

現行 自治區 財源調整制度의 改善方案 研究*

朴 完 奎**

< 目 次 >

- I. 序
- II. 地方財政 目標에 따른 調整交付金의 配分
- III. 財政力指數를 活用한 調整交付金의 配分
- IV. 調整率의 改善 및 事務配分과 連繫된 調整交付金規模의 導出
- V. 要約 및 結論

I. 序

1988년 5월 1일을 기하여 特別市와 直轄市의 區가 새로이 기초 자치단체가 됨으로써 市와 區間의 業務配分 및 그에 따른 適정한 財源配分 문제가 시급한 과제가 되고 있다. 타 기초자치단체들인 시지역이나 군지역들간에 심한 財政力 隔差가 존재하듯 特別시나 直轄시내의 自治區들간에도 財源 不均衡이 해결되어야 할 문제로 대두되고 있고 이에 따라 자치구간의 適정한 財源配分을 위해 도입된 제도가 自治區 財源調整制度라 할 수 있는 바 이 제도의 성공적 운영이 곧 자치구들간의 경제적 불균형 是正과 직결될 것이며 나아가 特別시나 直轄시의 均衡的 發展으로 이어질 수 있을 것이다. 물론 자치구간의 自主財源의 불균형 축소가 제1차적 政策目標가 되어야 하겠고 財源調整制度에 따른 자치구간 地方財政의 均等化 機能은 부차적 목표라고 생각된다. 충분한 자주재

* 本 論文은 1992年度 第5次 國際韓國人經濟學者學術大會에서의 發表論文을 修正, 補完한 것이다. 有益한 論評을 해 주신 亞洲大 朴鍾九 교수님과 匿名의 學會誌 審査委員께 감사드린다.

** 中央大學校 經濟學科

원의 확보여부는 區稅의 선정과 직결되는 바 이를 위해서는 구체적으로 특별시(직할시)와 자치구간의 지방세 배분기준의 설정과 그에 따른 衡平性 增進與否에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다.¹⁾ 본 연구에서는 직할시와 자치구간의 현행 地方稅 配分下에서 운영되고 있는 自治區 財源調整制度에 초점을 맞추어 1990년도와 1991년도 예산자료를 이용하여 釜山, 大邱, 仁川, 光州, 大田 등 5개 직할시에 대한 財源調整制度의 개선방안을 다음과 같은 순서에 따라 모색해 보고자 한다. 제2절에서는 가능한 地方財政 目標—여기에서는 1인당 (경상)일반재원의 균등화—에 따른 調整交付金 規模가 계산되어 현행 수준과 비교되며 제3절에서는 財政力을 반영하는 지수의 설정 및 이를 활용한 조정교부금의 배분과 그에 따른 지방재정 衡平化 效果가 變異係數 및 Gini계수를 이용하여 검토되며 제4절에서는 현행 조정율의 개선과 그로 인한 형평화 효과분석, 그리고 事務配分과 연계한 적정 調整交付金 規模 및 交付率이 도출되며 마지막으로 결론 및 앞으로의 연구방향이 제시된다.

II. 地方財政 目標에 따른 調整交付金の 配分

자치구 재원조정교부금 제도의 목적은 다음과 같이 요약될 수 있다.²⁾ 특별시와 직할시의 자치구간 稅源分布의 불균형으로 稅目調整만으로는 자치구간 財政力隔差의 是正이 불가능하므로 自治區稅 이외의 특별시(직할시)세 중 일정세목을 자치구의 調整財源으로 확보하여 재정을 조정하고자 함이 그 목적이다. 따라서 이 제도는 본질적으로 시와 자치구간의 垂直的 衡平보다는 자치구 상호간의 水平的 衡平에 더 큰 비중을 두고 있는 것으로 간주할 수 있다. 이와같이 수평적 형평³⁾에 초점을 맞추어 상이한 지방재정 목표 하에서 財政調整 交付金の 재배분을 시도하는데 구체적으로 조정교부금의 전체 규모를 변경시키지 않으면서 지방재정 목표를 달성하기 위해서 재배분되는 각 자치구의 조정교부금 규모를 산출해내는 것이다. 이 방식은 경우에 따라 특정 자치구(들)

1) 이에 대한 연구로는 韓國地方行政研究院(1988(a), 1990), 仁川 直轄市(1989), 高麗大學校(1990) 등이 있다.

2) 內務部(1991), p. 10과 韓國地方財政共濟會(1991), pp. 303~305 참조.

3) 李啓植(1991)은 '수평적 재정균등화'라는 표현을 사용하고 있다. p. 219 참조. 여기서는 자치구간 세원의 불균등 분포에 따른 재정격차의 균등화로 간주할 수 있다.

에는 負(-)의 교부금이 부담될 수도 있는데 그 根據는 다음과 같다. 한 직할 시내의 자치구들은 여타 기초자치단체들인 시 또는 군과는 다른 특수한 관계를 가지고 있다. 시나 군의 주민은 거의 예외 없이 그 지역에서 거주하며 그 지역에서 생업에 종사하고 또한 그 지역에서 地方稅를 부담하며 그가 속한 自治團體로부터 공공 서어비스 혜택을 받고 있다. 하지만 직할시내의 자치구에서는 이런 현상이 발생하지 않는 것이 오히려 보편적일 것이다. 즉 주민 A는 자치구 甲에 거주하며 자치구 乙에서 일한다고 할 때 그가 받는 공공 서어비스 혜택 및 그에 따른 地方稅 부담은 複數 자치구간에 擴散效果(spillover)가 존재할 것이다. 이와 같은 효과로 말미암아 타 기초자치단체인 시지역들간 또는 군지역들간의 관계와는 다른 양상을 갖게 된다. 따라서 한 직할시내의 자치구들간의 調整交付金은 그 지역의 財政力⁴⁾에 기초하여 水平的 衡平이 달성되도록 배분되는데 자치구간 공공 서어비스에 대한 便益과 費用의 擴散에 연유하여 재정력이 풍부한 자치구는 負의 교부금을 부담할 수 있다고 본다.⁵⁾ 이와 같은 방식은 독일의 逆交付金 制度와 비슷한 점이 있기도 하고, 日本 東京都와 特別區間の 교부금 배분방식과 유사한 면도 있지만 엄밀히 말하면 우선 獨逸의 逆交付金 制度와 다음과 같은 점에서 상이하다. 즉 逆交付金 制度의 경우 상급단체의 재정부담 없이 동급 자치단체간의 財政移轉으로 당해 자치단체의 稅收規模와 연방 전체의 평균 稅收規模와의 차이 여하에 따라 납부단체 또는 수취단체가 되나 여기서 제시되고 있는 배분은 상급 자치단체인 시로부터 자치구로의 배분 형태인 調整交付金을 통한 목표 달성이라는 점에서 그 차이가 있다. 또한 이 배분은 日本 東京都와 特別區間の 교부금 교부방법과도 차이가 있는데 후자의 경우 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이가 陽(+)인 잉여구는 그 초과액을 特別區 財政調整納付金으로 납부케 하여 財政調整交付金으로 충당하는 방식인데 비해 여기에서는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이에 따른 교부가 아니라 여러가지 개념으로 定義되는 地方財政目標 달성을 위한 배분인 것이다.

4) 실질적인 재정능력을 의미하며 구체적 측정에 있어서는 아직 일관된 개념의 정립이 안 되어 있다. 韓國地方行政研究院(1988(b), 1989) 및 朴完奎(1991, 1992) 참조.

5) 자치구간의 便益과 費用의 擴散效果, 地理的인 인접성, 그리고 거의 존재하지 않는 시민들의 자기 자치구에의 所屬意識 등으로 인해 시지역이나 군지역에 비해 자치구의 경우 負의 交付金을 부담하는 것에 대한 부유한 자치단체 주민들의 저항감이 작을 것으로 생각된다.

〈表 1〉 調整交付金の 재배분에 의해 균등화되는 1인당 地方財政規模 (單位: 원)

直轄市	1人當 經常一般財源		1人當 一般財源	
	1990年度	1991年度	1990年度	1991年度
釜山	47,530	59,990	52,298	72,166
大邱	47,444	61,064	53,176	70,200
仁川	49,635	66,444	55,721	76,054
光州	48,036	73,204	50,584	82,376
大田	53,131	71,533	69,456	94,841

1. 目標 1 : 1인당 經常一般財源의 균등화

자치구에 있어서의 經常一般財源은 自治區稅收入과 경상적 稅外收入 그리고 調整交付金의 합계라 할 수 있다. 1인당 經常一般財源의 규모는 재정운영상의 여력 및 지방단체의 재정수입의 안정성과 재정상의 자율성을 측정할 수 있는 재정규모부문 지표⁶⁾로 간주되어 이의 균등화를 목표로 하는 경우를 생각해 볼 수 있다.

2. 目標 2 : 1인당 一般財源의 균등화

자치구에 있어서 一般財源은 自治區稅와 稅外收入(地方債收入 제외) 그리고 調整交付金의 합으로 간주되는 바 이것의 규모는 地方財政의 彈力性を 반영하고 있다고 본다. 따라서 이 1인당 一般財源의 균등화를 목표로 하는 경우도 고려대상이 될 수 있다.

위의 두 목표에 따른 調整交付金의 자치구간 배분상황이 1990년도 및 1991년도에 대해 〈附表 1〉과 〈附表 2〉에 요약되어 있는데 이에 따르면 두개 년도에 있어서 공히 목표 1을 달성하는데 釜山中區, 大邱中區, 仁川中區 등이 負(-)의 調整交付金을 부담하게 되며 목표 2를 달성하기 위해서는 釜山中區, 大邱中區, 仁川中區, 大田 유성구가 負(-)의 調整交付金을 부담해야 한다. 光州의 경우에는 목표나 대상 년도에 관계없이 負의 교부금 부담없이 4개 자치구간의 교부금 액수조정만으로 목표 달성이 가능하다. 이와 같은 목표에 따라 달성되는 直轄市別 1인당 經常一般財源 규모와 1인당 一般財源 규모가 表에 계산되어 있다.

6) 韓國地方行政研究院(1988(b)), p. 37 참조.

〈表 1〉에서 알 수 있듯이 자치구간 調整交付金の 재배분에 의해 1인당 經常一般財源(또는 1인당 一般財源)의 규모는 직할시내의 자치구들에 있어서는 같아질 수 있지만 각 직할시간의 隔差는 계속 해소되지 않는다. 直轄市 本廳에 대한 중앙정부로부터의 地方交付稅 배분이나 自治區에 대한 직할시의 調整交付金 배분의 1차적 목표가 동급 자치단체간의 水平的 衡平의 提高라고 할 때 두 제도가 상호 보완적으로 기능하도록 유도하는 것도 고려해 볼 만한 것으로 생각되는데⁷⁾ 구체적으로 우선 위와 같은 목표에 따라 자치구간 地方財政 규모의 균등화를 도모하고 2차적으로 각 직할시간의 水平的 不公平을 是正하기 위해 地方交付稅制度가 사용되면 직할시간, 그리고 각 직할시의 자치구간 水平的 衡平이 提高될 것으로 생각된다. 물론 수평적 형평의 제고가 地方交付稅나 調整交付金制度의 유일한 목표가 아니기 때문에 위의 제안이 현행 배분제도에 수평적 형평기능을 강화하는 補完的 방안이 될 수 있을 것이다.

III. 財政力指數⁸⁾를 活用한 調整交付金の 配分

앞에서 언급된 바와 같이 우리나라의 경우 地方財政力(local fiscal capacity)의 정의에 관한 일관된 합의가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 美國의 稅源共用(taxbase sharing)制度⁹⁾의 경우 지역 i 의 재산의 1인당 市場價値를 그 지역의 財政力으로 간주하여 이에 기초한 지수가 산정되고 다시 이 지수가 지역간 共同財源 배분공식에 들어감으로써 각 지역간 財政力の 규모가 반영되고 있다. 이와 같은 기본취지에 입각하여 각 자치구의 財政力을 自治區 稅收入과 經常稅外收入의 합으로 간주하여¹⁰⁾ 다음과 같은 공식으로 調整交付金을 재배분해 보기로 한다.

-
- 7) 우리나라의 현행 地方交付稅制度와 國庫補助金制度가 아무 연계가 되지 않은 채 운영되고 있는 것과 마찬가지로 地方交付稅制度와 自治區 財源 調整制度도 그 산정방식은 매우 유사하나 독립적으로 운영되고 있다.
- 8) 여기서의 財政力指數는 地方財政力을 반영하는 지수라는 일반적인 용어로 普通交付稅 산정의 기초로 사용되는 基準財政需要額에 대한 基準財政收入額의 비율이 아니다.
- 9) 이 제도에 대한 자세한 설명은 Martin and Schmidt(1983), Reschovsky(1980), 李啓植(1991) 참조.
- 10) 韓國地方行政研究院(1986)은 財政力을 1인당 地方稅 徵收額으로 定義하는 것이 부분적으로 우리나라에 수용 적용이 가능한 것으로 보고 있는데(p. 140) 여기서는 좀 더 廣義로 財政力을 규정하고 있다. 단 自主財源 중 臨時 稅外收入을 제외시킴으로써 재정기반의 安定性을 중시한 개념이라 할 수 있다.

〈表 2〉 變異係數에 따른 財政衡平化 效果 分析(1990年度)

直轄市	TOR_i	$TOR_i + G_{1i}$	$TOR_i + G_{2i}$	$TOR_i + S_i + G_{1i}$	$TOR_i + S_i + G_{2i}$
釜山	0.458	0.557	0.496	0.467	0.432
大邱	0.530	0.288	0.291	0.213	0.217
仁川	0.401	0.476	0.329	0.455	0.376
光州	0.300	0.494	0.360	0.502	0.410
大田	0.575	0.639	0.501	0.590	0.484

〈表 3〉 Gini係數에 따른 財政衡平化 效果 分析(1990年度)

直轄市	TOR_i	$TOR_i + G_{1i}$	$TOR_i + G_{2i}$	$TOR_i + S_i + G_{1i}$	$TOR_i + S_i + G_{2i}$
釜山	0.176	0.233	0.231	0.214	0.213
大邱	0.243	0.138	0.137	0.107	0.106
仁川	0.182	0.216	0.168	0.218	0.190
光州	0.139	0.223	0.161	0.224	0.181
大田	0.252	0.274	0.224	0.254	0.216

$$I_i = \frac{\sum (TR_i + COR_i) / \sum P_i}{(TR_i + COR_i) / P_i} \quad (1)$$

여기서 I_i 는 자치구 i 에 대한 교부금 配分指數

TR_i 는 자치구 i 의 지방세(자치구세) 수입

COR_i 는 자치구 i 의 정상적 세외수입

P_i 는 자치구 i 의 인구수이다.

따라서 자치구의 1인당 地方稅 收入과 1인당 經常稅外收入의 합계로 정의된 財政力이 그 직할시 평균에 비해 높을수록 이 지수값은 작아지는 성격을 갖고 있다. 자치구간 調整交付金은 위의 指數를 이용하여 다음과 같이 배분된다.

$$AG_i = TAG \times \frac{I_i}{I_j} \quad (2)$$

여기서 AG_i 는 자치구 i 에 대한 調整交付金 배분액

TAG 는 당해 직할시의 調整交付金 배분총액

1인당 규모로 측정된 5개 직할시의 34개 자치구에 대한 재정형평화 효과를 현행 조정 교부금과 위의 공식에 따라 배분된 調整交付金을 토대로 1990년도와 1991년도에 대해 變異係數와 Gini계수를 이용하여¹¹⁾ 검토한 결과가 〈表 2〉~〈表 5〉에 요약되어 있다.

11) 하나의 不均等尺度만을 사용한 결과의 해석에 따른 위험성은 Slottje(1989), p. 66 참조.

〈表 4〉 變異係數에 따른 財政衡平化 效果 分析(1991年度)

直轄市	TOR_i	$TOR_i + G_{1i}$	$TOR_i + G_{2i}$	$TOR_i + S_i + G_{1i}$	$TOR_i + S_i + G_{2i}$
釜山	0.494	0.521	0.438	0.456	0.400
大邱	0.779	0.541	0.492	0.465	0.426
仁川	0.646	0.614	0.469	0.564	0.463
光州	0.344	0.390	0.343	0.392	0.352
大田	0.441	0.598	0.400	0.599	0.438

〈表 5〉 Gini係數에 따른 財政衡平化 效果 分析(1991年度)

直轄市	TOR_i	$TOR_i + G_{1i}$	$TOR_i + G_{2i}$	$TOR_i + S_i + G_{1i}$	$TOR_i + S_i + G_{2i}$
釜山	0.225	0.234	0.216	0.215	0.203
大邱	0.298	0.221	0.191	0.202	0.185
仁川	0.263	0.277	0.230	0.266	0.230
光州	0.165	0.185	0.160	0.185	0.165
大田	0.189	0.233	0.173	0.235	0.186

〈表 2〉에서 TOR_i 는 1인당(자치구세+세외수입) 합계, G_{1i} 는 1인당 現行調整交付金, G_{2i} 는 식 (1)과 식 (2)에 의해 재배분된 1인당 調整交付金, S_i 는 1인당 補助金이다.

1990년도의 경우 變異係數를 이용한 형평화 효과는 大邱를 제외한 4개 직할시에대해새로운 調整交付金 하에서 그 기능이 강화되는 것을 볼 수 있는데 Gini係數에 따른 분석에 의하면 大邱를 포함한 모든 직할시에 대해서 새로운 조정교부금의 형평화 기능이 더 강화되는 것을 알 수 있는 한편 大邱를 제외한 모든 직할시의 경우 1인당 自主財源인 TOR_i 보다 여기에 1인당 調整交付金을 더해 준 값의 불균등도가 더 크게 나타나 調整交付金 자체의 地方財政 衡平化 기능이 미흡한 것을 알 수 있다. 구체적으로 1인당 自主財源에 現行 1인당 調整交付金이 더해졌을 때는 大邱를 제외한 4개 직할시에서 變異係數나 Gini係數 모든 경우에 불균등도가 1인당 自主財源보다 더 심화되고 있는데 새롭게 배분된 調整交付金을 더한 경우에는 釜山과 光州 두 직할시에서만 1인당 자주재원보다 불균등도가 심해지는 것을 알 수 있다. 1991년도 자료를 이용한 분석결과인 〈表 4〉와 〈表 5〉를 보면 5개 직할시 모두 새로운 調整交付金 하에서 형평화 기능이 강화되는 것을 볼 수 있고 두 불균등척도에 대해 공통적으로 釜山, 光州, 大田의 경우¹²⁾ 自主財源에 現行 調整交付金이 더해졌을 때 지

12) 仁川의 경우는 두 척도에 대해 상이한 결과가 나타나고 있다.

〈表 6〉 各 直轄市別 調整率

直 轄 市	1990年		1991年	
	現行	改善	現行	改善
釜 山	0.70400	0.56999	0.84045	0.72899
大 邱	0.84078	0.73439	0.62276	0.47895
仁 川	0.79307	0.64349	0.86271	0.76894
光 州	1.01842	1.02918	1.04850	1.06723
大 田	0.81390	0.71037	0.80300	0.69074

방재정의 불균등도가 심화되는 반면 새로 배분되는 調整交付金 하에서는 모두 衡平化 機能이 제고되는 것을 알 수 있다.

IV. 調整率의 개선 및 事務配分과 연계된 調整交付金 규모의 도출

1. 調整率의 개선과 그에 따른 형평화 효과 분석

현행 地方交付稅制度에서는 調整率이 보통교부세 총액 (기준재정수요액 총액-기준재정수입액 총액)으로 계산되는데 이 비율은 財源不足額 充足率로 해석될 수 있는바 전체적으로 동일한 충족율이 만족되나¹³⁾, 자치구 財源調整制度에서의 調整率과 調整交付金과의 관계는 다음 식과 같다.

$$\text{調整率} = (\text{기준수입액 총액} + \text{조정교부금 총액}) / \text{기준수요액 총액}$$

$$\text{調整交付金} = (\text{기준수요액} \times \text{조정율}) - \text{기준수입액}^{14)}$$

이 공식에 따라 調整交付金이 배분되면 일견 財源不足額 전액을 충족시켜 주는 것처럼 여겨지나 사실은 기준수요를 조정한 調整需要와 기준수입과의 차이를 補填해 주는 것으로 실질적인 財源不足額의 전액 補填과는 차이가 발생하고 따라서 각 자치구별로 부족재원 충족율이 상이하게 되어 衡平의 원칙에 어긋난다고 할 수 있다. 〈表 6〉에서는 1990년도와 1991년도 예산에 기초한 현행 제도에서의 각 직할시별 조정율 및 새롭게 개선된 調整率이 계산되어 있다.

13) 이와 같은 調整率 산정방식으로의 개선은 1990년 12월 31일자 내무부령 제 517호로 개정공포된 地方交付稅法 施行規則에 의해 이루어졌다.

韓國地方財政共濟會(1991), pp. 68~69 참조.

14) 지방교부세제도에서는 調整率이 財源不足額(=基準財政需要額-基準財政收入額)에 곱해져서 지방교부세 규모가 산정된다. 본 논문에서의 개선안은 각 직할시에 대해 이 방식을 채택하고 있다.

〈表 7〉 現行 方式에 따른 不足財源 充足率(1990年)

釜山	大邱	仁川	光州	大田
중 구 0.40465	중 구 1.12732	중 구 0.68186	동 구 1.03292	동 구 0.70682
서 구 0.62335	동 구 0.60468	동 구 0.71326	서 구 1.03033	중 구 0.66717
동 구 0.60145	서 구 0.81424	남 구 0.63778	북 구 1.03166	서 구 0.72236
영도구 0.63561	남 구 0.84676	남동구 0.67454	광산구 1.02335	유성구 0.74086
부산진 0.53278	북 구 0.68776	북 구 0.53411		대덕구 0.71351
동래구 0.51818	수성구 0.75039	서 구 0.64064		
남 구 0.55199	달서구 0.73489			
북 구 0.48033				
해운대 0.59264				
사하구 0.52536				
금정구 0.60750				
강서구 0.68355				

〈表 8〉 現行 方式에 따른 不足財源 充足率(1991年)

釜 山	大 邱	仁 川	光 州	大 田
중 구 0.64931	중 구 0.27492	중 구 0.76506	동 구 1.07244	동 구 0.70625
서 구 0.78388	동 구 0.46382	동 구 0.82274	서 구 1.06875	중 구 0.63424
동 구 0.76017	서 구 0.40967	남 구 0.76431	북 구 1.06887	서 구 0.69283
영도구 0.79853	남 구 0.44674	남동구 0.77679	광산구 1.05900	유성구 0.73596
부산진 0.66648	북 구 0.41677	북 구 0.75192		대덕구 0.68130
동래구 0.69881	수성구 0.38800	서 구 0.73972		
남 구 0.71167	달서구 0.41933			
북 구 0.68832				
해운대 0.67777				
사하구 0.72901				
금정구 0.74079				
강서구 0.81334				

위의 표에서 특이한 점은 光州直轄市の 경우만 調整率이 두개 년도에 걸쳐 모두 1보다 큰 것으로 나타나고 있고 현행 방식에서 보다 개선안에 따른 조정이 더 증가하는 양상을 보이고 있다는 것이다.¹⁵⁾

개선안에 따른 각 자치구의 財源不足 충족율은 각 직할시별로 동일하고 그 비율이 바로 각 직할시의 調整率이 되나 현행 제도하에서의 부족재원 충족율

15) 調整交付金 규모가(기준수요액-기준수입액)보다 큰 경우에만 현행 調整率보다 개선안에 따른 調整率이 높아지는데 光州直轄市가 여기에 해당된다.

〈表 9〉 變異係數에 따른 財政衡平化 效果 分析(1991年度)

直轄市	$TOR_i + G_{1i}$	$TOR_i + G_{3i}^*$	$TOR_i + S_i + G_{1i}$	$TOR_i + S_i + G_{3i}$
釜山	0.557	0.492	0.467	0.420
大邱	0.288	0.269	0.213	0.199
仁川	0.476	0.461	0.455	0.443
光州	0.494	0.497	0.502	0.504
大田	0.639	0.624	0.590	0.578

* G_{3i} : 조정을 개선안에 따른 1인당 調整交付金

〈表 10〉 變異係數에 따른 財政衡平化 效果 分析(1991年度)

直轄市	$TOR_i + G_{1i}$	$TOR_i + G_{3i}^*$	$TOR_i + S_i + G_{1i}$	$TOR_i + S_i + G_{3i}$
釜山	0.521	0.499	0.456	0.438
大邱	0.541	0.575	0.465	0.494
仁川	0.614	0.616	0.564	0.563
光州	0.390	0.393	0.392	0.394
大田	0.598	0.572	0.599	0.578

은 각 자치구별로 상이하게 되는데 이는 〈表 7〉과 〈表 8〉에 각각 나타나 있다.

〈表 7〉에 의하면 釜山의 경우 12개 자치구 중 6개 자치구(중구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 사하구)에서 개선안에 따른 부족재원 충족율(0.56999, 〈表 6〉 참조)이 현행 충족율보다 높아지는 것을 볼 수 있는데 大邱의 경우에는 2개구(동구, 북구), 仁川은 3개구(남구, 북구, 서구), 光州는 1개구(광산구), 大田은 2개구(동구, 중구)의 충족율이 높아지는 것을 알 수 있다. 1991년도의 분석이 〈表 8〉에 요약되어 있는데 釜山의 경우 사하구를 제외한 나머지 5개구가 1990년도에서와 같이 부족재원 충족율이 상승되는 것을 볼 수 있고, 大邱의 경우 모든 자치구들의 충족율이 개선되며, 仁川의 경우에도 1990년도에 비해 중구가 새롭게 충족율이 높아지고 있으며, 光州는 광산구, 大田은 중구와 대덕구의 충족율이 개선되고 있다.

위와 같이 조정을 산정방식이 개선되는 경우 지방재정의 衡平化에는 어떤 영향을 미치는지를 變異係數를 사용하여 검토한 결과가 〈表 9〉와 〈表 10〉에 요약되어 있다.¹⁶⁾

16) Gini係數에 따른 형평화 효과 분석은 부록의 〈附表 3〉과 〈附表 4〉에 수록되어 있다.

1990년도 光州를 제외한 4개 직할시의 경우 調整率 개선에 따른 調整交付金의 재배분 결과 지역간 불균등도가 개선되었음을 알 수 있어서 기존의 연구와는 대조가 되고 있다.¹⁷⁾ 1991년도 분석을 보면 형평화 기능의 개선과 악화의 경우가 동일한 비율로 나타나서 형평화 효과에 대한 일관된 결론을 내리는 것이 불가능하다.

2. 事務配分과 연계된 調整交付金 규모의 도출

직할시와 자치구간의 財源配分은 그들간의 事務配分과 밀접한 관계를 갖고 있기 때문에 調整交付金의 적정규모도 이와 같은 맥락에서 도출될 수 있을 것이다. 하지만 현실적으로 개별 事務에 대한 移讓 또는 배분에 대해서는 양 당사자간에 利害關係가 상충되는 경우가 다수 존재할 것으로 생각된다. 본 연구에서는 다음과 같이 事務配分과 財源配分간의 포괄적 관계로부터 적정 調整交付金 규모를 구해 보기로 한다.

$$\frac{\text{區財政需要}}{\text{市財政需要}-\text{調整交付金}} = \frac{\text{區稅}+\text{區稅外收入}+\text{調整交付金}}{\text{市稅}+\text{市稅外收入}-\text{調整交付金}} \quad (3)$$

식 (3)에 의하면 시와 구간의 財源配分은 일반재원인 地方稅와 稅外收入, 그리고 調整交付金의 배분으로 이루어지고 있다.¹⁸⁾ 식 (3)의 좌변이 事務配分과 연관된다고 볼 수 있는데 엄밀한 의미에서는 시 고유사무량에 대한 구 고유 및 위임 사무량의 비율이 되어야 할 것이다. 하지만 여기서는 구 재정수요는 자치구 一般會計 세출예산 합계, 시 재정수요는 직할시 일반회계 세출예산 합계를 사용하고 地方稅 및 稅外收入 자료도 모두 예산자료를 이용하여 5개 직할시에 대해 계산된 調整交付金의 적정규모가 <表 11>과 <表 12>에 요약되어 있다.¹⁹⁾

-
- 17) 韓國地方行政研究院(1990)은 현행 조정방식이 적극적인 형평화 기능을 수행하여 개선안보다 이 측면에서 유리하다고 기술하고 있다. p. 138 참조.
- 18) 韓國地方行政研究院(1990)은 稅外收入이 제외되어 있어서 그 재원이 갖는 의미가 분명치 않고, 高麗大學校(1990)는 보조금도 포함된 모든 歲入이 식에 들어가서 一般財源의 성격을 갖는 調整交付金의 적정규모를 도출하는데 적합치 않은 것으로 생각된다. 또한 本稿에서는 고려되지 않았지만 좀 더 세분화된 사무배분과의 연계가 더욱 바람직할 것이다.
- 19) 식 (3)은 미지수가 調整交付金 하나인 2차 방정식이 되어 그 解가 적정 조정교부금 규모가 되는데 두 解 가운데 하나는 현행 조정교부금과 그 격차가 너무 크게 벌어져 이를 취하지 않았다.

〈表 11〉 市와 自治區間 事務配分과 連繫한 適正 調整交付金 規模(1990年度)

(單位: 천원, %)

直轄市	現行規模	適正規模
釜山	88,549,000(59.22)	101,930,793(68.17)
大邱	48,123,920(52.00)	59,469,909(64.26)
仁川	35,259,032(42.58)	50,678,154(61.21)
光州	33,940,000(84.36)	20,620,353(51.25)
大田	29,040,080(68.00)	26,580,259(62.24)

〈表 12〉 市와 自治區間 事務配分과 連繫한 適正 調整交付金 規模(1991年度)

(單位: 천원, %)

直轄市	現行規模	適正規模
釜山	112,891,000(63.05)	152,615,400(85.24)
大邱	60,757,000(56.33)	54,472,768(50.51)
仁川	60,697,236(48.21)	80,804,474(64.18)
光州	59,973,052(93.77)	52,504,871(82.09)
大田	43,119,000(68.00)	35,861,796(56.56)

〈表 11〉과 〈表 12〉에서 괄호 안의 숫자는 交付率²⁰⁾로서 교부율 조정에 대한 일률적인 결론을 내리기가 불가능하다. 구체적으로 1990년도의 경우 釜山, 大邱, 仁川의 경우는 현행보다 교부율을 높여야 하는 것으로 나타나나 光州 및 大田의 경우는 오히려 交付率을 하향 조정해야 하는 것으로 계산되며 1991년도의 경우는 大邱의 경우만 반대로 나오고 나머지 4개 직할시의 조정방향은 1990년도의 경우와 동일하다.

V. 要約 및 結論

경제적 역량이 풍부한 地方自治團體와 그렇지 못한 단체간의 隔差로 인한 폐단이 자칫 사회적 문제로까지 비화될 수도 있다는 가능성을 생각해 볼 때 이의 조속한 완화방안이 계속적으로 연구, 추진되어야 할 것이 요청된다. 일

20) 이것은 조정교부금이 調整稅인 取得稅와 登錄稅 수입에서 차지하는 비율로서, 이를 高麗大學校(1990)는 調整交付率로, 韓國地方財政共濟會(1991)는 調整率(p. 306) 또는 交付率(p. 315)로 호칭하여 ((재원부족 자치구의 基準 需要額 합계+調整交付金 합계)/재원부족 자치구의 基準需要額 합계)로 정의되는 調整率과 혼동이 될 소지가 많다.

반적으로 기초자치단체인 시나 군지역들간의 경제력 격차가 지방재정에서 주요 관심의 대상이 되어 왔던데 비해 역시 또다른 기초자치단체인 특별시나 직할시내의 자치구들간의 격차 문제는 상대적으로 도외시되어 왔던 것이 사실이다. 본 논문에서는 자치구간의 水平的 衡平을 그 주된 목적으로 삼고 있는 自治區 財源調整制度의 개선방안이 다음과 같은 측면에서 제시되었다. 우선 地方財政 目標을 설정한 후 그 목표달성을 위해 배분되어야 할 調整交付金 규모를 도출하였는데 경우에 따라서는 負(-)의 교부금을 부담하게 되는 경우도 나타나는데 이에 대해서는 한 직할시내 자치구간의 비용과 편익의 확산효과를 가장 중요한 근거로 생각할 수 있고, 또한 재정조정제도의 중요한 목표중 하나인 수평적 형평의 제고를 위해 자치구 재원조정제도와 지방교부세제도간의 연계 가능성을 시사하고 있으며 각 자치구 財政力을 반영하는 지수의 설정과 그 지수를 활용하여 조정교부금이 재배분되는 경우 지방재정 衡平化 機能이 강화되는 것을 확인했고, 이어서 현행 調整率 대신 地方交付稅制度에서 채택되고 있는 조정을 산정방식과 같은 방법으로 각 직할시에 대해 적용했을 때의 직할시내 각 자치구들의 不足財源 充足率 비교와 衡平化 效果 비교가 행해졌으며 事務配分과 연계된 調整交付金 규모의 계산이 시도되었다. 본 연구에서의 한계 및 앞으로의 연구방향은 다음과 같다. 우선 합의가 이루어질 수 있는 지방재정 目標을 설정하는 것이 선행되어야 그에 따른 調整交付金의 배분이 가능할 것이며 재정력을 활용하여 조정교부금을 배분하는 경우에도 재정력에 대한 구체적이고 객관적인 개념 정립이 우선 이루어져야 할 것이며 조정교부금을 事務配分과 연계시키는 경우에도 本稿에서처럼 식 하나로 표현되는 총괄적인 관계로부터의 도출보다는 事務의 세부적인 구분과 그에 따른 財源配分 관계로부터 좀더 정확한 調整交付金의 규모가 산정되어야 할 것이다. 또한 本稿에서는 다루지 못하고 있지만 자치구의 財政需要의 質的 측면과 財政運營의 효율성 정도를 반영하는 조정교부금의 배분방법도 앞으로의 연구과제라 하겠다. 이와 더불어 직할시와 자치구간의 地方稅 稅目 調整問題, 현재 調整稅로 되어 있는 取得稅 및 登錄稅의 적합성여부에 대한 연구도 중요한 과제로 생각된다.

〈附 錄〉

〈附表 1〉 1人當 調整交付金 規模(1990年度)

(單位: 원)

自治區	現 行	目標1	目標2
釜山 중 구	21,404	-22,292	-26,697
서 구	32,474	29,241	27,387
동 구	32,155	22,425	22,211
영도구	32,397	31,940	32,741
부산진	17,339	23,001	23,730
동래구	13,902	25,379	28,798
남 구	16,725	26,459	27,188
북 구	14,805	17,634	19,005
해운대	28,383	24,492	23,844
사하구	17,713	23,336	23,299
금정구	31,718	25,072	19,155
강서구	138,752	29,936	19,621
大邱 중 구	16,992	-15,074	-11,048
동 구	30,487	27,389	31,717
서 구	15,588	25,583	29,154
남 구	24,897	26,465	29,789
북 구	21,735	20,047	22,697
수성구	22,631	24,727	28,614
달서구	18,233	24,068	3,417
仁川 중 구	62,965	- 9,207	-12,990
동 구	35,748	26,888	26,939
남 구	16,456	25,868	28,581
남동구	25,550	24,367	23,480
북 구	9,701	23,218	22,008
서 구	28,116	11,092	10,888
光州 동 구	30,041	22,616	20,100
서 구	21,437	34,895	35,893
북 구	24,673	30,300	32,696
광산구	76,216	27,356	21,888
大田 동 구	23,806	33,481	39,545
중 구	16,991	28,743	34,699
서 구	27,286	29,959	34,074
유성구	85,991	18,078	-32,576
대덕구	34,567	20,297	15,826

〈附表 2〉 1人當 調整交付金 規模(1991年度)

(單位: 圓)

自治區	現 行	目標1	目標2
부산 중 구	42,667	-32,338	-47,689
서 구	46,155	36,986	39,187
동 구	45,413	25,993	22,652
영도구	53,190	41,339	48,576
부산진	19,146	27,038	25,631
동래구	18,886	33,672	37,506
남 구	21,848	32,653	28,496
북 구	20,285	28,377	29,017
해운대	27,041	14,449	15,408
사하구	25,744	34,193	39,475
금정구	31,370	33,663	34,392
강서구	136,977	27,468	5,210
대구 중 구	27,652	-47,972	-61,449
동 구	36,314	38,689	41,839
서 구	20,546	36,051	33,065
남 구	33,478	33,531	34,682
북 구	32,495	23,116	25,678
수성구	22,122	28,468	29,577
달서구	23,097	34,954	36,218
인천 중 구	94,276	-39,511	-56,089
동 구	78,007	33,450	33,733
남 구	26,270	35,746	38,896
남동구	32,078	36,906	38,166
북 구	20,650	39,934	38,618
서 구	30,769	21,495	22,901
광주 동 구	66,968	36,861	32,632
서 구	38,317	56,578	60,985
북 구	43,173	55,162	55,772
광산구	101,147	49,400	39,031
대전 동 구	36,684	47,032	51,567
중 구	27,469	37,571	40,001
서 구	36,334	44,983	47,152
유성구	132,394	15,236	-10,597
대덕구	40,711	38,651	33,400

〈附表 3〉 Gini係數에 따른 財政衡平化 效果 分析(1990年度)

直轄市	$TOR_i + G_{1i}$	$TOR_i + G_{3i}^*$	$TOR_i + S_i + G_{1i}$	$TOR_i + S_i + G_{3i}$
釜山	0.233	0.213	0.214	0.199
大邱	0.138	0.139	0.107	0.103
仁川	0.216	0.208	0.218	0.210
光州	0.223	0.224	0.224	0.225
大田	0.274	0.267	0.254	0.249

* G_{3i} : 調整率 改善案에 따른 1人當 調整交付金

〈附表 4〉 Gini係數에 따른 財政衡平化 效果 分析(1991年度)

直轄市	$TOR_i + G_{1i}$	$TOR_i + G_{3i}^*$	$TOR_i - S_i - G_{1i}$	$TOR_i - S_i + G_{3i}$
釜山	0.234	0.207	0.215	0.206
大邱	0.221	0.230	0.202	0.209
仁川	0.277	0.275	0.266	0.264
光州	0.185	0.186	0.185	0.186
大田	0.233	0.226	0.235	0.226

參 考 文 獻

1. 高麗大學校, 『自治區 調整交付金 配分技法開發 및 서울특별시와 自治區 間의 業務配分 再定立』, 1990.
2. 內務部, 『地方財政調整制度 實務』, 1991.
3. 朴完奎, “地方財政規模指標 開發 및 地方交付稅 配分에의 活用,” 『韓國經濟研究』, 韓國經濟研究院, 第5卷, 1991, pp. 214~229.
4. _____, “因子分析을 利用한 地方財政分析,” 『財政論集』, 第6輯, 1992, pp. 111~127.
5. 李啓植, 『地方財政調整制度와 財源配分』, 韓國開發研究院, 1987.
6. _____, “地方自治와 地方財政制度의 改編,” 李啓植·盧基星(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1991, pp. 207~256.
7. 仁川直轄市, 『自治區 財源調整制度 改善研究』, 1989.
8. 韓國地方財政共濟會, 『地方交付稅制度解說』, 1991.
9. 韓國地方行政研究院, 『地方交付稅制度改善研究』, 1986.
10. _____, 『地方財政調整制度의 改善研究』, 1988(a).

11. _____, 『地方財政力測定指標에 관한 研究』, 1988(b).
12. _____, 『地方財政分析模型에 관한 研究』, 1989.
13. _____, 『區自治制의 效率的 運營方案에 관한 研究』, 1990.
14. Martin, D.T., and J.R. Schmidt, "Expenditure Effects of Metropolitan Tax Base Sharing: A Public Choice Analysis," *Public Choice*, Vol. 40, 1983, pp.175~186.
15. Reschovsky, A., "An Evaluation of Metropolitan Area Tax Base Sharing," *National Tax Journal*, Vol. 33, 1980, pp.55~66.
16. Slottje, D.J., *The Structure of Earnings and the Measurement of Income Inequality in the U.S.*, 1989.