

자치구 조정교부금 개선방안

조임곤(경기대학교)

I. 서론

현재 자치구의 세목은 등록면허세와 재산세의 2개의 세목만 있는데, 이는 자치구가 기초자치단체이나 특별시·광역시 내에 행정구역을 두고 있는 탓에 시·군에서 이루어지고 있는 기초자치단체 사무의 일부를 특별시·광역시에서 처리하고 있기 때문에 광역자치단체와 기초자치단체간의 지방세 배분에서 시군보다 불리하게 자치구세가 설정되어 있다. 특별시·광역시와 자치구간 재정불균등에 대하여 많은 연구가 세목교환과 공동세 제도의 개편에 초점을 두고 있고(손광락, 2001; 박완규, 2007; 고재학, 2010), 작년말 서울시에서도 특별시체인 재산세 과세특례분(구 도시계획세)과 자동차 소유에 대한 자동차세를 구세로 변경하는 방안이 추진되는 등 대도시의 광역자치단체와 기초자치단체간에 재정불균등 해소의 노력이 꾸준히 추진되고 있다.

대도시의 재정불균형 문제는 이러한 수직적인 재정불균등 이외에도 자치구간 재정불균등이라는 수평적인 재정불균등 문제가 존재하여 여기에 대한 연구도 많이 진행되었다(한상우, 2007; 이상범, 2010; 김보현·최향도, 2010; 국회예산정책처, 2011). 자치구세의 중요한 세원은 재산세인데, 도시의 발전 정도와 밀접한 관련이 있는 재산세는 불균등하게 분포될 수 밖에 없기 때문에 자치구간 재정불균형이 발생하게 된다. 자치구 재원조정교부금 또는 조정교부금은 특별시·광역시와 자치구간에 재정 불균형을 해소하기 위해 이루어지는 재정조정제도이다. 현재, 시·군간의 재정불균형 해소를 위하여 중앙정부가 직접 지방교부세 제도를 운영하고 있는 반면, 자치구의 재정불균형 해소를 위하여서는 특별시·광역시별로 조정교부금을 운영하고 있다. 과거에는 지방자치법에 의거하여 특별시장이나 광역시장은 시세(市稅) 수입 중의 일정액을 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호간의 재원을 조정하였으며, 지방자치법시행령에 의거하여 자치구 상호간의 조정 재원을 해당 시세(市稅)중 일부로 하여, 자치구 상호간의 재원조정방법을 정하는 조례에 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등이 포함시켰었다. 조정교부금률이 특별시·광역시별로 차

이가 나는 이유는 시마다 자체의 재정형편에 따라 교부율을 시의 조례로 정하기 때문이다.

그러나 작년 지방자치법 시행령의 개정으로 조정교부금 제도에 큰 변화가 있게 되었다. 지방자치법시행령 제117조는 자치구 상호 간의 조정 재원은 특별시세(市稅) 중 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세 등의 보통세와 광역시세 중 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세(재산분을 제외한 균등분만 포함), 지방소득세(종업원분 제외한 소득세분과 법인세분 등 소득분만 포함), 자동차세 등의 보통세로 하는데, 특별시와 광역시의 차이는 광역시에서는 보통세에서 과거의 사업소세에 해당하는 부분이 제외된다는 점이다. 또한 지방자치법시행령 제117조제2항에 따라 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등 자치구 상호 간의 재원 조정 방법은 특별시와 광역시의 조례에서 별도로 정하도록 되어 있다.

본 연구에서는 이러한 조정교부금 제도 변화 효과를 조정교부금의 재원의 충분성이란 관점에서 분석하고, 기타 조정교부금 제도의 재원조정 효과, 조정교부금 제도와 자치구의 재정 노력도 등 세가지 차원의 분석을 통하여 자치구 조정교부금 제도 개선에 관한 제언을 하고자 한다.

Ⅱ. 자치구 조정교부금 제도 변화

전술한 바와 같이 특별시·광역시장에게 자치구 상호간의 재정조정책임을 부여하면서 도입된 것이 자치구 재원조정교부금 또는 약칭하여 조정교부금 제도이다. 조정교부금은 지방교부세와 마찬가지로 자치구 간 재정력의 형평성 제고와 자치구에 대한 재원보장이란 성격이 강한 것이다. 최근 부동산 경기의 침체로 인하여 조정교부금 재원이 되는 취득세의 감소로 인하여 결산으로 본 조정교부금은 규모는 특별시와 광역시간 편차는 있지만 <표 1>에서 보는 바와 같이, 2007년과 2011년 사이에 감소의 경향을 보이고 있다. 이러한 이유가 2012년 조정교부금 제도 개편의 계기가 되었으며, 자치구는 상대적으로 재원의 안정성을 확보하게 되었다.

〈표 1〉 결산으로 본 조정교부금 현황

(단위: 백만원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011
서울	2,204,014	1,777,785	1,674,732	1,604,251	1,537,485
부산	463,142	402,226	402,344	413,236	520,288
대구	341,301	329,444	294,238	289,455	231,159
인천	397,506	401,383	398,809	227,065	358,499
광주	218,861	239,387	201,102	188,818	248,774
대전	240,720	214,676	169,757	195,366	234,239
울산	129,838	180,246	137,714	142,079	142,726
합계	3,995,383	3,545,146	3,278,696	3,060,269	3,273,170

자료: 각년도 지방재정연감

그러나, 안정성은 이전보다 확보되었지만, 재원의 충분성은 확보되었는지는 의문이다. 먼저 조정교부금의 교부율을 보면 2007년부터 2010년까지 취득세와 등록세에서 조정교부금이 차지하는 비율이 서울 50%, 부산 51%, 대구 52%, 인천 50%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58%였으나, 2011년에는 취득세에서 조정교부금이 차지하는 비율이 서울 50%, 부산 55%, 대구 56%, 인천 40%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58%로 변경되었으며, 2012년에는 취득세에서 조정교부금이 차지하는 비율이 서울 50%, 부산 55%, 대구 56%, 인천 40%, 광주 70%, 대전 56%, 울산 58%로 변경되었다. 최근 2년간의 변동은 시세인 도시계획세가 구세인 재산세에 통합이 되면서 이루어진 변화이다.

2012년 6월 29일에는 지방자치법 시행령 제117조가 개정되어 과거 “자치구 상호간의 조정재원은 해당 시세 중 취득세와 등록세로 하며”가, “자치구 상호 간의 조정 재원은 해당 시세(市稅) 중 「지방세기본법」 제8조제1항제1호 각 목에 따른 보통세(광역시의 경우에는 「지방세법」 제7장제3절에 따른 주민세 재산분 및 같은 법 제8장제3절에 따른 지방소득세 종업원분은 제외한다)로 한다”로 개정되어, 2013년부터 보통세에서 조정교부금이 차지하는 비중이 서울 20.5%(‘14년부터 21%), 부산 19.8%, 대구 20.65%, 인천 20%, 광주 23%, 대전 21.5%, 울산 18.1%로 되었다.

한편 조정교부금도 지방교부세의 특별교부세에 해당하는 특별교부금도 있는데 2011년까지 부산이 5%, 기타시가 10%였는데, 2012년부터는 모든 특별시·광역시의 특별교부금이 10%로 되었다.

둘째로 조정교부금의 산정방법을 보면 <표 2>에서 보는 바와 같이, 특별시 광역시 별로 많은 차이를 보이고 있다. 2008년과 2013년사이의 변화를 보면, 대체로 기준재정수요액 추정항목과 세부항목이 늘어났다. 예외가 대구와 울산이지만 전반적으로 기준재정수요액 추정항목과 세부항목은 많아지고 있다. 기준재정수입액에 포함되는 수입도 과거 자치구세의 80%가

많지만, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금까지도 포함되는 경향이 발견되고 있다.

〈표 2〉 조정교부금 산정방법 변화

구분	2008년	2013년
서울	·기준재정수요액은 6개 측정항목 (12개 세부항목) ·기준재정수입액은 다음 연도 자치구세 및 당해 연도 경상적 세외수입 추계액의 95% ·조정교부금 재원이 자치구의 재정부족액 합계보다 클 경우 2차에 걸쳐 가산교부	·기준재정수요액은 18개 측정항목 (24개 세부항목) ·기준재정수입액은 해당 연도의 세입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원을 제외한 지방세, 세외수입(재산매각수입 제외), 지방교부세, 재정보전금 등의 추계액 ·조정교부금 재원이 자치구의 재정부족액 합계보다 클 경우 2차에 걸쳐 가산교부
부산	·기준재정수요액은 11개 측정항목 (23개 세부항목), ·기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준)	·기준재정수요액은 11개 측정항목 (23개 세부항목) ·기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준)
대구	·기준재정수요액은 11개 측정항목(21개 세부항목) ·기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준)	·기준재정수요액은 10개 측정항목(19개 세부항목), ·기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준)
인천	·기준재정수요액은 4개 측정항목 (14개 세부항목), ·기준재정수입액은 전전년도와 전전년도의 직전 2개년도 지방세 및 징수교부금 수입을 제외한 경상적세외수입의 80% (연도별 적용비율은 각각 50%, 30%, 20%임)	·기준재정수요액은 12개 측정항목 (16개 세부항목) ·기준재정수입액은 지방세 및 경상적세외수입 징수결정액의 100분의 80
광주	·기준재정수요액은 4개 측정항목(11개 세부항목) ·기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80%(당해 연도 예산 기준)	·기준재정수요액은 12개 측정항목(14개 세부항목) ·기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80%(당해 연도 예산 기준) (기준수입액이 매우 불합리할 때에는 시세 징수교부금을 제외한 경상세외수입등의 수입으로서 기준수입액을 보정)
대전	·기준재정수요액은 4개 측정항목 (11개 세부항목) ·기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (4년간 평균수입액 기준)	·기준재정수요액은 18개 측정항목 (23개 세부항목) ·기준재정수입액은 최근 2년간 자치구세 및 경상적세외수입을 기준세율로 곱하여 산정하되, 기준세율은 100분의 80
울산	·기준재정수요액은 19개 측정항목(25개 세부항목) ·기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80%(당해 연도 예산 기준)	·기준재정수요액은 11개 측정항목(18개 세부항목) ·기준재정수입액은 구세 및 경상적 세외수입의 100분의 80(당해 연도 예산 기준)

자료: 각 지방자치단체 조례

Ⅲ. 조정교부금 관련 연구의 검토

여기에서는 먼저 조정교부금제도와 밀접한 연관성이 있는 지방교부세에 대한 연구 중 조정교부금의 개선방안과 관련된 연구를 중심으로 제안된 것을 먼저 살펴본다. 지방교부세에 관한 연구 중에서 먼저 지방교부세 제도의 투명성 제고를 위한 제도의 단순화를 위한 기준재정수요액 산정에 사용되는 측정항목의 대폭적인 구조조정을 강조한 연구가 발견된다 (이창균, 2007, 박완규, 2008; 손희준, 2008; 안종석, 2009; 국중호, 2010; 김덕준·김혜란·주운현, 2010; 주만수, 2012; 김필현, 2012). 두 번째 지방교부세에 관한 연구는 재원의 충분성에 관한 것으로 법정교부율 상향 조정의 필요성을 강조한 연구이다 (박완규, 2008; 손희준, 2008; 김덕준·김혜란·주운현, 2010). 세 번째 지방교부세에 관한 연구는 지방교부세 제도 운영에서 나타나는 문제점 해결에 관한 것이다(장덕희·김태일, 2006; 신두섭, 2008; 안종석, 2009).

조정교부금에 관한 연구는 먼저 측정항목과 측정단위의 적용과 관련된 연구를 볼 수 있다. 이는 조정교부금이 어떤 측정 항목을 더 반영하고 덜 반영하느냐에 따라 교부금이 증가되는 구가 있으면, 반드시 감소하는 구가 있기 때문에 발생하는 것이며, 특별시와 광역시 자치구간의 합의가 없다면 그 개정 자체가 불가능하다. 김종희(2003)는 기준재정수요액 산정이나 기준수입액 산정과정에서 본청과 자치구 사이에 갈등이 있고, 어떤 측정항목과 측정단위를 적용하는 것에 논란이 있으며, 부족재원이 클수록 많은 교부금을 받아 징세 노력을 저하시키는 점을 지적하고 비계량 및 신규 재정 수요가 미포함되는 단점을 지적하였다. 박완규(2007)도 측정단위간 상관관계 분석한 후, 입법예산액과 측정단위간 회귀분석 실시로 타당성 있는 측정단위를 제안하였는데, <표 2>에서 측정항목, 재원산정 등이 크게 변화한 이유는 바로 이러한 논란 또는 갈등의 산물로 볼 수 있다.

둘째는 조정교부금의 형평화 효과에 관한 연구로, 김성철·박기묵 (2004)은 대구광역시를 제외하면 조정교부금은 재정 불균형을 감소시키고 있는 것을 발견하고 있다. 박완규(2007)는 조정교부금 제도 운영에도 불구하고 인천 자치구의 재정력 지수 격차가 심화되고 있는 것을 막기 위해 자치구간 세수 편차가 심한 세목을 선정하고, 시세 가운데에는 가능한 한 세수 편차가 심하지 않은 세목을 선택함으로써 공동세 도입으로 자치구간 세수 불균등 정도를 줄일 있을 것으로 보았다. 구체적으로 공동시설세와 사업소세를 공동세로 도입하는 경우, 주민세와 재산세를 공동세로 도입하는 경우를 검토한 후, 공동시설세와 사업소세를 공동세로 하여 자치구에 60%를 배분하는 방안이 가장 타당하지만, 자치구의 재정력 강화 효과가 미약하기 때문에 이와 동시에 조정교부금 교부율의 상향 조정이 병행되어야 실질적인 효과를 볼 수 있을 것으로 보았다. 신태곤 (2007)도 자치구별 사회복지비 관련 기준수요액을 재산정하여 조정교부금을 배분한 결과 조정 교부금의 재정형평화 기능이 상당히 제고될 수 있음을 보였다.

박광배(2011)는 조정교부금의 형평화 효과 제고를 위하여 평균재정자립도를 반영하여 조정율의 차등적용을 주장하였다.

셋째는 조정교부금 제도 운영과 관련된 것으로 조기선 (2005)은 특별교부금은 단체장의 정치적 판단이 개입되어 특별교부금 교부내역을 보면 취지에 맞지 않은 사업에 교부되고 있는 것을 발견하고, 특별교부금 비율을 낮추어야하고 특별교부금 사업 심사위원회를 구성을 제안하였다. 신태곤 (2007)은 부산시의 사례를 들어 재정수요를 과소 산정하는 것을 지적하였는데 사회복지비 수요는 10% 미만 반영되고 있는 점을 비판하였다. 현성민·유태현(2008)도 자치구 기준재정수입이 과소 평가되는 것을 지적하고, 서울시 조정교부금제도가 적용하고 있는 1차·2차 가산교부제도 때문에 조정교부금 교부 이후 조정교부금 불교부단체와 교부단체 간 기준재정수요충족도가 뒤바뀌는 역진성이 초래할 가능성을 지적하고 있다. 최원구 (2012)는 사회복지비 중 자치 단체경상보조금을 100% 수요로 인정하여이의 도입으로 인해 인천시 자치구들의 사회복지비 자치구 자체부담분 고민을 해결할 수 있을 것으로 보았다.

넷째는 조정교부금 재원의 충분성에 관한 연구로서 황준기(2009)는 광역시의 낮은 재정보전율을 지적함과 동시에 취득세는 경기에 따라 세수가 증감되는 거래세로 불안정함으로 재원 조정 교부금 대상재원을 변경하여 안정적이고 예측 가능한 재원운용을 도모해야 함을 주장하였다. 윤광재·김윤수 (2009)와 주만수 (2012)도 전체 지방세수 또는 보통세의 일정비율을 재원으로 하여야 한다고 보았다.

IV. 조정교부금 제도 변화 효과 분석

1. 재원의 충분성

2012년의 조정교부금 제도 변화는 수평적 재정 불균형에 영향을 미치는 것이 아닌 수직적 재정 불균형에 관한 것이나, 그 효과를 분석하여 보면 다음과 같다. 앞서 <표 1>은 2011년 조정교부금 결산 현황이며, <표 3>는 제도 변화 후에 2011년 조정교부금 재원으로 볼 수 있는 금액이 나와 있다.¹⁾ <표 3>에서 주민세와 지방소득세는 지방세정연감에서 가져 왔는데, 이는 지방재정연감에서 재산분을 제외한 균등분, 종업원분 제외한 소득세분과 법인세분 등 소득분을 구분할 수 없기 때문이다.

1) 단 과년도 수입분은 포함되지 않아 정확한 내용은 아니다. 또한 결산 수치가 지방재정연감과 지방세정연감이 일치하지 않아 분석의 정확성이 떨어질 수 있다.

〈표 3〉 2011년 결산으로 본 조정교부금 자원

(단위: 백만원)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
취득세	2,794,054	969,612	507,615	926,192	291,730	372,491	340,054
주민세	50,053	13,272	9,413	10,170	5,307	5,477	3,820
자동차세	1,008,261	498,791	305,235	351,874	195,481	186,027	132,547
레저세	161,238	96,436	7,306	22,270	13,185	17,456	-
담배소비세	557,799	174,972	108,911	144,954	76,700	78,063	52,414
지방소비세	464,867	238,123	159,467	88,725	95,100	105,361	79,858
지방소득세	3,469,580	437,526	236,872	335,859	147,814	191,445	382,194
합계	8,505,852	2,428,732	1,334,819	1,880,044	825,317	956,320	990,887

자료: 행정안전부. 2012. 지방재정연감. 행정안전부. 2012. 지방세정연감

〈표 4〉 조정교부금 자원 배분 효과 추정

(단위: %, 백만원)

구분	자원 비율	2011 시행 가정	2011 결산	자원효과
서울	20.5%	1,743,700	1,537,485	206,215
부산	19.8%	480,889	520,288	-39,399
대구	20.7%	275,640	231,159	44,481
인천	20.0%	376,009	358,499	17,510
광주	23.0%	189,823	248,774	-58,951
대전	21.5%	205,609	234,239	-28,630
울산	18.1%	179,351	142,726	36,625

조정교부금 자원 배분 변화에 따른 효과는 <표 4>에 나타나 있는데, 만일 현재의 제도가 2011년에 시행되었다면, 서울, 대구, 인천, 울산의 경우는 자치구의 자원 확충을 부산, 광주, 대전의 경우는 자원 감소를 가져올 것으로 분석되었다. 그러나 이는 2011년 결산에 근거한 것이기 때문에 해석에 주의가 필요하다.

2. 조정교부금의 재정균등화 효과

본 연구에서는 조정교부금의 개정균등화 효과를 보기 위하여 <표 5>와 같은 방법으로 조정교부금의 재정균등화 효과를 추정하였다. 먼저 지방세의 분포에 따른 변이계수를 보면 서울의 경우 2011년 결산 기준으로 0.960이었으며, 지방세와 세외수입만 고려할 때에는 변이계수가 0.514였다. 조정교부금이 교부된 후 이러한 변이계수 변화를 지방세와 조정교부금의 합으로 보면 서울시는 0.262였으며, 지방세·세외수입과 조정교부금의 합으로 보면 서울시는 0.270이 되었다. 본 연구에서는 조정교부금의 균등화 효과를 조정전과 조정후로 나눈 값으로 측정하고자 한다. 즉 변이계수를 어느 정도 감소시켰는가를 조정교부금의 균등화 효과로 정

의한 것이다. 2011년의 경우 지방세만을 조정전을 생각하는 경우 서울이 3.67로 가장 효과가 높았으며, 광주의 경우가 가장 낮은 1.83이었다. 지방세·세외수입을 같이 고려하는 경우, 역시 서울이 가장 높은 1.90, 광주가 가장 낮은 1.16을 보였다.

〈표 5〉 2011년 결산으로 본 조정교부금 재정균등화 효과

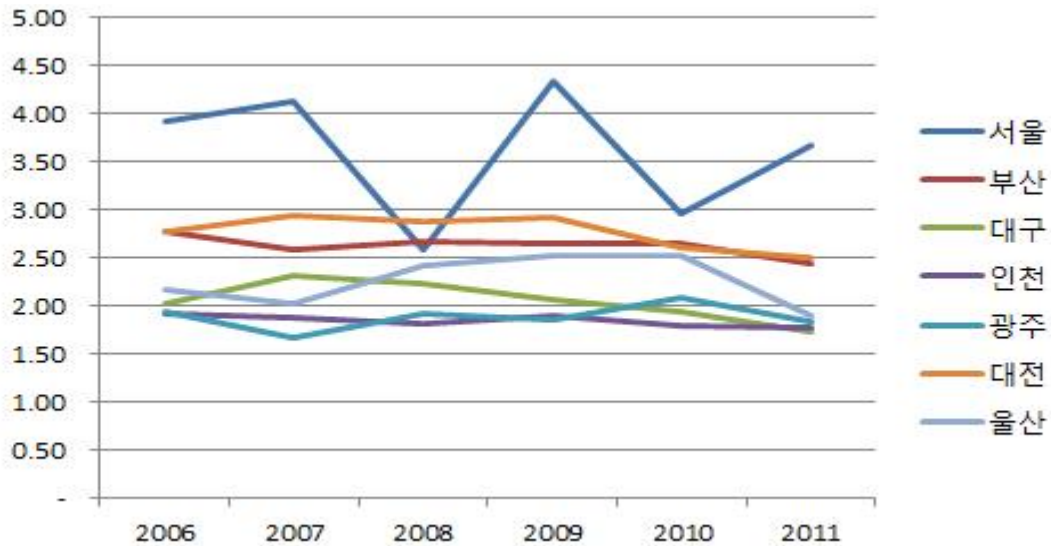
구분	지방세와 조정교부금만		효과	지방세·세외수입과 조정교부금		효과
	조정전	조정후		조정전	조정후	
서울	0.960	0.262	3.67	0.514	0.270	1.90
부산	0.479	0.196	2.44	0.365	0.223	1.64
대구	0.515	0.297	1.73	0.371	0.275	1.35
인천	0.451	0.254	1.78	0.384	0.284	1.35
광주	0.414	0.227	1.83	0.170	0.146	1.16
대전	0.417	0.167	2.50	0.373	0.216	1.73
울산	0.480	0.253	1.90	0.407	0.301	1.35

<표 6>은 이러한 방식으로 지방양여금이 폐지된 이후, 2006년과 2011년 결산으로 본 조정교부금의 재정균등화 효과를 보여주고 있다. 재정균등화 효과에서의 자료는 재정고에 나타난 결산자료로 조정교부금과 재정보전금의 합이 조정교부금으로 정의된다. <그림 1>은 이를 그래프로 그린 것이다. 먼저 지방세와 조정교부금만 고려한 조정교부금 재정 균등화 효과가 조금씩 감소하고 있는 것으로 나타났으며, 서울의 경우는 그 재정균등화 효과가 연도별로 편차가 크게 나타나고 있다는 점이다. 이는 서울의 경우 조정교부금 제도의 안정적인 운영이 필요한 것을 시사하고 있으며, 지방세 제도의 개편 필요성을 시사하고 있다. 부산과 인천의 경우는 상대적으로 안정적인 재정 균등화 효과를 보이고 있다.

〈표 6〉 지방세와 조정교부금만 고려한 조정교부금 재정 균등화 효과

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
서울	3.92	4.13	2.59	4.33	2.96	3.67
부산	2.78	2.59	2.67	2.64	2.65	2.44
대구	2.02	2.31	2.23	2.06	1.95	1.73
인천	1.93	1.88	1.82	1.90	1.81	1.78
광주	1.94	1.67	1.93	1.85	2.09	1.83
대전	2.78	2.93	2.88	2.91	2.60	2.50
울산	2.18	2.02	2.43	2.52	2.52	1.90

〈그림 3〉 지방세와 조정교부금만 고려한 조정교부금의 균등화 효과

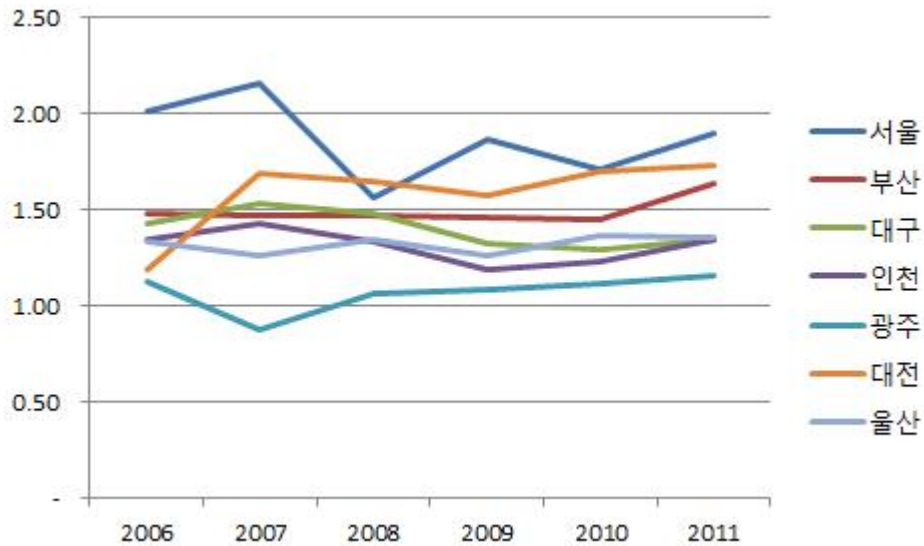


<표 7>은 2006년과 2011년 결산으로 본 조정교부금의 재정균등화 효과를 지방세와 세외 수입의 합계에 조정교부금이 교부된 효과를 보여주고 있다. <그림 2>은 이를 그래프로 그린 것이다. 먼저 지방세·세외수입의 합계와 조정교부금이 교부된 이후의 변화를 보면 자치구별로 변화가 다양하게 나타나고 있다. 서울의 경우는 그 재정균등화 효과가 크게 감소한 이후 서서히 증가하였지만, 전반적으로 감소하고 있는 것으로 나타났으며, 부산의 경우는 점진적으로 효과가 커지고 있으며, 대구의 경우는 대체로 최근에 감소하고, 인천의 경우는 감소하다가 유사한 수준으로 회복하고 있고, 광주와 대구의 경우는 급격히 하락하였다가 회복하고 있으며, 대전의 경우는 급속한 증가를 보이고 울산의 경우는 변동이 적은 형태를 가지고 있다. 이러한 점은 재정균등화 효과가 특별시와 광역시간에 차이가 있기 때문에 효과가 감소하고 있는 경우에는 보완이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

〈표 7〉 지방세·세외수입과 조정교부금을 고려한 조정교부금 재정 균등화 효과

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
서울	2.01	2.16	1.57	1.87	1.71	1.90
부산	1.48	1.47	1.47	1.47	1.45	1.64
대구	1.43	1.53	1.48	1.33	1.29	1.35
인천	1.35	1.42	1.34	1.19	1.24	1.35
광주	1.13	0.87	1.06	1.09	1.11	1.16
대전	1.19	1.69	1.65	1.57	1.70	1.73
울산	1.33	1.26	1.35	1.26	1.36	1.35

〈그림 4〉 지방세·세외수입, 조정교부금 고려한 조정교부금 균등화 효과



3. 조정교부금의 재정노력도 반영

다음의 <표 8>과 <표 9>는 각각 조정교부금액과 총재원에서의 조정교부금의 비율이 자치구의 재정노력도와 어떠한 관계를 가지고 있는가를 2011년 결산자료를 가지로 OLS 회귀를 하여 본 결과이다. 통계적으로 유의미한 결과만을 소개한 것으로 재정안정성 변수와 지방세 징수율제고노력도, 지방세채납액축소노력도, 세외수입채납액축소노력도, 인건비절감노력도, 지방의회경비절감노력도, 업무추진비절감노력도, 행사축제경비절감노력도, 민감이전경비절감노력도 등은 조정교부금의 절대적 금액과 총재원에서의 조정교부금 비율과 관련이 없는 것으로 나타났다.

<표 8>과 <표 9>에서 일관적인 내용은 경상세외수입확충노력도가 높을수록 조정교부금의 절대적 금액과 총재원에서의 조정교부금 비율이 높아진다는 것과 탄력세율적용노력도가 높을수록 조정교부금의 절대적 금액과 총재원에서의 조정교부금 비율이 낮아진다는 것인데, 본 연구에 포함된 2011년 탄력세율적용노력도의 평균은 0.987과 표준편차 0.005로 큰 차이가 없는 것이지만 탄력세율적용노력도 적용에 대한 인센티브가 약함을 보여주는 예로 볼 수 있다.

〈표 8〉 조정교부금의 재정노력도(1)

구분	계수	표준오차	T통계량	p값
상수항	2,788,079	287,832	9.690	<.0001
서울더미	35,715	3,831	9.320	<.0001
경상세외수입확충노력도	215,261	32,509	6.620	<.0001
탄력세율적용노력도	-3,002,497	290,335	-10.340	<.0001
인건비절감노력도	-95,275	39,750	-2.400	0.0195

n= 69, adj-R²= 0.7887, F=64.47, p<0.001

〈표 9〉 조정교부금의 재정노력도(2)

구분	계수	표준오차	T통계량	p값
상수항	7.442	1.246	5.970	<.0001
서울더미	0.049	0.014	3.580	0.0007
경상세외수입확충노력도	0.293	0.141	2.070	0.0422
탄력세율적용노력도	-7.686	1.261	-6.090	<.0001

n= 69, adj-R²= 0.4095, F=16.72, p<0.001

V. 맺는말

본 연구에서는 기초자치단체의 수평적 재정불균형을 해소하기 위한 특별시·광역시 의 수단인 조정교부금에 대한 문제점을 살펴보고 이의 개선점을 살펴보았다. 본 연구에서 제도 변화를 추정한 결과에 의하면 2011년에 이러한 제도가 시행되었더라면 자치구의 유불 리가 달라지는 것을 발견할 수 있다. 2010년 결산과 2009년의 결산자료를 이용한 분석 결과 역시 자치구에 불리한 결과로 나타나 제도 변화로 인한 자치구 재정의 재원 부족이 생기지 않도록 하는 제도적 보완이 필요할 것으로 예상된다.

다음으로 조정교부금의 재정균등화 효과에서도 각 광역자치단체별로 그 효과가 감소되는 곳과 증가하고 있는 것이 나타나 특별시·광역시별로 재정균등화 효과 강화방안을 다르게 접근할 필요를 보여주고 있다. 자치구간 수평적 재정 불균형 해소를 위해서는 미네소타의 경우 재정력격차해소 프로그램(Fiscal Disparities Programs) 운영을 고려해 볼 만하다. 미네소타 방식은 1인당 상업용 재산세액에 근거하여 공동세 재원(세수)을 배분하는 방안이 해당하는 것으로 세원공유의 논거는 대도시의 성장과 발전에는 부도심의 생성이 필수적이고, 대도시내 부도심의 위치는 시장(市場)이 결정하거나 정부의 계획적인 발전에 의하여 이루어지는 것이 지 부도심을 행정구역 안에 두고 있는 지방정부의 독자적인 노력 여하에 따라 형성되는 것은 아니라는 점에서 우수한 이론적 근거를 가지고 있다. 현재의 서울시 재산세 공동세제도는 개

인 재산세까지 포함하여 이론적 근거가 약하나 재정적인 균등화 효과는 더 나은 것으로 평가될 수 있다.

끝으로 2011년 결산으로 본 조정교부금의 재정노력도 반영은 다소 미흡한 것으로 나타났는데 인센티브제의 활용이 적극적으로 요구된다고 볼 수 있다. 지방교부세에서도 인센티브제의 활용에 대한 논란이 있지만, 탄력세율적용노력도가 높을수록 조정교부금의 절대적 금액과 총재원에서의 조정교부금 비율이 낮아진다는 것은 문제가 있을 수 있기 때문에 탄력세율적용 노력도에 대한 적극적인 인센티브 도입이 요구된다.

참고문헌

- 고재학, 서울특별시 자치구 간 재정불균형에 관한 연구: 세목별 자치구 간 세입 격차 분석을 중심으로. 「한국정책연구」 10(1): 97-117, 2010.
- 국중호, “일본 신형교부세 운영이 한국 지방교부세 개혁에 주는 시사점.” 「재정정책논집」 12(2): 101-130, 2010.
- 국회예산정책처 지방자치단체 재정난 극복 TF, 「지방자치단체 재정난의 원인과 대책」. 국회예산정책처, 2010.
- 김덕준·김혜란·주운현, “지방교부세제도 개편과 충청북도 대응방안.” 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 2010.
- 김보현·최항도, 서울특별시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정실태에 미치는 영향에 관한 연구. 「서울도시연구」 11(3): 87-104, 2010.
- 김성철·박기묵, “조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구. 「한국행정논집」 16(2): 265-286, 2004.
- 김재훈·이재원, “국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제.” 한국행정학회 하계 학술발표논문집, 2008.
- 김중희, “조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제.” 「한국지방자치학회보」 15(3): 255-271, 2003.
- 김필현, “지방자치 발전을 위한 지방재정조정제도의 개편방안: 보통교부세를 중심으로” 「지방세포럼」 4: 39-49, 2012.
- 박광배, “지방세법 개정에 따른 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구.” 「세무와 회계저널」 12(2): 383-408, 2011.
- 박완규, “지방재정수요에 따른 지방교부세 개편 필요성.” 「지방재정과 지방세」 11(1), 2008.
- 박완규, “광역시와 자치구간 재원조정에 대한 연구: 인천광역시를 중심으로.” 「지방정부연구」: 3-17, 2007.
- 배준식·이세규, “지역 간 재정격차 어떻게 해소할 것인가?” 「서울연구원 정책리포트」 16: 1-18, 2008.
- 손광락, 대도시 자치구 세원재조정 방안. 「한국지방재정논집」 6(1): 195-222, 2001.
- 손희준, “지방교부세 제도의 발전적 개편방향.” 한국지방재정학회 세미나자료집, 2008.

- 신두섭, “지역균형발전을 위한 새로운 교부세 도입에 관한 연구: 일본의 지방교부세개혁 사례를 중심으로.” 한국정부학회 학술발표논문집, 2008.
- 신태곤, “부산시 조정교부금제도의 기준재정수요산정의 문제점과 개선방향.” 『지방정부연구』 11(3): 181-200, 2007.
- 안종석, “지방교부세 배분방식 개편에 관한 연구.” 『재정포럼』 :91-93, 2009.
- 윤광재·김윤수, “특별·광역시 재원조정교부금의 제도 및 형평성에 관한 실증분석 연구.” 『한국지방자치학회보』 21(1): 121-145, 2009.
- 이상범, 기초자치단체의 재원 확충 방안: 자치구를 중심으로. 『지방재정과 지방세』, 2010.
- 이창균, “외국의 지방재정제도 : 일본의 지방교부세 개혁: 신형교부세(新型交付税) 『지방재정』 :116-126, 2007.
- 장덕희·김태일, “기준재정수입액 추계오차가 지방정부의 보통교부세 배정규모에 미치는 영향분석.” 한국정책학회 하계학술발표논문집, 2007.
- 조기선, “대도시와 자치구간 특별교부금제도 개선방안에 관한 연구.” 『한국거버넌스학회보』 12(1): 77-97, 2005.
- 주만수, “특별·광역시별 조정교부금제도 비교 분석 및 적합성 평가.” 『서울도시연구』 13(2): 17-43, 2012.
- 한상우, 서울특별시 자치구 간 재정불균형 완화방안. 『한국유럽행정학회보』 4(1): 37-60, 2007.
- 현성민·유태현, “서울시 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구.” 『재정정책논집』 10(1): 223-255, 2008.
- 황준기, “지방자치시대의 지방세출 증대와 대응; 특,광역시 자치구 재원조정교부금제도의 개선방안.” 『지방재정』 31-46, 2007.