

# 특별·광역시별 조정교부금제도 비교 분석 및 적합성 평가

주 만 수\*

## A Comparative Analysis of Fiscal Equalization Grant Schemes for Metropolitan Areas

Man-Soo Joo\*

**요약 :** 본 논문은 특별·광역시의 조정교부금제도를 포괄적으로 비교 분석한다. 각 대도시의 자치구들에게 교부금을 배분하는 조정교부금제도는 서로 비슷해 보이지만 각 제도는 서로 다른 특성들을 포함한다. 따라서 본 논문은 조정교부금제도의 비교를 통하여 제도자체의 구성과 지역별 차이를 파악하고 장단점을 평가하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 조정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구성되며 각 대도시의 자치구들의 재정력격차를 완화하도록 보통교부금을 배분한다. 재정력격차는 기준재정수요액과 기준재정수입액에 의해 측정하는데 이들 각각은 다시 기초수요액과 보정수요액, 그리고 기초수입액과 보정수입액으로 이루어진다. 이들 각각을 산정하는 방식과 그 구성 그리고 각 수입액의 포괄범위를 비교하며, 이 때 수요추정 산식의 고정비용 고려의 필요성, 수입액의 반영비율 등 기술적인 부분도 포함하여 논의한다. 이와 함께 특별교부금 배분방법 및 건전재정 유인제도도 비교 분석한다. 더욱이 조정교부금제도의 운영과정에서 제도설계의 취지를 왜곡시킬 가능성을 제시하고 이를 극복할 방안을 제안한다. 이러한 분석을 통하여 지방분권체제에서 각 지역은 개별적으로 독특한 특성을 반영한 제도를 채택할 수 있더라도 자치구가 재정을 건전하고 효율적으로 운영할 수 있도록 설계하여야 함을 강조한다.

**주제어 :** 조정교부금, 재정형평화, 보통교부금, 특별교부금, 건전재정 유인제도

**ABSTRACT :** The paper analyzes fiscal equalization grant schemes in metropolitan areas, named adjustment grants, comprehensively. These adjustment grant schemes, which allocate grants among autonomous districts in each area, look similar but include several logically different elements. We recognize the differences, evaluate the pros and cons among the schemes, and derive policy implications for improvements. Each grant scheme is composed of general and special grants. The comparative analysis mainly includes the estimation methods of standard fiscal needs and standard fiscal capacity for the general grant, which is allocated proportionally with the fiscal gap between the needs and capacity. Because the needs and capacity consist of basic and supplementary ones, the paper analyzes both of them comparatively and technically, such as inclusion of fixed costs for estimating fiscal needs and inclusion ratio of revenues for estimating fiscal capacity. Its evaluation covers allocation methods of special grants and incentive schemes for fiscal soundness. Also it shows that the actual implementation may distort the purpose of the scheme.

**Key Words :** adjustment grant, fiscal equalization, general and special grant, incentive scheme for fiscal soundness

\* 한양대학교 에리카캠퍼스 경제학부 교수(Professor, Department of Economics, Hanyang University at Ansan), E-mail: msjoo@hanyang.ac.kr, Tel: 031-400-5606

## I. 서론

특별시와 광역시는 시세 수입의 일정액을 확보하여 소속 자치구들 사이의 재원을 조정하는 조정교부금 제도를 운영하고 있다. 1988년 지방자치법의 전면개정으로 도입된 특별시 및 직할시의 조정교부금제도는 1995년 광역시 체제가 정립됨에 따라 특별시 및 광역시 자치구들의 재원조정 수단으로 정착되었다. 조정교부금제도는 지역에 관계없이 서로 매우 유사한 기본구조를 유지하고 있지만, 각 지역은 지역특성을 반영하여 발전시켰으므로 부분적으로 차이가 발생하였다. 최근에는 2008년의 세출 분류방식의 변화에 대응하여 보통교부금 배분 관련 기준수요액 산정항목을 개정하거나 2010년 지방세체계의 변화에 따라 조정교부금 재원규모를 조정하는 개편이 일부 특별·광역시들에서 이루어졌다.

조정교부금제도와 관련된 연구들은 많았는데 이들은 다양한 방향에서 이루어졌다. 상당히 많은 연구들은 조정교부금의 실제 배분액이 자치구들의 재정형평성에 미치는 효과를 분석하였는데 이 유형의 연구로는 박완규(1992), 최병호·배준호(2001), 김성철·박기묵(2004), 윤광재·김윤수(2009)가 있다. 이들은 자치구들의 재정형평화를 개선시킬 방안을 정책적 시사점으로 제시한다. 자치구들의 재정형평화 효과를 국가전체가 아니라 특정 특별·광역시를 대상으로 분석하는 연구로는 박완규(2003), 서정훈(1998), 배인명(2003) 그리고 박광배(2011) 등이 있다.

재정형평화에 초점을 맞추기보다는 개별 특별·광역시 조정교부금제도의 전면적인 개편방안을 모색하기 위해 연구를 수행하기도 한다. 이러한 유형의 연구 중에서 각각 인천과 서울의 조정

교부금 개편을 모색한 최원구(2006)와 배준식 외(2008)가 대표적이다. 이들은 해당 자치단체가 채택하려는 제도에 국한하여 특별·광역시 조정교부금의 구조적 특성을 비교하고 제도 개편이 조정교부금의 자치구별 배분에 미치는 영향을 분석한다. 이와 유사하게 이영희·이상용(1994)과 황준기(2007) 등은 조정교부금의 전반적인 개편방안을 제시하며 박완규(1999a), 현성민·유태현(2008)과 최병호(2007) 등은 서울시 조정교부금의 개선방안에 초점을 맞추었다. 그 외의 연구로는 조정교부금의 기준수요액 산정방법에 관한 연구들(배준식·박기정, 2008)과 특별교부금의 배분에 관한 연구(조기선, 2005) 등이 있으며 특히 최병호·정종필(2003)은 조정교부금 배분이 자치구의 세수노력에 미치는 효과에 대해 분석하고 세수노력을 활성화시킬 방안을 모색하였다.

조정교부금에 관한 분석의 시각이 무엇이건 대부분의 연구들은 특별·광역시들의 조정교부금 배분구조에 대해 비교하고, 각 시의 제도들이 부분적으로 차이가 있지만 대체로 유사함을 지적하면서 논의를 시작하는 경향을 갖는다. 하지만 그러한 비교로부터 직접 제도의 장단점을 분석하려는 노력은 상대적으로 부족하다. 본 연구는 우리나라 특별·광역시 조정교부금제도의 모든 과정을 구체적으로 비교하고 각 지역별 제도의 특성과 차이를 비판적으로 분석함으로써 정책적 시사점을 도출한다.

조정교부금의 목적은 자치구들이 재정력격차에도 불구하고 주민들에게 표준적인 공공서비스를 제공할 수 있도록 재원을 보장하는 것이다. 이를 위해서는 각 자치구들의 재원확보능력과 지출수요를 일관된 방식으로 정확하게 측정하여야 한다. 또한 이러한 재원보장에도 불구하고 각 자치구들

의 재원확충노력을 제약하지 않아야 한다. 따라서 조정교부금제도에 대한 비교 평가와 정책제안은 자치구의 재원확보능력과 지출수요를 정확하고 일관되게 측정하면서 동시에 자발적인 재원확충을 유인하는 데 우월한 제도설계를 목표로 삼는다. 더불어 통계자료를 이용하여 조정교부금제도가 설계된 의도대로 운영되고 있는가를 분석함으로써 기존 조정교부금제도의 개선 필요성을 확인한다.

본 논문은 서론에 이어 제Ⅱ장에서는 자치구에 대한 재정조정제도를 개관하고 조정교부금제도의 틀을 비교 평가한다. 제Ⅲ장에서는 보통교부금 및 특별교부금의 배분방법 그리고 전전재정을 위한 유인제도를 각각 비교하고 이를 평가한다. 제Ⅳ장에서는 조정교부금 재원의 예측성 및 안정성을 분석할 뿐 아니라 서울과 인천의 자료를 이용하여 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정의 일관성

을 평가한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 논의내용과 정책적 시사점을 정리한다.

## Ⅱ. 자치구에 대한 재정조정제도의 개요

### 1. 자치구에 대한 재정조정제도와 재정현황

자치구는 자체수입, 상위정부로부터의 이전재원 그리고 지방채로 재원을 조달한다. 중앙정부는 지방교부세와 국고보조금을 자치단체에게 이전하는데 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 중에서 자치구에게 이전하는 지방교부세는 특별교부세와 부동산교부세이다. 특별·광역시는 소속 자치구에게 조정교부금, 재정보전금, 시보조금을 이전한다.<sup>1)</sup>

〈표 1〉 광역단체별 자치구의 재원규모 및 비중

(단위 : 10억원, %)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
합계	19,508	8,797	2,973	1,892	2,369	1,407	1,302	768
지방세	2,932	1,903	251	159	300	94	119	107
세외수입	5,057	2,662	580	397	641	316	238	223
지방교부세	474	147	101	57	62	38	45	23
조정교부금	3,349	1,671	455	299	366	201	211	146
보조금	7,574	2,414	1,509	975	974	748	685	268
지방채	122	0	76	5	26	10	5	0
합계	100.0	45.1	15.2	9.7	12.1	7.2	6.7	3.9
지방세	15.0	21.6	8.5	8.4	12.7	6.7	9.1	13.9
세외수입	25.9	30.3	19.5	21.0	27.0	22.5	18.3	29.1
지방교부세	2.4	1.7	3.4	3.0	2.6	2.7	3.4	3.1
조정교부금	17.2	19.0	15.3	15.8	15.4	14.3	16.2	19.1
보조금	38.8	27.4	50.8	51.5	41.1	53.2	52.6	34.9
지방채	0.6	0.0	2.6	0.2	1.1	0.7	0.4	0.0

주) 2010년 일반회계 세입결산자료이며 조정교부금은 재정보조금과 조정교부금의 합계액과 그 비율임.  
자료) 행정안전부, 지방재정연감, 2011.

1) 특별·광역시는 자치구들에게 조정교부금뿐만 아니라 재정보전금도 교부한다. 먼저 자동차면허세 개편과 2011년 세제 개편에 따른 재정보전금 그리고 재산세 감소분, 부동산교부세 정산분은 모든 자치구들에게 해당되며 특별시 자치구들은 재산세 공동과세에 따른 특별시분 재산세와 이 제도와 관련된 보전금을 재정보전금으로 교부받는다.

자치구는 상위정부의 이전재원에 대한 의존율이 매우 높다. <표 1>에 제시한 바와 같이 2010년 자치구의 총재정수입은 19.5조원인데 지방세와 세외수입으로 구성된 자체재원 비중은 41.0%에 불과하며 지방교부세, 조정교부금과 재정보전금, 국고 및 시비보조금으로 구성된 이전재원의 비중은 58.4%에 달한다. 그 중 사용용도가 정해진 보조금의 비중이 38.8%로 가장 큰 비중을 차지하는데 이는 자치구의 재정운영 자율성을 제한한다. 특별·광역시가 자치구에 이전하는 일반재원인 조정교부금의 비중은 17.2%이며 서울과 울산만이 평균을 초과하고 나머지 광역시들의 조정교부금 비중은 15% 내외의 수준에 머물고 있다.

## 2. 조정교부금의 재원과 배분방법

특별·광역시는 취득세의 일정비율을 조정교부금 재원으로 사용하는데 그 비율은 특별·광역시별로 서로 다르며 인천 40%부터 광주 70%까지 다양하다. 이러한 조정교부금의 개요는 <표 2>에 정리한다.

인천은 2011년부터 조정교부금의 재원을 취득세의 50%에서 40%로, 대전은 취득세의 68%에서 56%로 하향 조정하였다.<sup>2)</sup> 이는 2010년 세법개정으로 광역시세인 도시계획세와 등록세의 일부가 자치구세로 전환돼 자치구의 세입이 늘어난 반면, 광역시들은 재정이 더욱 악화되었기 때문이다. 하

<표 2> 조정교부금 재원 및 보통교부금 교부규모

구분	자치구 수	재원**	보통교부금 비중	조정률( $\alpha$ )***	자치구별 교부금
서울*	25	취·등록세의 50%	90%	$\frac{Tr + \sum R_i}{\sum D_i}$	$\alpha D_i - R_i$
부산	15	취득세의 55%	90% 이상 (2010년 95% 이상)	$\frac{Tr}{\sum (D_i - R_i)}$	$\alpha (D_i - R_i)$
대구*	7	취·등록세의 56%	90%	$\frac{Tr}{\sum (D_i - R_i)}$	$\alpha (D_i - R_i)$
인천	8	취득세의 40% (2010년 50%)	90%	$\frac{Tr}{\sum (D_i - R_i)}$	$\alpha (D_i - R_i)$
대전	5	취득세의 56% (2010년 68%)	90%	$\frac{Tr}{\sum (D_i - R_i)}$	$\alpha (D_i - R_i)$
광주*	5	취·등록세의 70%	90%	$\frac{Tr}{\sum (D_i - R_i)}$	$\alpha (D_i - R_i)$
울산	4	취득세의 58%	90%	$\frac{Tr}{\sum (D_i - R_i)}$	$\alpha (D_i - R_i)$

\* 서울, 대구, 광주는 2010년 지방세법 세목 조정에 따른 개정이 이루어지지 않음

\*\* 취득세 혹은 취·등록세의 일정비율과 그 정산액을 재원으로 함(지방자치법 제173조와 시행령 제117조)

\*\*\*  $Tr$ : 보통교부금 총액;  $R_i$ : 재정부족액이 발생한 자치구들의 기준(재정)수입액 합산액;  $D_i$ : 재정부족액이 발생한 자치구들의 기준(재정)수요액 합산액

자료) 특별·광역시별 자치구 재원조정에 관한 조례, 2011

2) 박광배(2011)는 인천의 경우 자치구들의 재정형평화를 적절히 달성하기 위해서는 조정교부금 재원이 취득세의 45% 수준을 초과하여야 한다고 주장한다.

지만 광역시세와 자치구세의 세목을 조정한 것은 상대적으로 재정이 열악한 광역시 자치구의 재원을 확충하기 위한 것이었으므로 이를 조정교부금 재원으로 중립화한 것은 세제개편의 취지에 부합하지 않는다.

조정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구성되며 모든 특별·광역시가 각각에 대하여 조정교부금 재원의 90%와 10%를 배정한다.<sup>3)</sup> 보통교부금은 정해진 산식에 따라 산정된 각 자치구의 재원부족액을 보전하기 위하여 사용되며 특별교부금은 기준수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요 등 다양한 용도로 사용하는 데 그 사용범위는 자치단체별로 서로 다르다.<sup>4)</sup>

보통교부금은 기본적으로 각 자치구의 재정수요액과 재정수입액을 추정하여 재정부족액을 보전해주는 구조를 갖는다. 보통교부금 총액이 재정부족액의 합산액에 미달할 때에는 조정률을 이용하여 재정부족액의 일정부분을 보전한다. 모든 광역시들은 지방교부세의 보통교부세 배분방법처럼 재정부족액 총계에 대한 보통교부금 재원의 비중을 조정률로 산출하고 개별 자치구의 재정부족액에 조정률을 곱하여 자치구별 보통교부금을 결정한다. 하지만 서울특별시는 재정수요액을 기준으로 조정률을 결정한다. 즉, 재정수입액 총액과 보통교부금 재원의 합계가 재정수요액 총액에서 차지하는 비율을 조정률로 산출하며 자치구별 보통교부금 배분규모는 조정률과 재정수요액의 곱에

서 재정수입액을 차감하여 결정한다. 비록 광역시들의 조정률 결정방식이 제도의 재정형평화 취지를 이해하는 데 용이하지만, 다른 조건이 일정할 때 서울시의 배분방식은 교부대상 자치구들에 대한 재정형평화 효과가 더 강력하여 재정이 열악한 자치구에게 유리하다(박완규, 1999b; 최원구, 2010).

### Ⅲ. 조정교부금 배분방법에 대한 평가

#### 1. 기준수요액 산정방법에 대한 평가

##### 1) 기초수요액 산정방법의 개요 및 평가

기준수요액은 각 측정항목별로 기초수요액과 보정수요액을 산출하고 이를 합산하여 산정한다.<sup>5)</sup> 기초수요액은 측정항목별로 산정하고 이를 합산하는데 측정항목별 기초수요액은 해당 항목의 측정단위와 단위비용을 곱하여 산정한다. 각 항목별 기초수요액이 현실적으로 불합리할 때 등 여러 상황에서 특별·광역시는 다양한 방법으로 이를 보정한다. 먼저 <표 3>은 기초수요액의 산정방법을 제시한다.

기초수요액 산정을 위하여 모든 특별·광역시가 기본적으로 동일한 구조의 산식을 사용한다. 그러나 서울과 인천은 각 항목의 고정비용을 합산하는 반면 다른 광역시는 고정비용을 포함하지 않는다는 차이가 있다.<sup>6)</sup> 서울과 인천은 회귀분석방

3) 부산은 조례에 의해 비율을 확정하지 않고 특별교부금을 10% 이내에서 시장이 결정할 수 있도록 규정한다. 그 비중은 2010년까지 5%였는데 2011년 비중을 확대하여 배분의 임의성을 확대하였다. 오히려 보통교부금의 비중을 확정하는 것이 보통교부금에 대한 자치구의 예측성을 향상시킬 것이다.

4) 특히 부산과 울산은 건전재정을 위한 노력 등 자치구들에게 유인을 제공할 목적으로도 특별교부금을 이용한다. 부산과 울산은 제외한 다른 특별·광역시들은 보통교부금 산정과정에서 건전재정의 유인을 제공하는데 이는 지방교부세의 운영방법과 유사하다. 이에 대한 자세한 내용은 추후에 논의한다.

5) 서울과 대전은 지방교부세에서처럼 기준재정수요액 및 기준재정수입액의 용어를 사용하는 반면 다른 광역시들은 기준수요액 및 기준수입액의 용어를 사용한다. 본고에서는 지방교부세와 구분하기 위해 후자의 용어를 사용한다. 또한 측정항목은 인건비, 보건비, 복지비 등을 말하며 이는 특별·광역시별로 서로 다른데 구체적인 내용은 추후에 다룬다.

6) 서울을 제외한 광역시들은 기초수요액의 산정을 위한 구체적인 단위비용 산출방법을 법령에 규정하지 않는다.

〈표 3〉 기초수요액 산정방법

구분	측정분야	측정항목	측정단위	기초수요액 산정*	단위비용 측정
서울	11	17	21	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용} + \text{고정비용})$	회귀분석
부산	11	23	20	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용})$	보통교부세 비용 및 전년도 예산액 기준
대구	4	20	18	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용})$	전년도 예산액 : $\frac{\text{항목별 예산총액}}{\text{측정단위 총량}}$
인천	12	12	12	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용} + \text{고정비용})$	회귀분석(3개년도)
대전	4	17	14	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용})$	전년도 예산액 기준
광주	4	17	14	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용})$	전년도 예산액 기준
울산	4	17	11	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용})$	전년도 예산액 기준

\* 기준(재정)수요액은 기초수요액과 보정수요액으로 구성되며 산식에 의한 기초수요액이 현실적으로 불합리할 때 등의 상황에서 특별·광역시에는 다양한 방법으로 보정함

자료) 특별·광역시별 자치구 재원조정에 관한 조례 및 규칙

법을 이용하여 단위비용을 산출하는데, 측정단위의 증가에 따른 비용의 증가분인 한계비용을 단위비용으로 파악하므로 고정비용을 합산하는 것이 필요하다.<sup>7)</sup> 부산은 보통교부세 산정과정에서의 단위비용을 이용하되 보통교부세에서 제공하지 않는 측정단위비용은 자체적으로 추정하며 필요할 때는 회귀분석을 이용하기도 한다(이종필, 2006). 다른 광역시들은 전년도 예산액을 이용하여 각 광역시에 속한 자치구들의 항목별 예산총액을 측정단위 총량으로 나눈 측정단위당 평균비용을 단위비용으로 사용한다.

기준수요액 산정방법을 비교하여 제도 개선을 위한 두 가지 사항을 지적할 수 있다. 먼저, 서울과 인천은 각 측정항목별로 고정비용을 사용하는데 이는 각 측정단위당 평균비용은 체감하지만 측정단위의 추가적 증가에 따른 한계비용은 일정하

다는 가정에 입각한 것이다. 서울시의 조정교부금 배분방식의 개선을 모색한 배준식 외(2008)에 따르면, 각 측정항목의 지출액을 측정단위에 대하여 회귀분석을 실시하고 상수항을 고정비용, 측정단위들의 계수값을 단위비용으로 사용하므로 가정에 부합하도록 고정비용과 한계비용을 산정한 것으로 판단할 수 있다.

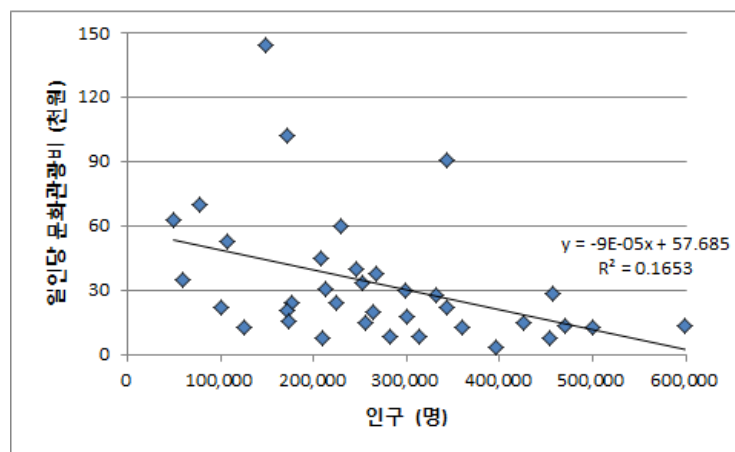
인천을 제외한 광역시들처럼 고정비용 없이 측정단위당 평균비용을 단위비용으로 사용하기 위해서는 해당 측정단위로 측정한 지방공공서비스의 단위비용이 각 광역시의 모든 자치구들에서 동일하다는 가정을 충족하여야 한다. 만일 측정단위당 실제 단위비용이 자치구별로 다르다면 현재의 방식은 자치구들에 따라 기준수요액을 과소 혹은 과대 산정하게 된다. 이러한 사례로 〈그림 1〉처럼 문화관광비를 예시할 수 있다.

7) 서울과 인천은 회귀분석을 사용하지만 구체적인 방법은 서로 다르다. 서울은 보통교부세의 기초수요액 산정방법과 유사하게 단일년도 회귀분석결과를 이용하여 기초수요액을 산정하는 반면 인천은 회귀분석을 3개년 자료에 대하여 각각 수행하고 이를 가중 평균하여 산정한다. 인천의 경우 자치구가 8개에 불과하여 단일년도 회귀분석결과를 이용하는 것은 소표본에 따른 계량경제적인 문제를 초래하므로 패널자료를 이용하여 이를 극복한다. 패널자료 사용이 불가피하다라도 지출수요가 급격히 변동할 때에는 2~3년 전의 지출자료로 현재의 수요를 반영하는 데 한계를 가지므로 이를 조정해야 하는 과제를 해결해야 한다.

문화관광비 수요액은 단위비용과 각 자치구의 인구를 곱하여 산정한다. 그런데 각 자치구의 일인당 문화관광비는 인구가 증가할수록 유의하게 하락한다. 만일 인구가 많을수록 자치구들이 문화관광 관련 공공서비스를 체계적으로 줄이는 것이 아니라면 문화관광 서비스는 혼잡공공재적인 성격을 가지므로 인구가 증가할수록 단위비용이 하락하는 것을 의미한다. 하지만 각 광역시들은 자치구별 일인당 문화관광비가 일정하다고 가정하여 수요액을 산정하므로 인구가 작은 자치구의 재정수요는 과소 산정하며 인구가 많은 자치구의 재정수요는 과대 산정할 위험이 있다.<sup>8)</sup> 따라서 평균비용을 단위비용으로 사용할 때에는 측정단위당 비용이 측정단위의 규모와 관계없이 일정한가를

사전에 검증하여 고정비용의 포함여부를 결정하여야 한다.

둘째, 각 항목별 단위비용을 산출할 때 인천은 전전년도 결산액을 이용하는 반면 나머지 특별·광역시들은 전년도 당초예산액을 사용한다. 단위비용을 가능한 최신자료를 이용하여 산출하는 것이 필요하지만 당초예산액과 결산액의 격차가 매우 커서 전년도 예산액이 최신자료로서 가치를 상실할 뿐 아니라 특정 자치구가 예산액을 의도적으로 왜곡하여 조정교부금의 배분에서 이득을 추구할 수도 있다.<sup>9)</sup> 실제로 총액기준으로 2009년도 각 자치구의 결산액과 예산액 차액이 결산액에서 차지하는 비중을 계산하면, 부산의 자치구들은 -3.0%에서 12.8%, 대구는 -6.4%에서 6.0%, 광주 1.6%



〈그림 1〉 일인당 문화관광비

주) 인천을 제외한 광역시 자치구들의 인구규모에 대한 일인당 문화관광비의 선형 회귀분석결과는 다음과 같음 :

일인당 문화관광비 =  $57.69 - 9.3E-05 \times \text{인구}$  : 상수와 계수의 t-값은 각각 5.43과 -2.59로 5%의 유의수준에서 유의함.

또한 결정계수는 0.165, 조정된 결정계수는 0.141임.

자료) 행정안전부, 지방재정연감, 2010. 통계청, 국가통계포털 홈페이지

8) 구체적으로 2009년 일인당 문화관광비 결산자료에 의하면, 부산 자치구들 중에서 최고액은 145(천원), 최저액은 3(천원)이며 대구 자치구들 중에서 최고액은 70(천원), 최저액은 8(천원)로 자치구에 따라 일인당 비용의 격차가 매우 크지만 이들은 동일한 평균비용으로 기초수요액을 산정한다.

9) 보통교부세에서는 대상 자치단체들이 많기 때문에 자치단체들의 예산액의 왜곡을 통해 이득을 얻는 것이 불확실하지만 자치구 수가 적은 광역시의 경우 왜곡을 통한 이득 획득이 가능하다.

에서 7.4%, 대전은 -4.3%에서 7.3% 그리고 울산은 -2.8%에서 7.6%의 범위에 산재하는 등 자치구별로 크게 다르다. 이러한 격차는 단위비용을 측정하는 각 측정분야별로 계산하면 더욱 다양하고 확대된다. 따라서 단위비용 측정을 위한 기초자료는 전년도 예산액보다 인천처럼 전전년도 결산액을 사용하는 것이 더 적합하다.

## 2) 기준수요액 측정항목 및 평가

기준수요액 측정분야의 수는 11~12개 정도인 서울, 부산, 인천과 4개인 대구, 대전, 광주, 울산의 두 가지 유형으로 나뉜다. 이는 2008년의 재정지출 분류체계의 개정에 따른 조정교부금 조례의 조정여부에 의한 차이이다. 전자들은 새로운 분류체계에 맞추어 조정한 지역이며 후자는 조정이 이루어지지 않은 지역이다. 분류체계와 관계없이 특별·광역시들은 매우 유사한 측정항목과 측정단위를 이용하여 기준수요액을 추정한다. 과거 분류체계를 이용하는 광역시들의 측정항목들도 새로운 분류체제로 재분류하면 모든 특별·광역시들이 서로 유사함을 확인할 수 있다.<sup>10)</sup> 하지만 특별·광역시별로 동일한 측정항목이더라도 명칭을 달리하는 경우도 있으며 동일한 재정수요를 여러 측정항목으로 세분하여 산정하거나 혹은 하나로 통합하여 산정하는 등의 차이에 의해 측정항목의 수가 달라지곤 한다. 예를 들어, 사회복지분야에서 서울과 인천은 동일한 측정단위를 이용하지만 서울은 5개 세부 항목으로 구분하여 산정하는 반면 인천은 하나로 통합하여 산정한다.

비록 재정지출의 현재와 과거의 분류체계가 유사한 모습을 갖는다고 하더라도 기준수요액을 과

거의 분류체계에 따라 산정하는 것은 바람직하지 못하다. 기준수요액을 산정하기 위해 현재의 재정지출예산항목을 과거의 지출항목으로 재분류해야 하는 번거로움이 발생할 뿐 아니라 그 과정에서 기준수요액 산정의 투명성이 훼손될 위험이 있다. 따라서 대전, 대구, 광주, 울산은 기준수요액 산정에 관한 규정을 개정하는 것이 필요하다.

그 외에 측정항목과 측정단위는 각 특별·광역시의 특성을 반영하면서 자치구의 실제 지출액을 최대한 포함하도록 분류하는 것이 바람직하다. 인천은 12개 항목으로 분류하는 반면 부산은 23개 항목으로 분류한다. 이러한 분류체계의 차이가 각 특별·광역시에 적합한 것인지에 대한 검증이 추가로 이루어져야 할 것이다. 특히 기준수요액 산정을 위한 측정항목과 측정단위는 기본적으로 각 자치구의 수요액을 정확히 반영해야 하지만 이와 동시에 자치구들의 제도 순응성과 이해도를 개선하기 위하여 산정방법의 단순화를 추구하는 것이 필요하다. 그런 의미에서 최근 측정항목을 12개로 단순화한 인천의 사례를 다른 특별·광역시들이 참고할 수 있다.

## 3) 기준수요액의 보정 및 평가

측정항목과 측정단위 및 단위비용에 의한 기초수요액 산정이 실제 수요액을 합리적으로 반영하지 못할 때 이를 보정한다. 보정방법은 자치단체별로 다양한데 이를 <표 4>에 정리한다. 가장 특이한 사항은 대부분의 특별·광역시들이 보정수요를 보통교부금의 배분에 반영하는 반면, 광주와 울산은 보정수요를 산정하여 특별교부금으로 배분한다는 것이다. 그 외에 언급할 만한 내용은 서울과 부산

10) 새로운 분류체계를 채택한 서울, 부산, 인천의 측정항목과 측정단위를 과거 분류체계를 이용하는 지역들과 구분하여 부록에 정리한다. 또한 과거 분류체계를 새로운 기준으로 재분류한 결과도 부록에 제시한다.



〈표 4〉 기준수요액 보정방법

구분	기준수요액 보정방법
공통	- 측정항목과 측정단위 및 단위비용에 있어 실제적인 수요를 감안치 않거나 획일적 적용 또는 물가상승으로 인하여 각 자치구의 기준수요액 산정이 현실적으로 매우 불합리할 때에는 실수요액을 추가하거나 단위비용을 보정
서울	- 물가상승률 반영 - 측정항목 및 측정단위 산정 이후 추가 혹은 제외된 특별 수요 - 지역 간 균형개발과 사회복지 및 문화수준 향상을 위한 특별 수요
부산	- 보정을 적용하는 구체적인 7가지 상황을 명시함 1. 교부금 산정 이후에 측정단위의 증가 혹은 감소 2. 측정항목 및 측정단위 결정 후 추가 혹은 제외된 행정수요 3. 해당년도 재정정책에 의한 새로운 행정·재정수요 4. 중·장기계획에 의한 자치구청사 또는 공공부지시설의 신설·보수 5. 재해복구비나 지방채무상환액 등을 별도로 보전할 필요 6. 혐오시설이나 관광유원지 등 공공시설물을 유지 관리 및 수용하기 위한 특별한 재정수요 7. 기타 광역행정의 목적달성 및 지역간의 균형발전과 건전한 지방재정운영에 필요하다고 시장이 인정하는 경우
대구	- 20개 측정항목 중 11개 측정항목에서 평균과 해당 자치단체를 비교하여 보정 - 보정항목 : 인건비, 일반관리비, 동행정비, 교육 및 문화비, 보건비, 사회복지비, 지역경제비, 도로개량비, 도로유지비, 교통관리비, 지역개발비
인천	- 자치구간의 형평을 기하기 위하여 측정항목의 기준수요액을 보정 - 기준수요는 환경보호비 항목을 쓰레기처리자립도에 의해 보정
대전	- 17개 측정항목 중 8개 항목에서 추가적인 측정단위를 사용하여 보정 - 보정항목(보정단위) : 일반관리비(공공청사면적), 환경보호비(국토자원보전 및 특수지면적), 보건비(무료예방접종자 수), 노인복지비(노인복지시설면적), 영유아청소년비(영유아복지시설면적), 농임업비(경지면적, 농업인구), 교통관리비(공영주차장면적, 자동차등록대수), 지역개발비(주택 수) - 또한 부산처럼 보정을 적용하는 구체적인 9가지 상황을 명시하는데 1~5와 7은 동일하며 추가적인 상황은 다음과 같음 ○ 개인별로 지출되는 법적·의무적 경비를 예산에 반영하지 않은 경우 ○ 자치구의 자체수입이 총액인건비보다 부족한 경우 ○ 자치구간 형평에 어긋나는 지출 등으로 다른 자치구에 예산부담을 주는 경우
광주	- 실수요액을 추가하는 보정은 특별교부금으로 교부
울산	- 실수요액을 추가하는 보정은 특별교부금으로 교부 - 부산처럼 보정을 적용하는 구체적인 4가지 상황을 명시(2, 4, 5, 7) - 시장이 지정하는 사업에 대해 사업별 미달 혹은 초과 금액을 다음연도에 보정

자료) 특별·광역시별 자치구 재원조정에 관한 조례 및 규칙

은 자치구들의 균형개발을 위해, 인천은 재정형평성을 위해 수요를 보정한다. 대구, 대전, 인천은 보정을 적용하는 측정항목을 구체적으로 명시하는데, 그 중 대구와 대전은 다양한 측정항목에 걸쳐 포괄적으로 보정하지만 인천은 환경보호비 항목만을 쓰레기처리자립도에 의해 보정한다. 특히 대전은 11개 보정항목을 위한 측정단위를 명시적으로

규정하며, 부산과 대전 그리고 울산은 기준수요액을 보정하는 구체적인 상황을 명시한다.

보정을 수행하는 항목과 상황에 대해서는 각 특별·광역시가 다양하게 규정하지만 보정의 필요성을 판단하는 방법 및 보정크기의 결정방법에 대해서는 조례와 규칙에 명시하지 않는다. 더욱이 보정금액에 대한 내역을 공식적으로 발표하지 않

기 때문에 그 적절성에 대해 판단하기 어렵다. 각 자치구들의 계획적인 재정운영은 이들이 배분받을 조정교부금 규모의 예측가능성에 의존하는데 이를 위해 보정도 투명하고 일관되게 이루어져야 하며 동시에 자치구들이 인지할 수 있도록 규정하여야 한다.

비록 보정방법이 지역별로 크게 다르다고 하더라도 각 지역의 특성을 반영하고 있다면 보정은 충분한 것이다. 그러나 광주와 울산처럼 기준수요액의 보정내용을 특별교부금으로 배분하는 경우에는 보정과 특별교부금 사이에 혼란이 발생한다. 특히 보정수요는 재정부족액의 비례적인 반영비율만큼 조정교부금을 배분하지만 특별교부금은 수요액 전액을 배분하므로 이들의 구분방식에 따라 실제 배분액이 달라진다. 따라서 자치구의 특별한 수요를 기준수요액 보정으로 처리할 것인지 혹은 특별교부금에 반영할 것인지에 대한 기준을 설정하여야 한다. 이에 대한 합리적인 방안은 특별히 발생하는 수요에 자치구들이 재정적으로 대응할 수 있도록 그 수요가 특정 자치구에서 상시적으로 발생한다면 기준수요액 보정을 통해 반영하며 일시적으로 발생한다면 특별교부금 배분에 반영하는 것이다. 또한 보정의 유형과 형태를 조례 혹은 규칙에 명시하여 정보를 공유하는 것이 필요하다.

## 2. 기준수입액 산정방법에 대한 평가

### 1) 기준수입액 산정방법의 개요 및 평가

기준수입액은 지방세와 경상세외수입의 일정비

율을 기본으로 산정하며 모든 특별·광역시가 매우 유사한 방법을 이용하지만 특별·광역시별로 부분적인 차이가 존재한다. <표 5>는 특별·광역시별 기준수입액 산정방법을 제시한다.

먼저 기준수입액의 포함범위는 크게 특별시와 광역시로 구분되는데 광역시 중에서 부산, 대구, 대전, 울산이 기본적으로 지방세에 의해 기준수입액을 산정하며 인천은 경상세외수입을 포함하고 서울은 더욱 광범위한 수입을 포함한다. 구세만으로 기준수입액을 산정하는 광역시들은 그 산정액이 불합리할 때 다양한 재원으로 보정하는데 부산과 울산은 징수교부금 등으로, 대전과 광주는 경상세외수입 등으로 그리고 대구는 보정계수와 인센티브를 이용하여 보정한다.

보정수입까지 포함할 때, 인천과 광주는 징수교부금을 제외한다는 특징을 갖는다. 이들이 징수교부금을 제외하는 이유를 명시하지는 않지만 광역시세의 징수를 확충하기 위한 유인제도로 작동할 것을 기대한 것으로 추정된다.<sup>11)</sup> 하지만 모든 특별·광역시들은 조정교부금 배분에 있어서 지방세 징수율의 제고에 대한 유인제도를 갖고 있으며 인천과 광주도 예외는 아니므로 기준수입액에서 징수교부금을 제외하는 것은 이중적인 제도운영이며 경상적인 재정수입임에도 제외하는 것은 자치구 재정수입의 측정에 오류를 발생시킨다. 따라서 기준수입액을 산정할 때 징수교부금을 포함하고 징수율에 의한 유인제도를 별도로 운영함으로써 징수율 상승의 효과를 인식할 수 있도록 제도를 설계하여야 한다.

서울특별시는 수입의 포괄범위와 반영비율의

11) 인천 조정교부금의 개선방안을 모색한 최원구(2006)는 “징수교부금은 단순한 징수대행 수수료 형태의 성격을 지닌 것이므로 기준수입액의 산정에 포함시키는 것은 부적절하다”고 설명하고 있다. 하지만 징수교부금은 자치구가 광역시의 조세징수업무를 대신 수행하는 것에 대한 대가를 받는 것으로 민간부문에게 서비스를 제공하고 그 대가로 징수하는 수수료와 성격이 동일하므로 이 논리에 의한 제외는 충분한 설득력을 제공하지 못한다.

〈표 5〉 기준수입액 산정방법의 개요

구분	기준수입	보정수입	반영비율	산정방법
서울*	구세 제외수입(재산매각수입 제외), 지방교부세, 재정보전금	-	100%	세입추계액
부산	구세	징수교부금 등	80%	세입예산액***
대구	구세	보정계수와 인센티브	80%	세입예산액***
인천	구세, 경상세외수입(징수교부금 제외)	-	80%	징수결정액
대전	구세	경상세외수입 등	80%**	4년 평균
광주	구세	경상세외수입 등 (징수교부금 제외)	80%	세입예산액***
울산	구세	징수교부금 등	80%	세입예산액***

\* 서울의 기준수입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원은 제외함.

\*\* 대전은 자치구 자원조정을 위해 80%의 기준 반영비율의 10% 내에서 가감 가능함.

\*\*\* 부산, 대구, 광주, 울산은 지방세법에 의한 표준세율에 의한 수입액을 사용함.

자료) 특별·광역시별 자치구 자원조정에 관한 조례 및 규칙

두 측면에서 광역시들과 다르다. 먼저 2008년 조례개정을 통해 기준수입액의 포함범위를 대폭 확대하였는데, 지방세와 경상세외수입 이외에도 재산매각수입을 제외한 임시세외수입과 상위정부로부터의 이전수입인 지방교부세 및 재정보전금을 포함한다. 임시세외수입은 재산매각수입뿐 아니라 순세계잉여금, 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 융자금원금수입, 부담금, 잡수입 등도 기준수입액에 포함하기에 적절하지 못하다. 순세계잉여금과 이월금은 전년도에 계획된 사업의 집행이 미루어져 이월된 금액이므로 이들은 이전 회계연도에 이어서 이증으로 기준수입액에 포함될 것이다.<sup>12)</sup> 전입금과 예탁금 및 예수금은 자치구의 회계 및 기금 사이의 재원이전 등에 의해 결정되며 융자금원금수입은 민간에 융자한 금액을 회수한 것인데 이들은 처음 수입으로 징수될 때 기준수입액으로 책정되었을 가능성이 커서 마찬가지로 이증으로 기준수입액이 포함될 가능성이 크다. 그 외에 부담금과 잡수입은 택지개발 등 특정사업의

존재 및 규모에 따라 시계열적으로 등락이 심할 뿐 아니라 이러한 재원의 등락은 기초수요액으로 측정하기 어려운 재정수요의 등락과 동시에 발생하는 경향이 있으므로 이를 조정교부금에 포함하여 얻을 수 있는 실익은 크지 않다. 따라서 임시세외수입은 기본적으로 기준수입액의 포함범위에서 제외하는 것이 합리적이다. 또한 일반재원인 재정보전금과 부동산교부세를 포함시키는 것은 적절하지만 특별교부세는 용도가 지정된 재원이므로 국고보조금을 제외하는 것과 같은 논리로 기준수입액 산정에서 제외하여야 한다.

또한 광역시들은 기준수입액 대상 수입의 80%를 반영하지만 서울은 100%를 반영한다. 광역시들이 지방세와 경상세외수입의 80%만을 반영하는 것은 산정된 수요액이 실제 지출액보다 적다는 기준수요액의 과소산정을 반영하며 동시에 자치구의 자체재원 징수노력을 유인하기 위한 것으로 판단된다. 하지만 서울은 기준수입액의 포괄범위가 훨씬 클 뿐 아니라 이들을 100% 반영하므로

12) 이월된 재원이 상위정부의 보조금이라면 이증 계상되지는 않겠지만 용도가 지정된 재원이므로 기준수입액으로는 여전히 적절하지 못하다.

재정수입을 과대 계상하는 경향을 갖는다. 이에 따라 2009년 보통교부금 재원으로 재정부족액을 전액 보전하고도 잔여재원이 존재하며 그 크기는 보통교부금 재원의 11.8%에 이른다. 또한 기준수입액이 재정수입의 100%를 반영하므로 자치단체의 자발적인 재원확충 유인은 존재하지 않게 된다. 이는 것이다.<sup>13)</sup> 예를 들어, 서울은 자치구 사이의 재정형평화를 위해 징수교부금을 징수액 기준에서 징수전수 기준으로 바꾸는 정책대안을 검토하였는데 이에 따르면 노원구의 징수교부금은 증가하고 강남구의 징수교부금은 감소할 것이다(최병호·정종필, 2009). 이 때 보통교부금 교부대상이 아닌 강남구의 징수교부금은 감소하여 일반재원이 감소할 것이지만 노원구는 징수교부금이 증가한 금액과 정확히 동일한 금액의 보통교부금이 감소하여 일반재원은 전혀 변화하지 않는다. 이런 상황에서 재정력이 열악하여 재정부족액이 존재하는 자치구들은 자발적으로 재원을 확충하려고 노력하지 않을 것이다. 이는 서울시 채택하는 재산세 공동세 제도에서도 동일하게 나타난다. 재정부족 자치구의 입장에서는 재산세 공동세의 도입에 따른 재원 확대는 동일한 크기의 조정교부금 감소를 초래하므로 한계에서 자체재원을 확충하려는 유인이 작동하지 않는다.<sup>14)</sup>

또한 대전은 80% 반영을 기준으로 하지만 자치구의 재원조정을 위해 10%의 가감을 허용한다.

이 제도는 선의로 운영될 수도 있지만 자치구 입장에서 조정교부금의 배분액에 대한 예측가능성을 낮추며 이에 따라 재정수입액의 확충의지를 더욱 위축시킬 위험이 있으므로 반영비율을 고정시켜야 한다.

기준수입액 산정방법은 특별·광역시별로 다양하다. 서울은 자치구의 세입추계액, 인천은 징수결정액,<sup>15)</sup> 대전은 직전 4년의 평균액을 사용하는 반면, 다른 광역시들은 자치구의 세입예산액을 이용한다. 자치구의 세입예산액을 사용하는 경우 이는 실제 결산액에 비하여 과소 계상되는 경향이 있으며 과소추정의 정도에 따라 배분에 영향을 미치게 된다면 왜곡이 초래된다.<sup>16)</sup> 따라서 기준수입액의 산정은 인천처럼 징수결정액을 활용하거나 상위정부가 통일된 기준으로 추계해야 자치구의 전략적 행동을 방지할 수 있다.

## 2) 기준수입액 보정항목 및 평가

각 특별·광역시는 필요할 때 기준수입액을 보정하는데 조례와 규칙에 규정된 보정방법을 <표 6>에 정리한다. 가장 중요한 보정은 기준수입액 산정액이 실제 결산액과 차이가 발생할 때 이를 정산하는 것이다. 정산액을 보정할 때 현재 연도의 기준수입액 반영비율과 다른 비율로 반영하는 경우도 있다. 기준수입액의 80%를 반영하는 부산은 정산액의 50%~80%의 구간에서 반영비율을

13) 물론 2011년처럼 취득세 수입이 급격히 감소하면 전액을 보전하지 못할 수도 있다. 이 경우에도 재원을 100% 반영함으로써 자치구의 자체재원 확충의 한계효과는 발생하지 않을 뿐 아니라 건전재정을 유인하기 위한 잔여재원이 존재하지 않으므로 건전재정 유인제도가 운영되지 못하게 된다는 문제점을 갖게 된다.

14) 재산세 공동세 제도는 강남구 등 재정여유 자치구들의 가용재원을 감소시키므로 자치구 사이의 재정형평화에 기여할 수는 있다. 하지만 보통교부금 재원으로 자치구들의 재정부족액을 전액 교부한다면 재원확충의 실질적인 유인은 발생하지 않는다.

15) 2010년까지는 3개년 징수결정액의 가중평균을 사용하여 기준수입액을 산정하였다. 이는 다년도 세수를 사용함으로써 지방세수의 추세를 반영할 수 있고, 통계적 신뢰도가 제고되기 때문이었으나 자치구 간 발전속도의 차이를 반영하는 데는 한계가 있으므로 단년도 방식으로 전환하였다(최원구, 2010).

16) 이러한 왜곡은 앞에서 논의한 세출예산액을 사용할 때와 유사하다. 보통교부세를 분석한 박완규(2005)는 지방세 추계액이 결산액과 차이가 발생하면 결산액을 정산하더라도 배분의 왜곡을 초래할 수 있다고 주장한다.

결정한다. 기준수입액 대상 전액을 반영하는 서울은 일정비율만을 반영하는데 그 비율을 명시하지는 않는다. 기준수입액 결산액의 정산을 위해서는 산정시점의 재정수입액의 반영비율과 동일한 비율로 정산하여야 산정액과 결산액의 차이에 따른 기준수입액 산정의 왜곡을 최소화할 수 있다.<sup>17)</sup>

또한 서울은 보통교부세의 기준재정수입액 산정과정과 유사하게 자치구들이 탄력세율을 적용한 경우에는 표준세율을 적용한 세액과 탄력세율을 적용한 세액과의 차액의 일정비율을 보정하도록 규정한다. 일정비율에 대해서는 규정하지 않지만 표준세율에 따른 수입을 정확히 반영하여야 한다. 기준수입액을 산정할 때 인천과 대전은 각각 징수결정액과 과거 4년 평균액을 사용하면서 자치구의 탄력세율 이용을 조정할 법률규정을 갖고 있지 못하다. 다른 광역시들은 기준수입액을 산정할 때 표준세율에 입각하도록 규정하고 있지만 실제로는 자치구의 세입예산액을 이용하므로 세입을 확충하는 탄력세율제도 활용을 유인하지 못한다.

다. 따라서 표준세율을 사용하여 기준수입액을 산정한다는 것을 명확히 규정하고 실제 실행방법을 제시하여 자치구들의 자율적 재정운영을 제약하지 않도록 해야 할 것이다.

### 3. 특별교부금의 배분방법과 평가

특별교부금은 기본적으로 특별한 재정수요가 발생하거나 혹은 재정수입의 감소가 발생할 때 그리고 재해에 의한 재정수요가 발생할 때 등의 상황에 직면하여 배분한다. 하지만 자치단체별로 특별한 상황에 대한 정의와 대처방법은 다양하다. 예를 들어, 자치구 청사 및 기타 공공시설의 신설·복구·보수 등의 재정수요에 대하여 서울, 대구, 인천, 광주, 울산은 특별교부금을 배분하지만 부산과 대전은 기준수요액의 보정을 통해 보통교부금을 배분한다. 또한 울산은 실수요액을 추가하는 기준수요액의 보정을 위한 5개 항목을 규정하고 이에 대해 특별교부금을 배분하며 인천은 지방

〈표 6〉 기준수입액 보정방법

구분	기준수입액 보정방법
서울	- 전전년도 기준재정수입액과 해당세입의 결산 차액 및 해당연도 임시적 세외수입 등의 수입으로 보정 1. 전전년도 조정교부금 산정당시의 자치구 기준재정수입액과 해당세입의 결산 차액으로 인한 정산금액의 일정비율 2. 전년도 조정교부금 산정기준일 이후 급격한 증감이 있었거나 당해연도 조정교부금 산정기준일 이후 여건변화에 따라 급증 또는 급감이 예상되는 기타세외수입의 일정비율 3. 자치구세를 탄력세율로 적용한 경우에는 표준세율을 적용한 세액과 탄력세율을 적용한 세액과의 차액의 일정비율
부산	- 세입 결산으로 증가하거나 감소한 금액의 50%~80%의 범위에서 결산 다음연도에 보정 - 기준수입액 산정 후 발생하는 특수사정으로 급증 또는 급감이 예측되는 재정수입
대구, 대전 광주, 울산	- 세입 결산으로 증가하거나 감소한 금액을 결산 다음연도에 보정 - 기준수입액 산정 후 발생하는 특수사정으로 급증 또는 급감이 예측되는 재정수입
인천	- 세입결산으로 증감한 금액을 다음연도에 보정

자료) 특별·광역시별 자치구 재원조정에 관한 조례 및 규칙

17) 정산액의 반영비율이 예산에서의 반영비율과 동일하다고 하더라도 인플레이션이 발생한다면 제도가 여전히 중립적으로 운영되지는 않는다. 그런데 정산액의 반영비율을 낮춘다면 왜곡의 정도가 더 확대된다.

채 상환 등 일시·과다한 재정수요를 위해서도 특별교부금을 배분한다. 이러한 특별교부금 배분에 관한 구체적 내용은 <표 7>에 제시한다.

기본적으로 특별교부금의 배분방법은 각 특별·광역시·특별자치시·특별자치도를 반영하여 규정할 수 있다. 하지만 특별재정수요에 대하여 더욱 구체적으로 규정하고 과거의 운영사례를 공개함으로써 특별·광역시·특별자치시·특별자치도가 자치구의 자치권을 제약하거나 자치구들의 지대추구 수단으로 이용되지 않도록 하여야 한다. 조정교부금이 도입된 초기에는 특별교부금의 활용방법에 대한 지식이 부족하였을 것이지만 그동안 축적된 제도운영에 관한 정보를 활용한다면 제도를 구체화하는 것이 가능하다. 또한 울산의 경우 기준수요액의 보정을 특별교부금으로 배분하는데 상시적으로 발생하는 수요측정의 오차는 기준수요액에 반영하여 보정하여야만 보통교부금 규모를 일관된 방식으로 산정할 수 있다.

#### 4. 건전재정을 위한 유인제도 및 평가

모든 특별·광역시·특별자치시·특별자치도는 자치구의 자발적인 재원 확충 혹은 효율적인 재정지출을 유도하기 위한 방법을 조정교부금 배분과정에 포함하지만 그 구체적인 유인목표와 유인방법은 자치단체별로 서로 다르다. 특별·광역시·특별자치시·특별자치도 건전재정운영을 위한 유인제도를 <표 8>에 나열한다.

먼저 이러한 건전재정을 유인하기 위한 재원의 조달방법에 차이가 있는데 서울, 대구, 인천, 대전, 광주 등은 보통교부금 재원을 이용한다. 보통교부금을 이용하여 건전재정을 유인할 때 세입확충노력은 기준수입액 산정에 반영하고 경비절감노력은 기준수요액 산정에 반영하여 유인을 제공하는 것이 보편적이다. 하지만 그 반영범위는 자치단체별

로 다르다. 예를 들어, 광주는 다양한 요인들을 고려하여 기준수요액과 기준수입액을 각각 다섯 가지 항목으로 보정하지만 인천은 단지 시세징수실적만을 반영할 뿐이다. 울산과 부산은 보통교부금이 아니라 특별교부금으로 건전재정을 유인하는데, 울산은 지방세징수노력에 대해서만 유인을 제공하고 부산은 세입확충뿐 아니라 지방행정 발전을 위한 노력에 대해서도 유인을 제공한다. 건전재정유인을 위해 가장 특이한 방법을 사용하는 것은 서울이다. 서울은 자치구의 건전재정운영을 건전성, 안전성, 효율성으로 구분하여 총 11가지 항목으로 측정함으로써 매우 포괄적으로 평가한다. 하지만 자치구의 재정부족액을 전액 보전한 후 잔여재원을 가산 교부하는 형태로 유인제도를 운영하므로 잔여재원의 규모에 따라 제도운영이 매우 불안정하게 되는 한계를 갖는다. 따라서 유인제도를 위한 재원은 잔여재원이 아니라 안정적인 규모로 확보하는 것이 필요하다.

특별·광역시·특별자치시·특별자치도는 건전재정을 유인하기 위한 다양한 형태의 제도적 장치를 갖추고 있지만 이들이 실제 작동하는 구체적 방법을 명시적으로 규정하지 않으며 평가방법의 공개에 대해서도 매우 소극적이다. 따라서 이러한 유인제도가 실제로 작동하는지 혹은 자치구들이 유인제도에 반응하여 노력하는지에 대한 실증적인 증거는 전혀 존재하지 않는다. 따라서 배인명(2010), 서정섭(2010), 박완규(2007) 등이 지방교부세 유인제도의 개선을 위해 제시한 것처럼, 건전재정운영을 위한 유인제도는 형평화를 위한 보통교부금과 분리하여 운영함으로써 각 자치구들이 건전재정의 혜택을 명시적으로 파악할 수 있도록 하여야 유효성을 확보할 수 있을 것이다.

〈표 7〉 특별교부금 배분의 내용

구분	특별교부금 배분
서울	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재해로 인한 특별 재정수요</li> <li>- 자치구 청사 및 기타 공공시설의 신설, 복구, 보수 등의 재정수요</li> <li>- 특별한 재정수요 발생 혹은 재정수입 감소</li> </ul>
부산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인센티브 : 세입증대 등 재정확충과 지방행정 발전을 위하여 노력한 자치구에 교부</li> <li>- 예산성립 후에 발생한 자치구의 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때</li> <li>- 특별재정수요               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시단위 주요 현안사업 추진에 따른 자치구 민원해소사업</li> <li>2. 예산편성 시 예측 못한 긴급한 자치구의 현안사업</li> <li>3. 자연적·인위적 재난에 따른 특별한 재정수요</li> <li>4. 기타 시장이 자치구에 대한 특별한 재정보전이 필요하다고 인정하는 경우</li> </ol> </li> </ul>
대구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준수요액이 포착하지 못하는 특별한 재정수요</li> <li>- 자치구 청사 및 기타 공공시설의 신설, 복구, 보수 등의 재정수요</li> <li>- 예산 성립 후의 재해로 인한 특별 재정수요 혹은 재정수입 감소</li> </ul>
인천	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준수요액이 포착하지 못하는 특별한 재정수요               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기준수요 산정방법으로 포착할 수 없는 시책적 장려사업을 위한 재정수요</li> <li>2. 지방채 상환 등 일시·과다한 재정수요</li> <li>3. 행정구역 개편, 시 행사 등 특별한 재정수요</li> <li>4. 중장기 계획에 의한 특별한 재정수요</li> </ol> </li> <li>- 자치구 청사 및 기타 공공시설의 신설, 복구, 보수 등의 재정수요</li> <li>- 지방세제 개편 혹은 조정교부금 산정방식의 개정으로 현격한 재원변화가 발생할 때</li> <li>- 예산 성립 후의 재해로 인한 특별 재정수요 혹은 재정수입 감소</li> </ul>
대전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준재정수요액이 포착하지 못하는 특별한 재정수요</li> <li>- 재해로 인한 특별 재정수요 발생, 예비비 등 자치구 재원으로 충당 불가능할 때</li> <li>- 예산편성 이후의 특별한 재정수입 감소 혹은 재정수요 발생</li> <li>- 소규모 주민숙원사업 추진 또는 자치구간 중복사업이나 재원 분쟁이 예상되는 경우</li> <li>- 기타 시장이 필요하다고 인정하는 경우</li> </ul>
광주	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준재정수요액이 포착하지 못하는 특별한 재정수요</li> <li>- 자치구의 청사 및 기타 공공시설의 신설, 복구, 보수 등의 사유로 인한 특별 재정수요</li> <li>- 시·구정 역점시책 추진과 관련한 특별한 재정수요</li> <li>- 기타 예산성립 후에 발생한 재해 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소</li> </ul>
울산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때</li> <li>- 구의 청사 기타 공공시설의 신설, 복구, 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때</li> <li>- 예산편성 후에 특별한 재정수입의 감소나 특별한 재정수요 증가가 있을 때</li> <li>- 2개 이상의 구와 중복되는 사업으로 재원분쟁이 있을 때</li> <li>- 시·구정 역점시책의 추진과 관련하여 재정수요가 있거나 지방세 징수노력단체에 대한 인센티브를 부여할 경우</li> <li>- 실수요액을 추가하는 기준수요액의 보정은 다음 사업에 필요한 수요에 한하며 특별교부금으로 교부               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지방의회비-의회운영비(의회건물 신축·개축, 의장단 운영)</li> <li>◦ 일반행정비-건물비(구청사 및 동청사 신축)</li> <li>◦ 사회복지비-사회복지비(노인·부녀·청소년·아동복지시설 및 국·공립보육시설의 신축·개축)</li> <li>◦ 사회복지비-생활보호비(영세민 취로사업)</li> <li>◦ 사회복지비-보건비(보건소 신축, 사회단체 보조)</li> <li>◦ 지역개발비-도시토목비(하천개수사업, 하수도설치·보수, 새마을가꾸기)</li> <li>◦ 지역개발비-지역개발비(뒷골목정비, 철도변정비, 주민숙원사업)</li> <li>◦ 민방위비(민방위시설의 신축·개축)</li> </ul> </li> </ul>

자료) 특별·광역시별 자치구 재원조정에 관한 조례 및 규칙

〈표 8〉 건전재정을 위한 유인제도

구분	건전재정 유인제도	
	방법	내용
서울	보통교부금 잔여액 가산교부	- 총 11개 항목으로 건전재정운영을 측정하여 평가 - 건전성 : 경상경비비율, 경상경비증감률, 인건비비율, 인건비증감률 - 안정성 : 지방세징수율, 경상세외수입안정도, 경상세외수입징수율 - 효율성 : 행사축제경비 목표대비비율, 민간이전경비목표대비비율, 투자비증감률, 연말지출비율
부산	특별교부금	- 세입증대 등 재정확충과 지방행정의 발전을 위한 노력 반영
대구	보통교부금	- 보통교부금의 기준수요액과 기준수입액 보정 - 기준수요액 : 경상경비 절감운영 - 기준수입액 : 지방세징수율 제고
인천	보통교부금	- 시세징수실적(징수율)이 자치구 평균에 비해 높을수록 반영 증가
대전	보통교부금	- 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정할 때 자치구의 건전재정 운영을 유도·촉진하기 위한 자체 노력 반영
광주	보통교부금	- 보통교부금의 기준수요액과 기준수입액 산정에 건전재정 노력 반영 - 기준수입액 : 지방세 징수율 제고, 탄력세율 적용, 경상세외수입 확충, 지방세체납액 축소, 은닉탈루세 발굴 - 기준수요액 : 지방공무원 정원 운영, 비정규상근인력 운영, 경상경비 절감운영, 동 통합운영, 지방청사(면적)관리 운영
울산	특별교부금	- 지방세 징수노력단체에 대한 인센티브 제공

자료) 특별·광역시별 자치구 재원조정에 관한 조례 및 규칙

#### IV. 조정교부금 배분액 산정의 적합성 평가

조정교부금제도의 특성에 대한 평가뿐 아니라 실제 운영이 제도의 정책의도와 일치하는가에 대해 평가하는 것이 필요하다. 먼저 자치구 재정에서 조정교부금이 차지하는 비중이 상당히 크므로 자치구들이 계획적으로 재정을 운영하려면 조정교부금 규모에 대해 예측할 수 있어야 한다. 따라서 조정교부금의 재원인 취득세의 예산 추계가 실제 결산액을 정확히 예측하는가를 평가함으로써 조정교부금 재원으로서 취득세의 적절성을 판단한다. 또한 조정교부금의 배분은 기준수요액과 기준수입액의 산정에 기초하는데 자치구별 산정액들이 실제 금액을 일관된 방식으로 반영하는지를 평가한다.

#### 1. 조정교부금 재원규모의 예측가능성에 대한 평가

이전재원 중에서 조정교부금은 특별시와 광역시 모두에서 자치구들의 평균 자체경상수입규모를 초과하는 일반재원을 제공하므로 매우 중요한 재원이다. 하지만 조정교부금의 재원인 취득세는 거시경제 및 부동산경기의 변동과 중앙정부의 부동산정책 등의 외부적 요인과 자치단체의 빈약한 세수 예측능력에 의하여 취득세 예산액은 결산액과 큰 차이가 발생한다. 〈표 9〉는 2005~2009년 사이의 취득세 수입에 대한 예산과 결산규모 및 그 비율을 특별·광역시별로 제시한다.<sup>18)</sup>

일반적으로 자치단체는 지방세 수입을 추계할 때 보수적으로 과소계상하는 경향을 갖는다. 실제

18) 2010년 세목조정에 의해 등록세의 상당부분이 취득세로 통합되었다. 2009년까지의 자료에서는 취득세와 등록세 합계의 일정부분이 조정교부금의 재원이며 〈표 9〉는 이를 바탕으로 정리한 것이다. 하지만 여기서는 편의상 이를 취득세로 명명한다.



로 2005년부터 2007년까지 취득세의 예산은 결산 규모에 비하여 작다. 하지만 2008년 이후에는 부동산경기가 급속히 위축되면서 취득세 수입이 예상보다 급감하였고 2009년에는 오히려 결산규모가 더 작게 되었다. 또한 취득세 결산액 대비 예산액의 비율은 특별·광역시별로 큰 차이를 나타낸다. 2005년 최저인 대구 78.1%에서 최고인 부산 98.5%의 분포이며 2009년에는 오히려 최고인 대구 126.6%에서 최저인 광주 80.8%의 분포를 갖는

다. 2005~2009년의 기간 동안 연도별로 그 비율은 크게 변화하는데, 차이가 가장 작은 부산도 18.3%p(= 102.7 - 84.4%)의 격차를 나타내며 차이가 가장 큰 울산은 격차가 53.1%p(= 116.4 - 63.3%)에 이른다.

이와 같이 자치구의 재정형평화를 위한 조정교부금의 재원인 취득세 수입은 변동성이 극심할 뿐 아니라 사전적으로 예측하기에도 어려움이 크다.<sup>19)</sup> 취득세 수입의 변동성을 다른 세목과 비교

〈표 9〉 취득세의 결산액 대비 예산액 비율

구분		2005	2006	2007	2008	2009
예산 (10억원)	총계	5,957	6,132	6,242	6,422	7,107
	서울	3,202	3,206	3,255	3,312	3,860
	부산	780	775	727	752	768
	대구	492	601	581	592	588
	인천	672	735	785	848	1,057
	광주	240	259	250	302	253
	대전	332	347	382	316	289
	울산	239	210	261	300	291
결산 (10억원)	총계	6,518	7,428	6,562	6,425	6,275
	서울	3,528	4,035	3,558	3,490	3,352
	부산	792	918	735	732	769
	대구	631	657	518	509	465
	인천	700	733	838	831	855
	광주	287	342	281	255	313
	대전	337	411	309	302	271
	울산	243	332	322	306	250
비율(%) (예산/결산)	총계	91.4	82.6	95.1	99.9	113.3
	서울	90.8	79.5	91.5	94.9	115.2
	부산	98.5	84.4	98.9	102.7	99.9
	대구	78.1	91.4	112.2	116.4	126.6
	인천	96.0	100.2	93.6	102.0	123.5
	광주	83.7	75.7	89.0	118.5	80.8
	대전	98.4	84.4	123.8	104.5	106.9
	울산	98.2	63.3	81.0	98.2	116.4

자료) 예산-행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도; 결산-행정안전부, 지방세정연감, 각년도.

19) 주만수 외(2011)는 1995~2009년 동안의 지방세 세목별 안정성을 분석하였는데 취득세와 등록세는 다른 주요 세목에 비하여 안정성이 상당히 낮은 것으로 나타났다. 또한 손광락(2001)은 조정교부금 재원의 안정성을 분석하였다.

하기 위하여 <표 10>에 2000년부터 2009년까지 각 연도의 특별·광역시세 증가율 평균과 그 증가율의 표준편차 및 변이계수를 제시한다.

변동성을 각 세목별 증가율의 표준편차와 변이계수로 판단할 때, 모든 지역에서 취득세의 변동성은 기타 특별·광역시세의 변동성에 비하여 더욱 극심하다. 즉, 취득세의 표준편차와 변이계수의 평균은 각각 18.69와 2.97인 반면, 취득세를 제외한 기타 특별·광역시세의 표준편차와 변이계수의 평균은 각각 8.10과 0.87에 불과하다. 이러한 현상은 모든 특별·광역시에서 관찰된다. 따라서 조정교부금에 크게 의존하는 자치구들은 재원의 불안정성을 경험할 뿐 아니라 예산을 계획적으로 편성, 집행하기도 곤란하므로 조정교부금의 재원을 안정적인 세원으로 대체하는 것이 필요하다.<sup>20)</sup>

대안으로서 특별·광역시 본청과 자치구들의 재원중립성을 유지하되 조정교부금 재원을 특별·광역시 보통세의 일정비율로 전환한다면 자치구들의 재원안정성을 향상시킬 수 있다.

## 2. 기준수입액 측정의 일관성 평가

기준수입액 산정의 일관성을 평가하기 위하여 산정액과 그 결산액을 비교한다.<sup>21)</sup> 또한 결산액 대비 산정액의 비율이 자치구의 재정력과 체계적인 관련성을 갖는가를 파악하기 위하여 자치구들의 기준수요충족도와의 관계를 파악한다. 여기서 기준수요충족도는 기준수요액 대비 기준수입액의 비율로 보통교부세 산정과정에서의 재정력지수와 동일한 개념이다. 만일 다른 조건이 일정할 때 기

<표 10> 특별·광역시세의 변동성 분석

구분	취득세 (등록세 포함)			기타 특별·광역시세			특별·광역시세 총액		
	평균	표준편차	변이계수	평균	표준편차	변이계수	평균	표준편차	변이계수
서울	5.86	16.93	2.89	9.24	9.62	1.04	7.94	10.24	1.29
부산	6.78	20.01	2.95	8.77	7.03	0.80	7.85	9.78	1.25
대구	4.75	20.56	4.33	7.87	8.88	1.13	6.34	9.06	1.43
인천	8.54	13.50	1.58	11.47	8.97	0.78	10.14	9.01	0.89
광주	8.84	19.88	2.25	8.74	5.88	0.67	8.36	7.88	0.94
대전	4.24	20.33	4.80	9.24	9.09	0.98	7.29	11.53	1.58
울산	9.95	19.60	1.97	10.19	7.22	0.71	9.83	7.64	0.78
평균	6.99	18.69	2.97	9.36	8.10	0.87	8.25	9.31	1.16

주) 2000년부터 2009년까지의 각 연도별 조세수입 증가율의 평균과 표준편차, 표준편차를 평균으로 나눈 변이계수를 지역별로 제시함.

자료) 행정안전부, 지방세정연감, 각년도.

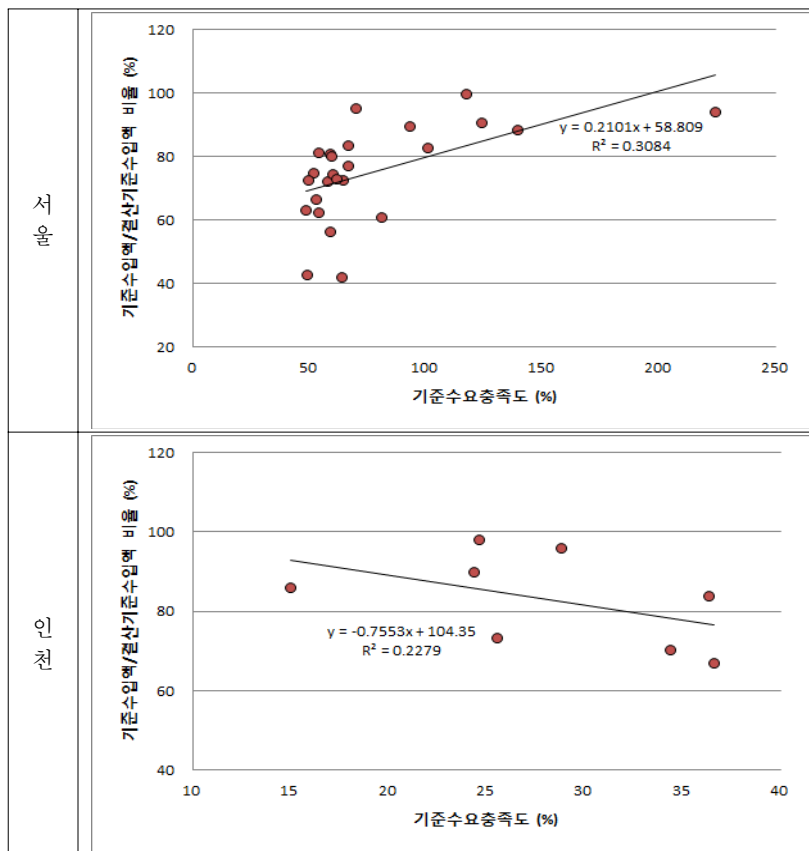
20) 손광락(2001)은 1997년 경제위기 이후 자치구들의 재정위기가 조정교부금 재원의 불안정성에 기인함을 제시하고 재원을 취득세와 등록세 이외에 주민세를 포함할 것을 제안한다.

21) 특별·광역시들은 보통교부금 배분의 근거가 되는 기준수입액과 수요액을 공식적으로 발표하지 않으므로 자료가 이용가능한 서울과 인천을 대상으로 분석한다. 서울시 자료는 최병호·정종필(2009)에 언급한 2009년 서울시의 기준수입액과 수요액을 사용하며 인천시 자료는 인천시로부터 직접 제공받아서 사용한다.

준수요충족도가 증가함에 따라 결산액 대비 산정액의 비율이 감소한다면 조정교부금이 제도적으로 의도한 것과 비교하여 자치구들의 재정형평화가 더 크게 이루어질 수 있다.

먼저 서울시 자치구들의 결산자료를 이용하여 기준수입액을 산정할 수 있다. 즉, 기준수입액의 대상인 지방세, 재산매각수입을 제외한 세외수입, 특별시분 재산세, 재정보전금, 지방교부세의 합계

를 결산 기준수입액이라고 한다. 이러한 결산 기준수입액에 대하여 서울시가 산정한 기준수입액의 비율을 도출하고 이를 기준수요충족도에 맞추어 <그림 2>에 제시한다. 인천시의 경우에도 기준수요충족도를 기준으로 결산 기준수입액 대비 그 산정액 비율을 도출할 수 있다. 인천의 결산 기준수입액은 지방세와 징수교부금을 제외한 경상세외수입 결산액 합계의 80%로 산출한다.



<그림 2> 기준수입액 측정의 일관성 평가

- 주 1) 기준수요충족도 = 기준수입액/기준수요액(%)
- 주 2) 결산기준수입액 대비 기준수입액 산정액 비율(y)의 기준수요충족도(x)에 대한 선형회귀분석결과는 다음과 같음. 분석결과 자체보다는 기준수요충족도에 대해 체계적인 오류가 발생한다는 사실을 확인하는 데 의미가 있으며 이는 표본 수가 작은 인천의 경우 더욱 그러함. 괄호안의 숫자는 t-값이며 인천의 x 계수값을 제외하고는 1% 유의수준에서 유의함.
- 서울 :  $y = 58,809(10.39) + 0.2101(3.20)x$ ; 결정계수 0.3084, 조정된 결정계수 0.2783임
- 인천 :  $y = 104.35(6.32) - 0.7553(-1.33)x$ ; 결정계수 0.2279, 조정된 결정계수 0.0992임

서울시의 경우 결산 기준수입액 대비 기준수입액 비율은 대체로 50% 미만에서 약 100%에 이르기까지 자치구별로 편차가 크다. 비율이 50% 미만이라는 것은 추정한 자치구의 기준수입 산정액은 실제 결산액에 비해 50%에도 미치지 못하므로 과소 추정됨을 의미한다. 이 비율이 자치구별로 40%대에서 100%에 이르기까지 큰 범위에 분포한다는 것은 기준수입액 산정 오차가 자치구별로 크게 다르다는 것을 의미한다. 이는 비록 2년 후 결산을 통해 보정하더라도 개별 자치구의 조정교부금 배분액의 변동성은 심화될 가능성을 갖는다.<sup>22)</sup> 또한 서울시 자치구별 결산 기준수입액에 대한 기준수입액 비율의 기울기는 0.21이며 유의하게 0보다 크다. 이는 기준수입액이 실제 결산액을 정확하게 반영하지 못할 뿐 아니라 자치구의 기준수요충족도에 따라 체계적인 오차가 발생함을 의미한다. 즉, 기준수요충족도가 낮을수록 자치구의 결산 기준수입액 대비 기준수입액의 비율이 낮아지므로 더욱 과소 산정하는 경향이 있으며 반대로 기준수요충족도가 높을수록 그 비율은 1에 근접하는 경향을 갖는다. 이에 따라 다른 조건이 일정하다면 기준수요충족도가 낮은 자치구들은 조정교부금의 배분공식이 의도한 것에 비하여 더 큰 보통교부금을 교부받게 된다.<sup>23)</sup> 인천시의 경우에도 기준수입액의 산정이 실제 수입액을 과소 추정하지만 서울시와는 달리 자치구별 결산 기준수입액에 대한 기준수입액 비율의 기울기는 0이라는 귀무가설을 기각하지 못하므로 기준수요

충족도에 따른 체계적인 배분왜곡이 발생한다고 할 수 없다.<sup>24)</sup>

### 3. 기준수요액 측정의 일관성 평가

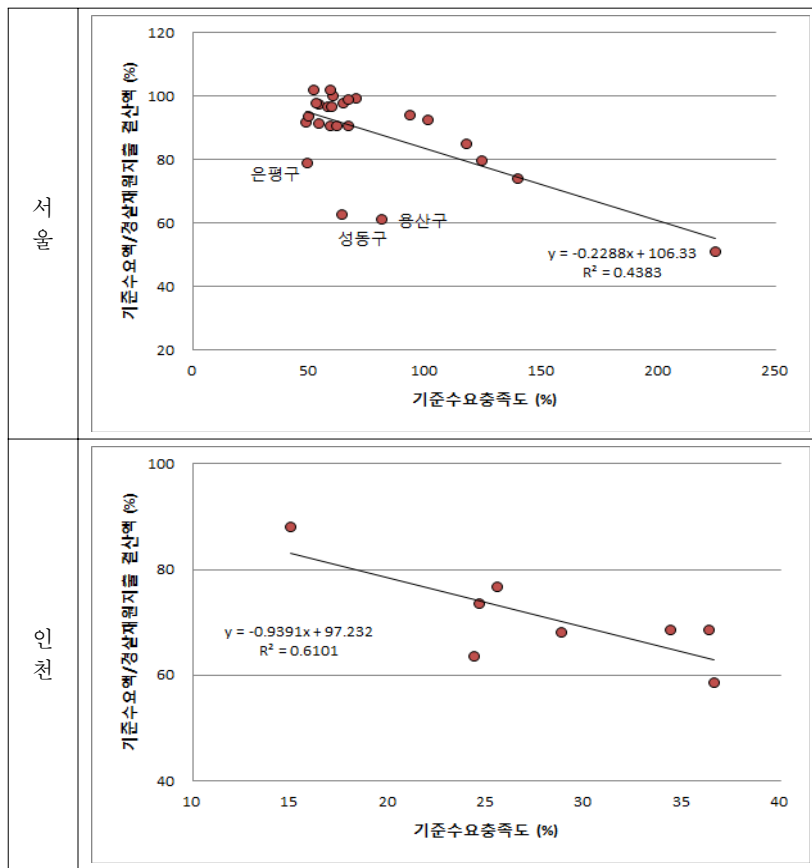
기준수입액과 달리 기준수요액은 다양한 수요인을 반영하여 산정한 것이므로 정확한 결산액을 산정할 수 없다. 따라서 자치구의 세출총액에서 보조금총액을 제외한 금액을 경상재원지출 결산액이라고 명명하며 이를 실제 기준수요액으로 같음한다. 물론 기준수요액이 경상재원지출 결산액을 산정하는 것은 아니지만 각 자치구의 기준수요액이 보조금을 제외한 실제 지출액을 유사하게 반영하는가를 확인하여 기준수요액의 산정이 자치구별로 일관된 방식으로 이루어지는가를 검토할 수 있다. 서울시와 인천시의 자치구별 경상재원지출 결산액에 대한 기준수요액의 비율을 도출하고 이를 기준수요충족도에 대응하여 <그림 3>에 제시한다.

기준수입액의 경우처럼, 서울과 인천 모두에서 결산액 대비 기준수요액 비율은 약 50%에서 100% 수준이므로 자치구별로 큰 편차가 존재함을 알 수 있다. 기준수요충족도에 대한 그 비율의 기울기는 서울 -0.23, 인천 -0.94로 유의하게 0보다 작다. 이는 기준수요액이 실제 결산액을 반영하는데 큰 편차가 있을 뿐 아니라 자치구의 기준수요충족도에 따라 체계적인 오차가 발생함을 의미한다. 즉, 기준수요충족도가 높을수록 자치구에서는 결

22) 서울시는 기준수입액이 결산액과 차이가 발생하면 차후에 이를 보정하도록 규정하고 있다. 하지만 보정과정에서 정확하게 규정되지 않았으며 실제로 정확한 보정이 이루어지는가에 대한 검증도 불가능하다.

23) 박완규(2005)는 지방세 추계오차가 지방교부세 교부액에 미치는 효과를 분석하고 산정오차를 정산과정에서 조정할 수 있도록 반영비율을 개편할 것을 제안한다. 하지만 지적인 것처럼 반영비율을 일정하게 유지하여도 조정교부금의 배분은 완전하게 중립화되지 못할 수 있다.

24) 더욱이 인천시의 경우, 자치구가 8개에 불과하여 회귀분석 결과를 통계적으로 유의한 것으로 해석하기는 곤란하므로 개략적인 판단 수단으로 참고한다.



〈그림 3〉 기준수요액 측정의 일관성 평가

주 1) 기준수요충족도 = (기준수입액/기준수요액) × 100

주 2) 경상재원지출 결산액 대비 기준수요액 산정액 비율(y)의 기준수요충족도(x)에 대한 선형회귀분석결과는 다음과 같으며 이를 통해 기준수요충족도에 대해 체계적인 오류가 발생한다는 사실을 확인하는 데 의미가 있음. 괄호 안의 숫자는 t-값이며 서울은 1%, 인천은 5% 유의수준에서 모두 유의함.

서울 :  $y = 106.33(22.82) - 0.2288(-4.23)x$ ; 결정계수 0.4383, 조정된 결정계수 0.4139임

인천 :  $y = 97.232(10.92) - 0.9391(-3.06)x$ ; 결정계수 0.6101, 조정된 결정계수 0.5451임

산 기준수요액 대비 기준수요액의 비율이 낮아지므로 과소 산정의 크기가 확대되는 경향이 있으며 반대로 기준수요충족도가 낮을수록 그 비율은 1에 근접하는 경향을 갖는다. 이에 따라 다른 조건이 일정하다면 기준수요충족도가 낮은 자치단체들은 상대적으로 더 큰 보통교부금을 교부받게 된다.

정리하면, 서울과 인천 모두 기준수입액과 기준수요액을 추정하는 데 자치구별로 큰 편차가 존재

하며 기준수요액의 과소추정은 재정력이 강한 자치구들에게 크게 나타나는 경향이 있다. 반면에 기준수입액의 과소추정은 서울에서는 재정력이 약한 자치구들에게 크게 나타나며 인천에서는 재정력과 유의한 관계를 갖지 않는다. 이러한 기준수입액과 기준수요액의 체계적인 오류에 의하여 서울과 인천의 조정교부금은 제도에 내재된 재정형평화 효과를 추가적으로 강화한다. 또한 재정형

평화의 추가적인 강화여부와 관계없이 기준수입액과 기준수요액 산정이 자치구별로 큰 편차를 갖는 것은 조정교부금제도의 재정형평화 의도를 왜곡하게 되므로 이들의 산정에서 일관성을 확보하는 것은 긴요한 과제이다.

## V. 요약 및 정책적 시사점

본 논문은 특별·광역시의 조정교부금제도를 포괄적으로 비교 정리하는데 이는 각 지역이 다른 지역의 제도를 참고할 수 있는 정보를 제공한다. 더욱 중요한 목적은 특별·광역시 조정교부금제도의 비교를 통하여 제도자체의 구성과 지역별 차이를 파악하고 장단점을 평가하여 정책적 시사점을 도출하는 것이다. 제도에 대한 평가는 보통교부금 배분을 위한 기준수요액과 기준수입액의 산정방법뿐 아니라 특별교부금 배분방법 및 건전재정 유인제도를 포괄한다. 동시에 조정교부금제도가 운영과정에서 취지를 왜곡시킬 가능성을 분석함으로써 발전방향을 모색하고자 한다. 분권체제에서 각 지역은 개별적 특성을 반영하여 서로 다른 제도를 채택할 수 있지만 지방재정의 기본원리에 입각하여 정책적 시사점을 도출한다. 즉, 자치구의 재원확보능력과 지출수요를 정확하고 일관되게 측정하면서 동시에 자발적인 재원확충을 유인할 수 있는 조정교부금의 설계를 추구한다. 논의순서에 따라 정책적 시사점을 중심으로 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 보통교부금의 조정률 결정방식은 특별시와 광역시가 서로 다른데 특별시의 방식은 재정이 열악한 자치구에 대해 더 큰 배분이 이루어져서 교부대상 자치구들의 재정형평화에 유리하지만 이에 따라 자치구의 자체수입이 갖는 공공재의 가

격기능은 약화된다. 보다 구체적으로 기준수요액의 산정과정에서 인천을 제외한 광역시들처럼 고정비용 없이 측정단위당 평균비용을 단위비용으로 사용하기 위해서는 해당 측정단위로 측정한 지방공공서비스의 단위비용이 각 광역시의 모든 자치구들에서 동일하다는 조건을 충족하여야 하는데 인구가 측정단위인 문화관광비에서 확인할 수 있듯이 이 조건이 항상 충족되지는 않는다. 따라서 평균비용을 단위비용으로 사용할 때에는 측정단위당 비용이 측정단위의 규모와 관계없이 일정한가를 검증하여야 한다. 또한 대부분의 광역시는 당초예산액을 이용하여 단위비용을 측정하는데 이 경우 자치구들이 전략적 예산편성으로 배분을 왜곡할 여지가 있으므로 결산액을 이용하여야 한다. 기준수요액의 분류체계에 관해서는 대전, 대구, 광주, 울산이 새로운 재정지출 예산항목 분류체계에 맞추어 개정할 것을 지적하고 자치구들의 제도 순응성과 이해도를 개선하기 위하여 인천처럼 산정방법의 단순화를 권고한다. 기초수요액의 보정은 지역의 특성을 반영해야 하지만 보정수요액은 기본적으로 기초수요액에 더하여 기준수요액을 구성하도록 제도화하여야 각 자치구들의 재정수요액을 정확히 파악하여 조정교부금을 일관된 방식으로 배분할 수 있다. 따라서 보정수요액을 특별교부금으로 배분하는 광주와 울산은 이를 기준수요액에 포함하여야 한다.

기준수입액은 그 포함범위와 반영비율에서 특별·광역시별로 다르며 특히 서울시는 순세계잉여금과 이월금까지 포함하며 이들의 전액을 반영한다. 포함범위는 보통교부세처럼 지방세와 경상세외수입을 기초로 하되, 이전재원 중에서 일반재원의 특성을 갖는 재정보전금과 부동산교부세를 포함하여야 각 자치구의 재정수입능력을 정확히

측정할 수 있다. 인천과 광주는 광역시세의 징수율을 높이기 위해 기준수입액을 산정할 때 징수교부금을 제외한다. 하지만 이보다는 징수교부금을 수입에 포함하여 수입능력을 정확히 측정하되 징수를 유인하기 위해서는 독립적인 유인제도를 이용할 것을 권고한다. 또한 서울시는 재정수입의 전액을 기준수입액에 반영하는데 자체수입의 가격기능이 작동할 수 있도록 반영비율을 낮추어야 자치구의 자발적인 재원확충노력을 유인할 수 있으며 보통교부세처럼 80%를 반영하는 것이 대안이 될 수 있다. 그 외에 기준수입액을 산정할 때 각 자치구의 예산액을 사용하는 것보다 인천처럼 징수결정액을 활용하거나 적어도 상위정부가 통일된 기준으로 추계하여야 자치구의 수입을 표준적이고 일관된 기준으로 측정할 수 있다. 이와 함께 부산은 기준수입액의 보정과정에서 산정액과 결산액의 차이를 기준수입액 반영비율과 동일한 비율로 반영하여야 산정액 오류에 의한 배분의 왜곡을 줄일 수 있다. 또한 결산액을 정산할 때에는 표준세율에 의한 세액을 반영할 것을 조례에 명시함으로써 자치구들의 탄력세율제도 활용에 중립적이도록 보정하여야 한다.

특별교부금제도는 특별·광역시별로 다양한데 특별교부금을 교부하는 특별재정수요에 대하여 더욱 구체적으로 규정하고 과거의 운영사례를 공개함으로써 특별·광역시에 의한 자치구 자치권의 제약수단 혹은 자치구에 의한 지대추구 수단으로 이용되지 않도록 하여야 한다. 또한 건전재정운동을 위한 유인제도는 형평화를 위한 보통교부금과 분리하여 운영함으로써 각 자치구들이 건전재정의 혜택을 명시적으로 파악할 수 있도록 하여야 유효성을 확보할 수 있을 것이다. 특히 유인제도를 위한 재원을 안정적으로 유지하는 것이 필요하다.

마지막으로 조정교부금제도의 집행이 제도의 정책의도와 일치하는가에 대해 평가하였다. 먼저 조정교부금의 재원인 취득세의 예산액이 실제 결산액을 정확히 예측하는가를 평가하였는데 취득세는 다른 특별·광역시세에 비하여 변동성이 매우 크므로 조정교부금에 크게 의존하는 자치구들은 재원의 불안정성을 경험할 뿐 아니라 예산을 계획적으로 편성·집행하기도 곤란하다. 따라서 조정교부금의 재원을 상대적으로 안정적인 특별·광역시 보통세의 일정비율로 대체하는 것이 필요하다. 또한 조정교부금의 배분은 기준수요액과 기준수입액의 산정에 기초하므로 이러한 자치구별 산정액이 실제 금액을 일관되게 반영하는가를 서울과 인천을 대상으로 평가하였다. 그 결과 기준수입액과 기준수요액의 산정이 실제 수입액과 수요액을 반영하는 데 자치구별로 큰 편차를 나타낼 뿐 아니라 재정력과 관련하여 체계적인 오류가 발생함을 제시하였다. 이는 기준수입액과 기준수요액 산정방법에 대한 비교분석을 통해 산정의 일관성을 개선할 여지가 있으며 이에 대한 정책적 시사점의 제안이 근거가 있는 것임을 확인한다.

## 참고문헌

- 김성철·박기묵, 2004, “조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구”, 『한국행정논집』, 16(2): 265~286.
- 박광배, 2011, “지방세법 개정에 따른 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구”, 『세무와 회계저널』, 12(2): 383~408.
- 박완규, 1992, “현행 자치구 재원조정제도의 개선방안 연구”, 『경제학연구』, 40(2): 435~451, 한국경제학회.
- , 1999a, “자치구 조정교부금제도에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로”, 『공공경제』, 4(1): 99~120.

- \_\_\_\_\_, 1999b, “지방교부세제도와 조정교부금제도간 조정을 비교연구”, 『재정논집』, 14(1): 85~108.
- \_\_\_\_\_, 2003, “서울시 자치구간 지방세수입 불균형 완화에 관한 연구”, 『한국재정논집』, 8(2): 101~128.
- \_\_\_\_\_, 2005, “지방세 추계오차가 지방교부세 배분에 미치는 효과 분석”, 『지방행정연구』, 19(4): 235~258.
- \_\_\_\_\_, 2007, “지방교부세 개선방안 연구: 재원 및 인센티브제도를 중심으로”, 『지방행정연구』, 21(1): 3~28.
- 배인명, 2003, “조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로”, 『정부학연구』, 9(2): 183~212.
- \_\_\_\_\_, 2010, “보통교부세 인센티브 정보의 공개방안에 대한 연구”, 『한국지역정보학회지』, 13(3): 91~111
- 배준식·박기정, 2008, “조정교부금제도와 기준재정수요 추정에 관한 연구: 서울시 자치구 행정수요 분석을 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 13(3): 59~90.
- 배준식·박기정·김유리, 2008, 『서울시 자치구 조정교부금 제도개선 방안』, 서울시정개발연구원.
- 서정섭, 2010, “보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구”, 2010 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 서정훈, 1998, “자치구 재원조정제도의 형평성 효과에 관한 연구: 서울특별시와 부산광역시를 중심으로”, 『지방과 행정연구』, 12: 451~471.
- 손광락, 2001, “조정교부금재원의 안정성 분석”, 『한국정책학회지』, 10(2): 335~362.
- 윤광재·김윤수, 2009, “특별·광역시 재원조정교부금의 제도 및 형평성에 관한 실증분석 연구”, 『한국지방자치학회지』, 21(1): 121~145
- 이영희·이상용, 1994, 『광역과 기초자치단체간 재원조정 방안』, 한국지방행정연구원.
- 이종필, 2006, 『부산광역시 자치구 재원조정교부금 산정방법 개선』, 부산발전연구원.
- 조기선, 2005, “대도시와 자치구간 특별교부금제도 개선방안에 관한 연구”, 『한국거버넌스학회지』, 12(1): 77~97.
- 주만수·최병호·이근재, 2011, 『중앙-지방 재정관계의 종합적 개선방안 연구』, 한국재정학회 연구보고서.
- 최병호, 2007, 『서울시 자치구 재원조정교부금제도의 문제점과 개선방안』, 서울시의회 행정자치위원회 공청회자료집.
- 최병호·배준호, 2001, “자치구 재정형평화교부금 제도 개선방안”, 『경제학연구』, 49(4): 219~250, 한국경제학회.
- 최병호·정종필, 2003, “서울특별시 조정교부금의 배분구조에 관한 연구: 자치구의 세수노력 결정과 문제점을 중심으로”, 『재정논집』, 17(2): 29~62.
- \_\_\_\_\_, 2009, “서울특별시 시세 징수교부금 배분방식 개선의 효과, 문제점 및 정책방향”, 한국지방재정학회 정책토론회 발표자료.
- 최원구, 2006, 『조정교부금제도의 효과 및 개선방안』, 인천발전연구원.
- \_\_\_\_\_, 2010, 『2011년도 지방세제개편에 따른 재원조정교부금제도 개선방안』, 인천발전연구원.
- 현성민·유태현, 2008, “서울시 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구”, 『재정정책연구』, 10(1): 223~255
- 황준기, 2007, “특·광역시 자치구 재원조정교부금제도의 개선방안”, 『지방재정』, 3: 31~46.

원 고 접 수 일 : 2012년 4월 20일  
1차심사완료일 : 2012년 5월 8일  
2차심사완료일 : 2012년 5월 23일  
최종원고채택일 : 2012년 5월 31일



〈부표 1〉 기준수요액 측정항목과 측정단위(새로운 분류방법을 이용하는 특별·광역시)

구분	서울		부산		인천	
측정분야	측정항목	측정단위	측정항목	측정단위	측정항목	측정단위
일반공공행정	지방의회비	지방의원 수	지방의회비	구의원 정수	일반행정비	인구수
	일반관리비	구·동공무원 수 행정구역면적	구행정비	구공무원 수		
			징세비	과세건수		
			건물비	공공건물 연면적		
공공질서 및 안전	안전관리비	민방위대원 수	민방위비	민방위대원 수	민방위비	인구수
교육	교육지원비	학교수	-	-	평생·직업교육비	학교 수
문화 및 관광	문화체육비	인구수	문화체육비	인구수	문화예술·관광비	인구수
환경보호	환경보호비	유동인구수 하수도연장	청소행정비	인구수	청소행정비	쓰레기배출량
사회복지	일반복지비	인구수	사회복지비	인구수	국민기초생활 보장비	수급자 수 영유아 수 노인 수 장애인 수 인구수
	기초생활비	수급자 수	생활보장비	수급자 수		
	보육사업비	영유아 수	-	-		
	노인복지비	노인 수	노인복지비	노인인구수		
	아동복지비	아동청소년 수	아동복지비	아동인구수		
보건	보건위생비	인구수	보건위생비	인구수	보건위생비	인구수
농림해양수산	산업경제비	사업체 종사자 수	농수산비	농가호수 수산업 종사자 수	농수산비	행정구역면적
산업·중소기업·과학기술			임업비	공유림면적		
			상공비	상공업 종사자 수	지역경제비	사업체 수
수송 및 교통	도로관리비	도로시설물연장 도로면적 미개설도로면적	도로개량비	미개설 도로면적 비포장 도로면적	교통관리비	개설도로면적
			도로유지비	개설 도로면적		
	교통관리비	자동차대수	교통관리비	자동차 등록대수		
국토 및 지역 개발	지역개발비	도시계획면적 녹지대면적 하천연장	도시행정비	인구 수 행정구역면적	도시행정비	공시지가총액
			공원녹지비	공원면적		
			하천비	하천연장		
기타	인건비	공무원 수	인력운영비	공무원 수	행정운영비	공무원 수
			기본경비			

자료) 특별·광역시별 자치구 재원조정에 관한 조례 및 규칙

〈부표 2〉 기준수요액 측정항목과 측정단위(과거 분류방법을 이용하는 광역시)

구분	대구		대전 및 광주		울산	
분야	측정항목	측정단위	측정항목	측정단위	측정항목	측정단위
일반 행정비	입법 및 선거관리비	기초의회의원 수	입법 및 선거관리비	기초의회의원 수	입법 및 선거관리비	기초의회의원 수
	인건비	공무원 수	인건비	공무원 수	인력운영비	공무원 수
	일반관리비	공무원 수	일반관리비	인구수(대전) 공무원 수(광주)	일반관리비	인구수
	동행정비	통 수	-	-	-	-
	민방위관리비	민방위대원 수	-	-	안전관리비	인구수
문화 환경비	교육및문화비	인구수	문화관광비	인구수	문화관광비	인구수
	환경보호비	가구수	환경보호비	가구수	환경보호비	가구수
	보건비	인구수	보건비	인구수	보건비	인구수
	공원녹지비	공원면적	-	-	공원녹지비	공원면적
사회 보장비	사회복지비	인구수	일반사회복지비	인구수	일반사회복지비	인구수
	노인복지비	노인인구수	노인복지비	노인인구수	-	-
	기초생활보장비	수급자 수	기초생활보장비	수급자 수	기초생활보장비	수급자 수
	영유아청소년 복지비	영유아 청소년 수	영유아청소년 복지비	영유아 청소년 수	-	-
	장애인복지비	등록장애인 수	장애인복지비	등록장애인 수	-	-
경제 개발비	농임업비	임야 및 경지면적	농(임)업비	경지면적	농수산비	농수산업 종사자 수
					임업비	임야면적
	지역경제비	사업체 종사자 수	지역경제 (개발)비	사업체 종사자 수	지역경제비	사업체 종사자 수
	도로개발비	미개설도로면적	도로개설비	미개설도로면적	도로개설비	미개설도로면적
	도로유지비	도로면적	도로유지비	개설도로면적	도로유지비	개설도로면적
	교통관리비	자동차대수	교통관리비	자동차대수	교통관리비	자동차대수
	지역개발비	행정구역면적	지역개발비	행정구역면적	지역개발비	행정구역면적

자료) 특별·광역시별 자치구 재원조정에 관한 조례 및 규칙

〈부표 3〉 기준수요액 측정항목(기존 분류방법을 이용하는 광역시 측정항목 재분류)

구분	대구		대전 및 광주		울산	
분야	측정항목	측정단위	측정항목	측정단위	측정항목	측정단위
일반공공행정	입법 및 선거관리비	기초의회의원 수	입법 및 선거관리비	기초의회의원 수	입법 및 선거관리비	기초의회의원 수
	일반관리비	공무원 수	일반관리비	인구수(대전) 공무원 수(광주)	일반관리비	인구 수
	동행정비	통 수	-	-	-	-
공공질서 및 안전	민방위관리비	민방위대원 수	-	-	안전관리비	인구 수
교육	교육 및 문화비	인구수	-	-	-	-
문화 및 관광			문화관광비	인구수	문화관광비	인구 수
환경보호	환경보호비	가구수	환경보호비	가구수	환경보호비	가구 수
사회복지	사회복지비	인구수	일반사회복지비	인구수	일반사회복지비	인구 수
	노인복지비	노인인구수	노인복지비	노인인구수	-	-
	기초생활보장비	수급자수	기초생활보장비	수급자 수	기초생활보장비	수급자 수
	영유아청소년복지비	영유아 청소년 수	영유아청소년복지비	영유아 청소년 수	-	-
	장애인복지비	등록장애인 수	장애인복지비	등록장애인 수	-	-
보건	보건비	인구수	보건비	인구수	보건비	인구수
농림해양수산	농임업비	임야 및 경지면적	농(임)업비	경지면적	농수산비	농수산업종사자 수
					임업비	임야면적
산업 · 중소기업 · 과학기술	지역경제비	사업체 종사자 수	지역경제(개발)비	사업체 종사자 수	지역경제비	사업체 종사자 수
수송 및 교통	도로개량비	미개설도로면적	도로개설비	미개설도로면적	도로개설비	미개설도로면적
	도로유지비	도로면적	도로유지비	개설도로면적	도로유지비	개설도로 면적
	교통관리비	자동차대수	교통관리비	자동차대수	교통관리비	자동차대수
국토 및 지역개발	지역개발비	행정구역면적	지역개발비	행정구역면적	지역개발비	행정구역면적
	공원녹지비	공원면적	-	-	공원녹지비	공원면적
기타	인건비	공무원 수	인건비	공무원 수	인력운영비	공무원 수

주) 〈표 6〉을 새로운 분류방식에 의해 재분류함