

自治區 財政衡平化交付金 制度 改善方案*

崔炳虎**·襄竣皓***

논문 초록

본고는 특별·광역시 자치구 재정형평화교부금인 조정교부금 제도의 개선방안을 모색하고 있다. 조정교부금 제도가 안고 있는 문제점에 착안하여 그 개선방향을 자치구 재정부족액을 정확하게 산정하고, 산정된 재정부족액을 조달 가능한 자원 범위 내에서 보전하면서, 나아가 특별·광역시 자치구간의 수평적, 수직적인 재정불공평 문제를 구조적으로 해결할 수 있는 방향에서 모색하였다. 이 과정에서 일정 가정하에 전체 자치구의 재정부족액을 추정하고, 이를 보전할 수 있는 추가 재원을 안정적으로 확보하기 위한 세 가지 개선안을 제시하였다. 세 안 모두 재정 충족 효과와 재정형평화 기능을 제고하는 안인데, 정치적 반발과 절차상 난점을 무시하면 서울시 자치구와 광역시 자치구를 구분하여 전자에 역교부금을 도입하고 후자에 지방교부세를 교부하면서 재정보전금을 도입하는 방안이 가장 바람직한 개선안으로 판단된다.

핵심 주제어 : 지방재정조정, 조정교부금, 지방교부세

경제학문헌목록 주제분류 : H7

* 한국지방재정학회 2001년 제1차 학술대회와 한국행정학회 2001년도 춘계학술대회에서 유익한 논평을 해준 이영희 박사와 전상경 교수, 내부세미나에서 유익한 조언을 해준 임주영, 손광락, 김재훈, 홍준현 교수와 허명환 박사, 그리고 익명의 논평자에게 감사 드린다. 남은 오류는 필자들의 몫이다.

** 부산대학교 경제학과 교수

*** 한신대학교 국제학부 교수

I. 서론

조정교부금은 모든 대도시에서 평균적으로 자치구세 수입보다 높은 비중을 차지하는 자치구 재정의 중추적 재원이다. 그런데 1997년 말의 외환·경제위기 이후 수년째 대도시 자치구는 조정교부금 총액이 크게 줄어들음에 따라 상당한 재정적 타격을 입고 있다. 급속한 경기수축으로 재산거래가 급감하면서 조정교부금의 재원인 등록세와 취득세 수입은 지방세 평균에 비해 훨씬 높은 감소율을 나타내었으며, 그 결과 이들 수입의 일정부분으로 정해진 조정교부금은 대폭 줄었다.

더욱이 2000년부터 지방교부세 법정교부율이 내국세 총액대비 13.27%에서 15.0%로 인상되면서 시·군의 재정이 확충됨에 따라 지방교부세(보통교부세)의 교부 대상이 아닌 자치구의 불만이 커졌다.¹⁾ 일부 자치구에서는 이번 기회에 보통교부세를 교부받아 재정의 불안정과 불충분 문제를 해결해야겠다고 주장하고 나섰다.²⁾ 이들은 자신들의 기준재정수요액 및 기준재정수입액을 특별·광역시 본청과 분리하여 산정하고, 그에 따라 계산된 자치구 몫의 보통교부세를 자신들에게 직접 교부해 주어야 한다고 주장한다. 이 같은 주장은 특별·광역시 본청에 대한 보통교부세를 계산할 때 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 본청의 기준재정수요액과 기준재정수입액에 각각 합산하여 계산한다(지방교부세법 제6조)는 현행 지방교부세 산정방식이 안고 있는 문제점에 근거를 두고 있다.

그러나 지방교부세 법정률 인상을 계기로 보통교부세 교부를 원하고 있는 자치구 측의 주장에 대해 반론도 만만치 않다. 자치구들의 재정사정이 악화된 것은 사실이지만 장기적으로 보면 일시적인 현상이며, 경기가 호전하여 취득세, 등록세 징수액이 늘어나면 조정교부금이 오히려 늘어날 수도 있다는 것이다. 또 이를 계기로 자치구 재정운영상의 비효율성을 시정하는 기회로 삼아야 한다고 주장하기도 한다.

1) 자치구는 같은 기초자치단체인 시·군과는 지방세와 재정형평화 교부금 제도 등 재정 제도 면에서 차이를 보인다. 지방세는 시·군 세목이 8개인데 비해 자치구는 4개이고, 재정형평화교부금은 시·군이 중앙정부가 주는 지방교부세에 주로 의존하는 반면 자치구는 특별·광역시 본청이 주는 조정교부금에 주로 의존한다. 이 같은 차이는 관할면적의 대소, 지역내 편익의 누출(benefit spillover) 여부로 자치구는 생활에 필요한 자족시설을 갖추고 있을 필요성이 약하기 때문에 발생한다. 곧 자치구가 제공하는 지방공공서비스의 유형과 범위가 시·군의 그것과 다를 수밖에 없다는 것이다.

2) 1998년 결산을 기준으로 했을 때, 인천과 울산을 제외한 모든 대도시 자치구들은 평균적으로 지방세수입으로 인건비조차 충당하지 못하였다(행정자치부, 『1999 지방재정연감』, 2000).

자치구의 재정문제를 두고 이와 같이 상반된 시각이 존재하는 것은 주어진 규모의 보통교부세 재원의 배분을 두고 불교부단체인 자치구와 기존 교부단체간의 이해관계가 상반되기 때문에 나타나는 현상이라고 볼 수 있다. 그러나 보다 근본적인 이유는 자치구 재정이 수행업무에 비추어 부족한지 혹은 과다한지 여부와 과부족 규모가 어느 정도나 되며, 그 결과 자치구에 대한 이전 재원의 규모는 얼마가 적정한지를 객관적으로 입증할 수 있는 연구나 자료가 거의 없다는 점에 있는 것으로 판단된다.

이 논문에서는 자치구 재정수입의 감소와 재정적 불안정, 조정교부금과 지방교부세로 이원화된 광역자치단체의 재정형평화교부금 제도의 문제점, 보통교부세 산정 방식에 있어서 지적되는 문제점 등을 염두에 두고 자치구에 대한 재정형평화교부금 제도의 개편방향을 모색해 보고자 한다. 대안으로는 현행 조정교부금 제도의 기본틀을 유지하면서 일부 사안을 개편하는 방안 외에 지방교부세 등 인근 제도까지를 포함하여 폭넓게 검토해 보고자 한다.³⁾ 구체적으로는 대안별로 자치구에 대한 재정이전에 얼마만큼의 변화가 생길 수 있는지, 또 어느 정도의 재정형평화 효과를 기대할 수 있는지를 분석해 보고자 한다.

자치구에 대한 재정형평화 교부금 제도의 개편에 있어서 지방교부세 제도까지를 포함하는 것은 보통교부세 교부대상에 자치구가 포함되어야 한다는 자치구 주장의 타당성을 검토해보고자 하는 측면도 없지는 않다. 그러나 보다 근본적인 이유는 기초자치단체 가운데 자치구에 대해서만 조정교부금 제도를 적용하는 현행 제도가 뚜렷한 이론적 근거를 갖고 있거나 정확한 재정수요추정에 기반을 둔 제도가 아니라는 점에 주목하기 때문이다. 조정교부금 제도는 1988년 5월의 지방자치법 개정으로 자치구 제도를 발족시키면서 일본 도쿄도에서 시행하던 도구(都區) 재정조정 제도를 본떠 도입한 제도로서, 이 제도를 적용하는 것이 우리 실정에 맞는 것인지 객관적으로 확인하는 작업은 시행 초기부터 무시되었다. 그 이후에도 조정교부금의 규모가 자치구의 재정적 수요를 충족시키는지 여부에 관한 체계적인 작업이 시행된 바는 없다. 나아가 자치구와 시·군에 대하여 차별화된 재정형평화 제도를 적용하는

3) 지금까지 재정형평화교부금 제도에 관해서는 다양한 문제의식하에 많은 연구가 발표되었지만 자치구 조정교부금 제도를 포함한 광역과 기초자치단체간의 재정조정 제도에 관한 연구는 양적으로 많지 않으며, 이들 연구의 대부분이 조정교부금 제도의 운영 측면에 초점을 맞추어 개편방안을 제시하고 있다. 박완규(1992, 1999), 정세욱(1996), 박정수(1997), 이영희·이상용(1994), 이영희 외(1999) 등 참조.

것이 타당한지에 대한 객관적인 논의는 제시되지 않았다.

이렇게 본다면 자치구 재정형평화 교부금 제도의 개선에 있어서는 현행 조정교부금 제도상의 조정세 세목조정이나 교부율 조정 및 인상으로 해결이 안되는 구조적 문제가 존재할 가능성이 있으며, 이는 곧 자치구에 대한 보통교부세 교부의 가능성을 염두에 두고 재정형평화 제도 개편을 논의할 필요성이 있음을 의미한다.

지방재정이론에 의하면 상하위 자치단체간의 세원 배분이나 재정조정 제도의 설계에 앞서서 해결되어야 할 사항은 사무 또는 기능의 배분문제이다(Shar, 1994; Litvack and Seddon, 1999). 이 원칙은 재정조정 제도의 개편에도 그대로 적용되는데, 즉 상하위 자치단체간 사무배분과 재원배분의 실태분석을 통하여 자치단체별로 재원의 과부족을 판별하는 작업이 선행되어서 제도 개편의 잣대를 제공해야 한다는 것이다.

그러나 이미 언급했듯이 자치구 재정이 그 수행업무에 비해 과다한지 또는 부족한지 과다한지 여부를 객관적으로 입증할 수 있는 근거는 거의 없다. 다만 김재훈·홍준현(2001)이 일정한 가정하에 이 문제를 접근한 바 있다. 이들은 사무배분과 재원배분을 대응시키는 방대한 작업을 통해 특별·광역시 본청과 자치구 모두 취급사무에 비해 재원이 부족하다는 결과를 얻고, 양자 중에서도 자치구의 재정부족이 더 심각하다고 밝히고 있다.⁴⁾ 물론 이 결과는 엄격한 가정에 입각하여 얻은 것이라는 점에서 해석상의 주의가 필요하다. 또 실제로 대다수 지자체에서 매년 불용예산이 크게 발생하고 있고 과다한 인건비 지출과 방만한 예산사업이 지속적으로 행해지고 있는 점을 감안할 때, 특별·광역시 본청과 자치구 재정이 재정수요에 비해 상당히 부족하다는 지적에 직감적으로 동의하기는 힘든 측면이 없지 않다. 이와 같은 한계에도 불구하고 사무배분과 비교한 자치구 재정의 과부족 여부를 판단할 수 있는 유일한 자료는 김재훈·홍준현의 연구이므로, 본 연구에서는 자치구에 대한 재정형평화 교부금 개편에 대한 대안을 평가하는 잣대로서 그들의 연구에서 밝혀진 결과를 부분적으로 이용하고자 한다.

이하의 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저 2절에서는 조정교부금 제도의 문제점과

4) 이들은 세입세출예산서상의 사무배분을 국가위임사무, 광역교유사무, 광역위임사무, 기초교유사무, 공동사무 등으로 구분하고 재원배분을 국가보조, 광역보조, 구비 등으로 구분하여 일정한 가정하에 사무배분과 재원배분을 대응시키는 작업을 하였다. 그 결과 표본자치단체별로 다소 다르지만 광역자치단체 본청과 자치구 모두 재정부족액이 발생하고 있으며 자치구의 재정부족규모가 더 크다고 추산하고 있다.

개선방향을 살펴보고 전체 자치구 재정의 재정부족액을 추정한다. 3절에서는 자치구 재정형평화교부금을 큰 틀하에서 조망하면서 개편기준에 따라 세 가지 개편안을 모색한다. 4절에서 이들 대안의 적정성을 판단하기 위해 시뮬레이션 작업을 통하여 대안별 자치구 재정조정재원규모와 재정형평화 효과를 분석하고, 이를 토대로 세안의 적정성을 평가한다. 5절에서는 분석결과가 제시하는 정책적 함의를 찾아보고 분석의 한계와 남은 과제를 제시한다.

II. 조정교부금 제도의 문제점과 자치구재정부족액 추정

이 절에서는 먼저 조정교부금 제도의 문제점을 정리하고 자치구 재정의 과부족 문제에 접근한 김재훈·홍준현(2001)의 분석결과를 차용하고 일정한 가정하에 이를 확장함으로써 전체 69개 자치구의 재정과부족액을 추정, 자치구 재정형평화교부금 제도 개편의 필요성과 그 방향을 모색한다.

1. 조정교부금 제도의 문제점

조정교부금 제도는 특별·광역시 자치구의 보통교부세를 특별·광역시 본청의 보통교부세에 합산하여 본청에게 교부하는 대신 본청이 취득세, 등록세 수입의 일부를 확보하여 자치구에 배분해주도록 하기 위해 도입한 제도로서⁵⁾ 자치구의 부족한 재정을 보전해주고 자치구간의 재정수준을 형평화시켜주는 역할을 담당하고 있다. 현재의 조정교부금 제도는 1988년에 도입된 이후 커다란 수정이 없이 사용되어 왔는데, 그 과정에서 많은 문제점들이 나타나기 시작했다. 조정교부금이 안고 있는 문제점을 정리해보자.⁶⁾

5) 법적 근거는 지방교부세법 제6조, 지방자치법 제160조, 동법 시행령 제57조. 조정교부금의 산정 및 교부방식에 대한 구체적 내용은 해당시의 조례, 즉 “○○특별/광역시 자치구의 재원 조정에 관한 조례”와 관련 규칙으로 규정되어 있음.

6) 이하의 기술은 행자부에서 1999년 5월에 제시한 사항들로 각 광역시에 필수적 개선사항과 선택적 개선사항으로 구분하여 제시되었다. 인천과 광주가 필수적 개선사항을 대부분 받아들여 조례를 개정, 2000년 1월부터 시행하고 있고 나머지 광역시는 조례가 아닌 규칙개정 등의 조치로 부분적으로 제도를 보완하면서 제도를 운영하고 있다. 이와 관련한 좀더 상세한 기술은

첫째, 조정교부금으로 자치구의 실제 재정부족액을 충분히 보전하기가 힘들다. 구조적으로 특별·광역시 본청은 사전적으로 정해진 조정교부금 재원총액에 자치구에 지급할 재정부족액 보전액을 조정계수 등을 통해 맞추기 때문에 자치구가 재정부족액 전액을 보전받을 가능성은 처음부터 약하다.

둘째, 객관적인 재정부족액 산출이 어렵다. 개략적으로 재정부족액은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액으로 규정할 수 있는데, 기준재정수요액이 실제 값보다 작게 계산되어 재정부족액이 과소산정되기 쉽다. 한 가지 원인은 낮은 단위비용 때문이다. 단위비용은 조례규정사항인데 그때그때 개정이 쉽지 않아 지차체는 연도별로 단위비용을 계산하는 대신 행자부의 전년도 단위비용(부산, 대구, 울산)이나 1989년도 규정치에 물가상승률을 곱해 사용(대전) 한다. 결과적으로 특별·광역시 사용하느 단위비용값은 지방교부세 산정시 사용하는 단위비용값보다 크게 작다.⁷⁾ 또 기준재정수입액 산정시(지방세+경상세외수입)의 전체금액 대신 일정률(서울 95%, 광역시 80%)만을 반영하고 기준재정수요액과 기준재정수입액의 보정방법이 지자체별로 다르다. 보정계수를 사용하지 않는 곳(서울, 울산)이 있는가 하면, 보전수요와 가산수요를 적용하는 곳(광주)도 있고 1989년도나 전년도 회귀식을 이용하여 보정계수를 산정하고 곳(대전, 부산, 인천) 등이 있다.

셋째, 지자체별로 적용하는 조정교부금 조정률이 달라 배분의 합리성이 문제될 수 있고 근본적으로 재정형평화 효과가 왜곡될 수 있다. 조정률은 1988년의 초기조정률인(기준수입액+조정교부금)/기준수요액을 사용하는 곳과 지방교부세 조정률인 조정교부금/재정부족액을 사용하는 곳으로 구분된다. 인천 등에서 조정교부금의 재정형평화 효과가 낮게 나타나고 있다. 이 밖에도 서울시와 여타 광역시간의 조정세(취득세, 등록세 합계) 수입의 절대적 차이에 따른 특별·광역시 자치구간의 수평적, 수직적 불공평 문제가 남아 있다.

넷째, 조정교부금 절대 수준이 연도별로 들쭉날쭉하여 자치구 재정의 안정성을 해치고 있다. 경기침체 시에는 취득세, 등록세 세수가 크게 줄고 호황 시에는 거꾸로 크게 늘어난다.

다섯째, 측정항목이 지자체별로 작게는 6개, 많게는 23개 항목(세항목은 12개에

배준호(2000) 참조.

7) 인천과 광주는 2000년도부터 조례를 개정하여 단위비용을 전년도 세출예산을 토대로 매년 산정할 수 있도록 바꾸었다.

서 32개 항목)으로 나뉘어져 서로 다른 기준을 가지고 측정하고 있고, 측정단위가 의원정수, 공무원수 등 13개에서 22개 단위까지 사용되고 있다. 또 구청통계와 측정단위 통계가 일치하지 않거나 측정단위와 측정항목의 상관이 낮은 곳이 있다.

여섯째, 기준재정수요 산정시 인센티브가 거의 적용되지 않고 있다. 경상경비와 일용인부 절감, 종합토지세 재산세 등 지방세 징수율 제고, 읍면동 통합, 표준정원 반영 등을 고려한 기준재정수요 편성 노력이 부족하다. 과표현실화율이 낮은 종합토지세, 재산세 등 자치구세 징세강화라는 재정수입증대 노력을 인센티브 지표로 활용하지 못하고 있다.

이상에서 살펴본 조정교부금 제도의 문제점을 정리하면 자치구의 재정부족액을 정확하게 산정하지 못하고, 산정된 재정부족액을 충분히 보전해주지 못하며, 보전수준이 연도별로 크게 차이날 수 있으며, 특별·광역시간의 조정세 수입의 차이에 따른 특별·광역시 자치구간의 수평적, 수직적 불공평 문제가 상존하고 있다는 점이다. 따라서 조정교부금 제도의 개선안은 이 네 가지 문제를 해결할 수 있는 방안이라야 한다. 자치구 재정부족액을 정확하게 산정하여 조달 가능한 재원범위 내에서 보전해 주면서 보전수준을 특별·광역시별로 균등화하고 특별·광역시의 수평적, 수직적 불공평 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

이하 본 절에서는 위에 제기한 과제 중 첫 과제인 자치구 재정부족액의 정확한 산정으로 논의범위를 한정한다. 이와 관련하여 먼저 생각할 수 있는 방법은 문제가 있다고 기술한 기준재정수요 및 기준재정수입의 산정방식을 수정, 보완하는 방법으로 통상적이고 보편성을 띤 방식일 것이다. 다음으로는 중앙정부, 특별·광역시 본청, 자치구간의 사무배분과 재원배분을 재조정함으로써 현 자치구 재정의 과부족을 살펴보는 방법을 고려할 수 있다. 이 접근은 현재 본청과 자치구가 수행사무에 비해 걸맞는 재원을 지원받고 있는지 여부를 분석하기 보다 사무와 재원의 재배분을 통하여 재정과부족을 판별하자는 것이다. 가령 중앙정부와 본청의 위임사무를 자치구 고유 재원으로 수행한다면 중앙정부와 본청이 해당사무의 소요비용을 추가로 자치구에 지원해 주고, 자치구 고유사무를 중앙정부와 본청 지원재원으로 수행한다면 자치구는 해당사무의 소요비용을 중앙정부와 본청에 반납하는 형태로 재배분하자는 것이다. 여기서는 두 번째 방식에 의해 재정과부족 문제에 접근한다.

2. 자치구 재정부족액 추정

현행 자치구 재정형평화교부금 제도의 개편의 필요성과 그 방향을 모색하기 위해서는 먼저 재정부족액이 어느 정도인지, 또 그 규모가 대도시 본청의 재정부족액과 비교하여 어느 정도인지를 알아야 한다. 이 작업을 통하여 기왕의 조정교부금 제도를 중심으로 한 소규모 개편으로 대처해야 할지, 아니면 지방교부세, 재정보전금 제도까지를 포함한 대규모 개편을 고려해야 할지에 대한 방향을 얻을 수 있다.

Shah(1994)는 재정조정 제도 설계시 상하위 정부간의 사무배분과 세원배분 등의 할당문제(assignment problem)에 대한 고찰이 선결과제라고 지적하고 있다. 즉 자치구에 대한 재정재원시 재정자립도나 의존재원/자체재원 비율과 같은 외형적 지표에 단순 의존하기보다 상위정부와 하위정부(자치구)간의 사무배분과 재원배분의 적정성 평가에 입각한 재정지원이 이루어져야 한다는 것이다. 물론 이 같은 정보를 얻기는 쉽지 않다. 각 기관의 세입세출예산서를 토대로 사무배분과 재원배분을 대응시키는 매우 인내심 있는 작업이 필요하다. 김재훈·홍준현(2001)이 그 같은 작업인데, 우리 연구와 구별되는 다른 작업이라는 관점에서 부록에서 분석방법과 분석결과를 간략히 소개하고 여기서는 이 절의 목표인 69개 전체 자치구의 재정과부족액을 추정한다.

69개 전체 자치구의 당초예산, 조정재정수요, 재정부족액, 재정충족률이 <표 1>에 제시되어 있다. 이는 김재훈·홍준현의 분석을 확장하여 추산한 값이다. 여기서 확장이라는 것은 선행연구가 특별·광역시 본청과 7개 표본자치구만을 대상으로 재정부족액과 재정충족률을 제시하고 있는 것을 69개 전체 자치구로 확대하여 특별·광역시 본청, 자치구의 재정과부족 규모를 추산하는 작업을 지칭한다. 이 과정에서 표본 자치구에 적용된 방법이 동일 광역시의 다른 자치구에 그대로 적용된다는 강한 가정이 적용되었다.⁸⁾

8) 이는 매우 강한 가정이라고 할 수 있다. 이를 해소하기 위해서는 표본 7개 자치구에서 행한 방식을 나머지 62개 자치구에 적용하여 수정, 보완해야 한다. 그런데 이 작업은 자치구 및 본청 등 관계기관의 협조가 불가피할 뿐 아니라 막대한 인력과 시간이 필요하므로 장래의 과제로 남겨둔다. 확장 추정작업 과정을 설명하면, 먼저 표본 자치구 세출예산이 전체 자치구 세출예산에서 차지하는 비율로 해당 표본 자치구 당초예산을 나누어 전체 자치구 당초예산을 추정한다. 그 다음 『지방재정연감』에 나타난 전체 자치구 세출예산에서 각 자치구 점유비율을 계산하고, 추정된 전체 자치구 당초예산에 각 자치구 세출예산 비율을 곱하여 자치구별 당초예산을 추정한다. 당초예산으로 자치구별 조정재정수요 추정 시에도 같은 방법을 사용한다.

조정재정수요는 조정 A에서 10.7% (조정 B, 24.0%)가 증가하며 재정부족액이 적지 않은 규모임을 시사하고 있다. 또 본청과 자치구로 구분하여 살펴본 재정충족률은 조정 A에서 본청 94.8% (조정 B 81.9%), 자치구 80.7% (조정 B 77.7%)로 나타나 자치구 재정부족이 상대적으로 클 수 있음을 암시하고 있다.

한편 조정재정수요의 절대적 증가규모보다 본청과 자치구간의 상대적 재정수요 변화를 살펴보는 것이 더 흥미있는 작업일 수 있다. 분석결과에 따르면 본청과 자치구간의 예산배분은 조정 전에 71.7 대 28.3의 비율에서 조정 A가 68.4 대 31.6 (조정 B 70.7 대 29.3)으로 나타나 자치구 비중이 3.3% 포인트 높아진다.⁹⁾ 제시된 3.3% (1.0%) 수준은 절대적 수준이 높지 않고 보기에 따라서는 오차범위 할 수도 있을 것이다(〈그림 1〉 참조).

요컨대 우리의 분석결과는 본청과 자치구간의 재원재배분에 대해 ‘본청에서 자치구로’라는 방향성은 시사해주고 있지만 절대규모에 대해서는 명확한 시사점을 주지 못하고 있고, 본청과 자치구가 상당한 수준의 재정부족상태에 있을 수 있다는 점을 시사해주고 있다고 정리할 수 있다. 그런데 현실적으로 볼 때 이처럼 크게 추정된 재정부족액을 보전해 주기는 쉽지 않을 것이다. 또 실제로 그 같은 재정부족액이 발생하고 있는지에 대해서도 보다 엄밀하게 확인하는 작업이 필요할 것이다. 이 같은 현실적인 제약을 고려하여 본고에서는 조정작업에 따라 발생한 본청과 자치구간의 상대적 재정수요 변화인 3.3% (1.0%), 금액으로 6,879억 원 (2,084억 원)의 재원조정과 관련한 제도개편 문제에 초점을 맞추기로 한다.

9) 여기서 조정 A라 함은 삼일회계법인·한국행정연구원(1999)이 인천광역시와 인천남구를 대상으로 사무배분을 조사한 결과에 근거한 작업이고, 조정 B는 한국지방행정연구원(1997)이 서울특별시와 강남구를 대상으로 사무배분을 조사한 결과에 근거한 작업을 가리킨다. 두 조사는 사무와 행정업무의 범위를 다르게 규정하고 있다. 먼저 인천광역시와 남구 조사에서는 법령 외에 자치법규인 조례, 규칙에 규정한 내용까지를 사무범위에 포함하였으나 서울특별시와 강남구 조사에서는 법령에 규정된 내용으로 사무범위를 한정하였다. 또 행정업무 범위의 경우 서울은 대도시의 일반적인 업무 외에 수도로서의 특정업무를 수행하고 인천은 항구도시로서 그리고 군지역을 포함한 지방자치단체로서의 특정업무를 수행하는 것을 가리킨다. 두 조사의 조사결과와 구체적인 사무구분에 대해서는 김재훈·홍준현(2001) 참조.

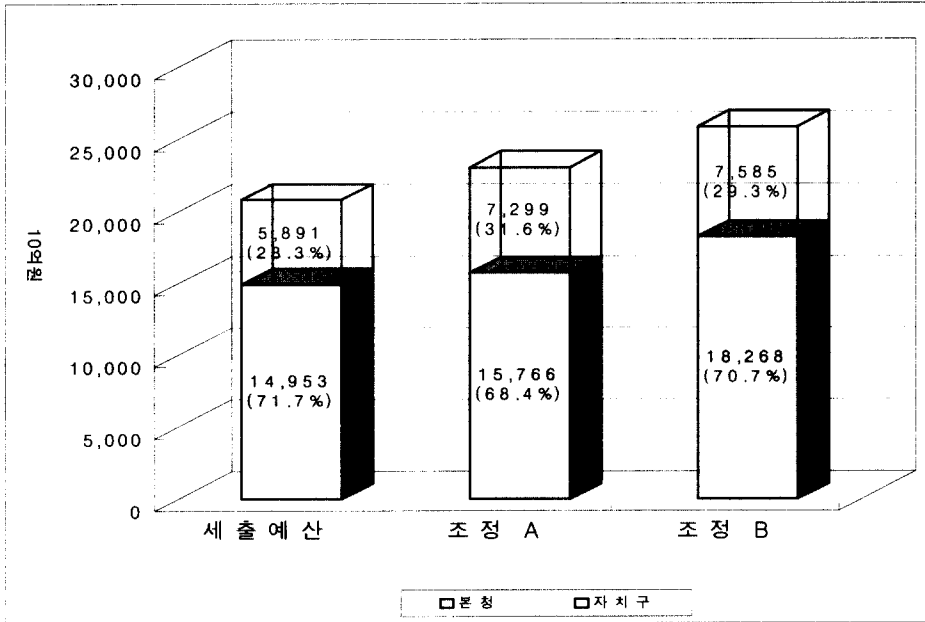
〈표 1〉 본청과 자치구의 조정재정수요 (1999년)

(단위: 억 원, %)

			서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	7대도시 계
현 재정 수요 (당초 예산)	본청		76,867	21,743	17,662	10,265	9,562	9,032	4,401	149,532
			(72.8)	(68.7)	(76.4)	(63.4)	(73.9)	(69.3)	(73.2)	(71.7)
	자치구		28,673	9,891	5,454	5,914	3,369	3,997	1,611	58,910
			(27.2)	(31.3)	(23.6)	(36.6)	(26.1)	(30.7)	(26.8)	(28.3)
	계		105,539	31,634	23,117	16,180	12,931	13,028	6,013	208,442
			(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
조정 재정 수요	조정 A	본청	84,985	24,368	16,019	10,014	8,904	8,700	4,675	157,664
			(69.8)	(67.7)	(71.6)	(57.7)	(68.2)	(63.8)	(72.4)	(68.4)
		자치구	36,796	11,642	6,351	7,338	4,145	4,927	1,785	72,985
			(30.2)	(32.3)	(28.4)	(42.3)	(31.8)	(36.2)	(27.6)	(31.6)
		계	121,781	36,010	22,370	17,352	13,049	13,626	6,460	230,649
			(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
	조정 B	본청	99,014	27,785	18,681	11,723	10,149	9,934	5,392	182,678
			(72.2)	(69.7)	(73.8)	(60.4)	(70.2)	(66.0)	(74.2)	(70.7)
		자치구	38,173	12,056	6,636	7,678	4,318	5,112	1,873	75,846
			(27.8)	(30.3)	(26.2)	(39.6)	(29.8)	(34.0)	(25.8)	(29.3)
		계	137,187	39,841	25,317	19,402	14,467	15,046	7,264	258,524
			(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
재정 부족액	조정 A	본청	8,118	2,625	-1,644	-251	-658	-333	274	8,131
		자치구	8,124	1,751	897	1,424	776	930	174	14,076
	조정 B	본청	22,147	6,042	1,018	1,458	588	902	990	33,147
		자치구	9,500	2,165	1,182	1,764	948	1,116	261	16,936
재정 충족률	조정 A	본청	0.904	0.892	1.103	1.025	1.074	1.038	0.941	0.948
		자치구	0.779	0.850	0.859	0.806	0.813	0.811	0.903	0.807
	조정 B	본청	0.776	0.783	0.945	0.876	0.942	0.909	0.816	0.819
		자치구	0.751	0.820	0.822	0.770	0.780	0.782	0.860	0.777

자료: 본고 계산(부표 1, 2 참조).

<그림 1> 조정재정수요 절대규모 증가액



Ⅲ. 자치구 재정형평화교부금 대안 모색

앞 절에서는 특별·광역시 재정수요를 조정하는 작업을 통해 본청보다 자치구의 재정수요가 증가하는 것을 확인하였다. 물론 그 절대규모가 크지 않아 오차범위라고 간주할 수도 있겠지만 방향성이 본청과 자치구간의 재원배분에 시사해주는 바는 적지 않다.

본청과 자치구간의 재원조정을 고려함에 있어 먼저 기왕의 조정교부금제도를 적절하게 수정, 보완하는 작업이 배려될 수 있을 것이다. 다음으로 본청이 자치구에 교부하는 각종 보조금과 본청이 중앙정부로부터 교부받는 지방교부세를 재조정하는 작업을 검토할 수 있을 것이다. 나아가 제도의 틀을 크게 뜯어고쳐 자치구가 중앙정부로부터 직접 지방교부세를 교부받도록 하고 본청이 자치구에 교부하는 각종 보조금과 교부금을 재조정하는 것도 한 가지 안이 될 수 있을 것이다.

이상의 방안 중 어떤 안을 택할 것이냐 하는 것은 해당 방안이 지닌 재정충족 효

과, 재정형평화 효과, 나아가 정치적 절충가능성 등을 평가기준으로 정해야 할 것이다. 아래에서는 고려 가능한 세 가지 방안을 검토하여 각각의 방안이 지닌 장단점을 제시, 정책판단의 근거자료로 삼고자 한다.

먼저 고려 가능한 대안을 모색할 때 고려해야 할 세 가지 시각을 정리해보자. 첫째, 자치구는 시·군과 다른 성격의 지자체가 아닌가, 그리고 본청과 자치구간의 재원조정으로 현재 자치구가 안고 있는 재정상의 문제점을 처리할 수 없는가 하는 점이다. 자치구와 시·군은 자연적 여건은 물론 행·재정적 여건이 크게 다르므로, 현 조정교부금 제도의 틀 안에서 수정, 보완하는 것으로 문제점을 충분히 대응할 수 있지 않느냐는 시각이다. 둘째, 재정충족과 재정형평화라는 형평화교부금의 본래 취지에 충실해야 하고 자치구는 시·군과 마찬가지로 기초자치단체라는 사실을 무시해서는 곤란하다는 시각이다. 셋째, 경제력·재정력이 다른 자치구는 행·재정적 측면에서 분리 가능한 수준으로 구분하여 제도를 적용해야 한다는 시각이다. 이상의 시각에 입각하여 세 가지 대안을 모색해본다.

1. 현 조정교부금제도 보완 (제1안)

제1안은 현재의 이원화된 재정형평화교부금 제도의 골격을 유지한 채 조정교부금 제도의 재원을 조정함으로써 자치구의 재원부족문제를 해결하고자 하는 안이다.

시·군과 자치구는 모두 기초자치단체로 분류되지만 양자간에는 현실적인 기능 및 제도적인 측면에서 많은 차이가 있는데, 이는 서로 다른 형태의 재정조정 제도가 적용될 수 있는 근거가 된다. 현행 제도상 시·군세와 자치구세의 구조가 상당히 다르며, 자치구에 대해 시·군과는 다른 재정조정 제도를 적용하는 것은 바로 이러한 차이점을 고려하고 있기 때문이라는 것이다.

이러한 취지를 감안한다면 자치구 재정부족을 보전할 필요성이 있다고 하더라도 그 규모가 크지 않아 조정교부금을 수정, 보완하는 것으로 충분히 대응가능하다고 할 수 있다. 즉 조정교부금의 기능이 불충분한 것은 인정하지만 전혀 다른 제도로 대체해야 할 필연성을 찾아보기는 어렵다. 또 기능이 많이 다른 자치구와 시·군에 대한 재정조정을 중앙정부가 일괄 담당하는 것이 좋을지, 상위 지방정부와 분담하는 것이 좋을지에 대한 명확한 이론적 근거가 있는 것도 아니다.

이 같은 점을 고려한다면 제도 개편은 조정교부금 제도 개선에 초점을 맞춰야 하

는데, 우선 현행 조정교부금이 재정형평화보조금으로서 지녀야할 조건을 만족시키고 있는지를 살펴보자. Shar(1994)와 Litvack and Seddon(1999)은 정부간 재정조정제도를 고안할 때 고려해야 할 기준으로 ① 자치권 보장(autonomy) ② 적정 재정수입(revenue adequacy) ③ 형평성(equity) ④ 예측가능성(predictability) ⑤ 효율성(efficiency) ⑥ 단순성(simplicity) ⑦ 인센티브(incentive) ⑧ 지원목표 수행을 위한 안전장치(safeguard of grantor's objectives) 등을 제시하고 있다.¹⁰⁾

이들 기준에 따라 현행 조정교부금 제도를 평가해보면, 자치권보장을 제외한 다른 모든 면에서 다소간 문제를 안고 있다. 조정교부금을 지원하면서 사용용도를 제한하지 않는다는 점에서 자치구의 자주권은 어느 정도 보장받고 있다고 말할 수 있다. 가장 문제가 심각한 것은 형평성과 예측가능성이라고 할 수 있다. 특별·광역시마다 적용기준이 제각각인 사항이 많아 같은 대도시 내에서, 혹은 대도시간에 재원배분의 형평성이 문제시되고, 조정교부금 재원총액이 경기변동에 따라 달라지기 때문에 특별·광역시와 자치구가 사전에 교부금 금액을 예측하기 어렵다.

이밖에 현행 조정교부금은 자치구의 재정운영과 정세노력에 대하여 인센티브 기능을 거의 부여하지 못하고 있고 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정 절차가 점차 복잡해지면서 단순성이 떨어지고 효율성도 낮아지고 있는 점을 지적할 수 있을 것이다. 그리고 적정 재정수입에 대해서는 문제의 소지가 많은데, 앞 절의 분석에 의하면 본청에 비해 자치구 재정수입이 적정수준을 약간 밑도는 것으로 분석되고 있다.

이상의 점을 종합적으로 고려하면 조정교부금 제도의 개선방향은 자치구 재정의 형평성과 안정성(혹은 예측가능성)을 제고하고 자치구 재정수입을 약간 늘려 충분성을 확보해주는 것으로 정리할 수 있다.

위의 세 가지 목표 중 안정성과 충분성을 높일 수 있는 유력한 방법의 하나가 조정세 세목을 늘리는 것이다. 1988년의 제도 도입 이후 취득세, 등록세로 유지되어 온 조정세를 다른 특별·광역시 세목으로 확대하거나 아예 특별·광역시 전체 세목으로 확대하는 것을 생각해볼 수 있다. 배준호(2000)의 연구는 양자 중 전체 세목으로 확대하는 것이 세수의 안정성을 높이고 신장성(혹은 충분성)을 높일 수 있는 것으로 제시하고 있다.¹¹⁾ 이렇게 되면 지방교부세가 내국세의 일정비율로 규정되

10) Shar(1994), p. 30, Litvack and Seddon ed. (1999), p. 31.

11) 배준호(2000)는 1997~99년의 3년을 비교시점으로 하여 조정세를 현행 2세목, 주민세, 자동

듯이 조정교부금은 특별·광역시 전체 세수의 일정비율로 규정되고 시에 따라 탄력적인 운영을 허용할 수 있을 것이다.

문제는 이 같은 개편으로도 형평성은 크게 개선되지 않을 것이라는 점이다. 특별·광역시간의 경제력 차이가 남아있는 한 대도시간의 불공평은 여전히 남게 된다. 또 이 같은 방향의 제도 개편은 자치구의 재정여건을 개선하는 데 도움이 되는 데 비해 역으로 특별·광역시 본청의 재정을 압박할 수 있다는 사실이다.

추가하여 일부 광역시 본청에 교부되는 보통교부세를 소속 자치구에 배분하는 경우를 고려한다. 물론 자치구 재정부족분에 기인한 부분을 추정하여 그 만큼을 자치구에 재배분하는 것이 바람직하겠지만, 이 같은 시안은 현실적으로 불가능하다. 그것은 보통교부세 산정시 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 따로 산정하지 않아 자치구의 재정부족액을 본청의 그것과 분리하여 도출하는 것이 불가능하기 때문이다.

2. 보통교부세 교부(제2안)

자치구에 조정교부금 대신 보통교부세를 교부하자는 안이다. 근거는 재정형평화교부금의 취지를 고려할 때 재정부족액에 상응한 보전을 하려면 중앙정부가 직접 보통교부세를 교부해 주어야 하고, 자치구는 법적으로 시·군과 마찬가지로 기초자치단체라는 것이다.

재정형평화교부금의 도입목적은 피교부단체간의 수직적, 수평적 재정격차를 해소하는 것이다.¹²⁾ 또 재정형평화교부금은 순재정편익(net fiscal benefit)의 지역간 격차를 줄임으로써 재정적 요인에 의해 유발된 이동에 따른 비효율을 제거하면서 동일한 개인은 재정적으로 동일하게 취급하도록 유도함으로써 형평성을 높이는 역할을 해야 한다.¹³⁾ 이 같은 견해에 입각하면 자치구 재정형평화교부금은 지역간 공급수준의 차이를 최소화할 수 있는 주체인 중앙정부가 교부하는 것이 타당하다고 말할 수 있을지 모른다. 공공서비스의 분권적인 공급을 허용하면서 중앙정부가 지

차세, 담배소비세를 추가한 5세목, 전 세목의 세 경우로 구분하여 각각의 세수 안정성과 신장성을 비교하고 있다.

12) Boadway and Flatters(1982).

13) Shah(1994).

급하는 재정형평화교부금으로 가능한 한 지역간 행정서비스 공급수준이 동일해지도록 유도하여 형평성을 높이는 것이다.¹⁴⁾

이 같은 시각에서 보면 현재의 이원화된 기초자치단체 재정조정 제도는 수평적, 수직적 형평화 추구면에서 한계가 있다고 할 수 있다. 우선 현행 보통교부세는 시·군간의 수평적 형평을 추구할 수 있지만 시·군과 자치구간의 수평적 불공평을 추구할 수 없고, 중앙정부 - 광역자치단체 - 시·군간의 수직적 형평화를 추구할 수 있지만 중앙정부, 광역자치단체와 자치구간의 수직적 불공평과 전국 자치구간의 수직적 불공평을 해소할 수 없다. 또 조정교부금은 특별·광역시 내의 자치구간 수평적, 수직적 불공평은 해소할 수 있지만, 특별·광역시간 자치구간의 수평적, 수직적 불공평을 해소할 수 없고, 특별·광역시 본청과 자치구간의 수직적 불공평도 해소하기 어렵다.

그런데 이 안을 채택하여 보통교부세를 자치구에 대해서도 배분할 경우에 현행 조정교부금 제도를 그대로 유지한다면 상당히 심각한 문제가 발생할 가능성이 있다. 즉 조정교부금의 구체적인 운영방식은 조례에 따라 결정되므로, 특별·광역시 본청이 소속 자치구에 대한 보통교부세 교부액을 증가시키기 위하여 조례 개정을 통해 운영방식을 변경시킬 유인이 존재한다. 예를 들어 조정교부금의 교부율을 낮춘다면 자치구의 기준재정수입(자체수입+조정교부금)이 감소할 것이고, 이에 따라 소속 자치구에 대한 보통교부세 배분액이 증가할 것이다. 또한 기준재정수요액과 수입액의 산정방식을 변경시킴으로써 위와 유사한 효과를 얻을 수 있다.

이처럼 이른바 ‘대도시와 소속 자치구간의 담합에 의한 교부세 불리기’ 행위가 발생하면 대도시의 의사결정이 전국적인 보통교부세 배분액에 영향을 미침으로써 중앙정부의 보통교부세 배분에 왜곡을 초래할 우려가 있다. 따라서 이 안을 채택한다면 현행 조정교부금 제도를 대폭적으로 개편하여 운영하는 것이 불가피하다.

3. 서울시와 광역시에 별도 재정형평화교부금 제도 적용 (제3안)

서울시 자치구와 광역시 자치구간의 재정력 차이를 감안하여 서울시 자치구에는 현 조정교부금의 기본 틀을 유지하되 자치구간 역교부금 제도를 추가로 도입하고,

14) 박정수(1997).

광역시 자치구에는 보통교부세를 교부하고 더불어 변형된 조정교부금을 도입하자는 방안이다.

역교부금 제도는 하위정부 상호간의 재정이전을 지칭하며 ‘가진’ 하위정부의 기여로 마련한 재원을 ‘가지지 못한’ 하위정부에게 재배분함으로써 사회적으로 바람직한 수준까지 재정력을 형평화시키는 제도이다.¹⁵⁾ 우리도 특별·광역시 자치구간에는 상호간의 재정조정 장치를 도입할 근거가 충분히 있다. 이들 자치구들은 지리적으로 인접해 있으므로 한 자치구에 의해 제공되는 지방공공 서비스의 편익이 쉽게 타 자치구로 파급되며, 따라서 역교부금 제도를 도입하여 운영할 근거는 충분히 있다.¹⁶⁾

다만 역교부금 제도를 도입하기 위해서는 도시 내에 재정적인 여유가 있는 부유한 자치구가 하나 이상 존재해야 한다. 이때 재정적 여유는 여러 가지 측면에서 생각할 수 있겠지만, 보통조정교부금 산정에서 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 부의 재정부족 상태를 고려해보자. 1997년~99년의 3년간 특별·광역시 자치구들은 대부분 상당한 액수의 재정부족액을 나타내고 있는데, 서울의 강남구, 서초구, 중구 등 세 자치구만이 매년 부의 재정부족 즉 재정잉여를 기록하였다. 따라서 현실적으로 재정적 여유가 있는 자치구가 존재하며 향후에도 그럴 가능성이 높은 서울특별시에는 역교부금 제도를 도입할 수 있는 여건을 갖추고 있지만 여타 광역시는 여건을 갖추지 못하고 있다.

이 같은 점을 고려하여 3안에서는 서울에 역교부금 제도를 도입하여 기존의 조정교부금을 수정 운영토록 하고, 역교부금 제도 도입 여건을 갖추지 못한 여타 광역시는 시·군처럼 보통교부세를 교부하고 이로써 보전할 수 없는 재정부족액은 기존의 조정교부금을 개편하여 운영하는 방법을 고려하자는 것이다.

역교부금 제도 도입에 대해서는 부유한 자치구의 반발이 예상된다. 그런데 일본 도쿄에서는 오래 전부터 이 제도를 도입하여 운영해오고 있다. 도쿄에서는 해가 경과하면서 재정잉여 자치구가 줄어 이 제도의 실효성이 낮아지고 있지만, 우리의 경우 3개 구의 재정잉여가 앞으로도 지속되고 나머지 구와의 재정력 격차도 오히려

15) 전형적인 사례는 독일과 스위스에서 시행하는 주정부간 재정이전, 덴마크나 스웨덴에서와 같이 중앙정부의 요구에 의해 수행되는 지방정부간의 재정형평화를 위한 재정이전 등이 있다 (Litvack and Seddon, 1999, p. 87).

16) 박완규(1999, p. 123)는 서울특별시를 대상으로 조정교부금 제도 개편시 소속 자치구간 역교부금 제도의 도입을 고려하고 있다.

확대할 가능성이 크다는 점에서 제도 도입을 긍정적으로 검토할 필요가 있을 것이다.¹⁷⁾

IV. 재정형평화교부금 대안별 적정성 평가

여기서는 먼저 자치단체별 재정형평화교부금의 배분현황을 살펴보고 배분방식을 식으로 표현하여 장차의 시뮬레이션 작업을 위한 준비를 한다. 이 작업을 토대로 3개 대안별 시뮬레이션 작업을 거쳐 재정조정재원규모를 추정하여 2절에서 살펴본 전체 자치구 재정과부족액과 이를 비교, 재정충족 효과를 분석한다. 아울러 기왕의 지방세와 조정교부금에 입각한 자치구간 재정형평화 기능이 광범위한 제도 개편을 고려한 대안들에 의해 어떻게 달라지는지를 분석해 본다. 이렇게 얻은 재정충족 효과와 재정형평화 효과, 그리고 재정의 안정성과 제도개편과 관련한 정치적 타협의 가능성 등 제반요소를 종합적으로 고려하여 각 대안의 적정성을 평가한다.

1. 재정형평화 교부금의 배분현황과 배분방식

〈표 2〉에는 1999년도에 자치단체별로 교부된 보통교부세와 보통조정교부금의 배분현황이 정리되어 있다.

보통교부세의 경우, 교부대상 자치단체의 전체 재정부족액은 7조 2,086억 원인데, 보통교부세 총액은 5조 7,825억 원으로 조정률 80.2%가 적용되었다. 보통교부세의 98.5%가 도부에 교부되는데, 이 중 군부가 44.6%로 가장 많고 시부

17) 조정교부금 제도의 모태는 일본 도쿄의 '도구(都區) 재정조정 제도'이다. 이 제도는 도쿄도와 소속 특별구 및 특별구 상호간의 재정조정을 위한 장치로 소속 23개 특별구는 보통교부세를 교부받지 않는 대신 이 제도를 통해 재정을 지원받는다. 재원은 조정 3세의 일정비율과 특별구 납부금인데 조정 3세는 특별구 세목인 고정자산세, 특별토지부과세, 주민세법인할이며, 이 세수의 52% (2000년 기준)가 재정조정재원이다. 또 특별구 납부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하여 재정적 여유가 있는 특별구가 차액을 납부한 금액이다. 이처럼 도쿄도 특별구와 다른 기초자치단체를 구분한 이원화된 재정조정 제도를 둔 것은 특별구가 시장 존과 기능적으로 차이가 나며 재정력 측면에서도 우월하다는 점에 근거를 둔 것이다. 또 특별구 납부금을 통한 상호간의 재정조정은 특별구간의 재정력 격차를 완화하고자 하기 위함이다. 도구재정조정 제도와 우리의 자치구 재원조정교부금 제도의 차이는 배준호(2000) 참조.

35.8%, 도 본청 18.1%의 순이다. 특별·광역시 본청에 교부된 보통교부세는 총 843억 원으로 전체 교부세의 1.5%에 불과하였다. 대구, 광주, 대전을 제외한 서울, 부산, 인천, 울산시 본청은 교부단체에서 제외되었다.

보통조정교부금의 경우, 특별·광역시 본청이 소속 자치구에 교부한 보통조정교부금 총액은 1조 6,195억 원으로 이는 평균적으로 자치구 재정부족액의 약 75.9%에 해당하여 보통교부세 조정률 80.2% 보다 약간 낮다. 물론 보통교부세와 조정교부금은 기준재정수요액과 기준재정수입액 등 재정부족액 계산과정이 다르기 때문에 양 수치의 절대값을 비교하면 잘못된 정보를 줄 수 있다는 점에서 신중해야 한다.

현 제도하에서 자치단체별 재정형평화교부금 교부액은 다음과 같은 방식에 의해 산정된다. 먼저 특별·광역시 k 에 대한 보통교부세 배분액 t_k 는 다음과 같은 공식

〈표 2〉 자치단체별 보통교부세와 보통조정교부금 배분현황 (1999년)

(단위: 억 원)

단체별		기준재정 수요액 (a)	기준재정 수입액 (b)	재정부족액 (a-b)	보통교부세 (c)	조정교부금 (d)
보통 교부세	합계	147,151 (233,482)	75,065 (185,376)	72,086 (48,106)	57,825 (100.0%)	-
	서울시	(37,419)	(49,997)	(-12,578)	0	-
	광역시	15,810 (37,006)	14,750 (37,379)	1,060 (-374)	843 (1.5%)	-
	도	131,341 (159,058)	60,315 (98,000)	71,027 (61,057)	56,982 (98.5%)	-
	도본청	34,735 (50,304)	21,579 (42,181)	13,156 (8,124)	10,469 (18.1%)	-
	시	53,510 (65,656)	28,048 (45,132)	25,462 (20,525)	20,722 (35.8%)	-
	군	43,097	10,688	32,409	25,790 (44.6%)	-
보통 조정 교부금	자치구	35,784 (38,046)	14,437 (17,452)	21,347 (20,594)	-	16,195

주: ()안은 불교부 단체 포함분.

자료: 행정자치부, 「1999 보통교부세 산정내역」, 「1999 조정교부금 내역」 1999.

에 의해 결정된다.

$$t_k = \begin{cases} \alpha(N_k - R_k) & \text{if } N_k > R_k \\ 0 & \text{if } N_k \leq R_k \end{cases} \quad (1)$$

여기서 α 는 조정률을, 그리고 N_k 와 R_k 는 각각 특별·광역시 k 의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 나타낸다. 특별·광역시 이외의 자치단체(도, 본청, 시, 군) l 의 기준재정수요액과 기준재정수입액은 각각 N_l 와 R_l 로 두고 보통교부세 총액을 T 로 두면, 조정률 α 는

$$\alpha = \frac{T}{\sum_k (N_k - R_k) + \sum_l (N_l - R_l)} \quad (2)$$

인데, 단 $N_k - R_k \leq 0$ 이면 $N_k - R_k = 0$, 그리고 $N_l - R_l \leq 0$ 이면 $N_l - R_l = 0$ 이다.¹⁸⁾

다음으로 특별·광역시 k 가 관할구역 내에 소재하는 자치구 i 에 대한 보통조정교부금 배분액 cg_i^k 를 결정하는 방법으로는 두 가지 유형이 있는데, 우선 서울, 인천, 울산에서는

$$cg_i^k = \begin{cases} cn_i^k \times \beta^k - cr_i^k & \text{if } cn_i^k > cr_i^k \\ 0 & \text{if } cn_i^k \leq cr_i^k \end{cases} \quad (3)$$

의 공식에 따른다. 여기서 β^k 는 조정률을, 그리고 cn_i^k 와 cr_i^k 는 각각 i 의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 나타낸다. 보통조정교부금 총액을 T^k 로 두면, 조정률은

$$\beta^k = \frac{\sum_i cr_i^k + T^k}{\sum_i cn_i^k} \quad (4)$$

18) 조정률의 분모는 재정부족액이 발생한 자치단체 재정부족액의 합이다.

인데, 여기서 $cn_i^k - cr_i^k \leq 0$ 이면 $cr_i^k = cn_i^k = 0$ 이다.

한편 부산, 대구, 대전 및 광주에서는 보통교부세 산정에서와 같이

$$cg_i^k = \begin{cases} \beta^k(cn_i^k - cr_i^k) & \text{if } cn_i^k > cr_i^k \\ 0 & \text{if } cn_i^k \leq cr_i^k \end{cases} \quad (5)$$

의 공식을 따른다. 이 때 조정률 β^k 는

$$\beta^k = \frac{T^k}{\sum_i (cn_i^k - cr_i^k)} \quad (6)$$

인데, 단 $cn_i^k - cr_i^k \leq 0$ 이면 $cn_i^k - cr_i^k = 0$ 이다.

2. 대안별 시산 방법

(1) 제1안

1안에 대한 시산은 다음과 같이 한다. 먼저 조정세를 폐지하고 시세 총액의 일정 비율을 조정교부금 재원으로 삼으려고 할 때, 특별·광역시별로 시세 총액의 어느 정도 비율을 재원으로 삼아야 하는가에 대한 기준이 필요하다. 이 때 고려 가능한 기준으로 두 가지를 고려할 수 있는데, 하나는 각 도시 자치구에 배분된 조정교부금 총액과 같은 수준을 유지하는 경우, 다른 하나는 자치구의 재정부족액 전체를 보전해주는 경우이다.

한편 일부 광역시 본청에 교부되는 보통교부세를 소속 자치구에 재배분할 때, 자치구 재정부족분에 기인한 부분을 엄밀히 계산하여 그 만큼을 자치구에 재배분하는 작업의 시산은 현실적으로 불가능하다. 보통교부세 산정시 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 따로 산정하지 않아 자치구의 재정부족액을 본청의 그것과 분리하여 도출하는 것이 불가능하기 때문이다. 이 같은 제약을 극복하기 위해 '본청 교부 보통교부세는 자치구 재정부족분에 기인한 것이다'¹⁹⁾고 가정해보자. 이 가정

19) 물론 이 가정은 엄한 가정이다. 하지만 다수 자치구의 재정부족액이 일부 자치구의 재정잉여

에 입각하여 각 광역시 본청 배분된 보통교부세는 전액을 소속 자치구에 재배분토록 한다. 본청이 교부단체이면 소속 자치구 조정교부금 재원총액이 증가하고 그 만큼이 소속 자치구에 배분된다.

(2) 제2안

2안은 자치구에 보통교부세를 교부하고 변형된 조정교부금을 도입하는 방안이다. 변형된 조정교부금의 대안으로 생각할 수 있는 것이 재정보전금이다. 이 제도는 기존의 도세징수교부금 제도를 개편하여 2000년부터 도 본청과 시·군간의 재정 이전에 적용되고 있다.²⁰⁾

도가 시·군에 적용하는 재정보전금을 응용하여, 특별·광역시에는 시세징수액의 30%에서 자치구에 배분하는 징수교부금 3%를 제외한 나머지인 27%를 인구와 징세실적을 6 대 4 비율로 자치구에 대하여 교부한다. 특별·광역시 k 의 시세 징수액 총액을 TR_k 로, 소속 자치구 i 의 인구와 징세실적을 각각 p_i^k 와 tp_i^k 로 두면, 조정교부금 교부액 ncg_i^k 는

$$ncg_i^k = \left[\frac{p_i^k}{\sum_i p_i^k} \times 60\% + \frac{tp_i^k}{\sum_i tp_i^k} \times 40\% \right] \times (27\% \cdot TR_k) \quad (7)$$

가 된다.

다음으로 특별·광역시와 자치구의 기준재정수요와 기준재정수입을 분리 산정함으로써 각각의 재정부족액을 구하여 보통교부세 교부액을 정한다. 그러나 보통교부세 산정방식에 의한 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 자료가 작성되지 않는 관계로 불가피하게 조정교부금의 산정내역에 나타난 자치구 자료를 이용하였다. 이 때 자료 불일치로 인한 문제를 부분적으로 극복하기 위하여 자치구 세출에

액과 본청의 재정잉여액 등과 혼재되어 상쇄됨으로써 본청(자치구 포함) 차원의 재정부족액을 과소추정하는 면이 있다는 것을 고려하면 현실과 동떨어진 가정이라고 할 수는 없다. 본청 교부 보통교부세 총액은 개별 자치구별로 재정부족액을 보전해줄 경우의 보통교부세 총액보다 훨씬 작을 것이다.

20) 조정교부금 제도 개편 목적이 재원배분상의 객관성을 확보하는 것이므로 반드시 재정보전금과 같은 방식을 채택할 필요는 없을 것이다.

산 대비 조정교부금 산정상의 기준재정수요액의 비율을 시·군의 세출예산 대비 보통교부세 산정상의 기준재정수요액 비율과 일치시키는 방법을 사용하였다.

특별·광역시 k 에 소속된 자치구 i 에 있어서 본청과 분리 산정한 기준재정수요액과 기준재정수입액은 각각 n_i^k 와 r_i^k 로 두면, k 에 소속된 자치구 i 의 재정부족액은 $n_i^k - r_i^k$ 인데, 여기서 $n_i^k = cn_i^k \times \left\{ \frac{[\text{기준재정수요액/세출예산(순계) 시군}]}{[\text{기준재정수요액/세출예산(순계) 자치구}]} \right\}$ 이며, $r_i^k = (cr_i^k + ncg_i^k)$ 이다. 따라서 자치구와 분리 산정한 특별·광역시 k 의 기준재정수요액과 기준재정수입액은 각각 $N_k - \sum_i n_i^k$ 와 $R_k - \sum_i r_i^k$ 이며, 특별·광역시 k 의 재정부족액은 $(N_k - \sum_i n_i^k) - (R_k - \sum_i r_i^k)$ 가 된다.

특별·광역시 k 에 대한 보통교부세 교부액 t_k 및 소속 자치구 i 에 대한 보통교부세 교부액 t_i^k 는 각각

$$t_k = \begin{cases} \alpha[(N_k - \sum_i n_i^k) - (R_k - \sum_i r_i^k)] & \text{if } (N_k - \sum_i n_i^k) > (R_k - \sum_i r_i^k) \\ 0 & \text{if } (N_k - \sum_i n_i^k) \leq (R_k - \sum_i r_i^k) \end{cases} \quad (8)$$

$$t_i^k = \begin{cases} \alpha(n_i^k - r_i^k) & \text{if } n_i^k > r_i^k \\ 0 & \text{if } n_i^k \leq r_i^k \end{cases} \quad (9)$$

에 의해 결정되며, 조정률 α 는

$$\alpha = \frac{T}{\sum_k [(N_k - \sum_i n_i^k) - (R_k - \sum_i r_i^k)] + \sum_k \sum_i (n_i^k - r_i^k) + \sum_l (N_l - R_l)}$$

인데, 단 $N_k - R_k \leq 0$ 이면 $N_k - R_k = 0$, $n_i^k \leq r_i^k$ 이면 $n_i^k - r_i^k = 0$, $N_l - R_l \leq 0$ 이면 $N_l - R_l = 0$ 으로 각각 둔다.

(3) 제3안

3안에서는 서울시 자치구에는 기존의 조정교부금을 그대로 적용하면서 역교부금

을 추가로 도입하고, 광역시 자치구에는 시·군처럼 보통교부세를 교부하면서 기존의 조정교부금 대신 재정보전금을 도입하는 방안이다. 서울시 자치구에 배분되는 재정형평화교부금 재원 총액은 보통조정교부금과 재정초과액(일부 자치구의 기준재정수입액-기준재정수요액)의 합이 된다. 광역시는 2안의 시산과 동일하지만 서울시 자치구는 보통교부세 산정에서 제외한다.

3. 분석결과와 대안별 적정성 평가

(1) 재정조정재원규모와 재정형평화 효과

시산 결과 얻어진 자치구 재정조정재원규모가 <표 3>에 정리되어 있다.²¹⁾ 1안은 자치구 재정조정재원규모를 현 수준보다 5.2% 늘어난 1조 7,038억 원으로, 2안은 8.4% 늘어난 1조 7,547억 원으로, 3안은 6.6%가 증가한 1조 7,259억 원으로 추정하고 있다.

대안에 따라 다소 다르지만 재정조정재원규모는 1999년의 조정교부금 대비 5.2~8.4% 포인트 증가하고 증가금액은 840억 원~1,350억 원에 이르지만 2절에서 추정한 전체 자치구의 재정부족액 2,084억 원(조정 B)~6,879억 원(조정 A)과 비교하면 크게 부족하다고 할 수 있다.

한편 대안 중 개별 자치구에 미치는 파급의 효과가 상대적으로 큰 2안과 3안의 재정형평화 효과를 타일(Theil)지수를 계산해 보면 대부분의 도시에서 재정형평화가 개선되는 것으로 나타난다. <표 4>에서 볼 수 있듯이, 우선 2안을 채택하면 서울을 제외한 모든 대도시에서 대도시내 자치구간 재정형평화가 현재보다 개선된다.²²⁾ 3안에서는 서울을 포함한 모든 대도시에서 소속 자치구간의 재정형평화가 현 제도 하에서 보다 상당히 개선됨을 알 수 있다.²³⁾ 결과적으로 자치구간 재정형

21) 시산은 1998년과 1999년에 대해 했는데, 두 해의 전체적 특성이 유사하므로 여기서는 1999년에 대한 시산결과만을 제시한다.

22) 서울의 경우에는 2안을 채택할 때 자치구간 재정형평화가 현재보다 훨씬 악화하는데, 이는 서울의 자치구간 지방세입 불평등도가 매우 심하기 때문인 것으로 해석된다. 즉 보통 조정교부금의 40%가 정세실적에 따라 배분되도록 고안되어 있기 때문에 지방세입의 불평등도가 심할 때에는 조정교부금의 배분 자체가 자치구간 재정 불균형을 심화시키게 된다.

23) 3안의 성격상 서울을 제외한 나머지 대도시에서는 자치구별 재정조정재원의 배분액이 2안과 같으므로 타일지수는 2안과 같아진다.

평화 측면에서는 2안과 3안이 상당히 바람직한 제도라고 판단된다.

〈표 3〉 대안별 자치구 재정조정액규모 (1999년)

(단위: 억 원)

	1안	2안	3안
자치구 재원부족액	6,879(조정 A), 2,084(조정 B)		
보통 조정교부금 (1999년)	16,195		
조정된 재정조정재원규모	17,038	17,547	17,259
보통조정교부금 대비 증가액 (증가율)	843 (5.2%)	1,352 (8.4%)	1,064 (6.6%)

주: 1안에서는 특별·광역시 본청 교부 보통교부세를 보통조정교부금 총액에 포함시켜 소속 자치구에 재배분한 만큼만 증가됨.

자료: 본고 계산.

〈표 4〉 대안별 자치구간 재정형평화 효과 (타일지수)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
지방세	0.248	0.059	0.053	0.077	0.045	0.047	0.045
현행(지방세 +조정교부금)	0.046	0.053	0.038	0.087	0.046	0.031	0.017
지방세+2안	0.110	0.041	0.026	0.060	0.034	0.018	0.014
지방세+3안	0.036	0.041	0.026	0.060	0.034	0.018	0.014

자료: 본고 계산

(2) 대안별 적정성 평가

지금까지의 논의를 정리해보자. 우선 2절에서 전체 자치구의 조정재정수요를 추산하여 특별·광역시 본청과 소속 자치구의 재정수요가 현재에 비해 상당히 증가하여 재정부족액 규모가 상당한 수준일 수 있음을 보였고, 또 본청과 자치구간의 재정부족액을 비교하면 상대적으로 자치구 재정부족 규모가 더 커서 자치구에 대한 추가적인 재정적 지원이 필요할 수 있다고 제시하였다. 또 위의 두 가지 사항 중에서 자치구에 대한 추가적인 재정지원의 필요성에 주된 관심을 갖고 세 가지 대안을 검토해 보았다.

대안별 시산을 통한 분석의 결과 자치구에 대한 재정이전재원의 증가 규모는 어떠한 대안을 채택하여도 예상되는 자치구의 재정부족액을 완전히 충족시키기에는 부족한 것으로 나타났다. 나아가 자치구에 대한 보통교부세 교부를 고려하고 있는 2안과 3안의 경우에는 주어진 규모의 보통교부세에 대한 배분대상을 확대하는 결과를 초래할 것이므로 지방교부세 법정률 인상 등의 조치가 동반되지 않는다면 채택이 곤란할 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 자치구의 재정부족 정도가 상당한 수준임을 인정한다면 실천 가능한 수준에서 자치구의 재정난을 해소해 줄 수 있는 방안들이 요구되는데, 그것은 다음과 같이 정리될 수 있다.

먼저 1안의 경우에 있어서는 현행 조정교부금의 조정세를 특별·광역시 전 세목으로 확대하고, 조정률을 도시별로 상향조정하며, 본청 교부 지방교부세를 소속 자치구로 재배분하여 자치구의 부족한 재원을 보전해주는 방안을 고려할 수 있을 것이다.²⁴⁾ 조정세의 전 세목 확대와 조정률의 상향조정은 실천하기가 상대적으로 쉽다고 판단되는데 비해 본청에 교부되는 보통교부세의 자치구 재배분은 금액은 크지 않지만 배분기준이 모호하여 자치구별 배분을 둘러싸고 분쟁이 발생할 소지가 없지 않다. 따라서 배분기준부터 세우는 작업이 필요할 것이다. 이 같은 방안에서 재정충족 효과는 물론 재원의 안정성, 신장성 등이 크게 개선될 것으로 기대된다. 물론 이 같은 개편으로도 자치구 재정형평화 효과는 2안, 3안의 그것보다 낮을 것으로 예상되므로 재정형평화 기능을 높일 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요할 것이다.

2안의 경우에는 보통교부세를 전 자치구에 대해 교부한다는 것인데, 지방교부세 교부율을 인상하지 않는 한 현실적으로 어려울 것으로 보인다. 따라서 먼저 시세징수액의 자치구 교부비율을 현재보다 높임으로써 특별·광역시 본청이 자치구에 교부하는 재정보전금 재원의 총액을 증대시키는 방안을 모색해야 할 것이다. 이러한 조치와 함께 특별·광역시세와 자치구세의 교환이 함께 고려해야 할 것이다. 자치구에 대한 보통교부세 교부 문제는 도와 시·군지역의 반발을 살 수 있다는 점을 고려한다면 이 안은 조정교부금 제도 차원의 재조정으로 자치구 재정이 안고 있는 문제가 해결될 수 없다는 전제하에서 고려해 볼 수 있는 대안이 될 것이다.

24) 이 밖에도 조정교부금 제도 개편시 종합토지세, 재산세 등 자치구세 징수증대 노력을 인센티브로 활용할 수 있는 방안이 추가적으로 고려될 수 있을 것이다. 가정 지방세 징수노력 강화로 재정부족액이 감소하는 자치구의 경우 감소분에 대한 별도 인센티브를 제공하는 등의 방안을 검토할 수 있다. 자치구의 자조노력에 상응하여 자치구 가용재원이 증감할 수 있도록 하자는 것이다.

3안의 경우 서울시에 역교부금 제도를 도입하기 위해서는 재정과잉 자치구에 대한 설득이 필요하다. 만약 도입이 된다면 자치구의 재정충족 효과와 재정형평화 기능이 크게 높아질 것으로 기대된다. 여기에 조정세의 전 세목 확대와 조정률 상향 조정 조치 등을 추가하면 서울 자치구 재정부족문제는 상당부분 해소될 것이다. 또한 광역시 자치구에 대해서는 보통교부세 교부로 재정부족을 다소간 완화할 수 있으며, 재정형평화 효과도 높아질 것으로 기대된다. 그러나 자치구에 대한 보통교부세 교부에는 2안에서와 같은 문제가 남게 된다. 그럼에도 불구하고 서울시 소속 자치구와 광역시 소속 자치구간에는 평균적으로 상당한 재정적인 차이가 나며, 광역시 소속 자치구 가운데 많은 수가 시·군에 비해 재정적으로 여유롭지 못하다는 현실을 감안한다면 도입을 신중히 고려해야할 대안이라고 볼 수 있다.

V. 결론

본고에서는 특별·광역시 자치구 재정형평화교부금인 조정교부금 제도가 안고 있는 문제점과 개선방안을 살펴보았다. 조정교부금 제도의 문제점은 자치구의 재정부족액을 정확하게 산정하지 못하고, 산정한 재정부족액을 충분히 보전해주지 못하며, 보전수준이 연도별로 크게 차이나고, 특별·광역시 자치구간에 조정세(취득세 등록세의 합) 수입의 차이로 수평적, 수직적 재정불공평 문제가 상존하는 것으로 정리할 수 있다.

따라서 문제점의 개선방향은 자치구 재정부족액을 정확하게 산정하고 산정한 재정부족액을 조달 가능한 재원범위 내에서 보전하면서 보전수준이 연도별로 차이 나지 않도록 하고, 나아가 특별·광역시 자치구간의 수평적, 수직적 재정불공평 문제를 구조적으로 해결할 수 있는 방향이라야 한다. 이 같은 방향에 맞추어 우리는 2절에서 전체 자치구의 재정부족액을 추정하였고, 이를 보전할 수 있는 추가적인 재원을 안정적으로 확보하기 위해 세 가지 개선안을 모색하였다. 세 안 중 전체 특별·광역시 자치구에 보통교부세 교부를 고려하는 2안과 전 광역시 자치구에 보통교부세 교부를 고려하는 3안은 특별·광역시 자치구간의 수평적, 수직적 재정불공평의 해소를 염두에 둔 방안이라고 말할 수 있다.

특별·광역시 자치구 조정교부금 제도를 향후 어떻게 개편해 나아갈 것인가 하는

것은 향후 자치구의 위상을 어떻게 설정해 나갈 것인가 하는 정치적인 문제와도 연관이 깊다. 자치구 제도는 1988년 5월의 도입 후 13년이 경과하면서 많은 문제점이 드러나 일반행정구로 바뀌어야 하지 않느냐는 주장이 꾸준히 제기되고 있다. 실제로 우리처럼 광역시 이상 대도시 구를 자치구로 인정하고 있는 나라는 세계적으로 예를 찾아보기 어렵다. 우리보다 앞서 1947년에 도구재정조정 제도(즉 조정교부금)를 도입한 도쿄도에서는 2000년 4월에 이르러 비로소 관내 구를 자치구로 인정하였다.

대안 평가시 정치적 결정에 의한 자치구의 위상변화까지를 고려하지는 않았지만 지방교부세법 지방자치법 등 중앙정부 차원의 제도 개편과 지방자치단체의 조례 개정까지를 고려하였다. 세 가지 대안은 모두 중앙정부 중재로 관련 법제를 바꾸지 않으면 실현될 수 없다는 점에서 대안을 정책화하는 데 있어서 중앙정부와 입법당국의 협조는 절대적이다.

1안은 특별·광역시 본청과 자치구간의 이해 조정으로 문제를 해결할 수 있는 반면 2안과 3안은 중앙정부는 물론 도부와 시·군부의 협조와 양해를 얻어야 하기 때문에 제도개편이 쉽지 않을 것이다. 자치구에 지방교부세를 교부하면 기왕에 교부세 의존도가 높은 도부와 시·군부의 교부세 교부 규모가 축소되는 등 영향을 받을 것이기 때문이다. 또 3안은 재정과잉이 발생하고 있는 서울 자치구의 협조와 양해가 선결과제이다.

이 같은 현실적 제약을 별도로 하면 재정충족 효과와 재정형평화 효과, 재원의 안정성 면에서 서울시와 광역시를 구분하여 별도의 재정조정 제도를 도입하자는 3안을 바람직한 개선안으로 판단할 수 있다. 3안은 서울시 자치구간의 재정조정을 유도하여 지방교부세가 광역시 자치구에 필요 이상으로 교부되는 것을 방지하므로 도부와 시·군부의 이해를 얻기가 쉽다. 그 다음은 현행 조정교부금 제도의 틀 내에서 조정세 범위의 전 세목 확대와 조정률의 상향조정, 본청 교부 지방교부세의 자치구 배분 등을 고려하는 1안, 전 자치구에 지방교부세 교부와 재정보전금 제도 적용을 고려하는 2안의 순이라고 할 수 있다.

그런데 정치적 반발이나 절차상 제약으로 단기적으로 3안 도입이 어렵다면 우선은 1안을 중심으로 개선안을 모색하며, 적절한 시점에 이르러 서울시 자치구에 역교부금을 도입하고, 광역시 자치구의 정치적 위상 변화를 주시하면서 광역시에 걸맞는 별도의 재정조정 제도를 도입하는 것도 한 가지 대안이 될 수 있다.

다만 이상의 분석결과는 몇 가지 유보사항 위에 얻어진 것이라는 점에서 해석 시

주의를 요한다. 첫째, 현실적으로 특별·광역시 본청도 자치구와 마찬가지로 재정 부족 상태일 가능성이 크므로 여기서 고려한 조정교부금과 재정보전금 제도 개편이 본청의 재정부족을 가속화할 수 있는데, 이에 따른 마이너스 효과를 고려하지 않았다. 둘째, 자치구에 대한 지방교부세 교부가 시·군지역과 자치구간의 재정력 격차를 확대할 수 있다는 가능성을 고려하지 않았다. 셋째, 본청과 자치구와 재정과부족을 추정한 김재훈·홍준현(2001)이 제시하는 특별·광역시 본청과 자치구의 재정부족 특히 자치구의 상대적인 재정부족이라는 결과가 강한 가정 위에서 도출되었고 충분히 검증이 되지 않은 상황이므로 이를 확장하여 전체 자치구 재정부족액을 추정한 본고의 작업도 신뢰성을 인정받기 위해서는 향후 추가적인 검증작업이 필요할 것으로 보인다.

끝으로 본 분석이 지닌 주요 한계점을 제시하여 장래과제로 삼는다. 한계점이라는 것은 특별·광역시 본청과 자치구의 재정과부족을 추산하는 과정에서 각 도시별로 하나씩 선정한 표본 자치구 자료를 본청내 모든 자치구에 적용할 때 오류가 발생할 수 있다는 것이다. 실제로는 자치구별로 수행사무 내용이 다를 수 있고 따라서 재정수요도 달라질 수 있으므로 나머지 자치구의 사무배분과 재원배분을 대응시키는 작업으로 우리의 분석결과를 보완하는 작업이 남아 있다.

또 특별·광역시 본청과 자치구간의 관계 외에 도 본청과 시·군간의 사무배분과 재원배분 실태, 자치구와 시·군의 재정력차 등을 추가적으로 고려하여 자치구 재원부족 실상을 상대적 의미에서 정확하게 파악함으로써 재정형평화교부금 제도 개편의 기본방향을 재조정하는 작업이 과제로 남아 있다.

아울러 자치구 재정부족액 보전은 재정형평화교부금 제도의 개편 외에 자치구세제를 포함한 지방세제 개편으로 상당부분 대신할 수 있다. 이 점에서 임주영 외(2001)가 제시하고 있듯이 자치구 재정부족액은 먼저 자치구세제 개편을 통하여 일정수준을 보전함으로써 자치구 자주재원을 늘려주고, 이렇게 하고도 부족한 재원을 재정조정 제도 개편으로 메워나가는 것이 순리일 것이다. 이와 관련한 체계적인 연구가 장래과제로 남아 있다.

〈부록〉 세출예산과 조정재정수요

2절의 자치구 재정부족액 추정(〈표 1〉)은 김재훈·홍준현(2001)의 작업을 확장하여 얻은 것이다. 이 점에서 이들의 연구가 어떠한 것인지 그 개략을 소개한다. 이들은 특별·광역시 본청과 자치구가 수행하는 업무를 소기능 중심으로 구분하고, 실제 세출예산을 소기능에 맞추어 배분하고 사무배분과 재원배분을 연계시키는 작업을 통해 사무유형과 재원부담 주체를 일치시키려면 어느 정도의 재원이 본청과 자치구간에 어느 방향으로 이동해야 하는지를 파악하였다. 먼저 본청과 자치구 담당사무를 유형별로 분류하고 사무별로 재원유형을 계산하며, 그 결과를 바탕으로 사무유형별 자치구의 재정수요와 현실적인 재원배분간의 차이를 확인하여 해당재원을 재배분하였다. 이 과정에서 그 간의 기능배분 조사인 삼일회계법인·한국행정연구원(1999)의 인천광역시와 인천남구 조사(조정 A), 한국지방행정연구원(1997)의 서울특별시와 강남구 조사(조정 B)를 이용하여 자치구별 재정과부족액을 추정하였다.

〈부표 1〉과 〈부표 2〉에는 7개 특별·광역시 본청과 이들의 표본 자치구의 1999년 세출예산서(당초 예산, 총세출 순계)상의 재정수요액과 조정재정수요액이 정리되어 있다. 본청 자료를 보면 먼저 조정 A에서는 서울, 부산 및 울산 본청은 세출예산이 조정재정수요액에 못미쳐 재정충족률이 1보다 작는데, 나머지 광역시 본청은 그 반대이다. 한편 조정 B에서는 7대도시 본청 모두 세출예산이 조정재정수요액에 비해 작고 그 결과 재정충족률은 모두 1보다 작다. 다음으로 표본 7개 자치구 모두 조정 A와 B에서 재정부족상태이다. 특히 조정 B에 의하면 재정충족률이 0.751~0.860에 불과하며 평균적인 재정충족률은 0.787로 상당히 낮다.

〈부표 1〉 특별·광역시 본청의 세출예산과 조정재정수요 (1999년)

(단위: 억 원)

		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	전체
① 세출예산		76,867	21,743	17,662	10,265	9,562	9,032	4,401	149,532
② 조정 재정수요	A	84,985	24,368	16,019	10,014	890.4	870.0	4,675	157,664
	B	99,014	27,785	18,681	11,723	10,149	9,934	5,392	182,678
재정 부족액	A〔②A-①〕	8,118	2,625	-1,644	-251	-658	-333	274	8,131
	B〔②B-①〕	22,147	6,042	1,018	1,458	588	902	990	33,147
재정 충족률	A〔①/②A〕	0.904	0.892	1.103	1.025	1.074	1.038	0.941	0.948
	B〔①/②B〕	0.776	0.783	0.945	0.876	0.942	0.909	0.816	0.819

주: 재정충족률 = 총세출/조정재정수요

〈부표 2〉 특별·광역시 표본자치구의 세출예산과 조정재정수요 (1999년)

(단위: 억 원)

		서울 노원구	부산 금정구	대구 중구	인천 남구	광주 서구	대전 중구	울산 중구	계
① 세출예산		1,348	715	615	773	570	865	416	5,302
② 조정 재정수요	A	1,730	842	716	960	701	1,066	461	6,476
	B	1,795	872	748	1,004	730	1,107	483	6,739
재정 부족액	A〔②A-①〕	382	127	101	186	131	201	45	1,173
	B〔②B-①〕	447	156	133	231	160	241	67	1,436
재정 충족률	A〔①/②A〕	0.779	0.850	0.859	0.806	0.813	0.811	0.903	0.819
	B〔①/②B〕	0.751	0.820	0.822	0.770	0.780	0.782	0.860	0.787

■ 참고 문헌

1. 김재훈·홍준현, “사무와 재원의 적합도 제고를 위한 시도,” 『한국행정학회 2001년 춘제학술대회 발표논문집』, 2001. 4.
2. 박완규, “현행 자치구 재원조정 제도의 개선방안 연구,” 『경제학연구』, 제40집 제2호, 1992, pp. 435~451.
3. ———, “자치구 조정교부금 제도에 대한 연구: 서울특별시를 중심으로,” 『공공경제』, 제4권, 한국공공경제학회, 1999, pp. 109~130.
4. 박정수, 『광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1997. 3.
5. 배준호, “자치구 재정조정 제도의 문제점과 개선방안,” 『2000년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 2000, pp. 395~455.
6. 삼일회계법인·한국행정연구원, 『지방자치단체 경영진단 최종보고서』, 행정자치부, 1999.
7. 이영희·이상용, 『광역과 기초자치단체간의 재원조정방안』, 한국지방행정연구원, 1994. 2.
8. 이영희 외, 『광역과 기초자치단체간의 재원조정에 관한 연구』, 한국지방행정연구원 연구용역보고서, 1999. 8.
9. 임주영 외, 『대도시 자치구 재정조정 제도 개선방안에 대한 연구』, 행정자치부(울산시), 2001.
10. 정세욱, “광역자치단체와 기초자치단체간의 재원조정 제도,” 『지방재정』, 1996, pp. 4~19.
11. 한국지방행정연구원, 『행정계층간 사무처리실태 총람』, 1997.
12. 행정자치부, 『보통교부세 산정내역』, 1997, 1998, 1999.
13. 행정자치부, 『자치구 재원조정교부금 산정내역』, 1997, 1998, 1999.
14. 행정자치부, 『지방세정연감』, 1998, 1999, 2000.
15. 행정자치부, 『지방재정연감』, 1998, 1999, 2000.
16. Bahl, Roy W. and Johannes F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University, 1992.
17. Boadway, Robin and Frank Flatters, “Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results,” *Canadian Journal of Economics*, Vol. 15, 1982.
18. Litvack, Jannie and Jessica Seddon(ed.), *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institutes, 1999.
19. Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank, 1994.

A Reform Proposal for Intergovernmental Transfer System of Metropolitan Autonomous Districts

Byeongho Choe* · Jun-Ho Bae**

Abstract

We examine current discussion on the reform of intergovernmental transfer system for autonomous districts. Using the empirical result on the expenditure assignment between metropolitan government and autonomous district government, we estimated the gap between the revenue and the expenditure needs of autonomous district government to identify the financial needs of the autonomous districts which would be provided by intergovernmental grants. Several scenarios on the reform of intergovernmental transfer system are suggested, and evaluated on the ground of the financial needs of autonomous district governments.

Key Words : grant to local government, local grant in megalopolis

* Professor, Department of Economics, Pusan National University

** Professor, School of International Studies, Hanshin University