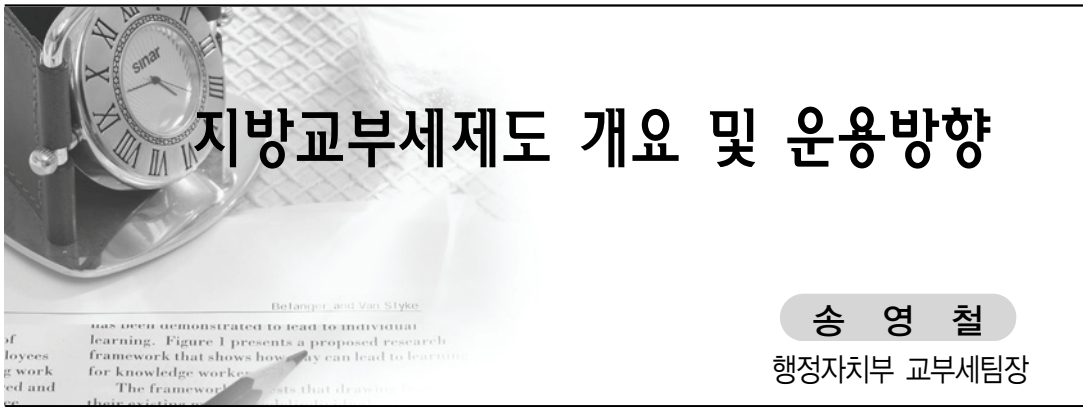




지방교부세제도 개요 및 운용방향

송영철

행정자치부 교부세팀장

1. 서 언

「지방자치」란, 일정한 지리적 공간에 거주하는 주민들이, 국가와의 상호관계를 통해 자치권을 이양 받아 지방자치단체를 구성하고 스스로의 참여를 통해 지역문제를 해결해가는 제반활동¹⁾이라고 말할 수 있다. 이와 같은 독립된 행정주체의 행정기능을 뒷받침하기 위해서는 건실한 지방재정기반이 전제되어야 한다.

지방자치의 본질적 요소²⁾의 하나인 재정권은 자주적으로 운영될 수 있도록 필요한 만큼의 수입을 지방세 등 자체 재원으로 확보할 수 있고, 또한 자기의

사에 따라 세출을 탄력적으로 운영할 때 이상적으로 이루어 질 수 있다고 하겠다.

하지만 우리나라처럼 지역 간 세원 불균형이 심한 경우 지방재정은 자체재원의 한계로 인하여 보조금 등 외부재원에 의존될 수밖에 없다. 이와 같은 지방재정의 현실에서 지방의 부족재원을 제도적 틀 안에서 보충해 줌으로써 지방자치단체의 자주성을 손상시키지 않으면서 지방자치 단체간 재원균등화와 안정적 재정운영에 기여하고자 하는 것이 지방교부세제도의 근본취지이다. 참여정부에서는 재정분권을 핵심적 전

1) 강용기 「현대 지방자치론」, 1999

2) 지방자치의 4요소는 지방조직권, 행정권, 입법권, 재정권을 말한다.

략과제로 삼고 지난 3년간 재정·세제 개혁 로드맵 수립, 지방재정관련법을 전면 개편하였다.

특히 도로사업 등 특정사업 수요에 충당하던 지방양여금의 일부 재원을 일반재원인 보통교부세로 개편하고, 국고 보조사업중 일부를 소요재원과 함께 지방자치단체로 이양하는 분권교부세를 신설하여 교부세율을 상향조정하는 등 지방재정제도를 적극적으로 개선해 왔다.

그 결과 지방재정운영의 자율성 확대에 괄목할 만한 진전이 있었으며 각종 개선과제들이 하나하나 결실을 맺어가고 있다.

특히 지방교부세 등 지방재정조정제도의 개선은 다른 분야보다도 그 변화의 폭과 속도가 컸으며, 자치단체의 실질적인 재정확충 및 자율성 확대에 크게 기여³⁾했다는 평가를 받고 있다. 이러한 가운데 금년 7월 1일부터는 민선4기가 출범하게 된다. 지방자치단체에서는 그간의 민선 운영경험과 재정분권성

과를 바탕으로 지방행정을 발전시키고 국가 전체적으로도 복지와 경제의 동반 성장을 위해서는 재정혁신이 미래 전략과제로 부각되고 있어 중앙정부 및 지방자치단체 모두 한정된 재원을 효율적으로 운용하는 문제가 무엇보다 중요해지고 있다고 하겠다.

이에 따라 중앙과 지방재정을 연결하는 핵심적 역할을 수행하고 있는 지방교부세제도도 이러한 변화의 흐름에 맞춰 합리적이고 효율적으로 운용될 수 있도록 보다 적극적인 노력이 요구된다고 하겠다.

또한 지방자치단체의 입장에서 지방자치단체 수입재원의 상당한 비중을 차지하고 있는 지방교부세 재원확보와 효율적 운용에 대한 관심과 노력의 필요성이 커지고 있는 점을 감안하여 지방교부세 제도의 이해와 보다 많은 교부세를 받기 위해 노력해야할 구체적인 방안에 대하여 기술하고자 한다.

3) 지방교부세 법정률은 내국세 총액의 15%(2000년) → 19.13%(2005년) → 19.24%(2006년)로 변화하였고, 지방양여금과 특별교부세 일부의 보통교부세화, 분권교부세 신설 등 교부세율 상향조정으로 지방의 가용재원이 확충되었으며, 지방예산편성지침 및 지방채발행 개별승인제 폐지 등으로 지방재정운영의 자율성이 대폭 확대되었다.

II. 지방교부세제도의 의의

1. 지방교부세의 의의

지방자치단체의 주민들은 다양한 법령에서 정하고 있는 행정서비스 제공을 요구하고 있으며, 지방자치단체에서는 그 자치단체의 재정력에 관계없이 표준적인 행정서비스를 주민들에게 제공해주어야 한다. 지방자치단체가 그러한 일을 행하기 위한 재원으로서 가장 바람직한 것은 자치단체 스스로 징수하여 자유롭게 사용할 수 있는 재원인 「지방세」이다. 그러나 국세위주의 조세재원 집중과 수도권 일부 자치단체를 제외하고는 지역간 세원이 현저하게 불균형한 상황에서 모든 지방자치단체가 필요한 재원을 지방세만으로 충당하는 것은 실제로 불가능한 일이라 하겠다.

따라서 지역주민으로부터 거둬들일 수 있는 지방세만으로는 표준적인 행정서비스를 제공하는 데 필요한 재원을 확보할 수가 없는 단체, 다시 말하면 재정부족단체에 대해 부족한 정도에 맞추어 재원을 보전해 주는 제도가 필요하게 된다. 이러한 지역간 세원편재와 재정력 불균형을 해소함과 동시에 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 확

보할 수 있도록 재원을 보장하는 체제를 「지방재정조정시스템」이라 부르며, 우리나라의 경우 국가수입중 일부를 재원으로 하여 재정력이 취약한 지방자치단체에게 일정한 기준에 따라 교부하는 기능을 중추적으로 행하고 있는 제도가 「지방교부세제도」인 것이다.

2. 지방교부세제도의 성격

지방교부세는 국가와의 세원공유에 따른 세원 재배분의 한 형태로 지방자치단체의 독립된 고유재원으로서의 성격을 가지고 있다. 즉 지방교부세를 중앙정부에 의한 하향적인 재원 지원으로 이해하기 보다는 본래 지방세로 배분되어야 할 세원을 지방자치단체의 세원편재에서 비롯되는 재정격차의 심화를 방지하기 위해 국세로서 징수하고, 일정한 합리적인 기준에 의거해 지방에 재배분되어 지방고유재원으로 사용되는 것이다.

또한 지방교부세는 일정의 객관적 기준에 의하여 재원이 부족한 자치단체에 교부되지만, 일단 교부된 지방교부세를 어떤 용도에 사용할 것인가는 그 자치단체의 자유에 맡겨져 있다. 따라서 국

가가 지방교부세를 교부함에 있어서 일정한 조건을 붙이거나 용도제한을 할 수 없다.⁴⁾

그러므로 형식적으로는 국가의 일반 회계에서 지출되지만 이러한 점 때문에 그 성격은 국고보조금과는 전혀 다르다. 다만, 이와 같은 용도제한의 금지는 어디까지나 자치단체가 공유하는 고유 재원으로서 지방자치에 대한 국가의 부담한 간섭을 배제하려고 하는 취지에 의한 것이다.

그러나, 자치단체가 이 재원을 법령에 반하여 무제한적으로 자의적인 사용을 할 수 있음을 인정하고 있다는 의미는 결코 아니다. 따라서 자치단체는 그 소관행정에 대해서 합리적이고도 타당한 수준을 유지함은 물론 위법·부당한 재정운영이나 지방세 등 수입의 징수를 태만히 해서는 안된다.

3. 지방교부세제도의 연혁

우리나라의 지방재정조정제도의 시작은 1951. 4. 1 제정·공포된 “임시지방

분여세법(한시법)”으로부터 비롯되었다. 당시의 지방재정은 그 규모나 세입면에 있어서 빈약하였을 뿐 아니라 도심 중심의 시·읍재정과 농촌 위주의 도·면 재정간에는 심한 재정력의 격차가 발생할 수밖에 없어 이를 조정하기 위한 제도로 처음 채택되었다.

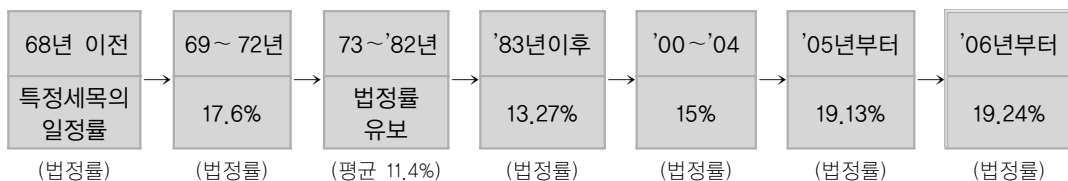
이후 1952년에는 한시법(1951년도)인 “임시지방분여세법”을 대신하여 “지방분여세법”이 제정·시행되었으며, 1959년부터는 “지방재정조정교부금법”에 의하여 지방자치단체의 재정을 조정해 왔다. 그러나 5.16을 계기로 종전 기초자치단체인 읍·면의 자치제가 폐지되고 시군(市郡)자치제를 실시하게 됨에 따라 행정구역의 개편과 함께 지방행정조직이 대폭 개편되는 데 따라 지방재정 구조도 크게 변화되어 종전의 “지방재정조정교부금법”은 폐지되었고, 1961.12.31 법률 제931호로 “지방교부세법”이 제정되어 1962년부터 현재까지 시행해 오고 있으며 그 주요한 과정은 <표 1>과 같다.

4) 특별교부세는 법령이 정한 바에 따라 예외적으로 사용목적에 제한하거나 조건을 붙여 교부한다.

〈표 1〉 지방교부세제도의 연혁

- 1951년 : 임시지방분여세제도로 출발
- 1959년 : 지방재정조정교부금제도 운영
- 1962년 : 지방교부세제도 운영
 - 국세중 특정세목(영업세·주세 등)의 일정률(40%) 교부
- 1964년 : 지방교육재정교부금제도 분리
- 1969년 : 내국세 총액의 17.6%(보통16%, 특별1.6%) 법정률 교부
- 1973~'82년 : “8. 3 조치”로 법정률 유보
 - “경제의안정과성장에관한대통령 긴급명령”
- 1983년 이후 : “8. 3 조치” 폐지로 법정률 부활(내국세 총액의 13.27%)
 - 증액교부금제도 신설
- 2000년 : 지방교부세 법정률 상향조정(내국세 총액의 13.27% → 15%)
- 2005년 : 지방교부세 법정률 상향조정(내국세 총액의 15% → 19.13%)
 - 증액교부금·지방양여금 폐지, 분권교부세 신설
(내국세의 0.83%)
- 2006년 : 지방교부세 법정률 상향조정
(내국세 총액의 19.13% → 19.24%)
 - 분권교부세 사회복지수요 증가분 증액(0.11%)

※ 연도별 지방교부세 교부율



Ⅲ. 지방교부세 종류와 규모변화

1. 지방교부세의 종류

지방교부세는 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지하기 위하여 기본적으로 소요되는 일반재원을 교부해 주는 『보통교부세』와 보통교부세의 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요나 보

통교부세 산정 후 발생한 재해의 복구비 등을 재정수요에 교부하는 『특별교부세』의 두 종류로 운영되었다.

그러나 2005년부터 국고보조 사업의 지방이양에 따른 재원을 이양 받아 운영하는 『분권교부세』가 신설되어 보통·특별·분권의 3종류⁵⁾로 구분되며 이러한 3가지 형태의 지방교부세의 재원과 배분방식 등을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 지방교부세 종류별 비교

구 분	보통교부세	특별교부세	분권교부세
재 원	◦ (내국세 18.3% - 8,500억원) × 96% ◦ 06규모 : 18조 6,043억원⁶⁾	◦ (내국세 18.3% - 8,500억원) × 4% ◦ 06규모 : 7,398억원	◦ 내국세의 0.94% ◦ 06규모 : 1조 24억원
배 분	◦ 재정보전분 - 재정부족액 비율에 따라 배분 ◦ 도로보전분 - 지방양여금 사업의 마무리 사업에 배분	◦ 지역현안수요(50%) - 자치단체의 특별한 재정수요 ◦ 재해대책수요(50%) - 재해발생에 따른 복구 등 수요	◦ 경상적 수요 - 이양사업중 일정수준 재원수요 보전 ◦ 비경상적 수요 - 이양사업중 특정한 재정수요 보전
수령 단체	◦ 특별·광역시 * 자치구는 본청에 합산 산정 ◦ 도, 시, 군	◦ 전자치단체	◦ 전자치단체

- 5) 이외에도 종합부동산세 신설에 따라 감소되는 지방세 수입을 보전하기 위하여 2005년도에 부동산교부금, 2006년도부터 『부동산교부세』가 신설 운영되고 있으나 교부목적이 상이하고 법정률 이외에 종합부동산세의 수입을 재원으로 예산으로 정하고 있어 여기서는 논외로 한다.
- 6) 보통교부세는 재정부족단체에 교부되는 재정부족액보전분 17조 7,534억원, 지방양여금 사업의 개편에 따른 기착수한 도로사업의 마무리를 위해 2008년까지 교부되는 도로보전분 8,500억원으로 구분되어 교부된다.

2. 지방교부세의 재원의 변화

지방교부세는 민선자치단체장 출범 당시인 1995년에는 내국세 총액의 13.27%로 5조 4,842억원 규모였으나 2000년에는 법정률이 15%로 인상되어 법정분이 8조 2,155억원 규모로 늘어났고, 2005년에는 지방양여금의 도로사업과 지역개발사업의 재원을 이관 받아 18.3, 국고보조사업

의 지방이양 재원 0.83%를 합하여 19.13%로 19조 4,845억원 규모로 크게 늘어났으며, 2006년도에는 분권교부세의 사회복지부문 부족재원을 충당하기 위하여 0.11%가 증가하여 19.24%로 20조 3,465억원 규모로 늘어나 규모면에서 민선자치단체장 출범 당시보다 3.7배의 증가추세를 보이고 있다. 이를 정리하면 <표 3>과 같은 변화를 보이고 있다.

〈표 3〉 지방교부세 연도별 교부현황

(단위 : 억원)

연도별	내 국 세 액		교 부 세 액				비 고
	예 산	결 산	계	법정분	%	증액분	
1995	417,253	423,634	54,842	54,842	13.14	-	법정률(13.27%)운영
1996	463,080	469,104	63,777	63,777	13.77	-	
1997	503,165	495,729	67,987	67,569	13.43	418	
1998	526,694	484,962	70,392	69,892	13.27	500	
1999	486,770	531,224	67,108	63,608	13.07	3,500	
2000	545,294	677,842	82,665	82,155	15.07	510	법정률(15.0%)운영
2001	682,886	702,103	122,890	122,315	17.91	575	
2002	779,010	795,505	122,594	119,734	15.37	2,860	
2003	880,996	894,957	149,107	134,624	15.28	14,483	
2004	940,316	926,810	144,690	143,141	15.22	1,549	
2005	1,018,532	-	194,845	194,845	19.13	-	법정률(19.13%)운영 증액교부금 폐지
2006	1,070,986	-	203,465	203,465	19.00	-	법정률(19.24%)운영

주) ① 법정분 비율이 13.27%('83~'99), 15%('00~'04), 19.13%('05), 19.24%('06)과 다른 것은 전년년도 정산분을 반영하였기 때문임

② 2006년도는 당초예산기준임

또한 지방교부세의 종류별 배분액은 <표 4>와 같이 보통교부세의 경우 1995년 4조 9,856억원에서 2006년의 경우 18조 6,043억원으로 3.73배로 증가하였으나 특별교부세는 배분항목이 5개에서 2개로 축소되고 재원도 9.1%에서

4%로 축소되어 전체증가규모가 1.48배로 낮게 증가하였다.

따라서 민선이후 지방자치단체의 재원운영의 자율성을 제고해 주는 보통교부세가 크게 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 지방교부세 종류별 교부현황

(단: 억원)

연도별	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금
1995	54,842	49,856	4,986		-
1996	63,777	57,979	5,798		-
1997	67,987	61,427	6,142		418
1998	70,392	63,538	6,354		500
1999	67,108	57,825	5,783		3,500
2000	82,665	74,687	7,469		510
2001	122,890	111,195	11,120		575
2002	122,594	108,849	10,885		2860
2003	149,107	122,385	12,239		14,483
2004	144,690	130,129	13,013		1,549
2005	194,845	179,276	7,115	8,454	제도폐지
2006	203,465	186,043	7,398	10,024	-

주) ① 2005년까지는 최종예산(추경분 포함), 2006년은 당초예산 기준임

② 2004년까지 증액교부금은 일반회계 예산액

③ 2004년까지는 보통교부세 10/11, 특별교부세 1/11, 2005년부터는 보통교부세 96%, 특별교부세 4%임

④ 2005, 2006년 보통교부세에는 도로보전분 850,000백만원이 포함됨

Ⅳ. 교부세제도의 운영

1. 보통교부세

가. 산정방법

보통교부세는 지방교부세법 제6조제1항의 규정에 의하여 매년도의 기준재

그리고 기준재정수입액은 지방세법에서 규정하는 지방세에 대한 추계액과 정상세외수입의 일부를 추계한 결과에 의하여 산정한다.

이렇게 산정된 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차에 의하여 각 자치단체의 재정부족액을 산정하고, 재정부족

기준재정수요액	-	기준재정수입액	=	재정부족액	≒	보통교부세
(9개측정항목·26개세항목별 기초수요 + 보정수요 ± 수요자체노력)		(보통세수입의 80% + 보정수입±수입자체노력)			↑	(조정률 적용)

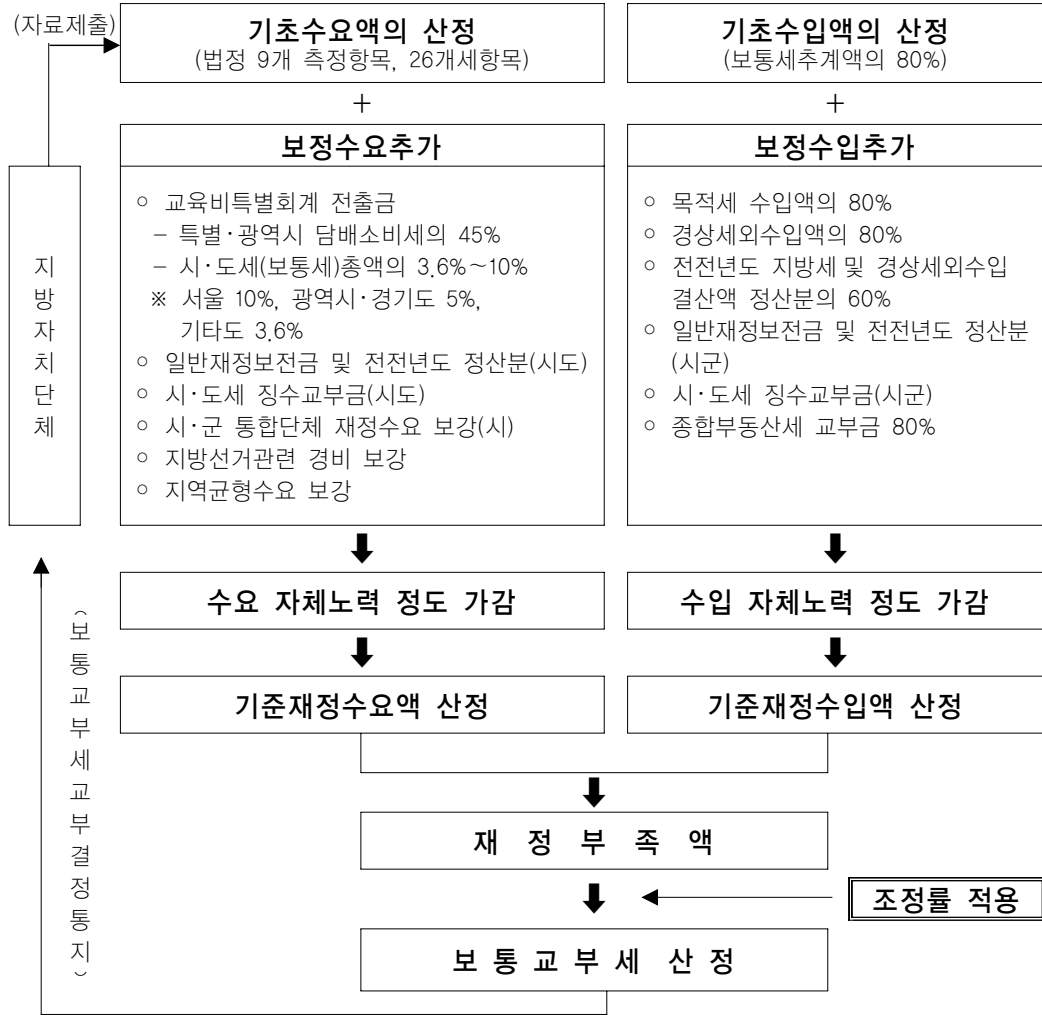
정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정하게 된다.

여기서 적용되는 기준재정수요액은 지방교부세법시행령에서 규정하는 9개 측정항목 26개 세항목 및 측정단위와 동법시행규칙에서 규정하는 단위비용과 보정계수에 의하여 산정하게 되는 것이다.

이 발생한 자치단체의 재정부족액(재정초과 단체는 제외함)을 합산한 후 보통교부세 총액을 재정부족액이 발생한 재정부족액 총액으로 나눈 조정률⁷⁾을 구하여 그 조정률을 각 자치단체의 재정부족액에 곱하여 보통교부세를 산정하게 된다. 이와 같은 산정방식에 대한 전체 흐름도를 정리하면 <표 5>와 같다.

7) 조정률(%) = (보통교부세÷재정부족액)×100

〈표 5〉 보통교부세 산정흐름도



나. 교부액 따른 자치단체의 유의사항

1) 기초통계자료의 작성 및 관리

지방자치단체에서는 지방교부세법령의 규정에 의하여 보통교부세 산정에 필요한 기초자료를 전년도 8월 31까지

제출하도록 하고 있으며 행정자치부에서는 이 자료를 토대로 보통교부세를 산정한다. 이러한 기초통계자료는 중앙행정기관이 작성 관리하는 자료와 지방자치단체가 직접 관리하는 자료로 구분되고 있으나 중앙행정기관이 관리하는

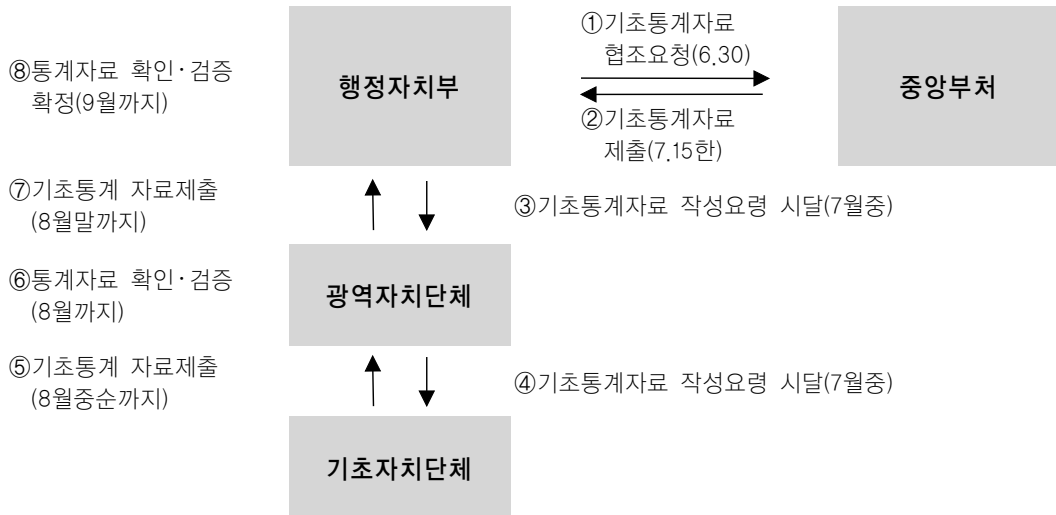
자료의 경우에도 대부분 지방자치단체에서 작성하여 제출하고 있으므로 지방자치단체에서 중앙행정기관에 자료를 제출할 때 정확한 자료를 제출하여야 한다. 그러나 지방자치단체가 제출하는 기초통계자료가 종류가 많고 방대한 양이 되기 때문에 상당부분 정확하지 않은

작성하여 제출하는 것이 보통교부세 산정에 있어서 중요하다고 하겠다.

이러한 기초통계자료를 작성하여 제출하는 자치단체, 행정자치부, 중앙부처 등에서 이루어지는 일련의 과정을 정리하면 <표 6>과 같다.

이상과 같은 일련의 기초통계자료 작

〈표 6〉 기초통계자료 작성 및 제출 흐름도



자료가 제출되고 있는 실정이며 이를 확인 검증하는 과정에서 많은 시간이 소요되고 있고, 이러한 일부 부정확한 자료로 인하여 착오·오류도 계속 발생되고 있다. 따라서 지방자치단체에서는 기초통계자료 작성시 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 그 소관사무와 관련되어 관리하는 자료를 기초로 하여 정확하게

성과정을 거쳐서 적용한 2006년도 보통교부세 기준재정수요액 산정을 위한 측정항목별 기초통계와 부가변수를 정리하면 <표 7>과 같으며, 지방자치단체에서 이러한 통계자료의 작성 및 제출시 사실에 근거한 정확한 자료가 제출될 수 있도록 하는 많은 노력과 관심이 요구된다고 하겠다.

〈표 7〉 측정항목 및(법정 9개측정 항목 26개세항목) 측정단위 등

측 정 항 목		측 정 단 위	부가 고려되는 변수(통계)	
			표준행정수요	지역균형수요
1.일반행정비	①인건비	지방공무원정원		
	②일반관리비	인구수	공무원수, 공공청사면적, 비정규상근인력정수, 지방의원수	
	③읍면동비	통리수	행정구역면적, 인구수	낙후지역, 주민자치센터수
2.홍보 및 문화체육비		인구수	행정구역면적, 문화시설면적, 체육시설면적, 문화재수	낙후지역, 문화재보호구역면적, 재산세부과징수총액
3.보건및생활 환경 개선비	①보건위생비	인구수	보건시설면적, 무료예방접종인원수	담연접지역인구수
	②청소비	가구수	생활폐기물배출량, 행정구역면적	해안선연장, 담면적, 1급저수지면적
	③환경공해비	인구수	수질관리시설용량	
	④공원녹지비	공원면적	인구수	자연환경보전구역면적, 재산세징수총액
4.사회보장비	①사회복지비	인구수	사회복지시설면적, 등록장애인수	
	②노인복지비	노령인구수	노인복지시설면적, 경로당수	
	③아동복지비	아동인구수	아동복지시설면적	
	④기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수		
5.지역사회 개발비	①도시계획비	인구수	도시지역면적	개발제한구역면적, 재산세징수총액
	②지역개발비	행정구역면적	인구수	군사시설보호구역면적, 재산세징수총액, 국공유지비과세면적, 낙후지역면적, 소도읍육성
	③지역정보화비	가구수		
	④교통관리비	자동차대수	행정구역면적, 포장도로면적	적자보전도선척수, 적자보전버스노선연장
6.농수산 개발비	①농업비	농업종사자수	농지면적, 주요가축두수	방조제연장, 배수갑문수
	②수산비	수산업종사자수	어장면적	방파제연장, 물양장연장
	③임업비	임야면적	조림·육림면적	
7.지역경제 개발비	①지역경제비	사업체종사자수	보정인구3	폐광개축지구면적
	②관광진흥비	인구수	관광지면적	
8.국토자원 보전개발비	①상·하수도비	인구수	상수도시설용량, 상수도관로연장, 하수도관거연장	간이상수도개소수, 상수원보호구역면적, 수변구역면적, 재산세징수총액
	②도로개량비	미개량도로의면적	면적가중평균지가	농어촌도로미포장면적
	③도로유지비	도로의면적	인구보정2	농어촌도로포장면적
	④하천비	하천의연장		소하천연장
9. 안전관리비		인구수	재난관리대상시설수, 소방관서수, 구조구급실척수	

2) 인구증가를 위한 자치단체의 노력

보통교부세를 산정할 때 적용하는 26개 항목의 측정단위인 관련통계 중 인구⁸⁾와 관련된 항목은 11개 항목⁹⁾이다. 이에 따라 일부 지방자치단체에서는 인구수를 늘리기 위하여 주민등록을 일시적으로 옮기게 하는 등의 조치를 대대적으로 실시하는 등의 사례가 종종 나타난다.

그러나 보통교부세는 단순히 인구 등 기준통계에 의해 산정·배분되는 것이 아니라 자치단체별 재정여건 등이 반영된 재정부족액을 기초로 산정 배분되며, 기준재정수요액 산정시 사용되는 통계는 앞에 기술한 <표 7>에서 보는 바와 같이 인구가외에도 부가 고려되는 수많은 통계가 있음을 알 수 있다.

이와 같이 인구수가 증가하면 인구관련 경비항목인 사회복지비, 보건위생비, 도시계획비 등의 수요액이 증가할 여지는 있지만, 이와 함께 주민세, 자동차세, 담배소비세 등 지방세수인 수입액도 증가하게 되는 것이다.

또한 재정지출의 증가 없이 단순히 통계만 증가할 경우 단위비용이 인하되

어 전체적인 교부세 증가로 이어지지 못하며 동일한 규모로 인구가 증감된다고 해도 자치단체의 여건이 각기 다르기 때문에 교부세의 증감금액도 증감된 인구수에 반드시 비례하지 않고 자치단체 여건에 따라 다르게 된다. 따라서, 인구, 면적 등 통계가 늘어 난다고 반드시 교부세가 늘어나는 것은 아니다.

한편, 자치단체가 무리한 방법으로 일시적으로 인구를 늘리기 위한 활동 때문에 발생하는 행정력 낭비를 예방하고 통계적용의 불합리를 해소하기 위한 방안으로 인구통계의 적용시점을 특정 시점(예 : 전년도 6.30기준)으로 하지 않고 지속성 있는 통계인 최근 6개월간 평균인구수로 적용하고 있다.

3) 지역개발에서 사회복지문화로의 투자 확대 노력

보통교부세의 2006년도 기초수요인 26개 항목을 일반행정분야, 지역개발분야, 사회복지분야로 크게 분류하고 그 비중을 분석한 결과 <표 8>과 같이 일반행정분야 33%, 지역개발분야 36%, 사회복지·문화분야 31%였으며 지역

8) 자치단체별 주민등록상 인구로 전년도 1월부터 6월까지의 6개월 평균인구수를 적용한다.

9) 전체인구수 만을 적용하는 항목은 9개항목이고 노령인구수와 아동인구를 적용하는 2개 항목을 포함할 경우 11개 항목이다.

개발분야의 비중이 사회복지·문화분야의 비중보다 5%정도 높게 나타났다. 개선 운영할 계획이며 이를 평가하여 교부세 배분에 반영할 계획이다. 따라

〈표 8〉 2006년도 보통교부세 기초수요 비중

구 분	비 중 (반영금액)	측정항목(총 9개)
일반행정분야	33% (14.5조)	일반행정비(33%)
지역개발분야	36% (17.5조)	지역사회개발비(9%), 농수산물개발비(7%), 지역경제개발비(5%), 국토자원보전개발비(14%), 안전관리비(1%)
사회복지· 문화분야	31% (14.2조)	사회보장비(13%), 홍보 및 문화체육비(7%), 보건 및 생활환경개선비(11%),

이러한 분석결과는 그 동안 지방자치단체에서 사회복지분야 보다는 지역개발분야에 더 많은 투자를 하고 있음을 알 수 있다.

그러나 현재의 국가와 지방자치단체의 상황을 살펴보면 사회적 양극화의 심화, 저출산·고령화 사회로의 급속한 변화로 자치단체의 사회복지관련 재정 부담이 가중되고 있어 보통교부세에서도 이러한 재정수요를 적극 반영하여야 할 필요가 있다고 하겠다. 이에 따라 앞으로 사회적 약자와 저소득층 관련 비용, 삶의 질 향상을 위한 사회복지문화 분야의 비중을 강화하는 방향으로

서 지방자치단체에서도 사회복지분야의 투자를 확대하는 방향으로 예산을 운영하는 것이 교부세를 더 배분 받을 수 있게 된다는 점에 유의하여 예산운용을 할 필요가 있겠다.

4) 자체노력 강화를 위한 인센티브제도의 확대

보통교부세의 산정시 적용하는 지방자치단체의 세입·세출 자체노력을 반영하는 인센티브 제도는 <표 9>와 같이 기준재정수요산정 항목에서 6종, 기준재정수입 산정항목에서 7종으로 현재 총 13종을 운영하고 있다.

〈표 9〉 기준재정수요·수입 반영항목

〈기준재정수요액(6종)〉

- 지방공무원정원 운영
- 비정규상근인력 운영
- 경상경비 절감운영
- 지방상수도요금 현실화
- 읍면동 통합 운영
- 지방청사(면적)관리 운영

〈기준재정수입액(7종)〉

- 지방세 징수율 제고
- 주민세 개인균등할 인상
- 과표현실화 운영
- 탄력세율 적용
- 경상세외수입 확충
- 지방세 체납액 축소
- 지방세 세원(새로운 형태의 부과세원) 발굴

먼저 기준재정수요(세출절감 자체노력)관련 항목의 주요반영 방식을 보면, ‘지방공무원정원 운영’은 표준정원과 실제정원과의 차이를 가감하여 반영하는 것이다.

이 경우 표준정원 보다 실제정원을 많이 운영하고 있는 단체는 기초수요산정시 실제정원으로 산정한 금액에서 표준정원 보다 많은 공무원수에 인건비 1인당 단위비용¹⁰⁾을 적용하여 감액하고, 적게 운영하는 단체는 적은 공무원수에 인건비 1인당 단위비용을 적용한 금액을 더해 주는 산정방식을 적용한다. 따라서 보통교부세 산정에 있어서 공무원 정원운영과 관련된 경비는 모든 단체에 똑같이 표준정원 만큼 만을 반영하는 것이다. 즉 표준정원을 초과하는 만큼

의 정원을 운영하는 단체는 자체재원으로 인건비를 부담하게 하는 것이다.

‘경상경비절감 운영’은 동종단체 평균보다 경상경비를 초과 또는 미달하여 운영하는지의 여부를 반영하는 것으로 동종단체 보다 경상경비를 많이 사용하는 단체는 그만큼 불이익을 보게 된다. 또한 ‘지방청사(면적) 관리’는 동종단체의 평균에 해당하는 적정면적기준과 대비하여 초과 또는 미달운용 여부를 반영하는 것으로 적정면적보다 많이 사용하는 단체는 일반관리비에서 그만큼 불이익을 보게 된다.

기준재정수입 항목의 경우에 ‘지방세 체납액축소’는 당해단체의 전년대비 체납액축소노력 결과를 반영하므로 전년보다 체납액을 축소하는 단체가 그만큼

10) 특별시·광역시 28,536천원, 도는 35,780천원, 시는 31,349천원, 군은 36,069천원이다.

이익을 보게 된다. ‘지방세징수율제고’는 동종단체 평균징수율기준대비 초과·미달여하 결과 반영하는 것이다. 또한 ‘과표현실화’는 동종단체 평균현실화율 기준대비 초과·미달여하 결과 반영하는 것으로 과표현실화를 많이 하는 단체가 그만큼 이익을 보게 된다.

2006년도에는 자치단체의 자구노력을 보다 촉진하기 위해 세입인센티브 항목의 경우 『지방세 체납액 축소』 노력은 30%에서 70%로, 『지방세 징수율 제고』

노력은 30%에서 50%로, 『경상세외수입 확충』 노력은 10%에서 50%로 반영비율을 상향하였고, 자치단체의 세출절감 노력을 반영하는 『경상경비 절감운영』, 『지방상수도요금현실화』 노력은 30%에서 50%로 반영비율을 각각 상향조정하였다. <표 9>는 2006년도 자치단체의 세입·세출자체노력 정도를 반영한 항목별 인센티브 및 역인센티브의 내역과 해당항목별로 적용된 자치단체의 수와 평균 반영금액을 정리한 자료이다.

〈표 9〉 2006년도 자체노력정도 세부반영 현황

○ 기준재정수요액 관련

(단위 : 백만원)

반영항목	산정기준	반영규모	해당단체 및 평균반영금액	
계(6종)		421,806	181	2,330
		△953,397	181	△5,267
① 공무원정원운영	(표준정원 - 운용정원) × 인건비단위비용 (1인당평균26백만원)	21,510	15	1,434
		△499,831	164	△3,084
② 비정규 상근인력 운영	(기준인원 - 운영인원) × 1인당 인건비 (1인당15백만원)	63,015	75	840
		△30,120	76	△396
③ 경상경비 절감운영	(동종단체평균대비 경상비예산편성 절감규모 + 당년도 경상비예산편성대비 절감실적 + 동종단체평균대비 경상비결산절감규모) × 50%	198,710	105	1,892
		△243,459	76	△3,203
④ 지방상수도요금 현실화	(동종단체 평균 현실화율대비 당해단체 현실화율의 차 + 전년대비 당년도 요금현실화비율) × 전년도 상수도요금 징수액 × 50%	34,169	79	433
		△29,726	86	△346
⑤ 읍면동 통합운영	통합이전 읍면동 표준행정수요액 - 통합이후 읍면동 표준행정수요액	적용 해당단체 없음		
⑥ 지방청사관리 (면적)운영	청사적정면적에 의한 일반관리비산정액 - 청사실제보유면적에 의한 일반관리비 산정액	104,402	96	1,088
		△150,261	85	△1,768

(주) : △가 역인센티브에 해당됨

○ 기준재정수입액 관련

(단위 : 백만원)

반영항목	산정기준	반영규모	해당단체 및 평균반영금액	
계(7종)		△218,015	181	△1,205
		861,639	181	4,760
① 지방세징수율제고	동종단체 평균 징수율대비 당해단체 징수율 차에 의한 증감 징수액 × 50%	△52,604	104	△506
		52,674	77	684
② 주민세 개인균등할인상	(전년도 동종단체 평균 개인균등할적용세액 - 당해단체 개인균등할 적용세액) × 부과인원	△4,650	67	△69
		3,287	104	32
③ 과표현실화 운영	전전전년도 당해단체 종토세징수액 × (전전전년도 동종단체 대비 과표현실화율 차이 + (전전년도 동종단체 평균 전전전년도 대비 과표현실화율 - 전전전년도 당해단체 전전전년도 대비 과표현실화율))	△42,850	95	△451
		26,373	75	352
④ 탄력세율 적용	지방세법상 표준세율 과세총액 - 당해단체 적용세율 과세총액	△24,852	4	△6,123
		52,505	4	13,126
⑤ 경상세외수입확충	(전전전년도 경상세외수입 징수실적 × (전전전년도 동종단체평균대비 징수액증감비율 - 당해단체 전전전년도대비 징수액증감비율)) × 70%	△87,233	76	△1,148
		87,488	105	833
⑥ 지방세 체납액 축소	당해단체 전전전년대비 체납액 축소액 × 50%	△4,840	3	△1,613
		639,312	178	3,592
⑦ 지방세 세원(새로운 형태의 부과세원) 발굴	관련세액 × 적용율(3년간 30 ~ 10%)	△986	1	△986
		0	0	0

(주) : △가 인센티브에 해당됨

앞으로도 지방자치단체의 재원이 보다 효율적으로 사용되고 세입증가 및 세출절감을 위한 지방자치단체의 노력을 촉구할 수 있도록 지방세 징수실적이 높은 단체, 체납액 축소노력 단체에 더 배분되도록 개선할 계획이다.

또한 지방세 징수실적으로 세수를 추계하는 방식에서 부과액 기준으로 추계

하는 방식으로의 개선도 검토하고 있다. 이렇게 할 경우 부과액대비 징수실적이 저조한 단체는 교부세가 줄어들게 되므로 자치단체에서는 징수를 위한 보다 많은 노력이 요구된다고 하겠다.

따라서 지방자치단체에서는 이러한 방향에 따라 세입세출에 대한 자체노력에 대한 대비를 철저히 할 필요가 있다.

5) 교부세 전담담당인력의 배치 및 전문화

앞에서 기술한 바와 같이 보통교부세를 산정하기 위한 자료인 기초통계자료의 작성 및 제출, 자치단체의 예산운영시 세출절감이나 세입증대를 위한 노력여부를 반영하기 때문에 자치단체에서 지방교부세 업무를 담당하는 공무원은

에서 교부세 업무는 공무원이 1명이 다른 업무와 병행하여 담당하고 있으며, 지속적으로 관리되어야 하는 업무의 특성에도 불구하고 자주 교체되어 자료의 작성이 부실하여 상대적으로 불이익을 받는 경우가 발생되고 있다.

따라서 교부세 업무를 전담하게 하고 전문성 있게 관리될 수 있도록 하는 자치단체의 노력이 필요하다.

〈표 10〉 2006 단체유형별 보통교부세 평균 배분액 현황

	광역시(5)	도(8)	시(68)	군(88)
•교부세평균규모	1,446억원	3,659억원	987억원	840억원
└ 최 다	광주 2,159억원	경북 5,444억원	안동 1,778억원	해남 1,318억원
└ 최 소	울산 1,012억원	제주 1,394억원	시흥 165억원	울릉 395억원

이를 전담하여 자료를 체계적이고 지속적으로 관리하는 전문화된 인력을 필요로 한다. 2006년도 지방교부세의 자치단체 유형별 평균 배분액을 보면 <표 10>과 같이 광역시의 경우 평균 1,446억원, 도의 경우 평균 3,659억원, 시의 경우 987억원, 군의 경우 840억원이 교부되고 있다. 또한 교부세 재원이 지방자치단체의 일반회계 세입예산에서 차지하는 비중은 광역시 9%, 도 13%, 시 27%, 군 48%로 시군의 경우 비중이 매우 높음을 알 수 있다. 이렇게 교부세 재원이 중요함에도 대부분의 자치단체

2. 특별교부세

가. 교부결정 방식

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

산정하는 항목은 지역현안수요, 재해대책수요이며 재해대책수요의 집행 잔액이 있을 경우 우수자치단체의 재정지원을 할 수 있도록 하고 있다.

지역현안수요는 전국체전 등 국가적 행사관련수요, 각종 지역현안수요 등 보통교부세 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우 교부대상의 적정성, 재정능력 등을 고려하여 지원하는 것이며, 재해대책수요는 보통교부세 산정기일 이후에 발생한 재해 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우에 지원하는 것이다. 지역현안수요와 재해대책수요의 재원규모는 각각 특별교부세 총액의 50%에 해당하는 금액으로 하고 있다.

나. 자치단체 유의사항

특별교부세 지역현안수요의 배분은 지방자치단체의 신청에 의하여 심사하여 결정하게 되며 심사시에는 사업의 타당성, 대규모사업보다는 마무리사업, 소외계층지원을 위한 사회문화복지 관련사업, 경제활성화사업에 우선지원 되므로 지방자치단체에서는 이러한 유형

의 사업이 신청될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

한편, 민간단체 및 종교단체 등의 재산증식사업, 개최실적이 미흡한 지역단위 소규모 행사와 관련된 사업 등은 지원대상에서 제외하고 있다. 또한 특별교부세의 배분방식으로 2005년도부터 새롭게 운영하고 있는 사항으로 재해대책수요의 사용잔액을 재원으로 정부합동평가 우수단체, 재정진단분석 우수자치단체 등에 대하여 재정을 지원제도이다. 이 제도는 각종 평가관련부서의 평가계획을 충분히 알고 대처하는 노력이 필요하다. 2005년도에 실시한 우수단체 지원실적은 정부합동평가 우수단체, 재정진단분석 우수 자치단체, 중앙정부와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간 발생하는 분쟁의 해결과정에서의 우수사례, 국가정책 추진에 적극적으로 협조한 우수사례 등 10개 분야의 891억원이었다.

<표 11>은 우수단체 지원의 구체적인 현황이며, 이러한 지원으로 지방행정의 효율성·효과성을 극대화하고 국정통합성 확보에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

〈표 11〉 2005년도 우수단체 재정지원 현황

(단위 : 억원)

분 야 별	사 업 명	지원액
계	12개 분야	1,678
1. 지방행정·재정 종합평가 우수단체	소 계	674
	① 지방행정혁신 평가	375
	② 국정시책합동 평가	99
	③ 재정분석 평가	200
2. 지방행정·재정 개별시책 실적 우수단체	소 계	151
	① 혁신선도단체	85
	② 행정혁신우수단체 (경진대회수상)	22
	③ 민원행정추진상황 종합평가	8
	④ 정보화마을 우수 운용	16
	⑤ 지방재정 조기집행	20
3. 상생발전, 분쟁· 집단민원·정책 현안해결 우수단체	소 계	66
	① 상생발전협약, 갈등·분쟁 해결 우수단체	39
	② 집단민원 해결	27
4. 기타 행·재정 우수단체	소 계	787
	① 분권교부세 지방이양지원	363
	② 기타 주요우수 정책사업	424

2006년도에도 우수단체에 대한 재정 지원 및 평가계획을 관련부서와 긴밀한 협의를 통해 수립한 후, 그 내용을 자치단체에 사전에 알려줌으로써 국가 중요시책에 대한 자치단체의 적극적인 협력을 유도해 나갈 계획이다.

3. 분권교부세 제도운영

가. 분권교부세 산정

분권교부세는 지방교부세법 제9조의

2 및 동법시행령제10조의2 규정에 의하여 지방이양사업과 관련된 통계자료, 지방자치단체의 재정수요액, 관련부처 의견 등을 감안하여 경상적수요와 비경상적수요로 구분하여 산정한다.

산정방법은 산정항목별 자치단체 예산편성 현황 분석자료와 지방이양사업 관련통계와의 상관관계를 도출한 후, 자치단체별 재정력을 반영하여 산정하고 있다. 비경상적수요는 일반수요와 특정수요로 구분하여 산정하며 일반수

요는 특정 자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 사업에 대하여 자치단체의 재정력지수 등을 적용하여 산정하고, 특정수요는 중앙부처의 지원계획 등을 반영하여 산정한다.

나. 자치단체 유의사항

지방자치단체는 정부의 재정분권 취지에 부합되도록 자치단체의 자율성에 기초하여 예산을 편성·운영하되, 지방이양사업이 안정적으로 조기에 정착될

4. 『지방교부세 감액제』 운영

가. 운영개요

지방교부세 감액제는 자치단체가 법령을 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수태만을 행한 경우에는 지방교부세 산정시 반영(감액)함으로써 지방재정운영의 건전성과 책임성을 도모하기 위해 운영되고 있는 제도로 세부항목은 <표 12>와 같다.

〈표 12〉 보통교부세 감액적용대상 및 감액기준

감 액 대 상	감 액 금 액
지방채미승인 사업예산 지출(지방재정법 제11조위반)	지출금액의 10/100이내
재정 투·융자 미심사 사업예산 지출(지방재정법 제37조위반)	지출금액의 10/100이내
지방자치단체 예산편성기준을 위반한 경비지출(지방재정법 제38조위반)	지출금액이내
감사결과 ¹¹⁾ 위법한 경비의 과다지출·수입 징수태만 ※ '02년부터 시행('02.1.10이후의 위법한 예산편성 지출행위 대상)	지출금액·미징수금액이내

수 있도록 책임감을 갖고 사업을 추진해야 할 것이다. 특히, 다음연도의 분권교부세 배분시 당해연도 예산의 편성실태를 종합 분석하여 그 예산수요를 반영하기 때문에 자치단체에서 당해연도 예산에 관련사업비를 많이 반영하는 것이 필요하다.

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

그리고 감액 금액은 익년도 당해단체

11) 감사원법 제22조 및 지방자치법 제158조에 의하여 감사한 사항이다.

에 교부할 보통교부세를 감액하게 되며, 감액재원은 여타 자치단체의 재정 부족액 보전재원으로 활용된다.

나. 자치단체 유의사항

보통교부세의 감액제 운영은 지방자치단체가 법령을 위반하여 과다한 경비를 지출하였거나 징수를 태만히 한 경우에 대한 자치단체의 책임성 확보를 위한 것이며 감액에 해당하는 자치단체의 감액금액은 감액되지 않은 자치단체에 배분된다. 따라서 자치단체에서는 각종 사업 추진시 지방재정법 등을 준수하고 징수태만을 근절하여 교부세가 감액되는 사례가 없도록 유의하여 건전한 지방재정운영에 노력하여야 할 것이다.

Ⅳ. 결 어

지방자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 재원을 보장해 주는 지방교부세 제도는 그간 지방자치 발전에 많은 기여를 하였다.

그러나 최근 지방행정환경의 급속한 변화와 민선 지방자치의 활성화로 인한 사회복지문화부문의 욕구 증가에 따라 주민의 행정수요가 교부세 재원인 내국세 신장률을 상회하여 계속 증가하는

등 지방재정의 부족은 날로 증가하고 있다.

특히 올해는 민선4기가 출범하여 공약사항의 이행을 위한 재정수요와 그간의 경험을 토대로 중앙권한의 실질적 이양 등 지방분권의 조기 실현요구의 증대에 따른 재정수요 등 재정의 부족은 더욱 더 커질 것으로 예상된다.

이에 따라 지방세의 신장을 통한 일반재원의 확보노력과 아울러 비록 의존재원이지만 그 용도의 지정이 없이 자치단체가 필요한 사업에 사용할 수 있는 자치단체의 일반재원인 교부세를 많이 지원 받으려는 노력도 지방자치단체장의 중요한 관심사항이 될 것으로 예상된다.

따라서 한정된 지방교부세 재원을 지방자치단체간 노력의 정도에 따라서 차등 지원되는 각종 시스템에 대하여 이를 배분하는 우리부에서는 지방자치단체의 자치활동과 재정운영실태를 정밀 분석하고 평가하여 좀 더 세분화되고 정밀해 지며 그 정도를 반영하는 비율을 높이게 되는 것은 자명한 사실이라 하겠다.

이러한 사항은 앞에 기술한 내용과 같이 보통교부세에 있어서는 각종 기초통계자료의 철저한 관리 및 제출은 물

론 변화하는 사회여건에 맞게 사회복지 문화에 대한 투자비중을 강화하는 방향으로의 예산운용, 교부세 전담직원의 배치 및 전문화가 요구된다고 하겠다.

또한 특별교부세에 있어서는 타당한 사업의 신청과 각종시책 우수단체에 대한 재정지원 평가항목에 대비한 노력이 필요하다. 그리고 분권교부세에 있어서는 당해연도 예산을 기준으로 분석하여 다음연도 분권교부세를 산정하는 기준을 마련하는 비중이 크다. 따라서 분권 교부세 관련 사업에 많은 예산을 편성하는 노력이 필요하다고 하겠다.

특히 자치단체의 자체노력에 의한 세입세출 인센티브 반영 분야는 그 반영 비율을 계속 확대해 나가고 있기 때문에 이에 대한 철저한 대비가 필요하겠고, 각종법령의 위반으로 교부세가 감소되는 문제도 보다 관심을 기울여 나가야 할 것으로 보인다.

그간 지방교부세는 당연히 국가가 주는 재원으로 인식되었지만 앞으로는 자치단체의 건전한 재정운영 등 노력 여하에 따라 배분액이 차등지원 되는 점을 감안하여 자치단체에서는 이에 대한 관심과 노력을 좀더 기울여야 할 것이다. 🍄

