

조정교부금 개편 정부안 효과 분석

— 행자부 시행령 개정안, 재정안정성 제고 방안 명시해야 —

백운광 연구위원(국민경제연구센터/경제학박사)

< 요약 >

- ◎ 행정자치부는 지난 5월 조정교부금 개편안을 발표한 후, 7월 4일 관련된 시행령 개정안을 입법예고함
 - 주요 내용은 ① 조정교부금 배분 기준에서 인구비례를 현행 50%로 유지하고 징수실적 반영을 30%→20%로 하향 조정, 재정력 반영을 20%→30%로 상향 조정하고, ② 이로 인해 재정충격이 큰 경기도 6개 불교부단체에 대해 조정기간을 도입한 것임
- ◎ 이 글은 간접계산을 통해 이번 시행령 개정안이 경기도를 포함하여 8개 광역도의 조정교부금 및 지방교부세 교부에 미친 영향을 분석함
 - 본 분석의 결과, 5월 개편안과 7월 개정안이 미치는 영향의 차이는 크지 않음
 - 경기도를 제외한 광역도 내 9개 시의 경우 교부단체임에도 불구하고 조정교부금과 보통교부세 교부 규모가 감소할 가능성이 있으며, 79개 시·군은 10억 ~ 20억 원 증가함
- ◎ 이상의 결과는 간접계산에 따른 분석이므로 오차가 클 수 있기 때문에, 행자부는 7월 개정안의 영향에 대해 기초자료와 더 정확한 방법에 따른 분석 결과를 제시하여 지방재정 개선을 위해 더욱 생산적이고 활발한 검토가 이루어질 수 있도록 해야 함
- ◎ 또한 불교부단체와 교부단체의 빈번한 전환에 따른 재정안정성 훼손 가능성에 대해서도 면밀하게 검토하여 그 결과를 공개해야하며, 훼손 가능성이 크다면 이번 시행령 개정안에 재정안정성 제고 방안도 명시해야할 것임

□ 분석 목적과 자료 소개

- 지난 「경제이슈분석」 15호에서 행정자치부(이하 ‘행자부’)의 지방재정 형평성 강화 방안(이하 ‘5월 개편안’)에 대해 소개하며, 이에 대한 관련 자치단체의 입장, 재정형평성 평가에 있어서의 고려사항을 함께 소개하였음
- 이번 호는 지난 7월 4일 입법예고한 행자부 시행령 개정안(이하 ‘7월 개정안’)이 경기도 각 자치단체와 다른 광역도의 자치단체에 미치는 영향을 다소 단순한 계산 방법에 기대어 분석하여, 지방재정 형평성 제고를 위한 좀 더 진전된 논의에 필요한 기본적인 참고 자료를 제시하려 함
 - 7월 개정안은 지난 5월 개편안과 내용이 다소 다름. 7월 개정안의 가장 큰 특징은 조정교부금 배분기준을 현행 인구비례 50%, 징수실적 30%, 재정력지수 20% 반영에서 인구비례 50%, 징수실적 20%, 재정력지수 30%로 조정하는 것임
 - ※ 5월 개편안 인구비례 40%, 징수실적 30%, 재정력지수 30%
 - 또 하나의 특징은 불교부단체의 조정교부금 배분에 있어서 3년간 유예기간을 두어 2016년 현행 수준인 해당 단체 기여금의 90%, 2017년 80%, 2018년 70%로 조정률을 적용하고, 2019년에 개정안에 따른 배분기준을 모든 시·군에 적용하는 것임
- 7월 개정안의 이러한 변화는 일견 인구가 많은 대도시의 의견을 수용한 것처럼 보이나 그 효과는 정밀한 분석을 통해 평가해야 할 것임. 대도시의 경우 인구만큼 징수실적 역시 상대적으로 양호하므로 징수실적 반영 비율의 축소가 조정교부금 배분에 불리한 시·군도 있을 수 있음
 - 7월 개정안이 지방자치단체의 조정교부금과 보통교부세 배분에 미치는 영향은 행자부가 이미 분석을 마쳤으리라 생각하며 가장 잘 파악하고 있을 것으로 봄. 만일 그렇지 않다면 졸속개편이란 문제 제기를 피할 수 없음
 - 이 분석은 7월 개정안의 영향 분석에 필요한 기초 자료를 이용할 수 없기 때문에 현재 이용가능한 자료를 통해 간접적으로 분석하여 좀 더 바람직한 지방재정 형평성 제고 방안 검토에 활용하도록 마련하였음
- 본 분석은 ‘지방재정 365’에서 이용할 수 있는 「2015년 지방자치단체 통합재정개요」 최종예산, 「2015년 지방교부세 운영현황」, 「국가통계포털」의 주민등록상 행정구역별 인구 자료를 이용하여 분석하였음
 - 「2015년 지방자치단체 통합재정개요」에서 시·군조정교부금, 징수교부금수입 자료를 이용함
 - 「2015년 지방교부세 운영현황」에서 기준재정수요액, 기준재정수입액, 재정부족액, 보통교부세 산정액, 보통교부세 자료를 이용함

□ 경기도 조정교부금 및 보통교부세 배분 분석 결과

○ **조정교부금 배분 변화)** 2015년 최종예산 자료를 이용하여 개정안 적용 전·후를 비교하면 6개 불교부단체가 배분받은 조정교부금 중 5,329.9억 원이 경기도 25개 시·군으로 재배분됨

- 행자부는 5월 개편안 보도자료에서 6개 불교부단체로부터 25개 시·군으로 5,244억 원이 이전된다고 발표했는데, 본 분석의 7월 개정안에 따른 영향은 그 규모가 오히려 증가함. 이러한 차이는 분석 자료와 추계방법의 정확도 등도 한 원인이 될 수 있음

※ 본 분석은 2015년 최종예산을 이용하여 다소 정확성이 떨어지는 간접계산으로 분석함. 따라서 기초자료를 활용하여 정확하게 계산할 수 있는 행자부와 결과의 차이는 불가피함. 예컨대 징수실적 비율의 경우 실제 징수실적으로 계산한 비율과 본 분석과 같이 징수실적교부금으로 계산한 비율은 유의미한 차이가 있을 것임.

- 7월 개정안을 적용하면 재정력지수가 낮은 연천·가평·양평 등의 조정교부금 증액이 크고, 상대적으로 재정력지수가 높은 김포·파주·광주 등은 증액 규모는 100억 원 미만임
- 6개 불교부단체의 경우 재정력지수가 1보다 크므로 재정력비례교부금은 전혀 받지 못하므로 조정교부금이 대폭 삭감됨
- 경기도 내 조정교부금 배분 기준만 변경했으므로 조정교부금 총액은 개편 전·후에 변화 없음

○ **보통교부세 배분 변화)** 조정교부금 변화로 인해 보통교부세 배분은 경기도 전체적으로 교부 규모가 2,197.6억 원 감소함

- 경기도 보통교부세 교부 변화의 가장 큰 특징은 6개 불교부단체 중 성남·과천·화성의 교부단체 전환임. 이는 본 분석이 2015년 최종예산 자료를 이용했기 때문이며, 행자부 보도자료에 따르면 7월 개정안으로 인해 2017년부터 고양·과천·화성이 교부단체로 전환됨

※ 2015년 최종예산 자료를 이용하여 우선 성남·과천·화성을 불교부단체라고 가정하고 개편 후 조정교부금을 계산했으며, 이를 이용하여 이들 세 단체의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 구했더니 재정력지수가 1보다 작게 됨, 따라서 성남·과천·화성은 교부단체가 됨

※ 성남·과천·화성은 교부단체 전환으로 재정력비례교부금을 받게 되므로, 개편 후 이들 세 단체의 조정교부금을 다시 계산해야 하며, 따라서 기준재정수입액과 재정부족액을 재계산해야 함. 이 과정을 반복하여 수렴하는 조정교부금 계산값이 좀 더 적절한 추계값이나 여기서는 차차년도 조정교부금 정산에 반영하는 것으로 가정하고, 조정교부금은 불교부단체로, 보통교부세는 교부단체로 간주하여 계산함. 이는 명백한 오차 요인이나 그 차이는 크지 않을 것임

- 비교를 위해서 2015년으로 분석을 한정할 경우 현행 6개 불교부단체 중 3개 단체가 교부단체로 전환되어 이들은 보통교부세를 지금보다 1,325.5억 원 더 받게 되어, 7월 개정안에 따른 조정교부금 감소를 일부 상쇄함
- 현행 25개 교부단체의 보통교부세는 조정교부금 증가로 인해 3,547.0억 원 감소함

개편 전 · 후 경기도 조정교부금 및 보통교부세 배분 비교(2015년)

(단위: 억원)

자치단체		비 교			현 행			개 편 후 예 상		
		조정교부금 (D-A)	보통교부세 (E-B)	총교부액 (F-C)	조정 교부금(A)	보통 교부세(B)	총교부액 (C=A+B)	조정 교부금(D)	보통 교부세(E)	총교부액 (F=D+E)
경기계		0.0	-2,197.6	-2,197.7	28,439.5	26,366.5	54,806.0	28,439.4	24,168.9	52,608.3
경기본청		0.0	23.8	23.8	0.0	3,078.1	3,078.1	0.0	3,101.9	3,101.9
6개시		-5,329.9	1,325.5	-4,004.4	13,469.3	240.5	13,709.7	8,139.4	1,566.0	9,705.4
25개시군		5,329.9	-3,547.0	1,782.9	14,970.2	23,048.0	38,018.1	20,300.0	19,501.0	39,801.0
불교부단체	수원시	-866.3	0.0	-866.3	2,696.9	49.0	2,745.9	1,830.5	49.0	1,879.5
	성남시	-863.3	494.8	-368.5	2,293.7	85.0	2,378.7	1,430.4	579.8	2,010.3
	고양시	-589.6	0.0	-589.6	2,157.4	42.0	2,199.4	1,567.8	42.0	1,609.8
	과천시	-453.0	218.9	-234.2	767.8	11.0	778.8	314.8	229.9	544.6
	용인시	-965.6	0.0	-965.6	2,708.7	31.0	2,739.7	1,743.1	31.0	1,774.1
	화성시	-1,591.9	611.8	-980.1	2,844.8	22.5	2,867.2	1,252.8	634.3	1,887.1
상위 5개	연천군	425.2	-287.6	137.6	474.4	1,233.0	1,707.4	899.6	945.4	1,845.0
	양평군	396.9	-265.2	131.7	549.7	1,583.4	2,133.1	946.6	1,318.2	2,264.8
	가평군	384.9	-260.4	124.5	424.0	1,111.7	1,535.7	809.0	851.2	1,660.2
	동두천시	328.2	-223.8	104.4	489.3	716.8	1,206.1	817.4	493.0	1,310.4
	포천시	286.5	-189.1	97.5	450.8	1,452.3	1,903.2	737.4	1,263.3	2,000.6
하위 5개	하남시	134.9	-90.9	44.0	475.3	439.7	915.0	610.2	348.8	959.0
	시흥시	121.5	-80.5	41.0	857.0	566.5	1,423.5	978.5	486.0	1,464.4
	광주시	92.7	-60.9	31.8	515.9	500.4	1,016.3	608.6	439.5	1,048.1
	파주시	76.5	-46.7	29.8	703.7	875.0	1,578.7	780.2	828.3	1,608.5
	김포시	44.0	-27.1	16.9	579.3	475.3	1,054.6	623.2	448.3	1,071.5

자료: 지방재정 365(lofin.moi.go.kr), 국가통계포털(kosis.kr)

주: 표의 수치는 간접계산에 따른 추계 금액이므로 실제 금액과 차이가 클 수 있음.

- **총교부액 배분 변화)** 경기도 전체적으로 총교부액 감소 규모는 보통교부세와 마찬가지로 2,197.7억 원이며, 현행 6개 불교부단체는 조정교부금이 감소하지만 보통교부세가 증가하여 총교부액이 4,004.4억 원 감소하고, 25개 교부단체는 조정교부금 증가하지만 보통교부세가 감소하여 총교부액이 1,782.9억 원 증가함

- 연천·양평·가평·동두천·포천은 조정교부금 증가 규모도 크지만, 보통교부세 감소 규모도 큰데, 전체적으로 총교부액은 90억 원 이상으로 증가하여 증가 상위 5개 단체가 됨
- 김포·파주·광주·시흥·하남은 조정교부금 증가 규모도 작지만, 보통교부세 감소 규모도 작으며, 전체적으로 총교부액은 50억 원 이하로 증가하여 증가 하위 5개 단체가 됨

- 경기도에서 감소한 총교부액 2,197.7억 원은 다른 지역에 배분될 것임

□ 광역도 조정교부금 및 보통교부세 배분 분석 결과

- 행자부의 조정교부금 배분 기준 개편안은 경기도 뿐만 아니라 다른 광역도의 시·군에도 영향을 주게 되는데, 보통교부세 조정률 상승으로 인해 경기도를 제외한 각 광역도의 보통교부세 교부 규모는 증가함

- 조정교부금은 각 광역도 내의 시·군 간 배분 규모만 바뀌므로 총액은 변하지 않고, 보통교부세만 충북이 174.8억 원으로 가장 적게, 경북이 406.3억 원으로 가장 크게 증가함
- 경기도에서 감소한 보통교부세 2,197.7억 원 중 다른 7개 광역도에 배분되지 않은 285.8억 원이 광역시 등에 배분될 것으로 보임

개편 전·후 광역도 조정교부금 및 보통교부세 배분 비교(2015년)

(단위: 억원)

자치단체	비 교			현 행			개 편 후 예 상		
	조정교부금(D-A)	보통교부세(E-B)	총교부액(F-C)	조정교부금(A)	보통교부세(B)	총교부액(C=A+B)	조정교부금(D)	보통교부세(E)	총교부액(F=D+E)
경기	0.0	-2,197.6	-2,197.7	28,439.5	26,366.5	54,806.0	28,439.4	24,168.9	52,608.3
강원	0.0	269.3	269.3	1,606.0	34,866.0	36,472.0	1,606.0	35,135.4	36,741.4
경북	0.0	406.3	406.3	4,058.2	50,993.9	55,052.1	4,058.2	51,400.2	55,458.4
경남	0.0	262.7	262.7	6,346.9	34,024.9	40,371.7	6,346.8	34,287.6	40,634.4
충북	0.0	174.8	174.8	2,484.8	22,662.9	25,147.6	2,484.8	22,837.7	25,322.4
충남	0.0	216.2	216.2	3,381.2	28,016.2	31,397.5	3,381.2	28,232.4	31,613.6
전북	0.0	237.4	237.4	2,347.4	30,786.4	33,133.8	2,347.4	31,023.8	33,371.2
전남	0.0	345.2	345.2	1,901.1	44,709.1	46,610.2	1,901.1	45,054.3	46,955.4
광역도계	0.1	-285.7	-285.8	50,565.0	272,425.9	322,990.9	50,564.9	272,140.2	322,705.1

자료: 지방재정 365(lofin.moi.go.kr), 국가통계포털(kosis.kr)

주: 표의 수치는 간접계산에 따른 추계 금액이므로 실제 금액과 차이가 클 수 있음

- 다음으로 행자부 개편안이 각 시·군에 미치는 영향을 살펴보면, 7대 광역도 내 121개 시·군 중에서 9개 단체는 오히려 조정교부금과 보통교부세 배분 규모가 축소하고, 10억 원에서 20억 원 사이로 증가하는 단체가 많음

개편 후 7대 광역도 자치단체 총교부액 예상 변화(2015년)

7대 광역도	삭감	증 가			
		10억원 미만	10억원 이상 ~ 15억원 미만	15억원 이상 ~ 20억원 미만	20억원 이상
강원(18)	-	동해, 태백, 속초, 양양(4)	춘천, 원주, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 홍천(12)	강릉, 삼척(2)	-
경북(23)	구미(1)	포항, 경산, 칠곡, 울릉(4)	경주, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 울진(7)	김천, 영주, 영천, 문경, 청송, 예천, 봉화(7)	안동, 상주, 군위, 의성(4)
경남(18)	창원, 김해, 거제, 양산(4)	-	함안(1)	진주, 통영, 사천, 창녕(4)	밀양, 의령, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천(9)
충북(11)	청주(1)	증평(1)	진천, 음성, 단양(3)	충주, 제천, 보은, 옥천, 영동, 괴산(6)	-
충남(15)	천안, 아산(2)	당진(1)	서산, 계룡, 금산, 태안(4)	보령, 논산, 서천, 청양, 홍성, 예산(6)	공주, 부여(2)
전북(14)	전주(1)	군산(1)	익산, 완주, 무주, 장수, 순창, 부안(6)	김제, 진안, 임실, 고창(4)	정읍, 남원(2)
전남(22)	-	목포, 나주, 광양, 구례(4)	여수, 순천, 담양, 곡성, 보성, 화순, 장흥, 강진, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도(15)	해남, 신안(2)	고흥(1)
계(121)	9개 단체	15개 단체	48개 단체	31개 단체	18개 단체

자료: 지방재정 365(lofin.moi.go.kr), 국가통계포털(kosis.kr)

주: 표의 내용은 간접계산에 따른 추계 금액으로 분류하였으므로 실제와 다를 가능성이 큼

- 10억 원 미만으로 증가하는 단체는 15개, 10억 ~ 15억 원 미만으로 증가하는 단체는 48개, 15억 ~ 20억 원 미만으로 증가하는 단체는 31개, 20억 원 이상 증가하는 단체는 12개임
 - 조정교부금과 보통교부세 배분 규모가 오히려 줄어드는 단체는 경북 구미, 경남 창원·김해·거제·양산, 충북 청주, 충남 천안·아산, 전북 전주 이상 9개 시로 대체로 인구가 많고 재정형편이 상대적으로 양호함
 - 20억 원 이상 증가하는 단체가 주로 경북과 경남의 시·군이지만, 121개 시·군 중 79개 시·군이 10억 ~ 20억 원 미만으로 증가하는 결과로 볼 때 행자부 개편안의 배분 효과가 지나치게 편중되어 나타난다고 보기는 어려움
- 본 분석의 결과와 관련하여 유의해야할 점은 추계방법에 따른 오차가능성임
- 본 분석은 기초자료에 근거한 계산이 아니므로 수억 원에서 수십억 원의 오차가 발생할 가능성이 높으므로 실제 총교부액이 삭감되는 단체는 없을 수 있으며, 증가 규모도 상이할 수 있음

□ 행자부 시행령 개정안에 대한 평가와 요구

- 행자부의 7월 개정안의 가장 큰 특징은 경기도 6개 불교부단체의 조정교부금 배분 조정기간이며, 조정교부금 배분 기준 변화의 효과에 대해서는 5월 개편안과 큰 차이가 없음
- 7월 개정안에서 제안한 조정기간으로 인해 올해와 내년 6개 불교부단체의 조정교부금 및 보통교부세 교부 규모 감소는 상대적으로 축소됨
 - 5월 개편안에 비해 7월 개정안의 조정교부금 배분 기준을 적용하면 상대적으로 배분 규모가 더 증가하거나 덜 증가하는 시·군이 있지만, 경기도 6개 불교부단체 입장에서는 별 다른 상황 변화가 없다고 볼 수 있음
- 따라서 성남 및 수원 등 6개 불교부단체의 상대적인 재정력 훼손 문제는 그대로 남게 되고, 지방교부세율 인상 등 지방재정 개선을 위한 이들의 요구는 여전히 유효함
- 지방재정 형평성 개선이 불필요한 갈등과 오해를 낳아서는 곤란하며, 행자부는 이러한 갈등과 오해를 사전에 방지하고 사후에 해결해야할 의무와 책임이 있으므로, 선택 가능한 여러 대안의 효과에 대한 정밀하고 객관적인 분석이 필요함
 - 따라서 지방재정 형평성에 대한 자치단체 간 또는 국민들 사이의 이해 증진 및 사회적 갈등 최소화를 위해 행자부는 자신의 개정안을 비롯하여 수원 및 성남의 주장, 또는 지방재정 개선을 위한 학계의 여러 노력에 대한 충분한 검토와 활발한 논의 여건을 제공해야 함
- 행자부는 7월 개정안이 전체 광역시·도의 각 시·군 조정교부금 및 지방교부세 배분에 미치는 효과에 대한 객관적이고 정밀한 분석 결과를 지방재정개혁 홈페이지 등에 공개하여 지방재정 개선을 위해 더욱 생산적이고 활발한 검토가 이루어질 수 있도록 해야 함

□ 지방재정 안정성, 형평성 개선과 함께 이루어야 할 과제

- 재정안정성은 재정형평성만큼이나 중요한 과제로서 중앙과 지방을 막론하고 재정안정성이 훼손된 정부는 기본적인 신뢰를 유지할 수 없어 지속가능하지 않을 수 있음
- 그런데 지방정부가 불교부단체와 교부단체로 빈번하게 전환되는 경우 해당 단체의 재정안정성은 심각하게 훼손될 수 있으며, 이에 대한 대책이 마련되어야 함
 - 누리과정 예산, 국가사업 지방 이양시 예산 문제, 조정교부금 배분 관련 행자부 시행령 개정안 등을 통해 볼 때 현 정부의 지방재정 안정화 노력에 대한 우려를 줄이기 어려움
 - 7월 개정안으로 인해 일부 단체는, 예컨대 어느 해에는 교부단체가 되어 지방교부세도 교부받고 재정력지수에 상응하는 조정교부금을 배분받지만, 다른 해에 불교부단체가 되면 지방교부세도 교부받지 못하고 재정력지수에 상응하는 조정교부금도 배분받지 못하게 되므로 이로 인해 재정수입 차이가 클 수 있음
 - 경기도 6개 불교부단체 뿐만 아니라 상대적으로 재정전망이 양호한 도시형 자치단체의 경우 7월 개정안으로 인해 향후 불교부단체와 교부단체의 전환이 빈번해져서 재정안정성이 훼손될 수 있다면, 이에 대한 대책이 이번 시행령 개정안에 포함되어야 함
- 따라서 행정자치부는 불교부단체와 교부단체의 전환에 따른 재정안정성 훼손 가능성에 대해서도 면밀하게 검토하여 그 결과를 공개해야하며, 훼손 가능성이 크다면 이번 시행령 개정안에 재정안정성 제고 방안도 명시해야할 것임
 - 예컨대 불교부단체와 교부단체의 전환으로 인해 어떤 자치단체의 재정수입이 전년도에 비해 일정 %이상으로 감소할 경우 이를 일정한 범위 내에서 보전하도록 현재 도입 예정인 ‘지방재정안정화기금’의 용처에 명시하는 방안도 생각할 수 있음

♣ 위 글의 내용은 집필자 개인의 의견이며, 유능한경제정당위원회와 국민경제연구센터의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.