도 본청에 비해서는 낮은 6.6%임
- 총기준재정수입액에서 각 광역시가 차지하는 비중의 추이는 광역시별로 차이를 나타내며 광역시 사이의 비중 순위도 연도별로 일부 변화함
  - 광역시들의 비중 크기는 부산, 인천, 대구의 순서가 거의 전 기간 동안 유지되었으며, 초기에는 대전이 그 다음이었으나 2012년 이후 울산의 비중이 더 높아졌으며 2016년 이후에는 광주보다도 대전의 비중이 낮아짐
  - 광역시 기준재정수입액의 총액에 대한 비중 추이는 대체로 2010년대 초반에 하락하다가 증가하지만 2017년에는 다시 하락함
    - 부산, 대구, 광주의 비중은 광역시의 비중 추이와 거의 동일하게 변동하는 반면, 인천과 울산의 비중은 정체하다가 대체로 2000년대 후반부터 상승 추이를 보임
    - 특히 부산과 대구의 비중은 변동 폭이 큰 편임
- 2003년 이후 총기준재정수입액의 연평균 증가율은 6.9%이고 광역시는 7.3%임
  - 울산(9.0%), 광주(7.9%), 인천(7.8%)의 증가율은 높은 편이며, 부산, 대구,

- 대전의 증가율은 6.5~6.7%로 낮은 편임
- 2012년 이후에는 모든 광역시들의 연평균 증가율이 전국 평균 증가율을 상회하며, 그 크기 순서에 따라 대구, 광주, 부산, 대전, 울산의 증가율이 10.8~13.8%인 반면, 인천은 단지 연평균 7.7%의 증가에 그침

<그림 III-3> 총기준재정수입액 대비 광역시별 비중의 연도별 추이

(단위: %)



<표 III-13> 지방자치단체 유형별 기준재정수입액의 추이

(단위: 10억원, %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율	
																2012~	2003~
전국합계	23,328	29,697	34,907	34,649	35,746	40,890	40,974	41,143	43,412	41,494	42,870	47,985	48,582	51,188	59,204	7.4	6.9
서울특별시	6,492	7,829	9,252	9,337	9,056	10,671	10,596	10,006	10,279	9,176	10,156	10,349	9,983	10,352	12,613	6.6	4.9
광역시	4,680	5,902	7,143	6,736	6,884	7,946	7,823	7,668	7,813	7,325	8,014	9,806	10,446	11,534	12,469	11.2	7.3
도 본청	4,682	7,173	7,629	7,097	7,731	8,924	8,385	8,088	8,666	8,496	8,735	9,612	9,990	10,406	12,621	8.2	7.3
시군	7,474	8,793	10,884	11,479	12,074	13,349	14,171	15,381	16,654	16,496	15,964	18,217	18,163	18,896	21,501	5.0	7.7
시	6,187	7,456	9,232	9,505	9,961	11,191	11,812	12,422	13,478	13,224	13,275	15,250	14,999	15,432	17,239	5.4	7.6
군	1,287	1,337	1,652	1,975	2,113	2,158	2,359	2,958	3,176	3,273	2,690	2,968	3,163	3,464	4,262	3.1	8.0
구분(%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	-	
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	
서울특별시	27.8	26.4	26.5	26.9	25.3	26.1	25.9	24.3	23.7	22.1	23.7	21.6	20.5	20.2	21.3	-	
광역시	20.1	19.9	20.5	19.4	19.3	19.4	19.1	18.6	18.0	17.7	18.7	20.4	21.5	22.5	21.1	-	
도 본청	20.1	24.2	21.9	20.5	21.6	21.8	20.5	19.7	20.0	20.5	20.4	20.0	20.6	20.3	21.3	-	
시군	32.0	29.6	31.2	33.1	33.8	32.6	34.6	37.4	38.4	39.8	37.2	38.0	37.4	36.9	36.3	-	
시	26.5	25.1	26.4	27.4	27.9	27.4	28.8	30.2	31.0	31.9	31.0	31.8	30.9	30.1	29.1	-	
군	5.5	4.5	4.7	5.7	5.9	5.3	5.8	7.2	7.3	7.9	6.3	6.2	6.5	6.8	7.2	-	

주1: 제주도는 2007년부터 보통교부세의 3%를 교부받으므로 총액에서 제외하며, 세종시는 2012년까지 연기군 위주로 계산되었으며 2017년 0.2%로 미미하므로 군에 포함시킴

주2: 특별시 및 광역시는 본청과 자치구에 대한 금액이며 일부 광역시에 속한 군은 시군의 항목으로 분류됨

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

&lt;표 III-14&gt; 광역시별 기준재정수입액의 추이

(단위: 10억원, %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율	
																2012~	2003~
전국합계	23,328	29,697	34,907	34,649	35,746	40,890	40,974	41,143	43,412	41,494	42,870	47,985	48,582	51,188	59,204	7.4	6.9
부산	1,369	1,747	2,118	1,899	1,934	2,330	2,172	1,991	2,027	1,898	2,082	2,518	2,782	3,074	3,410	12.4	6.7
대구	888	1,123	1,378	1,227	1,277	1,327	1,373	1,375	1,320	1,135	1,222	1,528	1,700	1,970	2,163	13.8	6.6
인천	976	1,300	1,540	1,480	1,466	1,813	1,906	1,846	1,982	1,933	2,021	2,439	2,332	2,594	2,800	7.7	7.8
광주	476	572	709	706	709	772	712	741	746	741	842	1,052	1,196	1,308	1,376	13.2	7.9
대전	560	632	789	822	869	1,000	923	905	921	798	905	1,152	1,217	1,291	1,351	11.1	6.5
울산	411	529	608	602	629	702	737	810	817	821	942	1,117	1,220	1,296	1,371	10.8	9.0
구분(%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	-	
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	
부산	5.9	5.9	6.1	5.5	5.4	5.7	5.3	4.8	4.7	4.6	4.9	5.2	5.7	6.0	5.8	-	
대구	3.8	3.8	3.9	3.5	3.6	3.2	3.4	3.3	3.0	2.7	2.8	3.2	3.5	3.8	3.7	-	
인천	4.2	4.4	4.4	4.3	4.1	4.4	4.7	4.5	4.6	4.7	4.7	5.1	4.8	5.1	4.7	-	
광주	2.0	1.9	2.0	2.0	2.0	1.9	1.7	1.8	1.7	1.8	2.0	2.2	2.5	2.6	2.3	-	
대전	2.4	2.1	2.3	2.4	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1	1.9	2.1	2.4	2.5	2.5	2.3	-	
울산	1.8	1.8	1.7	1.7	1.8	1.7	1.8	2.0	1.9	2.0	2.2	2.3	2.5	2.5	2.3	-	

주1: 2003~2006년 사이의 제주도 기준재정수입액은 총액에서 제외함

주2: 특별시 및 광역시는 본청과 자치구에 대한 금액이며 일부 광역시에 속한 군은 시군의 항목으로 분류됨

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

## (2) 시도별 기준재정수입액 추이

- 기준재정수입액의 비중을 시도별로 구분할 때 군을 포함하는 광역시들의 총액 대비 비중은 앞에서 제시한 것보다 조금 높아짐
  - 상대적으로 재정력이 취약한 군을 포함하는 부산, 대구, 인천은 각각 연평균 0.16%p, 0.20%p, 0.13%p만큼 증가하며, 울주군을 포함하는 울산은 연평균 0.35%p 상승함
- 광역시(일부 광역시의 군 포함)를 제외한 도 및 특별자치시의 기준재정수입액 비중은 2003년 51.4%에서 2012년 59.1%에 이르기까지 상승 추이를 유지하다가 2010년대 중반 이후 56%대로 하락함
  - 2003~2017년의 분석기간 동안, 전체 지역 중 경기도가 평균 27.7%로 가장 높은 비중을 차지하지만 2012년 이후 비중이 하락하여 2010년대 중반 이후 25%대로 낮아짐
  - 2010년대 중반 이후 도 지역 중에서 경남의 비중이 약 7%, 경북과 충남이 약 5% 수준으로 높은 편이며 전남, 전북, 충북, 강원 순으로 2~3%대의 비중을 차지하고, 세종특별자치시의 비중은 1%에 미달함
- 시도별로 2003~2006년까지의 기준재정수입액 평균 비중과 2014~2017년의 평균 비중을 비교할 때, 서울과 경기도를 제외한 거의 모든 시도의 비중이 증가하였음
  - 2000년대 중반 이후에 서울과 경기도의 기준재정수입액 증가율이 상대적으로 낮아서 분석기간의 전반 4개 연도에 비해 후반 4개 연도의 비중이 서울은 6.0%p, 경기도는 3.2%p 하락하였음
- 광역시의 기준재정수입액 증가율은 시도별 혹은 기간별로 크게 다르며 이에 따라 기준재정수입액 총액 대비 비중도 시도별로 차이가 발생함

&lt;표 III-15&gt; 시도별 기준재정수입액의 추이

(단위: 10억원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율(%)	
																2012~	2003~
전국합계	23,328	29,697	34,907	34,649	35,746	40,890	40,974	41,143	43,412	41,494	42,870	47,985	48,582	51,188	59,204	7.4	6.9
서울	6,492	7,829	9,252	9,337	9,056	10,671	10,596	10,006	10,279	9,176	10,156	10,349	9,983	10,352	12,613	6.6	4.9
부산	1,393	1,777	2,159	1,950	1,981	2,377	2,227	2,063	2,100	1,975	2,169	2,609	2,881	3,192	3,563	12.5	6.9
대구	926	1,166	1,431	1,287	1,341	1,390	1,438	1,464	1,407	1,238	1,323	1,629	1,798	2,088	2,324	13.4	6.8
인천	1,008	1,337	1,585	1,529	1,510	1,845	1,949	1,910	2,055	2,002	2,070	2,501	2,397	2,668	2,869	7.5	7.8
광주	476	572	709	706	709	772	712	741	746	741	842	1,052	1,196	1,308	1,376	13.2	7.9
대전	560	632	789	822	869	1,000	923	905	921	798	905	1,152	1,217	1,291	1,351	11.1	6.5
울산	478	596	693	707	768	848	890	990	993	1,024	1,155	1,290	1,375	1,447	1,555	8.7	8.8
세종	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	70	185	197	284	459	60.1	-
경기	6,329	9,530	10,492	9,484	9,952	11,438	11,547	10,939	12,079	11,807	12,096	13,069	12,424	12,937	15,280	5.3	6.5
강원	622	672	870	954	997	1,243	1,206	1,268	1,291	1,416	1,100	1,371	1,476	1,325	1,512	1.3	6.5
충북	572	646	807	824	914	1,137	1,114	1,262	1,308	1,258	1,116	1,331	1,561	1,739	1,925	8.9	9.1
충남	759	832	1,148	1,639	1,842	1,888	1,832	1,866	2,005	1,945	1,857	2,293	2,384	2,430	2,845	7.9	9.9
전북	636	688	820	879	949	904	834	1,195	1,310	1,256	1,229	1,497	1,721	1,756	1,871	8.3	8.0
전남	684	690	822	966	1,035	1,062	990	1,300	1,387	1,350	1,232	1,549	1,740	1,815	2,032	8.5	8.1
경북	1,089	1,111	1,372	1,528	1,641	1,871	1,881	1,941	2,153	2,016	1,906	2,349	2,708	2,875	3,465	11.4	8.6
경남	1,302	1,620	1,957	2,039	2,183	2,444	2,835	3,293	3,378	3,490	3,644	3,760	3,524	3,681	4,165	3.6	8.7

주1: 각 지역은 해당 지역 내의 본청 및 모든 기초자치단체를 포함함

주2: 세종특별자치시의 연평균 증가율은 2013년 기준임

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

<표 III-16> 시도별 기준재정수입액 비중 추이

(단위: %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균 비중		
																전 기간	03~06	14~17
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-
서울	27.8	26.4	26.5	26.9	25.3	26.1	25.9	24.3	23.7	22.1	23.7	21.6	20.5	20.2	21.3	24.16	26.91	20.91
부산	6.0	6.0	6.2	5.6	5.5	5.8	5.4	5.0	4.8	4.8	5.1	5.4	5.9	6.2	6.0	5.59	5.94	5.91
대구	4.0	3.9	4.1	3.7	3.8	3.4	3.5	3.6	3.2	3.0	3.1	3.4	3.7	4.1	3.9	3.62	3.93	3.78
인천	4.3	4.5	4.5	4.4	4.2	4.5	4.8	4.6	4.7	4.8	4.8	5.2	4.9	5.2	4.8	4.70	4.44	5.05
광주	2.0	1.9	2.0	2.0	2.0	1.9	1.7	1.8	1.7	1.8	2.0	2.2	2.5	2.6	2.3	2.03	2.01	2.38
대전	2.4	2.1	2.3	2.4	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1	1.9	2.1	2.4	2.5	2.5	2.3	2.29	2.29	2.43
울산	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.2	2.4	2.3	2.5	2.7	2.7	2.8	2.8	2.6	2.35	2.02	2.74
세종	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.4	0.4	0.6	0.8	0.46	0.27	0.58
경기	27.1	32.1	30.1	27.4	27.8	28.0	28.2	26.6	27.8	28.5	28.2	27.2	25.6	25.3	25.8	27.71	29.16	25.97
강원	2.7	2.3	2.5	2.8	2.8	3.0	2.9	3.1	3.0	3.4	2.6	2.9	3.0	2.6	2.6	2.80	2.54	2.76
충북	2.5	2.2	2.3	2.4	2.6	2.8	2.7	3.1	3.0	3.0	2.6	2.8	3.2	3.4	3.3	2.78	2.33	3.16
충남	3.3	2.8	3.3	4.7	5.2	4.6	4.5	4.5	4.6	4.7	4.3	4.8	4.9	4.7	4.8	4.38	3.52	4.81
전북	2.7	2.3	2.3	2.5	2.7	2.2	2.0	2.9	3.0	3.0	2.9	3.1	3.5	3.4	3.2	2.79	2.48	3.31
전남	2.9	2.3	2.4	2.8	2.9	2.6	2.4	3.2	3.2	3.3	2.9	3.2	3.6	3.5	3.4	2.97	2.60	3.45
경북	4.7	3.7	3.9	4.4	4.6	4.6	4.6	4.7	5.0	4.9	4.4	4.9	5.6	5.6	5.9	4.76	4.19	5.48
경남	5.6	5.5	5.6	5.9	6.1	6.0	6.9	8.0	7.8	8.4	8.5	7.8	7.3	7.2	7.0	6.90	5.63	7.33

주: 각 지역은 해당 지역 내의 본청 및 모든 기초자치단체를 포함함

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

### 3. 지역별 인구 및 일반회계규모와 기준재정수요액의 관계 분석

#### 1) 지방자치단체 유형별 및 광역시별 인구와 기준재정수요액 비중 비교

##### (1) 지방자치단체 유형별 및 광역시별 인구 추이

- 보통교부세는 광역자치단체와 기초자치단체에 모두 교부되지만 자치구의 경우에는 광역자치단체에 포함시키는 교부방법의 이원화로 인하여 인구와 기준재정수요액을 일관된 방식으로 비교하는 것은 어려움
  - 도의 경우에는 도 본청과 해당 지역의 시와 군이 모두 교부대상이지만 특별광역시의 경우에는 시 본청 및 해당 자치구를 포함하여 본청에만 보통교부세를 교부함
    - 군을 포함하는 일부 광역시의 경우에는 시 본청과 군이 모두 교부대상임
  - 군을 포함한 광역시의 기준재정수요액은 시 본청과 해당 지역 자치구들의 기준재정수요액의 합계이므로 광역시의 기준재정수요액은 자치구를 포함한 지역의 재정수요뿐 아니라 군 지역에 대한 광역시 차원의 재정수요도 포함한 것임
  - 따라서 광역시 기준재정수요액을 도 본청과 직접 비교할 수 없으며, 도 본청에 해당 지역의 시와 군을 포함한 재정수요와 비교하기 위해서는 광역시에도 해당 군을 포함해야 가능하므로 결국 광역자치단체별 비교만이 가능함
- 일인당 기준재정수요액 비교를 위해, 먼저 특별시, 광역시, 도 지역의 인구 추이를 살펴보고 도와 광역시에 속한 모든 시군의 인구 추이를 비교함
  - 제주를 제외한 전국의 2003년 이후 연평균 인구 증가율은 0.5%이고 2012년 이후에는 증가율이 0.3%로 하락함
  - 광역시 인구의 연평균 증가율은 2003년 이후 0.2%, 2012년 이후 0.1%로 전국 평균에 비해 낮음
    - 도 지역 인구의 연평균 증가율은 2003년 이후 0.8%, 2012년 이후 0.7%로 전국 평균 이상으로 증가한 반면, 서울의 경우에는 각각 -0.2%, -0.7%로 인구가 감소하였으며 감소속도도 더 빨라짐

- 분석기간 동안 군에서 시로 승격된 지역이 있으므로 시 지역 인구는 가장 빠르게 증가한 반면, 군 지역의 인구는 세종시를 포함함에도 불구하고 가장 급격히 감소함
- 총인구 대비 광역시 인구의 비중은 2003년 26.5%에서 2016년 25.6%로 꾸준히 하락함
- 동일 기간 동안 서울의 비중은 1.8%p 하락한 반면, 도 지역의 비중은 2.2%p 상승함

&lt;표 III-17&gt; 지방자치단체 유형별 인구의 추이

(단위: 10억원, %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	연평균증가율	
															2012~	2003~
전국합계	47,835	48,028	48,225	48,433	48,710	48,980	49,210	49,944	50,158	50,365	50,548	50,721	50,905	51,055	0.3	0.5
서울특별시	10,174	10,173	10,167	10,181	10,193	10,201	10,208	10,313	10,250	10,195	10,144	10,103	10,022	9,931	-0.7	-0.2
광역시	12,692	12,696	12,694	12,699	12,734	12,766	12,776	12,922	12,974	13,029	13,071	13,089	13,092	13,082	0.1	0.2
도	24,968	25,159	25,363	25,553	25,783	26,013	26,226	26,709	26,934	27,027	27,211	27,372	27,580	27,799	0.7	0.8
시군	25,156	25,348	25,553	25,747	25,983	26,222	26,440	26,929	27,159	27,368	27,562	27,763	28,031	28,283	0.8	0.9
시	20,531	20,808	21,068	21,287	21,520	21,778	22,000	22,457	22,677	23,015	23,305	23,620	23,821	24,049	1.1	1.2
군	4,625	4,540	4,485	4,460	4,462	4,444	4,440	4,472	4,482	4,353	4,257	4,143	4,210	4,234	-0.7	-0.7
구분(%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	-	
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	
서울특별시	21.3	21.2	21.1	21.0	20.9	20.8	20.7	20.6	20.4	20.2	20.1	19.9	19.7	19.5	-	
광역시	26.5	26.4	26.3	26.2	26.1	26.1	26.0	25.9	25.9	25.9	25.9	25.8	25.7	25.6	-	
도	52.2	52.4	52.6	52.8	52.9	53.1	53.3	53.5	53.7	53.7	53.8	54.0	54.2	54.4	-	
시군	52.6	52.8	53.0	53.2	53.3	53.5	53.7	53.9	54.1	54.1	54.3	54.4	54.7	54.9	-	
시	42.9	43.3	43.7	44.0	44.2	44.5	44.7	45.0	45.2	45.7	46.1	46.6	46.8	47.1	-	
군	9.7	9.5	9.3	9.2	9.2	9.1	9.0	9.0	8.9	8.4	8.2	7.9	7.9	7.8	-	

주1: 제주도는 2007년부터 보통교부세의 3%를 교부받으므로 총액에서 제외하며, 세종시는 2012년까지 연기군 위주로 계산되었으며 2017년 0.2%로 미미하므로 군에 포함시킴

주2: 군을 포함하는 광역시의 인구는 군을 포함하며, 동시에 이 군들의 인구는 시군에도 포함됨

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

## (2) 시도별 인구의 추이

- 광역자치단체별로 인구의 변화 추이를 살펴보면, 자치단체 유형별 변화는 구체적인 인구 변화를 설명하는데 제한적인 의미만을 갖는다는 것을 알 수 있음
- 광역시의 합계인구수는 낮은 증가율을 나타내지만, 6개 광역시 중에서 2012년 이후 인구가 실질적으로 증가한 지역은 연평균 증가율이 각각 0.9%와 0.5%인 인천과 울산에 불과함
  - 2003년 이후 인구가 증가한 광역시는 인천, 울산, 대전, 광주로 각각 연평균 1.9%, 0.7%, 0.4%, 0.4% 증가함
  - 반면에 부산과 대구는 2003년 이후 각각 연평균 0.4%와 0.1%로 인구가 감소하였으며 2012년과 비교해도 인구의 절대규모가 감소함
  - 정리하면, 2003년 이후 부산과 대구의 인구는 대체로 지속적인 감소 추이를 나타내며, 광주와 대전은 증가하다가 2010년대 들어 정체 상태이며, 인천과 울산은 2003년 이후 지속적인 증가 추이를 나타냄
- 서울특별시 인구는 2003년부터 2010년까지 매우 느린 증가 추이였으나, 그 후 빠르게 감소하여 2016년에는 1천만 명 미만으로 하락함
  - 이와 달리, 제주특별자치도와 세종특별자치시 인구는 증가 추이이며 특히 2010년대에는 다른 지역에 비해 매우 급격한 증가함
- 도 지역의 경우 전반적으로는 총인구 증가율을 상회하지만, 이는 경기도 등 일부 지역의 인구 증가에 의해 주도됨
  - 전북, 전남, 경북의 3개 도의 인구는 2003년 이후 정체되거나 약간 감소함
  - 반면에 경기도와 충남은 2012년 이후 각각 연평균 1.3%와 0.8%의 빠른 증가율을 나타내며, 경남과 충북의 연평균 증가율은 0.4%, 그리고 강원도의 연평균 증가율은 0.2%임
- 인구 비중을 수도권, 비수도권 광역시, 비수도권 도 지역으로 구분하여 파악할 수 있음 (세종과 제주를 제외)
  - 수도권의 인구는 2003년 이후 연평균 0.8%, 2012년 이후 0.5% 증가하였으

며 비수도권 도는 각각 0.2%씩 증가한 반면, 비수도권 광역시는 전체 기간 동안 정체되었으며 2012년 이후에는 오히려 연평균 -0.1%로 감소함

- 수도권 인구 비중은 2003년 47.4%에서 2016년 49.5%로 증가한 반면, 비수도권 도는 30.5%에서 29.2%로, 그리고 비수도권 광역시는 21.1%에서 19.8%로 감소함

<표 III-18> 시도별 인구의 추이

(단위: 천명, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	연평균증가율(%)	
															2012~	2003~
전국합계	48,387	48,584	48,782	48,992	49,269	49,540	49,773	50,516	50,734	50,948	51,141	51,328	51,529	51,696	0.4	0.5
서울	10,174	10,173	10,167	10,181	10,193	10,201	10,208	10,313	10,250	10,195	10,144	10,103	10,022	9,931	-0.7	-0.2
부산	3,691	3,666	3,638	3,612	3,587	3,565	3,543	3,568	3,551	3,538	3,528	3,519	3,514	3,499	-0.3	-0.4
대구	2,530	2,525	2,511	2,496	2,493	2,493	2,490	2,512	2,507	2,506	2,502	2,493	2,488	2,485	-0.2	-0.1
인천	2,570	2,579	2,600	2,624	2,665	2,693	2,711	2,758	2,801	2,844	2,880	2,903	2,926	2,943	0.9	1.0
광주	1,396	1,401	1,402	1,408	1,413	1,423	1,434	1,455	1,463	1,469	1,473	1,476	1,472	1,469	0.0	0.4
대전	1,432	1,443	1,455	1,466	1,476	1,481	1,484	1,504	1,516	1,525	1,533	1,532	1,519	1,514	-0.2	0.4
울산	1,073	1,081	1,088	1,092	1,100	1,112	1,115	1,126	1,135	1,147	1,156	1,166	1,174	1,172	0.5	0.7
세종	0	0	0	0	0	0	0	0	0	113	122	156	211	243	21.1	-
경기	10,207	10,463	10,697	10,906	11,106	11,292	11,461	11,787	11,937	12,093	12,235	12,358	12,523	12,717	1.3	1.7
강원	1,527	1,521	1,513	1,505	1,504	1,509	1,513	1,530	1,536	1,539	1,542	1,544	1,550	1,551	0.2	0.1
충북	1,490	1,489	1,489	1,495	1,507	1,520	1,527	1,550	1,563	1,566	1,573	1,579	1,584	1,592	0.4	0.5
충남	1,913	1,953	1,963	1,974	1,996	2,019	2,038	2,076	2,101	2,029	2,048	2,062	2,078	2,097	0.8	0.7
전북	1,954	1,907	1,885	1,868	1,862	1,856	1,855	1,869	1,874	1,873	1,873	1,872	1,870	1,865	-0.1	-0.4
전남	2,018	1,986	1,967	1,943	1,930	1,919	1,913	1,918	1,914	1,910	1,907	1,906	1,909	1,904	-0.1	-0.4
경북	2,721	2,696	2,688	2,689	2,681	2,674	2,670	2,690	2,699	2,698	2,699	2,701	2,703	2,700	0.0	-0.1
경남	3,139	3,144	3,160	3,173	3,197	3,225	3,250	3,291	3,309	3,319	3,334	3,350	3,365	3,374	0.4	0.6
제주	552	555	558	558	559	561	563	571	576	584	594	607	624	642	2.4	1.2
수도권	22,951	23,215	23,465	23,712	23,963	24,186	24,379	24,857	24,988	25,133	25,258	25,364	25,471	25,590	0.5	0.8
비수도권 광역시	10,122	10,117	10,094	10,075	10,070	10,073	10,065	10,164	10,173	10,185	10,191	10,187	10,166	10,139	-0.1	0.0
비수도권 도	14,761	14,696	14,666	14,647	14,676	14,721	14,765	14,923	14,997	14,934	14,976	15,014	15,057	15,082	0.2	0.2

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

&lt;표 III-19&gt; 시도별 인구 비중 추이

(단위: %)

구분(10억원)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	21.0	20.9	20.8	20.8	20.7	20.6	20.5	20.4	20.2	20.0	19.8	19.7	19.4	19.2
부산	7.6	7.5	7.5	7.4	7.3	7.2	7.1	7.1	7.0	6.9	6.9	6.9	6.8	6.8
대구	5.2	5.2	5.1	5.1	5.1	5.0	5.0	5.0	4.9	4.9	4.9	4.9	4.8	4.8
인천	5.3	5.3	5.3	5.4	5.4	5.4	5.4	5.5	5.5	5.6	5.6	5.7	5.7	5.7
광주	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8
대전	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.9	2.9
울산	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
세종	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.3	0.4	0.5
경기	21.1	21.5	21.9	22.3	22.5	22.8	23.0	23.3	23.5	23.7	23.9	24.1	24.3	24.6
강원	3.2	3.1	3.1	3.1	3.1	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
충북	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
충남	4.0	4.0	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.0	4.0	4.0	4.0	4.1
전북	4.0	3.9	3.9	3.8	3.8	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.6	3.6	3.6
전남	4.2	4.1	4.0	4.0	3.9	3.9	3.8	3.8	3.8	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7
경북	5.6	5.5	5.5	5.5	5.4	5.4	5.4	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.2	5.2
경남	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
제주	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2
수도권	47.4	47.8	48.1	48.4	48.6	48.8	49.0	49.2	49.3	49.3	49.4	49.4	49.4	49.5
비수도권 광역시	21.1	21.0	20.9	20.8	20.7	20.6	20.4	20.3	20.2	20.1	20.1	20.0	19.9	19.8
비수도권 도	30.5	30.2	30.1	29.9	29.8	29.7	29.7	29.5	29.6	29.3	29.3	29.3	29.2	29.2

자료: 행정자치부, 각년도, 보통교부세산정내역

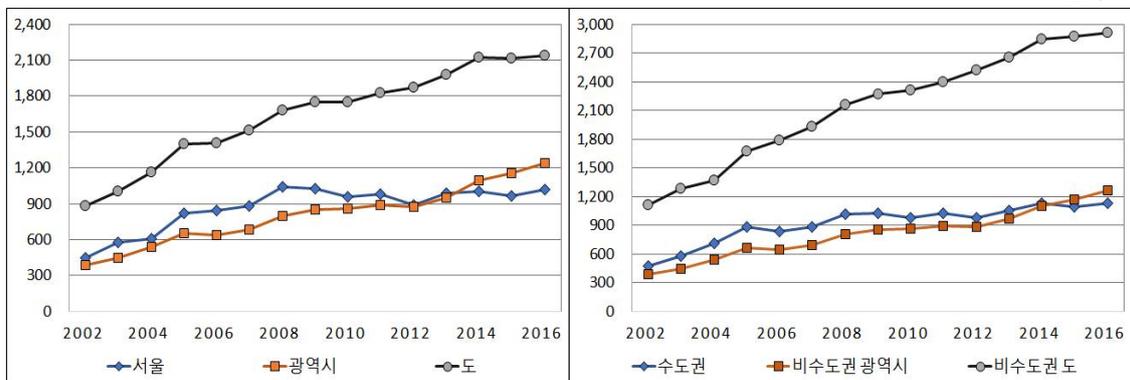
### (3) 시도별 일인당 기준재정수요액의 추이

- 2003년 이후 혹은 2012년 이후 2016년까지 시도별 일인당 기준재정수요액의 추이를 살펴보면, 광역시의 일인당 기준재정수요액은 다른 지역에 비하여 가장 빠르게 증가하였음
  - 2003~2016년 동안 일인당 기준재정수요액의 전국 연평균 증가율은 6.4%인데, 광역시들의 연평균 증가율은 최대인 광주의 8.5%에서 최소인 인천의 7.7% 사이에 있으며 이들이 증가율 상위권 지역을 모두 차지함
  - 2012년~2016년 동안 전국 연평균 증가율은 4.6%로 전체 분석기간의 6.4%보다 낮아졌지만, 광역시들의 연평균 증가율은 모두 상승하였음
    - 즉, 광역시 연평균 증가율은 인천 7.7%에서 대전 11.0%의 범위에 속함
  - 2003~2016년 동안 도 지역 일인당 기준재정수요액의 연평균 증가율은 경기 5.5%와 경북 7.2%의 범위 내에 속함
    - 광역시와 달리, 2012~2016년까지 도의 연평균 증가율은 낮아져서 경남 2.6%와 전북 4.9%의 범위 내에 속함
  - 서울의 일인당 기준재정수요액의 연평균 증가율은 2003년~2016년 동안 4.5%, 2012~2016년 동안 3.5%로 평균을 하회함
  - 일인당 기준재정수요액의 증가율이 도 지역보다 광역시 지역에서 더 높은 것은 부분적으로 광역시보다 도의 인구증가율이 높기 때문임
- 일인당 기준재정수요액의 증가율을 지역별로 살펴보면, 비수도권 광역시가 가장 높게 나타남
  - 2003년~2017년 동안 비수도권 광역시의 연평균 증가율은 8.3%이며 2012년~2016년의 기간에는 9.3%임
  - 반면에 수도권 시도의 연평균 증가율은 각 분석기간에 대해 5.4%와 3.8%이며 비수도권 도 지역은 6.5%와 3.7%임
- 비록 광역시 일인당 기준재정수요액의 연평균 증가율이 높은 것으로 나타났지만, 절대금액은 비수도권 광역시가 비수도권 도 지역의 50%에도 미치지 못하며 그 격차는 더욱 확대되는 추세임

- 단지 세종특별자치시가 도 지역에서 분리된 2013년 이후 광역시의 일인당 기준재정수요액은 도 지역의 50%를 약간 초과함
- 2016년 기준으로 일인당 기준재정수요액은 광역시 123.8만원, 서울 102.1만원, 그리고 도 지역 213.7만원임
  - 광역시 중에서는 울산이 146.7만원으로 가장 높고 인천이 115.1만원으로 가장 낮음
  - 군을 포함하지 않는 광주와 대전이 각각 132.4만원과 127.6만원으로 비교적 높은 것은 일반적인 예상과 다른 결과임
- 일인당 기준재정수요액 자료에서 예상과 가장 크게 다른 것은 서울특별시의 절대 금액의 추이와 광역시와의 차이에 관련된 것임
  - 일인당 기준재정수요액의 절대 금액은 전체 분석기간 동안 거의 모든 지역에서 지속적으로 증가하였지만, 서울시 경우에는 2008년 103.9만원에서 2012년 89.1만원에 이를 때까지 지속적으로 하락함
  - 2003년부터 2013년까지 서울시의 일인당 기준재정수요액은 광역시보다 오히려 더 높은 수준이었음
- 도 지역의 일인당 기준재정수요액은 지역별로 큰 차이를 나타냄
  - 2016년 기준, 경기도와 경남이 각각 121.6만원과 223.3만원으로 낮은 편이며, 전남과 강원이 366.0만원, 350.7만원으로 상당히 높은 편임
  - 전북, 충남, 충북은 각각 288.6만원, 270.6만원, 269.4만원으로 비교적 유사한 수준임

<그림 III-4> 유형별 혹은 지역별 일인당 기준재정수요액의 연도별 추이

(단위: 천원)



<표 III-20> 시도별 일인당 기준재정수요액 추이

(단위: 천원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	연평균증가율(%)	
															2012~	2003~
전국	769	883	1,085	1,092	1,167	1,324	1,375	1,364	1,418	1,421	1,522	1,645	1,652	1,700	4.6	6.3
서울	577	606	823	843	880	1,039	1,027	959	983	891	990	1,002	967	1,021	3.5	4.5
부산	429	536	643	597	644	798	848	838	867	855	910	1,046	1,103	1,177	8.3	8.1
대구	421	529	664	626	693	764	837	861	883	861	946	1,079	1,159	1,245	9.7	8.7
인천	439	512	607	615	622	769	826	820	869	854	901	1,051	1,083	1,151	7.7	7.7
광주	458	528	655	680	736	824	846	857	896	897	991	1,136	1,217	1,324	10.2	8.5
대전	458	506	621	642	679	809	830	835	883	841	929	1,100	1,171	1,276	11.0	8.2
울산	551	679	804	811	848	927	983	1,035	1,031	1,062	1,192	1,301	1,360	1,467	8.4	7.8
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,036	2,536	1,881	1,756	-4.8	-
경기	606	867	1,015	889	955	1,057	1,076	1,037	1,100	1,078	1,148	1,249	1,203	1,216	3.1	5.5
강원	1,623	1,701	2,061	2,154	2,303	2,680	2,787	2,795	2,865	3,143	3,214	3,474	3,530	3,507	2.8	6.1
충북	1,202	1,303	1,589	1,651	1,769	2,000	2,056	2,118	2,188	2,277	2,367	2,540	2,621	2,694	4.3	6.4
충남	1,232	1,302	1,594	1,783	1,901	2,037	2,118	2,134	2,239	2,414	2,469	2,697	2,691	2,706	2.9	6.2
전북	1,187	1,298	1,574	1,711	1,879	2,102	2,178	2,251	2,325	2,386	2,520	2,724	2,803	2,886	4.9	7.1
전남	1,550	1,644	1,999	2,161	2,362	2,619	2,750	2,831	2,948	3,097	3,317	3,573	3,593	3,660	4.3	6.8
경북	1,303	1,366	1,719	1,837	1,985	2,273	2,477	2,488	2,596	2,679	2,864	3,082	3,160	3,207	4.6	7.2
경남	1,037	1,166	1,402	1,471	1,573	1,725	1,855	1,893	1,939	2,017	2,155	2,230	2,205	2,233	2.6	6.1
수도권	575	713	887	839	886	1,018	1,028	981	1,026	976	1,056	1,128	1,096	1,133	3.8	5.4
비수도권 광역시	448	544	664	646	696	809	857	868	896	884	965	1,104	1,173	1,263	9.3	8.3
비수도권 도	1,279	1,372	1,675	1,791	1,930	2,158	2,276	2,315	2,397	2,518	2,651	2,840	2,874	2,914	3.7	6.5

&lt;표 III-21&gt; 시도별 일인당 기준재정수요액의 평균 대비 비율

(단위: %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	평균 비율	
															2012~	2003~
전국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	75.4	68.9	76.2	77.6	75.8	78.9	75.1	70.7	69.8	63.1	65.4	61.3	58.9	60.5	61.8	69.8
부산	56.1	61.0	59.6	55.0	55.4	60.6	62.0	61.8	61.5	60.5	60.1	64.0	67.2	69.7	64.3	61.0
대구	55.0	60.1	61.5	57.6	59.6	58.0	61.2	63.4	62.7	60.9	62.5	66.0	70.7	73.8	66.8	62.4
인천	57.3	58.3	56.2	56.6	53.6	58.4	60.4	60.5	61.6	60.5	59.5	64.3	66.0	68.2	63.7	60.1
광주	59.9	60.0	60.7	62.6	63.4	62.6	61.8	63.2	63.6	63.5	65.5	69.5	74.2	78.4	70.2	64.9
대전	59.9	57.5	57.5	59.1	58.5	61.4	60.7	61.6	62.7	59.5	61.4	67.3	71.3	75.6	67.0	62.4
울산	72.0	77.3	74.5	74.6	73.0	70.3	71.9	76.3	73.2	75.2	78.8	79.6	82.9	86.9	80.7	76.2
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	134.6	155.2	114.6	104.0	127.1	127.1
경기	79.2	98.7	94.0	81.8	82.2	80.3	78.7	76.5	78.0	76.3	75.9	76.4	73.3	72.1	74.8	80.2
강원	212.1	193.5	190.9	198.2	198.3	203.5	203.8	206.0	203.2	222.5	212.5	212.6	215.1	207.8	214.1	205.7
충북	157.1	148.3	147.1	151.9	152.3	151.8	150.3	156.1	155.2	161.2	156.5	155.4	159.8	159.6	158.5	154.5
충남	161.0	148.1	147.6	164.1	163.7	154.6	154.9	157.3	158.8	170.9	163.2	165.0	164.0	160.3	164.7	159.5
전북	155.2	147.6	145.8	157.5	161.8	159.5	159.3	165.9	164.9	168.9	166.6	166.7	170.8	171.0	168.8	161.5
전남	202.6	187.0	185.1	198.8	203.3	198.8	201.1	208.7	209.1	219.2	219.3	218.6	219.0	216.9	218.6	206.3
경북	170.3	155.4	159.2	169.0	170.9	172.6	181.1	183.4	184.2	189.7	189.3	188.6	192.6	190.0	190.0	178.3
경남	135.6	132.6	129.8	135.4	135.4	130.9	135.6	139.5	137.6	142.8	142.5	136.4	134.4	132.3	137.7	135.8
수도권	75.1	81.1	82.1	77.2	76.3	77.2	75.2	72.3	72.8	69.1	69.8	69.0	66.8	67.1	68.4	73.7
비수도권 광역시	58.6	61.9	61.5	59.4	59.9	61.4	62.7	64.0	63.6	62.6	63.8	67.6	71.5	74.8	68.1	63.8
비수도권 도	167.1	156.0	155.1	164.8	166.2	163.8	166.5	170.7	170.1	178.3	175.2	173.8	175.2	172.6	175.0	168.2

## 2) 시도별 일반회계 세출 대비 기준재정수요액 비중 추이 비교

### (1) 시도별 일반회계 결산액 추이

- 지방자치단체의 일반회계 세출액은 2015년 결산기준 207.2조원으로 2003년~2015년 동안 연평균 6.9%, 2012~2015년 동안 연평균 6.6% 증가하였으나 이는 지역별로 큰 차이를 나타냄
  - 2012~2015년 동안, 서울과 인천의 세출액 연평균 증가율은 각각 7.9%와 8.9%로 평균을 상회하며 비수도권 광역시도 인천과 유사한 연평균 8.8% 증가함
    - 울산광역시의 증가율은 연평균 6.8%로 전국 평균 증가율을 조금 상회함
    - 반면에 경기도와 비수도권 도는 동일 기간 동안 각각 연평균 6.9%와 4.7%의 증가율에 머무름
  - 이처럼 도보다 광역시의 세출 증가율이 더 높은 것은 최근에 국한된 것이 아니라 2003~2015년 기간에서도 유사하게 나타남
- 총세출 대비 시도별 비중을 살펴보면, 2015년 경기도와 서울이 각각 18%대와 14%대의 높은 비중을 차지하며 인천을 포함한 수도권의 비중은 37.3%임
  - 비수도권 광역시와 비수도권 도의 비중은 2015년 각각 16.6%이고 44.1%임
  - 이러한 비중은 인구의 시도별 비중과 큰 차이를 나타내는 것임
    - 2015년의 인구 비중은 서울 19.4%, 경기도 24.3%, 인천 5.7%이고 비수도권 광역시는 19.9%, 비수도권 도는 29.2%였음
- 광역시는 인구 비중에 비해 세출의 비중이 낮은 편이며, 비수도권 도의 경우 인구 비중보다 세출 비중이 매우 높음
  - 광역시와 도의 인구 비중과 세출 비중의 역전 현상이 발생하는 것은 보통교부세 등 중앙정부의 이전재원에 기인한 것임
  - 따라서 각 지역별 재정수요에 대한 산정이 적합한 것인지에 대해 검토해야함

&lt;표 III-22&gt; 시도별 일반회계 세출 추이

(단위: 10억원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율(%)	
														2012~	2003~
전국	92,981	96,764	101,925	110,948	120,286	136,625	164,545	154,178	159,271	171,192	184,041	189,298	207,188	6.6	6.9
서울	13,727	15,777	16,179	15,671	18,201	20,730	24,812	22,436	21,997	23,127	24,374	26,697	29,026	7.9	6.4
부산	4,568	5,002	5,355	5,624	6,288	7,261	8,704	8,796	9,192	9,467	10,678	10,923	12,160	8.7	8.5
대구	2,817	2,974	3,253	3,657	4,024	4,711	5,685	5,590	5,651	6,189	7,171	7,244	8,147	9.6	9.3
인천	3,028	3,465	3,863	4,272	4,800	5,682	7,385	6,281	6,731	7,452	8,801	8,477	9,611	8.9	10.1
광주	1,856	2,138	2,167	2,450	2,564	2,974	3,718	3,559	3,859	4,144	4,716	4,857	5,362	9.0	9.2
대전	1,824	1,857	2,013	2,389	2,529	2,791	3,499	3,375	3,651	3,795	4,443	4,490	4,889	8.8	8.6
울산	1,429	1,561	1,750	1,981	2,105	2,405	2,846	2,696	2,779	3,134	3,414	3,673	3,823	6.8	8.5
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	458	630	792	31.5	-
경기	16,183	17,804	18,874	20,661	22,570	24,720	29,045	27,473	28,639	31,670	32,650	34,205	38,718	6.9	7.5
강원	7,378	6,270	5,842	7,675	7,536	7,644	9,006	8,246	8,392	8,814	9,738	9,773	10,541	6.1	3.0
충북	3,682	4,072	4,176	4,548	5,031	5,726	6,906	6,610	6,733	7,114	7,768	8,099	8,675	6.8	7.4
충남	4,794	5,480	6,154	6,510	6,856	8,065	9,720	9,564	9,734	10,407	10,622	11,289	12,064	5.0	8.0
전북	5,085	4,953	5,979	6,635	6,806	7,946	9,567	9,070	9,657	10,207	10,871	11,059	11,739	4.8	7.2
전남	7,200	7,032	7,640	8,563	9,152	10,911	13,083	12,159	12,665	13,807	13,971	13,743	14,464	1.6	6.0
경북	8,022	7,840	8,161	8,948	9,609	11,165	13,863	13,089	13,637	14,994	16,119	16,063	17,504	5.3	6.7
경남	9,538	8,689	8,567	9,512	10,330	11,771	14,137	12,972	13,615	14,333	15,318	15,195	16,445	4.7	4.6
수도권	32,938	37,046	38,916	40,604	45,571	51,133	61,242	56,190	57,368	62,248	65,824	69,379	77,356	7.5	7.4
비수도권 광역시	12,494	13,532	14,538	16,101	17,510	20,141	24,452	24,016	25,132	26,729	30,422	31,186	34,380	8.8	8.8
비수도권 도	45,698	44,336	46,518	52,390	55,319	63,228	76,283	71,709	74,433	79,677	84,407	85,222	91,432	4.7	5.9

<표 III-23> 시도별 일반회계 세출 비중 추이

(단위: %)

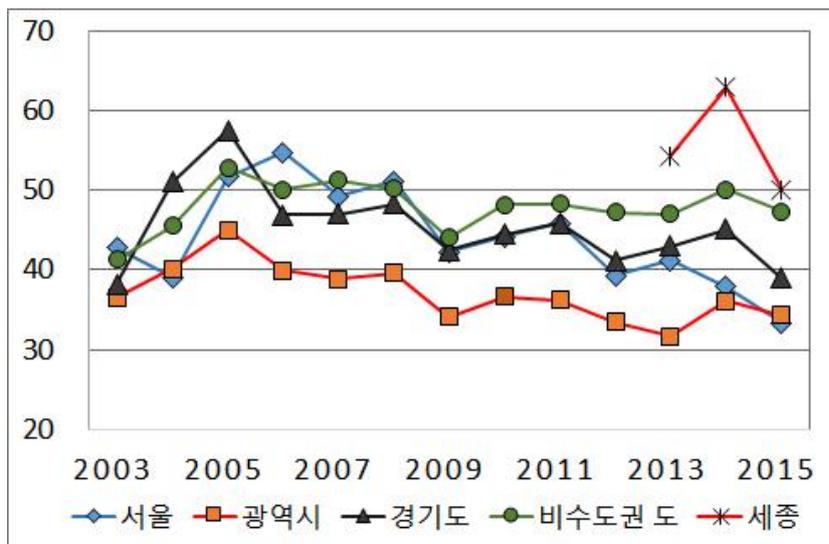
구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균 비중	
														2012~	2003~
전국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	14.8	16.3	15.9	14.1	15.1	15.2	15.1	14.6	13.8	13.5	13.2	14.1	14.0	13.7	14.6
부산	4.9	5.2	5.3	5.1	5.2	5.3	5.3	5.7	5.8	5.5	5.8	5.8	5.9	5.7	5.4
대구	3.0	3.1	3.2	3.3	3.3	3.4	3.5	3.6	3.5	3.6	3.9	3.8	3.9	3.8	3.5
인천	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	4.1	4.2	4.4	4.8	4.5	4.6	4.6	4.1
광주	2.0	2.2	2.1	2.2	2.1	2.2	2.3	2.3	2.4	2.4	2.6	2.6	2.6	2.5	2.3
대전	2.0	1.9	2.0	2.2	2.1	2.0	2.1	2.2	2.3	2.2	2.4	2.4	2.4	2.3	2.2
울산	1.5	1.6	1.7	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	1.8
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2	0.3	0.4	0.3	-
경기	17.4	18.4	18.5	18.6	18.8	18.1	17.7	17.8	18.0	18.5	17.7	18.1	18.7	18.2	18.2
강원	7.9	6.5	5.7	6.9	6.3	5.6	5.5	5.3	5.3	5.1	5.3	5.2	5.1	5.2	5.8
충북	4.0	4.2	4.1	4.1	4.2	4.2	4.2	4.3	4.2	4.2	4.2	4.3	4.2	4.2	4.2
충남	5.2	5.7	6.0	5.9	5.7	5.9	5.9	6.2	6.1	6.1	5.8	6.0	5.8	5.9	5.9
전북	5.5	5.1	5.9	6.0	5.7	5.8	5.8	5.9	6.1	6.0	5.9	5.8	5.7	5.8	5.8
전남	7.7	7.3	7.5	7.7	7.6	8.0	8.0	7.9	8.0	8.1	7.6	7.3	7.0	7.5	7.7
경북	8.6	8.1	8.0	8.1	8.0	8.2	8.4	8.5	8.6	8.8	8.8	8.5	8.4	8.6	8.4
경남	10.3	9.0	8.4	8.6	8.6	8.6	8.6	8.4	8.5	8.4	8.3	8.0	7.9	8.2	8.6
수도권	35.4	38.3	38.2	36.6	37.9	37.4	37.2	36.4	36.0	36.4	35.8	36.7	37.3	36.5	36.9
비수도권 광역시	13.4	14.0	14.3	14.5	14.6	14.7	14.9	15.6	15.8	15.6	16.5	16.5	16.6	16.3	15.1
비수도권 도	49.1	45.8	45.6	47.2	46.0	46.3	46.4	46.5	46.7	46.5	45.9	45.0	44.1	45.4	46.3

자료: 지방재정365 홈페이지

## (2) 시도별 일반회계 세출 대비 기준재정수요액 비중 추이 비교

- 시도별로 결산기준 일반회계 세출 대비 기준재정수요액 비중을 산출하여, 기준재정수요액이 각 시도의 세출을 적절히 반영하는지를 비교할 수 있음
  - 2003~2015년 동안 세출 대비 기준재정수요액의 전국 평균 비중은 44.3%인데, 지역별로 큰 차이를 나타냄
  - 구체적으로, 동일 기간 동안 서울은 44.0%, 경기도는 45.4%, 비수도권 도는 47.9%인 반면, 광역시는 단지 37.1%에 불과함
  - 이 비중은 비수도권 도를 제외한 다른 지역에서 최근 급격히 변화하였음
  - 2012~2015년 기간의 평균 비중은 비수도권 도에서 47.9%로 비교적 안정되었지만 서울과 경기도는 각각 37.9%와 42.0%로 하락하였으며 광역 시도 하락하여 여전히 가장 낮은 33.9%를 기록함
- 일반회계 세출을 기준으로 판단할 때, 광역시의 기준재정수요액은 다른 지역에 비해 지속적으로 낮게 산정되었음을 확인할 수 있음
  - 2000년대 중반 이후 모든 지역에서 세출 대비 기준재정수요액의 비중이 낮아졌으며 이는 국고보조금의 확대에 기인한 것으로 판단됨

<그림 III-5> 지방자치단체 지역별 일반회계 세출 대비 기준재정수요액 비중 추이



<표 III-24> 시도별 일반회계 결산액 대비 기준재정수요액 비중 추이

(단위: %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균	
														2012~	2003~
전국	40.1	44.5	52.0	48.4	47.0	47.2	40.9	43.9	44.4	41.6	41.5	43.8	40.3	41.8	44.3
서울	42.8	39.1	51.7	54.8	49.3	51.1	42.2	44.1	45.8	39.3	41.2	37.9	33.4	37.9	44.0
부산	34.7	39.3	43.7	38.4	36.7	39.2	34.5	34.0	33.5	32.0	30.1	33.7	31.9	31.9	35.5
대구	37.8	44.9	51.2	42.8	42.9	40.4	36.6	38.7	39.2	34.8	33.0	37.1	35.4	35.1	39.6
인천	37.2	38.1	40.8	37.8	34.5	36.5	30.3	36.0	36.2	32.6	29.5	36.0	33.0	32.8	35.3
광주	34.4	34.6	42.4	39.1	40.6	39.4	32.6	35.0	34.0	31.8	30.9	34.5	33.4	32.7	35.6
대전	36.0	39.3	44.9	39.4	39.6	43.0	35.2	37.2	36.7	33.8	32.1	37.5	36.4	34.9	37.8
울산	41.4	47.1	50.0	44.7	44.3	42.9	38.5	43.2	42.1	38.9	40.4	41.3	41.8	40.6	42.8
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	54.3	62.8	50.1	55.7	-
경기	38.2	51.0	57.5	46.9	47.0	48.3	42.5	44.5	45.8	41.1	43.0	45.1	38.9	42.0	45.4
강원	33.6	41.3	53.4	42.3	46.0	52.9	46.8	51.9	52.5	54.9	50.9	54.9	51.9	53.1	48.7
충북	48.6	47.7	56.6	54.3	53.0	53.1	45.5	49.6	50.8	50.1	47.9	49.5	47.9	48.9	50.4
충남	49.2	46.4	50.8	54.1	55.3	51.0	44.4	46.3	48.3	47.1	47.6	49.3	46.3	47.6	48.9
전북	45.6	50.0	49.6	48.2	51.4	49.1	42.2	46.4	45.1	43.8	43.4	46.1	44.6	44.5	46.6
전남	43.4	46.4	51.5	49.0	49.8	46.1	40.2	44.7	44.6	42.8	45.3	49.5	47.4	46.3	46.2
경북	44.2	47.0	56.6	55.2	55.4	54.4	47.7	51.1	51.4	48.2	48.0	51.8	48.8	49.2	50.8
경남	34.1	42.2	51.7	49.1	48.7	47.3	42.6	48.0	47.1	46.7	46.9	49.2	45.1	47.0	46.1
수도권	40.0	44.7	53.5	49.0	46.6	48.1	40.9	43.4	44.7	39.4	40.5	41.2	36.1	39.3	43.7
비수도권 광역시	36.3	40.7	46.1	40.4	40.0	40.5	35.3	36.7	36.3	33.7	32.3	36.1	34.7	34.2	37.6
비수도권 도	41.3	45.5	52.8	50.1	51.2	50.2	44.1	48.2	48.3	47.2	47.0	50.0	47.3	47.9	47.9

## 4. 요약과 정책적 시사점

### 1) 요약

- 2017년의 보통교부세 규모는 37.3조원으로, 이는 2003년의 11.8조원에 비해 연평균 8.5%로 급증하였지만, 광역시에 가장 높은 비중을 교부한 2012년의 29.2조원에 비해서는 연평균 5.0%로 낮아짐
- 제도적 측면에서 두 가지의 정책변화가 보통교부세 규모에 긍정적 영향을 미침
  - 지방교부세 재원은 2000년부터 내국세의 15%였으나 2005년 18.3%(분권교부세분 제외)로 인상되었고 2015년부터는 분권교부세 재원과 통합되어 현재는 19.24%임
  - 내국세의 일정비율인 지방교부세를 보통교부세와 특별교부세로 구분하는데 보통교부세 비중은 2004년까지 10/11여서 약 90.9%였으나 2005년 96%로 인상되었으며 2014년 97%로 추가 인상되었음
- 반면에, 2010년 부가가치세의 5%로 지방소비세를 신설하였고 2015년부터는 이를 10%로 인상함으로써 내국세 규모 자체가 감소하여 보통교부세 재원에 부정적인 영향을 미침
- 광역시에 교부된 보통교부세의 총재원 대비 비중은 2003년 3.6%에 불과하였으나, 2000년대 중후반부터 급격히 증가하여 2012년 10.1%에 이르렀다가 그 이후 2017년까지는 9% 중반 수준에서 등락함
- 2012년 이후 광역시의 보통교부세 증가율은 3.4%로 총액 증가율 5.0%를 하회함
- 반면에, 2012년 71.1%이던 시군에 대한 보통교부세 비중은 차츰 증가하여 2017년에는 74% 수준에 도달하였으며 이 기간 동안 연평균 증가율은 5.9%임
- 광역시에 대한 보통교부세 배분액 변화의 원인을 기준재정수요액과 기준재정수입액으로 구분하여 살펴봄
- 기준재정수요액 총액은 2017년 95.7조원으로 2003년의 36.6조원, 2012년의

71.1조원에 비해 각각 연평균 7.1%와 6.1%로 증가함

- 즉, 전체 분석기간에 비해 2012년 이후 증가율이 조금 둔화됨
- 기준재정수요액 총액 대비 광역시 비중은 2003~2013년 동안 14.2%~15.2% 사이에서 등락하였는데, 2015년부터는 약 17% 수준으로 크게 상승하였음
- 2003~2017년 동안 광역시의 기준재정수요액은 연평균 8.4%로 증가하여 자치단체 유형 중 가장 높은 증가율을 나타냈으며 2012년 이후에도 이러한 높은 증가 추이는 지속되어 9.0%의 연평균 증가율을 기록함
- 반면에, 서울시의 기준재정수요액 비중은 2003년 16.0%에서 2017년 11.8%로 크게 하락하였고, 이 기간 동안의 연평균 증가율도 4.8%로 가장 낮음
- 기준재정수요액을 구성하는 기초수요액과 보정수요액 중에서 2012년 이후 보정수요액 연평균 증가율은 11.1%로 기초수요액 연평균 증가율 5.2%를 크게 상회함
- 이에 따라 기준재정수요액에서 보정수요액이 차지하는 비중은 2012년 14.6%에서 2017년 18.3%로 크게 높아짐
- 그럼에도 2017년 보정수요액 대비 광역시 비중은 8.5%로 기준재정수요액 대비 광역시 비중인 16.9%에 크게 미달함
  - 이는 재정수요 측정에서 광역시의 재정수요를 과소 계상하도록 함
- 기준재정수입액 총액은 2017년 59.2조원으로 2003년의 23.3조원, 2012년의 41.5조원에 비해 각각 연평균 6.9%와 7.4%로 증가함
- 전체 분석기간에 비해 2012년 이후 지방소비세 확대 및 담배소비세 인상 등으로 증가율이 높아짐
- 기준재정수입액 총액 대비 광역시 비중은 2005년 20.5%를 기록한 이후 2012년 17.7%에 이르기까지 지속적으로 하락하였으나 다시 반등하여 2017년 22.5%에 달함
- 2003~2017년 동안 광역시 기준재정수입액은 연평균 7.3% 증가하여 평균을 조금 상회하였으나, 2012년 이후에는 자치단체 유형 중 가장 높은 연평균 11.2%의 증가율을 나타냄

- 반면에 2012~2017년 동안 시군 기준재정수입액의 연평균 증가율은 자치단체 유형 중 가장 낮은 5.0%에 불과함
- 보통교부세는 이상에서 살펴본 바처럼, 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정규모에 의해 결정되며 기준재정수입액은 결산액으로 정산하므로 실제와 동일한 반면, 기준재정수요액은 가공의 숫자이므로 그 규모 산정이 적절인가에 대해 다양한 시각에서 살펴볼 필요가 있음
- 이상에서는 기준재정수요액 자치단체 유형별 절대액 및 비중의 추이에 국한하여 논의하였는데, 이를 인구 일인당 기준재정수요액 혹은 세출 대비 기준재정수요액 비중의 측면의 분석으로 산정의 적절성을 판단하는 것이 필요함
- 기준재정수요액을 산정할 때 도지역의 경우에 도 본청 및 그에 속한 시와 군의 기준재정수요액을 분리 산정하는 반면, 특별광역시에 대해서는 시 본청과 그에 속한 자치구를 통합 산정하므로 자치단체 유형별로 파악하는 것은 무의미하므로 시도별로 분석함
- 시도별 일인당 기준재정수요액의 추이를 살펴보면, 2003~2016년 혹은 2012~2016년의 기간 동안 광역시의 일인당 기준재정수요액은 도 지역에 비하여 가장 빠르게 증가하였음
- 2003~2016년과 2012~2016년 동안 전국 일인당 기준재정수요액의 연평균 증가율은 각각 6.4%와 4.6%인데, 모든 광역시들의 연평균 증가율은 평균 증가율을 초과함
  - 2003~2016년 동안 광역시의 일인당 기준재정수요액은 인천의 7.7%에서 광주의 8.5%까지에 분포함
  - 2012~2016년 동안 광역시 연평균 증가율은 인천 7.7%에서 대전 11.0%의 범위에 속함
- 비록 광역시 일인당 기준재정수요액의 연평균 증가율이 높은 것으로 나타났지만 절대금액은 도 지역에 크게 미치지 못하며 특히 비수도권 광역시는 비수도권 도의 50%에도 미치지 못함
  - 2016년 기준으로 일인당 기준재정수요액은 광역시 123.8만원, 서울 102.1

만원, 그리고 도 지역 213.7만원이며, 비수도권 광역시는 126.3만원, 비수도권 도는 291.4만원임

- 2016년에 광역시의 일인당 기준재정수요액이 서울시보다 조금 높지만 2013년까지는 광역시가 서울시보다도 낮았음
- 시도별로 결산기준 일반회계 세출 대비 기준재정수요액 비중을 산출하여, 기준재정수요액이 각 시도의 세출을 적절히 반영하는지를 비교할 수 있는데 광역시의 경우 세출 대비 비중이 다른 시도에 비해 크게 낮음
- 2003~2015년 동안 세출 대비 기준재정수요액의 전국 평균 비중은 44.3%인데, 서울은 44.0%, 경기도는 45.4%, 비수도권 도는 47.9%인 반면, 광역시는 단지 37.1%에 불과함
- 이처럼 경향은 2012~2015년의 최근 동안을 비교하여도 마찬가지로 광역시가 다른 시도에 비해 가장 낮음

## 2) 문제점과 정책적 시사점

- 이상에서 살펴본 바처럼, 보통교부세 총액 대비 광역시 비중은 2012년에 10.1%로 가장 높아졌다가 이후 하락하였으며 이 기간 동안 보통교부세 증가율도 다른 자치단체 유형에 비해 낮은 편임
- 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액에 비례하는데 이 기간 동안 광역시 비중이 하락한 것은 기준재정수요액보다는 기준재정수입액 측면에서 높은 증가율을 나타냈기 때문임
- 그럼에도 기준재정수요액의 보정수요액 산정은 여전히 문제점을 나타냄
- 표준적인 방법으로 산정하기 어려운 재정수요를 보정하는 것은 필요하지만 기준재정수요액 대비 보정수요액의 비중이 20%에 육박할 정도로 확대되는 과정에서 지역균형수요 등이 강조됨
- 이에 따라 특별광역시가 직면한 대도시 재정수요의 반영은 등한이 다루어져서 광역시의 보정수요액 비중은 기초수요액 비중의 절반에도 미치지 못할 정도로 매우 낮은 수준임
- 따라서 지역의 재정수요는 가능한 기초수요액 산정에서 흡수하되, 보정수

요액 산정에서 대도시 수요를 반영할 수 있는 방법을 마련하는 것이 필요함

- 보다 근본적인 과제는 인구 일인당 재정수요액이 지역별로 크게 다르므로 현재의 기준재정수요액이 실제 재정수요를 반영하는 방법에 대한 개선이 필요하다는 것임
  - 비록 비수도권 도의 경우 인구밀도가 낮아서 일인당 지방공공서비스의 제공 비용이 더 높을 수 있으나 그 금액이 두 배 이상 다른 것은 광역시의 재정수요를 상대적으로 지나치게 과소 추정할 것일 수 있음
  - 광역시 재정수요에 대한 상대적으로 과소 추정하는 경향은 광역시의 일반회계 세출 대비 기준재정수요액 비중이 다른 지역의 비중에 비해 크게 낮다는 사실에서도 확인됨
  - 따라서 기준재정수요액 산정에서 면적 등 물리적 여건에 지나치게 치중하기보다는 인구수를 합리적으로 반영하는 근본적인 제도 변화의 필요성이 제기됨

## **제4장 기존재정수요액 산정방식 개선방안**

- 1. 기초수요액 산정 개선방안**
- 2. 인구수 보정 개선방안**
- 3. 지역균형수요 개선방안**
- 4. 사회복지균형수요 개선방안**
- 5. 교육비특별회계 전출금과 정산액 반영  
개선방안**



## 제4장 기준재정수요액 산정방식 개선방안

### 1. 기초수요액 산정 개선방안

- 본 절은 기초수요산정 과정에서 광역시의 재정수요가 상대적으로 작게 산정되는가에 대해 분석하고자 하며, 더 나아가서는 현재의 기초수요산정 과정에서 광역시의 재정수요 변화를 충분히 반영시키는 것이 현실적으로 어렵다는 사실과 현 제도 하에서는 보정수요 개선을 통해 광역시의 재정수요를 반영할 수밖에 없음을 보여주하고자 함
- 이를 위해서 먼저 기초수요산정과정에 대해 설명하고, 그리고 기초수요산정 과정에서 다른 유형의 지자체 보다 광역시가 상대적으로 작게 기초수요가 산정되고 있는지를 검토하며, 마지막으로 현재의 기초수요산정 방법으로는 광역시의 재정수요 변화를 기초수요를 통해서 반영하기 어려움을 보여줌
- 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같음
  - 첫째, 기초수요산정과정을 5단계로 나누어 설명하는데, 기초수요산정 단계가 지나치게 복잡하며, 기초수요산정이 실질적으로는 표준행정수요와 동일하며, 따라서 표준행정수요를 산정하는 2단계로 축소하더라도 문제가 없음을 보여줌
  - 둘째, 기초수요 산정 과정에서 광역시의 실제 재정수요가 상대적으로 작게 산정되고 있는가를 분석하는 방법으로 표준행정수요추정식을 통한 추정액과 실제로 표준행정수요 산정액과 비교함
    - 표준행정수요 회귀식이 표준행정수요를 잘 반영하는 것이라고 전제하면 회귀식을 통한 표준행정수요 추정액은 각 지자체의 표준적인 지방행정을 수행하기 위해 필요한 재정수요액이라고 볼 수 있음
    - 그러나 실제 예산제약으로 인해 표준행정수요 추정액 전부를 표준행정수요로 산정할 수 없으므로, 실제 예산에 맞추기 위해 비중유지계수를 계산하여 이를 추정액에 곱해 줌으로써 실제 예산과 일치시키는 표준행정수요를 산정함

- 따라서 표준행정수요 추정액을 실제의 재정수요라 한다면 이 중에서 몇 %가 표준행정수요로 반영되지 않는지를 각 지자체 유형별로 검토, 비교해 보면, 어느 유형의 지자체에서 실제 재정수요가 가장 많이 반영되지 않는가를 알 수 있음
- 이러한 방식을 통해 광역시의 재정수요가 기초수요산정 과정에서 다른 지자체에 비해 많이 반영되지 않고 있는지를 검토하고자 함
- 세 번째는 현행의 기초수요산정 방식으로는 설령 광역시의 재정수요가 제대로 반영되지 않는다고 할지라도 광역시의 재정수요를 기초수요에 반영시키기 어렵다는 사실을 보여주고, 따라서 광역시의 기준재정수요를 증가시키기 위해서는 보정수요에서의 새로운 재정수요를 반영해 주어야 한다는 사실을 제시함
- 기초수요산정 방식에 있어서 광역시 전체의 재정수요가 증가했다고 할지라도 광역시의 기초수요가 증가할 수 없는데 그 이유는 비중유지계수의 계산방식때문임
- 비중유지계수는 표준행정수요 추정액의 합 대비 실제 예산합 비율을 의미하는데, 이는 표준행정수요 추정식을 통한 추정액이 실제 예산과 다르기 때문에 이를 조정하기 위한 것임
- 그런데 비중유지계수를 구할 때 지자체 유형별로 계산하기 때문에 특정 지자체의 재정수요가 모두 증가하였다고 하면, 이러한 재정수요 증가가 전혀 기초수요 증가로 이어지지 않는 불합리성을 가지고 있음
- 이러한 비중유지계수 때문에 광역시의 전체 재정수요 변화가 광역시의 기초수요변화를 전혀 연계되지 않는 문제점이 있음을 보여주고자 함

## 1) 기초수요액 산정 절차

- 기초수요액은 자치단체의 표준적인 재정수요이며 일반재원으로 충당되는 재정수요를 반영하여 산정함
- 기초수요액은 지방자치단체의 자연적, 지리적, 사회적 제반여건에 대응하는 합리적이고 타당한 수준의 '표준적인 재정수요'를 의미함
- 보통교부세의 목적이 지방자치단체의 각종 지방재정수요 가운데 일반 수

입으로 충당해야 할 부분의 부족액을 보전하는 것임을 고려하여 기초수요액을 산정함에 있어서 특정목적의 국고보조금 등 특정재원으로 충당되는 재정수요는 제외함

- 먼저 2017년도 기초수요액 산정을 위한 측정항목과 각 측정항목에 해당하는 일반회계 예산을 살펴보면 <표 IV-1>과 같음
  - 현행 측정항목은 인건비, 일반관리비를 비롯한 총 16개 항목으로 기초수요를 산정하고 있음
  - 그러나 연도별로 측정항목의 수가 증감되기도 하며 일부 측정항목이 사라지거나 항목 명이 변화되는 경우가 발생하기도 함
  - 또한 측정항목이 기본적으로는 예산상 기능별 분류에 근거하여 설정되어 있으나 일부 항목의 경우 예산상 기능별 분류와 정확히 일치하지 않는 경우가 있음
  - 사회복지의 경우 세출예산의 기능별 분류에서 사회복지(080) 한 개 분야에 9개 부문으로 구분되어 있는데 보통교부세에서는 6개의 세항목으로 구분하고 있음
  - 산업경제비는 세출예산 기능별 분류의 2개 분야인 산업·중소기업(110)과 과학기술(150)을 포함하고 있음

<표 IV-1> 측정항목과 세출예산 분류

측정항목	세출예산 분류	
	분야	부문
인 건 비		
일반관리비	일반공공행정(010)	입법 및 선거관리(011), 지방행정·재정지원(013), 재정·금융(014), 일반행정(016)
안전관리비	공공질서 및 안전(020)	경찰(023), 재난방재·민방위(025)
문화관광비	문화 및 관광(060)	문화예술(061), 관광(062), 체육(063), 문화재(064), 문화 및 관광일반(065)
환경보호비	환경보호(070)	상하수도·수질(071), 폐기물(072), 대기(073), 자연(074), 해양(075), 환경보호일반(076)
기초생활보장	사회복지(080)	기초생활보장(081)

비		
노인복지비		노인·청소년(085) 중 노인
아동복지비		유아 및 초중등교육(051) 중 유아교육, 취약 계층지원(082)의 일부, 보육·가족 및 여성(084) 중 보육 유아 및 초중등교육(051) 중 초등교육, 취약 계층지원(082)의 일부, 보육·가족 및 여성(084) 중 보육, 노인·청소년(085) 중 청소년
장애인복지비		취약계층지원(082)의 일부
보건사회복지비		보건의료(091), 식품의약품안전(093), 고등교육(052), 평생·직업교육(053), 취약계층지원(082), 가족 및 여성(084), 노동(086), 보훈(087), 주택(088), 사회복지 일반(089)
농업비	농림해양수산(100)	농업·농촌(101), 임업·산촌(102), 해양수산·어촌(103)
임수산비		
산업경제비	산업·중소기업(110) 과학기술(150)	산업금융지원(111), 산업기술지원(112), 무역 및 투자유치(113), 산업진흥·고도화(114), 에너지 및 자원개발(115), 산업·중소기업 일반(116), 기술개발(151), 과학기술연구지원(152), 과학기술 일반(153)
도로관리비	수송 및 교통(120)	도로(121), 해운·항만(124), 항공·공항(125), 대중교통·물류 등 기타(126)
교통관리비		
지역관리비	국토 및 지역개발(140)	수자원(141), 지역 및 도시(142), 산업단지(143)

- 기초수요액은 측정항목별로 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는 데 필요한 일반재원을 산정하기 위하여 측정항목별로 상관성 있는 지표로 채택된 측정단위 수치(통계)에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정함
  - 우리나라 지방교부세법 및 지방교부세 산정해설을 보면, <그림 IV-1>에 나타난 바와 같이 표준행정수요 산정 회귀식의 추정에서 기초수요 산정까지 총 5단계로 나눌 수 있음
- 현재 기초수요액을 산정하는 공식은 상당히 복잡한 것처럼 보여지는데, 먼저 단위비용 산정과정까지만을 우선적으로 검토해 보면 다음과 같음
  - 측정항목 별 기초수요 산정 절차에 의하면, 표준행정수요 산정을 위한 회

귀식을 먼저 추정함

$$Y_{i,j}^k = \alpha + \beta_1 \cdot X_{i,1} + \beta_2 \cdot X_{i,2} + \dots + \beta_n \cdot X_{i,n} \quad (1)$$

- 상기 식에서  $Y_{i,j}^k$ 는 j 유형 지자체의 i지자체 k 측정항목의 실제예산이고, X들은 회귀식 추정을 위한 해당 지자체 i의 설명변수들임
- (1)식을 추정한 후 추정계수를 이용하여 해당 지자체의 k측정항목 행정수요 추정치  $\widehat{Y}_{i,j}^k$ 을 추계함

$$\widehat{Y}_{i,j}^k = \widehat{\alpha} + \widehat{\beta}_1 \cdot X_{i,1} + \widehat{\beta}_2 \cdot X_{i,2} + \dots + \widehat{\beta}_n \cdot X_{i,n} \quad (2)$$

- 그리고 k 항목의 실제예산과 행정수요 추정치 간의 차이를 완화하기 위한 조치로 지자체 유형별 비중유지 계수를 구하는데 다음과 같음

$$w_j^k = \frac{\sum_{i=1}^n Y_{i,j}^k}{\sum_{i=1}^n \widehat{Y}_{i,j}^k} \quad (\text{단 } w \text{ 및 } Y \text{는 비중유지계수 및 실제 예산}) \quad (3)$$

- 그리고 i 지자체의 표준행정수요액(SD)은 다음 (4)식과 같음

$$SD_{i,j}^k = \widehat{Y}_{i,j}^k \times w_j^k \quad (4)$$

- 마지막으로 단위비용은 교부세 산정내역에서 보면 동종자치단체 표준행정수요액의 합에서 동종 자치단체 측정단위 수치의 합으로 설명하였는데, 이를 수식으로 표현하면, j 지자체 유형 단위비용(AC)는 다음의 식과 같음

$$AC_j^k = \frac{\sum \widehat{Y}_{i,j}^k \cdot w_j^k}{\sum X_{i,j}^k} \quad (5)$$

<그림 IV-1> 측정항목별 기초수요 산정 절차

1단계	표준행정수요 회귀식( $\hat{Y}$ ) 도출
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 측정항목별 상관관계가 높은 설명변수를 이용하여 도출             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설명변수는 자치단체 유형에 따라 약간의 차이가 있음</li> <li>- <math>\hat{Y} = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 \cdot X_1 + \hat{\beta}_2 \cdot X_2 + \dots + \hat{\beta}_n \cdot X_n</math></li> </ul> </li> <li>· 자치단체 유형별로 표준행정수요 회귀식 도출             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본적으로 특별·광역시/도/시·군·구, 시·도/시·군·구로 구분하여 산정</li> </ul> </li> </ul>	
2단계	비중유지계수( $\omega$ ) 산정
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실제 예산과 표준행정수요 산정공식에 의해 산정된 수요 간의 차이를 완화하기 위한 조치임</li> <li>· 산정수요 대비 실제예산비율(<math>\omega = \frac{\Sigma Y_i}{\Sigma \hat{Y}_i}</math>)</li> <li>· 특별시/광역시/특별자치시/도/시/군/구 별로 산정</li> <li>· 표준행정수요 산정공식 도출을 위한 자치단체 그룹화로 인한 실제예산과 산정수요간의 차이를 조정하기 위함             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예) 특별시와 광역시를 그룹화하여 1개의 표준행정수요 산정공식을 도출함에 따라 특별시의 실제예산과 산정수요간의 차이가 많이 발생함</li> </ul> </li> </ul>	
3단계	단위비용( $AC$ ) 산정
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동종자치단체 표준행정수요액 합을 동종자치단체 측정단위 수치의 합으로 나누어 산정(<math>AC = \frac{\Sigma \hat{Y}_i \cdot \omega}{\Sigma X_i}</math>)</li> <li>· 특별·광역시·특별자치시/도/시/군 별로 산정             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분, 도 &lt; 특별·광역시·특별자치시 &lt; 시 &lt; 군</li> </ul> </li> </ul>	
4단계	보정계수( $\gamma$ ) 산출
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 측정단위 수치의 많고 적음에 따라 경비가 체증 또는 체감하는 경우, 해당 단위비용을 할증 또는 할감하기 위한 반영비율</li> <li>· (해당 자치단체 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 측정단위) ÷ 단위비용</li> <li><math display="block">\gamma_i = (\hat{Y}_i \cdot \omega \div X_i) \div AC = \frac{\hat{Y}_i \cdot \omega}{X_i \cdot AC}</math></li> </ul>	
5단계	항목별 기초수요 산정
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치단체별 측정단위, 단위비용, 보정계수를 반영하여 산정</li> <li>· 측정단위 수치 × 단위비용 × 보정계수(<math>BD_i = X_i \times AC \times \gamma_i</math>)</li> </ul>	

- 교부세 산정해설 및 내역에서 단위비용이 동종자치단체의 표준행정수요액의 합에 동종 자치단체 측정단위 수치의 합으로 설명하였기 때문에 단위비용의 의미를 정확히 인식하기 어려울 수 있으며, 또한 단위비용 산정이 상당히 복잡한 것으로 인식되기 쉬움
  - 그러나 단위비용 공식에  $w_j^k$  산식을 대입하면, 결국 단위비용  $AC_j^k = \frac{\sum Y_{i,j}^k}{\sum X_{i,j}^k}$ 로 측정단위 당 실제 예산액이 되므로, 단위비용을 산정하는데 표준행정수요액과는 전혀 관계없이 계산이 가능함
  - 따라서 단위비용에 대한 산정해설에서 표준행정수요액의 합으로 설명하기 보다는 실제 사용된 예산의 합으로 설명하는 것이 훨씬 쉬울 것으로 보임
- 그런데 더욱 문제인 것은 기초수요 산정식을 살펴보면, 단위비용 산정이나 측정단위 종류, 보정계수의 산정 등과 무관하게 기초수요가 산정된다는 것임
  - <그림 IV-1>의 최종 5단계에서 보면, 기초수요(BD)산정공식은 (6)식과 같음

$$BD_{i,j}^k = X_{i,j}^k \times AC_j^k \times \gamma_{i,j}^k \quad (6)$$

- 한편 4단계의 보정계수  $\gamma_{i,j}^k$ 는 다음의 (7)식과 같은데, (7)식을 (6) 식에서 대입하면, (8)식이 됨

$$\gamma_{i,j}^k = \frac{\widehat{Y}_{i,j}^k \cdot w_j^k}{X_{i,j}^k \cdot AC_j^k} \quad (7)$$

$$BD_{i,j}^k = \frac{X_{i,j}^k \cdot AC_j^k}{X_{i,j}^k \cdot AC_j^k} \times (\widehat{Y}_{i,j}^k \times w_j^k) = \widehat{Y}_{i,j}^k \times w_j^k = SD_{i,j}^k (\text{표준행정수요액}) \quad (8)$$

- (8)식에서 보면 기초수요액은 결국 표준행정수요액과 일치함
  - 복잡한 기초수요액 산정 공식을 따라오면, 결국 표준행정수요액과 같아지므로 단위비용, 측정단위 수 등은 기초수요액 산정에 궁극적으로 영향을 미치지 못함
  - 따라서 기초수요액 산정방식을 복잡하게 할 필요가 없이 표준행정수요액

산정을 위한 2단계로 단순화하는 것이 바람직해 보임

## 2) 지자체 유형별 실제 재정수요 미반영분 비교

- 앞에서도 언급한 바와 같이 표준행정수요 회귀식 등의 추정방법이 표준적인 재정수요를 잘 반영하도록 설계되었다는 전제하에서 표준행정수요 회귀식 등에 의한 추정액이 표준행정수요로 얼마나 반영되었고 혹은 반영되지 않았는지를 지자체 유형별로 비교 분석함
- 그런데 측정항목 별로 표준행정수요 추정액이 얼마나 표준행정수요에 반영되었는가는 비중유지계수를 보면 알 수 있음
  - 비중유지계수가 1이면 표준행정수요 추정액이 100% 표준행정수요액으로 반영되었다는 것을 의미하고 1보다 큰 경우에는 표준행정수요 추정액보다 더 많이 표준행정수요로 산정되었음을 의미하며 반대로 1 미만인 경우 추정액보다 작은 금액이 수요로 산정되었음을 의미함
  - 따라서 비중유지계수가 작으면 작을수록 실제의 재정수요가 적게 반영된다는 것임
- <표 IV-2>는 2017년도의 각 측정항목에 대한 비중유지계수임

<표 IV-2> 2017년도 측정항목별 비중유지계수

측정항목	특별시	광역시	특별자치시	도	시	군	자치구
인 건 비	0.6877	0.6915	0.6847	0.6936	0.6919	0.6826	0.7223
일반관리비	0.5058	0.4516	0.6698	0.5551	0.8045	0.769	0.6781
안전관리비	0.3302	1.0094	0.7047	0.5379	0.8329	0.7609	0.4478
문화관광비	0.5031	0.4668	0.2736	0.5955	0.7952	0.6629	0.7013
환경보호비	2.2233	0.6356	0.7466	0.5124	0.8868	0.9118	0.9678
기초생활보장비	1.458	0.7471	1.1337	0.6619	0.9184	0.8888	0.9151

노인복지비	0.8129	1.1378	0.5376	0.4304	1.0583	0.9317	0.8354
아동복지비	1.1726	0.8346	1.5016	0.6602	1.0886	1.035	0.8488
장애인복지비	2.2311	1.2404	0.6634	0.454	0.9896	0.9569	0.8048
보건사회복지비	1.8396	0.8776	1.125	0.5291	0.9497	1.0385	0.8006
농업비	0.6631	0.6395	1.7772	0.911	0.9807	1.0477	0.3007
임수산비	0.0000	0.7775	0.1795	0.9449	1.0776	1.0289	0.4138
산업경제비	0.5538	0.9957	0.8596	0.7654	1.6721	1.1182	0.1635
도로관리비	0.4842	0.8311	0.8429	0.9813	1.1214	1.106	0.5286
교통관리비	1.9929	1.715	1.472	0.4884	1.6323	1.0003	0.8814
지역관리비	9.4479	0.7471	1.0453	0.8703	1.2068	0.9761	0.6521

- 그런데 개별 측정항목 별 비중유지계수 만을 가지고는 전체 측정항목의 표준행정수요추정액 중에 어느 정도 표준행정수요로 반영되었는가를 파악하기 어려움
  - 다시 말하면 인건비의 경우 군이 가장 낮은 비중유지계수를 가지는 반면 일반관리비의 경우 광역시가 가장 낮기 때문에 측정항목 전체의 총 표준행정수요추정액이 어느 정도 표준행정수요로 반영되었는가를 알 수 없음
- 이러한 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 과정을 거쳐 전 측정항목의 표준행정수요추정액에서 미반영비율을 계산함
- 첫째, 보통교부세 산정내역에서 표준행정수요 추정액은 보고되어 있지 않으므로 각 지자체 유형별로 비중유지계수와 표준행정수요액을 이용하여 다음의 식과 같이 추정액을 계산함

$$\widehat{Y}_j^k = w_j^k \times Y_j^k \quad (\text{단, 광역시와 자치구는 제외}) \quad (9)$$

- 상기 식에서  $\widehat{Y}_j^k$ 과  $Y_j^k$ 는 각 각  $j$  유형 지자체의  $k$ 측정항목 표준행정수요 추정액과 표준행정수요액임
- 단 상기 식에서 광역시와 자치구는 제외됨
  - 그 이유는 보통교부세 상에서는 자치구의 비중유지계수는 보고되어 있지만 표준행정수요액이 보고되지 않고, 광역시의 표준행정수요액에 포함되어 있기 때문임
  - 따라서 보통교부세 산정내역에 있는 광역시의 표준행정수요액에서 자치구 분을 분리해야 함
- 광역시의 표준행정수요액 중에서 자치구분을 분리해 내기 위해서는 각 측정항목별 광역시 실제예산과 자치구 실제예산 비율이 필요한데 이에 대한 정보를 구할 수 없으므로 2010년 행정안전부의 보통교부세 관련 내부자료를 이용함
- 상기 내부자료에서는 자치구 및 광역시 본청의 실제예산( $Y_i^k$ )이 포함되어져 있는데, 이 비율을 2014년에서 2017년에 공통적으로 적용하여 측정항목별로 자치구 분과 광역시 본청 분을 다음의 식과 같이 분리함

$$\widehat{Y}_j^k = w_j^k \times Y_m^k \times r_j^k \quad (\text{광역시와 자치구의 경우}) \quad (10)$$

- 이 때,  $Y_m^k$ 는  $k$ 측정항목의 자치구분과 광역시분의 표준행정수요액 합계이고,  $r_j^k$ 는 측정항목 별 자치구분과 광역시분 비율임
- 둘째는 지자체 유형별로 모든 측정항목의 표준행정수요 추정액과 표준행정수요액을 각각 다음과 같이 합산함

$$\widehat{Y}_j = \sum_{k=1}^n \widehat{Y}_j^k, \quad (11)$$

$$Y_j = \sum_{k=1}^n Y_j^k \quad (12)$$

- $\widehat{Y}_j$ 와  $Y_j$ 는 지자체 유형별 표준행정수요 추정액의 합과 표준행정수요액의 합임

- 셋째 지자체 유형별 표준행정수요 추정액의 합,  $\hat{Y}_j$ 에서 표준행정수요액  $Y_j$ 를 빼고, 이 값을 표준행정수요액으로 나누면 지자체 별 표준행정수요 추정액 중에서 표준행정수요로 반영되지 않은 미 반영비율( $u_j$ )이 됨

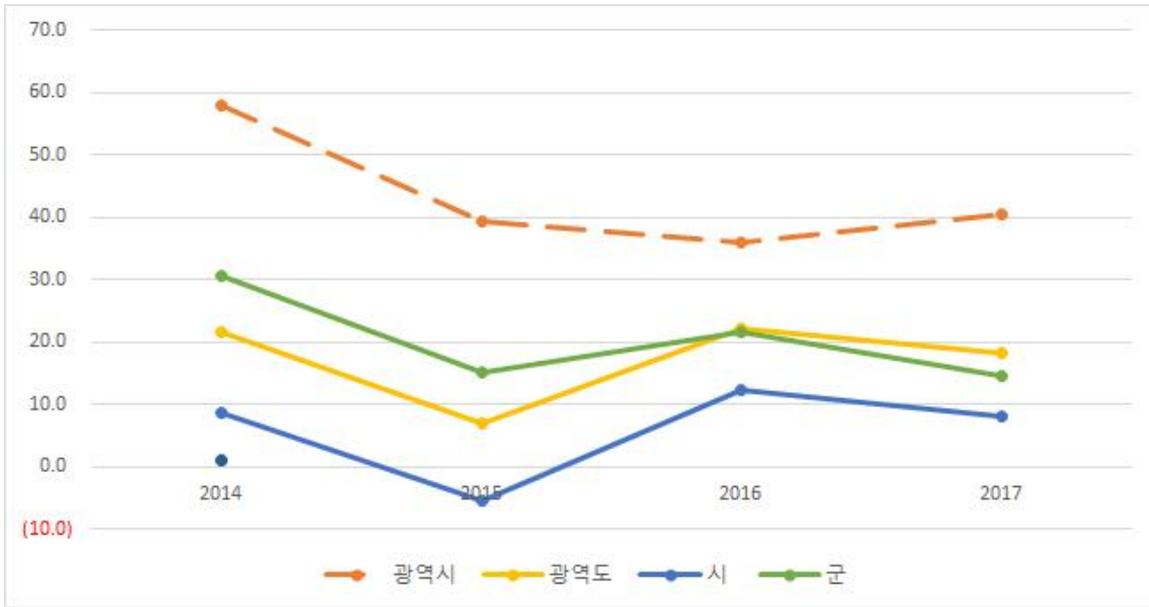
$$u_j = \frac{\hat{Y}_j - Y_j}{Y_j} \quad (13)$$

- <표 IV-3>은 2014년에서 2017년까지 각 연도별 표준행정수요 추정액 중에서 표준행정수요로 반영되지 않은 비율을 정리한 값임
- 광역시와 광역도의 경우 기초자치단체의 미반영분이 포함된 것임

<표 IV-3> 연도별 표준행정수요 추정액의 미 반영비율

연도		특별시	광역시	특별자치시	도	시	군	자치구
2017	추정액(A)	112,259	205,348	5,668	613,669	295,833	169,071	81,345
	수요액(B)	103,972	146,166	4,333	518,549	273,424	147,508	52,620
	미반영액(C=A-B)	8,287	59,182	1,335	95,119	22,410	21,563	28,725
	미반영비율(C/B)	8.0	40.5	30.8	18.3	8.2	14.6	54.6
2016	추정액(A)	111,873	186,812	5,027	579,422	277,109	162,455	78,876
	수요액(B)	92,638	137,499	3,345	474,466	246,597	133,604	49,500
	미반영액(C=A-B)	19,235	49,313	1,682	104,956	30,512	28,851	29,376
	미반영비율(C/B)	20.8	35.9	50.3	22.1	12.4	21.6	59.3
2015	추정액(A)	123,747	183,136	4,018	592,214	303,740	153,826	71,916
	수요액(B)	89,837	131,416	3,054	553,017	320,883	133,653	47,310
	미반영액(C=A-B)	33,910	51,720	964	39,197	(17,143)	20,172	24,606
	미반영비율(C/B)	37.7	39.4	31.6	7.1	(5.3)	15.1	52.0
2014	추정액(A)	142,890	190,265	3,623	575,564	262,556	177,177	62,347
	수요액(B)	92,658	120,392	3,020	473,624	241,564	135,693	43,341
	미반영액(C=A-B)	50,232	69,873	604	101,940	20,992	41,484	19,006
	미반영비율(C/B)	54.2	58.0	20.0	21.5	8.7	30.6	43.9

- <그림 IV-2>는 특별시와 특별자치시의 경우를 제외하고 각 연도 별 미반영비율만을 각 연도별로 표시한 그래프임
- <그림 IV-2>에서 광역시(자치구분 포함)의 미 반영비율이 모든 연도에서 가장 높게 나타나 자치구를 포함한 광역시의 표준행정수요 추정액이 가장 낮게 반영되고 있음을 확인할 수 있음



<그림 IV-2> 표준행정수요 추정액의 미반영비율( $u_j$ )

### 3) 기초수요산정 상의 문제점: 비중유지계수의 문제점

- 앞에서 광역시의 표준행정수요가 실제 수요 산정에 낮게 반영됨을 확인하였으나, 기초수요산정에서 광역시의 표준행정수요를 실질적으로 개선하기는 쉽지 않은데 그 이유는 표준행정수요 산정 과정에서 비중유지계수를 고려하기 때문임
- 비중유지계수는 실제 예산과 표준행정수요 산정공식에 의해 산정된 수요간의 차이를 조정해주기 위한 것임
  - 비중유지계수는 표준행정산정수요 대비 실제예산비율( $\omega = \frac{\Sigma Y_i}{\Sigma \hat{Y}_i}$ )인데 동종 자치단체 유형별, 특별시/광역시/특별자치시/도/시/군/구 별로 산정하고

있음

- 표준행정수요 산정공식 도출을 위한 자치단체 그룹화로 인한 실제예산과 산정수요간의 차이를 조정하기 위함
- 비중유지계수의 기능과 한계점을 명확히 살펴보기 위해 <표 IV-4>와 <표 IV-5> 가상의 상황을 제시함
  - 가상의 상황은 A와 B 두 개 유형의 지자체만 존재하고 각 유형별로 지자체가 2개씩 존재한다고 가정함
  - 각 각의 지자체 별 측정항목 실제예산과 측정단위 그리고 표준행정수요 추정식은 <표 IV-4>에 제시된 바와 같으며, 편의상 표준행정수요 추정식은 두 유형의 지자체에 모두 같은 것으로 가정함
  - 상기 가정 하에서 A 유형의 두 개의 지자체 표준행정수요 추정액의 합은 340억원이고 B 유형의 합은 237억원임
  - 그런데 실제 예산의 합은 각 각 250억원, 170억원이므로 표준행정수요 추정액이 실제 예산을 초과함으로 이를 같게 하는 비중유지계수는 각 각 0.7353과 0.7185임
  - 이 비중유지계수를 해당 지자체의 표준행정수요추정액에 곱하면 표준행정수요액이 계산되고 이들의 합은 실제예산의 합과 동일하게 됨
- 한편, <표 IV-4>에서 비중유지계수가 각 지자체 유형별로 계산하기 때문에 특정 유형의 지자체의 실제 재정수요가 증가하더라도 재정수요가 실제 표준행정수요 산정액으로 잘 반영되지 않는 불합리성을 가지게 됨

<표 IV-4> 표준행정수요, 기초수요 및 비중유지계수의 가상 예

	A 유형			B 유형			합계
	1	2	소계	3	4	소계	
특정 측정항목 실제예산(억원) ( $Y_i$ )	100	150	250(A)	90	80	170(C)	420
측정단위 ( $X_i$ )	300	400	700	99	84	183	883
표준행정수요 추정액(억원) $\hat{Y}_i = 100 + 0.2 \times X_i$	160	180	340(B)	120	117	237(D)	577
비중유지계수 $w = \frac{\sum Y_i}{\sum \hat{Y}_i}$	0.7353(=A/B)			0.7185(C/D)			-
표준행정수요액 (억원)	118	132	250	86	84	170	420
단위비용 (억원)	0.3571			0.929			-
보정계수	1.0980	0.9265	-	0.936	1.0755	-	-
기초수요액 (억원)	118	132	250	86	84	170	420

- 이를 보여주기 위해 가상의 상황 즉 <표 IV-4>의 상황에서 실제 측정단위가 A유형의 지자체에서만 증가하고 다른 유형의 지자체에서는 측정단위가 변화되지 않는 상황을 상정하여 표준행정수요액을 재산정하고자 함
  - 즉 <표 IV-5>에서는 A유형 두 지자체의 측정단위가 각각 20%, 10%씩 증가하여, 실질적인 재정수요가 증가한 반면, B 유형의 두 지자체는 측정단위가 변화되지 않아 실질적인 재정수요가 변화되지 않은 경우, 표준행정수요 산정액이 어떻게 변화되는지를 검토함
  - A 유형 지자체의 경우 측정단위가 증가하였으므로 재정수요가 증가하였으므로 이것이 표준행정수요 추정액 증가로 나타났지만, A 유형 지자체의 실제 예산 합과 일치시키는 비중유지계수가 하락함에 따라 A 유형 지자체의 표준행정수요액 합계는 전혀 증가하지 않았음
  - 반면 B 유형의 지자체들은 사실상 A 유형 지자체들의 실질적인 재정수요가 증가하였기 때문에 상대적인 재정수요는 감소하였음에도 불구하고 B유형 지자체들의 표준행정수요액은 전혀 변화가 없음

&lt;표 IV-5&gt; A 유형 지자체의 재정수요 변화와 표준행정수요(모의실험)

지자체	A 유형			B 유형			합계
	1	2	소계	3	4	소계	
특정 측정항목 실제예산 ( $Y_i$ )	100	150	250(A)	90	80	170(C)	420
측정단위 ( $X_i$ )	360	440	800	99	84	183	883
표준행정수요 추정액 $\hat{Y}_i = 100 + 0.2 \times X_i$	172	188	360(B)	120	117	237(D)	577
비중유지계수 $w = \frac{\sum Y_i}{\sum \hat{Y}_i}$	0.6944(=A/B)			0.7185(C/D)			-
표준행정수요액	119	131	250	86	84	170	420
단위비용	0.3125			0.929			-
보정계수	1.0627	0.9495	-	0.936	1.0755	-	-
기초수요액	119	131	250	86	84	170	420

- 현재와 같이 지자체 유형별로 비중유지계수를 구하게 되면 앞서의 예에서와 같이 특정 지자체들의 실질적인 재정수요 변화가 표준행정수요 산정액으로 잘 반영되지 못하는 불합리성을 가지게 됨
  - 즉, 동종 지자체 간의 상대적 수요 산정액이 변화할 뿐 타 유형의 지자체에 대해서 영향을 미치지 않는 칸막이 같은 현상이 발생하게 됨
  - 이러한 산정 방식내에서는 기본적으로 광역시의 재정수요 요인을 찾아 표준행정수요 산정에 포함한다고 할지라도 광역시 간의 상대적인 차이만을 변화시킬 것이므로 기초수요 산정 틀내에서 광역시 전체의 기초수요 산정액을 동시에 증가시키기에는 한계가 있음
  - 이에 대한 개선방안으로 비중유지계수를 계산할 때 지자체 유형별로 산정하지 않고 전 지자체의 표준행정수요 추정액의 합과 실제 예산의 합의 비율로 산정하는 방식으로 전환하는 것도 고려해 볼 수 있을 것으로 보임
  - 현재의 비중유지계수 계산방식을 유지한다면 특정 지자체의 재정수요가

변화할 때는 보정수요 항목에서 이를 보완해 주는 것이 필요함

- 광역시의 경우 기초수요 산정에서 다른 유형의 지자체에 비해 상대적으로 실제 재정수요에 비해 적게 산정해 주고 있으며, 또한 현행의 비중유지계수 계산방식 하에서는 보정수요 항목에서 광역시 재정수요 요인을 발굴하여 이를 보완해 줄 필요가 있을 것으로 보임

## 2. 인구수 보정 개선방안

### 1) 기초수요액 측정단위 실태

#### (1) 측정단위의 의미

- 기초수요액은 측정항목별 측정단위에 단위비용과 보정계수를 반영하여 측정함
  - 기초수요액 = 측정단위 × 단위비용 × 보정계수
  - 측정단위는 측정항목별 재정수요를 합리적이고 객관적으로 파악하기 위하여 적용하는 지표임
    - 측정항목별 행정집행에 소요되는 재정수요의 양을 측정하는 단위임
    - 각 측정항목의 집행에 소요되는 경비의 많고 적음은 측정단위 수치의 크기에 의해 표시됨
- 객관적인 측정단위 선정에 위하여 보통교부세 산정시 다음과 같은 점을 고려하고 있음
  - 첫째, 측정단위는 측정항목과 관련되는 재정수요를 가능한 한 정확하게 포착할 수 있는 상관성·타당성에 근거하여 선정함
    - 측정항목과 재정수요 간 상관관계의 타당성을 측정하는 척도로는 일반적으로 상관계수가 사용되는데, 상관계수가 1에 가까울수록 측정단위의 수치로서 적절하다고 할 수 있음
  - 둘째, 측정단위는 기준재정수요액이 공정하게 산정될 수 있도록 그 수치의 객관성에 역점을 두고 있음
    - 지방자치단체의 자의가 개입될 여지가 있거나, 지방자치단체의 정책의도

- 에 따라 측정단위의 수치가 영향을 받지 않도록 객관적인 수치를 용이하게 얻을 수 있는 것으로 선정함
- 셋째, 측정단위는 그 수치의 파악이 간단하고 명료한 통계를 중심으로 채택하고 있음
  - 즉, 인구수, 공무원수, 도로면적, 행정구역 면적 등 통상의 공식적인 통계에 의해 쉽게 구할 수 있는 자료를 활용함

## (2) 측정단위 현황

- 현재 16개 측정항목의 측정단위는 14종이며, 그 기준은 「지방교부세법 시행령」 제5조제2항에서 규정하고 있음
- 14종의 측정단위 가운데 인구 수는 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비 등 4개 측정항목에 적용되고 있음

<표 IV-6> 측정항목 및 측정단위

측정항목		측정단위	표시단위
일반행정비	인건비	공무원 수	명
	일반관리비	공무원 수	명
	안전관리비	인구 수	명
문화환경비	문화관광비	인구 수	명
	환경보호비	인구 수	명
사회복지비	기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자 수	명
	노인복지비	노령인구 수	명
	아동복지비	아동 수	명
	장애인복지비	등록장애인 수	명
	보건사회복지비	인구 수	명
지역경제비	농업비	경지 면적	천제곱미터
	임수산비	삼림·어장·갯벌 면적	천제곱미터
	산업경제비	사업체 종사자 수	명
	도로관리비	도로 면적	천제곱미터
	교통관리비	자동차 대수	대
	지역관리비	행정구역 면적	천제곱미터

자료: 행정자치부, 2017년 지방교부세 산정 해설, 2017.

- 각 측정단위의 산정기준은 「지방교부세법 시행령」 제5조제2항에 따라 <표 IV-7>와 같이 <별표>에서 규정하고 있음
- 안전관리비, 문화관광비 산정 등에 적용되는 인구 수는 「주민등록법」의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 인구 수를 적용하고 있음

- 실제 기초수요액 산정시 적용되는 주민등록상 인구 수는 「주민등록법」에 의거 조사되는 주민등록표 상의 6개월 평균(전년도 1월~6월까지 매월 말 기준) 인구수를 적용하고 있음

<표 IV-7> 측정단위의 산정기준

측정단위	산정기준
공무원 수	「지방자치법」 제112조제2항의 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원을 정하는 기준의 되는 인건비 산정의 기초가 되는 공무원 수
인구 수	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 인구 수
국민기초생활보장수급권자 수	「국민기초생활 보장법」에 따른 지방자치단체의 국민기초생활보장 수급권자 수
노령인구 수	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 65세 이상 노령인구 수
아동 수	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 18세 미만 인구 수
등록장애인 수	「장애인복지법」에 따라 지방자치단체에 등록된 장애인 수
경지 면적	「측량·수로 조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 전, 답, 과수원 면적
산림 면적	「산리자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 산림 면적
어장 면적	「수산업법」 및 「내수면어업법」에 따라 면허를 받아 어업을 하는 어장 면적. 다만, 「수산업법」에 따라 면허를 받은 외해양식어업은 제외한다.
갯벌 면적	「습지보호법」에 따라 지방자치단체에서 관리하는 연안습지 면적
사업체 종사자 수	통계기관 등이 공식적으로 전국을 대상으로 일제히 조사한 최근 통계에 따른 지방자치단체의 사업체 종사자 수
도로 면적	「도로법」에 따른 도로시설로서, 지방자치단체의 장이 관리하는 도로(포장, 미포장 및 미개통도로) 면적
자동차 대수	「자동차관리법」에 따라 등록된 자동차 대수
행정구역 면적	「지방자치법」에 따른 지방자치단체 관할 구역의 면적

자료: 행정자치부, 2017년 지방교부세 산정 해설, 2017.

## 2) 인구수에 의한 기초수요액 산정 현황

### (1) 기초수요액 산정 현황

- 2017년 기준재정수요액 산정현황을 살펴보면, 총 95조 6,852억원이며 이 가운데 기초수요액은 77조 6,516억원으로 전체 대비 81.15%의 비중을 보이고 있음
- 광역시의 기준재정수요액은 16조 1,759억원이며 이 가운데 기초수요액은

14조 6,166억원으로 전체 대비 90.36%를 차지함

- 도의 기준재정수요액은 17조 9,291억원이며 이 가운데 기초수요액은 10조 1,012억원으로 전체 대비 56.34%를 차지함
- 시의 기준재정수요액은 31조 5,209억원이며 이 가운데 기초수요액은 27조 3,513억원으로 전체 대비 86.77%를 차지함
- 군의 기준재정수요액은 18조 1,990억원이며 이 가운데 기초수요액은 14조 7,507억원으로 전체 대비 81.05%를 차지함

<표 IV-8> 인구수에 의한 기초수요액 산정 현황

(단위: 백만원, %)

	기준재정 수요액(A)	기초 수요액(B) (B/A)	소계(C) (C/B)	안전	문화	환경	보건사회
				관리비	관광비	보호비	복지비
전체	95,685,207	77,651,651 (81.15)	15,421,175 (19.86)	1,641,862 (2.11)	4,262,750 (5.49)	4,874,631 (6.28)	4,641,932 (5.98)
광역시	16,175,926	14,616,662 (90.36)	2,869,080 (19.63)	354,006 (2.42)	757,389 (5.18)	782,304 (5.35)	975,381 (6.67)
도	17,929,114	10,101,203 (56.34)	1,531,132 (15.16)	284,101 (2.81)	606,233 (6.00)	153,238 (1.52)	487,559 (4.83)
시	31,520,298	27,351,357 (86.77)	5,815,618 (21.26)	483,181 (1.77)	1,640,452 (6.00)	2,176,997 (7.96)	1,514,988 (5.54)
군	18,199,009	14,750,785 (81.05)	3,194,442 (21.66)	411,180 (2.79)	885,047 (6.00)	1,162,432 (7.88)	735,784 (4.99)
기타	11,860,860	10,831,644 (91.32)	2,010,904 (18.57)	109,393 (1.01)	373,629 (3.45)	599,661 (5.54)	928,221 (8.57)

주: 기타는 서울특별시와 세종특별자치시 자료임.

자료: 행정자치부, 2017년 보통교부세 산정 내역, 2017.

- 인구수에 의한 기초수요액 산정현황을 살펴보면, 총 15조 4,211억원이며 이는 기초수요액 77조 6,516억원 대비 19.86% 수준임
  - 광역시의 인구수에 의한 기초수요액 산정액은 2조 8,690억원이며 이는 기초수요액 14조 6,166억원 대비 19.63% 수준임
  - 도의 인구수에 의한 기초수요액 산정액은 1조 5,311억원이며 이는 기초수요액 10조 1,012억원 대비 15.16% 수준임
  - 시의 인구수에 의한 기초수요액 산정액은 5조 8,156억원이며 이는 기초수

요액 27조 3,513억원 대비 21.26% 수준임

- 군의 인구수에 의한 기초수요액 산정액은 3조 1,944억원이며 이는 기초수요액 14조 7,507억원 대비 21.66% 수준임
- 기준재정수요액의 자치단체별 비중을 살펴보면, 광역시 16.91%, 도 18.74%, 시 32.94%, 군 19.02%, 기타 12.40%를 보이고 있음
- 기초수요액의 자치단체별 비중은 광역시 18.82%, 도 13.01%, 시 35.22%, 군 19.00%, 기타 13.95%를 보이고 있어 광역시와 시는 기준재정수요액의 비중과 비교하여 기초수요액의 비중이 더 높음
- 인구수에 의한 기초수요 산정액의 자치단체별 비중은 광역시 18.60%, 도 9.93%, 시 37.21%, 군 20.71%, 기타 13.04%를 보이고 있어 광역시와 시는 기준재정수요액의 비중과 비교하여 더 높은 비중을 보이고 있음

<표 IV-9> 인구수에 의한 기초수요액 산정 현황(단체별 비중)

(단위: %)

	기준재정 수요액	기초 수요액	소계	안전	문화	환경	보건사회
				관리비	관광비	보호비	복지비
전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
광역시	16.91	18.82	18.60	21.56	17.77	16.05	21.01
도	18.74	13.01	9.93	17.30	14.22	3.14	10.50
시	32.94	35.22	37.71	29.43	38.48	44.66	32.64
군	19.02	19.00	20.71	25.04	20.76	23.85	15.85
기타	12.40	13.95	13.04	6.66	8.76	12.30	20.00

주: 기타는 서울특별시와 세종특별자치시 자료임.

자료: 행정자치부, 2017년 보통교부세 산정 내역, 2017.

## (2) 인구수 측정의 문제점

- 기준재정수요액의 핵심적인 구성요소인 기초수요액은 자치단체의 표준적인 재정수요를 의미함
- 자치단체의 결산액이나 예산액으로 반영된 실제 지출액이 아니며, 자연적, 지리적, 사회적 제반 여건에 대응하는 합리적이고 타당한 수준의 '표준적

## 인 재정수요'를 의미함

- 자치단체의 사회적 재정여건을 파악함에 있어 가장 기본적인 요소는 자치단체에 실제 거주하고 있는 인구수임
- 기초수요액 산정에 적용되는 인구수는 「주민등록법」의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 인구수임
  - 기초수요액 산정시 적용되는 주민등록상 인구수는 「주민등록법」에 의거 조사되는 주민등록표 상의 6개월 평균(전년도 1월~6월까지 매월말 기준) 인구수를 적용하고 있음
  - 2013년 산정까지는 6개월 평균인구수가 최근 5년간 적용한 인구수의 평균보다 적은 시·군·구의 경우, 차이 인구를 지역균형수요에 별도 반영하였음
- 주민등록상의 인구수가 실제 거주하는 인구수(상주인구수)를 정확하게 반영하는 못하는 문제가 발생하고 있음
  - 현재 집계되고 있는 인구통계 중에서 실제 거주 인구를 가장 정확하게 반영하는 자료는 통계청에서 5년 주기로 집계 발표하는 「인구총조사」 자료임
- 최근의 인구총조사 자료인 2015년 기준 인구총조사 자료와 보통교부세 산정내역 상의 2015년 상반기 기준 주민등록인구를 비교하여 보면, 자치단체별로 상당한 편차가 발생하고 있음

&lt;표 IV-10&gt; 인구총조사 및 주민등록상 인구수 비교(2015년 기준)

(단위: 명, %)

	인구총조사 (A)	주민등록인구 (B)	A-B	(A-B)/B
전체	50,463,756	50,775,216	-377,757	-0.74
특별시	9,904,312	10,095,477	-191,165	-1.89
광역시	13,013,130	13,092,122	-78,992	-0.60
특별자치시	204,088	175,382	28,706	16.37
도	27,342,226	27,412,235	-70,009	-0.26
시	23,769,468	23,667,565	101,903	0.43
군	4,214,355	4,382,555	-168,200	-3.84

주: 1) 제주특별자치도 인구는 제외한 통계임.

2) 군 통계에는 광역시 소속 군 통계가 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 2016년 보통교부세 산정 내역, 2016; 통계청, 2015년 인구총조사, 2016.

- 인구총조사와 보통교부세 산정상의 주민등록인구의 집계 시점의 차이로 총인구 규모가 377,757명 차이가 발생함
  - 2015년 인구주택총조사에 의한 인구수 집계는 2015년 11월 1일 기준으로 전수조사에 의한 자료로 제주특별자치도를 제외하고 50,463,756명으로 집계됨
  - 보통교부세 산정상의 인구수는 2015년 1~6월까지 매 월말 기준 주민등록상의 6개월 평균 인구수로 50,775,216명임
- 자치단체별로 두 통계의 차이를 살펴보면, 특별시, 광역시, 도, 군은 인구총조사의 인구수가 더 적고, 세종특별자치시와 일반시는 더 많음
  - 6개 광역시 중에서 부산, 대구, 인천, 울산은 인구주택총조사의 인구수가 주민등록인구수보다 더 적고 광주, 대전은 더 많음
  - 8개 도 중에서 강원, 전북, 전남, 경북, 경남은 인구주택총조사의 인구수가 주민등록인구수보다 더 적고 경기, 충북, 충남은 더 많음
  - 군 지역은 81개 지역 중에서 70개 지역이 인구총조사 인구수가 더 적고 나머지 11개 군은 더 많음
  - 시 지역은 73개 지역 중에서 38개 지역이 인구총조사 인구수가 더 적고 나머지 35개 시는 더 많음

### (3) 인구수 보정

- 보통교부세 산정시 적용되는 주민등록인구가 실제 거주인구를 잘 반영하지 못하는 문제를 보완하기 위하여 보정인구, 유동인구 등을 추가로 반영하고 있음
- 현재 거주지역의 인구로 등록되지 않는 군인, 미군·미군속, 전투·의무경찰, 재소자, 의무소방대원, 통합관제센터 관제인력수, 특별사법경찰수 등은 보정인구로 반영하고 있음
  - 보정인구 수요는 안전관리비, 환경보호비, 산업경제비, 지역관리비, 도로관리비 등에 추가 반영되고 있는데 적용되는 보정인구는 각 수요에 따라 차

이가 있음

- 안전관리비 보정인구 수요는 보정인구 3에 동종 지방자치단체별 인구 1인당 안전관리비 표준행정수요액을 반영하여 산정함
  - 보정인구 3 × 동종 자치단체별 인구 1인당 안전관리비 표준행정수요액 × 10%
  - 보정인구 3은 통합관제센터 관제인력 수와 특별사법경찰 수를 합산하여 적용함
  - 수요 산정액의 50%는 시·도에 50%는 시·군·구에 반영함
- 환경보호비, 산업경제비, 지역관리비 보정인구 수요는 보정인구 1에 동종 지방자치단체별 인구 1인당 환경보호비, 산업경제비, 지역관리비 표준행정수요액을 각각 반영하여 산정함
  - 보정인구 1 × 동종 자치단체별 인구 1인당 환경관리비 표준행정수요액
  - 보정인구 1 × 동종 자치단체별 인구 1인당 산업경제비 표준행정수요액
  - 보정인구 1 × 동종 자치단체별 인구 1인당 지역관리비 표준행정수요액
  - 보정인구 1은 군인 수(미군 및 미군속과 그 가족 포함), 의무경찰 수, 의무소방대원 수, 재소자 수를 합산하여 집계함
  - 수요 산정액의 40%는 시·도에 60%는 시·군·구에 반영함
- 도로관리비 보정인구 수요는 보정인구 2에 동종 지방자치단체별 인구 1인당 도로관리비 표준행정수요액을 반영하여 산정함
  - 보정인구 2 × 동종 자치단체별 인구 1인당 도로관리비 표준행정수요액 × 50%
  - 보정인구 2는 군인 수(미군 및 미군속과 그 가족 포함)를 적용함
  - 수요 산정액의 40%는 시·도에 60%는 시·군·구에 반영함
- 2016년 보통교부세 산정상의 보정인구 반영 현황을 살펴보면, 전체적으로 1,330,058명을 추가로 반영하여 주민등록인구 대비 2.62%수준임
  - 광역시에 대한 보정인구는 140,602명으로 전체 보정인구대비 10.57%이며, 주민등록인구대비 1.07% 수준임
  - 시지역의 보정인구는 670,028명으로 전체 보정인구대비 50.38%로 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 주민등록인구대비 2.83% 수준임

- 군지역의 보정인구는 432,269명으로 전체 보정인구대비 32.5%이며, 주민등록인구대비 9.86%로 다른 자치단체에 비해 주민등록인구 대비 비중이 높은 수준임
- 특히, 군지역의 경우 주민등록인구수가 실거주인구인 인구총조사 인구수에 비해 3.84%가 적은 상황에서 주민등록인구 대비 9.86%의 보정인구를 추가로 반영하고 있어 실거주인구와의 괴리가 더 확대됨

<표 IV-11> 보정인구 반영현황(2015년 기준, 2016년 산정에 반영)

(단위: 명)

	주민등록인구 (A)	소계(B) (B/A)	보정인구1(C) (C/B)	보정인구2(D) (D/B)	보정인구3(E) (E/B)
전체	50,775,216	1,330,058 (2.62)	704,513 (52.97)	616,254 (46.33)	9,291 (0.70)
특별시	10,095,477	80,177 (0.79)	46,792 (58.36)	32,674 (40.75)	711 (0.89)
광역시	13,092,122	140,602 (1.07)	79,892 (56.82)	58,753 (41.79)	1,957 (1.39)
특별자치시	175,382	6,982 (3.98)	3,635 (52.06)	3,289 (47.11)	58 (0.83)
도	27,412,235	0	0	0	0
시	23,667,565	670,028 (2.83)	354,419 (52.90)	311,474 (46.49)	4,135 (0.62)
군	4,382,555	432,269 (9.86)	219,775 (50.84)	210,064 (48.60)	2,430 (0.56)

주: 1) 제주특별자치도 인구는 제외한 통계임.

2) 군 통계에는 광역시 소속 군 통계가 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 2016년 보통교부세 산정 내역, 2016.

- 보정인구가 실거주인구와의 인구 갭(총조사인구-주민등록인구)을 원활하게 보정하고 있는지 평가하기 위하여 인구 갭과 보정인구 간의 상관관계를 분석함
- 인구 갭은 총조사인구수에서 주민등록인구수를 차감하여 산정하였기 때문에 이 값이 정(+)의 값을 보이는 자치단체는 주민등록인구에 등재되어 있지 않은 상주인구가 존재한다는 의미임

- 정상적인 보정인구 사례: A 지역 총조사인구 5만명, 주민등록인구 4.8만명 일 경우 보정인구는 2천명 수준이어야 함
- 보정인구가 인구 갭을 보완하는 역할을 제대로 수행한다면 상관계수는 높은 정(+) 값을 나타낼 것임
  - 자치단체별로 인구 갭과 보정인구 간의 상관계수를 측정하여 보면, 대부분 부(-) 값을 보이고 있어 보정인구가 제 역할을 하지 못하고 있는 것으로 나타남
  - 정(+)의 값을 보이고 있는 군의 경우에도 상관계수 값이 낮아 인구 갭과 보정인구간의 상관성을 찾아보기 어려움

**<표 IV-12> 인구 갭과 보정인구 간 상관분석**

	보정인구합	보정인구 1	보정인구 2	보정인구 3
전체	-0.396	-0.441	-0.338	-0.653
광역시	-0.497	-0.522	-0.446	-0.937
시	-0.103	-0.104	-0.105	0.183
군	0.035	0.041	0.028	0.328

주: 인구 갭은 총조사인구수와 주민등록인구수 간의 차이임.

- 주민등록인구가 자치단체의 행·재정수요를 제대로 반영하지 못하는 문제를 보완하기 위하여 유동인구를 추가로 반영하고 있음
- 유동인구에 의한 수요 보정은 실질적인 행정수요 반영측면에서 2009년 보통교부세 산정 때부터 반영하고 있음
  - 거주인구 뿐만 아니라 유동인구로 인해 발생하는 쓰레기·오폐수 등 환경수요와 교통 혼잡에 따른 수요를 보강하기 위하여 환경보호비와 도로교통비 지역균형수요에 유동인구 수요를 신설하여 2009년부터 반영함(행정자치부, 2009년 보통교부세 산정내역)
- 유동인구 반영 현황을 살펴보면, 전체적으로 2,539,331명을 반영함
  - 광역시의 경우 전체적으로 유입인구 2,215,000명에 비해 유출인구가 2,549,974명으로 334,974명 더 많지만 유동인구로 반영된 수치는 357,455명임

- 이는 자치구 중에서 유출인구에 비해 유입인구가 많은 자치구의 유동인구만 반영되었기 때문임
- 시지역의 경우에도 유입인구 2,265,569명에 비해 유출인구가 2,902,854명으로 순유입인구(유입인구-유출인구)는 -637,285명이나 보통교부세 산정에 반영된 유동인구는 427,425명에 달함
- 군지역은 유입인구 484,405명에 유출인구 234,157명으로 순유입인구는 250,248명이며, 이와 유사한 257,376명이 유동인구로 반영됨

<표 IV-13> 유동인구 반영현황(2015년 기준, 2016년 산정에 반영)

(단위: 명)

	유동인구	A-B	유입인구 (A)	유출인구 (B)
전체	2,539,331	9	8,462,151	8,462,142
특별시	1,486,086	711,331	3,478,467	2,767,136
광역시	357,455	-334,974	2,215,000	2,549,974
특별자치시	10,689	10,689	18,710	8,021
도	0	0	0	0
시	427,425	-637,285	2,265,569	2,902,854
군	257,376	250,248	484,405	234,157

주: 1) 제주특별자치도 인구는 제외한 통계임.

2) 군 통계에는 광역시 소속 군 통계가 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 2016년 보통교부세 산정 내역, 2016.

- 이상에서 보듯이 자치단체에 따라 유동인구 반영이 매우 상이하게 이루어지고 있는데 실제 유동인구 통계 집계에 어려움이 있음
- 2009년 유동인구가 도입된 이후 각 시기별, 자치단체별 유동인구 통계를 비교하여 보면, 상당한 기간 동안 동일한 유동인구 통계를 적용하고 있음
- 이는 보통교부세 산정시 당해년도 보통교부세 산정에 필요한 유동인구 통계를 제때 확보하지 못함을 의미함

&lt;표 IV-14&gt; 유동인구 시점별 통계

(단위: 명)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
특별시	48,913	1,396,572		1,486,086					
광역시	115,165	488,486		357,455					
특별자치시	-			10,689					
시	415,355		421,780	421,513	427,425				
군	244,657		297,801	287,379	281,467	257,376			

주: 1) 제주특별자치도 인구는 제외한 통계임.

2) 군 통계에는 광역시 소속 군 통계가 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 보통교부세 산정 내역, 각 년도.

### 3) 상주인구 보정방안

- 이상에서 보듯이 주민등록인구는 자치단체의 상주인구를 정확하게 반영하지 못하는 문제가 있으며 현재의 보정인구는 상주인구와 주민등록인구간의 격차를 더 확대함
- 보통교부세 산정시 보다 정확한 상주인구 적용을 위하여 주민등록인구와 총조사인구 통계간의 갭을 보정하는 방안을 마련함
  - 인구총조사 통계 사용시 예상되는 애로사항은 인구총조사가 5년 단위로 실시됨에 따라 매년 산정하는 보통교부세에 최신 인구자료를 제공하지 못한다는 것임
  - 따라서 유동인구 산정과 마찬가지로 획득 가능한 최신 인구총조사 자료를 이용하여 주민등록인구와 총조사인구 간의 차이를 보정함
- 상주인구 보정수요의 반영방식은 기본적으로 보정인구 수요 반영방식을 채택함
  - 상주인구 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 해당 기초수요항목(안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비) 표준행정수요액
    - 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함
  - 상주인구 보정수요는 기초수요 항목 가운데 인구수를 측정단위로 사용하

는 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비 항목에 적용함

○ 보정인구수요 및 유동인구수요 반영 시 해당 자치단체에 추가적인 수요가 발생하는 경우에 한하여 수요보정을 하고 있으므로 상주인구보정의 경우에도 총조사인구가 주민등록인구보다 많은 자치단체에 한하여 상주인구보정을 적용함

- 상주인구 = 자치단체별 총조사인구수 - 자치단체별 주민등록인구수

· if 총조사인구수 ≤ 주민등록인구수, 상주인구 = 0

· if 총조사인구수 > 주민등록인구수,

상주인구 = 총조사인구수 - 주민등록인구수

○ 자치단체별 상주인구 보정수요 현황을 보면 일반시 지역이 333,933명으로 가장 많으며 광역시는 86,467명이 발생함

- 부산광역시는 전체적으로 총조사인구대비 주민등록인구수가 더 많으나 자치구별로 비교를 하면 금정구, 강서구 등에서 상주인구 보정수요가 발생하여 10,112명이 발생함

- 대구광역시는도 전체적으로 총조사인구대비 주민등록인구수가 더 많으나 북구, 달서구에서 상주인구 보정수요가 6,715명 발생함

- 인천광역시는도 전체적으로 총조사인구대비 주민등록인구수가 더 많으나 연수구, 남동구에서 상주인구 보정수요가 14,108명 발생함

- 광주광역시는 전체적으로 총조사인구대비 주민등록인구수가 더 적으며, 동구, 남구, 북구, 광산구에서 상주인구 보정수요가 29,367명 발생함

- 대전광역시는 전체적으로 총조사인구대비 주민등록인구수가 더 적으며, 동구, 유성구에서 상주인구 보정수요가 25,216명 발생함

- 울산광역시는 전체적으로 총조사인구대비 주민등록인구수가 더 많으나 동구에서 상주인구 보정수요가 949명 발생함

- 또한 부산시는 기장군에서 390명, 대구시는 달성군에서 3,226명, 울산시는 울주군에서 7,104명의 상주인구 보정수요가 발생함

&lt;표 IV-15&gt; 자치단체별 상주인구 보정수요

(단위: 명)

	2015년		상주인구 보정수요
	총조사인구수	주민등록인구수	
특별시	9,904,312	10,095,473	74,881
광역시	12,371,533	12,454,558	86,467
부산	3,300,664	3,369,051	10,112
대구	2,276,200	2,305,644	6,715
인천	2,809,518	2,821,491	14,108
광주	1,502,881	1,477,255	29,367
대전	1,538,394	1,528,058	25,216
울산	943,876	953,059	949
특별자치시	204,088	175,382	28,706
도	27,342,226	27,412,235	132,771
시	23,769,468	23,667,565	333,933
군	4,214,355	4,382,555	33,296

주: 1) 제주특별자치도 인구는 제외한 통계임.

2) 광역시 소속 군 통계는 군 통계에 포함되어 있음.

자료: 통계청, KOSIS.

### 3. 지역균형수요 개선방안

#### 1) 도시재생 뉴딜 수요 반영

##### (1) 도시재생 뉴딜 수요 현황

###### 가. 도시재생 뉴딜사업 정책 동향

###### ○ 도시정책 패러다임의 변화

- 인구감소, 산업구조 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화, 경제 기반 상실 등으로 쇠퇴하고 있는 도시에 경제·사회·문화·물리적 재생과 활성화를 위해 국가 차원에서의 정책지원에 대한 논의가 확산됨
- 정부는 2013년 6월, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정하고, 쇠퇴한 지역의 재생과 한국형 도시재생 모델 정립을 위해 ‘국가도시재생기본방침’을 발표하여 도시재생사업을 추진
- 특히 문재인 정부는 기존 도심은 다양한 역사, 문화 자산이 집적된 곳으로 공공차원에서 마중물을 제공하면 시민들이 모여 창조성을 발휘할 수 있는 4차 산업혁명의 중심지로 재탄생할 수 있는 장소로 인식하고, 이러한 맥락에서 신성장 동력을 확보하고, 일자리를 창출하기 위한 대안으로 ‘도시재생 뉴딜사업’에 주목함
- 쇠퇴한 도시의 여러 가지 문제들을 해결하고 주민 삶의 질을 개선해 지역 활성화를 도모하는 종합적 처방으로 ‘도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생 뉴딜’이 문재인정부의 100대 국정과제에 선정됨
- 도시재생은 뉴타운 해제지역 등 노후 주거지 등을 폭넓게 포함하여 국민들이 체감할 수 있는 정책으로 확대될 전망이며 이에 따라 해당 사업 추진을 위한 자치단체의 재정부담도 증가할 것임

###### ○ 도시재생 뉴딜정책의 개요

- 도시재생 뉴딜정책은 모든 국민에게 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리 보장(헌법 제35조)을 위하여 노후 저층주거지, 원도심, 전통산업 집적지, 재래시장, 쇠퇴한 농촌지역 등에 대한 재생을 목적으로 함
- 구체적인 실현방향으로 다음과 같은 방향을 마련함

- 매년 공적재원 10조원을 투입하고, 공공기관 주도로 추진
  - 공기업이 사업을 주도하되, 인센티브, 예산 및 기금지원, 도시계획 특례를 확대하여 실현가능성 제고
  - 저소득층 주거, 영세상업공간 확보 의무화 및 공공재원 지원 시 임대료 제한 등 젠트리피케이션 대비
- 도시재생 뉴딜 정책의 주요 내용
- (도시재생뉴딜사업 발굴·지원) 구도심과 노후주거지 등을 포함하여 정비가 시급히 필요한 곳부터 우선적으로 선정하여 지역특성에 맞게 지원
  - 2017년까지 뉴딜 사업 추진방안 및 부처협업 TFT 구축 등 추진기반 마련, 매년 도시재생뉴딜 사업지역 선정·지원
  - (지역역량 강화) 지역 중심의 뉴딜사업 추진을 위해 지자체·지역전문가 등 추진주체 역량 강화 지원
  - 주민·청년 등 지역주체 주도로 사회적 경제조직을 설립·운영할 수 있도록 초기부터 사전기획·컨설팅 등 지원
  - (도시재생 연계 공공임대주택 공급) '17년까지 도시재생 연계형 공공 임대주택 공급 방안 마련 및 '18년부터 본격 공급
  - (주거취약계층 녹색건축물 우선 적용) '18년부터 공공임대주택 등 소형주택 에너지성능을 패시브하우스 수준으로 강화
- 도시재생사업은 장소중심의 패키지 사업 형태로 추진되었으나 도시재생 뉴딜사업은 주택중심의 개별사업으로 추진될 것으로 예측됨



<그림 IV-3> 도시재생사업 및 도시재생 뉴딜의 관계

○ 도시재생 정책 추진 경위

– 도시재생 선도지역('14~'17년) 지정

- 2014년 도시재생이 시급하고 파급효과가 큰 지역을 대상으로 13곳의 도시재생 선도 지역을 선정하였으며, 2017년까지 재생사업이 추진됨
- 정부 차원에서 추진하는 도시재생 사업의 첫 시도로서 주민 역량강화, 부처협업 지원시스템 도입 등으로 지역 공동체 활성화, 경관 및 주거환경개선, 지역 상권 활성화 및 일자리 창출 등의 사업성과가 제시되고 있음

<표 IV-16> 도시재생선도지역 현황

유형	자치단체		사업구상(안)	
도시경제기반형(2)	부산	동구	부산 북항-부산역-원도심을 연계한 창조경제(1인기업, 벤처기업 등) 지구 조성	
	충북	청주시	폐공장 부지(연초제조창)을 활용한 공예·문화산업지구	
근린재생형	일반규모(6)	서울	종로구	뉴타운 사업 해제지역 주거지 재생사업, 봉제공장(가내수공업) 특성화
		경북	영주시	40-50년대 형성된 근대시장(후생시장, 중앙시장)과 舊 철도역사 주변 재생
		경남	창원시	부림시장, 창동예술촌 중심의 문화예술 중심 도시재생
		광주	동구	아시아문화전당(舊전남도청) 주변 구도심 상권활성화
		전북	군산시	군산 내항지구와 연계한 근대역사 문화지구 조성
		전남	목포시	유달산 주변 구도심 공폐가 활용 예술인마을 조성
소규모(5)	대구	남구	공연소극장(100여개) 밀집거리 재생을 통한 구도심 활성화	
	강원	태백시	폐 철도역사, 구 탄광도시의 정체성을 살린 소도시 재생	
	충남	천안시	빈건물을 활용한 청년 기반시설(기숙사, 동아리방, 스튜디오) 조성을 통한 활력창출	
	충남	공주시	백제왕도의 문화유산을 활용한 특화거리 조성, 산성시장 등 전통시장 활성화	
	전남	순천시	노후주거지역 친환경마을 옥상녹화, 빗물활용 등) 만들기, 생태하천, 부읍성터 복원	

자료: 국토교통부, 내부자료.

– 도시재생 일반지역('16~'20년) 지정

- 2015년 상반기부터 “2016년도 도시재생사업”지역 선정을 위한 공모를 착

- 수하여 2016년 4월 신규 도시재생 일반지역 사업 33곳을 확정함
- 지자체 역량강화 교육, 지원기구(컨설팅단 등)를 통한 사업지원, 사업단 개별 관문심사 제도 도입, 현장지원센터 설치 의무화, 총괄코디네이터가 실질적인 사업을 진행하도록 권한과 책임을 강화하여 추진하고 있음

<표 IV-17> 도시재생일반지역 현황

유형	자치단체		사업구상(안)
도시 경제 기반형	서울	노원·도봉구	수도권 동북부 320만 일자리·문화중심, 창동·상계 新경제중심지
	대구	서북구	New Daegu Gate 서대구 재창조
	인천	중동구	인천 개항창조도시 재생사업
	대전	중동구	원도심, 쇠퇴의 상징에서 희망의 공간으로
	경기	부천시(원미구)	수도권 창조경제의 거점 부천 허브렉스
중심 시가 지형	부산	영도구	문화와 기술로 융합된 영도가치 창조(영도 대통령수방 프로젝트)
	울산	중구	원도심 强·小경제로 「울산, 중구로다(中具路多)」 실현
	충북	충주시	충주 원도심, 문화창작도성(都城)으로 도약
	충북	제천시	응답하라 1975, 힐링재생 2020
	전북	전주시(완산구)	전통·문화의 계승과 창조를 통한 도시재생
	경북	김천시	자생(自生)과 상생(相生)으로 다시 뛰는 심장, 김천 원도심
	경북	안동시	원도심 재생 및 지역 상생 거점, 안동웅부 재창조
	경남	김해시	가야문화와 세계문화가 상생하는 문화평야 김해
	제주	제주시	같이 두드림 다시 올레!
	그린 재생 형	서울	용산구
서울		구로구	G-Valley를 품고 더하는 마을 가리봉
부산		중구	보수 Plus: 마이너스 보수동에서 플러스 보수동으로
부산		서구	“내일을 꿈꾸는 비석문화마을” 만들기
부산		강서구	지속가능한 정주환경 조성을 위한 “신장로 전원 교향곡”
대구		서구	오늘의 신화와 문화가 살아있는 원고개 날뫼마을
인천		강화군	주민 삶의질 향상, 문화·관광 활성화로 살기좋은 강화 가꾸기
광주		서구	오강따라 천따라 마을따라, 오천마을 재생 프로젝트
광주		광산구	전통의 맛과 멋이 한마당 되는 활기찬 광주송정역세권 재생
울산		동구	방어진항 재생을 통한 원점지역 재창조사업
울산		북구	노사민의 어울림, 소금포 기억 되살리기
경기		수원(팔달구)	세계문화유산을 품은 수원화성 르네상스
경기		성남(수정구)	주민들이 함께 만드는 언덕 위 태평성대 도시재생사업
경기		부천(소사구)	성주산이 품은 활기찬 소사마을
강원		춘천	옛길, 맛길, 물길 어우러진 소양 문화마을 만들기
충남		아산시	버려진 1만평, 살아나는 10만평
전북		남원시	문화·예술로 되살아나는 도시공동체 “죽동愛”
전남		나주시	나주읍성 살아있는 박물관도시 만들기
전남	광양시	한옥과 숲이 어우러진 햇빛고을 광양	

자료: 국토교통부, 내부자료.

- 제7차 도시재생특별위원회(2016.12) 심의를 거쳐 도시재생일반지역 33곳 가운데 17곳의 도시재생활성화계획이 확정되어 도시재생사업이 추진 중임
- 이들 지역에는 2021년까지 국비 8,918억원과 기금 1,301억원 등 총 1조 2

백억원을 중앙정부가 지원하며, 지방비 1조 3천억, 민간자본 2조 5,600억 이 투입되어 총 4조 9천억원 규모의 도시재생사업이 추진될 계획임

<표 IV-18> 도시재생사업 규모

(단위: 억원, %)

유형	자치단체		마중물사업	부처협업사업	자치단체사업	민간참여사업	
도시 경제 기반형	서울	노원·도봉구	440	미정	12,077	9,256	
	대구	서북구	440	6,213	434	5,530	
근린 재생 형	중심 시 가 지 형	부산	영도구	182	101	300	36.5
		울산	중구	186	188	123	24
		충북	충주시	182	502	15	9.4
		전북	전주시(완산구)	182	231	643	15
		경북	안동시	203	596	60	150
	경남	김해시	182	156	0.07	-	
	일 반 형	서울	용산구	100	-	66	5
		서울	구로구	100	158	117	-
		부산	중구	100	342	191	3
		부산	서구	99	1,098	85	44
부산		강서구	100	90	307	44	
인천	강화군	100	472	262	-		
경기	부천(소사구)	100	35	724	4.4		
강원	춘천시	100	699	128	미정		
전남	나주시	100	902	40	62		

자료: 국토교통부, 내부자료.

- 2017년 도시재생 정책방향과 추진계획(국토교통부, 2017)

- 국토교통부는 2017년 업무계획에서 대규모 개발 수요는 지속적으로 감소하고, 도시재생·지역특화 개발 등 맞춤형 개발 수요가 증가할 것으로 예상
- 주민 참여형 도시재생 모델이 지자체로 확산됨에 따라 지자체의 지원 요청이 증가하고, 도시재생 사업의 다변화 및 전문화가 될 것으로 예상
- 현재, 도시재생전략계획(55곳)과 도시재생활성화계획(133곳)이 수립 중이며, 도시재생지원센터 60곳이 운영 중에 있음

나. 관련 예산 현황

- 도시재생사업 관련 예산이 편성되어 있는 지역 및 도시(142)부문 예산 현

황을 살펴보면, 2017년 일반회계 당초예산 기준 5조 7,546억원으로 국토 및 지역개발 예산액 7조 9,106억원 대비 72.7% 규모임

- 광역시의 지역 및 도시부문 예산 규모는 1조 348억원으로 국토 및 지역개발 예산 1조 2,533억원 대비 82.6%규모로 대부분을 차지함

<표 IV-19> 지역 및 도시부문 예산 현황(2017년 기준)

(단위: 백만원, %)

	일반회계(A)	국토 및 지역개발(140)		지역 및 도시(142)	
		규모(B)	비중(B/A)	규모(C)	비중(C/B)
전 국	148,248,999	7,910,643	5.3	5,754,672	72.7
특별시	20,793,208	637,878	3.1	384,762	60.3
광역시	28,847,696	1,253,390	4.3	1,034,818	82.6
부산	7,888,893	351,950	4.5	275,138	78.2
대구	5,121,562	192,227	3.8	172,917	90.0
인천	6,589,976	312,712	4.7	283,096	90.5
광주	3,450,034	125,217	3.6	95,342	76.1
대전	3,283,913	144,952	4.4	111,472	76.9
울산	2,513,318	126,332	5.0	96,853	76.7
특별자치시	940,036	171,614	18.3	138,656	80.8
도	15,702,822	476,194	3.0	133,002	27.9
시	54,440,621	3,056,692	5.6	2,359,334	77.2
군	27,524,616	2,314,875	8.4	1,704,100	73.6

주: 1) 일반회계 당초예산 순계기준.

2) 전국은 제주특별자치도를 제외한 통계임.

3) 광역시 예산규모는 본청과 자치구의 합계이며 광역시 소속 군지역의 예산은 전체 군지역 예산에 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요」, 2017.

○ 지역 및 도시부문 예산 추이를 보면, 2014년 4조 7,716억원에서 2017년 5조 7,547억원으로 연평균 6.5%의 증가세를 보이고 있음

- 광역시의 지역 및 도시부문 예산은 2014년 8,324억원에서 2017년 1조 348억원으로 연평균 7.8% 증가함
- 특히, 대구, 대전, 울산시가 연평균 14.5%, 23.2%, 12.7%의 높은 증가세를 보이고 있음
- 한편, 2014~2017년 동안 일반회계 세출의 연평균 증가율은 6.2%이며 광역시의 일반회계 세출 연평균 증가율은 6.0%임

<표 IV-20> 지역 및 도시부문 예산 추이

(단위: 억원, %)

	2014	2015	2016	2017	연평균증감율
전 국	47,716	47,721	51,880	57,547	6.5
특별시	2,748	2,751	3,265	3,848	12.2
광역시	8,324	8,097	8,846	10,348	7.8
부산	2,300	2,726	2,630	2,751	6.5
대구	1,164	1,481	1,653	1,729	14.5
인천	2,578	1,764	2,011	2,831	7.7
광주	851	824	715	953	5.7
대전	746	497	866	1,115	23.2
울산	685	804	971	969	12.7
특별자치시	324	481	709	1,387	63.8
도	2,864	1,333	1,437	1,330	-17.7
시	18,136	19,295	21,477	23,593	9.2
군	15,319	15,766	16,146	17,041	3.6

주: 1) 일반회계 당초예산 순계기준.

2) 전국은 제주특별자치도를 제외한 통계임.

3) 광역시 예산규모는 본청과 자치구의 합계이며 광역시 소속 군지역의 예산은 전체 군지역 예산에 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 통합재정 개요」, 각년도.

- 한편 시·도 본청과 시·군·구간 지역 및 도시부문 예산현황을 살펴보면, 전체 지역 및 도시 예산 5조 7,546억원 중에서 시·도 본청 예산이 1조 528억원으로 18.3%를 차지하며 시·군·구 예산이 4조 7,017억원으로 81.7%를 차지함
  - 광역시는 전체 지역 및 도시부문 예산 1조 1,822억원 중에서 본청 예산이 6,092억원으로 51.5%를 차지하며 군·자치구 예산은 5,729억원으로 48.5%를 차지함
  - 도는 전체 지역 및 도시부문 예산 4조 489억원 중에서 본청이 1,330억원으로 3.3%를 차지하며 시·군 예산은 3조 9,159억원으로 96.7%를 차지함

&lt;표 IV-21&gt; 자치단체별 지역 및 도시부문 예산 현황(2017년)

(단위: 백만원, %)

	합계	본청	시군구
전 국	5,754,670 (100.0)	1,052,886 (18.3)	4,701,784 (81.7)
광역시	1,182,263 (100.0)	609,294 (51.5)	572,969 (48.5)
부 산	294,315 (100.0)	193,739 (65.8)	100,576 (34.2)
대 구	202,369 (100.0)	91,179 (45.1)	111,190 (54.9)
인 천	370,895 (100.0)	154,713 (41.7)	216,182 (58.3)
광 주	95,342 (100.0)	58,059 (60.9)	37,283 (39.1)
대 전	111,472 (100.0)	68,645 (61.6)	42,827 (38.4)
울 산	107,870 (100.0)	42,959 (39.8)	64,911 (60.2)
도	4,048,989 (100.0)	133,002 (3.3)	3,915,987 (96.7)

주: 1) 일반회계 당초예산 순계기준.

2) 전국은 제주특별자치도를 제외한 통계임.

자료: 행정자치부, 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요」, 2017.

## (2) 도시재생 뉴딜수요 반영 방안

### 가. 유사사업 반영 현황

- 보통교부세 기준재정수요액 산정시 지방자치단체의 지역경제 활성화를 유도·지원하기 위하여 관련 수요를 발굴하여 보정수요로 반영하고 있으며 강화하고 있는 추세임
- 지역경제 활성화 지원을 위해 성장촉진지역 수요, 도심지 내 공장 밀집지역 수요, 지역특화발전특구지역<sup>6)</sup> 수요 등을 반영하고 있음
- 성장촉진지역 수요 반영 방식
  - {(성장촉진지역 인구 수 × 동종 자치단체별 인구 1인당 지역관리비 표준

6) 지역특화발전특구는 지역의 특화발전을 위하여 설정된 구역으로 2004년 최초 지정 이래 매년 증가하여, 2016년말 기준으로 178개까지 확대되었으며, 전국의 134개 지자체에 1개 이상의 지역특구가 지정되어 있음. 유형별 특구현황은 향토자원유통형 85개, 관광레포츠형 43개, 교육형 28개, 산업연구형 18개, 의료·복지형 4개 등임. 지역특화발전특구에 대한 보정수요는 2009년도에 81억원(시·도 13개 평균 3억원, 시 25개 평균 0.6억원, 군 43개 평균 0.5억원)을 시작으로 지금까지 반영하고 있음.

- 행정수요액) × 70%} + {(성장촉진지역 면적 × 동종 자치단체별 행정구역 면적 1천m<sup>2</sup>당 지역관리비 표준행정수요액) × 30%} × 10%
- 성장촉진지역 중 낙후도가 심한 지역활성화지역은 성장촉진지역 수요 산정액의 20%를 추가 반영함
  - 수요 산정액의 10%는 시·도에, 90%는 시·군·구에 반영함
  - 도심지 내 공장 밀집지역 수요 반영 방식
    - 해당 자치단체 도시지역 내 개별입지 공장 밀집지역 면적 × 동종 자치단체별 행정구역 면적 1천m<sup>2</sup>당 지역관리비 표준행정수요액
    - 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함
  - 지역특화발전특구지역 수요 반영 방식
    - 동종 자치단체 지역특화발전특구지역의 면적 × 동종 자치단체 행정구역 면적 1천m<sup>2</sup>당 지역관리비 표준행정수요액 ÷ 동종 자치단체 특구지역 개소 수 × 해당 자치단체 특구지역 개소 수
    - 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함
  - 지역경제활성화 관련 보정수요 반영 현황을 살펴보면, 성장촉진지역 수요액 114,271백만원, 도심지역내 공장밀집지역 수요액 10,439백만원, 지역특화발전지구 수요액 30,670백만원임
  - 성장촉진지역 보정수요액은 낙후지역이 분포되어 있는 군지역이 849억원으로 74.4%를 차지함
  - 도심지역내 공장밀집지역 수요는 광역시 수요액이 5,093억원으로 48.8%를 차지하며, 그 다음으로 시지역 수요가 2,704억원으로 25.9%를 차지함
  - 지역특화발전지구 수요는 비교적 전국적으로 분포되어 있는데, 광역시가 2,488억원으로 8.1%, 시지역이 11,395백만원으로 37.2%, 도본청이 10,550백만원으로 34.4%를 차지함

&lt;표 IV-22&gt; 지역경제활성화 관련 보정수요 반영 현황(2017년 기준)

(단위: 개, 천㎡, 백만원)

	성장촉진			도심지역내 공장밀집		지역특화발전지구 수요		
	인원수	면적	수요액	면적	수요액	개소수	면적	수요액
	3,605,099	48,919,412	114,271	138,248	10,439	170	686,900	30,670
특별시	-	-	-	2,813	451	9	5,274	1,656
광역시	-	-	-	31,258	5,093	13	20,005	2,488
부산	-	-	-	10,432	1,693	5	15,215	952
대구	-	-	-	2,660	446	3	780	552
인천	-	-	-	11,923	1,910	2	575	400
광주	-	-	-	3,786	608	2	1,795	368
대전	-	-	-	2,171	348	-	-	-
울산	-	-	-	286	88	1	1,641	216
특별자치시	-	-	-	587	31	-	-	-
도	-	-	11,420	-	1,888	-	-	10,550
시	1,001,408	8,642,500	17,860	86,080	2,704	54	362,853	11,395
군	2,603,691	40,276,912	84,991	17,510	272	94	298,768	4,581

#### 나. 도시재생 뉴딜 수요 반영 방안

- 도시재생 수요와 도입 취지가 유사한 지역경제활성화 관련 보정 수요 항목들은 지역관리비 보정수요로 반영하고 있으며 지역관리비 표준행정수요액을 적용하여 자치단체별 보정수요액을 산정함
  - 해당 수요의 면적을 측정단위로 사용함
  - 해당 기초수요항목의 동종 자치단체별 단위당 표준행정수요액을 단위비용으로 적용함
  - 시·군·구 차원에서 해당 수요를 산정하여 시·도와 시·군·구 간에 일정비율로 분할하여 적용하는데 시·도 및 시·군·구간 관련 예산 비율을 고려함
- 도시재생활성화지역 수요 반영 방식
  - 동종 자치단체 도시재생활성화지역의 면적 × 동종 자치단체 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 ÷ 동종 자치단체 도시재생활성화지역 개소 수 × 해당 자치단체 도시재생활성화지역 개소 수
  - 도시재생활성화지역의 면적과 개소 수는 도시재생활성화계획이 수립된 지역의 면적과 개소 수만을 포함함
  - 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함

## 2) 미세먼지 수요 반영 방안

### (1) 현황

#### 가. 대기오염 및 미세먼지 개요

- 대기오염의 개념
  - WHO는 대기오염을 “대기 중에 인위적으로 배출된 오염물질이 한 가지 또는 그 이상 존재하여 오염물질의 양, 농도 및 지속시간이 어떤 지역의 불특정 다수인에게 불쾌감을 일으키거나 해당지역에 공중보건 상 위해를 끼치고, 인간이나 동·식물의 활동에 해를 주어 생활과 재산을 향유할 정당한 권리를 방해받는 상태”로 정의함
- 대기오염 물질의 종류
  - 대기오염물질은 크게 가스상 물질 및 입자상 물질로 나누어지는데, 가스상 물질은 물질의 연소, 합성, 분해 등에 의하여 발생하고, 입자상 물질은 물질의 파쇄, 선별, 이송, 기타 기계적인 처리 또는 연소, 합성, 분해 시에 발생함
  - 대기오염물질을 생성과정에 따라 분류하면, 공장의 굴뚝이나 자동차 등에서 대기 중으로 직접 방출된 1차 오염물질과 배출된 오염물질이 대기 중에서 광화학반응하여 생성되는 2차 오염물질로 구분할 수 있음
  - 대기환경보전법에서 대기오염물질은 이산화황(SO<sub>2</sub>), 일산화탄소(CO), 이산화질소(NO<sub>2</sub>) 등 가스상 물질(악취물질 포함)과 미세먼지 등 입자상물질을 포함한 총 61종으로 정하고 있음
- 미세먼지의 개념과 피해
  - 미세먼지는 우리 눈에 보이지 않는 아주 작은 물질로 대기 중에 오랫동안 떠다니거나 흩날려 내려오는 입자상 물질을 말하는데, 직경이 10 $\mu$ m 이하인 PM<sub>10</sub><sup>7)</sup>과 직경이 2.5 $\mu$ m 이하인 PM<sub>2.5</sub><sup>8)</sup>로 구분함
  - 「환경정책기본법」, 「수도권 대기환경개선을 위한 특별법」 등 법령에서는

7) 직경이 1000분의 10mm 보다 작은 먼지 입자임.

8) 직경이 1000분의 2.5mm 보다 작은 먼지로 머리카락 직경(약 60 $\mu$ m)의 1/20~1/30 크기보다 작은 입자임.

$PM_{10}$ 과  $PM_{2.5}$ 를 모두 “미세먼지”로 표기하고 있음

- 미세먼지는 천식과 같은 호흡기계 질병을 악화시키고, 폐 기능의 저하를 초래함
    - $PM_{2.5}$ 는 입자가 미세하여 코 점막을 통해 걸러지지 않고 흡입시 폐포까지 직접 침투하여 천식이나 폐질환의 유병률과 조기사망률을 증가시킴
  - 미세먼지는 시정을 악화시키고, 식물의 잎 표면에 침적되어 신진대사를 방해하며, 건축물에 퇴적되어 조각된 유적물이나 동상 등에 부식을 일으킴
- 미세먼지 기준
- 미세먼지 기준은 대기환경기준의 하나로 미세먼지  $PM_{10}$ 과  $PM_{2.5}$ 에 대한 기준이 마련되어 있음
  - 미세먼지  $PM_{10}$  환경기준은 1993년부터 적용하고 있으며 4회에 걸친 변경 과정을 통해 2012년부터 일평균  $100\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 연평균  $50\mu\text{g}/\text{m}^3$  기준을 적용하고 있음
  - (초)미세먼지  $PM_{2.5}$  환경기준은 2012년부터 적용하고 있으나 일평균  $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ (연평균  $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ )으로 세계보건기구의 권고기준인  $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 보다 높으며 주요 국가 보다도 높은 상황임
    - 미국은 2006년부터 배출기준을  $15\mu\text{g}/\text{m}^3$ 을 적용하였고 일본은 2009년부터  $15\mu\text{g}/\text{m}^3$ 의 환경기준을 적용함.

<표 IV-23> 주요 국가의 미세먼지( $PM_{2.5}$ ) 기준 및 도입년도

(단위:  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )

	WHO 기준	한국	미국	일본	유럽연합	호주	중국
일평균	25	50	35	35	-	25	75
연평균	10	25	15	15	25	8	35
도입년도	-	2012	2006	2009	2010	2005	2012

자료: 김상우·허가영(2016)

#### 나. 미세먼지 발생 현황

- 우리나라의 미세먼지( $PM_{10}$ ) 일평균 환경기준은  $100\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이나 2015년 전국 253개 유효측정소 중 226개 측정소가 일평균 기준을 초과하여 미세먼지

에 의한 대기환경오염이 심각한 수준임

- 미세먼지의 연평균 기준은 253개소 중 87개소가 초과하여 34.4%의 초과비율을 보이며, 24시간 기준은 226개소가 기준을 초과하여 초과비율이 89.3%로 매우 높음
- 광역시별 대기환경기준 초과비율을 보면, 연평균 기준으로 인천을 제외한 나머지 광역시는 전국의 평균적인 환경기준 초과비율보다 낮음
- 그러나 일평균기준은 인천(100.0), 광주(100.0), 대전(100.0), 울산(92.9)등은 환경기준 초과비율이 매우 높음

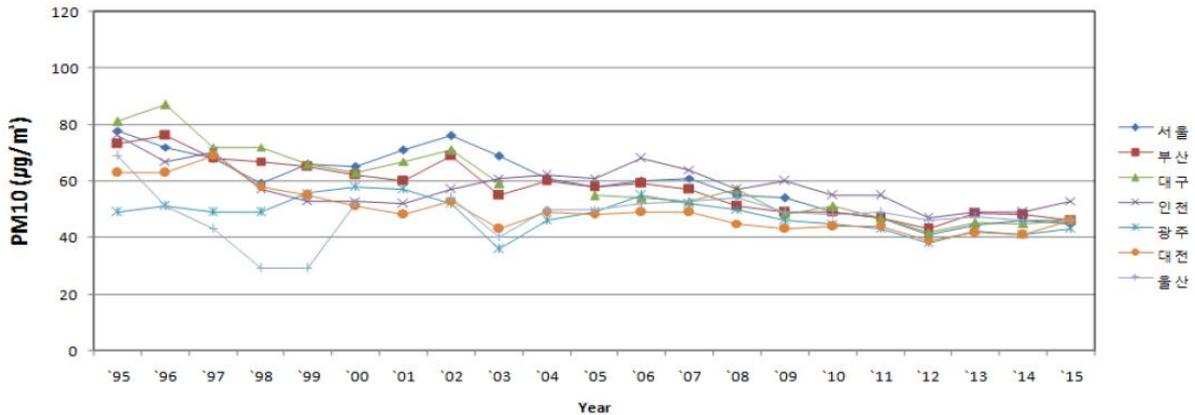
<표 IV-24> 대기환경기준초과 측정소 현황(2015년  $PM_{10}$  기준)

(단위:  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 개소, %)

	환경기준		유효측정소	해당 측정소수		환경기준 초과비율
				초과측정소	기준내측정소	
전국	연평균	50	253	87	166	34.4
	일평균	100		226	27	89.3
부산	연평균	50	19	4	15	21.1
	일평균	100		14	5	73.7
대구	연평균	50	11	3	8	27.3
	일평균	100		7	4	63.6
인천	연평균	50	15	8	7	53.3
	일평균	100		15	0	100.0
광주	연평균	50	6	1	5	16.7
	일평균	100		6	0	100.0
대전	연평균	50	8	1	7	12.5
	일평균	100		8	0	100.0
울산	연평균	50	14	2	12	14.3
	일평균	100		13	1	92.9

자료: 국립환경과학원, 「대기환경연보, 2015」, 2016.

- 2015년 주요 대도시의 연평균  $PM_{10}$  농도는  $43\sim 53\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 전년 대비 다소 증가 추세를 보이고 있음
- 인천, 대구, 광주, 대전의 농도가 증가하였고, 울산은 전년과 동일한 농도를 보였으며 부산은 감소하였음
- 2015년의  $PM_{10}$  연평균은 인천이  $53\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 가장 높았고, 광주는 전년 대비 연평균 농도는 증가했으나  $43\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 가장 낮게 나타남



<그림 IV-4> 주요 도시의 연도별 미세먼지 농도

## 다. 미세먼지 관리 대책

### 가) 중앙정부 관리 대책<sup>9)</sup>

- 환경부는 수도권 대기질을 개선하기 위해 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」을 2005년 1월 1일부터 시행하고 기본계획을 10년 단위로 수립함
  - 제1차 기본 계획은 2005년부터 2014년까지 추진하였는데, 대기오염도를 선진국 수준으로 낮추기 위해  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로,  $NO_2$ 는 22ppb로 대기환경 개선 목표를 설정함
- 대기환경 개선 노력으로 인하여 미세먼지 오염도는 2000년대 이후 지속적으로 개선되는 추세였으나, 2013년부터 정체되어서  $PM_{2.5}$  및  $O_3$  등의 대기오염물질에 대한 관심이 고조됨
- 제2차 기본계획(2015~2024)에서는 “맑은 공기로 건강한 100세 시대 구현”이라는 비전을 설정하고, 제1차 기본 계획보다  $PM_{10}$ 과  $NO_3$ 의 목표농도를 더 낮은  $30\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 21ppb로 설정함
  - 한편,  $PM_{2.5}$ 와  $O_3$ 를 대기환경개선 목표 항목에 새로 추가함

9) 국회예산정책처(2016) 참조.

<표 IV-25> 제1,2차 기본계획의 대기환경 개선 목표

(단위:  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , ppb)

	제1차 기본계획 (2005~2014)	제2차 기본계획 (2015~2024)
$PM_{10}$	40	30
$NO_2$	22	21
$PM_{2.5}$	-	20
$O_3$	-	60

자료: 감사원, “수도권 대기환경 개선사업 추진실태”, 「감사보고서」, 2016.4.

- 2016년에 들어서 고농도 미세먼지가 빈발하여 미세먼지 문제 해결을 위한 국가적 차원의 특단의 대책 수립 필요성이 대두됨에 따라 “미세먼지 관리 특별대책(2016.06.03.)”을 확정 발표함
  - “미세먼지 관리 특별대책”은 제2차 수도권 대기환경관리 기본계획을 기초로 전국적으로 적용이 가능한 대책은 확대하고, 조기 시행이 가능한 대책은 앞당겨 시행하며, 여기에 신규 대책을 추가함
  - 제2차 수도권대기환경기본계획의 목표( $PM_{2.5}$ 기준  $20\mu\text{g}/\text{m}^3$ )를 2024년에서 2021년으로 3년 앞당겨 조기 달성할 계획임
  - 10년 내에 유럽 주요도시의 현재 수준(파리  $18\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 도쿄  $16\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 런던  $15\mu\text{g}/\text{m}^3$ )으로 미세먼지( $PM_{2.5}$ )를 개선한다는 목표(서울 기준, 2015년  $23\mu\text{g}/\text{m}^3 \rightarrow 2026$ 년  $18\mu\text{g}/\text{m}^3$ )를 설정함
  - 대책의 기본방향은 ① 국내배출원의 과학적 저감, ②미세먼지· $CO_2$  동시 저감 신산업 육성, ③주변국과의 환경협력, ④예·경보체계 혁신, ⑤전국민이 미세먼지 저감에 참여하되 서민부담은 최소화함

#### 나) 광역시 관리 대책

- 부산시는 2020년까지3,383억원의 예산을 투입하여 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하,  $PM_{2.5}$ 는  $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 미세먼지의 정확한 파악을 위한 측정 장소 확대 및 측정 장비 보강

- 미세먼지 상황전파 및 전달체계 개선
- 선박 및 항만부분 미세먼지 저감 등 배출원별 저감대책 마련
- 도로상 비산먼지 저감을 위한 도로 먼지흡입 및 물청소차량 도입·운영
- 대구시는 2020년까지 1조 2,079억원의 예산을 투입하여 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하,  $PM_{2.5}$ 는  $20\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 노후경유차 운행제한제 도입 및 전기차(트럭) 보급확대
  - 미세먼지 농도별·계절별·지역별 미세먼지 저감대책을 맞춤형으로 추진
  - 산업단지별 특성에 맞는 미세먼지 저감대책 수립
  - 대기전문관 영입을 통한 대기분야 조직 보강
- 인천시는 2020년까지 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하,  $PM_{2.5}$ 는  $24\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 발전 및 산업부문의 배출사업장에 대한 총량관리제를 확대하고 수송부문에서 노후운행차의 저공해 조치 및 친환경차 보급, 경유버스의 CNG 전환을 추진함
  - 미세먼지의 측정 및 분석을 위해서 대기오염 측정·분석 시스템을 개선하고 미세먼지 경보제를 운영함
- 광주시는 2020년까지 미세먼지 중  $PM_{2.5}$ 를  $15\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 사업장 대기오염물질 배출량 규제 강화
  - 비산먼지, 불법소각 등 대기오염원 관리 강화
  - 천연가스자동차 보급사업, 저공해엔진 개조, 매연 여과장치 부착, 자동차 공회전제한장치 보급 등 교통부문 저감 대책 적극 추진
- 대전시는 2026년까지 미세먼지 중  $PM_{2.5}$ 를  $18\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 초미세먼지 측정 장비 10개소로 확대 설치

- 전기자동차 보급사업 확대, 노후경유차 조기폐차, 건설기계 엔진교체 등 운행 자동차 배출가스 관리 강화
- 휘발성 유기화합물 배출 주유소 회수설비 설치 등 산업부문 오염원 관리 강화
- 비산먼지 사업장 협약 체결, 노면청소차 보급 확충 등 생활주변 대기질 관리 강화
- 승용차 요일제 참여 확대, 대중교통 이용 활성화 등 시민홍보 및 교육 강화
- 울산시는 2020년까지 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하,  $PM_{2.5}$ 는  $24\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 미세먼지 주의 특별강조기간 설정·운영
  - 민·관 합동 도로변 재비산먼지 제거대책 마련
  - 친환경자동차 보급사업 확대, 노후경유차 조기폐차, 전기자동차 충전 인프라 개선
  - 진공청소차량 보급확대 및 공단지역 전담차량 지정 운영
  - 흙 운동장 먼지 억제사업
  - 미세먼지 경보제 운영

#### 라. 미세먼지 관련 예산

- 지방자치단체의 대기부문 예산편성 현황을 살펴보면, 2017년 일반회계 당초예산 기준 4,347억원으로 환경보호 예산액 6조 6,688억원 대비 6.5% 규모임
  - 광역시의 대기부문 예산 규모는 953억원으로 환경보호 예산 1조 321억원 대비 9.2%규모임

&lt;표 IV-26&gt; 환경보호 및 대기부문 예산 현황(2017년 기준)

(단위: 백만원, %)

	일반회계(A)	환경보호(070)		대기(073)	
		규모(B)	비중(B/A)	규모(C)	비중(C/B)
전 국	148,248,999	6,668,823	4.5	434,759	6.5
특별시	20,793,208	1,037,355	5.0	150,169	14.5
광역시	28,847,696	1,032,111	3.6	95,382	9.2
부산	7,888,893	265,959	3.4	28,085	10.6
대구	5,121,562	161,457	3.2	7,879	4.9
인천	6,589,976	264,629	4.0	40,033	15.1
광주	3,450,034	114,384	3.3	7,420	6.5
대전	3,283,913	116,103	3.5	501	0.4
울산	2,513,318	109,579	4.4	11,464	10.5
특별자치시	940,036	39,883	4.2	342	0.9
도	15,702,822	95,612	0.6	20,721	21.7
시	54,440,621	2,712,992	5.0	144,558	5.3
군	27,524,616	1,750,870	6.4	23,587	1.3

주: 1) 일반회계 당초예산 순계기준.

2) 전국은 제주특별자치도를 제외한 통계임.

3) 광역시 예산규모는 본청과 자치구의 합계이며 광역시 소속 군지역의 예산은 전체 군지역 예산에 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요」, 2017.

- 한편 시·도 본청과 시·군·구간 대기부문 예산현황을 살펴보면, 전체 대기 예산 4,347억원 중에서 시·도 본청 예산이 2,575억원으로 59.2%를 차지하며 시·군·구 예산이 1,771억원으로 40.8%를 차지함
  - 광역시는 전체 대기부문 예산 980억원 중에서 본청 예산이 875억원으로 89.3%를 차지하며 군·자치구 예산은 104억원으로 10.7%를 차지함
  - 도는 전체 대기부문 예산 1,861억원 중에서 본청이 207억원으로 11.1%를 차지하며 시·군 예산은 1,654억원으로 88.9%를 차지함

&lt;표 IV-27&gt; 자치단체별 대기(073) 예산 현황(2017년)

(단위: 백만원, %)

	합계	본청	시군구
전 국	434,755 (100.0)	257,569 (59.2)	177,186 (40.8)
광역시	98,073 (100.0)	87,579 (89.3)	10,494 (10.7)
부 산	28,209	23,965	4,244

	합계	본청	시군구
	(100.0)	(85.0)	(15.0)
대 구	8,868 (100.0)	6,772 (76.4)	2,096 (23.6)
인 천	40,947 (100.0)	38,424 (93.8)	2,523 (6.2)
광 주	7,420 (100.0)	7,095 (95.6)	325 (4.4)
대 전	501 (100.0)	0 (0.0)	501 (100.0)
울 산	12,128 (100.0)	11,323 (93.4)	805 (6.6)
도	186,171 (100.0)	20,721 (11.1)	165,450 (88.9)

주: 1) 일반회계 당초예산 순계기준.

2) 전국은 제주특별자치도를 제외한 통계임.

자료: 행정자치부, 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요」, 2017.

- 미세먼지 환경 기준을 초과하는 자치단체와 기준 이내인 자치단체간 세출 대비 대기예산 비중을 비교하여 보면, 환경 기준을 초과하는 자치단체의 비중이 더 높음
  - 광역시의 경우 기준 이내인 자치단체의 대기예산 4년 평균 비중이 0.29% 이나 기준 초과 자치단체는 0.51%임
  - 시와 군의 경우에도 미세먼지 환경기준 초과 자치단체의 대기예산 비중이 환경기준 이내 자치단체에 비해 더 높게 나타남
  - 이러한 결과는 상대적으로 미세먼지 농도가 높은 자치단체들에서 대기환경 개선을 위한 재정수요가 더 많이 발생함을 의미함

<표 IV-28> 일반회계 세출대비 대기 예산 비중

(단위: %)

		2014	2015	2016	2017	평균
광역시	기준내	0.31	0.32	0.30	0.24	0.29
	기준초과	0.49	0.51	0.41	0.61	0.51
시	기준내	0.10	0.11	0.11	0.13	0.11
	기준초과	0.41	0.37	0.34	0.38	0.38
군	기준내	0.08	0.08	0.07	0.09	0.08
	기준초과	0.81	0.37	0.10	0.11	0.35

## (2) 수요 반영 방안

- 미세먼지에 대한 국민적 관심사가 증대함에 따라 중앙정부 및 각 자치단체는 미세먼지 저감을 위하여 다양한 대책을 마련하여 추진하고 있음
- 자치단체의 미세먼지 저감 대책의 원활한 추진을 위해서는 재정적 뒷받침이 필요하면, 특히 미세먼지 농도가 기준치를 상회하는 자치단체에 대한 재정적 지원을 통해 이들 자치단체에 거주하는 주민들에게 최저한의 대기환경기준이 충족될 수 있도록 하여야 할 것임
- 자치단체 대기부문 예산 현황을 고려하여 다음과 같은 방법으로 미세먼지 보정수요를 반영함
  - 미세먼지가 심각할 경우 해당 지역에 거주하는 주민 모두에게 영향을 미치기 때문에 미세먼지( $PM_{10}$ ) 연평균 기준치 초과 자치단체에 대하여 인구수를 측정단위로 적용하여 보정수요를 산정함
  - 자치단체의 대기부문 예산이 환경보호 예산에서 차지하는 비중이 평균적으로 6.5%정도이기 때문에 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액의 5%를 단위비용으로 적용함
  - 대기부문에 대한 시·도와 시·군·구 간 예산 비중을 고려함
  - 미세먼지 보정수요 산정방식
    - 인구수 × 동종 자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액 × 5%
    - 단, 전전년도 미세먼지( $PM_{10}$ ) 연평균 농도가 연간 기준치( $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ )를 초과하는 자치단체에 대해서만 적용함
    - 광역시는 수요 산정액의 90%는 광역시에, 10%는 군에 반영하며, 도는 수요 산정액의 10%는 도에, 90%는 시·군에 반영함

### 3) 대중교통 환승할인 손실보전 수요 반영

#### (1) 현황

##### 가. 환승할인 개요

- 대중교통은 에너지가 부족한 우리나라의 현실을 고려할 때 에너지 절감 및 환경오염을 저감할 수 있는 중요한 교통수단임
- 한편, 대중교통은 취약계층에게 이동권을 보장하는 복지적 측면이 있음
  - 지하철, 마을버스, 광역버스, 군내버스 등 각 지역의 상황에 따라 운영되고 있는 대중교통간의 적절한 환승과 이에 따른 환승할인은 교통복지의 중요한 수단임
- 환승할인은 두 가지 이상의 교통수단을 이용할 때 나중에 이용하는 교통수단간의 운임을 할인해 주는 교통정책임
  - 주로 지역 안이나 특정 권역 내에서 버스-버스, 버스-지하철을 환승할 때 적용함
  - 환승할인은 환승저항으로 대중교통을 기피하는 이용자에게 요금할인을 통해 대중교통 이용을 유도하는 목적에서 실시함
- 환승할인의 유형은 일반환승할인과 광역환승할인이 있음
  - 일반환승할인은 동일 지역내에서 운행하는 시내버스, 마을버스, 도시철도를 환승할 경우 제공하는 요금할인제도임
  - 광역환승할인은 특정 권역(수도권, 부산권)을 운행하는 시내버스, 마을버스, 도시철도, 경전철 등을 환승할 경우 제공하는 요금할인제도임
- 우리나라는 2004년 7월 서울시에서 버스운영체제 개편과 병행하여 도입하였고 단계적으로 확대 시행함

##### 나. 지역별 환승할인제도

###### 가) 수도권 통합환승할인

- 수도권 통합환승할인은 수도권 내에서 대중교통 수단에 관계없이 이용거

리에 비례하여 요금을 징수하면서 수도권 전체의 시내버스(일반형, 좌석형, 직행좌석형), 마을버스, 전철(지하철, 경전철)간 환승할인을 적용함

○ 적용대상 대중교통 수단

- 서울시 버스: 간·지선 시내버스, 순환버스, 광역버스, 마을버스
- 인천시 버스: 간·지선 시내버스, 좌석버스, 광역버스
- 경기버스: 일반시내버스, 좌석버스, 직행좌석버스, 마을버스
- 수도권 전철: 한국철도공사, 서울메트로, 서울도시철도, 인천교통공사,  
공항공로주식회사

- 수도권 대중교통 통합환승할인은 서울시 통합거리 비례요금제 시행(2004.7.1)으로 시작되어 경기도가 단계적으로 편입되고, 마지막으로 인천시가 편입(2009.10.10.)되어 완성됨

<표 IV-29> 수도권 대중교통 통합환승할인제 연혁

일자	내용
2004.7.1	서울시 통합거리 비례요금제 시행 · 대상수단: 서울시 시내버스(광역버스 제외)와 수도권 전철 · 환승할인: 무료
2004.11.1	인천시 대중교통 환승할인제 시행 · 일반형 시내버스 간, 광역버스→일반형 시내버스는 무료 환승 · 일반형 시내버스→광역버스 환승은 500원 할인 · 시내버스↔지하철 환승은 요금 50% 할인
2005.6.20	경기도 대중교통 환승할인제 시행 · 시내버스 정액 환승할인 확대(50원→400원 할인)
2007.7.1	경기도 일반형시내버스와 마을버스의 수도권 통합요금제 편입
2008.9.20	서울시 광역버스, 경기도 좌석형/직행좌석형 시내버스 편입 간선급행버스 편입
2009.10.10	수도권 대중교통 통합요금제 시행 · 인천시 광역/간선/지선/급행간선버스 편입
2010.12.19	인천국제공항철도 편입
2011.10.28	신분당선 편입

○ 통합요금 배분 및 환승손실보전금

- 통합요금제로 부과된 요금은 수입금배분원칙에 따라 대중교통 운영기관별로 요금수입금이 배분됨

- 수도권 대중교통의 통합환승할인으로 발생하는 대중교통 운영기관의 환승손실금의 일정부분을 자치단체에서 환승손실보전금으로 지급하고 있음
  - 환승손실금은 통합환승할인 시행 전의 대중교통 운영기관의 수입금에서 통합환승할인 시행 후의 대중교통 운영기관의 수입금을 차감하여 산정함
  - 대중교통 운영기관의 환승손실금에서 사전에 합의된 보전 비율을 곱하여 자치단체에서 지원하는 환승손실보전금을 산정함
  - 환승손실보전금 산출시 적용되는 보전율은 2015년부터 전철은 46%, 버스는 25%를 적용함

<표 IV-30> 환승손실보전금 예시(일반인 교통카드 기준)

구분		전철	버스
기관별 수입금	통합환승할인 전 (A)	1,250원	1,250원
	통합환승할인 후 (B)	625원	625원
환승손실금 (C=A-B)		625원	625원
환승손실 보전율 (D)		46%	25%
환승손실보전금 (C×D)		288원	156원

#### 나) 부산권 환승할인

- 부산시는 부산지역 내에 다른 교통수단간 기본요금만 적용하는 일반환승할인과 부산·김해·양산 간 대중교통 환승에 따른 광역환승할인제도를 시행하고 있음
- 적용대상 대중교통 수단
  - 일반환승할인: 지역 내에서 운행하는 시내버스, 마을버스, 도시철도
  - 광역환승할인: 부산, 김해, 양산이 운영하는 시내버스, 마을버스, 도시철도(경전철 포함) 등 모든 대중교통수단
  - 하차 후 30분 이내 환승시 적용
- 연혁
  - 부산시는 일반환승할인제를 2008년 7월 2일부터 시행하고 있으며, 부산↔김해↔양산간 광역환승할인제는 2011년 5월 21일부터 시행하고 있음

&lt;표 IV-31&gt; 부산권 대중교통 환승할인제 연혁

일자	내용
2008.7.2	부산시 일반환승할인제 시행
2011.5.21	부산, 김해, 양산 대중교통 광역환승할인요금제 시행 · 도시철도, 시내버스(좌석, 급행 포함), 마을버스 간 광역환승할인제 시행
2011.10.17	부산, 김해, 양산 대중교통 광역환승할인요금제 확대 시행 · 부산-김해 경전철 시행
2015.7.1	부산시 일반환승 무료환승제 시행 · 기본 요금 이외 별도의 추가요금 없이 무료 환승

## ○ 광역환승요금 및 환승손실보전금

- 광역환승요금은 기본요금과 요금차액, 광역환승요금으로 구성됨
  - 기본요금은 이용하는 교통수단 중 가장 높은 요금을 기본요금으로 적용
  - 요금차액은 부산과 김해·양산간 대중교통요금의 차액임(시내버스, 100원)
- 광역환승횟수는 2회 적용하고 광역환승요금은 차등화하여 적용함
  - 1회차 광역환승(광역환승 적용); 500원(일반), 260원(청소년), 100원(어린이)
  - 2회차 광역환승(일반환승 적용); 200원(일반), 130원(청소년), 50원(어린이)
- 요금분배는 선승 교통수단 전액 우선배분 원칙에 의해 배분되며, 이에 따라 환승손실보전금은 후승 교통수단 관할 자치단체에서 환승손실금액 만큼 부담함

&lt;표 IV-32&gt; 환승손실보전금 예시(일반인 교통카드 기준)

구분		부산→김해→양산	부산→김해→부산
기관별 수입금	광역환승할인 전(A)	1,200원(부산시내)	1,010원(부산마을)
		1,100원(김해시내)	1,100원(김해시내)
		1,100원(양산시내)	1,700원(부산급행)
		3,400원	3,810원
	광역환승할인 후(B)	1,200원(부산시내)	1,010원(부산마을)
		500원(김해시내)	500원+90원(김해시내)
		200원(양산시내)	600원(부산급행)
		1,900원	2,200원
환승손실금(C=A-B)		600원(김해시내)	510원(김해시내)
		900원(양산시내)	1,100원(부산급행)
		1,500원	1,610원
환승손실보전금		600원(김해)	510원(김해)
		900원(양산)	1,100원(부산)
		1,500원	1,610

자료: 부산광역시버스운송사업조합.

### 다) 대구권 환승할인

- 대구시는 대구시내버스 전 노선 및 도시철도와 경산시내버스 전 노선에 대하여 환승할인을 시행하고 있음
- 적용대상 대중교통 수단
  - 대구시 일반버스, 급행버스, 도시철도, 경산 시내버스
  - 최초 이용 교통수단 하차 후 30분 이내
- 연혁
  - 대구시는 환승할인제를 2006년 2월 19일부터 시행하고 있으며, 대구↔경산 간 환승할인제는 2009년 1월 1일부터 확대 시행하고 있음

<표 IV-33> 대구시 대중교통 환승할인제 연혁

일자	내용
2006.2.19	대구시 버스 무료 환승 시행
2006.10.28	대구시 버스-도시철도 무료 환승 시행
2009.1.1	대구, 경산 간 대중교통 무료환승제 시행 · 시내버스(급행 포함), 도시철도 간 무료환승제 시행 · 급행버스와 차액요금은 차감

- 환승요금 및 환승손실보전금
  - 대구, 경산 시내버스 및 도시철도 요금은 일반 1,250원, 청소년 850원, 어린이 400원으로 대중교통수단 무료환승할인이 적용됨
    - 시내버스, 도시철도와 급행버스간의 차액요금은 차감됨
    - 급행버스 요금은 일반 1,650원, 청소년 1,100원, 어린이 650원 임
  - 요금분배는 선승 교통수단 전액 우선배분 원칙에 의해 배분되며, 이에 따라 환승손실보전금은 후승 교통수단 관할 자치단체에서 환승손실금액 만큼 부담함

&lt;표 IV-34&gt; 환승손실보전금 예시(일반인 교통카드 기준)

구분		대구→경산→대구	경산→대구→대구	
기관별 수입금	광역환승할인 전(A)	1,250원(대구시내)	1,250원(경산시내)	
		1,250원(경산시내)	1,650원(대구급행)	
		1,250원(대구철도)	1,250원(대구철도)	
		3,750원	3,750원	
	광역환승할인 후(B)	1,250원(대구시내)	1,250원(경산시내)	
		0원(경산시내)	400원(대구급행)	
		0원(대구철도)	0원(대구철도)	
		1,250원	1,650원	
	환승손실금(C=A-B)		1,250원(경산시내)	1,250원(대구급행)
			1,250원(대구철도)	1,250원(대구철도)
		2,500원	2,500원	
환승손실보전금		1,250원(경산시내)	1,250원(대구버스)	
		1,250원(대구철도)	1,250원(대구철도)	
		1,250원	1,650원	

자료: 대구도시철도공사.

## 라) 광주권 환승할인

- 광주시는 광주시 대중교통(시내버스, 마을버스, 도시철도)과 인접 시·군(나주, 담양, 화순, 함평, 장성) 농어촌버스 간 광역환승할인을 시행하고 있음
- 적용대상 대중교통 수단
  - 내부환승: 광주시 시내버스, 마을버스, 도시철도
  - 광역환승: 광주시 대중교통(시내버스, 마을버스, 도시철도)과  
인근 전남지역(나주, 담양, 화순, 함평, 장성) 농어촌버스
- 최초 이용 교통수단 하차 후 30분 이내이며 내부환승은 횟수제한이 없으며 광역환승은 1회에 한함
- 연혁
  - 광주시는 2006년 12월 21일부터 시내버스 준공영제 시행 이후 급행·간선·지선형태의 버스환승체계를 도입하였으며, 광주↔인근 시·군 간 광역환승할인제는 2013년 7월 19일부터 확대 시행하고 있음

<표 IV-35> 광주시 대중교통 환승할인제 연혁

일자	내용
2006.12.21	광주시 버스 무료 환승 시행
2007.1.1	광주시 버스-도시철도 환승 시행
2013.7.19	광주, 인군 시·군 간 대중교통 환승할인제 시행 · 시내버스, 마을버스, 도시철도 및 농어촌버스 간 환승할인제 시행 · 급행버스와 차액요금은 차감

○ 환승할인 및 환승손실보전금

- 광주시 내부환승의 경우 대중교통(시내버스, 마을버스, 도시철도) 요금은 일반 1,250원, 청소년 800원, 어린이 400원으로 대중교통수단 간 무료환승 할인이 적용됨
  - 시내버스, 마을버스, 도시철도와 좌석버스간의 차액요금은 차감됨
  - 좌석버스 요금은 일반 1,700원, 청소년 1,350원, 어린이 850원 임
  - 도시철도의 경우 청소년 900원 어린이 500원으로 버스 선승 후 도시철도로 환승하는 경우 차액 100원이 부과됨
- 광주시 대중교통수단과 인군 전남지역 농어촌버스간의 광역환승은 50%의 환승할인이 적용됨
- 요금분배는 선승 교통수단 전액 우선배분 원칙에 의해 배분되며, 이에 따라 환승손실보전금은 후승 교통수단 관할 자치단체에서 환승손실금액 만큼 부담함

<표 IV-36> 환승손실보전금 예시(일반인 교통카드 기준)

구분		광주→광주→나주	광주→광주→나주
기관별 수입금	광역환승할인 전(A)	1,250원(광주시내)	1,250원(광주시내)
		1,250원(광주철도)	1,700원(광주좌석)
		1,250원(나주버스)	1,250원(나주버스)
		3,750원	4,200원
	광역환승할인 후(B)	1,250원(광주시내)	1,250원(광주시내)
		0원(광주철도)	450원(광주좌석)
		630원(나주버스)	630원(나주버스)
		1,880원	2,330원
환승손실금(C=A-B)		1,250원(광주철도)	1,250원(광주좌석)
		620원(나주버스)	620원(나주버스)
		1,870원	1,870원
환승손실보전금		1,250원(광주철도)	1,250원(광주좌석)
		620원(나주버스)	620원(나주버스)
		1,870원	1,870원

자료: 광주광역시.

### 마) 대전 환승할인

- 대전시는 시내버스, 마을버스, 도시철도에 대하여 무료환승제도를 시행하고 있음
  - 무료환승: 동일교통 수단간, 도시철도↔일반버스, 높은 요금수단→낮은 요금수단 환승시
  - 환승할인: 낮은 요금수단→높은 요금수단으로 환승시 차액 결제
- 적용대상 대중교통 수단
  - 시내버스, 마을버스, 도시철도
  - 최초 이용 교통수단 하차 후 30분 이내 3회에 한함
- 환승할인 및 대중교통 재정지원금
  - 대전시 시내버스, 마을버스 및 도시철도 환승할인 기준 요금은 일반 1,250원, 청소년 880원, 어린이 550원임

〈표 IV-37〉 환승할인 요금(교통카드 기준)

	시내버스↔도시철도		마을버스↔시내버스, 도시철도			
	선승	후승	마을버스	시내, 철도	시내, 철도	마을버스
일반	1,250	0	1,100	150	1,250	0
청소년	880(750)	0	650	230(100)	880(750)	0
어린이	550(350)	0	250	250(100)	550(350)	0

주: ( )는 시내버스 요금임

- 대전시는 버스준공영제 운영에 따라 환승할인에 따른 대중교통수단별 환승할인손실금을 별도로 산정하지 않음
- 대중교통 수단별 표준운송원가를 산정하여 대중교통의 적자보전금액을 산정하고 이를 자치단체에서 재정지원금으로 지급함

### 바) 울산시 환승할인

- 울산시는 울산시 대중교통인 일반버스, 지선버스, 직행좌석, 리무진버스 및 시계외구간버스 간 환승할인을 시행하고 있음
- 적용대상 대중교통 수단

- 일반버스, 지선버스, 직행좌석, 마을버스
- KTX 리무진버스
- 시계외구간 버스(울산↔웅상, 부산↔웅상, 부산↔울산)
- 최초 승차버스 하차 후 40분(일부 구간 60분) 이내 무제한 환승
- 연혁
  - 울산시는 환승할인제를 2004년 10월 1일부터 시행하고 있으며, 2009.2.19.부터 부산·울산·경남 간 광역환승할인제를 검토하였으나 아직 시행되고 있지 않음
- 환승할인 및 환승손실보전금
  - 울산시 시내버스 요금은 일반 1,250원, 청소년 820원, 어린이 450원으로 대중교통수단 간 환승할인이 적용됨

<표 IV-38> 환승손실보전금 예시(일반인 교통카드 기준)

구분		일반→직행	지선→일반	지선→직행	급행→직행
기관별 수입금	환승할인 전(A)	1,250(일반)	900(지선)	900(지선)	3,500(급행)
		2,080(직행)	1,250(일반)	2,080(직행)	2,080(직행)
		3,330	2,150	2,980	5,580
	환승할인 후(B)	1,250(일반)	900(지선)	900(지선)	3,500(급행)
		830(직행)	350(일반)	1,180(직행)	830(직행)
		2,080	1,250	2,080	4,330
환승손실금(C=A-B)		1,250(직행)	900(일반)	900(직행)	1,250(직행)
		1,250	900	900	1,250
환승손실보전금		1,250(직행)	900(일반)	900(직행)	1,250(직행)
		1,250	900	900	1,250

자료: 울산광역시버스운송사업조합.

- 선승 버스의 요금이 후승 버스의 요금보다 낮은 경우 후승 버스에서 요금차액이 부과됨
- 직행좌석 요금은 일반 2,080원, 청소년 1,700원, 어린이 1,300원, 시계외 2,700원 임
- 지선버스 요금은 일반 900원, 청소년 670원, 어린이 380원임
- 리무진(급행)버스 요금은 일반 3,500원, 청소년 3,000원, 어린이 3,000원, 심야할증 4,100원(일반인만 적용)임
- 요금분배는 선승 교통수단 전액 우선배분 원칙에 의해 배분되며, 이에 따

라 환승손실보전금은 후승 교통수단에 대하여 자치단체에서 부담함(확인 필요)

#### 다. 환승손실보전금 현황

- 대중교통 수단 중 버스에 대한 환승할인손실보전금은 2016년 기준으로 5,317억원이 발생함(서울시를 제외한 규모임)
- 자치단체별로는 광역시의 환승할인손실보전금이 3,231억원의 전체 대비 60.8%를 차지함
- 도의 경우 경기도가 수도권 광역환승할인에 따른 경기도내 버스 운수업체에 대한 보전금을 경기도 시·군을 통해서 지원하고 있는데 2016년 기준 1,176억원으로 전체 대비 22.1% 규모임
- 시와 군의 경우 2016년 기준 각각 858억원과 18억원이 지원하여 전체 대비 16.1%와 0.3%를 차지함

<표 IV-39> 대중교통예산 및 환승할인손실보전금 현황

(단위: 억원, %)

	2014			2015			2016		
	대중교통 (A)	환승할인 (B)	B/A	대중교통 (A)	환승할인 (B)	B/A	대중교통 (A)	환승할인 (B)	B/A
전 체	25,383	5,275	20.8	26,366	5,344	20.3	27,995	5,317	19.0
광역시	11,655	3,166	27.2	11,582	3,183	27.5	12,705	3,231	25.4
부산	3,647	1,512	41.5	3,681	1,513	41.1	4,067	1,542	37.9
대구	1,230	342	27.8	1,243	400	32.2	1,285	448	34.9
인천	3,441	462	13.4	3,404	470	13.8	4,088	463	11.3
광주	1,927	279	14.5	1,996	269	13.5	1,957	265	13.5
대전	698	409	58.5	576	383	66.6	575	350	60.9
울산	712	162	22.8	683	147	21.5	733	163	22.3
특별자치시	186	25	13.6	199	37	18.6	252	33	13.0
도	2,876	1,290	44.8	2,900	1,290	44.5	2,799	1,176	42.0
시	8,986	784	8.7	9,913	819	8.3	10,439	858	8.2
군	1,681	11	0.6	1,772	15	0.8	1,801	18	1.0

주: 1) 환승할인손실보전금을 지급한 자치단체만을 대상으로 집계함.

2) 환승할인손실보전금은 정보공개청구에 의한 자치단체 제공 자료임

3) 서울특별시는 자료 비공개로 인하여 제외함.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 통합재정 개요」, 각년도.

- 한편 자치단체의 대중교통·물류 등 기타(126) 예산 대비 환승할인손실보전금 비중을 살펴보면, 약 19.0%의 비중을 차지함
  - 광역시의 경우 2016년 기준 대중교통 예산액은 1조 2,705억원인데 환승할인손실보전금은 3,231억원이 발생하여 25.4%의 비중을 보임
  - 대전시의 경우 대중교통 예산 575억원 대비 환승할인손실보전금 규모가 350억원으로 나타나 60.0%의 높은 비중을 보임
  - 부산, 대구의 경우에도 각각 37.9%와 34.9%의 비중을 보이고 있어 대중교통 예산에서 환승할인손실보전금이 차지하는 비중이 높은 수준임
  - 반면 시와 군의 경우 8.2%와 1.0%의 비중을 보이고 있어 상대적으로 낮은 수준임

#### 라. 환승손실보전금 보정수요의 필요성

- 환승할인 도입 지역과 환승할인 이용객이 꾸준히 증가하고 있고 이에 따른 대중교통업계의 환승손실을 보전하기 위한 자치단체의 환승손실보전금 지원 규모도 증가하고 있음
- 보통교부세 산정시 대중교통에 대한 재정수요는 교통관리비 항목에서 산정하고 있는데 현재의 교통관리비 기초수요 및 보정수요 항목은 자치단체의 대중교통 재정수요를 반영하는데 한계가 있음
  - 교통관리비 기초수요는 지방자치단체 자동차 등록대수를 측정단위로 적용하고 있으며 단위비용 산정의 기초가 되는 표준행정수요식은 자동차 대수와 행정구역 면적을 적용함
    - 교통관리비 측정단위: 「자동차관리법」에 따라 2015.12.31. 기준으로 등록된 자동차 대수
    - 표준행정수요액 산정공식:  $\ln Y_i = \alpha + \beta_1 \ln Ca + \beta_2 \ln A$   
 $Ca$ : 자동차 대수,  $A$ : 행정구역 면적
  - 교통관리비 기초수요액 산정시 자동차 대수와, 행정구역 면적 통계를 이용함에 따라 자치단체의 환승할인손실보전금과 같은 대중교통지원에 소요되는 재정수요를 제대로 반영하지 못하는 한계가 있음

- 교통관리비 보정수요는 적자 도선, 벽지버스, 버스운수사업 재정지원 수요를 반영하고 있음
  - 이들 수요는 적자 도선 수, 벽지·개선명령 버스노선 길이, 분권교부세 버스운영사업 재정지원 보정금액 등을 기초로 산정하고 있어 환승할인 수요를 반영하지 못함
  - 적자 도선, 벽지 버스 수요(시·군·구)
    - 보정수요액 산정공식:  $Y_i = \alpha + \beta_1 Fe + \beta_2 Bu$   
 $Fe$ : 적자 도선 수,  $Bu$ : 벽지·개선명령 버스노선 길이  
 ※ 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함
  - 버스운수사업 재정지원 수요(시·도)
    - (전년도 해당 지방자치단체 분권교부세 버스운수사업 재정지원 보정금액 × 내국세 증가율 × 0.7) + (전년도 해당 지방자치단체 분권교부세 버스운수사업 재정지원 보정금액 × 내국세 증가율 × 0.3 × C)
    - C : 보정계수(지역별 특수성, 환승손실, 교통시책, 재정자립도 등을 고려하여 관계 중앙행정기관과 지방자치단체가 협의한 금액을 기초로 행정자치부에서 산정한 계수)
    - 분권교부세의 버스운수사업 재정지원은 국토교통부가 지방자치단체별로 수요조사를 실시한 결과를 반영하여 산정하였음(2014년 까지)
- 문재인 정부는 광역알뜰교통카드 등 대중교통제도 개선으로 저렴하고 편안한 대중교통 서비스 제공<sup>10)</sup>과 군지역 100원 택시<sup>11)</sup> 도입 등 농어촌 교통모델 확대<sup>12)</sup>를 국정과제로 확정함
  - 기존 환승할인제도의 확대 시행과 새로운 대중교통 서비스의 보급으로 인하여 대중교통 지원을 위한 자치단체의 재정수요는 더욱 증가할 것으로 예상됨

10) 국정과제 31 “교통·통신비 절감으로 국민 생활비 절감”의 주요 내용임.

11) 100원 택시는 대중교통이 다니지 않는 지역 주민들이 택시를 호출하여 100원만 지급하면 가까운 버스정류장에 내려주는 택시로 비용은 자치단체에서 보전함. 충남 온양에서 처음으로 도입된 후 2015년부터 전남지역에서 본격적으로 운영되어 농어촌 교통복지의 모범사례로 꼽힘.

12) 국정과제 81 “누구나 살고 싶은 농산어촌 조성”의 주요 내용임.

## (2) 수요 반영 방안

- 자치단체 수송 및 교통분야 예산 현황을 고려하여 다음과 같은 방법으로 대중교통 환승할인손실보전금 보정수요를 반영함
  - 자치단체가 부담하는 대중교통 환승손실보전금 규모는 대중교통 환승건수에 의하여 직접적인 영향을 받기 때문에 자치단체의 환승할인에 대하여 환승건수를 측정단위로 적용하여 보정수요를 산정함
  - 자치단체의 환승손실보전금 예산이 대중교통부문 예산에서 차지하는 비중과 동종 자치단체별 환승건수 1건당 평균 환승할인손실보전금을 고려하여 자치단체별 단위비용을 산정함
  - 환승할인손실보전금 보정수요 산정방식
    - 환승건수 × 동종 자치단체별 환승건수 1건당 평균 환승할인손실보전금

## 4. 사회복지균형수요 개선방안

### 1) 사회복지균형수요 개요 및 현황

#### (1) 사회복지균형수요 개요 및 산정방식

- 사회복지균형수요는 지역주민의 삶의 질 향상과 저소득층에 대한 지원을 확대하기 위하여 2007년도 신설되었음
  - 도입 당시에는 등록외국인, 결혼이민자, 저소득 모·부자가정, 가정위탁보호아동에 대하여 일반사회복지비 및 아동복지비의 동종단체 1인당 수요액을 인원수에 곱하여 산정한 금액을 사회복지균형수요로 반영하였음
  - 또한 노인·아동·장애인 및 기초생활보장수급권자의 자치단체별 인구수 대비 비율에 따라 기초수요액의 일정률(10~20%)을 재원으로 관련경비에 반영하였으며, 주민서비스전달체계 개선사업비의 75%를 일반사회복지비에 반영하였음
- 현재는 증가 추세인 복지비의 실질 재정수요를 반영하기 위하여 기초생활수급권자 비율, 노령인구 비율, 아동인구 비율, 장애인 비율, 가정위탁 보호아동 수요, 다문화 수요, 저소득 한부모가족 수요, 출산장려 수요, 생활

형 집단거주시설 수요 등을 반영하고 있음

### 가. 기초생활보장비

- 「국민기초생활보장법」에 의한 국민기초생활수급권자에 대한 지원을 강화하기 위하여 기초생활보장비의 동종 단체별 표준행정수요액의 일정률에 기초생활수급권자 비율을 반영하여 산정함

- 기초생활수급권자 비율 수요(시·군·구)

$$\text{동종 단체별 기초생활보장비 표준행정수요액} \times 26\% \times \frac{\text{해당 지방자치단체 } A}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}$$

$$A = \left(1 - \frac{\text{Max } X - Y}{\text{Max } X - \text{Min } Y}\right) \times \text{통계량}$$

Max X: 최고단체 비율, Min X: 최저단체 비율, Y: 해당단체 비율

- A는 산식에 의해 산정된 기초생활수급자 수를 의미함
- 최저 지방자치단체의 Y값은 10%를 가중하되, 차하위 단체의 Y값 이하로 함
- 수요 산정액의 50%는 시·도에, 50%는 시·군·구에 반영함

### 나. 노인복지비

- 고령화 등 인구구조 변화에 따른 지방자치단체의 노인복지에 대한 재정부담을 반영하기 위하여 노인복지비의 동종 단체별 표준행정수요액의 일정률에 노인인구 비율을 적용하여 산정하는데, 고령단체를 4가지 유형으로 구분하여 추가 반영함

- 2015년 분권교부세 폐지에 따라 분권교부세의 노인요양시설운영 수요를 반영함

- 노령인구 비율 수요(시·군·구)

$$\text{동종 단체별 노인복지비 표준행정수요액} \times 26\% \times \frac{\text{해당 지방자치단체 } A}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}$$

$$A = \left(1 - \frac{Max X - Y}{Max X - Min Y}\right) \times \text{통계량}$$

*Max X*: 최고단체 비율, *Min X*: 최저단체 비율, *Y*: 해당단체 비율

- A는 산식에 의해 산정된 노인인구 수를 의미함
- 최저 지방자치단체의 Y값은 10%를 가중하되, 차하위 단체의 Y값 이하로 함
- 고령단체 4유형은 수요 산정액의 150%, 고령단체 3유형은 수요 산정액의 120%, 고령단체 2유형은 수요 산정액의 60%, 고령단체 1유형은 수요 산정액의 30% 추가 반영
- 65세 이상 인구수가 해당 지방자치단체 총인구수의 25% 이상인 경우는 고령단체 4유형, 20% 이상 25% 미만인 경우는 고령단체 3유형, 14% 이상 20% 미만인 경우는 고령단체 2유형, 7% 이상 14% 미만인 경우는 고령단체 1유형으로 구분함
- 수요 산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영함
- 노인요양시설 운영 수요(시·도)
  - 특별·광역시·특별자치시:  $Y_i = 4557.22815 + 1.61319Ra$
  - 도 :  $Y_i = 3964.74592 + 4.03748Ra$
  - *Ra*: 노인요양급여 지급대상자

#### 다. 아동복지비

- 아동복지비의 동종 단체별 표준행정수요액의 일정률에 아동인구 비율과 「아동복지법」에 의한 가정위탁보호 아동에 대한 수요를 반영하고 있으며, 2017년부터는 저출산 대책으로 출산장려 수요를 신정반영함
- 아동인구 비율 수요(시·군·구)

$$\text{동종 단체별 아동복지비 표준행정수요액} \times 26\% \times \frac{\text{해당 지방자치단체 } A}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}$$

$$A = \left(1 - \frac{Max X - Y}{Max X - Min Y}\right) \times \text{통계량}$$

*Max X*: 최고단체 비율, *Min X*: 최저단체 비율, *Y*: 해당단체 비율

- A는 산식에 의해 산정된 아동인구 수를 의미함
- 최저 지방자치단체의 Y값은 10%를 가중하되, 차하위 단체의 Y값 이하로 함
- 수요 산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영함
- 가정위탁 보호아동 수요(시·군·구)
  - 가정위탁 보호아동 수 × 동종 지방자치단체별 아동인구 1인당 아동복지비 표준행정수요액
  - 수요 산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영함
- 출산장려수요(시·군·구)
  - 0세 아동 수 × 동종 지방자치단체별 아동인구 1인당 아동복지비 표준행정수요액
  - 합계출산율 5유형은 수요 산정액의 100%, 합계출산율 4유형은 수요 산정액의 80%, 합계출산율 3유형은 수요 산정액의 60%, 합계출산율 2유형은 수요 산정액의 40%, 합계출산율 1유형은 수요 산정액의 20% 반영
  - 합계출산율이 2.28명 이상인 경우는 합계출산율 5유형, 합계출산율이 2.08명 이상 2.28명 미만인 경우는 합계출산율 4유형, 합계출산율이 1.88명 이상 2.08명 미만인 경우는 합계출산율 3유형, 합계출산율이 1.68명 이상 1.88명 미만인 경우는 합계출산율 2유형, 합계출산율이 1.24명 이상 1.68명 미만인 경우는 합계출산율 1유형으로 구분함
  - 수요 산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영함
  - 2019년 산정분까지만 반영함

## 라. 장애인복지비

- 장애인복지비의 동종 단체별 표준행정수요액의 일정률에 장애인 수 비율을 반영하여 산정함
- 장애인 비율수요(시·군·구)

$$\text{동종 단체별 장애인복지비 표준행정수요액} \times 26\% \times \frac{\text{해당 지방자치단체 } A}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}$$

$$A = \left(1 - \frac{\text{Max } X - Y}{\text{Max } X - \text{Min } Y}\right) \times \text{통계량}$$

$Max X$ : 최고단체 비율,  $Min X$ : 최저단체 비율,  $Y$ : 해당단체 비율

- A는 산식에 의해 산정된 장애인 수를 의미함
- 최저 지방자치단체의  $Y$ 값은 10%를 가중하되, 차하위 단체의  $Y$ 값 이하로 함
- 수요 산정액의 50%는 시·도에, 50%는 시·군·구에 반영함

## 바. 보건사회복지비

- 등록외국인 수, 국적취득자 수, 국제결혼가정 자녀 수, 북한이탈주민 수, 저소득 한부모가족 수요 및 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」에 의한 댐연접지역 주민의 보건비 보강을 위해 댐 연접지역(읍·면·동) 인구 수를 수요에 반영하며, 2017년부터는 생활형 집단사회복지시설 수요를 신설 반영함
  - 다문화 수요(시·군·구)
 

(등록외국인 수 + 국적취득자 수 + 국제결혼가정 자녀 수 + 북한이탈주민 수) × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 보건사회복지비 표준행정수요액

    - 수요 산정액의 50%는 시·도에, 50%는 시·군·구에 반영함
  - 저소득 한부모가족 수요(시·군·구)
 

저소득 한부모가족 세대원 수 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 (보건사회복지비 표준행정수요액 + 기초생활보장비 표준행정수요액)

    - 수요 산정액의 50%는 시·도에, 50%는 시·군·구에 반영함
  - 댐 연접지역 수요(시·군·구)
    - $Y_i = 29.68059 + 0.00632Dc$      $Dc$ : 댐 연접지역(읍·면·동) 인구수
  - 생활형 집단거주시설 수요(시·군·구)
 

생활형 집단거주시설 입소 인원 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 (보건사회복지비 표준행정수요액 + 기초생활보장비 표준행정수요액) × 50%

    - 수요 산정액의 20%는 시·도에, 80%는 시·군·구에 반영함
    - 2019년 산정분까지만 반영함

## (2) 사회복지균형수요 산정현황

### 가. 보정수요 항목별 산정현황

- 보정수요 항목은 법정보정수요와 비법정수요로 구성되어 있는데 여기에서는 비법정보정수요인 지역균형수요, 사회복지균형수요, 인구보정수요의 추이를 살펴봄
- 비법정보정수요액은 2007년 3조 3,243억원에서 2017년 12조 6,299억원으로 약 3.8배 증가함
  - 광역시는 2007년 2,412억원에서 2017년 1조 3,641억원으로 연평균 19.9%의 높은 성장세를 보임
    - 광역시 가운데 울산광역시는 2007년 719억원에서 2017년 1,412억원으로 연평균 22.4%의 가장 높은 증가세를 보임
  - 도분청은 2007년 3조 9,322억원에서 2017년 7조 8,011억원으로 연평균 18.1%의 증가세를 보임
  - 시의 비법정보정수요액은 2007년 8,477억원에서 2017년 3조 9,687억원으로 증가하여 연평균 16.3%의 증가세를 보임
    - 2007년 시의 비법정보정수요액 8,477억원은 군의 비법정보정수요액 1조 1,747억원의 72.6%에 수준이었으나 2017년에는 군의 1.2배 수준으로 증가함
  - 군의 비법정보정수요액은 2007년 1조 1,747억원에서 2017년 3조 3,198억원으로 증가하여 연평균 11.3%의 증가세를 보이고 있는데 자치단체별로 가장 낮은 증가세를 보이고 있음
- 전체 비법정보정수요액 대비 자치단체별 비중 추이를 살펴보면, 광역시, 도분청, 시지역의 경우 2007년 이후로 약간씩 증가하는 추세임
  - 반면, 군지역의 경우 2007년에 36.5%로 가장 높은 비중을 보이고 있으나 이후로 점차 감소하여 2017년에는 26.3%를 차지함
- 전체 비법정보정수요액 대비 광역시별 비중은 울산의 0.7%에서 부산 2.3% 수준에 있으며, 비중의 추이는 전반적으로 상승하는 추세에 있음

- 전체 비법정보정수요액에 대한 광역시의 비중은 전 분석기간 동안 부산이 가장 크며 2007년 2.1%에서 약간의 등락을 거쳐 2017년에는 2.9%를 차지함
- 대구와 인천의 전체 비법정보정수요액 대비 비중은 2007년 약 1.5% 수준에서 점진적으로 증가하여 2017년에는 각각 2.0%, 2.4% 비중을 보이고 있음
- 광주와 대전의 전체 비법정보정수요액 대비 비중은 2007년 약 0.9% 수준에서 점진적으로 증가하여 2017년에는 각각 1.4%, 1.3% 비중을 보이고 있음
- 울산의 전체 비법정보정수요액 대비 비중은 광역시 중에서 가장 낮으며 2007년 0.5% 수준에서 약간 증가하여 2017년에는 0.8%로 증가하였음

&lt;표 IV-40&gt; 지방자치단체 유형별 보정수요액 산정 추이

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
전국합계	80,109	103,715	106,156	86,719	85,784	103,724	113,351	127,914	133,902	149,217	175,460	14.8
서울특별시	12,714	16,926	14,778	4,678	3,112	3,941	5,501	6,861	6,872	7,857	8,798	12.4
광역시	7,848	10,282	10,576	6,167	4,467	5,982	8,035	9,664	10,904	13,124	14,827	19.9
부산	2,183	2,896	2,602	1,614	1,186	1,526	2,015	2,273	2,738	3,447	4,032	19.6
대구	1,528	1,798	1,898	1,245	774	1,037	1,566	1,830	2,127	2,579	2,833	19.0
인천	1,648	2,378	2,554	1,298	971	1,271	1,552	1,988	2,337	2,789	3,172	20.9
광주	861	1,064	1,090	652	585	786	1,123	1,347	1,441	1,623	1,772	20.0
대전	909	1,180	1,247	648	474	715	977	1,206	1,182	1,426	1,608	19.8
울산	719	966	1,186	710	476	647	801	1,020	1,080	1,259	1,412	22.0
세종자치시	-	-	-	-	-	-	629	891	901	903	939	20.4
도 본청	39,322	48,218	47,886	39,011	42,539	47,164	48,205	53,285	57,754	64,736	78,011	18.1
시	8,477	13,107	15,664	18,385	18,467	23,944	26,483	30,502	30,648	34,136	39,687	16.3
군	11,747	15,181	17,252	18,479	17,199	22,694	24,499	26,712	26,823	28,461	33,198	11.0

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

<표 IV-41> 지방자치단체별 보정수요 비중 추이

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울특별시	10.1	11.2	7.8	7.0	5.7	5.4	6.6	7.2	7.0	7.2	7.0	7.5
광역시	7.3	7.6	7.0	7.8	7.2	7.6	9.1	9.5	10.3	10.9	10.8	8.6
부산	2.1	2.1	2.0	2.1	1.8	1.9	2.3	2.3	2.5	2.9	2.9	2.3
대구	1.4	1.4	1.3	1.4	1.3	1.4	1.7	1.7	1.9	2.0	2.0	1.6
인천	1.5	1.6	1.5	1.7	1.6	1.6	1.8	2.1	2.3	2.4	2.4	1.9
광주	0.9	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1	1.3	1.4	1.4	1.5	1.4	1.2
대전	0.9	0.9	0.8	1.0	0.9	1.0	1.2	1.3	1.2	1.3	1.3	1.1
울산	0.5	0.5	0.6	0.7	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7
세종자치시	-	-	-	-	-	-	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.2
도 본청	18.9	21.1	23.1	23.3	25.6	24.7	23.7	23.1	25.4	25.1	24.7	23.5
시	27.1	27.8	29.6	30.4	31.1	31.5	30.9	31.8	30.3	30.3	30.8	30.1
군	36.5	32.3	32.5	31.4	30.3	30.9	29.4	28.0	26.7	26.0	26.3	30.0

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

## 나. 사회복지균형수요 산정현황

- 사회복지균형수요액은 2007년 9,015억원에서 2017년 4조 8,184억원으로 약 5.3배 증가함
  - 광역시는 2007년 1,339억원에서 2017년 9,985억원으로 연평균 22.8%의 높은 증가세를 보임
    - 분석 기간 동안 서울시 24.9%, 세종특별자치시 38.7%의 증가세를 보여 광역시 보다 더 높은 증가세를 보임
    - 광역시 가운데 인천광역시는 2007년 235억원에서 2017년 1,899억원으로 연평균 24.1%의 가장 높은 증가세를 보임
  - 도본청은 2007년 2,694억원에서 2017년 1조 2,132억원으로 증가하여 연평균 17.0%의 증가세를 보임
    - 도본청의 사회복지균형수요액이 2011년 6,051억원에서 2012년 5,642억원으로 감소하였는데, 이는 광역·기초간 배분비율을 자치단체가 실제 투자한 예산투입 비율에 맞게 조정하는 과정에서 광역의 배분비율이 감소하였기 때문임
    - 노령인구 수요와 영유아청소년 수요의 배분비율을 기존의 광역 40%, 기초 60%에서 광역 30%, 기초 70%로 조정함
  - 시의 사회복지균형수요액은 2007년 2,720억원에서 2017년 1조 4,501억원으로 증가하여 연평균 18.7%의 증가세를 보임
    - 2007년 시의 사회복지균형수요액 2,720억원은 군의 사회복지균형수요액 1,638억원의 1.7배 수준이었으나 2017년에는 군의 2.5배 수준으로 증가함
  - 군의 사회복지균형수요액은 2007년 1,638억원에서 2017년 5,844억원으로 증가하여 연평균 14.1%의 증가세를 보이고 있는데 자치단체별로 가장 낮은 증가세를 보이고 있음
- 전체 사회복지균형수요액 대비 자치단체별 비중 추이를 살펴보면, 서울특별시, 광역시의 경우 2007년 이후로 약간씩 증가하는 추세임
  - 광역시 비중은 2007년에 14.9%였으나 이후로 약간의 등락은 있으나 전반

적으로 증가하여 2017년에는 20.7%를 차지함

- 도분청의 비중은 2009년에 31.6%를 차지하였으나 이후에 감소하여 2014년에는 22.1%까지 감소하였으나 이후 다시 증가하여 2017년에는 25.2%를 차지함
- 반면, 시지역은 2012년까지는 비중이 증가하였으나 이후로 다시 감소하여 2017년에는 30.1%를 보이고 있음
- 군지역의 경우 2007년에 18.2%로 가장 높은 비중을 보이고 있으나 이후로 점차 감소하여 2017년에는 12.1%를 차지함
- 전체 사회복지균형수요액 대비 광역시별 비중은 울산의 1.2%에서 부산 4.8% 수준에 있으며, 비중의 추이는 전반적으로 상승하는 추세에 있음
- 전체 사회복지균형수요액에 대한 광역시의 비중은 전 분석기간 동안 부산이 가장 크며 2007년 4.3%에서 약간의 등락을 거쳐 2017년에는 6.1%를 차지함
- 대구와 인천의 전체 사회복지균형수요액 대비 비중은 2007년 각각 3.1%, 2.6%에서 점진적으로 증가하여 2017년에는 각각 4.0%, 3.9% 비중을 보이고 있음
- 광주와 대전의 전체 사회복지균형수요액 대비 비중은 2007년 각각 2.2%, 1.7% 수준에서 점진적으로 증가하여 2017년에는 각각 2.9%, 2.5% 비중을 보이고 있음
- 울산의 전체 사회복지균형수요액 대비 비중은 광역시 중에서 가장 낮으며 2007년 1.0% 수준에서 약간 증가하여 2017년에는 1.3%로 증가하였음

&lt;표 IV-42&gt; 지방자치단체 유형별 사회복지균형수요 산정 추이

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
전국합계	9,015	12,196	13,946	15,030	19,621	22,443	25,982	30,564	33,737	40,296	48,184	18.5
서울특별시	623	838	941	1,088	1,464	2,102	2,937	3,740	3,854	4,776	5,443	24.9
광역시	1,339	1,724	1,858	2,105	2,817	3,819	5,427	6,548	7,141	8,639	9,985	22.8
부산	386	490	534	577	754	1,016	1,427	1,643	1,891	2,452	2,955	23.0
대구	280	358	388	450	590	761	1,065	1,179	1,392	1,666	1,917	21.6
인천	235	305	328	390	519	750	1,071	1,414	1,420	1,685	1,899	24.1
광주	196	258	262	298	411	553	811	973	1,066	1,234	1,385	22.4
대전	155	200	217	245	332	463	673	844	884	1,056	1,203	23.4
울산	87	113	128	145	210	275	380	494	488	547	626	22.6
세종자치시	-	-	-	-	-	-	76	100	144	185	279	38.7
도 본청	2,694	3,809	4,406	4,676	6,051	5,642	5,960	6,759	9,028	10,373	12,132	17.0
시	2,720	3,730	4,564	4,873	6,497	7,534	8,000	9,631	9,834	11,799	14,501	18.7
군	1,638	2,096	2,176	2,287	2,792	3,346	3,582	3,785	3,736	4,524	5,844	14.1

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

<표 IV-43> 지방자치단체별 사회복지균형수요 비중 추이

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울특별시	6.9	6.9	6.7	7.2	7.5	9.4	11.3	12.2	11.4	11.9	11.3	9.3
광역시	14.9	14.1	13.3	14.0	14.4	17.0	20.9	21.4	21.2	21.4	20.7	17.6
부산	4.3	4.0	3.8	3.8	3.8	4.5	5.5	5.4	5.6	6.1	6.1	4.8
대구	3.1	2.9	2.8	3.0	3.0	3.4	4.1	3.9	4.1	4.1	4.0	3.5
인천	2.6	2.5	2.4	2.6	2.6	3.3	4.1	4.6	4.2	4.2	3.9	3.4
광주	2.2	2.1	1.9	2.0	2.1	2.5	3.1	3.2	3.2	3.1	2.9	2.6
대전	1.7	1.6	1.6	1.6	1.7	2.1	2.6	2.8	2.6	2.6	2.5	2.1
울산	1.0	0.9	0.9	1.0	1.1	1.2	1.5	1.6	1.4	1.4	1.3	1.2
세종자치시	-	-	-	-	-	-	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.2
도 본청	29.9	31.2	31.6	31.1	30.8	25.1	22.9	22.1	26.8	25.7	25.2	27.5
시	30.2	30.6	32.7	32.4	33.1	33.6	30.8	31.5	29.1	29.3	30.1	31.2
군	18.2	17.2	15.6	15.2	14.2	14.9	13.8	12.4	11.1	11.2	12.1	14.2

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

#### 다. 기초생활보장비 보정수요 산정현황

- 기초생활비 보정수요액은 2007년 1,600억원에서 2017년 3,201억원으로 약 2.0배 증가함
  - 광역시는 2007년 371억원에서 2017년 1,084억원으로 연평균 12.1%의 증가세를 보임
    - 분석 기간 동안 서울시가 연평균 14.0%의 증가세를 보여 광역시 보다 더 높은 증가세를 보임
    - 광역시 가운데 인천광역시는 2007년 39억원에서 2017년 150억원으로 연평균 15.8%의 가장 높은 증가세를 보임
    - 반면 울산광역시는 2007년 6억원에서 2017년 5억원으로 감소하여 연평균 1.1%의 감소세를 보이고 있음
  - 도본청은 2007년 451억원에서 2017년 882억원으로 증가하여 연평균 7.9%의 증가세를 보임
  - 시의 기초생활비 보정수요액은 2007년 416억원에서 2017년 637억원으로 증가하여 연평균 5.8%의 증가세를 보임
    - 2007년 시의 기초생활비 보정수요액 416억원은 군의 기초생활비 보정수요액 264억원의 1.6배 수준이었으나 2017년에는 군의 2.5배 수준으로 증가함
  - 군의 기초생활비 보정수요액은 2007년 264억원에서 2017년 260억원으로 거의 정체 상태에 있으며 연평균 1.2%의 증가세를 보이고 있어 자치단체별로 가장 낮은 증가세를 보이고 있음
- 전체 기초생활비 보정수요액 대비 자치단체별 비중 추이를 살펴보면, 서울특별시, 광역시의 경우 2007년 이후로 약간의 등락은 있으나 전반적으로 증가하는 추세임
  - 광역시 비중은 2007년에 23.2%였으며 이후로 약간의 등락은 있으나 전반적으로 증가하여 2017년에는 33.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 보이고 있음
  - 반면, 시지역은 2011년까지는 비중이 증가하였으나 이후로 다시 감소하여

2017년에는 19.9%를 보이고 있음

- 군지역의 경우 2007년에 16.5%로 가장 높은 비중을 보이고 있으나 이후로 점차 감소하여 2017년에는 8.1%를 차지함
- 전체 기초생활비 보정수요액 대비 광역시별 비중은 울산이 0.2%로 가장 낮고 부산이 9.3%로 가장 높음
  - 부산, 대구, 인천, 광주, 대전의 점유비율은 전반적으로 증가하는 추세에 있으며, 울산은 2011년 이후 0.2%에서 변화가 없음
- 기초생활수급자 1인당 기초생활비 보정수요액은 2007년 104,252원에서 2016년 199,872원으로 지속적으로 증가하였으나 2017년에는 72,211원으로 급감함
  - 이는 기초생활수급권자 수가 2016년 전국적으로 1,296,054명에서 2017년에 4,433,327명으로 급증하였기 때문임
  - 2016년 보통교부세 산정상의 기초생활수급권자수는 2015.6.30. 기준 일반 및 시설의 생계급여 대상자를 합산한 통계임
  - 2017년 보통교부세 산정상의 기초생활수급자수는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 대상자를 합산한 통계임
- 기초생활수급자수의 통계 기준이 변화함에 따라 대상자가 3.4배(4,433,327명/1,296,054명)증가하였지만 보정수요액은 1.2배(320,137백만원/259,045백만원) 증가에 그쳐 실제 재정수요 증가를 잘 반영하지 못함
  - 기초생활보장비 보정수요액 산정시 자치단체별 보정수급자비율을 적용함에 따라 수급자 절대 규모가 증가하여도 상대비율이 증가하지 않으면 보정수요액이 증가하지 않는 산정방식 때문임
  - 기초생활보장비 기초수요액 산정에 있어서도 대상자가 3.4배 증가하였으나 광역단체의 기초수요액 증가는 1.1배(1조 8,352억원/1조 6,833억원) 증가에 그침
    - 이는 기초생활보장비 단위비용(특별·광역시 기준)이 2016년의 1,680,490원에서 2017년 525,210원으로 감소하였기 때문임

&lt;표 IV-44&gt; 지방자치단체 유형별 기초생활보장비 보정수요 산정 추이

(단위: 백만원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증감률
전국합계	160,033	208,532	204,811	196,657	230,079	223,443	233,163	240,818	219,147	259,045	320,137	7.9
서울특별시	9,686	10,897	9,921	10,042	11,072	12,114	15,676	17,540	17,966	24,872	33,277	14.0
광역시	37,114	43,613	39,407	40,239	45,512	51,031	66,222	73,004	68,349	88,449	108,460	12.1
부산	13,150	15,866	14,644	14,796	16,255	18,196	24,456	26,967	24,738	31,544	36,871	11.7
대구	8,170	9,904	8,927	9,794	11,661	13,294	17,091	18,485	17,324	21,899	25,918	12.9
인천	3,902	4,693	4,219	4,040	4,525	5,109	6,566	7,547	7,312	9,957	15,020	15.8
광주	7,021	7,837	6,833	6,938	8,008	8,924	11,213	12,527	12,016	15,985	18,710	11.1
대전	4,231	4,653	4,219	4,153	4,525	4,953	6,318	6,985	6,514	8,650	11,406	11.4
울산	640	660	565	518	538	555	578	493	445	414	535	-1.1
세종자치시	-	-	-	-	-	-	755	563	460	354	342	-17.5
도 본청	45,146	61,304	61,908	58,263	68,961	79,571	74,619	74,230	65,665	72,080	88,246	7.9
시	41,669	58,862	61,802	59,892	71,612	53,377	49,465	52,321	47,973	52,954	63,785	5.8
군	26,418	33,856	31,773	28,221	32,922	27,350	26,426	23,160	18,734	20,336	26,027	1.2

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

<표 IV-45> 지방자치단체별 기초생활보장비 보정수요 비중 추이

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울특별시	6.1	5.2	4.8	5.1	4.8	5.4	6.7	7.3	8.2	9.6	10.4	6.7
광역시	23.2	20.9	19.2	20.5	19.8	22.8	28.4	30.3	31.2	34.1	33.9	25.9
부산	8.2	7.6	7.2	7.5	7.1	8.1	10.5	11.2	11.3	12.2	11.5	9.3
대구	5.1	4.7	4.4	5.0	5.1	5.9	7.3	7.7	7.9	8.5	8.1	6.3
인천	2.4	2.3	2.1	2.1	2.0	2.3	2.8	3.1	3.3	3.8	4.7	2.8
광주	4.4	3.8	3.3	3.5	3.5	4.0	4.8	5.2	5.5	6.2	5.8	4.5
대전	2.6	2.2	2.1	2.1	2.0	2.2	2.7	2.9	3.0	3.3	3.6	2.6
울산	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
세종자치시	-	-	-	-	-	-	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
도 본청	28.2	29.4	30.2	29.6	30.0	35.6	32.0	30.8	30.0	27.8	27.6	30.1
시	26.0	28.2	30.2	30.5	31.1	23.9	21.2	21.7	21.9	20.4	19.9	25.0
군	16.5	16.2	15.5	14.4	14.3	12.2	11.3	9.6	8.5	7.9	8.1	12.2

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

&lt;표 IV-46&gt; 기초생활수급자 1인당 기초생활보장비 보정수요액 추이

(단위: 원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국합계	104,252	136,866	134,131	130,514	148,999	146,515	161,302	175,516	164,809	199,872	72,211
서울특별시	48,597	53,446	48,189	48,716	51,494	56,537	75,800	88,004	88,959	119,839	45,766
광역시	88,841	105,427	94,220	96,263	103,330	115,664	155,652	178,101	170,677	226,358	81,348
부산	99,176	118,312	107,398	109,204	115,127	128,840	177,709	204,469	195,312	259,244	91,319
대구	88,538	110,627	98,386	105,002	116,189	131,830	175,987	199,338	191,871	253,857	91,082
인천	57,807	70,098	62,618	60,938	65,327	73,016	96,526	112,390	108,411	144,031	58,151
광주	115,971	128,024	111,452	113,109	122,284	135,572	179,460	206,430	200,394	272,968	95,651
대전	93,739	101,399	90,215	89,053	93,044	102,466	135,728	155,250	147,824	200,065	75,692
울산	32,469	41,250	35,971	34,591	34,678	37,010	42,310	39,579	36,979	34,848	13,250
세종자치시	-	-	-	-	-	-	193,491	163,568	139,225	106,787	29,064
도 본청	49,981	67,661	68,572	66,009	77,599	91,505	92,196	97,748	90,700	103,795	37,374
시	66,617	93,877	98,444	96,830	113,321	85,210	83,753	93,398	88,684	100,937	35,178
군	90,323	121,332	115,523	106,848	128,226	112,474	120,808	116,260	102,350	119,748	47,499

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

## 라. 노인복지비 보정수요 산정현황

- 노인복지비 보정수요액은 2007년 3,450억원에서 2017년 2조 2,181억원으로 약 6.4배 증가하여 최근의 고령화에 따른 재정수요 확대를 반영함
  - 광역시는 2007년 337억원에서 2017년 3,549억원으로 연평균 27.6%의 증가세를 보여 자치단체급별로 가장 높은 증가세를 보임
    - 분석 기간 동안 서울시는 연평균 25.9%, 세종특별자치시는 24.1%의 증가세를 보임
    - 광역시 가운데 울산광역시는 2007년 3.8억원에서 2017년 103억원으로 연평균 58.1%의 가장 높은 증가세를 보임
    - 2015년을 기점으로 노인복지비 보정수요가 급증하였는데, 이는 분권교부세 폐지에 따라 분권교부세의 노인요양시설 운영 수요가 새롭게 반영되었기 때문임
  - 도본청은 2007년 1,137억원에서 2017년 6,285억원으로 증가하여 연평균 22.9%의 증가세를 보임
  - 시의 노인복지비 보정수요액은 2007년 914억원에서 2017년 6,252억원으로 증가하여 연평균 21.9%의 증가세를 보임
    - 2007년 시의 노인복지비 보정수요액 914억원은 군의 노인복지비 보정수요액 807억원의 1.1배 수준이었으나 2017년에는 군의 1.7배 수준으로 증가함
  - 군의 노인복지비 보정수요액은 2007년 807억원에서 2017년 3,581억원으로 증가하여 연평균 16.4%의 증가세를 보이고 있어 자치단체급별로 가장 낮은 증가세를 보이고 있음
- 전체 노인복지비 보정수요액 대비 자치단체별 비중 추이를 살펴보면, 서울특별시, 광역시의 경우 2007년 이후로 약간의 등락은 있으나 전반적으로 증가하는 추세임
  - 광역시 비중은 2007년에 9.8%였으나 이후로 약간의 등락은 있으나 전반적으로 증가하여 2017년에는 16.0%를 차지함
  - 반면, 시지역은 2012년까지는 비중이 증가하였으나 이후로 다시 감소하여

2017년에는 28.2%를 보이고 있음

- 군지역의 경우 2007년에 23.4%의 높은 비중을 보이고 있으나 이후로 점차 감소하여 2017년에는 16.1%를 차지함
- 전체 노인복지비 보정수요액 대비 광역시별 비중은 울산이 0.3%로 가장 낮고 부산이 7.1%로 가장 높음
- 개별 광역시의 점유비율은 전반적으로 증가하는 추세에 있으며, 울산광역시의 점유비율 증가추세가 가장 높음
- 노인 1인당 노인복지비 보정수요액은 2007년 77,670원에서 2017년 326,314원으로 약 4.2배 증가함
- 광역시는 2007년 35,095원에서 2017년 233,981원으로 약 6.7배 증가하여 자치단체급별로 가장 높은 증가세를 보임
  - 광역시의 높은 증가세는 2015년부터 노인요양시설 운영 수요가 반영되면서 상대적으로 광역시의 노인복지비 보정수요가 더 많이 증가하였기 때문임
- 시지역은 2007년 50,391원에서 2017년 214,800원으로 4.3배 증가함
- 군지역은 2007년 88,926원에서 2017년 336,268원으로 3.8배 증가함

<표 IV-47> 지방자치단체 유형별 노인복지비 보정수요 산정 추이

(단위: 백만원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
전국합계	345,092	426,660	524,163	551,720	687,657	658,423	730,821	893,649	1,355,852	1,747,427	2,218,103	21.3
서울특별시	25,310	27,875	35,069	37,651	47,516	55,621	78,069	96,377	135,222	185,694	243,743	25.9
광역시	33,762	36,663	46,628	49,887	62,768	68,518	94,865	118,344	198,425	270,607	354,975	27.6
부산	13,775	14,999	20,074	21,529	27,865	30,609	42,181	53,409	80,130	115,218	156,685	28.3
대구	7,439	8,023	10,492	11,163	13,763	14,996	20,550	25,406	41,772	55,375	70,826	26.3
인천	5,530	6,083	7,004	7,472	9,057	9,537	13,660	16,720	30,511	38,613	48,519	25.9
광주	3,420	3,725	4,550	4,852	6,126	6,750	9,419	11,768	20,763	26,593	35,048	27.5
대전	3,218	3,430	4,105	4,392	5,392	5,928	8,006	9,612	18,333	26,450	33,574	28.3
울산	380	403	403	479	565	698	1,049	1,429	6,916	8,358	10,323	58.1
세종자치시	-	-	-	-	-	-	4,151	3,920	8,362	7,351	7,415	24.1
도 본청	113,760	144,038	176,122	184,724	229,817	159,310	164,906	201,056	433,645	518,529	628,507	22.9
시	91,498	114,773	157,698	163,107	211,215	215,695	222,108	276,194	359,873	489,723	625,266	21.9
군	80,762	103,311	108,646	116,351	136,341	159,279	166,722	197,758	220,325	275,523	358,197	16.4

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

&lt;표 IV-48&gt; 지방자치단체별 노인복지비 보정수요 비중 추이

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울특별시	7.3	6.5	6.7	6.8	6.9	8.4	10.7	10.8	10.0	10.6	11.0	8.7
광역시	9.8	8.6	8.9	9.0	9.1	10.4	13.0	13.2	14.6	15.5	16.0	11.7
부산	4.0	3.5	3.8	3.9	4.1	4.6	5.8	6.0	5.9	6.6	7.1	5.0
대구	2.2	1.9	2.0	2.0	2.0	2.3	2.8	2.8	3.1	3.2	3.2	2.5
인천	1.6	1.4	1.3	1.4	1.3	1.4	1.9	1.9	2.3	2.2	2.2	1.7
광주	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.3	1.3	1.5	1.5	1.6	1.2
대전	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	1.1	1.1	1.4	1.5	1.5	1.1
울산	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.5	0.5	0.5	0.2
세종자치시	-	-	-	-	-	-	0.6	0.4	0.6	0.4	0.3	0.5
도 본청	33.0	33.8	33.6	33.5	33.4	24.2	22.6	22.5	32.0	29.7	28.3	29.7
시	26.5	26.9	30.1	29.6	30.7	32.8	30.4	30.9	26.5	28.0	28.2	29.1
군	23.4	24.2	20.7	21.1	19.8	24.2	22.8	22.1	16.2	15.8	16.1	20.6

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

<표 IV-49> 노인 1인당 노인복지비 보정수요액 추이

(단위: 원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국합계	77,670	91,587	106,563	107,889	129,434	119,420	126,493	147,819	215,039	265,629	326,314
서울특별시	33,431	34,180	40,324	41,054	49,476	54,505	72,414	84,844	113,789	149,292	190,308
광역시	35,095	37,759	45,097	46,078	55,514	58,113	76,120	89,848	142,969	185,419	233,981
부산	44,045	46,276	58,038	59,494	73,675	77,478	101,354	121,540	173,462	237,107	310,259
대구	37,078	40,286	49,538	50,290	59,790	63,264	82,479	96,748	151,012	191,465	236,822
인천	30,063	33,690	36,286	36,912	42,703	42,706	57,313	66,013	113,999	136,518	164,659
광주	33,396	33,851	39,100	39,992	48,157	50,784	66,896	79,357	133,322	163,014	206,722
대전	31,336	31,107	35,128	35,904	42,287	44,695	57,282	65,452	118,567	162,918	199,365
울산	6,377	8,602	8,054	9,080	10,188	12,019	16,915	21,427	96,963	110,036	128,368
세종자치시	-	-	-	-	-	-	246,936	222,639	449,063	348,290	316,691
도 본청	42,643	50,153	58,412	59,321	71,333	48,072	47,988	56,241	116,877	134,540	158,070
시	50,391	59,461	77,343	76,958	95,714	93,403	91,715	108,161	133,923	174,438	214,800
군	88,926	109,700	111,293	116,990	134,322	158,536	164,315	193,628	215,346	263,243	336,268

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

## 마. 아동복지비 보정수요 산정현황

- 아동복지비 보정수요액은 2007년 2,661억원에서 2017년 1조 6,028억원으로 약 6.0배 증가함
  - 광역시는 2007년 478억원에서 2017년 3,909억원으로 연평균 24.7%의 증가세를 보임
    - 분석 기간 동안 서울시는 27.2%, 세종특별자치시는 128.0%의 증가세를 보여 광역시 보다 더 높은 증가세를 보임
    - 광역시 가운데 대전광역시는 2007년 62억원에서 2017년 570억원으로 연평균 26.6% 증가하여 광역시 가운데 가장 높은 증가세를 보임
  - 도본청은 2007년 765억원에서 2017년 2,912억원으로 증가하여 연평균 16.4%의 가장 낮은 증가세를 보임
  - 시의 아동복지비 보정수요액은 2007년 890억원에서 2017년 5,851억원으로 증가하여 연평균 22.1%의 증가세를 보임
  - 군의 아동복지비 보정수요액은 2007년 330억원에서 2017년 1,349억원으로 증가하여 연평균 16.8%의 증가세를 보임
- 전체 아동복지비 보정수요액 대비 자치단체별 비중 추이를 살펴보면, 서울특별시, 광역시의 경우 2007년 이후로 약간씩 증가하는 추세임
  - 광역시 비중은 2007년에 18.0%였으나 이후로 약간의 등락은 있으나 전반적으로 증가하여 2017년에는 24.4%를 차지함
  - 반면, 자치단체별로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 시지역은 2012년까지는 비중이 증가하였으나 이후로 다시 감소하여 2017년에는 36.5%를 보이고 있음
  - 군지역의 경우 2007년에 12.4%로 분석 기간 동안 가장 높은 비중을 보이고 있으나 이후로 점차 감소하여 2017년에는 8.4%를 차지함
- 전체 아동복지비 보정수요액 대비 광역시별 비중은 울산이 2.7%로 가장 낮으며 인천이 5.8%로 가장 높은 비중을 보이고 있음

<표 IV-50> 지방자치단체 유형별 아동복지비 보정수요 산정 추이

(단위: 백만원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
전국합계	266,135	414,905	498,435	564,743	798,789	884,777	1,083,213	1,330,157	1,161,811	1,254,276	1,602,842	21.0
서울특별시	19,565	31,252	37,448	44,214	67,411	81,513	125,416	172,757	138,805	149,478	181,779	27.2
광역시	47,876	67,994	81,630	95,614	144,329	172,541	264,381	328,879	300,769	318,857	390,988	24.7
부산	7,220	11,744	13,545	15,672	23,227	27,707	41,782	46,234	42,950	47,100	61,146	25.5
대구	9,693	13,790	16,408	19,254	28,742	33,663	50,483	50,824	54,156	56,734	69,028	22.9
인천	10,518	14,360	17,622	20,742	31,680	38,586	60,263	85,403	70,006	75,622	93,268	26.3
광주	7,416	10,230	12,464	14,763	22,939	28,119	44,020	55,364	54,954	57,126	67,600	26.0
대전	6,201	9,014	11,020	12,975	19,972	24,416	38,473	52,030	46,466	48,163	57,025	26.6
울산	6,828	8,856	10,571	12,208	17,769	20,050	29,360	39,024	32,237	34,112	42,921	21.7
세종자치시	-	-	-	-	-	-	1,054	3,685	3,494	9,262	18,741	128.0
도 본청	76,574	122,530	147,473	165,019	228,278	182,319	199,516	238,409	207,755	224,258	291,297	16.4
시	89,046	142,412	176,587	198,640	279,592	344,202	374,898	473,196	417,546	452,137	585,119	22.1
군	33,074	50,717	55,297	61,256	79,179	104,202	117,948	113,231	93,442	100,284	134,918	16.8

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

&lt;표 IV-51&gt; 지방자치단체별 아동복지비 보정수요 비중 추이

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울특별시	7.4	7.5	7.5	7.8	8.4	9.2	11.6	13.0	11.9	11.9	11.3	9.8
광역시	18.0	16.4	16.4	16.9	18.1	19.5	24.4	24.7	25.9	25.4	24.4	20.9
부산	2.7	2.8	2.7	2.8	2.9	3.1	3.9	3.5	3.7	3.8	3.8	3.2
대구	3.6	3.3	3.3	3.4	3.6	3.8	4.7	3.8	4.7	4.5	4.3	3.9
인천	4.0	3.5	3.5	3.7	4.0	4.4	5.6	6.4	6.0	6.0	5.8	4.8
광주	2.8	2.5	2.5	2.6	2.9	3.2	4.1	4.2	4.7	4.6	4.2	3.5
대전	2.3	2.2	2.2	2.3	2.5	2.8	3.6	3.9	4.0	3.8	3.6	3.0
울산	2.6	2.1	2.1	2.2	2.2	2.3	2.7	2.9	2.8	2.7	2.7	2.5
세종자치시	-	-	-	-	-	-	0.1	0.3	0.3	0.7	1.2	0.5
도 본청	28.8	29.5	29.6	29.2	28.6	20.6	18.4	17.9	17.9	17.9	18.2	23.3
시	33.5	34.3	35.4	35.2	35.0	38.9	34.6	35.6	35.9	36.0	36.5	35.5
군	12.4	12.2	11.1	10.8	9.9	11.8	10.9	8.5	8.0	8.0	8.4	10.2

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

<표 IV-52> 아동 1인당 아동복지비 보정수요액 추이

(단위: 원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국합계	24,121	27,092	33,176	38,216	54,759	61,191	75,701	140,943	126,588	140,192	183,807
서울특별시	9,501	10,371	12,768	15,423	24,107	29,737	46,734	103,165	86,048	95,952	121,438
광역시	16,358	17,094	21,041	25,237	38,847	47,041	73,023	140,913	133,178	145,843	184,989
부산	9,968	11,282	13,552	16,245	24,931	30,425	47,052	85,243	82,868	93,991	125,802
대구	16,875	18,257	22,396	26,986	41,121	48,983	74,933	118,357	131,077	142,615	181,751
인천	16,840	16,845	20,853	24,998	38,570	47,190	73,765	159,336	133,420	147,233	185,676
광주	20,338	20,308	25,207	30,236	47,387	58,444	92,435	172,879	177,268	190,559	234,351
대전	17,348	17,892	22,288	26,719	41,723	51,426	81,430	165,892	152,244	164,770	203,600
울산	24,273	27,563	33,718	39,793	59,106	67,637	100,154	202,997	172,367	187,766	242,655
세종자치시	-	-	-	-	-	-	39,804	159,262	132,766	218,903	344,599
도 본청	12,907	14,721	17,959	20,317	28,268	22,647	25,007	44,101	39,347	43,458	57,621
시	17,223	20,145	25,255	28,663	40,505	49,646	54,336	100,586	90,304	100,071	132,173
군	37,711	40,441	45,348	51,393	67,505	93,276	109,327	161,390	142,382	156,150	214,674

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

## 바. 장애인복지비 보정수요 산정현황

- 장애인복지비 보정수요액은 2007년 969억원에서 2017년 4,164억원으로 약 4.3배 증가함
  - 광역시는 2007년 145억원에서 2017년 973억원으로 연평균 23.7%의 높은 증가세를 보임
    - 분석 기간 동안 서울시는 24.0%, 세종특별자치시는 - 8.5%의 증가세를 보여 광역시 보다 더 낮은 증가세를 보임
    - 광역시 가운데 대전광역시는 2007년 18억원에서 2017년 130억원으로 연평균 24.5% 증가하여 광역시 가운데 가장 높은 증가세를 보임
  - 도본청은 2007년 300억원에서 2017년 1,351억원으로 증가하여 연평균 16.9%의 증가세를 보임
  - 시의 장애인복지비 보정수요액은 2007년 330억원에서 2017년 1,038억원으로 증가하여 연평균 13.2%의 증가세를 보임
  - 군의 장애인복지비 보정수요액은 2007년 122억원에서 2017년 320억원으로 증가하여 연평균 11.3%의 가장 낮은 증가세를 보임
- 전체 장애인복지비 보정수요액 대비 자치단체별 비중 추이를 살펴보면, 서울특별시, 광역시의 경우 2007년 이후로 2016년 까지는 약간씩 증가하는 추세임
  - 광역시 비중은 2007년에 15.0%였으나 이후로 약간의 등락은 있으나 전반적으로 증가하여 2016년에는 25.4%, 2017년에는 23.4%를 차지함
  - 반면, 자치단체별로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 시지역은 2012년까지는 비중이 증가하였으나 이후로 다시 감소하여 2017년에는 32.4%를 보이고 있음
  - 군지역의 경우 2007년에 12.6%를 차지하였으나 이후로 점차 감소하여 2017년에는 7.7%를 차지함
- 전체 장애인복지비 보정수요액 대비 광역시별 비중은 울산이 1.1%로 가장 낮으며 부산이 7.1%로 가장 높은 비중을 보이고 있음

<표 IV-53> 지방자치단체 유형별 장애인복지비 보정수요 산정 추이

(단위: 백만원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
전국합계	96,914	116,032	112,684	116,292	163,620	179,404	226,622	252,929	281,272	335,222	416,431	16.3
서울특별시	7,050	7,599	5,503	6,448	9,340	14,119	24,472	29,751	33,623	42,726	47,494	24.0
광역시	14,540	15,782	11,385	13,363	18,600	27,411	47,572	57,219	65,782	85,188	97,334	23.7
부산	4,325	4,807	3,556	4,124	5,797	8,485	14,545	17,505	20,105	25,971	29,730	23.8
대구	2,591	2,866	2,086	2,421	3,322	4,930	8,685	10,550	12,357	15,938	18,152	24.3
인천	3,350	3,519	2,423	2,838	4,061	5,974	10,266	12,305	13,945	18,022	20,489	22.9
광주	1,689	1,790	1,304	1,560	2,116	3,161	5,551	6,637	7,665	9,888	11,323	23.8
대전	1,819	1,958	1,456	1,739	2,389	3,479	6,215	7,488	8,547	11,357	13,001	24.5
울산	766	842	560	681	915	1,382	2,310	2,734	3,163	4,012	4,639	22.7
세종자치시	-	-	-	-	-	-	1,010	1,100	1,027	655	654	-8.5
도 본청	30,031	36,911	38,208	38,505	54,146	68,734	76,576	82,237	90,167	103,048	135,129	16.9
시	33,070	38,768	41,001	41,213	58,475	47,742	54,009	60,706	68,537	78,137	103,801	13.2
군	12,223	16,972	16,587	16,763	23,059	21,398	22,983	21,916	22,136	25,468	32,019	11.3

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

&lt;표 IV-54&gt; 지방자치단체별 장애인복지비 보정수요 비중 추이

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울특별시	7.3	6.5	4.9	5.5	5.7	7.9	10.8	11.8	12.0	12.7	11.4	8.8
광역시	15.0	13.6	10.1	11.5	11.4	15.3	21.0	22.6	23.4	25.4	23.4	17.5
부산	4.5	4.1	3.2	3.5	3.5	4.7	6.4	6.9	7.1	7.7	7.1	5.4
대구	2.7	2.5	1.9	2.1	2.0	2.7	3.8	4.2	4.4	4.8	4.4	3.2
인천	3.5	3.0	2.2	2.4	2.5	3.3	4.5	4.9	5.0	5.4	4.9	3.8
광주	1.7	1.5	1.2	1.3	1.3	1.8	2.4	2.6	2.7	2.9	2.7	2.0
대전	1.9	1.7	1.3	1.5	1.5	1.9	2.7	3.0	3.0	3.4	3.1	2.3
울산	0.8	0.7	0.5	0.6	0.6	0.8	1.0	1.1	1.1	1.2	1.1	0.9
세종자치시	-	-	-	-	-	-	0.4	0.4	0.4	0.2	0.2	0.3
도 본청	31.0	31.8	33.9	33.1	33.1	38.3	33.8	32.5	32.1	30.7	32.4	33.0
시	34.1	33.4	36.4	35.4	35.7	26.6	23.8	24.0	24.4	23.3	24.9	29.3
군	12.6	14.6	14.7	14.4	14.1	11.9	10.1	8.7	7.9	7.6	7.7	11.3

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

<표 IV-55> 장애인 1인당 장애인복지비 보정수요액 추이

(단위: 원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국합계	35,873	58,429	54,143	52,418	68,210	72,183	91,122	102,039	113,947	136,188	169,495
서울특별시	23,175	22,887	15,845	17,476	23,255	34,061	59,460	73,004	83,342	107,107	120,775
광역시	11,048	33,611	23,231	25,548	33,154	47,368	82,210	99,069	114,290	148,580	170,202
부산	33,473	34,957	24,677	27,022	35,481	50,773	87,691	106,308	123,217	160,575	184,699
대구	29,724	32,293	22,461	24,608	31,704	45,599	80,475	98,174	115,283	149,369	171,018
인천	3,483	35,067	23,314	25,490	33,606	47,605	81,240	96,842	109,584	141,594	160,593
광주	33,753	32,747	22,765	25,335	31,968	46,134	80,830	96,842	112,107	144,799	166,321
대전	35,016	34,280	24,276	27,025	34,681	48,887	86,770	104,512	119,637	159,513	183,397
울산	21,332	27,022	17,550	19,573	24,774	36,111	60,454	71,573	82,916	105,186	121,389
세종자치시	-	-	-	-	-	-	153,636	154,973	142,283	82,463	72,034
도 본청	28,329	31,167	30,718	29,026	37,703	46,062	51,386	55,320	60,833	69,567	91,137
시	41,369	44,282	44,624	42,149	55,178	42,962	48,395	54,191	60,796	69,287	91,817
군	43,357	54,959	51,030	48,062	61,270	56,169	61,418	59,825	62,375	72,038	90,916

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

## 사. 보건사회복지비 보정수요 산정현황

- 보건사회복지비 보정수요액은 2007년 333억원에서 2017년 2,609억원으로 약 7.8배 증가함
  - 광역시는 2007년 6.3억원에서 2017년 467억원으로 연평균 175.2%의 높은 증가세를 보임
    - 분석 기간 동안 서울시는 116.8%, 세종특별자치시는 6.5%의 증가세를 보여 광역시 보다 더 낮은 증가세를 보임
    - 광역시 가운데 광주광역시는 2007년 50백만원에서 2017년 5,846백만원으로 연평균 466.3% 증가하여 광역시 가운데 가장 높은 증가세를 보임
  - 도본청은 2007년 39억원에서 2017년 700억원으로 증가하여 연평균 57.6%의 증가세를 보임
  - 시의 보건사회복지비 보정수요액은 2007년 167억원에서 2017년 721억원으로 증가하여 연평균 26.5%의 증가세를 보임
  - 군의 보건사회복지비 보정수요액은 2007년 113억원에서 2017년 332억원으로 증가하여 연평균 24.1%의 가장 낮은 증가세를 보임
- 전체 보건사회복지비 보정수요액 대비 자치단체별 비중 추이를 살펴보면, 서울특별시, 광역시의 경우 2007년 이후로 2016년까지는 약간씩 증가하는 추세임
  - 광역시 비중은 2007년에 1.9%였으나 이후로 약간의 등락은 있으나 전반적으로 증가하여 2016년에는 23.2%, 2017년에는 17.9%를 차지함
  - 반면, 자치단체별로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 시지역은 2007년 50.3%에서 지소적으로 감소하여 2017년에는 27.7%를 보이고 있음
  - 군지역의 경우 2007년에 34.0%를 차지하였으나 이후로 급감하여 2015년 5.3%, 2017년 12.7%를 차지함
- 전체 보건사회복지비 보정수요액 대비 광역시별 비중은 울산이 1.6%로 가장 낮으며 인천이 4.8%로 가장 높은 비중을 보이고 있음

<표 IV-56> 지방자치단체 유형별 보건사회복지비 보정수요 산정 추이

(단위: 백만원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
전국합계	33,314	53,484	54,462	73,573	81,983	298,208	324,411	338,803	355,658	433,624	260,907	37.3
서울특별시	712	6,161	6,109	10,493	11,024	46,798	50,061	57,604	59,768	74,819	38,014	116.8
광역시	633	8,332	6,751	11,431	10,465	62,353	69,694	77,319	80,815	100,804	46,736	175.2
부산	144	1,586	1,595	1,576	2,252	16,639	19,744	20,196	21,154	25,317	11,032	167.1
대구	119	1,260	858	2,397	1,556	9,216	9,724	12,681	13,630	16,650	7,804	157.6
인천	182	1,856	1,548	3,911	2,610	15,820	16,341	19,474	20,196	26,284	12,568	153.3
광주	50	2,207	1,075	1,729	1,956	8,353	10,886	11,020	11,229	13,849	5,846	466.3
대전	49	895	927	1,196	921	7,558	8,257	8,272	8,561	10,930	5,337	244.6
울산	89	528	748	622	1,170	4,767	4,742	5,676	6,045	7,774	4,149	92.1
세종자치시	-	-	-	-	-	-	631	704	1,065	917	705	6.5
도 본청	3,911	16,067	16,930	21,090	23,943	74,300	80,383	80,015	105,610	119,346	70,042	57.6
시	16,741	18,205	19,351	24,425	28,810	92,373	99,480	100,694	89,423	106,982	72,153	26.5
군	11,317	4,719	5,321	6,134	7,741	22,384	24,162	22,467	18,977	30,756	33,257	24.1

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

&lt;표 IV-57&gt; 지방자치단체별 보건사회복지비 보정수요 비중 추이

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
전국합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울특별시	2.1	11.5	11.2	14.3	13.4	15.7	15.4	17.0	16.8	17.3	14.6	13.6
광역시	1.9	15.6	12.4	15.5	12.8	20.9	21.5	22.8	22.7	23.2	17.9	17.0
부산	0.4	3.0	2.9	2.1	2.7	5.6	6.1	6.0	5.9	5.8	4.2	4.1
대구	0.4	2.4	1.6	3.3	1.9	3.1	3.0	3.7	3.8	3.8	3.0	2.7
인천	0.5	3.5	2.8	5.3	3.2	5.3	5.0	5.7	5.7	6.1	4.8	4.4
광주	0.2	4.1	2.0	2.4	2.4	2.8	3.4	3.3	3.2	3.2	2.2	2.6
대전	0.1	1.7	1.7	1.6	1.1	2.5	2.5	2.4	2.4	2.5	2.0	1.9
울산	0.3	1.0	1.4	0.8	1.4	1.6	1.5	1.7	1.7	1.8	1.6	1.3
세종자치시	-	-	-	-	-	-	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2
도 본청	11.7	30.0	31.1	28.7	29.2	24.9	24.8	23.6	29.7	27.5	26.8	26.2
시	50.3	34.0	35.5	33.2	35.1	31.0	30.7	29.7	25.1	24.7	27.7	32.5
군	34.0	8.8	9.8	8.3	9.4	7.5	7.4	6.6	5.3	7.1	12.7	10.6

자료: 행정자치부, 보통교부세산정내역, 각년도.

## 2) 사회복지균형수요 개선방안

- 사회복지균형수요 항목별 수요산정방식은 기본적으로 “측정단위 × 동종 자치단체별 단위당 표준행정수요액(단위비용)” 방식을 적용하고 있음
- 아동복지비 사회복지균형수요는 아동인구비율 수요, 가정위탁 보호아동 수요, 출산장려수요를 반영하고 있는데 가정위탁 보호아동 수요, 출산장려수요의 구체적인 산정방식은 다음과 같음
  - 가정위탁 보호아동 수요(시·군·구)
 

가정위탁 보호아동 수 × 동종 지방자치단체별 아동인구 1인당 아동복지비 표준행정수요액

    - 수요 산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영함
  - 출산장려수요(시·군·구)
 

0세 아동 수 × 동종 지방자치단체별 아동인구 1인당 아동복지비 표준행정수요액
- 보건사회복지비 사회복지균형수요는 다문화수요, 저소득 한부모가족 수요, 댐 연접지역수요, 생활형 집단사회복지시설 수요를 반영하고 있는데 저소득 한부모가족 수요와 생활형 집단거주시설 수요의 구체적인 산정방식은 다음과 같음
  - 저소득 한부모가족 수요(시·군·구)
 

저소득 한부모가족 세대원 수 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 (보건사회복지비 표준행정수요액 + 기초생활보장비 표준행정수요액)

    - 수요 산정액의 50%는 시·도에, 50%는 시·군·구에 반영함
  - 생활형 집단거주시설 수요(시·군·구)
 

생활형 집단거주시설 입소 인원 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 (보건사회복지비 표준행정수요액 + 기초생활보장비 표준행정수요액) × 50%

    - 수요 산정액의 20%는 시·도에, 80%는 시·군·구에 반영함
    - 2019년 산정분까지만 반영함
- 아동복지비 및 보건사회복지비 사회균형수요 산정식 적용되는 단위비용(표준행정수요액)에 자치단체급별 일관성 문제가 존재함
  - 아동복지비의 가정위탁보호수요 산정시 가정위탁 보호아동 수에 동종 지

방자치단체별 아동인구 1인당 아동복지비 표준행정수요액을 적용하는데 이때 지방자치단체별로 적용하는 표준행정수요액 기준이 상이함

- 시·군의 경우 기초수요액 산정시 적용하는 아동인구 1인당 단위비용을 100% 적용하는데 비해 특별·광역시·세종특별자치시는 아동인구 1인당 단위비용의 68.8%를 적용함
- 시와 군은 아동복지비 단위비용인 700,970원과 1,106,520원을 적용하여 가정위탁보호수요를 산정함
- 반면 특별·광역·특별자치시는 아동복지비 단위비용이 847,530원이나 실제 수요 산정에는 583,280원을 적용하여 가정위탁보호수요를 산정함
- 이는 자치구의 아동복지비 예산을 자치구 아동수로 나누어 자치구 아동 1인당 단위비용을 별도로 산정한 결과로 판단됨

<표 IV-58> 사회복지균형수요 단위당 표준행정수요액

(단위: 원, %)

		특별·광역·세종시	시	군
아동복지비 (가정위탁보호)	단위비용(A)	847,530	700,970	1,106,520
	실제적용비용(B)	583,280	700,970	1,106,520
	비율(B/A)	68.8	100.0	100.0
보건사회복지비 (다문화)	단위비용(A)	74,500	63,440	166,860
	실제적용비용(B)	41,630	63,440	166,860
	비율(B/A)	55.9	100.0	100.0
보건사회복지비 (저소득한부모)	단위비용(A)	525,210	270,510	365,120
	실제적용비용(B)	261,800	270,510	365,120
	비율(B/A)	49.8	100.0	100.0

자료: 행정자치부, 보통교부세 산정내역, 2017.

- 보건사회복지비의 다문화수요와 저소득 한부모수요 산정시 동종 지방자치단체별 인구 1인당 보건사회복지비 표준행정수요액과 기초생활보장비 표준행정수요액을 적용하는데 이때 지방자치단체별로 적용하는 표준행정수요액 기준이 상이함
- 시·군의 경우 기초수요액 산정시 적용하는 인구 1인당 단위비용 및 장애인 1인당 단위비용을 100% 적용하는데 비해 특별·광역시·세종특별자치시는 인구 1인당 단위비용의 55.9% 및 장애인 1인당 단위비용의 49.8%

를 적용함

- 시와 군은 보건사회복지비 단위비용인 63,440원과 166,860원 및 기초생활보장비 단위비용인 270,510원과 365,120원을 적용하여 다문화수요 및 저소득 한부모 수요를 산정함
  - 반면 특별·광역시·특별자치시는 보건사회복지비 단위비용은 74,500원, 기초생활보장비 단위비용은 525,210원이나 실제 수요 산정에는 각각 41,630원과 261,800원을 적용하여 사회복지균형수요를 산정함
  - 이는 자치구의 보건사회복지비 및 기초생활보장비 예산을 자치구 인구수 및 기초생활수급자수로 나누어 자치구 인구 1인당 보건사회복지비 및 기초생활수급자 1인당 단위비용을 별도로 산정한 결과로 판단됨
- 사회복지균형수요 항목별 수요 산정시 측정단위에 동종 자치단체별 단위당 표준행정수요액을 적용함에 있어 동일한 기준을 적용하여야 할 것임
- 지방교부세 시행규칙 제4조제1항 관련 별표에 자치구의 측정항목별 단위비용이 제시되고 있지 않기 때문에 특별·광역시·특별자치시의 아동복지비 및 보건사회복지비 사회균형수요 산정시 특별·광역시·특별자치시의 표준행정수요액을 100% 적용하여야 할 것임
- 한편, 최근 급증하는 복지수요를 원활하게 반영하기 위하여 사회복지균형수요 중 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등 4개 측정항목의 반영비율을 확대하고 있음
- 사회복지균형수요 측정항목의 반영비율을 2015년 20%, 2016년 23%, 2017년 26%로 인상하였으며, 2018년에는 30%로 인상할 계획임
  - 기초생활수급자수 집계 기준변경에 따른 대폭적인 수급자수 증가(2016년 대비 3.4배 증가) 및 여타 사회복지 수혜 대상자의 빠른 증가세 등을 고려하여 사회복지균형수요 측정항목의 반영비율 인상 계획(2017년 26%에서 2018년 30%로 인상)을 차질 없이 진행하여야 할 것임

## 5. 교육비특별회계 전출금과 정산액 반영 개선방안

### 1) 교육비특별회계 전출금 규모 산정 방식 개선

#### (1) 산정 방식 현황

##### 가. 자치단체의 교육비특별회계 전출금 산정 방식

- 「지방교육재정교부금」 제11조에는 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 부담을 규정하고 있으며 같은 조 제2항에 구체적인 재원과 전출 비중을 규정하고 있음
  - 서울특별시의 경우 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 10
  - 광역시 및 경기도의 경우 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 5
  - 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36
- 이상의 규정에서 보듯이 광역자치단체 지방세 중 목적세와 다른 자치단체의 재정지원을 위한 재원(특별시분 재산세)은 교육비특별회계 전출금 재원에서 제외하고 있음
  - 이는 지방자치단체의 지방세 총액 중에서 목적성 재원은 교육비특별회계 전출금 재원에서 제외하고자 하는 취지임

##### 나. 기준재정수입액 산정방식

- 기준재정수입액 중 기초수입액은 자치단체의 보통세 수입액의 80%를 반영하고 있음
- 자치단체의 보통세 수입액은 지방교부세법 시행규칙 제6조의 별표 5에 따

라 각 세목의 수입액을 추정하고 있음

- 자동차세 수입 추정시 자동차 주행에 따른 자동차세 중 운송업보조금분은 제외하고 자치단체의 자동차세를 추정함
- 지방세 중 「지방교육재정교부금법」 제11조 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조에 따른 교육비특별회계로 전출하는 금액을 기초 수입액 산정에서 제외하고 있음

## (2) 산정 방식의 문제점

### ○ 교육비특별회계 전출금의 과다 산정

- 교육비특별회계 전출금 산정의 재원인 특별시세·광역시세에 목적성 재원인 운송업보조금분이 포함됨으로 인하여 자치단체는 교육비특별회계 전출금을 과다하게 부담함
  - 주행분 자동차세에 포함되어 있는 운송업보조금분은 보통세에 포함되어 있지만 운송업지원을 위한 목적재원에 해당하기 때문에 광역시의 일반재원으로 보기 어려움
  - 시·도세의 보통세 중에서 목적성 재원에 해당하는 것으로는 수도권 3개 시·도가 부담하는 지방소비세 중 지역상생발전기금 전출금이 있음

### ○ 기초수입액의 과다 산정

- 특별·광역시의 교육비특별회계 전출금을 추계할 때는 운송업보조금이 보통세에 포함되어 있으나 보통교부세의 기초수입액 산정을 위한 특별·광역시의 보통세 추계에는 교육비특별회계 전출금을 제외함
  - 기초수요액 산정:  $BR = ((T - \alpha) - (T - \alpha) * 0.5) \times 80\%$  ,
  - 실제 교육비 특별회계 전출금 산정:  $ESD = T \times 5\%$

단,  $T$  : 보통세 추계액,  $\alpha$  : 운송업보조금 추계액
- 이에 따라 기초수요액 산정을 위한 특별·광역시의 보통세가 운송업보조금 추계액의 5%만큼 과다 추계되는 문제가 발생함

### (3) 개선방안

- 교육재정교부금법의 개정
  - 자치단체의 교육재정에 대한 전출금 산정시 특별시·광역시의 시세 총액에서 운송업보조금을 제외하여 목적재원을 제외하고 있는 취지에 부합하도록 개정할 필요가 있음
  - 「지방교육재정교부금」 제11조제2항제3호에는 다음과 같이 개정함
    - “서울특별시의 경우 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 주행분 자동차세의 운송업보조금, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도의 경우 광역시세(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주행분 자동차세의 운송업보조금, 「지방세기본법」 제8조제1항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다) 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36”
- 보통교부세 교육비 특별회계 전출금 산정방식의 개선
  - 보통교부세 교육비 특별회계 전출금 산정 할 때 운수업 유가보조금의 5%를 정산시(수입 결산 통계에 운수업유가보조금 포함) 반영하여 자치단체의 기초수입이 과다 책정되는 문제를 해소함
  - 한편, 기초수입액 과다 산정으로 인한 자치단체의 보통교부세 손실 부분에 대해서는 정정반영이 필요함
    - 지방교부세법 제8조의2(산정자료의 착오 등에 대한 조치) 교부세 산정자료에 대한 착오 등으로 기준재정수요액 또는 기준재정수입액이 잘못 산정되어 보통교부세가 교부된 경우에는 착오 등의 사실을 확인한 시점의 다음 연도 보통교부세를 산정할 때에 잘못 산정된 금액을 해당 지방자치단체의 기준재정수요액 또는 기준재정수입액에 가감하여 산정할 수 있

다.

- 이때 정정반영 연도는 과거 5년간에 대하여 정정함: 지방세기본법 제50조(경정 등의 청구) 및 지방재정법 제82조(금전채권과 채무의 소멸시효) 등에 따르면 통상적으로 5년을 규정함

## 2) 교육비특별회계 전출금 정산분 산정 방식 개선

### (1) 정산분 산정 방식 현황

- 보정수입액 항목에 보통세 및 경상세외수입 정산분의 80%가 포함되어 있음
- 보통세 추계시 제외되는 교육비 특별회계 전출금은 보통세 정산에 포함하여 정산하기 때문에 교육비 특별회계 전출금 정산액의 80%가 반영됨
  - 보통세 정산분 산정방식
    - 보통세 정산분 = { (보통세 결산액 - 교육비 특별회계 전출금 결산액) - (보통세 추계액 - 교육비 특별회계 전출금 추계액) } × 80%
  - 기초수입액 산정방식
    - 기초수입액 = (보통세 추계액 - 교육비 특별회계 전출금) × 80%

### (2) 정산 방식의 문제점

- 교육비 특별회계 전출금 추계와 정산비율 간에 차이가 발생한다는 문제점이 있음
  - 보통세 추계에서 제외되는 교육비 특별회계 전출금 규모는 추계액의 100%이나, 정산할 때는 80%만 정산하고 있음
  - 이에 따라 보정수입액 산정시 교육비 특별회계 전출금의 20%는 미정산되는 문제가 발생한다는 것임
    - 2009년 이전에 교육비 특별회계 전출금을 범정보정수요로 산정할 때에는 교육비 특별회계 전출금 정산액을 100% 반영하였음
- 현재, 보통세 추계에서 제외되는 교육비 특별회계 전출금 규모는 추계액의

80%이며, 정산할 때도 80%만 정산하고 있어 교육비 특별회계 전출금 추계와 정산비율 간에 차이가 발생하지 않음



## **제5장 자체노력 산정방식의 문제점과 개선방안**

- 1. 자체노력 반영제도의 개요**
- 2. 세입확충 자체노력 반영의 효과 분석**
- 3. 자체노력 유인제도의 문제점 및 개선  
방안**



## 제5장 자체노력 산정방식의 문제점과 개선방안

### 1. 자체노력 반영제도의 개요

#### 1) 자체노력 반영제도의 의의와 변천 과정

- 어떤 자치단체에 대한 보통교부세 교부액은 기본적으로 그 자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 의미하는 재정부족액에 비례하여 산정됨
  - 이와 같은 격차보전(gap-filling) 방식의 재정형평화교부금 제도는 자치단체가 세출을 효율화시키거나 세입을 확충하려는 노력을 적절히 유인하지 못한다는 문제가 자주 지적됨
  - 즉 방만한 재정지출과 느슨한 세입확보 노력으로 인해 세출이 증가하거나 세입이 감소하는 경우에 보다 많은 교부금이 교부되는 구조를 가진다면 자치단체는 세출절감과 세입확충의 유인을 가지지 못함
- 이러한 문제의식 하에서 보통교부세제도에서는 1997년부터 자체노력 유인 제도를 두고 있는데, 지방자치단체의 세입확충과 세출절감 자구노력을 유인함으로써 건전한 지방재정운동을 유도하기 위해 제도를 도입함
  - 제도 도입 이후 지방의 재정책임성 강화 차원에서 특히 세출절감 관련 반영항목의 범위를 차츰 넓혀오다가 최근에 들어 대폭 정비함
  - 이런 가운데 인센티브 반영 방식이 지닌 문제와 함께 실효성에 대한 의문도 꾸준히 제기되어왔음
- <표 V-1>에는 최근의 자체노력 반영항목의 변천 과정이 요약되어 있음(최병호, 2017)
  - 2010년 12월 30일 개정된 지방교부세법 시행규칙에서는 그 이전과는 자체노력 반영항목 및 반영반식에 있어서 상당히 차별적인 방식을 도입하였는데, 이로 인해 자체노력 유인제도는 상당히 강화됨<sup>13)</sup>

13) 2010년 12월 말의 시행규칙 개정에서는 기존의 기준재정수요액 반영사항은 세출효율화로, 기준재정수입액 반영사항은 세입확충으로 각각 그 명칭을 변경함.

- 즉 인센티브(또는 페널티) 항목의 반영 방식은 다른 자치단체와 해당 항목의 성과를 비교하여 산정하던 기존의 상대평가 방식에서 기본적으로 해당 자치단체의 과거 성과와 비교하여 반영하는 방식으로 변경됨
- 또한 인센티브(또는 페널티)에 대한 자치단체의 반응을 촉구하기 위해 산정된 금액에 등급반영률이라는 이름의 가중치를 추가적으로 적용하기 시작함
- 등급반영률은 항목 별로 성과 수준에 따라 우대 5등급과 불이익 5개 등급으로 구분하여 성과가 우수하거나 열등할수록 산정된 인센티브 또는 페널티 산정액에 높은 가중치를 적용하는 방식을 사용함

<표 V-1> 2010년 이후의 자체노력 반영항목의 변화

2010. 1. 8 <sup>1)</sup>	2010.12.30	2012. 1. 1	2013. 3.23	2013. 12.31	2015. 12.17
기준재정수요액 반영사항	세출효율화				
- 건전예산 운영	- 인건비 절감	○	○	○	○
- 행사·축제성경비 예산운영	- 지방의회경비 절감	○	○	○	○
- 지방상수도 유수율 제고	- 업무추진비 절감	○	○	○	○
- 읍면동 통합 운영	- 행사·축제성경비 절감	○	○	○	○
- 지방청사(면적) 관리 운영	- 민간이전경비 절감	○	○	○	○
- 사회문화·복지분야 예산운영	- 지방청사 관리 운영	○	○	○	○
- 지방조직운영	- 지방인력 감축	○			
- 지역경제활성화	- 지역경제활성화	○	○		
- 생활폐기물 절감	- 생활폐기물 절감	○	○		
- 신재생에너지 산업지원	- 읍면동 통합 운영	○	○		
	- 지방보조금 절감				○
	- 민간위탁금 절감				○
기준재정수입액 반영사항	세입확충				
- 지방세징수율 제고	- 지방세징수율 제고	○	○	○	○
- 주민세 개인균등분 인상	- 지방세 체납액 축소	○	○	○	○
- 탄력세율 적용	- 경상세외수입 확충	○	○	○	○
- 경상세외수입 확충	- 세외수입 체납액 축소	○	○	○	○
- 지방세체납액 축소	- 탄력세율 적용 <sup>2)</sup>	○	○	○	○
- 지방세 세원 발굴	- 지방세 감면액 축소	○	○	○	○
	- 적극적 세원발굴·관리				○

주: 1) 날짜는 지방교부세 시행규칙 개정 일자를 나타냄.

2) 현재 탄력세율 적용 항목은 주민세 개인균등분과 지역자원시설세에만 적용됨.

자료: 국가법령정보센터, 지방교부세법시행규칙 연혁을 이용하여 작성; 최병호(2017)에서 재 인용함.

- 2013년 12월 말 시행규칙 개정을 통해 산정항목을 기준재정수요 관련(세출

효율화) 6개와 기준재정수입 관련(세입확충) 6개 항목으로 간소화시킴

- 현재 방식은 2016년 보통교부세 산정부터 적용되고 있는데, 세출효율화 및 세입확충에 각각 7개씩의 항목을 두고 있음
  - 2013년에 도입된 등급반영률은 제도를 불필요하게 복잡하게 만든다는 지적이 있었음을 고려하여 2016년부터는 인센티브 산정액에 별도의 등급반영률을 적용하는 방식을 폐지함
  - 대신 몇몇 주요 항목에 대하여 인센티브 산정액에 직접 가중치를 적용하는 방식을 채택함
- <표 V-2>는 보통교부세 산정에서 기준재정수요액과 기준재정수입액의 구성요소 별 비중 변화를 보여주는데, 이를 통하여 자체노력 반영이 차지하는 중요성의 변화를 검토할 수 있음
  - 우선 세출 자체노력 반영액의 경우는 2001년 제도 도입 이후 기준재정수요액 대비 비중이 1%를 넘은 적이 단 한 번도 없는 것으로 나타남
    - 특히 세출 반영항목을 10개로 대폭 확충한 2010년에도 그 전에 비해 큰 변화가 없음을 알 수 있음
    - 이를 통해 특정 부문의 지출 절감을 유도하기 위한 정부정책이 자치단체의 행위를 변경하도록 유인하는 효과는 크지 않았음을 짐작할 수 있음
  - 한편 세입 자체노력 반영액의 경우는 기준재정수입액 대비 비중이 2007년부터 2%를 상회하기 시작했으며, 2011년에 가장 높은 4.1%를 기록한 후 등락을 거듭하였던 것으로 나타남
    - 특징적인 점은 산정방식을 상대평가방식에서 해당 자치단체의 전년 대비 성과평가 방식으로 변경하고 가중치에 해당하는 등급반영률 제도를 도입한 2011년 이후에는 그 전에 비해 반영비율이 높아졌다는 점임
    - 최근 들어 세입자체노력의 반영 비중이 높아진 것은 자치단체의 세수확충노력이 확대되었기 때문이라고 볼 수도 있지만, 성과에 대해 가중치를 적용하여 반영액을 결정하는 방식 때문이라고 해석할 수도 있음

<표 V-2> 기준재정수입과 기준재정수요에서 자체노력 인센티브의 비중

(단위: %)

	기준재정수요액			기준재정수입액			제도 변화 (시행년도 기준)
	기초 수요	보정 수요	세출 자체 노력	기초 수입	보정 수입	세입 자체 노력	
2001	90.7	8.7	0.7	86.6	15.5	-0.1	· 11개 산정항목 (세입 6개, 세출 5개)
2002	93.5	5.5	1.0	82.5	17.3	-0.1	· 산정항목 확대 (세입 8개, 세출 5개)
2003	94.5	5.1	0.5	72.0	28.7	-0.8	
2004	94.7	4.8	0.5	66.0	34.0	-0.1	
2005	95.0	4.9	0.1	64.8	33.6	1.6	
2006	88.6	12.0	-0.6	66.1	32.5	1.4	
2007	88.5	11.4	0.1	69.0	28.3	2.7	· 산정항목 축소 (세입 7개, 세출 3개)
2008	86.6	13.2	0.2	69.4	28.6	2.0	· 산정항목 확대 (세입 7개, 세출 4개)
2009	83.7	16.2	0.1	75.8	21.5	2.7	· 산정항목 확대 (세입 7개, 세출 8개)
2010	85.2	14.6	0.2	78.8	17.7	3.7	· 산정항목 확대 (세입 7개, 세출 10개)
2011	85.0	14.0	1.0	85.3	10.7	4.1	· 산정방식 변경 (상대평가→해당 자치단체 의 전년 대비 성과) · 등급 반영률(가중치) 도입
2012	83.1	16.4	0.5	83.0	12.7	4.3	· 산정항목 축소 (세입 6개, 세출 10개)
2013	83.0	16.6	0.4	84.6	12.4	2.9	· 산정항목 축소 (세입 6개, 세출 9개)
2014	81.7	17.8	0.5	78.4	16.8	4.8	· 산정항목 축소 (세입 6개, 세출 6개)
2015	82.6	17.0	0.4	78.9	18.3	2.8	
2016	80.6	19.0	0.5	76.9	19.8	3.3	· 산정항목 확대 (세입 7개, 세출 7개) · 등급 반영률(가중치) 폐지
2017	79.4	20.1	0.5	73.6	23.2	3.3	

주: 1) 연도는 제도 변경 시행일 기준임.

2) 기준재정수요액과 기준재정수입액 각 구성요소의 비중은 불교부단체는 제외하고 계산한 값임.

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각 년도; 최병호(2017)에서 재인용함.

## 2) 현행 자체노력 반영제도의 주요 내용

### (1) 세출효율화 자체노력

- 현행 보통교부세제도에서는 세출효율화 자체노력 반영항목으로 모두 7개 항목을 두고 있음
    - 첫째, 인건비 절감 항목의 자체노력 산정방식은 다음의 두 항목과 같음
      - ①  $\left(1 - \frac{t-2\text{년도 해당 자치단체 인건비 결산액}}{t-2\text{년도 해당 자치단체 기준인건비}}\right) \times \text{해당 자치단체 } t-2\text{년도 기준인건비 절감액}$
      - ②  $\left(1 - \frac{t-2\text{년도 해당 자치단체 인건비 결산액}}{t-2\text{년도 해당 자치단체 기준인건비 및 자율범위 인건비}}\right) \times \text{해당 자치단체 } t-2\text{년도 기준인건비 및 자율범위 인건비 절감액}$
    - 인건비 산정에서 소방직은 제외함
    - ①의 값이 0보다 적은 경우에는 0으로 보며, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 봄
    - 인건비 항목은 지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정 제4조에 따른 기준인건비 및 자율범위 인건비 구성요소를 의미함
  - 둘째, 지방의회경비 절감 항목의 자체노력 산정방식은 다음과 같음
    - $\left(1 - \frac{t-2\text{년도 해당 자치단체 지방의회경비 결산액}}{t-2\text{년도 해당 자치단체 지방의회경비 기준액}}\right) \times \text{해당 자치단체 } t-2\text{년도 지방의회경비 기준액}$
  - 일반회계 및 기타특별회계를 대상으로 함
  - 지방의회경비 항목은 의회비(의원국외여비, 의정운영공통경비, 의회운영 업무추진비)를 의미함
- 셋째, 업무추진비 절감 항목의 자체노력 산정방식은 다음과 같음
  - $\left(1 - \frac{t-2\text{년도 해당 자치단체 업무추진비 결산액}}{t-2\text{년도 해당 자치단체 업무추진비 기준액}}\right) \times \text{해당 자치단체 } t-2\text{년도 업무추진비 기준액}$
- 일반회계 및 기타특별회계를 대상으로 함
- 업무추진비는 기관운영업무추진비와 시책추진업무추진비를 의미함
- 넷째, 행사·축제성 경비 절감 항목의 자체노력 산정방식은 다음과 같음

$$\left(1 - \frac{t-2\text{년도 해당 자치단체 결산액 대비 행사축제성경비 결산액 비중}}{t-3\text{년도 해당 자치단체 결산액 대비 행사축제성경비 결산액}}\right) \times \text{해당 자치단체 } t-2\text{년도 행사축제성경비 결산액}$$

- 일반회계 및 기타특별회계를 대상으로 하되, 기획재정부장관이 인정하는 국제행사, 문화체육관광부장관이 인정하는 행사·축제, 전국체전 및 도민체전 등은 제외함
- 행사·축제성 경비 항목은 행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사보조금, 행사관련시설비를 포함함

- 다섯째, 지방보조금 절감 항목의 자체노력 산정방식은 다음과 같음

$$\left(1 - \frac{t-2\text{년도 해당 자치단체 결산액 대비 지방보조금 결산액 비중}}{t-3\text{년도 해당 자치단체 결산액 대비 지방보조금 결산액}}\right) \times \text{해당 자치단체 } t-2\text{년도 지방보조금 결산액의 } 50\%$$

- 일반회계 및 기타특별회계를 대상으로 함
- 지방보조금 항목은 민간경상사업보조, 민간단체 법정운영비 보조, 민간행사사업보조, 민간자본사업보조를 포함함

- 여섯째, 지방청사관리·운영 항목의 자체노력 산정방식은 다음과 같음

① [청사 1m<sup>2</sup>당 단위비용 × (t-1년도 기준면적 - t-1년도 보유면적)] × 200%

② 절감 1%당 단위비용 ×  $\left(1 - \frac{t-1\text{년도 지방청사 온실가스배출량}}{t-8\text{년도 기준 과거 3년간 온실가스평균배출량}}\right) \times 100$

- ①+②를 반영하되, ①의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 보고, ②의 값이 0보다 작은 경우에는 0으로 봄

- 일곱째, 민간위탁금 절감 항목의 자체노력 산정방식은 다음과 같음

$$\left[\frac{t-2\text{년도 동종 자치단체의 결산액 대비 민간위탁금 결산액 비율}}{\text{상위 } 1/3\text{단체 평균}} - (t-2\text{년도 해당 자치단체의 결산액 대비 민간위탁금 결산액 비율})\right] \times t-2\text{년도 해당 자치단체 민간위탁금 결산액의 } 20\%$$

- 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 봄

○ 세출효율화 반영항목들은 지방청사관리·운영 항목을 제외하면 모두 특정 부문의 지출절감을 유도하기 위한 목적임을 알 수 있음

- 항목별로  $t-2$ 년의 기준액 대비 결산액의 크기를 비교하거나,  $t-3$ 년과  $t-2$ 년 간의 결산액 변화를 반영하거나, 다른 자치단체와 결산액의 크기를 비교하여 반영액을 산정함
- $t-2$ 년을 기준 연도로 삼는 이유는 2년 전의 결산액으로 나타난 실제 값을 현 년도에 인센티브로 반영하는 것임
- 그런데, 기준재정수요액 산정방식을 고려하면, 세출효율화 자체노력의 정체성에는 의문이 제기됨
  - 기준재정수요액은 기초수요액과 보정수요액으로 구성됨
  - 우선 기초수요액은 결산액에 의한 실제 지출액이나 예산액이 아닌 표준적인 금액을 의미하는 것으로서 측정항목 별로 각 자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는데 필요한 일반재원을 산정하는 것임
  - 또한 보정수요액은 기초수요액으로는 반영할 수 없는 수요, 지역균형개발을 위한 수요, 인구 및 자연조건 등의 차이로 발생하는 수요 등을 대상으로 함
  - 따라서 어떤 자치단체가 세출효율화 항목에 포함된 특정 경비를 줄이거나 늘이더라도 그 자치단체의 기준재정수요액의 산정에 영향을 미치는 명확한 경로가 존재하지 않음
- 그러므로 세출효율화 자체노력 반영제도는 자치단체의 지출절감 노력이나 방만한 지출 등이 보통교부세 교부액에 미치는 부정적 및 긍정적 영향을 상쇄하기 위한 목적으로 볼 수 없음
  - 반면 정부의 입장에서 판단할 때 바람직하지 않다고 생각하는 몇몇 세출항목의 예산절감을 유도하기 위한 것이라고 볼 수 있음
  - 하지만 이런 항목의 예산을 절감하는 대신 다른 부문의 예산을 늘림으로서 자치단체의 세출행위가 보다 효율적으로 된다는 보장은 전혀 없음
    - 예를 들어 어떤 자치단체는 사회 및 경제적 특성으로 인해 행사와 축제가 다른 자치단체에 비해 상대적으로 중요할 수도 있음에도 불구하고 일률적인 기준에 따라 모든 자치단체가 행사·축제성 경비를 절감하도록 유도하게 됨

- 그렇다면 세출효율화 반영항목은 중앙정부가 설정한 재정지출 가이드라인에 따라 지방의 재정적 행위를 유도하기 위한 목적이라고 생각할 수 있음
- 이는 과거 수요인센티브 산정 항목으로 생활폐기물 절감이나 신재생에너지 산업 지원 등 세출효율화와는 관계없이 정부 정책에 대한 수용도를 측정하는 항목을 포함시켰던 경험을 통해서도 알 수 있음

## (2) 세입확충 자체노력

- 현행 보통교부세제도에서는 세입확충 자체노력 반영항목으로 모두 7개 항목을 두고 있음
- 첫째, 지방세징수율 제고 항목의 산정방식은 다음과 같음
  - ①  $(t-3\text{년도 해당 자치단체 지방세징수율} - t-2\text{년도 해당 자치단체 지방세징수율}) \times (t-2\text{년도 해당 자치단체 지방세징수액}) \times 180\%$
  - ②  $(t-2\text{년도 동종 자치단체 지방세징수율 상위 } 1/2\text{단체 평균징수율} - t-2\text{년도 해당 자치단체 지방세징수율}) \times (t-2\text{년도 해당 자치단체 지방세징수액})$
- 지난 연도분 부과·징수 실적 및 자동차 주행에 대한 자동차세와 지방소비세 부과 및 징수 실적은 제외하며, ①+②의 결과값을 반영함
- ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 봄
- 둘째, 지방세체납액 축소 항목의 산정방식은 다음과 같음
  - $(t-2\text{년도 해당 자치단체 지방세 체납 누계액} - t-3\text{년도 해당 자치단체 지방세 체납 누계액}) \times 180\%$
- 지방세 징수액 차감 시  $t-2$  결손처분분을 제외하고, 자동차 주행에 대한 자동차세 미징수액 및 지방세 부과처분 취소소송 중인 지방세 체납액은 산정에서 제외함
- 셋째, 경상세외수입 확충 항목의 산정방식은 다음과 같음
  - ①  $\left(1 - \frac{t-2\text{년도 기준 과거 3년간 해당 자치단체 경상세외수입 평균징수액}}{t-3\text{년도 기준 과거 3년간 해당 자치단체 경상세외수입 평균징수액}}\right) \times t-2\text{년도 기준 과거 3년간 해당 자치단체 경상세외수입 평균징수액} \times 150\%$

- ②  $(t-2$ 년도 동종 자치단체 경상세외수입 징수율 상위 1/2단체 평균징수율  
 $- t-2$ 년도 해당 자치단체의 경상세외수입 징수율)  
 $\times (t-2$ 년도 해당 자치단체 경상세외수입 징수액)

· ①+②의 결과값을 반영하며, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 봄

- 넷째, 세외수입 체납액 축소 항목의 산정방식은 다음과 같음

$$\begin{aligned} & (t-2\text{년도 해당 자치단체 세외수입 체납누계액} \\ & - t-3\text{년도 해당 자치단체 세외수입 체납 누계액}) \\ & \times 180\% \end{aligned}$$

- 다섯째, 탄력세율 적용 항목의 산정방식은 다음과 같음

① 주민세 개인균등분:

$$t-2\text{년도 과세인원} \times (\text{표준세율} - \text{적용세율}) \times 200\%$$

② 지역자원시설세:

$$\begin{aligned} & (t-2\text{년도 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액} \\ & - t-2\text{년도 적용세율로 산출한 해당 세목의 과세총액}) \times 200\% \end{aligned}$$

- 여섯째, 지방세 감면액 축소 항목의 산정방식은 다음과 같음

①  $t-2$ 년도 해당 자치단체의 감면조례에 따른 감면액  $\times 100\%$

②  $t-2$ 년도 법령에서 정한 감면범위를 초과하여  
 해당 자치단체의 조례로 정한 감면액  $\times 150\%$

③  $t-2$ 년도 해당 자치단체의 지방세 감면규모 초과액  $\times 150\%$

· ①+②+③의 결과값을 반영함

- 일곱째, 적극적 세원발굴 및 관리 항목의 산정방식은 다음과 같음

$$\text{신세원 징수액} \times \text{적용률}$$

· 숨겨진 과세대상의 발굴 등 지방자치단체의 노력에 따라 해당 지방자치  
 단체에 징수되는 세입을 말함

· 적용률은 최초 100%를 적용하고 1년이 지날 때마다 20%씩 차감하여 5  
 년간 반영함

○ 이상에서 본 바와 같이, 세입확충 부문은 반영 항목별로 자치단체의 세입  
 확충을 위한 자체노력을 평가하여 기준재정수입액의 산정에 반영함을 알  
 수 있음

- 항목별로  $t-2$ 년의 실적과  $t-3$ 년의 실적을 비교하거나, 해당 항목의 실적  
 이 우수한 다른 자치단체의 실적과 비교하거나, 표준세율을 적용한 값과

- 탄력세율을 적용한 값을 비교하는 등의 방법을 통하여 반영액을 산정함
- $t-2$ 년을 기준 연도로 삼는 이유는 2년 전의 실적을 인센티브로 반영하는 것임
- 그런데, 세입확충 자체노력 반영은 세출효율화 자체노력 반영과는 그 목적 면에서 근본적으로 차이가 남
- 즉 전술한 바와 같이 후자는 중앙정부가 설정한 재정지출 가이드라인에 따라 지방의 재정적 행위를 유도하는 것이 주목적인 반면 전자는 자체세입을 확충하기 위한 자치단체의 노력의 결과가 보통교부세 산정에 미치는 부정적인 영향을 상쇄하기 위한 것으로서 자체노력 유인제도의 본연의 목적을 달성할 수 있는 방식으로 운용됨
- 이에 관한 구체적인 내용은 다음 항에서 검토함

## 2. 세입확충 자체노력 반영의 효과 분석

### 1) 기준재정수입액의 산정과 세입확충 자체노력의 반영 개요

- 자치단체  $i$ 에 대한 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 격차를 의미하는 재정부족액에 비례하여 산정, 교부됨
- 여기서 주목하는 자치단체의 기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액으로 구성됨
- 기초수입액은 당해 연도의 자치단체의 보통수입액의 추계액을 기초로 산정되며, 보정수입액은 당해 연도의 경상세외수입과 일반 의존재원 수입액의 추계액 및 각 수입의 2년 전의 결산액 정산분을 이용하여 산정됨
- 2기 전의 각 수입의 결산액 정산분을 보정수입액으로 고려하는 것은 당해 연도의 보통교부세 산정에서는 지방세수입을 포함한 각 수입의 추계액을 기준재정수입액으로 반영하는데, 이 추계액은 실제 수입을 의미하는 결산액과 차이가 나게 마련이므로 그 차액을 결산이 확정된 2기 후에 반영하여 정산해주기 위한 것임
- 우선 기초수입액은 지방세법 상 표준세율을 적용하여 산정한 당해 연도( $t$ )

년)의 보통세수입 추계액의 80%로 산정함

- 자치단체의 보통세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 지방소득세 등 9개 세목을 포함함
- 지방교육세, 지역자원시설세 등 자치단체의 특정재원으로 사용되는 목적세는 2016년부터 기준재정수입액 산정에서 제외함
- 보정수입액은 보통세를 제외한 다양한 자치단체의 일반재원을 포함하며, 각 재원별로 추계액과 결산액 간의 차액을 의미하는 정산액도 포함함
  - 첫째, 2기 전인  $t-2$ 년의 지방세 결산액 정산분의 80%를 반영함
  - 둘째, 경상세외수입 추계액의 80% 및  $t-2$ 년의 경상세외수입 결산액 정산분의 80%를 반영함 [ $=0.8 \times (ENTR_t + (NTR_{t-2} - ENTR_{t-2}))$ ]
  - 셋째, 시·도세 징수교부금 추계액의 80% 및  $t-2$ 년의 시·도세 징수교부금 결산액 정산분의 80%를 반영함
  - 넷째, 시·군 일반조정교부금 추계액의 80% 및  $t-2$ 년의 시·군 일반조정교부금의 결산액 정산분의 80%를 반영함
  - 다섯째, 지역상생발전기금 배분액 추계액의 80% 및  $t-2$ 년 지역상생발전기금 결산액 정산액의 80%를 반영함
  - 여섯째, 부동산교부세 배분액 추계액의 80% 및  $t-2$ 년 부동산교부세 결산액 정산액의 80%를 반영함
- 이와 같은 기준재정수입액 산정 과정을 보면, 어떤 자치단체의 세수확충 노력과 그 결과는 당해 연도의 보통교부세 산정에서는 아무런 영향을 미치지 않음을 알 수 있음
  - 즉  $t$ 년의 기준재정수요액은 그 해의 지방세와 경상세외수입 추계액을 기초로 산정되며,  $t-2$ 년의 결산 정산분이 반영되므로, 어떤 자치단체가  $t$ 년에 세수확충 노력을 통해 지방세와 경상세외수입 등 자체재원을 증가시키더라도 이는 당해 연도에는 기준재정수입액 산정에 아무런 영향을 미치지 않음
  - 다만 자체노력을 통해 증가한  $t$ 년의 지방세수 또는 경상세외수입은 2년

후인  $t+2$ 년의 정산분에 반영되어  $t+2$ 년의 보통교부세 교부액에 부정적인 영향을 미치게 됨

- 때문에  $t$ 년의 세입확충 노력에 대한 인센티브는  $t+2$ 년에 작동하여 그 해의 보통교부세 교부액에 미치는 부정적인 영향을 상쇄시키는 역할을 하게 되는 것임

## 2) 보통교부세 산정 모형과 자체노력 반영제도의 작동 메커니즘

### (1) 자체노력 반영제도의 작동 메커니즘

- 전술한 바와 같이 지방자치단체  $i$ 에 대한  $t$ 년의 보통교부세 교부액은  $i$ 의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 의미하는 재정부족액에 비례하여 산정됨
- 자치단체  $i$ 의  $t$ 기의 기준재정수요액, 기준재정수입액과 세입확충 자체노력 반영액을 각각  $SFN_{i,t}$ ,  $SFR_{i,t}$ 와  $ICT_{i,t}$  두면,  $i$ 의  $t$ 기의 보통교부세 교부액  $G_{i,t}$ 는 다음의 공식에 따라 결정됨<sup>14)</sup>

$$G_{i,t} = \beta_t [SFN_{i,t} - (SFR_{i,t} + ICT_{i,t})] \quad (V-1)$$

$$= \begin{cases} \beta_t \Delta_{i,t} & \text{if } SFN_{i,t} > SFR_{i,t} + ICT_{i,t} \\ 0 & \text{if } SFN_{i,t} \leq SFR_{i,t} + ICT_{i,t} \end{cases}$$

- 즉  $i$ 의 기준재정수요액이 기준재정수입액과 세입확충 자체노력 반영액의 합보다 커서 재정부족액  $\Delta_{i,t}$ 가 0보다 크다면 이 자치단체는 재정부족 단체로서 보통교부세가 교부되는데, 교부액은 재정부족액에 조정률  $\beta_t$ 를 곱하여 산정됨
- 첫째, 기준재정수입액의 산정에서 기초수입액은  $t$ 기의 지방세(보통세)수입의 추계액( $ELT_{i,t}$ )에  $\alpha$ 를 곱한 값이 반영되며, 보정수입액으로는  $t-2$ 기의 지방세 결산액 정산분( $LT_{i,t-2} - ELT_{i,t-2}$ )에  $\alpha$ 를 곱한 값만 반영된다고 가정하면 기준재정수입액은 다음과 같음<sup>15)</sup>

14) 여기서는 세입확충 자체노력을 대상으로 분석하므로 세출효율화 자체노력은 명시적으로 포함시키지 않는다.

$$SFR_{i,t} = \alpha[ELT_{i,t} + (LT_{i,t-2} - ELT_{i,t-2})] \quad (V-2)$$

- 현행 보통교부세 산정에서 기준세율  $\alpha$ 는 0.8의 값을 가지는데, 즉  $t$ 기의 지방세수입 추계액과  $t-2$ 기의 지방세 결산액 정산분의 80%만 기준재정수입액으로 반영됨
- 둘째, 세입확충 자체노력 인센티브는 자치단체  $i$ 의 과거 자체노력 등의 함수로서 0보다 크거나 적은 값을 가지는데, 0보다 적다면 기준재정수입액을 감소시키는 인센티브로 작용함

$$ICT_{i,t} = f(e_{i,t-2}, e_{i,t-3}, e_{j,t-2}, \dots) \quad (V-3)$$

$$\frac{dICT_{i,t}}{de_{i,t-2}} \leq 0$$

- 셋째, 조정률  $\beta_t$ 는  $t$ 기의 보통교부세 재원 총액  $\bar{G}_t$ 와 재정부족 자치단체들의 재정부족액의 합 간의 차이를 조정하기 위한 파라미터로서 다음과 같이 계산됨<sup>16)</sup>

$$\begin{aligned} \beta_t &= \frac{\bar{G}_t}{\Sigma[SFN_{j,t} - (SFR_{j,t} + ICT_{j,t})]} \\ &= \frac{\bar{G}_t}{\Delta_t} \end{aligned} \quad (V-4)$$

- 위 식에서 분모  $\Delta_t$ 는 재정부족액이 발생한 자치단체들의 재정부족액의 합임
- 지방자치단체  $i$ 의  $t$ 기의 재정수입  $TR_{i,t}$ 는 지방세수입과 보통교부세 교부액으로만 구상된다고 가정하고 지방세수 증가가 재정수입에 미치는 영향을 파악함

$$TR_{i,t} = LT_{i,t} + G_{i,t} \quad (V-5)$$

15) 보정수입액에는 지방세 결산액 정산분 이외에도 많은 구성요소가 있는데, 이를 모두 포함시켜도 분석 결과는 영향을 받지 않음.

16)

- 식 (V-5)에서 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 자체노력을 발휘하여 지방세수를 증가시키는 경우 재정수입의 변화는 다음과 같이 구해짐

$$\frac{dTR_{i,t}}{dLT_{i,t}} = \frac{dLT_{i,t}}{dLT_{i,t}} + \frac{dG_{i,t}}{dLT_{i,t}} = 1 \quad (V-6)$$

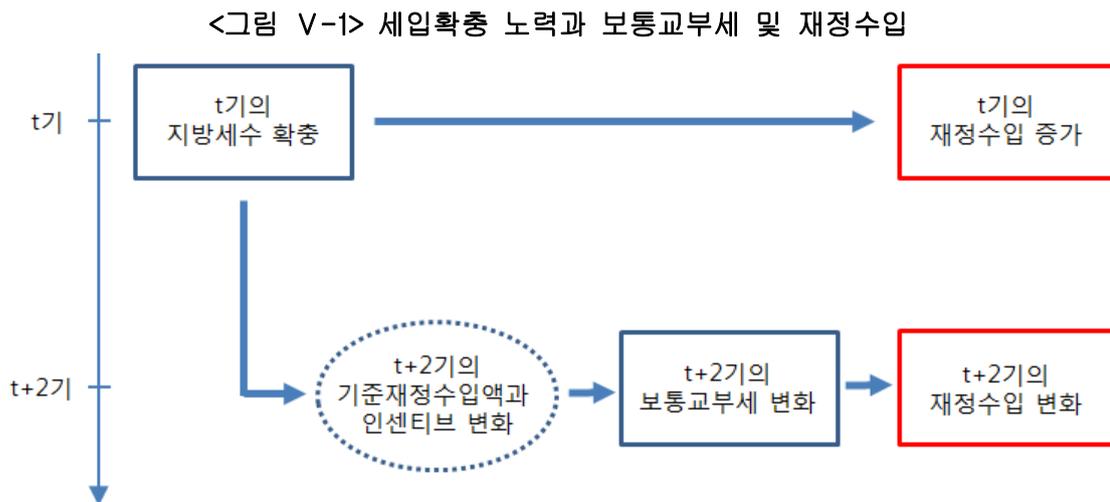
- 즉 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 자체노력을 통하여 지방세수를 1원 증가시키면  $t$ 기의  $i$ 의 재정수입은 정확히 1원이 증가함
- 그것은  $t$ 기의 자체노력을 통한 지방세수입 증가는 같은 기의 보통교부세 산정에는 전혀 영향을 미치지 못하기 때문임
- 그런데 식 (V-2)와 (V-3)에서 보듯이,  $t$ 기의 자체노력을 통한 지방세수 증가는  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 기준재정수입의 결산액 정산분 보정수입에 영향을 미치는 동시에 세입확충 자체노력으로 반영됨

$$\begin{aligned} TR_{i,t+2} &= LT_{i,t+2} + G_{i,t+2} \\ G_{i,t+2} &= \beta_{t+2} [SFN_{i,t+2} - (SFR_{i,t+2} + ICT_{i,t+2})] \\ SFR_{i,t+2} &= \alpha ELT_{i,t+2} + \alpha (LT_{i,t} - ELT_{i,t}) \\ \frac{dTR_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} &= \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \end{aligned} \quad (V-7)$$

- 이상을 정리하면, 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 자체노력을 통하여 지방세수를 증가 시킴에 따라 나타나는 재정수입의 변화는 다음과 같이 정리됨
- 우선  $t$ 기의 자체노력을 통한 지방세수 증가는 당해 연도의 재정수입을 지방세수 증가분만큼 증가시키며, 2기 후인  $t+2$ 의 보통교부세 교부액에 영향을 미쳐서  $t+2$ 기의 재정수입에도 영향을 미침
- 즉  $t$ 기의 세입확충 자체노력의 결과로 나타나는 전체 재정수입 변화액의 현재가치는 다음과 같음

$$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} = \frac{dTR_{i,t}}{dLT_{i,t}} + \frac{1}{(1+r)^2} \frac{dTR_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} = 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \quad (V-8)$$

- 위 식에서  $r$ 은 이자율을 나타내므로  $1/(1+r)^2$ 은  $t+2$ 기의 수입을 현재 가치로 환산하기 위한 할인율을 의미함
- 이상에서 설명한 세입확충 노력이 자치단체의 재정수입에 미치는 영향의 경로는 다음의 <그림 V-1>과 같이 정리할 수 있음
  - $t$ 기의 세입확충 노력을 통하여 지방세수가 증가하면 그 증가분만큼  $t$ 기의 재정수입이 증가함
  - $t$ 기의 지방세수 증가는  $t+2$ 기에 지방세수 결산액 정산분을 통하여 기준 재정수입액을 늘임으로써 보통교부세 산정에 불리하게 작용하므로 세입확충 인센티브를 통하여 그것을 상쇄하는데, 그 결과는 보통교부세 산정에 반영되어 재정수입을 변화시킴



## (2) 세입확충 자체노력을 보통교부세 산정에 반영 않는 경우

- 이제 세입확충 자체노력 반영제도의 구체적인 효과를 분석하기에 앞서 이러한 제도를 두지 않는 경우에는 세입확충을 위한 노력의 결과가 보통교부세 산정에 어떠한 영향을 미치게 되는지를 파악하고자 함
- 즉 자체노력 반영제도가 마련되지 않은 상태에서  $t$ 년의 세입확충 자체노력에 따른 지방세수 증가가 당해 연도와  $t+2$ 기의 재정수입에 미치는 영향을 분석함

- 자치단체  $i$ 의  $t$ 기의 세수확충 노력을 통한 지방세입 증대의 재정적 효과는 다음과 같음
  - 첫째, 식 (V-6)에서 본 바와 같이,  $t$ 기의 지방세수 증가는 당해 기의 재정수입을 지방세수 증가분만큼 증가시키지만, 당해 기의 보통교부세 교부액에는 아무런 영향을 미치지 못함
  - 둘째, 식 (V-7)에서 본 바와 같이,  $t$ 기의 지방세수 증가는  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액에 영향을 미치는데, 자체노력을 고려하지 않으므로  $t$ 기의 결산액 정산분 보정을 통하여  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액에 영향을 미침
  - 별도의 자체노력 반영제도가 없다면  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 기준 재정수입액은 다음 식과 같이 기초수입으로 당해 기의 지방세수입을 고려하며, 보정수입으로는 전전 기의 지방세 결산액 정산분을 고려함

$$\begin{aligned} G_{i,t+2} &= \beta_{t+2}(SFN_{i,t+2} - SFR_{i,t+2}) \\ &= \beta_{t+2}[SFN_{i,t+2} - \alpha(ELT_{i,t+2} + (LT_{i,t} - ELT_{i,t}))] \end{aligned}$$

- 따라서  $t$ 기의 자체노력에 따른 지방세수 증가가  $t+2$ 기의 재정수입에 미치는 영향은 다음과 같이 구해짐

$$\begin{aligned} \frac{dTR_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} &= \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \\ &= \alpha\beta_{t+2}\left(\frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1\right) < 0 \end{aligned}$$

- 이상을 정리하면, 자체노력 반영제도가 없는 경우 자치단체  $i$ 의  $t$ 기의 세수확충 노력에 따른 지방세수 증가가  $i$ 의 재정수입에 미치는 영향은 다음과 같이 정리됨

$$\begin{aligned} \frac{dTR_{i,t}}{dLT_{i,t}} + \frac{1}{(1+r)^2} \frac{dTR_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} &= 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \quad (V-10) \\ &= 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \alpha\beta_{t+2}\left(\frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1\right) < 1 \end{aligned}$$

- 즉 자치단체  $i$ 의  $t$ 기의 지방세수 1원 증가는 당해 기의 재정수입을 1원

- 증가시키지만, 2기 후의 재정수입을 감소시킴
- 이제 간단한 시산을 통해 식 (V-10)의 의미를 파악함으로써 자체노력 반영제도의 필요성을 제시함
    - 만약  $i$ 의 재정부족액이 전체 재정부족액에서 차지하는 비중이 무시할 만큼 적으며,  $r=0.02$ 과  $\beta_{t+2}=0.9$ 를 각각 가정하고  $\alpha=0.8$ 을 적용하면 식 (V-10)에서 우변의 두 번째 항의 값은 약 0.69가 됨
      - 이는  $t$ 기의 지방세수 증가로 인하여  $t+2$ 기의 보통교부세 기준재정수입액 산정에서 지방세 결산액 정산을 통하여 보정수입이 증가하며, 그 결과 보통교부세 교부액은  $t$ 기의 현재가치로 약 0.69원이 감소함을 의미함
    - 따라서 지방세수 1원 증가에 의해 자치단체  $i$ 의 재정수입은 약 0.31원만 증가함
    - 이러한 과정을 통해 알 수 있듯이, 보통교부세 산정 방식은 세수확충 노력에 부정적인 영향을 미치는 중요한 문제가 있기 때문에 자체노력 반영제도를 마련하여 이러한 부정적인 영향을 상쇄시키고자 함
    - 단 보통교부세는 재정형평화제도임을 고려하면 자체노력 반영제도는 세수확충에 따른 부정적인 영향을 정확히 상쇄시키는 수준이 적정한 수준이라고 할 수 있는데, 즉 이 시산에서는  $i$ 의 보통교부세 교부액이 0.69원 증가하도록 제도를 고안하는 것이 가장 합리적임

### 3) 세입확충 자체노력 반영항목 별 재정효과 분석

- 이제 보통교부세제도에서 운용 중인 세입확충 자체노력 반영제도의 항목별 재정효과를 구체적으로 분석함
  - 여기서는 모두 7개 반영항목 중 ①지방세 징수율 제고, ②지방세 체납액 축소, ③경상세외수입 징수율 제고, ④세외수입 체납액 축소, ⑤탄력세율 적용 등 5개 항목에 대해서 분석함
    - 이 중 ①~④는 자치단체의 노력을 통한 지방세수 또는 (경상)세외수입의 직접적인 증가가 보통교부세에 미치는 부정적 영향을 상쇄하기 위한 것임

- 한편 ⑤는 탄력세율 적용을 통한 간접적인 지방세수 확충이 보통교부세에 미치는 부정적 영향을 상쇄하기 위한 것임
- 한편 ②지방세 체납액 축소 항목과 ④세외수입 체납액 축소 항목은 반영 방식이 동일하므로 같은 보통교부세에 미치는 영향 및 재정수입에 미치는 영향은 동일함

### (1) 지방세징수율 제고 항목의 재정효과

- 지방세 징수율 제고 항목은  $t$ 기의 지방세 징수율 성과를  $t+2$ 년의 보통교부세 산정에서 반영하는 것인데, 성과는 두 가지 방식으로 측정됨
- 첫째,  $ICT_{i,t+2}^1$ 는  $t-1$ 년과 대비한  $t$ 년의 지방세 징수율 증감을 측정하여 반영하며, 둘째,  $ICT_{i,t+2}^2$ 는  $t$ 년의 지방세 징수율 상위 1/2 자치단체 평균과 대비한 해당 자치단체의 징수율을 비교하여 반영함
- 자치단체  $i$ 의 지방세 징수율  $CR_{i,t}$ 는  $i$ 의 지방세 부과액( $ILT_{i,t}$ ) 대비 징수액( $LT_{i,t}$ )으로 정의되며,  $n$ 개의 자치단체 중 상위 자치단체 1/2의 평균 징수율  $CR_{H,t}$ 는 징수율 상위 1/2 자치단체의 총 부과액 대비 총 징수액으로 정의됨

$$CR_{i,t} = \frac{LT_{i,t}}{ILT_{i,t}}, \quad CR_{H,t} = \frac{\sum_{j=1}^{n/2} LT_{j,t}}{\sum_{j=1}^{n/2} ILT_{j,t}}$$

- 위의 징수율 공식을 이용하면  $ICT_{i,t+2}^1$ 과  $ICT_{i,t+2}^2$ 는 각각 다음과 같이 나타낼 수 있음

$$ICT_{i,t+2}^1 = (CR_{i,t-1} - CR_{i,t}) \times LT_{i,t} \times 1.8$$

$$ICT_{i,t+2}^2 = \begin{cases} (CR_{H,t} - CR_{i,t}) \times LT_{i,t} & \text{if } CR_{H,t} < CR_{i,t} \\ 0 & \text{if } CR_{H,t} \geq CR_{i,t-2} \end{cases}$$

- 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 지방세징수율을 높임으로써 지방세수를 확충하는 경우 그에 따른  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 자체노력 반영분의 변화는

다음과 같이 구해짐

$$\frac{dICT_{i,t+2}^1}{dLT_{i,t}} = 1.8 \times (CR_{i,t-1} - 2CR_{i,t}) \quad (V-11)$$

$$\frac{dICT_{i,t+2}^2}{dLT_{i,t}} = \begin{cases} (CR_{H,t} - 2CR_{i,t}) & \text{if } CR_{H,t} < CR_{i,t} \\ 0 & \text{if } CR_{H,t} \geq CR_{i,t} \end{cases} \quad (V-12)$$

- 이제 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 지방세징수 노력을 통해 지방세수를 증가시키는 경우 총재정수입의 변화는 다음과 같이 계산됨

$$\begin{aligned} \frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} &= \frac{dTR_{i,t}}{dLT_{i,t}} + \frac{1}{(1+r)^2} \frac{dTR_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \\ &= 1 + \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \end{aligned} \quad (V-13)$$

- 첫째, 식 (V-6)에서 본 바와 같이,  $t$ 기의 지방세수가 증가하더라도 이는 당해 기에는 보통교부세에 아무런 영향을 미치지 못하므로 재정수입은 지방세수 증가분만큼 증가함
- 둘째,  $t$ 기의 지방세수 증가는  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서  $t$ 기의 지방세 결산액 정산분을 통해 보정수입에 영향을 미치며, 세입확충 인센티브에 영향을 미침으로써 재정수입을 변화시키는데, 다음과 같음

$$\begin{aligned} G_{i,t+2} &= \beta_{t+2} \{ SFN_{i,t+2} - \alpha [ELT_{i,t+2} + (LT_{i,t} - ELT_{i,t})] - ICT_{i,t+2} \} \\ &= \beta_{t+2} \Delta_{i,t+2} \\ \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} &= \frac{d\beta_{t+2}}{dLT_{i,t}} \Delta_{i,t+2} + \beta_{t+2} \frac{d\Delta_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \\ &= \begin{cases} \beta_{t+2} A \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} < CR_{i,t} \\ \beta_{t+2} B \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} \geq CR_{i,t} \end{cases} \\ A &= \alpha + 1.8(CR_{i,t-1} - 2CR_{i,t}) + (CR_{H,t} - 2CR_{i,t}) \\ B &= \alpha + 1.8(CR_{i,t-1} - 2CR_{i,t}) \end{aligned} \quad (V-14)$$

- 식 (V-14)에서  $A < 0$ 과  $B < 0$ 이 각각 성립한다면  $t$ 기의 지방세 징수율 제고에 따라  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액은 증가함
- $A$ 와  $B$ 는 각각  $CR_{H,t} < CR_{i,t}$ 와  $CR_{H,t} \geq CR_{i,t}$ 인 경우의  $d\Delta_{i,t+2}/dLT_{i,t}$ 의 부의 값임
- 이제  $A$ 와  $B$ 의 부호에 대해 검토함
- $C_{i,t-1}$ 과  $CR_{H,t}$ 를 각각  $CR_{i,t}$ 와 무관하게 고정된 값으로 가정하면<sup>17)</sup>  $A$ 와  $B$ 는 각각 다음과 같이  $CR_{i,t}$ 에 대한 1차 함수로 나타낼 수 있음

$$A = (\alpha + 1.8CR_{i,t-1} + CR_{H,t}) - 5.6CR_{i,t}$$

$$B = (\alpha + 1.8CR_{i,t-1}) - 3.6CR_{i,t}$$

- $A$  및  $B$ 와  $CR_{i,t}$ 간의 관계를 그림으로 나타내면 <그림 V-1>과 같은데,  $A < 0$ 과  $B < 0$ 가 성립하기 위한 조건은 다음과 같음

$$A < 0 \quad \text{if } CR_{i,t} > \frac{\alpha + 1.8CR_{i,t-1} + CR_{H,t}}{5.6}$$

$$B < 0 \quad \text{if } CR_{i,t} > \frac{\alpha + 1.8CR_{i,t-1}}{3.6}$$

- 그런데  $\alpha = 0.8$ 과  $CR_{i,t-1}$  및  $CR_{H,t}$ 가 각각 취할 수 있는 최대값인 1을 대입하면 다음이 성립함

$$A < 0 \quad \text{if } CR_{i,t} > 0.64$$

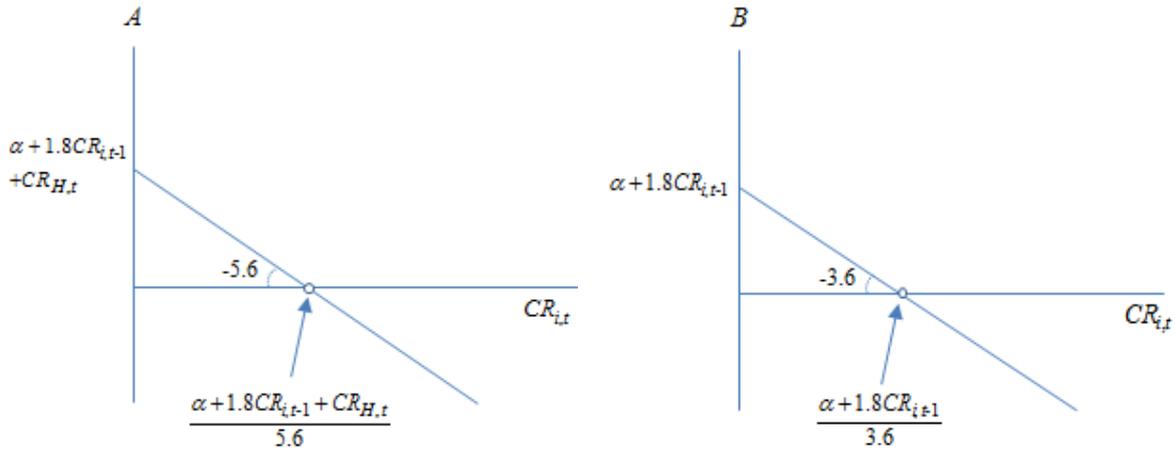
$$B < 0 \quad \text{if } CR_{i,t} > 0.72$$

- 즉 자치단체  $i$ 의 지방세징수율  $CR_{i,t}$ 가 0.64보다 크다면  $A < 0$ 가 성립하며,  $CR_{i,t}$ 가 0.72보다 크다면  $B < 0$ 가 성립함
- 2017년의 보통교부세 산정내역에 의하면 2015년 지방세징수율은 모든 자치단체에서 90% 이상으로 나타나는데, 이런 사실을 고려하면 현실적으로

17)  $CR_{H,t}$ 는 지방세 징수율 상위 1/2에 속하는 단체의 평균 징수율이므로 만약 자치단체  $i$ 의 징수율이 하위 1/2에 속한다면  $CR_{H,t}$ 는  $i$ 의 징수율  $CR_{i,t}$ 와는 무관하게 결정된다. 한편 만약  $i$ 의 징수율이 상위 1/2에 속한다면  $CR_{i,t}$ 의 변화는  $CR_{H,t}$ 에 영향을 미치지만 이 경우에도 자치단체의 수가 충분히 많다면  $CR_{H,t}$ 는  $CR_{i,t}$ 와는 거의 관계가 없다고 볼 수 있다.

$A < 0$ 와  $B < 0$ 는 항상 성립한다고 볼 수 있음

<그림 V-2> A 및 B와 지방세징수율 간의 관계



- 이제 식 (V-13)과 (V-14)에서 자치단체  $i$ 의 재정수입의 변화는 다음과 같이 구해짐

$$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} = \begin{cases} 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} A \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} < CR_{i,t} \\ 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} B \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} \geq CR_{i,t} \end{cases} \quad (V-15)$$

- 이제 간단한 시산을 통하여 식 (V-15)에서 자치단체  $i$ 의 재정수입 증가분을 계산함
- 우선 자치단체  $i$ 의 재정부족액이 전체 재정부족액에 비해 매우 적어서  $\Delta_{i,t+2}/\Delta_{t+2}$ 의 값이 0에 접근한다고 가정함
- 이자율은  $r=0.02$ , 조정률은  $\beta=0.9$ 를 각각 가정하며, 또한  $CR_{i,t-1}=0.9$ ,  $CR_{H,t}=0.95$ 를 각각 가정함
- 이제 몇 가지  $CR_{i,t}$  값을 고려한 시산 결과가 아래의 <표 V-1>에 정리되어 있음

<표 V-3> 지방세징수율 제고에 따른 재정효과 시산 결과

		지방세 징수율			재정수입 변화	
		$CR_{i,t-1}$	$CR_{H,t}$	$CR_{i,t}$	$\frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}}$	$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}}$
Case 1 $CR_{H,t} < CR_{i,t}$		0.9	0.95	0.96	1.805	2.735
Case 2 $CR_{H,t} \geq CR_{i,t}$	Case 2-1 $CR_{i,t-1} > CR_{i,t}$			0.91	0.770	1.740
	Case 2-2 $CR_{i,t-1} < CR_{i,t}$			0.89	0.706	1.678

- 시산을 통해 볼 수 있듯이, 각 경우에 있어서  $t$ 기에 자치단체  $i$ 가 지방세 징수노력 제고를 통해 지방세수를 1원 증가시키면  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액은 증가하며, 결과적으로 전체 재정수입은 1보다 많이 증가하므로 다음 관계가 성립함

$$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} > 1 \tag{V-16}$$

- 이상의 분석을 통하여 자치단체  $i$ 가 지방세징수율 제고노력에 대한 자체 노력 반영을 통한 보상은 상당한 수준임을 알 수 있음
- 즉  $\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} = 1$ 의 조건을 충족시키는 보상이 적정보상이라고 한다면, 현재의 자체노력 유인제도를 통해서도 걱정 수준을 훨씬 초과하는 매우 높은 수준의 보상이 주어짐을 알 수 있음

## (2) 지방세 체납액 축소 항목의 재정효과

- 지방세 체납액 축소 항목은  $t$ 기의 지방세 체납누계액과  $t-1$ 기의 지방세 체납누계액의 차이를  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 반영하는 것임
- 자치단체  $i$ 의  $t$ 기의 지방세 체납누계액을  $ANLT_{i,t}$ ,  $t-1$ 기의 지방세 체납누계액을  $ANLT_{i,t-1}$ 로 각각 두면, 성과는 다음과 같이 측정됨

$$\begin{aligned} ICT_{i,t+2} &= 1.8 \times (ANLT_{i,t} - ANLT_{i,t-1}) \\ &= 1.8 \times \Delta ANLT_i \end{aligned} \quad (V-17)$$

- 즉  $t$ 기와  $t-1$ 기의 지방세 체납누계액의 차액에 1.8의 가중치를 곱한 값을 보통교부세 산정에서 인센티브로 반영함
  - 만약 체납액 축소를 위한 노력의 결과  $t$ 기의 체납누계액이  $t-1$ 기의 체납누계액보다 적어진다면  $ICT_{i,t+2} < 0$ 가 되어  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 인센티브로 반영됨
- $t$ 기의 지방세 체납액 축소 노력을 통하여 지방세수를 증가시키면 그 만큼  $t$ 기와  $t-1$ 기의 체납 누계액의 차액은 줄어들게 되는데, 이 때 인센티브 반영액의 변화는 다음과 같이 계산됨

$$\frac{dICT_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} = 1.8 \frac{d\Delta ANLT_{i,t}}{dLT_{i,t}} = -1.8$$

- 이제 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 지방세 체납액 축소 노력을 통해 지방세수를 증가시키는 경우 총재정수입의 변화는 다음과 같이 계산됨

$$\begin{aligned} \frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} &= \frac{dTR_{i,t}}{dLT_{i,t}} + \frac{1}{(1+r)^2} \frac{dTR_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \\ &= 1 + \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \end{aligned} \quad (V-18)$$

- 첫째, 앞서 살펴본 바와 같이, 체납액 축소를 통해  $t$ 기의 지방세수가 증가하더라도 이는 당해 기에는 보통교부세에는 영향을 미치지 못하므로 재정수입은 지방세수 증가분만큼 증가함
- 둘째,  $t$ 기의 지방세수 증가는  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서  $t$ 기의 지방세 결산액 정산분을 통해 보정수입에 영향을 미치며, 세입확충 인센티브에 영향을 미침으로써 재정수입을 변화시키는데, 다음과 같음

$$\begin{aligned} G_{i,t+2} &= \beta_{t+2} \{ SFN_{i,t+2} - \alpha [ELT_{i,t+2} + (LT_{i,t} - ELT_{i,t})] - ICT_{i,t+2} \} \\ &= \beta_{t+2} \Delta_{i,t+2} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} &= \frac{d\beta_{t+2}}{dLT_{i,t}} \Delta_{i,t+2} + \beta_{t+2} \frac{d\Delta_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \\ &= \beta_{t+2} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) (\alpha - 1.8) > 0 \end{aligned} \quad (V-19)$$

- 즉  $t$ 기의 지방세 체납액 축소에 따라  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액은 증가함
- 만약 자치단체  $i$ 의 재정부족액이 전체 재정부족액에 비해 매우 적어서  $\Delta_{i,t+2}/\Delta_{t+2}$ 의 값이 0에 접근한다면,  $\alpha = 0.8$ 을 적용하고  $\beta_{t+2} = 0.9$ 을 가정하면 보통교부세의 변화는 다음과 같이 계산됨

$$\frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} = 0.9$$

- 즉 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 지방세징수율 제고를 통해 지방세수를 1단위 증가시키면  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액은 0.9원이 증가함
- 이제 식 (V-18)과 (V-19)에서 자치단체  $i$ 의 재정수입의 변화는 다음과 같이 구해짐

$$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} = 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} (\alpha - 1.8) \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) \quad (V-20)$$

- 여기서  $r = 0.02$ 를 가정하면, 식 (V-15)의 값은 1.865로 구해짐
- 위 식을 통해서 알 수 있듯이, 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 지방세 체납액 축소 노력을 통해 지방세수를 1원 증가시킴에 따른 총재정수입의 증가는 다음과 같이 1원보다 많아짐

$$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} > 1 \quad (V-21)$$

- 이상을 통하여 자치단체  $i$ 의 지방세 체납액 축소노력에 대한 자체노력 반영을 통한 보상은 상당한 수준임을 알 수 있음

- 즉  $\frac{dTR_i}{dLT_i} = 1$ 의 조건을 충족시키는 보상이 적정보상이라고 한다면, 현재의 자체노력 유인제도를 통해서는 적정 수준을 훨씬 초과하는 매우 높은 수준의 보상이 주어짐을 알 수 있음
- 한편 앞서 검토한 지방세 징수율 제고노력의 경우와 비교한다면 지방세 체납액 축소에 따른 보상은 상대적으로 적음을 알 수 있음

### (3) 경상세외수입 확충 항목의 재정효과

- 경상세외수입 확충 항목은  $t$ 기의 경상세외수입 확충 성과를  $t+2$ 년의 보통교부세 산정에서 반영하는 것인데, 성과는 두 가지 방식으로 측정됨
- 첫째,  $ICT_{i,t}^1$ 은  $t-1$ 년 기준 과거 3년간 경상세외수입 평균 징수액과 대비한  $t$ 년 기준 과거 3년간 평균 징수액을 기초로 산정하며, 둘째,  $ICT_{i,t}^2$ 는  $t$ 년의 경상세외수입 징수율 상위 1/2 자치단체 평균과 대비한 해당 자치단체의 징수율을 비교하여 반영함
- 분석의 편의를 위해 이제  $LT_{i,t}$ 는  $t$ 년의  $i$ 의 경상세외수입으로 두며, 자치단체의 기준재정수입액 산정에는 경상세외수입만 반영되는 것으로 가정함
  - 경상세외수입은 보통교부세 기준재정수입액 산정에서 기초수입으로는 반영되지 않지만 보정수입액을 통해 반영되는데, 그 방식은 지방세의 반영 방식과 동일함
  - 즉  $ELT_{i,t}$ 를  $t$ 기의 경상세외수입 추계치로,  $(LT_{i,t-2} - ELT_{i,t-2})$ 를  $t-2$ 기의 경상세외수입 결산액 정산분으로 각각 두면 기준재정수입액은 식 (V-2)과 같이  $SFR_{i,t} = \alpha[ELT_{i,t} + (LT_{i,t-2} - ELT_{i,t-2})]$ 가 됨
- 우선  $ICT_{i,t}^1$ 은 다음과 같이 정의됨

$$ICT_{i,t}^1 = \left( 1 - \frac{\sum_{k=t-4}^{t-2} LT_{i,k}}{\sum_{l=t-5}^{t-3} LT_{i,l}} \right) \times \frac{\sum_{k=t-4}^{t-2} LT_{i,k}}{3} \times 1.5 \quad (V-22)$$

- 또한 자치단체  $i$ 의 경상세외수입 징수율을  $CR_{i,t}$ 로, 상위 자치단체 1/2의 평균 징수율을  $CR_H$ 로 각각 두면,  $ICT_{i,t}^2$ 는 다음과 같이 나타낼 수 있음

$$ICT_{i,t}^2 = \begin{cases} (CR_{H,t-2} - CR_{i,t-2}) \times LT_{i,t-2} & \text{if } CR_{H,t-2} < CR_{i,t-2} \\ 0 & \text{if } CR_{H,t-2} \geq CR_{i,t-2} \end{cases} \quad (V-23)$$

- 자치단체  $i$ 가  $t-2$ 기에 경상세외수입 자체를 늘이거나 또는 경상세외수입 징수율을 높임으로써 경상세외수입을 확충하는 경우 그에 따른  $t$ 기의 보통교부세 산정에서 자체노력 반영분의 변화는 다음과 같이 구해짐

$$\frac{dICT_{i,t}^1}{dLT_{i,t}} = \frac{1}{2} \times \left( 1 - 2 \frac{\sum LT_{ik}}{\sum LT_{il}} \right) \quad (V-24)$$

- 이제 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 경상세외수입 확충 노력을 통해 경상세외수입을 증가시키는 경우 총재정수입의 변화는 다음과 같이 계산됨

$$\begin{aligned} \frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} &= \frac{dTR_{i,t}}{dLT_{i,t}} + \frac{1}{(1+r)^2} \frac{dTR_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \\ &= 1 + \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \end{aligned} \quad (V-25)$$

- 첫째, 앞서 검토한 바와 같이,  $t$ 기의 경상세외수입이 증가하더라도 이는 당해 기에는 보통교부세에 아무런 영향을 미치지 못하므로 재정수입은 경상세외수입 증가분만큼만 증가함
- 둘째,  $t$ 기의 경상세외수입 증가는  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서  $t$ 기의 경상세외수입 결산액 정산분을 통해 보정수입에 영향을 미치며, 세입확충 인센티브에 영향을 미침으로써 재정수입을 변화시키는데, 다음과 같음

$$\begin{aligned} G_{i,t+2} &= \beta_{t+2} \{ SFN_{i,t+2} - \alpha [ELT_{i,t+2} + (LT_{i,t} - ELT_{i,t})] - ICT_{i,t+2} \} \\ &= \beta_{t+2} \Delta_{i,t+2} \end{aligned}$$

$$\frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} = \frac{d\beta_{t+2}}{dLT_{i,t}} \Delta_{i,t+2} + \beta_{t+2} \frac{d\Delta_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \quad (V-26)$$

$$= \begin{cases} \beta_{t+2} A \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} < CR_{i,t} \\ \beta_{t+2} B \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} \geq CR_{i,t} \end{cases}$$

$$A = \alpha + \frac{1}{2} \left( 1 - \frac{2\Sigma LT_{ik}}{\Sigma LT_{il}} \right) + (CR_{H,t} - 2CR_{i,t}) \quad (V-27)$$

$$B = \alpha + \frac{1}{2} \left( 1 - \frac{2\Sigma LT_{ik}}{\Sigma LT_{il}} \right) \quad (V-28)$$

- 식 (V-26)에서  $A < 0$ 과  $B < 0$ 이 각각 성립한다면  $t$ 기의 지방세 징수율 제고에 따라  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액은 증가함
- $A$ 와  $B$ 는 각각  $CR_{H,t} < CR_{i,t}$ 와  $CR_{H,t} \geq CR_{i,t}$ 인 경우의  $d\Delta_{i,t+2}/dLT_{i,t}$ 의 부의 값임
- 이제  $A$ 와  $B$ 의 부호에 대해 검토하는데, 우선 식 (V-27)과 (V-28)에서  $A$ 와  $B$ 의 부호에 대해서는 다음의 관계가 성립함

$$A \geq 0 \Leftrightarrow \alpha + 0.5 \geq \frac{\Sigma LT_{ik}}{\Sigma LT_{il}} - (CR_{H,t} - CR_{i,t})$$

$$B \geq 0 \Leftrightarrow \alpha + 0.5 \geq \frac{\Sigma LT_{ik}}{\Sigma LT_{il}}$$

- 여기서 보듯이,  $A$ 와  $B$ 의 부호는 결정되지 않으며, 정 또는 부의 값을 가질 수 있음
- 만약  $A$ 와  $B$ 가 각각 정의 값을 가진다면 식 (V-26)에서 보듯이  $t$ 기의 경상세외수입 증가로 인해  $t+2$ 기의 보통교부세는 감소할 수도 있음
- 전체적으로 자치단체  $i$ 의 재정수입의 변화는 다음과 같이 구해짐

$$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} = \begin{cases} 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} A \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} < CR_{i,t} \\ 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} B \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} \geq CR_{i,t} \end{cases} \quad (V-28)$$

- 식 (V-28)에서  $dTR_i/dLT_{i,t}$ 의 크기는 여러 가지 변수에 의해 결정되며, 정 또는 부의 값을 가질 수 있음
- 만약  $A < 0$  및  $B < 0$ 의 조건이 성립한다면  $i$ 의  $t$ 기의 경상세외수입 확충은 항상 재정수입을 증가시키지만, 만약  $A > 0$  및  $B > 0$ 의 조건이 성립한다면 경상세외수입 확충으로 재정수입은 증가 또는 감소할 수도 있음
- 이제 간단한 시산을 통하여 식 (V-15)에서 자치단체  $i$ 의 재정수입 증가분을 계산함
  - 앞서서와 같이 자치단체  $i$ 의 재정부족액이 전체 재정부족액에 비해 매우 적어서  $\Delta_{i,t+2}/\Delta_{t+2}$ 의 값이 0에 접근한다고 가정함
- 이자율은  $r = 0.02$ , 조정률은  $\beta = 0.9$ 를 각각 가정하며, 또한  $CR_{H,t} = 0.95$ 를 각각 가정함
- 몇 가지  $\Sigma LT_{i,k}/\Sigma LT_{i,l}$ 값과  $CR_{i,t}$ 값을 고려한 시산 결과가 아래의 <표 V-2>에 정리되어 있음

<표 V-4> 지방세징수율 제고에 따른 재정효과 시산 결과

		지방세 징수율			재정수입 변화	
		$\frac{\Sigma LT_{ik}}{\Sigma LT_{il}}$	$CR_{H,t}$	$CR_{i,t}$	$\frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}}$	$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}}$
Case 1 $CR_{H,t} < CR_{i,t}$	Case 1-1 $\frac{\Sigma LT_{ik}}{\Sigma LT_{il}} > 1$	1.1	0.95	0.96	0.693	1.666
	Case 2-2 $\frac{\Sigma LT_{ik}}{\Sigma LT_{il}} < 1$	0.9			0.513	1.493
Case 2 $CR_{H,t} \geq CR_{i,t}$	Case 2-1 $\frac{\Sigma LT_{ik}}{\Sigma LT_{il}} > 1$	1.1	0.95	0.94	-0.180	0.827
	Case 2-2 $\frac{\Sigma LT_{ik}}{\Sigma LT_{il}} < 1$	0.9			-0.360	0.654

- 여기서 보듯이,  $t$ 기의  $i$ 의 경상세외수입 확충은  $t+2$ 기의 보통교부세를 증가 또는 감소시킬 수 있으며, 전체 재정수입의 변화는 1보다 크거나 적을

수 있음

- 따라서 경상세외수입 확충의 경우는 자체노력 반영이 전체 재정수입에 미치는 영향은 다른 반영 항목에 비해서 적음을 알 수 있음

#### (4) 세외수입 체납액 축소 항목의 재정효과

- 세외수입 체납액 축소 항목의 자체노력 반영 방식은 위에서 검토한 지방세 체납액 축소 항목의 반영 방식과 동일함
  - 즉 자치단체  $i$ 의  $t-2$ 년과  $t-3$ 년의 세외수입 체납 누계액의 차액의 180%를 인센티브로 반영함
  - 따라서  $t$ 년의 보통교부세 산정에서  $t-3$ 년에 비해  $t-2$ 년의 체납 누계액이 줄어들면 인센티브, 체납누계액이 늘어나면 페널티로 각각 작용함
- 세외수입 체납액 축소 항목과 지방세 체납액 축소 항목과 반영방식은 동일하지만, 세외수입의 유형에 따라 보통교부세 산정에 미치는 영향이 다르기 때문에 경상적 세외수입과 임시적 세외수입간 재정효과는 차이가 남
  - 경상적 세외수입의 경우는 보통교부세 산정에서 보정수입으로 고려되기 때문에 결산액 정산분을 통하여 보통교부세 교부액에 영향을 미치지만, 임시적 세외수입은 보정수요로 고려되지 않기 때문에 보통교부세 교부액 자체에는 영향을 미치지 못함
  - 경상적 세외수입 축소의 경우는  $t$ 기의 체납액 축소노력을 통해 체납액이 줄어들면  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 경상세외수입 결산액 정산분의 변화를 통해 보정수입액에 영향을 미치므로  $t$ 기의 경상적 세외수입 체납누계액과  $t-1$ 기의 체납누계액의 차이를  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 자체노력 인센티브로 고려함
  - 반면 임시적 세외수입은  $t$ 기의 체납액 축소노력을 통해 체납액이 줄어든더라도  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 기준재정수입액에 전혀 영향을 못 미치지만,  $t$ 기의 임시적 세외수입 체납누계액과  $t-1$ 기의 체납누계액의 차이를  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 자체노력 인센티브로 고려함
- 따라서 재정효과의 분석에서는 경상적 세외수입 체납액 축소 노력과 임시

적 세외수입 축소노력을 구분하여 검토해야 함

- 자치단체  $i$ 의  $t$ 기의 경상적과 임시적 체납누계액을 각각  $ANLT_{i,t}^A$ 와  $ANLT_{i,t}^B$ 로 두면 자체노력에 따른 성과는 다음과 같이 측정됨

$$\begin{aligned} ICT_{t,t+2} &= 1.8 \times [(ANLT_{i,t}^A - ANLT_{i,t-1}^A) + (ANLT_{i,t}^B - ANLT_{i,t-1}^B)] \quad (V-29) \\ &= 1.8 \times (\Delta ANLT_{i,t}^A + \Delta ANLT_{i,t}^B) \end{aligned}$$

- 즉 두 세외수입에 대해  $t$ 기와  $t-1$ 기의 체납누계액의 차액에 1.8의 가중치를 곱한 값을  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 인센티브로 반영함
- $t$ 기의 경상적 세외수입을  $LT_{i,t}^A$ , 임시적 세외수입을  $LT_{i,t}^B$ 로 각각 두면,  $t$ 기의 세외수입 체납액 축소 노력을 통하여 세외수입을 증가시키는 경우 인센티브 반영액의 변화는 다음과 같이 계산됨

$$\begin{aligned} \frac{dICT_{i,t+2}}{dLT_{i,t}^A} &= 1.8 \frac{d\Delta ANLT_{i,t}^A}{dLT_{i,t}^A} = -1.8 \\ \frac{dICT_{i,t+2}}{dLT_{i,t}^B} &= 1.8 \frac{d\Delta ANLT_{i,t}^B}{dLT_{i,t}^B} = -1.8 \end{aligned}$$

- 이제 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 경상적 또는 임시적 세외수입 체납액 축소 노력을 통해 세외수입을 증가시키는 경우 총재정수입의 변화는 다음과 같이 계산됨

$$\begin{aligned} \frac{dTR_i}{dLT_{i,t}^k} &= \frac{dTR_{i,t}}{dLT_{i,t}^k} + \frac{1}{(1+r)^2} \frac{dTR_{i,t+2}}{dLT_{i,t}^k} \quad (V-30) \\ &= 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}^k}, \quad k = A, B \end{aligned}$$

- 첫째, 앞서 살펴본 바와 같이, 세외수입 체납액 축소를 통해  $t$ 기의 세외수입이 증가하더라도 이는 당해 기에는 보통교부세에는 영향을 미치지 못하

므로 재정수입은 세외수입 증가분만큼 증가함

- 둘째,  $t$ 기의 경상적 세외수입 증가는  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서  $t$ 기의 경상적 세외수입 결산액 정산분을 통해 보정수입에 영향을 미치는 동시에 세입확충 인센티브에 영향을 미침으로써 재정수입을 변화시키는데, 다음과 같음

$$\begin{aligned}
 G_{i,t+2} &= \beta_{t+2} \{ SFN_{i,t+2} - \alpha [ELT_{i,t+2}^A + (LT_{i,t}^A - ELT_{i,t}^A)] - ICT_{i,t+2} \} \\
 &= \beta_{t+2} \Delta_{i,t+2} \\
 \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}^A} &= \frac{d\beta_{t+2}}{dLT_{i,t}^A} \Delta_{i,t+2} + \beta_{t+2} \frac{d\Delta_{i,t+2}}{dLT_{i,t}^A} \\
 &= (\alpha - 1.8) \beta_{t+2} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) > 0
 \end{aligned} \tag{V-31}$$

- 셋째,  $t$ 기의 임시적 세외수입 증가는  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 세입확충 인센티브에 영향을 미침으로써 재정수입을 변화시킴

$$\begin{aligned}
 \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}^B} &= \frac{d\beta_{t+2}}{dLT_{i,t}^B} \Delta_{i,t+2} + \beta_{t+2} \frac{d\Delta_{i,t+2}}{dLT_{i,t}^B} \\
 &= -1.8 \beta_{t+2} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) > 0
 \end{aligned} \tag{V-32}$$

- 이상을 정리하면, 경상적 세외수입과 임시적 세외수입 체납액 축소에 따른 재정효과는 각각 다음과 같음

$$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}^A} = 1 + \frac{1}{(1+r)^2} (\alpha - 1.8) \beta_{t+2} \left( \frac{d\Delta_{i,t+2}}{d\Delta_{t+2}} - 1 \right) \tag{V-33}$$

$$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}^B} = 1 - \frac{1}{(1+r)^2} 1.8 \beta_{t+2} \left( \frac{d\Delta_{i,t+2}}{d\Delta_{t+2}} - 1 \right) \tag{V-34}$$

- 간단한 시산을 통하여 전체적 재정효과의 크기를 파악할 수 있음
- 우선 식 (V-33)과 (V-34)를 통해 경상적 세외수입 체납액을 줄이는 경우에 비해 임시적 세외수입을 줄일 때 자치단체의 전체 재정은 더 많이 증

가함을 알 수 있음

$$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}^A} < \frac{dTR_i}{dLT_{i,t}^B}$$

- 이와 같은 관계가 성립하는 이유는  $t$ 기의 경상적 세외수입 체납액 축소에 따른 세외수입 증가는  $t+2$ 의 보통교부세 산정에서 보정수입을 증가 시킴으로써 부정적인 역할을 하지만 임시적 세외수입의 경우는 보통교부세 산정 상 보정수입에 전혀 영향을 미치지 못하기 때문임
- 만약 자치단체  $i$ 의 재정부족액이 전체 재정부족액에 비해 매우 적어서  $\Delta_{i,t+2}/\Delta_{t+2}$ 의 값이 0에 접근한다면,  $\alpha=0.8$ 을 적용하고  $\beta_{t+2}=0.9$ 을 가정하면 보통교부세의 변화는 다음과 같이 계산됨

$$\frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}^A} = 0.9, \quad \frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}^B} = 1.62$$

- 즉 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 경상적 세외수입 체납액을 1원 줄이는 경우에는 보통교부세는 0.9원 증가하는 반면, 임시적 세외수입 체납액을 1원 줄이는 경우에는 보통교부세는 1.62원이 증가함
- 이제  $r=0.02$ 를 가정하면 경상적 세외수입 체납액 축소와 임시적 세외수입 체납액 축소에 따른 전체적인 재정효과는 각각 다음과 같음

$$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}^A} = 1.865, \quad \frac{dTR_i}{dLT_{i,t}^B} = 3.581$$

- 위 식을 통해서 알 수 있듯이, 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 경상세외수입 또는 임시적 체납액 축소 노력을 통해 세외수입을 1원 증가시킴에 따른 총재정수입의 증가는 1원보다 많아짐
- 경상적 세외수입 체납액 축소에 따른 재정수입 증가는 지방세 체납액 축소의 경우와 동일하며, 1보다 큰 값임
- 임시적 세외수입 체납액 축소의 경우 재정수입 증가도 역시 1보다 크며,

경상적 세외수입 증가의 경우보다 큰 값임

### (5) 탄력세율 적용 항목의 재정효과

- 탄력세율 적용 항목은 주민세 개인균등분과 지역자원시설세에 한정되어 반영됨
  - 탄력세율 적용 항목의 경우 2000년에는 주민세 개인균등분에 대해 처음 적용되기 시작하였으며, 2001년에는 지역개발세를 추가함
  - 2002년부터 2010년 사이에는 모든 지방세목에 대하여 탄력세율을 적용하는 경우에 자체노력으로 반영되었으나, 지금은 두 세목만 해당됨
- 두 세목의 탄력세율 적용에 대한 자체노력 산정 방식은 동일하지만, 탄력세율 적용이 보통교부세에 미치는 영향은 차이가 남
  - 자체노력 산정은 표준세율로 과세할 때의 세수와 자치단체의 실제 적용세율로 과세할 때의 세수 간 차이에 200%의 가중치를 적용하여 산정함
  - 주민세 개인균등분의 경우는 다른 반영항목의 경우와 마찬가지로  $t$ 년의 탄력세율 적용의 결과는  $t+2$ 년의 보통교부세 산정에서 결산액 정산분을 통해 기준재정수입액에 영향을 미치기 때문에 탄력세율 적용 자체노력에 관한 인센티브도  $t+2$ 년의 보통교부세 산정에서 반영됨
  - 그런데 지역자원시설세의 세수는 보통교부세 산정에서 고려되지 않기 때문에  $t$ 년의 탄력세율 적용의 결과는  $t+2$ 년의 보통교부세 산정에서 자체노력으로만 반영됨
- 주민세 개인균등분과 지역자원시설세의 탄력세율 적용에 대한 자체노력 반영방식은 아래와 같음
  - 자치단체  $i$ 의  $t$ 년의 세율과 세원을 각각  $\tau_{i,t}$ 와  $TB_{i,t}$ 로, 지방세법 상 표준세율을  $\tau$ 로 표시하면 자체노력 인센티브  $ICT_{i,t+2}$ 는 다음과 같이 산정됨

$$\begin{aligned} ICT_{i,t+2} &= (\tau TB_{i,t} - \tau_{i,t} TB_{i,t}) \times 2 \\ &= 2(\tau - \tau_{i,t}) TB_{i,t} \end{aligned} \quad (V-35)$$

- 즉 해당 세목의 지방세법 상 표준세율로 산정한 세수와  $t-2$ 기의 자치단체  $i$ 의 적용세율로 산정한 세수간의 차액의 200%를 인센티브로 반영함
- 여기서 보듯이, 표준세율에 비해 적용세율이 높을 경우( $\tau < \tau_{i,t-2}$ )에는  $ICT_{i,t} < 0$ 가 되며, 이는  $t$ 기의 보통교부세 산정에서 기준재정수입액을 줄이는 역할을 함으로써 보통교부세 교부액을 증가시키게 됨
- 자치단체  $i$ 의 적용세율 변화에 따른 인센티브 적용액의 변화는 다음과 같이 산정됨

$$\frac{dICT_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}} = -2TB_{i,t} + 2(\tau - \tau_{i,t}) \frac{dTB_{i,t}}{d\tau_{i,t}} \quad (V-36)$$

- 즉 자치단체  $i$ 가  $t-2$ 기에 적용세율을 변경하면 이는  $t$ 기의 인센티브에 영향을 미치는데, 이는 세율 변화로 인한 영향과 세원 변화로 인한 영향의 합으로 계산됨
- 분석 상의 편의를 위해 세율 변화에 따른 세원의 변화는 나타나지 않는다고 가정하면 다음과 같이 단순화시킬 수 있음

$$\frac{dICT_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}} = -2TB_{i,t} < 0 \quad (V-37)$$

- 이제 주민세 개인균등할에 대해 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 적용세율을 변화시킴에 따른 재정효과를 분석함
- 앞서 검토한 바와 같이,  $t$ 기의 탄력세율 적용은  $t$ 기의 지방세수에 직접적인 영향을 미치며,  $t+2$ 기에는 지방세수 결산액 정산분과 자체노력 반영을 통해 보통교부세 교부액에 영향을 미치는데, 주민세 개인균등할의 세율을  $\tau_i^A$ 로 두면 다음과 같음

$$\frac{dTR_i}{d\tau_{i,t}^A} = \frac{dTR_{i,t}}{d\tau_{i,t}^A} + \frac{dTR_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^A}$$

- 우선  $t$ 기의 세율변화는 같은 기의 보통교부세에는 아무런 영향을 못 미치

므로 재정수입 변화는 세율변화에 따른 지방세수 변화로 나타남

$$\begin{aligned}\frac{dTR_{i,t}}{d\tau_{i,t}^A} &= \frac{dLT_{i,t}}{d\tau_{i,t}^A} + \frac{dG_{i,t}}{d\tau_{i,t}^A} \\ &= TB_{i,t}\end{aligned}$$

- 한편  $t$ 기의 세율변화는  $t+2$ 에는 지방세 결산액 정산분과 자체노력 인센티브를 통해 보통교부세에 영향을 미침

$$\begin{aligned}\frac{dTR_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^A} &= \frac{dLT_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^A} + \frac{dG_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^A} \\ &= \frac{dG_{i,t+2}}{dSFR_{i,t+2}} \frac{dSFR_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^A} + \frac{dG_{i,t+2}}{dICT_{i,t+2}} \frac{dICT_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^A}\end{aligned}\quad (V-38)$$

- $t$ 기의 세율변화가  $t+2$ 기의 보통교부세에 미치는 영향은 다음과 같이 구할 수 있음

$$\frac{dG_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^A} = \beta_{t+2}(\alpha-2)TB_{i,t} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) > 0 \quad (V-39)$$

- 즉  $t$ 기에 자치단체  $i$ 가 세율을 인상시키면  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액은 증가함
- 이제  $t$ 기의 주민세 개인균등할 또는 지역자원시설세의 세율인상에 따른 전체적인 재정효과는 다음과 같이 구해짐

$$\begin{aligned}\frac{dTR_{i,t}}{d\tau_{i,t}^A} &= TB_{i,t} + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2}(\alpha-2)TB_{i,t} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) \\ &= TB_{i,t} \left[ 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2}(\alpha-2) \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) \right] > 0\end{aligned}\quad (V-40)$$

- 이상에서 검토한 바와 같이 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 주민세 개인균등할 또는 지역자원시설세의 세율을 인상시킨다면  $i$ 의 전체 재정수입은 증가함

- 앞서와 같이  $r=0.02$ ,  $\beta=0.9$ ,  $\alpha=0.8$ 을 각각 적용하고  $\Delta_{i,t+2}/\Delta_{t+2}$ 는 0에 가까운 값으로 가정하면  $dTR_i/d\tau_{i,t}$ 의 값은  $2.038TB_{i,t}$ 가 됨
- 즉 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 각 세목의 세율을 한 단위 인상하면 전체 세수는 세월에 2.038을 곱한 값만큼 증가함
- 다음으로 지역자원시설세의 탄력세율 적용에 따른 재정효과를 분석함
  - 자치단체  $i$ 가  $t$ 기에 지역자원시설세에 탄력세율을 적용하면 이는  $t$ 기의 지방세수에 직접적인 영향을 미치며,  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 기준 재정수입액에는 아무런 영향을 미치지 못하지만 자체노력으로 반영됨
  - 지역자원시설세의 세율을  $\tau_i^B$ 로 두면, 우선  $t$ 기의 세율변화는 같은 기의 보통교부세에는 아무런 영향을 못 미치므로 재정수입 변화는 세율변화에 따른 지방세수 변화로 나타남

$$\begin{aligned} \frac{dTR_{i,t}}{d\tau_{i,t}^B} &= \frac{dLT_{i,t}}{d\tau_{i,t}^B} + \frac{dG_{i,t}}{d\tau_{i,t}^B} \\ &= TB_{i,t} \end{aligned}$$

- 한편  $t$ 기의 세율변화는  $t+2$ 에는 자체노력 인센티브를 통해 보통교부세에 영향을 미침

$$\begin{aligned} \frac{dTR_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^B} &= \frac{dLT_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^B} + \frac{dG_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^B} \\ &= \frac{dG_{i,t+2}}{dICT_{i,t+2}} \frac{dICT_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^B} \end{aligned} \tag{V-41}$$

- $t$ 기의 세율변화가  $t+2$ 기의 보통교부세에 미치는 영향은 다음과 같이 구할 수 있음

$$\frac{dG_{i,t+2}}{d\tau_{i,t}^B} = -2\beta_{t+2}TB_{i,t} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) > 0 \tag{V-42}$$

- 즉  $t$ 기에 자치단체  $i$ 가 세율을 인상시키면  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액

은 증가함

- 이제  $t$ 기의 지역자원시설세의 세율인상에 따른 전체적인 재정효과는 다음과 같이 구해짐

$$\begin{aligned} \frac{dTR_{i,t}}{d\tau_{i,t}^B} &= TB_{i,t} + \frac{1}{(1+r)^2}(-2\beta_{t+2})TB_{i,t}\left(\frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}}-1\right) \\ &= TB_{i,t}\left[1 + \frac{1}{(1+r)^2}(-2\beta_{t+2})\left(\frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}}-1\right)\right] > 0 \end{aligned} \quad (V-43)$$

- 따라서 탄력세율 인상에 따른 재정효과는 주민세 개인균등할과 지역자원시설세 간에 차이가 남
- 지역자원시설세의 경우는 주민세와는 달리 보통교부세 기준재정수입액 산정에 세수가 반영되지 않기 때문에  $t$ 기의 탄력세율 적용이  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에 미치는 부정적인 영향은 없으며, 오직 자체노력 인센티브만 반영됨
- 그러므로 지역자원시설세의 경우가 주민세 개인균등할에 비해 재정수입에 보다 큰 영향을 미침

$$\frac{dTR_{i,t}}{d\tau_{i,t}^A} < \frac{dTR_{i,t}}{d\tau_{i,t}^B}$$

- $r=0.02$ ,  $\beta=0.9$ ,  $\alpha=0.8$ 을 각각 적용하고  $\Delta_{i,t+2}/\Delta_{t+2}$ 는 0에 가까운 값으로 가정하면  $dTR_{i,t}/d\tau_{i,t}$ 의 값은  $2.730TB_{i,t}$ 가 됨

### 3. 자체노력 유인제도의 문제점 및 개선 방안

#### 1) 세출효율화 자체노력 반영제도의 문제점과 개선

- 세출효율화 반영 항목과 방식은 보통교부세 자체노력 반영 제도의 본래 취지를 반영하지 못함
- 세출효율화 자체노력 반영 제도는 지방자치단체의 재정지출 항목 중 정부

가 판단할 때 지출을 통제하는 것이 바람직하다고 생각되는 일부 항목에 대해 지출 축소를 유도하기 위한 장치임

- 정부가 원하는 데로 이러한 지방이 지출을 줄이더라도 전체적인 재정지출 상의 효율성이 높아진다는 보장은 없음
- 한편 문재인정부는 연방제 수준의 지방분권을 공약하면서 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전 등의 과제를 주요 국정과제로 선정함
- 최근 행정자치부는 지방자치단체의 예산 편성과 집행 등에 관한 자율성을 강화하기 위한 제도개편 추진을 발표하였으며, 지방재정법 개정을 통해 추진할 전망이다<sup>18)</sup>
- 구체적인 제도개편 내용으로는 지방의회경비의 총액한도제 도입, 기관운영 업무추진비의 한도 내 자율적 예산 편성, 시책업무추진비의 20% 내 증액 편성 자율권 부여, 일자리 관련 사업의 지방보조금 총액한도 적용 대상 제외, 지방재정에 대한 중앙투자심사제도의 완화, 지방채무한도 설정권한을 지방자치단체장에게 이양 등임
- 이 처럼 정부가 지방재정 운영 관련 자율성 제고를 목표로 한 제도개편 과제에는 세출효율화 자체노력 반영 항목들이 대부분 포함됨
- 즉 세출효율화 자체노력 반영제도를 통하여 정부가 지방의 재정지출을 통제하고자 하는 대부분 지출항목들에 대하여 예산편성 및 지출 상의 자율권을 부여하고자 함
- 세출효율화 자체노력 반영제도의 근본적인 문제점을 개선하는 동시에 정부의 지방분권 추진 방향을 반영한다면 이 제도는 원칙적으로 폐지하거나 대폭 축소하는 방안을 고려할 필요가 있음

## 2) 세입확충 자체노력 반영제도의 문제점

### (1) 반영 항목 별 재정효과의 비교와 유형화

- 이상에서 검토한 다섯 개 세입확충 자체노력 반영항목의 재정효과는 <표

18) 행정안전부 보도자료, “지방재정 운용 자율성 확대 추진”, 2017. 8. 17.

V-3>에 정리된 바와 같음

- 반영 항목 ①~④는 직접적인 지방세수 또는 (경상)세외수입 확충 성과를 자체노력으로 반영하는 것이며, ⑤는 지방세 탄력세율 적용을 통한 세율인상에 따른 지방세수 증가를 반영하는 것임
- 지방재정수입의 증가라는 면에서 볼 때, 지방세를 증가시키든 (경상)세외수입을 증가시키든 수입 1원 증가가 지방재정에 미치는 영향은 동일하지만, 자체노력 반영을 통해 나타난 결과는 상당히 차별적임을 알 수 있음

<표 V-5> 세입확충 자체노력 반영항목 별 재정효과

반영 항목	자체노력에 따른 재정수입 변화
① 지방세징수율 제고	$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} = \begin{cases} 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} A_1 \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{i,t}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} < CR_{i,t} \\ 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} B_1 \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{i,t}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} \geq CR_{i,t} \end{cases}$ $A_1 = \alpha + 1.8(CR_{i,t-1} - 2CR_{i,t}) + (CR_{H,t} - CR_{i,t})$ $B_1 = \alpha + 1.8(CR_{i,t-1} - 2CR_{i,t})$
② 지방세 체납액 축소	$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} = 1 + (\alpha - 1.8)\beta_{t+2} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right)$
③ 경상세외수입 확충	$\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}} = \begin{cases} 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} A_2 \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{i,t}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} < CR_{i,t} \\ 1 + \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} B_2 \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{i,t}} - 1 \right) & \text{if } CR_{H,t} \geq CR_{i,t} \end{cases}$ $A_2 = \alpha + 0.5 \left( 1 - 2 \frac{\Sigma LLT_{ik}}{\Sigma LLT_{il}} \right) + (CR_{H,t} - CR_{i,t})$ $B_2 = \alpha + 0.5 \left( 1 - \frac{2\Sigma LLT_{ik}}{\Sigma LLT_{il}} \right)$
④ 세외수입 체납액 축소	<p>④-1 경상세외수입:</p> $\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}^A} = 1 + (\alpha - 1.8)\beta_{t+2} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right)$ <p>④-2 임시적 세외수입:</p> $\frac{dTR_i}{dLT_{i,t}^B} = 1 - 1.8\beta_{t+2} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right)$
⑤ 탄력세율 적용	<p>⑤-1 주민세 개인균등할:</p> $\frac{dTR_{i,t}}{d\tau_{i,t}^A} = TB_{i,t} \left[ 1 + (\alpha - 2) \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) \right]$ <p>⑤-2 지역자원시설세:</p> $\frac{dTR_{i,t}}{d\tau_{i,t}^B} = TB_{i,t} \left[ 1 - 2 \frac{1}{(1+r)^2} \beta_{t+2} \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) \right]$

- 원칙적으로 세입확충 자체노력 반영은 항목별로 금기의 지방세 또는 (경상)세외수입 확충을 위한 노력의 결과가 2기 후의 보통교부세 산정에 미치는 부정적인 영향을 상쇄하기 위한 것임
- 그런데, 자체노력 중에는 금기의 노력이 2기 후의 보통교부세 산정에 아무런 영향을 미치지 못하는 경우도 있는데, 세외수입 체납액 축소 항목에서 임시적 세외수입의 경우와 탄력세율 적용 항목에서 지역자원시설세의 경우가 그러함
- 즉 임시적 세외수입과 지역자원시설세의 세수는 각각 보통교부세 산정에서 기준재정수입액으로 고려되지 않기 때문에 세수 확충 노력이 보통교부세 산정에 아무런 부정적인 영향을 미치지 못하지만, 자체노력으로 반영됨
- 이런 점을 고려하면, 여기에서 고려하는 세입확충 자체노력 반영항목은 <표 V-4>와 같이 유형화시킬 수 있음

<표 V-6> 세입확충 자체노력 반영항목의 유형화

	자체노력이 보통교부세에 영향을 미치는 경우	자체노력이 보통교부세에 영향을 미치지 않는 경우
지방세수 또는 세외수입 증가	Case 1 ① 지방세징수율 제고 ② 지방세 체납액 축소 ③ 경상세외수입 확충 ④-1 경상세외수입 체납액 축소	Case 2 ④-2 임시적 세외수입 체납액 축소
세율 인상	Case 3 ⑤-1 주민세 개인균등화에 대한 탄력세율 적용	Case 4 ⑤-2 지역자원시설세에 대한 탄력세율 적용

**(2) 문제점**

- 보통교부세 제도에서 자치단체의 자체노력을 명시적으로 반영하는 취지는 재정부족액에 비례하여 교부액을 산정하는 방법이 지닌 문제점을 교정하기 위한 것임
- 재정부족액은 기준재정수요액과 기준재정수입액으로 산정되는데, 만약 자치단체가 자발적인 노력을 통해 기준재정수요액을 줄이거나 혹은 기준재정수입을 늘이는 경우에는 재정부족액이 줄어들기 때문에 교부액에 부정

적인 영향을 미치게 됨

- 자체노력 반영제도는 이와 같은 자체노력에 따른 부정적인 영향을 상쇄하기 위한 목적에서 마련된 것이므로 그러므로 제도가 정상적으로 운용되기 위해서는 인센티브 반영은 보통교부세 교부액이 자체노력에 의해 영향을 받지 않는 수준에서 결정되어야 함
- 우선 앞서 지적한 바와 같이 세출효율화 자체노력 반영제도는 자치단체의 지출절감 노력이나 방만하고 비효율적인 지출이 보통교부세 교부액에 미치는 부정적 및 긍정적 영향을 상쇄하기 위한 목적이 아님
  - 이는 기준재정수요액의 산정은 자치단체의 세출절감 노력과는 관계없이 결정되기 때문임
  - 즉 현재 세출효율화 자체노력 반영에 포함된 예산항목의 지출을 줄이거나 늘리더라도 기준재정수요액 산정에 직접적인 영향을 미치는 메커니즘이 존재하지 않음
  - 따라서 세출절감 노력 반영은 정부가 판단할 때 바람직하지 않다고 생각하는 몇몇 세출항목의 예산절감을 유도하기 위한 것이라고 볼 수 있음
  - 하지만 이런 항목의 예산을 절감하는 대신 다른 부문의 예산을 늘린다고 하더라도 자치단체 재정지출의 효율성이 높아진다는 보장은 전혀 없음
  - 결과적으로 세출효율화 반영은 중앙정부가 설정한 재정지출 가이드라인에 따라 지방의 재정적 행위를 유도하기 위한 목적이라고 생각할 수 있음
- 다음으로 세입확충 자체노력 반영제도의 문제점으로는 다음과 같은 점을 들 수 있음
  - 첫째, 같은 속성을 지는 반영항목이라도 보통교부세 산정과 재정수입에 미치는 영향은 차별적임
    - <표 V-4>에 정리된 반영 항목 유형 중에서 Case 1에 속한 항목은 모두 지방세수 또는 경상세외수입 증가가 보통교부세 산정에 부정적인 영향을 미치는 것을 상쇄하기 위한 것으로서 지방세수 또는 경상세외수입 1원 증가가 보통교부세에 미치는 영향은 동일함
    - 하지만 반영항목 별로 인센티브 반영방식에는 상당한 차이가 있기 때문

- 에 결과적으로 재정수입에 미치는 효과는 모두 차이가 나게 되므로, 노력의 반영에 공정성 문제가 제기될 수 있음
- 둘째, Case 2와 Case 4에 속한 반영항목의 경우는 자치단체가 노력을 통해 세수를 증가시키더라도 보통교부세에 아무런 영향을 미치지 않으므로 그러므로 자체노력 반영제도의 취지에 맞지 않음
  - 셋째, 보통교부세의 본질은 형평화교부금이기 때문에, 자체노력을 과도하게 반영하는 것은 보통교부세의 배분에 왜곡을 초래할 우려가 있음
    - 앞서 항목 별 시산에서 검토한 바와 같이, 자체노력에 따라 세수 또는 세외수입이 1원 증가하면 전체 재정수입도 정확히 1원이 증가하도록 하는 것이 제도의 취지에 적합함
    - 하지만 현행 제도는 자체노력에 따른 세수 또는 세외수입 1원 증가에 의해 재정수입은 1원보다 상당히 많이 증가하도록 고안되어 있음
    - 결과적으로 자체노력을 과도하게 반영함으로써 형평화교부금인 보통교부세의 배분에 왜곡이 초래될 수 있음

### 3) 세입확충 자체노력 반영제도 개선방안

#### (1) 자체노력 반영방식의 개편 방향

- 앞서 설명한 바와 같이 재정형평화 교부금으로서의 보통교부세의 역할과 자체노력 반영제도의 취지를 고려할 때, 세수확충 노력을 통한 자체수입 확충의 한계효과가 1이 되도록 하는 것이 적정함
  - 구체적으로 금기의 세수확충 노력을 통하여 세수를 1원 증가시키는 경우 세수 증가가 2기 후의 보통교부세 산정에서 보통교부세를 증감시키는 효과를 없애는 수준, 즉  $dG_{i,t+2}/dLT_{i,t}=0$ 의 조건이 만족되면 적정함
  - 이 경우 전체적인 재정수입의 증가는 1이 되므로, 자체수입 확충의 한계효과는 정확히 1이 됨
- 이러한 조건을 만족시키는 자체노력 반영방식은 다음과 같이 구해짐
  - 우선 자치단체  $i$ 의  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액을 다음 식과 같이 둠

$$G_{i,t+2} = \beta_{t+2} [SFN_{i,t+2} - (SFR_{i,t+2} + ICT_{i,t+2})]$$

- $t$ 기의 자체노력을 통한 세수증가가  $t+2$ 기의 보통교부세에 미치는 영향은 다음과 같이 구해짐

$$\frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} = \beta_{t+2} \left( \alpha + \frac{dICT_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} \right) \left( \frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) \quad (V-44)$$

- 위 식에서 우변의 마지막 항은 부의 값이므로  $dG_{i,t+2}/dLT_{i,t} = 0$ 를 만족시키기 위한 필요충분조건은 다음과 같음

$$\frac{dICT_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} = -\alpha \quad (V-45)$$

- 즉  $t$ 기의 세수 한 단위 증가에 따른  $t+2$ 기의 자체노력 반영분 변화가 -0.8이면  $t+2$ 기의 보통교부세에 영향을 미치지 못하여 한계효과는 1이 됨

## (2) 지방세 징수율 제고

- 이제 세수확충 자체노력 반영항목 별로 이러한 조건이 충족되도록 자체노력 반영방식을 고안하는데, 우선 지방세 징수율 제고 항목에 대해 검토함
  - 현행 방식은  $t-3$ 기와 비교한  $t-2$ 기의 해당 자치단체의 지방세 징수율과  $t-2$ 년의 동종 자치단체 중 지방세 징수율 상위 1/2단체 평균과 비교한 해당 자치단체의 지방세 징수율 등 두 가지 반영항목을 고려함
  - 그런데, 해당 자치단체의 징수율 변화분의 반영은 자치단체 입장으로는 징수율을 매년 증가시키지 않으면 페널티로 작용하게 되는 문제가 있음
  - 또한 상위 1/2 자치단체의 평균 징수율과 비교하는 항목도 전체가 아닌 상위 자치단체와 비교하는 근거가 불명확하며, 상위 1/2 평균보다 낮을 경우에는 페널티를 주지 않는다는 문제가 있음
- 이런 점을 고려하여, 여기서는 동종 자치단체 전체의 평균 지방세징수율과 비교한 해당 자치단체의 지방세징수율을 측정하여 자체노력으로 반영하는

방식을 고려함

- 즉  $t+2$ 기의 자치단체  $i$ 에 대한 지방세 징수율 자체노력 반영은 다음의 식을 따름

$$ICT_{i,t+2} = 0.8 \times (ACR_t - CTR_{i,t}) \times LT_{i,t}$$

$$ACR_t = \frac{\sum LT_{j,t}}{\sum ILT_{j,t}}, \quad CTR_{i,t} = \frac{LT_{i,t}}{ILT_{i,t}}$$

- 이 경우 자치단체  $i$ 의  $t$ 기의 지방세 징수율 제고로 인한 세수확충이  $t+2$ 기의 자체노력에 미치는 영향은 다음과 같이 구해짐

$$\frac{dICT_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} = 0.8 \left( \frac{LT_{i,t}}{\sum ILT_{j,t}} + ACR_t - 2CTR_{i,t} \right) \quad (V-46)$$

- 따라서 식 (V-44)에 나타난  $LT_{i,t}$ 의 변화에 따른  $G_{i,t+2}$ 의 변화가 0이 되기 위한 조건은 다음과 같음

$$\frac{LT_{i,t}}{\sum ILT_{j,t}} + ACR_t - 2CTR_{i,t} = -1 \quad (V-47)$$

- 그런데 식 (V-44)에 나타난 조건이 항상 만족된다는 보장은 없으므로, 2017년 보통교부세 산정 자료를 이용한 시산을 통해 확인함
  - 시산에서는 2017년 보통교부세 산정에서 특별·광역시의 지방세징수율 제고를 대상으로 삼는데, 따라서  $t$ 기는 2015년이며,  $t+2$ 기는 2017년이 됨
  - 2017년 보통교부세 산정 상에서 조정률은  $\beta=0.94025$ 이며, 기준세율은  $\alpha=0.8$ , 이자율은  $r=0.02$ 를 각각 적용함
- 시산의 결과는 <표 V-5>에 정리되어 있음
  - 울산은 모든 광역시는 2015년의 지방세징수율이 특별·광역시 평균 지방세징수율보다 낮으므로, 2017년 보통교부세 산정의 지방세징수율 제고 항목

자체노력 산정액은 기준재정수입액을 증가시키는 역할을 하게 되며, 울산의 경우는 기준재정수입액을 감소시킴

- 핵심적인 부분은  $t$ 기인 2015년의 지방세징수율 제고에 따른 세수 1원 증가가  $t+2$ 기인 2017년의 보통교부세에 미치는 영향인데, 여기서 보듯이 모두 0에 가까운 적은 값으로 산정됨
- 이와 같은 결과를 통하여 여기서 제시하는 바와 같이 지방세징수율 제고 항목의 산정 방식을 개선하는 경우  $t$ 기의 지방세징수율 제고는  $t+2$ 기의 보통교부세 산정에 거의 영향을 미치지 않음을 확인할 수 있음

<표 V-7> 지방세징수율 제고 항목 개선의 재정효과

	$\Sigma ILT_{j,t}$	$\Sigma LT_{j,t}$	$ILT_{i,t}$	$LT_{i,t}$	$ACR_t$	$CR_{i,t}$	$\Delta_{t+2}$	$\Delta_{i,t+2}$	$\frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}}$	$ICT_{i,t+2}$
	(10억원)						(10억원)		$\frac{dG_{i,t+2}}{dLT_{i,t}}$	(백만원)
부산	38,843	37,995	3,162	3,087	0.9782	0.9762	38,468	813	0.067	4,737
대구			2,038	1,991		0.9778		825	0.089	511
인천			2,791	2,694		0.9652		504	0.059	27,960
광주			1,142	1,113		0.9750		701	0.102	2,851
대전			1,286	1,253		0.9744		697	0.098	3,804
울산			1,216	1,199		0.9858		167	0.117	-7,353

### (3) 지방세 체납액 축소

- 현행 지방세 체납액 축소 항목이 지닌 문제점은 다음과 같음
  - 현행 방식은 체납 누계액 축소분에 1.8의 가중치를 곱하여 자체노력 반영액을 산정하므로 자체노력에 따른 세수 1원 증가가 자체노력 반영액에 미치는 영향은 1보다 커짐
  - 그 결과  $t$ 기의 지방세 체납액 축소에 따라  $t+2$ 기의 보통교부세 교부액은 증가하는 문제가 있음
- 이런 문제를 해소하기 위하여 다음과 같은 반영방식을 고안함
  - 지방세 체납 누계액 축소분을 측정하여 1.8의 가중치를 곱하여 자체노력

반영액을 측정하는 현행 방식으로부터 기준세율인 0.8을 곱하는 방식으로 변경함

- 이 경우 지방세 체납액 축소에 따른 자체노력 반영은 다음의 식을 따름

$$\begin{aligned} ICT_{i,t+2} &= 0.8 \times (ANLT_{i,t} - ANLT_{i,t-1}) \\ &= 0.8 \times \Delta ANLT_{i,t} \end{aligned}$$

- 여기서  $t$ 기의 지방세 체납 누계액 축소에 의한 세수증가가  $t+2$ 기의 자체 노력 반영액에 미치는 영향은 다음과 같이 구해짐

$$\frac{dICT_{i,t+2}}{dLT_{i,t}} = -0.8$$

- 즉  $t$ 기의 지방세 체납 누계액 축소가  $t+2$ 의 보통교부세에 미치는 영향은 0이 됨

#### (4) 경상세외수입 확충

- 경상세외수입 확충 항목이 지닌 문제점은 다음과 같이 정리됨
  - 현행 방식은 첫째,  $t-3$ 년 기준 과거 3년간 해당 자치단체의 경상세외수입 평균징수액과 비교한  $t-2$ 년 기준 과거 3년간 해당 자치단체의 경상세외수입 평균징수액과 둘째,  $t-2$ 년의 동종 자치단체 중 경상세외수입 징수율 상위 1/2단체 평균과 비교한 해당 자치단체의 경상세외수입 징수율 등 두 가지 항목을 고려함
  - 우선 해당 자치단체의 과거 평균 징수액 증감분의 반영은 경상세외수입이 지속적으로 증가하지 않는다면 페널티로 작용하게 되는 문제가 있음
  - 또한 상위 1/2 자치단체의 경상세외수입 평균 징수율과 비교하는 항목은 지방세징수율 제고 항목의 경우와 동일한 문제가 있는데, 즉 전체가 아닌 상위 자치단체와 비교하는 근거가 불명확하며, 상위 1/2 평균보다 낮은 경우에는 페널티를 주지 않는다는 문제가 있음
  - 한편 이러한 반영방식 하에서는 경상세외수입 1원 증가에 따른 재정효과

가 1보다 훨씬 커진다는 문제도 있음

- 무엇보다도 경상세외수입 1원 확충이 자치단체의 재정에 미치는 효과는 지방세징수율 제고를 통한 세수 1원 확충의 효과와 동일하기 때문에 자체노력을 차별적인 방식으로 반영할 근거가 없음을 고려하면 지방세징수율 제고의 경우와 동일한 반영방식을 채택할 필요가 있음
  - 첫째, 자신의 과거 평균징수액 증감분을 반영하는 것은 삭제함
  - 둘째, 동종 자치단체 평균과 비교한 해당 자치단체의 경상세외수입 징수율을 측정하여 사용하되, 동종 자치단체 전체 평균에 비해 해당 자치단체의 징수율이 높으면 인센티브를, 낮으면 페널티를 부여하도록 함
- 따라서 구체적인 반영방식은 지방세징수율 제고의 경우와 동일한 방식을 채택함
  - 또한 경상세외수입의 증감액 반영을 제외하고 징수율만 고려하므로, 항목의 명칭을 경상세외수입 징수율 제고로 변경할 수 있음
  - 이 경우 경상세외수입 징수율 증감에 따른 재정효과는 지방세징수율 증감의 경우와 동일함

#### (5) 세외수입 체납액 축소

- 세외수입 체납액 축소 항목은 지방세체납액 축소 항목과 반영방식이 같으므로 동일한 문제점을 지님
  - 따라서 자체노력 반영 방식을 지방세 체납액 축소의 경우와 동일하게 개선할 수 있음
  - 즉 세외수입 체납 누계액 축소분을 측정하여 1.8의 가중치를 곱하여 자체노력 반영액을 산정하는 현행 방식으로부터 기준세율인 0.8을 곱하는 방식으로 변경함
- 한편 보통교부세 산정에서 기준재정수입액에는 경상세외수입만 고려된다는 점도 반영할 필요가 있음
  - 즉 임시적 세외수입의 경우는 기준재정수입액 산정에서 제외되기 때문에

체납액의 변화분을 반영하여 자체노력으로 반영할 근거가 없음

- 따라서 경상적 세외수입만 고려하여 자체노력을 산정하며, 항목의 명칭도 경상세외수입 체납액 축소로 변경할 필요가 있음
- 이러한 변화를 채택할 경우 경상세외수입 증감에 따른 재정효과는 지방세 체납액 증감의 경우와 동일함

## (6) 탄력세율 적용

- 탄력세율 적용 항목의 문제점은 다음과 같음
  - 이 항목은 주민세 개인균등분과 지역자원시설세를 대상으로 탄력세율을 적용하여 세수를 증감시키는 경우 증감액의 2배에 해당하는 금액을 인센티브 또는 페널티로 반영하는데, 다음과 같은 문제를 지적할 수 있음
  - 첫째, 탄력세율제도는 자치단체의 과세자율권을 제한적으로 인정하기 위해 지방세법에서 보장하고 있으므로 보통교부세제도에서 탄력세율 적용을 자체노력으로 반영하는 것은 지방세법의 취지를 훼손하는 것임
  - 둘째, 탄력세율 적용을 통한 세수 증감액의 2배에 해당하는 금액을 자체노력으로 산정하는 것은 제도의 취지에 어긋남
  - 셋째, 지역자원시설세의 경우는 보통교부세 기준재정수입액 산정에서 고려하지 않기 때문에 이에 대한 탄력세율 적용 여부를 자체노력으로 반영하는 것은 적절하지 않음
- 이상을 고려하면 다음과 같은 개선방안을 모색할 수 있음
  - 지방세법에서 보장된 탄력세율 적용에 대해 자체노력으로 반영하는 것은 적절치 않으므로 지방세법을 개정하여 탄력세율을 적용하지 못하도록 하는 한편 이 항목은 전체적으로 삭제하는 것이 가장 적절한 개선방안임
  - 그럼에도 불구하고 자체노력으로 반영할 이유가 있다면 주민세 개인균등할에 대해서만 적용하고 지역자원시설세 항목은 삭제하는 것이 바람직함
  - 지역자원시설세의 경우는 목적세이지만 지역의 재원확보능력을 나타내는 중요한 지표가 되므로 기초수요액에 포함시킬 수 있으나, 탄력세율을 적용

할 경우에는 다른 지역 주민들의 세 부담이 인상되는 조세수출이 발생할 수 있으므로 인센티브 적용 항목에서는 제외하는 것이 바람직함

- 또한 주민세 개인균등화에 대해서도 탄력세율 적용을 통한 세수 증감액에 기준세율인 0.8을 곱하여 산정한 금액을 자체노력으로 반영함

### (7) 자체노력 유인제도 개선 방안 정리

- 이상에서 검토한 세입확충 자체노력 반영 항목별 개선방안은 <표 V-6>에 요약 정리되어 있음

<표 V-8> 세입확충 자체노력 항목별 개선방안

항목	주요 내용	효과
① 지방세징수율 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자신의 과거 지방세징수율 증감 실적은 반영하지 않음</li> <li>- 동종 자치단체 평균과 해당 자치단체의 징수율을 비교하여 측정, 0.8의 가중치 부여, 정 또는 부의 인센티브</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 지방세징수율 제고에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 미미</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1에 근사한 값</li> </ul>
② 지방세체납액 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 체납누계액 축소분에 1.8의 가중치를 곱하는 대신 0.8의 가중치 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 체납 누계액 축소에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 0</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1</li> </ul>
③ 경상세외수입 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자신의 과거 평균 경상세외수입 징수액 증감 실적은 반영하지 않음</li> <li>- 동종 자치단체 평균과 해당 자치단체의 징수율을 비교하여 측정, 0.8의 가중치 부여, 정 또는 부의 인센티브</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 경상세외수입 징수율 제고에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 미미</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1에 근사한 값</li> </ul>
④ 세외수입 체납액 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세외수입 체납누계액 축소분에 1.8의 가중치를 곱하는 대신 0.8의 가중치 적용</li> <li>- 임시적 세외수입은 제외, 경상세외수입만 대상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 체납 누계액 축소에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 0</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1</li> </ul>
⑤ 탄력세율 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역자원시설세는 제외, 주민세 개인균등화에 대해서만 적용</li> <li>- 탄력세율 적용을 통한 세수 증감액에 0.8의 가중치 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 체납 누계액 축소에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 0</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1</li> </ul>

## 제6장 요약 및 정책함의

1. 연구결과의 요약
2. 정책함의



## 제6장 요약 및 정책함의

### 1. 연구결과의 요약

- 이 연구의 목적은 최근의 사회경제적 변화를 적극적으로 고려한 보통교부세 산정 방식의 합리적인 개선방안을 모색하며, 그 결과를 바탕으로 광역시 입장에서의 정책적 대응 방안을 제안하는 것임
  - 특히 기준재정수요액 산정방식을 중심으로 현행 보통교부세 산정방식의 문제점을 파악함
  - 현행 기초수요액 산정 방식의 문제점 하에서 특정 자치단체 유형에 불합리하거나 불리한 기준재정수요액 산정을 교정하기 위해서는 보정수요액 산정방식을 변경하거나 산정 항목을 추가하는 방안임을 확인한 후 구체적인 개선방안을 제시함
  - 한편 현행 보통교부세 산정에서 고려하는 자체노력 유인제도는 당초 취지와는 다른 방향으로 운영되고 있음을 고려하여 문제점을 분석한 후 개선방안을 제시함
- 연구목적 달성을 위하여 이 연구에서 다루고자 하는 주요 내용은 다음과 같음
  - 첫째, 우리나라 지방재정제도 개요와 함께 지방자치단체의 전반적인 재정여건을 검토 분석함
  - 둘째, 지방교부세 제도의 개요와 보통교부세 제도의 현황을 파악한 후 자치단체 유형별로 기준재정수요액 및 기준재정수입액의 산정과 그에 따른 보통교부세의 배분 상의 특징을 파악함
  - 셋째, 보통교부세 산정에서 기준재정수요액 산정 방식 상의 문제점을 기초수요액 산정을 중심으로 파악하며, 자치단체 유형별로 불합리한 기준재정수요액 산정 교정하기 위해서는 균형수요액 등 보정수요 측면에서 접근해야 함을 확인함
  - 넷째, 보정수요 산정방식의 제도개선 과제로서 인구수 보정 개선, 지역군

형수요 개선, 사회복지수요 개선 등의 문제에 대해 구체적으로 분석하고 시산을 통해 제도개편의 결과를 확인함

- 다섯째, 자체노력 유인제도의 현황, 특징 및 문제점을 파악하며, 제도의 실효성과 단순화를 위한 구체적인 개선방안을 제안함
- 여섯째, 보통교부세 제도개선 방안의 합리적 추진을 위한 정책적 대응방안을 모색함

## 1) 지방재정제도의 개요와 지방자치단체의 재정여건

- 지방자치단체는 자체재원인 지방세와 세외수입, 그리고 이전재원인 지방교부세와 국고보조금 등으로 재원을 조달하는데, 지방세 확충노력에도 불구하고 이전재원이 더 빨리 증가하여 2015년에는 지방세를 추월함
  - 특히, 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 보통교부세에 비하여 중앙정부에 의해 지출용도가 지정된 국고보조금이 급격히 증가함으로써 지방자치단체의 세출 자율성이 하락함
  - 이러한 재원조달 방법의 변화로 인하여 재정자립도 및 재정자주도는 모두 2000년대 초중반에 비하여 급격히 하락하였으며, 2015년 이후에는 취득세 수입 증가 등에 힘입어 상승 추세로 전환됨
- 2008~2015년 동안 지방자치단체 일반회계 총결산액은 연평균 6.1% 증가하였는데, 사회복지지출 증가율은 총지출 증가율의 2배를 초과하는 연평균 12.7%로 가장 크게 증가하여 그 비중도 2008년 21.4%에서 32.6%로 급증함
  - 반면 대표적인 사회간접자본시설인 수송 및 교통 부문과 국토 및 지역개발 부문의 지출 증가율은 정체되거나 감소함
  - 특히 2008~2015년 기간의 일반회계와 특별회계의 순계 총지출은 연평균 4.9% 증가하였는데, 정책사업 중 보조사업은 연평균 7.4% 증가한 반면, 자치단체의 자체사업은 단지 연평균 1.2% 증가하여 정체됨
  - 이처럼 지방자치단체 지출은 보조사업이 자체사업을 압도하여 지방자치단체의 지출은 중앙정부의 지출계획을 따르게 됨에 따라 지방자치단체의 지

출 자율성은 위축됨

- 지방자치단체 유형 별 세입의 특성을 광역시를 중심으로 살펴보면, 광역시의 총재원에서 국고보조금이 차지하는 비중은 2008년 이후 가장 크게 증가한 반면 지방교부세 비중은 오히려 감소하였으며, 지방세 비중은 정체되었으나 2012년 이후 증가함
  - 지방자치단체의 총재원은 2008년 이후 연평균 5.8%로 증가하였는데, 광역시 본청의 재원은 7.1% 상승하여 총재원 대비 광역시 재원의 비중이 2008년 11.2%에서 2015년 12.4%로 1.2%p 증가함
  - 지방교부세는 2008~2015년 기간 동안 연평균 1.7% 증가한 반면 광역시 본청은 훨씬 높은 4.0% 증가하였지만 2012년 이후에는 지방교부세 총액이 연평균 -0.2%로 감소하였는데 광역시 본청은 -1.8%로 더 급격히 감소함
  - 지방교부세와 달리, 지방세와 보조금의 추이는 총액에 비하여 광역시 본청의 증가율이 2008~2015년 기간과 2012~2015년 기간 모두에서 더 큼
- 재정자립도와 재정자주도의 2006~2017년 추이를 살펴보면, 특별시, 광역시, 시의 재정자립도는 완만하게 감소하고, 도와 군의 재정자립도는 미약하게 상승하는 반면, 자치구의 재정자립도는 매우 뚜렷한 감소 추이를 나타냄
  - 재정자주도는 모든 유형의 자치단체에서 하락하였는데 자치구의 재정자주도는 가장 빠르게 감소하였고, 특별시, 광역시, 시의 재정자주도 도와 군에 비해서는 빠르게 감소하였음
  - 광역시의 재정자립도는 비수도권 도에 비해 항상 더 큰 수준을 유지하지만 재정자주도는 연도에 따라 일부 비수도권 도지역이 광역시보다 큰데, 이는 지방교부세에 의해 재정력이 역전되는 것을 의미하며, 보통교부세 배분에서 시와 군에 비하여 자치구의 재정수요를 충분히 반영하지 못했기 때문일 가능성이 있음
- 시도별로 일인당 지방세와 일인당 세출을 비교하면 이전재원의 역할을 파악할 수 있음
  - 특별광역시와 도의 일인당 지방세는 일관된 차이를 나타내지 않지만 일인당 지출의 경우에는 큰 차이를 나타냄

- 도 지역에서 인구가 증가함에 따라 일인당 지출이 급격히 하락하지만 특별광역시의 일인당 지출은 인구 규모와 관계없이 유사한 수준을 유지함
- 광역자치단체 간 재정력격차는 자체수입 확보능력의 차이 때문이 아니라 주민 일인당 지출의 차이가 크기 때문에 발생하는 것이며, 인구가 적은 비수도권 도 지역은 중앙정부 이전재원에 대한 의존도가 매우 높음

## 2) 보통교부세 배분의 현황 및 특징 분석

- 보통교부세 총액 대비 광역시 비중은 2012년에 10.1%까지 높아진 후 하락하였으며, 보통교부세 증가율도 다른 자치단체 유형에 비해 낮은 편임
  - 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액에 비례하는데, 2012년 이후 광역시의 비중이 하락한 것은 기준재정수요액보다는 기준재정수입액 측면에서 높은 증가율을 나타냈기 때문임
- 그럼에도 기준재정수요액의 보정수요액 산정은 여전히 문제점을 나타냄
  - 표준적인 방법으로 산정하기 어려운 재정수요를 보정하는 것은 필요하지만, 기준재정수요액 대비 보정수요액의 비중이 20%에 육박할 정도로 확대되는 과정에서 지역균형수요 등이 강조됨
  - 대도시로서 특별·광역시가 직면한 재정수요는 적절히 반영되지 못하였는데, 광역시의 보정수요액 비중은 기초수요액 비중의 절반에도 미치지 못할 정도로 매우 낮은 수준임
  - 지역의 재정수요는 가능한 기초수요액 산정에서 흡수하되, 보정수요액 산정에서 대도시 수요를 반영할 수 있는 방법을 마련하는 것이 필요함
- 보다 근본적인 과제는 인구 1인당 재정수요액이 지역별로 크게 다르므로 현재의 기준재정수요액이 실제 재정수요를 반영하는 방법에 대한 개선이 필요하다는 것임
  - 비록 비수도권 도의 경우 인구밀도가 낮아서 일인당 지방공공서비스의 제공 비용이 더 높을 수 있으나 그 금액이 두 배 이상 다른 것은 광역시의 재정수요를 상대적으로 지나치게 과소 추정할 탓일 수 있음

- 광역시 재정수요에 대한 상대적으로 과소 추정하는 경향은 광역시의 일반 회계 세출 대비 기준재정수요액 비중이 다른 지역의 비중에 비해 크게 낮다는 사실에서도 확인됨
- 따라서 기준재정수요액 산정에서 면적 등 물리적 여건에 지나치게 치중하기보다는 인구 수를 합리적으로 반영하는 등 근본적인 제도개편의 필요성이 제기됨

### 3) 기준재정수요액 산정방식의 개선: 보정수요액을 중심으로

#### (1) 기초수요액 산정 방식의 문제점: 비중유지계수의 경우

- 현행 기초수요액 산정은 상당히 객관적이고 합리적인 방식을 사용하고 있지만 실제적으로는 문제점과 한계가 있음
  - 기초수요액은 측정항목 별로 각 자치단체가 표준적 수준의 행정을 수행하는데 필요한 일반재원을 산정하기 위해 측정항목 별로 상관성이 있는 지표로 선택된 측정단위 수치에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정함
  - 이 과정에서 측정 항목별로 실제 예산과 행정수요 측정치 간의 차이를 완화하기 위해 자치단체 유형별 비중유지계수를 구하여 적용하는데, 비중유지계수의 값이 차이를 나타냄에 따라 자치단체 유형 별로 표준행정수요의 실제 수요 반영비율은 상당한 차이가 남
- 즉 비중유지계수는 자치단체 유형 별로 적용되기 때문에 특정 자치단체 유형의 전반적인 재정수요 증가가 기초수요액 산정에 합리적으로 반영되지 못하는 문제가 있음
  - 예를 들어 어떤 광역시의 재정수요가 증가하는 경우 이를 표준행정수요 산정에 포함시키더라도 비중유지계수의 칸막이 역할 때문에 광역시 간의 상대적 차이만 변화시키는 결과를 초래함
  - 이러한 결과는 현행 비중유지계수 적용 방식 하에서는 특정 자치단체 유형에 특유한 재정수요를 적절히 반영하기 위해서는 보정수요를 활용하는 것이 대안임을 제시함

## (2) 인구수 보정의 개선

- 현재 16개 측정항목의 측정단위는 14종이며, 그 기준은 「지방교부세법 시행령」 제5조제2항에서 규정함
  - 14종의 측정단위 가운데 인구 수는 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비 등 4개 측정항목에 적용됨
  - 인구 수는 「주민등록법」의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 인구 수를 적용하는데, 실제 기초수요액 산정 시에는 주민등록표 상의 6개월 평균(전년도 1월~6월까지 매월말 기준) 인구수를 적용함
  - 인구수에 의한 기초수요액 산정은 총 15조 4,211억원인데, 이는 기초수요액 77조 6,516억원 대비 19.86% 수준임
- 그런데 주민등록상의 인구수는 실제 거주하는 인구 수(상주인구 수)를 정확하게 반영하는 못하는 문제가 있음
  - 현재 집계되는 인구통계 중에서 실제 거주 인구를 가장 정확하게 반영하는 자료는 통계청에서 5년 주기로 집계 발표하는 인구총조사 자료임
  - 최근의 인구총조사 자료인 2015년 기준 인구총조사 자료와 보통교부세 산정내역 상의 2015년 상반기 기준 주민등록인구를 비교하여 보면, 자치단체별로 상당한 편차가 발생함
  - 자치단체별로 두 통계의 차이를 살펴보면, 특별시, 광역시, 도, 군은 인구총조사의 인구수가 더 적고, 세종특별자치시와 일반시는 더 많음
    - 6개 광역시 중에서 부산, 대구, 인천, 울산은 인구주택총조사의 인구수가 주민등록인구수보다 더 적고 광주, 대전은 더 많음
    - 군 지역은 81개 지역 중에서 70개 지역이 인구총조사 인구수가 더 적고 나머지 11개 군은 더 많음

&lt;표 VI-1&gt; 인구총조사 및 주민등록상 인구수 비교(2015년 기준)

(단위: 명, %)

	인구총조사(A)	주민등록인구(B)	A-B	(A-B)/B
전체	50,463,756	50,775,216	-377,757	-0.74
특별시	9,904,312	10,095,477	-191,165	-1.89
광역시	13,013,130	13,092,122	-78,992	-0.60
특별자치시	204,088	175,382	28,706	16.37
도	27,342,226	27,412,235	-70,009	-0.26
시	23,769,468	23,667,565	101,903	0.43
군	4,214,355	4,382,555	-168,200	-3.84

주: 1) 제주특별자치도 인구는 제외한 통계임.

2) 군 통계에는 광역시 소속 군 통계가 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 2016년 보통교부세 산정 내역, 2016; 통계청, 2015년 인구총조사, 2016.

- 보통교부세 산정에서는 주민등록인구가 실제 거주인구를 제대로 반영하지 못하는 문제를 보완하기 위해 보정인구, 유동인구 등을 추가로 반영함
  - 거주지역의 인가로 등록되지 않는 군인, 미군·미군속, 전투·의무경찰, 재소자, 의무소방대원, 통합관제센터 관제인력수, 특별사법경찰수 등은 보정인구로 반영함
  - 보정인구수요는 안전관리비, 환경보호비, 산업경제비, 지역관리비, 도로관리비 등에 추가 반영되는데, 적용되는 보정인구는 수요에 따라 차이가 남
- 2016년 보통교부세 산정상의 보정인구 반영 현황을 살펴보면, 전체적으로 1,330,058명을 추가로 반영하여 주민등록인구 대비 2.62%수준임
  - 광역시에 대한 보정인구는 140,602명으로 전체 보정인구대비 10.57%이며, 주민등록인구대비 1.07% 수준임
  - 시지역의 보정인구는 670,028명으로 전체 보정인구대비 50.38%로 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 주민등록인구대비 2.83% 수준임
  - 군지역의 보정인구는 432,269명으로 전체 보정인구 대비 32.5%이며, 주민등록인구 대비 9.86%로서 다른 유형에 비해 주민등록인구 대비 비중이 높은 수준임
  - 특히 군지역의 경우 주민등록인구수가 실거주인구인 인구총조사 인구수에 비해 3.84%가 적은 상황에서 주민등록인구 대비 9.86%의 보정인구를 추가

로 반영하므로 실거주인구와의 괴리가 더 확대됨

<표 VI-2> 보정인구 반영현황(2015년 기준, 2016년 산정에 반영)

(단위: 명)

	주민등록인구 (A)	소계(B) (B/A)	보정인구1(C) (C/B)	보정인구2(D) (D/B)	보정인구3(E) (E/B)
전체	50,775,216	1,330,058 (2.62)	704,513 (52.97)	616,254 (46.33)	9,291 (0.70)
특별시	10,095,477	80,177 (0.79)	46,792 (58.36)	32,674 (40.75)	711 (0.89)
광역시	13,092,122	140,602 (1.07)	79,892 (56.82)	58,753 (41.79)	1,957 (1.39)
특별자치시	175,382	6,982 (3.98)	3,635 (52.06)	3,289 (47.11)	58 (0.83)
도	27,412,235	0	0	0	0
시	23,667,565	670,028 (2.83)	354,419 (52.90)	311,474 (46.49)	4,135 (0.62)
군	4,382,555	432,269 (9.86)	219,775 (50.84)	210,064 (48.60)	2,430 (0.56)

주: 1) 제주특별자치도 인구는 제외한 통계임.

2) 군 통계에는 광역시 소속 군 통계가 포함되어 있음.

자료: 행정자치부, 2016년 보통교부세 산정 내역, 2016.

- 자치단체별로 인구 갭과 보정인구 간의 상관계수를 측정하면, 대부분 부(-) 값을 보이고 있어 보정인구가 제 역할을 하지 못하고 있는 것으로 나타남
- 정(+)의 값을 보이고 있는 군의 경우에도 상관계수 값이 낮아 인구 갭과 보정인구간의 상관성을 찾아보기 어려움

<표 VI-3> 인구 갭과 보정인구 간 상관분석

	보정인구 합	보정인구 1	보정인구 2	보정인구 3
전체	-0.396	-0.441	-0.338	-0.653
광역시	-0.497	-0.522	-0.446	-0.937
시	-0.103	-0.104	-0.105	0.183
군	0.035	0.041	0.028	0.328

주: 인구 갭은 총조사인구수와 주민등록인구수 간의 차이임.

- 이상에서 보듯이 주민등록인구는 자치단체의 상주인구를 정확하게 반영하지 못하는 문제가 있으며 현재의 보정인구는 상주인구와 주민등록인구간의 격차를 더 확대함
  - 따라서 보통교부세 산정시 보다 정확한 상주인구 적용을 위하여 주민등록인구와 총조사인구 통계간의 갭을 보정하는 방안을 마련함
- 상주인구 보정수요의 반영방식은 기본적으로 보정인구 수요 반영방식을 채택함
  - 상주인구 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 해당 기초수요항목(안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비) 표준행정수요액
    - 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함
  - 상주인구 보정수요는 기초수요 항목 가운데 인구수를 측정단위로 사용하는 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비 항목에 적용함
- 자치단체별 상주인구 보정수요 현황을 보면 일반시 지역이 333,933명으로 가장 많으며 광역시는 86,467명이 발생함

&lt;표 VI-4&gt; 자치단체별 상주인구 보정수요

(단위: 명)

	2015년		상주인구 보정수요
	총 조사인구수	주민등록인구수	
특별시	9,904,312	10,095,473	74,881
광역시	12,371,533	12,454,558	86,467
부산	3,300,664	3,369,051	10,112
대구	2,276,200	2,305,644	6,715
인천	2,809,518	2,821,491	14,108
광주	1,502,881	1,477,255	29,367
대전	1,538,394	1,528,058	25,216
울산	943,876	953,059	949
특별자치시	204,088	175,382	28,706
도	27,342,226	27,412,235	132,771
시	23,769,468	23,667,565	333,933
군	4,214,355	4,382,555	33,296

### (3) 지역균형수요 개선방안

#### 가. 도시재생 뉴딜 수요 반영

- 문재인 정부는 기존 도심은 다양한 역사, 문화 자산이 집적된 곳으로 공공 차원에서 마중물을 제공하면 시민들이 모여 창조성을 발휘할 수 있는 4차 산업혁명의 중심지로 재탄생할 수 있는 장소로 인식함
  - 이런 맥락에서 신성장 동력을 확보하고, 일자리를 창출하기 위한 대안으로 '도시재생 뉴딜사업'에 주목함
  - 제7차 도시재생특별위원회(2016.12) 심의를 거쳐 도시재생일반지역 33곳 가운데 17곳의 도시재생활성화계획이 확정되어 도시재생사업이 추진 중임
  - 이들 지역에는 2021년까지 국비 8,918억원과 기금 1,301억원 등 총 1조 2백억원을 중앙정부가 지원하며, 지방비 1조 3천억, 민간자본 2조 5,600억이 투입되어 총 4조 9천억원 규모의 도시재생사업이 추진될 계획임
- 도시재생사업 관련 예산이 편성되어 있는 지역 및 도시(142)부문 예산 현황을 살펴보면, 2017년 일반회계 당초예산 기준 5조 7,546억원으로 국토 및 지역개발 예산액 7조 9,106억원 대비 72.7% 규모임
  - 광역시의 지역 및 도시부문 예산 규모는 1조 348억원으로 국토 및 지역개발 예산 1조 2,533억원 대비 82.6%규모로 대부분을 차지함
- 보통교부세 기준재정수요액 산정시 지방자치단체의 지역경제 활성화를 유도·지원하기 위하여 관련 수요를 발굴하여 보정수요로 반영하는데, 차츰 강화하고 있는 추세임
  - 지역경제 활성화 지원을 위해 성장촉진지역 수요, 도심지 내 공장 밀집지역 수요, 지역특화발전특구지역 수요 등을 반영하고 있음
  - 지역특화발전특구지역 수요 반영 방식
    - 동종 자치단체 지역특화발전특구지역의 면적 × 동종 자치단체 행정구역 면적 1천m<sup>2</sup>당 지역관리비 표준행정수요액 ÷ 동종 자치단체 특구지역 개소 수 × 해당 자치단체 특구지역 개소 수
    - 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함

- 도시재생 수요와 도입 취지가 유사한 지역경제활성화 관련 보정 수요 항목들은 지역관리비 보정수요로 반영하고 있으며, 지역관리비 표준행정수요액을 적용하여 자치단체별 보정수요액을 산정함
  - 도시재생활성화지역 수요 반영 방식
    - 동종 자치단체 도시재생활성화지역의 면적 × 동종 자치단체 행정구역 면적 1천m<sup>2</sup>당 지역관리비 표준행정수요액 ÷ 동종 자치단체 도시재생활성화지역 개소 수 × 해당 자치단체 도시재생활성화지역 개소 수
    - 도시재생활성화지역의 면적과 개소 수는 도시재생활성화계획이 수립된 지역의 면적과 개소 수만을 포함함
    - 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함

#### 나. 미세먼지 수요 반영 방안

- 미세먼지는 우리 눈에 보이지 않는 아주 작은 물질로 대기 중에 오랫동안 떠다니거나 흩날려 내려오는 입자상 물질을 말하는데, 직경이 10 $\mu$ m 이하인  $PM_{10}$ 과 직경이 2.5 $\mu$ m 이하인  $PM_{2.5}$ 로 구분함
  - 우리나라의 미세먼지( $PM_{10}$ ) 일평균 환경기준은 100 $\mu$ g/m<sup>3</sup>이나 2015년 전국 253개 유효측정소 중 226개 측정소가 일평균 기준을 초과하여 미세먼지에 의한 대기환경오염이 심각한 수준임
  - 미세먼지의 연평균 기준은 253개소 중 87개소가 초과하여 34.4%의 초과비율을 보이며, 24시간 기준은 226개소가 기준을 초과하여 초과비율이 89.3%로 매우 높음
  - 광역시별 대기환경기준 초과비율을 보면, 연평균 기준으로 인천을 제외한 나머지 광역시는 전국의 평균적인 환경기준 초과비율보다 낮음
- 자치단체별로 미세먼지 저감을 위해 다양한 노력을 기울이고 있는데, 부산시는 2020년까지 3,383억원의 예산을 투입하여 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은 40 $\mu$ g/m<sup>3</sup> 이하,  $PM_{2.5}$ 는 25 $\mu$ g/m<sup>3</sup>이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
  - 대구시는 2020년까지 1조 2,079억원의 예산을 투입하여 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은 40 $\mu$ g/m<sup>3</sup> 이하,  $PM_{2.5}$ 는 20 $\mu$ g/m<sup>3</sup>이하로 낮추는 것을 목표로 설정함

- 인천시는 2020년까지 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하,  $PM_{2.5}$ 는  $24\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
- 광주시는 2020년까지 미세먼지 중  $PM_{2.5}$ 를  $15\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
- 대전시는 2026년까지 미세먼지 중  $PM_{2.5}$ 를  $18\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
- 울산시는 2020년까지 미세먼지 중  $PM_{10}$ 은  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하,  $PM_{2.5}$ 는  $24\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하로 낮추는 것을 목표로 설정함
- 미세먼지 환경 기준을 초과하는 자치단체와 기준 이내인 자치단체간 세출 대비 대기예산 비중을 비교하여 보면, 환경 기준을 초과하는 자치단체의 비중이 더 높음
  - 광역시의 경우 기준 이내인 자치단체의 대기예산 4년 평균 비중이 0.29% 이나 기준 초과 자치단체는 0.51%임
  - 이러한 결과는 상대적으로 미세먼지 농도가 높은 자치단체들에서 대기환경 개선을 위한 재정수요가 더 많이 발생함을 의미함
- 따라서 자치단체의 미세먼지 저감 대책의 원활한 추진을 위해서는 재정적 뒷받침이 필요함
  - 특히 미세먼지 농도가 기준치를 상회하는 자치단체에 대한 재정적 지원을 통해 이들 자치단체에 거주하는 주민들에게 최저한의 대기환경기준이 충족될 수 있도록 하여야 할 것임
- 자치단체 대기부문 예산 현황을 고려하여 다음과 같은 방법으로 미세먼지 보정수요를 반영함
  - 미세먼지가 심각할 경우 해당 지역에 거주하는 주민 모두에게 영향을 미치기 때문에 미세먼지( $PM_{10}$ ) 연평균 기준치 초과 자치단체에 대하여 인구수를 측정단위로 적용하여 보정수요를 산정함
  - 자치단체의 대기부문 예산이 환경보호 예산에서 차지하는 비중이 평균적으로 6.5%정도이기 때문에 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액의 5%

를 단위비용으로 적용함

- 대기부문에 대한 시·도와 시·군·구 간 예산 비중을 고려함
- 미세먼지 보정수요 산정방식
  - 인구수 × 동종 자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액 × 5%
  - 단, 전전년도 미세먼지( $PM_{10}$ ) 연평균 농도가 연간 기준치( $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ )를 초과하는 자치단체에 대해서만 적용함
  - 광역시는 수요 산정액의 90%는 광역시에, 10%는 군에 반영하며, 도는 수요 산정액의 10%는 도에, 90%는 시·군에 반영함

#### 다. 대중교통 환승할인 손실보전 수요 반영

- 대중교통 환승할인은 두 가지 이상의 교통수단을 이용할 때 나중에 이용하는 교통수단간의 운임을 할인해 주는 교통정책임
  - 우리나라는 2004년 7월 서울시에서 버스운영체제 개편과 병행하여 도입하였고 단계적으로 확대 시행함
  - 환승할인 도입 지역과 환승할인 이용객이 꾸준히 증가하고 있고 이에 따른 대중교통업계의 환승손실을 보전하기 위한 자치단체의 환승손실보전금 지원 규모도 증가하고 있음
- 보통교부세 산정시 대중교통에 대한 재정수요는 교통관리비 항목에서 산정하고 있는데 현재의 교통관리비 기초수요 및 보정수요 항목은 자치단체의 대중교통 재정수요를 반영하는데 한계가 있음
  - 교통관리비 기초수요는 지방자치단체 자동차 등록대수를 측정단위로 적용하고 있으며 단위비용 산정의 기초가 되는 표준행정수요식은 자동차 대수와 행정구역 면적을 적용함
  - 교통관리비 기초수요액 산정시 자동차 대수와, 행정구역 면적 통계를 이용함에 따라 자치단체의 환승할인손실보전금과 같은 대중교통지원에 소요되는 재정수요를 제대로 반영하지 못하는 한계가 있음
- 자치단체 수송 및 교통분야 예산 현황을 고려하여 다음과 같은 방법으로 대중교통 환승할인손실보전금 보정수요를 반영함

- 자치단체가 부담하는 대중교통 환승손실보전금 규모는 대중교통 환승건수에 의하여 직접적인 영향을 받기 때문에 자치단체의 환승할인에 대하여 환승건수를 측정단위로 적용하여 보정수요를 산정함
- 자치단체의 환승손실보전금 예산이 대중교통부문 예산에서 차지하는 비중과 동종 자치단체별 환승건수 1건당 평균 환승할인손실보전금을 고려하여 자치단체별 단위비용을 산정함
- 환승할인손실보전금 보정수요 산정방식
  - 환승건수 × 동종 자치단체별 환승건수 1건당 평균 환승할인손실보전금

#### (4) 사회복지균형수요 개선방안

- 사회복지균형수요는 지역주민의 삶의 질 향상과 저소득층에 대한 지원을 확대하기 위하여 2007년도 신설되었음
- 현재는 증가 추세인 복지비의 실질 재정수요를 반영하기 위하여 기초생활수급권자 비율, 노령인구 비율, 아동인구 비율, 장애인 비율, 가정위탁 보호아동 수요, 다문화 수요, 저소득 한부모가족 수요, 출산장려 수요, 생활형 집단거주시설 수요 등을 반영하고 있음
- 사회복지균형수요액은 2007년 9,015억원에서 2017년 4조 8,184억원으로 약 5.3배 증가함
- 광역시는 2007년 1,339억원에서 2017년 9,985억원으로 연평균 22.8%의 높은 증가세를 보임
- 도본청은 2007년 2,694억원에서 2017년 1조 2,132억원으로 증가하여 연평균 17.0%의 증가세를 보임
- 시의 사회복지균형수요액은 2007년 2,720억원에서 2017년 1조 4,501억원으로 증가하여 연평균 18.7%의 증가세를 보임
- 군의 사회복지균형수요액은 2007년 1,638억원에서 2017년 5,844억원으로 증가하여 연평균 14.1%의 증가세를 보이고 있는데 자치단체별로 가장 낮은 증가세를 보이고 있음

- 전체 사회복지균형수요액 대비 자치단체별 비중 추이를 살펴보면, 서울특별시, 광역시의 경우 2007년 이후로 약간씩 증가하는 추세임
  - 광역시 비중은 2007년에 14.9%였으나 이후로 약간의 등락은 있으나 전반적으로 증가하여 2017년에는 20.7%를 차지함
- 사회복지균형수요 항목별 수요산정방식은 기본적으로 “측정단위 × 동종 자치단체별 단위당 표준행정수요액(단위비용)” 방식을 적용하고 있음
- 아동복지비 및 보건사회복지비 사회균형수요 산정식 적용되는 단위비용(표준행정수요액)에 자치단체급별 일관성 문제가 존재함
  - 아동복지비의 가정위탁보호수요 산정시 가정위탁 보호아동 수에 동종 지방자치단체별 아동인구 1인당 아동복지비 표준행정수요액을 적용하는데 이때 지방자치단체별로 적용하는 표준행정수요액 기준이 상이함
    - 시·군의 경우 기초수요액 산정 시 적용하는 아동인구 1인당 단위비용을 100% 적용하는데 비해 특별·광역시·세종특별자치시는 아동인구 1인당 단위비용의 68.8%를 적용함
  - 보건사회복지비의 다문화수요와 저소득 한부모수요 산정시 동종 지방자치단체별 인구 1인당 보건사회복지비 표준행정수요액과 기초생활보장비 표준행정수요액을 적용하는데 이때 지방자치단체별로 적용하는 표준행정수요액 기준이 상이함
    - 시·군의 경우 기초수요액 산정시 적용하는 인구 1인당 단위비용 및 장애인 1인당 단위비용을 100% 적용하는데 비해 특별·광역시·세종특별자치시는 인구 1인당 단위비용의 55.9% 및 장애인 1인당 단위비용의 49.8%를 적용함
- 사회복지균형수요 항목별 수요 산정시 측정단위에 동종 자치단체별 단위당 표준행정수요액을 적용함에 있어 동일한 기준을 적용하여야 할 것임
  - 특별·광역시·특별자치시의 아동복지비 및 보건사회복지비 사회균형수요 산정시 특별·광역시·특별자치시의 표준행정수요액을 100% 적용하여야 함
- 한편, 최근 급증하는 복지수요를 원활하게 반영하기 위하여 사회복지균형수요 중 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등 4개 측

정항목의 반영비율을 확대하고 있음

- 사회복지균형수요 측정항목의 반영비율을 2015년 20%, 2016년 23%, 2017년 26%로 인상하였으며, 2018년에는 30%로 인상할 계획임
- 기초생활수급자수 집계 기준변경에 따른 대폭적인 수급자수 증가(2016년 대비 3.4배 증가) 및 여타 사회복지 수혜 대상자의 빠른 증가세 등을 고려하여 사회복지균형수요 측정항목의 반영비율 인상 계획(2017년 26%에서 2018년 30%로 인상)을 차질 없이 진행하여야 할 것임

#### 4) 자체노력 유인제도의 개선

##### (1) 자체노력 유인제도의 문제점

- 보통교부세는 격차보전(gap-filling) 방식의 재정형평화교부금 제도로서 자치단체가 세출을 효율화시키거나 세입을 확충하려는 노력을 적절히 유인하지 못한다는 문제가 지적됨
  - 즉 방만한 재정지출과 느슨한 세입확보 노력으로 인해 세출이 증가하거나 세입이 감소하는 경우에 보다 많은 교부금이 교부되는 구조를 가진다면 자치단체는 세출절감과 세입확충의 유인을 가지지 못함
  - 이러한 문제의식 하에서 보통교부세에서는 자체노력 유인제도를 두고 있는데, 지방자치단체의 세입확충과 세출절감 자구노력을 유인함으로써 건전한 지방재정운영을 유도하기 위한 것임
  - 현행 보통교부세제도에서는 세출효율화와 세입확충으로 구분하여 7개씩의 자체노력 반영항목을 두고 있는데, 그 실효성에 관한 의문과 함께 여러 가지 문제점을 가진 것으로 지적됨
- 우선 세출효율화 자체노력 유인제도는 모두 7개의 반영항목을 두고 있음
  - 이중 청사의 관리에 필요한 비용과 온실가스배출량 등을 평가하는 지방청사관리·운영 항목을 제외하면 모두 특정 부문의 지출절감을 유도하기 위한 목적임
  - 즉 나머지 6개 항목은 비효율적이거나 낭비적인 요인이 많다고 알려진 지

출항목들의 지출액을 가하여 반영함

- 그런데 기준재정수요액의 산정 방식에 의하면 어떤 자치단체가 세출효율화 항목에 포함된 특정 경비를 줄이거나 늘이더라도 그 자치단체의 기준재정수요액의 산정에 영향을 미치는 명확한 경로가 존재하지 않음
- 그러므로 세출효율화 자체노력 반영은 자치단체의 지출절감 노력 또는 방만한 지출이 보통교부세 교부액에 미치는 영향을 상쇄하기 위한 목적으로 볼 수 없으며, 오히려 정부가 판단할 때 바람직하지 않다고 생각하는 일부 세출항목의 예산절감을 유도하기 위한 것임
- 한편 세입확충 자체노력 반영은 자치단체의 노력에 의한 세입확충이 보통교부세에 미치는 부정적인 영향을 상쇄하기 위한 것으로서 그 필요성이 인정되지만, 제도의 도입 취지를 고려할 때, 다음과 같은 여러 가지 문제를 안고 있음
  - 첫째, 자치단체의 세입확충 측면에서 같은 속성을 가지는 반영항목이라도 보통교부세 산정과 재정수입에 미치는 영향은 차별적임
  - 둘째, 일부 반영항목(임시적 세외수입 체납액 축소, 지역자원시설세에 대한 탄력세율 적용)은 자치단체가 노력을 통해 세수를 증가시키더라도 보통교부세에 아무런 영향을 미치지 않으므로 자체노력 반영제도의 취지에 맞지 않음
  - 셋째, 보통교부세의 본질은 형평화교부금이므로 지금과 같이 자체노력을 과도하게 반영하는 것은 보통교부세 배분에 왜곡을 초래할 우려가 있음

## (2) 자체노력 유인제도의 개선방안

### 가. 세출효율화 자체노력 반영제도의 개선

- 세출효율화 항목과 방식의 반영의 기본적인 문제점은 자체노력 반영 제도의 본래 취지를 반영하지 못한다는 점임
- 세출효율화 자체노력 반영 제도는 지방자치단체의 재정지출 항목 중 정부가 판단할 때 지출을 통제하는 것이 바람직하다고 생각되는 일부 항목에 대해 지출 축소를 유도하기 위한 장치임

- 정부가 원하는 데로 이러한 지방이 지출을 줄이더라도 전체적인 재정지출 상의 효율성이 높아진다는 보장은 없음
- 한편 문재인정부는 연방제 수준의 지방분권을 공약하면서 5대 국정목표 중 ‘고르게 발전하는 지역’ 항목에 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 ‘을 20대 국정전략 중 하나로 포함시킴
- 이에 따라 지방분권은 핵심 국정과제 중 하나로 포함되었으며, 최근 행정 자치부는 지방자치단체의 예산 편성과 집행 등에 관한 자율성을 강화하기 위한 제도개편 추진을 발표함
- 구체적인 제도개편 내용으로는 지방의회경비의 총액한도제 도입, 기관운영 업무추진비의 한도 내 자율적 예산 편성, 시책업무추진비의 20% 내 증액 편성 자율권 부여, 일자리 관련 사업의 지방보조금 총액한도 적용 대상 제외, 지방재정에 대한 중앙투자심사제도의 완화, 지방채무한도 설정권한을 지방자치단체장에게 이양 등임
- 정부가 지방재정 운영 관련 자율성 제고를 목표로 한 제도개편 과제에는 세출효율화 자체노력 반영 항목들이 대부분 포함됨
- 즉 세출효율화 자체노력 반영제도를 통하여 정부가 지방의 재정지출을 통제하고자 하는 대부분 지출항목들에 대하여 예산편성 및 지출 상의 자율권을 부여하고자 함
- 세출효율화 자체노력 반영제도의 근본적인 문제점을 개선하는 동시에 정부의 지방분권 추진 방향을 반영한다면 이 제도는 원칙적으로 폐지하거나 대폭 축소하는 방안을 고려할 필요가 있음

#### 나. 세입확충 자체노력 반영제도의 개선

- 재정형평화 교부금으로서의 보통교부세의 역할과 자체노력 반영제도의 취지를 고려할 때, 세수확충 노력을 통한 자체수입 확충의 한계효과가 1이 되도록 하는 것이 적정함
- 금기의 세수확충 노력을 통하여 세수를 1원 증가시키는 경우 세수 증가가 2기 후의 보통교부세 산정에서 보통교부세를 증감시키는 효과를 없애는

수준이 적정함

- 이 경우 전체적인 재정수입의 증가는 1이 되므로, 자체수입 확충의 한계효과는 정확히 1이 됨
- 이러한 조건을 고려한 세입확충 자체노력 반영 항목별 개선방안은 아래에 정리된 바와 같음

<표 VI-5> 세입확충 자체노력 항목별 개선방안

항목	주요 내용	효과
① 지방세징수율 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자신의 과거 지방세징수율 증감 실적은 반영하지 않음</li> <li>- 동종 자치단체 평균과 해당 자치단체의 징수율을 비교하여 측정, 0.8의 가중치 부여, 정 또는 부의 인센티브</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 지방세징수율 제고에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 미미</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1에 근사한 값</li> </ul>
② 지방세체납액 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 체납누계액 축소분에 1.8의 가중치를 곱하는 대신 0.8의 가중치 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 체납 누계액 축소에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 0</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1</li> </ul>
③ 경상세외수입 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자신의 과거 평균 경상세외수입 징수액 증감 실적은 반영하지 않음</li> <li>- 동종 자치단체 평균과 해당 자치단체의 징수율을 비교하여 측정, 0.8의 가중치 부여, 정 또는 부의 인센티브</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 경상세외수입 징수율 제고에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 미미</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1에 근사한 값</li> </ul>
④ 세외수입 체납액 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세외수입 체납누계액 축소분에 1.8의 가중치를 곱하는 대신 0.8의 가중치 적용</li> <li>- 임시적 세외수입은 제외, 경상세외수입만 대상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 체납 누계액 축소에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 0</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1</li> </ul>
⑤ 탄력세율 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역자원시설세는 제외, 주민세 개인균등할에 대해서만 적용</li> <li>- 탄력세율 적용을 통한 세수 증감액에 0.8의 가중치 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>t</math>기의 체납 누계액 축소에 따른 세수증가가 <math>t+2</math>기의 보통교부세에 미치는 영향은 0</li> <li>- 전체 재정수입에 미치는 영향은 1</li> </ul>

## 2. 정책함의

- 문재인정부는 연방제 수준의 지방분권을 공약하면서 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 선정함
  - 또한 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’을 20대 국정전략 중 하나로 포함시킴
  - 이에 따라 지방분권은 문재인정부의 핵심적인 국정과제 중 하나로 포함되었으며, 이에 따른 다양한 정책과제가 제시됨
- 행정안전부는 지방재정 운용 자율성 확대를 추진하기 위한 다양한 제도개선 등 정책과제를 발표함(행정안전부, 2017. 8. 17)
  - 자치단체가 자율적으로 재정건전성 강화를 위한 자구노력을 계속하고 있는 점을 감안하는 한편 재정분권과 지방재정의 자율성 확대 및 책임성 제고가 시대적 과제임을 고려함
  - 자치단체에서 지역 여건에 맞춰 책임성을 가지고 자유롭고 효율적으로 재정을 운용할 수 있도록 규제 위주에서 지원·컨설팅 위주로 지방재정 운용 제도를 개선할 예정임을 밝힘
  - 이를 위해 지방자치단체 예산편성 운영기준, 개선 지방재정 투자심사 개편, 지방채무 관리제도 개편, 지방재정운용의 책임성 확보방안 마련 등을 주요 제도개선과제로 선정하고 지방재정법 개정 등을 통해 추진할 계획임
- 한편 최근 대통령 주재 핵심정책토의(2017. 8. 28)에서 행정안전부는 전국이 골고루 잘사는 자치분권과 균형발전을 핵심정책 중 하나로 발표하면서 다음과 같은 핵심정책을 중점 추진할 것임을 밝힘
  - 첫째, 중앙의 권한을 지방에 획기적으로 이양하고 지방재정을 확충함
    - 중앙정부의 기능 중 지방이 필요로 하고 지방이 더 잘 할 수 있는 핵심 사무와 기능을 대폭 이양하고, 그에 상응하는 재정·인력을 병행 이양하여 실질적 자치역량을 제고함
    - 또한 국세의 지방세 이양 등으로 지방의 자주재원을 확충하고, 분권에 따른 지역 간 재정 격차를 완화하기 위한 재정균형장치도 마련함

- 둘째, 조직 운영 등 지방의 자기결정권을 대폭 확대함
  - 지역특성·행정수요를 반영하는 맞춤형 조직제도 개선을 우선 추진함
  - 또한 지방의회의 전문성·자율성 강화를 위한 방안도 적극 강구함
- 셋째, 주민 주도의 풀뿌리 주민자치와 사회혁신 역량을 강화해 나감
  - 주민에게 지방행·재정 정보를 적극 공개하고, 주민참여예산제도를 개선하며, 주민소환 요건을 완화하는 등 주민 주도로 지방자치의 책임성이 확보되도록 함
  - 또한 지역문제 해결을 위한 사회혁신 시범사업 추진 등을 통해 마을자치와 사회혁신 기반을 강화함
  - 아울러 시민들이 주도하는 지역현안 해결 공모 프로젝트를 추진하여 사회혁신의 성공사례를 창출하고, 소통·협력의 혁신공간을 구축하는 등 사회혁신 생태계 활성화를 뒷받침함
- 한편 정부가 최근 국회에 제출한 2018년도 정부예산(안)에서는 총 지출을 전년도 본예산 대비 7.1%가 증가한 429조원으로 책정하는 등 확장적, 적극적 재정운용 기조를 확인할 수 있음
  - 특히 보건·복지·노동 분야의 총지출은 전년도에 비해 무려 12.9%가 증가한 146.2조원으로 편성됨
  - 반면 문화·체육·관광, 환경, R&D, 산업·중소기업·에너지, SOC, 농림·수산·식품 부문의 예산은 전년도에 비해 절대액이 줄어들었거나 거의 같은 수준을 유지함
- 이상과 같은 문제인정부의 정책방향을 고려할 때, 전반적인 지방분권의 강화가 예상되는 가운데 정부와 지방간 재정관계도 대폭적으로 개편될 것으로 전망됨
  - 우선 국세의 지방 이양을 위주로 정부와 지방자치단체 간 세원할당이 조정될 것으로 예상됨
  - 세원할당은 재정지출책임의 할당에 따라 정해지므로 세원할당의 조정은 정부와 지방간 재정지출책임의 할당도 조정될 것임을 의미함
  - 그러므로 국세의 지방 이양을 통한 지방세 확충과 함께 재정지출책임의

할당을 조정함에 따라 국고보조금과 보통교부세의 재원 규모가 변화됨은 물론 상당 폭의 제도적인 변화도 따를 것으로 예상됨

- 특히 사회복지 분야의 정부 재정지출의 확충이 계속 추진된다면 이미 국고보조금에서 핵심적인 위치를 차지하고 있는 사회복지 국고보조사업의 비중은 더욱 높아질 것이며, 이에 대한 지방비 부담 또한 높아질 것으로 예상됨
- 보통교부세제도는 지방자치단체 간 수평적 재정형평화 보조금으로서 역할을 지금까지 잘 수행해왔지만, 다양한 문제점도 지적됨
  - 특히 지금까지 보통교부세제도에서 추구해왔던 재정형평화는 모든 자치단체를 안고 간다는 목표 하에서 특히 인구가 과소하거나 줄어드는 자치단체를 상대적으로 많이 배려하는 특징을 볼 수 있음
  - 이러한 특징은 대부분 기준재정수요액의 산정 과정에서 구체화되었으며, 결과적으로는 인구가 적은 자치단체일수록 1인당 보통교부세가 급격히 많아지는 경향으로 나타남
- 지금은 지방재정을 둘러싼 여러 가지 상황의 변화 속에서 그 역할의 재정립과 그에 따른 배분방식의 개편을 적극적으로 고려할 필요가 있음
  - 무엇보다도 중앙-지방간 재정관계가 상당히 변화될 것으로 전망되며, 저출산·고령화로 대변되는 인구구조의 급격한 변화는 고려해야 할 또 다른 중요한 변수임
  - 사회·경제적 여건의 변화 및 시대적 변화를 반영한 보통교부세제도의 대폭적인 개편을 적극적으로 모색해야 할 것임

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 곽채기 외(2015), 「자치구 재원조정교부금 합리적 배분방안 연구」, 한국지방재정학회.
- 배인명(2010), “보통교부세 인센티브제도의 개선방안”, 「지방재정과 지방세」, 제 30권, 지방재정공제회.
- 서정섭(2010), “보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구”, 2010년 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문, 한국지방재정학회.
- 이영·현진권, “한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?” 공공경제 11(1): 93-120. 2006.
- 주만수, “지방재정의 연성예산제약과 재정책무성”, 미출간논문, 서울: 한국개발연구원, 2016.
- 최병호 외(2014), 「보통교부세 기준재정수요 산정방식 개선방안」, 한국지방재정학회.
- 최병호(2014), “지방재정 인센티브제도 및 감액제도의 개선 방안”, 2014 재정네트워크 최종보고서, 한국조세연구원.
- 최병호·정종필(2002), “보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입 인센티브 제도의 효과”, 「공공경제」, 7(2), 한국공공경제학회
- 최병호·정종필(2002), “서울특별시 조정교부금의 배분구조에 관한 연구: 자치구의 세수노력결정과 문제점을 중심으로” 「재정논집」, 17(2), 한국재정학회.
- 최병호·정종필(2007), “서울시 자치구간 재산세 공동세 제도 추진방안 분석과 대안 모색방안,” 「지방정부연구」, 11(2), 한국지방정부학회.
- 한재명·김성수(2015), “복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제”, 사업평가현안분석 제58호, 국회예산정책처.

### 2. 외국문헌

- Blöchliger, Hansjörg and David King, “Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments”, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of

- Government, 2006
- Bahl, R., J. Boex and J. Mratinez-Vazquez(2011), "The Design and Implementation of Intergovernmental Fiscal Transfers," Andrew Young School of Public Policy, Georgia State Univ.
- Bird, R. M. and M. Smart(2002), "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries," World Development, Vol.30, No.6, World Bank.
- Bergvall, D., C. Claire, D-J. Kraan and O. Merk(2006), "Intergovernmental Transfers and decentralized Spending, OECD.
- Shah, A.(2005), "Lessons from International Practice of Intergovernmental Fiscal Transfers," Proceedings in KIPF and World Bank Conference.
- Usher, Dan(2007), "The Reform of Equalization Payments," Queen's Economics Department Working Paper No.1121, Dept. of Economics, Queen's University.
- Bernard, J.-Y.(2012), "The Canadian Equalization Program: Main Elements, Achievements and Challenges," The Federal Idea.
- Smart, M.(2007), "Raising Taxes through Equalization", Canadian Journal of Economics, 40(4).

### 3. 인터넷자료

통계청 국가통계포털 (<http://kosis.kr/>)

행정자치부 지방재정365 홈페이지 (<http://lofin.moi.go.kr/portal/main.do>)

OECD Fiscal Decentralisation Database