



## I. 서론

지방분권이 진전되어 나가기 위해서는 재정분권이 동반되어 동력을 가져야 한다. 이를 위해서는 중앙·지방정부간 자원배분체계가 단순한 재원의 분권화 내지는 세출분권화에 그치지 않고 지방분권형 재정체제의 구축으로 이어져 지방정부가 스스로의 판단과 책임하에 지역문제를 처리할 수 있도록 해야 한다. 그러므로 재정분권은 기본적으로 지방정부의 역할 증대를 전제로 세입자치를 통한 지방정부의 자율성(local autonomy) 제고와 응익원칙에 입각한 지방정부의 재정책임성(local accountability) 확보를 지향하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 문제는 중앙과 지방자치단체뿐만 아니라 광역과 기초자치단체간의 재정분권 문제와도 동일한 의미를 가진다. 그동안 중앙과 지방자치단체간 또는 광역과 기초자치단체 간 재정분권 문제는 지방자치제도 시행과 더불어 지방분권과 함께 꾸준히 논의되어 온 과제이다. 지역주민 스스로의 비용부담에 의한 재정자립이 진정한 지방분권을 위한 기본전제이고, 자율과 책임의 메카니즘을 통한 자원배분의 효율성 제고가 지방자치제도의 기본 취지이기 때문이다. 그러나 이러한 논의에도 불구하고 기초자

치단체의 경우 재정의 대부분을 중앙정부와 광역자치단체에 의존하고 있고 있기 때문에, 이로 인한 재정 의존성과 지역간 재정 불균형의 심화로 지방자치의 근본이 훼손되고 있다는 우려가 제기되고 있다.

특히, 기초자치단체 중 자치구는 대도시에 속한 자치단체로서 인구수, 아동수, 기초생활수급자 등 사회복지, 환경, 교통 등의 행·재정수요를 유발하는 각종 통계지표가 시·군보다 상대적으로 높게 나타나고 있다. 그러나 자치구의 세입기반은 구조적으로 영세하고 취약할 뿐만 아니라, 통상적으로 지원되어야 할 보통교부세의 지원대상에서도 제외되는 등 지금까지 상대적으로 지방재정 지원에서 소외되어 온 것이 사실이다(이상범·정재욱, 2010). 자치구는 1988년 지방자치법의 개정으로 특별시·광역시의 행정구가 자치구로 되면서 지방자치단체로서의 법인격을 부여받게 되고 1991년 구의회를 구성하고 1995년 구청장을 선출하여 명실공히 지방자치단체로서 출범하게 되었다. 그러나 자치구 제도를 시행하면서 시본청과 자치구간 사무기능 배분에 상응하는 재원배분을 통해 자치구의 재원을 충분히 보장해 주어야 함에도 불구하고 제도적으로 뒷받침해주지 못했을 뿐만 아니라 대도시의 특성을 고려할 때 구에까지 지방자치제를 실시할 필요가 있는가에 대한 의문이 자치구의 재정력 강화와 격차해소에 대한 논의 자체를 위축시키고 있다. 그러나 구자치제가 정착되어 나름대로 자치행정을 시행하고 있는 현재에도 이와 같은 의구심이 자치구의 재정적 취약성과 격차를 방지하는 명분이 되기에는 너무 옹색해 보인다(김종순, 2000).

이에 본 논문은 재정분권의 한계를 극복하고 풀뿌리 지방자치를 실현하기 위하여 자치구의 열악한 재정을 타개하고 특별시·광역시와 자치구간 수평적 재정형평성의 증진시키기 위해 재정이전제도와 조세제도를 중심으로 자치구의 재원확충 방안을 모색하고 이에 대한 제언을 하고자 한다.

## II. 지방재정 및 자치구 재정 실태

### 1. 지방재정 예산 현황

2010년 지방자치단체 재정규모는 약 139.8조원(순계기준)으로 2009년 대비(당초예산) 1.7%인 2.3조원이 증가하였다. 2006년에서 2009년까지 지방예산은 매년 약 10%이상 증가하여 왔으나, 종합부동산세와 소득세와 법인세 인하 등 각종 감세정책으로 인해 내국세가 대폭 축소되고 글로벌 금융위기 등에 따른 세수감소로 2010년 지방재정의 증가폭은 1.7%수준으로 낮아졌다.

〈표 1〉 2006-2010년 지방자치단체 예산변동 추이(순계기준)

(단위 : 억원)

구분	2006	2007	전년 대비	2008	전년 대비	2009	전년 대비	2010	전년 대비
당초예산	1,013,522	1,119,864	10.5%	1,249,666	11.6%	1,375,349	10.1%	1,398,565	1.7%
최종예산	1,154,722	1,280,366	10.9%	1,444,536	10.9%	1,567,029	8.4%	-	-

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도.

## 2. 자치단체별 예산규모

2010년 예산순계 규모를 기준으로 회계별·자치단체별 예산규모를 살펴보면, 일반회계 113조 4,229억원(81.1%), 특별회계 26조 4,336억원(18.9%)로 구성되어 있으며, 자치단체별로 살펴보면, 광역자치단체가 89조 2,111억원(63.8%)로 이중 특별시가 19조 3000억원(13.6%), 광역시가 25조 8,951억원(18.5%), 도가 41조 6,850억원(29.8%), 특별자치도가 2조 5,981억원(1.9%)을 각각 차지하고 있다. 기초자치단체는 50조 6,454억원(36.2%)이며, 이중 시가 30조 3,715억원(21.7%), 군이 13조 9,743억원(10.0%)을 차지하고 있으며, 자치구는 6조 2,996억원(4.5%)로 가장 낮은 비중을 차지하고 있다.

〈표 2〉 지방자치단체별 예산규모(순계기준)

(단위 : 억원)

단체별	예산규모	일반회계	특별회계
계	1,398,565 (100)	1,134,229 (100)	264,336 (100)
특별시	190,330 (13.6)	153,949 (11.0)	36,381 (2.6)
광역시	258,951 (18.5)	186,238 (13.3)	72,713 (5.2)
특별자치도	25,981 (1.9)	21,726 (1.6)	4,255 (0.3)
도	416,850 (29.8)	360,334 (25.8)	56,515 (4.0)
시	303,715 (21.7)	229,275 (16.4)	74,440 (5.3)
군	139,742 (10.0)	128,339 (9.2)	11,403 (0.8)
구	62,996 (4.5)	54,368 (3.9)	8,627 (0.6)

### 3. 지방자치단체별 세입예산 규모

지방자치단체별 세입예산 구조를 살펴보면, 광역자치단체의 경우 자체수입 비중이 특별시 84.6%, 광역시 58.7%, 도 36.6%이나 기초자치단체의 경우 시 40%, 군 18%, 구 35.4%로 자체수입 비중이 세입의 절반에도 미치지 못하고 있다. 결국 기초자치단체의 경우 세입의 대부분을 의존재원에 의지하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 2010년 지방자치단체별 일반회계 세입예산 총계규모

(단위: 억원, %)

구분	계	자체수입	의존재원	지방채
계	1,466,618 (100)	622,013 (42.4)	815,021 (55.6)	29,584 (2.0)
특별시	154,220 (100)	130,457 (84.6)	13,963 (9.1)	9,800 (6.4)
광역시	190,547 (100)	111,918 (58.7)	71,362 (37.5)	7,268 (1.5)
도	356,896 (100)	130,733 (36.6)	220,889 (61.9)	5,273 (1.5)
특별자치도	22,146 (100)	6,180 (27.9)	14,857 (67.1)	1,108 (5.0)
시	369,521 (100)	147,804 (40.0)	216,751 (58.7)	4,965 (1.3)
군	214,301 (100)	38,590 (18.0)	174,908 (81.6)	803 (0.4)
구	158,988 (100)	56,329 (35.4)	102,291 (64.3)	367 (0.2)

자료 : 행정안전부(2010); 국회입법조사처(2010).

### 4. 지방자치단체별 세출예산 규모

2010년 지방자치단체 기능별 예산규모를 살펴보면, 전체 139.8조 중 사회복지가 19%, 기타 15.3%, 수송 및 교통이 11.8%, 환경보호가 10.7%, 국토 및 지역개발이 9.2%, 일반공공행정이 8.6%의 순으로 각각 나타났다.

전년대비 예산증가율을 살펴보면 보건(15.6%), 일반공공행정(15.8%), 공공질서 및 안정(10.6), 사회

복지(9.9%), 문화 및 관광(9.9%)의 순으로 나타났다.

〈표 4〉 2008-2010년 세출예산 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2008	2009	증감 비율	2010	증감 비율
계	1,249,666 (100)	1,375,349 (100.0)	10.1	1,398,565 (100)	1.7
일반공공행정	109,650 (8.8)	103,270 (7.5)	△5.8	119,620 (8.6)	15.8
공공질서 및 안정	19,870 (1.6)	19,680 (1.4)	△1.0	21,758 (1.6)	10.6
교육	69,551 (5.6)	78,785 (5.7)	13.3	81,385 (5.8)	3.3
문화 및 관광	60,475 (4.8)	70,938 (5.2)	17.3	77,949 (5.6)	9.9
환경보호	136,795 (10.9)	143,932 (10.5)	5.2	149,026 (10.7)	3.5
사회복지	216,658 (17.3)	241,455 (17.6)	11.4	265,342 (19.0)	9.9
보건	18,951 (1.5)	19,241 (1.4)	1.5	22,250 (1.6)	15.6
농림해양수산	80,576 (6.4)	92,593 (6.7)	14.9	92,237 (7.0)	5.0
산업중소기업	25,803 (2.1)	29,251 (2.1)	13.4	30,127 (2.2)	3.0
수송 및 교통	163,051 (13.0)	183,886 (13.4)	12.8	164,648 (11.8)	△10.5
국토 및 지역개발	129,047 (10.3)	145,149 (10.6)	12.5	128,440 (9.2)	△11.5
과학기술	7,053 (0.6)	7,419 (0.5)	5.2	4,375 (0.3)	△41.0
예비비	22,483 (1.8)	23,561 (1.7)	4.8	21,964 (1.6)	△6.8
기타	189,704 (15.2)	216,189 (15.7)	14.0	214,400 (15.3)	△0.8

자료 : 행정안전부(2010), 지방자치단체 예산개요.

2010년도 자치단체 유형별 세출예산 비중을 살펴보면, 광역자치단체의 경우 교육 수송 및 교통 등의 비중이 높은 편이고, 기초자치단체의 경우 사회복지, 농림해양수산의 비중의 높게 나타났다. 특히, 기초자치단체의 경우 자치구에서 사회복지 비중(38.6%)과 일반공공행정 비중(8.2%)이 높게 나타나고 있는데 이는 경직성 지출로서 세출예산의 46.8%를 차지하고 있어 가용재원의 부족 현상으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 2010년 자치단체별 일반회계 세출예산 구성

(단위 : %)

구 분	특별시	광역시	특별 자치도	도	시	군	구
일반공공행정	11.3	7.8	11.1	11.4	7.9	6.7	8.2
공공질서 및 안정	1.6	1.8	5.6	5.6	1.2	2.3	0.7
교육	30.8	18.1	1.2	50.5	1.6	0.9	1.2
문화 및 관광	5.6	7.9	6.9	4.6	7.7	6.6	2.7
환경보호	6.6	4.3	2.7	0.5	6.1	6.9	4.2
사회복지	11.4	4.6	13.9	1.7	25.5	16.8	38.6
보건	2.6	1.0	1.3	1.2	1.8	1.9	2.3
농림해양수산	0.2	1.8	15.9	7.9	8.8	22.2	0.9
산업중소기업	2.4	5.8	3.7	3.9	2.3	1.8	0.8
수송 및 교통	7.7	21.0	16.6	16.0	11.0	5.8	2.7
국토 및 지역개발	6.6	9.1	3.4	3.3	7.9	10.3	3.5
과학기술	0.0	0.6	0.0	0.8	0.1	0.0	0.0
예비비	1.7	2.1	1.1	3.0	1.9	1.8	1.7
기타	11.7	14.1	16.6	19.8	16.2	16.0	32.6
합계	100	100	100	100	100	100	100

자료 : 국회입법조사처(2010).

## 5. 자치구 재정 실태

### 가. 경상가용재원 부족

특별·광역시 자치구의 경상가용재원은 시군(31.1%)보다 취약하고 자치구는 지출재량의 여지가 6.4% 수준에 불과하다고 볼 수 있다. 자치구는 인구수, 이동수, 기초생활수급자 등 사회복지, 환경, 교통 등의 행·재정수요가 시군보다 상대적으로 높은 편이어서 세출요소가 급증하고 있지만, 세입은 지방세 재산세, 면허세, 기존 사업소세분과 조정교부금 정도에 불과하여 구조적으로 경상재원이 부족할 수 밖에 없는 구조이다(국회예산정책처, 2010). 전국 69개 자치구의 50.7%인 35개 자치구가 경상가용재원 비율 5%이하이며, 이중 부산·광주·대전광역시의 자치구들은 모두 경상가용재원 비율이 평균 5%이하이다.

이들 자치구는 일반재원 중 부동산교부세와 조정교부금이 이전연도보다 대폭적으로 감소하였거나 정체상태로 있기 때문에 재정난이 심화되었다고 볼 수 있다.

자치구의 일반재원은 지방세, 세외수입, 부동산교부세, 조정교부금으로 구성되는 바, 2008년 종합부동산세 세제개편에 의하여 부동산 교부세가 대폭 감소하였고, 조정교부금이 각 광역단체 조례에 의하여 일정률로 결정되기 때문에 자치구 재원부족은 향후 계속될 것이다.

〈표 6〉 기초자치단체 경상재원 현황(2008년 결산기준)

(단위 : 억원, %)

자치단체	세입결산액 (A)	일반재원 (B)	경상비용 (C)	경상가용재원 (D=B-C)	경상사용재원 비율(D/A)
서울 자치구	69,306	45,864	39,799	6,065	8.8
부산 자치구	20,233	8,200	8,421	△221	△1.1
대구 자치구	14,648	6,845	5,931	914	6.2
인천 자치구	17,831	9,059	9,059	1,888	10.6
광주 자치구	10,606	4,536	4,152	384	3.6
대전 자치구	10,687	5,024	5,024	△384	△3.6
울산 자치구	4,728	2,866	2,040	826	17.5
경기 시군	182581	120357	65536	56821	31.1
강원 시군	52997	32238	18211	17026	32.1
충북 시군	35560	23021	12133	10888	30.6
충남 시군	58437	37412	18968	18444	31.6
전북 시군	57616	35517	18052	19465	33.8
전남 시군	77059	50034	25029	25005	32.4
경북 시군	86975	56694	31935	24759	28.5
경남 시군	85471	55041	29582	25459	29.8

자료 : 국회예산정책처(2010).

#### 나. 지방세 수입 대비 인건비 미해결 단체 현황

지방자치단체별로 2010년 일반회계 예산에서 차지하는 인건비 비중을 살펴보면 자치구가 가장 높으며, 지방세 대비 인건비 비중은 군(△33.5%) 다음으로 자치구가 △6.5%의 낮은 수준을 차지하고 있다.

〈표 7〉 예산액 대비 인건비 비중

(단위 : 억원)

단체별	예산액 (일반회계) (A)	지방세 (B)	인건비 (c)	인건비 비중	
				예산액(C/A)	지방세(C/B)
계	1,466,618	478,785	13,3462	9.1	27.9
특별시	154,220	115,957	6,631	4.3	5.7
광역시	190,547	97,208	10,861	5.7	11.2
도	356,896	116,456	16,774	4.7	14.4
특별자치도	22,146	4,730	2,879	13.0	60.9
시	369,521	97,772	41,756	11.3	42.7
군	214,301	18,305	24,430	11.4	△33.5
구	158,988	28,355	30,208	19.0	△6.5

자료 : 행정자치부(2010), 지방자치단체 예산개요.

한편, 2010년 예산기준 지방세로 인건비 미해결 단체를 살펴보면, 총 246개 단체 중 137개 단체 (55.7%)가 인건비를 충당하지 못하고 있으며, 전년 대비 24개 자치단체가 증가하였다.

특히, 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체는 군이 79.1%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 자치구가 75.4%(52개 단체)로 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 8〉 지방세 수입으로 인건비 미해결 자치단체 현황(2010년 당초예산 기준)

(단위 : 단체수)

구 분	계	시·도	시	군	구
계	246	16	75	86	<b>69</b>
해 결	109 (44.3%)	16 (100%)	58 (77.3%)	18 (20.9%)	<b>17 (24.6%)</b>
미해결	137 (55.7%)	-	17 (22.7%)	68 (79.1%)	<b>52 (75.4%)</b>

자료 : 행정자치부(2010), 지방자치단체 예산개요.

#### 다. 2010년 인건비 미반영 자치단체 현황



〈표 9〉 2010년 당초예산 대비 인건비 미반영 자치단체 현황

(단위 : 백만원)

구 분	인건비 필요액 (A)	인건비 예산편성액 (B)	부족액 (B-A)	
부산광역시 (15)	계	484,681	407,482	77,199
	중 구	24,672	20,066	4,606
	서 구	28,835	24,735	4,100
	동 구	31,284	25,443	5,841
	영 도 구	27,727	22,613	5,114
	부산진구	45,479	39,134	6,345
	동 래 구	31,655	27,555	4,100
	남 구	33,729	26,657	7,072
	북 구	33,045	28,654	4,391
	해운대구	40,268	36,791	3,477
	사 하 구	39,445	29,144	10,301
	금 정 구	35,585	27,723	7,862
	강 서 구	24,464	23,362	1,102
	연 제 구	28,301	24,224	4,077
	수 영 구	27,591	23,827	3,764
사 상 구	32,601	27,554	5,047	
대전광역시 (6)	소 계	367,252	325,833	41,419
	본 청	167,615	161,615	6,000
	동 구	43,653	33,367	10,286
	중 구	40,691	38,486	2,205
	서 구	47,431	39,008	8,423
	유 성 구	33,724	26,962	6,762
광주광역시 (4)	대 덕 구	34,138	26,395	7,743
	소 계	157,802	119,059	38,743
	동 구	30,254	24,778	5,476
	남 구	34,815	27,565	7,250
	북 구	49,716	38,057	11,659
경기도 (2)	광 산 구	43,017	28,659	14,358
	소 계	118,756	114,422	4,334
	용 인 시	92,068	90,068	2,000
합	의 왕 시	26,688	24,354	2,334
	계	1,128,491	966,796	161,695

자료 : 국회예산정책처(2010).

2010년 당초예산 기준 지방자치단체 필수소요예산인 인건비를 80%수준으로 편성한 자치단체는 27개로 나타났다. 27개 인건비 미반영 자치단체는 부산광역시 15개 자치구, 광주광역시 4개 자치구, 대전광역시 본청과 자치구 그리고 경기도 용인시와 의왕시이다. 통상적으로 지방자치단체는 전년도 말 당초예산을 편성하고, 이후 2-3차례의 추경예산을 편성하여 추가 소요예산을 마련하는데, 2010년에는 전년에 비해 중앙정부의 지방교부세 예산이 감액되었기 때문에 지방자치단체의 예산 부족을 보전하기 위한 추경재원 마련이 어려울 것으로 전망된다(국회예산정책처, 2010).

### III. 외국의 제도 분석

#### 1. 독일의 지방재정조정 제도

독일의 재정조정체계는 다단계로 되어 있다. 즉, 연방정부는 기초자치단체를 포함한 주에 대해 4차례에 걸쳐 재정불균형을 조정하고 있다는 점과 역교부금방식에 의해 자치단체간의 재정불균형이 보다 강도있게 조정되고 있다는 점이 큰 특징이라 할 수 있다(한국지방행정연구원, 1999).

독일의 재정조정체계는 <그림 1>에서 보듯이, 4단계의 기본적인 구조로 되어 있다고 할 수 있다. 즉, 1단계는 중앙정부, 주정부, 기초자치단체 간 수직적 재정조정에 의한 배분이다. 주정부 및 기초자치단체에 대하여 연방정부가 재정보조를 하는 제도로서 공동세의 수직적인 조정이다. 공동세는 소득세, 법인세, 부가가치세이며, 전체 조세수입의 약 70%를 차지하여, 이는 결합시스템에 의하여 일단 공동세에 해당되는 세입을 모은 후에 다시 각각 일정비율을 수직적 재정조정을 위해 배분하고 있으며, 배분비율 및 배분기준은 기본법(재정헌법 제106조)에 근거한다(한국법제연구원, 2008).

2단계는 부가가치세 수입 중에서 수직적 재정 재정조정 목적으로 사용된 75%를 제외한 25%를 재정력이 취약한 주에 보정교부금으로 제공하는 수평적 재정조정이다. 주의 1인당 세수력이 최소한 전체 주 평균의 92%에 도달하도록 세수력이 약한 주에 우선적으로 배분된다.

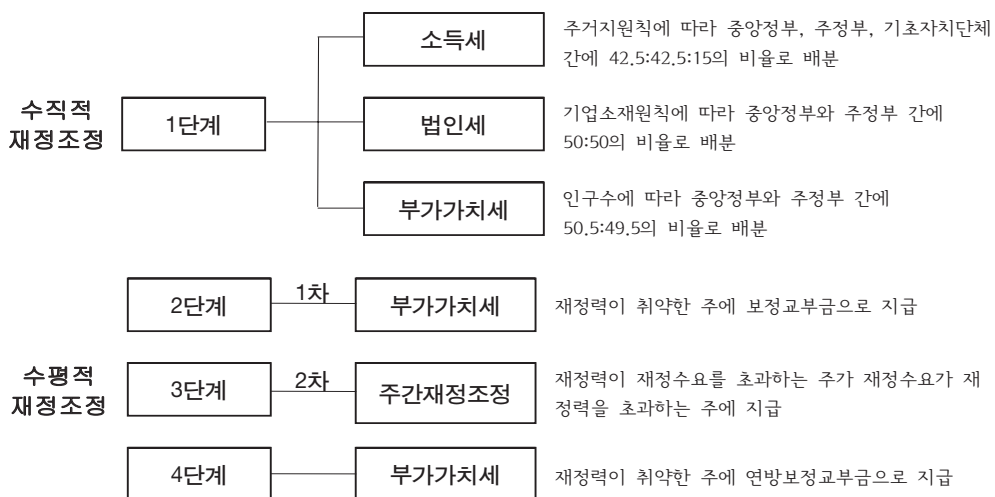
3단계는 주간재정조정이 이루어지는 단계이다. 주간재정조정은 재정력이 강한 주에서 재정력이 약한 주로 교부금을 교부하는 제도이다. 이제도는 각주가 상호 직접적인 재정조정을 행하는 것을 의미하

는 것으로 수평적 재정조정에 해당한다. 즉, 1-2단계를 통하여 재정조정을 한 후에도 여전히 격차가 존재하게 되므로 재정력이 약한 주의 1인당 세수력을 전체 평균 세수력의 95%에 근접하도록 재정력이 강한 주가 교부금을 지급한다. 재원은 부가가치세 주배분액 중 인구비례로 각주에 배분되는 75%를 제외한 25% 보충부분으로서 재정력이 약한 주에 단계적으로 배분된다(김민훈, 2008).

4단계는 연방정부가 부가가치세 수입의 2%를 재정력이 취약한 주에 연방보충교부금 형태로 지급한다. 연방보충교부금은 수평적 주간재정조정제도를 보완하는 제도로써 주정부 간 재정조정을 거친 후 재정력이 평균에 미달한 주에 부족액을 보충해 주는 보통교부금과 각 주의 특별한 재정수요를 보충해 주는 특별교부금으로 나누어 배분된다(서울시정개발연구원, 2008).

이와 같이 독일의 경우는 전체적으로 지방재정은 중앙정부 차원에서 2차례에 걸쳐 지방재정조정이 이루어지고 있을 뿐만 아니라 동일 지방정부(기초 포함)에 의해서도 2차례에 걸쳐 재정조정이 이루어지고 있는 등 지방재정조정은 우리나라에 비해 보다 체계적이고 철저하게 이루어지고 있다는 점이 큰 특징이라 할 수 있다. 특히, 주상호간의 재정조정은 일반적으로 역교부세로 말해지는 수평적 재정조정 다음 단계로 이어진다. 이 단계에서는 재정력이 강한 주는 조세력의 일부를 양도하여 재정력이 약한 주의 조세력을 높인다. 그 결과 재정력이 약한 주는 최소한 연방평균의 95%까지 재정력을 보장받고 있다.

〈그림 1〉 독일의 지방재정조정제도



자료 : 서울시정개발연구원(2008).

## 2. 일본의 도구재정조정제도

일본은 정부간 재정조정제도인 지방교부세와는 별도로 자치단체간 재정조정제도를 시행하고 있다. 동경도의 경우 대도시 동경의 균형발전을 위해 도구재정조정제도를 운영하고 있는데, 도와 특별구, 특별구 간 재정조정에 관한 법적 근거(일본 지방자치법 제282조)에 기초하여 대도시간에 수평적 재정조정제도를 운영하고 있다(시정연, 2008).

도구재정조정제도는 도와 특별구간 및 특별구 상호간 재원균형화를 도모하고 특별구 행정의 자주적이고 계획적인 운영을 확보하기 위하여 도가 특별구 재정조정교부금을 교부하는 제도이다. 즉, 각 특별구를 지방교부세의 직접적인 교부대상으로 하지 않고, 그 대신 도구재정조정제도를 두어, 특별구의 행정이 전체적으로 적정한 수준을 유지할 수 있도록 하고 있다. 도구재정조정제도는 우리나라 조정교부금의 형태와 유사하며, 동경도와 특별구, 특별구 상호간의 재원조정을 통해서 특별구의 행정수요를 어느 정도 충족시킬 수 있는 재원확보와 특별구 상호간 행정서비스의 균형을 목적으로 하고 있다. 특별구의 사무 처리에 필요한 경비의 재원에 대해서는 정령이 정하는 바에 따라 도는 조례로서 도와 특별구 및 특별구 상호간의 재정조정에 대한 조치를 강구한다(시정연, 2008). 도구재정조정제도에 대해서는 1998년의 개정 시, 특별구의 재정자주권을 강화하는 방향으로 납부금 제도<sup>1)</sup> 및 총액보전제도의 폐지 등이 이루어졌고 동 개정에 의해 도구재정조정제도는 지방교부세제도에 준하는 구조로 바뀌었다.

도구재정조정제도의 내용은 정령의 범위 내에서 도의 조례로 정하지만 조례 제정에 있어서는 도구협의회의 의견을 들어야 한다. 조례의 제안권은 도쿄도지사에 속한다. 정령에서는 도구재정조정제도와 관련하여 교부금 총액은 도세 중 고정자산세(시정촌분), 시정촌민세 법인등분 및 특별토지보유세(조정 3세)의 수입액에 조례로 정하는 비율을 곱해 얻은 금액이다. 교부금에는 지방교부세와 같이 보통교부금과 특별교부금의 2종류가 있다. 다만 보통교부금은 98%이고 특별교부금은 2%로 지방교부세의 특별교부금 6%에 비해 매우 낮다. 교부금의 산정 및 교부 등에 대해서는 지방교부세의 산정방식과 거의 같은 방식에 의해 산정한 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 특별구에 대해 재원부족액을 교부하는 것이고, 특별교부금은 재해등 특별한 사정이 있다고 인정되는 특별구에 대해 교부되는 것으로 우리나라와 유사하다.

1) 납부금제도는 재정수요액이 재정수입액을 초과하는 특별구에는 특별구재정조정교부금을 교부하고 재정수입액이 재정수요액을 초과하는 특별구에는 특별구재정조정납부금을 납부하게 하는 제도이다(한국지방행정연구원, 1999).

도구재정조정제도는 도구협의회를 설치해 교부금의 배분에 있어 동경도와 구간의 협의하에 합리적으로 운영된다. 도구협의회는 도 및 특별구의 사무에 대해 도와 특별구 및 특별구 상호간의 연락조정을 도모하기 위해 도와 23개 특별구의 공동기관으로 법에 의해 설치되었다(일본 지방자치법 제 282의 2). 도구협의회는 도교도지사, 도청 7명, 구청장 8명 등 총 16명을 두고 있다. 도가 특별구 재정조정교부금과 관련되는 조례를 제정하는 경우에 대해서는 도교도지사는 미리 도구협회의 의견을 들어야 한다. 도구협회는 이 규정에 의해서 당연히 설치되는 것이고 규약에 따른 것이 아니며 일정한 안건에 대해서는 도교도지사로 하여금 미리 도구협회의 의견을 청취하도록 의무화하고 있는 점에서 연락조정을 위한 협의회와 구별된다. 도구협회는 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정방식에 대한 기술적인 사항 등 재정조정제도의 근간을 이루는 핵심적인 사안을 협의하여 결정한다. 도구간 재정조정제도의 합리적 운영방식을 구체적으로 검토하고 이해관계 충돌 시에는 최종합의에 도달할 때까지 운용하는 만장일치제로 고도의 투명성과 객관성을 확보하고 있다.

### 3. 시사점

독일과 일본은 다양한 지방재정조정제도를 통하여 지방의 재정격차를 해소하고 있다. 특히, 중앙에 의한 자치단체간의 재정조정뿐만 아니라 광역자치단체에 의한 기초자치단체의 재정조정이 이루어지고 있다는 점이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다. 이를 토대로 중요한 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가수입 배분을 위한 공동세 제도이다. 독일은 전체 세수의 70%를 차지하고 있는 소득세, 법인세, 부가가치세를 연방, 주, 지방자치단체의 공동세로 운영하고 있다. 공동세의 도입은 국세수입과 지방세수입간 불균형을 해소할 수 있는 방안이며, 이러한 공동세의 도입은 국가와 지방자치단체뿐만 아니라 지방자치단체간에도 지방세의 공동세원화로 모색될 수 있다.

둘째, 역교부금에 의한 수평적 재정조정제도이다. 독일은 주 간의 경제력 차이에서 발생할 수 있는 지역 간 갈등을 예방하고 각 지역에 같은 수준의 질 좋은 공공재가 공급되도록 중앙에 의한 자치단체의 재정조정이 2차례에 걸쳐 이루어지고 있음과 동시에 주에 의한 기초자치단체의 재정조정이 2차례에 걸쳐 이루어지고 있다. 즉, 광역자치단체의 의해 재정력 격차완화가 이루어지며, 이러한 독일의 역교부금 제도는 일반교부금보다 지방자치단체 간의 수평적 재정격차를 완화시키는데 큰 역할을 수행하고 있다. 즉, 수평적 재정조정제도는 중앙정부의 재정조정제도가 가지는 한계를 보완한다. 우리나라

와 같이 지방자치단체간의 재정불균형이 심화되어 있는 경우를 감안할 때, 이는 시도에 의한 시군구간 재정불균형의 완화효과를 제고할 수 있는 장치라고 할 수 있다. 특히, 최근에 도입된 지방소비세 재원의 시군구 배분과 관련하여 의미있는 시사점을 제공해 주고 있다.

셋째, 수평적 재정조정제도의 객관성 및 투명성 확보이다. 일본의 경우 교부금의 산정 및 배분에 있어서 구청장이 도구협의회를 통하여 참여하여 투명성과 객관성을 확보하여 민주적으로 운영되고 있다. 독일의 경우도 연방, 주, 자치단체 대표로 구성되는 재정계획위원회에서 재원배분을 결정하는 것으로 되어 있는 등 부분적이나마 자치단체가 재정조정과정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 되어 있다. 이러한 제도를 통한 지방자치단체의 재원배분 과정에 대한 참여는 우리나라에서와 같이 중앙정부와 시도에서 일방적으로 재원배분을 시행하고 있는 상황에서 그 도입을 면밀히 검토해 볼 시사점을 제공해 주고 있다.

## IV. 자치구 재원확충을 위한 대안 모색

### 1. 기본방향

지방자치단체가 실질적이면서도 실효성 있는 재정자율권을 보유하고 자신의 재정적 행위에 대해 책임을 지며, 궁극적으로는 재정분권의 효율성을 제고하기 위해서는 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하는 동시에 전반적인 지방의 자주재원 확충이 필요하다. 따라서 이러한 논점에서 기본방향을 설정하면 다음과 같다.

첫째, 자주재원 확충의 확충이다. 현행 지방세 구조는 특별시, 광역시세로 세수의 대부분이 귀속된다. 그러나 지방세의 기본원칙으로서 편익과 부담간 조화, 재정수요에 대응하는 기초자치단체의 재정력 확충(과세자주권), 재정책임의 향상 측면에서 자치구의 자주재원 확충이 이루어져야 한다. 자주재원의 확충은 재정분권화를 촉진시킬수 있는 전제로서 논의되어야 하며, 이의 전제하에 지방재정의 자율성과 책임성에 대한 논의가 있어야 할 것이다.

둘째, 자치단체 계층간 수평적 재정불균형 조정이다. 우리나라의 지방자치제도는 영미식의 자치제

도와는 달리 각 지방자치단체의 재정상태와 관계없이 일률적으로 도입되었다. 따라서 재정여건이 취약한 자치단체에 대한 재정지원을 전제로 하지 않을 경우 지방자치제도의 근간을 위협에 빠뜨릴 수 있다. 그러므로 우리가 관심을 가져야 할 중요한 문제 중의 하나로 수직적 재정조정 이외에도 지방자치단체간의 재정조정을 통한 수평적 재정불균형 조정을 들 수 있다(이상범, 2010b). 이를 위하여 현재 광역자치단체의 재정조정효과를 제고하고 수평적 재정조정기능을 강화시키기 위하여 광역자치단체에 의한 재정조정제도를 개선할 필요성이 있다.

## 2. 단기적 방안

### 가. 조정교부금제도의 개선

조정교부금은 특별·광역시와 자치구간의 재정조정제도로써 지방교부세와 유사한 방법으로 교부되는 일반보조금이다(지방자치법 제173조, 동법 시행령 제117조). 즉, 자치구에 대한 재정지원기능과 자치구간에 존재하는 재정불균형을 완화하는 기능을 동시에 수행한다. 조정교부금은 재원 총액 90%의 보통교부금과 10%의 특별교부금(부산광역시 5%)으로 구분되며, 재원은 광역자치단체의 취득세와 등록세 세수의 일정비율로 되어 있다.

재원의 배분방법으로는 기초자치단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 포괄배분한다. 이러한 조정교부금제도는 당초 조례제정( 88.5.1)이후 1995년에 특별교부금 설치근거 마련 등을 위해 한 두 차례 개정을 한 바 있으나, 이후 변화된 행정환경과 자치구의 재정상태 변화에 대응하기에 문제점이 나타나므로 이를 개선하기 위한 방안이 요청된다.

#### 1) 현행 조정교부율의 상향조정

2005년 분권교부세의 신설 이후, 노인·장애인 등 67개 사회복지 사업 대부분이 지방으로 이양됨에 따라 자치구의 사회복지 수요가 크게 늘어나 재정수요가 증가하고 있음에도 불구하고 자치구의 세입 구조는 변화된 것이 없다. 특히, 조정교부율은 법정율로 정해진 것이 아니라 특별·광역시의 조례에서 정하도록 신축성을 부여하고 있음에도 1988년 조례제정 이후 교부율이 인상된 사례는 없다. 또한 조정교부금 총액규모가 자치구 세입예산에서 차지하는 비중이 낮아지고 있는 추세이며, 광역시별로도 상당한 차이가 나고 있는 상황이다.

〈표 10〉 조정교부금 교부율

자치단체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
교부율	50	51	52	50	70	68	58

따라서 급증하는 재정수요와 자치구 재정을 개선하기 위해서는 현행 조정교부율을 상향 조정할 필요가 있으며, 3년 내지 5년 주기별로 조정교부율을 재검토하여 조정될 수 있도록 제도화시켜야 할 필요가 있다.

### 2) 특별교부금 교부율의 하향조정

특별시·광역시에는 보통교부금의 기능을 보완하고 자치구 특정수요에 대한 재정보전을 하기 위해 1995년에 특별교부금제도를 설치·운영하고 있다. 이러한 조정교부금의 특별교부금은 지방세입확충 등 노력단체에 대한 인센티브를 부여할 경우 또는 예산성립 후에 발생한 자치구의 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때 교부하게 된다. 그러나 조정교부금 총액규모가 증가되면서 이와 비례하여 특별교부금 규모가 증가하였고, 광역자치단체의 재정적 운용소지가 다분히 생기게 되었다.

일본의 경우 도구재정조정제도의 보통교부금은 98%이고 특별교부금은 2%수준으로 운영하고 있으므로, 우리나라와 비교하여 특별교부금의 재원규모를 현행 10%에서 5% 수준 또는 그 이하로 축소·조정하여 보통교부금의 기능을 강화시키는 방향으로 재정조정이 이루어져야 할 것이다.

### 3) 안정적 자원보장을 위한 재원의 변경

현행 조정교부금제도는 교부금의 재원을 취득세와 등록세의 일정비율(〈표 10〉 참고)로 하고 있어 정책방향이나 경기변동에 따라 재원의 규모가 불안정하게 변화되고 있다. 실례로 2005년 정부의 부동산 안정대책에 따른 거래세율인하에 따라 자치단체의 취·등록세가 큰폭으로 감소하였다.

〈표 11〉 취·등록세 세수 증감추이

구분	2005	증감율	2006	증감율	2007	증감율	2008	증감율
취득세	6,648,964	-	7,667,482	15.3	7,261,465	△5.3	6,916,039	△4.8
등록세	6,783,683	-	7,949,523	17.2	7,253,623	△8.8	7,142,906	△1.5

자료 : 행정안전부(2009), 지방세정연감.





자치구의 좀 더 안정적인 재원보장을 위해서는 중앙의 정책변동이나 지방세 수입 중 경기변동에 덜 영향을 받는 세목의 일정비율로 개선하거나 세목의 범위를 넓히는 것이 바람직하다. 이를 위하여 최근 도입된 지방소비세를 조정세목에 포함시키거나 광역자치단체에 교부되는 보통교부세를 조정교부금 세원으로 포함시킬 수 있으며 또는 시·군의 재정보전금이 도세 총액의 일정율을 재원으로 하는 것 같이 자치구 조정교부금도 시세 총액의 일정률로 변경하여 안정적인 재원운영을 도모할 수 있을 것이다.

#### 나. 보통교부세의 직접 교부

자치구는 대도시에 속한 자치단체로서 시군보다 사회복지, 환경, 교통 등의 행정수요가 많으나, 예산규모는 시·군보다 작으며, 지금까지 국가의 행·재정적 지원대상에서 상대적으로 소외를 받아 왔다. 특히, 자치구는 보통교부세의 교부대상에서 제외되어 재정조달 능력면에서 다른 자치단체와 근원적 격차를 가지게 되었다. 보통교부세는 지방자치단체간의 재정력 차이 등으로 인한 불균형을 시정하고 지방자치단체가 일정한 행정 수준을 확보할 수 있도록 하기 위한 재원보장제도임에도 불구하고 법적 정당성을 가지지 못한 상태에서 시·군과 동일한 법적 지방자치단체인 자치구를 교부대상에서 제외시키고 있다.

따라서 현재 자치구에 대한 보통교부세를 당해 특별시 또는 광역시에 합산·산정하여 이를 특별시·광역시에 전액 교부하고 있는 현행 제도를 개편하여 자치구에 보통교부세가 직접 교부될 수 있도록 지방교부세법(제6조 제1항의 단서조항 삭제)의 개정이 요구된다.

### 3. 중장기적 방안 : 세제개편을 통한 자치구의 자주재원 확충

#### 가. 자치구 세입확충의 필요성

중앙과 지방간 세원배분에 있어 가급적 지방정부 세입 즉, 지방세 비중을 높이는 것이 효율적이라는 논리는 광역자치단체와 기초자치단체간에도 여전히 유효한 내용이 된다. 즉, 광역·자치구간에도 자치구의 재정자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 광역과 자치구간의 세원배분을 통해 자치구의 지방세수 비중을 높여야 한다. 이러한 측면에서 자치구에 대한 세입확충의 필요성은 다음의 두 가지 측면에서 논의 할 수 있다.

첫째, 재화의 효율적 배분이다. 각 자치구의 주민이 지방공공재에 있어서의 비용을 인식한다면, 비용부담을 고려하여 지방공공재를 공급할 수 있기 때문에 가능한 한 지방의 세출은 지방의 세입으로 징수하는 것이 재화를 효율적으로 배분할 수 있다. 만일, 체육관 같은 지역편의시설을 국고보조금 등으로 일부 지원(50%)받는다고 할 경우, 지역주민들이 선호하는 현재가치가 실제 건축가격인 투입비용보다 낮더라도 지역주민이 직접 부담한다고 인식하는 것은 50%이므로 이러한 시설이 건축될 수 있게 된다.

둘째, 소득재분배 정책의 시행이다. 지역주민의 선호도를 고려하여 각 자치구가 복지 및 교육을 제공함으로써 중앙정부에 비하여 효율적으로 소득재분배 정책을 시행할 수 있다. 소득재분배는 화폐지원보다는 교육, 복지, 의료 등 준사적재에 대한 보조를 하는 기능으로 전환되고 있으므로, 이러한 준사적재에 대한 정보는 지방정부에서 많이 갖고 있기 때문에 준사적재의 공급은 지방정부가 담당하는 것이 보다 바람직한 것으로 논의되고 있다.

#### 나. 세원이양 및 공동세제도 도입

일반적으로 지방정부가 자체적인 조세로 그 재정지출을 수행하는데 충분한 자원조달을 할 수 없는 상황은 재정불균형의 결과일 수 있지만 일반적으로 중앙정부가 효율성을 향상시키거나 가치재의 공급 등의 목적을 달성하기 위하여 지방정부에게 이전재원 제공을 확대하기 때문이다(주만수 · 최병호, 2009). 이러한 논리는 자치단체계층간에서도 동일하게 적용되어 나타나고 있다. 자치단체 계층간 수평적 재정불균형을 조정하기 위하여 중앙과 지방간 세원배분만이 아니라 가급적 지방정부 세입에 있어서 지방세 비중을 높이는 것이 효율적이라는 논리는 광역자치단체와 자치구간에도 여전히 유효하다. 광역·자치구간에도 기초자치단체로서 자치구의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 광역과 자치구간의 세원배분을 통해 자치구의 지방세수 비중을 높이고, 조정교부금 등 재정조정재원의 비중을 낮출 필요가 있다.

그러나 현행 자치구의 재정상황은 시세와 자치구세간 세원배분이 광역시에 집중되어 있고, 자치구간 재정격차도 더욱 심화되고 있다. 도세가 8개, 시·군세가 8개 세목인데 반해, 광역시세는 14개·자치구세는 2개 세목(면허세, 재산세)에 불과한(사업소세는 2010년 세목에서 삭제되고 세수분만 자치구가 배분받음)실정이다(지방세법 제6조). 2009년 기준 도세와 시군세간 세원배분은 51 : 49 정도이나,



광역시세와 자치구세는 87 : 13 정도로 세수비중이 매우 영세하다. 또한 상당수의 자치구는 매년 인건비나 보조사업비 부담 등 법정경비 조차 확보하지 못하고 있으며, 2009년 현재 지방세 수입으로 인건비 확보가 되지 않는 자치구가 전체 69개 자치구 중 59%(41개)에 이르고 있다(이상범 2010a).

이러한 자치구의 어려운 재정여건에도 불구하고 자치구에 대한 세원배분은 전혀 이루어지지 않고 있다. 따라서 자치구의 세원보장을 위하여 광역·자치구간 세원이양또는 공동세 방식을 통한 자주세원 확충이 논의될 필요가 있다. 이를 위하여 기본적으로 자치구세원으로 적합한 주민세 균등화와 지방소득세를 자치구세로 전환하는 방안을 도입할 필요가 있으며, 광역단체와 기초단체의 공동세원이 가능한 지방소비세의 경우 자치구뿐만 아니라 광역자치단체와 기초자치단체의 공동세하는 방안으로 재편하는 것도 항구적인 자치구의 재정력 강화를 위해 바람직할 것으로 여겨진다.

## V. 결론

지금까지 본 논문은 자치구 재정실태와 외국의 사례를 토대로 자치구의 재원확충을 위한 방안에 대하여 살펴보았다. 특별시·광역시와 자치구간의 재정력 격차와 재정적 불균형 문제는 도와 시·군사이에 존재하는 재정적 문제 못지않게 심각한 수준이다. 이에 본 논문은 이러한 문제인식을 토대로 자치구 재원확충을 위하여 조정교부금제조의 개선, 지방교부세의 직접교부, 세원이양을 통한 자주재원 확충 등에 대하여 제의하였다.

자치구는 우리나라의 인구 절반이 거주하는 주요 대도시의 자치단체임에도 불구하고 그동안 특별·광역시와 자치구간의 수평적 재정형평성 문제나 자치구의 빈약한 재원의 확충에 대한 문제는 도외시 되어 왔다. 실제로 많은 연구에서 중앙과 지방간의 수직적 형평성에 대한 논의는 무수히 많았지만, 정착 지방자치단체간 특히 특별·광역시와 자치구간의 수평적 형평성 문제는 논의 대상에서 거의 제외되어 왔다. 자치구가 가지는 정치적, 경제적, 행정적, 문화적 중요성에도 불구하고 이와 같이 연구가 부진한 이유는 여러 가지가 있겠으나, 많은 부분 자치구가 가지는 자치단체로서의 위상 문제에서 발생한다고 여겨진다. 그러나 서론에서 제시한 것과 같이 자치구는 이미 자치단체로서 대도시 자치행정을 시행하고 있기 때문에, 이를 명분으로 자치구의 재정문제를 계속해서 외면하는 것은 시대적 소명을 외면하는 것이라고 생각한다.

지금까지 논의를 종합하면 현재 자치구가 당면하고 있는 재정적 취약성과 지역간 재정격차를 해소할 수 있는 합리적인 방안을 도출하는 것이 가능하다는 것을 알 수 있다. 다만, 이와 같은 방안들로 인해 재정적 손실을 감내해야 하는 광역자치단체를 어떻게 설득해야 하느냐의 문제가 남아 있다. 결국 상대적 불이익을 보게 될 특별시·광역시가 자치구와 서로 상생한다는 관점에서 합리적인 개선방안을 통한 재정분권의 실현을 대승적 견지에서 추구해야 할 것이다. ☺





## < 참 고 문 헌 >

- 국회예산정책처(2010), “지방자치단체 재정난의 원인과 대책”, 예산정책보고서 제11호.
- 국회입법조사처(2010), “지방재정위기관리제도의 문제점과 개선방안”, NARS 현안보고서 제80호.
- 김민훈(2008), “독일 지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향”, 부산대학교 법학연구 제48권 제2호, 통권 58호.
- 김종순(2000), “광역·특별시와 자치구의 세원배분체계 개편”, 한국지방자치학회보, 제12권 제4호(통권32호).
- 서울시정개발연구원(2008), “지역간 재정격차 어떻게 해소할 것인가?”, SDI 정책리포트 제16호.
- 석기준외2(2004), 기초자치단체 재정구조에 관한 연구 - 부산광역시 자치구를 중심으로 -, 한국세무회계학회 세무회계연구 제14권.
- 이상범(2010a), “지방소득·소비세 도입과 세원배분 방안”, 한국지방재정공제회, 지방재정과 지방세, 2010 제2호(통권26호).
- 이상범(2010b), “지방소비세 도입에 따른 지방재정조정제도의 형평화 효과”, 한국지방재정공제회, 지방재정과 지방세, 2010 제4호(통권28호).
- 이상범·정재욱(2010), “지방소비세 도입에 따른 자치단체 재원확충 방안: 시군구를 중심으로”, 지방분권촉진위원회, 지방분권 심포지엄 발표논문, 서울교육문화회관 2층 가야금홀.
- 주만수·최병호(2009), 지방소비세 도입의 논리와 한계 그리고 극복방안, 지방행정연구 제23권 제2호, pp.133-163.
- 지방교부세법.
- 지방세법
- 지방자치법.
- 한국법제연구원(2008), “지방재정지원제도에 관한 법제연구(III)-독일”, 재정법제 연구 08-03, 연구보고서.
- 한국지방행정연구원(1999), “광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구-도의 시·군 재정조정을 중심으로-”, 연구보고서.
- 행정안전부(2009), “지방세정연감”.
- 행정안전부, “지방자치단체 예산개요”, 각년도.
- 日本 地方自治法.