

# 수도권과 비수도권의 재정불균형 개선방안

- 수도권과 비수도권의 문제를 단순히 지역 간 대립이라는 접근이 아니라, 국가발전 단계와 이에 따른 전략의 문제로 볼 필요가 있다. 특히 재정은 경제사회의 종속변수이기도 하고, 한편으로 재정을 통해 이러한 문제를 해결할 수도 있기에 독립 변수이기도 하다. 이 글에서는 그동안 정부가 펼친 재정력 격차를 위한 노력과 이의 성과를 정리하고, 향후 과제를 제시한다.

## 1. 서론

● 역대 어느 정부치고 균형 발전 자체를 거부한 적은 없다. 다만 단기 과제인가, 중장기 과제인가의 문제이었다. 그리고 정치적인 화려한 수사(修辭)와 관계없이 얼마나 진지하게 그리고 지속적으로 정책 수단을 개발하고 집행하는가의 문제이었다.

한국의 지역개발 정책목표와 전략은 (표 1)에서 보는 바와 같이 시대별로 진화되어 왔다. 이러한 진화는 한국의 경제사회 발전과정에서 나타난 문제에 대한 보완책이기도 하였지만 국제

적 환경의 변화에 부응하기 위한 대응책이기도 하였다. 특히 과거 개발시대에 영남권이 개발의 초점이었다면 최근에 와서는 서해권이 주목을 받고 있는 점은, 미국·일본과의 협력 패러다임이 중국과의 협력 패러다임으로 전환되는 것과 무관하지 않다.

표 1 한국의 지역개발 정책목표와 전략

구 분	1960~1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
목 적	산업화, 경제성장촉진	지역 간 불균형 해소	지방의 국제경쟁력 강화	국가균형발전, 지역 혁신역량 강화, 국가 경쟁력 강화
투자기준	효율성	형평성	지방경쟁력 강화	형평성, 효율성
공간전략	상대적 우위지역집 중형 거점개발	지방대도시 중심도 시 위주 / 분산형 거점개발	대규모 집적경제 구축, 지방광역권 개발	공간적 분산전략 (혁신도시 등), 광역 경제권 발전전략
지역개발전략	특정지역 개발	지역균형발전	광역개발방식	광역경제권 개발

수도권과 비수도권의 문제를 단순히 지역 간 대립의 접근이 아니라 국가발전 단계와 이에 따른 전략의 문제로 접근할 필요가 있다. 특히 재정은 경제 사회의 종속 변수이기도 하고, 한편으로 재정을 통해 이러한 문제를 해결할 수도 있기 때문에 독립 변수이기도 하다. 그만큼 좀더 정교한 접근이 필요하다. 우선 그간의 재정력 격차를 위한 노력과 이의 성과를 정리해 보고 향후 과제를 제시하고자 한다.

## 2. 재정력 격차 현황 분석

### 가. 재정 규모의 격차 완화 조짐

서울, 인천, 경기를 포함한 수도권의 재정 규모는 비수도권에 비해 2008년 39.7%로 하여 2009년에는 41.0%로 증가하다가 2010년부터 줄고 있는 현상이 발견된다. 2013년 예산 기준으로는 38.6%로 예측되고 있다. 지방소비세를 도입하면서 지역별 배분 기준에 의해 지역 간 배분에 차등을 두는 효과는 분명히 있는 것으로 평가될 수 있다. 그러나 여전히 수도권이 전국 재정 규모의 38.6%를 차지하고 있는 것은 수도권 집중에 대한 논란을 피해가기



글 \_ 이 원 희  
(한경대학교 행정학과 교수)

는 어렵다(표 2 참조).

표 2 예산규모의 비교

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전국	1,444,536	1,567,029	1,497,797	1,562,568	1,670,153	1,568,887
수도권	573,588 (39.7%)	642,832 (41.0%)	592,417 (39.6%)	601,503 (38.5%)	639,489 (38.3%)	606,197 (38.6%)
비수도권	870,948 (60.3%)	924,197 (59.0%)	905,380 (60.4%)	961,065 (61.5%)	1,030,664 (61.7%)	962,690 (61.4%)

※ 자료 : 안전행정부, 지방자치단체 통합재정 개요, 2013  
 ※ 일반회계와 특별회계를 합한 규모임

### 나. 재정구조의 취약성

총 규모의 경우로 보면 2013년 예산 기준으로 수도권이 38.6%를 차지하고 있으나, 재원의 구조로 보면, 다른 분석이 가능하다. 지방의 재정력을 보여주는 가장 중요한 지표인 지방세 구조로 보면 수도권에서 56.2%가 징수되고 있고, 세외수입을 합한 자체재원의 비중으로 보더라도 수도권의 우위가 나타나고 있다.

재정 규모에서 비수도권의 비중이 높게 나타난 것은 지방교부세에서 비수도권에 91%가 배부되고 있기 때문이다. 그리고 보조금도 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 즉 우리나라의 경우 수도권과 비수도권은 자체재원으로는 차이가 여전히 존재하고 있으며, 지방재정조정제도에 의해 격차를 보완하고 있음을 알 수 있다(표 3 참조).

표 3 예산 구조의 비교 (2013년 기준)

구분	계	지방세	세외수입	지방교부세	보조금	지방채
전국	1,568,887	537,470	334,124	314,600	341,732	40,960
수도권	606,197	301,885 (56.2%)	172,118 (51.5%)	28,315 (9.0%)	85,812 (25.1%)	18,066 (44.1%)
비수도권	962,690	235,585 (43.8%)	162,006 (48.5%)	286,285 (91.0%)	25,592 (74.9%)	22,894 (55.9%)

※ 자료 : 안전행정부, 지방자치단체 통합재정 개요, 2013  
 ※ 일반회계와 특별회계를 합한 규모임

### 다. 재정자립도와 재정자주도의 쟁점

자체재원과 의존재원에 따른 차이를 잘 보여주는 것이 재정자립도와 재정자주도의 차이이다. 재정자립도는 전체 재원 중에서 자체재원(세수입과 세외수입)을 합한 개념이기 때문에 서울, 인천, 경기의 수준이 월등하게 높다. 반면 간섭을 받지 않고 사용할 수 있는 재원의 규모로서 자체재원과 지방교부세를 합한 개념을 전체 재원의 규모로 나눈 재정자주도로 보면 편차는 훨씬 줄어든다.

그리고 지역별로 재정자립도와 재정자주도의 차이가 크게 나는 것은 중앙정부의 지원에 의해 재정조정장치가 강력하게 작동하고 있음을 보여준다. 강원, 전남, 전북의 경우 차이가 40%를 넘는 것은 중앙의 지원이 강력하다는 것을 보여준다. 그러나 그것은 자치의 관점에서 보면 상대적으로 취약하다는 것을 설명하기도 한다(표 4 참조).

표 4 재정자립도와 재정자주도의 차이(2013년 기준)

시도별	재정자립도	재정자주도	차이	시도별	재정자립도	재정자주도	차이
평균	51.1	76.6	25.5	경기	71.6	81.4	9.8
서울	88.8	90.1	1.3	강원	26.6	74.1	47.5
부산	56.6	74.1	17.5	충북	34.2	73.6	39.4
대구	51.8	75.1	23.2	충남	36.0	71.8	35.8
인천	67.3	77.3	10.0	전북	25.7	69.1	43.4
광주	45.4	67.6	22.2	전남	21.7	68.5	46.8
대전	57.5	75.4	17.9	경북	28.0	73.2	45.2
울산	70.7	80.0	9.3	경남	41.7	73.4	31.7
세종	38.8	77.7	38.9	제주	30.6	70.6	40.0

※ 자료 : 안전행정부, 지방자치단체 통합재정 개요, 2013

### 라. 지역 간 경제력의 지니 계수 악화

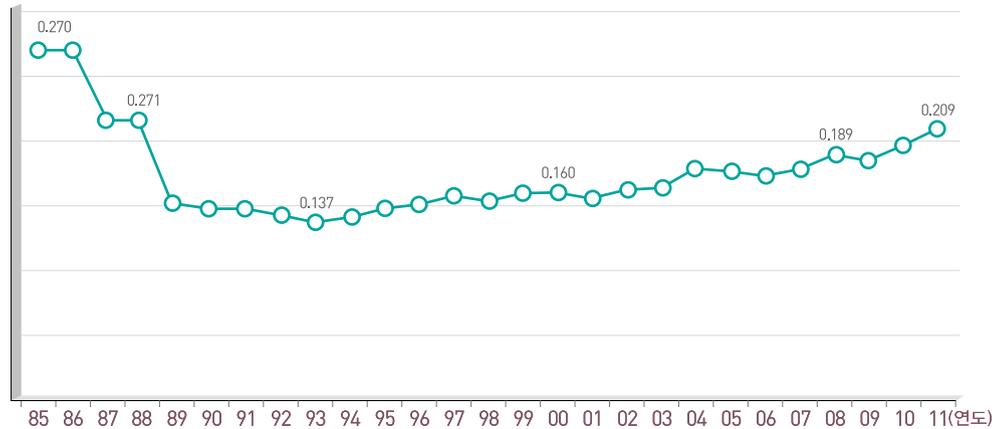
지역 간 균형발전을 위한 정책노력은 중단 없이 강조되어 왔다. 국정의 우선순위는 다소간의 차이는 있었지만 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌의 불균형을 경시한 정부는 없었다 해도 과언이 아니다. 노무현 정부의 균특회계나 이명박 정부의 광특회계와 같이 지역균형발전을 전담하는 재정지원제도를 운영하면서 지역전략산업이나 광역경제권 선도산업 등 도

의 지역산업진흥책도 적극 지원하고 있다.

이러한 다각적인 재정지원에도 불구하고 국민들은 지역 간 불균형이 완화되고 있다는 느낌을 체감하지 못하고 있다. 일반적으로 소득불평등을 측정하는 기준으로 지니계수(Gini Coefficient)를 활용하는데, (그림 1)은 시·도의 1인당 지역내총생산(GRDP)을 대상으로 산출한 지니계수 값으로 1993년을 기점으로 지역 간 소득불평등이 대비되는 양상을 보이고 있다. 즉, 1985년 0.270에 달하였던 지니계수 값이 1993년 0.137로 가장 낮은 수치를 기록하다가 외환위기가 발생한 1997년 0.160으로 약간 증가하였음을 알 수 있다. 지니계수는 2000년대 들어서도 증가 추세를 보여 이명박 정부가 출범한 2008년에는 0.189, 가장 최근의 2011년에는 0.209까지 증가하였다. 균특회계나 광특회계와 같은 재정지원제도까지 가동하였지만 지역 간 소득불평등이 더 악화된 것이다.

무엇보다 비수도권 내에서의 격차가 확대될 수 있다는 점도 우려할 대목이다. 2000년에서 2011을 비교하여 보면, GRDP 비중이 충남(4.9→6.8), 경남(6.6→7.0), 전남(4.6→5.0) 등은 상승하고 있지만, 부산(5.7→5.0), 강원(2.8→2.4), 전북(3.2→3.0) 등은 하락하고 있다.

그림 1 1인당 GRDP의 지니계수 추이



### 3. 재정력 격차 해소를 위한 노력과 성과

#### 가. 복잡한 지방재정조정제도의 역할과 기능

앞에서 본 바와 같이 지방교부세는 지역 간 재정력 격차 해소에 매우 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 최근 중앙정부가 교부금과 보조금의 활용에 대한 명확한 기준을 가지고 발전시키고 있지 못하다는 문제점을 노정하고 있다. 각종 제도가 각자의 논리로 발전하는 과정에서 국가 전체적으로 방향성을 상실하고 있다.<sup>1)</sup>

노무현 정부에서 중앙과 지방의 재정관계를 재정립하기 위해 2004년 말에 단행한 구조개편은 그 규모와 영향 면에서 매우 파격적인 조치였지만, 우리나라의 보조금제도를 복잡하게 만드는 원인으로 작용하였다. 당시 지방양여금제도의 폐지(2004년 말), 분권교부세의 신설(2005년), 국가균형발전특별회계의 신설(2005년), 부동산교부세의 신설(2006년) 등 개혁 조치가 이루어졌다. 이로 인해 지역 간 격차를 보전한다는 교부금과 특정 서비스를 지역에 확대한다는 보조금의 성격이 희석되고 재정력 격차의 정책 수단이 다양화되어 정책 효과도 명확하게 도출하기 어렵게 복잡하게 되어 있다(표 5 참조).

표 5 중앙정부 보조금의 제도별 특성

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모	결정방식	배분방식	정책목적	형평화	
지방 교부세	보통교부세		일반	내국세 일정률 (18.3%)	96%	공식	재정보장, 재정격차 완화	○	
		지역현안수요	특정		1.2%	임의	특정사업 장려	×	
		시책수요	특정		0.8%	임의	시책사업 장려	×	
	특별 교부세	재해대책수요(우수 단체 재정지원 겸용)		특정	내국세 일정률 (0.94%)	2%	임의	재해복구(국가정책 추진)	×
		경상수요	포괄 매칭	신축적		공식	재원보장 재정격차 완화	○	
			비경상 수요						일반수요
	분권 교부세		특정수요	특정 매칭	특정 부문 지원	임의	특정사업 장려	×	
부동산 교부세			균형재원	일반					국세 100% (종합부동산세)

1) 이러한 문제점을 임성일 박사는 '지방교부세의 국고보조금화', 그리고 '국고보조금의 교부세화' 현상으로 표현하고 있다.

국고 보조금	일반 보조금	법정보조금		특정매칭	신축적	임의	특정사업 장려	○ (차등보조)	
		비법정보조금		특정매칭	특정부문지원	임의	특정사업 장려	○ (차등보조)	
	광특 보조금	지역개발 계정	자치단체 자율편성	포괄매칭	국내수입 일정분 (주 세 100%) 및 신축적	신축적	공식	재원보장 특정사업 장려	○
		광역발전 계정	부처직접 편성	특정공모매칭		특정부분지원	임의	특정사업 장려	×
		제주특별자치도계정		특정매칭	특정부문지원	임의	재원보장 특정사업 장려	×	
지역상생발전기금	재정지원계정	재정사업지원		포괄	수도권 지방	90%	공식	재원보장 특정사업 장려	○
		보조사업지원		일반	소비세의 35%	10%	임의	인센티브 등	×

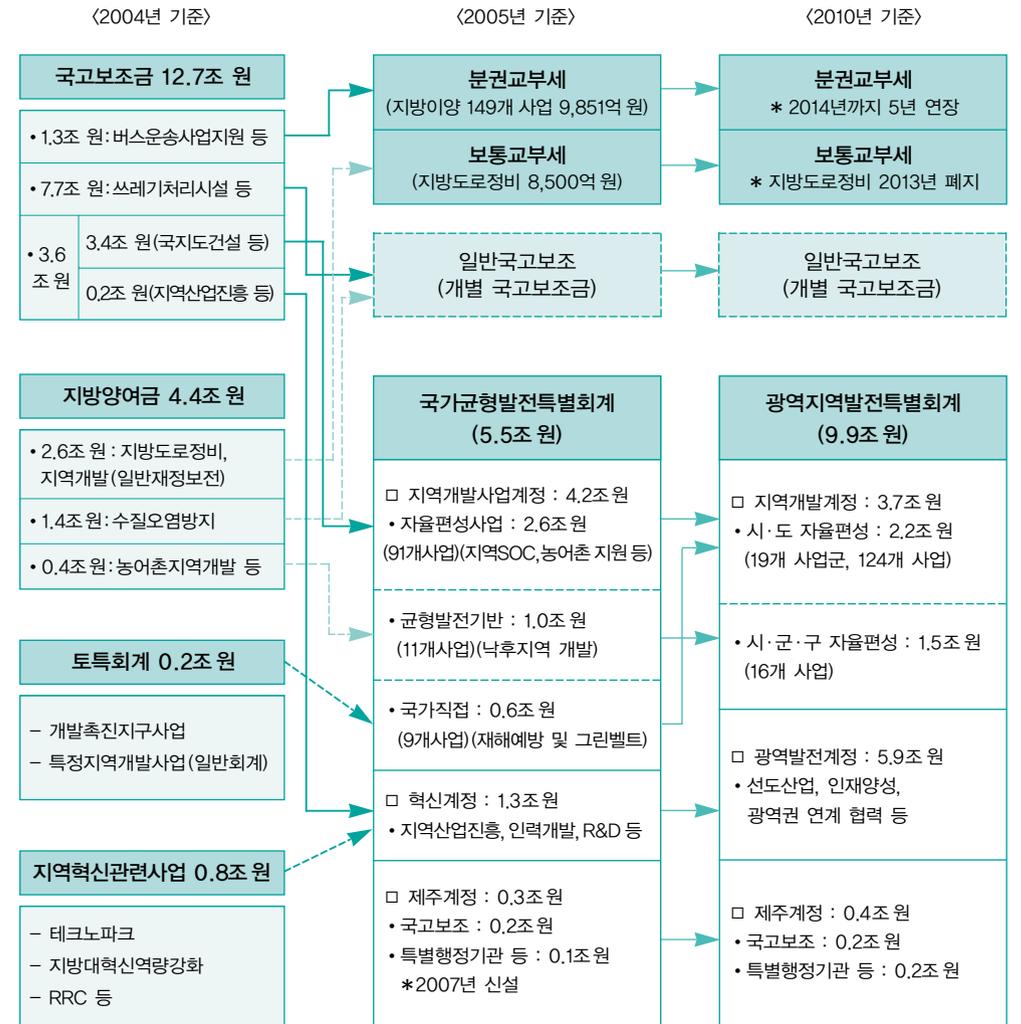
### 나. 국가 사업 위주의 광역지역발전특별회계

2005년 여러 부처에서 분산 추진되던 국고보조사업들은 ‘국가균형발전특별회계’로 통합되었다. 균특회계는 국가균형발전정책 시행을 위해 재원조달과 투자사업 수행을 지방 주도 하에 지역특성 및 우선순위에 따라 체계적으로 지원하기 위해 신설되었다.

그러나 이명박 정부는 광역경제권 중심의 새로운 지역발전정책을 추진하기 위해 2009년 4월 국가균형발전특별법을 개정하고 2010년부터 균특회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하고 회계·계정 간 사업이관이 이루어졌다. 편성체계는 지역개발계정은 존치하되, 지역혁신계정 대신 광역발전계정을 신설하였으며, 이와 별도로 제주특별자치도계정을 설치하였다. 아울러 종래 5개 부처가 20여 개 사업으로 분산 추진하던 낙후지역 개발사업을 지역특성을 바탕으로 5개 사업(성장촉진지역개발, 특수상황지역개발, 일반농산어촌개발, 도시활력증진지역개발, 도서식수원개발(이후 종료))로 통합하여 이른바 포괄보조금 방식을 도입하였다(그림 2 참조).

재원규모면에서는 2005년 총 5조 3,000억 원으로 시작하여 2010년 9조 9,000억 원으로 확대되었다가, 2012년에는 9조 4,000억 원으로 감소하고 있다. 특이한 것은 2005년에는 지역개발계정(지자체 자율편성)이 4조 원으로 전체의 75%를 차지하였으나, 2012년에는 광역개발

그림 2 균특회계의 광특회계 재편 구조



계정(부처 직접사업) 규모가 전체의 58.8%를 차지하고 있다는 점이다. 결국 2010년 광특회계로 개편되면서 포괄보조금의 의미를 갖고 있는 지역개발계정은 약 3조 7,000억 원(시도자율편성 2조 2,000억 원) 규모로 축소된 것이다.

특히 쟁점이 되는 것은 광역발전계정이다. 이는 선도산업 육성, 인재양성 등 광역경제권의 핵심사업을 포함하여 시·도 간 연계사업, 개발제한구역 관리 등 국가사업, 지역발전계획과 시·도의 사업수요 등을 종합적으로 고려하여 소관 부처가 직접 편성하여 운영하고 있다. 중

양정부에 의한 지역 정책이 강화된 대목이다. 광역발전계정은 중앙정부가 직접 편성하여 운용하기 때문에 일반적인 국고보조금과 같다고 볼 수 있다. 광역도로, 국가지원지방도로, 광역철도, 산업단지지원도로 등 국가 차원의 SOC사업 위주로 편성되어 있기 때문인데, 굳이 광특회계로 운용할 것이 아니라 일반적인 국고보조사업으로 운용해도 문제가 없는 사업들이다.

무엇보다 저발전 지역에 대한 재정지원, 특히 낙후지역정책의 실종되었다. 참여정부는 신활력사업을 지렛대로 낙후지역의 발전을 지원하였다. 그러나 광특회계는 국토해양부를 소관 부처로 지정했으나 도로, 상수도과 같은 기반시설 지원에 그치고 있다. 기반시설을 확충하면 낙후지역의 발전이 가능하다는 논리인데, 낙후지역의 내발적 발전역량을 중시하는 이론적·정책적 패러다임과 동떨어진 접근이다.

#### 다. 지역상생발전기금 : 역교부금의 시도

수도권과 비수도권의 배분 기능을 확인할 수 있는 확실한 장치 중의 하나는 지방소비세를 도입하면서 지역 간 격차를 해소하기 위해 2010년에 도입된 지역상생발전기금이다. 지방소비세는 부가가치세의 5%를 민간최종소비지출을 적용하여 지역에 다시 교부하는 것이다. 이때 부가가치세는 세원의 수도권 집중도가 매우 높아 수도권과 비수도권의 재정격차가 확대될 우려가 제기되었다. 이에 따라 민간최종소비지출의 시·도별 비중을 기준으로 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300% 가중치를 적용하였으며, 비수도권 시·도에 더 배분될 수 있도록 하였다. 지방소비세의 시·도별 배분은 지방세법시행령 제110조의 규정에 따라 다음과 같이 산출한다.

$$\text{지방소비세 총액} \times \frac{\text{해당 시도의 민간 소비지수} \times \text{해당 시도의 가중치}}{\text{각 시도별 소비지수와 가중치를 곱한 값의 전국 합계액}}$$

※ 2012년 민간소비지수  
 - 수도권 : 58.3%(서울 26.31, 경기 23.9, 인천 5.09)  
 - 비수도권 : 41.7%(부산 6.86, 대구 4.58, 대전 3.02, 광주 2.74 등)

그리고 수도권과 지역의 균형발전이라는 명목으로 수도권 지방자치단체(서울, 인천, 경기)의 지방소비세의 35%를 출연금으로 '지역상생발전기금'을 조성하여 이 금액을 비수도권 지자체에 배분하여 주고 있으며 그 규모는 매년 3,000억 원이 넘어 올해로 1조 원을 넘어

서고 있다. 이는 중앙정부를 통하지 않고 자치단체 간 재정조정기능으로 이해되며<sup>2)</sup>, 수도권과 비수도권의 균형 재정을 위한 가장 확실한 장치 중의 하나이다. 다만 배분 기준에서 수도권은 100%, 광역시는 200%, 도는 300%를 기준으로 하고 있는데, 산수적인 셈법은 있으나 논리가 부족하다. 향후 배분 기준에 대한 좀더 면밀한 분석이 필요하다. 다만 이럴 경우 지방소비세가 교부금과 같은 성격으로 전환되지 않도록 할 필요가 있다(표 6 참조).

지역상생발전기금도 비록 2019년까지 한시적으로 운용되는 재원이지만 수도권 3개 시·도가 매년 3,000억 원을 출연하여 비수도권 시·도에 지원한다는 점에서 자치단체 상호 간 수평적인 역교부금으로서 의의가 크다. 지방소비세 도입으로 수도권과 비수도권의 재정격차가 확대되는 부작용을 완충하는 기능을 수행하게 한 것은 우리의 재정 운용 경험에서 매우 특이한 장치로 기록될 것이다.

표 6 지역상생발전기금의 출연과 배분 내역

(단위 : 억 원)

구 분	2010년도		2011년도		2012년도		2013년도(계획)	
	출연액	배분액	출연액	배분액	출연액	배분액	출연액	배분액
서울	1,497	107	1,587	116	1,320	104	1,428	118
부산	-	141	-	150	-	137	-	154
대구	-	332	-	300	-	292	-	319
인천	278	94	303	98	333	92	348	101
광주	-	317	-	330	-	307	-	336
대전	-	281	-	286	-	258	-	282
울산	-	294	-	326	-	270	-	296
경기	1,304	107	1,418	117	1,365	104	1,642	120
강원	-	194	-	232	-	239	-	280
충북	-	188	-	238	-	178	-	205
충남	-	139	-	153	-	135	-	156
전북	-	149	-	175	-	149	-	175
전남	-	233	-	253	-	262	-	318
경북	-	234	-	256	-	228	-	262
경남	-	176	-	177	-	171	-	192
제주	-	92	-	99	-	90	-	103
조합경비 등	-	1	-	1	-	2	-	1
합 계	3,079	3,079	3,307	3,307	3,018	3,018	3,418	3,418

2) 수도권 자치단체의 경우 최근 무상급식, 영유아보육비 등의 사회복지비용의 예산은 계속 늘고 있는데 국고보조는 제한적이고, 중앙 정부의 감세 정책에 따른 보전책이나 추가 대책은 없고 오히려 수도권 지자체라는 이유만으로 지역상생발전기금을 출연해야 하는 구조에 대해 지방소비세의 35%를 정률로 규정할 것이 아니라 출연 상한선 등으로 제한해야 한다는 의견 등이 제기되고 있다.

## 4. 향후 과제

### 가. 맞춤형 지역발전 정책

가장 확실한 재정력 격차 해소 장치는 지역개발이다. 지역 개발을 하지 않고 재정력을 조정하는 것은 이러한 불균형을 잠시 잊게 할 뿐이며 자칫 고착시킬 위험도 있다. 궁극적인 것은 내생적인 지역정책을 통해 지역발전을 도모하는 것이다. 그간 지역의 산업공간이 점(단지)에서 선(클러스터)으로 확장되고 국가산단과 지방산단의 연계, 경제자유구역, R&D특구, 지역특구 등의 지정을 통해 지역산업정책에 대한 지자체와 지역주민·기업의 인식이 확산되고 있다고 하나, 여전히 기업·인재의 수도권 집중이 여전하고, 지역의 호응도가 낮다. 이제는 지역 밀착형 그리고 주민이 참여하는 기업 활성화를 강화할 필요가 있다. 소위 맞춤형 기업 활동이 필요하다.

지역주민에게 다가가는 '생활밀착형 일자리' 창출도 고려할 만하다. 지방도시별 입지 여건에 부합하는 기업의 창업을 지원하는 것이다. 농공단지별 여건·특성을 고려한 활성화 지원을 통해 농어촌 주민의 생활경제형 일자리를 창출하는 것도 그러한 맥락이다. 주민 행복 증진을 위한 지역연고사업, 협동조합, 사회적 기업 등 지역기업에 대한 맞춤형 지원 강화도 필요하다. 이러한 지역의 활동을 지원하기 위해서는 중앙정부의 차원에서 산업부, 중소기업청, 안전행정부, 미래창조과학부 등의 긴밀한 협조가 필요할 것이다.

이러한 노력을 통해 지역에서 '기업-기술-인재'가 선순환하는 산업생태계를 조성하여야 한다. 이를 위해 기업 주도의 산학협력체계를 강화하여 지역 대학과 지역경제를 연계시킬 필요가 있다. 대학과 기업을 수준별로 분할하여 산학협력 형태를 차별화하고, 수요자인 기업 중심의 산학협력사업을 추진하여야 한다. 이러한 접근은 박근혜 정부가 추진하고 있는 지역의 창조경제 기반을 구축하는 방안이 될 것이다.

### 나. 광특회계의 개편

현재의 광특회계 사업의 시도자율편성 사업 중 집행실적이 낮거나, 일정기간 사업을 수

행함에 따라 지역의 사업수요가 낮아진 사업들의 추진을 억제하고, 동시에 국고보조사업들 중에서 시도자율편성 사업으로 추진할 수 있는 대상을 발굴하는 것이 타당하다. 현재 시군구 자율계정, 시도 자율계정이라고 하지만, 각 부처가 칸막이를 하고 있어 자율적 선택에 한계가 있다. 지역개발계정의 사업메뉴 확대를 통해 지역의 사업선택의 다양성을 확보할 필요가 있다. 특히 지역에서 산발적으로 사업을 유치할 것이 아니라, 특정 지역에 대해 다양한 사업을 동시에 패키지로 개발하여 협약 방식을 추진할 필요도 있다. 이럴 경우 중앙 지원의 예측 가능성을 제고하고 사업의 일관성을 유지할 수 있다. 중요한 것은 부처의 입장이 아니라, 지역의 입장이 반영되어야 한다는 점이다.

광역계정의 경우에도 지역개발계정보다는 집행실적이 나은 것으로 나타나나, 2009년 이후의 집행률은 꾸준히 저하되고 있는 추세(85→83.2→78.5%)이다. 이는 일단 지역에서 사업을 유치한 다음에는 국비에 따른 매칭의 보조금 부담을 제대로 하지 못한 것에 기인하기도 한다. 이러한 국책 사업보다는 전체 지역에 공동으로 필요한 사업을 중앙 차원에서 적용하는 계정으로 운영하는 것이 균형 발전에 적합할 수 있다. 예컨대 복지, 교육, 문화, 안전과 관련하여 이러한 사업을 적용할 수 있을 것이다. 만약 교육과 관련한 사업을 발굴하는 것이라면, 재원은 지방교육교부금의 일부를 활용할 수 있을 것이고, 이는 지방자치의 새로운 국면을 열어주는 계기가 될 것이다.

### 다. 분권교부세 개편 방안

최근 보조금이 확대되는 방향은 매우 우려된다. 보조금은 지방재정에 대한 중앙정부의 간섭이다. 그리고 지방정부에 대한 구속이다. 지방재정조정제도의 핵심은 교부금이라는 일반재원이 되어야 한다. 이를 위해 분권교부세, 부동산교부세 등의 제도 통합을 통해 교부금이 조정 제도로서의 기능을 수행하도록 할 필요가 있다.

이와 관련하여 분권교부세의 개혁이 절실하다. 늘어나는 재정수요만큼 분권교부세 재원이 확보되지 않음으로써 복지서비스의 축소 또는 질적 저하 가능성이 높아졌다는 것이 가장 큰 문제이다. 즉 이양사무와 예산의 괴리로 인해 정책변화로 인한 재정수요를 정확히 파악하기 어려운 구조로 형성되고 있는 것이다. 이는 분권교부세가 내국세의 일정 비율에 따라 배정받도록 되어 있기 때문에 미래의 재정수요 부분에 대한 고려를 하지 못하는 데 기인하고 있다.

(표 7)에서 보면 지방이양 이전에 사회복지 사업에 대한 국비와 지방비의 비중은 47.2% : 52.8%에서 지방이양 이후 2009년의 경우, 분권교부세는 30.2%로 크게 떨어지고, 지방비 부담비율이 69.8%로 대폭 증가했다. 이는 기본적으로 사회복지 수요가 대폭적으로 증가한 반면 내국세에 연동되어 있는 분권교부세 증가가 미미했기 때문인 것이다. 지방이양 이전에는 국고보조 사업으로 증가율이 매칭비율에 따라 동일하게 나타났으나, 지방이양 이후 지방비의 증가세는 크며 분권교부세의 증가는 미미한 것이기 때문이다. 지방이양 이후 5년 간 총 수요는 연평균 16.8%씩 증가하였으나, 분권교부세는 연평균 6.9%씩 증가에 불과하여 지방비는 23.5%씩 증가함에 따라 이양전 지방비 부담률은 52.8%였던 것이 이양 이후 69.8%로 17%p 증가하였음을 알 수 있다. 분권교부세의 취지대로 관련 복지비 증대만큼 규모를 늘리든지 아니면 지방교부세와 통합하여 교부하여 지방재정조정제도로서의 기능을 확대하도록 하는 개편이 시급하다.

표 7 사회복지 이양 사업(67개) 예산추이

(단위 : 억 원, %)

구 분	이양 전			이양 후					연평균 증가율	
	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	이양전	이양후
계(A)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	18.3	16.8
분권(B)(억 원)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	20.4	6.9
비중(%) (B/A)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	-	-
지방비(C)(억 원)	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	16.6	23.5
비중(%) (C/A)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	-	-

※ 주 : 이양 전은 국비, 이양 후는 분권교부세

## 라. 차등보조율의 확대 : 맞춤형 보조율의 기반

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 시행령에 근거하여 기준보조율에 일정률을 가산하는 차등보조율은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 가산(인상보조율)하거나, 차감(인하보조율)하여 적용하도록 하고 있다. 이때 차등보조율을 적용하는 기준은 해당 지역 발전도 및 국가재정사정 등을 감안하여 매년 기획재정부장관이 정하도록 하고 있다.

특히 복지 관련 사업에 차등보조율 제도를 적극적으로 적용할 필요가 있다. 첫째, 국고보조금 자체가 지역 간의 재정 불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있어 이를 국고보조금

제도 내부에서 어느 정도 완화할 필요성이 있는데, 이 경우 제도화되어 있는 차등보조율 제도를 적용함으로써 미약하나마 재정불균형을 완화하는 역할을 할 수 있다. 둘째, 지방비 부담의 과중이 자치단체의 재정압박을 초래하는 하나의 요인으로 작용하고 있는 현실을 감안할 경우, 기준보조율에 인상보조율을 적용하여 지방비 부담을 차등하여 적용한다면 지방비 부담에 따른 압박을 완화하게 되어 보다 원활한 국고보조 사업의 수행을 기대할 수 있다. 나아가 이러한 차등보조율은 지역별 특성에 따라 다양한 보조율을 적용하는 맞춤형 보조금제도의 논리적 기반을 줄 수 있다. 이러한 것이 보조금을 교부금으로 활용된다는 비판도 있지만, 보조금과 교부금을 배타적인 수단으로 보지 않고, 지방재정 조정장치로서의 기능이라는 거시적인 안목에서 보면 문제는 없다고 할 수 있다.

## 5. 결어 : 맞춤형 개발을 통한 주민의 행복도 제고

지역개발정책과 관련하여 박근혜 정부에서 큰 변화가 있을 것으로 예상된다. 그것은 이명박 정부에서 성장을 위해 광역을 대상으로 대형 프로젝트 위주로 전개되었기 때문이다. 박근혜 정부가 추구하는 국민의 행복이라는 관점에서 보면 주민이 체감하지 못하는 정책이었다. 이제 생활권을 중심으로 주민이 참여하고 지역이 원하는 정책을 개발하고 중앙정부는 이를 지원하는 체제로의 개편이 있을 것으로 예상된다.

이러한 과정에서 수도권과 비수도권의 격차 문제도 하드웨어적인 접근보다는 소프트웨어적이고 맞춤형의 접근이 필요할 것이다. 즉 수도권과 비수도권이라는 대립적 구도에서 접근되는 것이 아니라, 개별 지역을 '살기 좋은 곳'으로 만드는 과정에서 이를 해소할 수 있기 때문이다. 이럴 경우 수도권을 억압하는 푸싱(Pushing) 요인이 아니라, 비수도권의 풀링(Pulling)을 통해 격차 문제를 해소하는 장치를 마련할 수 있을 것이다.

향후 지역 간 불균형의 문제를 개별 지역의 관점에서 볼 필요가 이를 해소하기 위해 지역을 단위로 필요한 사업을 패키지로 하여 협약을 통해 집중 지원하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 이제 지역의 문제를 지역에서 해결하도록 하고, 중앙 정부는 이를 지원하는 미중물의 역할을 하는 분담체제로 전환될 시점이다. ☺

# 발전지역과 낙후지역의 재정불균형 개선방안

- 역대 정부치고 지역균형발전을 경시한 적은 없었다. 하지만 다양한 노력에도 불구하고 지역균형발전을 체감하기는 어려운 실정이다. 여러 가지 원인이 있겠지만 분권과 균형발전이 동떨어진 상태에서 별개로 추진했다는 점을 강조하고 싶다. 이 글은 이러한 문제의식 속에서 보통교부세와 광특회계 제도를 중심으로 재정형평화 개선방안을 제시한다.

## 1. 머리말

● 역대 정부치고 지역균형발전을 경시한 적은 없었다. 비록 국정의 우선순위는 달랐지만 지역균형발전은 모든 정부에서 중요한 위치를 차지하여 왔다. 특히 참여정부는 지역균형발전을 국가전략적 차원으로 승화시킨 최초의 정부로 평가받고 있다. 참여정부는 국고보조금의 정비나 국가사무의 지방이양과 같은 분권시책을 추진하면서 세종시와 혁신도시를 통한 경제력의 분산, 비수도권 낙후지역에 대한 혁신역량의 강화와 이에 필요한 재정지원의 확대를 동시에 다발적으로 추진하였다.



글 \_ 조 기 현  
(지방행정연구원 연구위원)

이러한 노력에도 불구하고 지역균형발전을 체감하기는 어려운 실정이다. 물론 어느 정책이든 그 효과가 나타나기까지는 시간이 걸리는데, 이러한 시차(Time Lag)를 고려해도 최소한 통계적으로는 지역 간 불균형이 더 확대되는 것으로 나타나고 있다. 통계 수치들이 보여 주듯이 지역균형발전이 정체되거나 심지어는 후퇴하고 있다면 그 원인은 무엇인가? 역대 그 어느 정부도 지역균형발전을 중시하였지만 여전히 국가통합을 저해할 정도로 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있는 이유는 무엇인가? 여러 가지 원인을 생각할 수 있지만 필자는 분권과 균형발전이 동떨어진 상태에서 별개로 추진했다는 점을 강조하고 싶다. 비록 참여정부가 분권, 분산, 균형발전의 3각 축을 지향하였다 하나 집권 중반기 이후에는 사실상 분권은 밀려나고 국정의 모든 역량이 분산과 균형발전에 집중되었다는 사실에 주목할 필요가 있다고 생각한다. 이명박 정부도 예외가 아니어서 국가균형발전특별회계를 광역지역발전특별회계로 전환하였지만 명칭만 바뀌었을 뿐 운용방식은 이전과 큰 차이가 없었다. 오히려 지역발전위원회의 위상은 하락하였으며 추진체계의 질서도 후퇴하였다는 비판도 있다.

이 글은 이러한 문제의식 속에서 지역균형발전과 재정지원제도의 연계를 강화시킬 필요가 있음을 강조하고 있다. 예를 들어 부처와 재정지원제도에 따라 낙후지역의 정의와 선정 기준이 다르거나 낙후지역에 추가적으로 지원되는 예산규모가 어느 정도이고 예산대비 성과가 무엇인지 통합적으로 관리하는 시스템이 없다는 것은 문제가 아닐 수 없다. 낙후지역의 발전을 위한 부처 간의 협업과 제도 간의 연계기능이 강화되면 동일한 예산으로 더 나은 성과를 창출할 수 있기 때문이다. 특히 보통교부세와 광특회계의 연계가 중요한데, 재원규모가 클 뿐 아니라 지역균형발전을 지향한다는 점에서 정책연계의 필요성이 높은 재정지원 제도이다. 여기서는 양 제도를 중심으로 재정형평화 개선방안을 제시하고자 한다.

## 2. 낙후지역정책의 발전과정과 개념

### 가. 낙후지역정책의 변천과정

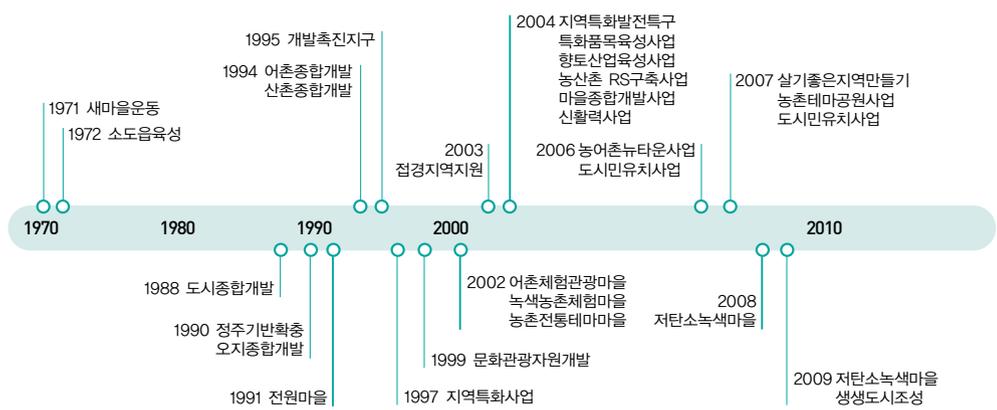
낙후지역정책은 1963년에 제정된 ‘국토건설종합계획법’ 과 ‘특정지역종합개발촉진법’에 근거한 특정지역 개발을 시작으로 본격적으로 추진되었다. 동법은 “자원의 이용이나 개

발이 충분히 되어 있지 않은 지역, 산업의 조성이나 재해의 방제를 특히 필요로 하는 지역, 기타 국가의 특별한 경제·사회적 목적을 달성하기 위하여 필요한 지역”을 특정지역으로 규정하였다. 이 규정에 따라 1965년 1월 서울특별시 전역과 경기도 일부 지역을 처음으로 지정하였으며 이어서 울산, 제주도, 영산강, 아산·서산, 영동·태백, 태백산, 다도해, 지리산·덕유산, 88올림픽 고속도로, 통일동산, 백제문화권, 내포문화권, 영산강 유역 등을 지정하기에 이르렀다.

그러나 본격적인 낙후지역정책은 1970년대 들어서이며 (구)내무부의 새마을운동을 필두로 소도읍가꾸기사업(1972년), 도서종합개발사업(1986년), 오지종합개발사업(1988년) 등의 낙후지역 지원을 위한 재정사업이 추진되었다. 1990년대 이후에는 농림부의 정주권개발사업(1990년)과 어촌종합개발사업(1994년), 국토부의 개발촉진지구사업(1994년) 등이 진입하였다.

참여정부 시기에는 낙후지역정책이 본격적인 조명을 받기 시작하였다. 이때 당시의 행정자치부, 농림부, 건교부 등 중앙부처의 필요에 따라 낙후지역 개발사업이 경쟁적으로 추진되기 시작하였다. 행정자치부의 접경지역지원사업(2000년), 소도읍육성사업(2003년), 신활력지원사업(2005년), 살기좋은지역만들기(2007년), 농림부의 농촌마을종합개발사업(2004년), 농촌생활환경정비사업(2004년), 전원마을조성사업(2005년), 건교부의 살기좋은도시만들기(2007년) 등이 이 시기에 도입된 낙후지역 개발사업들이다(그림 1 참조).

그림 1 낙후지역 지원사업의 변천과정



※ 주 : 김현호(2013)의 p.290을 재인용

이들 사업은 균특회계의 균형발전기반지원사업에 포함시켜 운용하였는데, 이 중에서도 신활력사업이 참여정부를 대표하는 낙후지역 지원사업이다. 신활력사업은 종전의 하드웨어적 개발방식을 지양하고 혁신역량 배양에 중점을 둔 사업으로 흔히 말하는 내발적 발전양식을 지향하였다. 지역의 내발성에 의한 지역균형발전을 염두한 것인데, 참여정부는 신활력사업 지원 대상으로 낙후지역 70개 시·군을 선정하고 연평균 30억 원 정도를 지원하였다.

그러나 이처럼 부처별로 경쟁적인 양상을 보인 낙후지역 개발사업은 결국 유사 중복과 예산낭비의 문제들이 불거졌다. 국회나 감사원에서 이들 사업의 무질서를 지적하기 시작하자 참여정부는 오지종합개발사업을 (구)농림부의 정주권개발사업에 이관토록 하고, 오지개발촉진법을 폐지하도록 조치하였다(2008. 3. 28). 아울러 신활력사업도 2기 사업부터 농림부로 이관하는 조치를 취하였다. 그럼에도 불구하고 참여정부의 사업이관 조치는 엄밀히 말해서 부처 간의 이해관계와 칸막이를 조정하는 것이지 유사 중복과 예산낭비의 본질적인 문제를 해소하는 수준은 아니었다. 때문에 이명박 정부는 그간 문제시되 왔던 이들 사업을 통합하는 조치를 취하였다. 즉, 이명박 정부는 균특회계를 광특회계로 재편하면서 낙후지역 개발사업을 광특회계의 시·군·구 자율편성으로 통합시켰으며, 2011년에는 4대 기능(기초생활기반확충, 소득증대, 경관개선, 역량강화)으로 재편, 이들 사업을 사실상 폐지하였다<sup>1)</sup>.

### 나. 낙후지역의 개념

낙후지역 개발사업이 난립하게 된 것은 부처별로 법령을 따로 운용한데 있다. 예를 들어 낙후지역에 대한 법적 정의는 참여정부 시기의 국가균형발전특별법에서 최초로 내렸는데 크게 일반낙후지역과 특정낙후지역으로 분리하였다. 참여정부 시기 국가균형발전특별법은 오지개발촉진법 제2조의 규정에 의한 오지, 도서개발촉진법 제4조 제1항의 규정에 의한 개발대상도서, 접경지역지원법 제2조 제1호의 규정에 의한 접경지역, 지역균형개발및지역중소기업육성에 관한 법률 제9조 제1항의 규정의 개발촉진지구, 그리고 폐광지구 등을 낙후지역으로 특정하였다. 이어서 동법은 그 밖의 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 행정안전부장관이 선정, 고시한 지역을 낙후지역으로 규정하였다.

1) 이에 대해서는 3장에서 자세히 설명하기로 한다.

따라서, 참여정부 시기의 낙후지역은 오지, 개발대상도서, 접경지역, 개발촉진지구, 폐광지구, 그리고 대통령령으로 지정한 70개 시·군이 되며 이들 지역에 대해서는 앞서 설명한 신활력사업을 지원하였다. 문제는 국가균형발전특별법에서 열거한 오지, 개발촉진지구, 개발대상도서 등에 대해서는 개별 법령에서 따로 규정하여 운영하여 왔다는 사실이다. 예를 들어 오지개발촉진법은 오지를 도시지역에서 상당히 떨어진 지역으로서 교통이 불편하고 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역인 반면에 개발촉진지구는 지역총생산, 재정자립도가 현저히 낮고 인구가 지속적으로 감소하는 지역이 해당된다. 오지와 개촉지구의 법적 정의가 비슷한 것이다. 물론 낙후지역의 공간 범위가 오지는 면(面)이고, 개촉지구는 시·군 내 특정 지구(Zone)라는 차이는 있지만 법적 정의가 비슷하기 때문에 선정기준도 비슷할 수밖에 없고 태생적으로 유사 중복의 문제가 나타날 수밖에 없는 구조이었다(표 1 참조).

표 1 개별 법령에서 규정한 특정낙후지역 개념

낙후지역	법률	개념
오지	오지개발촉진법(§2)	• 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역
	시행령(§2)	• 개발수준이 전국 면지역 평균 이하(1인당 소득수준)
도서	도서개발촉진법(§2)	• 제주도 본도를 제외한 해상의 전도서
	시행령(§4)	• 개발대상도서는 10인 이상의 인구가 상시 거주하는 도서이거나 10인 이상 미만이라도 개발이 필요한 도서
접경지역	접경지역지원특별법(§2)	• 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군 • 민간인통제선으로부터 거리와 지리적 여건 및 개발 정도 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 지역
	시행령(§2)	• 김포시, 파주시, 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
개발촉진지구	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률(§10)	• 지역총생산 또는 재정자립도가 다른 지역에 비하여 현저하게 낮을 것 • 지역 안의 인구가 일정한 기간 지속적으로 감소하거나 정체되어 있을 것 • 경제적 여건변화로 인하여 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요할 것 • 기타 지역 간 균형있는 개발을 위하여 생산 및 생활환경의 정비가 필요할 것
	시행령(§12)	• 인구밀도, 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력지수 중 1개 이상과 사업체 종사자수의 인구비율, 도로율, 노령화지수, 지역접근성 중 1개 이상이 전국의 하위 30% 미만에 속하는 지역

한편, 참여정부 시기의 낙후지역은 이명박 정부로 들어와 성장촉진지역으로 명칭이 변경되면서 법적 정의도 달라지게 된다. 이명박 정부는 국가균형발전특별법을 개정하면서 성장촉진지역을 “생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 경제적, 사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 지정”하도록 규정하였다. 이는 특정 낙후지역을 제외시키고, 일반낙후지역으로 대체되었음을 의미한다. 그리고 후속조치로서 특정 낙후지역에 속하였던 개발대상도서와 접경지역은 광특회계의 시·군·구 자율편성에서 특수상황지역으로 분류하였다. 성장촉진지역에 대한 예산지원도 개발촉진지구 예산을 활용하였으며 법정 정의에 근거하여 도로, 상하수도 등 하드웨어 성격이 강한 사업에 지원하는 방식을 채택하였다(표 2 참조).

표 2 국가균형발전특별법의 낙후지역 정의

	중진 (낙후지역)	현행 (성장촉진지역)
특정지역	오지, 개발도서, 접경지역, 개촉지구	개발도서(단, 성장촉진지역과 중첩되는 지역은 제외)
일반 낙후지역	인구감소율, 소득, 재정상황을 고려하여 지정	인구변화율, 소득, 재정상황, 지역접근성을 고려하여 지정
대상	70개 시군(특정지역 + 일반 낙후지역)	70개 시군(일반 낙후지역)
적용기간	3년	5년
지정 주체	행안부	행안부, 국토부
운용·관리 주체	신활력사업은 행안부에서 농식품부로 이관 (2007년)	국토부
재정지원	신활력사업 등 균형발전기반사업	도로, 상·하수도 등 기반시설확충

### 3. 낙후지역 재정지원제도 현황과 한계

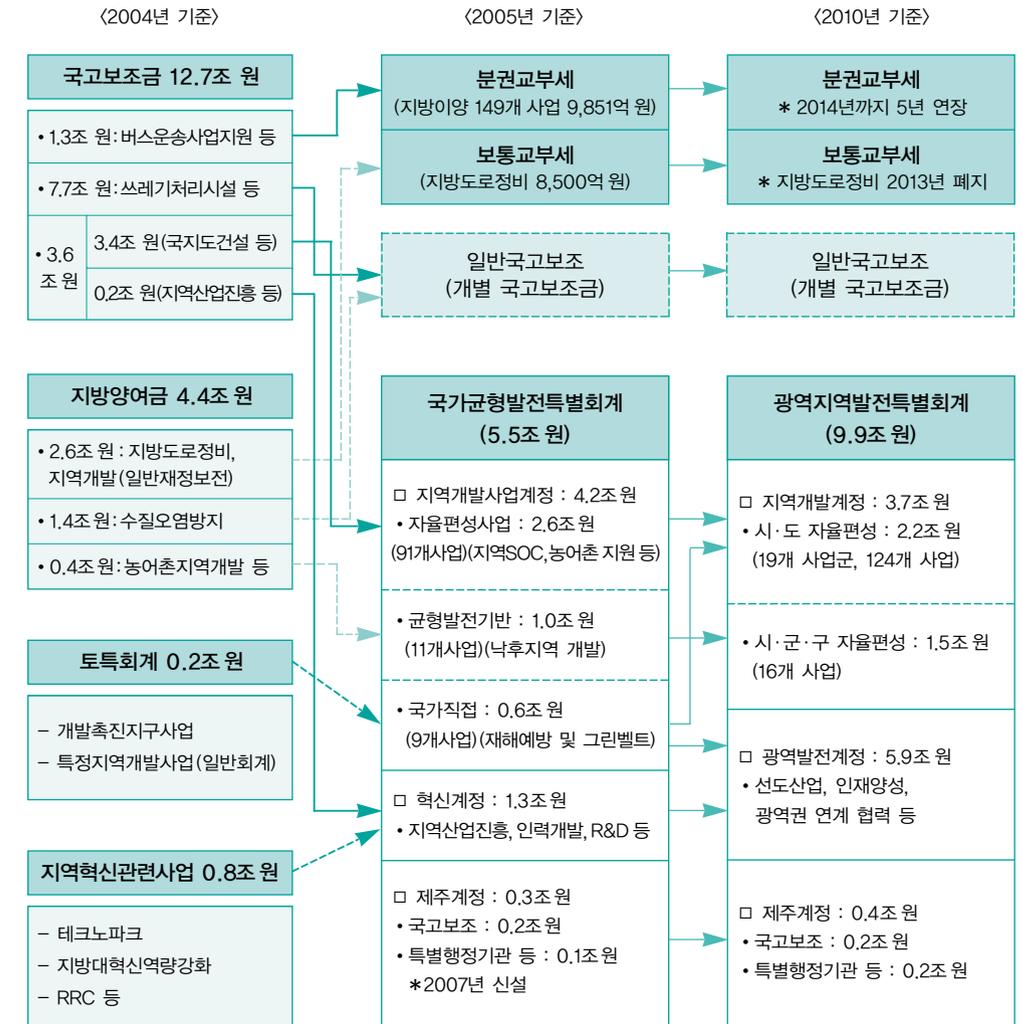
전술한 바와 같이 낙후지역정책과 개발사업은 여러 부처에서 개별적으로 지원하여 왔다. 그러나 지원규모나 상징성 등에서 대표적인 낙후지역 재정지원제도는 보통교부세와 광특회계라 할 수 있다.

### 가. 광특회계의 성장촉진지역

균특회계는 크게 두 가지 관점에서 비판을 받았다. 먼저 재원의 통합이란 관점에서 포괄 보조금의 특징이 나타나지만 사업선정, 예산신청 절차 등 운용방식은 중앙집권적 방식을 답습함으로써 국고보조금으로 변질되었다는 점이고, 두 번째로 유사 중복사업의 남발 등으로 포괄적 자율성을 제약하였다는 점이다. 특히 시·군 단위 지역개발사업에서 기능적, 그리고 공간적인 유사 중복의 문제가 지적되었다. 이러한 문제들은 이명박 정부의 지역발전 정책과 맞물리면서 광특회계로 재편된다.

이명박 정부는 소위 3차원적 지역발전정책을 제시하면서 그 중 시·군·구 공간단위의 차별화된 발전을 중시하였다. 지역실정에 맞는 차별화된 발전을 고양하기 위해서는 무엇보다 자치단체의 자율성 확대가 요구되는데, 이명박 정부는 이를 포괄보조금 확대로 대응하였다. 국고보조금은 용도를 구속함으로써 자치단체의 책임성과 사업성과의 창출에 유리한 측면이 있지만 중앙부처의 관료주의가 팽배해지고, 부처 간의 경쟁심리가 작동하여 비슷한 사업이 남발되며, 지역실정과 동떨어진 사업을 선택해야 하는 단점도 있다. 국고보조금이 갖는 한계는 비단 우리나라만이 아니라 대부분의 국가에서 발생하는 고질적인 부작용인데, 미국은 일찍이 비슷한 사업을 하나로 묶고, 자치단체가 포괄적인 범위에서 용도를 자유롭게 선택할 수 있도록 운용하여 왔다. 때문에 포괄보조금을 도입하기 위해서는 먼저 비슷한 국고보조사업을 통합하는 작업이 선행되어야 한다. 지역개발계정의 포괄보조금화 역시 이러한 수순에 따라 유사 중복의 대표적인 사례로 지적받은 균형발전기반 지원사업을 통합한 후 시·군·구 자율편성사업으로 재편하였다(그림 2 참조).

그림 2 균특회계의 탄생과 광특회계로의 재편 구조



이어서 2011년에는 시·군·구의 사업선택권을 확대하는 차원에서 이들 사업을 다음과 같은 4대 기능으로 재편하였다. 원론적으로 4대 기능은 소관 부처가 자율적으로 결정할 사항이며 자치단체도 각 기능의 성격에 맞는 사업이면 종전의 낙후지역 개발사업에 구속받지 않고 자율적으로 기획, 선택할 수 있게 되었다. 따라서 낙후지역 개발사업은 시간이 지나면서 종료될 경우 자연스럽게 소멸되는 과정을 밟게 된다(표 3 참조).

표 3 시·군·구 자율편성의 사업재편 현황

	2011년 내역사업	사업 내용 (예시)
성장촉진 지역개발 (국토부)	① 지역접근성시설지원	진입도로, 연결도로, 주차장, 연육·연도교
	② 성장기반시설지원	통합가공시설, 지역특화시설, 귀농지원 시설 및 기타 지역산업 기반구축 지원 사업
특수상황 지역개발 (안행부)	① 기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축, 개발대상도서 (연육·연도교)접근성 제고
	② 지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③ 지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수정비 등
	④ 지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업
도시활력증진 지역개발 (국토부)	① 기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	② 중심시가지재생	쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위한 테마형 사업
	③ 주거지재생	주택개량 등 각종 주거환경 개선 사업
	④ 지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업
일반 농산 어촌개발 (농림부)	① 기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	② 지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③ 지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수정비, 경관주택정비 등
	④ 지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업

시·군·구 자율편성은 공간적으로 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 특수상황지역, 성장촉진지역으로 분리되며, 각 공간별로 소관 부처를 지정하였다. 일반농산어촌지역은 농림축산식품부, 특수상황지역은 안전행정부, 도시활력증진지역과 성장촉진지역은 국토교통부가 소관 부처이다. 이것은 부처의 전문성과 예산사업 등을 고려한 측면도 있었지만 그 이면에는 부처별 이해관계를 조정하는 과정에서 어려운 사정을 반영한 산물이기도 하였다.

성장촉진지역은 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득할 주민세, 재정력지수, 지역접근성 등 5개 지표를 종합적으로 평가하여 선정한다. 성장촉진지역의 지정권은 행정안전부와 국토해양부 공동이나 지역발전위원회의 심의를 거쳐 확정된다.

$$\text{지역낙후종합지수} = (\text{인구밀도} + \text{인구변화율}) / 2 \times 2 + \text{소득} \times 2 + \text{재정력} + \text{지역접근성}$$

성장촉진지역은 시·군 중에서 지역낙후도가 높은 상위 70개 시·군을 지정하였으며 다음과 같은 수단을 이용한 재정지원이 이루어지고 있다. 첫째는 도로, 상수도 등 기반시설 확충에 필요한 예산을 지원한다. 성장촉진지역 시·군은 기반시설 확충과 관련된 사업계획을 수립하고 이를 소관 부처인 국토교통부에 제출하면, 국토교통부는 적격사업과 소요예산 등을 검토하여 지원규모를 결정하고 있다. 여기에 소요되는 재원은 중전의 개축지구 예산을 활용하며 낙후지역 시·군에 부여된 세출한도액 이외에 추가적으로 지원하고 있다. 둘째, 차등보조율을 이용한 지방비부담 경감이다. 시·군·구 자율편성은 공간별로 국고보조율을 달리 적용하고 있는데 일반농산어촌지역은 70%, 특수상황지역은 80%, 도시활력증진지역은 50%이나 성장촉진지역은 전액 국비로 지원한다. 시·도 자율편성의 경우에도 낙후지역 시·군에 지원할 경우에는 비낙후지역 시·군의 보조율에 비하여 10%p 우대하도록 권장하고 있다.

### 나. 보통교부세의 낙후지역

보통교부세는 수요보강 방식을 이용하여 지역 간 재정격차를 완화하고 있다. 수요보강 방식이 적용되는 대상은 복지균형수요와 지역균형수요인데, 복지균형수요가 복지재정 부담의 경감이라는 한정된 목적을 지니고 있다면 지역균형수요는 지역의 다양한 재정수요와 특수요인, 조건불리지역의 어려움을 덜어주는 측면에서 좀더 포괄적인 정책목적의 지니고 있다.

지역균형수요는 일반관리비, 문화관광비, 환경보호비, 지역개발비 등 5개 측정항목을 대상으로 적용하며 장려적 성격과 보상적 성격의 보정방식으로 대응하고 있다. 예를 들어 국가 차원에서 추진하는 지역·지구 등 각종 지역개발사업에 대한 재정수요는 장려적 성격으로 보정하지만 문화재보호구역, 접경지역, 백두대간보호구역, 개발제한구역, 갯벌, 습지보호구역, 군사시설보호구역 등 개발규제지역은 보상적 성격으로 보정한다. 특이하게도 도서·오지는 보상적 보정(일반관리비)과 장려적 보정(지역개발비) 모두를 적용하는데 내셔널 미니멈(National Minimum, 국민생활 최저액)을 충족시키려는 정책적 배려로 이해된다(표 4 참조).

표 4 측정항목별 지역균형수요 보정방식과 특성

측정항목	측정단위	
	보상적 보정	장려적 보정
일반관리비	도시·오지지역	-
문화관광비	문화재보호구역	-
환경보호비	자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역, 백두대간보호구역	-
농림수산비	갯벌면적	농업, 수산, 축산
지역개발비	적자도선·버스, 군사시설보호구역, 개발제한구역, 접경지역	도시·오지지역, 폐광·개축지구, 지역특화발전특구

역사적으로 보통교부세는 지역균형발전을 촉진할 목적으로 측정항목, 측정단위, 보정방법 등을 꾸준히 개선하여 왔다. 최근 5년 간의 제도개선을 열거하면 다음과 같다. 먼저 2007년의 경우 지역개발 상실 기회보상을 위해 도시·오지지역에 대해서 산정수요액의 반영률을 150%에서 180%로 상향 조정하였다. 2008년에는 군인관련 및 군사시설보호구역에 대한 개발기회 상실에 대한 보상차원의 수요를 확대 반영하였으며, 2009년에는 기업유치와 지역경제 인프라 확대와 관련된 수요를 대거 반영하였다. 2010년에는 지역경제 활성화를 도모하기 위해 관련 수요를 신설하였으며, 2011년에는 낙후지역에 대한 보통교부세 적용기준을 마련하였다. 즉, ‘오지지역’ 수요의 적용통계 유효기간이 만료함에 따라 기존 오지지역과 유사한 지역으로 변경한 바 있으며, 2013년에는 낙후지역으로 지정된 면을 전체 면의 3/1에서 1/2로 확대하였다(표 5 참조).

표 5 지역균형수요 산정방식 개선사항의 최근 추이

연도	개선사항
2007년	① 개발규제지역 및 낙후지역 수용반영 비율 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>토지분 재산세 징수예상액 반영비율 확대(20→30%)</li> </ul> ② 도시·오지지역 수요보강 확대(150→180%)
2008년	① 군사시설보호구역 기준재정수요 확대·반영 <ul style="list-style-type: none"> <li>토지분 재산세 평균징수액의 20%에서 30% 반영</li> </ul>
2009년	① 기업유치 및 지역경제 활성화 촉진을 위한 제도개선 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>경제개발비 수요비중 확대(24.9→30%)</li> <li>지역경제활성화 신설(285억 원)</li> <li>지역특화발전특구 지정면적 을 지역개발비 지역균형수요에 반영(81억 원)</li> </ul>

2009년	② 유동인구 수요 보정 <ul style="list-style-type: none"> <li>도로교통비 및 환경보호비 지역균형수요에 유동인구 신설(217억 원)</li> </ul> ③ 접경지역·백두대간보호지역 등 규제지역 수요보강 신설 ④ 도시지역 등 낙후지역 반영 확대(100→200%)
2010년	① 지역경제활성화 자체노력 반영률 확대(100→150%)
2011년	① 지역경제활성화 관련 자체노력 반영 ② 도심밀집 공장지역의 기반시설 확충 관련 지역개발비 보정수요 반영 ③ 낙후지역 조정 <ul style="list-style-type: none"> <li>오지지역 면적통계 유효기간 만료에 따라 대체통계 필요</li> <li>“도시로부터 상당한 거리에 떨어져 있어 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역”으로 시행령에 명시</li> <li>2012년 보통교부세분 반영</li> </ul>
2012년	① 낙후지역 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>전체 면의 1/3에서 1/2로 확대</li> <li>2013년 보통교부세분 반영</li> </ul>

보통교부세가 낙후지역을 과거 오지면의 연장에서 운용하는 것은 오지개발촉진법의 폐지와 깊은 관련이 있다. 앞서 지적하였듯이 참여정부는 유사 중복사업의 정비라는 명분을 들고 당시 행정자치부의 오지종합개발사업을 농림부의 정주면개발사업에 이관하면서 오지개발촉진법을 폐지한 바 있다. 그러나 오지종합개발사업은 면소재지, 중심취락, 자연부락을 대상으로 생활기반시설, 산업기반시설, 문화복지시설, 주거환경시설, 국토보전시설 등의 투자재원으로서는 안정적인 기능을 수행하여 왔기 때문에 별도의 재정지원이 필요하다는 주장이 제기되었다. 일례로 오지종합개발사업은 1990년부터 1999년까지 제1차 사업기간 중에 모두 8,180억 원을 지원하였으며 2000년부터 2004년까지 제2차 사업기간 중에는 7,845억 원을 지원하였다. 특히, 지방양여금이 균특회계에 편입되면서 자치단체가 자율적으로 집행할 수 있는 안정적인 재원의 필요성이 더 크게 대두하였다(표 6 참조).

표 6 오지종합개발사업 추진실적

(단위 : 백만 원)

	제1차 사업(1990~1999년)		제2차 사업(2000~2004년)		합 계	
	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비
합 계	6,197	818,060	6,397	783,529	12,594	1,601,589
1. 생활기반시설	3,800	600,824	2,233	350,244	6,033	951,068
도로·교량	3,789	599,795	2,179	348,549	5,968	948,344
승강장·주차장	11	1,029	54	1,695	65	2,724
2. 산업기반시설	1,113	115,317	1,909	203,119	3,022	318,436
농경지 진입로	230	34,902	1,137	127,485	1,367	162,387
소류지·용수로	531	41,860	571	53,080	1,102	94,940
저온저장창고 등 소득기반시설	352	38,555	201	22,554	553	61,109
3. 문화복지시설	542	32,941	672	50,576	1,214	83,517
4. 주거환경개선	482	39,985	1,062	111,959	1,544	151,944
마을안길 등 도로	250	25,573	722	76,504	972	102,077
상하수도 등	232	14,412	340	35,455	572	49,867
5. 국토보전시설	260	28,891	521	67,631	781	96,622

※ 자료 : 감사원, 오지 등 낙후지역 지원시책 추진실태, p.14, 2004

보통교부세의 낙후지역은 바로 이러한 배경에서 출발하기 때문에 공간적 대상이 면(面)이 된다. 또한 법적 정의나 선정기준도 오지종합개발사업에서 운용하여 왔던 방식을 채택하고 있다. 법적 정의를 보면 오지개발촉진법은 ‘오지’를 “도시지역에서 상당히 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역”으로 규정함으로써 개념상 ‘접근성 불리’와 ‘개발수준 낙후’를 주요 요소로 채택하였다(김선기, 2002). 또한 동법 시행령은 오지의 개념을 “개발수준이 전국 면지역 평균 이하인 지역으로서 지역주민의 1인당 소득수준이 전국 면지역 평균의 이하인 지역”으로 규정하였다. 다만, 도서개발촉진법의 적용을 받는 면지역과 주민이 거주하지 않거나 면사무소를 설치하지 아니한 지역은 제외된다.

법적 정의에 따라 제1차 오지종합개발사업은 도서 및 주민 미거주 63개 면을 제외한 1,197개 면에 대하여 14개 지표의 개발수준을 측정한 후 403개 오지면면을 지정하게 된다. 제2차 오지종합개발사업은 기존의 오지면 중에서 4개 면을 제외한 399개 면을 재차 지정하였다. 제3차 오지종합개발사업은 도서 및 주민 미거주 63개 면을 제외한 1,146개 면을 대상으로 낙후도를 측정하여 361개 면을 지정하게 된다. 이때 인구증감률, 인구밀도, 소득할 주

민세 3개 지표로 구성된 종합지표를 적용하였으며 낙후도 순위에 따라 전국 면의 30%인 361개 면을 지정하였다(표 7 참조).

표 7 오지면 선정지표 변화

부문	1999년	2003년	2005년
인구 및 고용	① 인구증감률 ② 제조업종사자비율	① 인구증감률 ② 제조업종사자비율 ③ 농가율 (추가)	① 인구증감률 ② 인구밀도
지역경제	③ 1인당 소득	④ 1인당 소득	③ 소득할 주민세
교통·통신	④ 승용차보유율 ⑤ 전화보급률 ⑥ 법정도로율 ⑦ 법정도로포장률	제외 제외 ⑤ 법정도로율 ⑥ 법정도로포장률	
생활환경	⑧ 수세식화장실보급률 ⑨ 입식부엌보급률 ⑩ 상수도보급률	제외 제외 ⑦ 상수도보급률 ⑧ 하수도보급률 (추가)	
문화복지	⑪ 중졸이상 인구비율 ⑫ 영세민비율	제외 제외 ⑨ 문화복지시설(추가)	
지방재정	⑬ 1인당 지방세 부과액	⑩ 1인당 지방세 부과액	
기 타	⑭ 임야율	제외	

※ 자료 : 감사원(2004) 및 한국지방행정연구원(2004) 보고서를 토대로 정리하였음

이 시기의 오지면 선정기준이 오늘날의 보통교부세 낙후지역에도 적용되고 있다. 지방교부세법 시행령(§7②)이 규정하고 있는 낙후지역은 “도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역 중에서 행정안전부장관이 지정하는 지역”으로 오지개발촉진법의 정의와 유사하다는 것을 알 수 있다. 선정기준 역시 마찬가지로 제3차 오지종합개발사업에서 적용한 3개 지표(인구증감률, 인구밀도, 소득할 주민세)를 적용한다. 좀더 설명하면 3개 지표의 가중치는 동일하며 어느 하나라도 전국 평균치보다 높을 경우에는 낙후지역에서 제외된다. 3개 지표 모두에서 전국 평균치를 밑도는 면만 대상으로 낙후도를 측정하는 것이다.

지역낙후종합지수 = 인구밀도 + 인구변화율 + 소득할 주민세  
이때 ‘인구밀도∩인구변화율∩소득할 주민세’를 충족하는 면만 대상으로 측정

도시·낙후지역 관련 지역균형수요는 인구, 면적에 일반관리비 및 지역개발비의 1인당 표준행정수요와 당해 자치단체 행정면적의 1,000㎡당 표준행정수요를 곱하는 방식으로 산정한다. 먼저, 일반관리비의 지역균형수요는 도시·낙후지역 인구에 동종 자치단체 1인당 일반관리비 표준행정수요를 곱한 값의 70%와 도시·낙후지역 면적에 동종 자치단체 1,000㎡당 일반관리비 표준행정수요를 곱한 값의 30%를 합산하여 산정하고 있다. 지역개발비(군사시설 등) 도시·낙후지역분 지역균형수요는 도시·낙후지역 면적에 동종 자치단체 행정구역면적의 1,000㎡당 지역개발비 표준행정수요를 곱한 값을 반영한다(표 8 참조).

표 8 도시·낙후지역 관련 지역균형수요 측정항목과 측정단위

	일반관리비	지역개발비(군사시설 등) 도시·낙후지역분
산정공식	[(도시·낙후지역 인구수 × 동종 자치단체 1인당 일반관리비 표준행정수요) × 0.7] + [(도시·낙후지역 면적 × 동종 자치단체 1,000㎡당 일반관리비 표준행정수요) × 0.3]	(도시·낙후지역 면적 × 동종단체별 행정 구역면적 1,000㎡당 지역개발비 표준행정수요)

이렇게 산정한 도시·낙후지역 관련 표준행정수요액은 2012년분 기준으로 지역균형 표준행정수요액의 30.3%인 1조 4,522억 원에 달하고 있다. 군사시설 등 지역개발비가 22.0%인 1조 561억 원이며 일반관리비가 8.3%인 3,958억 원이다. 계층별로는 군의 도시·낙후지역 표준행정수요액이 지역균형 전체 표준행정수요액의 34.6%에 달할 정도로 상당히 큰 영향을 주고 있다(표 9 참조).

표 9 도시·낙후지역 관련 지역균형 표준행정수요액

(단위 : 백만 원, %)

	도시·낙후지역 관련 측정항목 표준행정수요			지역균형 표준행정수요 합계
	지역개발비 (군사시설 등)	일반관리비	소계	
합계	1,056,361 (22.0%)	395,844 (8.3%)	1,452,205 (30.3%)	4,792,274 (100.0%)
시·도	423,250 (28.8%)	1,040 (0.1%)	424,290 (28.9%)	1,467,189 (100.0%)
시	258,091 (17.3%)	135,061 (9.1%)	393,152 (26.4%)	1,491,213 (100.0%)
도	375,020 (20.5%)	259,743 (14.2%)	634,763 (34.6%)	1,833,872 (100.0%)

※ 자료 : 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 2012

### 다. 낙후지역 재정지원제도의 한계

낙후지역 재정지원제도가 갖는 가장 큰 문제점은 개념과 법적 정의, 선정기준이 다르다는 데 있다. 역사적으로 개별 부처와 법령별로 제각기 운용한 데서 연유하는데 부처 간, 제도 간 연계와 융합이 미흡한 실정이다. 때문에 낙후지역에 지원한 예산규모가 얼마인지, 재정지원 결과 얻은 성과는 무엇인지 등등의 통합적인 관리가 전혀 이루어지지 못하고 있다. 한마디로 낙후지역 발전을 위한 국가전략의 미비라 아니할 수 없다. 과거 개발촉진지구사업, 신활력사업, 오지종합개발사업의 선정기준이 다르고 대상 공간의 범주도 제각각이었는데 오늘날 보통교부세의 낙후지역과 광특회계의 성장촉진지역도 동일한 문제점을 안고 있다. 국가재정사업의 예비타당성조사 역시 지역낙후도를 고려하고 있지만 이 역시 8개의 다른 지표를 적용하고 있다(표 10 참조).

표 10 낙후지역 지역개발사업의 선정기준 비교

	선정기준	대상 공간
보통교부세의 낙후지역	인구증감률, 인구밀도, 1인당 지방소득세(소득분+종업원분) 각각의 평균 이하 면 중에서 하위 50%	면
개발대상도서	10인 이상 도서	읍·면
접경지역	민통선 이남 20km 읍·면·동 중 최근 5년 간 인구증감률, 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자비율, 군사시설보호구역 점유비율 등에서 3개 이상이 전국 평균 미만	읍·면·동
개축지구	인구증가율, 인구밀도, 소득할 주민세, 재정력지수 중 1개 이상이 하위 30% 미만인면서 사업체종사자비율, 도로율, 노령화지수, 지역접근성 중 1개 이상이 30% 미만	시·군
신활력지역	인구변화율, 인구밀도, 소득할 주민세, 재정력지수	시·군
성장촉진지역	인구변화율, 인구밀도, 소득할 주민세, 재정력지수, 지역접근도	시·군
예비타당성 조사	인구증가율(8.9%), 제조업종사자비율(13.1%), 도로율(11.7%), 승용차등록대수(12.4%), 인구당 의사수(6.3%), 노령화지수(4.4%), 재정자립도(29.1%), 도시적 토지이용비율(14.2%)	시·군

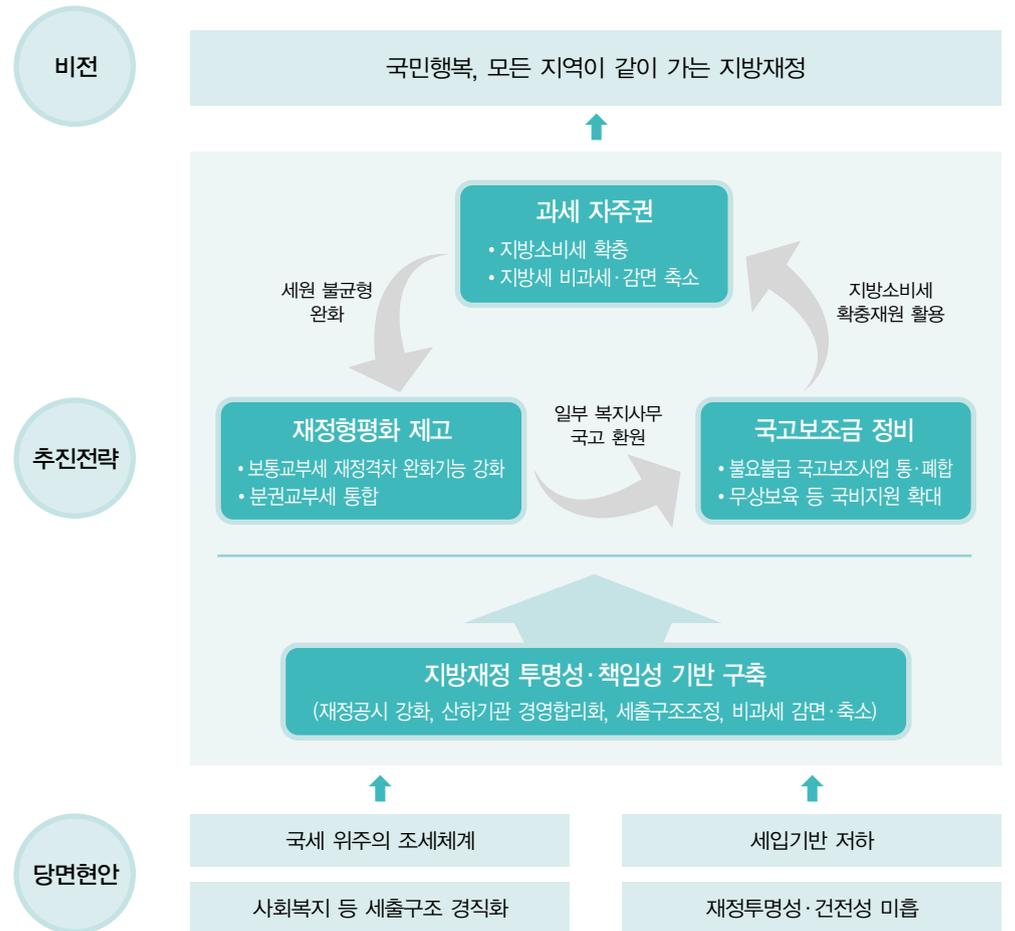
두 번째로 낙후지역 발전을 책임지는 소관 부처가 불분명하다. 관리체계의 질서가 혼란스런 편인데 사업에 따라, 그리고 정부의 성격에 따라 소관 부처가 변경되거나 분산되어 있다. 신활력사업의 경우 1기에는 (구)행정자치부였다가 2기에는 농림부로 변경되었으며 이명박 정부 들어와서는 이마저도 폐지되었다. 이명박 정부의 성장촉진지역은 국토부로 지정되었지만 사업 내용이 기반시설 확충이 중심을 이룰 수밖에 없어 내발적 발전을 강조하는 시대적 상황과 어울린다고 보기는 어려울 것이다. 무엇보다 '국민 개개인이 체감하는 행복'을 중시하는 박근혜 정부의 국정철학을 감안하면 공동체 복원과 활성화, 지역단위 거버넌스 구축, 그리고 이를 견인하는 핵심리더의 양성이 매우 중요한데 성장촉진지역 지원사업 방식으로 끌고 가기에는 한계가 있을 것으로 생각된다.

#### 4. 지역 간 재정불균형 개선방안

##### 가. 박근혜 정부의 재정분권 전략

박근혜 정부의 재정분권은 크게 자체재원 확충, 지방재정조정제도 개선, 지방재정의 건전성 및 투명성 강화의 3대 전략으로 구성되어 있다. 자체재원 확충의 경우 지방소비세 인상을 통하여 지방세 비중을 지속적으로 확대하며 이전재원을 축소해 재정자립도를 높인다는 구상이다. 또한 지방세목의 구조를 취득세 등 재산과세 위주에서 지방소비세·지방소득세 중심의 선진적 구조로 개편하는 방안을 모색하고 있다. 지방소비세 확대에 의한 지역 간 재정불균형 문제는 지방교부세를 중심으로 재정형평화기능을 살리는 방향에서 보완할 방침이다. 지방세입의 확충과 자율성 신장으로 초래될 수 있는 부작용은 사전적·사후적 재정관리제도를 적극 활용하여 관리할 예정이다(그림 3 참조).

그림 3 박근혜 정부 지방재정 국정과제의 비전과 추진전략



이처럼 박근혜 정부의 재정분권은 과세자주권 신장과 이로 인하여 예상되는 부작용 예방을 염두한 각종 보완장치를 마련하는 데 주력하고 있음을 알 수 있다. 특히 지역 간 재정 불균형 완화를 위한 제도개선 마련에 적극적인 관심을 기울일 것으로 예상된다. 물론 과거에도 재정형평성 개선을 위한 미시적인 조치들은 꾸준히 이루어져 왔다. 보통교부세의 지역균형수요를 이용한 측정항목과 측정단위 개선노력이 대표적인 사례에 해당할 것이다. 그러나 박근혜 정부는 좀더 근본적이고, 파급효과 큰 기준재정수입을 활용한다는 점에서 그 차원을 달리한다. 무엇보다 지역발전도를 연계한다는 전략은 비단 보통교부세뿐만 아니라 지역균형발전정책과 연계될 수밖에 없어 세밀한 접근이 필요한 대목이다.

### 나. 지방소비세 확대와 재정불균형 완화

지역발전도와 연계한 기준재정수입의 차등산입률 방식을 적용하기 위해서는 지방소비세 확대, 분권교부세 통합, 광특회계의 성장촉진지역과 관계 등을 고민하지 않을 수 없다. 우선 지방소비세는 부가가치세의 10% 이상으로 확대함으로써 2할 지방자치에서 탈피하여야 한다. 다만 지방소비세 확대에 의한 지역 간 재정불균형을 효과적으로 관리하기 위해서는 다음과 같은 조치가 수반되어야 할 것이다.

첫째, 당분간 이중 교정장치를 적극 활용하여야 한다. 사실 차등 배분구조를 채택하고 있는 지방소비세를 진정한 의미의 지방세로 볼 수 있는지는 생각해볼 문제이다. 배분구조, 세원을 공유하는 방식은 외형상 지방교부세와 비슷한 측면이 있고, 재정당국이 지방소비세 확대를 적극 반대하는 근거로 활용될 정도도 곤혹스런 부분도 있는 것이 사실이다. 그러나 세원의 편차가 큰 현실을 무시하고 운용할 수는 없기에 당분간 지금과 같은 차등배분방식은 유지되어야 할 것이다. 차등배분방식에 더하여 두 번째 교정장치는 지역상생발전기금을 적극 활용하는 것이다. 지역상생발전기금은 지방자치단체 상호간의 수평적인 재정조정기능을 수행하는 독특한 제도이나 현재 재원의 한시성, 출연금의 안정성 등에서 어려움을 겪고 있다. 따라서 지방소비세 확대에 맞춰 수도권 시·도의 출연비율을 합리적인 선에서 협의하되, 2019년까지 한시적으로 운용하기 보다는 재정형평화 전담재원으로서 역할을 심화시키는 방안이 적극 강구될 필요가 있다. 융자관리계정의 활성화를 통한 지속가능성을 확보하는 것이 그러한 대안이 될 수 있다.

둘째, 지방교부세의 총량은 유지되어야 한다. 지방소비세 확대만큼 지방교부세 총량을 줄이게 될 경우 지역 간 재정형평화는 매우 제한되거나 심지어는 악화될 소지도 있다. 일본의 3위일체 개혁이 실패했다는 평가를 받는 것도 지방소비세 확대에 따라 지방교부세를 축소함으로써 낙후지역의 재정난이 가중되었기 때문이다. 통계적으로 분석해 보면 지방교부세 총량이 늘어나는 만큼 지역 간 재정형평화도 개선됨을 확인할 수 있다. 반대로 지방교부세 총량을 축소할 경우에는 낙후지역 지원 확대를 겨냥한 장치들을 보강한다 해도 재정형평성 개선도는 한계를 갖기 마련이다. 심지어는 교부액이 줄어드는 자치단체가 발생할 수도 있다.

### 다. 보통교부세의 재정형평화 개선방안

현재 보통교부세는 지역균형수요와 사회복지균형수요가 교부총액의 25% 내외를 차지할 정도로 적극적인 재정형평화기능을 수행하고 있다. 그러나 지방소비세 도입, 분권교부세와 통합, 새정부 국정철학의 효과적 구현 등 외적인 환경변화와 함께 그간 산정기준과 관련된 보완책이 필요하다는 주장도 제기되어 왔다. 실제로 다양한 지역특성 요소가 반영됨에 따라 산정기준의 객관성이 떨어지고 복잡해진 측면이 없지 않아 있었다.

이러한 내외적 여건을 감안할 때 보통교부세의 재정형평화는 다음의 기초에서 추진하는 전략이 검토되어야 할 것이다. 첫째, 인수위가 발표한 지역발전 정도를 반영한 수입산정 차등화는 기본방향을 잘 잡았으나 지역균형수요와 정합성을 어떻게 유지할 것인지는 차원이 다른 문제이다. 현재 지역균형수요는 도서·낙후지역 개념을 활용하고 있다. 이때 낙후지역은 공간적 대상이 면(面)으로 소득할 주민세, 인구밀도, 인구증가율 등을 기준으로 전체 면의 1/2가 해당된다. 그렇다면 지역발전도에 연계된 차등산입률은 공간 대상이 시·군인가? 아니면 면(面)인가? 원론적으로 그렇고, 현실에서도 지역발전도의 측정대상은 면이 바람직하다. 동일 행정구역 내에서도 낙후된 면과 상대적으로 발전된 면이 존재하기 마련이며 공간 범위를 시·군으로 할 경우 대형 국가공단이나 대기업이 입지할 경우 낙후지역에서 제외되는 경우가 종종 발생하게 된다.

둘째, 관련 제도간의 융합이 중요하다. 재정형평화기능을 수행하는 이전재원에는 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 재정보전금, 조정교부금 등이 있으며 광특회계의 경우 성장촉진지역이라는 명칭으로 지역발전도 개념을 활용하고 있다. 문제는 지역발전도 측정기준과 대상이 재원별로 다르다는 사실이다. 공간대상을 보면 보통교부세는 면이지만 다른 이전재원은 시·군이다. 측정기준은 보통교부세의 경우 앞서 말한 바와 같고, 성장촉진지역은 인구증가율, 재정여건, 접근성 등을 사용한다. 다른 이전재원은 재정력역지수를 활용하고 있다. 이처럼 개별적으로 다른 기준에 의해 교부함에 따라 이른바 낙후지역에 추가적으로 지원되는 재정규모, 지역발전 성과 등이 총합적으로 관리되지 못하고 있다. 따라서 먼저 안전행정부 통제범위에 있는 이전재원만이라도 가급적 동일한 방식으로 측정, 교부하고 재원별 교부액이 종합적으로 관리되어야 한다.

셋째, 지금부터 분권교부세와 통합을 염두해 둔 재정형평화 장치를 준비해야 한다. 현실

적으로 10년 가까이 운용해 온 분권교부세를 보통교부세와 통합하는 일은 결코 쉽지 않은 일이다. 현재로서는 보통교부세 총액에서 분권교부세 몫을 별도로 놓고, 그 범위에서 별도의 산정기준을 적용하면서 단계적으로 통합하는 방식이 현실적으로 보인다. 이것은 분권교부세 산정 시 이질적인 수요인 경상수요, 비경상수요, 특정수요를 분리 운용하는 것과 비슷한 방식이다.

마지막으로 지역발전도 측정방법의 문제이다. 기존 연구에 따르면 지역발전도를 측정하는 유일한 방법은 존재하지 않는 것으로 보인다. 연구자의 분석목적과 틀, 방법론에 따라 지역발전도는 다른 결과를 가져오며 공간정책에서 가장 논란의 중심에 있는 주제이기도 하다. 이는 이용가능한 통계가 제한된 현실에서 비롯되는 경우가 대부분으로 무엇보다 관련 통계의 구축이 중요하다는 것을 알 수 있다. 때문에 지금부터라도 관련 전문가, 통계청 등과 긴밀한 협의 하에 통계목록, 조사양식, 조사방법 등을 정하여 DB 구축에 착수하여야 한다(표 11 참조).

표 11 지역발전도를 활용한 관련 제도의 연계·융합방안

	재정형평화 요소	
	현행	추진전략 고려사항
보통 교부세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요 보강                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역균형수요</li> <li>- 사회복지균형수요</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역발전도종합지표 개발                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 차등산입률 반영</li> <li>- 지역균형수요 반영</li> </ul> </li> </ul>
분권 교부세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정력역지수 반영(비경상수요)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역발전도종합지표 공유</li> </ul>
부동산 교부세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정력역지수 적용(배분액 30%)</li> </ul>	
다른 이전재원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성장촉진지역 추가 지원(광특회계)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역발전도종합지표 공유</li> <li>• 발전도 반영 재정지원제도 연계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광특회계 추가 지원</li> <li>- 차등보조율 운용</li> <li>- 지방교육재정교부금 반영</li> <li>- 재정보전금, 조정교부금 반영</li> </ul> </li> </ul>

### 라. 광특회계의 구조개편

광특회계의 당면 현안은 지금의 틀 내에서 개선하는 방안과 구조 자체를 근본적으로 개혁하는 방안이 있다. 그러나 낙후지역정책의 복원과 추진체계의 질서를 정비하기 위해서

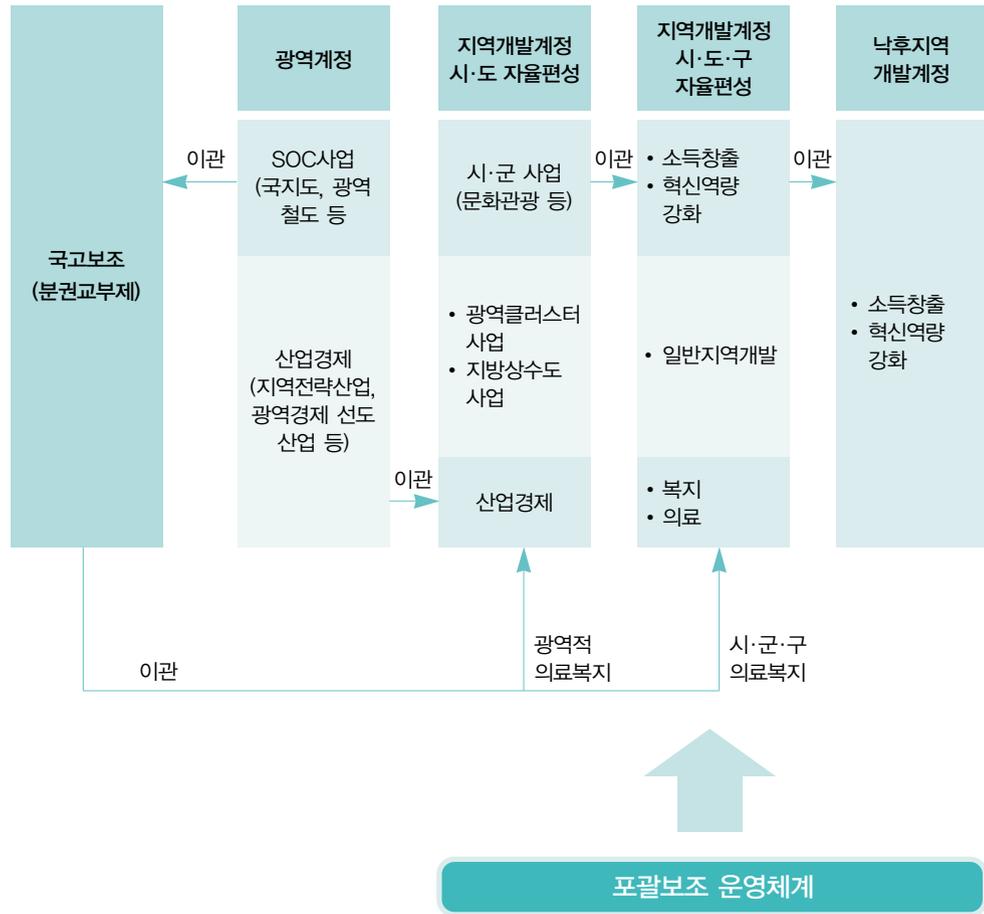
는 좀더 개혁적인 시각에서 접근할 필요가 있다.

광특회계가 국가균형발전정책의 재정적 도구로서 기능했듯이 광특회계 역시 지역발전정책의 재정지원체계로서 역할이 주어져 있다. 즉, 지역정책의 국정철학과 우선순위에 따라 광특회계의 구조는 매우 가변적일 가능성이 높다고 판단된다. 반대로 해석하면 지역정책의 국정철학을 숙지할 때 비로소 광특회계의 구조개편이 가능하다고 볼 수 있다.

박근혜 정부의 지역균형발전정책의 구상이 공개된 바 없지만 인수위 보고 자료를 토대로 구조개편 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 무엇보다 낙후지역의 발전을 핵심으로 한 '지역균형발전 5개년 계획' 이 수립되어야 한다. 이 계획에는 낙후지역에 대한 국가 차원의 비전과 전략, 연차별 성과목표, 소요되는 재원과 정책지원 수단 등이 제시되어야 한다. 여기서 낙후지역의 공간적 범위는 종전의 시·군을 넘어서 읍·면·동으로 확대할 필요가 있다. 어느 자치단체든지 낙후된 읍·면·동이 있기 마련이며 행정리, 혹은 마을 단위부터 공동체 복원과 자립기반 확보가 중요하기 때문이다.

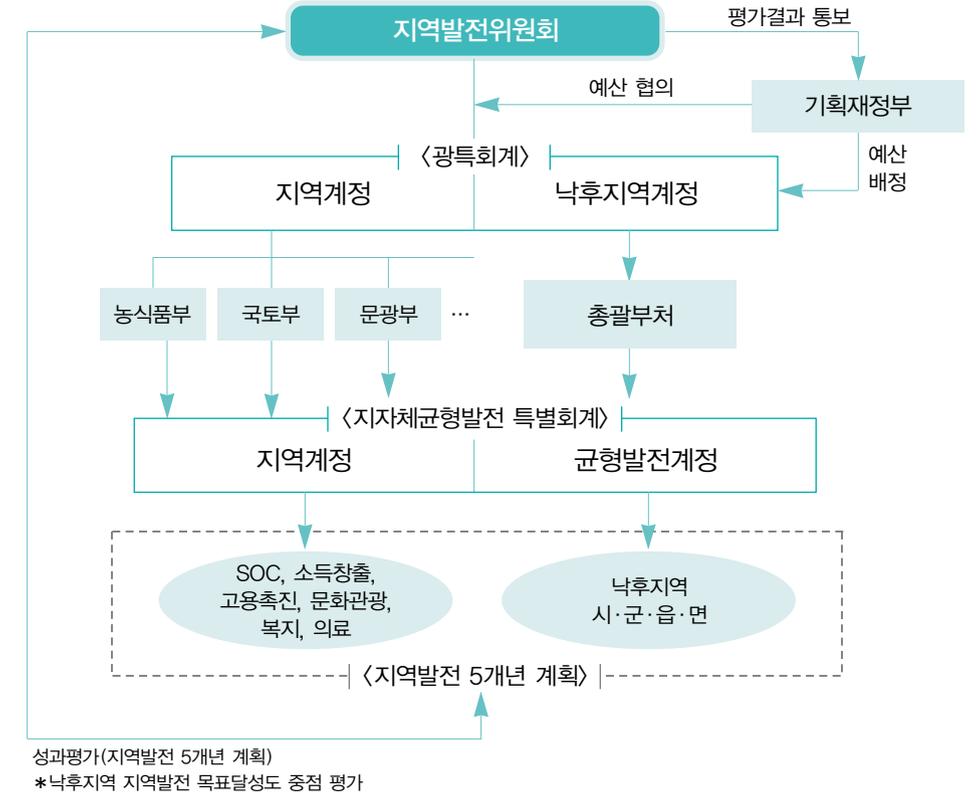
둘째, 계획과 재원의 연계성을 높여 이행력을 확보하여야 한다. 국가계획이 예산과는 별개로 구상과 희망을 담아내는 문서 상의 계획(Paper Plan)으로 끝나는 일이 없도록 하여야 한다. 모든 사업을 망라하여 겉으로 그럴듯하게 포장하는 관행이 일상적으로 반복되었는데, 이러한 문제를 예방하기 위해서는 지역균형발전에 반드시 필요하고 자치단체가 자유롭게 지역실정에 맞는 사업을 발굴하여 추진할 수 있어야 한다. 이런 관점에서 광특회계는 지역계정과 균형발전계정으로 정비하며 중앙정부가 직접 간여하는 광역계정은 폐지할 필요가 있다. 지역계정에서 농축산업 진흥과 관련된 각종 클러스터사업, 전략산업 등 미래성장동력 확보와 관련된 산업경제적 사업은 시·도 자율편성으로 운용하되 막대한 예산이 투입되고 주체가 중앙정부인 SOC사업은 국고보조사업으로 전환하는 편이 바람직하다. 반대로 시·군·구가 주체인 문화관광사업 등은 시·군·구 자율편성으로 이관하도록 한다. 아울러 균형발전계정을 별도로 설치하여 낙후된 읍·면·동·마을의 소득창출, 역량강화, 환경정비 등을 전담 지원하는 재원으로 활용한다. 지역발전과 밀접한 관련을 맺는 의료, 복지, 교육 진흥을 목적으로 관련 국고보조사업을 이관하는 방안도 적극 검토할 수 있다. 복지의 경우 노인시설, 장애인시설, 정신요양시설 등 3개 분권교부세사업을 광특회계로 이관하는 방안도 적극 검토할 수 있다. 이들 분권교부세사업이 광특회계로 이관될 경우 국민 개인이 직접 체감하는 혜택은 한층 개선될 것이다(그림 4 참조).

그림 4 광특회계 재정사업 구조개편방안



셋째, 추진체계의 정비이다. 국가정책으로 낙후지역사업이 체계적으로 추진되기 위해서는 지역발전위원회를 정점으로 총괄부처와 자치단체의 일원화된 질서가 구축되어야 한다. 지역발전위원회는 낙후지역에 5개년 발전계획을 수립하며 사업의 선정과 예산배분, 평가 전반에 대한 지휘부 역할을 수행하여야 한다. 이 경우 낙후지역정책을 실무적으로 지원하는 전담 부처를 지정하여야 한다. 이때 전담 부처는 특정 영역이 아닌 통합적 시각에서 혁신역량 강화, 교육·복지·의료·지역개발·기반시설 등 다양한 영역을 총괄할 수 있어야 한다. 아울러 시·도에도 (가칭)지역균형발전특별회계를 설치하여 광특회계와 수직적 일관성을 유지하는 전략이 바람직하다(그림 5 참조).

그림 5 광특회계 운용체계 정비방안



※ 자료 : 조기현(2013)에서 재인용

### 5. 맺음말

이 글에서는 지역 균형발전과 관련된 재정지원제도의 성과와 한계를 진단하고 향후 발전 방안을 제안하였다. 기술한 바와 같이 역대 정부의 부단한 노력에도 불구하고 지역 간 불균형은 여전한 뿐만 아니라 최근에는 급속한 고령화와 인구이동에 따라 대도시와 중소도시, 구도심과 신도시의 불균형이 더해지는 형국이다.

막대한 물량을 투입하였지만 지역 간 균형발전이 후퇴하거나 그 속도가 더딘 이유는 낙후지역에 대한 재원지원 전략이 미흡하였기 때문이다. 지역발전의 중장기 목표를 설정하

고, 이를 실현하기 위하여 동원하여야 할 연차별 예산이나 정책수단 등의 마스터플랜 없이 개별 부처의 시혜성 예산사업만이 운용된 것이 사실이다. 부처이기주의의 발호, 유사 중복 사업의 남발, 추진체계의 혼선 등 이 글에서 지적한 문제들은 본질적으로 지역정책에 대한 국가전략의 부재에서 비롯된 측면이 강하다.

따라서 앞으로 지역균형발전정책은 낙후지역을 포함한 국가 차원의 비전과 전략, 계획이 재정지원제도와 연계 하에 통합적으로 수립되어야 한다. 지역정책의 국가전략이 수립되면 정책도구에 불과한 재정지원체계는 쉽게 정리할 수 있다고 생각된다. 다만, 재정지원체계는 지역 주도의 발전양식이 정착되도록 개편되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 지방세입의 확충이 매우 중요하다. 지방소비세를 확대하며 지방에 이양된 복지사무는 중앙정부 책임으로 환원하여야 한다. 다만, 소요재원은 불요불급 국고보조사업의 개혁으로 조달하여 국가 재정의 건전성을 유지하여야 할 것이다.

두 번째는 낙후지역의 법적 정의, 선정기준 등이 통합적으로 운용될 필요가 있다. 우선적으로 보통교부세와 광특회계의 낙후지역 선정기준을 연계하는 방안이 모색될 필요가 있으며, 차등산입율제도 역시 이러한 연장선상에서 도입하는 방안이 바람직하다. 다만, 보통교부세와 같이 낙후지역의 공간을 면으로 하는 것이 국민 개개인의 행복을 중시하는 박근혜 정부의 색깔에 더 부합될 것으로 생각된다. 아울러 차등산입율제도 도입 시 지역균형수요와 기준재정수입 산정방식의 개선노력을 병행할 때 재정형평화 개선효과는 더 제고될 수 있다.

마지막으로 광특회계의 구조개편을 단행하여야 한다. 중앙정부가 주도하는 대규모 개발 사업은 국고보조사업으로 이관하고 광특회계는 지역산업 진흥, 소득과 고용창출, 혁신역량 강화, 기반시설 정비와 같이 자치단체가 주도할 수 있는 사업으로 재편되어야 한다. 특히 낙후지역 발전을 전담 지원할 수 있는 별도의 예산을 확보하고, 이를 총괄 수행할 수 있는 부처를 지정함으로써 추진체계의 혼선이 반복되지 않도록 하여야 한다. 아울러 이들 재원은 포괄보조 방식으로 운용하되, 연차별 성과평가를 강화시켜 책임성을 확보하는 방안이 적극 검토되어야 한다. ☺

## 참고문헌

- 감사원, 오지 등 낙후지역 지원시책 추진실태, 2004
- 김선기 외, 균형발전 로드맵 연구, 행정자치부, 2007
- 김재훈, 참여정부의 재정분권 평가, 한국지방자치학회보, 19(4), p.5~26, 2007
- 김현호, 낙후지역 발전 정책방향과 과제, 강현수 편, 지역균형발전론의 재구성, 사회평론, p.287~308, 2013
- 참여정부 국가균형발전정책의 평가, 균형발전국제세미나, 중국 청화대학
- 성경룡, 참여정부의 국가균형발전정책 : 이론과 전략, 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, p.58~109, 2007
- 이재원, 재정관리와 분권 관점에서의 지방재정법 변천과정 분석과 자치재정을 위한 개편과제, 한국지방재정논집 15(1), 한국지방재정학회, p.57~89, 2010
- 조기현, 보통교부세 산정방식의 검토 - 지역낙후지수 도입을 중심으로, 한국지방재정논집7(2), p.121~141, 2001
- 조기현·김성주, 지방교부세의 합리적 산정을 위한 지역발전 지표개발 방안, 한국지방행정연구원 정책보고서, 2012
- 조기현, 지역균형발전을 위한 재정지원제도 방향과 과제, 강현수 편, 지역균형발전론의 재구성, 사회평론, p.335~363, 2013
- 한국지방행정연구원, 낙후지역 선정지표 개발, 2004
- 한국지방행정연구원, 낙후지역 지원을 위한 제도기반 구축, 2008a
- 한국지방행정연구원, 낙후지역정책의 발전방안, 2008b
- ACIR, Block Grants : A Comparative Analysis, 1977a
- GAO, Lessons Learned from Past Block Grants : Implications for Congressional Oversight, GAO/IPE-82-8, 1982

# 광역과 기초 간 재정불균형 개선방안

- 최근 광역자치단체 내에서의 기초자치단체 간 재정불균형 문제는 날로 심화되고 있다. 본 연구에서는 기초자치단체의 수평적 재정불균형을 해소하기 위한 광역자치단체의 수단인 재정보전금과 조정교부금에 대한 문제점을 살펴보고 이의 개선점을 살펴보았다.

## 1. 머리말

● 미국에서 지방자치단체 간 재정불균형 문제가 제기된 것은 1960년대로 거슬러 올라간다. 부유한 가구가 대도시 지역(Metropolitan Areas)의 중심도시(Central Cities)에서 외곽지역(Suburbs)으로 거주 지역을 옮김에 따라 미국 대도시 지역에서의 중심도시와 외곽지역의 재정 불균형이 발생하고, 대도시 지역에 거주하게 된 빈민층에 대한 서비스를 중심도시 정부가 재원의 부족으로 적절하게 대처하지 못함에 따라 여러 가지 많은 문제가 제기된 것이다(Campbell·Sacks, 1967). 이후 미국에서는 이러한 문제를 연방정부 보조금, 주정부보조금, 지역적 세원공유(Hinze·Baker, 2005), 다양한 형태의 광역 정부



글 \_ 조 임 곤  
(경기대학교 행정학과 교수)

설립 등으로 해결하여 왔으나, 1990년대에 상황은 더욱 악화되었고(Ledebur·Barnes, 1992), 현재의 상황도 더 나아진 것이 없다.

우리나라에서도 광역자치단체 내에서의 기초자치단체 간 재정불균형 문제는 날로 심화되고 있다. 우리나라 기초자치단체는 자체수입과 지방교부세와 국고보조금을 포함한 중앙정부 보조금, 재정보전금과 조정교부금을 포함한 광역자치단체 보조금을 재원으로 하여 지역 주민이 일정한 수준의 공공서비스를 향유하도록 지출을 하고 있다. 본 연구에서 주목하고자 하는 자치단체 간 재정불균형(Fiscal Disparities or Imbalances)이란 자치단체의 재원과 지출의 격차가 동일한 광역자치단체 내에 있는 기초자치단체 간에 차이가 있는 상태로 정의할 수 있다. 이는 재정불균형 중에서도 수평적(Horizontal) 재정불균형으로 상급정부와 하급정부 간의 재정불균형인 수직적(Vertical) 재정불균형과 구분된다.

본 연구에서는 기초자치단체의 수평적 재정불균형을 해소하기 위한 광역자치단체의 수단인 재정보전금과 조정교부금에 대한 문제점을 살펴보고 이의 개선점을 살펴보고자 한다. 재정보전금은 광역자치단체인 도와 74개 시와 84개 군의 재정불균형을 해소하기 위한 제도이며, 조정교부금은 광역자치단체인 특별시·광역시와 69개 자치구 간의 재정불균형을 해소하기 위한 제도이다. 간혹 특별시·광역시와 자치구 간 재정보전금이 교부되는데 이는 세목교환 손실분 등의 성격으로 도와 시·군 간의 공식에 의해 배분되는 재정보전금과는 성격이 다른 것이다. 예를 들어 서울시의 재정보전금에는 자동차등록세면허세 보전금, 공동재산세 전출금, 공동세시행재원감소분보전금, 부동산교부세재원보전금, 세제개편세입감소분보전금 등 다양한 항목이 포함되어 있다.

## 2. 재정보전금과 조정교부금 제도의 최근 변화

### 가. 재정보전금 제도와 최근 변화

재정보전금은 부익부 빈익빈 현상을 야기하는 도세정수교부금제도의 불합리한 점을 개선하고 기초지방자치단체 간의 재정력 격차 해소를 하기 위하여 2000년에 도입되었다. 재

정보전금제도 신설의 배경에는 도세징수교부금의 감소에서 출발하고 있다. 도세징수교부금제도는 시군세가 도세의 부가세(50%) 형태로 되어 있던 것을 1976년도에 도세와 시군세로 구분하면서 시군의 세입을 보전하기 위하여 도세징수교부금을 도세징수액의 20%(취득세 30%)로 규정한데서 비롯하고 있다(서정섭, 2004). 이후 도세징수액의 30% 인상과 인구 50만 명 이상의 시의 50% 인상이 이루어 졌으나 1999년 지방세법시행령 개정으로 징수교부금이 3%로 되면서 재정보전금 제도가 신설되었다.

현재 지방재정법 제29조 제1항에서는 시·도지사(특별시장을 제외)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외)의 27%(인구 50만 명 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하도록 하고 있으며, 동법 제29조 제2항에서는 인구, 징수 실적(지방소비세 제외), 당해 시·군의 재정사정 그 밖에 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시를 제외)의 관할 구역 안의 시·군에 배분하도록 하고 있다. 일반재정보전금은 90%, 시·군의 지역개발사업 등 시책 추진에 10%가 할당되며, 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대해서 재정적 결함을 보전하기 위해 지급되는 특별재정보전금은 경기도의 경우 일반재정보전금의 25/100로 되어 있다. 제도의 초기 시행에서는 일반재정보전금의 경우 인구수 60%, 도세징수액 40% 기준의 배분이 적용되었는데, 현재의 배분 기준은 인구수 50%, 도세징수실적 40%, 재정력지수 10%로 배분하고 있다. 또한 2014년부터는 화력발전·원자력발전에 대한 각각의 지역자원시설세의 100분의 65에 해당하는 금액(‘지방세기본법’ 제67조 제2항에 따른 징수교부금을 교부한 금액 제외)을 화력발전소·원자력발전소가 있는 시·군에 각각 배분하여야 한다.

최근 안전행정부에서는 재정보전금을 배분에서 시·군 간의 재정 형평성을 강화하기 위하여 보통교부세 불교부 시·군에만 배분하는 특별재정보전금을 단계적으로 축소 후 폐지하고 일반재정보전금의 배분기준 중 징수실적을 삭제하는 지방재정법 시행령 일부개정령안을 2013년 6월 3일까지 입법예고했다. 구체적으로 재정보전금의 종류를 일반재정보전금, 시책추진보전금 및 특별재정보전금에서 특별재정보전금을 단계적으로 축소(경기도의 경우는 2014년도에는 일반재정보전금의 100분의 20에 해당하는 금액을, 2015년도에는 일반재정보전금의 100분의 15에 해당하는 금액을, 2016년도에는 일반재정보전금의 100분의 10에 해당하는 금액을, 2017년도에는 일반재정보전금의 100분의 5에 해당하는 금액)하는 방

식으로 폐지하여 2018년부터는 일반재정보전금과 시책추진보전금만을 두며, 일반재정보전금의 배분기준을 인구수, 지방세의 징수실적 및 재정력지수에서 지방세 징수실적을 삭제한 인구수와 재정력지수로 개편하려고 하고 있다(표 1 참조).<sup>1)</sup>

표 1 경기도 특별재정보전금 단계적 축소

연도	일반보전금 재원 총액에서의 특별재정보전금 비율	일반재정보전금 배분 비율
2013년	일반보전금 재원 총액의 25%	징수실적 40% 재정력지수 10%
2014년	일반보전금 재원 총액의 20%	징수실적 35% 재정력지수 15%
2015년	일반보전금 재원 총액의 15%	징수실적 30% 재정력지수 20%
2016년	일반보전금 재원 총액의 10%	징수실적 25% 재정력지수 25%
2017년	일반보전금 재원 총액의 5%	징수실적 20% 재정력지수 30%
2018년	일반보전금 재원 총액의 0%	징수실적 15% 재정력지수 35%
2019년	일반보전금 재원 총액의 0%	징수실적 10% 재정력지수 40%
2020년	일반보전금 재원 총액의 0%	징수실적 5% 재정력지수 45%

※ 자료 : 2013년은 경기도 재정보전금 배분 조례, 이후는 안전행정부 지방재정법 시행령 일부개정령안. 단 배분 비율에서 인구수 50%는 공통

## 나. 조정교부금 제도와 최근 변화

자치구는 기초자치단체이나 특별시·광역시 내에 행정구역을 두고 있는 탓에 시·군에서 이루어지고 있는 기초자치단체 사무의 일부를 특별시·광역시에서 처리하고 있는데 이러한 이유로 광역과 기초 간의 지방세 배분에서 시군보다 불리하게 자치구세가 설정되어 있다. 또한, 시·군의 재정불균형 해소를 위하여 중앙정부가 직접 지방교부세 제도를 운영하고 있는 반면, 자치구의 재정불균형 해소를 위하여서는 특별시·광역시별로 조정교부금을 운영하고 있다. 과거에는 지방자치법에 의거하여 특별시장이나 광역시장은 시세(市稅) 수입 중의 일정액을 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호간의 재원을 조정하였으며, 지방자치법시행령에 의거하여 자치구 상호간의 조정 재원을 해당 시세(市稅) 중 취득세와 등록세로 하며, 자치구 상호간의 재원조정방법을 정하는 조례에 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등이 포함시켰었다.

1) 특별재정보전금은 과거 통합 전 창원시 때문에 경상남도에도 해당되었지만 현재에는 경기도에만 해당한다.

표 2 조정교부금 산정방법 변화

구분	2008년	2013년
서울	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 6개 측정항목 (12개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 다음 연도 자치구세 및 당해 연도 경상적 세외수입추계액의 95%</li> <li>• 조정교부금 재원이 자치구의 재정부족액 합계보다 클 경우 2차에 걸쳐 가산교부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 18개 측정항목 (24개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 해당 연도의 세입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원을 제외한 지방세, 세외수입(재산매각수입 제외), 지방교부세, 재정보전금 등의 추계액</li> <li>• 조정교부금 재원이 자치구의 재정부족액 합계보다 클 경우 2차에 걸쳐 가산교부</li> </ul>
부산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 11개 측정항목 (23개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 11개 측정항목 (23개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준)</li> </ul>
대구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 11개 측정항목 (21개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 10개 측정항목 (19개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준)</li> </ul>
인천	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 4개 측정항목 (14개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 전전년도와 전전년도의 직전 2개년도 지방세 및 징수교부금 수입을 제외한 경상적세외수입의 80%(연도별 적용 비율은 각각 50%, 30%, 20%임)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 12개 측정항목 (16개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 지방세 및 경상적세외 수입징수결정액의 100분의 80</li> </ul>
광주	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 4개 측정항목 (11개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 12개 측정항목 (14개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준) - 기준수입액이 매우 불합리할 때에는 시세 징수교부금을 제외한 경상세외수입 등의 수입으로서 기준수입액을 보정</li> </ul>
대전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 4개 측정항목 (11개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (4년간 평균수입액 기준)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 18개 측정항목 (23개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 최근 2년간 자치구세 및 경상적세외수입을 기준세율로 곱하여 산정하되, 기준세율은 100분의 80</li> </ul>
울산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 19개 측정항목 (25개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 자치구세 수입액의 80% (당해 연도 예산 기준)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액은 11개 측정항목 (18개 세부항목)</li> <li>• 기준재정수입액은 구세 및 경상적 세외수입의 100분의 80(당해 연도 예산 기준)</li> </ul>

먼저 조정교부금의 교부율을 보면 2007년부터 2010년까지 취득세와 등록세에서 조정교부금이 차지하는 비율이 서울 50%, 부산 51%, 대구 52%, 인천 50%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58%였으나, 2011년에는 취득세와 등록세에서 조정교부금이 차지하는 비율이 서울 50%, 부산 55%, 대구 56%, 인천 40%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58%로 변경되었으며, 2012년에는 취득세와 등록세에서 조정교부금이 차지하는 비율이 서울 50%, 부산 55%, 대구 56%, 인천 40%, 광주 70%, 대전 56%, 울산 58%로 변경되었다. 최근 2년간의 변동은 시세인 도시계획세가 구세인 재산세에 통합이 되면서 이루어진 변화이다.

2012년 6월 29일에는 지방자치법 시행령 제117조가 개정되어 과거 “자치구 상호간의 조정재원은 해당 시세 중 취득세와 등록세로 하며”가, “자치구 상호간의 조정 재원은 해당 시세(市稅) 중 ‘지방세기본법’ 제8조 제1항 제1호 각 목에 따른 보통세(광역시 경우에는 ‘지방세법’ 제7장 제3절에 따른 주민세 재산분 및 같은 법 제8장 제3절에 따른 지방소득세 종업원분은 제외한다)로 한다”로 개정되어, 2013년부터 보통세에서 조정교부금이 차지하는 비중이 서울 20.5%(2014년부터 21%), 부산 19.8%, 대구 20.65%, 인천 20%, 광주 23%, 대전 21.5%, 울산 18.1%로 되었다.

한편 조정교부금도 지방교부세의 특별교부세에 해당하는 특별교부금도 있는데 2011년까지 부산이 5%, 기타시가 10%였는데, 2012년부터는 모든 특별시·광역시의 특별교부금이 10%로 되었다.

둘째로 조정교부금의 산정방법을 보면 (표 2)에서 보는 바와 같이, 특별시 광역시 별로 많은 차이를 보이고 있다. 2008년과 2013년 사이의 변화를 보면, 대체로 기준재정수요액 측정항목과 세부항목이 늘어났다. 예외가 대구와 울산이지만 전반적으로 기준재정수요액 측정항목과 세부항목은 많아지고 있다. 기준재정수입액에 포함되는 수입도 과거 자치구세의 80%가 많지만, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금까지도 포함되는 경향이 발견되고 있다.

#### 다. 재정보전금과 조정교부금의 규모

2013년 총계기준 당초예산으로 재정보전금 및 조정교부금의 규모는 6조 7,348억 원으로 총계 예산인 208조 8,886억 원의 3.2%에 이르고 있는데 최근 5년 동안에 절대적인 금액은 중

가하여 왔지만 예산에서 차지하는 규모는 감소하는 추세에 있다(표 3 참조).

표 3 재정보전금 및 조정교부금 규모

연도	총계 당초예산(A)	재정보전금 및 조정교부금(B)	B/A
2008년	161,202,128	5,850,486	3.6%
2009년	178,102,666	6,185,367	3.5%
2010년	183,226,045	5,991,679	3.3%
2011년	185,466,977	5,964,581	3.2%
2012년	198,911,843	6,636,936	3.3%
2013년	208,888,572	6,734,796	3.2%

※ 자료 : lofin.mopas.go.kr (2013년 6월 2일 접속)

### 3. 재정보전금과 조정교부금 제도 개선에 관한 연구

#### 가. 재정보전금 제도에 관한 연구

김종희(2003)는 자치단체 간 재정불균형이 발생하는 이유를 지역경제력과 세입확보력의 차이에서 비롯된다고 보았는데 충청남도 15개 시·군의 재정불균형 상황을 살펴보고 충청남도의 도의 징수교부금과 재정보전금이 징수실적과 인구수를 기준으로 하는 한 재정불균형을 시정하려는 것에 한계가 있음을 지적하였다. 이에 대한 개선으로 재정자립도를 감안하여 징수교부금을 차별적 적용하고 재정보전금의 배분에서도 징수실적을 없애고 재정자립도를 기준으로 배분할 것을 제안하였다.

김정완(2005)은 일반재정보전금은 인구수와 도세징수교부금의 기준에 의해 분배되기 때문에 기존의 징수교부금제도의 재정불균형을 해소하는데 기여를 못한 점을 지적하고, 김정완(2006)에서 일반재정보전금 배분에서 인구수와 징수실적 배분으로는 재정불균형 해소에 문제가 있기 때문에 시군별 지역생산의 역외유출입을 추정하여 일반재정보전금의 본래 목표를 달성하도록 할 것을 경기도 31개 시·군을 중심으로 분석하였다. 또한 재정보전금제도의 개선에 대해서는 시책추진보전금과 특별재정보전금을 축소하거나 폐지하고 배분기준으로서 징수실적은 적합하지 않기 때문에 삭제할 것을 제안하였다.

이승모·유재원·서정섭·고경훈(2005)은 기존의 도세 징수교부금의 다양한 문제점으로 인해 도입된 재정보전금이 특별재정보전금 등으로 자치단체 간의 부익부 빈익빈 현상을 근본적으로 개선하고 있지 못하다고 파악하고, 일반재정보전금의 배분방식에서 재정력지수나 재정자립도 등이 포함되어야 함을 주장하였고 시책추진보전금의 경우 자의적인 배분이지만 재정의 수평적 형평화에 기여하기 때문에 일반재정보전금에 포함하여 운영하는 것에 반대 의견을 제시하였다.

이승모·유재원(2005)은 인구수와 도세징수실적 간의 구성 비율에 대한 재조정에 따른 효과를 분석하여 인구수에 따른 배분비율을 높이고 도세징수실적에 따른 배분비율을 낮추어 수평적 형평성을 제고시킬 수 있음을 보였다. 또한, 재정력역지수를 추가로 포함시켜 재정의 수평적 형평화를 제고할 것을 제안하였는데 이것이 현재의 재정보전금 제도에 반영되었다.

김종희·김혜정(2008)은 인구수, 도세징수실적, 재정력지수 등에 의한 배분 배분만으로는 한계가 있기 때문에, 재정불균형을 해소하는 방안으로 개별 자치단체별로 심층적 분석을 지속하면서 어느 정도 정책적 판단이 가능한 시책추진보전금의 배분금액을 늘리는 것도 하나의 대안이 될 수 있다고 지적하였다. 그러나 이는 도의 자의성을 증대시키고 기초자치단체의 자율성에 제약을 가져올 우려가 있을 수 있다.

서정섭(2004·2003)은 징수교부금 제도의 개선을 위해 도입된 재정보전금 제도가 여전히 부익부 빈익빈 현상을 개선하고 있지 못하며 경기도의 경우는 시·군 간 재정불균형이 해소되지 않기 때문에 인구수와 도세징수실적이라는 2가지 배분 기준의 변화가 필요하고 특별재정보전금을 폐지 또는 축소하여 재정보전금 제도가 시·군 간 수평적 재정조정기능을 담당하도록 해야 한다고 제안하였다.

이현우(2010)는 현재의 재정보전금제도가 과거 징수교부금제도가 안고 있었던 지자체 간 재정력 격차를 심화 문제를 해결하고 있지 못함을 지적하면서, 경기도의 경우 특별재정보전금의 존재로 인해 재정형평화기능이 어려운 것으로 보였다. 개선 방안으로 특별재정보전금의 축소 또는 폐지, 인구수와 징수실적 배분 비율 조정을 제안하였다.

고경훈·박용진(2011)은 경기도를 중심으로 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과를 살

펴보았는데 재정보전금 중에서 일반재정보전금과 시책추진보전금은 수평적 재정 형평화에 일정 부분 기여하고 있는 것으로 나타났으나, 특별재정보전금은 오히려 수평적 형평화에 반하는 것을 제시하였다. 특히 경기도의 경우 특별재정보전금의 배분비율을 지방재정법 시행령에서 명시함으로 인해, 제도 도입 이후 각 지자체의 재정력 변동 상황을 적절히 반영하지 못해 지자체 간 빈익빈 부익부 현상을 초래하고 있기 때문에 여기에 추가적으로 행정면적 기준을 도입하는 방안을 제시하였다.

### 나. 조정교부금

여기에서는 먼저 조정교부금제도와 밀접한 연관성이 있는 지방교부세에 대한 연구 중 조정교부금의 개선방안과 관련된 연구를 중심으로 제안된 것을 먼저 살펴본다. 지방교부세에 관한 연구 중에서 먼저 지방교부세 제도의 투명성 제고를 위한 제도의 단순화를 위한 기준재정수요액 산정에 사용되는 측정항목의 대폭적인 구조조정을 강조한 연구가 발견된다(이창균, 2007; 박완규, 2008; 손희준, 2008; 안종석, 2009; 국중호, 2010; 김덕준·김혜란·주운현, 2010; 주만수, 2012; 김필현, 2012). 두 번째 지방교부세에 관한 연구는 재원의 충분성에 관한 것으로 법정교부율 상향 조정의 필요성을 강조한 연구이다(박완규, 2008; 손희준, 2008; 김덕준·김혜란·주운현, 2010). 세 번째 지방교부세에 관한 연구는 지방교부세 제도 운영에서 나타나는 문제점 해결에 관한 것이다(장덕희·김태일, 2006; 신두섭, 2008; 안종석, 2009).

조정교부금에 관한 연구는 먼저 측정항목과 측정단위의 적용과 관련된 연구를 볼 수 있다. 김종희(2003)는 기준재정수요액 산정이나 기준수입액 산정과정에서 본청과 자치구 사이에 갈등이 있고, 어떤 측정항목과 측정단위를 적용하는 것에 논란이 있으며, 부족재원이 클수록 많은 교부금을 받아 징세 노력을 저하시키는 점을 지적하고 비계량 및 신규 재정 수요가 포함되지 않는 단점을 지적하였다. 박완규(2007)도 측정단위 간 상관관계 분석한 후, 입법예산액과 측정단위 간 회귀분석 실시로 타당성 있는 측정단위를 제안하였는데, (표 2)에서 측정항목, 재원산정 등이 크게 변화한 이유는 바로 이러한 논란 또는 갈등의 산물로 볼 수 있다.

둘째는 조정교부금의 형평화 효과에 관한 연구로 김성철·박기묵(2004)은 대구광역시를

제외하면 조정교부금은 재정 불균형을 감소시키고 있는 것을 발견하고 있다. 박완규(2007)는 조정교부금 제도 운영에도 불구하고 인천 자치구의 재정력 지수 격차가 심화되고 있는 것을 막기 위해 자치구 간 세수 편차가 심한 세목을 선정하고, 시세 가운데에는 가능한 한 세수 편차가 심하지 않은 세목을 선택하는 공동세 도입으로 자치구 간 세수 불균등 정도를 줄일 수 있을 것으로 보았다. 구체적으로 공동시설세와 사업소세를 공동세로 도입하는 경우, 주민세와 재산세를 공동세로 도입하는 경우를 검토한 후, 공동시설세와 사업소세를 공동세로 하여 자치구에 60%를 배분하는 방안이 가장 타당하지만, 자치구의 재정력 강화 효과가 미약하기 때문에 이와 동시에 조정교부금 교부율의 상향 조정이 병행되어야 실질적인 효과를 볼 수 있을 것으로 보았다. 신태곤(2007)도 자치구별 사회복지비 관련 기준수요액을 재산정하여 조정교부금을 배분한 결과 조정 교부금의 재정형평화 기능이 상당히 제고될 수 있음을 보였다. 박광배(2011)는 조정교부금의 형평화 효과 제고를 위하여 평균재정자립도를 반영하여 조정율의 차등적용을 주장하였다.

셋째는 조정교부금 제도 운영과 관련된 것으로 조기선(2005)은 특별교부금은 단체장의 정치적 판단이 개입될 뿐만 아니라, 특별교부금 교부내역을 보면 취지에 맞지 않은 사업에 교부되고 있기 때문에, 특별교부금 비율을 낮추어야하고 특별교부금 사업 심사위원회를 구성할 것을 제안하였다. 신태곤(2007)은 부산시의 사례를 들어 재정수요를 과소 산정하는 것을 지적하였는데 이에 따르면 부산시의 사회복지비 수요는 10% 미만 반영되고 있다. 현성민·유태현(2008)도 자치구 기준재정수입이 과소 평가되는 것을 지적한 후, 서울시 조정교부금제도가 적용하고 있는 1·2차 가산교부제도 때문에 조정교부금 교부 이후 조정교부금 불교부단체와 교부단체 간 기준재정수요충족도가 뒤바뀌는 역진성이 초래할 가능성을 지적하고 있다. 최원구(2012)는 사회복지비 중 자치 단체경상보조금을 100% 수요로 인정하는 제도의 도입으로 인천시 자치구들의 사회복지비 자치구 자체부담분 고민을 해결할 수 있을 것으로 보았다.

넷째는 조정교부금 재원의 충분성에 관한 연구로서 황준기(2009)는 광역시의 낮은 재정보전율을 지적함과 동시에 취득세는 경기도에 따라 세수가 증감되는 거래세로 불안정함으로 재원조정 교부금 대상 재원을 변경하여 안정적이고 예측 가능한 재원운용을 도모해야 함을 주장하였다. 윤광재·김윤수(2009)와 주만수(2012)도 전체 지방세수 또는 보통세의 일정비율을 재원으로 하여야 한다고 보았는데 이것이 현재의 제도에 반영되었다.

### 4. 재정보전금과 조정교부금 제도 개선에 관한 연구

#### 가. 재정보전금 제도 변화 효과 분석

재정보전금 제도 변화로 인한 일반재정보전금 변화 효과를 추정하여 보면 다음과 같다. 인구수의 경우는 재정고에 나와 있는 2011년 인구를 기준으로 하였으며, 도세 징수 실적은 지방세정연감 자료를 이용하였는데 도세 중 2011년도 분 지방교육세만 제외되었다. 정확히 계산하기 위해서는 과년도수입에서 지방교육세분을 제외하여야 한다. 재정력지수는 2013년 행정안전부 지방교부세 산식에 사용된 재정력지수를 이용하였다. 이와 같이 본 연구에서의 결과는 정확한 계산으로 볼 수 없기에 제도 변화의 효과를 정확히 예측할 수 없는 단점이 있으나, 제도 변화의 효과를 개략적으로 살펴보고 제도변화에 따라 나타날 수 있는 문제점은 논의할 수 있다.

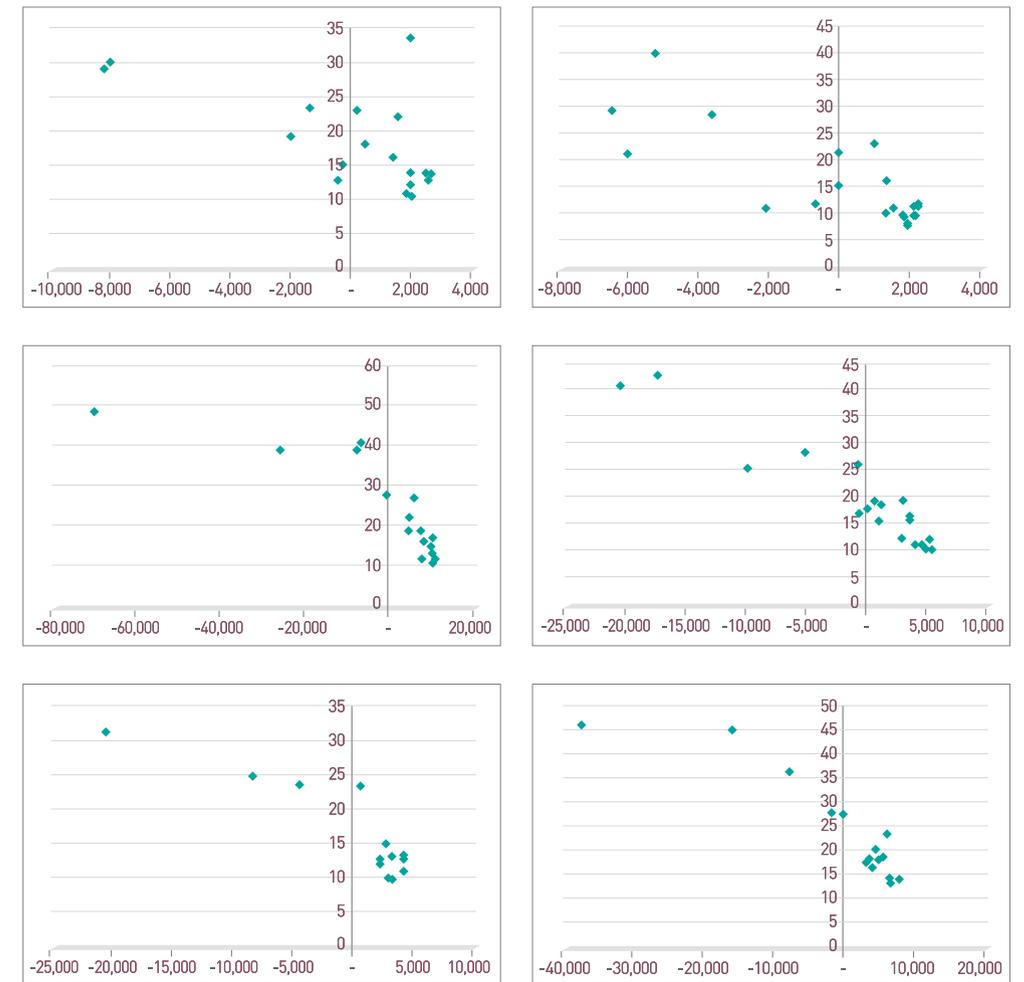
지방재정법 시행령 일부개정령이 시행되는 경우 각 도에서의 제도 변화 효과를 예측을 보기 전에 (그림 1)의 재정자립도 판단기준 참고를 설명하여 보면 다음과 같다. (그림 2)에서 어느 한 점을 선택하고 제1사분면과 제3사분면에 점이 위치하면 제도 변화가 문제가 있는 것을 시사하고, 제2사분면과 제4사분면에 점이 위치하는 경우는 제도 변화가 좋은 것이다. 만약 1사분면에 점이 있는 경우에는 해당 자치단체보다 높은 재정자립도인데도 재원 변화에서 유리한 혜택을 받았다는 것이며, 3사분면에 점이 위치하는 경우는 해당 자치단체보다 낮은 재정자립도이지만 재원변화에서 재원이 감소하는 변화를 보였다는 것이다.

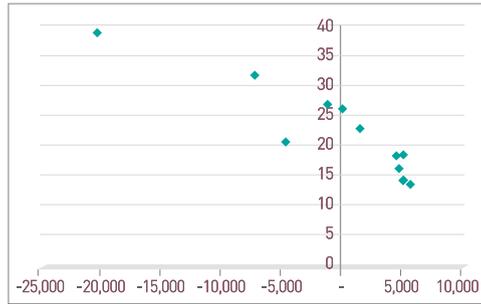
그림 1 재정자립도 판단기준 참고



X축이 재원 증감액, Y축이 재정자립도를 나타낸 (그림 2)를 보면 경기도를 제외한 7개 도가 편차는 있지만, 전반적으로 우하향하는 것이 나타나고 있다. 이는 이번 제도 변화가 재정자립도가 낮은 자치단체에 재원을 증액하고 재정자립도가 높은 자치단체에 재원을 감액하는 긍정적인 효과를 가져 오는 것을 시사하고 있다. 한 가지 지적할 만한 것은 재정력지수를 이용하여 재정보전금을 배분한다면 (그림 2)보다는 좀더 좋은 결과를 보이지만 (그림 1)에서 나타난 불합리한 면은 계속 나타나고 있다. 따라서 재정보전금 제도 변화로 인한 완벽한 합리적인 배분은 나타날 수 없는 것이기 때문에 재원 변화에 현저한 불이익을 받거나 유리한 혜택을 본 경우에 대한 대비책이 필요하다.

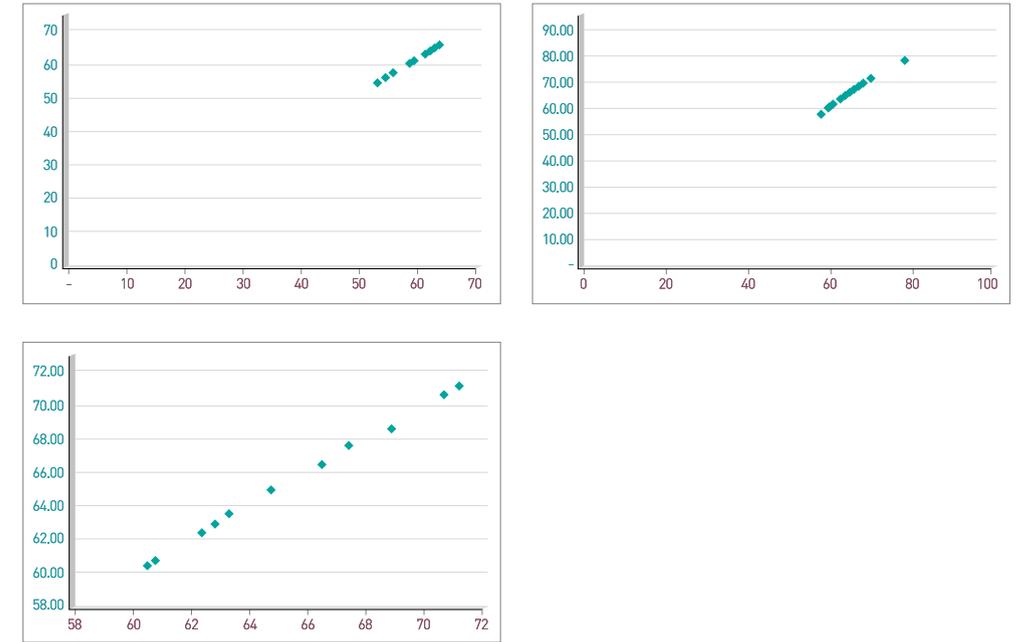
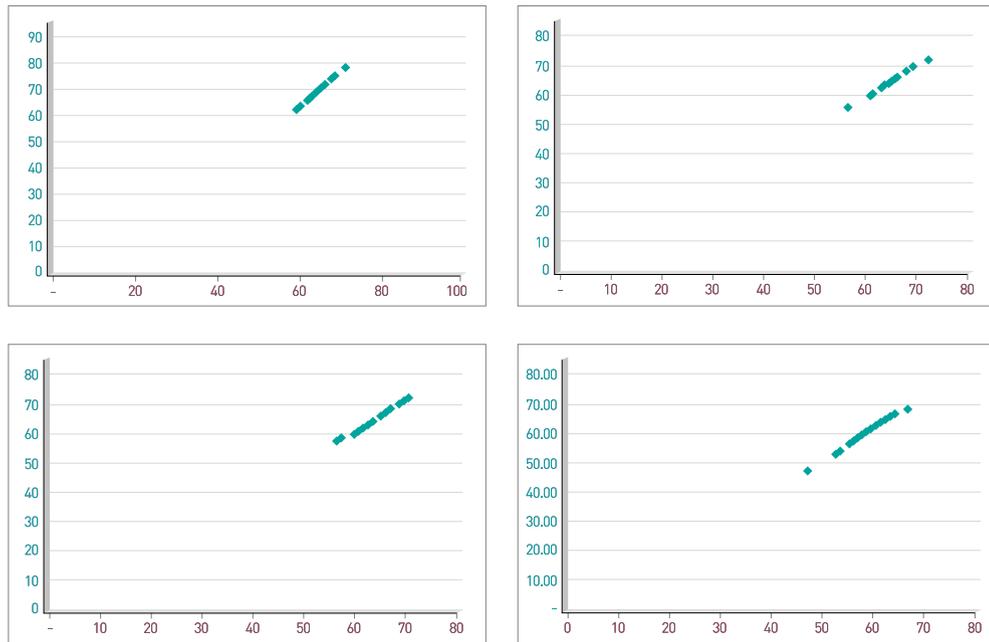
그림 2 재정자립도로 본 재정보전금 제도 개편 효과





한편 이번 제도 변화로 인한 재정자주도 변화를 보면(그림 3)에서 보는 바와 같이 큰 변화는 주지 않는 것으로 나타났다. 즉(그림 3)에서 X축이 기존의 재정자주도, Y축이 제도변화로 예상되는 재정자주도인데 상호 일관성이 유지되고 있어서 전반적인 자주재원 변화에 큰 변화를 주고 있지 않은 것으로 나타나고 있다.

그림 3 재정자주도로 본 재정보전금 제도 개편 효과



경기도의 재정보전금 제도 변화 효과를 예측하여 보면(그림 4)와 같이 현재는 재정보전금을 많이 받고 있다고 하더라도 2021년에는 역전이 될 가능성이 예측되고 있다. 이러한 예측에서의 가정은 2012년 5,134억 원의 특별재정보전금이 수원 1031억 원, 화성시 994억 원, 용인시 953억 원, 성남시 947억 원, 고양시 725억 원, 과천시 482억 원에 배분되었는데 이러한 배분비율이 고정적으로 이루어지는 것으로 가정하였으며, 특별재정보전금이 있는 경우에는 재정력지수에 의한 배분이 이루어지지 않는 것으로 가정하였다.<sup>2)</sup> 그러나 이러한 재정보전금 제도 변화는(표 4)의 재정보전금 변이계수 추정에서 보듯이, 재정보전금에서의 경기도 내의 불균등 해소에 획기적임을 알 수 있다.

2) 이러한 가정을 하다 보니 약 2,037억 원의 과소 추정이 이루어졌다.

그림 4 경기도의 재정보전금 효과



표 4 경기도의 재정보전금 변이계수 추정

(단위 : %)

연도	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
변이계수	94.7	82.4	69.6	56.8	44.5	34.3	31.3	29.7	29.5

### 나. 조정교부금 제도 변화 효과 분석

전술한 바와 같이, 지방자치법 제173조에 의하면 특별시장이나 광역시장은 시세(市稅) 수입 중의 일정액을 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호간의 재원을 조정하여야 하며, 지방자치법시행령 제117조는 자치구 상호간의 조정 재원은 특별시세(市稅) 중 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세 등의 보통세와 광역시세 중 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세 (재산분을 제외한 균등분만 포함), 지방소득세(종업원분 제외한 소득세분과 법인세분 등 소득분만 포함), 자동차세 등의 보통세로 하는데, 특별시와 광역시의 차이는 광역시에서는 보통세에서 과거의 사업소세에 해당하는 부분이 제외된다는 점이다.

이번의 조정교부금 제도 변화는 수평적 재정 불균형에 영향을 미치는 것이 아닌 수직적 재정 불균형에 관한 것이나, 그 효과를 분석하여 보면 다음과 같다. (표 5)는 조정교부금 결산 현황이며, (표 6)은 제도 변화 후에 2011년 조정교부금 재원으로 볼 수 있는 금액이 나와 있다.<sup>3)</sup> (표 6)에서 주민세와 지방소득세는 지방세정연감에서 가져 왔는데, 이는 지방세정연

감에서 재산분을 제외한 균등분, 종업원분 제외한 소득세분과 법인세분 등 소득분을 구분할 수 없기 때문이다.

표 5 결산으로 본 조정교부금 현황

(단위 : 백만 원)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
서울	2,204,014	1,777,785	1,674,732	1,604,251	1,537,485
부산	463,142	402,226	402,344	413,236	520,288
대구	341,301	329,444	294,238	289,455	231,159
인천	397,506	401,383	398,809	227,065	358,499
광주	218,861	239,387	201,102	188,818	248,774
대전	240,720	214,676	169,757	195,366	234,239
울산	129,838	180,246	137,714	142,079	142,726
합계	3,995,383	3,545,146	3,278,696	3,060,269	3,273,170

※ 자료 : 각 년도 지방세정연감

표 6 2011년 결산으로 본 조정교부금 재원

(단위 : 백만 원)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
취득세	2,794,054	969,612	507,615	926,192	291,730	372,491	340,054
주민세	50,053	13,272	9,413	10,170	5,307	5,477	3,820
자동차세	1,008,261	498,791	305,235	351,874	195,481	186,027	132,547
레저세	161,238	96,436	7,306	22,270	13,185	17,456	-
담배소비세	557,799	174,972	108,911	144,954	76,700	78,063	52,414
지방소비세	464,867	238,123	159,467	88,725	95,100	105,361	79,858
지방소득세	3,469,580	437,526	236,872	335,859	147,814	191,445	382,194
합계	8,505,852	2,428,732	1,334,819	1,880,044	825,317	956,320	990,887

※ 자료 : 행정안전부, 지방세정연감, 2012 ; 행정안전부, 지방세정연감, 2012

표 7 조정교부금 재원 배분 효과 추정

(단위 : %, 백만 원)

구분	재원 비율	2011 시행 가정	2011 결산	재원효과
서울	20.5%	1,743,700	1,537,485	206,215
부산	19.8%	480,889	520,288	-39,399
대구	20.7%	275,640	231,159	44,481
인천	20.0%	376,009	358,499	17,510
광주	23.0%	189,823	248,774	-58,951
대전	21.5%	205,609	234,239	-28,630
울산	18.1%	179,351	142,726	36,625

3) 단 과년도 수입분은 포함되지 않아 정확한 내용은 아니다. 또한 결산 수치가 지방세정연감과 지방세정연감이 일치하지 않아 분석의 정확성이 떨어질 수 있다.

조정교부금 재원 배분 변화에 따른 효과는 (표 7)에 나타나 있는데, 만일 현재의 제도가 2011년에 시행되었다면, 서울, 대구, 인천, 울산의 경우는 자치구의 재원 확충을 부산, 광주, 대전의 경우는 재원 감소를 가져올 것으로 분석되었다. 그러나 이는 2011년 결산에 근거한 것이기 때문에 해석에 주의가 필요하다.

## 5. 맺는말

본 연구에서는 기초자치단체의 수평적 재정불균형을 해소하기 위한 광역자치단체의 수단인 재정보전금과 조정교부금에 대한 문제점을 살펴보고 이의 개선점을 살펴보았다. 재정보전금 제도의 변화는 기존의 학계에서 지적되어온 문제점을 과감히 수용하여, 특히 경기도의 경우는 수평적 재정불균형 해소에 획기적인 기여를 할 것으로 기여되고 있다. 다만 기타 지역에서는 일부 바람직하지 않은 사례가 발생할 가능성도 보이고 있다. 즉 재정자립도가 낮은데도 불이익을 받는 경우와 재정자립도가 높은데도 이익을 보는 경우가 생기는 경우가 발생하기 때문에 이러한 점에 대한 보완이 이루어질 수 있어야 한다. 현재 서울시에서 운영하고 있는 재정보전금 중 세목교환 손실보상분과 유사한 방식이 필요할 것이다. 그러나 전반적으로 이번 제도의 변화는 기존의 연구에서 지적되어 온 개선 과제를 충실하게 수행했다는 점과 형평성의 관점에서 바람직하다고 볼 수 있다.

조정교부금의 제도 변화는 엄밀히 말하여 수평적 재정불균형에 관한 것이 아닌 수직적 재정불균형에 관한 것은 아니다. 본 연구에서 제도 변화를 추정한 결과에 의하면 2011년에 이러한 제도가 시행되었더라면 자치구의 유불리가 달라지는 것을 발견할 수 있다. 2010년 결산과 2009년의 결산자료를 이용한 분석 결과 역시 자치구에 불리한 결과로 나타나 제도 변화로 인한 자치구 재정의 재원 부족이 생기지 않도록 하는 제도적 보완이 필요할 것으로 예상된다.

마지막으로 자치구 간 수평적 재정 불균형 해소를 위해서는 미네소타의 경우 재정력격차 해소 프로그램(Fiscal Disparities Programs) 운영을 고려해볼 만하다. 광역 도시 내 세원공유 운영의 대표적 사례로 여겨지는 미네소타의 경우 1971년 이후부터의 재산세 증가분 중 40%를 지방정부가 재원으로 마련한 다음, 재정력의 차이(일인당 재산세/일인당 평균 재산세)에

따라 재원을 배분하는 방식을 채택하고 있다(Hinze·Baker, 2005). 미네소타 방식은 1인당 상업용 재산세액에 근거하여 공동세 재원(세수)을 배분하는 방안이 해당하는 것으로 세원 공유의 논거는 대도시의 성장과 발전에는 부도심의 생성이 필수적이고, 대도시내 부도심의 위치는 시장(市場)이 결정하거나 정부의 계획적인 발전에 의하여 이루어지는 것이지 부도심을 행정구역 안에 두고 있는 지방정부의 독자적인 노력 여하에 따라 형성되는 것은 아니라는 점에서 우수한 이론적 근거를 가지고 있다. 현재의 서울시 재산세 공동세제도는 개인 재산세까지 포함하여 이론적 근거가 약하다고 볼 수 있다.☺

## 참고문헌

- 고경훈·박용진, 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구 : 경기도를 중심으로, 한국행정논집 23(3), p.929~951, 2011
- 국중호, 일본 신형교부세 운영이 한국 지방교부세 개혁에 주는 시사점, 재정정책논집 12(2), p.101~130, 2010
- 김덕준·김혜란·주운현, 지방교부세제도 개편과 충청북도 대응방안, 한국지방재정학회 세미나자료집, 2010
- 김정완, 지역생산의 역외 유출입을 반영한 재정보전금의 개편방안 - 경기도 시군을 중심으로, 한국지방재정학회 세미나자료집, p.79~103, 2006
- 김정완, 재정보전금의 운영에 대한 연구, 경기논단 7(4), p.87~104, 2005
- 김종희, 징수교부금의 수평적 재정조정효과에 관한 연구, 한국사회와 행정연구 13(4), p.151~165, 2003
- 김종희, 조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제, 한국지방자치학회보 15(3), p.255~271, 2003
- 김종희·김혜정, 재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구 : 충청남도를 중심으로, 한국정책과학학회보 12(4), p.327~345, 2008
- 김성철·박기묵, 조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구, 한국행정논집 16(2), p.265~286, 2004
- 김필현, 지방자치 발전을 위한 지방재정조정제도의 개편방안 : 보통교부세를 중심으로, 지방세포럼 4, p.39~49, 2012
- 박광배, 지방세법 개정에 따른 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구, 세무와 회계저널 12(2), p.383~408, 2011
- 박완규, 지방재정수요에 따른 지방교부세 개편 필요성, 지방재정과 지방세 11(1), 2008
- 박완규, 광역시와 자치구간 재원조정에 대한 연구 : 인천광역시를 중심으로, 지방정부연구, p.3~17, 2007
- 서정섭, 재정보전금제도의 운영실태 분석, 지방재정 1, p.145~162, 2004

- 서정섭, 재정보전금제도의 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2003
- 신태곤, 부산시 조정교부금제도의 기준재정수요산정의 문제점과 개선방향, 지방정부연구 11(3), p.181~200, 2007
- 안중석, 지방교부세 배분방식 개편에 관한 연구, 재정포럼, p.91~93, 2009
- 윤광재·김윤수, 특별·광역시 자원조정교부금의 제도 및 형평성에 관한 실증분석 연구, 한국지방자치학회보 21(1), p.121~145, 2009
- 이승모·유재원·서정섭·고경훈, 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과 분석, 한국행정학회 2005 동계학술대회, p.17~33, 2005
- 이승모·유재원, 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의 : 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로, 한국행정학회보 40(3), p.199~218, 2006
- 이창균, 외국의 지방재정제도 : 일본의 지방교부세 개혁 : 신형교부세(新型交付税), 지방재정, p.116~126, 2007
- 이현우, 시·군 재정형평화 수준에 대한 평가와 제도 개선방안 - 재정보전금제도의 개선 방안을 중심으로, 지방재정과 지방세 36, p.20~39, 2010
- 조기선, 대도시와 자치구간 특별교부금제도 개선방안에 관한 연구, 한국거버넌스학회보 12(1), p.77~97, 2005
- 주만수, 특별·광역시별 조정교부금제도 비교 분석 및 적합성 평가, 서울도시연구 13(2), p.17~43, 2012
- 최원구, 자치구간 재정력 격차 해소를 위한 자원조정교부금 제도 개선방안 연구, 인천발전연구원 2012년 기획연구과제, 2012
- 행정안전부, 지방재정연감, 각 년도
- 현성민·유태현, 서울시 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구, 재정정책논집 10(1), p.223~255, 2008
- 황준기, 지방자치시대의 지방세출 증대와 대응 ; 특·광역시 자치구 자원조정교부금제도의 개선방안, 지방재정, p.31~46, 2007
- Bahl, Roy, Metropolitan fiscal disparities, Cityscape 1(1), p.293~306, 1994
- Campbell, Alan K. and Seymour Sacks, Metropolitan America : Fiscal Patterns and Government Systems, New York : The Free Press. 1967
- Ledebur, Larry and William Barnes, Metropolitan Disparities and Economic Growth, paper prepared for the National League of Cities, 1992
- Hinze, Steve and Karen Baker, Minnesota's Fiscal Disparities Programs : Twin Cities Metropolitan Area and Iron Range, 2005

# 현장

찾아가는 현장  
축제 한마당  
앞서가는 사람들

서울특별시 은평구  
충남 보령시 '보령머드축제'  
허상곤 경북 영천시농업기술센터 과수한방과 과장

## 지방자치 꽃 피우는 그들을 만나다!

현장 섹션은 더 나은 지방재정을 만들기 위해 애쓰고 있는 현장을 찾아가는 코너. 지방자치 꽃을 활짝 피우기 위해 열심히 뛰고 있는 그들을 만나다. 이번 호는 작년 연말에 있었던 예산 효율화 우수사례 대회에서 '구청 살림살이 주민이 직접 결정해요'로 대통령상을 수상한 서울시 은평구청과 더불어 '축제 통합으로 축제의 질 두배, 예산은 절반' 사례로 국무총리상을 받은 경북 영천시농업기술센터 과수한방과 허상곤 과장을 만났다. '축제 한마당'에서는 오는 7월 19일부터 28일까지 열흘 동안 충남 보령시 대천해수욕장 머드광장에서 개최되는 '보령머드축제'를 소개한다.

