

재정보전금제도의 운영실태 분석

서 정 섭

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 들어가기

재정보전금제도는 과거 도세징수교부금제도의 불합리한 점을 개선하려는 취지에서 2000년도부터 도입된 제도이다. 재정보전금제도의 도입은 도세징수교부금제도의 개편으로부터 출발한다. 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 개편된 배경은 도세징수교부금제도의 운영에서 발생한 징세비보전 과다, 시·군간 부익부·빈익빈 발생, 지방교부세의 정책효과 훼손 등의 문제점 노출로 인해 지방자치단체간에 발생하는 갈등을 해소하기 위한 목적에서 비롯되었다.

재정보전금제도는 지방재정의 건전하고 효율적인 운영을 위하여 도지사가 시·군에서 징수하는 도세의 일부를 재원으로 하여 관할 시·군에 재정을 보전할 수 있도록

하는 제도이다. 운영방식은 도에서 각 시·군별로 징수한 도세의 27%(인구 50만 이상 시 47%)에 해당하는 재원을 확보하여 관할구역 내의 시·군에 대하여 일정한 기준에 따라 배분하는 수평적 재정조정 형식을 취하고 있다. 재정보전금제도의 운영주체는 각 도이다. 재원은 등록세, 취득세, 면허세, 레저세, 지역개발세 등 5개 세목의 일정율로 확보한다. 배분은 각 시·군의 인구수, 도세징수실적, 기타 재정사정 등을 고려한 기준과 공식에 의한다. 현재 재정보전금의 배분은 배분기준과 공식에 의해 교부하는 일반재정보전금, 도의 시책추진과 연계하여 교부하는 시책추진보전금 및 보통교부세 불교부단체를 대상으로 특정한 기준에 근거하여 교부하는 특별재정보전금의 3종류로 구분되어 적용되고 있다.

재정보전금제도가 지방재정부문에 도입

된지 5년이 경과되고 있다. 이의 도입배경은 건전하고 효율적인 지방재정의 운영에서 출발하였다. 2000년도 이전까지 지속적으로 지방자치단체간에 갈등을 빚어 온 도세징수교부금제도를 개편하여 재정보전금 제도로 전환하였다. 양자의 가장 큰 차이점은 재원배분의 방식이다. 전자는 도세를 징수한 해당단체에 도세징수액에 비례하여 일정율을 해당단체에 100% 배분하는 징세 지배분의 성격을 가지고 있었다. 후자는 전자와 같이 도세를 징수한 해당단체에 도세징수액에 비례하여 일정율의 모두를 배분하는 것이 아니라, 일단 도에서 그에 해당하는 재원금액을 총량적으로 확보한 후 관할구역 내 모든 시·군을 대상으로 일정한 기준에 따라 배분하는 재정조정 성격의 성격을 가지고 있다.

재정보전금의 제도적 특성, 운영실태 및 재원배분의 특성을 살펴봄은 필요하다고 본다. 본 연구에서는 첫째, 재정보전금제도가 어떠한 배경하에서 도입되었는가 둘째, 재정보전금제도가 어떠한 제도적 성격을 가지고 있으며 어떻게 설계되었는가 셋째, 재정보전금제도가 현실적으로 어떻게 운영되고 있으며 재원배분의 측면에서 어떠한 특성을 보이고 있는가 넷째, 재정보전금제도의 운영결과를 과거 도세징수교부금제도와 비교하여 어떻게 평가할 수 있는가 마지막으로, 이들을 종합하여 현행 재정보전금제도의 운영에서 어떠한 문제점이 나타나며 어떠한 개선점이 있는가 등을 살펴보고자 하는데 연구의 목적을 두고자 한다.

II. 재정보전금제도의 도입배경과 연혁

1. 도입배경

재정보전금제도는 기존의 도세징수교부금제도의 운영방식을 보완하여 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정기능을 가미한 것으로 볼 수 있다. 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 전환된 배경은 도세징수교부금의 배분기준이 징세지원칙으로, 이로부터 발생하는 문제점이 다양하게 표출되어 지방자치단체간에 갈등이 일어나고 있었기 때문이다.

당시 현실적으로 노정되는 도세징수교부금제도의 문제점은 다음과 같은 요소들이었다. 첫째, 도세징수교부금제도가 지방세법상에 규정된 징세비 보전에 위배된다는 것이다. 도세 징수에 소요되는 시·군의 실제 비용은 대체로 도세징수액의 3%내외이나 도세징수교부금이 지방자치단체의 주민수에 따라 징수액의 30% 또는 50%로 배분되어 징세처리비에 비해 도세징수교부금이 지나치게 큰 규모로 교부되고 있다는 점이다. 둘째, 도세징수교부금제도가 지방자치단체간 수직적·수평적 재정력의 격차를 심화시킨다는 것이다. 도세징수교부금이 시·군에 큰 규모로 배분되다 보니 도의 재정에 압박요인으로 작용하였으며, 도세를 많이 징수하는 재정력이 높은 단체에 도세징수교부금이 많이 배분되고 재정력이 취약한 단체에 적게 배분되어 시·군간 재정

력의 부익부·빈익빈 현상을 심화시키는 부작용이 발생한다는 점이다. 셋째, 도세징수교부금제가 지방교부세제도의 정책효과를 상당한 정도 훼손하고 있다는 것이다. 도세징수교부금제도가 나름대로 근거와 논리를 가지고 있으나 지방자치단체에서 재정력의 형평성 달성이라는 국가의 정책목표를 위해 설계되어 운영되고 있는 지방교부세의 정책효과를 훼손하고 있다는 것이다. 실증연구에서 도세징수교부금은 시·군간 재정불균형을 심화시키는 현상을 나타내고 있었다.

이상과 같이 도세징수교부금이 징세보전비적 성격이라는 법적 취지에의 부합, 배분 방식에 따른 시·군간 재정불균형의 심화 및 그로 인한 재정력의 부익부·빈익빈 현상 등 지방자치단체간 재정적 갈등의 문제점으로 인하여 도세징수교부금제도에 대한 개혁안들이 당시에 제기되었다. 첫째, 도차원에서 제기되었던 개혁안은 (1) 도세징수사무소 설치 및 도차원의 재정조정재원 별치(別置), (2) 도세징수교부율 인하로 크게 구분할 수 있다. 도세징수사무소 설치의 경우 도세징수비용을 1.5%~3.4% 정도로 하고 시·군에 배분되는 도세징수교부금에서 이를 제외한 재원을 시·군에 대한 재정조정재원으로 하여 교부하자는 안이었다. 도세징수교부율의 인하는 30%의 동률 적용 혹은 인하 적용, 그리고 도세징수교부율을 조별로 결정할 수 있도록 위임해 달라는 제안들이 있었다. 둘째, 일반 시·군에서 제기하였던 개혁안은 대도시보다 재정력이 열악하다는 이유로 대도시에 적용되는 도

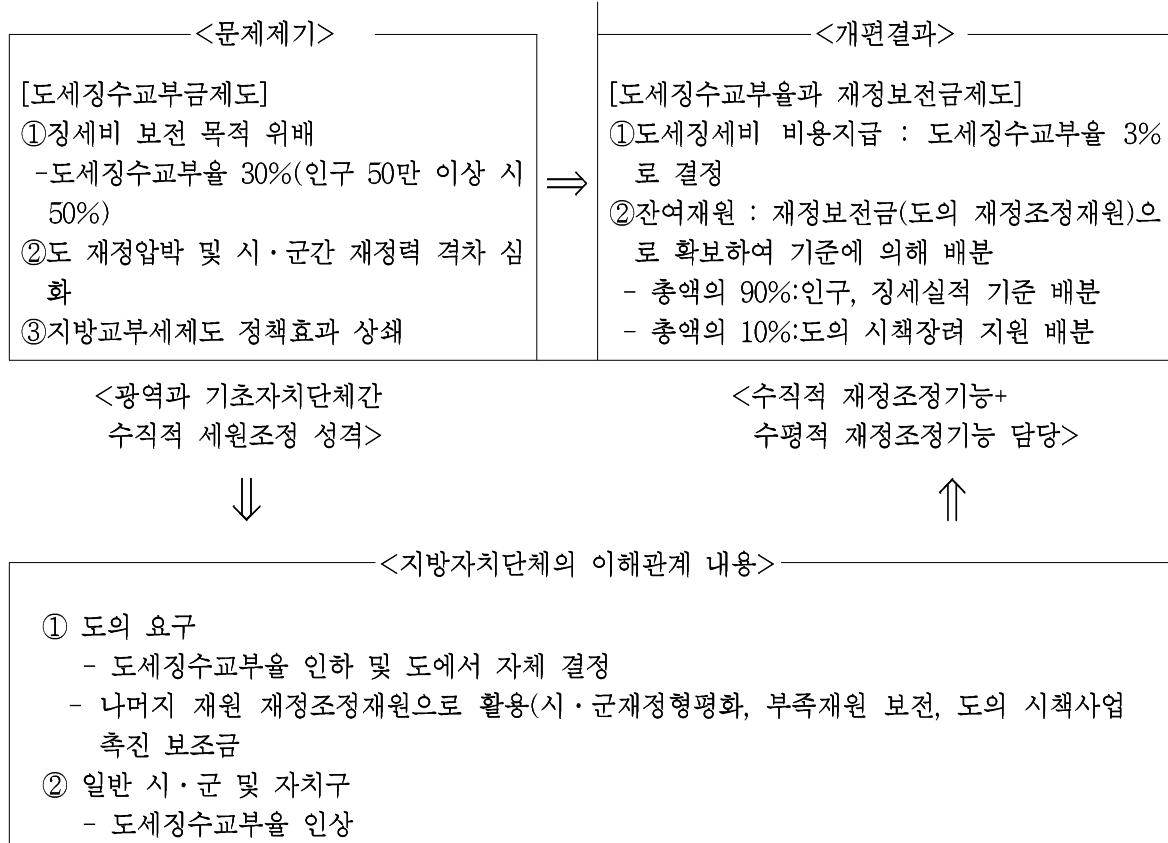
세징수교부율 50%를 일반 시·군에도 적용하자는 상향조정을 요구하였다. 자치구에서는 일반 시·군 수준인 광역시세 징수교부율 3%를 30% 정도로 인상해 줄 것을 요구하였다.

이상과 같은 도세징수교부금제도의 문제점과 지방자치단체에서 제기한 개선 요구안들을 종합적으로 검토하여 2000년도부터 제도개선을 하였다. 이의 주요 내용은 다음과 같다. 한 쪽으로는 시·군의 징세비 보전이라는 차원에서 도세징수교부율을 3%로 설정하였다. 다시 말해 도세징수교부금을 도세징수액의 30%(혹은 50%)에서 3%로 하향조정하였다. 다른 한쪽으로는 그 나머지 금액에 해당하는 재원을 도에서 재정보전금으로 확보하여 그 총재원을 일정한 기준에 따라 시·군에 배분하는 재정보전금제도를 신설하였다. 이렇게 하여 각 시·군에서 징수한 도세징수액의 27%(50만 이상 도시 47%)에 해당하는 금액을 도에서 확보하여 관할구역 내 시·군에 정형화된 공식에 의해 배분하는 재정보전금제도가 도입된 것이다. 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 전환될 당시에 제기되었던 문제, 이해관계 및 개편결과를 요약하면 [그림 1]과 같이 정리할 수 있다.

2. 연혁

재정보전금제도는 2000년도부터 새로이 도입된 제도이지만 기존의 도세징수교부금제도를 개편하여 도입한 제도이다. 재정보전금제도의 근원은 도세징수교부금제도라

[그림 1] 재정보전금제도 도입배경 흐름도



고 할 수 있다. 이러한 점에서 재정보전금 제도의 도입을 이해하기 위하여 그 근원이 되는 도세징수교부금제도의 연혁을 살펴볼 필요가 있다.

원래 도세징수교부금제도는 1976년도의 지방세제 개혁 당시 시·군세가 도세의 부가세(50%) 형태로 되어 있던 것을 도세와 시·군세로 구분하여 독립세 체계로 전환하는 과정에서 감소되는 시·군의 세입결함을 보전하기 위하여 지방세법에 도세징수처리 비용으로 도가 시·군에 지급해야 하는 도세징수교부금을 20%(취득세 30%)로 규정하면서 비롯되었다. 이후 도세징수

교부금제도는 여러번의 변화를 하였다. 물론 그 이전에도 도세징수교부금과 같은 형태는 존재하였으나 이 시기는 시·군의 도세징수업무에 대한 처리비용으로 지급하는 개념으로 이해할 수 있다. 1976년도까지 도세징수처리비용의 교부는 도세징수액의 10%로 규정되어 있었다. 도세징수교부금제도가 도입된 1976년도 세제개혁 이후 변화과정을 살펴보면 다음과 같다.

1979년 12월 31에는 지방세법시행령을 개정하여 도세징수교부금을 도세징수액의 20%(취득세 30%)에서 30%로 인상하였다. 1990년 7월 26일 지방세법시행규칙(내무부

〈표 1〉 재정보전금제도의 연혁

년도	'76. 12. 31 이전	'76. 12. 31	'79. 12. 31	'90. 7. 26	'99. 12. 31	'00. 1. 12 이후
관련 법령	지방세법	지방세법	지방세법 시행령 (대통령령)	지방세법 시행규칙 (내무부령)	지방세법 시행령 (대통령령)	지방재정법
법조문	제53조 (도세징수의 위임)	제53조 (도세징수의 위임)	제41조 신설 (도세징수교부 율)	제26조 신설 (징수교부율)	제41조 개정 (징수교부율)	제24조의2 신설 (도의 시·군에 대한 재정보전)
도세 징수 교부율 변경 내용	도세징수처리 비용으로 징수 액의 10% 규 정	-도세징수처리 비용을 징수액 의 20%로 인상 -취득세의 경우 징수교부율을 30%로 규정	도세징수교부 율 30%로 통 일	인구 50만 이상 시에 대하여 도 세징수교부율을 50%로 인상	도세징수교부율 을 3%로 인하 하고 나머지 재 원에 해당하는 금액은 도의 재 정보전금으로 확보	도세 27% (50만 이상시 47%)재 원을 도에서 일 정한 기준으로 시·군에 배분하 도록 함
주요 특징	- 시·군 세는 도세의 부가세 형태 -도세징수처리 비용으로 지급	-도세와 시·군 세의 독립세체 계로 전환 -도세징수교부 금제도 도입	-도세징수교부 율 인상	인구 50만 이상 시에 대한 재정 특례를 내무부 령으로 정함(지 방세법시행령에 근거함)	도세징수교부율 30%(50만 이상 시 50%)를 3% 로 인하함	재정보전금제도 신설·도입함

자료 : 지방세법, 지방세법시행령, 지방세법시행규칙, 지방재정법 참조

령)에 인구 50만 이상의 시에 대한 도세징수교부율을 100분의 50으로 한다는 규정을 신설하여 인구 50만 이상 시에 대하여는 도세징수교부율을 50%로 하는 재정적 특례를 두었다. 이와 같은 과정을 거쳐 도세징수교부금제도는 1999년도까지 도세징수액의 30%(50만 이상 시 50%)로 운영되어 왔다. 1999년 12월 31일 지방세법시행령 개정으로 도세징수교부금은 도세징수액의 30%(50만 이상 시 50%)에서 3%로 인하되었다. 그리고 2000년 1월 12일 지방재정법에 도지사는 시·군에서 징수하는 도세(공동시설세 제외)의 27%(50만 이상 시

47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적 등의 기준에 따라 도의 관할구역 안에 있는 시·군에 배분토록 하는 규정을 신설하였다. 이로써 재정보전금제도라는 새로운 제도가 도입되어 현재에 이르고 있다.

재정보전금제도의 연혁으로 도세징수교부금제도의 변화과정을 살펴보아야 하는 이유는 재정보전금제도가 도세징수교부금제도를 개편하여 도입하였기 때문이다. 이에 재정보전금제도의 연혁을 살펴보기 위해 도세징수교부금제도의 변천과정을 살펴보는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 도세징

수교부금제도가 재정보전금제도로 변천하는 과정을 법의 규정내용을 중심으로 살펴보면 <표 1> 과 같이 정리할 수 있다.

Ⅲ. 재정보전금제도의 개념정의와 주요내용

1. 정의 및 기능

재정보전금제도는 지방재정법 제24조의 2(시·도의 시·군에 대한 재정보전)에 근거하고 있다. 이 규정의 내용을 보면 “시·도지사(특별시장을 제외)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세를 제외)의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 등 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시를 제외한다)의 관할구역안의 시·군에 배분하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이 규정에 의한 재정보전금제도의 법적정의는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세 및 지방교육세 제외)의 27%(인구 50만 이상 시의 경우 47%)에 해당하는 금액을 광역시·도가 재정보전금의 재원으로 확보하여 일정한 기준에 따라 관할 구역 내의 시·군에 배분하는 제도라고 정의할 수 있다.

재정보전금제도의 개념을 구체적으로 정의하기 위하여 현행 재정보전금제도의 운

영실태를 살펴보면 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 재정보전금제도의 운영주체는 각 광역자치단체이다. 현재 9개 도와 군이 존재하는 4개 광역시에서 재정보전금제도를 각각 운영하고 있다. 도는 관할구역 내 전 기초자치단체(시·군)를 대상으로 적용하며, 광역시는 관할구역 내 특정 기초자치단체(군)만을 대상으로 적용한다. 둘째, 재정보전금의 재원규모결정은 광역시세·도세의 일정율로 한다. 재원의 대상이 되는 세목은 모든 도세(광역시세)가 아니라 도세 중 보통세 4개(취득세, 등록세, 레저세, 면허세)와 목적세 1개(지역개발세)를 대상으로 하고 목적세인 공동시설세와 지방교육세는 제외된다. 광역시의 재정보전금 재원도 각 군에서 징수한 5개 세목으로부터 확보된다. 셋째, 재정보전금의 배분은 각 광역시·도가 관할구역 내에 존재하는 시·군에 대하여 일정한 기준과 공식에 의한다. 배분기준은 각 시·군의 인구수, 도세징수실적, 기타 시·군의 재정사정 등이다. 배분방식은 기준과 공식에 의한 방법과 임의적·특정사업에 대한 경비지원의 방법을 병행하고 있다. 재정보전금제도는 운영주체, 재원결정 및 재원배분의 방법 등 제도운영의 특성을 검토하여 볼 때 광역자치단체가 기초자치단체에 대하여 행하는 일종의 재정조정제도로 정의할 수 있다. 그런데 광역시에는 군이 1개만(인천광역시 2개) 존재한다. 광역시에 적용되는 재정보전금제도는 과거의 도세징수교부금제도와 거의 동일하게 적용되며 재정보전금제도 고유의 목적 혹은 성격을 발휘할 수 없는 점이 있

다. 이상의 논의를 종합컨대, 재정보전금제도는 도의 시·군에 대한 재정조정제도로 정의하는 것이 가장 합리적인 개념정의라고 판단된다.

재정보전금제도는 도의 시·군에 대한 재정조정제도로써 다음과 같은 기능을 수행하고 있다. 첫째, 재정보전금제도는 도와 시·군간 수직적 재정조정(세원조정)의 기능을 수행하고 있다. 도와 관할구역 내 시·군간에는 1차적으로 도세-시·군세체계로 세원배분이 이루어지고 다시 2차적으로 도세의 일정분을 관할구역 내 시·군에 보전해줌으로써 도와 시·군간의 수직적 재정조정의 기능을 수행하고 있다. 둘째, 재정보전금제도는 도가 관할구역 내에 존재하는 시·군에 대하여 수평적 재정조정의 기능을 수행하고 있다. 우선, 재정보전금제도가 시·군간 재정력의 부익부·빈익빈 현상의 해소를 목적으로 도입되었다는 점에서 그러하다. 또한 재정보전금의 재원 확보 및 재원배분방식 측면에서 수평적 재정조정의 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 재원확보시 재정력이 취약한 단체보다 재정력이 우수한 단체에서 많은 재원을 확보하고(과거 도세징수교부금 교부와 비교하여), 재원배분시 재정력의 격차를 해소할 목적으로 일정한 배분공식에 의해 배분되고 있다는 점에서도 그러하다. 다만 현행의 배분공식 설계가 수평적 재정조정의 기능을 어느 만큼 수행하고 있는지는 별도의 문제라고 할 수 있다. 셋째, 재정보전금제도는 도의 시책추진 및 특정사업에 대한 경비지원의 기능을 수행하고 있다.

2. 재정보전금의 재원

재정보전금의 재원은 도세로부터 확보되며, 재원의 규모는 각 시·군에서 징수하는 도세의 27%(인구 50만이상 시는 47%)에 해당하는 금액으로 하고 있다. 재원이 되는 대상세목은 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세 등 7개의 도세 중 공동시설세와 지방교육세를 제외한 5개 세목이다.¹⁾ 공동시설세는 목적세로 지방재정법에 의거 재정보전금 재원에서 제외하고 있다. 지방교육세는 100% 교육비특별회계로 진출된 후 교육관련지원 경비로 지원되어 일반행정을 중심으로 하는 재정보전금의 재원 대상에서 제외된다.

한편, 현재 광역시 내에 존재하는 기장군(부산), 달성군(대구), 강화군·옹진군(인천), 울주군(울산)의 경우 군세는 다른 지역의 군과 동일하게 유지되면서 도세에 해당하는 7개 세목이 해당 광역시의 시세에 해당하므로 이들 군에 적용되는 재정보전금의 재원확보 대상도 도의 경우와 동일하다. 광역시에서도 재정보전금의 재원확보는

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

〈표 2〉 재정보전금의 배분방식과 배분기준

배분방식	내 용	배 분 기 준	재 원 구 성		
			경 기 도		기타 도
일반재정보전금	시·군의 행정운영에 필요한 재원보전	인구 60%, 시·도세 징수 실적 40%	총액 90%	의 75%	총액 90%
특별재정보전금	보통교부세를 받지 못하는 단체의 재정 결함액 보전	재정결함액정도에 따라 시·도조례로 정함		의 25%	-
시책추진보전금	시·군의 지역개발사업등 시책추진 지원	시·도조례로 정하여 보전	총액 10%		총액 10%

도의 기준을 따르고 있다. 2001. 1월부터 자동차분 면허세(면허세는 자치구세임)가 폐지되어 자치구의 지방세수 감소분을 보전해 주기 위하여 특별시·광역시세인 주행세의 일정분을 서울특별시와 광역시 분청에서 각 자치구에 교부해 주는 면허세결손지원금의 재원이 있다. 현재 이들도 지방세입의 분류에서 재정보전금으로 구분하고 있으나 이들 재원은 지방재정법 제24조의 2에 따르는 재정보전금에는 성격적으로 맞지 않는다.

3. 재정보전금의 종류와 배분기준

재정보전금의 종류는 일반재정보전금, 시책추진보전금, 특별재정보전금 3가지로 구분된다. 일반재정보전금은 재정보전금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하고 있다. 시책추진보전금은 재정보전금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 하고 있다. 특별재정보전금은 일반재정보전금의 100분의 25에 해당하는 금액으로 보통교부

세 불교부단체를 대상으로 하며, 현재 경기도에서만 적용하고 있다. 재정보전금의 종류와 배분기준의 특성을 살펴보면 〈표 2〉와 같이 정리할 수 있다.

1) 일반재정보전금

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

2) 시책추진보전금

시책추진보전금은 시·군의 지역개발사업 등 도의 시책추진 등에 지원하는 것으로 보다 구체적인 것은 각 도의 재정보전금배분조례에서 정하고 있다. 시책추진보전금은 지역을 특성을 고려하고 시책추진의

〈표 3〉 지방세입 중 재정보전금의 비중

(단위 : 십억원, %)

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

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

2) 2002년도의 경우 서울 50,439백만원, 부산 7,512백만원, 광주 5,253백만원, 2003년의 경우 서울 52,182백만원, 부산 12,826백만원, 광주 2,275백만원의 '면허세결손지원금'이 재정보전금에 포함되어 집계되고 있음.

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

방향에 대응하여 배분되고 있으나, 모든 도에서 거의 동일한 기준으로 운영하고 있다. 경기도의 경우 시책추진보전금은 ①지역개발사업, ②재해재정수요, ③수입감소 및 특별재정수요, ④도세징수실적 우수단체 필요사업에 지원되며, 전라남도의 경우 ①지역개발사업, ②재해재정수요, ③수입감소 및 특별재정수요, ④도세징수실적 우수단체 필요사업, ⑤낙후지역개발사업 및 도 전체 발전기여사업에 배분하고 있다.

3) 특별재정보전금

특별재정보전금은 보통교부세가 교부되

지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위하여 지급하는 것이다. 경기도의 경우 일반재정보전금의 100분의 25에 해당하는 금액을 특별재정보전금 재원으로 하고 있다. 다른 도의 경우 행정자치부장관이 정하는 범위 안에서 조례가 정하는 비율에 해당하는 금액으로 하도록 하고 있으나 실제 운영되지는 않고 있다. 지방자치단체가 보통교부세를 받을 경우 특별재정보전금 배분단체에서 제외된다. 특별재정보전금은 총액을 해당 시·군의 재정결함금액 합계액으로 나누어 산출한 비율을 시·군의 재정결함액에 곱하여 산정 배

〈표 4〉 재정보전금의 시·도별 규모

(단위: 백만원, %)

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

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

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

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

분한다. 재정결함액은 보통교부세가 교부되지 아니하는 단체 중 시·군이 징수한 도세의 30%(인구 50만 이상 시의 경우에는 50%)에서 당해년도에 도가 배분한 일반재

정보전금과 도세징수교부금을 합한 금액의 차이를 말한다.

IV. 재정보전금의 운영과 배분 실태

1. 재정보전금의 규모

재정보전금 규모는 2000년도 1조 1,790억원, 2001년도 1조 6,560억원, 2002년도 2조 2,720억원, 2003년도 1조 9,840억원이다. 일반회계 기준 지방재정세입에서 재정보전금이 점하는 비율은 2000년도 1.65%에서 2003년도 2.60%로 점점 그 비중이 증가하고 있다. 시의 경우 재정보전금이 일반회계 기준 전체세입의 5-9%의 비중을 점하며 2000년도 이후 그 비중이 증가하고 있다. 군의 경우 1.5-2% 정도의 수준이며 미미하게 증가하고 있다. 2002년도 최종예산 기준 시에 배분된 재정보전금은 1조 9,920억원이나, 군의 경우는 2,860억원이다. 재정보전금이 군보다는 시의 주요 세입원이 되고 있음을 알 수 있다. 시의 경우 재정보전금이 지방양여금보다 큰 세입원이 되고 있다. 군의 경우 세입원 중 2%미만으로 주요 세입원이 되지 못하고 있다.

재정보전금의 도별 규모를 보면, 경기도가 전체 재정보전금의 상당부분을 점한다. 2002년도 기준 경기 66.8%, 경남 8.8%, 나머지 도 각각 2-4%, 광역시 각각 1% 미만, 서울 2% 정도이다. 재정보전금의 규모는 경기 1조 5,176억원, 경남 2,000억원, 경북 987억원, 충남 734억원, 전북 693억원, 충북 639억원, 강원 597억원, 전남 568억원, 제주 452억원이다. 광역시는 대구 94억

원, 울산 85억원, 인천 31억원이다.²⁾

재정보전금은 일반재정보전금, 시책추진보전금 및 특별재정보전금으로 구분되어 운영되고 있다. 일반재정보전금은 재정보전금 총액의 90%로 인구수와 도세징수실적에 비례하여 자동적으로 각 도에서 관할구역 내 시·군에 배분하고 있다. 시책추진보전금은 재정보전금 총액의 10%로 도의 시책추진 및 재해 등 특별한 재정사정에 대응하여 임의적인 성격을 갖고 시·군에 배분하는 재원이다. 경기도의 경우 일반재정보전금의 25%를 특별재정보전금으로 활용하며 보통교부세 불교부단체를 대상으로 재정보전금을 산정하여 배분한다. 2002년도 최종 예산 기준으로 경기도의 경우 시책추진보전금의 규모는 1,500억원 규모이며 특별재정보전금은 3,400억원 정도의 규모이다. 경남의 경우 시책추진보전금이 200억원 정도이며, 경북 100억원, 나머지 도는 50억원에서 70억원 정도이다. 경기도의 1,500억

2) 2002년도의 경우 서울 504억원, 부산 116억원, 광주 53억원의 재정보전금은 자치구세인 면허세 중 자동차면허세분이 2002년도부터 폐지되어 자치구의 세수결손을 보전하기 위해 시세인 주행세의 일정분을 자치구에 배분한 재원으로 현재 이들 재원도 재정보전금으로 분류하고 있다. 서울과 광주의 경우 재정보전금 전체가 이의 재원을 의미하며, 부산의 경우 전체 재정보전금 116억원 중 41억원 만 기장군에 배분된 실제 재정보전금이고 나머지 75억원은 자치구에 배분된 자동차면허세분 폐지에 따른 세입결손 보전분이다. 서울, 광주 및 부산의 자치구에 교부된 자동차세면허세 폐지에 따른 세입결손보전금은 엄밀한 의미에서 재정보전금으로 보기 어렵다.

〈표 5〉 재정보전금 종류별 규모

(단위 : 백만원)

구 분		경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
총액	'00	690,485	41,122	55,215	56,236	49,941	40,946	85,610	115,422	26,864
	'01	1,059,710	52,654	58,992	74,875	64,845	50,391	99,831	148,384	29,763
	'02	1,517,616	59,641	63,881	72,910	69,304	56,820	98,712	199,998	45,267
일반재정보전금	'00	466,077	37,010	49,694	50,612	44,947	36,851	77,049	103,880	24,178
	'01	715,304	47,389	53,093	67,388	58,361	45,352	89,848	133,546	26,787
	'02	1,024,391	53,677	57,493	65,619	62,374	51,138	88,841	179,998	40,740
시책추진보전금	'00	69,049	4,112	5,522	5,624	4,994	4,095	8,561	11,542	2,686
	'01	105,971	5,265	5,899	7,488	6,485	5,039	9,983	14,838	2,976
	'02	151,762	5,964	6,388	7,291	6,930	5,682	9,871	20,000	4,527
특별재정보전금	'00	155,359	-	-	-	-	-	-	-	-
	'01	238,435	-	-	-	-	-	-	-	-
	'02	341,464	-	-	-	-	-	-	-	-

주 : 각 도의 재정보전금 총액을 종류별 기준에 의해 산정한 수치임

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

원이나 되는 규모의시책추진보전금은 다른 도의 재정보전금 총액보다도 훨씬 많은 금액이다. 경기도에만 존재하는 특별재정보전금의 규모가 2002년도 기준 3,400억원 정도로 보통교부세 불교부단체 8개 단체에 동일하게 배분하기만 하여도 400억원이 넘는 재원이 재정력이 높은 단체에 배분된다. 특별재정보전금은 과거 도세징수교부금 배분과 현행 일반재정보전금(징세처리비용 3% 포함)의 차이를 메꾸어 주는 방향으로 운영되고 있다. 규모가 큰 임의적 배분이나 특별재정보전금 같은 재정특례는 재정보전금의 본래 도입목적 중의 하나인 시·군간

재정형평화의 달성을 저해할 수 있는 여지를 갖고 있다.

2. 재정보전금의 배분특성

가. 시·군별 배분

재정보전금의 시·군별 배분을 보면 시에 80% 이상이 배분되며 군에 20% 이하가 배분되고 있다. 연도별로 시와 군별 배분비율을 보면 2000년도 81% 대 19%, 2001년도 83% 대 17%, 2002년도 87% 대 13%, 2003년도 88%대 12%의 비중으로, 시로의 배분비중이 점차 증가하는 반면 군

〈표 6〉 시·도별, 시·군별 재정보전금 규모와 비중

(단위: 백만원, %)

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

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

으로의 배분비중은 점차 감소하고 있다.

도별로 구분하여 시·군간 재정보전금의 배분실태를 살펴보면 경기도의 경우 90% 이상이 시에 배분되고 있다. 이는 경기도의 기초자치단체가 대부분 시로 구성되어 31개 자치단체 중 6개만 군으로 분류되기 때문인 점도 있다. 다른 도지역에서 시에 배분된 비율은 60-80%정도를 점하고 있어 재정력이 상대적으로 높은 시지역에 재정보전금이 배분되는 현상을 나타내고 있다.

〈표 6〉로부터 재정보전금의 배분이 재정

력이 낮은 군 지역으로의 배분보다는 재정력이 높은 시 지역으로 더 많이 배분되고 있음을 알 수 있다. 이는 과거 도세징수교부금제도에서 재정력이 우수한 단체에 도세징수교부금이 더 많이 배분되어 지역간 부익부·빈익빈의 문제가 제기되어 시·군간 수평적 재정조정기능을 할 수 있는 재정보전금제도로 전환하였음에도 불구하고 이 또한 수평적 재정조정기능을 제대로 하지 못하고 있음을 나타내 주고 있는 것이다. 다시말해, 재정보전금제도가 도의 시·

〈표 7〉 대도시 도세징수액 대비 재정보전금의 비율(2002)

(단위 : 백만원, %)

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

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

자료 : 각 단체의 내부자료

군에 대한 수평적 재정조정의 역할을 충분히 하지 못하고 있다는 것을 보여주고 있는 것이다.

나. 50만 이상 대도시 배분

50만이상 대도시의 재정보전금 종류별 구성 및 도세징수액 대비 교부받은 재정보전금의 비중을 살펴보고자 한다. 경기도의 도시들은 도로로부터 교부받은 재정보전금이 도세징수액의 40%를 넘고 있다. 여기에 징세처리비용으로 교부받은 도세징수액의 3%를 더하면 과거 도세징수교부금으로 교부받던 도세징수액의 50%에 대부분 가까워지고 있다. 반면 전주, 창원, 포항의 경우

도세징수액의 20% 정도를 재정보전금으로 교부받고 있다. 이러한 경향은 도의 재정력 그리고 도내 시·군의 구성에 따라 대도시에 대한 자원배분비율을 다르게 나타내고 있는 것이라 할 수 있다.

각 도시의 재정보전금 종류별 그 구성비를 살펴보면 경기도의 대도시는 재정형평화 공식이 아닌 임의적 혹은 재정결합 보충의 명목으로 교부되는 시책추진보전금과 특별재정보전금 많게는 재정보전금 총액의 40% 정도를 점하고 있다. 한편, 공식에 의해 자동적으로 배분되는 일반재정보전금은 재정보전금 총액의 58%에서 71%까지 분포하고 있다. 이에 반해 창원시는 100% 공

〈표 8〉 대도시 재정보전금 배분현황

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

주 : 2000년도 부천은 보통교부세 교부단체로 특별재정보전금을 교부받지 못하였음.

식에 의한 일반재정보전금만 교부받았으며 정보전금으로 교부받고 도의 시책추진과 전주와 포항은 97%가 공식에 의한 일반재 관련된 시책추진보전금은 3% 정도를 점하

고 있다. 경기도의 경우 시책추진보전금의 편차가 큰 것으로 나타난다. 예를 들면, 수원의 경우 시책추진보전금으로 200억원을 교부받은 반면 부천시 28억원 정도를 교부 받았다. 시책추진보전금의 이러한 운영은 재정보전금의 수평적 재정조정기능을 훼손할 수 있다는 점이 있으며 도비보조금과의 혼란을 가져올 수도 있다.

다. 규모별 배분

재정보전금의 규모별 배분실태를 보면

2001년도 결산기준으로 울릉군의 4억원에서 성남시의 1,176억원까지 분포되어 있다. 500억원 이상 배분받은 단체는 모두 경기도에 있으며 재정력이 상대적으로 높은 단체들이다. 500억원 이상 배분받은 단체는 안양, 안산, 부천, 용인, 과천, 고양, 수원, 성남이다. 수원과 성남은 1,000억원 이상 재정보전금을 교부받았다. 2003년도 당초 예산기준으로 살펴보더라도 울릉군의 3억원에서 용인시의 1,596억원까지 분포되어 있다. 2003년도에도 2001년도와 마찬가지로

〈표 9〉 재정보전금의 배분구성

(단위 : 백만원, %)

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

자료 : 행정자치부, 재정연감, 2001~2002 및 지방자치단체 예산개요, 2003.

로 500억원 이상 재정보전금을 받을 예정인 단체는 안양, 안산, 과천, 수원, 부천, 고양, 성남, 용인으로 2001년도와 동일한 단체이다.

재정보전금의 배분은 단지 몇 억원으로부터 1,000억원 이상까지 배분분포의 편차가 상당히 큼을 알 수 있다. 시·군의 60% 정도가 50억원 미만의 재정보전금을 도로로부터 교부받고 있으며 15%정도는 50-100억원의 재정보전금을 교부받고 있다. 이는 물론 광역자치단체의 재정력(도세력)의 차이에서 나타나는 결과이다. 재정보전금이 각 도별로 운영되기 때문에 도의 재정력이 높은 지역의 시·군은 그렇지 못한 지역의 시·군보다 많은 재정보전금을 배분받는 것은 당연한 결과이다.

라. 재정력 취약단체에 대한 배분

기초자치단체의 재정력과 재정보전금과

의 관계를 살펴보면 지방세입의 규모가 크고 재정력지수가 높은 단체에 재정보전금이 많이 배분되는 것으로 나타나고 있었다. 이러한 현상은 재정보전금이 재정력이 취약한 단체에의 재원보전이 충분히 이루어지지 않고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

도세징수교부금 배분과 재정보전금 배분 결과를 비교하여 보면 양자 모두 재정력이 우수한 단체에 더 많은 재원이 배분된 상황이 비슷하다. 도세징수교부금의 배분은 자주재원비율의 기준으로 상, 하 단체를 구분하였으며, 재정보전금의 배분은 재정력지수를 기준으로 상, 하 단체를 구분하여 상호 비교하여 보았다. 도세징수교부금의 배분은 1997년도 기준이며 재정보전금의 배분은 2001년도를 대상으로 하였다. 양자를 비교하여 본 결과 재정보전금의 배분이 도세징수교부금의 배분보다 재정력이 우수한 단체에 더 많이 배분된 결과를 낳고 있다.

〈표 10〉 재정력 대비 징수교부금과 재정보전금의 배분 비중

(단위 : %)

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

주 : 자주재원비율기준으로 배분비중을 살펴본 결과임.

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 2002

V. 재정보전금제도 운영의 문제점과 개선과제

재정보전금제도는 도의 시·군에 대한 수평적 재정조정 목적으로 과거 도세징수교부금제도를 2000년도에 개편한 것으로, 크게 일반재정보전금과 시책추진보전금으로 구분하여 운영된다. 그리고 경기도 경우는 보통교부세 불교부단체를 대상으로 특별재정보전금이라는 재정특례를 적용하고 있다.

그동안 재정보전금제도의 운영결과로부터 나타나는 재정보전금의 재정적 영향을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 과거 도세징수교부금이 단체간 부익부·빈익빈 현상을 가져온다고 하여 이를 해소하기 위해 재정보전금으로 전환하였으나 여전히 재정력이 우수한 단체에 많은 재원이 배분된다. 이러한 현상은 군보다 시의 재원배분 비율이 2000년도 81%에서 2003년도 88%로 나타나는 현상에서 발견할 수 있다. 그리고 50만 이상 경기도의 대도시는 과거 도세징수교부금에 이르는 비율을 배분받고 경우에 따라서는 이를 초과하는 경우에서 발견할 수 있다. 또한 재정력이 우수한 소수의 특정단체에 재정보전금의 상당 부분이 집중 배분되는 점에서도 그러하다. 둘째, 재정보전금이 원래 목적인 도내 시·군간 수평적 재정조정기능 수행의 면에서 경기도를 제외한 8개도에서는 다소 효과를 보이나 경기도의 경우는 그러하지 못하고 시·군간 재정불균형을 심화시키고 있다. 이의 원인은 경기도의 재정보전금 재원이 대규모인데다가 재정특례 및 임의적 배분의 비율이 높고 현행 재원배분방식에 시·군의 재정

력을 고려하는 요소가 반영되어 있지 않기 때문으로 판단한다. 셋째, 재정보전금의 배분이 재정력이 우수하고 자체세수입이 많은 단체에 비례하여 배분되며, 재정력이 낮은 단체에 재원보전의 기능을 하더라도 적은 재원만이 보전되어 재원을 양여받는 단체의 재원증감효과가 미미한 것으로 나타나고 있다. 넷째, 현재의 일반재정보전금은 인구수와 도세징수실적에 비례하여 배분하기 때문에 도세징수실적에 따라 배분되는 특성이 많고, 시책추진보전금은 일반적인 사업에 임의적으로 배분하여 도비보조금과의 성격 구분이 애매한 점이 있다. 또한 경기도의 특별재정보전금이라는 재정특례로 인해 원래 전환 목적인 시·군간 수평적 재정조정기능을 미약하게 하고 있다.

재정보전금제도의 운영 개선과 관련하여 우선 이의 기능은 시·군간 수평적 재정조정에 중점을 두어 본 제도의 정체성을 확립할 필요가 있다. 그리고 재원배분은 최대한 임의적 특정재원성격의 지원 비율을 줄이고 최대한 일반재원화하여 재원이전을 받는 단체의 자율성과 자주성을 보장해 주어야 한다. 그리고 재정력이 취약한 단체에 많은 재원이전이 이루어져 단체간 부익부·빈익빈 현상을 시정해야 한다. 이는 지방자치 및 지방분권 추진이 가속화됨에 따라 더욱 요구되는 과제들이다. 이러한 점에 비추어 재정보전금제도의 운영 개선에서 가장 주요한 것은 재정보전금제도 본래 도입목적에 맞추어 그 정체성을 확립할 필요가 있다. 이를 위해서 현행 배분방식의 문제점들을 개선하고 이 과정에서 임의적 지원, 재정특례적 지원은 최소화하는 방향으로 나가야 할 것이다. ☺