



2001 보통교부세 제도운영 해설

안 영 환
행정자치부 교부세담당

1. 들어가는 말

지난 1995년 민선자치제 실시를 계기로 우리는 명실공히 지방자치 시대에 살고 있다.

지방재정은 지방자치의 기본요소로서 지방세입을 자체재원으로 확보하고 자기의 사에 따라 운영할 때 이상적으로 이루어질 수 있지만 현실적으로 자체재원에는 한계가 있기 마련이다.

따라서 자치단체는 외부재원에 의존될 수 밖에 없고 이로 인한 자주성의 제약을 최소화해야 하는 것이 자치시대에 부응한 지방재정운영의 기본과제이다.

이처럼 외부재원에 의존할 수 밖에 없는 지방재정의 현실하에서 지방재정의 자주성을 높여 자치권의 의의를 보장해 주고 지방자치의 실현에 기여하고자 하는 것이 지방교부세제도이다.

지방교부세제도는 형식적으로는 국가의 일반회계에서 지출되는 의존재원이지만 국고보조금과 같이 용도가 지정되는 것이 아니라, 지방세와 동일하게 자치단체가 독자적으로 사용할 수 있는 일반재원의 성격을 가진 것으로 지방교부세의 적정한 배분을 통해 자치단체 상호간의 과부족을 조정하고 재정력 격차를 해소하여 균형을 도모하는 한편, 자치단체에 대해서 일정규모의 재원을 보장해 줌으로써 행정의 계획적인 수행이 가능하도록 하는 기능을 가지고 있기 때문에 지방교부세의 운영은 대단히 중요하다.

후술하겠지만 2001년도 지방교부세는 지방 일반회계 49조 564억원의 20.9%에 해당하는 10조 2,433억원의 막대한 규모이다. 이 재원을 합리적으로 배분하기 위한 보편 타당한 가치판단의 기준으로 효율성(efficiency)과 공정성(equity)을 핵심적인 위치에

두고 이를 실현하기 위해서 제도를 법정화·간소화하고 그 운영을 중립화함으로써 배분과정이 투명하고 예측 가능하도록 하고 있다.

이와 같은 기초 하에 2001 보통교부세제도의 운영은 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 보통교부세제도의 기본 틀을 유지하면서 그 동안 제기되어온 학계의 의견과 자치단체의 건의를 가급적 반영될 수 있는 방향으로 제도를 보완·운영하고 있다.

이를 위해 전문학자와 자치단체 예산담당공무원을 대상으로 수 차례에 걸친 토론을 통해 합일점을 찾아 제도에 반영토록 했으며 다만, 관련 자료가 부실하거나 여건 등이 미비하여 당장 반영할 수 없는 사항에 대해서는 2002년 이후의 개선 과제로 남겼다.

2. 2001보통교부세제도의 운영

가. 지방교부세제도 개관

(1) 지방교부세 규모

현행 지방교부세법 제4조제1항에서는 「교부세의 재원은 당해연도의 내국세 총액의 100분의 15에 해당하는 금액과 제5조제2항의 규정에 의한 정산액으로 한다」라고 규정하고 있다.

따라서 2001년도 국세 총 95조 8,996억 원 중 “국세와 지방세의 조정 등에 관한

법률 제5조”의 규정에 의하여 국가가 자치단체에 양여하는 주세 및 전화세 3조 8,122억원을 제외한 내국세 68조 2,886억원의 15%에 해당하는 10조 2,433억원을 2001년도 지방교부세로 책정하고 있으며, 교부세 종류별로 볼 때는 보통교부세가 9조 3,121억원(10/11), 특별교부세가 9,312억원(1/11)이다. 또한, 지방교부세법 제4조제3항의 규정에서 지방재정상 부득이한 수유가 있는 경우 법정화된 교부세 이외에 별도로 증액 할 수 있도록 하고 있는데 2001년도 증액교부금은 575억원 규모이다.

(2) 보통교부세의 산정방법

보통교부세는 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 하여 교부하도록 규정되어 있다(법제6조제1항).

여기서 기준재정수요액은 지방교부세법 시행령에서 규정하는 측정항목 및 측정단위와 동법 시행규칙에서 규정하는 단위비용과 보정계수에 의하여 산정하게 되고, 적용하는 통계는 당해 자치단체의 장이 작성 제출하는 자료를 기초로 하고 있다. 또한, 기준재정수입액은 지방세법에서 규정하는 지방세와 세외수입의 일부로서 산정한다.

따라서 보통교부세는 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 자치단체에 대하여 교부하게 되는데 이 경우 보통교부세 총액과 개개의 자치단체마다 계산해서 적산된 재정부족액의 합산액과는 반드시 일



치하지 않기 때문에 각 자치단체의 재정부족액에 이를 일치시킬 수 있는 조정을 골라서 산정된 금액을 당해 자치단체의 보통교부세로 교부하게 된다.

(가) 기준재정수요액의 산정

기준재정수요액은 지방교부세법 제7조 및 동법시행령 제7조, 동법시행규칙 제5조의 규정에 의거하여 각 자치단체의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위하여 일정한 기준과 방법에 의해서 산정한 금액을 말한다.

따라서 각 측정항목별로 객관화된 통계와 공식에 의해 산정되는 「기초수요액」과 측정항목으로 산정할 수 없는 수요 중 필수적으로 가산되어야 할 「보정수요액」, 그리고 자치단체의 자구노력을 반영하는 「수요 인센티브」를 고려하고 있다.

① 기초수요액

기초수요액은 측정항목별로 자치단체가 '표준적으로 있어야 할 행정수요(national minimum)'를 산정하는 것으로 각 측정항목별로 통계로 표시되는 측정단위 수치에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정한다.

□ 측정항목

자치단체가 '표준적으로 있어야 할 행정수요'를 합리적으로 산정하기 위해서는 행정수요를 부문별로 포착하는 것이 필요한데, 이를 위해서 지방예산을 기능별·성질별로 분류하여 표준적인 경비의 종류를 설정한 것이 「측정항목」이다. 현재 측정항목은 예산과목 구조에 상응한 항목들로 경비

의 구성비중과 대표성 등을 고려하여 책정한 것으로 입법 및 선거관리비, 일반행정비 등 12개 항목(28개 세항목)으로 설정하여 지방교부세법시행령 제5조 제1항에 규정하고 있다.

□ 측정단위

각 측정항목별로 재정수요를 합리적이고 객관적으로 산정하기 위해서는 측정항목마다의 재정수요를 나타낼 수 있는 가장 적합한 척도를 필요로 하는데 이를 「측정단위」라 한다.

예를 들면, 홍보비-인구수, 징세비-가구수, 인건비-지방공무원정원, 도로비-도로의 면적, 하천비 - 하천의 연장 등으로 이는 지방행정을 부문별로 구분하고 그 부문별 재정수요의 양을 측정하는 단위로서 경비와 상관도가 높은 통계를 중심으로 설정하고 있다. 현재 측정단위에 적용되는 통계는 19종이 있으며 통계작성의 기준을 지방교부세법시행령 제5조제2항에 규정하고 있다.

□ 단위비용

단위비용이란 서울특별시, 광역시, 도, 시, 군마다 표준적인 조건을 구비한 자치단체가 합리적이며 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는 경우 또는 표준적인 시설을 유지하는 경우에 소요되는 경비의 1단위당 비용이다. 이는 보통교부세의 산정에 사용하는 지방행정의 종류마다의 경비를 결정하기 위해서 측정단위의 수치에 곱하게 될 단가로서의 의미를 갖는 것으로 지방교부

세법시행규칙 제4조에 규정하고 있다.

□ 보정계수

기초수요액은 기본적으로는 각급 자치단체에 대하여 각 측정항목별로 측정단위의 수치에 단위비용을 곱한 값을 합산하여 구해지지만, 각급 자치단체가 놓여 있는 풍토적, 지리적, 사회적 조건에 의해 많은 차이가 있기 때문에 모든 자치단체에 대해서 동일한 단위비용을 적용하는 것이 타당하다고는 볼 수 없다.

따라서 기준재정수요액의 산정에 있어서 각급 자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리한 경우에 이에 일정한 방식에 따라 보완을 가하게 되는데, 이것을 「보정」이라고 하며 측정단위의 수치의 다소 또는 밀도의 정도에 따라 경비가 체증 또는 체감하는 경우 측정단위의 수치를 할증 또는 할감하도록 지수로 표현한 것을 「보정계수」라고 한다.

현재 단위비용의 획일적인 적용, 기타의 사유로 인하여 각 자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리하게 산정되는 경우는 물론이고 도서·벽지지구의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우, 낙후지역의 개발 등 지역간의 균형있는 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우에 보정 하도록 규정되어 있다.(법 제7조제3항)

② 보정수요액

보정수요액은 지방교부세법 제7조 및 시행령 제7호의 규정에 의하여 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 행정

상 또는 재정상의 수요가 발생하는 경우 해당되는 경비를 가산해 주는 보정이다.

현재 보정수요액은 경비중 보편 타당하면서도 수요의 규모가 크지만 독립적인 측정항목으로 설정하기가 부적합하여 기초수요액으로 산정 할 수 없는 경우를 대상으로 하고 있으며, 지방교부세법시행규칙 제5조제2항에서 보정방법을 규정하고 있다.

□ 중등교원 인건비 부담금 수요보정

교육비 특별회계 전출금은 지방교육재정교부금법에 근거하여 자치단체가 부담하는 경비로 동법 제11조제1항에서는 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 시·도의 교육비특별회계에서 부담하되 의무교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금 및 지방교육양여금으로 충당하고 의무교육기관을 제외한 각급 공립학교 교원의 봉급에 관하여는 서울특별시는 그 전액을, 부산광역시는 50% 해당액을, 부산광역시를 제외한 광역시와 경기도는 10% 해당액을 각각 당해 자치단체가 부담토록 규정하고 있다.

따라서 이들 수요를 보전하기 위하여 2001년도부터 기준재정수요액에 보정하고 있으며 다만 이들 경비의 반영으로 인해 여타의 자치단체에 미치는 영향이 큰 점을 감안, 부담금의 50%를 반영하고 있다.

□ 교육비 특별회계 전출금 수요보정

교육비 특별회계 전출금도 지방교육재정교부금법에 근거하여 지방세 중의 일부를 교육재정에 할애하는 경비로 동법 제11조



제2항에서는 특별시 및 광역시는 특별시세 또는 광역시세 총액의 3.6%에 해당하는 금액과 담배소비세의 45%에 해당하는 금액을, 도의 경우는 도세 총액의 3.6%에 해당하는 금액을 각각 매 회계연도 예산에서 교육비 특별회계 전출금으로 전출토록 규정하고 있다.

따라서 당해연도 지방세 추계액을 기초로 교육비 특별회계 전출금을 산정하여 수요에 가산하고 결산으로 생기는 정산분은 별도로 반영하고 있다.

□ 일반재정보전금 수요보정

시·도의 경우 시·군에 대하여 재정보전 하도록 지방재정법 제24조의2에서 규정하고 있다. 이를 보면 시도지사는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세의 27%(인구 50만명 이상인 경우 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 재정보전금총액의 90%를 시·군의 행정운영에 필요한 재원으로 사용토록 일반재정보전금으로 하고, 10%를 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 시책추진보전금으로 운영하고 있다.

따라서 일반재정보전금은 시·도로 볼 때, 시·군을 대상으로 지출되는 「경비」에 해당하므로 이에 대한 수요를 가산하고 있다.

③ 수요 인센티브

인센티브는 자치단체가 합리적이고도 효율적인 재정운영을 하기 위하여 자주적인 경영능력을 제고하고 자구노력과 책임을 다하는 정도에 따라서 재정적 지원을 차등

화 함으로써 자치단체 상호간 선의의 경쟁을 유발시켜 건전한 재정운영을 유도하는 적극적인 유인정책이다.

따라서 「수요 인센티브」는 행정개혁 차원에서 지출을 억제하도록 권장하는 정책과 관련한 사항을 중심으로 인센티브 항목을 설정하고 각 인센티브 항목마다 평가기준을 두어 수요액을 가감하고 있다. (상세한 내용은 별도 후술)

(나) 기준재정수입액의 산정

기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응하는 개념으로 자치단체의 현실수입이나 징수실적이 아니라 객관적인 기준에 의해 산정되는 일반재원 수입액의 의미를 가진다.

지방교부세법 제8조에서는 「기준재정수입액은 지방세법상 표준세율의 100분의 80에 상당하는 율인 기준세율로 산정한 당해 자치단체의 보통세 수입액」을 기본으로 하고 있으며 이와같은 「기초수입액」외에 기초수입으로 산정할 수 없는 수입을 정책적으로 보완하는 「보정수입액」과 수입과 관련된 「수입 인센티브」를 고려하고 있다.

① 기초수입액

기초수입액은 지방교부세법제8조의 규정에 의하여 기준세율로서 산정한 보통세의 수입액을 대상으로 하고 있다. 현재 지방세의 법정 보통세목으로는 취득세, 등록세, 면허세, 경주마권세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 주행세 등 12개 세목이며 각 세목별 추계액에 80/100의 산입율을 곱하여 기

초수입액을 산정한다.

② 보정수입액

보정수입액은 지방교부세법 제8조에서 규정한 보통세의 80%에 상당한 기초수입액을 보완하기 위한 것으로 지방교부세법시행규칙 제5조의2 제2항에서 규정하고 있다.

□ 목적세 수입보정

현행 지방세 세목중 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 사업소세 등의 목적세 수입은 동 세목의 성격이 원래 용도가 정해진 특정재원이므로 기초수입액 산정대상에서는 제외하는 것이 원칙이다. 그러나 현재 지방재정운영 실정을 볼 때 목적세 수입이 목적세 취지대로 특정화되어 사용되지 않고 보통세와 혼합하여 일반재원으로 운영됨에 따라 보통세와 마찬가지로 80% 상당액만을 기준재정수입액에 반영하고, 나머지 20% 상당액은 유보재원으로 활용하도록 하고 있다.

다만, 2001년도에 신설된 지방교육세는 목적세로서 자치단체가 부과징수하고 있지만 지방교육재정교부금법이 규정하는 바에 따라서 지방교육재정으로 전액 전출되기 때문에 기준재정수입액 산정 대상에서 제외하고 있다.

□ 지방세 결산액 정산보정

자치단체별 지방세는 세목별 징수실적을 기초로 추계하여 적용하고 있으나 어떤 추계방법이던 세수변경요인을 100% 반영하지는 못한다. 따라서 세입추계액을 수입액

으로 적용하는 대신 다음 다음연도에 가서 추계액과 결산액과의 차액을 추가하여 반영함이 필요하다.

따라서 지방세결산액을 보정하되 세수의 자연증가와 세수증대노력을 감안하고 추계와 결산간의 연도간 시차(2개년간)로 인한 재정충격을 완화하는 차원에서 50%만 반영하고 있다.

□ 일반재정보전금 수입보정

기준재정수요액에서 기술한 바와 같이 일반재정보전금은 재정보전금의 90%를 재원으로 하여 당해 시·군의 인구수 60%, 당해 시·군이 징수한 광역시·도세 징수실적 40%를 적용하여 시·군에 배분하고 있다.

따라서 일반재정보전금은 시·군의 일반재원 수입으로 간주될 수 있으므로 수입액에 가산하여 반영하고, 일반재정보전금도 지방세와 마찬가지로 추계하기 때문에 결산차액에 대해서는 지방세 정산액과 같이 50%를 반영하고 있다.

다만 일반재정보전금제도가 2000년부터 시행되었기 때문에 결산액이 발생되기 이전인 2001년도까지는 종전과 같이 도세징수교부금에 따라 정산하였다.

③ 수입 인센티브

「수입 인센티브」를 도입한 취지도 「수요 인센티브」와 마찬가지로 자치단체가 자구노력과 책임을 다하는 정도에 따라 교부세 지원을 차등화하는 것이다. 이 인센티브는 지방세 및 세외수입과 관련하여 징세노력에



역점을 두고 있으며 각 인센티브 항목마다 평가기준을 두어 평가결과를 수입액에서 가감하고 있다.(상세한 내용은 별도 후술)

나. 보통교부세제도의 개선·보완

(1) 기준재정수요액 산정방식

(가) 단위비용 및 보정계수

2001 보통교부세 산정시 지방교부세 법정을 15%인상으로 교부세 재원이 크게 늘어남에 따라 그동안 재원문제로 과감하게 추진하지 못하고 있던 기준재정수요액의 현실화를 비롯하여 자치단체·학계 등에서 제기되어 온 수요결정방식의 여러 의견들을 종합하여 제도를 보완·개선하였다.

□ 단위비용의 보완

단위비용이란 수요산정에 있어서 측정단위 수치당의 단가를 말하는 것으로 그동안 제기되어온 단위비용 결정과정의 합리성과 실제예산과의 근접성 제고에 중점을 두었다.

첫째, 그 동안의 단위비용 결정방식은 자치단체 유형별로 통계수치가 전국평균에 가까운 수치를 갖는 가상적인 단체인 『표준단체』를 상정한 다음, 표준단체에 대한 표준예산액을 산정하고, 산정된 표준예산액을 표준단체의 측정단위 수치로 나누어 1단위당 비용을 결정하는 「표준예산액에 의한 단위비용 결정방식」을 적용하여 왔다. 이 방식은 형식상 원가산정방식을 채택하고는 있으나 현실수요를 충분히 반영하지 못하고 결정과정에서 주관성이 개입될 소

지가 있다는 지적이 있었다.

이를 개선하기 위해 동종 자치단체별 예산액과 동종 자치단체의 통계수치를 적용하여 도출한 「함수식」을 가지고 자치단체별 표준행정수요액을 산출한 다음, 이의 합산액을 측정항목의 기준통계수치로 나누어 단위비용을 결정하는 『회귀방정식에 의한 단위비용 결정방식』으로 변경하여 단위비용 결정의 객관성이 보다 확보되도록 하였다.

둘째, 지방교부세의 법정을 인상 이후 행정여건의 변화로 기능이 활성화되어야 할 수요와 새로운 환경변화에 따른 재정수요(공무원연금 추가부담금, 읍면동 기능전환, 저소득층 지원 등)가 많음에 따라 이들 수요를 단위비용에 포함하는 대신 기능이 쇠퇴하는 수요는 단위비용을 축소 조정함으로써 기준재정수요액이 실제 소요되는 규모에 가급적 근접되도록 하였다.

□ 보정계수 산정방식

그간의 보정계수는 「전국 평균」개념에 따라 수요를 형평화하는 보정 방법을 적용해 왔으나 이 경우 「전국 평균」에 의해 지역특성을 반영하기가 어렵고 단위비용과 보정계수 간의 연계성이 미흡하며 자치단체의 요구를 적극 수용하거나 새로운 수요를 추가하여 반영하는 데는 한계가 있었다.

따라서 단위비용 결정시에 적용되는 통계자료와 행정수요 산정공식(함수식)을 적용하여 당해 자치단체의 표준행정수요액을 산정하고, 도서·오지·해안지역 등 특수여건에 의한 수요는 표준행정수요 함수식으로 산정하기가 곤란하기 때문에 지역균형

수요액으로 별도 산정하여 합산한 다음, 이를 기초수요(측정단위수치×단위비용)로 나눈 값을 보정계수로 적용토록 하였다. 이로써 단위비용과 보정계수가 연계성을 갖도록 하였다.

(나) 지역특수수요 반영 확대

기준재정수요액 산정시 보정으로 낙후지역의 특수성을 고려하여 왔으나 2001기준 재정수요액 산정시는 이를 대폭 확대하여 반영하였다.

첫째, 그동안 낙후도서지역의 균형있는 지역개발을 촉진하기 위하여 오지개발촉진법과 도서개발촉진법에서 지정한 도서·벽지·오지지역을 대상으로 「읍면동비」, 「홍보비」, 「지역개발비」의 기준재정수요액을 30% 증액 반영해 왔으나 2001년도에는 낙후지역의 심한 인구유출 등에 따른 기준 재정수요액 감소와 균형개발 촉진 등을 고려하여 50%까지 증액 반영하였다.

둘째, 군주둔지역에 대한 재정수요 보장을 위하여 지금까지는 한국 군인을 중심으로 보정해 왔으나 이를 미군과 전투(의무)경찰, 경비교도대에 까지 확대하였으며 적용되는 측정항목도 「청소비」, 「상수도비」, 「하수도비」 이외에 「도로비」, 「환경공해비」를 추가하였다.

그리고 군사시설 보호구역이 지역균형발전의 저해요인으로 작용됨을 감안, 지정된 군사시설은 물론 미군공여지, 공군비행장, 해군기지등이 군사시설보호구역으로 지정된 경우 지정된 면적에 종토세 평균액(1㎡당)의 20% 상당액을 「지역개발비」에 반영

하였다

셋째, 도서·해안·담 등이 있는 특수지역의 경우는 기계적인 수요산정이 불가능하므로 이들 특수수요만을 모아 추가 반영하였다. 즉, 방과제·방조제·물양장과 관련된 수요, 적자노선버스·적자도선 관련수요, 담·해양 부유물 제거와 관련되는 수요등이 중점 반영되었다.

넷째, 그린벨트와 자연환경보존지구 등의 경우 개발규제로 인한 상대적인 불균형 발전이 지역의 불만요인으로 작용됨에 따라 이를 완화하기 위해 투자수요를 증액하는 방식으로 개선하였다. 따라서 그린벨트와 자연환경보존지구에 대해서는 개발가능지역과 규제지역간의 종토세 차액의 20% 상당액을 반영하였다.

(다) 지역기반 쇠퇴지역에 대한 재정보강
일반적으로 폐광지역이나 개발촉진지구는 인구감소의 폭이 크고 이로 인한 지역기반이 점차 쇠퇴하여 일정한 방법으로 재정을 지원할 필요가 있다. 따라서 『폐광지역개발지원에 관한 특별법』에 의한 폐광지역, 『지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률』에 의한 개발촉진지구를 대상으로 지정면적 규모에 따라 표준적인 개발수요를 산정, 「지역경제비」에 반영하였다.

또한, 인구감소가 심한 자치단체의 경우 일정한 행정수준의 유지가 필요함에 따라 인구 격감으로 인한 지역기반 쇠퇴방지를 위해 5년전보다 인구가 감소된 지역은 평균 인구를 적용하여 수요를 산정하였다.



(라) 국공유재산 비과세·감면지역의 재정 보전

국공유재산에 대해서는 국민복리증진과 공익성을 이유로 종합토지세 등 지방세가 비과세·감면되고 있으며 국공유재산이 많이 있는 자치단체의 경우, 지방세 비과세·감면으로 인해 세수손실이 크고 지역균형발전의 저해요인으로 작용하고 있다.

이 경우 지방세 감소규모 또는 투자소요 등을 고려함이 바람직하나 자치단체별로 비과세·감면된 세액 및 투자소요액 분석 자료가 없어 비과세로 인한 재정 손실이나 투자수요를 산출하기가 불가능하다. 따라서 종토세중 국공유지에 대한 비과세·감면금액을 추정한 후 그 금액의 20% 상당액을 「지역개발비」에 반영하였다.

(마) 도·농 통합시 재정수요 보강

도농통합시는 「도농복합 형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」에 따라 시와 군을 통합하여 도농복합 형태의 시를 설치하는 경우는 통합으로 인하여 종전의 자치단체 또는 특정지역이 누리던 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 안 되도록 규정하고 있다(법제2조). 이와 같은 불이익 배제의 원칙에 따라 보통교부세 산정에서도 통합에 따른 불이익을 받지 않도록 도농복합 형태의 시가 설치된 후 최초로 개시하는 회계연도부터 5년간 당해 시의 동지역과 읍면지역을 각각 분리하여 산정토록 규정하고 있다(법제6조).

그러나 분리산정기간이 만료되는 경우

동지역과 읍면지역을 합산하여 산정함에 따라 당초 분리산정 때 보다 재정수요가 낮게 책정되므로 도·농통합지역에 대한 불이익 배제의 정신을 살리고 현실적인 재정문제 해소를 위하여 분리산정기간 만료 후 5년간에 걸쳐 기준재정수요액의 일정을 (9~1%)을 가산토록 하였으며 분리산정기간 만료 1년 경과시 마다 2%씩 체감하여 적용되도록 하였다.

(2) 기준재정수입액 산정방식 개선

(가) 지방세 추계방법

지방세추계는 지난 1999년도까지는 과거 5년간의 과세자료에 의하여 DIVISIA방식을 활용하여 추계해 왔으나 이 경우 지방세 추계가 부정확하여 2000년도부터 시계열 방식으로 개선한 바 있다. 그러나 시계열 방법으로 추계하는 경우, 과거의 징수자료에 의거 추계하기 때문에 IMF 여파에 따라 경기가 침체되는 지역은 과다 추계되는 문제가 계속 잔존하여 이에 대한 개선이 필요하였다.

□ 세목별·지역별 특성에 맞도록 추계 방식을 다양화

2001 지방세 추계는 세목별 징수액('87~'99)을 이용, 시계열 방식으로 추계하되 세목별·지역별 특성에 맞도록 방식을 탄력적으로 적용하였다. 예를 들어 세수가 매년 크게 증가하는 세목인 재산세나 지역개발세의 경우는 선형추계방식을 적용하고 세수가 정체하는 세목인 종토세나 취득세는

S-curve를 적용하였으며 지역적으로 발전 성장 속도가 빠른 지역은 선형추계방식을 적용하고 발전이 정체되고 있는 지역은 S-curve를 적용하여 추계하는 등 세목별·지역별로 추계방식을 다양하게 적용하여 세수추계의 정확도를 높이도록 하였다.

□ 2001 세제개편에 부합되도록 추계 기법 보완

2001년도에는 자동차관련 세제의 감세개편과 함께 세수감소의 보전대책의 일환으로 증세개편 되는 지방세가 많음에 따라 이들 세제개편의 기본방향에 맞도록 세수 추계기법을 보완하여 적용하였다.

- 자동차세(현차 차등과세 관련) : ('92~'99 징세액에 기초한 추계세액) × 84%
- 면허세(자동차 면허세 폐지관련) : ('87~'99 징세액에 기초한 추계세액) × 28%
- 담배소비세(갑당 460원→510원) : ('99 담배소비세액 ÷ 인구수) × 2001예상 인구수 × 1.1
- 주행세(교통세의 3.2%→11.5%) : (2000 당해단체 주행세 ÷ 2000 전국의 주행세) × 2001 전국의 주행세 추계액(6,667억원)

(나) 경상세외수입 보정의 신설

그 동안 지방세의 경우는 기준재정수입

액에 반영해 왔으나 세외수입의 경우는 그 종류가 다양하고 자치단체간에 수입의 형태가 각기 다르기 때문에 기준재정수입액 산정대상에서 제외하고 다만, 세외수입 중 지방세 성격이 강한 일반재정보전금만 보정으로 반영하여 왔다.

그러나 세외수입은 지방재정에서 차지하는 비중이 높고 지방기능을 수행하는 일반재원으로 사용되고 있을 뿐 아니라 재정불균형이 세외수입에 의해 심화되고 있음을 감안해 볼 때 기준재정수입액에 반영할 필요성이 제기되게 되었다.

따라서 세외수입 중 용도를 정하지 않고, 모든 단체가 적용되는 안정적인 수입인 경상세외수입을 대상으로 기준재정수입액에 반영하는 것으로 하고 모든 자치단체가 적용될 수 있는 재산임대료, 사용료, 수수료, 이자수입 등에 대해서 수입액의 일부를 보정(80%)하였다.

(3) 재정건전화에 대한 인센티브제도 운영강화

(가) 인센티브 적용 확대

자치단체의 건전재정운영 및 자구노력 유도를 위한 인센티브제가 그동안 8종으로 운영되어 왔으나 이를 강화하기 위하여 11종으로 확대하였다

·공무원정원 감축	·지방세 징수율	+	·탄력세율 적용
·경상경비 절감	·주민세개인균등화		·사용료·수수료 현실화
·일용인부 절감	·과표현실화		·지방청사관리의 적정화
·읍면동 통합	·상수도 현실화율		



이는 교부세가 지방의 재원보장과 재정
형평화 기능을 유지하면서 비효율적인 지
출억제 및 세입증대 노력을 유도하기 위한
조치이다.

(나) 인센티브 적용방법의 개선

□ 인센티브 부여방식

기존의 인센티브 부여방식은 기준재정수
요액의 경우 「수요보정 공식」에, 기준재정
수입액의 경우 「지방세 추계공식」에 포함
되어 자치단체 등이 인센티브 부여내용을
잘 알지 못할 뿐만 아니라 인센티브에 대
한 관심과 이해의 부족으로 실천의식이 미
흡하다는 지적이 있어 왔다.

이를 보완하기 위해 보정계수 또는 지방
세 추계시 포함된 인센티브를 별도의 『인
센티브』 산정공식으로 분리하고 이를 종합
한 자료를 공개하는 방식으로 개선하였다.

<예시> 일반관리비의 경우

- 종전 : { 1 + (동종단체 일용인부 사용
지수의 평균 ÷ 동종단체 일용인부 사
용지수) } + (동종단체 경상경비 증가
율 평균 - 당해단체 경상경비 증가율)
- 개선 : 측정항목에서 공무원정원, 일용
인부 인센티브를 별도 분리산정

<예시> 종합토지세의 경우

- 종전 : $Y_t = 10n \div (a + bR^2)$
 $Y_t \times \{ 1 \div (\text{당해단체 과표
현실화율} \div \text{동종단체
과표현실화율 평균})$
- 개선 : $Y_t = 10n \div (a + bR^2) \dots$ 종
토세 추계

과표현실화율 ... 인센티브로 별도 분리
산정

□ 인센티브 종류별 적용방법

① 기준재정수요액 반영사항

첫째, 지방공무원 정원감축 인센티브의
적용방법을 개선하였다. 그 동안 자치단체
의 조직과 인력의 축소를 유도하기 위해
『지방자치단체에 두는 행정기구와 기준 등
에 관한 규정』에 의한 표준정원을 연차별
계획에 따라 2000년도에는 표준정원의
50%를 인센티브로 반영하였으나 2001년도
는 100%를 반영하는 대신 보정계수에 반
영된 인센티브를, 별도 분리하여 당해 자치
단체 공무원수가 표준정원에 미달하는 경
우 인센티브, 초과하는 경우 역 인센티브를
부여하였다.

둘째, 일용인부 절감 인센티브의 적용을
개선하였다. 그 동안 자치단체의 일용인부
사용 억제를 유도하기 위하여 일반관리비
보정에 포함하여 반영해온 인센티브를 별
도 분리하여 2000년 기준일 현재 사무보조
일용인부 사용인원이 '99년도 보다 적은 단
체는 인센티브를, 많은 단체는 역 인센티브
를 부여하였다.

셋째, 경상경비 절감 인센티브의 적용방
법을 개선하였다. 그 동안 자치단체의 경상
경비에 대해 일반관리비 보정에 인센티브
를 포함해 왔으나 이를 분리하여 자치단체
별로 지방예산과 투자비 규모에 따른 경상
경비 표준규모를 정하고, 이를 초과하는 단
체는 역 인센티브, 미달하여 집행하는 단
체는 인센티브를 부여하였다.

넷째, 상수도요금 현실화 인센티브를 강화하였다. 상수도요금 현실화 인센티브는 상수도 요금이 원가에 못 미쳐 지방공기업 특별회계 및 지방재정운영상의 부담요인이 되고 있는 상수도 요금의 현실화를 적극 유도하기 위한 것으로 그 동안 상수도비 보정에 포함하여 왔으나 이를 분리하여 전년도 대비 상수도 요금 현실화율이 높은 단체는 인센티브를, 낮은 단체는 역 인센티브를 부여하였다.

다섯째, 읍면동 통합유도 인센티브를 보완하였다. 읍면동 통합유도 인센티브는 자치단체의 구조조정과 관련된 것으로 과소동의 통합 및 폐지 단체에 대하여 통합 전·후의 동수와 공무원수를 고려하여 인센티브로 반영하였다. 이 경우 읍면동 수요산정시 읍면동 공무원수가 반영되므로 통합 읍면동이 있는 자치단체가 이로 인해 손해보는 일이 없도록 하였다.

여섯째, 지방공공청사관리 적정화 인센티브를 신설하였다. 자치단체의 청사 보유면적이 공무원수에 기초한 표준시설규모에 미달하는 경우 인센티브를, 초과하는 경우 역 인센티브를 부여하였다.

② 기준재정수입액 반영사항

첫째, 지방세 징수율 인센티브를 개선하였다. 지방세 징수관련 인센티브는 종전에는 기준재정수요액중 「징세비」항목에 보정으로 반영해 왔던 것을 기준재정수입액에 별도로 분리하여 반영하였다. 이는 자치단체의 지방세 징수를 촉구하기 위한 것으로 지방세 부과액 대비 징수율이 평균보다 높은 단체는 인센티브를, 낮은 단체는 역 인

센티브를 부여하였다.

둘째, 주민세 개인균등할 인상 인센티브를 적용하였다. 주민세 개인균등할은 '99부터 10,000원의 범위 내에서 자치단체가 자율 결정함에 따라 자치단체의 자구노력이 필요한 사항이다. 따라서 동종 자치단체 최저기준세액에서 당해 자치단체 개인균등할 기준세액을 공제한 후 개인균등할 부과 인원을 곱하여 인센티브를 부여하였다.

셋째, 과표현실화율 인센티브를 적용하였다. 이는 자치단체의 지방세 과표현실화율 촉구하기 위한 것으로 종합토지세 과표현실화율이 평균보다 높은 단체는 인센티브를, 낮은 단체는 역 인센티브를 부여하였다.

넷째, 탄력세율 인센티브를 신설하였다. 탄력세율 인센티브는 자치단체가 기준세율의 50% 범위까지 가산적용이 가능한 탄력세율 적용을 장려하기 위한 것으로 탄력세율 적용으로 증액된 세수의 일정분을 기준수입에서 공제하여 인센티브로 부여하는 것이다. 따라서 현재 탄력세율을 적용하고 있는 세목은 지역개발세로서 컨테이너의 경우 1TEU당 15,000원, 발전용수의 경우 10m³당 1원, 지하수의 경우 온천수 1m³당 100원, 지하자원의 경우 채광된 광물가액의 0.1%를 초과하는 부분에 대해 인센티브를 부여하였다.

다섯째, 사용료·수수료 현실화 인센티브를 신설하였다. 사용료·수수료 현실화 인센티브는 사용료·수수료 현실화 계획의 달성을 유도하기 위한 것으로 사용료·수수료 효율현실화율이 전국평균을 초과하는



경우 인센티브를 부여하고 미달하는 경우는 역 인센티브를 부여하였다.

3. 맺음 말

우리나라의 지방교부세제도는 “지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함”을 목적으로 하고 그 방법을 법제화함으로써 중앙정부와 지방자치단체간에는 수직적 재정조정(vertical fiscal balance)을, 자치단체간에는 수평적 재정조정(horizontal fiscal balance)의 효과를 거두는데 목적을 두고 있다.

이 같은 지방교부세제도가 재정형평화(fiscal equalization)를 도모하는 역할을 하여 지방재정 발전에 많은 기여를 해온 것이 사실이지만, 최근에 이르러서는 자치단체가 부족한 재원을 지방교부세로 보전받기 때문에 징세노력을 게을리 하거나 낭비적인 경비 집행으로 재정운영을 방만함으로써 지방교부세제도의 정책적인 효과가 반감되고 있다는 지적도 있다.

그 동안 보통교부세를 통하여 재정형평화를 기하기 위하여 제도를 개선·보완하는 노력을 무수히 해오고 있으나 자치단체들이 교부세 수입을 그저 공짜라고 생각하고 방만하게 운영한다면 재정형평화의 노력은 의미 없는 수고에 불과할 뿐이다.

따라서 자치단체가 불건전한 재정운영을 하는 경우 교부세의 일부를 감액하는 「교부세 감액제」(tapering system)와 같은 제

동장치(hold back)를 마련하는 한편, 건전한 재정운영을 하거나 재정수입을 증대하기 위해 노력하는 자치단체에 대해서는 교부세 산정에서 유리하도록 하는 「인센티브」제도의 확대 적용이 필요하다.

이와 같은 조치는 교부세 배분을 단순히 경제적인 형평성 측면만을 고려하는 것이 아니라 「동등한 자에 대한 동등한 대우」, 「동등하지 않는 자에 대한 동등하지 않는 대우」로 정의되는 합리적인 형평성을 확보하는 것이며 일부에서 지적되는 자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)의 방지와 지방재정운영의 효율성과 책임성 확보를 위해서도 필요한 것이다.

앞으로 지방자치가 발전되고 사회적 여건이 변화되면 될수록 지방교부세의 역할은 더욱더 커지게 되고 이로서 제도 발전에 많은 노력이 필요하다는 지적에 귀를 기울여 현재의 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정이 보다 합리적으로 이루어지도록 교부세제도의 직접 수혜자인 자치단체와 제도운영의 책임자인 행정자치부가 함께 지혜를 모으고 노력해 나가는 한편, 지방재정의 건전성과 책임성 확보가 정착될 수 있도록 꾸준한 연구가 전개되어야 할 것이다. 🍉

