

재정보전금의 수평적 재정형평화 제고방안*

이 승 모 · 유 재 원** (한양대학교)

smyhee@gmail.com ; jwyoo@hanyang.ac.kr

이 연구는 재정보전금이 도내 자치단체간 재정형평화 개선효과를 제고하기 위해서 현재의 배분공식에 포함된 두 변수인 인구나 도세징수실적간의 구성비율을 어떻게 재조정해야 하는지와 새로운 변수인 역재정력 지수를 배분공식에 추가할 경우 재정형평화 개선효과가 어떻게 변하는지를 분석하였다. 현재의 배분공식에 포함된 두 변수만을 대상으로 하여 구성비율을 재조정하는 경우에는 제주도를 제외한 모든 지역에서 인구의 구성비율을 증가시키고 도세징수실적의 구성비율을 감소시킬수록 재정보전금의 수평적 재정형평화 효과가 개선되는 것으로 나타났다. 현재의 재정보전금 배분공식에 역재정력 지수를 새로운 변수로 포함시킨 후, 인구나 도세징수실적의 구성비율을 고정한 상태에서 역재정력 지수의 구성비율을 증가시키면 재정보전금 배분의 재정형평화 효과가 개선되었다. 일반재정보전금 배분공식의 재조정에 따른 재정형평화 개선효과와 이러한 변화는 시책추진보전금을 포함한 재정보전금 총액의 경우에도, 그리고 재정보전금을 운용하고 있는 모든 지역에서 일관되게 나타났다. 이 연구는 일반재정보전금의 배분공식에 역재정력 지수를 새로운 변수로 포함시킬 것과 인구의 구성비율을 높이고 도세징수실적의 구성비율은 낮추는 방향으로 배분공식을 재조정할 것을 제언하였다.

■ 주제어: 재정보전금, 도세징수교부금, 수평적 재정형평화, 역재정력지수

I. 문제의 제기

이 연구의 목적은 재정보전금이 도내 자치단체간 재정격차 완화를 통한 수평적 재정형평화 효과를 제고하기 위해서 어떤 방향으로 개선되어야 하는지를 일반재정보전금 배분공식의

* 이 연구는 2005년 한양대학교 교내연구비 지원을 받아 수행되었다. 이 연구의 수행과정에서 데이터와 아이디어 제공을 통해 많은 도움을 주신 한국지방행정연구원의 서정섭 박사님과 고경훈 박사님께 특히 감사드린다.

** 교신저자

재조정을 통해 체계적으로 탐색하는 것이다.

재정보전금 제도는 도가 관할 시·군에 도세징수업무를 위임하여 처리하게 하고 필요한 경비를 도세 징수액의 30%(인구 50만 이상의 시는 50%)로 충당하여 주던 기존의 도세징수교부금 제도를 개편하여 지난 2000년부터 도입·시행하였다. 도세징수교부금이 도내 자치단체간 재정격차를 심화시켜 부익부 빈익빈 현상을 강화한다는 비판이 제기되자 이를 해소하기 위해 재정보전금 제도를 도입한 것이다(김수근, 1999; 김종희, 2003; 서정섭, 1996, 2003; 이상용, 1997; 이승모·유재원, 2006; 이재성, 1999; 김정완, 2005). 도세징수교부금이 자치단체간 부익부 빈익빈을 심화시키도록 만든 주된 이유는 재원의 배분이 도세징수실적에 의해서만 이루어짐에 따라 세원기반이 약한 시·군보다 세원이 풍부하여 재정력이 강한 시·군에 상대적으로 보다 많은 도세징수교부금이 배분되었기 때문이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 도세징수교부금 체제를 대체하여 도입된 재정보전금 체제는 도세징수실적 이외에 인구를 배분공식에 추가하여 재원이 관할 시·군에 배분되도록 하였다.

도세징수교부금에 대비한 재정보전금 제도의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 도세징수액의 30%(인구 50만 이상의 시는 50%) 중에서 3%만을 징세비 보전 목적에 사용하고, 나머지 27%(인구 50만 이상의 시는 47%)는 도내 자치단체간 재정격차 완화를 목적으로 하는 재정보전금의 재원으로 책정하였다. 둘째, 100%를 도세징수실적이라는 단일기준에 입각하여 배분하였던 도세징수교부금 체제와는 달리 재정보전금 체제에서는 인구를 재정보전금의 배분공식에 추가한 후, 전체 재원의 40%는 도세징수실적에 따라 배분하고 나머지 60%는 시·군의 인구에 따라 배분하도록 하였다. 이러한 전환을 통해 재정보전금은 자치단체간 재정형평성 개선을 위한 조정재원으로서의 성격을 강화시킨 것이다.

제도전환의 결과로 도세징수교부금에 비해서는 재정보전금이 도내 자치단체간 재정격차 완화를 통한 수평적 재정형평화 효과를 보다 개선시킨 것으로 나타났다. 그러나 재정보전금 역시 재정력이 우수한 자치단체에 상대적으로 보다 많은 재원을 배분하고 있어 제도 도입의 기본 취지인 도내 자치단체간 수평적 재정형평화 개선효과의 제고라는 목표를 달성하는 데에는 여전히 미흡하다는 문제가 제기되고 있다(감사원, 2006; 서정섭, 2003; 이승모·유재원, 2006; 정종필, 2001; 김정완, 2005, 2006). 이 연구는 이러한 논의를 바탕으로 재정보전금의 도입취지를 보다 효과적으로 달성하기 위한 방안을 배분공식의 재조정을 통해 구체적으로 모색하고자 한다.

자치단체간 재정격차 완화를 통한 수평적 재정형평화 효과의 개선을 목적으로 시행하고 있는 제도로 재정보전금 외에 지방교부세와 조정교부금이 있다. 지방교부세가 중앙정부에

의한 자치단체간 수평적 재정형평화 효과 개선을 위한 것인 데 비해, 조정교부금과 재정보전금은 광역자치단체가 관할 기초자치단체간 수평적 재정형평화 효과를 개선하기 위한 것이다. 조정교부금은 특별·광역시 관할 자치구를 대상으로 운영하고 있는 데 비해, 재정보전금은 도가 주체가 되어 관할 시·군을 대상으로 하여 운영한다는 차이가 있다. 하지만, 양자 모두 운영의 주체가 광역자치단체이며, 광역시·도세의 일정부분을 재원으로 하여¹⁾ 일정한 공식(formula)에 의해 배분하고, 배분된 재원은 자치단체의 일반재원으로 사용된다는 공통점을 가지고 있다. 이처럼 조정교부금과 재정보전금은 운영취지가 유사한 제도이지만, 재원을 배분하는 배분공식에 있어서는 서로 상이한 기준을 활용한다. 재정보전금이 도내 관할 시·군의 인구와 도세징수실적을 기준으로 하여 배분하는 데 비하여 조정교부금은 특별·광역시내 기초자치단체인 자치구별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석하여 도출된 재정부족액을 기준으로 배분하고 있다.²⁾ 일각에서는 재정보전금이 도내 자치단체간 수평적 재정형평화 개선 목표를 보다 효과적으로 달성하기 위해서는 조정교부금과 같이 자치단체의 재정적 역량의 차이를 보다 직접적으로 반영할 수 있는 변수를 배분공식에 포함시켜야 한다고 주장한다(감사원, 2006; 서정섭, 2003; 정종필, 2001).

이 연구의 목적은 재정보전금이 도내 자치단체간 재정격차 완화를 통한 형평화 개선효과를 제고할 수 있기 위해서 현재의 배분공식을 어떻게 개선해야 되는지를 체계적으로 검토하는 데 있다. 이를 위해 우선 재정보전금의 현행 배분공식에 포함된 두 변수를 그대로 활용하는 경우에 인구와 도세징수실적의 구성비율을 어떻게 재조정하는 것이 자치단체간 재정격차 완화를 통한 수평적 재정형평화 개선효과를 극대화시킬 수 있는지를 검토한다. 나아가, 인구와 도세징수실적으로만 구성되어 있는 현재의 배분공식에 역재정력 지수를 새로이 추가하여 세 가지 변수의 구성비율을 어떻게 배정하면 재정보전금의 수평적 재정형평화 개선효과가 높아지를 시뮬레이션을 통해 탐색하고자 한다.

재정보전금의 수평적 재정형평화 개선효과를 분석하기 위해서 변이계수를 분석지표로 활용한다. 변이계수는 자료간 상대적 불균형도를 나타내는 척도로 표준편차를 평균으로 나눈 값으로 정의된다. 변이계수가 작을수록 자료들이 평균 주위에 보다 가깝게 분포되어 있다는 것을 의미하므로 각 배분공식의 구성비율을 변화시켜 측정된 결과 도출된 변이계수가 상대적으로 작은 수치일 때 형평화의 개선에 보다 기여하는 것으로 판단할 수 있다(이승모·유재원, 2006; 허재완, 1993). 연구에서 활용하는 재정보전금 데이터는 행정자치부의 내부자료를

1) 조정교부금은 특별·광역시세인 취득세와 등록세 중 조례로 정하는 일정액을 재원으로 하고 있다.

2) 중앙정부에 의해 운영되고 있는 지방교부제도 동일한 방식의 배분방법을 취하고 있다.

활용하였으며, 지방재정과 관련된 데이터는 지방재정연감과 지방자치단체 예산개요 등을 통해 획득하였다.

연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 먼저 재정보전금 제도의 개요와 현행 재정보전금 배분공식의 문제점을 분석하여 제시한다. 다음으로 재정보전금의 도내 자치단체간 재정형평화 개선효과와 배분공식의 개선에 관한 기존의 논의를 정리하고 분석한다. 제3장에서는 재정보전금의 배분공식과 구성비율의 재조정에 따른 재정형평화 개선효과의 변화를 시뮬레이션을 통해 분석한다. 먼저 현재의 배분공식인 인구와 도세징수실적의 구성비율 변화에 따른 재정형평화 개선효과의 변화를 분석한 후, 추가적으로 역재정력 지수를 포함하여 세 가지 항목간 구성비율 재조정에 따른 개선효과의 변화를 분석한다. 제4장에서는 연구의 결과를 요약하고 재정보전금의 형평화 개선효과를 제고하기 위한 정책적 제언을 제시한다.

II. 재정보전금 제도의 이론적 배경

1. 재정보전금 제도의 개요 및 문제점

1) 재정보전금 제도의 개요

재정보전금은 광역시·도지사(가³⁾) 관할 시·군에서 징수하는 광역시·도세의 27%(인구 50만 이상인 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 확보하여 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정, 그 밖에 대통령령이 정하는 기준에 따라 관할 구역 안의 시·군에 배분하는 제도이다. 재정보전금의 재원이 되는 ‘광역시·도세의 27%(인구 50만 이상인 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액’은 기존의 도세징수교부금 제도에서 규정하고 있던 징수교부율 30%(인구 50만 이상인 시의 경우에는 50%)를 3%로 인하하여 교부하고 남은 금액이다. 재정보전금 제도는 징수교부율의 인하를 통해 기존의 도세징수교부금 제도가 안고 있던 징세비 과다보전의 문제를 해결하는 동시에 잔여액을 재원으로 하여 시·군간의 재정격차를 줄이려고 한 것이다. 현재 재정보전금의 재원이 되는 광역시·도세의 대상세목은 공동시설세와 지방교육세를 제외

3) 현재 재정보전금 제도를 운영하고 있는 광역시로는 자치구 이외에 군이 포함되어 있는 부산(기장군), 대구(달성군), 인천(강화군, 옹진군), 그리고 울산(울주군)이 있다. 그러나 이들 광역시의 경우 대상 자치단체의 수가 소수여서 수평적 재정형평화 효과를 측정하는 데 큰 의미를 갖지 않으므로 이 연구의 분석에서는 제외하였다.

한 취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 그리고 지역 개발세의 총 5종이다.

재정보전금은 일반재정보전금, 시책추진보전금, 그리고 특별재정보전금의 세 종류로 구분된다. 일반재정보전금은 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 것이며, 재정보전금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액을 재원으로 한다. 일반재정보전금의 배분은 일반재정보전금 총액의 100분의 60에 해당하는 금액은 당해 시·군의 인구에 따라, 100분의 40에 해당하는 금액은 당해 시·군의 광역시·도세 징수실적에 따라 이루어진다. 시책추진보전금은 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 것이며, 재정보전금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액을 재원으로 한다. 시책추진보전금의 구체적인 배분공식은 각 도의 조례를 통해 지역적 특성과 시책추진의 방향을 고려하여 배분하도록 하고 있으나, 현재 모든 지역이 거의 동일한 기준을 활용하고 있다. 특별재정보전금은 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위해 지급하며, 그 재원은 일반재정보전금의 일부금액으로 조성한다. 지방재정법 시행령(제36조 제②항)은 경기도의 경우에는 일반재정보전금의 100분의 25에 해당하는 금액을 특별재정보전금의 재원으로 하고, 경기도를 제외한 시·도의 경우에는 행정자치부장관이 정하는 범위 안에서 시·도가 조례로서 그 비율을 정하도록 하고 있다. 하지만, 현재 경기도만이 특별재정보전금을 실제로 설치하여 운영하고 있다. 이상의 논의 내용이 <표 1>에 정리되어 있다.

〈표 1〉 재정보전금의 재원과 배분

재 원		배 분				
대상세목	도세징수비율	종 류	내 용	기 준	재원구성	
					경기도	기 타
5개의 도세 (취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 지역개발세)	27% (인구 50만 이하인 시)	일반재정 보 전 금	시·군의 행정운영 에 필요한 재원보전	인구 60% 시·도 세징수실적 40%	총 액 의 90%의 75%	총액의 90%
	47% (인구 50만 이상인 시)	특별재정 보 전 금	보통교부세 불교부 단 체의 재정결함 보전	재정결함금액에 비례 시·도 조례로 정함	총 액 의 90%의 25%	-
		시책추진 보 전 금	시·군의 지역개발사 업 등 시책추진 지원	시·도 조례로 정함	총액의 10%	

출처: 이승모·유재원(2006).

2) 현행 재정보전금 배분공식의 문제점

도세징수교부금 제도를 재정보전금 제도로 전환한 결과 도내 자치단체간 수평적 재정형평

화 효과가 전반적으로 개선되었음에도 불구하고 재정보전금이 제도의 도입취지를 근본적으로 달성하기에는 여전히 한계를 지니고 있다는 것이 기존 연구의 일반적 평가이다. 그 이유 중 하나는 재정보전금 재원의 90%를 차지하고 있는 일반재정보전금의 배분공식이 도내 자치단체간 재정격차를 근본적으로 해소하여 형평화 개선효과를 제고하기에는 다소 미흡하기 때문이다.

<표 2> 재정보전금 배분기준, 배분액, 재정적 역량간의 상관관계 분석 결과

	인 구	도세징수 실적	재정력 지수	재정 자립도	지방세 수입	자체수입	재정보전금 (일반)	재정보전금 (총계)
인 구	1.000							
도세징수 실적	.864 ~ .996	1.000						
재정력 지수	.851 ~ .990	.777 ~ .979	1.000					
재정 자립도	.725 ~ .969	.590 ~ .963	.751 ~ .983	1.000				
지방세 수입	1.000	.864 ~ .996	.851 ~ .994	.725 ~ .969	1.000			
자체수입	.979 ~ .997	.884 ~ .992	.851 ~ .994	.724 ~ .968	.979 ~ .997	1.000		
재정보전금 (총계)	.899 ~ .999	.942 ~ .993	.797 ~ .987	.608 ~ .953	.899 ~ .999	.954 ~ .993	1.000	
재정보전금 (일반)	.906 ~ .998	.932 ~ .993	.788 ~ .985	.736 ~ .954	.906 ~ .998	.952 ~ .993	.951 ~ 1.000	1.000

- 주 1) 재정력 지수와 재정자립도 통계는 2003년도 자료이며, 나머지는 모두 2004년도 자료임.
- 2) 제주도를 제외한 8개 도를 대상으로 함.
- 3) 제시된 모든 상관계수는 .01수준(양측)에서 통계적으로 유의미함.

현행 일반재정보전금 배분공식은 인구의 구성비율 60%와 도세징수실적의 구성비율 40%로 이루어져 있다. 도세징수교부금이 도세징수실적을 단일 기준으로 하여 비례적으로 배분 하던 것에 비해서 재정보전금은 지방자치단체의 인구가 해당 자치단체 재정수요의 일정부분을 대변하고 있다는 전제하에 인구를 배분공식에 추가함으로써 상대적인 형평화 효과를 개선하려는 것이다. 그러나 <표 2>에서 보는 바와 같이 자치단체의 인구나 도세징수실적이 매우 높은 상관관계를 가지고 있어 재정보전금의 배분공식에 인구를 추가했다고 해서 자치단체간 재정격차가 근본적으로 해소되지는 않으리라는 점을 시사한다. 우리의 경우 인구가 많은 자치단체가 도세징수총액도 많으며, 지방자치단체 재원의 근간이 되는 지방세 수입도 높아 재정력이 좋은 편이다. 그 결과 제도 도입의 근본 취지와는 달리, 자치단체의 인구나 도세징수실적으로 구성되어 있는 현행의 재정보전금 배분공식은 재정력이 높은 단체에 비례적으로 많은 재정보전금이 배분되는 결과를 낳고 있다. 일반재정보전금의 배분공식(인구, 도세징수실적)과 자치단체의 재정적 역량을 나타내는 지표들(재정력지수, 재정자립도), 그리고 재

정보전금 배분액(일반재정보전금, 재정보전금 총계)간의 상관관계 분석결과가 <표 2>에 제시되어 있다. 이는 각 도별 상관관계 분석의 결과를 범위의 형태로 요약한 것이다.

위에 제시된 상관관계 분석결과를 살펴보면, 일반재정보전금의 배분공식으로 활용되고 있는 인구와 도세징수실적간의 상관관계가 0.864~0.996으로 매우 높게 나타나고 있어 인구가 많은 자치단체가 도세징수실적도 높다는 것을 보여준다. 배분공식의 두 항목과 지방자치단체의 재정적 역량간의 상관관계를 살펴보면, 인구와 재정력 지수간에는 0.851~0.990, 도세징수실적과 재정력 지수간에도 0.777~0.979로 역시 매우 높게 나타나고 있다. 재정력 지수와 재정보전금 배분액간의 상관계수를 살펴보면, 재정보전금 총계액과는 0.797~0.987, 일반재정보전금 배분액과는 0.788~0.985로 매우 높게 나타나고 있다. 특히 <표 2>에는 제시되어 있지 않지만 재정력 지수와 재정보전금 배분액간의 상관관계 분석에서 상대적으로 상관계수가 낮은 전남 지역을 제외하면 모든 지역의 상관계수가 약 0.900 이상으로 나타난다. 이는 결국 현행 일반재정보전금의 배분공식에 새로이 추가된 자치단체의 인구 기준이 기존의 도세징수교부금 배분 기준이었던 도세징수실적과의 높은 상관관계로 인해 도세징수교부금의 기본적 한계를 극복하는 데에는 한계가 있으며, 결과적으로 재정보전금의 경우도 도세징수교부금과 유사하게 재정력이 높은 자치단체에 비례적으로 많은 재원이 배분되고 있음을 시사한다. 그러므로 재정보전금이 도내 자치단체간 재정형평화 개선효과를 제고하기 위해서는 현재의 배분공식이 지니고 있는 문제점과 한계를 근본적으로 해소할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

2. 선행연구의 검토

1) 재정보전금 제도의 수평적 재정형평화 개선효과

중앙정부 혹은 광역자치단체에 의한 재정조정재원의 대상 자치단체간 재정형평화 개선효과에 관한 기존의 연구들은 주로 지방교부세와 조정교부금에 집중되어 있으며, 재정보전금을 대상으로 하는 연구는 그리 많지 않다(서정섭, 2003; 이승모·유재원, 2006; 정종필, 2001; 김정완, 2005). 서정섭(2003)의 연구는 1996년~1997년의 자료를 대상으로 도세징수교부금의 변이계수를 산출하고, 다시 2000년~2001년의 자료를 대상으로 산출한 재정보전금의 변이계수를 통해 양자의 재정형평화 개선효과를 비교하였다. 분석결과 도세징수교부금이 거의 모든 지역에서 도내 자치단체간 재정 불균형을 심화시킨 반면에, 재정보전금은 경기도를 제외한 모든 지역에서 도내 자치단체간 수평적 재정형평화의 효과를 개선하는 역할을 수행한 것으

로 나타났다. 그러나 재정보전금 역시 재정력이 우수하고 자체 재정수입이 많은 단체에 비례적으로 많이 배분되며, 재정력이 낮은 단체에 대한 재원보전의 기능을 효과적으로 수행하지 못하고 있다는 분석결과를 제시하고 있다.

한편 이승모·유재원(2006)의 연구는 2000년~2004년의 각 자치단체별 도세징수액 및 재정보전금 배분액에 관한 행정자치부 내부자료를 이용하여 도세징수교부금 제도하의 배분액을 산출하고 이를 재정보전금의 배분액과 비교하였다. 비교는 1인당 재원에 대한 변이계수와 더불어 자치단체의 재정력 지수와 재정 자립도의 수준에 따른 양 재원의 배분 상황을 통해 수행하였다. 1인당 재원에 대한 변이계수를 활용하여 도내 자치단체간 수평적 재정형평화 개선효과를 측정할 결과 제주도를 제외한 모든 도에서 일관되게 재정보전금이 도세징수교부금보다 도내 자치단체간 재정격차를 완화시켜 수평적 재정형평화의 개선에 기여하고 있는 것으로 나타났다. 도세징수교부금이 일부 지역을 제외한 거의 모든 지역에서 일관되게 도내 자치단체간 지방세 수입의 편중상태를 악화시킨 반면, 재정보전금은 경기도를 제외한 모든 도에서 일관되게 도내 자치단체간 지방세 수입의 편중까지도 개선시키는 것으로 분석되었다. 다음으로 자치단체의 재정적 역량에 따른 양 재원의 배분상황을 분석한 결과 재정력 지수 및 재정 자립도가 상위인 자치단체에 배분한 재원의 비율은 재정보전금이 도세징수교부금보다 낮고, 하위 자치단체에 배분한 재원의 비율은 반대의 결과를 나타내어 재정보전금의 도내 자치단체간 수평적 재정형평화 개선효과가 상대적으로 더 크다는 사실을 보여주었다. 하지만, 이 연구 또한 재정보전금이 재정력 지수와 재정 자립도가 하위인 자치단체보다 상위인 자치단체에 더 많은 비중의 재원을 배분하고 있다는 점에서 재정보전금의 수평적 재정조정기능 수행에 여전히 한계가 있음을 지적하였다.

이상의 논의를 요약하면, 기존의 도세징수교부금에 비해서는 재정보전금이 도내 자치단체간 재정격차 완화를 통한 수평적 재정형평화 효과를 보다 개선하고 있으며, 경기도를 제외한 대부분의 지역에서는 지방세 수입 혹은 경상적 자체재원의 편중으로 인한 자치단체간의 재정격차까지 개선하고 있어 재정보전금 제도 도입의 취지를 일부 달성하고 있다고 평가할 수 있다. 하지만, 재정보전금이 재정력이 우수한 상위 자치단체에 더 많은 비중의 재원을 배분하고 있으며, 재정력이 낮은 단체에 대한 재원보전은 상대적으로 미미하여 자치단체간 재정력 격차를 근본적으로 해소하지는 못하고 있다는 것이다.

2) 재정보전금 배분공식의 개선

재정보전금이 재정력이 우수한 자치단체에 보다 많은 비중의 재원을 배분함으로써 자치단체간 재정력의 격차를 근본적으로 해소하지는 못하고 있다는 한계를 극복해야 할 필요성이 제기되고 있다(서정섭, 2003; 이승모·유재원, 2006; 정종필, 2001; 감사원, 2006; 김정완, 2005, 2006). 재정보전금 제도 도입의 기본 취지를 달성하기 위해서는 현재보다 높은 재정형평화 개선효과를 위한 제도개혁이 필요하다는 것이다. 이러한 맥락에서 감사원(2006)은 제주도를 제외한 8개도를 대상으로 자체수입과 기준재정수입액을 기준으로 하여 일반재정보전금 배분에 따른 자치단체간 재정력 격차완화 효과를 분석하였다. 분석결과 일부 도의 경우는 오히려 자치단체간 재정력 격차가 커지고 있으며, 도세징수교부금에 비해 재정력이 상위인 자치단체에 더 많은 재원이 배분되는 경우도 있고, 재정력이 비슷한 단체간에도 불평등 현상이 발생한다고 지적하고 있다. 나아가 이러한 문제점을 해소하고 재정보전금 제도 도입의 기본 취지를 살리기 위해서는 시·군의 재정력을 대표하는 재정력 지수를 포함하는 배분공식의 개선방안 마련이 필요하다는 점을 해당 주무부처에 권고하고 있다.⁴⁾

재정보전금의 수평적 재정형평화 효과를 보다 개선하기 위한 방안으로 기존의 연구들도 배분공식의 개선을 제시하고 있다. 정종필(2001)은 현재 배분공식으로 활용하고 있는 인구와 도세징수실적의 구성비율을 변화시켰을 때 자치단체간 재정형평화 개선효과를 비교·분석하였다. 분석결과, 제주도의 경우는 인구의 구성비율을 낮추고, 경기도의 경우는 높이는 방식으로 도간 상이한 재정상황을 반영하여 항목간 구성비율을 재조정할 것을 개선방안으로 제시하고 있다. 서정섭(2003)의 연구는 경기도 지역을 대상으로 하여 현재 배분공식의 구성요소인 인구와 도세징수실적 외에 역재정력 지수를 논의에 포함하였다. 자치단체의 인구, 도세징수실적, 그리고 역재정력 지수 각각을 단일 항목으로 하여 재정보전금의 배분액을 산출하고, 이를 도세징수교부금 및 현재의 재정보전금 배분액과 비교하여 그 증감액을 분석하였다. 시뮬레이션 결과를 바탕으로 자치단체의 인구비율을 기준으로 하거나 기존의 배분공식에 역재정력 지수를 포함시켜 배분하는 재정보전금 배분공식의 개선방안을 제시하고 있다.

기존의 연구들은 시뮬레이션을 통해 현재의 배분공식을 재조정했을 때 재정보전금이 자치단체간 재정형평화의 개선에 기여하는 효과를 살펴보고, 이를 바탕으로 재정보전금 제도

4) 행정자치부 교부세팀 및 K도 재정보전금 담당공무원과의 면접 및 전화인터뷰(2004.7~2004.9)에서도 '재정보전금 제도를 도내 자치단체간 수평적 재정형평성의 제고를 위해 도입한 만큼 현재의 수준에 만족하는 것이 아니라 형평화 개선효과를 보다 제고하기 위한 방안마련이 필요하다'는 의견이 제시되었다. 구체적으로 '현행 배분공식의 항목별 구성비율을 재조정하거나 자치단체간 수평적 재정형평성을 목적으로 하는 조정교부금 및 지방교부세에서와 같이 자치단체간 재정력의 차이를 반영할 수 있도록 재정력 지수 등을 배분공식에 새로이 추가시킬 필요성' 등의 의견이 제시되었다.

의 도입취지를 달성할 수 있는 배분공식의 개선방안을 제시하고 있다. 그러나 여기에 몇 가지 문제점이 존재한다. 서정섭(2003)의 연구는 경기도만을 분석의 대상으로 삼고 있어 분석결과를 일반화하기가 어렵다. 각각의 배분기준(인구, 도세징수실적, 재정력지수)을 100% 적용하여 배분하였을 경우만을 분석하고 있다는 점에서 배분기준간 구성비율의 변화에 따른 효과를 체계적으로 분석하는 데에도 미흡하다. 나아가, 변이계수와 같은 상대적인 분석지표의 활용없이 각 배분액간 단순 증감액을 비교의 대상으로 하고 있어 형평화 효과 개선여부에 대한 대략적인 판단만이 가능할 뿐 그 정도에 대한 체계적인 판단은 곤란하다. 정종필(2001)의 연구는 재정보전금의 배분에 있어서 자치단체간 재정적 역량의 차이를 직접적으로 반영할 수 있는 재정력 지수 등을 고려하지 않고 현재의 배분공식에 포함되어 있는 인구와 도세징수실적의 구성비율만을 분석의 대상으로 삼고 있어 논의의 범위가 다소 협소하다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서 이 연구는 일차적으로 현행 배분공식의 두 변수인 인구와 도세징수실적의 구성비율을 재조정할 때 나타나는 재정보전금의 재정형평화 개선효과를 분석한다. 추가적으로 자치단체의 재정적 역량의 차이를 보다 직접적으로 반영하는 역재정력 지수를 배분공식의 새 변수로 포함시키고 도세징수실적, 인구, 역재정력지수의 구성비율 조정에 따른 재정형평화 개선효과를 분석한다. 일반적으로 재정력 지수는 지방자치단체의 기본행정 수요를 위한 재정수요의 실질적 확보능력을 나타내는 지표이다. 재정보전금 제도 도입의 근본적인 목적인 도내 자치단체간 재정격차 완화를 통한 수평적 재정형평성을 개선하기 위해서는 재정력이 취약한 자치단체에 더 많은 재원이 배분되어 자치단체간 빈익빈 부익부 현상을 해소시켜야 한다. 그러기 위해서는 재정력 지수에 역비례 하여 재정보전금을 배분하는 ‘역재정력지수’를 배분공식에 포함시킬 필요가 있다. 배분공식에 대한 다양한 측면에서의 접근과 더불어 이 연구는 모든 도 지역을 분석대상으로 삼으로써 배분공식의 재조정에 따른 수평적 재정형평화 개선효과와 일관되고 체계적인 유형을 발견하고자 한다.

Ⅲ. 실증적 분석

1. 분석의 틀

일반재정보전금 배분공식의 구성비율을 재조정하는 경우 재정보전금의 재정형평화 개선 효과에 대한 분석 절차는 다음과 같다. 먼저 배분공식에 포함된 변수간 구성비율을 재조정하

는 각각의 경우에 따른 자치단체별 재정보전금의 배분액을 산출하였다.⁵⁾ 다음으로 산출된 자치단체별 배분금액에 대한 변이계수를 구하여 재정형평화 개선효과를 비교하였다. 먼저 현행 일반재정보전금 배분공식에 포함되어 있는 항목인 인구나 도세징수실적만을 대상으로 하여 양자의 구성 비율을 10%와 90%, 40%와 60%, 60%와 40%, 그리고 90%와 10%로 재조정할 때의 변이계수를 도출하였다. 다음으로 현재의 배분공식에 역재정력 지수⁶⁾를 새로이 포함시켜 세 변수간 구성비율의 재조정을 통해 시뮬레이션을 수행하였다. 구체적으로 인구나 도세징수실적의 구성비율을 10%와 90%, 40%와 60%, 60%와 40%, 그리고 90%와 10%로 각각 고정할 상태에서 역재정력 지수의 구성비율을 10%씩 증가시켜 갈 때의 변이계수를 각각 도출하였다.

연구의 분석내용은 크게 세 가지로 구성된다. 먼저 배분공식에 따라 배분하는 일반재정보전금에 대한 변이계수의 변화를 통해 배분공식의 재조정이 일반재정보전금 배분의 수평적 재정형평화 효과를 개선시키는 지를 분석한다.⁷⁾ 다음으로 일반재정보전금에 시책추진보전금을 합한 재정보전금 배분액 총계에 대한 변이계수를 통해 일반재정보전금 배분공식의 재

5) 일반재정보전금의 배분공식 재조정을 통한 자치단체별 재정보전금 배분액의 산출은 다음의 절차를 통해 수행되었다. (1) 도내 자치단체별로 도세 징수액의 27%(인구 50만 이상의 시는 47%)에 해당하는 재원액을 도출하고 이를 합산하여 도별 일반재정보전금 총액을 산출한다. (2) 일반재정보전금 총액을 각 배분공식의 구성비율에 따라 구분한다. 인구의 구성비율이 10%, 도세징수실적의 구성비율이 90%인 경우, 당해 시·군의 인구수에 따른 배분총액은 ‘일반재정보전금 총액 × 0.1’로, 도세징수실적에 따른 배분총액은 ‘일반재정보전금 총액 × 0.9’로 산출한다. (3) 해당 시·군의 인구 및 도세징수실적의 구성비율을 산출한다. 인구 구성비율은 도 전체의 인구수에서 각 시·군이 차지하는 인구의 비중으로, 도세징수실적 구성비율은 도 전체의 도세 징수액에서 각 시·군이 차지하는 징수액의 비중으로 산정한다. (4) 각각의 배분공식에 따른 해당 시·군의 배분액을 산정한다. ((2)에서 도출된 배분공식별 배분총액×(3)에서 산출된 해당 시·군의 배분공식별 비율)을 통해 산출한 배분액을 합산한 값이 해당 자치단체의 일반재정보전금 배분액이 된다. 시뮬레이션은 위의 절차 중 (2)의 과정에서 배분공식별 구성비율을 재조정해 가면서 산출되는 해당 시·군별 일반재정보전금의 배분액을 기초로 수행하였다.

6) 역재정력 지수의 구성비율을 구하는 구체적인 방법과 절차는 다음과 같다(서정섭, 2003: 98).

$$\text{<식1> } R_{FCI_i} = \frac{1}{FCI_i}$$

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

$$\text{<식2> } D_i^{R_{FCI}} = \frac{R_{FCI_i}}{\sum_{i=1}^n R_{FCI_i}} = \frac{\frac{1}{FCI_i}}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{FCI_i}}$$

$D_i^{R_{FCI}}$ 는 i단체의 역재정력 지수 비율, n은 지방자치단체의 수

7) 시뮬레이션을 수행하는 데 있어 경기도의 특별재정보전금은 다른 도의 분석과 일관성을 지키기 위해 모두 일반재정보전금에 포함시켜 분석하였으며, 시책추진보전금은 2004년 현재의 금액을 그대로 활용하였다.

조정이 재정보전금 전체의 수평적 재정형평화 효과도 개선시키는 지를 분석한다. 즉 배분공식 재조정이 배분공식에 따라 직접 배분되는 일반재정보전금에 미치는 효과와 전체 재정보전금 총계액에 미치는 효과를 구분하여 살펴본다. 마지막으로 재정보전금 배분공식의 구성비율 재조정이 자치단체간 세원의 편차에 따른 지방세 수입의 편중상태에 미치는 영향을 비교·분석한다. 이러한 분석을 통해 재정보전금 배분공식의 구성비율을 재조정할 때 재정보전금이 재정격차 완화를 통한 수평적 재정형평화 개선효과에 어떠한 변화를 가져오는 지에 대한 일관되고 체계적인 패턴을 도출한다. 시물레이션을 수행한 배분공식 재조정의 구체적인 구성비율이 <표 3>에 제시되어 있다.

<표 3> 시물레이션의 항목별 구성비율

내 용 전체 구성비율	항목간 구성 비율		
	역재정력 지수	인 구	도세징수 실적
		100%	
0:10:90	0%	10%	90%
0:40:60		40%	60%
0:60:40		60%	90%
0:90:10		90%	10%
			90%
10:9:81	10%	10%(9%)	90%(81%)
10:36:54		40%(36%)	60%(54%)
10:54:36		60%(54%)	40%(36%)
10:81:9		90%(81%)	10%(9%)
		80%	
20:8:72	20%	10%(8%)	90%(72%)
20:32:48		40%(32%)	60%(48%)
20:48:32		60%(48%)	40%(32%)
20:72:8		90%(72%)	10%(8%)
		70%	
30:7:63	30%	10%(7%)	90%(63%)
30:28:42		40%(28%)	60%(42%)
30:42:28		60%(42%)	40%(28%)
30:63:7		90%(63%)	10%(7%)
		60%	
40:6:54	40%	10%(6%)	90%(54%)
40:24:36		40%(24%)	60%(36%)
40:36:24		60%(36%)	40%(24%)
40:54:6		90%(54%)	10%(6%)
내 용 전체 구성비율	항목간 구성 비율		
	역재정력 지수	인 구	도세징수 실적
		50%	
50:5:45	50%	10%(5%)	90%(45%)
50:20:30		40%(20%)	60%(30%)
50:30:20		60%(30%)	40%(20%)
50:45:5		90%(45%)	10%(5%)
			40%
60:4:36	60%	10%(4%)	90%(36%)
60:16:24		40%(16%)	60%(24%)
60:20:16		60%(20%)	40%(16%)
60:36:4		90%(36%)	10%(4%)
		30%	
70:3:27	70%	10%(3%)	90%(27%)
70:12:18		40%(12%)	60%(18%)
70:18:12		60%(18%)	40%(12%)
70:27:3		90%(27%)	10%(3%)
		20%	
80:2:18	80%	10%(2%)	90%(18%)
80:8:12		40%(8%)	60%(12%)
80:12:8		60%(12%)	40%(8%)
80:18:2		90%(18%)	10%(2%)
		10%	
90:1:9	90%	10%(1%)	90%(9%)
90:4:6		40%(4%)	60%(6%)
90:6:4		60%(6%)	40%(4%)
90:9:1		90%(9%)	10%(1%)

2. 분석의 결과

1) 인구 및 도세징수실적간 구성비율의 재조정

현행 일반재정보전금의 배분공식인 인구 및 도세징수실적간 구성비율의 재조정에 따른 재정보전금의 수평적 재정형평화 개선효과에 대한 분석 결과가 <표 4>에 제시되어 있다⁸⁾. 구체적인 내용을 살펴보면, 먼저 제주도를 제외한 모든 지역에서 인구의 구성비율이 증가할수록 재정보전금의 도내 자치단체간 재정격차 완화를 통한 수평적 재정형평화 개선효과가 증가한다. 경기도의 일반재정보전금을 예로 살펴보면, 인구의 구성비율이 10%→40%→60%→90%로 증가함에 따라 변이계수는 0.959→0.929→0.912→0.890으로 점차 낮아짐으로써 자치단체간 수평적 재정형평화 개선효과가 점차 높아지는 것을 알 수 있다. 이와 반대로 제주도 일반재정보전금의 경우는 인구의 구성비율이 증가할수록 변이계수는 0.819→0.835→0.846→0.863으로 높아져 재정형평화 개선효과가 오히려 낮아지고 있음을 보여준다. 그 이유는 제주도의 경우 재정보전금 제도의 운영 대상 자치단체가 네 개에 불과하여 매우 소수인데다 제주시가 전체 인구의 53.3%, 전체 도세징수실적의 42.7%를 차지하고 있기 때문인 것으로 보인다. 즉 인구의 구성비율을 증가시킬수록 제주시에 배분되는 재정보전금의 비중이 나머지 세 개의 자치단체에 배분되는 재원의 비중보다 상대적으로 훨씬 더 커지게 되어 결과적으로 자치단체간 재정형평성이 저해되는 결과를 가져오는 것이라고 볼 수 있다. 인구와 도세징수실적간의 구성비율 재조정에 따르는 일반재정보전금의 수평적 재정형평화 개선효과의 이러한 변화패턴은 일반재정보전금과 시책추진보전금을 합한 재정보전금 총액에 대한 변이계수의 분석에서도 일관되게 나타나고 있다.

8) <표 4>에서 인구의 구성비율을 60%로 하고 도세징수실적의 구성비율을 40%로 하여 배분한 재정보전금에 대한 변이계수는 동일한 배분공식으로 배분한 2004년도 각 도별 재정보전금의 실제 배분액을 대상으로 한 변이계수와 다소 차이가 있다. 이는 시뮬레이션에 사용한 자료와 실제 각 도에서 재정보전금을 배분할 때 사용하는 자료간의 차이에서 비롯된 것이다. 각 도의 재정보전금 배분 조례에 따르면, '도지사는 매회계연도 개시전에 각 시·군에 배분할 재정보전금중 일반재정보전금의 총액을 당해 시·군에 통지'하도록 하고 있다. 그리고 여기에서 배분된 일반재정보전금 총액을 가지고 시·군별로 구체적인 재정보전금의 배분이 이루어진다. 문제는 각 도가 실제 관할 시·군에 재정보전금을 배분할 때, 분기별(강원, 충북, 전북, 경북, 제주의 경우) 혹은 월별(경기, 충남, 전남, 경남의 경우) 도세징수실적 및 인구를 기준으로 하는 데 비해서 이 연구에서는 자료획득의 문제와 분석의 편의상 연도별 도세징수실적 및 인구를 활용하였기 때문이다. 결과적으로 대부분의 지역에서 구성비율의 차이는 있지만 인구의 구성비율이 대체로 60%~70%를 넘어가면 모두 현재의 변이계수보다 낮게 나타나 재정보전금의 형평화 개선효과가 높아짐을 알 수 있다(충청북도의 경우는 제외되며 그 이유는 각주9) 참조). 경기도의 경우 인구의 구성비율이 현재보다 낮은 40%에서도 변이계수가 현재보다 낮게 나타나는 것은 경기도에서만 운영되는 특별재정보전금을 일반재정보전금에 포함시켜 계산했기 때문이다.

다음으로 배분공식의 재조정이 지방세 수입의 편중상태에 미치는 영향을 살펴보면, 대부분의 도에서 인구의 구성비율이 60% 이상이 되면 재정보전금이 세원의 편중으로 인한 지방세 수입의 격차까지도 개선하는 것을 알 수 있다. 특히 전남과 제주는 인구의 구성비율이 10%인 상황에서도 그리고 경북의 경우는 40%인 상황에서 재정보전금의 변이계수가 이미 지방세의 변이계수보다 낮게 나타나 형평화 개선효과가 보다 높아짐을 알 수 있다. 그러나 충북의 경우는 인구의 구성비율이 90%인 경우에도 지방세 수입의 격차로 인한 자치단체간 재정적 불균형을 해소하지 못하는 것으로 보고되고 있다.9)

〈표 4〉 배분공식 구성비율 재조정에 따른 재정보전금의 형평화 개선효과 분석

(2004년 기준)

배분공식 구성비율			인구10	인구40	인구60	인구90
지역	지방세	항목	징수90	징수60	징수40	징수10
경기	0.910	지방세+재정보전(일반)	0.959	0.929	0.912	0.890
		지방세+재정보전(일반+시책)	0.927	0.898	0.882	0.860
강원	1.025	지방세+재정보전(일반)	1.042	1.033	1.026	1.017
		지방세+재정보전(일반+시책)	1.024	1.015	1.009	1.000
충북	1.360	지방세+재정보전(일반)	1.426	1.402	1.385	1.361
		지방세+재정보전(일반+시책)	1.396	1.372	1.356	1.332
충남	1.132	지방세+재정보전(일반)	1.203	1.157	1.127	1.084
		지방세+재정보전(일반+시책)	1.166	1.121	1.092	1.050
전북	1.407	지방세+재정보전(일반)	1.481	1.444	1.419	1.383
		지방세+재정보전(일반+시책)	1.453	1.417	1.393	1.358
전남	1.190	지방세+재정보전(일반)	1.165	1.159	1.154	1.148
		지방세+재정보전(일반+시책)	1.156	1.149	1.145	1.139
경북	1.463	지방세+재정보전(일반)	1.477	1.449	1.431	1.404
		지방세+재정보전(일반+시책)	1.456	1.429	1.411	1.385
경남	1.121	지방세+재정보전(일반)	1.182	1.147	1.125	1.092
		지방세+재정보전(일반+시책)	1.155	1.121	1.099	1.067
제주	0.899	지방세+재정보전(일반)	0.819	0.835	0.846	0.863
		지방세+재정보전(일반+시책)	0.800	0.815	0.826	0.843

주: 1) 표 안의 수치는 변이계수임.

2) 경기도의 경우 일반재정보전금은 특별재정보전금을 포함한 금액임.

9) 그 이유는 자치단체별 재정보전금의 실제 배분액과 이 연구의 시뮬레이션에서 사용한 자료의 차이(각주 8) 참조)와 더불어 충청북도내 시·군 구성의 특성 때문인 것으로 보인다. 충청북도의 경우 청주시에 전체 인구의 41.8%가 집중되어 있으며, 도세징수실적도 51.9%에 이르고 있어 인구의 구성비율을 증가시킬수록 청주시가 차지하는 재정보전금 배분액의 비중이 상대적으로 커지게 된다. 충북의 경우는 인구 구성비율 증가가 형평화 효과의 개선에 미치는 영향력이 다른 지역에 비해 상대적으로 적다는 결론을 내릴 수 있다.

2) 역재정력 지수의 구성비율 조정

다음은 현행 일반재정보전금의 배분공식에 자치단체간 재정적 역량의 차이를 보다 직접적으로 반영하기 위해 역재정력 지수를 새로운 변수로 포함시킨 경우를 대상으로 분석한다. 구체적으로 인구와 도세징수실적의 구성비율을 일정하게 고정한 상태에서 역재정력 지수의 구성비율을 조정할 때 재정보전금이 재정격차 완화를 통한 수평적 재정형평화 효과를 개선시키는 지를 분석한다. 분석 결과가 <표 5>에 제시되어 있다.

분석결과, 역재정력 지수의 구성비율이 증가할수록 자치단체간 재정격차가 완화되고 수평적 재정형평화 효과가 개선되었다. 경기도의 경우, 역재정력 지수의 구성비율을 10%에서 90%까지 증가시켜 가면서 나머지 재원에 대한 인구 및 도세징수실적의 구성비율을 각각 10%와 90%로 고정한 상태에서 일반재정보전금의 변이계수 변화를 살펴보면, 0.912→0.866→0.821→0.775→0.731→0.687→0.643→0.601→0.560으로 점차 낮아짐을 알 수 있다.

<표 5> 역재정력 지수의 구성비율 변화에 따른 재정보전금의 형평화 효과 분석

(2004년 기준)

구성비율 항 목		역재정력 지수 구성비율(인구: 도세징수실적 구성비율을 10:90으로 고정)								
		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
경기	Type A	0.912	0.866	0.821	0.775	0.731	0.687	0.643	0.601	0.560
	Type B	0.882	0.838	0.794	0.751	0.708	0.666	0.624	0.584	0.545
강원	Type A	1.018	0.994	0.970	0.946	0.922	0.898	0.874	0.850	0.826
	Type B	1.001	0.977	0.954	0.930	0.907	0.883	0.860	0.837	0.814
충북	Type A	1.383	1.340	1.297	1.255	1.212	1.169	1.126	1.084	1.041
	Type B	1.354	1.312	1.270	1.228	1.186	1.144	1.103	1.061	1.019
충남	Type A	1.157	1.111	1.065	1.020	0.974	0.929	0.884	0.839	0.795
	Type B	1.121	1.076	1.032	0.988	0.944	0.900	0.856	0.813	0.769
전북	Type A	1.439	1.397	1.355	1.313	1.271	1.230	1.188	1.146	1.105
	Type B	1.413	1.372	1.331	1.290	1.249	1.208	1.168	1.127	1.086
전남	Type A	1.150	1.134	1.119	1.103	1.088	1.072	1.057	1.042	1.027
	Type B	1.141	1.125	1.110	1.095	1.079	1.064	1.049	1.034	1.019
경북	Type A	1.447	1.417	1.387	1.357	1.327	1.298	1.268	1.238	1.209
	Type B	1.426	1.397	1.368	1.338	1.309	1.280	1.251	1.222	1.193
경남	Type A	1.143	1.104	1.065	1.026	0.988	0.949	0.910	0.872	0.834
	Type B	1.117	1.079	1.041	1.003	0.965	0.927	0.890	0.852	0.815
제주	Type A	0.801	0.783	0.765	0.747	0.729	0.711	0.694	0.676	0.659
	Type B	0.782	0.765	0.747	0.730	0.712	0.695	0.678	0.660	0.643

<표 5계속>

(2004년 기준)

구성비율		역재정력 지수 구성비율(인구: 도세징수실적 구성비율을 40:60으로 고정)								
		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
경기	Type A	0.886	0.843	0.801	0.759	0.718	0.677	0.636	0.597	0.558
	Type B	0.857	0.816	0.775	0.735	0.695	0.656	0.617	0.580	0.543
강원	Type A	1.009	0.986	0.963	0.940	0.917	0.894	0.871	0.848	0.825
	Type B	0.992	0.970	0.947	0.925	0.902	0.880	0.857	0.835	0.813
충북	Type A	1.361	1.321	1.280	1.240	1.199	1.159	1.119	1.079	1.039
	Type B	1.332	1.293	1.253	1.214	1.174	1.135	1.095	1.056	1.017
충남	Type A	1.116	1.075	1.034	0.993	0.952	0.911	0.871	0.831	0.790
	Type B	1.081	1.041	1.001	0.962	0.922	0.883	0.843	0.804	0.765
전북	Type A	1.405	1.367	1.329	1.291	1.253	1.215	1.177	1.139	1.101
	Type B	1.380	1.343	1.305	1.268	1.231	1.194	1.157	1.120	1.083
전남	Type A	1.144	1.129	1.114	1.099	1.085	1.070	1.055	1.041	1.026
	Type B	1.135	1.120	1.105	1.091	1.076	1.062	1.047	1.033	1.018
경북	Type A	1.422	1.395	1.368	1.341	1.314	1.287	1.260	1.233	1.206
	Type B	1.402	1.376	1.349	1.322	1.296	1.269	1.243	1.216	1.190
경남	Type A	1.112	1.076	1.041	1.006	0.971	0.935	0.900	0.865	0.831
	Type B	1.086	1.052	1.017	0.983	0.948	0.914	0.880	0.846	0.812
제주	Type A	0.815	0.796	0.776	0.757	0.737	0.718	0.699	0.679	0.660
	Type B	0.796	0.777	0.758	0.739	0.720	0.701	0.683	0.664	0.645

구성비율		역재정력 지수 구성비율(인구: 도세징수실적 구성비율을 60:40으로 고정)								
		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
경기	Type A	0.871	0.830	0.789	0.749	0.710	0.670	0.632	0.594	0.557
	Type B	0.842	0.803	0.764	0.726	0.688	0.650	0.613	0.577	0.542
강원	Type A	1.004	0.981	0.959	0.936	0.914	0.892	0.869	0.847	0.825
	Type B	0.987	0.965	0.943	0.921	0.899	0.877	0.856	0.834	0.812
충북	Type A	1.346	1.308	1.269	1.230	1.191	1.153	1.114	1.075	1.037
	Type B	1.318	1.280	1.242	1.204	1.166	1.128	1.091	1.053	1.015
충남	Type A	1.089	1.051	1.013	0.975	0.937	0.900	0.862	0.825	0.788
	Type B	1.055	1.018	0.981	0.945	0.908	0.871	0.835	0.799	0.763
전북	Type A	1.383	1.348	1.312	1.276	1.241	1.205	1.170	1.134	1.099
	Type B	1.358	1.324	1.289	1.254	1.219	1.184	1.150	1.115	1.080
전남	Type A	1.140	1.125	1.111	1.097	1.082	1.068	1.054	1.040	1.026
	Type B	1.131	1.117	1.102	1.088	1.074	1.060	1.046	1.032	1.018
경북	Type A	1.406	1.380	1.355	1.330	1.305	1.279	1.254	1.229	1.204
	Type B	1.386	1.361	1.336	1.312	1.287	1.262	1.237	1.213	1.188
경남	Type A	1.092	1.059	1.026	0.993	0.960	0.927	0.894	0.861	0.828
	Type B	1.067	1.034	1.002	0.970	0.938	0.905	0.873	0.843	0.810
제주	Type A	0.825	0.804	0.784	0.763	0.743	0.723	0.702	0.682	0.661
	Type B	0.806	0.786	0.766	0.746	0.726	0.706	0.686	0.666	0.646

<표 5계속>

(2004년 기준)

항 목	구성비율	역재정력 지수 구성비율(인구: 도세징수실적 구성비율을 90:10으로 고정)								
		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
경기	Type A	0.851	0.813	0.775	0.737	0.699	0.662	0.626	0.590	0.555
	Type B	0.823	0.786	0.750	0.713	0.678	0.642	0.607	0.573	0.540
강원	Type A	0.996	0.974	0.953	0.931	0.910	0.888	0.867	0.845	0.824
	Type B	0.979	0.958	0.937	0.916	0.895	0.874	0.856	0.832	0.811
충북	Type A	1.324	1.288	1.252	1.215	1.179	1.143	1.107	1.071	1.035
	Type B	1.296	1.261	1.225	1.190	1.154	1.119	1.083	1.048	1.013
충남	Type A	1.050	1.016	0.983	0.949	0.916	0.883	0.849	0.816	0.783
	Type B	1.018	0.985	0.952	0.920	0.887	0.855	0.823	0.790	0.759
전북	Type A	1.351	1.319	1.287	1.254	1.222	1.191	1.159	1.127	1.095
	Type B	1.327	1.295	1.264	1.233	1.201	1.170	1.139	1.108	1.077
전남	Type A	1.134	1.120	1.107	1.093	1.079	1.066	1.052	1.038	1.025
	Type B	1.125	1.111	1.098	1.084	1.071	1.057	1.044	1.031	1.017
경북	Type A	1.381	1.359	1.336	1.314	1.312	1.269	1.246	1.224	1.202
	Type B	1.362	1.340	1.318	1.296	1.295	1.251	1.229	1.207	1.185
경남	Type A	1.062	1.033	1.003	0.973	0.943	0.914	0.884	0.854	0.825
	Type B	1.038	1.009	0.980	0.951	0.922	0.893	0.864	0.835	0.806
제주	Type A	0.840	0.818	0.796	0.774	0.752	0.730	0.707	0.685	0.663
	Type B	0.821	0.799	0.778	0.756	0.734	0.713	0.691	0.670	0.648

주: 1) 항목의 'Type A'는 '지방세+재정보전금(일반)'을 의미하며, 'Type B'는 '지방세+재정보전금(일반+시책)'을 의미함.

2) 경기도의 경우 일반재정보전금은 특별재정보전금을 포함한 금액임.

이러한 결과는 인구와 도세징수실적의 구성비율을 각각 40%와 60%, 60%와 40%, 그리고 90%와 10%로 고정하는 경우에도 동일하게 나타난다. 앞선 분석에서 인구의 구성비율을 증가시킬 때 재정보전금의 재정형평화 개선효과가 오히려 낮아지는 현상을 보였던 제주도의 경우도 역재정력 지수를 배분공식에 포함시켜 그 구성비율을 증가시키면 재정형평화 개선효과가 제고되는 결과를 보여준다. 인구와 도세징수실적의 구성비율을 고정시키고 역재정력 지수의 구성비율을 증가시킬 때 일반재정보전금의 수평적 재정형평화 개선효과가 제고되는 이러한 현상은 시책추진보전금을 포함한 재정보전금 총계액의 경우에서도 일관되게 나타나며, 다른 도에서도 동일한 결과를 확인할 수 있다.

다음으로 이러한 재정보전금 배분공식의 변화 및 변수간 구성비율 조정이 도내 자치단체간 지방세 수입의 격차로 인한 재정적 형평성에 어떠한 영향을 미치는 지를 살펴본다. 먼저 강원, 전남, 경북, 그리고 제주의 경우는 역재정력 지수의 구성비율을 10%로 하고 나머지 재

원에 대한 인구 구성비율을 10%로 하는 경우(제주도는 90%로 하는 경우)에도 지방세의 변이계수보다 ‘지방세+일반재정보전금’의 변이계수가 낮아 자치단체간 수평적 재정형평화 개선 효과에 긍정적으로 기여함을 알 수 있다. 경기, 충남, 전북, 경남 지역은 역재정력 지수의 구성비율이 10%인 경우 인구의 구성비율을 40%로 조정하거나 인구의 구성비율을 10%로 유지하는 경우에는 역재정력 지수의 구성비율을 20%로 조정하면 지방세의 형평화 효과까지도 개선시키는 것으로 나타났다. 충북의 경우는 역재정력 지수의 구성비율이 10%인 경우에는 나머지 재원에 대한 인구의 구성비율을 60%로 조정하거나 역재정력 지수의 구성비율을 20%로 상향조정하고 나머지 재원에 대한 인구의 구성비율을 10%로 하는 경우에 지방세 수입의 차이로 인한 자치단체간 재정적 격차를 해소할 수 있다. 역재정력 지수를 재정보전금의 배분공식에 포함시키고 그 구성비율을 높여갈수록 도내 자치단체간 재정적 형평화의 개선효과가 높아짐을 알 수 있다.

이상의 논의를 종합하면, 인구와 도세징수실적의 구성비율을 고정하고 역재정력 지수의 구성비율을 높이는 경우, 역재정력 지수 구성비율이 높을수록 재정보전금 배분의 재정형평화 효과가 개선된다. 한편 역재정력 지수의 구성비율을 고정한 상태에서 인구와 도세징수실적의 구성비율을 변화시키는 경우에는, 인구의 구성비율이 높을수록(제주도의 경우는 제외) 재정보전금 배분의 수평적 재정형평화 효과는 개선된다. 재정보전금 배분공식의 재조정과 재정형평화 개선효과간의 이러한 패턴은 일반재정보전금 뿐만 아니라 시책추진보전금을 포함한 재정보전금 총계액의 경우에도, 그리고 재정보전금을 운용하고 있는 모든 도에서도 일관되게 나타나고 있다.

마지막으로 배분공식을 구성하는 세 가지의 배분변수 중에서 어느 변수가 재정보전금의 재정형평화 개선효과에 가장 크게 기여하는지를 분석한다. <표 6>은 각각의 변수를 100% 적용하여 재정보전금을 배분하는 경우, 즉 각 변수를 단일 기준으로 하여 배분할 때 재정보전금의 재정형평화 개선효과에 대한 비교분석 결과를 제시하고 있다.

〈표 6〉 재정보전금 배분 항목별 100% 반영시 형평화 개선효과

(2004년 기준)

항 목	구성비율	역재정력지수 100% 반영		
		역재정력지수 100% 반영	인구 비율 100% 반영	도세징수실적 100% 반영
경기	Type A	0.521	0.884	0.970
	Type B	0.507	0.855	0.938
강원	Type A	0.802	1.015	1.046
	Type B	0.791	0.997	1.028
충북	Type A	0.999	1.353	1.434
	Type B	0.978	1.324	1.404
충남	Type A	0.751	1.070	1.218
	Type B	0.727	1.037	1.181
전북	Type A	1.063	1.371	1.493
	Type B	1.046	1.346	1.466
전남	Type A	1.001	1.145	1.168
	Type B	1.004	1.136	1.158
경북	Type A	1.179	1.395	1.486
	Type B	1.164	1.376	1.465
경남	Type A	0.796	1.082	1.194
	Type B	0.778	1.057	1.166
제주	Type A	0.641	0.868	0.814
	Type B	0.627	0.848	0.795

주: 1) 항목의 'Type A'는 '지방세+재정보전금(일반)'을 의미하며, 'Type B'는 '지방세+재정보전금(일반+시책)'을 의미함.

2) 경기도의 경우 일반재정보전금은 특별재정보전금을 포함한 금액임.

분석결과를 요약하면, 모든 지역에 걸쳐서 공통적으로 역재정력 지수를 100% 반영하는 경우에 재정보전금 배분의 재정형평화 개선효과가 가장 높게 나타난다. 다음으로 제주도를 제외한 다른 모든 지역에서 인구의 구성비율을 100%로 하는 경우가 도세징수실적을 100%로 하는 경우보다 재정보전금이 형평화 개선효과가 높은 것으로 나타났다. 이는 배분공식의 변수들 중에서 역재정력 지수가 재정보전금의 재정형평화 개선효과에 가장 크게 기여하고, 도세징수실적보다는 인구의 재정형평화 개선효과가 더 크다는 것을 의미한다. 이를 시뮬레이션 결과(<표 5>)를 통해 확인하면, 제주도의 경우를 제외하고는 모든 경우에 역재정력 지수의 구성비율이 90%이고, 나머지 재원에 대한 인구와 도세징수실적의 구성비율이 각각 90%와 10%인 경우에 재정보전금 배분의 수평적 재정형평화 효과가 가장 높게 나타남을 알 수 있다. 제주도의 경우는 역재정력 지수의 구성비율이 90%이고 나머지 재원에 대한 인구의 구성비율이 10%인 경우에 재정보전금 배분의 재정형평화 개선효과가 가장 높게 나타나고 있다.

IV. 요약 및 정책적 제언

재정보전금은 기존의 도세징수교부금 제도가 노정한 도내 자치단체간 재정격차를 완화하여 수평적 재정형평성을 제고하기 위한 목적으로 도입되었다. 이 연구는 재정보전금이 도내 자치단체간 재정형평화 개선효과를 제고하기 위해서 현재의 배분공식에 포함된 두 변수인 인구와 도세징수실적의 구성비율을 어떻게 재조정해야 하는지를 우선 분석하였다. 그런 다음 이차적으로 지방자치단체의 재정적 역량의 차이를 보다 직접적으로 반영하기 위해 역재정력 지수를 배분공식에 추가할 경우 재정형평화가 효과가 어떻게 변하는지를 분석하였다.

제도전환의 효과에 관한 기존의 연구결과를 압축하면, 재정보전금이 도세징수교부금에 비해서는 도내 자치단체간 수평적 재정형평화 효과를 개선하고 있으며, 대부분의 지역에서는 지방세 혹은 자체재원의 편중으로 인한 자치단체간의 재정격차까지도 개선시키고 있다. 그러나 재정보전금 역시 이전의 도세징수교부금과 마찬가지로 재정력이 우수한 자치단체에 보다 많은 비중의 재원을 배분함으로써 자치단체간 재정력의 격차를 근본적으로는 해소하지 못하는 한계가 존재한다는 것이다. 이러한 기존의 연구결과는 재정보전금 제도 도입의 근본 취지를 보다 효과적으로 달성하기 위해서는 재정보전금의 재정형평화 개선효과를 제고하기 위한 제도 개혁이 필요함을 시사한다.

현재의 배분공식을 유지한 상태에서 인구와 도세징수실적간의 구성비율을 재조정할 때 재정보전금의 수평적 재정형평화 개선효과의 변화를 분석한 결과, 인구의 구성비율을 증가시킬수록 재정보전금의 수평적 재정형평화 효과가 개선되는 것으로 나타났다. 이는 일반재정보전금 뿐만 아니라 시책추진보전금을 포함한 재정보전금 총계액을 대상으로 하는 경우에도 일관되게 나타나고 있으며, 제주도를 제외한 모든 지역에서 결과가 동일하였다.

현재의 재정보전금 배분공식에 역재정력 지수를 포함시키고 인구와 도세징수실적의 구성비율을 고정한 상태에서 역재정력 지수의 구성비율을 증가시키면 재정보전금 배분의 수평적 재정형평화 효과가 개선되었다. 그리고 역재정력 지수의 구성비율을 고정한 상태에서 인구와 도세징수실적의 구성비율을 변화시킬 경우, 인구의 구성비율이 높을수록(제주도의 경우는 제외) 재정보전금의 재정형평화 기여효과가 개선된 것으로 나타났다. 재정보전금 배분공식의 재조정과 재정형평화 개선효과간의 이러한 패턴은 재정보전금 총계액(일반재정보전금 + 시책추진보전금)의 경우에도, 그리고 재정보전금을 운용하고 있는 모든 도에서도 일관되게 나타나고 있다. 마지막으로 인구와 도세징수실적, 그리고 역재정력 지수의 세 가지 배분기준이 재정보전금의 수평적 재정형평화 효과에 미치는 기여의 정도를 분석한 결과, 역재정력 지

수가 재정보전금의 형평화 개선효과에 가장 크게 기여를 하며, 그 다음이 인구, 마지막으로 도세징수실적의 순서로 분석되었다.

이상의 분석결과를 바탕으로 재정보전금 제도의 도내 자치단체간 수평적 재정형평화 효과를 보다 개선시키기 위한 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 재정보전금이 재정역량이 상대적으로 취약한 자치단체에 더 많이 배분되어 도내 자치단체간 수평적 재정형평화에 보다 효과적으로 기여하기 위해서는 일반재정보전금의 배분공식에 역재정력 지수 등과 같이 자치단체의 재정적 역량의 차이를 직접적으로 반영할 수 있는 요소가 포함되어야 한다. 둘째, 역재정력지수를 추가하지 않고 현재의 배분공식 내에서 재정보전금의 도내 자치단체간 수평적 재정형평화 효과를 보다 개선하기 위해서는 인구의 구성비율을 증가시키는 대신 도세징수실적의 구성비율을 줄여야 한다.¹⁰⁾

일반적으로 정치시스템은 성장을 지향하느냐 아니면 분배를 지향하느냐에 따라 이원화된다. 성장지향적인 정치시스템은 경제논리를 중시하여 자원을 특정지역(혹은 산업)에 집중적으로 배분함으로써 자원사용의 경제적 효율성을 극대화하려고 하지만, 분배지향적인 정치시스템은 정치논리를 중시하여 자원을 여러 지역(혹은 산업)에 분산시킴으로써 정치적 지지를 극대화하려 한다(Swanstrom, 1985, 1988). 정치시스템이 성장을 지향하느냐 분배를 지향하느냐는 도덕적 우위를 판가름할 수 있는 문제는 아니며, 한국의 정치시스템이 어떤 지향성을 추구해야 하는지에 대한 탐색은 이 연구의 목적이 아니다. 이 연구는 재정보전금 제도의 도입이 자치단체간 재정격차 완화를 통한 분배지향적인 시스템의 추구를 목적으로 하고 있다는 전제하에서 제도 도입의 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위한 구체적인 개선의 방향을 제시한 것이다.

10) 정부와 국회는 지난 2006년 11월의 지방재정법 시행령 개정을 통해 배분공식에 재정력 지수를 포함하는 방향으로 일반재정보전금의 배분공식을 개선하였다. 구체적으로 동시행령 제36조 제③항은 “일반재정보전금을 배분함에 있어서는 일반재정보전금 총액에서 특별재정보전금을 공제한 총액의 100분의 50에 해당하는 금액은 당해 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 100분의 40에 해당하는 금액은 당해 시·군의 광역시세·도세 징수실적에 따라 배분하며, 100분의 10에 해당하는 금액은 재정력 지수(「지방교부세법」에 따라 산정한 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값을 말한다)가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 당해 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분”하도록 하고 있다. 자치단체간 재정적 역량의 차이를 반영할 수 있도록 배분공식에 재정력 지수를 포함시켜 개선한 것은 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이 연구의 분석결과 형평화 개선효과에 보다 큰 긍정적 기여를 하고 있는 것으로 밝혀진 인구의 구성비율을 축소하고 도세징수실적의 구성비율을 유지한 것은 여전히 문제점을 내포하고 있다고 보여진다.

【참고문헌】

- 감사원. (2006). 지방자치단체 종합감사 결과(예산운용실태 등 16개 감사사항).
출처: <http://www.bai.go.kr>
- 김수근. (1999). 도세징수교부금제도의 개선방향. 「지방재정」, 98: 4-13.
- 김정완. (2006). 지방재정조정 제도의 운영현황에 대한 평가. 「경기논단」, 8(4): 85-106.
- _____. (2005). 재정보전금의 운영에 대한 연구: 경기도를 중심으로. 「경기논단」, 7(4): 87-104.
- 김중희. (2003). 징수교부금의 수평적 재정조정효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(4): 151-165.
- 서정섭. (1996). 「지방재정지표의 합리적 개선방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- _____. (2003). 「재정보전금제도의 개선방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이상용. (1997). 「도세징수교부금제도의 개편방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이승모·유재원. (2006). 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(3): 199-218.
- 이재성. (1999). 도세징수교부금제도의 운영실태 및 문제점. 「지방재정」, 98: 30-41.
- 정종필. (2001). 도세징수교부금제도와 재정보전금제도의 재정형평화 효과 비교. 「한국경영경제연구」, 1(2): 119-139.
- 행정자치부. 「재정연감」, 각 년도.
- _____. 「지방자치단체 예산개요」, 각 년도.
- _____. 「재정보전금 운용현황」, 각 년도(내부자료).
- _____. (2000). 「선진외국의 지방자치제도 I, II」, 서울: 행정자치부
- 허재완. (1993). 지방재정조정제도의 형평화효과 분석을 위한 새로운 접근. 「경제학연구」, 41(2): 169-183.
- Swanstrom, Todd. (1988). Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development. *Polity*. 21(1): 83-110.
- _____. (1985). *The Crisis of Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism*. Philadelphia: Temple University Press.

-
- 이승모: 현재 한양대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 정부간 관계론, 지방 정치, 거버넌스 등이며, 논문으로는 “재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의”(2006, 공저), “한국의 시민접촉: 보편성과 특수성”(2006, 공저)이 있다(smyhee@gmail.com).
 - 유재원: University of North Carolina(Chapel Hill)에서 정치학 박사학위(논문: State Administrators and New Federalism: Explaining Agency Heads' Perceptions of Federal Control in 1978 & 1988, 1992)를 취득하고, 한국행정연구원, 고려대 교수를 거쳐 현재 한양대 행정학과 교수로 재직하고 있다. 정부간 관계론, 지방정치, 거버넌스, 시민사회, 정부개혁이 주된 관심분야이다. 대표적 저서로는 「한국지방정치론: 이론과 실제」(박영사, 2003)가 있으며, 논문으로는 “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?”(2005, 공저), “한국의 시민접촉: 보편성과 특수성”(2006, 공저), “재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의”(2006, 공저) 등이 있다(jwyo@hanyang.ac.kr).

