

■ 제1분과 제2주제 발표 논문 ■

대도시 재정조정제도의 개편방안
(자치구 재정조정제도를 중심으로)

최 병 호
(부산대학교 교수)

I. 서론

우리 경제가 1997년 11월에 IMF 관리체제에 들어간지 어언 2년 반이 넘었다. 최근 들어 IMF 관리체제가 사실상 종료되었다는 말도 들린다. IMF 측과의 정례모임이 유명무실화한 것이 이 말을 입증하는 실체적 증거라는 것이다. 사실 IMF 관리체제로 표현되는 국가적 경제위기는 가계와 기업에 큰 주름살을 안겨주는 결과를 가져왔지만 나라 살림에도 그에 못지 않은 충격을 안겨주었다. 특히 그렇지 않아도 재정력이 넉넉지 못하여 곤란을 겪고 있던 지방정부 가운데 시, 군, 자치구 등 기초자치단체의 재정은 더욱 악화되었다.

기초자치단체의 재정악화는 세출부문은 크게 줄지 않은 반면 조세 수입 등의 세입 부문이 크게 줄었기 때문에 발생한 것이다. 즉 지방세는 중앙정부 관할의 국세에 비해 세수의 신장도가 낮고 경기변동에 따른 세수변동폭이 상대적으로 크다. 경제위기 기간 중 중앙정부는 이자소득세율을 높여 다른 세목의 세수감소를 상당부분 보전할 수 있었는데 반해 지방정부는 주력 세목인 취득세, 등록세, 주민세 세수가 경기흐름을 반영해 상당 폭 줄어들었음에도 불구하고 이 같은 세수감소를 보전할 마땅한 방법이 없었다.

지방정부간에도 중앙으로부터 보통교부세를 지원받는 광역자치단체와 시·군 기초단체에 비해 보통교부세를 교부받지 못하는 자치구 재정상황이 특히 악화되었다. 자치구의 재정보전 재원, 즉 자치구 조정교부금은 주로 취득세, 등록세인데 기간 중 두 세목의 세수감소에 따른 충격으로 자치구는 심각한 재정적 타격을 입게되었다.

게다가 2000년부터 지방교부세의 법정률이 내국세 총액 대비 13.27%에서 15.0%로 1.73% 포인트가 오르면서 지방교부세 교부단체인 광역자치단체와 시·군 기초단체의 재정은 상당 부분 개선될 것으로 예상되는 반면 대도시 자치구는 불교부단체인 탓에 그 법정률 인상의 혜택으로부터 배제되었다. 이 과정에서 그렇지 않아도 재정악화로 고민하고 있던 자치구는 자신의 몫을 주장하기 시작한 것이다.

지방교부세에 대한 자신의 몫을 요구하는 자치구의 주장은 다음과 같은 배경으로 설명될 수 있다. 그 첫 번째는 시·군과 동일한 기초자치단체임에도 불구하고 자치구는 지방교부세를 배분받지 못한다는 형평성의 문제이다. 특히 지금까지는 특별·광역

시에게 배분되던 지방교부세는 자치구의 기준재정수요와 기준재정수입을 특별·광역시 본청의 기준재정수요 및 기준재정수입과 합산하여 계산된 재정부족액을 기초로 결정되었으므로, 특별·광역시로 배분되는 지방교부세에는 자치구의 몫이 실질적으로 포함되어 있다고 할 수 있다. 따라서 이와 같은 배분 방식은 문제가 있으므로 중앙정부가 자치구의 몫을 광역자치단체 본청이 아닌 자치구로 직접 교부해 주어야 한다는 것이다.

두 번째는 조정교부금의 재원인 취득세와 등록세가 안고 있는 불안정성의 문제이다. 즉 취득세와 등록세는 세수탄력성이 높은 세목이어서 IMF 관리체제 하의 경기하락시 그 세수가 급감하고, 따라서 자치구에게 배분된 조정교부금의 총액이 GNP 감소율 이상으로 감소함으로써 자치구의 재정이 큰 타격을 입게 되었다는 것이다. 따라서 중앙정부로부터 배분되는 지방교부세가 자치구에까지 확대 배분된다면 자치구 재원의 불안정성 문제를 해결할 수 있다는 것이다.

이와 같이 자치구의 주장은 나름대로 그 근거가 있다. 또한 특별·광역시도 지방교부세가 자치구에게 배분될 경우 관내 자치구의 재정이 확충되고 광역시 전체의 가용재원이 늘어난다는 측면에서 제도개편에 무조건 반대하는 입장은 아닐 것이다. 그러나 또 다른 이해당사자인 도 및 시·군의 입장은 상반된다. 그 것은 제도개편이 시·군이 지금까지 차지해왔던 몫의 일정 부분을 감소시킬 뿐만 아니라 자신들에 비해 상대적으로 경제력 및 재정력이 풍부한 자치구에 대해 재정지원이 강화되는 결과를 초래하게 될 것이기 때문이다. 이렇게 볼 때 자치구의 주장을 그대로 받아들인다면 자치단체간 및 중앙과 지방간의 갈등의 증폭이라는 현실적인 문제가 당장 존재하며, 그 외에도 제도적, 규범적인 측면에서 여러 가지 문제가 존재할 것으로 예상된다.

이 글에서는 자치구 재정조정제도의 개편에 관하여 현실적으로 생각할 수 있는 여러 가지 방안들을 검토하여, 과연 어떤 방안이 논리적 타당성과 현실 적합성 측면에서 바람직한 방안인지를 모색하고자 한다. 특히 이 논문에서는 자치구 조정교부금 제도의 개선을 논의함에 있어서 조정교부금 자체가 안고 있는 문제점뿐만 아니라 지방교부세의 교부대상 확대 문제를 포함한 다양한 방안들을 살펴보고자 한다.

그런데, 조정교부금이나 지방교부세 등 지방재정조정제도의 개편에 있어서는 중앙정부와 지방자치단체간 혹은 광역자치단체와 기초자치단체간 기능 및 세원 배분의 적정화가 전제되어 있다. 특히 특별·광역시와 자치구간의 관계에 있어서는 어떤 기능

을 특별·광역시로 하고 어떤 기능을 자치구의 사무로 할 것인지에 관한 기능 배분의 적정화를 먼저 기해야 한다. 그 다음에는 세원의 조정을 통하여 자치구의 사무 가운데 고유사무에 해당되는 부분은 자치구세 등 자체수입으로 해결되도록 하고, 나머지 위임사무에 해당되는 부분은 지방재정조정금이나 보조금으로 해결되도록 하는 것이 재정책임성을 확보하는 관점에서 바람직하다. 이상과 같이 기능 및 세원배분의 적정화를 기하고 난 후에도 잔존하는 지방재정의 지출과 수입상의 불일치는 조정교부금이나 지방교부세 등의 지방재정조정제도를 통하여 해결하도록 해야 한다.

이와 같이 기능 및 세원의 적정 배분에 관한 선행적인 연구의 바탕 위에서 지방재정조정제도의 개편이 논의되어야 옳겠지만, 이 글에서는 자치구의 재정조정제도의 개편 방안을 논의함에 있어서 기능 조정과 세원 재배분의 문제 등은 논외로 한다. 즉 기존의 기능 및 세원 배분을 전제로 한 상태에서 현실적으로 생각할 수 있는 지방재정조정제도의 개편 방안을 살펴보고자 한다.

지방교부세 제도에 관해서는 지방정부의 재정력과 재정형평화 등 지방재정에 대한 효과, 문제점, 개선방향 등의 다양한 내용을 가지고 많은 연구들이 발표되었다. 그러나 상대적으로 자치구 조정교부금 제도 등을 포함한 광역과 기초자치단체간의 재정조정제도에 관한 연구는 제한적이다[박완규(1992, 1999a, 1999b), 정세욱(1996), 원윤희(1996) 박정수(1997) 등]. 특히 이 글에서와 같이 지방교부세 제도와 연계하여 조정교부금 제도의 개선에 대하여 살펴본 연구는 드물다.

본 논문에서는 위에 기술된 자치구 주장에 대한 검토를 통해 대도시 자치구의 재정조정제도에 대한 올바른 정책대안을 모색한다. 먼저 제Ⅱ절에서 자치구 재정조정제도 현황, 제Ⅲ절에서 대도시 자치구 재정조정제도 개편안에 대해 각각 살펴본다. 제Ⅳ절에서 자치구 재정조정제도 대안별 시산 방법과 대안별 시산 수치해석 결과를 제시하며, 제Ⅴ절에서 결과를 요약하고 결론을 내린다.

Ⅱ. 대도시 자치구 재정조정제도 현황

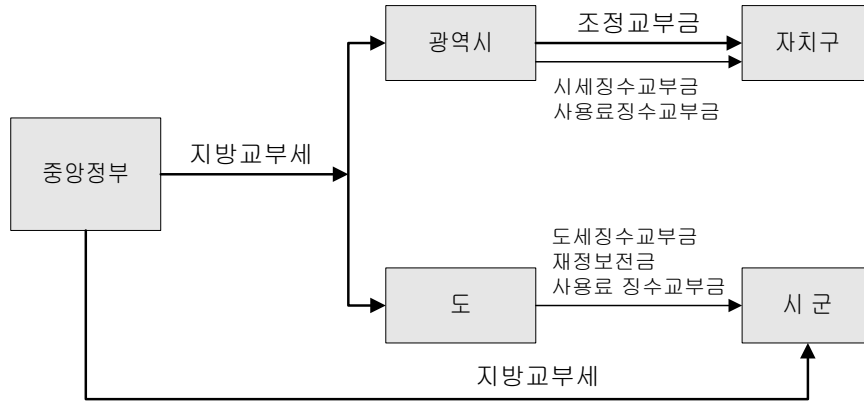
1. 중앙-지방자치단체 및 광역-기초자치단체간 재정조정제도 현황

2000년 기준 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체간, 지방자치단체내의 광역자치단체와 기초자치단체간의 재정조정제도를 정리하면 <그림 1>과 같다. 우선 중앙정부는 지방교부세법에 입각해 광역자치단체인 광역시와 도, 그리고 기초자치단체인 시·군에 지방교부세를 교부하는데, 그 규모는 내국세 총액의 15%로 이중 10/11은 보통교부세로, 1/11은 특별교부세로 지원된다. 이는 중앙정부와 지방자치단체가 세원을 공유하여 이를 배분하는 방식의 제도다. 중앙정부는 지방교부세 외에도 지방양여금, 국고보조금 등의 제도를 통해 재정조정에 임하고 있다.

지방자치단체내의 재정조정제도로는 광역시와 자치구간에 조정교부금, 시세징수교부금, 사용료징수교부금, 도와 시·군간에 재정보전금, 도세징수교부금, 사용료징수교부금 등이 있다. 조정교부금은 자치구제의 시행(1988년 5월) 이후 운영되고 있는 제도로서 지방자치법의 규정(제160조 및 시행령 제57조)에 근거하고 있다. 특별·광역시는 관할 구역내의 자치구에 대하여 조정교부금을 교부하는데, 교부에 관한 구체적인 내용은 해당 특별·광역시의 조례로 규정되어 있다. 조정교부금은 취득세, 등록세 합산액(조정세) 중 일정비율이 그 재원이 되며, 이 비율은 광역시간에 서로 다르다. 서울과 인천이 50%인데 비해 부산은 51%, 대구는 52%, 대전은 68%, 광주는 70%, 그리고 울산은 58%에 달한다. 또 전체 조정교부금의 90%가 보통교부금, 10%가 특별교부금으로 지급된다. 단 부산은 95%가 보통교부금, 5%가 특별교부금이다.

재정보전금은 2000년에 신설된 제도로 기존의 도세징수교부금제도를 개선한 것이다. 그 내용은 시·군이 징수한 도세 징수금의 30%(인구 50만 이상은 50%) 중에서 도세징수액의 3%를 도세징수교부금으로 지급하고 남은 27%(단 인구 50만 이상 47%)를 재원으로 시·군의 인구와 징세실적을 6:4 비율로 고려하여 배분하는 방식으로 되어있다.

〈그림 1〉 자치단체의 일반재원으로 사용되는 재정이전 제도 개요



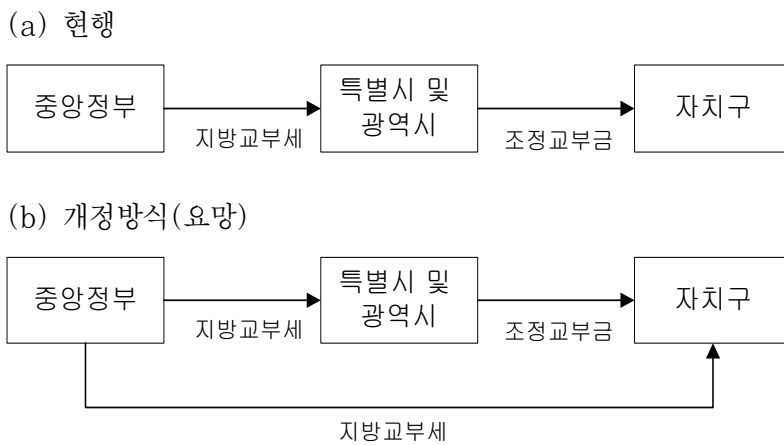
2. 현행 자치구 자원조정 방식과 개편 검토의 배경

현행 지방교부세제도 하에서는 보통교부세로 교부세 총액의 10/11에 해당하는 금액이 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족분)을 기초로 교부된다(지방교부세법 제4조 및 제6조). 이 때 자치구에 대해서는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 당해 특별·광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 합산하여 산정하고, 이를 당해 특별·광역시에 교부한다(지방교부세법 제6조). 따라서 자치구의 경우에는 당해 시의 보통교부세액의 산정에 있어서는 그 기준재정수입액과 기준재정수요액이 시 분청과 합산하여 고려되지만 실제로 보통교부세를 교부받지는 못한다. 단 자치구는 보통교부세 대신 특별·광역시의 취득세 및 등록세 합산액(조정세)의 일정률(교부율)을 재원으로 한 조정교부금을 교부받게 된다.

2000년부터 지방교부세의 재원이 기존의 내국세 총액의 13.27%에서 15%로 상향 조정된 것은 자치구가 지방교부세의 배분에 있어서 자신의 몫을 요구하는 계기가 되었다. 지방교부세의 교부 대상에서 제외되었던 자치구는 자신의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 당해 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액으로부터 분리하여 산정하고, 그에 따라 계산된 재정부족분을 기초로 자신에게도

중앙정부가 직접 보통교부세를 교부할 것을 요구하고 있다. 이러한 자치구의 요구는 현행 조정교부금 방식으로는 자치구 재원의 불안정성 및 불충분성을 해소할 수 없다는 점과 지방교부세 배분에 있어서의 동일한 기초자치단체인 시·군과의 형평성 문제를 그 배경으로 하고 있다.

〈그림 2〉 자치구 재정조정제도 현황



이러한 자치구의 주장에 대하여 자치구와 특별·광역시의 이해는 어느 정도 일치하고 있다. 즉 자치구의 가용 재원이 증가한다는 것은 특별·광역시 차원에서도 찬성할 일이다. 그러나 자치구의 요구를 그대로 수용하기에는 상당히 많은 문제가 현실적으로 존재한다. 보통교부세 제도를 자치구의 주장을 반영하는 방향으로 개편할 경우 중앙정부의 보통교부세 배분결정이 지방자치단체의 의사결정에 의해 왜곡될 수 있고, 시·군 등 기존의 지방교부세 교부단체의 교부세 배분 몫이 축소되는 결과가 초래될 수 있다. 또한 그러한 제도 개편은 중앙정부 차원에서 이루어지는 지방정부 재정조정에 있어서 자치구와 시·군을 같은 선상에 두는 결과를 초래하기 때문에 과연 지방재정 규범론적인 측면과 현실적으로 담당하는 자치 기능 등의 측면에 비추어 볼 때 타당한 것인가 하는 점에 대한 엄밀한 검토가 필요할 것이다.

Ⅲ. 대도시 자치구 재정조정제도 개편안

1. 제도 개편을 위한 기본적 검토 사항

조정교부금이나 지방교부세 등 지방재정조정제도의 개편에 있어서는 중앙정부와 지방자치단체간 혹은 광역자치단체와 기초자치단체간 기능 및 세원 배분의 적정화가 전제되어 있다. 특별·광역시와 자치구간의 관계에 있어서는 어떤 기능을 특별·광역시의 사무로 하고 어떤 기능을 자치구의 사무로 할 것인지에 관한 기능배분의 적정화를 먼저 기해야 한다. 그 다음에는 세원의 조정을 통하여 자치구의 사무 가운데 고유사무에 해당되는 부분은 자치구세 등 자체수입으로 해결되도록 하고, 나머지 위임사무에 해당되는 부분은 지방재정조정금이나 보조금으로 해결되도록 하는 것이 재정책임성을 확보하는 관점에서 바람직하다. 만약 고유사무를 의존재원으로 해결하도록 하는 경우 지방행정서비스에 대한 대가를 인식하지 못하게 되어 자원의 낭비를 초래하게 될 것이다. 이상과 같이 기능 및 세원배분의 적정화를 기하고 난 후에도 잔존하는 지방재정의 지출과 수입상의 불일치는 조정교부금이나 지방교부세 등의 지방재정조정제도를 통하여 해결하도록 해야 한다.

이와 같이 기능 및 세원의 적정 배분에 관한 선행적인 연구의 바탕 위에서 지방재정조정제도의 개편이 논의되어야 옳겠지만, 이 글에서는 자치구의 재정조정제도의 개편 방안을 논의함에 있어서 기능 조정과 세원 재배분의 문제 등은 논외로 한다. 즉 기존의 기능 및 세원 배분을 전제로 한 상태에서 현실적으로 생각할 수 있는 지방재정조정제도의 개편 방안을 살펴보고자 한다.

만약 지방교부세의 배분 대상을 자치구까지 확대한다면 교부세의 배분에 관한 한 모든 자치단체에 대하여 단일공통 기준을 적용하게 되는 것이다. 따라서 첫째, 중앙정부가 수행하는 지방재정조정에 있어서 자치구를 시·군과 같이 취급하는 것이 규범적, 현실적 측면에서 옳은 지 여부에 대한 판단이 필요하며, 둘째, 지방교부세의 재정조정기능이 시·군에 비해 상대적으로 재정력이 나은 자치구에 대해서도 적용되는 것이 자치단체간 재정 형평화 측면에서 바람직한가에 대한 판단이 필요하다.

특히 첫 번째 사항에 대해서는 자치구와 시·군간의 자치 기능의 차이점과 유사점, 도와 시·군간 및 광역시와 자치구간의 기능 배분상의 차이, 도와 시·군간 및 광역시와 자치구간의 세원배분의 차이, 관할 구역의 차이와 분화된 지역특성의 차이 등을

살펴보아야 한다. 두 번째 사항에 대해서는 기초적 재정여건의 차이, 자치구와 시·군의 경제력, 재정력 등의 차이 등을 살펴보아야 한다.

이하에서는 이러한 점을 염두에 두고, 자치구의 주장을 수용할 경우를 포함하여 현실적으로 생각할 수 있는 자치구 재정조정제도의 개편 방법을 하나 씩 살펴보도록 한다.

2. 자치구 재정조정제도의 개편에 관한 대안과 평가

이 글에서는 대도시 자치구의 재정조정제도 개편의 대안으로 자치구의 주장을 그대로 반영한 안을 포함하여 모두 네 가지 방안을 검토해보도록 한다.

〈표 1〉 자치구 재정조정제도 개편에 관한 대안별 내용과 특징

| 대안 | | 조정교부금 | 보통교부세 | 자치구 재정보전금 | 조정내용 | 재정조정주체 |
|-----------------------|-----------------------|-------|-------|-----------|--|---|
| 제 1 안 | 1-1안 조정교부금 + 보통교부세 | ● | ● | × | 현행 조정교부금제도를 유지하면서 보통교부세를 자치구에도 배분(자치구의 주장 반영) | 중앙정부가 재정조정 시 자치구와 시군을 동일하게 취급 |
| | 1-2안 재정보전금 + 보통교부세 | × | ● | ○ | 조정교부금제도를 재정보전금제도와 같이 개편하고 보통교부세를 자치구에도 배분 | 재정조정을 중앙정부와 특별·광역시가 분담 수행 |
| 제 2 안 보통교부세 단일화방안 | | × | ● | × | 조정교부금 제도를 폐지하고, 자치구에 대해서도 시·군과 같은 방식으로 보통교부세를 배분 | 중앙정부가 재정조정 시 자치구와 시군을 동일하게 취급 재정조정을 중앙정부가 전담 |
| 제 3 안 조정교부금 단일화 방안 | | ● | × | × | 현행 지방교부세 제도와 조정교부금 제도의 골격을 그대로 유지하되, 조정교부금 제도가 지닌 문제점을 최소화함. | 중앙정부는 재정조정 시 자치구와 시·군을 다르게 취급 자치구 재정조정은 특별·광역시가 전담 |

주 : ●은 자치구에 적용되는 제도를, ×는 적용되지 않는 제도를 나타냄. 또 ○는 신설(개편) 운용되는 제도를 나타냄.

〈표 1〉에 나와 있듯이 우선 제1안은 1-1안과 1-2안으로 나누어져 있는데, 여기서 1-1안은 자치구에 대하여 현재 적용되고 있는 조정교부금에 더하여 보통교부세까지 교부되도록 하는 안으로서 자치구의 주장을 완전히 반영한 안이다. 또 1-2안은 자치구에게 보통교부세를 교부하도록 하되, 그에 따른 문제점을 다소 완화하기 위하여 조정교부금 제도를 도와 시·군간의 재정조정제도인 재정보전금 제도와 같은 방법으로 개편하여 운영하는 안이다. 제1안에 따르면, 자치구에 관한 재정조정을 중앙정부와 특별·광역시가 분담하여 수행하며, 중앙정부는 재정조정에 있어서 시·군과 자치구 및 광역자치단체에 대하여 단일 공통의 기준을 적용하게 된다.

한편 제2안은 보통교부세 단일화방안으로서 자치구를 보통교부세 교부 대상에 포함시키는 대신 조정교부금 제도를 폐지하는 방안이다. 이안에 의하면 자치구 재정조정을 중앙정부가 전담하게 된다.

끝으로 제3안은 현재와 같이 자치구를 지방교부세 교부 대상에서 제외하고 조정교부금만 교부되도록 하되, 조정교부금 제도가 지닌 문제점을 축소하는 방향으로 제도 자체를 개편하는 방안이다. 따라서 중앙정부는 재정조정시 자치구와 시·군을 다르게 취급하게 되며, 자치구 재정조정은 특별·광역시가 전담하게 된다.

이상과 같은 대안들을 두고 각 안에 대하여 그 배경 또는 근거 및 제도 적용시 발생하게 되는 장단점과 문제점 등을 평가해 보도록 한다.

1) 제1-1안: 보통교부세 + 조정교부금 혼합방안

이 안은 현행 조정교부금제도를 유지하되 보통교부세가 자치구에게도 배분되도록 하는 것으로서 보통교부세 제도 개편에 대한 자치구의 입장을 그대로 수용하는 안이다. 즉 자치구에 대해서는 현재와 같이 특별·광역시로부터 조정교부금이 교부되며, 이에 더하여 광역시의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정에 있어서 소속 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 분리하여 산정하고, 그에 따른 자치구의 재정부족분에 의거하여 자치구에 대한 보통교부세액을 결정하여 배분하게 된다.

이러한 안은 지방교부세 법정률 인상과 그에 따른 지방교부세 재원 총액 증대를 계기로 자치구에게도 교부세의 일부를 나누어줌으로써 동일한 기초자치단체임에도 불구하고

하고 중앙정부의 재원조정에 있어서 시·군과 다르게 취급되고 있다는 형평성의 문제를 해결하는 동시에 현행 제도에 의해 보장된 광역·특별시에 의한 자치구 재정조정 기능을 그대로 인정함으로써 지방자치의 이념을 존중한다는 측면을 고려한 것이다.

그러나 이 안은 아래에서 지적하고 있는 바와 같이 그대로 적용하기는 불가능할 정도로 많은 문제점을 안고 있다.

첫째, 이 안이 안고 있는 가장 치명적인 결함은 지방정부인 특별·광역시의 의사결정이 중앙정부의 재원배분에 왜곡을 초래할 가능성이 있다는 것이다. 즉 현행 조정교부금 제도를 유지한 채 보통교부세의 배분 대상을 자치구에게까지 확대 적용한다면 특별·광역시의 입장에서는 조례의 개정을 통해 조정교부금 제도의 운영방식을 변경시킬 가능성이 있다. 예를 들어 조정교부금의 교부율을 낮춘다면 보통교부세의 산정시 고려되는 자치구의 기준재정수입(구세수입+조정교부금)이 감소할 것이고, 이에 따라 소속 자치구에 대한 보통교부세 배분액은 증가하게 될 것이다. 또한 조정교부금 배분의 기초가 되는 기준재정수요와 수입의 산정방식을 변경시킴으로써 위와 유사한 효과를 얻을 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때, 광역시는 자체 가용재원의 증대를 위해 조례의 개정을 통하여 조정교부세 교부율을 낮추거나, 기준재정수입 및 수요의 산정을 포함한 조정교부금 제도를 변화시킬 유인이 충분히 존재한다. 이른바 “광역시와 소속 자치구간의 담합에 의한 교부세 불리기” 행위의 가능성이 있으며, 만약 이렇다면, 자치구가 받는 조정교부금의 크기에 따라 자치구에 대한 보통교부세 배분액이 달라지게 되므로, 결과적으로 광역시의 의사결정이 전국적인 보통교부세 배분액에 영향을 미치게 되는 결과를 초래할 가능성이 높다.

둘째, 중앙정부가 보통교부세 적용에 있어서 시·군과 자치구를 동일시하는 시각이 시·군과 자치구의 자치 기능적 차이를 포함한 여러 가지 차이점에 비추어 볼 때 과연 타당한 것인가 하는 문제도 해결되어야 할 것이다.

셋째, 기존의 조정교부금에 더하여 보통교부세까지 자치구에 대해 배분되므로, 자치구에 대해 배분되는 조정재원 총액이 증가될 것으로 예상된다고 할 때, 재원 증가에 따른 자치구의 기능 확대 등의 문제가 제기될 수도 있다.

넷째, 시·군이 차지할 몫이 자치구로 이전함에 따라 자치단체간 및 중앙과 자치단체간의 갈등이 증폭될 것이며, 자치구는 시·군에 비해 상대적으로 높은 재정자립도를 나타내고 있다는 현실에 비추어 볼 때, 시·군에 배분될 지방교부세의 일부가 자

치구에 대해 나누어진다면 자치구간 재정 불균형을 높일 가능성이 존재한다.

이상과 같은 사항들을 고려한다면 이 대안은 현실적으로 극복하기 힘든 많은 문제점을 가지고 있다. 따라서 현행의 조정교부금 제도 운영방식과 현재 자치구가 담당하고 있는 기능이나 광역-자치구간 세원배분 등을 그대로 유지한 상태에서는 이 안을 그대로 수용하기는 곤란할 것으로 생각된다.

2) 제1-2안 : 보통교부세 + 재정보전금 혼합방안

이 안은 앞의 1-1안에서와 같이 보통교부세를 자치구에 대해 확대 적용하되, 조정교부금 제도를 재정보전금 제도와 같은 방식으로 개편하여 운용함으로써 1-1안이 안고 있던 치명적인 문제점인 특별·광역시의 의사결정이 중앙정부의 자원배분에 왜곡을 초래할 가능성을 제거한 안이다.

이 안에 따르면 조정교부금 제도를 2000년부터 도와 시·군간에 적용되고 있는 재정보전금 제도와 같은 방식으로 개편함으로써 운영 방식을 특별·광역시에 통일시키게 된다. 이와 같이 제도를 개편함에 따라 현행 조정교부금 제도 하에서 특별·광역시의 자의적 재량권에 의해 지방교부세의 전국적 배분액이 영향을 받게되는 문제를 해결할 수 있을 것이다. 즉 조정교부금의 운영 방식을 대통령령에 의해 규정하되, 인구, 징세실적, 면적, 보유차량수 등 간소하면서도 자치단체가 임의로 조작하기 어려운 지표를 기준으로 자치구에 배분되도록 함으로써 자원배분상의 객관성을 보장하도록 유인한다.

이와 같이 이 안은 특별·광역시의 의사결정이 전국적인 자원배분에 영향을 미침으로써 발생하는 왜곡의 가능성을 제거할 수 있다는 장점을 보유한 대신 자치구 재원조정에 관한 특별·광역시의 재량권을 완전히 인정하지 않음으로써 자치권을 제약한다는 문제가 발생할 수 있다. 이에 더하여 1-1안에서 지적한 두 번째에서 네 번째까지 문제점은 여전히 해결되어야 할 과제로 남게 된다. 뿐만 아니라 구체적으로 어떠한 기준을 적용하여 재원조정재원을 배분해야 하는가에 관한 엄밀한 판단이 필요하다. 아울러 만약 조정교부금 방식에 의할 때보다 재정보전금 방식에 의해 계산된 재정지원금이 줄어드는 자치구가 있다면, 그들의 집단적 저항도 무시할 수 없을 것으로 생

각된다.

3) 제2안: 보통교부세 단일화 방안

이 안은 현행의 조정교부금 제도를 폐지하되, 보통교부세가 자치구에 대해서도 시·군과 같은 방식으로 배분되도록 하는 방안이다. 여기서는 제1안에서와 같이 광역시의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정에 있어서 소속 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 분리하여 산정하고, 그에 따른 광역시와 자치구의 재정부족분에 의거하여 광역시와 자치구에 대한 보통교부세액을 결정하여 배분하게 된다. 단 조정교부금 제도가 폐지됨에 따라 자치구에 대하여 배분되는 조정교부금은 사라지게 되고, 그 결과 자치구의 기준재정수입액은 그 만큼 줄어들게 될 것이다. 따라서 자치구의 재정부족분은 늘어나게 될 것이며, 자치구에 배분되는 지방교부세액은 1안에서보다는 증가할 것으로 예상할 수 있다.

이 안은 우선 시·군과 자치구는 동일한 기초자치단체임에도 불구하고, 보통교부세의 배분에서 차별적으로 취급되고 있다는 점에서 출발한다. 즉 자치구를 시·군과 같은 수준의 기초자치단체로 간주한다면 자치구도 지방교부세의 교부대상 단체에 포함시킴으로써 자치단체간 수평적 재정 형평화 기능은 전국적으로 통일된 기준 하에 시행하는 것이 재원 재분배나 소득분배기능은 중앙정부가 통일적으로 행사해야 한다는 지방세 규범론에 비추어 볼 때 옳다는 주장에 근거한 것이다.

그러나 이 안도 다음과 같은 여러 가지 문제점에 직면해 있다.

첫째, 가장 중요한 문제는 과연 자치구와 시·군이 같은 성격을 가진 기초자치단체인가 하는 점에 대한 의문이다. 양자는 제도적으로는 동일한 기초자치단체이지만 기능면에서 또 현실적으로 상당히 다른 자치단체라고 할 수 있다. 이렇게 보면 중앙정부가 보통교부세를 통해 자치구에까지 재원을 재분배하려는 것은 바람직한 방향이 아닐 수 있다.

둘째, 조례로 규정하고 있는 조정교부금제도의 폐지는 지방자치를 정착시키려는 정책기조에 역행한다는 지적을 면하기 어려울 것이다. 따라서 자치구에 지방교부세를 교부할 때는 현행 조정교부금제도를 대신할 “신조정교부금제도”에 대한 대안을 함께

고려해야 할 필요가 있을 것이다.

셋째, 도 및 시·군이 차지할 몫 가운데 상당 부분이 자치구에 배분됨에 따라 해당 자치단체의 강력한 반발이 예상된다. 만약 자치구에 배분될 보통교부금의 몫이 지금까지 받아오던 조정교부금 교부액 총액에 미치지 못한다면 자치구의 불만도 현실화될 가능성을 배제하지 못한다.

넷째, 기본적으로 이 대안은 시·군과 자치구가 수행 기능의 측면에서 동일하다는 전제 하에 고려된다는 점을 감안한다면 기능적인 측면, 광역과 기초간 사무배분의 측면 등에서 시·군과 자치구를 동일하게 취급하여 특별·광역시와 자치구간의 현행 세원배분을 도와 시·군간의 세원배분과 일치시켜야 한다는 문제도 발생한다. 이는 세제의 틀을 바꾸는 문제로서 또 다른 차원의 문제로 확대되는 것을 의미한다.

4) 제3안: 조정교부금 단일화 방안

가. 배경

앞서 살펴본 대안들은 보통교부세의 배분 대상을 자치구에게까지 확대시킨다는 공통점을 가지고 있으며, 이미 지적한 바와 같이 많은 문제점을 가지고 있다. 그 중 공통적인 문제점으로 지적될 수 있는 것은 자치구와 시·군간의 기능적 차이, 자치구와 시·군간의 재정력 차이와 그로 인해 발생하는 재정형평화 문제, 그리고 지방교부세의 배분에 관한 이해 당사자들간의 갈등 발생의 문제이다.

이러한 문제는 기본적으로 자치구와 시·군이 엄연히 다른 특성을 지니고 차별적인 역할을 담당하는 자치단체임에도 불구하고 보통교부세를 자치구에게 확대 배분한다는 점에서 발생하는 것이다. 따라서 기능배분의 조정과 세원의 조정이 전제되지 않는 한 그러한 문제를 극복하기 위해서는 보통교부세와 조정교부금의 골격을 현재와 같이 유지하되, 조정교부금 제도가 지닌 문제점을 최소화시키는 방향으로 제도를 개선하는 방안을 생각할 수 있다.

물론 제도 개편에 대하여 예상되는 이러한 문제점들이 제도 개편을 시행하지 않는 근거를 제공할 수는 없다. 이와는 다른 차원에서 현재의 제도가 어떠한 논리적, 실제적 근거 하에 적당한 제도이며, 나아가 그 문제점에 대한 개선 방안에 대한 엄밀한

검증이 있어야 할 것이다.

앞서 지적했듯이 만약 지방교부세의 배분 대상을 자치구까지 확대한다면 교부세의 배분에 관한 한 모든 자치단체에 대하여 단일공통 기준을 적용하게 되는 것이므로, 다음과 같은 사항들에 대한 엄밀한 판단이 전제되어야 한다.

그 첫 번째는 자치구와 시·군간의 자치기능의 차이점 혹은 유사점에 대한 판단이다. 만약 지방교부세의 배분 대상을 자치구까지 확대한다면 교부세의 배분에 관한 한 모든 자치단체에 대하여 단일공통 기준을 적용하게 되는 것이다. 따라서 도와 시·군간 및 특별·광역시와 자치구간의 기능 배분상의 차이, 담당 기능(즉 지방공공재)의 차이, 이를 반영한 세원배분의 차이 등을 살펴봄으로써 과연 자치구와 시·군이 기능적으로 동일한 자치단체이며, 따라서 재정조정에 있어서 동일한 기준을 적용하는 것이 옳은지를 살펴보아야 한다. 그런데, 자치구와 시·군은 동일한 기초자치단체임에도 불구하고 그 자치기능은 현저한 차이가 있으며, 그에 따라 광역-기초간 세원배분도 큰 차이가 있다. 제도적으로도 '자치구의 자치권의 범위는 법령이 정하는 바에 의하여 시·군과 다르게 할 수 있다'(지방자치법 제2조2항)라는 규정과 '시·군과는 달리 자치구에서 처리하지 아니하고 특별시 및 광역시에서 처리하는 사무가 예시되어 있음'(지방자치법시행령 제9조 및 별표 2)에서 알 수 있듯이 자치구와 시·군간에는 기능적 차이가 엄연히 존재한다.

두 번째로 살펴봐야 할 사항은 관할구역의 차이와 분화된 지역특성이 미치는 영향의 여부이다. 일반적으로 도와 시·군에 비해 자치구는 관할 면적이 좁고 그나마 지역이 주거지역, 상업지역, 공업지역 등으로 확연히 구분되어 누출효과(spillover effect)가 상대적으로 크게 발생할 가능성이 높다. 따라서 자치구의 경우에는 관할구역이 생활에 필요한 자족적 시설을 갖추고 있을 필요성이 시·군에 비해 상대적으로 약하다.

마지막으로는 기초적 재정여건의 차이에 따른 영향의 여부를 살펴보아야 한다. 대체로 인구밀도, 인구구성(성별, 연령별), 생산기반, 사회간접자본, 자연환경 등의 면에서 자치구는 시·군에 비해 양호한 조건에 있다. 따라서 근로활동 연령에 인구가 집중되어 있어 납세력이 그 만큼 강한 반면 1인당 재정수요 유발효과는 낮다. 이는 재정자립도의 차이로 반영된다. 지방교부세 제도는 지역간 경제력 격차로 인한 세원의 지역간 편재로 발생하는 재정력 격차를 완화하기 위하여 국가가 징수한 국세의 일

정 부분을 정해진 기준에 따라 배분하는 제도이다. 만약 자치구에 대해서도 지방교부세가 배분된다면 가장 피해를 입게되는 자치단체는 시·군이며, 자치구에 대해서 상당한 몫의 지방교부세가 배분된다면 상대적으로 재정력이 풍부한 자치구에 대하여 시·군에게 돌아갈 몫의 일부를 나누어주는 결과를 초래하므로 수평적 재정형평화라는 지방교부세 본연의 목적에 충실하지 못하게 될 것이다.

이상과 같은 점을 염두에 둔다면 자치구 재정조정제도 개편은 조정교부금 제도의 개편을 중심으로 논의되어야 할 것이다. 조정교부금 제도의 개편에 관해서는 그 간 제도의 운영 측면에서 단위비용 산정방법의 개선, 기준재정수요 측정항목의 조정과 실제 예산 대비 반영률의 현실화 및 인센티브의 반영, 조정률의 개선¹⁾ 등의 측면에서 다소 논의가 있어왔다. 그러나 여기서는 제도의 운영적인 측면보다는 자치구의 재정 악화 또는 불안정성에 의해 이 글에서 논의하고 있는 문제가 제기되었다는 점을 강조하여 조정교부금의 자원 증대와 자원의 안정성 등에 초점을 맞추고자 한다.

나. 자치구 재정조정제도 개선 안:

첫 번째로 생각할 수 있는 방안은 현행 조정교부금 제도의 틀을 유지하면서 교부율의 상향 조정 등을 통하여 교부금 총액을 증대시키는 것과 자치구 재정수입 변동, 경기변동 등을 고려하여 교부율을 신축적으로 운용함으로써 자치구의 재정적 안정성도도모하는 것이다. 특히 교부금 총액을 증대시키는 방안을 고려할 때에는 조정교부금에 의해 공식적으로 배분되는 자원 이외의 광역시 자원이 자치구로 이전되지 않도록 함으로써 광역시의 부담을 줄이는 방안을 강구해야 할 것이다. 이 경우 자치구는 배정된 조정 자원 이외의 자원을 배정받지 못한다는 제약이 있으므로 그 범위 내에서 효율적으로 재정을 운용해야 한다는 제약을 부과할 수 있을 것이다.

두 번째로 광역시에 배분되는 지방교부세 중 자치구의 몫을 자치구에 재배분하는 방안이다. 광역시에 배분되는 지방교부세는 대부분 자치구의 자원부족액에 기인하여 배분되고 있을 가능성이 높다. 즉 현행 지방교부세법(제6조)에 따르면 특별·광역시는 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정 시 소속 자치구의 그 것을 합산하도록 규

1) 예를 들어 박완규(1999a)는 서울특별시를 대상으로 조정교부금의 기준재정수요 산정에 있어서 존재하는 문제점의 개선 방안을 제시하였으며, 박완규(1999b)는 지방교부세와 조정교부금의 배분함에 있어 적용되는 조정률의 계산 방법이 상이한 점에 착안하여 두 가지의 조정률 계산방법이 자치단체의 재정력과 재정형평화에 미치는 효과를 비교 분석하였다.

정하고 있는데, 이에 따르면 특별·광역시에 교부되는 보통교부세가 소속 자치구와의 공동재원이라고 해석할 수 있다. 따라서 공동 재원 중 자치구 몫을 조정교부금 총액에 합산하여 자치구 조정재원으로 삼는다면 조정교부금의 총액은 증가될 것이다.

세 번째는 조정교부금 재원의 조정을 통하여 재원의 안정성과 자치구간 형평화 효과를 제고하는 방안이다. 즉 현재의 취득세, 등록세를 보다 세수 안정성이 높은 세목으로 이관하여 조정교부금의 재원으로 사용하는 방법을 우선 생각할 수 있는데, 이때에는 기존의 지방세 세목의 틀 안에서 검토하는 안과 국세와 지방세간 세목 교환까지를 염두에 두는 안을 함께 검토할 수 있다. 특히 후자의 문제는 지방재정조정외 포괄적인 개혁과제라는 점에서 신중하게 접근해야 할 문제이다. 또한 자치구간 세원의 분포가 보다 불균등한 세목을 조정교부금의 재원으로 삼음으로써 조정교부금의 형평화 효과를 제고하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

네 번째는 역교부금제도의 도입가능성을 검토하는 방안이다. 광역시 내 자치구들은 지리적으로 인접해 있기 때문에 특정 자치구가 제공하는 공공서비스의 편익이 타 자치구에 확산되는 경우가 많으며, 따라서 자치구간의 관계는 시나 군간의 관계와는 다른 양상을 보이고 있다. 그러므로 특별·광역시와 자치구간의 재정조정에 있어서는 역교부금 제도의 도입 가능성이 존재한다.

다섯 번째는 조정교부금의 배분방식을 개선하는 것이다. 현재의 조정교부금 제도 하에서는 자치구의 재정 부족분을 기초로 일률적으로 배분액을 산정하는 방식을 취하고 있는데, 이를 개선함으로써 자치구에 대하여 경쟁적인 인센티브를 부여하는 방식이다. 예를 들어 전체 재원의 일정 부분은 현재와 같이 재정부족분을 기초로 배분하되, 나머지 부분은 징세 실적, 예산 절감 실적 등을 고려하여 배분하는 방법 등을 생각할 수 있다.²⁾

이상에서 제시한 조정교부금 제도의 개편은 물론 특별·광역시의 조례 개정이 선행되어야 가능하다. 따라서 자치구가 담당하고 있는 현재의 기능을 그대로 유지한 채 자치구의 입장을 배려하는 형태로 제도 개편을 추진한다면 특별·광역시 본청은 자체 재원의 축소 등을 이유로 이견을 가질 가능성이 높다. 따라서 자치구 조정교부금 제

2) 참고로 부산광역시에서는 그다지 큰 금액은 아니지만 일용인부임(인건비)의 절감비율이 높은 자치구와 지방세 징수율이 높은 자치구에 대하여 보정계수를 조정하여 조정교부금을 상향 지급함으로써 예산절감 등에 관한 인센티브를 부여하고 있다.

도의 개편은 자치구의 기능 조정(축소 또는 확대)과 연관 하에 진행되어야 보다 현실성을 가질 수 있을 것으로 생각된다.

5) 자치구 위상과 기능의 축소 및 확대와 조정교부금 제도 개선

지금까지는 자치구의 기능을 현재와 같이 유지한다는 전제 하에 자치구 재정조정제도의 개편에 관한 대안과 그 장단점 등을 살펴보았다. 그런데, 이미 지적했듯이 이러한 문제는 원칙적으로 자치구의 기능 재조정이라는 문제와의 연계 하에 논의되어야 한다. 이에 여기서는 비록 구체적이지는 않지만 자치구의 기능 조정을 전제했을 경우 생각할 수 있는 방안들을 개략적으로 살펴보고자 한다.

먼저 자치구 위상 축소(기능 축소 등)를 전제로 했을 경우 생각할 수 있는 재정 재정립 방안에 대하여 살펴보자. 우리의 지방자치 역사가 일천함에도 불구하고 대도시 에 다수의 자치구가 지정되어 있어 지방행정과 지방재정에 다소간의 비효율이 발생하고 있음은 현실적으로 부정하기 힘들다. 따라서 만약 자치구 위상과 기능을 축소하는 방향으로 재조정 한다면 특별·광역시가 부담하는 조정교부금 총액이 감소될 여지가 있을 것이다. 이 때는 조정교부금 교부율의 축소 조정, 현행 세목의 대체 혹은 축소 조정 등이 그 방안으로 고려될 수 있을 것이다.

한편으로 자치구 위상 확대(기능 확대 등)를 전제했을 경우 자치구 재정 재정립 방안도 생각할 수 있다. 지방분권 강화의 세계적인 흐름을 타고 자치구의 위상과 기능을 현재보다 한층 높이려는 시도가 없지 않으며 정치적 타협의 결과 그 같은 방향으로 진전될 가능성도 있다. 이 때는 지방정부의 기능분석을 토대로 지방행정체계 및 재정체계를 대대적으로 정비함으로써 기존의 비능률을 최소화하는 혁신적인 대책을 함께 모색해야 할 것이다. 또한 자치구 위상과 기능이 확대되면 특별·광역시가 부담하는 조정교부금 총액을 증가시키거나 자치구를 보통교부세 교부 대상으로 삼는 방안도 생각할 수 있을 것이다.

IV. 대안별 시산과 결과

1. 시산의 의의와 한계

이 절에서는 앞에서 제시한 제1안과 제2안의 제도 개편안을 대상으로 제도 개편시 지방재정조정재원이 어떠한 형태로 각급 자치단체간에 재배분될 것인지를 시산을 통하여 살펴보고자 한다.

그러나 시산을 위해 필요한 자료가 매우 제한적이라는 제약이 있어 이 시산을 위해서는 여러 가지 가정이 전제되어야 한다. 따라서 시산의 결과도 실제적인 상황과 상당한 차이를 가질 가능성이 높다. 단 이러한 시산을 통하여 지방재정조정재원의 자치단체간 재배분 형태를 개략적으로나마 예상함으로써 제도 개편시 발생할 수 있는 문제점을 확인할 수는 있을 것이다.

앞서 제시한 제1-1안 및 1-2안, 그리고 2안은 자치구에 대해서도 지방교부세를 배분해 준다는 공통점이 있다. 그런데, 자치구에 배분되는 보통교부세의 몫을 계산하기 위해서는 자치구별 기준재정수요와 기준재정수입에 관한 자료가 있어야 한다. 그러나 현행 보통교부세 제도 하에서는 자치구에 대하여 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 당해 특별·광역시외의 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 합산하여 산정하므로 보통교부세 산정방식에 의한 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 자료를 확인할 수 없다는 한계가 있다. 이는 시산에 있어서 결정적인 제약이 되지만, 현재의 자료로서는 극복할 방법이 없기 때문에 시산에서는 불가피하게 조정교부금의 산정 내역에 나타난 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액 자료를 이용하여 자치구에 대한 보통교부세 배분액을 계산하도록 한다. 그러므로 시산을 정당화하기 위해서는 다음과 같은 제약적인 가정이 필요하다.

가정: 조정교부금의 산정 방법에 의한 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액은 보통교부세 산정 방법에 의한 결과와 각각 동일하다.

단, 이러한 제약적인 가정을 사용함에 따른 문제를 부분적으로나마 극복하기 위하여 자치구의 세출결산 대비 조정교부금 산정에 있어서 기준재정수요액을 시·군의 세출결산 대비 보통교부금 산정에 있어서 기준재정수요액과 일치시키도록 하는 방법을 사용한다. 실제로 세출결산 대비 기준재정수요액을 계산해 본 결과 시·군(보통교부세 산정시 기준재정수요액)과 자치구(조정교부금 산정시 기준재정수요액)간에 상당한 차이를 발견할 수 있었다(〈표 2〉 참조). 이는 세출예산을 기준으로 한 기준재정수요의 반영 비율이 보통교부세 산정시의 시·군의 경우와 조정교부금 산정에 있어서 자치구의 경우에 상당한 차이가 있다는 것을 의미한다. 따라서 자치구에 대하여 보통교부세를 교부하는 방안을 생각할 경우에는 자치구의 세출결산 대비 기준재정수요액을 시·군의 그 것과 일치시킴으로써 자료의 불일치에서 발생하는 문제를 부분적으로 피할 수 있을 것으로 생각된다.³⁾

한편 이 시산에서는 자료상의 제약으로 1997년과 1998년을 대상으로 시산을 시도하고자 한다. 그런데 두 해에 걸친 시산의 결과가 질적으로 거의 유사했으므로 여기서는 1998년의 시산 결과만을 제시한다.

3) 보통교부세 제도와 조정교부금 제도간에 있어서 기준재정수요액의 산정 방법은 상당히 다르지만 기준재정수입액의 산정 방법은 비교적 유사하다. 즉 보통교부세 산정에 있어서 기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액의 합으로 계산되는데, 이 때 주가 되는 기초수입액은 당해년도 보통세수입액의 80/100으로 계산된다(지방교부세법 제8조). 한편 조정교부금 산정에 있어서 기준재정수입액은 특별·광역시간에 다소간의 차이는 있으나 기본적으로는 보통교부세 산정시의 방법과 유사하다고 할 수 있다. 즉 서울과 대전을 제외한 모든 광역시는 당해년도 자치구세 수입액(예산기준)의 80/100을 기준재정수입액으로 잡고 있으며, 서울을 제외한 모든 광역시는 특별한 사유로 수입의 증감이 있는 경우 이를 가산 또는 감액함으로써 기준재정수입액을 보정하고 있다.

〈표 2〉 세출결산 대비 기준재정수요액 반영비율

(단위: %)

| | | 1997년 | | 1998년 | |
|-------------|--------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | | 기준재정 수요/세출 결산(총계) | 기준재정 수요/세출 결산(순계) | 기준재정 수요/세출 결산(총계) | 기준재정 수요/세출 결산(순계) |
| 보통교부세 산정 | 시 | 0.448 | 0.467 | 0.477 | 0.497 |
| | 군 | 0.456 | 0.467 | 0.485 | 0.497 |
| | 시·군 전체 | 0.453 | 0.467 | 0.481 | 0.497 |
| | 전체 | 0.496 | 0.507 | 0.538 | 0.553 |
| 조정교부금 산정 | 자치구 | 0.605 | 0.609 | 0.672 | 0.685 |

자료 : 행자부, 보통교부세 산정내역, 자치구 조정교부금 산정내역, 지방재정연감 각 년호.

2. 시산의 방법과 결과

1) 현 제도 하에서의 자치단체 유형별 보통교부세와 조정교부금의 배분 현황

우선 제도 개편과 관련된 시산의 결과와 대비해 보기 위하여 현 제도 하에서는 자치단체 유형별로 얼마 만큼씩의 보통교부세가 배분되는 지를 살펴보도록 한다.

〈표 3〉에 나타난 바와 같이 1998년에는 약 6조 5,992억원의 보통교부세가 자치구를 제외한 각 자치단체에 대하여 배분되었는데, 이 가운데 대부분인 약 98.5%가 도 분청 및 시·군 자치단체에 대하여 배분되었다. 특히 시·군 기초자치단체는 전체 보통교부세 총액의 약 80% 정도를 배분받았음을 알 수 있는데, 이로 미루어 보아 보통교부세는 상대적으로 재정력이 열악한 시·군 자치단체의 재정 지원에 대부분이 배분되고 있음을 알 수 있다.

한편 자치구에 대해서는 전국적으로 특별·광역시 분청으로부터 약 2조 1천억원의 조정교부금이 배분되었다.

〈표 3〉 자치단체 유형별 보통교부세와 조정교부금의 배분 현황(1998년)

(단위: 백만원)

| 단체별 | 기준재정 수요액 (A) | 기준재정 수입액 (B) | 재정부족액 (A-B) | 보통교부세 (C) | 조정교부금 (D) |
|---------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------|--------------|
| 합 계 | 15,830,365 (23,937,244) | 8,042,540 (18,302,575) | 7,787,825 (5,634,669) | 6,599,195 | 2,108,135 |
| 서울시 | (3,588,713) | (4,461,330) | (-872,617) | 0 | - |
| 광역시(계) | 2,766,724 (4,505,862) | 2,651,212 (4,411,029) | 115,512 (94,833) | 97,885 | - |
| 도(계) | 13,063,641 (15,842,669) | 5,391,328 (9,430,216) | 7,672,313 (2,928,914) | 6,501,310 | - |
| 도본청분(계) | 3,223,243 (4,735,450) | 1,784,402 (3,969,480) | 1,438,832 (765,970) | 1,219,228 | - |
| 시 분(계) | 5,264,875 (6,531,688) | 2,514,934 (4,368,744) | 2,749,942 (2,162,944) | 2,330,225 | - |
| 군 분 | 4,575,531 | 1,091,992 | 3,483,539 | 2,951,857 | - |
| 자치구(계) | 3,956,957 | 2,011,102 | 2,090,372 | - | 2,108,135 |

주: 1. ()안은 불교부 단체 포함분임.

2. 보통교부세 조정률은 0.847373304임.

자료: 행자부, 보통교부세 산정내역 및 자치구 재원조정교부금 산정내역, 1998.

2) 제1-1안

이 안에서는 현행 조정교부금 제도를 유지한 채 보통교부세를 자치구에 대해서도 배분하는 경우를 고려하고 있으므로, 자치구에 대해 배분되는 보통교부세 몫을 계산해야 한다. 따라서 여기서는 다음과 같은 절차에 따라 시산을 하고자 한다.

첫째, 특별·광역시는 현행 방식에 따라 자치구에 대해 조정교부금을 교부한다. 따라서 조정교부금 산정내역에 나타난 자치구별 조정교부금 교부액을 이용한다.

둘째, 특별·광역시와 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분리 산정하여 나타난 재정부족액을 계산한다. 단 자치구의 세출결산 대비 기준재정수요액 반영비율

을 시·군의 수준과 일치시켜 기준재정수요액을 조정한다.

셋째, 계산된 자치구별 재정부족액에 수정된 보통교부세 조정률을 적용하여 자치구에 대해 배분될 보통교부세 교부액을 결정한다. 이 때 도와 시·군에 대해서는 보통교부세 산정 내역에 나타난 각 자치단체의 재정부족액에 수정된 조정률을 적용하여 보통교부세 배분액을 결정하며, 광역시에 대해서는 보통교부세 산정 자료에 나타난 재정부족액에서 소속 자치구의 재정부족액을 차감한 금액에 수정된 조정률을 적용하여 보통교부세 배분액을 결정한다. 수정된 보통교부세 조정률은 1998년 당시의 보통교부세 총액을 자치구를 포함하여 재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액으로 나누어 계산한다.

이러한 과정을 거쳐 계산한 자치단체 유형별 보통교부세와 조정교부금(자치구)의 배분에 관한 결과가 <표 4>에 나타나 있다. 이에 따르면 자치구에 대해 조정교부금을 교부하고, 보통교부세 산정에 있어서 자치구와 광역시를 분리 산정하며, 세출결산 대비 기준재정수요를 시·군의 수준으로 일치시킴에 따라 보통교부세의 조정률은 0.8473733에서 0.8048286으로 낮아지게 된다. 이 때 도본청 및 시·군 전체에 대해서는 현 제도 하에서 교부되던 보통교부세의 약 93.6%가 교부되며, 서울과 광역시에는 보통교부세의 약6%가 교부된다. 그런데 일반적인 예상과는 달리 자치구에 대해서는 조정교부금에 더하여 보통교부세의 0.4%(약 250억원)만 추가적으로 교부되는 결과를 얻었다.

이러한 결과는 자치구에 대하여 조정교부금이 배정됨에 따라 자치구의 기준재정수입이 증가하고 따라서 그 것을 기초로 계산한 자치구의 재정부족액이 매우 낮아졌기 때문에 나온 것으로 생각된다. 반면에 특별·광역시의 경우에는 자치구와 합산하여 계산된 기준재정수입액에서 소속 자치구의 증대된 기준재정수입액이 차감됨에 따라 재정부족액이 대폭 늘어났기 때문에 상당 부분의 지방교부세를 배분받게 되는 결과가 나온 것으로 짐작된다.

〈표 4〉 1-1안에 따른 시산의 결과

(단위: 백만원)

| 단 체 별 | 기준재정 수요액 (A') | 기준재정 수입액 (B') | 재정부족액 (A'-B') | 보통교부세 (C') | 조정교부금 (D') |
|-------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------|---------------|
| 합 계 | 18,068,397 (23,937,244) | 98,68,894 (18,302,575) | 8,199,503 (5,634,669) | 6,599,195 | 2,108135 |
| 서울시 | 2,286,431 | 2,173,803 | 112,826 | 90,646 | - |
| 광역시 | 2,383,300 (2,937,184) | 1,999,896 (2,579,319) | 383,404 (-235,518) | 308,575 | - |
| 도 | 13,063,641 (15,842,669) | 5,391,328 (9,430,216) | 7,672,313 (2,928,914) | 6,174,897 | - |
| 도본청분 | 3,223,234 (4,735,450) | 1,784,402 (3,969,480) | 1,438,832 (765,970) | 1,158,013 | - |
| 시 분 | 5,264,876 (6,531,688) | 2,514,934 (4,368,744) | 2,749,942 (2,162,944) | 2,213,232 | - |
| 군 분 | 4,575,531 | 1,091,992 | 3,483,539 | 2,830,653 | - |
| 자치구 | 335,025 (2,870,960) | 303,867 (4,119,237) | 31,158 (-162,280) | 25,077 | 2,108135 |

주: 1. ()안은 불교부단체를 포함한 금액임.
 2. 보통교부세 조정률은 0.8048286이 됨.
 3. 조정된 자치구 기준재정수요액

$$= \text{자치구 기준재정수요액} \times \frac{\text{시·군의 세출예산(순계규모) 대비 기준재정수요액}}{\text{자치구의 세출예산(순계규모) 대비 기준재정수요액}}$$

$$= \text{자치구 기준재정수요액} \times \frac{0.497}{0.685}$$

3) 제1-2안

이 안은 앞의 1-1안이 지닌 문제점을 교정하기 위한 방안이다. 즉 현행 조정교부금 제도를 유지한 상태에서 자치구에 대하여 보통교부세를 배분한다면 특별·광역시가 조례를 개정하여 교부율을 인하하거나 기준재정수입 및 수요의 산정방법을 변경시키는 가능성을 충분히 생각할 수 있다. 그렇다면 자치구에 대한 보통교부세 배분이

영향을 받게 되며, 이는 보통교부세 총액이 주어진 상태에서 시·군을 포함한 다른 자치단체에 배분되는 교부세액에 영향을 미치게 되는 결과를 초래하게 된다.

이와 같은 문제를 극복하기 위해서는 자치구에 보통교부세를 교부할 경우에는 현행 조정교부금 제도의 개편이 선행되어야 하는데, 이 안에서는 조정교부금 제도를 현행 재정보전금 제도와 같은 방식으로 운영함으로써 그 배분에 있어서 특별·광역시의 재량권을 제거하고, 나아가 위에서 지적한 문제의 발생을 막자는 취지이다.

이 안에 대한 시안은 다음과 같은 방법을 따른다.

첫째, 특별시 및 광역시는 시세 징수액의 30%(인구 50만 이상은 50%)를 인구 60%와 징세 실적 40%의 비율로 자치구에 대해 배분한다.

둘째, 특별·광역시와 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분리 산정하여 나타난 재정부족액을 계산한다. 단 여기서는 자치구의 세출결산 대비 기준재정수요액을 시·군의 수준과 일치시켜 기준재정수요액을 조정한다.

셋째, 계산된 자치구별 재정부족액에 수정된 보통교부세 조정률을 적용하여 자치구에 대해 배분될 보통교부세 교부액을 결정한다. 도와 시·군에 대해서는 보통교부세 산정 내역에 나타난 각 자치단체의 재정부족액에 수정된 조정률을 적용하여 보통교부세 배분액을 결정하며, 광역시에 대해서는 보통교부세 산정 자료에 나타난 재정부족액에서 소속 자치구의 재정부족액을 차감한 금액에 수정된 조정률을 적용하여 보통교부세 배분액을 결정한다. 이 때 수정된 보통교부세 조정률은 1998년 당시의 보통교부세 총액을 자치구를 포함하여 재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액으로 나누어 계산한다.

먼저 각 특별·광역시별로 계산된 재정보전금의 규모가 <표 5>에 나타나 있다. 서울과 인천의 경우를 제외한 나머지 광역시에서는 재정보전금의 규모가 조정교부금의 총액에 미치지 못함을 알 수 있다. 서울과 인천의 경우에 재정보전금의 규모가 조정교부금 총액을 초과하는데, 이는 서울(노원, 강서, 관악, 강남, 송파)과 인천(송파)에는 인구 50만 이상의 자치구가 존재하고, 이들에 대해 징세액의 50%가 교부되기 때문에 나타난 결과라고 짐작된다. 또 대구에도 인구 50만 이상의 자치구가 존재하므로 비교적 조정교부금 규모와 유사한 금액의 재정보전금이 계산된 것으로 짐작된다.

〈표 5〉 시도별 재정보전금 규모(1998년)

(단위 : 백만원)

| | 재정보전금(A) | | | 조정교부금(B) | A/B |
|-----|-----------|-----------|---------|-----------|-------|
| | 합 계 | 인구비 | 징세실적비 | | |
| 서울 | 1,201,233 | 720,740 | 480,493 | 1,084,235 | 1.108 |
| 부산 | 219,703 | 131,822 | 87,881 | 301,096 | 0.730 |
| 대구 | 184,768 | 110,861 | 73,907 | 188,889 | 0.978 |
| 인천 | 189,348 | 113,609 | 75,739 | 188,858 | 1.003 |
| 광주 | 87,578 | 52,547 | 35,031 | 144,343 | 0.607 |
| 대전 | 82,669 | 49,601 | 33,068 | 130,020 | 0.636 |
| 울산 | 59,917 | 35,950 | 23,967 | 70,694 | 0.848 |
| 합 계 | 2,025,215 | 1,215,129 | 810,086 | 2,108,135 | 0.961 |

한편 위의 방법에 따라 시산한 결과가 〈표 6〉에 나타나 있다. 자치구에 대해 재정보전금을 교부하고, 보통교부세 산정에 있어서 자치구와 광역시를 분리 산정하며, 세출결산 대비 기준재정수요를 시·군의 수준으로 일치시킴에 따라 보통교부세의 조정률은 0.8473733에서 0.8199477으로 낮아지게 된다. 이 때 도분청 및 시·군 전체에 대해서는 현 제도 하에서 교부되던 보통교부세의 약 96.8%가 교부되며, 서울과 광역시에는 보통교부세의 약 1.3%가 교부된다. 자치구는 재정보전금에 더하여 보통교부세의 2.7%(약 1,800억원)만 추가적으로 교부되는 결과를 얻었다. 그런데 자치구는 재정보전금으로 약 2조 250억원을 특별·광역시로부터 교부받게 되므로 여기에 보통교부세 배분액 1,800억원을 합하면 기존의 조정교부금 총액인 약 2조 1천억원을 약간 상회하는 조정 재원을 확보할 수 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 제 1-2안에 따른 시산의 결과

(단위: 백만원)

| 단체별 | 기준재정 수요액 (A') | 기준재정 수입액 (B') | 재정부족액 (A'-B') | 보통교부세 (C') | 재정보전금 (D') |
|------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------|---------------|
| 합 계 | 15,274,587 (23,937,244) | 7,226,275 (18,302,575) | 8,048,312 (5,634,669) | 6,599,195 | 0 |
| 서울시 | (2,286,431) | (2,297,052) | (-10,621) | 0 | 0 |
| 광역시 | 1,260,218 (2,937,184) | 1,103,782 (2,944,033) | 156,436 (-1,259,418) | 128,269 | 0 |
| 도 | 13,063,641 (15,842,669) | 5,391,328 (9,430,216) | 7,672,313 (2,928,914) | 6,290,895 | 0 |
| 도본청분 | 3,223,243 (4,735,450) | 1,784,402 (3,969,480) | 1,438,832 (765,970) | 1,179,767 | 0 |
| 시 분 | 5,264,875 (6,531,688) | 2,514,934 (4,368,744) | 2,749,942 (2,162,944) | 2,254,809 | 0 |
| 군 분 | 4,575,531 | 1,091,992 | 3,483,539 | 2,856,320 | 0 |
| 자치구 | 950,728 (2,870,960) | 731,165 (3,631,274) | 219,563 (-760,314) | 180,030 | 2,025,215 |

주: 1. ()안은 불교부 단체 포함분임.

2. 보통교부세 조정률은 0.8199477임.

3. 조정된 자치구 기준재정수요액

$$= \text{자치구 기준재정수요액} \times \frac{\text{시·군의 세출예산(순계규모) 대비 기준재정수요액}}{\text{자치구의 세출예산(순계규모) 대비 기준재정수요액}}$$

$$= \text{자치구 기준재정수요액} \times \frac{0.497}{0.685}$$

4) 제2안

이 안은 조정교부금 제도를 폐지하되, 특별시 및 광역시의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정에 있어서 소속 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 분리하여 산정하고, 그에 따라 계산된 자치구의 재정부족분에 의거하여 자치구에 대한 보통교부세액을 결정하여 배분한다는 안이다.

시산은 다음과 같은 방법에 의해 진행된다.

첫째, 특별·광역시와 기준재정수요액과 기준재정수입액(보통교부세 산정 내역)에서 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액(조정교부금 산정 내역)을 각각 분리한다. 이 때 자치구 세출결산 대비 기준재정수요액을 시·군의 수준과 일치시켜 기준재정수요액을 조정한다.

둘째, 이러한 방법을 통해 계산된 자치구의 재정부족액에 수정된 보통교부세 조정률을 적용하여 자치구에 대해 배분될 보통교부세 교부액을 결정한다. 도본청과 시·군에 대해서는 보통교부세 산정 내역에 나타난 각 자치단체의 재정부족액에 수정된 조정률을 적용하여 보통교부세 배분액을 결정하며, 광역시에 대해서는 보통교부세 산정 자료에 나타난 재정부족액에서 소속 자치구의 재정부족액을 차감한 금액에 수정된 조정률을 적용하여 보통교부세 배분액을 결정한다. 수정된 보통교부세 조정률은 1998년 당시의 보통교부세 총액을 자치구를 포함하여 재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액으로 나누어 계산한다.

시산의 결과는 <표 7>에 나타나 있다. 우선 보통교부세의 조정률은 0.8474733에서 0.751041로 낮아진다. 도 본청 및 시·군에 대해서는 기존에 교부되던 보통교부세의 88.6%인 약 5조 7,620억이 배분됨으로써 자신들이 차지할 몫의 약 1/10이 축소된다. 한편 자치구와 분리 산정한 결과 특별·광역시 가운데서는 광주만 보통교부세 교부 단체가 되며, 자치구는 전체적으로 보통교부세의 11.4%(약 8,340억원)를 차지하는데, 이는 조정교부금의 39.6%에 불과한 금액이다. 추가적으로 자치구 중에서 서울에 소속된 대여섯개의 자치구는 보통교부세 불교부 단체가 됨을 확인할 수 있었다.

이와 같이 자치구에 대하여 배분되는 보통교부세 총액이 1안에 비해 대폭적으로 증가하게 된 이유는 명확하다. 즉 제2안에서는 제1안과는 달리 자치구에 대하여 조정교부금이 교부되지 않으므로 특별·광역시와 분리 산정한 자치구의 기준재정수입액은 조정교부금 교부액만큼 감소하며, 그 결과 자치구의 재정부족액은 늘어나게 된다. 따라서 자치구에 배분될 보통교부세액은 제1안의 결과보다 증가되는 것이다.

〈표 7〉 제2안에 따른 시산의 결과

(단위: 백만원)

| 단체별 | 기준재정 수요액(A') | 기준재정 수입액(B') | 재정부족액 (A'-B') | 보통교부세 (C') | 조정교부금 (D') |
|------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------|---------------|
| 합 계 | 15,954,841 (23,937,244) | 7,168,114 (18,302,575) | 8,786,727 (5,634,669) | 6,599,195 | - |
| 서울시 | (2,286,431) | (3,258,038) | (-971,607) | 0 | - |
| 광역시 | 356,768 (2,937,184) | 353,356 (3,603,219) | 3,412 (-666.035) | 2,563 | - |
| 도 | 13,063,641 (15,842,669) | 5,391,328 (9,430,216) | 7,672,313 (2,928,914) | 5,762,224 | - |
| 도분청분 | 3,223,234 (4,735,450) | 1,784,402 (3,969,480) | 1,438,832 (765,970) | 1,080,622 | - |
| 시 분 | 5,264,876 (6,531,688) | 2,514,934 (4,368,744) | 2,749,942 (2,162,944) | 2,065,320 | - |
| 군 분 | 4,575,531 | 1,091,992 | 3,483,539 | 2,616,282 | - |
| 자치구 | 2,534,432 (2,870,960) | 1,423,430 (2,011,102) | 1,111,002 (859,958) | 834,409 | - |

주: 1. ()안은 불교부단체를 포함한 금액임.

2. 보통교부세 조정률은 0.751041이 됨.

3. 조정된 자치구 기준재정수요액

$$= \text{자치구 기준재정수요액} \times \frac{\text{시·군의 세출예산(순계규모) 대비 기준재정수요액}}{\text{자치구의 세출예산(순계규모) 대비 기준재정수요액}}$$

$$= \text{자치구 기준재정수요액} \times \frac{0.497}{0.685}$$

V. 결 론

이상에서 자치구 재정조정제도의 개편과 관련하여 관심이 고조되고 있는 특별·광역시 자치구에 보통교부세를 교부하는 문제의 타당성과 조정교부금으로 대표되는 자치구 재정조정제도의 문제점과 개선방안 등에 대해 살펴보았다.

이를 위해 여기서는 자치구 재정조정제도의 개편과 관련한 네 가지 대안-첫째, 자치구의 주장을 그대로 수용하는 안, 둘째, 조정교부금의 운용 방식을 재정보전금의

형태로 전환하고 보통교부세를 추가로 교부하는 안, 셋째, 현행 조정교부금 제도를 전면 폐지하고 보통교부세로 대체하는 안, 넷째, 현행 조정교부금 제도를 보완하는 안-에 대하여 살펴보았다.

상당히 제약적인 가정 하에 각 안에 대하여 시산을 해본 결과가 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자치구가 주장하는 안(제1-1안)에 따르면 자치구에는 1998년을 기준으로 보통교부세 총액의 약 0.4%인 약250억원 정도가 배분될 것으로 추산되었다. 그러나 이 안은 치명적인 문제점을 안고 있기 때문에 현실화하기에는 어려움이 클 것으로 예상된다. 즉 자치구 조정교부금 운영 방식에 관한 광역시의 결정이 행정자치부의 보통교부세 배분에 영향을 미치고 나아가 타 자치단체의 배분액에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 그 외에도 현실적으로 시·군과는 차별적인 기능을 수행하며 재정력이 상대적으로 우월한 자치구에 대하여 보통교부세를 교부함에 대한 타당성 여부에 대한 엄밀한 검증이 요구된다.

둘째, 자치구가 주장하는 안이 지니고 있는 문제점을 고려하면 현행 조정교부금의 운영방식을 재정보전금과 같은 방식으로 바꾸고 보통교부세를 교부하는 안(제1-2안)이 보다 바람직한 안으로 간주될 수 있을지 모른다. 이 안에 따르면 자치구는 1998년 기준 보통교부세의 2.7%(약 1,800억원)를 교부받을 수 있는 것으로 추산되었다. 이에 더하여 자치구는 재정보전금으로 약 2조 250억을 배분받으므로 전체적으로는 조정교부금 총액 2조 1,000억 보다 많은 액수를 배분받게 된다. 그러나 이 방법도 위의 1-1안에서와 같은 문제를 안고 있으므로 그대로 시행하기에는 상당한 무리가 따른다.

셋째, 조정교부금을 폐지하고 보통교부세로 일원화하는 제2안에 의하면 자치구에 대해서 전체적으로 보통교부세의 11.4%(약 8,340억원)가 배분됨을 알 수 있었다. 그러나 이 액수는 조정교부금의 39.6%에 불과한 금액이므로 재정부족을 해소할 수 있는 별도의 재원대책이 필요할 것이다. 그러나 이러한 문제 이외에도 보통교부세 배분에 관한 단일 기준을 적용함에 따라 선행적으로 해결해야할 여러 가지 문제점들을 과제로 안게 된다.

이상과 같은 대안들은 보통교부세의 배분 대상을 자치구에게까지 확대시킨다는 공통점을 가지고 있으며, 많은 문제점을 가지고 있다. 그 중 공통적인 문제점으로 지적

될 수 있는 것은 자치구와 시·군간의 기능적 차이, 자치구와 시·군간의 재정력 차이와 그로 인해 발생하는 재정형평화 문제, 그리고 지방교부세의 배분에 관한 이해 당사자들간의 갈등 발생의 문제이다.

이러한 문제는 기본적으로 자치구와 시·군이 엄연히 다른 특성을 지니고 차별적인 역할을 담당하는 자치단체임에도 불구하고 보통교부세를 자치구에게 확대 배분한다는 점에서 발생하는 것이다. 따라서 기능배분의 조정과 세원의 조정이 전제되지 않는 한 그러한 문제를 극복하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 판단된다.

기능 및 세원의 적정 배분에 관한 선행적인 연구의 바탕 위에서 지방재정조정제도의 개편이 논의되어야 옳겠지만, 이 글에서는 자치구의 재정조정제도의 개편 방안을 논의함에 있어서 기능 조정과 세원 재배분의 문제 등은 논외로 하고 기존의 기능 및 세원 배분을 전제로 한 상태에서 현실적으로 생각할 수 있는 지방재정조정제도의 개편 방안을 살펴보았다. 그 결과 보통교부세와 조정교부금의 골격을 현재와 같이 유지 하되, 조정교부금 제도가 지닌 문제점을 최소화시키는 방향으로 제도를 개선하는 방안이 가장 바람직한 방안으로 생각된다.

이에 관한 근거는 자치구와 시·군간에 존재하는 다양한 현실적, 제도적인 차이점이다. 즉 자치기능과 세원배분 상의 차이점, 관할구역의 차이와 분화된 지역특성의 차이점, 기초적 재정여건과 경제력의 차이점 등이다. 이런 점들을 염두에 둔다면 기능배분의 적정화와 세원의 재배분을 고려하지 않는 한 대도시 재정조정제도의 개편은 조정교부금 제도의 개편을 중심으로 논의되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김병국, 「광역자치단체와 기초자치단체간 관계에 관한 연구」, 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원, 1994, pp.93-116.
- 김수근, 「자치단체간 재정조정제도의 발전방향」, 『지방재정』 제15권 제4호, 한국지방재정공제회, 1996, pp.53-71.
- _____, 「도세징수금제도의 개선방향」, 『지방재정』 제18권, 한국지방재정공제회, 1999.
- 박완규, 「현행 자치구 자원조정제도의 개선방안 연구」, 『경제학연구』 제40집 제

- 2호, 한국경제학회, 1992, pp.435-451.
- _____, 「경제구조조정기의 지방재정조정제도 개편」, 『지방재정개혁론』, 박영사, 1998, pp.71-125.
- _____, 「자치구 조정교부금 제도에 대한 연구: 서울특별시를 중심으로」, 『공공경제』, 제4권, 한국공공경제학회, 1999a, pp.100-130.
- _____, 「지방교부세제도와 조정교부금제도간의 조정률 비교연구」, 『재정논집』 제14집 제1호, 한국재정학회, 1999, pp.85-108.
- 박정수, 「국세와 지방세의 합리적인 조정방안」, 『지방행정연구』, 제10권 제4호, 한국지방행정연구원, 1996, pp. 17-36.
- _____, 『중앙·지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배』, 한국조세연구원, 1994.
- _____, 『광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1997.
- 서울특별시 중구, 『지방자치활성화를 위한 지방재정확충방안: 서울특별시와 자치구의 세원조정을 중심으로』, 1999.
- 안종석, 「지방교부세 배분방식에 관한 연구」, 『재정금융연구』, 제2권 제1호, 한국조세연구원, 1995, pp.59-88.
- 안종석·박정수, 『중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1996.
- 우동기·배인명, 『서울시 지방재정 예측과 배분에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 1994.
- 이규환, 「특별시·광역시의 조정교부금제도」, 『지방재정』, 제15권 제4호, 한국지방재정공제회, 1996, pp.32-51.
- _____, 「도세징수금제도의 의의」, 『지방재정』, 제18권, 한국지방재정공제회, 1996.
- 이상용·이영희, 『광역과 기초자치단체간의 재원조정방안-도와 시·군을 중심으로-』, 한국지방행정연구원, 1994.
- 이상용, 『도세징수교부금제도의 개편방안』, 한국지방행정연구원, 1997.
- 이수범, 「지방화시대의 지방재정조정제도」, 『지방재정』, 제18권, 한국지방재정공제회, 1999.

- 이창균·서정섭, 『광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1999.
- 이창균, 『지방교부세제도의 합리적 개선방안』, 한국지방행정연구원, 1996.
- _____, 『재정조정적립금제도의 도입방향』, 한국지방행정연구원, 1997.
- 정세욱, 「도세징수교부금제도의 개선방향」, 『지방재정』, 제18권, 한국지방재정공제회, 1999.
- 조기현, 『기준재정수요산정의 합리적 개선방안』, 한국지방행정연구원, 1997.
- 조창연, 『지방재정조정제도』, 한양대학교 출판부, 1998.
- 행정자치부, 『보통교부세산정내역』, 1997, 1998, 1999.
- _____, 『자치구 조정교부금 산정내역』, 1997, 1998, 1999.
- _____, 『지방재정연감』, 1997, 1998, 1999.
- _____, 『지방세정연감』, 1997, 1998, 1999.