

# 제1주제 : 자치단체 경쟁력 제고를 위한 재정구조 개선

■ 지방교부세 제도의 발전적 개편방향 / 손희준

■ 교육재정의 지방분담 실태 분석

: 학교용지 구입비 분담을 중심으로 / 이현우 · 이용환 · 송상훈

# 지방교부세 제도의 발전적 개편방향

손희준(청주대)

# 지방교부세 제도의 발전적 개편방향

손희준 (청주대)

## I. 서론

지난 참여정부는 출범 초기부터 “국가균형발전”과 “지방분권”을 국정과제로 채택하면서, 재정분권에 대한 강력한 정책적 의지를 표명하였다. 구체적으로는 지방분권로드맵을 통해 첫째, 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 둘째, 지방세정제도의 개선, 셋째, 지방재정의 자율성 강화, 넷째, 지방재정운영의 투명성·건전성 강화 등을 중점과제로 선정하여 지속적으로 추진하였다(정부혁신지방분권위원회, 2004).

그러나 그럼에도 불구하고 재정분권의 핵심이라고 할 수 있는 중앙과 지방간의 세원 조정 등을 통한 자주재원의 확충방안보다는 지방교부세제도의 개편을 통한 일반재원의 확충에 치중되어 온 점이 두드러진다고 하겠다.<sup>1)</sup> 따라서 과거의 지방교부세제도와는 사뭇 다른 모습의 지방교부세가 운영되고 있는 것이 현실이다. 즉 2005년 국가균형발전특별회계를 신설하기 위해, 지방양여금제도를 폐지하고, 지방교부세의 법정률을 인상하였으며, 중앙사무와 기능을 지방으로 대폭 이양하면서 이에 대한 재정보전수단으로 분권교부세가 신설되기도 하였다. 결국 현재의 지방교부세는 기존의 보통교부세와 특별교부세 외에 분권교부세, 부동산교부세 등으로 나뉘고, 이 중에서 분권교부세는 한시적으로 운영하다가, 2010년에 보통교부세로 흡수하기로 하였다.

이러한 지방재정조정제도의 다양한 수단들은 각각의 정책목적 수행을 위하여 나뉘

1) 재정분권의 수단으로 세입부문의 분권을 강조하여 지방세의 비중을 확대하는 방식의 자주재원주의와 자치단체의 세출에 대한 자율권을 확보하는 세출의 분권화를 강조하여 의존재원이라고 하더라도 많이 확보하는 것을 재정분권화로 인식하는 일반재원주의로 구분할 수 있는데(이재은, 2002), 자주재원주의에 의한 세입의 분권화가 우선되어야 한다고 본다.

대로 제각기 다른 방식에 의해 운영되고 있다. 뿐만 아니라 새로이 도입·신설된 제도들은 다시 '세분화된 하위 유형'으로 나뉘어져 서로 상이한 운영방식으로 정부의 특정목적의 수행을 위해 운영되고 있다. 예를 들면, 분권교부세의 경우 경상수요, 비경상수요(일반수요, 특수수요)로, 특별교부세는 재해대책수요 및 지역현안수요로, 부동산교부세는 보유세 감소분보전과 균형재원 배분으로, 국가균형발전특별회계는 지역개발계정(자율편성, 균형발전, 기타), 지역혁신계정 등으로 구분되어 제각기 정책목적을 달리하여 운영되고 있다.

2008년 현재 지방교부세의 규모는 24조 1,296억원으로 지방재정(순계규모) 전체 124조 9,666억원의 19.3%에 해당할 정도로 급증하였다. 이는 2004년의 11.4%와 비교할 때 크게 신장된 규모이다. 이처럼 우리나라 지방재정에 있어서 지방교부세는 부족재원의 확충과 자치단체간 재정불균형의 완화 및 중앙과 지방간 수직적 불균형의 해소라는 정책적 역할을 수행하기 때문에 합리적인 제도설계 및 운영은 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

그러나 현재의 지방교부세제도 틀 내에서 운영되는 몇몇 제도들은 한시적으로 운영되거나 정부의 특정정책 수행을 위해 운영되는 수단들이 산발적으로 있으며, 또한 2005년도 지방재정조정제도의 구조개편 과정에서 충분한 준비과정을 거치지 않고 시행되었거나, 재원확보가 취약한 상태에서 구조화되다보니 예상치 못한 문제점들이 나타나는 등 불안정하고 불충분한 상태로 운영되고 있는 점이 지적되고 있기도 하다. 뿐만 아니라 지방재정조정제도의 체제적 측면에서 보면 다양하게 세분화된 제도간에 상호 연계가 부족하고 복잡하여 그 정체성이 모호하고 기능이 미약한 것도 있다.

물론 2005년 지방교부세제도의 구조개편 이후 지방의 재원확충 및 재정자율성이 어느 정도 증대된 긍정적인 면도 있지만, 부정적인 영향도 적지 않게 발생하고 있다(서정섭·조기현, 2007). 이에 따라 최근 지방교부세제도에 대한 새로운 구조개편의 논의가 이루어지고 있다.

지방교부세제도의 구조개편에 대한 논의는 분권교부세가 보통교부세로 통합이 전제되어 있기 때문에 그 동안 잠재되어 있었으며, 최근 이명박 정부의 5+2 광역경제권 개발 전략과 맞물려 이에 대한 재원확보와 효율적인 추진과 관련하여 지방교부세의 새로운 방향설정에 대한 논의가 이루어지고 있다.

이에 본 연구에서는 현행 지방교부세제도의 전반적인 운영실태를 분석하고 문제점을 파악하여, 본래 지방교부세의 역할과 기능에 적합하게 개편하기 위한 전제조건과 지방교부세 제도개편의 바람직한 방향을 모색하고자 한다.

## II. 지방교부세제도의 변화추이 및 운영실태

### 1. 지방교부세 제도의 의의

지방교부세는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하며, 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 교부된다고 규정되어 있다(지방교부세법 제1조).

따라서 지방교부세제도는 다음과 같은 주요한 기능을 목표로 한다(손희준 외, 2005). 첫째는 지방교부세는 지방정부간의 수평적 재정불균등을 교정할 목적으로 운영된다(임성일·서정섭, 1991:6-8). 이처럼 수평적 재정불균등의 시정을 위한 목적으로 운영될 경우에는 재정력이 약한 지역이나 상대적으로 재정수요가 많은 지역에 재원을 우선적으로 배정하는 것이 원칙이다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방교부세는 재정의 재배분 기능을 갖는다 하겠다. 즉 지방교부세는 지방정부간의 재정불균등을 재배분해 줄 뿐만 아니라 특정 인구집단 특히, 저소득계층의 복지증진을 위한 소득분배기능도 담당하고 있다. 상당수의 복지사업, 사회서비스사업, 그리고 지역개발사업 등은 저소득층이나 사회적 소외계층 또는 특정지역 주민의 복지증진을 위해 수행된. 또한 지방교부세는 지역간 세원 편차를 조정하여 자치단체간의 재정력 균등화를 모색하고자 한다. 여기서 자치단체간의 재정력이란 재정수요와 재정수입과의 비교로 나타낼 수 있는데, 이는 세수입을 조달하는 능력과 공공서비스의 공급비용 등에 의해 결정된다. 즉 이러한 요인에 의해 재정력이 강한 자치단체란 일반적으로 세원이 풍부하고 공공서비스의 공급비용이 적게 드는 지방자치단체인 반면, 재정력이 약한 자치단체는 일반적으로 세원이 빈약하고, 공공서비스의 공급비용이 많이 드는 지방자치단체로 이들 단체간에 재정조정 기준이 되는 재정적 형평이란 절대적인 형평성이 아닌 국민으로서의 일정한 기본수준(national minimum)을 보장해 주는 것이 된다.

둘째는 지방교부세는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 보장해 주는 재원 보장 기능을 수행한다. 현 지방교부세법에서 명시하고 있듯이, 지방교부세를 지방자치단체에 교부함으로써 행정사무와 세원배분간의 불일치를 해소하고자 한다. 이는 지방교부세의 배분기준으로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하고 그 차액인 재정부족액

을 보전해 주는 방법으로 개별 지방자치단체에 대한 자원보장을 실현하고 있다.

셋째는 지방교부세는 국고보조금이나 과거의 지방양여금과 같이 재원의 비도가 국가에 의해 정해져 있지 않은 일반재원으로서 지방자치단체의 재정지출에 대한 자율성을 향상시키고 지방행정의 건전한 발전을 목적으로 하고 있다.

넷째, 지방교부세는 지방재정조정제도의 핵심적인 제도로서 국가와 지방자치단체간의 수직적 재정불균형을 시정하는데 그 목적이 있다(King, 1984: 137-140). 이러한 정부간 수직적 재정불균등을 시정하기 위해 중앙정부는 다양한 정책수단을 동원하게 되는데 그 중 한가지가 지방교부세 등을 통한 지방정부로의 재정이전이다.<sup>2)</sup>

## 2. 지방교부세의 유형

현행 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 종류로 구분된다(지방교부세법 제3조). 이의 지방양여금도보전분이 별도로 있으나 이는 보통교부세에 포함되어 운영되고 있다. 부동산교부세는 지방교부세의 한 종류이지만, 국세인 종합부동산세의 전액으로 별도로 운영되고 있다.

지방교부세 재원의 법정율은 내국세 총액의 19.24%이며, 이의 재원으로 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세(내국세 총액의 0.94%)가 운영되며, 부동산교부세, 지방양여금도보전분은 별도의 재원으로 운영된다. 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 전액으로, 지방양여금도보전분은 매년 8,500억원의 별도재원으로 운영되고 있다.

### 가. 보통교부세

보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하는 재원이다. 지방교부세는 지방자치단체의 자원보장기능과 자치단체간 재정형평화기능을 수행하고 있다.

보통교부세는 일정한 공식에 의해 배분되고 재원의 사용용도가 정해지지 않은 일반재원이다.

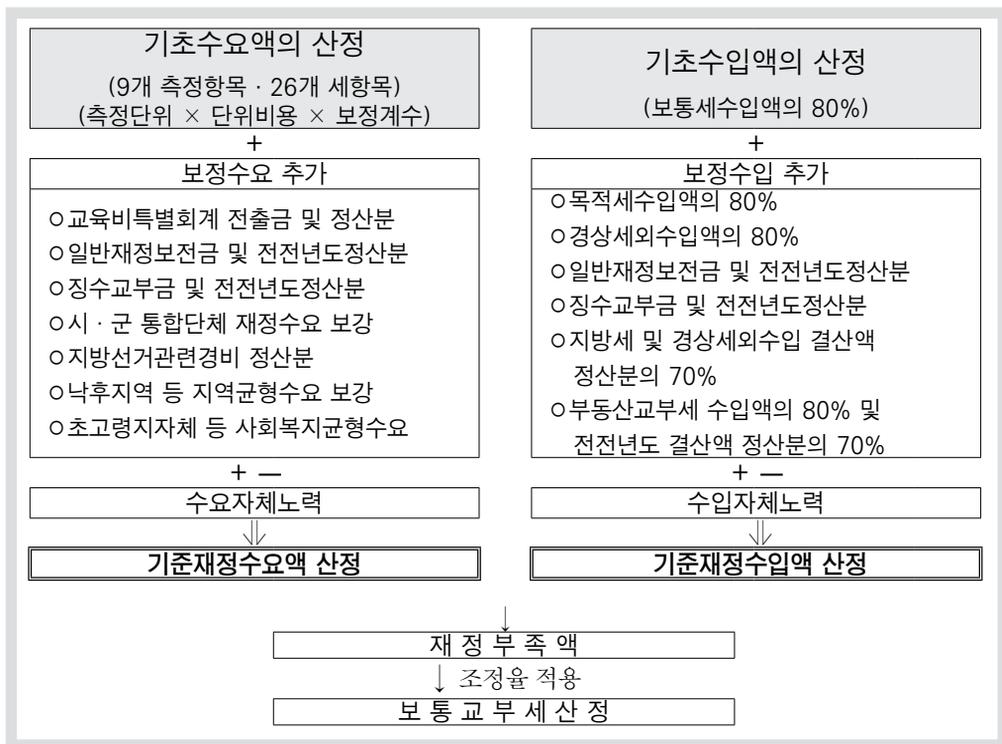
2) 전형적인 방법이 미국의 일반세입분할(GRS: general revenue sharing)이라고 할 수 있다.

보통교부세의 재원배분은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 부족분을 교부한다. 기준재정수요액은 각 자치단체의 재정수요를 「합리적 기준」에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정소요액이고, 기준 재정수입액은 기준재정수요액에 대응한 개념으로, 각 자치단체의 재정력을 「합리적 기준」에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정수입액이다. 중앙정부로부터 모든 지방자치단체에 보통교부세가 교부된 후에는 재원부족이 많은 단체라 하더라도 표준적인 행정수요에 대응하는 재원충족율이 100%(2008년 89.2% 충족)에는 도달하지 않지만 이에 근접하며 모든 단체가 동일하게 충족된다.

보통교부세는 지방교부세 재원 법정율인 내국세 총액의 19.24% 중 분권교부세 법정율 0.94%를 제외한 재원 즉, 내국세 총액의 18.3%중에서 96%(4%는 특별교부세 재원)의 재원으로 운영된다. 그리고 보통교부세는 별도의 지방양여금도로보전분 8,500억원을 포함하여 운영되고 있다.

보통교부세 산정의 흐름을 정리하면 [그림-1]과 같이 정리할 수 있다.

[그림-1] 보통교부세의 산정흐름도



자료 : 행정자치부 : 보통교부세제도 운영, 2007.

## 나. 특별교부세

특별교부세는 보통교부세의 산정방법으로는 자치단체의 모든 재정수요를 완벽하게 포착할 수 없는 한계를 보완하는 제도적 장치로서 다음과 같은 경우에 교부한다. 첫째, 보통교부세의 산정에 사용된 기준재정수요액의 산정방법으로써 포착할 수 없는 특별한 지역현안수요가 있을 때, 둘째, 보통교부세의 산정기일 이후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때, 셋째, 지방행정 및 재정운영 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원 등에 사용된다. 특별교부세를 교부하는 이유는 무엇보다도 보통교부세의 획일적인 산정방법에서 발생하는 기준재정수요와 기준재정수입의 미흡한 부분을 보완하고 연도 중에 발생한 재해 등 예측할 수 없는 특별한 재정수요에 대처하는데 목적이 있다.

특별교부세는 지방교부세의 일정분을 특정목적에 위해 확보한 재원으로 예기치 못한 재정수요에 대한 탄력성, 신속성을 확보하기 위한 사업별로 지원되는 특정재원으로 재원사용의 구속성이 있다.

특별교부세는 지방교부세의 법정율인 내국세 총액의 19.24% 중 분권교부세 법정을 0.94%를 제외한 재원 중 4%(96%는 보통교부세 재원)의 재원으로 운영된다. 다시 특별교부세 재원의 50%는 지역현안수요, 또 다른 50%는 재해대책수요로 배분된다. 지역현안수요는 지방재정결함 보전, 전국체전 준비 등에 지원되며 시·구·구별 지역현안사업에 배분된다. 재해대책수요는 수해·태풍 등의 응급복구 및 항구복구사업의 재원보전으로 사용되며 잔여재원은 정부합동평가 등 정책추진 우수단체의 재정지원에 배분된다.

〈표-1〉 특별교부세의 구성 및 재원규모(2008년도 기준)

(단위: 억원, %)

구분	비율	규모	비고
총계	100	9,468	2007년 8,268억원
지역현안수요	50	4,734	- 전국체전준비 등 전국행사지원 - 자치단체의 지역현안사업
재해대책수요	50	4,734	- 수해·태풍 등의 응급복구 및 항구복구사업 재원보전
우수단체 재정지원	재해대책 수요잉여분		- 우수행정·재정실적자치단체

※ 지방교부세법시행령 제9조의2(특별교부세 배분기준)

## 다. 분권교부세

분권교부세제도는 지방이양사업을 합리적으로 추진하기 위해 국가가 지방에 그 재원을 보전해 주는 제도이다. 분권교부세는 국고보조사업을 지방에 이양하는 과정에서 기존 국고보조사업의 정상적인 추진을 위해 국가가 이에 필요한 사업비의 일부를 보전해 주는 것으로 과도기적으로 도입한 제도이다. 분권교부세는 기존 국고보조사업의 완전한 지방이양의 전 단계에서 국가가 일종의 포괄보조금 형식으로 2005년~2009년까지 과도기적, 한시적으로 운영하는 제도이며, 2010년 이후에는 분권교부세는 보통교부세에 통합됨을 전제로 신설되었다.

분권교부세는 예산의 편성과 운영에 대해 지방자치단체가 자율적으로 운영하지만, 지방이양 대상사업에 제한적으로 사용 및 지방비부담이 전제로 운영되고 있기 때문에 보통교부세의 성격인 일반재원의 성격을 가지고 있지 못하다.<sup>3)</sup>

분권교부세는 자원, 교부대상, 배분방법(공식 사용 등)에 있어서 보통교부세와 유사한 면을 지니지만, 제도의 기본특성과 도입배경 등에 있어서 보통교부세와 상당한 차이를 보이고 있다. 분권교부세가 지방교부세라는 제도적 틀 안에 포함되어 있지만 그것이 지방교부세가 지향하는 자치단체간의 수평적 재정불균등 해소를 목적으로 하는 “형평화보조금(equalization grant)”은 결코 아니다(임성일·조기현·서정섭, 2006: 74). 따라서 분권교부세는 일반재원이 아니고 종래 국고보조사업보다는 포괄적인 특정보조금으로 분류하여야 할 것이다(서정섭·조기현, 2007: 23).

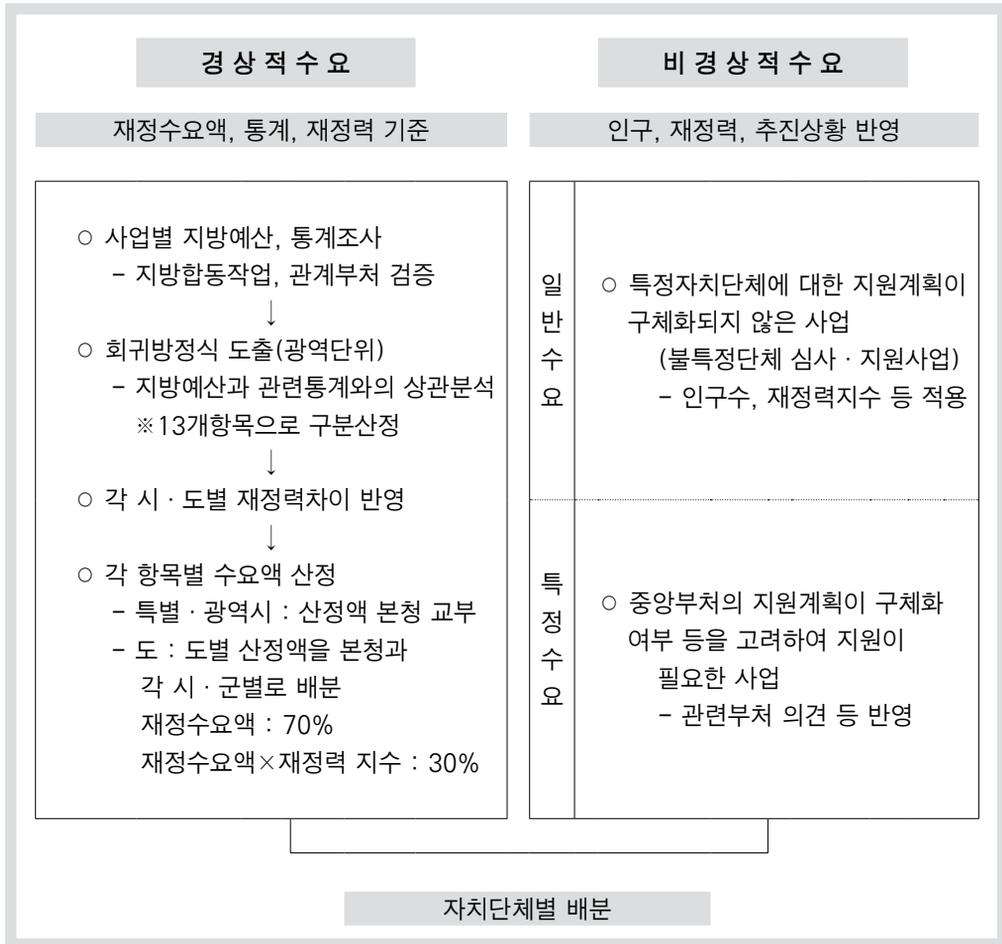
분권교부세의 재원은 2005년도 도입당초 내국세 총액의 0.83%의 법정율을 정하였으나, 2006년에는 0.11%를 상향 조정하여 0.94%로 변경하였다.

분권교부세는 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 산정·배분한다. 경상적 수요는 자치단체별 재정수요액과 지방이양사업 관련된 통계 및 재정력을 적용하고, 비경상적 수요는 일반수요와 특정수요로 구분하는데, 일반수요는 인구수·재정력 등을, 특정수요는 중앙정부의 중장기 계획을 고려하여 산정·배분한다. 여기서 경상적 수요와 일반수요는 공식에 의해 배분되며 포괄보조금의 성격을 갖는 특정재원이며, 특정수요는 일반국고보조금과 같은 특정보조금이다. 현재 분권교부세는 지방비부담의 매칭(matching)이 전제되고 있다.

3) 그럼에도 불구하고, 행정안전부와 대부분의 경우 분권교부세를 일반재원으로 분류하고 있다(행정안전부, 2008: 52).

분권교부세의 유형별 산정과정을 정리하면 [그림-2]와 같다.

[그림-2] 분권교부세의 유형별 산정흐름도



자료 : 행정자치부, 분권교부세제도 운영, 2007

## 라. 부동산교부세

부동산교부세는 지방교부세제도의 틀 내에 있지만 별도로 운영되며, 국세인 종합부동산세의 전액으로 운영되고 있다. 2005년에 부동산투기 억제 또는 소득재분배 등 국가의 정책적 목적을 수행하기 위하여 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부가 지방세인 재산세(주

택, 토지, 건물분)와 국세인 종합부동산세(주택 9억원 초과, 토지 6억원 초과, 사업용 토지 40억원 초과시 부과)로 이원화되었다. 이 과정에서 국세인 종합부동산세 도입에 따른 종합토지세와 거래세의 인하 등 자치단체의 재원 감소분을 보전하고, 재정형평성을 제고하기 위하여 국가는 종합부동산세 총액을 자치단체에 전액 교부하도록 하였다(지방교부세법 제 4조 3항 및 제9조의3).

그리고 종합부동산세의 교부기준은 종합부동산세 신설에 따른 자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 정하도록 하였다.

부동산교부세는 지방세 손실분을 우선 보전하고, 잔여재원은 재정여건 등을 감안하여 자치단체에 일반재원으로 배분하고 있다. 부동산교부세는 지방교부세와 별도로 운영하면서도 재원의 상당부분(잔여재원)을 사실상 보통교부세의 산정공식을 이용하여 배분하고 있다.

### 〈표-2〉 부동산교부세의 내용

구 분	세수감소 보전분	잔여재원	
목 적	종합부동산세 도입에 따른 자치단체의 재원감소분 보전	자치단체의 재원확충과 재정형평성 제고	
배분방식	자치단체별 세수감소분 산정에 기초한 임의주의 방식	재정여건(80%), 지방세운영상황(15%), 보유세 규모(5%) 등을 고려한 공식주의	
대상단체	세수감소분이 발생한 자치단체	시·군·구	
형평화 고려여부	고려하지 않음	형평화지수(역재정력지수) 고려	
보조금 성격	무조건부 보조금	제정형평화교부금 및 지방세 운영에 대한 인센티브	
재원규모	종합부동산세 전액 (2006년도 1조 7,179억원, 2007년도 2조 8,814억원)		
배분 현황	2006년	8,409억원	8,770억원
	2007년 (계획)	1조 1,516억원	1조 7,297억원

자료 : 최병호(2007: 30).

2008년 부동산교부세는 자치단체의 재정여건뿐만 아니라, 실질적 재정수요를 반영하여 배분하는 것이 보다 합리적이라고 판단하여 최근 급증한 사회복지 및 지역교육 부문의 재정수요를 균형재원 배분기준에 반영하여, 기존의 배분기준인 재정여건(80%), 지방세운영상황(15%), 보유세규모(5%) 등의 기준을 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 보유세규모(5%) 등으로 개편하였다(강성조, 2008: 44).

### 3. 지방교부세 제도개편의 내용

이상과 같이 운영되는 지방교부세제도의 각 종류별 자원배분 추이를 살펴보면 <표-3>과 같다.

<표-3> 지방교부세의 유형별 자원규모

(단위 : 백만원)

연도별	지방교부세					부동산교부세
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금	
1992	3,927,749	3,533,726	353,373		40,650	
1993	4,413,085	4,011,896	401,189		-	
1994	4,724,569	4,295,062	429,507		-	
1995	5,484,226	4,985,661	498,565		-	
1996	6,377,734	5,797,940	579,794		-	
1997	6,798,732	6,142,666	614,266		41,800	
1998	7,039,226	6,353,842	635,384		50,000	
1999	6,710,770	5,782,518	578,252		350,000	
2000	8,266,546	7,468,678	746,868		51,000	
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953		57,500	
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490		286,025	
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852		1,448,300	
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287		154,900	
2005	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381	제도폐지	581,357
2006	20,441,392	18,691,488	743,396	1,006,508	-	1,717,900
2007	23,307,694	21,316,202	852,759	1,138,733	-	2,881,400
2008	25,779,696	23,573,381	946,808	1,259,507	-	3,177,011

주) ① 2007년까지는 최종예산(추경분 포함), 2008년은 당초예산 기준임  
 ② 2005년 이후의 보통교부세에는 도로보전분 850,000백만원이 포함됨  
 자료 : 행정자치부, 지방자치단체예산개요, 2008 및 강성조(2008).

대대적인 구조개편이 이루어진 2005년을 기준으로 그 이전인 2004년에는 보통교부세가 13조 128억원으로 교부세 총액의 89.9%이고, 특별교부세가 1조 3,012억으로 9.0%이며, 증액교부금이 1,549억원으로 1.1%이었고, 그 전년도인 2003년에는 보통교부세가 12조 2,385억원으로 교부세 총액의 82.1%이고, 특별교부세가 1조 2,238억으로 8.2%이며, 증액교부금이 1조 4,483억원으로 9.7%로 오히려 특별교부세액보다 많았다. 결국 증액교부금의 크기가 지방교부세 총액의 증감을 초래할 정도로 그 비중이 매우 컸다.

그러나 2005년 제도 개편이후에는 보통교부세가 17조 9,275억원으로 교부세 총액의 92.0%이고, 특별교부세가 7,115억원으로 3.7%이며, 분권교부세가 8,453억원으로 4.3%를 차지하였다. 이러한 변화는 특별교부세의 비율을 과거 1/11(9.09%)에서 4%로 감소하였고, 분권교부세는 내국세의 0.83%를 교부하였기 때문이다. 이후 2006년부터는 분권교부세의 비율이 0.94%로 증가하였는데, 이에 따라 보통교부세가 18조 6,914억원으로 교부세 총액의 91.4%이고, 특별교부세가 7,433억원으로 3.6%이며, 분권교부세가 1조 65억원으로 4.9%를 차지하였다.

이처럼 지방교부세제도의 급격한 변화는 2005년 국가균형발전특별회계의 신설을 위해 지방양여금제도를 폐지하면서 전반적인 지방재정조정제도의 틀이 변화하였기 때문이다. 따라서 국가균형발전특별회계의 구조와 내용 및 지방양여금의 내용도 함께 파악할 필요가 있겠다.

## 가. 국가균형발전특별회계

국가균형발전특별회계는 2005년도 지방재정조정제도의 개편과 더불어 도입된 제도이다. 그동안 여러 부처에서 분산 추진되던 균형발전 관련 사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 지역개발과 지역혁신을 체계적으로 추진하고 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하기 위하여 설치되었다.

국가균형발전특별회계는 기존의 국고보조사업, 지방양여금사업, 일반회계사업 및 기금 등 여러 회계에서 별도로 운영되던 지역균형 개발사업을 단일의 회계로 묶어 통합 운영하는 시스템이다. 이는 개별적이며 세분화된 국고보조금을 포괄보조금의 형태로 묶는 성격을 띠고 있는 특정재원이다.

국가균형발전특별회계는 2004년 기준 국고보조사업을 포함하여 155개 사업, 약 5조 원의 규모로 설계되어 운영 첫해인 2005년도에 5조 4,000억원, 2006년도 이후에는 6조원 이상으로 증가하였다.

현재는 『국가균형발전특별법』을 법적 근거로 하고 있는 국가균형발전특별회계 운영의 특징은 계정별로 구분하여 정책목표를 달리하고 재원배분방법, 예산편성방식을 달리하고 있는 점이다. 개발계정의 경우 시·도 자율편성사업(지역개발지원), 시·군 자율편성사업(균형발전기반지원), 국가직접편성사업(재해예방 등)이 있으며, 혁신계정은 지역혁신역량 강화사업으로 지방자치단체 자율편성과 국가직접편성으로 구분되며, 제주계정은 2006년 7월 제주도와 제주시 및 북제주군 등이 제주특별자치도로 통합되면서, 별도의 지위를 갖게 되어, 제주특별자치도에 대한 지원사업 및 수행경비 지원을 위해 자율편성사업과 국가직접편성사업으로 구분하여 운영하고 있다.

〈표-4〉 국가균형발전특별회계의 계정별 운영방식

계 정 별	개 발 계 정		혁 신 계 정	제 주 계 정
중점목표	지역개발지원	균형발전기반지원	국가정책목표	지역혁신역량강화 특별자치도 지원
-특 징	자율	균형	정책목표	경쟁
-배분단위	광역단체 (시·도)	기초단체 (시·군)	사업단위	사업단위
-편성주체	시·도지사	시장·군수	중앙부처	중앙부처 (일부 시도) 지역개발 균형발전기반 특별기관수행경비 등
-방 식	모델적용 (총액배분)	내역편성 (총액배분)	내역편성	내역편성
주요사업	· 지역SOC, 농림 · 관광자원개발 등	· 도서, 오지, 접경 · 농산어촌개발 등	· 재해예방 및 · G.B 관련사업	· 4+9지역산업진흥, · NURI사업 등

자료 : 기획예산처

## 나. 지방양여금제도

지방양여금은 1991년 지방자치제의 재도입을 전제로 신설되었는데, 주세와 전화세 등 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고, 도로정비사업 등 지방 SOC사업을 효율적으로 추진하고자 하였다(배인명, 2003: 68). 지방양여금은 그 대상재원이 빈번하게 변화하였지만, 대상사업별, 자치단체별로 포괄적으로 재원을 양여하여 지방재정운영의 자율성확대에 기여한 바가 크다. 왜냐하면 지방양여금은 국고보조금과 지방교부세의 중간 형태이었기 때문이다.

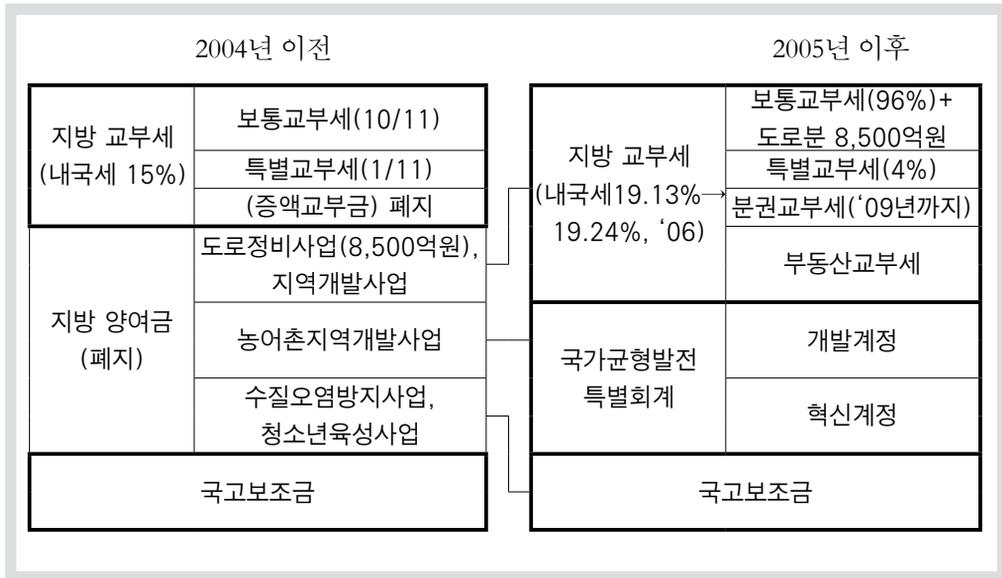
지방양여금제도는 1991년 신설 당시 토지초과이득세의 50%, 주세의 15%, 전화세 100% 등을 재원으로 5,570억원 규모로 지방의 도로정비 사업만을 대상으로 하다가, 그 규모가 계속 확대되었기 때문에 대상사업도 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등으로 확대되었다. 그러나 지방양여금의 지방세입에 대한 비중은 4-5% 수준으로 지방재정조정제도 중에서는 가장 그 규모가 작았다.

이러한 지방양여금제도에 대해서 지방도로 정비 등 지역균형개발과 형평화 효과 등이 어느 정도 긍정적으로 평가되기도 하였으나(허명환, 2000; 임성일, 1996 등), 양여재원의 불안정성, 양여금 대상사업의 비적정성, 양여기준의 객관성 결여 등 제도 자체에 대한 정체성의 불분명성이 지속적으로 지적되어 오다가 2005년 결국 폐지되게 되었다.

그러나 지방양여금제도는 2004년 1월 29일 『지방양여금법』이 폐지되면서 대상사업에 대한 재원을 기존의 지방재정조정제도에 편입하게 된다. 예를 들어 이미 시행중인 지방도로사업 등의 완공에 소요되는 재원은 2005년부터 2008년까지 연간 8,500억원을 지원하기로 하고, 지역개발사업은 보통교부세로 흡수하며, 수질오염방지사업과 청소년육성사업은 국고보조사업으로 이관하며, 농어촌지역개발사업은 신설되는 국가균형발전특별회계로 전환하게 되었다.

결국 지방양여금사업의 해체로 인한 전반적인 지방재정조정제도의 변화가 현재의 지방교부세제도의 개편으로 이어지게 된 것이다.

[그림-3] 지방양여금의 폐지에 따른 지방재정조정제도 개편결과



#### 4. 지방교부세제도의 주요 특징

지방교부세제도는 2005년도 전면적으로 구조개편 되어 운영되고 있으며, 각 제도별 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방교부세제도는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 지방양여금 도로보전분 등 여러 제도가 함께 운영되며, 이들 각각도 다시 목적별로 다양한 수단들이 동원되고 있다.

둘째, 대부분의 제도가 운영목적, 배분방식에서 재정불균형을 시정하려는 데 중점을 두고 있어 개별제도가 상호 중복되어 운영되고 있다. 보통교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계는 재정형평화, 균형개발을 목적으로 또 다른 제도에서는 재정력을 고려하여 배분하고 있다. 이는 상호 중복 및 왜곡을 초래할 수도 있다.

셋째, 제도 중에는 한시운영, 별도운영 등 지방재정조정제도의 체제를 혼란스럽게 하는 제도가 운영되고 있다. 이러한 점은 통합 또는 구조개편의 필요성이 제기된다.

넷째, 재원은 일반보조금, 특정보조금, 포괄보조금의 형태로 이전되며, 전체 이전재원의 그 비중이 작지만 지방재정에 큰 영향을 주며 운영되는 제도들이 있다.

〈표-5〉 현행 지방교부세제도의 주요특징

구 분	지방교부세			
	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세
근거법령	지방교부세법			
목적	-자치단체 자원보전 및 재정불균형 시정	-특별재정수요 대응	-지방이양 대상 사업 자원보전	-재원감소분 보전 -지방재정 균형
운영특성 (하위계정)	-전액 공식에 의해 배분	-현안수요, 재해대책 등으로 운영	-3개 수요로 산정운영 -한시운영	-손실보전분과 균형재원으로 운영
재원구성	-내국세 18.3%+도로보전분 8,500억원(특정, 한시운영)		-내국세의 0.94%	-종합부동산세
	-재원의 96%	-재원의 4%		
용도	-없음	-세부지정	-포괄,세부지정	-없음
배분방법	-재정부족액 기준 포괄배분	-지역현안, 재해대책에 배분	-재정수요액 대비 총액비례 배분	-보유세 감소분 보전 -재정여건 고려
재원성격	-일반재원	-특정재원	-일반, 특정재원	-일반재원
재원규모 ('08년)	23조 5,733억원	9,468억원	1조 2,595억원	3조 1,770억원

자료: 서정섭·조기현(2007: 30-31)을 재구성.

## 5. 지방교부세제도의 운영실태

우리나라의 경우 지방재정의 규모와 위상이 크게 증가하면서 중앙·지방재정간의 재정배분구조가 조세중심에서 재정이전제도 중심으로 변화되고 있다(임성일, 2007: 6). 학자들에 따라서는 지방재원 확충과 관련하여 조세제도에 중심을 두느냐와 재정이전으로도 문제가 없다고 하는 견해들이 있다. 어쨌든 우리나라는 현재 지방재정에서 지방재정 조정제도를 통한 이전재원이 지방재정에서 매우 중요하다.

지방자치의 실시와 더불어 지방재정은 크게 증가하였으며 그 과정에서 지방교부세, 국고보조금(지방양여금 포함) 등 이전재원의 비중이 크게 증가하였다. 지방재정 전체에서 이전재원의 비중은 1991년도 21.6%에서 조금씩 증가하여 2001년 30.0%까지 증가하

였다가 2004년도까지 감소하다가, 2005년 이후 다시 이전재원의 비중이 증가하여 2007년도 당초예산의 경우는 39.8%까지 증가하였다.

〈표-6〉 지방재정의 세입구성 현황

(단위 : 억원, %)

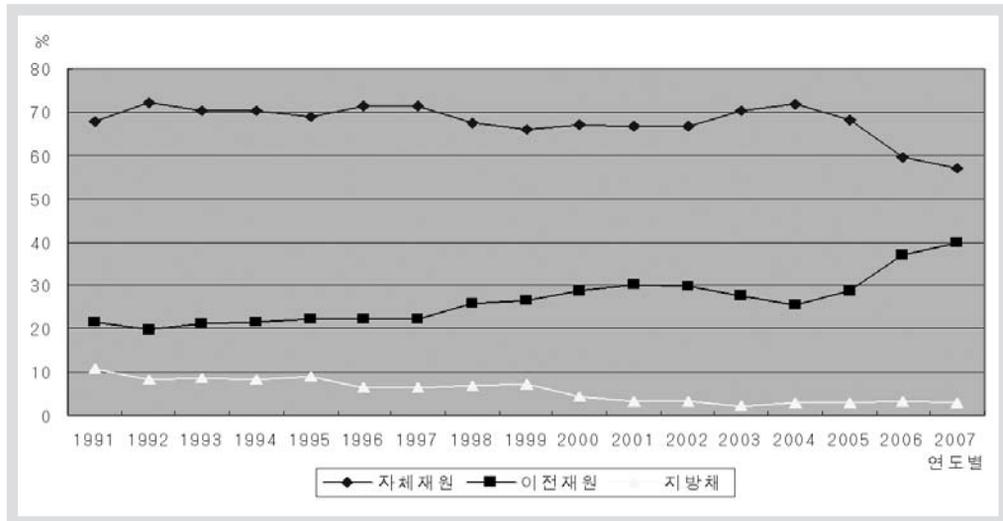
구 분	계	자체재원			이전재원				
		지방세	세외수입		지방교부세	지방양여금	국고보조금	지방채	
1991	297,422 (100)	201,337 (67.7)	80,351 (27.0)	120,986 (40.7)	64,155 (21.6)	34,524 (11.6)	5,570 (1.9)	24,061 (8.1)	31,930 (10.7)
1992	346,920 (100)	249,907 (72.0)	94,622	155,285	69,061 (19.9)	39,251	12,306	17,504	27,952 (8.1)
1993	377,945 (100)	265,903 (70.4)	110,258	155,645	80,026 (21.2)	44,124	14,211	21,691	32,016 (8.5)
1994	444,173 (100)	311,591 (70.2)	132,286	179,305	96,493 (21.7)	48,214	16,961	31,318	36,089 (8.1)
1995	523,789 (100)	360,634 (68.9)	153,169 (29.2)	207,465 (39.6)	116,539 (22.2)	56,746 (10.8)	18,701 (3.6)	41,092 (7.8)	46,616 (8.9)
1996	630,855 (100)	450,075 (71.3)	173,965	276,110	140,283 (22.2)	65,239	25,744	49,300	40,497 (6.4)
1997	695,716 (100)	496,609 (71.4)	184,977	311,632	154,527 (22.2)	70,146	28,772	55,609	44,580 (6.4)
1998	691,207 (100)	465,157 (67.3)	171,483	293,674	179,865 (26.0)	73,345	28,855	77,665	46,185 (6.7)
1999	731,257 (100)	483,197 (66.1)	185,686	297,511	195,123 (26.7)	69,187	29,061	96,875	52,937 (7.2)
2000	771,761 (100)	518,931 (67.2)	203,616	315,315	220,555 (28.6)	84,494	37,134	98,927	32,275 (4.2)
2001	939,956 (100)	626,232 (66.6)	266,399	359,833	281,562 (30.0)	123,501	46,281	111,780	32,162 (3.4)
2002	1,105,078 (100)	738,682 (66.8)	315,836	422,846	328,880 (29.8)	124,791	41,901	162,188	37,516 (3.4)
2003	1,227,260 (100)	861,859 (70.2)	330,620	531,239	337,043	150,378	44,120	142,545	28,358 (2.3)
2004	1,258,435 (100)	905,470 (71.9)	341,594	563,876	318,506 (25.3)	144,753	38,489	134,964	34,760 (2.8)
2005	1,285,246 (100)	878,391 (68.3)	359,760	518,631	370,817 (28.7)	201,360	-	169,457	36,037 (2.8)
2006	1,167,027 (100)	696,349 (59.7)	380,737	315,612	432,556 (37.1)	221,552	-	211,004	38,091 (3.3)
2007	1,152,337 (100)	659,241 (57.2)	380,732	278,509	458,146 (39.8)	255,051	-	211,590	34,950 (3.0)

주: 2005년까지는 세입순계결산이며 2006년은 최종예산, 2007년은 당초예산임.

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 매연도, 지방자치단체 예산개요, 2007, 지방교부세 산정해설, 2007.

지방재정에서 자체재원의 비중이 이전재원의 비중보다는 크지만 지방자치 실시 이후 자체재원의 비중은 감소하는 반면 이전재원의 비중은 계속하여 증가하고 있다. 특히 2004년도 이후 이전재원의 비중이 크게 증가하고 있는 것을 알 수 있다(〔그림-4〕 참조).

〔그림-4〕 지방재정에서 자체재원과 이전재원의 구성비율 변화추이

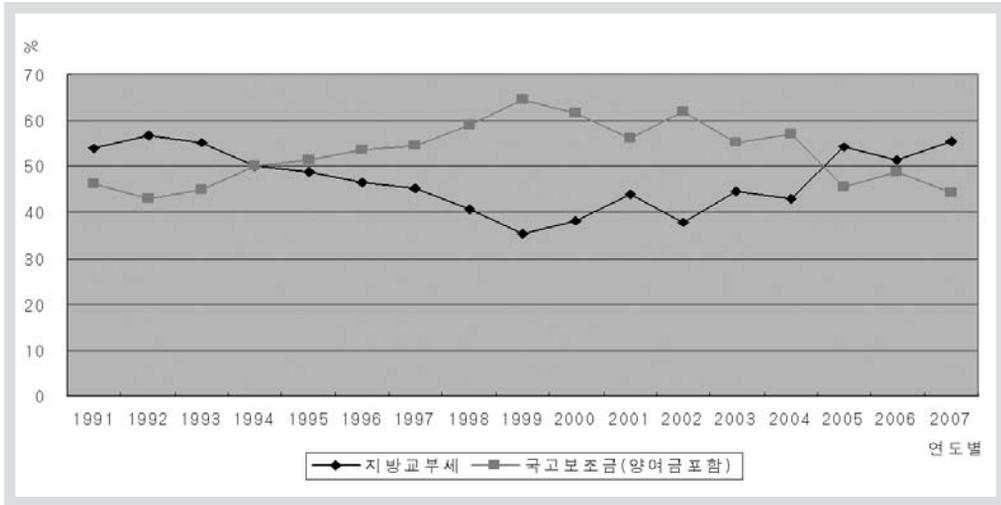


자료: 서정섭 · 조기현(2007: 36).

지방교부세의 특징인 일반재원과 특정재원의 구성을 살펴보기 위하여 국고보조금(지방양여금 포함)과 비교하여 보면 다음과 같다.

지방자치제 초기인 1990년대 초에는 이전재원 중 지방교부세의 비중이 국고보조금의 비중보다 높았으나 1994년도부터 국고보조금의 비중이 높아졌다. 1999년도에 국고보조금의 비중이 가장 높았다가 감소하였으며 2005년도부터는 지방교부세의 비중이 높아졌다. 2005년 이후 지방교부세의 비중이 높아진 것은 지방교부세율의 인상과 분권교부세, 지방양여금도로보전분, 분권교부세, 부동산교부세 등 명목적으로 지방교부세에 포함되는 자원들에 의해 기인한 것이다.

(그림-5) 일반재원과 특정재원의 비율추이



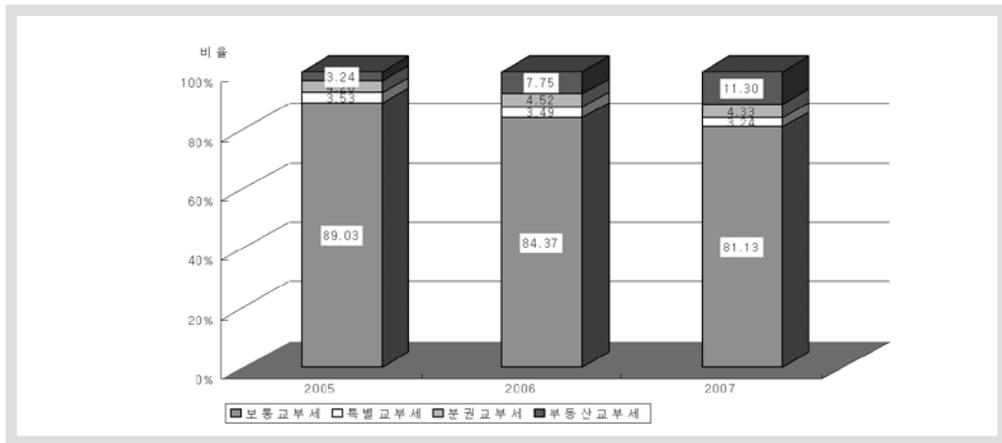
지방교부세의 배분실태를 2005년 이후 구체적으로 살펴보기 위해 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 나누고 보통교부세는 도로보전분을 별도로, 특별교부세는 지역현안과 재해대책으로, 분권교부세는 경상수요와 비경상수요로 그리고 비경상수요는 다시 일반수요와 특정수요로 구분하고, 부동산교부세는 세수감소분과 잔여재원인 균형재원으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

(표-7) 지방교부세의 유형별 재원현황

(단위: 억원, %)

구분	2005		2006		2007	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합 계	201,363	100.00	221,552	100.00	255,056	100.00
○보통교부세 (도로보전분)	179,276 (8,500)	89.03 (4.22)	186,915 (8,500)	84.37 (3.84)	206,921 (8,500)	81.13 (3.33)
○특별교부세	7,115	3.69	7,434	3.36	8,268	3.24
-재해대책	3,558	1.77	3,717	1.68	4,134	1.62
-지역현안	3,558	1.77	3,717	1.68	4,134	1.62
○분권교부세	8,454	4.20	10,024	4.52	11,053	4.33
-경상수요	5,547	2.75	4,539	2.05	5,120	2.01
-비경상수요	2,907	1.44	5,488	2.48	5,933	2.33
· 일반수요	510	0.25	333	0.15	304	0.12
· 특정수요	2,397	1.19	5,152	2.33	5,630	2.21
○부동산교부세	6,518	3.24	17,179	7.75	28,814	11.30
-세수감소분	4,281	2.13	8,409	3.80	11,516	4.52
-균형재원	2,237	1.11	8,770	3.96	17,298	6.78

〔그림-6〕 지방교부세의 구성변화



자료: 서정섭·조기현(2007: 40).

최근들어 지방교부세에서 보통교부세의 비중이 감소하고 있으며 이는 부동산교부세의 균형재원의 비중이 크게 증가하는 것과는 대조적이다. 특별교부세와 분권교부세는 비중이 3%대로 변화가 없으나, 부동산교부세는 그 비중이 크게 증가하여 2005년도 3.24%에서 2007년도 예산기준으로 6.17%로 크게 증가하였다(〔그림-6〕 참조).

2005년 지방교부세의 개편효과를 각 단체별로 다음 <표-8>, <표-9>와 같다.

〈표-8〉 광역자치단체별 세입결산 순계현황(일반회계)

(단위: 억원, %)

구분	합계			특별·광역시			도		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
합계	972,309 (100.0)	997,142 (100.0)	1,090,904 (100.0)	238,384 (100.0)	240,959 (100.0)	266,159 (100.0)	255,481 (100.0)	27,43.8 (100.0)	337,020 (100.0)
지방세	341,593 (35.1)	359,769 (36.1)	412,818 (37.8)	150,301 (63.0)	160,468 (66.6)	181,070 (68.0)	93,230 (36.4)	97,831 (35.7)	117,318 (34.8)
세외수입	335,070 (34.4)	291,046 (29.2)	282,549 (25.9)	53,461 (22.4)	4,0389 (16.8)	35,536 (13.3)	34,036 (13.3)	31,927 (11.6)	35,647 (10.5)
지방교부세	144,295 (14.8)	200,182 (20.1)	217,346 (19.9)	5,847 (2.4)	9,178 (3.8)	15,699 (5.8)	27,810 (10.9)	33,815 (12.3)	44,067 (13.0)
지방양여금	37,753 (3.8)	-	-	3,417 (1.4)	-	-	14,612 (5.7)	-	-
보조금	107,740 (11.0)	137,978 (13.8)	170,724 (15.6)	22,912 (9.6)	25,741 (10.7)	30,566 (11.4)	84,082 (32.9)	110,115 (40.1)	138,810 (41.1)
지방채 및 예치금회수	5,856 (0.6)	8,165 (0.8)	7,464 (0.6)	2,442 (1.0)	5,180 (2.2)	3,287 (1.2)	1,718 (0.6)	688 (0.3)	1,176 (0.3)

주: 증액교부금은 지방교부세와 합산 처리함. 지방양여금은 2005년에 폐지.

자료: 행정안전부, 지방재정연감, 각연도.

〈표-9〉 기초자치단체별 세입결산 순계현황(일반회계)

(단위: 억원, %)

구분	시			군			자치구		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
합계	256,169 (100.0)	260,659 (100.0)	266,869 (100.0)	162,912 (100.0)	157,247 (100.0)	160,603 (100.0)	59,360 (100.0)	63,898 (100.0)	60,251 (100.0)
지방세	64,540 (25.1)	69,628 (26.7)	78,757 (29.5)	13,129 (8.0)	13,742 (8.7)	15,002 (9.3)	20,391 (34.3)	18,097 (28.3)	20,669 (34.3)
세외수입	129,079 (50.3)	113,327 (43.5)	108,906 (40.8)	80,993 (49.7)	64,659 (41.1)	66,618 (41.4)	37,498 (63.1)	40,742 (63.8)	35,841 (59.4)
지방교부세	50,345 (19.6)	74,120 (28.4)	75,991 (28.4)	58,907 (36.1)	78,119 (49.7)	78,233 (48.7)	1,392 (2.3)	4,949 (7.7)	3,355 (5.5)
지방양여금	10,185 (3.9)	-	-	9,521 (5.8)	-	-	16 (0.0)	-	-
보조금	745 (0.2)	1,530 (0.6)	793 (0.2)	-	590 (0.4)	500 (0.3)	-	-	51 (0.1)
지방채 및 예치금회수	1,273 (0.4)	2,051 (0.8)	2,419 (0.9)	360 (0.2)	136 (0.1)	248 (0.1)	62 (0.1)	109 (0.2)	332 (0.5)

주: 증액교부금은 지방교부세와 합산 처리함. 지방양여금은 2005년에 폐지.

자료: 행정안전부, 지방재정연감, 각연도.

즉, 지방교부세의 범정을 인상과 분권교부세와 부동산교부세 등의 신설이 전체적으로 자주재원의 비율을 2004년 69.5%에서 2005년에는 65.3%, 2006년은 64.7% 등 하락을 초래하였다.

이를 단체별로 보면, 군 지역이 전년에 비해 7.9% 하락함으로써 그 효과가 가장 컸으며, 그 다음은 시 지역으로 6.2%의 하락을 초래했다. 반면 자치구의 경우는 오히려 전년도에 비해 6.7%나 증가하는 효과를 나타냈다.

이처럼 지방양여금의 폐지와 함께 초래한 지방교부세 제도의 변화는 단체별로 많은 차이를 나타내고 있다.

### Ⅲ. 현행 지방교부세제도의 성과와 문제점

#### 1. 지방교부세제도의 운영성과

우리나라의 경우 지방재정에서 지방교부세는 부족한 지방재원의 확충, 재정불균형 시정 등 매우 중요한 역할을 하고 있는 것이 사실이다. 참여정부 이후 재정분권화를 위한 수단으로 세원재배분의 요구가 있었음에도 불구하고, 지방재정조정제도를 통한 지방재정 확충을 거듭하여 왔다.

특히, 2005년도 지방재정조정제도의 구조개편시에 국가균형발전특별회계제도의 신설, 지방교부세율의 상향조정, 국고보조금제도의 개선으로 인한 분권교부세제도의 신설, 지방세제의 개편과 동시에 부동산교부세제도의 도입 등 다양한 지방재정조정제도의 수단들을 통하여 지방재원의 확충, 재정불균형의 시정, 지역균형발전 등이 동시다발적으로 정책목적을 달성하려고 하였다.

그러나 이러한 제도의 신설과 도입 등이 추가적인 재원확보가 제약된 상태에서 전체적인 구조가 형성되다보니 불가피하게 구조적인 문제뿐만 아니라 예상하지 못했던 문제점들도 동시에 나타나고 있다(최병호, 2007:28).

2005년도 지방교부세제도의 구조개편으로 인한 긍정적인 효과를 정리하면 다음과 같다(서정섭·조기현, 2007: 83-84).

첫째, 지방의 자주재원 증대 및 재정 자율성의 확대를 들 수 있다. 지방교부세율의 확대(2005년도부터 분권교부세분을 제외하고 15%에서 18.3%로 법정교부율 인상)와 중앙사무의 이양에 따른 분권교부세제도 도입 및 국가균형발전특별회계의 신설 등은 부분적으로 포괄보조금 형식의 운영 등으로 재원확충과 동시에 재정자율성을 증대시켰다.

둘째, 국가의 지방에 대한 재원이전에 있어서 일반재원의 비중을 높였다. 2004년도 기준으로 지방교부세의 비중은 45%이었으나 2005년도 54%, 2006년도 51%, 2007년도 56%로 증가하였다. 이처럼 이전재원의 구성에서 일반재원의 비중이 이전보다 증가하여 지방자치단체의 재정자율성이 증가하였다. 비록 지방재정의 확충이 지방세제도보다 지방재정조정제도를 통하여 이루어지고는 있지만 지방교부세제도를 통한 이전재정이 국고보조금을 통한 이전재정보다 많은 것은 그만큼 지방의 재정자율성이 증가하여 지방의 선

호사업을 자율적으로 결정하여 추진할 수 있게 되었다는 것을 의미한다.

셋째, 지방교부세의 개편을 통해 어느 정도 수평적 재정형평성 및 균형발전을 도모하였는데, 관련 선행연구 결과 보통교부세가 집중지수와 불균등지수 분석에서 지방세에서 비롯된 재정격차를 완화시키고 있었다. 물론 분석지표로 재정불균등 완화지수를 사용하기 때문에 전체적으로 재정형평성의 달성을 불확실하게 하거나 왜곡하는 현상도 나타나고 있었다. 이는 다른 연구평가(최병호, 2007; 유경문, 2007)에서도 주장하고 있다.

넷째, 지역의 특성 개발 및 지방이 선호하는 사업을 추진할 수 있게 되었다. 기존 국고보조금제도를 개편하여 분권교부세 및 국가균형발전특별회계를 신설하였는데, 이는 부분적으로 포괄보조금의 형식으로 지역의 특성을 반영하고자 한 것이다. 특히 분권교부세의 경상수요나 국가균형발전특별회계의 자율편성사업은 지방의 특성에 맞게 신축적으로 운영하게 한 것이다.

## 2. 지방교부세제도의 문제점

2005년의 구조적인 개편이 위와 같은 긍정적인 효과를 가져다준 면이 있지만, 각 제도간의 연계 부족(유경문, 2007), 형평성의 지나친 강조로 인한 왜곡현상 발생, 제도의 복잡성과 기능의 부족(최병호, 2007) 등이 지적되고 있다. 또한 각 제도별로 세분화된 수단을 운용됨과 동시에 상호 유사한 기능을 담당하게 하여 각 제도의 정체성이 부족하고 제도간의 상호 연계성이 부족하다. 그리고 제도를 분리하여 각각 형평화 기능을 부분적으로 담당케 함으로써 전체적으로 재정형평화가 제고될 수도 있으나, 제도가 필요이상으로 복잡하게 구조화되어 있어 지방교부세의 형평화 기능에 오히려 왜곡이 발생할 우려도 있다.

이러한 문제점은 분권교부세제도의 연구(손희준, 2006; 서정섭·조기현, 2006)와 부동산교부세제도의 연구(최병호, 2007) 등에서 지적하고 있다. 한편 최근에는 지방의 사회복지 수요의 증가에 따르는 재원확보의 방법으로 사회복지 관련 별도의 교부금 내지는 보조금의 신설을 제안(서정섭·조기현, 2006; 이재원, 2007)하는 경우도 있다.

지방교부세의 관련 문제점을 기존의 논의들과 함께 구분해 보면 다음과 같다.

## 가. 법정교부율과 관련된 문제

2005년부터 과거 내국세수입의 15%이던 법정교부율을 19.13%로 증가시켰으나, 기실 그 내용을 보면, 지방양여금에 의해 양여되던 재원이 보통교부세로 흡수되었으며, 추가적으로 0.83%는 분권교부세의 재원이었기 때문에, 실질적으로는 양여재원을 포함한 3.3%의 증가가 있었던 것이다. 과연 이러한 추가적인 재원이양이 지방행정의 원활한 운영을 위해 적정하나와 관련되어 상존하고 있다.

〈표-10〉 지방교부세 법정율의 변화

'68년 이전	'69~'72년	'73~'82년	'83~'99년	'00~'04년	2005년	2006년 이후
특정세목의 일정률	17.6%	법정률유보	13.27%	15%	19.13% (분권교부세 0.83%)	19.24% (분권교부세 0.94%)

자료: 박완규(2008: 7).

우선 지방교부세의 재원으로 지방자치단체의 기본적인 필수적인 행정서비스를 100% 충족시키지 못하고 있다는 것이다. 지난 몇 년간 보통교부세 재정부족액에 대한 충족율(조정률)은 2005년 86.2%, 2006년 86.5%, 2007년 88.4%, 2008년에 89.2% 등 지속적으로 증가하고 있으나, 과거에는 80%에도 못 미쳤다. 특히 지방세수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 자치단체가 아직도 131개로 전체의 53%를 차지하고 있는 실정에서 2008년 현재 재정부족액을 100% 충족시킨다면 법정교부율이 21.76%로 현행 교부율보다 2.52% 높아야 한다는 것이다(박완규, 2008: 11).

그러나 이 문제는 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정 등 재정력지수를 산출하는 공식의 문제 등과 연결되어 있는 문제이며, 동시에 지방자치단체의 부족재원을 100% 충족시켜 주는 것이 바람직하나와 관련된 가치판단의 문제와도 관련된다. 동시에 이는 중앙과 지방간의 세원재배분 및 기능배분 등을 고려한 보다 거시적인 차원에서의 개편과 함께 지방교부세제도의 구조적인 틀을 여하히 개편하느냐에 따라 법정교부율의 적정성은 추후 논의되어야 할 것으로 판단된다.

## 나. 보통교부세 산정 및 배분방식과 관련된 문제

보통교부세의 배분액을 산정하기 위한 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정방식 및 측정지표 등과 관련된 문제이다. 이 역시 끊임없이 제기되어 왔으며, 지속적으로 상당부분 개선되었으나 다소 미흡한 부문은 남아있다.

특히 2008년에 기준재정수요 측정항목을 단순화하여 과거 일반행비 등 9개 분야 26개 세항목을 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 경제개발비 등 4개 분야와 7개 세항목으로 축소, 조정하였으며, 저출산과 고령화 및 다문화가정 등 사회복지수요를 반영하고, FTA 체결 등 농축산분야에 대한 지원을 강화하고, 군사보호시설과 군인 등 보정인구에 대한 수요를 대폭 확대하였다(강성조, 2008: 33-37). 그러나 각 자치단체별로 적용되는 단위비용의 적정성이나 보정계수에 대한 객관성 등은 계속 보완되어야 할 것이다.

또한 기준재정수입액의 산정을 위한 지방세수입액의 추계방식과 방정식의 정합성 등도 계속 보완되어야 할 문제이다.

## 다. 인센티브(incentive)와 관련된 문제

지방교부세제도에 있어 각 자치단체의 자구노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 반영하는 인센티브를 여하히 반영하여 자치단체의 도덕적 해이를 방지하고 재정운영에 대한 책임성을 확보할 것인가의 문제도 매우 중요하다.

인센티브제도는 1997년부터 보통교부세와 특별교부세의 산정시 지방자치단체의 자구노력을 반영하였다.

보통교부세는 경상적 경비절감단체, 지방세징수 노력단체, 일용인부 사용이 적은 단체, 지방세 징수율이 높은 단체, 공무원 표준정원 기준유지 단체 등에 대해 인센티브를 부여하는 반면, 불량한 자치단체에 대해서는 재정벌칙(penalty)을 동시에 부여하였다. 특별교부세는 학교폭력 근절, 재난관리, 물가관리에 있어 우수한 자치단체에 인센티브를 부여했으며, 1997년 인센티브는 보통교부세가 834억원, 특별교부세는 105억원이었다.

그러나 2001년부터는 특별교부세의 인센티브제도를 폐지하고 보통교부세만을 대상으로 하였다. 2002년에는 기준재정수입액에 지방세 체납 축소와 지방세 세원발굴, 2004년도에는 기준재정수입액에 지방상수도 요금 현실화가 각각 추가되었다. 2007년에는 기

준재정수요액에서 지방공무원 정원감축과 비정규직 공무원 감축, 기준재정수입액에서는 과표현실화가 제외되었다. 2008년에는 기준재정수요액에 사회문화·복지 분야 예산운영이 추가되었다.

〈표-11〉 도입당시 인센티브 평가지표 및 평가방법(1997년)

적용 재원	평가항목 및 지표	평가 방법	인센티브내용	효과
보 통 교 부 세	경상적 경비절감	일반경비, 관서당경비 등 경비의 증가율이 동종단체 평균증가율 대비 낮은 정도	경상적 경비절감액 30%를 기준재정수요액 일반관리비 수요액에 증액함.	예산절감과 투자적 경비확충 유도
	지방세 징수노력	지방세 정산액 기준으로 동종단체 평균 증가율 대비 높은 정도	정산결과 증가분의 40%만 기준재정수입액으로 반영하고 60%는 자치단체의 자주재원으로 활용	세원발굴 및 징세의욕 고취, 자주재원 확보
	일용인부 사용 억제	인구수, 행정동수를 기준으로 동종단체 표준정원 대비 일용인부 평균사용 인원이 많고 적은 정도	평군을 기준으로 기준재정수요액 일반관리비 수요를 증액하거나 감액함.	예산절감 및 생산성 제고
	지방세 징수율	결산액이 동종단체 평균 징수율 대비 높거나 낮은 정도	평군을 기준으로 기준재정수요액 징세비 수요액을 증액하거나 감액함	징세의욕 고취 및 자주재원확보
	공무원 표준정원	표준정원 산정공식에 의한 자치단체별 표준정원수	표준정원 기준으로 기준재정수요액 인건비수요를 증액하거나 감액함	인력감축을 통한 적정인력을 유지하고 생산성을 제고
특 별 교 부 세	학교폭력근절	학교폭력근절을 위한 조직운동실태, 청소년선도, 유해환경 정비 등의 추진 정도	우수단체에 시책사업수요중 시도별 1억-7억 차등지원	건전한 청소년의 육성과 청소년의 면학분위기 조성
	재난관리	산불대책, 재난예방 및 관리의 추진정도	우수단체에 시책사업수요중 시도, 시군구별 1억-11억 차등지원	재난관리를 통한 국민생활안정
	물가안정관리	물가관리체계 확립, 현장지도 등을 통한 물가관리 추진정도	우수단체에 시책사업수요중 시도, 시군구별 1억-3억 차등지원	물가관리를 통한 국민생활안정

이러한 인센티브지표의 변천은 지방재정운용 방향과 세제개편에 따른 변화를 반영한 것이었다. 예를 들어 지방세수에 대한 자구노력을 강화하기 위해 2002년부터 지방세 체납율 축소와 지방세원 발굴을 추가하였고, 2004년부터는 지방상수도특별회계의 재무

건전성을 유도하기 위해 지방상수도요금 현실화를 반영하였다. 2007년부터는 비정규직 보호법이 발효됨에 따라 지방공무원 정원감축과 비정규직 공무원 감축을 제외하고 2005년 종합토지세가 폐지됨에 과표 현실화를 배제하였다. 2008년에는 복지업무의 지방이양에 따른 지방자치단체의 책무성을 강화하기 위해 사회문화·복지분야 예산운용을 반영하게 되었다.

문제는 이러한 인센티브지표가 중앙정부의 정책변화에 따라 거의 매년 변화하고 있으며, 여러 지표를 동시에 적용하는 경우 상쇄효과가 발생하거나, 인센티브의 적용이 자칫 자치단체간의 재정력 격차에 영향을 주는 등 근본적인 문제점이 있다는 것이다. 또한 최근 인센티브 산정방식을 단년도 실적에서 3년 평균방식으로 전환하였는데, 과연 이것이 적절한 것인지에 대한 의문도 있다.

〈표-12〉 인센티브제도의 변화내용

구분	2001년	2002년	2004년	2007년	2008년
기준재정수요액	지방공무원 정원 감축	지방공무원 정원 감축	지방공무원 정원 감축	-	-
	사무보조 일용인부절감	비정규직 공무원 감축	비정규직 공무원 감축	-	-
	경상경비 절감	경상경비 절감	경상경비 절감	경상경비 절감운영	경상경비 절감운영
	읍면동 통합유도	읍면동 통합유도	읍면동 통합유도	읍면동 통합운영	읍면동 통합운영
	지방청사 관리 적정화	지방청사 관리 적정화	지방청사 관리 적정화	지방청사(면적) 관리운영	지방청사(면적) 관리 운영
	-	-	지방상수도 요금 현실화	지방상수도 요금 현실화	지방상수도 요금 현실화
	-	-	-	-	사회문화·복지 분야 예산운영
	지방세징수율	지방세징수율	지방세징수율	지방세징수율	지방세징수율
	주민세 개인 균등할 인상				
	종합토지세 과표 현실화	과표 현실화	과표 현실화	-	-
기준재정수입액	지역개발세 탄력세율	탄력세율적용	탄력세율적용	탄력세율적용	탄력세율적용
	사용료·수수료 현실화	수수료 현실화	경상 세외수입확충	경상 세외수입 확충	경상 세외수입확충
	-	지방세 체납율 축소	지방세 체납액 축소	지방세 체납액 축소	지방세 체납액 축소
	-	지방세 세원 발굴	지방세 세원 발굴	지방세 세원 발굴	지방세 세원 발굴

## 라. 특별교부세의 문제점

특별교부세는 2005년부터 재원규모가 지방교부세의 9.09%에서 4%로 대폭 축소되었으며, 수요항목 역시 시책사업, 지역현안, 재해대책, 지역개발, 특정현안 등 5개 사업에서 지역현안과 재해대책 등 2개 사업으로 축소되고, 재해대책사업의 사용 잔액에 대해 지방행정 및 재정운용 우수단체에 대한 재정지원을 할 수 있도록 개편하였다. 이러한 개편의 배경은 그 동안 특별교부세의 지원현황에 대한 비공개 및 중앙정부의 정치적 배정 등이 문제로 지적되어 왔기 때문이다.

그러므로 향후 특별교부세는 보다 투명하고, 예측가능하며, 중앙정부의 시책중심으로 개편되어야 할 것이다. 특히 우수 지방자치단체에 대한 재정지원이 재해규모에 따라 일정하지 않아 안정성이 미흡하고 재원규모 자체도 부족하여 실효성이 제한되어 왔다.<sup>4)</sup>

## 마. 분권교부세제도의 문제점

분권교부세는 제도 도입과정부터 많은 문제점을 내포하고 있었다(안성민 · 손희준 · 배준구, 2007). 즉 중앙사무의 지방이양에 대한 지방자치단체의 의견수렴이 생략되었고, 추가적인 재원부담을 지방으로 전가하는 등 도입단계에서의 문제점뿐만 아니라, 신규사업의 미반영으로 인한 재원규모의 부족과 주로 노인, 장애인, 청소년 등 복지사업을 대상으로 함으로써 자치단체간의 갈등 노정 등 운영상의 문제점이 노정되고 있다(손희준, 2006).

물론 분권교부세를 2010년에는 보통교부세로 통합하기로 예정되어 있는데, 이 중에서 복지관련 사업은 과거 국고보조사업으로의 환원을 모색하고 있다. 왜냐하면 주요 사회 복지사업에 대해 분권교부세로 소요경비를 보전하고 있으나 교부재원 부족으로 인해 복지서비스의 애로를 경험하고 있기 때문이다. 또한 지방이양 대상으로서 사회복지사업이 부적절하다는 의견이 지배적이며, 사회복지 투자를 전담하는 별도의 이전재원 설치를 요구하고 있다(서정섭 · 조기현 2006).

4) 특별교부세를 재원으로 한 우수단체 재정지원은 2005년 기준 지방행정혁신평가(674억원), 국정시책합동평가(375억원), 재정분석평가(99억원) 등 1,678억원으로 특별교부세의 24%에 달하였고, 2007년에는 21개 사업에 대해 999억원이 지원되었다.

## 바. 부동산교부세의 문제점

부동산교부세는 지방교부세의 한 종류이기는 하지만, 본래 그 성격과 재원이 매우 상이하다. 2005년부터 종합부동산세를 국세로 신설하면서 기존의 종합토지세가 재산세로 흡수되면서 축소되는 세원 및 취득세와 등록세 등 거래세의 인하에 따른 세수 감소분을 보전하기 위해 자치단체에 배분하기 위한 제도이기 때문이다.

문제는 그 규모가 지속적으로 확대되어 세수감소분을 충당하고 지방자치단체간의 균형재원으로 배분되는 규모가 더욱 커지고 있다는 점이다.

〈표-13〉 종부세 및 부동산교부세의 규모

(단위: 억원)

연 도	종부세 규모	예산액	부동산교부세의 규모			종부세 징수액
			소 계	세수감소분	균형재원	
2005	6,518	6,513	3,930	3,930	-	3,930
2006	17,273	10,200	10,200	8,667	1,533	13,275
2007	28,560	18,892	18,892	9,971	8,921	

자료: 강성조(2008: 43).

게다가 자치구세인 재산세를 서울시와 자치구가 공동과세하는 지방세법이 개정되어 2008년부터 시행됨에 따라, 특별시분 재산세를 자치구 재산세에 포함하도록 하는 방법이 올해부터 적용되고 있다.

## Ⅲ. 지방교부세제도의 개편방향 및 과제

여기서는 위에서 파악한 바와 같이 개별 지방교부세의 유형별 개편방안을 모색하기 보다는 보다 거시적인 차원에서 제도의 재구조화를 위한 바람직한 방향과 체제(system)를 변화시키는 구조적인 틀의 개편안을 제안하고자 한다.

## 1. 지방교부세제도 개편의 기본방향

지금까지 파악한 바와 같이 현행 지방교부세는 종류가 늘어 매우 복잡하여, 그 기능 역시 매우 상충적이며, 대부분 재정형평화를 위해 중앙정부인 행정안전부에서의 배분기준이 그때그때 변화하는 양상이다. 따라서 지방교부세 본연의 기능을 회복하며, 지방교부세를 배분받는 지방자치단체의 입장에서 제도개선의 방향을 설정하면 다음과 같다.

첫째, 무엇보다 제도의 간결성(simplicity) 및 단순화를 지향해야 할 것이다. 2005년 재정분권화의 추진을 위해 불가피하게 한시적으로 적용된 제도들이 있기는 하지만, 지방교부세제도가 전체적으로 매우 복잡하게 되었다. 따라서 지방교부세제도의 유사성과 중복성 등을 감안하여 통합·조정할 필요가 있다. 예를 들어, 부동산교부세의 균형재원을 배분하는데 있어 사용되는 재정여건은 이미 보통교부세 산정을 위한 재정력지수 등으로 중복되어 적용되고 있다. 또한 보통교부세의 기준재정수요 산정을 위해 사회복지수요를 추가한 것은 분권교부세의 산정수요와 중복된다. 따라서 이는 단체간의 재정력 격차를 심화시키는 요소로 작용하게 된다.

둘째, 지방교부세 재원에 대한 예측가능성(predictability) 및 제도 운용에 대한 투명성(transparency)을 확보해야 한다. 대부분 자치단체가 스스로 지방교부세의 배분규모를 예측할 수 있도록 특히 보통교부세의 산정공식이나 방법을 자주 개편하는 것은 지양해야 한다. 또한 인센티브제도 역시 마찬가지이다. 또한 특별교부세의 배분내역과 개별 자치단체별 지방교부세의 배분규모와 내역 등을 파악할 수 있는 정보가 제공되어야만 제도에 대한 공정성과 객관성 및 신뢰성을 확보할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 현재는 자치구의 기준재정수요와 기준재정수입액 등을 특별시·광역시에 통합하여 산정하는데, 자치구의 경우도 타 기초단체와 동일하게 지방교부세 대상단체로 포함시키는 방안을 강구해야 할 것이다.<sup>5)</sup> 그러기 위해서는 현행 자치구 조정교부금제도와 시군의 재정보전금제도 등 지방재정조정제도를 근본적으로 개편하는 방안을 함께 모색해야 할 것이다.

셋째, 지방교부세 본연의(fundamental) 기능에 충실할 수 있도록 기능정비를 해야 할 것이다. 지방교부세의 가장 기본적인 기능이 부족재원의 보전과 수평적 재정불균형을 해

5) 이미 행정안전부에서도 자치구에 대한 보통교부세의 직접 교부방안을 검토하고 있는 것으로 알려져 있다(강성조, 2008).

소하는 것이라면, 이를 위해서 보통교부세는 철저히 이 기능만을 수행하도록 제도를 개편할 필요가 있다. 특별교부세 역시 예기치 못한 재정수요를 반영하기 위한 것이라면, 이를 구체적으로 반영할 수 있도록 제도개선을 지향해야 한다.

## 2. 지방교부세제도의 구조적인 개편안

지방교부세의 구조적인 틀을 개편하는 방안으로, 최근 ① 교부세 규모를 현행 내국세의 19.24%에서 2%p 이상 인상하여 낙후지역에 대한 재정지원을 강화하고, ② 특별교부세 배분을 포괄지원 방식으로 전환하고, 현재 재해대책수요의 잔여분으로 규모가 불분명한 인센티브재원을 일정규모로 명확히 하여, 단기적으로는 성과수요를 신설하고, 장기적으로는 보통교부세의 인센티브와 통합하여 (가칭)성과교부세를 신설하여 재정운영의 자율성과 책임성을 높이며, ③ 새로이 (가칭)지역발전교부세를 도입하여 부처별·회계별로 분산된 재원의 통합을 통해 포괄지원방식으로 지원, 자치단체가 자율적으로 “선택과 집중”을 통한 지역 SOC사업과 낙후지역 개발을 추진하게 하며, ④ 2010년에 종료되는 분권교부세를 개편하여 자치단체간 복지균형이 필요한 사업에 대해서는 국고보조금으로 환원하고, 기본적인 수요보전은 보통교부세로 분리하여 분권교부세 폐지로 인한 재정운영의 연속성을 해치지 않겠다는 방안이 제시되었다(강성조, 2008: 48-49).

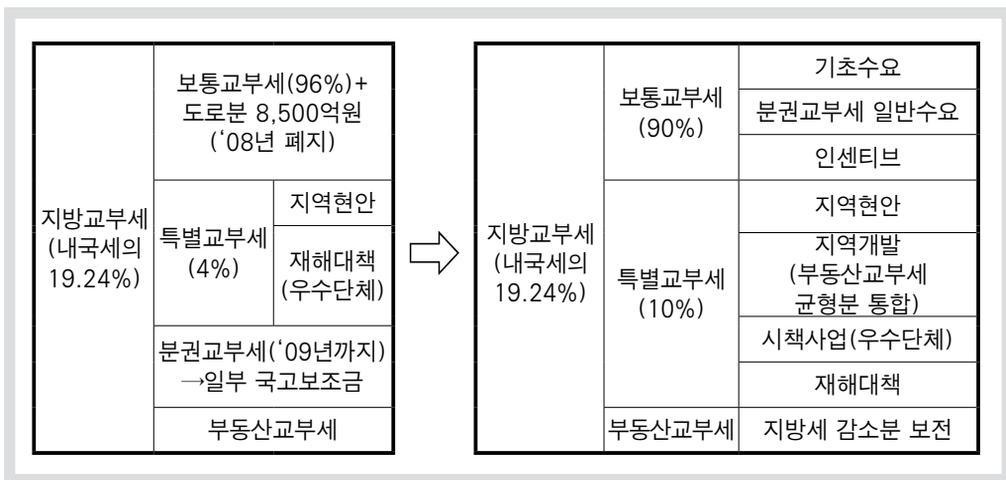
이러한 개편방안을 검토하면, 우선 지역발전교부세가 신설되고, 성과교부세 등도 추후 신설될 것으로 전망되어 지방교부세제도의 복잡성은 계속될 것으로 판단된다. 그러나 이처럼 필요에 의해 그때그때 제도를 신설하기 보다는 지방교부세제도 개편의 전제가 되는 국가와 지방간의 세원재배분 및 기존의 재정조정제도를 통합적으로 개편하는 장기적인 최적안을 마련하고, 이를 위하여 단계적으로 문제점을 최소화할 수 있는 방안 등을 모색해야 할 것이다.

즉, ① 기한이 곧 도래하는 분권교부세는 복지수요의 경우는 국고보조금으로 환원하고, 그 외의 수요는 보통교부세의 수요항목으로 통합하며, ② 부동산교부세의 세수감소분을 제외한 균형재원과 보통교부세의 지역개발수요는 (가칭)지역발전교부세를 신설하기 보다는 특별교부세에 지역개발 대상사업을 신설하여 통합·운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 또한 우수단체에 대한 재정지원 역시 (가칭)성과교부세를 신설하기 보

다는 특별교부세에 시책사업을 대상사업으로 추가하여 운영하도록 한다. ③ 지방교부세의 법정교부율을 현행보다 2% 정도 상향 조정하는 방안은, 먼저 전제조건으로써 최근 논의되고 있는 지방소득세와 지방소비세 등 국세의 지방으로의 이양방안에 따라 그 적정비율을 재산정해야 할 것이며, 기존의 자치구조조정교부금을 폐지하거나, 보통교부세로 흡수하는 등의 대안에 따라 합리적으로 재검토해야 할 것이다.

이상과 같은 개편대안을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림-7] 지방교부세제도의 개편대안



## V. 결론

참여정부는 2005년도에 지방재정조정제도의 구조를 대대적으로 개편하였다. 기존의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 체제를 지방교부세와 국고보조금 체제로 하여, 지방교부세를 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 4개의 유형으로 나누었다. 이중에서 분권교부세는 2010년에 보통교부세에 통합되기로 되어 있고, 부동산교부세는 세제개편의 부산물로 지방교부세에 포함되지만 별도로 운영되고 있다. 또한 새로운

사회복지 수요의 증가에 대응하기 지방재정조정제도를 포함한 국가와 지방의 재정관계 재정립의 방향에 대한 논의가 진행 중에 있다. 이러한 점들은 지방재정조정제도의 불안정·불완전한 측면을 간접적으로 시사하는 것이며, 이에 따라 지방교부세제도의 변화도 불가피해 보인다.

본 연구는 이에 착안하여 현행 지방교부세제도의 개편내용과 운영실태 및 정책적 효과를 분석하여 문제점을 발견하고, 이에 근거하여 새로운 구조개편방향을 제시하고자 하였다.

지방교부세제도의 개편과 관련하여 최근 지역발전교부세와 성과교부세 및 복지교부금 새로운 제도의 신설방안이 논의 중에 있다.

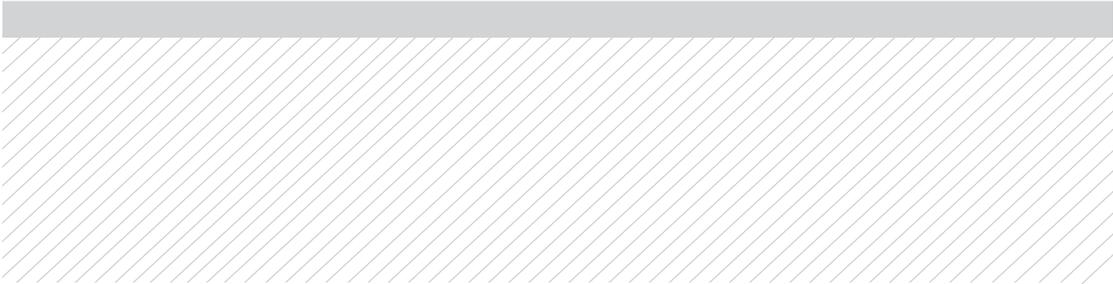
그러나 이러한 논의를 하기 위한 가장 기본적인 전제로 제도의 단순화와 재원규모에 대한 예측가능성 및 재원배분결과에 대한 투명성이 확보될 수 있는 지방교부세 제도의 근본으로 돌아갈 것을 제안한다. 또한 몇 가지 대안으로는 지방교부세의 골격을 보통교부세와 특별교부세 및 부동산교부세를 유지하는 차원에서 기존의 문제점을 해결할 수 있는 방안으로 특별교부세제도의 확대 개편을 제안하는 바이다. 무엇보다 지방교부세가 시·군 등 기초자치단체의 주요 재원이기 때문에 제도개편을 두고 각 자치단체가 당해 단체에 대한 이해득실을 두고 첨예한 갈등과 저항을 야기할지도 모른다. 그러나 보다 근본적인 차원에서 재정분권의 본질인 “재정운영에 대한 자율성 확대 및 이에 대한 책임성 확보”라는 측면에서 목전의 득실보다는 국가전체의 경쟁력 강화와 지방자치의 내실화라는 측면에서 지방교부세제도 개편의 논의가 이루어지길 기대하는 바이다.

## 참고문헌

- 강성조, 2008 지방재정조정제도의 운용방안, 지방재정과 지방세, 제1호, 한국지방재정공제회, 2008
- 박완규, 지방재정수요에 따른 지방교부세 개편 필요성, 지방재정과 지방세, 제2호, 한국지방재정 공제회, 2008
- 배인명, “지방양여금제도의 정체성 확보“, 한국지방재정학회 지방재정세미나 발표논문집, 2003
- 서정섭·조기현, 분권교부세의 운영실태와 개선방안, 한국지방행정연구원, 2006
- 서정섭·조기현, 지방재정조정제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2007
- 손희준, “분권교부세 도입에 따른 문제점과 개선방안”, 「한국사회과학연구」, 제28집 1호, 2006
- 손희준 외, 「지방재정론」, 대영문화사, 2005
- 안성민·손희준·배준구, 분권교부세, 정부혁신지방분권위원회, 정책사례분석시리즈 2, 2007.
- 유경문, 지방세제도와 지방재정조정제도간 균형수준 모색, 혁신·분권·균형발전 세미나 발표자료집, 행정자치부 외, 2007
- 이재원, 중앙·지방정부간 복지재정관계 재정립 과제, 지방재정조정제도 개선방안 모색 전문가 토론회 자료집, 보건복지부, 2007
- 이재은, “분권화를 위한 지방세제 개혁”, 한국지방재정학회 춘계정기학술대회 발표논문집, 2002. 3.
- 이상용 외, 지방세제 중장기 발전방안 연구용역-부동산교부세 재원 배분방안을 중심으로, 한국지방 행정연구원, 2006
- 임성일, “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립“, 재정환경변화에 따른 지방재정 운영의 혁신방안(2007지방재정세미나 논문집), 한국지방재정공제회·한국지방재정 학회, 2007.
- 임성일·이창균·서정섭, 국가균형발전특별회계의 개선방안, 2005
- 최병호·전종필, “재정형평화 교부금체계의 문제점과 개편방향-부동산교부세제도와 자치구 재정 문제를 중심으로“, 지역발전을 위한 지방재정과 과학기술정책 업그레이드, 한

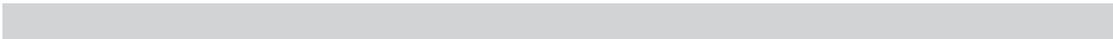
- 국지방재정학회 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 2007
- 허명환, 지방양여금은 어디로?, 「한국지방재정논집」, 제6권 2호, 2001
- 정부혁신지방분권위원회, 이제는 지방분권시대, 2004
- 행정자치부(2008), 「지방자치단체 예산개요」
- 행정자치부, 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세 운영지침, 2007
- King, David. N, Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government(London: George Allen & Unwin., 1984.





**교육재정의 지방분담 실태 분석 :**  
**학교용지 구입비 분담을 중심으로**

이현우 · 이용환 · 송상훈 (경기개발연구원)



# 교육재정의 지방분담실태 분석 : 학교용지구입비 분담을 중심으로

이현우 · 이용환 · 송상훈 (경기개발연구원)

## I. 머리말

최근 신도시 개발 등 택지개발사업이 빈발하고 있는 지역에서 당면하는 주요문제는 학교신설을 위한 용지확보의 어려움이다. 우선 추가적 학교수요에 대처하기 위해 새로이 신설하여야 하는 학교의 수가 많고, 이를 위해 학교용지를 매입하여야 하는 재정부담이 문제의 핵심이라 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 교육부는 「학교용지확보 등에 관한 특례법」을 제정 운영하고 있다. 동 법은 100세대 이상의 주택건설용 토지를 조성개발하거나 공동주택을 건설하는 사업지역에서 교육부 산하의 교육청과 시·도가 학교용지 매입비용을 50%씩 균분하는 것을 의무화하고 있다.

그러나 최근 학교용지 매입과 관련하여 시·도 교육청과 광역지방자치단체인 시·도는 심각한 문제에 당면하고 있다. 이 법의 시행에도 불구하고 공립학교용지 매입비용을 충당할 수 있는 재원조달이 불충분한 것으로 나타나고 있으며, 재정분담구조의 문제, 지방재정분담의 과중문제 등이 제기되고 있는 실정이다. 또한 현재 제도화 되어 정책으로 진행되고 있는 학교용지 확보를 위한 교육청과 시·도의 매입비용 분담은 국가와 지방의 교육재정 분담형태라 할 수 있다.

따라서 본 연구는 이와 같은 학교용지 매입비용의 지방재정분담 실태에 대해 교육재정과 관련하여 파악하고자 한다. 즉, 교육재정구조를 파악한 이후, 교육재정의 분담과 관련한 학교용지구입비에 관한 지방재정의 분담 실태를 분석하는 데 연구목적<sup>1)</sup>을 두고 있다. 이에 대해 제도적 문제, 정부계층간 재정분담 문제, 수익자 부담 문제 등의 쟁점사항을 중심으로 논의하고자 한다.

1) 본 연구는 2008년 일본지방재정학회 제16회 학술대회(東京의 大東文化大學개최 2008.5.31-6.1)에서 발표한 원고를 가필 수정한 것임.

## II. 교육재정과 교육비특별회계의 관계

### 1. 교육재정구조

본 절에서는 최근 지방재정의 부담이 되고 있는 학교용지구입비 부담에 대한 실태분석에 앞서 교육재정과 지방교육재정의 관계에 대해 살펴보하고자 한다.<sup>2)</sup>

한국의 지방재정은 일반회계와 특별회계로 구분되어 있지만, 일반적으로 지방재정에서 제외되는 교육비특별회계제도가 있음은 이미 알려져 있는 바와 같다. 이 교육비 특별회계는 교육지자체인 교육청의 예산을 말하며 한국지방재정의 특징가운데 한 가지이다(川瀨光義, 1996).

먼저 교육재정의 구조에 대해서 살펴보자. <표-1>은 교육재정에 대해 중앙(과학기술부, 이하 교육부)과 지방(지방자치단체, 교육청)의 관계를 나타내고 있다.

2006년 현재 교육재정예산은 <표-1>에서와 같이 총 38.4조원 규모이다. 한편, 지방교육재정은 국가로부터의 지원받는 교부금 및 보조금, 시·도 지자체 일반회계로부터 지원받는 전입금, 자체수입, 지방교육채를 포함하여 '06년 기준으로 34.1조원 규모이다.

우선 교육재정 38.4조원의 내역을 보면 다음과 같다. 첫째, 교육재정 총예산은 29.1조원으로 교육재정의 75.9%를 차지한다. 이것은 교육부 일반회계예산 28.5조원과 특별회계예산 5,870억원으로 구성된다. 교육부 일반회계 예산은 지방교육재정교부금이 24.6조원을 차지하며 여기에 국고보조금 및 특별회계의 농어촌특별세액을 합한 24.9조원이 시·도 교육청 교육비특별회계로 재원이 이전되고 있는 것이다.

둘째, 시·도의 교육청 교육비특별회계예산은 34.1조원 규모로 교육재정의 89%를 차지한다. 교육청의 예산 34.1조원은 전술한 바와 같이 중앙으로부터의 교육재정교부금 등 24.9조원, 시·도 지자체로부터의 재정이전 6.4조원, 교육청 자체수입(수업료등) 2.8조원이다. 따라서 이를 재원의 특성에 따라 분류하면, 교육비특별회계예산은 의존재원이 31.3조원(중앙의존재원 24.9조원, 지자체의존재원 6.4조원)에 달하며 이는 교육비특별회

2) 교육재정 재원과 관련해 끊임없이 문제가 제기되고 있는 상황하에서 이에 대한 연구축적은 활발하지 못한 상황이다. 이러한 실정에서 다음과 같은 연구가 있었다. 즉, 교육재정의 문제 해결방안으로 지방교육자치와 일반 지방자치와의 통합 및 연계(박정수, 2006; 진세혁, 2004), 지방교육에 대한 일반 지방정부의 재정지원 강화(우명숙, 2006; 조평호, 2006; 하봉운, 2004 b), 지방정부의 자발적 재정참여(김정완, 1999), 지방교육 재정제도의 개선방안(임성일, 1997), 지방재정과 교육재정의 통합방안(국중호, 1998), 학교 적기설립을 위한 제도 개선(하봉운, 2004 a)에 대한 연구 등이 교육재정과 관련한 연구들이다.

계예산의 92%를 차지한다.

셋째, 교육재정예산 38.3조의 집행구조를 보면, 교육부 총예산에서 지방교육재정교부금과 국고보조금이 시·도교육청으로 배분되기 때문에, 교육부 예산으로는 약 4.3조원만 편성·집행되고, 시·도교육청에서 34.1조원을 집행하게 되는 것이다. 한편, 교육에 대한 중앙과 지방의 역할 분담측면을 보면, 교육부에서는 대학교육관련(3.3조원)기능을 담당하고, 시·도교육청에서는 초·중·고 교육관련(30.2조원)기능을 담당하고 있음을 알 수 있다.

〈표-1〉 교육재정 구조 및 규모(2006)

교육재정 38조3,726억원			
일반회계(①+②+③) 285,402		특별회계(④+⑤) 5,870	
① 37,307	② 지방교육재정교부금 245,966	④ 농어촌특별세 454	⑤ 기타 ▷ 재정융자 300 ▷ 국유재산관리 30 ▷ 책임운영기관 206 ▷ 국가균특 4,880
	③ 국고보조금 2,129		
	⑥ 지자체부담수입 64,330		
	⑦ 교육청 자체수입 28,124 (지방교육채 10,261포함)		
	지방분담수입(⑥+⑦) 92,454		
시·도교육청 회계 (②+③+④+⑥+⑦) : 교육비특별회계 341,003억원(89%)			
교육부분부 4조2,723억원(11%)		시·도 교육청 34조1,003억원(89%)	
▷ 초중등교육	4,943	▷ 초·중등교육	301,998
▷ 고등(대학)교육	32,839	▷ 평생·직업교육	2,489
▷ 평생·직업교육	3,048	▷ 지원 행정	24,908
▷ 지원 행정	1,893	▷ 지방채 상환 등	11,608

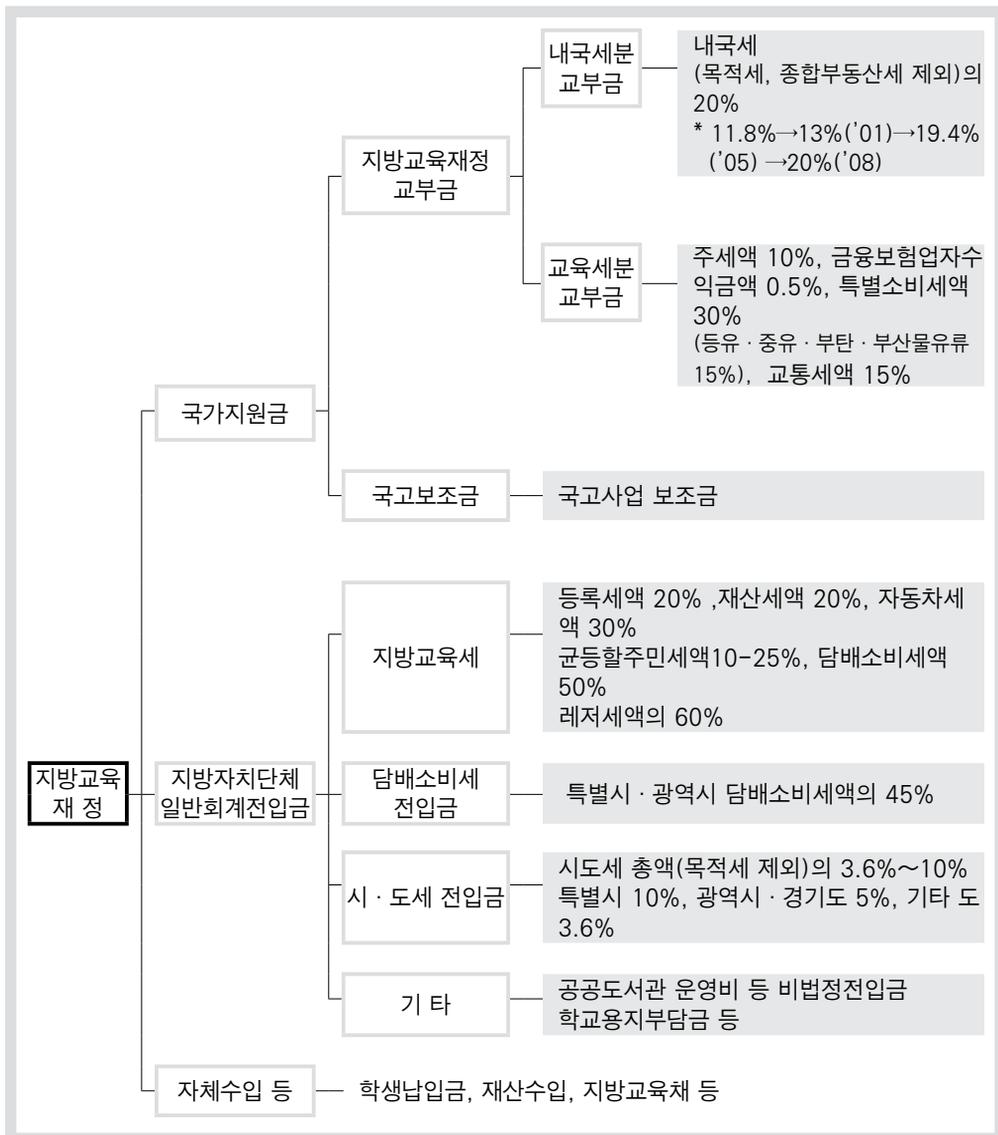
이와 같이 한국의 교육재정은 세입면에서 중앙에 재원을 집중시키고, 교부금및 보조금등을 통해 지방교육재정으로 이전시키고 있으며 광역지자체도 지방교육재정에 재원을 이전시키고 있다. 또한 교육재정의 지출면에서는 지방교육재정이 89%를 담당하고 있으며 주요기능은 초·중·고 교육관련 지출인 것이다.

다음으로 총교육재정의 89%를 차지하고 있는 지방교육재정의 재원구조에 대해 보다 구체적으로 살펴보도록 한다.

## 2. 지방교육재정 재원 및 지출

앞서 <표-1>에서 간단히 살펴 본 것 처럼 지방교육재정(교육비특별회계)의 재원은 중앙 교부금 및 보조금등의 수입, 지자체부담수입, 교육청 자체수입으로 구성되어 있는데 이에 대해 보다 구체적으로 구분하면, <표-2>과 같이 나타낼 수 있다. <표-3>은 2007년 교육비특별회계 세입예산을 나타낸다.

<표-2> 지방교육재정 재원



〈표-3〉 2007년 지방교육비특별회계세입예산

(단위 : 천원, %)

구 분		계	
세 입 계		33,624,050,717	
중앙부담 (25.5조원, 76%)	지방교육재정 교부금	25,123,072,314	
	국고지원금	358,907,600	
지방부담 (8.1조원, 24%)	광역지자체부담 (6.3조원, 19%)	법정전입금	6,249,873,122
		비법정전입금	72,867,540
	지원금	3,055,760	
	교육청자체수입 (1.8조원, 5%)	재산수입	50,121,336
		입학금 및 수업료 수입	990,160,093
		사용료 및 수수료 수입	16,570,901
		잡수입	82,175,849
		이월금	357,121,575
		지방교육채	292,445,891
		주민(기관등) 부담금	10,418,169
기타지원금		2,386,000	

(자료) 교육개발연구원, 2007년 교육통계연감, 61쪽.

첫째, 중앙부담수입이다. 이는 지방교육재정교부금법에 의한 지방교육재정교부금과 국고보조금으로 구성되는데, 2007년 현재 교육비특별회계 예산규모 33.6조원에서 76%를 차지하는 25.5조원규모이다. 먼저, 지방교육재정교부금(2007년 25.1조원 규모로 총예산의 75%)은 다시 2가지로 구분되는데 하나는 내국세 총액의 20%에 해당하는 내국세분 교부금(목적세와 중부세 제외, 중전 19.4%)이고, 다른 하나는 국세분 교육세 전액으로 구성되는 교육세분 교부금(주세액 10%, 금융보험업자수익금액 0.5%, 특별소비세액 30%(등유·중유·부탄·부산물유류 15%), 교통세액 15%)으로 이루어진다.<sup>3)</sup>

한편, 국고보조금은 국가가 시책상 필요하다고 인정되는 때 또는 지방자치단체의 재

3) 교육세는 교육의 질적 향상 도모에 필요한 교육재정의 확충에 소요되는 자원확보를 목적으로 1981년 5년간 한시제로 도입하여 1986년 기간연장을 거쳐 1991년부터 방위세를 흡수하여 영구세로 자리 잡았다. 이후 1995년 세목신설 및 세율 상향조정, 2000년말 교육세를 2005년까지 연장하고 확대 개편하였다. 기본적인 개편방안은 교육자치단체와 지방자치단체간 협조를 통해 교육서비스 향상과 교육자치를 실현하기위해 지방세 부가 6개 세목의 교육세를 지방교육세로 전환하였다. 아울러 부족한 재원을 충당하기 위해 담배소비세 및 레저세에 대한 지방교육세의 비중을 상향조정하였다. 교육세로 확충된 재원을 바탕으로 그동안 열악한 교육 시설·환경의 개선 등 교육전반에 대한 개선을 추진할 수 있었던 것에는 긍정적으로 평가할 수 있지만, 세원 확보를 중시한 목적세의 영구세화등 문제가 제기되고 있다.

정상정상 특히 필요하다고 인정되는 때에 예산 범위내에서 지원하는 국고사업보조금이다.

둘째, 지방자치단체 부담수입으로 구체적으로는 광역지자체 일반회계로부터 전입되는 전입금이다. 이러한 지자체부담수입은 2007년 현재 6.3조원 규모로 총예산의 19%를 차지하며 구체적으로 다음과 같이 4가지로 구성된다. 즉, ①지방교육세 전액(등록세액 20%, 재산세액 20%, 자동차세액 30%, 균등할주민세액10-25%, 담배소비세액 50%, 레저세액의 60%), ②시도세 총액의 일정비율을 재원으로 하는 시도세 전입금(시도세 총액(목적세 제외)의 3.6%~10% : 특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%), ③담배소비세 전입금(특별시·광역시 담배소비세액의 45%), ④기타비법정 전입금(교육·학예의 진흥을 위해서 시·도 일반회계에서 교육비특별회계로 이전금, 학교용지부담금) 등으로 구성되어 있다.

셋째, 지방교육재정자체수입이다. 이 교육청 자체수입은 2007년 현재 1.8조원으로 그 내역은 수업료, 입학금, 재산수입, 사용료·수수료 수입, 주민부담금, 지방재정법 제 11조에 의한 지방교육채 등으로 구성된다.

그 외에도 시도교육청을 통하지 않고 학교 단위기관에서 자체 수입 조치하여 사용할 수 재원으로, 학부모들로부터 징수하는 학교운영지원비, 동창회 및 외부 독지가 등 학교발전 위해 제공하는 학교발전기금, 기초자치단체(시군구)에서 관할지역 학교로 직접 지원하는 시·군·구 교육경비보조금, 기타 건물 사용료 및 임대수입에 따른 자체 수입 등이 있다.

〈표-4〉 2007년 교육비특별회계세출예산

(단위 : 천원, %)

구 분		세출예산	구성비
성질별	세부사업별	33,624,050,717	100.0
인건비 (24.4조원, 72.6%)	교원	17,318,734,893	51.5
	행정직	2,703,035,451	8.0
	기타직	199,316,584	0.6
	복지후생지원비	643,880,099	1.9
	사립학교인건비	3,536,385,926	10.5
경상비 (3.0조원, 8.8%)	기본운영비	315,590,056	0.9
	학교운영비	2,651,021,613	7.9
사업비 (5.3조원, 15.6%)	교육사업비	2,972,965,289	8.8
	학교시설사업비	2,198,105,284	6.5
	기타시설사업비	84,903,641	0.3
채무상환	지방채상환	816,852,832	2.4
예비비및기타	예비비	183,259,049	0.5

(자료) 교육개발연구원, 2007년 교육통계연감, 61쪽.

한편, 교육비특별회계의 세출측면에 대해 <표-4>를 보면, 2007년 현재 인건비가 24.4조원으로 총세출의 72.6%를 차지하고 있다. 다음으로 5.3조원으로 총세출의 15.6%를 차지하고 있는 사업비이다. 여기서 사업비의 내역은 학교신설과 교육환경개선 등에 사용되는 교육사업비와 학교시설사업비로 구성됨을 알 수 있다. 이것은 최근 학교신설 급증으로 인해 증가되고 있으며 그 이유는 신도시 개발 증가에 따른 학교수요의 증가 때문이다.

이상에서 살펴본 지방교육재정은 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 지방재정과 별도의 독립된 교육비특별회계를 가지고 있으며, 이로 인해 지방행정과 교육행정의 연계가 어렵다는 점이다. 즉, 교육감과 지자체장의 분리로 책임소재 불명확, 재정지원 갈등, 업무협조 어려움 등의 문제가 제기되고 있다.

둘째, 자주재원이라 할 수 있는 자체수입이 상당히 취약하다. 중앙의존도가 극심하고, 또한 지자체에의 의존도 높다는 점이다.

셋째, 교육재정의 분담을 보면, 중앙분담이 높고, 지방분담이 낮지만, 지방분담비중이 높아지고 있다는 점이다. 특히 2001년 지방교육세도입이후 중앙분담은 줄고, 지방분담비중이 높아지고 있다. 두 번째 특징과 관련되어 지자체의 분담비중이 높아지고 있는 것이다. 이에 최근의 학교수요 증가에 따른 비용부담증가도 포함되어 있다. 이에 대해 구체적으로 살펴보도록 하자.

### III. 학교용지확보에 관한 재정분담

#### 1. 「학교용지확보 등에 관한 특례법」에 따른 재정분담

「학교용지확보 등에 관한 특례법」은 공립학교(초등학교, 중학교 및 고등학교)용 학교시설의 신설에 필요한 토지를 조성·개발·공급 및 관련경비의 부담 등에 관한 특례를 규정한 법이다. 이 법은 1995년 「학교용지에 관한 특례법」으로 제정된 후 2005년 3월에 법령을 개정하여 오늘에 이르고 있다.

이 법의 제정이유는 ‘택지개발사업 등으로 학교설립의 수요가 급증하고 있으나, 지

방교육재정이 취약하고, 지가의 급격한 상승으로 인하여 학교용지의 확보가 어려운 실정  
이므로, 택지개발사업자가 그 시행계획을 작성할 때에는 학교용지의 조성·개발에 관한  
사항을 포함시키도록 하고, 대규모 개발지역에서 주택이나 상가를 분양할 때에는 분양받  
는 자에게 학교용지부담금을 부과·징수할 수 있도록 하는 등 학교용지의 조성·개발·  
공급 및 경비의 부담에 관한 특례를 규정함으로써 학교용지의 원활한 확보를 기하고자 함'  
으로 밝히고 있다.<sup>4)</sup>

특히 이 법 제5조에서 규정한 학교용지 매입 재원의 하나인 학교용지부담금을 개발  
사업지역에서 토지 및 공동주택분양자에게 부과·징수하는 것이 2005년 3월 헌법재판소  
에서 위헌판결을 받았다. 이와 관련 교육부는 헌법재판소의 위헌판결에 앞서 미리 동법을  
개정하여 제도운명을 지속하고 있다. 교육부가 개정된 법률의 내용은 학교용지부담금 대  
상을 토지 및 공공주택분양자에서 개발사업자로 변경한 것이다. 법률 조문내용의 개정으  
로 인하여 헌법재판소의 위헌판결에도 불구하고 학교용지부담금 제도가 운영되고 있지  
만 개정된 법률 내용 역시 여전히 위헌논쟁의 중심에 있는 실정이다.

현행 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조는 교육청과 시·도의 개발사업 지역  
에서 학교용지 확보에 소요되는 매입비용의 부담에 관하여 교육청 관할의 교육비특별회계  
와 시·도의 일반회계가 각 1/2씩 부담한다고 규정하고 있다. 이에 따라 교육청의 교육비  
특별회계 및 시·도의 일반회계의 부담과 재원의 흐름은 <표-5>와 같이 도형화 할 수 있다.

교육비특별회계부담분 50%는 전절에서 살펴 본 바와 같이 교육비특별회계의 재원  
구조를 통해 지출된다.

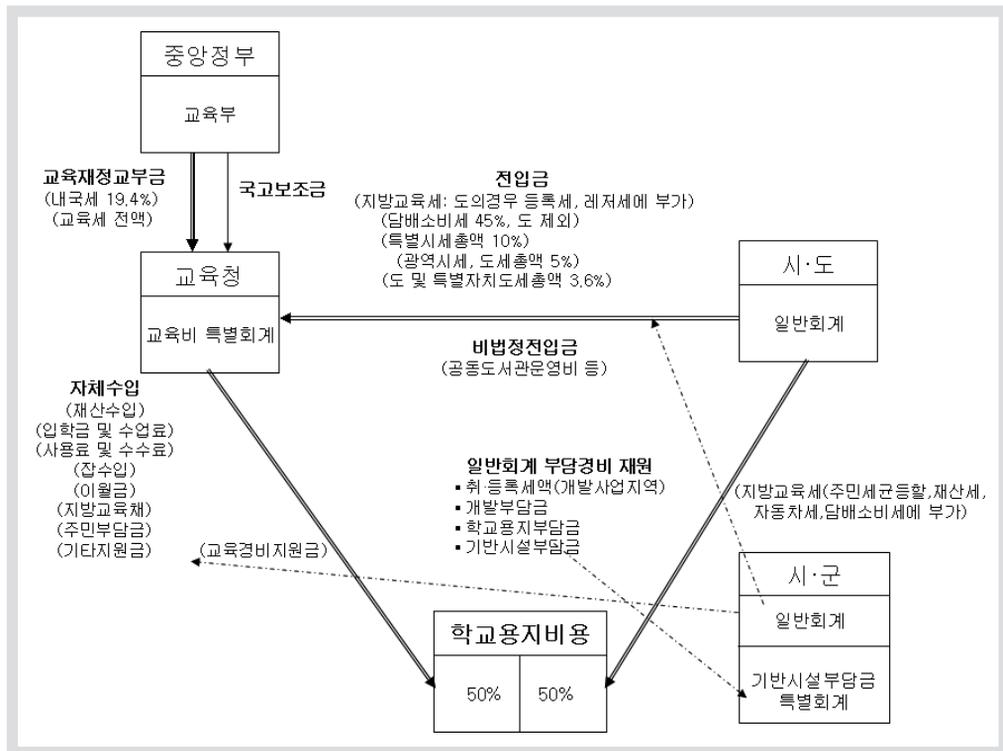
그런데 시·도의 일반회계에서 학교용지 매입비용을 부담하는 재원은 「학교용지확  
보 등에 관한 특례법」 제6조와 동법 시행령 제6조에 규정하고 있다. 이는 개발사업 지역의  
취득세 및 등록세액, 개발부담금, 학교용지부담금, 기반시설부담금으로 되어 있다.

첫째, 개발사업 지역의 취득세와 등록세는 시·도세로서 개발사업이 시행되는 지역  
에서 부과·징수되는 금액을 의미한다. 상기 법에 의해 학교용지 매입비용 분담재원으로  
사용되는 취득세와 등록세는 목적세적 성격을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 시·도세인  
취득세와 등록세는 보통세로서 일반재원이기 때문에 어느 특정지역의 수입을 그 지역의  
특정목적으로 사용하는 문제와 시·도의 일반회계 예산편성 과정에서 이루어지는 재원  
배분, 재정민주주의를 제한하는 결과를 초래할 수 있다.

4) 법제처 종합법령센터, 학교용지에 관한 특례법 제정이유

둘째, 개발부담금이다. 개발부담금의 경우는 「개발이익환수에 관한 법률」 제4조의 규정에 의해 개발사업으로 인한 개발이익에 대해 국가가 부과·징수하는 부담금으로 이 중 50/100은 국가균형특별회계에 귀속되고, 50/100은 해당 지방자치단체에 배분하도록 되어 있다. 동법 시행령 제3조는 징수된 개발부담금의 100분의 50이 귀속되는 지방자치단체는 시·군 및 자치구로 한다고 정하고 있다.

〈표-5〉 학교용지 매입비용 분담과 자원 흐름



주) 시·군에서 지원하는 교육경비지원금의 경우, 교육비특별회계에 산입하지 않고 각 급 학교에서 직접 회계처리하고 있음.

한편, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조의 규정에 의하면, 특별시·광역시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)가 학교용지의 확보에 소요되는 경비를 부담하는 개발사업에 있어서는 지방자치단체에 귀속되는 부담금의 2분의 1(시·도가 학교용지의 확보를 위하여 부담하는 경비가 지방자치단체에 귀속되는 부담금의 2분의 1에 미달하는 경우에는

시·도가 부담하는 경비에 해당하는 금액을 말한다)은 시·도에, 이를 제외한 나머지 부담금은 시·군 및 자치구에 귀속된다고 정하고 있다. 따라서 학교용지 확보를 위한 경비의 경우 개발부담금의 시·도 귀속이 가능한 것으로 규정하고 있다.

이상에 대한 구체적 사례로 경기도청 관계 공무원과의 인터뷰에 의하면, 경기도의 경우 개발부담금은 수입시기 및 금액이 미확정되어 있는 상태며 2007년 현재까지 약 115억 원 정도의 수입이 예상되고 있지만, 학교용지 매입비용 분담을 위해 교육비특별회계로 진출되고 있지 않는 상태이다.

셋째, 학교용지부담금이다. 이는 「학교용지확보 등에 관한 특별법」은 개발사업에 대하여 특별시장, 광역시장 또는 도지사가 개발사업을 시행하는 자에게 학교용지확보 또는 학교용지의 확보가 불가능한 경우 인근의 기존 학교 증축을 위한 경비를 징수할 수 있도록 규정하고 있고, 이를 학교용지부담금이라 한다.

2005년 3월 이전에는 학교용지부담금을 개발사업지역에서 토지 및 공동주택 분양자에게 시·도지사가 부과·징수하였으나 2005년 3월 헌법재판소에서 이에 대하여 위헌심판이 진행됨에 따라 부과·징수 대상자를 '개발사업지역에서 단독주택 건축을 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자로 변경하여 운영하고 있다.

마지막으로 기반시설부담금이다. 기반시설부담금은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제67조의 규정에 따라 건축물의 건축행위로 인하여 유발되는 기반시설의 설치·정비 또는 개량행위에 필요한 재원을 확보하고 토지의 합리적인 이용을 촉진하기 위한 「기반시설부담금에 관한 법률」 제3조의 규정에 의해 '건축행위로 인하여 유발되는 기반시설<sup>5)</sup>을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하기 위하여 국가가 부과·징수하는 금액'을 말한다.

징수된 기반시설부담금은 국가에 100분의 30이, 지방자치단체에 100분의 70이 각각 귀속된다. 이 경우 기반시설부담금의 국가 귀속분은 「국가균형발전 특별법」에 의해 국가균형발전특별회계에 귀속된다. 한편 지방자치단체의 장은 기반시설부담금의 지방자치단체 귀속분을 관리하기 위하여 기반시설특별회계를 설치·운영하여야 한다.

그런데 동법 시행령 제3조는 징수된 기반시설부담금이 귀속되는 지방자치단체를 기반시설부담금의 부과 대상인 건축행위가 있는 특별시·광역시 및 시·군(광역시의 관할 구역 안에 있는 군을 제외한다)으로 규정함으로써 도를 제외하고 있다. 따라서 개발사업 5) "기반시설"이라 함은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에서 규정한 기반시설 중 도로, 공원, 녹지, 수도, 하수도, 학교(초·중·고등학교), 폐기물처리시설을 의미하며 당해 시설 그 자체의 기능 발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설을 포함한다. 따라서 학교는 공공시설이 아니다.

지역에서 부과 징수되는 기반시설부담금의 지방자치단체 귀속분이 시·군으로 귀속하게 되기때문에 도는 지방자치단체 귀속분 기반시설부담을 학교용지 매입비용 분담재원으로 활용하지 못하고 있다.

## 2. 학교용지 매입비용 분담 현황

〈표-6〉 전국 시·도별 학교용지 매입비 분담 현황

(단위 : 백만원)

시도별	학교용지 확보		매입비용 부담					
	학교수	부지면적	각 회계별 분담 대상액			실제부담액		시·도 일반회계부족 부담액
			계	교육비 특별회계	시·도 일반회계	교육비 특별회계	시·도 일반회계	
서울	21	196,113	299,902	280,321	19,593	299,902	-	19,593
부산	32	413,246	216,200	108,100	108,100	216,200	-	108,100
대구	8	94,740	53,277	26,633	26,644	49,823	3,454	23,190
인천	47	554,029	272,312	136,156	136,156	234,009	38,303	97,853
광주	33	405,041	111,490	55,745	55,745	111,490	-	55,745
대전	31	399,371	171,888	99,813	72,075	147,892	23,996	48,079
울산	3	46,281	18,552	9,276	9,276	9,276	9,276	-
경기	237	3,040,123	1,888,574	944,287	944,287	1,664,654	223,920	720,367
강원	8	126,397	28,829	14,415	14,415	23,929	4,901	9,514
충북	19	255,404	76,045	38,024	38,021	64,980	3,121	34,900
충남	28	407,935	140,111	70,058	70,053	128,558	11,553	58,500
전북	23	379,984	80,485	40,023	40,243	52,850	2,696	37,547
전남	14	183,290	73,114	59,048	14,066	59,048	-	14,066
경북	14	192,113	42,460	21,231	21,229	42,460	-	21,229
경남	149	2,762,824	462,170	267,670	194,500	323,903	46,644	147,856
제주	4	33,030	10,449	10,449	-	10,449	-	-
계	671	9,489,921	3,945,858	2,181,249	1,764,403	3,439,423	367,864	1,396,539

(자료) 2001~2005년말 기준(교육부자료)

2001년에서 2005년까지의 학교용지 매입분담 현황을 보면 총3조 9,459억원 규모의 비용을 교육비특별회계 2조 1,812억원, 시·도 일반회계 1조 7,644억원을 분담하도록 하였으나, 실제부담은 교육비특별회계 3조 4,394억원, 시·도 일반회계 3,679억원으로 나타나고 있다. 따라서 시·도 일반회계가 미부담한 금액은 1조 3,965억원에 달하고 있다.

한편, 학교용지 매입비용 부담이 가장 큰 경기도의 경우 2001년에서 2005년까지 학교용지 매입분담 현황을 보면 총1조 8,886억원이 소요되었으며, 이를 경기도 교육청의 교육비특별회계 9,443억원, 경기도 일반회계 9,443억원을 분담하는 것으로 하였으나 실제 부담은 교육비특별회계 1조 6,647억원, 경기도 일반회계 2,239억원으로 나타나고 있다. 즉, 경기도 교육청은 경기도 일반회계가 미부담한 금액이 7,204억원에 달하고 있다.

이상 살펴 본 학교용지 매입비용 분담에 대해 다음 몇가지를 지적할 수 있다.

첫째, 학교용지 매입비용이 불충분하다는 것이다. <표-6>에 의하면, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」을 제정 운영하였음에도 목적하였던 학교용지 확보도 원활하게 이루어지지 않고 있으며, 이의 가장 중요한 이유는 학교용지 매입비용이 충분하지 않다는 것이다. 비록 특례법이 교육청의 교육비특별회계와 시·도의 일반회계 분담을 통하여 학교용지의 매입비용을 충당하려 하였으나 학교용지를 매입하기 위한 비용부담은 증가하고 있으며, 시·도와의 재정분담 또한 적절하게 이루어지지 않아 시·도 일반회계의 미부담 누적분은 지속하여 증가하고 있다. 이러한 점을 고려한다면 교육청과 시·도의 재정분담을 통하여 증가하는 학교신설 수요에 대처하고자 하였던 입법취지 및 정책의 성공을 기대할 수 없는 실정이라 할 수 있다.

둘째, 학교용지 매입시기와 분담재원의 확보 시기가 불일치한다는 것이다. 학교용지 매입은 지방자치단체로부터 개발사업의 승인이후 개발사업자가 학교용지를 조성하는 사항을 검토한 후 교육청이 대금을 지불하게 된다. 이 경우 학교용지 매입비용이 소요되는 시기와 시도가 학교용지 매입비용 분담 재원을 확보하는 시기는 불일치하게 된다. 왜냐하면 학교용지 부담금이 부과되는 시점은 토지 및 주택의 분양공고시이며, 취득세와 등록세의 부과시점은 토지 또는 주택의 소유권 이전등기를 하는 시점이며, 개발부담금이 부과되는 시점은 사업이 준공된 이후 개발이익이 발생한 시점이기 때문이다.

이와 같이 학교용지 각각의 분담재원을 확보하는 시기의 편차는 약 3.4년에서 10년 이상의 차이가 나는 것이 현실이다. 따라서 현재 시·도의 학교용지 매입비용 분담은 개발사업으로 인해 당해 지역에 신설하는 학교용지 매입비용을 다른 지역의 일반회계 수입으로

충당하는 결과를 초래하고 있다. 이러한 학교용지 매입시기와 분담재원 확보시기의 불일치는 결과적으로 교육청과 시도의 재정분담이 원활하게 이루어지지 않게 하고, 이는 개발사업 지역에서 발생하는 학교용지 매입수요에 대응하기 위해 당해 개발사업 지역에서 발생하는 수입으로 분담하고자 하는 「학교용지확보 등에 관한 특례법」의 취지에 어긋나게 하는 것이다.

셋째, 지방재정분담이 과중하고, 또한 권한도 없는 강제분담이라는 것이다. 즉 세수 기반이 취약함에도 불구하고, 개발사업지역에서의 학교용지 매입비용은 교육청 50%, 시·도 50%로 되어 있어 세수의 배분과 크게 차이가 나고 있다. 또한 교육비특별회계에 지자체일반회계에서 재원이전을 하고 있기 때문에 지자체는 이중부담인 것이다. 이는 결국 국가의 부담을 완화하고 지방의 부담을 강화한 결과를 초래하고 있는데, 문제는 세수의 비중이 낮은 지방에 지출의 부담을 높임으로서 지방에 과중한 재정부담을 지우고 있는 것이다. 또한, 지방교육재정에서 국가공무원인 교원의 봉급이 차지하는 비중이 63%를 초과하는 현실을 감안할 때 지방자치단체의 용지부담 비율이 과다하다 할 것이다.

한편, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」제4조는 학교용지의 확보 및 비용분담을 규정 하면서 학교용지는 교육비특별회계의 공유재산으로 하여야 한다고 명시하고 있다. 이는 시·도에게 학교용지 매입비용의 분담을 의무화하면서 매입된 학교용지는 교육청의 공유재산으로 하여 시도의 입장에서는 학교용지에 대한 소유권의 공유 없이 일방적인 자원분담을 하게 되는 것이다. 이와 같이 일방적이고 무조건적인 자원분담은 학교용지 매입과 관련하여 시·도의 자발적이고 적극적인 협력을 이끌어 내는데 장애요인으로 작용하고 있다.

넷째, 교육청의 대부분의 지출은 초중고 교육 관련이며 이는 기초지자체의 기능과 밀접하게 연계되어 있음에도 불구하고, 시·군의 분담가 없다는 점이다. 현재 「학교용지확보 등에 관한 특례법」에 따르면 교육청의 교육비특별회계와 시·도의 일반회계가 학교용지 매입비용을 50%씩 분담하는 것으로 되어 있고, 반면에 실제 개발사업을 통하여 지역개발 효과나 주민세 및 재산세 수입의 증가가 예상되는 시·군은 재정분담에 참여하지 않고 있다.

또한 개발사업으로 초등학교와 중학교의 신설수요가 크게 증가하게 되며, 초등학교와 중학교는 근린생활의 중심이 되어 지역사회의 발전에 주요요인으로 작용하게 된다. 따라서 개발사업에 따른 학교신설의 긍정적 파급효과는 당해 지역이 대부분 흡수하게 된다. 이러한 점을 고려하면 학교신설을 위한 자원 분담에 시·군이 일정부분 참여하는 것이 합리적이라 할 수 있다. 더욱이 개발사업의 계획 및 추진절차 그리고 사업승인과정에서 시·군의 역할은 매우 중요하게 작용하기 때문에 이에 상응하는 학교용지 확보 비용분담에 참

여도 반드시 필요하다고 하겠다.

다섯째, 학교용지부담금<sup>6)</sup>의 위헌문제이다. 「학교용지확보 등에 관한 특례법」은 학교용지 매입비용을 교육청과 시·도가 균분하도록 정하면서 시·도 일반회계 부담재원을 명시하였는데 여기에 학교용지부담금이 포함되어 있다. 학교용지부담금은 학교용지 매입비용의 주요재원이며, 동법에서 부담금의 부과·징수, 산정기준 등을 규정하고 있다. 이는 개발사업으로 인하여 토지 및 공동주택 분양자(2005년 3월 이전) 및 개발사업자(2005년 3월 이후)에게 부담금을 부과·징수하는 것으로 일종의 수익자 부담이라 할 수 있다.

그러나 이법의 주요 재원조달의 방법인 학교용지부담금에 관하여 2005년 3월 31일 헌법재판소의 위헌판결이 이루어졌다. 위헌의 주 이유는 개발사업으로 인한 공동주택 분양자 등에게 학교용지 확보를 위하여 부담금을 부과·징수하는 것이 헌법상 의무교육의 무상성에 반한다는 것이다.

학교용지부담금의 위헌판결에 따라 이미 부과·징수하였던 학교용지부담금을 환급하게 되었다. 이에 따라 시·도는 부담금을 통한 재원확보가 어려워짐은 물론 이미 교육비특별회계에 전출하였던 학교용지부담금을 별도의 재원으로 환급해야 하는 재정소요가 발생하였다.

한편, 교육부는 2005년 3월 헌법재판소의 위헌판결 이전에 「학교용지확보 등에 관한 특례법」을 개정하여 학교용지부담금의 부과·징수 대상을 수분양자에서 개발사업자로 변경하였다. 이와 아울러 부담금의 산정기준이 변경되면서 학교용지부담금의 기대수입의 감소가 예상되어 향후 지방재정의 부담은 더욱 증가되고 있다. 여기에 더하여 현재 개발사업자에 대한 부담금의 부과징수 역시 위헌심사가 청구중이어서 향후 헌법재판소의 판결이 주목되고 있다.

학교의 신설은 건축당시 주민들만이 혜택을 받는 것이라기보다 학교가 설치되고 매년 학생들이 배출되면서 장기적으로 지역주민들이 혜택을 받게 된다. 이와 같이 주역주민의 자녀교육을 위한 학교는 지역의 대표적인 공공재이다.

학교신설의 비용을 신설당시의 주민이 부담하는 것은 학교설치에 따라 여러 세대에 걸쳐 장기적으로 교육의 혜택을 받는 주민들과의 비용부담과 혜택이 일치하지 않는 현상이 발생한다. 현재 학교용지 매입비용 및 신설비용을 현 세대가 전부 부담하는 것은 세대간의 형평이 맞지 않는 것이다. 따라서 세대 간에 걸쳐 비용분담이 이루어지도록 함으로써 보다 합리적인 대안 필요하다.

6) 학교용지부담금 제도의 문제점에 대하여 강운산(2003 a, 2003 b)은 교육의 공공성 훼손, 부담금 기본원칙 위배, 경제적 부담의 형평성 문제를 지적하고 있으며, 장수명(2004)은 제도상의 학교용지 확보 책임과 부담금 제도의 문제점을 지적하고 있다.

헌법재판소 전원재판부 구학교용지확보에관한특례법 제2조 제2호등 위헌제청

- 가. 학교용지확보를 위하여 공동주택 수분양자들에게 학교용지부담금을 부과할 수 있도록 하고 있는 구 학교용지확보에관한특례법(2000. 1. 28. 법률 제6219호로 개정되어 2002. 12. 5. 법률 제6744호로 개정되기 전의 것) 제2조 제2호, 제5조 제1항 중 제2조 제2호가 정한 주택건설촉진법에 의하여 시행하는 개발사업지역에서 공동주택을 분양받은 자에게 학교용지확보를 위하여 부담금을 부과·징수할 수 있다는 부분(이하 '이 사건 법률조항'이라 한다)이 헌법상 의무교육의 무상원칙에 반하는지 여부(적극)
- 나. 이 사건 법률조항이 평등원칙에 반하는지 여부(적극)

**【결정요지】**

- 가. 헌법은, 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 지고(헌법 제31조 제2항), 의무교육은 무상으로 한다(헌법 제31조 제3항)고 규정하고 있다. 이러한 의무교육제도는 국민에 대하여 보호하는 자녀들을 취학 시키도록 한다는 의무부과의 면보다는 국가에 대하여 인적·물적 교육시설을 정비하고 교육환경을 개선하여야 한다는 의무부과의 측면이 보다 더 중요한 의미를 갖는다. 의무교육에 필요한 학교시설은 국가의 일반적 과제이고, 학교용지는 의무교육을 시행하기 위한 물적 기반으로서 필수조건임은 말할 필요도 없으므로 이를 달성하기 위한 비용은 국가의 일반재정으로 충당하여야 한다. 따라서 적어도 의무교육에 관한 한 일반재정이 아닌 부담금과 같은 별도의 재정수단을 동원하여 특정한 집단으로부터 그 비용을 추가로 징수하여 충당하는 것은 의무교육의 무상성을 선언한 헌법에 반한다.
- 나. 의무교육이 아닌 중등교육에 관한 교육재정과 관련하여 재정조달목적의 부담금을 징수할 수 있다고 하더라도 이는 일반적인 재정조달목적의 부담금이 갖추어야 할 요건을 동일하게 갖춘 경우에 한하여 허용될 수 있다. 그런데, 학교용지부담금은 특정한 공익사업이 아니라 일반적 공익사업이거나 일반적 공익사업으로서의 성격을 함께 가지고 있는 공익사업을 위한 재정확보수단이다. 그리고 학교용지확보 필요성에 있어서 주택건설촉진법상의 수분양자들의 구체적 사정을 거의 고려하지 않은 채 수분양자 모두를 일괄적으로 동일한 의무자집단에 포함시켜 동일한 학교용지부담금을 부과하는 것은 합리적 근거가 없는 차별에 해당하고, 의무자집단 전체의 입장에서 보더라도 일반 국민, 특히 다른 개발사업에 의한 수분양자집단과 사회적으로 구별되는 집단적 동질성을 갖추고 있다고 할 수 없다. 나아가 학교용지확보의 필요성은 신규 주택의 건설·공급의 경우에 생겨나는 것이고, 그 정도는 개발사업의 목적이나 절차에 관계없이 개발사업의 결과로 공급되는 신규 주택의 수에 비례하여 결정된다고 보아야 할 것인데, 이 사건 법률조항은 학교용지부담금 부과대상 개발사업을 신규 주택의 공급 여부가 아닌 단순히 주택 공급의 근거 법률이 무엇이나에 따라 정하고 있는바, 이는 합리성이 없는 기준에 의하여 자의적으로 제청신청인들을 불리하게 대우하는 것이다.

여섯째, 공공시설로의 편입가능성이다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제2조 제13호는 공공시설을 도로, 공원, 철도, 수도 그 밖에 대통령령이 정하는 공공용시설<sup>7)</sup>이라고 규정하고 있다. 이 법은 '국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항'을 정하고 있는데 이 법에 의한 공공시설은 제65조에 따라 '개발행위 허가를 받은 자'가 공공시설을 설치하여 해당 관리청에 무상으로 귀속시키도록 하고 있다.

그러나 학교는 도로, 공원, 수도, 철도와는 달리 공공시설로 규정되어 있지 않아 개발사업자가 개발사업과 함께 학교를 설치할 필요가 없으며, 다만 「학교용지확보 등에 관한 특별법」에 따라 학교용지를 조성하면, 교육청이 의무적으로 매입하도록 하고 있다.

이와 같이 제도적으로 학교를 공공시설의 범주에 포함되지 않은 것에 대한 이의를 제기할 수 있다. 학교의 경우 도로, 공원, 철도 등과 같이 지역의 주민에게 필수적인 시설이며, 자녀들의 교육시설인 것이다. 더욱이 개발사업에서 학교의 설치는 주거여건을 향상시키게 되어 주민의 삶의 질을 높이는 주요 요인이라 할 수 있다. 특히, 주택의 공급과 더불어 학교의 설치는 개발사업의 사업성을 높이는데 매우 긍정적인 작용을 하게 되어 그 혜택의 수혜가 개발사업자와 무관하다고 할 수 없는 것이다.

이러한 점을 고려하여 최근 교육부는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 시행령을 개정하여 학교를 '공공시설'로 규정하여 학교를 개발사업자가 설치하여 국가에 제공하도록 추진하고 있다.<sup>8)</sup> 반면에 개발사업자가 학교설치 비용을 부담하면, 그 부담은 바로 주택의 분양가격에 전가되어 실제 비용부담을 주민들이 하게 된다는 점도 무시할 수 없을 것이다.

7) 법 제2조 제13호에서 "그 밖에 대통령령이 정하는 공공용시설"이라 함은 다음 각호의 시설을 말한다.

1. 항만·공항·운하·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거
2. 행정청이 설치하는 주차장·운동장·저수지·화장장·공동묘지·납골시설

8) 조선일보, 2007년 5월 21일 및 23일자 참조

## IV. 재정분담 방향

### 1. 책임과 권한의 연계에 따른 재정분담

현재의 학교용지 매입비용 분담제도는 시·도가 교육청에 일방적인 재원의 전출을 의무화 하고 있다. 즉, 학교용지 확보를 위해 시·도는 부담능력과 무관하게 교육청의 학교신설계획, 건축규모, 시기, 그리고 용지의 소유권에 대하여 권한을 행사하는 것 없이 교육청에서 정하는 학교용지 매입규모와 시기 그리고 가격에 따라 일방적으로 재원만을 분담하도록 하고 있다. 이것은 정부 간 재원이전 시·도에서 교육청으로 일방적인 흐르고 있다는 것을 보이고 있는 것이다.

재원이전에는 반드시 책임과 권한이 수반되어야 한다. 시·도가 교육청에 이전하는 일반회계의 재원은 주민들이 부담하는 조세 및 부담금이므로 시·도는 재원이전에 앞서 주민들이 지불하는 조세와 부담금에 대하여 상응하는 공공서비스의 제공에 대한 대가인지를 확인하여야 하는 의무가 있다. 따라서 시·도가 학교용지 매입비용을 분담하기 위해 교육청에 재원을 이전할 때에는 이에 상응하는 책임과 권한을 갖고 있어야 하고, 이는 시·도 공무원이 요구하는 것이 아니라 주민이 요구하는 것으로 해석해야 한다. 결론적으로 재정분담에 걸맞은 책임 및 권한의 분담도 같이 이루어져야 한다. 즉, 교육청과 시·도의 관계가 일방성에서 쌍무적으로 변해야 할 것이다.

### 2. 재정분담 대안

#### 1) 개발사업 추진 주체에 따른 책임 부담

현재 문제가 되고 있는 학교신설 수요와 공급의 불일치는 교육수요의 갑작스런 증가에서 비롯하고 있다. 이와 같은 현상은 자연적인 인구이동에 따라 장기적으로 발생하는 교육대상자의 증가 및 학교신설의 수요라기보다 정부 부동산 정책에 따른 신도시개발 및 대규모 택지개발사업으로 인한 신규 수요의 발생이라 볼 수 있다.

우리나라에서 공립학교 설립에 대한 책임은 중앙정부인 교육부에 있으며, 산하 시·도 교육청이 주관하여 학교설치에 필요한 학교용지 확보 및 건축을 하고 있다. 한편, 신도시개발, 택지개발사업, 도시계획사업 등 학교의 신설이 필요한 개발 사업에 관하여 그 내용, 절차, 특례 등의 사항은 건설교통부가 관장을 하고 있다. 그리고 개발 사업에 대하여 계획의 입안, 승인은 시·군, 시·도, 건설교통부가 각각 권한을 분점 혹은 중복하여 행사하고 있다. 한편, 개발사업자는 학교설치 기준에 따라 학교용지를 개발 사업지구에 포함시켜야 하며, 교육청은 개발사업 과정에서 개발사업자가 학교용지를 확정하여 조성하면, 이 부지를 의무적으로 매입하여 학교를 건축하여야 하는 책임을 갖고 있다.

최근의 대규모 택지개발사업, 신도시건설 사업에 따라 학교신설 수요가 크게 증가함으로써 교육청은 학교신설 비용의 조달이 당면과제가 되었다. 「학교용지확보 등에 관한 특례법」에서 규정한 교육청과 시·도의 학교용지 매입비용 분담은 이와 같이 증가하는 학교신설 비용의 부담을 타개하고자 한 것이라 볼 수 있다.

그러나 여기서 국가정책 혹은 지방 주도의 도시개발 사업 및 택지개발 사업으로 인하여 수요가 증가함으로써 발생한 학교신설의 책임을 교육청이 전담하는 것이 합리적인가에 대한 문제를 제기할 수 있다. 따라서 학교신설 수요 발생의 원인이 학교신설에 대한 책임을 갖는 것이 보다 합리적일 수 있다. 예를 들어, 학교신설의 원인을 제공한 것이 국가라면 당연히 교육청이, 시·도의 정책이나 개발 사업으로 인해 학교신설 수요가 발생하였다면 시·도가, 시·군의 도시계획사업이나 택지개발사업으로 학교신설 수요가 발생하였다면 시·군이 학교 신설의 책임을 주도적으로 분담하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 2) 학교설치 및 운영비용에 대한 중앙-지방 역할 분담

학교의 설치와 설치후의 운영에 대하여 중앙과 지방이 역할 분담하는 것을 고려해 볼 수 있다. 학교의 설치는 일정한 시기에 재정수요가 필요한 특성을 보이고 있으며, 학교의 운영을 위한 재정수요는 장기적이고 안정적인 특성을 갖고 있기 때문이다. 따라서 학교의 설치는 중앙정부가, 그리고 설치후의 학교의 운영은 지방정부가 역할을 담당하는 것이 중앙-지방의 재정분담 대안일 수 있다.

## 가. 중앙 : 학교설치

학교의 설치는 어느 한 시점에 대규모의 재원이 소요된다. 학교는 대표적인 자본재이며, 학교의 설치는 규모의 경제가 필요한 것이다. 따라서 중앙정부 차원에서 학교 설치를 하도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 특히, 학교신설의 수요는 특정시기에 특정지역에 집중하는 특성이 있다. 이는 일시적으로 대규모의 투자재원이 필요하다는 것을 의미한다. 따라서 대규모의 재원조달이 가능한 중앙정부에서 일시적인 학교신설의 수요에 대처하는 것이 보다 현실적이라 할 수 있다.

## 나. 지방 : 학교운영(급식지원, 도서관운영, 학교운영관련 편의 및 부대시설)

중앙정부에서 지역에 설립한 학교의 운영은 지방자치단체에서 책임을 갖고 운영하는 방안을 고려 할 수 있다. 학교운영과 학생들에 대한 교육에 소요되는 비용은 매년 당해 지역의 조세인 지방세를 통하여 충당하는 것이 필요하다. 왜냐 하면 지방세가 초등학교, 중학교 및 고등학교의 교육서비스에 대한 가격기능으로 작동할 수 있기 때문이며, 지방세의 수입 안정성이 매년 상시적으로 운영되는 학교의 특성과 연계가 가능하기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 재원으로 학교운영의 경상적 비용에 충당하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

## 3) 교육에 대한 시·군의 참여 및 역할

특정 지역의 개발 사업은 그 지역의 발전을 도모함과 더불어 해당 지방자치단체인 시·도와 시·군에 직접적으로 지방세 수입 증대 효과를 가져 온다. 도의 경우는 취득세 및 등록세의 수입증대가 기대되고, 시·군의 경우는 주민 수의 증가와 주택 가격의 증가로 주민세, 재산세, 담배소비세, 자동차세 등의 증대가 예상된다.

시·도세인 취득세 및 등록세는 부동산 소유권의 취득 및 이전등기가 발생하는 것에 따라 수입이 발생한다. 그러나 부동산 소유권의 취득 및 이전등기는 부동산 거래에 따른 것으로 매년 정기적으로 발생하지 않는다. 반면에 시·군세인 주민세, 재산세, 담배소비세, 자동차세는 매년 정기적으로 발생하며 안정적이고 지속적으로 수입이 발생하게 된다.

이와 같은 점을 고려하여 시·군이 학교용지 매입비용의 분담에 참여할 수 있도록 제도적 개선이 필요하고, 이 경우 다음과 같은 매입비용 분담방안을 고려해 볼 수 있다.

### 가. 시·도 : 고등학교

시·도의 경우 고등학교 설립에 필요한 학교용지 매입비 분담에 참여하는 것이 바람직하다. 고등학교는 초등학교나 중학교에 비하여 통학권이 광역적이라 할 수 있다. 더욱이 자립형사립고, 특목고의 경우 지리적으로 시·군의 관할구역을 넘어서서 학생이 모집되며 운영되고 있다. 따라서 고등학교에 대한 운영, 지원은 시·군 차원을 넘어 도 차원에서 관심을 갖고 지원과 운영에 참여하는 것이 보다 합리적일 수 있기 때문이다.

### 나. 시·군 : 초등학교 및 중학교

초등학교 및 중학교의 설치, 운영은 시·군 차원에서 재정 분담하는 것을 고려할 수 있다. 초등학교 및 중학교의 경우 지리적으로 통학권이 시·군의 관할구역 내에 존재하며, 학교설립 기준에 따라 통학거리 1km를 기준으로 설치되기 때문이다. 도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙 제89조(학교의 결정기준)에 의하면 도시계획 시설(학교) 결정에 있어 초등학교는 통학거리를 1Km 이내의 근린주거구역단위로 설치하고, 중·고등학교는 2개의 근린주거구역 단위에 1개의 비율로 배치토록 도시계획에서 학교배치 기준이 설정되어 있다.

초등학교 및 중학교는 학생 거주지와 지리적 근접성이 매우 중요하며, 학교의 설치, 운영이 지역주민의 삶에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 따라서 초등학교 및 중학교의 신설에 필요한 학교용지 매입비용의 분담에 시·군이 참여하여 주민의 의견을 적극적으로 반영토록 하는 것이 필요하다.

## 4) 공공-민간(개발사업자)의 역할 분담

학교의 수요는 지역의 주민 수, 특히 취학연령대의 주민 수에 비례한다고 볼 수 있다. 학교의 신설은 당해 지역의 미래 거주인구의 연령별 교육수요와 매우 밀접하게 관련되어

있다. 어느 한 지역의 개발 사업은 지역의 장기발전계획, 예를 들어 ‘도시기본계획’ 과 같은 계획에 따라 이루어 질 수 있으며, 또한 국가의 정책 내지 지역의 정책변화로 기존의 ‘도시기본계획’에 추가하여 갑자기 이루어 질 수 있다.

이와 같은 두 가지 형태의 개발 사업에 따라 학교신설 수요역시 장기계획에 따라 미리 수요를 예측하여 학교용지의 매입과 학교 건축이 이루어 질 수 있고, 갑작스러운 개발 정책에 따라 학교용지를 확보 및 건축이 필요한 경우가 있을 것이다. 학교신설 수요 예측에 따라 계획적으로 학교를 공급하는 경우와 기존 학교 신설계획 외에 추가적으로 수요가 발생하는 경우를 구별하여 학교신설의 책임을 구분하여 볼 수 있을 것이다.

### 가. 공공부문 : 통상적인 학교설치 운영

도시기본계획 등 장기계획에 의해 이루어지는 개발사업 및 학교수요에 따른 학교신설은 공공부문(교육청 및 도 혹은 시·군)에서 역할을 담당하는 것이 합리적이라 할 수 있다. 이는 당해지역의 장기교육전망과 수요에 따라, 또한 당해지역의 부담능력에 맞추어 학교의 설치와 용지의 확보가 계획되어 추진되기 때문에 재원부담의 문제가 장기적이고 대응이 가능하기 때문이다.

### 나. 민간부문(개발사업자) : 통상적인 학교설치 외에 추가하는 경우

그러나 장기계획 외에 추가적으로 갑작스러운 정책변화, 변경으로 어느 한 지역에 개발 사업이 집중하면 교육청과 해당 지방정부는 갑자기 증가한 학교신설 수요에 대응하지 못하게 될 것이다. 이러한 경우는 개발과정에서 야기 되는 학교수요를 충족시키는 방안이 강구되어야 할 것이다.

이는 갑작스러운 개발로 인하여 발생한 수요—이는 정상적인 수요에 추가하여 발생한 것임—는 당해 개발 사업을 통하여 해결하여야 수요와 공급을 일치시킬 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 경우는 개발사업자가 개발 사업에 학교를 포함하여 주택과 함께 공급하여야 할 것이다.

한편, 개발사업의 규모가 하나의 학교를 설립하기에 그 수요가 미치지 못하는 경우에 한하여 개발사업면적 혹은 입주인 수에 비례하여 ‘학교설치부담금’을 지불하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

## 5) 세대 간 역할 분담

학교 설치비용 부담 세대와 교육수혜 세대 간의 형평을 고려하여 세대 간에 학교설립 비용의 분담이 고려되어야 할 것이다. 세대 간의 자원분담의 가장 대표적 형태는 학교설치 채권을 발행하여 비용을 충당하는 것이다. ‘지방교육채권(가칭)’과 같은 지방채를 발행하여 교육 수혜자가 비용을 부담하고, 세대 간에 비용을 분담하며, 학교용지 매입 및 건설비용을 일시에 조달할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 같이 지방교육채권의 발행을 통하여 소요재원을 조달하고, 채무에 대한 상환은 교육서비스 수혜를 받는 주민들이 장기적으로 분담하는 것이 필요하다.

더욱이 현재 크게 증가한 학교신설의 수요는 항구적이라고 보기 어려운 점이 있다. 즉, 우리나라의 인구증가율이 높지 않기 때문에 현재 학교신설의 수요는 지역 간 인구이동에 따른 것으로 인구이동을 유인하는 요소가 없으면, 학교신설의 수요역시 크게 낮아질 것으로 판단한다. 따라서 일시적으로 증가한 학교신설 수요에 대응하는 것은 채권을 발행하여 수요에 대처하는 것이 부족한 자원문제를 해결하는 효과적인 방안이 될 것이다.

## V. 맺음말

지방자치법이 전면 개정된 이후 지방자치가 전면 확대 시행되는 것과 더불어 지방교육자치와 관련한 주목할 만한 변화가 발생하여 왔다. 지방교육재정교부금의 교부율을 상향조정하여 지방교육예산의 규모를 증대시켰고, 또한 지방교육세의 신설을 통하여 지방의 참여와 지원을 확대시킨 점이다. 지방교육세의 신설은 중앙의 책임과 역할을 일부 지방으로 이전한 것으로 해석할 수 있다. 왜냐 하면, 지방교육세의 재원은 지방세의 재원에 부가하여 징수하기 때문에 지역주민의 과세부담의 증가이며, 그 전액이 지방교육재정에 편입되기 때문이다. 또한, 최근 들어 지방차원에서 학교급식조례 등 당해 지역의 교육여건 개선을 위해 경쟁적으로 지원하는 경향을 보이고 있다.

이러한 경향과 더불어 대규모 택지개발사업 등으로 인하여 늘어나는 학교신설 수요

에 대처하기 위해 필요한 학교용지 매입을 제도적으로 교육청과 시·도가 분담하여 부담하도록 한 것은 지방교육자치와 일반 지방자치간 협력의 한 형태라 할 수 있다. 「지방교육재정교부금법」에 의해 지방자치단체가 지방교육세 및 법정전입금을 통해 지방교육재정에 지원하는 것에 추가하여 학교용지 매입비용을 분담토록 하여 지방자치단체가 지방교육에 참여하는 것을 더욱 강화한 것이라 할 수 있다.

여기서 문제는 지방자치단체가 지방교육재정 지원을 위해 비용을 분담하여야 하는 이유나 논리를 충분히 설명하고 있지 않다는 것이다. 왜 지방자치단체가 지방재원의 일부를 중앙정부의 정책 방향에 따라 교육기능을 수행하는 시·도 교육청에 지원하여야 하는가? 에 대한 근거가 부족하다는 것이다. 따라서 중앙과 지방의 재정역할과 분담에 대한 명확한 논리와 근거를 바탕으로 지방재정 분담 제도가 운영되어야 할 것이다.

특히, 지역주민과 지방자치단체가 부담하거나 지원하는 정도만큼 지방교육정책 및 행정에 권한을 부여하고, 참여하는 것이 허용되어야 할 것이다. 현재와 같은 지방교육재정으로서의 일방적 재원이전은 교육청과 지방자치단체의 협력이 소극적으로 이루어져 소기의 목적달성이 어려울 것이며 지방교육자치 발전에도 도움이 되지 않을 것이다.

지금까지 학교설립에 드는 비용 분담에 관한 제도는 대부분 학교설립 재원의 부족과 이에 대한 지방의 부담의무에 관한 것이었다. 이제 부족한 재원의 충당은 중앙과 시·도, 시·군의 공공부문은 물론, 개발 사업으로 학교신설 수요를 발생시킨 개발사업자, 교육서비스의 세대별 수혜자 모두 분담하는 체제로 전환되어야 할 것이다. 아울러 비용의 분담과 함께 권한, 책임, 의무도 동시에 연계되어야 할 것이다.

이와 같이 학교신설로 인한 재정수요의 원인과 비용부담의 책임이 연계되고, 교육서비스의 수혜와 비용부담의 연계를 통하여 비현실적으로 과중하게 부담된 지방재정의 압박도 완화하면서 지역주민에게 양질의 교육서비스가 적기에 제공될 수 있기를 기대할 수 있다.

## 참고문헌

- 강운산. 2003 a. “‘학교용지부담금제도’ 개선방안.” 「건설교통저널」, 20(11). 58-65.
- . 2003 b. “학교용지부담금제도의 문제점과 개선 방안.” 「건설산업동향」, 2003-21. 한국  
건설산업연구원.
- 김정완. 1999. “지방교육재정에 대한 자치단체의 지구노력 제고를 위한 인센티브제도.” 「한국  
행정학보」, 33(2). 217-231.
- 민 기. 2004. “지방분권정책이 지방교육재정에 미치는 영향.” 「지방정부연구」, 8(2).  
185-200.
- 박정수. 2006. “지방교육재정 구조개혁과 분권화 해법.” 「한국행정연구」, 15(2). 217-243.
- 송상훈, 이용환, 류민정. 2007. 「국가와 지방자치단체 간 교육재정분담 연구」. 경기개발연구원.
- 우명숙. 2006. “지방교육재정교부금법 개정을 둘러싼 주요 쟁점.” 「교육행정학연구」, 24(1).  
247-266.
- 조평호. 2006. “지방교육재정 관련법규의 구조와 개선방안.” 「교육행정학연구」, 24(3).  
217-240.
- 장수명. 2004. “학교용지 확보 및 용지 비용 부담금 제도의 문제점과 개선 방안.” 「한국교육」,  
31(2). 107-136.
- 진세혁. 2004. “지방자치와 교육재정.” 「지방행정」, 53(607). 38-45.
- 하봉운. 2004 a. 「학교 적기설립을 위한 제도적 개선방안 연구」. 경기개발연구원.  
———. 2004 b. 「지방자치단체 교육재정지원 활성화 방안에 관한 연구」. 경기개발연구원.
- 川瀨光義. 1996. 「臺灣·韓國の地方財政」. 日本經濟評論社.
- 李弦祐·李龍煥·宋尙勳. 2008. “韓國における教育財政の地方分擔實態-學校用地購入費用  
に關する地方財政分擔-”. 「日本地方財政學會 第16回大會 發表要旨」. 東京:大東文  
化大學開催.

