

2009년 지방교부세제도의 운용방향

박재민

행정안전부 교부세과장

I. 서 언

금년은 이명박 정부 출범 2년차로서, 성공하는 정부로 자리매김 하기 위한 실질적이고 가시적인 성과를 도출해 내야하는 매우 중요한 한 해이다. 하지만 지난해 미국 발 금융위기에서 시작된 세계적 금융 및 경제 불황은 우리나라에도 심각한 경제난국을 초래하고 있다. 이미 금융위기상황이 실물경제로 전이되면서 심각한 경기 침체를 유발하고 있어 정부에서는 ‘비상경제상황실’을 가동하고, 재정지출 확대와 조기집행 등 경제 활성화를 위한 특단의 대책을 추진하고 있다.

이러한 국가경제 위기 상황에 못지않게 지방재정의 여건 역시 매우 어려운 상황에 직면해 있다고 볼 수 있다. 경기침체로 세수감소가 불가피한 상황에서 국세 개편 및 감세정책으로 인해 지방으로 내려가는 부동산교부세 마저 줄어들어 가뜩이나 어려운 지방재정의 부담이 가중되고 있다. 실제로 경기침체에 따른 거래 위축으로 지방자치단체의 세입이 큰 폭으로 감소될 전망이다 반면에 교육이나 사회복지분야의 지출 증가로 지방자치단체의 재정압박이 심화되고 있는 상황이다.

물론 정부에서도 어려운 지방재정 여건을 감안해 금년 상반기까지 종합적인 ‘지방재정 지원방안’을 마련할 계획으로 있지만 지방자치단체 스스로도 중앙정부의 지원에 의존하지 않고 세수 확충, 낭비성 예산절감 등 자구노력을 통해 지방 경쟁력 강화를 위한 재정적 수단 및 제도개선 노력이 요구되는 시점이다.

이러한 상황에서 지방교부세는 현재 전체 지방재정('08년 125조)의 1/5정도 규모로 지방재정에서 차지하는 비중이 높고 그 중요성이 큰 만큼 지방자치단체는 물론 각계의 관심 및 요구사항도 많다. 지방자치단체의 건전성과 책임성을 확보하는 방향으로 지방교부세제도를 효율적으로 운영하되 그 운영에 있어 투명하고 공정한 배분에 대한 사회적 요구가 거세어지고 있다.

따라서 2009년에는 지방교부세가 경제위기 극복과 지역경제 활성화를 위한 구심점 역할을 수행할 수 있도록 제도의 합리적인 개선과 함께 공정하고 투명한 집행노력을 한층 강화해 나가야 할 것이다. 이러한 전제하에서 2009년도 지방교부세 운용방향을 제시해 보고자 한다.

II. 지방교부세제도 개요

1. 지방교부세의 종류

가. 보통교부세

보통교부세는 지방자치단체의 기본적 행정수행경비의 충당부족분을 보전하는 일반재원으로서 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부하는 재정부족액 보전분과 지방양여금법 폐지전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 도로사업 재원인 도로사업 보전분(2011년까지 한시적 운영)으로 구성된다.

이러한 보통교부세의 산정 및 배분방법을 보면, 재정부족액 보전분의 경우 공식적인 통계, 객관성 있는 자료를 기초로 하여 법령에서 정한 기준과 방식에 따라 산정하여 배정하게 되며, 도로사업 보전분의 경우는 시행중인 공사의 잔여사업비 등을 기준으로 3년간 배분하게 된다.

나. 특별교부세

특별교부세는 객관성·통일성을 중시하는 보통교부세의 산정과정상 필연적으로 발생할 수밖에 없는 획일성과, 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해 특별히

교부하는 지방교부세로서, 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정수요에 탄력적으로 대응함으로써 보통교부세의 기능을 보완하여 지방교부세제도 전체의 구체적 타당성을 확보하기 위한 제도이다.

이러한 특별교부세는 지방교부세법 개정에 따라 2005년부터 교부대상 수요항목이 시책사업·지역현안·재해대책·지역개발·특정현안의 5개 항목에서 지역현안·재해대책의 2개 항목으로 축소되고 재원규모도 지방교부세의 9.09%에서 4%로 대폭 축소되어 운영하여 오던 중 2009년 법 개정으로 기존 지역현안·재해대책수요에 추가하여 시책수요를 신설 운영하게 되었다.

다. 분권교부세

분권교부세는 국고보조사업의 문제점을 개선하여 지방재정운영의 자율성과 책임성을 제고하기 위하여 국고보조 149개 사업(9,581억원)을 지방으로 이양하고, 이양사업 추진에 필요한 재원을 보전해 주기 위해 '05년에 도입하게 되었다. 제도의 운영은 2009년까지 한시적으로 운영되며, 2010년도 이후에는 보통교부세에 통합된다.

라. 부동산교부세

부동산교부세는 지방세로만 운영되던 재산세와 종합토지세를 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하며 '05년부터는 종합부동산세 제도가 시행됨에 따라, 종합부동산세액 전액을 행정안전부 지방교부금예산에 부동산교부금으로 편성하여 자치단체에 일반재원으로 전액 교부함으로써 지방재정의 확충과 지역균형발전을 도모하고 있다.

이 부동산교부세는 재산세 감소분(시도 및 시군구 귀속분) 및 거래세 감소분(시도 귀속분) 보전에 먼저 사용되고, 남은 재원을 '균형재원'으로 시군구(제주특별자치도 포함)에 배정하도록 되어 있다.

2. 지방교부세의 규모

2009년도 지방교부세 규모는 총 28조7,673억원으로 2008년도 당초예산대비 0.65%(1,894억원)이 줄어든 규모이다. 이 가운데 법정분은 27조2,791억원으로 2008년도 대비 5.82%(1조4,994억원)이 늘어난 반면 부동산교부세는 1조4,882억원으로 2008년 대비 53.16%(1조6,888억원)가 줄었다.(〈표1〉, 〈표2〉, 〈표3〉 참조)

〈표 1〉 2009년도 지방교부세 규모

(단위 : 백만원)

구 분	내국세 대비	'08예산 (A)	'09예산 (B)	증 감 (B-A)	증감율
총 계		28,956,707	28,767,307	△ 189,400	△ 0.65
법정분 합계	19.24%	25,779,696	27,279,107	1,499,411	5.82
보통교부세	17.59%	23,573,381	24,942,490	1,369,109	5.81
재정부족액보전	17.01%	22,723,381	24,092,490	1,369,109	6.03
도 로 보 전 분	0.58%	850,000	850,000	-	-
특별교부세	0.71%	946,808	1,003,854	57,046	6.03
분권교부세	0.94%	1,259,507	1,332,763	73,256	5.82
부동산교부세	종부세 전액	3,177,011	1,488,200	△ 1,688,811	△ 53.16
내 국 세 ('09 추정액)	'09 추정액	133,990,105	141,783,300	7,793,195	5.82

〈표 2〉 2009년도 특별교부세 재원규모 및 구성

(단위 : 억원)

구 분	비 율	규 모	비 고
총 계		10,038	'08년 9,468억원
지역현안수요	30%	3,011	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 지역현안사업 • 행정구역 개편에 따른 재정지원
시 책 수 요	20%	2,008	<ul style="list-style-type: none"> • 국가적 장려사업 등 지원 • 전국체전 등 국가적 행사지원
재해대책수요	50%	5,019	<ul style="list-style-type: none"> • 응급복구, 항구복구 및 재해예방 사업 재원보전
우수단체 재정지원	재해대책 수요잉여분		<ul style="list-style-type: none"> • 행정·재정실적 우수자치단체

※ 지방교부세법시행령 제9조의2 (특별교부세 배분기준)

〈표 3〉 연도별 종부세 및 자치단체 교부 현황

(단위 : 억원)

연 도	종부세 규 모	예산액	배 분 액			종부세 징수액
			소 계	세수감소분	균형재원	
2005	6,518	6,513	3,930	3,930	-	3,930 ¹⁾
2006	17,273	10,200	10,200	8,667	1,533	13,275
2007	28,560	18,892	18,892	9,971	8,921	24,143
2008	33,800 ²⁾	31,770	23,602 ³⁾	7,697	15,905	26,453 (추계액)

- 1) 징수비용 487억이 공제된 금액임(징수비용은 '05년만 공제)
- 2) 현재의 '세대별 합산규정' 위헌결정전 추정규모이며, 실제 부과액은 28,803억임
- 3) '08년 예산과 별도로 세계잉여금에서 지급된 '07년 정산분 5,252억은 제외함

Ⅲ. 2009 지방교부세제도 운용 방향

1. 보통교부세 운용방향

가. 보통교부세 산정결과

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

<div style="border: 1px dashed gray; display: inline-block; padding: 2px;">기준재정수요액</div>	-	<div style="border: 1px dashed gray; display: inline-block; padding: 2px;">기준재정수입액</div>	=	<div style="border: 1px dashed gray; display: inline-block; padding: 2px;">재정부족액</div>	≐	보통교부세
(4개측정항목·16개세항목별 기초수요 + 보정수요 ± 수요자체노력)		(보통세의 80%의 기초수입 + 보정수입±수입자체노력)			↑	(조정을 적용)

2009년도 기준재정수요액은 총67조 2,938억원, 기준재정수입액은 총40조 9,742억원으로서 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 불교부단체를 제외한 교부단체의 기준재정수요액은 총54조 4,834억원, 기준재정수입액은 총27조 1,791억원으로 재정부족액 총액은 27조 3,043억원이다. 자치단체별 재정부족액에 2009년도 조정율(85.6%)¹⁾을 곱한 금액이 각 자치단체의 보통교부세액이 된다. 〈표4 참조〉

1) 조정율(%) = (보통교부세 ÷ 재정부족액) × 100

2009년도 보통교부세 24조 925억원의(자치단체 재정부족 보전분) 배분결과를 구체적으로 살펴보면, 서울은 지방세수가 많아 교부세가 지원되지 않는 불교부단체가 되었고, 부산광역시 등 6개 광역시는 평균 3,244억원, 경기, 강원 등 9개도는 평균 5,086억원이 지원되었다.

75개 市 중에서 수원, 성남, 과천, 고양, 용인, 화성시가 재정여건이 좋아 불교부단체가 되었으며 나머지 69개 市는 평균 1,207억원, 86개 郡은 평균 1,074억원의 보통교부세를 지원받는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 2009 보통교부세 산정결과

(단위 : 억원)

구 분	기준재정수요액	기준재정수입액	재정부족액	보통교부세
계	544,834 (672,938)	271,791 (409,742)	273,043	240,925
서울	(104,826)	(105,958)	(Δ 1,132)	-
광역시	101,029 (101,029)	78,232 (78,232)	22,797	19,466
도 분	128,877 (128,877)	83,846 (83,846)	45,031	45,777
시 분	183,460 (206,738)	86,128 (118,121)	97,332	83,279
군 분	131,468 (131,468)	23,585 (23,585)	107,883	92,403

※ ()내는 불교부단체 포함분임.

나. 보통교부세 산정 개선사항

2009년도 보통교부세 산정에 있어서 첫째, 기업유치·지역경제 인프라 구축 등 지역경제 활성화를 위해 기준재정수요액 산정 시 경제개발 분야 비중을 확대하였고, 둘째, 행정환경 변화와 주민복지 증진을 위한 수요에도 지원을 강화하기 위해 유동인구 수요 신규 반영 및 고령인구 증가로 인한 주민복지 수요 확대 반영 등 새로운 분야에 대한 수요를 강화하였으며, 셋째, 자치단체의 현실적인 재정수요 포착기능 강화와 함께 재정운영의 건전성과 책임성 확보를 위한 자체 노력 반영기준을 강화하여 피부에 와 닿도록 민감도를 제고시켰다.

1) 기업유치, 지역경제 인프라 지원 강화

① 경제개발비 분야 수요비중 확대

단기적 경기침체에 대응하고 중장기적으로 성장동력을 확보할 수 있는 녹색경제 이행을 촉진하고 성장과 일자리를 창출을 할 수 있는 SOC 투자 등 인프라 구축사업, 신시장 창출 지원 및 R&D 투자 사업 등 지역경제 활성화(성장·일자리 창출 효과가 큰 사업) 도모를 위하여 보통교부세 분야별 수요산정 항목 중 경제개발 분야에 대한 비중을 24.9%('08년 13.7조원)에서 30%('09년 17.1조원)로 상향하여 지역경제 활성화에 실질적인 도움이 되도록 하였다. <표5 참조>

<표 5> 경제개발 분야 비중 확대

(단위 : 조, %)

구 분	계	일반행정	사회문화복지	경제개발
'09년(A)	100(56.8)	30.0(17.0)	40.0(22.7)	30.0(17.1)
'08년(B)	100(55.1)	35.1(19.3)	40.0(22.1)	24.9(13.7)
증감(A-B)	-	△5.1(△2.3)	(0.6)	5.1(3.4)

※ 경제개발비 측정항목 : 지역경제비, 지역개발비, 도로교통비, 도로개량비, 농림수산비

② 기업유치 등 지역경제 활성화 유도 및 지원을 위한 신규 수요 반영

기업유치 및 지원의 경쟁을 유도하여 지역경제 활성화를 도모하고 사업체 증가에 따른 자치단체의 재정수요를 지원하기 위해 '사업체 및 종사자 수 증가율'을 기초로 산정하는 지역경제 활성화 분야 항목을 신설하여 총285억원(시·도 11개 평균 9억원, 시 44개 평균 3억원, 군 61개 평균 1억원)을 수요에 반영하였으며 <표6 참조>

산업단지 조성, 중소기업유치, 외자유치 등에 따른 시·도세 감면액의 10%와 시·군·구세 감면액의 20%를 지역경제비 지역균형 수요에 보정하여 총673억원(시·도 15개 평균 25억원, 시 63개 평균 4억원, 군 63개 평균 1억원)을 반영하여 적극적인 기업유치를 통해 고용창출과 지역경제 활성화를 도모하였다. <표6 참조>

또한, 지역경제 활성화 지원 강화를 위하여 지역특화발전특구지역면적에 지역개발비 표준행정수요액을 적용하는 지역균형수요를 신설하여 총81억원(시·도 13개 평균 3억원, 시 25개 평균 0.6억원, 군 43개 평균 0.5억원)을 반영하였다. <표6 참조>

〈표6〉 '09 지역경제 활성화를 위한 신규 수요 반영액

(단위 : 백만원)

구 분	반영통계	수 요 산 정 액					
		계	특별시	광역시	도	시	군
계		103,901	2,835	17,205	32,128	35,843	15,890
지역경제활성화	사업체 및 종사자 수	28,496	331	1,601	7,867	11,632	7,065
산업단지조성	지방세 감면액	67,301	1,749	14,466	21,827	22,606	6,653
지역특화발전 특구지역	특구지역면적	8,104	755	1,138	2,434	1,605	2,172

2) 행정환경 변화와 주민복지 증진 지원 강화

① 기준재정수요의 산정방식 합리적 개선

보통교부세 산정에 있어서 가장 기본적인 자치단체의 수요규모 산정시 2008년도에는 3년 평균 교부세 증가율을 적용하였으나, 2009년도에는 당초 정부예산 증가율(6.05%)을 반영하였으며 측정항목을 합리적으로 개편하기 위해 기준재정수요 측정항목 중 성격이 유사한 항목을 기존의 4개분야 7개세항목에서 4개분야 6개세항목으로 단순화하면서 관련 측정단위도 단순화하여 산정하였다.

《주요 변경 사항》

- 17개 세항목 → 16개 세항목(도로유지비 + 교통관리비 ⇒ 도로교통비)
- 13개 단위 → 12개 단위(도로의 면적 + 자동차대 수 ⇒ 자동차대 수)

또한, '일반관리비'의 기초수요를 분석할 때 기존에 반영하였던 공공청사보유면적의 통계를 제외하고 산정하여 청사관리 운영에 대한 실질적인 인센티브 및 페널티 효과가 나타나도록 하였다.

② 유동인구에 대한 수요 보정

실질적인 행정수요를 반영하기 위하여 거주인구 뿐만 아니라 유동인구로 인해 발생하는 쓰레기·오폐수 등 환경수요와 교통 혼잡에 따른 수요를 보강하기 위하여 환경보호비와 도로교통비 지역균형수요에 유동인구 수요를 신설하여 총 217억원(시·도 15개 평균 9억원, 시 37개 평균 0.9억원, 군 82개 평균 0.5억원)을 반영하였다.

③ 접경지역·백두대간보호지역 등 규제지역 대한 수요 보강 및 개선

접경지역과 백두대간보호지역의 경제발전 및 주민복지향상, 자연환경의 체계적 보전관리와 남북통일시대를 대비한 기반시설 구축을 위해 개발행위 제한으로 인한 지역경제발전 저해 및 세수감소 부분을 보전해 주고 지속적이면서 원활한 개발을 지원키 위하여 관련 수요를 신설하여 보강하였으며 또한, 일본의 영토주장에 맞서 독도의 실효적 지배근거 확보를 위해 도서지역 등 낙후지역의 수요를 기존 100%에서 200%로 확대하여 2008년도 53억원에서 2009년도 87억원으로 34억원(64.2%)이 증가되었다.

반면에 개발규제로 인한 지역불균형 해소를 위하여 문화재보호구역·상수원보호구역·개발제한구역 등에 대해 종전 일반지역과 해당 규제지역간의 토지분재산세 징수차액의 30%를 수요액으로 반영하던 것을 수입 반영률과의 형평성을 고려하여 20%로 조정하여 반영하였고, 인구가 감소하는 지역에 대한 수요보정에 적용하던 감소 인구수 산정기준의 통계를 종전 5년 평균에서 4년 평균(단계적 축소 : '10년은 3년 평균, '11년은 2년 평균)으로 축소함으로써 인구수 감소에 대하여 보정해 주는 수요액 반영률을 연차적으로 축소해 가도록 하였다.

※ 인구수 감소에 대한 보정수요 산정식('09년도)

⇒ (최근 4년 평균 인구수 - 기준시점의 과거 최근 6개월간 인구수) × 1인당 지역경제비 표준행정수요액

④ 노인복지를 위한 노령인구비율에 대한 추가 보정

사회적 양극화가 심화되고 고령화 사회로의 급속한 변화로 자치단체의 사회복지관련 재정부담이 가중되어, 이에 대한 보완책으로 고령자가 많은 지역에 교부세 지원을 확대하기 위해 사회복지수요 노인복지비 산정시 '초고령단체(65세 인구가 20%이상)', '고령단체(65세 인구가 14% 이상)', '고령화단체(65세 인구가 7%이상)'로 나누어 초고령단체는 80%, 고령단체는 40%, 고령화단체는 20%를 추가로 보정하였다.

⑤ 도로 보전분 지원기간 연장

지방도로 정비사업에 대한 재정지원 방식이 2005년도부터 지방양여금에서 지방교부세로 변경됨에 따라 이전에 이미 계획되어 시행중인 도로정비사업의 완공을 위해 2005년부터 2008년까지 4년동안 매년 8,500억원씩 3조 4,000억원을 지방교부세 재원에서 별도로 지원하였으나 추진 중이던 도로사업 중 41%가 미완료되어, 당초 계획보다 사업비가 증가된 현실 등을 감안하여 2011년까지 3년간 연장하고 실적을 철저히 관리하여 기간내 사업이 완공되도록 지방교부세법을 개정하였다.

※ 총 연장 2,679km(14조 6,913억)중 미완료 사업은 1,101km(6조 7,087억)

3) 재정운영의 건전성과 책임성 확보 강화

자치단체의 자구노력에 의한 세입증대 및 세출절감 등을 반영하는 인센티브 항목을 보강·확대하여 자치단체의 재정건전화 촉진과 재정운영의 책임성을 높이도록 하였다.

먼저, 호화 청사를 방지하기 위하여 「지방청사(면적) 관리운영」 항목의 반영비율을 종전 100%에서 200%로 상향조정하여 1,378억원(인센티브 681억원, 페널티 697억원)을 반영하였으며 무분별한 축제·국외여비 등 낭비성 예산절감을 유도하기 위한 「건전재정운영」 항목을 신설하여 2,723억원(인센티브 1,106억원, 페널티 1,617억원)을 반영하였고 작은 정부구현을 뒷받침할 수 있도록 지방조직을 축소하여 운영한 자치단체에 429억원의 인센티브를 지원하였으며, 녹색성장을 뒷받침하고 자치단체 재정부담 완화 및 주민 체감형 교부세 인센티브 적용을 위해 생활폐기물 처리비용 절감 인센티브 항목을 신설하였다.

또한, 자치단체의 위법·부당한 예산지출에 대한 책임성을 확보하기 위하여 지방채 발행과 투·융자사업 심사 위반사항에 대한 교부세 감액 적용기준을 종전 10%에서 100%로 확대하는 등 자치단체 재정운영의 건전성을 도모하였다.

한편, 지방재정의 세입확충을 위한 재정수입부문의 자구노력을 유도하기 위해 「지방세 징수율 제고」, 「지방세 체납액 축소」, 「경상세외수입 확충」의 인센티브 반영비율을 70%에서 100%로 확대하고 「주민세 균등할 인상」에 대한 비교 자치단체 기준을 상위 1/2 자치단체에서 상위 1/3 자치단체로 조정하여 인센티브 효과를 강화하였다.

이렇게 반영된 예산절감 등 재정수요부문과 세입확충 등 재정수입부문에 대한 인센티브 반영 규모는 총2조 994억원으로 종전(2008년도)의 인센티브 반영액 총1조 9,424억원에 비해 1,570억원이 늘어났다.

2. 특별교부세 운용 방향

가. 운영방침

2009년도 중 특별교부세는 다음과 같은 운영방침 하에 재원별 운용기준을 적용하여 집행에 만전을 기해 나가고자 한다.

먼저, 지역경제 활성화 및 서민생활안정화 사업을 중점 지원한다.

산업단지 진입로 조성 등 기업인프라 구축과 주차장·전통시장 등 환경개선 사업에 우선 지원할 계획이다.

둘째, 지방재정 조기집행 등 경제난국 극복을 위한 사업에 우선 지원한다.

이를 위해 지방재정 조기집행, 일자리 창출 추진 우수 자치단체에 인센티브를 지원하고, 지방채 추가 발행에 따른 이자차액 보전 등을 강구할 것이다.

셋째, 재해복구는 물론 재해예방관련 사업에도 예산지원을 확대한다.

재해대책수요분은 재해 항구복구에 우선 지원하되, 여유 재원이 있을 경우 재해의 사전 예방을 위한 관련 사업에도 지원할 계획이다.

넷째, 위법·부당한 집행사례에 대한 불이익 조치를 철저히 적용한다.

특별교부세 지원사업에 대한 수시 예산집행 실태 점검을 통해 잘못 집행한 자치단체에 대하여는 이에 상응하는 불이익 조치를 강구할 것이다.

다섯째, 특고세 운영의 공정성·투명성 제고를 위해 배정내역 공개를 추진한다.

2009년도 특별교부세 집행을 완료한 후 2010년 3월말까지 시군별·사업별 세부 배정내역에 대해 국무회의와 국회(상임위)에 보고하고, 인터넷 홈페이지 등을 통해 국민들에게 공개할 계획이다.

나. 수요별 운용기준

1) 지역현안수요

지역현안수요는 행정구역개편수요, 지방공공시설의 설치 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있을 경우에 교부하는 수요로서 연간 재원규모는 특별교부세 총액의 30% 해당액('09년 3,011억원)이다.

이러한 지역현안수요는 기준재정수요액의 산정방법으로서 포착할 수 없는 행정구역 개편 또는 자치단체가 관리·운영하는 공공시설 설치 등으로 인한 특별한 재정소요와 지방공공시설의 신설·복구·확장 등으로 인한 특별한 재정수요에 지원하게 되는데 자치단체에서 지역현안 사업을 건의할 경우 교부대상의 적정성, 재원능력 등을 고려하여 지방비 소요액의 일부를 지원하게 된다.

금년도에는 원칙적으로 당해 수요가 발생할 때마다 배정하되, 년 4회 정도 정기배정을 통해 지원할 예정이며, 교부세 신청 시 접수사항을 메일을 통해서 알려주고 (replay-mail System), 교부기준에 따라 사업의 타당성과 사업효과 등을 고려하여 엄격한 심사를 통해 객관적이고 공정한 배정이 되도록 집행할 것이다.

2) 시책수요

시책수요는 2009년에 새로 신설된 수요로서 국가장려사업이나 지역역점 시책사업 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우에 교부하게 되는데 연간 재원규모는 특별교부세 총액의 20%('09년 2,008억원)이다.

세부 산정항목 및 기준을 보면 지역경제 활성화, 서민생활 안정, 지방행정기능 강화, 국가적 행사 등 국가적 장려사업이나 국가와 지방자치단체간 시급한 협력이 필요한 사업 또는 역점시책 등 특별한 재정수요에 지원되며, 원칙적으로 년도 초에 시책사업별로 교부하되, 특별한 사유가 발생할 경우 합리적으로 조정 교부하게 된다.

금년도에는 무엇보다도 국가 경제난극복이 가장 중요하므로 이와 관련된 중앙부처 시책을 중점 선정하여 지원할 방침이며, 1/4분기내 총 재원의 80%이상을 집중 배정함으로써 사업효과를 극대화해 나갈 계획이다.

3) 재해대책수요

재해대책수요는 보통교부세 산정기일 이후에 발생한 재해 등으로 인하여 소요되는 지방비 부담분을 보전할 필요가 있는 경우에 교부하게 되는데 재원규모는 특별교부세 총액의 50%('09년 5,019억원)에 해당하는 금액으로 크게 항구복구비와 응급복구비, 재해예방사업비('09년 신설)로 나누어 지원될 예정이다.

응급복구비는 재해로 인해 응급복구 및 이재민 구호에 긴급한 재원이 소요되는 경우 경비의 일부를 지원하게 되며, 해당 자치단체의 신청 또는 행정안전부장관이 결정하여 교부한다.

항구복구비는 재해복구소요액중 자치단체의 비용부담이 과중한 경우에 중앙재난안전대책본부에 보고된 복구비 중 지방비소요액과 재해구호 및 재해복구 부담기준을 기초로 하여 지방비부담분의 일부를 지원하게 된다.

재해예방사업비는 자치단체가 재해예방사업계획을 수립하고 지원을 요청하는 경우 응급·항구복구사업의 잔여재원 범위 내에서 대상사업의 적정성 등을 심사하여 지방비 소요액의 일부를 지원한다.

4) 우수자치단체 재정지원제도

우수자치단체 재정지원제도는 재해대책수요의 사용잔액이 예상되는 경우에 지방행정·재정 우수 운용 자치단체에 대해 교부하는 것으로 자치단체의 행정·재정분야 운용실적에 대하여 국가가 실시하는 평가에서 우수한 성과를 거둔 자치단체나, 주민복지·지역경제·지역개발 등의

분야에서 우수한 실적을 거둔 자치단체, 그 밖에 국가정책의 추진에 적극적으로 협력하는 등의 사유로 인하여 행정안전부장관이 인정하는 자치단체에게 지원하게 된다.

금년도에는 재해대책수요 재원의 사용잔액이 예상되는 시점(10월말 이후)에 평가결과 또는 우수사례를 선정하여 배정하되, 평가에 의한 인센티브는 2008년도 수준(500억원 정도) 규모로 재원을 확보하여 지방자치단체 대상 정부통합평가계획에 반영되어 평가한 시책에 한하여 지원할 방침이다.

아울러 하반기 중에 평가 및 인센티브 운영계획을 사전 고지하여 자치단체의 관심을 고취시키고 자치단체간 선의의 경쟁유도를 통해 투자효과를 극대화하는 한편 국가 중요시책에 대한 자치단체의 적극적인 협력을 유도해 나갈 계획이다.

3. 분권교부세 운용 방향

가. 분권교부세 산정

분권교부세는 지방교부세법 제9조의2 및 동법시행령 제10조의2 규정에 의하여 지방이양사업과 관련된 통계자료, 지방자치단체의 재정수요액, 관련부처 의견 등을 반영하여 경상적수요와 비경상적수요로 구분하여 산정한다.

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

1) 경상적수요 산정

경상적수요는 경로당운영, 장애인 복지관 운영, 공공도서관 운영 등 지방이양사업 중에서 일정한 수준의 재정수요를 계속적으로 보전할 필요가 있고 객관적인 산식화가 가능한 92개 사업으로써 총 6,292억원 규모이며 전체 분권교부세의 47%를 차지하고 있다.

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

2) 비경상적수요 산정

비경상적수요는 노인·장애인·정신요양시설운영, 버스운송재정지원, 근로자복지회관 건립 등 57개 사업으로써 총 7,035억원 규모이며 전체 분권교부세의 53%를 차지하고 있다. 비경상적수요는 일반수요와 특정수요로 구분하여 산정한다.

일반수요는 특정 자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 34개사업 285억원에 대하여 자치단체의 재정력지수 등을 적용하여 산정하고, 특정수요는 23개 사업 6,750억원으로 관계 중앙부처의 지원계획 등을 반영하여 산정하였다.

나. 분권교부세 수요별 대상사업 조정

'09년 분권교부세 대상사업 중 환승주차장 건설사업은 '08년 일반수요로 산정되었으나, '09년 산정시에는 수도권 광역 교통개선 대책을 위한 재원확보, 19개 환승시설 구축사업이 국정과제로 편성, 에너지절약 및 고유가시대 극복을 위한 대중교통 활성화 정책의 일환인 점 등 주관부처 요청사항을 고려하여 일반수요에서 특정수요로 전환하였다.

※ '08년 경상적수요 92개, 비경상적수요 57개(일반35, 특정22)
 ⇒ '09년 경상적수요 92개, 비경상적수요 57개(일반34, 특정23)

'09년 분권교부세 산정시에는 자치단체가 시설운영에 어려움을 겪고 있는 노인·장애인·정신요양시설 운영 등 사회복지사업에 지난해보다 477억원이 증가한 9,269억원을 배정했고, 서민의 발이 되는 버스운송사업 재정지원, 벽지노선 손실보상 및 오지·공영버스 지원 3개 사업에도 지난해보다 85억원이 증가한 1,535억원을 지원했다.

또한, 2010년부터 보통교부세에 통합 운영될 경우를 대비하여 보통교부세 불교부단체에 대한 재원보전 대책마련 등 제도개선을 위해 다양한 검토를 하고 있다.

4. 부동산교부세 운용 방향

가. 부동산교부세 산정 - '07년 개선사항 유지

1) 사회복지·지역교육 항목 신설 및 비중조정

종합부동산세 균형재원은 자치단체의 재정여건 뿐 아니라 실질적 재정수요를 반영하여 배분하는 것이 보다 합리적으로, 최근 급증한 사회복지 및 지역교육 부문의 재정수요를 균형재원 배분기준에 반영하여, 재정형편이 어려운 자치단체에 더 많은 재정지원이 될 수 있도록 배분기준 및 비중을 조정하고 상대적으로 복지와 교육수요가 적은 시·군의 농촌지역 등에 손해가 없도록 배분지표 및 지표별 비중을 균형적으로 반영되도록 개선하였다('07년 12월 교부분부터 적용).

기 준	재정여건(80%), 지방세운영상황(15%), 보유세 규모(5%)
개 선	재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 보유세 규모(5%)

2) 제주특별자치도 교부기준 보완

현행 부동산교부세 균형재원 배분은 시·군·구별로 교부하도록 규정되어 있어 시·군이 없는 제주특별자치도에 대해서는 특별법 제정으로 시·군이 폐지('06.7.1)되었더라도 재정상 불이익이 없도록 하기 위해 재원의 일정비율(1.8%)을 산정기준으로 하여 교부하였다. 또한 재산세 감소분 산정에도 특별법 취지를 고려하고 교부기준의 급격한 변화로 인한 자치단체간의 교부금액의 안정성을 확보하기 위해 종전 4개 시·군 기준으로 산정하도록 지방교부세법령을 개정하였다.

3) 종합부동산세 정산분 교부기준 신설

지방교부세법 제5조제1항에 의거 부동산교부세는 세입세출예산에 종합부동산세 총액을 계상하고 법제2항에 예산액과 결산액과의 차액은 이를 늦어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하도록 되어 있어 정산액에 대한 교부기준을 명확히 하기 위해 예산액과 결산액의 차액으로 인한 정산액은 그 차액이 발생한 당시의 부동산교부세 교부기준에 따라 배분하도록 하였다.

※ '08년 예산에 편성된 '06년 정산분 3,075억원은 '06년 교부기준으로 배분

※ '09년 예산에 편성될 '07년 정산분 5,252억원은 '08년에 미리 배분됨

4) 서울시 재산세 공동과세에 따른 재산세 감소분 산정기준 보완

구세인 재산세를 서울시와 자치구가 공동과세 하는 지방세법이 개정되어 '08년도부터 시행됨에 따라 특별시분 재산세를 구분 재산세에 포함하도록 하는 단서를 신설하여 재산세 감소분 산정기준을 명확히 하였다.

5) 거래세 부과액 산정기간 조정

광역시·도의 거래세 감소분은 부과액을 기준으로 교부하고 있고 매년 징수실적으로 결산하여 정산하고 있어 사전 거래세 부과액에 대한 정확한 추계와 지자체의 취·등록세 부과액에 대한 정확성을 기하기 위해 실제 부과액 산정기간을 1~8월에서 1~10월로 조정하고 지방자치단체로부터 부동산 거래관련 지방세 전산자료를 제출받아 확인하도록 하였다.

나. 부동산교부세 관련 '08년 변동사항

1) 현재 종부세 일부조항 위헌 등 결정

'08.11.13 헌법재판소는 부동산교부세의 근거법인 종합부동산세법 규정중, 주택 및 종합합산 대상 토지에 대한 '세대별 합산과세' 규정에 대해 위헌결정을 내림으로써, '08년도 12월 부과분부터 '인별 합산과세'방식을 적용하게 되어 종부세를 재원으로 하는 부동산교부세 재원의 규모가 대폭 감소되었다.

또한 주거목적의 1주택 장기보유자, 장기보유자가 아니더라도 별다른 재산이 없거나 수입이 없는 자에 대한 일률적 과세를 헌법불합치로 결정하여, '09년말을 시한으로 개정시까지 적용하되, '10.1.1부터는 효력을 상실토록 하였다.

2) 종부세법 일부조항 개정적용

'08년도 12월 부과분부터 세 부담 상한의 하향조정, 과세표준 동결, 1세대 1주택자 세액공제 등을 적용함으로써, 상기한 현재 결정의 효과와 더불어 부동산교부세 재원 규모의 감소를 가져왔다.

3) 지방교부세법 시행규칙 일부조항 개정검토

'08.12.30 부동산교부세 배정시에 균형재원 산정기준으로 적용된 지방교부세법 시행규칙 일부조항에 대하여 기초 지방자치단체의 의견을 수렴하여, 동 제도가 일반재원으로서 기능하도록 하는 본래의 취지를 보다 살릴 수 있도록 개정을 검토중에 있다.

IV. 결 언

지금까지 지방교부세제도는 지방재정 여건의 변화와 시대상황에 부응하여 지방재정조정제도로서의 역할을 충실히 담당하면서 제도적 개선을 통해 지방재정의 건전한 발전과 지방자치단체 간 재정력 격차 해소에 크게 기여해 왔다고 생각한다.

하지만 현재의 지방교부세제도가 운영과정에서 많은 문제점이 노정되고 있는 것도 사실이며 지방재정에 관심 있는 전문가를 중심으로 제도개선의 목소리가 커지고 있는 만큼 2009년에는

시대변화에 부응한 제도개선 노력과 함께 수요에 부응하는 제도 운영이 되도록 다각도의 노력을 경주해 나갈 필요가 있다.

이를 위해 먼저, 지방교부세의 배정과 집행은 지방경제 활성화를 통한 경제난국 극복에 최우선 목표를 두고 실행해 나가야 할 것이다. 지방교부세의 자치단체 배정을 최대한 앞당기고 자치단체에서 조기 집행되도록 점검하고 우수 자치단체에 대해 인센티브를 부여할 계획이다.

둘째, 지방재정 여건을 둘러싼 시대변화에 부응한 지속적인 제도개선 노력과 함께 효율적인 예산집행에 힘을 기울여 나가야 한다. 자치단체가 경쟁력을 갖도록 재원보장 기능을 점차 축소하고 인센티브를 확대하는 방향으로 보통교부세산정기준을 합리적으로 개선할 필요가 있으며, 지방교부세 집행과정에 있어서도 투명하고 공정한 배분과 함께 자치단체가 재정운영의 자율성 및 효율성을 확보하고 책임성을 강화할 수 있도록 운영하여야 한다.

마지막으로, 국가재정과 연계한 지방재정조정제도의 개편에 긴밀히 대응해 나가야 한다. 현 분권교부세가 2010년부터 보통교부세로 통합될 계획임에 따라 지방이양 사회복지사업의 국고환원을 적극적으로 추진하고, 2011년까지 연장된 보통교부세 도로보전분의 배분기준을 조기에 마련하는 한편, 향후 지방소득세·소비세 도입, 균형발전회계의 광역및지역발전특별회계로 개편, 종합부동산세 개편에 따른 지방재정 보전문제, 목적세 정비에 따른 지방교부세율 조정 문제 등 산적한 지방재정관련 제도개편 과제에 선제적으로 대처해 나가야 할 것이다. ☺

