



2007 지방재정조정제도의 운용방향

강 성 조

행정자치부 교부세팀장

I. 서 언

참여정부는 분권형 선진국가 건설을 위해 재정분권을 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택하고 지난 4년간 재정·세제개혁 로드맵 수립, 지방재정관련법의 전면개편, 교부세율 상향조정 등 지방재정 혁신과제를 적극적으로 추진해 왔다.

그 결과 지방재정운영의 자율성 확대에 괄목할 만한 진전¹⁾이 있었으며 각종 재정혁신 과제들이 하나하나 결실을 맺어가고 있다. 특히 지방교부세 등 지방재정조정제도의 혁신은 다른 분야보다도 그 변화의 폭과 속도가 컸으며, 자치단체의 실질적인 재정확충 및 자율성 확대에 크게 기여²⁾했다는 평가를 받고 있다.

2007년은 이러한 재정분권 성과를 바탕으로 지방재정의 변화와 혁신을 더욱 가속화시켜 마무리 하는 중요한 시기라고 할 수 있다. 국가 전체적으로 복지와 경제의 동반성장을 위한 재정혁신이 미래 전략과제로 부각되고 있어 중앙정부 및 지방자치단체 모두 한정된 재원을 효율적으로 운용하는 문제가 무엇보다 중요해지고 있기 때문이다.

1) 지방양여금과 특별교부세 일부의 보통교부세화, 분권교부세 신설 등 교부세율 상향조정으로 지방의 가용재원이 확충되었고, 지방예산편성지침 및 지방채발행 개별승인제 폐지 등으로 지방재정운영의 자율성이 대폭 확대되었다.

2) 지방교부세 법정율의 변화 : 내국세 총액의 15%(2000년) → 19.13%(2005년) → 19.24%(2006년)

국가재정과 지방재정을 연결하는 핵심적 역할을 수행하고 있는 지방재정조정제도도 이러한 변화와 혁신의 흐름에 맞춰 자치단체 운영재원의 안정적 확보 및 합리적이고 효율적인 제도운용을 위한 지속적인 노력이 요구되고 있다.

이하에서는 2007년도 지방재정조정제도의 운용방향과 구체적인 내용에 대해서 언급하고자 한다.

II. 지방재정조정제도의 현황

중앙정부로부터 지방자치단체로 재정적 이전을 수행하는 지방재정조정제도³⁾는 크게 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 국가균형발전특별회계로 구분할 수 있다. 지방양여금제도는 2005년부터 폐지되어 현재는 지방교부세와 국고보조금, 국가균형발전특별회계가 지방재정조정제도로서의 역할을 수행하고 있다.

지방교부세는 지방재정의 건전한 발전과 지방자치단체간 재정력 격차 해소를 위해 내국세 총액중 일정율을 법정화하여⁴⁾ 자치단체별 재정력을 감안하여 교부하는 대표적인 지방재정조정제도이다.

이러한 지방교부세는 국가가 용도지정 없이 각 자치단체에 배분하고 자치단체는 재량에 따라 사용할 수 있는 일반재원이기 때문에 지방재정확충 및 재정운용의 자율성 확대에 중요한 기능을 수행한다.

국고보조금은 국가가 지방자치단체에 대하여 주요시책사업을 수행하는데 필요한 경비를 충당할 수 있도록 지출하는 지출금 가운데서 용도를 지정해서 교부하는 재원이다

3) 지방재정조정제도는 자치단체의 재정력을 보완·확충하고 또한 자치단체간의 재정불균형을 완화시키기 위해서 국가나 상급 자치단체가 재정력이 취약한 자치단체로 재원을 이전 지원하는 제도를 말한다. 지방재정조정제도는 현행법상 두 가지 유형으로 나누어진다.

하나는 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 지원하는 제도이며, 다른 하나는 광역자치체인 시도가 기초자치체인 시군구에 재원을 지원하는 재정조정제도이다.

지방교부세, 지방양여금, 국고보조금은 전자에 속하며 사·도비 보조금, 조정교부금, 재정보전금은 후자에 속한다. (지방재정제도의 변화와 향후과제 / 김한걸 지방재정 2006 제1호)

4) 2006년도부터는 법정교부세율이 내국세의 19.13%에서 19.24%로 상향조정되어 적용되고 있다.

국가균형발전특별회계는 각 중앙부처가 분산추진 하던 지역균형발전 관련 사업을 하나의 특별회계로 통합관리하기 위해 설치한 것으로 광의의 지방재정조정제도라고 볼 수 있다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 우리나라 지방재정조정제도 현황

구 분	지방교부세	국고보조금	국가균형발전 특별회계
근거법령	지방교부세법	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	국가균형발전특별법
목 적	자치단체 재원보장 재정불균형 완화	자치단체의 특정사업 지원	자치단체 재정기반 확충 지역간 균형발전 도모
재 원	내국세의 19.24%	국가의 일반회계 또는 특별회계예산으로 계상	주세 100% 과밀부담금 개발지역훼손부담금 농특세전입금 일반회계전입금 등
재원성격	일반재원	보조목적사업의 용도에 한정	· 사업별 용도에 한정

Ⅲ. 2007 지방교부세제도의 운영

1. 지방교부세의 종류와 규모

2007년도 국세의 총액은 147조 3,025억원으로 지방교부세와 관련된 내국세가 117조 5,895억원, 부동산교부세⁵⁾의 재원인 종합부동산세가 1조 8,891억원, 목적세와 특별회계 재원으로 사용되는 국세⁶⁾가 20조 7,124억원이며, 관세는 6조 5,026억원이다(〈표 2〉 참조).

5) 2006년부터 신설된 『부동산교부세』는 종합부동산세 전액을 재원으로(지방교부세 법정을 19.24%와는 별도의 재원)하여 자치단체의 보유세·거래세 감소분을 보전하고 잉여재원은 재정력이 취약한 자치단체에 교부하는 제도(지방교부세법 제34조 및 동법 시행령 제3조의3)

6) 주세·교통세·교육세·농특세

〈표 2〉 2007 국세 관련 세입예산규모

단위 : 억원

구 분	계	교부세재원	기 타
합	1,473,025	1,175,895	297,130
소 득 세	327,807	327,807	
법 인 세	304,957	304,957	
상 속 증 여 세	25,921	25,921	
부 가 가 치 세	411,631	411,631	
특 별 소 비 세	52,041	52,041	
증 권 거 래 세	23,244	23,244	
인 지 세	5,966	5,966	
기 타 내 국 세	24,328	24,328	
종 합 부 동 산 세	18,891		18,891
주 세	23,785		23,785
교 통 세	113,240		113,240
교 육 세	37,452		37,452
농 특 세	32,922		32,922
관 세	70,840		70,840

이 중 내국세 117조 5,895억원의 19.24%에 해당하는 22조 6,242억원이 2007년도 지방교부세의 재원이 되며⁷⁾, 이는 2006년도 20조 4,414억원에 비해 10.7% 증가된 규모이다.

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구성되는데 그 가운데 보통교부세는 지방자치단체의 기본적 행정수행경비의 부족분을 보전하는 재정부족 보전분(19조 8,421억원)과 지방양여금법 폐지전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 도로사업의 마무리를 위한 재원(8,500억원)으로 구성된다. 2007년도 보통교부세 예산액은 20조 6,921억원으로서 2006년도 18조 6,915억원에 비해 10.7% 증가한 규모이다. 특별교부세는 보통교부세의 획일적 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요에 대한 보완적 재원으로서 2007년도 재원규모는 8,268억원이며, 분권교부세는 국고보조사업의 지방이양에 따라 소요되는 재원을 보존하기 위한 재원으로서 내국세의 0.94%에 해당하는 1조 1,053억원으로 책정되었다. 또한 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 것으로 2006년 1

7) 지방교부세법 제4조(교부세의 재원) 제1항 : 교부세(부동산교부세를 제외한다)의 재원은 당해연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 액과 제15조 제2항의 규정에 의한 정산액으로 한다.

조 2백억원에서 2007년 1조 8,892억으로 85.2% 증가하였다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 2007 국세 관련 세입예산규모

단위 : 억원

구 분	배분비율	2006 예산(추경반영)	2007예산	증감 현황	
계		20,441,391,804	22,624,219,800	2,182,827,996	10.7%
보통교부세	96%+별도정액	18,691,488,000	20,692,123,000	2,000,635,000	10.7%
재정부족보전분	96%	17,841,488,000	19,842,123,000	2,000,635,000	11.2%
도로보전분	850,000,000	850,000,000	850,000,000	0	0.0%
특별교부세	4%	743,396,026	826,755,500	83,359,474	11.2%
분권교부세	내국세 0.94%	1,006,507,778	1,105,341,300	98,833,522	9.8%
* 중부세교부금	중부세총액	1,020,000,000	1,889,200,000	869,200,000	85.2%

2. 보통교부세 운용방향 및 산정결과

1) 보통교부세 운용방향

2007년도 보통교부세 운용방향은 첫째, 저출산·고령화 문제 등 행정환경 변화 여건을 반영하기 위해, 저소득 소외계층 및 노인이 많은 지역에 지원을 확대하기 위해 사회·복지·문화 부분의 수요 비중을 확대했고, 둘째, 자치단체가 재원확보에 있어 중양 의존적인 행태에서 벗어나 스스로 세입증대 등을 위한 자체노력을 강화할 수 있도록 인센티브제도를 강화하고 마지막으로 교부세 법령에서 정하고 있는 교부기준과 방법에 따라 객관적으로 산정하는 것으로 했다.

2) 보통교부세 산정결과

보통교부세는 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 재정부족액을 기준으로 산정한다.

2007년도 기준재정수요액은 총 56조 5,774억원, 기준재정수입액은 총 35조 7,456억원으로서 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 불교부단체를 제외한 자치단체의 재정부족액 총액은 21조 7,721억원이다. 자치단체별 재정부족액에 2007년도 조정율(88.4%)⁸⁾을 곱

8) 조정율(%) = (보통교부세 ÷ 재정부족액) × 100

한 금액이 각 자치단체의 보통교부세액이 된다(〈표 4〉 참조).

$$\begin{array}{ccccc}
 \boxed{\text{기준재정수요액}} & - & \boxed{\text{기준재정수입액}} & = & \boxed{\text{재정부족액}} \rightleftharpoons \text{보통교부세} \\
 \text{(7개최저한도·5개최고한도변 기준수요 + } & & \text{(보통세수인의 80\%} & & \uparrow \\
 \text{보정수요 } \pm \text{ 수요자체 노력)} & & \text{+ 보정수입} \pm \text{수입자체 노력)} & & \text{(조정율 적용)}
 \end{array}$$

〈표 4〉 2007 보통교부세 산정결과

단위 : 억원

구 분	기준재정수요액	기준재정수입액	재정부족액	보통교부세
합	395,017 (565,774)	177,296 (357,456)	217,721 (208,318)	198,421
서울	(89,689)	(90,564)	(△875)	-
광역시	65,807 (80,299)	54,185 (68,843)	11,622 (11,456)	10,265
도 분	70,972 (111,302)	35,698 (77,310)	35,274 (33,992)	37,076
시 분	147,289 (173,535)	66,285 (99,611)	81,004 (73,924)	71,620
군 분	110,949	21,128	89,821	79,460

※ ()내는 불교부단체 포함분임.

2007년도 보통교부세 19조 8,421억원의(자치단체 재정부족 보전분) 배분결과를 구체적으로 살펴보면, 서울, 인천, 경기도는 지방세수가 많아 교부세가 지원되지 않는 불교부단체가 되었고, 부산광역시 등 5개 광역시는 평균 2,053억원, 강원, 충북 등 8개도는 평균 4,634억원이 지원되었다.

75개 시 중에서 수원, 안양, 안산, 성남, 과천, 용인, 고양, 화성시가 재정여건이 좋아 불교부단체가 되었으며 나머지 67개 시는 평균 1,069억원, 86개 군은 평균 924억원의 보통교부세를 지원받는 것으로 나타났다.

3. 보통교부세 제도개선 사항

그동안 보통교부세는 제도운영 전반에 걸쳐 지속적인 개선과 보완을 추진해 왔다. 2007년에도 제도운영의 객관성·합리성 제고를 위하여 기준재정수요 및 수입산정 방식을 합리화하고 자구노력촉진을 위한 인센티브제도 등을 보완·개선하였다.

1) 기준재정수요의 합리적 산정

(1) 기준재정수요 측정항목의 단순화·합리화

우선 기준재정수요 측정항목 중 일반관리비와 유사한 특성을 갖고 있는 읍면동비를 일반관리비에 포함하여 측정항목을 단순화하고, 상·하수도비에서 하수도 관련 경비를 분리하여 행정수요의 성격에 맞게 환경공해비에 포함하여 산정했다.

(2) 총액인건비 도입에 따른 인건비 계산방식 변경

2007년부터 총액인건비제도가 도입됨에 따라 인구수, 면적 등에 의거 산정한 총액인건비에서 용도가 지정된 단체별 국고보조금, 특별회계를 제외하여 산출된 금액을 기초로 보통교부세 인건비를 산정했다.

(3) 제주특별자치도의 교부세 분리 산정

제주특별자치도 설치에 따라 특별도는 보통교부세 산정방식인 재정부족액(기준재정수요액 - 수입액)의 규모에 관계없이 보통교부세 총액의 3%를 정액 교부(제주특별법 제75조)하고 나머지 97%를 제주를 제외한 176개 자치단체를 대상으로 재정부족액을 기초로 교부했다.

(4) 개발규제지역 및 도서·오지 등 수요 반영비율 확대

보전지역 지정으로 인한 개발기회의 상실을 적극적으로 보상하기 위해 개발제한구역, 자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역 등 개발규제지역에 대한 수요를 현행 20%에서 30%로 확대 반영 했다.

또한 골고루 잘사는 지역균형 발전을 위해 도서·오지 등 낙후지역에 대하여 일반관리비, 홍보 및 문화체육비, 지역개발비 항목 수요를 150%에서 180%로 상향 조정했다.

(5) 군인 등 특수인구 및 인구 격감지역 수요 산정방식 변경

군인으로 인한 간접적인 행정수요 유발, 지역개발의 제한 등 특별한 희생에 대한 보상 등을 이유로 군인관련 수요를 기존에는 기초수요에 포함하여 산정하였으나, 지역균형수요로

변경하여 수요를 확대 반영했다.

또한 인구 격감지역에 대한 지역간 균형발전 등을 이유로 인구수가 최근 5년간 인구수의 평균보다 적은 지역에 대해서도 기존 기초수요 방식에서 지역균형 수요로 변경하여 수요반영을 확대했다.

2) 기준재정수입 산정방법의 개선

(1) 원전 지역개발세 보정수입 산정 제외

2006년도부터 도입된 원전 지역개발세의 경우 원전 소재 자치단체의 특별한 희생을 보상하기 위해 원전관련 수요에만 사용되는 것을 전제로 보정수입 산정에서 제외 했다.

(2) 일반재정보전금 산정방식 변경

광역자치단체 내 시군간 재정조정기능을 강화하고 재정 불균형을 완화하기 위해 일반재정보전금 산정기준이 변경⁹⁾ (2006. 11. 23 지방재정법 시행령 개정)됨에 따라 시군의 보정수입인 일반재정보전금을 변경된 산정기준에 따라 2006년도 자치단체별 재정력 역지수를 적용하여 산정하되, 제도변경에 따른 재정충격을 완화하기 위해 변경 전 대비 50억 이상 증가 단체는 증가된 재정보전금 추계액의 1/3만 반영했다.

(3) 부동산교부세 중 거래세 감소분 등 보정수입 반영

부동산 세제개편에 따른 거래세 세율 인하 및 재산세 등 세부담 상한 인하 감소분을 부동산교부세로 보전하게 됨에 따라 보정수입에 추가 반영했다¹⁰⁾.

3) 저출산·고령화 등 급증하는 사회복지수요 반영강화

사회적 양극화의 심화, 저출산·고령화 사회로의 급속한 변화로 자치단체의 사회복지관련 재정부담이 가중되어 이에 대한 보완책으로 소외계층·고령자가 많은 지역에 교부세 지원을 대폭 확대했다.

우선 보통교부세의 분야별 수요산정 항목 중 사회복지·문화부문의 비중을 2006년도 31%(13조원)에서 2007년도 36%(18조원)으로 5%P(4조원)를 상향 조정하여 사회복지·문화 부문에 투자비중이 높은 단체에 보통교부세가 더 많이 배정되도록 하였다.

9) (현행) 인구 60%, 징수실적 40% → (변경) 인구 50%, 징수실적 40%, 재정력지수 10%

10) 반영방법 : 2006년 거래세 및 세부담 상한 인하 감소분 중부세 배분예상액(6,897억) × 80%

그 결과, 다른 시보다 사회복지·문화 분야 수요비중이 높은 전주시의 경우 종전방식에 비해 68억원, 연기군의 경우 15억원의 교부세가 추가 반영되었다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 기초수요 비중 증가에 따른 교부세 증감단체 예시

단위 : %, 억원

단체별	종전방식				개선방식				교부세 증 감 (억원)	%
	기능별 비중(%)			교부세 (억원)	기능별 비중(%)			교부세		
	일반 행정	사회 문화	지역 개발		일반 행정	사회 문화	지역 개발			
전주시	37	41	22	1,826	36	44	20	1,894	68	3.7
연기군	37	26	37	728	37	30	33	743	15	2.1

또한, 농촌지역의 고령화, 결혼이민자와 외국인의 사회통합 문제에 자치단체가 적극적으로 대응할 수 있도록 사회복지균형수요 비용 항목을 신설하여 수요를 확대 반영하였다. 이를 위해 교부세 수요 산정 시 모부자 가정 수, 결혼이민자, 등록외국인 등 사회적 약자관련 경비를 추가로 반영했다. 아울러 노령인구(65세 이상)비율이 20% 이상인 ‘초고령 지자체’에 대한 지원을 강화했다. 이에 따라 초고령 자치단체인 상주시(노령인구 비율이 21.2%)의 경우 55억원이, 남해군(노령인구비율 27.8%)의 경우는 23억원이 추가 반영되었다.

4) 인센티브제도의 확대·강화

자치단체의 자구노력에 의한 세입증대 및 세출절감 등을 반영하는 인센티브 반영비율을 확대하여 자치단체의 재정책임성을 높이도록 하였다.

자치단체의 세입증대 노력을 반영하는 『지방세 징수율 제고』 노력은 50%에서 70%로, 『정상세외수입 확충』 노력은 50%에서 70%로 반영비율을 인상하였다.

이렇게 반영된 세입증가 및 세출절감 자체노력에 대한 인센티브 반영액은 총 1조 9,897억원으로 2006년도 1조 7,771억원 보다 12.3% 증가하였다. 이러한 인센티브제도의 실제 적용 사례를 구체적으로 살펴보면 『지방세 징수율 제고』에 있어서 동종자치단체 상위 1/2 평균 보다 지방세 징수율이 높은 단체는 교부세를 더 지원받고, 지방세 징수율이 낮은 자치단체는 패널티를 받았는데 지방세 징수율 제고노력이 돋보인 대구는 24억원의 인센티브를 받았다.

4. 특별교부세 제도운영

특별교부세는 보통교부세의 산정과정상 발생하는 획일성과 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해 특별히 교부하는 지방교부세로서, 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정수요에 탄력적으로 대응함으로써 보통교부세의 기능을 보완하여 지방교부세제도 전체의 구체적 타당성을 확보하기 위한 제도이다.

지방교부세법개정(2004년도)에 따라 2005년부터 특별교부세를 지원할 수 있는 수요항목이 당초 시책사업·지역현안·재해대책·지역개발·특정현안의 5개항목에서 지역현안·재해대책의 2개 항목으로 축소되고 재원규모도 지방교부세의 9.09%에서 4%로 대폭 축소조정되어 운영하게 되었다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 2007년도 특별교부세 재원규모 및 구성

단위 : 억원

구 분	비 율	규 모	비 고
총 계		8,268	2006년 7,434억원
지역현안수요	50%	4,134	•전국체전준비 등 전국행사 지원 •자치단체별 지역현안사업
재해대책수요	50%	4,134	•수해·태풍 등의 응급복구 및 항구복구사업 재원 보전
우수단체 재정지원	재해대책 수요잉여분		•자치단체 종합평가 •분쟁해결 등 우수 자치단체 •우수 행정·재정실적 자치단체

※ 지방교부세법시행령 제9조의2 (특별교부세 배분기준)

1) 지역현안수요

지역현안수요는 전국체전 등 국가적 행사관련수요, 행정구역개편수요, 재정결함보전수요 등 보통교부세 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우 교부대상의 적정성, 재정능력 등을 고려하여 지원하는 것이다.

연간 재원규모는 특별교부세 총액의 50%에 해당하는 금액으로 당해 수요가 발생할 때마다 배정하되 교부대상은 지방교부세법시행규칙에서 규정하는 항목을 산정대상으로 항목별 지방비소요액에 대하여 일정분을 교부하게 된다.

2007년에도 전국체전, 지역의 긴급한 현안수요 등에 시의적절하게 지원할 예정이며, 교부세 신청 시 접수사항을 메일을 통해서 알려주고 (replay-mail System), 심사기준을 명확하고 구체적으로 심사하는 등 사업의 타당성과 투자효과 등을 고려하여 객관적이고 투명하게 배정할 예정이다.

2) 재해대책수요

재해대책수요는 보통교부세 산정기일 이후에 발생한 재해 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우에 지원하는 것이다. 재해대책수요의 재원규모는 특별교부세 총액의 50%에 해당하는 금액으로 크게 항구복구비와 응급복구비로 나뉘어 지원되고 있다.

항구복구비의 경우 재난발생에 따른 자치단체의 비용부담이 과중한 경우에 중앙재난안전대책본부에 보고된 복구비 중 지방비소요액과 재해구호 및 재해복구 부담기준을 기초로 하여 지방비부담분의 일부를 특별교부세를 통해 지원하게 된다. 응급복구비는 재난에 따른 이주민 구호, 시설물 응급복구, 잔재처리, 장비구입 등을 위하여 신속히 교부하는 것으로, 2007년도 연초에 조류독감에 대한 응급복구비를 이미 지원했고, 향후 수해 등 재난이 발생할 경우 복구에 차질이 없도록 신속히 지원해 나갈 계획이다.

3) 우수자치단체 재정지원제도

재정지원제도는 재해대책수요의 사용잔액이 예상되는 경우에 지방행정·재정 우수 운용자치단체에 대해 교부하는 것으로 정부합동평가 우수단체, 재정진단분석 우수 자치단체, 중앙정부와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간 발생하는 분쟁의 해결과정에서의 우수사례, 국가정책 추진에 적극적으로 협조한 우수사례의 경우 평가하여 지원한다.

지난 2006년의 경우 재해대책수요의 사용잔액에 대하여 지방행정혁신평가, 국정시책합동평가, 재정분석평가, 행정혁신우수단체, 지방정보화, 상생협력·갈등해결우수단체 평가 등 12개 분야에 대해 373억원의 인센티브를 지원하여 지방행정의 효율성·효과성을 극대화하고 국정통합성 확보에 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.

2007년에는 인센티브 대상사업 및 평가계획을 관련부서와 긴밀한 협의를 통해 수립한 후, 그 내용을 자치단체에 사전에 알려줌으로써 국가 중요시책에 대한 자치단체의 적극적인 협력을 유도해 나갈 계획이다.

5. 분권교부세 제도운영

1) 분권교부세율 인상

참여정부는 2005년도부터 지방재정운영의 자율성을 제고하기 위하여 149개의 국고보조금 사업(9,581억원)을 자치단체에서 일반재원으로 사용할 수 있는 분권교부세로 전환하여 자치단체로 이양하였다.

지방이양에 따른 자치단체의 소요재원을 보전하기 위하여 지방교부세율을 0.83% 인상하여 8,454억원을 확보하고 나머지는 담배소비세 인상분을 활용토록 하였으나, 국고보조사업 중 노인요양시설 등 수요가 급증하는 분야가 지방에 이양됨으로써 자치단체의 재정부담이 과중되고 있다는 문제점이 제기 되었다.

이에 따라 지방에 이양된 사회복지 관련사업을 자치단체에서 안정적으로 추진할 수 있도록 2006년도부터 분권교부세율을 0.11% 상향조정하여 내국세의 0.83%에서 0.94%로 인상하였고 인상된 전액(1,178억원)을 사회복지수요에 배정하도록 제도를 개선하였다. 2007년의 경우에도 분권교부세 규모는 1조 1,053억원으로 2006년 1조 65억원에 비해 9.8% 늘어났다 (<표 7> 참조).

<표 7> 분권교부세 사회복지분야 지원 현황

구 분	분권교부세 총액	사회복지분야	비 중(%)
2005년	8,454억원	5,307억원	62.8%
2006년	1조 65억원	6,709억원	66.6%
2007년	1조 1,053억원	7,576억원	68.5%

2) 분권교부세 산정

분권교부세는 지방교부세법 제9조의2 및 동법시행령 제10조의2 규정에 의하여 지방이양사업과 관련된 통계자료, 지방자치단체의 재정수요액, 관련부처 의견 등을 감안하여 정상적 수요와 비정상적수요로 구분하여 산정한다.

여기서 산정 기초자료는 중앙부처 및 자치단체장이 확인·검증한 자료를 활용함으로써 객관성과 신뢰성을 도모하였다.

(1) 경상적 수요 산정

경상적 수요는 장애인 복지관 운영, 공공도서관 운영 등 지방이양사업 중에서 일정수준의 재정수요를 계속적으로 보전할 필요가 있고 객관적인 산식화가 가능한 80개 사업으로써 총 5,120억원 규모이며 전체 분권교부세의 46%를 차지하고 있다.

산정방법은 산정항목별 자치단체 예산편성 현황 분석자료와 지방이양사업 관련통계와의 상관관계를 도출한 후, 자치단체별 재정력을 반영하여 산정하였다.

(2) 비경상적 수요 산정

비경상적 수요는 노인·장애인·정신요양시설운영, 노인복지회관 신축 등 69개 사업으로써 총 5,933억원 규모이며 전체 분권교부세의 54%를 차지하고 있다. 비경상적 수요는 일반수요와 특정수요로 구분하여 산정한다.

일반수요는 특정 자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 45개사업 304억원에 대하여 자치단체의 재정력지수 등을 적용하여 산정하고, 특정수요는 24개 사업 5,629억원으로 관계 중앙부처의 지원계획 등을 반영하여 산정하였다.

3) 분권교부세 제도의 안정적 정착

2007년에는 자치단체가 시설운영에 어려움을 겪고 있는 노인·장애인·정신요양시설 운영 3개 사업에 지난해보다 337억원이 증가한 3,763억원을 배정했고, 서민의 발이 되는 버스운송사업 재정지원, 벽지노선 손실보상 및 오지·공영버스 지원 3개 사업에도 지난해보다 113억원이 증가한 1,267억원을 지원했다. 또한 보호아동의 지원강화를 위한 아동복지비와 공공도서관의 자료 확충 및 운영 활성화를 위하여 공공도서관비를 각각 신설·반영했다.

향후에도 지방 이양사업의 원활한 추진과 사회복지사업 등 소외계층에 대한 지원이 소홀히 되지 않도록 사도비 부담기준을 마련하여 권고하는 등 다각적인 방안을 마련해 나갈 예정이다.

아울러 비경상적 수요 중 통계와 수식화가 가능한 사업은 경상적 수요로 전환하고, 경상적 수요 사업의 적용통계 및 기준을 개선하여 산정의 객관성·합리성을 높여나갈 계획이다.

6. 『지방교부세 감액제』 운영

지방교부세 감액제는 자치단체가 법령에 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수태만을 행한 경우에 그 결과를 지방교부세 산정시 반영(감액), 지방재정운영의 건전성과 책임성을 도모하기 위해 운영되고 있는 제도이다(지방교부세법 제11조제2항).

〈 감액적용대상 및 감액기준(동법시행령 제12조) 〉

- 지방채미승인 사업예산 지출(지방재정법 제11조위반) - 지출금액의 10/1000이내
 - 재정 투·융자 미심사 사업예산 지출(지방재정법 제37조위반) - 지출금액의 10/1000이내
 - 지방자치단체 예산편성기준을 위반한 경비지출(지방재정법 제38조위반)-지출금액이내
 - 감사결과 위법한 경비의 과다지출·수입 징수태만 - 지출금액·미징수금액이내
- ※ 2002년부터 시행(2002.1.1이후의 위법한 예산편성 지출행위 대상)

이러한 교부세 감액제의 운영은 재정관련 부서·감사부서 등에서 구체적으로 위법지출사항을 확인하여 통보한 행위를 대상으로 구체적인 감액대상 및 금액은 『지방교부세조정심사위원회』의 심사결과를 토대로 하여 결정된다.

그리고 감액 금액은 익년도 당해단체에 교부할 보통교부세를 감액하게 되며, 감액재원은 여타 자치단체의 재정부족액 보전자원으로 활용된다. 2007년도에는 재정 투·융자심사 미이행, 징수태만 및 과다 지출 등 43건(31개 자치단체)에 168억원의 감액분을 반영했다.

IV. 2007 국고보조금제도의 운영

1. 국고보조금제도 의의

국고보조금은 국가가 지방자치단체에 대하여 주요시책사업을 수행하는데 필요한 경비재원을 충당할 수 있도록 지출하는 지출금 가운데서 용도를 지정해서 교부하는 재원으로 광의의 지방재정조정제도라고 볼 수 있다.

국고보조금은 보조금, 부담금, 교부금, 조성금, 장려금, 위탁금 등의 명칭으로 사용되는 경우가 많으나 현행 제도상으로는 3가지 유형으로 구분하여 지방재정법 제18조에서 「부담금과 교부금」을, 제20조에서는 「보조금」을 각각 규정하고 있다. 따라서 「보조금의예산및관리에 관한법률」에서 규정하고 있는 국고보조금은 지방재정법에서 규정하고 있는 부담금, 교부금 및 보조금(협의의)을 모두 포괄하는 개념으로 해석해야 한다. 2007년도 국고보조금은 26조 3,006억원(지자체 예산 편성기준액)으로 2006년 26조 1,515억원(국고보조금 183,316억원, 지방비부담 73,885억원, 기타 4,325억원)보다 소폭의 증가가 예상된다.

2. 국고보조금 관리방법

국고보조금은 지방자치단체가 행정자치부에 일괄 신청하면 행정자치부는 이를 종합 검토하여 관계부처에 통보하고 기준보조율 적정여부, 지방비 부담능력 등을 종합적으로 검토한다. 관계부처는 이를 토대로 기획예산처와 협의를 거쳐 예산안을 확정, 10월초까지 시·도별 내역을 행정자치부에 통보하고 행정자치부는 이를 종합하여 지방자치단체에 10월 15일까지 일괄 통보한다. 현재 기준보조율, 지방비 부담능력, 사업의 적정성 등의 검토를 위하여 국고보조금관리전산시스템을 개발하여 지방자치단체의 신청단계에서부터 예산편성단계까지 전산화하고 있다.

3. 국고 보조사업의 정비

국고보조금의 규모 축소, 소액 분산투자의 비효율성 해소를 위해 국고보조금 정비계획 수립·확정(정부혁신지방분권위원회 2004.7)하여 국고보조사업을 정비하였다(2005.1.1 시행). 우선 지방사무 성격이 강한 복지사업 등을 관련재원과 함께 지방으로 이양했고, 지역균형개발 관련 농림·문화관광사업은 균특회계¹¹⁾로 이관하는 대신 국가정책과의 연계성이 강한 사

11) 각 중앙부처가 분산 추진하던 지역균형발전 관련 사업을 하나의 특별회계로 통합관리하기 위해 균특회계 설치('05. 1. 1) 균특회계 재원은 ① 균형발전 관련 각 중앙부처의 국고보조금(3.7조원) ②지방양여금의 농어촌지역개발사업(0.4조원) ③국가직접 사업(개발촉진지구 등) ④민간출연금사업 등을 이관 설치. 균특회계는 지역개발사업과(80%) 지역혁신사업 계정으로(20%) 구성.

업은 국고보조사업으로 유지했다.

아울러 149개 국고보조사업을 지방자치단체에 이양하고 이에 필요한 재원을 보전하기 위하여 『분권교부세』 제도를 신설(2005년)했다.

4. 차등보조율 도입 등 국고보조금 제도 개선

2007년부터는 차등보조율의 실질적 도입 등 국고보조금 제도를 개선할 예정이다. 현행 국고보조사업에 대한 재원 분담율은 획일적으로 적용되어 복지수요가 많고 재정력이 취약한 자치단체는 재정 운용에 상당한 어려움을 겪고 있는 실정이고 또한 재정여건이 어려운 자치단체에 대해 차등보조가 기능하도록 법령상 근거가 있음에도 현실적으로 활용되지 않고 있었다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 관계부처와 협의하여 자치단체의 재정여건 및 복지수요 등을 종합적으로 고려할 수 있는 객관적인 차등보조 적용기준을 마련하고 관련법령 개정을 추진할 예정이다. 또한 2007년 상반기에는 자치단체의 재정부담을 수반하는 경비에 관한 사항을 협의할 수 있는 공식적인 기구인 『지방비부담심의회』를 설치·운영할 계획이다.

아울러 그동안 국고보조사업의 정비노력에도 불구하고 아직도 중복보조, 보조규모의 영세성, 지출목적의 지나친 세분화 등의 문제를 드러내고 있기 때문에 이런 지원사업들은 과감하게 통합하고 정리하는 등 보조금 대상사업의 합리적 정비를 위한 다각적인 방안을 모색하기 위해 노력할 예정이다.

V. 결 어

최근 지방행정환경의 급속한 변화와 민선 지방자치의 활성화에 따라 주민의 행정수요가 계속 증가하는 등 지방재정의 여건이 크게 달라지고 있다.

특히 지방재정 측면에서는 지방세 개혁 등을 통한 자주재원 확충과 동시에 투명하고 효율적인 지방재정운용에 대한 사회적 압력이 커질 것으로 전망된다.

또한 국가 전체적으로도 사회적 양극화 해소를 위해 사회복지분야의 적정한 재정지출 수

준을 확보하는 것이 시급한 문제로 부각되어 이 부분에 대한 중앙정부와 지방자치단체, 민간부문 모두의 진지한 대안모색이 필요한 시점이다.

그동안 재정분권 노력으로 보통교부세가 대폭 확대되고, 분권교부세 재원이 증가하는 등 지방재정의 자율성과 자주성이 신장되는 성과를 거두었지만, 앞으로 이러한 시대적 흐름에 부응하기 위해서는 지속적인 지방재정제도의 보완과 개선이 이루어져야 한다.

또한, 이와 병행하여 지방자치단체에서도 낭비성·선심성 예산집행 등 방만한 재정운영을 자제하고 지방재정운영의 건전성·효율성 확보를 위해 더욱 노력해 나가야 할 것이다. 🍌

