

자치구 재원조정교부금제도의 합리적 개선방안

- 부산시를 중심으로* -

허 용 훈 (부경대학교 행정학과)

본고는 자치구재원조정교부금의 운영실태를 부산시를 중심으로 살펴보고 그 문제점들을 검토한 후에 이를 바탕으로 자치구재원조정교부금의 합리적인 발전방향을 제시해 보고자 하는 데 그 목적이 있다. 앞으로 재원조정교부금이 자치구의 부족한 재원을 보장하고 자치구간의 재정불균형을 해소하기 위해서는 다음과 같은 방향을 그 개선을 도모해야 한다. 먼저 조정교부금의 규모로서 조정교부금의 교부율은 앞으로 그 상향조정을 검토해 볼 필요가 있다. 둘째로, 기준재정수요액 산정에 있어서 보다 현실적으로 자치단체의 실질적인 수요가 반영될 수 있도록 해야 한다. 셋째로, 기준수입액 산정에 있어서도 자치구의 자체재원 확보를 위한 지구노력의 유인을 제공하기 위해서도 기준세율을 달리 할 필요가 있다. 넷째로, 자치구간의 재정력 격차를 보다 적극적으로 형평화하기 위하여는 장차 재원잉여구의 재원초과액을 납부하도록 하는 역교부금제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

I. 서 론

현재 부산시를 비롯한 대도시의 자치구는 시와 자치구간의 기능증폭에 따른 이중행정, 도시권 광역행정에의 역행, 시와 자치구간의 관계변화에 따른 갈등과 협력 등의 문제가 시급한 과제로 부각되고 있다. 이러한 상황에서 대도시 자치구가 해결해야 할 가장 근본적인 문제 중의 하나는 교통, 환경, 복지 등 산적한 도시문제를 해결하고 자치시대를 맞아 새롭게 흔들리는 주민들의 다양한 욕구에 효과적으로 대처하기 위한 자치구재정의 원활한 확보라고 할 수 있다. 그러나 현재 부산시를 비롯하여 대도시 자치구의 재정은 향후의 자치구 개발에 소요될 막대한 재정수요에 비추어 볼 때 그 규모가 매우 영세할 뿐만 아니라 세입에서 자부재원의 비중이 차지하는 비율이 낮아 자치구가 그 전체예산의 많은 부분을 중앙정부나 상급자치단체에 의존하고 있는 실정에 있다. 뿐만 아니라 자치구별로 나타나는 수평적인 재정력 격차는 공공서비스의 공급수준이 지역적으로 불균등하다는 점에서 자치구 주민들간에 형평성 문제를 제기하고 있을 뿐만 아니라 시에서 추진하고 있는 각종 시책에 있어서도 크나큰 일차 차이를 보이게 하고 있다. 이러한 자치구간의 지나친 재정력 차이는 향후 도시기반시설의 불

* 이 논문은 1997년도 부경대학교 기성회연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

* 본 논문을 읽고 유익한 논평을 해 주신 익명의 세 분 심사위원들과 김형양 부산시 예산담당관님께 감사드립니다.

균형적인 배치와 복지·문화 수준의 차이를 점점 더 크게 함으로써 교통·환경 등 광역적인 도시문제의 해결을 어렵게 할 뿐만 아니라 자치구 주민들 간의 갈등을 더욱 더 심화시킬 소지마저 있다.

이러한 상황에서 자치구간의 재정적 균형과 경제적 활성화를 위한 광역자치단체의 재정적 지원은 자치구의 재정력확충과 자치구간의 재정력격차의 완화라고 하는 측면에서 그 만큼 중요성을 가지고 있다고 하겠다. 부산시는 이러한 자치구 재정력확충과 자치구간의 재정력격차 문제를 해결하기 위하여 1988년에 부산시 자치구재원조정에 관한 조례를 제정한 이래로 96년 11월에는 동 조례를 개정하여 특별교부금을 신설하고 또한 자치구의 기준재정수요 측정방법을 재조정하여 자치구간의 균형발전을 촉진시킬 수 있는 기반을 마련하였다. 그러나 자치구재정조정제도가 자치구의 재정력을 확충하고 자치구간의 재정력 격차를 해결하기 위한 본래의 목적을 달성하기 위해서는 아직도 해결해야 할 과제는 많다고 할 수 있다.

본고는 이러한 맥락에서 자치구재원조정교부금의 운영실태를 부산시를 중심으로 살펴보고 그 문제점들을 검토한 후에 이를 바탕으로 재원조정교부금제도의 합리적인 발전방향을 제시해보고자 하는 데 그 목적이 있다. 원래 자치구의 취약한 재정규모를 극복하고 자치구간의 재정적 격차를 완화하기 위해서는 현행의 조정교부금제도에 대한 개선도 중요하지만 근본적으로는 시세와 구세의 세목조정을 통한 시와 자치구간의 재원배분이 선행하여 이루어져야 한다. 또한 조정교부금제도는 그 연구범위가 넓을 뿐만 아니라 많은 하위변수들로 복잡하게 구성되어 있다. 예를 들면 조정교부금제도의 주요변수로서 기준수요액 산정을 위한 측정항목, 측정단위, 단위비용 등 각각의 개별적 사항들도 구체적인 연구대상이 될 수가 있다. 그러나 여기서는 자치구재원조정교부금의 제도적 측면에 한정하여 전체적인 관점에서 그 운영상의 실태와 문제점을 기술하고 앞으로의 개별사항에 대한 후속적인 연구를 위한 조정교부금제도의 개선방향을 제시하고자 하는 데 국한하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 지방재정조정제도와 관련한 문헌을 비롯하여 정부통계자료 및 관련법령 등을 중심으로 한 문헌분석적 접근방법을 활용하였으며 이와 더불어 본 연구의 적실성과 효율적인 정책대안의 제시를 위하여 부산시의 관련공무원들과의 면담결과도 아울러 활용하였다.

II. 자치구 재원조정제도의 이론적 고찰

자치구의 자치행정이 실질적으로 보장되도록 하기 위해서는 자치구의 자주재원 확보가 필수적이다. 그러나 현재 이와 같은 자주재원의 확보는 자치구의 자체재원만으로는 그 실현이 매우 어렵다. 뿐만 아니라 세원의 편재로 인한 자치구간의 재정력 격차는 자치구 상호간의 균형적 발전마저 저해하고 있다. 따라서 이와 같은 저해요인을 완화시키기 위해서는 시와 구, 구와 구간의 적절한 재정조정이 요망된다.

각 지방자치단체의 재원을 합리적으로 조정하는 데에는 각 지방자치단체 간의 상호관계에 따라 두 가지 차원이 존재한다. 하나는 상·하급자치단체간 재원의 조정이라는 수직적인 면이고 또 다른 하나는 동등한 각 자치단체간에 당면하는 행정수요에 대해 비슷한 정도의 재정적 능력을 가지도록 하는 수평적인 차원에서의 재정조정이다.

먼저 수직적 재정조정은 상·하급단체간의 경우로 여기서는 특별시 내지 광역시와 그 관할 자

치구간의 재정조정을 의미한다. 이것은 자치구의 부족한 재원을 보충시켜 준다는 의미에서 대도시의 자치구가 시구간의 시구기능의 배분상태에 상응하는 재원을 확보함으로써 구자치체의 실효를 거둘 수 있도록 시에서 부족한 재원을 보전해 주는 것이다. 시구간 자원태분은 특별시·광역시와 자치구간에 총체로서 재원을 나누는 것으로 자치구에 대해서는 자원보장의 의미를 겸하며 시구간 기능배분과 그와 관련된 시세와 구세의 분할과 관련된다.

반면에 수평적 재정조정은 시 관할 자치구 상호간의 재원의 형평화를 도모한다는 측면이다. 자치구간의 경제적, 사회적, 그리고 지리적 환경으로 인하여 지역간에 경제적 부나 조세기반의 차이가 있을 경우 경제력이 약한 지역에 사는 주민들은 같은 세금을 내어도 경제력이 강한 지역에 사는 사람보다 덜 좋은 공공서비스를 받을 수 있거나 또는 동일한 행정서비스를 받기 위해 더 많은 세금을 부담해야 하는 불공평이 생긴다(안국찬, 1997: 4). 이러한 경우에 상급자치단체는 하급자치단체에 생기는 재정력 격차를 시정하기 위해 지원금을 지원하고, 대개는 보다 어려운 처지에 있는 자치구에 더 유리하도록 지원금을 배분함으로써 이 문제를 해결할 수 있다. 즉 수평적 재정조정은 자치구간 경제력 격차로 인한 재정력의 불균형을 시정하기 위해 자치구 상호간의 재정조정을 실시함으로써 구재정력의 균형적 확충을 기하는 데 그 의미를 갖고 있는 것이다.

자치구재정조정제도는 이와 같이 수직적으로는 자치구의 재정력 확충을 기하고 수평적으로는 자치구간의 재정력 형평을 기하기 위하여 상급자치체인 특별시나 광역시가 관할 자치구에 일정 금액을 배분하는 제도라고 할 수 있다. 자치구 재정조정교부금은 자치구의 재정수입의 성격 면에서는 시의 교부에 의존하는 의존수입에 속하지만 실질적으로는 이전금의 성격을 띠고 있어 자치구의 자주성을 보호하면서도 자치구의 자원보장과 자원균형화를 기함으로써 자치구의 재정적 측면을 실질적으로 뒷받침하고 있다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 재정조정교부금제도는 그 기능상으로 자원보장기능과 재정조정기능 그리고 자치단체의 재정자율성 제고 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

현재 우리나라의 수직적 재정조정방식은 중앙정부가 지방자치단체(특별시·광역시의 자치구는 제외)에 지급하는 지방교부세와 지방양여금, 특별시·광역시가 자치구에 지급하는 조정교부금으로 이원화되어 있다. 즉 중앙정부는 광역자치체인 시·도간의 재정조정을 위하여 시·도에 지방교부세 및 지방양여금을 교부하고 있으며, 또한 시·군에도 지방교부세 및 지방양여금을 교부하고 있다. 그러나 특별시·광역시의 자치구에는 이를 교부하지 않고 있으며 대신에 특별시·광역시가 자치구에 조정교부금의 교부를 맡고 있다(정세옥, 1996: 11).¹⁾

물론 조정교부금 이외에도 특별시 및 광역시의 관할 자치구간에 운영되고 있는 시티브조금제도 및 시세징수교부금제도도 재정조정제도의 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있으나 시티브조금 및 시세징수교부금은 도비보조금 및 도세징수교부금과 마찬가지로 수직적 재정조정에는 다소 기여하고 있으나 자치구간의 수평적 재정불균형 해소에는 거의 기여하지 못할 뿐 아니라 오히려 자치구간의 재정력 격차를 더 심화시키고 있으므로 특별시와 광역시의 본청과 자치구간의 재정조정제도는 현재 조정교부금이 중심이 되고 있다고 할 수 있다.²⁾

1) 이와 같이 수직적 재정조정체제를 이원화하고 있는 이유는 농촌지역을 주된 관할 구역으로 하는 도의 재정력은 취약한 반면에 서울시와 광역시의 경제력, 재정력은 상대적으로 크다는 데 그 근거를 두고 있다. 그러나 도에 비하여 국세를 많이 부담하고 있음에도 불구하고 특별시·광역시가 중앙정부가 부담해야 할 자치구간의 재정조정을 위한 재원마저 부담해야 하는가에 대해서는 부정적인 의견이 대두될 수 있다.

2) 특히 시세징수교부금은 징수액의 30% 작용에 따라 결정되므로 지역경제력이 발전되어 있고 과세대상

현재 지방재정조정제도와 관련한 연구는 중앙정부와 지방정부간의 재정관계의 측면에서 지방교부세제도를 중심으로 연구가 활발하게 이루어지고 있고(이규환, 1995; 김종순, 1997; 안국찬, 1997; 한국지방행정연구원, 1997) 또한 도와 시·군을 중심으로 한 자원조정에 대해서도 연구가 대체로 많이 이루어지고 있으나(박정수, 1997; 이영희·이상룡, 1994) 자치구의 조정교부금제도에 관해서는 연구가 상대적으로 미흡한 상황이다. 물론 조정교부금제도에 대해서도 부분적인 측면에서 연구가 이루어지고 있으나(유재원, 1995; 홍석준, 1997) 조정교부금제도가 지방재정에 관련된 전반적인 사항을 포괄하고 있는 복잡한 제도라는 점을 감안한다면 개별사항을 연구대상으로 한정하여 분석하는 것도 중요하지만 이 제도의 전체적인 발전방향을 정립하고 앞으로의 제도발전을 위한 시행착오를 줄인다는 측면에서 조정교부금제도의 전반적인 문제점을 파악해 보는 것도 그 의미가 있다고 하겠다.

Ⅲ. 부산시 자치구재원조정교부금의 현황과 문제점

1. 부산시 자치구 재정의 현황과 문제점

1) 시본청과 자치구간의 자원불균형

부산시 자치구 재정은 본청의 재정규모와 비교해서 볼 때 그 규모가 매우 영세한 실정이다. 1998년도 자치구 재정의 총 규모는 당초예산기준으로 1조1,425억원으로서 본청의 3조 6,843억원에 비교해 볼 때 약 1/3 수준(31%)에 불과하다. 이러한 자치구 재정의 영세성은 지방세수입 규모를 살펴보아도 더욱 부각되고 있다. 즉 자치구세 수입규모(214,779백만원)는 광역시세 수입규모(1,301,733백만원)의 16%에 지나지 않고 있는 바, 이는 지방세의 세원이 과도하게 광역시세에 편중되어 있음을 말해 주는 것이라고 할 수 있다(부산시예산개요, 1998).

한편 부산시 자치구 일반회계 세입 중에서 자주재원이 차지하는 비율을 살펴보면 1998년도 예산기준으로 볼 때 부산시의 재정자립도는 87%인 데 비하여 자치구의 평균 재정자립도는 43%로 부산시의 그것에 비하여 현저히 낮은 수준에 있으며, 16개 자치구 가운데 12개 자치구의 자립도가 50%에도 미달하고 있어<표 3> 일반회계 예산의 절반을 자체수입으로 충당할 수 없는 자치구가 3/4을 넘고 있다. 전반적으로 부산시 본청의 재정자립도는 상당히 높은 반면 자치구의 그것은 낮은 수준이어서 본청과 자치구간에 재정의 수직적 격차가 크다는 사실을 확인할 수 있다. 따라서 대부분의 부산시 자치구들은 자본적 지출은 물론 경상적 경비의 지출을 위해서도 부산시 본청이나 중앙정부의 재정적 지원에 크게 의존해야 하는 형편이다. 특히 부산시 16개 자치구 가운데 부산진구, 동래구, 해운대구, 사하구 등 4개 자치구를 제외하고는 가장 기초적인 경상적 경비인 인건비마저도 지방세 수입으로는 충당할 수 없는 형편이다(부산시예산개요, 1998: 94).

폭이 넓어 재정력이 튼튼한 자치구는 시세징수액이 증대되므로 징수교부금도 많아지는 반면에 지역경제력이 미약한 자치구는 시세징수액이 적으므로 시로부터 받는 징수교부금도 적을 수 밖에 없다(이영희·이상룡, 1994). 따라서 도세징수교부금(도세징수액의 30-50%)에 비하여 시세징수교부금의 수혜비율(시세징수액의 3%)이 미미하다고 하더라도 이는 자치구의 재정력격차를 가져오는 원인 중의 하나라고 볼 수 있다.

〈표 1〉 부산시 본청과 자치구의 재정력 비교

(단위 : 백만원, %)

구 분	총 규모 (%)	일반회계 (%)	자재수입			재정자립도	지방세 비중
			소계	지방세	세외수입		
釜山市計	4,826,911 (100)	2,701,039 (100)	1,945,770 (100)	1,516,512 (100)	429,258	88.4	56.15
본 청	3,684,355 (76.33)	1,755,093 (64.98)	1,534,958 (78.89)	1,301,733 (85.84)	233,225	87.46	74.17
자 치 구	1,142,556 (23.67)	945,946 (35.02)	410,812 (21.11)	214,779 (14.16)	196,033	49.43	22.71

주 : 1) 재정자립도(사전제) : 순계규모, 2) 재정자립도(시본청/자치구) : 총계규모
 3) 98년도 당초예산 기준, 총계규모

자료 : 98 예산개요, 부산광역시

세입구조를 살펴보면〈표 2〉 부산시 본청의 재정수입은 74.1%가 수입의 안정성이 확보된 조세수입에 의존하고 있는 데 반해 자치구 재정의 지방세 수입 비율은 그에 훨씬 못 미치는 22.7%에 불과한 실정이다. 반면에 조정교부금(31.9%)이나 보조금(22.63%) 등을 포함한 의존재원의 비중이 일반회계 예산의 56.6%에 이를 정도로 훨씬 큰 비중을 차지하고 있다(부산시예산개요, 1998). 이는 자치구가 그 전체 예산의 절반 이상을 부산시와 중앙재정에 의존하고 있다는 것을 의미하는 것으로서 사실상 자치구의 재정운영은 외부의 지원없이 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 이러한 점을 감안해 볼 때 앞으로 소요재원의 충당을 위한 자치구의 재정지원은 더욱 더 심화될 수 밖에 없는 실정이다.

〈표 2〉 부산시 자치구의 세입구조

(단위 : 백만원, %)

구 분	총 계	지방세	세외수입	조정교부금	보 조 금	지 방 채
98	945,946 (100)	214,779 (22.7)	196,033 (20.72)	301,526 (31.87)	214,145 (22.63)	1,050 (0.11)

자료 : 1) 98년도 일반회계 당초예산기준, 총계규모
 2) 98 예산개요, 부산광역시

자치구의 재정이 이처럼 빈약한 것은 한편으로는 구자치제의 실시 이전에 세목의 적절한 재배분을 통하여 구 자체 수입의 규모를 늘려 재정자립도를 높여 주지 못한 데 그 원인이 있으나, 다른 한편으로는 부산시와 자치구간에 기능배분이 합리적으로 이루어지지 않아 부산시와 자치구간의 기능배분에 부합하는 재원의 배분이 이루어지지 못한 데도 그 원인이 있다고 할 수 있다. 일반적으로 행정기능배분과 재원배분의 문제에 있어서 양자가 일치되는 것이 바람직하나 우리의 경우 사무분담에 관한 명확한 기준이 설정되어 있지 않아 자치구에 배분되어야 할 재원의 정도에 관한 기준설정에 어려움이 많다. 특히 행정기능배분에 있어서 수입과 연관된 사무는 본청이, 그렇지 않은 사무는 자치구에 넘겨지는 경향이 강한 것도 하나의 문제라고 할

수 있다. 또한 자치구 세의수입 구조의 문제로서 사용자수수료 등 자치구의 세의수입은 용도 제한 없이 일반재원으로 사용할 수 있어 상당히 중요 재원이기는 하나 효율결정에 있어서 자치구의 자율성이 매우 제한적이어서 공공서비스 비용원가 상승에 신속적으로 대응하지 못하는 문제점 등이 발생하고 있다(하연섭, 1996)

앞으로 자치구의 재원구조에 있어서 의존재원이 이처럼 지나치게 높을 경우에는 자치구가 지역주민의 서비스 수요에 신속적으로 대응할 수 없을 뿐만 아니라 자치구의 행정운영에 있어서도 시의 직간접적인 통제를 받지 않을 수가 없어 구정의 자율성을 확보하기가 매우 어렵다고 할 수 있다.

2) 자치구 상호간의 재원불균형

부산시 자치구 재정의 또 다른 문제점으로서 자치구간의 수평적인 재정불균형 현상을 들 수가 있다. 부산시 자치구의 평균자립도는 43.43%로 자치구 전반에 걸쳐서 자부재원의 비율이 상당히 낮을 뿐만 아니라 부산시의 자치구간 재정력 격차 역시 부산시 본청과 자치구간의 재정력 격차에 못지 않게 큰 것으로 나타나고 있다.

재정자립도의 자치구간 분포는 낮게는 20% 수준에서 높게는 50% 수준까지 분산되어 있고 중구의 재정자립도가 57.6%로 가장 높은 데 비해 서구(23.6%)나 강서구(30.9%)의 경우에는 그에 크게 못 미치는 낮은 수준으로서 부산시 자치구들 간에 상당한 수준의 수평적인 재정적 격차가 존재하고 있음을 보여 주고 있다(부산시예산개요, 1998: 90).

〈표 3〉 자치구별 재정자립도

(단위: 백만원)

구별	구분	예산액	자체재원	
			자체재원	자립도(%)
중	구	35,224	20,295	57.6
서	구	56,588	13,350	23.6
동	구	46,375	18,553	40.0
영	구	49,303	17,215	34.9
부	구	92,006	50,501	54.9
동	구	60,200	27,631	45.9
남	구	68,551	28,945	42.2
북	구	50,953	17,408	34.2
해	구	77,776	38,850	50.0
사	구	80,636	43,051	53.4
금	구	68,247	25,613	37.5
강	구	46,905	14,515	30.9
연	구	50,209	19,114	38.1
수	구	46,864	20,932	44.7
사	구	58,879	26,424	44.9
기	구	57,230	28,415	49.7

주 : 98년도 일반회계 당초예산임(총계분석)
 자료: 98예산개요, 부산광역시

이러한 부산시 자치구간의 재정력 격차는 근본적으로는 자치구간에 자체수입의 근간을 이루는 자치구 세목의 선정에 있어서 자치구간 세원분포의 편재성 정도를 적극적으로 반영하지 않은 결과라고 할 수 있다. 물론 구세를 설정하는 주동적이 자치구의 자주재원을 충족시킴으로써 시·구간의 재원배분의 수직적 균형을 기하는 데 있는 것이기는 하지만 구세의 선정에 있어서 세원의 구간 분포상태를 적절히 반영함으로써 자치구간 재원배분의 수평적 형평화에도 기여할 수 있기 때문이다.

현재의 자치구세인 면허세, 재산세, 사업소세, 종합토지세의 실태를 살펴보면 면허세의 특적세인 사업소세의 경우에는 재정기여도가 낮을 뿐 아니라 자치구 세원의 편재도가 높아 자치구 세토서의 타당성을 결여하고 있다. 또한 현행 자치구 세목 중 가장 중심적인 세목인 종합토지세는 재정기여도는 높으나 세원의 보편성이라는 지방세가 갖추어야 할 요건을 갖추지 못하고 있어 오히려 자치구간의 수평적 재정격차를 확대시키는 요인으로 작용하고 있다(이계관, 1994:135-136; 서울시정개발연구원, 1994). 증부와 부산진구 등 상업지역의 경우에는 활발한 경제활동과 높은 부동산 가격에 의해서 많은 세수입을 확보하고 있는 반면에, 주거지역을 중심으로 하는 자치구의 경우에는 상대적으로 많은 인구의 그에 따른 재정수요에 비해서 세수입은 미약한 실정이다. 이에 따라 보편성이 높은 세목은 자치구세로 하고 그렇지 않은 세원은 시세로 한 자치구세목의 타당성에 대한 재검토의 필요성이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

이러한 자치구간의 세원의 편재성과 더불어 부산시 자치구간의 재정력 격차는 다른 한편으로는 자치구 재원조정교부금의 자치구간 수평적 형평화 기능이 미약하다는 데서도 그 원인을 찾을 수가 있다. 기준재정수요에서 기준재정수입을 차감한 재정부족액을 보전해 주는 현행 조정교부금 배분방식은 부분적으로 형평화 효과가 있는 것으로 나타나고 있으나 현재의 같은 배분방식 하에서는 측정항목과 측정단위의 부적절성으로 인하여 아직도 재정적 균등화를 위하여 해결해야 할 여지가 많다고 할 수 있다. 이러한 수평적인 재정력 격차는 지역주민들이 받는 공공재 혜택의 수준이 지역적으로 공평하지 못하게 되는 원인이 되고 있다고 하는 점에서 그 문제의 심각성이 있다.

2. 조정교부금제도의 운영상의 실태와 문제점

1) 조정교부금의 재원과 규모

자치구재원조정교부금제도는 전술한 바와 같이 시와 자치구 및 자치구 상호간의 합리적인 재원조정과 균형있는 발전을 도모하기 위하여 지방자치법 제160조 제2항과 동법 시행령 제57조 제2항에 의거하여 상급자치단체가 관할 자치구에 일정 금액을 배분하는 제도이다. 조정교부금의 대부분은 일반교부금으로 교부되고 있으나 조례가 정하는 바에 따라 특별한 재정수요를 위하여 재정 중의 일부를 특별교부금으로 교부하는 등 지방교부세 제도의 형식을 그대로 반영하고 있다.

조정교부금의 재원은 특별사·광역시세인 취득세와 등록세중 자치단체가 조례로 정하는 일정액을 기초로 하고 있으며 교부율은 부산은 51%, 서울 50%, 대구 52%, 인천 50%, 광주 70%, 대전 68% 수준으로 되어 있다. 각 광역자치단체별 조정교부금의 재원현황은 <표4>와 같다(이창균, 1997:35).

〈표 4〉 조정교부금의 재원현황

(단위: 억원)

단체별	세액			교부율	조정교부금		
	계	취득세	등록세		계	96교부금	94정산분
계	31,987	13,738	18,249		16,727	16,737	△ 10
서울	16,670	7,318	9,352	50%	8,084	8,335	△251
부산	5,047	2,151	2,896	51%	2,532	2,574	△ 42
대구	4,102	1,605	2,497	52%	2,215	2,133	82
인천	2,924	1,311	1,613	50%	1,431	1,462	△ 31
광주	1,367	609	758	70%	1,186	957	229
대전	1,877	744	1,133	68%	1,279	1,276	3

자료:내무부 지방재정연감

이와 관련하여 현재 재원조정교부금의 문제점을 살펴보면 먼저 조정교부금액의 절대부족을 들 수가 있다. 지방자치체가 진행됨에 따라 시 본청의 업무가 자치구로 계속 이양되고 주민들의 요구가 급증하고 있음에도 불구하고 부산시의 자치구의 세입구조는 이러한 추세를 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라 재정자립도가 96년도의 46.3%, 97년도의 44.2%, 98년도의 43.3%로 감소하고 있는 등 자치구의 재정이 매우 열악하다는 점을 감안해 볼 때 조정교부금의 규모가 절대적으로 부족하다고 할 수 있다.

둘째로, 조정교부금의 재원으로서 취득세와 등록세의 부적절성을 들 수 있다. 현행 자치법은 조정교부금의 재원으로 특별시·광역시·시·군·구 등록세·취득세의 일정비율을 각 특별시·광역시·시·군·구에 명시하도록 규정하고 있으나 시·군·구에서 등록세·취득세가 차지하는 비중은 각 자치단체의 재정구조의 특수성으로 인해 각 특별시·광역시·시·군·구마다 다르고, 또한 각 시의 조례에 명시되어 있는 교부비율도 시의 재정상태에 따라 달라 각 특별시·광역시의 실질적 교부비율도 달리 나타나고 있다(전상경, 1989: 93).

뿐만 아니라 현행 제도상으로 조정교부금의 재원은 시·군·구 취득세와 등록세로 규정하고 있으나 취득세와 등록세는 부동산 경기에 탄력적인 성격을 띠고 있어 부동산 거래의 추세에 따라 세수가 결정되는 불안정한 세원으로서 재원조정세목으로 부적합하다고 할 수 있다.³⁾ 즉 취득세와 등록세의 징수규모가 부동산경기와 종합토지세과표 등에 좌우되기 때문에 부산시의 경우 95년에는 2천5백87억원이었던 시·군·구 재원조정교부금이 96년에는 2천5백32억원(부산시 예산개요 1995, 1996)으로 줄어드는 등 재원조정교부금 규모가 유동적이어서 징수가 부진할 경우에는 자치구의 재정운용에 지장을 가져와 안정적인 계획적인 자치구재정운영에 차질을 빚을 수가 있다. 따라서 취득세와 등록세는 지방재정의 안정적인 주요재원으로는 바람직하지 않기 때문에 안정적인 재원으로서 조정교부금의 재원을 마련할 필요가 있다.

3) 이 외에도, 취득세와 등록세의 부담이 부동산의 보유단계에서 부과되는 종합토지세의 부담보다 훨씬 무겁고, 자산의 거래액보다는 자산의 보유액이 더 정확한 담세능력의 지표라고 할 수 있는 데 자산의 보유단계에서는 가볍게 과세하고 거래단계에서 무겁게 과세하는 것은 세부담의 형평성에 위배된다(박정수, 1997: 9).

2) 기준수요액 산정상의 문제점

기준수요액은 자치구가 기본행정을 수행하기 위한 기본적인 경비를 달하는 것으로서 기초수요액과 보정수요액 및 가산액을 합한 것이다. 기초수요액은 공무원정수, 인구수, 건물면적, 생활보호대상자수 등 측정항목별로 측정단위수치*단위비용의 합산액이며, 보정수요액은 재정정책에 따른 경비나 광역행정수요경비를 자치구별로 지정한 사업량에다 기준화된 단가를 곱하여 산정하며, 여기에 조정교부금 산정 이후 발생하는 수치의 변동이나 산정한 수요액 외에 추가적으로 필요한 경비가 있을 때는 산정된 금액이 가산되고 있다. (부산광역시 자치구재원조정에 관한 조례시행규칙 제4조)

기준수요액은 각 자치구의 예산실적치 또는 정산액도 아니고 실제로 지출하려고 예상되는 금액도 아니라 자치구가 처해 있는 제반여건에 대응하는 합리적이고 적당한 행정서비스를 유지하고자 할 때 소요되는 표준적인 재정규모를 의미한다. 따라서 여기에는 실제 행정내용 가운데 보편적인 행정수요만이 기준수요의 대상이 되고 특정 자치구나 지역에만 나타나는 개개의 특정행정수요나 개별수요는 제외된다. 또한 기준수요액은 각 자치구의 일반재원으로 충당되는 재정수요라는 점을 들 수 있다. 이것은 각 자치구에 있어서의 기준수요와 기준수입의 차액이 조정교부금 산정의 기초가 되며 당해 관제에 있어서의 일반재원에 대한 보전적 기능을 가진다면 당연한 것이라고 할 수 있다. 그러나 조정교부금은 일반재원의 부족분액 대한 보전에 그치지 않고 자치구간의 불균형한 발전을 시정하고 자치구간 균형발전을 도모하는 데도 그 의의가 있으므로 이 점이 기준수요산정에 적절히 반영될 수 있어야 한다(이규환, 1996:40-41).

그러나 현실적으로 조정교부금의 기준수요액 산정방식은 적용상에 있어서 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫번째 문제점은 측정항목에 대한 것으로 예산항목과 측정항목의 불일치 문제이다. 현재의 측정항목은 지방의회비, 인건비, 일반행정비, 사회복지비, 청소비, 산업경제비, 도로비, 지역개발비, 문화체육비, 민방위비 등 10개 항목의 27개 세부항목으로 구성되어 있다(부산광역시자치구재원조정에 관한 조례 별표1). 그러나 기준수요액 산정을 위한 측정항목들이 해당 예산항목들의 일부만을 포함하고 있을 뿐만 아니라 현재의 같은 배분방식 하에서는 측정항목의 예산항목과의 일치가 어려워 예산항목을 측정항목에 따라 재분류하는 과정에서 자의성이 개입하거나 오류가 발생할 우려가 있다(박정수, 1997: 182). 이에 따라 조정교부금 배분에 기초가 되는 진정한 기준수요액 측정의 정확성이 결여되고 있으며 실제로 기준수요액과 자치구 예산과목액수 간에 편차가 크게 나타나 기준재정수요가 전담적인 자치구 재정수요를 반영하지 못하고 있다.4) 물론 이를 위하여 각 자치구의 기준수요액 산정이 현실적으로 매우 불합리할 때에는 실수요액을 추가하거나 보정할 수 있다(부산광역시 자치구재원조정에 관한 조례 7조3항)고 규정하고 있으나 이는 어디까지나 임의적인 조치에 불과할 뿐 현실적으로 나타나는 양자간의 차이를 어느 정도 줄이기 위해서는 측정단위나 단위비용을 포함하여 측정항목의 재조정이 이루어져야 한다.

둘째로, 조정교부금제도가 자치구간 재정불균형 시정을 통한 수평적 형평성을 제고하기 위해서는 측정단위가 자치구의 실제 행정수요를 정확하게 예측할 수 있어야 한다. 특히 여기서 문제가 되는 것은 기준수요액의 측정과 관련한 측정단위의 타당성이라고 할 수 있다. 이와 관련된 하여 현행의 측정단위들은 계량가능한 수요만 포함할 뿐만 아니라 기존의 행정기능을 전제로

4) 서울시의 경우도 예산과목이 전반적으로 기준재정수요액과의 편차가 심한 것으로 나타나고 있다(서울시정개발연구원, 1994).

하고 있기 때문에 비계량적인 재정수요나 지방행·재정의 기능확대로 인한 신규 재정수요를 포착할 수 없어 기준수요액을 정확하게 예측할 수가 없다(오연천, 1966: 19-20). 현재 실제로 적용되고 있는 기준수요액 측정단위들로는 행정수준이 높거나 기존시설이 많은 자치구에 더 많은 재원이 배분될 가능성이 있어 기존의 개발이 잘된 지역에 더 많은 혜택이 제공될 우려가 있다. 예를 들면 도로유지비의 측정단위를 개설도로면적으로 하고 있으나 이것은 부산진구나 중구와 같은 부유한 자치구가 오히려 도로면적이 넓기 때문에 부유한 자치구에 조정교부금이 더 많이 교부될 우려가 있는 것이다. 그러므로 현재의 측정단위를 그대로 사용할 경우 기존의 공공서비스 공급규모에 비례하는 재정지원을 지속하는 결과를 가져와 빈익부 부익부현상을 가져올 수가 있다.⁵⁾

또한 각 자치구별로 지역특성상 특별히 필요한 지역수요가 있을 수가 있으나 현재 산정방식에는 부산시 전지역을 동질적이라고 가정하고 산정하고 있다. 예를 들면 도시행정비 등 행정구역 관련경비의 경우에 있어서도 행정구역이 도시동으로 구성되어 있는 자치구와 농촌동과 도시동이 혼합된 자치구에 구분없이 단일의 측정단위가 적용되므로 부적합하다는 점을 들 수 있다.

셋째, 각 자치구 별로 재정수요의 상대적 합리성을 확보하기 위해서는 측정항목, 측정단위의 타당성 뿐만 아니라 단위비용이 현실적 재정수요를 정확하게 반영할 수 있어야 한다. 그 동안 단위비용에 대해서는 수차에 걸쳐서 현실화가 이루어졌으나 계속적인 인플레이션으로 인하여 아직도 비현실적인 단가가 분야에 따라서 많이 남아 있다. 그러므로 자치구의 기준수요액을 적정하게 산정하기 위해서는 단위비용의 현실화에 대한 재검토가 필요하다.

끝으로, 각 구별로 통계수치의 차이가 심하다는 점을 들 수 있다. 통계수치가 서로 차이가 생기는 것은 구체적인 통계자료가 미비하며 서로의 산정방식이 달라 실제와는 다른 통계수치가 도출될 수도 있기 때문이다. 예를 들어 미개설도로의 경우 명확한 측정기준이 없어 측정기관마다 통계수치가 다른 실정이다(한국지방행정연구원, 1988:140). 어떠한 기준에 의하여 개원조정교부금을 배분하든 거기에는 기본적 통계자료가 잘 정비되어 있어야 하고 또 그러한 통계자료는 자치구간에 표준적으로 작성되어 있어야 한다. 통계치가 잘못되어 있는 경우 타당한 측정단위 대신에 통계치가 비교적 정비되어 있는 잘못된 측정단위를 선정할 우려가 있고, 부실한 통계를 근거로 하여 산정된 자치구의 재정수요는 실제적인 자치구의 재정수요를 정확하게 반영할 수가 없다.

3) 기준수입액 산정상의 문제점

기준수입액은 각 자치구의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 산정한 금액을 말한다. 현재 기준수입액을 산정하는 기본방식은 기준세율로서 산정한 당해 자치구세 수입액으로 하며, 그 기준세율은 지방세법의 표준세율의 100분의 80에 상당하는 율로 하고 있다(부산광역시 자치구재원조정에 관한 조례 6조).

여기서 기준수입액 산정의 대상이 되는 자치구의 기초수입은 기준수요액의 경우와 마찬가지로

5) 물론 기준수요액 자체가 실제 존재하는 기본적인 행정수요를 대상으로 산정되고 있으므로 부유한 자치구라 하더라도 기본적인 행정수요가 많으면 그에 비례해서 조정교부금을 많이 받을 수 밖에 없기 때문에 빈익부 부익부 현상은 불가피하다고 주장할 수 있으나 도로유지비에서 볼 수 있는 것처럼 측정단위를 무엇으로 하느냐에 따라 자치구간의 재정수요액 산정이 크게 영향을 받을 수 있기 때문에 적절한 측정단위의 선정은 기준수요액의 산정에 있어서 매우 중요한 문제라고 할 수 있다.

로 일반재원으로의 수입에 한정된다. 그러므로 국고보조금이나, 사옹료 수수료 등 세외수입은 제외된다. 6) 왜냐하면 국고보조금과, 사옹료·수수료 등 세외수입의 경우에는 이러한 수입들이 자치구가 행하는 사무 내지 사업과 관련해서 교부되거나 징수되는 것으로 그 내용과 정도가 자치구별로 다른 점을 고려할 때 조정교부금제도 자체의 의미에 어긋난다고 할 수 있기 때문이다. 특히 세외수입 가운데 경영수익사업의 경우는 수익사업을 시행하는 자치구와 그렇지 않은 자치구간에는 일반재원에서 뿐만 아니라 행정수준이나 그 의미 여러 가지 면에서 불균형을 가져오게 되고 또한 이것이 반드시 보편적인 수입이라고 할 수 없으며 따라서 각 연도 수입들의 규모를 파악하기가 곤란하므로 이를 기준수입액에 포함시키지 않는다(이규환, 1996: 41-42).

그리고 최종적인 기준수입액의 산정은 자치구세 수입의 80%에 해당하는 금액에 대한 추가적인 보정과정을 거쳐 이루어진다. 즉 기준수입액의 보정은 자치구세의 증감, 자치구의 정세세외수입액의 증감, 지방세별 시행령의 규정에 의한 시세징수교부금의 증감, 기타 기준수입액 산정기준일 후에 발생하는 특수사정으로 인하여 급증 또는 급감이 예측되는 재정수입이 있는 경우에 이를 가산 또는 감액하고 있다(부산광역시 자치구재정조정제에 관한 조례시행규칙 제5조).

그러나 이러한 기준수입액 산정은 현실적으로 몇가지 문제점을 안고 있다. 무엇보다도 적극적인 세원발굴과 정세노력 촉진효과가 미흡하다는 점을 들 수 있다. 현행 조정교부금제도는 교부금 배분액을 정세노력과 연계시킴으로써 지방정부의 정세노력을 유발하려는 목적을 간접적으로 지니고 있다. 그러나 기준수입액이 기준수요액에 미달하는 부족자원을 보전해 주는 현행 조정교부금 배분방법 하에서는 지방정부의 정세노력에 따라 조정교부금이 증가하는 것이 아니고 오히려 감소하여 조정교부금제도가 지방정부의 정세노력을 유발하기보다는 오히려 저해하는 문제점을 안고 있다(장인재, 1995:524).

즉 주어진 기준수입액에서 기준수요액이 크면 틀 수록 많은 교부금을 받을 수 있게 되어 있어 자치구는 자체재원의 증대를 위한 별다른 노력 없이도 자체수요증대를 꾀할 수가 있다. 그러므로 현행방식은 극단적으로 생각하면 자치구가 어떻게 하든 관계없이 기준수요가 기준수입을 초과하기만 하면 조정교부금을 받을 수 있게 되어 있어 자치구의 진정한 자치적 방안에 일각한 능률운명을 위한 동기유발을 결여하고 있다(전상경, 1989:100).

이러한 문제점을 극복하기 위하여 부산시의 경우도 특별교부금을 신설하여 지방세입확충 등 노력단체에 대하여 인센티브로서 특별교부금을 부여할 수 있도록 하고 있으나(부산시자치구재정조정제에 관한 조례 제5조3항) 이는 자치구의 자체재원증대를 위한 근본적인 대책으로서는 미약하다고 하겠다. 그러므로 기준수입액 산정시 자치단체의 세원발굴 및 정세노력 그리고 경비 절감 등 자구노력이 보다 반영되도록 조정교부금제도를 탄력적으로 운영할 수 있도록 개선시키는 방안을 검토할 필요성이 있다. 이러한 측면에서 자치구의 정세노력을 배가하고 자치구간 재정여건과 재정력의 격차를 시정하는 차원에서 80%로 일률적으로 적용되고 있는 기준세율을 차등·적용할 필요가 있다.

4) 특별교부금의 현황과 문제점

특별교부금은 부산시가 96년 11월에 부산시 자치구재정조정에 관한 조례를 개정하여 특별교부금을 신설함에 따라 모든 광역시에서 실시하고 있는 바, 특별교부금의 재원은 당해년도 재정조정

6) 사옹료, 수수료 등의 정상적 세외수입은 수입액 산정시 보정수입으로는 반영하고 있음.

교부금의 100분의 5 이내로 하고 있다(부산광역시자치구재원조정에 관한 조례 제3조 3항).

특별교부금의 대상은 자치단체별로 조례로 정하고 있기 때문에 다소 차이가 있으나 부산시의 경우는 세입증대 등 재정확충과 지방재정의 발전을 위하여 노력한 단체에 대한 인센티브를 부여할 경우나, 예산성립후에 발생한 자치구의 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때 교부하도록 되어 있다(부산광역시자치구재원조정에 관한 조례 제5조 3항).⁷⁾

이러한 특별교부금의 목적은 자치구간의 일반사업비를 지원함으로써 재정불균형을 조정한다. 즉 일시적이며, 과도한 자치구의 수요를 일반교부금에 포함시키지 않음으로써 자치구간 자원배분의 불균형을 방지할 수 있다. 둘째로, 시책상 특별 지원이 필요한 사업의 재원을 확보할 수 있다. 자치구 자체 재원으로 충당이 불가능한 대형투자사업비의 보전재원으로 활용할 수도 있다. 셋째, 일반사업비 교부가 사후적으로 현저한 오차를 나타낼 때 이를 수정할 수 있는 예비자원으로 활용될 수 있다. 넷째, 특별교부금제도는 자치구의 특성을 고려할 수 있다. 즉 보통교부금의 산정방식에만 따를 경우 계량화할 수 없는 비계량적 요소를 고려할 수 있다(고려대 행정문제연구소, 1993:42).

그러나 현재 특별교부금은 전술한 바와 같이 조정교부금 총액의 5%로서 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 지방교부세의 경우 특별교부세가 차지하는 비율이 약 9%밖에 비추어 볼 때 그 구성비가 매우 적다. 특별교부금의 비율이 너무 낮아 자치구의 특별한 재정수요발생시 적절한 지원이 곤란하여 자치구 특별재정수요에 대한 대응력이 미흡할 수 있다. 예를 들면 부산시의 경우 96년도 특별교부금이 120억 정도였는데 자치구 청사 하나만 신축한다 하더라도 최소한 300-400억원이 소요된다. 따라서 특별교부금의 구성비를 조정교부금재원의 10% 이상으로 상향조정함으로써 자치구의 특별한 재정수요에 대처할 수 있도록 하는 것이 더욱 효과적일 것으로 판단된다.⁸⁾

또한 특별교부금은 근본적으로는 일반교부금을 보완하면서 비정규적, 비예측적인 임시행정수요에 대응하기 위한 제도로서의 의의를 가지고 있다 하더라도 실질적으로는 행정재정에 많이 의존하고 있는 실정이어서 자의성이 개입될 여지가 높다. 따라서 교부금제도의 의의를 저해할 소지가 있으며 객관성을 저해할 수 있다는 문제점도 내포할 수 있다고 하겠다.

IV. 부산시 자치구재원조정교부금제도의 개선방안

재정조정제도의 일환으로서 자치구재원조정교부금의 개선을 위한 기본방향은 우선적으로 자치구간의 수평적 재정불균등 현상을 적극적으로 교정하고, 시본청과 자치구간의 업무배분에 따른 적정한 자원배분이 이루어질 수 있도록 조정교부금의 재정지원·보장기능을 강화시키는 방향으로 제도의 개선을 모색하여야 할 것이다.

7) 여기서 예산성립후 발생한 특별한 재정수요란 시단위 주요현안 사업 추진에 따른 자치구 민원해소사업, 예산편성시 예측 못한 긴급한 자치구의 현안사업, 자연적 인위적 재난에 따른 특별한 재정수요, 기타 시강이 자치구에 대한 특별한 재정보전이 필요하다고 인정하는 경우이다(부산광역시 자치구재원조정에 관한 조례시행규칙 제2조의 4).

8) 다만 현재의 부산시 자치구의 재정여건상 기본적인 행정활동 유지를 위한 수요도 기준수입으로 충당하지 못하고 있으므로 특별교부금을 상향조정하게 되면 기본적인 수요에 대한 재원이 줄어들게 되어 조정교부금 본래의 기능을 약화시키게 되는 결과를 초래할 수도 있기 때문에 특별교부금을 상향조정할 경우에는 이러한 점을 사전에 고려하여 그 대안이 마련되어야 한다.

1. 교부율의 조정

조정교부금의 재원은 시세인 취득세와 등록세의 일정비율로 정해지고 있으며 현재 서울 50%, 부산 51%, 대구 52% 등 각 시와 자치구의 재정형편에 따라 그 교부율이 결정되어 있다. 그러나 향후 조정교부금의 교부율은 시본청과 자치구간의 업무배분과 재원배분, 그리고 현행 조정교부금의 교부율, 재원부족액 충족을 등을 종합적으로 고려할 때 단기적으로 그 상향조정을 검토해 볼 필요가 있다.

현재 지방자치의 본격적인 진행으로 시 본청의 업무가 자치구로 계속 위임이양되고 있고 시민들의 욕구수준의 향상으로 지방재정수요가 폭발적으로 증대되고 있으나 자치구의 세입구조는 이러한 추세를 반영하지 못하고 있는 등 자치구재정이 매우 취약함에 따라 대부분의 자치구가 추가적인 재원확충을 요구하고 있는 실정이나 지방세의 재배분과 같은 재원확충방안은 현재의 자치구간 재정불균등현상을 심화시킬 염려도 있기 때문에 결국 조정교부금의 교부율을 상향조정 또는 추가적인 재원지정을 통한 조정교부금 재원의 확대가 도모되어야 할 것이다.

이와 관련하여 교부금 재원을 취득세, 등록세액의 51%로 획일적으로 규정하지 말고 신축성 있게 운영될 수 있도록 자치구 재원의 절대액이 부족할 때는 그 비율을 높이고 받을 때는 낮이는 등 탄력적으로 운영해야 한다고 하는 주장(김수근, 1996: 64)도 있으나 교부율을 자치구 재정상황을 보아가면서 변동적으로 적용하기에는 그때 그때의 시 본청의 재정형편도 고려해야 하고 자치구 재정의 계획적인 운용에도 지장을 초래할 수도 있기 때문에 교부율의 상향조정은 자치구에서 예측가능하도록 고정율을 적용하는 것이 바람직하다. 다만 자치구의 지역적인 현안사항 못지 않게 부산시 전체 기반시설에 대한 투자도 중요하다는 점을 고려한다면 교부율의 상향조정은 현재의 부산시의 어려운 재정여건을 감안하여 부산시 재정여건이 어느 정도 호전된 이후에야 가능할 것으로 판단된다.

2. 기준수요액 산정방식의 개선

현재의 조정교부금제도가 소기의 성과를 거두지 못하는 가장 큰 원인 중의 하나는 조정교부금의 배분방식과 관련이 있다고 할 수 있다. 특히 기준수요액의 측정과 관련하여 측정지표 선정의 정당성, 측정항목의 예산항목과의 일치성 문제, 기준수요액이 과연 실제적인 자치구의 재정수요를 반영하고 있는가 하는 점들이 가장 큰 문제점으로 부각되고 있다.

첫째로 측정항목의 조정이다. 현행 기준수요액 측정항목으로는 급변하는 행정환경의 새로운 행정수요 및 지역의 특수성을 반영하기 어렵게 되어 있다. 측정항목에서는 시대적 지역적 여건 변화에 따른 새로운 재정수요에 대해서는 새로운 측정항목 신설을 검토하고, 수요감소항목은 통폐합하는 등 측정항목의 정비가 필요하다. 기본적으로 측정항목의 조정은 지방교부금의 측정항목을 토대로 하여 그 범위내에서 선정될 수 있도록 할 필요가 있다. 그 이유는 지방교부금제도에서의 기준재정수요액과 자치구 재정조정교부금제도에서 기준수요액이 동일한 개념이며 동일한 방법에 의해 산정되는 것이 객관적으로 타당하고 상호연계성을 가질 수 있기 때문이다. 따라서 측정항목을 일부는 신설하고, 일부는 세분화하며 그리고 필요한 경우에는 통폐합하도록 한다(이규환, 1996:49). 예를 들면 부산시의 경우에 의회경비와 의회운영비는 의정활동에 다른 보조적 예산이므로 의회비로 통합한 것은 바람직하다고 할 수 있으나 문화홍보비는 구정홍

보경비이므로 구행정비에 통합하는 것이 적절하다고 하겠다.

둘째로 측정단위의 조정이다. 현행 조례상 기준수요의 측정항목단위가 현실과 부합되지 않는 경우에는 자치구별 실정에 맞도록 차등적용할 수 있도록 해야 하며, 특히 도시내에서도 자치구 간에 인구사회경제-물리적 여건이 뚜렷하게 차이가 나서 그것이 자치구의 지정운영에 상당한 영향을 미치는 경우에는 측정단위를 보다 적극적으로 개발하고 활용하는 방안을 모색해야 한다. 예를 들면 아파트 밀집지역은 다른 지역에 비해 가구수가 크게 계상되는 데 경비의 성격에 따라 아파트 밀집지역의 수요가 작을 수 있으므로 측정단위를 재고할 필요성이 있다(내무부, 1997:162-163). 이 때 측정단위로 가구수를 채택하면 경비의 파다계상을 초래할 가능성이 있을 수 있다. 또한 부산시의 경우 보도육교, 지하보도, 고가도로, 가로등, 터널 등 도도시설물이 타 광역시에 비해 더 많이 존재하고 있으므로 이들에 대한 통계도 측정단위에 포함시키는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

셋째, 단위비용의 산정이다. 자치구별 기준수요액의 적정성을 확보하기 위해서는 측정단위와 단위비용이 적정하여야 하며, 특히 단위비용은 수요규모를 결정하는 데 중요한 영향을 미치게 된다. 예를 들면 행정구역 관련경비중 도로비의 경우 도심지역이나 부도심지역이나 혹은 번두리지역이나에 따라 달라지므로 단위비용도 지역에 따라 차이를 들 필요가 있다. 물론 단위비용을 지역여건에 따라 달리 할 경우 산정방식이 너무 복잡화되고 지역여건별로 단위비용을 달리 할 명확한 기준설정이 어렵다고 볼 수는 있으나 규범적으로 볼 때 단위비용은 자치구의 지역적 특성이나 재정운용구조에 맞게 탄력적으로 변화해 가는 구조를 가지는 것이 바람직하다. 그러므로 조정교부금제도의 단위비용 산정방법은 자치구의 실질수요에 근접할 수 있도록 하여야 한다. 현재 단위비용의 산정은 전년도 내무부 보통교부세 산정비용으로 하고 해당 단위비용이 없는 단위비용은 전년도 자치구 예산액을 기준으로 산정 적용하도록 되어 있으나(부산광역시 자치구재원조정에 관한 조례시행규칙 제3조의 2) 지역실정에 맞는 객관적이고 현실성있는 단위비용을 산출하기 위해서는 회귀분석 등 다양한 기법을 개발 활용해 나가야 할 것이다.

3. 인센티브의 강화

조정교부금의 자치구별 배분방식은 각 자치구별로 산정되는 표준화된 기준수요액과 기준수입액의 차액인 재정부족액을 기준으로 배분하고 있기 때문에 자체수입이 적은 자치구일 수록 보다 많은 교부금의 지원을 받게 되어 자구노력을 게을리 하는 도덕적 위해를 범하게 될 가능성이 크다. 즉 자구노력에 의한 경비절감이나 세수확보는 교부금 배분액의 감소를 초래하기 때문에 자치구가 경비를 절감하거나 자체수입을 확보하고자 하는 동기를 부여하지 못하고 있으며 그 결과로 조정교부금의 효율적이고 생산적인 활용을 어렵게 하고 있다.

물론 현행의 기준수입액 산정방법에 있어서도 간접적으로 정세노력을 유도하는 장치로서 기준수입액 산정시 기준세율을 당해 자치구세 수입액의 80%로 정하고 있어 자구노력 여하에 따라서는 20%에 해당되는 여유자원을 확보함으로써 결과적으로 자치구의 지방세 정세노력을 유발할 수는 있다. 그러나 이러한 제도는 진정한 의미에 있어 자치구의 자체재원증대를 위한 근본적인 대책으로서는 미약하다고 할 수 있다. 왜냐하면 모든 자치구에 대해 동일한 80% 기준을 적용하고 있기 때문에 자치구간 경쟁적인 자구노력을 유발시킬 수가 없을 뿐만 아니라 오

히려 자치구의 정세노력 의무를 이완시킬 우려가 있다. 이러한 측면에서 조정교부금제도는 자치구로 하여금 추가적인 수입확보와 경비절감을 위한 자구노력을 촉진하고 인건비의 같은 경직성 경비를 줄이고 투자재원의 비율을 높임으로써 재정운용의 생산성을 유도하고 적극적인 지역개발사업을 추진할 수 있도록 하는 유인장치를 마련할 필요가 있다(오연천, 1996:21; 전라남도, 1996:33).

이를 위해서는 첫째로, 단기적으로는 자치구의 경상경비 절감율을 하나의 기준으로 고려할 수 있다. 이것은 현재 경상경비중 총정원에 기초한 인건비 절감만을 인센티브에 반영하고 있는 것을 보완하여 자치구의 전체적인 경직성 경비를 줄여 투자적 경비를 확보한 경우에는 보다 높은 인센티브를 부여하는 방안이다. 둘째로, 현행 적용하고 있는 지방세 정산차액 및 지방세 징수를 등 지방세 징수노력을 기준으로 사용하되 인센티브 정도를 보다 더 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 이것은 기존의 제도를 유지하되 인센티브 정도를 보다 더 강화함으로써 현행 보다 높은 정세노력을 유도할 수 있다. 셋째, 장기적으로는 이러한 경상경비 절감을 및 지방세 징수를 등을 포함한 자치구의 전반적인 재정운영에 대해 종합적으로 평가할 수 있는 지표 및 모형을 개발하여 자치구별로 그 결과에 따라 인센티브를 반영하는 방안을 들 수 있다(이창근, 1997: 92).

이와 아울러 앞으로 조정교부금제도가 자치구의 자체수입 확보를 위한 자구노력을 유인함과 동시에 교부금의 운용 및 집행단계의 성과를 향상시키기 위해서는 교부금재원의 활용에 관한 객관적인 평가가 이루어짐과 동시에 이러한 평가결과가 차기 연도의 교부금재원의 태분에 반영될 수 있는 장치를 마련해야 한다.

4. 역교부금제도의 도입

자치구간의 재정력 격차를 보다 적극적으로 형평화하기 위해서는 장차 재원잉여구의 재원초과액을 납부하도록 하는 재원조정교부금제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 대체로 교부금의 산정에 있어서 잉여구에 대응하는 방식에는 여러가지 방법이 있을 수 있으나(한국지방행정연구원, 1997) 기준수요액 추정을 통하여 자치구간 재정수요를 파악한 후 수입액이 수요액을 초과하는 자치구에 대해서는 초과하는 액수를 시에 납부하도록 하고 시에서는 이 재원을 조정재원으로 활용하는 수평적 재정조정제도의 도입을 들 수 있다.

이러한 논의는 동일한 대도시 권역 내의 자치구는 기본적인 지역공공재 공급을 유사한 수준으로 유지하여야 한다는 이론적인 논거에 그 바탕을 두고 있다. 사회후생함수를 극대화하려면 재정조정을 통하여 재정단위당 한계효용을 동일하게 하여야 한다. 이러한 맥락에서 평균 이상의 재정력을 보유한 자치단체로부터 재정조정재원을 조달하여 평균 이하의 자치단체에 대하여 교부하는 역교부금제도의 도입은 신중히 검토되어야 한다(박정수, 1997; 정석옥, 1996)

다만 현재의 부산시 재정여건상 현행 조정교부금의 교부율이 51% 수준으로 자치구 기준수요의 50%를 겨우 충족하고 있으므로 지금의 실정으로는 역교부금제도의 도입점도가 어렵다고 할 수 있으나 앞으로는 자치구세의 확충에 따라 잉여구가 점차 증가할 것이 예상되므로 장기적으로는 검토해 볼만한 방식이라 생각된다.

V. 결 론

현재 부산시를 비롯한 대도시 자치구 재정의 가장 큰 문제점은 전술한 바와 같이 자치구의 낮은 재정자립도로 나타나는 시 본청위주의 자원배분과 자치구간의 세원의 편재성으로 인한 자치구간의 수평적인 재정불균형 현상이다. 현재 자치구의 재정자립도는 상당히 낮을 뿐만 아니라 재정규모에 있어서도 전체 자치구의 지출총액이 본청에 비하여 상당히 적은 편이다. 따라서 부산시의 경우도 중요사업이 본청 중심으로 이루어지며 자치구의 재정자율성은 상당히 약화되어 있다. 또한 불균등한 세원분포로 인한 자치구간의 내재적인 재정력 격차는 공공서비스의 공급수준이 지역적으로 불균등하다는 점에서 문제의 심각성을 더해 주고 있다.

이러한 측면에서 자치구간의 수평적 재정불균등 현상을 교정하는 수단으로서의 조정교부금 제도 가 가지는 중요성은 매우 크다고 볼 수 있다. 그러나 현행의 조정교부금제도는 본청과의 수직적 재정불균형 완화에는 어느 정도 기여하고 있으나 자치구간의 재정적 불균형을 시정하는 효과는 충분하지 못한 것으로 평가되고 있다. 앞으로 재원조정교부금이 자치구의 부족한 재원을 보장하고 자치구간의 재정불균형을 해소하기 위해서는 다음과 같은 방향을 그 개선을 도모해야 한다.

먼저 조정교부금의 규모로서 향후 조정교부금의 교부율은 시본청과 자치구간의 업무배분과 자원배분, 그리고 현행 조정교부금의 교부율, 재원부족액 충족율 등을 종합적으로 고려할 때 단기적으로 그 상향조정을 검토해 볼 필요가 있다.

둘째로, 기준수요액 산정에 있어서 보다 현실적으로 자치단체의 실질적인 수요가 반영될 수 있도록 해야 한다. 현행 기준수요액 측정항목으로는 급변하는 행정환경의 새로운 행정수요 및 지역의 특수성을 반영하기 어렵게 되어 있다. 시대적 지역적 여건변화에 따른 새로운 재정수요에 대해서는 새로운 측정항목 신설을 검토하고, 수요감소항목은 통폐합하는 등 측정항목의 정비가 필요하다.

또한 측정단위와 관련하여 현행 조례상의 기준수요 측정단위가 현실과 부합되지 않는 경우에는 자치구별로 실정에 맞도록 차등 적용할 수 있도록 해야 하며, 특히 도시 내에서도 자치구간에 인구나사회경제물리적 여건이 뚜렷하게 차이가 나서 그것이 자치구의 재정운영에 상당한 영향을 미치는 경우에는 측정단위를 보다 적극적으로 개발하고 활용하는 방안을 모색해야 한다.

이와 아울러 단위비용도 수요규모를 결정하는 데 중요한 영향을 미치므로 자치구의 재정운용구조에 맞게 탄력적으로 변화해 가는 구조를 가지는 것이 바람직하다. 그러므로 지역실정에 맞는 객관적이고 현실성 있는 단위비용을 산출하기 위해서는 회귀분석 등 다양한 기법을 개발 활용해 나가야 할 것이다.

세째로, 기준수입액 산정에 있어서도 현행 방식은 기준수입액 산정을 위한 기준세율을 일률적으로 80%로 규정하고 있기 때문에 적극적인 세원발굴과 징세노력을 유발하지 못하고 있다. 따라서 자치구의 자체재원 확보를 위한 자구노력의 유인을 제공하기 위해서도 기준세율을 달리 할 필요가 있다.

네째로, 자치구간의 재정력 격차를 보다 적극적으로 형평화하기 위하여는 장차 재원잉여구의 재원초과액을 납부하도록 하는 역교부금제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

앞으로 자치구가 취약한 재정규모를 극복하고 자치구간의 재정적 격차를 완화하기 위해서는

현행의 조정교부금제도에 대한 개선도 중요하지만 근본적으로는 시세와 구세의 세득조정을 통한 시와 자치구간의 자원배분이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 시·구간 및 자치구 상호간의 재정불균형을 시정하기 위한 수단으로서 자치구세가 일차적인 수단이며 조정교부금제도는 구세 제도의 보조적인 수단이기 때문이다. 조정교부금의 성격이 사실상 구세의 다름없는 일반재원인 한에 있어서는 사후적으로 시에서 자치구로 교부금으로 이전하기 보다는 사전에 구세로 지정하여 자치구에 이전하여 주는 것이 자치구의 자주권 신장을 위하여 보다 바람직하다고 할 수 있다. 또한 세원분포의 편재도가 가급적 낮은 세득을 구세로 지정하여 자치구간의 재정력 격차를 사전적으로 완화하게 되면 조정교부금을 통한 인위적이고 사후적인 조정의 폭을 축소할 수가 있어 자원배분의 효율성을 높일 수가 있기 때문이다. 그러므로 시와 자치구 상호간의 합리적인 재정조정과 균형있는 발전을 도모하기 위한 제반노력은 구세의 개선 및 확충에 그 우선순위가 주어져야 하며 구세의 개선·확충을 전제로 하지 않는 조정교부금제도의 개선은 그 효과가 충분하지 못하다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 김수근. (1996). 자치단체간 재정조정제도의 발전방향. 『지방재정』 제4호. 한국지방재정공제회.
- 김병국. (1997). 자치구제도의 개선방안. 『연구보고서』. 한국지방행정연구원.
- 김종순. (1997). 지역간 재정력격차와 지방교부세의 역할. 『지역개발과 지방재정의 역할에 관한 세미나 논문집』. 경기개발연구원.
- 박정수. (1997). 광역자치단체와 기초자치단체간 재정조정에 관한 연구. 『연구보고서』. 한국조세연구원.
- 안국찬. (1997). 지방재정조정제도의 효과에 관한 연구. 『정책분석평가학회보』 제7권 1호.
- 안종석·박정수. (1996). 중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 오연철. (1996). 지방재정조정제도의 실태 및 과제. 『지방재정』 제15권 3호. 지방재정공제회.
- 원윤희. (1996). 자치구간 재정불균형 개선방안에 관한 연구. 『지방행정연구』 제10권 4호. 한국지방행정연구원.
- 유재원. (1995). 서울특별시 조정교부금 배분방법 연구. 서울:현대출판사.
- 윤영진. (1997). 자치단체간 재정불균형의 완화방안. 『지방자치』 6월호.
- 이계단. (1994). 직할시 자치구재정의 개선방안에 관한 연구. 『지방자치연구』 제6권 제1호. 한국지방행정연구원.
- 이규환. (1996). 특별시·광역시의 조정교부금제도. 『지방재정』 15권4호. 한국지방재정공제회.
- _____. (1995). 지방교부세의 문제점과 개선방안. 『중앙행정논집』 제9권. 중앙행정학회.
- 이수범. (1996). 지방화시대의 지방재정조정제도. 『지방재정』 제3호. 한국지방재정공제회.
- 이영희·이상룡. (1994). 광역과 기초자치단체간의 재정조정방안:도와 시·군을 중심으로. 『연구보고서』. 한국지방행정연구원.
- 이창균. (1997). 지방교부금제도의 합리적 개선방안. 『연구보고서』. 한국지방행정연구원.
- 전상경. (1989). 자치구재정조정에 관한 연구. 『지방과 행정연구』 제1권 제2호. 부산대학교

지방행정연구소.

- 정세욱. (1996). 광역자치단체와 기초자치단체간의 재정조정제도. 『지방재정』 제4호. 한국지방재정공제회.
- 하연섭. (1996). 자치구재정의 현황과 문제점. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 홍석준. (1997). 서울시 조정교부금제도 측정단위의 타당성 평가에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 고려대 행정문제연구소. (1993). 지역간 균형발전을 위한 조정교부금 배분과정에 관한 연구. 「연구보고서」.
- 서울시정개발연구원. (1994). 서울시 지방재정예측과 배분에 관한 연구. 「연구보고서」.
- 전라남도. (1996). 민선자치시대 지방재정조정제원의 합리적인 배분방안 모색. 제34회 지방행정연수대회 「연구보고서」.
- 한국지방행정연구원. (1988). 지방재정조정제도의 개선연구. 「연구보고서」.
- 한국지방행정연구원. (1997). 외국의 지방재정조정제도. 「연구보고서」.
- 내무부. (1996). 「지방재정발전계획」.
- 부산광역시 예산개요.
- 부산시 지방재정연감.
- 내무부 지방재정연감.
- Bahl, R.W. and J. F. Linn(1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Hyman, David N.(1990). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. FL: The Dryden Press.
- Nunn, Samuel and Mark S. Rosentraub.(1996). Metropolitan Fiscal Equalization, *State and Local Government Review*, Vol.28, No.2.

許勇勳: 부산대학교에서 행정학박사학위를 취득하였으며 현재 부경대학교 인문사회과학대학 행정학과 전임강사로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책분석 및 도시공공서비스론, 재무행정론이며 논문으로는 "제3섹터 도입의 논거와 방안"(1993), "부산시 이전적지의 활용과 자원조달방안"(1994), "지방정부의 공공서비스 성과향상방안"(1995), "지역사회발전목표와 사업의 우선순위결정"(1996), "지방공기업 대상영역의 확대방향"(1996), "지방정부의 경영개선을 위한 자원봉사관리체계"(1997) 등이 있다.