시·군 조정교부금제도의 개편에 관한 정책적 이슈*

Policy Issues on the Reform of the City·County Grants for Fiscal Coordination

임 성 일 (한국지방행정연구원 선임연구위원 - 주저자)
이 효 (한국지방행정연구원 선임연구위원 - 교신저자)

Abstract

Sung-Il Lim / Hyo Lee

Recently executed governmental reform policy for the City·County Grants for Fiscal Coordination is considered as a necessary measure for the normalization of the distorted system. However, the current reform measure seems to be not enough to recover the original identity of the City·County Grants for Fiscal Coordination due to the piecemeal and still biased approaches of the Government. To recover the original purpose of the Grants, there are no other ways but to reform the current distribution formulae. Specifically, the tax collection variable which influence 30% of the distribution of the Grant should be deleted and the role and relative importance of the population variable and fiscal capacity index are needed to be throughly re-examined.

주 제 어: 시·군 조정교부금제도, 징수실적, 인구수, 재정력지수

Keywords: City·County Grants for Fiscal Coordination, tax collection rate, population, fiscal capacity index

I. 서 론

2016년도 예산을 기준할 때, 우리나라 지방재정의 순계는 184.6조원이다. 지방재정의 수입은 크게 지방세와 세외수입으로 구성되는 자체재원과 지방교부세와 국고보조금으로 구성되는 이전재원 등에 의해 조달된다. 2016년 현재 자체수입(전체 지방재정 수입의 47.0%)이 이전재정 수입(전체 지방재정 수입의 40.6%)을 조금 능가하고 있다(기타 수입 12.4%). 시·군·구와 같은

* 본 논문은 서울대학교 행정대학원의 정책&지식포럼(2016년 9월 13일)에서 발표한 내용을 수정 보완한 것임을 밝혀 두며, 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원에게 감사를 드린다.

기초자치단체의 경우 지방교부세·국고보조금과 같은 중앙정부로부터의 이전재정수입 외에 시·도비보조금과 조정교부금(시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금)이라는 광역자치단체로부터의 이전재정수입을 확보하고 있다.

본 연구가 관심을 두고 있는 시·군 조정교부금은 군을 보유한 4개 광역시와 시·군을 보유한 도가 소속 시·군에 재정자금을 지원하는 재정이전제도이다.[1] 시·군 조정교부금은 다른 재정이전제도에 비해 다소 복잡한 역사적 배경을 갖고 있으며, 그로 인해 아직 확고한 제도적 정체성을 확보하지 못하고 있다. 동 제도는 멀게는 2000년대 이전까지 수십 년간 운영되어 온 도세징수교부금제도에 일부 기반을 두고 있고, 가깝게는 2000년에 도세징수교부금제도로부터 분리 신설된 재정보전금제도(2000~2013)를 모체로 성립되었다. 도세징수교부금제도는 2000년에 시·도세징수교부금제도와 재정보전금제도로 이원화되었는데, 현재의 시·군조정교부금제도는 재정보전금제도를 사실상 그대로 전수받은 채 도입되었다. 따라서 두 제도 간에는 본질적인 차이가 없다.

시·군 조정교부금제도는 특정 광역단체 내 시·군간 재정격차를 완화할 목적으로 도입되었고(지방재정법 제29조), 시·도세 수입의 일부를 재원으로 인구수(50%), 시·도세 징수실적(30%), 재정력지수(20%)를 토대로 각 시·군에 배분된다. 본문에서 자세히 설명되지만, 이러한 배분공식으로는 제도의 도입목적을 달성할 수 없을 뿐 아니라 제도의 경제·재정적 기능과 정체성을 명확하게 정립하기 어렵다. 보조금 이론에 의하면 시·군 조정교부금제도는 일반보조금(general grant)으로 분류되지만, 재정기능 면에서 경제적 효율과 재정적 형평 그 어디에 중점을 두고 운영되는지 매우 불분명한 측면이 있다.

그런데 문제는 현행 지방재정법에서 명시하고 있는 시·군 조정교부금제도의 기능이 특정 광역단체 내의 시·군 간에 존재하는 재정격차를 완화하는데 있다는 점이다. 이는 다시 말해서, 법률상의 기능과 실제 운영상의 기능 간에 중대한 괴리가 존재하고 있음을 의미한다. 이러한 현상이 나타나게 된 근본원인은 시·군 조정교부금제도를 도입하면서 과거의 역사적 관행과 기득권적 요소를 과감하게 떨쳐버리지 못하고 변화된 제도의 특징을 제대로 반영하지 못한데 있다.

구체적으로 지적하면, 첫째, 시·군 조정교부금제도에 시·군간 재정격차 완화의 사명을 부여하면서 이미 오래전부터(과거 재정보전금제도의 실시 때부터) '비형평화 요인'으로 판명된 인구수와 징수실적을 자금배분의 핵심 결정요인으로 채택한 것(구제도 답습), 둘째, 특정지역의 특수상황(경기도와 그에 속하는 지방교부세 불교부단체의 역사적 기득권)을 보호 내지 무마하는 장치로서 시·군 조정교부금의 일정 부분을 불교부단체에 우선적으로 할애하는'우선배분 특례제도'를 허용해 준 것과 그것을 전략적으로 남용한 행태가 그에 해당한다. 이들 두 원인적 요인

---

[1] 현재 시·군 조정교부금제도 외에도 지방-지방간 재정이전제도로서 시·도비보조금제도, 자치구 조정교부금제도, 지역상생발전기금제도가 있다. 이 중에서도 시·도비보조금제도와 시·군 조정교부금제도 및 자치구 조정교부금제도는 광역자치단체가 기초자치단체에 자금을 지원해 주는 수직적 재정이전제도인 반면 지역상생발전기금제도는 광역자치단체 간 수평적 재정이전제도이다(수도권 광역단체(서울, 인천, 경기도)의 비수도권 광역단체에 대한 재정이전제도임).

은 사실상 시·군 조정교부금제도의 중장기 지속가능성을 가로막고 있는데, 이에 대해 최근 정부는 제도개편을 시도한 것이다.

정부는 지난 봄 시·군 조정교부금제도의 개편방안을 발표하였는데, 그 핵심은 보통교부세 불교부단체에 대한 우선배분 특례제도의 폐지와 시·군 조정교부금제도의 재정형평화기능 강화(재정력지수 비중 확대, 징수실적 비중 축소)에 있다. 이러한 정부정책이 발표되자마자 그로 인해 직접적인 영향을 받게 되는 경기도의 지방교부세 불교부단체를 중심으로 강한 반발이 일어났고, 반면에 농어촌지역을 중심으로 하는 일부 자치단체들은 지방교부세 배분 몫의 증가를 기대하면서 정부정책에 적극적인 지지를 표명하였다. 그 후 정부(행정자치부)와 해당 지방자치단체 간에 심각한 대립과 갈등, 논리적 대결 등 우여곡절이 많았지만, 7월 초 정부는 당초의 기본방침을 토대로 일부 완충장치(경과조치)를 보완한 시·군 조정교부금제도 개편안을 입법예고(2016. 7.4-8.16) 하였다.

본 논문은 시·군 조정교부금제도를 둘러싼 최근의 정부정책 개편과 관련된 주요 내용과 쟁점을 다각도에서 분석·제시함으로써 동 제도의 정체성 확립과 더불어 지방재정의 발전을 모색하는데 그 목적이 있다.

Ⅱ. 시·군 조정교부금제도의 개념과 운영실태: 현황 및 문제점

1. 시·군 조정교부금제도의 개념과 제도개편의 배경 및 내용

1) 시·군 조정교부금제도의 의의와 특성

시·군 조정교부금은 시·군을 보유하는 다수의 광역자치단체(군이 존재하는 4개 광역시(부산, 대구, 인천, 울산)와 8개 도)가 운영하는 일반보조금 성격의 재정이전제도이다. 이는 지방교부세나 국고보조금과 같은 중앙정부와 지방자치단체 간 재정이전제도가 아니고, 지방과 지방(광역자치단체와 기초자치단체) 간 재정이전제도이다. 시·군 조정교부금제도는 지방재정법이 규정하는 전국적 제도이지만, 제도의 영향 범위가 특정 광역지역에 국한되고 있어서 일종의 지역단위 보조금(regional grant)으로 간주된다.

지방재정법(제29조)이 명시하는 법적 기능에 충실 한다면, 시·군 조정교부금은 지역간 재정격차를 조정하는 형평화보조금(equalization grant)이지만[2], 실제 운영은 그것과 상당한 괴리가 있다. 가장 큰 이유는 뒤에서 자세히 설명되지만, 재원의 배분방식이 '형평성 요인(equity factor)'과 기제를 충분히 반영해서 활용하지 않고 있기 때문이다. 시·군 조정교부금은 법정 재

---

2) 현행 지방재정법 제29조 제1항에서는 시·군 조정교부금제도의 기본기능을 '시·군 간 재정력 격차'를 조정하는 수평적 형평화 기능으로 규정하고 있다.

원으로 시·도세수입의 일부를 사용하는 점에서 공동세(tax sharing) 성격도 지니지만, 시·군이 세수사용권만 확보하고 조세 결정권(세율과 세원에 대한 의사결정권)과 징세권을 확보(시·도와 공유)하지 못하는 점에서 공동세로 간주하기 어렵다(〈표 1〉 참조).

시·군 조정교부금은 수혜자인 시·군이 배분받은 자금을 마음대로 사용할 수 있는 점에서 일반보조금으로 분류되지만, 그것이 어떤 경제적 기능을 보유하고 어떤 재정적 효과를 유발하는지에 대한 정체성은 매우 불분명하다.[3] 구체적으로 언급하면, 시·군 조정교부금이 동 제도가 적용되는 지역의 광역-기초자치단체간 수직적 재정불균형을 완화하는 것은 분명하지만, 그것이 개별 시·군의 재정에 어떤 경제·재정적 자극을 촉진하는지, 그리고 실제로 소속 시·군 간의 수평적 재정불균형을 완화하고 있는지가 불분명하다.

선행연구에 의하면 시·군 조정교부금제도의 전신이자 시·군 조정교부금제도와 거의 유사한 방식으로 운영되었던 재정보전금제도의 재정형평화기능은 미미하거나 일부 부정적인 것으로 분석되었다(이승모·유재원(2006), 이승모·유재원·서정섭·고경훈(2005), 김종희·김혜정(2007) 등). 그리고 현행 시·군 조정교부금제도 또한 재정형평화기능이 매우 취약한 것으로 분석되고 있다(곽채기, 2016; 조기현, 2016).

종합하면, 시·군 조정교부금제도는 광역자치단체가 운용하는 지역단위의 일반보조금으로 특정지역의 광역자치단체와 기초자치단체간의 수직적 재정불균형 완화와 시·군 간의 수평적 재정불균형을 완화할 목적으로 도입되었다. 하지만 실제 운영은 몇 가지 이유로 그와 같은 본원적 기능을 수행하지 못하고 있는데, 이에 대하여는 다음 항에서 설명된다.

2) 시·군 조정교부금제도의 운영 실태

시·군 조정교부금은 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 구성되며, 각각 전체 재원의 90%와 10%를 차지한다. 일반조정교부금은 사용용도가 정해지지 않은 일반보조금인 반면 특별조정교부금은 사용용도가 정해진 특정보조금의 성격을 지닌다.

시·군 조정교부금의 재원은 시·군이 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외)의 총액과 지방소비세액(해당 시·도의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액)의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 의해 조성된다.

---

3) 일반보조금(general grant)의 성격을 지니는 시·군 조정교부금은 특정보조금(specific grant)에 해당하는 국고보조금과 시·도비보조금이 가격효과(price effect)와 소득효과(income effect)를 동시에 유발하는 것과 달리 소득효과만 유발하는 것으로 추측된다.

〈표 1〉 시·군 조정교부금제도의 특성

유형 및 관계	주요 특성	주요 특기사항 및 종합 판단
일반보조금	특정 재원(시·도세 일부) 연계 사용용도 없음 배분공식 사용	-배분기준: 인구수 50%, 징수실적 30%, 재정력 20% -소득효과(income effect) 유발(일반조정교부금) * 일반보조금 특성 보유
공동세	시·군의 세수사용권 확보 시·군의 세율·과표 결정권 없음 시·군의 징수권 없음(기계적 위임)	시·군이 세(재)원의 크기나 배분방식 등 주요 의사결정에 영향력을 전연 행사할 수 없음 * 공동세로 간주하기 어려움
지방재정제도와의 연계	지방세제도 지방교부세(보통교부세)제도	시·도세의 일부를 재원으로 사용(지방세 연계) 보통교부세 산정요소 중 하나(교부세 연계)

시·군 조정교부금의 규모는 2015년 결산 기준으로 5조 5,519억 원이고, 2016년 예산기준으로는 4조 180억 원(시 3조 3,820억 원, 군 6,360억 원)이다(행정자치부, 지방자치단체 통합재정 개요, 2016). 시·군 조정교부금은 연도별로 지방재정의 2~3% 수준을 차지하는 것으로 파악된다. 지역별로 보면, 시·도세가 집중된 경기도가 전체 시·군 조정교부금 재원의 절반 이상을 차지하고 있는데, 이는 시·군 조정교부금의 위상과 중요성이 경기도와 비경기도 지역 간에 다소 차이가 있음을 시사한다(이러한 현상을 유념하는 것은 본문의 내용을 이해하는데 도움이 된다).

세입예산대비 시군 조정교부금의 비중은 2013~2016년에 걸쳐 1.64%~1.92% 수준을 보이고 있다. 연도별 추이를 살펴보면, 세입예산이 연평균 7.08% 성장한데 비해 시군 조정교부금은 14.45% 증가하여 2배 이상의 증가세를 나타내고 있다(〈표 2〉 참조).

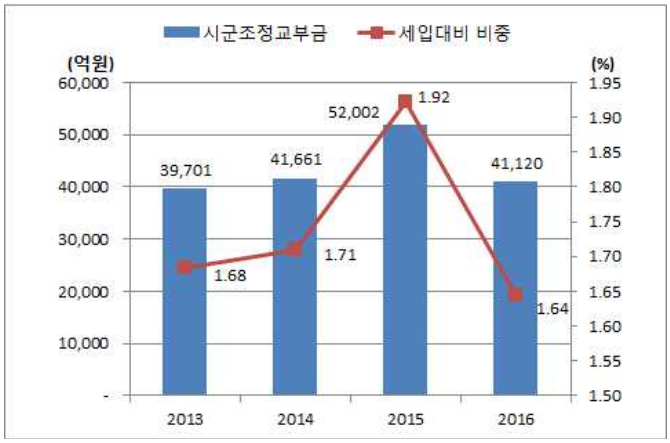
〈표 2〉 시·군 조정교부금의 규모와 세입대비 비중

(단위: 억 원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	연평균증가율 ('13~'15)
세입예산(A)	2,358,517	2,436,706	2,704,085	2,500,149	7.08
시군조정교부금(B)	39,701	41,661	52,002	41,120	14.45
비중(B/A×100)	1.68	1.71	1.92	1.64	6.89

주: 세입총계예산(일반+특별회계), 2015년까지 최종예산, 2016년은 당초예산 기준임
자료: 지방자치단체 통합재정 개요를 토대로 작성

시군 조정교부금의 연도별 추이를 보면, 〈그림 1〉에서와 같이 전반적으로 증가 추세를 보이는 가운데 2014년에 비해 2015년도에 크게 증가하였다. 이에 따라 시군 조정교부금이 세입예산에서 점하는 비중도 2013년 1.68%에서 2015년에 1.92%로 크게 높아진 것을 알 수 있다.



〈그림 1〉 시·군 조정교부금의 변화 추이

한편, 시군 조정교부금의 시도별 점유비중을 살펴보면, 2016년도 기준으로 경기도가 전체의 50.9%로 절대적인 비중을 점하는 가운데, 이외에 경남도 13.71%, 경북 7.70%, 충남 7.67% 등의 순위를 보이고 있다. 시도별 점유비중의 연도별 추이를 보면, 경기도와 경북도는 증가 추세인 반면 강원도, 전북도, 경남도는 전반적으로 감소하는 추세이고 충북도의 경우 일정 수준(4.84%~4.94%)을 유지하고 있는 실정이다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 시·군 조정교부금의 시도별 점유비중

(단위: 억 원, %)

구분	2013		2014		2015		2016	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
계	39,701	100	41,661	100	52,003	100	41,121	100
서울	748	1.88	404	0.97	-	0.00	-	0.00
부산	487	1.23	454	1.09	478	0.92	568	1.38
대구	323	0.81	357	0.86	316	0.61	203	0.49
인천	62	0.16	130	0.31	197	0.38	152	0.37
광주	136	0.34	55	0.13	-	0.00	-	0.00
대전	-	0.00	-	0.00	-	0.00	-	0.00
울산	334	0.84	358	0.86	321	0.62	390	0.95
세종	-	0.00	-	0.00	-	0.00	-	0.00
경기	19,836	49.96	20,635	49.53	28,439	54.69	20,915	50.86
강원	1,498	3.77	1,510	3.62	1,606	3.09	1,333	3.24
충북	1,927	4.85	2,023	4.86	2,518	4.84	2,033	4.94
충남	2,729	6.87	3,090	7.42	3,468	6.67	3,152	7.67
전북	2,037	5.13	2,305	5.53	2,347	4.51	1,910	4.64
전남	1,413	3.56	1,554	3.73	1,908	3.67	1,663	4.04
경북	2,896	7.29	3,180	7.63	4,058	7.80	3,165	7.70
경남	5,275	13.29	5,606	13.46	6,347	12.21	5,637	13.71
제주	-	0.00	-	0.00	-	0.00	-	0.00

주: (일반+특별회계) 기준, 2015년까지 최종예산, 2016년은 당초예산임
자료: 지방자치단체 통합재정 개요를 토대로 작성

시·군 조정교부금의 대부분을 차지하는 일반조정교부금은 단순한 배분공식(해당 시·군의 인구수 50%, 광역시세·도세 징수실적 30%, 재정력지수(1-재정력지수) 20%를 배분기준으로 하는 배분공식)에 의해 시·군에 배분된다(지방재정법시행령 제36조 제3항).[4] 이와 같은 배분방식(배분기준과 배분공식)은 시·군 조정교부금제도의 법률상 기능(시·군간 재정격차 완화)과 실제 기능 간의 괴리현상을 초래하는데, 이에 대하여는 뒤에서 상세히 설명된다. 특별조정교부금은 지역개발사업 등을 심사하여 시·군에 배분된다.

그런데 이러한 일반조정교부금의 배분방식에 대해 지방재정법시행령 제36조 제4항에서는 예외를 허용하고 있다. 그것은 지방교부세 불교부단체(시·군)에 한해 일반조정교부금의 배분(산정)금액이 해당 시·군이 조정교부금의 재원 조성에 기여한 금액보다 작을 경우 시·도의 조례가 정하는 금액을 해당 시·군에 우선 배분할 수 있는 특례조항을 말한다(이하 '우선배분 특례조항(또는 특례조치)'이라고 함). 최근에 중앙정부와 경기도에 속한 일부 지방자치단체 간에 큰 대립과 갈등이 빚어진 것은 다름 아닌 이 특례조항 때문이고, 그 진원지는 경기도가 제정한 「경기도 조정교부금 배분 조례」이다.

경기도의 우선배분 특례조항은 다른 11개 시·도와 달리 경기도만 시·군 조정교부금제도의 배분방식을 일부나마 독자적으로 구조화할 수 있는 권한과 재정공간을 갖도록 해주었다. 이러한 결과는 경기도의 경우 다른 광역자치단체와 달리 도가 지역 내 시·군의 조정교부금 배분상태에 실질적으로 영향을 미치는 것은 물론 도 전체의 지방교부세 파이 확대를 의도하는 전략적 행동의 유혹에 빠져들게 만들었다. 실제로 경기도는 그와 같은 전략적 행동을 취하였고, 그로 인해 전국 다른 지방자치단체의 지방교부세 배분금액이 직·간접적인 영향을 받았다.

이러한 특례제도가 존재하게 된 이면에는 2013년까지 운영되었던 재정보전금제도를 시·군 조정교부금제도로 전환하는 과정에서 발생한 중앙정부(행정자치부)와 일부 지방자치단체간의 첨예한 이해와 관점의 대립 그리고 그에 대한 미봉적 완화조치가 자리한다. 당시 제도의 전환을 시도하면서 지방재정법시행령을 개정하였는데, 그 핵심은 재정형평화기능 강화(징수실적 반영비율 10% 인하, 재정력지수 반영비율 10% 인상), 오랜 기간 잔재된 재정보전금제도의 문제점 해소(일반재정보전금 재원의 일부를 특별재정보전금으로 할애하는 특례제도와 인구 20만 미만 시·군의 재정결함금액 70%에 대한 우선배분제도의 폐지 조치), 그리고 경기도의 보통교부세 불교부단체를 염두에 둔 우선배분 특례의 허용이었다. 특히, 우선배분 특례조치는 제도 개편에 따른 특정지역의 재정손실과 반발을 무마하는 차원에서 마련된 것인데, 이는 사실상 새로운 문제의 불씨가 되었다.

현실적으로 지방교부세 불교부단체(소위 재정력이 좋은 '부자 자치단체')들이 서울과 경기도에만 집중되어 있기 때문에 최근에 불거진 시·군 조정교부금을 둘러싼 문제는 사실상 넓게는 중앙정부와 경기도, 좁게는 중앙정부와 경기도 내 6개 지방자치단체(수원, 성남, 고양, 과천,

---

4) 지방재정법 제29조 제3항은 시·군 조정교부금의 배분과 관련하여 인구, 징수실적(지방소비세는 제외), 해당 시·군의 재정사정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준변수(요인)를 사용할 것을 명시하고 있다.

용인, 화성)간의 갈등이슈가 되었다. 서울시는 불교부단체이나 시·군 조정교부금제도와 무관하고, 전국의 다른 지방자치단체는 동 제도의 개편에 따른 직접적 영향관계로부터 다소 멀리 떨어져 있다.

문제는 경기도의 조례에 의해 실시되고 있는 우선배분 특례제도가 지역 내의 재정격차를 유발하는 동시에 지역 외 불특정 지방자치단체의 재정에 크고 작은 영향을 미친다는 점이다. 그 이유는 시·군 조정교부금이 지방교부세(보통교부세)의 배분에 영향을 미치는 한 요인이기 때문인데, 이에 대하여는 다음 항에서 다루어진다. 정부의 우선배분 특례제도 폐지조치와 달리 재정형평화기능 강화조치에 대하여는 그 취지를 둘러싸고 민감한 논란이나 첨예한 갈등은 없었다.

3) 시·군 조정교부금제도의 역사성

시·군 조정교부금제도가 탄생하기까지는 다소 복잡한 역사적 과정이 있었는데, 이에 대한 기본이해가 없이는 최근의 시·군 조정교부금제도 개편논의를 둘러싼 정부 간 갈등문제를 객관적으로 접근하기 어렵다. 시·군 조정교부금제도는 오랜 역사를 지니는 도세징수교부금제도에 뿌리를 두고 있다. 도세징수교부금제도는 시·군이 도세의 징수업무를 도로부터 위임받아 대신 징수해 주는데 대한 반대급부(징세비용 지급)로 도세수입의 일부를 시·군에 지급해 주는 재정이전시스템이다.

동 제도는 정당한 노력에 대한 보상의 성격을 지니지만, 실제로는 그것을 훨씬 초과하는 자금이 도에서 시·군으로 지급되었다. 이는 다시 말해서, 도세징수교부금제도가 징세비용의 지급을 넘어 시·군의 재정부족을 보전해 주는 도와 시·군 간의 수직적 재정불균형을 완화하는 기능(재정지원기능)을 담당하였음을 의미한다. 그런데 교부금이 시·군의 징수실적을 토대로 배분되었기 때문에 도세징수교부금제도는 사실상 시·군간 재정불균형을 심화시키는 결과를 초래하였다. 물론 징수실적은 시·군의 조세노력(tax effort)을 강화하는 유인장치로 작용하기도 한다. 도세징수교부금은 시기별로 조금 달랐지만, 1980년대 이후에는 대체로 도세의 30%를 재원으로 운영되었다(다만, 1990년대에 와서는 인구 50만 이상 시와 자치구가 아닌 구가 설치된 시의 경우 30% 비율을 50%로 상향조정하였음).

도세징수교부금제도는 2000년에 시·도세징수교부금제도와 재정보전금제도로 이원화되었다.[5] 제도 개편 당시 시·도세징수교부금제도는 시·도세의 위임징수업무를 수행하는데 대한 반대급부(실비보상)로 자금을 지급하는 제도로서 정체성을 확립하였고(지방세기본법 시행령을 통해 징수교부율을 3%로 일원화함), 재정보전금제도는 광역자치단체 내의 시·군 간 재정불균형을 완화하는 제도로서 정체성을 부여받았지만 그것은 형식일 뿐 실질과 달랐다. 사실, 재정보전금제도는 탄생 이후 폐지 때까지 정부간 재정이전제도로서의 기능과 정체성이 불분명한 채

---

5) 시·도세징수교부금제도는 현재까지 운영되고 있고, 재정보전금제도는 2014년부터 현재의 시·군 조정교부금제도로 전환되었다.

로 운영되었다.

재정보전금은 시·군이 징수하는 시·도세의 일부를 재원[6]으로 하면서 일반재정보전금 90%(배분공식에 의한 자금배분)와 시책추진보전금 10%(광역자치단체의 재량에 의한 자금배분)로 구분 운영되었다. 다만, 일반재정보전금의 일부(경기도의 경우 25%, 그 외 시·도는 조례에 의해 설정)를 특별재정보전금으로 별도 할애하여 운영하였는데, 추후 이것이 문제를 유발하였다.

재정보전금제도는 도세징수교부금제도와 달리 자금의 배분에 있어서 징수실적 비율을 40%만 반영하고 나머지 60%를 인구수 기준을 신설하여 활용하였다. 그럼에도 불구하고 징수실적이 자금배분의 약 절반에 가까운 영향력을 갖는다는 것은 재정보전금제도가 도세징수금제도의 틀로부터 완전히 벗어나지 못한 '절충형 제도 분리'였음을 의미한다. 그 후 2006년에는 인구수의 배분비중이 60%에서 50%로 축소되고, 재정력지수(10%)가 새로운 배분기준으로 추가되었다. 이러한 조치는 미미하나마 재정보전금의 시·군 간 재정격차 완화기능을 보강한 것으로 간주될 수 있다. 하지만 이것이 재원배분방식의 본질적인 변화와는 거리가 멀기 때문에 재정보전금제도의 정체성은 여전히 확립되지 못하였다.[7]

도세징수교부금제도를 시·군 재정보전금제도로 개편하는 과정에서 경기도에 한해 보통교부세 불교부단체를 위한 재원배분시스템의 특례제도가 인정되었다. 특례제도의 핵심은 경기도의 경우 일반재정보전금(90%)의 25%를 특별재정보전금으로 할애하고, 그것을 지방교부세 불교부단체의 재정결함금액(해당 시·군의 재원조성액에서 일반배분기준에 따른 배분액을 뺀 금액)에 비례하여 배분하였다. 특별재정보전금의 도입은 명목상으로는 지방교부세의 불교부단체에 대한 재정결함 보전에 있지만, 불교부단체는 곧 재정결함이 없음을 의미하므로 실제로는 과거 징수교부금제도 하에서 큰 혜택을 보았던 재정력 우수단체인 불교부단체의 기득권을 보장한 것이다. 이는 사실, 도세징수교부금제도가 경기도에서 만큼은 지속된 것으로 간주된다(곽채기, 2016).

이러한 문제점을 인식한 정부는 2007년에 지방재정법시행령을 개정하여 특별재정보전금에 대해 전체 시·군의 재정결함금액에 비례하여 배분하되, 인구 20만 미만 시·군의 재정결함금액의 70%를 우선적으로 배분하도록 하는 제도개편을 하였다. 하지만 이러한 제도개편은 여전히 특례제도가 안고 있는 문제점을 본질적으로 해소하지 못하는 임시방편적 접근에 불과하였다.

---

6) 도세징수교부금제도에서 분리된 재정보전금의 재원은 도입 초기에는 도세(공동시설세 제외)의 27%(50만 이상 시 47%)로 출발하였다. 그 후 2007년에는 재원이 도세(원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정 부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외)의 27%로 일부 변화되었고, 2010년에는 지방소비세액의 27%(50만 이상 시 47%)가 신규재원으로 추가되었다. 2012년에는 도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외)의 27%로 미세한 변화가 있었다.

7) 일각에서는 재정보전금이 광역단체의 시·군간 재정격차를 완화(수평적 불균형 완화)하는 기능을 수행하는 것으로 주장하고 있지만, 이는 실제 상황을 정확히 간파하지 못하는 지적이다. 그 이유는 재정보전금제도의 배분기준이 사실상 재정형평성과 무관한 인구수와 징수실적의 두 변수에 의존하고 있기 때문이다. 다만, 2006년부터 인구수와 징수실적 외에 처음으로 재정력지수가 10% 비중으로 추가되어 재정형평화기능이 조금 보강되었으나, 그 영향력은 사실상 미미하다.

그 후 정부는 2014년에 재정보전금제도를 현재의 시·군 조정교부금제도로 전환하면서 지방재정법시행령 개정(2013. 9.9)을 통해 이러한 특례제도의 문제점을 해소하는 조치(일반재정보전금 재원의 일부를 특별재정보전금으로 할애하는 특례제도와 인구 20만 미만 시·군의 재정결함금액의 70%를 우선적으로 배분하는 제도의 폐지조치)를 취하였다.

아울러 재원배분기준 가운데 인구수는 그대로 둔 채 징수실적 비중을 10% 축소(40%에서 30%로 축소)하고 그 대신 재정력지수의 비중을 10% 확대(10%에서 20%로 확대)하는 조치가 뒤따랐다. 그리고 보통교부세 불교부단체 중 일반조정교부금 배분 규모가 조정교부금 재원조성기여액보다 작은 경우 시·도의 조례를 통해 일반조정교부금 우선배분제도를 설계할 수 있는 자율권을 경기도에 부여하였는데, 이것이 또 다른 큰 문제의 소지를 내포하였다. 구체적으로, 경기도는 바로 이 우선배분제도를 전략적으로 활용하여 경기도 전체 차원에서 시·군 조정교부금을 이용하는 보통교부세 수입확보 극대화 전략을 모색(조례 제정 등)하는 유인을 갖게 되었는데(최병호, 2014; 전지성·이용환·정재진, 2014; 곽채기, 2016), 이는 실제로 현실화되었다.

시·군 조정교부금은 재정보전금의 유산을 사실상 그대로 물려받아 신설된 것으로 제도의 본질적 변화가 없는 경미한 형식적 변화만을 수반하였다.[8] 두 제도는 동일한 재원(시·도세 수입의 일부)과 동일한 배분기준(시·군의 인구수, 징수실적, 재정력지수)을 갖고 운영되는 점에서 기본적으로 차별성이 없다. 두 제도 모두 각 시·군의 인구수(50%), 시·도세 징수실적(30%), 재정력지수(20%)의 세 변수를 사용하는 단순 배분공식을 취하였다. 다만, 교부금의 배분에 사용되는 기준변수(인구수, 징수실적, 재정력지수)의 배분비중에 미세조정(즉, 징수실적 비율 10% 인하(40%에서 30%로 축소)와 재정력지수 비율 10% 인상(10%에서 20%로 확대))이 가해진 점에서 조금 차이가 날 뿐이다.

이러한 조치는 시·군 간의 재정격차 완화에 미미한 기여를 할 뿐 수평적 재정불균형의 총체적 개선에는 큰 도움이 되지 못하는 것이었다. 그리고 지방교부세의 불교부단체가 밀집된 경기도에 대해 다른 시·도와 차별을 두는 예외조치를 허용한 점도 재정보전금제도와 다르다. 요약하면, 시·군 조정교부금제도는 재정보전금제도를 모체로 제도의 명칭 변경과 미세조정만을 거쳐 탄생한 광역-기초자치단체간 재정이전시스템으로 실제 재정보전금제도와 대동소이하고, 그 결과 제도의 정체성이 불분명하였다.

---

8) 2014년도 지방재정법 개정(5.28)에 의해 재정보전금제도는 시·군 조정교부금으로 전환되었고, 그 후 지방재정법 시행령 개정을 통해 현재의 배분기준이 확정되었다.

〈표 4〉 시·군 조정교부금제도와 기존제도의 재원과 배분방식

재정제도	재원	재원배분 기준과 방법
도세징수교부금 (1949-1999)	- 시·도세 수입의 일부 * 시기별로 세목과 세율 상이	- 징수실적 100%
시·군 재정보전금 (2000-2013)	- 도세의 27% (인구 50만 이상 시 47%) * 일부 도세, 지방교육세 제외	- 인구수 60%, 징수실적 40%(2006년 이전) - 인구수 50%, 징수실적 40%, 재정력(역)지수 10%(2006년 이후)
시·군 조정교부금 (2014-현재)	- 도세의 27% (인구 50만 이상 시 47%) * 일부 도세, 지방교육세 제외	- 인구수 50%, 징수실적 30%, 재정력(역)지수 20% * 입법예고안: 인구수 50%, 징수실적 20%, 재정력(역)지수 30%

2. 시·군 조정교부금과 지방교부세 배분 간의 상호관계

지방재정제도 가운데 시·군 조정교부금제도와 밀접한 관계를 지니는 것은 지방세와 지방교부세이다. 지방세(광역시세·도세, 지방소비세)는 시·군 조정교부금의 직접적 재원이기 때문에 그러하고, 지방교부세는 시·군 조정교부금을 자금배분의 산정 요소 중 하나로 포함하고 있기 때문에 그러하다. 현실적으로 시·군 조정교부금은 보통교부세의 산정에 중요한 영향을 미치는 요소는 아니지만, 기준재정수요액(그 중에서도 보정수요액)과 기준재정수입액(보정수입액)을 산정하는 과정에서 사용되는 여러 산정 요소 중 하나여서 특정지역과 개별 지방자치단체의 시·군 조정교부금 크기는 전국의 다른 지방자치단체의 지방교부세 배분에 영향을 미친다.

이는 다시 말해서, 시·군 조정교부금이 지역단위의 일반보조금(재정이전시스템)임에도 불구하고 일정한 상황에서는 특정 시·도의 시·군 조정교부금 운영(규모, 배분방식(공식) 등)이 전국의 다른 광역시, 도, 시, 군의 보통교부세 배분금액에 다소 민감한 영향을 미치는 요인이 될 수 있음을 의미한다.

그런데 현실적으로 특정 시·도가 전략적으로 시·군 조정교부금의 크기를 조정해서 지방교부세의 배분금액에 영향을 미칠 가능성(즉, 지방교부세를 더 많이 배분받을 가능성)은 거의 없다. 그 이유는 시·도가 시·군 조정교부금의 재원인 지방세(광역시세·도세, 지방소비세) 수입을 마음대로 통제할 수 없기 때문이다. 조세법률주의에 의해 지방의 과세권이 크게 제한을 받고 있는 현실 상황을 인식한다면, 지방세수는 사실상 지방자치단체의 '통제 불가능 변수(uncontrollable variable)'에 해당한다.

하지만 배분방식의 경우는 다르다. 특정 시·도가 배분방식을 심각하게 변경할 경우 지역 내부는 물론 지역 외부 나아가 전국을 대상으로 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 특정 시·도가 전국의 평균적 배분방식을 크게 벗어나는 형태로 시·군 조정교부금제도를 운영할 경우 그것이 어떤 의도이던 간에 결과적으로 전국의 다수 자치단체의 지방교부세 배분금액은 크고 작은 영향을 받을 수밖에 없다. 다만, 현재와 같이 법과 조례에 의해 경기도에만 예외적인 배분방식(우

선배분 특례조치에 의한 배분)을 사용할 수 있는 권한이 부여되고, 나머지 시·도는 전국 공통의 배분방식을 사용해야 하는 체제 하에서는 그와 같은 전국적 영향력은 경기도에 의해서만 행사될 수 있다.

거시적으로 볼 때, 경기도의 우선배분 특례제도는 경기도 내의 시·군 간 재정격차 완화에 역행(시·군 조정교부금제도의 도입목적과 상반)할 뿐 아니라 경기도 내에서 보통교부세 교부단체에 배분되어야 할 재원 중 일부가 불교부단체로 집중됨에 따라 경기도 외의 다른 시·도 및 시·군에 배분되어야 할 지방교부세 자금이 오히려 경기도로 흡수되는 역재배분 현상을 초래하고 있다. 그 결과 재정력이 상대적으로 양호한 경기도가 재정력이 상대적으로 취약한 다른 시·도 및 시·군에 배분되어야 할 보통교부세 재원을 더 많이 배분받게 되는 불합리한 상황이 발생하고 있다(곽채기, 2016). 최근에 정부가 지방재정제도의 개편을 추진하는 과정에서는 바로 이러한 상황과 문제에 집중하여 제도개선을 모색하였다(〈부록 1〉 참조).

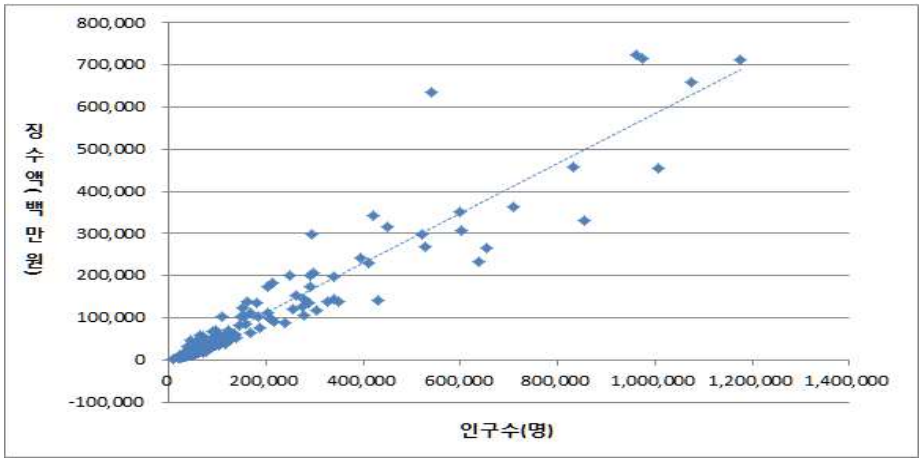
3. 시·군 조정교부금제도의 문제점과 정부의 시·군 조정교부금제도 개편정책

1) 시·군 조정교부금제도의 문제점

시·군 조정교부금제도가 안고 있는 문제점은 크게 다음의 세 가지 관점에서 파악된다. 그것은 (1)제도의 법적 기능과 현실운영 간의 괴리현상 문제, (2)지역단위 재정이전시스템의 지역 외 지방자치단체(전국의 다른 지방자치단체) 재정영향 문제, (3)재원구성(지방소비세 등) 문제이다. 지금부터는 이들에 관하여 기술하고자 한다.

첫째, 시·군 조정교부금제도는 법적 기능인 광역단체 내의 시·군간 재정격차 완화 역할을 실질적으로 수행하지 못하고 있다. 이는 법률과 제도 운영 간의 심각한 괴리현상으로 제도의 법적 기능을 재조정하거나, 아니면 제도의 목적과 기능에 맞도록 운영시스템을 바꾸어야 하는 중대한 문제이다. 현실적으로 시·군 조정교부금제도가 재정격차 완화 즉, 형평화보조금으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하는 근본원인은 배분기준과 배분방식에 있다.

2016년 현재 시·군조정교부금의 배분기준과 배분방식은 인구수(50%), 징수실적(30%), 재정력지수(20%)의 틀을 갖추고 있다. 이 중 인구수와 징수실적은 재정상태가 양호한 자치단체에 유리한 변수이고, 재정력지수만이 재정형평화에 기여할 수 있는 변수이다. 이와 같이 재정상태가 양호한 자치단체에 상대적으로 유리한 배분기준이 전체의 80%를 차지하고, 재정격차 조정에 기여할 수 있는 배분기준이 20%에 불과한 배분방식의 구조화는 시군조정교부금의 법적 기능과 정체성을 근본적으로 부인한다.



〈그림 2〉 전국 시·군의 지방세 징수액과 인구수의 상관관계 분포

일반적으로 인구수는 지역의 재정수요와 재정능력을 동시에 반영하는 특성을 지니는데, 두 특성의 상대적 크기는 지역과 여건에 따라 다르다. 주지하다시피, 징수실적은 재정능력을 반영하는 변수로 지역 간 재정격차의 완화에 역행한다. 이는 기초통계분석과 회귀분석의 결과가 뒷받침 해준다. 구체적으로, 〈그림 2〉, 〈표 7〉, 〈부록 2〉 등에 의하면 인구수와 징수실적은 높은 상관관계를 지니며, 아울러 이들은 지방자치단체의 재정력 또는 재정상태를 상당 수준 대표해 주는 1인당 지방세수, 재정자립도와도 정(+)의 상관관계를 유지한다.

이러한 상황에서 현재 재정력지수는 전체 시·군 조정교부금 배분에 미칠 수 있는 영향력이 20%에 불과하여 재정력지수 변수를 통한 재정형평화 기여는 매우 제한적일 수밖에 없다. 재정력지수는 재정격차를 완화시키는 변수이기는 하지만, 근본적으로 지역의 재정력(fiscal capacity)이나 재정수입확보능력(revenue raising ability)을 반영하는 것은 아니다. 재정력지수는 보통교부세의 산정과정에서 지방자치단체의 재정수입 요인을 반영하는 총액(기준재정수입액)을 재정수요 요인을 반영하는 총액(기준재정수요액)으로 나눈 값인데, 그 산정에 재정수입 측면 외에 수요 측면이 동시에 반영되기 때문에 진정한 재정력 측정지수가 될 수 없다.[9)]

이것은 다시 말해서, 재정력지수를 적극적으로 확대 사용하더라도 이를 통해 시·군 간 재정격차가 완화될 수 있는 여지와 가능성에 한계가 있음을 의미한다. 이는 현재 정부가 추진 중인 시·군 조정교부금제도 개편안에서 재정력지수의 반영 비중을 10% 더 상향조정하더라도 재정형평화 효과가 그다지 커지지 않을 것임을 추측케 한다.

이러한 사실은 최근의 연구결과를 통해서 뒷받침된다. 곽채기(2016)의 연구에 의하면 2014년도 결산 기준으로 지방자치단체 세입원별 불평등계수(지니계수, 변이계수)를 측정한 결과,

9) 참고로 2014년도 보통교부세 산정내역 데이터(행정자치부, 지방재정365)를 가지고 기준재정수요액과 기준재정수입액의 상관관계를 분석해 본 결과 시·도 0.984, 시 0.828, 군 0.503으로 나타났다. 이러한 결과 또한 재정력지수가 진정한 재정력 측정기준이 될 수 없음을 시사한다.

(자체세입+보통교부세+조정교부금) 합계액의 불평등계수가 (자체세입+보통교부세)의 불평등계수보다 높아지는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 시·군 조정교부금이 보통교부세의 재정형평화 기능을 왜곡할 뿐 아니라 보통교부세를 통해 완화된 재정격차를 반대 방향으로 확대시키고 있음을 의미한다.

〈표 5〉 자체수입+보통교부세+조정교부금의 불평등계수 측정 결과

	지니계수			변이계수		
	자체세입 (a)	(a)+보통교부세 (b)	(a)+(b)+ 조정교부금	자체세입 (a)	(a)+보통교부세 (b)	(a)+(b)+ 조정교부금
경기도	0.400	0.309	0.317	0.787	0.595	0.625
비경기도	0.481	0.279	0.288	1.074	0.574	0.604

주: 곽채기(2016)의 연구내용을 인용하였음

한편 시·군 조정교부금의 현행 배분기준이 재정형평화와 사실상 무관한 것은 상관관계분석과 산포도(plotting) 분석을 통해 알 수 있는데, 그 내용은 다음 절에서 기술되고 있다.

종합적으로, 시·군 간의 재정격차를 심화시킬 수 있는 인구수와 징수실적 두 변수(기준)가 차지하는 배분비중이 전체의 80%임을 인식할 때, 현재로서는 시·군 조정교부금이 법적 기능인 재정격차조정을 실현한다는 것은 사실상 불가능하다. 이러한 상태에서는 시·군 조정교부금의 재원 풀(pool)이 커질수록 지방자치단체 간의 재정격차가 점점 더 커지는 현상(즉, 시·군 간 부익부 빈익빈 현상)이 나타난다.

둘째, 시·군 조정교부금제도는 지역단위(또는 광역단위)의 제한성을 갖는 재정이전시스템임에도 불구하고 지역 외의 지방자치단체(전국의 다른 지방자치단체) 재정에 영향을 미치는 문제를 초래하고 있다. 이는 무엇보다도 시·군 조정교부금제도가 내장하고 있는 지방교부세 불교부단체에 대한 우선배분 특례조치로 인해 발생하고 있다. 우선배분 특례제도는 앞서 언급한 바와 같이, (1)특정지역에 대한 과다 재원보장문제, (2)특정광역단체 내 시·군간 재원배분 왜곡문제, (3)자기지역을 넘어선 기타 지역(전국)의 재정수입 영향문제(재정왜곡 현상)를 초래하고 있다. 이는 단기적으로 시·군 조정교부금 재원이 제한된 상황에서의 특정지역 내의 제로 섬 게임(zero sum game) 구조와 지방교부세의 재원 풀이 제한된 상황에서의 특정지역과 기타 지역을 망라하는 전국적 제로 섬 게임 구조 하에서 자연스럽게 발생하는 현상이다.

조금 부연해서 설명하면, 먼저, 특정지역에 대한 과다 재원보장 문제는 경기도 내 불교부단체가 시·군 조정교부금의 풀(즉, 도세수입 일부)을 우선적으로 과도하게 흡입하는 현상이 초래하는 '불공평성 문제'가 핵심이다. 특정 광역단체 내 시·군간 재원배분 왜곡문제는 특정지역에 대한 과다 재원보장 문제로부터 파생되는 현상과 부정적 파급효과를 의미한다. 이는 경기도 내의 비불교부단체 시·군들이 다른 광역단체의 시·군에 비해 상대적으로 작은 비중의 자금 풀을 갖고서 나누어 사용해야 하는 상황에서 빚어지는 불공평성 및 비효율성 문제이다. 이러한 시·

군간 재원배분의 왜곡현상은 경기도 내 시·군간 재정격차를 심화시키는 요인으로 작용한다.

끝으로, 자기지역을 넘어선 기타 지역(전국)의 재정수입 영향 문제(재정왜곡 현상)는 앞서 강조한 바와 같이, 시·군 조정교부금과 지방교부세 배분을 동시에 고려하는 경기도의 전략적 행태가 초래하는 전국적 문제를 의미한다. 행정자치부의 추산(2016년)에 의하면 매년 약 2,500억원 규모의 지방교부세가 경기도의 우선배분특례와 관련된 전략적 행태에 의해 왜곡된 영향을 받고 있다.

〈표 6〉 경기도의 조정교부금 배분 특례의 제도화 과정

제도의 형태	특례제도의 내용	비고
도세징수교부금	특례제도 없음	
시·군 재정보전금	일반재정보전금(90%)의 25%를 특별재정보전금으로 할애하여 보통교부세 불교부단체의 재정부족액 보전	특별재정보전금의 규모를 지방재정법시행령에서 설정
시·군 조정교부금	보통교부세 불교부단체 중 일반조정교부금 재원이 해당 시·군의 조정교부금 재원조성 기여액보다 작은 경우 시·도 조례를 통해 일반조정교부금을 우선 배분할 수 있는 특례제도 규정	우선배분비율을 도 조례를 통해 자율적으로 설정

자료: 행정자치부(2016); 곽채기(2016)

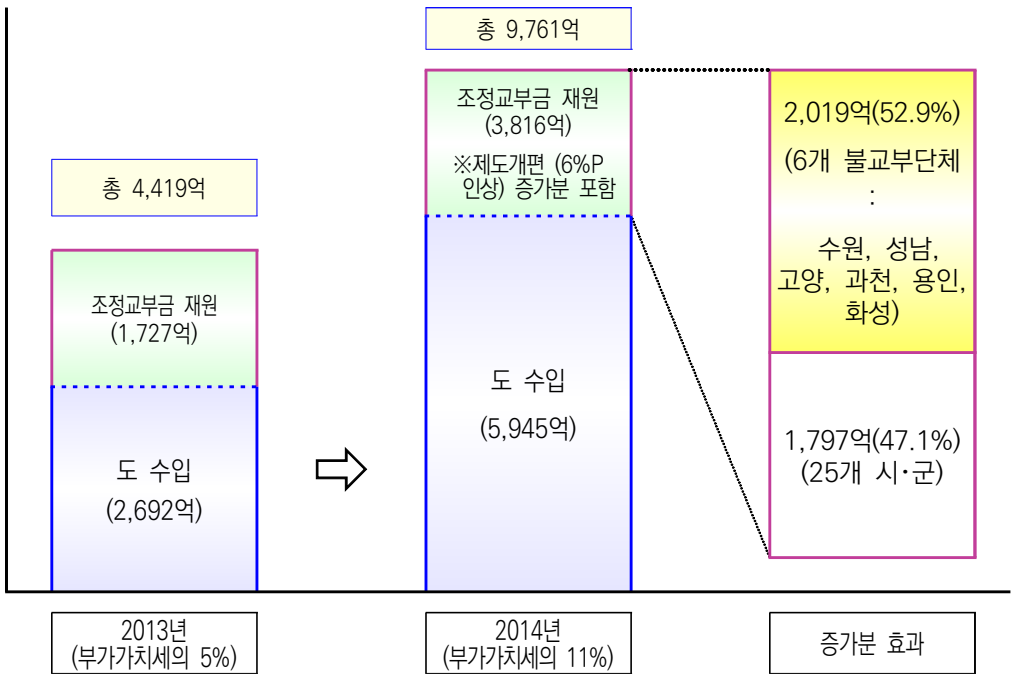
셋째, 시·군 조정교부금제도는 시·군이 징수업무를 직접 수행하지 않는 지방소비세수입의 일부(27%, 50만 이상 시는 47%)를 재원에 포함하고 있는데(2010년 재정보전금 운영시기부터 포함됨), 이는 일면 제도의 중요성을 보강하는 측면이 있지만 그보다는 오히려 정체성 혼란을 가중시키는 문제를 야기하고 있다. 지방소비세는 광역자치단체의 세목이지만, 다른 시·도세와 달리 소속 시·군의 징세행정을 빌리지 않고서도 시·도가 독자적으로 수입을 확보할 수 있는 특성을 지닌다.[10]

이는 다시 말해서, 지방소비세 수입의 배분은 시·군 조정교부금의 배분기준인 시·군의 징수실적과 무관한 것을 의미하며, 따라서 지방소비세 수입을 시·군 조정교부금의 재원에 포함시키는 것은 제도구조의 논리 면에서 합리성이 부족하다. 현재와 같이 지방소비세액의 일부가 시·군 조정교부금의 재원에 포함되어 배분될 경우 지방소비세의 시·군 배분이 상대적으로 재정력이 좋은 자치단체(징수실적과 인구가 많은 자치단체)에 유리하게 배분되어 사실상 시·군 조정교부금의 재정형평화 기능에 역행하는 문제가 발생한다. 이와 같은 지방소비세액 배분은 시·군의 징세노력과 무관할 뿐 아니라 특정 시·군의 소비세 기여분(지역의 소비활동 등)과 무관한 것이어서 정책적 논리에 부합하지 않는다.

행정자치부에 의하면(2016) 지방소비세액의 일부를 과거에 재정보전금 재원으로 할애한 취지는 2010년에 지방소비세가 시·도세로 신설됨에 따라 지방교부세 재원 몫이 줄어드는 시·군

10) 시·군이 광역시세·도세의 징수업무를 실질적으로 수행하지 않는 세목으로는 지방소비세와 레저세의 2개 세목이 있다.

의 재정을 보전하는데 있다. 그런데 경기도의 경우 동 재원의 절반 이상이 지방교부세를 받지 않는 소수의 불교부단체로 배분되는 불합리한 현상이 나타난 것이다(2014년 기준으로 6개 불교부단체는 경기도의 지방소비세액 조정교부금 재원의 52.9%를 배분받음). 그 뿐 아니라 정부가 취득세율 영구세 인하 조치(2%→1%)를 취하면서 그에 대한 재원보전대책으로 지방소비세율을 5%에서 11%로 인상시켰는데, 그에 따른 재원확충효과가 6개 불교부단체에 상대적으로 집중되는 현상이 나타났다(〈그림 3〉 참조). 이는 시·군 조정교부금제도의 취지와 지방소비세율 인상을 통한 지방재정 확충 노력을 심각하게 왜곡하는 부정적인 현상이라고 말할 수 있다(행정자치부 발표자료, 2016). 한마디로, 정책의 목적이나 제도 도입의 배경에 배치되는 현상이자 결과이다.



자료: 행정자치부(2016)

〈그림 3〉 경기도의 지방소비세 배분사례 분석

2) 정부의 시·군 조정교부금제도 개편 정책(입법예고 안 중심)

정부(행정자치부)는 앞서 살펴본 시·군 조정교부금제도의 문제점을 인식하고 최근 제도의 발전 차원에서 다음과 같은 지방재정법 시행령 개정을 추진하였다. 정부가 이번에 지방재정법 시행령을 일부 개정하고자 하는 취지는 시·군 조정교부금제도를 본래의 목적에 맞게 운영되도록 배분기준을 변경하고자 하는데 있다.

배분기준의 변경이 반드시 필요한 이유로는, (1)시·군 조정교부금이 시·도의 관할 시·군에 대한 재정력 격차를 조정하기 위한 재원(지방재정법 제29조 제1항)임에도 불구하고 일반조정교부금 배분기준의 80%를 인구수와 징수실적이 차지하여 재정여건이 양호한 자치단체에 상대적으로 더 많이 배분되고 있는 현상과, (2)경기도의 우선배분 특례제도(보통교부세 불교부단체에 재원조성액의 90%를 우선적으로 배분하는 특례제도)로 인해 재정여건이 양호한 지방교부세 불교부단체에 재원이 크게 몰리는 불합리한 현상을 교정하는 것이 지적되고 있다.

입법예고의 주요 내용은 다음과 같다. 그것은 (1)일반조정교부금 배분기준 중 재정력지수 비중의 확대(현행 20%에서 30%로 확대)와 징수실적 비중의 축소(현행 30%에서 20%로 축소)(안 제36조 제3항), (2)보통교부세 불교부단체에 대한 우선배분 특례제도 폐지(현행 제36조 제3항 본문 일부 및 단서조항, 제4항 삭제), (3)경과조치(우선배분 특례는 불교부단체의 재정 감소로 인한 주민 불편을 최소화하고, 현안사업의 원활한 마무리를 위해 2018년까지 한시적으로 적용하되, 2017년에는 재원조성에 기여한 금액의 80%, 2018년에는 70%를 적용함)(부칙 제2조)이다.

행정자치부의 자료(2016)에 의하면, 현재 경기도에서만 예외적으로 운용하고 있는 보통교부세 불교부단체에 대한 일반조정교부금 우선배분 특례제도를 폐지할 경우(즉, 경기도의 6개 불교부단체에 대하여도 우선배분의 특별보장을 하지 않고 전국의 다른 시·군과 동일하게 인구수, 징수실적, 재정력지수에 따라 일반조정교부금의 재원을 배분할 경우) 경기도 내의 시·군 간 수평적 재정형평화 효과는 증진되는 것으로 나타났다. 구체적으로, 2015년도 경기도 조정교부금 총액(2.6조원)의 52.6%(1.4조원)가 6개 보통교부세 불교부단체에 우선 배분되고 있는데, 우선배분 특례제도가 폐지될 경우 이들 6개 불교부단체들에는 기존 배분액보다 훨씬 적은 32.9%(8,751억원)만 배분되고 나머지 5,244억원은 다른 25개의 시·군에 재배분될 수 있다.

이는 경기도 내의 시·군간 재정격차를 축소시킬 뿐 아니라 우선배분 특례제도로 인해 경기도 내의 지방교부세 수혜 시·군이 본의 아니게 지방교부세를 과다하게 배분받은 재정왜곡현상을 시정할 수 있는 계기를 마련할 것이다. 즉, 경기도(본청 및 시·군)와 전국의 다른 시·도, 시·군 간에 지방교부세의 재원배분이 기존 상태와 다른 결과로 재조정되는 현상이 나타날 것으로 예상된다. 이는 다시 말해서, 지방재정법 시행령과 경기도 조례에 의한 우선배분 특례조치를 이용하여 경기도가 최대한 활용해 온 전략적 행태에 급제동이 걸린 셈이다. 금번의 지방재정법 시행령 개정이 이루어지면 경기도에 속한 시·군의 지방교부세 배분비중(몫)은 전반적으로 조금씩 줄어들고, 그 줄어든 금액만큼을 전국의 다른 불특정 지방자치단체가 확보하게 되는 변화가 나타날 것이다.

Ⅲ. 시·군 조정교부금제도와 관련된 기본통계분석과 정책적 이슈

1. 시·군 조정교부금과 관련된 기본통계분석

본 연구는 시·군 조정교부금제도의 재정형평화기능을 파악하기 위해 동 제도의 재원배분기준이 되는 변수들 간의 상관관계 등을 분석해 보았는데, 그 주요 결과는 다음과 같다.

(1) 인구수와 징수실적(지방세 총액) 간에는 전국, 경기도, 비 경기도 지역의 구분 없이 0.9 이상의 매우 높은 상관관계가 존재하는 것으로 나타나 시.군 조정교부금제도의 거시적 재정격차 완화기능이 사실상 매우 취약한 것으로 단정할 수 있다.[11)]

(2) 인구수와 재정력역지수(1-재정력지수) 간에는 상당히 높은 마이너스 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 상관관계 분석결과는 전국의 시·군을 대상으로 할 경우 -0.7938이고, 경기도와 비경기도로 구분하여 파악하면, 각각 -0.6606, -0.8071로 나타났다. 이와 같은 결과는 재정력지수 변수가 시·군 간 재정격차의 완화에 기여하고 있음을 시사한다.

(3) 징수실적과 재정력역지수(1-재정력지수) 간에도 높은 마이너스 상관관계가 관측되었는데, 그것은 전국 시·군 -0.8281, 경기도 시·군 -0.7308, 비경기도 시·군 -0.8686 수준이다.

(4) 본 논문에서는 시·군 조정교부금의 배분기준은 아니지만 지방자치단체의 재정력 측정변수의 하나로 간주되는 1인당 지방세수를 추가하여 기존의 배분기준 변수들과 상관관계를 분석해 보았다. 분석결과 지역구분에 따라 상관계수가 크게 달랐다. 특히, 경기도와 비경기도 및 전국 간에 상당히 다른 양상이 나타났다. 구체적으로, 경기도의 경우 1인당 지방세수와 시·군 조정교부금 배분변수 간에 매우 낮은 상관관계가 존재하거나 심지어 인구수의 경우 마이너스 상관관계가 나타난 반면 전국 및 비경기도의 경우 대체로 0.5 내외의 상관관계가 존재하는 것으로 파악되었다(단, 재정력역지수와의 상관관계는 지역구분에 관계없이 모두 마이너스 부호를 보였다).

(5) 징수실적(지방세 총액)이 인구변수(인구수)에 의해 얼마나 영향을 받는지를 알기 위해 두 변수(전국 시·군)를 이용한 단순회귀분석(log-linear)을 해 본 결과 R^2가 0.936으로 매우 높은 가운데 인구수 계수 값이 1.1635로 분석되었다(박스 참조).

---

11) 참고로 인구수와 재정력지수 간에는 0.66-0.81 수준의 상당히 높은 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 인구수와 재정력지수 간의 상관관계를 지역별로 살펴보면, 전국 시·군 대상 0.794, 경기도 시·군 대상 0.661, 비 경기도 시·군 대상 0.807로 파악되었다. 징수실적과 재정력지수 간에도 0.73-0.87 수준의 상당히 높은 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 징수실적과 재정력지수 간의 상관관계를 지역별로 살펴보면, 전국 시·군 대상 0.828, 경기도 시·군 대상 0.731, 비 경기도 시·군 대상 0.869로 파악되었다.

$$ln\text{징수실적} = 11.128 + 1.1635\, ln\text{인구수}, \quad R^2 = 0.936,\ \overline{R^2} = 0.935$$
$$(39.117) \qquad (47.306)$$

여기에서, ln은 자연로그, ( )안의 수치는 $t-$값을 의미함

〈표 7〉 상관관계 분석 – 전국 시·군

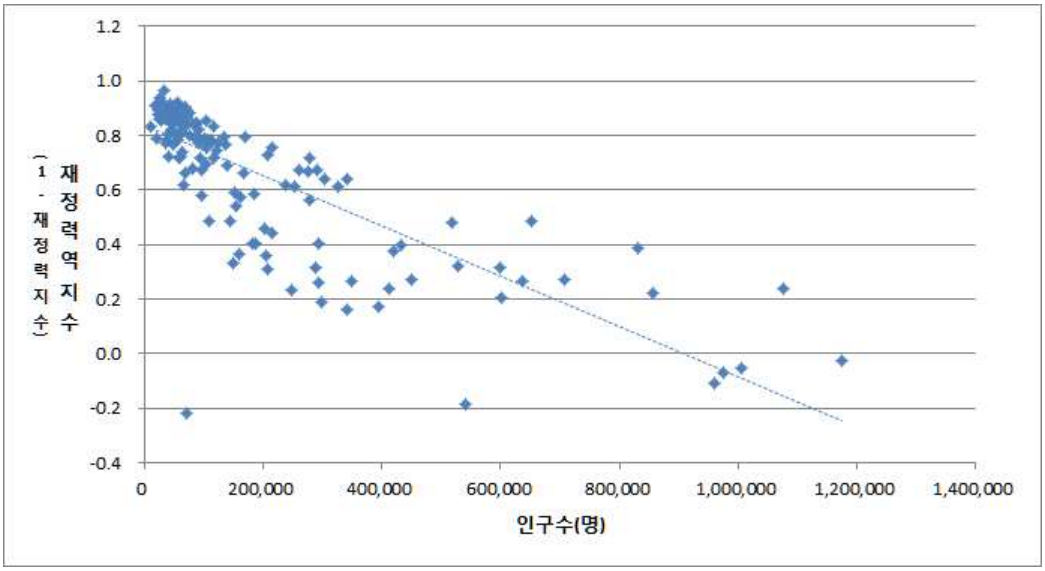
2014년도	인구수 (명)	지방세총액 (원)	지방세총액 (1인당, 원)	재정력지수	재정력역지수 (1-재정력지수)
인구수(명)	1	0.9463	0.3074	0.7938	-0.7938
지방세총액 (원)	0.9463	1	0.4881	0.8281	-0.8281
지방세총액 (1인당, 원)	0.3074	0.4881	1	0.5839	-0.5839
재정력지수	0.7938	0.8281	0.5839	1	-1.0000
재정력역지수 (1-재정력지수)	-0.7938	-0.8281	-0.5839	-1.0000	1

〈표 8〉 상관관계 분석 – 경기도 시·군

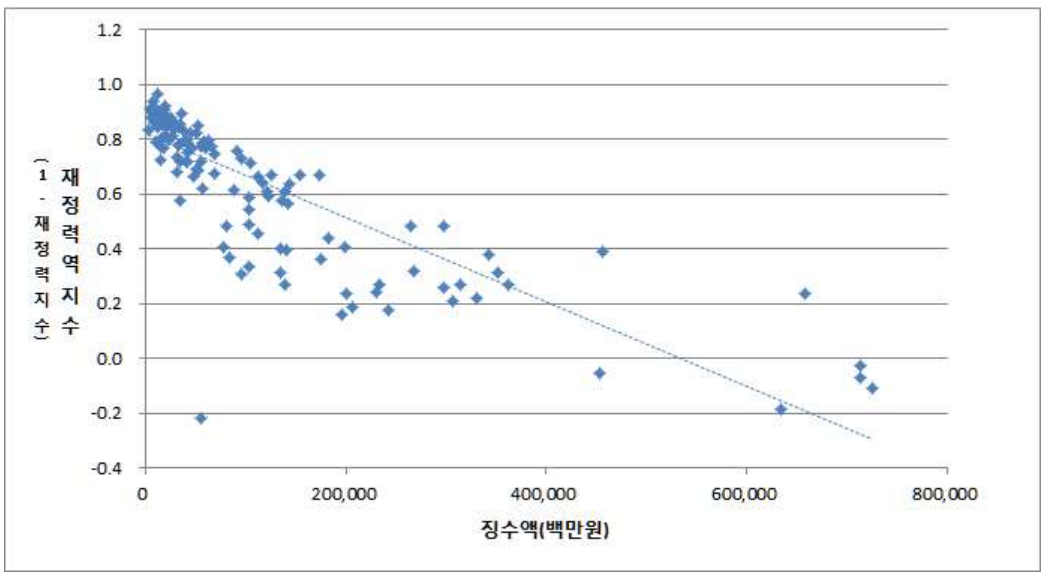
2014년도	인구수 (명)	지방세총액 (원)	지방세총액 (1인당, 원)	재정력지수	재정력역지수 (1-재정력지수)
인구수(명)	1	0.8988	-0.1435	0.6606	-0.6606
지방세총액 (원)	0.8988	1	0.2227	0.7308	-0.7308
지방세총액 (1인당, 원)	-0.1435	0.2227	1	0.1391	-0.1391
재정력지수	0.6606	0.7308	0.1391	1	-1.0000
재정력역지수 (1-재정력지수)	-0.6606	-0.7308	-0.1391	-1.0000	1

〈표 9〉 상관관계 분석 – 비경기도 시·군

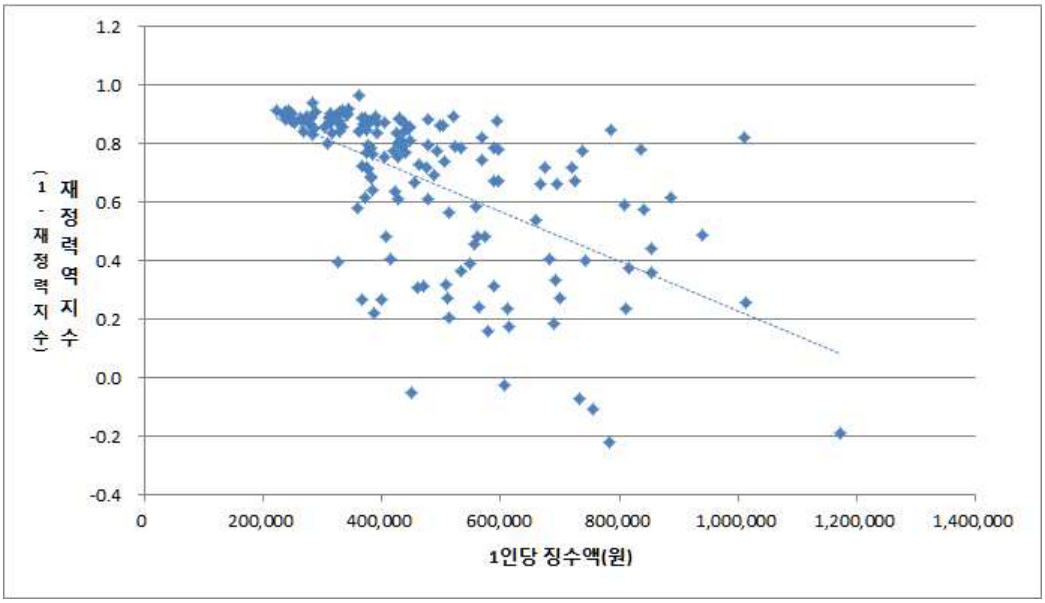
2014년도	인구수 (명)	지방세총액 (원)	지방세총액 (1인당, 원)	재정력지수	재정력역지수 (1-재정력지수)
인구수(명)	1	0.9644	0.3450	0.8071	-0.8071
지방세총액 (원)	0.9644	1	0.5064	0.8686	-0.8686
지방세총액 (1인당, 원)	0.3450	0.5064	1	0.6653	-0.6653
재정력지수	0.8071	0.8686	0.6653	1	-1.0000
재정력역지수 (1-재정력지수)	-0.8071	-0.8686	-0.6653	-1.0000	1



〈그림 4〉 전국 시·군의 인구수와 재정력역지수(1-재정력지수)의 상관관계 분포



〈그림 5〉 전국 시·군의 징수액과 재정력역지수(1-재정력지수)의 상관관계 분포



〈그림 6〉 전국 시·군의 1인당징수액과 재정력역지수(1-재정력지수)의 상관관계 분포

2. 시·군 조정교부금제도의 정책적 이슈와 향후 과제

현행 시·군 조정교부금제도는 정체성을 확립하지 못한 상태에서 다양한 운영상의 문제점을 노정하고 있고, 이에 대해 최근 정부는 비록 전면적 구조개편은 아니지만 비교적 적극적인 제도 개편에 나섰다.

여기서는 앞서 기술하고 분석한 내용을 토대로 시·군 조정교부금제도의 개편과정에서 불거지고 새롭게 파악된 이슈와 관점 및 향후 과제를 정책적 중요성에 입각하여 몇 가지 정리하고자 한다. 이 과정에서는 미시적으로 시·군 조정교부금제도에 국한된 제도 발전에 대해 논하는 한편 거시적으로 지방재정제도의 전체 발전적 시각에서 정책적 이슈와 향후 과제를 논하고 있다.

1) 시·군 조정교부금제도의 정체성 정립

본 논문에서 여러 차례 언급된 바와 같이, 시·군 조정교부금제도가 안고 있는 가장 큰 문제이자 근본적인 해결을 필요로 하는 과제는 다름 아닌 제도의 정체성 확립이다. 현실적으로 지방재정법에 의해 시·군 조정교부금제도에 부여된 지역(광역)단위의 시·군 간 재정격차 완화기능(형평화보조금기능)은 지금의 배분방식으로는 도저히 달성할 수가 없다. 만일 앞으로도 계속해서 시·군 조정교부금제도가 법적 기능과 역할을 제대로 수행하기를 진정 원한다면 운영시스템을 그에 맞도록 완전히 바꿔어야 하며, 그 관건은 배분기준과 배분방식의 전면 개편에 있다. 이러한 관점에서 보면 이번에 정부가 시도하는 제도 개편은 실질적 변화 면에서 소극적이고,

재정파급효과나 제도의 중장기 지속가능성 면에서 불충분하다.

곽채기(2016)는 경기도의 시·군 조정교부금 배분자료(2014년 결산 기준)를 이용해서 몇 가지 가정 하에 재정력지수의 반영비율을 상향 조정해 보았는데, 그 결과 수평적 재정형평화 효과는 개선되었지만 그것이 기대하는 만큼 크게 향상되지는 않았다. 분석결과에 의하면 변이계수로 측정된 경기도 시·군의 재정력 불평등 상태는 재정력지수의 반영비율이 20%인 현재 0.625이던 것이 그 반영비율을 30%, 50%로 상향조정하더라도 0.613, 0.600으로 매우 미미한 불평등도의 개선이 이루어졌다. 이는 앞서 지적한 바와 같이, 인구수와 징수실적이라는 거대한 '비형평화 요인'의 견인력이 매우 크게 작용하는 반면 '형평화 요인'인 재정력지수가 진정한 재정력 측정 지표가 아니어서 견인력이 상대적으로 취약한데서 비롯된다.

앞으로 시·군 조정교부금제도가 시·군 간 재정격차를 완화하는 기능을 제대로 수행하기 위해서는 현재 30%의 비중을 차지하는 광역시세·도세 징수실적을 배분기준에서 완전히 제외하는 한편 인구수와 재정력지수의 역할과 비중에 대하여도 새로운 각도에서 심도 있는 고민을 해야 한다. 재정력지수의 반영비율을 높이는 것은 시·군 조정교부금제도의 형평화보조금기능 강화에 도움이 되기는 하지만, 재정력지수가 안고 있는 재정력 측정지표로서의 근본한계를 인식하면 보다 객관적인 다른 지표나 지수를 모색할 필요가 있다.

인구수는 중요한 배분기준이 되지만, 재정형평화기능과 지방재정지원기능(재원보장기능)을 동시에 수행하는 지방교부세제도와 달리 만일 시·군 조정교부금제도가 형평화보조금으로서의 기능만을 추구한다면 인구수의 비중을 현재보다 줄이는 것이 바람직하다(지방교부세는 엄밀히 말해서 형평화보조금(equalization grant)이 아니다).

2) 시·군 조정교부금제도의 지방교부세 연계 강화

시·군 조정교부금제도가 광역단위의 기초자치단체간 재정격차 완화기능을 수행하는 것을 전제로 하면, 앞으로 시·군 조정교부금제도와 지방교부세 간에는 보다 밀접한 연계장치가 구축되어야 하고, 이를 위해서는 두 제도의 부분적 재구조화가 필요하다(지방교부세제도 보다는 시·군 조정교부금제도의 재구조화가 더욱 필요하고 현실적일 것이다).

현재 시·군 조정교부금제도는 지방교부세의 산정과정에 비록 중요성은 다소 떨어지지만 영향요인으로 작용하고 있고, 또한 두 제도는 인구수를 중요한 배분기준으로 사용하고 있는 점에서 상호 부분적 연계와 공통점을 갖고 있다. 시·군 조정교부금의 운영과정에서 인구수의 변수가 50%의 영향력을 행사하는 것과 마찬가지로 지방교부세의 산정(기준재정수요액 산정) 시에도 인구수는 가장 중요한 영향변수로 활용되고 있다(사실, 인구수 변수의 중요성은 두 제도 간에 목적과 의도 없이 현상적으로 연계되어 있을 뿐이다).

국가재정자원의 제약을 고려하면, 중앙정부와 지방자치단체 모두가 재정을 효율적이고 효과적으로 사용하기 위해서는 전국단위의 거시적 형평성과 지역단위의 미시적 형평성이 연계와

조화를 이루는 방식으로 지방재정제도가 구조화되는 것이 매우 중요하다. 이러한 사실을 인식할 때, 먼저 지방교부세의 관점에서 시·군 조정교부금제도를 어떻게 인식하고 그 기능과 위치메김(위상)을 어떻게 정립할지에 대해 고민하고, 다음으로 시·군 조정교부금제도의 관점에서 지방교부세와 어떤 협력적 연계관계를 구축하는 것이 바람직한지에 대해 진지하게 고민해야 할 것이다.

끝으로, 시·군 조정교부금제도와 지방교부세 간의 연계 조화를 강화하는 인식 및 접근과 또 다른 차원에서 향후 시·군 조정교부금제도의 역할과 위상을 고민하고 논의하는 것도 중요한 의미가 있다. 그 핵심은 만일 국가단위에서 지방교부세제도 등을 보강하여 수직적·수평적 재정불균형 문제를 지금보다 더 잘 완화할 수 있다면 과연 광역자치단체 차원에서 지역 내 재정격차를 완화하는 보조금제도를 적극적으로 시행할 필요가 있는지에 대한 '도전적 의문'에 있다. 그 이유는 중앙재정과 지방재정(지방재정 중 국지적 지방재정 포함)이 이원적 재정형평화 장치를 만들어서 운영할 경우 전체적 조화(재정의 효율성·형평성 차원의 조화)와 연계를 구사하기가 현실적으로 매우 어렵기 때문이다.

본 논문에서 여러 번 강조한 바와 같이, 재정형평화 기제가 이원화될 경우 특정 지역(경기도)의 전략적 행태가 다른 지역의 지방교부세 배분 몫이나 기타 지방재정에 영향을 주는 현상이 나타날 가능성이 있기 때문이다(사실, 이는 반드시 전략적 행태가 아니더라도 특정지역이 자기지역에 유리한 적정정책을 모색하는 과정에서 의도하지 않게 발생할 수도 있다).

이러한 사실을 인식하면, 우리나라와 같은 강소국의 경우 재정형평화기능은 가능한 중앙정부가 재배분정책 차원에서 담당하도록 해주고 지방단위에서는 오히려 소득효과와 가격효과를 동시에 유발하는 특정보조금제도를 활성화시키는 것이 바람직하다. 물론 이러한 주장이 보다 큰 설득력을 갖기 위해서는 중앙-지방간, 광역-기초자치단체 간의 기능배분과 재원배분이 합리적으로 이루어져야 할 것이다.

3) 특정지역의 전략적 재정행위와 그로 인한 다른 지방재정에의 영향

본문에서 기술된 바와 같이, 경기도의 현행 우선배분 특례조치나 과거 재정보전금 시절의 특별재정보전금제도 등은 특정지역의 제도운영 행위 또는 전략이 해당지역 내의 지방재정은 물론 지역 외의 전국적 불특정 자치단체의 재정에 크고 작은 영향을 미치는데, 이는 지방재정 전체의 관점에서 효율과 형평의 문제를 야기한다. 물론 본 논문이 다루고 있는 시·군 조정교부금은 규모가 5조원 내외이고, 지방재정에서 차지하는 비중이 2~3%에 불과하여 특정지역의 전략적 행태나 돌출적 행위에 의한 전국적 재정왜곡효과가 매우 심각한 수준은 아니지만, 그래도 이와 같은 현상은 제도적으로 차단되어야 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 특정지역이나 특정 지방자치단체가 임의로 통제할 수 있는 제도적 장치나 자금배분 기준을 제도의 구조화 단계에서 원천적으로 배제하는 노력을 기울여야 한

다. 즉, 지방이 '통제 가능한 변수(controllable variable)'는 철저히 배제하고, 지방이 '통제 불가능한 변수(uncontrollable variable)'를 중심으로 보조금제도를 설계하고 운영하는 것이다. 지금까지 문제가 되었던 우선배분 특례조항 등은 대표적인 특정지방의 통제가능 변수에 해당한다.

4) 제도의 역사성, 관행과 새로운 제도 도입의 관계 정립

시·군 조정교부금제도는 오랜 역사적 뿌리를 갖고 탄생한 제도이고, 그 결과 여러 가지 이유로 제도의 도입목적과 기능을 충족하는데 많은 제약이 주어졌다. 대표적인 예로 재원배분 기준으로 사용되고 있는 징수실적 변수나 이번에 폐지될 예정인 보통교부세 불교부단체에 대한 우선배분 특례제도를 지적할 수 있다. 특히, 징수실적 기준에 대하여는 과거 재정보전금 시기에도 배분기준으로서의 부적합성 문제가 적지 않게 제시되었지만 정치적, 정책적 이유 등으로 제도 개선이 이루어지지 못하였다.

우리나라의 재정제도가 안고 있는 가장 큰 문제와 폐단 중 하나가 국가와 지방을 막론하고 새로운 제도를 도입하면서 그 가치와 원리에 적합하지 않는 기존제도와 과거의 유산을 흡수하는 경향이 많은 점이다. 이는 어떤 면에서 현재와 미래의 그 어느 재정수요도 제대로 만족시키지 못하는 제도를 만드는 결과를 유발한다. 실제로 현재의 시·군 조정교부금제도는 이와 유사한 교착상태에 빠져 있다고 말할 수 있다.

이러한 사실을 인식할 때, 시·군 조정교부금제도는 관련 지방자치단체의 현실적 애로를 감안하여 제도의 운영과정에 오랫동안 내재된 역사성(기득권 포함)과 관행 중 최소한의 합리성을 내포하는 부분을 인정하면서 가능한 빠른 시일 내에 법적 기능을 회복하는 제도 개편을 모색할 필요가 있다.[12] 이는 소위 "비정상의 정상화"를 도모하는 것이다. 다만, 시·군 조정교부금제도의 특성과 위상 및 파급효과를 고려할 때, 그 접근은 '빅뱅(big bang)'식 개편보다 점진적 개편 내지 양자의 중간적 접근을 지혜롭게 모색하는 것이 바람직할 것이다.

5) 잠정조치(transitional scheme), 경과조치

시·군 조정교부금제도의 개편을 둘러싸고 중앙정부와 일부 지방자치단체 간에 첨예한 갈등과 주장이 있은 후 정부는 입법예고 과정에서 경과조치를 취하였는데, 그것은 합리적 접근으로 평가된다. 경과조치는 제도개편으로 인해 큰 폭의 재원감소를 겪게 되는 경기도 내 일부 지방자치단체를 부분적으로 보호하는 장치가 해당한다. 앞서 언급한 바와 같이 입법예고의 골자는, "우선배분 특례는 불교부단체의 재정 감소로 인한 주민 불편을 최소화하고, 현안사업의 원활한

---

12) 최근에 시·군 조정교부금제도의 개편에 대해 강하게 반발하면서 그것을 사회문제로 부각시킨 지방자치단체들은 법적 기능보다 역사성 속에 내포된 기득권과 현실성에 초점을 둔 관점과 시각을 가지고 있다.

마무리를 위해 2018년까지 한시적으로 적용하되, 2017년에는 재원조성에 기여한 금액의 80%, 2018년에는 70%를 적용" 하는 것이다(국회 입법예고안 참조).

영국을 비롯한 유럽의 선진국들이 재정제도를 변경하면서 자주 활용하는 것이 잠정조치(transitional scheme)인데, 이는 기존의 게임규칙과 관행의 변화에 따른 급격한 충격을 완화하는 일종의 완충장치로 이해관계자의 제도 적응에 큰 도움을 준다. 앞으로 우리나라에서도 매우 예외적 상황이 아니라면 충실한 절차적 소통과 예측성 및 합리성을 전제로 제도의 개편을 도모하고, 그 과정에서 적절한 잠정조치를 가미하는 접근을 취하는 것이 바람직하다.

6) 줄어만 가는 보통교부세 불교부단체

지방교부세(보통교부세) 불교부단체는 지방자치 실시 이후 계속 줄어드는 경향을 보이고 있는데, 이에 대한 근본적인 분석과 새로운 정책적 판단이 필요하다. 지방자치 실시 이후 지방재정의 규모는 약 5배나 커졌고, 지방재정의 연평균 성장률은 일부 연도를 제외하면 대부분 경제성장률을 상회하였다. 물론 그 동안 지방재정의 수요도 질·양 면에서 크게 증가하고 다양화된 것도 사실이다.

그럼에도 불구하고 지방교부세의 불교부단체 수가 1990년대에 10여 개 이던 것이 조금씩 줄어들기 시작하다가 2010년대에는 서울과 경기도의 6개 시 즉, 7개 단체로 고착되었다(이것은 전체 243개 자치단체의 2.9%에 해당함). 이는 우리와 비슷한 지방교부세제도를 운영하고 있는 이웃 일본의 지방교부세 불교부단체가 전체 지방자치단체의 5%~7%를 차지하는 것과 대조적이다. 지방재정이 진정한 성장과 발전을 거듭한다면 지방교부세 불교부단체수는 늘어나는 것이 당연하다.

Ⅳ. 결 론

시·군 조정교부금제도는 지역단위(광역단체)의 수직적·수평적 재정불균형을 완화하는 보조금의 기능을 담당할 목적으로 도입되었지만, 다소 복잡한 역사성으로 인해 제도의 정체성을 확립하지 못한 채 적지 않은 운영상의 문제점을 노정해 왔다. 현 시점에서 시·군 조정교부금제도의 법적 기능(재정격차 완화)만을 전적으로 부각시켜 그 동안의 잘못된 운영방식을 한꺼번에 개편하는 조치를 취하기는 어려워 보이지만, 가능한 빠른 시일 내에 보다 본질적인 제도 개편을 단행해야 한다. 이는 국민이 납부하는 세금의 경제적 가치(value for money)나 재정운영의 효율과 형평 원리를 고려할 때 특히 그러하다.

최근 정부가 시·군 조정교부금제도의 개편에 착수한 것은 단기적으로는 필요 최소한의 의미있는 조치로 평가된다. 이러한 정부 조치에도 불구하고 당분간 시·군 조정교부금제도의 정체성

은 불분명할 수밖에 없다. 그것을 극복하는 방법은 제도의 목적과 틀을 근본적으로 구조개편하거나, 자금배분의 틀(기준, 배분방식 등)을 과감하게 개편해 나가는 길 밖에 없다. 후자의 경우 현재 30%의 비중을 차지하는 광역시세·도세 징수실적을 배분기준에서 완전히 배제하고, 인구수와 재정력지수의 역할과 비중에 대하여도 새로운 각도에서 접근할 필요가 있다. 특히, 지방자치단체의 재정력과 재정상태를 객관적으로 파악할 수 있는 지표와 지수의 개발이 절실히 요구된다.

만일 시·군 조정교부금제도가 계속해서 광역단위의 재정격차 완화기능을 수행한다면, 앞으로 시·군 조정교부금제도와 지방교부세 간에는 보다 긴밀한 연계장치가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 두 제도의 부분적 재구조화가 단행되어야 한다. 그 이유는 국가의 재정자원이 제약된 상황에서 재정의 효율성과 효과성을 높이려면 전국단위의 거시적 형평성과 지역단위의 미시적 형평성이 연계와 조화를 이루는 방식으로 재정제도가 구조화되어야 하기 때문이다. 한편, 이와 같은 인식 및 접근과 달리 국가단위의 재정형평화 기능(재배분 기능)은 지방교부세제도와 같은 중앙재정의 역할에 일임하고, 광역단위에서는 특정보조금(specific grant)제도를 보다 적극적으로 활성화시키는 정책의 전환을 모색할 필요도 있다.

최근 정부가 단행한 시·군 조정교부금제도의 개편조치는 역사성과 기득권의 존재 하에서 제도의 도입취지를 회생시키려는 “비정상의 정상화” 시도로서 그 나름의 의미와 효과가 인정되지만, 지방재정제도의 큰 틀과 지방재정의 중장기 지속 가능성 관점에 비추어 보면 근시안적이고 소극적인 측면이 내재한다.

〈참고문헌〉

곽채기. (2016). 「시·군 조정교부금제도의 수평적 형평화 기능 제고 방안」, 행정자치부, 2016년도 지방재정전략회의.

김종희·김혜정. (2008). 재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 12(4): 327-345.

이승모·유재원. (2006). 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(3): 199-218.

이승모·유재원·서정섭·고경훈. (2005). 재정보전금의 수평적 재정형평화 효과 분석. 「한국행정학회 동계학술발표 논문집」, 17-33.

임성일. (2015). 지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로. 「민선자치 20년의 회고와 전망, 전국시도지사협의회 주최 세미나 발표논문」.

전지성·이용환·정재진. (2014). 재정보전금 제도 변화에 따른 보통교부세 변화량 분석: 경기도 변

화에 따른 전국 변화 효과 분석.「한국지방재정논집」, 19(3): 61-88.

조기현. (2016). 시군 조정교부금제도의 재정형평화 실태와 정책대응.「2016 지방재정발전 세미나 발표논문」.

최병호. (2014). 재정보전금제도의 개편과 자치단체 간 재원배분에 관한 연구.「지방정부연구」, 18(1): 169-192.

최병호·정종필. (2013). 재정보전금제도 개편의 재원 재배분 효과와 함의.「한국지방재정논집」, 18(2): 27-56.

행정자치부.「지방자치단체 통합재정개요」, 각 년도.

행정자치부. (2015).「2016년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.

지방재정법 및 동법시행령 자료.

기타 행정자치부 발표자료. (2016).

ACIR. (1986). *Measuring State Fiscal Capacity: Alternative Methods and Their Uses.* Washington D.C. September.

Berne, Robert and Richard Schramm. (1986). *The Financial Analysis of Governments.* Prentice-Hall.

Blöchliger, H. et al. (2007). *"Fiscal Equalisation in OECD Countries", Working Papers on Fiscal Federalism,* No. 4, OECD.

Chernick, Howard. (1998). Fiscal Capacity in New York: The City Versus the Region. *National Tax Journal. Vol 51 no. 3 (September 1998).*

Chernick, Howard. and Andrew Reschovsky. (2008). *Measuring the Fiscal Health of Urban Local Governments: Conceptual and Methodological Issues.* World Bank, Washington, DC, April 24.

Fisher, Ronald C. (2007). *State & Local Public Finance, 3rd.* Thomson South-Western.

Mieszkowski, Peter and Richard A. Musgrave. (1999). Federalism, Grants, and Fiscal Equalization. *National Tax Journal. Vol 52 no. 2.*

Oates, Wallace E. (1990). "Decentralization of the Public Sector: An Overview," Robert J. Bennett ed. *Decentralization Local Governments, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda.*

OECD. (2011). Government at a Glance 2011.

OECD. (2014). Fiscal Federalism 2014.

Shah, Anwar. (2007). *Fiscal Need Equalization: Is it worth doing? Lessons from International Practices.* World Bank. Working paper draft. August 31.

Shah, A. (1994). *A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralization*

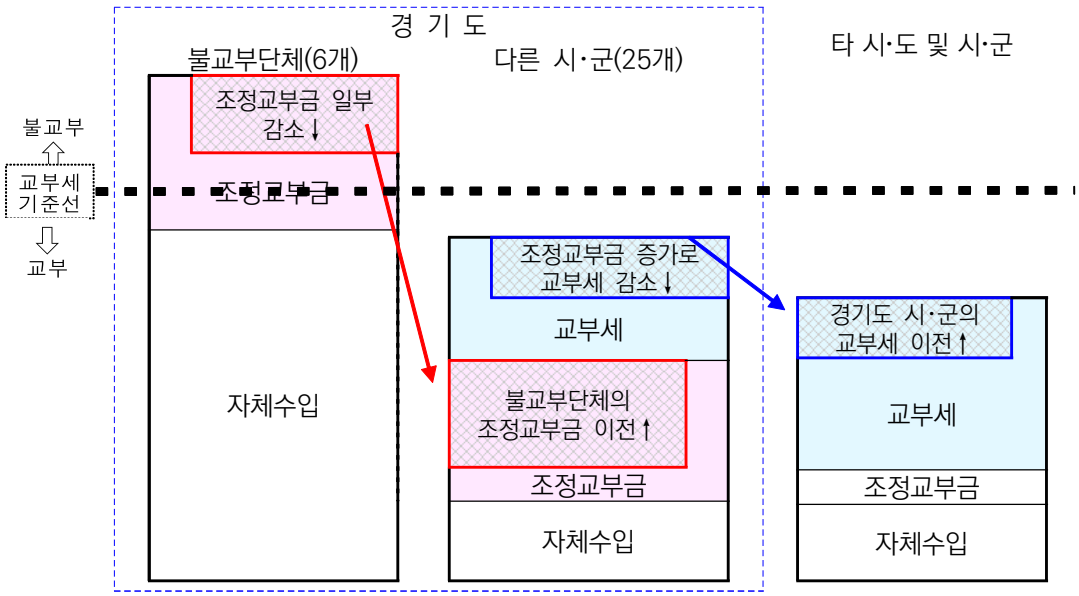
Federation. World Bank. Policy Research Working paper 1289. April.

Wallin, Bruce A and Douglas Snow. (2010). Budget Deficits in the States: Massachusetts. *Public Budgeting & Finance, Vol.30, No.1. Spring 2010.*

Wang, Xiaohu, Lynda Dennis and Yuan Sen T. (2007). Measuring Fiscal Condition: A Study of U.S. States, *Public Budgeting and Finance 27(2).*

접수일(2016년 11월 18일)
수정일(2016년 12월 11일)
게재확정일(2016년 12월 11일)

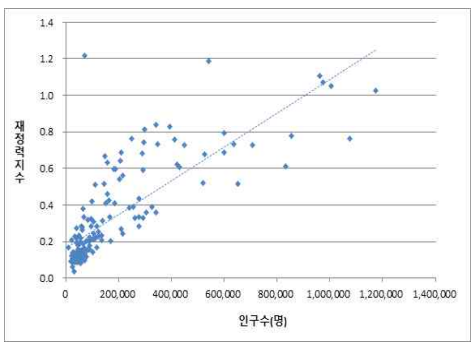
〈부록 1〉 시·군 조정교부금 제도개선에 따른 재원변동



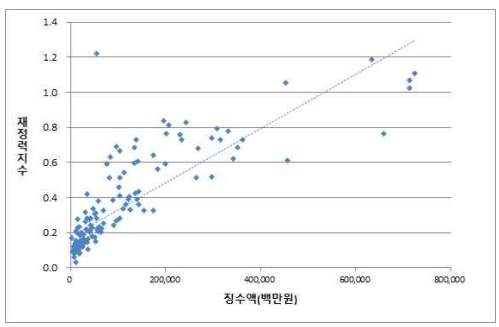
자료: 행정자치부

〈부록 2〉 상관관계 분석 결과

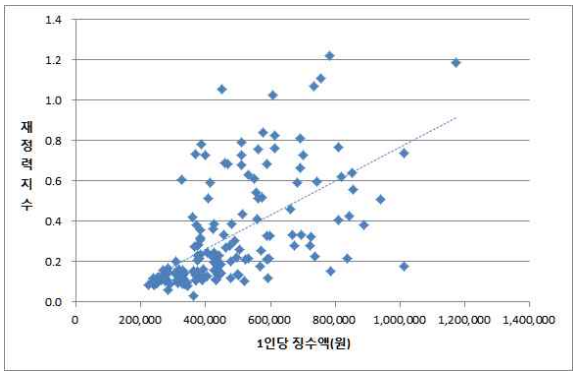
〈그림 1〉 전국 시·군의 인구수와 재정력지수의 상관관계 분포



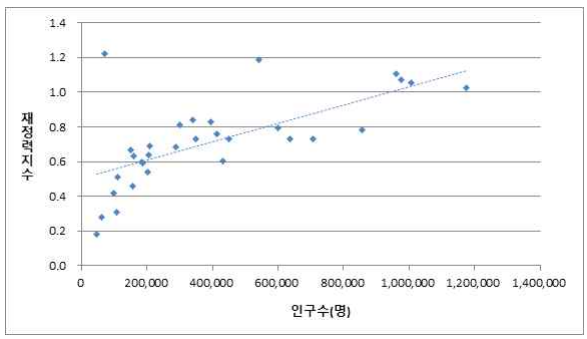
〈그림 2〉 전국 시·군의 징수실적과 재정력지수의 상관관계 분포



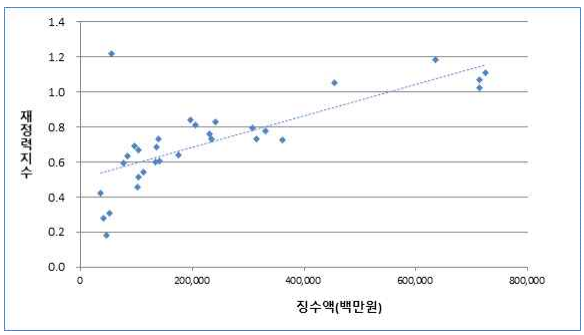
〈그림 3〉 전국 시·군의 1인당 징수실적·재정력지수의 상관관계 분포



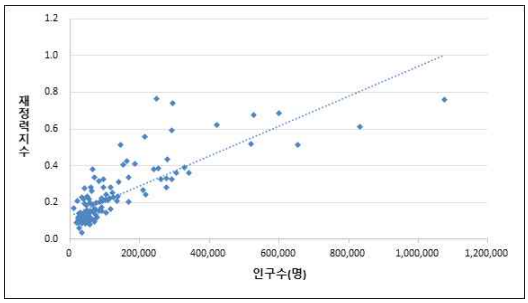
〈그림 4〉 경기도 시·군의 인구수와 재정력지수의 상관관계 분포



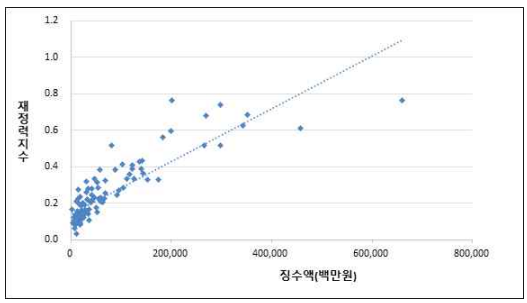
〈그림 5〉 경기도 시·군의 징수실적과 재정력지수의 상관관계 분포



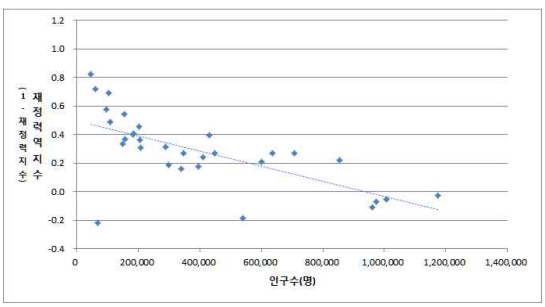
〈그림 6〉 비경기도 시·군의 인구수와 재정력지수의 상관관계 분포



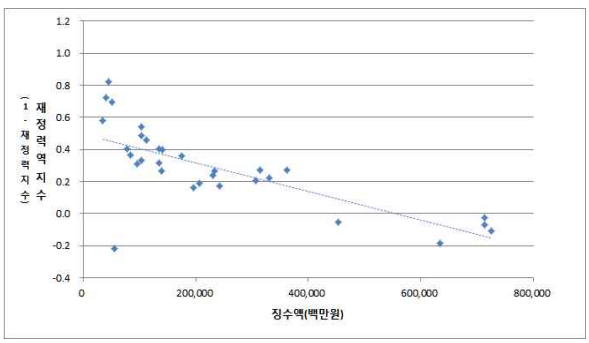
〈그림 7〉 비경기도 시·군의 징수실적과 재정력지수의 상관관계 분포



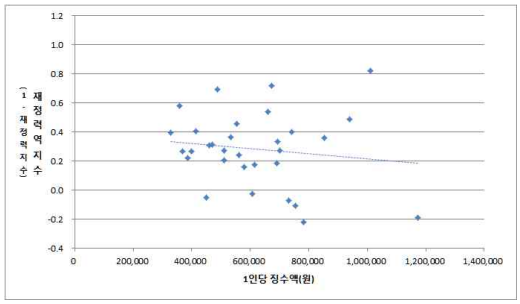
〈그림 8〉 전국 시의 인구수·재정력역지수(1-재정력지수)의 상관관계 분포



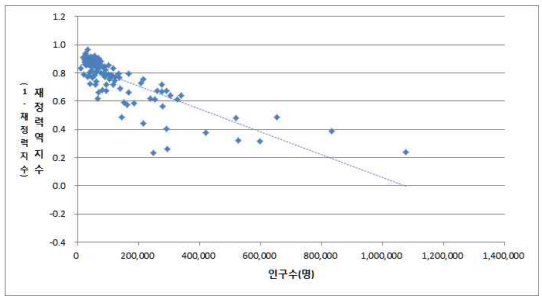
〈그림 9〉 전국 시의 징수실적과 재정력역지수(1-재정력지수)의 상관관계 분포



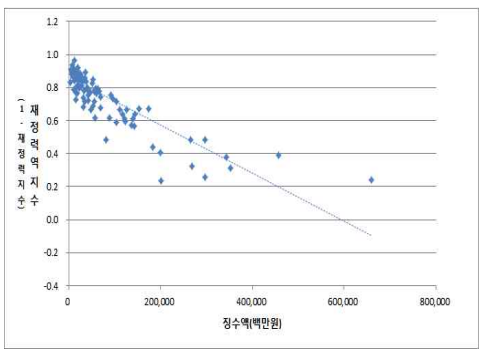
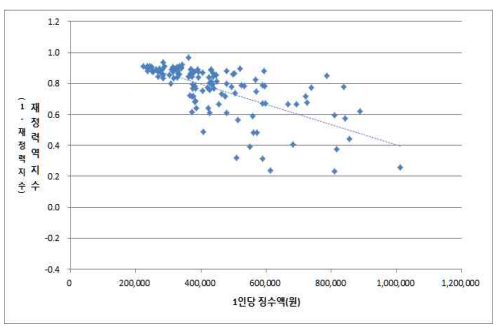
〈그림 10〉 전국 시의 1인당 징수실적과 재정력역지수(1-재정력지수)의 상관관계 분포



〈그림 11〉 전국 군의 인구수와 재정력역지수(1-재정력지수)의 상관관계 분포



〈그림 12〉 전국 군의 징수실적과 재정력역지수(1-재정력지수)의 상관관계 분포



〈그림 13〉 전국 군의 1인당 징수실적·재정력역지수(1-재정력지수)의 상관관계 분포