

**광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구**  
- 도의 시·군 재정조정을 중심으로 -

A Study on the Local Fiscal Coordination System  
by Provincial Gov't

1999. 12.

**한국지방행정연구원**

---

## 연구진

이 참 군 (지방재정경제연구실 수석연구원)

서 정 섭 (지방재정경제연구실 수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

현재 우리나라의 지방재정조정체계는 외국에 비하여 단순하며 재정조정  
의 효과도 미흡합니다. 우리나라의 재정조정재원은 중앙재원과 광역자치단  
체의 재원으로 분류해 볼 수 있습니다. 중앙재원만으로 시·군의 재정조정  
에는 한계가 있으며 광역자치단체, 특히 도의 시·군에 대한 이전재원 또한  
그 배분 효과면에서 많은 문제점이 발생하고 있습니다. 이러한 점에서 도의  
시·군에 대한 재정조정의 강화가 필요하며 최근 쟁점화된 징수교부금의 재  
정조정재원으로서의 개편활용이 필요하다고 봅니다.

본 연구에서는 우리나라 지방재정조정의 문제점을 인식하고 우리나라 지  
방재정조정의 체계와 실태를 분석하여 문제점을 도출하였습니다. 우리나라  
의 바람직한 지방재정조정체계의 틀 및 기본방향을 설정한 후, 광역-기초  
자치단체간 재정조정강화의 필요성에 기초하여 도에 의한 시·군의 재정조  
정 방안을 모색하는데 연구의 초점을 두었습니다.

본 연구는 우리나라 지방재정조정체계의 기본방향과 도의 시·군 재정조  
정 방안, 특히 징수교부금의 개편활용방안에 있어서 기존의 개편안과 비교  
한 새로운 대안을 제시하고 있어, 정책당국, 지방공무원과 학계에 많은 참고  
가 되기를 기대합니다. 끝으로 본 과제를 수행한 이창균 수석연구원, 서정섭  
수석연구원의 노고에 감사드립니다.

1999년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 달 곤

## 요 약

그 동안 우리나라에서는 지방재정조정제도에 대한 연구의 초점이 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 개별 제도에 대해 접근하여 왔다. 그 결과 각 개별 제도는 개선되어 왔으나 종합적인 지방 재정조정의 틀이나 체계적인 측면에서의 연구는 그다지 이루어지지 않아 지방재정조정제도의 개선에는 한계가 있었다. 지방재정조정제도는 있어도 그 효과는 아주 미약하거나 오히려 재정불균형을 유발하는 것으로 분석되고 있다. 즉, 지방교부세나 지방양여금에 의해 자치단체간 재정불균형은 어느 정도 조정되고 있으나 이외 다른 중앙 및 광역의 이전재원에 의해 그 재정조정효과는 상실되어 버리는 체계로 되어 있는 실정이다. 따라서 우리 나라의 재정조정체계를 재정립하는데 있어서 1차적으로는 지방교부세 등 지방재정조정제도를 개선하여 보다 수평적 재정조정기능을 강화시키도록 개선하고 이와 아울러 기타 이전재원의 배분방식을 개선하여 지방교부세의 재정조정효과를 상쇄하지 않도록 개선할 필요성이 있다. 그리고 광역자치단체의 이전재원에 의해 시군간 재정불균형이 더욱 심화되고 있다는 사실을 감안하여, 광역자치단체에서도 해당 지역 내 시군의 수평적 재정조정을 할 수 있는 장치를 제도화하는 것이 바람직할 것이다.

본 연구에서는 우리나라 지방재정조정의 문제점을 인식하고 우선, 우리나라 지방재정조정의 체계와 실태를 분석하여 문제점을 도출하였다. 그 다음 우리나라의 바람직한 지방재정조정체계의 틀 및 기본방향을 설정한 후, 광역-기초 자치단체간 재정조정강화의 필요성에 기초하여 도에 의한 시·군의 재정조정 방안을 모색하는데 연구의 초점을 두었다. 본 연구는 첫째, 광역자

치 단체의 재정조정에 대한 이론적 검토와 필요성을 제시하고, 둘째, 외국의 지방재정조정체계를 검토하고, 셋째, 우리나라 지방재정조정의 체계와 실태 분석하여 문제점을 도출하여, 넷째, 우리나라의 바람직한 지방재정조정체계의 틀 및 기본방향을 설정한 후, 다섯째, 광역-기초 자치단체간 재정조정강화의 필요성에 기초하여 도에 의한 시·군의 재정조정 방안을 모색하였다.

우리 나라의 지방재정조정체계는 중앙-지방간, 광역-기초간 재정조정의 2가지 유형이 존재한다. 중앙-지방간의 재정조정은 지방교부세의 형태로, 광역-기초간의 재정조정은 특별시·광역시에 한하여 조정교부금의 형태로서 각각 1형태만으로 이루어지고 있는 실정이다. 이는 외국에 비해 지방재정에 대한 재정조정기능이 체계화되어 있지 않을 뿐만 아니라 그 결과 자치단체간에 존재하는 재정불균형을 완화하는데 미약하다고 할 수 있다. 그 동안 우리나라에서는 지방재정조정제도에 대한 연구의 초점이 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 개별 제도에 대해 접근하여 왔다. 그 결과 각 개별 제도는 개선되어 왔으나 종합적인 지방재정조정의 틀이나 체계적인 측면에서의 연구는 그다지 이루어지지 않아 지방재정조정제도의 개선에는 한계가 있었다. 한편, 중앙의 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 3재원에 의한 자치단체간의 재정조정효과는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 이는 지방교부세와 지방양여금에 의한 재정조정효과가 지방세입의 약 15%이상을 차지하고 있는 국고보조금이 자치단체간 재정불균형을 심화시키는 요인이 되고 있어 이들의 재정조정효과를 거의 상쇄해 버리기 때문이라 할 수 있다. 그리고 광역자치단체의 이전재원인 징수교부금, 도비보조금의 2재원은 자치단체간 재정불균형을 더욱 심화시키고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 광역의 이전재원에 의해 시군의 재정조정효과는 더욱 상실되어 버리는 시스템으로 되어 있다. 중앙과 광역의 이전재원을 대상으로 재정형

평화 효과를 분석해 볼 경우 우리 나라는 결과적으로 지방재정조정제도는 있어도 그 효과는 아주 미약하거나 오히려 재정불균형을 유발하는 것으로 분석되고 있다. 즉, 지방교부세나 지방양여금에 의해 자치단체간 재정불균형은 어느 정도 조정되고 있으나 이외 다른 중앙 및 광역의 이전재원에 의해 그 재정조정효과는 상실되어 버리는 체계로 되어 있는 실정이다. 따라서 우리나라의 재정조정체계를 재정립하는데 있어서는 1차적으로는 지방교부세 등 지방재정조정제도를 개선하여 보다 수평적 재정조정기능을 강화시키도록 개선하고 이와 아울러 기타 이전재원의 배분방식을 개선하여 지방교부세의 재정조정효과를 상쇄하지 않도록 개선할 필요성이 있다. 그리고 광역에 의해 재정불균형이 더욱 심화되고 있다는 사실을 감안하여 광역자치단체에서도 해당지역 내 시군의 수평적 재정조정을 할 수 있는 장치를 제도화하는 것이 바람직할 것이다.

우리나라의 지방재정조정체계를 재구축하는데 있어서는 첫째, 중앙-지방간의 재정조정에 대해서는 현행의 지방교부세를 개선하고, 지방교부세의 재정조정효과를 상쇄하는 국고보조금의 배분방식을 개선할 필요성이 있다. 둘째, 광역-기초간의 재정조정에 있어서 특별시·광역시의 자치구 경우는 현행의 조정교부금을 개선하고 이와 아울러 시군에 대한 재정조정을 광역자치단체인 도에 신설하여 도별로 지방교부세의 재정조정의 한계를 보완하도록 할 필요성이 있다. 이 경우는 현행 징수교부금제도를 개편하여 활용할 수 있을 것이며 또한 도비보조금의 배분방식을 개선하여 활용할 수 있을 것이다.

도에 의한 광역자치단체의 재정조정방향은 시군간의 수평적 재정불균형의 해소에 중점을 두어야 하며, 현재 도에서 시군에 배분되는 재원 중 재정불균형을 심화시키는 제도를 개편하여 단순한 재원보전이나 재정지원보다 재정형평화요금 형식의 재정조정기능을 신설·강화해야 할 것이다. 현행 도

세 징수교부금은 징세보전비적 성격이라는 법적 취지에도 맞지 않고 또한 배분과정에 있어서 시군간 재정불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있는 등 여러 측면에서 문제점이 노출되고 있다. 이에 도세징수교부금을 개편하여 재정조정재원으로 활용할 수 있다. 이는 도의 재원잠식 없이 기존 징수교부금의 배분 시스템을 조정하는 것으로 논리적으로나 현실적으로 가장 바람직하다. 징수교부금은 현재 개편논의와 더불어 징세처리비와 재정보전금의 형태로 징수교부금제도의 재구조화가 요구되고 있다.

재정조정재원의 배분에 있어서 결정주체를 지방재정법령에 규정할 것인가는 중요한 문제이다. 중앙정부가 지방재정법령에 배분방법과 배분기준을 정하여 이를 적용토록 할 경우 도의 자율적 재정조정에는 한계가 있지만 도의 자유재량으로 발생할 수 있는 자의적 배분결정이나 기존의 징수교부금, 도비보조금의 배분에서 발생하는 시군간 재정불균형의 초래를 사전에 방지할 수 있는 장점이 있다. 본 연구에서는 중앙정부가 지방재정법에 배분방법과 배분기준을 정하여 적용토록 하고 다만 외국에서와 같이 지방재정교부금위원회를 설치하여 배분기준과 방법을 조정할 수 있도록 하는 방안을 제시하고자 한다.

재정조정재원의 배분기준은 징수실적과 재정력 역비례 기준의 배분시스템으로 구축되어야 한다. 도세 징수교부금의 원래 취지를 살리는 의미에서 징세처리비를 부여하고 나아가 재정보전과 재정조정이 동시에 달성할 수 있는 재원으로 활용되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 현재 징수실적과 인구비율에 따라 배분하고자 하는 것을 징수실적과 재정력에 역비례하여 배분하는 방법으로 전환하여야 할 것이다. 왜냐하면 징수실적과 인구비율에 따라 배분할 경우 현행 징수교부금 배분이 징수실적과 자치단체 인구규모에 따라 배분되는 것과 크게 다르지 않기 때문이다. 본 연구에서는 현행 징수교부금 중 도세

정수액의 3%를 정세처리비로 부여하고 나머지 잔여재원을 정수실적과 재정력 역비례 기준으로 각각 50%, 50%씩 배분하는 안을 제시한다.

정수교부금의 재정조정재원으로의 개편활용과 더불어 현재 재정불균형의 한 요인으로 작용하고 있는 도비보조금을 개선운영함으로써 재정불균형을 완화해야 할 것이다. 도비보조금은 자치단체간 재정불균형을 보다 심화시키고 있어 지방교부세 및 조정교부금의 지방재정조정 효과를 상쇄시키는 요인이 되고 있다. 따라서 도비보조금의 운영이 시군 재정불균형의 한 요인으로 작용하는 것을 개선해야 한다.



# 目 次

- 제1장 서 론 ..... 1
  - 제1절 연구목적 ..... 1
  - 제2절 연구범위와 방법 ..... 3
  
- 제2장 광역자치단체의 재정조정에 대한 이론적 접근 ..... 7
  - 제1절 지방재정조정에 대한 이론적 접근 ..... 7
    - 1. 지방재정조정의 이론적 근거 ..... 7
    - 2. 재정조정 주체별 유형 ..... 12
    - 3. 재정조정 형태별 유형 ..... 17
  - 제2절 광역자치단체의 재정조정 필요성과 유형 ..... 20
    - 1. 광역자치단체의 재정조정 필요성 ..... 20
    - 2. 자치단체간 재정조정의 유형과 방법 ..... 22
  - 제3절 외국의 자치단체간 재정조정 ..... 24
    - 1. 일본 ..... 24
    - 2. 독일 ..... 30
    - 3. 호주 ..... 35
    - 4. 종합적 평가 및 시사점 ..... 40

<b>제3장 시·군 재정불균형과 재정조정 효과분석</b> .....	<b>42</b>
제1절 우리나라 지방재정조정체계와 유형 .....	42
1. 우리나라 지방재정조정 체계 .....	42
2. 지방재정조정 유형 .....	46
제2절 시·군간 재정불균형의 현황 .....	49
1. 재정불균형의 일반현황 .....	49
2. 시·군 재정불균형의 특성 분석 .....	60
제3절 시·군의 이전재원별 재정조정 효과분석 .....	65
1. 전국적 분석 .....	65
2. 도단위 지역별 분석 .....	70
3. 이전재원의 재정조정효과 .....	73
<b>제4장 도의 시·군 재정조정 방안</b> .....	<b>84</b>
제1절 지방재정조정체계의 재구축 방향과 도의 재정조정기능 신설 .....	84
1. 지방재정조정체계의 재구축 방향 .....	84
2. 도의 재정조정기능 신설의 기본방향 .....	87
제2절 재정조정 재원확보 방안 .....	88
1. 재원확보 가능성 검토 .....	88
2. 도세징수교부금의 활용 .....	91
제3절 재정조정재원의 배분방법 .....	102
1. 배분방법의 기준 .....	102
2. 현재 추진중인 배분방식과 기준 .....	106

3. 평가 .....	117
제4절 새로운 대안 모색과 재정조정 효과분석 .....	121
1. 배분방식의 구분 .....	121
2. 배분기준의 산출과 시군별 배분규모 추정 .....	125
3. 새로운 대안의 재정조정 효과 .....	136
<b>제5장 요약 및 정책건의</b> .....	<b>142</b>
제1절 요약 .....	142
제2절 정책건의 .....	144
1. 지방재정조정체계의 재구축방향과 도의 재정조정기능 신설	144
2. 도의 재정조정기능 신설 .....	145
3. 재정조정재원의 배분 기준 .....	146
4. 징수실적과 재정력 역비례 기준의 배분시스템 구축 .....	147
<b>【참고문헌】</b> .....	<b>151</b>
<b>【Abstract】</b> .....	<b>155</b>
<b>【부 록】</b> .....	<b>158</b>

## 표 목 차

〈표 2-1〉 재정조정 주체별 의의 및 특성 .....	16
〈표 2-2〉 재정조정 형태별 장단점 .....	20
〈표 2-3〉 재정조정 주체별 재정조정 방식 .....	23
〈표 2-4〉 독일의 세원배분·재정조정의 기본구조 .....	30
〈표 3-1〉 우리나라 지방재정조정체도의 유형과 특성 .....	48
〈표 3-2〉 시·군별 1인당지방세규모(1997년도 결산) .....	52
〈표 3-3〉 지방세 세목의 불균형 현황 .....	55
〈표 3-4〉 지방세 세목의 구성비 .....	56
〈표 3-5〉 자치단체종류별 재정자립도 추이 .....	57
〈표 3-6〉 자치단체종류별 재정자립도 현황(1999년도) .....	58
〈표 3-7〉 자치단체 종류별 가용재원을(1997년도 결산) 현황 .....	59
〈표 3-8〉 세입원별·인구규모별 재정불균형 .....	61
〈표 3-9〉 인구규모별 재정자립도(1999년도) .....	63
〈표 3-10〉 재정수요 대비 수입능력(재정력지수)의 불균형 현황 .....	63
〈표 3-11〉 도별 시군의 평균재정자립도(1999년도) .....	64
〈표 3-12〉 도별 기초자치단체의 재정력지수 .....	65
〈표 3-13〉 자주재원 대비 재정조정재원 배분 비중 .....	66
〈표 3-14〉 지방세 대비 지방세입원별 변이계수 .....	68
〈표 3-15〉 지방세 대비 재원조합별 변이계수 .....	72

〈표 3-16〉 도별·세입원별 이전재원의 형평화 효과 .....	73
〈표 3-17〉 지방세 대비 재원조합별 변이계수(경기도) .....	83
〈표 4-1〉 도세징수교부금의 규모(1998) .....	94
〈표 4-2〉 도세징수교부금의 규모(1999) .....	95
〈표 4-3〉 도세징수교부금의 비중 .....	96
〈표 4-4〉 재정자립도와 1인당징수교부금의 규모(1998) .....	98
〈표 4-5〉 재정력 대비 도세징수교부금 배분현황(1997) .....	100
〈표 4-6〉 재정보전금의 배분방식과 배분기준 .....	107
〈표 4-7〉 행정자치부 개선안에 따른 재정보전금 추정 .....	109
〈표 4-8〉 징세처리비와 재배분재원의 규모(1997) .....	110
〈표 4-9〉 행정자치부 개선안에 따른 재정보전금 배분 .....	112
〈표 4-10〉 개선안에 따른 일반재정보전금 배분(기준1) .....	115
〈표 4-11〉 개선안에 따른 일반재정보전금 배분(기준2) .....	116
〈표 4-12〉 개선안에 따른 재원증감 .....	119
〈표 4-13〉 개선안의 형평화 효과 .....	120
〈표 4-14〉 새로운 대안의 배분방식 .....	123
〈표 4-15〉 도세징수실적 배분비율 .....	126
〈표 4-16〉 역재정력 배분지수 .....	129
〈표 4-17〉 대안[징수실적(50%)과 재정력 역비례(50%) 기준]에 의한 배분 .....	131
〈표 4-18〉 비교안[징수실적(20%)과 재정력 역비례(80%) 기준]에 의한 배분 .....	132

〈표 4-19〉 대안에 따른 시·군별 배분총액 (장수실적 50% : 재정력 역비례 50%) .....	134
〈표 4-20〉 비교안에 따른 시·군별 배분총액 (장수실적 20% : 재정력 역비례 80%) .....	135
〈표 4-21〉 장수실적과 재정력에 따른 재정조정교부금 배분 .....	137
〈표 4-22〉 각 안별 증감현황 .....	138
〈표 4-23〉 대안별 재정조정의 효과 .....	139

## 그림 목차

[그림 1-1] 연구의 목적과 흐름도 .....	6
[그림 2-1] 일본의 지방재정조정체계 .....	26
[그림 2-2] 독일의 지방재정조정체계 .....	33
[그림 2-3] 호주의 지방재정조정체계 .....	37
[그림 3-1] 우리 나라 지방재정조정체계 .....	43
[그림 3-2] 이전재원의 역진도 .....	75
[그림 3-3] 불균형크기의 분포도 .....	76
[그림 3-4] 지방세 대비 재원별 재정조정 효과(1997) .....	77
[그림 3-5] 중앙과 광역에 의한 재정조정재원의 배분효과(1997) .....	80
[그림 4-1] 지방재정조정체계의 재정립 방향 .....	86
[그림 4-2] 도의 재정조정재원 조달 가능성 .....	88





# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

지방자치단체가 제공하는 공공서비스에 대한 재원은 주민으로부터 거두어들이는 지방세, 세외수입 등 자주재원으로 충당하는 것이 지방자치 본래의 취지에 바람직하다. 그러나 자본주의 경제의 필연적인 현상인 지역불균등 발전에 따라 지역간의 재정력 격차는 필연적으로 나타나고 있는 현실을 감안할 때<sup>1)</sup>, 일부 국세가 지방세로 이양되는 경우 세원의 지역간 편재현상으로 지방자치단체간 재정력 격차는 더욱 심화될 우려가 높다.

이와 같은 현실적인 여건을 감안할 때 지방재정조정제도를 통하여 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하고 또한 지방자치단체에 재원을 보장해 주고 있다. 이렇게 볼 때, 지방재정조정제도는 지방재정에 있어서 매우 중요한 제도로서 그 역할의 중요성이 더욱 높게 인식되고 있다. 즉, 지방재정의 규모가 국가재정에 비하여 취약함은 물론 지방세원이 대부분 대도시에 편중되어 지방자치단체간의 재정격차가 심하여 대부분의 중소도시와 농촌지역의 재정력이 취약하여 자치단체간 재정력 및 경제력은 물론 지역발전 및 행

---

1) 자본주의의 이윤최대화 경제법칙하에서는 지역불균등발전은 필연적인 현상으로 받아들여지고 있다. 레닌은 개개의 기업, 개개의 산업부문, 개개의 국가의 발전에 있어서 불균등과 비약성이란 자본주의하에서는 불가피하다고 지적하고 있듯이, 이와 같은 사실은 한 국가내의 개개의 지역의 발전에 있어서도 적용된다고 볼 수 있다. 왜냐하면 이윤최대화를 그 기본법칙으로 하는 자본주의의 발전은 집적의 이익을 위해 노동력, 자본, 기술, 정보 등을 지역적으로 집중시키기 때문에 한 국가내에 있어서 각 지역은 불균등하게 발전하게 되는 것이다.李昌均, “日本地方財政調整制度における集權と分權”, 京都大學博士學位論文, 1993 참조.

정서비스의 격차를 발생시키고 있다. 일반적으로 이러한 지역간 격차는 지방재정조정제도를 통하여 개선해 나가는 것이 하나의 방안으로 인식되고 있다. 그러나 우리 나라의 지방재정조정체계는 지역간 재정불균형을 완화하는데는 미흡하고 불합리한 구조로 되어 있다.

우리 나라의 지방재정조정체계는 중앙-지방간, 광역-기초간 재정조정 2가지 유형이 존재한다. 중앙-지방간의 재정조정은 지방교부세의 형태로, 광역-기초간의 재정조정은 특별시·광역시에 한하여 조정교부금의 형태로서 각각 1형태만으로 이루어지고 있는 실정이다. 이는 외국에 비해 지방재정에 대한 재정조정기능이 체계화되어 있지 않을 뿐만 아니라 그 결과 자치단체간에 존재하는 재정불균형을 완화하는데 미약하다고 할 수 있다.

특히, 지방자치단체간의 재정조정이 조정교부금에 의해 특별시·광역시·자치구에 국한하여 실시되고 있어 동일한 광역자치단체인 도에 의한 시·군의 재정을 조정하는 기능이 없는 실정이다. 따라서 도차원의 광역-기초자치단체간의 재정조정기능이 강화될 필요성이 있다<sup>2)</sup> 또한 중앙정부에 의한 모든 기초자치단체의 재정조정에는 한계가 있으므로<sup>3)</sup> 이를 보완하는 2차적인 광역자치단체 차원에서 기초자치단체의 재정을 조정하여 전체 자치단체간의 재정형평화를 제고해야 할 것이다.

독일이나 호주의 경우는 중앙-지방간 재정조정이 다단계로 이루어지고 있으며 또한 자치단체간 재정조정의 경우도 각 주에 의한 전체 기초자치단

---

2) 지방자치실시 이후 지방의 자치권한의 확대 속에서는 지방을 광역과 기초로 구분하 기보다는 동일한 자치단체로서 중앙과 대비되는 '지방'이라는 인식이 전제되어 있어, 이 때문에 도의 위치와 재정적 기능에 대하여는 상대적으로 소홀히 되어 온 경향이 있다는 평가가 있다. 이재원, 「광역자치단체로서 경기도 본청의 이전재정기능에 관한 연구」, 경기개발연구원, 1997, pp.10-13 참조.

3) 중앙정부에 의한 재정조정은 재원의 한계, 지역특성 반영의 한계, 재정조정기술의 한계 등이 내재하고 있다.

체를 대상으로 이루어지고 있다. 일본의 경우도 중앙-지방간은 우리나라와 같이 지방교부세 하나로 이루어지고 있으나 자치단체간 재정조정인도구 재정조정의 경우는 우리나라의 조정교부금보다 재정형평화 기능이 강하다. 이와 같이 선진외국의 경우는 중앙정부에 의한 자치단체의 재정조정기능의 한계를 인식하고 이를 보완하기 위하여 자치단체간 재정조정기능을 제도화하여 자치단체간 재정형평화를 제고하고 있다.

본 연구는 이와 같은 관점에서 첫째, 광역자치단체의 재정조정에 대한 이론적 검토와 필요성을 제시하고, 둘째, 외국의 지방재정조정체계를 검토하고, 셋째, 우리나라 지방재정조정의 체계와 실태를 분석하여 문제점을 도출하며, 넷째, 우리나라의 바람직한 지방재정조정체계의 틀 및 기본방향을 설정한 후, 다섯째, 광역-기초 자치단체간 재정조정강화의 필요성에 기초하여 도에 의한 시·군의 재정조정 방안을 모색하는데 연구의 초점을 두고 있다.

## 제2절 연구범위와 방법

자본주의 시장경제의 발전하에서는 지역경제의 불균등발전은 피하기 어렵게 되어 있어 지역간에 세원이 불균등하게 나타나고 있다. 따라서 어느 정도는 지방자치단체간 재정력의 균등화를 기할 필요성이 있다. 이의 수단으로서 세계 각국에서 유형은 다르지만 지방재정조정제도라는 형태의 제도를 도입하여 지방자치단체간의 재정불균형을 완화하고 있는 것이다. 이와 같은 자치단체간의 재정불균형을 완화하는 지방재정조정의 유형을 분류하면 중앙-지방간 재정조정, 광역(연방제의 주)간 재정조정, 광역자치단체에 의한 기초자치단체의 재정조정 등 크게 3가지로 유형화할 수 있다.

본 연구에서는 광역-기초간의 재정조정을 중심으로 하며 다른 유형에 대해서는 필요시 언급하고자 한다. 그리고 외국 및 우리 나라의 전체 지방재정조정체계를 분석함으로써 지방재정조정체계의 큰 틀에 대한 기본방향을 설정한 후, 이를 기초로 하여 특히 도에 의한 시·군의 재정조정에 대한 대안제시에 연구의 범위를 한정하고 있다.

광역자치단체인 도에 의한 시군의 재정조정의 대안제시를 위한 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 지방재정조정체계 및 광역자치단체의 재정조정기능의 필요성에 대한 이론적 연구는 선행연구 검토와 외국 제도의 분석을 통하여 정리한다. 이론연구는 본 연구의 당위성과 논리성을 높이는 부분으로 지역불균등발전, 지방분권화에 따른 자치단체의 사무 및 경비팽창, 국세의 지방세 이양 등의 세원배분 등의 기본이론을 기초로 자원배분에 의한 자치단체 재정조정의 필요성을 제시한다. 또한 외국의 재정조정체계를 연구함으로써 지방재정조정의 전반적인 체계와 광역자치단체의 재정조정기능에 대한 시사점을 도출한다.

둘째, 기초자치단체인 시·군 재정불균형의 실태를 전국적 차원과 도단위 차원에서 분석하여 우리나라 기초자치단체의 재정불균형이 어떠한 양태로 나타나고 있는지를 분석한다. 자치단체간 재정불균형은 재정자립도, 재정력지수, 가용재원을, 1인당지방세 등 통상 사용하는 재정지표를 사용한다. 또한 우리나라 재정조정체계의 문제점을 분석하기 위하여 중앙 및 광역자치단체의 각 이전재원별 재정조정의 효과를 분석하여 재정형평화를 기하는지 혹은 재정불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있는지를 실증분석한다. 실증분석에 사용되는 자료는 1996~1997회계년도를 중심으로 하며 재정형평화 여부의 분석은 변이계수, 기중변이계수 등의 통계분석과 그래프 분석을 병행한다.

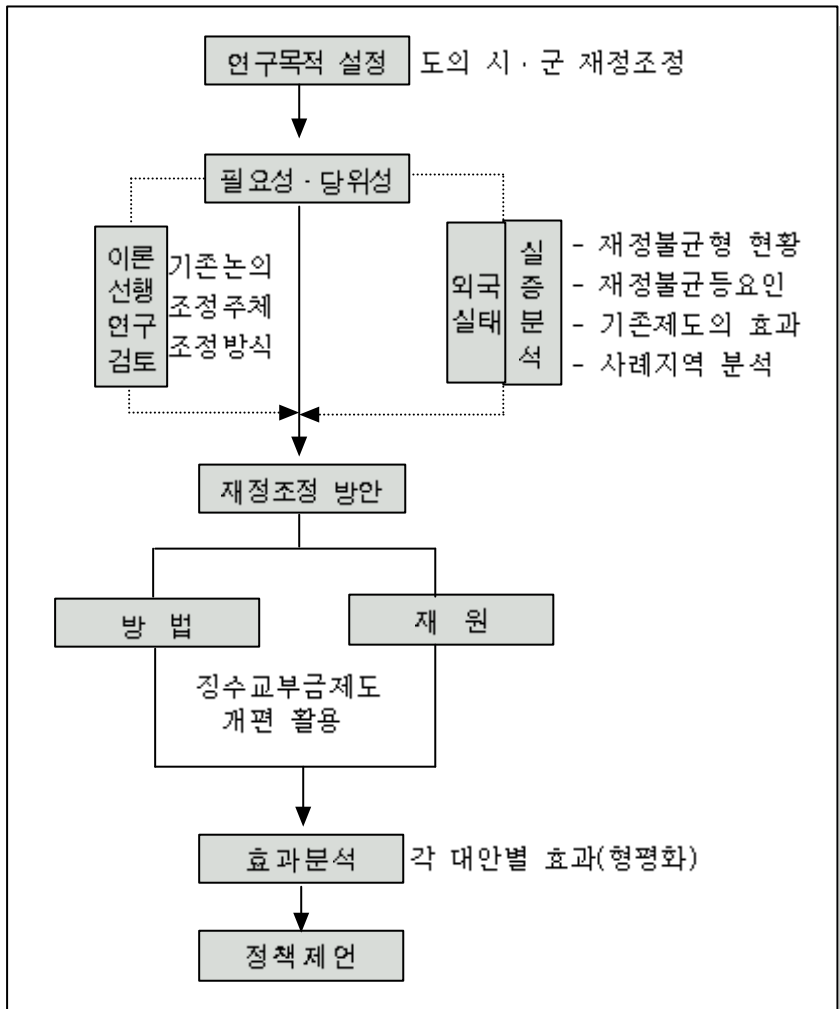
셋째, 대안의 모색에 있어서는 전문가 및 공무원의 의견을 수렴하여 대안을 제시하고 그리고 각 대안별 재정불균형 완화효과를 각각 분석한다. 대안 모색은 도 자체 재원을 활용하는 측면에서 시·군간 재정불균형의 요인인 징수교부금제도를 개편하여 도의 재정조정기능 신설·강화에 대하여 중점 검토하고자 한다. 징수교부금제도의 개편과 관련하여서는 현재 추진중인 방안과 새로운 대안을 제시하고 비교 검토한다<sup>4)</sup>

이상과 같은 본 연구의 흐름을 도식화하여 나타내면 [그림 1-1]과 같다.

---

4) 도의 재정조정재원을 검토함에 있어서는 i) 중앙재원을 도에서 받아 다시 시군의 재정조정재원으로 하는 방안, ii) 현재 시군의 재정불균형을 발생시키는 시군세목을 재정조정재원으로 하는 방안, iii) 그리고 보완적인 방법으로 현재의 도비보조금제도를 시군의 재정형평성을 제고하도록 운영하는 방안도 개략적으로 검토한다

[그림1-1] 연구의 목적과 흐름도



## 제2장 광역자치단체의 재정조정에 대한 이론적 접근

### 제1절 지방재정조정에 대한 이론적 접근

#### 1. 지방재정조정의 이론적 근거

지방자치단체는 그 지역주민의 복지를 향상시키기 위하여 여러 가지 공공활동을 행하고 있는데, 이에 필요한 경비는 지방자치단체가 그 권한에 기초하여 스스로 징수하는 지방세 기타 수입에 의해 조달되는 것이 지방자치의 견지에서 가장 바람직하다. 왜냐하면 주민에 대한 공공서비스의 경비는 직접주민이 부담하게 되면 행정에 대한 주민의 과대한 요구도 자제되고 또 주민이 납세자로서 지방자치단체의 경비지출에 대해 관심을 갖음으로서 건전한 지방자치가 육성되기 때문이다.

그러나 지역간에 경제력의 격차가 발생하여 이로 인한 지역간 재정력의 격차가 생기게 마련이다. 즉, 세원의 지역간 불균형 때문에 동일 세제하에서는 지방자치단체에 따라서는 재정수입과 재정수요와의 사이에 과부족이 생기게 마련이다. 이를 그대로 두고 행정서비스의 수준을 일정수준으로 유지할 경우는 지역에 따라 주민의 세부담 등에 있어서 현격한 불공평이 생기게 된다. 한편, 세부담을 일정수준으로 동일하게 부담할 경우는 지역에 따라 행정서비스의 수준에 있어 상당한 격차가 발생하게 된다<sup>5)</sup>

이와 같이 지방자치단체 간에는 지역불균등발전에 의해 재정력의 격차가

5) 石原信雄, 「地方財政調整制度論」, 東京:ぎょうせい, 1984, pp3-4.

생기게 마련인데, 그 결과 대부분의 지방자치 단체는 그 지역주민을 위한 공공서비스의 비용을 충당할 수 없게 되어 지방자치단체는 중앙정부 및 상위 자치단체에게 재원의 재분배를 받지 않을 수 없게 된다. 이 재원의 재분배가 바로 지방 재정조정제도이자 지방 재정조정제도가 성립하게 되는 하나의 근거라 할 수 있다.<sup>6)</sup>

여기서 재정조정<sup>7)</sup>이란 각 지방자치단체의 경제력격차에 의해 각각의 주민이 지방자치단체로부터 받는 공공서비스에 큰 차이가 나지 않도록 지역간에 이루어지는 재원이전조치를 말한다. 즉, 지역간에 존재하는 경제력의 격차에 의해 필요최저한의 공적서비스를 유지하는데 필요한 모든 재원을 각 지방자치단체에서 스스로 확보할 수 없기 때문에 지방자치단체의 필요한 재원을 보완하고 지방자치단체간의 재정불균형을 완화하기 위하여 지방 재정조정제도가 필요하게 된 것이다.

이상과 같이 재정조정제도는 지역불균등발전을 근거로 하여 지역간의 재정

6) 島恭彦, 「現代の國家と財政の理論」, 東京:三一書房, 1986, p.187. 그리고 한센(A. H. Hansen)은 지방 재정조정제도의 근거로서, ①각 지역의 경제적 생산력과 지방단체의 재정력의 불일치, ②근대적 사회행정의 중대, ③지방단체의 행·재정의 내셔널적인 성격의 농후와 내셔널미니멈의 유지 등 세가지를 들었다. 그리고 한센은 어느 정도 빈곤한 지방자치단체에 대해 필요에 응해서 변동하는 최저수준의 행정을 유지할 수 있도록 교부금을 교부하는 것은 전체로서 국민이익상 필요하다고 주장했다; 藤田武夫, 「地方財政調整交付金論序説 - ハンセン所説の批判を通じて」, 「立教經濟學研究」, 12卷 4號, 1959, p.45. 原書는 A. H. Hansen & Perlloff, *State and Local Finance in the National Economy*, 1945, p.141.

7) 일본에서는 재정조정에 대해 일반적으로 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, 지방세부담의 과중을 피하면서 지방행정의 내셔널미니멈을 확보하기 위하여 지방자치단체간의 재정력격차 및 재정수요격차를 축소함과 동시에 경우에 따라서는 중앙과 지방간의 재원배분의 적정화를 기하기 위한 것이다; 和田八東 外, 「現代地方財政」, 東京:有斐閣, 1999.



력격차를 완화하기 위한 수단이라는 것이 하나의 이론적 근거가 되고 있다. 이외에도 지방재정조정제도의 이론적 근거로 들 수 있는 점은 다음과 같다.

첫째, 지방사무 및 지방경비의 팽창과 세입·세출의 갭을 들 수 있다. 먼저, 지방행정의 확대에 따른 지방경비의 팽창이다.<sup>8)</sup> 이는 지방분권화에 따른 지방자치 단체의 행정수요의 다양화 및 자치사무의 증대<sup>9)</sup>에 의해 지방경비는 팽창하게 된다고 볼 수 있다. 이와 같은 지방경비의 팽창과 아울러 자치 단체의 재원인 지방세도 증가하지만 재정수요의 증가를 따르지 못하고 있다. 왜냐하면, 지방세의 주요한 과세기초는 신장성이 낮은 재산과세 중심으로 되어 있고<sup>10)</sup>, 또한 중앙과 지방의 세원배분이 중앙에 편중되어 있으며 그리고 세원인 경제력이 대도시를 중심으로 지역적으로 집중되어 있어 다른 지역에서는 세원의 고갈에 직면하고 있기 때문이다. 이처럼 농촌지역 자치 단체 등 세원이 빈약한 자치단체와 인구급증 등 재정수요가 극히 큰 자치단체에서는 세출과 세입의 갭은 매우 크게 나타난다.

이와 같은 자치단체의 경비팽창에 따른 재정수요 증대에 대한 재원을 보

---

8) 지방경비의 팽창에 대해 다음과 같은 2가지 측면에서의 구조적인 요인으로 보는 견해도 있다. 첫째, 다양한 상황에 있는 지방행정에 대해 내셔널미니멈의 확보 요청이 강하게 요구되고 있다는 점을 들고 있다. 둘째, 지방자치단체가 국가의 정책이나 행정의 실시기관 내지 하청기관으로 자리매김되고 있다는 점을 들고 있다. 이들 2가지 요인에 의해 각 지역의 실상과는 관계없이 지방경비는 팽창하게 된다. 和田入東 外, 上掲書, 참조

9) 총무처의 자료에 의하면, 1994년도의 경우 국가사무는 11,744단위사무(75%)이고 위임사무는 1,920단위사무(12%)이며 그리고 자치사무는 2,110사무로 13%에 불과하였다. 이것이 1996년에는 국가사무는 11,599단위사무로 73%로 낮아졌으며 또한 위임사무의 경우도 1,211단위사무로 8%로 줄어들었으나 자치사무는 2,964단위사무로 증가하면서 비율면에서도 19%로 크게 증가한 것으로 나타나고 있다.

10) 지방세의 구조는 소득이나 소비의 증가와 밀접한 관련이 없는 재산과세 위주(재산과세 70%, 소비과세 20%, 소득과세 10%)로 되어 있기 때문에 세원의 기반이 취약하고 경기의 변동에 신속적으로 대응하지 못하고 있는 실정이다.

전하고, 세입과 세출의 갭을 어느 정도 메우기 위하여 재정조정제도를 통하여 보전하고 있는 것이다.

둘째, 국세의 지방세 이양 등의 세원배분의 한계와 현실적인 문제점을 들 수 있다. 지방자치단체의 공공서비스 제공에 필요한 재원은 기본적으로는 지방세 등의 주민으로부터 징수하는 자체재원으로 충당되는 것이 바람직하다. 따라서 대부분의 지방자치단체가 공공서비스 제공에 필요한 재원이 부족한 실정이므로 국세의 지방세 이양 등의 세원배분을 통한 재원을 확충해야 할 것이다.

그러나 이 세원배분방식에는 현실적으로 많은 문제점을 안고 있다. 첫째, 세원이 지역적으로 편재되어 있어 지방자치단체간의 재정불균형은 더욱 확대될 우려가 있으며 또한 지방재정조정재원의 축소로 연결되어 지역간의 행정서비스 수준의 격차가 확대될 수 있다는 문제점을 안고 있다. 둘째, 농촌 지역 자치단체에서도 세수를 올릴 수 있는 보편성 있는 세원을 찾기가 현실적으로 어렵다는 점<sup>11)</sup>을 들 수 있다. 따라서 국세의 지방세 이양 등의 세원배분을 통한 지방재정의 보전은 한계와 현실적인 문제점을 안고 있으므로 국가의 재원일부를 지방자치단체에 교부하는 지방재정조정제도를 통한 재원배분방식이 현실적인 대안이 되고 있는 것이다.

이와 같이 재원배분방식을 통하여 자치단체에 대해 부족한 재원을 보전하고 자치단체간 재정불균형을 완화하는 지방재정조정 형태에는 나라마다 다양한 형태를 취하고 있다. 그러나 일반적으로 크게 나누면, 수직적 재정조정과 수평적 재정조정이 있다. 먼저 수직적 재정조정이란 다른 계층 상호간에 재원을 이전하는 형태로서 중앙-지방간의 재정조정 형태인 우리나라와 일본의 지방교부세가 여기에 속한다.

---

11) 和田八束 外, 上掲書, p83.

중앙-지방간의 재정조정제도인 지방교부세의 형태는 전국 일률적인 행정 서비스 수준 (national minimum)<sup>12)</sup> 을 확보하기 위하여 각 지방자치단체에 대해 표준적인 행정서비스를 공급하는데 필요한 세출액을 산정하고, 이 필요세출액에 대해 재원부족이 생기는 지방자치단체에 대해 중앙이 지방에 재원을 배분하여 자치단체간의 재정불균형을 완화하는 것이다. 그리고 수평적 조정이라는 것은 동일계층의 지방자치단체 사이에서 재원을 상호 이전하는 경우로, 예를 들면, 광역자치단체간 혹은 기초자치단체간 재원의 이전에 의한 조정이다. 독일의 주간재정조정 그리고 호주의 수평적 재정조정제도가 이에 해당된다.

그런데, 지방재정조정제도가 세계 각국에서 보편적인 제도로서 제도화되고 있는 오늘날에 와서는 조정방법이 나라의 상황에 따라 다양한 형태로 발전하고 있다. 그리고 정부간의 재정조정제도인 수직적재정조정은 물론이고 오늘날에는 자치단체간의 재정조정인 수평적재정조정이 발전하고 있고 또한 관심이 모아지고 있다.

---

12) 내셔널미니멈(national minimum)이란 국민이 어느 지역에 거주하든지 공적으로 보장되는 수준, 즉 국가적 필요최저 행정수준이다. 이것은 19세기말 영국의 윌夫妻에 의해 제창된 사상이었는데, 1942년 11월 영국의 비버릿지보고(Beveridge report)속에 사회복지장계획 기본원칙의 하나로서 전국민에게 최저생활(national minimum)을 보장해야 한다는 획기적인 사회복지장계획을 제안함으로써 내셔널미니멈이라는 말이 유명하게 되었다; 池上惇, 「財政學 - 現代財政システムの統合的 解明」, 東京:岩波書店, 1990, p.117.

## 2. 재정조정 주체별 유형

### 가. 중앙-지방의 정부간 재정조정(중앙정부 주체)

재정조정 방법이나 유형은 나라마다 다르고 매우 다양하나, 크게 두 가지로 구분하여 정리해 볼 수 있다. 하나는 재정조정의 기능을 어느 행정계층에서 가지고 있는가 라는 재정조정의 주체 측면과 다른 하나는 재정조정의 방법 및 재원을 어떻게 구성하고 있는가 라는 재정조정의 형태 측면으로 대별해 볼 수 있다.

이와 같이 구분하여 정리하는 의의는 첫째, 재정조정의 주체가 어디고, 어떤 형태 및 방법을 취하는 나름대로의 목적과 효과 및 의의를 가지고 있기 때문이다. 둘째, 재정조정의 주체가 어디냐에 따라 재정조정의 방법이나 재원구성이 대체로 달리 적용되고 있기 때문이다. 재정조정의 주체를 구분하여 살펴보는 이유는 필요로 하는 재정조정의 적합한 주체 및 방법을 모색하는데 하나의 기준을 제시할 수 있다는 점에 서이다.

우선, 중앙정부 주체의 중앙-지방간 재정조정은 중앙정부에 의해 자치단체의 재정을 조정하는 형태이다. 이는 우리나라 및 일본의 지방교부세, 호주 및 독일의 연방에 의한 지방정부의 재정조정 등에서 보여지고 있다. 이는 세계적으로 가장 보편적인 정부간 재정조정제도인 수직적 재정조정(vertical fiscal coordination)으로서 각 나라마다 방법에 따라 다양한 형태를 취하고 있다. 이와 같은 재정조정의 형태는 일반적으로 공동세 방식(revenue sharing)을 취하고 있다.

중앙정부에 의한 지방정부간의 재정조정(horizontal fiscal coordination)은 국가 전체적인 입장에서 전 국민에 대해서 최소한의 행정수준(national minimum)을 보장함으로써 국민이 어디에 거주하더라도 국가가 정한 최소한의 행정수

준을 보장받게 하기 위하여 중앙정부가 지방자치단체에 대해서 재원을 보장하고, 지방자치단체간의 재정력 격차를 조정하는 제도라 할 수 있다.

정부간 재정조정외의 정당성이 인정되고 있는 것은 자치단체가 스스로 세원을 확충하는데는 현실적으로 한계가 있고 또한 자본주의 경제체제하에서의 필연적인 지역불균등발전에 의해 지방자치단체간의 재정력 격차는 필연적으로 발생하기 때문이다.

즉, 지역간에 경제력의 격차가 있는 경우에는 세원의 편재때문에 동일 체제하에서는 지방자치단체에 따라서는 재정수입과 재정수요와의 사이에 과부족이 생기게 마련이다. 그리고 이와 같은 상태를 방치하는 경우는 지역에 따라 주민의 세부담 등에 현저한 불공평이 생기고 또한 행정서비스의 수준에 있어 상당한 격차를 초래하게 된다. 따라서 중앙정부가 지방자치단체에 대해 재정적으로 개입함으로써 지방자치단체간의 재정적 격차를 조정하여 국가관리 및 재정운영의 효율화를 도모하고 있다고 할 수 있다.

중앙정부와 지방자치단체간의 재정조정제도인 수직적 재정조정에는 엄격히 말하면 지방교부세제도가 가장 일반적인 형태라고 할 수 있으나 우리나라의 지방양여금이나 일본의 지방양여세와 같은 경우는 재원배분과정에서 재정조정외의 기능이 일부 포함되어 있기는 하나 엄격히 말해서 지방재정조정 제도는 아니다<sup>13)</sup>. 그러나 국고보조금의 경우는 일반적으로 정부간 재정조정

13) 지방재정조정제도에는 협의의 재정조정제도와 광의의 재정조정제도로 나눌 수 있고 다만, 지방재정조정제도의 기능에는 재원보장기능과 재정조정기능이라는 2가지 측면이 있다. 그런데 협의의 재정조정제도는 재원보장과 재정조정외의 양 기능을 가진 문자 그대로 재정조정제도로써 우리 나라나 일본의 지방교부세가 이에 해당된다. 이와 같은 의미에서는 지방양여금이나 국고보조금의 경우는 재정조정제도가 아니다. 그러나 현실적으로 지방양여금이나 국고보조금을 지방재정조정제도에 포함하여 논의되고 있는 것은 이들 제도가 지방재정조정제도의 기능 중 재정조정이 목적이 아니라 할지라도 재원보장의 기능을 갖고 있으므로 광의의 재정조정제도로 인식되어 지고 있다.

제로로 포함하여 논의하고 있으나 배분방식이나 실제 분석결과 오히려 재정 불균형을 확대하는 것으로 나타나고 있어 배분기준이나 배분방식을 바꾸지 않는 한 정부간 재정조정외 범주에 넣기는 어렵다.

그런데, 중앙정부가 주체가 되고 있는 중앙-지방간의 재정조정 형태는 앞에서 언급했듯이 내쇼넬미니멈이라는 사상을 전제로 하고 있다. 그 결과 필요최소한의 보편적인 재정수요 및 행정서비스 수준을 기준으로 상정하고 있어 그 범위내에서 자치단체의 재원을 보장하고 또한 자치단체간의 재정불균형을 조정하고 있다. 따라서 그 수준은 항상 낮게 책정되어 재원의 규모는 한정될 수밖에 없어 중앙정부에 의한 자치단체간 재정조정에는 한계성을 가지고 있다.<sup>14)</sup>

또한 중앙정부가 주체가 되는 수직적 재정조정 형태는 전국 획일적인 재정수요 및 행정서비스를 전제로 하고 있으므로 자치단체의 재정여건 및 재정수요에 대한 특성이나 실정을 고려하는데는 한계를 지니고 있다.<sup>15)</sup> 이상과 같이 중앙정부에 의한 중앙-지방간의 재정조정의 한계성을 보완할 필요성이 있는데, 이의 재정조정외 형태가 이하의 자치단체간 재정조정 형태라 할 수 있다.

---

14) 실제로 현행의 지방교부세는 내셔넬미니멈을 기준으로 하여 산출되고 있는데, 이때 내셔넬미니멈은 지방자치단체나 주민의 필요에 의해 결정되는 것이 아니라 중앙정부의 재정형편에 의해 대체로 결정되고 이에 따르는 형태로 운영되고 있다; 李昌均, 前掲論文 참조

15) 중앙정부에 의한 재정조정은 지방자치단체의 지출과 세수간의 차를 메우기 위하여 중앙정부로부터 재원을 의존하게 되는데, 그 결과 행정의 획일화에 의해 수요하는 측(주민)의 자유가 제약되어 주민요구에 맞지 않는 행정에 의한 후생손실이 생길 뿐만 아니라 공급하는 측(행정)에서 자기혁신의 의욕을 잃어버려 서비스의 질이나 행정효율이 저하하게 되는 경향이 있다; 齋藤慎外 2人, 「地方財政論」東京:新世社, 1991, p.163 참조

## 나. 광역자치단체간 재정조정(광역자치단체 주체)

자치단체간 재정조정은 정부간 재정조정과 같은 목적하에 중앙정부에 의한 재정조정의 한계를 보완하여 자치단체간의 재정형평화를 보다 강화하는 제도라 할 수 있다. 여기에는 광역자치단체간(연방제의 주간)의 재정조정과 광역자치단체와 기초자치단체간의 재정조정이라는 2형태로 구분할 수 있다.

먼저 광역자치단체간의 재정조정은 일반적으로 단일국가의 광역자치단체에서는 보기 어려운 독일이나 호주에서 보여지는 연방제하에서 주간 재정조정의 형태로서, 이른바 동급자치단체간의 수평적 재정조정제도이다. 이는 중앙정부의 재정조정의 한계를 보완하여 광역간 상호 재정불균형을 조정하는 것으로 독일에서 역교부금방식(negative grants system)이나 공동세방식이 적용되고 있는 형태라 할 수 있다.

동급자치단체간에 재정불균형을 조정하는 것이므로 기본적으로 재정이 부유한 자치단체에서 재원을 염출하여 재정이 빈약한 자치단체에 재원을 보전해 주는 형태를 취하게 되어 있어 재정조정의 효과는 상대적으로 매우 강하게 나타날 수 있다는 장점이 있다. 그러나 부유한 자치단체의 징세의욕 저하 및 반발의 우려가 있다.

## 다. 광역-기초간 재정조정(광역자치단체 주체)

이는 광역자치단체가 그 광역자치단체를 포괄하고 있는 기초자치단체를 대상으로 재정조정이 이루어지고 있는 형태를 취하고 있으며 또한 기능적인 측면에서 정부간 재정조정제도인 지방교부세제도를 보완하는 형태를 취하고 있다고 볼 수 있다.

왜냐하면, 우리나라의 조정교부금제도가 실시되고 있는 자치단체는 재정력이 강한 광역자치단체인 특별시와 광역시에 해당된다. 따라서 이들 자치

단체는 정부간 재정조정제도인 지방교부세를 교부받지 않거나 그다지 교부되지 않고 있는 자치단체이므로 중앙정부에 의한 재원조정단계를 거치지 않는 경우가 많기 때문이다. 그리고 일본의 광역-기초 자치단체간 재정조정제도인 도구재정조정제도도 지방교부세의 불교부단체인 동경도에서만 실시되고 있음을 보아도 알 수 있다. 이상의 재정조정 주체별 특성을 정리하면 <표 2-1>과 같다.

한편, 우리나라 도의 징수교부금이나 도비보조금을 광역-기초간 재정조정의 범주에 포함하여 논의하는 경향이 있으나 이 또한 단순히 재정지원 기능에 불과하다. 다만, 현행의 재원배분 기준이나 방식을 개편하여 광역-기초간 재정조정제도로 활용할 의의는 매우 높다고 볼 수 있다.

<표 2-1> 재정조정 주체별 의의 및 특성

	중앙-지방정부간 재정조정	광역자치단체간 재정조정	광역-기초자치단체간 재정조정
조정 주체	중앙정부에 의한 자치단체 조정	광역자치단체간의 상호조정(연방정부하의 주간조정)	광역자치단체가 그 관할 내의 기초자치단체 조정
조정 자원	- 특정국세의 일정비율 - 국세의 일정분 또는 일정비율	- 특정 지방세의 일정비율 - 특정국세의 일정분	특정 광역자치단체 세수입의 일정분 또는 일정비율
의의 및 역할	국가적 필요 최저 행정수준(national minimum)의 보장	광역자치단체간 상호 재정조정 및 지역간 균형발전	중앙-지방간의 재정조정 한계를 보완하고 기초자치단체의 재정 행평화를 강화
재원 배분	기준에 의한 중앙재원의 이권	기준에 의한 중앙 재원의 이권	광역재원의 이권
기본적 형태	지방교부세(한국 등 세계 각국)	주간재정조정(호주, 독일)	- 도구재정조정제도(일본) - 조정교부금(한국)



### 3. 재정조정 형태별 유형

#### 가. 공동세 방식

재정조정은 지금까지 검토한 조정 주체별로 그 역할이나 의의가 다르고 또한 재원구성이나 배분방법에 따라 매우 다양하다. 재정조정 방법으로는 공동세방식, 역교부금방식, 재원양여(예산배분)방식으로 크게 구분해 볼 수 있다.

먼저 공동세 방식은 일정한 세목에 대하여 중앙정부와 지방정부 혹은 지방정부간 통일된 과세방식으로 징수한 금액을 중앙과 지방정부간 혹은 지방정부간 협약에 의해 일정한 비율에 따라 분배하는 과정에서 재정조정적 기능을 달성하는 제도라 할 수 있다.

독일의 공동세제도를 보면 소득세, 법인세, 부가가치세(매상세) 등 3개 조세를 연방과 지방정부가 통일된 과세방법으로 징수하여 그 일정비율을 연방정부와 주정부, 시·읍·면에 배분하면서 재정조정을 하고 있다.

한편, 우리나라나 일본의 지방교부세 등 세계 각국의 정부간 재정조정은 공동세라고는 이름을 붙이지 않더라도 공동세적 성격을 가지고 재정조정이 행해지고 있다고 볼 수 있다.

공동세방식은 조세수입의 변화가 있는 경우에도 그 세수배분은 각 정부에 동일한 효과로 나타나게 되고 세수의 신장성과 안정성이 높은 주요세원의 일부를 각 정부가 분할 이용할 수 있어 조세수입의 확보에 유리하며 정세비의 부담이 감소되는 장점이 있다. 그리고 재정조정 주체에 관계없이 널리 적용될 수 있다는 장점이 있다.

그러나 세입확보와 세출의 자주성에 중앙정부의 간섭을 완전히 배제할 수 없고 또한 세수확보에 소극적일 수 있다는 단점이 있다.

## 나. 역교부금 방식

역교부금방식은 평균이상의 재정력을 보유한 자치단체로부터 자치단체간 재정불균형의 조정에 필요한 재원을 조달하여 평균이하의 자치단체에 교부하여 재정을 조정하는 제도이다. 이론적인 측면에서 볼 때 역교부금방식은 재정력의 한계효용을 자치단체간에 거의 같게 유지함으로써 사회 전체적인 효용을 극대화하는 것이라 할 수 있다.<sup>16)</sup>

이는 일본의 도구재정조정제도나 독일의 매상세 보충분에 의한 주간 재정조정제도에서 보여지고 있으나 보편적으로 널리 활용되지는 않고 있다. 역교부금 방식은 자치단체의 자체재원 수준을 적정수준으로 증대시켜 재정 불균형을 완화하는 보다 강력한 제도로 활용될 수 있고 또한 자치단체 상호간 재정조정을 통하여 재정단위당 한계효용을 가능한 동일하게 유지시킴으로서 효용의 극대화를 기할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 재원을 이양해야 하는 자치단체들의 반발 등 현실적인 여러 가지 제약요건들이 많다는 점과 징세의욕의 저하 그리고 정부간 재정조정에는 적용하기가 어렵다는 단점이 있다.

## 다. 자원양여(예산배분) 방식

자원양여(예산배분) 방식은 정부간 혹은 광역-기초자치단체간에 있어서 중앙정부 및 광역자치단체가 주체가 되어 예산의 범위내에서 혹은 특정세목의 일정비율의 범위내에서 주로 예산배정의 차원에서 정부간 혹은 자치단체간 재정력을 감안하여 배분하는 형태의 재정조정이라 할 수 있다.

이는 영국의 세입지원교부금(Revenue Support Grant:RSG)에서 전형적으로

---

16) 서울특별시 중구, 「지방자치활성화를 위한 지방재정확충방안:서울특별시와 자치구의 세원조정을 중심으로」, 1999, pp.27-28.

보여지고 있다. 세입지원교부금의 총규모가 결정되는 과정은 다음과 같다. 매년 중앙정부와 지방정부는 함께 모여 다음연도 지방재정의 총 적정세출 수준, 즉 총 표준지출액(Total Standard Supporting:TTS)에 관하여 합의한다. 그 다음 총 표준지출액이 결정되면 중앙정부는 지방재정 가운데 국세수입으로 지원해야 할 비율과 지방의 자체재원으로 충당해야 할 비율을 결정한다. 그리고 국가에서 지방에 대하여 지원해 주는 재정총량이 결정되면 그 다음 각 지방정부별로 세입지원교부금을 산출하여 배분한다.<sup>17)</sup> 재원양여방식은 정부간 재정조정이나 광역·기초간 재정조정에는 활용될 수 있으나 동급자치단체간의 재정조정에는 적용되고 있는 사례가 없다.

재원양여 방식은 재정상황에 따라 신속적으로 대응할 수 있고 주로 배분 방식에 초점이 주어져 있어 체계가 보다 간소화될 수 있다는 장점이 있다. 그러나 재정수입의 불안정성과 재정조정 기능이 다소 미약하며 그리고 중앙 및 상위 자치단체로부터 통제의 여지가 작용할 수 있다는 단점이 있다.

이상에서 논의한 재정조정 유형을 공동세방식, 역교부금 방식, 재원양여방식으로 구분하여 그 장·단점을 정리하면 <표 2-2>와 같다.

---

17) 임성일, 「영국의 지방정부」, 법경사, 1997, pp304-306.

〈표 2-2〉 재정조정 형태별 장단점

	장 점	단 점
공동세 발 식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조세수입 확보유리</li> <li>- 징세비부담 감소</li> <li>- 조정주체 관계없이 널리 적용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부의 간섭 가능</li> <li>- 세입확보 노력이 소극적</li> </ul>
역교부금 발 식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정조정기능이 보다 강력</li> <li>- 국가 전체 재정효용의 극대화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부유자치단체의 반발</li> <li>- 징세의욕의 저하</li> <li>- 정부간 재정조정에는 적용 곤란</li> </ul>
재원양여 발 식 (예산배분 방식)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정상황에 신속적 대응</li> <li>- 체계가 간소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정수입의 불안정성</li> <li>- 재정조정기능의 미약</li> <li>- 재정통제 수단화 가능</li> <li>- 동급자치단체간에는 적용 곤란</li> </ul>

## 제2절 광역자치단체의 재정조정 필요성과 유형

### 1. 광역자치단체의 재정조정 필요성

#### 가. 중앙정부 재정조정 미흡

우리나라의 중앙정부에 의한 지방정부에 대한 재정조정은 지방교부세에 의해 기본적으로 이루어지고 있다. 이외에 지방양여금 및 국고보조금은 지방재정조정제도의 범주로 파악하고 있는데, 이들은 본래의 지방재정조정제도는 아니고 재정보전 및 지원기능을 갖고 있다.

즉, 지방양여금이나 국고보조금은 특정사업이나 국가정책을 달성하기 위하여 지방에 재원을 지원하는 것이다. 그동안의 연구결과에 의하면 지방양

여금은 자치단체간 재정형평화 효과를 일부 나타내고 있지만, 국고보조금의 경우는 오히려 자치단체간 재정불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다는 것이 일반적인 견해이다.

지방교부세는 지방의 기능수행에 따르는 부족재원을 보전해 주는 수직적 재정조정의 효과가 크며, 동시에 지방자치단체간의 재정불균형을 시정하는 역할을 수행하고 있다. 그러나 지방교부세는 중앙과 지방간의 수직적 재정조정의 성격이 강하며 지방자치단체간의 수평적 재정조정의 역할을 하고는 있지만 그 효과가 미약하다는 연구결과가 일반적이다.<sup>18)</sup> 그리고 지방교부세는 전국적 차원에서의 재정조정이기 때문에 도단위의 지역별로 구분하여 분석할 경우 그 효과가 지역별로 다르게 나타난다.

이상을 종합할 때, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정조정은 미흡하다고 볼 수 있으므로 이를 보완할 수 있는 광역자치단체에 의한 2차적인 재정조정이 필요하다. 이는 후술하는 외국의 경우 자치단체간 재정조정이 활발히 이루어지고 있는 것을 보더라도 그 필요성은 인정되고 있다.

#### 나. 중앙정부의 재정조정 한계와 광역별 자치단체 재정특성 고려

광역자치단체에 의한 재정조정의 필요성은 중앙정부에 의한 재정조정의 한계와 자치단체의 재정특성을 보다 고려한 재정조정이 가능하다는 관점에서도 찾아볼 수 있다.

중앙정부 차원에서 전 자치단체를 대상으로 재정력의 불균형을 완화하기 위해서는 보다 많은 재원이 필요하다. 이는 중앙정부의 재정경직성을 초래하기 때문에 현실적으로 적정수준 이상을 초과할 수 없는 어려움이 있다.

---

18) 박종구, “지방재정조정제도의 개편방안”, 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회, 1995, pp.330-331.

또한 재원이 있다고 하더라도 전국의 기초자치단체에 대하여 일률적인 기준에 의한 획일적인 조정방법을 취할 수 밖에 없어 자치단체의 재정특성을 반영하기가 어려운 실정이다.

따라서 광역자치단체에 재정조정 기능을 부여하여 중앙정부의 재정조정 기능을 보완하고 각 광역자치단체별로 지역의 재정상황을 적절히 반영할 경우 기초자치단체간 재정불균형의 시정은 보다 효율적으로 달성될 것이다.

#### 다. 시·군간의 재정력 격차 심화

광역자치단체의 재정조정이라 할 경우 특별시·광역시와 자치구간의 재정조정 그리고 도와 시·군간의 재정조정으로 구분될 수 있다. 특별시·광역시와 도의 재정조정이 달리 적용되는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라의 경우는 특별시·광역시에 재정조정 기능이 부여되어 있어 자치구간의 재정불균형을 완화하고 있으나 도에는 재정조정 기능이 제도화되어 있지 않아 시·군간의 재정불균형은 크게 나타나고 있다.

이렇게 볼 때, 도에 재정조정 기능을 제도화하여 시·군간의 재정력 격차를 완화하여 전체 재정효용성을 높일 필요성이 있다.

## 2. 자치단체간 재정조정의 유형과 방법

재정조정의 주체와 재정조정 방법에 따라 다양한 형태의 제도가 있을 수 있다. 일반적으로 재정조정의 주체가 어디냐에 따라 공동세 방식, 역교부금 방식, 재원양여 방식 등 재정조정의 방법이 달라질 수 있다. 따라서 보다 적

합한 재정조정 방법이나 기준을 모색할 필요성이 있다.

특히, 본 연구의 과제인 도시·군간 재정조정의 필요성이 인정되고 있는 가운데 어떤 방법을 채택하는 것이 바람직한가는 이상에서 논의한 것을 토대로 검토하면 <표 2-3>과 같이 정리해 볼 수 있다.

특별시·광역시와 같은 경우는 3가지 유형의 사례가 모두 보여지고 있어 어느 방법을 채택하든 해당 국가의 상황에 따라 선택해야 하지만 도의 경우는 역교부금 방식 사례가 없는 것으로 보아 공동세 방식이나 자원양여 방식이 보다 적합한 것으로 보여지고 있다.

<표 2-3> 재정조정 주체별 재정조정 방식

	정부간 재정조정	광역간 재정조정	광역-기초간 재정조정	
			특별시·광역시·자치구간	도시·군간
공동세 방식	○ (각국)	○ (독일)	○ (일본, 한국)	○
역교부금 방식	×	○ (독일)	○ (일본)	×
자원양여 방식	○ (영국)	×	○	○

## 제3절 외국의 자치단체간 재정조정

### 1. 일본

#### 가. 재정조정체계

일본의 재정조정체계는 지방교부세에 의해 일차적으로 중앙과 지방간의 재정조정이 이루어지고 2차적으로 광역자치단체에 의한 기초자치단체의 재정조정이 이루어지고 있다. 그리고 3차적으로는 자치단체 내부에서 각 자치단체별로 연도간에 재정을 조정할 수 있는 재정조정적립금제도가 제도화되어 있다.

첫째, 중앙-지방간의 재정조정은 지방교부세에 의해 조정되고 있는데, 우리 나라의 지방교부세와 유사한 방법으로 배분되고 있으며, 재원은 국세 5세의 일정비율로 공동세적 성격을 가지고 있다.<sup>19)</sup>

둘째, 광역-기초간의 재정조정은 도구재정조정제도의 형태로 이루어지고 있다. 이는 우리 나라 서울시 및 광역시의 조정교부금에 해당하는 제도로써 동경도가 동경도내의 구간을 조정하고 있다. 도구재정조정제도에는 납부금제도가 있다는 점이 우리 나라의 조정교부금제도와는 크게 다른 점이라 할 수 있다. 이는 또한 후술하는 독일의 자치단체간 재정조정제도로써 일반적

---

19) 일본의 지방교부세는 소득세, 법인세, 주세의 32%, 소비세의 29.5%, 담배세의 25%를 재원으로 하여 교부세 및 양여세 배부금 특별회계를 통하여 기준재정수요액과 기준재정수입액과의 차이인 자치단체의 재원부족액을 고려하여 배분하고 있다. 지방교부세는 보통교부세가 94%이고 특별교부세가 6%인데, 특이할 점은 지방교부세의 교부총액과 자치단체의 재원부족액과 현저하게 괴리가 생길 경우에는 교부세율을 변경할 수 있다고 지방교부세법에 규정하고 있다는 점을 들 수 있다. 일본의 지방교부세에 대해서는 李昌均, 「지방교부세제도의 합리적 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996년을 참조



으로 역교부금제도로 불리는 주간재정조정제도의 성격이 가미된 지방 재정 조정제도의 독특한 형태라 할 수 있다. 또한 구간재정조정을 위하여 도구재정조정협의회를 두어 구간재정조정에 대한 구의 의견을 반영하는 시스템으로 되어 있다는 점도 우리 나라의 조정교부금제도에는 없는 보다 민주적인 방법으로 제도가 운영되고 있다.

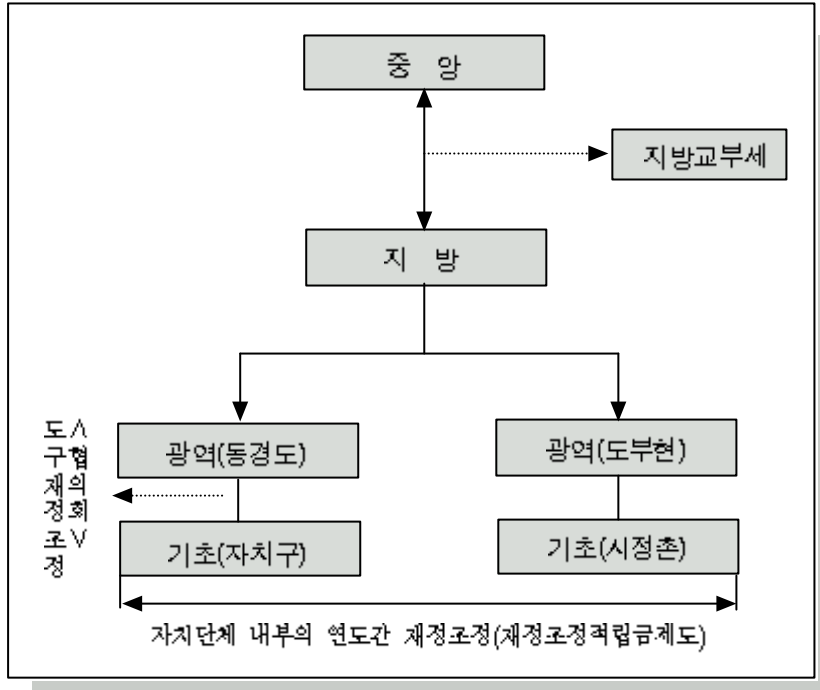
셋째, 일본의 경우는 자치단체의 연도간의 재정조정을 위하여 결산상 잉여금의 2분의 1 이상을 적립하는 재정조정적립금제도를 마련하여 중앙-지방간, 자치단체간의 재정조정에 덧붙여 자치단체 내부적으로 연도간에 재정을 조정하고 있다는 점이 특징적이다.<sup>20)</sup>

이상과 같이 일본의 경우는 중앙-지방간의 일차적인 재정조정에 덧붙여 각 광역자치단체에 의해 기초자치단체간의 재정조정이 전체적으로 이루어지고 있다. 또한 도구재정조정제도에는 역교부금제도의 성격이 가미되어 있어 보다 강력한 재정조정이 이루어지고 있다. 그리고 다른 나라에는 보편화되어 있지 않은 각 자치단체가 연도별로 재정을 조정할 수 있는 재정조정적립금제도가 마련되어 있다는 점이 큰 특징이라 할 수 있다. 일본의 지방재정조정체계는 [그림 2-1]과 같이 정리해 볼 수 있다.

---

20) 재정조정적립금제도는 일본에서 행해지고 있는 독특한 제도로써 자치단체내부에서 스스로 결산상 잉여금의 2분의 1 이상을 장래 연도간에 있어서 재원의 과부족을 조정하고 투자의 효율성과 계획성을 담보하기 위한 제도라 할 수 있다. 이는 일반적으로 이해되고 있는 재정조정제도에는 포함하기 어려우나 재정조정제도로서의 측면을 내포하고 있다. 첫째, 상위정부나 자치단체간의 재원이전이 아니라 할지라도 재원이전이 연도간에 있어서 이루어지고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 자치단체간의 재정조정은 아니라 할지라도 연도간에는 재원불균형이 조정되고 있다는 점을 들 수 있다; 李昌均, 「재정조정적립금제도의 도입방향」, 한국지방행정연구원, 1997년 참조

[그림 2-1] 일본의 지방재정조정체계



## 나. 자치단체간 재정조정: 도구재정조정제도

### 1) 도구재정조정의 특징

일본의 경우 정부간 재정조정제도인 지방교부세와는 별도로 자치단체간 재정조정제도를 시행하고 있다. 이는 우리나라의 조정교부금에 해당된다고 할 수 있다. 지방자치법 제282조 제2항의 규정에 의하면, 특별구의 사무처리에 필요한 경비의 재원에 대해서 정령이 정하는 바에 따라 도는 조례로서 도와 특별구 및 특별구 상호간의 재정조정에 대한 조치를 강구해야 한다고 되어 있다. 이것이 일본의 도구재정조정제도로써 일본 지방교부세와 약간의 차이는 있지만 유사한 형태를 취하고 있다.

다만, 도구재정조정제도에 는 납부금제도가 있다는 점은 일본 지방교부세 뿐만 아니라 우리나라의 조정교부금제도와는 크게 다른 점이라 할 수 있다. 이는 또한 후술하는 독일의 자치단체간 재정조정제도로써 일반적으로 역교부금제도로 불리는 주간재정조정제도의 성격이 가미된 지방 재정조정제도의 독특한 형태라 할 수 있다.

도와 특별구 및 특별구 상호간의 재정을 조정하기 위한 도구(都區)재정조정제도는 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

- ① 재원부족액이 생긴 특별구에 대해 재원을 부여할 뿐만 아니라 재원이 초과하는 단체로부터는 조정납부금을 받고 있어 보다 재정형평화기능을 강화하고 있다는 점이다. 즉, 동경도와 특별구 전체사이에 재원조정을 기함과 동시에 아울러 특별구 상호간의 재정력을 거의 완전하게 균형화 하려고 하는 점이 주목된다.
- ② 각 년도에 교부되는 보통교부금의 총액은 특별구의 재원소요액에 부족할 경우는 도가 일반회계 차입금 등에 의해 조치하게 되어 있다. 즉 매년도 총액보전주의를 취하고 있는 것이 우리 나라 및 일본의 지방교부세의 일반적인 경우와는 또 다른 특징이다.
- ③ 조정방식은 재정수요액이 재정수입액을 초과하는 특별구에는 특별구 재정조정교부금을 교부하고 재정수입액이 재정수요액을 초과하는 특별구에는 특별구재정조정납부금을 납부한다 (납부금제도).

교부금의 재원은 아래와 같이 고정자산세, 시정촌민세의 법인분, 특별토지보유세의 조정3세 일정분에 납부금을 합한 금액으로 하고 있다.

$\text{교부금의 재원} = \text{조정3稅의 일정분 (고정자산세 + 시정촌민세의 법인분 + 특별토지보유세 수입액의 일정비율)} + \text{납부금}$
---

## 2) 도구재정조정교부금의 종류

교부금에는 지방교부세와 같이 보통교부금과 특별교부금의 2종류가 있다. 다만 보통교부금은 98%이고 특별교부금은 2%로 지방교부세의 특별교부금 6%에 비해 매우 낮다. 보통교부금은 지방교부세의 산정방식과 거의 같은 방식에 의해 산정한 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 특별구에 대해 자원부족액을 교부하는 것이고, 특별교부금은 재해등 특별한 사정이 있다고 인정되는 특별구에 대해 교부되는 것으로 우리나라와 유사하다.

## 3) 산정방식

지방교부세의 기준재정수요액 산정방법에 준하여 산정한 재정수요액이 지방교부세의 기준재정수입액 산정방법에 준하여 산정한 재정수입액을 초과하는 특별구에 대해 자원부족액 전액이 교부된다. 즉 지방교부세와 같이 자원부족액에 조정을 곱하는 것이 아니라 자원부족액 전액을 보전하고 있다.

먼저, 기준재정수요액 산정방법은 지방교부세의 산정방법과 대체로 동일하지만 다음과 같은 특색이 있다.

- ① 측정단위는 지방교부세보다 수가 많고 구체적이다. 예를 들면 교육비의 측정단위로서는 인구, 아동수, 생도수, 학급수, 학교수외에 양호학원수, 유치원수, 도서관수 등을 사용하고 있다. 민생비에서는 인구, 생활보호자수외에도 심신장애자수, 노인시설수, 보육소수, 아동관수, 모자료수등을 사용하고 있다. 이는 지방교부세와 달리 개개 특별구의 재정수요를 가능한 정확히 반영하려는 노력의 결과로 볼수 있다.
- ② 일부 경비 (예를 들어 소·중학교 교사의 건설비 등)에 대해서는 예외적으로 측정단위, 보정, 단위비용을 가지고 산정하는 것이 아니라 개별적으로 그 소요액을 산정하는 방법을 취하고 있다.

③ 측정단위 수치의 보정은 종별보정, 단계보정, 태용(態容)보정, 밀도보정의 4종류로 지방교부세의 6종류에 비해 간단하다.

다음으로 기준재정수입액의 산정에 있어서는 특별구가 부과하는 보통세 수입액의 85%로 되어 있다. 이는 지방교부세의 80%(도부현), 75%(시정촌)보다 높은 것으로, 특별구의 수입예상액을 현실적으로 포착하려고 하고 있다.

#### 4) 도구협의회와 교부액의 결정

이미 언급했듯이, 일본의 도구재정조정제도에는 도구협의회라는 것이 마련되어 있어 교부금의 배분에 있어 동경도와 구간의 협의하에 이루어지고 있다는 점이 특징적이다. 도구재정조정제도는 동경도내 특별구의 재원부족액 전액을 보전하고 있는데, 교부액은 다음과 같다.

$$\text{교부구수요액} - \text{교부구 수입액} = (\text{조정3세} \times \text{조정율}) + \text{납부금}$$

여기서 중요한 것은 조정율의 결정인데, 도구협의회에서 구체이 어느정도구의 사업분을 인정받느냐의 교섭에 의해 일반적으로 조정율이 정해지고 있다. 이와 같이 도구협의회는 도구재정조정제도에 관한 의견제시 등을 행하는 것으로 지방자치법 제282조의 2에서 규정하고 있다. 도구협의회는 도 및 특별구의 사무에 대해 도와 특별구 및 특별구 상호간의 연락조정을 기하기 위한 도와 23특별구의 공동기관으로 법에 의해 설치가 규정되어 있다. 회장은 도지사이고 위원은 도지사가 임명한 직원 6인, 특별구의 구장 협의에서 지명한 특별구장 7인으로 구성되어 있으며 임기는 2년이다.

## 2. 독일

### 가. 재정조정체계

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

독일의 재정조정체계는 <표 2-4>에서 보듯이, 4단계의 기본적인 구조로 되어 있다고 할 수 있다. 즉, ① 매상세에 의한 연방·주간 배분, ② 수평적인 주간 매상세의 배분, ③ 수평적 주간재정조정, ④ 수평적 주간재정조정을 보완하는 연방보충교부금의 다단계로 되어 있다.

<표 2-4> 독일의 세원배분·재정조정 기본구조

제 1 단계	연방과 주 전체(지방정부를 포함)와의 세원배분(수직적 조정)
제 2 단계	주간 매상세 배분에 의한 주간 재조정
제 3 단계	매상세 보충분에 의한 주간재조정
제 4 단계	연방보충교부금

첫째, [그림 2-2]에서 알 수 있듯이 독일의 경우, 중앙-지방간의 재정조정은 2형태로 이루어지고 있다. 하나는 재원이거나 교부방식은 다르지만 우리나라나 일본의 지방교부세에 해당하는 것으로 연방과 주간의 공동세인 소득세, 법인세, 매상세, 영업세 납부금을 재원으로 1차적으로 중앙-지방간의 재정조정이 이루어지고 있다.

연방·주간의 공동세란 기간세인 ① 소득세, ② 법인세, ③ 매상세, ④ 영업세납부금이다. 연방·주간의 소득세와 법인세의 배분은 42.5%, 50%씩으로 고정되어 있다. 그러나 매상세 및 영업세납부금의 배분은 유동적이다. 매상세의 경우는 원칙적으로는 연방, 주, 자치단체의 대표로 구성되는 「재정계획위원회」에서 결정하는 것으로 되어 있으나 실질적으로는 연방과 주의 정치교섭에 의해 결정되고 있다<sup>21)</sup>

한편, 영업세납부금은 공동세로서는 띠미하지만 이는 1968~1969년 재정개혁때 소득세를 연방 및 주의 공동세로 하던 것을 지방정부도 포함시킴으로서 연방 및 주의 세수감소를 보전하기 위하여 영업세납부금을 신설하여 연방 및 주가 지방정부의 고유세인 영업세에 참여하면서 시작되었다. 즉, 소득세배분에 지방정부를 참여시킨 대신 영업세납부금을 신설하여 연방 및 주가 지방정부고유세인 영업세에 참여하게 된 것이다.

다른 하나는 여기에 덧붙여 연방보충교부금으로 연방이 지방정부의 재정을 2차적으로 조정하고 있는 것이 독일 재정조정제도에서 나타나는 하나의 특징적이라 할 수 있다. 연방보충교부금은 후술하는 주-주간재정조정 후에도 사무의 수행능력이 약한 주의 일반적 재정수요를 보충하기 위한 제도이다<sup>22)</sup> 즉, 수평적 주간재정조정제도를 보완하는 제도로서, 연방과 지방정부

21) 매상세의 세수배분은 연방과 주간재정조정법에 규정되어 있는데, 2년마다 연방과 주의 재정수지의 상황을 감안하여 수정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 대체로 연방이 약 3분의 2, 주가 약 3분의 1이라는 것이 기본이지만 특례나 기타 방법에 의해 실질적으로는 매년도 타협에 의해 약간씩 조정되고 있다.

22) 독일의 연방보충교부금은 수평적재정조정후에도 남아있는 주간의 재정력격차를 보충하여 재정조정 효과를 한층 높임과 동시에 수평적재정조정이 조정대상으로 하지 않는 재정부담을 보충한다는 2가지 점에 목적이 있다. 여기에는 5종류의 보충교부금이 있다. 첫째, 결손액보충교부금을 들 수 있다. 이는 수평적재정조정에 의한 재정력 측정치의 최저보장은 조정측정치를 100으로 하여 95%에 두어져 있어 나머지 5%는

와의 관계보다는 연방과 주의 관계 속에서 실질적으로 이루어지고 있다. 이와 같이 독일의 경우는 중앙정부 차원에서 두 차례에 걸쳐 지방재정조정을 통하여 자치단체간의 재정불균형을 완화하고 있는 것이다.

한편, 매상세의 경우는 원칙적으로 연방, 주, 자치단체 대표로 구성되는 재정계획위원회에서 배분을 결정하는 것으로 되어 있는 등 부분적이거나 자치단체가 재정조정과정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 되어 있다는 점도 우리 나라에는 없는 특징이라 할 수 있다.

둘째, 자치단체간(주-주간) 재정조정에 있어서도 2형태로 이루어지고 있다. 하나는 공동세중 매상세를 가지고 이루어지고 있고 다른 하나는 매상세 보충분에 의한 주간재정조정으로서 이른바 역교부금방식이 채택되고 있다. 이 경우 일본의 경우처럼 재정력이 강한 주가 재정조정부담액을 납부하여 재정력이 약한 주가 재정조정부담금을 교부받는 역교부금방식이 취해지고 있다.

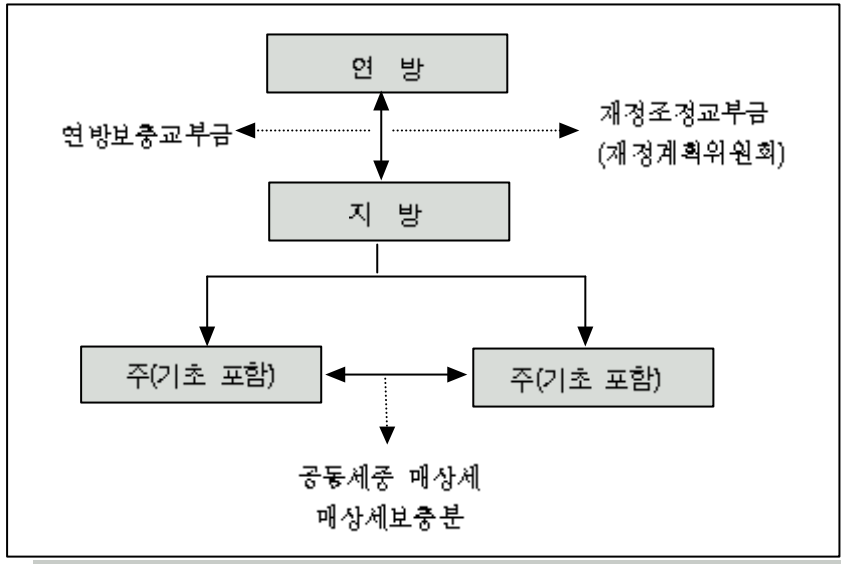
이와 같이 독일의 경우는 전체적으로 지방재정은 중앙정부 차원에서 2차례에 걸쳐 지방재정조정이 이루어지고 있을 뿐만 아니라 동일 지방정부(주 상호간)에 의해서도 2차례에 걸쳐 재정조정이 이루어지고 있는 등 지방재정조정은 우리 나라에 비해 보다 체계적이고 철저하게 이루어지고 있다는 점이 큰 특징이라 할 수 있다.

---

방치되어 있는 셈이다. 이 5%의 결손분에 대해 연방보통교부금이 교부된다. 둘째, 정부유지특별경비보충교부금을 들 수 있다. 이는 수평적재정조정에서 대상으로 하지 않는 특별한 재정부담에 대해 재정력측정치를 보충하고 있다. 셋째, 특별재정수요보충교부금을 들 수 있다. 이는 구동독 6주에 부여되고 있는데, 교부의 목적은 사회자본의 부족을 보충하고 평균이하의 기초자치단체의 재정력을 향상하는데 있다. 넷째, 이행기보충교부금을 들 수 있다. 이는 구서독주에 상대적으로 재정력이 약한 주에 대해 특별히 한시적으로 교부되고 있다. 다섯째, 재정정리특별보충교부금을 들 수 있다. 이는 현저하게 재정압박에 직면해 있는 쾰른과 부르멘 양주에 대한 구제조치이다.



[그림 2-2] 독일의 지방재정조정체계



## 나. 자치단체간 재정조정

### 1) 대상세의 주간조정

독일의 주상호간의 수평적 재정조정은 2가지의 경우로 행해지고 있는데, 한 경우는 공동세 중 대상세를 가지고 이루어지고 있다. 공동세중 대상세는 소득세와 법인세 그리고 영업세납부금과는 매우 다르다.<sup>23)</sup>

23) 소득세, 법인세, 대상세라고 하는 공동세의 세무행정은 기본적으로 주가 행하고 있다. 먼저, 소득세의 경우는 납세의무자의 거주지원칙으로 귀속되고 있다. 예를 들어, A에 거주하고 B주에 근무하고 있는 C시에 대해 B주에서 A주에 대해 원천소득세를 정산하는 등의 주세무행정상호간의 조정을 행함으로써 소득세수의 귀속은 완결한다. 둘째, 법인세의 경우는 법인본사소재지주에서 납부시키고 사업소가 복수주에 있는 경우, 사업소의 소재지주상호간에서 급여등을 기준으로 배분함으로써 각주의 법인세수가 확정된다. 셋째, 영업세납부금의 경우는 주내의 기초자치단체에 대해 그 영업세의 과세베이스에 일정한 계수를 곱한 것으로서 주상호간의 조정문제는 발생하지 않고 있다.

첫째, 세무행정이 주뿐만 아니라 연방도 크게 관여하고 있다. 왜냐하면, 매상세는 수출입에 따른 세무행정이 중요한데, 이는 세관을 통해서 처리되어 세관은 연방사무라는 점이다.

둘째, 쇼핑의 중심에 있는 대도시를 가진 주가 세수에 유리하게 되어 있다. 왜냐하면, 쇼핑지(최종거래지)와 실제의 소비지(소비자의 거주지)가 분리되는 경우가 많기 때문이다. 구체적으로 말하면, 매상세의 부담자인 실제의 소비자는 주변주에 살고 있음에도 쇼핑(최종거래)은 대도시를 가진 주에서 행해지고 있으므로 세수도 쇼핑지의 주에 귀속되게 된다. 부담과 세수의 귀속에 있어 자주 분리가 발생하게 되어 주변주는 상대적으로 세수측면에서 손실을 보게 된다.

이상의 사정을 고려하여 매상세는 주상호간에 주민수비례로 배분함으로써 주간 재정조정을 행하고 있는 것이다.

## 2) 매상세보충분에 의한 수평적 주간재정조정

위의 매상세를 주민수에 따라 배분하는데 있어서 매상세 보충부분이라는 것이 설정되어 있는데 이것 또한 재정조정을 목적으로 하고 있다. 매상세 보충부분이란 공동체인 매상세 주합계의 25%(매상세 총액의 11%)를 최고한도액으로 하여 재정력<sup>24)</sup>이 약한 단체의 재정력을 보전하는 것이다. 이때 재정력이 약한 단체란 매상세를 제외한 공동세 (소득세, 법인세, 영업세납부금의

---

24) 전체 주의 평균적인 재정력을 산출하는데 있어서는 도시주의 특수적인 상황을 고려하여 인구할증가산을 행하고 있고, 또한 지방정부의 세를 산출할 때에 인구와 인구밀집도에 따라 단계적인 인구할증을 행함으로써 그 재정수요를 고려하고 있다. 산식은 아래와 같다.

$$\cdot \text{전체 주 평균적인 재정력} = \text{단위재정력} \times \text{주민수} \times \text{보정계수}$$

여기서 단위재정력이란 전체 주 평균적인 재정력을 전체 주 보정후 인구(조정보정인구수 = 인구 × 보정계수)로 나눈 값이다.

주합계)와 주고유세의 세수합계 1인당액이 연방평균의 92%이하인 주로 정의되고 있다.

매상세 보충부분에 의한 주상호간의 재정조정은 일반적으로 역교부세로 말해지는 수평적재정조정의 다음단계로 이어진다. 이 단계에서는 재정력이 강한 주는 조세력의 일부를 양도하여 재정력이 약한 주의 조세력을 높인다. 그 결과 재정력이 약한 주는 최소한 연방평균의 95%까지 재정력을 보장받고 있다.<sup>25)</sup> 이미 밝혔듯이 일본의 도구간재정조정제도에서도 보여지고 있다.

이와 같은 독일의 수평적재정조정제도는 동급정부차원 (주 상호간)에서 체계적으로 철저하게 이루어지고 있다는 사실은 독특한 제도로써 주목되고 있다.

### 3. 호주

#### 가. 재정조정체계

호주의 지방재정조정체계 역시 [그림 2-3]에서 알 수 있듯이, 우리 나라보다는 다양한 형태로 이루어지고 있는데, 특징적인 점을 정리하면 다음과 같다.<sup>26)</sup>

---

25) 재정조정금의 교부액 1단계:전주 평균의 92%에 해당하는 단계(95%까지 보전), 2단계:전주 평균 92%- 100%에 해당하는 단계(재원부족액의 35%를 보전) 결과적으로 95%이상 이 되게 하고 있다. 개별 주의 재정력이 전주 평균 92%이하인 경우에는 재정력이 강한 주로부터 재정조정조치에 의해 주의 95%까지 보전을 받게 된다. 개별 주의 재정력이 전주평균 92%에서 100%사이에 있는 경우는 전주평균의 95% 이상까지 보전받게 된다.

26) 호주의 지방재정조정제도에 대해서는 이주석, 「호주의 지방재정조정제도」, 삼진기획, 1998(비매품)을 참조

첫째, 중앙-지방간의 재정조정은 한편으로는 연방에 의한 주에 대한 일반 목적교부금으로 이루어지고 있다. 이는 우리 나라의 지방교부세에 해당하는 것으로 연방정부가 주정부의 세입징수능력의 인구1인당 차이와 주정부가 평균수준의 정부서비스를 제공하는데 소요되는 인구1인당 수요의 차이를 고려하여 재정조정을 행하고 있다. 일반목적교부금의 수준은 3월 분기의 소비자물가지수의 움직임과 매년 12월 31일 현재의 인구와 연계되어 있어 우리 나라, 일본, 독일의 공동세방식이라기 보다는 세입분여방식에 가깝다고 할 수 있다. 이 때 특이한 점은 연방, 주가 참여한 연방교부금위원회가 설치되어 교부금의 교부기준 및 배분방법 등이 협의하게 되어 있다는 점이 특징적이라 할 수 있다.

다른 한편으로는 연방에 의한 주정부에 대해 재정조정이 수입대체지불제도에 의해 이차적으로 이루어지고 있다는 점을 들 수 있다. 이는 1997년 8월 연방정부가 주정부에 대해 담배세, 주세, 석유세의 부과를 중지시키는 조치를 내렸다. 이에 연방정부는 주의 재정을 보완하기 위하여 이들 세금에 대해 연방정부가 징수한 수입중 징세비를 제외하고 각 주에 배분하고 있는데, 이 때 배분은 주간의 합의에 의해 이루어지고 있다.

둘째, 주기초간 재정조정은 재정지원교부금<sup>27)</sup>에 의해 주별로 전체 기초자치단체를 대상으로 이루어지고 있다.

셋째, 교부금산정이나 배분에 있어서 자치단체가 참여하고 협의할 수 있는 연방 및 주단위에서 설치되어 있다는 점을 들 수 있다. 먼저 수상회의(首相會議)를 들 수 있다. 수상회의의 구성원은 연방정부의 수상 및 재정경제원장관, 각 주의 수상 및 재정경제원장관이다. 주에 대한 교부금의 총액 및 배

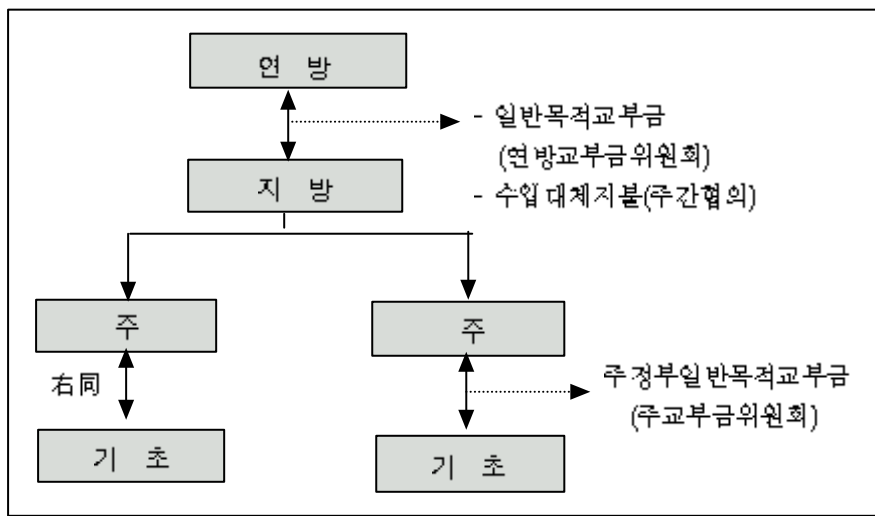
---

27) 재정지원교부금에는 일반목적교부금과 지방도로교부금으로 구분되어 있는데, 일반목적교부금이 재정형평화 기능을 하고 있다. 규모는 98년의 경우 일반목적교부금은 835백만 달러이고 지방도로교부금은 370백만 달러이다.

분방법을 최종적으로 주의 대표자 등에 의해 구성되는 회의에 의해 결정된다는 점은 시사하는 바가 크다. 그리고 교부금위원회라는 독립기관이 존재한다는 점이다. 연방교부금위원회는 1973년 연방교부금위원회법의 제정에 의해 설치되었는데, 주된 역할은 각 주로 교부금의 배분방법(상대성)에 대해 수상회의에 제안하는 일이다. 그리고 주교부금위원회가 1995년의 지방정부(재정지원)법에 의해 설치되어 일반목적교부금을 배분하기 위해 지방정부장관에 권고안을 작성하고 있다는 점이다.

이상과 같이 호주의 경우, 독일의 경우처럼 연방정부가 주에 대해 1차적으로 재정을 조정하고, 그리고 주에서 전체 기초자치단체를 대상으로 2차적으로 재정조정이 이루어지고 있는 등 여러 가지 형태로 자치단체의 재정을 조정하고 있다는 점과 연방정부 및 지방정부에 교부금위원회가 설치되어 있어 자치단체의 의견이 반영되고 있다는 점이 큰 특징이라고 할 수 있다.

[그림 2-3] 호주의 지방재정조정체계



## 나. 주정부의 일반목적교부금

### 1) 교부금총액

호주의 일반목적교부금 제원은 정해져 있지 않다는 점이 우리나라와 다르다. 즉, 우리나라는 자치단체의 재정수지를 검토하여 교부액이 결정되지만 호주의 재정조정교부금은 총액과 배분방법이 별개의 조직에서 검토되어 주정부나 지방정부의 재정수요와 기본적으로는 관계없이 총액이 결정된다.

일반목적교부금은 연방정부에 의해 주를 통해서 년4회 분할 교부되며 주는 기초자치단체에 대해 일반목적교부금으로 교부하고 있다. 이는 기초자치단체의 재정을 강화하고 각 자치단체의 지역주민에게 동등수준의 행정서비스를 제공하도록 하는데 목적이 있다. 일반목적교부금의 산정방법은 주에 따라 다르다. 여기서 주목할 점은 연방정부와 마찬가지로 지방정부교부금위원회가 설치되어 있어 동 위원회가 배분안을 주에 제출하면 주의 담당장관은 동 위원회의 권고안을 검토한 후 연방정부장관에 승인을 요청하며 연방장관은 이 요청안에 따라 각 자치단체별로 자금규모가 결정된다.

즉, 지방정부에 대한 재정조정교부금의 총액은 기본적으로는 주에 대한 교부금의 신장율에 따라 결정된다. 주와 지방정부의 관계는 시대에 따라 변화되는 것이 일반적이나 호주의 경우는 그렇지 않다. 주정부와 지방정부의 관계는 일정하다고 가정하고 있어 주에서 지방정부에 사무권한이 이양되어도 교부금은 변하지 않고 다만 일반보조금을 주가 별도로 지방정부에 교부하고 있다.

### 2) 교부금의 배분방식

각 주에서 받은 교부금을 각 주가 지방정부에 배분(지방정부 부분)하는 방식은 이하 3가지에 의해 결정된다.

첫째, 주정부분 교부금의 신장율을 사용하여 연방전체의 지방정부 부분의 총액이 결정된다. 우리나라의 경우는 지방교부세를 광역자치단체분과 기초자치단체분으로 나누지 않을 뿐만 아니라 광역자치단체분이 많아지면 기초자치단체분이 자동적으로 많아지는 일은 없는 경우와는 매우 다르다.

둘째, 연방교부금위원회가 제안하는 상대성<sup>28)</sup>에 관계없이 단순히 인구에 따라 각 주정부에 배분된다. 우리나라는 광역자치단체를 통하지 않고 기초자치단체에 직접 교부되고, 이 때 인구의외의 요소가 감안된다는 점과 다르다. 그만큼 호주의 재정조정제도는 단순하다고 할 수 있다.

셋째, 각 주정부는 지방정부분의 교부금을 각각의 주교부금위원회의 권고에 기초하여 각 지방정부에 배분한다. 따라서 각 주는 교부금위원회를 설치하고 있다.

### 3) 주지방정부교부금위원회의 기능과 역할

호주의 각주는 지방정부에 교부금을 공평하게 배분하기 위하여 주교부금위원회<sup>29)</sup>를 설치하고 있는 점은 특이 할 만 하다. 먼저, 주교부금위원회의 주된 기능은 1995년 연방정부의 지방정부(재정지원)법 규정에 따라 주내에 있는 지방행정단체에 일반목적교부금을 배분하기 위해 지방정부장관에 권고안을 작성하는 것이다. 위원회는 또한 관련 자료를 장관에게 보고한다.

그리고 위원회의 구성으로는 다음과 같다. 예를 들어, 뉴사우스웨일즈(NSW주)주는 교부금위원회는 4인으로 구성되어 있고 위원장은 지방정부담당장관으로 임명되고 위원은 장관이 임명한 3명의 위원과 지방정부부의 공무원인 부위원장이 있다. 임기는 5년으로 재임이 가능하다. 또한 7인 정도의

28) 상대성을 산정하는 방법은 다음과 같다.

교부금총액 = 각주 전 표준세출+표준예산수지-각주 전 자주재원 표준세입

29) 이주석, 전계서, p.158.

사무국 직원을 두고 있다. 각주의 교부금위원회는 독립기관으로 매년 전국 주교부금위원회 회의가 개최되어 교부금의 배분방법의 개선에 대해 검토가 이루어지고 있다.

#### 4. 종합적 평가 및 시사점

외국의 자치단체간 재정조정제도를 고찰해 본 바, 재정조정제도는 나라에 따라 여러 형태를 취하고 있으며, 또한 나라마다 독특한 형태로 발전해오고 있음을 알 수 있다. 중요한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이들 국가들은 우리나라에 비해 자치단체의 재정조정이 여러 가지 형태로 몇 차례에 걸쳐 이루어지고 특히 중앙에 의한 자치단체간의 재정조정에 이어 광역에 의한 기초자치단체의 재정조정이 이루어지고 있다는 점이다.

즉, 독일의 경우는 중앙에 의한 자치단체의 재정조정이 2차례에 걸쳐 이루어지고 있음과 동시에 주에 의한 기초자치단체의 재정조정이 매상세와 매상세보충분에 의해 2차례에 걸쳐 이루어지고 있다는 점이다. 그리고 호주의 경우도 중앙정부에 의한 2차례에 걸쳐 자치단체의 재정조정이 이루어지고 있음과 동시에 일반목적교부금을 통해 주에 의한 전체 기초자치단체를 대상으로 다시 재정조정이 이루어지고 있다는 점이다. 다시말하면, 광역에 의한 기초자치단체의 재정조정이 제도화되어 있어 보다 자치단체간의 재정불균형을 완화하고 있음을 알 수 있다.

이는 우리나라가 특히 기초자치단체간의 재정불균형이 심한 경우를 감안할 경우 중앙정부의 재정조정의 한계를 보완하고 보다 재정조정의 효과를 제고할 수 있는 도에 의한 시군간 재정불균형의 완화 필요성을 뒷받침해주



고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 재정조정외 강도가 강하고 시스템이 보다 민주적이라는 점을 들 수 있다. 이는 재정조정외 효과가 큰 역교부금방식이 도입되어 있다는 점과 교부금의 산정 및 배분에 있어서 자치단체가 참여하여 민주적으로 운영되고 있다는 점이다.

즉, 일본의 도구재정조정제도의 경우는 납부금제도가 포함되어 있는데, 이는 역교부금제도로서 구간의 재정형평화기능을 강화하고 있다. 그리고 교부금이 부족하면 일반회계차입금으로 충당하여 구의 부족재원을 전액 보전해 주고 있다. 또한 도구협의회가 설치되어 구청장이 구의 재정조정에 참여하고 있다.

그리고 독일의 경우도 메상세보충분에 의한 재정조정에는 역교부금제도가 시행되어 자치단체간의 재정형평화 기능이 보다 강하다는 점이 특징적이라 할 수 있으며 또한 교부금위원회가 설치되어 있다. 한편, 호주의 경우는 연방 및 지방정부가 각각 교부금위원회라는 독립기관을 설치하여 지방정부의 교부금배분에 있어 자치단체가 참여하고 있다는 점도 큰 특징이라 할 수 있다.

이와 같은 각국의 특징적인 점들은 우리나라 자치단체간의 재정불균형을 보다 완화하는 다양한 제도적 장치가 필요하고, 특히 자치단체간의 재정조정제도가 강화되어야 한다는 시사점을 보여주고 있다.

## 제3장 시·군 재정불균형과 재정조정 효과분석

### 제1절 우리나라 지방재정조정체제와 유형

#### 1. 우리나라 지방재정조정의 체계

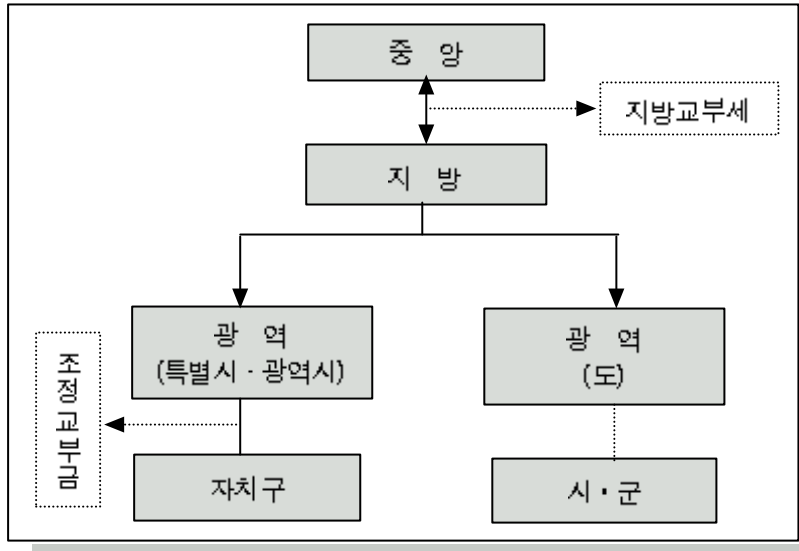
##### 가. 지방재정조정체제의 개요

우리 나라의 재정조정체제는 [그림 3-1]과 같이 중앙-지방간의 정부간 재정조정은 지방교부세 1형태로 이루어지고 있고, 자치단체의 재정조정은 특별시·광역시의 자치구를 대상으로 조정교부금 1형태로 이루어지고 있다.

특히, 같은 광역자치 단체인 도에는 재정조정기능이 없어 우리 나라 절대 다수를 차지하고 있는 시·군의 재정조정이 미약한 실정이다. 이미 언급했듯이 우리나라의 지방재정조정과 관련된 장치 또한 외국에 비하여 체계성이 결여되어 있다.<sup>30)</sup>

30) 김동건 교수는 독일의 지방재정조정 관련 법적 장치가 헌법에 상·하위정부간의 업무 분담과 세원배분, 그리고 지방재정조정체도의 골격을 명시하고 있으며, 연방법인 '재정조정법'에서 그의 세부 내용을 규정하고 있는 것과 비교하여 우리나라의 경우 지방교부세법, 국고보조금법, 지방양여금법, 지방세법, 지방재정법 등 지방재정관련 법들이 필요에 따라 입법개정되어 체계성이 결여되어 있다고 지적하고 있다; 김동건, "동일독일의 지방재정조정체도에 대한 고찰", 『행정논총』, 제33권 제2호, 서울대학교행정대학원, 1995.12, pp. 156-157.

(그림 3-1) 우리나라 지방재정조정체계



우리나라 지방재정조정체계의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중앙-지방간의 재정조정은 지방교부세에 의해 조정되고 있는데, 재원은 일종의 공동세적 성격을 가지고 있다. 그동안 산정방식 등이 개선되어 지방교부세 자체의 재정조정 효과는 거두고 있으나 그 효과는 미약하다. 기준재정수요액산정의 문제나 법정교부율이 84년 이래 고정되어 있는 문제<sup>31)</sup>, 또한 교부세산정 및 배분에 있어 외국의 재정조정위원회와 같은 자치단체의 참여가 제도화되어 있지 않고 또한 특별교부세의 비율이 외국에 비해 높다는 점이 개선의 과제로 남아 있는 실정이다.

둘째, 광역-기초간의 재정조정은 조정교부금에 의해 특별시·광역시의 자치구에 한해 이루어지고 있어 도에 의한 시군의 재정조정은 없는 실정이다.

31) 2000년도부터 법정교부율이 13.27%에서 15%로 상향 조정되어 이 문제는 다소 개선되었음.

그러나 외국의 경우는 이미 앞에서 밝힌 바와 같이 중앙-지방간 재정조정에 보완적으로 광역자치단체에 의해 기초자치 단체를 대상으로 자치단체간의 재정을 조정하는 시스템으로 되어 있어 우리 나라에 비해 자치단체간 재정조정이 보다 체계적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 현행 지방재정조정을 보다 체계화하여 자치단체간 재정불균형을 완화하기 위해서는 중앙-지방간의 재정조정인 지방교부세의 개선<sup>32)</sup>과 아울러 도에 의한 시군의 재정조정 기능이 접목될 필요성이 있다.

한편, 우리 나라의 자치단체간 재정불균형은 지방재정조정 체계의 미흡에 있을 뿐만 아니라 또 하나의 중요한 사실은 지방교부세나 조정교부금의 재정조정 효과를 국·도비보조금이나 징수교부금 등과 같은 다른 제도에 의해 그 효과를 상쇄해 버려 실질적으로 자치단체간 재정불균형은 크게 완화되지 않고 있다는 점에도 그 요인이 있다. 따라서 우리 나라의 지방재정조정체계를 재정립하는데 있어서 본 연구에서는 제외되어 있지만 장기적으로는 지방재정조정체계를 재정립하고 그리고 재정조정효과를 상쇄하는 다른 제도들의 정비 또한 동시에 이루어져야 할 것이다.

우리나라의 이전재원 제도 중 자치단체간 재정불균형을 시정하고 재정조정효과를 나타내고 있는 제도로는 중앙정부에 의한 지방교부세와 광역자치단체 중 특별시·광역시 주체인 조정교부금 뿐이라고 할 수 있다. 그리고 국고보조금, 시·도비보조금, 징수교부금제도는 오히려 자치단체간 재정불균형을 심화시키고 있음과 동시에 지방교부세 및 조정교부금의 재정조정효과를 상쇄시키는 결과를 초래하고 있다.

본 연구에서는 자치단체의 재정불균형 및 재정형평화 효과를 분석하기 위하여 기존에 재정조정제도의 범주에 포함하여 논의하고 있는 제도를 전부

---

32) 이 부분의 구체적인 방법에 대하여는 본 연구의 연구 범위에 포함시키지 않았음.

포함하여 고찰한다. 논의의 대상은 재원양여방식과 계층간 관계에 따라 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금(국비보조금, 도비보조금), 조정교부금, 징수교부금을 들 수 있다.

## 나. 광역자치단체의 재정조정체계

광역자치단체의 재정조정은 특별시·광역시의 조정교부금, 시비보조금, 징수교부금의 형태로, 도의 경우 도비보조금, 징수교부금의 형태로 이루어지고 있다.

앞에서 언급한 기준에서 볼 때, 시·도비보조금과 징수교부금은 자치단체간 재정형평화를 목적으로 하는 재정조정제도가 아니며 특별시·광역시의 조정교부금만 이에 해당한다. 그리고 광역자치단체인 도의 경우 시·군에 대한 재정조정기능을 수행하지 않고 있다.

도는 세출양여인 도비보조, 공동세 성격의 징수교부금을 통해 재정을 보전해 주고 있으나 이는 시·군간 재정불균형을 심화시키고 있다. 따라서 시·군의 재정불균형 완화를 위한 재정조정은 중앙정부의 지방교부세에 의해서만 이루어지고 있다.

이상을 종합컨데, ① 동일한 광역자치단체이면서도 특별시·광역시에 존재하는 재정조정기능이 없다는 점, ② 도의 시·군에 대한 이전재원이 도비보조, 징수교부금으로 이루어져 자치단체간 재정불균형을 심화시키고 있다는 점, ③ 시·군에 대한 재정조정이 지방교부세만을 통하여 전국적인 차원에서 이루어지고, 지방교부세가 중앙과 지방이라는 수직적 재정조정이 강하고 수평적 재정조정이 미약하다는 점에서 볼 때, ④ 도의 시·군에 대한 재정조정기능이 필요하다.

## 2. 지방재정조정 유형

각 지방자치단체는 역사적 발전과정 속에서 경제력 및 사회적으로 상당한 다양성과 차별성을 내포하고 있다. 그 결과 지역간의 경제력차이로 인한 지방자치단체의 재정적 불균형현상은 어느 정도 불가피하다고 할 수 있다. 이러한 지방자치단체간의 재정력격차의 시정과 또 한편으로 자원부족의 보전은 지방재정조정제도를 통하여 이루어진다. 우리나라 지방재정의 조정과 관련하여 먼저 살펴보아야 할 지방재정의 중요한 특성은 2가지로 요약할 수 있다.<sup>33)</sup> 먼저, 우리나라의 경제구조는 1차산업으로부터 2차산업으로, 그리고 다시 3차산업으로 그 비중이 옮겨지면서 공간적으로 도시지역과 농촌지역, 개발지역과 낙후지역간 심한 경제력의 격차가 발생하고 있다는 점이다.<sup>34)</sup> 다른 하나는 중요한 세원이 국가에 의하여 점유되어 지방자치단체에서 차지할 수 있는 세원이 크게 제한을 받게 되므로 일부 경제력이 부유한 지방자치단체를 제외하고는 대부분 자원부족의 문제에 직면하고 있다는 점이다. 따라서 우리나라 지방재정조정제도는 국가(중앙정부)에서 지방자치단체의 부족한 재원을 보완하고 각 지방자치단체의 재정수준을 균등화시켜주는데 있다.

지방재정조정 방식은 명칭, 형태, 세부조건이 국가에 따라 다르지만 중앙 또는 상위자치단체가 지방 또는 하위자치단체로 재원을 이전하는 논리는 다음의 4가지 준거를 속에서 결정된다.<sup>35)</sup> 첫째, 재원이전을 세입단계 혹은

33) 김동건, 「현대재정학-공공경제의 이론과 정책」, 박영사, 1993, p. 546.

34) 우리나라의 지역간 경제력 격차는 그동안 경제성장과 더불어 감소되는 경향을 보이지만, 성장지역과 낙후지역간의 격차는 여전히 존재하며(김성태·정초시·노근호, 1991), 고성장지역과 저성장지역간에 있어서 상위지역과 하위지역간의 개발격차는 변하지 않고 있으며(김태명·정순오·염명배, 1992), 지방자치 실시 이후 단위지역간의 격차가 지속되거나 심화되고 있다는 논의도 있다.

35) 이재원, 전제서, p.7.

세출단계에서 할 것인가? 둘째, 이전재원의 용도를 지정 혹은 임의적으로 할 것인가? 셋째, 재원이전방식을 법적으로 규정 혹은 자유재량으로 할 것인가? 넷째, 중앙-지방이라는 통치체제 혹은 상위-하위자치단체라는 기능적 관점에서 할 것인가? 등에 따라 구체적인 제도들이 결정된다.

여기서는 먼저 우리나라의 지방재정조정제도에 대하여 재정조정이 이루어지는 정부간 관계에 따라 중앙-지방간 재정조정방식과 상위자치단체-하위자치단체간 조정방식으로 구분한 후 그에 따른 재원이전의 단계, 재원이전의 방식, 이전재원의 용도에 대하여 간단히 살펴본다.<sup>36)</sup>

첫째, 우리나라에서 지방재정조정제도의 중심을 이루는 것은 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 중앙과 지방간 재정조정방식이지만, 조정교부금, 징수교부금, 시·도비보조금 등 광역자치단체(도·특별시·광역시)와 기초자치단체(시·군·구) 사이에 운영되고 있는 재정조정도 광역의 재정조정에 포함하고 있다.

둘째, 재원이전방식에서 보면 지방교부세, 지방양여금, 조정교부금, 징수교부금은 세입분여방식이며, 국비보조와 시·도비보조는 세출분여방식이다.<sup>37)</sup> 세입분여방식에 의한 재정조정은 i) 중앙-지방간 세입의 분할이 법령 등의 강제규범에 의하여 사전적으로 형성되고, ii) 재원규모와 배분방식이 법정화되어, iii) 지방자치단체에서는 이전될 재원규모를 미리 예측할 수 있어 자체적인 재정계획을 정확하고 합리적으로 수립할 수 있는 장점이 있다. 반면, 세출양여방식은 i) 국가·상위자치단체의 예산정책과 정책목적의 변화에 따라 그 규모, 구조가 좌우되어, ii) 세입분여보다 재원의 예측성과 안

36) 이에 대한 상세한 내용은 상계서, pp.7-10 참조

37) 지방교부세에 대하여는 내국세 수입의 13.27%(2000년도부터 15%)를 지방에 이전한다는 점에서 기본적으로 세입분여방식에 해당하지만 중앙정부 일반회계 세출예산에 계리되고 있다는 점에서 세출분여의 특성도 일부 포함하고 있다는 시각도 있다.

정성이 낮은 단점이 있다.

셋째, 재원사용목적에서 보면 지방교부세, 조정교부금, 정수교부금은 일반목적적 재정조정방식이며, 국비보조와 시·도비보조, 지방양여금은 특정목적적 재정조정이다. 일반목적적 조정방식은 i) 재원을 이전받은 자치단체의 사용목적에 아무런 제한을 받지 않아 재원사용의 자율성 측면에서 사실상 자체 재원과 차이가 없으며, ii) 중앙정부(상위자치단체)가 지방(하위자치단체)간 재정력의 불균형을 시정하고, iii) 지방자치단체의 일반적인 재원조달능력을 제고하려는 취지를 담고 있다. 반면, 특정목적적 조정방식은 중앙정부(상위자치단체)의 정책목적을 지방(하위자치단체)에서 소기의 성과를 거둘 수 있도록 재정보조장치를 마련한 것이라고 할 수 있다.

〈표 3-1〉 우리나라 지방재정조정제도의 유형과 특성

구 분		지 방 교부세	지 방 양여금	국고보조금		조 정 교부금	정 수 교부금
				국비	시도비		
계 출 간 관 계	중앙/지방	○	○	○			
	광역/기초				○	○	○
재원이전 방 식	세입분여	○*	○			○	○
	세출분여			○	○		
재원사용 목 적	일반목적	○				○	○
	특정목적		○	○	○		
법적사건 규 정	사전규정	○	○			○	○
	자유재량			○	○		

주: 지방교부세는 세출분여의 특성도 일부 포함하고 있음.

자료: 이재원, 광역자치단체로서 경기도본청의 이전재정기능에 관한 연구, 경기개발연구원 연구보고서 97-07, p. 8에서 재인용(원문: 오연천, 「지방재정조정기능 강화방안 연구」, 1992. 12).



넷째, 재정조정방식의 사전적 규정에서 일반적으로 일반목적적 재정조정 방식은 재원규모, 재원배분에 관한 사항이 범정화되어 있는 반면, 특정목적적 조정방식은 중앙 또는 상위자치단체의 예산책정에 의해 규모와 내역이 결정된다. 지방교부세, 지방양여금, 조정교부금, 징수교부금은 재원규모 혹은 배분방식이 법령에 규정되어 자동적으로 재원이전이 이루어지는 반면, 국비보조와 시·도비보조는 중앙정부(상위자치단체)의 예산책정에 좌우된다.

지금까지 우리나라 지방재정조정 체계와 유형에 대해 정리하면 <표3-1>과 같이 나타낼 수 있다. 이상에서 살펴본 우리나라 지방재정조정 체계와 유형을 고려하여 다음 절에서는 우리나라 시군간 재정불균형의 특성을 면밀히 검토한 후 지방재정조정 유형별로 그 효과와 특성을 분석하여 우리나라 지방재정조정체계의 전반적인 문제점과 개선방향을 도출하고자 한다.

## 제2절 시·군간 재정불균형의 현황

### 1. 재정불균형의 일반현황

지방자치단체간에는 산업구조 및 발전과정이 다르기 때문에 지역경제력의 불균형이 존재함은 앞서 언급하였다. 우리나라는 지역에 따라 산업발전 수준, 사회간접자본 형성, 취업인구 분포, 인구밀도 등이 현저하게 차이가 남으로써 발생하는 경제수준의 차이로 인해 지역간 경제력의 불균형이 나타난다. 이로 인하여 지방자치단체마다 재원화할 수 있는 세원이 불균등하게 분포하거나 편재현상이 나타나고 있어 지방자치단체간에 재정불균형이 발생한다. 우리나라는 광역자치단체보다 기초자치단체, 기초자치단체 중에서

도 시지역보다는 군지역의 재정적 기초가 열악하다<sup>38)</sup> 그리고 1990년 이후 시지역과 군지역간 재정격차는 상당히 크고 매년 그 격차가 심화되고 있으며, 이는 자립기반을 갖춘 지역은 자립정도가 더욱 강화되는 반면에 그렇지 못한 지역은 점점 자립력이 약화되고 있다는 지적이 있다<sup>39)</sup>

본 연구에서는 우리나라 시군의 재정불균형을 조세수입과 재정자립수준의 측면에서 검토한다. 조세수입은 결산기준을 원칙으로 하여 1997년 결산액을 대상으로 분석하며<sup>40)</sup>, 재정자립수준은 1995년 이후의 상황을 살펴보고 주로 1999년 당초예산을 대상으로 분석하였다. 여기서 조세수입은 시군세를 의미하며, 재정자립수준은 각 시군에서 필요로 하는 자원 중 자체적으로 조달할 수 있는 자원의 비율을 의미한다. 구체적으로 분석에 사용되는 재정지표는 통상 사용하는 1인당지방세, 재정자립도, 재정력지수, 가용자원을 등을 사용하기로 한다.<sup>41)</sup>

38) 유태현, "지방교부세제도의 개선에 관한 연구:지방정부의 자립자원 확보노력지수 반영을 중심으로", 「지역발전과 지방자치단체의 재정개혁」, 한국지방재정학회 하계학술대회 발표논문집, 1998, pp.83-87 ; 이 연구에서는 자치단체의 세입구조를 '자주자원(지방세수입+지방채를 제외한 지방세외수입)과 자립자원(지방세수입+경상세외수입)으로 분류하여 1990이후 1994년까지 2년 간격으로 자치단체종류별로 수준과 추이를 분석하였다. 자립자원의 분석결과에 따른 시사점으로 광역자치단체보다는 기초자치단체, 시지역보다는 군지역의 재정적 기초가 열악하다는 시사점에 중점을 두고 있다.

39) 여기서는 1990-1994년을 대상으로 68개 시지역과 136개 군지역에 대하여 각각 변이계수를 통하여 재정격차의 추이를 분석하였다. 시의 경우 연도별 변이계수는 1990-1994년도 각각 0.413, 0.404, 0.413, 0.439, 0.505이고 군의 경우는 각각 0.373, 0.413, 0.390, 0.406, 0.494로 나타나고 있다(유태현, 상계논문, p.87의 <표6> 참조 작성).

40) 1997년도 결산기준에서는 IMF체제의 초기이지만 지방재정 전반, 특히 조세수입에 영향을 미친점을 고려하여 IMF이전의 우리나라 일반적인 경향을 나타낼 수 있는 1996년도 결산기준을 참고적으로 분석하였다.

41) 1인당지방세와 재정자립도의 산출공식은 다음과 같다.

$$\cdot 1인당지방세 = \frac{\text{시군세총액}}{\text{인구수}}$$

## 가. 세원의 불균형

1인당지방세규모는 1997년 결산기준으로 70개 시, 93개 군 및 163개 시군으로 구분하여 살펴본다.<sup>42)</sup>

먼저, <표 3-2>에 나타난 바와 같이 시의 경우 1인당지방세규모가 가장 높은 곳은 용인시로 338천원이며 가장 낮은 곳은 여수로 79천원이고, 70개 시의 평균 1인당지방세규모는 185천원이다. 분포를 보면 300천원 이상이 1개 단체, 200천원~300천원이 17개 단체이며, 100천원~200천원이 51개 단체, 100천원 미만인 1개 단체가 분포한다.<sup>43)</sup>

반면, 93개 군을 대상으로 1인당지방세규모가 가장 높은 곳은 화성군으로 278천원이며 가장 낮은 곳은 신안군으로 42천원이고, 93개 군의 평균 1인당지방세규모는 149천원이다. 분포를 보면 시에서 나타나는 300천원 이상의 단체는 없으며, 시에 1개 단체만 나타나는 100천원 이하가 16개 단체나 있다. 그리고 200천원~300천원이 10개 단체, 100천원~200천원이 67개 단체가 분포한다. 시에 비하여 군은 전반적으로 1인당지방세규모가 낮다.

163개 시·군 전체적으로 살펴보면, 100~200천원에 72.46%인 118개 단체가 분포하며 그 다음이 200천원~300천원에 16.6%인 27개 단체, 100천원 이

$$\cdot \text{재정자립도} = \frac{\text{자체재원(지방세 + 세외수입)}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100$$

※ 지방채의 경우 분모에서는 포함, 분자에서는 제외함.

42) 여천시의 경우 1997.7.1 시군통합으로 자료가 군과 시로 분리·집계되어 자료의 정확성을 기하기 위하여 제외하였다.

43) 1996년 결산기준으로 1인당지방세규모가 가장 높은 곳은 용인시로 402.3천원이며 가장 낮은 곳은 상주로 103.6천원이고, 72개 시의 평균 1인당지방세규모는 193.3천원이다. 분포를 보면 400천원 이상이 1개 단체, 300천원~400천원이 2개 단체이며, 200천원~300천원이 21개 단체, 100천원~200천원이 48개 단체로 100천원~300천원에 95.84%인 69개 단체가 분포한다. 1997년 1인당지방세규모가 1996년에 비하여 작아진 것은 IMF의 영향에 의한 세수감소의 결과이다.

하에 10.3%인 17개 중 16개 단체가 군 지역에서, 300천원 이상이 0.6%인 1개 단체가 시에서만 나타나고 있다.

종합적으로 자치단체간에 1인당지방세규모에서 시군간에 편차가 크며 같은 종류의 자치단체간에도 1인당지방세의 규모에서 큰 편차가 나타나고 있다(시군간 1인당지방세의 상대지수는 <부록 1> 참조).

〈표 3-2〉 시·군별 1인당지방세규모(1997년도 결산)

(단위: %, 단체수, 천원)

분포상태	단체수(백분율)		
	시	군	계
계	70(100)	93(100)	163(100)
300천원-400천원	1(1.4)	-	1(0.6)
200천원-300천원	17(24.3)	10(10.8)	27(16.6)
100천원-200천원	51(72.9)	67(72.0)	118(72.4)
100천원 이하	1(1.4)	16(17.2)	17(10.3)
평균	185	149	180.2
최고	338(용인)	279(화성)	338(용인)
최저	79(여수)	42(신안)	42(신안)

자료: 내무부, 지방재정연감, 1998.

이상과 같이 시군간에 1인당지방세규모에 있어서 큰 편차를 보이는 것은 시군간에 세원의 불균형이 크기 때문이다. 시군간 세수규모의 불균형 원인을 살펴보기 위하여 지방세목별 분포실태를 살펴본다. 지방세수입 전체와 각 세목별 수입을 기준으로 시군간에 어느정도 불균형적으로 분포하고 있는지 살펴보고자 한다

<표 3-3>에서 지방세 전체와 각 세목의 분포도를 변이계수<sup>44)</sup>를 통하여 알

이본다.<sup>45)</sup> 지방재정분야에서 재정불균형은 범위, 표준편차, 변이계수, 가중 변이계수, 지니(Gini)계수, 앳킨슨(Atkinson)지수, 엔트로피(Entropy)지수 등 다양한 기법에 의해 측정되나 많은 연구결과 예외적인 경우는 있지만 어떤 측정기법을 사용하던 대동소이한 결과가 나오고 있다. 본 연구에서는 재정 불균형 측정기법 중 계산이 간편하고 보편적으로 사용하는 변이계수를 사용하고자 한다. 변이계수 측정은 지역별로 인구수가 상이함을 고려하여 단체 별 1인당 수준을 대상으로 한다. 1996~1997년도 결산기준으로 71개 시(1997년도 70개 시), 93개 군, 164개 시·군(1997년도 163개 시·군)으로 구분하여 세원의 분포를 변이계수를 구해 보았다.

먼저 1996년 결산 기준을 대상으로 보면 시·군 전체에서는 지방세 전체 평균의 변이계수(0.346)보다 개별 지방세목의 변이계수값이 크게 나타나고 있어 각 세원분포의 불균형이 심한 것으로 나타난다. 지역적으로 세원의 편중현상이 심한 세목은 농지세(4.508), 도축세(2.159)이며, 이 외에도 주민세

44) 본 연구에서 사용한 변이계수는 일반변이계수(coefficient of variation)와 가중변이계수(weighted coefficient of variation)를 사용하였다. 변이계수는 평균을 중심으로 한 상대적인 분산의 정도를 측정하는 통계치이며 가중변이계수는 인구수를 가중치로 사용하여 계산하였다. 계산하는 산식은 다음과 같다.

$$CV = \frac{\sqrt{\sum (X_i - \bar{X})^2 / n}}{\bar{X}}, WCV = \frac{\sqrt{\sum (X_i - \bar{X})^2 P_i / N}}{\bar{X}}$$

여기서  $X_i$ 는 자치단체  $i$ 의 1인당세수규모,  $\bar{X}$ 는 전국의 1인당평균세수규모(70개시, 93개군, 163개 시·군),  $P_i$ 는 자치단체  $i$ 의 인구규모,  $N$ 은 전체인구수이며  $n$ 은 자치단체수이다.

45) 1996년도는 71개시, 93개군, 164개 시·군, 1997년도는 70개시, 93개군, 163개 시·군을 대상으로 하였다. 1997년도의 경우 여천시는 제외하였다. 1997년의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 IMF의 영향으로 세수감소의 단체가 나타나고 있어 해당년도의 특수 상황을 고려하여 우리나라 일반적인 경향을 살펴보고자 1996년도의 결산치를 참고로 분석하였다.

(0.527), 담배소비세(0.626), 종합토지세(0.713), 사업소세(0.870)에서 분포의 편중현상이 두드러지고 있다.

1997년 결산 기준을 대상으로 보면 시·군 전체에서는 지방세 전체평균의 변이계수(0.290)보다 개별 지방세목의 변이계수값이 크게 나타나고 있어 각 세원분포의 불균형이 높게 나타난다. 지역적으로 세원의 편중현상이 심한 세목은 농지세(4.504), 도축세(2.045)이며, 이 외에도 주민세(0.614), 종합토지세(0.633), 사업소세(0.796)에서 분포의 편중현상이 두드러지고 있다. 그리고 996년과 1997년을 비교 검토할 때 1996년에 비하여 1997년에는 세수 전체규모의 불균형이 낮아진 경향이 있으며, 세목별 분포에서도 불균형이 감소된 것 같이 나타나지만 그 원인을 정확히 밝힐 수는 없지만 IMF체제의 영향으로 세원이 풍부했던 지역에서 세수감소가 나타난 결과인 듯 하다. 따라서 이러한 세원불균형의 감소현상은 일반적인 현상이기 보다는 경기침체로 인한 단기적·특수적 상황으로 이해해야 할 것이다.

한편 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 도축세와 농지세는 변이계수값이 1을 초과하여 편중현상이 심하나 지방세에서 점하는 비중이 1%미만으로 지방세 전체의 불균형에 미치는 영향이 적다고 볼 수 있다. 반면, 주민세와 종합토지세는 각각 20%와 10%이상으로 이의 편중은 지방세 전체의 불균형에 미치는 영향이 매우 크다고 할 수 있다. 그리고 사업소세의 경우도 지방세 전체에서 6.2%를 점하여 시와 군간 그리고 시간 세원불균형의 한 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 담배소비세는 1996년도에는 불균형이 심하였으나 1997년에는 불균형이 해소된 것으로 나타났으며 자동차세의 경우 1996년은 시지역 간에 불균형이 존재하였으나 1997년에는 해소된 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-3〉 지방세 세목의 불균형 현황

- 1996년도 결산기준 -

구 분	일반면이계수			가중면이계수
	시(71개)	군(93개)	시군(165개)	
지방세	0.305	0.331	0.346	0.313
주민세	0.619	0.706	0.614	0.633
재산세	0.361	0.774	0.547	0.449
자동차세	0.234	0.649	0.456	0.352
농지세	4.740	2.185	4.508	3.847
도축세	1.590	1.816	2.045	1.486
담배소비세	0.247	0.710	0.626	0.473
종합도지세	0.619	0.847	0.713	0.623
도시계획세	0.398	0.735	0.624	0.526
사업소세	0.849	1.304	0.870	0.908
과년도수입	0.622	0.972	0.757	0.648

자료: 내무부, 「지방세정연감」, 1998.

- 1997년도 결산기준 -

구 분	일반면이계수			가중면이계수
	시(70개)	군(93개)	시군(163)	
지방세	0.242	0.296	0.290	0.260
주민세	0.458	0.490	0.527	0.468
재산세	0.296	0.439	0.403	0.335
자동차세	0.182	0.273	0.271	0.224
농지세	5.230	2.007	4.504	7.002
도축세	1.916	1.783	2.159	1.595
담배소비세	0.175	0.287	0.278	0.211
종합도지세	0.617	0.666	0.633	0.588
도시계획세	0.370	0.521	0.581	0.502
사업소세	0.802	0.840	0.796	0.848
과년도수입	0.607	0.967	0.779	0.717

자료: 내무부, 「지방세정연감」, 1998.

〈표 3-4〉 지방세 세목의 구성비

- 1996년도 결산기준 -

(단위: %)

구 분	시	군	시·군
지방세	100	100	100
주민세	21.7	17.5	20.8
재산세	5.8	4.9	5.6
자동차세	21.8	21.3	21.7
농지세	0.0	0.2	0.1
도축세	0.6	1.2	0.7
담배소비세	25.6	41.1	28.8
종합토지세	11.8	12.7	12.0
도시계획세	7.0	2.9	6.2
사업소세	4.5	3.7	4.4
과년도수입	1.8	1.8	1.8

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1997.

- 1997년도 결산기준 -

(단위: %)

구 분	시	군	시·군
지방세	100	100	100
주민세	19.3	16.0	18.7
재산세	6.3	5.0	6.0
자동차세	24.2	21.6	23.7
농지세	1.3	0.2	1.0
도축세	0.7	1.3	0.9
담배소비세	24.9	33.1	27.0
종합토지세	11.7	11.2	11.7
도시계획세	7.2	2.8	6.2
사업소세	4.2	3.8	4.1
과년도수입	2.0	1.9	2.0

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1997.



일반적으로 자치단체 간의 재정불균형을 논할 때 통상 재정자립수준을 나타내는 재정자립도를 들어 말한다. 이러한 점을 감안하여 재정자립도를 기준으로 최근 우리나라의 지방자치단체의 재정불균형의 실태를 1995년도 이후 살펴본다.

<표 3-5>와 같이 우리나라의 경우 지방자치단체 종류별로 평균적인 재정자립도에서 불균형이 심하다. 특별시·광역시에 비하여 도, 시·군·자치구의 재정자립도가 낮다. 당초예산기준으로 1995년 이후 1998년까지 전국 평균의 재정자립도는 60% 남짓하다. 특별시는 90~98%, 광역시는 80%~82%, 도는 42%~46%, 시는 53%~54%, 군은 21%~24%, 자치구는 50%~54% 정도이며 1999년도는 IMF체제를 맞이하여 지방세수 및 자체수입이 감소함에 따라 전반적으로 재정자립도가 낮아지고 있다. 이와 같이 지방자치단체 종류별로 평균적인 재정자립도의 불균형이 심하며 시와 군간에는 재정자립도의 수준에서 시가 군보다 2배정도 높게 나타나고 있다.

〈표 3-5〉 자치단체종류별 재정자립도 추이

(단위: %)

년도	평균	특별시	광역시	도	시	군	자치구
1999	59.6	88.1	74.8	38.3	52.0	23.4	52.3
1998	63.4	90.0	81.2	42.1	54.1	22.9	49.7
1997	63.0	98.1	80.6	42.5	53.3	21.2	51.9
1996	62.2	98.0	82.4	43.1	53.4	22.5	53.0
1995	63.5	97.3	82.3	46.7	53.7	23.8	54.3

주: 각 연도 당초예산기준임.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체예산개요」, 각년도.

그리고 광역시, 도, 시, 군, 자치구라는 동일 종류의 자치단체간에도 재정자립도의 불균형이 아주 심하다(<표3-6> 참조). 1999년 당초예산 기준으로 서울특별시는 88.1%, 6개 광역시중 재정자립도가 가장 높은 단체는 인천으로 82.1%이고 가장 낮은 단체는 광주로 60.1%이다. 9개 도본청의 경우 경기도의 재정자립도가 71.7%로 가장 높은 반면 전남의 재정자립도는 18.6%에 지나지 않는다. 시의 경우 가장 높은 과천시의 재정자립도는 97.1%이나 가장 낮은 상주는 17.3%이다. 군 중에서 재정자립도가 가장 높은 곳은 59.2%의 화성군이며 가장 낮은 곳은 8.6%에 불과한 영양군이다. 자치구의 경우는 서울 중구가 96.2%인 반면 인천 동구는 26.3%에 불과하다.

〈표 3-6〉 자치단체종류별 재정자립도 현황(1999년도)

(단위: %)

구분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평균	88.1	74.8	38.3	52.0	23.4	52.3
최고 (단체명)	88.1 (서울)	82.1 (인천)	71.7 (경기)	97.1 (과천)	59.2 (화성)	96.2 (서울 중구)
최저 (단체명)	-	61.0 (광주)	18.6 (전남)	17.3 (상주)	8.6 (영양)	26.3 (인천 동구)

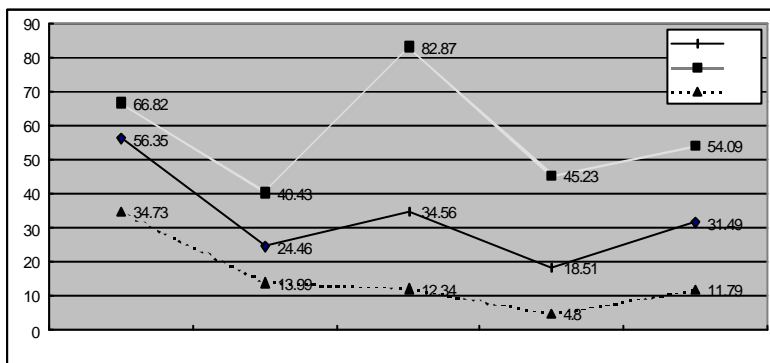
자료: 행정자치부, 「지방자치단체예산개요」, 1999.

참고로 1997년 결산기준으로 자치단체의 가용재원을<sup>46)</sup> 분석하여 보았

46) 가용재원율은 자치단체가 지출하는 경상경비와 국가 또는 광역자치단체의 보조금사업을 수행하기 위한 의무부담경비를 제외한 자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 재원의 비율을 나타낸 것이다. 이는 세출측면을 고려한 재정지표로서 자치단체의 예산 중 의존재원 없이 자체적으로 추진하는 사업과 가용할 수 있는 예비비의 비중으로 나타낸다. 가용재원율의 산출공식은 다음과 같다(행정자치부, 지방재정종합분석, 1998, p. 66 참조).

다. 자치단체종류별로 평균 가용재원율은 특별·광역시 56.35%, 시 34.56%, 자치구 31.49%, 도 24.46%, 군 18.51%의 순으로 낮아지고 있다. 여기서 시와 군간의 가용재원율의 불균형이 심하다. 특히 50만 이상의 시인 성남, 수원, 부천, 고양, 전주, 안양, 청주, 안산, 포항, 창원은 가용재원율이 다른 시나 군에 비하여 상대적으로 높게 나타나고 있다. 고양(82.87), 성남(58.40), 안산(53.78), 안양(51.70), 청주(47.24), 부천(46.86), 창원(45.38), 수원(45.35), 용인(44.68), 포항(39.30), 전주(38.13)등은 재정력이 양호할 뿐만 아니라 가용재원율이 높음을 알 수 있다. 가용재원율이 시군의 자주적인 지출여력을 평가할 수 있는 것이라면 재정자립도 못지 않게 시군간의 불균형은 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

〈표 3-7〉 자치단체 종류별 가용재원율(1997년도 결산) 현황  
(단위:%)



$$\text{가용재원율}(\%) = \frac{\text{자체사업비} + \text{예비비}}{\text{일반회계 세출결산액}} \times 100$$

구분	특별·광역시	도	시	군	자치구
평균	56.35	24.46	34.56	18.51	31.49
최고	66.82 (울산)	40.43 (경기)	82.87 (고양)	45.23 (영암)	54.09 (강남)
최저	34.73 (광주)	13.99 (전북)	12.34 (논산)	4.8 (함평)	11.79 (부산서)

자료: 행정자치부, 「지방재정종합분석」, 1998.12

또한 시와 군의 경우 인구규모나 대도시 접근의 여부에 따라 재정자립도의 불균형이 심하다<sup>47)</sup>.

## 2. 시·군 재정불균형의 특성 분석

### 가. 인구규모별 재정불균형

우리나라 기초자치단체의 재정력이 상당히 다름을 세원분포와 재정자립 수준을 기준으로 앞서 살펴보았다. 시군의 경우 인구규모에 따라 재정력의 수준이 크게 다르며 군의 경우는 도시지역과 농촌지역에 따라 재정력의 수준이 다를 뿐만 아니라 인구규모에 따라 다르다.

<표 3-8>의 1996-1997년도 세입원별 분석에서 보면 시·군 자치단체간의 세입원별 불균형이 심하며 또한 시 자치단체간에도 인구규모에 따라 불균형이 두드러지고 있다. 특징은 시의 경우 인구규모가 클수록 전체 세입원 중 지방세의 비중이 큰 점을 알 수 있다. 여기서 주목해야 할 것은 도세를 징수

47) 다음 항의 시군 재정불균형의 특성 분석에서 자세히 분석하고 있음.

하여 도에 납부하고 그대신 징세처리비의 명목으로 받는 징수교부금의 인규 규모가 시지역일수록 세입원에서 점하는 비중이 높다는 것이다. 이는 후의 징수교부금 개편방향에 시사하는 바가 크다.

〈표 3-8〉 세입원별·인구규모별 재정불균형

- 1996년도 -

(단위: %)

구분			시			군
			50만 이상	50-10만	10만 미만	
지방세		23.44	31.87	20.34	13.95	9.13
세외수입		42.67	57.71	36.06	26.59	27.02
(징수교부금)		8.72	15.52	5.55	2.95	2.62
지방교부세		14.37	2.00	19.60	17.19	27.51
지방양여금		4.65	1.59	5.95	5.26	7.54
보조금		14.87	6.48	18.06	18.48	28.80
(도비보조금)		7.91	3.55	9.59	10.67	12.81
자체 수입	평균	66.11	89.50	56.40	40.54	36.15
	최대	96.72(과천)	95.12(성남)	88.66(군포)	96.72(과천)	65.67(광주)
	최소	26.88(상주)	75.77(포항)	26.88(상주)	35.41(삼척)	16.37(철원)

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1997(1996년도 결산).

- 1997년도 -

(단위: %)

구분		시			군	
		50만 이상	50-10만	10만 미만		
지방세	19.74	27.79	17.38	10.83	8.40	
세외수입	43.85	60.05	37.56	41.15	30.96	
(징수교부금)	7.73	13.20	5.55	8.27	2.62	
지방교부세	13.54	1.66	17.94	17.55	25.24	
지방일여금	4.64	1.55	8.64	5.52	7.21	
보조금	15.00	6.87	17.75	20.52	26.31	
(도비보조금)	7.66	3.37	5.47	10.59	11.98	
자체수입	평균	63.59	87.84	54.94	51.98	39.48
	최대	96.31(과천)	94.20(안양)	88.05(용인)	96.31(과천)	69.65(김포)
	최소	20.27(문경)	73.26(포항)	20.27(문경)	27.48(삼척)	11.92(신안)

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1998(1997년도 결산).

이러한 이유로 인해 시와 군의 경우 인구규모가 클수록 재정자립도가 높고 인구규모가 작을 수록의 재정자립도가 낮은 재정불균형의 특성을 보여준다. 1999년도 당초예산기준 시의 경우 평균 재정자립도는 52.00%이나 인구규모로 구분하여 보면 50만 이상 79.76%, 20~50만 53.00%, 10~20만 32.10%, 10만 미만 33.54%<sup>48)</sup>로 나타나 인구규모가 큰 시일수록 재정자립의 수준이 높음을 알 수 있다.<sup>49)</sup> 한편 군의 경우 평균 재정자립도는 34.4%이다.<sup>50)</sup> 군에서도 시와 마찬가지로 인구규모가 큰 지역일수록 재정자립 수준

48) 10만 이하의 시는 문경, 속초, 삼척, 서귀포, 오산, 동두천, 과천, 태백의 8개이나 과천의 재정자립도는 97.1%로, 과천을 제외한 7개 자치단체의 평균은 33.54이며, 과천을 포함할 경우 51.50%로 높아진다.

49) 인구규모 유형별 재정자립도는 각 유형별 전체를 대상으로 (자체수입/총수입)×100의 산식으로 산정하여야 하나 여기서는 각 자치단체의 재정자립도 수치를 단순 합산하여 각 유형별 단체수로 나누는 방식을 채택하였다.

이 높은 경향을 보이고 있다. 또한 지역적 입지에 따라서도 재정자립의 수준이 달라 수도권 및 광역시의 위성도시 지역에서 기타 지역보다 상대적으로 높은 재정자립수준을 유지하고 있다.

〈표 3-9〉 인구규모별 재정자립도(1999년도)

(단위: %)

구분	시군평균	시				군
		50만 이상	50-20	20-10	10만 미만	
평균	52.00	79.76	53.00	32.10	33.54	23.40

자료: 행정자치부, 「지방자치단체예산개요」, 1999.

그리고 재정수요 대비 재정수입의 불균형도 인구규모에 따라 매우 심하게 나타나고 있다. 재정수요에 대비한 재정수입에서의 불균형을 살펴보기 위해 재정력지수를 기준으로 살펴보면 <표 3-10>에서 알 수 있듯이 시군 전체적으로 인구규모에 따라 재정력지수의 수준이 상당히 다르게 나타나고 있다.

〈표 3-10〉 재정수요 대비 수입능력(재정력지수)의 불균형 현황

		평균	최대값	최소값	비고
시·군		0.55	2.76(과천)	0.06(영양)	
시	전체	0.86	2.76(과천)	0.17(태백)	
	인구50만 이상	1.36	1.88(울산)	0.89(전주)	10개 단체중 2단체 1.0 미만
	인구50만 미만	0.65	2.76(과천)	0.17(태백)	61개 단체중 4단체 1.0 이상
군		0.22	0.79(화성)	0.06(영양)	

자료: 내무부, 「97보통교부세 산정내역」, 1997.

50) 인구규모로 구분하여 보면 10만 이상 4.4%, 5-10만 21.3%, 5만 이하 17.5%로 나타나고 있다.

## 나. 도단위별 시·군간 재정불균형

도단위 지역내에 존재하는 시와 군간에 재정자립도의 불균형이 심하다. <표 3-11>에서 도 단위 지역별 시와 군의 평균재정자립도의 수준을 1999년도 당초 예산기준으로 보면 군의 재정자립 수준은 시의 재정자립 수준의 최소 37.3%, 최대 66.0%에 불과하다. 이를 지역별로 살펴보면 충청남도 시·군간의 평균 재정자립도의 불균형이 가장 작으며 그 다음 경기, 제주, 강원 순으로 나타나고 있다. 반면, 시와 군간의 평균 재정자립도의 불균형이 가장 큰 지역은 경남이며, 전북, 전남, 경남 순으로 나타나고 있다.

<표 3-11> 도별 시군의 평균재정자립도(1999년도)

(단위: %)

지역별	시(a)	군(b)	b/a(%)
경기	74.9	42.8	57.1
강원	39.2	21.9	55.9
충북	47.4	25.5	53.8
충남	37.3	24.6	66.0
전북	40.5	17.2	42.5
전남	36.3	15.5	42.7
경북	37.8	18.8	49.7
경남	49.3	18.4	37.3
제주	45.0	25.4	56.4

주: 각 연도 당초예산기준임.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체예산개요」, 1999.

또한 도 단위 지역별로 기초자치 단체의 재정력지수의 불균형이 심하다. <표 3-12>에서 알 수 있듯이 표준편차를 기준으로 경기, 경북, 경남에서 시군간에 재정불균형이 커 이 지역에서는 재정력이 좋은 단체와 그렇지 못한 단



체간에 편차가 크게 나타나고 있다. 그리고 나머지 지역은 이들 지역보다 표준편차는 작으나 변이계수가 크게 나타나 기초자치단체간에 재정력의 불균형이 상당히 존재함을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 도별 기초자치단체의 재정력지수

	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
평균	1.02	0.30	0.43	0.32	0.37	0.21	0.62	0.49	0.46
최대	2.76 과천	0.64 원주	0.92 청주	0.69 천안	0.89 전주	0.83 여천	1.88 울산	1.29 창원	0.65 제주
최소	0.23 연천	0.11 양구	0.11 보은	0.12 청양	0.99 장수	0.06 신안	0.06 영양	0.09 의령	0.28 남제주
표준편차	0.53	0.17	0.24	0.14	0.24	0.20	0.43	0.34	0.17
변이계수	0.52	0.58	0.56	0.43	0.64	0.95	0.70	0.70	0.38

주: 1997년도 기준임

자료: 행정자치부 내부자료, 행정자치부, 「97보통교부세산정내역」, 1997.

## 제3절 시·군의 이전재원별 재정조정 효과분석

### 1. 전국적 분석

우리나라 지방재정조정제도는 표면적으로 재정불균형을 어느 정도 완화하는 것으로 보인다. 지방재정조정제도로 운영되고 있는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금은 자체재원의 비중과는 반대로 재정력이 취약한 자치단체에 지원되고 있어 재정불균등 현상을 완화하는 방향으로 운영되고 있다.<sup>51)</sup>

이를 구체적으로 살펴보기 위하여 시, 군별로 자주재원 기준 각각 상하 10단체와 20단체간에 재정조정재원의 배분상황을 살펴보았다.

지방교부세와 지방양여금의 경우 재정력이 취약한 단체에 지원되나 군의 경우 상하 20단체간의 배분비중을 보면 지원비중이 차이가 적음을 알 수 있다. 도비보조금의 경우 시에서는 상위 단체에 배분되는 비중이 하위단체에 배분되는 비중보다 적지만 큰 차이가 없으며 군에서는 상위단체에 더 많은 재원이 지원되고 있다. 또한 징수교부금의 경우 시군 모두 상위단체에 상당한 재원이 배분되고 있다. 도의 도비보조금과 징수교부금은 재정조정기능을 하지 못하고 있으며 재정불균형을 창출하고 있다.

〈표 3-13〉 자주재원 대비 재정조정재원 배분 비중

(단위: %)

구분		지방교부세	지방양여금	국고보조금	도비보조금	징수교부금
시	하위10단체	24.87	22.53	21.24	17.08	2.95
	상위10단체	1.23	6.95	9.72	11.15	49.18
	하위20단체	45.84	39.42	40.24	30.76	6.23
	상위20단체	8.05	16.41	18.75	22.96	69.52
군	하위10단체	11.86	11.53	17.93	10.14	4.23
	상위10단체	6.56	6.55	6.80	16.24	31.94
	하위20단체	24.73	24.52	35.61	21.00	9.81
	상위20단체	16.33	17.95	16.13	33.54	50.38

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 1998.

5) 이는 총량규모에서 본 관점이고 1인당기준으로 살펴 볼 경우 재정불균형 완화 효과는 크지 못하며 심화시키기도 한다.

우리나라 지방재정조정재원의 재정조정 효과와 재정불균형 유발의 정도를 구체적으로 분석하고자 한다. 우리나라 기초자치단체인 시군의 재원형성은 지방세를 기본으로 하는 자체 재원에 중앙정부의 이전재원과 광역자치단체인 도의 이전재원으로 구성된다. 불균등지수를 이용하여 재정불균등을 유발하는 요인과 정도를 시군별·이전재원별로 자세히 분석할 수 있다. 여기서는 기초자치단체의 재정불균형의 유발요인과 우리나라에서 채택하고 있는 지방재정조정의 효과를 동시에 살펴본다. 방법은 1인당지방세의 불균형과 이전재원별 조합의 불균형을 비교 검토함으로써 재정불균형의 유발요인과 재정조정의 효과를 검토할 수 있다.

<표 3-14> 예서와 같이 1996~1997년도 결산기준으로 지방세에 개별 이전재원을 조합하여 1인당평균규모를 중심으로 변이계수를 산정하여 보면 전반적으로 중앙정부의 이전재원과 광역자치단체의 이전재원들이 시군의 재정형평화 효과를 창출하지 못하고 있는 것으로 나타난다.

1996년도의 경우 시·군 전체를 대상으로 1인당지방세의 변이계수는 0.324로 나타난다. 각 시군의 지방세 수입에 중앙이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금과 광역자치단체의 이전재원인 징수교부금, 도비보조금을 조합하여 1인당규모로 표준화 한 후 변이계수를 산출하여 보았다. 지방세에 지방교부세를 조합하여 변이계수를 산출하면 0.625, 같은 방식을 적용하여 산출할 경우 지방양여금만 0.256, 국비보조금 0.825, 징수교부금 0.470, 도비보조금 0.779로 나타난다. 지방세에 지방양여금을 조합했을 경우만 변이계수값이 낮아지고 나머지 재원은 모두 높아지고 있다. 또한 1997년의 경우를 살펴보더라도 1인당지방세의 변이계수는 0.288이나 지방교부세, 지방양여금, 국비보조금, 징수교부금, 도비보조금을 각각 지방세에 조합하여 변이계수를 산출하면 1인당지방세의 변이계수 값보다 모두 높게 나타나고 있다. 특이한 점은 재정

형평화를 목적으로 하는 지방교부제도 1996-1997년도에 걸쳐 재정형평화의 기여도가 미흡한 것으로 나타나고 있다는 것이다.<sup>52)</sup>

〈표 3-14〉 지방세 대비 지방세입원별 변이계수  
- 1996년도 결산기준 -

자원조합	전체	시	군
(1) 지방세(LTR)	0.324	0.305	0.329
(2) 지방세+징수교부금(cg)	0.470	0.572	0.409
(3) 지방세+도비보조금(cps)	0.779	0.543	0.686
(4) 지방세+지방교부세(ltx)	0.605	0.403	0.387
(5) 지방세+지방일여금(ts)	0.256	0.225	0.249
(6) 지방세+국비보조금(ns)	0.825	0.255	0.752
(8) 지방세+PR(cg+cps)	0.602	0.416	0.644
(7) 지방세+CR(ltx+ts+ns)	0.869	0.546	0.507
(9) 지방세+CR+PR	0.820	0.462	0.511

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1997(1996년도 결산자료).

52) 지방교부제의 경우 1996년도는 보통교부세와 특별교부세를 합한 지방교부세 총액으로 산출하였으나, 1997년도는 보통교부세만을 대상으로 하였다. 이는 보통교부세만을 대상으로 하였을 경우와 지방교부세 총액을 대상으로 하였을 때 그 결과가 어떻게 나오는가를 판단하기 위해서이다. 다만, 연도를 달리 적용한 문제는 있으나 보통교부세가 일반적으로 생각하는 것과는 달리 재정형평화의 기능이 미약한 것으로 나타나고 있다.

- 1997년도 결산기준 -

자원조합	전체	시	군
(1) 지방세(LTR)	0.288	0.243	0.291
(2) 지방세+징수교부금(cg)	0.485	0.544	0.421
(3) 지방세+도비보조금(cps)	0.665	0.280	0.611
(4) 지방세+지방교부세(ltx)	0.815	0.507	0.461
(5) 지방세+지방양여금(ts)	0.313	0.216	0.269
(6) 지방세+국비보조금(ns)	0.538	0.345	0.349
(8) 지방세+PR(cg+cps)	0.650	0.414	0.651
(7) 지방세+CR(ltx+ts+ns)	1.000	0.696	0.470
(9) 지방세+CR+PR	0.969	0.604	0.511

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1998(1997년도 결산자료).

한편 시지역과 군지역으로 구분하여 살펴보면 1996년의 경우는 지방세에 지방양여금을 조합하였을 경우만 재정형평화 효과를 나타내어 시군 전체를 대상으로 한 경우와 비슷한 경향을 보여준다. 1997년의 경우 시군 전체를 대상으로 했을 때 모든 재원이 재정형평화를 나타내 주지 못한 반면 시지역과 군지역으로 분리하여 살펴보면 지방양여금의 경우만 재정형평화 효과를 나타내 주고 있다. 시지역과 군지역으로 분리하여 살펴보더라도 지방교부세는 재정형평화에 미흡한 결과를 보여주고 있다.

그리고 이전재원을 각 시군의 지방세에 중앙이전재원, 광역자치단체 이전재원, 그리고 모든 이전재원으로 구분하고 조합하여 변이계수를 산출하여 보더라도 1996-1997년 모두 지방세만을 대상으로 한 변이계수 값보다 훨씬 크게 나타나고 있다.

이상의 분석결과를 종합컨데, 지방세에 이전재원별 조합에 의한 변이계수를 통해 분석한 결과 이전재원별 재정조정의 효과와 재정불균형 요인을 정

리하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 지방교부세는 기초자치단체 재정불균형 시정에 미약하다는 점을 들 수 있다.

둘째, 지방양여금의 경우는 재정형평화 효과를 나타내고 있으나 국고보조금은 분석범위에 따라서는 재정불균형을 심화시키는 가장 큰 요인으로 작용하고 있다는 점을 들 수 있다.

셋째, 도의 시군에 대한 징수교부금과 도비보조형태의 재정조정은 오히려 시군간 재정불균형을 심화시키고 있다는 점을 들 수 있다.

넷째, 중앙정부의 시군에 대한 개별적인 재정이전은 부분적(재원별, 시별, 군별)으로 재정형평화를 달성하나 전체적인(이전재원 합계, 시군합계)측면에서는 기초자치단체의 재정불균형을 심화시키고 있음을 들 수 있다.

## 2. 도단위 지역별 분석

광역자치단체인 도단위별로 시·군간 재정불균형의 정도와 그 요인을 구체적으로 살펴보기 위하여 앞의 분석과 동일한 방식을 사용하였다. 즉, 1996~1997년도 결산기준으로 개별 재원들의 1인당평균규모를 중심으로 변이계수를 산출하여 재원별 재정조정 효과와 재정불균형 유발정도를 살펴보았다. 우리나라 전체를 대상으로 한 것과 마찬가지로 도단위별로 구분하여 살펴보아도 대체적으로 중앙정부의 이전재원과 광역자치단체의 이전재원들이 광역자치단체 내 시군의 재정형평화 효과를 창출하지 못하고 있는 것으로 나타난다.

그러나 <표 3-15>과 <표 3-16>에서 알 수 있듯이 도단위 지역별로 세분하

여 살펴보면 전국 현상과 다소 차이가 있다.

1996년도 기준으로 징수교부금과 도비보조금의 광역자치단체 이전재원은 전남에서만 재정형평화 효과를 나타내고 나머지 지역에서는 모두 재정형평화에 기여하지 못하고 오히려 재정불균형을 심화시키고 있다. 반면 지방교부세, 지방양여금, 국비보조금의 중앙 이전재원은 재정형평화 효과를 가져다 주는 지역이 있는 반면 오히려 재정불균형을 유발시키는 요인으로 작용하는 지역도 있다. 지방교부세는 충남에서, 지방양여금은 경기, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남에서, 국비보조금은 충북, 충남, 전남, 경북, 경남에서 재정형평화 효과를 가져다 준다. 그러나 광역자치단체 이전재원, 중앙 이전재원, 그리고 모든 이전재원으로 구분하여 재정형평화 효과를 보면 충남지역을 제외한 모든 지역에서 재정형평화 효과를 가져다 주지 못하고 재정불균형을 심화시키는 결과를 보여주고 있다.

이러한 경향은 1997년도에도 마찬가지이다. 이전재원에 따라 도단위 지역에서 나타내는 효과는 1996년도와 다르게 나타나지만 광역자치단체의 이전재원이나 중앙이전재원이 시군의 재정형평화에 기여하지 못하고 있는 점은 동일하다. 다만 충남, 전남, 경남의 경우 광역자치단체의 재원이전이 재정형평화 효과를 창출하지만 극히 미약한 것으로 나타났다.

이상을 종합컨데, 도 단위 지역별로 구분하여 이전재원의 재정조정 효과를 분석한 결과 징수교부금과 도비보조금의 경우 거의 모든 지역에서 시·군의 재정불균형을 유발시키는 요인으로 나타나고 있다. 그러나 두 재원을 합한 경우는 재정불균형을 완화시키는 효과를 나타내는 지역도 있으나 이는 재원간의 상쇄작용 때문이라고 볼 수 있다. 한편, 중앙 이전재원에서 보면 모든 지역에서 재정불균형을 유발시키는 요인으로 작용하며 그 정도도 큰 것으로 분석되고 있다. 결국 중앙 이전재원과 광역자치단체 이전재원이 각 도단위

지역 내 시군의 재정형평화에 기여하지 못하고 오히려 재정불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있음을 이상의 분석결과로부터 알 수 있다.

〈표 3-15〉 지방세 대비 자원조합별 변이계수  
- 1996년도 결산기준 -

자원조합별	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
(1) 지방세(LTR)	0.276	0.180	0.210	0.251	0.205	0.506	0.291	0.286
(2) 지방세+징수교부금(cg)	0.584	0.216	0.257	0.282	0.249	0.483	0.324	0.301
(3) 지방세+도비보조금(cps)	0.715	0.502	0.301	0.398	0.625	0.280	0.638	0.422
(4) 지방세+지방교부세(ltx)	0.495	0.395	0.337	0.211	0.599	0.267	0.477	0.569
(5) 지방세+지방양여금(ts)	0.274	0.257	0.143	0.186	0.337	0.245	0.139	0.166
(6) 지방세+국비보조금(ns)	0.759	1.375	0.178	0.239	0.498	0.298	0.239	0.214
(8) 지방세+PR(cg+cps)	0.577	0.231	0.170	0.148	0.271	0.268	0.463	0.157
(7) 지방세+CR(ltx+ts+ns)	0.951	0.838	0.401	0.252	0.751	0.339	0.532	0.750
(9) 지방세+CR+PR	0.882	0.743	0.379	0.235	0.717	0.322	0.577	0.725

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1997(1996년도 결산자료).

- 1997년도 결산기준 -

자원조합별	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
(1) 지방세(LTR)	0.218	0.156	0.185	0.213	0.241	0.351	0.300	0.301
(2) 지방세+징수교부금(cg)	0.616	0.192	0.248	0.251	0.286	0.351	0.331	0.308
(3) 지방세+도비보조금(cps)	0.578	0.258	0.300	0.151	0.358	0.236	0.645	0.244
(4) 지방세+지방교부세(ltx)	0.579	0.490	0.519	0.214	0.827	0.410	0.675	0.599
(5) 지방세+지방양여금(ts)	0.276	0.325	0.189	0.113	0.461	0.279	0.171	0.189
(6) 지방세+국비보조금(ns)	0.357	0.432	0.285	0.293	0.585	0.543	0.280	0.246
(8) 지방세+PR(cg+cps)	0.598	0.229	0.225	0.151	0.265	0.231	0.544	0.184
(7) 지방세+CR(ltx+ts+ns)	0.806	0.569	0.569	0.340	1.003	0.515	0.720	0.758
(9) 지방세+CR+PR	0.841	0.517	0.523	0.319	0.952	0.491	0.767	0.715

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1998(1997년도 결산자료).



〈표 3-16〉 도별·세입원별 이전재원의 형평화 효과

세입원별	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
정수교부금(a)	-	-	-	-	-	-	-	-
도비보조금(b)	-	-	-	○	-	○	-	○
지방교부세(c)	-	-	-	-	-	-	-	-
지방양여금(d)	-	-	-	○	-	○	○	○
국비보조금(e)	-	-	-	-	-	-	○	○
광역이전재원(a,b)	-	-	-	○	-	○	-	○
중앙이전재원(c,d,e)	-	-	-	-	-	-	-	-
이전재원 전체(a-e)	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1) '-'는 재정불균형 발생, '○'는 재정 형평화 효과 창출.

2) <표3-16>의 1997년 기준으로 분류.

### 3. 이전재원의 재정조정효과

#### 가. 자원별 조정효과

시군을 대상으로 분석해 본 결과, 지방교부세에 의한 자치단체간 재정불균형의 시정효과는 그다지 크게 나타나지 않고 있음을 알 수 있다. 지방양여금의 경우는 재정형평화 효과를 나타내고 있으나 국고보조금은 재정불균형을 심화시키는 가장 큰 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 한편, 도의 시군에 대한 정수교부금과 도비보조형태의 재정조정은 오히려 시군간 재정불균형을 심화시키고 있음을 알 수 있다.

이상과 같은 현상을 보다 구체적으로 파악하기 위하여 그래프 방식을 사용하기로 한다. 이는 앞의 변이계수를 통한 통계분석만으로는 1인당지방세

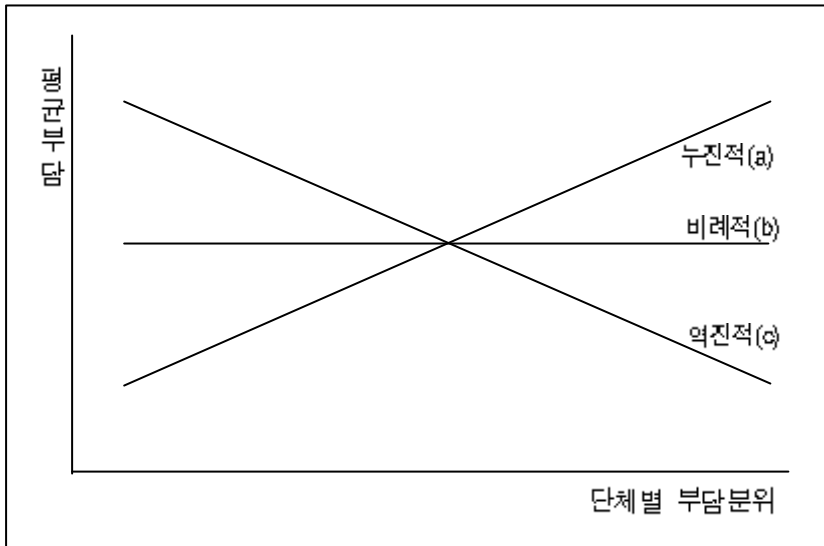
규모의 순위에 대한 이전재원 배분의 역전현상을 제대로 관별할 수 없기 때문이다. 그래프는 1인당지방세규모를 기준으로 1인당이전재원 배분을 도식화하여 각 재정조정재원의 누진성과 역진성을 검토함과 동시에 이전재원 배분후의 분포를 검토하였다. 여기서는 1인당지방세규모의 순위에 대한 이전재원 배분의 누진성, 비례성, 역진성에 의해 이전재원의 효과를 관별하고자 한다. 이는 결국 이전재원 배분후의 재정조정 효과를 관별할 수 있는 근거를 제시해 준다(<부록 2> 참조). 그래프 방식에 의해 이전재원의 재정조정 효과를 관별하기 위해 다음과 같은 2가지 가정을 전제로 하였다.

가정 1 : 지방재정부문에 있어서 지방세, 세외수입 등 재정부담의 경우에는 1인당 GRP가 높은 지역일수록 평균부담율(재정부담(fiscal burden)/GRP)이 상승하는 누진적 분포가, 지방교부세, 국고보조금, 지방세출 등 재정수익의 경우에는 1인당 GRP가 높은 지역일수록 평균수익율(재정수익(fiscal benefit)/GRP)이 하락하는 역진적인 분포가 바람직하다고 할 수 있다.<sup>53)</sup> 이러한 바람직한 지방재정의 역진도 분포를 응용하여 1인당지방세규모의 순위에 대하여 각 이전재원 배분의 효과를 비교하고자 한다.

---

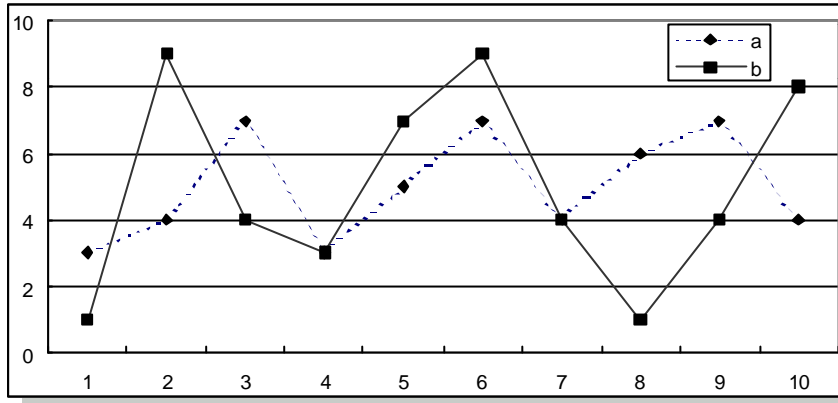
53) 박태원·이계식, 「국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원, 1988, p.147.

[그림 3-2] 이전재원의 역진도



가정 2 : 재정불균형은 통상 짝지어진 2 단체 간의 재정적 차이를 말한다. 분포의 흩어짐의 정도와 불균형도간의 관계를 알아보기 위해 다음과 같은 가정을 하였다. 평균이 5인 a의 경우와 b의 경우를 비교하여 보자. a의 경우의 값은 3, 4, 7, 3, 5, 7, 4, 6, 7, 4이고, b의 경우는 1, 9, 4, 3, 7, 9, 4, 1, 4, 8이라고 가정하자. a와 b의 분포도는 [그림 3-3]과 같으며 각각의 불균형도를 나타내는 변이계수를 보면 a는 0.310, b는 0.580이다. 이때 a보다 b의 변이계수값이 커 b의 경우가 a의 경우보다 불균형도가 크다고 한다. 따라서 분포도에서 흩어짐의 정도가 클수록 불균형이 크다고 할 수 있다.

[그림 3-3] 불균형크기의 분포도



가정1과 가정 2의 2가지 기준을 전제로 1인당지방세규모의 순위에 대한 이전재원의 배분상황을 보고 이전재원의 재정형평화 효과를 관별하고자 한다. 이러한 방식의 그래프 분석은 재정조정 자원별, 재정조정 주체별로 살펴보기로 하고 여기서는 이전자원별 효과를 분석하며 “항”을 달리하여 재정조정 주체별 효과를 분석하기로 한다.

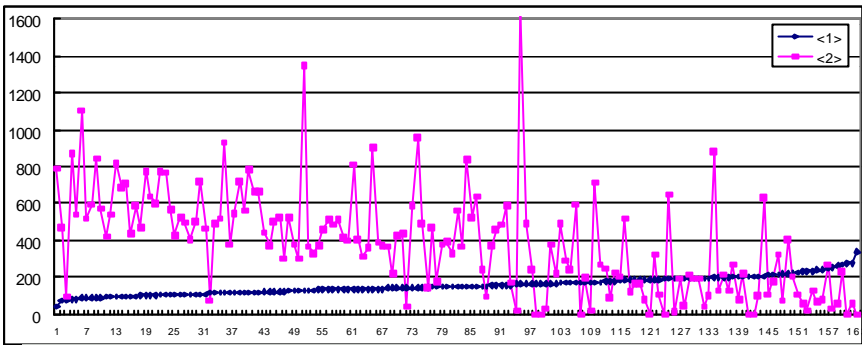
먼저 이전자원별로 분석할 경우 [그림 3-4]에서 알 수 있듯이 1인당지방세의 규모와 순위 대비 지방양여금이 가장 역진적으로 배분되고 있으며 지방교부세는 역진적으로 배분되는 경향이 있지만 2단계의 비례적인 배분도 이루어지고 있다. 그리고 국비보조금의 경우는 비례적인 배분의 경향이 짙으며 2단계의 비례적 배분과 약간의 역진성도 보이고 있다. 도비보조금의 경우도 국비보조금의 배분과 거의 비슷한 양상으로 배분되고 있다. 그러나 징수교부금의 경우는 1인당지방세 규모의 순위와 대비하여 누진적인 배분이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

이상을 종합컨데, 지방교부세와 지방양여금의 경우는 자치단체간 재정조

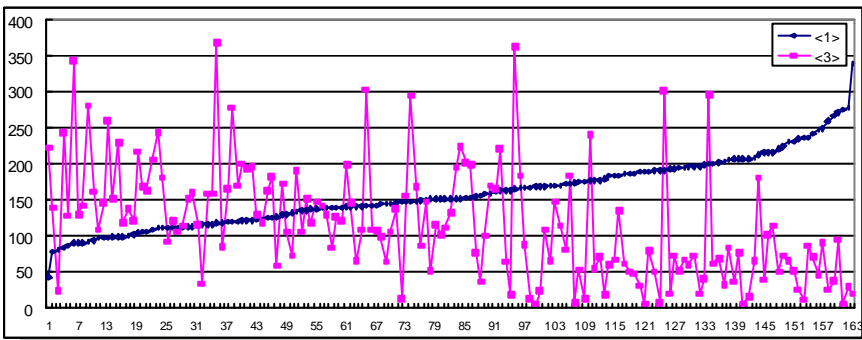
정의 효과가 나타나고 있다. 그러나 국고보조금, 도비보조금, 징수교부금 등의 이전재원은 자치단체 간의 재정불균형을 확대시키는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

[그림 3-4] 지방세 대비 자원별 재정조정 효과(1997)

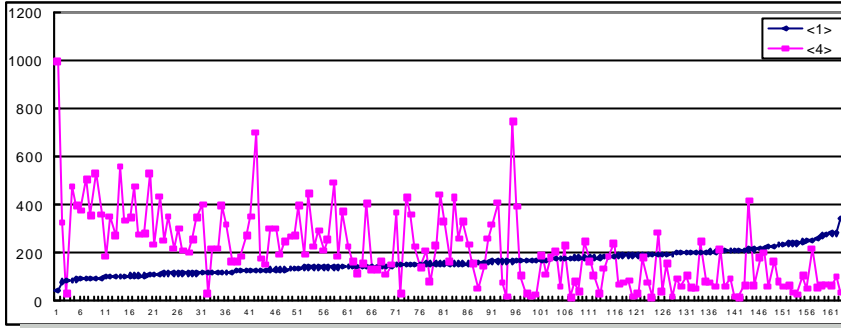
- 지방세와 지방교부세(1인당규모) -



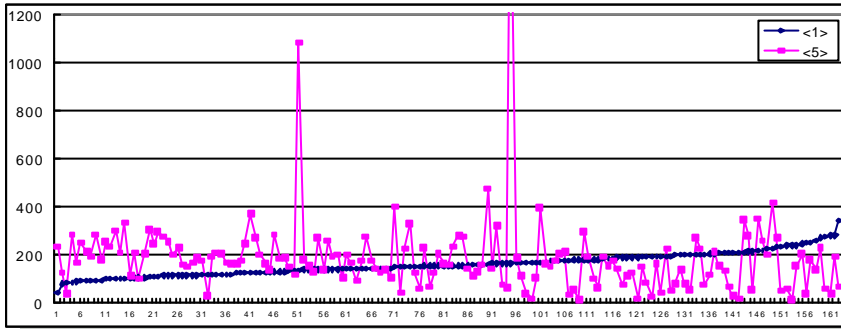
- 지방세와 지방양여금(1인당규모) -



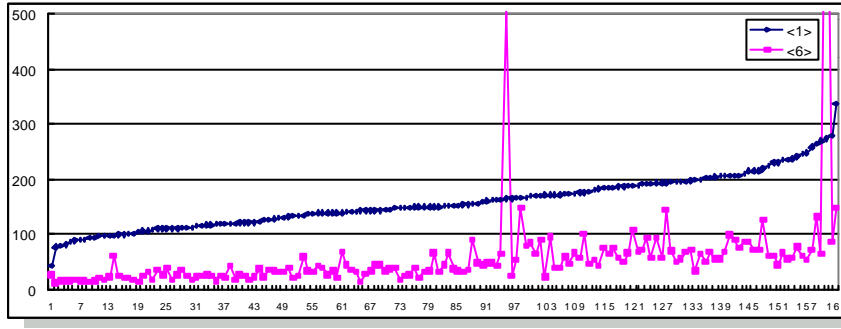
- 지방세와 국고보조금(1인당규모) -



- 지방세와 도비보조금(1인당규모) -



- 지방세와 징수교부금(1인당규모) -



주: <1>: 1인당지방세이며 이전개원별로 <2>: 1인당지방교부세, <3>: 1인당지방양  
 여금, <4>: 1인당국고보조금, <5>: 1인당도비보조금, <6>: 1인당징수교부금을  
 나타내고 있다.

## 나. 주체별 조정효과

앞에서와 동일한 방식에 의해 중앙, 광역자치단체 등 조정재원 주체별로 구분하여 분석해 본 결과는 [그림 3-5]와 같다.

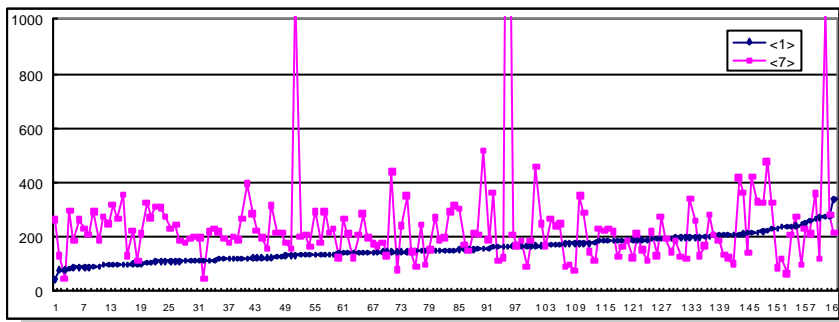
중앙의 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 이들 3재원은 1인당지방세의 규모와 순위 대비 역진성과 비례성이 혼재되어 배분되고 지방세규모보다 이전재원의 규모가 월등히 커 이전재원의 불균형배분에 의해 시군간 재정불균형이 결정된다. 반면 광역자치단체의 이전재원은 비례성의 경향을 보인다. 결과적으로 중앙 이전재원과 광역자치단체 이전재원은 시군의 지방세규모 순위와 비례적으로 배분되고 시군의 지방세수의 불균형을 초월하는 이전재원의 불균형 배분으로 시군간 재정불균형이 완화되기 보다는 심화되고 있다.

결론적으로 말하자면, 중앙의 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 이들 3재원에 의한 자치단체의 재정조정효과는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 이는 지방교부세와 지방양여금에 의한 재정조정효과가 지방세입의 약 15%이상을 차지하고 있는 국고보조금이 자치단체간 재정불균형을 심화시키는 요인이 되고 있어 이들의 재정조정효과를 거의 상쇄해 버리기 때문이라 할 수 있다. 그리고 광역자치단체의 이전재원인 정수교부금, 도비보조금의 2재원은 자치단체간의 재정불균형을 더욱 심화시키고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 광역의 이전재원에 의해 시군의 재정조정효과는 더욱 상실되어 버리는 시스템으로 되어 있다.

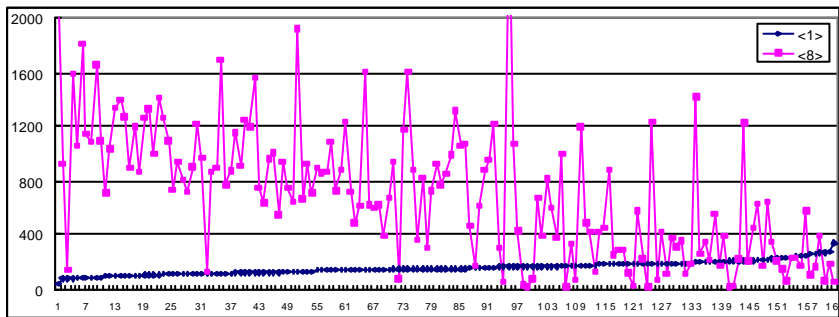
중앙과 광역의 이전재원을 대상으로 재정형평화 효과를 분석해 볼 경우 우리 나라는 결과적으로 지방재정조정제도는 있어도 그 효과는 아주 미약하거나 오히려 재정불균형을 유발하는 것으로 분석되고 있다. 즉, 지방교부세나 지방양여금에 의해 자치단체간 재정불균형은 어느 정도 조정되고 있으나 이

외 다른 중앙 및 광역의 이전재원에 의해 그 재정조정효과는 상실되어 버리는 체계로 되어 있는 실정이다. 따라서 우리 나라의 재정조정체계를 재정립하는데 있어서는 1차적으로는 지방교부세 등 지방재정조정제도를 개선하여 보다 재정조정기능을 강화시키도록 개선하고 이와 아울러 기타 이전재원의 배분방식을 개선하여 지방교부세의 재정조정효과를 상쇄되지 않도록 개선할 필요성이 있다. 그리고 분석을 통해서 알 수 있듯이 광역에 의해 재정불균형이 더욱 심화되고 있다는 사실을 감안하여 광역자치단체에서도 해당지역 내 시군의 재정조정을 할 수 있도록 제도화하는 것이 바람직할 것이다.

[그림 3-5] 중앙과 광역에 의한 재정조정재원의 배분효과(1997)  
- 지방세와 광역재원(도비보조금+정수교부금) -

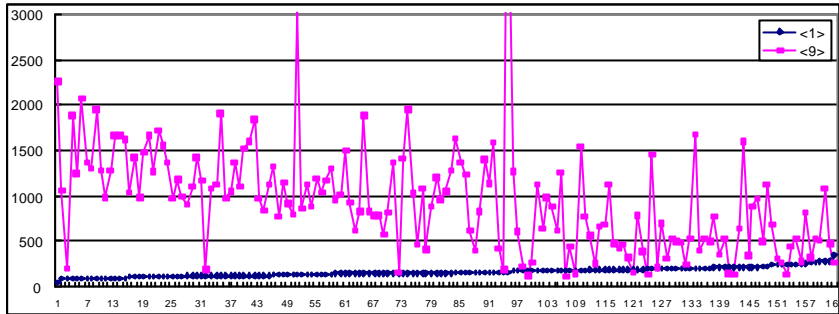


- 지방세와 중앙재원(지방교부세+지방양여금+국고보조금) -





- 지방세와 광역·중앙재원 -



주: <1>: 1인당지방세이며 이전재원별로 <7>: 1인당광역재원(도비보조금+정수교부금), <8>: 1인당중앙재원(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금), <9>: 1인당광역·중앙재원(도비보조금+정수교부금+지방교부세+지방양여금+국고보조금)을 나타낸다.

#### 다. 도단위 시군간 이전재원의 재정조정효과 : 경기도 사례

이상에서는 163개 전체 시군을 대상으로 중앙과 광역자치단체의 이전재원별 재정조정효과를 분석하여 보았다. 여기서는 보다 구체적으로 하나의 광역자치단체를 중심으로 그 광역자치단체내의 시군만을 대상으로 중앙과 해당 광역자치단체의 이전재원별 재정조정효과를 살펴보고자 한다. 사례지역으로 경기도를 대상으로 광역자치단체 내의 지역적 현상을 분석해 보고자 한다. 앞의 <표 3-15>에서 광역자치단체별 이전재원의 재정조정 효과를 살펴본 바와 같이 한두지역을 제외하고는 정도의 차이는 있지만 전국을 대상으로 분석한 결과와 비슷한 경향을 보이고 있으며 특히 경기도 지역은 전국 현상과 비슷한 경향을 보이는 대표적인 지역이다.

경기도의 경우도 <표 3-19>에서 보는바와 같이 앞서 분석한 전체 전 시군을 대상으로 분석한 경우와 동일한 형태로 분석결과가 나타나고 있다. 즉, 도의 이전재원인 정수교부금과 도비보조금은 경기도내 자치단체간의 재정

불균형을 심화시키고 있다. 예를 들면, 31개 시군을 대상으로 1인당지방세의 변이계수는 1996년 결산기준으로 0.276인 반면 지방세에 도비보조금과 징수교부금을 합한 1인당규모의 변이계수는 0.577로 증가하고 1997년 결산 기준에서도 1인당지방세의 변이계수는 0.218이나 지방세에 도비보조금과 징수교부금을 더한 1인당규모는 0.598로 증가한다.

그리고 중앙정부의 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금을 합한 재정조정효과는 없는 것으로 분석되고 있다. 1996년 결산 기준으로 지방세에 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금을 더한 1인당규모의 변이계수는 0.951로 크게 증가하며, 1997년 결산기준으로는 0.806으로 증가하는 것을 볼 수 있다.

결국 경기도내의 시·군 자치단체는 경기도 및 중앙정부의 이전재원으로 인하여 전체적으로 오히려 자치단체간 재정불균형은 심화되고 있는 실정이다. 특히, 징수교부금과 도비보조금의 경우가 더욱 불균형을 심화시키고 있다는 점이 여실히 드러나고 있다. 이와 같은 현상은 정도의 차이는 있지만 대부분의 도단위 지역에서 나타나는 현상이다.

〈표 3-17〉 지방세 대비 자원조합별 변이계수(경기도)

- 1996년도 결산기준 -

자원 조합	전체	시	군
(1) 지방세(LTR)	0.276	0.307	0.202
(2) 지방세+징수교부금(cg)	0.584	0.694	0.230
(3) 지방세+도비보조금(cps)	0.715	0.737	0.358
(4) 지방세+지방교부세(ltx)	0.459	0.360	0.285
(5) 지방세+지방양여금(ts)	0.279	0.297	0.131
(6) 지방세+국비보조금(ns)	0.759	0.384	0.701
(8) 지방세+PR(cg+cps)	0.577	0.549	0.242
(7) 지방세+CR(ltx+ts+ns)	0.951	0.450	0.602
(9) 지방세+CR+PR	0.882	0.562	0.465

- 1997년도 결산기준 -

자원 조합	전체	시	군
(1) 지방세(LTR)	0.218	0.230	0.166
(2) 지방세+징수교부금(cg)	0.626	0.751	0.195
(3) 지방세+도비보조금(cps)	0.578	0.347	0.173
(4) 지방세+지방교부세(ltx)	0.579	0.355	0.330
(5) 지방세+지방양여금(ts)	0.276	0.254	0.096
(6) 지방세+국비보조금(ns)	0.357	0.251	0.163
(8) 지방세+PR(cg+cps)	0.598	0.651	0.132
(7) 지방세+CR(ltx+ts+ns)	0.806	0.458	0.403
(9) 지방세+CR+PR	0.841	0.651	0.330

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1998(1997년도 결산자료).

## 제4장 도의 시·군 재정조정 방안

### 제1절 지방재정조정체계의 재구축 방향과 도의

#### 재정조정기능 신설

##### 1. 지방재정조정체계의 재구축 방향

그 동안 우리나라에서는 지방재정조정제도에 대한 연구의 초점이 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 개별 제도에 대해 접근하여 왔다.<sup>54)</sup> 그 결과 각 개별 제도는 개선되어 왔으나 종합적인 지방재정조정의 틀이나 체계적인 측면에서의 연구는 그다지 이루어지지 않아 지방재정조정제도 개선에는 한계가 있었다.<sup>55)</sup>

그리고 지방교부세의 재정조정효과도 미약하지만 그 효과마저도 지방재정조정제도라고 일컬어지는 국고보조금, 징수교부금, 도비보조금 등 다른 제도들에 의해 대부분 상쇄되어 실질적으로 자치단체간 재정조정효과는 거의 없는 실정이다.<sup>56)</sup>

54) 예를들면, 최근의 연구로는 지방교부세 제도(1997;김종순, 조기현;1997, 남창우;1999), 지방양여금 제도(임성일;1996, 1999, 안종석;1997), 국고보조금 제도(박정수;1997)의 주요 문제점과 개선방안을 제시하고 있다.

55) 최근 우리나라 지방재정조정의 3제도 즉, 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금제도의 연계방안이나 재구조화에 대한 논의가 일고 있다. 이러한 논의와 더불어 본 연구에서 진행되고 있는 도의 재정조정방안이나 특별시·광역시의 조정교부금에 대하여도 함께 고려하여 지방재정조정의 틀을 체계화할 필요성이 있다.

56) 경기도를 사례로 자체재원 대비 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 징수교부금, 도비보조금의 재원조합별로 지니계수를 분석한 결과에 의하면 지방양여금을 제외하

이와 같은 관점에서 볼 경우 개별 제도의 연구와 아울러 이들 제도들을 지방재정조정제도라는 하나의 틀 속에서 종합적으로 분석하고 체계화하는 작업이 필요하다. 따라서 자치단체간 재정불균형을 보다 완화하고 지방 재정 조정의 효과가 실질적으로 나타날 수 있도록 지방재정조정체계를 재구축하고 이에 따라 각각의 대안들을 모색할 필요성이 있다.

우리나라의 지방재정조정체계를 재구축하는데 있어서는 [그림 4-1]과 같은 방향이 고려될 수 있을 것이다.

첫째, 중앙-지방간의 재정조정에 대해서는 현행의 지방교부세를 개선하고, 이미 밝혔듯이 지방교부세의 재정조정효과를 상쇄하는 국고보조금의 배분방식을 개선할 필요성이 있다. 국고보조금에 대해서는 현재 운영되고 있는 차등보조금제의 강화를 통하여 소기의 목적을 달성할 수 있다.

둘째, 광역-기초간의 재정조정에 있어서 특별시·광역시의 자치구 경우는 현행의 조정교부금을 개선하고 이와 아울러 시군에 대한 재정조정을 광역자치단체인 도에 신설하여 도별로 지방교부세의 재정조정의 한계를 보완하도록 할 필요성이 있다. 이 경우는 현행 징수교부금제도를 개편하여 활용할 수 있을 것이며 또한 도비보조금의 배분방식을 개선하여 활용할 수 있을 것이다.

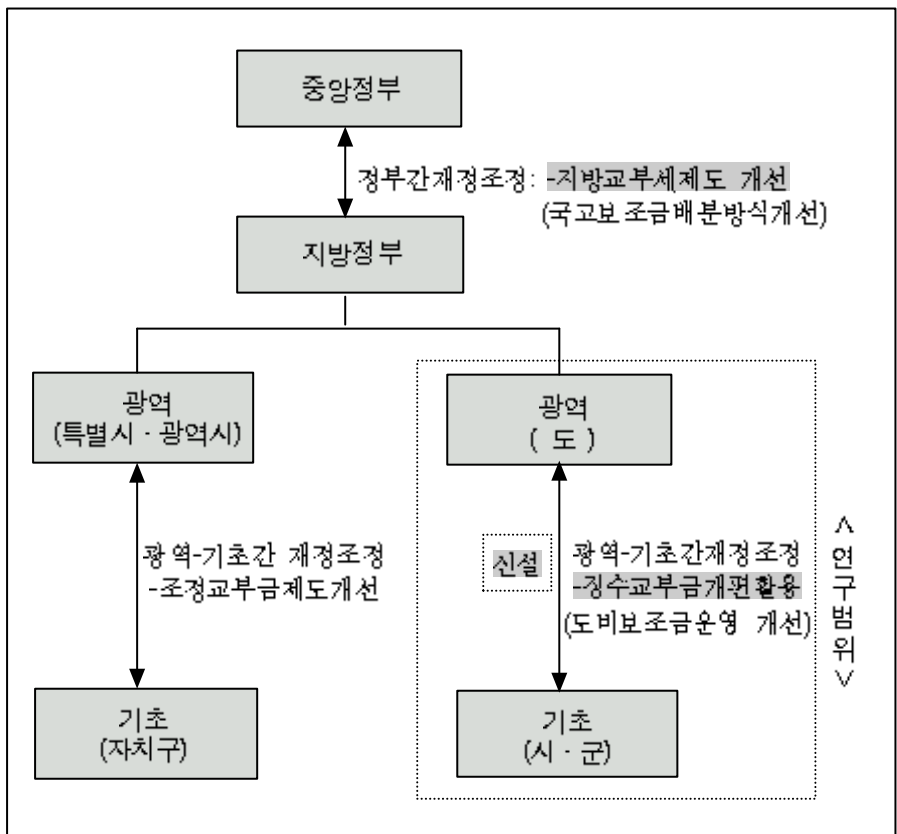
이상을 종합해 볼 경우, 새로운 지방재정조정체제는 먼저 1단계로 중앙정부에 의해 조정이 되고, 2단계로 광역자치단체에 의해 조정하는 2형태를 취하게 된다면 자치단체간 재정불균형은 한층 완화될 것이다.<sup>57)</sup>

---

고 대부분의 재원이 재정형평화에 기여하지 못하는 것으로 나타나고 있다(이상용;1997, 이재원;1997).  
57) 지방재정조정체계의 개선과 관련하여 먼저 중앙정부는 광역자치단체에 대하여 일정한 공식에 의해 배분하고 그다음 광역자치단체는 중앙으로부터 배분받은 재원과 광역자치단체의 자체재원을 더하여 광역자치단체별 배분기준에 의해 기초자치단체에

본 연구에서는 지방재정조정체계를 재구축하는 방향을 제시하여 보았는데, 이에 따라 각 제도를 개편하거나 신설하는 것이 필요하다. 그러나 본 연구에서는 제시한 전부를 다룰 수가 없고 이 중에서 광역자치단체의 시·군 재정조정신설에 한정하여 방안을 구체화 하고자 한다.

(그림 4-1) 지방재정조정체계의 재정립 방향



재원을 배분하는 방식도 고려될 수 있다.

## 2. 도의 재정조정기능 신설의 기본방향

도의 재정조정기능은 첫째, 중앙정부에 의한 재정조정이 미흡하고, 둘째, 도 단위 지역특성을 고려한 지역개발, 셋째, 도 단위 내에 분포는 시군간의 재정불균형의 시정에서 필요하다. 현재 우리나라의 경우 지역간의 경제력 불균형과 아울러 광역단위 지역내 시군단위 지역간에도 자연적 및 경제적 여건의 차이로 인한 세원의 불균형이 심하다. 또한 중앙정부나 광역자치단체인 도에서 시군에 배분하는 세원의 배분에 의해서도 재정불균형이 발생하기도 한다. 따라서 광역자치단체인 도에 의한 재정조정은 우선 시군간 수평적 재정불균형의 해소에 중점을 두어야 할 것이다.

광역자치단체 내 도시와 농촌간, 부유단체와 빈곤한 단체간에 성장속도의 차이로 인한 경제적·재정적 격차는 더욱 벌어지고 있는 것이 현실이다. 중앙정부의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 지방재정조정수단에 의하여 재정보전이 이루어지고 있지만 재정취약 단체는 지역개발투자 자원 마련 등에 어려움을 겪고 있다. 또한 이러한 세원의 배분이 재정형평화에 크게 기여하지 못할 뿐만 아니라 재정불균형을 심화시켜 부익부·빈익빈의 현상을 초래하고 있다. 그리고 광역자치단체가 시군에 배분하는 징수교부금, 도비보조금 운영에서도 동일한 현상이 나타나고 있다.

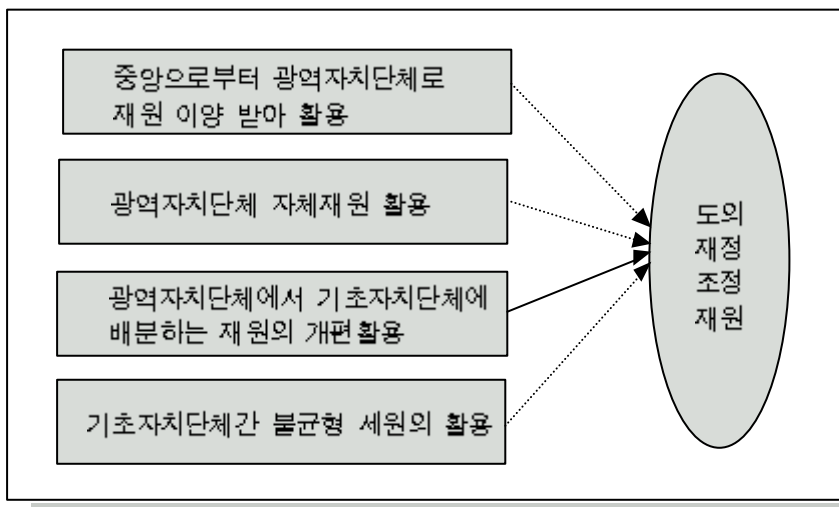
도에 의한 광역자치단체의 재정조정방향은 시군간의 수평적 재정불균형의 해소에 중점을 두어야 하며 현재 도에서 시군에 배분되는 세원 중 재정불균형을 심화시키는 제도를 개편하여 단순한 재원보전이나 재정지원보다 재정형평화교부금 형식의 재정조정기능을 신설·강화해야 할 것이다.

## 제2절 재정조정 재원확보 방안

### 1. 재원확보 가능성 검토

도에 의한 시군의 재정조정을 검토하기에 앞서 재정조정재원의 확보가 가능한가 검토해 보아야 한다. 도자체의 재정력도 양호하지 못한 상태에서 시군의 재정조정재원의 조달은 쉽지 않다. 재정조정재원의 조달 가능성은 [그림4-2]에서 보는 바와 같이 i) 중앙으로부터 광역자치단체로 재원을 이양 받아 활용, ii) 광역자치단체 자체재원의 활용, iii) 광역자치단체에서 기초자치단체에 배분하는 기존재원의 개편활용, iv) 기초자치단체간 불균형 세원의 활용 등을 논리적으로 검토해 볼 수 있다.

[그림 4-2] 도의 재정조정재원 조달 가능성





이들 4가지 방법에 대하여 재정조정재원화의 가능성을 현실적으로 검토하고자 한다.

첫째, 중앙정부로부터 재원을 광역자치단체인 도로 이양받는 방법을 고려해 볼 수 있다. 먼저 앞서도 지적한 바와 같이 현행 지방교부세의 배분을 도 기준으로 배분하고 배분받은 재원과 자체재원을 합하여 도에서 시군의 재정조정재원으로 활용할 수 있으나 이는 현실적으로 곤란하다. 그러나 장기적으로 재정분권화의 관점에서 검토해 볼 수 있는 대안이기도 하다. 또 하나는 현재의 중앙재원, 예를 들면 유류특별소비세의 일정분을 시도단위로 배분하고 이 재원을 시군의 재정조정재원으로 하는 방안을 검토할 수 있다. 현재 유류특별소비세의 경우 주행세라는 조세의 취지를 살리고 자동차세 감소분의 보전 차원에서 재정조정재원화 보다는 지방세화의 견해가 지배적이다. 그러나 향후 지방환경세, 지방소비세, 지방소득세 등의 도입과 더불어 징세 기술상의 문제나 세원의 불균형 측면을 고려할 때 도의 재정조정재원화하는 방안도 검토할 수 있다.

둘째, 도 자체 재원을 재정조정재원화 하는 방안은 도의 재정력을 고려할 때 한계가 있다. 그리고 도 자체재원은 시군의 양여금사업이나 국고보조사업, 순도비보조사업에 사용되고 있다. 다만, 이러한 시군의 사업에 재정을 지원할 시 재정불균형을 시정하는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

셋째, 도세를 활용하는 측면에서 시·군간 재정불균형의 요인인 징수교부금 배분을 개편하여 재정조정재원화 하는 방안을 검토할 수 있다. 징수교부금은 현재 개편논의와 더불어 징세처리비와 재정보전금의 형태로 징수교부금제도의 재구조화가 이루어지고 있다. 이는 도의 재원잠식 없이 기존의 징수교부금의 배분 시스템을 조정하는 것이다. 배분시스템의 조정은 기존의 배분방식이 재정불균형의 발생시키는 시스템으로 그 방식을 바꾸어 재정불

균형을 시정하는 방식으로 전환하는 것이다. 따라서 현실적으로 징수교부금 제도를 개편하여 기존의 징수교부금 재원을 재정조정재원화하는 것은 논리적으로나 현실적으로 가장 바람직하다.<sup>58)</sup>

넷째, 현재 시군의 재정불균형을 발생시키는 시군세목을 재정조정재원으로 하는 방안을 검토할 수 있다. 현재 시군의 세원불균형이 크게 나타나는 세목은 앞의 제3장에서 분석한 바와 같이 사업소세, 종합토지세, 주민세 등이다. 이론적으로 외국에서와 같이 재정력이 타 단체에 비해 월등한 단체에서 재정불균형이 발생하는 주요세목의 일정분을 도에 반납하여 도에서 이들 재원을 가지고 재정불균형의 시정에 활용할 수 있다. 이러한 문제는 현재 쟁점으로 부각되고 있는 서울시와 자치구간의 종합토지세를 대상으로 담배소비세의 교환, 공동세제도 운영, 역교부금 운영 등의 논의와 맥을 같이 하는 것으로<sup>59)</sup> 이는 현실적으로 어려운 일이다.

이상을 종합컨데, 도의 재정조정재원은 징수교부금제도를 개편하여 기존의 징수교부금을 재정조정재원화하고, 보완적인 방법으로 현재의 도비보조금제도를 시군의 재정형평성을 제고하도록 운영하는 방안이 가장 타당하다. 따라서 본 연구에서는 도세 징수교부금을 도의 재정조정재원화 하는 방안에 대하여 연구의 초점을 두고자 한다.

---

58) 도세의 징수 및 배분과 관련하여 상급자치단체와 하급자치단체간의 갈등이 발생하면서 도세사무소의 설치에 대한 논의도 일고 있다.

59) 제3장, <표 3-3> 참조.

## 2. 도세징수교부금의 활용

### 가. 도세징수교부금제도의 개편방향

도세징수교부금은 광역자치단체인 도가 도세를 직접 징수하지 않고 도내의 시군으로 하여금 징수업무를 위임하여 도세를 징수하게 한 후 그 징수에 필요한 경비를 징수처리비로 지급하는 것을 목적으로 도입된 제도로서 지방세법 제53조와 동법시행령 제41조에 근거하고 있다.

이와 같이 도세징수교부금은 원래 도세징수에 따른 필요경비를 보전하는 차원에서 시군에 부여하는 것이다. 일반적으로 징수처리비는 세징수액의 3%내외에 불과한 것으로 인식되고 있다. 그러나 도세징수교부금의 경우, 실제로는 자치단체의 인구규모에 따라 3%(자치구), 30%(일반시군), 50%(인구 50만 이상의 시)로 차등배분하고 있으며 또한 도의 시군에 대한 도세징수교부금의 배분은 실제 징수처리비에 비해 징수교부금이 지나치게 큰 규모로 교부되고 있는 실정이다.

현재 도세징수교부금제도의 운영은 법적 취지대로 운영되지 않고 필요성에 의해 변형되어 운용되고 있음을 알 수 있다. 원래 도세징수교부금제도는 1976년의 지방세제 개혁 당시 시군세가 도세의 부가세(50%) 형태로 되어 있던 것을 도세와 시군세를 구분하여 독립세체계로 전환하는 과정에서 세수입이 감소되는 시군의 세입결함을 보전하기 위하여 징수교부금을 도세의 30%로 규정하는데서 비롯되었다. 그러나 징세경비 보전이라는 형식적인 이유와는 달리 처음부터 시군의 부족재원 보전이라는 취지가 포함되어 있었던 것으로 보인다.<sup>60)</sup>

60) 김수근, “도세징수교부금제도의 개선방향”, 『지방재정』, 제18권 3호(통권98호), 한국지방재정공제회, 1999.6, p.5.

도세가 취득세, 등록세 등 부동산 거래과세가 중심이 되어 있고 징수교부율이 일정비율로 되어 있기 때문에 부동산 거래가 집중되는 도시지역단체에 징수교부금이 집중 교부되고 있다. 그 결과 상대적으로 재정력이 튼튼한 대도시 자치단체에 교부금이 더 많이 교부되어 지방재정조정 기능측면에서는 역기능이 발생하고 있는 실정이다. 이는 1990년의 지방세법시행규칙의 개정에 의해 더욱 두드러지고 있다. 인구 50만 이상의 대도시에 대하여 징수교부금의 교부율을 종전의 30%에서 50%로 인상하게 되면서 자치단체간 재정불균형을 더욱 심화시키고 있다.<sup>61)</sup>

이와 같이 현행 도세징수교부금은 징세보전비적 성격이라는 법적 취지에도 맞지 않고 또한 배분과정에 있어서 시군간 재정불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있는 등 여러 측면에서 문제점이 노출되고 있다. 이로 인하여 자치단체간 갈등요인으로 작용하고 있기 때문에 제도개선의 요구가 제기되고 있는 실정이다. 현재 행정자치부에서 개선안을 내놓고 있으나 개선안의 경우도 후술하는 바와 같이 재정불균형을 초래하게 되는 것은 마찬가지이다.

따라서 징수교부금제도를 전면적으로 개편하여 법적 취지를 살리는 의미에서 징수처리비 보전 측면과 재정보전 및 재정조정 측면을 명확히 구분하여 운용할 필요성이 있다. 특히, 징수교부금은 사실상 광역자치단체인 도로부터 기초자치단체인 시군에 이전되는 일반재원의 역할을 담당하고 있다. 때문에 도세는 도와 시군이 공동으로 활용하는 공동세적 성격으로 인식되고 있으므로 이를 재정조정재원으로 활용하여 징수교부금으로 인한 자치단체간 재정불균형을 초래하는 것을 제거하고 나아가 자치단체간 재정불균형을 보다 완화하는 방향으로의 제도개선이 필요하다.

---

61) 상계논문, 같은 페이지.

## 나. 도세징수교부금의 규모와 배분

<표 4-1>에서 알 수 있듯이, 1998년도 최종 예산기준으로 징수교부금의 규모는 1조 3,699억원으로 나타나고 있다. 이를 우선 특별시·광역시와 도를 비교해 보면, 15%인 2,052억원이 특별시·광역시에서 그리고 85%인 1조 1,615억원이 도에서 점유하고 있다. 도별로 규모를 살펴보면, 경기도가 6,253억원으로 도세징수교부금 중 54%로 가장 많이 교부되고 있고 이어 경남 1,286억원으로 11%를 점하고 있다. 그리고 경북 984억원(8.47%), 전북 691억원(5.95%), 충남 610억원(5.25%), 충북 591억원(5.10%), 강원 517억원(4.45%), 전남 422억원(3.63%), 제주 260억원(2.24%)이다.

〈표 4-1〉 도세징수교부금의 규모(1998)

(단위 : 백만원, %)

	계	시	군	자치구
서울	108,691	-	-	108,691
부산	27,735	-	2,977	24,758
대구	21,089	-	5,663	15,426
인천	20,160	-	2,450	17,710
광주	9,206	-	-	9,206
대전	9,498	-	-	9,498
울산	12,041	-	6,105	6,206
계	205,204( /15.00) (1.00)	-	17,195 (8.25)	191,495 (91.88)
경기	625,344(53.84)	559,531	45,271	-
강원	51,664(4.45)	34,709	12,501	-
충북	59,183(5.10)	39,440	13,564	-
충남	61,002(5.25)	36,468	19,078	-
전북	69,125(5.95)	54,382	5,999	-
전남	42,214(3.63)	24,265	14,917	-
경북	98,401(8.47)	75,879	10,706	-
경남	128,622(11.07)	87,463	10,444	-
제주	25,975(2.24)	10,678	11,423	-
계	1,161,530(1.00/85.00) (1.00)	1,011,728 (87.10)	149,802 (12.90)	-
합계	1,369,950(/1.00)	1,011,728	166,997	191,495

주: 1998년도 최종예산규모임.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1999.

이와 같은 규모는 매년 거의 동일하게 나타나고 있다. <표 4-2>는 1999년 당초예산을 기준으로 분석해 본 결과 징수교부금의 시군의 배분규모는 1998년과 거의 동일한 경향을 보이고 있다. 다만 경기침체로 인하여 1998년에 비

해 도세징수교부금이 약 1,000억원 정도 감소하였는데, 이는 도세가 주로 취득세, 등록세의 재산과세 중심이라는 점이 반영된 결과라고 볼 수 있다.

〈표 4-2〉 도세징수교부금의 규모(1999)

(단위 : 백만원 , %)

구분	계	시	군	자치구
서울	102,508	-	-	102,508
부산	24,141	-	2,335	21,806
대구	21,089	-	5,663	15,426
인천	19,984	-	2,384	17,600
광주	7,431	-	-	7,431
대전	9,233	-	-	9,233
울산	11,041	-	5,306	5,735
소계	195,427( /13.49) (100)	-	15,688 (8.02)	179,739 (91.82)
경기	604,802(56.70)	559,531	45,271	-
강원	47,210( 4.43)	34,709	12,501	-
충북	53,004( 4.97)	39,440	13,564	-
충남	55,546( 5.21)	36,468	19,078	-
전북	60,381( 5.66)	54,382	5,999	-
전남	39,182( 3.67)	24,265	14,917	-
경북	86,585( 8.12)	75,879	10,706	-
경남	97,907( 9.18)	87,463	10,444	-
제주	22,101( 2.07)	10,678	11,423	-
소계	1,066,718(100/86.51) (100)	922,815 (86.51)	143,903 (13.49)	-
합계	1,262,145( /100)	922,815	159,591	179,439

주: 1999년도 당초예산규모임.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1999.

위의 <표 4-1>과 <표4-2>에서 시와 군을 비교해 보면 1988년의 경우 시자치단체에 87.10%, 군자치단체에 12.90%가 배분되고, 1999년에는 시자치단체에 86.51%, 군자치단체에 13.49%가 배분되고 있어 도세징수교부금은 상당부분이 시에 교부되고 있음을 알 수 있다.

한편, <표 4-3>에서 도세징수교부금의 비중을 시군별로 살펴보면 시자치단체의 경우는 징수교부금이 일반회계 대비 약 8% 수준을 차지하고 있고, 지방세 대비 약 30%의 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나 군자치단체의 경우는 일반회계 대비 2%이고 지방세 대비 20%에 머물고 있다. 이는 군의 재정력보다 상대적으로 양호한 재정력을 가진 시에 징수교부금이 많이 배부되고 있어 재정불균형을 심화시키고 있음을 보이고 있다고 할 수 있다.

<표 4-3> 도세징수교부금의 비중

(단위 : 억원, %)

		징수교부금(A)	일반회계(B)	지방세(C)	A/B(%)	A/C(%)
시	1996	12,469	126,135	33,186	9.89	37.57
	1997	12,183	140,205	32,851	8.69	37.09
	1998	10,117	142,927	34,548	7.08	29.28
	1999	9,228	116,020	32,501	7.95	28.39
군	1996	1,976	84,520	8,197	2.34	24.11
	1997	2,262	94,969	9,040	2.38	25.02
	1998	1,663	93,927	9,001	1.77	18.48
	1999	1,596	73,227	8,415	2.18	18.97

주: 1996-1998년도 최종예산규모이며, 1999년도는 당초예산규모임.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1999.

이상과 같이 도세징수교부금의 배분규모 측면에서 보더라도 도세징수교부금은 재정력이 상대적으로 취약한 군자치단체보다 재정력이 상대적으로



양호한 시자치단체에 많이 교부되고 있어 시군자치단체간의 재정불균형을 더욱 심화시키고 있는 요인이 되고 있음을 알 수 있다.

#### 다. 도세징수교부금의 문제점과 재정조정재원화

징수교부금제도가 실제적으로 시군간 재정불균형을 심화시키고 있다는 사실을 보다 구체적으로 <표 4-4>에서와 같이 재정자립도와 재정력지수 그리고 1인당 징수교부금의 규모를 분석해 보면, 보다 명확히 드러나고 있음을 알 수 있다.

재정자립도가 93.6%이고 재정력지수가 2.76으로 1위인 과천시와 경우는 징수교부금이 682억원으로 다른 시보다도 높은 편이며, 군자치단체와는 무려 2,000배나 차이가 나는 경우가 있으며 1인당징수교부금도 960,000원으로 가장 많이 나타나고 있다. 이와 반대로 재정자립도가 6.5%에 불과하며 재정력지수도 0.06에 지나지 않는 영양군의 경우 징수교부금은 3,700만원에 불과하며 1인당징수교부금도 2,000원에 불과하다.

〈표 4-4〉 재정자립도와 1인당징수교부금의 규모(1998)

	재정자립 수준			징수교부금 (백만원)	1인당징수교부금 (천원)
	순위	단체명	재정자립도(%)		
상위 단체	1	과천시	96.3(2.76)	68,276	961
	2	고양시	94.1(1.84)	86,047	120
	3	안산시	93.6(1.42)	45,261	83
	4	안양시	92.6(1.23)	50,613	86
	5	수원시	91.0(1.20)	107,118	134
	6	성남시	90.5(1.66)	97,879	106
	7	용인시	87.8(1.55)	38,344	128
	8	부천시	85.8(1.19)	61,691	78
	9	군포시	82.4(1.06)	13,477	52
	10	청주시	79.8(0.92)	37,505	69
하위 단체	10	함평군	11.6(0.12)	1,028	21
	9	강진군	11.1(0.13)	846	16
	8	함양군	11.0(0.11)	805	16
	7	보성군	10.7(0.12)	760	12
	6	산청군	9.5(0.10)	734	17
	5	고창군	9.2(0.08)	819	10
	4	봉화군	8.6(0.08)	580	12
	3	장흥군	8.1(0.11)	535	9
	2	신안군	7.2(0.06)	1,419	25
	1	영양군	6.5(0.06)	37	2

주: ( )내의 숫자는 1997년도 재정력지수임.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체예산개요」, 1998.

이를 보다 구체적으로 <표 4-5>에서 경기도의 사례를 분석해 보면 징수교부금에 의한 시군간의 재정불균형은 심화해 나타나고 있다.

재정자립도가 87.9%이고 재정력지수가 1.66으로 매우 풍부한 재정력을 가진 성남시의 경우는 도세징수교부금을 1,098억원 교부받고 있는 반면 재정

자립도가 19.7%이고 재정력지수가 0.23에 불과한 연천군의 경우 징수교부금은 20억원에 불과하다. 결국 징수교부금으로 인하여 시군간의 재정력에 있어서의 부익부·빈익빈을 심화시키고 있다는 사실이 확인되고 있는 것이다. 때문에 도세징수교부금은 도세징수액의 일정비율을 교부하고 있기 때문에 시군간 수평적 재정불균형을 완화시키기 보다는 오히려 심화시키고 있다<sup>62)</sup>.

징수교부금으로 인한 시군간 재정불균형의 심화현상과 이에 따른 자치단체간 갈등 등의 문제가 제기되어 그 동안 꾸준히 제도개선의 요구가 학계나 자치단체에서 주장되어 왔다. 앞서 지적한 바와 같이 현행 징수교부금제도는 도세를 시군에 위임하여 부과징수함에 따른 징세 관련 경비보전을 목적으로 제정하였으나 현실적으로 다음과 같은 문제점을 지니고 있다.

첫째, 입법취지와 달리 징세처리비와 재정보전기능이 혼재되어 실제징세처리 비해 높게 교부되고 있다.

둘째, 징수교부금이 인구 50만 이상의 50%, 기타 시군 30%로 교부됨에 따라 자치단체간 갈등요인과 빈익빈·부익부 현상을 초래하고 있다<sup>63)</sup>.

이러한 문제점을 인식하고 징세처리비와 재정보전기능을 분리하는 제도개선의 필요함을 인식하고 정부에서도 징수교부금제도의 개선을 추진 중에 있다.

---

62) 김수근, "도세징수교부금 제도의 개선방향", 『지방재정』, 제18권 3호(통권 98호), 1999. 6, p. 4 및 이규환, "도세징수교부금 제도의 의의", 『지방재정』, 제18권 3호(통권 98호), 1996, pp. 15~16.

63) 도는 징세사무소 설치 또는 교부율을 도조례로 위임 요구하는 반면, 시군은 차등교부함에 따라 상대적 불만요인으로 작용하여 교부율 인상을 요구하고 면이 있다.

〈표 4-5〉 재정력 대비 도세징수교부금 배분현황(1997)

(단위 : 백만원, %)

	도세징수액	교부율	도세징수교부금	1인당징수교부금 (천원)	재정지립도 (재정력지수)
합계	2,139,636	38.3	819,533	100,550	67.5(-)
수원	155,545	50	77,773	101,093	90.1(1.20)
성남	219,638	50	109,819	120,196	87.9(1.66)
의정부	65,484	30	19,645	67,708	71.5(0.87)
안양	111,159	50	55,580	92,812	92.0(1.23)
부천	124,065	50	62,033	78,239	86.6(1.19)
광명	43,239	30	12,972	37,505	67.7(0.77)
광택	63,004	30	18,901	56,306	54.9(0.69)
동두천	9,106	30	2,732	37,513	36.3(0.38)
안산	89,571	50	44,786	84,957	77.2(1.42)
고양	187,938	50	93,969	143,070	81.7(1.84)
과천	234,712	30	70,414	99,037	95.5(2.76)
구리	42,620	30	12,786	82,320	71.2(0.83)
남양주	80,410	30	24,123	95,007	51.1(0.61)
오산	13,667	30	4,100	56,576	45.6(0.61)
시흥	111,070	30	33,321	190,713	72.3(0.75)
군포	50,217	30	15,065	59,390	76.2(1.06)
의왕	24,539	30	7,362	66,015	61.9(0.69)
하남	22,549	30	6,765	55,478	63.7(0.67)
용인	143,248	30	42,974	158,957	83.3(1.55)
파주	44,013	30	13,204	77,227	44.3(0.50)
이천	39,866	30	11,960	74,567	50.2(0.75)
양주	23,207	30	6,962	71,885	42.1(0.66)
여주	20,252	30	6,076	61,059	33.0(0.54)
화성	50,858	30	15,257	91,217	56.3(0.79)
광주	43,478	30	13,043	128,652	59.6(0.79)
연천	6,990	30	2,097	38,071	19.7(0.23)
포천	27,736	30	8,321	61,898	42.2(0.59)
가평	10,241	30	3,072	54,682	28.4(0.28)
양평	11,932	30	3,580	44,038	21.4(0.28)
안성	23,384	30	7,015	55,765	35.7(0.45)
김포	46,095	30	13,829	121,905	59.0(0.72)

주: 1) 도세징수교부금은 1997년 시군별 실제 도세징수액을 기준으로 도세징수교부금 교부율을 인구기준에 따라 50%, 30%로 산정한 것으로 실제 징수교부금 총액과 다를 수 있음. 2) 인구는 1997. 1. 1 기준임.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998; 행정자치부 내부자료, 내무부, 「'97주민등록 인구현황」, 1997.

따라서 현행 징수교부금제도를 개편하여 징세처리비와 나머지 잔여재원을 재정조정재원화하는 방안이 바람직하다.<sup>64)</sup> 다만 징세처리비를 얼마로 할 것이냐는 도세 징수액의 3%정도가 적정한 것으로 판단된다. 이의 근거는 다음과 같은 몇가지 사례에서 찾아볼 수 있다.

첫째, 우리나라의 경우 특별시·광역시는 자치구에 대하여 시세 징수의 징세처리비로 3%를 교부하는 점과 지역개발세 중 컨테이너세의 경우 특별 징수자에게 징수액의 3%를 징세처리비로 지원한다.

둘째, 일본의 경우 지방세목 중 광역자치단체와 기초자치단체가 중복과세하고 있는 주민세는 시정촌에서 일괄하여 징수하는 대신에 징세처리비로 징수액의 7%를 교부금으로 지급하고 있다. 미국의 경우 판매세의 행정비용은 과세기관의 징세비용(administration costs)과 판매세를 소비자로부터 특별 징수하여 납부하는 소매업자들의 의무행정비용(compliance costs)로 구분하여 전자의 경우 미국전체 평균은 판매세수의 0.73%(범위 0.3%-1.68%)이고 후자는 납세해야 할 세액의 3.93%정도라고 한다. 반면 재산관련세는 판매세보다 세무행정이 복잡하기 때문에 징세비용이 더 소요된다고 한다.<sup>65)</sup>

64) 정세욱, "도세 징수교부금제도의 개선방향", 「지방재정」, 제 18권 제3호(통권 98호), 1999. 6, p. 48.

65) 유금렬, "미국의 주 및 지방정부의 판매세제", 「지방세」, 제34호, 1996, pp. 165-166.

## 제3절 재정조정재원의 배분방법

### 1. 배분방법의 기준

정부간 보조금(intergovernmental grants)의 제1의 목적은 첫째, 상대적으로 낮은 재정력(fiscal abilities), 둘째, 상대적으로 높은 재정수요(fiscal needs), 셋째, 상대적으로 낮은 재정력과 상대적으로 높은 재정수요에 처해 있는 지방자치단체에 재원을 지원해 주는 것이다.<sup>66)</sup> 이러한 정부간 재정불균형을 해소하기 위한 것이 재정형평화교부금(fiscal equalization transfer)이다.

재정형평화교부금의 논거는 첫째, 중앙정부 혹은 상위자치 단체와 하위자치 단체간에 발생하는 수직적 재정불균형의 해소이며<sup>67)</sup>, 둘째, 지방자치 단체간에 발생하는 수평적 재정불균형의 해소에 있다<sup>68)</sup>. 수직적 재정불균형을 해소하기 위해서는 비교적 세원이 지역별로 고르게 분포되어 있는 세목을 지방자치단체 혹은 하위자치 단체로 이양하거나 세원의 공동이용방식 등을 활용하게 된다. 그리고 수평적 재정불균형은 지역간 재정편익의 불균형을 초래하여 주민과 자본의 이동으로 형평성과 효율성의 측면에서 문제를 발생시킬 수 있기 때문에 이의 조정을 위한 재정형평화교부금이 필요하게 된다.

재정형평화교부금의 역할은 공공서비스의 분권화된 공급을 허용하면서 동

66) George F. Break, *Financing Government in a Federal System*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1980, p. 84.

67) 수직적 재정불균형의 발생원인은 첫째, 지출과 세원배분이 부적절한 경우, 둘째, 지방정부의 과세표준이 한정적이거나 신장성이 약한 경우, 둘째, 상위정부가 지방정부의 과세표준을 잠식하는 경우 등이다.

68) 지역간의 재정력 불균형은 첫째 부존자원, 소득수준의 차이, 둘째, 규모의 경제를 달성할 수 있는 지역의 지리적 규모와 주민수의 차이, 셋째, 빈민, 노약자, 학생 또는 범죄발생의 등 특정 지출수요의 차이 등에서 발생한다.

시에 국가내의 통일된 공급이 가능한 장점을 활용하여 효율성과 형평성을 제고하는데 있다.<sup>69)</sup> 어떤 나라도 지방자치단체간에 존재하는 수평적 재정불균형(horizontal fiscal disparities)을 해소하기 위한 필요성이 제기되며 재분배프로그램(redistributive grants system)에 강한 압력을 받고 있는 것이 사실이다.

### 가. 배분기준의 결정주체

도의 시군에 대한 재정조정과 관련하여 검토해야 할 하나의 기준이 재정조정재원을 도가 자주적으로 배분기준을 결정하도록 할 것인가, 아니면 국가가 그 배분기준을 지방재정법령에 규정할 것인가가 이론상 문제로 제기된다. 이 문제를 간단히 언급하면 다음과 같다.

첫째, 재정조정재원의 배분기준과 배분방식을 도가 자주적으로 결정하여 시행하도록 할 경우 도는 관할 구역내 시군의 특수여건과 추진하려는 사업, 재정력 등을 종합적으로 감안하여 적절히 배분할 수 있는 장점이 있다. 반면 도간에 배분기준이 서로 다를 경우 전국적인 측면에서 볼 때 시군간의 재정형평화에 기여하지 못할 수 있는 단점이 있다.

둘째, 중앙정부가 지방재정법령에 배분방법과 배분기준을 정하여 이를 적용토록 할 수 있다.<sup>70)</sup> 이는 도의 자율적 재정조정에는 한계가 있지만 도의 자유재량으로 발생할 수 있는 자의적 배분결정이나 기존의 징수교부금, 도

69) 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재정조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997, pp. 40-41.

70) 도의 재원으로 재정조정재원을 배분하는데 그 배분기준을 국가가 지방재정법령에 획일적으로 규정하고 도에 자율권을 부여하지 않는다는 것은 논리상 맞지 않으며 자칫 중앙집권적 발상이란 비판을 받을 수 있다는 논의도 제기된다(정세욱;1999). 그러나 도에는 도의 자율적 결정으로 이루어지는 도비보조금제도가 있으며 여기에 또 다른 제도가 도입되면 지방재정시스템이 복잡해지고, 본래 시군간의 재정불균형의 완화를 위해 제도를 개편하는 목적이 희석될 수 있다.

비보조금의 배분에서 발생하는 시군간의 재정불균형의 초래를 사전에 방지할 수 있는 장점이 있다.

셋째, 위의 2가지 방법을 병행하여 재정조정제원의 상당부분에 대하여는 배분기준과 배분방식을 중앙정부가 지방재정법에 정하여 적용토록하고 나머지 부분에 대하여는 도의 자유재량에 맡기어 도 조례로 정하도록 할 수도 있다. 그러나 이는 현재 우리나라 지방교부세 중 그 일부에 해당하는 특별교부세의 문제점이 많이 지적되고 있다는 점이나 재정조정 복잡화, 기존의 도비보조금 등이 있음을 고려하여야 할 것이다.

본 연구에서는 두 번째의 중앙정부가 지방재정법에 배분방법과 배분기준을 정하여 적용토록 하고, 다만 외국에서와 같이 지방재정교부금위원회를 설치하여 배분기준과 방법을 조정할 수 있도록 하는 방안을 제시하고자 한다.

#### 나. 배분기준의 결정요소

재정형평화교부금의 배분에 있어서 그 기준요소를 무엇으로 할 것인가는 대단히 중요하다. 통상 그 기준이 되는 요소는 재정수입, 재정수요 그리고 징세노력(tax effort, revenue effort) 등을 들 수 있다. 구미의 재정형평화교부금 배분기준에서나 우리나라, 일본의 재정형평화교부금에 해당하는 지방교부세에서 대부분 재정수입, 재정수요, 징세노력 등을 고려하여 배분하고 있다.<sup>71)</sup> 따라서 본 연구에서는 재정수입과 재정수요 그리고 징세노력을 고려하는 배분기준을 설정한다.

첫째, 우리나라의 지방교부세나 조정교부금은 재정수요와 재정수입을 고

---

71) 예를 들면 영국의 세입지원교부금은 수요교부금(Need Grants)과 일률교부금(Flat Grant)으로 이루어지며, 후자의 경우 성인1인을 기준으로 중앙정부가 각 지방정부에 지원해 준다(임성일, 1997, 304).



려하여 배분하고 있다. 도의 시군에 대한 재정조정도 재정수요와 재정수입을 고려해야 한다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 재정력의 불균형을 나타내는 재정력지수를 배분기준의 하나로 사용한다. 재정력지수는 재정수요에 대한 재정수입의 비(比)로 여기에는 재정수요의 요소와 재정수입의 요소가 함께 포함되어 있다.

둘째, 도의 시군에 대한 재정조정재원은 기존에 각 시군에 배분해 주던 징수교부금을 재원으로 하고 있다. 징수교부금은 각 시군의 도세 징수실적에 따라 비례적으로 배분받던 재원이기 때문에 재정조정재원의 배분기준으로 도세 징수실적을 하나의 배분기준으로 해야 한다.

셋째, 도세 징수교부금의 주요한 문제점은 시군간의 재정불균형을 발생시키는 주요 원인으로 재정력이 좋은 단체에 많은 규모의 징수교부금이 배분되고 재정력이 취약한 단체에 적게 배분된다는 것이다. 이러한 문제점을 개선하는 방안으로 이를 재정조정재원으로 하는 것이기 때문에 재정력이 취약한 단체에 재정적 기여도가 높아야 한다.

넷째, 도세 징수교부금의 재정조정재원화로 징수교부금의 배분액보다 재정조정재원으로 배분받게 되면 재원감소가 나타나는 단체가 있는데, 이 경우 재원감소폭이 너무 크지 않게 한다. 만약 재원 감소폭이 클 경우 한시적인 보전조치를 강구한다.

다섯째, 재정조정재원의 배분기준은 되도록 간결하게 하고 복잡한 체계를 배제한다.

이하에서는 징수교부금제도의 개편 방안으로 현재 행정자치부에서 추진하고 있는 배분기준과 배분방식의 문제점을 검토하고 새로운 대안을 제시함으로써 징수교부금제도의 보다 발전적인 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 현재 추진중인 배분방식과 기준

### 가. 행정자치부의 개선안

최근 행정자치부에서 징수교부금제도의 개선안을 마련하여 추진하고 있다. 그 개선안의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 징수교부금은 법령을 개정하여 실제 징세처리비 수준인 3%로 교부토록한다는 것이다.

둘째, 현행 징수교부금 중 징세처리비를 제외한 잔여재원은 「재정보전금」으로 하고 그 배분기준은 일반재정보전금 90%, 시책추진보전금 10%로 구분하고 있다. 한편, 제도개선으로 수입이 감소하는 단체 중 보통교부세가 교부되지 않는 단체가 있는 경기도에 대하여는 재정보전금 배분기준을 달리 적용하고 있다. 즉, 일반재정보전금 70%, 시책추진보전금 10%, 특별재정보전금 20%로 정하고 있다. 여기서 특별재정보전금은 특별히 보통교부세를 받지 못하는 단체에 대해 재정결합액을 보전하는 것으로 되어 있다.

셋째, 일반재정보전금은 인구수 60%와 도세징수실적 40%에 의해 시·군에 재정보전금으로 전액 재배분하도록 한다는 것이다. 여기서 잔여재원은 징세비 3%를 제외하면 인구 50만 이상 시 47%, 일반시·군 27%가 되는 것이다.

행정자치부의 이번 개선안을 보면, 징세처리비와 재정보전금으로 분리 배분한다는 원칙하에 징수교부금 중 징세처리비(3%)를 제외한 잔여재원은 공식에 의해 배분되는 일반재정보전금과 도의 자유재량에 맡기는 시책추진보전금으로 구분되어 있다. 그리고 일반재정보전금은 재정수요와 징세실적만을 반영한 인구수(60%)와 도세징수실적(40%)으로 시·군에 재배분하는 체계로 되어 있다. 다만 제도 개선으로 인하여 수입이 감소되는 단체 중 보통

교부세로 보전할 수 없는 단체가 있는 경기도에 대하여는 재정보전금 중 20%를 확보하여 보전토록 함으로써 제도개선으로 인한 재정결함을 최소화 한다는 것이다. 재정보전금의 내용을 정리하면 <표 4-6>과 같다

<표 4-6> 재정보전금의 배분방식과 배분기준

배분방식	내용	보전기준	배분기준	
			경기도	기타 도
일반재정보전금	시군의 행정운영에 필요한 재원보전	인구 60%, 시·도세 징수 실적 40%	70%	90%
시책추진보전금	시군의 지역개발사업 등 시책추진 지원	시·도조례로 정하여 보전	10%	10%
특별재정보전금	보통교부세를 받지 못하는 단체의 재정 결함액 보전	재정 결함액 정도에 따라 시·도 조례로 정함	20%	-

## 2) 재정보전금의 추정

행정자치부의 개선안은 한마디로 징수교부금에 대한 배분방식의 전환이라고 할 수 있다. 먼저, 변화된 배분방식과 배분기준에 따라 징수교부금제도의 개편에 따른 재원배분상황을 추정해 보고자 한다. 본 연구에서는 전국의 시군을 대상으로 하지 않고 경기도와 그 시군을 사례로 하였다.

경기도의 각 시군은 도세 징수실적의 3%를 징세처리비로 자동적으로 교부 받는다. 그리고 나머지 잔여재원은 총재원의 규모가 결정되면 배분방식과 배분기준에 의해 교부 받는다. 징세처리비를 제외한 잔여재원의 총 재원 규모를 추정해 본다.

시군별로 인구규모에 따라 기존에 50%, 30% 교부받던 징수교부금은 각각 징세처리비로 3%를 제외한 47%, 27%가 재정보전금으로 활용하게 된다.

예를 들면, <표 4-7>에서 보는 바와 같이 1997년 도세징수액 기준으로 살펴보면, 성남시의 경우 1997년도 도세징수액은 2,196억원으로 도세징수교부금으로 그의 50%인 1,098억원 교부받았다. 징수교부금제도의 개편으로 도세징수교부금은 폐지되고 징세처리비로 우선 도세징수액의 3%인 66억원을 자동적으로 교부받는다. 따라서 도의 재정보전금으로 활용될 재원은 도세징수액의 47%인 1,032억원이다. 여기서 1,032억원은 성남시에 교부되는 재원이 아니고 도의 재정보전금재원으로 활용될 재원인 것으로 그 만큼 도에 반납하는 것과 같은 양태이다. 1997년도 기준으로 각 시군의 도세징수액, 현행징수교부금제도에 의해 교부 받는 징수교부금 규모, 제도 개선에 따른 징세처리비의 규모 및 재정보전금으로 활용해야 할 재원의 규모가 <표 4-7>에 정리되어 있다. 경기도 전체적으로 징세처리비를 제외한 재정보전금의 규모는 7,553억원으로 추정할 수 있다.

〈표 4-7〉 행정자치부 개선안에 따른 재정보전금 추정

(단위: 백만원, %)

구분	도세징수액	현행	개선안	
		도세징수교부금 (교부율)	징세처리비(3%)	재정보전금 (47%, 27%)
합계	2,139,636	819,533(38.3)	64,195(3)	755,338(35.3)
수원	155,545	77,773(50)	4,666	73,106(47)
성남	219,638	109,819(50)	6,589	103,230(47)
의정부	65,484	19,645(30)	1,965	17,681(27)
안양	111,159	55,580(50)	3,335	52,245(47)
부천	124,065	62,033(50)	3,722	58,311(47)
광명	43,239	12,972(30)	1,297	11,675(27)
평택	63,004	18,901(30)	1,890	17,011(27)
동두천	9,106	2,732(30)	273	2,459(27)
안산	89,571	44,786(50)	2,687	42,098(47)
고양	187,938	93,969(50)	5,638	88,331(47)
과천	234,712	70,414(30)	7,041	63,372(27)
구리	42,620	12,786(30)	1,279	11,507(27)
남양주	80,410	24,123(30)	2,412	21,711(27)
오산	13,667	4,100(30)	410	3,690(27)
시흥	111,070	33,321(30)	3,332	29,989(27)
군포	50,217	15,065(30)	1,507	13,558(27)
의왕	24,539	7,362(30)	736	6,626(27)
하남	22,549	6,765(30)	676	6,088(27)
용인	143,248	42,974(30)	4,297	38,677(27)
파주	44,013	13,204(30)	1,320	11,884(27)
이천	39,866	11,960(30)	1,196	10,764(27)
양주	23,207	6,962(30)	696	6,266(27)
여주	20,252	6,076(30)	608	5,468(27)
화성	50,858	15,257(30)	1,526	13,732(27)
광주	43,478	13,043(30)	1,304	11,739(27)
연천	6,990	2,097(30)	210	1,887(27)
포천	27,736	8,321(30)	832	7,489(27)
가평	10,241	3,072(30)	307	2,765(27)
양평	11,932	3,580(30)	358	3,222(27)
안성	23,384	7,015(30)	702	6,314(27)
김포	46,095	13,829(30)	1,383	12,446(27)

주: 1) 도세징수액은 1997년 결산기준임.

2) 재정보전금은 시군에 배분된 재원규모가 아니라 재배분 활용재원임.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998.

현행 도세징수교부의 제도 개선에 따라 각 시군은 위에서 살펴본 바와 같이 도세징수액의 3%를 자동적으로 교부받는 것과 재정보전금으로 재배분받는 것으로 구분된다. <표 4-8>에서 보는 바와 같이 1997년 기준으로 이를 산정해 보면 경기도의 도세 징수액 규모는 2조 1,396억 360만원으로, 이중 각 시군에 배분될 징수교부금은 8,195억 330만원이다. 개선안에 따르면 기존의 징수교부금 중 641억 950만원이 징세처리비로 각 시군의 징수실적에 따라 교부되며 나머지 잔여재원인 7,553억 380만원은 제도 개선에 따른 재정보전금의 재배분재원으로 활용되게 된다. 개선안에 의하면, 현행 인구규모에 따라 도세징수액의 30%, 50%로 교부되는 기준이 없게 되므로 <표 4-8>과 같이 징세처리비와 재정보전금은 현행 징수교부금 규모와 동일한 도세징수액의 평균인 38.3%가 되며, 그 중 3%는 징세처리비로 나머지 35.8%는 재정보전금이 된다.

<표 4-8> 징세처리비와 재배분재원의 규모(1997)

(단위: 백만원, %)

도세징수액	도세징수교부금			교부율
	현행	개선안		
		징세처리비	재정보전금	
2,139,636 (A)	819,533	64,195 (A의 3%)	755,338 (A의 35.3%)	38.3

주 : 경기도를 사례로 하여 1997년 기준으로 산정한 것임.

<표 4-8>에서 각 시군의 도세 징수실적에 따라 징세처리비로 교부되는 재원을 제외한 나머지 재원인 재정보전금은 일반재정보전금 90%와 시책추진보전금 10%로 나뉘어 배분된다. 다만 경기도의 경우 특수 사정으로 인해 일반재정보전금 70%, 특별재정보전금 20%, 시책추진보전금 10%으로 나뉘어

교부된다. 여기서 일반재정보전금은 인구비율 60%, 징수실적비율 40%로 교부되며, 특별재정보전금은 경기도에 한정된 것으로써 보통교부세를 받지 못하고 제도개선에 따라 수입이 감소하는 단체의 재원감소를 보전하기 위한 것이며, 시책추진교부금은 도의 시책을 위해 지원하는 재원이다.

이러한 기준에 의해 경기도 각 시군에 배분될 재정보전금의 규모를 추정해 본다. 각 시군에 배분될 재정보전금의 추정은 2가지 방법으로 한다. 하나는 일반적인 기준인 일반재정보전금 90%와 시책추진보전금 10%인 경우와 또 하나는 경기도에 적용하고자 하는 일반재정보전금 70%, 특별재정보전금 20%, 시책추진보전금 10%인 경우이다. 2가지 방법을 경기도에 적용하여 보는 것은 서로의 장단점을 살펴보기 위한 것이다. 그리고 각 시군에의 배분은 일반재정보전금을 대상으로 한다. 그 이유는 일반재정보전금만이 인구수와 징세실적의 기준에 의해 배분되며 그 기준이 설정되어 있기 때문이다.

1997년도 결산자료로 추정해 볼 경우, 경기도 각 시군에서 교부받은 징수교부금의 총액은 8,195억원으로 추정되고 있다.<sup>72)</sup> 여기서 징세처리비 641억 950만원을 제외하면 재정보전금의 총액은 7,553억 380만원이다. 이를 도에 일반적으로 적용되는 기준(일반재정보전금 90%와 시책추진보전금 10%)과 경기도에 한하여 적용코자 하는 기준(일반재정보전금 70%, 특별재정보전금 20%, 시책추진보전금 10%)의 2가지 방식에 따라 인구수 60%, 징수실적 40%의 배분기준에 의하여 각 시군에 재정보전금으로 교부해야 할 재원의 규모를 추정하면 <표 4-9>와 같다.

---

72) 이는 도세징수실적과 교부율로 추정한 것이기 때문에 실제 각 시군에서 교부받은 징수교부금의 총액과는 수치가 다를 수 있다.

〈표 4-9〉 행정자치부 개선안에 따른 재정보전금 배분

- 기준 1 : 일반재정보전금과 시책추진보전금 기준

(단위: 백만원, %)

도 세 징수액 (A)	징 수 교부금 (A의 38.3%)	배분자원 (B) (A×35.3%)	일반재정보전금(C=B×90%)			시책추진 보 전 금 (D=B×10%)
			계	인구비율 (C×60%)	징수실적 (C×40%)	
2,139,636	819,533	755,338	679,804	407,883	271,922	75,534

- 기준 2 : 일반재정보전금, 특별재정보전금 및 시책추진교부금 기준

(단위: 백만원, %)

배분자원 (B) (A×35.3%)	일반재정보전금(C=B×70%)			특별재정 보 전 금 (D=B×20%)	시책추진 보 전 금 (E=B×10%)
	계	인구비율 (C×60%)	징수실적 (C×40%)		
755,338	528,737	317,242	211,495	151,068	75,534

주: 1997년도 결산기준.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998.

첫째, 일반재정보전금 90%와 시책추진보전금 10%로 나누어 교부되는 경우를 먼저 살펴본다. 경기도의 재정보전금 총액은 7,553억원으로 그 중 일반재정보전금은 6,798억원, 시책추진보전금 755억원으로 추정되고 있다. 일반재정보전금은 다시 인구비율에 따라 60%, 징수실적에 따라 40% 교부되게 되므로 인구수의 비율에 따라 배분되어야 할 일반재정보전금의 규모는 4,079억원이고, 도세징수실적에 따라 배분되어야 할 일반재정보전금의 규모는 2,719억원으로 추정되고 있다.

둘째, 일반재정보전금 70%, 특별재정보전금 20%와 시책추진보전금 10%로 나누어 교부되는 경우를 살펴본다. 재정보전금 총액 7,553억원 중 일반재



정보전금은 5,287억원, 특별재정보전금 1,511억원, 시책추진보전금 755억원으로 추정되고 있다. 그리고 일반재정보전금은 다시 인구비율에 따라 60%, 징수실적에 따라 40% 교부되게 되므로 그 규모는 각각 3,172억원, 2,115억원으로 추정되고 있다.

이상을 근거로 하여 기준 1(일반재정보전금 90%와 시책추진보전금 10%), 기준 2(일반재정보전금 70%, 특별재정보전금 20%와 시책추진보전금 10%)의 일반재정보전금을 대상으로 하여 경기도 내 각 시군의 1997년도 결산기준 도세징수실적과 1997년도 인구기준으로 하여 실제 각 시군에 배분해 보았다<sup>73)</sup>. 일반재정보전금의 규모는 기준 1의 경우 6,798억원, 기준 2의 경우 5,287억원이다.

그 결과 <표 4-10>, <표 4-11>에서 보는 바와 같이 수원시의 경우는 기준 1로는 경기도 도세징수액 2조 1,396억원 중 1,555억원을 점유하여 도세 전체 징수실적의 9.49%인 258억원을 교부받고, 경기도 전체인구 815만명 중 769천명으로 경기도 전체 인구의 9.44%의 비율에 따라 385억원을 교부받아 총 643억원을 교부받는 것으로 추정되고 있다. 기준 2로는 징수실적에서 201억원, 인구비율에서 299억원으로 총 500억원이 교부되는 것으로 추정되고 있다.

또한 기준 1의 경우 각 시군에 시책추진보전금이 배분되며, 기준 2의 경우 특별재정보전금과 시책추진보전금이 배분된다. 여기서 일반재정보전금은 인구규모와 징세실적에 따라 공식에 의해 배분되나 특별재정보전금은 각각 보통교부세를 받지 못하는 단체의 재정결함액을 보전하기 위하여, 그리고 시책추진보전금은 시군의 지역개발사업 등의 시책추진을 지원하기 위하여 교부된다. 특별재정보전금과 시책추진보전금은 도 조례로 정하도록 되어 있어 도

---

73) 시책추진보전금이나 특별재정보전금은 도의 조례로 정하도록 되어 있다. 여기서는 일반재정보전금의 배분을 기준으로 검토한다.

의 시군에 대한 재정지원의 자율권이 그 만큼 확대되는 것이다. 문제는 이들 시책추진보전금이나 특별재정보전금을 배분하여 재원결함을 보전하는 동시에 어떻게 시책을 추진하여 시군의 수평적 재정불균형을 해소하느냐 하는 것이 가장 큰 문제이다. 따라서 이들 재원의 배분은 일반재정보전금의 배분 후 재정불균형이 심화되지 않도록 배분해야 하는 또 다른 문제를 안고 있다.

〈표 4-10〉 개선안에 따른 일반재정보조금 배분(기준1)

(단위: 백만원, %)

단체명	징수실적 배분		인구비율 배분		총배분액 (A+B)
	징수실적	배분액(A)	인구비율	배분액(B)	
계	100	271,922	100	407,882	679,804
수원	9.49	25,805	9.44	39,500	64,305
성남	13.40	36,438	11.21	45,724	82,162
의정부	2.40	6,518	3.56	14,520	21,038
안양	6.78	18,441	7.35	29,968	48,410
부천	7.57	20,582	9.73	39,678	60,260
광명	1.58	4,304	4.24	17,309	21,613
광택	2.31	6,271	4.12	16,799	23,071
동두천	0.33	906	0.89	3,644	4,551
민산	5.46	14,880	6.47	26,381	41,261
고양	11.47	31,179	8.06	32,869	64,048
과천	8.59	23,363	0.87	3,545	26,908
구리	1.56	4,242	1.91	7,773	12,015
남양주	2.94	8,004	3.12	12,707	20,711
오산	0.50	1,360	0.89	3,627	4,987
시흥	4.07	11,056	2.14	8,744	19,800
군포	1.84	4,999	3.11	12,694	17,693
의왕	0.90	2,443	1.37	5,581	8,023
하남	0.83	2,245	1.50	6,102	8,347
용인	5.24	14,259	3.32	13,530	27,789
파주	1.61	4,381	2.10	8,556	12,937
이천	1.46	3,968	1.97	8,027	11,995
양주	0.85	2,310	1.19	4,847	7,157
여주	0.74	2,016	1.22	4,980	6,995
화성	1.86	5,062	2.05	8,371	13,433
광주	1.59	4,328	1.24	5,074	9,402
연천	0.26	696	0.68	2,756	3,452
포천	1.02	2,761	1.65	6,727	9,488
가평	0.37	1,019	0.69	2,812	3,831
양평	0.44	1,188	1.00	4,068	5,256
민성	0.86	2,328	1.54	6,296	8,623
김포	1.69	4,588	1.39	5,677	10,265

주: 1997년도 결산 및 인구기준에 의한.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998.

〈표 4-11〉 개선안에 따른 일반재정보조금 배분(기준2)

(단위: 백만원, %)

단체명	징수실적 배분		인구비율 배분		총배분액 (A+B)
	징수실적	배분액(A)	인구비율	배분액(B)	
계	100	211,495	100	317,242	528,737
수원	9.49	20,071	9.44	29,944	50,015
성남	13.40	28,341	11.21	35,563	63,904
의정부	2.40	5,070	3.56	11,293	16,363
안양	6.78	14,343	7.35	23,309	37,652
부천	7.27	16,009	9.73	30,861	46,869
광명	1.58	3,348	4.24	13,462	16,810
광택	2.31	4,878	4.12	13,066	17,944
동두천	0.33	705	0.89	2,834	3,539
인산	5.46	11,558	6.47	20,519	32,076
고양	11.47	24,250	8.06	25,565	49,815
과천	3.59	18,171	0.87	2,757	20,929
구리	1.56	3,300	1.91	6,046	9,345
남양주	2.94	6,225	3.12	9,883	16,108
오산	0.50	1,058	0.89	2,821	3,879
시흥	4.07	8,599	2.14	6,801	15,400
군포	1.84	3,888	3.11	9,873	13,761
의왕	0.90	1,900	1.37	4,341	6,240
하남	0.83	1,746	1.50	4,746	6,492
용인	5.24	11,090	3.32	10,523	21,613
파주	1.61	3,408	2.10	6,655	10,062
이천	1.46	3,086	1.97	6,243	9,329
양주	0.85	1,797	1.19	3,770	5,566
여주	0.74	1,568	1.22	3,873	5,441
화성	1.86	3,937	2.05	6,510	10,448
광주	1.59	3,366	1.24	3,946	7,312
연천	0.26	541	0.68	2,144	2,685
포천	1.02	2,147	1.65	5,232	7,380
가평	0.37	793	0.69	2,187	2,980
일평	0.44	924	1.00	3,164	4,088
인성	0.86	1,810	1.54	4,896	6,707
김포	1.69	3,569	1.39	4,415	7,984

주: 1997년도 결산 및 인구기준에 의함.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998.

### 3. 평가

#### 가. 자원감소와 자원보전의 평가

경기도 내 각 시군에 대한 현행 징수교부금의 교부액과 제도개선에 따른 경기도 내 각 시군의 징세처리비와 재정보전금의 배분액으로 나누어 살펴본다. 개선안에 따른 배분은 징세처리비 3%와 재정보전금 중 일반재정보전금으로 배분된 것만을 포함하고 시책추진보전금과 특별재정보전금은 제외하였다(<표 4-12> 참조).

기준 1의 경우 현재 징수교부금을 많이 교부받고 있는 단체에서 재원이 감소하고 있다. 특히 재정력이 상대적으로 풍부하고 지방교부세 불교부 단체는 대부분 감소하나 부천시의 경우 오히려 증가하고 있다. 또한 재정력이 취약한 남양주, 화성, 광주 등에서도 재원이 감소하는 현상을 보이고 있다. 양주 등 재정력이 취약한 단체의 자원증가가 아주 미미한 현상도 나타난다. 또한 재정력이 상대적으로 양호한 군포, 평택, 광명시 등에서도 많은 량의 자원 증가 현상을 보이고 있다. 한편, 과천시외의 경우 가장 많은 365억원의 자원 감소가 나타나며 고양 234억원, 성남 211억원, 시흥 101억원, 수원 88억원의 자원감소가 나타난다. 기준 1의 경우 시책추진보전금 755억원이 있으나 이는 도의 시책추진과 관련하여 배분되는 것이다.

기준 2의 경우는 경기도에 한하여 적용코자 하는 기준으로 31개 시군 중에서 21개 단체에서 재원이 감소하고 10개 단체에서 재원이 증가한다. 증가 단체의 경우 광명시가 가장 많아 51억원, 그리고 동두천이 11억원 정도이며 나머지 단체에서는 10억원 미만의 자원증가 현상이 나타나 재정력이 취약한 단체의 자원증가 현상이 아주 미미하다. 반면, 감소단체는 과천, 성남, 고양 400억원 이며, 수원, 용인이 200억원 내외이며, 안양, 시흥, 부천, 안산이

100억원 내외이다. 그리고 군포와 같은 불교부단체에서도 재원증가 현상이 나타나고 있다. 여기에는 특별재정보전금 1,511억원과 시책추진교부금 755억원이 남아 있어 특별재정보전금을 재원의 감소폭을 고려하여 지방교부세를 받지 못하는 단체에 배분하면 이들 단체의 불만을 어느 정도 해소할 수는 있을 것이다. 그러나 이의 배분 또한 그 기준을 설정하기가 쉽지 않다. 그리고 도의 자의적인 결정의 여지가 많아 재원배분을 둘러싼 도와 시군간의 갈등의 소지가 내재하고 있다. 그렇다면 제도 개선의 취지인 재정불균형 시정의 목적도 취약하며 정수교부금 배분을 둘러싼 도와 시군간 갈등의 문제는 여전히 남아 있는 것이다.

기준 1과 기준 2에서 보는 바와 같이 재정력이 양호한 단체일수록 재원이 감소하고 재정력이 취약한 단체일수록 감소폭이 작거나 증가하는 등으로 시군간 재정력의 불균형이 완화되는 점은 있다. 그러나 재정력이 취약한 단체의 측면에서 보면 재정적 기여도가 적으며, 재원감소단체의 불만의 여지를 남겨 놓은 채 일반재정보전금 이외의 재원배분과 관련하여 도의 자의적 결정과 도와 시군간 재원배분을 둘러싼 갈등의 소지가 내재되는 문제점을 가지고 있다.

〈표 4-12〉 개선안에 따른 자원증감

(단위: 백만원)

단체명	징수 교부금	기준1		기준2		비고
		배분액	증감	배분액	증감	
수원	77,773	68,971	▽ 8,801	54,681	▽23,091	
성남	109,819	88,751	▽21,068	70,493	▽39,326	
의정부	19,645	23,003	3,358	18,328	▽ 1,318	
인양	55,580	51,745	▽ 3,835	40,987	▽14,593	
부천	62,033	63,982	1,950	50,591	▽11,441	
광명	12,972	22,910	9,938	18,107	5,135	
광택	18,901	24,961	6,060	19,834	933	불교부
동두천	2,732	4,824	2,092	3,813	1,081	불교부
인산	44,786	43,928	▽ 858	34,763	▽10,022	-
고양	93,969	69,686	▽24,283	55,453	▽38,516	불교부
과천	70,414	33,950	▽36,464	27,970	▽42,444	불교부
구리	12,786	13,294	508	10,624	▽ 2,162	-
남양주	24,123	23,123	▽ 1,000	18,521	▽ 5,602	-
오산	4,100	5,397	1,297	4,289	189	-
시흥	33,321	23,132	▽10,189	18,732	▽14,589	불교부
군포	15,065	19,200	4,135	15,268	203	불교부
의왕	7,362	8,759	1,398	6,977	▽ 385	불교부
하남	6,765	9,023	2,258	7,168	404	-
응인	42,974	32,086	▽10,888	25,911	▽17,064	-
파주	13,204	14,258	1,054	11,383	▽ 1,821	-
이천	11,960	13,191	1,231	10,525	▽ 1,435	-
양주	6,962	7,853	891	6,263	▽ 699	불교부
여주	6,076	7,603	1,527	6,048	▽ 27	-
화성	15,257	14,959	▽ 299	11,974	▽ 3,284	-
광주	13,043	10,706	▽ 2,338	8,617	▽ 4,427	불교부
연천	2,097	3,662	1,565	2,895	798	
포천	8,321	10,320	1,999	8,212	▽ 109	
가평	3,072	4,138	1,066	3,287	215	
양평	3,580	5,613	2,034	4,446	866	
인성	7,015	9,325	2,309	7,408	393	
김포	13,829	11,648	▽ 2,180	9,367	▽ 4,462	

주: 1) 1997년도 결산 및 인구기준에 의함.

2) 비교란의 불교부단체는 지방교부세 불교부단체임.

3) 기준 1, 기준 2의 배분액에는 징세처리비가 포함된 것임.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998.

## 나. 시군간 재정불균형시정의 평가

개선안은 현행보다는 시군간 재정불균형을 다소 완화시키는 것으로 나타나고 있지만 재정력이 취약한 단체에의 재정적 기여도는 앞서 살펴본 바와 같이 아주 미미한 것으로 나타나고 있다.

정수교부금을 개편하여 징세처리비와 재정보전금으로 배분할 경우의 재정형평화를 1인당재원규모를 기준으로 변이계수를 구해보면, 현행 정수교부금 제도하에서 보다는 재정형평화에 어느 정도 기여하지만 그 효과는 미약하다. <표 4-13>에서 보는 바와 같이 지방세와 정수교부금을 더하여 1인당재원규모 기준으로 변이계수를 산출하면 0.620을 나타내나 제도 개선 후의 재정보전금으로 개편하여 기준 1과 기준2의 변이계수를 살펴보면 각각 0.299와 0.283으로 나타나고 있다. 하지만 제도 개선 후에도 1인당지방세수의 변이계수 0.243보다는 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

그리고 여전히 재원의 배분규모 측면에서 보면 재정력이 양호한 자치단체에 재정보전금이 상대적으로 훨씬 많이 교부되고 재정력이 취약한 단체에의 재정보전의 기여도가 현행 정수교부금 제도하에서보다는 증가하지만 아주 미미한 현상이 나타나 정수교부금제도의 개선 효과가 크게 나타나지 않고 있다. 이는 개선안의 배분기준이 인구비율과 징세실적에 따라 배분하기 때문에 현행의 방식과 크게 다를 바가 없기 때문이다. 즉, 배분기준을 인구비율과 징세실적으로 하는 것은 현행의 인구규모에 따라 50%, 30%로 구분하여 배분하는 것과 별 차이가 없다. 또한 시군의 재정력이 배분기준에 고려되지 않았기 때문에 재정력이 취약한 단체에의 재정적 기여도가 적다.

한편 특별재정보전금과 시책추진보전금의 배분에 있어서 시군간의 재정불균형을 유발할 수도 있으며 도와 시군간 재원배분을 둘러싼 갈등이 심화될 수도 있다.



〈표 4-13〉 개선안의 형평화 효과

자원조합	평균(원)	표준편차	변이계수
지방세(1인당)	203,916	49,489	0.243
징수교부금(1인당)	100,550	165,460	1.646
재정보전금(1인당)			
- 기준 1	83,407	54,900	0.658
- 기준 2	68,872	42,700	0.658
지방세+징수교부금(1인당)	304,467	188,869	0.620
지방세+재정보전금(1인당)			
- 기준 1	287,323	86,039	0.299
- 기준 2	268,788	76,033	0.283

## 제4절 새로운 대안 모색과 재정조정 효과분석

### 1. 배분방식의 구분

현재 징수교부금제도의 개편 추진안은 먼저, 징세처리비와 재정보전금으로 구분하고 그 다음 재정보전금은 일반재정보전금과 시책추진보전금, 그리고 특별재정보전금(경기도에 한적 적용)으로 나뉘어진다. 한편 일반재정보전금은 인구수와 징세실적에 비례하여 배분되고 시책추진교부금과 특별재정보전교부금은 도의 자율에 맡기도록 되어 있다. 이러한 개편안은 앞 절에서 살펴본 바와 같이 몇가지 문제점을 안고 있다.

첫째, 그 배분기준이 인구수와 징세실적에 비례하기 때문에 징수교부금제도의 교부율에 의해 배분하는 것과 동일한 효과를 나타낸다. 때문에 재정력이 취약한 단체에 재정보전의 기여도가 적어 재정형평화에 크게 기여하지 못하고 있다.

둘째, 재정보전의 배분방식이 일반재정보전금, 특별재정보전금, 시책추진보전금으로 나뉘고 일반재정보전금은 공식에 의해 배분되나 특별재정보전금과 시책추진보전금은 도의 자출에 맡기도록 되어 있다. 이들 재원의 배분을 둘러싼 갈등은 현재 징수교부금 배분의 갈등 문제를 해결하지 못하고 지속시키는 것이 되고 있다.

따라서 새로운 배분방식으로 전환될 필요성이 있다. 즉, 도세 징수교부금의 원래 취지를 살리는 의미에서 징세처리비를 부여하고 나아가 재정보전과 재정조정이 동시에 달성할 수 있는 재원으로 활용되는 것이 보다 바람직하다. 이를 위해서는 현재 징수실적과 인구비율에 따라 배분하는 것을 징수실적과 재정력에 역비례하여 배분하는 방법으로 전환하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 징수실적과 인구비율에 따라 배분할 경우 현행 징수교부금 배분이 징수실적과 자치단체 인구규모에 따라 배분되는 것과 크게 다르지 않기 때문이다.

현행 징수교부금제도나 행정자치부의 개선안은 자원보장 측면만이 강조되어 있는 실정이다. 물론 자치단체의 궁핍한 재정상황을 고려할 경우 징수교부금에 의해 시군의 재정력을 보전하는 것은 매우 중요한 것은 사실이다. 그러나 문제는 자원보장 기능만이 강조된 나머지 자치단체간 재정불균형의 시정에 기여하지 못하고 재정력이 취약한 단체에의 자원보장도 미미하다는 데 문제가 되고 있다.

자치단체간 재정불균형을 완화하여 재정형평화를 기하는 재정조정기능이 매우 필요한 제도이고, 이를 더욱 강화해야 한다고 전제한다면 지방교부세 등과 같은 재정조정제도에 의해 자치단체간 재정불균형 완화효과를 징수교부금 등과 같은 다른 제도에 의해 가능한 상쇄되지 않는 방향으로 제도가 개선되어야 할 것이다. 이와 같은 관점에서 징수교부금제도는 새로이 개선

되어야 할 것이고 그 방향으로는 현행 지방교부세와 같이 재원보장기능과 재정조정기능이 동시에 발휘될 수 있는 방향으로 개선되는 것이 바람직하다. 따라서 징수교부금의 개편도 재정보전금의 차원에서의 재원지원보다는 재정형평화교부금 방식의 재정조정재원으로 전환하는 것이 바람직스럽다. 대안으로는 현행 징수교부금 총액(도세징수액의 38.3%에 해당함)을 기준으로 7.8%(도세징수액의 3%)는 징세처리비보전 차원에서 부여하고 나머지 92.2%(도세징수액의 35.8%)는 전액 재원보장 및 재정조정재원으로 활용하는 방안이 고려될 수 있다.

본 연구에서는 현행 징수교부금 총액 중 징세처리비 7.8%(도세징수액의 3%)를 제외한 나머지 재원 92.2%(도세징수액의 35.8%)는 도세 징세실적과 재정력을 고려한 재정조정교부금으로 하여 배분하는 방안을 제시한다. 징세처리비는 도세징세에 따른 실질적인 징세처리비의 보전차원에서 교부하는 것이다. 그리고 징세실적을 기준의 하나로 하는 것은 재원보장과 도세징수 노력을 유도하는 것이며, 재정력을 또하나의 기준으로 하는 것은 재원보장과 시군간 수평적 재정불균형을 시정하기 위한 것이다(<표 4-14> 참조).

〈표 4-14〉 새로운 대안의 배분방식

배분방식	비율	의의 및 효과
징세처리비	현행 징수교부금 총액의 7.2% (도세 징수액의 3%)	도세징세에 따른 실질적인 징세처리비를 보전
징세실적	현행 징수교부금 총액의 92.8% (도세 징수액의 35.8%)	재원보장과 도세징수 실적을 유도함
재정력		원보장과 재정조정을 동시에 추구함

이러한 대안은 현행 징수교부금과 행정자치부의 개선안에 비해 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 징세처리비를 별도로 명확히 규정함으로써 징수교부금의 원래 취지를 반영하고 있다는 점을 들 수 있다.

둘째, 징세실적에 대한 교부비율을 낮춤으로서 자치단체간 부익부·빈익빈의 현상을 가능한 최소화하면서도 도세징수실적을 하나의 배분기준으로 하여 도세 징수에 대한 소홀의 가능성을 막고 징세노력을 유도할 수 있다는 점을 들 수 있다.

셋째, 징수교부금에 의한 자치단체간 재정불균형 심화현상의 초래를 막기 위하여 인구비례로 되어 있는 배분기준을 재정력 역비례 기준으로 대신하여 신설하였다는 점을 들 수 있다. 이는 이중의 효과를 기대할 수 있다. 하나는 징수교부금제도에 재정조정기능을 부여함으로써 기존의 징수교부금 자체가 재정불균형을 심화하고 있는 점을 막을 수 있고, 다른 하나는 이에 덧붙여 징수교부금이 재정력에 역비례하여 교부되기 때문에 직접 재정조정제도로 활용되기 때문에 자치단체의 재정불균형을 완화할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

넷째, 시책추진보전금이나 특별재정보전금 등 경기도에 한해 특례를 부여하고 있는 복잡한 체계를 보다 단순화하고 체계화 할 수 있다는 점을 들 수 있다. 특히 시책추진보전금을 별도로 둠으로 인한 도의 시군통제나 사업관여 가능성을 배제하기 위해서 시책추진보전금의 기준을 없애고 있다.

## 2. 배분기준의 산출과 시군별 배분규모 추정

### 가. 배분기준 산출

재원배분기준은 도세징수교부금 총액에서 도세징수액의 3%에 해당하는 7.2%를 징세처리비로 교부하고 나머지 도세징수액의 35.8%에 해당하는 92.8%를 100으로 하여 징세실적 50%와 재정력 역비례 50%로 배분하는 방안을 제시한다. 따라서 1997년 결산 기준으로 추정해 보면 도세 징수액 2조 1,395억원 중 도세징수교부금의 총액은 8,195억원이다. 이 중 도세 징수액의 3%(징수교부금 총액 7.2%)인 642억원 정도는 징세처리비이고 나머지 7,553 억원은 재정조정재원인 「재정조정교부금」<sup>74)</sup> 이기 때문에 징세실적과 재정력 역비례로 배분해야 할 재원규모는 각각 3,777억원씩이 된다.

#### 1) 징세처리비

징세처리비는 각 시군의 도세징세실적에 따라 징세실적의 3%를 교부 받는다(앞의 <표 4-7> 참조).

#### 2) 징수실적

징수실적은 경기도 총 도세징수액 대비 각 시군의 점유 비중으로 나타낼 수 있다. 예를 들면, 징수실적 기준 배분의 총 재원이 3,777억원으로 수원시의 경우 9.49%, 성남시의 경우는 13.40%를 교부받게 되는 것이다.

---

74) 대안에서는 행정자치부 개선안인 재정보전금과 구별하기 위하여 「재정조정교부금」으로 명명한다.

〈표 4-15〉 도세징수실적 배분비율

단체명	도세징수실적	단체별 구성비
합계	2,139,636	100
수원	155,545	9.49
성남	219,638	13.40
의정부	65,484	2.40
안양	111,159	6.78
부천	124,065	7.57
광명	43,239	1.58
평택	63,004	2.31
동두천	9,106	0.33
안산	89,571	5.46
고양	187,938	11.47
과천	234,712	8.59
구리	42,620	1.56
남양주	80,410	2.94
오산	13,667	0.50
시흥	111,070	4.07
군포	50,217	1.84
의왕	24,539	0.90
하남	22,549	0.83
용인	143,248	5.24
파주	44,013	1.61
이천	39,866	1.46
양주	23,207	0.85
여주	20,252	0.74
화성	50,858	1.86
광주	43,478	1.59
연천	6,990	0.26
포천	27,736	1.02
가평	10,241	0.37
양평	11,932	0.44
안성	23,384	0.86
김포	46,095	1.69

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998.

## 2) 재정력 : 재정력지수

재정력 역비례 기준은 재정력지수를 활용할 수 있다. 재정력지수를 활용하는 이유는 현실적으로 각 시군의 재정력을 나타낼 수 있는 지수이기 때문이다. 재정력에 역비례하여 배분하는 구체적인 배분방식이 필요하다. 재정조정재원의 일부를 각 시군의 재정력에 역비례하여 배분하기 위해 '역재정력 배분지수'를 활용하였다. 역재정력배분지수는 재정력지수에 역수를 취한 것으로 이 지수를 사용하는 이유는 재정력의 차이를 보다 명확히 반영하기 위해서이다.<sup>75)</sup>

역재정력배분지수를 구하는 과정은 다음과 같다.

첫째, 각 지방자치단체의 재정력지수를 역수화 한다. 이를 식으로 표현하면 <식 1>과 같다.

$$R_{FCI_i} = \frac{1}{FCI_i} \text{ ----- <식 1>}$$

여기서,  $R_{FCI_i}$ 는 i단체의 역재정력지수,  $FCI_i$ 는 i단체의 재정력지수이다.

둘째, 자원배분의 기준을 정하기 위해서는 전체에서 개별자치단체가 차지하는 비중을 구해야 한다. 이는 각 지방자치단체의 역재정력지수를 전부 합산하여 각 지방자치단체의 역재정력지수가 전체에서 점하는 비중을 구하여 배분공식화 하여야 한다. 이것이 역재정력배분지수이며 식으로 표식하면 <식 2>와 같다.

---

75) 라취문, 「지방소득세의 도입방안」, 연구보고서 98-9(통권298), 한국지방행정연구원, 1998. pp71-72.

$$D_i^{R_{FCI}} = \frac{R_{FCI_i}}{\sum_{i=1}^n R_{FCI_i}} = \frac{\frac{1}{FCI_i}}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{FCI_i}} \dots \dots \dots \langle \text{식 2} \rangle$$

여기서,  $D_i^{R_{FCI}}$  는 i단체의 역재정력배분지수, n은 지방자치단체의 수를 의미한다.

이상과 같은 과정을 거쳐 역재정력배분지수를 구하면 <표 4-16>과 같은 각 자치단체별 역재정력배분지수를 산출해 볼 수 있다.

역재정력배분지수 기준으로 각 시군의 배분액을 살펴보면, 재정력 역비례 기준으로 배분해야 할 총 재원이 3,777억원으로 재정력이 좋은 수원시의 경우 총액의 1.75%, 성남시의 경우 1.27%를 교부받게 되는 반면 재정력이 취약한 연천군의 경우 9.13%를 교부받게 되는 것이다.



〈표 4-16〉역재정력 배분지수

단체명	재정력지수	역재정력배분지수(%)
계	-	100
수원	1.2	1.75
성남	1.66	1.27
의정부	0.87	2.41
안양	1.23	1.71
부천	1.19	1.77
광명	0.77	2.73
평택	0.69	3.04
동두천	0.38	5.53
안산	1.42	1.48
고양	1.84	1.14
과천	2.76	0.76
구리	0.83	2.53
남양주	0.61	3.44
오산	0.61	3.44
시흥	0.75	2.80
군포	1.06	1.98
의왕	0.69	3.04
하남	0.67	3.14
용인	1.55	1.36
파주	0.5	4.20
이천	0.75	2.80
양주	0.66	3.18
여주	0.54	3.89
화성	0.79	2.66
광주	0.79	2.66
연천	0.23	9.13
포천	0.59	3.56
가평	0.28	7.50
양평	0.28	7.50
안성	0.45	4.67
김포	0.72	2.92

자료: 행정자치부, 「97보통교부세산정자료」, 1997 및 내부자료.

## 나. 시군별 배분규모 추정

시군별 정세처리비는 도세징수실적의 3%를 자동적으로 교부 받는 것으로 앞의 <표 4-7>에서 보는 바와 같이 수원 47억원, 성남 66억원, 동두천 3억원, 가평 3억원 정도 교부받는다.

징수실적과 재정력 역비례 기준으로 본 연구에서 제시하는 각각 50%, 50%와 대비되는 대안으로 징수실적과 재정력 역비례 기준 각각 20%, 80%의 경우(본 연구에서는 편의상 「대비안」으로 명명함)에 있어서 실제 경기도 각 시군의 배분액을 추정해 보면 <표 4-17>, <표 4-18>과 같이 나타나고 있다. 그 결과 재정력이 풍부한 수원, 성남, 안양 등 시 자치단체에 비해 재정력이 빈약한 가평, 양평 등 군 자치단체에 보다 많은 재정조정교부금이 배분되고 있다.


다만, 징수실적 기준 50%, 재정력 역비례 기준 50%로 하는 것이 징수실적 기준 20%, 재정력 역비례 기준 80%로 하는 것보다 재원감소단체의 감소폭을 상당히 줄여 준다. 반면, 징수실적 기준 20%, 재정력 역비례 기준 80%로 하면 재정력이 양호한 단체의 재정결함이 크고 재정력이 취약한 단체의 재원증가가 두드러진다.

〈표 4-17〉 대안(징수실적(50%)과 재정력 역비례(50%) 기준)에 의한 배분  
(단위: 백만원)

단체명	징수실적 기준(50%)		재정력 역비례 기준(50%)		합계
	징수실적 (%)	배분액	역재정력 배분지수(%)	배분액	
계	100	377,670	100	377,670	755,340
수원	9.49	35,840	1.75	6,611	42,452
성남	13.40	50,609	1.27	4,779	55,388
의정부	2.40	9,053	2.41	9,119	18,172
안양	6.78	25,613	1.71	6,450	32,063
부천	7.57	28,587	1.77	6,667	35,254
광명	1.58	5,978	2.73	10,303	16,281
평택	2.31	8,710	3.04	11,498	20,208
등дю천	0.33	1,259	5.53	20,878	22,137
안산	5.46	20,639	1.48	5,587	26,226
고양	11.47	43,304	1.14	4,312	47,616
과천	8.59	32,449	0.76	2,874	35,324
구리	1.56	5,892	2.53	9,559	15,451
남양주	2.94	11,117	3.44	13,006	24,123
오산	0.50	1,889	3.44	13,006	14,895
시흥	4.07	15,356	2.80	10,578	25,934
군포	1.84	6,943	1.98	7,485	14,427
의왕	0.90	3,393	3.04	11,498	14,890
하남	0.83	3,117	3.14	11,841	14,959
용인	5.24	19,804	1.36	5,118	24,923
파주	1.61	6,085	4.20	15,867	21,952
이천	1.46	5,512	2.80	10,578	16,090
양주	0.85	3,208	3.18	12,021	15,229
여주	0.74	2,800	3.89	14,692	17,492
화성	1.86	7,031	2.66	10,043	17,074
광주	1.59	6,011	2.66	10,043	16,053
연천	0.26	966	9.13	34,494	35,460
포천	1.02	3,835	3.56	13,447	17,281
가평	0.37	1,416	7.50	28,334	29,750
일평	0.44	1,650	7.50	28,334	29,984
안성	0.86	3,233	4.67	17,630	20,863
김포	1.69	6,373	2.92	11,019	17,392

〈표 4-18〉 비교안(징수실적(20%)과 재정력 역비례(80%) 기준)에 의한 배분  
(단위: 백만원)

단체명	징수실적 기준(20%)		재정력 역비례 기준(80%)		합계
	징수실적 (%)	배분액	역재정력 배분지수(%)	배분액	
계	100	151,068	100	604,271	755,339
수원	9.49	14,336	1.75	10,578	24,914
성남	13.40	20,243	1.27	7,647	27,890
의정부	2.40	3,621	2.41	14,590	18,212
안양	6.78	10,245	1.71	10,320	20,565
부천	7.57	11,435	1.77	10,667	22,102
광명	1.58	2,391	2.73	16,485	18,876
평택	2.31	3,484	3.04	18,397	21,881
동두천	0.33	504	5.53	33,404	33,908
안산	5.46	8,256	1.48	8,939	17,195
고양	11.47	17,322	1.14	6,899	24,220
과천	8.59	12,980	0.76	4,599	17,579
구리	1.56	2,357	2.53	15,294	17,651
남양주	2.94	4,447	3.44	20,809	25,256
오산	0.50	756	3.44	20,809	21,565
시흥	4.07	6,142	2.80	16,925	23,067
군포	1.84	2,777	1.98	11,975	14,752
의왕	0.90	1,357	3.04	18,397	19,754
하남	0.83	1,247	3.14	18,946	20,193
용인	5.24	7,922	1.36	8,189	16,111
파주	1.61	2,434	4.20	25,387	27,821
이천	1.46	2,205	2.80	16,925	19,130
양주	0.85	1,283	3.18	19,233	20,516
여주	0.74	1,120	3.89	23,507	24,627
화성	1.86	2,812	2.66	16,068	18,880
광주	1.59	2,404	2.66	16,068	18,472
연천	0.26	387	9.13	55,190	55,577
포천	1.02	1,534	3.56	21,515	23,049
가평	0.37	566	7.50	45,335	45,901
양평	0.44	660	7.50	45,335	45,994
안성	0.86	1,293	4.67	28,208	29,501
김포	1.69	2,549	2.92	17,630	20,179



이상을 종합적으로 분석한 결과가 <표 4-19>, <표 4-20>에 나타나 있다. 새로운 대안에 따른 경기도 내 각 시군의 재정조정교부금 배분액을 징세처리비, 징수실적, 재정력 역비례의 3가지 기준에 의한 배분액이 제시되어 있고 또한 이를 합제한 각 시군별 재정조정교부금 총액이 추정되어 있다. 여기서 나타나고 있는 것은 배분총액이 기존 배분액과는 달리 재정력이 양호한 단체보다 대체로 재정력이 빈약한 자치단체가 보다 많이 배분받고 있음을 알 수 있다. 이는 재정력이 풍부한 자치단체는 기존의 징수교부금보다 새로운 대안의 재정조정교부금이 크게 줄어드는 대신 재정력이 빈약한 자치단체에서는 그 반대 현상이 나타난 결과라고 볼 수 있다.

〈표 4-19〉 대안에 따른 시·군별 배분총액(징수실적 50%:재정력역비례 50%)

(단위: 백만원)

구분	징세 처리비 (A)	재정조정 교부금(B=b1+b2)			배분총액 (A+B)
		징수실적 (b1)	역재정력 배분지수(b2)	계 (b1+b2)	
합계	64,194	377,670	377,670	755,340	819,535
수원	4,666	14,336	6,611	42,452	47,118
성남	6,589	20,243	4,779	55,388	61,977
의정부	1,965	3,621	9,119	18,172	20,137
안양	3,335	10,245	6,450	32,063	35,398
부천	3,722	11,435	6,667	35,254	38,976
광명	1,297	2,391	10,303	16,281	17,578
평택	1,890	3,484	11,498	20,208	22,098
등두천	273	504	20,878	22,137	22,410
안산	2,687	8,256	5,587	26,226	28,913
고양	5,638	17,322	4,312	47,616	53,254
과천	7,041	12,980	2,874	35,324	42,365
구리	1,279	2,357	9,559	15,451	16,729
남양주	2,412	4,447	13,006	24,123	26,535
오산	410	756	13,006	14,895	15,305
시흥	3,332	6,142	10,578	25,934	29,266
군포	1,507	2,777	7,485	14,427	15,934
의왕	736	1,357	11,498	14,890	15,627
하남	676	1,247	11,841	14,959	15,635
용인	4,297	7,922	5,118	24,923	29,220
파주	1,320	2,434	15,867	21,952	23,272
이천	1,196	2,205	10,578	16,090	17,286
양주	696	1,283	12,021	15,229	15,925
여주	608	1,120	14,692	17,492	18,099
화성	1,526	2,812	10,043	17,074	18,599
광주	1,304	2,404	10,043	16,053	17,358
연천	210	387	34,494	35,460	35,670
포천	832	1,534	13,447	17,281	18,113
가평	307	566	28,334	29,750	30,057
양평	358	660	28,334	29,984	30,342
안성	702	1,293	17,630	20,863	21,565
김포	1,383	2,549	11,019	17,392	18,774

〈표 4-20〉 비교안에 따른 시·군별 배분총액(징수실적 20%:재정력역비례 80%)

(단위: 백만원)

구분	징세 처리비 (A)	재정조정 교부금(B=b1+b2)			배분총액 (A+B)
		징수실적 (b1)	역재정력 배분지수(b2)	계 (b1+b2)	
합계	64,194	151,068	604,271	755,339	819,594
수원	4,666	14,336	10,578	24,914	29,581
성남	6,589	20,243	7,647	27,890	34,479
의정부	1,965	3,621	14,590	18,212	20,176
안양	3,335	10,245	10,320	20,565	23,900
부천	3,722	11,435	10,667	22,102	25,824
광명	1,297	2,391	16,485	18,876	20,174
평택	1,890	3,484	18,397	21,881	23,771
동두천	273	504	33,404	33,908	34,181
안산	2,687	8,256	8,939	17,195	19,882
고양	5,638	17,322	6,899	24,220	29,859
과천	7,041	12,980	4,599	17,579	24,620
구리	1,279	2,357	15,294	17,651	18,929
남양주	2,412	4,447	20,809	25,256	27,668
오산	410	756	20,809	21,565	21,975
시흥	3,332	6,142	16,925	23,067	26,399
군포	1,507	2,777	11,975	14,752	16,259
의왕	736	1,357	18,397	19,754	20,490
하남	676	1,247	18,946	20,193	20,869
용인	4,297	7,922	8,189	16,111	20,409
파주	1,320	2,434	25,387	27,821	29,142
이천	1,196	2,205	16,925	19,130	20,326
양주	696	1,283	19,233	20,516	21,212
여주	608	1,120	23,507	24,627	25,234
화성	1,526	2,812	16,068	18,880	20,406
광주	1,304	2,404	16,068	18,472	19,777
연천	210	387	55,190	55,577	55,786
포천	832	1,534	21,515	23,049	23,881
가평	307	566	45,335	45,901	46,208
양평	358	660	45,335	45,994	46,352
안성	702	1,293	28,208	29,501	30,203
김포	1,383	2,549	17,630	20,179	21,562

### 3. 새로운 대안의 재정조정 효과

행정자치부 개선안은 징세처리비 3%를 제외한 잔여재원을 일반재정보전금 90%, 시책추진보전금 10%(경기도 : 일반재정보전금 70%, 특별재정보전금 20%, 시책추진보전금 10%)로 구분하고 일반재정보전금을 대상으로 징수실적 40%, 인구비례 60%로 배분하는 것이다. 이는 기존의 징수교부금제도의 운영과 크게 차이가 없다. 왜냐하면 징수실적과 인구비례로 배분되기 때문에 제도 개선 전의 부익부·빈익빈 현상이 크게 개선되지 않는다.

예를 들면, <표 4-21>, <표 4-22>에서 보는 바와 같이 동두천의 경우, 징수교부금으로 2,732백만원을 교부 받았으나 행정자치부 개선안대로 징수실적과 인구비례 기준에 의해 재원을 교부받으면 3,813백만원을 배분 받는다. 또한 양주, 여주와 같이 재정력이 취약한 단체의 경우 징수교부금제도 운영으로 받던 징수교부금보다도 징수실적과 인구비례 기준으로 재원을 배분 받으면 오히려 적게 교부 받는다. 이는 시책추진보전금으로 보충할 수 있지만 제도개선의 취지에 맞지 않는다.

반면, 대안으로 제시한 징수실적과 재정력에 역비례하여 배분할 경우 재정력이 취약한 단체의 재정보전이 상당히 이루어진다. 다만 본 연구에서 제시한 대안(징수실적 50%, 재정력 역비례 50%)과 비교안(징수실적 20%, 재정력 역비례 80%)의 경우 재정력이 양호한 단체의 재원감소폭이 행정자치부의 개선안 보다 조금 더 커지는 문제는 있다. 반면 재정력이 취약한 단체의 재원보전의 기여도가 증대하는 장점이 있다. 그러나 이는 징수실적 기준과 재정력 역비례 배분비율을 조정하면 그 폭을 줄일 수 있다. 본 연구에서 제시한 대안의 경우 비교안보다 재원감소폭을 줄이면서 재정력이 취약한 단체에 상당한 재원보전을 하여 전체적으로 재정불균형을 시정할 것으로 판단된다.



〈표 4-21〉 징수실적과 재정력에 따른 재정조정교부금 배분

(단위: 백만원, %)

단체명	도세징수 교 부 금	행자부 개선안	대안	비교안	재 정 자립도	재정력 지 수
합계	819,533	592,932	819,533	819,533	67.5	-
수원	77,773	54,661	47,118	29,581	90.1	1.20
성남	109,819	70,493	61,977	34,479	87.9	1.66
의정부	19,645	18,328	20,137	20,176	71.5	0.87
안양	55,580	40,967	35,398	23,900	92.0	1.23
부천	62,033	50,591	38,976	25,824	86.6	1.19
광명	12,972	18,107	17,578	20,174	67.7	0.77
평택	18,901	19,834	22,098	23,771	54.9	0.69
동두천	2,732	3,813	22,410	34,181	36.3	0.38
안산	44,786	34,763	28,913	19,882	77.2	1.42
고양	93,969	55,453	53,254	29,859	81.7	1.84
과천	70,414	27,970	42,365	24,620	95.5	2.76
구리	12,786	10,624	16,729	18,929	71.2	0.83
남양주	24,123	18,521	26,535	27,668	51.1	0.61
오산	4,100	4,269	15,305	21,975	45.6	0.61
시흥	33,321	18,732	29,266	26,399	72.3	0.75
군포	15,065	15,268	15,934	16,259	76.2	1.06
의왕	7,362	6,977	15,627	20,490	61.9	0.69
하남	6,765	7,168	15,635	20,869	63.7	0.67
용인	42,974	25,911	29,220	20,409	83.3	1.55
파주	13,204	11,363	23,272	29,142	44.3	0.50
이천	11,960	10,525	17,286	20,326	50.2	0.75
양주	6,962	6,263	15,925	21,212	42.1	0.66
여주	6,076	6,048	18,099	25,234	33.0	0.54
화성	15,257	11,974	18,599	20,406	56.3	0.79
광주	13,043	8,617	17,358	19,777	59.6	0.79
연천	2,097	2,895	35,670	55,786	19.7	0.23
포천	8,321	8,212	18,113	23,881	42.2	0.59
가평	3,072	3,287	30,057	46,208	28.4	0.28
양평	3,580	4,446	30,342	46,352	21.4	0.28
안성	7,015	7,408	21,565	30,203	35.7	0.45
김포	13,829	9,367	18,774	21,562	59.0	0.72

주: 개선안은 재정보전금을 일반재정보전금(70%), 특별재정보전금(20%), 시책추진보전금(10%)의 경우이고, 대안과 비교안은 각각 정세처리비를 제외한 잔여재원을 각각 징수실적과 재정력 역비례의 배분비율을 50%:50%, 20%:80%인 경우임.

〈표 4-22〉 각 안별 증감현황

(단위: 백만원, %)

	정수교부금	각안			증감		
		행자부 개선안	대안	비교안	행자부 개선안	대안	비교안
수원	77,773	54,681	47,118	29,581	△23,091	△30,654	△48,192
성남	109,819	70,493	61,977	34,479	△39,326	△47,842	△75,340
의정부	19,645	18,328	20,137	20,176	△ 1,318	492	531
안양	55,580	40,987	35,398	23,900	△14,593	△20,182	△31,679
부천	62,033	50,591	38,976	25,824	△11,441	△23,057	△36,209
광명	12,972	18,107	17,578	20,174	5,135	4,607	7,202
평택	18,901	19,834	22,098	23,771	933	3,197	4,870
동두천	2,732	3,813	22,410	34,181	1,081	19,678	31,449
안산	44,786	34,763	28,913	19,882	△10,022	△15,873	△24,904
고양	93,969	55,453	53,254	29,859	△38,516	△40,715	△64,110
과천	70,414	27,970	42,365	24,620	△42,444	△28,049	△45,793
구리	12,786	10,624	16,729	18,929	△ 2,162	3,943	6,143
남양주	24,123	18,521	26,535	27,668	△ 5,602	2,412	3,545
오산	4,100	4,289	15,305	21,975	189	11,205	17,875
시흥	33,321	18,732	29,266	26,399	△14,589	△ 4,055	△ 6,922
군포	15,065	15,268	15,934	16,259	203	868	1,194
의왕	7,362	6,977	15,627	20,490	△ 385	8,265	13,128
하남	6,765	7,168	15,635	20,869	404	8,870	14,105
용인	42,974	25,911	29,220	20,409	△17,064	△13,754	△22,566
파주	13,204	11,383	23,272	29,142	△ 1,821	10,068	15,938
이천	11,960	10,525	17,286	20,326	△ 1,435	5,326	8,366
양주	6,962	6,263	15,925	21,212	△ 699	8,963	14,250
여주	6,076	6,048	18,099	25,234	△ 27	12,024	19,159
화성	15,257	11,974	18,599	20,406	△ 3,284	3,342	5,149
광주	13,043	8,617	17,358	19,777	△ 4,427	4,314	6,733
연천	2,097	2,895	35,670	55,786	798	33,573	53,689
포천	8,321	8,212	18,113	23,881	△ 109	9,793	15,560
가평	3,072	3,287	30,057	46,208	215	26,985	43,136
양평	3,580	4,446	30,342	46,352	866	26,762	42,773
안성	7,015	7,408	21,565	30,203	393	14,549	23,188
김포	13,829	9,367	18,774	21,562	△ 4,462	4,946	7,734

현재 행정자치부의 개선안은 징수처리실적과 인구비례 기준으로 배분하고자 하며 그 비율은 40% : 60%로 하고 있다. <표 4-23>에서 보는 바와 같이 교부기준을 징수실적과 인구비율로 할 경우 1인당 기준으로 하여 변이계수를 통해 본 재정조정 효과를 보면 0.348로 징수실적과 인구비율로 배분할 경우의 중간정도이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 재정력이 취약한 단체에 교부되는 재원규모가 적거나 오히려 감소하는 점이 나타난다.

<표 4-23> 대안별 재정조정 효과

징수실적	재정력 역비례	변이계수	징수실적	인구비례	변이계수
0	100	1.032	0	100	0.191
10	90	0.931	10	90	0.222
20	80	0.858	20	80	0.263
30	70	0.747	30	70	0.304
40	60	0.669	40	60	0.348
50	50	0.606	50	50	0.394
60	40	0.561	60	40	0.441
70	30	0.541	70	30	0.488
80	20	0.547	80	20	0.536
90	10	0.579	90	10	0.584
100	0	0.632	100	0	0.632

이에 반해 교부기준을 징수실적과 재정력 역비례로 할 경우 1인당 기준으로 변이계수를 통해 본 재정조정효과는 개선안에 비해 다소 감소하지만 실제 재정력이 취약한 단체에 많은 재원이 교부되어 총량규모의 재정불균형이 시정됨을 볼 수 있다.


다만, 징수실적과 재정력 역비례 기준의 비율을 어떻게 정할 것이냐 하는

문제가 있기는 하지만 기존단체의 재원감소 폭이 적고 재정력이 취약한 단체에 많은 재원이 교부되기 위해서는 재정력 역비례 비율이 높을수록 좋다 (<부록 2> 참조). 그러나 기존 단체의 재원 감소폭을 고려할 때 각각 50%, 50%가 적절한 것으로 판단된다. 이렇게 할 경우 개편 추진 중인 복잡한 재정정보전금 체계를 간편화하면서 재원감소단체의 수를 줄이면서 감소단체의 감소폭도 한두단체를 제외하고는 그리 크지 않다. 그리고 재정력이 취약한 단체에 많은 재원이 돌아감으로 인해 전반적인 재정형평화를 이룰 수 있을 것이다. 다만 문제는 재원감소폭이 큰 성남(478억원), 고양(407억원), 수원(306억원)에 대하여는 도비보조금 등 다른 재정적 조치를 2-3년간 한시적으로 적용함이 바람직할 것이다.

한편, 이와 같은 정수교부제도의 개편 활용과 더불어 현재 재정불균형의 한 요인으로 작용하고 있는 도비보조금을 개선운영함으로써 재정불균형을 완화해야 할 것이다.

이미 분석하였듯이 도비보조금은 국고보조금과 마찬가지로 자치단체간 재정불균형을 보다 심화시키고 있어 지방교부세 및 조정교부금의 지방 재정조정 효과를 상쇄시키는 요인이 되고 있다. 따라서 도비보조금의 배분방식을 개선할 필요성이 있다. 이는 이미 제시한 정수교부금제도를 개편 활용하여 도의 시군에 대한 재정조정제도를 신설하더라도 개편되어야 한다는 것이다. 왜냐하면, 시군 재정조정교부금에 의해 재정조정이 되더라도 도비보조금에 의해 재정불균형이 확대되는 것을 막고 또한 재정조정 효과가 실질적으로 시군간에 이루어지도록 하기 위해서이다.

이에 대한 방안으로는 도비보조금에 대해 차등보조율을 확대 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 기준보조율에다 재정력지수를 고려하여 재정력이 낮은 시군에 인상보조율을 적용하고, 그리고 보통교부세 불교부단체나



재정력이 일정기준 이상이 되는 시군에 대해서는 인하보조율을 적용하는 방식을 취할 수 있을 것이다. 이 경우, 인상보조율 및 인하보조율을 적용하는데 있어서는 재정력에 비례하여 상한과 하한을 두어 몇 단계의 차등을 두는 것도 고려해 볼 만하다. 이렇게 할 경우 도비보조금에 의한 재정불균형 확대요인을 어느 정도 없애고 나아가 도비보조금 자체에 의한 재정조정효과도 일정부분 거둘 수 있는 이종의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

## 제5장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

우리나라의 중앙과 광역의 이전재원을 대상으로 재정형평화 효과를 분석해 볼 경우 우리나라는 결과적으로 지방 재정조정제도는 있어도 그 효과는 아주 미약하거나 오히려 재정불균형을 유발하는 것으로 분석되고 있다. 즉, 지방교부세나 지방양여금에 의해 자치단체간 재정불균형은 어느 정도 조정되고 있으나 이외 다른 중앙 및 광역의 이전재원에 의해 그 재정조정효과는 상실되어 버리는 체계로 되어 있는 실정이다. 따라서 우리나라의 재정조정 체계를 재정립하는데 있어서 1차적으로는 지방교부세 등 지방 재정조정제도를 개선하여 보다 재정조정기능을 강화시키도록 개선하고, 이와 아울러 기타 이전재원의 배분방식을 개선하여 지방교부세의 재정조정효과를 상쇄하지 않도록 개선할 필요성이 있다. 이러한 사실을 감안하여 광역자치단체에서도 해당지역 내 시군의 재정을 조정할 수 있도록 제도화하는 것이 바람직할 것이다. 한편, 우리나라는 지방자치 단체간 재정조정이 조정교부금에 의해 특별시·광역시·자치구에 국한하여 실시되고 있어 동일한 광역자치단체인 도에 의한 시·군의 재정을 조정하는 기능이 없는 실정이다. 도차원의 광역-기초 자치단체간 재정조정기능이 강화될 필요성이 있다. 또한 중앙정부에 의한 모든 기초자치단체의 재정조정에는 한계가 있으므로 이를 보완하는 2차적인 광역자치단체 차원에서 기초자치단체의 재정을 조정하여 자치단체간 재정형평화를 제고해야 할 것이다.

본 연구에서는 이러한 우리나라의 재정조정의 문제점을 인식하고 우선,

우리나라 지방 재정조정의 체계와 실태를 분석하여 문제점을 도출하였다. 그 다음 우리나라의 바람직한 지방 재정조정체계의 틀 및 기본방향을 설정한 후, 광역-기초 자치단체간 재정조정강화의 필요성에 기초하여 도에 의한 시·군의 재정조정 방안을 모색하는데 연구의 초점을 두었다.

본 연구의 대략적인 연구절차와 내용을 정리하면 다음과 같다. 먼저 2장에서는 지방재정조정에 대한 이론, 광역자치단체의 재정조정의 필요성과 유형, 외국의 재정조정을 살펴 보았다. 이는 지방재정조정의 이론적 근거와 우리나라 광역자치단체의 재정조정의 특성과 그 범위를 검토하기 위해서이다. 동시에 외국의 경우 어떠한 지방재정조정체계를 가지고 있는가를 살펴봄으로써 우리나라에 시사점을 도출하였다. 제3장에서는 우리나라 시군의 재정불균형의 현황과 재정조정의 효과를 분석하였다. 우리나라 시군의 세원불균형과 그 주요 요인을 살펴보았으며, 주요 재정지표인 재정자립도, 재정력지수, 가용재원을 등을 사용하여 시군의 재정불균형의 정도와 재정불균형의 특성을 인구규모별, 도단위별로 구분하여 살펴보았다. 한편, 중앙의 재정조정제인 지방교부세, 지방양여금, 국비보조금과 광역자치단체(도)의 재정조정재원인 징수교부금, 도비보조금의 재원이전에 따른 재정조정의 효과를 전국적 차원과 경기도를 사례 지역으로 한 도단위 차원에서 분석하였다. 이는 우리나라의 재정조정재원이 현실적으로 재정조정의 효과를 발휘하는지 아니면 재정불균형의 한 요인으로 작용하는지를 면밀히 검토하기 위해서이다. 제4장에서는 이러한 절차를 바탕으로 첫째, 우리나라 지방재정조정체계의 재구축 방향과 도의 재정조정기능방향을 검토하고, 둘째, 도의 재정조정의 재원확보 가능성을 검토하여 현실적으로 도세징수교부금의 개편활용방안이 가장 타당함을 결론지었다. 셋째, 도세징수교부금을 도의 재정조정재원으로 함이 현실적으로 가장 타당함을 전제로 배분방법의 기준을 살펴보았다. 현

재 행정자치부에서 추진중인 방안을 중심으로 경기도에 적용·평가하여 개선안의 문제점 등을 도출하였다. 그리고 이를 개선할 수 있는 새로운 대안을 제시하여 시군별 배분규모를 추정하고 재정조정 효과 분석하였다. 이렇게 하여 현행 징수교부금제도, 행정자치부의 개선안과 새롭게 제시하는 대안을 비교·평가 하였다.

## 제2절 정책건의

### 1. 지방재정조정체계의 재구축방향과 도의 재정조정기능 신설

우리나라의 지방재정조정체계를 재구축하는데 있어서는 첫째, 중앙-지방간의 재정조정에 대해서는 현행의 지방교부세를 개선하고, 지방교부세의 재정조정효과를 상쇄하는 국고보조금의 배분방식을 개선할 필요성이 있다. 국고보조금에 대해서는 현재 운영되고 있는 차등보조율제의 강화를 통하여 소기의 목적을 달성할 수 있다. 둘째, 광역-기초간의 재정조정에 있어서 특별시·광역시 자치구의 경우는 현행의 조정교부금을 개선하고 이와 아울러 시군에 대한 재정조정을 광역자치단체인 도에 신설하여 도별로 지방교부세의 재정조정의 한계를 보완하도록 할 필요성이 있다. 이 경우는 현행 징수교부금제도를 개편하여 활용할 수 있을 것이며 또한 도비보조금의 배분방식을 개선하여 활용할 수 있을 것이다. 지방재정조정체계는 먼저 1단계로 중앙정부에 의해 조정이 되고, 2단계로 광역자치단체에 의해 조정하는 2형태를 취하게 된다면 자치단체간 재정불균형은 한층 완화될 것이다.



## 2. 도의 재정조정기능 신설

도에 의한 광역자치단체의 재정조정방향은 시군간의 수평적 재정불균형의 해소에 중점을 두어야 하며 현재 도에서 시군에 배분되는 재원 중 재정불균형을 심화시키는 제도를 개편하여 단순한 재원보전이나 재정지원보다 재정형평화교부금 형식의 재정조정기능을 신설·강화해야 할 것이다

도의 재정조정재원의 조달 가능성은 i) 중앙으로부터 광역자치단체로 재원을 이양 받아 활용, ii) 광역자치단체 자체재원의 활용, iii) 광역자치단체에서 기초자치단체에 배분하는 기존재원의 개편활용, iv) 기초자치단체간 불균형 세원의 활용 등을 논리적으로 검토해 볼 수 있다. 이중 현실적으로 가장 타당한 방안은 도세징수교부금을 개편하여 재정조정재원으로 활용할 수 있다. 이는 도의 재원잠식 없이 기존 징수교부금의 배분 시스템을 조정하는 것으로 논리적으로나 현실적으로 가장 바람직하다. 징수교부금은 현재 개편논의와 더불어 징세처리비와 재정보전금의 형태로 징수교부금제도의 재구조화가 요구되고 있다. 현행 도세징수교부금은 징세보전비적 성격이라는 법적 취지에도 맞지 않고 또한 배분과정에 있어서 시군간 재정불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있는 등 여러 측면에서 문제점이 노출되고 있다. 이로 인하여 자치단체간 갈등요인으로 작용하고 있기 때문에 제도개선의 요구가 제기되고 있는 실정이다.

### 3. 재정조정재원의 배분 기준

#### 가. 배분기준 결정 주체

도가 자주적으로 배분기준을 결정하도록 할 것인가 아니면 국가가 그 배분기준을 지방재정법령에 규정할 것인가는 중요한 문제이다. 재정조정재원의 배분기준과 배분방식을 도가 자주적으로 결정하여 시행하도록 할 경우 도간에 배분기준이 서로 다르면 전국적인 측면에서 볼 때 시군간의 재정형평화에 기여하지 못할 수 있는 단점이 있다. 중앙정부가 지방재정법령에 배분방법과 배분기준을 정하여 이를 적용토록 할 경우 도의 자율적 재정조정에는 한계가 있지만 도의 자유재량으로 발생할 수 있는 자의적 배분결정이나 기존의 징수교부금, 도비보조금의 배분에서 발생하는 시군간 재정불균형의 초래를 사전에 방지할 수 있는 장점이 있다. 또한 2가지 방법을 병행할 경우 도의 자유재량부분에 대한 배분과 자치단체간 갈등의 소지가 있다. 본 연구에서는 중앙정부가 지방재정법에 배분방법과 배분기준을 정하여 적용토록 하고 다만 외국에서와 같이 지방재정교부금위원회를 설치하여 배분기준과 방법을 조정할 수 있도록 하는 방안을 제시하고자 한다.

#### 나. 배분기준 결정요소

재정조정재원의 배분과 관련하여 그 기준 요소를 무엇으로 할 것인가는 대단히 중요하다. 통상 그 기준이 되는 요소는 재정수입, 재정수요, 징세노력 등을 들 수 있다. 본 연구에서는 재정수입과 재정수요 그리고 징세노력을 고려하는 배분기준을 설정한다. 재정수입과 재정수요의 반영은 기존의 재정력지수를 사용함이 타당하며 징세노력의 반영은 징수실적을 사용하면 타당하다. 따라서 재정조정재원의 배분은 재정력지수와 징수실적의 요소를

그 기준으로 해야 할 것이다. 다만 재정력지수의 사용은 재정조정재원이 재정력의 취약 단체에 많은 재원이 배분되어야 한다는 취지에서 재정력 역비례로 환원하여 사용하여야 할 것이다.

#### 다. 기타 고려요소

도세징수교부금의 주요한 문제점은 시군간의 재정불균형을 발생시키는 주요 원인으로 재정력이 좋은 단체에 많은 규모의 징수교부금이 배분되고 재정력이 취약한 단체에 적게 배분된다는 것이다. 이러한 문제점을 개선하는 방안으로 이를 재정조정재원으로 하는 것이기 때문에 재정력이 취약한 단체에 재정적 기여도가 높아야 한다. 또한 도세 징수교부금의 재정조정재원화로 징수교부금의 배분액보다 재정조정재원으로 배분받게 되면 재원감소가 나타나는 단체가 있는데 이 경우 재원감소폭이 너무 크지 않아야 한다. 만약 재원 감소폭이 클 경우 한시적인 보전조치를 강구해야 할 것이다. 그리고 재정조정재원의 배분기준은 되도록 간결하게 하고 복잡한 체계를 배제하여야 한다.

### 4. 징수실적과 재정력 역비례 기준의 배분시스템 구축

행정자치부의 징수교부금 개선안의 주요 내용은 보면 다음과 같다. 징수교부금은 법령을 개정하여 실제 징세처리비 수준인 3%로 교부하고 징세처리비를 제외한 잔여재원은 「재정보전금」으로 하여 그 배분기준은 일반재정보전금 90%, 시책추진보전금 10%로 구분하고 있다. 경기도에 대하여는 재정보전금 배분기준을 달리 적용하여 일반재정보전금 70%, 시책추진보전

금 10%, 특별재정보전금 20%로 정하고 있다. 그리고 일반재정보전금은 재정수요와 징세실적만을 반영한 인구수(60%)와 도세징수실적(40%)으로 시·군에 재배분하고 시책추진보전금과 특별재정보전금은 도의 자유재량에 맡기는 체계로 되어 있다. 다만 제도 개선으로 인하여 수입이 감소되는 단체 중 보통교부세로 보전할 수 없는 단체가 있는 경기도에 대하여는 재정보전금 중 20%를 확보하여 보전토록 함으로써 제도개선으로 인한 재정결함을 최소화한다는 것이다. 이러한 제도 개선은 재정력이 양호한 단체일수록 재원이 감소하고 재정력이 취약한 단체일수록 감소폭이 작거나 증가하는 등으로 시군간 재정력의 불균형이 완화되는 점은 있다. 그러나 재정력이 취약한 단체의 측면에서 보면 재정적 기여도가 적으며, 재원감소단체의 불만의 여지를 남겨 놓은채 일반재정보전금 이외의 재원배분과 관련하여 도의 자의적 결정과 도와 시군간 재원배분을 둘러싼 갈등의 소지가 내재되는 문제점을 가지고 있다. 즉 개선안은 현행보다는 시군간 재정불균형을 다소 완화시키는 것으로 나타나고 있지만 재정력이 취약한 단체에의 재정적 기여도는 아주 미미한 것으로 나타나고 있다.

본 연구에서는 이러한 문제점을 보완하고자 새로운 배분방식으로 전환을 제시한다. 도세징수교부금의 원래 취지를 살리는 의미에서 징세처리비를 부여하고 나아가 재정보전과 재정조정이 동시에 달성할 수 있는 재원으로 활용되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 현재 징수실적과 인구비율에 따라 배분하는 것을 징수실적과 재정력에 역비례하여 배분하는 방법으로 전환하여야 할 것이다. 왜냐하면 징수실적과 인구비율에 따라 배분할 경우 현행 징수교부금 배분이 징수실적과 자치단체 인구규모에 따라 배분되는 것과 크게 다르지 않기 때문이다. 본 연구에서는 현행 징수교부금 총액 중 징세처리비 7.8%(도세징수액의 3%)를 제외한 나머지 재원 92.2%(도세징수액의 35.8%)는

도세 징세 실적과 재정력을 고려한 재정조정교부금으로 하여 배분하는 방안을 제시한다. 구체적으로는 현행 징수교부금 중 도세징수액의 3%를 징세처리비로 부여하고 나머지 잔여재원을 징수실적과 재정력 역비례 기준으로 각각 50%, 50%씩 배분하는 안을 제시한다.

본 연구에서 제시하는 대안은 현행 징수교부금과 행정자치부의 개선안에 비해 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 징세처리비를 별도로 명확히 규정함으로써 징수교부금의 원래 취지를 반영할 수 있다. 둘째, 징세실적에 대한 교부비율을 낮춤으로서 자치단체간 부익부·빈익빈의 현상을 가능한 최소화하면서도 도세징수실적을 하나의 배분기준으로 하여 징세노력을 유도할 수 있다. 셋째, 징수교부금에 의한 자치단체간 재정불균형 심화현상의 초래를 막기 위하여 인구비례로 되어 있는 배분기준을 역재정력 기준으로 대신한다. 이는 징수교부금제도에 재정조정기능을 부여함으로써 기존의 징수교부금 자체가 재정불균형을 심화하고 있는 점을 막을 수 있고, 징수교부금이 재정력에 역비례하여 교부되기 때문에 직접 재정조정제도로 활용되어 자치단체간 재정불균형을 완화할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 넷째, 시책추진보전금이나 특별재정보전금 등 경기도에 한해 특례를 부여하고 있는 복잡한 체계를 보다 단순화하고 체계화하고 있다. 시책추진보전금이나 특별재정보전금을 별도로 둠으로 인한 도의 시군통제나 사업관여의 가능성을 배제할 수 있다.

## 5. 보완적 장치로서 도비보조금의 차등보조율제 확대 시행

정수교부금의 재정조정재원으로의 개편활용과 더불어 현재 재정불균형의 한 요인으로 작용하고 있는 도비보조금을 개선운영함으로써 재정불균형을 완화해야 할 것이다. 도비보조금은 자치단체간 재정불균형을 보다 심화시키고 있어 지방교부세 및 조정교부금의 지방재정조정 효과를 상쇄시키는 요인이 되고 있다. 따라서 도비보조금의 운영이 시군 재정불균형의 한 요인으로 작용하는 것을 개선해야 한다. 왜냐하면 시군 재정조정교부금에 의해 시군의 재정이 조정되더라도 도비보조금에 의해 재정불균형이 확대되는 것을 막고 또한 재정조정 효과가 실질적으로 시군간에 이루어지도록 하기 위해서이다. 이에 대한 방안으로 도비보조금에 대해 차등보조율제를 확대도입하여야 한다. 이렇게 할 경우 도비보조금에 의한 재정불균형 확대요인을 어느 정도 없애고 나아가 도비보조금 자체에 의한 재정조정효과도 일정부분 거둘 수 있는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

### 1. 국내문헌

- 곽태원·이계식, 「국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원, 1988.
- 김경환, “지방재정조정제원의 효율적 운영방안”, 「IMF체제에서의 지방재정운영방안에 관한 지방재정세미나 발표논문, 한국지방재정공제회·한국재정학회, 1998.
- 김동건, 「현대재정학: 공공경제의 이론과 정책」, 박영사, 1993.
- , “통일독일의 지방재정조정제도에 관한 고찰”, 「행정논총」, 제33권 제2호, 1995. 12.
- 김수근 외, 「재정격차완화를 위한 합리적인 재정조정제도 연구」, 한국지방행정연구원, 1995.
- 김수근, “자치단체간 재정조정제도의 발전방향”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 1996. 8.
- , “도세징수교부금제도의 개선방향”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 1999. 6.
- 김종순, “지역간 재정력 격차와 지방교부세제도의 역할”, 「지역개발과 지방재정의 역할」에 관한 세미나 발표논문, 경기개발연구원·한국지방재정학회, 1997.
- 남창우, “지방교부세배분기준과 교부방식의 재조정”, 「자치재정의 이상과 갈등」, 강원개발연구원·조선일보사, 1999.
- 라휘문, 「지방소득세의 도입방안」, 한국지방행정연구원, 1998.
- 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997.
- , “국고보조금제도의 효율적 개편방안”, 「지역개발과 지방재정의 역할」에 관

한 세미나, 경기개발연구원 · 한국지방재정학회, 1997.

- 박종구, “지방재정조정제도의 개편방안”, 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회, 1995.
- 안종석, 「지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석」, 한국조세연구원, 1997.
- 안종석 · 박정수, 「중앙정부와 지방자치단체가 재원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1996.
- 오연천, “지방재정조정제도의 실태와 과제”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 1996. 6.
- ———, “프랑스의 중앙·지방간 재원배분의 특징과 지방재정조정제도 개편의 성격”, 「행정논총」, 제33권 제2호, 1995. 12
- 유금렬, “미국의 주 및 지방정부의 관매세”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1996. 4
- 유태현, “지방교부세제도의 개선에 관한 연구:지방정부의 자립재원 확보노력지수 반영을 중심으로”, 「지역발전과 지방자치단체의 재정개혁」, 한국지방재정학회 하계학술대회 발표논문집, 1998.
- 이규환, “도세징수교부금제도의 의의”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 1999. 6.
- 이수범, “지방화시대의 지방재정조정제도”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 1996. 6.
- 이상용 · 이영희, 「광역과 기초자치단체간의 재정조정방안」, 한국지방행정연구원, 1994
- 이상용, 「도세징수교부금제도의 개편방안」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 이재원, 「광역자치단체로서 경기도 본청의 이전재정기능에 관한 연구」, 경기개발연구원, 1997.
- 이주석(편), 「호주의 지방재정조정제도」, 삼진기획, 1998.
- 임성일, 「영국의 지방정부」, 법경사, 1996.
- ———, 「지방양여금제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996.
- ———, “지방양여금제도의 개선방안”, 「자치재정의 이상과 갈등」, 강원개발연구원,



1999.

- 이 효, 「국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 이창균, 「지방교부세제도의 합리적 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996.
- ———, 「재정조정적립금제도의 도입방향」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 서울특별시 중구, 「지방자치활성화를 위한 지방재정확충방안」서울특별시와 자치구의 세원조정을 중심으로, 1999.
- 서정섭, 「도시자치단체의 재정격차결정요인분석과 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1997
- 정세욱, “도세징수교부금제도의 개선방향”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 1999. 6.
- 조기현, 「기준재정수요산정의 합리적 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 조옥현, “우리나라 국고보조금제도의 문제점과 개선방안”, 「자치재정의 이상과 갈등」, 강원개발연구원·조선일보사, 1999.
- 조창연, 「지방재정조정제도」, 한양대학교 출판부, 1998.

## 2. 국외문헌

- Edward M. Gramlich, "A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization," *National Tax Journal*, Vol. 46, No. 18, 1993.
- George F. Break, *Financing Government in a Federal System*, Washinton, D.C: The Brookings Institution, 1980.
- Richard M. Bord, "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," *Nation Tax Journal*, Vol. 46, No. 18, 1993.

- Roy, Bahl, "The Decentralization of Government," 한국재정학회, 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 1995.
- Ronald C. Fisher, *State and Local Public Finance*, Scott, Foresman and Company, 1987.
- 島恭彦, 「現代の國家と財政の理論」, 東京:三一書房, 1986, p.187.
- 藤田武夫, 「地方財政調整交付金論序説 - ハンセン所説の批判を通じて」, 立教經濟學研究 12卷 4號, 1959.
- 石原信雄, 「地方財政調整制度論」, 東京:ぎょうせい, 1984.
- 李昌均, 日本地方財政調整制度における集權と分權, 京都大學博士學位論文, 1993.
- 齋藤慎 外 2人, 「地方財政論」, 東京:新世社, 1991.
- 池上惇, 「財政學-現代財政システムの統合的 解明」, 東京:岩波書店, 1990.
- 和田八束 外, 「現代地方財政」, 東京:有斐閣, 1999.



## **【Abstract】**

### **A Study on the Local Fiscal Coordination System by Provincial Gov't**

This study is intended to figure out the problems related to the local fiscal coordination system in the provincial gov't level in Korea and to make a policy suggestion to solve current problems. Major policy recommendation suggested by this study are mostly related to making a new framework for the local fiscal coordination and to strengthen the functions of the fiscal coordination in order to mitigate the fiscal imbalance among local governments. Especially, the focus of the research was given on the necessities and methods of fiscal coordination by provincial gov't.

To satisfy these research purposes, the followings are conducted.

First of all, various theories and methods of local fiscal coordination has been surveyed. Secondly, this study analysed the causes of fiscal imbalance among local governments and the effects of various kind of grants(Local Share Tax, Local Transfer, National Subsidies, City&Provincial Subsidies, Collection Grants). Thirdly, this study reviewed local fiscal coordination system in Korea and problems of City&Provincial Subsidies, Collection Grants which distributed by province. Finally, this study suggested general policy implications for mitigating

or eliminating local fiscal imbalance and for an improvement of the Collection Grants system.


In order to mitigate or eliminate the fiscal imbalance among local governments, it needs to improve the magnitude and distribution methods of the Local Share Tax, and also to improve distribution methods of the National Subsidies in order not to offset the mitigated effects of fiscal imbalance of Local Share Tax. Besides, it needs to be coordinated fiscal imbalance existing among city&county by provincial gov't. As a means to achieve this goal, most of all the distribution method both of collection grants and city&provincial subsidies are needed to be collected.

The results of the major findings of the done by this research can be summarised as follows;

Analysing the characteristics of fiscal inequalities among local governments in Korean, the phenomenom of fiscal inequalities among the different level of local governments have been founded. And structural fiscal inequalities existed among local governments according to population size and the degree of on economic growth. Especially, fiscal inequalities deepened among local governments. And function of the intergovernmental fiscal coordination system for correcting fiscal inequalities among local governments turned out to be week, mostly due to the problems of the local fiscal coordination system.

Policy implications of this study can be summarized as follows;

Above all, in order to mitigate and eliminate the horizontal fiscal inequalities, it is important to improve the local fiscal coordination system. To satisfy this objective, it is necessary not only to improve the distribution methods of the



central grants(Local Share Tax, Local Transfer, National Subsidies) but also to improve distribution formula of the provincial grants(City&Provincial Subsidies, Collection Grants).

Finally, it is necessary to provide the function of fiscal coordination to provincial gov't. To do this, general improvement of the Collection Grants system is one the top policy priority.

## **【부 록】**

- 1. 1인당지방세규모의 상대지수**
- 2. 1997년도 재정조정재원별·주체별 효과**
- 3. 징수실적과 재정력/인구수 기준 비율에 따른 배분결과**

【부록 1】 1인당지방세규모의 상대지수

(단위:천원, %)

시·군별	단체명	1인당지방세규모	지수(시·군별)	지수(시·군통합)
시	수원	231.4	57.52	57.52
	성남	181.2	45.04	45.04
	의정부	167.2	41.57	41.57
	안양	179.5	44.62	44.62
	부천	163.3	40.58	40.58
	광명	142.4	35.41	35.41
	평택	216.5	53.82	53.82
	동두천	167.0	41.51	41.51
	안산	218.7	54.37	54.37
	고양	187.8	46.69	46.69
	과천	277.0	68.85	68.85
	구리	174.8	43.45	43.45
	남양주	170.1	42.28	42.28
	오산	247.8	61.60	61.60
	시흥	246.4	61.26	61.26
	군포	172.6	42.89	42.89
	의왕	188.9	46.95	46.95
	하남	178.9	44.46	44.46
	용인	402.4	100.00	100.00
	과주	177.8	44.20	44.20
	이천	314.7	78.22	78.22
	춘천	190.4	47.32	47.32
	원주	190.2	47.27	47.27
	강릉	172.5	42.88	42.88
	동해	174.5	43.37	43.37
	태백	125.2	31.11	31.11
속초	234.2	58.21	58.21	
삼척	142.1	35.33	35.33	
청주	215.0	53.45	53.45	
충주	164.4	40.85	40.85	
제천	142.4	35.39	35.39	
천안	212.6	52.84	52.84	
공주	128.9	32.05	32.05	
보령	134.2	33.35	33.35	

시	아산	229.6	57.07	57.07
	서산	183.1	45.51	45.51
	논산	131.4	32.67	32.67
	전주	166.4	41.36	41.36
	군산	166.3	41.33	41.33
	의산	139.2	34.60	34.60
	절음	106.6	26.50	26.50
	남원	118.6	29.48	29.48
	김제	106.8	26.55	26.55
	목포	143.3	35.62	35.62
	여수	130.5	32.45	32.45
	순천	142.2	35.36	35.36
	나주	124.2	30.86	30.86
	여천	364.8	90.69	90.69
	광양	280.5	69.72	69.72
	포항	235.5	58.53	58.53
	경주	193.9	48.20	48.20
	김천	138.1	34.33	34.33
	안동	137.1	34.07	34.07
	구미	276.8	68.81	68.81
	영주	128.0	31.82	31.82
	영천	144.1	35.83	35.83
	상주	103.6	25.74	25.74
	문경	110.0	27.34	27.34
	경산	226.9	56.40	56.40
	창원	238.4	59.26	59.26
	울산	264.5	65.74	65.74
	마산	190.8	47.41	47.41
	진주	161.6	40.18	40.18
	진해	190.2	47.27	47.27
통영	133.5	33.20	33.20	
사천	135.4	33.66	33.66	
김해	200.8	49.91	49.91	
밀양	120.8	30.03	30.03	
거제	203.2	50.50	50.50	
양산	260.6	64.78	64.78	
제주	231.3	57.48	57.48	
서귀포	242.1	60.18	60.18	



군(93개)	기	잠	200.2	68.67	49.76
	관	성	222.1	76.20	55.21
	산	화	131.0	44.94	32.56
	영	진	152.8	52.42	37.99
	약	주	227.9	78.17	56.64
	여	주	224.0	76.85	55.68
	화	성	291.5	100	72.46
	광	주	289.4	99.29	71.95
	연	전	151.9	52.12	37.76
	포	전	207.5	71.19	51.58
	가	평	219.8	75.41	54.64
	양	평	167.4	57.44	41.62
	안	성	184.9	63.43	45.96
	김	포	226.5	77.70	56.30
	홍	전	142.0	48.70	35.29
	홍	성	152.5	52.31	37.90
	영	원	139.2	47.74	34.59
	평	참	195.1	66.91	48.48
	질	선	101.1	34.68	25.13
	현	원	151.1	51.83	37.56
	화	천	182.6	62.63	45.38
	양	구	139.2	47.76	34.61
	인	제	150.3	51.56	37.36
	고	선	160.7	55.12	39.94
	양	양	157.1	53.88	39.04
	철	원	161.3	55.33	40.09
	보	은	105.8	36.29	26.29
	북	천	155.0	53.18	38.53
영	동	110.8	38.01	27.54	
진	천	208.6	71.55	51.85	
괴	산	137.3	47.10	34.13	
평	성	207.5	71.18	51.58	
다	양	155.3	53.26	38.59	
금	산	103.9	35.63	25.82	
연	기	163.6	56.12	40.67	
무	여	112.3	38.52	27.91	
서	전	121.2	41.57	30.12	
철	양	97.0	33.27	24.11	

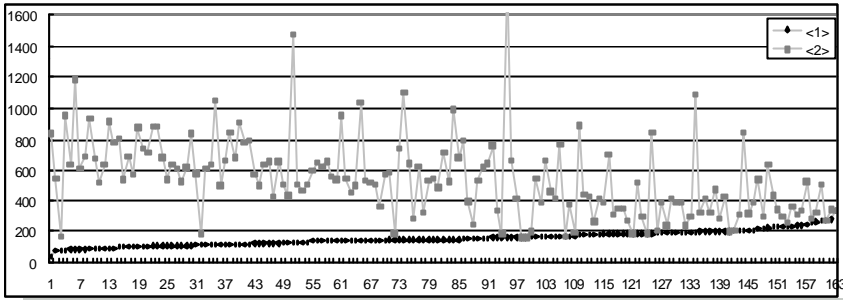
군(93개)	충신	122.1	41.89	30.35
	예산	123.2	42.26	30.62
	태안	147.1	50.45	36.56
	담진	187.2	64.22	46.53
	죽주	137.2	47.05	34.09
	진안	103.8	35.62	25.81
	무주	106.3	36.46	26.42
	장수	111.5	38.25	27.71
	임실	87.1	29.89	21.66
	순창	82.7	28.35	20.54
	고창	81.6	27.99	20.28
	무안	91.8	31.50	22.82
	담양군	106.6	36.56	26.49
	보성	110.5	37.92	27.48
	구례	109.9	37.70	27.32
	여천	72.9	25.00	18.12
	고흥	70.9	24.33	17.63
	보성	82.0	28.14	20.39
	화순	125.4	43.01	31.16
	장흥	81.9	28.10	20.36
	강진	97.7	33.52	24.29
	해남	101.2	34.70	25.14
	영암	156.3	53.63	38.86
	무안	92.1	31.59	22.89
	함평	113.4	38.90	28.18
	영광	136.2	46.73	33.86
	장성	119.2	40.90	29.64
	막노동	79.2	27.17	19.68
	진도	87.4	30.00	21.73
	신안	58.7	20.12	14.58
군위군	107.3	36.81	26.67	
의성	110.3	37.84	27.41	
청송	103.5	35.51	25.73	
영양	84.6	29.02	21.03	
영덕	101.1	34.68	25.13	
철도	117.2	40.22	29.14	
고령	187.8	64.44	46.69	
성주	128.3	44.00	31.88	

군(93개)	총	170.1	58.36	42.29
	예	89.4	30.66	22.22
	평	92.2	31.62	22.91
	민	155.7	53.41	38.70
	민	126.3	43.32	31.39
	의	91.9	31.53	22.85
	합	159.4	54.68	39.62
	참	139.1	47.73	34.58
	고	126.7	43.47	31.50
	남	93.1	31.94	23.14
	하	105.5	36.19	26.22
	산	100.1	34.35	24.89
	합	93.4	32.05	23.22
	거	110.4	37.88	27.44
	합	97.4	33.40	24.20
북	122.8	42.11	30.52	
남	141.4	48.51	35.15	

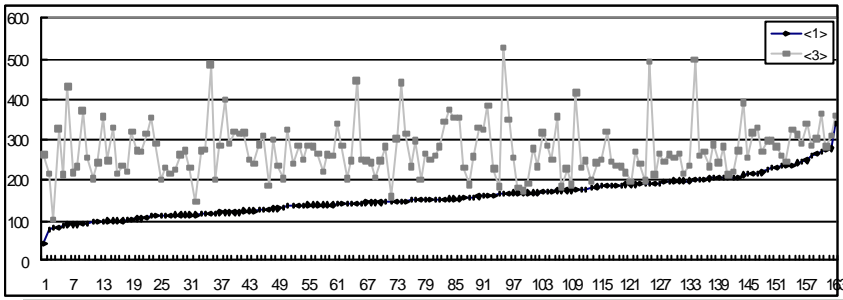
**[부록 2] 재정조정 자원별 · 주체별 효과(1997년도)**

**▶ 재정조정 자원별**

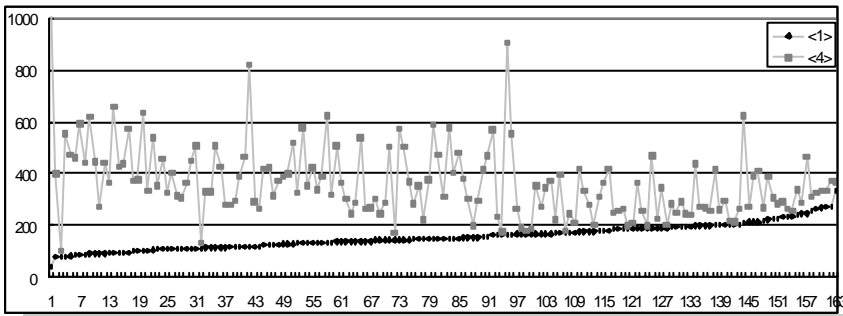
▶ 1인당지방세규모 순위 대비 재정 조정자원(지방교부세) 배분후 상태



▶ 1인당지방세규모 순위 대비 이전자원(지방양여금) 배분 후 상태

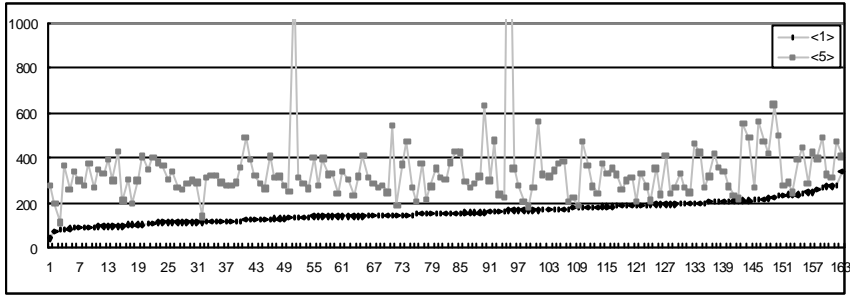


▶ 1인당지방세규모 순위 대비 재정 조정자원(국비보조금) 배분후 상태

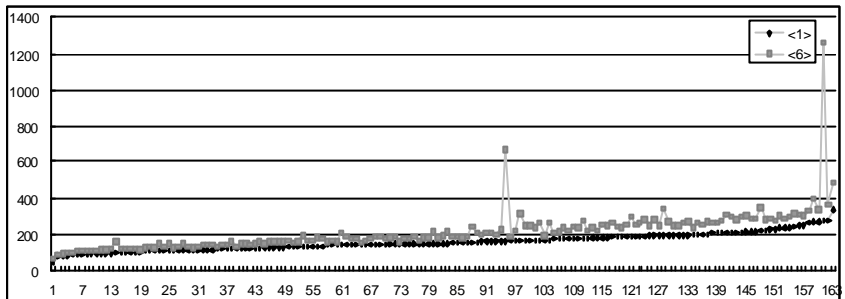




▶ 1인당지방세규모 순위 대비 재정조정재원(도비보조금) 배분후 상태



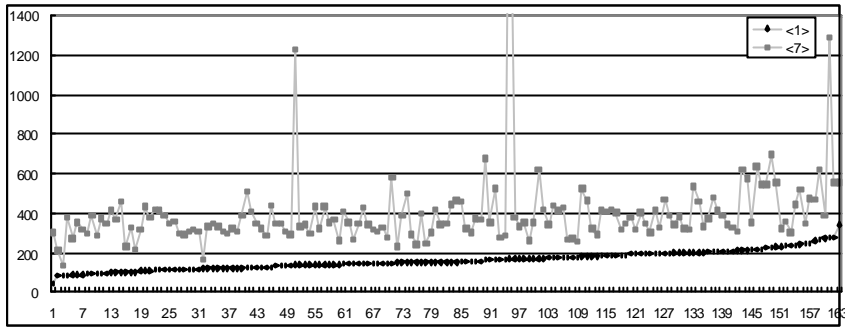
▶ 1인당지방세규모 순위 대비 재정조정재원(정수교부금) 배분후 상태



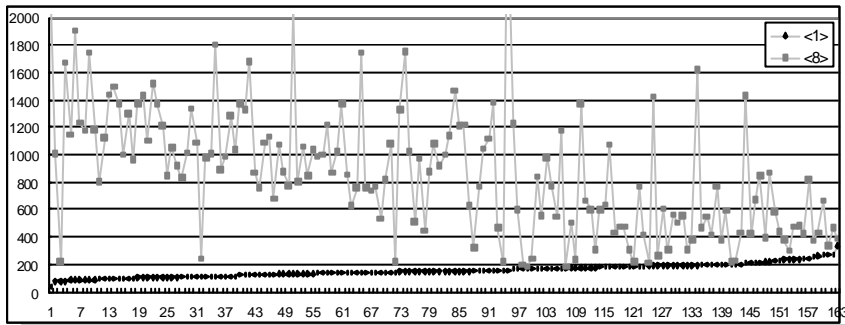
주: <1>은 1인당지방세 규모, <2>~<6>은 지방세 + 각 이전재원의 1인당 규모임

▶ 재정조정 주체별

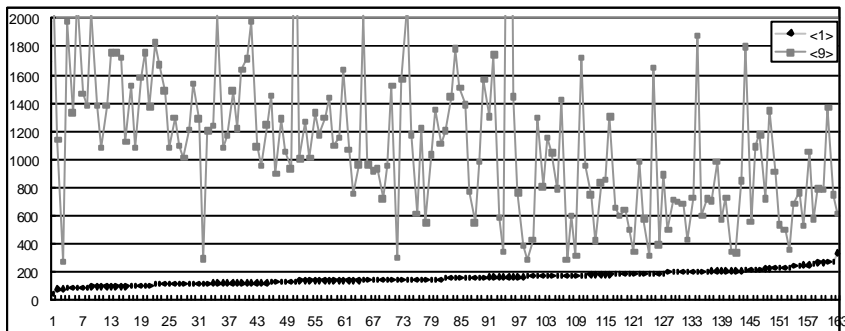
▶ 1인당지방세규모 순위 대비 재정조정자원(광역) 배분 후 상태



▶ 1인당지방세규모 순위 대비 재정조정자원(중앙) 배분 후 상태



▶ 1인당지방세규모 순위 대비 재정조정(광역+중앙) 배분 후 상태



주: <1>은 1인당 1인당지방세 규모, <7>~<9>는 지방세 + 각 주체별 재정조정재원의 1인당 규모임

【부록 3】 징수실적과 재정력/인구수 기준 비율에 따른 배분결과

▶ 징수실적 : 재정력(0%:100%)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	17,889	4,666	0	13,223	-59,884
성남	109,819	16,148	6,589	0	9,559	-93,671
의정부	19,645	20,203	1,965	0	18,238	557
안양	55,580	16,235	3,335	0	12,900	-39,345
부천	62,033	17,056	3,722	0	13,334	-44,977
광명	12,972	21,904	1,297	0	20,607	8,932
평택	18,901	24,886	1,890	0	22,996	5,985
동두천	2,732	42,029	273	0	41,756	39,297
안산	44,786	13,861	2,687	0	11,174	-30,924
고양	93,969	14,262	5,638	0	8,623	-79,707
과천	70,414	12,790	7,041	0	5,749	-57,623
구리	12,786	20,396	1,279	0	19,117	7,610
남양주	24,123	28,424	2,412	0	26,012	4,301
오산	4,100	26,422	410	0	26,012	22,322
시흥	33,321	24,488	3,332	0	21,156	-8,833
군포	15,065	16,476	1,507	0	14,969	1,410
의왕	7,362	23,732	736	0	22,996	16,370
하남	6,765	24,359	676	0	23,682	17,594
용인	42,974	14,534	4,297	0	10,237	-28,440
파주	13,204	33,055	1,320	0	31,734	19,851
이천	11,960	22,352	1,196	0	21,156	10,392
양주	6,962	24,737	696	0	24,041	17,775
여주	6,076	29,991	608	0	29,384	23,916
회성	15,257	21,611	1,526	0	20,085	6,353
광주	13,043	21,389	1,304	0	20,085	8,346
연천	2,097	69,197	210	0	68,988	67,100
포천	8,321	27,726	832	0	26,893	19,405
가평	3,072	56,976	307	0	56,668	53,903
일평	3,580	57,026	358	0	56,668	53,447
안성	7,015	35,962	702	0	35,260	28,947
김포	13,829	23,421	1,383	0	22,038	9,592
계	819,533	819,534	64,195	0	755,339	

주: 1) 단위는 백만원이며 이하 동일함. 2) 재정력은 재정력 역비례 기준임

▶ 징수실적 : 재정력(10:90)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	23,735	4,666	7,168	11,900	-54,038
성남	109,819	25,313	6,589	10,122	8,603	-84,506
의정부	19,645	20,189	1,965	1,811	16,414	544
안양	55,580	20,067	3,335	5,123	11,610	-35,512
부천	62,033	21,440	3,722	5,717	12,000	-40,593
광명	12,972	21,039	1,297	1,196	18,546	8,067
평택	18,901	24,328	1,890	1,742	20,696	5,427
동두천	2,732	38,105	273	252	37,580	35,373
안산	44,786	16,872	2,687	4,128	10,057	-27,914
고양	93,969	22,060	5,638	8,661	7,761	-71,909
과천	70,414	18,705	7,041	6,490	5,174	-51,708
구리	12,786	19,662	1,279	1,178	17,205	6,876
남양주	24,123	28,046	2,412	2,223	23,411	3,923
오산	4,100	24,198	410	378	23,411	20,098
시흥	33,321	25,444	3,332	3,071	19,041	-7,877
군포	15,065	16,367	1,507	1,389	13,472	1,302
의왕	7,362	22,111	736	679	20,696	14,749
하남	6,765	22,614	676	623	21,314	15,849
용인	42,974	17,471	4,297	3,961	9,213	-25,503
파주	13,204	31,098	1,320	1,217	28,561	17,894
이천	11,960	21,339	1,196	1,102	19,041	9,379
양주	6,962	22,975	696	642	21,637	16,013
여주	6,076	27,613	608	560	26,445	21,537
화성	15,257	21,008	1,526	1,406	18,076	5,751
광주	13,043	20,583	1,304	1,202	18,076	7,540
연천	2,097	62,492	210	193	62,089	60,395
포천	8,321	25,803	832	767	24,204	17,482
가평	3,072	51,592	307	283	51,001	48,520
양평	3,580	51,689	358	330	51,001	48,110
안성	7,015	33,082	702	647	31,734	26,067
김포	13,829	22,491	1,383	1,275	19,834	8,663
계	819,533	819,534	64,195	75,534	679,805	



▶ 징수실적 : 재정력(20:80)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	29,581	4,666	14,336	10,578	-48,192
성남	109,819	34,479	6,589	20,243	7,647	-75,340
의정부	19,645	20,176	1,965	3,621	14,590	531
안양	55,580	23,900	3,335	10,245	10,320	-31,679
부천	62,033	25,824	3,722	11,435	10,667	-36,209
광명	12,972	20,174	1,297	2,391	16,485	7,202
평택	18,901	23,771	1,890	3,484	18,397	4,870
동두천	2,732	34,181	273	504	33,404	31,449
안산	44,786	19,882	2,687	8,255	8,939	-24,904
고양	93,969	29,859	5,638	17,322	6,899	-64,110
과천	70,414	24,620	7,041	12,980	4,599	-45,793
구리	12,786	18,929	1,279	2,357	15,294	6,143
남양주	24,123	27,668	2,412	4,447	20,809	3,545
오산	4,100	21,975	410	756	20,809	17,875
시흥	33,321	26,399	3,332	6,142	16,925	-6,922
군포	15,065	16,259	1,507	2,777	11,975	1,194
의왕	7,362	20,490	736	1,357	18,397	13,128
하남	6,765	20,869	676	1,247	18,946	14,105
용인	42,974	20,409	4,297	7,922	8,189	-22,566
파주	13,204	29,142	1,320	2,434	25,387	15,938
이천	11,960	20,326	1,196	2,205	16,925	8,366
양주	6,962	21,212	696	1,283	19,233	14,250
여주	6,076	25,234	608	1,120	23,507	19,159
화성	15,257	20,406	1,526	2,812	16,068	5,149
광주	13,043	19,777	1,304	2,404	16,068	6,733
연천	2,097	55,786	210	387	55,190	53,689
포천	8,321	23,881	832	1,534	21,515	15,560
가평	3,072	46,208	307	566	45,335	43,136
양평	3,580	46,352	358	660	45,335	42,773
안성	7,015	30,203	702	1,293	28,208	23,188
김포	13,829	21,562	1,383	2,549	17,630	7,734
계	819,533	819,534	64,195	151,068	604,271	

▶ 징수실적 : 재정력(30:70)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	35,426	4,666	21,504	9,256	-42,346
성남	109,819	43,645	6,589	30,365	6,691	-66,174
의정부	19,645	20,163	1,965	5,432	12,767	518
안양	55,580	27,733	3,335	15,368	9,030	-27,847
부천	62,033	30,208	3,722	17,152	9,334	-31,825
광명	12,972	19,309	1,297	3,587	14,425	6,337
평택	18,901	23,213	1,890	5,226	16,097	4,312
동두천	2,732	30,257	273	755	29,229	27,526
안산	44,786	22,892	2,687	12,383	7,822	-21,893
고양	93,969	37,657	5,638	25,983	6,036	-56,312
과천	70,414	30,535	7,041	19,469	4,024	-39,879
구리	12,786	18,196	1,279	3,535	13,382	5,410
남양주	24,123	27,291	2,412	6,670	18,208	3,168
오산	4,100	19,752	410	1,134	18,208	15,652
시흥	33,321	27,355	3,332	9,213	14,809	-5,966
군포	15,065	16,150	1,507	4,166	10,478	1,085
의왕	7,362	18,869	736	2,036	16,097	11,507
하남	6,765	19,125	676	1,870	16,578	12,360
용인	42,974	23,346	4,297	11,882	7,166	-19,629
파주	13,204	27,185	1,320	3,651	22,214	13,981
이천	11,960	19,312	1,196	3,307	14,809	7,352
양주	6,962	19,450	696	1,925	16,829	12,488
여주	6,076	22,856	608	1,680	20,569	16,780
화성	15,257	19,804	1,526	4,219	14,059	4,547
광주	13,043	18,970	1,304	3,607	14,059	5,927
연천	2,097	49,081	210	580	48,291	46,984
포천	8,321	21,958	832	2,301	18,825	13,637
가평	3,072	40,825	307	849	39,668	37,752
양평	3,580	41,016	358	990	39,668	37,436
안성	7,015	27,323	702	1,940	24,682	20,308
김포	13,829	20,633	1,383	3,824	15,426	6,804
계	819,533	819,534	64,195	226,602	528,737	

▶ 징수실적 : 재정력(40:60)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	41,272	4,666	28,672	7,934	-36,500
성남	109,819	52,811	6,589	40,487	5,735	-57,008
의정부	19,645	20,150	1,965	7,243	10,943	505
안양	55,580	31,565	3,335	20,490	7,740	-24,014
부천	62,033	34,592	3,722	22,869	8,000	-27,441
광명	12,972	18,443	1,297	4,782	12,364	5,472
평택	18,901	22,656	1,890	6,968	13,798	3,755
동두천	2,732	26,334	273	1,007	25,053	23,602
안산	44,786	25,903	2,687	16,511	6,704	-18,883
고양	93,969	45,456	5,638	34,643	5,174	-48,513
과천	70,414	36,450	7,041	25,959	3,449	-33,964
구리	12,786	17,463	1,279	4,714	11,470	4,677
남양주	24,123	26,913	2,412	8,893	15,607	2,790
오산	4,100	17,529	410	1,512	15,607	13,429
시흥	33,321	28,310	3,332	12,284	12,694	-5,011
군포	15,065	16,042	1,507	5,554	8,981	977
의왕	7,362	17,248	736	2,714	13,798	986
하남	6,765	17,380	676	2,494	14,209	10,615
용인	42,974	26,283	4,297	15,843	6,142	-16,692
파주	13,204	25,229	1,320	4,868	19,041	12,025
이천	11,960	18,299	1,196	4,409	12,694	6,339
양주	6,962	17,688	696	2,567	14,425	10,725
여주	6,076	20,478	608	2,240	17,630	14,402
화성	15,257	19,202	1,526	5,625	12,051	3,944
광주	13,043	18,164	1,304	4,809	12,051	5,121
연천	2,097	42,375	210	773	41,393	40,278
포천	8,321	20,036	832	3,068	16,136	11,715
가평	3,072	35,441	307	1,133	34,001	32,369
양평	3,580	35,679	358	1,320	34,001	32,099
안성	7,015	24,444	702	2,586	21,156	17,429
김포	13,829	19,704	1,383	5,098	13,223	5,875
계	819,533	819,534	64,195	302,136	453,203	

▶ 징수실적 : 재정력(50:50)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	47,118	4,666	35,840	6,611	-30,655
성남	109,819	61,977	6,589	50,608	4,779	-47,842
의정부	19,645	20,137	1,965	9,053	9,119	492
안양	55,580	35,398	3,335	25,613	6,450	-20,182
부천	62,033	38,976	3,722	28,587	6,667	-23,057
광명	12,972	17,578	1,297	5,978	10,303	4,607
평택	18,901	22,098	1,890	8,710	11,498	3,197
동두천	2,732	22,410	273	1,259	20,878	19,678
안산	44,786	28,913	2,687	20,639	5,587	-15,873
고양	93,969	53,254	5,638	43,304	4,312	-40,715
과천	70,414	42,365	7,041	32,449	2,874	-28,049
구리	12,786	16,729	1,279	5,892	9,559	3,943
남양주	24,123	26,535	2,412	11,117	13,006	2,412
오산	4,100	15,305	410	1,889	13,006	11,205
시흥	33,321	29,266	3,332	15,355	10,578	-4,055
군포	15,065	15,934	1,507	6,943	7,484	868
의왕	7,362	15,627	736	3,393	11,498	8,265
하남	6,765	15,635	676	3,117	11,841	8,870
용인	42,974	29,220	4,297	19,804	5,118	-13,754
파주	13,204	23,272	1,320	6,085	15,867	10,068
이천	11,960	17,286	1,196	5,511	10,578	5,326
양주	6,962	15,925	696	3,208	12,021	8,963
여주	6,076	18,099	608	2,800	14,692	12,024
화성	15,257	18,599	1,526	7,031	10,042	3,342
광주	13,043	17,358	1,304	6,011	10,042	4,314
연천	2,097	35,670	210	966	34,494	33,573
포천	8,321	18,113	832	3,835	13,447	9,793
가평	3,072	30,057	307	1,416	28,334	26,985
양평	3,580	30,342	358	1,650	28,334	26,762
안성	7,015	21,565	702	3,233	17,630	14,549
김포	13,829	18,774	1,383	6,373	11,019	4,946
계	819,533	819,534	64,195	377,670	377,669	

▶ 징수실적 : 재정력(60:40)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	52,964	4,666	43,008	5,289	-24,809
성남	109,819	71,143	6,589	60,730	3,823	-38,676
의정부	19,645	20,124	1,965	10,864	7,295	478
안양	55,580	39,230	3,335	30,736	5,160	-16,349
부천	62,033	43,360	3,722	34,304	5,333	-18,673
광명	12,972	16,713	1,297	7,173	8,243	3,742
평택	18,901	21,541	1,890	10,452	9,198	2,640
동두천	2,732	18,486	273	1,511	16,702	15,754
안산	44,786	31,923	2,687	24,766	4,470	-12,862
고양	93,969	61,053	5,638	51,965	3,449	-32,916
과천	70,414	48,280	7,041	38,939	2,300	-22,134
구리	12,786	15,996	1,279	7,071	7,647	3,210
남양주	24,123	26,157	2,412	13,340	10,405	2,034
오산	4,100	13,082	410	2,267	10,405	8,982
시흥	33,321	30,221	3,332	18,427	8,462	-3,100
군포	15,065	15,825	1,507	8,331	5,988	760
의왕	7,362	14,006	736	4,071	9,198	6,644
하남	6,765	13,890	676	3,741	9,473	7,126
용인	42,974	32,157	4,297	23,765	4,095	-10,817
파주	13,204	21,316	1,320	7,302	12,694	8,112
이천	11,960	16,272	1,196	6,614	8,462	4,312
양주	6,962	14,163	696	3,850	9,616	7,201
여주	6,076	15,721	608	3,360	11,753	9,645
회성	15,257	17,997	1,526	8,437	8,034	2,740
광주	13,043	16,551	1,304	7,213	8,034	3,508
연천	2,097	28,964	210	1,160	27,595	26,867
포천	8,321	16,191	832	4,601	10,757	7,870
가평	3,072	24,674	307	1,699	22,667	21,601
양평	3,580	25,005	358	1,980	22,667	21,425
안성	7,015	18,685	702	3,879	14,104	11,670
김포	13,829	17,845	1,383	7,647	8,815	4,017
계	819,533	819,534	64,195	453,203	302,136	

▶ 징수실적 : 재정력(70:30)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	58,810	4,666	50,176	3,967	-18,963
성남	109,819	80,309	6,589	70,852	2,868	-29,510
의정부	19,645	20,110	1,965	12,674	5,471	465
안양	55,580	43,063	3,335	35,858	3,870	-12,517
부천	62,033	47,744	3,722	40,021	4,000	-14,289
광명	12,972	15,848	1,297	8,369	6,182	2,876
평택	18,901	20,983	1,890	12,194	6,899	2,082
동두천	2,732	14,562	273	1,762	12,527	11,831
안산	44,786	34,934	2,687	28,894	3,352	-9,852
고양	93,969	68,851	5,638	60,626	2,587	-25,118
과천	70,414	54,195	7,041	45,429	1,725	-16,219
구리	12,786	15,263	1,279	8,249	5,735	2,477
남양주	24,123	25,779	2,412	15,563	7,804	1,656
오산	4,100	10,859	410	2,645	7,804	6,759
시흥	33,321	31,177	3,332	21,498	6,347	-2,144
군포	15,065	15,717	1,507	9,720	4,491	652
의왕	7,362	12,384	736	4,750	6,899	5,023
하남	6,765	12,146	676	4,364	7,105	5,381
용인	42,974	35,094	4,297	27,726	3,071	-7,880
파주	13,204	19,359	1,320	8,519	9,520	6,156
이천	11,960	15,259	1,196	7,716	6,347	3,299
양주	6,962	12,400	696	4,492	7,212	5,438
여주	6,076	13,342	608	3,920	8,815	7,267
화성	15,257	17,395	1,526	9,844	6,025	2,137
광주	13,043	15,745	1,304	8,415	6,025	2,702
연천	2,097	22,259	210	1,353	20,696	20,162
포천	8,321	14,268	832	5,368	8,068	5,948
가평	3,072	19,290	307	1,982	17,000	16,218
양평	3,580	19,668	358	2,309	17,000	16,088
안성	7,015	15,806	702	4,526	10,578	8,790
김포	13,829	16,916	1,383	8,922	6,611	3,087
계	819,533	819,534	64,195	528,737	226,602	

▶ 징수실적 : 재정력(80:20)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	64,655	4,666	57,344	2,645	-13,117
성남	109,819	89,474	6,589	80,974	1,912	-20,345
의정부	19,645	20,097	1,965	14,485	3,648	452
안양	55,580	46,896	3,335	40,981	2,580	-8,684
부천	62,033	52,127	3,722	45,739	2,667	-9,905
광명	12,972	14,983	1,297	9,565	4,121	2,011
평택	18,901	20,426	1,890	13,937	4,599	1,525
동두천	2,732	10,639	273	2,014	8,351	7,907
안산	44,786	37,944	2,687	33,022	2,235	-6,842
고양	93,969	76,650	5,638	69,287	1,725	-17,319
과천	70,414	60,110	7,041	51,918	1,150	-10,304
구리	12,786	14,530	1,279	9,428	3,823	1,744
남양주	24,123	25,401	2,412	17,787	5,202	1,278
오산	4,100	8,636	410	3,023	5,202	4,535
시흥	33,321	32,132	3,332	24,669	4,231	-1,189
군포	15,065	15,608	1,507	11,108	2,994	543
의왕	7,362	10,763	736	5,428	4,599	3,402
하남	6,765	10,401	676	4,988	4,736	3,636
용인	42,974	38,031	4,297	31,687	2,047	-4,943
파주	13,204	17,403	1,320	9,736	6,347	4,199
이천	11,960	14,246	1,196	8,818	4,231	2,286
양주	6,962	10,638	696	5,133	4,808	3,676
여주	6,076	10,964	608	4,480	5,877	4,888
회성	15,257	16,793	1,526	11,250	4,017	1,535
광주	13,043	14,939	1,304	9,617	4,017	1,895
연천	2,097	15,553	210	1,546	13,798	13,456
포천	8,321	12,346	832	6,135	5,379	4,025
가평	3,072	13,906	307	2,265	11,334	10,834
양평	3,580	14,331	358	2,639	11,334	10,751
안성	7,015	12,926	702	5,173	7,052	5,911
김포	13,829	15,987	1,383	10,196	4,408	2,158
계	819,533	819,534	64,195	604,271	151,068	

▶ 징수실적 : 재정력(90:10)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	70,501	4,666	64,513	1,322	-7,271
성남	109,819	98,640	6,589	91,095	956	-11,179
의정부	19,645	20,084	1,965	16,296	1,824	439
안양	55,580	50,728	3,335	46,103	1,290	-4,851
부천	62,033	56,511	3,722	51,456	1,333	-5,521
광명	12,972	14,118	1,297	10,760	2,051	1,146
평택	18,901	19,868	1,890	15,679	2,300	967
동두천	2,732	6,715	273	2,266	4,176	3,983
안산	44,786	40,954	2,687	37,150	1,117	-3,831
고양	93,969	84,448	5,638	77,948	862	-9,521
과천	70,414	66,025	7,041	58,408	575	-4,389
구리	12,786	13,796	1,279	10,606	1,912	1,010
남양주	24,123	25,024	2,412	20,010	2,601	901
오산	4,100	6,412	410	3,401	2,601	2,312
시흥	33,321	33,088	3,332	27,640	2,116	-233
군포	15,065	15,500	1,507	12,497	1,497	435
의왕	7,362	9,142	736	6,107	2,300	1,781
하남	6,765	8,656	676	5,611	2,368	1,891
용인	42,974	40,969	4,297	35,647	1,024	-2,006
파주	13,204	15,446	1,320	10,953	3,173	2,243
이천	11,960	13,232	1,196	9,921	2,116	1,272
양주	6,962	8,875	696	5,775	2,404	1,913
여주	6,076	8,586	608	5,040	2,938	2,510
회성	15,257	16,190	1,526	12,656	2,008	933
광주	13,043	14,132	1,304	10,820	2,008	1,089
연천	2,097	8,848	210	1,739	6,899	6,751
포천	8,321	10,424	832	6,902	2,689	2,103
가평	3,072	8,523	307	2,548	5,667	5,450
양평	3,580	8,994	358	2,969	5,667	5,414
안성	7,015	10,047	702	5,819	3,526	3,031
김포	13,829	15,057	1,383	11,471	2,204	1,229
계	819,533	819,534	64,195	679,805	75,534	



▶ 징수실적 : 재정력(100:0)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	재정력	
수원	77,773	76,347	4666	71,681	0	-1,426
성남	109,819	107,806	6589	101,217	0	-2,013
의정부	19,645	20,071	1965	18106	0	426
안양	55,580	54,561	3335	51,226	0	-1,019
부천	62,033	60,895	3722	57173	0	-1,137
광명	12,972	13,253	1297	11956	0	281
평택	18,901	19,311	1890	17421	0	410
동두천	2,732	2,791	273	2518	0	59
안산	44,786	43,965	2687	41,277	0	-821
고양	93,969	92,247	5638	86608	0	-1,722
과천	70,414	71,939	7041	64898	0	1,526
구리	12,786	13,063	1279	11784	0	277
남양주	24,123	24,646	2412	22233	0	523
오산	4,100	4,189	410	3779	0	89
시흥	33,321	34,043	3332	30711	0	722
군포	15,065	15,392	1507	13885	0	326
의왕	7,362	7,521	736	6785	0	160
하남	6,765	6,911	676	6235	0	147
용인	42,974	43,906	4297	39608	0	931
파주	13,204	13,490	1320	12170	0	286
이천	11,960	12,219	1196	11023	0	259
양주	6,962	7,113	696	6417	0	151
여주	6,076	6,207	608	5600	0	132
화성	15,257	15,588	1526	14062	0	331
광주	13,043	13,326	1304	12022	0	283
연천	2,097	2,142	210	1933	0	45
포천	8,321	8,501	832	7669	0	180
가평	3,072	3,139	307	2832	0	67
양평	3,580	3,657	358	3299	0	78
안성	7,015	7,167	702	6466	0	152
김포	13,829	14,128	1383	12745	0	300
계	819,533	819,534	64195	755339	0	

▶ 징수실적 : 인구수(0:100)

구분	징수교부금	내안				증감
		계	징세처리비	징수실적	인구수	
수원	77,773	75,952	4,666	0	71,296	-1,810
성남	109,819	91,263	6,589	0	84,673	-18,556
의정부	19,645	28,854	1,965	0	26,889	9,208
안양	55,580	58,832	3,335	0	55,497	3,252
부천	62,033	77,200	3,722	0	73,478	15,167
광명	12,972	33,350	1,297	0	32,053	20,379
평택	18,901	33,000	1,890	0	31,110	14,099
동두천	2,732	7,022	273	0	6,749	4,290
안산	44,786	51,541	2,687	0	48,854	6,755
고양	93,969	66,507	5,638	0	60,869	-27,462
과천	70,414	13,606	7,041	0	6,565	-56,808
구리	12,786	15,673	1,279	0	14,394	2,887
남양주	24,123	25,943	2,412	0	23,531	1,820
오산	4,100	7,126	410	0	6,716	3,026
시흥	33,321	19,524	3,332	0	16,192	-13,797
군포	15,065	25,015	1,507	0	23,508	9,950
의왕	7,362	11,071	736	0	10,335	3,709
하남	6,765	11,977	676	0	11,300	5,212
용인	42,974	29,352	4,297	0	25,055	-13,622
파주	13,204	17,165	1,320	0	15,845	3,961
이천	11,960	16,060	1,196	0	14,864	4,100
양주	6,962	9,672	696	0	8,976	2,710
여주	6,076	9,829	608	0	9,221	3,753
회성	15,257	17,027	1,526	0	15,501	1,769
광주	13,043	10,700	1,304	0	9,396	-2,343
연천	2,097	5,314	210	0	5,105	3,217
포천	8,321	13,290	832	0	12,458	4,969
가평	3,072	5,514	307	0	5,207	2,442
양평	3,580	7,891	358	0	7,533	4,311
안성	7,015	12,360	702	0	11,658	5,345
김포	13,829	11,896	1,383	0	10,513	-1,933
계	819,533	819,534	64,195	0	755,339	

▶ 정수실적 : 인구수(10:90)

구분	정수교부금	대안				증감
		계	정세처리비	정수실적	인구수	
수원	77,773	76,001	4,666	7,168	64,166	-1,772
성남	109,819	92,917	6,589	10,122	76,206	-16,902
의정부	19,645	27,975	1,965	1,811	24,200	8,330
인양	55,580	58,405	3,335	5,123	49,947	2,825
부천	62,033	75,569	3,722	5,717	66,130	13,537
광명	12,972	31,341	1,297	1,196	28,848	18,369
평택	18,901	31,631	1,890	1,742	27,999	12,730
동두천	2,732	6,599	273	252	6,074	3,867
인산	44,786	50,783	2,687	4,128	43,968	5,998
고양	93,969	69,081	5,638	8,661	54,782	-24,888
과천	70,414	19,439	7,041	6,490	5,908	-50,974
구리	12,786	15,412	1,279	1,178	12,955	2,626
남양주	24,123	25,813	2,412	2,223	21,178	1,690
오산	4,100	6,832	410	378	6,045	2,732
시흥	33,321	20,976	3,332	3,071	14,573	-12,345
군포	15,065	24,053	1,507	1,389	21,157	8,987
의왕	7,362	10,716	736	679	9,301	3,354
하남	6,765	11,470	676	623	10,170	4,705
용인	42,974	30,808	4,297	3,961	22,549	-12,167
파주	13,204	16,798	1,320	1,217	14,260	3,594
이천	11,960	15,676	1,196	1,102	13,378	3,716
양주	6,962	9,416	696	642	8,078	2,454
여주	6,076	9,467	608	560	8,299	3,391
화성	15,257	16,883	1,526	1,406	13,951	1,626
광주	13,043	10,963	1,304	1,202	8,456	-2,081
연천	2,097	4,997	210	193	4,594	2,900
포천	8,321	12,811	832	767	11,212	4,490
가평	3,072	5,277	307	283	4,686	2,204
일평	3,580	7,468	358	330	6,780	3,888
안성	7,015	11,841	702	647	10,493	4,825
김포	13,829	12,119	1,383	1,275	9,461	-1,710
계	819,533	819,534	64,195	75,534	679,805	

▶ 정수실적 : 인구수(20:80)

구분	정수교부금	대안				증감
		계	정세처리비	정수실적	인구수	
수원	77,773	76,039	4,666	14,336	57,037	-1,734
성남	109,819	94,571	6,589	20,243	67,739	-15,248
의정부	19,645	27,097	1,965	3,621	21,511	7,452
안양	55,580	57,978	3,335	10,245	44,398	2,398
부천	62,033	73,939	3,722	11,435	58,782	11,906
광명	12,972	29,331	1,297	2,391	25,643	16,359
평택	18,901	30,262	1,890	3,484	24,888	11,361
동두천	2,732	6,176	273	504	5,399	3,444
안산	44,786	50,026	2,687	8,255	39,083	5,240
고양	93,969	71,655	5,638	17,322	48,695	-22,314
과천	70,414	25,273	7,041	12,980	5,252	-45,141
구리	12,786	15,151	1,279	2,357	11,515	2,365
남양주	24,123	25,684	2,412	4,447	18,825	1,561
오산	4,100	6,539	410	756	5,373	2,439
시흥	33,321	22,428	3,332	6,142	12,953	-10,893
군포	15,065	23,090	1,507	2,777	18,807	8,025
의왕	7,362	10,361	736	1,357	8,268	2,999
해남	6,765	10,964	676	1,247	9,040	4,199
용인	42,974	32,263	4,297	7,922	20,044	-10,711
파주	13,204	16,430	1,320	2,434	12,676	3,226
이천	11,960	15,292	1,196	2,205	11,891	3,332
양주	6,962	9,160	696	1,283	7,180	2,198
여주	6,076	9,105	608	1,120	7,377	3,029
화성	15,257	16,739	1,526	2,812	12,401	1,482
광주	13,043	11,225	1,304	2,404	7,517	-1,818
연천	2,097	4,680	210	387	4,084	2,583
포천	8,321	12,332	832	1,534	9,966	4,011
가평	3,072	5,039	307	566	4,166	1,967
양평	3,580	7,044	358	660	6,026	3,465
안성	7,015	11,321	702	1,293	9,327	4,306
김포	13,829	12,342	1,383	2,549	8,410	-1,486
계	819,533	819,534	64,195	151,068	604,271	

▶ 정수실적 : 인구수(30:70)

구분	정수교부금	대안				증감
		계	정세처리비	정수실적	인구수	
수원	77,773	76,077	4,666	21,504	49,907	-1,695
성남	109,819	96,226	6,589	30,365	59,271	-13,593
의정부	19,645	26,219	1,965	5,432	18,822	6,574
안양	55,580	57,551	3,335	15,368	38,848	1,971
부천	62,033	72,308	3,722	17,152	51,434	10,276
광명	12,972	27,321	1,297	3,587	22,437	14,349
평택	18,901	28,893	1,890	5,226	21,777	9,992
동두천	2,732	5,753	273	755	4,724	3,021
안산	44,786	49,268	2,687	12,383	34,198	4,482
고양	93,969	74,229	5,638	25,983	42,608	-19,740
과천	70,414	31,106	7,041	19,469	4,595	-39,308
구리	12,786	14,890	1,279	3,535	10,076	2,104
남양주	24,123	25,554	2,412	6,670	16,472	1,431
오산	4,100	6,245	410	1,134	4,701	2,145
시흥	33,321	23,880	3,332	9,213	11,334	-9,441
군포	15,065	22,128	1,507	4,166	16,456	7,063
의왕	7,362	10,006	736	2,036	7,234	2,644
해남	6,765	10,457	676	1,870	7,910	3,692
응진	42,974	33,718	4,297	11,882	17,538	-9,256
파주	13,204	16,063	1,320	3,651	11,091	2,859
이천	11,960	14,908	1,196	3,307	10,405	2,948
양주	6,962	8,904	696	1,925	6,283	1,942
여주	6,076	8,742	608	1,680	6,455	2,667
화성	15,257	16,595	1,526	4,219	10,851	1,338
광주	13,043	11,488	1,304	3,607	6,577	-1,555
연천	2,097	4,363	210	580	3,573	2,266
포천	8,321	11,853	832	2,301	8,721	3,533
가평	3,072	4,802	307	849	3,645	1,729
양평	3,580	6,621	358	990	5,273	3,041
안성	7,015	10,802	702	1,940	8,161	3,787
김포	13,829	12,565	1,383	3,824	7,359	-1,263
계	819,533	819,534	64,195	22,6602	528,737	

▶ 징수실적 : 인구수(40:60)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	인구수	
수원	77,773	76,116	4,666	28,672	42,777	-1,657
성남	109,819	97,880	6,589	40,487	50,804	-11,939
의정부	19,645	25,340	1,965	7,243	16,133	5,695
안양	55,580	57,123	3,335	20,490	33,298	1,544
부천	62,033	70,678	3,722	22,869	44,087	8,645
광명	12,972	25,311	1,297	4,782	19,232	12,340
평택	18,901	27,524	1,890	6,968	18,666	8,623
동두천	2,732	5,330	273	1,007	4,049	2,598
안산	44,786	48,510	2,687	16,511	29,312	3,725
고양	93,969	76,803	5,638	34,643	36,521	-17,166
과천	70,414	36,939	7,041	25,969	3,939	-33,474
구리	12,786	14,629	1,279	4,714	8,637	1,843
남양주	24,123	25,424	2,412	8,893	14,118	1,301
오산	4,100	5,951	410	1,512	4,030	1,851
시흥	33,321	25,332	3,332	12,284	9,715	-7,989
군포	15,065	21,166	1,507	5,554	14,105	6,100
의왕	7,362	9,651	736	2,714	6,201	2,289
하남	6,765	9,951	676	2,494	6,780	3,186
용인	42,974	35,174	4,297	15,843	15,033	-7,801
파주	13,204	15,695	1,320	4,868	9,507	2,491
이천	11,960	14,524	1,196	4,409	8,918	2,564
양주	6,962	8,648	696	2,567	5,385	1,686
여주	6,076	8,380	608	2,240	5,533	2,305
화성	15,257	16,451	1,526	5,625	9,301	1,194
광주	13,043	11,750	1,304	4,809	5,637	-1,293
연천	2,097	4,046	210	773	3,063	1,949
포천	8,321	11,374	832	3,068	7,475	3,054
가평	3,072	4,564	307	1,133	3,124	1,492
양평	3,580	6,197	358	1,320	4,520	2,618
안성	7,015	10,283	702	2,586	6,995	3,268
김포	13,829	12,789	1,383	5,098	6,308	-1,040
계	819,533	819,534	64,195	302,136	453,203	

▶ 징수실적 : 인구수(50:50)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	인구수	
수원	77,773	76,154	4,666	35,840	35,648	-1,618
성남	109,819	99,534	6,589	50,608	42,337	-10,285
의정부	19,645	24,462	1,965	9,053	13,444	4,817
안양	55,580	56,696	3,335	25,613	27,749	1,117
부천	62,033	69,048	3,722	28,587	36,739	7,015
광명	12,972	23,302	1,297	5,978	16,027	10,330
평택	18,901	26,155	1,890	8,710	15,555	7,254
동두천	2,732	4,906	273	1,259	3,374	2,175
안산	44,786	47,753	2,687	20,639	24,427	2,967
고양	93,969	79,377	5,638	43,304	30,434	-14,592
과천	70,414	42,773	7,041	32,449	3,282	-27,641
구리	12,786	14,368	1,279	5,892	7,197	1,582
남양주	24,123	25,294	2,412	11,117	11,765	1,171
오산	4,100	5,658	410	1,889	3,358	1,557
시흥	33,321	26,784	3,332	15,355	8,096	-6,537
군포	15,065	20,203	1,507	6,943	11,754	5,138
의왕	7,362	9,296	736	3,393	5,167	1,934
해남	6,765	9,444	676	3,117	5,650	2,679
응진	42,974	36,629	4,297	19,804	12,527	-6,345
파주	13,204	15,328	1,320	6,085	7,922	2,124
이천	11,960	14,139	1,196	5,511	7,432	2,180
양주	6,962	8,392	696	3,208	4,488	1,430
여주	6,076	8,018	608	2,800	4,611	1,942
화성	15,257	16,307	1,526	7,031	7,751	1,050
광주	13,043	12,013	1,304	6,011	4,698	-1,030
연천	2,097	3,728	210	966	2,552	1,631
포천	8,321	10,896	832	3,835	6,229	2,575
가평	3,072	4,327	307	1,416	2,603	1,254
양평	3,580	5,774	358	1,650	3,766	2,194
안성	7,015	9,764	702	3,233	5,829	2,748
김포	13,829	13,012	1,383	6,373	5,256	-817
계	819,533	819,534	64,195	377,670	377,670	

▶ 징수실적 : 인구수(60:40)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	인구수	
수원	77,773	76,193	4,666	43,008	28,518	-1,580
성남	109,819	101,189	6,589	60,730	33,869	-8,630
의정부	19,645	23,584	1,965	10,864	10,756	3,939
안양	55,580	56,269	3,335	30,736	22,199	690
부천	62,033	67,417	3,722	34,304	29,391	5,385
광명	12,972	21,292	1,297	7,173	12,821	8,320
평택	18,901	24,786	1,890	10,452	12,444	5,885
동두천	2,732	4,483	273	1,511	2,699	1,752
안산	44,786	46,995	2,687	24,766	19,541	2,210
고양	93,969	81,951	5,638	51,965	24,348	-12,018
과천	70,414	48,606	7,041	38,939	2,626	-21,808
구리	12,786	14,107	1,279	7,071	5,758	1,321
남양주	24,123	25,165	2,412	13,340	9,412	1,042
오산	4,100	5,364	410	2,267	2,686	1,264
시흥	33,321	28,235	3,332	18,427	6,477	-5,086
군포	15,065	19,241	1,507	8,331	9,403	4,176
의왕	7,362	8,941	736	4,071	4,134	1,579
해남	6,765	8,937	676	3,741	4,520	2,173
응진	42,974	38,084	4,297	23,765	10,022	-4,890
파주	13,204	14,960	1,320	7,302	6,338	1,756
이천	11,960	13,755	1,196	6,614	5,946	1,796
양주	6,962	8,136	696	3,850	3,590	1,174
여주	6,076	7,656	608	3,360	3,689	1,580
화성	15,257	16,164	1,526	8,437	6,200	906
광주	13,043	12,276	1,304	7,213	3,758	-768
연천	2,097	3,411	210	1,160	2,042	1,314
포천	8,321	10,417	832	4,601	4,983	2,096
가평	3,072	4,089	307	1,699	2,083	1,017
양평	3,580	5,351	358	1,980	3,013	1,771
안성	7,015	9,244	702	3,879	4,663	2,229
김포	13,829	13,235	1,383	7,647	4,205	-593
계	819,533	819,534	64,195	453,203	302,136	



▶ 징수실적 : 인구수(70:30)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	인구수	
수원	77,773	76,231	4,666	50,176	21,389	-1,541
성남	109,819	102,843	6,589	70,852	25,402	-6,976
의정부	19,645	22,706	1,965	12,674	8,067	3,060
안양	55,580	55,842	3,335	35,858	16,649	263
부천	62,033	65,787	3,722	40,021	22,043	3,754
광명	12,972	19,282	1,297	8,369	9,616	6,310
평택	18,901	23,418	1,890	12,194	9,333	4,516
동두천	2,732	4,060	273	1,762	2,025	1,328
안산	44,786	46,237	2,687	28,894	14,656	1,452
고양	93,969	84,525	5,638	60,626	18,261	-9,444
과천	70,414	54,439	7,041	45,429	1,969	-15,974
구리	12,786	13,846	1,279	8,249	4,318	1,060
남양주	24,123	25,035	2,412	15,563	7,059	912
오산	4,100	5,070	410	2,645	2,015	970
시흥	33,321	29,687	3,332	21,498	4,858	-3,634
군포	15,065	18,279	1,507	9,720	7,052	3,213
의왕	7,362	8,586	736	4,750	3,100	1,224
해남	6,765	8,431	676	4,364	3,390	1,666
응진	42,974	39,540	4,297	27,726	7,516	-3,435
파주	13,204	14,593	1,320	8,519	4,753	1,389
이천	11,960	13,371	1,196	7,716	4,459	1,411
양주	6,962	7,881	696	4,492	2,693	918
여주	6,076	7,294	608	3,920	2,766	1,218
화성	15,257	16,020	1,526	9,844	4,650	762
광주	13,043	12,538	1,304	8,415	2,819	-505
연천	2,097	3,094	210	1,353	1,531	997
포천	8,321	9,938	832	5,368	3,737	1,617
가평	3,072	3,851	307	1,982	1,562	779
양평	3,580	4,927	358	2,309	2,260	1,348
안성	7,015	8,725	702	4,526	3,498	1,710
김포	13,829	13,458	1,383	8,922	3,154	-370
계	819,533	819,534	64,195	528,737	226,602	

▶ 징수실적 : 인구수(80:20)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	인구수	
수원	77,773	76,270	4,666	57,344	14,259	-1,503
성남	109,819	104,497	6,589	80,974	16,935	-5,322
의정부	19,645	21,827	1,965	14,485	5,378	2,182
안양	55,580	55,415	3,335	40,981	11,099	-165
부천	62,033	64,156	3,722	45,739	14,696	2,124
광명	12,972	17,272	1,297	9,565	6,411	4,301
평택	18,901	22,049	1,890	13,937	6,222	3,147
동두천	2,732	3,637	273	2,014	1,350	905
안산	44,786	45,480	2,687	33,022	9,771	694
고양	93,969	87,099	5,638	69,287	12,174	-6,870
과천	70,414	60,273	7,041	51,918	1,313	-10,141
구리	12,786	13,585	1,279	9,428	2,879	799
남양주	24,123	24,905	2,412	17,787	4,706	782
오산	4,100	4,776	410	3,023	1,343	676
시흥	33,321	31,139	3,332	24,569	3,238	-2,182
군포	15,065	17,316	1,507	11,108	4,702	2,251
의왕	7,362	8,231	736	5,428	2,067	869
해남	6,765	7,924	676	4,988	2,260	1,160
응진	42,974	40,995	4,297	31,687	5,011	-1,979
파주	13,204	14,225	1,320	9,736	3,169	1,021
이천	11,960	12,987	1,196	8,818	2,973	1,027
양주	6,962	7,625	696	5,133	1,795	663
여주	6,076	6,932	608	4,480	1,844	856
화성	15,257	15,876	1,526	11,250	3,100	618
광주	13,043	12,801	1,304	9,617	1,879	-243
연천	2,097	2,777	210	1,546	1,021	680
포천	8,321	9,459	832	6,135	2,492	1,138
가평	3,072	3,614	307	2,265	1,041	542
양평	3,580	4,504	358	2,639	1,507	924
안성	7,015	8,206	702	5,173	2,332	1,191
김포	13,829	13,682	1,383	10,196	2,103	-147
계	819,533	819,534	64,195	604,271	151,068	

▶ 징수실적 : 인구수(90:10)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	인구수	
수원	77,773	76,308	4,666	64,513	7,130	-1,464
성남	109,819	106,152	6,589	91,095	8,467	-3,667
의정부	19,645	20,949	1,965	16,296	2,689	1,304
안양	55,580	54,988	3,335	46,103	5,550	-592
부천	62,033	62,526	3,722	51,456	7,348	493
광명	12,972	15,263	1,297	10,760	3,205	2,291
평택	18,901	20,680	1,890	15,679	3,111	1,779
동두천	2,732	3,214	273	2,266	675	482
안산	44,786	44,722	2,687	37,150	4,885	-63
고양	93,969	89,673	5,638	77,948	6,087	-4,296
과천	70,414	66,106	7,041	58,408	656	-4,307
구리	12,786	13,324	1,279	10,606	1,439	538
남양주	24,123	24,775	2,412	20,010	2,353	652
오산	4,100	4,483	410	3,401	672	383
시흥	33,321	32,591	3,332	27,640	1,619	-730
군포	15,065	16,354	1,507	12,497	2,351	1,289
의왕	7,362	7,876	736	6,107	1,033	514
해남	6,765	7,418	676	5,611	1,130	653
응진	42,974	42,450	4,297	35,647	2,505	-524
파주	13,204	13,858	1,320	10,953	1,584	654
이천	11,960	12,603	1,196	9,921	1,486	643
양주	6,962	7,369	696	5,775	898	407
여주	6,076	6,569	608	5,040	922	494
화성	15,257	15,732	1,526	12,656	1,550	475
광주	13,043	13,063	1,304	10,820	940	20
연천	2,097	2,460	210	1,739	510	363
포천	8,321	8,980	832	6,902	1,246	659
가평	3,072	3,376	307	2,548	521	304
양평	3,580	4,081	358	2,969	753	501
안성	7,015	7,686	702	5,819	1,166	671
김포	13,829	13,905	1,383	11,471	1,051	76
계	819,533	819,534	64,195	679,805	75,534	

▶ 징수실적 : 인구수(100:0)

구분	징수교부금	대안				증감
		계	징세처리비	징수실적	인구수	
수원	77,773	76,347	4,666	71,681	0	-1,426
성남	109,819	107,806	6,589	101,217	0	-2,013
의정부	19,645	20,071	1,965	18,106	0	426
안양	55,580	54,561	3,335	51,226	0	-1,019
부천	62,033	60,895	3,722	57,173	0	-1,137
광명	12,972	13,253	1,297	11,956	0	281
평택	18,901	19,311	1,890	17,421	0	410
동두천	2,732	2,791	273	2,518	0	59
안산	44,786	43,965	2,687	41,277	0	-821
고양	93,969	92,247	5,638	86,608	0	-1,722
과천	70,414	71,939	7,041	64,898	0	1,526
구리	12,786	13,063	1,279	11,784	0	277
남양주	24,123	24,646	2,412	22,233	0	523
오산	4,100	4,189	410	3,779	0	89
시흥	33,321	34,043	3,332	30,711	0	722
군포	15,065	15,392	1,507	13,885	0	326
의왕	7,362	7,521	736	6,785	0	160
해남	6,765	6,911	676	6,235	0	147
응진	42,974	43,906	4,297	39,608	0	931
파주	13,204	13,490	1,320	12,170	0	286
이천	11,960	12,219	1,196	11,023	0	259
양주	6,962	7,113	696	6,417	0	151
여주	6,076	6,207	608	5,600	0	132
화성	15,257	15,588	1,526	14,062	0	331
광주	13,043	13,326	1,304	12,022	0	283
연천	2,097	2,142	210	1,933	0	45
포천	8,321	8,501	832	7,669	0	180
가평	3,072	3,139	307	2,832	0	67
양평	3,580	3,657	358	3,299	0	78
안성	7,015	7,167	702	6,466	0	152
김포	13,829	14,128	1,383	12,745	0	300
계	819,533	819,534	64,195	755,339	0	

### **광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구**

---

발행일 : 1999년 12월 29일

발행인 : 이 달 곤

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국경제서적 정부간행물관매센터

Tel. 02)736-0640~1

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-220-4 93350





