

대전광역시 자치구 재원조정교부금제도의 합리적 운영을 위한 개선방안

윤기석 · 윤광재

연구진

연구책임

- 윤기석 / 대전발전연구원 책임연구원

공동연구

- 윤광재 / 영남대학교 행정학과 교수
- 조영선 / 대전발전연구원 위촉연구원

- 목 차 -

제 1 장 서 론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 방법 및 과정	6
제2장 자치구 자원조정교부금제도의 이론적 근거	9
제1절 조정교부금제도의 목적 및 기능	9
1. 조정교부금제도의 목적	9
2. 조정교부금제도의 기능	10
제2절 조정교부금제도의 재원 및 산정방식	13
1. 조정교부금제도의 재원 및 종류	13
2. 조정교부금제도의 산정방식	17
제3절 대전광역시 조정교부금제도의 산정방식	21
1. 기본사항	21
2. 자치구별 보통교부금 산정방식	21
3. 기준재정수입액 산정방식	23
4. 기준재정수요액 산정방식	23
제3장 대전광역시 자치구의 경제·사회적 여건의 변화	29
제1절 자치구별 인구 및 면적의 변화	29
제2절 자치구별 세수의 변화	31
1. 자치구세의 종류 및 규모	31
2. 자치구별 세수의 변화	32
제4장 대전광역시 본청과 자치구의 예산분석	39
제1절 대전광역시 본청과 자치구의 세입예산	39
1. 대전광역시 본청의 현황	39
2. 동구의 현황	41

3. 중구의 현황	44
4. 서구의 현황	46
5. 유성구의 현황	49
6. 대덕구의 현황	51
제2절 세입예산의 분석	54
1. 조정교부금의 총액과 배분금액	54
2. 시비보조금의 총액과 배분금액	57
3. 부동산교부세의 총액과 배분금액	58
4. 징수교부금의 총액과 배분금액	59
제3절 조정교부금의 효과분석	60
1. 조정교부금의 효과분석 개념	60
2. 자치구의 재원보장효과 분석	60
3. 자치구의 재원조정효과 분석	64
제5장 조정교부금의 환경분석 및 개선방안	73
제1절 조정교부금제도의 환경변화	73
1. 행정안전부의 권고사항	73
2. 복지수요의 증가	74
3. 사업예산제도의 도입	74
제2절 재원상의 문제 및 개선방향	75
1. 조정교부금 교부율의 유지	75
2. 특별교부금의 비중유지	76
제3절 제도상의 문제 및 개선방향	77
1. 전반적인 제도개선의 필요	77
2. 기준재정수요산정의 합리화 도모	80
3. 측정항목의 재조정	82
4. 측정단위의 재설정	85
5. 조정률의 합리적 조정	86
참 고 문 헌	88

- 표 목 차 -

<표 2-1> 자치구별 재정자립도(2007년도 일반회계 기준)	11
<표 2-2> 자치구별 인구 및 자체수입(2006)	12
<표 2-3> 자치단체별 취·등록세 중 조정교부금 재원을	14
<표 2-4> '07년도 취·등록세 세입예산 현황	14
<표 2-5> 자치단체별 조정교부금 비율	15
<표 2-6> '07년도 자치구 조정교부금 규모	16
<표 2-7> 자치단체별 기준재정수입 선정방법	18
<표 2-8> 자치단체별 기준재정수요 선정방법	19
<표 2-9> 광역시별 기준수요 측정항목 및 측정단위	20
<표 2-10> 측정항목별 측정단위	24
<표 2-11> 측정단위 수치산정	25
<표 3-1> 대전광역시 자치구별 인구의 변화	29
<표 3-2> 대전광역시 자치구별 면적의 변화	30
<표 3-3> 각 자치구의 지방세목별 세수 규모(2006년)	31
<표 3-4> 대전광역시 각 자치구의 지방세수 변화	32
<표 3-5> 동구의 지방세목별 세수변화	33
<표 3-6> 중구의 지방세목별 세수변화	34
<표 3-7> 서구의 지방세목별 세수변화	34
<표 3-8> 유성구의 지방세목별 세수변화	35
<표 3-9> 대덕구의 지방세목별 세수변화	35
<표 4-1> 대전광역시 본청의 예산관련 지표	39
<표 4-2> 대전광역시 본청의 세입예산	40
<표 4-3> 대전광역시 본청의 세출예산	40
<표 4-4> 대전광역시 본청의 자립도와 자주도	41

<표 4-5> 동구의 예산관련 지표	42
<표 4-6> 동구의 세입예산	42
<표 4-7> 동구의 세출예산	43
<표 4-8> 동구의 자립도와 자주도	43
<표 4-9> 중구의 예산관련 지표	44
<표 4-10> 중구의 세입예산	45
<표 4-11> 중구의 세출예산	45
<표 4-12> 중구의 자립도와 자주도	46
<표 4-13> 서구의 예산관련 지표	47
<표 4-14> 서구의 세입예산	47
<표 4-15> 서구의 세출예산	48
<표 4-16> 서구의 자립도와 자주도	48
<표 4-17> 유성구의 예산관련 지표	49
<표 4-18> 유성구의 세입예산	50
<표 4-19> 유성구의 세출예산	50
<표 4-20> 유성구의 자립도와 자주도	51
<표 4-21> 대덕구의 예산관련 지표	52
<표 4-22> 대덕구의 세입예산	52
<표 4-23> 대덕구의 세출예산	53
<표 4-24> 대덕구의 자립도와 자주도	53
<표 4-25> 조정교부금 총액 및 자치구 배분평균금액(2002년)	54
<표 4-26> 조정교부금 총액 및 자치구 배분평균금액(2003년)	55
<표 4-27> 조정교부금 총액 및 자치구 배분평균금액(2004년)	55
<표 4-28> 조정교부금 총액 및 자치구 배분평균금액(2005년)	55
<표 4-29> 조정교부금 총액 및 자치구 배분평균금액(2006년)	56
<표 4-30> 시비보조금의 총액 및 자치구 배분평균금액	57
<표 4-31> 부동산교부세 총액 및 자치구 배분평균금액	58
<표 4-32> 자치구의 종합토지세 총액	59

<표 4-33> 징수교부금 총액	59
<표 4-34> 조정교부금에 의한 재정력 변동추이 변화(2002년)	62
<표 4-35> 조정교부금에 의한 재정력 변동추이 변화(2003년)	62
<표 4-36> 조정교부금에 의한 재정력 변동추이 변화(2004년)	62
<표 4-37> 조정교부금에 의한 재정력 변동추이 변화(2005년)	63
<표 4-38> 조정교부금에 의한 재정력 변동추이 변화(2006년)	63
<표 4-39> 대전광역시 조정교부금의 변이계수 및 형평화계수	66
<표 4-40> 대전광역시 조정교부금의 가중변이계수 및 형평화계수	67
<표 4-41> 서울특별시 조정교부금의 변이계수 및 형평화 계수	68
<표 4-42> 서울특별시 조정교부금의 가중변이계수 및 형평화 계수	68
<표 4-43> 대구광역시 조정교부금의 변이계수 및 형평화 계수	68
<표 4-44> 대구광역시 조정교부금의 가중변이계수 및 형평화 계수	69
<표 4-45> 광주광역시 조정교부금의 변이계수 및 형평화 계수	69
<표 4-46> 광주광역시 조정교부금의 가중변이계수 및 형평화 계수	69
<표 5-1> 대전광역시 조정교부금제도의 측정항목과 측정단위	77
<표 5-2> 서울특별시 조정교부금제도의 측정항목과 측정단위	78
<표 5-3> 대구광역시 조정교부금제도의 측정항목과 측정단위	79
<표 5-4> 광주광역시 조정교부금제도의 측정항목과 측정단위	80
<표 5-5> 조정교부금제도의 측정항목과 측정단위 개선안	84
<표 5-6> 조정교부금제도의 측정단위 및 표시단위	85

- 그림 목 차 -

[그림 1-1] 연구의 과정	5
[그림 2-1] 조정교부금 총액 산정방식	17
[그림 2-2] 보통교부금 산정방식	22
[그림 4-1] 재정자립도와 재정자주도의 산식	61
[그림 4-2] 가중변이계수의 공식	64
[그림 5-1] 일반행정비의 재조정	82
[그림 5-2] 사회개발비의 분리	83
[그림 5-3] 경제개발비의 개선	83
[그림 5-4] 민방위비의 폐지	84
[그림 5-5] 조정률의 산식	86
[그림 5-6] 조정교부금의 산정방식	86

제 1 장

서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 방법 및 과정

제1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

지방재정조정제도(local finance equalization scheme)는 중앙정부와 지방자치단체 간의 재원조정과 광역자치단체와 기초자치단체간의 재원조정을 위한 것이다. 전자의 예로 대표적인 것으로는 지방교부세, 국고보조금 등이 존재하며, 후자의 예로는 조정교부금, 재정보전금, 시·도비보조금 등이 존재한다.

그러나 광역시차원에서는 조정교부금이 광역도차원에서는 재정보전금이 지방재정에 있어 중요한 위치를 차지하고 있다. 대전광역시 차원에서 가장 중요한 재원조정제도는 조정교부금이며, 자치구의 재원보장 및 자치구간의 재정력 형평성을 위한 역할을 수행하고 있다.

조정교부금제도의 이론적 근거는 경제적 효율성의 논리, 형평성의 논리 등을 들 수 있다.

경제적 효율성은 공공재가 가지는 외부성의 시정이라는 점에서 나타난다. 특정 지방정부가 타 지역에까지 편익이 확대되는 공공재의 비용을 자체적으로 해결하도록 한다면 당해 정부는 공공재의 생산을 중단할 것이라는 가정하에서 설명할 수 있다. 즉, 유출효과(spill-over effect)가 발생함으로써 자원의 비효율성이 나타날 수 있다. 이러한 경우 상위정부의 재정지원이 수반되는 것으로 흔히 비용분담 보조금이 사용된다.

형평성의 개념은 구체적인 내용이 결정된 것은 아니므로 개념이 분명하지 않다. 이러한 형평의 개념을 넓은 의미로 보면, 동일한 경제적 지위에 있는 자에 대한 동일한 대우 또는 상이한 지위에 있는 자에 대한 동일한 대우의 원리를 의미한다. 즉, 수직적 형평성과 수평적 형평성으로 설명할 수 있다. 여기서 재정의 형평성에 대한 요청은 가능한 한 균등한 공공서비스를 배분할 것을 요구하는 것이다.

재원조정교부금은 시세인 취득세와 등록세를 그 재원으로 하며, 교부율은 조례로

규정하고 있다. 조례에서 규정하고 있는 조정교부금의 재원은 취득세와 등록세의 68%에 해당된다. 재원조정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 운영되는데, 보통교부금은 기준수입액이 기준수요액을 기준으로 미달하는 자치구에 대하여 재원부족분을 교부한다. 이를 통하여 자치구의 재정형평화를 도모하도록 하는 것이다.

여기서 보통교부금의 총액이 재원부족액의 합산액에 미달할 경우, 일정율로서 조정교부하도록 되어 있으며 그 일정율이란 보통교부금의 총액을 각 자치구 재원부족액의 총액으로 나누어 계산한다. 특별교부금은 당해연도 재원조정교부금의 범위 내에서 10%로 규정되어 있다. 이는 형평성 효과와는 별개로 지방세입 확충을 유도하려는 재정적 배려라 볼 수 있다. 그렇지만, 특별교부금제도도 예산이 성립한 후에 발생한 특별한 재정수요나 재정수입의 감소가 있을 때도 지급하도록 하고 있어 중앙정부의 지방교부세 제도와 매우 유사한 규정을 두고 있다.

이와 같이 재원조정교부금은 현재 3개의 보통세만을 가지는 자치구의 재정기반으로는 자치행정을 영위하기가 곤란하므로 법·제도적으로 보장하는 것이다. 그러나 지나치게 자치구의 재정확충을 도모하게 되면 오히려 광역시의 재정을 압박하게 하는 요인이 될 수도 있다.

대전광역시에 있어 본청의 취득세와 등록세는 감소하는 반면 자치구의 재정수요는 지속적으로 증가하고 있다. 특히, 주민들의 사회복지에 대한 재정수요가 자치구의 재정상황을 어렵게 하고 있다. 따라서 이러한 상황에서 제도자체의 핵심기능인 재원보장 효과와 재정형평화 효과에 대한 검토가 필요한 시점이다.

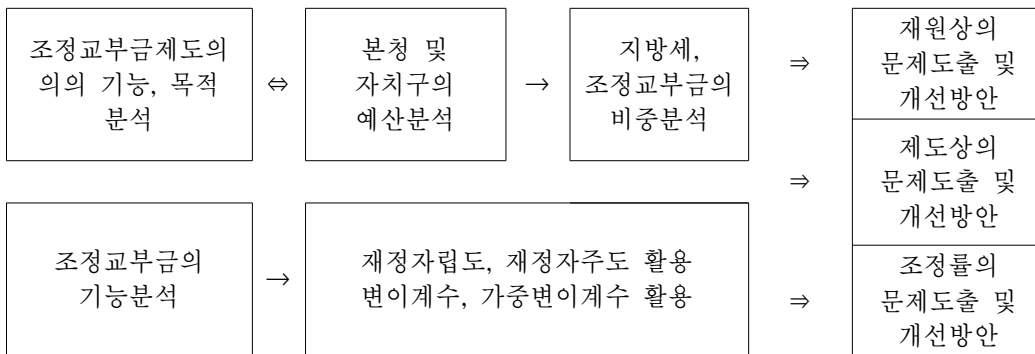
동시에 조정교부금제도가 가지고 있는 여러 재원상의 문제, 제도상의 문제, 조정률의 문제를 해결하고 이를 기초로 합리적인 제도운영을 도모할 필요가 있다.

제2절 연구의 방법 및 과정

본 연구는 기초단계로서 조정교부금과 관련된 자료수집 및 문헌검토를 통해 제도의 의의, 목적, 기능 등을 체계적으로 분석한다. 이어서 대전광역시 본청과 자치구의 예산검토를 통해 재정에 대한 현황을 분석한다. 즉, 본청예산에 있어 취득세 및 등록세의 증가율과 조정교부금 총액 및 증가율, 자치구예산에 있어 지방세의 증가율, 조정교부금의 배분금액 및 증가율을 파악하여 그 변화를 알아본다. 이러한 과정을 거쳐 제도자체에 대한 이해를 높이고 본청 및 자치구의 예산내에서의 지방세의 변화와 조정교부금의 변화를 알아본다. 그리고 조정교부금의 기능효과 분석을 위해 재정자립도 및 재정자주도, 변이계수 및 가중변이계수를 사용한다. 전자는 조정교부금의 자원보장효과를, 후자는 조정교부금의 재정형평화 효과를 분석한다. 이와 같은 단계에서는 대전광역시내에서 조정교부금이 교부된 이후, 제도가 가지고 있는 효과를 적절하게 달성하고 있는지를 파악한다.

위의 두 단계를 거쳐 자원상의 문제도출 및 개선방안을 제시한다. 구체적으로 조정교부금의 교부율 비중, 특별교부금의 비중에 대한 개선방안을 제안한다. 그리고 제도상의 문제도출 및 개선방안에서는 기준재정수요액의 산정, 이를 위한 새로운 측정항목, 측정단위, 단위비용 등을 제시한다. 마지막으로 조정률의 문제도출 및 개선방안을 제시하여 기준재정수요에 기초한 산정방식을 제시한다.

〔그림 1-1〕 연구의 과정



제 2 장

자치구 재원조정교부금제도의 이론적 근거

제1절 조정교부금제도의 목적 및 기능

제2절 조정교부금제도의 재원 및 산정방식

제3절 대전광역시 조정교부금제도의 산정방식

제2장 자치구 자원조정교부금제도의 이론적 근거

제1절 조정교부금제도의 목적 및 기능

1. 조정교부금제도의 목적

모든 지방자치단체는 필요불가결한 공공지출 수준을 유지·보장하고 특정 공공사업을 장려할 수 있어야 한다. 그러나 지방재원이 부족하여 이러한 기능을 제대로 수행하지 못하는 지방자치단체들도 존재한다. 이처럼 지방재원의 부족으로 자치단체의 기능을 상실하거나 지역간 경쟁력의 차이로 인한 지방자치단체의 불균형 현상이 발생함에도 불구하고 지방자치단체는 일정수준의 표준적인 행정서비스를 제공해야 하는 문제에 부딪치게 된다.

이러한 문제인식에서 등장한 것이 지방재정조정제도로서 이것은 지방자치단체가 최소한의 행정수준을 유지하는데 필요한 재원을 보장해 주면서 아울러 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화시키기 위해 국세수입의 일부 또는 기타 자금을 일정기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 제도이다(시·도 공무원 교육원, 2008: 5).

이러한 지방재정조정제도 중의 하나가 바로 조정교부금제도이다. 이것은 광역자치단체에 재정조정 기능을 부여하여 중앙정부의 재정조정의 한계를 보완하고 광역자치단체의 모든 지역내 주민이 일정한 수준의 표준적인 행정서비스를 제공받도록 하기 위한 것이다(이종필, 2006: 19).

이 제도는 1988년 지방자치법의 개정으로 특별시·광역시의 행정구가 자치구로 되어 자치단체로서 별도의 법인격을 부여받게 되고 세입·세출 등 재정과정을 특별시·광역시 본청과는 별도로 운영하게 되면서 설치되었다(시·도 공무원 교육원, 2008: 16). 왜냐하면 동일한 광역자치단체내에 위치하는 기초자치단체들이라도 그들간의 경제·사회적 여건에 격차가 존재하고 이에 따라 경제력 격차가 발생하여 지방세수 규모의 격차 또한 발생하는 것이 불가피하기 때문이다.

따라서 모든 지방자치단체가 지방세수 등의 자체재원만으로 행정서비스를 제공한다면 동일한 규모의 지방세를 납부하고 있음에도 불구하고 어느 자치구에 거주하느냐에 따라 주민들이 누릴 수 있는 행정서비스의 수준에 커다란 차이가 발생하기 때문에 조정교부금제도를 통해 이러한 불균형을 해소하고, 어느 정도 자치구간 행정의 일정한 수준을 확보해야 하는 것이다.

2. 조정교부금제도의 기능

특별시·광역시의 관할내 자치구의 경우, 개발정도와 인구수 등의 격차로 인하여 재정규모가 서로 큰 차이를 보이고 있는 실정이다.

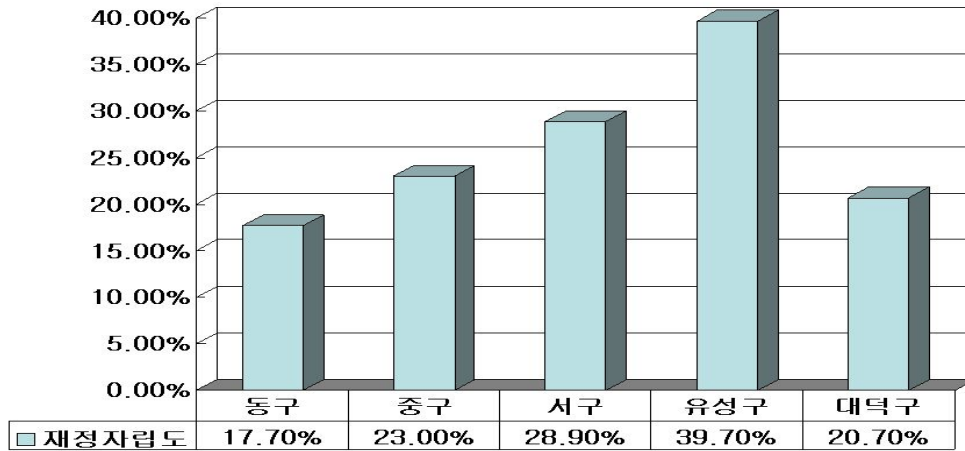
조정교부금은 이러한 재정격차를 완화하기 위한 제도로서 주요 기능을 살펴보면 자치구가 일정수준의 행정을 유지하기 위한 재원의 보장과 자치구에 대한 재정력 격차의 균등화 등을 들 수 있다.

1) 자치구의 재원보장기능

조정교부금제도는 지방정부가 일정한 수준의 행정을 유지하기 위한 재원을 보장할 수 있도록 하는 기능을 가지고 있다. 즉, 지방정부에서는 모든 주민들에게 보편적으로 적절한 공공서비스를 제공해야 하기 때문에 자주재원 확충에 불문하고 최소한의 재원확충이 보장되어야 한다(유태명, 2004: 18).

대전광역시 조정교부금제도의 자치구 재원보장기능에 대하여 알아보기 위하여 <표 2-1>의 자치구별 재정자립도를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-1〉 자치구별 재정자립도(2007년도 일반회계 기준)



자료 : 대전광역시 동구 홈페이지를 토대로 재구성

대전광역시 5개 자치구의 평균 재정자립도(세입총액에서 차지하는 자체재원인 지방세와 세외수입의 비율)는 20.6%로 매우 열악한 실정이다. 가장 높은 재정자립도를 보이고 있는 자치구는 유성구인데 유성구조차 40%도 되지 않으며 가장 낮은 자치구는 동구로서 17.7%라는 심각한 수준에 머무르고 있다.

이처럼 대전광역시의 자치구들이 매우 낮은 재정자립도를 보이고 있기 때문에 대전광역시 본청은 이를 방치해서는 안 되며 조정교부금의 교부를 통하여 각 자치구의 세입을 보전해야 한다.

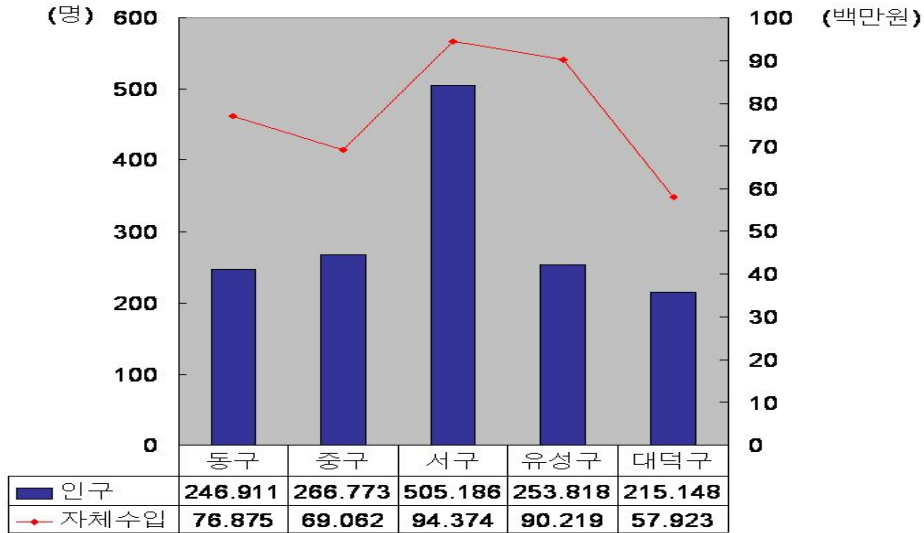
2) 자치구간 재정조정기능

오늘날 지방행정상 가장 큰 문제 중의 하나로서 지방자치단체간의 경제력 및 재정력 격차가 증대하고 있다는 것이다. 재정력이 강한 지방정부는 일반적으로 자체재원이 풍부한 지방자치단체라 할 수 있으며 반면에 재정력이 취약한 지방정부는 자체재원이 적은 경우라 할 수 있다(장성수, 2002: 32).

그리하여 조정교부금제도는 이러한 재정력의 격차로 인한 지방자치단체간의 불균형을 해소하고 재정을 조정하는 기능을 수행하게 된다.

대전광역시 조정교부금제도의 자치구간 재정조정기능에 대하여 알아보기 위하여 <표 2-2>의 자치구별 인구 및 자체수입을 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-2> 자치구별 인구 및 자체수입(2006)



자료 : 대전광역시 자치구별 홈페이지를 토대로 재구성

대전광역시 5개 자치구의 인구 및 자체수입(지방세와 세외수입)을 살펴보면, 서구가 인구와 자체수입 모두에서 가장 높은 수치를 보이고 있으며 대덕구가 가장 낮은 수치를 나타내고 있다. 서구를 제외한 나머지 자치구들은 인구면에서는 거의 비슷한 수치를 보이고 있는 반면에 자체수입면에서는 각각 다른 수치를 보여 격차가 존재함을 알 수 있다.

이처럼 대전광역시의 자치구들은 재정력에서 큰 격차를 보여주고 있으므로 대전광역시 본청은 조정교부금의 교부를 통하여 자치구간의 불균형을 해소·조정할 필요성이 있다.

제2절 조정교부금제도의 재원 및 산정방식

1. 조정교부금제도의 재원 및 종류

조정교부금의 재원에 관하여 지방자치법 제160조 제1항(자치구의 재원)은 「특별시장 및 광역시장은 시세수입 중의 일정액을 확보하여 조례가 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 관할구역안의 자치구 상호간의 재원을 조정하여야 한다.」라고 규정하고 있다.

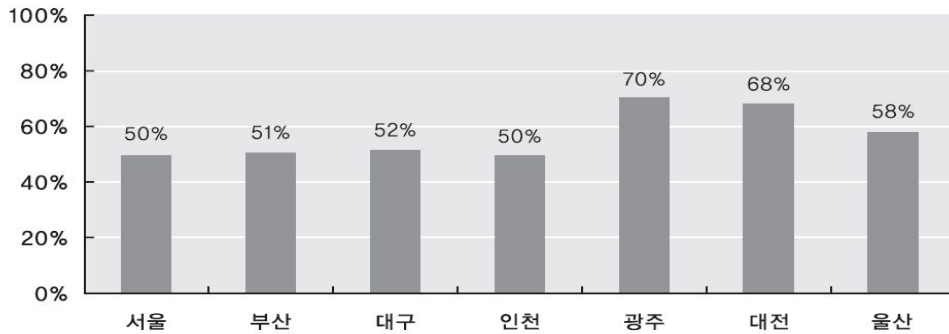
또한, 지방자치법시행령 제57조는 「법 제 160조의 규정에 의한 자치구 상호간의 조정재원은 당해 시세 중 취득세와 등록세로 하며, 자치구 상호간의 재원조정방법을 정하는 조례에는 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등이 포함되어야 한다.」고 정하고 있다.¹⁾

이처럼 지방자치법에 의해 특별시 및 광역시는 총 시세수입의 일정규모를 조례로 정하여 조정교부금의 재원을 활용할 수 있도록 하지만 지방자치법 시행령 제57조에서는 특별시·광역시세인 취득세와 등록세의 일정률로 구성하도록 규정하고 있다.

이는 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능 및 사무 배분을 고려하고 재정여건 및 지역별 특성을 감안해 자율적으로 운영할 수 있도록 하기 위함이며(황준기, 2007: 33) 현행 조정교부금의 재원율은 다음의 <표 2-3>과 같다.

1) 이와 유사한 제도로 광역도에 존재하는 재정보전금제도이다. 지방재정법 제29조는 「시·도지사(특별시장은 제외한다)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(원자력발전에 대한 지역개발세, 공동시설세 및 지방교육세를 제외한다)의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수, 실적, 당해 시·군의 재정사정 그 밖에 대통령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시를 제외한다)의 관할구역안의 시·군에 배분하여야 한다.」라고 규정하고 있다. 광역 시·도의 징수교부금 중 조례로 정하는 일정액은 일반재정보전금 90%, 시책추진보전금 10%, 특별재정보전금(경기도에 해당)이 존재한다.

〈표 2-3〉 자치단체별 취·등록세 중 조정교부금 재원을



* 부산시는 2007년 10월 17일 조례일부개정조례안을 통해 55%로 상향조정하였음

* 대구시는 2008년 5월 30일 조례개정을 통해 56%로 상향조정하였음

자료 : 황준기, 2007: 33.

특별시·광역시 중에서 광주광역시가 70%로 가장 높으며 서울특별시와 인천광역시가 50%로 가장 낮게 나타나고 있다. 대전광역시는 68%로 두 번째로 높은 수치를 보이고 있다.

동시에 조정교부금의 재원이 되는 취득세·등록세의 2007년 세입예산 현황을 살펴보면 다음의 〈표 2-4〉와 같다.

〈표 2-4〉 '07년도 취득세·등록세 세입예산 현황

(단위 : 억 원)

구분	계	취득세	등록세
계	62,417	30,148	32,269
서울	32,551	15,371	17,180
부산	7,268	3,744	3,524
대구	5,813	2,901	2,912
인천	7,847	3,820	4,027
광주	2,503	1,223	1,280
대전	3,824	1,837	1,987
울산	2,611	1,252	1,359

자료 : 2007년도 지방자치단체 예산개요

2007년 취득세·등록세의 총 재원규모는 6조 2,417억 원이고, 3조 2,551억 원으로 서울이 가장 높으며 2,611억 원으로 울산이 가장 낮다. 대전은 서울, 부산, 인천, 대구에 이어 5번째에 해당되고 있다.

조정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분된다. 우선, 보통교부금은 기준 수입액이 기준수요액에 미달하는 자치구의 재원부족액(미달액)을 기초로 교부하는 재원으로서 조정교부금제도에서의 자치구의 재원보장기능 및 자치구간 재정조정기능을 수행할 수 있게 하는 조정교부금제도의 근간이 되는 재원이라 할 수 있다(최원구, 2006: 13).

다음으로 특별교부금은 보통교부금의 산정방법으로 측정하기 어려운 재정수요나 보통교부금 산정 후에 발생한 자치구의 특별한 재정수요가 있을 경우에 교부하는 재원으로서 대전광역시 「대전광역시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제6조 제3항에 특별교부금의 규정을 두고 있다.

그 내용으로는 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우, 재해로 인한 특별한 재정수요 발생시 예비비를 포함한 당해 자치구의 재원으로 충당할 수 없는 경우, 예산편성 후 특별한 재정수입의 감소가 재정수요가 있는 경우, 소규모 주민숙원사업 추진 및 2이상의 자치구 중복사업으로 재원분쟁이 있는 경우, 기타 시장이 필요하다고 인정하는 경우에 특별교부금을 교부한다고 규정하고 있다.²⁾

조정교부금의 종류별 재원비율은 조례로 정하고 있으며, 대부분 보통교부금의 경우는 재원의 90%로 특별교부금은 10%로 운영하고 있지만 예외인 자치단체도 있다. 자치단체별 조정교부금 비율을 살펴보면 아래의 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 자치단체별 조정교부금 비율

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
보통	90%	95%	90%	90%	90%	90%	90%
특별	10%	5%	10%	10%	10%	10%	10%

* 부산은 2007년 10월 17일 특별교부금의 재원율인 당해연도 재원조정교부금의 100분의 5를, 100분의 7로 인상하였음
 자료 : 황준기, 2007: 34.

2) 대전광역시, 「대전광역시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제6조 제3항

위에서 언급했듯이 거의 모든 지방자치단체가 보통교부금은 재원의 90%, 특별교부금은 10%로 정하고 있지만, 부산광역시도 보통교부금은 재원의 95%, 특별교부금은 5%로 정하고 있다. 대전광역시 역시 대부분의 지방자치단체들과 마찬가지로 보통교부금의 규모를 재원의 90%, 특별교부금을 10%로 하고 있다. 또한, 2007년도 자치구 조정교부금의 규모를 살펴보면 다음의 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> '07년도 자치구 조정교부금 규모

(단위 : 억 원)

광역 단체	합계	특 별 교부금	보 통 교부금 (A)	보통교부금 산정내역				
				기준재정 수요액 (B)	기준재정 수입액 (C)	재 정 부족액 (D=B-C)	조정률 (A/D)	재정력 지 수 (C/B)
합계	35,374	3,308	32,066	59,792 (63,750)	21,518 (27,484)	38,274 (36,266)	83.8% (88.4%)	0.360 (0.431)
서울	17,895	1,790	16,105	27,703 (31,661)	12,441 (18,407)	15,262 (13,254)	105.5% (121.5%)	0.449 (0.581)
부산	4,094	179	3,915	8,771	2,893	5,788	67.6%	0.340
대구	3,413	341	3,072	5,937	1,154	4,783	64.2%	0.194
인천	3,975	398	3,577	6,691	2,149	4,542	78.8%	0.321
광주	2,079	208	1,871	3,697	862	2,835	66.0%	0.233
대전	2,688	269	2,419	4,761	1,166	3,595	67.3%	0.245
울산	1,230	123	1,107	2,232	763	1,469	75.4%	0.342

자료 : 황준기, 2007: 35.

2007년도 자치구 조정교부금의 총 규모는 3조 5,374억 원으로 보통교부금이 3조 2,066억 원이고 특별교부금이 3,308억 원이다. 서울이 1조 7,895억 원으로 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 울산이 1,230억 원으로 가장 낮게 나타나 있다. 대전은 서울, 부산, 인천, 대구에 이어 5번째에 해당되고 있다.

그러나 대전시는 취득세·등록세의 해당비율과 자치구의 수가 적어 다른 특별시·광역시에 비해 각 자치구에 배분하는 조정교부금의 절대금액이 가장 높은 것으로 나타나고 있다.³⁾

3) 이러한 내용에 대해서는 제4장에서 상세하게 설명하기로 한다.

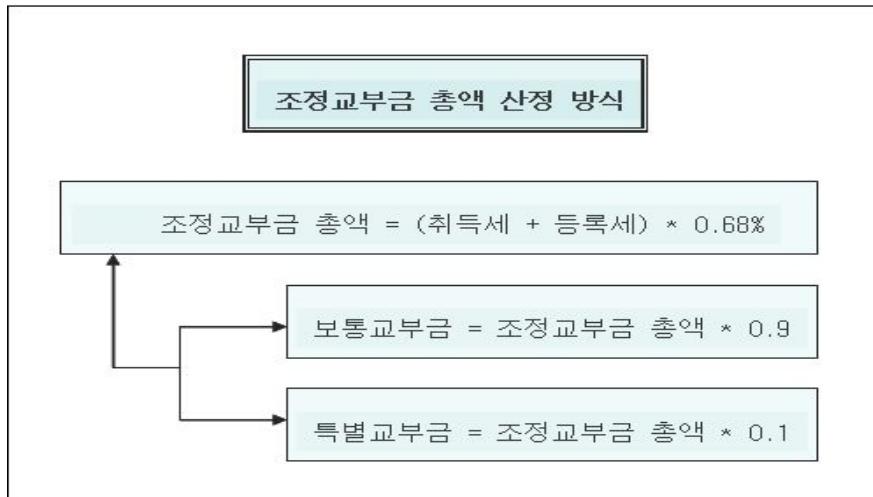
2. 조정교부금제도의 산정방식

1) 조정교부금 총액 산정방식

광역시세를 기준으로 결정되는 총액은 위에서 설명한 것과 같이 각 자치단체별로 특별시·광역시세인 취득세와 등록세의 일정률로 구성하도록 규정하고 있다. 즉, 실질적으로 각 자치구에 교부되는 최종적인 조정교부금의 총 합계는 취득세와 등록세의 일정비율의 범위를 넘을 수 없다.

대전시의 경우는 광역시세 중 취득세와 등록세의 68%에 해당하는 규모를 조정교부금의 총액으로 결정하며, 각 자치구에 교부되는 최종적인 조정교부금의 총 합계는 취득세와 등록세의 68%의 범위를 넘을 수 없다.

(그림 2-1) 조정교부금 총액 산정방식



자료 : 최원구, 2006: 17을 재구성

2) 기준재정수입액의 산정방식

기준재정수입액은 각 자치구의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 산출하는 것으로서 지방세 및 정상적 세외수입(단, 징수교부금 수입은 제외)의 징수결정액의 80%에 해당하는 금액이 된다.

이와 같이 징수결정액의 80%에 해당하는 금액을 기준재정수입액으로 하는 것은 기준수용액의 산정에 있어서 다양한 자치구의 재정수요를 모두 파악할 수 없으므로 자치구의 재정운용의 자주성을 존중하는 의미에서 징수결정액의 20%를 제외하고 결정하는 것이다(최원구, 2006: 15).

<표 2-7> 자치단체별 기준재정수입 선정방법

구분	기준재정수입
서울	다음연도 자치구 지방세 수입 추계액의 95/100
부산	기준세율로 산정한 자치구의 수입액
대구	기준세율로 산정한 자치구의 수입액
인천	전전년도와 직전년도 2년도의 지방세 및 징수교부금을 제외한 경상적 세외수입 징수결정액의 80%
광주	기준세율로 산정한 자치구의 수입액
대전	상동(단, 자치구수입액은 4년간 평균수입액)
울산	기준세율로 산정한 자치구의 수입액

자료 : 황준기, 2007: 40.

3) 기준재정수요액의 산정방식

기준재정수요액은 각 자치구의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위하여 산출하는 것으로서 대부분의 광역시들이 측정항목별 측정단위의 수치를 당해 단위비용에 곱하여 얻는 금액으로 산정한다.

예외로 서울특별시와 인천광역시는 측정단위와 단위비용을 곱하여 얻은 금액에 고정비용을 합산한 금액으로 산정한다.

〈표 2-8〉 자치단체별 기준재정수요 선정방법

구분	기준재정수요
서울	(측정단위× 단위비용)의 합 + 고정비용
부산	(측정단위× 단위비용)의 합
대구	(측정단위× 단위비용)의 합
인천	(측정단위× 단위비용)의 합 + 고정비용
광주	(측정단위× 단위비용)의 합
대전	상동
울산	상동

자료 : 황준기, 2007: 40.

측정항목이라 함은 각 자치구의 기준수요액을 합리적으로 측정하기 위하여 기능별·성질별로 분류하여 설정한 공통, 표준적인 경비의 종류를 지칭한다.

또한, 측정단위는 측정항목별로 동일한 기준에 의하여 기준수요액을 합리적으로 산정할 수 있는 단위를 말하는 것으로 항목별 수요를 현실적으로 반영하기 위하여 측정항목과 상관도가 높은 통계자료를 측정단위로 선정하여 활용하고 있다.

단위비용은 기준재정수요액을 산출하기 위하여 측정항목별 측정단위의 비용을 의미하며 각 자치구별 전년도 예산액을 단위항목 수로 나눈 값이나 보통교부세의 단위비용, 회귀분석을 통한 산출 등 여러 방법을 통해 산출되고 있다(최원구, 2006: 15-16).

다음의 〈표 2-9〉는 특별시·광역시별 기준수요 측정항목 및 측정단위를 나타낸 것이다. 대전광역시의 경우, 측정항목은 4개 항목, 11개 세항이고 측정단위는 10종이다.

〈표 2-9〉 광역시별 기준수요 측정항목 및 측정단위

구분	서울	부산	인천	대구	광주	대전	울산
측정항목	6개항목 12개세항	10개항목 27개세항	11개항목 14개세항	11개항목 21개세항	4개항목 11개세항	4개항목 11개세항	19개항목 25개세항
측정단위	19	20종	12종	17종	10종	10종	17종

* 대구시는 2008년 5월 30일 조례개정을 통해 4개 항목, 20개 세항, 18종으로 대체하였음
 자료 : 각 시의 재원조정에 관한 조례 및 시행규칙

4) 조정률

각 자치구별 교부액은 자치구별로 산정한 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 기준으로 산정하며 그 차액을 재원부족액이라 한다. 그러나 이러한 방식으로 산정된 각 자치구의 재원부족액을 합하면 광역시세를 기준으로 산정한 조정교부금 교부 기능규모를 넘는 경우가 일반적이므로 이러한 괴리를 조정하기 위하여 도입된 개념이 조정률이다.

조정률은 보통교부금의 총액을 각 자치구의 재원부족액의 합산액으로 나눈 비율을 의미한다. 만약 기준수입액이 기준수요액을 초과하는 자치구의 경우에는 재원부족액이 없는 것으로 간주하고 이 자치구의 기준수요액과 기준수입액을 합산하지 않는다.

그러나 서울특별시의 경우에는 위와 같은 일반적인 방식을 따르지 않고 재정부족액이 발생한 각 자치구 기준재정수입액의 합산액과 보통교부금의 총액을 더한 것을 재정부족액이 발생한 각 자치구 기준재정수요액의 합산액으로 나누어 구한다.

제3절 대전광역시 조정교부금제도의 산정방식

1. 기본사항

조정교부금제도는 1988년 5월 1일부터 실시된 지방자치법에 의하여 법인격을 갖게 된 특별시 및 광역시의 구가 자치구가 됨으로써 실시되어 온 제도이다. 이에 따라 대전광역시는 1989년 1월 1일 최초의 조정교부금 관련 조례를 제정하였으며 이후 대전시가 직할시에서 광역시로 명칭을 변경함에 따라 1995년 1월 1일 조례를 개정하였다.

1996년 1월 18일에는 조정교부금을 보통교부금과 특별교부금으로 구분하는 조항과 특별교부금을 교부할 수 있는 경우에 관한 조항의 내용이 신설되었으며, 1999년 11월 12일에 보통교부금의 교부에 관한 시행규칙을 개정하였다.

그리고 2002년 10월 30일에 가장 대폭적인 개정이 이루어져 현재까지 적용되어 왔으며 지난 2008년 1월 4일 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정함에 있어 자치구의 자체노력정도를 반영할 수 있다는 내용이 신설된 상태이다.

이처럼 대전광역시는 여러 번의 조정교부금제도에 관한 조례와 시행규칙의 개정을 거쳐 현재의 조정교부금제도를 시행하고 있다. 특히 보통교부금 산정방식에서 많은 개정이 있어왔다고 해도 과언이 아닐 것이다.

2. 자치구별 보통교부금 산정방식

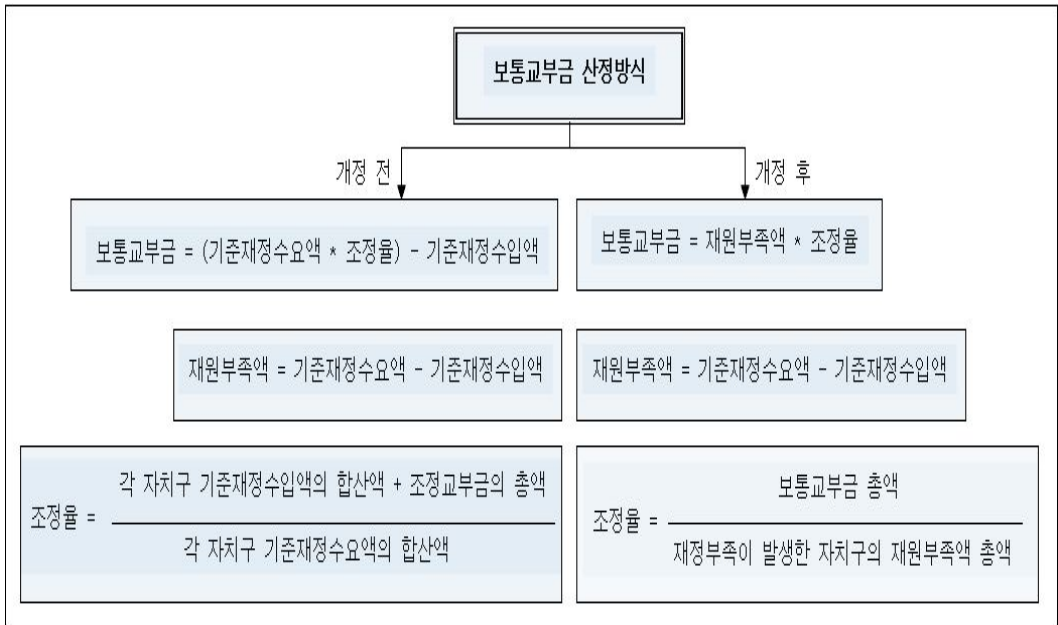
대전광역시의 보통교부금 교부액의 산정은 기본적으로는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재원부족액을 기초로 하여 산정하는 방식이다. 그러나 현행제도에서는 재원부족액에 조정률을 곱하여 각 자치구별 보통교부금 교부액을 산정하는 것과 달리 개정 전에는 기준재정수요액에 조정률을 곱하여 얻은 조정수요액에서 기준수입액을 감하여 각 자치구의 보통교부금의 교부액을 산정하였다.

따라서 조정률은 자치구의 기준재정수입액과 조정교부금 총액을 합산한 금액을 자치구의 기준재정수요액의 합산액으로 나눈 비율이 되었다.

이러한 방식을 사용하면 각 자치구별 재원부족액이 조정률의 비율만큼 축소되는 결과를 낳아 각 자치구별 재원충족율이 상이하게 되는 결과를 초래하게 되며 이는 곧 조정교부금제도의 자치구 재원보장기능에 대한 자치구간 형평성의 결여로 연결되어진다(최원구, 2006: 19).

따라서 이를 해결하기 위해 보통교부금의 산정방식을 개정하여 재원부족액에 조정률을 곱하여 각 자치구별 보통교부금 교부액을 산정하게 되었다. 이로 인하여 모든 자치구의 조정률(재원충족율)이 동일해져 형평성이 제고되는 효과를 가져오게 되었다. 보통교부금 산정방식의 개정 전과 후를 그림으로 나타내면, 다음의 <그림 2-2>와 같다.

[그림 2-2] 보통교부금 산정방식



자료 : 「대전광역시 자치구 재원조정에 관한 조례 시행규칙」을 재구성

3. 기준재정수입액 산정방식

가장 이상적인 기준재정수입액의 산정방식은 자치구별 자치구세의 모든 과세표준을 기초로 하여 과세징수가 가능한 전체 징수가능예상액을 기초로 산정하는 것이라 할 수 있으나 이러한 방식은 행정집행 상 많은 어려움이 존재함으로 불가능한 실정이다.

따라서 대전광역시의 경우, 개정 전에는 기준재정수입액의 산정을 위한 자치구세의 수입액을 해당년도 자치구의 예산을 기준으로 하였으나 이는 각 자치구의 예산액 축소 또는 은폐를 통해 당해 연도 교부액 과다 산정의 폐해를 가져올 수 있다.

이에 따라 대전광역시는 개정을 통해 각 자치구의 4년간 자치구세 평균수입을 기준으로 자치구별 기준수입액을 산정하였다. 이것의 산정방식은 다음과 같다.

$$\text{기준수입액} = \text{4년간의 자치구세 평균수입} * 80\%$$

또한, 최근에 조례개정을 통해 기준재정수입액을 산정함에 있어 자치구의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 자체노력정도를 반영할 수 있으며, 법령을 위반하여 과다한 경비 지출 등을 하거나 확보하여야 할 수입의 징수를 태만히 할 때에는 교부하여야 할 교부금을 감액할 수 있다는 내용이 신설되었다.

이에 따라 각 자치구의 재정운영에 있어서 건전성이 확립되고 자립도가 향상될 것으로 기대한다.

4. 기준재정수요액 산정방식

대전광역시 기준수요액 산정방식은 측정항목, 측정단위 및 단위비용만을 이용하여 산정한다.

$$\text{기준수요액} = (\text{측정단위수치} * \text{단위비용})\text{의 합}$$

측정항목은 자치구의 예산과목구조에 맞추어 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비 및 민방위비의 4개 항목으로 하고 입법 및 선거관례, 교육 및 문화비, 농수산개발비, 민방위관리비 등의 11개 세목이 사용되었다.

그리고 측정단위는 각각의 세목에 대해 연계성이 있으며 상관관계가 가장 높은 지방의원수, 공무원정원 등과 같은 10개 통계자료를 활용하였다.

다음의 <표 2-10>은 대전광역시의 측정항목별 측정단위 및 측정단위 수치산정을 나타낸 표이다.

<표 2-10> 측정항목별 측정단위

측 정 항 목	측 정 세 목	측 정 단 위	비 고
1. 일반행정비	1. 입법 및 선거관례 2. 일반행정비	1. 자치구의 의회의원수 2. 공 무 원 정 원	
2. 사회개발비	1. 교육 및 문화비 2. 보건 및 생활환경개선비 3. 사회보장비 4. 주택 및 지역사회개발비	1. 인 구 수 2. 인 구 수 3. 「국민기초생활보장법」 에 의한 수급자수 4. 행정 구역 면적	
3. 경제개발비	1. 농수산개발비 2. 지역경제개발비 3. 국토자원보존개발비 4. 교통관리비	1. 경 지 면 적 2. 상공업종사자수 3. 도 로 면 적 4. 자 동 차 대 수	
4. 민방위비	1. 민방위관리비	1. 민방위 대원수	

* 측정항목별 측정단위는 조례 제8조 제2항과 관련
자료 : 대전광역시 자치구의 재원조정에 관한 조례 별지

〈표 2-11〉 측정단위 수치산정

측 정 단 위	산 정 기 준	표시단위
1. 자치구의 의회 의원수	공직선거 및 선거부정방지법의 규정에 의한 당해 자치구의 지방 의회 의원수	인
2. 공무원 정원	자치구별 지방공무원정원조례로 책정된 정원	인
3. 인구수	최근 공식 집계된 당해 자치구의 주민등록 인구수	인
4. 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자수	「국민기초생활보장법」의 규정에 의하여 당해 자치구의 장이 지정한 수급자수	인
5. 경지면적	최근 공식적으로 집계된 당해 자치구의 경지면적	천㎡
6. 상공업 종사자수	공식적으로 일제히 조사한 최근 통계에 의한 당해 자치구의 상·공업 종사자수	인
7. 도로 면적	당해 구청장이 관리하는 개설도로 면적	㎡
8. 행정구역 면적	최근 공식 집계된 당해 자치구의 행정구역 면적	천㎡
9. 자동차 등록대수	최근 공식 집계된 당해 자치구의 등록차량 대수(2륜차 제외)	대
10. 민방위 대원수	「민방위기본법」의 규정에 의하여 당해 자치구에 편성된 지역 민방위 대원수	인

* 측정항목별 측정단위는 조례 제8조 제2항과 관련
 자료 : 대전광역시 자치구의 재원조정에 관한 조례 별지

또한, 기준재정수입액과 마찬가지로 기준재정수요액을 산정함에 있어서도 2008년 1월 4일 조례의 개정을 통해 자체노력이 반영되도록 하여 각 자치구가 재정운영을 하는데 있어서 건전성이 확립되고 자립도가 향상될 수 있도록 하였다.

제 3 장

대전광역시 자치구의 경제·사회적 여건의 변화

제1절 자치구별 인구 및 면적의 변화

제2절 자치구별 세수의 변화

제3장 대전광역시 자치구의 경제·사회적 여건의 변화

제1절 자치구별 인구 및 면적의 변화

대전광역시 자치구별 인구의 변화를 살펴보면, 유성구만이 완만한 증가세를 보이고 있으며 다른 자치구들은 약간의 증가와 감소가 반복되고 있음을 알 수 있다. 그리고 2001년과 비교해 보았을 때 서구가 18,611명, 유성구가 80,309명이 증가하였고 나머지 자치구들은 작은 폭으로 감소하였음을 볼 수 있다.

이것은 1990년대 초 둔산 신도시가 개발되고 행정기관과 업무시설들이 이곳으로 이전하였으며, 2000년대에는 유성구를 중심으로 대덕특구가 출범함에 따라 기존 시가지인 동구와 중구지역은 인구감소와 도시기능이 약해진 반면 서구와 유성구는 사회·경제적인 측면에서 집중화현상을 보이고 있는 것이다.

〈표 3-1〉 대전광역시 자치구별 인구의 변화

(단위 : 명)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	1,408,809	1,424,844	1,438,778	1,450,750	1,462,535	1,475,961	1,487,836
동구	247,539	241,366	241,028	239,480	236,054	238,361	246,911
중구	269,300	266,354	269,230	266,960	267,698	264,825	266,773
서구	486,575	497,392	502,028	510,315	511,101	508,017	505,186
유성구	173,509	188,870	196,071	205,787	223,023	245,744	253,818
대덕구	231,886	230,862	230,421	228,208	224,659	219,014	215,148

자료 : 대전광역시 홈페이지

그리고 대전광역시는 대전지역의 안정적인 택지공급과 서남부 생활권의 계획적인 개발 및 생활수준 향상에 따른 양질의 주택공급을 목적으로 서남부 신도시 개

밭을 2003년 착수하여 현재 진행하고 있다.

이것은 행정구역상 대전광역시 서구 및 유성구에 위치하며 도심으로부터 8km, 둔산 신도시로부터 3km 권내인 대전의 서남부지역에 입지하게 된다.

구체적으로 대전광역시 서구의 가수원동, 도안동, 관저동과 유성구의 대정동, 원내동, 원신흥동, 상대동, 봉명동, 구암동, 용계동 일원에 위치하게 되며, 면적은 6,112,271m²이고 수용인구는 65,290명, 수용호수는 23,318호가 될 것이다(대전서남부신도시 홈페이지).

또한, 대덕특구 지정과 인근 세종시 건설 등 환경여건의 변화로 인해 신규 산업용지 개발의 필요성이 증가함에 따라 현재 대전광역시에서는 산업용지를 조기 공급하기 위하여 2009년까지 대덕특구내에 4,895,000m²의 산업용지를 개발할 계획이며 아울러 그린벨트 해제가 예정된 시가화예정지구내에 2,104,000m²의 산업용지를 개발하고 복합산업단지(주거+상업 등) 기능을 부여할 예정이라고 한다.

이에 따라 서구와 유성구는 새로운 생활권의 개발 및 대덕특구의 확대와 함께 지속적인 발전이 이루어 질 것으로 보인다.

대전광역시 자치구별 면적의 변화를 살펴보면, 모든 자치구들이 아주 약간의 증가와 감소를 반복할 뿐 이렇다 할 변화는 없는 상태이다.

<표 3-2> 대전광역시 자치구별 면적의 변화

(단위 : km²)

구분	동구	중구	서구	유성구	대덕구
2002	136.78	61.98	95.35	177.18	68.42
2003	136.79	61.97	95.25	177.20	68.42
2004	136.79	61.98	95.25	177.16	68.44
2005	136.79	61.97	95.39	177.18	68.44
2006	136.79	61.98	95.39	177.22	68.44

자료 : 대전광역시 홈페이지

제2절 자치구별 세수의 변화

1. 자치구세의 종류 및 규모⁴⁾

대전광역시의 자치구세는 다음의 <표 3-3>과 같이 면허세, 재산세, 종합토지세 및 사업소세로 구성되어 있다.

<표 3-3> 각 자치구의 지방세목별 세수 규모(2006년)

(단위: 천원)

구분	동구	중구	서구	유성구	대덕구	자치구 계
면허세	435,121	564,417	777,998	461,638	406,927	2,646,101
재산세	8,364,591	11,325,521	24,746,199	20,497,701	9,281,354	74,215,366
종합토지세	472	-4,901	59,298	13,015	8,411	76,295
사업소세	967,081	1,623,437	2,408,909	7,142,295	5,168,654	17,310,376

자료 : 각 자치구별 통계연보 재구성

우선 면허세는 응익과세의 일종으로서 등록, 지정, 검사 등 특정한 영업설비 또는 행위에 대한 권리의 설정 등과 관련된 행정청의 행정행위에 대하여 과세를 하는 것이다. 이것은 대전광역시 자치구 평균 2% 정도를 차지하여 매우 작은 비중을 차지하고 있다.

그 다음의 재산세는 자치구의 기간세 중의 하나로서 건축물, 선박 및 항공기를 과세대상으로 하고 있으며 납세의무자는 과세기준일 현재 과세대장에 등재된 건축물, 선박 및 항공기를 소유하고 있는 자가 된다. 재산세가 차지하는 규모는 대전광역시의 자치구 평균 50%를 넘어 아주 높다.

그리고 종합토지세 또한 자치구의 기간세로서 토지소유자가 납세의무자이며 주거용 토지, 부재지주농지, 나대지, 잡종지 등의 종합합산과세, 영업용 건축물의 부속토지의 별도합산과세, 생산성 및 사치성 토지의 분리과세 등이 과세 대상이고 과

4) 최원구, 2006: 36-38

세표준은 개별공시지가에 당해 구청장이 결정 고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정하게 된다.⁵⁾

마지막으로 사업소세는 사업장을 갖추고 종업원을 고용하고 있는 사업주와 건물 소유주가 납세의무자가 되며, 과세표준은 두 가지로 구분되는데 하나는 사업소 연면적이 과세표준이 되는 재산할이고 나머지 하나는 종업원에게 지급한 월급여의 총액이 과세표준이 되는 종업원할이다. 세수규모는 대전광역시의 자치구 평균 11% 정도를 차지하고 있다.

2. 자치구별 세수의 변화

2002년도 이후의 대전광역시 자치구별 지방세수 변화를 살펴보면, 다음의 <표 3-4>와 같다. 대전광역시 자치구 전체의 지방세수는 2002년도에는 709억 원 수준이었으나 2006년도에는 959억 원 수준으로 증가하였다. 즉, 5년간 자치구의 지방세는 평균 35%가 증가하였다.

개별 자치구 중에서는 유성구가 72%로 가장 높은 증가율을 보이고 있으며, 그 다음으로는 서구가 36%, 대덕구가 29%, 동구가 14%, 중구가 7%의 순을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-4> 대전광역시 각 자치구의 지방세수 변화

(단위 : 천원)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
계	70,852,950	78,511,089	88,148,890	82,989,032	95,929,366(35%)
동구	8,772,825	9,229,858	10,621,124	9,072,425	10,036,703(14%)
중구	13,056,487	14,589,853	14,574,271	12,197,871	14,017,549(7%)
서구	20,775,147	24,204,640	27,136,456	25,477,732	28,302,940(36%)
유성구	16,710,007	18,382,329	22,583,730	23,499,852	28,706,602(72%)
대덕구	11,538,484	12,104,409	13,233,309	12,741,152	14,865,572(29%)

자료 : 대전광역시 통계연보(2003~2007)

5) 그러나 2005년 지방세법의 개정으로 인해 폐지되었으며 일부는 국세인 종합부동산세로 신설되었고 일부는 지방세인 재산세로 명칭을 변경하여 합산과세하고 있다. 또한, 주택은 건축물과 그 부속토지를 통합하여 산정한 개별주택가격을 과세표준으로하여 과세하는 것으로 변경되었다.

이것은 인구의 증가율과 마찬가지로 1990년대 초 둔산 신도시가 개발되고 행정기관과 업무시설들이 이곳으로 이전하였으며, 2000년대에는 유성구를 중심으로 대덕특구가 출범함에 따라 기존 시가지인 동구와 중구지역은 인구감소와 함께 산업·경제적인 측면에서 약해진 반면 서구와 유성구는 집중화현상을 보임에 따른 것이다.

다음의 표들은 대전광역시 각 자치구들의 지방세목별 세수변화를 나타낸 것이다. 이러한 표들에서 보면 다른 세수의 증가율보다 재산세의 증가율이 크며, 특히 서구와 유성구에서의 재산세의 증가율이 다른 자치구에 비해 매우 크다.

이에 따라 서구와 유성구의 지방세수의 급증은 재산세의 증가에 기인한 것임을 알 수 있다. 이것은 둔산 신도시로의 행정기관과 업무시설들의 이전과 유성구로의 대덕특구의 출범에 따라 이에 필요한 건축물 등이 증가하면서 이에 과세되는 재산세가 급격히 증가하였기 때문이다.

<표 3-5> 동구의 지방세목별 세수변화

(단위 : 천원)

구분	지방세합계	면허세	재산세	종합토지세	사업소세	과년도수입
2002	8,772,825	419,924	2,976,174	3,951,284	708,450	716,993
2003	9,229,858	411,983	3,228,458	4,563,372	809,149	216,896
2004	10,621,124	425,142	3,328,554	5,831,702	790,165	245,561
2005	9,072,425	427,147	7,152,695	33,740	986,745	472,098
2006	10,036,703	435,121	8,364,591	472	967,081	269,438

* 종합토지세는 2005년 지방세법의 개정으로 폐지되었음
 자료 : 대전광역시 동구 통계연보(2007)

〈표 3-6〉 중구의 지방세목별 세수변화

(단위 : 천원)

구분	지방세합계	면허세	재산세	종합토지세	사업소세	과년도수입
2002	13,056,487	550,806	4,862,891	5,676,555	1,406,071	560,164
2003	14,589,853	531,798	5,215,760	7,079,020	1,574,623	188,652
2004	14,574,271	555,000	5,220,011	7,039,393	1,450,528	309,339
2005	12,197,871	555,218	9,650,661	-5,261	1,446,601	550,652
2006	14,017,549	564,417	11,325,521	-4,901	1,623,437	509,075

자료 : 대전광역시 중구 통계연보(2007)

〈표 3-7〉 서구의 지방세목별 세수변화

(단위 : 천원)

구분	지방세합계	면허세	재산세	종합토지세	사업소세	과년도수입
2002	11,818,008	468,204	3,759,897	3,651,707	3,658,396	279.804
2003	12,264,530	471,449	3,896,461	3,856,514	3,879,825	160.281
2004	13,497,434	467,844	4,025,180	4,637,619	4,102,402	264.389
2005	13,085,970	484,114	7,657,253	-790	4,600,230	345.163
2006	15,091,697	406,927	9,281,354	8,411	5,168,654	226.351

자료 : 대전광역시 서구 통계연보(2007)

〈표 3-8〉 유성구의 지방세목별 세수변화

(단위 : 천원)

구분	지방세합계	면허세	재산세	종합토지세	사업소세	과년도수입
2002	16,710,007	358,474	4,857,030	6,938,407	4,270,834	285,262
2003	18,382,329	409,995	4,459,817	8,463,403	4,912,902	136,212
2004	22,583,730	409,111	6,238,865	10,049,292	5,595,216	291,246
2005	23,499,852	425,106	16,121,986	30,662	6,471,219	450,879
2006	28,706,602	461,638	20,497,701	13,015	7,142,295	591,953

자료 : 대전광역시 유성구 통계연보(2007)

〈표 3-9〉 대덕구의 지방세목별 세수변화

(단위 : 천원)

구분	지방세합계	면허세	재산세	종합토지세	사업소세	과년도수입
2002	11,538,484	468,204	3,759,897	3,651,707	3,658,396	279.804
2003	12,104,409	471,449	3,896,461	3,856,514	3,879,825	160.281
2004	13,233,309	467,844	4,025,180	4,637,619	4,102,402	264.389
2005	12,741,152	484,114	7,657,253	-790	4,600,230	345.163
2006	14,865,572	406,927	9,281,354	8,411	5,168,654	226.351

자료 : 대전광역시 대덕구 통계연보(2007)

제 4 장

대전광역시 본청과 자치구의 예산분석

제1절 대전광역시 본청과 자치구의 세입예산

제2절 세입예산의 분석

제3절 조정교부금의 효과분석

제4장 대전광역시 본청과 자치구의 예산분석

제1절 대전광역시 본청과 자치구의 세입예산

1. 대전광역시 본청의 현황

1) 세입예산 및 세출예산 분석

대전시에 있어 일반회계의 전체예산은 2002년 1조 1,628억원 수준이었으나 2006년 기준으로 1조 6,075억원 수준을 보이고 있다. 예산의 연평균 증가율은 8.7%에 해당되고 있으나 2004년에는 0.6%의 감소율을 보이고 있으며, 2006년에는 22.3%의 급격한 증가율을 보이고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 지방세는 평균 61.4%의 비중을 차지하고 있으나 점차적으로 감소하고 있는 경향을 보여주고 있다. 지방세 대비 취득세·등록세의 비중은 평균 42.2%이지만 감소하고 있는 수치를 나타내고 있다.

일반회계의 전체예산 대비 세외수입은 평균 11.6%의 비중을 차지하고 있으며, 일정한 방향성은 보이고 않고 있다. 예산대비 지방교부세의 비중은 평균 8.4%이며, 2002년과 2003년을 기준으로 감소와 증가를 기록하고 있다. 이는 결국, 지방세의 감소와 상관관계가 존재하고 있음을 나타내는 것이다.

일반회계의 전체예산에 있어 조정교부금의 평균비중은 18.4%로 전반적으로 감소 추세를 보이고 있으며, 이는 자치구의 재정조정에 심각한 영향을 주고 있는 것이다.

〈표 4-1〉 대전광역시 본청의 예산관련 지표

구분	2002	2003	2004	2005	2006	평균
예산증가율	-	8.3%	-0.6%	5.0%	22.3%	8.7%
지방세/예산	63.7%	62.4%	60.7%	61.2%	59.2%	61.4%
취·등록세/ 지방세	45.0%	44.6%	39.5%	40.3%	42.4%	42.4%
세외수입/예산	10.1%	10.5%	11.9%	13.6%	11.8%	11.6%
지방교부세/예산	8.2%	7.0%	7.3%	9.5%	9.9%	8.4%
조정교부금/예산	19.8%	19.7%	17.3%	18.1%	17.4%	18.4%

〈표 4-2〉 대전광역시 본청의 세입예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	1,162,848,000,000	1,258,798,000,000	1,251,254,000,000	1,314,334,000,000	1,607,516,000,000
지방세	741,015,000,000	784,981,000,000	759,752,000,000	803,794,000,000	951,693,000,000
-취득세	135,750,000,000	147,940,000,000	123,375,000,000	160,116,000,000	190,202,000,000
-등록세	197,540,000,000	202,260,000,000	176,720,000,000	164,126,000,000	213,391,000,000
세외수입	117,871,789,000	131,868,165,000	148,680,141,000	178,270,233,000	189,558,366,000
-경상적	27,989,131,000	31,759,889,000	34,442,579,000	35,515,330,000	41,658,951,000
-입시적	89,882,658,000	100,108,276,000	114,237,562,000	142,754,903,000	147,899,415,000
지방교부세	95,753,158,000	88,144,323,000	91,425,000,000	125,430,558,000	159,541,410,000
지방양여금	44,166,951,000	53,521,468,000	48,860,982,000		
보조금	163,541,102,000	182,983,044,000	202,535,877,000	206,839,209,000	254,223,224,000
지방채	500,000,000	17,300,000,000	0	0	52,500,000,000

〈표 4-3〉 대전광역시 본청의 세출예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	1,162,848,000,000	1,258,798,000,000	1,251,254,000,000	1,314,334,000,000	1,607,516,000,000
일반행정비	82,670,808,000	73,313,957,000	81,675,913,000	90,779,444,000	105,196,461,000
사회개발비	463,900,606,000	498,247,359,000	512,493,869,000	511,273,707,000	683,674,416,000
경제개발비	253,731,821,000	296,014,221,000	301,608,553,000	346,080,082,000	400,463,440,000
민방위비	37,430,789,000	44,977,351,000	46,959,719,000	45,105,303,000	55,549,982,000
지원및 기타경비	325,113,976,000	346,245,112,000	308,515,946,000	321,095,464,000	362,631,701,000
-조정교부금	229,716,492,000	248,059,411,000	216,662,960,000	237,478,760,000	278,957,687,000

2) 자체재원과 자주재원의 분석

대전광역시의 경우, 위의 <표>에서 설명한 바와 같이 일반회계의 전체예산에 있어 자체재원이라 할 수 있는 지방세와 세외수입의 평균비중은 61.4%와 11.6%이다. 그리고 자체재원에 지방교부세를 포함하면 자주재원이 되는데, 이 중에서 지방교부세는 평균 8.4%의 비중을 보이고 있다.

자체재원은 평균비중이 감소하고 있는 추세를 보이고 있으나 자주재원은 평균비중이 증가하고 있는 추세를 보이고 있다. 전반적으로 자체재원의 비중은 감소하고 있으나 자주재원은 증가추세에 있어 중앙정부에 대한 의존도가 높아지는 것으로 나타나고 있다. 그 결과 일반재원의 평균비중이 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-4> 대전광역시 본청의 자립도와 자주도

연도	2002	2003	2004	2005	2006
자체재원(A)	73.8%	72.9%	72.6%	74.8%	71.0%
지방교부세(B)	8.2%	7.0%	7.3%	9.5%	9.9%
자주재원(A)+(B)	82.0%	79.9%	79.9%	84.3%	80.9%
(B)-(A)	-65.6%	-65.9%	-65.3%	-65.3%	-62.0%

2. 동구의 현황

1) 세입예산 및 세출예산 분석

동구에 있어 일반회계의 전체예산은 2002년 1,283억원 수준이었으나 2006년 기준으로 1,800억원 수준을 보이고 있다. 예산의 연평균 증가율은 8.9%에 해당되고 있으나 2003년에는 16.9%의 증가율을 보이다가 2004년에는 2.8%만의 증가율을 보이고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 지방세는 평균 5.8%의 비중을 차지하고 있으나 점차적으로 감소하고 있는 경향을 보여주고 있다.

일반회계의 전체예산 대비 세외수입은 평균 18.8%의 비중을 차지하고 있으며, 증가하다가 감소하는 방향성을 보이고 있다. 예산대비 지방교부세의 비중은 평균 2.0%이며, 2005년 급격한 증가율을 보이다가 2006년 다시 감소율을 기록하고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 조정교부금의 평균비중은 39.1%로 2002년 45.6%를 기록한 이후 상대적 감소를 보이고 있다. 전반적으로 2002년에 비해 감소추세를 보이고 있으며, 이는 동구의 재원조정에 영향을 주고 있다.

<표 4-5> 동구의 예산관련 지표

구분	2002	2003	2004	2005	2006	평균
예산증가율	-	16.9%	2.8%	6.1%	9.5%	8.9%
지방세/예산	6.5%	5.9%	6.5%	5.2%	5.1%	5.8%
세외수입/예산	17.2%	22.5%	22.9%	18.0%	13.5%	18.8%
지방교부세/예산	1.1%	1.3%	1.1%	4.1%	2.1%	2.0%
조정교부금/예산	45.6%	38.2%	36.2%	37.1%	38.6%	39.1%
보조금/예산	29.4%	32.0%	33.3%	35.5%	40.7%	34.2%
국고보조/예산	19.9%	20.9%	21.7%	21.6%	24.2%	21.7%
시도비보조/예산	9.6%	11.1%	11.6%	13.9%	16.4%	12.5%

<표 4-6> 동구의 세입예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	128,830,000,000	150,620,000,000	154,840,000,000	164,350,000,000	180,033,869,000
지방세	8,327,000,000	8,943,722,000	10,054,160,000	8,591,800,000	9,156,500,000
-보통세	7,164,000,000	7,893,722,000	9,044,160,000	7,341,800,000	7,976,500,000
-목적세	673,000,000	800,000,000	760,000,000	900,000,000	880,000,000
세외수입	22,169,484,000	33,952,633,000	35,487,584,000	29,615,772,000	24,319,549,000
-경상적	7,691,765,000	8,386,631,000	7,784,072,000	8,502,745,000	9,532,621,000
-입시적	14,477,719,000	25,566,002,000	27,703,512,000	21,113,027,000	14,786,928,000
지방교부세	1,460,000,000	2,000,000,000	1,719,000,000	6,782,597,000	3,850,613,000
조정교부금 및 재정보전금	58,689,000,000	57,483,000,000	56,069,000,000	61,027,182,000	69,522,534,000
보조금	37,921,884,000	48,240,645,000	51,510,256,000	58,332,649,000	73,184,673,000
-국고보조	25,593,278,000	31,496,579,000	33,565,148,000	35,458,642,000	43,633,625,000
-시도비보조	12,328,606,000	16,744,066,000	17,945,108,000	22,874,007,000	29,551,048,000
지방채 및 예치금회수	0	0	0	0	0

〈표 4-7〉 동구의 세출예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	128,830,000,000	150,620,000,000	154,840,000,000	164,350,000,000	180,033,869,000
일반행정비	36,741,343,000	40,782,798,000	45,423,339,000	48,808,271,000	50,412,663,000
사회개발비	61,408,174,000	69,520,827,000	74,892,675,000	94,379,978,000	101,001,192,000
경제개발비	12,719,201,000	25,074,845,000	23,768,961,000	17,257,001,000	17,114,812,000
민방위비	418,194,000	414,719,000	353,647,000	433,628,000	451,114,000
지원 및 가타경비	17,543,088,000	14,826,811,000	10,401,378,000	3,471,122,000	11,054,088,000

2) 자체재원과 자주재원의 분석

동구의 경우, 위의 <표>에서 설명한 바와 같이 일반회계의 전체예산에 있어 자체재원이라 할 수 있는 지방세와 세외수입의 평균비중은 5.8%와 18.8%이다. 그리고 자체재원에 지방교부세와 조정교부금을 포함하면 자주재원이 되는데, 지방교부세와 조정교부금은 평균 2.0%와 평균 39.1%의 비중을 보이고 있다.

자체재원은 평균비중이 증가하다가 감소하고 있는 추세를 보이고 있으며, 자주재원도 평균비중이 감소하고 있는 추세를 보이고 있다. 전반적으로 자체재원과 자주재원의 평균비중이 감소하고 있어 동구의 재정운영에 심각한 영향을 주고 있다.

〈표 4-8〉 동구의 자립도와 자주도

연도	2002	2003	2004	2005	2006
자체재원(A)	23.7%	28.4%	29.4%	23.2%	18.6%
지방교부세· 조정교부금(B)	46.7%	39.5%	37.3%	41.2%	40.7%
자주재원(A)+(B)	70.4%	67.9%	66.7%	64.4%	59.3%
(B)-(A)	23.0%	11.1%	7.9%	18.0%	22.1%

3. 중구의 현황

1) 세입예산 및 세출예산 분석

중구에 있어 일반회계의 전체예산은 2002년 1,220억원 수준이었으나 2006년 기준으로 1,604억원 수준을 보이고 있다. 예산의 연평균 증가율은 7.3%에 해당되고 있으나 2004년에는 2.8%의 감소율을 보이고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 지방세는 평균 9.5%의 비중을 차지하고 있으나 점차적으로 감소하고 있는 경향을 보여주고 있다. 일반회계의 전체예산 대비 세외수입은 평균 21.5%의 비중을 차지하고 있으며, 지방세와 유사하게 감소하고 있는 추세를 나타내고 있다. 예산대비 지방교부세의 비중은 평균 2.0%이며, 일정한 방향성은 보여주지 못하고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 조정교부금의 평균비중은 35.8%로 감소추세와 증가추세를 반복하고 있다. 이는 자치구의 중장기적 재정운영에 부정적인 영향을 주고 있는 것이다.

<표 4-9> 중구의 예산관련 지표

구분	2002	2003	2004	2005	2006	평균
예산증가율	-	13.2%	-2.8%	7.3%	11.4%	7.3%
지방세/예산	10.2%	10.4%	10.3%	8.2%	8.6%	9.5%
세외수입/예산	21.8%	25.7%	24.2%	20.8%	14.8%	21.5%
지방교부세/예산	1.2%	0.3%	1.6%	4.0%	3.0%	2.0%
조정교부금/예산	37.8%	37.0%	32.2%	34.2%	37.6%	35.8%
보조금/예산	29.0%	26.6%	31.7%	32.7%	36.0%	31.2%
국고보조/예산	18.5%	17.1%	21.2%	22.3%	22.7%	20.3%
시도비보조/예산	10.5%	9.6%	10.5%	10.4%	13.4%	10.9%

<표 4-10> 증구의 세입예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	122,020,400,000	138,084,788,000	134,200,000,000	144,031,000,000	160,428,000,000
지방세	12,482,794,000	14,335,285,000	13,838,359,000	11,836,935,000	13,776,904,000
-보통세	10,709,458,000	12,533,293,000	12,154,045,000	9,970,818,000	11,702,697,000
-목적세	1,203,336,000	1,549,992,000	1,446,314,000	1,464,594,000	1,574,207,000
세외수입	26,620,086,000	35,500,457,000	32,492,308,000	29,916,561,000	23,780,249,000
-경상적	8,830,434,000	10,191,290,000	9,919,240,000	9,787,691,000	10,378,289,000
-임시적	17,789,652,000	25,309,167,000	2,573,068,000	20,128,870,000	13,401,960,000
지방교부세	1,420,000,000	400,000,000	2,129,000,000	5,823,948,000	4,751,283,000
지방양여금					
조정교부금 및 재정보전금	46,077,000,000	51,051,000,000	43,221,000,000	49,295,811,000	60,321,029,000
보조금	35,420,520,000	36,798,046,000	42,519,333,000	47,157,745,000	57,708,535,000
-국고보조	22,571,016,000	23,587,183,000	28,457,815,000	32,114,471,000	36,356,249,000
-시도비보조	12,849,504,000	13,210,863,000	14,061,518,000	15,043,274,000	21,442,286,000
지방채 및 예치금회수	0	0	0	0	0

<표 4-11> 증구의 세출예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	122,020,400,000	138,084,788,000	134,200,000,000	144,031,000,000	160,428,000,000
일반행정비	31,190,962,000	31,202,129,000	36,112,348,000	38,197,378,000	41,141,944,000
사회개발비	58,653,610,000	70,628,244,000	74,516,630,000	85,421,241,000	100,395,162,000
경제개발비	15,009,084,000	17,712,093,000	15,779,421,000	15,932,443,000	11,977,469,000
민방위비	558,699,000	436,212,000	449,585,000	514,524,000	473,528,000
지원 및 가타경비	16,608,045,000	18,106,110,000	7,342,016,000	3,965,414,000	6,439,897,000

2) 자체재원과 자주재원의 분석

중구의 경우, 위의 <표>에서 설명한 바와 같이 일반회계의 전체예산에 있어 자체재원이라 할 수 있는 지방세와 세외수입의 평균비중은 9.5%와 21.5%이다. 그리고 자체재원에 지방교부세와 조정교부금을 포함하면 자주재원이 되는데, 지방교부세와 조정교부금은 평균 2.0%와 평균 35.8%의 비중을 보이고 있다.

자체재원은 평균비중이 증가하다가 감소하고 있는 추세를 보이고 있으며 자주재원도 평균비중이 감소하다가 증가하고 있는 추세를 보이고 있다. 전반적으로 자체재원은 감소추세를 보이며 자주재원은 감소추세와 증가추세를 보이고 있으나 그 수준은 2002년 수준과 거의 유사하다.

<표 4-12> 중구의 자립도와 자주도

연도	2002	2003	2004	2005	2006
자체재원(A)	32.0%	36.1%	34.5%	29.0%	23.4%
지방교부세· 조정교부금(B)	39.0%	37.3%	33.8%	38.2%	40.6%
자주재원(A)+(B)	71.0%	73.4%	68.3%	67.2%	64.0%
(B)-(A)	7.0%	1.2%	-7.0%	9.2%	17.2%

4. 서구의 현황

1) 세입예산 및 세출예산 분석

서구에 있어 일반회계의 전체예산은 2002년 1,506억원 수준이었으나 2006년 기준으로 2,095억원 수준을 보이고 있다. 예산의 연평균 증가율은 8.9%에 해당되고 있으나 2005년에는 0.2%의 감소율을 보이고 있으며, 2006년에는 21.5%의 증가율을 보이고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 지방세는 평균 14.2%의 비중을 차지하고 있으나 2002년 대비 2006년의 비중에는 큰 변화가 없다.

일반회계의 전체예산 대비 세외수입은 평균 21.4%의 비중을 차지하고 있으나 감소하는 추세를 보이고 있다. 예산대비 지방교부세의 비중은 평균 2.6%이며, 증가추세를 보이다가 2006년 급격한 감소를 나타내고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 조정교부금의 평균비중은 32.5%로 전반적으로 감소 추세를 보이고 있는데, 이는 지방세와 세외수입의 감소와 함께 자치구의 재정운영에 부정적인 영향을 주고 있다.

<표 4-13> 서구의 예산관련 지표

구분	2002	2003	2004	2005	2006	평균
예산증가율	-	9.7%	4.6%	-0.2%	21.5%	8.9%
지방세/예산	13.4%	14.5%	15.4%	14.5%	13.5%	14.2%
세외수입/예산	23.8%	22.5%	25.0%	18.4%	17.4%	21.4%
지방교부세/예산	2.0%	2.3%	2.2%	4.7%	1.8%	2.6%
조정교부금/예산	34.8%	34.6%	29.4%	32.9%	30.9%	32.5%
보조금/예산	26.0%	26.1%	28.0%	29.5%	36.4%	29.2%
국고보조/예산	15.7%	14.9%	17.2%	17.1%	19.0%	16.8%
시도비보조/예산	10.3%	11.2%	10.8%	12.4%	17.3%	12.4%

<표 4-14> 서구의 세입예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	150,642,011,000	165,296,417,000	172,905,000,000	172,490,386,000	209,588,000,000
지방세	20,117,584,000	24,012,000,000	26,583,000,000	24,927,000,000	28,384,000,000
-보통세	18,075,584,000	21,825,000,000	24,246,000,000	22,227,000,000	25,771,000,000
-목적세	1,676,000,000	1,884,000,000	2,057,000,000	2,173,000,000	2,296,000,000
세외수입	35,829,495,000	37,142,839,000	43,227,748,000	31,709,586,000	36,513,599,000
-경상적	16,709,839,000	17,952,635,000	18,726,717,000	18,439,320,000	18,893,503,000
-임시적	19,119,656,000	19,190,204,000	24,501,031,000	13,270,266,000	17,620,096,000
지방교부세	3,080,000,000	3,793,000,000	3,812,000,000	8,169,885,000	3,684,000,000
조정교부금 및 재정보전금	52,476,000,000	57,194,000,000	50,880,000,000	56,788,298,000	64,771,631,000
보조금	39,138,932,000	43,154,578,000	48,402,252,000	50,895,617,000	76,234,770,000
-국고보조	23,628,897,000	24,644,129,000	29,671,368,000	29,547,941,000	39,897,886,000
-시도비보조	15,510,035,000	18,510,449,000	18,730,884,000	21,347,676,000	36,336,884,000
지방채 및 예치금회수	0	0	0	0	0

〈표 4-15〉 서구의 세출예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	150,642,011,000	165,296,417,000	172,905,000,000	172,490,386,000	209,588,000,000
일반행정비	38,530,822,000	44,806,857,000	48,798,228,000	49,812,943,000	55,174,796,000
사회개발비	78,329,056,000	82,015,878,000	98,374,264,000	103,676,116,000	129,791,287,000
경제개발비	21,531,155,000	23,249,862,000	22,539,220,000	13,971,792,000	18,402,216,000
민방위비	1,090,015,000	668,855,000	609,561,000	501,130,000	774,674,000
지원 및 가타경비	11,160,963,000	14,554,965,000	2,583,727,000	4,528,405,000	5,445,027,000

2) 자체재원과 자주재원의 분석

서구의 경우, 위의 <표>에서 설명한 바와 같이 일반회계의 전체예산에 있어 자체재원이라 할 수 있는 지방세와 세외수입의 평균비중은 14.2%와 21.4%이다. 그리고 자체재원에 지방교부세와 조정교부금을 포함하면 자주재원이 되는데, 지방교부세와 조정교부금은 평균 2.6%와 평균 32.5%의 비중을 보이고 있다.

자체재원은 평균비중이 지속적으로 감소하고 추세를 보이고 있으며, 자주재원은 감소·증가추세를 반복하고 있다. 전반적으로 2002년 대비 2006년에는 10.4%의 감소를 보이고 있어 자치구 재정운영의 어려움을 나타내고 있다.

〈표 4-16〉 서구의 자립도와 자주도

연도	2002	2003	2004	2005	2006
자체재원(A)	37.2%	37.0%	40.4%	32.9%	30.9%
지방교부세· 조정교부금(B)	36.8%	36.9%	31.6%	37.6%	32.7%
자주재원(A)+(B)	74.0%	73.9%	72.0%	70.5%	63.6%
(B)-(A)	-0.4%	-0.1%	-8.8%	4.7%	1.8%

5. 유성구의 현황

1) 세입예산 및 세출예산 분석

유성구에 있어 일반회계의 전체예산은 2002년 935억원 수준이었으나 2006년 기준으로 1,517억원 수준을 보이고 있다. 예산의 연평균 증가율은 13.5%에 해당되고 있으나 2004년에는 5.6%의 감소율을 보이고 있으며, 2006년에는 21.2%의 증가율을 보이고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 지방세는 평균 17.7%의 비중을 차지하고 있으나 점차적으로 증가하고 있는 경향을 보여주고 있다.

일반회계의 전체예산 대비 세외수입은 평균 23.4%의 비중을 차지하고 있으며, 증가와 감소추세를 보여주고 있다. 예산대비 지방교부세의 비중은 평균 2.4%이며, 증가와 감소추세를 나타내고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 조정교부금의 평균비중은 25.2%로 전반적으로 감소추세를 보이고 있는데 다른 자치구와는 달리 지방세수입의 증가를 보이고 있다.

<표 4-17> 유성구의 예산관련 지표

구분	2002	2003	2004	2005	2006	평균
예산증가율	-	27.4%	-5.0%	10.6%	21.2%	13.5%
지방세/예산	16.3%	15.8%	18.7%	18.6%	18.9%	17.7%
세외수입/예산	23.4%	23.9%	26.3%	24.7%	18.6%	23.4%
지방교부세/예산	1.5%	2.3%	2.0%	4.2%	2.0%	2.4%
조정교부금/예산	29.5%	25.0%	24.6%	24.1%	22.9%	25.2%
보조금/예산	29.0%	32.1%	27.9%	28.3%	36.2%	30.7%
국고보조/예산	19.0%	19.9%	16.7%	15.4%	13.8%	17.0%
시도비보조/예산	10.0%	12.2%	11.3%	12.9%	22.4%	13.8%

〈표 4-18〉 유성구의 세입예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	93,561,800,000	119,151,361,000	113,239,635,000	125,237,000,000	151,757,000,000
지방세	15,264,601,000	18,870,000,000	21,183,144,000	23,294,000,000	28,663,000,000
-보통세	10,814,601,000	14,010,000,000	15,683,144,000	16,324,000,000	21,064,000,000
-목적세	4,100,000,000	4,650,000,000	5,300,000,000	6,490,000,000	7,045,000,000
세외수입	21,874,056,000	28,478,915,000	29,786,216,000	30,992,170,000	28,278,761,000
-경상적	9,065,520,000	11,751,039,000	12,077,715,000	13,336,813,000	16,709,960,000
-임시적	12,808,536,000	16,724,876,000	17,708,501,000	17,655,357,000	11,568,801,000
지방교부세	1,435,000,000	2,749,000,000	2,233,000,000	5,261,078,000	3,039,434,000
지방양여금	262,632,000				
조정교부금 및 재정보전금	27,598,000,000	29,734,000,000	27,898,000,000	30,232,867,000	34,817,187,000
보조금	27,127,511,000	38,222,446,000	31,639,275,000	35,456,885,000	54,958,618,000
-국고보조	17,790,997,000	23,697,525,000	18,856,223,000	19,280,009,000	20,966,284,000
-시도비보조	9,336,514,000	14,524,921,000	12,783,052,000	16,176,876,000	33,992,334,000
지방채 및 예치금회수	0	1,100,000,000	500,000,000	0	2,000,000,000

〈표 4-19〉 유성구의 세출예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	93,561,800,000	119,151,361,000	113,239,635,000	125,237,000,000	151,757,000,000
일반행정비	23,060,018,000	29,488,955,000	31,024,306,000	32,602,121,000	38,577,146,000
사회개발비	45,023,779,000	55,274,512,000	56,313,620,000	66,981,894,000	77,834,339,000
경제개발비	17,436,236,000	25,688,157,000	21,599,451,000	20,289,940,000	28,741,244,000
민방위비	414,975,000	923,965,000	296,326,000	253,755,000	295,803,000
지원 및 가타경비	7,625,792,000	7,775,772,000	4,005,932,000	5,109,290,000	6,308,468,000

2) 자체재원과 자주재원의 분석

유성구의 경우, 위의 <표>에서 설명한 바와 같이 일반회계의 전체예산에 있어 자체재원이라 할 수 있는 지방세와 세외수입의 평균비중은 17.7%와 23.4%이다. 그리고 자체재원에 지방교부세와 조정교부금을 포함하면 자주재원이 되는데, 지방교부세와 조정교부금은 평균 2.4%와 평균 25.2%의 비중을 보이고 있다.

자체재원은 비교적 증가추세를 보이고 있으나 자주재원은 감소추세가 두드러지고 있다. 이러한 현상이 조정교부금을 둘러싼 대전시와 유성구간의 갈등을 내포하고 있다.

<표 4-20> 유성구의 자립도와 자주도

연도	2002	2003	2004	2005	2006
자체재원(A)	39.7%	39.7%	45.0%	43.3%	37.5%
지방교부세· 조정교부금(B)	31.0%	27.3%	26.6%	28.3%	24.9%
자주재원(A)+(B)	70.7%	67.0%	71.6%	71.6%	62.4%
(B)-(A)	-8.7%	-12.4%	-18.4%	-15.0%	-12.6%

6. 대덕구의 현황

1) 세입예산 및 세출예산 분석

대덕구에 있어 일반회계의 전체예산은 2002년 937억원 수준이었으나 2006년 기준으로 1,584억원 수준을 보이고 있다. 예산의 연평균 증가율은 13.6%에 해당되고 있으나 2004년과 2006년에는 각각 15.6%와 23.8%로 비교적 높은 증가율을 보이고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 지방세는 평균 10.6%의 비중을 차지하고 있으나 점차적으로 감소하고 있는 경향을 보여주고 있다.

일반회계의 전체예산 대비 세외수입은 평균 21.0%의 비중을 차지하고 있으나 지방세와 유사하게 감소추세를 보여주고 있다. 예산대비 지방교부세의 비중은 평균 2.1%이며, 증가와 감소추세를 나타내고 있다.

일반회계의 전체예산에 있어 조정교부금의 평균비중은 32.0%로 전반적으로 감소추세를 보이고 있다.

〈표 4-21〉 대덕구의 예산관련 지표

구분	2002	2003	2004	2005	2006	평균
예산증가율	-	9.1%	15.6%	5.9%	23.8%	13.6%
지방세/예산	11.8%	11.3%	11.0%	9.7%	9.0%	10.6%
세외수입/예산	22.2%	24.0%	27.5%	19.1%	12.4%	21.0%
지방교부세/예산	1.0%	1.4%	1.1%	5.2%	1.6%	2.1%
조정교부금/예산	36.1%	32.4%	29.5%	31.0%	31.1%	32.0%
보조금/예산	28.9%	30.8%	30.9%	35.0%	45.0%	34.1%
국고보조/예산	18.3%	20.0%	20.4%	19.6%	21.1%	19.9%
시도비보조/예산	10.6%	10.8%	10.6%	15.4%	23.9%	14.3%

〈표 4-22〉 대덕구의 세입예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	95,740,000,000	104,490,000,000	120,800,000,000	127,915,000,000	158,401,000,000
지방세	11,256,000,000	11,854,000,000	13,285,000,000	12,369,000,000	14,297,004,000
-보통세	7,699,000,000	8,055,000,000	9,028,000,000	7,855,000,000	9,347,004,000
-목적세	3,357,000,000	3,599,000,000	4,026,000,000	4,231,000,000	4,700,000,000
세외수입	21,249,223,000	25,046,554,000	33,165,927,000	24,476,134,000	19,592,531,000
-경상적	7,480,008,000	7,995,375,000	8,333,512,000	8,462,977,000	9,014,872,000
-임시적	13,769,215,000	17,051,179,000	24,832,415,000	16,013,157,000	10,577,659,000
지방교부세	1,000,000,000	1,500,000,000	1,319,000,000	6,702,861,000	2,478,753,000
지방양여금	0	0	0	0	0
조정교부금 및 재정보전금	34,552,000,000	33,880,200,000	35,680,000,000	39,605,785,000	49,225,306,000
보조금	27,682,777,000	32,209,246,000	37,350,073,000	44,761,220,000	71,307,406,000
-국고보조	17,555,172,000	20,891,406,000	24,583,769,000	25,056,908,000	33,378,973,000
-시도비보조	10,127,695,000	11,317,840,000	12,766,304,000	19,704,312,000	37,928,433,000
지방채 및 예치금회수	0	0	0	0	1,500,000,000

〈표 4-23〉 대덕구의 세출예산

구분	2002	2003	2004	2005	2006
합계	95,740,000,000	104,490,000,000	120,800,000,000	127,915,000,000	158,401,000,000
일반행정비	23,198,738,000	26,214,903,000	31,420,451,000	32,941,815,000	36,235,612,000
사회개발비	49,094,199,000	57,690,415,000	66,253,993,000	73,030,101,000	88,907,834,000
경제개발비	10,829,848,000	12,203,620,000	14,761,786,000	19,510,095,000	30,633,003,000
민방위비	476,048,000	429,938,000	483,820,000	349,056,000	248,018,000
지원 및 가타경비	12,141,167,000	7,951,124,000	7,879,950,000	2,083,933,000	2,376,533,000

2) 자체재원과 자주재원의 분석

대덕구의 경우, 위의 <표>에서 설명한 바와 같이 일반회계의 전체예산에 있어 자체재원이라 할 수 있는 지방세와 세외수입의 평균비중은 10.6%와 21.0%이다. 그리고 자체재원에 지방교부세와 조정교부금을 포함하면 일반재원이 되는데, 지방교부세와 조정교부금은 평균 2.1%와 평균 32.0%의 비중을 보이고 있다.

자체재원과 자주재원의 감소추세가 뚜렷하며, 이러한 현상이 자치구의 재정운영을 어렵게 하고 있다.

〈표 4-24〉 대덕구의 자립도와 자주도

연도	2002	2003	2004	2005	2006
자체재원(A)	34.0%	36.3%	38.5%	28.8%	21.4%
지방교부세· 조정교부금(B)	37.1%	33.8%	30.6%	36.2%	32.7%
자주재원(A)+(B)	71.1%	70.1%	69.1%	65.0%	54.1%
(B)-(A)	3.1%	-2.5%	-7.9%	7.4%	11.3%

제2절 세입예산의 분석

1. 조정교부금의 총액과 배분금액

대전광역시에 있어 지방세대비 취득세·등록세의 비중이 점차적으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 자치구에 있어서는 2005년 종합토지세의 폐지로 지방세의 증가율이 낮아지고 있지만 자치구간 평균 증가율의 경우, 큰 차이가 나타나고 있다.

대전광역시의 조정교부금 총액은 다른 특별시·광역시에 비해 절대적인 금액은 낮은 편이지만 각 자치구에 배분되는 절대적인 금액은 매우 높은 편이다. 이는 취득세·등록세에 대한 조정교부금의 높은 비중과 자치구의 숫자가 적기 때문이다.

아래의 <표>는 2002년-2006도의 각 특별시·광역시의 조정교부금 총액과 각 자치구에 배분된 평균금액을 나타낸 것이다. 2005년과 2006년도 자료의 경우, 조정교부금과 재정보전금이 합산되어 있는 금액이다.

<표 4-25> 조정교부금 총액 및 자치구 배분평균금액(2002년)

(단위: 백만원)

특별시·광역시	조정교부금 총액	자치구 평균금액
서울	1,248,215	49,929
부산	376,898	25,127
대구	217,556	31,079
인천	321,272	40,159
광주	136,777	27,355
대전	228,210	45,642
울산	91,565	22,891

자료: 행안부, 지방재정연감.

〈표 4-26〉 조정교부금 총액 및 자치구 배분평균금액(2003년)

(단위: 백만원)

특별시·광역시	조정교부금 총액	자치구 평균금액
서울	2,126,999	85,080
부산	479,274	31,952
대구	222,773	31,825
인천	295,191	36,899
광주	162,343	32,469
대전	246,383	49,277
울산	122,317	30,579

자료: 행안부, 지방재정연감.

〈표 4-27〉 조정교부금 총액 및 자치구 배분평균금액(2004년)

(단위: 백만원)

특별시·광역시	조정교부금 총액	자치구 평균금액
서울	2,170,119	86,805
부산	421,513	28,101
대구	290,245	41,464
인천	293,903	36,738
광주	212,325	42,465
대전	214,340	42,868
울산	123,501	30,875

자료: 행안부, 지방재정연감.

〈표 4-28〉 조정교부금 총액 및 자치구 배분평균금액(2005년)

(단위: 백만원)

특별시·광역시	조정교부금 총액	자치구 평균금액
서울	1,649,987	69,999
부산	444,631	29,642
대구	333,756	47,679
인천	292,751	36,594
광주	207,887	41,577
대전	237,279	47,456
울산	126,122	31,531

자료: 행안부, 지방재정연감.

〈표 4-29〉 조정교부금 총액 및 자치구 배분평균금액(2006년)

(단위: 백만원)

특별시·광역시	조정교부금 총액	자치구 평균금액
서울	1,730,785	69,231
부산	441,652	29,443
대구	325,907	46,558
인천	326,478	40,810
광주	216,467	43,293
대전	278,725	55,745
울산	105,628	26,407

자료: 행안부, 지방재정연감.

전반적으로 대전광역시의 자치구는 서울특별시의 자치구에 비해 조정교부금의 총액은 낮지만 경우에 따라 대구광역시와 광주광역시의 비슷한 수준을 보이고 있다. 특히, 2006년도의 경우, 대전광역시의 자치구는 서울특별시의 자치구에 이어 가장 높은 금액을 교부받고 있으며 대구나 광주에 비해 100억 이상을 더 교부받고 있다.

따라서 대전광역시의 자치구는 비교적 다른 광역시의 자치구에 비해 본청에 대한 의존도가 높으며, 여유로운 재정운영 환경을 가지고 있다.

2. 시비보조금의 총액과 배분금액

보조금은 중앙정부나 광역자치단체가 지방자치단체나 시군구에 대하여 그 행정을 수행하는데 필요한 경비의 재원에 충당하기 위하여 지출하는 지출금 가운데서 용도를 정해서 교부하는 것을 말한다.

대전광역시는 중앙정부의 정책을 집행하는데 따른 보조금을 지급받고 있지만 동시에 중앙정부 및 본청의 정책을 집행하는 자치구에 보조금을 지급하고 있다.

특히, 시비보조금은 시가 구에 대한 종합적인 계획내지 시책을 추진하거나 신규 사업을 보급·장려할 필요가 있거나, 또는 재정형편상 지원이 필요하다고 인정될 때에 지급되는 특정교부금이다. 즉, 시비보조금은 특정한 목적 및 사업에 한정하여 재원을 지원함으로써 광역적 관점에서 설정한 시본청의 정책의도를 기초자치단체인 구에 반영시키는 정책유도·조정기능을 제도의 기본취지로 하고 있다.

이러한 시비보조금은 2002년 600억원 정도에서 2006년도에는 1,567억원으로 대폭 증가되었다.

〈표 4-30〉 시비보조금의 총액 및 자치구 배분평균금액

(단위: 백만원)

자치구	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
동구	12,466	17,694	17,246	22,011	27,474
중구	13,362	12,946	14,240	15,018	21,433
서구	15,293	18,741	18,272	21,307	36,268
유성구	9,276	14,382	12,941	16,662	33,895
대덕구	9,683	12,018	12,765	19,662	37,722
합계	60,080	75,781	75,464	94,660	156,762

자료: 행안부, 지방재정연감.

3. 부동산교부세의 총액과 배분금액

특별시·광역시에서는 종합토지세가 폐지되면서 지방세수입은 감소하고 있으나 반대로 부동산교부세를 통한 재원확충이 수반되고 있다.

부동산교부세는 재산세 및 거래세 세수감소분을 보전한 후의 잔여재원을 지역균형재원으로 시·군·구에 전액 배분하고 있다. 향후 거래세율 추가인하(2%-1%)할 경우 감소분에 대한 보전기준을 보완하여야 한다. 그러나 현행 균형재원은 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산보유세 규모(5%)의 비율로 배분하고 있는데, 자치구와 시·군간에 최대한 균형배분이 되도록 배분기준을 좀 더 합리적으로 개선하여야 할 것이다(김현기, 2008: 162).

대전광역시의 경우, 각 자치구도 부동산교부세를 교부받고 있으며 전체적인 금액이 지속적으로 증가하고 있다. 2006년 108억에서 2007년 217억으로 증가되었고 2008년에는 4월분에 해당하는 금액으로 이미 402억이다.

<표 4-31> 부동산교부세 총액 및 자치구 배분평균금액

(단위: 억원)

자치구	2006년			2007년			2008년		
	3월	12월	합계	4월	12월	합계	4월(I)	4월(II)	합계
동구	10	7	17	26	23	49	61	29	90
중구	9	12	21	24	20	44	57	27	84
서구	9	25	34	23	21	44	57	28	85
유성구	7	18	25	21	16	37	43	20	63
대덕구	8	3	11	24	19	43	54	26	80
합계	43	65	108	119	98	217	272	130	402

* 4월(I)은 06년도 정산분, 07년도 분납분이고 4월(II)는 07년도 정산분 조기교부액임
 자료: 대전광역시, 2008, 1.

이러한 부동산교부세의 총액은 각 자치단체가 종합토지세를 징수하던 총액보다 낮지만 2008년을 기준으로 이전의 금액과 유사할 것 또는 그 이상이 될 것으로 예상되고 있다.

〈표 4-32〉 자치구의 종합토지세 총액

(단위: 억원)

자치구	2002년	2003년	2004년	2005년
동구	38	43	55	0
중구	53	68	64	0
서구	89	114	128	7백만원
유성구	63	82	90	2천만원
대덕구	35	37	45	0
합계	278	344	382	2천 7백만원

자료: 각 자치구 결산자료.

4. 징수교부금의 총액과 배분금액

시징수교부금은 기초자치단체인 자치구가 시세를 징수하는데 소요된 비용을 광역자치단체인 시가 보상하는 징세처리비로 교부되고 있는 것을 의미한다. 자치구는 그 시세를 징수하여 시에 납입할 의무를 진다. 따라서 시세의 징수위임에 있어 별도의 자치구의 동의를 요하지 않으며 이를 자치구는 거절하지 못하도록 되어 있다 (이상용, 1997: 6).

대전광역시에 있어 각 자치구는 이러한 역할을 수행하고 본청으로부터 매년 징수교부금을 배분받고 있다. 징수교부금은 2003년을 거치면서 각 자치구별로 차이는 존재하지만 총 금액적인 측면에서 200억원 이상 교부되고 있다.

〈표 4-33〉 징수교부금 총액

(단위: 백만원)

자치구	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
동구	687	2,641	2,428	2,386	3,246
중구	1,057	3,728	3,421	3,140	3,213
서구	580	6,987	6,515	6,530	6,620
유성구	854	4,484	4,483	5,282	8,464
대덕구	670	2,716	3,069	3,177	3,092
합계	3,848	20,555	19,916	20,516	24,635

자료: 행안부, 지방재정연감.

제3절 조정교부금의 효과분석

1. 조정교부금의 효과분석 개념⁶⁾

조정교부금의 효과분석이라 함은 제도자체가 원래의 목적에 맞게 기능하고 있는가를 측정하는 것이라 할 수 있다. 위에서 설명한 바와 같이 조정교부금의 기능으로는 자치구의 재원보장기능과 자치구간의 재원조정기능이 있다(최원구, 2006: 45, 48).

따라서 재원보장기능과 재원조정기능이 제대로 작동하고 있는지를 측정해 본다. 측정대상 연도는 자료검토가 가능한 2002년부터 2006년을 대상으로 한다.

2. 자치구의 재원보장효과 분석

자치구별 조정교부금 교부액은 기준수요액과 기준수입액을 비교하여 재원부족액이 발생하면 이를 기준으로 보전하여 주는 산정방식을 채택하고 있다. 조정교부금 제도가 이러한 메커니즘을 갖고 있기 때문에 재원부족액이 발생하는 자치구는 매년 일정부분 부족분에 대한 재원보전을 받고 있다. 즉, 제도의 메커니즘에 의하여 재원보장은 매년 자연스럽게 이루어지고 있는 것이다.

물론, 자치구의 재정력에 따라 재원보전액에 있어서 규모의 차가 발생하므로 자치구별 재원보장효과 정도에도 차이가 발생한다. 따라서 자치구의 재원보장기능에 있어서 문제가 되는 것은 기준수입액과 기준수요액의 산정이 객관적이고 타당하느냐하는 것이다.

여기서는 자치구별 재정자립도와 재정자주도를 활용하여 자치구의 재원보장효과 정도를 측정하여 보기로 한다.

재정자립도란 가장 널리 쓰이고 있는 재정건전도를 나타내는 지표로서 재정수입의 자체 충당능력을 나타낸다. 즉, 지방세와 세외수입의 합산액이 세입결산에서 차지하는 비율로 계산하며 의존재원을 제외한 순재정자립 정도를 나타낸다.

6) 위의 내용은 최원구의 조정교부금제도의 효과분석 및 개선방안의 45쪽과 48쪽을 참고하였다.

재정자주도란 세입총액에서 차지하는 일반재원의 비율을 나타내는 지표로서 지방자치단체가 자주적인 판단에 의하여 사용할 수 있는 재원의 비율을 나타낸다. 따라서 상위단체로부터 교부받는 자원 중 비도(사용용도)가 결정되어 있지 않은 특정 재원을 제외하고 계산한다.

특정재원이란 국고보조금, 시비보조금 등 재원의 사용용도가 결정된 재원을 의미하며 일반재원은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 등과 같이 비도가 결정되어 있지 않은 재원을 의미한다.

자치구의 경우, 재정자주도는 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금의 합산액을 총세입으로 나눈 비율이 된다. 그러나 지방교부세는 중앙정부로부터의 수입이므로 여기서는 제외하기로 한다.

[그림 4-1] 재정자립도와 재정자주도의 산식

$$\text{재정자립도} = \frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{총세입}} \times 100(\%)$$

$$\text{재정자주도} = \frac{\text{지방세} + \text{세외수입} + \text{조정교부금}}{\text{총세입}} \times 100(\%)$$

〈표 4-34〉 조정교부금에 의한 재정력 변동추이 변화(2002년)

(단위: %)

자치구	자립도(A)	자주도(B)	(B)-(A)
동구	23.7	69.3	45.6
중구	32.0	69.8	37.8
서구	37.2	72.0	34.8
유성구	39.7	69.2	29.5
대덕구	34.0	70.1	36.1

〈표 4-35〉 조정교부금에 의한 재정력 변동추이 변화(2003년)

(단위: %)

자치구	자립도(A)	자주도(B)	(B)-(A)
동구	28.4	66.6	38.2
중구	36.1	73.1	37.0
서구	37.0	71.6	34.6
유성구	39.7	64.7	25.0
대덕구	36.3	68.7	32.4

〈표 4-36〉 조정교부금에 의한 재정력 변동추이 변화(2004년)

(단위: %)

자치구	자립도(A)	자주도(B)	(B)-(A)
동구	29.4	65.6	36.2
중구	34.5	66.7	32.2
서구	40.4	69.8	29.4
유성구	45.0	71.2	26.6
대덕구	38.5	68.0	29.5

〈표 4-37〉 조정교부금에 의한 재정력 변동추이 변화(2005년)

(단위: %)

자치구	자립도(A)	자주도(B)	(B)-(A)
동구	23.2	60.3	37.1
중구	29.0	63.2	34.2
서구	32.9	65.8	32.9
유성구	43.3	71.6	28.3
대덕구	28.8	59.8	31.0

〈표 4-38〉 조정교부금에 의한 재정력 변동추이 변화(2006년)

(단위: %)

자치구	자립도(A)	자주도(B)	(B)-(A)
동구	18.6	57.2	38.6
중구	23.4	61.0	37.6
서구	30.9	61.8	30.9
유성구	37.5	60.4	22.9
대덕구	21.4	54.1	32.7

대전광역시의 자치구에 있어서 재원보장효과는 2002년에 비해 낮아진 것을 파악할 수 있다. 즉, 2002년에는 최고 45.6에서 최저 29.5였으나 2003년 최고 38.2에서 최저 25.0, 2004년 최고 36.2에서 최저 26.6, 2005년 최고 37.1에서 최저 28.3, 2006년 최고 38.6에서 최저 22.9로 낮아지고 있다.

따라서 시간이 지남에 따라 조정교부금의 재원보장효과가 낮아지고 있는 것으로 파악되고 있다.⁷⁾ 그러나 다른 광역시에 비해 상대적 재원보장효과가 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 두 가지로 해석될 수 있는데 구의 상대적 수가 적은 것과 자치구의 조정교부금에 대한 의존도가 높은 것이다.

7) 인천광역시에 대한 유사한 연구에 있어 2002년 15.26-23.17이었으나 2005년도에는 20.54-27.82로 변화되고 있다(최원구, 2006: 45-46).

3. 자치구의 자원조정효과 분석

조정교부금의 자원조정효과인 재정형평화효과를 분석하기 위하여 변이계수와 가중변이계수를 활용하기로 한다. 즉, 일인당 지방세입(혹은 자주재원)의 변이계수(혹은 가중변이계수)와 조정교부금을 교부한 이후의 일인당 지방세입(혹은 자주재원)과 조정교부금 합계에 대한 변이계수(혹은 가중변이계수)를 비교함으로써 형평화효과를 분석한다(배인명, 2003: 201).

이러한 경우, 전자의 변이계수가 후자의 변이계수보다 높다면 조정교부금은 자치구간의 재정형평화에 기여하였다는 것을 의미하고 전자의 변이계수보다 후자의 변이계수가 높다면 조정교부금은 자치구간의 재정형평성을 악화시킨 것을 의미한다.

자치구간 격차를 측정하는데 많이 활용되고 있는 변이계수는 표준편차를 평균으로 나눈 값이다. 단순 변이계수는 각 자치구의 인구를 무시하고 대표값(일인당 지방세입 등)에 대한 변이계수를 구하는 것이다.

반면 가중변이계수는 각 자치구의 대표값이 전체인구에 대한 평균과 얼마나 떨어져 있는가를 구하고 여기에 인구가중치를 곱하여 지역세입의 표준편차를 구한 것이다. 가중변이계수의 공식은 다음과 같다.

[그림 4-2] 가중변이계수의 공식

$$cv_w = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^k (y_i - \bar{y})^2 \frac{n_i}{N}}}{\bar{y}}$$

y_i : 각 자치구 일인당 지방세(자주재원, 일반재원1, 일반재원2)

- 자주재원 = 지방세 + 경상적 세외수입, 일반재원 = 지방세 + 조정교부금,
일반재원2 = 자주재원 + 조정교부금

\bar{y} : 광역시의 모든 인구에 대한 지방세(자주재원, 일반재원1, 일반재원2)의 평균

n_i : 각 자치구의 인구

N : 광역시의 총 인구

자료: 배인명, 2003: 202.

변이계수나 가중변이계수는 모두 비슷한 정보를 제공하나 지역간 격차를 비교할 때에는 변이계수가 지역의 수에 반응하기 때문에 가중변이계수가 더욱 적절한 것으로 간주된다. 그러나 여기서는 변이계수와 가중변이계수를 모두 활용함으로써 다양한 분석을 시도하였다.

또한, 재원형평화효과의 상대적 크기를 측정하기 위하여 형평화계수를 활용하기로 한다. 형평화계수란 조정교부금 이전 일인당 지방세입(혹은 자체재원)의 변이계수(혹은 가중변이계수)에서 조정교부금 교부 이후의 일인당 일반재원 1(혹은 일반재원 2) 변이계수(혹은 가중변이계수)를 차감한 값을 조정교부금 이전의 변이계수(혹은 가중변이계수)로 나눈 값으로 정의된다.

이러한 형평화계수는 Pechmam과 Okner의 PO계수, 持田信樹의 평준화계수와 유사한 것으로 단지 지니계수 대신 변이계수를 활용하였을 뿐이다.

만약, 형평화계수가 양의 값을 가지면 조정교부금 교부 이후 형평성이 증가된 것이므로 조정교부금은 형평화효과가 있는 것으로 평가되며 반대로 음의 값을 가지면 조정교부금 교부 이후 형평성이 감소한 것이므로 조정교부금은 자치구간의 재정형평성을 악화시킨 것으로 평가된다.

또한, 형평화계수가 양의 값을 가졌을 때 그 값이 더욱 크다면 형평화효과가 더욱 강한 것으로 분석된다.

대전광역시의 자치구간 지방세입과 자주재원에 대한 조정교부금의 형평화 효과 수준을 변이계수와 가중변이계수를 활용하여 분석한 결과를 제시하면 다음과 같다.

우선, 변이계수를 활용하여 조정교부금의 형평화효과를 분석한 결과, 2002년부터 2006년간의 일인당 지방세입의 변이계수는 1.89~2.80사이에 존재하는 것으로 나타났다. 조정교부금이 교부된 후의 일인당 일반재원 1(지방세+조정교부금)의 변이계수는 4.24~6.05사이에 있는 것으로 분석되었다. 이는 일인당 지방세입의 변이계수값이 일인당 일반재원 1의 변이계수값보다 작게 나타나, 조정교부금이 교부된 이후 자치구 간의 재정불균형이 오히려 심화되었음을 의미한다.

즉, 형평화계수 1을 보면 계수값이 음수일 뿐만 아니라 그 값이 -0.58~-2.20으로 나타나 자치구 간의 재정불균형 현상이 존재한다는 것을 알 수 있다. 그리고 2002

년부터 2006년간의 일인당 자주재원의 변이계수는 2.26~2.70사이 에 있는 것으로 나타났으며, 조정교부금 교부 후의 일인당 일반재원 2의 변이계수는 4.45~6.17사이에 있는 것으로 확인되었다.

이에 대한 형평화계수 2를 산출하면, 계수값이 -0.78~-1.86으로 나타나 자주재원에 있어서도 조정교부금이 교부된 이후 자치구간의 재정불균형이 심화된 것으로 나타났다.

<표 4-39> 대전광역시 조정교부금의 변이계수 및 형평화계수

연도	일인당 지방세입	일인당 일반재원1	형평화 계수1	일인당 자주재원	일인당 일반재원2	형평화 계수2
2002	2.80	4.43	-0.58	2.70	5.06	-0.87
2003	2.11	4.24	-1.01	2.54	4.53	-0.78
2004	2.57	4.91	-0.91	2.37	5.08	-1.14
2005	2.14	5.16	-1.41	2.23	5.25	-1.35
2006	1.89	6.05	-2.20	2.16	6.17	-1.86

형평화계수 1 = (일인당 지방세입의 변이계수 - 일인당 일반재원1의 변이 계수) / 일인당 지방세입의 변이계수
 형평화계수 2 = (일인당 자주재원의 변이계수 - 일인당 일반재원2의 변이 계수) / 일인당 자주재원의 변이계수

한편, 가중변이계수를 활용하여 조정교부금의 형평화 효과를 분석한 결과는 다음과 같다. 2002년부터 2006년간의 일인당 지방세입의 가중변이계수는 2.51~3.22사이에 존재하는 것으로 나타났으며, 조정교부금이 교부된 후의 일인당 일반재원 1(지방세입+조정교부금)의 가중변이계수는 2.24~2.89사이에 있는 것으로 분석되었다.

2002년~2005년의 경우에 일인당 지방세입 가중변이계수가 일당인 일반재원 1의 가중변이계수보다 크게 나타나 조정교부금에 의한 형평화 효과가 존재하는 것으로 나타난 반면, 2006년의 경우에는 형평화 계수값이 -0.15로 나타나 자치구간의 재정 불균형을 완화시키지 못한 것으로 파악되었다. 그리고 2002년부터 2006년간의 일인당 자주재원의 가중변이계수는 3.25~4.09사이에 있는 것으로 나타났으며, 조정교부

금 교부 후의 일인당 일반재원 2(자주재원+조정교부금)의 가중변이계수는 3.16~3.49 사이에 존재하는 것으로 확인되었다.

2002년~2005년의 경우에 일인당 자주재원 가중변이계수가 일인당 일반재원 2의 가중변이계수보다 크게 나타나 조정교부금에 의한 자치구간의 재정불균형을 어느 정도 완화시켰던 반면, 2006년의 경우에는 형평화 계수값이 -0.03으로 나타나 자치구 간의 재정형평성을 악화시킨 것으로 분석되었다.

<표 4-40> 대전광역시 조정교부금의 가중변이계수 및 형평화계수

연도	일인당 지방세입	일인당 일반재원1	형평화 계수3	일인당 자주재원	일인당 일반재원2	형평화 계수4
2002	3.22	2.24	0.30	4.09	3.16	0.23
2003	2.68	2.63	0.02	3.45	3.24	0.06
2004	3.06	2.47	0.19	3.56	3.42	0.04
2005	2.61	2.57	0.02	3.25	3.16	0.03
2006	2.51	2.89	-0.15	3.38	3.49	-0.03

형평화계수 3 = (일인당 지방세입의 변이계수 - 일인당 일반재원1의 변이 계수) / 일인당 지방세입의 변이계수
 형평화계수 4 = (일인당 자주재원의 변이계수 - 일인당 일반재원2의 변이 계수) / 일인당 자주재원의 변이계수

이러한 분석결과는 대전광역시의 조정교부금은 각 자치구의 인구수를 무시한 변이계수에 비해 각 자치구의 인구수를 고려한 가중변이계수에서 더 높은 형평화효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 다시 말해, 각 자치구의 인구수를 무시하고 일인당 지방세입 또는 자체재원의 대표값에 대한 재정형평화보다는 각 자치구의 대표값이 전체인구에 대한 평균을 고려한 재정형평화가 더 긍정적으로 나타나고 있다.

동시에 가중변이계수의 형평화계수도 변이계수의 형평화계수에 비해 더 긍정적으로 나타나고 있는 것이다.

따라서 각 자치구의 인구수를 고려한 조정교부금의 형평화효과가 그렇지 않은 것보다 더 긍정적이며 다만 2006년을 기점으로 형평화효과가 낮아지고 있어 이에 대한 조정이 필요하다.

<표 4-41> 서울특별시 조정교부금의 변이계수 및 형평화 계수

연도	일인당 지방세입	일인당 일반재원1	형평화 계수1	일인당 자주재원	일인당 일반재원2	형평화 계수2
2002	1.10	5.27	-3.79	2.03	5.21	-1.57
2003	1.09	7.83	-6.18	1.83	7.20	-2.93
2004	1.07	6.68	-5.24	2.38	8.48	-2.56
2005	1.01	3.61	-2.57	2.35	5.07	-1.16
2006	1.05	3.85	-2.67	1.87	4.33	-1.32

<표 4-42> 서울특별시 조정교부금의 가중변이계수 및 형평화 계수

연도	일인당 지방세입	일인당 일반재원1	형평화 계수3	일인당 자주재원	일인당 일반재원2	형평화 계수4
2002	0.17	0.34	-1.00	1.49	2.73	-0.83
2003	0.17	0.28	-0.65	1.37	3.16	-1.31
2004	0.02	0.31	-14.50	1.60	2.99	-0.87
2005	0.19	0.26	-0.37	2.10	3.96	-0.89
2006	0.20	0.27	-0.35	1.67	3.13	-0.87

<표 4-43> 대구광역시 조정교부금의 변이계수 및 형평화 계수

연도	일인당 지방세입	일인당 일반재원1	형평화 계수1	일인당 자주재원	일인당 일반재원2	형평화 계수2
2002	2.73	4.15	-0.52	4.14	4.77	-0.15
2003	2.51	4.11	-0.64	3.45	4.40	-0.28
2004	2.60	4.38	-0.68	2.60	3.76	-0.45
2005	2.02	4.10	-1.03	2.25	3.29	-0.46
2006	1.89	3.83	-1.03	1.66	2.62	-0.58

〈표 4-44〉 대구광역시 조정교부금의 가중변이계수 및 형평화 계수

연도	일인당 지방세입	일인당 일반재원1	형평화 계수3	일인당 자주재원	일인당 일반재원2	형평화 계수4
2002	1.97	2.57	-0.30	0.18	2.17	-11.06
2003	2.05	2.54	-0.24	1.79	2.11	-0.18
2004	1.89	2.39	-0.26	1.84	2.22	-0.21
2005	2.50	3.51	-0.40	2.49	2.71	-0.09
2006	0.26	2.55	-8.81	1.83	2.22	-0.21

〈표 4-45〉 광주광역시 조정교부금의 변이계수 및 형평화 계수

연도	일인당 지방세입	일인당 일반재원1	형평화 계수1	일인당 자주재원	일인당 일반재원2	형평화 계수2
2002	3.35	5.65	-0.69	7.16	6.77	0.05
2003	3.54	5.78	-0.63	4.84	5.03	-0.04
2004	2.98	5.29	-0.76	5.54	5.71	-0.03
2005	2.81	5.41	-0.93	8.20	7.19	0.12
2006	2.51	4.86	-0.94	5.08	5.69	-0.12

〈표 4-46〉 광주광역시 조정교부금의 가중변이계수 및 형평화 계수

연도	일인당 지방세입	일인당 일반재원1	형평화 계수3	일인당 자주재원	일인당 일반재원2	형평화 계수4
2002	0.51	0.91	-0.78	2.49	1.07	0.57
2003	0.58	1.02	-0.76	2.64	1.20	0.55
2004	0.65	1.23	-0.89	3.44	1.56	0.55
2005	0.61	1.18	-0.93	2.55	1.30	0.49
2006	0.78	1.31	-0.68	3.02	1.42	0.53

제 5 장

조정교부금의 환경분석 및 개선방안

제1절 조정교부금제도의 환경변화

제2절 재원상의 문제 및 개선방향

제3절 제도상의 문제 및 개선방향

제5장 조정교부금의 환경분석 및 개선방안

제1절 조정교부금제도의 환경변화

1. 행정안전부의 권고사항

행정안전부는 사회복지분야 투자증가에 따른 자치구 재정부담이 급증하고 있다는 것을 인식하고 자치구 부담경감을 위해 지방재정조정제도인 조정교부금 제도개선을 검토하도록 권고하고 있다.

이를 위해 행정안전부는 자치구 재원조정교부금 운영실태 분석('07.3월), 자치구 재원조정교부금 제도개선 연구(한국지방행정연구원, '07.5~10월), 연구결과에 따른 지방자치단체 의견조회('07.10월), 제도개선(안) 특·광역시 예산담당관 토론회('07.11.15~11.16)를 개최하였다.

행정안전부의 각 특별시·광역시에 대한 자치구 재원조정교부금 제도개선 권고(안)은 다음과 같다.

서울특별시는 사회투자분야 비중이 40% 수준이 될 수 있도록 측정항목 조정하고 일반사회복지비, 노인복지비 신설 등 사회보장비를 강화한다.

부산광역시에 대해서는 당시 개정중인 자치구 재원조정교부금 조례개정(안)을 추진하여 재원조정교부금 재원율을 4%(290억원) 인상, 노인·아동복지비 등 사회투자분야 수요 신설 및 40% 수준을 유지한다.

대구·인천광역시는 자치구 재원조정교부금 재원율을 4% 인상시키고 측정항목을 조정하여 사회투자분야 반영수준이 40%가 되도록 측정항목 조정한다. 즉, 일반사회복지비, 노인복지비, 영유아청소년비, 기초생활보장비, 장애인복지비 등 사회보장비 측정항목을 신설 및 검토한다.

광주·대전·울산광역시에 대해서는 재원율 인상을 고려하고 측정항목을 조정하여

사회투자분야 반영수준이 40%가 되도록 측정항목을 조정한다. 즉, 일반사회복지비, 노인복지비, 영유아청소년비, 기초생활보장비, 장애인복지비 등 사회보장비 측정항목을 신설 및 검토한다.

2. 복지수요의 증가

위에서 행정안전부가 지적한 바와 같이 각 자치구의 복지수요는 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 특히, 시대변화에 따른 주민들의 복지에 대한 수요뿐만 아니라 사회적 정의차원하에서 사회적 약자에 대한 지속적인 지원이 시급한 실정이다.

대전광역시의 경우에 있어서도 조정교부금 산정시에 사회개발비라는 측정항목하에 사회보장비를 측정세목으로 산정하고 있다. 이를 위해 국민기초생활수급자수를 측정단위로 하여 65세이상 노령인구수, 장애인수, 영유아 보육지원, 사회복지시설면적, 국민기초, 보육비 차등지원액을 보정세목으로 활용하고 있다.

그러나 향후, 각 자치구가 증가하는 복지수요에 능동적으로 대처할 수 있도록 이러한 수요에 대해 측정단위, 측정세목 등의 증가가 필요하다.

3. 사업예산제도의 도입

사업예산제도는 자율과 책임기반하에 자치단체의 정책이 체계적으로 반영될 수 있도록 사업(정책, 단위, 세부사업)을 중심으로 예산을 편성, 배정, 집행, 평가함으로써 재정성과를 극대화하기 위한 예산제도이다(행정안전부, 2007: 2). 즉, 목중심의 예산편성, 운영, 평가, 감사체계에서 정책, 단위, 세부사업 중심으로 구조를 개편하는 것이다. 이를 통해 지방자치단체에서 정책사업을 성과와 직접 연계시켜 성과관리에 활용하고자 한다.

기존의 5장 16관에서 13개 분야 51 부문으로 세분화되며, 이러한 체계는 국제기준에 부합되도록 하는데 초점을 맞추고 있다. 13개 분야는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비이다.

제2절 재원상의 문제 및 개선방향

1. 조정교부금 교부율의 유지

서울특별시 및 기타 광역시에 있어 조정교부금의 재원은 취득세와 등록세를 그 대상으로 하고 있다. 즉, 서울시는 취득세와 등록세 합산액의 50%, 부산은 55%⁸⁾, 대구는 56%⁹⁾, 인천은 50%, 광주 70%, 대전은 68%, 울산은 58%이다. 취득세와 등록세 합산액 측면에서 대전광역시 70%에 비해 낮은 편이나 다른 특별·광역시에 비해서 높은 편에 속한다.

그러나 대전광역시의 취득세와 등록세의 총 수입이 점차적으로 감소하는 추세에 있어 이를 재원으로 하는 조정교부금의 총액도 감소되고 있다. 특별한 지역경제의 활성화가 수반되지 않는 한 취득세와 등록세는 증가되지 않을 것이다. 그러나 세종시와 연계된 지역경제의 활성화도 기대되고 있어 그리 부정적인 것만은 아니다.

한편, 자치구의 경우 2005년부터의 종합토지세의 폐지이후에 그 결과로 지방세수입이 감소하고 있다. 반면에 부동산교부세를 받고 있지만 2007년 기준으로 이전의 종합토지세 규모에 못 미치고 있는 실정이다.

그러나 2008년 이후부터는 부동산교부세의 전체적인 배분수준이 증가할 것으로 예상되며, 2008년 말에는 이전 종합토지세 세수액을 상회할 것으로 예상되고 있다. 따라서 현행 교부율의 유지가 타당할 것으로 판단된다.

다만, 대전광역시 본청은 경제 및 사회여건의 변화에 따라 3년 내지 5년 단위로 교부율에 대한 재검토를 수행할 필요가 있다. 그 이유는 대전광역시의 재정환경과 자치구의 재정환경을 동시에 고려할 필요가 있기 때문이다.

우선, 대전광역시는 3년 또는 5년 단위를 중심으로 지역내의 경제상황을 분석하여 취득세 및 등록세의 추이를 예상한다. 이를 토대로 대전광역시는 적절한 비중을 산출하여 한다. 다만, 비중증가에 대해서는 자치구의 환영을 받을 수 있으나 비중

8) 부산광역시는 2007년 10월 17일 자치구 재원조정에 관한 조례일부개정조례안을 통해 조정교부금의 재원율인 취득세·등록세 합산액의 100분의 51을, 100분의 55로 인상하였다.

9) 대구광역시는 2008년 5월 30일 조례개정을 통해 52%에서 56%로 인상하였다.

감소에 대해서는 자치구의 반발이 초래될 수 있다는 것을 고려하여야 한다.

그리고 자치구에서는 중·장기측면에서 재정수입에 기초하지 않는 무작정의 재정 수요보다는 재정수입과 연계된 재정수요를 도출하여야 한다. 가급적 재정운영에 있어 정치적 요소를 배제하고 합리적인 재정수요를 산출하여야 한다.

2. 특별교부금의 비중유지

현재, 대전광역시의 보통교부금과 특별교부금의 비중은 조정교부금의 총액의 90%와 10%로 구성되어 있다. 이러한 비중은 중앙정부가 지방자치단체에게 교부하는 지방교부세의 보통 및 특별교부세의 비중과 동일하다. 그러나 일부 자치구에서는 특별교부금의 감소를 통해 보통교부금의 재원확보를 원하고 있다.

서울시에서 보통교부금과 특별교부금의 비중은 90%와 10%, 대구는 90%와 10%, 인천은 90%와 10%, 광주 90%와 10%, 대전은 90%와 10%, 울산은 90%와 10%이다. 부산은 2007년 10월 17일 특별교부금의 재원율인 당해연도 재원조정교부금의 100분의 5를, 100분의 7로 인상하였다.

따라서 대전광역시의 경우, 특별교부금의 비중은 다른 특별·광역시와 대부분 유사하기 때문에 당분간은 특별교부금의 존재의의를 유지하기 위해 10%의 비중을 그대로 유지하는 것이 타당하다.

제3절 제도상의 문제 및 개선방향

1. 전반적인 제도개선의 필요

위에서 조정교부금의 형평화효과를 분석하였을 때 대전광역시는 그 효과가 작은 것으로 나타났다.

이러한 이유는 각 자치구에 배분되는 조정교부금의 총액 및 비중이 높은 것도 그 이유이기도 하지만 전반적인 측정항목, 측정세목, 측정단위 등의 문제라 할 수 있다. 다시 말해, 측정항목, 측정세목 및 측정단위 등이 잘못 설계된 것으로 이해할 수 있다. 다만, 미시적으로 측정항목, 측정세목 및 측정단위의 개별단위에 대해 어떠한 것이 문제가 있는지를 파악하는 어렵기 때문에 거시적인 차원에서 전체 측정항목, 측정세목 및 측정단위의 문제점을 파악할 수밖에 없다.

또한, 보통교부금 총액이 재정부족액이 있는 각 자치구의 재원부족액 합산액에 미달하는 경우에 적용하는 조정률의 개선도 필요하다.

대전광역시와 서울특별시, 대구광역시, 광주광역시를 비교할 당시의 각 자치단체의 측정항목과 측정단위는 다음의 <표>들과 같다. 광주광역시의 경우, 대전광역시와 측정항목 및 측정단위가 동일하다.

<표 5-1> 대전광역시 조정교부금제도의 측정항목과 측정단위

	측정항목	측정단위
일반행정비	입법 및 선거관계	의회의원수
	일반행정비	공무원 정원
사회복지비	교육 및 문화비	인구수
	보건 및 생활환경 개선비	인구수
	사회보장비	국민기초생활수급자수
	주택 및 지역사회 개발비	행정구역면적
경제개발비	농수산개발비	경지면적
	지역경제개발비	상공업종사자수
	국토자원 보존개발비	도로면적
	교통관리비	자동차대수
민방위비	민방위관리비	민방위대원수

〈표 5-2〉 서울특별시 조정교부금제도의 측정항목과 측정단위

측정항목		측정단위
일반행정비	기획관리비	의원정수
	내무행정비	구 공무원수
	재무행정비	인구수 동 공무원수
사회복지비	복지사업비	행정구역면적 도로시설물의 연장
	보건위생비	인구수 저소득가구수
	환경녹지비	행정구역면적 가구수 보건소공무원수
산업경제비		환경미화원수 녹지대면적 도로시설물의 연장
지역개발비	도시개발비	도로의 면적 시가화가능면적
	건설사업비	가로등·보안등수 도시계획면적 도로시설물의 연장
	치수하수사업비	하수도의 연장 빗물펌프장 도시계획면적
민방위비		민방위대원수

〈표 5-3〉 대구광역시 조정교부금제도의 측정항목과 측정단위

측정항목		측정단위
입법 및 선거관리비	의회운영비	기초의회의원수
	선거관리비	공무원정원
일반행정비	인건비	공무원정원
	일반관리비	공무원정원
	행정정보화비	가구수
	동행정비	통수
교육 및 문화비	교육 및 문화비	인구수
보건 및 생활환경개선비	보건 및 생활환경개선비	인구수
	청소비	가구수
	공원녹지비	공원면적
사회보장비	사회복지비	인구수
	노인복지비	노령인구수
	기초생활보장비	국민기초생활보장수급자수
주택 및 지역사회개발비	주택 및 지역사회개발비	행정구역면적
농업비	농임업비	임야면적
		경지면적
지역경제개발비	지역경제개발비	상공업종사자수
지역경제개발비	도로계량비	인구수, 행정구역면적
	도로유지비	공원면적
	하천비	하천연장
교통관리비		자동차대수
민방위관리비		민방위대원수

* 대구광역시의 경우, 조례개정 이전의 측정항목 및 측정단위를 나타낸 것임

〈표 5-4〉 광주광역시 조정교부금제도의 측정항목과 측정단위

측정항목		측정단위
일반행정비	입법 및 선거관계	의회의원수
	일반행정비	공무원 정원
사회복지비	교육 및 문화비	인구수
	보건 및 생활환경 개선비	인구수
	사회보장비	국민기초생활수급자수
	주택 및 지역사회 개발비	행정구역면적
경제개발비	농수산개발비	경지면적
	지역경제개발비	상공업종사자수
	국토자원 보존개발비	도로면적
	교통관리비	자동차대수
민방위비	민방위관리비	민방위대원수

2. 기준재정수요산정의 합리화 도모

1) 원인분석의 필요성

위에서 조정교부금의 형평화효과를 분석하였을 때 대전광역시는 서울특별시, 대구광역시, 광주광역시에 비해 그 효과가 유사하거나 작은 것을 제시하였다.

이러한 이유는 측정항목 및 측정세목의 지나친 단순화와 측정단위의 미세분화라고 분석할 수 있다. 특히, 하나의 측정항목에 하나의 측정세목이나 하나의 측정세목에 하나의 측정단위를 적용하는 것은 아니라는 것이다. 즉, 가급적 여러 개의 측정단위를 적용하는 것이 타당하며 이는 여러 연구에서 도출된 결과이다(배인명, 2003: 196).

또한, 사업예산의 도입으로 인해 측정항목 및 측정단위를 기존의 체계에서 사업예산체계로 전환시켜주는 것이 필요하다.

2) 측정항목의 수조정

현재, 대전광역시의 측정항목은 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비로 4개이지만 다른 특별·광역시를 분석하면 측정항목의 수가 더 많다. 그러므로 대전광역시의 경우, 측정항목의 수를 증가시키는 것이 바람직하다.

그러나 여기에는 두 가지 점을 고려하여야 한다. 첫째, 측정항목의 대부분이 가급적 새로운 사업예산체계에 접목시키는 것이 바람직하다. 그렇지 않으면 예산과목을 측정항목에 따라 재분류하는 과정에서 상당한 자의성과 오류가 개입될 가능성이 커지게 되기 때문이다. 둘째, 측정항목 수가 지나치게 많으며 그 규모가 지나치게 작은 측정항목들이 많이 포함되어 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

3) 측정단위의 재조정

다음으로는 측정단위에 대해서도 개선할 필요가 있다. 우선, 현행 대전광역시의 조정교부금제도는 하나의 측정세목당 하나의 측정단위를 지정하고 있다. 그런데 하나의 측정단위만 고수할 경우 정확한 행정수요의 예측이 어려울 수 있다. 예를 들어 현행제도는 교육 및 문화비의 경우 단지 인구수만을 측정단위로 설정하고 있는데 과연 인구수 하나의 지표만으로 실질적인 교육 및 문화비에 대한 수요를 예측하는 것이 정확할 것인지에 대한 의문점이 있을 수 있다.

측정단위의 또 다른 문제점 중의 하나는 과연 올바른 행정수요를 나타내는 지표인가 하는 문제이다.

이러한 문제점들을 개선하기 위하여 자치구의 결산자료를 바탕으로 기준재정수요액을 산정해야 한다는 대안이 제기되고 있다. 이러한 방식은 현행제도와 현실과의 괴리를 좁힐 수 있다는 점에서 의의를 가지며 통계적으로 유의하거나 이론적으로 타당한 측정단위를 개발할 수 있다.

또한, 하나의 측정항목당 여러 개의 측정단위를 활용함으로써 더욱 정확하고 객관적인 행정수요를 반영할 수 있다는 장점들을 가질 수 있다.

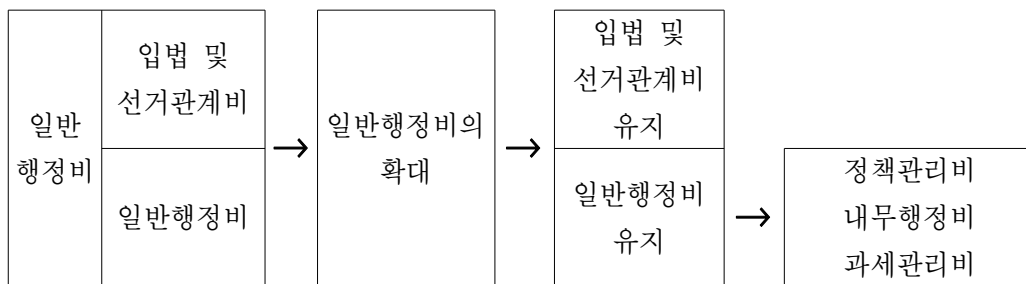
3. 측정항목의 재조정

1) 일반행정비의 재조정

현재, 대전광역시에는 일반행정비내에 입법 및 선거관계비와 일반행정비로 구분되어 있다. 그러나 두 번째 항목에 해당되는 일반행정비의 경우, 자치구의 효율적 기능수행을 위해 보다 세분화시키는 것이 필요하다. 즉, 일반행정비와 관련해서 측정세목을 확대하여 이에 대한 재정수요를 정확하게 측정하는 것이 필요하다.

따라서 일반행정비에는 측정세목으로 동에 대한 행정수요나 과세와 관련한 행정수요 등을 정확하게 반영하는 것이 요구된다.

[그림 5-1] 일반행정비의 재조정



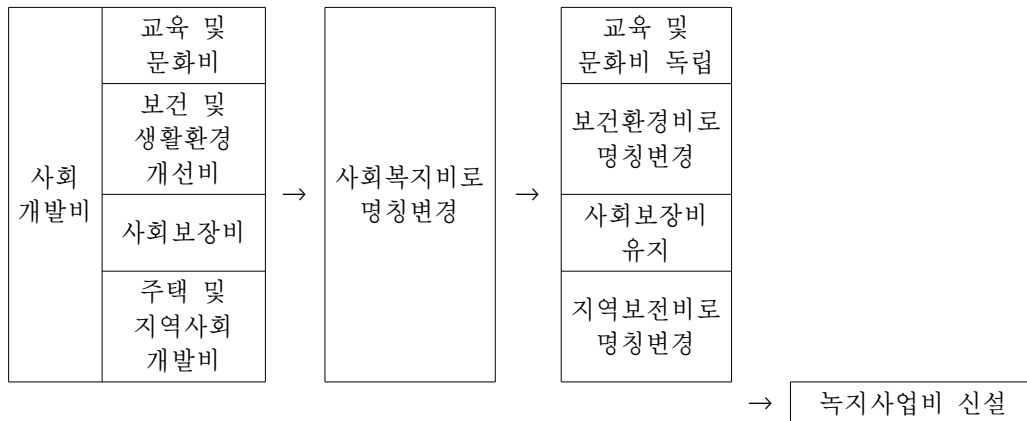
2) 사회개발비의 분리

사회개발비는 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경개선비, 사회보장비, 주택 및 지역사회개발비로 구성되어 있다. 우선, 사회개발비라는 용어보다는 사회복지비라는 용어가 더 타당하며 따라서 이에 합당한 측정세목의 신설이 필요하다.

우선, 사회복지비라는 차원과는 별도로 교육 및 문화비는 분리하여 독립시키는 것이 필요하다. 그 이유는 교육 및 문화에 대한 측정단위의 개선을 통해 이에 대한 정확한 수요산정의 필요성이 존재하기 때문이다.

반면에 사회복지비라는 차원하에서 사회보장비는 유지하고 보건 및 생활환경개선비는 보건환경비로 주택 및 지역사회개발비는 지역보전비로 전환시킨다. 동시에 도심지역의 특성을 고려한 녹지사업비를 신설한다.

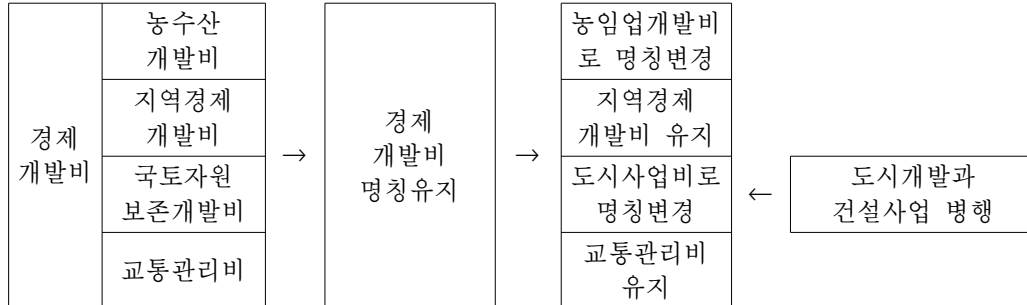
(그림 5-2) 사회개발비의 분리



3) 경제개발비의 개선

경제개발비의 경우, 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원 보존개발비, 교통관리비가 존재하고 있다. 농수산개발비는 농임업개발비로 명칭을 변경하고 지역경제개발비는 그대로 유지하며 국토자원 보존개발비는 도시사업비로 명칭을 변경한다.

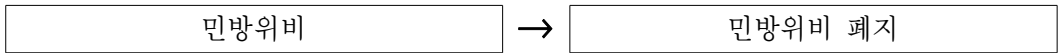
(그림 5-3) 경제개발비의 개선



4) 민방위비의 폐지

민방위비는 일반행정비의 측정단위 증가에 따라 일반행정비 관련 금액의 증가가 예상되기 때문에 폐지하는 것이 필요하다.

[그림 5-4] 민방위비의 폐지



<표 5-5> 조정교부금제도의 측정항목과 측정단위 개선안

측정항목		측정단위	→	측정항목		측정단위
일반 행정비	입법 및 선거관계	의회의원수		일반 행정비	입법 및 선거관계	의회의원수
	일반행정비	공무원 정원	정책관리비		구공무원수	
사회 개발비	교육 및 문화비	인구수	교육 문화비	내무행정비	인구수 동공무원수	
	보건 및 생활 환경 개선비	인구수		과세관리비	행정구역면적 과세건수	
	사회보장비	국민기초생활수 급자수	교육비	인구수		
	주택 및 지역사회 개발비	행정구역면적	문화비	문화시설면적		
경제 개발비	농수산개발비	경지면적	사회 복지비	사회보장비	인구수 생활수급자수 노령인구수 영유아·청소년수 등록장애인수 복지시설면적	
	지역경제 개발비	상공업 종사자수		보건환경비	가구수 보건공무원수	
	국토자원 보존개발비	도로면적		지역보전비	행정구역면적	
	교통관리비	자동차대수		녹지사업비	환경미화원수 녹지대면적 도로시설물의 연장	
민방 위비	민방위관리비	민방위대원수	경제 개발비	농임업 개발비	경지면적 임업면적	
				지역경제 개발비	상공업종사자수	
				도시개발비	도로면적 시가화가능면적 가로등·보안등수	
				교통관리비	자동차대수	

4. 측정단위의 재설정

측정단위의 역할은 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위한 각 단위를 의미한다. 다시 말해, 측정단위가 제대로 설정되어야만 지역의 재정수요를 정확하게 측정할 수 있게 된다.

현행, 지방교부세제도 또는 다른 특별·광역시 조정교부금제도에 있어 가장 중요한 측정단위는 인구수, 공무원수, 종사자수, 면적, 길이 등이다.

대전광역시의 경우에도 유사하며 다만, 새로운 측정항목 및 측정세목의 도입에 따라 새로운 측정단위의 추가가 필요하다.

〈표 5-6〉 조정교부금제도의 측정단위 및 표시단위

측정항목		측정단위	표시단위
	의회운영비	의회의원수	1인
일반 행정비	정책관리비	구공무원수	1인
	내무행정비	인구수	1인
		동공무원수	1인
	과세관리비	행정구역면적	1km ²
과세건수		1건	
교육 문화비	교육비	인구수	1인
	문화비	문화시설면적	1km ²
사회 복지비	사회보장비	인구수	1인
		생활수급자수	1인
		노령인구수	1인
		영유아·청소년수	1인
		등록장애인수	1인
		복지시설면적	1km ²
보건환경비	가구수	1가구	
	보건공무원수	1인	
지역보전비	행정구역면적	1km ²	
녹지사업비	환경미화원수	1인	
	녹지대면적	1km ²	
	도로시설물의 연장	1m	
경제 개발비	농업 개발비	경지면적	1km ²
		임업면적	1km ²
	지역경제 개발비	상공업종사자수	1인
	도시개발비	도로면적	1m ²
		시가화가능면적	1km ²
교통관리비	가로등·보안등수	1등수	
	자동차대수	수	

5. 조정률의 합리적 조정

조정률은 조정교부금에서 산정된 재정부족액과 조정교부금의 총액이 일치하지 않기 때문에 이를 조정하기 위하여 활용되고 있다. 현행 조정교부금제도에서는 교부세총액을 재정부족액(기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 값)으로 나눈 값으로 조정률을 정하고 있다.

그러나 재정부족액이 아닌 기준재정수요액을 기준으로 조정률을 결정하는 Minimax 방식을 취하는 것이 타당하다. 즉, 조정률을 다음과 같이 구할 수 있다.

[그림 5-5] 조정률의 산식

$$\text{조정률} = \frac{\text{재정부족이 발생한 자치구의 기준재정 수입액 합계} + \text{보통교부금의 총액}}{\text{재정부족이 발생한 자치구의 기준재정 수요액 합계}}$$

이와 같이 조정률을 산정하면 조정교부금이 교부된 이후 모든 자치구의 재정력 지수는 동일하게 된다. 다음의 산식은 조정교부금이 교부된 이후의 재정력지수 k_i 가 두 가지 방식에 의해 어떻게 달라지는지를 보여주고 있다.

[그림 5-6] 조정교부금의 산정방식

$$\text{(기존방식)} \quad k_i = \left\langle \frac{R_i + \alpha(D_i - R_i)}{D_i} \right\rangle = \alpha + (1 - \alpha) \left\langle \frac{R_i}{D_i} \right\rangle$$

$$\rightarrow \text{(Minimax방식)} \quad k_i = \left\langle \frac{R_i + \beta D_i - R_i}{D_i} \right\rangle = \beta$$

R = 기준재정수입액

D = 기준재정수요액

α = 기존방식에 의한 조정률

β = Minimax방식에 의한 조정률

이상에서 보듯이 기존의 조정률을 적용한다면 조정교부금 교부이후 각 자치구의 재정력지수는 다르게 나타난다. 그러나 기준재정수요액을 기준으로 조정률을 적용한다면 조정교부금 교부이후 모든 자치구의 재정력지수는 동일해진다.

참 고 문 헌

- 김현기(2008), “새정부의 출범과 지방재정의 과제”
- 배인명(2003), “조정교부금의 형평화 효과에 대한 연구 - 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로”, 정부학 연구, 9(2): 183-212.
- 장성수(2002), “광역시 조정교부금제도의 개선방안에 관한 연구 - 광주광역시 자치구를 중심으로”, 호남대 행정대학원 석사학위논문.
- 유태명(2004), “자치구 재원조정교부금제도의 개선방안에 관한 연구” 조선대 정책대학원 석사학위논문.
- 이상용(1997), “도세징수교부금제도의 개편방안” 한국지방행정연구원.
- 이종필(2006), “부산광역시 자치구 재원조정교부금 산정방법 개선” 부산발전연구원.
- 최원구(2006), “조정교부금제도의 효과분석 및 개선방안” 인천발전연구원.
- 황준기(2007), “특·광역시 자치구 재원조정교부금제도의 개선방안” 한국지방재정공제회.
- 대전광역시(2003 ~ 2007), 「통계연보」.
- 대전광역시(2008), 「자치구 부동산교부세 교부현황」.
- 대전광역시, 「대전광역시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 및 동시행규칙
- 대전광역시 홈페이지 <http://www.metro.daejeon.kr>.
- 대전광역시 동구(2007), 「통계연보」.
- 대전광역시 동구(2007), 「지방재정공시」.
- 대전광역시 중구(2007), 「통계연보」.
- 대전광역시 서구(2007), 「통계연보」.
- 대전광역시 유성구(2007), 「통계연보」.
- 대전광역시 대덕구(2007), 「통계연보」.
- 대전서남부 신도시 홈페이지 <http://www.djswcity.co.kr>.
- 부산광역시(2007), 부산광역시 자치구 재원조정에 관한 조례일부개정조례안.
- 서울·부산·인천·대구·광주·울산시의 재원조정에 관한 조례 및 동시행규칙.
- 시·도 공무원 교육원(2008), 「지방재정조정제도」.
- 행정안전부(2007), 「지방자치단체예산개요」.
- 행정안전부(2007), 「지방재정연감」.
- 행정안전부(2007), 「2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정」.

정책연구보고서 2008-04

대전광역시 자치구 재원조정교부금제도의
합리적 운영을 위한 개선방안

발행인 육 동 일

발행일 2008년 7월

발행처 대전발전연구원

302-789 대전광역시 서구 향촌길 70 대전광역시청 16층

전화: 042-471-5620 팩스: 042-471-5615

홈페이지 : <http://www.djdi.re.kr>

인쇄: ○○○○○○ TEL 042-○-○ FAX 042-○-○

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.