

서울시 가산교부금의 문제점 및 개선과제에 관한 연구*

임상수**

A Study on the Problems and Improvements of the Added Adjustment Grants in Seoul*

Sang Soo Lim**

요약 : 이 연구는 서울특별시 자치구 조정교부금 제도 중 가산교부금 제도의 문제점을 분석하고 해결책을 제시하는 것을 목적으로 한다. 가산교부금 제도는 조정교부금 재원이 기준재정부족분을 충당하고도 남은 경우 남은 금액을 자치구에 배분하는 제도를 의미한다. 그런데 건전재정운영을 위한 노력이 조정교부금에 영향을 미치지 않을 수 있고, 가산교부금 배분 후 자주재원의 순위 역전 현상이 지속될 수 있다. 이와 함께 세입 형평화가 아닌 세출 형평화 가능성이 있고, 결산 차액 가산교부금과 일반 가산교부금 간 배분 기준이 다르다는 문제점이 발생하는 것으로 확인됐다. 이 연구는 건전재정 운영을 위한 노력은 가산교부금 산정 시 제외하고, 결산 차액 가산교부금과 일반 가산교부금의 배분 기준을 통일하는 방안을 제시했다. 다만, 배분 기준을 설정하는 다양한 시나리오를 분석한 결과, 정책 목표에 따라 배분 기준 역시 달라질 수 있다고 확인했다.

주제어 : 가산교부금, 자치구, 조정교부금

ABSTRACT : This paper looks into the problems of the added additional grants in Seoul, and tries to find solutions for them. The additional adjustment grants are the system that allocates excess funds to autonomous districts when the adjustment grants funds exceed the fiscal gap(=standard fiscal needs - standard fiscal revenue of all autonomous districts). The problems are summarized as follows. Efforts to manage the fiscal soundness of autonomous districts may not affect the allocation of the adjustment grants and the rank reversal phenomenon of the independent financial resources continued after the additional adjustment grants are allocated. In addition, it equalizes the expenditures among autonomous districts and there is a difference in the allocation criteria between the general additional adjustment grants and the additional adjustment grants of the difference in settlement amount. Therefore, this study suggests that efforts to manage the fiscal soundness shall be excluded when the additional adjustment grants are allocated and the allocation standard of the additional adjustment grants of the difference in settlement is the same as that of the general additional adjustment grants. And it shows that the allocation criteria of the additional adjustment grants could be changed according to policy objectives.

KeyWords : Additional Adjustment Grants, Adjustment Grants, Autonomous Districts

* 이 논문은 서울특별시 행정국, 2018, "조정교부금의 합리적 산정을 위한 기준 설정 연구"의 일부를 발췌, 수정·보완하였음.

** 조선대학교 경제학과 부교수(Assistant Professor, Department of Economics, Chosun University, Tel: 062-620-3814, E-mail: happylims@gmail.com)

1. 머리말

1. 연구배경과 목적

문재인 정부의 국정 과제 중 세입분권과 관련된 내용이 있다. 정부는 최근 부가가치세의 10%p를 지방세로 이양하여 지방소비세를 확대하는 방안을 제시했다. 이에 따라 부가가치세는 국세분 89%와 지방세분 11%에서 국세분 79%와 지방세분 21%로 지방세가 확대되었다. 지방세분, 즉 지방소비세 확대로 세입분권이 강화된 것이다. 지방정부의 세입은 자체세입과 중앙정부에서 이전되는 이전재원으로 구성되는데, 세입분권은 중앙정부와 지방정부 간 재정 관계에서 세입 측면에서 지방정부의 자체세입을 확대하는 것을 의미한다.

이러한 정부 간 재정관계는 중앙정부와 지방정부 사이에만 존재하는 것이 아니라 지방정부 간에도 존재한다. 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정관계가 그것이다. 광역자치단체와 기초자치단체 사이에도 수직적 재정 불균형이 발생하고 이를 해결하는 방안으로 이전재원이 있는데, 이전재원 중 하나로 조정교부금을 들 수 있다. 조정교부금의 목적은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 주민에게 기본적 공공 서비스를 제공할 수 있는 수준의 재원을 보장하는 것이며, 다른 하나는 기초자치단체 간 수평적 재정 불균형을 해소하는 데 있다.

서울특별시는 기초자치단체로 자치구를 포함하고 있으며, 서울시 본청에서 기초자치단체인 자치구에 이전하는 재원 중 자치구 조정교부금이 있다. 시세의 일정 부분이 자치구 조정교부금의 재원이 되고, 보통교부세와 마찬가지로 기준재정수입이 기준재정수요를 충족하지 못하는 부분, 즉 기준재정부족분에 따라 배분한다. 자치구는 시·군과 달리 보통교부세 불교부단체로, 기준재정수요를 충족하

는 재원이 필요하기 때문이다. 한편, 서울시 자치구 조정교부금은 재원이 충분하여 자치구의 기준재정부족분을 모두 충당하고도 재원이 남고, 이를 추가 배분하는 가산교부금이 존재하는 등 조정교부금의 구조가 복잡하다. 이처럼 구조가 복잡하다는 것은 그만큼 문제점이 존재할 수 있다는 것을 의미한다.

이 연구는 서울시 자치구 조정교부금의 문제점을 살펴보고자 한다. 서울시 자치구 조정교부금의 구조가 복잡하기 때문에 가산교부금을 대상으로 분석하고자 한다. 이 연구는 서울시 자치구 조정교부금 중 가산교부금의 문제점을 살펴보고, 그 문제점을 해결하기 위한 정책 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 선행연구 검토

조정교부금 관련 선행연구의 주요 연구 내용은 산정 방식과 수평적 재정 불균형 해소를 구분된다. 산정 방식 관련 선행연구는 허용훈(1998), 박광배(2011), 박종철·정상찬(2013), 배준식 외(2015), 임상수 외(2017) 등이 있다. 이 중 허용훈(1998)은 부산광역시 자치구 조정교부금을 바탕으로 문제점을 분석한 결과, 조정교부금의 교부율을 상향 조정하고, 실질 수요가 반영되는 기준재정수요 산정 방식을 마련하며 기준재정수입액 산정 시 자체 노력을 반영하는 역교부금제도 도입을 제안했다. 배준식 외(2015)는 서울특별시 자치구 조정교부금의 산정 방식을 기준재정수요액과 기준재정수입액 측면에서 문제점을 살펴보고, 조정교부금의 교부율 개선 방향과 기준재정수요충족도 100% 수준에서의 조정교부금 교부율, 자체노력 반영안 등을 제시했다. 임상수 외(2017)는 인천광역시 조정교부금 개선 방안으로 장기간 미조정된 조정교부금의 교부

율을 상향 조정하고, 기준재정수요액 측정 단위를 현실성 있게 재조정하며 인천 조정교부금의 목적을 재정 형평화가 아닌 재정 부족분 충족에 초점을 맞출 필요성이 있다고 밝혔다.

조정교부금의 기능 중 하나인 수평적 재정 불균형 해소 관련 선행연구는 김미경·라휘문(2001), 손광락(2001), 최병호·배준호(2001), 배인명(2003), 최병호·정종필(2003), 김성철·박기묵(2004), 박완규(2007), 신태곤(2007), 윤기석·윤광재(2008), 현성민·유태현(2008), 민현정(2012), 이상용(2012), 주만수(2012), 조기현(2015), 최태림·임영광(2015), 박종철·금재덕·하현상(2016), 한상우(2017), 이상훈·임상수(2018) 등이 있다. 이 중 김미경·라휘문(2001)은 조정교부금의 형평성을 측정하려고 변이계수, 앳킨슨(Atkinson) 지수, 엔트로피(Entropy) 지수를 측정했고, 조정교부금은 재원보전 역할을 수행하지만 형평화 기능을 수행하지 못한다고 결론을 내렸다. 배인명(2003)은 서울특별시와 부산광역시 자치구 조정교부금 제도의 재정 형평화 기여도를 분석하려고 변이계수·가중변이계수·형평화계수를 이용했으며, 서울특별시 조정교부금은 자치구 재정력 격차를 완화한 반면, 부산광역시 조정교부금은 형평화 효과가 미흡하다는 결과를 제시했다. 주만수(2012)는 재정력지수인 재정수요액 대비 재정수입액의 비중을 활용하여 조정교부금 제도가 자치구 재정 형평화에 미친 영향을 살펴보았다. 분석 결과, 모든 조건이 동일할 때 특별시형의 조정교부금이 광역시형보다 재정형평화 효과가 우수하고 배분주체에 따른 의도적 왜곡 가능성도 낮은 것으로 확인됐다. 한상우(2017)는 특·광역시 자치구 조정교부금을 연동조정률 적용 방식, 보장조정률 적용방식, 혼합형의 5가지로 구분해 재정 형평화 효과를 비교한 결과, 서울과 인천은 연동조정률 적용방식, 부산과 대구는 보장 조정률 적용방식, 광주·대전·울산은 혼합 방식이 재정 형평

화 효과가 크다고 보고했다. 이상훈·임상수(2018)는 한상우(2017)와 같이 특·광역시 내 자치구 조정교부금의 재정 형평성 기능을 분석하였다. 조정교부금 배분 후 기준재정수요 충족률을 수리적으로 산출한 후 변이계수·지니계수·타일(Theil) 계수를 분석한 결과, 서울과 대전이 적용하고 있는 조정률이 자치구 간 형평성을 가장 크게 개선하는 것으로 조사됐다.

이 연구는 선행연구의 주요 내용인 조정교부금 산정 방식과 조정교부금 기능을 모두 살펴본다. 특히, 서울특별시 자치구 조정교부금만 지니고 있는 특별한 제도인 가산교부금 제도의 문제점을 분석하고 해결 방향을 제시한다. 이 연구는 가산교부금의 배분 방식을 수식으로 정리하고, 형평성 측면의 문제점과 함께 운영 측면의 문제점을 함께 살펴본다. 선행연구가 주로 조정교부금의 형평성 측면에 관심을 갖는 것과 달리 이 연구는 가산교부금 제도의 문제점과 해결방향을 제시한다는 점에서 선행연구와 차별화된다.

II. 본문

1. 가산교부금 현황

이 연구의 연구대상은 자치구 조정교부금이고, 분석 데이터의 공간적 배경은 서울특별시이며 시간적 배경은 2018년이다. 서울특별시 자치구 조정교부금은 일반 조정교부금과 특별 조정교부금으로 구분할 수 있다. ‘서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례’ 제3조와 제4조에 따르면 조정교부금 재원 중 100분의 90은 일반 조정교부금의 재원이 되고, 나머지 100분의 10은 특별 조정교부금의 재

원이 된다. 또한 제7조에 따르면 일반 조정교부금 중 자치구의 재정부족액을 모두 충당하고도 잔여액이 발생하면 이를 자치구에게 가산 교부할 수 있다. 즉, 일반 조정교부금은 두 부분으로 구분할 수 있는데, 하나는 기준재정부족분에 따라 배분하는 우선 교부금이고 다른 하나는 잔여액 발생 시 배분하는 가산교부금이다.

가산교부금은 건전재정운영 등 객관적 기준에 따라 배분된다. 또한 '서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 시행규칙' 제2조에 따르면 시세 추계에 따른 오차를 보정하기 위해 추계와 결산 간 차액만큼을 조정교부금으로 교부하고 있으며, 이를 결산 차액 가산교부금이라 한다. 따라서 가산교부금은 일반조정교부금 배분 후 잔여액과 결산 차액 보정으로 구분된다. 전자를 가칭 보통 가산교부금, 후자를 가칭 결산차액 가산교부금이라 한다. 2018년 기준 서울특별시 보통 가산교부금은 건전재정운영 등 객관적 기준과 기준재정수요액 비중 기준으로 배분되었다. 또한 '서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례' 제4조에 따르면 자치구 조정교부금 재원은 현 연도 보통세 예산액과 전년도 보통세의 예산액과 결산액의 차액을 합한 금액의 22.6% 수준이다. 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$GG_t = GG_t^1 + GG_t^2 \quad \langle \text{수식 1} \rangle$$

$$GG_t^1 = 0.9 \times GG_t = G_t + A_t$$

$$A_t = A_t^1 + A_t^2$$

$$GG_t = 0.226 \times \{ \widehat{T}_t + (T_{t-1} - \widehat{T}_{t-1}) \}$$

GG_t : t 년도 조정교부금,

GG_t^1 : t 년도 일반 조정교부금,

GG_t^2 : t 년도 특별 조정교부금,

G_t : t 년도 우선교부금, A_t : t 년도 가산교부금,

$A_t^1 = A_t^{11} + A_t^{12}$: t 년도 보통 가산교부금,

A_t^{11} : t 년도 기준재정수요액 기준 가산교부금,

A_t^{12} : t 년도 건전재정운영평가 기준 가산교부금,

A_t^2 : t 년도 결산 차액 가산교부금

서울특별시 내부자료에 따르면 2018년 보통 가산교부금 규모는 2,967억 원인 것으로 확인됐다. 이 중 2,413억 원은 기준재정수요액 기준으로 배분되었고, 나머지 554억 원은 건전재정운영평가 기준으로 배분되었다. 또한 2017년 시세 추계와 결산 간의 차이를 보정하기 위한 결산 차액 가산교부금은 4,007억 원으로 보통 가산교부금보다 큰 것으로 조사됐다.

기준재정수요액 기준으로 배분된 가산교부금은 2,143억 원이었다. 서울특별시 자치구의 기준재정수요를 100% 충당할 경우 재정수요 충족도가 103.95%이고, 이 중 조정교부금 불교부단체로 분류되는 강남구를 제외한 나머지 자치단체의 기준재정수요의 3.95%에 해당되는 금액이 2,143억 원이 된다. 먼저 기준재정수요액 기준으로 보통 가산교부금을 배분한 후에도 554억 원이 남고, 이는 건전재정운영 평가에 따라 배분된다. 이와 함께 시세 추계 오차 부분을 보정하려고 결산 차액 가산교부금이 운영되고 있으며, 결산 차액 가산교부금은 건전재정운영 등 객관적 지표로 배분되지 않고, 기준재정부족액 비중을 기준으로 배분되고 있어 동일한 재원인데도 불구하고 시차에 따른 유불리 문제가 발생하고 있다.

$$A_t^1 = \frac{(\sum_{i=1}^{25} R_{t,j} + \sum_{i=1}^{24} N_{t,j}^+)}{D_{t,j}} \times \sum_{i=1}^{24} D_{t,j}^+ \quad \langle \text{수식 2} \rangle$$

$R_{t,j}$: t 년도 j 자치구의 기준재정수입액,

〈표 1〉 2018년도 가산교부금 현황

(단위: 십억 원)

구분	가산교부금 (A_j)	보통 가산교부금 (A^1)			결산차액 가산교부금 (A_j^2)
		소계	재정수요 기준 (A^{11})	건전성 기준 (A^{12})	
$j=1$	18.3	10.5	8.2	2.3	7.8
$j=2$	14.4	11.9	7.8	4.1	2.5
$j=3$	17.5	8.9	8.5	0.4	8.6
$j=4$	24.4	10.2	9	1.2	14.1
$j=5$	29.4	11.7	8.9	2.8	17.7
$j=6$	30.6	11.8	9.7	2.1	18.8
$j=7$	34.4	12.3	10.1	2.2	22.1
$j=8$	37.5	12.2	11	1.2	25.3
$j=9$	32.3	11	9.2	1.8	21.3
$j=10$	31.6	9.9	9.2	0.7	21.7
$j=11$	46	13.8	12.4	1.4	32.2
$j=12$	35.7	12.4	10.9	1.5	23.4
$j=13$	29.5	11.6	9	2.6	17.9
$j=14$	27.3	14.2	10.3	3.9	13.2
$j=15$	32.4	12.7	10.2	2.5	19.8
$j=16$	37.9	15.6	12.9	2.7	22.2
$j=17$	32.5	11.8	10.4	1.4	20.7
$j=18$	23.6	9.5	8.3	1.2	14.1
$j=19$	23.8	12.7	10.5	2.2	11
$j=20$	31.4	14.7	9.6	5.1	16.7
$j=21$	34.8	11.8	11.1	0.7	23
$j=22$	15.3	13.9	11.3	2.6	1.3
$j=23$	0	0	0	0	0
$j=24$	24	16.1	12.6	3.5	8
$j=25$	33	15.6	10.3	5.3	17.4
합 계	697.5	296.7	241.3	55.4	400.7

자료: 서울특별시 내부자료.

$D_{t,j}$: t 년도 j 자치구의 기준재정수요액,

$D_{t,j}^+$: t 년도 j 자치구의 기준재정수요액(불교
부단체 강남구 제외),

$N_{t,j}^+$: t 년도 j 자치구의 기준재정부족분(불교
부단체 강남구 제외)

건전재정운영평가에 따른 가산교부금은 건전성·안정성·효율성 측면에서 산출된다. 건전성 관련 지표는 통합재정수지비율(통합재정규모 대비 세입-지출과 순융자 비중), 경상수지비율(경상수익 대비 경상비용)¹⁾, 인건비 절감 노력도(1-총액 인건비 기준액 대비 인건비 결산액 비중)²⁾를 포함한다. 안

1) 경상비용은 인건비와 운영비의 합, 경상수익은 지방세수입·경상세외수입·지방교부세·재정보전금·조정교부금의 합.

정성 관련 지표에는 지방세 징수율 개선 노력도(전전년도 지방세 징수율 대비 전년도 지방세 징수율 비중)³⁾, 지방세 체납액 축소 노력도(1-전전년도 말 지방세 체납 누계액 대비 전년도 말 지방세 체납 누계액 비중), 경상 세외수입 확충 노력도(전전년도 기준 최근 3년간 경상세외수입 평균 징수액 대비 전년도 기준 최근 3년간 경상세외수입 평균 징수액 비중)가 포함된다. 효율성 관련 지표는 행사축제 경비 절감 노력도(1- 전전년도 행사축제경비 비율 대비 전년도 행사축제경비 비율)⁴⁾, 민간이전경비 절감 노력도(1-전전년도 민간이전경비 비율 대비 전년도 민간이전경비 비율)⁵⁾, 예산 집행률(예산현액 대비 세출결산 비중)을 포함한다.

2. 가산교부 방식의 문제점

가산교부금 현황 분석을 바탕으로 서울특별시 자치구 조정교부금 중 가산교부금의 문제점을 분석하면 다음과 같다. 첫 번째, 건전재정운영 등 객관적 지표에 따른 가산교부금 관련 문제점을 들 수 있다. 일반 조정교부금이 아닌 가산교부금에 영향을 미치기 때문에 가산교부금이 발생하지 않을 경우, 즉 기준재정수요를 기준재정부족분이 100% 충족하지 못할 때는 건전재정운영 관련 인센티브가 전혀 없다는 것을 들 수 있다. <수식 1>에서 알 수 있듯이, 서울시 자치구 조정교부금 중 일반 조정교부금은 우선 조정교부금과 가산교부금의 합으

로 구성된다. 하지만 건전재정운영과 관련된 조정교부금은 가산교부금과 관련되어 있고, 이는 가산교부금이 발생하지 않으면 건전재정운영 관련 내용이 조정교부금에 반영되지 않는다는 것을 의미한다. 다시 말해 기준재정수입액이 기준재정수요액을 100% 충족하지 않으면 우선 조정교부금만 발생하기 때문에 건전재정 운영 관련 내용이 조정교부금에 반영되지 않는다는 것이다.

게다가 건전재정운영 관련 내용 중 일부가 우선 조정교부금 산정 방식인 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정 시 보정액에 포함되어 있어 중복 측정 문제가 발생한다. ‘서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 시행규칙’ 제4조제1항제3호에 따르면 자치구세에 탄력세율을 적용한 경우에는 표준세율을 적용한 세액과 탄력세율을 적용한 세액 간 차액의 일정 비율을 보정할 수 있어 기준재정수입액을 줄일 수 있다. 또한 동 시행규칙 제2항에 따르면 전년도까지의 세입신장추세액 등 객관적·합리적 증가 또는 감소요인을 감안하여 기준재정수입액을 보정하도록 되어 있다. 이를 요약하면, 지방세징수율 개선, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입확충 등 세입증대 노력 인센티브와 관련된 3개 항목은 기준재정수입액 산정에 반영된다는 것이다. 더불어 기준재정수요액 산정 시 건전재정운영에 따른 가산교부금 산정 항목 간에도 중복이 존재하는데, 건전재정운영에 따른 가산교부금 산정을 위한 건전성과 관련한 인건비 절감노력도가 그 것이다.

2) 총액 인건비는 행정안전부에서 자치단체에 시달한 총액 인건비 기준액이고, 총액 인건비 대상 항목에는 보수·기타직 보수·무기계약근로자 보수·직급보조비·성과상여금·연금부담금·국민건강보험금이 포함됨.

3) 지방세 징수율=지방세 실제 수납액/지방세 징수 결정액×100

4) 행사축제경비비율 = (행사축제경비/세출결산액)×100, 행사축제 관련 항목에는 행사운영비·행사실비보상금·민간행사보조·행사관련시설비가 포함됨.

5) 민간이전경비비율= (민간이전경비/세출결산액)×100, 민간이전경비 관련 항목에는 민간경상보조·사회단체보조금·민간행사보조가 포함됨.

더욱이 건전재정운영에 따른 가산교부금 산정 항목 중 일부는 건전재정운영과 관련 없는 항목이 존재한다. ‘서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 시행규칙’ 제4조제1항제3호에 따르면 자치구 세를 탄력세율로 적용한 경우에는 표준세율을 적용한 세액과 탄력세율을 적용한 세액 간 차액의 일정비율을 기준재정수입액 산정 시 보정하도록 되어 있는데 가산교부금 실제 건전재정운영 평가기준에 따르면 이와 관련된 지표가 없다. 이러한 점을 고려할 때, 보정 수입과 보정 수요와 관련된 건전재정운영 항목과 가산교부금 관련 건전재정운영

항목 간 조정이 필요한 것으로 보인다.

서울시 가산교부금이 지니고 있는 두 번째 문제점은 기준재정수요 기준 배분(A¹¹) 후에도 자주재원 기준 자치구별 순위가 바뀐다는 것이다. ‘서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례’ 제9조에 따르면 기준재정수입액은 해당연도의 세입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원을 제외한 지방세, 제외수입(재산매각수입 제외), 지방교부세, 재정보조금 등의 추계액으로 정의된다. 가산교부금이 자주재원에 미치는 영향을 살펴보려면 자주재원은 기준재정수입액과 가산교부금의 합이 된다. 조정교

〈표 2〉 가산교부금 배분 후 자주재원 변동

(단위: 십억 원)

자치구	조정교부금 배분 전	우선 조정교부금 배분 후	차액 가산교부금 배분 후	보통 가산교부금 배분 후
j=1	162.7	207.8	216.0	218.2
j=2	185.7	198.4	206.2	210.4
j=3	165.6	215.3	223.8	224.2
j=4	142.1	228.0	237.0	238.2
j=5	127.4	224.5	233.4	236.2
j=6	135.5	247.0	256.8	258.9
j=7	124.4	255.4	265.5	267.7
j=8	130.1	278.6	289.6	290.8
j=9	109.4	232.6	241.8	243.6
j=10	107.4	232.6	241.8	242.5
j=11	126.8	313.4	325.8	327.2
j=12	139.9	274.9	285.8	287.2
j=13	125.4	228.5	237.5	240.1
j=14	184.1	259.8	270.1	274.0
j=15	145.2	258.0	268.2	270.7
j=16	195.8	328.1	341.1	343.8
j=17	142.0	262.8	273.1	274.5
j=18	126.5	211.3	219.6	220.8
j=19	203.5	267.0	277.5	279.7
j=20	145.6	243.2	252.8	257.9
j=21	146.7	280.5	291.6	292.3
j=22	278.7	285.9	297.1	299.8
j=23	573.1	573.1	573.1	573.1
j=24	274.6	319.6	332.2	335.7
j=25	157.1	261.5	271.8	277.1

자료: 서울특별시 내부자료를 활용하여 저자가 계산함.

부금 배분 이전에는 자치구 22의 자주재원이 두 번째로 크고, 자치구 19가 네 번째로 크며, 자치구 16이 다섯 번째로 큰 것으로 나타났다. 그런데 보통 조정교부금을 배분한 후에는 자치구 22의 자주재원은 다섯 번째로 큰 것으로 나타났고, 자치구 19와 자치구 16은 각각 아홉 번째와 두 번째로 큰 것으로 나타났다. 이와 같은 순위 역전은 차액 가산교부금을 배분한 후에도 지속되고 있고, 보통 가산교부금을 배분한 후에도 지속되고 있다는 것을 알 수 있다.

세 번째 문제점은 기준재정수요액이 클수록 보통 가산교부금도 늘어난다는 점이다. 보통 가산교부금 산정 방식 중 하나가 기준재정수요 비중이기 때문이다. 조정교부금 재원이 기준재정부족분을 모두 충당하고 남은 잔여액에는 가산교부금이 배분될 수 있으며, 2018년 서울시는 이와 같은 보통 가산교부금의 배분 기준을 기준재정수요액 비중과 전전재정운영에 따라 배분했다. *i* 자치구의 보통 가산교부금 중 기준재정수요 기준에 따른 배분액은 다음과 같다. 조정교부금은 자치구별 재정 형평화 기능과 함께 기준재정수요를 충당해주기 위한 것이다. 그런데 가산교부금은 이미 기준재정수요를 충당하고 남은 금액이기 때문에 기준재정수요는 모두 충당했다고 볼 수 있다. 따라서 재정 형평화 기능 관련 가산교부금이 배분될 필요성이 있으며, 재정 형평화는 주로 세입과 관련되어 있다. 그런데 기준재정수요 기준으로 가산교부금 배분 방식이 설정되어 있어 재정 형평화 기능과는 거리가 있다고 볼 수 있다.

$$A_{t,i}^{11} = K_t \times \frac{D_{t,i}^+}{\sum_{j=1}^{24} D_{t,j}^+} \quad \langle \text{수식 3} \rangle$$

$$K_t = \frac{R_t + G_t}{D_t} \times D_t^+ - (R_t^+ + G_t)$$

: *t*년도 보통 가산교부금 재원,

$$D_t = \sum_{j=1}^{25} D_{t,j}, \quad D_t^+ = \sum_{j=1}^{24} D_{t,j}^+,$$

$$R_t = \sum_{j=1}^{25} R_{t,j}, \quad R_t^+ = \sum_{j=1}^{24} R_{t,j}^+,$$

$$N_t = \sum_{j=1}^{25} N_{t,j}, \quad N_t^+ = \sum_{j=1}^{24} N_{t,j}^+,$$

$D_{t,j}$: *t*년도 *j* 자치구의 기준재정수요액,

$R_{t,j}$: *t*년도 *j* 자치구의 기준재정수입액,

$N_{t,j} = D_{t,j} - R_{t,j}$: *t*년도 *j* 자치구의 기준재정부족분,

$$N_{t,j}^+ = N_{t,j} \quad \text{if } N_{t,j} \geq 0,$$

$$N_{t,j}^- = N_{t,j} \quad \text{if } N_{t,j} < 0,$$

$$D_{t,j}^+ = D_{t,j} \quad \text{if } N_{t,j} \geq 0,$$

$$D_{t,j}^- = D_{t,j} \quad \text{if } N_{t,j} < 0,$$

$$R_{t,j}^+ = R_{t,j} \quad \text{if } N_{t,j} \geq 0,$$

$$R_{t,j}^- = R_{t,j} \quad \text{if } N_{t,j} < 0$$

마지막으로 결산 차액 가산교부금과 보통 가산교부금 간 기준이 다르기 때문에 조정교부금 배분에 왜곡이 발생하는 문제점을 들 수 있다. 결산 차액 가산교부금은 전년도 시세를 기준으로 재원이 마련되는 반면, 보통 가산교부금은 현 연도 시세 추계액을 기준으로 재원이 마련되기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다. ‘서울특별시 자치구 재원조정에 관한 조례 및 시행규칙’ 제5조제2항에 따르면 자치구 조정교부금 산정 시 보통세 예산액과 결산액 차액으로 발생하는 조정교부금의 차액은 다음 연도의 예산에 계상하여 정산하도록 되어 있다. 또한 동 조례 시행규칙 제2조제1항에 따르면 이와 같은 차액 중 일반 조정교부금의 차액은 당초 산정 결과 재정부족액이 발생한 자치구에 재

〈표 3〉 일반조정교부금과 차액 결산 가산교부금

(단위: 십억 원)

	t-1년도 기준재정부족분 ($N_{j,t-1}$)	t-1년도 일반 조정교부금 ($GG_{j,t-1}$)	t년도 결산차액 가산교부금 ($A_{j,t}^2$)	
			t-1년도 배분	t년도 배분
$j=1$	46.2	46.4	13.6	7.8
$j=2$	14.7	14.9	13.0	2.5
$j=3$	50.8	51.0	14.2	8.6
$j=4$	83.7	83.9	15.0	14.1
$j=5$	105.0	105.2	14.8	17.7
$j=6$	111.3	111.5	16.3	18.8
$j=7$	131.1	131.3	16.5	22.1
$j=8$	149.8	150.1	18.7	25.3
$j=9$	126.1	126.4	15.2	21.3
$j=10$	128.5	128.7	15.4	21.7
$j=11$	190.9	191.2	20.4	32.2
$j=12$	138.4	138.7	18.4	23.4
$j=13$	106.0	106.2	15.0	17.9
$j=14$	77.9	78.2	16.9	13.2
$j=15$	117.1	117.4	16.9	19.8
$j=16$	131.6	131.9	21.1	22.2
$j=17$	122.8	123.1	17.2	20.7
$j=18$	83.3	83.6	13.9	14.1
$j=19$	65.3	65.5	17.6	11.0
$j=20$	98.6	98.9	16.0	16.7
$j=21$	136.4	136.7	18.4	23.0
$j=22$	8.0	8.3	18.5	1.3
$j=23$	0.0	0.0	0.0	0.0
$j=24$	47.2	47.6	20.5	8.0
$j=25$	103.0	103.3	17.1	17.4
합 계	2,373.0	2,380.0	401.0	401.0

자료: 서울특별시 내부자료.

정부족액 비율에 따라 가산교부를 하도록 되어 있다. 그런데 보통 가산교부금은 현 연도의 기준재정 수입 비중과 함께 전연재정운영에 따라 배분되고 있다. 특히 결산 차액 가산교부금은 전년도에 배분 되었어야 하는 조정교부금이 시세 추계를 정확하게 하지 못해 다음 연도로 이월된 조정교부금을 의미한다는 점에서, 현 연도에 배분되어야 하는 결산 차액 조정교부금의 배분 기준은 전년도의 일반 조정교부금과 동일해야 한다.

이는 시세 추계가 정확하게 예측되었다면, t년도 결산 차액 가산교부금은 t-1년도 일반 조정교부금에 포함된다는 것을 의미한다. 이때 기준재정수요 비중으로 배분되면 t-1년도 기준재정수요 기준으로 t-1년도 보통 가산교부금이 배분된다. 그런데 시세 추계가 정확하지 않아 결산과 추계 간 차이가 발생하면 t년도의 결산 차액 가산교부금으로 배분되는데, 기준은 전년도의 기준재정부족분 기준으로 배분된다. 이처럼 시점 간 기준에 차이가 발생

하고 <표 3>에서 알 수 있듯이 동일한 재원인데 결산 차액 가산교부금이 t-1년도 보통 가산교부금에 포함되느냐 또는 t년도 결산 차액 가산교부금에 포함되느냐에 따라 금액이 다르게 결과가 나타난다.

3. 가산교부 방식 개선 방안

서울시의 자치구 조정교부금 산정 방식 중 가산교부금은 문제점을 지니고 있다. 이 문제를 해결하려면 보통 가산교부금의 기준을 명확히 하고, 차액 결산 가산교부금도 같은 기준에 따라 배분할 필요가 있다. 결산 차액 가산교부금과 보통 가산교부금의 산정 방식이 다르기 때문에 발생하는 문제를 해결하기 위해서이다. 결산 차액 가산교부금은 전년도 기준재정부족분을 기준으로 배분되는 반면, 만약 시세가 정확하게 추계가 되었다면 전년도 기준재정수요액을 기준으로 배분된다. 이처럼 시점 간 차이로 조정교부금의 배분 규모가 달라지기 때문에 이를 통일해야 한다.

이 연구는 다음과 같은 개선 방안을 제시한다. 우선, 현행 가산교부금 배분 방식은 “건전재정운영 평가 등 객관적 기준”에 따른 것으로 되어 있지만, 산정 방식이 명확하지 않다. 특히 건전재정운영에 따른 가산교부금은 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정 시 일부 반영되어 있기 때문에 가산교부금 배분 방식에서 건전재정운영에 따른 배분은 제외한다.

‘서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례’ 제7조제2항 “제1항에 따른 가산교부금액은 자치구 건전재정운영에 대한 평가 등 객관적 기준을 통해 배분하고 건전재정운영에 대한 평가기준은 규칙으로 정한다”와 ‘서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 시행규칙’ 제2조제2항의 “조례 제7조제2항에 따른 건전재정운영에 대한 평가기준은 별표

1과 같다”를 삭제한다.

마지막으로 보통 가산교부금 중 일부는 기준재정수요액 기준으로 배분되고 있고, 순위 변동 효과가 크다는 점에서 이를 해결할 필요성이 있다. 보통 가산교부금은 현행 기준재정수요 기준 배분과 건전재정운영 기준 배분의 두 가지로 나누어져 있었는데, 건전재정운영 기준을 폐지했으므로 기준재정수요 기준 배분만 남게 된다. 그런데 기준재정수요 기준으로 배분하면 순위 변동 효과가 크다는 점에서 이를 해결할 필요성이 있다. 더욱이 보통 가산교부금 배분 기준이 결정되면, 이를 결산 차액 가산교부금 배분 기준으로 통일해야 한다. 보통 가산교부금 배분 기준을 결정하기 위해 다양한 시나리오를 설정·분석해 적정 배분 기준을 확정한다.

시나리오 설정 기준으로 현행 기준인 기준재정수요와 함께 재정 형평성 측면에서 주로 사용되는 수입 관련 기준재정수입액 그리고 수요 충족도와 관련 있는 기준재정부족분을 활용한다. 우선 현행 보통 가산교부금 배분 방식인 기준재정수요액 기준을 시나리오 1, 결산 차액 가산교부금 배분 방식인 재정부족분 기준을 시나리오 2, 기준재정수입과 기준재정수요 혼합 방식을 시나리오 3, 기준재정수요와 기준재정부족 혼합 방식을 시나리오 4로 구분할 수 있다. 이와 함께 기준재정수입액을 5개 그룹으로 나눈 후 이를 기준으로 배분하는 시나리오 5를 추가 설정한다.

시나리오 5를 설정한 이유는 가산교부금은 기준재정수요를 충족했기 때문에 형평화 기능을 충족할 필요가 있고, 일반적으로 형평화 기능은 지방자치단체의 세입과 관련되어 있기 때문에 기준재정수입을 5개 그룹으로 나누어 가중치를 적용하는 방식을 설정하였다. 시나리오 설정 후 가산교부금 산정 방식 <수식 3>에 대입하면 다음과 같은 수식으로 전환된다.

시나리오 1.

$$A_{t,i}^{11} = A_{t,i}^1 = \frac{D_{t,i}^+}{\sum_{j=1}^{24} D_{t,j}^+} \times (GG_t^1 - \sum_{j=1}^{24} N_{t,j}^+) \quad \langle \text{수식 4} \rangle$$

($\because A_t^{12} = 0$)

$D_{t,j}^+$: t 년도 기준재정부족분이 0보다 큰 자치구 중 j 자치구의 기준재정수요액

시나리오 2.

$$A_{t,i}^1 = \frac{N_{t,i}^+}{\sum_{j=1}^{24} N_{t,j}^+} \times (G_t^1 - \sum_{j=1}^{24} N_{t,j}^+) \quad \langle \text{수식 5} \rangle$$

$N_{t,j}^+$: t 년도 기준재정부족분이 0보다 큰 자치구 중 j 자치구의 기준재정부족분

시나리오 3.

$$A_{t,i}^1 = \left(\frac{R_{t,i}^+}{2 \times \sum_{j=1}^{24} R_{t,j}^+} + \frac{D_{t,i}^+}{2 \times \sum_{j=1}^{24} D_{t,j}^+} \right) \times (G_t^1 - \sum_{j=1}^{24} N_{t,j}^+) \quad \langle \text{수식 6} \rangle$$

$R_{t,j}^+$: t 년도 기준재정부족분이 0보다 큰 자치구 중 j 자치구의 기준재정수입액

시나리오 4.

$$A_i^1 = \left(\frac{D_i^+}{2 \times \sum_{j=1}^{24} D_j^+} + \frac{N_i^+}{2 \times \sum_{j=1}^{24} N_j^+} \right) \times (G_1 - \sum_{j=1}^{24} N_j^+) \quad \langle \text{수식 7} \rangle$$

시나리오 5.

$$A_{t,i}^1 = \gamma_{ki} \times (G_t^1 - \sum_{j=1}^{24} N_{t,j}^+) \quad \langle \text{수식 8} \rangle$$

HH: 기준재정 수입액 기준 첫 번째 그룹(4개 자치구)의 기준재정수입액 평균,

HM: 기준재정 수입액 기준 두 번째 그룹(5개 자치구)의 기준재정수입액 평균,

MM: 기준재정 수입액 기준 세 번째 그룹(5개 자치구)의 기준재정수입액 평균,

ML: 기준재정 수입액 기준 네 번째 그룹(5개 자치구)의 기준재정수입액 평균,

LL: 기준재정 수입액 기준 다섯 번째 그룹(5개 자치구)의 기준재정수입액 평균,

$\kappa^{HH} = \frac{HH}{HH}$: 첫 번째 그룹 가중치,

$\kappa^{HM} = \frac{HH}{HM}$: 두 번째 그룹 가중치,

$\kappa^{MM} = \frac{HH}{MM}$: 세 번째 그룹 가중치,

$\kappa^{ML} = \frac{HH}{ML}$: 네 번째 그룹 가중치,

$\kappa^{LL} = \frac{HH}{LL}$: 다섯 번째 그룹 가중치,

$$\gamma_{ki} = \frac{D_{t,i}^+ \times \kappa_i^r}{\sum_{i=1}^{24} D_{t,i}^+ \times \kappa_i^r}$$

: i 자치구가 r 번째 그룹에 포함될 때 배분율

이러한 시나리오를 바탕으로 보통 가산교부금의 자치구별 변화를 요약한 것이 <표 4>이다. 또한 보통 가산교부금의 자치구별 변동성을 살펴보기 위해 표준편차를 산출한 결과, 현행 방식인 기준재정수요 비중에 따라 배분하는 것이 표준편차가 가장 적은 것으로 나타났다. 일반 가산교부금의 표준편차는 시나리오 1이 2.98, 시나리오 2가 5.94, 시나리오 3이 3.31, 시나리오 4가 3.97, 시나리오 5가 3.55인 것으로 확인됐다. 이는 현행 배분 방식인 기준재정수요 기준으로 가산교부금을 배분하면 변동성이 가장 적고, 기준재정수입액의 그룹별 가중치에 따라 가산교부금을 배분하면 두 번째로 변동성이 적다는 것을 보여준다.

그다음 조정교부금은 기준재정수요를 충족하는

〈표 4〉 시나리오별 보통 가산교부금 변화

(단위: 십억 원)

	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4	시나리오 5
$j=1$	10.1	5.7	11.4	7.9	8.9
$j=2$	9.6	1.6	12.1	5.6	8.5
$j=3$	10.4	6.3	11.7	8.4	9.2
$j=4$	11.1	10.9	11.1	11.0	11.6
$j=5$	10.9	12.4	10.4	11.6	12.5
$j=6$	12.0	14.2	11.3	13.1	13.7
$j=7$	12.4	16.7	11.1	14.5	15.8
$j=8$	13.5	18.9	11.9	16.2	15.5
$j=9$	11.3	15.7	9.9	13.5	14.4
$j=10$	11.3	15.9	9.9	13.6	14.4
$j=11$	15.2	23.7	12.6	19.5	17.4
$j=12$	13.3	17.2	12.2	15.3	15.3
$j=13$	11.1	13.1	10.5	12.1	14.1
$j=14$	12.6	9.6	13.5	11.1	11.1
$j=15$	12.5	14.4	12.0	13.4	13.1
$j=16$	15.9	16.8	15.6	16.4	10.1
$j=17$	12.8	15.4	11.9	14.1	13.4
$j=18$	10.3	10.8	10.1	10.5	13.1
$j=19$	13.0	8.1	14.5	10.5	8.2
$j=20$	11.8	12.4	11.6	12.1	12.4
$j=21$	13.6	17.0	12.6	15.3	14.3
$j=22$	13.9	0.9	17.9	7.4	8.8
$j=23$	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
$j=24$	15.5	5.7	18.5	10.6	9.8
$j=25$	12.7	13.3	12.5	13.0	11.2
지니계수	2.98	5.94	3.31	3.97	3.55

자료: 서울특별시 내부자료를 활용하여 저자 계산.

기능과 함께 자치구별 세입 불형평성을 개선하는 것을 목적으로 한다. 그런데 가산교부금은 기준재정수요를 100% 충당한 후 배분하는 조정교부금이기 때문에 형평화 기능이 중요하다. 형평성 평가 지표로 지니계수를 활용하는 것이 일반적이므로, 지니계수를 바탕으로 보통 가산교부금 배분 기준을 비교한다. 우선 세입 형평성을 비교하기 위해 기준재정수입액, 우선 조정교부금, 보통 가산교부금의 합을 자주재원으로 정의한다. 이를 바탕으로 지니계수를 산출한 결과, 지니계수는 시나리오 1이 0.03312, 시나리오 2가 0.03458, 시나리오 3

은 0.03269, 시나리오 4가 0.04101, 시나리오 5는 0.03984로 산출되었다. 이는 형평성 측면에서 시나리오 3(기준재정수입과 기준재정수요 혼합 방식)이 가장 적합하다는 것을 의미한다.

그러나 아무리 재정 형평화 기능이 잘 실현되었다고 하더라도 재정 순위에 역전 현상이 발생한다면, 재정 형평화 기능이 과도하게 작용해 부작용이 발생한 것이라고 볼 수 있다. 선행연구 중 최원구·허등용·김진아(2017)와 주만수(2009)는 지니계수를 분해해 재정력 격차 감소효과와 재정력 순위 변동 효과를 살펴보았다. 분석 결과, 재정력 순위 변

동 효과가 적고 지니계수의 격차가 작을수록 재정 역전 현상이 발생하지 않으면서 재정 형평화 기능을 잘 시현한 제도라고 결론을 내리고 있다. 이 연구도 지니계수를 분해하여 재정력 순위 변동 효과를 살펴본다.

$2 \times Cov(s_b, F_b - F_a)$: 재정력 순위 변동 효과
(수식 9)

$$G_b - G_a = 2 \times Cov(s_b - s_a, F_a) + 2 \times Cov(s_b, F_b - F_a)$$

$2 \times Cov(s_b - s_a, F_a)$: 재정력 격차 감소 효과,

$Cov(x, y)$: x 와 y 의 공분산,

G_b : 조정교부금 배분 전 지니계수,

G_a : 조정교부금 배분 후 지니계수,

s_b : 조정교부금 배분 전 기준재정수입액,

s_a : 조정교부금 배분 후 자주자원(기준재정수입액+조정교부금),

F_b : 조정교부금 배분 전 표준화된 순위,

F_a : 조정교부금 배분 후 표준화된 순위

분석 결과, 자주재원의 지니계수 격차가 가장 작고, 재정력 순위 변동 효과가 가장 적은 일반 가산교부금 산정 방식은 시나리오 3(기준재정수입과 기준재정수요 혼합 방식)인 것으로 확인됐다. <표 5>는 재정력 격차 감소효과, 재정력 순위 변동 효과와 재정 형평화 개선 정도를 요약한 것이다. 시나리오 1의 재정력 격차 감소효과는 0.03886인 반면, 재정력 순위 변동 효과는 0.06004로 재정

형평화 개선 정도가 0.0989인 것으로 산출됐다. 시나리오 2는 자주재원에 대한 재정력 격차 감소 효과가 0.02364, 재정력 순위 변동 효과는 0.07416, 재정 형평화 개선 정도가 0.09779를 기록했다. 시나리오 3은 자주재원에 대한 재정력 격차 감소 효과는 0.03934, 재정력 순위 변동 효과가 0.05973, 재정 형평화 정도는 0.09907인 것으로 계산됐다. 시나리오 4는 재정력 격차 감소 효과가 0.02988, 재정력 순위 변동 효과는 0.06866, 재정 형평화 정도가 0.09854로 확인됐다. 시나리오 5의 자주재원에 대한 재정력 격차 감소 효과는 0.03381인 것으로 확인됐고, 재정력 순위 변동 효과와 재정 형평화 정도는 각각 0.06804와 0.10186을 기록했다.

그다음 현재 시점의 이원화에 따른 결산 차액 가산교부금의 자치구 간 유불리 문제를 해결하기 위해 결산 차액 가산교부금도 보통 가산교부금과 동일한 방식으로 배분한 후 변동성, 형평성, 재정 순위 변동 효과로 나누어 살펴본다. 우선, 보통 가산교부금과 결산 차액 가산교부금을 동일한 기준을 적용하여 배분할 경우, 변동성이 가장 적은 것은 시나리오 1인 것으로 조사됐다. 시나리오 1의 자치구별 조정교부금 표준편차는 4.03, 시나리오 2의 표준편차는 8.02, 시나리오 3의 표준편차는 4.47, 시나리오 4의 표준편차는 5.36, 시나리오 5의 표준편차는 4.79인 것으로 분석됐다.

이처럼 우선 조정교부금, 보통 가산교부금, 결산 차액 가산교부금을 모두 배분한 후 재정 형평화

<표 5> 보통 가산교부금 배분 후 자주재원의 형평성 현황

	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4	시나리오 5
격차감소효과 ($2 \times Cov(s_b - s_a, F_a)$)	0.03886	0.02364	0.03934	0.02988	0.03264
순위변동효과 ($2 \times Cov(s_b, F_b - F_a)$)	0.06004	0.07416	0.05973	0.06866	0.06850
지니계수 격차 ($G_b - G_a$)	0.09890	0.09779	0.09907	0.09854	0.10114

〈표 6〉 시나리오별 2018년 차액 결산 가산금 자치구별 현황

(단위: 십억 원)

	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4	시나리오 5
$j=1$	13.6	7.8	15.6	10.7	12.0
$j=2$	13.0	2.5	16.6	7.8	11.5
$j=3$	14.2	8.6	16.1	11.4	12.5
$j=4$	15.0	14.1	15.3	14.6	15.6
$j=5$	14.8	17.7	13.8	16.2	16.9
$j=6$	16.3	18.8	15.5	17.6	18.5
$j=7$	16.5	22.1	14.6	19.3	21.3
$j=8$	18.7	25.3	16.5	22.0	20.9
$j=9$	15.2	21.3	13.2	18.3	19.4
$j=10$	15.4	21.7	13.2	18.5	19.4
$j=11$	20.4	32.2	16.5	26.3	23.5
$j=12$	18.4	23.4	16.8	20.9	20.6
$j=13$	15.0	17.9	14.1	16.5	19.1
$j=14$	16.9	13.2	18.1	15.0	15.0
$j=15$	16.9	19.8	16.0	18.4	17.7
$j=16$	21.1	22.2	20.7	21.7	13.6
$j=17$	17.2	20.7	16.1	19.0	18.0
$j=18$	13.9	14.1	13.8	14.0	17.6
$j=19$	17.6	11.0	19.8	14.3	11.1
$j=20$	16.0	16.7	15.8	16.3	16.7
$j=21$	18.4	23.0	16.8	20.7	19.3
$j=22$	18.5	1.3	24.2	9.9	11.9
$j=23$	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
$j=24$	20.5	8.0	24.7	14.3	13.3
$j=25$	17.1	17.4	17.0	17.3	15.1
표준편차	4.03	8.02	4.47	5.36	4.79

자료: 서울특별시 내부자료를 활용하여 저자가 계산함.

수준을 살펴보면 다음과 같다. 시나리오 1의 지니계수는 0.04253, 시나리오 2의 지니계수는 0.03919, 시나리오 3의 지니계수는 0.03826, 시나리오 4의 지니계수는 0.04075, 시나리오 5의 지니계수는 0.038344인 것으로 확인됐다. 따라서 재정 형평화가 가장 양호한 방식은 지니계수가 가장 작은 시나리오 3(기준재정수요액과 기준재정수입액의 혼합 방식)인 것으로 나타났다.

형평성 측면을 지나치게 강조하면 재정 순위 변동이 발생하는 부작용이 있으므로 지니계수를

다음과 같이 분해한다. 분석 결과, 현행 방식인 시나리오 1의 자주재원에 대한 재정력 격차 감소 효과는 0.00901, 재정력 순위 변동 효과가 0.09039, 재정 형평화 개선 정도는 0.0994인 것으로 분석됐다. 시나리오 2를 기준으로 조정교부금을 배분하면 재정력 격차 감소 효과는 0.04307, 재정력 순위 변동 효과가 0.06007, 재정 형평화 개선 정도는 0.10314인 것으로 조사됐다. 시나리오 3은 재정력 격차 감소 효과는 0.04535, 재정력 순위 변동 효과가 0.05818, 재정 형평화 개선 정도는 0.1

0353을 기록했다. 시나리오 4는 자주재원에 대한 재정력 격차 감소 효과가 0.02736, 재정력 순위 변동 효과는 0.07446, 재정 형평화 개선 정도가 0.10182인 것으로 확인됐다. 시나리오 5는 재정력 격차 감소 효과가 0.02698, 재정력 순위 변동 효과는 0.08027, 재정 형평화 개선 정도가 0.10725을 기록했다.

분석 결과, 재정 형평화 개선 정도($G_b - G_a$)가 가장 큰 방식은 시나리오 5인 것으로 확인됐지만 순위 변동 효과도 두 번째로 컸다. 시나리오 3은 재정 형평화 개선 정도가 두 번째로 큰 것으로 분석됐고, 순위 변동 효과는 가장 적었다.

III. 요약과 결론

지금까지 분석 결과를 요약하면, 서울특별시 자치구 조정교부금은 일반 조정교부금과 특별 조정교부금으로 구분되고 일반 조정교부금은 우선 조정교부금과 가산교부금으로 구분된다. 또한 가산교부금은 보통 가산교부금과 결산 차액 가산교부금으로 구분된다. 이 연구는 서울시 조정교부금 중 가산교부금에 관심을 가지고 분석한다. 분석 결과, 현행 가산교부금은 몇 가지 문제점을 지니고 있는 것으로 조사됐다. 첫 번째 문제점은 현행 건전재정

운영 등 객관적 지표를 기준으로 가산교부금이 배분되고 있는데, 기준재정수요를 100% 충당하지 못하면 건전재정운영이 조정교부금에 영향을 미치지 않는다는 것이다. 이와 함께 건전재정운영 관련 내용 중 일부는 우선 조정교부금 산정 방식인 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정 시 보정액에 포함되어 있어 중복 측정 문제가 발생한다.

두 번째 문제점은 가산교부금 배분 후에도 자치구별 자주재원 순위 역전 현상이 발생한다는 것이다. 세 번째 문제점은 현행 보통 가산교부금 배분 기준이 기준재정수요액이기 때문에 기준재정수요액이 클수록 가산교부금이 늘어난다는 것이다. 재정 형평화는 세입 형평화가 일반적인데 보통 가산교부금은 수요 측면의 형평화가 이루어지고 있다는 것이 문제점인 것이다. 마지막으로 결산 차액 가산교부금과 보통 가산교부금 배분 시점과 배분 기준 불일치로 조정교부금 배분에 왜곡이 발생한다. 결산 차액 가산교부금은 전년도 시세의 추계값과 결산 값의 차를 기준으로 재원을 마련하는 반면, 보통 가산교부금은 현 연도 시세 추계액을 기준으로 재원을 마련하기 때문에 발생한다.

이 연구는 이러한 문제점을 해결하기 위해 다음의 정책을 제시한다. 먼저 보통 가산교부금의 기준을 명확히 하고 결산 차액 가산교부금도 같은 기준에 따라 배분해 배분 시점 간 불일치로 발생하는 자치구별 조정교부금의 유불리 문제를 해결한다. 또한 건전재정운영에 따른 가산교부금은 기준재정

〈표 7〉 가산교부금 배분 후 자주재원의 형평성 현황

	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4	시나리오 5
격차감소효과 ($2 \times Cov(s_b - s_a, F_a)$)	0.04307	0.00901	0.04535	0.02736	0.02698
순위변동효과 ($2 \times Cov(s_b, F_b - F_a)$)	0.06007	0.09039	0.05818	0.07446	0.08027
재정 형평화 개선 정도 ($G_b - G_a$)	0.10314	0.09940	0.10353	0.10182	0.10725

〈표 8〉 가산교부금 배분 방식별 순위

	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4	시나리오 5
변동성	1	5	2	4	3
형평화	3	5	2	4	1
순위변동	2	5	1	3	4
하위 개선	3	5	2	4	1

수입액과 기준재정수요액 산정 시 일부 반영되어 있고, 가산교부금 재원이 발생하지 않으면 건전재정운영이 조정교부금에 반영되지 않으므로 가산교부금 배분 방식에서 건전재정운영에 따른 배분을 제외한다. 이와 함께 보통 가산교부금 중 일부는 기준재정수요액 기준으로 배분하고 있고, 순위 변동 효과가 크다는 점에서 이를 해결할 필요성이 있다.

가장 중요한 것은 보통 가산교부금과 결산 차액 가산교부금의 배분 기준을 설정하고, 동일한 기준으로 배분하는 것이다. 동일한 배분 기준을 설정하기 위해 시나리오 1 기준재정수요 기준, 시나리오 2 기준재정부족분 기준, 시나리오 3 기준재정수요와 기준재정수입 혼합 방식, 시나리오 4 기준재정수입과 기준재정부족분 혼합 방식, 시나리오 5 기준재정수입의 그룹별 가중치를 설정한다.

그다음 시나리오를 바탕으로 일반 가산교부금 배분 방식과 결산 차액 가산교부금 배분 방식에 따른 적합도를 살펴본다. 적합도는 가산교부금의 변동성과 재정 형평성 개선 정도로 살펴보았다. 변동성과 순위변동은 순위가 낮을수록 좋은 지표이며, 형평성은 순위가 높을수록 좋은 지표에 해당한다. 또한 기준재정수입과 자주재원 기준으로 상위 5개 자치구 대비 하위 5개 자치구의 형평성 개선 정도도 중요하며, 이는 상위 5개 자치구 대비 하위 5개 자치구 비중으로 산출할 수 있고 비중이 클수록 좋은 지표이다.

가산교부금 배분 후 시나리오 5가 재정 형평화 기능과 하위그룹의 재정 개선 정도가 가장 큰 것으로 분석됐다. 변동성은 시나리오 1이 제일 적었고,

시나리오 5는 세 번째로 적은 것으로 확인됐다. 재정 형평화는 시나리오 3이 제일 작은 반면, 시나리오 5가 제일 큰 것으로 나타났다. 재정 형평화의 부정적 영향이라 할 수 있는 순위변동은 시나리오 3이 제일 적은 것으로 분석됐다.

이처럼 정책 목표에 따라 가산교부금의 배분 방식이 다를 수 있기 때문에, 가산교부금 배분 관련 자치구의 의견이 수렴된 목표를 설정하는 것이 중요하다. 이 연구는 자치구 조정교부금 중 서울특별시에 해당하는 가산교부금 제도의 문제점을 분석하고 해결방안을 제시했다는 점에서 서울특별시 자치구 조정교부금 제도를 운영하는 정책 당국자에게 도움이 될 수 있다.

하지만 이 연구는 특정 정책 목표에 따라 변동성 최소화, 형평화 개선, 순위변동 최소화, 하위 그룹 세수 불균형 해소 중 어느 부분에 가중치를 더 두고 가산교부금을 운영해야 하는지 구체적인 방안을 제시하지 못한다는 점에서 한계가 있다.

참고문헌

김미경·라휘문, 2001, “조정교부금의 형평성 제고방향”, 『사회과학연구』, 14: 1~18.
 김성철·박기목, 2004, “조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구”, 『한국행정

- 논집], 16(2): 265~286.
- 민현정, 2012, 「자치구 재원조정교부금 합리적 배분방안 연구」, 광주광역시 연구용역보고서, 광주발전연구원.
- 박광배, 2011, “지방세법 개정에 따른 조정교부금제도 개선 방안에 관한 연구: 인천광역시를 중심으로”, 「세무와회계저널」, 12(2): 383~408.
- 박완규, 2007, “광역시와 자치구간 재원조정에 대한 연구: 인천광역시를 중심으로”, 「지방정부연구」, 11(1): 97~119.
- 박종철·정상천, 2013, “서울시 조정교부금제도의 문제점과 개선방안: 교부비율과 기준재정수입액을 중심으로”, 「정책개발연구」, 13(1): 31~60.
- 배인명, 2003, “조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교 연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로”, 「정부학연구」, 9(2): 183~212.
- 배준식·김범식·장재웅, 2015, 「합리적 조정교부금 산정을 위한 기준 설정 연구」, 서울연구원.
- 손광락, 2001, “조정교부금 재원의 안정성 분석”, 「한국정책학회보」, 10(2): 335~386.
- 신태곤, 2007, “부산시 조정교부금제도의 기준재정수요산정의 문제점과 개선방안”, 「지방정부연구」, 11(9): 181~200.
- 윤기석·윤광재, 2008, 「대전광역시 자치구 재원조정교부금 제도의 합리적 운영을 위한 개선방안」, 대전발전연구원.
- 이상용, 2012, 「지방자치법 시행령 개정에 따른 조정교부금 재원변경 및 산정방법 개선방안」, 대전광역시 연구용역보고서, 한국지방행정연구원.
- 이상훈·임상수, 2018, “조정교부금이 자치구 재정 형평성에 미치는 영향”, 「지방재정논집」, 23(1): 37~55.
- 임상수·박광배·박승준, 2017, “인천시 자치구 조정교부금제도 개선 방안”, 한국지방재정학회 연구용역보고서.
- 조기현, “자치구 조정교부금제도의 당면현안과 정책대응”, 「2015 한국지방재정학회 추계학술대회 발표논문집」, 2015: 95~112.
- 주만수, 2012, “특별·광역시별 조정교부금제도 비교 분석 및 적합성 평가”, 「서울도시연구」, 13(2): 17~43.
- 최병호·배준호, 2001, “자치구 재정형평화교부금 제도 개선 방안”, 「경제학연구」, 49(4): 219~250.
- 최병호·정종필, 2003, “서울특별시 조정교부금의 배분구조에 관한 연구: 자치구의 세수노력결과와 문제점을 중심으로”, 「지방재정논집」, 17(2): 29~62.
- 최원구·허등용·김진아, 2017, “보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력 순위변동 효과분석”, 「지방재정논집」, 22(2): 59~93.
- 최태림·임영광, 2015, 「재정 형평성 강화를 위한 조정교부금 제도 개선방안 연구」, 인천발전연구원.
- 한상우, 2017, “자치구 조정교부금 산정방식의 재정형평화 효과 비교분석”, 「지방행정연구」, 31(1): 85~106.
- 허용훈, 1998, “자치구 재원조정교부금제도의 합리적 개선 방안: 부산시를 중심으로”, 「지방정부연구」, 2(1): 139~156.
- 현성민·유태현, 2008, “서울시 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구”, 「재정정책논집」, 10(1): 223~255.

원 고 접 수 일 : 2019년 2월 22일

1 차 심 사 완 료 일 : 2019년 6월 14일

최 종 원 고 채 택 일 : 2019년 6월 28일

