

전략연구 2012-25

충남 재정보전금의 재정형평화 기능 제고방안

박광배

발간사

충남은 수도권에 연접하는 입지적인 특징이 있는 지방자치단체이며, 도내에 15개 시와 군이 있습니다. 이들 시와 군은 입지하는 지역에 따라 지방재정의 상황에서 차이가 발생하고 있습니다. 기초지방자치단체 간 발생하는 재정격차는 전반적인 재정상황이 좋지 못한 상황에서 발생하는 격차라는 점에서 개선이 필요성이 요구되고 있습니다.

지방자치단체의 재정격차 해소를 위한 목적에서 지방재정조정제도가 운영되고 있고, 재정보전금은 광역지방자치단체에서 기초지방자치단체를 지원하는 지방재정조정제도의 일종이라고 할 수 있습니다. 따라서 재정보전금을 활용하여 시·군의 재정격차를 해소할 수 있는 방안을 연구하는 것은 의미 있는 일이라고 생각합니다. 충청남도 정책기획단에서도 본청 재정운영의 약 65%가 시·군을 지원하는 이전재원으로 활용하고 있다는 측면에서 시·군의 재정상황에 따른 차별적인 지원 검토의 필요성을 제기하기도 하였습니다.

이 보고서는 충남을 대상으로 재정보전금 배분기준을 검토하고, 배분기준 개선으로 시·군의 재정격차를 해소하는 방안을 모색하고 있습니다. 연구에서 제시하고 있는 대안들이 반영되어 한정된 재원으로 운영되는 재정보전금의 효율적 운영, 그리고 이를 통하여 시·군의 재정격차 해소에 기여할 수 있기를 바랍니다.

끝으로 이 연구의 수행과정에서 많은 조언을 해 주신 외부 및 내부 심의위원에게도 감사의 말씀을 드립니다.

2012년 12월 31일

충남발전연구원장 박진도

연구 요약

1. 연구의 필요성과 목적

충남 본청의 세출 중 약 65%는 도내 시·군에 지원되는 재원으로 활용되고 있다. 시·군으로 이전되는 재원이 효율적으로 배분되어야만 재정운용의 효율성을 제고할 수 있고, 시·군의 재원보전과 재정격차 완화를 이룰 수 있다.

재정보전금은 본청이 시·군에 지원하는 재원이며, 일반재정보전금은 일반재원으로 배분되기 때문에 시·군에서는 활용도가 높은 재원이다. 따라서 재정보전금을 효과적으로 활용하여 시·군 간 발생하는 재정격차를 완화할 수 있다.

충남은 수도권에 연접한 천안, 아산, 당진과 이외의 시·군간 발전격차 및 재정격차가 발생하고 있는 지역이라고 할 수 있고, 이러한 문제를 개선하기 위한 목적에서 지역 균형발전 특별회계를 전국에서 최초로 운영하고 있다.

이러한 노력에도 불구하고 지방재정 운영에서 가장 중요한 변수라고 할 수 있는 인구의 변동에 따라 시·군 간의 재정격차는 해소되기 어려운 상황인 것으로 판단된다. 왜냐하면 인구가 증가하는 시·군과 감소하는 시·군은 재정력에도 반영되는데, 이러한 추세가 지속될 것으로 전망되기 때문이다.

일반재정보전금은 인구수, 도세징수실적, 재정력을 기준으로 배분이 이루어지고 있다. 인구수와 도세징수실적은 높은 상관관계를 갖기 때문에 인구수가 많은 시·군에 더 많은 일반재정보전금 배분이 이루어지고 있다. 그리고 이러한 문제점은 지속적으로 개선이 요구되고 있다.

이 연구는 충남을 대상으로 재정보전금을 활용하여 시·군간 재정격차를 완화할 수 있는 수단을 모색하고 있다. 이를 위하여 일반재정보전금 배분기준을 검토하고 개선방안을 제시할 필요가 있고, 새로운 배분기준으로 사용될 수 있는 변수를 모색하여야 할 필요성도 크다.

이러한 필요에 따라 연구가 이루어졌으며, 충남의 재정보전금 형평성 제고를 위한 자료를 제시하는 것을 연구의 목적으로 한다.

2. 주요 연구내용

1) 충남 재정현황

충남의 재정상황을 전국과 비교하면 자체수입은 적고 의존수입에 비중이 높은 것으로 나타난다. 의존수입은 지방교부세와 보조금으로 구성되는데, 보조금을 받기 위해서는 상응하는 재원분담을 하여야 한다. 보조금은 배분받는 지방자치단체가 보조금에 상응하는 재원을 마련하는 것이 일반적이며, 이로 인하여 보조금의 비중이 증가하면 재정운용의 경직성이 초래될 가능성이 비례하여 높아지게 된다.

충남은 지방자치단체의 입지적인 요인에 따라 재정상황도 차이가 발생하는 것으로 나타난다. 수도권에 연접한 지역인 천안시, 아산시, 당진시 등은 비교적 재정상황이 양호한 것으로 판단되나, 이외의 지역은 재정상황이 어려운 것으로 나타나고 있다. 2011년을 기준으로 충남은 전국 평균과 비교할 때 자체수입 중 지방세보다 세외수입 비중이 높은 것으로 나타나며, 의존수입에서는 보조금보다는 지방교부세 비중이 높은 것으로 나타난다. 지방교부세 비중이 높다는 것은 평균적인 행정서비스 공급에 필요한 재원을 스스로 조달하는데 더 어려움을 겪고 있다는 의미라고 할 수 있다. 즉 충남 도내에서 재정자립도 등이 상대적으로 우수한 지방자치단체와 그렇지 못한 지방자치단체 간 격차가 발생하고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 문제점에 대한 보완책으로 지역균형발전 특별회계를 운영하고 있기도 하다.

충남은 본청을 포함하여 시·군의 재정력지수도 하락하는 추세를 보이고 있는데, 이는 표준적인 행정서비스 공급에 필요한 재원을 조달하는 여력이 감소하고 있는 것을 의미한다. 이에 따라 지방교부세 및 재정보전금 등의 재원조달 수단이 더욱 중요하게 되었다.

2) 재정보전금제도 현황 및 문제점

재정보전금제도는 기존 징수교부금제도를 2000년에 개편하여 도입된 제도이며, 광역지방자치단체 기초지방자치단체의 재정을 조정하는 지방자치단체 간 지방재정조정제도이다.

징수교부금제도가 재정보전금제도로 개편된 원인은 징수교부금의 문제점으로 지적

되었던 재정력이 우수한 지방자치단체에 더 많은 배분금액이 지원되는 것을 개선하지 못했기 때문이다. 이러한 문제점에 대한 개선방안으로 도입된 재정보전금제도는 재정보전금제도로 개편된 이후에도 빈익빈 부익부 문제가 지속적으로 제기되었으며, 이를 개선하기 위하여 몇 차례 개정이 이루어졌다. 그러나 아직도 배분금액의 형평성에 대한 논란이 지속되고 있고, 이에 대한 개선의 필요성이 제기되고 있다.

충남의 재정보전금제도 운영에서도 재정보전금의 일반적인 문제점이 나타나고 있다. 재정상황이 상대적으로 양호한 지방자치단체에 더 많은 재정보전금 배분이 이루어지고 있어 지방자치단체 간 재정격차를 확대하는 요인이 되고 있다.

재정보전금의 문제는 배분기준의 문제에서 비롯된다고 할 수 있는데, 현행 일반재정보전금 배분기준은 인구수 50%, 도세징수실적 40%, 재정력 10%를 반영하고 있다. 그런데 인구수와 도세징수실적은 높은 상관관계를 갖고 있다. 즉 인구수가 많은 지역은 도세징수실적도 많기 때문에 두 기준이 적용됨에 따라 배분금액의 격차가 더 확대되는 문제점이 있다. 그리고 지방교부세 보통교부세 산정과정에서 도출되어 지방재정의 상황을 가장 잘 반영하는 것으로 평가되는 재정력지수를 활용하는 재정력이 10%만 반영되고 있는데, 이를 확대 반영하는 방안이 검토되어야 할 필요성이 크다.

3) 충남 재정보전금제도 형평성 제고방안

충남의 재정보전금제도에서 발생하는 문제점을 개선하여 재정보전금의 재정형평성을 제고하는 방향에서 개선방안이 검토되었다. 개선방안은 현행 세 가지 배분기준의 틀 내에서 검토한 것과 새로운 배분기준을 모색하는 과정을 거쳐 도출된 변수를 제시하는 것으로 구분하였다.

현행 배분기준인 인구수와 도세징수실적, 재정력의 틀을 유지한 가운데 도출된 개선방안은 구체적인 인구수기준을 도입하는 방안, 도세징수실적을 폐지하는 방안, 그리고 재정력지수를 활용하는 역재정력지수의 반영비율을 확대하는 방안 등이다.

현행 기준에서 50%가 반영되는 인구수는 고령자비율과 영유아비율 등을 포함하는 방안을 제시하였다. 최근 인구 고령화추세 및 영유아 보육비용의 지출 등으로 지방재정에서 관련 분야의 지출이 확대되고 있고, 지방재정 이슈 중 가장 중요한 대상이 되고 있는 점 등을 감안하여 인구수에 일정비율을 포함하였다. 이러한 과정을 통하여 시·군

의 행정수요를 보다 정확하게 파악할 수 있을 것으로 판단된다. 개선방안에서는 인구수 30%와 고령인구비율 20%를 혼합하는 방안과 인구수 20%와 고령인구비율 15%, 영유아비율 15%를 반영하는 방안이 제안되었다.

도세징수실적은 인구수와 높은 상관관계를 갖고 있어 재정보조금 배분에서 빈익빈 부익부 문제를 확대할 뿐만 아니라 경상적 세외수입 중 징수교부금과 중복 적용되는 문제점이 있다. 또한 시·군에서 징수되는 도세에는 신고과세인 취득세가 가장 중요하게 다루어지는데, 신고과세는 시·군의 행정력 투입이 상대적으로 적고, 거래과세의 성격상 지방세의 일반적인 원칙이라고 할 수 있는 편익원칙이 적용되기도 어렵다. 따라서 도세징수실적을 일반재정보전금 배분기준으로 사용하는데 이론적인 근거가 미약하므로 폐지하는 방안을 제안하였다.

일반재정보전금 배분에서 재정력 기준으로 활용되는 역재정력지수 확대 반영은 도세징수실적 폐지와 관련이 있다. 즉 도세징수실적인 시·군의 재정상황을 반영하는 변수로서 기능을 하는데 문제가 있어 폐지하는 것이 타당하며, 이를 대체하기 위해서 역재정력지수를 확대 반영하여 재정상황을 적절하게 반영하여야 한다는 제안을 하였다.

세 가지 배분기준의 틀 안에서 제시된 개선방안을 적용하여 2012년 9월 배분기준에 대입한 결과 재정상황이 상대적으로 양호한 지방자치단체는 배분금액이 감소하였고 재정상황이 열악한 시·군은 배분금액이 증가하는 결과가 도출되었다. 즉 배분기준 개선을 통하여 재정보전금의 재정형평화 기능을 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 이러한 결과는 재정보전금의 문제점을 개선하는 효과도 기대할 수 있다.

이 연구에서는 새로운 일반재정보전금 배분기준도 제시되었다. 즉 지방재정의 세출을 잘 파악할 수 있고, 통계적으로도 유용한 변수를 검토하기 위하여 선행연구 및 일반적으로 받아들여지고 있는 변수들을 대상으로 검토한 결과 인구수, 고령자비율, 면적 등이 유효하게 도출되었다. 따라서 향후 일반재정보전금 배분기준으로 이들 변수를 고려하는 것을 검토할 수 있을 것으로 판단되며, 이를 통하여 배분기준에 대한 객관적·과학적 기준을 정립할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 결론 및 시사점

충남의 재정상황을 전반적으로 검토한 선행연구에서도 제기한 것처럼 본청이 시·군

에 지원하는 재원을 효과적으로 활용하기 위한 방안에 대한 검토 필요성이 있으며, 이러한 대상으로 재정보전금이 매우 적합하다고 할 수 있다. 재정보전금은 광역지방자치단체가 지방자치단체를 지원하는 지방재정조정제도이기 때문이다.

충남의 재정보전금 재정형평성을 제고할 수 있는 방안에 관하여 검토하고 개선방안을 제시하였다. 연구에서 제시된 개선방안을 활용하는 경우 시·군간 재정격차를 해소하는데 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 이러한 연구결과는 기존 한상욱 외(2011)의 연구에서 제시한 충남의 시·군간 발전격차와도 일치하는 것으로 판단된다.

또한 재정보전금제도 개편을 통한 재정격차 해소는 충남에서 추진하고 있는 지역균형발전 특별회계와도 연계되어 효과를 확대할 수 있을 것으로 기대된다. 지역균형발전 특별회계가 광역지역발전특별회계에서 배분되는 보조금과 충남에서 자체적으로 조성된 재원으로 운영되며, 대상으로 선정된 시·군의 특정한 사업을 지원하고 있다. 이에 따라 지역균형발전 특별회계 수혜를 받는 시·군에서는 관련 재원을 확보하여야만 효율적인 사업과 지역균형발전 특별회계 운영이 이루어질 수 있는데, 재정보전금 개선으로 재정상황이 열악한 시·군이 활용할 수 있는 재원의 역할을 할 수 있기 때문이다.

재정보전금 개선방안이 실효적이기 위해서는 지방재정법 시행령 제36조의 개정이 필요한 것으로 판단된다. 현행 광역지방자치단체의 재정보전금 관련 조례는 시행령에서 명시하는 배분기준을 그대로 활용하고 있다. 따라서 시행령을 개정하여 광역지방자치단체가 재정보전금 활용의 효율성을 제고하고 배분과정에서 시·군의 재정격차 완화를 효과적으로 수행할 수 있는 제도적인 기반을 정비하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 개선은 재정보전금 관련 선행연구에서도 지적하고 있고, 개선을 통하여 재정보전금의 재정형평화 제고가 가능하다는 결과를 제시하고 있기도 하다.

장기적으로는 객관적·과학적인 배분기준이 정립되어야 할 것으로 판단된다. 현행 기준은 인구수와 도세징수실적이 높은 상관관계를 갖는다는 지적에도 불구하고 활용되고 있다. 재정보전금이 본래의 취지를 달성하기 위해서는 객관적인 배분기준이 정립되어 활용되어야 하기 때문이다. 이러한 의미에서 이 보고서에서도 새로운 변수로 인구수와 고령자비율, 면적 등을 배분기준으로 활용하는 방안을 제안하고 있다.

<목차>

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	4
3. 연구 수행체계	4
4. 선행연구 검토	6
 제2장 지방재정 현황 및 지방재정조정제도	21
1. 지방재정 현황	21
2. 충남의 재정운용 현황	36
3. 지방재정조정제도의 이론적 고찰	58
4. 외국 지방재정조정제도	67
 제3장 충남 재정보전금 운용현황	81
1. 재정보전금제도 도입배경	81
2. 재정보전금 운용현황	91
3. 충남의 재정보전금 운용현황	102
 제4장 재정보전금 형평화기능 제고방안	121
1. 충남 재정보전금의 재정형평성 개선 필요성	121
2. 현행 배분기준 개선방안	131
3. 일반재정보전금의 새로운 배분기준	141
 제5장 결론 및 정책적 시사점	149
1. 요약 및 결론	149

2. 정책적 시사점	151
------------------	-----

참고문헌	153
------------	-----

<표 차례>

<표 1-1> 재정보전금제도 도입으로 인한 자원증감 자치단체수	8
<표 1-2> 충남 재정보전금 수평적 재정형평화 효과의 변이계수(1인당)	8
<표 1-3> 일반재정보전금의 평가기준	10
<표 1-4> 선행연구와 본 연구의 차이점	14
<표 2-1> 국세와 지방세 추이	22
<표 2-2> 현행 지방세 구조	24
<표 2-3> 지방세입에서 세외수입 추이(총계기준)	26
<표 2-4> 최근 3개년 세외수입 추이(총계기준)	28
<표 2-5> 최근 전국과 충남의 자체수입과 의존수입 차이	29
<표 2-6> 전국과 충남의 자체재원 비중	30
<표 2-7> 전국과 충남의 의존재원 비중	30
<표 2-8> 세출 성질별 분류(2011년 기준)	32
<표 2-9> 세출 성질별 분류의 가 도 현황(2011년 기준)	32
<표 2-10> 세출 및 복지지출 관련 변수	35
<표 2-11> 충청남도 예산현황	36
<표 2-12> 충청남도 예산규모 변화추이	37
<표 2-13> 재정력지수 비교(본청 기준)	38
<표 2-14> 충청남도 본청 일반회계 세입(총계기준)	39
<표 2-15> 충청남도 본청 지방세수입 추이	40
<표 2-16> 충청남도 본청 세외수입 추이	41
<표 2-17> 지방자치단체 및 충남 예산규모(순계기준)	43
<표 2-18> 지방자치단체 및 충남 예산규모(총계기준)	43
<표 2-19> 충남 시·군 예산규모	45
<표 2-20> 충남 시·군의 재정력지수	46
<표 2-21> 충남 시·군 재정자립도	47

<표 2-22> 충남 시·군의 재정자주도(2012년 기준)	49
<표 2-23> 재정자립도 및 재정자주도 비교(2012년)	51
<표 2-24> 최근 3년 충남 각 시의 성질별 세출	53
<표 2-25> 최근 3년 충남 각 군의 성질별 세출	54
<표 2-26> 충남의 인건비 미해결 지방자치단체 현황	56
<표 2-27> 충남 시·군 주민1인당 세출예상액(2012년 기준)	58
<표 2-28> 국내 지방재정조정제도의 유형	64
<표 2-29> 중앙정부와 지방자치단체 간 지방재정조정제도	64
<표 2-30> 지방자치단체 간 지방재정조정제도	67
<표 2-31> 정액교부금 배분비율 및 기준	74
<표 2-32> 외국의 국세와 지방세 비중(2008년 기준)	76
<표 2-33> 외국 지방재정조정제도 특징 비교	77
<표 2-34> 외국의 수평적 재정조정에 관한 기본적인 사고	79
<표 3-1> 재정조정 주체별 의의 및 특성	82
<표 3-2> 재정보전금제도 연혁	85
<표 3-3> 재정보전금 종류 및 배분기준	87
<표 3-4> 지방세입에서 재정보전금의 비중추이(최종예산 총계기준)	93
<표 3-5> 전국 시 재정보전금(결산기준)	94
<표 3-6> 전국 군 재정보전금(결산기준)	94
<표 3-7> 충남 시 재정보전금(최종예산 기준)	95
<표 3-8> 충남 군 재정보전금(최종예산 기준)	95
<표 3-9> 충남 군 재정보전금(일반회계 최종예산 기준)	96
<표 3-10> 지방세입 중 재정보전금 비중(2000-2005)	97
<표 3-11> 지방자치단체 재정보전금 규모	99
<표 3-12> 지방자치단체 재정보전금 규모(2000-2004)	100
<표 3-13> 지방자치단체 재정보전금 규모(2000-2005)	101
<표 3-14> 최근 5년 충남 시·군 일반재정보전금 배분추이	103
<표 3-15> 천안시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)	104
<표 3-16> 공주시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)	105
<표 3-17> 보령시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)	106
<표 3-18> 아산시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)	107
<표 3-19> 서산시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)	108
<표 3-20> 논산시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)	109
<표 3-21> 계룡시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)	110

<표 3-22> 당진시 세입추이	111
<표 3-23> 금산군 지방세입(일반회계 최종예산 기준)	112
<표 3-24> 부여군 지방세입(일반회계 본예산 기준)	113
<표 3-25> 서천군 지방세입(일반회계 본예산 기준)	113
<표 3-26> 청양군 지방세입(일반회계 최종예산 기준)	114
<표 3-27> 홍성군 지방세입(일반회계 최종예산 기준)	115
<표 3-28> 예산군 지방세입(일반회계 최종예산 기준)	115
<표 3-29> 태안군 지방세입(일반회계 본예산 기준)	116
<표 3-30> 지방자치단체 자체사업비중(2012년 일반회계)	118
<표 3-31> 지방자치단체 보조사업비중(2012년 일반회계)	119
<표 3-32> 충남 시·군 구조별 세출예산(2012년 일반회계)	119
<표 4-1> 취득세수 신장률 추이(전국)	124
<표 4-2> 연령계급별 인구추이	126
<표 4-3> 충남 연령계급별 인구추이(2010년 12월 31일 기준)	126
<표 4-4> 충남 시·군 인구증감	127
<표 4-5> 재정정보전금의 시·군별 비중	128
<표 4-6> 충남 시·군의 일반재정보전금 배분금액 및 비율	129
<표 4-7> 충남 시·군의 재정부족액(역재정력지수)	129
<표 4-8> 고령자비율 적용의 효과(2012년 9월 배분기준 적용)	137
<표 4-9> 고령자비율 및 영유아비율 적용효과(2012년 9월 배분기준 적용)	138
<표 4-10> 인구수 및 재정력 변경의 효과(2012년 9월 배분기준 적용)	139
<표 4-11> 일반재정보전금 배분기준 개선방안	140
<표 4-12> 지역발전 격차 분석	141
<표 4-13> 분석에 사용된 변수의 기술통계량	143
<표 4-14> 분석에 사용된 변수의 상관관계	144
<표 4-15> 모형1 결과	145
<표 4-16> 모형2 결과	146
<표 4-17> 새로운 배분기준 변수	147

<그림 차례>

<그림 1-1> 연구 수행체계	6
<그림 2-1> 과거 지방세 체계	23
<그림 2-2> 세외수입 구조	27
<그림 2-3> 충남의 각급 지방자치단체 재정자립도 추이	47
<그림 2-4> 지방재정조정제도	65
<그림 2-5> 일본의 지방재정조정제도	68
<그림 2-6> 일본의 도구재정조정제도	70
<그림 2-7> 영국의 지방재정조정제도(보조금)	71
<그림 2-8> 독일의 지방재정조정제도	73
<그림 3-1> 재정보전금 종류와 재원(경기도)	89
<그림 4-1> 재정보전금제도 개선의 추세	122
<그림 4-2> 시·군 고령인구비율(2010년 기준)	134
<그림 4-3> 시·군 영유아인구비율(2010년 기준)	135

제1장 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

1991년 지방자치제가 부활하고 1995년 지방자치단체장을 민선으로 선출함에 따라 본격적인 지방자치가 시행 된지도 17년의 시간이 지났다. 지방자치의 본질은 일정한 지역에 거주하는 주민들이 단체(자치단체)을 구성하여 지역의 공공문제(자치사무)를 자신의 재정부담(자치재정)으로 처리하는 것을 의미한다.

지방자치제가 본격적으로 시행되기 이전과 비교할 때 지역의 여건과 특성을 반영하려는 노력이 정책으로 구체화되고 있는 것은 긍정적이라고 할 수 있다. 또한 행정서비스의 수요자인 주민의 권익 보장은 신장되고 있다고 할 수 있다.

그러나 지방자치제가 완전하게 정착하고 발전하기 위해서는 아직도 보완되어야 할 과제들이 많다. 지방재정은 이러한 요소들 가운데 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 지방자치제가 본래의 기능을 발휘하고 장점을 살리기 위해서는 해당 지역에서 필요로 하는 비용은 스스로 부담할 수 있어야 하기 때문이다.

지방자치단체의 가장 중요한 세입은 지방세수입이다. 지방세수입은 자체재원으로서 지방자치단체가 지역의 여건과 환경에 맞게 운영할 수 있는 재원이다. 그런데 한국을 비롯하여 지방자치제가 시행되고 있는 대부분의 국가에서는 중앙정부의 조세수입과 지

방자치단체의 조세수입 격차가 나타나고 있다. 지방세는 이론적으로 고정성을 갖는 세원이 좋으며, 이로 인하여 재산세 등의 재산과세가 많은 비중을 차지하고 있다. 상대적으로 소비과세와 소득과세의 비중이 낮다. 이로 인하여 지방세수입의 신장성이 크지 않은 실정이다.

국내에서도 중앙정부의 조세수입과 지방자치단체의 조세수입은 약 80%와 20%의 비중을 보이고 있다. 그러나 세출에서는 중앙정부와 지방자치단체가 각각 50%로 유사하게 나타나고 있다. 이에 따라 세입과 세출의 격차를 해소할 수 있는 제도적인 장치가 필요하며, 이러한 기능을 수행하는 제도가 지방재정조정제도이다.

현행 지방자치제에서 기본적인 자치단체의 체계는 광역지방자치단체인 도와 기초지방자치단체인 시·군이라고 할 수 있다. 기초지방자치단체인 시·군은 지방소득세, 주민세, 자동차세, 담배소비세, 재산세에 대한 과세권을 갖고 있으나, 대부분의 기초지방자치단체가 세원의 부족과 인구 감소 등으로 세입이 부족한 상황이다. 이로 인하여 재정보전금과 같은 이전재원이 시·군 재정에서 중요한 위치를 차지하고 있다.

국내에서 운용되고 있는 지방재정조정제도는 중앙정부가 지방자치단체를 지원하는 제도와 광역지방자치단체가 기초지방자치단체를 지원하는 형태가 있다.

지방재정조정제도를 통해서 이전되는 재원은 지방교부세 등의 일반재원과 보조금 등의 특정재원으로 구분된다. 일반재원은 부족한 재원보전과 재정격차를 완화하는데 목적이 있고, 일반재원으로 활용되기 때문에 활용도가 높은 재원이다. 일반재원으로 활용되는 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금 등은 재원을 이전받는 기초지방자치단체의 재정격차가 해소되는지 여부가 제도의 목적달성을 판단할 수 있는 중요한 기준이다. 이에 따라 재정격차를 해소하고 형평성 제고가 이루어지고 있는지를 연구하는 접근이 이루어지고 있다.

재정보전금제도는 광역지방자치단체인 도(道)가 시·군의 재정을 지원하여 기본적인 행정서비스 공급에 소요되는 비용을 보전하고 재정력 격차 해소를 목적으로 운용되고 있고, 9개의 도와 군이 설치되어 있는 4개의 광역시¹⁾에서 제도가 운용되고 있다.

일반재원으로 활용되는 지방재정조정제도의 재정형평화 효과에 관한 연구는 대부분 지방교부세를 중심으로 이루어지고 있다. 재정보전금을 대상으로 형평화를 검토하는

1) 4개 광역시는 부산(기장군), 인천(강화군, 옹진군), 대구(달성군), 울산(울주군) 등이다.

연구는 많이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

그런데 앞서도 제시한 것처럼 도와 시·군은 가장 중요한 지방자치제도의 근간이며, 상대적으로 기초지방자치단체인 시·군은 재정여건이 더욱 열악한 상황이라고 할 수 있다. 이러한 상황을 감안하면 재정보전금을 활용하여 열악한 시·군의 재정여건을 개선할 수 있는 방안에 관한 연구는 필요성이 매우 크다.

2) 연구의 목적

재정보전금은 기초지방자치단체인 시·군 재정에서 중요한 역할을 하는 재원이다. 특히 가장 중요한 일반재정보전금은 일반재원으로 사용되기 때문에 재원을 받는 시·군에게 활용도가 높은 재원이라고 할 수 있다.

재정보전금제도의 중요한 기능 중 하나는 시·군의 재정격차를 해소하는 것이라고 할 수 있다. 과거의 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 개편된 중요한 이유도 도세징수교부금이 재정격차 해소를 효과적으로 수행하는데 문제가 있었기 때문이다. 따라서 이러한 문제를 개선하는 것은 중요한 과제라고 할 수 있다. 이를 반영하듯 행정안전부는 2007년부터 일반재정보전금의 배분방식을 인구수와 도세징수실적에 재정력을 추가하였다. 이러한 원인은 재정력이 상대적으로 우수한 기초지방자치단체가 더 많은 재원을 배분받는 부익부 빈익빈 현상을 개선하기 위해서라고 밝히고 있다.²⁾ 이처럼 재정보전금제도 운용에서 기초지방자치단체 간 재정격차 해소를 이룰 수 있는 형평화기능 제고는 매우 중요하다.

재정보전금을 통한 기초지방자치단체의 재정격차 해소는 지방재정에서 중요한 과제라고 할 수 있다. 이러한 점을 감안하여 본 연구는 충남을 대상으로 재정보전금제도의 재정형평화 기능을 제고할 수 있는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2) 행정안전부는 2007년 1월부터 적용되는 일반재정보전금 배분방식 개편의 효과로 기초지방자치단체 간 재정형평화가 제고되었다는 결과를 제시하였다. 즉 2007년 개편이 이루어진 배분방식으로 2004년의 일반재정보전금 배분을 분석한 결과 재정력이 좋은 51개 기초지방자치단체는 평균 20억원이 감소하고 재정력이 낮은 111개 기초지방자치단체는 평균 10억원이 증가한다는 분석결과를 제시하고 있다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

이 연구는 재정보전금의 대부분을 차지하고 있는 일반재정보전금을 대상으로 하는데, 일반재정보전금이 시·군간 재정격차를 해소할 수 있는 배분방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

일반재정보전금을 대상으로 연구하면서 충남의 시·군을 대상으로 하기 때문에 연구의 범위는 충남의 일반재정보전금이다.

2) 연구방법

연구수행은 문헌연구와 실증연구를 병행하였다. 문헌연구를 통해서는 재정보전금제도의 연혁을 살펴보고, 관련 선행연구를 통해서 재정보전금제도와 관련한 연구동향을 검토하고 본 연구에 활용할 수 있는 시사점을 얻었다. 또한 지방재정조정제도는 외국에서도 일반적으로 시행되고 있는 제도라는 점을 감안하여 문헌자료를 통하여 외국 사례를 검토하였다.

연구의 목적이 현행 일반재정보전금 배분기준을 개선하여 기초지방자치단체의 재정형평성을 제고하는 것이기 때문에 지방 세출에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위하여 회귀분석을 시행하였다.

3. 연구 수행체계

이 보고서는 5개의 장으로 구성되었다. 제1장에서는 충남 재정보전금 재정형평성 제고에 관한 연구의 필요성과 연구목적에 제시하였다. 그리고 이 보고서에서 다루고 있는

연구의 범위와 연구방법 등이 제시되었고, 선행연구 검토가 제시되었다.

제2장은 지방재정의 현황과 지방재정조정제도에 관한 사항을 기술하였다. 지방재정 현황과 충남의 지방재정 현황을 검토하였고, 지방재정 세입과 세출의 불균형을 보완하기 위한 지방재정조정제도를 검토하였다. 지방재정조정제도의 검토과정에서 일본, 독일 등 주요 외국의 지방재정조정제도를 검토하여 제시하였다.

제3장은 이 보고서의 연구대상인 재정보전금제도에 관하여 검토하였다. 과거 재정보전금제도의 도입연혁과 목적을 검토하였고, 현행 재정보전금 운영현황도 검토하였다. 그리고 연구 대상에 해당하는 충남의 재정보전금을 시와 군별로 상세하게 검토하여 제시하였다.

제4장은 충남의 재정보전금제도 형평성 제고를 위하여 필요한 개선방안을 제시하였다. 이를 위하여 재정보전금제도 일반재정보전금의 개선 필요성을 제시하였다. 개선방안은 현행기준인 인구수와 도세징수실적, 재정력의 체계를 유지한 상태에서의 개선방안과 현행 배분기준이 아닌 새로운 배분기준을 제시하는 개선방안을 구분하였다.

제5장에서는 보고서의 내용을 요약하여 정리하고, 정책적 시사점을 제시하였다.

구분		주요내용
제1장	서론	<ul style="list-style-type: none"> • 연구의 필요성 및 목적 • 연구방법 및 연구범위 • 연구수행체계 제시 • 선행연구 검토
제2장	지방재정 현황 및 지방재정조정제도	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 현황 • 충남의 재정운용 현황 • 지방재정조정제도의 이론적 고찰 • 외국 지방재정조정제도 검토
제3장	충남 재정보전금 운용현황	<ul style="list-style-type: none"> • 재정보전금제도 도입배경 • 재정보전금제도 운용현황 • 충남 재정보전금 운용현황
제4장	재정보전금 재정형평화기능 제고방안	<ul style="list-style-type: none"> • 충남 재정보전금 재정형평성 개선 필요성 • 현행 배분기준 개선방안 • 일반재정보전금 새로운 배분기준
제5장	결론 및 정책적 시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 요약 및 결론 제시 • 연구의 한계 및 향후과제

<그림 1-1> 연구 수행체계

3. 선행연구 검토

1) 선행연구 검토

(1) 재정보전금제도의 개선방안(서정섭, 2003)

재정보전금제도는 도세징수교부금제도의 문제점을 개선하기 위해서 2000년부터 도입된 제도이므로 당초 도입목적을 달성하고 있는지, 부정적인 영향 여부와 운영성과 등

을 검토할 필요성이 있었다. 그리고 이를 기반으로 하여 개선방향을 제시하는 것을 목적으로 연구가 진행되었다. 연구는 문헌연구와 자료분석을 통하여 진행되었다.

도세징수교부금의 문제점으로 지적되었던 지방자치단체 간 빈익빈 부익부 현상이 재정보전금에서도 그대로 발생하고 있는 것으로 나타났으며, 일반재정보전금을 배분하는 방식도 문제점이 있다고 지적하였다. 또한 시책추진보전금과 특별재정보전금은 배분방식 및 재원규모에도 문제가 있다는 주장을 제기하였다. 경기도를 제외한 다른 광역자치단체에서는 재정보전금제도로 개편 이후 수평적 형평성 개선이 이루어진 것으로 분석하고 있다.

재정보전금제도 개선방향으로는 일반재정보전금 비율을 상향조정할 필요가 있고, 시책추진보전금은 하향조정이 필요하다는 대안을 제시하였다. 이와 함께 재정보전금 배분공식을 현행(2003년)보다 간략하게 개선하고, 정형화 및 투명성을 제고할 수 있도록 개선하여야 한다는 의견을 제시하였다.

(2) 재정보전금의 수평적 재정형평화 효과 분석(이승모 외, 2005)

과거 도세징수교부금제도의 문제점으로 지적되었던 지방자치단체 간 재정격차 해소의 어려움을 개선하기 위한 제도로써 재정보전금제도의 효과를 검토하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다. 즉 재정보전금 수혜 대상인 기초지방자치단체 간 수평적 형평화 효과가 도출되는지를 검토하기 위한 목적에서 연구가 이루어졌다.

재정형평화 효과를 검토하기 위해서 변이계수³⁾를 활용하였다. 연구자들은 서정섭(2003)의 연구는 비교시기에 문제가 있을 수 있음을 지적하고 비교시기를 달리하였다. 즉 재정보전금제도 도입 이후 지방자치단체에 실제 배분된 재정보전금 형평화개선 효과와 재정보전금 재원을 기존 도세징수교부금 방식으로 재배분한 경우의 형평화개선 효과를 비교하였다.

변이계수를 활용하여 재정보전금의 재정형평화 효과를 분석한 결과 도세징수교부금 제도에 비해 효과가 있었다는 의견을 제시하고 있다(<표 1-1> 참조). 재정보전금 중 시책추진보전금은 특정 시·군에 편중되지 않고 있는 것으로 나타나 재정형평화에 기여

3) 변이계수는 상대적 불균형도를 나타내는 척도로 표준편차를 평균으로 나눈 것이다.

하고 있는 것으로 분석되었다. <표 1-2>에 의하면 지방세+도세징수교부금에 비해 지방세+재정보전금이 변이계수가 작는데, 이는 재정보전금의 재정형평화 효과가 도세징수교부금에 비해 개선되었음을 의미한다. 이와 함께 일반재정보전금 배분에 재정자립도 또는 재정력지수를 포함시켜야 함을 주장하였으며, 특별재정보전금은 폐지하거나 비율을 축소해야 한다는 의견을 제시하였다.

<표 1-1> 재정보전금제도 도입으로 인한 자원증감 자치단체 수

도(관할 기초자치단체 수)	자원감소 기초자치단체	자원증가 기초자치단체
경기(31)	9	22
강원(18)	5	13
충북(12)	1	11
충남(16)	5	11
전북(14)	1	13
전남(22)	7	15
경북(23)	4	19
경남(20)	2	18
제주(4)	1	3

자료: 이재원 외(2005), 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과 분석, p.8에서 인용.

<표 1-2> 충남 재정보전금 수평적 재정형평화 효과의 변이계수(1인당)

구분		2000	2001	2002	2003	2004
충남	지방세	0.20767	0.24419	0.21808	0.30313	0.20067
	지방세+도세징수 교부금	0.21943	0.24626	0.23502	0.31024	0.32586
	지방세+재정보전 금(총계)	0.18726	0.21026	0.19094	0.26728	0.16735
	지방세+재정보전 금(일반)	0.19324	0.22010	0.19632	0.28398	0.19317
	지방세+재정보전 금(일반+시책)	0.18726	0.21026	0.19094	0.26728	0.16735

자료: 이재원 외(2005), 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과 분석, p.9에서 인용.

(3) 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로(이승모 · 유재원, 2006)

이 연구는 2005년 진행된 위의 연구와 동일한 결과를 제시하고 있다. 이전의 선행연

구들이 재정보전금의 재정형평화효과를 분석하는 연구는 많지 않을 뿐만 아니라 재정보전금 재정형평화효과를 연구하는 문헌도 방법론상의 문제가 있음을 지적하고 있다.

연구자들은 연구주제와 관련하여서도 도세징수교부금제도에 비해 재정보전금제도는 인구요인을 포함하였기 때문에 수평적 형평화효과가 개선될 것이라는 인식은 잘못이며,⁴⁾ 따라서 재정보전금의 수평적 재정형평화 효과를 분석하는 것은 필요하다는 의견도 제시하고 있다.

이 연구에서 주목할 만한 결과로는 재정보전금의 재정형평화 효과 분석과 국내 지방자치단체 시스템을 언급하고 있는 것이다. 연구결과 일반재정보전금에 비해 광역지방자치단체가 임의로 활용할 수 있는 시책추진보전금의 재정형평화 효과가 더 큰 것으로 나타났고, 이는 지방자치단체 시스템이 경제논리보다 정치논리를 중시하는 분배지향적 정치시스템에 더 가깝다는 논거와 연계된다는 의견을 제시하였다. 이와 관련하여서는 일부에서 주장되고 있는 시책추진보전금의 일반재정보전금으로의 통합은 실효성이 크지 않다는 의견을 제시하였다.

(4) 재정보전금의 운영에 대한 연구: 경기도를 중심으로(김정완, 2005)

도세징수교부금제도를 재정보전금제도로 개편한 이후에도 여전히 빈익빈 부익부 문제가 개선되지 못하고 있음을 지적하였다. 특히 경기도는 재정보전금제도 시행이후 지역 간 역진성의 문제가 발생하고 있다는 결과를 제시하고 있다.

일반재정보전금의 지도원리를 수요성, 형평성, 효율성으로 상정하고 각각을 인구수, 재정자립도, 지역생산의 역외 유출입액의 세 가지 지표로 평가하였다. 세 가지 지표를 활용하여 일반재정보전금을 평가하고, 기존 도세징수교부금과 비교하였다.

이 연구에서는 일반재정보전금만을 대상으로 하고 있는데, 인구수를 기준으로 하는 배분은 경기도 지역의 경우 역진성을 초래한다는 결과를 제시하였다. 또한 일반재정보전금의 다른 배분기준인 도세징수실적은 기존의 도세징수교부금제도가 갖고 있는 것과

4) 이와 관련하여 기존의 도세징수금제도도 실질적으로 인구요인이 포함되어 있다는 주장을 제기하였다. 도세징수교부금 재원이 되는 취득세와 등록세는 인구수에 직접적으로 영향을 받을 수 있기 때문이라는 이유를 들고 있다. 이와 함께 인구 50만 이상의 시에 대해서는 차등하여 도세징수교부금을 지급하는 것도 도세징수교부금 제도에도 인구요인이 반영되어 있다는 주장의 논거로 제시하고 있다.

유사한 문제를 유발하기 때문에 역진성이 발생하게 된다는 의견을 제시하였다.

따라서 이를 개선하여 일반재정보전금이 의도로 하는 정책목표를 달성하기 위해서는 배분기준을 개선하는 방안이 마련되어야 한다는 의견을 제시하였다. 이러한 방안으로 인구수, 재정자립도, 지역생산의 역외유출입액 등의 세 가지 변수로 일반재정보전금을 배분하여야 한다는 주장을 제시했고, 이에 따라 배분하는 경우 경기 남부지역은 배분액이 감소하고 경기 북부지역은 배분액이 증가되었다. 연구자가 주장하는 변수로 변경할 경우 재정형평성 제고가 가능하다는 의견을 제시하였다.

<표 1-3> 일반재정보전금의 평가기준

구분	내용	지표	예상 상관관계
수요성	도 단위 지역특성 고려한 지역개발	인구수	양(+)의 계수
형평성	시·군 간 재정적 균형의 확보	재정자립도	음(-)의 계수
효율성	지역생산과 지역귀착의 상합성 제고라는 지역 간 자원배분의 효율성 제고	지역생산의 역외유출입액	음(-)의 계수

자료: 김정완(2005), 재정보전금의 운영에 대한 연구: 경기도를 중심으로, p.98에서 인용.

(5) 지방재정조정 제도의 운용현황에 대한 평가(김정완, 2006)

재정보전금제도는 기존 도세징수교부금제도의 문제점을 개선하기 위한 목적에서 도입되었으나, 일반재정보전금은 경기도 지역에서 오히려 역진적인 결과를 초래하고 있는 것으로 나타났다. 이를 개선하기 위해서는 인구수, 재정자립도, 지역생산의 역외유출입액을 활용하여 배분하는 방법으로 개선이 필요하다.

일반재정보전금 배분기준으로 인구수 33.4%, 재정부족도⁵⁾ 33.3%, 지역생산의 역외유출입액 33.3%를 적용하는 경우 재정형평성 제고가 가능하다는 결과를 제시하고 있다.

(6) 재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로(김종희·김혜정, 2008)

5) 재정부족도 = (1 - 재정자립도)로 정의하고, 연구에서 활용하고 있다. 재정부족도는 분석의 편의를 위해서 사용하고 있음을 밝히고 있고, 재정부족도가 높을수록 더 많은 재원을 배분하고 있다.

이 연구는 충남을 대상으로 도세징수교부금이 재정보전금으로 변화된 이후 수평적 재정조정 효과를 검토하기 위한 목적에서 연구가 이루어졌다. 충남 시·군의 재정상황을 재정자립도, 재정주도, 재정력지수 등을 활용하여 검토하고 재정보전금이 다른 지방 재정조정제도에 비해 비중은 작지만 일반재원으로서 시·군 재정운용에서 중요한 재원으로 활용되고 있다는 점을 보였다.

2006년부터 2008년까지 충남 재정보전금을 대상으로 연구를 진행하였으며, 변이계수를 활용하여⁶⁾ 효과를 분석한 결과는 재정보전금제도가 시·군 간 재정격차를 완화하는데 기여하고 있다는 의견을 제시하였다.

재정보전금 중 일반재정보전금은 인구수와 도세징수실적, 재정력을 기준으로 배분이 이루어지고 있는데, 인구수와 도세징수실적은 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 충남 시·군 중 인구수와 도세징수실적이 높은 지방자치단체가 재정력도 상대적으로 우수하다는 점을 감안하면 재정력이 우수한 지방자치단체에 재정보전금이 더 많이 배분된다는 결론이 도출된다. 따라서 재정보전금 배분기준에 대한 개선이 필요하다는 주장을 제기하고 있다. 이러한 방안으로 역재정력지수 활용이 필요하다는 의견을 제시하였다. 또한 시책추진보전금이 재정조정 효과가 크다는 주장을 제기하면서 시책추진보전금 확대가 필요하다는 의견도 제시하였다.

(7) 시·군 재정형평화 수준에 대한 평가와 제도 개선방안-재정보전금제도의 개선 방안을 중심으로-(이현우, 2010)

경기도를 대상으로 지방재정조정제도의 재정형평화 수준을 검토하고 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 하며, 특히 재정보전금을 대상으로 재정형평화 수준을 검토하고 개선방안을 제시하였다.

다른 선행연구와 동일한 문제인식에서 출발하고 있다. 도세징수교부금의 문제점으로 지적되던 빈익빈 부익부 현상을 개선하기 위하여 도입된 재정보전금제도도 재정력이

6) 변이계수가 작을수록 자료들이 평균 주위에 보다 가깝게 분포되어 있는 것을 의미하며, 시·군 간 재정격차가 작다는 것을 의미한다.

우수한 시·군에 많은 재원이 배분되는 문제점을 보이고 있다는 결과를 제시하였다. 전체적으로 재정보전금이 수평적 재정형평화 기능을 제대로 수행하지 못하고 있고, 경기도는 수평적 재정형평화 기능을 수반하지 못하는 문제가 더욱 심화되고 있다는 의견을 제시하였다. 특히 경기도뿐만 아니라 다른 광역지방자치단체의 시·군 지역에서도 시를 중심으로 재정보전금 배분이 이루어지고 있다는 주장을 제기하였다.

재정보전금제도의 재정형평화 기능 취약이 특별재정보전금 때문인지 검토하기 위해서 경기도와 다른 시도를 비교, 인구 50만 이상 시가 있는 도를 대상으로 분석한 결과 재정보전금 운영방식과 배분방식에 원인이 있다는 주장을 제시하였다. 이를 개선하고 재정보전금의 수평적 재정형평화 기능을 제고하기 위해서는 인구 50만 이상 시에 적용하는 특례조치에 대한 조정 필요성, 특별재정보전금의 축소 및 장기적으로 폐지, 시책추진보전금과 일반재정보전금 배분금액 조정 필요성, 그리고 재정보전금을 총괄하는 기구 설립의 검토 필요성도 제기하였다.

(8) 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로(고경훈·박용진, 2011)

이 연구는 경기도를 대상으로 재정보전금제도의 수평적 재정형평화 효과를 분석하고, 개선방안 제시를 목적으로 하였다. 연구결과 일반재정보전금과 시책추진보전금은 수평적 재정형평화에 기여하고 있는 것으로 나타났으나, 특별재정보전금은 수평적 재정형평화에 기여하지 못하고 오히려 악화시키는 것으로 나타났다.

연구자들은 경기도의 경우 재정보전금제도가 도세징수교부금제도에 비해 기초지방자치단체 간 재정격차를 완화하는데 효과가 있었다는 의견을 제시하였으나, 기초지방자치단체의 재정력 상황을 적절하게 반영하지 못함으로써 빈익빈 부익부 현상은 계속해서 나타나고 있다고 주장하였다.

이 연구에서는 수평적 형평화의 개념을 정의하고 있는데, 서비스의 수요와 공급비용을 감안하여 재정력 측정의 기준이 되는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산출하고, 기준재정수입액에 재정보전금이 추가될 때 조정된 재정력지수의 변화를 측정하는 방법을 이용하였다. 구체적으로는 기초재정력지수(기준재정수입액/기준재정수요액)에

재정보전금이 추가되었을 때의 변화를 조정재정력지수(기준재정수입액+재정보전금/기준재정수요액)로 측정한다. 비교는 각 재정력지수의 변이계수를 분석하였다.

재정보전금제도가 초래하는 빈익빈 부익부 현상을 개선하기 위해서는 일반재정보전금의 수평적 재정형평화 효과를 제고할 수 있는 방안이 필요하며, 이를 위해서는 배분방식의 개선이 필요하다는 주장을 제시하였다. 배분방식 개선은 현행의 인구수와 도세징수실적, 재정력지수에 추가적으로 행정면적 기준을 적용하는 것이 필요하다는 의견을 제시하였다.

<표 1-4> 선행연구와 본 연구의 차이점

연구자	연구목적	연구방법	주요 연구내용
서정섭 (2003)	재정보전금제도 운영성과 검토하여 개선방향 제시 목적	문헌연구, 자료분석	①도세징수교부금의 문제점인 빈익빈 부익부 현상이 재정보전금에도 그대로 발생 ②일반재정보전금은 배분방식에 문제점 내포 ③시책추진보전금과 특별재정보전금은 배분방식 및 재원규모에 문제점 있음 ④일반재정보전금 비율 상향조정, 시책추진보전금 하향조정 필요 재정보전금 배분공식 간략화, 정형화, 투명성 제고 필요
이승모 외(2005)	재정보전금의 수평적 재정형평화효과를 개선하고 있는지 분석하는 것을 목적으로 함	문헌연구, 변이계수	①9개 도의 재정보전금 수평적 재정형평화 효과를 변이계수 활용하여 분석, 도세징수교부금에 비해 재정형평화효과 제고 ②시책추진보전금은 재정보전금의 재정형평화효과를 제고시키고 있음: 특정 시·군에 배분되지 않고 고르게 배분되고 있음 ③재정보전금은 경기도 제외한 모든 도에서 지방세 수입의 편중을 개선시키는 효과 발휘 ④일반재정보전금 배분에 재정력지수 또는 재정자립도 포함시키는 방안 고려하여야 함을 제시 ⑤특별재정보전금은 폐지 또는 비율축소 주장
이승모· 유재원 (2006)	재정보전금의 수평적 재정형평화효과 분석, 지방정부에 정책에 어떤 함의가 있는지 검토	문헌연구, 변이계수	①이승모 외(2005)의 연구결과와 동일 ②한국 지방정부 시스템이 경제논리에 의한 성장지향적 시스템보다 정치논리를 중시하는 분배지향적 정치시스템에 가깝다는 주장 제기

(표 계속)

연구자	연구목적	연구방법	주요 연구내용
김정완 (2005)	경기도 대상으로 재정보전금 운영현황 검토하고 배분기준에 관한 정책적 함의 도출 목적	문헌연구, 자료분석	①재정보전금이 과거 도세징수교부금의 문제점을 개선시키지 못하고 있음을 지적, 특히 지역 간 역진성 문제가 크다는 점 지적 ②경기도는 재정보전금 시행이후 지역 간 역진성이 더욱 확대 ③일반재정보전금만을 연구대상으로 설정 ④일반재정보전금이 인구수 기준으로 배분되고 있기 때문에 역진성이 초래되고, 도세징수실적에 의한 배분은 기존 도세징수교부금제도의 문제점이 그대로 발생하고 있음
김정완 (2006)	경기도를 중심으로 참여정부가 추진한 지방재정조정제도를 중심으로 재정분권화 분석 및 발전방안 제시 목적	문헌연구, 자료분석	①지방재정조정제도 중 재정보전금은 지역 간 형평성과 자원배분 효율성 무시되고 있는 문제점 ②일반재정보전금이 도세징수실적과 인구수 기준으로 배분되고 있어 역진성 발생 ③일반재정보전금 지도원리라고 할 수 있는 수요성(인구수), 형평성(재정부족도), 효율성(지역생산의 역외유출) 등의 측면에서 시뮬레이션 필요성 제시 ④인구수 33.4%, 재정부족도 33.3%, 지역생산 역외유출액 33.3% 가중치를 주는 배분기준 적용 시 경기 북부지역의 일반재정보전금 배분 증가, 즉 재정보전금의 수평적 재정형평성 제고 가능
김종희 외(2008)	충남을 대상으로 재정보전금의 재정조정효과 분석, 개선방안 제시 목적	문헌연구, 변이계수	①재정보전금 중 시책추진보전금의 배분금액을 높이는 것을 개선방안으로 제시 ②재정보전금 배분기준 중 인구수와 도세징수실적은 높은 상관관계 존재, 재정력이 상대적으로 높은 시·군에 많은 지원이 이루어지고 있어 재정보전금제도의 근본취지에 어긋남 ③역재정력지수 활용의 필요성 제시, 필요에 따라 배분기준을 달리 적용하는 방안 검토 필요성 제기

(표 계속)

연구자	연구목적	연구방법	주요 연구내용
이현우 (2010)	경기도 재정보전금제도의 실태분석 및 개선방안 제시	문헌연구, 자료분석	①지방재정 총세입에서 재정보전금액은 증가추세이나, 비중은 변화하지 않고 있음 ②재정보전금은 과거 징세교부금의 문제점을 개선하지 못하고 있음, 즉 재정력이 상대적으로 우수한 지자체에 많은 재정보전금 배분 ③재정보전금의 수평적 재정형평화기능 미약, 특히 경기도는 정도가 심화되고 있음 ④재정보전금의 문제는 재정보전금 운영방식과 배분방식에 원인 있음을 지적 ⑤4개의 개선방안 제시: 재정보전금 법적 배분비율 개선, 특별재정보전금 같은 재정특례의 축소 또는 폐지, 일반재정보전금의 배분비율 조정 필요, 재정보전금 총괄할 수 있는 광역지방세청(가칭) 신설 필요성 주장
고경훈 외(2011)	경기도를 대상으로 재정보전금제도의 수평적 재정형평화 분석	문헌연구, 자료분석	①일반재정보전금과 시책추진보전금은 경기도 지자체 간 수평적 재정형평화에 기여, 특별재정보전금은 재정형평화 저해 ②일반재정보전금의 재정형평화 제고를 위해서는 현재의 배분기준 이외에 행정면적 추가방안 제안 ③일반재정보전금 배분에서 재정력지수 비중 상향 ④일반재정보전금 배분에서 도세징수실적보다 인구수에 보다 높은 가중치 부여 필요성 제기
본 연구 (2012)	충남의 재정보전금 재정형평화 제고에 필요한 제도개선 방안 제시	문헌연구, 회귀분석	①지방세법 개정 및 경기침체로 인하여 지방세수입의 환경이 변화한 상황에서 충남을 대상으로 재정보전금 효과를 분석하고 수평적 재정형평화 제고방안 제시 ②기존 연구 중 김종희 외(2008)의 연구에서 제기한 필요성에 대한 검토 및 실제 적용을 위한 분석 시행 ③역재정력지수를 포함하여 재정형평성을 제고할 수 있는 측정항목(변수)을 검토하고, 이를 반영할 수 있도록 제도개선안 제시

2) 선행연구의 시사점

이승모 외(2006)의 연구에서는 일반재정보전금과 시책추진보전금, 특별재정보전금의 재정형평화 효과를 비교하여 분석하였는데, 시책추진보전금의 수평적 재정형평화 효과가 가장 크다는 결과를 제시하고 있다. 시책추진보전금이 재원을 지급하는 광역지방자치단체가 임의로 활용할 수 있는 재원이라는 점을 감안하면 재정보전금 배분방식을 변경하여 수평적 재정형평화 효과를 개선할 수 있는 여지가 있을 것으로 판단된다.

김정완(2005)의 연구에서는 일반재정보전금의 정책목적을 달성하기 위해서는 현행(2003년 기준)의 배분기준인 인구수(60%)와 도세징수실적(40%) 기준이 개선되어야 한다는 의견을 제시하고 있다. 일반재정보전금의 정책목적을 달성하기 위해서는 재정자립도, 지역생산의 역외유출입액, 인구수 등의 변수를 활용하여 일반재정보전금을 배분하여야 한다는 주장을 제시하였는데, 이 배분기준에 의할 경우 경기도 지역에서 상대적으로 낙후지역인 북부지역의 배분액이 증가하고, 남부지역은 감소하는 것으로 나타났다. 이처럼 재정보전금의 정책목적을 달성하기 위해서는 배분기준에 대한 검토가 필요하다는 것을 알 수 있다. 또한 충청도 시·군의 여건 및 재정상황을 고려할 경우 상대적으로 양호한 북부지역과 열악한 남부지역으로 구분할 수 있고, 남부지역의 배분액을 증가시켜 재정형평화 기능을 제고하는 요인을 찾는데 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

고경훈·박용진(2001)의 연구에서는 재정보전금이 초래하는 기초지방자치단체 간 빈익빈 부익부 현상을 완화하기 위해서는 일반재정보전금의 수평적 재정형평화 제고가 필요하다는 의견을 제시하였다. 그리고 이러한 방안으로는 일반재정보전금 배분에서 현재의 기준 이외에 행정면적을 추가로 고려하는 것이 필요하다는 주장을 제기하였다. 이처럼 현행의 배분기준에 변수를 추가함으로써 일반재정보전금의 수평적 재정형평화 효과를 높일 수 있는 방안에 관한 검토가 필요함을 알 수 있다. 그리고 추가될 수 있는 변수는 각 지방자치단체의 여건과 환경을 고려하는 것이 필요하다는 것도 알 수 있다.

김종희 외(2008)의 연구에서는 충남 기초지방자치단체 세입구조 비교를 통해서 같은 시 단위 또는 군 단위에서 편차가 크다는 점을 제시하고 있다. 시에서는 천안시와 계룡시, 군에서는 당진군과 청양군의 격차가 크게 나타났다. 이처럼 충남이라는 동일한 행정구역 내에서 어떤 기초지방자치단체에 속하는지에 따라 제공 받을 수 있는 행정서비

스와 지방공공재 수준에서 차이가 발생할 수도 있고, 이를 조정하기 위한 재정보전금의 역할에 대해서 개선방안을 모색해야 할 필요성이 크다고 할 수 있다.

선행연구를 정리하면 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 재정보전금은 도세징수교부금의 문제점을 여전히 갖고 있다.

둘째, 재정보전금의 주요한 기능이 시·군의 수평적 형평성 제고라는 측면을 감안하여 수평적 형평성을 분석하는 연구들이 주로 이루어졌다.

셋째, 재정보전금의 수평적 형평화기능을 제고하기 위해서는 배분방식에 관한 개선이 이루어져야 할 필요성이 있다. 배분방식이 개편된 사례도 있다.

넷째, 일반재정보전금 배분방식을 개선하기 위한 시도로는 행정면적 추가, 재정자립도 추가, 현행 제조의 재정력 반영비율을 확대하는 방안 등이 제시되었다.

다섯째, 재정보전금의 형평화효과를 검토하면서 대부분의 선행연구는 변이계수를 활용하고 있다.

여섯째, 재정보전금의 형평성 제고를 위한 개선방안은 시·도별 여건을 반영하여 검토되는 것이 필요하다.⁷⁾ 이러한 수단의 일환으로 광역지방세청(가칭)의 설립 검토가 필요하다는 주장이 제기되기도 하였다.

일곱째, 선행연구에서는 인구구조의 변동이 다루어지지 않고 있는 문제점을 발견할 수 있다. 지방의 시·군에는 노인인구가 많은 것이 일반적이며, 노인인구 증가추세는 빠르게 진행될 것으로 판단된다. 따라서 재정보전금 배분에서 인구의 변화가 중요하게 고려되어야 할 것으로 판단된다. 또한 주민등록인구 이외의 인구, 예를 들면 대학생, 관광객 등 행정적인 통계에서 특정한 시·군의 인구로 포착되지 않으면서 행정서비스 및 지방공공재를 활용하는 인구도 감안할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

여덟째, 재정보전금 중 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 일반재정보전금에 연구가 집중되어 있으나, 배분방식 개선을 위하여 포함되어야 할 변수들이 구체적으로 제시되지 못하고 있다.

아홉째, 재정보전금제도 자체를 대상으로 연구가 이루어졌으며, 지역을 대상으로 하는 연구는 많지 않다. 지역을 대상으로 하는 연구는 대부분이 경기도를 대상으로 하고

7) 한국지방재정공제회의 의뢰로 한국행정학회가 수행한 재정보전금제도 개선방안 연구에서도 도와 시·군이 자율적으로 재정보전금제도를 운영하는 것이 지방자치에 부합하는 것이며, 각 도와 시·군의 실정에 맞는 방식으로 융통성 있는 운영이 검토되어야 한다는 의견을 제시하였다.

있어 다른 지방자치단체를 대상으로 재정보전금에 관한 연구가 부족하다. 경기도가 재정보전금의 가장 많은 비중을 차지하고 있는 상황을 감안하더라도 비수도권 지방자치단체의 시·군 재정운용에서 재정보전금이 일반재원으로서 활용도가 높은 것을 고려할 때 연구의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

3) 선행연구와 본 연구의 차이점

본 연구는 충남을 대상으로 재정보전금의 재정형평화 제고방안을 제시하는 연구라는 측면에서 선행연구와 구별된다. 이전의 선행연구는 재정보전금제도 자체를 연구대상으로 하거나 재정보전금의 가장 큰 비중을 차지하는 경기도를 연구대상으로 한 연구로 나눌 수 있다. 경기도 이외의 지역을 대상으로 재정보전금을 연구한 문헌은 파악되지 않는다. 따라서 특정한 광역지방자치단체인 충남을 연구대상으로 하여 실무적으로 활용하여 일반재정보전금의 재정형평성을 제고할 수 있는 방안을 제시하고 있다는 점에서 선행연구와 차별된다. 특히 충남은 수도권에 인접한 시와 그 이외의 시·군 간 재정력격차가 발생하고 있는 문제점이 있는 대상이라는 점에서 연구범위의 차별성은 연구의 의의를 가질 수 있을 것으로 판단된다.

재정보전금 관련 선행연구는 실증적인 분석방법을 적용한 연구가 많지 않은 실정이다. 본 연구는 새로운 일반재정보전금 배분기준을 제시하기 위한 목적에서 지방세출에 영향을 미치는 요인을 실증분석을 통하여 도출하였다. 일반재정보전금을 대상으로 한 이러한 접근도 선행연구와 구별되는 본 연구의 의의라고 할 수 있다. 또한 실무적인 활용성을 제고하기 위하여 현행 일반재정보전금 배분기준에서 특정한 인구수 기준을 적용하는 방안을 제안하여 개선방안 활용의 여지를 높인 것도 선행연구와 구별되는 본 연구의 특징이라고 할 수 있다.

(짝수 쪽 빈면)

제2장 지방재정 현황 및 지방재정조정제도

1. 지방재정 현황

1) 지방세입

(1) 지방세

지방재정운용은 기본적으로 세입이 확보되는 전제에서 재정계획이 수립된다고 할 수 있다. 가장 기본적인 수단이 세입이라고 할 수 있다. 지방재정에서 가장 중요한 세입원은 지방세수입이라고 할 수 있다.

지방세는 조세의 일종으로 지방자치단체가 과세권을 갖고 있다는 점에서 국세와 구별된다. 지방세는 지방자치단체가 과세권을 갖기 때문에 지방자치단체의 권한이 미치는 범위와 과세권이 일치하여야 한다. 따라서 이동성이 제한되고 고정성이 강한 세원이 지방세로서 적합하다는 것이 이론적인 결론이다. 이에 따라 많은 국가에서 지방세의 중심적인 세목은 재산세가 차지하고 있다. 재산세의 대부분은 주택, 토지 등의 부동산으로 구성되어 있고, 이들은 토지 위에 정착되어 있기 때문에 지방자치단체의 과세권이 명확하게 구분된다. 또한 지방자치단체의 기반시설 투자 등으로 주택 및 토지의 가격상승이 이루어지는 현실적인 상황에서 편익의 원칙에도 부합하는 세목이 재산세라고 할 수 있다.

이처럼 지방세는 재산세를 포함하는 재산과세 위주로 구성되어 있다. 지방세가 갖추어야 할 성격으로 적합하지만 지방세수입의 신장성에는 일정한 제한이 있다. 국세가 소비과세 및 소득과세의 비중이 높아 국세수입의 신장성이 큰 것과 비교할 때 지방세의 문제점으로 지적되고 있다.

이러한 문제점을 반영하듯 조세수입에서 국세와 지방세가 차지하는 비중은 지방자치제 시행이후에도 큰 변화 없이 추세가 유지되고 있다. 1991년은 지방자치제가 부활한 해이고, 1995년은 지방자치단체장을 선출하기 시작한 해이다. 지방세가 조세총액에서 차지하는 비중은 변함없이 낮은 비중을 유지되고 있다. 지방자치단체의 역할이 확대되고 있는 상황에서 지방재정은 세입과 세출의 괴리가 발생할 수밖에 없는 구조에서 운용되고 있다.

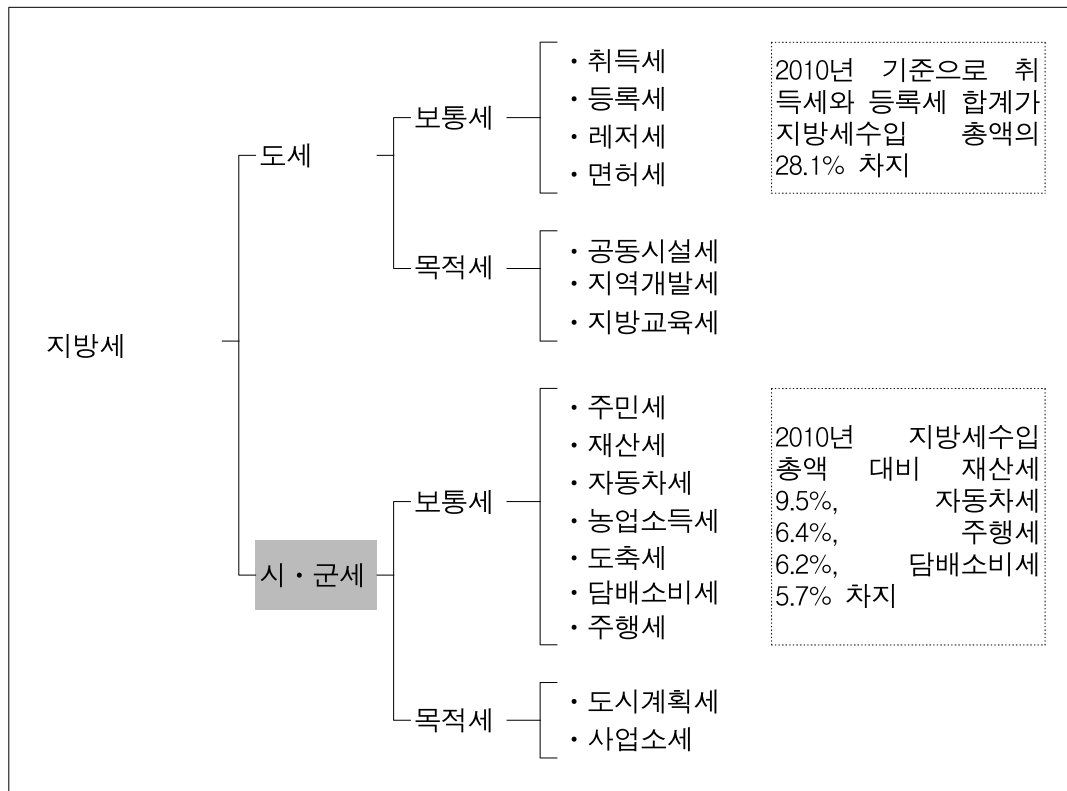
<표 2-1> 국세와 지방세 추이

(단위: 조원, %)

구분	조세총액		국세		지방세	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
1990년	33.2	100.0	26.8	80.7	6.4	19.3
1991년	38.4	100.0	30.3	78.9	8.0	21.1
1992년	44.7	100.0	35.2	78.7	9.5	21.3
1993년	50.3	100.0	39.3	78.1	11	21.9
1994년	60.5	100.0	47.3	78.2	13.2	21.8
1995년	72.1	100.0	56.8	78.8	15.3	21.2
1996년	82.4	100.0	65	78.9	17.4	21.1
1997년	88.3	100.0	69.9	79.2	18.4	20.8
1998년	84.9	100.0	67.8	79.9	17.1	20.1
1999년	94.2	100.0	75.7	80.4	18.6	19.7
2000년	113.5	100.0	92.9	81.9	20.6	18.1
2001년	122.5	100.0	95.8	78.2	26.7	21.8
2002년	135.5	100.0	104	76.8	31.5	23.2
2003년	147.8	100.0	114.7	77.6	33.1	22.4
2004년	152	100.0	117.8	77.5	34.2	22.5
2005년	163.4	100.0	127.5	78.0	36	22.0
2006년	179.3	100.0	138	77.0	41.3	23.0
2007년	205	100.0	161.5	78.8	43.5	21.2
2008년	212.8	100.0	167.3	78.6	45.5	21.4
2009년	209.7	100.0	164.5	78.4	45.2	21.6
2010년	226.9	100.0	177.7	78.3	49.2	21.7
2011년	237.4	100.0	187.6	79.0	49.8	21.0

자료: 기획재정부 홈페이지 재정통계.

2011년부터 적용되고 있는 현행 지방세법이 시행되기 이전 지방세는 16개 세목으로 운용되었다. 도세는 7개 세목이었고 시·군세가 9개 세목이었다. 지방세 중 가장 많은 수입을 나타내는 세목은 등록세이며, 다음이 취득세였다. 등록세와 취득세는 광역지방자치단체 세목이며, 재산의 거래과정에서 과세가 이루어지며 대부분은 부동산 거래와 관련되는 조세수입이다. 2010년 기준으로 등록세와 취득세 합계가 지방세에서 차지하는 비중은 28.1%로 나타났다. 이러한 규모는 시·군세 보통세 합계인 29.1%와 1%p의 격차밖에 없는 수준이다. 등록세와 취득세가 지방세와 도의 지방세입에서 차지하는 비중이 매우 큰 것을 알 수 있다.



<그림 2-1> 과거 지방세 체계

반면 시·군의 지방세목 숫자는 9개로 도세에 비해 2개가 많았으나 징수액 규모가 크지 않아 광역지방자치단체로부터의 재정조정이 필수적으로 요구되는 상황이라고 할

수 있다.

2011년 지방세법의 전면적인 개정과 제정이 이루어졌다. 1개의 법으로 운영되었던 지방세가 3개의 법으로 나뉘어 졌다. 지방세에 관한 일반적인 규정을 모아서 지방세기본법이 제정되었고, 지방세 특례 및 감면에 관한 사항을 규율하는 지방세 특례제한법이 제정되었다. 기존 지방세법은 명칭은 지방세법으로 그대로 유지되었으나, 새로 제정된 2개 법의 내용이 빠져 간결해졌다.

지방세법의 정리뿐만 아니라 지방세목의 축소와 통·폐합도 이루어졌다. 16개 세목으로 운영되던 지방세가 11개 세목으로 정리되었다. 징수액이 미미한 수준이었던 도축세가 폐지되었고 등록세는 면허에 관한 것을 제외하고 취득세로 통합되었다. 목적세에서는 지역개발세와 공동시설세가 통합되어 지역자원시설세로 명칭이 변경되었으며, 시·군세로 운영되었던 도시계획세가 재산세로 통합되었다.

<표 2-2> 현행 지방세 구조

구분		특별·광역시세	도세	시·군세	자치구세
보통	취득세	○	○		
	등록면허세		○		○
	레저세	○	○		
	주민세	○		○	
	재산세			○	○
	자동차세	○		○	
	담배소비세	○		○	
	지방소비세	○	○		
	지방소득세	○		○	
목적	지역자원시설세	○	○		
	지방교육세	○	○		

보통세 7개와 목적세 2개 등 9개 세목으로 유지되었던 시·군세는 보통세 5개와 목적세 1개로 축소되었다. 보통세에서는 도축세가 폐지되고, 농업소득세도 폐지되었다. 목적세로 운영되던 사업소세는 보통세인 지방소득세로 도시계획세는 재산세로 통합되었다. 시·군에서는 목적세가 축소되고 보통세가 확대되었다.

2011년 기준으로 취득세는 13조 8,493억원으로 지방세 총계의 26.5%를 차지한 것

으로 나타났고 등록면허세는 1조 2,697억원으로 지방세 대비 2.4%의 비중인 것으로 나타났다.

(2) 세외수입

세외수입은 지방세와 함께 지방세입에서 자체재원으로 분류되는 세입이다. 지방세 이외의 수입이라는 의미에서 지방세외수입이라고 한다. 지방세가 지방자치단체가 과세권을 갖는 조세이나, 지방세법 등에 의해서 엄격하게 운용되고 있는 것에 비해 세외수입은 지방자치단체의 자율성이 큰 세입이라고 할 수 있다. 세외수입은 부과·징수에 관한 권한이 지방자치단체에 있으며, 이에 따라 지방재정 운용에서 매우 중요한 위치와 비중을 차지하고 있다. 세외수입은 실질적인 세외수입과 명목적인 세외수입으로 구분되며, 일반회계와 특별회계로 구분할 수도 있다.

세외수입 중 재정보전금과 관련성을 갖는 것은 징수교부금이다. 징수교부금은 경상적 세외수입의 포함되며, 시·군 및 자치구 등이 상위 지방자치단체의 지방세를 징수한 대가로 받는 수입이다. 상위 지방자치단체로부터 받기 때문에 지방세수입이 아니며, 세외수입으로 분류된다.

세외수입은 지방세입에서 차지하는 비중은 매우 높은 수준이라고 할 수 있다. 2001년 지방세입에서 세외수입이 차지하는 비중은 35.4%를 차지하고 있었으나, 2010년 이후에는 30% 미만으로 감소하였고 2011년에는 지방세입 대비 26.6%의 비중을 차지한 것으로 나타났다. 2011년의 비중은 2001년 이후 가장 낮은 비중이며, 세외수입의 지방재정 기여도가 하락하고 있음을 반영하고 있다.

세외수입은 지방자치단체의 자율성이 강한 세입이라는 장점이 있으나, 복잡하고 여러 법령에 분산되어 있어 세입의 계획성이 낮은 것이 문제로 지적되고 있다. 세외수입이 지방재정에서 차지하는 비중이 감소하는 것은 이러한 문제점에도 기인하는 것으로 판단된다. 최근 3개년 추이에서도 세외수입 금액이 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 세외수입이 지방재정에서 차지하는 비중이 감소하는 것뿐만 아니라 세외수입 구조가 임시적 세외수입 위주로 운영되고 있는 것도 문제점이라고 할 수 있다. 2009년 임시적 세외수입 비중은 82.1%였다. 2010년과 2011년에는 각각 79.5%와 77.0%를 차지한

것으로 나타났다. 임시적 세외수입은 의미 그대로 매년 반복적으로 발생하지 않는 수입이며, 이로 인하여 수입의 예측이 어렵기 때문에 재정운용의 계획성에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

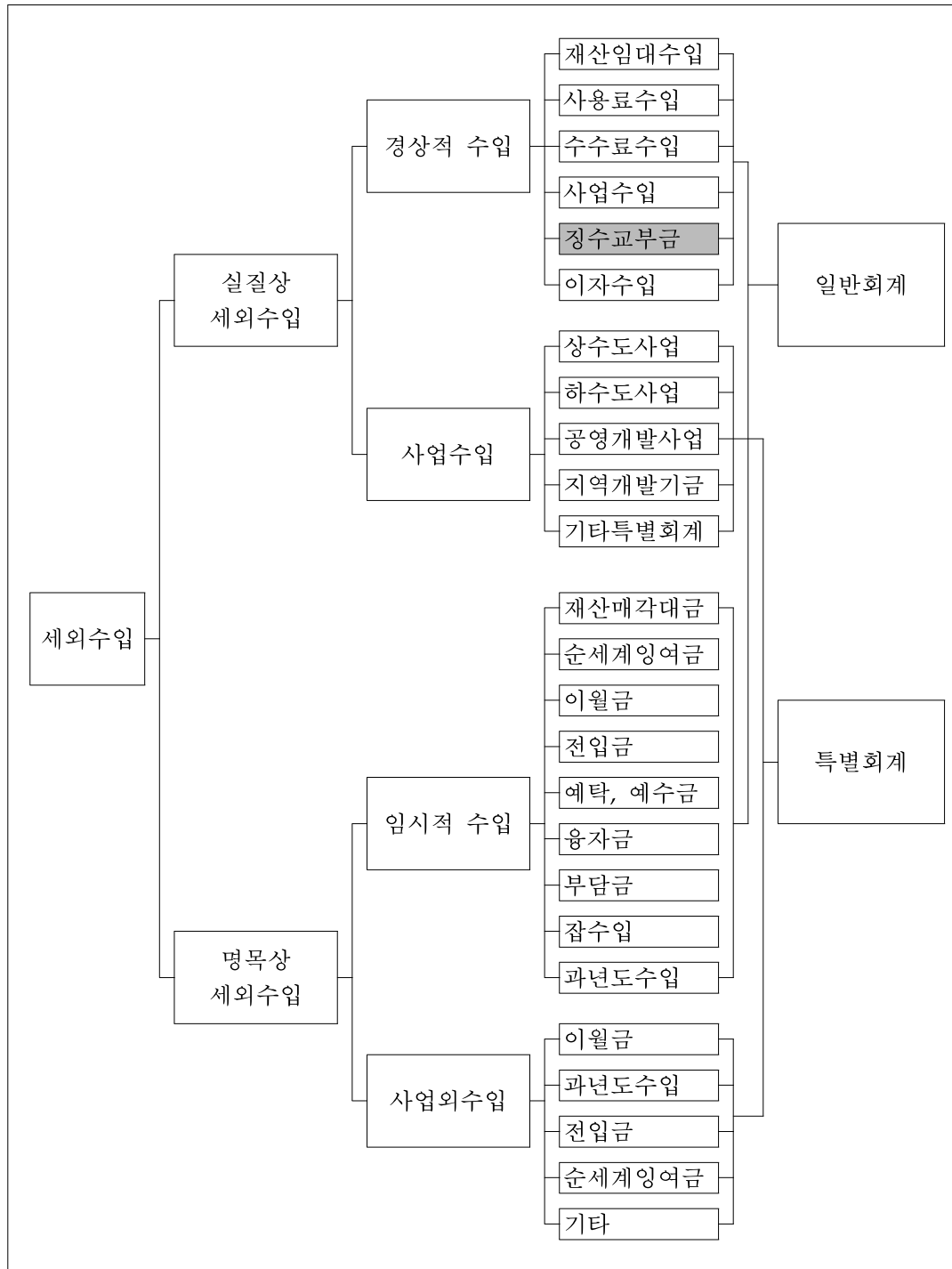
<표 2-3> 지방세입에서 세외수입 추이(총계기준)

(단위: 억원, %)

구분	세입 계	지방세	세외수입	지방교부세	보조금 등
2001	1,159,589 (100.0)	266,649 (23.0)	410,044 (35.4)	122,249 (10.5)	360,647 (31.1)
2002	1,340,910 (100.0)	315,257 (23.5)	482,859 (36.0)	124,791 (9.3)	418,003 (31.2)
2003	1,526,867 (100.0)	331,329 (21.7)	590,936 (38.6)	135,245 (8.9)	469,357 (30.7)
2004	1,542,338 (100.0)	342,017 (22.2)	639,740 (41.5)	143,045 (9.3)	417,536 (27.0)
2005	1,586,177 (100.0)	359,774 (22.7)	582,884 (36.7)	199,240 (12.6)	444,279 (28.0)
2006	1,739,387 (100.0)	412,937 (23.7)	591,763 (34.0)	213,115 (12.3)	521,572 (30.0)
2007	1,885,847 (100.0)	426,243 (23.1)	657,348 (34.9)	244,367 (12.9)	548,889 (29.1)
2008	2,053,359 (100.0)	454,797 (22.1)	679,478 (33.1)	293,266 (14.3)	625,818 (30.5)
2009	2,276,563 (100.0)	451,678 (19.8)	729,064 (32.1)	278,754 (12.2)	817,067 (35.9)
2010	2,131,288 (100.0)	491,598 (23.1)	598,780 (28.1)	281,990 (13.2)	758,920 (35.6)
2011	2,229,727 (100.0)	522,986 (23.5)	594,168 (26.6)	319,377 (14.3)	793,196 (35.6)

주: 보조금 등에는 재정보전금, 조정교부금, 지방채 및 예치금회수액 등이 포함됨.

자료: 재정고.



<그림 2-2> 세외수입 구조

<표 2-4> 최근 3개년 세외수입 추이(총계기준)

(단위: 백만원)

구분		세외수입	경상적	임시적
2009	계	74,533,894	13,361,091	61,172,803
	일반회계	41,870,770	4,781,163	37,089,607
	공기업특별	14,967,853	6,093,163	8,874,331
	기타특별	17,695,271	2,486,406	15,208,865
2010	계	60,186,980	12,336,327	47,850,653
	일반회계	30,632,314	4,158,958	26,473,356
	공기업특별	13,539,867	5,891,057	7,648,810
	기타특별	16,014,798	2,286,312	13,728,487
2011	계	59,416,830	13,683,428	45,733,402
	일반회계	28,842,437	4,541,367	24,301,070
	공기업특별	13,827,695	6,142,206	4,685,489
	기타특별	16,746,698	2,999,856	13,746,843

자료: 재정고.

(3) 자체재원 현황

지방세와 세외수입은 지방자치단체의 자체재원으로 가장 중요한 세입이라고 할 수 있다. 2010년 기준으로 지방자치단체의 평균적인 자체수입 비중은 54.9%, 2011년에는 53.9%로 나타났다. 2011년은 2010년과 비교하여 1%p가 감소하였다.

2007년 이후 2011년까지 지방재정에서 자체수입의 비중은 지속적으로 감소하는 추세를 유지하고 있다. 자체재원도 증가하고 있으나 지방재정 규모의 증가가 더욱 빠르게 이루어지고 있기 때문에 나타나는 현상이다. 자체재원 중에서는 가장 기본이 되는 지방세수입이 중요하게 활용되어야 함에도 불구하고 세외수입이 차지하는 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

재정운용에서 충남의 자체재원 비중은 2010년 43.5%에서 2011년에는 44.1%로 증가한 것으로 나타났다. 그러나 충남의 자체재원 비중은 전국 평균과 비교할 때 낮은 수준이라고 할 수 있다. <표 2-6>에 제시되어 있는 자료에 의하면 충남은 자체재원 중 지방세 비중이 낮고 세외수입 비중이 높은 것으로 나타났다.

충남의 경우 자체재원과 의존재원 비중은 의존재원이 재정운용에서 55.9%의 비중을

차지하고 있어 상대적으로 높다고 할 수 있다. 의존재원 가운데는 지방교부세의 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 충남의 지방교부세 수준은 지방자치단체의 평균보다 높은 수준이다. 재정운용에서 지방교부세 의존도가 크다는 것은 이외의 다른 재원수단이 부족하기 때문에 발생하는 현상이라고 할 수 있다. 즉 지방재정 운용에서 필요로 하는 재원을 자체적으로 충당할 수 있는 환경이 되지 못하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

<표 2-5> 최근 전국과 충남의 자체수입과 의존수입 추이

(단위: %)

구분		2007	2008	2009	2010	2011
전국	자체수입	60.5	57.9	57.0	54.9	53.9
	의존수입	39.5	42.1	43.0	45.1	46.1
충남	자체수입	50.9	47.4	47.5	43.5	44.1
	의존수입	49.1	52.6	52.5	56.5	55.9

자료: 재정고.

충남은 재정운용에서 보조금이 차지하는 비중은 전국 평균에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다. 보조금을 받기 위해서는 지방자치단체가 재원을 분담(matching fund)해야 하기 때문에 재정운용의 탄력성을 저해하는 문제가 있고, 지방자치단체 간 재정격차를 확대하는 문제점이 있다는 점을 감안하면 보조금이 지방재정에서 차지하는 비중이 높지 않다는 것은 부정적인 현상만은 아니라고 할 수 있다. 그러나 보조금 운용은 재원분담을 기반으로 하고 있으며, 지방자치단체가 스스로 재원을 조달하지 못해서 보조금 비중이 낮다면 문제라고 할 수 있다.

의존재원 중 조정교부금 및 재정보전금 비중은 2010년 7.0%, 2011년에는 7.2%로 나타났다. 충남은 시·군에게 지급되는 재정보전금이 운용되고 있고, 세입에서 차지하는 비중은 2010년 3.5%, 2011년에는 4.3%로 나타났다.

<표 2-6> 전국과 충남의 자체자원 비중

(단위: 백만원, %)

구분		계(A+B+C)	지방세(A)	세외수입(B)	지방채(C)
2010	전국	117,621,966 (100.0)	50,079,901 (45.4)	60,186,980 (54.6)	7,355,085 (3.4)
	충남	5,519,120 (100.0)	2,097,038 (40.0)	3,146,095 (60.0)	275,987 (2.2)
2011	전국	120,117,519 (100.0)	52,298,622 (46.8)	59,416,830 (53.2)	8,402,067 (7.0)
	충남	5,983,401 (100.0)	2,297,542 (41.2)	3,278,770 (58.8)	407,089 (3.0)

주: 자체수입의 비중이므로 합계 대비에서 지방채 비중은 제외되어 있음.

자료: 재정고.

<표 2-7> 전국과 충남의 의존자원 비중

(단위: 백만원, %)

구분		계	지방교부세	지방양여금	보조금	조정교부금 및 재정보전금
2010	전국	96,735,891	28,199,005	-	61,761,832	6,775,054
		100.0	29.2	-	63.8	7.0
	충남	7,175,769	2,488,829	-	4,438,156	248,784
		100.0	34.7	-	61.8	3.5
2011	전국	102,855,156	31,937,666	-	63,494,896	7,442,594
		100.0	31.1	-	61.7	7.2
	충남	7,589,744	2,824,822	-	4,437,755	327,167
		100.0	37.2	-	58.5	4.3

자료: 재정고.

2) 지방세출

재원은 희소한 자원에 해당하며 효율적 운용의 필요성이 매우 크다고 할 수 있다. 또한 지방세입은 자체자원인 지방세에 관한 지방자치단체의 정책적인 노력이 세수로 이어지는 데 한계가 있어 세입확충에 한계를 갖고 있다. 의존재원도 행정서비스 제공에 필요한 재원을 보장하는 것과 재정격차를 해소하기 위한 목적에서 운영되고 있기 때문

에 세출에 필요한 재원을 마련하는데 한계가 있다.

제한된 세입으로 재정을 운용하기 위해서는 세출을 효율적으로 운용해야 할 필요가 크며, 최근 지방재정에서 세출의 중요성이 확대되고 있는 것은 이러한 필요성을 반영하는 것이라고 할 수 있다.⁸⁾ 효율적인 세출운용의 사례로는 대표적으로 사업예산제도를 도입하여 재정운영이 사업별(프로그램)로 시행되고 사후에 평가와 검토가 이루어질 수 있도록 운영되고 있기도 하다.

2011년 기준으로 지방자치단체의 세출은 약 191조원 규모이며, 이 가운데 광역지방자치단체인 도는 51조원 규모로 나타나고 있다. 지방자치단체 세출의 26.6%를 차지하고 있다. 개별 지방자치단체별로 기초지방자치단체는 세출 규모가 작지만 시·군·구는 지방자치단체의 숫자가 많기 때문에 가장 많은 세출을 보이고 있다.

성질별 세출분류에서는 경상이전과 자본지출의 비중이 월등히 높은 것으로 나타나고 있다. 세출별 분류는 재정지출이 어떤 형태로 이루어지며, 어떤 경제적 기능을 갖는 경비가 얼마나 지출되는지 파악할 수 있는 분류방식이다. 제일 큰 비중을 차지하고 있는 경상이전은 보상금과 이주비, 출연금, 민간이전, 지방자치단체 이전 등을 포함하는 경비이며, 자본지출은 지방자치단체의 자본형성과 직결되는 투자적 경비를 의미한다.

2011년 51조 1,425억원 규모의 세출이 발생한 도 단위 지방자치단체에서 충남이 차지하는 비중은 8.9%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 2011년 충남 세출의 특징은 상대적으로 내부거래의 비중이 높다는 점이다. 내부거래가 세출에서 차지하는 비중은 8.9%인데, 세출규모가 충남보다 큰 경북보다 높은 수준이다. 경북의 세출대비 내부거래 비중은 6.8%, 강원 5.7%, 충북 6.3%, 전북 5.5%, 전남 7.0%, 경남 8.3%였다.

8) 지방세출의 효율성 추구경향을 반영하는 제도가 사업예산제도(프로그램 예산제도)의 도입이라고 할 수 있다.

<표 2-8> 세출 성질별 분류(2011년 기준)

(단위: 백만원)

구분	총괄	인건비	물건비	경상이전	자본지출	융자및출자	보전재원	내부거래	예비비및기타
합계	191,923,934	16,507,271	10,058,730	76,358,120	63,705,380	3,166,542	4,720,979	16,457,381	949,530
특별광역시	48,882,660	2,489,897	1,632,340	22,121,482	10,951,510	844,269	1,546,942	9,181,342	114,879
도	51,142,594	2,248,504	1,159,716	20,274,902	18,249,242	2,176,700	1,945,125	5,022,977	65,426
시군구계	91,898,680	11,768,870	7,266,674	33,961,736	34,504,627	145,573	1,228,912	2,253,062	769,226
시	47,929,762	5,207,141	3,920,820	17,348,415	18,690,367	77,324	926,918	1,430,533	328,244
군	25,920,847	2,991,398	1,864,498	6,901,760	12,937,233	64,245	262,043	683,840	215,830
구	18,048,071	3,570,332	1,481,356	9,711,561	2,877,028	4,004	39,951	138,688	225,152

자료: 재정고.

<표 2-9> 세출 성질별 분류의 각 도 현황(2011년 기준)

(단위: 백만원)

구분	총괄	인건비	물건비	경상이전	자본지출	융자 및 출자	보전재원	내부거래	예비비및기타
경기	14,802,161	469,576	246,031	6,438,476	3,372,013	807,850	1,032,223	2,433,592	2,401
강원	3,584,671	206,227	98,705	1,126,020	1,684,509	134,800	124,676	205,349	4,387
충북	3,080,399	153,765	70,678	1,273,967	1,153,947	117,164	114,739	194,890	1,249
충남	4,552,858	201,559	91,276	1,843,998	1,623,161	203,570	179,661	404,732	4,901
전북	4,383,626	182,974	86,387	1,963,395	1,575,501	220,679	108,728	242,388	3,573
전남	5,807,730	203,601	93,835	1,882,004	3,037,657	93,676	54,502	408,805	33,651
경북	5,761,718	241,259	127,028	2,360,628	2,300,655	313,717	20,230	393,164	5,038
경남	6,328,920	244,447	125,057	2,647,319	2,291,099	257,094	230,801	529,386	3,718
제주도	2,840,510	345,097	220,722	739,096	1,210,701	28,150	79,566	210,672	6,507

자료: 재정고.

3) 지방재정 변화전망

향후 지방재정은 많은 변화의 과정을 겪게 될 것으로 전망된다. 이러한 전망의 근거는 인구구조 변화와 이에 따른 사회복지비 지출이 가장 중요한 영향요인이 될 것으로 판단된다. 인구구조가 고령화가 빠르게 진전되는 과정에서 사회복지비 증가가 지속적으로 증가하고 있고, 지속적으로 사회복지 관련 업무가 증가하고 있는 지방자치단체는 재정운영에서 사회복지비 지출이 확대되고 있다. 그런데 사회복지비는 중앙정부에서 국고보조의 형태로 재원투입이 이루어지기 때문에 대응하여 재원을 분담해야 하는 지방재정의 세출을 더욱 경직적으로 만들고 있다.

이처럼 인구구조 변화와 사회복지비 증가는 지방재정의 가장 중요한 이슈로 논의가 이루어지고 있는 실정이다. 이러한 변화의 요인은 재정보전금 운영에도 영향을 미칠 수 있는 변수라고 할 수 있고, 이러한 관점에서 인구구조 변화와 사회복지 지출이 지방재정에 미치는 영향에 관하여 검토한다.

(1) 인구구조 변화가 지방재정에 미치는 영향

관련 선행연구 결과에 의하면 인구구조가 변화하여 인구감소 및 고령인구가 증가하면 지방재정 지출에서 일반행정부와 사회개발비가 증가하는 것으로 나타나며, 사회개발비 가운데서도 사회보장비 증가를 유발한다는 결과를 제시하고 있다(윤석완, 2009; 하능식 외, 2007).⁹⁾

고령인구가 증가함에 따라 지방재정 지출에서 노인복지비 지출이 지속적으로 증가하는 것으로 나타나고 있는 추세이며, 이러한 추세는 노인부양비 등 노인 관련 사업에 대한 지출이 확대되고 있기 때문이다. 이에 따라 고령화 추세와 지방재정의 확대경향을 감안할 때 향후 더욱 지출이 확대될 것으로 전망되고 있다.

인구감소도 지방재정의 운영을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 인구는 지방재정 지출을 증가시키는 요인이기도 하지만 세입과도 정(+)의 상관관계를 갖는 요인이다. 시·

9) 하능식 외(2007)의 연구에서는 MaCurdy and Nechyba(2001)의 연구를 인용하여 지방자치단체의 공공서비스 공급과 지역주민 인구특성이 재정수요와 재정능력을 결정하는데 매우 중요한 역할을 한다는 것이 이론적으로 증명되었다는 것을 소개하고 있다.

군지역에서 발생하는 인구감소는 재정운영의 세입기반을 약화시키는 요인이 되고 있고, 시·군의 고령화 증가추세와 함께 재정을 압박하고 있다. 특히 시·군의 상황은 재정이 열악한 시·군이 고령화비율도 높으면서 인구도 감소하는 지역에 해당하는 경우가 대부분이라는 점을 감안하면 재정의 어려움이 더욱 가중될 것으로 전망된다.

(2) 사회복지 지출이 지방재정에 미치는 영향

고령인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 증가됨에 따라 관련 지방재정 지출도 증가하고 있다. 의료급여비 지출이 증가하고 있고, 지방비 지출액도 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

하능식 외(2012)의 연구에서는 가장 대표적인 복지수요 지표를 노인인구수라는 의견을 제시하며, 향후 지방재정에 큰 부담을 줄 것으로 예측했다. 이러한 이유는 사회복지분야는 국고보조사업이 대부분으로 지방자치단체의 지방비 부담을 수반하기 때문인데,¹⁰⁾ 현재 지방자치단체의 재정여건을 감안하면 대처할 수 있는 수단이 없다. 또한 국고보조금제도의 문제점으로 논의되고 있는 지방재정의 경직성도 심화될 수밖에 없을 것으로 예상된다. 따라서 지방재정조정제도의 본질적인 개편 필요성을 주장하였다.

10) 김윤수·류호영(2012)의 연구에서도 동일한 문제점을 지적하고 있다. 즉 국고보조로 인하여 지방비 부담이 확대되고 있고, 복지수요는 노인인구가 많은 지방자치단체 등에서 더 크게 발생하게 되고 재정운영을 어렵게 하고 있다. 이러한 문제를 개선하는데 역할을 해야 할 재정조정제도는 자원배분에서 빈익빈 부익부 현상을 보이고 있다는 문제점도 지적하였다.

<표 2-10> 세출 및 복지지출 관련 변수

이론적인 변수	목적	
	종속변수	세입, 세출
	독립변수	인구특성, 주민소득, 도시화율
김제안 · 채종훈 (2003)	목적	고령화가 지방재정에 미치는 영향 분석
	종속변수	노년부양비(65세 이상 인구/15-64세 인구), 노령화지수(65세 이상 인구/14세 이하 인구)
	독립변수	지방세, 자체재원, 의존재원, 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 재정자립도, 광역시와 도의 더미 변수
하능식 · 임성일 (2007)	목적	인구구조 변화에 의해 시·군 재정 변화여부
	종속변수	1인당수입액, 1인당지출액
	독립변수	0-14세 유소년 인구비중, 65세 이상 노인비중, 주민소득(1인당주민세액), 도시화(비농어업종사자비율)
윤석완(2009)	목적	인구감소와 고령화추세의 지방재정 효율성 분석
	종속변수	보통교부세 산정 시의 기초수요액
	독립변수	인구, 고령화율, 면적
조계근(2008)	목적	
	종속변수	세출(기능별, 성질별, 항목별)
	독립변수	인구(인국고령화 지수, 노령화율), 소득(1인당주민세액), 도시화율(비제조업종사자비율)
김윤수 · 류호영 (2012)	목적	복지지출의 영향요인 실증분석
	종속변수	사회복지비 지출규모, 사회복지비 지출규모변화율
	독립변수	기초생활수급자수, 노인수, 다문화자녀수, 장애인수, 아동청소년수, 등록외국인수, 재정자립도, 지방세, 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 세외수입, 이들 변수의 변화율
Fabricant(1952)	목적	미국 주정부 및 지방정부 예산분석
	종속변수	
	독립변수	주민1인당소득, 도시화정도, 인구밀도
Musgrave & Musgrave(1985)	목적	공공부문 지출 영향요인 분석
	종속변수	세입, 세출
	독립변수	소득수준, 기술수준, 인구특성, 공공서비스의 상대가격, 도시화율

2. 충남의 재정운용 현황

1) 도 재정운용 현황

2012년 당초 예산을 기준으로 할 때 충남의 예산규모는 11조 8,115억원이며, 도 본청은 38.8%를 차지하였다. 이러한 규모는 전년 최종예산과 비교할 때 4.2% 감소한 수준이며, 도 본청 2.0% 감소, 시 4.6% 감소, 군 7.5% 감소로 나타나고 있다.

충남의 예산에서는 시가 차지하는 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 2011년 시는 4조 6,459억원 규모로 39.3%를 차지한 것으로 나타났다.

<표 2-11> 충청남도 예산현황

(단위: 백만원, %)

구분		계	도 본청	시	군
2012	당초(A)	11,815,160	4,584,700	4,645,964	2,584,496
	비중	100.0	38.8	39.3	21.9
2011	당초(B)	10,964,031	4,217,622	3,859,867	2,886,542
	최종(C)	12,339,250	4,677,526	4,867,934	2,793,790
증감	당초(A-B)	851,129	367,078	786,097	△302,046
	비중	7.8	8.7	20.4	△10.5
	최종(A-C)	△524,090	△92,826	△221,970	△209,294
	비중	△4.2	△2.0	△4.6	△7.5

충남의 예산규모는 2008년 처음으로 10조원 규모를 넘어선 것으로 나타난다. 2011년에는 12조 3,392억원 규모로 최고를 기록한 것으로 나타났다. 2011년 최종예산 기준으로 일반회계는 82.6%의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

재정력지수는 지방재정의 상황을 파악할 수 있는 중요한 지표이다. 재정자립도, 재정자주도와 함께 많이 활용되고 있다. 재정력지수는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나누어서 산출한다. <표 2-13>에 제시되어 있는 것처럼 대부분의 지방자치단체는 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 재정부족 상황이다.

<표 2-12> 충청남도 예산규모 변화추이

(단위: 백만원)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
계	계	8,360,704	8,639,945	9,356,317	10,823,989	11,483,385	11,646,022	12,339,250	11,815,160
	일반회계	6,539,766	6,677,947	7,350,521	8,731,014	9,622,238	9,844,026	10,189,881	9,767,980
	특별회계	1,820,938	1,961,998	2,005,796	2,092,975	1,861,147	1,801,996	2,149,369	2,047,180
도	계	3,010,464	3,124,223	3,404,562	3,810,517	4,218,907	4,301,272	4,677,526	4,584,700
	일반회계	2,346,497	2,473,579	2,713,700	3,079,017	3,588,700	3,689,910	3,894,300	3,870,000
	특별회계	663,967	650,644	690,862	731,500	630,207	611,362	783,226	714,700
시	계	3,147,072	3,321,930	3,422,580	3,873,668	3,944,071	3,970,961	4,867,934	4,645,964
	일반회계	2,274,929	2,301,701	2,463,548	2,892,455	3,111,441	3,167,767	3,866,206	3,615,957
	특별회계	872,143	1,020,229	959,032	981,213	832,630	803,194	1,001,728	1,030,107
군	계	2,203,168	2,193,792	2,529,175	3,139,804	3,320,407	3,373,789	2,793,790	2,584,496
	일반회계	1,918,340	1,902,667	2,173,273	2,759,542	2,922,097	2,986,348	2,429,375	2,282,023
	특별회계	284,828	291,125	355,902	380,262	398,310	387,441	364,415	302,473

주: 2005 ~ 2011년은 최종예산, 2012년은 당초예산 기준.

서울시는 2008년 이후 재정력지수가 1을 초과하는 것으로 나타났다. 기준재정수요액에 비해 기준재정수입액이 더 많다는 것을 의미한다. 경기도의 경우도 재정력지수가 1에 근접하는 것으로 나타나고 있다. 또한 수도권외의 다른 지방자치단체인 인천시도 0.9를 초과하는 재정력지수를 보이고 있는데, 이는 기준재정수요액보다 기준재정수입액이 작지만 거의 근접하는 수준이라고 할 수 있는 수준이다.

반면 비수도권 지방자치단체 중 전남과 전북은 재정력지수가 매우 낮게 나타났다. 필요한 재원을 지방세와 세입수입으로 충당하는데 매우 어려움이 있음을 알 수 있다. 충남은 본청을 기준으로 한 재정력지수가 2008년 이후 지속적으로 하락하는 추세를 유지하고 있다. 자체재원으로 재정운용을 하는데 어려움이 지속되고 있다는 것을 의미하며 중앙정부의 지방교부세 등 의존재원의 비중이 증가하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

<표 2-13> 재정력지수 비교(본청 기준)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
서울	1.007	1.011	1.011	1.02	1.011
부산	0.853	0.754	0.697	0.688	0.658
대구	0.763	0.75	0.697	0.651	0.584
인천	0.985	0.955	0.921	0.919	0.903
광주	0.659	0.587	0.594	0.569	0.562
대전	0.835	0.75	0.72	0.688	0.622
울산	0.846	0.843	0.875	0.873	0.868
경기	1.028	0.992	0.984	0.981	0.979
강원	0.531	0.475	0.454	0.444	0.457
충북	0.564	0.497	0.51	0.49	0.444
충남	0.644	0.574	0.560	0.571	0.533
전북	0.333	0.239	0.393	0.398	0.371
전남	0.278	0.193	0.312	0.324	0.312
경북	0.447	0.391	0.397	0.425	0.367
경남	0.703	0.742	0.795	0.801	0.783
변이계수	0.338	0.395	0.340	0.340	0.365

자료: 재정고.

충남 본청의 의존재원 비중을 검토하기 위하여 일반회계 세입을 대상으로 세입원별로 검토한 결과 2011년 자체재원 비중은 35.1%로 나타났다. 이러한 비중은 2010년의

35.3%와 유사한 수준이다. 본청 재원운용에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비중이 낮은 것은 2009년 이후 지속되고 있는 현상인 것으로 나타난다. 2009년은 글로벌 금융 위기가 국내에도 본격적으로 영향을 미친 시기라고 할 수 있고, 이에 따라 지방세수입의 비중이 감소하였다. 아울러 세외수입도 전년 대비 크게 감소한 것으로 나타난다. 결국 이러한 영향으로 2009년 이전 자체재원의 비중이 40%를 초과하던 것에서 감소세로 돌아선 것으로 판단된다.

본청 세입에서 자체재원이 지속적으로 감소하는 현상은 경기침체와 부동산시장 불황으로 인하여 부동산 거래관련 세수의 증가가 부진한 요인과 세외수입이 크게 감소한 것에서 원인을 찾을 수 있다. 특히 일반회계 세외수입 감소현상은 매우 큰 폭으로 이루어지고 있다. 2005년 일반회계 세입에서 세외수입 비중은 26.9%로 매우 높은 수준을 유지하였으나, 2011년에는 7.4%로 크게 감소하였다.

<표 2-14> 충청남도 본청 일반회계 세입(총계기준)

(단위: 백만원, %)

구분		합계	자체재원		의존재원		지방채 및 예치금회수
			지방세	세외수입	지방교부세	보조금	
2005	금액	3,222,720	744,118	868,366	336,611	1,172,869	100,756
	비율	100.0	23.1	26.9	10.4	36.4	3.1
2006	금액	3,337,731	787,104	806,075	356,899	1,278,290	109,363
	비율	100.0	23.6	24.2	10.7	38.3	3.3
2007	금액	3,582,474	781,174	767,615	470,770	1,435,959	126,956
	비율	100.0	21.8	21.4	13.1	40.1	3.5
2008	금액	3,914,089	804,481	755,041	476,633	1,691,446	186,488
	비율	100.0	20.6	19.3	12.2	43.2	4.8
2009	금액	4,412,412	809,513	591,322	513,237	2,101,804	396,536
	비율	100.0	18.3	13.4	11.6	47.6	9.0
2010	금액	4,442,674	1,056,572	510,288	517,742	2,175,076	182,996
	비율	100.0	23.8	11.5	11.7	49.0	4.1
2011	금액	4,119,113	1,142,354	306,266	564,798	1,973,395	132,300
	비율	100.0	27.7	7.4	13.7	47.9	3.2

자료: 재정고 및 2012년 지방세정연감.

자체재원의 가장 기본은 지방세수입이라고 할 수 있는데, 도세의 가장 중요한 세목은

취득세(2011년부터 기존 취득세와 등록세가 취득세로 통합)라고 할 수 있다. 충남의 취득세수는 2006년 처음으로 3천억원을 넘어섰으나, 2007년 다시 3천억원 이하로 감소하여 2009년까지 유지되었다. 취득세의 가장 중요한 세원이 주택 등의 부동산인데, 이 시기 전반적으로 부동산시장이 침체되어 있었기 때문에 발생한 현상이라고 할 수 있다.

<표 2-15> 충청남도 본청 지방세수입 추이

(단위: 백만원, %)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
도세 합계	금액	744,118	787,104	781,174	804,481	809,513	1,056,572	1,142,354
	비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
보통세 계	금액	574,642	600,295	582,835	587,855	597,865	819,209	897,876
	비중	77.2	76.3	74.6	73.1%	73.9	77.5	78.6
취득세	금액	291,226	307,115	297,341	293,040	295,416	321,685	647,976
	비중	39.1	39.0	38.1	36.4	36.5	30.4	56.7
등록세	금액	276,859	284,721	274,016	280,655	287,433	322,092	54,660
	비중	37.2	36.2	35.1	34.9	35.5	30.5	4.8
면허세	금액	2,170	2,343	2,469	2,625	2,666	2,765	
	비중	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	
레저세	금액	4,386	6,115	9,008	11,535	12,350	13,827	17,530
	비중	0.6	0.8	1.2	1.4	1.5	1.4	1.5
지방소비세	금액	-	-	-	-	-	158,840	177,710
	비중	-	-	-	-	-	15.0	15.6
목적세 계	금액	157,513	176,237	186,779	204,142	209,416	222,174	235,738
	비중	21.2	22.4	23.9	25.4	25.9	21.0	20.6
공동시설세	금액	16,868	19,821	21,921	23,911	24,063	27,407	32,184
	비중	2.3	2.5	2.8	3.0	3.0	2.6	2.8
지역개발세	금액	451	503	516	493	520	502	
	비중	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	
지방교육세	금액	140,193	155,913	164,341	179,738	184,833	194,265	203,554
	비중	18.8	19.8	21.0	22.3	22.8	18.4	17.8
과년도수입	금액	11,964	10,573	11,560	12,484	2,232	15,189	8,741
	비중	1.6	1.3	1.5	1.6	0.3	1.4	0.8

주: 2011년은 지방세법 개정으로 등록세가 취득세로 통합, 면허세는 취득을 제외한 등록면허세를 의미하며, 공동시설세와 지역개발세가 통합되어 지역자원시설세로 개편됨.

자료: 재정고 및 2012년 지방세정연감.

2010년에는 다시 3천억원을 초과하여 2005년 이후 가장 많은 취득세수가 발생하였다. 2010년에는 지방소비세가 도입되었다. 지방소비세는 국세 부가가치세의 공동세 방식으로 도입되어 부가가치세액의 5%를 지방자치단체에 이전하고 있다. 지방소비세가 도세로 도입됨에 따라 취득세수 금액이 증가하였음에도 도세에서 차지하는 비중은 전년 대비 감소한 것으로 나타났다. 2012년에는 주택거래 활성화를 목적으로 취득세 감면이 이루어졌고, 2013년까지 감면혜택 연장이 지속될 것으로 예상되기 때문에 취득세수 증가가 어려우며 도세 징수액도 증가요인이 없을 것으로 예상된다.

<표 2-16> 충청남도 본청 세외수입 추이

(단위: 백만원, %)

구분		계	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
2005	세외수입	868,366	414,608	363,309	90,449
	경상적세외수입	51,930	27,877	20,239	3,815
	임시적세외수입	816,435	386,731	343,071	86,634
2006	세외수입	806,075	415,978	288,636	101,462
	경상적세외수입	55,109	30,201	21,667	3,241
	임시적세외수입	750,966	385,777	266,968	98,221
2007	세외수입	767,615	376,725	256,941	133,950
	경상적세외수입	60,864	33,155	24,074	3,635
	임시적세외수입	706,751	343,570	232,867	130,315
2008	세외수입	755,041	362,442	225,158	167,441
	경상적세외수입	73,109	46,455	21,503	5,151
	임시적세외수입	681,933	315,988	203,655	162,290
2009	세외수입	591,322	280,830	110,384	200,107
	경상적세외수입	51,263	24,823	22,801	3,639
	임시적세외수입	540,058	256,007	87,583	196,468
2010	세외수입	510,288	259,004	92,749	158,536
	경상적세외수입	52,752	24,464	25,799	2,488
	임시적세외수입	457,536	234,539	66,949	156,048
2011	세외수입	726,185	306,266	210,089	209,830
	경상적세외수입	58,893	27,249	29,155	2,489
	임시적세외수입	667,293	279,017	180,935	207,341

자료: 재정고.

충남 본청의 세외수입은 급격하게 감소하는 추세를 유지하고 있어 재정운용에 어려움을 가중시키고 있는 요인이라고 할 수 있다. 2005년 세외수입은 8,684억원 수준에서 2010년에는 5,103억원 수준으로 약 41%가 감소한 것으로 나타났다. 감소한 금액은 약 3,581억원에 해당한다. 2012년 세외수입 징수액은 7,262억원 수준이며, 2005년 대비 83.6% 수준으로 회복되었다.

세외수입이 본청 세입에서 비중이 감소하는 것도 문제라고 할 수 있으나, 세외수입 중 임시적 세외수입 비중이 매우 높게 나타나고 있는 것도 개선되어야 할 문제점이라고 할 수 있다. 2011년 기준으로 세외수입에서 임시적 세외수입의 비중은 91.9%인 것으로 나타나고 있고, 임시적 세외수입의 비중이 높다는 것은 재정운용에서 예상되는 세입의 안정성이 낮아져 어려움을 유발하게 된다.

<표 2-17> 지방자치단체 및 충남 예산규모(순계기준)

(단위: 백만원, %)

구분		2009년	2010년		2011년		2012년	
		금액	금액	전년대비	금액	전년대비	금액	전년대비
전국	당초예산(A)	137,534,905	139,856,494	1.70	141,039,291	0.80	151,095,040	7.10
	최종예산(B)	156,702,876	149,779,701	-4.40	156,256,793	4.30	-	-
	B/A	13.90	7.10	-	10.80	-	-	-
충남	당초예산(A)	7,748,478	7,928,916	2.30	8,134,709	2.60	8,705,433	7.00
	최종예산(B)	8,483,378	8,623,729	1.70	9,140,585	6.00	-	-
	B/A	9.50	8.80	-	12.40	-	-	-

<표 2-18> 지방자치단체 및 충남 예산규모(총계기준)

(단위: 백만원, %)

구분		2009년	2010년		2011년		2012년	
		금액	금액	전년대비	금액	전년대비	금액	전년대비
전국	당초예산(A)	178,102,665	183,226,045	2.90	185,466,977	1.20	198,911,842	7.20
	최종예산(B)	206,545,648	197,897,653	-4.20	206,115,503	4.20	-	-
	B/A	16.00	8.00	-	11.10	-	-	-
충남	당초예산(A)	10,352,343	10,620,004	2.60	10,964,032	3.20	11,815,160	7.80
	최종예산(B)	11,483,385	11,646,023	1.40	12,339,249	6.00	-	-
	B/A	10.90	9.70	-	12.50	-	-	-

2) 시·군의 재정운용 현황

충남 도내에는 기초지방자치단체로 8개의 시와 7개 군이 있다.¹¹⁾ 2012년 충남 도내 시의 예산합계액은 4조 6,460억원, 군은 2조 5,845억원 수준인 것으로 나타난다. 시에서는 천안시가 본청을 포함한 충남 전체 예산의 9.9%를 차지한 것으로 나타나며, 군에서는 홍성군이 충남 전체 예산대비 3.4%의 비중을 차지한 것으로 나타났다. 천안의 예산규모는 충남에서는 유일하게 1조원을 초과하는 규모이다.

시와 군의 예산규모를 살펴보면 전반적으로 시의 예산규모가 군에 비해 큰 것을 알 수 있는데, 계룡시를 제외하면 시의 예산이 군보다 작은 지방자치단체는 없다. 충남 시·군의 예산규모를 통해서 확연하게 나타나는 것은 천안, 아산, 당진 등의 지역이 예산 규모가 크다는 것이다.

〈표 2-20〉에는 충남 각 시·군의 재정력지수가 제시되어 있다. 재정력지수 산출은 기준재정수입액과 기준재정수요액을 활용한다. 지방교부세 보통교부세 산정할 때 활용되는 방식이다. 재정력지수는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈다. 따라서 기준재정수입액보다 기준재정수요액이 더 크면 1보다 작은 값이 도출된다. 그리고 재정력지수가 1보다 작은 지방자치단체는 재정이 부족한 지방자치단체로 판단한다.

최근 5년의 충남 각 시·군의 재정력지수를 검토하면 금산, 청양, 서천은 재정력지수가 0.1%대를 기록하고 있어 재정이 매우 열악한 것을 알 수 있다. 또한 청양과 서천을 제외한 군 지역들도 모두 0.2%대의 재정력지수를 기록하고 있다. 시 지역에서는 보령시의 2012년 재정력지수가 0.181로 나타나고 있어 가장 낮은 수준이다. 보령시 이외에도 논산, 계룡, 공주도 재정력지수가 매우 낮다.

11) 기존 충남 연기군이 세종특별자치시에 편입되어 16개 시·군에서 1개 군이 줄어 15개 시·군을 구성하고 있다.

<표 2-19> 충남 시·군 예산규모

(단위: 백만원, %)

구분	2012예산 (A)	2011 예산		증감	
		당초(B)	최종(C)	(A-B)	(A-C)
시·군 합계	7,230,460 (61.2)	6,746,409	7,661,724	484,051 (7.2)	△ 431,264 (△ 5.6)
시계	4,645,964 (39.3)	4,342,879	4,867,934	303,085 (7.0)	△ 221,970 (△ 4.6)
천안	1,165,000 (9.9)	1,190,000	1,145,400	△ 25,000 (△ 2.1)	19,600 (1.7)
공주	515,800 (4.4)	464,400	534,700	51,400 (11.1)	△ 18,900 (△ 3.5)
보령	475,435 (4.0)	432,900	537,741	42,535 (9.8)	△ 62,306 (△ 11.6)
아산	768,200 (6.5)	739,300	848,520	28,900 (3.9)	△ 80,320 (△ 9.5)
서산	531,063 (4.5)	475,371	579,355	55,692 (11.7)	△ 48,292 (△ 8.3)
논산	459,272 (3.9)	438,797	493,584	20,475 (4.7)	△ 34,312 (△ 7.0)
계룡	127,700 (1.1)	119,100	132,983	8,600 (7.2)	△ 5,283 (△ 4.0)
당진	603,494 (5.1)	483,011	595,651	120,483 (24.9)	7,843 (1.3)
군계	2,584,496 (21.9)	2,403,530	2,793,790	180,966 (7.5)	△ 209,294 (△ 7.5)
금산	292,706 (2.5)	287,517	334,145	5,189 (1.8)	△ 41,439 (△ 12.4)
연기	319,018 (2.7)	333,878	370,671	△ 14,860 (△ 4.5)	△ 51,653 (△ 13.9)
부여	381,300 (3.2)	366,600	400,154	14,700 (4.0)	△ 18,854 (△ 4.7)
서천	303,866 (2.6)	283,435	321,236	20,431 (7.2)	△ 17,370 (△ 5.4)
청양	241,605 (2.0)	221,295	258,966	20,310 (9.2)	△ 17,361 (△ 6.7)
홍성	399,904 (3.4)	301,827	385,986	98,077 (32.5)	13,918 (3.6)
예산	343,705 (2.9)	315,852	352,132	27,853 (8.8)	△ 8,427 (△ 2.4)
태안	302,392 (2.6)	293,126	370,500	9,266 (3.2)	△ 68,108 (△ 18.4)

주: 시·군 합계, 시계 및 군계의 금액과 비중은 충남 본청과 합산한 충남 전체 예산에
서의 비중을 의미함.

<표 2-20> 충남 시·군의 재정력지수

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
본청	0.644	0.574	0.560	0.571	0.533
시·군 평균	0.327	0.300	0.326	0.329	0.303
천안	0.896	0.814	0.742	0.728	0.694
공주	0.242	0.239	0.241	0.252	0.221
보령	0.218	0.235	0.238	0.234	0.181
아산	0.778	0.770	0.751	0.738	0.701
서산	0.451	0.412	0.374	0.372	0.339
논산	0.214	0.225	0.230	0.259	0.207
계룡	0.282	0.217	0.314	0.300	0.227
금산	0.196	0.184	0.206	0.193	0.180
연기	0.347	0.359	0.445	0.450	0.398
부여	0.166	0.165	0.204	0.210	0.208
서천	0.157	0.180	0.207	0.202	0.185
청양	0.107	0.097	0.142	0.182	0.167
홍성	0.201	.0202	0.235	0.252	0.228
예산	0.220	0.232	0.270	0.285	0.243
태안	0.313	0.233	0.200	0.171	0.213
당진	0.444	0.415	0.412	0.438	0.459

자료: 재정고.

재정자립도는 지방세와 세외수입이 일반회계 총계예산규모에서 차지하는 비율을 의미한다. 재정자립도의 의미는 일반회계 운용과정에서 자체재원으로 재정을 운용할 수 있는 정도를 나타내는 것이라고 할 수 있다.

2012년 충남 시·군의 평균 재정자립도는 26.0%로 나타나고 있는데, 이러한 재정자립도 수준은 2011년과 비교할 때 약간 하락한 것이라고 할 수 있다. 충남의 시·군들은 재정운용에 필요한 재원 중 약 26% 정도를 자체적으로 조달할 수 있다는 의미로 이해할 수 있다. 시 지역에서는 공주시와 논산시의 재정자립도가 시 평균 재정자립도인 31.9%에 크게 미치지 못하는 수준으로 나타난다. 군 지역은 연기군을 제외한 모든 군이 10%대의 재정자립도를 기록하고 있다. 특히 부여와 서천의 재정자립도가 더 낮은 수준이다.

<표 2-21> 충남 시·군 재정자립도

(단위: 백만원, %)

구분	일반회계(A)	자체재원	의존재원	지방채	재정자립도(B/A)		
					2012	2011	증감
총계	9,767,980	2,776,777	6,942,203	49,000	-	-	-
도 본청	3,870,000	1,244,310	2,585,690	40,000	28.6	28.3	0.3
시군계	5,897,980	1,532,467	4,356,513	9,000	26.0	26.6	△0.6
시계	3,615,957	1,154,964	2,451,993	9,000	31.9	31.6	0.3
천안	775,000	360,819	414,181	-	46.6	46.2	0.4
공주	420,000	68,245	342,755	9,000	16.2	17.1	△0.9
보령	371,291	76,599	294,692	-	20.6	19.9	0.7
아산	614,000	285,614	328,386	-	46.5	45.1	1.4
서산	470,889	136,895	333,994	-	29.1	27.4	1.7
논산	405,231	66,942	338,289	-	16.5	16.4	0.1
계룡	94,500	21,406	73,094	-	22.7	22.8	△0.1
당진	465,046	138,444	326,602	-	29.8	36.5	△6.7
군계	2,282,023	377,503	1,904,520	-	16.5	20.7	△4.2
금산	260,000	49,085	210,915	-	18.9	18.6	0.3
연기	237,559	61,252	176,307	-	25.8	27.2	△1.4
부여	352,400	50,963	301,437	-	14.5	14.3	0.2
서천	272,496	34,975	237,521	-	12.8	13.1	△0.3
청양	228,529	28,257	200,272	-	12.4	13.9	△1.5
홍성	360,000	56,703	303,297	-	15.8	18.2	△2.4
예산	330,000	52,015	277,985	-	15.8	17.9	△2.1
태안	241,039	44,253	196,786	-	18.4	18.2	0.2



<그림 2-3> 충남의 각급 지방자치단체 재정자립도 추이

재정자립도가 전반적으로 낮은 상황이지만 군의 재정자립도는 특히 문제가 심각하다고 할 수 있다. 군의 경우 2010년 이후 재정자립도가 큰 폭으로 하락하고 있는 것으로 나타났다. 2010년 23.8%에서 2012년에는 16.5%로 감소한 것으로 나타났다. 2012년 군의 재정자립도는 2002년보다 낮은 수준이며, 군 재정운용에서 지방교부세와 재정보전금 등 일반재원 성격을 갖는 의존재원 필요성과 중요성이 더욱 확대되었다.

재정자주도는 자체재원인 지방세와 세외수입, 의존재원 중 지방교부세와 재정보전금의 합계가 일반회계 예산규모에서 차지하는 비중을 의미한다. 지방세와 세외수입, 지방교부세와 재정보전금은 일반재원이라는 공통점이 있다. 즉 재원을 사용하는 지방자치단체가 용도에 구애받지 않고 재원을 사용할 수 있는 재원이며, 이러한 의미에서 자주적으로 재원을 사용할 수 있기 때문에 재정자주도라고 한다.

2012년 기준으로 충남 시·군의 평균 재정자주도는 63.8%를 유지하고 있다. 재정자주도를 결정하는 요인 중 자체수입은 26.0%, 의존수입은 37.9%로 지방교부세와 재정보전금이 시·군 일반회계에서 차지하는 비중이 더 높은 것으로 나타나고 있다.

시의 재정자주도는 66.0%이며 계룡시가 가장 높은 재정자주도를 기록하고 있다. 다음으로는 천안시가 높은 재정자주도를 유지하고 있다. 천안시는 충남 내의 다른 기초지방자치단체와 달리 지방교부세와 재정보전금 등의 일반재원으로 이전되는 의존재원보다 지방세와 세외수입으로 나타나는 자체재원의 비중이 더 높은 것이 특징적이다. 천안 다음으로는 67.1%를 유지하고 있는 서산시이며, 서산은 자체수입보다 의존재원이 재정자주도에 더 큰 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

충남 내 군의 재정자주도는 60.4%를 유지하는 것으로 나타나며 연기군이 64.4%로 군에서는 가장 높은 재정자주도를 기록하고 있다. 연기군은 일반재원으로 활용되는 재원 중 자체재원은 25.8%, 일반재원으로 이전되는 의존재원은 38.6%로 나타났다. 연기군을 제외한 나머지 군은 지방교부세와 재정보전금이 일반회계예산에서 차지하는 비중이 40%를 초과하고 있는 것으로 나타났다. 반면 지방세와 세외수입은 10%대의 비중을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-22> 충남 시·군의 재정자주도(2012년 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	재정자주도 (B+C)/A*100	일반회계예산(A)	자체수입(B)	의존수입(C)
도 평균	55.7	9,574,980	2,583,777(30.0)	2,749,851(28.7)
도 본청	42.7	3,870,000 (3,677,000)	1,244,310(32.2) (1,051,310)	517,000(13.4) 517,000
시·군 평균	63.8	5,897,980	1,532,467(26.0)	2,232,851(37.9)
시 평균	66.0	3,615,957	1,154,964(31.9)	1,232,870(34.1)
천안시	71.1	775,000	360,819(46.6)	190,317(24.6)
공주시	65.4	420,000	68,245(16.2)	206,384(49.1)
보령시	65.8	371,291	76,599(20.6)	167,730(45.2)
아산시	64.7	614,000	285,614(46.5)	111,664(18.2)
서산시	67.1	470,889	136,895(29.1)	179,065(38.0)
논산시	59.9	405,231	66,942(16.5)	175,918(43.4)
계룡시	77.5	94,500	21,406(22.7)	51,792(54.8)
당진시	62.0	465,046	138,444(29.8)	150,000(32.3)
군 평균	60.4	2,282,023	377,503(16.5)	999,981(43.8)
금산군	65.8	260,000	49,085(18.9)	121,921(46.9)
연기군	64.4	237,559	61,252(25.8)	91,632(38.6)
부여군	56.3	352,400	50,963(14.5)	147,500(41.9)
서천군	57.1	272,496	34,975(12.8)	120,516(44.2)
청양군	58.6	228,529	28,257(12.4)	105,571(46.2)
홍성군	58.9	360,000	56,703(15.8)	155,339(43.1)
예산군	57.5	330,000	52,015(15.8)	137,607(41.7)
태안군	68.1	241,039	44,253(18.4)	119,895(49.7)

주: 1. 도 본청 예산중()는 지방교육세 1,930억원 제외한 금액.

2. 자체수입과 의존수입에 표시되어 있는 비중은 일반회계예산 대비 비중.

3. 의존수입은 일반재원 의존수입을 의미, 즉 지방교부세 보통교부세와 재정보전금임.

충남의 시·군 재정자립도와 재정자주도를 2012년 기준으로 다른 지방자치단체와 비교한 상대적인 결과에 의하면 시의 재정자립도는 경기와 경남 다음으로 안정적인 것으로 나타나고 있고, 군은 경기, 충북 다음으로 나타났다.

반면 일반재원이 일반회계에서 차지하는 비중을 나타내주는 재정자주도는 시의 경우 경기, 강원, 경북, 경남 다음인 것으로 나타났다. 군의 경우는 59.0%로 나타난 전남의

군에 이어 두 번째로 낮은 것으로 나타났다.

이러한 결과를 종합적으로 검토하면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 재정자립도의 경우 시와 군 모두 상대적으로 안정적인 것으로 판단되나, 재정자립도는 시의 경우 재정자립도가 차지하는 수준을 유지하지 못하는 낮은 수준이며, 군의 경우는 전남의 군을 제외한 최하위 수준으로 나타났다. 즉 지방세와 세외수입으로 구성되는 자체재원의 비중은 모든 지방자치단체가 열악한 상황이지만 상대적으로 충남의 시·군이 하위권에 속하지 않으나, 지방교부세와 재정보전금이 포함되는 일반재원이 일반회계에서 차지하는 수준은 매우 열악한 상황인 것으로 판단할 수 있다.

따라서 충남의 재정현황을 검토한 결과에 의하면 재정운용에서 지방교부세와 재정보전금의 역할을 검토할 필요가 있는 것으로 판단된다. 특히 재정보전금 배분에서 정책목적을 달성할 수 있는 방향으로의 개선이 요구되는 상황이라고 판단된다. 지방교부세는 재원을 이전하는 주체가 중앙정부인 반면 재정보전금은 본청이 제도를 운영하기 때문에 개선의 가능성이 더 크다고 할 수 있고, 제도 개선을 통하여 군의 재정운용에 긍정적인 효과를 미칠 수 있을 것으로 생각된다.

<표 2-23> 재정자립도 및 재정자주도 비교(2012년)

(단위: %)

구분	시도별	평균(순계)	도(총계)	시(총계)	군(총계)
재정자립도	경기	72.6	61.7	51.9	28.9
	강원	26.9	22.5	23.9	14.2
	충북	34.2	27.6	28.2	21.4
	충남	35.5	28.6	31.9	16.5
	전북	26.0	21.1	21.1	14.1
	전남	21.4	14.6	26.9	12.2
	경북	28.3	22.5	26.7	13.1
	경남	43.3	36.6	35.0	14.2
재정자주도	경기	81.7	63.6	72.2	68.4
	강원	74.1	43.4	69.2	67.8
	충북	73.6	47.3	64.3	65.5
	충남	71.0	42.7	66.0	60.4
	전북	69.3	41.1	61.2	60.5
	전남	66.8	34.1	64.8	59.0
	경북	73.1	42.3	67.9	64.9
	경남	74.5	45.1	67.2	63.3

세출을 통해서 지방공공서비스와 행정서비스를 공급하는 과정에서 시·군이 자주적으로 활용할 수 있는 수준은 약 64% 수준이라고 할 수 있다. 충남 시와 군의 비교에서는 시 지역이 약 6%p 가량 더 높게 나타나고 있다. 군 지역은 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산 등이 60%에 미치지 못하는 재정자주도를 보이는 것으로 나타나고 있다.

앞에서 제시하고 있는 재정력지수 및 재정자립도와 재정자주도를 종합적으로 검토하면 충남 각 시·군 재정운용에서 의존재원(지방교부세와 재정보전금)의 역할이 크다는 것을 확인할 수 있다. 즉 재정력지수와 재정자립도가 매우 낮은 수준임에도 불구하고 일반재원으로 이전되는 지방교부세와 재정보전금이 더해져서 약 60% 수준의 재정자주도를 보이고 있다.

충남 각 시와 군의 세출은 경상이전과 자본지출, 인건비 등에 집중되어 있다. 재정자립도와 재정력지수 등이 낮은 것에서도 알 수 있는 것처럼 지방자치단체가 여건에 맞는 사업 등을 시행하기 어려운 구조라고 할 수 있다.

<표 2-26>에는 인건비를 해결하지 못하는 충남의 시, 군을 검토하였다. 지방세의

세외수입 등의 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 군은 청양군이며, 지방세로 인건비가 해결되지 못하는 지방자치단체는 4개 시와 7개 군인 것으로 나타난다. 군은 연기군을 제외한 모든 군이 지방세수입으로 공무원에게 지급하는 인건비를 해결하지 못하는 것으로 나타났다. 시 지역에서는 공주, 보령, 논산, 계룡이 지방세수입으로 인건비 해결이 되지 못하는 것으로 나타났다.

시·군의 지방세수입 대비 인건비가 차지하는 비중은 논산 143%, 보령 127.3%, 공주 126.8%이며, 군은 연기군을 제외하고 모두 100%를 초과하고 있다. 특히 청양은 283.5%로 나타났다. 청양은 지방세에 세입수입을 포함한 자체수입 대비 비중에서도 101.0%로 나타났다. 청양 이외에도 공주(82.1%), 논산(70.4%), 계룡(80.1%), 부여(73.3%), 서천(94.6%), 태안(78.7%) 등은 의존재원이 안정적으로 확보되지 못하면 정상적인 행정서비스 공급이 어려운 것으로 판단된다.

<표 2-24> 최근 3년 충남 각 시의 성질별 세출

(단위: 백만원)

구분		합계	인건비	물건비	경상이전	자본지출	융자 및 출자	보전재원	내부거래	예비비 및 기타
천안	2009년	1,032,947	104,041	82,431	301,106	473,026	0	30,930	33,729	7,684
	2010년	949,089	101,338	84,179	335,714	358,745	0	28,744	35,765	4,604
	2011년	920,024	103,092	90,108	384,303	288,767	1,000	27,640	15,546	9,567
공주	2009년	494,219	56,666	31,338	134,389	261,961	1,726	595	4,100	3,444
	2010년	487,062	56,010	32,216	152,533	233,001	6,524	720	2,935	3,123
	2011년	475,296	57,952	31,817	153,518	217,957	6,219	620	3,742	3,471
보령	2009년	498,503	52,423	28,347	130,598	265,707	1,002	3,099	12,136	5,191
	2010년	452,419	48,702	28,609	135,573	215,469	4,831	6,968	4,901	7,367
	2011년	514,024	51,490	32,348	141,609	223,446	1,925	35,660	17,718	9,827
아산	2009년	699,392	69,285	46,692	183,791	383,670	95	2,595	8,001	5,263
	2010년	662,904	66,981	48,994	196,852	326,062	0	4,183	14,672	5,160
	2011년	686,812	68,426	53,870	237,958	294,246	20	6,523	21,828	3,941
서산	2009년	521,654	58,418	41,295	142,270	261,819	210	300	14,740	2,602
	2010년	499,385	54,377	39,919	165,688	227,334	713	1,818	5,986	3,551
	2011년	519,038	56,175	41,641	159,455	223,758	300	23,287	11,175	3,246
논산	2009년	529,626	47,633	22,907	167,261	267,731	930	1,284	17,078	4,800
	2010년	453,519	45,593	21,136	172,229	190,772	720	2,869	15,450	4,748
	2011년	444,108	47,659	23,672	170,962	184,215	72	1,784	12,167	3,576
계룡	2009년	124,706	18,198	8,585	28,949	60,204	6	5,909	2,056	800
	2010년	111,735	17,482	8,933	31,481	51,230	8	1,582	220	800
	2011년	117,465	18,450	9,171	34,725	46,452	5	1,200	3,578	3,884

자료: 제정고.

<표 2-25> 최근 3년 충남 각 군의 성질별 세출

(단위: 백만원)

구분		합계	인건비	물건비	경상이전	자본지출	융자 및 출자	보전재원	내부거래	예비비 및 기타
금산	2009년	325,585	34,955	17,360	73,363	184,852	383	1,864	10,347	2,461
	2010년	313,325	34,064	17,688	75,732	166,266	848	4,637	9,668	4,422
	2011년	318,807	34,990	18,347	83,872	162,419	703	2,844	13,794	1,839
연기	2009년	341,621	33,492	17,094	84,377	182,012	114	10,042	11,885	2,604
	2010년	320,526	32,059	16,731	92,646	156,946	188	4,276	14,274	3,406
	2011년	346,422	33,901	21,517	91,216	169,138	255	20,042	8,711	1,643
부여	2009년	384,443	42,004	16,943	109,309	198,137	240	4,067	10,425	3,317
	2010년	401,487	40,580	18,134	118,402	205,645	630	6,172	9,035	2,889
	2011년	391,645	41,785	19,290	115,279	197,512	400	4,077	10,564	2,738
서천	2009년	334,806	37,411	20,334	93,256	173,784	280	300	6,639	2,803
	2010년	290,392	33,475	19,809	96,470	133,196	432	1,274	4,109	1,627
	2011년	289,395	34,457	19,452	100,505	122,835	526	80	7,897	3,644
청양	2009년	271,052	30,363	21,614	53,252	156,812	210	0	6,715	2,087
	2010년	230,272	30,483	21,090	55,248	117,366	413	937	2,715	2,020
	2011년	231,336	31,533	21,052	60,604	112,492	380	0	3,471	1,805

자료: 재정고.

(표 계속)

구분		합계	인건비	물건비	경상이전	자본지출	융자 및 출자	보전재원	내부거래	예비비 및 기타
홍성	2009년	346,479	36,911	21,950	92,599	184,960	340	959	6,746	2,014
	2010년	363,543	36,201	27,104	99,645	184,916	405	9,745	2,077	3,449
	2011년	348,520	38,516	28,530	102,312	165,331	351	1,144	6,271	6,066
예산	2009년	349,521	41,179	22,378	90,768	182,342	1,020	3	9,628	2,204
	2010년	328,466	40,515	22,502	96,193	157,373	2,123	4,860	1,720	3,180
	2011년	341,157	41,520	24,234	94,338	174,375	477	277	3,590	2,348
태안	2009년	384,379	44,603	28,303	72,672	208,286	7,585	1,612	19,184	2,134
	2010년	351,758	37,702	26,456	105,517	163,655	6,963	3,910	3,974	3,581
	2011년	327,115	38,050	27,648	85,118	156,961	3,890	0	11,091	4,356
당진	2009년	540,429	51,596	33,170	125,620	297,535	3,554	2,439	20,509	6,007
	2010년	535,249	50,034	37,122	137,062	278,863	1,735	11,262	13,414	5,757
	2011년	562,277	52,024	44,063	151,539	269,450	1,465	0	38,962	4,775

자료: 재정고.

<표 2-26> 충남의 인건비 미해결 지방자치단체 현황

(단위: 백만원)

구분	예산액(A) (일반회계총계)	자체수입 (B)	지방세 (C)	인건비 (D)	인건비비율			인건비 미해결	
					총예산(D/A)	자체수입(D/B)	지방세(D/C)	자체수입	지방세
합계	9,767,980	2,776,777	2,148,005	876,685	9.0%	31.6%	40.8%	1개	11개
본청	3,870,000	1,244,310	1,075,000	195,882	5.1%	15.7%	18.2%	○	○
시·군계	5,897,980	1,532,467	1,073,005	680,803	11.5%	44.4%	63.4%	1개	11개
시계	3,615,957	1,154,964	862,062	414,454	11.5%	35.9%	48.1%	0개	4개
천안	775,000	360,819	304,326	92,759	12.0%	25.7%	30.5%	○	○
공주	420,000	68,245	44,160	56,010	13.3%	82.1%	126.8%	○	×
보령	371,291	76,599	35,350	45,004	12.1%	58.8%	127.3%	○	×
아산	614,000	285,614	232,600	61,042	9.9%	21.4%	26.2%	○	○
서산	470,889	136,895	92,732	51,590	11.0%	37.7%	55.6%	○	○
논산	405,231	66,942	40,534	47,159	11.6%	70.4%	116.3%	○	×
계룡	94,500	21,406	12,000	17,155	18.2%	80.1%	143.0%	○	×
당진	465,046	138,444	100,360	43,735	9.4%	31.6%	43.6%	○	○
군계	2,282,023	377,503	210,943	266,349	11.7%	70.6%	126.3%	1개	7개
금산	260,000	49,085	27,024	31,664	12.2%	64.5%	117.2%	○	×
연기	237,559	61,252	47,400	29,901	12.6%	48.8%	63.1%	○	○
부여	352,400	50,963	25,938	37,348	10.6%	73.3%	144.0%	○	×
서천	272,496	34,975	19,000	33,100	12.1%	94.6%	174.2%	○	×
청양	228,529	28,257	10,061	28,526	12.5%	101.0%	283.5%	×	×
홍성	360,000	56,703	27,900	35,834	10.0%	63.2%	128.4%	○	×
예산	330,000	52,015	30,360	35,170	10.7%	67.6%	115.8%	○	×
태안	241,039	44,253	23,260	34,806	14.4%	78.7%	149.6%	○	×

<표 2-27>에는 충남 시·군의 주민1인당 부담하는 지방세와 세출예산액이 제시되어 있다. 주민1인당 세출예산은 청양군이 가장 규모가 크다. 그런데 청양군은 충남에서 예산규모가 작고 재정운영이 가장 어려운 지방자치단체에 속한다. 그럼에도 불구하고 1인당 세출예산액이 가장 크게 나타나는 원인은 주민수가 현저하게 적기 때문이다. 이와 함께 청양군은 주민1인당 지방세부담액도 가장 적다. 즉 청양 주민은 가장 적은 지방세를 부담하면서 가장 많은 세출예산을 사용하는 것이 된다. 그렇다면 청양군 주민이 가장 풍부한 행정서비스 공급을 받고 있는 것인지는 또 다른 문제이다.

재정력이 열악한 지방자치단체라도 최소한의 표준적인 행정서비스는 공급이 이루어져야만 한다. 용도가 정해져 있지 않은 일반재원으로 중앙정부와 광역지방자치단체가 재원을 이전하는 가장 중요한 이유라고 할 수 있다. 청양군과 같은 재정이 열악한 지방자치단체에서 주민1인당 세출과 지방세 부담액이 가장 크게 차이가 나는 이유는 우수한 행정서비스 공급이 이루어지고 있기 때문이 아니라 주민숫자의 차이로 인하여 나타나는 현상이다. 즉 충남의 다른 군과 유사한 수준의 행정서비스 공급이 이루어지더라도 주민숫자가 적기 때문에 주민1인당 세출은 많아지는 것이다. 다시 말하면 행정서비스 공급에서 규모의 경제를 실현할 수 없기 때문이라고 할 수 있다.

주민이 부담하는 지방세부담도 가장 작은 원인은 세수입이 적기 때문이다. 즉 시·군세의 주요한 세목인 재산세 등이 세수입이 적기 때문이며, 이는 지역이 낙후되어 있어 주택 및 부동산의 가치가 상대적으로 낮기 때문이다.

결론적으로 주민1인당 세출과 주민1인당 지방세부담액 차이가 크다고 해서 상대적으로 양질의 행정서비스 공급을 받고 있는 것은 아니다. 이들 지역은 주민숫자가 많지 않아 지방세수입과 세외수입도 많지 않다. 따라서 의존재원의 역할이 다른 지방자치단체보다 중요하다고 할 수 있다. 그런데 중앙정부 및 광역지방자치단체가 이전하는 의존재원은 최소의 표준적인 행정서비스 공급에 필요한 재원을 보장하고 있다. 따라서 청양군과 같은 지방자치단체에 의존재원이 보다 안정적으로 공급되고 확대될 수 있는 제도운영의 필요성이 큰 것으로 판단된다.¹²⁾

12) 정책기획단(2010), 2010년 충남도정의 현황과 발전과제(1)에서는 충남의 재정을 분석하면서 본청의 세출 중 67.3%가 기초지방자치단체에 대한 이전지출이라는 점을 지적하고, 부족한 재원을 효과적으로 운영하기 위해서는 기초지방자치단체의 재정여건에 따라 지원을 달리하여야 한다는 주장을 제안하였다. 즉 재정력이 취약한 기초지방자치단체에 대한 지원은 증가하고 재정여건이 좋은 기초지방자치단체에 대해서는 지원을 축소하

<표 2-27> 충남 시·군 주민1인당 세출예상액(2012년 기준)

(단위: 명, 천원)

구분	주민1인당 세출예산액(A)	주민1인당 지방세부담액(B)	A-B	인구수	세출예산액 (일반회계총계)
평균	4,649	1,022	3,627	2,101,284	9,767,980,126
도 본청	1,842	512	1,330	2,101,284	3,870,000,000
시·군 평균/합계	2,807	511	2,296	2,101,284	5,897,980,126
시 평균	2,319	553	1,766	1,559,252	3,615,956,977
천안시	1,356	533	823	571,377	775,000,000
공주시	3,367	354	3,013	124,748	420,000,000
보령시	3,489	332	3,157	106,421	371,290,678
아산시	2,237	847	1,390	274,523	614,000,000
서산시	2,916	574	2,342	161,489	470,889,000
논산시	3,177	318	2,859	127,533	405,230,836
계룡시	2,201	279	1,922	42,942	94,500,000
당진시	3,096	668	2,428	150,219	465,046,463
군 평균	4,210	389	3,821	542,032	2,282,023,149
금산군	4,640	482	4,158	56,030	260,000,000
연기군	2,866	572	2,294	82,890	237,558,823
부여군	4,762	350	4,412	74,004	352,400,000
서천군	4,577	319	4,258	59,541	272,496,000
청양군	7,077	312	6,765	32,291	228,529,490
홍성군	4,086	317	3,769	88,108	360,000,000
예산군	3,819	351	3,468	86,421	330,000,000
태안군	3,841	371	3,470	62,747	241,038,836

3. 지방재정조정제도의 이론적 고찰

1) 의의

지방자치제의 의미는 자기부담이 매우 중요한 역할을 한다. 지방세와 세외수입에 의해서 필요로 하는 재원을 마련하는 것이 가장 이상적이라고 할 수 있다. 재원조달이 자

는 조정이 필요하다고 하였다.

주적이고 안정적으로 이루어질 수 있어야만 지방자치가 발전하고 지방자치제의 제도적인 장점이 발휘될 수 있다.

그러나 현실은 지방재정 운용에서 자체재원이 매우 미약한 수준에 머물고 있다. 국가에 따라 차이가 있고, 지방자치가 제도화되는 과정, 그리고 지방자치제 도입 연혁 등에 차이가 발생하기도 한다. 이러한 차이에도 불구하고 중앙정부와 지방자치단체 간에 발생하는 재정격차는 대부분의 국가에서 공통적으로 발생하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체 사이에서 뿐만 아니라 지방자치단체 간에도 재정격차가 발생하는 것이 일반적이다.

중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체 상호간 재정격차가 발생하는 원인은 세원의 편재가 가장 직접적이라고 할 수 있다. 재정운영의 세입에서 차지하는 비중을 불문하고 조세수입은 가장 본질적인 세입이다. 그런데 중앙정부는 지방자치단체에 비해서 세수입이 많은 세목을 보유하고 있다. 이에 따라 조세수입의 차이가 세입의 차이로 나타나게 된다. 또한 지방자치단체 사이에서도 지역에 따라 차이가 있다. 예를 들어 수도권은 비수도권에 비해 인구가 집중되어 있고, 이들을 지원하기 위한 시설과 서비스 기능이 집적되어 있기 때문에 많은 세원이 분포되어 있다. 특히 지방세의 이론적인 원칙을 잘 갖추고 있는 재산과세는 인구가 많은 지역에 많이 분포할 수밖에 없다.

세원의 편재에서 발생하는 재정격차는 많은 문제를 야기하게 된다. 동일한 국가의 서로 다른 지방자치단체에 거주하는 이유로 행정서비스와 공공재 소비의 차이가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 문제를 방지하고 최소한의 행정서비스 공급에 필요한 재원을 안정적으로 확보할 수 있도록 하기 위한 목적에서 지방재정조정제도가 운영되고 있다. 이러한 역할이 지방재정조정제도의 의의라고 할 수 있다.

2) 지방재정조정제도의 목적¹³⁾

지방재정조정제도는 현실에서 운용되고 있는 제도이므로 특정한 목적을 갖고 있다. 지방재정조정제도의 목적은 구체적으로 일곱 가지로 구분하여 검토할 수 있다.

첫째, 지방재정조정제도를 가치재(merit goods)와 연관시킬 수 있다. 재화와 서비스

13) 손희준 외(2011), 지방재정론(개정4판), pp.180-182의 내용을 참고하여 정리하였다.

는 경제재와 공공재(public goods)로 크게 구분할 수 있다. 경제재는 가격을 지불하고 배타적으로 소유할 수 있는 재화와 서비스를 의미한다. 이들 중 형태가 있는 것을 재화라 하고 무형의 것을 서비스라고 한다. 공공재는 비배제성과 비경합성을 갖는 재화와 서비스라고 할 수 있다. 특정한 개인이 소유하거나 소비하더라도 다른 사람이 소유하거나 소비하는데 경합적이지 않고 배제할 수도 없는 재화와 서비스이다.

가치재는 공공재가 아니다. 즉 비경합성과 비배제성을 갖지 않는 재화와 서비스이다. 따라서 경제재에 포함되는데, 대표적인 가치재는 주거서비스와 의료서비스, 학교 등이다. 주택은 특정한 사람이 소유하거나 서비스를 소비하면 다른 사람이 소유하거나 소비할 수 없고 서비스 이용에도 경합성이 발생한다. 그런데 좋은 주거서비스를 이용하면 후생(welfare)이 증가하게 된다. 이처럼 주민들이 소비를 증가시키면 후생이 증가되는 재화와 서비스를 가치재로 정의하고 있다. 주거서비스 이외에 의료서비스와 교육도 소비를 증가시킬수록 후생이 증가하는 재화와 서비스라고 할 수 있다. 이들이 공공재가 아닌 이유는 배제할 수 있고 경합적이기도 하기 때문이다.

가치재는 많은 경우 지방자치단체를 통해서 공급이 이루어진다. 지방자치단체가 공급하는 주택, 의료서비스, 교육 등이다. 이러한 서비스를 공급하는데 소요되는 비용을 안정적으로 확보할 수 있도록 지원하는 제도로써 지방재정조정제도의 중요한 목적이 있다.

둘째, 최소한의 행정서비스 공급이 이루어지도록 담보한다. 지방재정조정제도를 통해서 최소한의 행정서비스 공급에 필요한 재원이 확보될 수 있고, 이 재원으로 지역이 다른 지방자치단체에 거주하는 주민이라도 표준적인 최소의 행정서비스를 수혜할 수 있게 된다. 이러한 기능은 매우 중요한 역할을 하게 된다. 예를 들어 재정이 상대적으로 우수한 지방자치단체로 주민들이 모두 이주하거나 또는 재정력이 우수한 지방자치단체로 이주할 수 없는 주민들만 특정한 지역에 거주하게 된다면 행정공급의 측면에서 뿐만 아니라 사회구조적인 문제, 복지의 문제 등 수 많은 문제가 파생될 수밖에 없게 된다. 표준적인 행정서비스 공급에 필요한 재원을 안정적으로 확보해줌으로써 일정한 행정서비스 공급을 담보할 수 있는데, 지방재정조정제도의 중요한 기능이라고 할 수 있다.

셋째, 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방자치단체 사이에서 발생하는 수직적 재정 불균형을 시정하기 위한 목적을 갖고 있다. 중앙정부와 지방자치단체처럼 단계를 달리

하는 정부 간 발생하는 재정불균형을 수직적 불균형이라고 한다. 이러한 불균형이 발생하는 가장 큰 원인은 앞에서 지적한 것처럼 세원의 편재가 원인이다.

중앙정부와 지방자치단체는 세입에 큰 격차가 있기 때문에 지방행정이 이루어질 수 있도록 재원을 지원하여야 하는데, 이러한 역할을 수행하는 것은 가장 본질적인 지방재정조정제도의 목적이다.

넷째, 지방자치단체 사이에서 발생하는 재정격차를 조정한다. 이를 수평적 재정조정이라고도 한다. 주민들은 어떤 지방자치단체에 속하고 있는지에 따라 차이가 발생할 수 있다. 즉 시 지역 주민도 재정이 우수한 시와 부족한 시는 행정공급에 차이가 발생하게 되는데, 이러한 문제는 지방자치단체가 자체적으로 해결하기 어려운 문제이다. 따라서 상위 정부로서 중앙정부가 역할을 수행하게 되는데, 지방재정조정제도를 활용하게 된다. 이러한 기능도 지방재정조정제도의 중요한 목적이다.

다섯째, 지방재정조정제도를 외부효과(externality)와 연관시킬 수 있다. 외부효과는 부정적인 외부효과(외부불경제)와 긍정적인 외부효과(외부경제)로 구분할 수 있고, 외부효과라는 의미는 시장에서 가격이 결정되는 구조 외부에서 발생한다는 의미이다. 즉 의도하지 않은 제3자에게 비용이나 편익을 발생시키지만 가격이 반영되지 못하는 현상이라고 할 수 있다.

외부효과는 일반적으로 과다 및 과소 생산과 소비의 문제가 발생하게 된다. 긍정적인 외부효과는 과소하게 생산되는 것이 일반적인데, 이는 긍정적인 외부효과를 발생시키는 주체가 자신의 비용과 편익만을 고려하기 때문이다. 같은 이유로 부정적인 외부효과는 과다 생산되는 것이 일반적이다.

지방자치단체가 공급하는 재화 또는 서비스는 지방공공재¹⁴⁾의 성격을 갖는 것이 많은 현실이다. 따라서 긍정적인 외부효과가 발생할 수 있도록 하기 위해서는 지방자치단체가 지방공공재를 생산할 수 있는 재원이 확보되어야 한다. 지방재정조정제도는 이러한 역할을 할 수 있다는 점에서 공공재와 관련이 있다.

여섯째, 지방재정조정제도를 통해서 지방자치단체의 자구노력을 유도하는 것도 중요한 목적이라고 할 수 있다. 지방재정조정제도를 통해서 이전되는 재원은 의존재원에 해당하며, 이러한 성격은 지원받는 지방자치단체의 재정운용 자율성을 약화시키고 책임

14) 일반적으로 지방공공재는 혜택이 미치는 범위가 지역적으로 제한되는 재화 및 서비스를 의미한다.

성을 가질 수 없도록 하는 요인이 될 수 있다. 즉 자기책임에 따라 재정운용이 이루어지고 결과에 책임을 지는 구조가 아니다. 재정운용이 방만하고 무계획적으로 이루어져 재정위기가 도래해도 보전하는 구조로 운영되고 있다.

이러한 문제가 발생할 수 있는 개연성이 있으나, 지방재정조정제도를 통해서 달성할 수 있는 기능이 더욱 중요하다고 할 수 있다. 또한 지방재정조정제도를 운영하는 과정에서 지방자치단체의 자구노력을 유도할 수 있는 장치가 마련되어 있다. 대표적으로 지방교부세 보통교부세 산정과정과 보조금의 재원분담(matching fund)방식이다. 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정과정에서 각각 자구노력을 반영하도록 하고 있고, 보조금을 받기 위해서는 상응하는 재원을 지방자치단체가 마련하여야 하는 부담을 지우고 있다. 이처럼 지방재정조정제도를 활용하여 지방자치단체의 자구노력 유도가 가능하며, 이러한 기능도 지방재정조정제도의 목적이라고 할 수 있다.

일곱째, 과거 중앙정부의 사무로 인식되던 것들이 현재는 지방자치단체로 업무위탁되거나 이양되고 있고, 이러한 추세는 지속되고 있다. 중앙정부가 모든 업무를 직접하는 것은 비효율적일 뿐만 아니라 가능하지도 않다. 지방자치단체의 행정력을 활용하는 것이 효율적이고 현실적인 방법이다.

이러한 과정에서 업무수행에 필요한 경비를 지원하여야 하는데, 주로 보조금이 이용되고 있다. 또한 최근 복지 관련업무 등에서 지방자치단체의 역할이 확대되고 있는데, 이러한 업무가 중앙정부에서 지방정부로 이양됨에 따라 필요한 재원이 이전되어야 한다. 지방재정조정제도를 활용하여 이러한 역할을 수행할 수 있다.

3) 지방재정조정제도의 유형

지방재정조정제도는 분류하는 기준에 따라 여러 가지로 분류할 수 있다. 이전되는 재원의 용도를 지정하는지 여부에 따라 특정보조와 일반보조로 구분할 수 있고, 주체에 따라 구분할 수도 있다. 또한 재원을 이전하는 방식에 따라 구분하기도 한다. 여기서는 지방조정 주체에 따라 간략하게 국내에서 운용되고 있는 지방재정조정제도의 유형을 제시한다.

(1) 중앙정부와 지방자치단체 간 재정조정제도

중앙정부는 중앙정부와 지방자치단체 사이에서 발생하는 재정격차를 완화하기 위한 목적에서 재정을 조정하는 제도를 운영하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체 사이에서 이루어지는 유형은 지방교부세와 보조금 등으로 구분할 수 있다.

지방교부세는 가장 중요한 지방재정조정제도라고 할 수 있다. 지방교부세는 네 가지로 이루어져 있으나, 가장 중요한 것은 보통교부세이다. 지방교부세는 내국세수입액의 19.24%를 재원으로 지방교부세법에 규정하고 있다. 지방교부세라는 명칭에서 알 수 있는 것처럼 지방교부세는 본래 지방자치단체의 세입이라고 할 수 있다. 다만 징수의 편의와 효율성을 위해서 국세로 징수하여 지방자치단체에 이전한다.

보통교부세는 일반재원이므로 지방자치단체에 매우 유용한 재원이다. 즉 재원을 이전받는 지방자치단체가 여건에 맞게 자율적으로 운영할 수 있는 재원이라는 의미이다. 지방교부세의 목적은 지방자치단체 간 재정격차 완화와 최소한의 행정서비스 공급에 필요한 재원을 보장하는 것을 목적으로 한다. 산정은 기준재정수입액과 기준재정수요액을 비교하여 산정하며, 기준재정수요액이 기준재정수입액보다 큰 지방자치단체가 보통교부세 교부대상이 된다.

국고보조금은 보조금의 예산 및 관리 등에 관한 법률 등에서 규정하고 있으며, 중앙정부가 지방자치단체의 특정한 사업 또는 위임사무에 소요되는 경비 등을 보전하기 위한 목적에서 운영되고 있다. 특정한 사업 또는 위임사무에 소요되는 경비에 활용되어야 하므로 용도가 지정되어 있는 특정재원이다.

국고보조금은 특정한 사업을 지원하는 성격의 지방재정조정제도이므로 지방자치단체로서는 보조금 경쟁이 유발될 수 있다. 이에 따라 국고보조금을 효율적으로 운영하기 위해서 재원분담(matching fund)방식을 활용한다. 국고보조금을 신청하기 위해서는 사전에 지방자치단체가 상응하는 재원을 확보하여야 한다.

재원분담방식으로 운영되는 국고보조금은 문제점을 내포하고 있다. 지방재정조정제도로써 활용되고 있음에도 불구하고 지방자치단체 간 재정격차를 확대하는 결과를 초래하기도 한다. 즉 국고보조금 신청에 필요한 재원을 확보할 수 있는 재정이 우수한 지방자치단체와 그렇지 못한 지방자치단체 간 격차가 확대된다. 또한 보조금 신청을 위하

여 효과가 큰 사업의 우선순위가 밀리는 현상도 발생하고 있다. 이러한 과정에서 열악한 지방재정이 경직적으로 운영되는 현상이 발생하는 것도 보조금 운영의 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제점에도 불구하고 지방재정에서 국고보조금이 차지하는 비중은 매우 크게 나타나고 있다.

광역지역발전특별회계는 기존 국가균형발전특별회계의 문제점을 개선하기 위한 목적에서 도입되었고, 광역경제권을 지원하기 위한 목적에서 운영되고 있는 제도라고 할 수 있다.

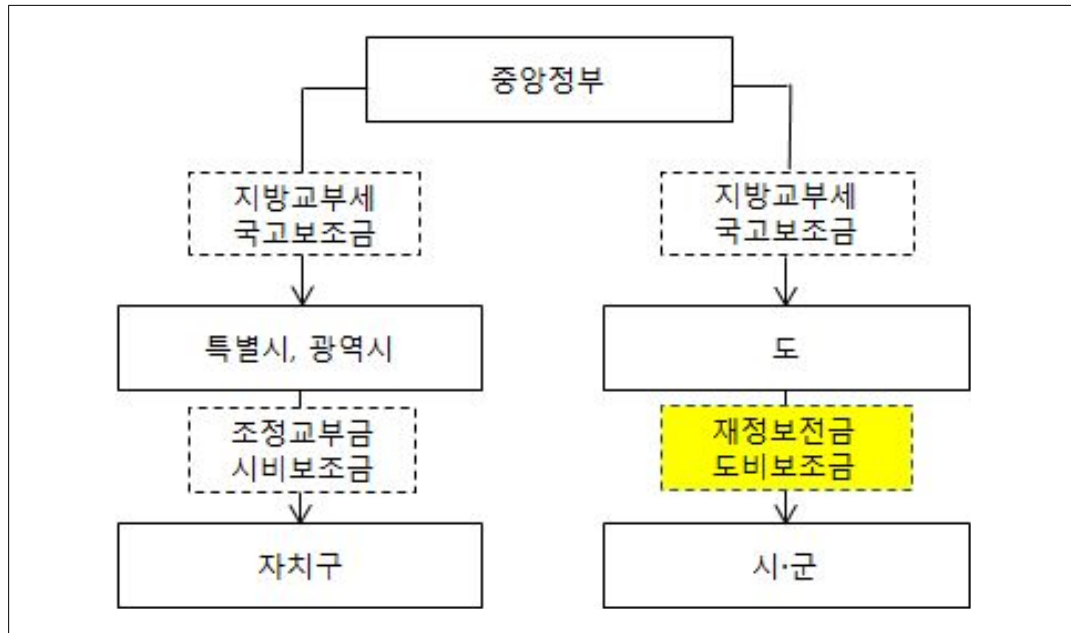
<표 2-28> 국내 지방재정조정제도의 유형

구분		지방교부세	보조금		조정교부금	재정보전금
			국비	시·도비		
계층 관계	중앙 → 지방	○	○			
	광역 → 기초			○	○	○
재원이전 방식	세입분여	○			○	○
	세출분여		○	○		
재원사용 목적	일반목적	○			○	○
	특정목적		○	○		
법적 사전규정	사전규정	○			○	○
	자유재량		○	○		

자료: 한국행정학회(2005), 재정보전금제도 개선방안 연구, p.18에서 재인용.

<표 2-29> 중앙정부와 지방자치단체 간 지방재정조정제도

구분	지방교부세	국고보조금	광특회계	지방교육재정교부금
근거법률	지방교부세법	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등	국가균형발전 특별법	지방교육재정교부금법
목적	재원보장, 재정불균형완화	지자체의 특정사업 지원	지자체 재정기반 확충, 지역 간 균형발전 도모	교육의 균형 있는 발전 도모
재원	-법정교부금: 내국세의 19.24% -종합부동산세 총액	국가의 일반회계 또는 특별회계예산으로 계상	주세100%, 과밀부담금, 개발지역훼손부담금, 농특세전입금, 일반회계전입금 등	-법정교부금: 내국세의 20.27% -교육세 총액
재원성격	일반재원	목적사업에 한정	포괄보조	일반재원



<그림 2-4> 지방재정조정제도

(2) 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 재정조정제도

중앙정부 뿐만 아니라 광역지방자치단체도 관할 지역의 기초지방자치단체를 대상으로 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 보조금은 국고보조금과 동일하게 기초지방자치단체의 특정한 사업을 재정적으로 지원하기 위한 목적에서 운영된다. 사업별 용도가 지정되어 있고, 시군은 시비 및 군비를 확보하고 있어야 한다. 특별시 및 광역시가 자치구 및 시·군에 지원하는 보조금을 시비보조금, 도가 시·군에 이전하는 보조금을 도비보조금이라고 한다.

조정교부금은 지방자치법 제173조와 지방자치법 시행령 제117조에 근거를 두고 있다. 자치구의 재원보장과 자치구 간 재정불균형 완화를 목적으로 시행되고 있는 지방재정조정제도이다. 자치구에 대한 재원조정을 목적으로 하기 때문에 자치구가 설치되어 있는 특별시와 광역시가 재원을 이전한다.

조정교부금 산정은 지방교부세 보통교부세 산정 시 활용되는 기준재정수입액과 기준재정수요액을 대부분 그대로 활용한다. 재원의 성격도 보통교부세처럼 일반재원이다. 자치구가 여건에 맞게 활용할 수 있어 활용도가 높은 재원이다. 광역과 기초지방자치단

체 사이의 재원조정이 지방재정법에 근거를 두고 있는데 비해 조정교부금은 지방자치법에 법적 근거를 두고 있는 것이 차이다. 이는 특별·광역시와 자치구의 관계가 도와 시·군을 기반으로 하는 지방자치제와 다른 측면이 있기 때문이라고 할 수 있다.

조정교부금 재원은 특별·광역시세인 취득세와 등록세의 일정비율로 운영하였다. 그러나 2011년 지방세법이 전면적으로 개정되어 등록세가 면허분을 제외하고 취득세에 통합되었다. 이에 따라 취득세를 재원으로 운영이 이루어지고 있었다. 취득세의 일정비율을 재원으로 하는데, 일정비율은 광역시의 여건에 따라 조례로 정하고 있다. 서울시에 대해서는 특례를 인정할 수 있도록 하고 있다. 2012년 부동산시장 불황을 개선하기 위한 목적에서 주택을 대상으로 하는 취득세를 50% 감면하는 정책이 시행되었으며, 취득세는 정책세제로서의 성격이 강하기 때문에 과거에도 감면 등이 빈번하게 이루어졌다. 이러한 결과 취득세를 재원으로 하는 조정교부금은 매우 불안정적인 운영이 이루어질 수밖에 없는 구조였다. 이러한 문제점에 대한 개선으로 조정교부금 재원을 취득세에서 특별·광역시세 중 보통세의 일정비율을 재원으로 하도록 개정하였다.¹⁵⁾

재정보전금은 시·군이 있는 광역시와 도가 기초지방자치단체에 재정을 조정하는 기능을 하는 제도이다. 재정보전금은 일반재정보전금과 시책추진보전금, 그리고 지방교부세 불교부단체를 대상으로 하는 특별재정보전금 등으로 이루어져 있다.

재정보전금은 지방재정법 제29조 및 지방재정법 시행령 제36조를 근거로 하고 있고, 법에서는 재정보전금의 재원 등을 규정하고 있다. 시행령에서는 재정보전금 종류와 배분에 관하여 명시하고 있다. 재정보전금에 관한 보다 구체적인 내용은 제3장에서 언급한다.

15) 2012년 6월 26일 지방자치법 시행령 개정으로 자치구 간 재원조정을 위한 조정교부금 재원이 취득세에서 보통세로 변경되었다(지방자치법 시행령 제117조 제1항).

<표 2-30> 지방자치단체 간 지방재정조정제도

구분	시·도비보조금	조정교부금	재정보전금
근거	지방재정법 제20조	지방자치법 제173조 동법 시행령 제117조	지방재정법 제29조 동법 시행령 제36조
목적	시·도의 시책상 필요한 특정사업 지원	자치구의 재원보장 및 재정불균형 완화	시·군의 세입보전 및 시책추진 지원
재원	시·도의 일반회계 또는 특별회계 예산	특별·광역시세 중 보통세의 세수 중 조례로 정하는 일정액	도세 또는 관할구역 내 군이 있는 광역시세 중 조례로 정하는 일정액
재원 성격	특정재원(의존재원)	일반재원(자주재원)	일반재원(자주재원)
배분	사업별 용도지정, 지방비 확보의무	재정부족액 기준배정	인구, 도세징수실적, 시·군 재정사정 등 감안

4. 외국 지방재정조정제도¹⁶⁾

앞서도 언급한 것처럼 대부분의 국가에서는 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 외국의 지방재정조정제도도 중앙정부와 지방정부 간과 지방정부 사이에서 이루어지는 것으로 구분할 수 있다.

이 연구의 목적이 지방정부 간 이루어지고 있는 재정조정제도의 하나인 재정보전금에 관한 것이기 때문에 외국의 지방재정조정제도도 지방정부 사이에서 이루어지는 것을 중심으로 검토한다.

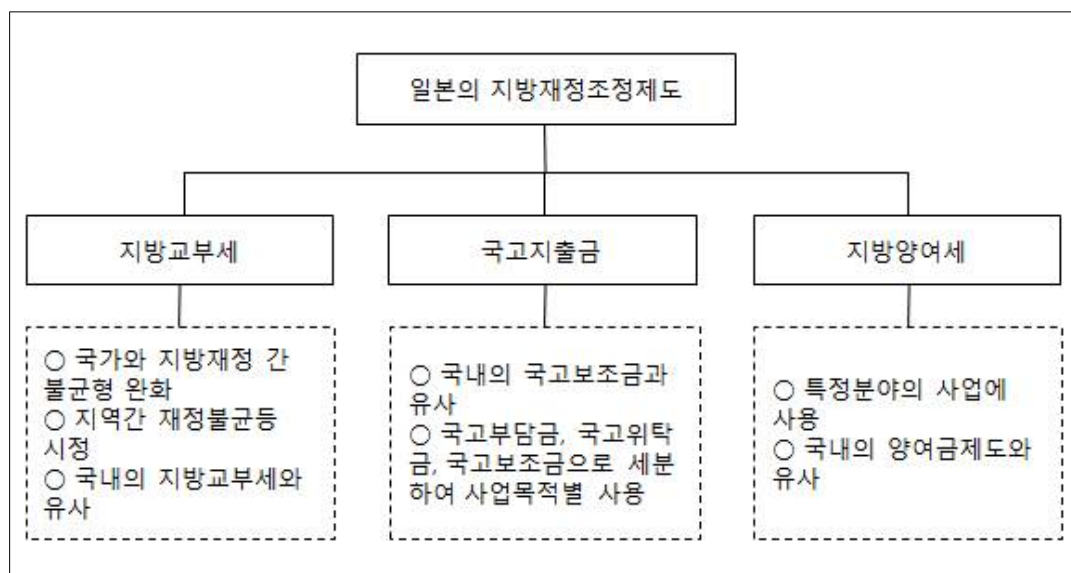
1) 일본

일본은 한국의 제도와 가장 유사한 형태의 제도를 운영하고 있는 국가라고 할 수 있다. 한국의 지방재정조정제도가 일본 제도의 영향을 많이 받았다고 할 수 있다. 일본은 1차적으로 중앙정부와 지방정부 간 재정조정을 위하여 지방교부세와 지방양여금이 운영되고 있고, 2차적으로 동경도와 동경도 내의 특별구 사이에서 도구재정조정제도가

16) 외국 지방재정조정제도에 관한 내용은 김혜정·김종희가 연구한 국회예산결산특별위원회(2009)의 보고서와 배준식·이세구(2008)의 연구, 그리고 김지영(2011)의 논문, 그리고 한국행정연구원(2006)의 주요국 지방재정 지원제도 비교분석에서 관련 내용을 참고하여 정리하였다.

활용되고 있다. 지방교부세가 가장 중요한 지방재정조정제도로 활용되고 있고 국고지출금과 지방양여세제도가 운영되고 있다.

한국과 일본에서 공통적으로 가장 중요한 지방재정조정제도는 지방교부세라고 할 수 있으나, 한국과 일본에서 지방교부세에 대한 인식은 차이가 있는 것으로 판단된다. 이러한 차이는 지방자치단체에 대한 중앙정부의 인식 및 지방자치단체의 재정책임성 등에 관련된 것이라고 할 수 있다. 한국의 지방교세 설치목적은 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 보장하면서 지방자치단체 간 재정력의 형평화를 도모하는데 목적이 있으나, 일본은 지방자치단체의 재정운영을 존중하면서 각 지방자치단체가 필요한 공공서비스를 제공할 수 있는 재원 준비를 하는 것을 목적으로 한다(김현수 외, p.208). 즉 한국의 지방교부세가 중앙정부에서 지방자치단체로의 재정이전을 강조하고 있는 것에 비해 일본은 지방재정의 독립성에 중점을 두고 있는 것으로 이해할 수 있다.¹⁷⁾



<표 2-5> 일본의 지방재정조정제도

17) 한국의 지방교부세법 제1조(목적)는 “지방교부세는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하며 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 반면 일본의 지방교부세법 제1조(목적)는 “지방단체가 자주적으로 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며, 행정을 집행하는 권한과 능력을 손상하지 않도록 그 재원의 균형을 도모한다. 또한 지방교부세의 교부기준 설정을 통해서 지방행정의 계획적인 운영을 보장하여 지방자치단 본래의 취지에 이바지함과 동시에 지방단체의 독립성을 강화하는 것을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.

일본은 지방정부 간 재정조정제도로 동경도와 특별구 사이에서 이루어지는 도구재정 조정제도만 운영되고 있고, 도·부·현과 시·정·촌 사이에서는 재정을 조정하는 제도를 운영하지 않고 있다. 즉 한국의 조정교부금처럼 동경도와 특별구 사이의 재정조정 제도는 유사하게 운영되고 있으나 재정보전금처럼 광역지방자치단체와 기초지방자치 단체 사이의 재정조정제도는 없다. 이러한 원인은 조세수입에서 찾을 수 있다. 2011년 예산을 기준으로 국세수입은 43.2조엔, 지방세는 33.4조엔(도·부·현세 13.5조엔, 시·정·촌세 19.9조엔)이다. 국세수입 대비 지방세수입이 많고, 지방세수입에서는 기초 지방자치단체인 시·정·촌세가 더 많다. 즉 광역지방자치단체인 도·부·현이 기초 지방자치단체인 시·정·촌을 지원할 필요성이 크지 않다고 할 수 있다. 이와 함께 일본의 지방자치단체는 재정운영 결과에 대한 책임성이 국내보다 엄격하다고 할 수 있는데, 이러한 책임에 비례하여 자율성과 재원확보 수단도 한국보다 더 다양하다고 할 수 있기 때문이다.

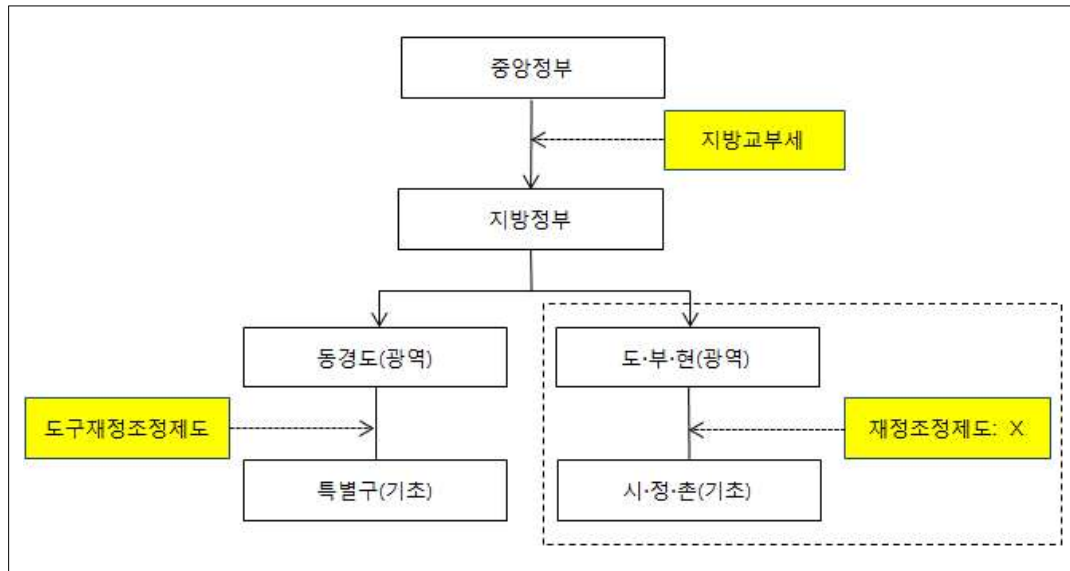
그러나 동경도와 특별구 간에는 사정이 조금 다르다. 특별구는 시·정·촌과 다른 체계라고 할 수 있기 때문에 특별구 사이의 재정형평을 위한 도구재정조정제도의 필요성이 있다. 왜냐하면 동경도 내의 23개 특별구는 지방교부세 보통교부세 교부대상 단체가 아니기 때문이다.¹⁸⁾ 동경도와 특별구 사이에서 이루어지는 도구조정제도는 보통교부금 98%와 특별교부금 2%로 이루어져 있으며, 보통교부금 산정은 지방교부세 산정과 유사하게 이루어진다. 이러한 점은 한국의 조정교부금과 거의 유사하다.

반면 일본의 도구조정제도 보통교부금 산정은 지방교부세보다 구체적인 방법으로 산정되는데, 이러한 이유는 특별구의 재정수요를 보다 정확하게 반영하기 위한 목적이라고 할 수 있다. 이러한 점은 한국의 조정교부금제도와 차이라고 할 수 있다. 또한 도구 재정조정제도가 과거에는 총액보전제도 및 납부금제도의 형태로 운영되었으나, 이러한 방식이 폐지됨에 따라 한국의 조정교부금과 더욱 유사하게 운영되고 있다.

도구재정조정제도를 운영하기 위한 목적에서 도구협의회를 설치하고 있는데, 도구협의회는 도 및 특별구의 사무에 관한 사항의 연락과 조정을 수행하고 있다. 도구협의회는 동경도와 23개 특별구가 공동으로 설치하였으며, 관련 법령에 설립 근거가 마련되

18) 이는 한국의 지방교부제도 동일하다. 특별·광역시 내의 69개 자치구는 직접적인 지방교부세 보통교부세 교부대상이 아니다. 따라서 자치구의 재정조정을 위해서 조정교부금제도가 운영되고 있고, 조정교부금 산정은 지방교부세 보통교부세와 거의 유사한 방식으로 운영하고 있다.

어 있으며, 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정방식에 관한 기술적인 사항 등을 협의하여 결정하고 있다. 도구협의회는 도구재정조정제도의 핵심적인 사항들을 구체적으로 검토하고 최종합의를 위해서는 만장일치제를 채택하여 투명성과 객관성 제고를 위하여 노력하고 있다.

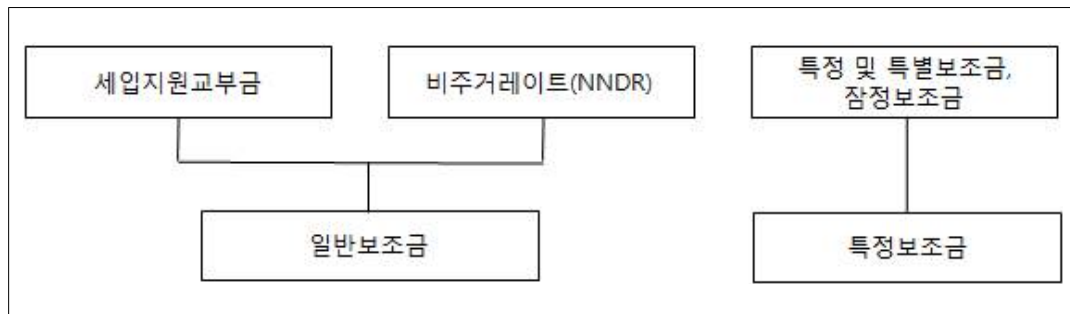


<표 2-6> 일본의 도구재정조정제도

2) 영국

영국의 지방재정조정제도는 수요를 바탕으로 조정하는 방식으로 운영되고 있다. 이러한 방식은 세입격차와 수요격차를 별도의 범위에서 균등화시키는 방식(수요고려형 2단계 조정방식)과 세입과 세출의 차액을 교부하는 방식(세입세출 차액보전방식)으로 운영되고 있다.

보조금은 세입지원교부금(RSG: Revenue Support Grants), 특정 및 특별보조금(Specific & Specific Grants), 잠정보조금(Transitional Grants), 비주거레이트(NNDR: Non-domestic Rates 또는 Redistributed Rates)로 구성되어 운영되고 있다. 세입지원교부금과 비주거레이트는 용도가 지정되어 있지 않은 일반보조금이며 특정 및 특별보조금은 용도가 지정되어 있는 보조금이다.



<표 2-7> 영국의 지방재정조정제도(보조금)

세입지원교부금은 한국과 일본의 지방교부세와 유사한 방식이다. 중앙정부가 지방정부의 표준적인 행정서비스를 담보하기 위하여 이전되는 재원이며 지방정부 간 행정수요 격차를 보상하는 목적을 갖고 있다.

세입지원교부금 규모는 매년 중앙정부와 지방정부가 다음 연도의 총적정세출 수준에 합의하여 이루어지며, 중앙정부와 지방정부협의체의 상호 협상과정을 통해서 이루어지게 된다. 이 과정에서는 주로 세입지원교부금 총액을 결정하는 총적정지출액 수준에 관하여 합의하게 된다.

총적정세출 수준은 총표준지출액을 의미하는데 중앙정부가 일정한 기준에 의해 설정한 표준 공공서비스를 지방정부가 공급하는데 필요한 적정지출수준이라고 할 수 있다. 여기에는 지방의 의무적 경비(학생보조금, 지방세 환급, 주택보조 등)를 제외한 모든 지방재정 지출내역이 포함된다. 그리고 이러한 지출을 산정하기 위해서는 표준지출평가액을 활용하는데, 지역의 행정수요와 비용을 반영할 수 있는 인구, 인구밀도, 도로연장, 편부편모, 인종특성, 지역특성 등이 고려된다.

영국은 기본적으로 지방정부 사이에서는 지방재정조정제도가 운영되지 않고 있다. 이러한 이유는 영국 지방정부의 상당수가 단층제로 운영되고 있고, 지방세를 직접 부과·징수하지 않는 지방정부가 있기 때문이다. 이에 따라 지방세를 징수하는 지방정부가 지방세를 징수하지 않는 지방정부의 재정을 보전하는 형태로 운영되고 있다. 이는 국내의 재정보전금과 유사한 측면이 있다고 할 수 있다.

3) 독일

독일 지방재정조정제도의 큰 특징은 공동세방식을 활용하는 것과 역교부세방식이라고 할 수 있다. 독일의 특징적인 지방재정조정제도가 운영되고 있는 이유는 지방정부 간 공동체의식이 강하게 작용하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

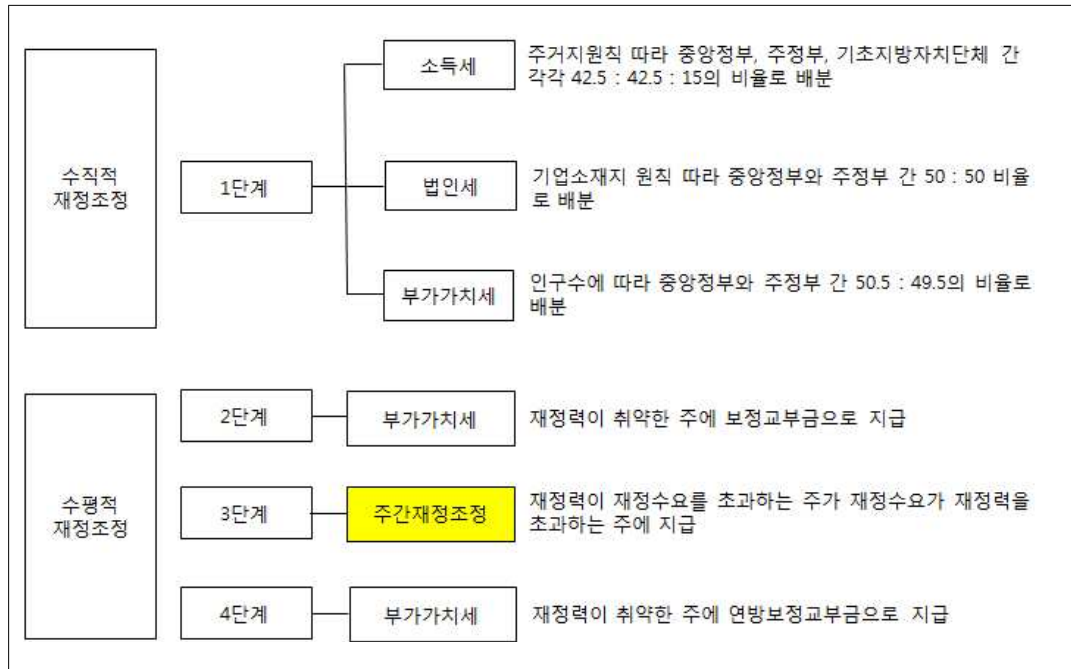
독일의 지방재정조정은 4단계로 이루어지고 있다. 1단계는 연방정부와 주정부, 기초지방자치단체가 공동세방식을 활용하는 것이다. 공동세방식이 활용되는 세목은 소득세, 법인세, 부가가치세 등이며, 이들 세목의 일정비율을 수직적 재정조정을 위해 배분한다. 배분비율 및 배분기준은 연방법에 근거를 두고 있다.

2단계부터 4단계까지는 주정부 간 수평적 재정조정이라고 할 수 있다. 2단계는 부가가치세 수입 중 수직적 재정조정 목적으로 사용된 75%를 제외한 나머지 25%를 재정력이 취약한 주에 배분하여 수평적인 재정조정을 도모한다. 이때의 기준은 주의 1인당 세수력이 전체 주 평균의 92%에 도달할 수 있도록 하는 것이다.

3단계는 1단계와 2단계를 거친 이후에도 격차가 있는 경우 재정력이 취약한 주의 1인당 세수력을 전체 평균 세수력의 95% 수준이 되도록 하는 것인데, 이때는 재정력이 상대적으로 우수한 주가 교부금을 지급하는 방식이다. 재정력이 초과하는 주(재정력 > 재정수요)가 납부한 재원으로 재정력 부족(재정력 < 재정수요) 주를 지원하는 방식이며, 이러한 방식을 역교부세방식이라고 할 수 있다.

4단계는 연방정부가 부가가치세 수입의 2%를 활용하여 재정력이 취약한 주에 연방보충교부금으로 지급하는 것이다. 연방보충교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구성되어 있는데, 보통교부금은 주정부 간 재정조정 이후 재정력이 평균에 미달한 주를 대상으로 부족액을 보충해 준다. 특별교부금은 특별한 재정수요를 반영하여 지급하고 있다.

수직적·수평적인 4단계로 이루어지고 있는 독일의 지방재정조정제도는 주정부와 연방정부 사이에서 이루어지는 것이 중심이라고 할 수 있다.



<표 2-8> 독일의 지방재정조정제도

4) 프랑스

프랑스는 중앙정부, 레종(Region), 데парта먼트(Department), 코뮌으로 구성되어 있는 구조이며,¹⁹⁾ 이들 지방정부 간 재정조정이 이루어지고 있다. 프랑스는 다른 국가에 비해 상대적으로 지방재정조정제도의 중요성이 큰 유형의 국가라고 할 수 있다. 프랑스에서 지방재정조정이 중요하게 인식되는 이유는 중앙정부와 지방정부 간 세수입 격차가 크기 때문이다. 프랑스는 전통적으로 중앙정부의 권한과 영향력이 강한 국가에 해당하며 이에 따라 조세수입도 중앙정부와 지방정부가 8 : 2의 비중을 유지하고 있다.

프랑스 지방재정조정의 유형은 경상비교부금, 투자비교부금, 사무이양 보상보조금, 지방세 감면보조금 등으로 구성된다.

경상비교부금은 종합경상교부금, 교직원특별교부금, 지방의원교부금, 중앙부처 특정보조금, 광산사용료 및 기본손실보상금, 긴급거처지원기금, 데парта먼트결집기금 등으로 구성된다.

19) 코뮌은 기초지방자치단체인 시·군·구, 데парта먼트는 도에 해당하며 레종은 권역이라고 할 수 있는데, 레종은 국내의 경우 유사한 범위가 없다.

종합경상교부금은 배분대상은 데빠르뜨망, 코민, 코뮌협력체 등이다. 종합경상교부금은 1979년 도입되었으며 재원의 사용용도에 제한 없이 사용할 수 있으며, 재원은 부가가치세를 대상으로 하고 있다. 데빠르뜨망과 코뮌에 배분하는 방식은 지방재정위원회의 운영경비와 노동조합 전속직원 급여액을 공제한 금액이며, 전년도분을 기준으로 비례적으로 배분한다.

데빠르뜨망에 대한 배분은 최저경상교부금과 최저신장률보상분을 공제한 이후 잔액을 정액교부금(45%)과 조정교부금(55%)으로 구분한다. 이 중 조정교부금은 각 데빠르뜨망의 납세력(40%)과 각 세대에 부과되는 세액(60%)기준으로 배분된다.

농촌지역 생활여건 개선과 불평등 완화를 목적으로 데빠르뜨망 간 재정연대금을 설치하여 운영하는데, 재정력이 좋은 데빠르뜨망의 경상교부금 일부를 징수하여 재정력이 열악한 데빠르뜨망에 배분하기도 한다.

코뮌에 대한 배분은 특별교부금과 최저신장율보장분을 공제한 이후의 금액에서 코뮌협력체에 관련된 종합경상교부금분을 뺀 잔액을 대상 재원으로 한다. 코뮌에 대한 배분은 기초교부금(40.0%), 조정교부금(37.5%), 보상교부금(22.5%)으로 구분하여 배분한다.

<표 2-31> 정액교부금 배분비율 및 기준

구분		배분비율(%)	배분기준
합계		100.0	-
기초교부금		40.0	인구수
조정교부금	소계	37.5	-
	재정력교부금	30.0	주민소득(납세력과 징세노력을 기초로 산정)
	잠재세입교부금	7.5	세수입의 잠재력(1인당 과세소득액을 기초로 산정)
보상교부금	소계	22.5	지역의 특수한 수요
	주택	13.5	공영주택수(사회주택수)
	교육	4.5	거주 학생수(의무교육 취학 및 취학 전 아동수)
	도로	4.5	도로연장(지정도로)

자료: 한국행정학회(2006), 주요국 지방재정지원제도 비교분석, p.130에서 인용.

투자비교부금은 종합투자교부금, 농촌발전교부금, 부가가치세보산기금, 교통별금교

부금, 중앙부처 특정보조금, 국고특별회계 등으로 구성된다.

사무이양 보상보조금은 종합분권화교부금, 직업교육보조금, 학교시설정비 주(州)교부금, 코르시카 지방분권화 일반보조금이 있다. 지방세 감면보조금은 법적 감면보상분과 사업세감세 보상교부금 등이 운영되고 있다.

5) 미국

연방정부, 주정부, 지방정부²⁰⁾의 3단계 구조를 이루고 있다. 미국의 지방재정조정제도로는 세입분여제도, 연방보조금제도, 지방소득세 소득공제제도 등이 있다. 교부금의 영식으로 배분되는 재원은 1972년부터 1985년까지 한시적으로 시행된 사례가 있으나, 원칙적으로 운영하지 않고 있다. 지방재정조정은 보조금을 활용하고 있다.

연방정부와 주정부 사이와 달리 주정부는 지방정부에 교부금과 보조금을 지원하고 있다. 교부금은 인구, 학생수, 소득, 포장도로 등을 기준으로 비교적 단순한 공식에 의한 배분이 이루어지고 있다.

연방보조금제도는 포괄보조금과 특정보조금으로 구분되며, 포괄보조금은 농촌 및 도시개발, 사회보장, 보건, 고용, 인력개발, 에너지, 교통 등 총 12개의 포괄적인 사업을 대상으로 배분된다.

미국은 연방정부의 성립과정에서도 알 수 있는 것처럼 주정부의 독자성이 매우 강하다. 이런 영향으로 보조금도 포괄보조금으로 운영되는 경향이 강하며, 보조금을 받는 주정부의 자율성이 상대적으로 강한 것으로 판단된다.

6) 외국 지방재정조정제도의 시사점

각 국은 모두 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 그러나 지방재정조정제도의 구체적인 운영은 각 국가의 성립배경과 지방자치 여건에 따라 차이가 있다.²¹⁾ 지방재정조

20) 지방정부 중 일반지방정부는 카운티(county), 시(city), 타운(town) 등이고, 특별목적 지방정부는 학교구가 있다. 이들 이외의 특별구도 있다. 특별구는 천연자원, 소방, 상수도, 주택개발, 하수도, 공동묘지, 공항 등의 특별구가 있다.

21) 원윤희(2007)는 연구에서 각 국의 일반재원 배분기준에 차이가 있음을 예로 들었다. 한국, 일본, 영국 등은

정제도가 세입을 초과하는 세출이 발생하는 지방정부를 재정적으로 지원하기 위한 제도라는 점에 <표 2-32>에서 제시하고 있는 것처럼 각 국의 국세와 지방세수입 비중이 다른 것이 직접적으로 지방재정조정제도에도 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다. 즉 지방정부의 가장 본질적인 수입이 지방세수입이라는 점을 감안하면 국세와 지방세 수입의 격차의 정도에 따라 각 국의 지방재정조정제도에 차이가 있을 수밖에 없다는 것을 알 수 있다. 일반적으로 연방제국가는 비연방제국가에 비해 지방세 비중이 높으며, 이에 따라 지방재정조정제도의 중요성이 상대적으로 낮게 인식되고 있다. 예외적으로 독일은 지방재정조정제도의 필요성에 대하여 중요하게 생각하고 있다는 것을 알 수 있다. 비연방제국가들은 대부분 지방재정조정제도가 중요하게 활용되고 있다. 일본과 프랑스, 영국 등이 대표적이라고 할 수 있다.

<표 2-32> 외국의 국세와 지방세 비중(2008년 기준)

(단위: %)

구분	연방제국가			비연방제국가			
	미국	독일	평균	영국	프랑스	일본	평균
국세	51.9	50.4	66.1	89.8	75.0	53.7	83.6
지방세	48.1	49.6	33.9	10.2	25.0	46.3	16.4

주: 평균은 OECD(2010), Revenue Statistics에서 제시하고 있는 연방제 8개 국가, 비연방제 25개 국가의 평균을 의미함.

자료: 재정고.

배분기준에서 표준적인 재정수요와 재정수입을 동시에 고려하고 있으나, 1970년대에서 1980년에 한시적으로 활용된 일반세입보조금은 인구, 경제노력, 1인당소득 등을 다양하게 사용하였다고 한다. 독일은 단순히 1인당지방세수를 배분기준으로 사용하였다.

<표 2-33> 외국 지방재정조정제도 특징 비교

구분	종류	특징
일본	지방교부세, 지방양여세, 국고지출금	이전재원 중 지방교부세 비중이 가장 크지만 축소되는 추세
영국	일반보조금: 세입지원교부금, 비주거용레이트보조금 특정보조금: 특정보조금, 보충보조금	보조금은 외부효과 장려수단, 재정불균형 완화와 지방정부 통제수단으로 활용
독일	수직적: 공동세제도, 보충교부금제도, 연방보조금 수평적: 주정부 사이에서 시행되는 역교부금제도	수평적 재정조정과 수직적 재정조정을 시행하고 있으며, 주정부 간 시행되고 있는 역교부금제도가 특징적임
프랑스	경상비교부금, 투자비교부금, 분권화교부금, 보조금, 지방세면세와 감세보조금 등	1980년 이전에는 보조금 중심으로 지방재정조정제도를 운영하였으나, 최근 교부금 중심으로 전환
미국	조건부보조금, 특정보조금, 통합보조금	연방정부에서 주정부에 직접 이전하거나 주정부 경유하여 지방정부에 재정이전

최원구 외(2008), 자치구 측면에서의 지방교부세제도 개선방안, p.62에서 인용.

일본은 한국과 가장 유사한 지방자치 체계와 재정제도를 운영하고 있는 나라이다. 이에 따라 한국의 많은 제도가 일본의 제도를 검토한 바탕 위에서 운영되고 있는 현실이다. 그러나 한국과 일본은 지방재정조정제도에서 다른 점을 보이고 있다. 이러한 차이는 지방자치단체 사이에서 이루어지고 있는 지방재정조정제도에서 확연하게 나타나고 있다. 일본은 광역지방자치단체가 기초지방자치단체를 지원하는 재정조정제도가 한국보다 제도화되어 있지 못하다. 즉 동경도와 특별구 간 도구재정조정제도가 운영되고 있으나, 한국처럼 광역시를 포함하는 제도 운영이 이루어지지 않는다고 있다.

광역지방자치단체인 도와 기초지방자치단체인 시·군에서 이루어지는 지방재정조정 제도에서는 확연한 차이를 보이고 있다. 바로 일반재원으로 사용되는 재정보전금제도 운영 여부라고 할 수 있다. 한국은 광역지방자치단체인 도가 시·군을 재정적으로 지원하는 제도로써 재정보전금이 제도화되어 있으나, 일본에서는 그렇지 못하다.

재정보전금은 제도적으로 매우 독특한 제도라고 할 수 있다. 재정적으로 충분하지 못한 것이 일반적인 상황이라고 할 수 있는 도 본청이 시·군을 지원하는 제도이기 때문이다. 이러한 유형의 지방재정조정제도를 운영하는 국가도 찾기 어려울 뿐만 아니라 재

정상화의 측면에서도 그렇다. 독일처럼 주정부의 지방세수입이 상대적으로 많은 국가에서 재정력이 우수한 주정부가 그렇지 못한 동급의 주정부를 재정적으로 지원하는 제도를 운영하는 국가는 있으나, 한국의 재정보전금과 같은 제도와는 성격이 상이하다. 다만 프랑스의 경우 종합경상교부금으로 코뮌을 재정적으로 지원하는 제도가 운영되고 있으나, 상급 지방정부가 아닌 중앙정부 차원의 지원이다. 지방자치단체 상호간 재정조정 단계는 아니라고 할 수 있다. 정액교부금을 코뮌에 배분하는 기준은 재정보전금보다 다양한 변수를 활용하여 지역의 특수한 수요를 반영할 수 있는 여지를 남겨두고 있는 것이 특징적이라고 할 수 있다.

프랑스의 사례와 국내 지방교부세 보통교부세 사례에서 알 수 있는 것처럼 재정을 조정하는 제도들은 배분기준 및 공식에 반영할 수 없는 수요 등을 반영하기 위한 제도를 운영하고 있다. 이러한 탄력적인 운영은 각 제도가 목적으로 하는 효과를 달성하는데 필요하다는 정책적인 판단이 작용한 결과라고 할 수 있다.

이외에도 김용창(2008)의 연구에서 제시하고 있는 주요 국가의 지방재정조정제도의 기본적인 사고에는 ‘형평’ 과 ‘공동체의식’ 이 자리하고 있음을 알 수 있다. 재정을 조정한다는 것은 재정이 부족한 지방정부를 위해서 재원을 이전한다는 의미를 담고 있다. 이러한 속성으로 인하여 이해관계의 상충이 제기될 수 있고, 이를 조정하기 위하여 합의 과정이 필요하다. 독일과 프랑스 등의 국가에서 지방정부와 중앙정부 간 재정조정을 위한 협의기구를 운영하고 있는 것이 이러한 사례라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 동일한 도를 기반으로 하는 재정보전금에 관해서는 합의의 과정이 보다 용이할 수도 있을 것으로 판단된다. 국가 단위보다 도 단위는 공동체의식이 보다 직접적으로 인지될 가능성이 높다고 판단되기 때문이다.

<표 2-34> 외국의 수평적 재정조정에 관한 기본적인 사고

국가	수평적 재정조정에 관한 기본적인 사고
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 지역발전 정책에서 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 간 형평성과 유대성을 중심적인 개념으로 설정하고 재정조정제도를 운영 - 지방자치단체 간 조세재원 및 서비스 공급능력을 균등화하는 것이 아닌 모든 지방자치단체가 행정서비스를 원활하게 공급할 수 있도록 자원 보전 - 지방자치단체 사이의 평등을 촉진하기 위한 재정조정제도를 헌법으로 명시
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> - 거주지와 무관하게 사회복지 접근성에 대해 형평성을 부여해야 한다는 사상에 기반하고 있음 - 이러한 형평성에 대한 사상에 국가적으로 광범위한 정치적 합의 형성되어 있음
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> - 주민이 향유하는 공공서비스와 조세부담에서 주 사이의 현격한 격차 발생하지 않도록 하여야 한다는 취지를 헌법에 명시
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부는 공동체이념을 구현해야 한다는 의무가 있다는 생각을 갖고 있음 - 독일기본법과 연방재정조정법에 의해 연방공동체의 균등한 발전과 정치적 단결을 도모하기 위해 재정력이 좋은 지방정부가 재정력 취약한 지방정부에 재정지원을 한다는 의무를 규정하고 있음
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부가 세원의 대부분 보유하고 있으나, 불교부단체를 만들지 않는 형태로 중앙에서 수직조정으로 재정조정 수행 - 비주거용 재산세의 국세징수와 이에 대해 전액 양여하는 방식으로 준수평적 재정조정을 시행하고 있음
호주	<ul style="list-style-type: none"> - 1999년 연방과 주정부가 재정개혁협약을 통해 부가가치세 기금은 수평적 재정형평화 기금으로 조성하여 주정부에 배분 - 형평화교부금을 통해 재정이 열악한 주도 부유한 주처럼 서비스기준을 제공받을 수 있게 하고 있음

자료: 김용창(2008), 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(I), p.598에서 인용.

(작수 쪽 빈면)

제3장 충남 재정보전금 운용현황

1. 재정보전금제도 도입배경

1) 재정보전금에 관한 이론적 검토

재정보전금은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 수직적 재정조정과 수평적 재정조정 기능을 하고 있다. 재정보전금제도 이전에 운영되던 징수교부금제도는 시·도와 시·군 간 수직적 재정조정 성격에 수평적 재정조정 기능을 추가한 것이며, 이에 따라 재정형평화 성격으로의 변화가 이루어졌다고 할 수 있다.

재정형평화교부금(fiscal equalization transfers)은 동급 지방자치단체 간 재정력 불균형을 시정하는 기능을 하는 지방재정조정제도의 한 형태라고 할 수 있다. 재정형평화교부금은 순재정잉여금의 지역 간 격차를 축소하여 형평성과 효율성을 개선할 수 있고, 한 국가 내의 동급 지방자치단체 간 1인당 자원배분이 동등해지도록 유도하는 기능을 한다(서정섭, 2003). 재정형평화 기능을 수행하는 재정조정은 주체에 따라 특성이 다르게 나타나게 된다.

재정보전금제도처럼 광역지방자치단체가 기초지방자치단체의 재정을 조정하는 제도는 중앙정부가 시행하는 재정조정을 보완하는 성격이 있다. 이러한 상황은 광역지방자치단체의 재정여건도 어려울 뿐만 아니라 광역지방자치단체의 입지와 지역경제 구성에 따라 광역지방자치단체 간 재정격차가 발생하고 있기 때문이다. 즉 광역지방자치단체

도 부족한 재원으로 재정조정을 하기 위해서는 시·군의 격차를 해소하는 목적이 우선 되는 것이 보다 바람직하다는 주장에 설득력이 있다.²²⁾ 특히 국내의 경우처럼 기초지방자치단체의 중심적인 세수입을 재산세가 차지하고 있는 상황에서는 시와 군의 입지에 따라 지방세수입 격차가 많이 발생하며, 세입 확보를 위한 다른 수단도 매우 제한적이기 때문이다.

<표 3-1> 재정조정 주체별 의의 및 특성

구분	중앙-지방	광역-광역	광역-기초
조정 주체	-중앙정부에 의한 지방자치단체 조정	-광역지자체 간 상호조정 (연방정부의 주간조정)	-광역지방자치단체가 관할구역 기초지방자치단체 조정
조정 자원	-특정 국세 일정비율 -국세 일정분 또는 비율	-특정 지방세 일정비율 -특정 국세 일정분	-특정 광역지방자치단체 조세 수입 일정분 또는 비율
의의 역할	-national minimum 보장	-광역지방자치단체 간 상호조정 및 균형발전	-중앙과 지방 간 재정조정 한계 보완 -기초지방자치단체 재정형평화 강화
자원 배분	-기준에 의한 중앙재원의 이전	-기준에 의한 재원이전	-기준에 의한 광역지방자치단체 재원이전
기본 형태	지방교부세(한국 등 세계 각국 운영)	-주간재정조정(호주, 독일)	-도구재정조정제도(일본) -조정교부금, 재정보전금(한국)

자료: 서정섭(2003), 재정보전금제도의 개선방안, p.27에서 재인용

2) 도입배경

(1) 재정보전금제도 연혁

재정보전금은 과거 도세징수교부금제도의 문제점을 개선하기 위한 목적에서 2000년에 도입되었다. 이처럼 재정보전금은 도세징수교부금에서 파생된 제도라고 할 수 있다.

22) 이와 관련하여 가나이 토시유키(金井利之) 교수는 다음과 같은 주장을 제시하였다. 이하의 내용은 한국행정학회 재무행정연구회가 출간한 현대지방재정의 주요이론에서 이정만 교수가 기술한 내용을 인용하여 정리하였다. 가나이는 재정조정을 수평조정과 수직조정으로 구분하는 이유는 재정조정 프로그램의 목적과 운영에 영향을 미치기 때문이라는 의견을 제시하였다. 수직조정에서는 형평화가 중요한 목적으로 채택되나, 수평조정에서는 형평화가 반드시 재정조정의 목적으로 채택되는 것은 아니라고 하였다. 서정섭(2003)도 재정보전금은 시·군간 수평적 재정조정을 강화할 수 있는 방향으로의 개정 필요성을 언급하면서 이러한 기능이 중점이 되어야 재정보전금이 지방재정조정제도로서 확고한 위상을 정립할 수 있다는 주장을 하였다(p.82).

따라서 재정보전금제도의 도입배경을 검토하기 위해서는 도세징수교부금에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

도세징수교부금제도는 1976년에 제도화되었는데, 지방세 개편 당시 시·군세가 도세의 부가세(sur-tax)형태로 운영되었던 것을 도세와 시·군세로 분리하는 과정에서 시·군세수가 감소하게 되었다. 이런 세수감소를 보전하기 위한 목적에서 지방세법에서 도세징수비용으로 시·군에 20%의 도세징수교부금을 지급하도록 규정한 것에서 비롯되었다.

도세징수교부금은 여러 차례의 변화를 거치면서 현재의 재정보전금으로 전환되었다. 도세징수교부금의 변화과정은 <표 3-2>에 제시되어 있다.

1976년 12월 31일 이전에는 지방세법 규정에 의해 도세징수액의 10%를 도세징수비용으로 도 본청이 시·군에 지급하였다.

1976년 12월 지방세법 개정으로 도세징수처리비를 징수액의 20%로 인상하였다. 그리고 이전까지 시·군세는 도세의 부가세형태로 운영되었으나, 시·군세가 독립세체제로 전환되었다. 이 과정에서 시·군세의 세수감소분 보전을 위해서 도세징수처리비가 이전보다 10% 인상되었다. 이 개정으로 도세징수교부금제도가 도입되었다. 이 당시는 이전과 동일하게 근거규정은 지방세법 제53조(도세징수의 위임)이었다.

1979년 12월에는 지방세법 시행령을 개정하여 도세징수금 교부율을 이전보다 10% 인상한 30%로 규정하였다. 도세징수금에 관한 근거규정이 이전까지는 도세징수의 위임에 관한 지방세법 규정에서 도세징수교부율을 규정하는 근거규정이 지방세법 시행령 제41조로 신설되었다.

1990년 7월 26일은 지방세법 시행규칙이 개정되었는데, 이 개정으로 제26조(징수교부율)가 신설되고, 인구 50만 이상 시에 대한 특례가 명시되었다. 인구 50만 이상 시에 대해서는 도세징수교부율을 50%로 인상하였다.

1999년 12월 지방세법 시행령 개정은 도세징수교부금제도에 큰 변화를 야기하였다. 이전까지 도세징수액의 30%로 유지되었던 교부율을 3%로 인하하였다. 따라서 27% (인구 50만 이상 시는 47%)그리고 나머지 재원은 도 본청이 재정보전금 재원으로 사용하도록 하였다.

2000년 1월 12일 법 개정으로 지방재정법에서 재정보전금을 규정하고 있다. 지방재

정법 제24조의2를 신설하였는데, 이 조항은 도의 시·군에 대한 재정정보전을 명시하고 있다. 재정정보전금은 일반분(총액의 90%)과 시책분(10%)으로 구분되며, 일반분은 인구 60%, 징세실적 40%의 비율로 배정되었다. 지방교부세 불교부단체가 있는 지방자치단체는 특별분을 조례로 정하도록 규정하였다.

그러나 재정정보전금의 90%를 차지하는 일반재정보전금이 인구수와 징수실적에 따라 분배되었기 때문에 시·군의 재정격차를 확대하는 문제점이 발생하였다. 인구수가 많은 시·군은 징수실적도 높을 가능성이 크며, 이에 따라 재정정보전금 일반보전금이 목적으로 했던 재정격차를 해소하는 것이 아니라 오히려 시·군의 재정격차를 확대하는 문제가 발생하였다. 이에 따라 2006년부터는 일반재정보전금 배분기준을 기존의 인구수와 징수실적에 재정력을 포함하여 운영하고 있다. 이 배분기준에 의한 일반재정보전금 배분은 인구수 50%, 징수실적 40%, 재정력 10%이다. 2006년 이전 일반재정보전금 배분기준과 비교할 때 인구수 비중이 10% 감소했다.

<표 3-2> 재정보전금제도 연혁

구분	1976. 12. 31 이전	1976. 12. 31	1979. 12. 31	1990. 7. 26	1999. 12. 31	2000. 1. 12 이후	2006. 1. 1 이후
관련법령	지방세법	지방세법	지방세법 시행령	지방세법 시행규칙	지방세법 시행령	지방재정법	지방재정법
법 조문	제53조 (도세징수의 위임)	제53조 (도세징수의 위임)	제41조 신설 (도세징수교부율)	제26조 신설 (징수교부율)	제41조 개정 (징수교부율)	제24조의2 신설 (도의 시·군에 대한 재정보전)	제29조(시·도의 시군에 대한 재정보전)
도세징수 교부율 내용변경	-도세징수처리비용을 징수액의 10% 규정	-도세징수처리비용을 징수액의 20%로 인상 -취득세의 경우 징수교부금을 30%로 규정	-도세징수교부율 30%로 통일	-인구 50만 이상 시에 대하여 도세징수교부율을 50%로 인상	-도세징수교부율을 3%로 인하하고 나머지 재원에 해당하는 금액은 도의 재정보전금으로 확보토록 함	-도세의 27%(50만 이상 시 47%)에 해당하는 재원을 도에서 확보하여 일정한 기준으로 시·군에 배분토록 함	-도세의 27%(50만 이상 시 47%)에 해당하는 재원을 도에서 확보하여 일정한 기준으로 시·군에 배분토록 함
주요 특징	-시·군세는 도세의 부가세형태 -도세징수처리비용으로 지급	-도세와 시·군세의 독립세체계로 전환 -도세징수교부금제도 도입	-도세징수교부율 인상	-인구 50만 이상 시에 대한 지정특례를 내무부령으로 정함(지방세법 시행령에 근거)	-도세징수교부율 30%(50만 이상 시는 50%)를 3%로 인하함	-재정보전금제도 신설	-배분기준을 인구수(50%), 징수실적(40%), 재정력(10%)로 운영

(2) 재정보전금제도의 목적

재정보전금제도는 도세징수교부금제도에 재정형평화 기능을 추가하여 도입된 제도로 이해할 수 있다. 즉 도세징수교부금제도가 갖고 있던 문제점을 개선하는 방향에서 재정보전금 도입이 이루어졌다. 따라서 도세징수교부금제도의 문제점을 검토함으로써 재정보전금의 성격을 명확하게 이해할 수 있다.

먼저 도세징수교부금이 명칭대로 도세징수에 투입되는 시·군의 비용을 부담하는 차원에서라면 도에서 시·군에 지급하던 도세징수교부금보다 적은 금액을 지급하여야 한다. 시·군이 도세징수에 투입되는 비용은 시·군이 징수하는 도세수입의 약 3~4% 정도로 인식되고 있었기 때문이다. 그런데 지방세법에서 규정하고 있었던 도세징수교부금은 징수액의 30%에서 50%에 해당하는 금액이었다. 그리고 이러한 지급액은 시·군의 주민수를 기준으로 배분되었다. 즉 도세징수교부금의 문제점으로 지적되었던 것은 과다하게 배분되는 금액이 문제점으로 지적되었다.

다음으로 도세징수교부금이 시·군의 재정격차를 확대하는 결과를 초래하는 문제점이 지적되었다. 또한 과다한 도세징수교부금 지급은 도의 재정운동을 압박하는 요인으로 작용하기도 하였다. 즉 도세징수교부금은 시·군 간 재정격차를 확대하는 수평적 형평성을 저해하고 도와 시·군 사이에서도 재정력의 문제를 야기하여 수직적 형평성도 저해하는 결과를 초래하는 것으로 지적되었다.

마지막으로 도세징수교부금이 지방교부세의 효과를 상쇄하는 결과가 초래된다는 지적이 있었다. 앞서 문제점으로 지적된 것의 영향이라고 할 수 있는데, 시·군 간의 재정력격차를 확대하는 문제점으로 인하여 지방교부세의 기능을 저해한다는 지적을 받았다. 즉 지방교부세의 중요한 기능 중 하나인 재정격차 해소에 부정적인 영향을 미치는 결과가 초래되는 문제점이 있었다.

도세징수교부금의 문제점을 개선하기 위한 대안이 논의되었다. 도세징수교부금의 대안은 도와 시·군 차원으로 각각 구분할 수 있다. 도 차원에서 제기되었던 대안은 도세징수사무소 설치, 재정조정재원의 별도 설치, 도세징수교부율 인하 등이다.

도세징수교부금 개선방안으로 시·군 차원에서 주장된 내용은 도세징수교부율 50%로 상향조정, 자치구도 시·군 수준인 30%로 인상이었다. 이러한 주장의 논거는 기초

지방자치단체의 재정력이 열악하다는 것을 내세웠다.

도세징수교부금에 대한 개선방안은 도와 시·군에서 주장한 방안을 검토하여 도출되었다고 할 수 있다. 도세를 징수하는 시·군의 징세비를 보전한다는 측면에서 3%의 도세징수교부율이 설정되었다. 그리고 나머지 금액에 해당하는 재원은 도에서 재정보전금으로 확보하여 일정한 기준에 의해 시·군에 배분하는 방안이 마련되었다. 즉 도 차원에서 요구되었던 재원조정재원이 마련되었으며, 시·군 차원에서 요구한 재원보전이 이루어지게 되었다. 이렇게 하여 설계된 제도가 재정보전금제도이다.

재정보전금제도는 시·군에서 징수한 도세징수액의 27%(50만 이상 시는 47%)에 해당하는 금액을 도에서 확보하여 관할구역 내 시·군에 공식에 의해 배분하는 형태로 운영되고 있다.

재정보전금의 재원배분은 도의 조례에 위임되어 있기 때문에 도 본청이 관할구역 내의 시·군에 대한 재정조정의 기본방향에 따라 재원을 배분할 수 있다.

(3) 재정보전금의 종류

재정보전금은 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 일반재정보전금과 시·군의 지역개발사업 등의 시책추진을 지원하기 위한 시책추진보전금, 지방교부세 보통교부세 불교부단체에 배분되는 특별재정보전금으로 구성되어 있다.

일반재정보전금과 시책추진보전금, 특별재정보전금의 구체적인 배분기준과 산정방법 및 배분시기 등은 조례로 정하도록 하고 있다.

<표 3-3> 재정보전금 종류 및 배분기준

구분	재정보전금(100%)	일반보전금(90%)				시책추진보전금 (10%)
		계	인구수	징수실적	재정력	
산정 배분	도세징수액 27%(인구 50만 이상 시는 47%)	100%	50%	40%	10%	10%
용도	용도 지정 없이 시·군의 일반재원으로 사용	시·군 재정운영에 필요한 일반재원				시·군의 지역개발사업 등 시책추진 지원

① 일반재정보전금

일반재정보전금은 시·군의 행정서비스와 지방공공재 공급에 필요한 재원을 보전해주는 것으로 목적으로 한다. 시·군으로 이전되는 재원은 일반재원이므로 시·군이 용도에 제한받지 않고 자율적으로 사용할 수 있어 활용도가 높은 재원이다. 현재 국내 시·군의 재정여건을 감안할 때 의존재원으로서 재정운용에 많은 도움이 되고 있다.

일반재정보전금 재원은 재정보전금 총액의 90%에 해당하는 금액으로 한다. 배분은 일반재정보전금 총액에서 특별재정보전금을 공제한 총액의 50%에 해당하는 금액은 시·군의 인구수에 따라 배분하고 40%는 시·군의 도세 징수실적에 따라 배분한다. 그리고 나머지 10%에 해당하는 금액은 시·군의 재정력에 따라 배분된다. 재정력은 재정력 지수를 1에서 빼는 방법으로 산출한다.

② 시책추진보전금

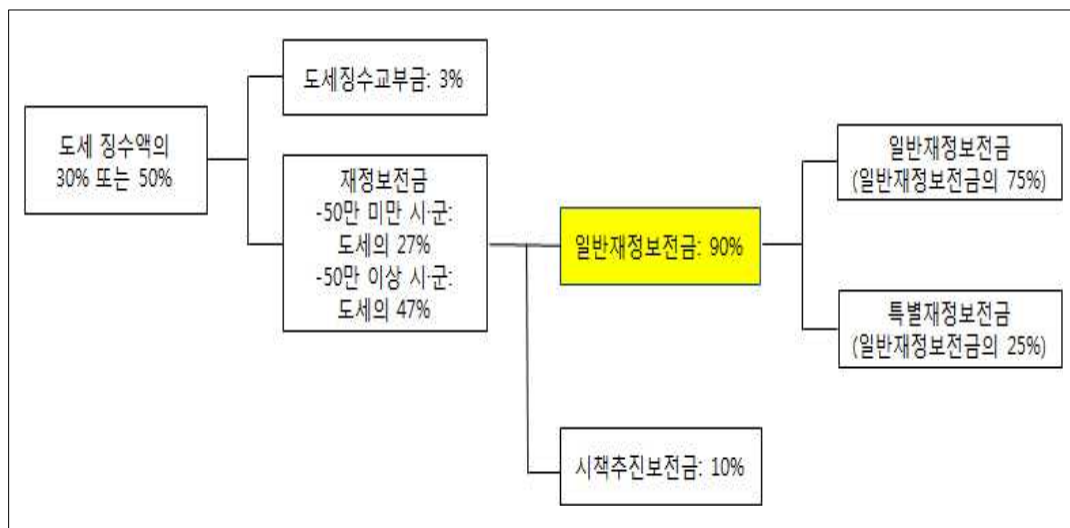
시책추진보전금은 시·군의 지역개발사업 등의 시책추진을 지원하는 것을 주된 목적으로 운영되고 있는 재정보전금이다. 시책추진보전금은 조례에서 규정하고 있으며, 대부분의 조례들에서는 유사한 사항을 규정하고 있다. 충청남도 재정보전금 배분 조례는 제2호와 제6조에서 시책추진보전금에 관하여 규정하고 있다. 시책추진보전금 배분대상은 시·군이 추진하는 지역개발사업이나 2개 시·군 이상이 연관되어 광역행정차원에서 추진하는 사업, 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있어 예비비를 포함한 당해 시·군의 재원만으로 충당하기 어려운 사업, 도세징수실적이 우수한 시·군에서 필요로 하는 사업, 기타 특별한 재정수입의 감소가 있거나 특별한 재정수요가 있는 경우 등을 명시하고 있다.

시책추진보전금 재원은 도세징수액의 27% 또는 47%로 이전되는 재정보전금 재원의 10%에 해당하는 금액으로 운영된다. 시책추진보전금은 재정형평화에 긍정적이라는 주장과 부정적이라는 주장이 혼재하고 있는 상황이다.

③ 특별재정보전금

특별재정보전금은 지방교부세 보통교부세 불교부단체의 재정을 조정하기 위한 목적에서 운영되고 있다. 이처럼 특별재정보전금은 재정보전금을 운영하는 대부분의 지방자치단체에서 운영되지 않고 있고 특정한 지방자치단체에서만 운영이 이루어지고 있는 상황이다. 지방교부세 보통교부세 불교부단체에서 교부단체로 변경되면 특별재정보전금을 지급받지 못하게 된다.

특별재정보전금 재원은 <그림 3-1>에 제시되어 있는 것처럼 일반재정보전금의 일정비율로 하고 있다. 경기도의 경우에는 지방재정법 시행령에서 일반재정보전금의 25%를 특별재정보전금으로 운영하도록 하고 있다.



<그림 3-1> 재정보전금 종류와 재원(경기도)

3) 재정보전금의 법적 근거

(1) 지방재정법

재정보전금은 지방재정법, 지방재정법 시행령, 각 도의 조례를 근거로 운영이 이루어지고 있다. 재정보전금제도에 관한 가장 상위 규정은 지방재정법 제29조이다. 지방재정법 제29조는 제1항에서 시·도지사에게 시·군의 재정보전을 위한 재원을 확보하도록 의무화하고 있다. 재원은 광역시세·도세 총액으로 하고, 화력발전·원자력발전 등에 대

한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다고 명시하고 있다.

광역시세·도세로 구분되어 있는 지방소비세액은 별도로 제2호에서 명시하고 있는데, 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액도 재정보전금 재원에 포함하도록 하고 있다.

(2) 지방재정법 시행령

재정보전금의 종류와 배분방법은 지방재정법 시행령 제36조에서 규정하고 있다. 시행령 제36조는 재정보전금을 일반재정보전금, 시책추진보전금, 특별재정보전금 등 세 종류로 구분하고 있다. 제2항에서는 재정보전금의 재원에 관하여 규정하면서 경기도는 특별재정보전금을 일반재정보전금의 100분의 25, 광역시 및 경기도 외의도의 경우에는 행정안전부장관이 정하는 범위 안에서 시·도의 조례가 정하는 비율에 해당하는 금액으로 규정하고 있다.

시행령 제36조 제3항은 일반재정보전금의 배분방법을 명시하고 있다. 일반재정보전금은 특별재정보전금을 공제한 총액의 100분의 50은 인구수, 100분의 40에 해당하는 금액은 광역시세·도세 징수실적, 100분의 10에 해당하는 금액은 재정력지수가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분하도록 명시하고 있다.

시행령 제36조 제4항은 일반재정보전금, 시책추진보전금 및 특별재정보전금의 구체적인 배분기준, 산정방법, 배분시기에 관해서는 시·도의 조례로 정하도록 하고 있다.

(3) 조례

관할구역 내에 시·군이 있는 광역시와 도는 조례를 제정하여 재정보전금을 운영하고 있다. 모든 광역시와 도는 지방재정법 시행령 제36조에서 규정하고 있는 사항을 그대로 반영하여 조례를 제정, 재정보전금을 운영하고 있다. 경기도에서만 운영되었던 특별재정보전금이 경남에서도 조례에 반영되었다. 2010년 3월 18일 조례 개정을 통해서

재정보전금의 종류(조례 제3조)에 특별재정보전금을 추가하고, 제4조에서는 일반재정보전금의 100분의 25에 해당하는 금액을 초과할 수 없다고 명시하여 특별재정보전금의 재원을 규정하였다.

2. 재정보전금 운용현황

1) 재정보전금 운용현황

2011년 최종예산 기준 지방자치단체 세입총계는 약 206조원 규모이며, 지방세와 세외수입은 각각 24.7%와 21.4%를 차지한 것으로 나타나 자체재원이 세입에서 차지하는 비중은 46.1%를 차지했다. 지방채 비중이 4.1%인 것으로 나타나고 있기 때문에 의존재원이 세입에서 차지하는 비중은 50% 미만인 것으로 나타난다.

의존재원 중에서는 국고보조금의 비중이 가장 높다. 국고보조금이 세입총계에서 차지하는 비중은 27.2%이며, 지방세와 세외수입보다 높은 수준이다. 그런데 국고보조금은 지방재정에 긍정적인 효과와 함께 부정적인 효과도 나타나게 한다. 국고보조금에 상응하는 지방비부담이 수반되므로 지방자치단체 간 재정격차 심화와 재정운용의 경직성을 높이고 지방재정의 자율성을 저해하는 문제가 지적되고 있다. 세입총계에서 국고보조금 비중이 높다는 것은 현실적으로 이러한 문제점들이 나타날 개연성이 높다.

2011년 최종예산 기준으로 전국의 재정보전금과 조정교부금 규모는 7조 2,270억원 수준이며, 세입총계에서 차지하는 비중은 3.5%이다. 재정보전금과 조정교부금이 세입에서 차지하는 비중이 낮은 것은 광역지방자치단체가 기초지방자치단체에 이전하는 재정조정제도이기 때문이다. 대부분의 광역지방자치단체도 재정이 어려운 상황에서 이루어지는 제도의 특성 때문이라고 할 수 있다. 이를 반영하는 것이 조정교부금의 지속적인 감소현상이라고 할 수 있다. 조정교부금은 특별시와 광역시가 관할 자치구에 지원하는 일반재원이며, 취득세(취득세와 등록세)의 일정비율을 재원으로 한다. 취득세수가 감소하면 조정교부금은 감소할 수밖에 없는 구조이다. 최근 부동산경기 침체로 주택 등의 거래가 활발하지 못하고, 정책적으로 주택시장 활성화를 목적으로 취득세 감면정책

을 시행하고 있는 영향으로 취득세수 증가가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이러한 영향은 그대로 조정교부금에 영향을 미치고 있고, 이러한 원인으로 조정교부금 비중이 감소하는 것으로 판단된다.

재정보전금 규모는 3조 9,790억원 규모인 것으로 나타난다. 이 규모는 지방자치단체 세입에서 차지하는 비중은 1.9%인 것으로 나타났다. 재정보전금이 세입총계에서 차지하는 비중은 증가하는 추세이며, 조정교부금보다 규모가 커진 것으로 나타난다. 재정보전금도 지방세인 도세징수에 영향을 받는 구조이지만 조정교부금보다 충격을 완화할 수 있는 구조이다. 2008년 미국의 서브프라임 모기지 부실로부터 촉발된 글로벌 금융 위기가 본격적으로 국내 경기에 영향을 미친 2009년에는 조정교부금 뿐만 아니라 재정보전금도 감소한 것으로 나타났다.

재정보전금은 2010년 3조원을 넘었고 2011년에는 3조 9천억원 규모로 확대되었다. 재정보전금은 도세징수액을 재원으로 하고 있기 때문에 지방세 징수에 직접적인 영향을 받게 된다.

<표 3-5>와 <표 3-6>에는 시와 군을 구분하여 2007년 이후 지방세입에서 재정보전금이 차지하는 비중을 결산기준으로 제시하였다. 시의 지방세입에서 재정보전금이 차지하는 비중은 2007년 4.8%에서 2011년에는 5.2%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 군의 경우도 지방세입에서 차지하는 비중이 증가추세를 유지한 것으로 나타났다. 2007년 2.0%에서 2011년에는 2.2%로 비중이 증가했다.

시와 군을 비교하면 시의 재정보전금규모가 큰 것으로 나타나며, 재정에서 차지하는 비중도 시에서 더 높은 것으로 나타난다. 일반적으로 시의 재정규모가 군의 재정규모보다 크다는 점을 감안하면 재정보전금이 시 지역에 편중되고 있는 것으로 판단된다. 그러나 재정보전금은 지방자치단체 사이에서 이루어지는 재정조정으로 재정격차 해소에 주안점을 두는 것이 타당하다는 관점에서 개선의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

<표 3-4> 지방세입에서 재정보전금의 비중추이(최종예산 총계기준)

(단위: 십억원, %)

구분	2008		2009		2010		2011	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세입총계	186,088	100.0	206,545	100.0	197,898	100.0	206,116	100.0
지방세	45,088	24.2	45,191	21.9	49,304	24.9	50,813	24.7
세외수입	47,158	25.3	50,376	24.4	44,051	22.3	44,006	21.4
지방교부세	30,678	16.5	28,099	13.6	27,672	14.0	30,467	14.8
교부금	6,715	3.6	6,592	3.2	6,907	3.5	7,227	3.5
조정교부금	3,823	2.1	3,818	1.8	3,354	1.7	3,249	1.6
재정보전금	2,892	1.6	2,774	1.3	3,553	1.8	3,979	1.9
보조금	51,220	27.5	64,966	31.5	62,663	31.7	65,223	31.6
국고보조금	43,248	23.2	55,655	26.9	54,002	27.3	56,010	27.2
시도비보조금	7,971	4.3	9,310	4.5	8,661	4.4	9,212	4.5
지방채	5,227	2.8	11,319	5.5	7,300	3.7	8,380	4.1

자료: 재정고.

<표 3-5> 전국 시 재정보전금(결산기준)

(단위: 백만원)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
합계	53,738,346	59,133,624	64,182,695	58,234,969	60,903,364
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
지방세	8,975,431	9,948,096	10,206,776	10,670,046	11,418,016
	16.7%	16.8%	15.9%	18.3%	18.7%
세외수입	23,728,272	25,730,337	27,555,524	21,115,601	21,045,338
	44.2%	43.5%	42.9%	36.3%	34.6%
지방교부세	8,431,421	10,202,621	8,881,298	9,448,207	10,494,126
	15.7%	17.3%	13.8%	16.2%	17.2%
재정보전금	2,600,313	2,393,344	2,229,199	2,802,835	3,169,709
	4.8%	4.0%	3.5%	4.8%	5.2%
보조금	9,271,235	10,213,439	12,754,979	13,084,175	13,882,678
	17.3%	17.3%	19.9%	22.5%	22.8%
지방채 및 예치회수금	731,674	1,095,260	2,555,918	1,096,105	893,496
	1.4%	1.9%	4.0%	1.9%	1.5%

자료: 재정고.

<표 3-6> 전국 군 재정보전금(결산기준)

(단위: 백만원)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
합계	28,830,480	33,276,331	35,598,342	31,924,688	32,462,206
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
지방세	1,794,390	1,984,923	2,076,088	2,071,845	2,044,099
	6.2%	6.0%	5.8%	6.5%	6.3%
세외수입	10,475,043	11,026,393	12,879,513	9,267,724	8,982,259
	36.3%	33.1%	36.2%	29.0%	27.7%
지방교부세	9,090,236	11,419,024	9,598,028	10,030,991	10,871,420
	31.5%	34.3%	27.0%	31.4%	33.5%
재정보전금	564,162	487,335	497,174	604,943	718,076
	2.0%	1.5%	1.4%	1.9%	2.2%
보조금	6,780,396	8,040,130	9,879,078	9,707,842	9,625,665
	23.5%	24.2%	27.8%	30.4%	29.7%
지방채 및 예치회수금	126,252	409,784	668,461	241,343	220,686
	0.4%	1.2%	1.9%	0.8%	0.7%

자료: 재정고.

<표 3-7> 충남 시 재정보전금(최종예산 기준)

(단위: 백만원)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
합계	2,463,548	2,892,455	3,111,441	3,167,767	3,365,463
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
지방세	588,127	634,977	654,394	694,874	795,873
	23.9%	22.0%	21.0%	21.9%	23.6%
세외수입	320,665	353,231	384,090	399,332	321,938
	13.0%	12.2%	12.3%	12.6%	9.6%
지방교부세	712,333	878,362	799,541	898,915	994,895
	28.9%	30.4%	25.7%	28.4%	29.6%
재정보전금	148,802	128,935	121,670	144,104	180,237
	6.0%	4.5%	3.9%	4.5%	5.4%
보조금	661,121	831,750	1,025,793	1,002,942	1,060,521
	26.8%	28.8%	33.0%	31.7%	31.5%
지방채 및 예치금회수	32,500	65,200	125,953	27,600	12,000
	1.3%	2.3%	4.0%	0.9%	0.4%

자료: 재정고.

<표 3-8> 충남 군 재정보전금(최종예산 기준)

(단위: 백만원)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
합계	2,173,274	2,759,543	2,922,097	2,986,348	2,930,117
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
지방세	254,059	262,339	286,308	301,927	312,430
	11.7%	9.5%	9.8%	10.1%	10.7%
세외수입	244,234	340,630	430,455	396,303	325,349
	11.2%	12.3%	14.7%	13.3%	11.1%
지방교부세	894,820	1,168,898	971,911	1,030,556	1,153,069
	41.2%	42.4%	33.3%	34.5%	39.4%
재정보전금	64,407	71,239	64,479	89,385	97,853
	3.0%	2.6%	2.2%	3.0%	3.3%
보조금	702,854	905,437	1,099,243	1,155,177	1,033,447
	32.3%	32.8%	37.6%	38.7%	35.3%
지방채 및 예치금회수	12,900	11,000	69,700	13,000	7,970
	0.6%	0.4%	2.4%	0.4%	0.3%

자료: 재정고.

충남 시·군의 재정운용에서 재정보전금이 차지하는 비중과 전국의 동급 지방자치단체 재정에서 재정보전금이 차지하는 비중을 비교한 결과 시·군 모두 재정보전금이 지방재정에서 차지하는 비중은 충남이 높은 것으로 나타났다.

시의 경우 2007년 전국 시 단위 지방자치단체의 재정보전금은 4.8%의 비중을 차지하였으나, 충남 시는 6.0%의 비중을 차지한 것으로 나타났다. 같은 시기 군은 전국의 경우 지방재정에서 재정보전금 비중은 2.0%, 충남은 3.0%였다. 시와 군의 재정보전금 비중차이는 충남이 전국보다 큰 것으로 나타났다.

<표 3-9>에서 제시하고 있는 것처럼 전국 시와 군의 재정보전금 차이 및 충남 시와 군의 재정보전금 비중차이를 비교하면 2007년 이후 충남은 시와 군의 재정보전금 비중 차이가 감소하는 추세를 보이고 있다. 그러나 시와 군의 재정에서 차지하는 비중은 충남에서 높게 나타나며, 기초지방자치단체 재정에서 재정보전금이 중요한 역할을 수행하는 정도는 충남이 전국에 비해 높은 것으로 판단된다. 따라서 비중차이가 감소하는 추세를 보인다고 해도 충남의 시와 군간 재정보전금 비중격차는 줄여나가는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

<표 3-9> 충남 군 재정보전금(일반회계 최종예산 기준)

		(단위: %)				
구분		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
시 지역	전국(A)	4.8	4.0	3.5	4.8	5.2
	충남(B)	6.0	4.5	3.9	4.5	5.4
군 지역	전국(C)	2.0	1.5	1.4	1.9	2.2
	충남(D)	3.0	2.6	2.2	3.0	3.3
시 군 차이	전국(A-C)	2.6	2.5	2.1	2.9	3.0
	충남(B-D)	3.0	1.9	1.8	1.5	2.1

최근 재정보전금이 지방세입에서 차지하는 비중을 비교 검토하기 위하여 과거 연도 지방세입에서 재정보전금이 차지하고 있는 비중을 살펴보았다. 2000년 재정보전금제도 도입이 이루어진 이후부터 2005년까지의 자료에 의하면 시와 군 지역에서 재정보전금의 역할이 차이가 있음을 알 수 있다.

시 지역은 2000년 지방세입 대비 재정보전금 비중이 4.84%에서 2004년 8.98%까지

확대되었다. 재정보전금이 시 재정운용의 중요한 재원조달 수단으로 활용되고 있음을 알 수 있다. 이는 전국과 충남의 2011년 시 지역 세입 대비 재정보전금이 5%의 비중을 차지하고 있는 것을 볼 때 재정보전금이 시 재정운용에서 역할을 수행하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

반면 군 재정운용에서 재정보전금이 역할은 매우 미미한 수준이라고 할 수 있다. 군 세입 대비 재정보전금 비중은 2000년 1.67에서 2005년에도 1.66%에 그치고 있다. 시 재정에서 재정보전금이 비중을 확대했던 것과 구별된다. 이처럼 군 재정에서 재정보전금은 제도 도입 초기부터 재원조달 수단으로서 유용한 제도로 기능하지 못하고 있음을 알 수 있다. 최근 전국과 충남의 군 세입에서 재정보전금 비중이 과거에 비해 약간의 증가가 이루어지고 있으나, 전반적으로는 과거와 같은 미미한 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 장기적인 결과를 볼 때 군 재정에서 재정보전금의 역할 증대를 모색할 수 있는 대안 마련의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

<표 3-10> 지방세입 중 재정보전금 비중(2000-2005)

(단위: 백만원, %)

구분		2000	2001	2002	2003	2004	2005
시	세입 합계	19,865,760	23,344,281	28,355,107	33,997,373	21,670,060	22,947,799
	재정보전금	960,563 (4.84)	1,376,818 (6.90)	1,952,364 (6.89)	2,164,822 (6.37)	1,946,165 (8.98)	1,824,228 (7.96)
군	세입 합계	13,046,098	16,250,335	18,938,837	21,967,471	12,545,279	13,784,978
	재정보전금	218,514 (1.67)	271,821 (1.67)	306,814 (1.62)	312,661 (1.42)	216,453 (1.73)	229,279 (1.66)

주: 2000~2003년은 일반회계 세입 결산자료이며, 2004~2005년은 일반회계 세입 당초예산 기준.

자료: 한국지방재정공제회(2005), 재정보전금제도 개선방안 연구, p.21에서 인용.

관할지역 내에 시·군이 설치되어 있어 재정보전금을 운영하는 광역시와 도의 재정보전금 총액은 2007년 2조 9,818억원이며, 경기도가 가장 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다. 경기도가 재정보전금 전체에서 차지하는 비중은 61.7%였다. 충남의 재정보전금 비중은 7.2%로 9.1%의 비중을 나타낸 경남에 이어 3위였다. 이후 2008년부터 2010년까지는 재정보전금 규모가 2007년 대비 감소하였다. 특히 2009년은 가장 낮은

재정보전금 규모를 나타냈는데, 이러한 이유는 도세징수액이 경기침체 영향으로 부진했기 때문인 것으로 판단된다.

충남의 재정보전금도 2007년 이후 2009년 가장 낮은 비중을 보였으며, 재정보전금 액수도 1조 8,615억원 규모로 2조원 이하로 감소하였다. 2010년도 경기침체가 해소되지 못하여 도세징수액 신장에 어려움이 있었으며, 이로 인하여 2009년처럼 2조원 이하의 재정보전금 수준을 보였다.

충남의 재정보전금은 2009년과 2010년 경북의 재정보전금 규모보다도 낮아진 것으로 나타나고 있는데, 재정보전금이 도세징수액을 재원으로 하고 있다는 점을 고려하면 충남 전체적으로 재정운용의 어려움이 가중된 것으로 판단된다. 또한 충남은 세입구조에서 다른 지방자치단체에 비해 상대적으로 의존재원 비중이 높게 나타나고 있다는 점을 고려하면 재정운영에서 자율성도 제약과 경직적인 운영이 이루어질 여지가 높았던 것으로 판단된다. 이와 함께 충남의 시·군도 재정운용에 직접적인 영향을 받았을 것으로 생각된다.

<표 3-11> 지방자치단체 재정보전금 규모

(단위: 백만원, %)

구분	2007		2008		2009		2010	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	2,981,792	100.0	2,892,082	100.0	2,774,040	100.0	2,723,918	100.0
부산	17,653	0.2	16,351	0.6	25,056	0.9	20,379	0.7
대구	15,000	0.5	13,677	0.5	11,494	0.4	12,107	0.4
인천	8,905	0.3	10,177	0.4	10,177	0.4	11,597	0.4
울산	14,765	0.5	20,181	0.7	20,812	0.8	18,152	0.7
경기	1,840,003	61.7	1,703,002	58.9	1,592,904	57.4	1,486,637	54.6
강원	119,632	4.0	111,738	3.9	104,619	3.8	109,605	4.0
충북	107,168	3.6	123,257	4.3	114,821	4.1	127,471	4.7
충남	213,209	7.2	200,174	6.9	186,149	6.7	186,746	6.9
전북	115,591	3.9	110,069	3.8	133,289	4.8	110,965	4.1
전남	77,556	2.6	84,158	2.9	77,552	2.8	94,246	3.5
경북	179,733	6.0	192,611	6.7	191,087	6.9	211,241	7.8
경남	272,577	9.1	306,687	10.6	305,480	11.0	334,772	12.3

자료: 재정고.

<표 3-12> 지방자치단체 재정보전금 규모(2000-2004)

(단위: 백만원, %)

구분	2000		2001		2002		2003		2004	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	1,391,614	100.0	1,729,676	100.0	2,433,277	100.0	2,417,065	100.0	2,404,543	100.0
부산	2,609	0.19	2,854	0.17	6,860	0.28	6,302	0.26	5,427	0.23
대구	6,353	0.46	5,279	0.31	8,889	0.37	10,120	0.42	11,129	0.46
인천	2,397	0.17	2,890	0.17	3,997	0.16	4,446	0.18	4,767	0.20
울산	5,384	0.39	5,795	0.34	9,128	0.38	10,427	0.43	13,975	0.58
경기	845,800	60.78	1,115,165	65.47	1,620,930	66.62	1,566,397	64.81	1,476,838	61.42
강원	47,388	3.41	54,120	3.13	69,564	2.86	73,930	3.06	81,719	3.40
충북	58,989	4.24	64,502	3.73	87,638	3.60	92,799	3.84	100,088	4.16
충남	63,782	4.58	68,224	3.94	87,915	3.61	120,077	4.97	176,780	7.35
전북	63,747	4.58	68,547	3.96	81,758	3.36	87,264	3.61	88,833	3.69
전남	47,550	3.42	51,213	2.96	68,763	2.83	61,311	2.54	58,757	2.44
경북	97,419	7.00	100,202	5.79	120,127	4.94	119,746	4.95	131,898	5.49
경남	121,089	8.70	154,477	8.93	222,479	9.14	217,418	9.00	208,815	8.68
제주	29,107	2.09	36,408	2.10	45,229	1.86	46,828	1.94	45,517	1.89

주: 2000~2003년은 결산자료, 2004년은 예산 기준.

자료: 한국지방재정공제회(2005), 재정보전금제도 개선방안 연구, p.31에서 재인용..

<표 3-13> 지방자치단체 재정보전금 규모(2000-2005)

(단위: 백만원, %)

구분		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
경기	세입 합계	13,095,789	100.0	16,069,507	100.0	19,091,305	100.0	21,533,587	100.0	16,300,725	100.0	18,270,250	100.0
	재정보전금	690,489	5.27	1,059,710	6.59	1,478,511	7.74	1,651,164	7.67	1,478,670	9.07	1,305,570	8.02
강원	세입 합계	4,308,614	100.0	5,530,015	100.0	9,314,739	100.0	9,869,793	100.0	4,525,811	100.0	5,190,554	100.0
	재정보전금	41,122	0.95	52654	0.95	67,886	0.73	74,841	0.76	60,833	1.34	69,107	1.33
충북	세입 합계	2,861,593	100.0	3,507,532	100.0	4,222,030	100.0	4,698,148	100.0	3,249,087	100.0	3,502,724	100.0
	재정보전금	55,215	1.93	58,952	1.68	77,413	1.83	101,015	2.15	72,283	2.22	75,458	2.15
충남	세입 합계	4,239,242	100.0	5,240,662	100.0	5,488,668	100.0	6,246,774	100.0	4,967,368	100.0	5,535,333	100.0
	재정보전금	56,236	1.33	69,875	1.33	81,917	1.49	99,165	1.59	76,463	1.54	106,341	1.92
전북	세입 합계	4,021,528	100.0	5,147,318	100.0	5,834,745	100.0	6,103,392	100.0	4,639,132	100.0	5,102,251	100.0
	재정보전금	49,961	1.24	64,845	1.26	71,664	1.23	78,873	1.29	67,849	1.46	77,228	1.51
전남	세입 합계	5,825,658	100.0	7,148,121	100.0	8,878,949	100.0	9,220,302	100.0	6,307,549	100.0	6,965,510	100.0
	재정보전금	40,946	0.70	50,391	0.70	67,327	0.76	61,382	0.67	52,541	0.83	51,447	0.74
경북	세입 합계	5,945,409	100.0	7,155,917	100.0	9,002,479	100.0	10,548,659	100.0	6,553,698	100.0	6,998,371	100.0
	재정보전금	85,610	1.44	99,381	1.39	118,024	1.31	121,555	1.15	95,262	1.46	105,487	1.51
경남	세입 합계	6,038,929	100.0	7,338,108	100.0	10,351,715	100.0	13,665,073	100.0	6,731,650	100.0	7,508,592	100.0
	재정보전금	115,422	1.91	148,384	2.02	225,832	2.18	218,073	1.60	189,033	2.81	186,473	2.48

주: 1. 2000~2003년은 일반회계 세입결산자료이며, 2004~2005년은 일반회계 세입 당초예산 기준.

2. 광역시 재정보전금은 제외하였음.

자료: 한국지방재정공제회(2005), 재정보전금제도 개선방안 연구, pp.22-27에서 인용.

3. 충남의 재정보전금 운용현황

앞서 제시한 것처럼 충남의 재정보전금이 전국에서 차지하는 비중은 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 도세수입액이 본청의 재정에서 차지하는 비중이 동급의 다른 지방자치단체에 비해 상대적으로 낮음에도 불구하고 재정보전금의 비중이 높은 것은 충남 내 시·군의 재정력이 다른 광역지방자치단체의 시·군과 비교할 때 어려움이 있다는 의미라고 할 수 있다. 즉 재정보전금 규모가 크다는 것은 도세징수액이 상대적으로 많은 것을 의미하나 도세수입과 세외수입의 비중이 높지 않은 것은 재정규모가 상대적으로 크다는 의미이기 때문이다.

2012년 충남의 재정보전금 규모는 2,515억원이며, 이중 26.5%에 해당하는 667억원을 천안시가 배분받았다. 천안시는 인구가 50만을 초과하기 때문에 47%의 재정보전금을 받고 있고, 이에 따라 배분금액이 많은 것으로 나타난다.

인구 50만을 초과하는 특정 시가 아닌 시 중에서는 아산시가 13.0%를 배분받아 가장 많은 배분금액을 기록하였다. 아산시의 2012년 재정보전금 배분금액은 326억원이다.

군 지역에서는 청양, 부여, 서천, 예산군 등이 100억원 미만의 재정보전금을 배분받은 것으로 나타나고 있다. 홍성군의 2012년 재정보전금액은 약 47억원이며, 충남 재정보전금 대비 1.9%의 비중이다. 충남의 군 가운데 재정보전금이 가장 많은 군은 금산군이며 226억원 규모의 재정보전금을 배분받았다. 2012년의 경우 군간 차이가 약 4.8배에 이르고 있는 것으로 나타난다.

<표 3-14> 최근 5년 충남 시·군 일반재정보전금 배분추이

(단위: 천원)

구분	2008년		2009년		2010년		2011년		2012년	
계	174,731,048	100.0%	176,967,439	100.0%	248,352,918	100.0%	293,920,444	100.0%	251,461,556	100.0%
천안시	44,936,938	25.7%	44,978,776	25.4%	66,243,721	26.7%	81,043,658	27.6%	66,684,142	26.5%
공주시	9,165,628	5.2%	10,629,394	6.0%	12,885,434	5.2%	16,395,161	5.6%	14,996,281	6.0%
보령시	9,359,231	5.4%	8,368,824	4.7%	11,445,236	4.6%	13,322,940	4.5%	11,778,350	4.7%
아산시	22,312,076	12.8%	22,514,514	12.7%	30,992,171	12.5%	38,812,981	13.2%	32,619,263	13.0%
서산시	13,005,106	7.4%	13,293,039	7.5%	18,665,799	7.5%	21,276,699	7.2%	19,074,910	7.6%
논산시	8,945,791	5.1%	9,265,708	5.2%	12,827,024	5.2%	15,115,319	5.1%	13,070,236	5.2%
계룡시	5,120,179	2.9%	3,960,766	2.2%	5,634,512	2.3%	6,529,177	2.2%	5,487,132	2.2%
금산군	4,979,850	2.9%	4,240,470	2.4%	6,933,698	2.8%	8,424,944	2.9%	22,565,719	9.0%
연기군	8,255,162	4.7%	6,559,392	3.7%	10,172,741	4.1%	12,851,472	4.4%	7,203,278	2.9%
부여군	5,791,151	3.3%	5,996,608	3.4%	7,827,781	3.2%	9,326,495	3.2%	9,614,315	3.8%
서천군	5,036,553	2.9%	5,196,025	2.9%	7,077,866	2.8%	8,078,685	2.7%	8,012,195	3.2%
청양군	3,318,668	1.9%	3,423,676	1.9%	4,635,608	1.9%	5,342,558	1.8%	6,910,621	2.7%
홍성군	6,504,923	3.7%	7,518,712	4.2%	9,871,790	4.0%	11,341,491	3.9%	4,671,990	1.9%
예산군	7,300,749	4.2%	7,552,434	4.3%	9,725,948	3.9%	11,126,373	3.8%	10,350,774	4.1%
태안군	6,089,838	3.5%	6,508,038	3.7%	8,988,968	3.6%	10,353,638	3.5%	9,852,848	3.9%
당진군	14,609,205	8.4%	16,961,063	9.6%	24,424,621	9.8%	24,578,853	8.4%	8,569,502	3.4%

자료: 충남도청 내부자료.

1) 시 재정보전금 현황

천안시는 예산규모가 1조원을 초과하는 기초지방자치단체이다. 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 지방세와 세외수입이 차지하는 비중이 약 48%에 이르며, 지방교부세까지 포함한 비중은 세입의 약 65%를 차지하고 있다. 즉 천안시가 자주적으로 활용할 수 있는 재원이 약 65%라고 할 수 있다.

<표 3-15> 천안시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	665,700	750,300	766,000	812,000	933,000
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	255,642	269,200	270,808	301,414	319,700
	38.40	35.88	35.35	37.12	34.27
세외수입	95,442	75,415	139,095	69,159	124,234
	14.34	10.05	18.16	8.52	13.32
지방교부세	70,274	87,004	112,863	130,962	152,313
	10.56	11.60	14.73	16.13	16.33
재정보전금	52,889	57,889	56,950	73,400	71,000
	7.94	7.72	7.43	9.04	7.61
보조금	171,453	210,792	186,283	237,065	265,752
	25.76	28.09	24.32	29.20	28.48
지방채 및 예치회수금	20,000	50,000	-	-	-
	3.00	6.66	-	-	-

자료: 천안시청 홈페이지.

공주시는 세입에서 재정보전금이 차지하는 비중이 2.5~3% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타난다. 지방교부세와 보조금이 재정운용에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 지방교부세와 보조금이 공주시 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 65~70% 수준이라고 할 수 있다. 절대적으로 의존재원에 대한 의존도가 높은 재정운용을 보이고 있다.

이에 반해 지방세의 비중은 10% 미만의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나며, 세외수입 비중도 지방세와 유사한 것으로 판단할 수 있으나, 회계연도에 따라 세외수입의 편차가 큰 것을 알 수 있다.

<표 3-16> 공주시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	410,300	444,100	523,500	448,100	605,700
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	40,143	42,520	44,760	44,580	49,306
	9.78	10.25	8.55	9.95	8.14
세외수입	35,926	47,428	99,837	37,649	122,046
	8.76	10.68	19.07	8.40	20.15
지방교부세	188,646	159,446	175,965	197,180	219,319
	45.98	35.90	33.61	44.00	36.21
재정보전금	10,250	10,270	13,250	16,862	19,231
	2.50	2.31	2.53	3.76	3.18
보조금	122,335	161,879	189,687	151,828	185,098
	29.82	36.45	36.23	33.88	30.56
지방채 및 예치회수금	13,000	23,200	43,580	-	10,700
	3.17	5.22	8.32	-	1.77

자료: 공주시청 홈페이지.

보령시 일반회계 세입에서 재정보전금 비중은 2~3% 수준을 차지하고 있고, 천안을 제외한 충남의 다른 시와 유사한 수준을 유지하고 있다. 재정보전금은 2010년 100억원 규모를 초과한 것으로 나타나고 있다.

보령시는 지방세수입에 비해 세외수입 비중이 더 높은 것으로 나타나고 있다. 지방세와 비교할 때 세외수입이 보령시의 자율성이 더 크다는 점을 감안하면 세입확보의 가능성이 다른 시에 비해 높은 상황인 것으로 판단된다.

보령시 세입운영에서 특징적인 사항이라고 할 수 있는 것은 지방교부세가 차지하는 비중이 상대적으로 높다는 것이다. 지방교부세가 차지하는 비중이 높다는 것은 수요액에 비해 수입액이 그만큼 적다는 것을 의미한다. 2012년 지방교부세가 세입에서 차지하는 비중은 43.21%였으며, 의존재원인 보조금과 합산한 비중은 약 76%에 이른다.

<표 3-17> 보령시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	420,508	407,864	417,490	427,711	437,123
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	36,035	35,850	37,450	38,411	35,350
	8.57	8.79	8.97	8.98	8.09
세외수입	51,828	71,849	55,666	61,070	59,617
	12.33	17.62	13.33	14.28	13.64
지방교부세	176,201	148,252	164,705	180,188	188,881
	41.90	36.35	39.45	42.13	43.21
재정보전금	9,415	6,900	10,050	13,048	10,865
	2.24	1.69	2.41	3.05	2.49
보조금	144,430	140,014	149,619	134,994	142,410
	34.35	34.33	35.84	31.56	32.58
지방채 및 예치회수금	2,600	5,000	-	-	-
	0.62	1.23	-	-	-

자료: 보령시청 홈페이지.

2012년 아산시 일반회계 세입에서 재정보전금 비중은 5.11%로 나타나고 있다. 아산시 재정보전금은 최근 4년 지속적인 증가추세를 유지하고 있는 것으로 나타나는데, 이는 인구수 및 도세징수실적이 개선되는 것으로 이해할 수 있다. 지방세 비중이 34.47%, 세외수입 비중은 13.40%로 각각 나타나고 있다.

아산시는 세입에서 지방교부세 비중이 12.68%로 나타나고 있다. 이는 자체적으로 재정수요를 일정부분 충족하고 있음을 의미한다. 이러한 상황이므로 인구수와 도세징수실적, 역재정력지수를 기준으로 배분되는 재정보전금은 증가하고 있다. 역재정력지수가 반영되지 않았다면 아산시 재정보전금 규모는 현재보다 더 높은 비중을 차지하였을 것이다.

<표 3-18> 아산시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	-	534,540	562,730	655,200	747,600
	-	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	-	173,300	196,830	246,400	257,700
	-	32.42	34.98	37.61	34.47
세외수입	-	72,981	66,290	73,282	100,184
	-	13.65	11.78	11.18	13.40
지방교부세	-	65,501	76,798	88,886	94,829
	-	12.25	13.65	13.57	12.68
재정보전금	-	20,410	26,725	33,300	38,223
	-	3.82	4.75	5.08	5.11
보조금	-	185,348	168,487	201,332	256,663
	-	34.67	29.94	30.73	34.33
지방채 및 예치회수금	-	17,000	27,600	12,000	-
	-	3.18	4.90	1.83	-

자료: 아산시청 홈페이지.

서산시 재정보전금 비중은 3.55%로 나타난다. 충남의 다른 시·군에 비해 재정보전금이 세입에서 차지하는 비중이 작지 않는 것으로 판단된다. 공주시, 보령시, 계룡시에 비해 지방세수입이 세입에서 차지하는 비중이 상당히 높은 것으로 나타난다. 이처럼 세입에서 지방세수입의 비중이 다른 시·군에 비해 크게 뒤지지 않는다는 것은 도세징수 실적이 일정부분 유지될 수 있는 여건이라는 판단을 가능하게 한다.

<표 3-19> 서산시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	411,356	423,365	453,156	490,231	539,636
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	85,147	79,396	91,604	109,386	107,803
	20.70	18.75	20.21	22.31	19.98
세외수입	34,189	50,326	38,903	32,771	60,977
	8.31	11.89	8.58	6.68	11.30
지방교부세	147,100	138,489	159,428	174,971	186,717
	35.76	32.71	35.18	35.69	34.60
재정보전금	16,118	13,116	18,699	21,935	19,151
	3.92	3.10	4.13	4.47	3.55
보조금	109,202	130,586	151,168	151,168	164,988
	26.55	30.84	30.84	30.84	30.57
지방채 및 예치회수금	-	11,453	-	-	-
	-	2.71	-	-	-

자료: 서산시청 홈페이지.

논산시는 지방교부세가 세입에서 차지하는 비중이 상대적으로 높다. 이는 기준재정 수요액을 구성하는 지방세와 세외수입이 작기 때문이다. 충남의 다른 시와 비교할 때 예산규모가 크지 않음에도 자체적으로 수요액을 충족할 수 있는 규모에서 많이 부족한 상황이다.

논산시 재정보전금 규모는 최근 5년간 지속적인 증가를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 2012년 재정보전금이 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 4.15%로 나타났다. 그런데 지방세와 세외수입이 세입에서 차지하는 비중은 감소하는 추세를 유지하고 있다. 이러한 현상은 지방교부세 비중이 증가하는 것을 통해서도 확인할 수 있다. 논산시의 재정보전금 증가요인에는 역재정력지수도 영향을 미친 것으로 판단된다.²³⁾

23) 논산시 통계연보에 의하면 한국인 기준 인구수는 2009년 129,597명, 2010년 127,507명, 2011년 127,533명, 2012년 126,653명으로 감소하는 추세를 유지하고 있다. 논산시의 충남도세 징수실적은 2009년 30,152백만원, 2010년 33,433백만원으로 증가추세를 보였다. 재정보전금 배분기준이 인구수(50%), 도세징수실적(40%), 재정력지수(10%)로 구성되어 있는 상황에서 인구수가 지속적으로 감소하는 상황에서 재정보전금액이 증가하는 것은 재정력지수로 활용되는 역재정력지수가 영향을 미쳤기 때문이다. 이를 다시 확인할 수 있는 것이 지방교부세가 증가하는 것이라고 할 수 있다. 지방교부세가 증가한다는 것은 기준재정수입액에 비해 기준재정수요액이 부족하며, 지방교부세 증가는 이 둘 간의 차이가 확대되었음을 의미하기 때문이다. 또한 논산시와 서산시 비교를 통해서도 확인이 가능하다. 서산시의 경우 2012년 지방교부세 금액은 증가하였으나, 세입에서 차지하는 비중은 감소하였다. 지방세가 감소하고 세외수입이 크게 증가하였기 때문인데, 지방세 감소는 재정보전금 감소와 직결된다. 즉 지방세수가 감소하고 세외수입은 증가하였기 때문에 지방교부세는 증가할 수 있었으나, 지방세 징수실적만을 포함하는 재정보전금은 감소한 것으로 나타났다.

<표 3-20> 논산시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	385,938	443,552	419,677	425,761	460,305
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	39,124	43,429	42,422	43,682	43,296
	10.14	9.79	10.11	10.26	9.41
세외수입	37,654	47,517	36,033	32,965	38,152
	9.76	10.71	8.59	7.74	8.29
지방교부세	166,198	149,324	161,170	171,239	189,820
	42.95	33.67	38.40	40.22	41.24
재정보전금	5,663	9,276	14,000	15,692	19,114
	1.47	2.09	3.34	3.69	4.15
보조금	127,299	174,706	166,054	162,183	169,924
	32.98	29.35	39.57	38.09	36.92
지방채 및 예치회수금	10,000	19,300	-	-	-
	2.59	4.35	-	-	-

자료: 논산시 홈페이지.

계룡시는 다른 시와 비교할 때 예산규모가 작다. 주민수도 많지 않기 때문에 지방세 수입도 많지 않고 일반회계 세입에서 지방세비중도 높지 않다. 세외수입은 지방세보다 세입에서 차지하는 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

계룡시의 재정보전금은 4.47% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타나며, 천안시와 아산시를 제외한 충남의 다른 시와 비교할 때 세입에서 차지하는 재정보전금 비중이 높게 나타나고 있다.

재정운용에서 지방교부세 비중이 월등하게 높은 것이 특징적이라고 할 수 있고, 보조금 규모는 작은 편이며 다른 시와 비교해도 작은 규모라고 할 수 있다.

<표 3-21> 계룡시 세입추이(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	107,000	102,700	94,630	106,459	118,785
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	10,000	10,700	11,000	12,000	12,000
	9.35	10.42	11.62	11.27	10.10
세외수입	17,816	18,588	12,041	15,041	17,866
	16.65	18.10	12.72	14.13	15.04
지방교부세	53,862	49,542	47,985	51,468	57,398
	50.34	48.24	50.71	48.35	48.32
재정보전금	5,500	3,200	4,430	6,000	5,314
	5.14	3.12	4.68	5.64	4.47
보조금	19,822	20,672	19,174	21,950	26,207
	18.53	20.13	20.26	20.62	22.06
지방채 및 예치회수금	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

자료: 계룡시 홈페이지.

당진시는 재정운영에서 지방교부세와 보조금 등의 의존재원 비중이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 의존재원에서는 지방교부세보다 보조금의 비중이 높게 나타나는 것이 특징이다.

일반회계 예산을 기준으로 할 경우 자체재원에서는 지방세수입이 세외수입이 차지하는 비중보다 높게 나타나는 것이 특징적이다. 일반회계 본예산 기준으로 제시되어 있는 2008년과 2009년 자료는 재정보전금이 예산에서 차지하는 비중도 3%~4% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타난다.

당진시의 재정운용은 시가 입지하는 지역이 상대적으로 충남 내에서는 지방세 세원이 양호한 지역이므로 재정보전금 규모도 충남의 다른 시·군에 비해 적지 않은 수준인 것으로 판단된다

<표 3-22> 당진시 세입추이

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	336,135	428,897	546,718	483,012	-
	100.00	100.00	100.00	100.00	-
지방세	64,310	80,310	85,510	95,089	-
	19.13	18.72	15.64	19.69	-
세외수입	60,063	77,148	193,506	116,762	-
	17.87	17.99	35.39	24.17	-
지방교부세	88,950	108,949	113,955	120,000	-
	26.46	25.40	20.84	24.84	-
재정보전금	15,000	15,000	15,000	16,000	-
	4.46	3.50	2.74	3.31	-
보조금	107,812	147,491	133,747	135,161	-
	32.07	34.39	24.46	27.98	-
지방채 및 예치회수금	-	-	5,000	-	-
	-	-	0.91	-	-

자료: 2008년과 2009년 자료는 당진시 홈페이지에서 일반회계 본예산 기준, 2010년과 2011년 자료는 행정안전부 재정고에서 인용하였으며 일반회계와 특별회계가 합산된 본예산임.

2) 군 재정보전금 현황

금산군은 일반회계 세입에서 지방세 비중이 지속적으로 감소하는 현상을 보이고 있다. 2008년 10.39%에서 2012년에는 8.41%로 감소하였다. 지방세 수입의 금액은 증가하였으나, 일반회계 예산의 증가율을 따라가지 못하고 있다. 지방세 수입의 신장성이 매우 부진한 상황이라고 할 수 있다.

세외수입은 최근 5년 간 회계연도에 따라 세입에서 차지하는 비중의 증감은 있으나, 일정한 비율을 유지하고 있는 것으로 나타난다.

세입에서 지방세 비중이 감소함에 따라 의존재원인 지방교부세 비중은 증가추세를 보이고 있다. 보조금도 일정한 비율을 지속하고 있는 것으로 나타났다. 금산군 재정운용에서 의존재원 비중이 절대적인 것으로 나타난다.

재정보전금은 증가추세를 보이고 있다. 도세수입은 군세수입과 직접적인 관련성이

있다고 할 수 있는데, 군세수입 감소추세에도 재정보전금 비중이 증가하는 것은 역재정력지수의 영향인 것으로 판단된다.

<표 3-23> 금산군 지방세입(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	199,443	-	228,628	278,376	299,144
	100.00	-	100.00	100.00	100.00
지방세	20,721	-	20,234	24,546	25,162
	10.39	-	8.85	8.82	8.41
세외수입	21,202	-	31,560	25,491	32,700
	10.63	-	13.80	9.16	10.93
지방교부세	88,435	-	96,609	124,039	136,136
	44.34	-	41.82	44.56	45.41
재정보전금	4,847	-	4,847	7,925	9,197
	2.43	-	2.12	2.85	3.07
보조금	64,238	-	76,378	94,674	95,948
	32.21	-	33.41	34.01	32.07
지방채 및 예치회수금	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

자료: 금산군 홈페이지.

부여군 일반회계 세입에서 재정보전금이 차지하는 비중은 2% 미만의 작은 비중이다. 부여군은 지방세와 세외수입으로 충당할 수 있는 재원이 일반회계 예산의 약 15% 수준에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 이로 인하여 지방교부세와 보조금에 대한 의존도가 높은 재정운용이 이루어지고 있다.

서천군은 일반회계에서 재정보전금 비중이 근소하게 감소하는 추세를 보이고 있다. 2008년 2.41%에서 2012년에는 1.96%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 재정보전금 금액은 증가하였으나 군의 일반회계 세입증가에 미치지 못하고 있기 때문이다. 서천군도 지방교부세와 보조금 등의 의존재원이 일반회계 세입에서 차지하는 비중이 높게 나타나고 있다.

<표 3-24> 부여군 지방세입(일반회계 본예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	-	-	334,900	329,700	352,400
	-	-	100.00	100.00	100.00
지방세	-	-	29,139	26,801	25,938
	-	-	8.70	8.13	7.36
세외수입	-	-	20,825	20,310	25,025
	-	-	6.22	6.16	7.10
지방교부세	-	-	131,306	133,846	141,500
	-	-	39.21	40.60	40.15
재정보전금	-	-	6,000	6,000	6,000
	-	-	1.79	1.82	1.70
보조금	-	-	147,630	142,744	153,937
	-	-	44.08	43.29	43.68
지방채 및 예치회수금	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

주: 부여군은 홈페이지에 2010년 이후의 예산서만 공개되어 있어 2010년부터 자료를 제시하였음.

자료: 부여군 홈페이지.

<표 3-25> 서천군 지방세입(일반회계 본예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	226,829	248,707	280,023	320,268	303,866
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	16,250	17,250	17,000	18,500	19,000
	7.16	6.94	6.07	5.78	6.25
세외수입	11,955	12,526	25,030	48,323	32,708
	5.27	5.04	8.94	15.09	10.76
지방교부세	96,500	112,594	101,900	121,709	114,566
	42.54	45.27	36.39	38.00	37.70
재정보전금	5,475	5,500	5,950	6,988	5,950
	2.41	2.21	2.12	2.18	1.96
보조금	96,650	100,837	126,943	124,748	131,642
	42.61	40.54	45.33	38.95	43.32
지방채 및 예치회수금	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

자료: 서천군 홈페이지.

청양군과 홍성군, 예산군과 태안군도 재정보전금이 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 미미한 상황이다. 특히 청양군은 충남의 군 중 가장 재정력이 열악한 지방자치단체에 속하는데, 재정보전금 규모도 45억원 수준이며 청양군 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 1.54%에 불과하다. 이에 따라 청양군은 지방교부세가 세입에서 차지하는 비중이 높게 나타나고 있다.

<표 3-26> 청양군 지방세입(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	223,512	247,070	245,464	240,785	295,379
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	7,335	9,114	9,603	12,073	13,211
	3.28	3.69	3.91	5.01	4.47
세외수입	30,452	38,272	31,925	33,856	39,552
	13.62	15.49	13.01	14.06	13.39
지방교부세	104,362	104,592	102,479	108,348	132,856
	46.69	42.33	41.75	45.00	44.98
재정보전금	3,010	3,030	3,500	4,617	4,561
	1.35	1.23	1.43	1.92	1.54
보조금	78,353	92,061	97,957	81,891	105,200
	35.06	37.26	39.91	34.01	35.62
지방채 및 예치회수금	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

자료: 청양군 홈페이지.

<표 3-27> 홍성군 지방세입(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	301,973	310,733	333,215	350,854	360,000
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	21,789	25,680	28,150	27,600	27,900
	7.22	8.26	7.55	7.87	7.75
세외수입	59,912	44,216	66,661	44,397	28,803
	19.84	14.23	19.40	12.65	8.00
지방교부세	127,565	130,189	122,835	144,738	144,139
	42.24	41.90	36.86	41.25	40.04
재정보전금	8,091	8,000	9,700	9,700	11,200
	2.68	2.57	2.91	2.76	3.11
보조금	83,615	102,674	99,869	124,420	147,958
	27.69	33.03	29.97	35.46	41.10
지방채 및 예치회수금	1,000	-	8,000	-	-
	0.33	-	2.40	-	-

자료: 홍성군 홈페이지.

<표 3-28> 예산군 지방세입(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	307,706	325,998	323,951	334,100	400,790
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	29,730	27,265	29,300	30,600	31,860
	9.66	8.36	9.04	9.16	7.95
세외수입	31,757	41,970	26,902	25,755	37,754
	10.32	12.87	8.30	7.71	9.42
지방교부세	144,700	115,331	120,454	134,902	157,440
	47.02	35.38	37.18	40.38	39.28
재정보전금	10,035	5,726	9,170	12,600	11,043
	3.26	1.76	2.83	3.77	2.76
보조금	91,544	122,006	138,125	123,973	132,960
	29.74	37.43	42.64	37.11	40.34
지방채 및 예치회수금	-	-	-	-	1,000
	-	-	-	-	0.25

자료: 예산군 홈페이지.

<표 3-29> 태안군 지방세입(일반회계 본예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	-	259,078	256,199	237,950	241,038
	-	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	-	22,430	21,020	22,260	23,260
	-	8.66	8.20	9.35	9.65
세외수입	-	34,557	32,988	21,084	20,993
	-	13.34	12.88	8.86	8.71
지방교부세	-	95,561	97,550	109,997	113,195
	-	36.89	38.08	46.23	46.96
재정보전금	-	4,100	5,500	6,700	6,700
	-	1.58	2.15	2.82	2.78
보조금	-	102,430	93,140	77,709	76,891
	-	39.54	38.70	32.74	31.90
지방채 및 예치회수금	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

자료: 태안군 홈페이지

3) 충남 재정보전금 검토

충남 시지역의 세입에서 재정보전금 비중이 높은 곳은 천안시와 아산시인 것으로 나타나고 있다. 일반재정보전금 배분기준이 도세징수실적이 40% 반영되기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 사실을 반영하듯 천안시와 아산시는 공통적으로 세입에서 지방세수입이 차지하는 비중이 충남의 다른 시와 군에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 시세수입이 많다는 것은 세원이 풍부하며, 지방세가 재산과세 위주의 구성이라는 점은 도세수입 증가와도 직접적인 관계가 있음을 의미한다. 또한 지방재정 관련 선행연구에 언급하고 있는 것처럼 지방세수입이 많다는 것은 인구수와도 직접 관련성이 크다.

천안시와 아산시는 2012년 기준으로 일반회계 세입에서 지방교부세가 차지하는 비중이 13%~17% 범위 이내에 있다. 기준재정수요액을 기준재정수입액으로 해결할 수 있는 규모가 크다고 할 수 있다. 충남의 다른 시·군과 비교할 때도 매우 우수한 수준이라고 할 수 있다. 이러한 상황에도 불구하고 재정보전금이 세입에서 차지하는 비중은

다른 시·군에 비해 높게 나타나고 있다. 재정여건이 양호한 지방자치단체에 재정보전금 배분이 더 이루어지고 있음을 의미하며, 재정보전금 운용 개선의 필요성을 제기하는 현상이라고 할 수 있다.

이와 유사한 현상은 서산시에서도 확인할 수 있다. 서산시 일반회계 세입에서 지방세가 세외수입보다 높은 비중을 차지하고 있다. 세입운용에서 지방세의 역할이 세외수입보다 크다는 의미이며, 다른 지역과 비교할 때도 세원이 부족하지 않다는 것을 의미한다. 즉 주택 및 부동산과 인구 등이 충남의 다른 지역과 비교할 때 크게 부족하지 않다는 의미이다. 이에 따라 재정보전금이 세입에서 차지하는 비중도 약 3.5%수준을 유지하고 있다.

공주시와 논산시는 일반회계 세입에서 세외수입보다 지방세 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 기초지방자치단체의 경우 세외수입 비중이 더 높은 경향을 보이는 것과 상반되는 것이라고 할 수 있다. 특히 지방세 비중이 높지 않음에도 불구하고 세외수입 비중이 낮은 것은 그만큼 자체적인 노력에 의해서 세입을 확충할 수 있는 수단이 매우 제한적이라는 것을 반영하는 것이다.

군 재정운용에서는 지방교부세와 보조금 등의 의존재원이 절대적인 영향력을 발휘하고 있는 것으로 나타난다. 군에 따라 재정보전금 금액에 다소의 차이는 있으나, 전반적으로 재정보전금의 역할이 미미한 것으로 나타나고 있다.

지방자치단체의 자체사업비중과 보조사업비중²⁴⁾을 비교한 결과에 의하면 충남의 자체사업비중은 시지역의 경우 전북과 전남에 비해 높지만 다른 지방자치단체에 비해서 낮은 수준으로 나타난다. 군지역은 전남을 제외한 다른 지방자치단체보다 낮은 수준이다. 즉 전반적으로 자체사업비중이 낮은 것으로 나타나고 있으나, 시지역에 비해 군지역이 더욱 낮은 것으로 나타나고 있다.

보조사업비중 비교에서는 시는 전남과 전북에 이어 세 번째로 높으며, 군도 전남과 전북에 이어 세 번째로 높은 것으로 나타났다.

24) 사업예산제도에서 정책사업비중이란 지방자치단체에서 사업에 소요되는 직접적·간접적인 경비를 모두 포함한 예산의 비중을 의미하며, 자체사업비중은 지방자치단체의 총예산 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산의 비중을 의미한다. 보조사업비중은 지방자치단체의 총예산 중 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산의 비중이며, 행정운영경비비중은 지방자치단체 총예산 중 인력운영비(총액인건비에 포함된 경비) 및 관서운영을 위한 기본경비가 차지하는 예산의 비중을 의미한다.

<표 3-32>에 제시되어 있는 충남 각 시·군의 2012년 사업별 예산의 세출은 정책사업비중이 가장 높고, 행정운영경비, 재무활동 순으로 나타나고 있다. 정책사업은 다시 자체사업과 보조사업으로 구분할 수 있는데, 보조사업의 비중이 월등히 높게 나타난다. 보조사업비중은 시보다 군이 더 높은 것으로 나타나는데, 사업에서 중앙정부 및 충남 본청으로부터 이전받는 재원이 군의 사업에서 차지하는 비중이 더 높다는 것을 의미한다. 일반적으로 군의 재정력이 더 좋지 못하기 때문인데, <표 3-31>과 비교하면 충남의 군이 비교적 보조사업비중이 높은 것을 알 수 있다. 대부분 경직성경비로 구성되는 행정운영경비는 시보다 군이 높게 나타난다.

이처럼 세입뿐만 아니라 세출에서도 군은 열악한 상황에 있는 것을 알 수 있고, 이에 따라 재정보전금의 필요성은 군에서 더욱 크다고 할 수 있다.

<표 3-30> 지방자치단체 자체사업비중(2012년 일반회계)

(단위: %)

구분	평균 (순계)	특·광역시 (총계)	도 (총계)	시 (총계)	군 (총계)	자치구 (총계)
전국	37.5	49.1	31.9	31.5	26.2	19.8
서울	52.4	59.1				24.6
부산	36.4	42.3			32.8	15.1
대구	35.2	39.6			38.1	13.4
인천	42.0	47.4			24.3	22.0
광주	29.1	32.9				11.7
대전	31.6	39.8				12.6
울산	37.8	45.9			26.0	21.8
경기	46.4		50.1	36.7	35.4	
강원	33.6		25.2	30.1	28.1	
충북	34.0		28.3	31.3	30.6	
충남	27.7		19.6	27.2	23.0	
전북	27.3		23.3	22.4	23.7	
전남	26.9		19.7	25.7	22.7	
경북	29.7		22.1	29.3	26.2	
경남	34.0		32.5	31.3	26.1	
제주	30.4		29.1			

자료: 충청남도(2012), 충청남도 예산개요.

<표 3-31> 지방자치단체 보조사업비중(2012년 일반회계)

(단위: %)

구분	평균 (순계)	특·광역시 (총계)	도 (총계)	시 (총계)	군 (총계)	자치구 (총계)
전국	41.5	28.9	56.3	46.6	54.9	53.1
서울	22.5	18.0				42.0
부산	37.7	34.1			43.0	60.9
대구	40.6	35.8			46.0	63.1
인천	37.6	30.1			58.4	57.7
광주	49.4	50.3				68.4
대전	44.5	41.6				65.6
울산	41.9	39.1			56.8	55.2
경기	34.1		39.1	39.6	44.4	
강원	45.5		62.2	46.2	51.1	
충북	47.1		60.2	49.3	50.6	
충남	53.3		69.3	51.0	57.6	
전북	54.0		66.2	58.2	58.2	
전남	55.1		71.2	54.5	59.4	
경북	49.0		63.5	50.0	54.0	
경남	47.9		58.7	47.8	55.4	
제주	47.0		45.0			

자료: 충청남도(2012), 충청남도 예산개요.

<표 3-32> 충남 시·군 구조별 세출예산(2012년 일반회계)

(단위: 백만원, %)

구분	합계	정책사업			행정운영경비	재무활동
		소계	자체사업	보조사업		
합계	9,767,980	8,107,949	2,269,993	5,837,956	1,163,727	496,304
도본청	3,870,000	3,440,435	760,451	2,679,985	261,999	167,566
시군계	5,897,980	4,667,514	1,509,543	3,157,971	901,728	328,738
시계	3,615,957 (100.0)	2,827,155 (78.2)	983,808 (27.2)	1,843,347 (51.0)	551,113 (15.2)	237,689 (6.6)
천안시	775,000	622,491	218,919	403,572	118,444	34,064
공주시	420,000	308,878	92,476	216,402	75,632	35,490
보령시	371,291	282,130	95,084	187,047	61,323	27,837
아산시	614,000	514,516	192,992	321,525	83,933	15,550
서산시	470,889	377,441	150,017	227,424	70,544	22,904
논산시	405,231	326,995	90,783	236,212	60,982	17,253
계룡시	94,500	70,033	28,417	41,616	22,019	2,447
당진시	465,046	324,669	115,120	209,549	58,235	82,142
군계	2,282,023 (100.0)	1,840,359 (80.6)	525,734 (23.0)	1,314,624 (57.6)	350,615 (15.4)	91,050 (4.0)
금산군	260,000	203,878	69,986	133,892	40,811	15,311
연기군	237,559	186,151	58,434	127,717	41,162	10,246
부여군	352,400	286,915	58,164	228,750	50,342	15,143
서천군	272,496	220,473	47,349	173,123	44,653	7,370
청양군	228,529	187,019	53,424	133,594	38,678	2,833
홍성군	360,000	281,286	78,852	202,434	46,658	32,056
예산군	330,000	283,221	75,556	207,665	42,644	4,135
태안군	241,039	191,417	83,969	107,448	45,667	3,955

자료: 충청남도(2012), 충청남도 예산개요.

(짝수 쪽 빈면)

제4장 재정보전금 형평화기능 제고방안

1. 충남 재정보전금 재정형평성 개선 필요성

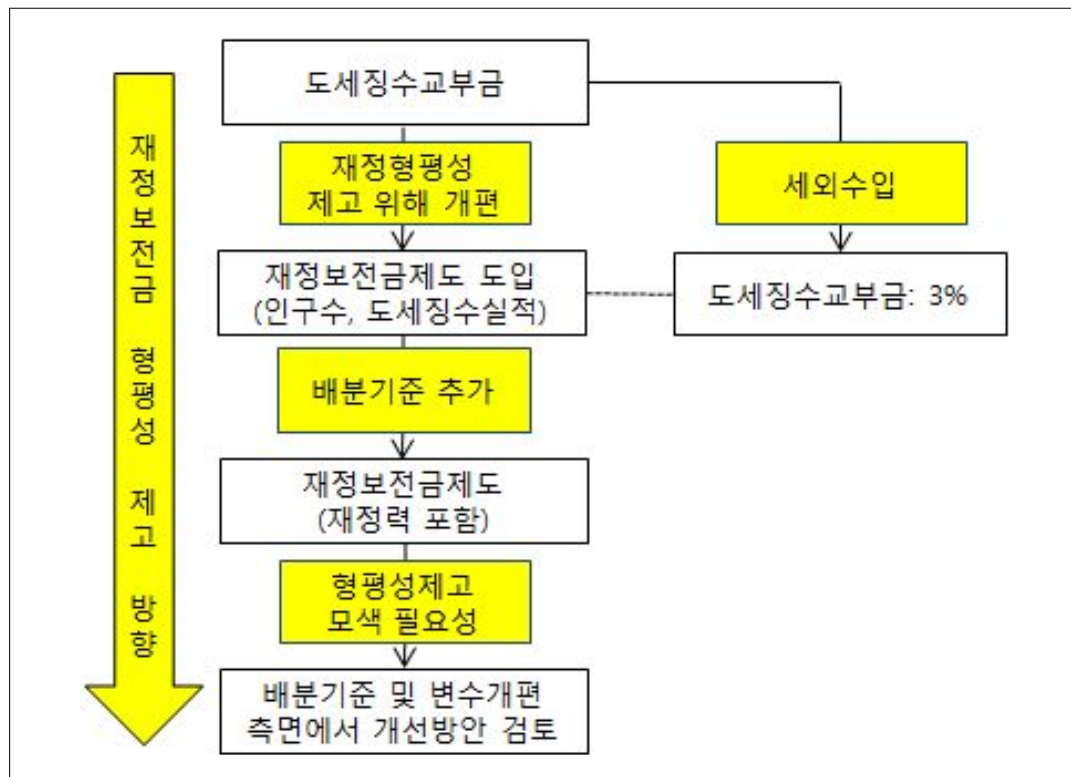
재정보전금제도는 시와 군의 재정형평성을 가장 중요한 목적으로 운영되고 있는 지방자치단체 간 지방재정조정이다. 이와 같은 재정보전금의 목적을 달성하기 위해서 현재 운영되고 있는 제도에 이르기까지 몇 차례의 개정이 이루어져 왔다.

현행 재정보전금제도는 처음 도세징수교부금제도에서 출발하였다. 도세징수교부금 제도로 운영되는 과정에서 재정이 우수한 지방자치단체에 도세징수교부금이 더 배분되는 결과를 낳게 되었으며, 이를 개선하기 위해서 재정보전금제도로 개편되었다.

그러나 재정보전금제도로 개편된 이후에도 지방자치단체의 재정상황에 따른 빈익빈 부익부 현상이 해소되지 못하였다. 이에 대한 개선방안으로 재정력을 반영하여 일반재정보전금을 배분하도록 개정하였다. 즉 재정력을 반영하는 변수가 도입되기 이전 시와 군의 인구수와 도세징수실적만을 기준으로 배분하는 방법으로는 기초지방자치단체 사이의 재정격차를 해소하는데 미흡했기 때문이다.

역재정력지수를 사용하는 재정력변수가 추가되어 일반재정보전금을 배분하고 있으나, 현행 제도 운영에서도 재정보전금의 재정형평성 제고 필요성은 지속적으로 제기되고 있는 상황이다. 재정보전금의 가장 근본적인 운영목적을 고려할 때 추가적으로 재정형평성을 개선할 수 있는 방안이 모색되어야 할 필요성이 크다고 할 수 있다. 재정보전

금제도의 변화과정을 보더라도 재정형평성을 제고하기 위한 방향으로의 개정이 이루어졌음을 알 수 있다.



<그림 4-1> 재정보전금제도 개선의 추세

1) 배분기준 변수의 개선 필요성

(1) 도세징수실적 기준의 개선 필요성

일반재정보전금 배분기준으로 사용되고 있는 도세징수실적에 대한 개선 필요성이 제기되고 있는 상황이다. 도세징수실적 개선의 필요성으로는 인구수와 높은 상관관계를 갖는 점과 세외수입 징수교부금이 배분되고 있는 점, 그리고 도세 중 가장 중요한 세목인 취득세가 정책세제로서 중앙정부의 부동산정책과 연계되어 안정적인 운영이 이루어지지 못하고 있는 점 등을 지적할 수 있다. 재정보전금을 운용하는 광역지방자치단체와

기초지방자치단체는 여건이 제각각이다. 각 지방자치단체의 여건과 환경에 맞는 재정보전금 운용을 통하여 재정형평성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.²⁵⁾

① 인구수기준과 상관관계

선행연구들에 의하면 재정보전금제도 일반재정보전금의 배분기준으로 높은 비중을 차지하고 있는 인구수와 도세징수실적은 높은 상관관계를 갖고 있는 것으로 알려지고 있다. 인구가 많은 시·군이 지방세 징수실적과 도세징수실적이 많으며 시·군세 수입도 많은 것이 일반적이다.

그런데 도세징수실적이 많은 시·군에 상대적으로 많은 재정보전금 배분이 이루어지고 있고, 이러한 현상은 재정보전금의 근본 취지에 부합하지 않는 것이라고 할 수 있다. 따라서 도세징수실적 기준에 대한 개선의 필요성이 있다.

② 세외수입 도세징수교부금과 중복

도세징수액의 3%에 해당하는 금액을 시·군의 정상적 세외수입인 도세징수교부금으로 지급하고 있다. 시·군이 도세징수를 위해 투입된 징세비용을 보전할 수 있는 정도의 금액이라고 할 수 있다.

그런데 일반재정보전금 배분기준에도 도세징수실적이 40%의 비중을 차지하고 있다. 시·군에 배분되는 재원에 도세징수실적 기준이 이중적으로 적용되고 있는 것이다. 따라서 도세징수실적이 많은 시·군은 도세징수교부금액이 많아지고, 일반재정보전금도 많아지게 되는 결과가 발생한다.

③ 도세 구조의 문제점

현행 지방세의 세목은 11개 세목으로 구성되어 있고, 이 중 도세는 취득세와 등록면허세, 레저세, 지방소비세 등의 4개 보통세와 지역자원시설세 및 지방교부세 등 2개 목적세로 되어 있다.

25) 김종희 외(2008)의 연구에서도 각 시·도별 및 시·군별로 배분기준을 달리하는 재정보전금제도 운용이 필요하다는 의견을 제시하였다.

도세수입의 대부분은 취득세가 차지하고 있다. 2011년 충남의 도세수입액은 1조 1,424억원이며, 취득세는 6,480억원으로 도세수입의 56.7%를 차지한 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 취득세수의 불안정은 재정보전금 일반재정보전금에 직접적인 영향을 미치게 되어 시·군의 재정운용 계획성을 저해할 우려가 크다. 즉 중앙정부의 부동산정책의 영향으로 거래과세인 취득세의 감면 등이 시행되는 경우 취득세에 영향을 받을 수밖에 없는 도세징수실적에 따라 시·군의 도세징수실적과 배분되는 재정보전금 변동폭이 커지게 된다.

<표 4-1> 취득세수 신장률 추이(전국)

(단위: 백만원, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
금액	7,667,482	7,261,466	6,916,039	6,643,871	6,842,895	13,876,535
신장률	15.3	-5.3	-4.8	-3.9	2.7	103.3

주: 2011년은 취득세와 등록세가 취득세로 통합되었으며, 신장률은 전년 대비 신장률.

자료: 2012지방세정연감.

(2) 인구수기준 개선 필요성: 효과적인 시·군 행정수요의 판단

인구수는 지방재정에서 재정수요를 대리할 수 있는 변수로서 가장 중요한 변수라고 할 수 있다. 이를 반영하듯 지방교부세에서도 다양한 인구수가 재정수요를 측정하는 변수로 활용되고 있기도 하다.²⁶⁾

재정보전금제도에서도 인구수가 일반재정보전금을 배분하는 중요한 기준으로 활용되고 있다. 인구가 많은 기초지방자치단체가 도세징수실적도 높다는 주장이 일반적으로 주장되고 있는 것처럼 제기할 수 있는 문제인 것으로 판단된다. 즉 도세징수교부금 제도가 재정보전금제도로 변경된 이후에도 문제점이 개선되지 않는 이유 가운데는 인구수를 기준으로 하는 일반재정보전금 배분의 영향이 크게 작용하고 있다. 따라서 재정보전금이 기본적으로는 시·군의 재정격차 해소를 목적으로 하는 제도라는 측면에서

26) 김윤수·류호영(2012)은 재원을 이전받는 지방교부세와 같은 재량권이 일반재원은 재정자립도가 높거나 인구가 많은 지방자치단체에 많이 배분되는 구조로 운영되고 있다는 점을 지적하고, 지방자치단체 간 불균형을 확대할 수 있다는 문제점이 발생한다는 의견을 제시하였다.

시·군의 재정수요를 보다 정확하게 반영할 수 있는 다양한 인구수를 인구수기준에 포함하는 방안이 고려되어야 한다.

시·군의 주민 구성은 도시화 된 지역보다 노인인구 비중이 높다고 할 수 있다. 통계청 자료에 의하면 2010년 기준으로 65세 이상 고령노인인구는 10.9%인데 비해 충남은 15.3%로 나타나고 있다. 또한 군 지역은 연기군과 당진군을 제외하고는 65세 이상 고령노인인구가 20%를 넘는 것으로 나타났다.

이러한 상황을 재정보전금과 관련하여 살펴보면 재정이 열악하고, 주민수도 적어 일반재정보전금을 적게 받는 지역에서 고령인구 비중이 다른 군보다 높게 나타난다.²⁷⁾ 시 지역에서도 재정력이 상대적으로 열악한 것으로 판단되는 논산시의 고령인구 비중이 다른 시보다 높다.

65세 이상 고령인구비중이 높은 충남의 시·군은 공통적으로 14세 이하 주민 비중이 적게 나타나고 있다. 즉 고령인구가 많고 14세 이하 인구가 적은 것이다. 이는 향후 지방세수 부담 등에도 직접적인 영향을 미치게 될 가능성이 크다.

2011년과 2012년 두 해를 기준으로 각 시·군의 인구증감을 전년도와 비교한 결과 지속적으로 인구감소가 발생하고 있는 군이 있다. 이들 군은 고령노인인구 비중이 높은 군과 일치하며, 또한 충남 도내에서 재정력이 낮은 군이기도 하다.

재정보전금을 포함하여 지방교부세 등이 재정조정제도에서 인구수를 활용하는 이유는 수요를 대변할 수 있기 때문이다. 그러나 재정력이 열악하여 자체수입으로 공무원 인건비 정도를 충당하는 군의 재정상황을 감안하면 주민들이 제공 받아야 할 공공서비스 수준을 충족하지 못하는 것으로 판단할 수 있다. 이에 필요한 재원은 1차적으로 지방교부세를 통하여 공급이 이루어질 수 있을 것이나 보완적으로 지방교부세와 유사한 성격의 재원인 일반재정보전금으로 활용되어야 한다.

따라서 재정보전금을 활용하여 시·군간 재정격차 해소를 목적으로 한다면 충남의 인구구조 변화 특성을 반영하여 일반재정보전금 배분기준을 개선하는 과정이 필요하다고 할 수 있다.

27) 최병호(2010)도 연구에서 대체로 인구가 적은 가운데 감소세에 있는 지방자치단체일수록 노인인구 비중이 높으며, 이러한 특징이 나타나는 지역은 농어촌지역이며 재정력이 상대적으로 취약한 경향이 나타난다는 주장을 제시하였다. 따라서 이들 지방자치단체는 자체재원으로는 필수적인 공공서비스조차 제대로 공급할 능력이 없기 때문에 재정조정이 필요하다는 의견을 제시하였다.

<표 4-2> 연령계급별 인구추이

(단위: %)

구분	0~14세	15~64세	65세 이상
1960년	42.3	54.8	2.9
1970년	42.5	54.4	3.1
1982년	34.0	62.2	3.8
1990년	25.6	69.3	5.1
2000년	21.1	71.7	7.2
2010년	16.3	72.8	10.9
2020년	12.6	71.7	15.7
2030년	11.2	64.7	24.1
2040년	10.1	57.9	32.0
2050년	9.0	53.7	37.3

자료: 통계청.

<표 4-3> 충남 연령계급별 인구추이(2010년 12월 31일 기준)

구분	합계	0~14세		15~64세		65세 이상	
		인구(명)	비중	인구(명)	비중	인구(명)	비중
합계	2,075,514	337,497	16.3%	1,429,461	68.9%	318,401	15.3%
천안	557,673	105,960	19.0%	407,363	73.0%	45,691	8.2%
공주	124,930	16,959	13.6%	85,423	68.4%	23,356	18.7%
보령	107,346	15,260	14.2%	72,732	67.8%	19,969	18.6%
아산	265,191	51,594	19.5%	185,833	70.1%	28,663	10.8%
서산	160,468	28,645	17.9%	108,965	67.9%	23,537	14.7%
논산	127,507	17,602	13.8%	85,027	66.7%	25,691	20.1%
계룡	43,088	9,558	22.2%	30,475	70.7%	3,143	7.3%
금산	56,555	7,091	12.5%	36,528	64.6%	13,325	23.6%
연기	81,871	12,438	15.2%	56,055	68.5%	13,813	16.9%
부여	75,029	8,761	11.7%	47,407	63.2%	19,510	26.0%
서천	60,085	6,672	11.1%	37,574	62.5%	16,413	27.3%
청양	32,541	3,488	10.7%	19,812	60.9%	9,538	29.3%
홍성	88,078	12,199	13.9%	57,876	65.7%	18,591	21.1%
예산	87,002	10,624	12.2%	57,238	65.8%	19,739	22.7%
태안	63,247	7,491	11.8%	42,123	66.6%	14,050	22.2%
당진	144,903	23,155	16.0%	99,030	68.3%	23,372	16.1%

자료: 충남넷.

<표 4-4> 충남 시·군 인구증감

구분	2011년 12월 기준		2012년 11월 기준	
	전년(2010년 12월)대비		전년(2011년 12월)대비	
	증감(명)	증감율(%)	증감(명)	증감율(%)
충청남도	25,770	1.24	-74,435	-3.54
시계	22,830	1.65	11,004	0.71
천안시	13,704	2.46	9,834	1.72
공주시	-182	-0.15	-7,384	-5.92
보령시	-925	-0.86	-768	-0.72
아산시	9,332	3.52	5,416	1.97
서산시	1,021	0.64	1,527	0.95
논산시	26	0.02	-844	-0.66
계룡시	-146	-0.34	-1,264	-2.94
당진시	5,316	3.67	4,487	2.99
군계	2,940	0.43	-85,439	-15.76
금산군	-525	-0.93	-387	-0.69
연기군	1,019	1.24	-	-
부여군	-1,025	-1.37	-752	-1.02
서천군	-544	-0.91	-581	-0.98
청양군	-250	-0.77	-147	-0.46
홍성군	30	0.03	-87	-0.10
예산군	-581	-0.67	-474	-0.55
태안군	-500	-0.79	-121	-0.19

(3) 재정력

일반재정보전금 배분기준으로 재정력을 10% 반영하고 있다. 재정력을 반영하는 근거는 지방재정법 시행령 제36조이다. 각 시·도의 재정보전금 관련 조례에서는 시행령 규정을 그대로 활용하고 있다.

일반재정보전금 배분기준으로 사용되는 재정력은 재정력지수를 1에서 차감한 지수를 의미한다. 이러한 의미에서 역재정력지수라고 한다. 재정력지수는 지방교부세 보통교부세 산정과정에서 도출되는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값이다. 일반적으로 지방자치단체는 기준재정수요액에 비해 기준재정수입액이 작기 때문에 1 미만의 값을 갖게 된다. 따라서 재정력지수의 값이 작을수록 역재정력지수는 큰 값을 갖

게 된다. 역재정력지수를 반영함으로써 재정이 열악한 시·군이 일반재정보전금 산정에서 유리한 측면이 있다. 그러나 10%의 반영비율은 다른 두 요소인 인구수(50%)와 도세징수실적(40%)에 비해 과소하다고 할 수 있으며, 이에 대한 개선방안으로는 역재정력지수 반영비율을 상향조정하는 것이라고 할 수 있다. 즉 역재정력지수는 표준적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 재원의 부족을 의미하기 때문에 역재정력지수의 반영비율을 상향조정하는 개선은 재정부족액을 더 많이 고려한다는 의미라고 할 수 있다.

2) 시 지역 편중 배분의 개선 필요성

재정보전금제도 도입의 취지는 기존 도세징수교부금제도의 문제점을 개선하기 위한 것이었으며, 도세징수교부금제도의 문제점으로 지적되었던 것은 재정력이 우수한 지방자치단체에 더 많은 도세징수교부금이 배분되는 것이었다. 따라서 재정보전금은 재정격차 해소의 개선이 이루어져야만 제도의 취지가 달성되는 것으로 판단할 수 있다.

그러나 재정보전금제도로 변경 이후에도 지방자치단체 사이의 빈익빈 부익부 현상은 크게 개선되지 못하고 있다는 결과들이 제시되고 있다. 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 변경된 2000년 이후 2003년까지 재정보전금 배분은 대부분 시 지역에 편중되어 있는 것으로 나타났다. 재정보전금의 시 지역 편중현상은 2000년 제도변경 이후 시간이 지남에 따라 더욱 확대되는 현상을 보이고 있다.²⁸⁾ 이러한 결과는 일반적으로 시 지역이 군 지역에 비해 재정력이 우수하다는 점을 감안할 때 재정보전금 배분에 문제점이 있다는 것을 의미한다.

<표 4-5> 재정보전금의 시·군별 비중

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

자료: 서정섭(2003), 재정보전금제도의 개선방안, p.40에서 인용.

28) 서정섭(2003)의 연구결과에 의하면 경기도의 경우 인구 50만 이상 시는 도세징수교부금이 재정보전금제도로 변경된 이후에도 도세징수교부금 당시와 비슷하거나 더 많은 재정보전금을 이전받고 있다는 결과를 제시하였다. 또한 재정력이 우수한 특정한 기초지방자치단체에 재정보전금이 집중적으로 배분되고 있다는 주장을 제시하였다.

이러한 문제점은 충남에서도 발생하고 있다. 상대적으로 재정력이 좋다고 할 수 있는 시가 군에 비해 재정보전금을 더 많이 배분받고 있다. 2012년 일반재정보전금을 기준으로 할 때 시지역이 73%를 차지하고 있다. 그런데 재정부족액은 군 지역이 오히려 더 심각하다고 할 수 있다. 따라서 재정력이 부족한 군지역이 일반재정보전금을 부족하게 배분받는 현상이 개선되어야 할 필요가 있다. 표준적인 행정서비스를 제공하는데 부족한 재원이 부족한 재정부족액이 80%가 넘는 지방자치단체는 금산군, 서천군, 청양군, 보령시 등이다.

<표 4-6> 충남 시·군의 일반재정보전금 배분금액 및 비율
(단위: 백만원, %)

구분	2010년	2011년	2012년
시	167,595	221,774	170,971
	74.0	74.0	73.0
군	58,633	78,041	63,268
	26.0	26.0	27.0

<표 4-7> 충남 시·군의 재정부족액 추이(역재정력지수)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
천안	0.104	0.186	0.258	0.272	0.306
공주	0.758	0.761	0.759	0.748	0.779
보령	0.782	0.765	0.762	0.766	0.819
아산	0.222	0.23	0.249	0.262	0.299
서산	0.549	0.588	0.626	0.628	0.661
논산	0.786	0.775	0.77	0.741	0.793
계룡	0.718	0.783	0.686	0.7	0.773
금산	0.804	0.816	0.794	0.807	0.82
연기	0.653	0.641	0.555	0.55	0.602
부여	0.834	0.835	0.796	0.79	0.792
서천	0.843	0.82	0.793	0.798	0.815
청양	0.893	0.903	0.858	0.818	0.833
홍성	0.799	0.9798	0.765	0.748	0.772
예산	0.78	0.768	0.73	0.715	0.757
태안	0.687	0.767	0.8	0.829	0.787
당진	0.556	0.585	0.588	0.562	0.541

3) 재정보전금 운영목적에 의한 필요성

재정보전금처럼 보완적으로 시·군의 재정격차 해소와 자원보전을 목적으로 하는 지방재정조정제도는 형평성 제고의 측면이 강조되는 것이 일반적이다. 이런 의미에서 재정보전금을 형평화교부금이라고도 한다. 따라서 한정된 재원으로 시·군간 재정격차를 조정하기 위한 측면에서 개선 필요성이 있다.

재정보전금이 지금처럼 빈익빈 부익부를 지속하는 것은 제도 운영의 타당성이 낮아지는 결과를 초래할 가능성이 있다. 지방자치단체 간 재정조정제도로써 기능을 하기 위해서는 시·군 간 재정격차를 완화하고, 행정서비스 공급에 필요한 재원으로 운영될 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

4) 새로운 배분기준 적용 필요성

현행 재정보전금 배분기준으로 사용되고 있는 인구수, 도세징수실적, 재정력지수 이외의 다른 변수들에 대한 검토도 필요하다. 지방재정의 현황 및 지역의 여건을 보다 잘 반영할 수 있는 변수를 활용하는 방안이 검토되어야 한다. 이는 재정보전금제도의 운영 주체는 광역시와 도라는 광역지방자치단체이며, 조례에 의한 개선의 여지가 있을 것으로 판단되기 때문이다. 이와 함께 조금씩 상이한 측면이 있는 각 지방자치단체의 여건을 반영하는 것이 보다 지방자치제의 취지를 실현할 수 있다는 점에서도 그렇다.

새로운 변수로 검토될 수 있는 것으로 선행연구에서 제시되었던 변수들을 중심으로 검토할 수 있을 것으로 판단되며, 세출 및 1인당세출에 영향을 미치는 변수들 중 설명력이 높은 변수들로 설정할 수 있을 것으로 판단된다.

세출은 시·군이 공급하는 행정서비스를 가장 잘 대리할 수 있는 변수라고 할 수 있기 때문에 이들을 종속변수로 하고, 고령인구비율, 1인당지방세부담액, 영유아인구비율, 면적, 재정력지수 등을 독립변수로 활용할 수 있다.

재정보전금 일반재정보전금 배분기준으로 활용될 수 있는 새로운 변수를 검토하기 위해서는 세출의 증가와 정(+)의 관계, 1인당세출과는 변수에 따라 양(+)의 관계 또는 음(-)의 관계가 달리 나타날 것으로 예상된다.

윤석완(2009)은 인구, 고령화율, 면적 등을 설명변수로 하여 지방재정지출액과 수요액 증가에 통계적으로 유의한 양(+)의 관계를 보이고 있음을 실증하였다.²⁹⁾ 설명변수로 인구 이외에 고령화율을 설정한 이유는 고령자 관련 지출은 고령인구를 기준으로 하기 때문이라고 밝히고 있다. 인구와 면적은 기초수요액을 설명할 수 있는 가장 중요한 변수이기 때문에 설명변수로 설정되었다. 종속변수는 지방교부세 기준재정수요액 산정과정에서 도출되는 기초수요액을 사용하였다.

2. 현행 배분기준 개선방안

충남 재정보전금의 재정형평성을 개선할 수 있는 방안은 두 가지 방향에서 검토하여 제시하였다. 먼저 현재의 배분기준인 인구수와 도세징수실적, 재정력의 테두리에서 개선방안을 모색하는 것이다. 이들 세 가지 기준의 적용비율을 조정하다든지 또는 세 가지 기준을 활용하면서도 최근 지방재정의 현안을 반영할 수 있는 변수를 추가하는 방안이다. 현행 지방재정법 시행령 제36조에서 규정하고 있는 배분기준의 범위를 크게 벗어나지 않는 접근이기 때문에 단기간에 수용이 가능한 방안으로 판단된다.

다른 접근은 현재의 배분기준이 아닌 다른 배분기준을 적용하는 개선방안이다. 현재의 배분기준 중 인구수와 도세징수실적은 높은 상관관계를 갖고 있다는 것이 이미 알려져 있다. 또한 도세징수실적은 동일한 기준에 의해 세외수입으로 징수교부금이 배분되고 있는 상황이다. 이러한 점을 고려할 때 현재의 배분기준이 아닌 새로운 변수를 활용하는 배분기준에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다. 새로운 배분기준 검토는 회귀분석을 시행하여 세출에 영향을 미치는 변수를 도출하고, 이들 변수로 일반재정보전금의 배분기준을 설정하였다.

이처럼 일반재정보전금 배분기준을 두 가지 측면에서 검토한 것은 제도 개선의 실효성을 제고하기 위한 목적이다. 실무적인 편의성을 고려할 때 현재의 배분기준 체계에서

29) 윤석완(2009)은 연구에서 中井英雄(1988)의 실증연구를 언급하였는데, 中井英雄은 지방자치단체의 최적인구 규모를 추정하는 연구에서 종속변수를 기준재정수요액, 독립변수를 인구, 면적, 인구밀도, 인구증가율 등을 사용하여 실증분석하였다는 내용을 소개하였다.

특정한 인구수기준을 일부 적용하는 방식은 단기적으로 적용이 가능할 것으로 판단하였다. 그러나 배분기준을 새롭게 개편하는 개선방안은 비교적 장기적인 과정이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 개선방안을 구분하여 제시하였다.

1) 도세징수실적

일반재정보전금 배분기준으로 도세징수실적이 활용된다는 것은 일종의 수입액을 대리하는 변수로서의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 이러한 의미로 사용되어야만 세외수입 징수교부금과 중복되지 않는 기준으로서 인정될 수 있을 것으로 판단된다.

이처럼 배분기준으로서 도세징수실적이 재정수입액을 파악할 수 있는 의미로 사용되었다면 도세징수실적이 적은 시·군, 즉 재정수입이 적은 지방자치단체에 보다 많은 일반재정보전금이 배분되는 것이 타당하다고 할 수 있다.

따라서 도세징수실적이 많은 시·군이 보다 많은 일반재정보전금을 배분받는 것은 재검토가 필요하다. 즉 도세징수실적을 배분기준으로 현행과 같이 활용하기 위해서는 적용비율을 축소하여야만 한다. 이러한 과정을 통해서 도세징수실적이 많은 시·군이 일반재정보전금을 많이 배분받는 것을 개선할 수 있다. 그리고 장기적으로는 배분기준으로 도세징수실적을 폐지하는 것이 검토되어야 한다.

2) 인구수 기준 세분화

인구수는 지방재정에서 세입과 세출 모두에서 가장 중요한 변수라고 할 수 있다. 또한 재정수요를 결정하는 변수로서도 매우 중요하다. 지방교부세에서 각종 인구를 변수로 설정하여 기준재정수요액을 산정하는 것을 통해서도 이런 사실을 알 수 있다. 최근 지방교부세 보통교부세 산정과정에서 기초수요액을 보정하는 수요로서 다양한 인구수가 사용되고 있다. 이러한 인구들에는 군인과 전·의경수 등도 포함이 되고 있다. 지역에 있는 특수한 수요를 포함하기 위한 노력이라고 할 수 있다.

인구수를 구체화하여 배분기준에 적용해야 할 필요성은 ‘충청남도 지역균형발전 지원 조례’에서도 제시하고 있다. 제3조(지원대상지역 선정기준)는 대상지역 선정기준으

로 인구 정체 또는 감소지역, 고령화가 심한 지역 등을 포함하고 있다.³⁰⁾

이처럼 지역의 시·군의 재정수요를 제대로 포착하기 위해서는 총주민수가 아니라 재정수요를 발생시키는 요인을 대리할 수 있는 구체화된 특정한 인구수기준을 반영하여야 할 필요가 있다. 그리고 이런 필요성은 재정보전금이 충남 본청의 부족한 재정에서 지원이 이루어지고 있다는 점을 감안할 때 매우 중요하다고 할 수 있다.

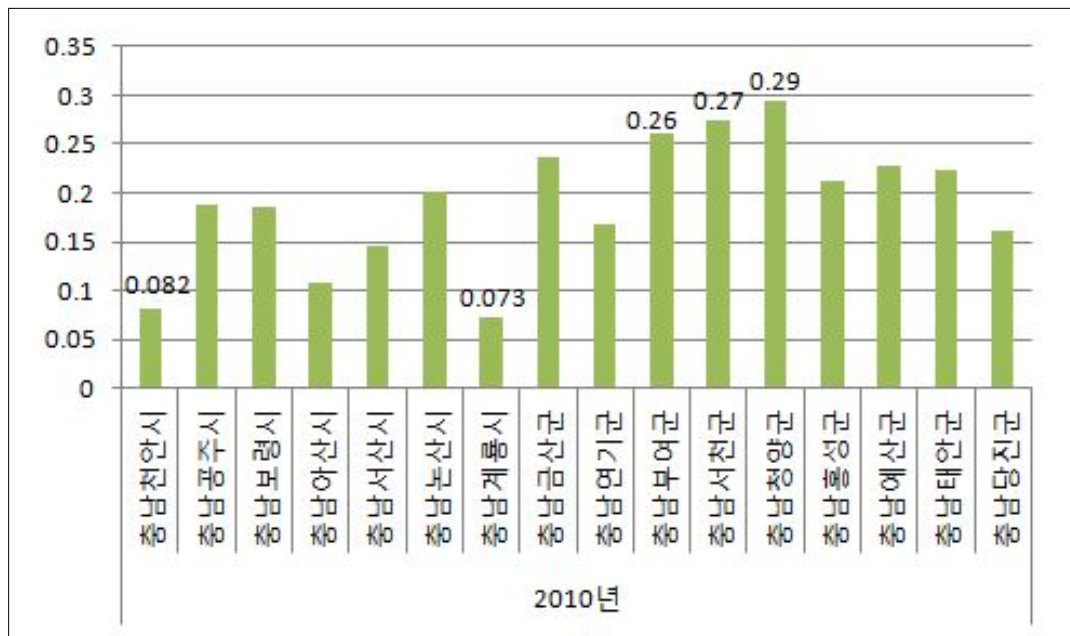
(1) 고령인구 비율 반영

최근 인구구조가 많은 변동을 보이고 있다. 한국은 세계적으로도 유례를 찾기 어려울 정도로 급속한 고령화 사회로 진행하고 있다. 고령의 노인은 취업이 어려우며, 이로 인하여 소득이 안정적으로 확보되기 어렵다. 납세능력도 하락할 수밖에 없다. 그러나 고령인구의 증가는 재정수요를 증가시키는 요인이 된다. 복지 및 의료 관련 공공서비스 증가가 예상되고, 관련 재원의 소요가 수반될 것이기 때문이다.

이처럼 급속한 고령사회로의 이행은 지방재정에 많은 어려움을 줄 것으로 예상된다. 특히 비수도권 군 지역에 많은 고령인구가 거주하고 있고, 충남의 경우에도 군지역의 고령인구 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 고령인구의 재정수요를 재정보전금 배분기준에 포함하여 시·군 재정수요에 대응해야 할 필요성이 큰 것으로 판단된다.

2010년 기준으로 충남 시·군의 65세 이상 인구가 해당 지방자치단체 주민수에서 차지하는 비중은 청양군이 약 29%로 가장 높게 나타났고, 이어 서천군과 부여군 등의 순이다. 고령인구 비중이 가장 낮은 계룡시는 7.3%, 천안시는 8.2% 수준을 유지한 것으로 나타났다.

30) 이외에도 조례 제3조에서는 취업기반이 미약한 지역, 지방재정 기반이 취약한 지역, 지역소득수준이 낮은 지역, 사회기반시설이 미약한 지역 등의 기준으로 균형발전 지원대상 시·군을 선정하고 있다.



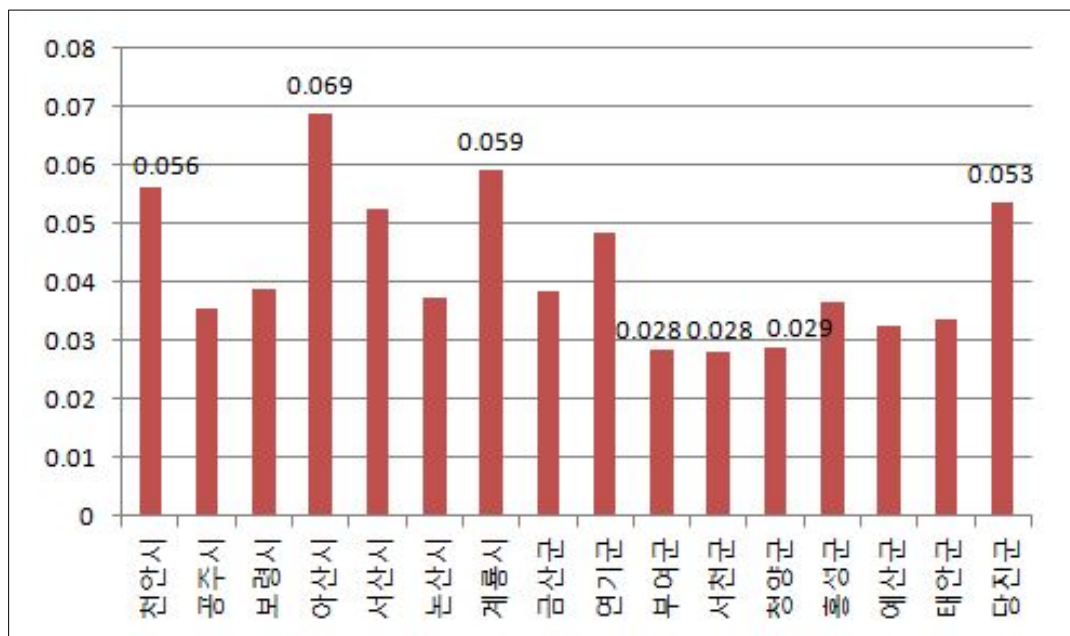
<그림 4-2> 시·군 고령인구비율(2010년 기준)

(2) 지역인구 대비 영유아 비율 반영

최근 영유아에 대한 보육비 지원이 이루어지고 있고, 지방자치단체는 관련 재원의 부족을 느끼고 있다. 그리고 이러한 부족재원이 보조금의 형태로 지급되는 경우에는 지방자치단체가 보조금에 상응하는 시·군비를 마련해야 하는 문제가 있다. 즉 단순히 인구수만을 기준으로 하는 경우에는 보육비 지원에 필요한 재원이 반영되기 어렵기 때문에 이를 반영할 수 있는 변수가 포함되어야 한다. 해당 시·군의 인구수에서 영유아 인구가 차지하는 비율을 변수로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

그런데 앞서 제시한 것처럼 충남의 각 시·군에서는 고령인구 비중이 높을수록 영유아 인구 비중은 낮은 것으로 나타나고 있다. 충남 도내의 평균적인 재정력을 유지하고 있고, 향후에도 지방세와 세외수입 등이 신장될 여지가 있는 시·군에서 영유아 인구 비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 2010년 기준으로 주민수에서 5세 미만 영유아가 차지하는 비율이 가장 높은 시는 아산시로 나타났고, 계룡시와 천안시, 당진군도 5% 이상인 것으로 나타나고 있다. 반면 부여군, 서천군, 청양군 등은 해당 지방자치단체 주민수에서 영유아 비율이 3% 미만인 것으로 나타났다.

이런 결과를 고려할 때 재정보전금 형평성 제고의 관점에서는 5세 미만 영유아비율을 일반재정보전금 배분기준에 반영하는 것은 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 시·군의 실제적인 재정수요를 반영한다는 측면과 고령인구비율 반영으로 인하여 변동하는 일반재정보전금 규모의 시·군 간 차이를 보완하는 측면에서도 배분기준으로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.



<그림 4-3> 시·군 영유아인구비율(2010년 기준)

3) 재정력 반영비율 확대

현행 배분기준에 포함되어 있는 재정력은 역재정력지수이며, 표준적인 행정서비스를 공급하는데 부족한 재원 규모를 의미한다고 할 수 있다.³¹⁾ 일반재정보전금이 시·군이 자율적으로 활용할 수 있는 일반재원으로 사용되어 재원이 부족한 시·군에서 행정서비스 공급에 사용된다는 점을 감안하면 재정부족을 반영할 수 있는 요인이 확대되어야

31) 재정력지수는 지방교부세 보통교부세 산정을 위한 산식에서 도출되는데, 기준재정수요액이 표준적인 행정서비스 공급이라고 가정하면 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못한다는 것은 표준적인 행정서비스 공급에 필요한 비용이 부족하다는 의미로 해석할 수 있다. 따라서 “1”에서 재정력지수를 빼 것이 “0”보다 크다면 그만큼 재정부족이 발생하는 것이라고 할 수 있다.

할 필요가 있다.

이에 따라 역재정력지수의 반영비율이 배분기준으로 상향조정되어야 할 필요성이 크다. 역재정력지수 상향조정을 통해서 일반재정보전금 배분대상이 되는 시·군의 재정상황이 보다 잘 반영될 수 있기 때문이다. 현행 배분기준에 도입되어 있는 10%의 비율은 일반재정보전금 배분 대상이 되는 시·군의 재정상황을 감안하는데 부족한 측면이 있기 때문에 상향조정하는 과정이 필요하다.

4) 반영비율 변화의 효과

(1) 고령인구비율 반영

현재의 인구수 반영 비율인 50% 범위 내에서 고령인구비율을 20% 반영하고 인구수를 30%로 하는 배분기준이다. 이러한 기준을 적용하여 2012년 9월 배분기준에 대입하면 천안시와 아산시, 서산시와 당진시는 배분금액이 감소하는 것으로 나타나고, 다른 시·군은 소폭 증가하는 것으로 나타난다. 배분금액이 감소하는 4개의 시는 상대적으로 재정이 양호한 지방자치단체라고 할 수 있고, 청양군, 서천군, 금산군, 부여군, 태안군 등 재정력이 좋지 못한 기초지방자치단체는 배분금액이 증가하는 결과가 도출되었다. 이러한 결과는 일반재정보전금의 취지에 부합하는 것이라고 할 수 있다.

<표 4-8> 고령자비율 적용의 효과(2012년 9월 배분기준 적용)

(단위: 원)

구분	현행(A): 인구수(50%)	개정안(B): 인구수(30%)+고령자 비율(20%)	차이(B-A)
천안시	1,902,277,920	1,217,293,050	-684,984,870
공주시	386,084,480	404,900,070	18,815,590
보령시	347,027,580	380,607,640	33,580,060
아산시	916,170,940	649,864,560	-266,306,380
서산시	532,886,790	455,657,870	-77,228,920
논산시	415,607,770	436,083,580	20,475,810
계룡시	137,294,980	149,974,510	12,679,530
당진시	505,280,720	452,640,820	-52,639,900
금산군	183,104,840	328,205,640	145,100,800
부여군	240,792,300	385,449,830	144,657,530
서천군	193,738,220	369,384,880	175,646,660
청양군	105,687,030	335,035,270	229,348,240
홍성군	288,900,210	368,944,860	80,044,650
예산군	282,521,500	379,764,340	97,242,840
태안군	205,724,160	329,296,170	123,572,010

(2) 고령인구비율과 영유아인구비율 반영

고령인구비율과 영유아인구비율을 반영하는 방법이다. 고령인구비율과 영유아인구비율을 각각 15%의 비율로 반영하고, 인구수를 20% 반영하는 방법으로 인구수 50%의 범위 내에서 구성항목을 다양화하여 최근 지방재정의 수요를 반영하는 것이다.

인구수와 함께 고령자비율과 영유아비율을 반영한 배분결과 천안시는 약 9억 여원, 아산시는 2.4억원 등이 감소한 것으로 나타나며, 서산시와 당진시도 일반재정보전금이 감소하는 것으로 나타났다. 반면 재정상황이 열악한 청양군을 포함하여 서천군과 금산군, 부여군 등은 일반재정보전금 배분금액이 증가한다. 이외의 시·군도 규모는 작지만 배분금액이 증가하는 것으로 나타났다.

<표 4-9> 고령자비율 및 영유아비율 적용효과(2012년 9월 배분기준 적용)
(단위: 원)

구분	현행(A): 인구수(50%)	개정안(B): 인구수(20%)+고령자비율 (15%)+영유아비율(15%)	차이(B-A)
천안	1,902,277,920	1,006,757,460	-895,520,460
공주	386,084,480	403,280,974	17,196,494
보령	347,027,580	398,812,642	51,785,062
아산	916,170,940	671,625,796	-244,545,144
서산	532,886,790	491,563,032	-41,323,758
논산	415,607,770	431,593,746	15,985,976
계룡	137,294,980	303,627,662	166,332,682
당진	505,280,720	493,376,992	-11,903,728
금산	183,104,840	365,283,885	182,179,045
부여	240,792,300	371,915,201	131,122,901
서천	193,738,220	361,160,951	167,422,731
청양	105,687,030	342,176,870	236,489,840
홍성	288,900,210	385,269,253	96,369,043
예산	282,521,500	379,971,516	97,450,016
태안	205,724,160	349,330,300	143,606,140

(3) 도세징수실적 폐지 및 재정력 상향조정

도세징수실적은 일반재정보전금 배분기준으로 사용하는데 대한 이론적인 근거가 미약할 뿐만 아니라 세외수입으로 지급되는 징수교부금제도와 중복성 등을 감안하여 도세징수실적을 장기적으로 폐지하는 방법이다. 현행 40%의 도세징수실적을 폐지하고 현재 10%를 반영하고 있는 재정력을 50%로 상향하는 방법이다.

재정력으로 사용되는 역재정력지수를 상향조정하는 것은 시·군 재정력을 가장 적절하게 반영할 수 있는 방법이다. 재정력지수는 지방교부세 산정에 사용되는 지표라는 측면에서 지방재정의 현황을 가장 잘 반영하는 지표라고 인정되고 있다.

인구수와 고령자비율, 그리고 인구수와 고령자비율 및 영유아비율을 50%로 하고 재정력을 50% 반영한 결과도 재정력이 상대적으로 양호한 시는 배분금액이 감소하고 재정력이 좋지 않은 시·군은 배분금액이 증가하는 것으로 나타났다.

<표 4-10> 인구수 및 재정력 변경의 효과(2012년 9월 배분기준 적용)

(단위: 원)

구분	합계	인구수50%	재정력50%	합계	인구수30%+고 령20%	재정력 50%	합계	인구수20+고령 15+영유아15	재정력 50%
천안시	2,095,014,090	1,902,277,920	192,736,170	1,410,029,220	1,217,293,050	192,736,170	1,199,493,630	1,006,757,460	192,736,170
공주시	876,742,910	386,084,480	490,658,430	895,558,500	404,900,070	490,658,430	893,939,404	403,280,974	490,658,430
보령시	862,880,280	347,027,580	515,852,700	896,460,340	380,607,640	515,852,700	914,665,342	398,812,642	515,852,700
아산시	1,104,498,120	916,170,940	188,327,180	838,191,740	649,864,560	188,327,180	859,952,976	671,625,796	188,327,180
서산시	949,222,120	532,886,790	416,335,330	871,993,200	455,657,870	416,335,330	907,898,362	491,563,032	416,335,330
논산시	915,084,200	415,607,770	499,476,430	935,560,010	436,083,580	499,476,430	931,070,176	431,593,746	499,476,430
계룡시	624,174,270	137,294,980	486,879,290	636,853,800	149,974,510	486,879,290	790,506,952	303,627,662	486,879,290
당진시	846,033,240	505,280,720	340,752,520	793,393,340	452,640,820	340,752,520	834,129,512	493,376,992	340,752,520
금산군	699,587,400	183,104,840	516,482,560	844,688,200	328,205,640	516,482,560	881,766,445	365,283,885	516,482,560
부여군	739,638,870	240,792,300	498,846,570	884,296,400	385,449,830	498,846,570	870,761,771	371,915,201	498,846,570
서천군	707,071,500	193,738,220	513,333,280	882,718,160	369,384,880	513,333,280	874,494,231	361,160,951	513,333,280
청양군	630,357,730	105,687,030	524,670,700	859,705,970	335,035,270	524,670,700	866,847,570	342,176,870	524,670,700
홍성군	775,149,640	288,900,210	486,249,430	855,194,290	368,944,860	486,249,430	871,518,683	385,269,253	486,249,430
예산군	759,323,080	282,521,500	476,801,580	856,565,920	379,764,340	476,801,580	856,773,096	379,971,516	476,801,580
태안군	701,421,450	205,724,160	495,697,290	824,993,460	329,296,170	495,697,290	845,027,590	349,330,300	495,697,290

5) 효과검토

현재의 배분기준을 각각 변화시켜 <표 4-11>과 같이 적용하였으며, 각 적용방식별로 배분금액에 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 그러나 공통적으로 재정상황이 상대적으로 양호한 지방자치단체는 배분금액이 감소하고 재정상황이 좋지 못한 시·군은 일반재정보전금 배분금액이 증가하는 것으로 나타났다.

현행의 세 가지 배분기준의 변수 범위에서 조정한 결과는 충남의 지역발전 격차와도 유사하게 도출되는 것으로 나타나고 있다. <표 4-12>에 제시되어 있는 충남 각 지방자치단체의 발전격차는 그대로 재정상황을 반영하는 것이라고 이해할 수 있다.

따라서 앞에서 제시한 결과는 일반재정보전금이 광역지방자치단체인 도 본청이 시·군의 재정격차를 완화하는 재정보전의 수단으로 기능을 제고할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

<표 4-11> 일반재정보전금 배분기준 개선방안

구분	인구수	징수실적	재정력
개선안 1	고령인구비율: 20% + 인구수: 30%	40%	10%
개선안 2	고령인구비율: 15% + 영유아비율: 15% + 인구수: 20%	40%	10%
개선안 3	고령인구비율: 20% + 인구수: 30%	폐지	50%
개선안 4	고령인구비율: 15% + 영유아비율: 15% + 인구수: 20%	폐지	50%

<표 4-12> 지역발전 격차 분석

구분	당초 순위	3개 지표 순위
천안	1	1
공주	7	7
보령	8	9
아산	2	2
서산	4	5
논산	9	10
계룡	3	4
금산	12	13
연기	5	6
부여	15	14
서천	14	15
청양	16	16
홍성	10	11
예산	13	12
태안	11	8
당진	6	3

주: 당초 순위 지표는 충청남도 지역균형발전 지원 조례 시행규칙 제3조에서 정하고 있는 최근 10년간 연평균 인구증가율, 노령화지수, 총사업체종사자비율, 최근 5년간 재정력지수, 최근 5년간 소득세할 주민세총액, 도로율이고, 3개 지표는 인구, 재정력지수, 소득세할 주민세총액만을 산정한 것임.

자료: 한상욱 외(2011), 충청남도 지역균형발전정책의 평가 및 개선방안 연구, p.116에 서 인용.

3. 일반재정보전금의 새로운 배분기준

일반적으로 재정형평화교부금의 기준은 재정수입, 재정수요, 징세노력 등을 들 수 있으며, 국내 및 일본을 포함한 외국의 재정형평화교부금 배분기준에서도 대체로 이러한 기준이 활용되고 있다.

국내의 가장 중심적인 지방재정조정제도인 지방교부세 보통교부세 배분과정에서도 재정수입(기준재정수입액), 재정수요(기준재정수요액), 징세노력(가감요인) 등을 반영하여 제도 운영이 이루어지고 있다. 또한 지방교부세 보통교부세와 유사하게 운영되고 있

는 조정교부금도 재정수입과 재정수요를 기본으로 가감요인을 적용하고 있다.

일반재원으로 배분되는 지방재정조정제도 중 재정보전금만이 다른 방식으로 배분이 이루어지고 있다. 재정보전금이 독특한 방식으로 배분되는 것이 문제될 것은 없을 수도 있으나, 배분기준 적용의 결과가 제도의 취지를 살리지 못하고 있다면 재정수입과 재정수요, 가감요인 등을 대리할 수 있는 변수를 폭넓게 고려하는 것이 필요하다.

이러한 판단에서 이론적으로 검증된 변수 및 선행연구에서 활용한 변수들을 중심으로 배분기준에 적용할 수 있는 새로운 변수들을 검토하였다.

일반재정보전금 배분기준으로 사용할 수 있는 새로운 변수를 검토하기 위해서 세출예산을 종속변수로 하였다. 세출은 지방자치단체가 재정운용에서 지출하는 금액을 의미하며, 재정보전금이 부족한 재원을 보전하여 시·군간 재정격차 해소를 목적으로 운영되는 지방자치단체 사이의 재정조정제도라는 점을 감안할 때 대리변수로서 가장 적합한 것으로 판단된다. 즉 지방자치단체의 지출수준을 대리할 수 있는 변수로서 세출이 가장 일반적으로 사용되고 있기도 하다. 종속변수는 세출과 주민1인당세출로 하였다. 세출예산 이외에 주민1인당세출을 종속변수로 포함한 것은 현행 지방자치단체의 상황을 고려할 때 보다 적합한 변수가 될 수 있을 것으로 판단했기 때문이다. 왜냐하면 기준 재정수요액으로 나타나는 표준적인 행정서비스는 주민수의 다소에 영향을 받기는 하나, 주민수가 적은 지방자치단체의 1인당세출이 더 크기 때문이다. 즉 재정이 열악한 지방자치단체일수록 1인당세출액과 1인당세입액의 격차가 더 크게 나타나는 것이 일반적이며, 이러한 격차를 보전함으로서 시·군 간 발생하는 재정격차를 해소하는 것이 재정보전금의 목적이라고 할 수 있기 때문에 1인당세출을 종속변수로 포함하였다.

독립변수는 이론적으로 정립되어 있는 변수 및 선행연구에서 사용된 변수들을 중심으로 검토하였고, 이들 변수 중 세출과 연관성이 있고 자료를 확보할 수 있는 변수들을 선택하였다. 이러한 변수로는 인구수, 고령인구수, 영유아인구수, 면적, 1인당지방세부담액, 역재정력지수 등이다. 고령인구수와 영유아인구수 등의 변수는 해당 지방자치단체의 인구수에서 해당 인구수가 차지하는 비중을 사용하였다. 이러한 이유는 해당 인구수의 절대적인 숫자는 인구수가 많은 지방자치단체가 더 많은 것이 일반적이며, 이 경우 해당 변수를 고려하는 의미가 없어지기 때문이다. 즉 고령인구와 영유아인구가 해당 지방자치단체의 인구수에서 차지하는 비중이 세출 및 1인당세출과 설명력이 있을

것으로 판단했기 때문이다.

종속변수와 독립변수에 해당하는 자료는 2008년부터 2010년까지 3개년의 16개 시·군 자료를 추출하였으며, 관련 자료의 기본적인 특성은 기술통계량으로 제시되어 있는 것과 같다.

<표 4-13> 분석에 사용된 변수의 기술통계량

변수	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
ln(세출)	48	12.75965	0.407004	11.45774	13.54894
ln(1인당 세출)	48	1.266449	0.39869	0.2135421	2.024957
ln(인구)	48	11.4932	0.674105	10.39026	13.23153
ln(고령인구수)	47	9.72892	0.577692	7.927324	10.72966
ln(영유아인구수)	46	8.272041	0.883462	6.839477	10.35571
영유아인구/인구수	47	0.040908	0.01369	0	0.0686449
역재정력지수	48	0.682496	0.20431	0.104	0.9798
ln(면적)	48	6.178588	0.591189	4.106438	6.846305
ln(1인당지방세부담)	48	13.50074	0.380375	11.87374	14.27772

<표 4-14> 분석에 사용된 변수의 상관관계

구분	ln(세출)	ln(1인당 세출)	ln(인구)	ln(고령자)	ln(영유아)	영유아수/ 인구수	역재정력 지수	ln(면적)	ln(1인당지 방세부담액)
ln(세출)	1								
ln(1인당 세출)	-0.4 (0.0049)	1							
ln(인구)	0.8403 (0)	-0.8329 (0)	1						
ln(고령자)	0.9628 (0)	-0.3807 (0.0083)	0.8059 (0)	1					
ln(영유아)	0.6924 (0)	-0.9117 (0)	0.9574 (0)	0.637 (0)	1				
영유아수 /인구수	0.059 (0.6938)	-0.7099 (0)	0.4558 (0.0013)	-0.0083 (0.9557)	0.7593 (0)	1			
역재정력 지수	-0.5442 (0.0001)	0.8472 (0)	-0.8296 (0)	-0.4848 (0.0006)	-0.8918 (0)	-0.6616 (0)	1		
ln(면적)	0.8167 (0)	0.0519 (0.7259)	0.4624 (0.0009)	0.8408 (0)	0.266 (0.074)	-0.3008 (0.0399)	-0.1333 (0.3665)	1	
ln(1인당지 방세부담액)	0.3402 (0.018)	-0.4506 (0.0013)	0.4719 (0.0007)	0.2908 (0.0473)	0.5459 (0.0001)	0.3546 (0.0145)	-0.5874 (0)	0.2016 (0.1694)	1

추출된 변수들을 이용하여 세출을 종속변수로 다음과 같은 모형을 설정하였다. 이 모형을 대상으로 회귀분석 한 결과 인구수, 고령자/인구수, 면적 등의 변수가 사전 예상부와 일치하고 통계적으로 유의한 것으로 도출되었다.

$$\text{모형 1: } \ln(\text{세출}) = \alpha_1 \ln(\text{인구수}) + \alpha_2 (\text{고령자}/\text{인구수}) + \alpha_3 \ln(\text{영유아인구}) + \alpha_4 \text{역재정력지수} + \alpha_5 \ln(\text{면적}) + \alpha_6 \ln(\text{1인당지방세부담액})$$

<표 4-15> 모형1 결과

Source	SS	df	MS		Number of obs	46
					F(6, 39)	135.41
Model	7.305378	6	1.21756297		Prob > F	0
Residual	0.350679	39	.008991782		R-squared	0.9542
					Adj R-squared	0.9471
Total	7.656057	45	.170134607		Root MSE	0.09483
ln(세출)	Coef.	Std.Err.	t	P > t	[95% Conf.]	Interval
ln(인구수)	0.522533	.11309	4.62	0	0.2937865	0.7512789
고령자/인구	1.853551	.6998403	2.65	0.012	0.4379909	3.269112
ln(영유아)	0.008211	.1059217	0.08	0.939	-0.206036	0.2224576
역재정력지수	0.055078	.1665181	0.33	0.743	-0.2817366	0.3918927
ln(면적)	0.226691	.0542506	4.18	0	0.1169591	0.3364235
ln(1인당지방세부담)	-0.01298	.0518557	-0.25	0.804	-0.1178717	0.0919043
_cons	5.08256	1.111309	4.57	0	2.834726	7.330395

세출을 종속변수로 하는 모형 이외에 1인당세출을 종속변수로 하는 모형도 검토하였다. 시·군별로 인구수의 차이가 발생하고 있고, 지방자치단체가 공급하는 기본적인 행정서비스와 관련된 세출은 인구수의 규모에 큰 차이가 없을 것으로 판단되는 상황에서는 1인당세출이 시·군의 재정수요를 보다 잘 반영할 수도 있을 것으로 판단했기 때문이다.

모형 2를 회귀분석한 결과는 사전적으로 예상된 부호와 일치하며, 통계적으로도 유의한 변수는 모형 1과 동일하게 도출되었다. 1인당세출과 인구수가 음(-)의 관계를 갖는 것은 시·군의 세출은 인구수가 적더라도 기본적으로 공급되는 서비스에는 큰 차이

가 없기 때문이라고 할 수 있고, 이러한 의미에서 인구수가 적은 시·군의 재원보전 및 상대적으로 재정력이 양호한 지방자치단체와 격차를 축소하기 위한 지원 필요성이 있는 것으로 판단된다.

$$\begin{aligned} \text{모형 2: } \ln(1\text{인당세출}) &= \alpha_1 \ln(\text{인구수}) \\ &+ \alpha_2 (\text{고령자/인구수}) + \alpha_3 (\text{영유아인구/인구수}) \\ &+ \alpha_4 \text{역재정력지수} + \alpha_5 \ln(\text{면적}) + \alpha_6 \ln(1\text{인당지방세부담액}) \end{aligned}$$

<표 4-16> 모형2 결과

Source	SS	df	MS		Number of obs	47
					F(6, 40)	133.2
Model	7.114534	6	1.18575565		Prob > F	0
Residual	0.356071	40	.008901781		R-squared	0.9523
					Adj R-sq	0.9452
Total	7.470605	46	.16240446		Root MSE	0.09435
ln(1인당세출)	Coef.	Std.Err.	t	P > t	[95% Conf. Interval]	
ln(인구수)	-0.47482	.0664027	-7.15	0	-0.6090289	-0.340619
고령자/인구	1.699589	.6142239	2.77	0.009	0.4581964	2.940982
영유아/인구	-0.8681	1.747139	-0.50	0.622	-4.399197	2.663001
역재정력지수	0.032843	.1671824	0.20	0.845	-0.3050457	0.3707307
ln(면적)	0.227113	.0538953	4.21	0	0.1181862	0.3360389
ln(1인당지방세부담)	-0.00297	.049569	-0.06	0.952	-0.103156	0.0972093
_cons	5.06327	1.121994	4.51	0	2.795636	7.330904

모형 1과 모형 2의 결과를 바탕으로 세 변수와 세출 및 1인당세출을 종속변수로 하여 모형 3과 모형 4를 추정한 결과 통계적으로 유의한 결과가 도출되었다. 따라서 이들 변수를 일반재정보전금의 새로운 배분기준으로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

$$\text{모형 3: } \ln(\text{세출}) = \alpha_1 \ln(\text{인구}) + \alpha_2 (\text{고령자/인구수}) + \alpha_3 \ln(\text{면적})$$

$$\text{모형 4: } \ln(1\text{인당세출}) = \alpha_1 \ln(\text{인구}) + \alpha_2 (\text{고령자/인구수}) + \alpha_3 \ln(\text{면적})$$

<표 4-17> 새로운 배분기준 변수

구분	모형 3		모형 4	
	예상부호	계수값	예상부호	계수값
cons	+/-	5.702284 (16.15)*	+/-	5.702283 (16.15)*
ln(인구)	+	0.4395003 (10.90)*	-	-0.5604997 (-13.91)*
고령자/인구수	+	0.9855805 (2.57)**	+	0.9855816 (2.57)**
ln(면적)	+	0.2961232 (7.27)*	+	0.2961232 (7.27)*
사용 자료수	48		48	
Adj R ²	0.9436		0.9413	

주: *는 1%, **는 5% 수준에서 각각 통계적으로 유의함.

(짝수 쪽 빈면)

제5장 결론 및 정책적 시사점

1. 요약 및 결론

이 연구는 충남을 대상으로 재정보전금 일반재정보전금의 배분기준에 초점을 맞추어 문제점과 개선방안을 검토하였다.

재정보전금은 그동안의 제도 변화과정을 통해서도 알 수 있는 것처럼 재정형평화교부금의 기능을 갖는 지방자치단체 간 재정조정이다. 따라서 재정형평화 기능을 강화할 수 있는 방향에서 개선방안의 필요성이 모색되어야 한다. 특히 광역시와 도 본청에서 관할지역 시·군에 지원하는 재정보전금은 광역시와 도 본청의 재정여건이 충분하지 않은 상황에서 배분되는 재원이기 때문에 재정보전금을 활용하여 재정형평화 기능을 제고할 수 있는 수단을 모색하는 것이 매우 중요하다.

현행 재정보전금의 문제점은 배분의 문제가 지적될 수 있다. 배분의 문제는 곧 배분기준의 문제라고 할 수 있다. 현행 배분기준인 인구수는 많을수록 일반재정보전금 배분금액이 많아지게 되는데, 이는 인구수가 많은 지역이 재정상화이 상대적으로 양호하다는 점을 감안하면 빈익빈 부익부현상이 심화되는 결과를 초래하게 된다. 또한 인구수가 많은 지역은 고령인구비율도 낮고, 인구수도 증가하는 추세를 유지하고 있으나 인구수가 감소하는 지역은 고령인구비율도 높은 상황이다. 따라서 인구수가 적은 지역은 재정력이 열악한 상황이 지속되고 있다. 이러한 점을 감안하면 향후에는 격차가 더욱 확대

될 것으로 예상되고 있다. 이와 함께 인구수는 도세징수실적과도 상관관계가 매우 높다는 결과가 제시되고 있는데, 이러한 점도 재정보전금 배분금액 격차를 확대하는 결과를 초래하고 있다.

재정보전금 배분기준 중 도세징수실적은 세외수입으로 배분되는 징수교부금과 이중으로 적용되는 문제점이 있고, 도세가 신고과세인 취득세 위주로 구성되어 있기 때문에 실질적으로 시·군이 도세징수를 위한 행정력 투입이 많지 않은 상황이다. 이러한 상황에서 도세징수실적을 일반재정보전금 배분기준으로 활용하는 것은 문제라고 할 수 있다. 이와 함께 지방세의 원칙 중 편익원칙을 적용하더라도 거래과세인 취득세는 편익원칙이 적용되기 어렵고, 따라서 시·군의 징세노력이 직접적으로 연관되기 어렵다는 점에서도 도세징수실적을 일반재정보전금 배분기준으로 활용하는 것은 개선이 요구된다고 할 수 있다.

최근 이루어지고 있는 지방재정의 복지지출 증가추세, 인구구조 변화 및 고령화추세 등은 지방재정 측면에서 세입보다 세출에 더 많은 부담을 가중시킬 것으로 예상되며, 이에 대한 대응이 중요하게 부각되고 있다.

이 보고서에서는 현행 인구수, 도세징수실적, 재정력의 배분기준 내에서 반영비율을 조정하여 재정형평화 기능을 제고할 수 있는 방안을 제안하였다. 인구수를 세분하여 고령자비율과 인구수, 고령자비율 및 영유아비율과 인구수를 혼합하여 인구수기준으로 적용하는 방법을 제안하였으며, 도세징수실적을 폐지하는 방안을 제안하였다. 도세징수실적 폐지와 연계하여 시·군의 재정상황을 가장 잘 반영하는 지표라고 할 수 있는 재정력지수를 활용하는 역재정력지수의 반영비율을 확대하는 방안도 제안하였다.

제안된 방안은 상대적으로 재정상황이 양호한 지방자치단체의 일반재정보전금 배분금액이 감소하고, 재정상황이 좋지 못한 시·군의 배분금액이 증가하는 결과가 도출되었다. 이러한 점에서 재정보전금 개선방안으로서 활용성이 있을 것으로 판단된다.

이외에도 이 연구에서는 일반재정보전금 배분기준으로 활용 가능한 새로운 변수에 대하여 검토하고, 효과적이라고 판단되는 변수를 제안하였다. 이러한 변수들로는 인구와 고령자비율, 면적 등이며, 이 변수들을 활용하는 방안을 모색하는 것도 필요한 것으로 판단된다.

2. 정책적 시사점

한상욱 외(2011)의 연구에서는 충남의 지역균형발전 조례³²⁾가 전국에서 처음으로 제정되어 시행되고 있으며, 이는 2006년 수립된 ‘제3차 충청남도 발전계획 수정계획’ 과정에서 인식된 경험을 토대로 하고 있다는 주장을 제시하고 있다. 충남에서 가장 성장이 빠른 천안, 아산 등과 그 이외 지역의 격차는 인구와 재정자립도 등에서 크게 차이가 나고 있다. 이러한 상황에서 도 본청이 지원하는 재원을 활용하여 시·군간 재정격차를 완화하는 수단인 재정보전금의 재정형평성 제고방안을 논의하는 것은 의미 있고 필요성이 크다고 할 수 있다.

연구결과 제시된 배분방식에 의할 경우 일반재정보전금 기능 제고가 가능하며, 시·군간의 재정격차를 완화하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다. 특히 충남의 경우 지역균형발전 특별회계를 운영하고 있고, 특별회계의 성격상 지원되는 재원을 효과적으로 활용하기 위해서는 시·군비 확보가 필수적이라는 점을 감안할 때 일반재정보전금과 같은 일반재원을 활용할 수 있는 수단은 시·군 재정운용에도 도움이 될 수 있을 것으로 예상된다.

이 연구에서 제시한 방법들이 보다 효과적으로 활용되기 위해서는 관련 제도의 개선이 필요한 것으로 판단된다. 지방재정법 시행령 제36조에 대한 개정이 필요하다. 현재 재정보전금을 운영하는 광역지방자치단체는 시행령 제36조의 배분기준을 그대로 적용하고 있고, 이는 시행령 제36조에서 정한 기준에 의해 배분하도록 명시하고 있기 때문이다.

재정보전금은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 사이에서 이루어지는 재정조정 제도라는 점에서 광역지방자치단체가 조례로서 배분기준을 탄력적으로 활용할 수 있도록 하는 것이 제도운영의 효율성을 제고하는 방안이라고 판단된다.

32) 2007년 3월 ‘충청남도 지역균형발전 지원 조례’가 제정되었고, 조례에 의해 균형발전 지원대상 시·군이 선정되었다. 선정된 시·군은 공주시, 보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군 등이다. 조례에 의해 지원되는 지역균형발전 특별회계는 특정한 사업에 대하여 지원이 이루어지고, 광역특별회계의 지역균형발전 계정 중 10%도 재원으로 포함되어 있다. 즉 보조금의 성격을 갖고 있기 때문에 지원을 받는 시·군에서도 대응되는 재원을 마련하여야 한다.

광역지방자치단체도 재정상황이 충분하지 못한 상황에서 재정보전금제도가 운영되고 있다. 이러한 측면에서는 부족한 재원을 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 특히 충남은 전국 지방자치단체 가운데 최초로 지역균형발전에 관한 조례를 제정하고 특별회계를 운영하고 있다. 지역 간 균형발전에 관심이 높다고 할 수 있고, 다른 측면에서는 제도적으로 지역 간 균형발전을 모색할 수 있는 제도의 필요성이 상대적으로 크다고도 할 수 있다. 충남의 이러한 사정을 감안하면 이 연구에서 제시한 결과들을 정책적으로 검토하여 시행하는 방법을 적극적으로 모색하는 것도 부족한 재원을 효과적으로 활용할 수 있는 방안이라고 판단된다.

참고문헌

- 고경훈·박용진(2011), 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로, 한국행정논집, 23(3), pp.929-950.
- 국회예산정책처(2010), 국가재정제도 원리와 실제.
- 권오성(2006), 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 한국행정연구원.
- 국회예산결산특별위원회(2009), 지방재정조정제도의 효율적 개선방안에 관한 연구, 선문대학교 산학협력단.
- 김민훈(2008), 독일 지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향-주간재정조정제도를 중심으로-, 부산대학교 법학연구, 48(2), pp.85-117.
- 김용창(2008), 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(Ⅰ), 대한지리학회지, 제43권 제4호, pp.580-598.
- 김윤수·류호영(2012), 지방자치단체의 사회복지비 지출규모 변화에 미치는 영향요인 분석, 한국지방재정논집, 제17권 제2호, pp.1-29.
- 김정완(2005), 재정보전금의 운영에 대한 연구: 경기도를 중심으로, 경기논단 2005년 겨울호, pp.87-104.
- 김정완(2006), 지방재정조정 제도의 운용현황에 대한 평가, 경기논단 2005년 겨울호, pp.85-106.
- 김종희(2003), 도비보조금의 재정조정효과에 관한 연구-충청남도를 중심으로-, 지방정부연구, 7(1), pp.163-179.
- 김종희·김혜정(2008), 재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구: 충청남도를

- 중심으로, 한국정책과학학회보, 12(4), pp.327-345.
- 김지영(2010), 지방재정조정제도의 개선방안에 관한 연구-천안시를 중심으로-,
선문대학교 석사학위논문.
- 김필현 · 임상수 · 김소린 · 박지혜(2012), 지방재정조정제도의 평가와 개선방안,
한국지방세연구원.
- 김현수 · 남황우(2010), 한국과 일본의 지방교부세 제도 비교연구: 현행 지방교부세법을
중심으로, 도시행정학보, 제23집 제1호, pp.199-226.
- 박완규(2012), 지방자치단체의 복지비 부담 실태와 완화방안의 모색, 한국지방세연구원
2012년 6월 정책포럼 발제문.
- 배준식 · 이세구(2008), 지역 간 재정격차 어떻게 해소할 것인가?, SDI 정책리포트,
제16호, 서울시정개발연구원.
- 서정섭(2003), 재정보전금제도의 개선방안, 한국지방행정연구원.
- 신무섭 · 유금록 외(2009), 현재지방재정의 주요이론, 대영문화사.
- 오철호 · 장덕희 · 신열(2012), 지방자치제도 시행 이후 시 · 군 자치단체의 복지재정
지출규모 변화 분석, 한국지방재정논집, 제17권 제2호, pp.31-56.
- 원윤희(2007), 자치단체간 수평적 재정불균형의 개념과 그 완화를 위한 정책방향의 모색,
한국지방재정학회 특별세미나 자료집, pp.209-225.
- 윤석완(2009), 인구감소와 고령화에 의한 지방재정지출의 영향, 한국지방재정논집,
제14권 제3호, pp.41-71.
- 이순배(2008), 시군의 낙후도지수와 산업구조의 관계 분석, 한국지역개발학회지, 20(4),
pp.185-206.
- 이승모 · 유재원 · 서정섭 · 고경훈(2005), 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과 분석,
한국행정학회 동계학술발표논문집, pp.17-33.
- 이승모 · 유재원(2006), 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적
재정형평성의 개선을 중심으로, 한국행정학보, 40(3), pp.199-218.
- 이현우(2010), 시 · 군 재정형평화 수준에 대한 평가와 제도 개선방안-재정보전금제도의
개선 방안을 중심으로-, 지방재정과 지방세, 36, pp.20-39.
- 이현우(2010), 지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안, 경기개발연구원.
- 전상경(2011), 현대지방재정론(제3판), 박영사.

정책기획단(2010), 2010년 충남도정의 현황과 발전과제(1), 충남발전연구원.

조계근(2009), 고령화가 지방세출에 미치는 영향분석-강원도를 중심으로-,
강원발전연구원.

최병호(2010), 인구정체, 고령화와 지방재정의 과제, 한·일 지방행정·재정 비교
세미나자료집, pp.131-161.

최성은(2010), 사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구, 한국보건사회연구원.

최원구·박광배·최영정(2008), 자치구 측면에서의 지방교부세제도 개선방안,
인천발전연구원.

하능식·임성일(2007), 지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향, 한국지방재정논집,
제12권 제1호, pp.77-98.

하능식·구찬동(2012), 사회복지예산 증가의 지방재정 영향 분석, 한국지방재정학회
세미나자료집, pp.31-62.

한국지방재정공제회(2005), 재정보전금제도 개선방안 연구, 한국행정학회.

한국행정연구원(2006), 주요국 지방재정지원제도 비교분석.

한상욱 외(2011), 충청남도 지역균형발전정책의 평가 및 개선방안, 충남발전연구원.

행정안전부(2012), 2012지방세정연감.

국가법령정보센터(www.law.go.kr)

기획재정부(<http://www.mof.go.kr>)

재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

충청남도(www.chungnam.net)

통계청(www.kostat.go.kr)

행정안전부(www.mopas.go.kr)

9개 도청 홈페이지 통계연보 및 충남 15개 시·군 홈페이지 예산공개자료

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 박광배

전략연구 2012-25 · 충남 재정정보전금의 수평적 형평성 제고방안

글쓴이 · 박광배 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2012년 12월 31일 / 발행 · 2012년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1123(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

<http://www.cdi.re.kr>

©2012. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.