

지방교부세와 조정교부금의 재정 형평화 효과 분석과 시사점

한재명 (한국지방세연구원 지방재정연구실)

1. 서론
2. 지방교부세와 조정교부금 현황과 문제점
3. 지방교부세와 조정교부금의 재정 형평화 효과 분석
4. 시사점

지방교부세와 조정교부금의 재정 형평화 효과 분석과 시사점

한재명 (한국지방세연구원 지방재정연구실)

- **보통교부세, 부동산교부세, 일반조정교부금 등 다양한 제도가 동시에 운영되면서 각 제도의 주요 목표에 해당하는 재정 형평화 효과가 약화되는 경향 발생**
 - 각종 지방재정조정제도의 산정 시점에 따라 재정 불형평 완화의 정도가 달라지거나 자치단체의 자체수입 확충 유인을 낮추는 재정력 역전 현상도 보고되고 있는 상황
 - 이에 지방자치단체의 핵심 일반재원을 형성하는 보통교부세, 부동산교부세 및 일반조정교부금에 한정하여 중첩적 재정조정이 재정 형평화에 미치는 영향을 분석
- **분석 결과 특별·광역시와 시·군은 보통교부세, 자치구는 일반조정교부금, 도(道)는 이 두 제도의 결합이 재정 형평화를 주도하지만, 다른 재정조정제도와의 결합 효과는 상이**
 - 다른 재정조정제도가 결합하는 경우 보통교부세 및 자치구 일반조정교부금의 재정 형평화 효과는 도에서 배가되지만, 특별·광역시, 군 및 자치구에서는 거의 변화하지 않고 시에서는 오히려 감소하며, 군과 자치구에서는 순위변동효과가 더 확대
 - 이는 부동산교부세, 시·군 일반조정교부금 등 재정 형평화 기능을 일부 수행하는 제도들이 보통교부세와 자치구 일반조정교부금과 같이 주요 재정 형평화 제도와 유기적으로 연계되어 있지 않음을 시사
- **보통교부세와 시·군 및 자치구 일반조정교부금 간 연계 강화를 통해 재정 형평화 효과를 높이고 순위변동으로 자체수입 확충 유인이 감소하는 부작용을 줄일 필요**
 - 각 시·도의 세수추계 방법과 보통교부세의 세수추계 방법을 연계하여 시·군 일반조정교부금의 실제 교부액과 기준재정수입액에 반영되는 시·군 일반조정교부금을 가급적 일치시킬 필요
 - 자치구 조정교부금은 그 재원을 특별·광역시에 대한 보통교부세 교부액 규모와 연계하는 방안을 강구할 필요
- **개별 제도 차원에서 보통교부세는 기준재정수입액에 대한 각종 수입 반영 비율을 차등화하고, 부동산교부세는 산정 기준의 순환성 해소 필요**
 - 기준재정수입액에 대한 이전수입 반영 비율을 80%에서 100%로 전환하는 방안 검토 필요
 - 부동산교부세 재정여건분 자원(제주·세종분 포함) 또는 부동산교부세 자원 전체를 보통교부세 및 자치구 일반조정교부금 재원으로 통합하는 방안 검토 필요

01

서론

- 우리나라는 지역 간 재정 불형평을 완화하고 지역 주민들에게 필수적인 지역공공재를 제공할 목적으로 중앙과 지방 간 또는 지방자치단체 상호 간에 재원을 이전하는 다양한 재정조정제도를 운영하고 있음
 - 중앙정부는 지방자치단체를 대상으로 지방교부세와 국고보조금을 넘겨주고, 광역자치단체는 관할 기초자치단체를 대상으로 자치구 및 시·군 조정교부금과 시도비보조금을 교부함
 - 광역자치단체 간에는 수평적 재정조정 성격의 지역상생발전기금을 운영함
- 그런데 각 재정조정제도의 목적과 이를 달성하기 위한 수단(배분방식)이 겹치는 부분이 있어 중첩적 재정조정에 따른 재정 형평화 효과 약화 등 소기의 목적이 달성되고 있는지 의문시되고 있는 상황임
 - 다양한 재정조정제도가 동시에 운영되면서 각 제도의 주요 목표에 해당하는 재정 형평화 효과가 약화되는 경향이 관찰됨
 - 각종 지방재정조정제도의 산정 시점에 따라 재정 불형평 완화의 정도가 달라지거나 자치단체의 자체수입 확충 유인을 낮추는 재정력 역전 현상도 보고됨
- 이에 본고는 지방자치단체의 핵심 일반재원을 형성하는 보통교부세, 부동산교부세 및 일반조정교부금에 한정하여 중첩적 재정조정이 재정 형평화에 미치는 영향을 분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 함
 - 또한 중첩적 재정조정의 경로를 분석하며 이에 따른 최종 형평화 효과를 순수 격차감소효과와 순위변동효과로 분해하고 그 함의를 제시함

02

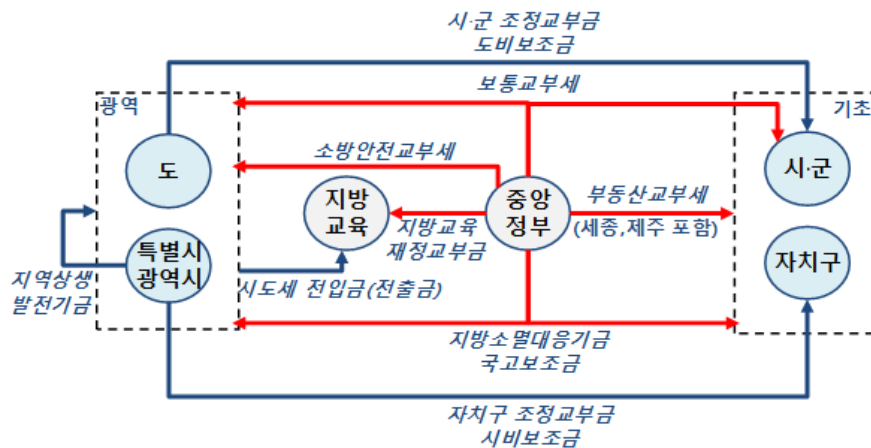
지방교부세와 조정교부금 현황과 문제점

■ 현황

○ 우리나라는 지방의 재정확충 및 재정조정을 위해 다양한 재정조정제도를 운영하고 있음

- 첫째, 중앙이 지방에 넘겨주는 지방교부세(보통교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세), 지방소멸 대응 기금 및 국고보조금이 있음
- 둘째, 광역이 기초에 배분하는 시·군과 자치구 조정교부금 및 시도비보조금이 존재함
- 셋째, 수도권 광역이 재원을 조성하여 광역을 지원하는 수평적 재정조정제도 성격의 지역상생발전기금이 있음
- 그밖에 지방교육재정을 대상으로 중앙이 지원하는 지방교육재정교부금과 광역이 넘겨주는 시도세 전출금(시도세전입금)이 존재함

〈그림 1〉 지방재정조정제도 현황



주: 지방소비세의 지역별가중치와 서울시 재산세공동과세는 재정조정적 측면을 가지지만 여전히 지방세 체계 내에서 운용되므로 정부 간 이전재원에 해당하는 지방재정조정제도의 일종으로 보기 곤란하여 위 그림에 포함시키지 않음

○ 이 중 주요 재정 형평화 제도로 볼 수 있는 것은 보통교부세, 부동산교부세, 시·군 및 자치구 (일반)조정교부금 등임

- 물론 지방세 체계 내에서도 지방소비세의 지역별가중치, 서울시 재산세공동과세 등 재정조정적 측면이 가미된 여러 세목이 존재함
- 다만 재정조정적 측면을 갖는 이 지방세목들은 여전히 지방세 체계 내에서 운용되므로 정부 간 이전재원에 해당하는 지방재정조정제도의 일종으로 보기 곤란함

- 지방소멸대응기금과 지역상생발전기금은 재정 형평화 제도의 일종이지만 그 규모가 작은 편임

○ 이를 고려하여 본고는 보통교부세, 부동산교부세, 시·군 및 자치구 (일반)조정교부금 등 주요 재정 형평화 제도 중심으로 논의를 한정함

- 보통교부세는 지방자치단체 행정 운영에 필요한 재원을 확충하고 그 재정을 조정하기 위해 운영함¹⁾
 - 재원은 내국세 총액(목적세, 종부세, 담배분 개별소비세 일부(45%) 등 제외)의 19.24%의 97%로 구성하며, 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 재정부족액을 기준으로 배분함
- 부동산교부세는 종합부동산세가 신설된 2005년부터 운영함
 - 재원은 종합부동산세 전액으로 구성하며, 세종과 제주를 포함한 전체 기초자치단체를 대상으로 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%) 및 보유세 규모(5%)를 기준으로 배분함

〈표 1〉 지방교부세와 조정교부금 현황

조정 방향	재정조정제도		재원	재원 성격	비고
중앙 ↓ 지방	지방 교부세	보통 교부세	내국세 19.24%의 97%	일반 재원	· 기본행정수준 유지 도모 · 기준재정수입액에 지방소비세, 지방소득세, 시·군 일반조정교부금(특별조정교부금 제외), 대도시 재정특례보전금, 지역상생발전기금(시·도) 반영 · 기준재정수요액에 일반조정교부금(특별조정교부금 제외)(시·도), 대도시 재정특례보전금(시·도) 반영
		부동산 교부세	종합부동산세 전액(100%)	일반 재원	· 지역균형발전을 위한 균형재원으로 활용 · 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 보유세규모(5%) 반영 기초(세종·제주 포함) 대상 배분
광역 ↓ 기초	시·군 일반조정교부금		시·군 징수 광역시세·도세(원전·화전, 특정부동산 지역자원시설세 및 지방교육세 제외) 및 지방소비세(관할 시·군 인구고려)의 27% 또는 47%	일반 재원	· 일반조정보전금(90%) : 인구 50%, 징수실적(지방소비세 제외) 20%, 재정력지수 30% (2017년부터) 적용 배분 ※강원의 일반조정교부금과 특별조정교부금 배분 비율: 미규정
	자치구 일반조정교부금		특별·광역시 보통세의 20~23.9% (2022년 기준)	일반 재원	· 일반조정교부금(90%): 재정부족액 기준 배분 ※부산의 일반조정교부금과 특별조정교부금 배분 비율: 시장이 결정

주: 1) 규모가 작은 지방소멸대응기금 및 지역상생발전기금과 지방교부세 중 재정 형평화 제도로 보기 곤란한 특별교부세와 소방안전교부세는 제외함

2) 자치구 조정교부금의 재원은 2013년부터 취득세의 일정률에서 특별·광역시 보통세의 일정률로 변경되었고, 2022년 기준으로 그 비율은 서울 22.6%, 부산 23.0%, 대구 22.29%, 인천 20.0%, 광주 23.9%, 대전 23.0%, 울산 20.0%임

3) 시·군 조정교부금의 재원은 시·군이 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 소방분 지역자원시설세 및 지방교육세 제외) 및 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)임(원전·화전 관련 지역자원시설세는 발전소 소재 시·군에 65% 별도 배분)

자료: 한재명·최진섭, “재정분권 추진과 연계한 광역과 기초 간 세목조정 방안 연구”, 『한국지방재정논집』, 25(1), 2020, pp.53-54
수정·보완

1) 이는 지방교부세의 목적(「지방교부세법」 제1조)에 해당하지만 그 중에서도 보통교부세의 목적에 더 부합한다.

- 시·군 조정교부금은 시·군 간 재정력 격차 조정을 위해 광역시·도에서 운용함²⁾
 - 재원은 시·군이 징수하는 광역시세·도세(원전·화전·특정부동산 지역자원시설세, 지방교육세 제외) 및 지방소비세(시·군 인구고려)의 27% 또는 47%로 구성함
 - 이 중 90%를 재원으로 하는 일반조정교부금은 인구(50%), 징수실적(20%) 및 재정력역지수(30%)를 기준으로 배분함
- 자치구 조정교부금은 자치구 간 재정력 격차를 조정하기 위해 특별·광역시에서 운용함³⁾
 - 재원은 2022년 기준으로 특별·광역시 보통세의 20~23.9%로 구성하며, 이 중 90%를 재원으로 하는 일반조정교부금은 보통교부세와 유사하게 재정부족액 등을 기준으로 배분함

■ 문제점

○ 보통교부세 기준재정수입액에 대한 각종 수입 반영 비율의 확실성

- 보통교부세 기준재정수입액 산정 시 기초수입액(보통세)과 보정수입액의 세부 항목⁴⁾ 모두 해당 금액의 80%만 반영함
 - 보통세, 경상적 세외수입액, 징수교부금 및 관련 정산분 등 자체수입의 경우 20%의 유보재원은 기준재정수요액 산정 시 포착되지 않는 지방자치단체의 필요에 대응하고 자체 징세노력을 유인하는 장치로서 의의가 있을 수 있음⁵⁾
- 그러나 일반조정교부금, 지역상생발전기금, 부동산교부세 및 관련 정산분 등 일반재원 성격의 이전수입은 자치단체 노력과 무관하게 일정 배분 공식에 의해 배분됨
 - 이에 대해서도 20%의 유보재원을 두는 것이 바람직한지 논의가 필요함
- 물론 기준재정수요액 산정 시 포착되지 않는 지방자치단체의 필요 수준이 자체수입의 20%를 상회하는 경우 이전수입에 대해서도 일정 비율의 유보재원 설정이 필요할 수도 있음
 - 그러나 현재와 같이 일률적으로 20%를 설정하게 되면 기준재정수입액에 이전수입이 충분히 반영되지 않아 보통교부세의 재정 형평화 효과가 저해되는 영향을 받을 수 있음
 - 이에 더하여 이전수입에 대한 유보재원 설정으로 지방자치단체로 하여금 지방세, 세외수입 등 자체수입 확충보다 일반재원 성격의 이전수입 확보에 더욱 주력하게 하여 해당 자치단체의 재정 효율성 및 책임성에 부정적 영향을 미칠 수 있음

2) 「지방재정법」 제29조 제1항 참조

3) 「지방재정법」 제29조의2 제1항 참조

4) 보통세 정산분, 경상적 세외수입액 및 정산분, 일반조정교부금 및 정산분, 징수교부금 및 정산분, 지역상생발전기금 및 정산분, 부동산교부세 및 정산분을 말한다.

5) 행정안전부, 「2022년 지방교부세 산정해설」, 2022.3, p.100 참조

○ 부동산교부세 산정 기준의 순환성

- 부동산교부세 재원의 50%는 현년도를 포함한 과거 3년 간의 평균 재정력역지수 기준으로 배분됨
- 그런데 평균 재정력역지수 산정에 이용되는 현년도 재정력지수는 부동산교부세 교부예정액의 80%(보정수입)를 반영하는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나누어준 것임
- 즉 보통교부세 산정과정에서 부동산교부세 교부예정액은 기준재정수입액(보정수입)을 경유하여 재정력지수에 영향을 미치는 동시에 이 재정력지수에 의해 영향을 받는 구조로 되어 있음
- 이에 따라 보통교부세 산정과정에 활용되는 부동산교부세 교부예정액이 실제 부동산교부세 교부액과 차이를 보이며, 이 차이가 2년 후 보통교부세 정산을 통해 해소되는 과정에서 자치단체의 계획적 재정운영을 일부 저해할 수 있음
- 예를 들어, 재정력이 열악한 군 지역으로 갈수록 부동산교부세 배분액이 상당하다는 점에서 교부예정금액과 실제 배분액의 차이가 상당할 경우 해당 자치단체의 보통교부세 배분액이 예상치 못하게 변동할 수 있음
- 또한 종합부동산세 정산액은 그 차액이 발생한 당시의 부동산교부세 교부기준에 따라 교부⁶⁾되는데, 이 과정에서 2년 전과 당해 연도 평균 재정력역지수의 차이가 큰 자치단체의 경우 부동산교부세 배분액이 예상치 못하게 변동할 수 있음

○ 시·군 일반조정교부금 산정 및 반영 방식의 이원화

- 시·군 일반조정교부금 재원의 30%는 현년도 재정력역지수 기준으로 배분됨
- 시·군 일반조정교부금 재원의 50%는 해당 시·군 인구수, 20%는 해당 시·군의 광역시세·도세 징수실적, 그리고 30%는 재정력지수가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 차감한 값(재정력역지수)을 기준으로 배분됨⁷⁾
- 이 경우 재정력지수가 1 이상인 자치단체는 재정여건에 기반한 재원 교부 대상에서 제외됨
- 여기서 재정력지수는 보통교부세 산정과정에서 도출되는데, 시·군 일반조정교부금의 80%(보정수입)를 반영하는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나누어준 값을 말함
- 재정력역지수는 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 차감한 값임
- 그런데 보통교부세 기준재정수입액에 반영되는 시·군 일반조정교부금은 실제 교부액이 아니라 세목별 과거년도 징수액 자료를 이용한 시·도세 추계액에 기반하여 산정됨
- 이와 다르게 시·군 일반조정교부금 교부액은 행안부의 세수추계프로그램이나 자체 방식을 이용한 각 시·도 세수추계 결과에 기반하여 도출됨
- 요컨대 각 시·도의 세수추계 방법과 보통교부세의 세수추계 방법이 상이하어 두 방법에 의한 시·도세 추계치도 다를 수밖에 없음

6) 「지방 재정법 시행령」 제10조의3 제2항

7) 「지방재정법 시행령」 제36조 제3항 참조

- 그 결과 시·군 일반조정교부금은 실제 교부액과 보통교부세 기준재정수입액에 반영되는 금액이 상이할 수밖에 없는 상황임
- 이 같은 시·군 일반조정교부금의 실제 교부액과 반영액 간 차이가 클 경우 보통교부세의 최종 형평화 기능이 일부 훼손되는 결과가 빚어질 수 있음
- 한편 실제 교부액과 반영액 간의 차이는 2년 후 정산액의 80%가 기준재정수입액에 반영됨으로써 해소됨
- 이 경우 일반적으로 t 년과 정산 시점인 $t+2$ 년의 조정률이 차이가 나며 t 년 정산분에 대해 $t+2$ 년 조정률을 적용하는 것은 문제가 될 수 있음
- t 년 정산분이 상당(과소추계)하고 $t+2$ 년 조정률이 t 년 조정률보다 높다면 해당 자치단체에 대한 보통교부세 교부액이 t 년 조정률을 적용받을 때보다 상대적으로 작아질 수 있기 때문임(주만수, 2020)

○ 보통교부세와 자치구 조정교부금 간 연계 부족

- 보통교부세 산정 과정에서 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액과 기준재정수입액은 본청분과 자치구분을 합산하여 산정하고 이를 기준으로 해당 특별시 및 광역시에 교부하게 하고 있음(자치구에 대한 산정 특례)⁸⁾
- 이에 대한 표면적인 이유로 「지방자치법 시행령」 제10조에 따라 자치구 사무가 시·군과는 다르다는 점이 거론됨
- 이를 고려하여 자치구에 대해서는 보통교부세 대신 별도의 조정교부금 제도를 통해 재정 조정이 이뤄짐
- 이러한 산정 방식은 특별·광역시가 보통교부세를 배분받아 그 일부를 활용하여 자치구 재정을 조정하는 역할을 한다는 것을 전제함
- 그러나 특별·광역시가 별도로 운영하는 자치구 조정교부금의 재원은 특별·광역시에 대한 보통교부세 교부액 규모와 큰 관련성을 갖지 않음
- 예를 들어 서울은 보통교부세를 교부받지 않음에도 불구하고 보통세의 22.6%를 재원으로 하는 자치구 조정교부금 제도를 운영함⁹⁾
- 이처럼 특별·광역시 보통교부세 산정액이 자치구 조정교부금 재원과 일정한 관계를 형성하지 않고 있어 보통교부세 산정 관련 자치구에 대한 산정 특례의 실효성이 의문시되고 있는 상황임
- 또한 특별·광역시 간 재정 조정과 자치구 간 재정 조정이 별개로 이뤄지게 되면 자치구 간은 물론 모든 자치단체 간 재정 형평화 효과가 왜곡되는 결과가 초래될 수 있음

8) 「지방교부세법」 제6조 제1항 단서

9) 보다 자세한 내용은 한재명(2022, p.61)의 <표 III-4> 참조

03

지방교부세와 조정교부금의 재정 형평화 효과 분석

○ 분석방향

- 앞에서 보통교부세 기준재정수입액에 대한 각종 수입 반영 비율의 확실성과 부동산교부세 산정 기준 순환성의 문제를 지적함
- 시·군 일반조정교부금 산정 및 반영 방식의 이원화, 보통교부세와 자치구 조정교부금 간 연계 부족 등의 문제도 언급함
- 이 같은 현행 재정 형평화 제도가 갖는 문제점으로 인해 개별 제도가 자체적으로 한계를 갖는 동시에 이들 간에 중첩적인 재정 형평화 효과가 발생할 여지가 있음
- 이를 고려하여 이하에서는 보통교부세, 부동산교부세 및 일반조정교부금 간 중첩적 재정조정이 재정 형평화에 미치는 영향을 분석하고 시사점을 도출하고자 함

■ 자료 및 분석방법

○ 자료

- 2015~2020년 기준 243개 지방자치단체별 총규모(일반+특별회계) 세입·세출 결산 총계, 일반조정교부금 세부 자료와 보통교부세 산정내역 자료를 이용함
- 다만 시·군 일반조정교부금은 자료의 제약으로 2015~2018년은 특별조정교부금까지 포함하며, 2019~2020년은 순수 일반조정교부금만 포함함
- 자치구 일반조정교부금은 7개 특별·광역시의 결산 기준 산정내역 자료를 이용함

○ 분석방법

- 분석 대상 세입 범주
- 분석 대상 세입 범주는 보통세와 경상적 세외수입의 합계인 경상자체수입을 ‘기준 세입’으로 하고, 이것에 보통교부세, 부동산교부세, 일반조정교부금 각각을 추가하거나 모두를 추가하는 방식으로 4개를 설정함
- 이 경우 교육비특별회계 전출금을 제외한 보통세와 경상적 세외수입 합계의 80%만 경상자체수입으로 간주하며, 전반적으로 보통교부세와 자치구 일반조정교부금의 틀을 전제함

- (세입1) 부동산교부세와 일반조정교부금이 없다는 가정 아래 보통교부세를 재산정하여 반영함
- 기준 세입과 세입1 간의 차이 분석을 통해 다른 두 조정제도가 없는 경우의 보통교부세 효과를 파악함(자치구 제외)
- (세입2) 일반조정교부금의 존재 유무가 부동산교부세 배분액에 직접적으로 영향을 미치지 않으므로 주어진 부동산교부세 그대로 반영함
- 기준 세입과 세입2 간의 차이 분석을 통해 보통교부세 및 자치구 조정교부금 제도 아래 일반조정교부금 재원이 0인 경우의 부동산교부세 효과를 알아봄
- (세입3) 부동산교부세가 없다는 가정 아래 일반조정교부금을 재산정하여 반영함
- 기준 세입과 세입3 간의 차이 분석을 통해 보통교부세 및 자치구 조정교부금 제도 아래 부동산교부세 재원이 0인 경우의 일반조정교부금 효과를 살펴봄
- (세입4) 주어진 보통교부세, 부동산교부세 및 일반조정교부금을 모두 반영함
- 기준 세입과 세입4 간의 차이 분석을 통해 세 조정제도의 종합 효과를 알아봄

〈표 2〉 분석 대상 세입 범주

세입 범주	내용	비고
기준 세입	경상자체수입(=보통세+경상적 세외수입)의 80% (단, 교육비특별회계 전출금 제외)	보통교부세, 부동산교부세 및 일반조정교부금이 없다고 가정
세입1	경상자체수입 + 보통교부세(재산정)	부동산교부세와 일반조정교부금이 없다는 가정 아래 보통교부세 재산정
세입2	경상자체수입 + 부동산교부세	일반조정교부금이 없다고 가정
세입3	경상자체수입 + 일반조정교부금(재산정)	부동산교부세가 없다는 가정 아래 일반조정교부금 재산정
세입4	경상자체수입 + 보통교부세 + 부동산교부세 + 일반조정교부금	

주: 1) 교육비특별회계 전출금은 특별·광역시 담배소비세 45%와 시·도세 전입금(특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 세종 포함 기타 도 3.6%)의 합계임

2) 시·도세 전입금 산출시 목적세, 지방소비세 전환사업보전분, 특별시 주민세(사업소분, 종업원분)와 특별시 재산세는 제외함 (다만 본고에서는 자료의 제약으로 시·도세 전입금 산출시 목적세와 특별시분 재산세만 제외함)

3) 일부 이전재원이 없다고 가정하는 경우 기준재정수요액이 달라질 수 있음

- 분석 내용

- 본고는 이러한 ‘기준 세입’ 및 4가지 세입 범주에 대해 수평적 재정 형평성(horizontal fiscal equity)이 어떤 차이를 보이는지 분석함
- 이 경우 수평적 재정 형평성 수준은 ‘재정력지수’로 측정하며, ‘재정력지수’는 보통교부세와 자치구 조정교부금을 근간으로 위의 각 세입 범주별로 (재)구성함

- 일반적으로 수평적 재정 형평성 수준 측정을 위한 기준 변수로는 재정력지수, 재정충당비율 등 재정력지수 계열 변수가 적절하고, 수평적 세수 형평성 수준 측정을 위한 기준 변수로는 1인당 규모 변수가 적절함¹⁰⁾
- 본고에서는 수평적 재정 형평성 측정을 주된 내용으로 하므로 재정력지수 계열 변수 중 재정력 지수를 이용함
- 다만 재정력지수는 재정수입을 과소 반영하는 문제와 재정수요 측정이 갖고 있는 근본적 문제로 인해 실제 수평적 재정 형평성 수준과 괴리될 수 있어 실무에서 기준 변수로 활용하고자 할 경우 지표 개선이 필요함¹¹⁾
- 각 세입 범주별 재정력지수 구성 과정
 - (세입1) 보통교부세 및 자치구 조정교부금 산정과정에서 부동산교부세와 일반조정교부금이 없다는 가정 아래 기준재정수요액 및 기준재정수입액을 산정하고 이에 기반하여 보통교부세 및 자치구 조정교부금 교부 후 재정력지수를 구성함
 - 구체적으로 부동산교부세 재원이 0인 경우 이는 각 특별·광역시 및 시·군의 기준재정수입액(보정수입)과 서울 자치구 기준재정수입액을 감소시킴
 - 시·군 및 자치구 일반조정교부금 재원이 0인 경우 이는 광역 본청의 기준재정수요액(보정수요) 및 각 시·군의 기준재정수입액(보정수입)을 감소시킴
 - 이 두 가지 변화가 결합하여 광역 본청의 보통교부세, 시·군의 보통교부세 및 일반조정교부금, 자치구의 일반조정교부금이 달라짐
 - 이 중 ‘달라진 보통교부세’를 ‘변화한 기준재정수입액’¹²⁾이 아니라 경상자체수입과 합산하고 이를 ‘변화한 기준재정수요액’¹³⁾으로 나누어줌으로써 재정력지수를 구성하며, 특별·광역시의 경우 경상 자체수입은 자치구분까지 합산하여 반영함
 - 이때 ‘기준 세입’의 재정력지수는 ‘변화한 기준재정수요액’ 대비 경상자체수입의 비율로 간주함

10) 한재명(2022)의 II 장 참조

11) 실무적 활용가능성을 고려할 때 보통교부세 및 자치구 조정교부금 제도에 기반하지 않는 독자적인 재정력지수의 개발이 필요하다. 이 같은 지수의 개발 없이 재정력지수 계열 변수에 기반하여 재정 형평화 효과를 측정하는 경우 그 결과에 대한 함의는 해당 기준 변수의 한계에 의해 제약을 받을 수밖에 없다.

12) ‘변화한 기준재정수입액’은 부동산교부세와 일반조정교부금만 제외하고 산정한 것으로 여기에는 보통세와 경상적 세외수입은 물론 시·도세 징수교부금, 지역상생발전기금 수입액, 전전년도 정산액이 포함되어 있다. 이는 기준 세입 범주인 경상자체수입(보통세+경상적 세외수입)과 차이를 보인다. 다만 2022년 보통교부세 기초수입액과 보정수입액 내역을 살펴보면 기초수입액(보통세) 75조 6,466억원, 경상적 세외수입액 3조 8,380억원, 부동산교부세 5조 7,999억원, 일반조정교부금 6조 6,002억원과 비교하여 징수교부금과 지역상생발전기금은 각각 4,306억원, 2,305억원 수준으로 이 둘을 차감하지 않아도 큰 문제는 없을 수 있다(행정안전부, 「2022년 지방교부세 산정해설」, 2022.3, p.128). 전전년도 정산액도 유사한 양상으로 기준재정수입액에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 판단된다.

13) ‘변화한 기준재정수요액’은 일반조정교부금만 제외하고 산정한 것으로 여기에는 기초수요액은 물론 징수교부금 및 전전년도 정산액, 통합 지방자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 지역균형수요, 지역관리수요, 사회복지수요, 시책수요 등이 포함되어 있다. 이 중 징수교부금 및 전전년도 정산액은 경상자체수입에 포함되지 않으므로 이를 제외할 필요가 있으나 그 규모가 크지 않아 본고에서는 이 부분이 포함된 기준재정수요액을 이용한 분석을 시도하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

- 즉 여기서 ‘기준 세입’의 재정력지수는 부동산교부세와 일반조정교부금 효과가 제거된 기준재정 수요액 대비 경상자체수입의 비율로 정의하며, 이 경우에도 특별·광역시 경상자체수입은 자치구분까지 합산하여 반영함
- (세입2) 보통교부세 및 자치구 조정교부금 산정과정에서 일반조정교부금이 없다는 가정 아래 기준 재정수요액 및 기준재정수입액을 산정하고 이에 기반하여 부동산교부세 교부 후 재정력지수를 구성함
- 시·군 및 자치구 일반조정교부금 재원이 0인 경우 이는 광역 본청의 기준재정수요액 및 각 시·군의 기준재정수입액을 감소시켜 광역 본청의 보통교부세, 시·군의 보통교부세 및 일반조정교부금, 자치구의 일반조정교부금에 영향을 줌
- 이때 부동산교부세를 경상자체수입과 합산하고 이를 ‘변화한 기준재정수요액’으로 나누어줌으로써 재정력지수를 구성하며, 특별·광역시 경상자체수입과 부동산교부세(자치구만 존재)는 자치구분까지 합산하여 반영함
- (세입3) 보통교부세 및 자치구 조정교부금 산정과정에서 부동산교부세가 없다는 가정 아래 기준재정수요액 및 기준재정수입액을 산정하고 이에 기반하여 일반조정교부금 교부 후 재정력지수를 구성함
- 부동산교부세 재원이 0인 경우 이는 각 특별·광역시 및 시·군의 기준재정수입액(보정수입)과 서울 자치구의 기준재정수입액을 감소시켜 광역 본청 및 시·군의 보통교부세와 서울 자치구의 일반조정교부금에 영향을 미침
- 이 ‘달라진 일반조정교부금’을 경상자체수입과 합산하고 이를 ‘변화한 기준재정수요액’으로 나누어줌으로써 재정력지수를 구성하며, 이 경우 특별·광역시 경상자체수입은 자치구분까지 합산하여 반영함
- (세입4) 현행 보통교부세 및 자치구 조정교부금의 기준재정수요액과 기준재정수입액에 기반하여 보통교부세, 부동산교부세 및 일반조정교부금 교부 후 재정력지수를 구성함
- 보통교부세, 부동산교부세 및 일반조정교부금을 경상자체수입과 합산하고 이를 기존 기준재정 수요액으로 나누어줌으로써 재정력지수를 산정함
- 이 경우 특별·광역시 경상자체수입과 부동산교부세(자치구만 존재)는 자치구분까지 합산하여 반영함
- 지니계수 요인분해
 - 재정 형평화 효과는 ‘기준 세입’(경상자체수입)의 가중지니계수 대비 각 세입 범주의 가중지니계수 변화율로 측정함
 - ‘기준 세입’과 비교 대상 세입 범주 간의 지니계수 차이에 대해서는 단순지니계수를 이용한 요인 분해를 시도함

〈표 3〉 지니계수 산식 및 지니계수 차이의 요인분해 방법

(1) 한 변수 y 의 지니계수(Gini coefficient): 정규화 변수와 정규화 순위 간 공분산

$$G = 2cov(s, F)$$

단, s : 기준 변수(y)의 정규화 변수 ($s = y/\mu$, 단 μ 는 y 의 평균)

F : 기준 변수(y)의 정규화 누적순위분포

(2) 기준 변수 기준 보통교부세, 부동산교부세, 조정교부금 등 일반이전재원 교부 전후 y_a (교부 전), y_b (교부 후)의 지니계수 차이에 대한 요인분해 : 격차감소효과와 순위변동효과

$$\begin{aligned} G_b - G_a &= 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_a, F_a) \\ &= 2cov(s_b - s_a, F_a) + 2cov(s_b, F_b - F_a) \end{aligned}$$

단, y_b : 교부 전 기준 변수

y_a : 교부 후 기준 변수

$s_b = y_b/\mu_b$, $s_a = y_a/\mu_a$, (단, μ_b , μ_a 는 각각 y_b , y_a 의 평균)

F_b , F_a : 각각 y_b , y_a 의 정규화 누적순위분포

재정형평화 (개선) 효과 : $G_b - G_a$ 또는 $100 \times (G_b - G_a)/G_b$

격차감소효과 : $2cov(s_b - s_a, F_a)$ 또는 $100 \times 2cov(s_b - s_a, F_a)/(G_b - G_a)$

순위변동효과 : $2cov(s_b, F_b - F_a)$ 또는 $100 \times 2cov(s_b, F_b - F_a)/(G_b - G_a)$

자료: 주만수(2014)와 Lerman and Yitzhaki(1984; 1995)

■ 분석결과

○ (특별·광역시) 보통교부세에 의한 재정 형평화 효과가 대부분임

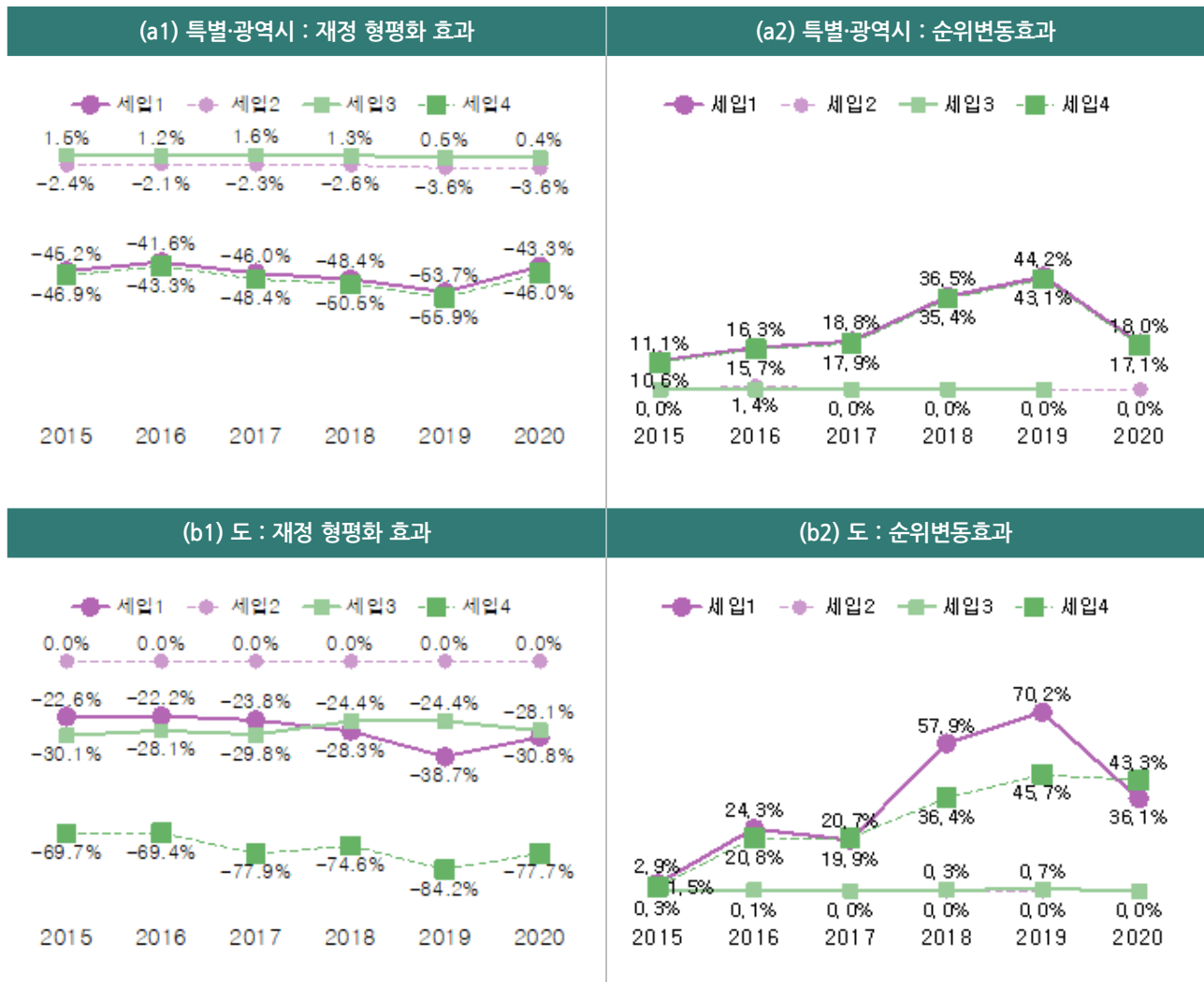
- 재정력지수 기준으로 보통교부세에 의한 재정 형평화 효과는 41.6~53.7%로 이는 종합 효과인 43.3~55.9%와 크게 차이를 보이지 않음
- 부동산교부세에 의한 재정 형평화 효과는 2% 내외 수준으로 미미함
- 반면 일반조정교부금 운영에 의해서는 재정 형평성이 1% 내외 악화되는 영향을 받는 것으로 분석됨
- 단순지니계수를 이용하여 각 세입 범주의 재정 형평화 효과를 순수 격차감소효과와 순위변동효과로 분해하면, 순위변동효과는 대부분 보통교부세에서 발생함
- 이 순위변동효과는 보통교부세의 재정 형평화 효과가 커질수록 같이 커지는 경향을 나타냄

○ (도) 보통교부세와 일반조정교부금이 고르게 결합하여 높은 재정 형평화 효과를 달성함

- 재정력지수 기준으로 보통교부세와 일반조정교부금에 의한 재정 형평화 효과가 각각 22.2~38.7%, 24.4~30.1%로 번갈아가며 높은 수준을 나타내며, 이 둘이 결합한 종합 효과는 이 둘을 합한 것보다 높은 69.4~84.2% 수준임

- 순위변동효과는 보통교부세 교부 과정에서 주로 발생함
- 다만 특별·광역시와 유사하게 도에서도 보통교부세의 재정 형평화 효과가 커질수록 순위변동효과도 같이 커지는 경향을 보임

〈그림 2〉 자치단체 유형별 재정 형평화 및 순위변동효과: 특별·광역시 및 도



- 주: 1) 재정 형평화 효과는 기준 세입의 가중지니계수 대비 각 세입 범주의 가중지니계수 변화율을 나타내며, 순위변동효과는 단순지니계수 기준 요인분해 결과임
- 2) 기준 세입은 경상자체수입(=보통세+경상적 세외수입, 단 교육비특별회계 전출금 제외)의 80%를 나타내며, 세입1은 경상자체수입과 보통교부세(재산정)의 합계, 세입2는 경상자체수입과 부동산교부세의 합계, 세입3은 경상자체수입과 일반조정교부금(재산정)의 합계, 세입4는 경상자체수입, 보통교부세, 부동산교부세 및 일반조정교부금의 합계를 나타냄
- 3) 단일 광역행정체제 형태를 갖는 세종과 제주 제외

○ (시) 보통교부세에 의한 재정 형평화 효과가 대부분이며 다른 두 제도에 의해 그 일부가 상쇄됨

- 재정력지수 기준으로 보통교부세에 의한 재정 형평화 효과는 65.9~78.7%로 종합 효과 57.9~76.0% 보다 다소 높음

- 이와 대조적으로 부동산교부세에 의한 재정 형평화 효과는 2.7~5.6%에 불과하며, 일반조정교부금에 의한 재정 형평성은 2015~2017년에는 악화, 2018~2020년에는 일부 개선으로 나타남
- 이는 시에서 부동산교부세와 일반조정교부금의 재정 형평화 효과가 미약할 뿐만 아니라 보통교부세와 결합하는 경우 순수 보통교부세에 의한 재정 형평화 효과의 일부를 상쇄하는 부작용을 드러내고 있음을 의미함
- 재정 형평화 효과가 낮은 부동산교부세와 일반조정교부금을 제외하면 순위변동효과는 보통교부세에 의해 주로 발생하지만 그 수준이 높지 않음
- 시는 보통교부세의 재정 형평화 효과가 상대적으로 큰 상황에서 순위변동효과는 30% 미만에서 안정적으로 유지되고, 2020년에는 13.5%의 낮은 수준을 기록함

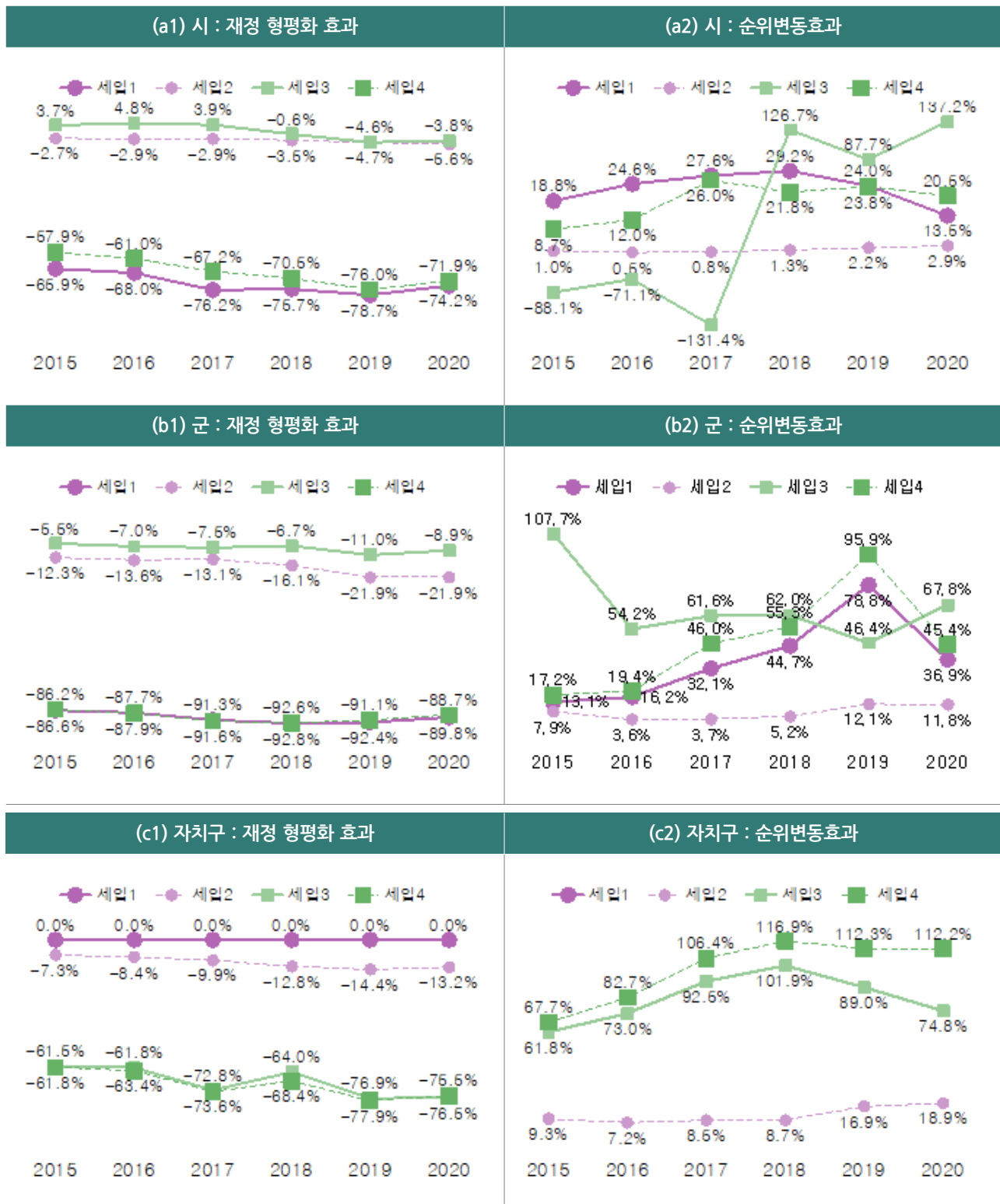
○ (군) 보통교부세에 의한 재정 형평화 효과가 대부분이며 다른 두 제도에 의해 이 효과가 눈에 띄게 개선되지 않음

- 재정력지수 기준으로 보통교부세에 의한 재정 형평화 효과는 86.2~92.6%로 종합 효과 86.6~92.8%와 거의 차이가 없음
- 부동산교부세와 일반조정교부금에 의한 재정 형평화 효과가 각각 12.3~21.9%, 5.5~11.0%로 적지 않음에도 불구하고 보통교부세와 결합하면서 거의 대부분 상쇄됨
- 즉 군에서 부동산교부세와 일반조정교부금의 재정 형평화 효과는 최종 재정조정장치인 보통교부세 배분 과정에서 정확히 상쇄되는 영향을 받음
- 재정 형평화 효과가 상대적으로 낮은 일반조정교부금을 제외하면 순위변동효과는 보통교부세가 주도하고 부동산교부세가 일부 기여하는 양상임
- 군은 보통교부세의 재정 형평화 효과가 매우 큰 상황에서 순위변동효과는 2019년 최대 78.8%까지 상승하는 등 변동성이 상당함

○ (자치구) 일반조정교부금에 의한 재정 형평화 효과가 대부분이며 부동산교부세의 의해 이 효과가 크게 개선되지 않음

- 재정력지수 기준으로 일반조정교부금에 의한 재정 형평화 효과는 61.5~76.9%로 종합 효과 61.8~77.9%와 거의 차이가 없음
- 부동산교부세에 의한 재정 형평화 효과가 7.3~14.4%로 적지 않음에도 불구하고 일반조정교부금과 결합하면서 거의 대부분 상쇄됨
- 순위변동효과는 일반조정교부금이 주도하고 부동산교부세가 일부 기여함
- 자치구는 일반조정교부금의 재정 형평화 효과가 상대적으로 큰 상황에서 순위변동효과는 일반조정교부금이 주도하되 여기에 부동산교부세가 추가되면서 더 악화되는 양상임

〈그림 3〉 자치단체 유형별 재정 형평화 및 순위변동효과: 시, 군 및 자치구



주: 〈그림 2〉의 주와 동일

○ (종합) 특별·광역시, 도, 시 및 군 모두 보통교부세에 의한 재정 형평화 효과가 크지만 부동산교부세, 시·군 일반조정교부금 등 다른 제도와의 연계성은 도가 가장 높고, 특별·광역시, 군, 시의 순서로 약화됨

- 일반적으로 부동산교부세 교부에 의해 특별·광역시(자치구분) 및 시·군의 기준재정수입액이 증가하고 일반조정교부금에 의해 광역 본청의 기준재정수요액 및 각 시·군의 기준재정수입액이 증가는 과정을 통해 부동산교부세, 일반조정교부금 등 두 제도가 보통교부세와 연계됨
- 도는 이 과정에서 기준재정수요액에 일반조정교부금 재원을 80% 반영함으로써 더 높은 재정 형평화 효과와 대체로 더 낮은 순위변동효과를 달성함
 - 이는 보통교부세 산정 관련 주요 항목의 연계·결합으로 재정력지수 기준 재정 형평화 효과가 강화됨을 보여줌
 - 불교부단체인 경기 본청을 제외한 기타 도의 재정부족액이 커져서 기타 도에 배분되는 보통교부세도 늘어나 도 간 재정력지수 격차가 줄어들기 때문임
- 반면 특별·광역시는 부동산교부세 자치구분 합산, 시·군이 있는 광역시의 기준재정수요액 증가(일반 조정교부금 재원의 80%) 등의 영향으로 종합 효과가 개별 제도에 의한 효과의 단순 합계에 미치지 못함
 - 특히 부동산교부세 자치구분 합산에 따른 재정 형평화 효과가 보통교부세 제도와 결합되면서 일부 상쇄되는 영향을 받음
- 시는 부동산교부세 및 일반조정교부금 교부액이 기준재정수입액의 증가를 통해 보통교부세 교부액에 반영되는 한편 보통교부세 불교부단체의 존재로 인해 종합적인 재정 형평화 효과가 보통교부세의 의한 효과에 미치지 못함
 - 불교부단체가 존재하는 상황에서 다른 두 제도의 결합은 보통교부세의 재정 형평화 효과에 부정적 영향을 미치는 것으로 판단됨
- 군은 부동산교부세 및 일반조정교부금 교부액이 기준재정수입액의 증가를 통해 보통교부세 교부액에 반영되면서 종합적인 재정 형평화 효과가 보통교부세의 의한 효과를 넘어서지 못하고 오히려 순위 변동효과만 악화시킴
 - 부동산교부세와 일반조정교부금의 재정 형평화 효과가 적지 않지만 이 두 효과 모두 보통교부세의 재정 형평화 효과로 흡수되며 보통교부세의 순위변동효과만 늘리는 부작용을 발생시킴
- 자치구는 일반조정교부금이 재정 형평화 효과를 주도하는 가운데 부동산교부세와의 연계성이 떨어짐
 - 일반적으로 부동산교부세가 서울 자치구의 기준재정수입액 증가를 통해 일반조정교부금 교부액에 반영되는 것 이외 다른 연계성이 확인되지 않음
 - 그 결과 이 두 제도의 결합 효과가 자치구 일반조정교부금에 의한 효과를 크게 넘어서지 못하며 오히려 순위변동효과만 악화되는 결과를 초래함

〈표 4〉 개별 제도 간 재정 형평화 효과의 비교

구분	개별 제도			종합 효과	제도 간 비교
	보통교부세	부동산교부세	일반조정교부금		
특별·광역시	· 형평화 효과 中 (41.6~53.7%) · 순위변동효과 中 (11.1~44.2%)	· 형평화 효과 下下 (2.1~3.6%) · 순위변동효과 거의 없음	· 형평성 악화 (0.4~1.6%) · 순위변동효과 없음	· 형평화 효과 中 (43.3~55.9%) · 순위변동효과 中 (10.6~43.1%)	· 보통교부세 에 의한 재정 형평화 및 순위변동 효과 가 대부분
도	· 형평화 효과 中下 (22.2~38.7%) · 순위변동효과 中上 (2.9~70.2%)		· 형평화 효과 中下 (24.4~30.1%) · 순위변동효과 거의 없음	· 형평화 효과 中上 (69.4~84.2%) · 순위변동효과 中 (1.5~45.7%)	· 보통교부세와 일반조정교 부금 이 결합하여 높은 재 정 형평화 효과 및 더 낮 은 순위변동효과 달성
시	· 형평화 효과 中上 (65.9~78.7%) · 순위변동효과 中下 (13.5~29.2%)	· 형평화 효과 下下 (2.7~5.6%) · 순위변동효과 下下 (0.5~2.9%)	· 형평화 효과 下下 (18년부터 0.6~4.6%) · 순위변동효과 上 (-131.4~137.2%)	· 형평화 효과 中上 (57.9~76.0%) · 순위변동효과 中下 (8.7~26.0%)	· 보통교부세 에 의한 재정 형평화 및 순위변동 효과 가 대부분 · 다른 두 제도에 의해 그 일부 상쇄
군	· 형평화 효과 上 (86.6~92.8%) · 순위변동효과 上 (13.1~78.8%)	· 형평화 효과 中下 (12.3~21.9%) · 순위변동효과 下 (3.6~11.8%)	· 형평화 효과 下 (5.5~11.0%) · 순위변동효과 上 (54.2~107.7%)	· 형평화 효과 上 (86.2~92.6%) · 순위변동효과 上 (17.2~95.9%)	· 보통교부세 에 의한 재정 형평화 효과가 대부분 · 다른 두 제도는 순위변동 효과만 상승시킴
자치구	-	· 형평화 효과 下 (7.3~13.2%) · 순위변동효과 中下 (7.2~18.9%)	· 형평화 효과 中上 (61.5~76.9%) · 순위변동효과 上 (61.8~101.9%)	· 형평화 효과 中上 (61.8~77.9%) · 순위변동효과 上 (67.7~116.9%)	· 일반조정교부금 에 의한 재정 형평화 효과가 대 부분 · 부동산교부세 는 순위변동 효과만 상승시킴

04

시사점

○ 본고는 보통교부세 및 자치구 조정교부금의 틀에 기반한 재정력지수를 기준으로 주요 재정 조정제도의 형평화 효과를 분석함

- '기준 세입'으로 경상자체수입을 설정하고 여기에 여러 일반재원을 추가하는 방식으로 4가지 세입 범주를 구성함
- 이 기준 세입과 4가지 세입 범주에 대해 수평적 재정 형평성 수준 측정을 위한 기준 변수(지표)로 재정력지수를 (재)구성함
- 그런데 이 재정력지수는 여전히 보통교부세와 자치구 조정교부금의 틀에 입각한 것으로 부동산교부세, 시·군 일반조정교부금 등 다른 재정조정제도의 재정 형평화 효과 분석에도 적합한 기준 변수인지는 별도의 검토가 필요함
- 재정력지수는 보통교부세와 자치구 일반조정교부금의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 근간으로 해서 도출되지만 수입 과소평가, 재정수요 모호성, 자체노력 반영 등 문제점이 없지 않음
- 더욱이 자치구의 재정력지수 또는 기준재정수요충족도는 7개 특별·광역시별로 그 구성 방법이 달라 직접적으로 비교 가능한 상황이 아닐 수 있음
- 향후 기초수요와 보정수요에 대한 보다 엄밀한 정의와 세부 내용에 대한 광범위한 합의를 전제로 지방정부 또는 지방자치단체의 필수 공공서비스 제공 비용 산정 방법을 합리화하고 이에 기반한 재정력 지수를 개발할 필요가 있음

○ 특별·광역시와 시·군은 보통교부세, 자치구는 일반조정교부금, 도는 이 두 제도의 결합이 재정 형평화를 주도하지만, 다른 재정조정제도와 결합 효과는 상이함

- 다른 재정조정제도가 결합하는 경우 보통교부세 및 자치구 일반조정교부금의 재정 형평화 효과는 도에서 배가되지만, 특별·광역시, 군 및 자치구에서는 거의 변화하지 않고 시에서는 오히려 감소함
- 이에 더하여 군과 자치구에서는 순위변동효과가 더 커지는 부작용이 발생함
- 이는 부동산교부세, 시·군 일반조정교부금 등 재정 형평화 기능을 일부 수행하는 제도들이 보통교부세와 자치구 일반조정교부금과 같이 주요 재정 형평화 제도와 유기적으로 연계되어 있지 않음을 시사함
- 특히 시에서는 다른 두 제도의 결합으로 보통교부세의 재정 형평화 기능이 약화되는 동시에 순위변동효과가 커지는 등 부작용이 더 큰 것으로 나타남
- 군과 자치구에서는 다른 두 제도의 결합으로 보통교부세와 자치구 일반조정교부금의 재정 형평화 기능은 향상되지 않은 채 순위변동효과만 커지는 부작용이 발생함

○ 이상의 결과에 기초할 때 다음의 제도 개선이 필요한 것으로 판단됨

- 첫째, 보통교부세와 시·군 및 자치구 일반조정교부금 간 연계 강화를 통해 재정 형평화 효과를 높이고 순위변동으로 자체수입 확충 유인이 감소하는 부작용을 줄일 필요가 있음
 - 우선 각 시·도의 세수추계 방법과 보통교부세의 세수추계 방법의 연계를 통해 시·군 일반조정교부금의 실제 교부액과 보통교부세 기준재정수입액에 반영되는 시·군 일반조정교부금을 가급적 일치시킬 필요가 있음
 - 이 경우 시·도 세수추계는 시·도 사무에 해당하고, 보통교부세의 세수추계는 중앙정부 사무에 해당하므로 중앙정부 차원에서 세수추계 방식의 개선이 필요함
 - 동시에 시·도 세수추계 방식 개선을 위한 지원 대책을 마련·추진함으로써 양자를 일치시키려는 정책적 노력을 경주할 필요가 있음
- 자치구 조정교부금의 경우 그 재원을 특별·광역시에 대한 보통교부세 교부액 규모와 연계하는 방안을 강구할 필요가 있음
 - 예를 들어, 제도 변화로 인해 특별·광역시 재원이 감소하고 자치구 재원이 증가하는 경우 특별·광역시가 관련 조례 개정을 통해 관할 자치구를 대상으로 교부하는 일반조정교부금 재원 규모를 줄이는 방안을 생각해 볼 수 있음
 - 다만 이 방안이 원활히 시행되기 위해서는 지방의 재정 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 특별·광역시와 자치구의 이해와 협조를 이끌어내는 중앙정부의 신중한 조정자 역할이 중요함
- 둘째, 개별 제도 차원에서 보통교부세는 기준재정수입액에 대한 각종 수입 반영 비율을 차등화하고, 부동산교부세는 산정 기준의 순환성 해소가 필요함
 - 예컨대 기준재정수입액에 대한 이전수입(시·군의 일반조정교부금, 시·도세 징수교부금, 부동산교부세, 지역상생발전기금 및 관련 정산분) 반영 비율을 80%에서 100%로 전환하는 방안을 생각해 볼 수 있음
 - 또한 부동산교부세 재정여건분 재원(제주·세종분 포함) 또는 부동산교부세 재원 전체를 보통교부세 및 자치구 일반조정교부금 재원으로 통합함으로써 부동산교부세 산정 기준의 순환성을 해소하고 배분방식을 단순화할 필요가 있음