

# 재정보전금제도의 개선방안

Alternatives for the Local Fiscal Coordination System  
by the Provincial Government in Korea

2003. 12.

---

연 구 진  
서 정 섭 (수석연구원)

---

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

## 서 문

재정보전금제도는 기존 도세징수교부금제도의 운영상에서 나타나고 있던 일부의 문제점을 개선·보완하려는 취지에서 2000년도부터 새로이 도입된 제도이다. 이는 도세의 27%(인구 50만이상 시 47%)에 해당하는 재원을 도에서 확보하여 관할구역 내의 시·군에 대하여 일정한 기준에 의해 배분하는 일종의 도의 시·군에 대한 재정조정제도로 볼 수 있다.

재정보전금제도가 도입되어 운영된지 4년이 지나고 있다. 이즈음에 제도 운영의 실태를 분석하여 본래 제도도입의 목적달성 여부에 대한 성과를 평가해봄은 의미있는 일이라 할 수 있을 것이다. 재정보전금제도의 운영성과를 평가해 본 결과 경기도를 제외한 도에서는 본래의 도입목적은 어느 정도 달성하고 있으나 경기도의 경우 그러하지 못한 것으로 분석되어 제도운영의 개선여지가 있는 것으로 나타나고 있다.

현행 재정보전금제도의 운영에서 나타나는 문제점은 배분기준이 과거 도세징수교부금의 배분기준과 유사하여 재정형평화기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 것이다. 또한 시책추진보전금과 특별재정보전금과 같은 임의적 배분이나 재정특례적 배분이 적용되고 있다는 것이다. 특히, 경기도의 경우에 이들로 인한 문제가 나타나고 있다. 향후 재정보전금제도의 운영은 정형화된 공식에 의한 배분이 이루어져야 하며 임의적, 특례적 배분을 축소하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

아무쪼록, 본 보고서가 정책당국, 지방자치단체와 학계에 많은 참고가 되기를 기대하며, 본 연구를 수행한 서정섭 박사의 노고에 감사드린다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

## 요 약

재정보전금제도는 과거 도세징수교부금제도의 불합리한 점을 개선하려는 취지에서 2000년부터 새로이 도입된 제도이다. 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 개편된 배경은 도세징수교부금제도가 여러 가지 측면, 즉 징세비보전 과다, 시·군간 부익부·빈익빈 발생, 지방교부세의 정책효과 훼손 등의 문제점 노출로 인한 지방자치단체간 갈등을 해소하기 위한 목적을 가지고 있다. 재정보전금제도는 도세의 27%(50만 이상시 47%)에 해당하는 금액을 도가 확보하여 관할구역 내 시·군에 대하여 일정한 기준에 의해 교부하는 제도이다.

재정보전금제도에 대하여 운영실태 및 성과를 분석한 결과 다음과 같은 문제점이 상존하고 있었다. 첫째, 과거 도세징수교부금이 단체간 부익부·빈익빈 현상을 가져온다고 하여 이를 해소 하기 위해 재정보전금으로 전환하였으나 여전히 재정력이 우수한 단체에 많은 재원이 배분되고 있다. 둘째, 재정보전금이 원래 도입목적인 도내 시·군간 수평적 재정조정기능 수행의 면에서 경기도를 제외한 8개 도에서는 다소 효과를 보이나 경기도의 경우는 그러하지 못하고 시·군간 재정불균형을 발생시키고 있다. 셋째, 재정보전금의 배분에 있어서 재정력이 우수하고 자체수입이 많은 단체에 비례하여 배분되며, 재정력이 낮은 단체에 재원보전의 기능을 하더라도 적은 재원만이 보전되어 재원을 양여받는 단체의 재원증감효과가 미미한 것으로 나타나고 있다. 넷째, 현재의 재원배분방식에 있어서 일반재정보전금은 인구수와 도세징수실적에 비례하여 배분됨으로 인해 도세징수실적에 따라 배분되는 특성이 많고, 시책추진보전금은 일반적인 사업에 임의적으로 배분되어

도비보조금과의 성격 구분이 애매한 점도 있다. 경기도의 경우는 특별재정보전금이라는 재정특례로 인해 재정보전금제도 도입목적인 시·군간 수평적 재정조정기능을 미약하게 하고 있다. 다섯째, 이러한 요인들로 인해 재정보전금의 정체성이 애매하며, 또한 광역시내에 존재하는 재정보전금과도 용어적으로 혼돈되어 재정보전금제도의 성격규명이 불분명해 질 가능성을 내재하고 있다.

한편, 재정보전금제도의 문제원인은 재정보전금의 운영방식과 배분방식의 문제로부터 기인하고 있다. 첫째, 재정보전금의 운영방식이 일반재정보전금, 시책추진보전금, 특별재정보전금으로 운영되고 있는데, 이 중 일반재정보전금은 배분방식에 문제가 있으며 시책추진보전금 및 특별재정보전금은 재원규모 및 배분방식에 문제가 있다. 특히, 이로부터 발생하는 문제는 경기도의 경우가 다른 도에 비하여 두드러지게 나타나고 있다. 둘째, 일반재정보전금의 배분기준이 인구수와 도세징수총액이라는 2가지 기준을 중복 적용하고 있어 재정력이 취약한 단체에 더 많은 재원이 배분되어야 하는 기본적인 원칙을 위배하고 있다.

재정보전금제도가 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정기능으로서 정체성을 확립하기 위해서는 현행 제도 운영이 다음과 같이 개선될 필요가 있다. 첫째, 재정보전금의 배분은 정형화된 공식에 의한 배분의 비중을 최대한 높여 일반재원 성격으로 재원이전이 이루어져야 한다. 둘째, 재정보전금의 배분공식을 최대한 간단하게 하여 배분의 간결성, 투명성을 확보하고 재정력이 취약한 단체에의 재원보전이 이루어질 수 있도록 설계되어야 한다. 셋째, 현행 재정보전금 배분에서 임의적 지원의 규모를 축소하고 재정특례를 폐지 혹은 축소하는 방향으로 나가야 할 필요가 있다. 넷째, 재정보전금제도의 운영이 도별로 운영되기 때문에 도의 재정력이나 관할구역 내 대도

시와 잔여 시·군간의 관계를 검토하여 운영할 필요가 있다. 다섯째, 재정보전금의 정체성 확립을 위해 시책추진보전금과 도비보조금 구별의 애매한 문제, 광역시내에 존재하는 재정보전금과의 혼돈 문제, 광역시내 군의 재정보전금제도 적용의 문제 등의 과제를 해결해야 할 것이다.

특히, 재정보전금제도가 시·군간 수평적 재정조정기능을 담당하도록 하기 위해서는 재정보전금의 종류 및 재원구성의 개선이 필요하다. 우선 일반재정보전금의 비율을 상향조정하고 시책추진보전금의 비율을 하향조정하는 것이 바람직하다고 본다. 특별히, 경기도의 경우는 시책추진보전금의 비율을 낮출 필요가 있다. 특별재정보전금과 같은 재정특례는 폐지 혹은 축소운영 하는 것이 중요하다고 판단된다.

# 목 차

- 제1장 서론 ..... 1
  - 제1절 연구목적 ..... 1
  - 제2절 연구범위 및 방법 ..... 4
  
- 제2장 재정보전금제도의 도입배경과 운영실태 ..... 8
  - 제1절 재정보전금제도의 연혁과 도입배경 ..... 8
    - 1. 연혁 ..... 8
    - 2. 도입배경 ..... 10
  - 제2절 재정보전금제도의 개요 ..... 15
    - 1. 재정보전금의 정의와 근거법령 ..... 15
    - 2. 재정보전금의 자원 ..... 19
    - 3. 재정보전금의 종류와 배분기준 ..... 20
  - 제3절 재정보전금제도의 배경이론 ..... 23
    - 1. 재정보전금에 대한 이론적 검토 ..... 23
    - 2. 재정보전금의 재정조정제도로서의 특성 ..... 29
  - 제4절 재정보전금제도의 운영실태 ..... 34
    - 1. 재정보전금의 규모와 세입비중 ..... 34
    - 2. 재정보전금의 배분구성과 재정력과의 관계 ..... 41

<b>제3장 재정보전금의 효과분석</b> .....	<b>45</b>
제1절 도세징수교부금과의 비교효과 .....	45
1. 재정보전금의 배분특성 .....	45
2. 재정보전금과 도세징수교부금의 비교 .....	49
제2절 재정보전금의 수평적 재정조정효과 .....	51
1. 전국적 분석 .....	51
2. 지역별 분석 .....	54
3. 재정보전금의 재정조정효과 .....	58
4. 경기도 사례 .....	64
제3절 재정보전금의 재원증감효과 .....	68
제4절 재정보전금종류별 규모 및 영향 .....	75
1. 도별 재원규모와 영향 .....	75
2. 대도시 재정보전금 구성 및 영향 .....	76
제5절 재정보전금제도의 문제점 종합 .....	80
<b>제4장 재정보전금제도와 운영의 개선방안</b> .....	<b>82</b>
제1절 기본방향 .....	82
제2절 재정보전금제도의 정체성 확립필요 .....	83
1. 정체성 확립방향 .....	83
2. 도의 재정조정기능으로서 재정보전금제도의 필요성 .....	85
3. 정체성 확립을 위한 조건 .....	90
제3절 재정보전금 종류 및 배분방식 개선 .....	91
1. 재정보전금 종류의 개선 .....	91



2. 일반재정보전금 배분방식 개선 .....	93
3. 시책·특별재정보전금의 개선 .....	105
제4절 재정력을 고려한 재정보전금제도 운영방향 .....	109
1. 재정력을 고려한 운영방향 .....	109
2. 대도시를 고려한 운영방향 .....	110
제5절 재정보전금제도 운영의 과제 .....	111
1. 특별시·광역시의 재정보전금과 구별 .....	111
2. 광역시 군의 재정보전금제도 개편 .....	112
제5장 요약 및 정책건의 .....	114
제1절 요약 .....	114
제2절 정책건의 .....	116
【참고문헌】 .....	121
【Abstract】 .....	124
【부    록】 .....	126

## 표 목 차

<표 2-1> 재정보전금제도의 연혁 .....	10
<표 2-2> 재정보전금제도 관련 법령근거 .....	18
<표 2-3> 재정보전금의 배분방식과 배분기준 .....	23
<표 2-4> 재정조정제도의 구분 .....	26
<표 2-5> 재정조정 주체별 의의 및 특성 .....	27
<표 2-6> 중앙정부의 지방재정조정제도 .....	30
<표 2-7> 광역자치단체의 재정조정제도 .....	31
<표 2-8> 우리나라 지방재정조정제도의 유형과 특성 .....	32
<표 2-9> 지방세입 중 재정보전금의 비중 : 전체 .....	35
<표 2-10> 지방세입 중 재정보전금의 비중 : 시 .....	36
<표 2-11> 지방세입 중 재정보전금의 비중 : 군 .....	37
<표 2-12> 재정조정자원(재정형평화교부금)의 세입비중 .....	38
<표 2-13> 재정보전금의 시·도별 규모 .....	39
<표 2-14> 재정보전금의 시·군별 비중 .....	40
<표 2-15> 시·도별, 시·군별 재정보전금 규모와 비중 .....	41
<표 2-16> 재정보전금의 배분구성 .....	42
<표 3-1> 재정조정자원별 배분특성(2001년도) .....	47
<표 3-2> 재정보전금의 연도별 배분특성 .....	48
<표 3-3> 시·군별 재정보전금 배분특성 .....	48
<표 3-4> 재정력 대비 징수교부금과 재정보전금의 배분 비중 .....	51

<표 3-5> 지방세 대비 재정조정재원별 변이계수 ..... 53

<표 3-6> 지방세 대비 재원조합별 변이계수(1996-1997) ..... 56

<표 3-7> 지방세 대비 재원조합별 변이계수(2000-2001) ..... 57

<표 3-8> 지방세 대비 재원조합별 변이계수  
 (1996, 1997 및 2001년도 비교) - 경기도 ..... 66

<표 3-9> 지방세 대비 재원조합별 변이계수  
 (경기도, 경상남도 비교, 2001) ..... 66

<표 3-10> 재정보전금의 재원증감(2000년도) ..... 70

<표 3-11> 재정보전금의 재원증감(2001년도) ..... 71

<표 3-12> 재정보전금과 재정력 관련 변수와의 상관관계 ..... 72

<표 3-13> 재정보전금의 배분요소(2000년도) ..... 73

<표 3-14> 재정보전금의 배분요소(2001년도) ..... 74

<표 3-15> 재정보전금 종류별 규모 ..... 76

<표 3-16> 대도시 재정보전금 교부현황(2002) ..... 77

<표 3-17> 대도시 재정보전금의 종류별 구성(2002) ..... 78

<표 3-18> 연도별 대도시 재정보전금 배분현황 ..... 79

<표 4-1> 재정보전금 배분기준 지수산출 과정 현황(2001년도) ..... 100

<표 4-2> 과거 도세징수교부금 대비 증감액(2001) ..... 101

<표 4-3> 현행 재정보전금 대비 증감액(2001년도 기준) ..... 102

## 그림 목차

<그림 1-1> 연구의 목적과 흐름도 .....	7
<그림 2-1> 재정보전금제도 도입배경 흐름도 .....	14
<그림 2-2> 지방세·재정력 지수와 재정보전금 규모와의 관계 .....	44
<그림 3-1> 지방세 대비 재정보전금 효과(2001) .....	59
<그림 3-2> 지방세 대비 재원별 재정조정 효과(2001) .....	60
<그림 3-3> 중앙과 광역에 의한 재정조정재원의 배분효과(2001) .....	63
<그림 3-4> 재정력지수, 지방세규모 대비 재정보전금 배분 관계비교(2001) .....	67
<그림 4-1> 우리나라 지방재정조정체계의 방향 .....	89
<그림 4-2> 배분기준별 분포도(2001년도) .....	103

# 제1장 서 론

## 제1절 연구목적

재정보전금제도는 과거 도세징수교부금제도의 불합리한 점을 개선하려는 취지에서 2000년부터 새로이 도입된 제도이다. 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 개편된 배경은 도세징수교부금제도가 여러 가지 측면, 즉 징세비보전 과다, 시·군간 부익부·빈익빈 발생, 지방교부세의 정책효과 훼손 등의 문제점 노출로 인한 지방자치단체간 갈등을 해소하기 위한 목적을 가지고 있다.

도세징수교부금제도는 광역자치단체인 도가 도세를 직접 징수하지 않고 도내의 시·군에 도세징수업무를 위임하여 도세를 징수하게 한 후 그 징수에 필요한 경비를 징수처리비로 도세징수액의 일정분을 지급하던 제도이다. 원래 도세징수교부금제도는 1976년도의 지방세제 개혁 당시 시·군세가 도세의 부가세(50%) 형태로 되어 있던 것을 도세와 시·군세로 구분하여 독립세 체계로 전환하는 과정에서 감소되는 시·군의 세입결함을 보전하기 위하여, 지방세법에 도세징수처리 비용으로 도가 시·군에 지급해야 하는 도세징수교부금을 20%(취득세 30%)로 규정했는데서 비롯되었다. 이후 도세징수교부금제도는 여러번의 변화를 하였다. 1979년 12월 31에는 지방세법시행령을 개정하여 도세징수교부금을 도세징수액의 20%(취득세 30%)에서 30%로 인상하였다. 그리고 1990년 7월 26일 지방세법시행규칙(내무부령)에 인구 50만 이상의 시에 대한 도세징수교부율을 100분의 50으로 한다는 규정을 신설하여 인구 50만 이상 시에 대하여는 도세징수교부

금을 50%로 하는 재정적 특례를 두었다. 이와 같은 과정을 거쳐 도세징수교부금제도는 1999년도까지 도세징수액의 30%(50만 이상 시 50%)로 운영되어 왔다.

이러한 도세징수교부금제도의 운영이 2000년도부터 도세징수액의 3%에 해당하는 도세징수교부금과 도세징수액의 27%(50만 이상 시 47%)에 해당하는 재정보전금으로 2분화되어 운영되고 있다. 1999년 12월 31일 지방세법시행령 개정으로 도세징수교부금은 도세징수액의 30%(50만 이상 시 50%)에서 3%로 인하되었다. 그리고 2000년 1월 12일 지방재정법에 도지사는 시·군에서 징수하는 도세(공동시설세 제외)의 27%(50만 이상 시 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적 등의 기준에 따라 도의 관할구역 안에 있는 시·군에 배분토록 하는 규정을 신설하였다. 이 규정에 의거하여 도세의 27%(50만 이상 시 47%)에 해당하는 금액을 도가 확보하여 관할구역 내 시·군에 대하여 일정한 기준에 의해 교부하는 재정보전금이라는 새로운 제도가 도입되었다.

재정보전금제도는 지방재정의 건전하고 효율적인 운영을 위하여 도지사가 시·군에서 징수하는 도세의 일부를 재원으로 하여 관할 시·군에 재정보전을 할 수 있도록 하는 등 기존 도세징수교부금제도의 운영상에서 나타난 일부 문제점을 개선·보완하려는 취지에서 도입된 제도이다. 재정보전금제도는 그 운영방식의 특성을 살펴볼 때, 도가 도세의 27%(인구 50만 이상 시 47%)에 해당하는 재원을 확보하여 관할 구역 내의 시·군에 대하여 일정한 기준에 의해 배분하는 일종의 도의 시·군에 대한 재정조정제도의 성격을 가지고 있다.<sup>1)</sup>

1) 광역시 내에는 자치구이외에 군이 포함되어 있는 경우가 있다. 부산의 기장군, 대구의 달성군, 인천의 강화군·옹진군, 울산의 울주군은 광역시 내에 존재하는 군 자치단체로, 광역시가 자치구를 대상으로 하는 재정조정제도, 즉 조정교부금제도에 의한

재정보전금제도는 각 도(광역자치단체)가 주체로 되어 도별로 운영된다. 재정보전금의 재원은 도의 도세징수액 중 조례로 정하는 일정액으로 하나 현재 모든 도에서 각 시·군에서 징수한 도세의 27%(50만이상 도시 47%)에 해당하는 금액으로 한다. 재정보전금의 배분은 도가 도내 각 시·군의 인구, 도세 징수실적, 재정사정 등을 고려한 일정한 공식과 기준에 의해 배분한다. 재정보전금의 종류는 일반재정보전금, 시책추진보전금 및 특별재정보전금으로 구분된다. 일반재정보전금은 전체 재정보전금 총액의 90%를 재원으로 한다. 나머지 10%의 재원은 시책추진보전금으로 운영하고 있다. 일반재정보전금은 비도(費途)의 지정없이 시·도가 시·군에 일반재원으로 배분하며 시책추진보전금은 시장·군수가 요청하는 사업 또는 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사업에 대하여 비도를 정하여 배분하는 것이다. 특별재정보전금은 보통교부세 불교부단체를 대상으로 운영하는 재정보전금으로 현재 경기도만 해당되며 경기도의 경우 일반재정보전금의 25%를 특별재정보전금으로 운영하고 있다.<sup>2)</sup> 보통교부세 불교부단체의 경우 일반재정보전금, 시책추진보전금 및 특별재정보전금이 배분되며 그 나머지 단체는 일반재정보전금과 시책추진보전금의 교부대상이 된다.

---

재정조정 대상단체가 아니라 재정보전금제도에 의해 재원을 배분받는 대상단체이다. 한편, 특별시·광역시 자치구에 대한 재정조정재원인 조정교부금은 등록세와 취득세의 일정분(서울 50%-대전 68% 정도)으로 하고 있지만, 재정보전금은 일부 세목(5개세목)의 일정분을 재원으로 한다. 재정보전금은 시·군을 대상으로 배분하는 재원이기 때문에 도의 시·군에 대한 재정조정재원이라 할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 이러한 특징을 고려하여 재정보전금을 도의 시·군에 대한 재정조정제도의 하나로 규정한다. 한편, 자동차분 면허세(자치구세)가 2001년부터 폐지되어 자치구의 재정결함을 보전하기 위해 서울, 부산, 광주의 경우 시세인 주행세의 일정분을 자치구에 교부하는 재원도 현재 재정보전금이라 칭하고 있다.

- 2) 특별재정보전금은 보통교부세 불교부단체의 재정결함을 보전하기 위하여 마련된 장치로 현재 경기도에서 2003년도 기준 8개 단체에 적용하고 있다.

본 연구에서는 이러한 재정보전금제도에 대하여 당초 도입목적의 달성여부, 파생된 부정적 영향, 운영성과 등을 분석하고 이에 기초하여 제도·운영의 개선방향을 모색하는데 연구의 목적을 두고자 한다. 본 연구는 재정보전금제도 및 운영과 관련하여 그간의 운영성과를 평가(효과분석)하여 개선방향을 설정하는 기초연구에 1차적인 목적을 두며, 이를 바탕으로 관련 연구가 이루어질 수 있도록 하는데 연구의 의의를 두고자 한다. 재정보전금제도의 전반적인 성과평가는 본 제도 도입의 주된 목적인 도내 시·군간 부의부·빈익빈 완화, 즉 시·군간 재정불균형의 시정을 어느정도 달성하고 있는가에 초점을 두고자 한다.

## 제2절 연구범위 및 방법

본 연구의 대상은 각 도에서 운영하는 재정보전금제도이다. 재정보전금제도는 일종의 도에 의한 시·군간 재정조정제도라 할 수 있다. 이러한 점에서 재정보전금제도를 연구함에 있어 같은 유형으로 볼 수 있는 중앙정부의 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금, 특별·광역시의 조정교부금, 그리고 도의 재정조정재원 중의 하나인 도비보조금과 제도적인 측면에서 그 특성을 비교한다. 재정보전금의 배분효과를 평가하기 위하여 이들 재원의 배분효과와 비교분석한다. 재정보전금제도와 이들 제도와의 비교분석은 제도적 특성과 자원배분 효과의 특성을 기술하는 측면에 국한하고 제도간 상호연계를 염두한 심층적 비교분석은 본 연구에 포함하지 않는 것으로 한다. 그 이유는 본 연구가 재정보전금제도의 연구를 핵심대상으로 하고 있기 때문이다. 다시 말해, 이들 제도의 심층적 상호연계분석은 지방재정조정제도



의 종합적인 연구가 이루어져야 한다는 판단에서이다.

연구의 내용은 우선 재정보전금제도의 도입배경과 제도적 내용을 살펴본다. 제도적인 측면에서는 지방재정법, 조례 등을 살펴봄으로써 본 제도의 특성을 규명한다. 이론적 연구로는 지방재정조정제도 관련이론을 살펴보고 이의 관점에서 재정보전금제도의 특성을 살펴본다. 여기서는 우리나라 지방재정조정 관련 각 제도의 특성을 살펴봄과 동시에 특히 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 재정조정이론을 살펴본다. 본 연구에서 재정보전금제도의 내용을 먼저 살펴보고 재정조정이론을 나중에 살펴보기로 한다. 이러한 과정을 거치는 이유는 재정보전금제도가 재정조정제도로서 어떠한 특성을 갖는가를 살펴보기 위함이다.

둘째로 재정보전금제도의 운영현황을 살펴본다. 여기서는 재정보전금의 제도적 내용이 아닌 실제 재정보전금 재원의 규모나 배분상태 등을 실제 데이터를 중심으로 살펴본다. 실태분석은 재정보전금제도가 도입된 2000년 이후 2003년까지 재정보전금의 규모 및 배분과 관련한 전반적인 내용을 분석한다.

셋째로 재정보전금제도의 운영성과를 분석한다. 재정보전금제도의 운영성과는 재정보전금제도의 도입목적 달성여부, 시·군간 재정조정효과, 재정력 취약단체에의 자원보전 효과, 재정보전금 종류별 영향 등을 분석한다. 재정보전금제도의 도입목적 달성여부는 과거 도세징수교부금제도의 운영과 비교하여 봄으로써 평가할 수 있다. 과거 도세징수교부금이 시·군간 부의부·빈익빈의 문제를 발생한다고 하여 이를 시정하고자 재정보전금제도를 도입하였다. 따라서 양자간의 배분집중도를 비교하여 봄으로써 재정보전금제도의 도입목적의 평가를 할 수 있을 것으로 본다. 시·군간 재정조정의 효과는 불균등지수를 사용하여 분석할 수 있다. 불균등지수를 통하여 과거 도세

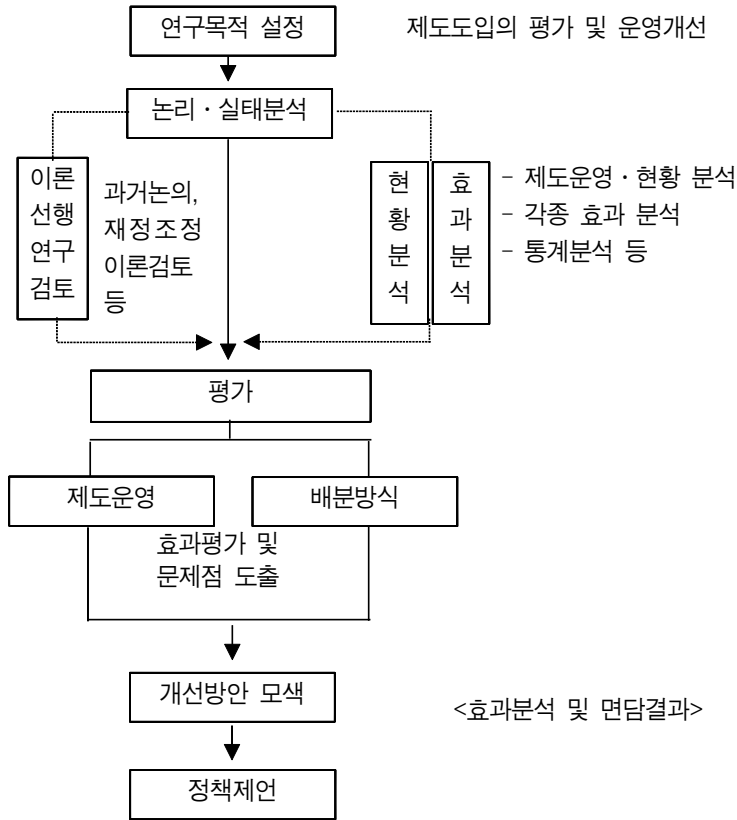
징수교부금제도와 비교함과 동시에 각종 재정조정재원의 불균등지수와 비교하여 재정보전금의 재정조정효과를 평가할 수 있다. 재정력 취약단체의 재원보전효과는 재정력이 취약한 단체에 어느정도 재원보전이 이루어졌는가를 살펴봄으로써 평가할 수 있다. 재정보전금 종류별 영향은 재정보전금의 종류가 3가지로 이들 각각의 유형에 의한 재원배분의 영향을 분석함으로써 평가할 수 있다.

넷째로 이상의 분석을 근거로 재정보전금제도의 전반적인 운영을 평가하고 문제점을 도출하여 재정보전금제도의 개선방향을 도출하고자 한다. 재정보전금제도의 개선방향은 우선 재정보전금제도의 필요성을 전제로 그 정체성의 확립을 위한 운영의 개선방향을 제시하고자 한다.

연구의 방법은 재정보전금제도 운영실태의 분석을 근거로 실제 운영과 관련하여 현재 나타나는 문제점을 해소하는 방향에서 개선방안을 도출하였다. 재정보전금제도의 운영과 관련한 문제점은 본 제도도입의 목적에 견주어 실제 운영실태를 평가하여 도출하였다. 실태분석의 방법은 재정보전금의 배분특성 및 효과분석을 중심으로 하였으며, 이 과정에서 집중도 분석, 불균등지수 분석, 재정조정재원의 상호비교분석, 지역별(도별 및 단체규모별) 재정보전금의 영향분석 등의 통계분석이 이루어진다. 이러한 통계분석과 병행하여 재정보전금제도 운영의 평가 및 개선방향의 모색에는 일부 학계 및 담당자 면담 등을 통해 이루어졌다.

본 연구의 전반적인 흐름을 도식으로 나타내면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구 내용과 연구 흐름도



## 제2장 재정보전금제도의 도입배경과 운영실태

### 제1절 재정보전금제도의 연혁과 도입배경

#### 1. 연혁

재정보전금제도는 과거 도세징수교부금제도의 불합리한 점을 개선하려는 취지에서 2000년부터 새로이 도입된 제도이다. 하지만, 엄밀히 말해 재정보전금제도는 새로이 도입된 제도라기 보다는 기존의 도세징수교부금제도의 부분을 새롭게 개편하여 도입한 제도이다. 따라서 재정보전금의 근원은 도세징수교부금제도라고 할 수 있다. 이러한 점에서 재정보전금제도의 연혁을 살펴보기 위해 그 근원인 도세징수교부금제도의 연혁을 먼저 살펴보고자 한다.

원래 도세징수교부금제도는 1976년도의 지방세제 개혁 당시 시·군세가 도세의 부가세(50%) 형태로 되어 있던 것을 도세와 시·군세로 구분하여 독립세 체계로 전환하는 과정에서 감소되는 시·군의 세입결함을 보전하기 위하여 지방세법에 도세징수처리 비용으로 도가 시·군에 지급해야 하는 도세징수교부금을 20%(취득세 30%)로 규정한데서 비롯되었다고 한다. 이후 도세징수교부금제도는 여러번의 변화를 하였다. 물론 그 이전에도 도세징수교부금과 같은 형태는 존재하였으나 이 시기는 시·군의 도세징수업무에 대한 처리비용으로 지급하는 개념이었다고 볼 수 있다. 그 이후의 도세징수교부금제도의 변화과정을 연도별로 살펴보면 다음과 같다.

1979년 12월 31에는 지방세법시행령을 개정하여 도세징수교부금을 도세징수액의 20%(취득세 30%)에서 30%로 인상하였다.

1990년 7월 26일 지방세법시행규칙(내무부령)에 인구 50만 이상의 시에 대한 도세징수교부율을 100분의 50으로 한다는 규정을 신설하여 인구 50만 이상 시에 대하여는 도세징수교부금을 50%로 하는 재정적 특례를 두었다. 이와 같은 과정을 거쳐 도세징수교부금은 1999년도까지 도세징수액의 30%(50만 이상 시 50%)로 운영되어 왔다.

1999년 12월 31일 지방세법시행령 개정으로 도세징수교부금은 도세징수액의 30%(50만 이상 시 50%)에서 3%로 인하되었다. 그리고 2000년 1월 12일 지방재정법에 도지사는 시·군에서 징수하는 도세(공동시설세 제외)의 27%(50만 이상 시 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적 등의 기준에 따라 도의 관할구역 안에 있는 시·군에 배분토록 하는 규정을 신설하였다. 이 규정에 의거하여 도세의 27%(50만 이상시 47%)에 해당하는 금액을 도가 확보하여 관할구역 내 시·군에 대하여 일정한 기준에 의해 교부하는 재정보전금제도라는 새로운 제도가 도입되었다.

지금까지 도세징수교부금제도의 발생으로부터 재정보전금제도로의 변화 과정을 살펴보았다. 재정보전금제도의 연혁으로 도세징수교부금제도의 변화과정을 살펴본 것은 재정보전금이라는 재원의 근원이 과거 도세징수교부금의 재원으로부터 나왔다고 볼 수 있기 때문이다. 그리고 도세징수교부금은 원래 도가 시·군에 도세징수업무를 위임하고 그 처리비용으로 도세징수액의 일정분을 도가 시·군에 지급하던 것을 근원으로 하여 발전하였다.

이러한 의미에서 볼 때, 재정보전금제도의 연혁을 살펴보기 위해 도세징수교부금제도의 변천과정을 살펴보는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 도세징수교부금제도로부터 재정보전금제도로의 변화과정을 요약하여 살펴보면 <표 2-1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 2-1> 재정보전금제도의 연혁

년도	'76.12.31이전	'76.12.31	'79.12.31	'90.7.26	'99.12.31	'00.1.12 이후
관 련 법 령	지방세법	지방세법	지방세법 시행령 (대통령령)	지방세법 시행규칙 (내무부령)	지방세법 시행령 (대통령령)	지방재정법
법조문	제53조 (도세징수의 위임)	제53조 (도세징수의 위임)	제41조 신설 (도세징수교부율)	제26조 신설 (징수교부율)	제41조 개정 (징수교부율)	제24조의2 신설 (도의 시·군에 대한 재정보전)
도 세 징 수 교부율 변 경 내 용	도세징수처리비용으로 징수액의 10%규정	-도세징수처리비용으로 징수액의 20%로 인상 -취득세의 경우 징수교부율을 30%로 규정함	도세징수교부율 30%로 통일	인구50만이상 시에 대하여 도세징수교부율을 50%로 인상	도세징수교부율을 3%로 인하하고 나머지 재원에 해당하는 금액은 도의재정보전금으로 확보토록 함	도세의 27% (50만 이상시 47%)에 해당하는 재원을도에서 확보하여 일정한 기준으로 시·군에 배분하도록 함
주 요 특 징	-시·군세는 도세의 부가세 형태-도세징수처리비용으로 지급	-도세와 시·군세의 독립체계로 전환-도세징수교부금제도 도입	-도세징수교부율 인상	인구 50만 이상 시에 대한 재정 특례를 내무부령으로 정함 (지방세법시행령에 근거함)	도세징수교부율 30%(50만 이상시 50%)를 3%로 인하함	재정보전금제도 신설·도입함

자료: 지방세법, 지방세법시행령, 지방세법시행규칙, 지방재정법 참조

## 2. 도입배경

재정보전금제도는 과거 도세징수교부금제도의 재원배분방식을 2000년 도부터 새로운 방식으로 전환한 것이다. 재정보전금제도는 완전히 새로이 도입된 제도라기 보다는 기존의 도세징수교부금제도의 운영방식을 보완하는 차원에서 도의 시·군에 대한 재정형평화교부금 방식을 취하여 재정조정 기능을 가미한 것으로 볼 수 있다.

도세징수교부금제도<sup>3)</sup>가 재정보전금제도로 전환된 배경은 도세징수교부금제도가 여러측면에서 문제점이 노출되어 왔으며 이로 인해 지방자치단체 간 갈등요인으로 작용하고 있었기 때문이다. 도세징수교부금제도의 문제점은 다음과 같은 요소들이었다.

첫째, 도세징수교부금제도가 지방세법상에 규정된 징세비 보전에 위배된다는 것이다. 도세 징수에 소요되는 시·군의 실제 비용은 대체로 도세징수액의 3%내외<sup>4)</sup>이나 도세징수교부금이 지방자치단체의 주민수에 따라 징수액의 30% 또는 50%<sup>5)</sup>로 배분되어 징세처리비에 비해 도세징수교부금이 지나치게 큰 규모로 교부되고 있다는 점이다.

둘째, 도세징수교부금제도가 지방자치단체간 수직적·수평적 재정력의 격차를 심화시킨다는 것이다. 도세징수교부금이 시·군에 큰 규모로 배분되다 보니 도의 재정에 압박요인으로 작용하였으며, 도세를 많이 징수하는 재정력이 높은 단체에 도세징수교부금이 많이 배분되고 재정력이 취약한 단체에 적게 배분되어 시·군간 재정력의 부익부·빈익빈 현상을 심화시킨다는 등의 부작용이 발생한다는 점이다.

셋째, 도세징수교부금제가 지방교부세제도의 정책효과를 상당한 정도 훼손하고 있다는 것이다. 도세징수교부금제도가 나름대로 근거와 논리를 가지고 있으나 지방자치단체가 재정력의 형평성 달성이라는 정책목표를 위해 설

3) 도세징수교부금제도는 1976년도의 지방세제 개혁 당시에 시·군세가 도세의 부가세(50%) 형태로 되어 있던 것을 도세와 시·군세로 구분하여 독립세체계로 전환하는 과정에서 감소하는 시·군의 세입결함을 보전하기 위하여 징수교부금을 도세의 30%로 규정하면서 비롯되었다. 이 때문에 징세비 보전이라는 형식상의 이유와는 달리 처음부터 시·군의 부족재원 보전이라는 취지가 포함되어 있었다고 볼 수 있다(김수근(1999)).

4) 우리나라의 경우 특별시·광역시세의 자치구에 대한 징세비도 3%로 하고 있다.

5) 인구 50만 이상의 시에 대해서는 1990년 7월의 지방세법시행규칙 개정으로 도세징수교부금이 30%에서 50%로 인상되었으며, 이로 인해 도세징수교부금의 역기능인 재정력형평화 원칙의 역행이 심화되었다고 한다(이규환(1999)).

게되어 운영되고 있는 지방교부세의 정책효과를 훼손하고 있다는 것이다. 재정형평화 효과에 대한 실증연구에서 도세징수교부금은 오히려 시·군간 재정불균형을 심화시키는 것으로 나타난 바 있었다.<sup>6)</sup>

이상과 같이 도세징수교부금이 징세보전비적 성격이라는 법적 취지에의 부합, 배분결과에 따른 시·군간 재정불균형의 심화, 자치단체간 갈등 요인으로 작용 등의 문제점으로 인하여 도세징수교부금 관련 개혁안들이 제기되었다.<sup>7)</sup>

첫째, 도차원에서 제기되었던 안은 (1) 도세징수사무소 설치 및 도차원의 재정조정재원 별치(別置), (2) 도세징수교부율 인하로 대별할 수 있었다. 도세징수사무소 설치의 경우 도세징수비용을 1.5%~3.4% 정도로 하고 시·군에 배분되는 도세징수교부금에서 이를 제외한 재원을 시·군에 대한 재정조정재원으로 하여 교부하자는 안이었다. 도세징수교부율 인하는 30%의 동률 적용 혹은 인하 적용, 그리고 도세징수교부율을 조례로 결정할 수 있도록 위임해 달라는 제안들이 있었다.

둘째, 일반 시·군차원에서는 대도시보다 재정력이 열악하다는 이유로 50%로 도세징수교부율의 상향조정을 요구하였으며, 자치구에서도 일반 시·군 수준인 30% 정도로 인상해 줄 것을 요구하였다.

이상과 같은 도세징수교부금제도의 문제점과 지방자치단체에서 제기한 개선 요구안들을 종합적으로 검토하여 제도개선을 하였다. 하나는 시·군의 징세보전이라는 차원에서 도세징수교부율을 3%로 설정하였으며, 다른 하나는 그 나머지 금액에 해당하는 재원을 도에서 재정보전금으로 확보하여

6) 이창균·서정섭(1999), pp. 65-82 참조.

7) 이에 대한 논의는 이상용·이영희(1994), 김수근(1996, 1997, 1999), 이상용(1997), 이규환(1999), 정세욱(1999), 이창균·서정섭(1999), 이영희(1999), 이재성(1999) 등을 참조



재원을 일정한 기준에 따라 시·군에 배분하는 재정보전금제도를 신설·도입하였다. 재정보전금제도는 각 시·군에서 징수한 도세징수액의 27%(50만 이상 도시 47%)에 해당하는 금액을 도에서 확보하여 관할구역 내 시·군에 정형화된 공식에 의해 배분하는 제도이다. 따라서 재정보전금제도는 2000년도부터 도입된 것으로 도가 관할구역 내 시·군에 대하여 재정조정을 하는 일종의 재정조정제도로 볼 수 있다. 자원배분은 도의 조례에 위임되어 있어 도의 시·군에 대한 재정조정의 기본방향에 따라 재원을 배분하도록 되어 있다.

과거 도세징수교부금제도가 현행의 재정보전금제도로 전환되는 과정의 배경, 제기되었던 문제 및 그 결과를 요약하면 <그림 2-1>과 같이 정리할 수 있다.



## 제2절 재정보전금제도의 개요

### 1. 재정보전금제도의 정의와 근거법령

#### 가. 정의

재정보전금제도란 시·군에서 징수하는 도세(공동시설세 및 지방교육세 제외)의 27%(인구 50만 이상 시의 경우 47%)에 해당하는 금액을 도가 재정보전금의 재원으로 확보하여 일정한 기준에 따라 관할 구역 내의 시·군에 배분하는 제도로, 일종의 도에 의한 시·군의 재정조정제도이다. 따라서 재정보전금은 재정보전금제도에 의해 도가 관할구역 내의 시·군에 배분한 재원을 말한다.

재정보전금제도는 시·군에서 징수하는 도세의 30%(인구 50만 이상 시 50%)를 도가 관할구역 내 시·군에 각각 교부하던 도세징수교부금제도를 개편하여 하나는 징세처리비용 부분, 다른 하나는 재정보전금 부분으로 2원화하여 운영하는 것으로부터 비롯되었다. 도세징세처리비용은 각 시·군에 징수한 도세징수액의 3%(징수교부율)를 교부하고, 나머지 재원(각 시·군에서 징수한 도세징수액의 27%, 50만 이상 시는 47%)에 해당하는 금액은 도에서 재정보전금 재원으로 확보하여 일정한 배분방식에 의해 관할구역 내 시·군에 배분하도록 하였다. 여기서 후자의 재원이 재정보전금의 재원에 해당한다.

재정보전금제도의 개념을 정의하기 위하여 현행 재정보전금제도 운영의 성격을 규명하면 다음과 같이 정의 할 수 있다. 재정보전금제도는 도와 시·군간 수직적 세원조정의 기능과 도내 시·군간 수평적 재정조정의 기능(재정형평화 기능)을 담당하는 제도라고 할 수 있다.

재정보전금제도는 현재 각 광역자치단체별로 운영되며 도 뿐만 아니라 광역시의 경우에도 광역시내에 군이 존재하기 때문에 도에서 운영하는 것과 동일한 방법에 의해 형식적으로 재정보전금이 운영된다. 광역시의 군에 적용되는 재정보전금은 광역시세 전체에 대하여 적용되는 것이 아니라 도세에 해당하는 세목에 대하여서만 적용된다. 그리고 광역시내에는 군이 1개(인천광역시 2개)만 존재하기 때문에 재정보전금제도의 고유한 특성을 유지하기는 어렵다고 볼 수 있다. 다시말해, 광역시에 적용되는 재정보전금제도는 일반적인 사항이라기 보다는 특수한 사정으로 규정할 수 있을 것이다.

이러한 논의를 종합하여 재정보전금제도의 개념을 간단히 정의하면, 도가 관할구역 내 시·군에 대하여 행하는 재정조정제도의 하나로 규정할 수 있을 것이다.

#### 나. 근거법령

재정보전금제도 및 그 운영에 관한 규정은 지방재정법, 지방재정법시행령, 지방세법시행령, 시·도재정보전금배분조례에 근거하고 있다.

- ① 지방재정법 제24조의 2에서는 “시·도의 시·군에 대한 재정보전”을 규정하고 있다. 그 내용은 “시·도지사(특별시장을 제외한다)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세를 제외한다)의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시를 제외한다)의 관할구역안의 시·군에 배분하여야 한다”라고 규정하고 있다.

- ② 지방재정법시행령 제28조의 3에서는 재정보전금의 종류와 배분기준에 대하여 규정하고 있다.<sup>8)</sup> 재정보전금의 종류는 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 일반재정보전금과 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 시책추진보전금 및 지방교부세법 제6조 제1항의 규정에 의한 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위하여 지급하는 특별재정보전금으로 한다라고 규정하고 있다.
- ③ 지방세법시행령 41조에서는 도세징수교부율을 3%로 규정하고 있다. 특별시·광역시 및 도는 시·군 및 자치구에서 특별시세·광역시세 및 도세를 징수하여 특별시·광역시 및 도에 납입한 때에는 납입한 특별시세·광역시세 및 도세징수금의 100분의 3에 해당하는 징수교부금을 그 처리비로 당해 시·군 및 자치구에 교부하여야 한다라고 규정하고 있다.
- ④ 시·도재정보전금조례에서는 각 시·도별로 관련법의 범위내에서 (1) 재정보전금의 목적, (2) 재정보전금 종류와 정의, (3) 재정보전금의 재원, (4) 재정보전금 관련 예산편성, (5) 재정보전금의 산정·배분방법, (6) 재정보전금의 배분시기 및 통지, (7) 재정보전금의 시정, (8) 재정보전금의 이의신청, (9) 재정보전금의 반환 또는 감액, (10) 구역변경·폐치·분합시의 재정보전금에 대한 조치 등을 규정하고 있다. 시·도재정보전금조례에서는 관련 법 및 시행령의 내용을 담고 있으며 시책추진보전금의 배분기준은 지역특성을 반영하여 조정하고 있는 실정이다.

재정보전금제도에 대한 법령체계를 종합적으로 요약하면 <표 2-2>와 같이 정리할 수 있다.

8) 재정보전금의 종류와 배분기준에 대하여 자세한 내용은 후술하기로 한다.

<표 2-2> 재정보전금제도 관련 법령근거

구 분	규정	내 용
지방재정법	제24조의2	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시·도의 시·군에 대한 재정보전                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사(서울 제외)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세 제외)의 27%(인구 50만 이상, 행정구 설치 시 47%)의 시·군에 대한 재정보전금으로 확보, ①인구, ②징수실적, ③당해 시·군의 재정사정 등의 기준에 따라 관할구역안의 시·군에 배분하여야 함</li> </ul> </li> </ul>
동법시행령	제28조의3	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정보전금의 종류와 배분                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종류 : 행정운영 재원보전(일반재정보전금), 지역개발사업등 시책추진(시책추진보전금), 불교부단체의 재정결함 보전(특별재정보전금)</li> <li>- 재원구분 : 일반재정보전금(90/100), 시책추진보전금(10/100), 특별재정보전금(일반재정보전금 25/100-경기도)</li> <li>- 배분 : 일반재정보전금(인구 60%, 징수실적 40%), 특별재정보전금(재정결함액 비례)</li> </ul> </li> <li>*구체적 배분기준, 산정방법, 배분시기는 조례로 정함</li> </ul>
지방세법시행령	제41조	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 징수교부율                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별시세·광역시세 및 도세징수금의 3%</li> </ul> </li> </ul>
시·도재정보전금배분조례		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방재정법과 동법시행령 수용</li> <li>○ 배분방법 상 시·도별 큰 차이 없으며, 일반재정보전금은 법 기준 준용</li> <li>-인구 : 전년말 비율, 징수실적 : 매월말 비율</li> </ul>
	경기	시책추진보전금 : ①지역개발사업, ②재해재정수요, ③수입감소 및 특별재정수요, ④도세징수실적 우수단체 필요사업
	대구	시책추진보전금 : ①지역개발사업, ②재해재정수요, ③수입감소 및 특별재정수요
	전남	시책추진보전금 : ①지역개발사업, ②재해재정수요, ③수입감소 및 특별재정수요, ④도세징수실적 우수단체 필요사업, ⑤낙후지역개발사업 및 도전체 발전기여사업

## 2. 재정보전금의 재원

앞서 재정보전금제도의 개념을 도가 관할구역 내 시·군에 대하여 행하는 재정조정제도로 단순화하여 규정하였다. 이러한 개념을 근거로 재정보전금재원의 형성을 살펴보면 다음과 같다.

재정보전금의 재원은 각 시·군에서 징수하는 도세의 27%(인구 50만 이상 시는 47%)에 해당하는 금액이다. 2003년도 기준으로 지방세 17개 세목 중 도세는 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세의 7개 세목이다.

이중 공동시설세는 지방재정법으로 재정보전금 재원에서 제외하고 있으며 지방교육세는 100% 교육비특별회계로 진출된 후 교육관련지원경비로 지원되어 재정보전금재원 대상에서 제외된다. 따라서 도세 중 공동시설세와 지방교육세를 제외한 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 지역개발세의 5개 세목이 재정보전금 재원의 대상세목이며, 이들 세목에 대하여 각 시·군에서 징수한 27%(인구 50만 이상 시 47%)에 해당하는 금액이 도의 재정보전금 재원이 되는 것이다.

2001년 결산기준 경기도의 경우 도세 총액(공동시설세, 지방교육세 및 과년도 수입 제외) 3조 147억원 중 시·군에 교부된 징세처리비용은 904억원(도세징수액의 3%)이며, 재정보전금의 재원으로 확보된 금액은 1조 597억원(도세징수액의 35.2%)으로 나타나고 있다. 전라북도의 경우 징세처리비용을 제외한 재정보전금의 재원은 도세징수액 대비 2000년 27.44%, 2001년 32.55%, 2000년 30.54%(이상 결산 기준임)로 3년 평균 도세징수액 대비 재정보전금재원의 비중은 31.84%로 나타나고 있다.

현재 광역시 내에 존재하는 기장군(부산), 달성군(대구), 강화군·옹진

군(인천), 울주군(울산)의 경우 군세는 다른 지역의 군과 동일하게 유지되면서 도세에 해당하는 7개 세목이 해당 광역시의 시세에 해당하므로 이들 군에 적용되는 재정보전금 재원 대상도 도의 경우와 동일하다. 이와 같이 광역시에서도 재정보전금의 재원형성은 도의 기준을 따르고 있다.

한편, 서울특별시 및 광역시 내에 “재정보전금”이라는 동일한 용어로 본청으로부터 자치구로 교부되는 재원이 있다. 그러나 이는 도에서 시·군에 배분하는 재정보전금과는 성격이 다르다. 서울특별시와 광역시 본청에서 각 지역내 자치구에 교부하는 재원으로 2001. 1월부터 자동차분 면허세(면허세는 자치구세임)가 폐지되어 자치구의 지방세수 감소분을 보전해 주기 위하여 2002년도 부터 특별시·광역시세인 주행세의 일정분을 각 자치구에 교부해 주는 재원이 있다. 이는 현재 서울, 부산, 광주에서 운영하고 있으며 이를 지역의 자치구에는 시세인 주행세의 일정분이 교부되며 이 재원을 재정보전금으로 분류하고 있다. 이 재원은 본 연구의 대상인 재정보전금제도의 범주에는 포함하지 않는 것으로 한다. 재원의 성격으로 보아 이 재원을 재정보전금이라는 용어로 표기하는 것은 바람직하지 못하다고 할 수 있다.

### 3. 재정보전금의 종류와 배분기준

현행 재정보전금제도 내에서 운영되는 재정보전금의 종류는 일반재정보전금, 시책추진보전금, 특별재정보전금 3가지로 구분된다. 이들 각각의 재원구성의 특성은 다음과 같다.

일반재정보전금의 재원은 재정보전금총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하고 있다. 시책추진보전금의 재원은 재정보전금총액의 100분의



10에 해당하는 금액으로 하고 있다. 특별재정보전금의 재원은 일반재정보전금의 100분의 25에 해당하는 금액으로 보통교부세 불교부단체에 교부하는 재정보전금으로, 현재 경기도내 보통교부세를 받지 아니하는 시·군에만 적용되고 있다. 재정보전금의 종류별 배분기준은 다음과 같다.

#### 가. 일반재정보전금

일반재정보전금은 시·군의 일반적인 행정운영에 필요한 재원을 보전해주는 것으로, 일정한 공식에 의해 배분되고 있다. 일반재정보전금의 배분은 총액의 100분의 60에 해당하는 금액을 도 관할구역 내 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 100분의 40에 해당하는 금액을 도세징수실적에 따라 배분하고 있다. 즉, 일반재정보전금은 인구수 및 도세의 징수실적에 비례하여 배분하고 있다.

#### 나. 시책추진보전금

시책추진보전금은 시·군의 지역개발사업등 시책추진 지원하는 것으로, 보다 구체적인 것은 각 도 재정보전금배분조례에서 정하고 있다. 시책추진보전금은 지역의 특성을 고려하고 시책추진의 방향에 대응하여 배분되고 있으며, 모든 지역이 거의 동일한 기준으로 운영하고 있다. 경기도의 경우 시책추진보전금은 ①지역개발사업, ②재해재정수요, ③수입감소 및 특별재정수요, ④도세징수실적 우수단체 필요사업에 지원되며, 전라남도의 경우 ①지역개발사업, ②재해재정수요, ③수입감소 및 특별재정수요, ④도세징수실적 우수단체 필요사업, ⑤낙후지역개발사업 및 도 전체 발전기여사업에 배분하고 있다.

#### 다. 특별재정보전금

특별재정보전금은 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위하여 지급하는 것이다. 특별재정보전금의 재원은 일반재정보전금의 일부 금액으로 하고 있다. 특별재정보전금제도가 운영되고 있는 경기도의 경우에는 일반재정보전금의 100분의 25에 해당하는 금액을 특별재정보전금 재원으로 하고 있다. 경기도를 제외한 도의 경우에는 행정자치부장관이 정하는 범위안에서 조례가 정하는 비율에 해당하는 금액으로 하도록 하고 있으나 실제 운영되지는 않고 있다. 현재 특별재정보전금 배분대상단체는 경기도에만 있으며 2003년도 지방교부세 불교부단체인 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 용인의 8개 단체에 적용되고 있다. 따라서 이들 단체는 그동안 특별재정보전금을 배분받아 왔다. 하지만 이들 단체가 지방교부세를 받을 경우 특별재정보전금의 배분단체에서 제외된다.

특별재정보전금은 특별재정보전금재원 총액을 재정결함금액이 있는 시·군의 재정결함금액 합계액으로 나누어 산출한 비율을 시·군의 재정결함액에 곱하여 산정 배분한다. 재정결함액은 보통교부세가 교부되지 아니하는 단체 중 시·군이 징수한 도세의 30%(인구 50만 이상 시의 경우에는 50%)에서 당해년도에 도가 배분한 일반재정보전금과 도세징수교부금을 합한 금액의 차이를 말한다.

현재 재정보전금제도 내에서 운영되고 있는 재정보전금 종류와 배분기준의 특성을 정리하면 <표 2-3>과 같이 정리할 수 있다.

&lt;표 2-3&gt; 재정보전금의 배분방식과 배분기준

배분방식	내용	배분기준	재원구성	
			경기도	기타 도
일반재정보전금	시·군의 행정운영에 필요한 재원보전	인구 60%, 시·도세 징수실적 40%	총액 90%	총액의 75%
특별재정보전금	보통교부세를 받지 못하는 단체의 재정결함액 보전	재정결함액 정도에 따라 시·도조례로 정함		총액의 25%
시책추진보전금	시·군의 지역개발사업 등 시책추진 지원	시·도조례로 정하여 보전	총액 10%	총액 10%

### 제3절 재정보전금제도의 배경이론

#### 1. 재정보전금에 대한 이론적 검토

##### 가. 재정보전금제도의 성격

지방자치단체가 공공서비스를 제공함에 있어서 스스로 재원을 부담하는 것이 마땅하지만 지방자치단체의 자체재원이 부족하여 중앙정부(상급정부)의 지원이 불가피할 수도 있다. 이처럼 중앙정부(상급정부)가 지방자치단체에 대해 재원을 이양하는 것을 상위정부로부터의 재정이전(intergovernmental grants)이라 지칭하며, 이와 관련된 제도를 지방재정조정제도라 한다.<sup>9)</sup> 지방재정조정제도의 목적은 우선 경제적 측면에서 공공재 공급에 있어서 외부효과의 시정과 중앙정부(상급정부) 선호사업 장려, 수직적 재정불균형 시정

9) 김경환 외(2000), p.1 참조

(중앙과 지방간, 광역과 기초간 재정력 차이 해소, 조세행정 고려 재원 배분), 수평적 재정불균형 시정(지방자치단체간 재정력격차 시정, 재원의 재분배) 등으로 요약할 수 있고 정치적 측면에서 지방분권을 들고 있다.<sup>10)</sup>

이러한 지방재정조정제도의 목적에 비추어 볼 때, 재정보전금제도는 광역과 기초자치단체간(시·군)의 수직적 재정조정(세원조정)과 지역내 기초자치단체간(시·군간)의 수평적 재정조정기능의 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다. 재정보전금제도는 과거 도세징수교부금제도하의 광역과 기초간의 수직적 세원조정 성격에 도내 시·군간 수평적 재정조정기능의 역할수행을 가미한 제도라 할 수 있다. 이러한 점에서 재정보전금제도는 재정형평화교부금의 성격으로 제도변화를 하였다고 볼 수 있다.

#### 나. 재정형평화교부금의 논거와 유형

일반적으로 지방자치단체의 재정력은 중앙에 비하여 취약하며, 광역과 기초자치단체간에 재정력 격차(수직적 재정불균형)가 나타난다. 뿐만 아니라 동일한 계층의 자치단체 경우에도 소득, 부, 자원 등의 격차로 인해 재정력에 있어서 빈부의 불균형이 나타나며, 중심도시와 주변지역간의 자원-수요격차가 나타나고, 공공서비스 공급의 투입비용의 격차가 발생한다. 이러한 원인에 의한 지역간 재정력 격차(수평적 불균형)는 효율성과 형평성의 차원에서 문제를 야기할 수 있다. 이러한 동일계층의 자치단체간 재정력 불균형을 시정하는 장치가 재정형평화교부금제도이다.

재정형평화교부금(fiscal equalization transfers)은 첫째, 순재정잉여금의 지역간 격차를 줄임으로써 형평성과 효율성 양측면을 모두 개선시킬

10) George F. Break(1980), pp.76-87 참조.

수 있다. 둘째, 동일국가(지역)내 1인당 동등한 재원배분이 가능하도록 도 포함으로써 공공서비스의 표준적인 공급이 가능하여 형평성 기능을 충족시킨다는 이론이 있다. 또한 재정형평화교부금이 중앙(상급정부)과 지방간 수직적 재정격차의 해소와 지역(동일계층의 자치단체간)간 수평적 재정불균형을 해소한다는 경제적 논거가 있다.

Bahl and Linn에 따르면 지방재정조정제도는 재원의 배분방식과 재원 규모 결정방식에 의해 <표 2-4>와 같이 구분된다. 배분방식에 따라서는 징세지원칙, 공식에 의한 방법, 비용보전, 임의적 운용방법의 4가지로 구분하고 있다. 재정조정재원의 규모를 결정하는 방식은 국세 또는 특정세목에 국한된 세수입의 일정율로 고정하는 방법(세원공유방식)과 그때 그때 상황을 보아가며 신축적으로 결정하는 방법, 그리고 정부가 정하는 특정부문에 필요한 경비의 규모에 의거하여 결정하는 방법으로 구분할 수 있다. 이중 국가 또는 광역자치단체 세수입의 일정율로 결정된 재원은 어떤 방식으로든지 배분될 수 있으나(A, B, C, D) 임의적인 방식으로 결정된 재원은 징세지원칙에는 적합하지 않으며, 특정부문에 필요한 경비규모에 따라 결정된 재원은 특정부문에 대한 지원에만 사용된다(K). 특정부문을 지정하는 경우(C, G, K)는 재정형평화교부금과는 관계없는 특정보조금 또는 조건부보조금에 관한 것이며, 이는 다시 지방자치단체의 비용부담을 전제하는 대응보조금(matching grants)과 지방비부담을 전제하지 않은 비대응보조금(nonmatching grants)으로 구분된다. 재정형평화교부금의 유형(A, B, D, F, H)은 개별국가의 역사와 전통 그리고 문화에 따라 다양하게 활용되고 있다.<sup>11)</sup>

11) 박정수(1997), pp.41-42 참조

&lt;표 2-4&gt; 재정조정제도의 구분

구 분		재정조정재원규모의 결정방식		
		국가 또는 주정부 세수입의 일정율	임의적 결정	특정지출에 대한 지출
배분 방식	징세지원책	A	n.a.	n.a.
	공식에 의한 배분	B	F	n.a.
	특정사업 대한 경비지원	C	G	K
	임의적 결정	D	H	n.a.

주: n.a. = not available

자료: 박정수(1997), p. 42에서 재인용

재정형평화기능의 재정조정은 그 주체에 따라 특성이 다르다. 이는 중앙과 지방자치단체간의 재정관계의 특성에 따라 형성된다. 재정조정의 주체별 특성과 사례를 우리나라 및 외국의 경우를 검토하여 정리하면 <표 2-5>와 같이 요약할 수 있다.

&lt;표 2-5&gt; 재정조정 주체별 의의 및 특성

	중앙-지방정부간 재정조정	광역자치단체간 재정조정	광역-기초자치단체간 재정조정
조정 주체	중앙정부에 의한 지방자치단체 조정	광역자치단체간의 상호조정 (연방정부하의 주간조정)	광역자치단체가 그 관할 내의 기초자치단체 조정
조정 재원	- 특정국세의 일정비율 - 국세의 일정분 또는 일 정비율	- 특정 지방세의 일정비율 - 특정국세의 일정분	특정 광역자치단체 세수입 의 일정분 또는 일정비율
의의 및 역할	국가적 필요최저 행정수준 (national minimum)의 보장	광역자치단체간 상호 재정 조정 및 지역간 균형발전	중앙-지방간의 재정조정 한 계를 보완하고 기초자치단 체의 재정형평화를 강화
재원 배분	기준에 의한 중앙재원의 이전	기준에 의한 중앙 재원의 이전	기준에 의한 광역재원의 이전
기본 형태	지방교부세 (한국 등 세계 각국)	주간재정조정 (호주, 독일)	- 도구재정조정제도(일본) - 조정교부금, 재정보전금 (한국)

자료: 이창균·서정섭(1999)을 연구자가 수정하여 제시하였음.

우리나라의 경우 지방자치단체 측면에서 볼 때, 의존재원 혹은 이전재원에 속하는 지방재정조정제도는 중앙정부에 의한 것과 광역자치단체에 의한 것으로 구분하여 볼 수 있다.

중앙정부의 재정조정제도는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금이 있다. 광역자치단체의 재정조정제도는 재정보전금, 조정교부금, 시·도비보조금이 있다. 이중 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금은 재정형평화교부금의 성격을 지니며, 지방양여금, 국고보조금 및 시·도비보조금은 용도가 정해진 특정보조금 혹은 조건부보조금의 성격을 가지고 있다.

#### 다. 도의 시·군 재정조정의 근거와 방향

도의 재정조정은 첫째, 중앙정부에 의한 재정조정이 미흡하고, 둘째, 도 단위 지역특성을 고려한 지역개발, 셋째, 도단위 내에 분포는 시·군간의 재정불균형의 시정에서 필요하다.<sup>12)</sup>

현재 우리나라의 경우 지역간의 경제력 불균형과 아울러 광역단위 지역 내 시·군단위 지역간에도 자연적 및 경제적 여건의 차이로 인한 세원의 불균형이 심하다. 또한 중앙정부나 광역자치단체인 도에서 시·군에 배분하는 재원의 배분에 의해서도 재정불균형이 발생하기도 한다. 따라서 광역자치단체인 도에 의한 재정조정은 우선 시·군간 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 지방재정조정제도에 의하여 재정보전이 이루어지고 있지만 재정력이 취약한 단체는 지역개발투자 재원 마련 등에 어려움을 겪고 있다. 또한 이러한 재원의 배분이 재정형평화에 크게 기여하지 못할 뿐만 아니라 재정불균형을 심화시켜 부익부·빈익빈의 현상을 초래하기도 하고 있다. 그리고 도가 시·군에 배분하는 과거의 도세징수교부금이나 도비보조금 운영에서도 동일한 현상이 나타나기도 하였다.

도에 의한 시·군의 재정조정방향은 지역내 시·군간의 수평적 재정불균형의 해소에 중점을 두어야 할 것이다. 도가 시·군에 배분하는 재원 중 재정불균형을 심화시키거나 재정불균형 완화에 기여하지 못하는 제도는 시·군간 재정불균형을 완화할 수 있는 재정형평화교부금 형식의 재정조정기능

12) 이창균·서정섭(1999), pp.20-22 및 p. 87 참조



으로 강화되어야 한다. 현재의 재정보전금제도가 과거 도세징수교부금제도의 문제인 지방자치단체간 부익부·빈익빈 현상을 해소토록 그 운영방향을 전환한 것은 바람직한 것이라 할 수 있다. 다만, 현재의 재정보전금제도가 지방자치단체간의 수평적 재정불균형의 시정 역할을 기대 이하로 하고 있다면 그 운영방식을 개선하여 시·군간 수평적 재정조정기능을 충분히 할 수 있도록 할 필요가 있다.

## 2. 재정보전금의 재정조정제도로서의 특성

### 가. 우리나라 재정조정제도의 유형과 특성

우리나라 지방재정조정은 2가지 차원에서 이루어지고 있다. 하나는 중앙정부와 지방간 수직적·수평적 재정조정이고, 다른 하나는 광역(시·도)과 기초자치단체간(시·군·자치구) 수직적·수평적 재정조정이다.

중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정조정은 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금을 통하여 이루어진다. 광역자치단체 중 서울특별시와 6개 광역시의 자치구에 대한 재정조정은 조정교부금과 시비보조금을 통하여 이루어지며, 9개 도의 지역내 시·군에 대한 재정조정은 재정보전금과 도비보조금을 통하여 이루어진다.

이러한 우리나라의 지방재정조정제도 중 중앙정부의 지방교부세는 중앙정부와 지방자치단체, 특별시·광역시의 조정교부금과 도의 재정보전금은 광역과 기초자치단체간의 수직적·수평적 재정조정 기능을 수행한다. 반면, 지방양여금, 국고보조금과 시·도비보조금은 특정목적에 위한 자원보전 및 지원재원이라 할 수 있다. 우리나라 중앙정부 및 광역자치단체의 재정조정

제도의 각각에 대하여 그 특성 및 내용을 정리하면 <표 2-6>와 <표 2-7>과 같이 정리할 수 있다.

<표 2-6> 중앙정부의 지방재정조정제도

구분	지방교부세	지방양여금	국고보조금
근거법령	지방교부세법	지방양여금법	보조금의예산및관리에 관한법률
목적	자치단체 재원보장 재정불균형 완화	자치단체 재정기반 확충 지역간균형발전 도모	자치단체 특정사업 지원
재원구성	내국세의 15% -보통교부세 10/11 -특별교부세 1/11	· 주세 100% · 교통세 14.2% · 농어촌특별세 23/150	국가의 일반회계 또는 특별회계예산으로 계상
용도	용도 지정없이 자치단체 일반회계 예산으로 사용	법으로 용도지정 : 도로정비 사업, 수질오염방지사업, 농 어촌지역개발사업, 청소년육 성사업, 지역개발사업등	용도지정 : 특정한 지 원대상사업, 재정수요 충당
배분방법	단체별기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정 한 후 기준재정부족액을 기준으로 포괄배분	대상사업별 객관적 배정기준 에 의거 배분	자원사업별 사업우선 순위 등에 의거 지원
재원성격	일반재원(자주재원성격)	특정재원(지역개발사업분은 일반사업재원임)	특정재원(의존재원성격)

자료: 행정자치부, 『2003년도 지방자치단체 예산개요』, 2003

&lt;표 2-7&gt; 광역자치단체의 재정조정제도

구분	재정보전금	조정교부금	시·도비보조금
근거 법령	○ 지방재정법 제24조의 2 『시·도지사(특별시장 제외)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세 제외)의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 시·군에 배분하여야 한다.』	○ 지방자치법 제160조제1항 『특별시장 및 광역시장은 시세수입중의 일정액을 확보하여 조례가 정하는 바에 의하여 자치구 상호간의 재원을 조정하여야 한다.』 ○ 시행령 제57조 『법 제160조의 규정에 의한 자치구 상호간의 조정재원은 당해 시세중 취득세와 등록세로 하며, 자치구 상호간의 재정조정방법을 정하는 조례에는 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등이 포함되어야 한다.』	○ 지방재정법 제20조 『시·도는 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위 안에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.』 ○ 시행령 제24조 『보조금 등에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관한 기본적인 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.』
재원	○ 광역시·도의 정수교부금 중 조례로 정하는 일정액 -일반재정보전금: 90% -시책추진보전금: 10% -특별재정보전금	○ 특별시·광역시세인 취득세·등록세 중 조례로 정하는 일정액 【서울 50%, 부산 51%, 대구 52%, 인천 50%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58%】 ○ 일반교부금과 특별교부금으로 운영 【특별교부금 : 서울 10%, 부산 5%, 대구 10%, 인천 10%, 광주10%, 대전 10%, 울산 10%】	○ 시·도의 일반회계 또는 특별회계
용도	용도지정없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용(시책추진보조금은 용도지정)	용도지정없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용	특정한 지원대상사업 재정수요 충당(용도지정)
배분 방법	인구, 정수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 배분	기초자치단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 포괄배분	지원사업별 사업우선순위 등에 의거 지원

자료: 행정자치부, 『2003년도 지방자치단체 예산개요』, 2003

우리나라 지방재정조정제도의 유형별 특성을 정부계층간 관계, 재원이전 방식, 재원사용목적, 법적사건규정의 측면에서 정리하면 <표 2-8>과 같이 나타낼 수 있다.

재정보전금은 정부계층간 관계에서 광역과 기초자치단체 사이에 운영되는 재정조정제도의 일종이며, 재원이전방식은 지방교부세, 조정교부금과 같이 세입분여방식을 취하고 있다. 세입분여방식에 의한 재정조정은 첫째, 중앙(광역)-지방(기초)간 세입의 분할이 법령 등의 강제규범에 의하여 사전적으로 형성되고, 둘째, 재원규모와 배분방식이 법정화되어, 셋째, 지방자치단체에서는 이전될 재원규모를 미리 예측할 수 있어 자체적인 재정계획을 정확하고 합리적으로 수립할 수 있는 장점이 있다.<sup>13)</sup> 재정보전금은 일반재원으로 사용상 費途에 구속을 받지 않으며(시책추진보전금은 비도가 정해져 있음), 재원 배분방식이 법령에 사전적으로 규정되어 있어 자동적으로 재원이전이 이루어진다.

<표 2-8> 우리나라 지방재정조정제도의 유형과 특성

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

주: 지방교부세는 세출분여의 특성도 일부 포함하고 있음  
 자료: 이재원(1997), p. 8에서 재인용

13) 세출양여방식은 첫째, 국가·상급 자치단체의 예산정책과 정책목적의 변화에 따라 그 규모, 구조가 좌우되어 둘째, 세입분여보다 재원의 예측성과 안정성이 낮은 단점이 있다. 국고보조금 및 시·도비보조금은 세출분여방식에 해당한다.

### 나. 재정보전금의 재정조정제도로서의 위상

재정보전금제도는 도와 시·군간 수직적·수평적 재정조정을 하는 역할을 수행하고 있어 기능적인 측면에서 정부간 재정조정제도인 지방교부세제도를 보완하는 형태를 취하고 있다고 볼 수 있다. 지방교부세는 지방자치단체의 부족재원 보전과 지방자치단체간의 재정불균형을 시정하는 역할을 수행하고 있다. 지방교부세는 전국적 차원에서 수평적 재정조정의 역할을 하기 때문에 지역별 미시적 재정조정에는 한계가 있다.

재정보전금제도는 도별로 운영되기 때문에 도내 시·군의 재정특성을 고려하여 재원을 배분할 수 있다. 재정보전금은 중앙정부에 의한 재정조정의 한계와 도내 시·군의 재정특성을 고려한 재정조정이 가능하다는 관점에서 도 그 특성을 찾아볼 수 있다.

재정보전금제도는 시·군간의 재정력 격차의 심화를 줄여나갈 수 있다. 지방자치 실시 이후 그리고 지방분권이 가속화될 경우 시·군간 재정력 격차는 점점 심화될 수 있는데, 이러한 현상을 재정보전금제도를 통하여 지역별로 해소해 나갈 수 있다.

광역자치단체에 의한 기초자치단체의 재정조정체계를 확립할 수 있다. 특별시와 광역시의 경우 조정교부금을 통하여 자치구간 재정조정을 하고 있으며 도의 경우 재정보전금을 통하여 시·군간 재정력 격차를 시정할 수 있다.

재정보전금제도는 도와 시·군간의 수직적·수평적 재정조정의 역할을 담당할 수 있다. 재정보전금제도가 도와 시·군간의 재정조정제도로서 자리매김 할 경우 중앙과 지방간의 재정조정제도인 지방교부세제도, 특별시·광역시와 자치군간의 재정조정제도인 조정교부금제도와 함께 우리나라의 3대 재정조정제도의 틀을 마련하게 될 수 있다.

## 제4절 재정보전금제도의 운영실태

### 1. 재정보전금의 규모와 세입비중

#### 가. 연도별 규모와 세입비중

##### 1) 규모와 세입비중

재정보전금제도는 2000년도부터 각 시·도별로 운영된다. 재정보전금 규모는 '00년도 1조 1,790억원, '01년도 1조 6,560억원, '02년도 2조 2,720억원, '03년도 1조 9,840억원이다. 일반회계 기준 지방재정세입에서 재정보전금이 접하는 비율은 '00년도 1.65%에서 '03년도 2.60%로 점점 그 비중이 증가하고 있다.

<표 2-9>에 의하면 2002-2003년도에 재정보전금이 크게 증가한 원인에는 특별시와 광역시에서 자치구에 자동차면허세 폐지에 따른 지방세수 결손분을 '재정보전금'이라는 명목으로 교부한 금액이 포함되어 있기 때문이다. 2002년도의 경우 서울특별시 50,439백만원, 부산광역시 7,512백만원, 광주광역시 5,253백만원, 그리고 2003년의 경우 서울특별시 52,182백만원, 부산광역시 12,826백만원, 광주광역시 2,275백만원이 재정보전금에 포함되어 집계되고 있다. 그러나 이들 재원은 앞서 설명한 서울특별시 및 부산, 광주광역시가 지역내 자치구의 자동차면허세 폐지에 따른 세수결손을 보전하기 위하여 시세인 주행세의 일부를 자치구에 교부한 재원이다. 현재 서울, 부산, 광주에서 이러한 제도를 운영하고 있으며 재정보전금으로 재원을 분류하여 처리하고 있다. 엄밀히 말하여, 현행 제도하에서는 이들 재원을 재정보전금으로 분류하기는 어려운 실정이나, 현행 법령상 재정보전

금의 운영이 도세의 일정분을 지역내 기초자치단체에 배분한다는 차원에서 재정보전금을 넓은 의미로 해석하여 이들 재원을 재정보전금으로 하고 있는 것으로 판단된다. 본 연구에서는 재정보전금 총액, 지역별 실태에서는 이들 재원을 포함하여 정리하나 후술하는 시·군의 실태 분석 및 효과분석에서는 이들재원을 대상으로 하지 않기로 한다.

<표 2-9> 지방세입 중 재정보전금의 비중 : 전체

(단위: 십억원, %)

구 분	2000		2001		2002		2003	
	규 모	구성비	규 모	구성비	규 모	구성비	규 모	구성비
합 계	71,431	100	87,094	100	92,014	100	76,303	100
지방세	20,361	28.50	26,640	30.59	28,261	30.71	28,817	37.77
세외수입	17,192	24.07	19,638	22.55	11,249	12.23	7,595	9.95
지방교부세	8,409	11.77	12,350	14.18	12,317	13.39	11,481	15.05
지방양여금	3,713	5.20	4,628	5.31	4,360	4.74	4,725	6.19
조정교부금	2,249	3.15	2,343	2.69	2,599	2.82	2,548	3.34
재정보전금	1,179	1.65	1,656	1.89	2,272	2.47	1,984	2.60
보조금	16,623	23.27	18,808	21.60	29,685	32.26	18,501	24.25
국고보조금	13,196	18.47	15,125	17.37	24,892	27.05	14,562	19.08
시·도비보조금	3,427	4.80	3,682	4.23	4,793	5.21	3,939	5.16
지방채	1,163	1.63	1,026	1.18	1,272	1.38	651	0.85

주: 1) 2000년도, 2001년도는 결산, 2002년도는 최종예산, 2003년도는 당초예산기준임.

2) 2002년도의 경우 서울특별시 50,439백만원, 부산광역시 7,512백만원, 광주광역시 5,253백만원, 그리고 2003년의 경우 서울특별시 52,182백만원, 부산광역시 12,826백만원, 광주광역시 2,275백만원의 '주행세교부금'이 재정보전금에 포함되어 집계되고 있음

자료: 행정자치부, 「재정연감」, 2001-2002 및 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

<표 2-10>과 <표 2-11>에서 보는 바와 같이 시의 경우 재정보전금이 일반회계 기준 전체세입의 5-9%의 비중을 점하며 '00년도 이후 그 비중이 증

가하고 있다. 반면, 군의 경우 1.5-2% 정도의 수준이며 미미하게 증가하고 있다. 그러나 '02년도 최종예산 기준 시에 배분된 재정보전금은 1조 9,920 억원이나, 군의 경우는 2,860억원이다. 재정보전금이 군보다는 시의 주요 세입원이 되고 있음을 알 수 있다. 시의 경우 재정보전금이 지방양여금보다 큰 세입원이 되고 있다. 반면, 군의 경우 세입원 중 2% 미만으로 주요 세입원이 되지 못하고 있다.

<표 2-10> 지방세입 중 재정보전금의 비중 : 시

(단위:십억원, %)

구 분	2000		2001		2002		2003	
	규모	구성비	규모	구성비	규모	구성비	규모	구성비
합 계	19,866	100	23,343	100	23,228	100	19,934	100
지 방 세	4,183	21.06	4,617	19.78	4,685	20.17	4,729	23.72
세외수입	6,690	33.68	7,378	31.61	3,623	15.60	2,627	13.18
지방교부세	2,900	14.60	4,156	17.80	4,067	17.51	3,866	19.39
지방양여금	1,047	5.27	1,313	5.62	1,282	5.52	1,309	6.57
재정보전금	961	4.84	1,376	5.90	1,992	8.58	1,692	8.49
보 조 금	3,765	18.95	4,284	18.35	7,304	31.44	4,867	24.41
국고보조금	2,487	12.52	2,819	12.08	5,206	22.41	2,959	14.84
시·도비보조금	1,279	6.44	1,465	6.28	2,098	9.03	1,890	9.48
지 방 채	319	1.61	219	0.94	344	1.48	271	1.36

주: 2000년도, 2001년도는 결산, 2002년도는 최종예산, 2003년도는 당초예산기준임.  
 자료: 행정자치부, 「재정연감」, 2001-2002 및 「지방자치단체 예산개요」, 2003.



&lt;표 2-11&gt; 지방세입 중 재정보전금의 비중 : 군

(단위:십억원, %)

구 분	2000		2001		2002		2003	
	규모	구성비	규모	구성비	규모	구성비	규모	구성비
합 계	13,046	100	16,259	100	15,744	100	11,752	100
지방세	1,068	8.19	1,152	7.09	1,304	8.28	982	8.36
세외수입	3,617	27.72	4,316	26.56	1,639	10.41	1,001	8.52
지방교부세	3,525	27.02	5,139	31.62	4,925	31.28	4,726	40.21
지방양여금	996	7.63	1,278	7.86	1,267	8.05	1,295	11.02
재정보전금	219	1.68	281	1.67	286	1.82	224	1.91
보조금	3,843	29.46	3,993	24.57	6,499	41.28	3,459	29.43
국고보조금	2,252	17.26	2,575	15.85	4,879	30.99	2,164	18.41
시·도비보조금	1,232	9.44	1,418	8.73	1,620	10.29	1,295	11.02
지방채	137	1.05	91	0.56	92	0.58	66	0.56

주: 2000년도, 2001년도는 결산, 2002년도는 최종예산, 2003년도는 당초예산기준임.

자료: 행정자치부, 「재정연감」, 2001-2002 및 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

## 2) 이전재원 대 재정보전금의 비중

앞의 <표 2-9>을 보면 재정보전금을 비롯한 지방교부세, 조정교부금 등 재정형평화교부금의 비중이 증대되고 있다. 이들 재원에 지방양여금, 국고보조금 및 시·도비보조금을 포함한 이전재원 전체는 일반회계 기준 세입비중이 '00년도 45.0%, '01년도 45.7%, '02년도 55.7%, '03년도 51.4%로 '02년도부터 50%를 넘고 있다. 지방교부세를 비롯한 재정형평화교부금의 일반회계기준 세입비중이 '00년도 16.6%, '01년도 18.8%, '02년도 18.7%, '03년도 21.0%이다. 총 이전재원 중 재정보전금을 비롯한 재정형평화교부금의 비중은 절반 이하로 '00년도 36.8%, '01년도 41.1%, '02년도 33.6%, '03년도 40.8%이다. 그리고 총 이전재원 중 재정보전금의 비중 4-5%로 이전재원 중 가장 적은 부분을 점하고 있다. 이전재원 중 재정보전금의 비중은 '00년도 3.7%, '01년도 4.2%, '02년도 4.4%, '03년도 5.1%이다.

&lt;표 2-12&gt; 재정조정재원(재정형평화교부금)의 세입비중

(단위:억원, %)

	2000	2001	2002	2003
지방교부세	8,409(11.8)	12,350(14.2)	12,327(13.4)	11,481(15.1)
조정교부금	2,249(3.2)	2,343(2.7)	2,599(2.9)	2,548(3.3)
재정보전금	1,179(1.7)	1,656(1.9)	2,272(2.5)	1,984(2.6)

자료: 행정자치부, 「재정연감」, 2001-2002 및 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

## 나. 시도별, 시·군별 규모와 비중

### 1) 시·도별

재정보전금의 지역별 구성을 보면, 경기도가 전체 재정보전금의 상당부분을 차지한다. 2002년도 기준 경기도 66.8%, 경상남도 8.8%, 나머지도가 각각 2-4%, 광역시가 각각 1% 미만, 그리고 서울이 2% 정도이다. 2002년도 기준 지역별 재정보전금의 규모는 경기도 1조 5,176억원, 경남 2,000억원, 경북 987억원, 충남 734억원, 전북 693억원, 충북 639억원, 강원 597억원, 전남 568억원, 제주 452억원이다. 광역시는 대구 94억원, 울산 85억원, 인천 31억원이다.

한편, 2002년도 기준 서울 504억원, 부산 116억원, 광주 53억원으로 시·군이 없는 서울과 광주에도 재정보전금을 운영하며, 다만 대전은 재정보전금을 운영하지 않고 있다. 특별시와 광역시 중 서울, 부산, 광주는 현재 자치구세인 면허세 중 자동차면허세분이 2001년도부터 폐지되어 그만큼 자치구의 세수결손이 발생함을 고려하여 시세인 주행세의 일정분을 자치구에 세수결손에 비례하여 배분하고 있으며 이의 자원배분을 재정보전금으로 분류하고 있다. 따라서 서울과 광주의 경우 재정보전금 전체가 이를 의미하며, 부산의 경우 전체 재정보전금 116억원 중 41억원 만 기장군에 배분된

실제 재정보전금이며 나머지 75억원은 자치구에 배분된 자동차면허세분 폐지에 따른 세입결손 보전분이다.

<표 2-13> 재정보전금의 시·도별 규모

(단위: 백만원, %)

	2000년도		2001년도		2002년도		2003년도	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
서울	-	-	-	-	(50,439)	2.22	(52,189)	2.63
부산	2,923	0.25	2,855	0.17	11,622 {(7,512) [ 4,110	0.51	17,506 {(12,826) [ 4,680	0.88
대구	6,379	0.54	5,814	0.35	9,368	0.41	7,824	0.39
인천	2,877	0.24	3,023	0.18	3,098	0.14	3,024	0.15
광주	-	-	--	-	(5,253)	0.23	(2,275)	0.11
대전	-	-	--	-	-	-	-	-
울산	5,033	0.43	5,934	0.36	8,482	0.37	8,872	0.45
경기	690,489	58.56	1,059,710	63.97	1,517,616	66.78	1,297,454	65.39
강원	41,122	3.49	52,654	3.18	59,641	2.62	52,430	2.64
충북	55,215	4.68	58,922	3.56	63,881	2.81	68,377	3.45
충남	56,236	4.77	74,875	4.52	72,910	3.21	62,884	3.17
전북	49,961	4.24	64,845	3.91	69,304	3.05	63,229	3.19
전남	40,946	3.47	50,391	3.04	56,820	2.50	47,570	2.40
경북	85,610	7.26	99,831	6.00	98,712	4.34	89,908	4.53
경남	115,422	9.79	148,384	8.96	199,998	8.80	167,079	8.42
제주	26,864	2.28	29,763	1.80	45,267	1.99	43,656	2.20
계	1,179,077	100	1,656,551	100	2,272,411	100	19,84,277	100

주: 1)도의 경우 관할구역내 시·군에, 광역시의 경우 관할구역내 군에 배분된 재정보전금의 총액임

2)서울, 부산, 광주의 ( )표시된 금액은 관할구역내 자치구에 교부된 자동차면허세폐지에 따른 세입결손의 재원보전을 위해 시세인 주행세의 일부를 교부한 재원임. 현재 이들도 재정보전금으로 분류하고 있음

자료: 행정자치부, 「재정연감」, 2001-2002 및 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

서울, 광주 및 부산의 자치구에 교부된 자동차세면허세 폐지에 따른 세입결손보전금은 엄밀한 의미에서 재정보전금으로 보기 어렵다. <표 2-13>에

서 2002년부터 서울을 비롯한 광역시에 재정보전금이 발생하였거나 크게 증가한 것은 앞서 언급한 자동차면허세 폐지에 따른 세수결손을 보전하기 위해 시에서 주행세의 일정분을 재정보전금 형태로 교부하였기 때문이다.

## 2) 시·군별

재정보전금의 시·군별 배분을 보면 시에 80% 이상이 배분되며 군에 20% 이하가 배분되고 있다. 연도별로 시와 군별 배분비율을 보면 '00년도 81% 대 19%, '01년도 83% 대 17%, '02년도 87% 대 13%, '03년도 88%대 12%의 비중으로, 시로의 배분비중이 점차 증가하는 반면 군으로의 배분비중은 점차 감소하고 있다.

<표 2-14> 재정보전금의 시·군별 비중

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003
시	81.47	83.06	87.45	88.26
군	18.53	16.94	12.55	11.74

자료 : 행정자치부, 『재정연감』, 2001-2002 및 『지방자치단체 예산개요』, 2003.

한편, <표 2-15>에서 지역별로 구분하여 시·군간 재정보전금의 배분실태를 살펴보면 경기도의 경우 90%이상이 시에 배분되고 있다. 이는 경기도의 기초자치단체가 대부분 시로 구성되고 31개 자치단체 중 6개만 군으로 분류되기 때문인 점도 있다. 반면, 다른 도 지역에서는 시에 배분된 비율이 60-80%정도를 점하고 있어 재정력이 상대적으로 높은 시지역에 재정보전금이 배분되는 현상을 나타내고 있다.

<표 2-14>와 <표 2-15>로부터 재정보전금의 배분이 재정력이 낮은 군 지역으로의 배분보다는 재정력이 높은 시 지역으로 더 많이 배분되고 있음

을 알 수 있다. 이는 과거 도세징수교부금제도에서 재정력이 우수한 단체에 도세징수교부금이 더 많이 배분되어 지역간 부익부·빈익빈의 문제가 제기되어 시·군간 수평적 재정조정기능을 할 수 있는 재정보전금제도로 전환하였음에도 불구하고, 이 또한 수평적 재정조정기능을 하지 못하고 있다는 것을 반증하는 것이다. 다시말해, 재정보전금제도가 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정의 역할을 충분히 하지 못하고 있다는 것이라 볼 수 있다.

<표 2-15> 시·도별, 시·군별 재정보전금 규모와 비중

(단위: 백만원, %)

	2000년도				2001년도			
	계	시	군	시(%)	계	시	군	시(%)
부산	2,923	0	2,923	0	2,855	0	2,855	0
대구	6,379	0	6,379	0	5,814	0	5,814	0
인천	2,877	0	2,877	0	3,023	0	3,023	0
울산	5,033	0	5,033	0	5,934	0	5,934	0
경기	690,489	622,815	67,674	90.2	1,059,710	965,017	94,693	91.1
강원	41,122	30,707	10,415	74.7	52,654	35,210	17,444	66.9
충북	55,215	35,320	19,895	64.0	58,922	36,314	22,608	61.6
충남	56,236	34,072	22,164	60.6	74,875	47,716	27,159	63.7
전북	49,961	33,872	16,089	67.8	64,845	51,527	13,318	79.5
전남	40,946	21,437	19,509	52.4	50,391	27,134	23,257	53.8
경북	85,610	68,877	16,733	80.5	99,381	74,721	24,660	75.2
경남	115,422	96,168	19,254	83.3	148,384	121,990	26,394	82.2
제주	26,864	17,295	9,569	64.4	29,763	16,312	13,451	54.8
계	1,179,077	960,563	218,514	81.5	1,656,551	1,375,941	280,610	83.1

자료: 행정자치부, 「재정연감」, 2001-2002 및 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

## 2. 재정보전금의 배분구성과 재정력과의 관계

### 가. 재정보전금의 배분 구성

재정보전금의 시·군별 배분실태를 보면 2001년도 결산기준으로 울릉군

의 4억원에서 성남시의 1,176억원까지 분포되어 있다. 500억원 이상 배분 받은 단체는 모두 경기도에 있으며 재정력이 상대적으로 높은 단체들이다. 500억원 이상 배분받은 단체는 안양, 안산, 부천, 용인, 과천, 고양, 수원, 성남이다. 수원과 성남은 1,000억원 이상 재정보전금을 교부받았다. 2003년도 당초예산 기준으로 살펴보더라도 울릉군의 3억원에서 용인시의 1,596억원까지 분포되어 있다. 2003년도에도 2001년도와 마찬가지로 500억원 이상 재정보전금을 받을 예정인 단체는 안양, 안산, 과천, 수원, 부천, 고양, 성남, 용인으로 2001년도와 동일한 단체이다.

<표 2-16> 재정보전금의 배분구성

(단위: 백만원, %)

구 분	2000		2001		2002		2003	
	단체수	구성비	단체수	구성비	단체수	구성비	단체수	구성비
10억원 이하	27	16.56	11	6.75	26	15.95	23	14.11
10-50억원	77	47.24	88	53.99	81	49.69	73	44.79
50-100억원	29	17.79	27	16.56	23	14.11	27	16.56
100-200억원	20	12.27	15	9.20	20	12.27	19	11.66
200-300억원	2	1.23	13	7.98	5	3.07	9	5.52
300-400억원	2	1.23	0	0.00	0	0.00	4	2.45
400-500억원	2	1.23	0	0.00	2	1.23	0	0.00
500-600억원	1	0.61	1	0.61	0	0.00	0	0.00
600-700억원	0	0.00	1	0.61	0	0.00	1	0.61
700-800억원	3	1.84	1	0.61	1	0.61	0	0.00
800-900억원	0	0.00	2	1.23	3	1.84	1	0.61
900-1,000억원	0	0.00	1	0.61	2	1.23	0	0.00
1,000억원이상	0	0.00	2	1.23	0	0.00	6	3.68
계	163	100	163	100	163	100	163	100

자료 : 행정자치부, 『재정연감』, 2001-2002 및 『지방자치단체 예산개요』, 2003.

### 나. 재정보전금의 배분과 재정력과의 관계

재정보전금의 배분은 단지 몇 억원으로부터 1,000억원 이상까지 배분분포의 편차가 상당히 큼을 알 수 있다. 이는 물론 광역자치단체의 재정력(도세력)의 차이에서 나타나는 결과이다. 재정보전금이 각 도별로 운영되기 때문에 도의 재정력이 높은 지역의 시·군은 그렇지 못한 지역의 시·군보다 많은 재정보전금을 배분받는 것은 당연한 결과이다.

그렇다면 기초자치단체의 재정력과 교부받는 재정보전금 규모와의 관계를 살펴보기 위해 지방세 규모와 재정력지수 대비 재정보전금 규모와의 관계를 알아보기 위해 단체별 분포도를 살펴보았다. <그림 2-2>와 같이 도표화하여 지방세 규모와 재정보전금규모, 그리고 재정력(재정력지수)과 교부받는 재정보전금 규모와의 관계를 살펴보았다. 지방세 규모와 재정보전금규모의 비교는 단순히 규모를 기준으로 비교하였다. 재정력(재정력지수)과 재정보전금과의 관계비교 단위의 차이를 없애기 위하여 표준화하여 비교하였다. 표준화의 방법은 재정력(재정력지수)과 재정보전금 규모의 최고단체를 100으로 하여 각각 0에서부터 100까지의 지수로 표준화하여 살펴보았다. 그 결과 지방세 규모가 크고 재정력지수가 높은 단체에 재정보전금이 많이 배분되는 것으로 나타나고 있었다. 이러한 현상은 재정보전금이 재정력이 취약한 단체에의 재원보전이 충분히 이루어지지 않고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다. 재정보전금제도가 과거 도세징수교부금제도의 문제점인 부익부·빈익빈 현상을 해소하지 못하고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

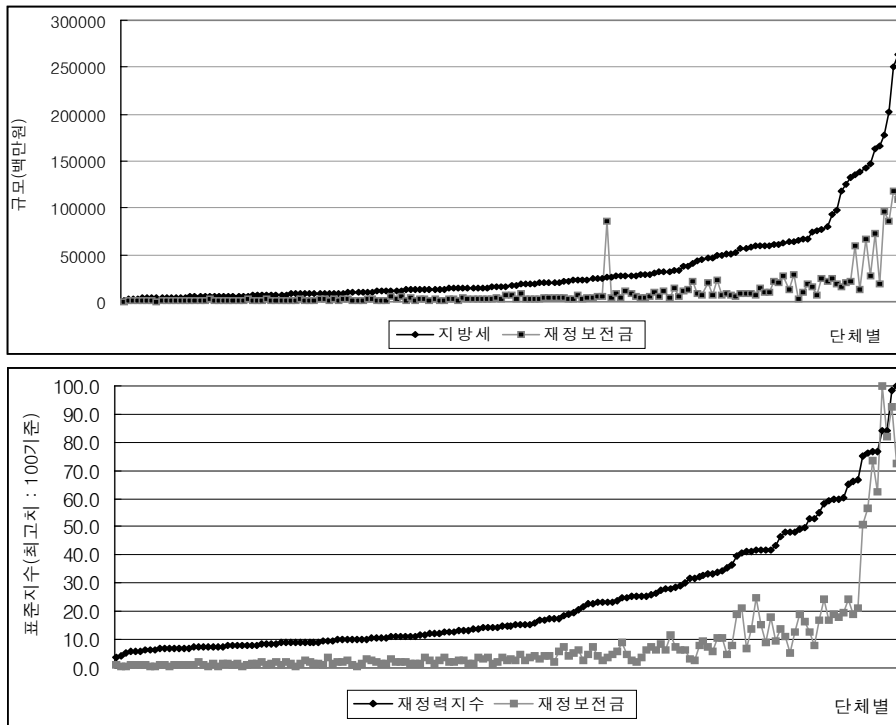
재정보전금의 운영실태를 분석한 결과 2가지의 문제점이 나타나는 것으로 요약할 수 있다.

첫째, 재정보전금의 배분이 대부분 재정력이 양호한 시에 배분되고 있으며 그것도 우리나라에서는 재정력이 수위에 있는 소수의 특정 시에 집중배

분되고 있고, 군에 대한 재원보전의 규모가 적다는 것이다.

둘째, 재정보전금제도가 과거 도세징수교부금제도에서 발생시키고 있던 부익부·빈익빈 현상을 충분히 해소하지 못하는 상태로 운영되고 있음을 파악할 수 있다.

<그림 2-2> 지방세·재정력 지수와 재정보전금 규모와의 관계





## 제3장 재정보전금의 효과분석

### 제1절 도세징수교부금과의 비교효과

#### 1. 재정보전금의 배분특성

과거 도세징수교부금과 현행 재정보전금과의 서로 다른 효과를 비교하기에 앞서 재정보전금의 배분특성을 먼저 살펴보기로 한다. 재정보전금이 재정조정재원이라는 점을 고려하여 다른 재정조정재원과 배분상태를 비교하여 보았다. 재정보전금과 도비보조금이 광역자치단체별로 운영되는 특성은 있지만, 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금과 같이 재정조정재원이라는 점에서 전국적인 차원에서 배분상태를 비교하여 보았다. 이는 재정보전금의 배분상태를 분석함으로써 재정조정재원으로서의 역할을 어느면에서 어느 정도 하는가를 살펴보기 위함이다.

재정보전금은 다른 재정조정재원, 즉 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 도비보조금에 비하여 특정그룹의 단체에 집중배분되고 있는 특징이 있다. 공식적인 결산통계가 있는 2001년도 결산기준으로 시와 군을 모두 포함한 163개 단체를 대상으로 상위 10단체, 20단체, 하위 10단체, 20단체에 배분된 재정보전금의 배분비율을 살펴보았다. 4개 그룹에 대하여 재정보전금의 배분비율을 분석할 결과 163개 단체에 배분된 재정보전금 총액 중 상위 10단체에 46%, 상위 20단체에 60% 정도가 배분된 반면, 하위 10단체에는 0.5%, 하위 20단체에는 1% 남짓 배분되고 있다.

지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 도비보조금의 배분은 상위 10단

체, 혹은 20단체에의 배분비율이 각각 대략 15% 내외, 25% 내외 정도이나, 재정보전금의 경우 상위 10단체에 50% 정도, 상위 20단체에 60% 이상이 배분되어 다른 재정조정재원보다 소수의 특정단체에 집중 배분되고 있음을 알 수 있다.

<표 3-1>의 결과에서 살펴본 재정보전금 및 기타 재정조정재원의 시·군에 대한 배분상태는 각 단체가 지니고 있는 재정력과의 관계에서 배분상태를 살펴본 것이 아니라, 단지 재정보전금을 비롯한 재정조정재원들이 시·군에 어느 정도 골고루 배분되고 있는지 그렇지 아닌지를 살펴보기 위한 것이다. 재정력을 고려하지 않는 상황에서 재정보전금의 배분실태를 볼 경우 앞서 지적한 바와 같이 재정보전금이 특정단체에 집중배분되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 배분상황에 대한 해석은 두가지로 할 수 있을 것이다. 재정력이 취약한 단체에 배분되었을 경우와 그렇지 않을 경우이다. 전자의 경우 재정조정재원의 역할을 한 것이라 판단할 수 있지만 후자에 해당할 경우는 그 원인 혹은 제도의 특성을 살펴볼 필요가 있다. 재정보전금 배분규모의 순위상 상위 10단체는 성남, 수원, 고양, 과천, 용인, 부천, 안산, 안양, 남양주, 창원으로 경기도에 9단체, 경남의 1단체로 나타나고 있다. 그리고 하위 10단체는 옹진, 곡성, 신안, 진도, 장수, 구례, 양구, 함평, 화천, 울릉으로 나타나고 있다. 전자의 경우 재정력이 상위에 있는 단체들이며, 후자의 경우는 재정력이 하위에 있는 단체들이다.

&lt;표 3-1&gt; 재정조정재원별 배분특성(2001년도)

(단위: %)

구 분	지방교부세	지방양여금	국고보조금	도비보조금	재정보전금
하위10단체	0.41	1.72	2.51	1.64	0.47
하위20단체	2.53	4.49	5.74	4.37	1.16
상위10단체	12.69	15.58	17.04	12.19	46.04
상위20단체	22.32	25.90	26.82	22.11	60.25

주: 비율은 각각의 재원 총액 대비 각각의 그룹에 배분된 비율임  
 자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2002

지금까지는 2001년도 기준으로 재정보전금의 배분특성을 다른 재정조정재원과 비교하여 살펴보았다. 재정보전금제도가 2000년도부터 시행된 점을 감안하여 2000년도 이후 재정보전금의 배분특성을 이전과 동일한 방법으로, 즉 상위 10단체, 20단체, 하위 10단체, 20단체에 각각 배분된 비율의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

앞서 살펴본 바와 같이 재정보전금이 소수의 특정단체에 집중배분되고 있는 것이 재정보전금제도 시행 이후 나타나는 특징이며, 제도도입 이후 지속적으로 소수의 특정단체에 배분되는 상황이 심화되고 있는 경향을 나타내고 있다. <표 3-2>에 나타난 바와 같이 2000년도에는 상위 10단체에 재정보전금의 41%가 배분되었으며 2001년도에는 46%, 2002년도에는 47%에 이어 2003년도에는 51%로 재정보전금 총액의 절반이상이 배분되고 있다. 또한 상위 20단체에 배분된 상황도 2000년도에는 55%에서 2003년도에는 65%로 증가하고 있다. 이러한 경향이 재정력이 취약한 단체에 배분된 상황이라면 재정보전금이 재정조정재원의 역할을 한다고 할 수 있으나 그렇지 않은 경우 재정보전금은 재정조정재원으로서의 역할이 거의 없다고 할 수 있을 것이다.

&lt;표 3-2&gt; 재정보전금의 연도별 배분특성

(단위: %)

구 분	2000	2001	2002	2003
하위10단체	0.14	0.47	0.39	0.30
하위20단체	0.73	1.16	0.93	0.73
상위10단체	40.74	46.04	47.02	51.21
상위20단체	55.00	60.25	60.68	64.92

주 : 1) 2000-2001년도는 결산기준으로, 2002-2003년도는 당초예산기준으로 하여 분석한 것임

2) 비율은 각각의 재원 총액 대비 각각의 그룹에 배분된 비율임

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2001-2002 및 「지방자치단체 예산개요」, 2002-2003,

2001년도 결산기준으로 시와 군으로 구분하여 앞서 살펴본 바와 동일한 방법으로 재정보전금의 배분상황을 살펴보더라도 시, 군 모두 소수의 특정 단체에 배분이 집중되고 있다. <표 3-3>에서 보면 군보다 시에서 더욱 집중 배분되고 있음이 뚜렷하게 나타나고 있다. 시의 경우 상위 10단체의 배분이 시에 배분된 전체 재정보전금의 54.7%, 20단체에 71.4%가 배분되었다. 군의 경우 상위 10단체의 배분이 군에 배분된 전체 재정보전금의 45.8%, 20개 단체에 59.4%가 배분되었다.

&lt;표 3-3&gt; 시·군별 재정보전금 배분특성

(단위: %)

구 분	시				군			
	하위10	하위20	상위10	상위20	하위10	하위20	상위10	상위20
재정보전금	2.10	5.20	54.72	71.38	2.58	6.31	45.75	59.42

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002

앞 장의 <표 2-14>와 <표 2-15>에서 살펴본 바에 의하면 재정보전금의 시·군별 배분에서 2000년도에는 시에 81.47%, 군에 18.53% 배분되었으나 2003년도에는 시에 88.26%, 군에 11.74%로 배분되어 재정보전금의 대부분이 시에 배분되는 것으로 나타났다. 그리고 위에서 살펴본 바에 의하면 재정보전금의 배분이 소수의 특정단체에 배분된다는 점을 고려할 때, 시의 특정단체에 배분되고 있는 결과를 나타내고 있다. 그리고 재정력(재정력 지수 기준)이 높은 단체에 집중배분되고 있는 것으로 나타나고 있다.

종합컨대, 2000년도부터 시행한 재정보전금제도에 의한 재정보전금의 배분이 소수의 재정력이 상대적으로 우수한 시의 특정단체를 중심으로 배분되고 있는 특징을 가지고 있다고 판단할 수 있다.

재정보전금제도가 새로이 도입된 제도라기 보다는 기존 도세징수교부금 제도를 도의 시·군에 대한 일종의 수평적 재정조정기능의 특성을 감안하여 변화시킨 제도이다. 따라서 양 제도의 운영결과를 비교하여 새롭게 전환된 재정보전금제도의 역할을 평가해 볼 수 있을 것이다.

## 2. 재정보전금과 도세징수교부금의 비교

재정보전금의 배분실태를 과거 도세징수교부금제도하의 도세징수교부금 배분실태와 비교하여 보고자 한다. 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 변환된 가장 큰 원인은 재정력이 양호한 단체에 많이 배분되고 재정력이 취약한 단체에 적게 배분되어 자치단체간 재정력의 부익부·빈익빈 현상이 발생하기 때문이었다. 즉, 재정보전금제도는 도세징수교부금제도하의 배분방식을 자치단체간 재정력을 고려하여 재정력이 양호한 단체의 재원을 재정력

이 취약한 단체로 재원을 이전하는 재정조정기능의 역할을 수행할 수 있도록 하는 취지에서 전환된 제도이다. 재정보전금이 과거의 도세징수교부금과 비교하여 수평적 재정조정기능을 하였는지 검토할 필요가 있다.

앞의 “1”항에서는 단순히 재정보전금의 배분집중도를 분석하였다. 여기서는 재정보전금이 재정조정재원이며, 도세징수교부금의 문제점을 개선하려는 취지에서 전환된 제도임을 고려하여 자치단체간 재정력을 고려하여 도세징수교부금과 재정보전금의 배분상태를 비교하고자 한다.

지방자치단체의 재정력을 기준으로 상위단체와 하위단체로 구분하여 도세징수교부금과 재정보전금의 배분상태를 살펴본다. 재정력기준으로 상위 10단체, 20단체와 하위 10단체, 20단체에 배분된 상태를 비교하여 보면 도세징수교부금의 배분보다 오히려 재정보전금의 배분이 재정력이 양호한 단체에 더 많이 배분되고 재정력이 취약한 단체에 적게 배분된 결과를 낳고 있다.

<표 3-4>에서 보는 바와 같이 1997년도의 도세징수교부금 배분실태와 2001년도 재정보전금 배분실태를 비교하여 보면 양자 모두 재정력이 우수한 단체에 더 많은 재원이 배분된 상황은 비슷하다. 오히려 재정보전금의 배분이 도세징수교부금의 배분보다 재정력이 우수한 단체에 더 많이 배분된 결과를 낳고 있다. 참고로 1997년도 도세징수교부금의 배분은 자주재원비율의 기준으로 상, 하 단체를 구분하였으며, 2001년도 재정보전금의 배분은 재정력지수를 기준으로 상, 하 단체를 구분하여 상호 직접적인 비교는 다소 곤란할 수 있으나 본 연구에서는 재정력지수와 자주재원비율간에는 대단히 높은 상관관계가 있음을 고려하여 동일한 재정력을 나타내는 기준지표로 사용하였다.<sup>14)</sup>

14) 한 연구결과(2000년도 결산 기준)에 의하면 72개 시를 대상으로 한 재정력지수와

&lt;표 3-4&gt; 재정력 대비 징수교부금과 재정보전금의 배분 비중

(단위: %)

구 분		징수교부금 <sup>주)</sup> (1997년 기준)	재정보전금 (2001년 기준)
시	하위10단체	2.95	2.58
	하위20단체	6.23	5.94
	상위10단체	49.18	53.92
	상위20단체	69.52	68.58
군	하위10단체	4.23	3.37
	하위20단체	9.81	7.63
	상위10단체	31.94	42.73
	상위20단체	50.38	58.54

주: 자주재원비율기준으로 배분비중을 살펴본 것으로 통상 자주재원비율과 재정력지수간에는 높은 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있음. 이창균·서정섭(1999), p.66 <표> 중 도세징수교부금 부분을 그대로 사용한 것임  
 자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2002

## 제2절 재정보전금의 수평적 재정조정효과

### 1. 전국적 분석

재정보전금제도가 각 시·도별로 운영되지만 지방재정조정재원이라는 점에서 재정보전금의 수평적 재정효과를 전국적인 차원에서 1차적으로 검토하고 2차적으로 각 지역별로 살펴보고자 한다. 재정보전금이 도의 재정조정재원이지만 배분결과 전국적인 차원에서 어떤 효과를 가져오는지를 살펴보는 것도 재정보전금의 수평적 재정조정효과를 살펴보는 데 도움이 된다. 또한 재정보전금에 대하여 우리나라 재정조정재원의 전체적인 측면에서 어떤

자주재원비율간의 상관관계는 0.938, 93개 군을 대상으로 한 경우는 0.707로 나타나고 있다 (서정섭(2003)).

한 효과를 나타내는지 살펴볼 수 있기 때문이다. 전국적인 차원에서 재정보전금의 수평적 재정효과를 살펴보기 위해 모든 재정조정재원과 그 효과를 비교 검토하고자 한다.

기초자치단체인 시·군의 재원형성은 지방세를 근간으로 하는 자체재원에 중앙정부의 이전재원과 광역자치단체인 시·도의 이전재원으로 구성된다. 재정조정재원의 효과를 살펴보기 위해 불균등지수를 나타내는 변이계수를 산출하여 사용하였다. 재정조정재원의 효과를 살펴보기 위한 방법은 지방세에 재정조정재원별 조합으로 나타나는 재원불균형을 비교 검토하였다. 재원불균형은 1인당재원규모를 기준으로 하였다.

<표 3-5>과 같이 2000~2001년도 결산기준으로 지방세에 개별 재정조정재원을 조합하여 1인당평균규모를 중심으로 변이계수를 산정하여 보면 재정보전금이 재정형평화 효과를 창출하지 못하고 있는 것으로 나타난다. 특히, 시의 경우 재정보전금이 재정불균형을 오히려 창출하며 그로 인해 시·군 전체 자치단체간 재정불균형을 심화시키고 있다고 볼 수 있다. 그러나 군의 경우는 지방세에 재정보전금의 조합에 따른 영향을 분석한 결과 별다른 변화를 나타내 보이지 않고 있다.

이는 과거 도세징수교부금이 시·군간 재정불균형을 심화시켰던 경향을 재정보전금도 전국적인 차원에서는 그대로 유지하고 있다고 판단 할 수 있음을 보여 주는 것이다. 다만, 도세징수교부금이 군간 재정불균형을 심화시켰던 반면 재정보전금은 군간에는 재정불균형을 미세하나마 완화시키는 경우도 나타나고 있다.

한편, 재정보전금제도가 도세징수교부금제도하에서 보다 도비보조금을 포함한 광역자치단체 재정조정기능은 수평적 형평화 기능의 역할을 수행하고 있음을 보여 준다. 이러한 결과는 <표 3-5>의 (1)과 (7)에 나타나는 수



치를 1996-1997년도와 2000-2001년도를 비교하여 판단한 것이다. 이는 도에서 도비보조금과 재정보전금을 상호 연계하여 운영하는 측면이 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

재정보전금의 재정형평화효과에 대한 판단은 이상과 같이 시·군 전체를 대상으로 하는 불균등지수에 의해 평가할 수 있다. 문제는 재정력이 양호한 단체에 상당한 재정보전금이 배분되고 재정력이 취약한 단체에 재정보전금이 적게 배분되고 있다는데 있다. 다시말해, 재정조정재원의 배분이 자치단체간 부익부·빈익빈의 현상을 해소하지 못하고 있어 재정보전금 본래 도입 목적인 재정형평화 기능에 맞게 운영되지 못하고 있는 현상이 문제가 될 수 있다.

<표 3-5> 지방세 대비 재정조정재원별 변이계수

- 1996~1997년도

재원조합	1996			1997		
	전체	시	군	전체	시	군
(1) 지방세	0.324	0.305	0.329	0.288	0.243	0.291
(2) 지방세+도세징수교부금	0.470	0.572	0.409	0.485	0.544	0.421
(3) 지방세+도비보조금	0.779	0.543	0.686	0.665	0.280	0.611
(4) 지방세+지방교부세	0.605	0.403	0.387	0.815	0.507	0.461
(5) 지방세+지방양여금	0.256	0.225	0.249	0.313	0.216	0.269
(6) 지방세+국고보조금	0.825	0.255	0.752	0.538	0.345	0.349
(7) 지방세+(2)+(3)	0.602	0.416	0.644	0.650	0.414	0.651
(8) 지방세+(4)+(5)+(6)	0.869	0.546	0.507	1.000	0.696	0.470
(9) 지방세+(2)~(6)	0.820	0.462	0.511	0.969	0.604	0.511

자료: 이창균·서정섭(1999) 참조

- 2000~2001년도

재원조합	2000			2001		
	전체	시	군	전체	시	군
(1) 지방세	0.322	0.278	0.322	0.332	0.305	0.293
(2) 지방세+재정보전금	0.452	0.483	0.330	0.520	0.574	0.287
(3) 지방세+도비보조금	0.373	0.233	0.378	0.366	0.262	0.347
(4) 지방세+지방교부세	0.506	0.401	0.369	0.552	0.447	0.374
(5) 지방세+지방양여금	0.268	0.220	0.249	0.280	0.238	0.236
(6) 지방세+국고보조금	0.406	0.304	0.340	0.460	0.347	0.406
(7) 지방세+(2)+(3)	0.376	0.351	0.364	0.385	0.425	0.331
(8) 지방세+(4)+(5)+(6)	0.529	0.456	0.359	0.577	0.523	0.375
(9) 지방세+(2)~(6)	0.381	0.278	0.282	0.557	0.474	0.369

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2001-2002

## 2. 지역별 분석

전 “항”에서 2000~2001년도 결산기준으로 재정조정재원의 1인당평균 규모를 중심으로 변이계수를 산출하여 재원별 재정조정 효과를 살펴보았다. 여기서는 재정보전금이 도별로 운영되고 있는 점을 감안하여 다시 도별로 구분하여 재정조정효과를 살펴보고자 한다.

<표 3-6>과 <표 3-7>에서 알 수 있듯이 도단위 지역별로 세분하여 살펴보면 전국 현상과 다소 차이가 있다.

우리나라 전체 시·군을 대상으로 재정 불균형을 평가한 방법과 동일한 방법의 의해 도단위로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 중앙정부의 이전재원 별로는 지역별로 형평화 효과를 나타내는 지역도 있는 반면 그 반대의 지역

도 있다. 그러나 중앙정부의 이전재원 전체적으로는 시·군의 재정형평화 효과를 창출하지 못하고 재정불균형을 심화시키는 것으로 나타난다. 이러한 현상은 1996-2002년도 사이의 동일한 현상으로 나타난다.

도의 시·군에 대한 이전재원의 경우 1996-1997년과 2000-2001년도 사이에 차이가 있다. 1996-1997년도의 경우 도세징수교부금과 도비보조금 모두 각 지역별로 재정불균형을 심화시켰다. 반면, 2000-2001년도의 경우 재정보전금은 경기도에서만 재정불균형을 심화시켰으며, 도비보조금의 경우 재정불균형의 발생 지역이 1996-1997년도에 비하여 적게 나타나고 있다.

1996-1997년도 분석에서 도세징수교부금은 지역내 시·군간 재정력 격차를 심화시킨 것으로 나타내고 있다. 그러나 도세징수교부금이 재정보전금으로 전환되어 도의 시·군간 재정조정재원화 함으로써 지역내 시·군간 수평적 재정형평화의 역할을 다소 수행한 것으로 나타나고 있다. 재정보전금이 도입된 2000년도와 2001년도를 분석한 결과 재정보전금이 9개 도 중 경기도를 제외한 모든 지역에서 시·군간 재정형평화에 다소 기여하고 있다. 경기도의 경우는 재정보전금이 과거 도세징수교부금이 발생시켰던 시·군간 재정불균형의 발생을 그대로 유지하고 있는 실정이다.

이상을 종합컨데, 도단위 지역별로 구분하여 이전재원의 재정조정 효과를 분석한 결과 재정보전금과 도비보조금의 경우 거의 모든 지역에서 시·군의 재정불균형을 완화시키는 요인으로 나타나고 있다. 그러나 두 재원을 합한 경우는 재정불균형을 심화시키는 효과를 나타내는 지역도 있으나 도세징수교부금제도하에서 보다는 재정불균형을 발생시키는 지역이 적게 나타나고 있다. 하지만, 경기도의 경우 재정보전금이 과거 도세징수교부금의 문제인 시·군간 재정불균형 발생을 그대로 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

&lt;표 3-6&gt; 지방세 대비 자원조합별 변이계수(1996-1997)

- 1996년도 결산기준

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

- 1997년도 결산기준

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

자료: 서정섭·이창균(1999), p.72

&lt;표 3-7&gt; 지방세 대비 자원조합별 변이계수(2000-2001)

- 2000년도 결산기준

자원조합별	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
(1) 지방세	0.238	0.156	0.190	0.215	0.228	0.479	0.389	0.291
(2) 지방세+재정보전금	0.529	0.158	0.179	0.205	0.190	0.441	0.364	0.257
(3) 지방세+도비보조금	0.322	0.220	0.247	0.182	0.298	0.216	0.495	0.224
(4) 지방세+지방교부세	0.428	0.389	0.386	0.268	0.454	0.272	0.425	0.431
(5) 지방세+지방양여금	0.252	0.310	0.158	0.123	0.277	0.216	0.164	0.203
(6) 지방세+국고보조금	0.395	0.326	0.180	0.188	0.344	0.456	0.245	0.300
(8) 지방세+(2)+(3)	0.425	0.202	0.221	0.172	0.275	0.212	0.459	0.219
(7) 지방세+(4)+(5)+(6)	0.522	0.400	0.352	0.293	0.453	0.365	0.423	0.481
(9) 지방세+(2)~(6)	0.358	0.314	0.256	0.201	0.376	0.269	0.343	0.341

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2001(2000년도 결산자료)

- 2001년도 결산기준

자원조합별	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
(1) 지방세	0.277	0.148	0.260	0.255	0.229	0.478	0.375	0.279
(2) 지방세+재정보전금	0.610	0.147	0.242	0.220	0.189	0.425	0.314	0.232
(3) 지방세+도비보조금	0.334	0.264	0.194	0.190	0.269	0.242	0.448	0.273
(4) 지방세+지방교부세	0.496	0.444	0.317	0.283	0.509	0.297	0.499	0.501
(5) 지방세+지방양여금	0.277	0.301	0.207	0.147	0.337	0.181	0.164	0.246
(6) 지방세+국고보조금	0.368	0.547	0.167	0.182	0.288	0.377	0.320	0.239
(8) 지방세+(2)+(3)	0.494	0.250	0.181	0.186	0.251	0.229	0.416	0.244
(7) 지방세+(4)+(5)+(6)	0.595	0.491	0.289	0.292	0.494	0.337	0.487	0.508
(9) 지방세+(2)~(6)	0.563	0.481	0.281	0.305	0.490	0.330	0.508	0.508

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002(2001년도 결산자료)

### 3. 재정보전금의 재정조정효과

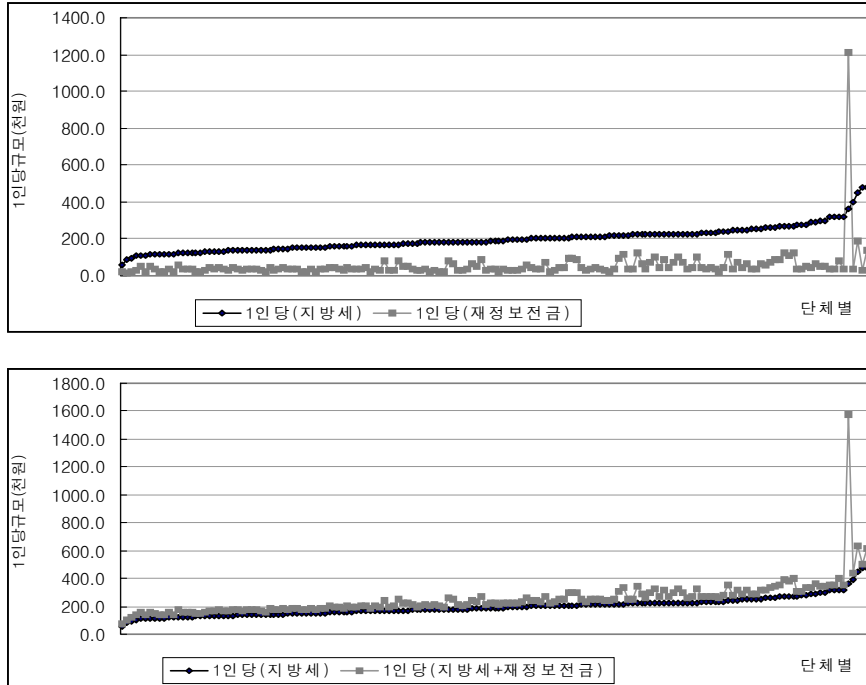
재정보전금의 수평적 재정형평화의 효과를 분석해 본 결과 전국을 대상으로 할 경우 재정형평화기능을 수행하지 못하는 것으로 나타나고 있지만, 각 도 지역별로 살펴볼 경우 경기도를 제외하고는 모든 지역에서 재정보전금이 재정형평화 효과를 나타내고 있는 것으로 나타나고 있다. 재정보전금이 전국적인 차원에서 재정형평화의 효과를 나타내지 못하는 원인은 특정지역(경기도)의 영향에 따른 원인으로 분석된다.

재정보전금의 배분효과를 보다 구체적으로 파악하기 위하여 그래프 방식을 사용하기로 한다. 이는 앞의 변이계수를 통한 통계분석만으로는 1인당지방세규모의 순위에 대한 재정보전금 배분의 역전현상을 제대로 판별할 수 없기 때문이다. 그래프는 1인당지방세규모를 기준으로 1인당재정보전금 배분을 도식화하여 누진성과 역진성을 검토함과 동시에 재정보전금 배분후의 분포를 검토하였다. 여기서는 1인당지방세규모의 순위에 대한 재정보전금 배분의 누진성, 역진성에 의해 재정보전금의 효과를 판별하고자 하는 것이다. 이는 결국 재정보전금 배분후의 재정조정 효과를 판별할 수 있는 근거를 제시해 준다.<sup>15)</sup>

<그림 3-1>에서 보는 바와 같이 1인당지방세와 1인당재정보전금의 분포를 살펴본 결과 1인당 재정보전금의 편차는 그리 크지 않지만 1인당지방세 규모가 큰지역이 1인당재정보전금도 큰 것으로 나타나고 있다. 결국 1인당 재정보전금은 1인당지방세 규모순위 대비 누진적으로 배분되고 있다.

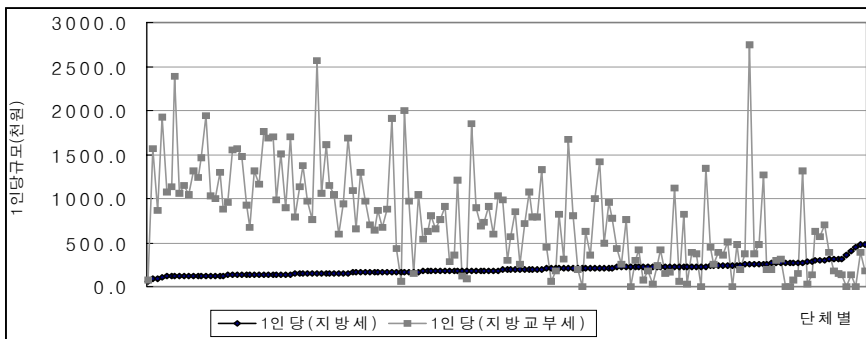
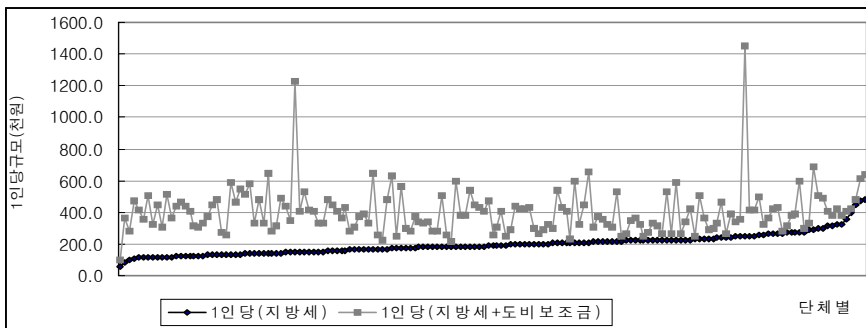
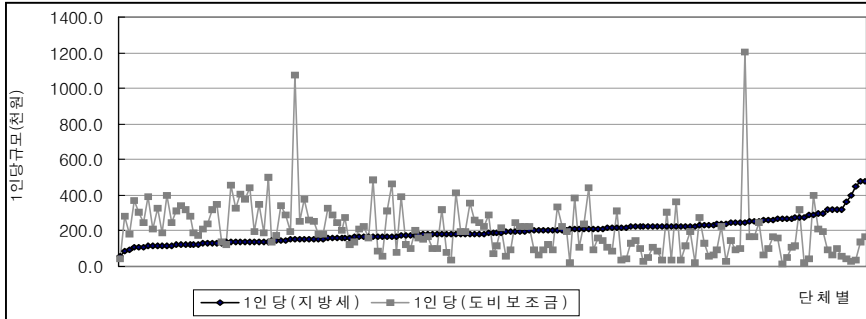
15) 이러한 방법에 의한 이전재원의 효과를 분석하는 가정 및 장점에 대하여는 이창균·서정섭(1999), pp.73-76 참조

&lt;그림 3-1&gt; 지방세 대비 재정보전금 효과(2001)

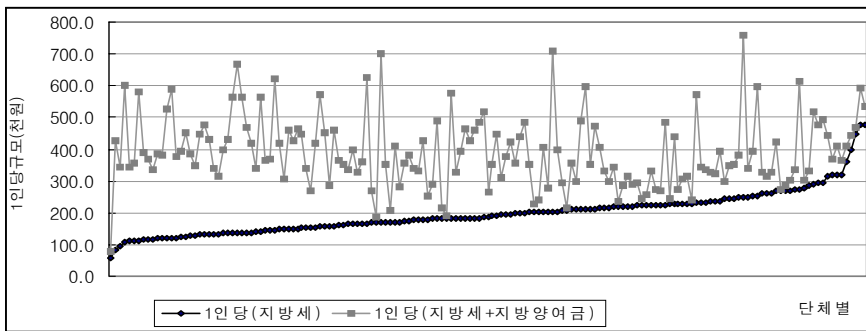
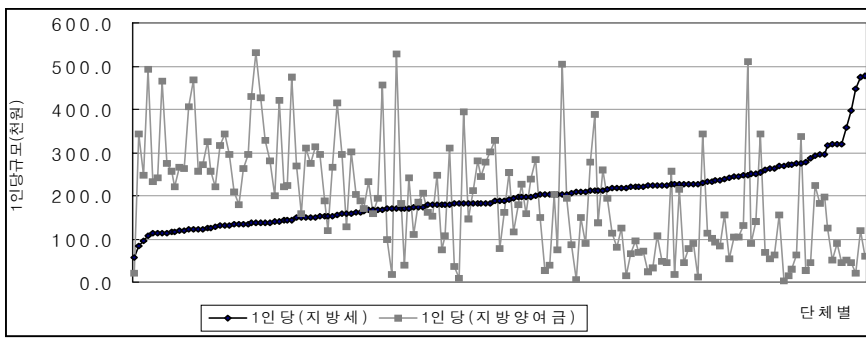
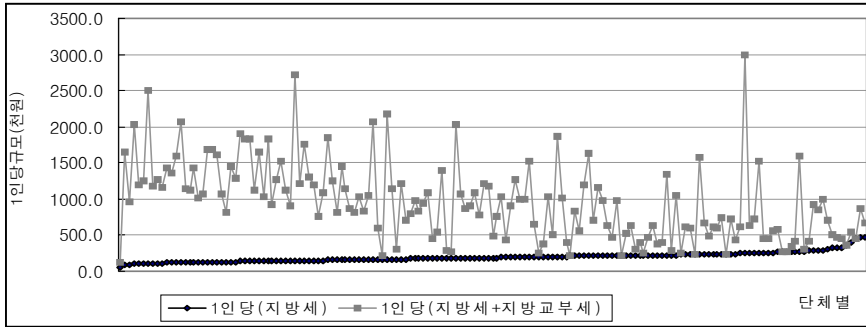


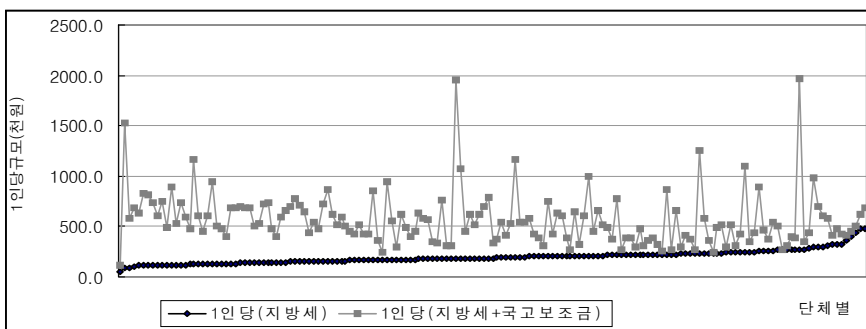
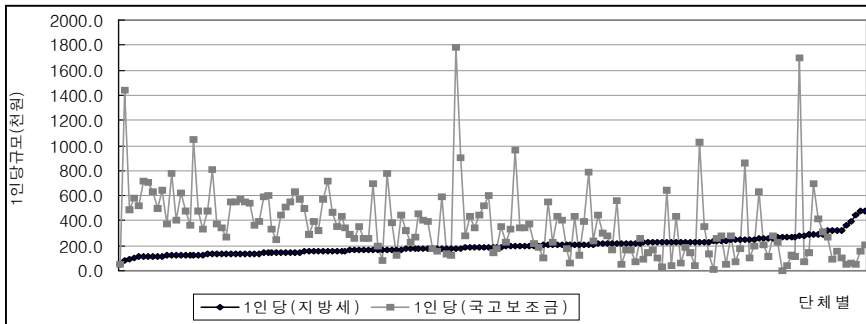
참고로 <그림 3-2>에서 보는 바와 같이 동일한 광역자치단체에서 시·군에 배분되는 도비보조금의 경우 1인당지방세 규모순위 대비 역진적으로 배분되고 있다. 중앙정부의 이전재원 중 지방교부세와 지방양여금은 1인당지방세규모 순위 대비 역진적으로 배분되며 지방교부세가 지방양여금의 배분보다 역진성이 크게 나타나고 있다. 국고보조금의 경우 1인당지방세 규모순위가 낮은 단체에 대하여는 역진성을 보이거나 나머지는 역진성도 아니고 누진성도 아닌 상태로 배분되고 있다.

<그림 3-2> 지방세 대비 자원별 재정조정 효과(2001)







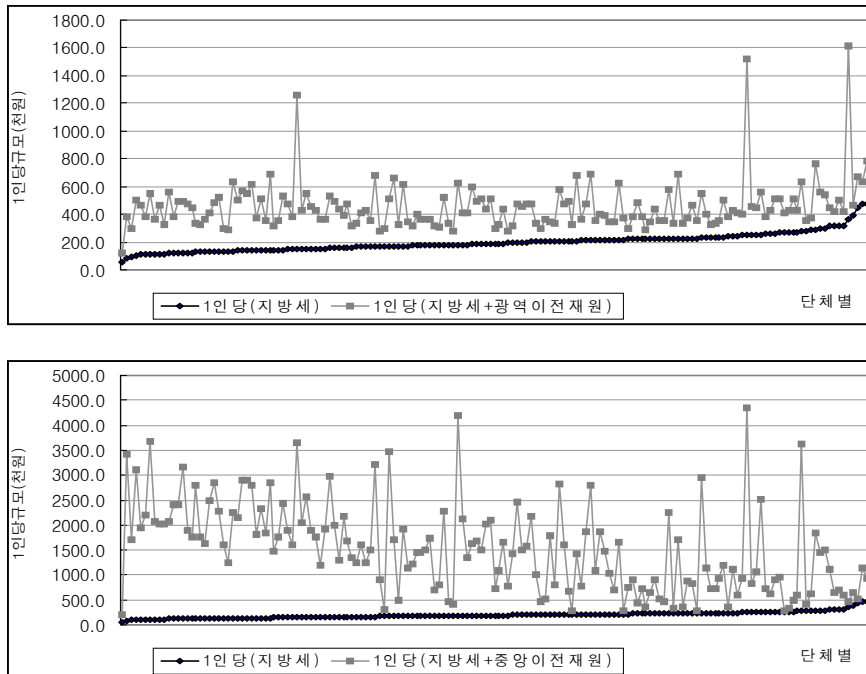


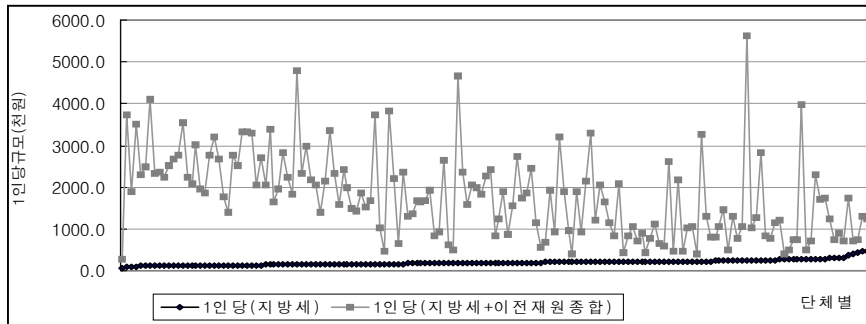
1인당지방세 규모순위 대비 재정보전금의 배분과 다른 이전재원과의 관계를 종합하여 볼 때, 재정보전금만 누진적으로 배분되고 다른 재원은 역진성을 갖는 특성을 가지고 있다. 또한 지방교부세와 재정보전금의 배분을 비교할 경우 지방교부세는 완전한 역진성을 보이나 재정보전금은 누진성을 가져 동일 유형의 형평화교부금임에도 불구하고 그 기능이 상당히 다르게 나타나고 있다.

이러한 이유 등으로 인하여 <그림 3-3>과 같이 도의 시·군에 대한 재원이전은 1인당지방세 규모순위 대비 누진성을 보이는 반면 중앙정부의 지방

자치단체에 대한 재원이전은 역진성을 나타내고 있다. 이는 결국 도의 재정 조정의 방향을 개선해야 하는 단초를 제공한다. 그리고 이러한 원인의 가장 주요한 요소가 재정보전금으로, 향후 재정보전금 기능의 방향에 대한 키플 제공하는 것이다. 다시 말해, 향후 재정보전금은 수평적 재정형평화 기능의 수행이 강화되어 도의 시·군에 대한 재정조정기능을 담당해야 함을 의미하는 것이라 할 수 있다.

<그림 3-3> 중앙과 광역에 의한 재정조정재원의 배분효과(2001)





#### 4. 경기도 사례

재정보전금의 지역별 재정조정 효과분석에서 경기도를 제외한 다른 지역은 재정형평화 효과를 보이는 반면 경기도는 오히려 재정불균형을 유발하여 과거 도세징수교부금의 문제점을 그대로 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 과거 도세징수교부금제도하의 1996-1997년도와 재정보전금제도하의 2001년을 기준으로 비교분석하며, 또한 시와 군으로 구분하여 살펴보고, 그리고 2001년도를 기준으로 경기도와 경상남도의 경우를 상호 비교하여 분석한 결과 다음과 같은 특징을 발견할 수 있었다.

첫째, 1996-1997년도의 도세징수교부금의 배분과 2001년도의 재정보전금의 배분 결과를 비교하면 경기도내 전체 자치단체를 대상으로 한 경우 양자 유사한 정도의 시·군간 재정불균형을 유발시킨 것으로 나타나고 있다.

둘째, 과거 도세징수교부금이 경기도 내 시·군 전체 자치단체를 대상으로 하는 경우를 비롯하여 시 혹은 군만을 대상으로 할 경우 모두 재정불균형

을 심화시킨 반면, 재정보전금은 군의 경우에 대하여 재정불균형을 심화시키지 않고 있다. 다만, 시간에는 재정불균형을 크게 심화시켜 전체 경기도 내 자치단체간 재정불균형을 발생시키는 요인으로 작용하고 있다. 한편 시와 군간의 재정불균형 발생은 앞서 여러번 지적하였다.

셋째, 재정보전금을 지역별로 구분하여 살펴볼 경우 경기도를 제외한 지역에서는 재정불균형을 완화하는 방향으로 작용함을 이미 언급하였다.

<표 3-8>과 <표 3-9>에서 경기도의 경우와 경상남도의 경우를 비교하여 볼 때, 경상남도의 경우 시 및 군 모든 측면에서 재정보전금이 재정불균형을 완화하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 경기도의 경우 현행의 재정보전금 배분방식에 문제가 있음을 간접적으로 나타내는 것이라 할 수 있다. 여기서 경상남도를 사례지역으로 한 것은 시와 군의 분포가 고르고 50만 이상시를 1개 가지고 있기 때문이다. 그리고 도의 재정보전금 재원 확보가 경기도 다음으로 많기 때문에 경상남도의 경우 어떠한 특성이 있는가를 경기도와 비교하여 살펴볼 수 있기 때문이다. 경기도를 제외한 경상남도를 포함한 여타 도는 경상남도과 유사한 성격을 가지고 있다. 따라서 경상남도가 나머지의 대표성을 나타낼 수 있다고 본 연구에서는 판단하였다.

넷째, 경기도의 재정보전금 배분과 재정력지수 및 지방세 수입규모와의 관계를 살펴보면 재정력지수 및 지방세수입규모가 큰 단체에 재정보전금도 많이 배분된 것으로 나타나고 있다(<그림 3-4> 참조). 재정보전금이 재정형평화에 기여한 경상남도의 경우도 마찬가지이다. 이러한 현상은 재정보전금이 변이계수를 통해 살펴본 지수에 의하면 재정형평화에 기여하였지만 재정보전금의 배분이 재정력이 낮은 단체에 많이 배분되는 역진성을 갖는 것이 바람직하나 현 실정에서는 누진성을 갖고 있음을 나타내고 있다. 즉, 재

정보전금이 재정형평화의 역할을 충분히 하지 못하고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

<표 3-8> 지방세 대비 자원조합별 변이계수(1996, 1997 및 2001년도 비교) - 경기도

자원조합	전 체			시			군		
	1996	1997	2001	1996	1997	2001	1996	1997	2001
(1) 지방세	0.276	0.218	0.316	0.307	0.230	0.301	0.202	0.166	0.366
(2) 지방세+재정보전금	0.584	0.626	0.664	0.694	0.751	0.663	0.230	0.195	0.366
(3) 지방세+도비보조금	0.715	0.578	0.355	0.737	0.347	0.301	0.358	0.173	0.459
(4) 지방세+지방교부세	0.459	0.579	0.520	0.360	0.355	0.357	0.285	0.330	0.552
(5) 지방세+지방양여금	0.279	0.276	0.311	0.297	0.264	0.296	0.131	0.096	0.422
(6) 지방세+국고보조금	0.759	0.357	0.392	0.384	0.261	0.294	0.701	0.163	0.495
(7) 지방세+(2)+(3)	0.577	0.598	0.525	0.549	0.651	0.564	0.242	0.132	0.445
(8) 지방세+(4)+(5)+(6)	0.951	0.806	0.619	0.450	0.458	0.406	0.602	0.403	0.584
(9) 지방세+(2)~(6)	0.882	0.841	0.588	0.562	0.651	0.450	0.465	0.330	0.575

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002(2001년도 결산자료).

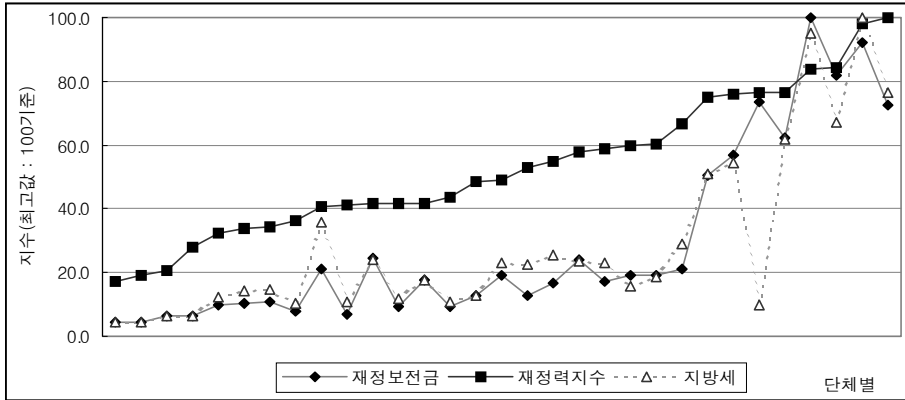
<표 3-9> 지방세 대비 자원조합별 변이계수(경기도, 경상남도 비교, 2001)

자원조합	전 체		시		군	
	경기	경남	경기	경남	경기	경남
(1) 지방세	0.316	0.279	0.301	0.209	0.366	0.194
(2) 지방세+재정보전금	0.664	0.232	0.663	0.184	0.366	0.169
(3) 지방세+도비보조금	0.355	0.273	0.301	0.116	0.459	0.194
(4) 지방세+지방교부세	0.520	0.501	0.357	0.348	0.552	0.225
(5) 지방세+지방양여금	0.311	0.246	0.296	0.117	0.422	0.160
(6) 지방세+국고보조금	0.392	0.239	0.294	0.159	0.495	0.142
(8) 지방세+(2)+(3)	0.525	0.244	0.564	0.104	0.445	0.176
(7) 지방세+(4)+(5)+(6)	0.619	0.508	0.406	0.372	0.584	0.210
(9) 지방세+(2)~(6)	0.588	0.508	0.450	0.359	0.575	0.211

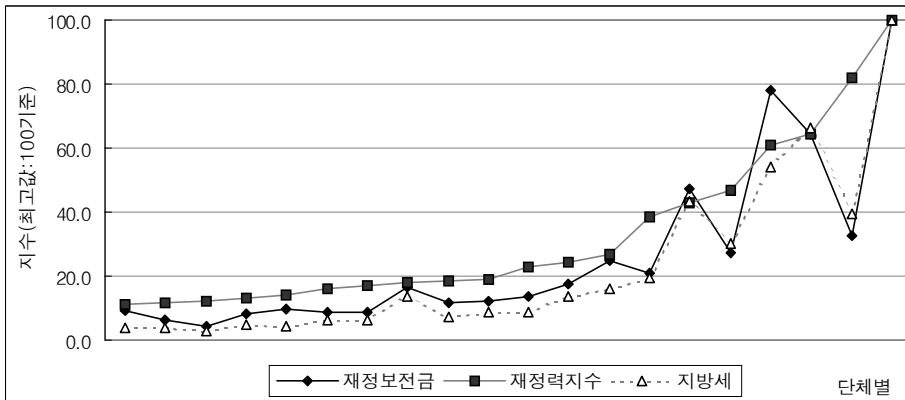
자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002(2001년도 결산자료).

<그림 3-4> 재정력지수, 지방세규모 대비 재정보전금 배분 관계비교(2001)

- 경기도



- 경상남도



### 제3절 재정보전금의 재원증감효과

재정보전금제도로 전환 된 후 각 시·군에서 받은 재정보전금이 과거 도세징수교부금제도 하에서 교부받을 수 있었던 도세징수교부금과 비교하여 그 증감정도를 파악해 볼 필요가 있다. 이는 재정력이 양호한 자치단체에서 어느 정도의 재원을 재정력이 낮은 단체를 위해 양여하였으며, 그 반대로 재정력이 낮은 단체는 재정력이 양호한 단체들로부터 어느 정도의 재원을 양여받았는지를 살펴보기 위함이다. 그 사례로 경기도 지역을 중심으로 살펴보고자 한다.

이를 위해 재정보전금 재원으로 확보할 수 있는 도세징수액을 산정하였다. 이 산정에 해당되는 도세는 재정보전금 재원이 될 수 있는 5개 세목이다. 각 시·군 도세징수액은 도세 중 재정보전금 재원이 되는 취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 지역개발세의 징수액을 대상으로 하였으며 과년도수입은 제외하였다.

징세비보전비는 앞에서 지방세법시행령에서 규정하고 있는 도세징수교부율 3%를 적용하여 각 시·군의 도세징수액의 3%로 산정하였다. 재정보전금은 실제 도로부터 교부받은 재정보전금을 사용하였다. 그리고 양자를 합하여 ‘재정보전금(A)’로 하였다. 한편, 재정보전금제도로 전환되기 전의 도세징수교부금은 인구 50만이상 도시에 대하여는 도세징수액의 50%, 나머지는 30% 교부받는 것으로 하여 ‘도세징수교부금(B)’로 하였다.

도세징수교부금제도하와 재정보전금제도하의 재원배분실태를 보면, 2000년도의 경우 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 용인 등은 재정보전금제도로 전환함으로 인해 100억원 이상 감소하였다. 그러나 재정력이 취약한 연천, 포천, 가평, 양평의 경우 3억원에서 10억원 정도의 재원보



전 효과 밖에 없는 것으로 나타나고 있다. 반면, 여주군의 경우 이들 단체보다 재정력이 다소 높은 편이지만 60억원 정도의 재원보전 효과를 보이고 있다. 여기서 발견할 수 있는 특징은 재정력이 낮은 단체에서 양여받은 재원 규모가 10억원 내외로 그 효과가 작으며 양여받은 단체간에도 재정력과 무관하게 배분되었다는 점이다. 이는 재원배분에의 문제가 있음을 간접적으로 나타내는 것이다(<표3-10> 참조).

2001년도의 경우는 100억 이상 감소한 단체는 과천 1개단체이며 감소하였다하더라도 과거 도세징수교부금으로 교부받았을 경우와 비교하여 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 또한 재정력이 취약하여 재정보전금으로 더 받은 단체도 20-30억원 정도이며 재정력이 취약한 단체간에도 50억원을 받은 단체가 있어 이는 전년도와 유사한 현상을 나타내고 있다. 한편 수원시의 경우는 징세보전비와 재정보전금을 합할 경우 과거 도세징수교부금으로 받을 수 있었던 금액을 초과하는 문제를 나타내고 있다.

2000~2001년도의 결과를 종합컨데, 재정보전금 배분에 문제가 있음을 보여주는 부분이라 할 수 있다(<표 3-11> 참조).

&lt;표 3-10&gt; 재정보전금의 재원증감(2000년도)

(단위: 백만원)

	도세징수액	재정보전금(A)			도세징수교 부금배분(B)	A-B
		징세비보전	재정보전금	계		
수원시	215,728	6,472	75,778	82,250	107,864	-25,614
성남시	190,506	5,715	71,332	77,047	95,253	-18,206
의정부	61,843	1,855	17,850	19,705	18,553	1,152
안양시	106,720	3,202	39,364	42,566	53,360	-10,794
부천시	135,944	4,078	44,044	48,122	67,972	-19,850
광명시	43,929	1,318	13,671	14,989	13,179	1,810
평택시	52,959	1,589	16,148	17,737	15,888	1,849
동두천	8,494	255	4,067	4,322	2,548	1,774
안산시	103,110	3,093	34,533	37,626	51,555	-13,929
고양시	207,345	6,220	73,698	79,918	103,673	-23,754
과천시	285,762	8,573	59,704	68,277	85,729	-17,452
구리시	34,369	1,031	8,022	9,053	10,311	-1,258
남양주	90,529	2,716	18,870	21,586	27,159	-5,573
오산시	34,620	1,039	8,527	9,566	10,386	-820
시흥시	86,944	2,608	17,195	19,803	26,083	-6,280
군포시	40,782	1,223	12,639	13,862	12,235	1,628
의왕시	28,499	855	7,927	8,782	8,550	232
하남시	24,636	739	5,458	6,197	7,391	-1,194
용인시	208,863	6,266	42,844	49,110	62,659	-13,549
파주시	75,519	2,266	14,107	16,373	22,656	-6,283
이천시	38,697	1,161	13,304	14,465	11,609	2,856
안성시	40,522	1,216	9,160	10,376	12,157	-1,781
김포시	77,888	2,337	13,151	15,488	23,366	-7,879
양주군	28,449	853	6,647	7,500	8,803	-1,303
여주군	17,922	538	11,241	11,779	5,567	6,212
화성군	62,415	1,872	14,086	15,958	19,395	-3,437
광주군	69,586	2,088	16,977	19,065	21,197	-2,132
연천군	6,943	208	2,981	3,189	2,136	1,053
포천군	24,374	731	7,834	8,565	7,622	944
가평군	9,894	297	3,514	3,811	3,044	766
양평군	14,631	439	4,395	4,834	4,492	342

자료: 행정자치부, 「재정연감」, 2001 및 경기도, 「통계연보」, 2001

&lt;표 3-11&gt; 재정보전금의 재원증감(2001년도)

(단위: 백만원)

	도세징수액	재정보전금(A)			도세징수 교부금(B)	A-B	재정력 지수
		징세비보전	재정보전금	계			
수원시	226,334	6,790	108,612	115,402	113,167	2,235	1.335
성남시	271,272	8,138	117,556	125,694	135,636	-9,942	1.140
의정부	68,751	2,063	28,303	30,366	20,625	9,740	0.788
안양시	132,563	3,977	59,621	63,598	66,281	-2,684	1.021
부천시	175,410	5,262	73,149	78,411	87,705	-9,294	1.041
광명시	60,343	1,810	22,345	24,155	18,103	6,052	0.666
평택시	59,825	1,795	24,940	26,735	17,947	8,787	0.551
동두천	9,136	274	7,645	7,919	2,741	5,178	0.378
안산시	159,201	4,776	66,761	71,537	79,601	-8,064	1.033
고양시	222,880	6,686	96,214	102,900	111,440	-8,540	1.145
과천시	368,128	11,044	86,372	97,416	184,064	-86,648	1.040
구리시	58,934	1,768	14,869	16,637	17,680	-1,043	0.657
남양주	114,704	3,441	29,001	32,442	34,411	-1,969	0.566
오산시	27,931	838	8,075	8,913	8,379	534	0.559
시흥시	90,498	2,715	24,927	27,642	27,149	493	0.909
군포시	53,576	1,607	20,152	21,759	16,073	5,687	0.802
의왕시	33,613	1,008	11,166	12,174	10,084	2,090	0.593
하남시	34,550	1,037	9,151	10,188	10,365	-178	0.495
파주시	96,558	2,897	21,022	23,919	28,967	-5,049	0.569
이천시	44,522	1,336	14,999	16,335	13,356	2,978	0.716
용인시	318,287	9,549	85,454	95,003	159,143	-64,141	1.359
안성시	23,947	718	12,242	12,960	7,184	5,776	0.461
김포시	89,428	2,683	22,441	25,124	26,829	-1,705	0.815
화성시	74,452	2,234	19,641	21,875	22,336	-461	0.747
광주시	81,784	2,454	22,740	25,194	24,535	658	0.821
양주군	31,944	958	10,704	11,662	9,583	2,079	0.568
여주군	20,288	609	11,460	12,069	6,087	5,982	0.443
연천군	7,105	213	5,139	5,352	2,132	3,221	0.235
포천군	32,134	964	12,563	13,527	9,640	3,887	0.470
가평군	10,766	323	5,227	5,550	3,230	2,320	0.262
양평군	15,857	476	7,219	7,695	4,757	2,938	0.280

자료: 행정자치부, 「재정연감」, 2002 및 경기도, 「통계연보」, 2001

이상과 같은 경기도의 재정보전금 배분의 문제를 구체적으로 살펴보기 위해 재정보전금 배분과 도세징수실적, 재정력지수, 인구수와의 관계를 살펴보았다. 물론 현재 재정보전금의 배분기준이 인구수(60%) 및 도세징수실적(40%)으로 되어 있고 경기도의 경우 재정력이 높은 보통교부세 불교부단체에 대한 별도의 재원(특별재정보전금 : 일반재정보전금의 25%)이 마련되어 있기 때문에, 재정보전금 배분은 인구수, 도세징수실적, 재정력에 비례하여 배분되는 현상을 보이고 있다. 경기도를 대상으로 재정보전금 배분과 도세징수실적, 재정력지수, 인구수와의 상관관계를 구해본 결과 2000년도 및 2001년도 모두 도세징수실적은 90%이상, 재정력지수와 인구수간에는 80%이상 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 결국 과거 도세징수교부금 배분과 큰 차이가 없음을 나타내고 있는 것이다.

<표 3-12> 재정보전금과 재정력 관련 변수와의 상관관계

년 도	징수실적	재정력지수	인구수
2000	0.9301	0.8397	0.7897
2001	0.9215	0.8106	0.8804

참고로 경기도 재정보전금 및 재정보전금 배분기준인 도세징수액, 인구수, 그리고 재정보전금 배분의 문제점을 판단할 수 있는 각 시·군의 재정력지수와 관련된 자료는 <표 3-13>, <표 3-14>에 정리되어 있다.

&lt;표 3-13&gt; 재정보전금의 배분요소(2000년도)

(단위:백만원)

	재정보전금	재정보전금 배분기준요소		재정력지수
		도세징수액 (공동시설세제외)	인구수	
수원시	75,778	215,728	948,065	1.196
성남시	71,332	190,506	924,390	1.054
의정부	17,850	61,843	361,131	0.837
안양시	39,364	106,720	581,166	1.055
부천시	44,044	135,944	775,815	0.998
광명시	13,671	43,929	338,139	0.769
평택시	16,148	52,959	356,103	0.723
동두천	4,067	8,494	75,529	0.399
안산시	34,533	103,110	566,912	1.022
고양시	73,698	207,345	797,597	1.016
과천시	59,704	285,762	71,432	1.105
구리시	8,022	34,369	169,417	0.753
남양주	18,870	90,529	358,396	0.669
오산시	8,527	34,620	105,933	0.615
시흥시	17,195	86,944	318,090	0.932
군포시	12,639	40,782	270,151	0.880
의왕시	7,927	28,499	121,292	0.711
하남시	5,458	24,636	123,366	0.608
용인시	42,844	208,863	392,133	1.119
파주시	14,107	75,519	191,726	0.661
이천시	13,304	38,697	183,605	0.827
안성시	9,160	40,522	136,590	0.514
김포시	13,151	77,888	162,997	0.842
양주군	6,647	28,449	117,319	0.633
여주군	11,241	17,922	103,622	0.516
화성군	14,086	62,415	191,444	0.802
광주군	16,977	69,586	139,339	0.866
연천군	2,981	6,943	52,786	0.242
포천군	7,834	24,374	145,981	0.563
가평군	3,514	9,894	56,111	0.313
양평군	4,395	14,631	82,773	0.320

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2001, 행정자치부, 『보통교부세산정내역』, 2000,  
 행정자치부, 『행정구역 및 인구현황』, 2000, 경기도, 『통계연보』, 2001,

&lt;표 3-14&gt; 재정보전금의 배분요소(2001년도)

(단위:백만원)

	재정보전금	재정보전금배분기준요소		재정력지수
		도세징수액 (공동시설세 제외)	인구	
수원시	108,612	226,334	974,866	1.335
성남시	117,556	271,272	932,780	1.140
의정부	28,303	68,751	367,171	0.788
인양시	59,621	132,563	591,670	1.021
부천시	73,149	175,410	781,091	1.041
광명시	22,345	60,343	336,309	0.666
평택시	24,940	59,825	358,263	0.551
동두천	7,645	9,136	74,266	0.378
안산시	66,761	159,201	590,598	1.033
고양시	96,214	222,880	811,467	1.145
과천시	86,372	368,128	71,201	1.040
구리시	14,869	58,934	184,816	0.657
남양주	29,001	114,704	375,041	0.566
오산시	8,075	27,931	114,540	0.559
시흥시	24,927	90,498	337,402	0.909
군포시	20,152	53,576	269,080	0.802
의왕시	11,166	33,613	124,191	0.593
하남시	9,151	34,550	123,659	0.495
파주시	21,022	96,558	224,658	0.569
이천시	14,999	44,522	187,274	0.716
용인시	85,454	318,287	451,670	1.359
안성시	12,242	23,947	141,605	0.461
김포시	22,441	89,428	187,274	0.815
화성시	19,641	74,452	141,605	0.747
광주시	22,740	81,784	180,404	0.821
양주군	10,704	31,944	152,878	0.568
여주군	11,460	20,288	105,084	0.443
연천군	5,139	7,105	51,655	0.235
포천군	12,563	32,134	146,272	0.470
기평군	5,227	10,766	56,045	0.262
양평군	7,219	15,857	82,704	0.280

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002, 행정자치부, 「보통교부세산정내역」, 2001, 행정자치부, 「행정구역 및 인구현황」, 2001, 경기도, 「통계연보」, 2002,

## 제4절 재정보전금종류별 규모 및 영향

### 1. 도별 재원규모와 영향

현재 재정보전금은 일반재정보전금, 시책추진보전금 및 경기도의 경우 특별재정보전금으로 구분되어 운영되고 있다. 일반재정보전금은 재정보전금 총액의 90%로 인구수와 도세징수실적에 비례하여 자동적으로 각 도에서 지역내 시·군에 배분되고 있다. 시책추진보전금은 재정보전금 총액의 10%로 도의 시책추진 및 재해 등 특별한 재정사정에 대응하여 도의 시책추진 방향에 따라 시·군에 배분하는 재원이다. 그리고 경기도의 경우 일반재정보전금의 25%를 특별재정보전금으로 활용하는데, 이는 또한 보통교부세 불교부단체를 대상으로 배분된다.

2000년도부터 2002년도의 각 도별 재정보전금 총재원을 위의 방식에 의해 각각 산정하여 보았다. <표 3-15>에서 2002년도 최종예산 기준으로 경기도의 경우 시책추진보전금의 규모는 1,500억원 규모이며 특별재정보전금은 3,400억원 정도의 규모이다. 그리고 경남의 경우 시책추진보전금이 200억원 정도이며, 경북이 100억원 정도이고 나머지 도는 50억원에서 70억원 정도이다. 여기서 경기도나 경상남도의 경우 처럼 일정한 공식이 아닌 도의 임의적 배분성격이 많은 재원의 규모가 크다는 것은 재원배분을 왜곡시킬 수 있으며 재정보전금의 본래 목적인 재정형평화의 달성을 저해할 수 있다. 특히, 경기도와 같이 1,500억원 규모의 시책추진보전금은 다른 도의 재정보전금 총액보다도 훨씬 많은 금액이다.

또한 경기도에만 존재하는 특별재정보전금의 규모가 2002년도 기준 3,400억원 정도로 보통교부세 불교부단체 8개 단체에 동일하게 배분하기

만 하여도 400억원이 넘는 재원이 재정력이 높은 단체에 배분된다. 그리고 이의 운영목적이 과거 도세징수교부금 배분과 현행 일반재정보전금(징세처리비용 3% 포함)의 차이를 메꾸어 주는 방향으로 이루어지기 때문에 재정보전금으로의 전환취지를 약화시킬 수 있는 점이 있다.

<표 3-15> 재정보전금 종류별 규모

(단위:백만원)

구 분		경기	강원	충북	충	전북	전남	경북	경남	제주
총액	2000	690,485	41,122	55,215	56,236	49,941	40,946	85,610	115,422	26,864
	2001	1,059,710	52,654	58,992	74,875	64,845	50,391	99,831	148,384	29,763
	2002	1,517,616	59,641	63,881	72,910	69,304	56,820	98,712	199,998	45,267
일반재정보전금	2000	466,077	37,010	49,694	50,612	44,947	36,851	77,049	103,880	24,178
	2001	715,304	47,389	53,093	67,388	58,361	45,352	89,848	133,546	26,787
	2002	1,024,391	53,677	57,493	65,619	62,374	51,138	88,841	179,998	40,740
시책추진보전금	2000	69,049	4,112	5,522	5,624	4,994	4,095	8,561	11,542	2,686
	2001	105,971	5,265	5,899	7,488	6,485	5,039	9,983	14,838	2,976
	2002	151,762	5,964	6,388	7,291	6,930	5,682	9,871	20,000	4,527
특별재정보전금	2000	155,359	-	-	-	-	-	-	-	-
	2001	238,435	-	-	-	-	-	-	-	-
	2002	341,464	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 실제 재정보전금 총액을 기준으로 재정보전금 종류별 기준에 따라 산정한 것임.  
 자료: 행정자치부, 「재정연감」, 2001-2002 및 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2003

## 2. 대도시 재정보전금 구성 및 영향

50만이상 대도시의 재정보전금 총액의 구성 및 도세징수액 대비 교부받은 재정보전금의 비중을 살펴보고자 한다. 여기서 사용한 자료는 각 도시의



2002년도 결산기준을 취합하여 분석한 것이다.

<표 3-16>에서 보는 바와 같이 경기도의 도시들은 도로부터 교부받은 재정보전금이 도세징수액의 40%를 넘고 있다. 여기에 정세처리비용으로 교부받은 도세징수액의 3%를 더하면 과거 도세징수교부금으로 도로부터 교부받던 도세징수액의 50%에 대부분 가까워지고 있다. 반면 전주, 창원, 포항의 경우 도세징수액의 20% 정도를 재정보전금으로 교부받고 있다. 전주, 창원, 포항이 속해 있는 도의 경우 비록 규모는 작지만 재정보전금 재원을 수평적 재정조정재원으로 활용되었음을 간접적으로 판단할 수 있으나 경기도의 경우는 재정보전금의 재원이 수평적 재정조정재원으로 활용되지 못하고 과거 도세징수교부금 체제와 유사하게 재원이 배분되었음을 직접적으로 판단할 수 있다.

<표 3-16> 대도시 재정보전금 교부현황(2002)

(단위: 백만원, %)

단체명	도세징수액 (A)	재정보전금 교부액(B)				비율 (B/A)	비고 (관련사업)
		계	일반	특별	시책		
부천시	328,604	131,102	82,815	45,453	2,834	39.9	
수원시	387,586	175,465	102,297	52,854	20,314	45.3	월드컵경기장
성남시	337,379	141,286	93,904	43,834	3,548	41.9	
안양시	178,086	79,047	55,830	18,509	4,708	44.4	
안산시	228,772	100,774	61,435	30,011	9,328	44.0	하수도사업
고양시	370,553	150,825	88,429	54,296	8,100	40.7	꽃박람회
전주시	95,100	22,510	21,757	753	0	23.7	
창원시	201,144	44,528	44,528	0	0	22.1	
포항시	121,512	22,199	21,514	685	0	18.3	

주 : 재정보전금은 2002년 각 시에서 도로부터 받은 재정보전금 실제액이며, 도세징수액은 재정보전금 대상 5개세목의 도세징수액임

자료 : 각 단체의 내부자료

그리고 각 도시의 재정보전금 종류별 그 구성비를 살펴보면 <표 3-17>과 같이 경기도의 대도시는 재정형평화 공식이 아닌 임의적 혹은 재정결함보충의 명목으로 교부되는 시책추진보전금과 특별재정보전금이 재정보전금 총액의 40% 정도를 점하고 있다. 한편, 공식에 의해 자동적으로 배분되는 일반재정보전금은 재정보전금 총액의 58%에서 71%까지 분포하고 있다. 이에 반해 창원시는 100% 공식에 의한 일반재정보전금만 교부받았으며 전주와 포항은 97%가 공식에 의한 일반재정보전금으로 교부받고 도의 시책추진과 관련된 시책추진보전금은 재정보전금의 3% 정도를 점하고 있다. 경기도의 경우 시책추진보전금의 편차가 큰 것으로 나타난다. 예를 들면, 앞의 <표 3-16>에서 수원시 경우 시책추진보전금으로 200억원을 도로부터 교부받은 반면 부천시 28억원 정도를 교부 받았다. 시책추진보전금의 이러한 운영은 재정보전금의 기능을 불분명하게 하는 점이 있으며 시·군의도에 대한 종속을 가져오게 하는 결과를 낳을 수도 있다.

<표 3-17> 대도시 재정보전금의 종류별 구성(2002)

(단위:%)

단체명	일반재정보전금(%)	특별재정보전금(%)	시책추진보전금(%)
부천시	63.17	34.67	2.16
수원시	58.30	30.12	11.58
성남시	66.46	31.03	2.51
안양시	70.63	23.42	5.96
안산시	60.96	29.78	9.26
고양시	58.63	36.00	5.37
전주시	96.65	3.35	0.00
창원시	100.00	0.00	0.00
포항시	96.91	3.09	0.00

자료: 각 도시의 내부자료

이상과 같은 현상은 각 도시별로 2000년도부터 2003년도까지 자료를 취합하여 분석한 결과 유사한 경향을 나타나고 있다(<표 3-18> 참조).

<표 3-18 > 연도별 대도시 재정보전금 배분현황

(단위:백만원, %)

년도	단체	규 모				비 중		
		계	일반	시책	특별	일반	시책	특별
2000	부천	44,044	37,694	6,350	0	85.6	14.4	0
	수원	75,778	44,146	6,350	25,282	58.3	8.4	33.4
	안산	34,633	24,391	50	10,192	70.4	0.1	29.4
	안양	44,374	28,950	1,000	14,424	65.2	2.3	32.5
	전주	22,413	21,513	900	0	96.0	4.0	0
	창원	21,609	21,109	500	0	97.7	2.3	0
	포항	18,897	18,291	606	0	96.8	3.2	0
2001	부천	73,147	48,812	2,602	21,733	66.7	3.6	29.7
	수원	115,498	66,858	16,761	31,879	57.9	14.5	27.6
	안산	66,760	42,093	1,217	23,450	63.1	1.8	35.1
	안양	51,855	34,429	3,404	14,022	66.4	6.6	27.0
	전주	24,172	22,908	1,264	0	94.8	5.2	0
	창원	28,716	28,216	500	0	98.3	1.7	0
	포항	19,007	18,397	610	0	96.8	3.2	0
2002	부천	131,102	82,815	2,834	45,453	63.2	2.1	34.7
	수원	175,465	102,297	20,314	52,854	58.3	11.7	31.0
	안산	100,774	61,435	9,328	30,011	61.0	9.3	29.7
	안양	79,047	55,830	4,708	18,509	70.6	6.0	23.4
	전주	22,510	21,757	753	0	96.7	3.3	0
	창원	44,528	44,528	0	0	100.0	0.0	0
	포항	22,199	21,514	685	0	96.9	3.1	0
2003	부천	133,172	84,821	1,800	46,551	63.7	1.4	35.0
	수원	124,523	95,783	1,306	27,434	76.9	1.0	22.0
	안산	94,988	63,536	1,500	29,952	66.9	1.6	31.5
	안양	86,983	59,980	1,600	25,403	69.0	1.8	29.2
	전주	31,794	31,737	57	0	99.8	0.2	0
	창원	27,032	27,032	0	0	100.0	0.0	0
	포항	18,950	18,500	450	0	97.6	2.4	0

주: 2000년도 부천은 보통교부세 교부단체로 특별재정보전금을 교부받지 못하였음.

## 제5절 재정보전금제도의 문제점 종합

지금까지 재정보전금제도의 운영실태를 살펴보았다. 재정보전금은 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정 목적으로 과거 도세징수교부금제도를 개편한 것으로, 크게 일반재정보전금과 시책추진보전금으로 구분되어 운영된다. 그리고 경기도 경우에 대하여 보통교부세 불교부단체를 대상으로 특별재정보전금이라는 재정특례를 적용하고 있다. 그동안 재정보전금제도 운영의 결과 및 재정보전금의 재정적 효과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 과거 도세징수교부금이 단체간 부익부·빈익빈 현상을 가져온다고 하여 이를 해소 하기 위해 재정보전금으로 전환하였으나 여전히 재정력이 우수한 단체에 많은 재원이 배분된다. 이러한 현상은 군보다 시의 재원배분 비율이 2000년도 81%에서 2003년도 88%로 나타나는 현상에서 발견할 수 있다. 그리고 50만 이상 경기도의 대도시는 과거 도세징수교부금에 이르는 비율을 배분받고, 경우에 따라서는 이를 초과하는 경우도 발견할 수 있다. 또한 재정력이 우수한 소수의 특정단체에 재정보전금의 상당 부분이 집중 배분되는 점도 있다.

둘째, 재정보전금이 원래 목적인 도내 시·군간 수평적 재정조정기능 수행의 면에서 경기도를 제외한 8개 도에서는 다소 효과를 보이거나 경기도의 경우는 그러하지 못하고 시·군간 재정불균형을 심화시키고 있다. 이의 원인은 경기도의 재정보전금 재원이 대규모인데다가 재정특례 및 임의적 배분의 비율이 높고 현행 재원배분방식이 재정력이 빈약한 단체를 고려하는 요소가 반영되어 있지 않기 때문으로 판단된다.

셋째, 재정보전금의 배분이 재정력이 우수하고 자체세수입이 많은 단체에 비례하여 많게 배분되며, 재정력이 낮은 단체에 재원보전의 기능을 하더

라고 적은 재원만이 보전되어 재원을 양여받는 단체의 재원증감효과가 미미한 것으로 나타나고 있다.

넷째, 현재의 재원배분방식이 일반재정보전금은 인구수와 도세징수실적에 비례하여 배분되기 때문에 도세징수실적에 따라 배분되는 특성이 많고, 시책추진보전금은 일반적인 사업에 임의적으로 배분되어 도비보조금과의 성격 구분이 애매한 점이 있다. 또한 경기도는 특별재정보전금의 재정특례로 인해 재정보전금제도의 원래 도입 목적인 시·군간 수평적 재정조정기능을 미약하게 하고 있다.

다섯째, 이러한 요인들로 인해 재정보전금의 정체성이 애매하며, 또한 광역시내에 존재하는 재정보전금과도 혼동되어 재정보전금제도의 성격규명이 불분명해 질 가능성을 내재하고 있다. 한편 대도시의 경우 대도시 재정특례로 재정보전금제도의 도세징수교부금제도로의 환원문제도 제기되고 있다. 이러한 문제는 결국 재정보전금제도의 정체성이 다소 애매한 점이 있기 때문으로 판단된다.

## 제4장 재정보전금제도와 운영의 개선방안

### 제1절 기본방향

현행 재정보전금제도는 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정기능을 어느 정도 수행하는 것으로 평가할 수 있다. 다만, 경기도의 경우 재정보전금의 재정특례 및 임의적 지원 부분이 많아 아직 제기능을 수행하지 못하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 재정보전금 배분방식에서도 재정력이 취약한 단체에 재원보전이 많이 되는 방향으로 되어야 하는 과제도 있다. 이러한 문제 등이 해결된다면 재정보전금은 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정기능으로서 확고한 위상을 정립할 수 있다고 본다.

재정보전금제도의 운영 개선과 관련하여 우선 이의 기능은 시·군간 수평적 재정조정에 중점을 두어 본 제도의 정체성을 확립할 필요가 있다. 재원배분은 임의적 특정재원성격의 지원 비율을 줄이고 최대한 일반재원화하여 재원이전을 받는 단체의 자율성과 자주성을 보장해 주어야 한다. 그리고 재정력이 취약한 단체에 많은 재원이전이 이루어져 단체간 부익부·빈익빈 현상을 시정해야 한다. 이는 지방자치 및 지방분권 추진이 가속화됨에 따라 더욱 요구되는 과제들이다.

이러한 점에 비추어 재정보전금제도의 운영 개선은 첫째, 재정보전금제도 본래 목적에 맞추어 그 정체성을 확립할 필요가 있다. 둘째 이를 위해서 현행 배분방식의 문제점들을 개선하고 이 과정에서 임의적 지원, 재정특례적 지원은 축소 혹은 폐지되어야 한다. 셋째, 재정보전금제도가 도의 시·군에 대한 재정조정제도임을 감안하여 도의 재정력, 특히 재정보전금의 규

모에 따라 재원배분의 방식을 채택할 필요가 있다. 넷째, 재정보전금제도와 성격이 다른 재정지원이 재정보전금으로 혼돈되는 것을 방지하여야 하며, 정책당국에서는 재정보전금 운영의 방향을 제시할 필요가 있다.

## 제2절 재정보전금제도의 정체성 확립 필요

### 1. 정체성 확립방향

광역자치단체인 도에 의한 시·군간의 재정조정은 우선 시·군간 수평적 재정불균형의 해소에 중점을 두어야 할 것이다. 1995년 이후 우리나라 기초자치단체간의 재정불균형은 지속적으로 심화되어 왔다는 연구결과도 있다. 지방자치가 본격적으로 실시된 이후 지방자치단체간 경제력, 경쟁력의 차이 혹은 정책적 규제여부 등에 따라 단체간에 자주재정력의 격차가 발생하고 있는 것이다. 향후 또다른 변화요소인 지방분권의 가속화는 이러한 현상을 가일층 심화시킬 수도 있을 것이다. 이러한 문제를 시정시키는 장치가 지방재정조정제도이며 재원배분의 기준은 일정한 공식에 의한 방식을 취하고 있다. 우리나라의 경우 중앙정부는 지방교부세제도를 통하여 전 지방자치단체의 수평적 재정조정을 하며, 특별시·광역시의 경우 조정교부금제도를 통하여 자치구간 수평적 재정조정을 하고 있다. 한편, 도의 경우 과거 도세징수교부금제도를 개편하여 도내 시·군간 수평적 재정조정기능을 담당할 수 있도록 재정보전금제도로 개편하여 2000년부터 시행하고 있다.

도의 시·군에 대한 재정조정기능은 첫째, 중앙정부에 의한 재정조정이 미흡하고, 둘째, 도단위 지역특성을 고려한 지역개발, 셋째, 도단위 내에 분

포하는 시·군 재정불균형의 시정에서 필요하다. 또한 중앙정부나 광역자치단체인 도에서 시·군에 배분하는 재원에 의해서도 재정불균형이 발생하기도 한다. 이 때문에 광역자치단체인 도에 의한 재정조정은 우선 시·군간 수평적 재정불균형의 해소에 중점을 두어야 한다는 측면에서 도세징수교부금제도(배분방식상 징세지 원칙)를 재정보전금제도(배분방식상 공식에 의한 배분)로 개편·운영하고 있다.

앞의 “장”들에서 재정보전금의 제도 및 운영실태, 그리고 재정보전금의 효과 등을 분석해 본 결과에 따르면, 재정보전금이 본래 취지의 목적을 달성하고 있지 못하거나, 제도의 설계가 미흡하고, 임의적 배분결과의 영향이 나타나며, 자치구에 대한 특정목적의 재원교부금을 재정보전금으로 분류하는 등 재정보전금의 제도 및 운영의 정체성이 불분명한 점이 나타난다. 또한 과거 도세징수교부금의 배분과 유사하게 배분되어 제도개편의 의의를 상실하고 있는 점도 없지 않으며, 특정사업에 대한 경비 지원형식의 임의적 배분도 그 규모 및 성격면에서 도비보조금과의 성격 구별이 모호한 점이 있다.

따라서 재정보전금제도의 정체성을 확립하기 위해서는 재정보전금의 기능을 명확히 하여야 할 것이다. 재정보전금은 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정기능의 역할수행을 강화하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 그리고 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정기능을 수행하는 것을 재정보전금제도로 할 경우 재정보전금과 혼돈을 가져오는 여타의 제도 혹은 용어와의 구별 및 개선도 필요하다고 본다.



## 2. 도의 재정조정기능으로서 재정보전금제도의 필요성

### 가. 시·군간 재정불균형 시정장치로서의 역할수행

기초자치단체를 대상으로 재정불균형도를 분석한 최근의 연구결과에 의하면 1995년도 이후 기초자치단체간에 세원(1인당지방세 기준)의 불균형은 지속적으로 증대하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>16)</sup> 또한 본 연구자가 시·군을 대상으로 분석한 결과에 의하더라도 최근 시·군간 재정불균형도가 감소하지 않고 심화되는 것으로 나타나고 있다.<sup>17)</sup> 이러한 기초자치단체간의 재정불균형은 중앙정부에 의해 재정불균형 시정장치가 마련되어 있으나 여기에도 한계가 있기 마련이다.

한편, 광역자치단체(도)의 재정조정재원인 재정보전금의 효과를 분석한 결과에 따르면 재정보전금이 도내 시·군간의 재정불균형을 완화하는데 크게 기여하지 못하였다. 과거 징수교부금제도의 문제점인 시·군간 재정불균형 발생의 문제를 해소하지 못한 채 도세징수교부금제도의 문제점을 그대로 안고 있다.

이와 같이 우리나라의 경우 지역간의 경제력 불균형과 아울러 광역단위

16) 분석결과에 의하면 본격적인 지방자치 실시 이후 232개 기초자치단체에 있어서 자주재원의 근간이라할 수 있는 지방세에 대한 수평적 불평등이 악화되어 왔으며, 중앙정부의 이전지출도 지역간 불평등을 시정하지 못하고 오히려 확대시켜 왔다고 지적하고 있다. 지방세 기준 시·군·자치구를 포함하여 분석한 지니계수는 1995년 0.3388, 1996년 0.3579, 1997년 0.3451, 1998년 0.3431, 1999년 0.3366, 2000년 0.3547, 2001년 0.3697의 추이를 나타내고 있다 (염명배(2003))

17) 1인당지방세 기준 시·군의 기초자치단체를 대상으로 재정불균형도 측정방법인 변이계수를 구해본 결과 1996년 0.324, 1997년 0.228, 2000년 0.322, 2001년 0.337로 나타나고 있다. 1996-1997년의 수치는 서정섭·이창균(1999, pp. 68-69)을 참고하였으며 2000-2001년은 본 연구의 분석결과이다.

지역내 시·군단위 지역간에도 자연적 및 경제적 여건의 차이로 인한 세원의 불균형이 심하다. 광역자치단체 내 도시와 농촌간, 부유단체와 빈곤한 단체간에 성장속도의 차이로 인한 경제적·재정적 격차는 더욱 벌어지고 있는 것이 현실이다. 지역간 세원불균형은 지방자치실시 이후 지속되고 있으며 향후 지방분권이 본격적으로 추진될 경우 부유한 단체와 그렇지 못한 단체간에 재정불균형은 더욱 심화될 수도 있을 것이다.

따라서 도의 재정조정재원인 재정보전금이 향후 지역내 기초자치단체의 재정조정의 역할을 할 필요가 있으며 시·군간 재정불균형을 시정하는 방향으로 제도 운영이 이루어져야 할 것이다.

#### 나. 중앙정부의 재정조정한계 보완기재

중앙정부에 의한 지방자치단체에 대한 재정조정은 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등에 의하여 이루어지고 있다.

지방교부세는 지방의 기능수행에 따르는 부족재원을 보전해 주는 역할을 하며, 그 결과 지방자치단체간의 재정불균형을 시정하는 역할을 동시에 수행하고 있다. 그러나 지방교부세는 중앙과 지방간의 수직적 재정조정의 성격이 강하며 지방자치단체간의 수평적 재정조정의 역할을 하고는 있지만 그 효과가 미약하다는 연구결과가 일반적이다.<sup>18)</sup> 김정훈(2002)의 ‘지방교부세의 형평화 효과분석’에서 지방교부세 배분 후 경우에 따라서(자치단체 종류별, 연도별) 1인당 지역간 세입의 격차가 확대되는 경우가 흔히 발생함을 분석하고 그 원인으로 기준재정수요액 산정의 문제점을 지적하고 있다.<sup>19)</sup> 이와 같이 지방교부세의 재정조정 효과는 미약하며, 지방교부세는 전국적

18) 박종구(1995), pp.330-331.

19) 이에 대한 자세한 내용은 김정훈(2002)을 참조할 것.

차원에서의 재정조정이기 때문에 도단위의 지역별로 구분하여 분석할 경우 그 효과가 지역별로 다르게 나타난다. 지방양여금이나 국고보조금은 특정사업이나 국가정책을 달성하기 위하여 지방에 재원을 지원하는 것이다. 그동안의 연구결과에 의하면 지방양여금은 자치단체간 재정형평화 효과를 일부 나타내고 있지만, 국고보조금의 경우는 오히려 자치단체간 재정불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다는 것이 일반적인 견해이다. 이와 같이 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. 광역자치단체에 의한 재정조정의 필요성은 중앙정부에 의한 재정조정의 한계와 자치단체의 재정특성을 보다 고려한 재정조정이 가능하다는 관점에서 찾아볼 수 있다.

한편, 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. 또한 재원이 있다고 하더라도 전국의 기초자치단체에 대하여 일률적인 기준에 의한 획일적인 조정방법을 취할 수 밖에 없어 자치단체의 재정특성을 반영하기가 어려운 실정이다. 따라서 광역자치단체에 재정조정의 기능을 부여하여 중앙정부에 의한 재정조정의 한계를 보완하고 각 광역자치단체 별로 지역의 재정상황을 적절히 반영할 경우 기초자치단체간 재정불균형의 시정은 보다 효율적으로 달성될 것이다.

#### 다. 특별시·광역시에 대응된 도의 재정조정체계 정립

중앙-지방간 혹은 전체 지방자치단체간의 재정조정은 중앙정부의 지방교부세제도가 담당하고 있다. 광역-기초간, 광역자치단체 내의 기초자치단체간 재정조정은 특별시·광역시의 경우 조정교부금제도를 통하여 이루어지고 있다. 한편, 도의 경우 시·군에 대한 재정조정은 2000년도부터 재정보전금제도를 통하여 이루어지고 있다. 여기서 지방교부세제도와 조정교부금제도는 당초 중앙(특별시·광역시)과 지방(자치구)의 수직적·수평적 재정조정을 위해 출발한 제도이나 재정보전금제도는 이와 성격이 좀 다르지만, 도와 시·군간 수직적·수평적 재정조정의 역할을 어느정도 담당하고 있다. 이러한 점에서 재정보전금제도가 중앙정부의 재정조정제도인 지방교부세제도의 한계를 보완하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

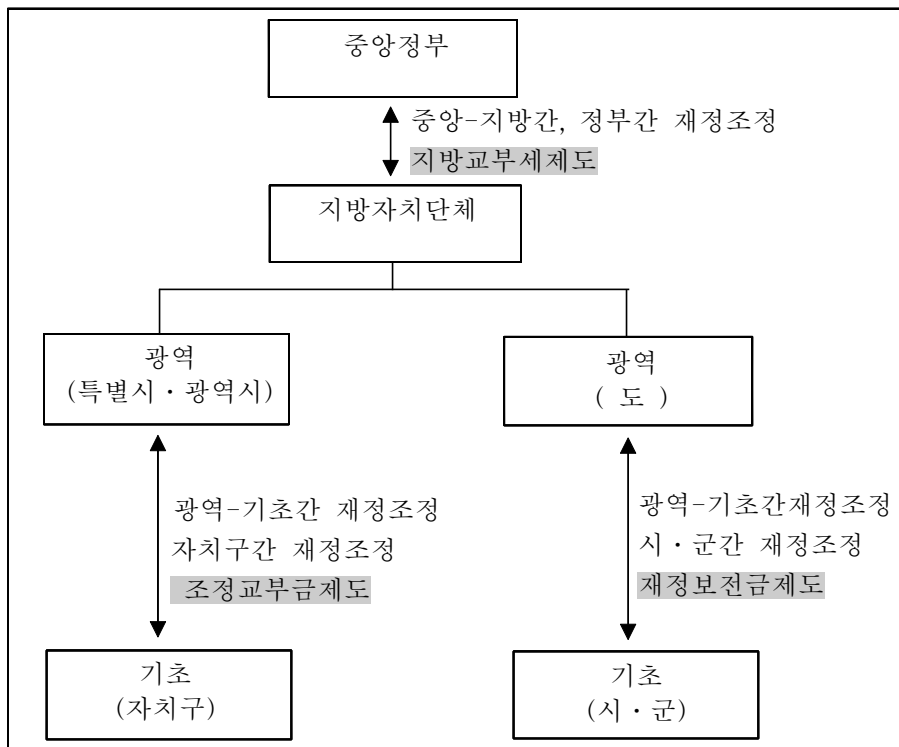
이상을 종합해 볼 경우, 우리나라의 지방재정조정체계는 먼저 1단계로 중앙정부에 의해 조정이 되고, 2단계로 광역자치단체에 의해 조정하는 2단계의 형태를 취하게 된다면 자치단체간 재정불균형은 한층 완화될 것이다.<sup>20)</sup> 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 재정조정은 특별시·광역시의 경우 조정교부금이 담당하고, 도의 경우 재정보전금이 담당할 경우 중앙정부에 의한 지방자치단체, 그리고 광역자치단체에 의한 기초자치단체의 재정조정체계가 확립된다고 볼 수 있을 것이다.

본 연구에서는 우리나라 지방재정조정체계의 방향을 <그림 4-1>와 같이 정리하여 보았다. 이와 같이 광역자치단체인 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정기능을 담당하도록 하는 재정보전금제도가 된다면 명실상부한 2단계

20) 지방재정조정체계의 개선과 관련하여 먼저 중앙정부는 광역자치단체에 대하여 일정한 공식에 의해 배분하고 그다음 광역자치단체는 중앙으로부터 배분받은 재원과 광역자치단체의 자체재원을 더하여 광역자치단체별 배분기준에 의해 기초자치단체에 재원을 배분하는 방식도 고려될 수 있다.

의 지방재정조정체계가 성립되는 것이다. 이러한 지방재정조정체계가 성립되기 위해서는 현행의 재정보전금제도의 재정조정기능이 강화되어야 한다. 그리고 이들 3유형의 지방재정조정제도의 기능을 정리하면 우선 지방교부세가 중앙과 지방간의 수직적 재정조정기능과 지방자치단체간의 수평적 재정조정기능을 담당한다. 그리고 재정보전금제도는 도와 도내 기초자치단체간의 수직적 재정조정기능과 도내 시·군간의 수평적 재정조정기능을 담당하며, 조정교부금제도는 특별시·광역시와 자치구간의 수직적 재정조정기능과 자치군간의 수평적 재정조정기능을 담당하게 된다.

<그림 4-1> 우리나라 지방재정조정체계의 방향



### 3. 정체성 확립을 위한 조건

재정보전금제도가 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정기능으로서 정체성을 확립하기 위해서는 현행 제도 운영과 관련된 몇가지 문제점을 개선할 필요가 있다.

첫째, 재정보전금의 종류가 2가지로 운영되며 경기도의 경우 재정특례가 운영되는 데 정형화된 공식에 의한 배분의 비중을 최대한 높여 일반재원 성격으로 재원이전이 이루어져야 한다.

둘째, 재정보전금 배분공식은 최대한 간단하게 하여 배분의 간결성, 투명성을 확보하고 재정력이 취약한 단체에의 재원보전이 많이 이루어지게 하여야 한다.

셋째, 현행 재정보전금 배분에서 임의적 지원의 규모를 축소하고 재정특례를 폐지 혹은 축소하는 방향으로 하여 과거 도세징수교부금제도의 경향과는 차별화를 두어야 한다.

넷째, 재정보전금이 도별로 운영되기 때문에 도의 재정력, 즉 재정보전금의 규모에 따라 시·군에 배분되는 재정보전금제도의 운영을 탄력적으로 대응하여야 한다.

다섯째, 재정보전금의 정체성 확립을 위해 시책추진보전금과 도비보조금 구별의 애매한 문제, 광역시에 존재하는 재정보전금과의 혼돈 문제, 광역시 내 군의 재정보전금제도 적용의 문제 등의 과제를 해결해야 한다.

### 제3절 재정보전금 종류 및 배분방식 개선

#### 1. 재정보전금 종류의 개선

현재 재정보전금의 재원은 시·군이 징수한 취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 지역개발세의 5개 세목의 도세징수액의 27%(50만 이상 시 47%)에 해당하는 금액이다. 이들 세목의 도세징수액 대비 3%는 징세처리비용으로 각 시·군에 교부된다. 따라서 이들 세목의 도세징수액 약 70%(50만 이상 시 50%) 정도에 해당하는 금액은 도의 재원이 되고 있다. 이상과 같은 도와 시·군간의 수직적 재정조정(세원조정)은 그대로 유지함을 전제로 한다.

9개 각 도의 재정보전금재원은 위에서 언급한 5개 도세징수액의 27%(50만이상 시 50)에 해당하는 금액이다. 금액으로 볼 경우 2001년도 결산 기준 경기도는 1조원이 넘으며 경남이 1,500억원, 제주도가 300억원, 그 나머지 도는 500-1,000억원 사이에 있다. 그리고 2002년도 최종예산 기준 경기도는 1조 5,000억원이 넘으며 경남이 2,000억원, 나머지도는 500억 원 내외부터 1,000억원 정도에 이르는 금액에 있다.

현재 지방재정법 시행령 제28조 3의 규정에 의하면 재정보전금을 크게 일반재정보전금과 시책추진보전금으로 구분하고 각각 재정보전금 재원총액 중 전자는 90%, 후자는 10%로 운영하도록 하고 있다. 경기도의 경우에 대해서는 일반재정보전금의 25%에 해당하는 금액을 보통교부세 불교부단체의 재정적 결함을 보전하도록 하고 있다. 여기서 일반재정보전금은 공식에 의해 배분되나 시책추진보전금은 임의적으로 배분된다. 또한 특별재정보전금은 재정결함을 산정하여 배분한다. 이러한 법 규정의 내용을 각 도에서 조례에 적용하여 그대로 재정보전금제도를 운영하고 있다.

그 결과 경기도의 경우 시책추진보전금이 2001년 기준 1,000억원이 넘으며 2002년 기준 1,500억원이 넘는 실정이다. 반면, 다른 도의 경우 시책추진보전금은 100억원 이하이다. 경기도의 경우 다른 도에 비하여 도의 임의성에 의해 배분되는 시책추진보전금의 규모가 너무 큰 실정이다. 이는 공식에 의해 배분된 시·군간 재정형평성을 저해할 수 있고, 특정 단체의 특정사업지원을 위해 수백억원의 재원이 임의적으로 지원될 수 있다. 또한 이러한 현상은 도비보조금의 성격을 가져 도비보조금과의 관계를 애매하게 할 수도 있다.

또한 시행령에서는 보통교부세 불교부단체의 재정결함을 보전하기 위한 장치로 특별재정보전제도를 두고 있으며 그 재원은 일반재정보전금 재원의 일부로 하도록 하고 있으나 경기도의 경우는 일반재정보전금의 25%를 적용하도록 하고 있다. 여기에는 두가지 문제가 있다. 하나는 특별재정보전금이라는 제도 자체의 문제이다. 특별재정보전금은 보통교부세 불교부단체의 재정결함, 즉 과거 도세징수교부금체제하에서 받던 금액과 재정형평화 공식에 의해 배분하는 일반재정보전금(징세처리 비용 3% 포함)차이를 산정하여 재원결손에 비례하여 이를 보전하기 위한 것이다. 그러나 재정보전금은 도내 시·군간 순재정잉여의 차이를 줄이는데 사용되는 재원이므로 별도의 재원을 마련하여 재정력이 우수하거나 순재정잉여가 많은 단체에 재원결손이 발생하였다 하여 많은 규모의 재원을 재배분할 필요는 없는 것이다. 다른 하나는 경기도에서 발생하는 문제로, 경기도의 경우 특별재정보전금이 2001년도 2,400억원 정도, 2002년도 3,400억원 정도인데 이를 보통교부세 불교부단체에 동일하게만이라도 배분할 경우 2002년도 기준 400억원이 넘는 금액이 배분된다. 이 때문에 시·군간 재정형평화를 위해 사용될 재원이 다시 재원을 양여한 단체로 재배분되어 재정형평화 기능을 수행하지 못



하는 현상이 발생하고 있다.

이상을 종합컨데, 재정보전금제도가 시·군간 수평적 재정조정기능을 담당하는 역할로서 정체성을 확립하기 위해서는 현행 재정보전금의 종류 및 재원구성의 개선이 필요하다고 본다. 그러기 위해서는 재정형평화 공식에 의한 배분이 중심이 되어야 한다. 그리고 재원이전의 세계적인 경향이나 재정분권의 차원에서 일반재원 중심으로 재원이전이 이루어져야 한다. 본 연구에서는 우선 일반재정보전금의 비율을 상향조정하고 시책추진보전금의 비율을 하향조정할 것을 제안한다. 특별히 경기도의 경우는 시책추진보전금의 비율을 별도로 낮출 필요가 있다. 한편, 특별재정보전금은 시·군간 수평적 재정조정의 강화 차원에서 폐지 또는 비율축소 되는 것이 중요하다고 판단한다. 다만, 이 경우 특별재정보전금의 폐지에 따른 부정적 영향을 최소화 하여야 할 필요는 있다고 본다.<sup>21)</sup>

## 2. 일반재정보전금 배분방식 개선

### 가. 배분기준 탐색

#### 1) 배분기준 요소

재정보전금의 배분에 있어서 그 기준요소를 무엇으로 할 것인가는 대단히 중요하다. 통상 재정평형화교부금의 기준은 재정수입, 재정수요 그리고 징세노력(tax effort, revenue effort) 등을 들 수 있다. 외국의 재정형평화교부금 배분기준에서나 우리나라, 일본의 재정형평화교부금에 해당하는

21) 이들에 대한 구체적인 내용은 '항'을 달리하여 기술하기로 한다.

지방교부세에서 대부분 재정수입, 재정수요, 징세노력 등을 고려하여 배분하고 있다. 본 연구에서는 재정수입과 재정수요 그리고 징세노력의 특성을 살펴보고자 한다.

첫째, 재정수입은 수입기준 재정력을 평가하는 기준이다. 재정수입을 기준으로 재원을 배분할 경우 1인당 기준 표준세입을 산출하여 전국평균에 미치지 못하는 경우 그 갭만큼 전국평균 수준으로 환산하여 재정형평화교부금을 교부한다. 이러한 방식은 미국의 연방과 주, 주와 지방자치단체간의 재원배분시 활용하고 있는 RTS지수<sup>22)</sup>, 캐나다의 연방정부에서 주정부에 교부하는 주간 재정균등화교부금(Equalization Program)<sup>23)</sup>의 예에서 볼 수 있다.

둘째, 재정수입을 재정수요에 대비하는 방법, 즉 재정수요 대비 재정수입의 측면에서 재정력을 평가하는 기준이다. 이 경우 재정력이 빈약한 단체에 대하여 그에 비례하여 재원을 교부한다. 재정수입은 표준적인 수입을 산정하며 재정수요는 다양한 재정수요의 요소를 고려한 표준적인 수요를 산정하여 이를 대비하는 방식을 취한다. 우리나라의 지방교부세, 조정교부금, 일본의 지방교부세 배분방식에서 그 예를 찾아 볼 수 있다.

셋째, 재정수요의 또다른 기준은 인구수로 평가하는 기준이다. 인구수는 재정수요의 대표적인 요소로 앞서 언급한 표준적인 재정수요 산정시에도 인구수가 중심이 된다. 재정수요 산정의 간편화를 위해 단순히 인구수를 기준으로 재원을 교부하는 경우도 많다. 예를 들면, 영국의 세입지원교부금은 수요교부금(Need Grants)과 일률교부금(Flat Grant)으로 이루어지며, 후자의 경우 성인1인을 기준으로 중앙정부가 각 지방정부에 지원해 준

22) 서정섭(1997), pp.18-20 참조.

23) 이창균 외(2002), pp. 364-366 참조

다.<sup>24)</sup> 또한 독일의 주상호간 수평적 부가가치세수입 배분에 있어서도 각 주민수에 따라 부가가치세를 배분하고 있다.

넷째, 이외 재정형평화교부금 배분시 고려하는 요소중의 하나가 징세노력이다. 미국의 주정부에서 지방정부에 재원을 교부(RTS지수에 의해 재원을 배분할 때)할 경우 징세노력을 고려하고 있다. 우리나라의 경우 지방교부세를 산정할 시 징세노력을 반영하여 산정하고 있다.

재정보전금의 배분에서도 이상과 같은 배분기준요소들이 고려되고 있다. 현재 일반재정보전금의 배분은 각 시·군의 재정수요를 고려한 인구수와 징수노력을 고려한 징수총액을 기준으로 이에 비례하여 배분하고 있다.

#### 나) 현행기준의 문제

재정보전금 배분의 문제점은 제3장의 효과분석에서 살펴본 바에 의하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 경기도의 경우 재정보전금의 재정형평화 기능이 미약하여, 과거 도세징수교부금 배분의 경향과 유사하게 배분되고 있다는 점이다. 물론 이러한 배경에는 일반재정보전금의 배분방식에도 문제가 있으며 시책추진보전금 및 특별재정보전금의 재원규모 및 배분방식에도 문제가 있을 수 있다. 여기서 후자들의 경우는 앞서 제시한 바와 같이 시책추진보전금의 비율을 낮추고 특별재정보전금제도를 폐지 또는 규모를 축소할 경우 문제는 해결될 수 있다.

둘째, 경기도 이외의 도에서는 재정보전금이 재정형평화 기능을 수행하였으나 그 배분상황을 볼 때 재정력이 높은 단체에 더 많이 배분된 결과를 나타내고 있다. 문제는 이러한 현상에 대한 문제라기 보다는 그 배분공식이

24) 임성일(1997), p.304 참조

인구수와 도세징수총액이라는 2가지 기준을 중복적용하였다는 점이다. 일반재정보전금 배분에서 총액의 60%를 인구수 기준으로 40%를 도세징수총액 기준으로 배분하다보니 총액을 2개로 나누어 하나는 인구수 기준, 다른 하나는 도세징수총액 기준으로 배분하여 합산하고 있다. 우리나라의 현실을 볼 때 인구수가 많은 단체는 도세징수총액도 많으며 재정력도 높아 지방재원의 근간인 지방세수입도 많은 편이다. 결국 재정보전금 배분이 재정력이 높은 단체에 비례하는 기준들이 2중으로 적용되고 있다고 볼 수 있다. 이는 재정형평화교부금의 경우 재정력이 빈약한 단체에 배분되어야 하는 기본적인 원칙에 부합하고 있는 것이라 할 수 있다.

2001년도 기준 경기도의 경우 현행 재정보전금의 배분상태와 도세징수액, 인구수, 재정력지수간의 상관관계를 분석하여 보았다. 그 결과 재정보전금과 도세징수액과는 0.922(과천 제외 0.947)의 상관관계를 가지고 있어 결국 도세징수규모에 따라 재정보전금이 비례하여 배분된 상태를 나타내고 있다. 도세징수액과 인구간의 상관관계는 0.629(0.857)이며, 도세징수액과 재정력(재정력지수)간의 상관관계는 0.853(0.902)으로 현행 재정보전금 배분이 도세징수액과 인구수에 비례하여 배분되며 결국은 재정력이 높은 단체에 비례하여 그 규모도 결정되고 있음을 나타내고 있다. 재정보전금의 배분기준인 도세징수액과 인구간에는 상관관계가 높아 결국 이 2기준을 사용할 경우 중복되는 기준을 사용하고 있는 것이라고 할 수 있다.

## 나. 배분기준 개선안

### 1) 배분기준별 시뮬레이션

새로운 재정보전금 배분기준을 검토하기 위하여 경기도를 대상으로 하여 각 시·군의 도세징수액, 인구수, 재정력지수를 검토·분석하였다. 이러한 요소를 기준으로 기준지표를 도세징수비율, 인구비율, 재정력지수를 활용하였다. 단, 여기서 사용한 기준들은 재정보전금 배분에 사용해야 함을 뜻하는 것이 아니라 고려될 수 있는 기준으로 하여 시뮬레이션을 해보기 위한 것으로, 이러한 기준들에 의해 배분할 경우 어떠한 현상이 나타나는가를 판별하기 위해서이다.

첫째, 도세징수비율은 경기도 총 도세징수액 대비 각 시·군의 점유 비중을 나타내는 것이다. 이를 고려한 것은 재정보전금 배분상 징세지 원칙을 고려하고 징세노력을 고려할 필요가 있기 때문이다. 현재의 재정보전금 배분에서도 도세징수비율을 일반재정보전금 배분시 40% 적용하고 있다. 이러한 도세징수비중이 재정형평화교부금 배분시 직접기준으로 사용하는 경우는 거의 없는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 인구비율은 경기도 총 인구대비 각 시·군의 점유 비중을 나타내는 것이다. 이를 고려한 것은 인구수가 재정수요를 대변하는 기준이 되며 재정수요를 산정하는 대표적인 요소이기 때문이다. 현재의 재정보전금 산정에 있어서 인구비율을 60% 적용하고 있다. 재정형평화교부금 배분기준으로 재정수요를 산정할 경우 인구수를 고려하거나 또는 직접 인구수 기준으로 배분하는 경우가 많다.

셋째, 재정력지수는 시·군의 재정력을 대표하는 지표이다. 재정보전금이 시·군간 수평적 재정조정 기능을 담당하기 위해서는 재정력이 취약한 단체에 재원이 더 많이 배분되어 시·군간 재정력의 부익부·빈익빈 현상을

해소시켜야 한다. 다시말해, 재정보전금의 배분에 있어서 재정력지수에 반비례하여 배분하면 이론적으로는 재정형평화 효과를 달성할 수 있다. 재정력지수를 활용하는 이유는 현실적으로 각 시·군의 재정력을 나타낼 수 있는 지수이기 때문이다.

재정력에 역비례하여 재정보전금 배분하는 구체적인 배분방식이 필요한데, 각 시·군의 재정력에 역비례하여 배분하기 위해 ‘역재정력배분지수’를 활용할 수 있다. 역재정력배분지수는 각 시·군의 재정력지수에 역수(‘역재정력지수’라 함)를 취하고 이를 합산한 후 전체에서 각 시·군의 역재정력지수가 점하는 비중으로 나타낼 수 있다.<sup>25)</sup> 이러한 역재정력지수를 기준으로 배분하면 재정력지수에 반비례하여 재정보전금을 배분할 수 있다.

기준별 각 시·군에의 재정보전금 배분비율은 <표 4-1>의 우측 「배분기준지수」에 정리되어 있다. 수원외의 경우 도세징수비율로는 경기도 재정보전금 총재원의 7.51%를 교부받을 수 있으며, 과천외의 경우 12.21%를 교부받을 수 있다. 인구비율 기준으로는 수원이 10.23%, 과천이 0.75%를 교부받을 수 있다. 또한 재정력지수 기준으로는 수원이 1.43%를 교부받을 수 있는 반면 경기도 내에서 재정력이 가장 빈약한 연천군은 8.12%를 교부받을 수 있다.

25) 이에 대한 자세한 내용은 라휘문(1998), 및 이창균·서정섭(1999), 참조. 역재정력배분지수를 구하는 방법은 <식1>, <식2> 참조

$$\langle \text{식1} \rangle R_{FCI_i} = \frac{1}{FCI_i}$$

$R_{FCI_i}$  는 i단체의 역재정력지수,  $FCI_i$ 는 i단체의 재정력지수

$$\langle \text{식2} \rangle D_i^{R_{FCI}} = \frac{R_{FCI_i}}{\sum_{n=1}^n R_{FCI_i}} = \frac{\frac{1}{FCI_i}}{\sum_{n=1}^n \frac{1}{FCI_i}}$$

$D_i^{R_{FCI}}$  는 I단체의 역재정력배분지수, n은 지방자치단체의 수

이러한 배분기준 및 배분방법에 따라 2001년도 기준으로 재정보전금 총액 1조 597억원을 대상으로 각 시·군별로 배분하여 보았다. 그리고 과거 도세징수교부금의 교부액과 현행 재정보전금의 교부액과의 증감 현상을 분석하여 보았다(<표 4-2>, <표4-3> 참조). 그 결과 다음과 같은 특징을 발견할 수 있었다.

첫째, 도세징수비율기준은 재정력이 높은 단체에의 배분규모가 크며, 재정력이 취약한 단체에의 재원이전의 효과가 크지 않다. 이러한 내용은 양주, 여주, 연천, 포천, 가평, 양평의 과거 도세징수교부금액, 현행 재정보전금 및 도세징수비율기준의 배분액을 상호 비교하면 나타난다.

둘째, 인구비율기준은 재정력이 중규모에 있는 단체 즉, 50만 이하 시에의 배분이 도세징수교부금의 경우와 현행의 재정보전금의 경우에 비해 재원배분의 규모가 증대한다. 또한 재정력이 취약한 군에 현행 재정보전금의 배분보다 개선된 상태로 재원이 배분된다. 반면, 지방교부세 불교부단체인 부천, 성남, 안양, 안산, 고양 등에는 현행 재정보전금의 규모정도로 배분되며, 단지 과천과 용인의 규모가 크게 줄어든다.

&lt;표 4-1&gt; 재정보전금 배분기준 지수산출 과정 현황(2001년도)

(단위: 백만원,%)

단체명	재정보전금	배분기준			배분기준지수			
		도세징수액	인구	재정력 지 수	도세징 수비율	인구 비율	재정력	
							역수	역지수
수원시	108,612	226,334	974,866	1.335	7.51	10.23	0.75	1.43
성남시	117,556	271,272	932,780	1.140	9.00	9.79	0.88	1.68
의정부	28,303	68,751	367,171	0.788	2.28	3.85	1.27	2.42
안양시	59,621	132,563	591,670	1.021	4.40	6.21	0.98	1.87
부천시	73,149	175,410	781,091	1.041	5.82	8.20	0.96	1.83
광명시	22,345	60,343	336,309	0.666	2.00	3.53	1.50	2.87
평택시	24,940	59,825	358,263	0.551	1.98	3.76	1.81	3.46
동두천	7,645	9,136	74,266	0.378	0.30	0.78	2.65	5.06
안산시	66,761	159,201	590,598	1.033	5.28	6.20	0.97	1.85
고양시	96,214	222,880	811,467	1.145	7.39	8.52	0.87	1.67
과천시	86,372	368,128	71,201	1.040	12.21	0.75	0.96	1.84
구리시	14,869	58,934	184,816	0.657	1.95	1.94	1.52	2.91
남양주	29,001	114,704	375,041	0.566	3.80	3.94	1.77	3.38
오산시	8,075	27,931	114,540	0.559	0.93	1.20	1.79	3.41
시흥시	24,927	90,498	337,402	0.909	3.00	3.54	1.10	2.10
군포시	20,152	53,576	269,080	0.802	1.78	2.82	1.25	2.38
의왕시	11,166	33,613	124,191	0.593	1.11	1.30	1.69	3.22
하남시	9,151	34,550	123,659	0.495	1.15	1.30	2.02	3.86
파주시	21,022	96,558	224,658	0.569	3.20	2.36	1.76	3.36
이천시	14,999	44,522	187,274	0.716	1.48	1.97	1.40	2.67
용인시	85,454	318,287	451,670	1.359	10.56	4.78	0.74	1.41
안성시	12,242	23,947	141,605	0.461	0.79	1.47	2.17	4.14
김포시	22,441	89,428	187,274	0.815	2.97	1.97	1.23	2.34
화성시	19,641	74,452	141,605	0.747	2.47	1.49	1.34	2.56
광주시	22,740	81,784	180,404	0.821	2.71	1.89	1.22	2.33
양주군	10,704	31,944	152,878	0.568	1.06	1.60	1.76	3.36
여주군	11,460	20,288	105,084	0.443	0.67	1.10	2.26	4.31
연천군	5,139	7,105	51,655	0.235	0.24	0.54	4.25	8.12
포천군	12,563	32,134	146,272	0.470	1.07	1.54	2.13	4.07
가평군	5,227	10,766	56,045	0.262	0.36	0.59	3.82	7.29
양평군	7,219	15,857	82,704	0.280	0.53	0.87	3.58	6.83
계	-	-	-	-	100	100	-	100



&lt;표 4-2&gt; 과거 도세징수교부금 대비 증감액(2001)

(단위:백만원)

단체명	도세징수 교부금	징수비율 기준(A)	인구비율 기준(B)	재정력지수 기준(C)	증감액		
					A	B	C
수원시	113,167	79,559	108,430	15,156	-33,608	-4,736	-98,011
성남시	135,636	95,355	103,749	17,757	-40,281	-31,887	-117,879
의정부	20,625	24,167	40,839	25,680	3,541	20,214	5,054
안양시	66,281	46,597	65,809	19,832	-19,684	-472	-46,450
부천시	87,705	61,659	86,878	19,443	-26,046	-828	-68,262
광명시	18,103	21,211	37,406	30,375	3,108	19,303	12,272
평택시	17,947	21,029	39,848	36,702	3,082	21,901	18,755
동두천	2,741	3,211	8,260	53,600	471	5,520	50,859
안산시	79,601	55,961	65,690	19,594	-23,640	-13,911	-60,007
고양시	111,440	78,345	90,256	17,680	-33,095	-21,184	-93,760
과천시	184,064	129,401	7,919	19,460	18,963	-102,519	-90,978
구리시	17,680	20,716	20,556	30,811	3,036	2,876	13,131
남양주	34,411	40,320	41,714	35,770	5,909	7,303	1,359
오산시	8,379	9,818	12,740	36,185	1,439	4,360	27,806
시흥시	27,149	31,811	37,528	22,264	4,662	10,379	-4,885
군포시	16,073	18,832	29,929	25,241	2,760	13,856	9,168
의왕시	10,084	11,815	13,813	34,150	1,731	3,729	24,066
하남시	10,365	12,145	13,754	40,877	1,780	3,389	30,512
파주시	28,967	33,941	24,988	35,583	4,974	-3,979	6,615
이천시	13,356	15,650	20,830	28,253	2,293	7,473	14,896
용인시	159,143	111,882	50,237	14,894	16,396	-45,249	-80,592
안성시	7,184	8,418	15,750	43,859	1,234	8,566	36,674
김포시	26,829	31,435	20,830	24,839	4,607	-5,999	-1,990
화성시	22,336	26,171	15,750	27,107	3,835	-6,585	4,771
광주시	24,535	28,748	20,066	24,654	4,213	-4,470	119
양주군	9,583	11,229	17,004	35,604	1,645	7,421	26,021
여주군	6,087	7,132	11,688	45,710	1,045	5,602	39,624
연천군	2,132	2,498	5,745	86,013	366	3,614	83,881
포천군	9,640	11,296	16,269	43,098	1,655	6,629	33,458
가평군	3,230	3,784	6,234	77,234	555	3,004	74,005
양평균	4,757	5,574	9,199	72,373	817	4,442	67,616

&lt;표 4-3&gt; 현행 재정보전금 대비 증감액(2001년도 기준)

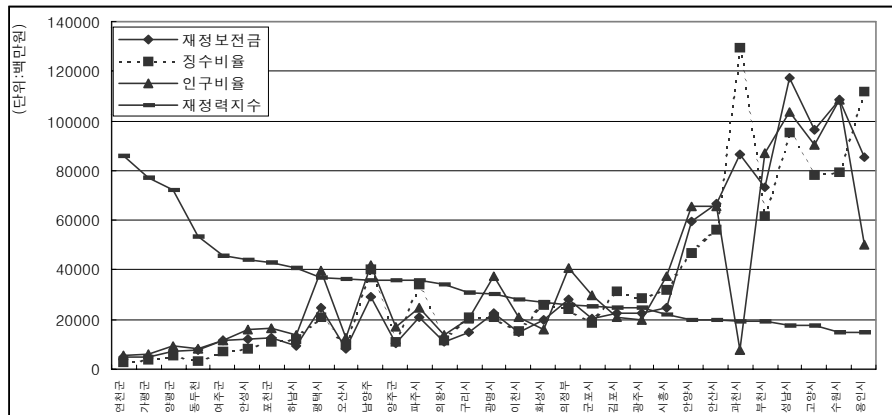
(단위:백만원)

단체명	재정보전금	징수비율 기준(A)	인구비율 기준(B)	재정력지수 기준(C)	증감액		
					A	B	C
수원시	108,612	79,559	108,430	15,156	-29,053	-182	-93,456
성남시	117,556	95,355	103,749	17,757	-22,201	-13,807	-99,799
의정부	28,303	24,167	40,839	25,680	-4,136	12,536	-2,623
안양시	59,621	46,597	65,809	19,832	-13,024	6,188	-39,789
부천시	73,149	61,659	86,878	19,443	-11,490	13,729	-53,706
광명시	22,345	21,211	37,406	30,375	-1,134	15,061	8,030
평택시	24,940	21,029	39,848	36,702	-3,911	14,908	11,762
동두천	7,645	3,211	8,260	53,600	-4,434	615	45,955
안산시	66,761	55,961	65,690	19,594	-10,800	-1,071	-47,167
고양시	96,214	78,345	90,256	17,680	-17,869	-5,958	-78,534
과천시	86,372	129,401	7,919	19,460	43,029	-78,453	-66,912
구리시	14,869	20,716	20,556	30,811	5,847	5,687	15,942
남양주	29,001	40,320	41,714	35,770	11,319	12,713	6,769
오산시	8,075	9,818	12,740	36,185	1,743	4,665	28,110
시흥시	24,927	31,811	37,528	22,264	6,884	12,601	-2,663
군포시	20,152	18,832	29,929	25,241	-1,320	9,777	5,089
의왕시	11,166	11,815	13,813	34,150	649	2,647	22,984
하남시	9,151	12,145	13,754	40,877	2,994	4,603	31,726
파주시	21,022	33,941	24,988	35,583	12,919	3,966	14,561
이천시	14,999	15,650	20,830	28,253	651	5,831	13,254
용인시	85,454	111,882	50,237	14,894	26,428	-35,217	-70,560
안성시	12,242	8,418	15,750	43,859	-3,824	3,508	31,617
김포시	22,441	31,435	20,830	24,839	8,994	-1,611	2,398
화성시	19,641	26,171	15,750	27,107	6,530	-3,891	7,466
광주시	22,740	28,748	20,066	24,654	6,008	-2,674	1,914
양주군	10,704	11,229	17,004	35,604	525	6,300	24,900
여주군	11,460	7,132	11,688	45,710	-4,328	228	34,250
연천군	5,139	2,498	5,745	86,013	-2,641	606	80,874
포천군	12,563	11,296	16,269	43,098	-1,267	3,706	30,535
가평군	5,227	3,784	6,234	77,234	-1,443	1,007	72,007
양평군	7,219	5,574	9,199	72,373	-1,645	1,980	65,154

셋째, 재정력지수기준은 이에 역비례하여 배분할 경우 재정력이 높은 단체는 크게 감소하며, 재정력이 낮은 단체는 크게 증가하며 중간순위에 있는 단체는 어느정도 개선되는 것으로 나타나고 있다.

이러한 현상을 그래프화하여 나타내면 <그림 4-2>와 같다.

<그림 4-2> 배분기준별 분포도(2001년도)



## 2) 배분기준 개선방안

이상의 검토결과를 토대로 재정보전금 배분방식의 개선방안으로 2가지 안을 검토할 필요가 있다. 하나는 인구비율기준을 중심으로 사용하는 것이고, 다른 하나는 재정력지수기준을 배분방식의 기준으로 하나로 하는 것이다.

첫째, 인구비율기준의 배분방식은 도 전체 인구에서 각 시·군이 점하는 인구비율로 재정보전금을 배분하는 것이다. 이론적으로나 외국의 예에서 재정형평화교부금은 인구비율 혹은 인구수로 산정하여 교부하는 경우가 많다.

현재 재정보전금은 인구비율로 60%를 배분하고 있다. 하지만 40% 정도를 도세징수액비율로 배분하고 있기 때문에 완전한 인구수 중심의 배분기준이 되지 못하고 있다. 일반재정보전금의 40%가 재정력이 상대적으로 높은 단체에 집중적으로 배분될 수 있다. 따라서 인구비율 1개의 기준만을 사용하는 것이 배분기준을 명료하게 하면서도 재정력이 취약한 단체에 재원이전을 현행보다 많이 되어 시·군간 수평적 재정조정의 효과를 달성할 수 있을 것이다. 한편, 과천 혹은 용인과 같이 재원이 다소 감소하는 경우 별도의 장치는 필요하나, 현행 재정보전금제도하에서도 이러한 문제의 보완장치로 특별재정보전금제도를 두고 있지만 이로 인해 재정보전금제도 전체의 정체성을 불분명하게 하는 원인으로 작용하고 있는 점을 재음미해볼 필요가 있다. 다만, 이러한 문제의 보완장치로 1) 인구비율 80-90%, 도세징수비율 10-20% 배분방식과 2) 인구비율 100%와 특별재정보전금을 현행의 일반재정보전금의 25%에서 10%로 정도로 축소하여 과천 용인과 같이 재원변화가 큰 단체에 배분하는 방안을 채택할 수 있을 것이다. 인구비율기준의 배분방식은 인구비율을 기준으로 배분하고 재원이 크게 감소한 단체의 세입결함을 보전하기 위해 도세징수비율 혹은 현행의 특별재정보전금의 비율을 축소하여 적용하는 안이라 할 수 있다.

둘째, 재정력지수기준을 고려하는 배분방식은 앞서 설명한 역재정력역배분지수를 활용하는 것이다. 그동안 도세징수교부금의 교부는 징세지원칙에 의해 재정력이 높은 단체에 교부되어 시·군간 부익부·빈익빈 현상을 심화시켰다. 이러한 현상을 개선하기 위해 재정보전금제도로 전환하여 시·군간 수평적 재정불균형을 시정하려 하였으나 기여하지 못하였다. 그 원인은 재정보전금의 배분이 도세징수액규모 및 인구규모에 비례하여 배분하였기 때문이다. 즉 재정보전금 배분시 시·군의 재정력을 전혀 반영하지 않았기 때

문으로 해석된다. 재정보전금 배분기준으로 재정력지수만을 사용할 수는 없다. 따라서 다른 기준과 병행하여 사용할 필요가 있다. 앞서 살펴본 도세징수비율, 인구비율, 재정력지수 중 3개 기준을 모두 사용하든지, 도세징수비율과 재정력지수를 사용하든지 인구비율과 재정력지수를 조합하여 사용할 수 있다. 이 경우 재정력지수기준을 다른 기준과 동등한 비중으로 하여야 재정력이 취약한 단체에 교부되는 재원규모가 커 재정조정의 효과가 나타나게 될 것이다. 재정력지수 기준을 적용할 경우 1) 도세징수비율, 인구비율, 재정력지수(역재정력지수)의 비중을 동일하게 적용, 2) 도세징수비율과 재정력지수 각각 50% 적용, 3) 인구비율과 재정력지수 각각 50% 적용의 안을 검토할 수 있을 것이다. 그러나 여기서 적용하는 안의 각 기준별 비중은 절대적인 것이 아니라 시뮬레이션을 통해 최적안을 도출하여 적용할 필요가 있다.

### 3. 시책·특별재정보전금의 개선

#### 가. 시책추진보전금의 비율 축소

재정보전금 총액 중 시책추진보전금의 비율은 10%이다. 그러나 경기도의 경우 2001년 기준 1,000억원 이상이며, 2002년 기준 1,500억원 이상이다. 다른 도의 경우 경남은 200억원 정도이며 나머지는 50억원에서 100억원에 이르고 있다.

시책추진보전금은 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하는 것으로 구체적인 것은 각 도의 조례로 정하도록 하고 있다. 각 도의 시책추진보전금 사용에 관한 조례를 보면 대략 지역개발사업, 재해재정수요, 수입감소

및 특별재정수요, 도세징수우수단체 필요사업 지원 등으로 모든 사업 및 시책이 망라되어 있다.

그동안의 시책추진보전금 운영을 보면 수원시의 경우 2002년도에 월드컵경기장 건설 등을 포함하여 200억원의 시책추진보전금을 교부받았다. 안산시는 하수도사업 등을 포함하여 93억원 정도, 고양시는 꽃박람회 등을 포함하여 81억원 정도의 시책추진보전금을 교부 받았다.

이러한 시책추진보전금의 운영은 다음과 같은 문제를 지니고 있다.

첫째, 경기도의 경우 시책추진보전금 재원의 규모가 너무 크다. 비록 시책추진보전금의 비중이 재정보전금 총액의 10%이지만 총액이 1,500억원 이라함은 임의적 지원규모가 너무 커 시·군간 재정형평화기능 수행을 저해할 수도 있다. 그리고 중앙정부나 상급정부의 재원이전이 일반재원 형식으로 이전되어 지방자치단체의 자율성과 자주성을 증대시키는 것이 일반적인 추세로 이러한 경향에 배치되는 것이다. 더군다나 우리나라의 경우 재정분권의 추진으로 중앙정부의 특별교부세 규모가 크다고 인식하여 특별교부세의 비중을 지방교부세 총액의 6%-3%로 하려는 움직임이 있다.<sup>26)</sup>

둘째, 시책추진보전금의 지원사업을 경기도 사례로 보면 월드컵경기장 건설, 하수도사업, 꽃박람회지원 등으로 일반적인 사업지원이다. 이는 결국 시책추진보전금의 지원이 특정사업이라기보다는 재원이 필요한 일반적인 사업이며 그 재정지원 규모도 대규모이다. 이러한 문제는 시책추진보전금의 운영상의 문제도 있지만 이로 인해 동일한 시·군 지원 재원인 도비보조금과 그 특성을 구별 할 수 없는 문제가 발생한다. 이는 결국 재정보전금 전체의 정체성 문제를 야기할 수 있다.

따라서 재정보전금의 시·군간 수평적 재정조정 기능을 강화하여 그 정

26) 일본의 지방교부세 중 특별교부세의 비중은 6%이다.

체성을 확립하기 위해서는 시책추진보전금의 비율을 축소할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라는 재정분권의 추진과 함께 지방자치단체로의 이전재원은 되도록 일반재원 형식으로 이전하려고 한다. 이에 지방교부세의 특별교부세 비중을 6% 이하로 축소하려는 움직임이 있다. 그리고 특별시·광역시·광역시의 조정교부금제도 중 특별교부금의 비중이 대략 10%정도이나 부산의 경우는 5%로 축소하여 운영하고 있다. 일본 동경도의 특별구제 조정교부금제도에서는 보통교부금의 비중이 98%이고 특별교부금의 비중을 2%로 하고 있다. 이러한 점에 비추어 재정보전금의 시책추진보전금도 3-6%정도로 축소할 필요가 있으며 시책추진보전금의 규모를 축소하여 운영하는 것이 재정보전금의 정체성을 확립하는데 무엇보다도 필요하다.

#### 나. 특별재정보전금의 폐지 혹은 비율 축소

특별재정보전금은 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 전환됨에 따른 재정적 결함을 보전하기 위하여 마련한 장치이다. 실제 특별재정보전금은 경기도에서 적용되고 있으며 경기도의 경우 일반재정보전의 25%에 해당하는 재원으로 하고 있다.

경기도의 특별재정보전금 재원은 2000년도 1,500억원, 2001년도 2,400억원, 2002년도 3,400억원 정도이다. 특별재정보전금의 지급되는 보통교부세 불교부단체는 수원, 성남, 부천, 안양, 안산, 고양, 과천, 용인 등 8개 단체이다. 2002년도 기준 1개 단체당 평균 400억원 정도가 특별재정보전금으로 지급된다.

특별재정보전금제도를 마련한 것은 도세징수교부금제도를 재정보전금제도로 전환할 시 재원을 많이 이양해야 하는 자치단체들의 반발을 방지하기 위한 수단의 하나로 마련한 것이다. 이러한 문제는 재정보전금 배분방식의

개선으로 어느정도 해결 할 수 있었던 것을 앞의 시뮬레이션 결과에서 보았다. 특별재정보전금제도의 장치가 당시 많은 재원을 이양해야 하는 단체의 반발을 방지할 수는 있었다. 그 결과 재정보전금이 도세징수교부금 교부와 동일한 양상을 보였으며, 시·군간 수평적 재정조정의 역할을 수행하지 못하여 재정보전금으로의 전환목적을 달성하지 못하고 있으며 그로 인해 재정보전금의 정체성을 모호하게 하고 있다.

재정보전금이 시·군간 수평적 재정조정의 역할을 할 수 있도록 하기 위해서는 현행의 특별재정보전금은 폐지 혹은 비율축소를 할 필요가 있다. 특별재정보전금이 폐지되어도 현행의 재정보전금 배분방식을 개선하면 큰 문제는 발생하지 않을 수 있다. 왜냐하면 일반재정보전금의 배분방식을 인구 기준으로 하였을 경우 시뮬레이션 해 본 결과 특별재정보전금을 배분받는 단체에 있어서 현행의 재정보전금 배분과 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 다만, 용인 및 과천의 경우 재원결손이 나타나고 있다. 만약 이것이 문제라면 이들 단체의 문제에 대한 보완장치로 특별재정보전금의 비율을 일반재정보전금의 10% 이하로 축소하여 운영하면 문제는 해소될 것으로 판단된다. 그리고 도라는 동일 지역내에서의 다른 시·군으로 어느정도 재원이전의 정당성은 인식할 필요가 있다.



## 제4절 재정력을 고려한 재정보전금제도 운영

현재 재정보전금제도는 각 도별로 운영하고 있다. 때문에 재정력이 양호한 도의 경우 도세징수액이 많기 때문에 이로부터 확보되는 재정보전금의 재원규모도 크다. 반면, 재정력이 취약한 도의 경우 재정보전금의 재원규모가 적어 운영의 탄력성도 적을뿐더러 그로 인해 재정보전금 운영의 문제가 크게 나타나지 않고 있다. 또한 50만 이상 도시가 많은 도와 50만 이상 시가 1개 또는 없는 도의 경우 재정보전금제도의 운영이 다르게 적용될 필요가 있다. 본 절에서는 첫째 재정력이 양호한 도와 그렇지 않은 도간에 적용될 재정보전금제도 운영방향, 둘째, 50만이상 대도시가 많은 도와 1개 혹은 50만 이상시가 없는 도의 재정보전금제도 운영방향을 지금까지 분석한 결과를 토대로 모색하여 보고자 한다.

### 1. 재정력을 고려한 운영방향

2002년도 기준 우리나라 전체 재정보전금 총액의 66.8%가 경기도에서 점하고 있다. 경상남도가 8.8%를 점하며 나머지는 도는 각각 5%미만을 점하고 있다. 시책추진보전금의 규모도 경기도는 1,500억원이 넘는 반면 나머지 도는 100억원 미만이다. 한편 재정보전금의 효과분석에서 경기도는 기존의 도세징수교부금의 문제가 그대로 상존하는 반면 나머지 도에서는 관할구역 내 시·군간 재정형평화를 어느정도 달성하고 있는 것으로 분석되고 있다. 따라서 도의 재정력을 고려하여 재정보전금제도의 운영이 개선되어야 할 필요가 있다. 다시 말해, 재정보전금의 재원규모에 따라 현행의 재원배

분방식을 개선할 필요가 있다.

재정보전금제도는 도별로 운영되기 때문에 이러한 논의는 쉽게 해결될 수 있으며 다만, 이를 위해서는 지방재정법에서 규정하고 있는 배분방식을 도 조례로 개선할 수 있는 길을 열어 놓아야 할 것이다. 본 연구에서는 경기도의 경우와 나머지 도로 구분하여 제도개선의 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 경기도의 경우 앞서 제시한 일반재정보전금, 시책추진보전금 및 특별재정보전금의 개선방향을 검토하여 적용할 필요가 있다. 2000년도부터 시행한 재정보전금제도의 운영성과를 분석한 결과 경기도의 경우 본 연구에서 제시한 개선방식으로 재정보전금을 배분할 경우 많은 문제점이 조정될 수 있기 때문이다.

둘째, 나머지 도의 경우 우선 시책추진보전금의 비율을 축소하고 일반재정보전금의 비율을 높여야 할 것이다. 상급정부로부터의 재원이전은 되도록 일반재원의 성격으로 배분되어 시·군의 자주성과 자율성을 높여야 하기 때문이다. 그리고 한걸음 더 나아가 일반재정보전금의 배분방식을 인구수 혹은 재정력을 고려하여 배분하는 방법을 검토할 필요가 있다.

## 2. 대도시를 고려한 운영방향

현재 재정보전금의 배분이 배분방식의 문제로 인해 대도시를 중심으로 배분되고 있다. 이는 과거 도세징수교부금 배분의 상황과 유사하다. 특히, 경기도 내의 대도시에는 도세징수액의 45%내외가 재정보전금 및 징세비보전비(도세징수액의 3% 포함)로 교부되고 있다. 반면, 나머지 도의 대도시에는 도세징수액의 20%내외가 재정보전금 및 징세비보전비로 교부되

고 있다.

경기도의 경우 대도시에의 이러한 배분은 잔여 시·군에 대한 재원이전이 작은 반면, 나머지 도의 경우 1개 정도의 대도시로부터 잔여 시·군으로 재원이전이 되어 대도시로부터 양여되는 재원은 많지만 시·군에서 양여받는 재원규모는 적은 실정이다. 반면, 이들 대도시에서는 양여되는 재원이 많기 때문에 재정보전금제도의 운영에 대하여 반발을 가져올 수 있다.

따라서 경기도의 경우 대도시로의 도세징수액 대비 재정보전금으로 교부되는 재원의 비중을 축소할 필요가 있으며, 반대로 나머지 도의 경우 대도시의 재정보전금 배분비율을 증가시키는 방안도 검토할 필요가 있다.

## 제5절 재정보전금제도 운영의 과제

### 1. 특별시·광역시의 재정보전금과 구별

현재 재정보전금제도는 과거 도세징수교부금제도를 개편하여 도의 시·군에 대한 재정조정기능을 부여한 제도이다. 이 제도에 운영되는 재정보전금의 재원은 도세인 취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 지역개발세의 5개 세목에 대하여 각 시·군에서 징수한 징수액의 27%(50만 이상시 50%)에 해당하는 금액이다. 그리고 이 재원을 배분방식에 의해 시·군에 배분한다.

그런데 특별시와 광역시의 경우 자치구간 재정조정을 담당하는 조정교부금이외에 재정보전금이 2002년도부터 별도로 존재하고 있다. 이 재정보전금은 2001년 면허세 중 자동차분이 폐지됨에 따라 자치구세인 면허세의 수입이 급감하였다. 이러한 자치구의 세수결손을 보전해 주기 위하여 광역시

세인 주행세의 일정분을 세수결손에 비례하여 광역시에서 자치구로 교부해 주고 있다. 자동차 면허세 결손분을 메꾸어 주기 위해 광역시에서 자치구에 교부해 주는 자동차면허세 결손분 지원금이 현재 재정보전금으로 분류되고 있다. 이는 여러 가지 측면에서 현재 재정보전금제도하에서 운영되는 재정보전금과 성격이 맞지 않는다. 그리고 광역시에는 재정조정기능을 수행하는 조정교부금제도가 별도로 있어 재정보전금제도를 따로 마련할 필요가 없다.

따라서 광역시에 존재하는 재정보전금은 조정교부금속에 포함시키던지 아니면 ‘자동차면허세결손지원금’으로 분류하여 현재 도의 시·군 재정조정기능을 하는 재정보전금제도와 구별할 필요가 있다. 이 또한 재정보전금제도의 정체성을 확립하는 일환이라고 본다. 그렇지만 만약 향후에 지방소비세 또는 지방소득세 등이 도세로 도입될 경우 이들을 재정보전금제도 속에 포함하여 운영할 수도 있다. 이러한 취지라면 주행세의 일부를 자치구에 배분하는 재원을 재정보전금에 포함하여 운영하는 것도 큰 문제는 아니지만, 현행의 시점에서는 특별시·광역시의 자치구에 지원되는 이들 재원을 재정보전금에 포함시키지 않는 것이 바람직하다고 본다.

## 2. 광역시 군의 재정보전금제도 개편

부산, 인천, 대구, 울산 4개 광역시 내에는 1개(인천 2개)의 군이 속해 있다. 이들 군에 적용되는 지방세체계는 광역시와 자치구간의 지방세체계가 아니라 도와 군간의 지방세 체계를 따르고 있다. 따라서 이들 5개 군은 취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 지역개발세의 도세징수액의 27%를 재정보전금, 3%를 징세처리비용으로 교부받는다. 이들 단체에는 재정보전금제도

의 의의가 적은 실정이다. 이들 단체들은 수평적 재정조정은 없고 광역시와의 수직적 재정조정만 있는 실정이다.

이들 단체에 대하여는 광역시의 기초자치단체에 대한 재정조정제도인 조정교부금제도 내로 흡수하여 자치구와 동일한 차원에서 수평적 재정조정을 하는 방안을 강구할 필요도 있다고 본다.

## 제5장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

재정보전금제도는 과거 도세징수교부금제도의 불합리한 점을 개선하려는 취지에서 2000년부터 도입된 제도이다. 재정보전금제도는 기존의 도세징수교부금제도의 운영방식을 개편하여 도의 시·군에 대한 재정조정기능을 가미하여 도입한 새로운 제도이다. 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 개편된 배경은 도세징수교부금제도가 여러측면에서 문제점이 노출되어 이를 해소하기 위한 목적에서이다. 그 중 가장 중요한 목적이 시·군간 부익부·빈익빈 발생으로 인한 재정불균형의 해소이다.

이러한 목적으로 도입된 재정보전금제도에 대하여 운영실태 및 성과를 분석한 결과 다음과 같은 문제점이 상존하고 있었다.

첫째, 과거 도세징수교부금이 단체간 부익부·빈익빈 현상을 가져온다고 하여 이를 해소 하기 위해 재정보전금으로 전환하였으나 여전히 재정력이 우수한 단체에 많은 재원이 배분되고 있다. 이러한 현상은 군보다 시의 재원배분 비율이 2000년도 81%에서 2003년도 88%로 나타나는 현상에서 발견 할 수 있다. 그리고 50만 이상 경기도의 대도시는 과거 도세징수교부금에 이르는 비율을 배분받고 경우에 따라서는 이를 초과하는 경우도 발견되었다. 또한 재정력이 우수한 소수의 특정단체에 재정보전금의 상당 부분이 집중 배분되는 점도 나타났다.

둘째, 재정보전금이 원래 도입 목적인 도내 시·군간 수평적 재정조정기능 수행의 면에서 경기도를 제외한 8개 도에서는 다소 효과를 보이나 경기

도의 경우는 그러하지 못하고 시·군간 재정불균형을 심화시키고 있다. 이의 원인은 경기도의 재정보전금 재원이 대규모인데다가 재정특례 및 임의적 배분의 비율이 높고 재원배분방식에서 재정력이 빈약한 단체를 고려하는 요소가 반영되어 있지 않기 때문으로 판단한다.

셋째, 재정보전금의 배분에 있어서 재정력이 우수하고 자체세수입이 많은 단체에 비례하여 많이 배분되며, 재정력이 낮은 단체에 재원보전의 기능을 하더라도 적은 재원만이 보전되어 재원을 양여받는 단체의 재원보전효과가 미미한 것으로 나타나고 있다.

넷째, 현재의 재원배분방식이 일반재정보전금은 인구수와 도세징수실적 비례하여 배분되도록 되어 있어 도세징수실적에 따라 배분되는 특성이 많고, 시책추진보전금은 일반적인 사업에 임의적으로 배분되어 도비보조금과의 성격 구분이 애매한 점이 있다. 또한 경기도의 경우 특별재정보전금이라는 재정특례로 인해 원래 전환 목적인 시·군간 수평적 재정조정기능을 미약하게 하고 있다.

다섯째, 이러한 요인들로 인해 재정보전금의 정체성이 애매하며, 또한 광역시내에 존재하는 재정보전금과도 혼동되어 재정보전금제도의 성격규명이 불분명해 질 가능성을 내재하고 있다. 한편 대도시의 경우 대도시 재정특례로 과거의 도세징수교부금제도로의 환원문제도 제기되고 있다. 이러한 문제는 결국 재정보전금제도의 정체성이 다소 애매한 점이 있기 때문으로 판단된다.

한편, 현재 재정보전금제도의 문제원인은 재정보전금의 운영방식과 배분방식의 문제로부터 기인하고 있다. 재정보전금제도의 운영방식과 배분방식의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재정보전금은 일반재정보전금, 시책추진보전금, 특별재정보전금으

로 구분되어 운영되고 있다. 이 중 일반재정보전금은 배분방식에 문제가 있으며 시책추진보전금 및 특별재정보전금은 재원규모 및 배분방식에 문제가 있다. 특히 이로부터 발생하는 문제는 경기도의 경우가 다른 도에 비하여 두드러지게 나타나고 있다. 다시 말해, 여러 종류의 재정보전금 운영으로 인해 재정보전금 제도의 기능이 상실되고 있다.

둘째, 일반재정보전금의 배분기준이 인구수와 도세징수총액이라는 2가지 기준을 중복적용하고 있다는 점이다. 일반재정보전금 배분에서 총액의 60%를 인구수 기준으로, 40%를 도세징수총액 기준으로 배분하다보니 총액을 2개로 나누어 하나는 인구수 기준, 다른 하나는 도세징수총액 기준으로 배분하여 합산하고 있다. 우리나라의 현실을 볼 때 인구수가 많은 단체는 도세징수총액도 많으며 재정력도 높아 지방재원의 근간인 지방세수입도 많은 편이다. 결국 재정보전금 배분이 재정력이 높은 단체에 비례하는 기준들을 2중으로 적용하고 있다고 볼 수 있다. 이는 재정형평화교부금이 재정력이 취약한 단체에 배분되어야 하는 기본적인 원칙에 부합하고 있는 것이라 할 수 있다.

## 제2절 정책건의

### 1. 재정보전금제도의 정체성 확립

재정보전금제도가 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정기능으로서 정체성을 확립하기 위해서는 현행 제도 운영이 다음과 같이 개선될 필요가 있다. 첫째, 재정보전금은 정형화된 공식에 의한 배분의 비중을 최대한 높여



일반재원 성격으로 재원이전이 이루어져야 한다. 둘째, 재정보전금 배분공식을 최대한 간단하게 하여 배분의 간결성, 투명성을 확보하고 재정력이 취약한 단체에의 재원보전이 이루어질 수 있도록 설계되어야 한다. 셋째, 현행 재정보전금 배분에서 임의적 지원의 규모를 축소하고 재정특례를 폐지 혹은 축소하는 방향으로 나가야 할 필요가 있다. 넷째, 재정보전금제도의 운영이 도별로 운영되기 때문에 도의 재정력이나 관할구역 내 대도시와 잔여 시·군간의 관계를 검토하여 운영할 필요가 있다. 다섯째, 재정보전금의 정체성 확립을 위해 시책추진보전금과 도비보조금 구별의 애매한 문제, 광역시에 존재하는 재정보전금과의 혼돈 문제, 광역시내 군의 재정보전금제도 적용의 문제 등의 과제를 해결해야 한다.

## 2. 재정보전금 종류의 개선

시·군간 수평적 재정조정기능을 강화되기 위해서는 재정보전금의 종류 및 재원구성의 개선이 필요하다. 우선 일반재정보전금의 비율을 상향조정하고 시책추진보전금의 비율을 하향조정하는 것이 바람직하다고 본다. 특별히 경기도의 경우는 시책추진보전금의 비율을 낮출 필요가 있다. 특별재정보전금과 같은 재정특례는 폐지 혹은 축소하는 것이 중요하다고 판단된다.

## 3. 일반재정보전금 배분방식 개선

재정보전금의 배분방식은 2가지 차원에서 개선할 필요가 있다. 하나는 인구비율기준을 중심으로 사용하는 것이고, 다른 하나는 재정력지수기준을

배분방식 기준의 하나로 하는 것이다.

첫째, 인구비율기준의 배분방식은 도 전체 인구에서 각 시·군이 점하는 인구비율로 재정보전금을 배분하는 것이다. 인구비율 1개의 기준만을 사용하는 것이 배분기준을 명료하게 하면서도 재정력이 취약한 단체에 재원이전을 현행보다 많이 되어 시·군간 수평적 재정조정 효과 달성할 수 있을 것이다. 한편, 인구비율 80-90%, 도세징수비율 10-20%로 배분기준을 개선하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

둘째, 재정력지수기준을 고려하는 배분방식은 앞서 설명한 재정력역배분지수를 활용하는 것이다. 도세징수비율, 인구비율, 재정력지수 중 3개 기준을 모두 사용하든지, 도세징수비율과 재정력지수를 사용하든지 인구비율과 재정력지수를 조합하여 사용할 수 있다. 이 경우 재정력지수기준을 다른 기준과 동등한 비중으로 하여야 재정력이 취약한 단체에 교부되는 재원규모를 증대시켜 재정조정 효과가 나타나게 될 것이다.

#### 4. 시책·특별재정보전금의 개선

재정보전금제도 운영개선에 있어 시책추진보전금과 특별재정보전금 운영의 개선이 필요하다.

첫째, 시책추진보전금은 3-6%정도로 축소할 필요가 있으며 특히 경기도의 경우는 그 비율을 축소하여 운영하는 것이 재정보전금제도의 정체성을 확립하는데 필요하다.

둘째, 재정보전금이 시·군간 수평적 재정조정 역할을 할 수 있도록 하기 위해서는 현행의 특별재정보전금은 폐지 또는 축소될 필요가 있다. 특별

재정보전금이 폐지 또는 축소되어도 현행의 재정보전금 배분방식을 개선하면 큰 문제는 발생하지 않을 수 있다.

## 5. 재정력을 고려한 재정보전금제도 운영필요

현재 재정보전금제도는 각 도별로 운영하고 있다. 때문에 재정력이 양호한 도의 경우 도세징수액이 많기 때문에 이로부터 확보되는 재정보전금의 재원규모도 크다. 반면, 재정력이 취약한 도의 경우 재정보전금의 재원규모가 적어 운영의 탄력성도 적을뿐더러 그로 인해 재정보전금 운영의 문제가 크게 나타나지 않고 있다. 또한 50만 이상도시가 많은 도와 50만 이상시가 1개 또는 없는 도의 경우 재정보전금제도의 운영이 다르게 적용될 필요가 있다.

첫째, 경기도의 경우 앞서 제시한 일반재정보전금, 시책추진보전금 및 특별재정보전금의 개선방향을 검토하여 적용할 필요가 있다. 나머지 도의 경우 우선 시책추진보전금의 비율을 축소하고 일반재정보전금의 비율을 높여야 할 것이다. 이는 상급정부로부터의 재원이원은 되도록 일반재원의 성격으로 배분하여 시·군의 자주성과 자율성을 높여야 하기 때문이다.

둘째, 경기도의 경우 대도시로 교부되는 재정보전금의 비중을 축소할 필요가 있으며, 반대로 나머지 도의 경우 대도시의 재정보전금 배분비율을 증가시키는 방안도 검토할 필요가 있다.

## 6. 기타

재정보전금제도의 운영개선과 관련하여 특히 재정보전금제도의 정체성 확립을 위해 2가치 측면의 과제를 개선할 필요가 있다.

첫째, 특별시 및 광역시에 존재하는 자동차면허세 폐지에 따른 재원결손 지원금은 조정교부금속에 포함시키던지 아니면 ‘자동차면허세결손지원금’으로 분류하여 현재 도의 시·군에 대한 재정조정기능을 하는 재정보전금제도와 구별할 필요가 있다.

둘째, 광역시 내의 군에 적용되는 재정보전금제도에 대하여 향후 광역시의 재정조정제도인 조정교부금제도 내로 흡수하여 자치구와 동일한 차원에서 수평적 재정조정을 하는 방안을 강구할 필요도 있다고 본다.

## 【참고문헌】

- 김경환 외, 『지방재정조정제도 개선방안 연구』, (사)서강경제인포럼, 2000.
- 김동건, “독일통일의 지방재정조정제도에 관한 고찰”, 『행정논총』, 제33권 제2호, 1995. 12.
- 김수근, “자치단체간 재정조정제도의 발전방향”, 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 1996. 8.
- 김수근, “도세징수교부금제도의 개혁”, 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 1997. 10.
- 김수근, “도세징수교부금제도의 개선방향”, 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 1999. 6.
- 김정훈, 『지방교부세의 형평화 효과와 정책과제』, 지방교부세의 형평화 효과에 관한 정책토론회 자료, 한국조세연구원, 2002.
- 김종순, “지역간 재정력 격차와 지방교부세제도의 역할”, 『지역개발과 지방재정의 역할』에 관한 세미나 발표논문, 한국지방재정학외·경기개발연구원, 1997.
- 라휘문, 『지방소득세의 도입방안』, 한국지방행정연구원, 1998.
- 박완규, “지방교부금 배분방식의 개선:수평적 형평과 징세노력 증진을 중심으로”, 『재정논집』, 제5집, 한국재정학회, 1991
- 박정수, 『광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1997.
- 서정섭 외, 『2002년도 지방재정분석·진단실시 및 제도개선(제1편 제도개선 연구부문)』, 2003.
- 서정섭, 『지방재정지표의 합리적 개선방안』, 한국지방행정연구원, 1996

- 염명배, “지방분권·국가균형발전과 지방재정:지방재원확충 및 국세·지방세의 재배분문제를 중심으로”, 『지방재원확충과 지방세제 개편방안』 (2003년 정기학술 세미나 발표논문), 한국지방재정학회, 2003.
- 이규환, “도세징수교부금제도의 의의”, 『지방재정』, 지방재정공제회, 1999. 6.
- 이영희, 도세징수교부금제도와 유사한 외국제도, 『지방재정』, 지방재정공제회, 1999. 6.
- 이상용·이영희, 『광역과 기초자치단체간의 재정조정방안』, 한국지방행정연구원, 1994.
- 이상용, 『도세징수교부금제도의 개편방안』, 한국지방행정연구원, 1997.
- 이재원, 『광역자치단체로서 경기도 본청의 이전재정기능에 관한 연구』, 경기개발연구원, 1997.
- 이창균·서정섭, 『광역자치단체의 재정조정방안에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1999.
- 이창균 외, 『주요선진국의 지방재정제도 비교연구』, 한국지방행정연구원, 2002.
- 임성일, 『영국의 지방정부』, 법경사, 1996.
- 정세욱, “도세징수교부금제도의 개선방향”, 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 1999. 6.
- 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.
- 和田八東 外, 『現代地方財政』, 東京:有斐閣, 1999.
- Edward M. Gramlich, “A Policymaker’s Guide to Fiscal Decentralization,” *Nation Tax Journal*, Vol. 46, No. 18, 1993.

- George F. Break, *Financing Government in a Federal System*, Washinton, D.C.: The Brookings Institution, 1980
- 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.

## 【Abstract】

### Alternatives for the Local Fiscal Coordination System by the Provincial Government in Korea

This study intends to identify the problems related to the local fiscal coordination system in the provincial government of Korea and to suggest policy alternatives to these problems. Major policy recommendations in this study are mostly related to improving the system for local fiscal coordination and strengthening the functions of fiscal coordination in order to mitigate the fiscal imbalance among local governments. The research especially focuses on the exigencies and methods of fiscal coordination by the provincial government.

To satisfy these objectives, this study conducted the following research. First, various theories and methods of local fiscal coordination were surveyed. Second, this study analyzes the effects of the local fiscal coordination system and various kinds of grants. Third, this study reviews the local fiscal coordination system at the provincial level and identified its problems. Finally, this study suggests general policy implications for the improvement of the local fiscal coordination system in the provincial government.



In order to mitigate or eliminate the fiscal imbalance among local governments, the local fiscal coordination system at the provincial level needs to be improved.

The major findings of this research can be summarized as follows:

By analyzing the characteristics of the local fiscal coordination system, this research was able to identify problems and found that the fiscal inequality among the local governments had not been corrected. This study goes on to point that this is mostly due to the problems of the local fiscal coordination system.

Thus, this study suggests the following policy recommendations:

Most importantly, in order to mitigate and eliminate the horizontal fiscal inequality, improvements must be made to the local fiscal coordination system. For this, it is necessary not only to improve the distribution methods of the provincial grants, but also to improve their distribution formula. Furthermore, it is necessary to allocate the function of fiscal coordination to the provincial government. To do this, general improvements on the local fiscal coordination system at the provincial level is one of the top policy priorities.

## 【부 록】 도세징수교부금제도의 재정보전금 제도로의 변천과정

### ○ 1976.12.31이전(지방세법) :

제53조 (도세징수의 위임) ①시, 군은 그 시, 군내의 도세를 징수하여 도에 납입할 의무를 진다. 단, 제54조제2항의 규정에 의하여 징수하는 것에 대하여는 예외로 한다. ②전항의 도세징수의 비용은 시, 군의 부담으로 하고 도조례의 정하는 바에 의하여 도에 납입한 세금의 100분의 10에 해당하는 금액을 그 징수한 시, 군에 처리비로 교부하여야 한다.

### ○ 1976.12.31개정(지방세법)

제53조 (도세징수의 위임) ①시, 군은 그 시, 군내의 도세를 징수하여 도에 납입할 의무를 진다. 다만, 필요할 때에는 도지사는 납세의무자 또는 특별징수의무자에게 직접 납세고지서 또는 납입통지서를 교부할 수 있다. ②제1항의 도세징수의 비용은 시, 군의 부담으로 하고 도조례의 정하는 바에 의하여 도에 납입한 징수금의 100분의 20에 해당하는 금액을 그 징수한 시, 군에 처리비로 교부하여야 한다. 다만, 취득세의 징수교부금은 100분의 30으로 한다.

### ○ 1979.12.28(지방세법) - 개정

제53조제2항(도세징수 위임) 도조례의 정하는 바에 의하여 도에 납입한 징수금의 100분의 20에 해당하는 금액을 그 징수한 시·군에

처리비로 교부하여야 한다. 다만, 취득세의 징수교부금은 100분의 30으로 한도를 “대통령령이 정하는 교부율에 따라 도조례가 정하는 바에 의하여 그 처리비로 시·군에 징수교부금을 교부하여야 한다”로 한다.

- 1979.12.31(지방세법시행령) - 제41조 신설  
제41조 (도세징수교부율) 시·군이 도세를 징수하여 도에 납입한 때에는 도세 징수금의 100분의 30에 해당하는 징수교부금을 그 처리비로 당해 시·군에 교부하여야 한다
- 1990.6.29(지방세법시행령) - 신설  
제41조 (도세징수교부율) ②특별시 및 광역시의 구 또는 인구 50만 이상의 시 및 자치구가 아닌 구가 설치된 시에 대하여는 제1항의 규정에 의한 교부율을 초과하여 내무부령으로 그 교부율을 정할 수 있다
- 1990.7.26(지방세법시행규칙) - 신설  
제26조 (징수교부율) 영 제41조제2항의 규정에 의하여 인구 50만 이상의 시에 대한 도세징수교부율은 100분의 50으로 한다.
- 1999.12.31(지방세법시행령)- 개정  
제41조 (징수교부율) 특별시·광역시 및 도는 시·군 및 자치구에서 특별시세·광역시세 및 도세를 징수하여 특별시·광역시 및 도에 납입한 때에는 납입한 특별시세·광역시세 및 도세징수금의 100분의 3에 해당하는 징수교부금을 그 처리비로 당해 시·군 및 자치구에 교부하여야 한다

## ○ 2000.1.12(지방재정법) - 신설

제24조의2(시·도의 시·군에 대한 재정보전) 시·도지사(특별시장을 제외한다)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세를 제외한다)의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시를 제외한다)의 관할구역안의 시·군에 배분하여야 한다.

---

---

재정보전금제도의 개선방안

---

---

발행일 : 2003년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: [hprint@empal.com](mailto:hprint@empal.com)

---

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

ISBN 89-7865-259-x 93350

