제27권 제2호(2022. 8): 109~160

JLPF

특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 특성 및 재정조정효과 분석*

최원구**

국문요약

자치구 조정교부금제도는 특별·광역시의 자치법규로 총규모 및 배분방식을 결정할 수 있기 때문에 지방재정조정제도에 요구되는 재원보장효과 및 재정조정효과에 대한 책무가 오롯이 특별·광역시에 요구된다는 특징이 있다. 본 연구는 이러한 특징을 갖는 자치구 조정교부금제도의 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 특성을 고찰하고, 재원보장효과와 재정조정효과를 분석하였다. 분석 결과, 기본적인 제도 설계는 유사하게 되어있으나, 조정률에서 차이를 보였고, 서울은 가산교부금을 활용하고, 대구는 조정변수를 사용하고 있는 등의 차이점을 찾을 수 있었다. 재원보장효과는 서울이 가장 높고, 대전과 울산이 낮게 나타났으나, 재정조정효과는 대전이 높고, 서울이 낮게 나타났다. 조정률에 관한 분석에서는 광주를 제외한 모든 광역시에서 균형조정률을 적용할 경우 재정조정효과가 제고되는 것을 확인할 수 있었다. 지니계수분해분석 결과에 따르면 광주를 제외한 광역시는 격차감소효과가 순위변동효과보다 크게 나타나지만, 광주는 순위변동효과가 격차감소효과보다 크게 나타나 제도 개선의 여지가 있는 것으로 분석되었다. 특별조정교부금을 하향 조정할 경우에는 광주를 제외한 모든 광역시에서 재정조정효과가 제고된다는 분석결과를 얻었다. 본연구를 통하여 자치구 조정교부금제도의 재정조정효과를 제고하기 위해서는 균형조정률의 채택, 순위변동효과 최소화, 특별조정교부금 하향 조정이 필요할 것으로 판단되었다.

주제어: 자치구 조정교부금제도, 조정률, 재정조정효과, 지니계수 분해, 재정력 순위변동효과

---

* 본 논문은 2021 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문을 수정·보완한 것이다.

** 한국지방세연구원 선임연구위원, E-mail: jakin@kilf.re.kr

논문투고일: 2022.06.23., 심사일: 2022.07.25., 심사완료일: 2022.08.12.

Ⅰ. 서 론

자치구 조정교부금제도는 특별·광역시의 자치구 간 세원분포의 불균형 등으로 인하여 발생하는 자치구 간 재정력 격차를 완화하고, 자치구가 표준적인 수준의 행정서비스를 주민에게 제공할 수 있도록 필요 재원을 보전하기 위하여 1988년 5월 1일 이후 실시되어 온 제도이다.[1] 즉, 자치구 조정교부금제도는 자치구 간 재정조정 및 자치구의 재원보장을 목적으로 운용되고 있는 지방재정조정제도이다.

그런데, 자치구 조정교부금제도는 우리나라의 다른 지방재정조정제도와는 제도 운용의 법적 기반에 있어서 차이점이 존재한다. 그 차이점은 자치구 조정교부금제도를 제외한 지방재정조정제도는 법령이 정하는 바에 따라 재원의 규모, 배분방식 등이 결정되지만, 자치구 조정교부금제도는 특별·광역시의 자치법규에 따라 재원의 규모 및 배분방식 등이 결정된다는 점이다.

따라서 특별·광역시는 해당 자치구의 재원보장기능을 제고하기 위하여 재원의 규모를 조례로 상향조정할 수 있고, 해당 자치구 조정교부금제도의 배분방식, 즉 조정률, 기준수요액 및 기준수입액[2] 산정방식 등을 조례로 개정하여 자치구 간 재정조정효과를 제고할 수 있다. 그러나, 시·군 조정교부금 및 보통교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등은 총 규모, 배분방식 등이 법령으로 규정되어 있기 때문에 해당 광역자치단체가 기초자치단체에 대한 재원보장기능 및 재정조정효과를 제고하기 위한 특별한 수단이 없다고 할 수 있다. 물론 보통교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등은 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 이전재원이므로 광역자치단체가 재원의 규모 및 배분방식을 별도로 설정할 수 없으나, 시·군 조정교부금은 광역자치단체가 기초자치단체에 교부하는 이전재원임에도 불구하고 광역자치단체가 재원의 규모 및 배분방식을 결정할 수 없다.

---

1) 최원구(2010), p.1.

2) 자치구 조정교부금제도에 있어서의 기준수요액 및 기준수입액 개념은 보통교부세의 기준재정수요액 및 기준재정수입액의 개념과 유사하다. 따라서 서울과 대전은 보통교부세와 동일하게 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 용어를 사용한다. 그러나 부산, 대구, 인천, 광주, 울산은 보통교부세제도와는 다르게 기준수요액과 기준수입액이라는 용어를 사용한다, 본 논문에서는 다수의 광역시가 사용하고, 보통교부세와 구분하기 위하여 기준수요액 및 기준수입액이라는 용어를 사용하기로 한다.

지방자치 부활 이후 지방재정에 있어서의 최대의 관심사는 지방자치단체의 자체재원 및 자주재원의 확충에 있다고 할 수 있다. 자치분권 및 재정분권에 있어서 자체재원의 확대 및 자주재원의 확보는 매우 중요한 이슈가 되고, 향후에도 변하지 않는 최대 관심사가 될 것은 분명하다. 그러나 광역행정을 담당하는 광역자치단체의 입장에서는 관할 기초자치단체의 재원을 보장하고 기초자치단체 간의 재정을 조정하여 기초자치단체 간의 재정 조정자로서의 역할을 수행할 때 광역자치단체 입장에서의 진정한 재정분권이 실현된다고 할 수 있을 것이다. 따라서 재원의 확보 및 확대 차원을 넘어서 광역자치단체로서 재정운영을 통한 재정분권을 실현하기 위해서는 현행 자치구 조정교부금제도가 갖는 의미는 크다고 할 수 있고, 이는 동일한 광역자치단체와 기초자치단체 간 지방재정조정제도이지만, 법령에 의하여 재원의 규모 및 배분방식 등이 결정되는 시·군 조정교부금제도에 시사하는 바도 크리라 생각한다.

이러한 의미에서 보다 진전된 재정분권을 위해서는 자치구의 자치권을 저해하지 않는 수준에서의 자치구 조정교부금제도의 유지·발전이 필요하다. 이를 위해서는 현행 자치구 조정교부금제도가 본연의 제도 설립 취지 및 목적에 부합하게 운영되고 있는지에 관한 연구가 선행되어야 할 것이다. 그리고 그 과정에서 이를 제고하기 위한 방안이 강구되어야 할 것이다. 즉 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 자치구 재원보장기능과 자치구 간 재정조정기능에 대한 효과 분석과 이의 제고 방안에 관한 연구가 필요하다고 할 수 있다.

그러나, 자치구 조정교부금제도에 관한 연구는 자치구 조정교부금제도와 매우 유사한 설립목적 및 취지를 갖는 정률분 지방교부세(보통교부세 및 특별교부세)제도와 비교하여 상대적으로 적게 이루어져 왔다. 정률분 지방교부세는 자치구 조정교부금과 비교하여 재원의 규모가 크고 대상 지방자치단체가 많으며, 전국적으로 적용되는 우리나라 지방재정조정제도의 근간이 되는 제도이므로 많은 연구가 이루어져 온 것은 당연한 결과라 할 수 있다. 이에 반해, 자치구 조정교부금제도는 개별 특별·광역시별로 다르게 운영되기 때문에 특별·광역시별 제도의 정확한 운영 방식에 대한 파악이 어렵고, 관련 통계자료에 대한 접근도 용이하지 않았기 때문에 연구 대상으로 다루어지기 힘든 면이 있었다.

자치구 조정교부금제도에 관한 연구는 첫째, 시도연구원을 중심으로 이루어져 온 개별 특별·광역시의 자치구 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구,[3] 둘

째, 자치구 조정교부금제도의 재정형평성 효과 분석에 관한 연구,[4] 셋째 전국 특별·광역시 자치구 조정교부금제도를 포괄적으로 분석하여 개선방안을 제시한 연구[5]로 구분할 수 있다. 이들 연구는 조례가 규정하고 있는 개별 특별·광역시의 자치구 조정교부금제도를 비교·분석하고 그 과정에서 특성을 분석하거나 지방재정연감의 통계자료를 활용하여 형평화효과를 분석·비교하고자 한 연구가 주를 이룬다. 본 연구는 조례에 나타난 규정의 차이는 물론 조례로는 파악하기 힘든 구체적이고 실질적인 제도운영 방식의 비교를 통한 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 특성을 분석한다. 그리고, 이와 같은 특성으로 인하여 발생하는 재정조정효과의 차이를 규명하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 한편 통계자료는 2015년도부터 지방자치단체의 재정공시에 포함되어 발표되고 있는 자치구 조정교부금 관련 결산자료를 활용하고자 한다.[6]

본 연구는 다음과 같이 구성한다. 제2장에서는 자치구 조정교부금제도의 위상과 기능에 대하여 고찰한다. 제3장에서는 특별·광역시의 자치법규에 기초한 자치구 조정교부금제도를 비교하고, 자치법규로는 파악하기 힘든 실질적 개별 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도 운영 방식을 소개하기로 한다. 제4장에서는 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 재원보장효과 및 재정조정효과를 분석한다. 그리고 제5장에서는 재정조정효과 제고 방안 등을 정책 제언하고자 한다.

---

3) 이종필(2006), 최원구(2006; 2010), 배준식 외(2008), 홍근석 외(2016), 조임곤 외(2018), 이미애 외(2021) 등이 존재한다.

4) 박완규(1992), 원윤희(2001), 배인명(2003), 주만수(2013) 등이 존재한다.

5) 주만수(2012), 곽채기 외(2015) 등이 존재한다.

6) 지방재정연감의 통계자료는 일반조정교부금과 특별조정교부금의 규모를 구분하지 않고 조정교부금 총규모를 제시하고 있고. 자치구 조정교부금 규모에 재정보전금이 포함되어 있어서 일반조정교부금의 정확한 재정조정효과에 관한 분석이 어려웠으나, 재정공시 결산자료를 활용함으로써 자치구별 일반조정교부금의 규모가 파악 가능하고, 그 결과 자치구 간 재정조정효과에 관한 명확한 분석이 가능할 것으로 판단된다.

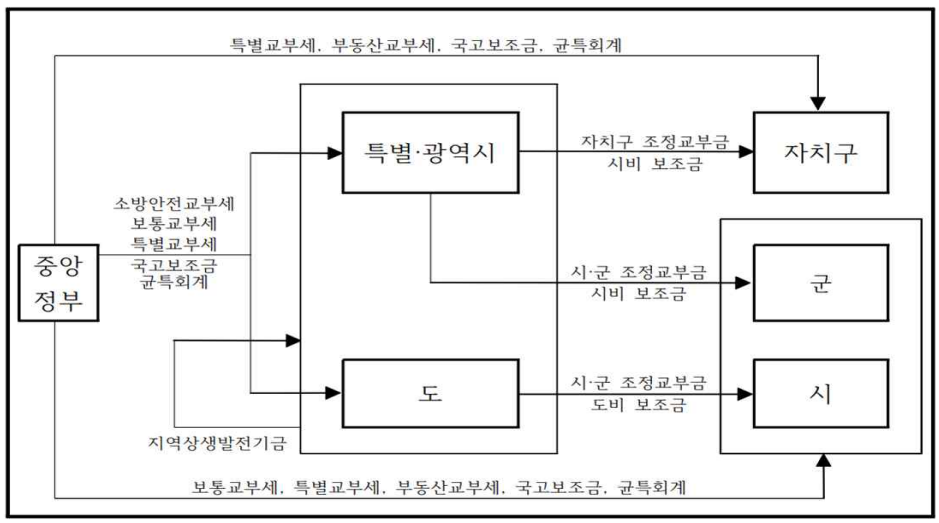
Ⅱ. 자치구 조정교부금제도의 위상

1. 지방재정조정제도에서 차지하는 위상

1) 조례로 총규모 및 배분방식 등이 결정되는 지방재정조정제도

우리나라 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간, 그리고 지방자치단체 간 지방재정조정제도가 존재한다. 이 중 기초자치단체에 교부되는 이전재원은 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이, 중앙정부로부터의 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 국고보조금(균특회계 포함)과 광역자치단체로부터의 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 시·도비 보조금이 존재한다. 이 중에서 본 연구에서 다루는 자치구 조정교부금의 교부대상인 자치구로의 이전재원은 보통교부세와 시·군 조정교부금을 제외한 특별교부세, 부동산교부세, 국고보조금(균특회계), 자치구 조정교부금, 시비보조금이 존재한다. 자치구는 시·군이 아니므로 시·군 조정교부금의 교부대상이 아니라는 것은 당연하지만, 보통교부세도 자치구는 직접 교부대상에서 제외되어 있다.

〈그림 1〉 우리나라 지방재정조정제도의 정부 간 관계



〈그림 1〉에서 보는 다양한 우리나라 지방재정조정제도 중 지방자치단체가 조

례로 그 규모 및 배분방식 등을 결정할 수 있는 제도는 자치구 조정교부금제도와 시·도비 보조금제도뿐이다. 중앙정부가 교부하는 지방교부세(보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세)와 국고보조금(균특회계)은 물론 지역상생발전기금도 법령으로 그 규모, 배분방식 등이 결정되고, 시·군 조정교부금도 그 규모 및 배분방식이 법령으로 규정되어 있다. 시·도비 보조금은 광역자치단체와 기초자치단체의 부담 비율 등을 일부 조례로 규정할 수 있지만, 자치구 조정교부금과 같이 제도 관련한 제반 사항을 자치법규로 결정[7]할 수 있는 제도는 자치구 조정교부금제도가 유일하다고 할 수 있다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 우리나라 지방재정조정제도 현황(국고보조금 및 시·도비 보조금 제외)

<table>
<tr><th rowspan="2">구분</th><th colspan="2" rowspan="2">분류</th><th colspan="2" rowspan="2">재원</th><th colspan="3">관련 법령</th></tr>
<tr><th>재원종류</th><th>총규모</th><th>배분방식</th></tr>
<tr><td rowspan="4">중앙
↓
지방</td><td rowspan="4">지방교부세</td><td>보통교부세</td><td rowspan="2">내국세 19.24%</td><td>97.0%</td><td rowspan="4" colspan="2">지방교부세법 제4조</td><td>지방교부세법 제6조~제8조 등</td></tr>
<tr><td>특별교부세</td><td>3.0%</td><td>지방교부세법 제9조 등</td></tr>
<tr><td>부동산교부세</td><td colspan="2">종합부동산세 전액</td><td>지방교부세법 시행령 제10조의3 등</td></tr>
<tr><td>소방안전교부세</td><td colspan="2">담배분 개별소비세 45%</td><td>지방교부세법 시행령 제10조의4 등</td></tr>
<tr><td>지방간</td><td colspan="2">지역상생발전기금</td><td colspan="2">수도권 지방소비세 10%p의 35%</td><td>지방자치단체 기금관리기본법 제17조의2</td><td>지방자치단체기금관리기본법 시행령 제12조의2</td><td>지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제13조의3~제13조의5 등</td></tr>
<tr><td rowspan="2">광역
↓
기초</td><td colspan="2">자치구 조정교부금</td><td colspan="2">특·광역시 보통세 20~23.9%</td><td>지방자치법 시행령 제117조 등</td><td colspan="2">해당 특별·광역시 조례</td></tr>
<tr><td colspan="2">시·군 조정교부금</td><td colspan="2">도세 징수액 27%・47%</td><td colspan="2">지방재정법 제29조</td><td>지방재정법 시행령 제36조</td></tr>
</table>

7) 자치구 조정교부금의 재원과 종류에 대해서는 법령으로 규정하고 있다. 자치구 조정교부금의 재원은 특별·광역시의 시세 중 보통세의 일정액을 재원으로 하여야 한다는 규정은 지방재정법 제29조의2 및 동법 시행령 제36조의2에서 규정하고 있으며, 일반조정교부금과 특별조정교부금의 비율을 90%대 10%로 한다는 규정은 지방재정법 시행령 제36조의2 제2항에서 규정하고 있다.

2) 자치구의 표준적인 행정수준을 보장하는 지방재정조정제도

「지방교부세 산정해설」에 따르면, 우리나라 국민은 전국 어디에 살더라도 표준적인 행정서비스를 제공받아야 하기 때문에, 모든 지방자치단체는 다양한 법령 등에 따라 의무로서 부여된 행정서비스를 그 재정력에 관계없이 일정 수준 제공할 것을 요구받고 있다.[8] 그리고 그 역할의 중추적 기능은 주지하는 바와 같이 보통교부세[9]가 담당하고 있다.

그러나 자치구분 보통교부세는 해당 특별·광역시와 합산하여 산정되어 특별·광역시에 교부된다. 즉, 자치구는 보통교부세 직접 교부대상에서 제외되어 있다. 따라서 자치구가 표준적인 행정서비스를 제공하기에 부족한 일반재원은 해당 특별·광역시가 담보하여야 할 것이다. 결과적으로 보통교부세를 통하여 제공받지 못하는 표준적인 행정서비스를 자치구의 경우는 자치구 조정교부금을 통하여 제공받는다고 할 수 있고, 이러한 점에서 자치구 조정교부금제도는 보통교부세제도를 보완하고, 대도시 행정에서 오는 특별·광역시와 자치구 간의 수직적 재정조정과 자치구 간 수평적 재정조정을 담당하고 있는 매우 중요한 우리나라 지방재정조정제도의 하나라고 할 수 있다.

보통교부세가 지방자치단체별 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 재정부족액을 기준으로 지방자치단체별 교부액을 산정하는 것과 같이 자치구 조정교부금도 기준수요액과 기준수입액의 차이인 재정부족액을 기준으로 자치구별 조정교부금의 규모를 산정·교부함으로써 보통교부세를 직접적으로 교부받지 못하는 자치구의 표준적인 행정서비스 제공하기 위한 제도로 운용되고 있는 것이다.

2. 지방자치단체의 세입·세출에서 차지하는 위상

1) 특별·광역시 세출에서 차지하는 위상

〈표 2〉는 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 규모와 조정교부금이 일반회

---

8) 행정안전부(2021b), p.3.

9) "보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출한 후, 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전해 주는 일반재원이다."(행정안전부, 2021b, p.13.)

계에서 차지하는 비중을 나타내고 있다. 그 규모를 보면 2020년도 결산기준, 서울 3조 7,062억원, 부산 8,823억원, 대구 5,264억원, 인천 7,031억원, 광주 3,891억원, 대전 3,328억원, 울산 2,116억원으로 광역시 전체 자치구 조정교부금의 합인 3조 453억원보다 서울만의 조정교부금 규모가 더 크다는 것을 알 수 있다. 해당 특별시 및 광역시의 일반회계에서 차지하는 비중도 서울의 경우는 2020년도 결산기준 11.60%이지만, 광역시의 경우는 6.12%(울산)~7.90%(인천)로 서울과 비교하여 상대적으로 작은 비중을 보인다.

연도별로 보면, 인천과 광주를 제외한 모든 특별·광역시에 있어서 2017년도에 가장 높은 비중을 보이고 그 이후 하락하는 추세를 보이고 있으며, 인천과 광주의 경우는 2018년도에 가장 높은 비중을 보이고 이후 하락하는 추세를 보인다. 비중은 최근 3~4개년도 하락하는 추세를 보이지만, 규모는 울산을 제외하고는 모든 특별·광역시에서 증가 추세를 보인다. 울산의 경우는 비중의 추세와 동일하게 규모도 2017년도에 최고치를 보이고 이후 하락 추세를 보인다.

〈표 2〉 특별·광역시별 자치구 조정교부금 재원의 규모 및 비중(결산기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
서울	2,221,290 (12.04)	2,687,157 (12.99)	3,067,993 (13.90)	3,366,647 (13.63)	3,512,656 (13.34)	3,706,210 (11.60)
부산	633,622 (8.39)	659,827 (8.26)	720,481 (8.64)	663,009 (7.59)	814,657 (8.63)	882,268 (7.67)
대구	391,813 (7.57)	403,750 (7.60)	481,661 (8.96)	449,761 (7.71)	498,316 (7.62)	526,416 (6.38)
인천	463,743 (7.73)	627,278 (10.29)	612,779 (9.34)	627,521 (9.66)	651,074 (8.59)	703,091 (7.90)
광주	264,014 (7.51)	269,788 (8.03)	307,040 (8.63)	349,483 (9.22)	368,367 (8.09)	389,089 (6.88)
대전	242,906 (7.99)	260,559 (8.84)	297,926 (8.63)	296,716 (8.13)	342,468 (8.13)	332,808 (6.78)
울산	176,498 (7.99)	217,053 (8.36)	240,802 (8.81)	238,119 (7.94)	229,662 (7.15)	211,589 (6.12)

주 1) 특별·광역시별 조정교부금 규모는 일반조정교부금과 특별조정교부금을 합산 규모이며, 그 규모는 각 특별·광역시의 재정공시에서 제시하고 있는 일반조정교부금 규모의 10/9으로 산정하였음.
2) ( )안의 비중은 특별·광역시별 일반회계 총세출 규모에서 차지하는 자치구 조정교부금의 규모를 나타냄.
자료: 각 특별·광역시 연도별 재정공시(결산)

자치구 조정교부금의 비중이 특별·광역시 일반회계에서 차지하는 비중의 크기를 비교해 보기 위하여 〈표 3〉에 특별·광역시의 분야별 세출규모 및 비중을 제시하였다. 표에서 보는 바와 같이, 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 규모 및 비중은 해당 지자체의 교육 분야 세출 규모 및 비중과 가장 유사한 값을 보인다. 정확히는 서울, 대구, 인천, 울산은 자치구 조정교부금 규모보다 교육 분야 세출 규모가 더 크고, 부산, 광주, 대전은 더 작은 규모를 보인다.

모든 특별·광역시에 있어서 자치구 조정교부금의 비중보다 높은 비중을 보이는 분야는 일반공공행정 분야와 사회복지 분야이고, 수송 및 교통 분야는 서울을 제외한 광역시 전체, 교육 분야는 부산, 광주, 대전을 제외한 지자체, 산업·중소기업 분야는 대구만, 국토·지역개발 분야는 대전만 자치구 조정교부금이 비중보다 큰 값을 보일 정도로 특별·광역시의 세출에서 자치구 조정교부금이 차지하는 비중은 작지 않다고 할 수 있다.

〈표 3〉 특별·광역시별 분야별 세출규모 및 비중(2020년도 일반회계 결산)

(단위: 억원, %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
합계	319,521 (100.0)	114,958 (100.0)	82,513 (100.0)	88,945 (100.0)	56,547 (100.0)	49,068 (100.0)	34,599 (100.0)
일반 공공행정	72,862 (22.80)	141,211 (12.28)	11,246 (13.63)	11,328 (12.74)	7,033 (12.44)	5,413 (11.03)	5,252 (15.18)
공공질서·안전	11,345 (3.55)	4,280 (3.72)	1,933 (2.34)	3,366 (3.78)	925 (1.64)	2,007 (4.09)	1,674 (4.84)
교육	39,987 (12.51)	8,432 (7.33)	5,662 (6.86)	8,493 (9.55)	3,685 (6.52)	3,262 (6.65)	2,343 (6.77)
문화 및 관광	6,487 (2.03)	3,963 (3.45)	2,256 (2.73)	4,060 (4.56)	3,361 (5.94)	2,194 (4.47)	2,808 (8.11)
환경보호	7,972 (2.49)	1,803 (1.57)	1,168 (1.42)	2.888 (3.25)	1,174 (2.08)	1,731 (3.53)	1,485 (4.29)
사회복지	133,851 (41.89)	54,771 (47.64)	34,542 (41.86)	35,800 (40.25)	25,534 (45.16)	19,199 (39.13)	11,651 (33.67)
보 건	5,939 (1.86)	2,098 (1.82)	3,015 (3.65)	703 (0.79)	1,262 (2.23)	918 (1.87)	615 (1.78)
농림해양 수산	419 (0.13)	2,038 (1.77)	692 (0.84)	2,411 (2.71)	595 (1.05)	391 (0.80)	874 (2.53)
산업·중소기업	10,215	4,711	6,556	4,213	3,020	3,318	1,253

	(3.20)	(4.10)	(7.95)	(4.74)	(5.34)	(6.76)	(3.62)
수송 및 교통	6,222	10,689	7,798	9,056	5,540	4,434	2,595
	(1.95)	(9.30)	(9.45)	(10.18)	(9.80)	(9.04)	(7.50)
국토·지역개발	15,132	3,740	4,104	2,759	2,176	3,444	1,394
	(4.74)	(3.25)	(4.97)	(3.10)	(3.85)	(7.02)	(4.03)
과학기술	16	53	556	320	87	557	1,073
	(0.00)	(0.05)	(0.67)	(0.36)	(0.15)	(1.13)	(3.10)
기 타	9,076	4,260	2,985	3,549	2,156	2,201	1,582
	(2.84)	(3.71)	(3.62)	(3.99)	(3.81)	(4.49)	(4.57)

자료: 각 특별·광역시 2020년도 재정공시(결산)

2) 자치구 세입에서 차지하는 위상

〈표 4〉는 2019년도 결산기준 특별·광역시별 자치구 일반회계 세입 결산 내역을 제시하고 있다, 자치구 조정교부금이 일반회계 세입에서 차지하는 비중을 보면, 특별·광역시 전체 평균 14.44%로 기타를 제외하면 국고보조금, 시비보조금 다음으로 높은 비중을 보이며, 이는 지방세 14.04%와 유사한 수준이다. 즉, 조정교부금은 자치구에 있어서는 지방세와 유사한 규모를 보이는 중요한 재원이라는 것을 알 수 있다.

지방자치단체별로 보면, 서울, 광주, 대전은 지방세 비중보다 조정교부금의 비중이 높고, 부산, 대구, 인천, 울산은 지방세의 비중이 조정교부금의 비중보다 높게 나타난다. 시비보조금과 비교하면, 서울만 조정교부금의 규모가 시비보조금보다 크고, 광역시는 모두 시비보조금의 규모가 조정교부금의 규모보다 높게 나타난다.

〈표 4〉 특별·광역시별 자치구 일반회계 세입 결산(2019년도)

(단위: 억원, %)

구분	계	지방세	세외수입	지방교부세	조정교부금	국고보조금	시비보조금	기타1)
합계	444,512	62,407	29,752	12,745	64,172	129,461	77,012	68,962
	(100.0)	(14.04)	(6.69)	(2.87)	(14.44)	(29.12)	(17.33)	(15.51)
서울	194,443	31,102	16,407	4,433	35,127	40,667	34,934	31,774
	(100.0)	(16.00)	(8.44)	(2.28)	(18.07)	(20.91)	(17.97)	(16.34)
부산	70,641	8,471	3,536	2,625	8,147	26,494	11,021	10,348
	(100.0)	(11.99)	(5.01)	(3.72)	(11.53)	(37.51)	(15.60)	(14.65)
대구	43,202	5,065	2,680	1,424	4,983	16,137	6,779	6,134

	(100.0)	(11.72)	(6.20)	(3.30)	(11.53)	(37.35)	(15.69)	(14.20)
인천	56,884	8,844	3,380	1,423	6,511	18,349	8,685	9,692
	(100.0)	(15.55)	(5.94)	(2.50)	(11.45)	(32.26)	(15.27)	(17.04)
광주	31,716	2,928	1,492	1,135	3,684	11,713	6,355	4,409
	(100.0)	(9.23)	(4.71)	(3.58)	(11.61)	(36.93)	(20.04)	(13.90)
대전	28,994	3,274	1,340	1,000	3,425	10,485	6,314	3,156
	(100.0)	(11.29)	(4.62)	(3.45)	(11.81)	(36.16)	(21.78)	(10.88)
울산	18,632	2,723	916	705	2,297	5,616	2,924	3,449
	(100.0)	(14.62)	(4.92)	(3.78)	(12.33)	(30.14)	(15.70)	(18.51)

Ⅲ. 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 특성

특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 구조는 기본적으로는 유사하지만, 구체적 운영 방식에 있어서는 서로 다른 특성을 가지고 있다. 그 특성을 파악하기 위해서 여기서는 먼저 각 특별·광역시의 조례가 규정하고 있는 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도 운영 방식을 포괄적으로 비교 분석하기로 한다. 그리고 그 과정에서 각 특별·광역시의 자치구 조정교부금제도 관련 조례만으로는 파악하기 힘든 실질적인 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도 운영 방식의 특성을 소개하고자 한다.[10)]

1. 자치구 조정교부금제도의 법적 근거 및 기본적인 산정 과정

지방재정법 제29조의2는 자치구 조정교부금에 대하여 “특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제173조는 “특별시장이나 광역시장은 지방재정법에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 즉 자치구 조정교부금 운용의 근본적인 목적은 자치구 간 재정력 격차 조정

10) 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 실질적인 운영 방식의 특성은 주로 해당 특별·광역시의 자치구 조정교부금 담당 공무원과의 전화 및 이메일 인터뷰를 통하여 파악하였다.

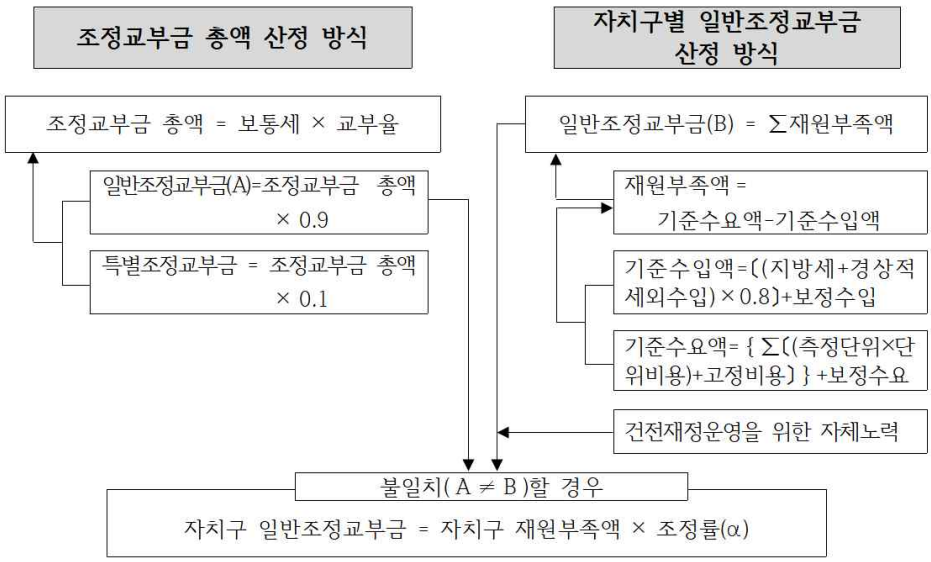
에 있다고 할 수 있고, 재정조정을 위한 재원을 확보하고 이를 자치구에 교부하는 과정을 통하여 자치구의 재원보장도 이루어지고 있다.

한편, 지방자치법 시행령 제117조 제2항은 "자치구 상호 간의 재원 조정 방법을 정하는 조례에는 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등이 포함되어야 한다."라고 규정하고 있다. 즉, 자치구 간 재정력 조정의 방법은 조례로 정하도록 규정하고 있다. 이와 같이 자치구 조정교부금제도는 광역자치단체에 제도 운용의 틀을 구성할 수 있는 권한이 주어진 지방재정조정제도이므로, 특별시 및 광역시는 주어진 권한 하에서 자치구 간 재정력 형평화를 위하여 다양한 방안을 강구할 필요가 있다.

자치구 조정교부금제도가 실시된 이후, 특별시와 광역시들은 재원보장효과와 재정조정효과를 제고하기 위하여 관련 조례들을 개정하여 왔다. 예를 들어, 재원보장효과 제고를 위해서 교부율을 상향조정하여 왔고, 재정조정효과를 제고하기 위해서 조정률을 변경하거나, 기준수입액 및 기준수요액 산정방식을 개정하여 왔다. 〈그림 2〉는 이러한 개정과정을 통하여 현재 운용되고 있는 특별·광역시별 조정교부금 산정 과정 중 상대적으로 많은 다수의 특별·광역시가 운용하고 있는 방식을 토대로 작성한 것이다.

〈그림 2〉를 보면, 자치구 조정교부금의 기본적인 산정 과정은 크게 세 단계로 구분할 수 있는데, 하나는 조정교부금 총액을 산정하는 방식이고, 다른 하나는 자치구별 조정교부금의 규모를 산정하는 방식이다. 그리고 마지막으로 조정교부금 총액과 자치구별 조정교부금 규모를 합한 규모가 일치하지 않을 때, 이를 일치시키는 과정이 필요하다. 이하에서는 이와 같은 3단계의 자치구 조정교부금 산정 과정을 기준으로 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 특성을 고찰하기로 한다.

〈그림 2〉 자치구 조정교부금제도의 기본적인 산정 과정



주: 본 그림은 자치구 조정교부금 산정 과정별로 다수의 특별·광역시가 사용하고 있는 방식을 토대로 작성한 것이기 때문에 본 그림과 완전히 동일한 방식으로 자치구 조정교부금제도를 운용하는 특별·광역시는 존재하지 않는다.
자료: 최원구(2006, p.17.)를 수정·보완함.

2. 자치구 조정교부금 총액 산정방식

1) 조정교부금의 재원 및 교부율

조정교부금의 재원은 1988년 제도 도입 당시 취득세 및 등록세의 일정 비율을 적용하였으나, 2010년 지방세법 개정으로 취득세만을 대상 재원으로 적용하다가, 2013년도 이후에는 보통세의 일정 비율을 적용하고 있다.

구체적으로 보면, 2010년 지방세법 개정으로 취득 관련 등록세는 취득세로, 취득과 무관한 등록세는 자치구세(등록면허세)로 변경되자, 인천 및 대전은 조례 개정을 통하여 재원을 취득세로 변경하고 교부율을 하향 조정하였으며, 부산 및 대구는 조례 개정을 통하여 재원은 변경하였으나 교부율은 유지하였고, 그 외 특별·광역시는 조례 개정 없이 취득세·등록세의 일정 비율이었던 교부율을 취득세만을 대상 재원으로 그 이전과 동일한 교부율을 적용하였다.

2013년 자치구 조정교부금의 재원이 보통세로 변경될 때에는 취득세의 일정

비율로 산정되는 규모를 유지 또는 확대하는 방향으로 보통세의 일정 비율로 변경하였으며, 이후 인천을 제외한 모든 특별·광역시는 그 비율을 상향조정하는 방향으로 교부율을 개편하여 왔다. 그 결과 교부율은 현재 부산이 23.0%로 가장 높고, 인천과 울산이 20.0%로 가장 낮다.

〈표 5〉 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 재원 및 교부율 변천

구분	취득세·등록세 (1988~2010년도)	취득세 (2011~2012년도)	보통세 (2013년도~)	비고
서울	60% (1988~1990) 50% (1991~2010)	50%	20.50% (2013) 21.00% (2014~2015) 22.60% (2016~)	
부산	51% (1988~2007) 55% (2008~2010)	55%	19.80% (2013~2015) 20.90% (2016) 22.00% (2017~2019) 23.00% (2020~)	2010.12.29. 조례 개정 (취득세로 재원 변경)
대구	52% (1988~2007) 56% (2008~2010)	56%	20.65% (2013~2015) 21.65% (2016) 22.29% (2017~)	2011.10.10. 조례 개정 (취득세로 재원 변경)
인천	36% (1988~1994) 50% (1995~2010)	40%	20.00% (2013~)	2010.11.15. 조례 개정 (취득세로 재원 변경)
광주1)	70% (1988~2010)	70%	23.00% (2013~2016) 23.90% (2017~)	
대전1) 2)	68% (1989~2010)	56%	21.50% (2013~2016) 23.00% (2017~)	2010.11.15. 조례 개정 (취득세로 재원 변경)
울산3)	55% (1998) 58% (1999~2010)	58%	18.10% (2013~2015) 20.00% (2016~)	

주 1) 1988년 자치구 조정교부금제도 도입 당시의 교부율을 보면, 광주와 대전이 상대적으로 높은 교부율을 보이는데, 이는 광역시를 설치하면서 광주의 경우 송정시와 광산군이 광산구로 편입되고, 대전의 경우 대덕군이 대덕구로 편입되는 과정에서 상대적으로 많은 세목을 갖는 시 및 군의 지방세목이 자치구의 적은 지방세목으로 변경되면서 축소되는 세입규모를 보전하기 위한 조치의 하나로 광주와 대전은 상대적으로 높은 교부율로 설정하게 된 것이다.

2) 서울, 부산, 대구, 인천, 광주는 1988년 4~5월에 조례를 제정하여 1988년도부터 자치구 조정교부금제도를 시행하였으나, 대전은 1989년 1월 1일 조례를 제정하여 1989년도부터 자치구 조정교부금제도를 시행함.

3) 울산은 자치구 조정교부금 관련 조례 및 시행규칙을 1997.7.15.에 제정하고, 1998.1.1.부터 시행함.

자료: 곽채기 외(2015) 및 각 특별·광역시의 1988년 이후 자치구 조정교부금 관련 조례 및 시행규칙

2) 일반조정교부금과 특별조정보조금

자치구 조정교부금의 재원은 지방재정법 제29조의3의 규정에 따라 일반적

재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금과 특정한 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금으로 구분하여 운영된다. 일반적 재정수요는 다음 절의 자치구별 일반조정교부금 산정방식 부분에서 설명하는 자치구의 기준수요를 의미하고, 특정한 재정수요는 특별·광역시가 자치법규로 규정하는 특수한 재정수요를 의미한다(특별·광역시별 특별조정교부금 교부 기준은 〈부록표 1〉 참조).

또한 일반조정교부금과 특별조정교부금의 비율에 대해서는 지방재정법 시행령 제36조의2 제2항에서 규정하고 있다. 그러나 자치구 조정교부금제도 실시 초기에는 〈표 6〉에서 보는 바와 같이, 재원의 구분 및 비율에 관한 규정이 없었다.[11] 서울이 1991년 최초로 일반조정교부금과 특별조정교부금에 관한 조례 조항을 신설하여 운영하였고,[12] 이후 광역시들도 관련 조례 조항을 신설하여 재원을 구분하여 운영하고 있다. 그러나 2014년 시·군 조정교부금이 신설되며 시·군 조정교부금의 일반조정교부금과 특별조정교부금의 비율을 지방재정법 시행령에 규정하며, 자치구 조정교부금의 일반조정교부금과 특별조정교부금의 비율에 관한 규정도 지방재정법 시행령에 함께 신설되었다. 그 결과, 현재는 지방재정법 시행령의 규정에 따라 모든 특별·광역시가 일반조정교부금과 특별조정교부금의 비율을 90% 대 10%로 운영하고 있다.[13]

부산의 경우는 조례로 1997~2010년도에는 일반조정교부금 95%, 특별조정교부금 5% 이내로 운영하여 오다가, 2011~2016년도에는 일반조정교부금 90%, 특별조정교부금 10%로 두 재원 간의 비율을 변경하였다. 서울도 1991~1995년도에는 일반조정교부금 95%, 특별조정교부금 5%로 운영하였으나, 1996년도부터는 특별조정교부금의 비율을 10%로 상향조정하였다.

정률분 지방교부세의 보통교부세와 특별교부세의 비율을 보면, 특별교부세의 비율을 재원 배분의 임의성 축소 등을 위하여 1/11(약 9.1%)에서 2005년 4%, 2014년부터 현재의 3%로 하향조정하여 왔다는 점을 고려하면, 서울과 부

11) 자치구 조정교부금의 종류에 관한 법령 규정 지방자치법 제29조의3은 2014년 5월 28일(법률 제12687호) 신설되었고, 두 재원의 비율에 관한 시행령은 2014년 11월 28일(대통령령 제25781호) 신설되었다.

12) 현재는 '일반조정교부금'과 '특별조정교부금'이라는 명칭으로 구분하고 있지만, 당시에는 '보통교부금'과 '특별교부금'이라는 명칭으로 구분하였다.

13) 부산은 현재 일반조정교부금과 특별조정교부금의 비율에 관하여 조례로 규정하고 있지 않은데, 이는 상위법인 지방재정법 시행령 제36조의2 제2항에서 그 비율을 규정하고 있으므로, 2016년 11월 조례 개정을 통하여 관련 규정을 폐지하였기 때문이다.

산의 특별조정교부금의 비율 상향조정은 특별교부세의 비율 하향조정과 비교하여 반대의 방향으로 개정되어 왔다는 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 특별·광역시별 일반조정교부금 및 특별조정교부금 비율 변화

구분	1988	1990	1991	1994	1995	1996	1997	1998	2010	2011	2016	2017~
서울	규정 없음		일반 95, 특별 5 (91.6.19)			일반 90, 특별 10 (95.11.20)						
부산	규정 없음						일반 95, 특별 5 이내 (96.11.1)			일반 90, 특별 10 이내 (10.12.29)		규정 폐지 (16.11.2)
대구	규정 없음				일반 90, 특별 10 (95.4.6)							
인천	규정 없음					일반 90, 특별 10 (95.11.13)						
광주	규정 없음					일반 90, 특별 10 (96.1.15)						
대전	규정 없음					일반 90, 특별 10 (96.1.18)						
울산	-							일반 90, 특별 10 (97.7.15)				

주: ( ) 안은 일반조정교부금 및 특별조정교부금 비율에 관한 조례 제·개정일임.
자료: 각 특별·광역시의 1988년 이후 자치구 조정교부금 관련 조례

3. 자치구별 일반조정교부금 산정방식

1) 기준수입액 산정방식

자치구 조정교부금의 기준수입액[14]은 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이, 산정대상 재원의 일정 비율에 보정수입액을 합하여 산정한다.

먼저, 기준수입액 산정대상 재원에 대하여 살펴보면, 조례상의 산정대상 재원은 크게 3가지유형으로 구분되는데, 부산, 대구, 광주와 같이 구세만을 대상으로 하는 광역시와 인천, 대전, 울산과 같이 구세와 경상적세외수입을 대상으로 하는 광역시, 그리고 구세와 재산매각수입만을 제외한 전체 세외수입에 지방교부세, 재정보전금까지를 대상으로 하는 서울의 경우로 구분된다. 조례를

14) 자치구 조정교부금제도 관련 특별·광역시의 조례 및 시행규칙에서는 기준수입액과 기초수입액에 관하여 보통교부세에서와 같이 명확하게 구분하지 않고 있다. 자치구 조정교부금 관련 조례 및 시행규칙에서는 보통교부세의 기준수입액(기초수입액+보정수입액)과 기초수입액을 모두 기준수입액으로 기술하고 있다. 보정수입액에 관해서는 보통교부세의 보정수입액은 동일하게 규정하고 있다. 향후 관련 규정을 정비하여 기준수입액과 기초수입액에 관하여 명확히 구분할 필요가 있다고 판단된다.

기준으로 보면, 부산, 대구, 광주와 인천, 대전, 울산의 산정대상 재원이 다르게 보이지만, 실질적인 운영에 있어서는 모든 광역시의 산정대상에 구세와 경상적 세외수입이 모두 포함된다. 왜냐하면 부산, 대구, 광주도 보정수입액을 산정하는 과정에서 당해연도의 경상적 세외수입을 포함시키고 있고, 결산에 따른 정산에서도 반영하고 있으므로 실질적으로 기준수입액 산정에는 자치구세와 경상적 세외수입이 포함되기 때문이다. 즉, 모든 광역시의 기준수입액 산정에는 구세와 경상적 세외수입이 포함되고, 차이는 보정수입액을 산정하는 과정에서 부산은 재원조정수입액과 급증감 예측 재정수입, 대구와 울산은 시세징수교부금과 급증감 예측 재정수입, 인천은 결산상잉여금과 임시적 세외수입, 광주는 급증감 예측 재정수입, 대전은 자동차면허세 폐지에 따른 재정보전금으로 보정을 한다는 점이다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 특별·광역시별 기준수입액 및 보정수입액 대상 재원 등

구분	기준수입액			보정수입액 (대상 재원)
	산정대상 재원	반영 비율	산정기준	
서울	구세+세외수입(재산매각수입 제외)+지방교부세+재정보전금	100%	세입 추계액	기준수입액 산정대상 재원 정산액의 일정비율, 급증감 또는 급증감 예상 기타세외수입의 일정비율, 표준세율과 탄력세율 적용 세액과의 차액의 일정비율
부산	구세	80%	세입 예산액 (표준세율)	자치구세 증감·경상세외수입·재원조정수입액·기타 급증감 예측 재정수입의 80%
대구	구세	80%	세입 예산액 (표준세율)	구세 정산액, 경상세외수입액의 증감, 시세징수교부금, 기타 급증감 예측 재정수입
인천	구세+경상적 세외수입	80%	징수결정액	구세 및 경상적세외수입 정산액, 결산상잉여금, 임시적세외수입
광주	구세	80%	세입 예산액 (표준세율)	구세 정산액, 경상세외수입액의 증감, 기타 급증감 예측 재정수입
대전	구세+경상적 세외수입	80%	2년 평균 수입액	구세 및 경상적세외수입 정산액, 자동차면허세 폐지에 따른 재정보전금
울산	구세+경상적 세외수입	80%	세입 예산액	구세 및 경상적세외수입 정산액, 시세징수교부금, 기타 급증감 예측 재정수입

자료: 특별·광역시별 자치구 조정교부금에 관한 조례 및 시행규칙(2021)

그리고 반영비율을 보면 서울은 100% 반영하고 광역시는 모두 80%를 반영한

다는 차이가 존재한다. 산정기준은 서울은 세입 추계액, 광역시는 표준세율로 산정한 세입예산액(부산, 대구, 광주), 징수결정액(인천), 2년 평균 수입액(대전), 세입예산액(울산)으로 구분된다. 산정기준 또한 조례상으로는 차이가 있어 보이지만, 실질적으로는 대전을 제외한 모든 광역시는 자치구가 편성한 세입 예산액을 기준으로 산정하고, 서울은 세입 추계액을 기준으로 산정한다.

보정수입액 산정방식에 있어서는 부산만 보정수입 대상 재원의 80%로 산정한다고 조례상에 명확히 규정하고 있지만, 그 외 광역시도 실질적으로는 모두 80%를 반영하고 있다. 따라서 보정수입의 반영비율에 있어서도 광역시 간 차이는 없다. 서울은 보정수입액 산정대상 재원의 일정비율로 산정한다고 규정하고 있다는 점이 광역시와의 차이점이라고 할 수 있다.

정리하면, 보정수입액 산정대상 재원의 경우, 모든 광역시는 구세와 경상적 세외수입의 80%를 기준으로 산정하고, 서울만 광범위한 재원을 대상으로 100% 반영하여 산정하고 있다, 산정기준은 서울은 세입추계액, 대전은 2년 평균 수입액으로 산정하고, 그 외 광역시는 자치구의 세입예산액을 기준으로 산정한다.

2) 기준수요액 산정방식

모든 특별·광역시는 측정분야별 측정항목을 설정하고 측정항목별 측정단위를 기초로 기준수요액을 산정한다는 점은 동일하지만, 측정분야와 측정항목 및 측정단위의 종류와 개수에 있어서는 차이가 존재한다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 특별·광역시별 기준수요액 측정 분야·항목·단위 개수 및 산정 방법

구분	측정 분야	측정 항목	측정 단위	기준수요액 산정	단위비용(고정비용) 산정
서울	11	18	20	Σ(측정단위×단위비용 +고정비용)	자치구 본예산 중 구비 대상 회귀분석 (3개년도 평균액)
부산	11	17	16	Σ(측정단위×단위비용)	전년도 예산 기준 회귀분석
대구	10	19	18	Σ(측정단위×단위비용)	전년도 예산 기준: $\frac{\text{측정항목별 예산총액}}{\text{측정단위 총량}}$
인천	12	12	12	Σ(측정단위×단위비용 +고정비용)	당초 세출예산 중 구비 대상 회귀분석 (3개년도, t연도 50%, t-1연도 30%, t-2연도 20% 적용)
광주	12	18	20	Σ(측정단위×단위비용 +고정비용)	당초 세출예산 중 구비 대상 회귀분석

대전	12	19	18	Σ(측정단위×단위비용+고정비용)	4개년도 구비 예산액 대상 회귀분석1)
울산	11	18	14	Σ(측정단위×단위비용)	전년도 예산 기준: $\frac{\text{측정항목별 표준행정수요액 총합}}{\text{측정단위 총량}}$ (표준행정수요액은 회귀분석)

주: 대전시는 2015년도 자치구 조정교부금 산정부터 4개년도 구비 예산액을 회귀분석하여 기준수요액을 산정하고 있으나, 조례 및 시행규칙에서는 기준수요액 산정방식에 관하여 규정하고 있지 않음.
자료: 특별·광역시별 자치구 조정교부금에 관한 조례 및 시행규칙(2021)

특별·광역시별 기준수요액 산정방식은 측정단위에 단위비용을 곱하고 이에 고정비용을 합산하여 산정하는 서울, 인천, 광주, 대전의 방식과 측정단위에 단위비용만을 곱하여 산정하는 부산, 대구, 울산의 방식으로 구분된다. 고정비용 없이 측정단위당 평균비용을 단위비용으로 사용하는 부산, 대구, 울산의 산정방식은 각 광역시의 모든 자치구들에 있어서 측정항목의 단위비용이 동일하다는 가정이 충족되어야 하는데 이에 대한 검증은 필요하다고 판단된다.[15]

단위비용 산정방식은 대구만 전년도 예산 기준으로 측정항목별 예산총액을 측정단위 총량으로 나누어 산정하고, 부산과 울산은 회귀분석을 통하여 단위비용을 산정하지만 울산의 경우는 표준행정수요액만 회귀분석으로 산정한다. 단위비용과 고정비용을 모두 사용하는 서울, 인천, 광주, 대전은 모두 회귀분석을 통하여 단위비용과 고정비용을 산정하는데, 서울은 3개년도 평균액, 인천은 3개년도 가중 평균액, 광주는 당초 세출예산, 대전은 4개년도 예산액을 대상으로 산정한다는 차이점이 존재한다. 한편, 조례만을 기준으로 보면, 부산, 대구, 울산은 자치구 전체 예산을 대상으로 산정하고, 서울, 인천, 광주, 대전은 자치구 예산의 구비만을 대상으로 산정하는 것처럼 해석할 수 있으나, 부산, 대구, 울산도 실제로는 구비만을 대상으로 기준수요액을 산정하고 있다. 즉, 모든 특별·광역시가 구비만을 대상으로 기준수요액을 산정한다.

물론 기준수요액도 보정하는데, 서울은 전년도 물가상승률을 감안하여 산정하고, 행·재정상의 특별한 수요가 발생한 경우 및 지역간의 균형개발과 사회복지·문화수준의 향상 등을 위하여 특별히 필요한 경우 기준수요액을 보정할 수 있도록 규정하고 있다. 부산 및 대구, 광주, 대전, 울산의 경우는 측정항목과 측정단위 및 단위비용에 있어 실제적인 수요를 감안치 않거나 획일적 적용 또는 물가 상승으로 인하여 각 자치구의 기준수요액 산정이 현실적으로 매우 불합리

15) 이에 대해서는 주만수(2012, pp.21~26)가 자세하게 기술하고 있다.

할 때에는 실수요액을 추가하거나 보정할 수 있도록 규정하고 있다. 특히, 대구의 경우는 기준수요액을 보정하기 위하여 시행규칙에서 별표로 보정계수 적용항목 및 보정기준, 산출방식을 구체적으로 제시하고 있다. 인천은 원도심과 신도심의 재정력 격차를 보정하기 위하여 신설도로 및 신설공원의 증감면적에 해당 측정항목의 단위비용를 300% 범위 내에서 가중 적용하여 보정한다. 특별·광역시별 구체적인 보정방식은 〈부록표 2〉에 제시하였다.

2021년도 기준, 특별·광역시의 기준수요액 측정분야는 10~12분야이며, 측정항목은 12~19개, 측정단위는 12~20개로 구성된다. 구체적인 특별·광역시별 측정분야 및 측정항목의 측정단위는 〈부록표 3〉에 제시하였다.

3) 건전재정운영을 위한 자체노력 반영

건전재정운영을 위한 자체노력 반영 대상 조정교부금을 보면, 서울은 광역시에는 존재하지 않는 가산교부금을 이용하여 건건재정운영을 위한 자체노력을 반영하고 있으며, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전은 일반조정교부금을 대상으로 건전재정운영을 유도하고, 울산만 특별조정교부금을 이용하여 건전재정운영을 위한 자체노력을 반영하고 있다.

특별·광역시별 건전재정운영을 위한 자체노력 반영 개요를 나타낸 〈표 9〉를 보면, 서울, 부산, 인천, 광주, 대전의 경우 보통교부세의 자체노력 산정항목[16]과 항목수는 다소 차이가 있지만 내역은 매우 유사하다는 것을 알 수 있다. 대구도 보통교부세의 산정항목 중 두 개를 사용하고 있다. 보통교부세의 평가항목의 평가기준과 이들 특별·광역시의 평가기준도 매우 유사하다. 특별·광역시, 특히 광역시에서 건전재정운영을 위한 자체노력 반영 항목 및 방법을 보통교부세와 유사하게 적용하고 있는 것은 특별·광역시의 보통교부세는 자치구의 보통교부세와 합산하여 산정된 후 특별·광역시에 교부되기 때문에 개별 자치구의 건전재정을 위한 노력도에 따라 해당 특별·광역시의 보통교부세 교부 규모

16) 보통교부세의 지방자치단체별 자체노력 반영은 2021년 현재 세출효율화(기준재정수요)와 세입확충(기준재정수입) 분야로 구분되고, 세출효율화는 인건비 건전운영, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성경비 절감, 지방보보금 절감, 민간위탁금 절감, 예산집행 노력으로 산정항목이 구성되고, 세입확충 분야는 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리로 산정항목이 구성된다.

가 증감하기 때문이다. 이러한 이유로 인하여 최근 광역시들의 건전재정운영을 위한 자체노력 반영 방법 및 기준에 대한 관심도가 크게 증가하고 있다.

서울은 보통교부세 불교부단체이기 때문에 보통교부세와는 직접적인 연계가 없지만, 서울은 〈표 9〉에서 보는 총 9개 항목을 기준으로 자치구별 건전재정운영을 위한 자체노력을 측정하여 전체 가산교부금의 1/3을 교부하고 있다.

〈표 9〉 특별·광역시별 건전재정운영을 위한 자체노력 반영 개요

구분	대상 조정교부금	반영 방법 및 기준
서울	가산 교부금	총 9개 항목으로 측정하여 일반조정교부금 잔여액을 가산교부 ·건전성: 통합재정수지비율, 경상수지비율, 인건비절감 노력도 ·안정성: 지방세 징수율 제고 노력도, 지방세 체납액 축소 노력도, 경상세외수입 확충 노력도 ·효율성: 행사·축제경비 절감 노력도, 민간이전경비 절감 노력도, 예산집행률
부산	일반조정 교부금	총 12개 항목으로 측정하여 특별조정교부금 산정 시 반영 ·세출효율화: 기준인건비 절감, 의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성 경비 절감, 지방보조금 절감, 지방재정 확보, 예산집행노력 ·세입확충: 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 지방세 감면액 축소
대구	일반조정 교부금	총 2개 항목으로 측정하여 기준재정수요액과 기준재정수입액에 반영 ·기준재정수요액: 경상경비 절감 운영 ·기준재정수입액: 지방세 징수율 제고
인천	일반조정 교부금	총 8개 항목으로 측정하여 일반조정교부금 산정 시 반영 ·세입확충: 지방세 징수율, 지방세 징수율 제고 비율, 지방세체납액, 세외수입 징수율, 세외수입 체납액 ·세출효율화: 생활쓰레기 처리비용 자립도, 행사·축제성경비 절감, 적정 집행율(불용액) 유지
광주	일반조정 교부금	총 8개 항목으로 측정하여 기준수입액과 기준수요액에 반영 ·세입증대: 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 과태료 징수율 제고 ·세출절감: 인건비 절감, 행사·축제성경비 절감, 민간위탁금 절감
대전	일반조정 교부금	다음의 4가지 경우 기준재정수요액을 보정할 수 있음 ·건전재정을 위하여 개인별로 지출되는 법적·의무적 경비를 예산에 반영하지 않은 경우 ·지방세 및 세외수입 체납액 징수율 제고 ·보통교부세 산정시 반영한 행사·축제성 경비 절감액 ·건전재정을 위한 자구노력으로 정원을 감축할 경우(5년간)
울산	특별조정 교부금	다음의 경우 특별조정교부금을 교부할 수 있음 ·지방세 징수노력 단체에 대한 인센티브를 부여할 경우

주: 서울, 부산, 대구, 인천, 광주는 건전재정운영을 위한 자체노력 반영 항목 및 방법을 시행규칙의 별표로 제시하고 있으나, 대전 및 울산은 별표를 제시하고 있지 않음. 대전은 건전재정운영을 위한 자체노력 관련 항목을 기준재정수요액 보정 관련 규정에 포함하고 있으며, 울산은 특별조정교부금 교부 관련 규정에 포함하고 있음.

자료: 특별·광역시별 자치구 조정교부금에 관한 조례 및 시행규칙(2021)

4. 조정률

조정률은 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이, 각각의 특별·광역시 보통세의 일정 비율의 90%로 산정된 일반조정교부금 총액과 자치구별 재원부족액(기준수요액-기준수입액)의 합이 일치하지 않을 때, 이를 일치시키기 위하여 사용되는 장치이다. 현재 우리나라 자치구 조정교부금제도에서 사용되고 있는 조정률로는 일반조정률과 균형조정률이 존재한다.

일반조정률은 현재 보통교부세에서 사용하고 있는 조정률[17]로서, 일반조정교부금 총액을 부족재원이 발생한 자치구들의 재정부족액 총액으로 나누어서 산정한다. 이를 식으로 표현하면, 〈표 10〉의 부산, 대구, 광주, 울산의 조정률과 같다. 일반조정률을 도입한 특별·광역시의 자치구별 일반조정교부금의 규모는 개별 자치구의 재원부족액에 일반조정률을 곱하여 산정한다. 일반조정률을 사용하면 결과적으로 자치구의 부족재원 충족률은 같아진다(〈표 15〉 참조).

〈표 10〉 특별·광역시별 자치구 조정교부금 일반조정교부금 산정방식

구분	교부율	조정률(α)	자치구별 일반조정교부금
서울	22.6%	$\frac{T_r + \Sigma R_i}{\Sigma D_i}$	$\alpha D_i - R_i$
부산	23.0%	$\frac{T_r}{\Sigma(D_i - R_i)}$	$\alpha(D_i - R_i)$
대구	22.29%	$\frac{T_r}{\Sigma(D_i - R_i)}$	$\alpha(D_i - R_i)$
인천	20.0%	$\left\{\frac{T_r}{\Sigma(D_i - R_i)} \times 0.5\right\} + \left\{\frac{T_r + \Sigma R_i}{\Sigma D_i} \times 0.5\right\}$	$\alpha D_i - R_i,\ \beta(D_i - R_i)$
광주	23.9%	$\frac{T_r}{\Sigma(D_i - R_i)}$	$\alpha(D_i - R_i)$
대전	23.0%	$\frac{T_r + \Sigma R_i}{\Sigma D_i}$	$\alpha D_i - R_i$

17) 지방교부세(보통교부세)의 경우 1990년 12월 31일 지방교부세법 시행규칙 개정(내무부령 제517호) 이전에는 자치구 조정교부금의 균형조정률 방식을 적용하였었으나, 1991년 1월 1일부터는 현행 조정률인 일반조정률 방식으로 변경하여 적용하고 있다.

울산	20.0%	$\frac{T_r}{\Sigma(D_i - R_i)}$	$\alpha(D_i - R_i)$

주) T_r: 일반조정교부금 총액, D_i: 자치구 i의 기준수요액, R_i: 자치구 i의 기준수입액

자료: 주만수(2012, p.20)를 참고하여, 2022년 기준 특별·광역시별 조정교부금 관련 조례 및 시행규칙을 토대로 작성함.

균형조정률은 일반조정교부금 총액과 재원부족액이 발생한 자치구의 기준수입액을 합산한 값을 일반조정교부금 총액으로 나누어 산정한다. 이를 식으로 표현하면, 〈표 10〉의 서울, 대전의 조정률과 같다. 균형조정률을 도입한 특별·광역시의 자치구별 일반조정교부금의 규모는 개별 자치구의 기준수요액에 균형조정률을 곱하여 얻은 값에서 기준수입액을 빼서 산정한다. 균형조정률을 사용하여 이와 같은 과정을 거치게 되면 자치구의 재정력지수가 같아진다.[18]

즉 일반조정률은 자치구의 부족재원 충족률을 동일하게 만들고, 균형조정률은 자치구들의 재정력지수를 동일하게 만든다. 선행연구에 따르면, 다른 조건이 일정할 때, 일반조정률과 비교하여 균형조정률의 재정조정효과가 더 강력하여 재정이 열악한 자치구에 더 유리하다.[19]

서울은 자치구 조정교부금제도 도입 이래 균형조정률을 적용하고 있다. 그러나, 최근에는 일반조정교부금의 총액이 자치구의 재원부족액의 합보다 커지며 가산교부금을 교부하기 시작하게 되면서 조정률은 조례에는 규정되어 있고, 자치구별 일반조정교부금을 산정하는 과정에서는 사용하지 않는다. 다만, 가산교부금의 2/3는 균형조정률을 사용하여 자치구별 가산교부금 규모를 산정한다.

광역시는 모두 자치구 조정교부금제도 도입 초기에 균형조정률을 적용하였으나, 1990년대 중반부터 일반조정률로 변경하여 적용하여 왔고, 2013년부터 인천과 대전에서 균형조정률과 일반조정률을 일정비율 혼합하여 적용하였다. 인천은 현재 일반조정률과 균형조정률을 50%씩 적용하고 있으며, 대전은 2014년도에는 일반조정률과 균형조정률을 50%씩 적용하였으며, 2014년도에는 일반 30%, 균형 70%, 2015년도부터는 균형조정률을 100% 적용하고 있다.

18) 이와 관련해서는 배인명(2003)이 자세하게 다루고 있다.

19) 관련 연구로는 박완규(1999), 원윤희(2000), 최원구(2010), 주만수(2013), 이상훈(2017) 등이 있다.

〈표 11〉 특별·광역시별 자치구 조정교부금 조정률 변천

구분	1988	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2012	2013	2014	2015~
서울	균형조정률												
부산	균형조정률					일반조정률 (96.11.1)							
대구	균형조정률		일반조정률 (95.4.20)										
인천	균형조정률				일반조정률 (96.11.14)						일반 50% + 균형 50% (13.1.28)		
광주	균형조정률			일반조정률 (96.1.15)									
대전	균형조정률 (89.1.1)							일반조정률 (99.11.12)			일50%+ 균50%	일30%+ 균70%	균형 100%
울산	-					균형조정률			일반조정률 (00.10.26)				

주: ( ) 안은 조정률 관련 조례 및 시행규칙 제·개정일임.
자료: 각 특별·광역시의 1988년 이후 자치구 조정교부금 관련 조례 및 시행규칙

5. 특별·광역시별 자치구 일반조정교부금 산정방식의 특징

여기서는 특별·광역시의 자치구 조정교부금제도 중 자치법규 상에 나타나지 않거나 자치법규만으로는 파악하기 힘든 특별·광역시의 일반조정교부금 산정방식의 특징을 살펴보기로 한다. 이는 해당 특별·광역시의 일반조정교부금 산정방식을 보다 정확히 이해하여 다음의 제4장에서 분석하는 자치구 간 재정조정효과의 결과를 정확히 해석하기 위함에 있다. 특징 분석은 특별·광역시별로 검토하나, 자치법규만으로도 제도운영 내역이 파악 가능한 인천, 대전, 울산은 함께 검토하기로 한다.

1) 서울특별시

서울의 경우 전술한 바와 같이, 기준수입액 산정대상 재원에 광역시와는 다르게 구세와 재산매각수입만을 제외한 세외수입 전체 그리고 지방교부세, 재정보전금이 포함되고, 반영비율은 100%이며, 가산교부금이 존재한다는 특징이 있다. 이 중 가장 큰 특징은 광역시에서는 찾아볼 수 없는 가산교부금이 존재한다는 것인데, 이 가산교부금의 자치구별 배분방식을 조례나 시행규칙을 통해서는 이해하기 매우 어렵다. 따라서 여기서는 서울특별시의 대표적인 특징이라고 할 수 있는 가산교부금의 자치구별 배분방식에 대하여 검토하기로 한다.

서울도 광역시와 마찬가지로 기본적으로는 기준수요액에서 기준수입액을 뺀

재원부족액의 일정비율을 일반조정교부금으로 보전한다. 그런데, 2016년도 이후 매년 재원부족액보다 일반조정교부금의 규모가 더 크게 되었다.[20] 2020년도 결산기준으로 보면, 뒤의 〈표 14〉에서 보는 바와 같이, 서울의 재원부족액은 2조 8,938억원이고, 일반조정교부금은 2조 9,581억원으로 일반조정교부금의 규모가 약 643억원 더 크다. 이와 같이 재원부족액보다 일반조정교부금의 규모가 더 크기 때문에 서울은 재원부족액 전액을 보전하고, 잔여분 643억원을 가산교부금으로 교부한다. 가산교부금의 2/3는 서울시의 조례가 규정하고 있는 조정률, 즉 균형조정률을 이용하여 자치구별로 교부하고, 나머지 1/3은 건전재정운영 평가기준(〈표 9〉 참조)에 의하여 산정한 금액을 자치구별로 교부한다.

보다 구체적으로 보면, 균형조정률을 이용한 가산교부금은 우선 조정률을 구하는데, 이는 '(총 기준수입액+총 일반조정교부금+가산교부금의 2/3)/총 기준수요액'으로 산정된다. 이 조정률을 자치구별 기준수요액에 곱하여 가산교부금 2/3이 반영된 자치구별 일반조정교부금을 산정한다. 그리고 가산교부금 1/3은 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 시행규칙」 별표 1이 제시하는 기준에 따라 자치구별 건전재정운영을 위한 자체노력을 평가하여 산정한 금액을 가산교부금 2/3이 반영된 자치구별 일반조정교부금에 합산하여 교부하는 방식이다.

2) 부산광역시

부산도 기본적으로는 자치구별 기준수요액에서 기준수입액을 뺀 재원부족액을 기준으로 일반조정교부금으로 교부한다. 그런데 부산은 이렇게 산정된 자치구별 일반조정교부금에서 자치구 감사 결과 해당 자치구의 재정손실 발생 행위로 인한 재정손실분을 삭감하여 교부한다. 그리고 삭감된 일반조정교부금은 삭감되지 않은 자치구들의 일반조정교부금이 총 일반조정교부금에서 차지하는 비율을 기준으로 다시 자치구별로 교부한다. 이는 자치구 일반조정교부금의 총 규모를 유지하기 위해서이다. 2019년도까지는 이와 같은 방식으로 운영하였으나, 2020년도부터는 감액되는 자치구의 조정교부금 감소분이 너무 크다는 자치구들의 의견을 수렴하여 감액된 총액을 전체 자치구의 자치구별 일반조정교부금 비율을 기준으로 배분하였다.

---

20) 서울의 자치법규에 가산교부금 관련 규정이 포함된 것은 2008년 12월 30일부터이다.

한편, 보통세의 일정비율로 산정하여 교부한 조정교부금의 총액과 결산으로 인하여 발생하는 차이를 다음다음년도에 정산하였는데, 2020년도에는 2018년도 및 2019년도 정산분을 모두 반영하여 정산하였다.

3) 대구광역시

대구의 가장 큰 특징은 다른 특별·광역시에는 없는 조정변수를 적용한다는 점이다. 「대구광역시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제5조 제3항의 "시장은 「지방세법」 개정 등으로 인하여 구간 재정불균형이 현저히 발생할 경우 별도의 조정변수를 적용할 수 있다."라는 규정에 따라, 대구는 2012년도부터 재정력역지수, 인구밀도, 행정구역 면적을 기준으로 조정변수를 적용하고 있다.[21)]

타 특별·광역시와은 다르게 대구의 경우는 자치구별 기준수요액에서 기준수입액을 뺀 재원부족액 총액은 조정률을 산정하기 위한 역할을 하고, 개별 자치구의 기준수요액과 기준수입액은 조정변수의 재정력역지수를 산정하기 위한 역할을 한다고 보아야 한다. 타 특별·광역시의 조정률과 기준수요액 및 기준수입액과는 그 역할이 다르다. 즉, 대구의 자치구별 일반조정교부금 규모는 조정변수에 의하여 산정된다고 보아야 한다. 물론 재정력역지수 산정에 기준수요액이 사용되므로 기준수요액을 산정하기 위한 측정항목, 측정단위 등도 일정부분 역할을 하지만, 타 특별·광역시에서의 역할과는 큰 차이가 있다고 할 수 있다. 대구의 조정변수는 전년도 대비 자치구별 일반조정교부금의 증감률 및 재정격차를 최소화하는 방향으로 산정되고 있다.

〈표 12〉 연도별 대구광역시 조정변수 구성요소 비중

(단위: %)

구분	인구밀도	행정구역 면적	재정력 역지수
2015	28.6	36.1	35.3
2016	33.1	37.2	29.7
2017	33.1	40.7	26.2
2018	33.1	16.9	50.0
2019	33.1	15.5	51.4
2020	34.6	20.5	44.9

21) 「대구광역시 자치구의 재원조정에 관한 시행규칙」 제6조(조정변수의 적용), "조례 제5조 제3항에 의한 조정변수는 재정력 역시수, 인구밀도, 행정구역 면적 등 구간 재정균형을 위한 객관적인 기준을 고려하여 적용하여야 한다."

〈표 13〉 연도별 대구광역시 조정변수별 재정자립도와의 상관계수

구분	인구밀도	행정구역 면적	재정력 역지수
2015	-0.1608	0.2031	-0.9527
2016	-0.1027	0.1502	-0.9393
2017	-0.1295	0.1715	-0.9434
2018	-0.0698	0.1183	-0.9521
2019	-0.1546	0.1960	-0.9327
2020	0.0199	0.0862	-0.9392

조정변수를 이용한 자치구 일반조정교부금 산정의 타당성을 검토하기 위하여 2015~2020년도 재정공시 자료를 토대로 산정한 조정변수별 구성비를 보면 연도별로 조정변수별 비중이 차이를 보인다(〈표 12〉 참조). 그런데 인구밀도 및 행정구역 면적, 재정력역지수는 기본적으로 연도에 따라 크게 변화하는 지표가 아니다.[22] 시·군 조정교부금의 경우 인구수 50%, 징수실적 20%, 재정력지수 30%를 기준으로 일반조정교부금을 교부하는데, 제도 자체의 개정이 없는 한, 매년 이 비율을 준수하여 시·군별 일반조정교부금을 산정하여 교부하고 있다.

물론, 인구밀도 및 행정구역 면적 그리고 재정력역지수도 자치구의 행정수요를 나타내는 하나의 지표라고 할 수 있다. 그리고 자치구 조정교부금제도는 시·군 조정교부금제도와는 다르게 특별·광역시의 자치법규로 규모 및 배분방식 등을 결정할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 대구의 일반조정교부금 산정방식은 타 특별·광역시의 방식과 같이 개정하여, 조정교부금 산정에 있어서의 시 본청의 임의성을 최소화하여야 한다고 판단한다. 참고로 연도별 각각의 조정변수와 자치구의 재정자립도와의 상관관계를 보기 위하여 〈표 13〉에 상관계수를 제시하였다.

4) 광주광역시

광주의 자치구 일반조정교부금 산정방식의 특징은 당초 예산을 편성할 당시의 자치구별 일반조정교부금의 비중을 최종 추경 예산편성 시까지 동일하게 적용한다는 것이다.

부연하면, 광주도 타 광역시와 동일하게 재원부족액에 조정률을 곱하여 자치

22) 실제로 2015~2020년도의 자치구별 인구밀도 및 행정구역 면적의 지표값의 변화는 거의 없고, 재정력 역지수는 미미한 변화를 보인다.

구별 일반조정교부금 규모를 산정하고, 그 결과를 토대로 자치구별 일반조정교부금을 교부한다. 그런데 이때 결정된 자치구별 일반조정교부금의 비중을 확정한 후 추경 또는 최종 예산 편성 시까지 유지한다는 것이다. 예를 들어, 광주의 시세의 증감이 있을 경우 조정률을 곱하여 재산정하는 것이 아니라 증감한 조정교부금의 규모에 자치구별 최초의 비중을 곱하여 자치구별 조정교부금의 규모를 결정한다. 자치구별 기준수요액 또는 기준수입액의 변화가 발생하여도 최초의 자치구별 비중을 토대로 자치구별 조정교부금의 규모를 산정하고 있다.

5) 인천광역시, 대전광역시, 울산광역시

현행 제도를 기준으로 볼 때, 인천 및 대전, 울산은 조례 및 시행규칙에서 파악하기 어려운 방식으로 운영하는 부분은 없는 것으로 파악된다. 다만, 인천, 대전, 울산의 자치구 조정교부금제도 운영에 있어서의 특징을 기술하면 다음과 같다.

인천과 대전은 재정조정효과를 극대화하기 위하여 조례 및 시행규칙을 주기적으로 개정해 왔다는 공통점을 갖고 있다. 특히, 인천의 경우 1988년 자치구 조정교부금제도 도입 이후 2021년까지 조례 총 15차례, 시행규칙 총 13차례 개정하여 같은 시기에 자치구 조정교부금제도를 도입한 타 특별·광역시의 조례 및 시행규칙 개정 횟수 평균 10회와 비교하여 많은 개정을 추진하여 왔다. 대전도 2016년까지는 주기적으로 조례 및 시행규칙을 개정하여 재정조정효과를 극대화하기 위하여 노력해 왔다. 이와 같은 인천과 대전의 재정조정효과 극대화를 위한 노력의 대표적인 결과가 타 광역시와는 다르게 인천과 대전의 균형조정률 적용이라고 할 수 있다.

〈표 14〉 특별·광역시별 자치구 조정교부금 관련 자치법규 개정 횟수

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
조례 개정	10	11	7	15	7	9	7
시행규칙 개정	10	12	8	13	7	10	4

그 외에도 인천과 대전은 자치구 간 재정조정효과를 제고하기 위하여 기준수요액 및 기준수입액 산정방식 등을 여러 차례 개정하여 왔다. 그 중에서도 인천이 시행하였던 특징적인 자치구 조정교부금제도 운용방식으로는 2013~ 2016

년도의 사회복지비 선보전 방식을 들 수 있다. 당시 인천은 자치구의 사회복지비 중 구비만을 대상으로 자치단체 경상보조금에 해당하는 수요를 100% 선보전하고, 잔여 재원만 현행과 같은 기준수요액에서 기준수입액을 뺀 재원부족액을 기준으로 배분하는 방식을 도입[23]하여 운영할 정도로 인천은 다양한 제도 운용 방식을 시도하는 광역시라고 할 수 있다.

울산도 자치구별 재원부족액에 조정률을 곱하여 자치구별 일반조정교부금을 산정한다. 다만 타 광역시는 추경을 통하여 몇 차례 자치구별 일반조정교부금 규모를 재산정하는데, 울산은 타 광역시와는 다르게 추경에 의한 자치구별 조정교부금 재산정 과정을 하지 않는다. 전년도 시 본청 지방세 정산분, 자치구별 전년도 지방세 정산액(기준수입액) 등을 매년 단 1회 당초 자치구 조정교부금을 산정 시 모두 반영하여 산정한다는 특징이 있다고 할 수 있다.

Ⅳ. 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 재정조정효과 분석

본 장에서는 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 재원보장효과와 재정조정효과를 분석하기로 한다. 재원보장효과는 일반조정교부금의 부족재원충족률과 보통교부세의 부족재원 충족률의 비교를 통하여 평가한다. 재정조정효과는 재정자립도와 재정자주도의 개념을 활용하여 분석하고,[24] 분석 도구로는 지니계수를 사용한다. 본 연구에서는 재정자립도는 자체수입인 지방세와 세외수입이 일반회계 세입결산에서 차지하는 비율로 산정한 값,[25] 재정자주도는 자체수입에 자치구 일반조정교부금만을 합산한 규모가 일반회계 세입결산에서 차지하는 비율로 산정한 값을 사용한다. 따라서 본 연구에서의 재정자주도는 정확히 표현하면 '자치구 일반조정교부금에 의한 재정자주도'를 의미한다. 이는 자치구 일반조

23) 인천의 사회복지비 선보전 방식 도입 배경 및 목적 등에 관한 내용은 최원구(2012, pp.43~54)에 자세히 기술되어 있다.

24) 재정자립도와 재정자주도는 실질적으로 인구 규모에 따른 규모의 경제 또는 혼잡효과를 반영한 개념이므로 이전재원에 의한 재정조정효과의 크기를 분석하는데 적합하다는 장점을 갖는다(주만수(2014), p.122). 즉, 지방자치단체의 행정서비스의 제공에는 규모의 경제가 존재하기 때문에 1인당 재정수입을 기준으로 하는 재정조정효과 분석에는 한계가 존재하므로 이를 극복하기 위하여 여기서는 재정자립도와 재정자주도의 개념을 활용하여 분석한다.

25) '지방재정 365'가 제공하는 자료를 활용한다.

정교부금의 교부로 인한 자치구 간 재정조정효과만을 측정하기 위해서이다.

1. 자치구 조정교부금의 재원보장효과

〈표 15〉는 2020년도 결산기준 특별·광역시별 자치구 일반조정교부금 산정내역을 나타내고 있다. 특별·광역시별 자치구 일반조정교부금의 재원보장효과를 부족재원충족률로 비교해 보면, 서울은 가산교부금을 교부하고 있으므로 100%를 초과하고, 광역시는 모두 100% 미만의 부족재원충족률을 보인다. 광역시 중에서는 광주가 86.22%로 가장 높고, 그 다음으로는 인천 67.05%, 대구 66.79%, 부산 61.73%, 대전 57.62%, 울산 52.41%의 순을 보인다. 수요충족률도 서울은 100%를 초과하고, 광역시는 부족재원충족률과 동일한 순위를 보인다.

제2장에서 기술한 바와 같이, 특별·광역시는 보통교부세의 직접적 교부대상에서 제외되어 있고, 자치구의 보통교부세는 특별·광역시와 합산하여 산정한 후 특별·광역시에 교부하고 있다. 이는 보통교부세에 주어진 기능, 즉 전국 모든 지방자치단체가 표준적인 행정서비스를 제공하는데 소요되는 재원을 일반재원으로 보전해 주는 기능을 특별·광역시가 담당하여야 한다고 해석할 수 있을 것이다. 그리고 자치구의 부족재원을 일반재원으로 보전해 주는 기능을 수행하는 재원은 자치구 일반조정교부금이 될 것이다.

〈표 15〉 특별·광역시별 자치구 일반조정교부금 산정내역(2020 결산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	기준수요액 (A)	기준수입액 (B)	재정부족액 (C=A-B)	일반조정 교부금1)(D)	수요충족률 (E=(B+D)/A)	부족재원 충족률 (F=D/C)	특별조정교부금 비율 3% 가정 시 부족재원충족률
서울	8,055,628	5,161,795	2,893,830	2,958,168	100.80	102.22	102.22
부산	2,085,011	1,016,292	1,068,722	659,709	80.38	61.73	66.53
대구	1,137,337	489,201	648,135	432,900	81.08	66.79	71.99
인천	1,833,535	889,770	943,765	632,782	83.04	67.05	72.26
광주	728,791	322,645	406,146	350,180	92.32	86.22	92.93
대전	848,669	328,802	519,867	299,527	74.04	57.62	62.10
울산	638,523	275,166	363,357	190,430	72.92	52.41	56.48

주: 특별·광역시가 각 자치구에 최종적으로 교부하는 일반조정교부금은 전(전)년도 정산분 등이 가감되어 산정되지만, 여기서는 당해연도의 자치구 일반조정교부금의 수요충족률, 부족재원충족률을 고찰하기 위하여 정산분은 반영하지 않음. 따라서 다른 표의 특별·광역시별 자치구 일반조정교부금의 규모와는 다소 차이가 있을 수 있음.

자료: 각 특별·광역시 2020년도 재정공시(결산)

〈표 16〉 2020·2021년도 지방자치단체 유형별 보통교부세 산정내역

(단위: 백만원, %)

구분		기준재정 수요액(A)	기준재정 수입액(B)	재정부족액 (C=A-B)	보통교부세[1] (D)	수요충족률 (E=(B+D)/A)	부족재원 충족률 (F=D/C)
2020	합계[2]	103,178,271	49,325,812	53,852,459	45,000,898	91.42	83.56
	광역시	21,500,174	15,316,116	6,184,058	5,167,603	95.27	83.56
	도	16,381,742	8,761,087	7,620,655	6,368,071	92.35	83.56
	시·군계	64,555,627	24,575,627	39,980,000	33,408,613	89.82	83.56
	시	40,964,572	19,647,868	21,316,704	17,812,944	91.45	83.56
	군	23,591,055	4,927,759	18,663,296	15,595,669	87.00	83.56
2021	합계[2]	110,437,655	52,357,249	58,080,406	42,892,995	86.25	73.85
	광역시	22,724,432	15,694,681	7,029,751	5,191,546	91.91	73.85
	도	17,192,521	8,686,354	8,506,167	6,281,894	87.06	73.85
	시·군계	69,763,786	27,311,230	42,452,556	31,351,663	84.09	73.85
	시	44,690,317	21,793,185	22,897,132	16,909,774	86.60	73.85
	군	25,073,469	5,518,045	19,555,424	14,441,889	79.61	73.85

주 1) 지방자치단체에 교부되는 보통교부세에는 분권교부세 보전분, 감액·보전액이 가감되어 산정되지만, 여기서는 보통교부세의 수요충족률, 부족재원충족률을 고찰하기 위하여 이를 반영하지 않음.
2) 합계에는 특별자치도분이 제외되어 있음.
자료: 2020년도·2021년도 보통교부세 산정내역

〈표 16〉은 2020년도와 2021년도 기준, 지방자치단체 유형별 보통교부세 산정내역을 나타내고 있다. 보통교부세는 일반조정률을 적용하고 있으므로, 앞서 기술한 바와 같이, 모든 지방자치단체의 부족재원충족률은 동일해진다. 2020년도 보통교부세의 부족재원충족률은 83.56%로 서울과 광주보다는 낮고, 광주를 제외한 광역시보다는 높은 값을 보인다. 수요충족률은 전국 평균은 91.42%로 이 역시 서울, 광주보다는 낮고, 그 외 광역시보다는 높다. 자치구와 같은 기초자치단체인 시·군과 비교해 보면, 시·군 평균은 89.82%, 시 91.45%, 군 87.00%로 서울과 광주를 제외한 모든 광역시보다 높은 수준이다. 이로부터 서울과 광주의 자치구 일반조정교부금의 재원보장효과는 보통교부세보다 크고, 광주를 제외한 광역시의 자치구 일반조정교부금의 재원보장효과는 보통교부세보다 작다고 할 수 있다.

그런데, 주지하는 바와 같이, 정률분 지방교부세제도의 특별교부세의 비율은 3%이고, 자치구 조정교부금제도의 특별조정교부금의 비율은 10%이다. 따라서 자치구 특별조정교부금의 비율을 3%로 가정하고 비교해야 정률분 지방교부세

제도의 재원보장기능과 자치구 조정교부금제도의 재원보장기능이 보다 정확히 비교될 수 있을 것이다. 따라서 특별조정교부금의 비율을 3%로 가정한 부족재원충족률을 〈표 15〉의 제일 오른쪽 열에 제시하였는데, 그 값과 〈표 16〉의 보통교부세의 부족재원충족률을 비교해 보아도, 서울과 광주를 제외한 광역시들의 부족재원충족률이 더 낮다는 것을 알 수 있다.

2020년도 결산 기준 자치구 일반조정교부금의 특별·광역시별 부족재원충족률과 2021년도 보통교부세의 부족재원충족률을 비교해 보면, 2020년도 보통교부세의 부족재원충족률과의 차이보다는 축소되지만, 여전히 서울과 광주를 제외한 광역시의 부족재원충족률이 낮다는 것을 알 수 있다.

2. 자치구 조정교부금의 재정조정효과

1) 현행 특별·광역시별 자치구 조정교부금의 재정조정효과

제3장에서도 기술한 바와 같이, 자치구 조정교부금제도는 본질적으로 특별·광역시와 자치구 간의 수직적 형평보다는 자치구 상호 간의 수평적 형평에 더 큰 비중을 두고 있는 제도이다.[26] 즉, 자치구 재원보장기능보다는 자치구 간 재정조정기능에 중점을 두고 있는 제도이다.

자치구 조정교부금의 재정조정기능이 작동하고 있는지를 확인하기 위하여, 여기서는 재정자립도와 자치구 일반조정교부금에 의한 재정자주도를 지니계수를 이용하여 분석하기로 한다. 그리고 지니계수의 변화에 의한 재정조정효과를 가시적으로 나타내는 재정조정계수를 활용하기로 한다. 재정조정계수는 "1-(재정자주도 지니계수/재정자립도 지니계수)"로 측정한다. 재정조정계수 산식의 재정자주도 지니계수는 자치구 일반조정교부금에 의한 재정자주도의 지니계수를 의미한다. 재정자립도와 재정자주도 산정에 이용된 통계는 결산자료이다. 따라서 전년도 또는 전전년도 결산분이 포함된 특별·광역시의 최종 자치구별 일반조정교부금 배분액을 기준으로 산정한 값이다. 또한, 앞서 기술한 자치법규로 파악하기 힘든 특별·광역시별 특성이 포함된 배분 결과이다. 이와 같은 방법으로 재정공시 자료를 활용하여 특별·광역시별 재정조정효과를 측정한 결

26) 박완규(1992), p.436.

과를 〈그림 3〉과 〈표 17〉~〈표 22〉의 '실 교부 기준' 행에 제시하였다.

〈표 17〉~〈표 22〉로부터 모든 특별·광역시의 실 교부 기준 재정조정계수가 양의 값을 보이므로 모든 특별·광역시의 자치구 조정교부금제도는 분석 기간에 있어서 재정조정효과를 발휘하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 〈그림 3〉으로부터 모든 분석 기간에 있어서 대전의 재정조정효과가 가장 높다는 것을 알 수 있다. 그 다음은 2020년도 기준으로는 울산, 인천, 광주, 대구, 서울, 부산의 순을 보인다.

대전의 경우 앞서 고찰한 재원보장기능과 비교해 보면, 재원보장기능은 약하지만 재정조정효과는 가장 높은 수준을 유지하고 있다는 것을 알 수 있다. 반면, 서울의 경우는 재원보장기능은 매우 높지만, 재정조정기능은 2015년도 이후 계속 하락하여 2020년도에는 특별·광역시 중 가장 낮은 수준까지 떨어진 것을 알 수 있다. 부산은 2015년도 매우 낮은 재정조정효과를 보였으나, 2016년도, 2017년도 일정부분 상승한 이후 다시 하락하여 2016년도 수준을 유지하고 있다. 부산의 재정조정효과는 모든 분석 기간에 있어서 특별·광역시 중 가장 낮은 수준에 머물고 있다. 대구는 2016년도부터 2018년도까지 하락 추이를 보였고, 2019년도에 재정조정효과가 상승하였으나, 2020년도에는 다시 하락하여 분석기간 중 가장 낮은 재정조정효과를 보였다. 인천은 부산과 유사하게 2016년도, 2017년도 상승추세를 보였으나, 그 이후 하락 추세로 전환하여 2020년에는 인천을 대상으로 한 분석기간 중 가장 낮은 재정조정계수 값을 보였다. 광주는 2015~2018년도에 있어서는 상대적으로 높은 재정조정효과를 보였으나, 그 이후 하락 추세를 보인다, 광주 또한 분석기간 중 2020년도의 재정조정계수 값이 가장 낮다. 울산은 특별·광역시 중 재정조정효과가 중위값을 유지하고 있으며, 2017년도 및 2020년도에는 상대적으로 높은 재정조정계수 값을 보였다. 전반적으로 재정조정효과가 횡보하고 있다고 할 수 있다.

〈그림 3〉 특별·광역시별 일반조정교부금 재정조정효과(2015~2020)



2) 조정률 변경 시 재정조정효과 분석

전술한 바와 같이, 특별·광역시별 적용 조정률을 보면 대전은 균형조정률을 적용하고, 인천은 균형조정률과 일반조정률을 50%씩 적용하고 있다. 서울의 경우 2015년도는 균형조정률을 적용했고, 2016년도부터는 가산교부금을 교부하여 기본적으로는 조정률을 적용하지 않고 있다. 그리고 그 외 광역시는 일반조정률을 적용하고 있다. 그런데, 〈그림 3〉을 보면, 2015년도 기준 재정조정효과는 대전, 광주, 서울, 인천 등의 순을 보인다. 즉, 2015년도에 균형조정률을 100% 적용한 대전과 서울, 그리고 50%를 적용하는 인천의 재정조정효과가 상대적으로 높게 나타난다고 해석할 수 있는 결과를 보여주고 있다. 그리고 균형조정률과 일반조정률에 관한 선행연구들도 균형조정률이 자치구 조정교부금제도의 재정조정효과를 실현하는데 일반조정률보다 우월하다는 연구결과를 제시하고 있다.[27]

따라서 본 연구에서는 2015~2020년도의 재정공시 결산자료를 활용하여 광역시별 일반조정률과 균형조정률을 적용하였을 경우의 재정조정효과를 비교해 보기로 한다. 그리고 그 비교는 일반조정률 100% 적용의 경우와 균형조정률 100% 적용의 경우로만 구분하여 분석하는 것이 아니라, 일반조정률과 균형조정률을 비율별로 혼합하였을 경우를 포함하여 비교분석하기로 한다. 이는 인천과 같이 일반조정률과 균형조정률을 50%씩 혼합하여 적용하는 광역시가 존재하기 때문

27) 관련 연구로는 각주 19에 기술한 연구가 있다.

이다. 대전도 2013년도는 일반 50%, 균형 50%, 2014년도 일반 30%, 균형 70%를 적용한 경험이 있다. 한편, 서울은 2016년도 이후 조정률을 적용하고 있지 않으므로 본 분석에서는 제외하고 광역시만을 대상으로 분석하기로 한다.

〈표 17〉 부산광역시 일반·균형조정률 비율별 재정조정효과 비교

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
실 교부 기준	0.5369	0.6069	0.6266	0.6035	0.5945	0.5961
일반 10	0.5369	0.6069	0.6290	0.6040	0.5945	0.5914
일 9: 균 1	0.5494	0.6180	0.6390	0.6194	0.6056	0.5969
일 8: 균 2	0.5603	0.6284	0.6481	0.6339	0.6163	0.6024
일 7: 균 3	0.5700	0.6381	0.6563	0.6472	0.6268	0.6075
일 6: 균 4	0.5789	0.6472	0.6637	0.6592	0.6372	0.6122
일 5: 균 5	0.5858	0.6544	0.6702	0.6692	0.6475	0.6165
일 4: 균 6	0.5905	0.6595	0.6762	0.6776	0.6577	0.6206
일 3: 균 7	0.5922	0.6635	0.6819	0.6842	0.6678	0.6246
일 2: 균 8	0.5920	0.6651	0.6874	0.6891	0.6774	0.6284
일 1: 균 9	0.5901	0.6654	0.6926	0.6923	0.6859	0.6317
균형 10	0.3286	0.4007	0.4427	0.3416	0.4670	0.4513

〈표 18〉 대구광역시 일반·균형조정률 비율별 재정조정효과 비교

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
조정변수반영	0.6419	0.6610	0.6888	0.6297	0.6445	0.6143
실 교부 기준	*0.6803*	*0.6957*		0.6367	*0.6730*	0.6131
일반 10	0.5833	0.6111	0.6483	0.5549	0.5315	0.6011
일 9: 균 1	0.5937	0.6156	0.6537	0.5653	0.5426	0.6147
일 8: 균 2	0.6040	0.6201	0.6590	0.5756	0.5537	0.6282
일 7: 균 3	0.6139	0.6246	0.6644	0.5859	0.5647	0.6404
일 6: 균 4	0.6233	0.6291	0.6698	0.5961	0.5757	0.6526
일 5: 균 5	0.6326	0.6336	0.6751	0.6058	0.5868	0.6647
일 4: 균 6	0.6420	0.6381	0.6805	0.6154	0.5978	0.6768
일 3: 균 7	0.6513	0.6426	0.6858	0.6251	0.6088	0.6871
일 2: 균 8	0.6606	0.6468	0.6912	0.6347	0.6197	0.6966
일 1: 균 9	0.6693	0.6508	0.6965	0.6443	0.6307	0.7056
균형 10	0.6762	0.6548	0.7018	0.6537	0.6412	0.7142

〈표 19〉 인천광역시 일반·균형조정률 비율별 재정조정효과 비교

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
실 교부 기준	*0.6883*	*0.7344*	*0.7441*	*0.7387*	*0.7153*	*0.6675*
일반 10	0.5599	0.5457	0.6859	0.6575	0.6743	0.6014
일 9: 균 1	0.5598	0.5475	0.6936	0.6628	0.6819	0.6107
일 8: 균 2	0.5598	0.5494	0.7012	0.6681	0.6894	0.6183
일 7: 균 3	0.5597	0.5512	0.7069	0.6734	0.6970	0.6260
일 6: 균 4	0.5596	0.5531	0.7121	0.6787	0.7045	0.6322
일 5: 균 5	0.5595	0.5549	0.7164	0.6838	0.7120	0.6374
일 4: 균 6	0.5595	0.5566	0.7199	0.6886	0.7195	0.6426
일 3: 균 7	0.5594	0.5582	0.7227	0.6935	0.7270	0.6476
일 2: 균 8	0.5593	0.5598	0.7255	0.6978	0.7327	0.6526
일 1: 균 9	0.5592	0.5614	0.7261	0.7017	0.7372	0.6575
균형 10	0.5592	0.5631	0.7263	0.7055	0.7397	0.6625

〈표 20〉 광주광역시 일반·균형조정률 비율별 재정조정효과 비교

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
실 교부 기준	0.7591	0.7968	0.7177	0.7781	0.7282	0.6322
일반 10	0.7588	0.7966	0.7178	0.7776	0.7305	0.6330
일 9: 균 1	0.7592	0.7969	0.7175	0.7815	0.7302	0.6325
일 8: 균 2	0.7595	0.7972	0.7171	0.7854	0.7299	0.6321
일 7: 균 3	0.7599	0.7974	0.7167	0.7893	0.7282	0.6317
일 6: 균 4	0.7603	0.7977	0.7164	0.7928	0.7263	0.6313
일 5: 균 5	0.7607	0.7979	0.7160	0.7948	0.7243	0.6308
일 4: 균 6	0.7611	0.7982	0.7157	0.7967	0.7224	0.6304
일 3: 균 7	0.7614	0.7984	0.7153	0.7987	0.7205	0.6300
일 2: 균 8	0.7618	0.7987	0.7150	0.8006	0.7185	0.6296
일 1: 균 9	0.7622	0.7990	0.7146	0.8026	0.7166	0.6291
균형 10	0.7608	0.7992	0.7143	0.8042	0.7146	0.6287

〈표 21〉 대전광역시 일반·균형조정률 비율별 재정조정효과 비교

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
실 교부 기준	0.7995	0.8260	*0.8549*	0.8038	*0.8311*	*0.8134*
일반 10	0.7377	0.6514	0.6698	0.6034	0.6253	0.6076
일 9: 균 1	0.7535	0.6694	0.6903	0.6275	0.6410	0.6264
일 8: 균 2	0.7685	0.6874	0.7096	0.6515	0.6566	0.6451
일 7: 균 3	0.7820	0.7054	0.7285	0.6755	0.6722	0.6638
일 6: 균 4	0.7955	0.7234	0.7458	0.6995	0.6878	0.6825
일 5: 균 5	0.8078	0.7414	0.7612	0.7234	0.7034	0.7013
일 4: 균 6	0.8194	0.7593	0.7746	0.7433	0.7168	0.7199
일 3: 균 7	0.8281	0.7773	0.7878	0.7616	0.7303	0.7382
일 2: 균 8	0.8351	0.7952	0.8011	0.7783	0.7437	0.7556
일 1: 균 9	0.8421	0.8131	0.8144	0.7950	0.7571	0.7730
균형 10	0.8491	0.8310	0.8258	0.8108	0.7704	0.7903

〈표 22〉 울산광역시 일반·균형조정률 비율별 재정조정효과 비교

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
실 교부 기준	0.6749	0.7218	0.7489	0.6939	0.7285	0.6988
일반 10	0.6749	0.7218	0.7489	0.6939	0.7286	0.6988
일 9: 균 1	0.6868	0.7290	0.7583	0.7073	0.7484	0.7203
일 8: 균 2	0.6987	0.7362	0.7677	0.7208	0.7683	0.7418
일 7: 균 3	0.7106	0.7433	0.7770	0.7342	0.7881	0.7632
일 6: 균 4	0.7225	0.7505	0.7864	0.7476	0.8079	0.7846
일 5: 균 5	0.7344	0.7577	0.7957	0.7609	0.8276	0.8060
일 4: 균 6	0.7463	0.7649	0.8051	0.7743	0.8473	0.8273
일 3: 균 7	0.7581	0.7721	0.8144	0.7877	0.8670	0.8345
일 2: 균 8	0.7700	0.7793	0.8238	0.8010	0.8849	0.8378
일 1: 균 9	0.7819	0.7864	0.8331	0.8144	0.9006	0.8370
균형 10	0.7937	0.7936	0.8380	0.8274	0.9164	0.8268

그리고 분석결과는 〈표 17〉~〈표 22〉에 제시하였다. 이 표들의 '실 교부 기준'과 해당 광역시가 적용하고 있는 조정률(음영처리된 조정률)에 해당하는 값이 차이를 보이는 연도가 존재하는데, 이는 광역시 또는 연도에 따라서 정산이 이루어진 연도와 이루어지지 않은 연도 등이 혼재하기 때문이다. 이들 표의 조정률 비율별 재정조정효과는 정산하기 전, 즉 당해연도의 자치구 조정교부금의

재원, 및 기준수요액, 기준수입액 등을 기준으로 산정한 재정조정효과이다.

각 광역시의 일반조정률과 균형조정률 비율별 재정조정효과 중 해당연도에서 가장 높은 재정조정효과를 보이는 값을 굵은글씨처리하였다. 굵은글씨처리된 부분을 보면, 대구와 대전은 모든 연도에 있어서 균형조정률이 가장 높은 재정조정효과를 보인다. 대전은 균형조정률을 적용하고 있으므로 현재 자치구간 재정조정효과를 극대화하기 위한 조정률을 적용하고 있는 광역시는 대전이라고 할 수 있을 것이다. 부산은 2015년도 일반 30%, 균형 70%이 적용될 때 가장 높은 재정조정효과를 보이고, 2016~2020년도는 일반 10%, 균형 90%를 적용할 때 가장 높은 재정조정효과를 보인다. 인천은 2015년도는 일반조정률 100%를 적용할 때 가장 높은 재정조정효과를 보이고, 그 외 기간에 있어서는 균형조정률 100%를 적용할 때 가장 높은 재정조정효과를 보인다. 광주는 2015년도는 일반 10%, 균형 90%를 적용할 때, 2016·2018년도는 균형조정률 100%를 적용할 때, 2017·2019·2020년도는 일반조정률 100%를 적용할 때 가장 높은 재정조정효과를 보인다. 울산은 2020년은 일반 20%, 균형 80%를 적용할 때 가장 높은 재정조정효과를 보이고, 그 외 기간은 모두 균형조정률 100%를 적용할 때 가장 높은 재정조정효과를 보인다.

이상으로부터, 2020년도를 기준으로 보면, 광주를 제외한 모든 광역시는 균형조정률을 적용하는 것이 재정조정효과를 제고할 수 있다는 것을 알 수 있다. 2016·2018년도 기준으로는 모든 광역시가 균형조정률을 적용할 때 재정조정효과가 제고된다. 그러나 대전만이 균형조정률을 100% 적용하고 있다.

한편, 〈표 18〉, 〈표 19〉, 〈표 21〉을 보면, 실 교부 기준 재정조정계수의 값이 해당 연도의 재정조정계수 중 가장 높은 연도가 존재한다(이태릭체). 대구는 2015, 2016, 2019년도가 해당하고, 인천은 2019년도를 제외한 모든 연도가 해당하며, 대전은 2017년도, 2019년도, 2020년도가 해당한다. 이는 전년도(대구) 또는 전전년도(인천, 대전) 광역시의 시세 증가분의 정산이 이루어졌기 때문이다.[28]

앞서 기술한 바와 같이, 대구의 경우 조정변수를 토대로 자치구별 일반조정교부금 규모를 산정하는데, 〈표 18〉을 보면, 조정변수로 산정한 재정조정계수의 값이 2016년도 및 2019년도는 가장 높게 나타나고, 그 외 연도에 있어서는

28) 정산분은 모두 광역시세의 증가에 따른 것이므로, 해당연도의 광역시세 추계를 보다 정확히 추계하여 자치구 조정교부금의 총 규모가 증가하였다면 재정조정효과는 더 상승하였을 것으로 추정된다.

실 교부 기준 재정조정계수 또는 균형조정률를 100% 적용한 경우와 비교하여 상대적으로 낮은 재정조정계수의 값을 보인다.

그런데, 대전과 대구를 제외한 광역시의 경우는 균형조정률이 모든 연도에 있어서 가장 높은 재정조정계수의 값을 보이는 것은 아니다. 특히, 광주의 경우는 연도에 따라서 가장 높은 재정조정계수의 값을 보이는 조정률이 다르다. 그 원인을 확인해 보기 위하여 광주의 연도별 조정률 비율별 지니계수를 분해분석[29]한 결과를 다음의 〈표 23〉에 제시하였다. 광주를 제외한 광역시의 연도별 조정률 비율별 지니계수를 분해 분석한 결과는 부록에 제시하였다.

광주의 지니계수 분해분석 결과을 보면, 광주의 경우 타 광역시(〈표 24〉 및 〈부록표 4〉)와 비교하여 순위변동효과가 격차감소효과보다 2018년도를 제외한 모든 연도에 있어서 매우 크다는 것을 알 수 있다. 2017·2019년도·2020년도의 격차감소효과는 대부분 음의 값을 보이므로 해당 연도의 재정조정효과는 순위변동효과에 의하여 발생한 것이다. 이와 유사한 현상은 인천의 2015·2016년도에서 찾을 수 있는데(〈표 24〉 참조), 인천의 2015년도와 2016년도는 앞서 기술한 바와 같이, 인천이 자치구 간 재정조정효과를 극대화하기 위하여 사회복지비 선보전제도를 도입한 시기이다.

〈표 23〉 광주광역시 일반·균형조정률 비율별 지니계수 분해분석

구분	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동
실 교부 기준	3.01	96.99	0.84	99.16	-10.40	110.40	0.78	99.22	-43.27	143.27	-7.41	107.41
일반 10	2.97	97.03	0.83	99.17	-10.39	110.39	81.67	18.33	5.48	94.52	-7.28	107.28
일 9: 균 1	3.02	96.98	0.86	99.14	-10.45	110.45	81.76	18.24	5.44	94.56	-7.35	107.35
일 8: 균 2	3.06	96.94	0.89	99.11	-10.50	110.50	81.85	18.15	5.39	94.61	-7.42	107.42
일 7: 균 3	3.11	96.89	0.92	99.08	-10.56	110.56	81.94	18.06	-43.26	143.26	-7.50	107.50
일 6: 균 4	3.16	96.84	0.96	99.04	-10.61	110.61	46.90	53.10	-43.64	143.64	-7.57	107.57
일 5: 균 5	3.21	96.79	0.99	99.01	-10.67	110.67	47.03	52.97	-44.03	144.03	-7.64	107.64
일 4: 균 6	3.26	96.74	1.02	98.98	-10.72	110.72	47.16	52.84	-44.42	144.42	-7.71	107.71
일 3: 균 7	3.31	96.69	1.05	98.95	-10.78	110.78	47.29	52.71	-44.81	144.81	-7.79	107.79
일 2: 균 8	3.36	96.64	1.08	98.92	-10.83	110.83	47.42	52.58	-45.20	145.20	-7.86	107.86
일 1: 균 9	3.40	96.60	1.12	98.88	-10.89	110.89	47.54	52.46	-45.59	145.59	-7.93	107.93
균형 10	-43.20	143.20	1.15	98.85	-10.94	110.94	4.00	96.00	-45.99	145.99	-8.01	108.01

29) 지니계수로 측정한 자치구 일반조정교부금의 자치구 간 재정조정효과를 재정력 격차감소효과와 재정력 순위변동효과로 분해하여 재정조정효과에 기여하는 크기를 비교하는 분석방법으로, 이에 대한 자세한 분석 방법은 주만수(2014), 최원구 외(2017) 등을 참조하기 바란다.

〈표 24〉 인천광역시 일반·균형조정률 비율별 지니계수 분해분석

구분	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동
실 교부 기준	45.51	54.49	21.30	78.70	7.50	92.50	23.73	76.27	6.98	93.02	39.92	60.08
일반 10	-3.18	103.18	-42.88	142.88	55.37	44.63	66.44	33.56	71.37	28.63	72.22	27.78
일 9: 균 1	-3.20	103.20	-42.40	142.40	55.86	44.14	66.71	33.29	66.26	33.74	55.12	44.88
일 8: 균 2	-3.21	103.21	-41.93	141.93	56.34	43.66	66.98	33.02	66.63	33.37	55.68	44.32
일 7: 균 3	-3.23	103.23	-41.45	141.45	39.70	60.30	67.24	32.76	66.99	33.01	56.22	43.78
일 6: 균 4	-3.24	103.24	-40.98	140.98	40.15	59.85	67.49	32.51	67.35	32.65	38.68	61.32
일 5: 균 5	-3.25	103.25	-40.51	140.51	34.25	65.75	62.21	37.79	67.69	32.31	39.19	60.81
일 4: 균 6	-3.27	103.27	-34.33	134.33	24.41	75.59	62.48	37.52	68.03	31.97	39.68	60.32
일 3: 균 7	-3.28	103.28	-33.94	133.94	24.70	75.30	62.74	37.26	57.68	42.32	38.08	61.92
일 2: 균 8	-3.29	103.29	-33.55	133.55	25.00	75.00	51.86	48.14	44.45	55.55	38.55	61.45
일 1: 균 9	-3.31	103.31	-33.16	133.16	5.21	94.79	52.13	47.87	44.79	55.21	39.01	60.99
균형 10	-3.32	103.32	-32.78	132.78	0.95	99.05	52.39	47.61	13.11	86.89	39.47	60.53

그런데, 〈표 24〉를 보면, 인천의 2015·2016년도 재정조정효과는 자치구 간 재정력 격차해소에 의한 것이 아니라 자치구의 재정력 순위변동에 의한 것이었다는 것을 알 수 있다. 이후 인천은 사회복지비 선보전제도를 폐지하고 현재까지 타 광역시와 동일하게 자치구 일반조정교부금 전액을 기준수요액에서 기준수입액을 뺀 재정부족액을 기준으로 자치구 일반조정교부금을 산정하는 보편적인 방식으로 개정하였다. 사회복지비 선보전제도를 폐지한 2017년도 이후의 지니계수 분해분석결과는 광주를 제외한 타 광역시, 특히 부산과 유사한 수준의 격차감소 및 순위변동 비율을 보인다. 격차감소효과 보다는 순위변동효과에 의한 자치구 간 재정조정효과가 발생하는 광주의 경우, 인천의 경험에 비추어 볼 때, 현행 자치구 일반조정교부금 산정방식에 대한 면밀한 분석이 필요할 것으로 판단된다.

3) 교부율 상향 조정 또는 특별조정교부금 비율 하향 조정 시 재정조정효과 분석

다음의 〈표 25〉는 2020년도를 기준으로 특별조정교부금의 비율을 5%로 하향 조정하였을 경우의 광역시별 재정조정계수 증감효과를 나타낸 것이다. 이 표는

특별조정교부금 비율을 5%로 가정하고 산정한 재정조정계수에서 현행 10%의 재정조정계수를 빼서 구한 값을 제시하였으므로, 양의 값은 재정조정효과가 특별조정교부금의 비율이 5%일 경우 더 높다는 것을 의미하고, 음의 값은 더 낮다는 것을 의미한다. 이 표를 통해서 확인 가능한 것은 일반조정교부금의 규모 확대, 교부율 상향조정, 특별조정교부금 비율 하향조정의 경우, 광주를 제외한 광역시의 재정조정효과는 높아진다는 것이다. 광주의 경우도 일반조정률은 20% 이하, 균형조정률은 80% 이상으로 조정률을 적용할 경우 양의 값을 보이지만, 그 외의 경우는 음의 값을 보인다. 이로부터, 광주는 2020년도에 한정하여 본다면, 광주는 일반조정률을 적용하고 있으므로, 교부율을 상향조정(특별조정교부금 비율 하향조정)하여도 자치구 간 재정조정효과는 제고되지 않는다는 것을 알 수 있다. 이는 자치구별 일반조정교부금의 배분방식을 유지하는 한, 광주의 자치구별 일반조정교부금의 재정조정효과는 한계에 도달한 것으로 해석할 수 있을 것이다.[30]

이상으로부터 자치구 간 재정조정효과는 균형조정률을 100% 적용하는 대전이 가장 높고, 타 광역시에서도 균형조정률을 적용한다면 광주를 제외한 모든 광역시의 자치구 간 재정조정효과는 제고된다는 것을 알 수 있다.

광주의 경우, 자치구 간 재정조정효과를 측정한 재정조정계수를 분해분석해 보면 재정력 순위변동효과가 재정력 격차감소효과보다 더 크게 작동하고 있는 것으로 분석되었다. 따라서 광주는 균형조정률을 적용하는 것이 반드시 자치구 간 재정조정효과 제고에 기여하는 것은 아니라는 것을 알 수 있었다.

한편, 교부율을 상향조정하고, 특별조정교부금의 비율을 하향조정할 경우 광주를 제외한 모든 광역시의 자치구 간 재정조정효과는 제고된다는 것을 알 수 있었다.

이와 더불어, 대구, 인천, 대전을 대상으로 한 분석결과, 적극적이고 정확한 광역시 세수 추계는 교부율 상향조정효과를 가져와 재정조정효과를 상승시키는데 기여할 것으로 예측되었다.

30) 이와 같은 해석은 본 연구에서 채택한 분석방법, 즉 재정자립도와 일반조정교부금에 의한 재정자주도를 기준으로 재정조정효과를 분석한 경우에 한한다고 할 수 있다.

〈표 25〉 특별조정교부금 비율 5%로 하향조정 시 재정조정계수 증감효과(2020년도)

구분	부산	대구	인천	광주	대전	울산
일반 10	0.0115	0.0198	0.0130	-0.0013	0.0195	0.0184
일 9: 균 1	0.0103	0.0176	0.0104	-0.0011	0.0177	0.0167
일 8: 균 2	0.0088	0.0147	0.0094	-0.0010	0.0159	0.0149
일 7: 균 3	0.0074	0.0131	0.0067	-0.0008	0.0141	0.0132
일 6: 균 4	0.0062	0.0115	0.0050	-0.0007	0.0123	0.0115
일 5: 균 5	0.0052	0.0099	0.0043	-0.0005	0.0105	0.0098
일 4: 균 6	0.0045	0.0072	0.0035	-0.0003	0.0088	0.0058
일 3: 균 7	0.0035	0.0057	0.0028	-0.0002	0.0065	0.0017
일 2: 균 8	0.0028	0.0040	0.0022	0.0000	0.0049	0.0014
일 1: 균 9	0.0018	0.0028	0.0015	0.0001	0.0032	-0.0007
균형 10	0.0072	0.0014	0.0009	0.0003	0.0015	0.0001

Ⅴ. 결 론

자치구 조정교부금제도의 자치구 재원보장기능 및 자치구 간 재정조정기능이 성공적으로 수행될 때, 자치구 간 재정형평화를 통한 자치구 간 균형발전이 달성될 것이고, 이는 결과적으로 해당 특별·광역시 전체의 발전에 기여할 것으로 판단된다. 그리고 이는 자체재원 또는 자주재원의 확대 및 확보라는 재정분권의 차원을 넘어, 특별·광역시의 재정운영에 있어서의 재정분권의 수준의 향상을 가져올 것이다. 이러한 의미에서 자치구 조정교부금의 재원보장기능과 재정조정기능은 정확하게 측정되어야 하고, 중요하게 평가되어야 할 것이다.

재원보장기능은 현행 특별·광역시별로 설정되어 있는 교부율을 상향조정하면 재원보장기능의 달성 정도는 높아진다. 그러나 이는 특별·광역시 본청의 재정 운용을 어렵게 하는 측면이 존재한다. 따라서 현재 주어진 교부율 하에서 자치구 간 재정형평화 정도를 제고하는 방안에 관한 고민이 필요하고, 이는 현행 특별·광역시의 조정률, 기준재정수요 산정 방식 등의 개선을 통하여 제고 가능할 것이다. 그리고 그 권한은 특별·광역시에게 주어져 있다.

따라서, 본 연구에서는 먼저 조례로서 파악가능한 특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 운영방식에 대하여 검토해 보았다. 그 결과, 특별·광역시 간에

있어서 상대적으로 유사하게 운영되고 있는 부분은 기준수입액 산정방식과 법률로 규정된 일반조정교부금과 특별조정교부금의 비율이고, 다소 차이를 보이는 부분은 기준수요액 산정방식, 건전재정운영을 위한 자체노력 반영 방식, 조정률 등이었다. 그리고 조례로는 파악하기 어려운 차이점을 검토한 결과 부산은 감사결과의 재정손실을 반영한다는 점, 대구는 조정변수를 사용한다는 점, 광주는 최초의 자치구별 일반조정교부금의 비율을 유지한다는 점 등이 파악되었다.

나아가, 자치구 재원보장효과와 자치구 간 재정조정효과를 재정공시 결산자료를 활용하여 분석하였다. 부족재원충족률로 재원보장효과를 평가한 결과, 서울과 광주는 보통교부세와 비교해도 높은 수준의 재원보장효과를 보이고, 광주를 제외한 광역시는 보통교부세와 비교해서는 다소 낮은 수준의 재정보장효과를 보였다. 재정자립도와 자치구 일반조정교부금 교부 결과를 반영한 재정자주도를 지니계수를 이용하여 분석한 재정조정효과의 크기는 2020년도 기준 대전, 울산, 인천, 광주, 대구, 서울, 부산의 순을 보였다. 조정률은 재정조정효과에 큰 영향을 주는 변수이므로 일반조정률과 균형조정률의 비율을 조정하면서 각 비율별 재정조정효과를 연도별, 특별·광역시별로 측정한 결과, 부산, 대구, 인천, 대전, 울산은 대부분 균형조정률의 재정조정효과가 높게 나왔으나, 광주는 연도에 따라 차이를 보였다.

또한, 2020년도를 대상으로 특별조정교부금의 비율을 5%로 하향조정(교부율 상향조정)한 경우의 재정조정효과의 변화를 측정한 결과, 광주를 제외한 모든 광역시의 재정조정효과는 제고되는 것으로 분석되었다. 광주는 일부 조정률 조합을 제외한 대부분의 조합에서 재정조정효과가 악화되는 결과가 도출되었다.

이상과 같은 연구결과로부터 다음과 같은 정책제언이 도출 가능할 것이다.

먼저, 법률로 규정되어 있는 일반조정교부금과 특별조정교부금의 비율을 2014년 이전처럼 특별·광역시에서 조례로 정할 수 있도록 법률을 개정할 필요가 있다고 판단된다. 그리고 특별조정교부금의 비율은 서울과 부산이 운영했던 경험이 있는 5%로 규정하는 것이 바람직할 것이다. 자치법규로 규정할 수 있는 상황이 되면, 특별·광역시는 특별조정교부금의 비율을 현재의 10%를 5% 수준으로 하향조정하여야 할 것이다. 특별조정교부금의 비율 하향조정은 결과적으로 자치구 조정교부금 배분의 임의성[31]을 축소시키는 방향으로의 개편이기 때

문에 자치구의 입장에서는 바람직한 개편으로 판단되어질 것이다. 또한 특별조정교부금 비율의 하향조정은 광주를 제외한 모든 특별·광역시의 재정조정효과를 높이는 효과가 있으므로 재정력이 열악한 자치구에게는 더 바람직한 개편이 될 것이다.

다음으로는 균형조정률을 적용하여 자치구 간 재정조정효과를 제고할 필요가 있다. 앞서 여러번 기술한 바와 같이, 자치구 조정교부금제도의 본질적인 목적은 자치구 간 재정조정에 있다. 원윤희(2000)는 보통교부세와 자치구 조정교부금의 조정률 모두 균형조정률을 적용할 것을 제안하였다.[32] 그런데 보통교부세는 이해당사자가 전국 자치구를 제외한 모든 지방자치단체이기 때문에 보통교부세의 증감이 크게 나타날 것이므로 조정률 변경에 합의점을 찾기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 그러나 자치구 조정교부금제도는 해당 광역시의 자치구 수가 4~15개로 적고, 같은 광역시를 구성하는 기초자치단체이기 때문에 대전과 인천의 경험이 보여주듯이 상대적으로 합의점을 찾기가 어렵지 않을 것으로 판단되어진다.

이와 더불어, 당초 자치구 조정교부금을 편성하는 시점에서부터 적극적이고 정확한 시세 추계를 토대로 자치구 조정교부금을 편성할 것을 제언한다. 앞서 분석한 바와 같이, 정확한 세수 추계를 통해서도 재정조정효과는 제고되기 때문이다.

마지막으로 서울의 경우 조례[33]가 정하는 바에 따라 3년 주기로 서울의 자치구 조정교부금제도의 제반 사항을 점검하고 변화된 현실에 부합하게 제도를 보완·수정하고 있다. 이에 비하여 최근 수년간 자치구 조정교부금 관련 제도의 개정 없이 운용하고 있는 광역시도 존재한다. 특히, 자치구별 조정교부금의 규모 결정에 큰 영향을 주는 기준수요액 산정을 위한 측정항목, 측정단위와 이를 구성하는 고정비용 및 단위비용은 주기적으로 점검하고 개정해야 할 필요성이

---

31) 특별·광역시의 조례가 규정하는 특별조정교부금 교부 기준을 제시한 〈부록표 1〉을 보면, 매우 포괄적으로 규정하고 있어서 특별·광역시가 자치구의 자치권을 제약하거나 자치구들의 지대추구 수단으로 이용될 수 있다(주만수, 2012, p.30.).

32) 원윤희(2000, p.144)

33) 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 제8조 제2항은 "전략, 고정비용 및 단위비용은 3년마다 측정항목별 자치구의 본예산 중 국비, 시비 등 보조금을 제외한 최근 3년간의 세출예산 평균액을 기초로 측정단위별로 산출하여 규칙으로 정한다"라고 규정하고 있다.

더 크다고 할 수 있다. 이 과정을 통하여 물가상승 및 자치구별 인구변화, 개발속도의 차 등을 반영하여야 할 것이다. 그 결과 정확한 자치구별 재정수요가 파악되고, 이는 궁극적으로 자치구 간 재정조정효과 제고에 기여할 것으로 판단된다.

참고문헌

곽채기·조기현·최병호·배준식·이상범. 2015.「특별·광역시-자치구 간 재정조정제도 개선방안 연구」. 한국지방재정학회.

박광배. 2011. “지방세법 개정에 따른 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구: 인천광역시를 중심으로”. 세무와회계저널 12(2): 383-408.

박완규. 1992. “현행 자치구 재원조정제도의 개선방안 연구”. 경제학연구 40(2): 435~451.

_____. 1999. “지방교부세제도와 조정교부금제도간의 조정률 비교연구”. 재정논집 14(1): 85~108.

배인명. 2003. “조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로”. 정부학연구 9(2): 183~212.

배준식·박기정. 2008, “조정교부금제도와 기준재정수요 추정에 관한 연구: 서울시 자치구 행정수요 분석을 중심으로”. 한국지방재정논집. 13(3): 59~90.

원윤희. 2001. “보통교부세 배분에 있어서의 조정률 결정에 관한 연구”. 재정논집. 15(1): 129~145.

이미애·최원구·최태림·채은경·안지선. 2021.「자치구 조정교부금 제도개선 연구용역」. 인천광역시.

이상용. 2012.「재원조정교부금 재원변경에 따른 재원비율 분석 및 산정방법 개선」. 한국지방행정연구원.

이상훈. 2017.「자치구 조정교부금 재정형평화 분석: 조정률 적용방식을 중심으로」. 한국지방세연구원.

이종필. 2006.「부산광역시 자치구 재원조정교부금 산정방법 개선」. 부산발전연구원.

조임곤·유태현·최병호·정종필·임상수·김미나. 2018.「조정교부금의 합리적 산정을 위한 기준 설정 연구」. 한국지방재정학회.

주만수. 2012. “특별·광역시별 조정교부금제도 비교 분석 및 적합성 평가”. 서울도시연구 13(2): 17~43.

_____. 2013. “조정교부금 배분방식에 따른 재정형평화 효과 비교 분석”. 재정학연구 63(1): 177~207.
_____. 2014. “지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용”. 경제학연구 62(3): 119~145.
최원구. 2006.「조정교부금제도의 효과 및 개선방안」. 인천발전연구원.
_____. 2010.「2011년도 지방세제개편에 따른 재원조정교부금제도 개선방안」. 인천발전연구원.
_____. 2012.「자치구 간 재정력 격차 해소를 위한 재원조정교부금제도 개선방안 연구」. 인천발전연구원.
_____. 2021. “특별·광역시별 자치구 조정교부금제도의 특성 및 재정조정효과 분석”. 2021 한국지방재정학회 동계학술대회 발표자료.
최원구·허등용·김진아. 2017. “보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과 분석”. 한국지방재정논집, 22(2): 59~93.
홍근석·박은희·오동욱·이정미·윤찬수. 2016.「자치구 조정교부금 제도개선 방안」. 대구경북연구원.

행정안전부, 2015~2020,『지방자치단체 행정구역 및 인구현황』.
행정안전부, 2020,『2020년도 보통교부세 산정내역』.
행정안전부, 2021a,『2021년도 보통교부세 산정내역』.
행정안전부, 2021b,『2021년도 지방교부세 산정해설』.

〈부록표 1〉 특별·광역시별 특별조정교부금 교부 기준

구분	특별조정교부금 관련 자치법규 내용
서울	1. 재해로 인한 특별한 재정수요가 있어 예비비를 포함한 해당 자치구의 재원으로 충당할 수 없는 경우 2. 자치구의 청사 그 밖에 공공시설의 신설·복구·보수 등의 사유로 인한 특별한 재정수요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 경우 3. 그 밖에 특별한 재정수입의 감소가 있거나 특별한 재정수요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 경우
부산	1. 지방세입 확충 및 세입 증대 등 재정확충과 지방행정의 발전을 위하여 노력한 자치구에 대한 인센티브를 부여할 경우 2. 시단위 주요 현안사업 추진에 따른 자치구 주민숙원사업 3. 예산편성시 예측하지 못한 긴급한 자치구의 현안사업 4. 재해로 인한 특별한 재정수요가 있어 해당 자치구의 재원으로 충당할 수 없는 경우 5. 기준수요액의 산정방법으로 예상할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 경우 6. 공공시설의 신설, 복구, 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 경우 7. 자치구간 중복사업이 발생한 경우 8. 자치구간 재원분쟁이 예상되는 경우 9. 그 밖에 시장이 자치구에 대한 특별한 재정보전이 필요하다고 인정하는 경우
대구	1. 기준수요액의 산정방법으로써 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때 2. 구의 청사 기타공공시설의 신설, 복구, 보수등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때 3. 그 밖에 예산성립 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때 4. 시정 역점시책 추진 등과 관련하여 특별한 재정수요가 있을 때
인천	1. 구의 기준수요액의 산정방법으로써 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 경우 1) 기준수요 산정방법으로 포착할 수 없는 시책적 장려사업을 위한 재정수요 2) 지방채상환 등 일시·과다한 재정수요 3) 행정구역개편, 시 행사 등 특별한 재정수요 4) 중장기 계획에 따른 특별한 재정수요 5) 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 재정수요 2. 청사 그 밖에 공공시설의 신설, 복구, 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 경우 3. 지방세제 개편 또는 조정교부금 산정방식의 개정 등으로 현격한 재원감소나 구간 큰 재정격차가 발생하여 재정보전이 필요한 경우 4. 그 밖에 예산 성립 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 경우 5. 지역개발사업이나 둘 이상의 지방자치단체가 연관되어 광역행정차원에서 추진하는 사업
광주	1. 기준수요액의 산정방법으로써 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때 2. 자치구의 청사 기타 공공시설의 신설, 복구, 보수등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때 3. 시·구정 역점시책 추진과 관련하여 특별한 재정수요가 있을 때 4. 기타 예산성립후에 발생한 재해등으로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때
대전	1. 기준재정수요액의 산정방법으로 예상할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우 2. 재해로 인한 특별한 재정수요 발생시 예비비를 포함한 해당 자치구의 재원으로 충당할 수 없는 경우 3. 예산편성 후 특별히 재정수입의 감소 또는 재정수요가 발생하는 경우 4. 소규모 주민숙원사업을 추진하는 경우 5. 자치구간 중복사업이 발생한 경우 6. 자치구간 재원 분쟁이 예상되는 경우 7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 경우
울산	1. 기준수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때 2. 구의 청사 기타 공공시설의 신설, 복구, 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때 3. 예산편성 후에 특별한 재정수입의 감소나 특별한 재정수요 증가가 있을 때 4. 2개 이상의 구와 중복되는 사업으로 재원분쟁이 있을 때 5. 시·구정 역점시책의 추진과 관련하여 재정수요가 있거나 지방세 징수노력단체에 대한 인센티브를 부여할 경우

자료: 2022년 6월 15일 기준 특별·광역시별 조정교부금 운영 조례를 반영하여 작성함.

〈부록표 2〉 특별·광역시별 기준수요액 보정방법

구분	보정방법
서울	물가상승률 반영 측정항목 및 측정단위 결정 후 추가 또는 제외된 행정상 또는 재정상의 특별한 수요가 발생한 경우 지역 간의 균형개발과 사회복지·문화수준의 향상 등을 위하여 특별히 필요한 경우
부산	보정을 적용하는 총 7개의 보정방법을 규정 1. 조정교부금 산정기준일 이후 측정단위의 수치가 증가 또는 감소된 경우 2. 측정항목 및 측정단위 결정 후 추가 또는 제외된 행정상 또는 재정상의 특별한 수요가 발생한 경우 3. 해당연도 재정정책에 의하여 새로운 행정·재정수요가 발생한 경우 4. 중·장기계획에 의한 자치구청사 또는 공공부지시설의 신설·보수 등으로 재정수요가 발생한 경우 5. 자치구가 부담해야 할 재해복구비 또는 지방부채상환액 등을 별도로 보정할 필요가 있는 경우 6. 시단위 혐오시설이나 관광유원지 기타 공공시설물의 유지·관리 및 수용에 특별한 재정수요가 있는 경우 7. 기타 광역행정의 목적달성 및 지역간의 균형발전과 건전한 지방재정운영에 필요하다고 시장이 인정한 경우
대구	측정항목과 측정단위 및 단위비용에 있어 실제적인 수요를 감안치 않거나 획일적 적용 또는 물가상승으로 인하여 각 자치구의 기준수요액 산정이 현실적으로 매우 불합리할 때에는 실수요액을 추가하거나 보정할 수 있음. 19개 측정항목 중 11개 측정항목에 대하여 자치구 평균 대비 해당 자치구 비중을 보정 ·11개 보정측정항목: 인건비, 일반관리비, 동행정비, 교육 및 문화비, 보건비, 사회복지비, 지역경제비, 도로개량비, 도로유지비, 교통관리비, 지역개발비
인천	12개 측정항목 중 2개 측정항목에 대하여 신설도로 및 신설공원의 증감면적에 해당 측정항목의 단위비용을 300% 범위 내에서 가중 적용 보정 ·2개 보정측정항목: 수송 및 교통 분야 교통관리비, 국토 및 지역개발 분야 도시행정비
광주	실수요액에 추가하는 기준수요액의 보정은 특별조정교부금으로 교부 가능
대전	보정을 적용하는 총 10개 보정방법 중 6개는 부산의 1~5 및 7과 동일하며, 이에 다음의 4개가 추가됨 ·건전재정을 위하여 개인별로 지출되는 법적·의무적 경비를 예산에 반영하지 않은 경우 ·자치구 간 형평에 어긋나는 지출 등으로 다른 자치구에 예산부담을 주는 경우 ·지방세 및 세외수입 체납액 징수율 제고 ·보통교부세 산정 시 반영한 행사·축제성 경비 절감액
울산	18개 측정항목 중 7개 측정항목에 대하여 인구수 또는 면적 등을 기준으로 보정 ·7개 보정측정항목(보정측정단위): 일반관리비(인구수), 기초생활보장비(국민기초생활수급자수), 장애인복지비(장애인수 및 장애인복지시설면적), 노인복지비(노령인구수 및 노인복지시설면적), 영유아청소년복지비(영유아청소년수 및 영유아청소년복지시설면적), 일반사회복지비(사회복지시설면적), 지역개발비(공원면적) 보정을 적용하는 총 4개의 보정방법은 부산의 2, 4, 5, 7과 동일

주: 부산 및 대구, 광주, 대전, 울산의 조정교부금 조례는 기준수요액 보정에 대하여 모두 동일하게 “측정항목과 측정단위 및 단위비용에 있어 실제적인 수요를 감안치 않거나 획일적 적용 또는 물가 상승으로 인하여 각 자치구의 기준수요액 산정이 현실적으로 매우 불합리할 때에는 실수요액을 추가하거나 보정할 수 있다.”라고 규정하고 있음.

자료: 특별·광역시별 자치구 조정교부금에 관한 조례 및 시행규칙(2022)

〈부록표 3〉 특별·광역시별 측정분야 측정항목(2021년 기준)

측정분야	측정항목		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
측정항목수			18	17	19	16	18	19	18
1. 일반공공행정	① 지방의회비		지방의원수	지방의원수	기초의회의원수	인구수	지방의원수(100%)	지방의원수	지방의원수
	② 일반관리비	인건비	인구수 행정구역면적	인구수 행정구역면적	지방공무원수		인구수(70%) 행정구역면적(30%)	인구수 행정구역면적	인구수
		일반관리비			지방공무원수				
		동행정비			통수				
2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비		사업체종사자수 세대수	민방위대원수	민방위대원수	인구수	민방위대원수(90%) 행정구역면적(10%)	민방위대원수 행정구역면적	인구수
3. 교육	④ 평생·직업교육비		학생수	-	인구수	학교수	평생교육학습자수(100%)	학교수 행정구역면적	-
4. 문화 및 관광	⑤ 문화관광비		인구수	인구수	인구수	인구수	인구수(100%)	인구수	인구수
5. 환경보호	⑥ 환경보호비		사업체종사자수 하수도연장	인구수	가구수	쓰레기 배출량	인구수(50%) 쓰레기배출량(50%)	쓰레기배출량 인구수	가구수
6. 사회복지	⑦ 일반사회복지비		세대수	인구수	인구수	인구수	인구수(100%)	인구수	인구수
	⑧ 기초생활보장비		저소득취약계층	수급자수	국민기초생활 보장수급자수	기초생활 수급자수	기초생활보장 수급자수(100%)	기초생활보장 수급권자수	국민기초생활 수급자수
	⑨ 유아 청소년 복지비	보육사업비	영유아수 공공보육시설정원	아동인구수	영유아 청소년수	영유아수	0세~18세 미만 영유아아동 청소년수(100%)	영유아아동 청소년수	영유아 청소년수
		아동복지비	아동청소년수						
	⑩ 노인복지비		노인수	노인인구수	노인인구수	노인수	65세 이상 노인인구수(100%)	노인인구수	노령인구수
	⑪ 장애인복지비		등록장애인수	등록장애인수	장애인등록자수	장애인수	등록장애인수(100%)	등록장애인수	장애인수
7. 보건	⑫ 보건위생비		인구수	인구수	인구수	인구수	인구수(100%)	인구수	인구수
8. 농림해양수산	⑬ 농수산비	농수산비	사업체종사자수	농·어업종사자수	-	행정구역	경지면적(90%) 농기수(10%)	경지면적	농수산업 종사자수
		임업비							임야면적
9. 산업 및 중소기업	⑭ 산업경제비			사업체종사자수	임야 및 경지면적 사업체종사자수	사업체수	사업체종사자수(50%) 재래시장총면적(50%)	사업체종사자수 행정구역면적	사업체수
10. 수송 및 교통	⑮ 도로관리비		도로시설물연장 도로면적 미개설도로면적	개설도로면적 미개설도로면적	도로면적 미개설도로면적	개설도로 면적	개설도로면적(90%) 미개설도로면적(10%)	개설도로면적 미개설도로면적	미개량 도로면적
	⑯ 교통관리비		자동차대수	자동차대수	자동차대수		자동차대수(100%)	자동차등록대수	도로면적
11. 국토 및 지역개발	⑰ 지역개발비	지역개발비	도시계획면적 녹지대면적 하천연장	공원면적 하천연장	행정구역면적	공시지가 총액	녹지대면적(50%) 하천연장(50%)	공원면적 하천연장	개발가능 구역면적
		공원녹지비			공원면적				
12. 기타	⑱ 인건비		공무원수	공무원수	-	공무원수	공무원수(100%)	공무원수	공무원정원

주 1) 서울은 사회복지 분야에 위의 5개 분야 이외에 보육사업비를 측정항목으로 두고 있으며, 농림해양수산 분야와 산업 및 중소기업 분야는 통합하여 산업경제비 하나의 측정항목으로 산정하고 있음.

2) 대구는 일반공공행정 분야를 입법 및 선거관리비, 인건비, 일반관리비, 동행정비로 구분하고 있고, 국토 및 지역개발 분야는 지역개발비와 공원녹지비로 구분하고 있으며, 타 광역시의 측정항목 영유아청소년복지비를 보육지원비로 명칭하고 있음.

3) 대전은 환경보호 분야를 폐기물관련비 및 환경보호비로 구분하고 있으며, 타 광역시의 측정항목 영유아청소년복지비와 노인복지비를 보육·가족 및 여성과 노인·청소년으로 구분하고 있음.

4) 울산은 농림해양수산 분야를 농수산비 및 임업비로 구분하고 있음.

자료: 특별·광역시별 자치구 조정교부금에 관한 조례(2022)

〈부록표 4〉 부산·대구·대전·울산의 일반·균형조정률 비율별 지니계수 분해분석

구분		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
		격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동	격차 감소	순위 변동
부산	실 교부 기준	73.26	26.74	63.51	36.49	77.72	22.28	78.25	21.75	77.67	22.33	68.81	31.19
	일반 10	73.26	26.74	63.51	36.49	78.75	21.25	78.26	21.74	80.06	19.94	62.43	37.57
	일 9: 균 1	65.31	34.69	58.20	41.80	73.17	26.83	77.27	22.73	77.84	22.16	62.78	37.22
	일 8: 균 2	59.95	40.05	53.22	46.78	65.87	34.13	69.60	30.40	75.63	24.37	61.35	38.65
	일 7: 균 3	55.25	44.75	53.93	46.07	62.08	37.92	67.85	32.15	76.03	23.97	58.35	41.65
	일 6: 균 4	52.96	47.04	48.33	51.67	54.10	45.90	62.34	37.66	74.96	25.04	55.78	44.22
	일 5: 균 5	40.13	59.87	37.58	62.42	52.04	47.96	52.35	47.65	75.35	24.65	50.96	49.04
	일 4: 균 6	18.19	81.81	25.75	74.25	48.51	51.49	43.44	56.56	75.74	24.26	50.14	49.86
	일 3: 균 7	4.62	95.38	16.29	83.71	45.73	54.27	33.38	66.62	71.60	28.40	50.46	49.54
	일 2: 균 8	−2.47	102.47	6.18	93.82	46.16	53.84	26.12	73.88	69.94	30.06	46.92	53.08
	일 1: 균 9	−12.78	112.78	−0.85	100.85	40.70	59.30	14.04	85.96	61.78	38.22	40.24	59.76
	균형 10	−23.61	123.61	3.14	96.86	9.34	90.66	−28.97	128.97	28.57	71.43	5.76	94.24
대구	조정변수	81.73	18.27	81.92	18.08	86.16	13.84	49.53	50.47	93.73	6.27	−3.70	103.70
	실 교부 기준	48.78	51.22	54.65	45.35	86.16	13.84	50.09	49.91	82.83	17.17	−3.91	103.91
	일반 10	87.46	12.54	88.82	11.18	85.29	14.71	100.0	0.00	100.0	0.00	99.30	0.70
	일 9: 균 1	87.68	12.32	88.90	11.10	85.41	14.59	100.0	0.00	100.0	0.00	99.31	0.69
	일 8: 균 2	87.90	12.10	88.98	11.02	85.53	14.47	100.0	0.00	100.0	0.00	99.33	0.67
	일 7: 균 3	80.90	19.10	89.06	10.94	85.65	14.35	100.0	0.00	100.0	0.00	90.13	9.87
	일 6: 균 4	81.18	18.82	89.14	10.86	85.76	14.24	94.17	5.83	100.0	0.00	90.32	9.68
	일 5: 균 5	81.46	18.54	89.21	10.79	85.88	14.12	94.26	5.74	100.0	0.00	90.49	9.51
	일 4: 균 6	81.73	18.27	89.29	10.71	85.99	14.01	94.35	5.65	100.0	0.00	90.66	9.34
	일 3: 균 7	81.99	18.01	89.37	10.63	86.10	13.90	94.44	5.56	100.0	0.00	76.75	23.25
	일 2: 균 8	82.25	17.75	81.52	18.48	86.20	13.80	94.52	5.48	100.0	0.00	68.44	31.56
	일 1: 균 9	61.91	38.09	81.64	18.36	86.31	13.69	94.60	5.40	100.0	0.00	68.84	31.16
	균형 10	62.30	37.70	81.75	18.25	86.41	13.59	88.29	11.71	93.23	6.77	55.54	44.46
대전	실 교부 기준	48.99	51.01	100.0	0.00	71.24	28.76	46.39	53.61	49.38	50.62	75.50	24.50
	일반 10	95.76	4.24	100.0	0.00	100.0	0.00	95.49	4.51	93.33	6.67	100.0	0.00
	일 9: 균 1	95.85	4.15	100.0	0.00	100.0	0.00	95.66	4.34	93.49	6.51	100.0	0.00
	일 8: 균 2	85.27	14.73	100.0	0.00	94.12	5.88	95.82	4.18	93.64	6.36	100.0	0.00
	일 7: 균 3	85.52	14.48	100.0	0.00	94.27	5.73	95.97	4.03	93.79	6.21	100.0	0.00
	일 6: 균 4	79.40	20.60	100.0	0.00	77.92	22.08	96.11	3.89	93.93	6.07	100.0	0.00
	일 5: 균 5	79.72	20.28	100.0	0.00	78.36	21.64	96.24	3.76	94.07	5.93	100.0	0.00
	일 4: 균 6	62.03	37.97	100.0	0.00	68.25	31.75	79.73	20.27	83.25	16.75	100.0	0.00
	일 3: 균 7	50.75	49.25	100.0	0.00	68.79	31.21	68.14	31.86	83.56	16.44	93.33	6.67

	일 2: 균 8	51.17	48.83	100.0	0.00	69.30	30.70	68.82	31.18	83.85	16.15	93.49	6.51
	일 1: 균 9	51.57	48.43	100.0	0.00	69.80	30.20	69.48	30.52	84.14	15.86	93.63	6.37
	균형 10	51.97	48.03	100.0	0.00	46.65	53.35	46.85	53.15	84.42	15.58	93.77	6.23
울산	실 교부 기준	100.0	0.00	86.31	13.69	89.10	10.90	92.32	7.68	100.0	0.00	75.90	24.10
	일반 10	100.0	0.00	86.31	13.69	89.10	10.90	92.32	7.68	100.0	0.00	75.90	24.10
	일 9: 균 1	100.0	0.00	86.45	13.55	89.23	10.77	92.47	7.53	100.0	0.00	76.62	23.38
	일 8: 균 2	100.0	0.00	86.58	13.42	89.37	10.63	92.61	7.39	100.0	0.00	77.30	22.70
	일 7: 균 3	100.0	0.00	86.71	13.29	89.49	10.51	92.74	7.26	100.0	0.00	77.94	22.06
	일 6: 균 4	100.0	0.00	86.84	13.16	89.62	10.38	92.87	7.13	100.0	0.00	78.54	21.46
	일 5: 균 5	100.0	0.00	86.96	13.04	89.74	10.26	93.00	7.00	100.0	0.00	79.11	20.89
	일 4: 균 6	100.0	0.00	87.08	12.92	89.86	10.14	93.12	6.88	100.0	0.00	79.65	20.35
	일 3: 균 7	100.0	0.00	87.20	12.80	89.98	10.02	93.24	6.76	100.0	0.00	14.86	85.14
	일 2: 균 8	100.0	0.00	87.32	12.68	90.09	9.91	93.35	6.65	83.22	16.78	15.19	84.81
	일 1: 균 9	100.0	0.00	87.44	12.56	90.20	9.80	93.46	6.54	83.51	16.49	-38.96	138.96
	균형 10	100.0	0.00	87.55	12.45	45.87	54.13	46.94	53.06	83.80	16.20	-40.67	140.67

Abstract

An Analysis on Characteristics and Fiscal Adjustment Effect of the Fiscal Equalization Grant Scheme for Autonomous Districts

CHOI, Won Koo

The fiscal equalization grant scheme for autonomous districts has a unique characteristic of imposing the full responsibility on the metropolitan city for its effects on financial adjustment and fiscal equalization amongst the districts as the metropolitan city can determine the total size and distribution method of the fiscal equalization grant scheme. This paper examines the characteristics of the fiscal equalization grant schemes for autonomous districts of various metropolitan cities, and analyzes its effects on financial adjustment and fiscal equalization amongst the districts. Although the fiscal equalization grant schemes for autonomous districts of various metropolitan cities are rooted on the similar institutional design, this paper finds the grant schemes of various metropolitan cities have differing individual characteristics: For example, each metropolitan city have adopted differing adjustment ratio, cities such as Seoul utilize additional grant, and cities such as Daegu apply adjustment variables. It is also found that the effect of financial adjustment is highest in Seoul and lowest in Daejoen and Ulsan, while the effect of fiscal equalization is highest in Dajeon and lowest in Seoul. In the analysis on the adjustment ratio, the effect of fiscal equalization in all metropolitan cities except Gwangju is improved as the balanced adjustment ratio is applied. Furthermore, the Gini coefficient decomposition suggests that Gwangju has a room for the institutional improvement as Gwangju is the only city with the rerranking effect of intergovenmental grants greater than the effect of reducing the gap. This paper also finds that the downward adjustment of the special fiscal equalization grant for autonomous districts improves the effect of fiscal equalization in all metropolitan cities except Gwangju. Such results suggest the adoption of a balanced adjustment ratio, the minimization of effect on the change of raking, and the downward adjustment of the special fiscal equalization grant as the means to enhance the effect of fiscal equalization of the fiscal equalization grant scheme for autonomous districts.

Keywords: Fiscal Equalization Grant Scheme of Autonomous District , Adjustment Ratio, Fiscal Equalization Effect, Decomposition of Gini Coefficient, Reranking Effects of Intergovernmental Grants