

# 지방자치의 환경변화와 지방교부세의 역할 재정립

윤 석 완

전북대학교 교수

지방교부세는 지방재정에 있어서 부족재원의 보전과 지방자치단체간 재정불균등을 완화할 목적으로 도입되었다. 이러한 지방교부세제도는 현재 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 네 유형으로 구분된다. 이것은 그동안 지방교부세의 기본 틀인 보통교부세와 특별교부세제도에 정책수행을 위한 새로운 제도가 부가되었기 때문이다. 이러한 과정에서 보통교부세와 특별교부세의 운영에도 상당한 변화가 있었다.

정책수행에 대한 고려로 지방교부세제도의 구조가 개편되면서 지방재정의 확충과 자율성이 어느 정도 증대되었다. 그러나 새롭게 추가된 제도들로 인하여 지방교부세 체계가 복잡해 졌으며 정책적 고려로 지방교부세의 정체성이 모호해 졌다. 또한 중앙과 지방간 갈등 및 재정 경직성 초래와 지방교부세의 틀내에 한시적으로 운영되고 있는 개별제도의 시한도래 등과 같은 문제들이 나타나기 시작했다.

또 한편으로는 지방교부세가 최근 몇 년 동안 매년 10% 이상 큰 비율로 증가하고 있어 재원의 효율적 사용에 대한 관심도 높아지고 있다. 특히 신정부는 지방교부세를 자치단체의 효율적 재정운영과 경쟁을 유도하고, 지역경제와 연계를 강화하여 지원하는 제도로 개편하려 하고 있다

이상과 같이 생각할 때에 지방교부세제도는 현행 틀내에서 운영되고 있는 한시적 운영재원 문제 해결과 재원의 효율성 그리고 정부의 정책반영 측면에서 많은 변화가 있을 것으로 전망된다.

본고에서는 이러한 환경변화에 따른 지방교부세의 역할 재정립을 위해 구조개편과 개선방향을 제시해 본다.

## 1. 자치환경변화와 지방교부세의 위상

### 1) 지방재정의 성장과 위상

지방자치제도가 성숙함에 따라 지방재정 규모에 상당한 변화가 이루어 졌다. 1991년 지방의 회가 부활되고, 1995년 자치단체장을 주민직선으로 선출한 이래 자치행정의 범위가 확대되면서 지방재정규모가 빠르게 증가했다. 단체장 직선이후에 지방재정의 성장률은 <표 1>에서와 같이 연평균 9.5%로 동 기간에 중앙재정의 8.5%를 상회하고 있다. 이러한 지방재정의 성장은 경제성 장에 따른 세입확충 때문이라고 할 수도 있으나 근본적으로는 지방자치의 확대와 재정분권정책 에 의해 영향을 받은 것으로 파악되고 있으며, 2000년대의 지방재정 성장은 이러한 영향이 강한 것으로 파악되고 있다(임성일, 2008).

<표 1> 중앙정부와 지방정부 예산 증감율

(단위: %)

구 분	중 앙 정 부 예 산	지 방 정 부 예 산
1995	17.0	1.9
1996	14.8	21.2
1997	10.5	14.7
1998	14.0	1.3
1999	8.6	4.6
2000	8.2	20.5
2001	10.9	21.6
2002	5.7	-7.9
2003	9.2	12.8
2004	-0.7	10.9
2005	6.5	1.3
2006	4.4	9.7
2007	0.8	10.5
평 균	8.5	9.5

주 : 1) 중앙정부는 세출순계규모임 단, 중앙정부의 일반회계는 총계규모이며, 특별회계는 단순계산에 의한 차액임.

2) 지방정부는 일반회계, 특별회계 세출순계규모이며 지방교부금, 양여금과 보조금을 포함한 것임.  
자료 : 지방재정연감.

이와 같은 지방재정의 급성장은 재정규모면에서 국가재정에 대한 지방재정의 위상 변화를 가져왔다. <표 2>에서와 같이 재원이 이전된 후에 중앙과 지방이 지방교육재정을 포함한 총 재정 사용액에서 있어 2003년에 중앙과 지방의 비중이 대략 5대 5의 비율에서 2008년에 4대 6의 비율로 바뀌었다. 이러한 지방재정의 위상제고는 그동안 지방자치 환경의 변화, 즉 행정범위의 확대 때문이라고 할 수 있다. 하지만 재원이 이전되기 전인 세입측면에서는 여전히 중앙정부가 지방정부보다 더 큰 예산을 확보하고 있다.

〈표 2〉 중앙정부와 지방정부 예산 및 사용액 비교

(단위: 억원, %)

구 분		2003	2004	2005	2006	2007	2008
예산	중앙정부	1,556,659 (59.9)	1,594,343 (57.8)	1,673,186 (57.6)	1,753,882 (57.0)	1,767,561 (54.8)	1,951,003 (54.5)
	지방정부	781,425 (30.1)	872,840 (31.7)	923,673 (31.8)	1,013,522 (32.9)	1,119,864 (34.7)	1,249,666 (34.9)
	지방교육	258,541 (10.0)	290,578 (10.5)	306,370 (10.6)	311,484 (10.1)	336,309 (10.4)	378,524 (10.6)
총재정 사용액	중앙정부	1,054,536 (50.5)	1,059,118 (48.4)	1,085,522 (47.2)	1,111,272 (46.1)	1,048,450 (42.3)	1,105,467 (40.3)
	지방정부	748,754 (35.9)	826,354 (37.7)	888,928 (38.6)	976,066 (40.5)	1,080,497 (43.6)	1,235,229 (45.1)
	지방교육	283,154 (13.6)	304,518 (13.9)	327,642 (14.2)	324,699 (13.5)	350,831 (14.1)	399,919 (14.6)

주: 당초예산을 이용함.

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 2008.

따라서 재정규모 확대에 의한 지방재정의 위상제고는 자주재원 보다는 이전재원에 의해 주도 되었다고 할 수 있다. 이것은 <표 3>에서와 같이 1995년에서 2007년까지 이전재원의 연평균 성장률이 13.2%로 자주재원 성장률 6.7%의 두 배가 되고 있다는 사실과 현재 국세와 지방세 비율이 대체로 8 대 2 수준을 크게 벗어나고 있지 않다는 사실에서 알 수 있다.

〈표 3〉 지방재정의 세입과 증감율

(단위: 억원, %)

구 분	합 계	자체자원	이전자원	지방교부세	
				지방교부세	국고보조금
1995	523,789 (17.9)	360,634 (15.7)	116,539 (20.8)	56,746 (17.7)	59,793 (23.8)
1996	630,855 (20.4)	450,075 (24.8)	140,283 (20.4)	65,238 (15.0)	75,044 (25.5)
1997	695,716 (10.3)	496,610 (10.3)	154,526 (10.2)	70,146 ( 7.5)	84,380 (12.4)
1998	691,209 (-0.6)	465,187 (-6.3)	179,865 (16.4)	73,345 ( 4.6)	106,520 (26.2)
1999	731,257 ( 5.8)	483,197 ( 3.9)	195,118 ( 8.5)	69,182 (-5.7)	125,937 (18.2)
2000	771,761 ( 5.5)	518,931 ( 7.4)	220,555 (13.0)	84,494 (22.1)	136,061 ( 8.0)
2001	939,956 (21.8)	626,232 (20.7)	281,561 (27.7)	123,500 (46.2)	158,061 (16.2)
2002	1,105,078 (17.6)	738,682 (18.0)	328,880 (16.8)	124,791 ( 1.0)	204,089 (29.1)
2003	1,227,260 (11.1)	861,859 (16.7)	337,043 ( 2.5)	150,378 (20.5)	186,665 (-8.5)
2004	1,258,435 ( 2.5)	905,469 ( 5.1)	318,206 (-5.6)	144,753 (-3.7)	173,453 (-7.1)
2005	1,284,146 ( 2.0)	878,400 (-3.0)	369,709 (16.2)	200,253 (38.3)	169,457 (-2.3)
2006	1,167,027 (-9.1)	696,349 (-20.7)	432,556 (17.0)	221,552 (10.6)	211,004 (24.5)
2007	1,152,337 (-1.3)	659,241 (-5.3)	466,641 ( 7.9)	255,051 (15.1)	211,590 ( 0.3)
평균증감율	8.0	6.7	13.2	14.6	12.8

주 : 1) 2005년까지는 세입순계결산(총괄)이며, 2006년은 최종예산, 2007년은 당초예산임.

2) 국고보조금은 양여금을 합한 것임.

자료 : 행정안전부(행정자치부), 재정연감, 1995~2006, 지방자치단체 예산개요, 2007, 지방교부세 산정해설, 2007.

그러므로 이전재원은 지방재정의 성장과 수직적 불균형 문제 해소에 핵심적인 역할을 했다고 할 수 있다.

일본의 경우는 2004년도 국세와 지방세의 비율은 6 대 4 이나, 이전재원 결과에 대한 중앙과 지방정부간 재정사용액 비율은 4 대 6 이다. 그러므로 우리나라와 일본의 재정사용액 비율은 상호 유사하다. 그러나 세입측면에서는 일본의 비율이 우리나라의 2배에 해당한다. 현재 일본은 삼위일체개혁을 통하여 국세와 지방세의 비율을 5 대 5로 목표를 삼고 있다. 이러한 차이는 우리나라의 지방재정제도가 보다 통제적임을 시사하는 것이라고 생각 할 수 있다.

## 2) 지방교부세의 성장과 위상

지방자치 행정범위의 확대에 의한 지방재정의 규모와 성장을 이전재원이 주도하면서 이전재원 구조에도 상당한 변화가 있었다.

중앙과 지방간 이전재원제도는 지방자치가 실시되기 전에 지방교부세와 국고보조금으로 운영되었으나, 1991년에 지방양여금제도가 추가되었다. 그러나 2004년도에 양여금 제도가 폐지되고 대신에 국가균형특별회계가 신설되어 현재 이전재원제도는 지방교부세, 국고보조금, 국가균형특별회계로 운영되고 있다.

이러한 과정을 거치면서 지방교부세의 규모와 구조에 상당한 변화를 가져왔다. <표 4>에서 보면 지방교부세가 10조 이상의 큰 규모로 성장되기 시작한 해는 2001년 이후이다. 그러나 전체 이전재원에서 차지하는 지방교부세의 비중은 2004년 까지 국고보조금보다 낮은 반면, 2005년 이후부터는 그 비중이 국고보조금보다 높게 나타나고 있다. 이상과 같은 결과는 정부의 재정분권 노력에 대한 일환으로 지방교부세 비율을 상당 폭 상향 조정하면서 나타난 결과라 할 수 있다.

지방교부세의 법정교부율은 민선자치이후 주민의 기대수요와 국가사무의 지방이양에 따라 2000년에 13.27%에서 15%로 상향 조정되었으며, 2005년에는 지방양여금제도의 폐지에 따라 지방양여금 대상사업이었던 도로정비사업 및 지역개발사업의 지방교부세 전환으로 인한 인상을 2.8%와 국고보조사업 일부의 지방자치단체 이양에 따른 재원보전분 0.83%(분권교부세) 그리고 지방재정의 재원부족에 대한 추가인상조정분 0.5%를 포함하여 19.13%로 상향 조정되었다.

그러나 국고보조사업의 지방이양 후에 노인요양시설 등 신규복지시설 확충에 따른 사회복지 분야에 대한 재정수요가 증가하여 자치단체의 재정적 부담을 가중시켜 이양사무 추진에 어려움이 있었다. 그리하여 2006년에 분권교부세를 다시 0.11%로 증대시켜 지방교부세의 법정률은 19.24%로 상향 조정되었다.

이러한 관점에서 지방교부세의 법정교부율 상향 조정은 국고보조사업과 지방양여사업을 지방으로 이양하면서 소요되는 재원마련을 위한 결과라 할 수 있다.

〈표 4〉에서 지방교부세의 법정률이 상향 조정되면서 지방교부세 규모가 대체로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이전재원에 대한 지방교부세의 비중이 명확하게 증대하기 시작한 것은 2003년 이후임을 알 수 있다.

〈표 4〉 지방교부세와 국고보조금 비율변화추이

(단위: 억원, %)

연 도	지방교부세	국고보조금
1995	56,746 (48.7)	59,793 (51.3)
1996	65,238 (46.5)	75,044 (53.5)
1997	70,146 (45.4)	84,380 (54.6)
1998	73,345 (40.8)	106,520 (59.2)
1999	69,182 (35.5)	125,937 (64.5)
2000	84,494 (38.3)	136,061 (61.7)
2001	123,500 (43.9)	158,061 (56.1)
2002	124,791 (37.9)	204,089 (62.1)
2003	150,378 (44.6)	186,665 (55.4)
2004	144,753 (45.5)	173,453 (54.5)
2005	200,253 (54.2)	169,457 (45.8)
2006	221,552 (51.2)	211,004 (48.8)
2007	255,051 (54.7)	211,590 (45.3)

주 : 1) 2005년까지는 세입순계결산(총괄)이며, 2006년은 최종예산, 2007년은 당초예산임.

2) 국고보조금은 양여금을 합한 것임.

자료 : 행정안전부(행정자치부), 재정연감, 1995~2006, 지방자치단체 예산개요, 2007, 지방교부세 산정해설, 2007.

지방교부세의 법정률 변화에 대한 부족재원 충족률을 보면 <표 5>에서와 같이 지방교부세 법정률이 13.27%인 1995년에서 1999년 사이에는 부족재원 평균 충족률은 84.0%였다. 그러나 지방교부세 법정률이 15%로 상향조정 된 2000년부터 2004년까지는 부족재원 충족률이 80.5%로 오히려 지방교부세 법정률이 높은 기간에 충족률이 낮게 나타나고 있다. 이러한 원인은 동 기간에 있어서 경제성장률의 격차가 크게 발생하였기 때문이다.

2005년과 2006년에는 지방교부세 법정률이 각각 19.14%와 19.24%로 상향 조정되었으며, 이에 따라 부족재원 충족률이 큰 폭으로 증대되어 동 기간에 각각 86%와 89.2%를 나타냈다. 이러한 결과는 지방교부세의 재원보장 기능이 과거에 비해 상당부분 제고되었음을 의미하는 것이라 할 수 있다.

〈표 5〉 지방교부세 법정률과 부족재원 충족률

구 분	1995~1999	2000~2004	2005	2006~2008
지방교부세 법정률	13.27%	15%	19.13%	19.24%
부족재원 평균충족률	84.0%	80.5%	86.2%	88.1%

자료 : 행정안전부, 각년도 보통교부세산정해설과 내역

지방자치 확대에 의한 자치환경의 변화에 따라서 지방재정규모가 증대되었으며 아울러 지방교부세 규모 또한 큰 폭으로 증대되었다. 이러한 결과로 지방재정에서 지방교부세는 핵심적인 역할과 기능을 하고 있다고 할 수 있다. 하지만 지방교부세의 역할과 위상 제고는 재정분권을 위해 국세를 지방세로 이양한다는 참여정부의 자주재원에 대한 공약이 일반재원으로 변질되어 나타난 결과라 할 수 있다.

## 2. 지방교부세구조 변화 및 기능과 한계

지방교부세제도는 현재 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등의 네가지 유형으로 구성되어 있다. 분권교부세는 2005년에 부동산교부세는 2006년에 신설되었으며, 이것들은 기존의 보통교부세와 특별교부세의 성격과 다르다.

지방교부세의 네 가지 유형에 대하여 요약하고, 이들에 의해 나타난 지방교부세의 구조변화와 역할 및 기능에 대한 문제점과 한계점을 논의해 보면 다음과 같다.

## 1) 지방교부세의 구조변화

### 가. 보통교부세와 특별교부세

지방교부세는 전통적으로 보통교부세와 특별교부세로 구성되며, 지방자치단체의 재정을 지원하고 지방자치단체간에 존재하는 수평적 재정불균형을 완화시킬 목적으로 도입 되었다. 보통교부세와 특별교부세 재원은 내국세 수입의 18.3%로 이중96%를 보통교부세 재원으로, 4%를 특별교부세 재원으로 이용한다.

보통교부세는 지방자치단체의 기본적 행정경비의 충당부족분을 보전하기 위해 용도가 정해져 있지 않은 일반재원으로, 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 부족분에 대해서 교부세 총액에 조정률을 곱하여 산정된다.

〈표 6〉 주요변경사항

항 목	· 일반행정비+안전관리비 ⇒ 일반행정비 · 홍보 및 체육비+보건 및 생활환경개선비 ⇒ 문화환경비 · 사회보장비 ⇒ 사회복지비 · 지역사회개발비+농수산개발비+지역경제개발비 ⇒ 경제개발비
세 항 목	· 청소비+환경공해비+공원녹지비+상수도비 ⇒ 환경보호비 · 농업비+수산업비+임업비 ⇒ 농림수산비 · 도시계획비+하천비+지역개발비 ⇒ 지역개발비 · 홍보 및 문화체육비+관광진흥비 ⇒ 문화관광비 · 지역정보화비+일반관리비 ⇒ 일반관리비 · 아동복지비 ⇒ 영유아· 청소년 복지비

자료 : 행정안전부, 2008년도 지방교부세산정해설

2008년도에 보통교부세는 지방예산의 사업별예산제도 도입에 따라 산정구조에 변화가 있었다. 그 내용을 요약해 보면 첫째로 기준재정수요는 사업별예산제도와 부합되도록 측정항목을 기존의 9개 항목과 26개세항목에서 4개 항목과 17개 세항목으로 단순화 했다. 주요 변경 내용은 〈표 6〉과 같다.

둘째는 수요산정 측정단위를 인구와 면적 등 기본통계 비중을 강화 했으며, 저출산·고령화 문제 등 사회 및 행정환경 변화를 반영하기 위하여 사회문화·복지분야의 수요 비중을 높였다.



셋째로는 FTA 체결과 관련한 농수축산분야와 외국인 다문화가정에 대한 지원 강화, 군사시설 보호구역에 대한 수요 반영비율 확대, 군인 등 보정인구에 대한 수요 확대 등 새로운 분야에 대한 수요반영과 기존분야의 수요를 확대했다.

기준재정수입에서는 수입산정을 위해 자치단체의 지방세수를 추계할 때, 보통세 중 주민세에 대해 종전의 기타보통세에 통합하여 연평균 증가율 방식을 사용하던 것을 정확한 추계를 위해 취득세, 등록세 등 일반 보통세와 같이 회귀방정식 방식으로 추계하도록 제도가 개선되었다.

보통교부세에는 인센티브제도가 있으며, 이는 수요와 수입인센티브로 구분된다. 이것은 자치단체의 재정운영 성과와 패널티를 기준재정 수요액과 수입액에 반영하기 위한 제도이다. 자구노력에 의한 성과가 규정치보다 적은 경우에 인센티브를, 초과하는 경우에 역인센티브를 반영하여 기준재정수요액과 수입액을 산정한다. 이러한 인센티브제도에 다음과 같은 변화가 있었다.

기준재정수요에 사회복지분야 예산운영을 인센티브 항목으로 추가했으며, 경상경비 절감운영과 상수도요금 현실화에 대해 인센티브 반영비율을 50%에서 70%로 인상하고, 자치단체 읍면동 통합에 따른 인센티브를 기존 통합후 1년에 대해 통합전의 읍면동운영비 100%를 수요에 반영해 주던 것을 통합 후 5년 동안 매년 연차적으로 총 300%를 반영토록 강화했다.

기준재정수입 인센티브의 변화는 경상수입 중 이자수입 등 일부항목에서 급격한 재원변동으로 인한 손실 발생의 불합리한 점을 개선키 위해 경상세외수입 확충에 대한 인센티브 산정방식을 기존 단년도의 실적을 기준으로 비교하던 것을 기준년도 3년 평균 산정방식으로 변경했다.

특별교부세는 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정수요에 탄력적으로 대응함으로써 보통교부세의 기능을 보완하기 위한 제도이다. 특별교부세의 수요항목은 시책사업, 지역현안사업, 재해대책, 지역개발과 특정현안 등의 5개 항목에서 2005년도에 지역현안과 재해대책 2개 항목으로 조정되고 재원규모도 지방교부세의 9.09%에서 4%로 축소되었다. 재원 구성 비율은 각각 50%이다.

지역현안수요의 재원은 국가적 행사관련수요, 행정구역개편수요, 재정결함보전수요, 지방재정부담수요와 주요정책사업수요 등의 사업을 대상으로 지원되며, 재해대책수요는 수해나 태풍 등의 피해를 입는 경우 재해복구사업을 위한 용도로 사용된다. 재해대책수요에 배정된 자금이 남을 경우 사용 잔액은 행정 및 재정운용이 우수한 단체에 인센티브 재원으로 이용된다.

## 나. 분권교부세와 부동산교부세

분권교부세는 국고보조사업 149개를 지방으로 이양하고 이양사업에 필요한 재원을 보전해 주기 위해 2005년 도입된 제도로 2010년에 보통교부세로 통합된다. 분권교부세는 국고보조사업의 지방이양으로 인한 재원보전이기에 때문에 부분적으로 지방이양사업에 지출되도록 용도 제한이 되고 있다. 따라서 보통교부세와 특별교부세 그리고 부동산교부세와는 성격이 아주 다르다.

분권교부세 재원은 현재 내국세의 0.94%이나, 2005년도 도입당시 재원은 내국세의 0.83%와 담배소비세 인상분을 활용하도록 했다. 그러나 노인·장애인·정신요양시설, 아동급식 등 사회복지수요의 급증으로 자치단체의 재정부담이 가중되어 분권교부세의 사회복지분야 사업추진에 문제점으로 지적되었다. 이에 따라 지방자치단체가 사회복지 관련 사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 교부세율을 2006년에 0.11%로 상향 조정했다. 이에 따라 분권교부세 규모는 <표 7>에서와 같이 상당 폭 증가해서 2005년에 비해 2008년에 1.5배가 되었다.

<표 7> 분권교부세 사회복지분야 지원 현황

구 분	분권교부세 총액	사회복지분야	비 중
2005년	8,454억원	5,310억원	62.8%
2006년	1조 65억원	6,713억원	66.7%
2007년	1조 1,385억원	7,835억원	68.8%
2008년	1조 2,595억원	8,792억원	69.8%

자료 : 강성조, (2008)

분권교부세는 대상사업이 경상적 수요사업과 비경상적 수요사업으로 구분되며, 다시 비경상적 수요사업은 일반수요사업과 특정수요사업으로 구분되고 2008년에 상호간 대상사업이 조정 변경되었다.

경상적 수요사업은 경로당운영, 장애인 복지관운영 등 지방이양사업 중에서 일정수준의 재정수요를 지속적으로 보전할 필요가 있고 객관적으로 산식화가 가능한 92개 사업으로 전년도에 비해 12개 사업이 증가된 것으로 분권교부세의 47%를 차지하고 있으며 수요산정은 보통교부세의 방식을 따르고 있다.

비경상적 수요는 일정한 산정공식을 적용하기 어려운 57개 사업으로 전년도에 비해 12개 사

업이 축소되었으며 분권교부세의 53%를 차지하고 있다. 비정상적 수요는 일반수요와 특정수요로 나누어지고 있다. 이중 일반수요 사업은 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않는 35개 사업으로 전년도에 비해 10개 사업이 축소되었고 총배분 금액을 인구와 재정력 등을 감안하여 자치단체에 배분하며, 특별시와 광역시 30%와 도분 70%로 구성된다.

특정수요는 22개 사업으로 중앙부처 지원계획의 구체화여부 등을 고려하여 지원이 필요한 사업으로 전년도에 비해 2개가 축소되었으며 중앙부처의 산정액을 기준으로 시도별 일정률을 곱하여 산정된다.

분권교부세의 배분은 사업의 성격에 따라 광역단체에 배분하는 경우와 광역단체에 배분하고 광역단체가 다시 기초단체에 배분하는 경우, 시군에 직접 배분하는 경우 등으로 나누어지는 데 도분청과 시군배분 비율이 본청 3.5%와 시군 66.5%에서 각각 5%와 65%로 변경되었다.

부동산교부세는 지방세인 재산세와 종합토지세가 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화된 2005년에 도입한 제도로 종합부동산세액 전액을 자치단체에게 교부하는 일반재원으로 지방재정의 확충과 지역균형발전을 위하여 사용된다.

부동산교부세 배분은 부동산세제 개편에 따라 발생된 세수감소분을 기초로 우선적으로 산정하는 데, 세수감소분은 재산세 감소분과 거래세 감소분으로 구분하고 부동산교부세의 총액이 자치단체의 총세수감소분보다 적을 경우 재산세감소분을 우선 교부하고 나머지는 거래세 감소분 비율에 따라 나누어 교부한다.

반면에 부동산교부세 총액이 자치단체별 세수감소분의 합계액보다 많을 경우에는 자치단체별 세수감소분에 해당하는 금액을 부동산교부세 총액 중에서 교부하고 그 잔액은 재정여건과 지방세운영상황, 부동산 보유세 규모 등의 기준에 의한 일정한 산정공식에 의해 배분된다.

최근 급증한 사회복지 및 지역교육 부문의 재정수요를 잔액배분 기준에 반영하여 재정형편이 어려운 자치단체에 더 많은 재정지원이 될 수 있도록 배분기준 및 비중을 조정하고 상대적으로 복지와 교육수요가 적은 시군의 농촌지역 등에 손해가 없도록 배분지표가 변경되었다.

변경 내용은 기존의 재정여건 80%, 지방세운영상황 15%, 보유세 규모 5%에서 재정여건 50%, 사회복지 25%, 지역교육 20%, 보유세 규모 5% 등 이다.

이러한 사회복지와 지역교육 항목 신설 및 비중조정 외에 제주특별자치도 교부기준 보완, 종합부동산세 정산분 교부기준 신설, 서울시 재산세 공동과세에 따른 재산세 감소분 산정기준 보완과 거래세 부과액 산정기간 조정 등의 구조 변화가 있었다.

이상에서 논의한 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 성격과 특성을 요약 정리하면 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 지방교부세의 유형과 특성

유 형	용도지정	지방비부담	재 원
보통교부세	×	×	내국세수입의 일정분(18.30%중 96/100)
특별교부세	○	×	내국세수입의 일정분(4/100)
분권교부세	○	○	내국세수입의 0.94%
부동산교부세	×	×	종합부동세 수입 전액

## 2) 역할 및 기능의 문제

### 가. 자원보장과 지역경제활성화 연계기능

지방교부세는 기본적으로 자원보장 기능과 형평화 기능을 갖고 있다. 그러므로 지방교부세는 이러한 기능에 충실할 수 있어야 한다. 지방교부세의 부족재원에 대한 보전율이 현재 89.2% 정도에 달하고 있으며, 2007년도 보통교부세의 배분시 산정하는 기준재정수요액의 실제 재정수요액에 대한 반영비율이 57.1%로 과소반영되고 있다(최병호, 2007).

그러므로 지방교부세의 실질적인 자원보장이 미흡하다고 할 수 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 법정률 인상을 통해 지방교부세의 재원이 확충되어야 한다. 새정부에서는 이러한 문제 해소를 위해 지방교부세 법정률 2%인상을 계획한 바 있다.

그러나 지금까지 재정부족액이 어느 정도 충족될 때 적정한지에 대해 합의된 바가 없으며, 또한 현재 이전재원 주도형의 재정구조 문제로 인해 지방세 강화가 논의되고 있다. 그러므로 지방교부세의 자원보장은 새로운 방향에서 재정립 할 필요가 있다.

또한 지방교부세는 지역경제활성화에 대한 직접적인 지원 기능이 부재하기 때문에 국가의 정책목표를 지방으로 파급시키고, 국가와 지방간의 연계강화를 위한 역할이 미흡한 것으로 지적되고 있다. 지방교부세의 지역경제활성화에 대한 연계기능 강화를 위해서는 보통교부세의 기준재정수요 측정항목인 일반행정비와 문화환경비, 사회복지비, 경제개발비 중에서 경제개발비 비중을 증대함으로써 가능하다.

그러나 경제개발비의 비중은 항목 구조로 볼 때에 정책효과가 명확하게 나타날 수 있는 정도의 규모로 변경하는 데는 어려움이 있으며, 특히 향후 지역개발과 관련된 재원을 통합하여 지역발전교부세로 제도화 할 때 역할과 기능이 중복될 수 있다.

## 나. 성과와 패널티 기능

보통교부세의 인센티브제도는 수요와 수입인센티브로 구분된다. 전자는 자치단체의 세출과 관련되고 후자는 수입과 관련하여 자치단체의 재정운영의 건전성 도모와 자구노력 정도를 기준 재정 수요액과 수입액에 가감하여 반영하는 제도이다. 자구노력이 규정치보다 적은 경우 인센티브를, 초과하는 경우 역인센티브를 반영한다.

이러한 인센티브는 건전재정에 대한 도덕적 해이 예방을 근거로 재정운영의 건전화를 반영하는 장치로서 필요한 것은 분명하다. 그러나 인센티브는 자치단체의 사회경제적 특성과 격차에 대한 어떤 관계나 고려 없이 인센티브 요인이 발생하는 경우 일방적으로 기초수요액과 기초수입액 항목의 산정에 가감되고 있다.

기준재정수요액은 기초수요액+보정수요액+인센티브로, 기준재정수입액은 기초수입액+보정수입액+인센티브로 산정된다. 기초수요액은 측정단위  $\times$  단위비용  $\times$  보정계수로, 기초수입액은 지방세(보통세)  $\times$  0.8로 산정되며, 보정수요액과 보정수입액은 산정공식에 의해 산정할 수 없는 행정상 또는 재정상의 수요 혹은 수입이 발생하는 경우 해당되는 경비와 수입을 각각 가산해주는 보정이다. 이러한 관점에서 기초수요액과 기초수입액 그리고 보정수요액과 보정수입액은 합리적 근거를 기반으로 산정된다. 특히 기초수요액과 수입액은 회귀분석을 통하여 정교하게 산정된다. 이러한 산정 결과에 인센티브를 가감할 때 합리적인 비용과 수입을 반영하고 있는 산정체계가 교란될 우려가 있으며, 이러한 교란으로 기준재정수요액과 수입액이 과대 혹은 과소 산정될 수 있다.

불건전하고 비효율적인 재정운영과 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 인센티브 규모가 확대되어야 한다. 그러나 인센티브규모가 확대되는 경우 기준재정수요액과 수입액의 산정체계 교란으로 보통교부세의 본연의 기능이 상실될 수 있다. 그러므로 현재의 인센티브 제도는 보통교부세 본연의 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 소극적으로 운영될 수밖에 없는 한계점이 있다.

특별교부세는 지원되는 분야에 사업의 상당수가 국고보조금 사업과 중복되고 있으며 정체성 부족, 자금배분의 자의성 등이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 인센티브로 볼 수 있는 우수단체에 대한 재정지원의 재원은 재해대책 수요잉여분이므로, 재원규모가 사전적으로 결정되어 있지 않아 인센티브 운영에 대한 재원확보가 안정적이지 못해 인센티브를 효과적으로 운영하는 데 한계를 갖고 있다고 할 수 있다.

## 다. 체계의 정체성 모호

분권교부세와 부동산교부세는 지방교부세를 구성하고 있으나 지방교부세의 전통적 역할과 기능과는 다르며, 또한 상호간에 있어서도 기능이 다르다. 분권교부세는 재원, 교부대상과 배분방

식 등에 있어서 보통교부세와 유사하나 분권교부세의 구성 요소인 경상적 수요와 일반수요는 공식에 의해 배분되며 포괄보조금의 성격을 지닌 특정재원이라는 점에서 구별된다.

이에 대해 비경상적 수요를 구성하고 있는 특정수요는 일반국고보조금과 같은 특정보조금이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 분권교부세는 보통교부세 기능과 아주 다르다고 할 수 있다.

부동산교부세는 국세인 종합부동산세를 신설함으로써 발생하는 자치단체의 세수감소분을 보전할 목적으로 설치된 제도이며 지방교부세 틀내에 존재하나 지방교부세와 구체적인 연관성을 갖고 있지 않다. 현재 부동산교부세의 재원 규모가 상당히 커져서 재산세 감소분 보전 외에도 위에서 논의 한바와 같이 잔여재원이 재정여건, 사회복지와 교육여건 등의 정책적 요인을 반영하여 배분되고 있다. 2008년의 경우 균형재원 배분기준은 재정여건(50%), 복지(25%), 교육(20%)과 보유세 규모(5%) 등 이었다. 그러므로 부동산교부세는 도입초기와는 달리 자치단체간 재정형평성 제고와 정부의 정책목적 충족기능을 강화하는 방안에서 이용되고 있다(임성일, 2008).

이상에서와 같이 지방교부세는 틀내에 존재하는 개별제도들의 다목적 이전기능으로 인하여 역할과 기능이 모호하여 본연의 정체성을 상실 했다고 할 수 있다.

### 3. 지방교부세의 역할 재정립 방향

앞에서 제시된 지방교부세제도에서 해결 되어야할 과제는 지방교부세의 재정보장과 형평화 기능에 대한 균형문제, 용도제한이 없는 일반재원이라는 점과 항상 부족재원이 중앙정부에 의해 보전되기 때문에 발생하는 재원사용에 대한 책임성과 경쟁성 문제, 지역경제활성화 연계기능 강화 문제, 정체성 문제 등이었다. 여기에서는 사뭇 다른 성격을 포함하고 있는 지방교부세의 틀내에서 개별제도들의 개편을 통해 위와 같은 문제점을 해소함과 동시에 지방교부세 본연의 역할을 할 수 있는 방향을 제시해 보고자 한다.

#### 1) 재원보전과 형평기능 재정립

지방교부세는 현재 자치단체 부족재원의 89.2%를 지원하는 데 그치고 있어 재원 부족을 충분하게 보전하지 못하고 있으며, 또한 기준재정수요액의 실제 재정수요액에 대한 반영비율이 과소 반영되고 있어 지방교부세의 법정률이 인상되어야 한다는 주장이 일반적이다. 이러한 주장은 현재 부족재원의 보전과 향후에 늘어나는 저출산과 고령화 등 사회복지수요와 교육 및 경찰 자치 등을 고려할 때 타당하다고 할 수 있다.

이러한 지방교부세율의 상향 조정은 이전재원 주도형 재정분권이 문제가 되고 있음을 감안하고, 향후에 지역경제와 지방재정의 상승적 순환 기능이 강화되도록 지방세제가 변화될 것을 고려할 필요가 있다.

향후 지방세가 강화될 것을 전제로 한다면 지방교부세의 재원보장기능은 상대적으로 줄이고 재정형평화 기능을 강화시키는 것이 합리적이라고 할 수 있다(임성일, 2008). 그러므로 지방교부세의 법정 교부세율 상향조정이 단순하고 단기적인 방식에 따르지 않고 이러한 변화를 고려하여 향후의 지방세 강화와 적절히 조화를 이룰 수 있는 새로운 균형점을 찾는 방향에서 결정되어야 할 것이다. 특히 새로운 균형점은 기준재정수요액의 산정방식 개선을 통해 기준재정수요액과 실제 세출예산간의 격차를 반영한 실질적인 재정부족액을 기준으로 결정되어야 할 것이다.

## 2) 성과와 패널티 적용 강화

성과와 패널티를 적용하는 지방교부세의 인센티브 제도는 재원사용의 자율성에 상응하는 효율성과 책임성을 확보하고 자치단체의 자주재원 확충노력을 촉구하기 위한 기능을 하며, 또 다른 한편으로는 자주재원 중심의 지방재정구조로의 전환을 위한 유인장치라는 측면에서도 중요한 기능을 한다.

그러나 현행 지방교부세의 인센티브 기능은 약해서 자치단체의 동기유발 효과가 미약하다. 그러므로 성과와 패널티 기능을 강화시켜 인센티브제도가 본연의 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

지방교부세의 인센티브 강화는 현행 보통교부세의 기준재정수요액과 기준재정수입액에 있는 인센티브 항목에 대한 반영비율의 증대를 통하여 강화될 수 있다. 그러나 이러한 강화방안은 기능의 한계점으로 인해 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정과정에 대한 교란요인으로 작용되어 지방교부세의 본원적인 역할과 기능을 훼손 할 소지가 많으므로 그 규모를 확대하는 데는 제한적일 수 밖에 없다. 이러한 문제점의 해소는 인센티브를 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정과정에 직접 반영하지 않고, 인센티브 재원으로 배분할 때 가능하다. 그러므로 인센티브 강화를 위해서는 현행의 인센티브 반영 방식의 전환에 대한 검토가 필요하다.

특별교부세의 인센티브는 현재 재해대책수요의 잔여분을 재원으로 하고 있기 때문에 규모가 불분명하여 동기유발이 적어 운영이 소극적일 수밖에 없다. 이러한 문제 해결을 위한 인센티브 강화는 특별교부세의 성과수요 항목을 신설하여 재원규모를 명확하게 할 필요가 있다.

그러나 성과와 패널티 적용을 강화하고 근본적인 제도로 정착하기 위해서는 보통교부세와 특별교부세의 인센티브를 통합하고, 이것을 성과교부세로 전환하여 체계적으로 운영할 수 있는 보다 적극적인 방안이 필요하다고 생각한다.

### 3) 개별제도 통합을 통한 효율성과 정체성 제고

지방교부세는 틀내에 존재하는 개별제도들의 다목적 이전기능으로 인하여 역할과 기능이 모호하고, 이로 인해 운영의 효율성과 자율성도 떨어지고 있다. 이러한 문제들은 현재 한시적으로 운영되고 있는 지방교부세 틀내의 개별제도들을 개편하여 지방교부세로 통합될 때 운영의 효율성과 자율성이 제고될 수 있다.

지방교부세로의 통합이 전제되어 있는 것은 개별제도 중 분권교부세로, 2010년에 보통교부세에 통합된다. 그러나 분권교부세의 보통교부세로의 통합은 분권교부세에 내재하고 있는 특성으로 인하여 통합에 어려움이 있으므로 조정이 필요하다는 지적이 일반적이다.

분권교부세 중 비경상 특정수요는 전체의 절반 이상을 차지하고 있으며, 자치단체에 고르게 배분되기 보다는 특정 자치단체에 배분된다. 또한 배분금액은 반드시 그 사업에만 집행되어야 함으로 비경상 특정수요는 특정재원의 성격을 갖고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 일반재원의 성격을 갖고 있는 보통교부세와는 그 성격과 기능이 사뭇 다르다. 그러므로 이 두 제도의 단순통합은 문제가 있는 것으로 지적되고 있다.

또한 분권교부세 사업 중 대략 70% 가까이를 차지하고 있는 사회복지분야 사업에 대한 지방비부담은 <표 9>에서와 같이 3년 평균 65.5%로, 지방재정 운영의 압박요인 되고 있다. 이로 인하여 재정력이 낮은 자치단체들은 복지 사업을 우선 순위로 조정하여 사업을 축소하고 있다. 복지서비스는 국민이 어느 지역에 살든지 균질적으로 공급 받아야 함을 감안 할 때 결과적으로 분권교부세에 의한 지방부담 가중은 균질적인 복지서비스 공급을 실패하게 했다고 할 수 있다. 이러한 원인은 분권교부세 도입 당시 복지사업 지방이양에 대해 충분한 재원이전이 수반되지 않았기 때문이다.

이와 같은 문제들을 감안하지 않고 복지관련 사업을 포함하여 분권교부세를 보통교부세에 통합하는 것은 상당한 문제를 일으킬 것이다.

논의 된 문제를 해소하기 위해서는 분권교부세 대상사업 중 복지사업부분을 분리하여 특정보조금의 포괄보조금 형태로 운영하고, 특정수요 중 지방의 성격이 강한 사업은 국고보조금으로 환원해야하며 나머지 경상수요와 일반수요를 보통교부세에 통합하는 것이 바람직하다는 견해가 최근 다수의 논문에서 주장되고 있다.

이러한 분권교부세의 개편 방향은 타당하다고 판단된다. 특히 이러한 타당성은 경상수요와 일반수요 사업이 현행의 보통교부세 산정 항목을 크게 변동시키지 않고도 이것들을 반영할 수 있다는 데에도 근거할 수 있다.

그러나 분권교부세의 복지사업부분을 분리하여 포괄보조금으로 운영될 경우 이것들은 보통교부세의 산정항목과 중복이 되어 보조금이 과대 산정될 우려가 있다.



현재 보통교부세 기준재정수요의 사회복지항목에 보건비, 기초생활보장비, 노인복지비, 영유아·청소년복지비, 장애인복지비와 일반사회복지비 등이 반영되고 있기 때문이다. 그러므로 분권교부세의 복지사업을 포괄보조금으로 분리 운영하는 경우에는 보통교부세의 산정과 조정이 있어야 할 것이다.

〈표 9〉 사회복지분야 지방이양사업 예산편성 현황

(단위 : 억원, %)

구 분		'05	'06	'07
합 계 (67개 사업)	소 계	16,820	19,201	22,481
	분권교부세	5,531 (32.9)	6,955 (36.2)	7,734 (34.4)
	지방비	11,289 (67.1)	12,246 (63.8)	14,747 (65.6)
노 인 (13개사업)	소 계	5170	6,195	7,896
	분권교부세	1,568 (29.6)	2,410 (38.9)	2,574 (32.6)
	지방비	3,602 (70.4)	3,785 (61.1)	5,322 (67.4)
장애인 (25개사업)	소 계	5,291	5,777	6,621
	분권교부세	1,879 (35.5)	2,371 (41.0)	2,558 (38.6)
	지방비	3,412 (64.5)	3,406 (59.0)	4,063 (61.4)
기 타 (29개사업)	소 계	6,359	7,229	7,964
	분권교부세	2,084 (32.8)	2,174 (30.1)	2,602 (32.7)
	지방비	4,275 (67.2)	5,055 (69.9)	5,362 (67.3)

자료 : 행정안전부

분권교부세 개편을 통한 보통교부세와 통합은 분리되거나 중복되어 산정되고 있는 수요를 통합하여 운영할 수 있다는 관점에서 보통교부세 기능을 강화시킬 수 있고 또한 지방교부세의 본연의 역할과 기능 그리고 정체성을 명확하게 할 수 있다는 측면에서 바람직하다고 판단된다.

#### 4) 지역경제활성화의 연계기능 강화

지방교부세의 지역경제활성화 연계기능을 강화하기 위해서는 제도 안에 분산 내지 혼재되어 있는 효율성이 낮은 지역경제와 관련된 재원을 통합하여 그 역할과 기능을 제고 시킬 필요가 있다.

지방교부세 틀내에는 지역경제활성화와 연계시킬 수 있는 장치들이 있다. 하나는 보통교부세의 기준재정수요 측정항목인 경제개발비이며, 다른 하나는 부동산교부세, 보통교부세의 도로보전분, 분권교부세의 일부 등이다. 지방교부세 틀 밖에서는 국가균형특별회계의 지역발전계정을 들 수 있다.

지방교부세의 지역경제활성화 기능 강화는 단기적으로 큰 무리 없이 경제개발비에 대한 비중을 타항목에 비해 증대시킬 때 가능하다. 그러나 이러한 방법은 장기적으로 볼 때에 타항목과의 관계에 있어 제한적일 수밖에 없다는 한계점을 갖고 있다.

그러므로 이러한 한계를 극복하고 지방교부세의 지역경제활성화 연계기능을 강화하기 위해서는 위에서 언급한 분산적으로 운영되고 있는 지역발전과 관련된 재원을 통합 재구성하여 지역경제활성화 기능을 보다 체계적이고 합리적으로 지원할 수 있는 지역발전교부세제도를 도입해야 한다.

그 동안 지역발전 재원은 분산 내지 혼재되어 운영되고 있어 지역경제 활성화 연계기능이 약하여 지역경제와 지방재정의 상승적 순환 메커니즘에 미치는 영향이 적어 지역발전에 대한 기여가 낮았다.

균형발전특별회계의 지역발전계정은 대상 사업이 지역발전과 관련된 사업으로 이질적인 사업이 많아 포괄지원 방식에 적정하지 않으며, 향후 광역권특별회계의 대상 사업은 주로 혁신계정 사업이 중심이 되고 것이 바람직하다는 관점에서 지역발전을 위한 통합재원의 대상으로 적정하다고 할 수 있다.

부동산교부세의 균형분은 현재 보통교부세와 분리되어 운영되고 있으며 배분방식도 보통교부세와는 다르다. 이러한 이유로 지방교부세의 정체성에 대한 문제가 제기되고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 보통교부세에 통합하여 운영하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 부동산교부세의 보통교부세 통합운영은 두 제도가 일반재원이라는 관점에서 타당하다고 할 수 있다.

그러나 부동산교부세가 보통교부세에 통합되는 경우에 지방교부세 불교부단체들은 부동산교부세의 균형분 배분에서 제외되는 문제가 발생한다. 이러한 문제는 부동산교부세가 지역발전교부세 재원으로 통합될 때에 해소될 수 있다. 또 한편으로는 부동산교부세의 균형분이 정책적

목적하에 배분되고 있다는 관점에서도 지역발전교부세로의 통합에 대한 타당성을 찾을 수 있다. 또한 부동산교부세의 지역발전교부세로의 통합은 현재 제시되고 있는 지방교부세의 정체성 문제도 해결 할 수 있다는 측면에서도 바람직하다.

2008년에 기간이 만료되는 도로보전과 2010년에 보통교부세로 통합되는 분권교부세 중에서 지역발전과 관련이 있는 사업들도 재원의 성격상 지역발전교부세로 통합하는 것이 타당하다.

이러한 지역관련 재원의 통합에 의한 지역발전교부세 도입은 분권교부세와 마찬가지로 지방교부세의 정체성을 보다 명확하게 할 수 있다는 측면에서도 바람직하다고 판단된다.

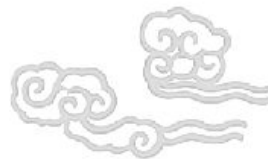
지방교부세는 지방자치의 발전에 따라 지역간 경제 및 재정격차에 따라 필연적으로 발생할 수밖에 없는 격차를 해소하기 위한 필연적 수단 중에 하나라 할 수 있다. 이러한 지방교부세는 지방자치환경 변화에 따라 규모와 중요성이 커지면서 지방교부세 운영에 대한 관심이 본연의 역할인 재원보장 및 형평화 기능과 함께 지방재정의 경쟁력을 강화하기 위한 수단으로 까지 확대되고 있다. 또한 향후 새정부에서는 지방자치와 지방재정이 차지하는 위상이 더욱 확대될 것으로 전망되는 바 이러한 위상에 걸 맞는 지방교부세제도가 필요하다고 생각된다.

그러므로 지금까지 검토된 지방교부세의 발전적 개편을 통한 역할 재정립은 이상과 같은 시대적 요구를 감안할 때에 시급하게 해결되어야 할 과제라 생각한다. ☺



◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 강성조, 2008 지방재정조정제도의 운영방안, 지방재정과 지방세, 제1호, 한국지방재정공제회, 2008.
- 서정섭, 지역발전교부세 신설 등 지방교부세제도 개선에 따른 전라북도 대응전략, 제2차 전북재정포럼, 2008.
- 서정섭 · 조기현, 지방재정조정제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2007.
- \_\_\_\_\_, 분권교부세의 운영실태와 방안, 한국지방행정연구원, 2006.
- 손희준, 지방교부세 제도의 발전적 개편방향, 2008년 한국지방재정세미나 발표논문, 한국지방재정학회 한국 지방재정공제회, 2008.
- 윤석완, '보통교부세 인센티브제도의 문제점과 제도개편에 관한 연구', 한국지방재정논집, 제11권 제2호, 한국 지방재정학회, 2006.
- 임성일, 한국의 정부간 재정이전제도의 개선방안, 일본지방재정학회 발표논문, 2008.
- 최병호 · 정종필 · 이창균, 사회경제적 환경변화에 대응하는 지방재정조정제도 개편 방향, 한국지방재정공제회, 행정자치부, 2007.
- 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 2008년도 지방교부세해설.
- 山谷成夫外, 自治團體職員研修講座, 學陽書房, 2007.
- 木下康司, 平成 18年度版 日本の財政, 東洋經濟新聞社, 2006.



# 보통교부세제도의 개선방안

주 만 수

한양대학교 교수

## 1. 서론

지방교부세는 현재 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구성되어 다양한 목적을 수행하고 있다. 지방교부세법은 지방교부세의 목적을 “지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함”으로 실질적인 목표를 명확하게 드러내지 않는다. 하지만 2008년 부동산교부세를 포함한 지방교부세 재원규모 28.9조원 중 가장 큰 비중인 81.7%를 차지하는 보통교부세의 배분방식을 살펴보면 그 목적이 뚜렷해진다. 보통교부세는 각 지방자치단체의 재정수요액과 재정수입액을 산출하고 그 부족액을 충당하도록 교부한다. 즉, 모든 자치단체가 주민에게 일정한 행정서비스를 제공할 수 있도록 재정부족분을 일반재원으로 보전해주는 것이다. 이는 재정부족액이 큰 지방자치단체에 많이 교부하므로 자치단체간의 수평적 재정형평성을 개선하는 효과를 갖는다.

보통교부세 개선방안의 모색은 지방재정조정제도의 전체 틀에서 다루어야 합리적인 방안을 도출할 수 있을 것이다.(임성일, 2008) 본고에서는 보통교부세가 다른 재정조정제도와 연계되

는 부분은 제외하고 순수하게 보통교부세 내부의 개선방안에 대해 논의할 것이다. 내국세의 일정비율로 안정적인 지방교부세 재원을 부활시킨 1983년 이후 보통교부세는 자치단체 간 재정력 격차를 완화시키는 역할을 수행하여 지방재정의 버팀목이 되어왔다. 특히 여러 차례에 걸친 배분방법의 개선으로 이제 상당히 세련된 모습을 갖추게 되었다. 하지만 역설적으로 보통교부세 산정방법이 자주 개정되어왔다는 것은 아직 보통교부세가 시공을 초월하는 제도로써 정착하지 못하고 있음을 반증한다. 실제로 사회정치적인 영향으로 제도가 변형되기도 하고 보통교부세 산정에 필요한 기초자료가 완벽하게 공개되지 않고 있으므로 충실한 제도개선에 제약이 있는 것도 사실이다. 따라서 보통교부세 제도가 자치단체의 부족재원을 보전해주는 본래의 역할에 충실하게 수행하기 위하여 어떠한 개선이 이루어져야 하는지에 대하여 다양한 측면에서 논의하고자 한다.

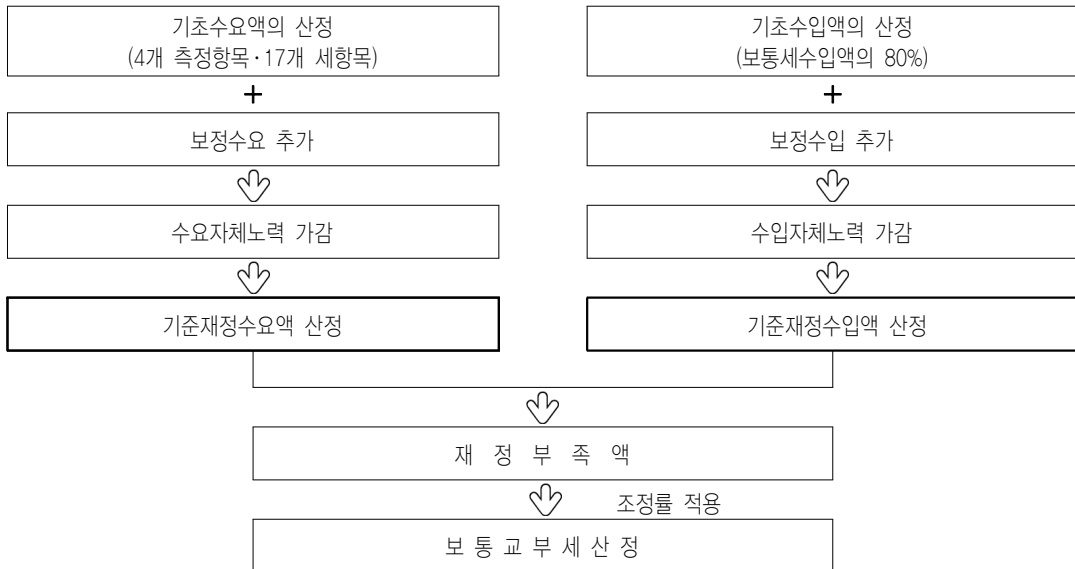
이를 위하여 다음 장에서는 보통교부세 제도를 개괄적으로 살펴본다. 특히 기준재정수요액의 산정방식과 세출 및 세입의 자체노력 유인제도에 대해 좀더 깊이 있게 서술한다. 제3장에서는 제도에 대한 이해를 향상시키는 방안뿐 아니라 지방자치단체 사이의 재정형평성을 달성하기 위해 고려해야 할 사항 등 다양한 측면에서 보통교부세의 개선과제를 검토하고 마지막으로 제4장에서 이들을 요약한다.

## 2. 보통교부세 제도의 개요

보통교부세는 재정부족분을 충당하는 것이 전통적인 부분과 폐지된 지방양여금의 연속사업과 관련된 도로사업보전분으로 구성된다. 2008년까지 한시적으로 유지되는 도로사업보전분은 8,500억원을 재원으로 사용한다. 따라서 재정부족분을 충당하는 보통교부세는 내국세의 18.3% 중 96%이지만, 2008년말까지는 내국세의 18.3%에서 도로사업보전분을 제외한 금액의 96%를 재원으로 사용하여 시도 및 시·군에게 재정부족액의 일정비율을 교부한다. 보통교부세 총재원은 2008년 당초예산기준으로 23.6조원에 이른다. 이제부터 보통교부세란 재정부족분을 충당하는 전통적인 보통교부세만을 의미한다.

보통교부세의 산정방법은 [그림 1]에 제시한다. 각 자치단체에 대한 보통교부세의 교부규모는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 재정부족액을 구하고 그에 조정률을 곱한 금액으로 결정한다. 기준재정수요액은 각 자치단체의 주민에게 일정한 수준의 행정서비스를 제공하는데 소요되는 표준적인 행정수행경비를 의미하며 기준재정수입액은 지방세 등 각 자치단체의 일반재원 조달능력을 합리적인 기준에 따라 산정한 표준적인 재정수입액을 의미한다. 조정률은 보통교부세 총액이 재정부족액의 총합계액에서 차지하는 비중으로 정한다.

[그림 1] 보통교부세의 산정흐름도



자료 : 행정안전부(2008)

### 1) 기준재정수요액의 산정

기초수요액은 4개 항목의 17개 세항목으로 구분하여 산출한다. 특히 기초수요액을 산정하기 위해서는 각 세항목의 표준행정수요액을 산정하는 것이 필수적인데 표준행정수요액은 각 지역의 예산액에 대해 지역특성변수들을 통계기법인 회귀분석을 실행하여 도출한다. <표 1>은 측정항목과 기초수요액을 산출하기 위한 각 측정항목별로 특성변수들을 제시한다. 이들은 2007년의 9개 항목 26개 세항목을 단순화한 것이다.

<표 1> 기준재정수요 측정항목

기초수요액 측정항목		표준행정수요 반영 변수
일반행정비	인건비	총액인건비
	일반행정비	인구수, 총액인건비공무원수, 공공청사보유면적, 지방의원수
	안전관리비	인구수, 재난관리대상시설수, 소방관서수, 소화전길이
문화환경비	문화관광비	인구수, 행정구역면적, 문화체육시설면적, 관광지역면적
	환경보호비	가구수, 행정구역면적, 자연공원면적, 수질관리시설
	보건비	인구수, 보건시설면적, 무료예방접종인원수

기초수요액 측정항목		표준행정수요 반영 변수
사회복지비	기초생활보장비	국민기초생활수급권자수
	노인복지비	노령인구수, 노인복지시설면적, 경로당수
	영유아청소년복지비	영유아청소년인구수, 아동복지시설면적, 청소년복지시설면적
	장애인복지비	장애인등록자수, 장애인복지시설면적
	일반사회복지비	인구수, 사회복지시설면적
경제개발비	농림수산비	농업종사자수, 수산업종사자수, 임야면적
	지역경제비	사업체종사자수
	도로개량비	미개량도로면적, 면적가중평균지가
	도로유지비	도로면적
	교통관리비	자동차대수, 행정구역면적, 포장도로면적
	지역개발비	인구수, 행정구역면적, 도시공원면적, 하천길이

자료 : 행정안전부(2008)

보정수요액은 기초수요액으로 산정할 수 없는 재정수요가 발생하는 경우 해당 경비를 가산해 주는 것으로 법률에 따라 시·도가 교육자치단체 혹은 기초자치단체에 지급하는 교육비특별회계 전출금, 일반재정보전금, 시·도세징수교부금 등에 대해 시·도의 수요를 보정하고 모든 자치단체에 해당하는 낙후지역 등의 지역균형수요 및 사회복지균형수요를 보완한다. 그 외에 시·군 통합단체 재정수요를 일정 기간 보정하며 지방선거가 실시되는 해에 관련경비를 수요에 반영한다. 이 중에서 모든 자치단체에 보편적으로 적용되는 지역균형수요와 사회복지균형수요에 대해 추가적으로 살펴본다.

지역균형수요는 지역특성을 고려한 자원배분의 형평화와 각 지역을 위한 특수여건을 반영하기 위한 보정수요이다. 지역균형수요가 고려하는 지역특성은 크게 오지 및 도서지역 등의 낙후지역수요, 군사시설보호구역 및 국공유지 비과세지역의 재정보전수요, 도서·해안·댐 등이 있는 특수지역의 지역특성수요, 문화재보호구역, 개발제한구역, 자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역 등 개발규제지역에 대한 보전수요, 폐광지역 등 지역경제기반 쇠퇴지역의 재정보전수요와 더불어 인구감소지역에 대한 수요, 군인 등 보정인구에 대한 수요 등을 반영한다. 지역균형수요는 <표 1>의 17개 측정항목 중 사회복지비 5개 항목과 일반행정비 항목의 인건비 및 안전관리비를 제외한 10개 항목을 보정한다. 그 보정수요액을 산정하는 방법은 대체로 기초수요액 산정과정에서 표준행정수요액을 산정하는 것과 같이 각 특성과 관련된 다양한 변수들을



이용하여 회귀분석 방법으로 산정공식을 도출한다. 지역균형수요를 반영하는 10개 항목은 각각 다양한 산정공식을 갖는다. 예를 들어, 환경보호비는 해안지역수요, 댐지역수요, 저수지지역수요, 보정인구수요, 자연환경보전지역수요, 간이상수도지역수요, 상수도보호 및 수변구역수요 등 무려 7가지의 지역균형수요를 반영한다.

또한 사회복지균형수요는 지역주민의 삶의 질 향상과 저소득층에 대한 지원 수요가 확대됨을 반영하고자 2007년에 보정수요로 도입하였으며 2008년에는 더욱 강화되었다. 사회복지균형수요의 보정은 크게 네 부문에 이루어진다. 노인, 영유아, 청소년, 장애인 및 기초생활보장수급권자 등 복지수요인구가 자치단체의 인구수에서 차지하는 비중을 따른 수요, 등록외국인 등 다문화가족 관련 수요 및 저소득 모부자가정 관련 수요 등 일반사회복지수요, 초고령자치단체의 노인복지비 수요, 그리고 임대주택 공급에 따른 임대주택 관련 지방세감소분 보전수요 등이 그들이다. 이들은 사회보장비의 5개 측정항목의 재정수요를 모두 보정하는데 대부분 동종자치단체와 비교하여 상대적인 재정수요 차이에 따라 기초수요액 산정에서 사용한 표준행정수요액을 활용하여 보정수요액을 산정한다. 지역균형수요에서와 마찬가지로 각 측정항목에 대해 한 개 이상의 수요를 보정하는데 예를 들어, 일반사회복지비는 외국인 및 결혼 이민자 수요, 저소득모부자가정 수요, 임대주택관련 수요의 3가지 사회복지균형수요를 반영한다.

## 2) 기준재정수입액의 산정

기초수입액은 해당년도 지방세 보통세의 각 세목에 대하여 표준세율을 가정하여 수입을 추계하고 그 금액의 80%를 적용한 금액이다. 전액을 반영하지 않는 이유는 기준재정수요액 산정과 정에서 지방자치단체의 총수요를 완전히 포착하는 것이 불가능하여 총수요액의 일정부분을 반영하지 못하기 때문이다. 또한 보통세 추계액의 전액을 반영한다면 자치단체들의 자율적인 세수증대노력을 저해할 것이기 때문이다. 즉, 80%만 반영하면 세수확충의 인센티브가 부분적으로나마 작동할 수 있기 때문이다. 보통세 수입추계방법은 세목별로 다양하다. 오랜 기간 유지되어 온 세목은 회귀분석방법 혹은 연평균 증가율을 사용하여 자치단체별로 추계하지만 세제가 새로 도입된 경우에는 상황에 따라 적합한 방식을 이용한다.

기준재정수입액의 또다른 부분인 보정수입액은 목적세수입액의 80%, 경상세외수입액의 80%, 지방세 및 경상세외수입 결산액 정산분의 80%, 부동산교부세 수입액 및 전전년도 정산분의 80%, 일반재정보전금 및 전전년도 정산분, 시·도세 징수교부금 및 전전년도 정산분으로 구성된다. 이 중 일반재정보전금과 시·도세 징수교부금 관련 보정은 기준재정수요액을 산정할 때 시·도가 지출해야하는 수요에 전액을 포함시켰으므로 기준재정수입액을 산정하면서 시·군의 수입으로 전액을 포함하는 것이 논리적이다. 경상세외수입은 과거 3개년의 평균징수액을 기

초로 추계하는데 사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입만을 포함하며 기타 사업수입은 임시적 성격의 수입이 포함된 점 등을 고려하여 포함시키지 않는다. 보정수입에 있어서도 재원의 80%만을 반영하는 것은 기초수입액에서 설명한 내용과 동일한 논리 때문이다.

### 3) 세입세출 자체노력 적용방법

보통교부세 산정과정에 지방자치단체 재정운영의 비효율성을 제거하고 건전한 재정운영을 도모하기 위한 인센티브제도를 운영하고 있다. 이들은 자치단체들이 세출을 절감하는 자체노력과 세입을 확충하려는 자체노력에 대한 유인으로 구분할 수 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 세출 및 세입 자체노력 반영항목

기준재정수요액		기준재정수입액	
반영항목	반영방법	반영항목	반영방법
1. 경상경비 절감운영	+ / -	1. 지방세 징수율 제고	+ / -
2. 지방상수도요금 현실화	+ / -	2. 주민세개입균등화 인상	+ / -
3. 읍면동 통합운영	+	3. 탄력세율 적용	+ / -
4. 지방청사(면적)관리운영	+ / -	4. 경상세외수입 확충	+ / -
5. 사회문화·복지분야 예산운영	+	5. 지방세체납액 축소	+ / -
		6. 지방세 세원발굴	+

주 : +는 인센티브, -는 역인센티브(페널티)를 의미함.

자료 : 행정안전부(2008)

세출측면의 인센티브는 다섯 측정항목으로 산출한다. 먼저 경상경비절감 노력은 예산계상과정의 절감노력, 예산집행과정의 절감노력, 예산집행규모의 절감노력을 동종자치단체와 비교하여 산정한다. 따라서 그 절감노력이 동종자치단체보다 크다면 인센티브로 작동하지만, 적다면 오히려 역인센티브로 작동한다. 둘째, 지방상수도요금 현실화노력은 동종자치단체 요금의 평균 현실화율 및 각 자치단체의 전년도 대비 요금현실화 노력을 각각 50%씩 반영한다. 이 역시 동종자치단체의 현실화율보다 낮거나 전년도에 비해 현실화율이 낮아진다면 각 부분에서 역인센티브로 작동한다. 셋째, 지방자치단체의 읍면동통합을 유도하기 위해 읍면동을 통합한다면 통합 이후 5년 간 인센티브를 제공하며 인센티브는 읍면동당 평균예산액을 매년 20%포인트씩 체감하여 반영한다. 그러나 이 항목의 이용실적은 미미하여 2008년도는 목포시

만 해당될 뿐이다. 넷째, 지방청사관리운영 절감노력은 지방자치단체의 총액인건비공무원수 대비 적정청사면적을 산출하고 실제 이용면적이 작은 경우 인센티브를 반영하고 큰 경우에는 역인센티브를 반영한다.

마지막으로 2008년에 새로이 도입된 사회문화·복지분야 예산운영 노력은 기존에 설명한 네 가지 항목과는 달리 사회개발비로 측정된 사회문화·복지분야 예산의 비중이 동종자치단체의 평균비중보다 큰 경우 인센티브를 부여한다. 반면에 사회문화·복지분야 예산비중이 적은 경우 역인센티브는 반영하지 않는다. 이는 사회문화·복지분야 지출예산의 확대편성을 유도하기 위한 유인제도로 지출수요의 절감을 유도하려는 다른 항목과 차이를 보인다.

세입측면의 인센티브는 여섯 측정항목으로 구성된다. 첫째, 지방세징수율 제고노력은 해당자치단체의 징수율이 동종자치단체 중 지방세징수율 상위 50% 단체들의 평균징수율에 비하여 높으면 기준재정수입액을 낮춰서 인센티브를 제공하고, 반대로 낮으면 역인센티브를 반영한다. 둘째, 주민세 개인균등할 인상노력은 동종자치단체 중 상위 50% 단체들의 평균 개인균등할 세액과 비교하여 높으면 인센티브를 제공하고, 낮으면 역인센티브를 반영함으로써 개인균등할 세액을 인상하여 자체세수를 증대하도록 유도한다. 셋째, 탄력세율적용 노력은 표준세율보다 높은 세율을 적용하면 그 차액을 기준재정수입액에서 차감하여 인센티브를 제공하고 낮은 세율을 적용하면 그 차액을 더하여 역인센티브를 반영한다. 넷째, 자치단체의 경상세외수입 증대노력을 유도하기 위하여 동종자치단체 중 경상세외수입 징수실적 상위 50% 단체의 경상세외수입징수액 증가율과 비교하여 해당 자치단체의 경상세외수입 징수액 증가율이 더 크면 인센티브를 제공하고, 작으면 역인센티브로 반영한다. 다섯째, 앞에서 설명한 지방세징수율 제고노력과 더불어 지방세 체납액의 축소노력을 반영하여 기준재정수입액을 가감한다. 즉, 체납액의 누계액이 감소하면 인센티브를 제공하고 증가하면 역인센티브를 반영한다. 체납액을 산정할 때 자치단체의 징세노력과 무관하게 안분되는 주행세는 지방세 징수율 제고 및 체납액 축소 항목 모두에서 제외한다. 여섯째, 지방세 세원발굴 노력은 자치단체의 적극적인 지방세 세수증대를 촉진하기 위해 새로운 형태의 부과세원을 발굴하는 자치단체에 대하여 세수증가액의 일정분에 대해 인센티브를 부여하며 역인센티브는 적용하지 않는다. 즉, 신규 세원 관련세액의 30%를 매년 10%씩 3년간 체감하여 수입자체노력으로 반영한다.

### 3. 보통교부세 제도의 문제점과 개선과제

이상에서 간략하게 살펴본 보통교부세 제도를 바탕으로 보통교부세 산정과정에서의 문제점과 이에 대한 개선방향을 다양한 측면에서 고찰한다.

### 1) 기초수요액 산정의 복잡성과 설명방법 단순화

기존재정수요액의 근간인 기초수요액을 측정하는 방법은 행정안전부(2008)에 자세히 설명되어 있다. 17개 측정항목별로 상관성이 높은 지표를 측정단위를 선정하고 각 측정단위에 대한 단위비용과 보정계수를 곱하여 각 항목별 기초수요액을 산출하고 항목별 기초수요액을 모두 더하여 개별자치단체의 기초수요액을 도출한다. 각 측정항목별 단위비용이란 동종자치단체별로 표준적인 조건을 갖춘 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는데 소요되는 경비의 단위당 비용이다. 이 단위비용을 산출하기 위하여 먼저 동종자치단체별로 항목별 예산액을 <표 1>에 제시한 인구 등 자치단체들의 관련된 특성변수에 의해 회귀분석을 하여 표준적인 산정공식을 도출한다. 이 산정공식에 개별자치단체 통계를 대입하여 구한 표준행정수요액의 동종자치단체별 합계를 구하고 이를 측정단위 수치의 합계로 나누어 단위비용을 산출한다.

하지만 획일적인 단위비용의 적용은 각 자치단체별로 자연적, 지리적, 사회적 여건의 차이에 따른 재정수요의 차이를 반영하지 못할 수 있다. 이와같이 자치단체의 특성에 따라 재정수요가 달라지는 상황을 반영하기 위해 보정계수를 이용하여 단위비용을 할증 혹은 할감한다. 해당 자치단체의 보정계수는 해당자치단체의 단위비용과 동종자치단체의 표준적 단위비용의 비율이다 (<표 3> 참조).

<표 3> 기초수요액 산정방법

○ 지방교부세 산정해설(행정안전부, 2008)의 설명
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초수요액 = <math>\sum</math> 항목별 (측정단위수치 × 단위비용 × 보정계수)</li> <li>- 단위비용 = <math>\sum</math> 동종단체별 표준행정수요액 ÷ <math>\sum</math> 동종단체별 측정단위수치</li> <li>- 보정계수 = (해당단체의 표준행정수요액 ÷ 측정단위 수치) ÷ 단위비용</li> </ul>
○ 단순한 방법
⇒ 기초수요액 = $\sum$ 항목별 표준행정수요액

기초수요액을 산출하는 방법은 논리적이지만 그 과정은 전문가들도 혼돈을 초래할 정도로 복잡한 구조를 갖는다. 하지만 이는 설명만 복잡할 뿐 이들은 그렇게 복잡한 것은 아니다. 제시된 산정방법을 적절히 정리하면 기초수요액은 항목별 표준행정수요액의 합으로 단순화된다.(주만수, 2005) 이렇게 단순화된 산출방법은 사실상 지역균형수요 산정방식 혹은 기초수입액 산정방식과 매우 유사하게 회귀분석을 통해 산출되므로 보통교부세 제도의 복잡성과 관련된 비판을

감소시킬 수 있다. 또한 이와 같은 단순한 설명방법을 채택하면 각 측정항목별로 측정단위 선정 방법과 관련된 다양한 논의는 무의미하며 표준행정수요액 산정에 적용하는 변수와 회귀분석방법의 중요성이 부각된다.

## 2) 표준행정수요액 산정방법의 과학화

기준재정수요액과 기준재정수입액 산정과정에서 회귀분석방법이 사용된다. 회귀분석에 의해 산출한 추정치를 사용하여 보통교부세를 교부하고자 한다면 그 추정치가 해당 자치단체의 상황에 따른 표준 수치에 최대한 근접하여야 한다. 기준재정수입액을 산출하기 위해 각 세목별로 세수추계를 하는 것은 실령 실제 세수와 차이가 발생하더라도 이후에 이를 정산하여 조정하므로 큰 문제를 초래하지 않는다. 하지만 기준재정수요액의 산출과정은 사후에 정산하지 않으므로 이를 정확하게 산출하는 것이 중요하다. 기준재정수요액의 산출과정에서 측정항목별 표준행정수요액과 지역균형수요액을 회귀분석을 통해 도출하는데, <표 4>에 제시한 바와 같이 표준행정수요액이 기준재정수요액의 가장 중요한 비중을 차지한다. 특히 사회균형수요는 표준행정수요액을 이용하므로 기초자치단체의 경우 표준행정수요액이 차지하는 비중이 90%를 상회하므로 이를 정확히 산출하는 것은 공정한 보통교부세 교부를 위하여 필수적이다.

<표 4> 2008년 기준재정수요액의 구성비중(단위 : 10억원, %)

구 분	기준재정수요액	기초수요액		지역균형수요		사회복지균형수요	
		금 액	비 중	금 액	비 중	금 액	비 중
시·도	32,942	25,271	76.7	1,145	3.5	637	1.9
시	19,254	17,898	93.0	892	4.6	373	1.9
군	12,329	10,800	87.6	1,232	10.0	210	1.7
총계	64,525	53,950	83.6	3,269	5.1	1,220	1.9

자료 : 행정안전부(2008)

먼저 시·도를 위한 표준행정수요액은 7개 특별시·광역시와 제주도를 제외한 8개 도의 15개 자료만을 이용한 회귀분석을 통해 산출한다. 또한 시와 도는 서로 다른 행정적 역할을 수행함에도 불구하고 측정항목별 특성변수들이 자치단체 유형에 관계없이 동일한 비율로 조정된다는 가정을 기초로 하고 있다. 이들의 행정적 역할의 차이 때문에 회귀분석을 통한 동일한 산출

공식으로 재정수요를 파악할 수 없으므로 특별시, 광역시, 도에 대해 별도의 비중계수를 이용하여 실제의 지출규모와 일치시키는 작업을 수행한다. 이러한 산출방법은 통계적으로 신뢰하기 어렵다. 따라서 자치단체별로 다년도 자료를 사용하는 패널자료 분석이 제도개선을 위한 가능한 대안이다. 동시에 더미변수 이용 혹은 다른 조정방법을 사용하여 비중계수에 의한 별도의 조정없이 표준행정수요액을 도출하는 방법을 모색하는 것이 필요하다.

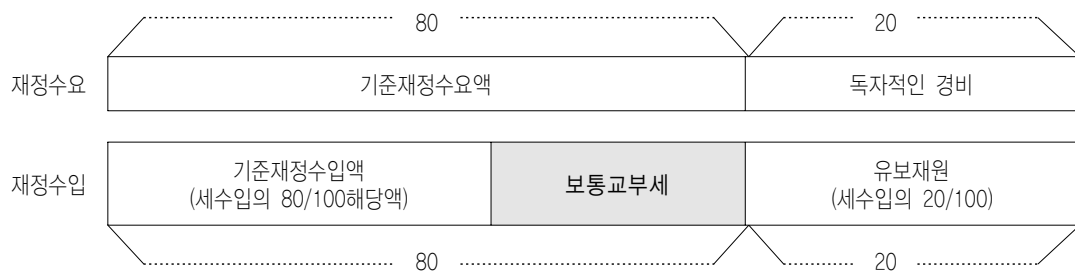
시·군·구에 대한 표준행정수요액 산정공식은 기본적으로 동일하고 단지 비중계수를 시·군, 특별시 자치구, 광역시 자치구로 구분하여 적용한다. 비중계수에 의해 조정되므로 각 측정항목별로 자치단체들의 기초수요액 합계액이 전년도 예산 합계액과 일치시키는 것은 가능하다. 시·도에서 지적인 바와 같이 시·군과 자치구는 서로 다른 행정적 역할을 수행함에도 동일한 산정공식에 기초한다는 것은 이들의 실제 예산액과 괴리를 크게 만들 수 있다. 예를 들어 시·군의 일반관리비는 인구가 증가함에 따라 느린 속도로 증가하고 자치구의 일반관리비는 인구가 증가함에 따라 빠른 속도로 증가하며 자치구의 인구가 시·군의 인구보다 더 많다고 가정하자. 표준행정수요 산정을 위한 회귀분석에 따른 인구의 계수는 이들의 가중 평균적인 수치로 나타날 것이다. 이 상황에서 시·군이 자치구보다 더 큰 비중계수를 적용하게 되면 표준행정수요액의 추계치는 예산액과 전혀 다른 모습을 나타낼 것이다. 즉, 인구의 증가에 따른 일반관리비가 자치구보다 시·군에서 더 빠르게 증가하는 것으로 기초수요액이 산정될 것이다.

이상에서 논의한 것처럼 각 항목에 대한 회귀분석식이 시·군·구에게 동일하다고 가정하는 것은 현실을 왜곡할 가능성이 크므로 각 회귀식에 대한 엄격한 통계적인 검증이 필요하다. 이를 위해 더미변수 활용과 이상치(outlier)의 제거 등 필요한 통계방법을 이용할 수 있을 것이다.(주만수, 임성일, 2004) 이를 통해 회귀분석식의 설명력 및 적절성, 그리고 계수의 유의성에 대한 검토가 이루어져야 한다. 또한 상대적으로 비중은 작지만 지역균형수요도 회귀분석을 사용하여 산출하므로 각 산출식의 통계적 유의성에 대한 검증이 필요하다. 더 나아가 기초수요액 산정을 획기적으로 단순화하는 노력이 이루어져야 한다. <표 1>에 제시한 바와 같이 17개 측정항목별로 표준행정수요를 산출하는데 인구, 행정구역면적, 자치단체의 시설면적, 도로면적 등의 변수들이 사용된다. 이들을 각 항목별로 구분하여 산출할 것이 아니라 하나의 종합적 산출방식으로 기초수요액을 산정하는 방법을 고려할 수 있다. 예를 들어, 자치단체의 예산액을 인구, 행정구역면적 등 주요 변수들에 의한 회귀분석하여 산정하는 것이 대안일 수 있다. 이러한 단순한 기초수요액 산정방법으로 파악하기 어려운 각 지역의 특수한 재정수요는 지역균형수요를 발전시켜 보정하는 방안을 고려할 수 있다. 현재에도 지역균형수요 등의 보정수요 산정이 충분히 복잡하므로 추가적인 복잡성을 최소화하면서 보정하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

### 3) 기준재정수요액의 반영비율 적정화

기준재정수요액과 기준재정수입액은 지방자치단체의 총수요와 총수입을 반영하는 것이 아니다. 먼저 기준재정수요액은 지방자치단체의 실제 재정수요액의 일부만을 반영한다. 지방자치단체가 자체재원으로 수행하는 지방사무 및 사업, 법령에 의해 자치단체에 위임된 사무와 사업, 국고보조사업 중 지방비부담분 등을 기초수요액으로 반영하며 그 외의 특수한 재정수요를 지역균형수요 혹은 사회복지균형수요 등의 보정수요를 이용하여 보완한다. 기준재정수요가 자치단체의 실제 재정수요를 어느 정도 반영하는지는 명확하지 않다. 행정안전부(2008)에 제시된 [그림 2]에 따르면 대체로 80%를 지향하고 있음을 짐작할 수 있다. 반면에 기준재정수입액은 실제 수입액의 80%를 반영한다. 지방세와 경상세외수입의 80%를 반영하고 그 차이가 발생한다면 이를 차후에 정산하므로 실제수입액의 80% 반영에서 큰 차이가 없을 것이다.

[그림 2] 기준재정수요액과 기준재정수입액의 관계



자료 : 행정안전부(2008)

만일 기준재정수입액은 실제 재정수입액의 80%를 반영하는 반면 기준재정수요액은 실제 재정수요의 80%를 반영하지 않는다면 교부세 배분의 형평성에 의도하지 않은 왜곡이 발생한다. <표 5>는 가상의 상황을 가정하여 재정부족액을 계산하는 과정에서 기준재정수요액의 실제 재정수요액 반영비율이 기준재정수입액의 실제 재정수입액 반영비율과 다를 때 발생하는 형평성 왜곡효과를 예시한다. 먼저 동일한 재정수요를 갖는 두 자치단체가 있으며 재정수입 측면에서 상대적으로 부유한 자치단체 A와 열악한 자치단체 B로 구분한다. 재정수요 전액과 수입 전액을 파악하여 부족액을 산정하고 동일비율을 적용하여 사전에 결정된 재원을 교부하면 실제 재정부족액의 72%를 충당하게 된다. 이 결과는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 실제 재정수요액과 재정수입액의 동일한 비율인 80%로 산정할 때 실제부족액 충당비율과 동일하다. 즉, 재정이 부유한 자치단체와 열악한 자치단체 모두 실제 재정부족액의 72%를 보통교부세로 교부받는다.

〈표 5〉 기준재정수요액의 반영비율과 재정부족액 총당비율

(단위 : 원, %)

구 분			재정수요 (C)	재정수입 (D)	부족액 (C-D)	일정한 교부세액** (F)	실제부족액 총당비율 (F/E)
실제수요액 및 수입액		단체 A	100	90	10 (E)	7.2	72
		단체 B	100	60	40 (E)	28.8	72
기준재정 수요액 반영비율*	80%	단체 A	80	72	8	7.2	72
		단체 B	80	48	32	28.8	72
	90%	단체 A	90	72	18	10.8	108
		단체 B	90	48	42	25.2	63
	70%	단체 A	75	72	3	3.6	36
		단체 B	75	48	27	32.4	81

주\* : 기준재정수입액은 80%로 고정

주\*\* : 교부세액은 기준재정수요액과 기준재정수입액이 실제수요액과 수입액의 80%를 반영하고 조정을  
90%를 가정할 때의 재원규모인 36으로 일정하다고 가정

하지만 기준재정수입액은 실제 수입액의 80%로 산정하는 반면 기준재정수요액은 실제 수요액의 80% 초과 혹은 미만으로 산정한다면 실제 재정부족액에 대한 총당비율은 크게 달라질 수 있다. 기준재정수요액이 실제 수요액의 90%를 산정하는 경우 재정부족액을 산출하여 사전에 결정된 교부세 재원을 동일한 비율로 두 자치단체에 교부한다면 실제 재정부족액에 대한 총당비율은 크게 달라진다. 부유한 자치단체는 실제부족액의 108%를 교부받는 반면 열악한 단체는 63%만을 교부받게 되어 부유한 자치단체에게 유리하다. 반면에 기준재정수요액이 실제 금액의 75%만을 산정하는 경우 재정부족액을 산출하여 마찬가지로 사전에 결정된 교부세 재원을 동일한 비율로 두 자치단체에 교부한다면 부유한 자치단체는 실제 재정부족액의 36%만을 교부받는 반면 열악한 자치단체는 81%를 교부받는다. 이와 같이 기준재정수요액의 실제 반영비율이 기준재정수입액의 실제 반영비율에 비해 높은 경우 재정이 부유한 자치단체에게 유리한 배분이 이루어지며, 낮은 경우는 열악한 자치단체에게 유리한 배분이 이루어진다.

현실적으로 기초수요액 산정에서 실제 수요액의 80% 반영을 목표로 한다면 〈표 4〉에 제시한 바와 같이 지역균형수요와 사회복지균형수요 등의 보정수요에 의해 기준재정수요액의 실제 수요액 반영비율은 80%를 초과할 것이므로 자치단체 간 재정불균형 개선효과가 감소할 것이다. 따라서 기준재정수입액과 마찬가지로 기준재정수요액의 산정과정에 실제 수요액의 반영비율을 담보할 수 있는 장치를 갖추는 것이 필요하다.



#### 4) 인센티브제도의 개선

세출을 절감하고 세입을 확충하려는 다양한 자체노력에 대해 인센티브를 제공한다. <표 6>은 자치단체 유형별로 세출과 세입측면의 자체노력이 기준재정수요액 및 수입액에 반영되는 금액을 제시한다. 세출측면에서는 인센티브와 역인센티브가 혼재하지만 인센티브 효과가 더 커서 전체적으로는 기준재정수요액을 1,697억원 증가시킨다. 세입측면에서는 여러 항목에서 인센티브를 얻기 위한 기준이 평균을 초과하도록 상향조정되어 역인센티브의 효과가 크며 이는 기준재정수입액을 1조 106억원 증가시킨다. 따라서 보통교부세를 산정하기 위한 재정부족액은 8,409억원이나 감소하게 된다. 물론 이는 보통교부세 불교부단체들을 모두 포함한 것으로 이들을 제외하면 재정부족액 감소크기는 줄어들 것이다. 예를 들어, 대표적인 불교부단체인 서울특별시만 제외한다고 해도 자체노력의 도입에 따른 재정부족액은 4,433억원만 감소하게 된다.

<표 6> 인센티브효과 효과

(단위 : 억원)

구분	수요자체노력	수입자체노력	순효과
합계	1,697	-10,106	-8,409
특별시	424	-4,400	-3,976
광역시	209	-1,512	-1,303
도	222	-711	-489
시	685	-2,866	-2,181
군	157	-617	-460

자료 : 행정안전부(2008)

이는 현재의 자체노력 항목이 재정효율화를 위해 인센티브를 제공하기보다는 오히려 재정의 비효율화에 대해 패널티를 부과하고 있음을 의미한다. 어느 경우건 재정 효율화를 위한 효과는 동일한 것이지만 자체노력의 항목을 도입하여 재정부족액이 감소하므로 자치단체들의 재정력이 향상된 것 같은 착각을 일으킨다. 즉, 자체노력 항목의 도입으로 기준재정수요액은 증가하고 기준재정수입액은 감소하므로 전체적으로 자체노력항목이 도입되지 않았을 때에 비하여 재정력 지수가 개선된 효과가 있는 것으로 나타난다. 또한 자치단체가 세출을 절감하고 세입을 확충하기 위한 노력을 한다고 하더라도 그에 대한 보상을 명시적으로 산정하지 않고 보통교부세에 포함하여 교부하므로 실질적인 정책효과가 충분히 발휘되지 않을 수 있다. 그 뿐 아니라 기준재정수요액과 기준재정수입액이 실제 금액을 어느 정도 반영하는가에 관한 앞의 설명에서 지적한

바와 같이 자체노력 항목은 그 반영비율을 변경시키므로 의도한 재정형평화 효과를 왜곡시킬 우려가 있다.

그러므로 자체노력을 반영하는 인센티브제도는 보통교부세와 분리하여 별도의 보상체계를 갖추는 것이 필요하다. 동시에 자체노력이 현재와 같은 패널티가 아니라 인센티브로 작동하도록 재설계하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 특별교부세 재원을 이용하는 인센티브제도와 통합을 고려할 수 있다.

단순한 인센티브 구조뿐 아니라, 자체노력 항목도 재검토하여야 한다. 수요자체노력의 사회문화·복지분야 예산운영항목과 같이 재정운영의 효율화와 직접적인 관계가 없다. 지방청사관리운영에 관한 인센티브제도는 총액인건비공무원수 대비 적정청사면적을 기준으로 산출한다. 하지만 지방청사는 공무원뿐 아니라, 주민들의 이용도가 높으므로 이를 규모의 경제를 고려한 인구수 대비 적정청사면적으로 산출하는 것이 적절하다. 실제로 인구규모가 큰 자치단체들이 이 항목에서 역인센티브를 받고 있으나 주민에게 제공하는 공공서비스의 관점에서 평가한다면 역인센티브는 부당할 수 있다. 수입자체노력 항목에서 지방세 세원발굴은 지방자치단체가 과세권이 없기 때문에 결국 중앙정부의 승인을 통해서만 인센티브를 얻을 수 있다. 이는 신세원의 허용 자체가 인센티브이므로 수동적인 자치단체에게 추가적인 인센티브를 부여하는 것은 재고해야 할 것이다. (박완규, 2007) 그 외에도 특정 유인제도의 긍정적인 효과에 대한 검토가 필요하다. 예를 들어, 읍면동 통합으로 공공청사면적이 감소한다면 이 면적을 기초로 산정하는 표준행정수요액은 감소하지만 수요의 자체노력항목의 인센티브로 인해서 보통교부세 교부에 서로 상반된 효과를 발생하므로 그 최종적인 효과에 대해서도 파악할 수 있어야 한다.

## 5) 미래의 재정수요 반영

기준재정수요액은 전년도 예산 및 지역특성변수들에 의해 산정되므로 지방자치단체의 미래에 발생할 재정수요에 대비한 보통교부세 배분을 기대하기 어렵다. 예를 들어 최근에 사회보장 관련 법제화에 따라 자치단체들의 사회복지수요가 급격히 증가하였으며 노령화가 급격히 진전되고 있으므로 자치단체들의 복지관련 지출수요는 더욱 증가할 것으로 예상된다. 하지만 현행 기준재정수요 산정방식은 과거를 기초로 하므로 미래의 고령사회에 대비하기 위한 노인복지시설의 건설 등과 같은 재정수요를 적절히 반영할 수 없다.

사회복지수요의 현황을 예시적으로 살펴보기 위하여 지역별 노인인구 비중에 대한 자료를 <표 7>에 제시한다. 2008년 현재 총노인인구 중에서 도 혹은 비수도권에 거주하는 노인인구 비중은 60%를 상회하여 특별광역시 혹은 수도권에 거주하는 노인인구 비중보다 훨씬 높다. 그러나 특별광역시 혹은 수도권에 거주하는 노인의 비중은 증가추세에 있는 반면 도

나 비수도권에 거주하는 노인인구의 비중은 중기적으로 감소추세를 나타낸다. 특히 2020년까지 특별광역시 및 경기도의 노인인구비중은 지속적으로 증가하는 반면 기타 도의 경우에는 지속적으로 감소한다. 이를 광역자치단체별로 살펴보면, 중기적으로 특별광역시와 경기도의 노인인구 비중은 증가하지만 기타 도지역의 노인인구비중은 감소할 것으로 예측된다. (주만수, 2008)

〈표 7〉 지역별 노인인구 비중

(단위 : 천명, %)

구 분	2000년	2005년	2008년	2010년	2015년	2020년	2030년
고령인구수	3,395	4,367	5,016	5,357	6,381	7,701	11,811
특별광역시	36.6	37.8	39.0	39.9	42.2	43.7	43.4
도	63.4	62.2	61.0	60.1	57.8	56.3	56.6
수도권	35.3	37.7	39.3	40.4	42.8	44.8	48.5
비수도권	64.7	62.3	60.7	59.6	57.2	55.2	51.5

자료 : 통계청 홈페이지, <http://www.kosis.kr/>


노인인구 변화에 따른 재정수요의 변화가능성은 지역별 노인인구의 예상증가율을 살펴보면 더욱 명확해진다. 2008년부터 2015년까지 8년간 전국 노인인구의 연평균 예상증가율은 3.6%인 반면 특별광역시와 수도권은 각각 4.77%, 4.91%로 매우 높으며 이는 도 및 비수도권의 노인인구 예상증가율 2.81% 및 2.70%를 압도한다. 중기적으로 특별광역시와 경기도의 노인인구 연평균 예상 증가율은 4%를 초과하는 반면 대다수 도의 노인인구 예상증가율은 1%대에 머무르고 있다.

따라서 적어도 중기적으로는 노인인구에 대한 복지수요는 특별광역시 혹은 수도권지역에서 더 빠른 속도로 증가할 것임을 알 수 있다. 비록 특별광역시 혹은 수도권 광역자치단체들의 재정력이 우월하다고 하더라도 이들 지역에서 노인복지수요 증가에 따른 재정압력이 더 크게 작용할 것이다. 이러한 미래수요 변화를 예상하여 이를 사전에 대비하기 위한 기준재정수요액 산정을 고려하여야 할 것이다. 이와 관련하여 자치구의 재정압박을 해소하기 위한 수단으로서 자치구를 보통교부세 교부대상에 포함할 것인가의 여부를 고려하여야 한다. 특히 분권교부세와 부동산교부세가 보통교부세로 통합된다면 자치구의 재정은 더욱 제약을 받을 것이므로 각 특별광역시의 조정교부금과 자치구를 위한 보통교부세의 관계정립 방안 혹은 별도의 자치구교부세의 신설 등을 통한 자치구 재정의 정상화 방안이 모색되어야 할 것이다. (최병호, 2008)

## 4. 결 언

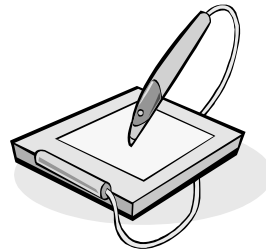
이상에서 보통교부세 제도를 개관하고 다양한 측면에서 개선과제에 대하여 논의하였다. 우선 보통교부세 제도에 대한 이해를 높이기 위하여 기초수요액의 산정방법 설명을 단순화할 필요성과 그 방안에 대해 논의하였다. 기초수요액을 측정단위, 표준행정수요에 기초한 단위비용, 그리고 보정계수의 세 요소를 이용한 복잡한 설명보다는 항목별 표준행정수요액의 합으로 단순화하여 이해할 수 있음을 제시하였다. 재정제도에 대한 이해를 확대하는 것은 지방재정에 대한 주민들의 참여를 확대하는데 중요한 사항임을 인식하여야 한다. 또한 표준행정수요액을 산정하는 방법도 개선이 가능한 것으로 판단된다. 먼저 시·도를 위한 표준행정수요액은 회귀분석에 필요한 표본 수가 과소하여 다년도 자료로 확장하여 추정할 것을 제안하였다. 시·군·구의 경우에도 비중계수만을 달리할 뿐 동일한 회귀분석 계수를 사용하고 있으므로 이것이 실재를 왜곡시킬 수 있음을 지적하였다. 또한 회귀분석식을 이용하여 표준행정수요액을 산정한다면 그 회귀식의 설명력 및 적절성, 그리고 계수의 유의성에 대한 검토가 이루어져야 한다. 더 나아가 장기적으로 기초수요액 산정을 획기적으로 단순화하는 노력이 필요하고 보정수요를 강화하는 방안을 제안하였다.

기준재정수요액의 실제 반영비율이 기준재정수입액의 실제 반영비율에 비해 높은 경우 재정이 부유한 자치단체에게 유리한 배분이 이루어지며, 낮은 경우는 열악한 자치단체에게 유리한 배분이 이루어지므로 기준재정수입액뿐 아니라, 기준재정수요액도 산정과정에 실제 수요액의 반영비율을 동일하게 담보할 수 있는 장치가 필요함을 설명하였다. 세출 및 세입의 자체노력을 반영하는 인센티브제도는 사실상 페널티제도로 운영되고 있으므로 이를 개선하여 보통교부세에서 분리하여 별도의 제도를 설치하는 것이 바람직하다. 그 외에 현재의 인센티브 항목에 대한 다양한 문제점을 지적하여 개선방향을 제시하였다. 마지막으로 노령화의 진전으로 급증하는 사회복지수요 등 지방자치단체의 미래수요에 대비하는 방향으로 보통교부세 배분방식의 개선이 필요함을 설명하였다.

본고에서는 보통교부세 내부적으로 개선이 필요한 과제를 중심으로 살펴보았다. 이외에도 그동안 복잡하게 개정되어온 보정수요를 지역특성을 반영하면서 단순화하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 더불어 보통교부세를 산정하는 과정에서의 부산물인 재정력지수가 다른 재정이전제도에서 지나치게 활용되어 재정형평성을 악화시킬 수 있음을 지적하고자 한다. 보통교부세 배분뿐 아니라, 분권교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계 등 다양한 이전제도에서 재정력이 취약한 자치단체에 더 큰 재원을 이전하기 위해 재정력지수를 사용한다. 이러한 과정에서 재원확보를 위한 자체노력의 유인이 사라질 뿐 아니라 재정력이 취약한 자치단체에 상대적으로 지나치게 큰 재정이전이 이루어질 수 있다. 따라서 보통교부세의 내부적 개선과 동시에 재정조정제도 사이의 관계에 대한 연구가 심도있게 이루어져야 할 것이다. 

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 박완규, 2008, “지방재정수요에 따른 지방교부세 개편방안의 필요성”, 지방재정과 지방세.
- 박완규, 2007, “지방교부세제도의 개선방안 연구 - 자원 및 인센티브제도를 중심으로”, 지방행정연구.
- 임성일, 2008, “한국의 정부간 재정이전제도의 개선방안”, 일본재정학회발표논문.
- 주만수, 2008, “인구구조변화와 사회복지지출 관련 지방교부세제도”, 한국지방재정학회 춘계세미나 발표논문.
- 주만수, 2005, “지방교부세 지역균형수요의 위상 정립과 특성 분석”, 한국지방재정논집.
- 주만수, 임성일, 2004, “지방교부세의 표준행정수요 산정방식에 관한 연구”, 한국지방재정논집.
- 최병호, 2008, “지방재정제도의 발전방안”, 지방재정과 지방세.
- 행정안전부, 2008, 지방교부세 산정해설.
- 행정안전부, 2008, 지방교부세 산정내역.



# 특별교부세제도의 개선방안

배 인 명

서울여자대학교 교수

## I. 머리말

우리나라에서는 다양한 지방재정조정제도를 활용하고 있다. 그 중 지방교부세의 한 형태로 운영되고 있는 특별교부세제도는 “보통교부세의 산정과정 상 발생하는 확실성과 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해 특별히 교부하는 것으로, 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정수요에 탄력적으로 대응함으로써 보통교부세의 기능을 보완하여 지방교부세제도 전체의 구체적 타당성을 확보하기 위한 제도”이다(행정자치부, 2007). 하지만 그동안 특별교부세제도는 그 성과나 운영 측면에서 많은 비판을 받아 온 것이 사실이다.

특별교부세에 대한 여러 연구들을 보면, 우선 규모가 지나치게 크고, 교부대상사업의 포괄범위가 지나치게 광범위하여 그 효과가 그다지 크지 않다는 점이 지적되고 있다(박완규, 2003). 또한 특별교부세가 거의 “모든 지방자치단체에게 웃돈의 형태로 지역안배 방식으로 지원되고 있어,” 보통교부세의 경직적인 배분방식을 보완하여 지방재정의 형평화를 이룬다는 원래의 목적과 관계없이 운영되고 있다는 비판도 있었다(김석태, 2001). 뿐만 아니라 특별교

부세에 대한 실증적인 연구도 특별교부세가 정치적으로 결정될 소지가 크다는 점을 보여주고 있다(김상헌·배병돌, 2002).

이와 같은 여러 학자들의 비판과 지적들을 반영하여 특별교부세제도는 2004년 지방교부세법의 개정을 통하여 2005년부터 새로운 방식으로 운영되기 시작하였다. 즉 특별교부세를 지원할 수 있는 수요항목이 시책사업, 지역현안, 재해대책, 지역개발, 특정현안 등 5개 항목이었으나, 이중 재해대책과 지역현안에 대해서만 지원을 할 수 있도록 하였으며, 재원의 규모도 지방교부세 재원의 9.1%에서 4%로 대폭 축소하였다.

이러한 개정에도 불구하고 특별교부세제도의 투명성과 객관성에 대한 비판은 그치지 않고 있다. 특히 정부 고위층들의 비리 사건과 연관될 때마다 특별교부세제도<sup>1)</sup>에 대해서는 “지방자치단체간 재원균등화와 안정적 재정운영에 기여해야 할 지방교부세가 일부 고위관료들의 영달과 정권유지의 수단으로 전락했으며 지방정부 길들이기 수단으로 악용되고 있다”(조선일보, 2007. 9. 20)는 비난과 함께 특별교부세제도에 대한 제도개선이 필요하다는 의견이 정치권이나 학계에게 제기되고 있다.

본 연구에서는 과연 특별교부세제도에 대하여 어떠한 제도적 개선이 필요한지를 살펴보기로 한다. 이를 위해서 우선 특별교부세제도의 의의 및 현황을 살펴보고, 문제점을 도출한 후, 문제점을 해결하고 보통교부세를 보완하여 지방교부세의 전체적 타당성을 제고하기 위한 특별교부세의 개선방안을 제시해 보고자 한다.

## II. 특별교부세제도의 의의 및 현황

### 1. 지방재정조정제도

특별교부세제도를 이해하고 개선방안을 도출하기 위해서는 우리나라의 지방재정조정제도에 대한 이해가 선행되어야 한다. 우리나라에서는 지방재정조정제도로써 크게 지방교부세제도와 국고보조금제도가 운영되고 있는데, 각 제도 별로 다양한 방법들이 활용되고 있다. 다음에서는 각 제도의 의의 및 현황을 구체적으로 살펴보기로 한다.

#### 1) 지방교부세제도

내국세의 19.24%를 재원으로 하고 있는 지방교부세 내에는 현재 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 다양한 제도가 함께 운영되고 있다. 이 중 보통교부세와 특별교부

1) 지방교육재정교부금제도의 일종인 특별교부금제도도 특별교부세와 마찬가지로 비난을 받고 있다.

세의 재원은 현재 내국세의 18.3%에 이르고 있으며, 이중 보통교부세는 96%, 특별교부세는 4%를 차지하고 있다.

지방교부세 중 가장 대표적인 것은 보통교부세로, 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 교부하고 있는데, 보통교부세는 다음과 같은 의의를 가지고 있다. 우선 보통교부세는 지방교부세법에도 명시되었듯이 지역 간의 소득재분배의 수단으로 사용된다(Fisher, 1987: 347). 각 지방자치단체들은 소득의 정도, 재산 가치 등에 있어 차이가 있기 때문에 각 지역에서 거두어들일 수 있는 지방세의 규모에 큰 불균형이 발생한다. 행정서비스의 비용 역시 지방자치단체마다 차이가 있기 때문에 재정의 불균형이 야기될 수 있다. 이러한 지방자치단체들 간의 수평적 재정불균형을 시정하기 위해 중앙정부는 지방자치단체의 재정력에 반비례하여 재원을 재분배하여 줄 필요가 있다.

둘째, 보통교부세는 중앙정부와 지방자치단체의 수직적 재정불균형을 시정하려는 목적으로 배분된다(King, 1984). 우리나라와 같이 분리방식에 의해 중앙과 지방자치단체 간에 세목을 배정하는 경우 대체로 충분한 세수를 확보할 수 있는 세목은 중앙정부에 할당되는 경우가 많다. 우리나라의 경우도 예외는 아니어서 지방세규모는 총 조세의 20% 정도에 지나지 않기 때문에 지방자치단체가 자치적으로 자신들의 정책을 펼쳐가기에는 자주재원이 부족한 실정이다. 따라서 보통교부세 등 지방재정조정제도에 의해 어려운 지방자치단체의 재정을 보전해 줄 필요가 있다.

마지막으로 보통교부세는 지방정부의 자주성을 강화해 주는데 그 의의가 있다. 보통교부세의 가장 큰 특징 중의 하나는 그 비도를 제한하지 않는다는 점이다. 따라서 보통교부세는 비록 중앙정부로부터 이전된 재원이긴 하지만, 자주재원과 함께 지방정부의 일반재원적 성격을 갖기 때문에 교부된 지방교부세를 지방정부가 자율적으로 활용함으로써 자주성을 강화할 수 있다. 이러한 의미에서 지방교부세는 지방자치의 구조 속에 발생하는 외부효과를 내부화 함으로써 자원 배분의 효율성을 제고하려는 목적과 함께, 국가가 수행하여야 하는 사무를 지방자치단체가 수행하게 함으로써 행정효율을 향상시키려는 목적을 가진 국고보조금과 구별된다(Fisher, 1984: 345-346).

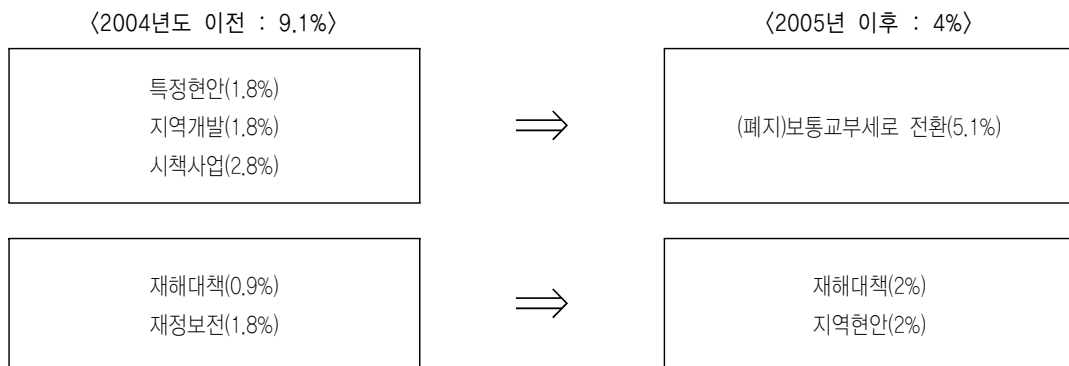
다음으로, 특별교부세는 기준재정수요액의 산정방법으로써 포착할 수 없는 특별한 지역현안 수요가 있을 때(특별교부세 재원의 2분의 1에 해당하는 금액), 그리고 보통교부세의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때(특별교부세 재원의 2분의 1에 해당하는 금액) 배분되며, 재해대책에 교부한 금액의 사용 잔액이 예상되는 경우에는 행정안전부장관이 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원을 위한 재원으로 사용할 수 있도록 되어있다(지방교부세법 제9조).

앞에서도 언급하였듯이 특별교부세는 투명성이나 객관성 측면에서 많은 비판을 받았는데 이



러한 문제점들을 개선하기 위해, 2005년부터는 재원규모를 지방교부세(보통교부세와 특별교부세)의 1/11(9.1%)에서 4/100(4%)로 축소·조정하였으며, 수요항목도 당초 시책사업, 지역현안, 재해대책, 지역개발, 특정현안의 5개 항목에서 지역현안 및 재해대책의 2개 항목으로 축소하였다. 각 항목별 재원의 규모는 다음의 [그림 1]과 같이 변화하였다. 또한 지방행·재정 우수단체에 대한 재정지원을 할 수 있도록 법적 근거를 마련하기도 하였다.<sup>2)</sup>

[그림 1] 특별교부세 규모의 변화



자료 : 행정자치부(2007)

셋째로, 분권교부세는 2005년부터 새로이 도입된 제도로써, 국고보조 149개 사업(9,581억원)을 지방에 이양하고, 국고보조사업을 이양 받은 자치단체에 대하여 필요재원을 보전해주기 위해 신설되었다. 분권교부세의 재원규모는 2005년 내국세의 0.83%와 담배소비세 인상분인 1,127억원이었으나, 2006년 이후부터는 법정률을 0.11% 상향조정하여 내국세의 0.94%를 재원으로 하고 있다. 단 분권교부세는 2009년까지 한시적으로 운영된 이후 2010년부터는 보통교부세로 통합하기로 되어 있다.

마지막으로, 종합부동산세의 신설과 함께 도입된 부동산교부세제도는 종합부동산세 전액을 재원으로 하여, 재산세 및 부동산 거래세 세수감소분을 보전하는데 활용하기 위한 제도이다. 만약 교부할 부동산교부세 총액이 자치단체별 세수감소분의 합계액보다 많을 경우에는 대통령이 정하는 공식에 따라 배분되는데, 공식은 여러 차례의 수정을 거쳐 2008년 현재에는 재정여건(100분의 50), 사회복지(100분의 25), 지역교육(100분의 20), 부동산 보유세 규모(100분의 5) 등을 고려하여 배분되고 있다.

2) 특별교부세의 구체적인 운영현황에 대해서는 추후 설명하기로 한다.

## 2) 국고보조금

국고보조금은 지방자치단체가 수행하는 특정한 사업을 지원하기 위해 국가가 교부하는 자금이다. 국고보조금사업의 목적은 다음과 같이 정리될 수 있겠다(김경환 외, 2000). 첫째, 외부성의 해소를 위해 활용된다. 어떤 지방자치단체가 제공하는 공공재가 다른 지역 주민에게 편익을 주는 경우, 그 지자체는 공공재의 양을 결정할 때 외부편익을 무시하게 된다. 이로 인해 공공재는 국가적 차원에서 볼 때 적정수준 이하로 공급되므로 이 외부성을 해소하기 위하여 중앙정부는 보조금을 지급한다.

둘째, 중앙정부의 가치재에 대한 선호를 반영하기 위하여 국고보조금은 활용된다. 즉 일부 보조사업이 중앙정부가 권장하고자 하는 가치재라면 이를 중앙정부가 바라는 수준으로 증가시키기 위한 유인책으로 보조금을 지급할 수 있다.

셋째, 국고보조금은 중앙정부의 최저수준에 대한 선호를 반영하기 위하여 활용할 수 있다. 즉 특정서비스에 대하여 지방정부가 자발적으로 공급하는 수준이 중앙정부가 원하는 공급수준에 미달할 때 그 차이를 상쇄하기 위하여 보조금을 지급할 수 있다는 것이다.

넷째, 중앙정부의 거시경제적 선호 반영하기 위해서도 국고보조금이 활용될 수 있다. 중앙정부는 국가의 총수요를 적정수준으로 유지하고 사적부문과 공공부문 사이의 균형을 유지하기 위하여 지방정부의 지출수준과 지출구성을 고려하게 되는데 이 때 국고보조금은 좋은 활용수단이다.

다섯째, 행정의 효율성을 위한 위임사무에 대한 경비를 국고보조금으로 지급할 수 있다. 성격상 국가가 수행해야 할 행정업무이지만 주민의 편의, 경비의 절감 등을 위해 지방정부가 수행하는 것이 국가적으로 효율적일 때 이를 지방정부가 담당하도록 위임하고 이에 필요한 경비를 국가가 교부하는 것이다. 이러한 사무는 구체적으로 지정되므로 그 특정사업에 대해 전액을 정책보조하는 것이 타당하다.

우리나라의 경우에는 두 가지 국고보조금제도가 운영되고 있다. 그 중 하나는 “보조금의예산 및관리에관한법률”에 따르는 일반국고보조금(일반회계와 특별회계)이고, 다른 하나는 “일관성 있고 지속적인 국가균형발전을 도모”하기 위한 국가균형발전특별법을 뒷받침하기 위해 운영되고 있는 국가균형발전특별회계이다. 국가균형발전특별회계는 참여정부 때 신설된 제도로써, 2005년 폐지된 지방양여금의 주요 재원이었던 주세 등을 재원으로 하여 ‘지역개발사업계정’과 ‘지역혁신사업계정’으로 구분하여 사업별로 재정지원을 하고 있다. 2006년부터는 지역개발사업계정을 더욱 세분하여 지방자치단체 자율편성사업과 균형발전기반 지원사업으로 나누고, 재해예방, 개발제한구역 관리 등 국가직접사업은 기타 사업으로 별도 관리하고 있다. 계정별, 사업별로 각각은 서로다른 특징, 배분단위, 운영체계들을 보이고 있는데, 이를 정리해 보면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 국가균형발전특별회계의 편성 및 운영체계

계 정 별	개 발 계 정			혁신계정	제주계정
중점목표	지역개발지원	균형발전기반지원	국가정책목표	지역혁신역량강화	특별자치도지원
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특 징</li> <li>■ 배분단위</li> <li>■ 편성주체</li> <li>■ 방 식</li> </ul>	자율 광역단체(시·도) 시·도지사 모델적용(총액배분)	균형 기초단체(시·군) 시장·군수 내역편성(총액배분)	정책목표 사업단위 중앙부처 내역편성	경쟁 사업단위 중앙부처(일부 시도) 내역편성	지역개발 균형발전기반 특별기관수행 경비 등
주요사업	· 지역SOC, 농림 관광자원개발 등	· 도서, 오지, 접경 농산어촌개발 등	· 재해예방 및 G.B. 관련사업	· 4+9지역산업진흥, NURI사업 등	

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서는 지방교부세제도로 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등이 운영되고 있으며, 국고보조금제도로 일반국고보조금과 국가균형발전특별회계가 운영되고 있다. 각각의 특성을 정리해 보면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 지방재정조정제도의 주요 내용종합

구 분	지방교부세				국고보조금	
	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	일반국고보조금	국가균형발전특별회계
근거법령	지방교부세법				보조금의예산및관 리에관한법률	국가균형발전특별 법(제5장)
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재원보전</li> <li>- 불균형 시정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별재정 수요대응</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방이양 대상사업 재원보전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재원감소분 보전</li> <li>- 지방재정균형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정사업 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 균형발전사업 통합추진지원</li> </ul>
운영 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요 대비 수입 부족액 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2개 수요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3개 수요</li> <li>- 한시운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세 전액 지방 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법정, 비법정 운영</li> <li>- 부처별 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3개 계정</li> </ul>
재원 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내국세18.3%</li> <li>- 재원의 96%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재원의 4%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내국세의 0.94%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합부동산세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가의 예산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주세, 특별회계 전출금 등 다양</li> </ul>
용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세부지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 포괄, 세부지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세부지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 포괄, 세부지정</li> </ul>
배분 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정부족액 기준</li> <li>- 공식배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역현안, 재해대책</li> <li>- 심사배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정수요 액기준</li> <li>- 공식배분, 심사배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보유세 감소 분 보전과 공식배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신청주의</li> <li>- 기준보조율, 차 등보조율 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계정별 배분 방식 상이</li> <li>- 공식, 심사배분</li> </ul>
재원 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반재원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정재원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반, 특정재원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반재원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정재원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정재원</li> </ul>

자료 : 한국지방행정연구원(2008) 내부자료.

## 2. 특별교부세의 현황

이상에서 살펴본 바와 같이 특별교부세는 지방교부세제도의 하나로 운영되고 있지만 국고보조금과 마찬가지로 자금의 용도를 지정해서 중앙정부가 지방자치단체에게 교부하고 있다. 다음에서는 제도적인 측면에서 특별교부세의 운영 현황을 먼저 살펴보고, 규모 및 배분현황에 대해 살펴보기로 한다.

### 1) 제도적 운영 현황

우선 어떠한 사업들에 대하여 특별교부세가 교부될 수 있는지에 대하여 살펴보기로 한다. 구체적으로 어떠한 사업들에 대하여 어떠한 기준 및 방법으로 교부할 수 있는지에 대해서는 지방교부세법 시행규칙에서 상당히 구체적으로 규정하고 있다. 우선 지역현안수요에는 국가적행사관련수요, 행정구역개편수요, 재정결함보전수요, 지방재정부담수요, 주요시책사업수요 등이 시행규칙에 포함되어 있으며, 재해대책수요로는 항구복구수요, 응급복구수요 등이, 우수단체재정지원수요로는 자치단체평가, 분쟁해결 등 우수자치단체지원, 우수행정·재정실적 자치단체지원, 그 밖의 주요우수정책사업지원 등이 규정되어 있다. 보다 구체적으로 지역현안수요를 살펴보면, 국가적 행사관련수요로는 전국체전, 국가유치 국제체육대회, 전국단위 문화행사, 국제문화행사 등이 포함되며, 행정구역개편수요와 관련하여서는 자치단체 종류의 변경, 행정구역 개편에 의한 보통교부세 감소 등에 대하여 교부할 수 있도록 되어 있다. 또한 재정결함보정수요에는 인구 등의 감소 또는 제도개선에 따른 보통교부세 감소, 재해로 인한 재정수요의 감소 등이, 지방재정부담수요에는 민통선 북방지역개발, 폐광지역 경제진흥, 원자력발전 등 관련, 미군기지이전 관련, 지역경제활성화 대책사업, 컨테이너 수송으로 인한 도로정비사업 등이, 주요정책사업 수요에는 도로교량사업, 하천관리사업, 지방상·하수도사업, 도로개발사업, 교통관리사업, 사회복지사업, 보건위생사업, 공해방지사업, 농업진흥사업, 수산진흥사업, 문화예술사업, 문화재보존사업, 공공체육사업, 그 밖의 주요정책사업 등이 포함되어 있다.

교부방법을 살펴보면 각 수요별 교부기준이 마련되어 있으며, 지원율이나 지원액은 행정안전부 장관이 결정할 수 있도록 되어 있다. 또한 교부 시기는 지방교부세법 시행령에 규정되어 있는데, 지역현안수요는 당해 수요가 발생한 때, 재해대책수요는 재해가 발생한 때에 배정하도록 규정하고 있어 연중 수시로 교부할 수 있도록 하고 있다. 또한 특별교부세는 교부목적에 따라 당해연도 예산에 계상하여 집행하도록 되어 있는데, 다만, 연도중 용도가

지정되고 소요전액이 교부된 때에는 추가경정예산 성립이전에 사용할 수 있도록 규정되어 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 특별교부세는 일반예산과는 달리 국회의 심의·의결을 거쳐 사용 내역이 결정되는 것이 아니라, 법령으로 그 규모가 이미 정해져 있고, 이에 대하여 행정안전부장관이 상당한 재량을 가지고 지방자치단체에 배분하도록 규정되어 있다.

## 2) 재원규모 및 배정현황

특별교부세의 규모는 1995년 4,986억원에서 2004년 1조 3,013억원으로 약 2.6배 증가하였으나, 2005년에는 7,116억원으로 약 45% 감소하였다. 이는 앞에서도 설명하였듯이 법정 교부율이 내국세의 9.1%에서 4%로 대폭 낮아졌기 때문이다. 하지만 그 이후 계속 증가하여 2007년에는 8,528억원으로 증가하였으며 2008년 예산기준으로 보면 9,468억원으로 나타나고 있다.

2006년과 2007년 시도별 특별교부세의 배분현황을 살펴보면 모든 시도가 최소한 100억원 이상을 교부받고 있으나, 규모 면에 있어서는 시도별 차이가 있음을 알 수 있다. 2006년의 경우 강원도가 1,841억원을, 2007년에는 전라남도가 1,125억원을 교부받아 연도별로 가장 많은 특별교부세를 교부받은 것으로 나타나고 있는데, 이들이 많은 특별교부세를 받은 이유는 특히 재해대책수요 때문이라고 할 수 있다.

논란의 핵심이라고 할 수 있는 지역현안수요를 살펴보면 역시 모든 시도가 교부받고 있기는 하지만 규모에 있어서는 시도별로 차이를 보여주고 있다. 2006년의 경우 전라남도, 경상남도, 경상북도 등이 400억원 이상의 특별교부세를 교부받은 것으로 나타났으며, 2007년에도 이들 세 도가 450억원 이상 교부받은 것으로 나타났다. 하지만 2006년의 경우 대전광역시와 울산광역시의 경우는 각각 86억원과 99억원을 교부받았으며, 2007년의 경우에는 제주특별자치도가 72억원을 교부받는 것에 그치는 것으로 나타나 대조를 이루고 있다.

이와 더불어 특별교부세제도에서는 재해대책수요의 잉여금을 행·재정적인 측면에서 우수한 지방자치단체의 재정지원으로 활용할 수 있도록 하고 있다. 그 실적을 살펴보면 2006년에는 지방행정혁신평가, 재정분석평가, 갈등·분쟁해결 우수단체 등 12개 분야에 대해 373억원의 인센티브를 지원하였으며, 2007년에는 21개 분야에 대하여 999억원의 인센티브를 지원한 것으로 나타났다(행정자치부, 2007).

〈표 3〉 특별교부세 배정현황(2006-2007년)

(단위 : 천원)

시도별	2006년			2007년		
	배정총액	지역현안수요	재해대책수요	배정총액	지역현안수요	재해대책수요
합 계	743,396,026	371,698,013	371,698,013	852,758,975	426,379,488	426,379,487
서울	23,637,000	16,860,000	6,777,000	20,966,300	13,286,300	7,680,000
부산	26,621,000	22,660,000	3,961,000	51,634,400	31,329,400	20,305,000
대구	18,150,000	12,880,000	5,270,000	27,467,100	15,367,100	12,100,000
인천	16,740,000	15,200,000	1,540,000	29,348,400	17,518,400	11,830,000
광주	22,351,000	19,760,000	2,591,000	27,349,780	18,530,990	8,818,790
대전	10,048,000	8,580,000	1,468,000	22,757,300	13,557,300	9,200,000
울산	14,770,000	9,980,000	4,790,000	19,562,697	12,716,000	6,846,697
경기	49,200,000	29,300,000	19,900,000	61,713,300	34,893,300	26,820,000
강원	184,124,013	21,900,000	162,224,013	81,747,500	29,009,500	52,738,000
충북	42,614,013	19,558,013	23,056,000	55,421,800	27,156,800	28,265,000
충남	39,824,000	29,840,000	9,984,000	54,795,600	23,805,600	30,990,000
전북	44,137,000	27,560,000	16,577,000	60,976,100	35,101,100	25,875,000
전남	75,348,000	43,280,000	32,068,000	112,545,900	47,167,900	65,378,000
경북	56,744,000	40,080,000	16,664,000	86,318,700	53,321,700	32,997,000
경남	106,143,000	42,760,000	63,383,000	98,762,800	46,391,800	52,371,000
제주	12,945,000	11,500,000	1,445,000	41,391,298	7,226,298	34,165,000

### Ⅲ. 특별교부세제도의 개선방안

이상에서 살펴보았듯이 특별교부세는 그 동안의 비판을 수용하여 사용용도도 상당히 구체적으로 규정하고 있고, 교부대상 및 규모도 축소하는 등 많은 개선이 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 교부대상이 지나치게 광범위하고 국회 등에 의한 구체적인 통제의 수단 없이 행정안전부장관의 재량 하에 운영되고 있기 때문에 투명성과 객관성 측면에서는 아직도 의심을 받을 수밖에 없는 것이 현실이다. 본 장에서는 이러한 문제점을 해결하고 보통교부세의 기능을 보완하여 지방교부세제도 전체의 구체적 타당성을 확보한다는 목적을 달성하기 위해서는 어떠한 개선방안이 필요한지에 대하여 제시해 보고자 한다.

## 1) 지역현안수요의 폐지

특별교부세제도에 대한 의심의 핵심은 결국 불투명한 운영에 있다고 할 수 있다. 여기에서 특히 문제가 되는 것은 지역현안수요에 대한 지원이다. 지역현안수요를 살펴보면 비록 교부대상이 2005년 이전에 비해 축소되었기는 하지만 아직도 거의 모든 사업에 대해 특별교부세가 교부될 수 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 주요정책사업수요 속에는 도로, 하천, 교통, 복지, 보건, 환경, 농수산, 문화, 체육 등의 사업들이 총망라되어 있다. 이러한 이유로 특별교부세는 행정안전부를 비롯한 거의 모든 부처 뿐 아니라 국회의원 및 지방자치단체들의 로비 대상이 될 수밖에 없다.

또한 지역현안수요 속에 포함되는 대부분의 사업들은 회계연도 개시 전에 사실상 예측이 가능한 사업들이고, 기존의 일반국고보조금사업이나 국가균형발전특별회계의 사업들과 중복되기도 한다. 이러한 이유로 지역현안수요 속에 포함되어 있는 사업들에 대한 지원을 굳이 지방자치단체들 간의 재정균등화를 기본 목적으로 하는 지방교부세제도 속에 포함시킬 필요는 없다고 판단된다. 따라서 이러한 사업들은 자금의 용도를 제한하여 운영하고 있는 일반국고보조금, 혹은 국가균형발전특별회계 사업으로 이관하는 것이 더욱 바람직 할 것이다. 왜냐하면 이러한 제도적 정비가 이루어진다면 각각의 지방재정조정제도가 원래의 목적에 더욱 적합하게 운영됨으로써 지방재정 운영의 효율성 및 형평성을 제고될 수 있기 때문이다. 만약 지역현안수요를 전면적으로 폐지하기 어렵다면 최소한 국고보조금사업 등과 중복되거나 이관이 가능한 사업들만이라도 정비하여 지원사업의 범위 및 규모를 축소하여야 할 것이다.

## 2) 사용 내역의 공개

만약 지역현안수요에 대한 교부를 폐지한다면 재해대책수요에 대한 지원만 남기 때문에 굳이 특별교부세의 사용내역을 공개하지 않더라도 투명성이나 객관성 측면에서 크게 문제가 되지 않을 것이다. 하지만 만약 지역현안수요에 대하여 특별교부세가 계속 지원을 한다면 정부의 자율적 운영에 대한 최소한의 통제장치가 필요하다. 이를 위해서는 특별교부세의 사용 내역을 의무적으로 공개하도록 규정을 만들 필요가 있다.

최근 여당에서는 “특별교부금(세)의 사용 절차 및 대상을 법에 명문화하고, 국회의 사후 승인 절차를 도입하는 방안도 검토할 방침”이라고 밝혔다. 이와 관련하여 한나라당 정책위의장은 “국민 세금은 어떤 기준에 의해 어떻게 집행됐는지 공개하는 게 기본 원칙”이라고 하면서 “(국회)가 예산의 집행을 (정부에) 처음부터 불투명하게 포괄적으로 위임한 게 아니라면 (정부는) 어떤 기준에 의해 어떻게 (예산)을 집행했는지 밝혀야 한다”고 주장하였다(조선일보, 2008. 5.30).

물론 사후 승인이 어떠한 법적 구속력을 가질 수 있는지에 대해서는 보다 구체적인 논의가

필요하다고 하겠다. 하지만 특별교부세의 내역 공개만으로도 상당한 정도의 투명성은 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 내역의 공개를 통해 전문가 등의 특별교부세에 대한 객관적인 평가가 이루어질 수 있기 때문이다. 따라서 우선적으로는 세부내역 공개를 하도록 하는 공식적인 규정이 필요하다고 하겠다.

### 3) 지방자치단체의 성과에 대한 인센티브 기능 강화

지방교부세의 근본적인 목적은 지방자치단체들 간의 재정균등화에 있으나 효율적인 재정운영을 위한 도구로서도 그 필요성이 제기되고 있다. 특히 우리나라의 경우 지방자치의 본질인 지방자치단체 사이의 경쟁을 유도하기 위한 제도적 장치가 미비하고, 지방자치단체의 비효율적인, 혹은 탈법적인 예산운용이 문제가 되는 현 시점에서 지방교부세제도에 인센티브제나 페널티제도를 도입할 필요성은 더욱 강조되고 있다. 예를 들어 효율적인 재정운영을 하는 자치단체에게 더욱 많은 교부세가 교부되는 인센티브제를 운영한다면 지방자치단체들 간에 효율적인 재정운영을 위한 경쟁을 유도할 수 있을 것이다. 또한 탈법적인 예산운용에 대한 제재장치가 부재한 상황에서 지방교부세는 이의 방지를 위한 장치로서 운영될 수도 있다.

현재 보통교부세를 산정할 때 지방자치단체의 효율성 제고를 위한 자체노력의 정도를 어느 정도 반영하고 있다. <표 4>에서 보듯이 기준재정수요액 산정시 5개 항목을, 기준재정수입액 산정시 6개 항목을 고려하여 재정적인 이익 혹은 불이익을 주고 있다.

<표 4> 보통교부세 산정시 자체노력 반영항목

구 분	반 영 항 목
기준재정수요액 반영사항	1. 경상경비 절감운영 2. 지방상수도요금 현실화 3. 읍면동 통합운영 4. 지방청사(면적)관리운영 5. 사회문화·복지분야 예산운영
기준재정수입액 반영사항	1. 지방세 징수율 제고 2. 주민세개인균등할 인상 3. 탄력세율 적용 4. 경상세외수입 확충 5. 지방세체납액 축소 6. 지방세 세원발굴



또한 특별교부세에서도 2005년부터는 재해대책수요 예산 중 잉여금이 예상되는 경우 지방자치단체의 행·재정 성과에 대한 재정지원으로 활용할 수 있도록 하고 있다. 하지만 지방자치단체에 대한 인센티브의 재원은 연도별 재해현황에 따라 달라질 수밖에 없기 때문에 안정성이 매우 낮다. 뿐만 아니라 그 규모도 2006년에는 373억원, 2007년의 경우 999억원에 지나지 않아, 과연 이러한 규모로 지방자치단체의 효율적인 행·재정운동을 유도할 수 있을지에 대해서 의문이 제기될 수 있겠다.

이렇듯 현재의 재정지원 규모로써 지방자치단체의 효율적인 재정운동을 유도하는데 한계가 있기 때문에 그 재원을 좀 더 확대할 필요가 있다. 만약 지역현안수요에 대한 지원이 폐지된다면 그 재원을 전부, 혹은 일부를 지방자치단체에 대한 인센티브 재원으로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 지역현안수요의 재원을 전부 활용한다면 2007년 기준으로 4,264억원의 인센티브 재원을 확보할 수 있고, 재해대책수요에 대한 잉여금까지 고려한다면 약 5,000억원 정도를 활용할 수 있게 된다.

#### IV. 요약 및 결론

그동안 여러 측면에서 개선이 이루어졌음에도 불구하고 특별교부세는 아직까지도 투명성과 객관성 측면에서 많은 비판을 받고 있다. 이러한 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 특단의 조치가 필요하다고 판단된다.

이를 위해서는 우선적으로 지역현안수요에 대한 재검토가 필요하다. 지역현안수요를 살펴보면 거의 모든 사업에 대해 특별교부세가 교부될 수 있도록 되어 있어 모든 정부부처, 국회의원 및 지방자치단체들의 로비 대상이 되고 있으며, 많은 사업들은 회계연도 개시 전에 사실상 예측이 가능한 사업들일 뿐만 아니라, 기존의 일반국고보조금사업이나 국가균형발전특별회계의 사업들과 중복되고 있다. 따라서 이러한 사업들에 대한 지원은 지방자치단체들 간의 재정형평성 제고를 목적으로 하는 지방교부세제도 보다는 국고보조금이 더욱 적합하므로 자금의 용도를 제한하여 운영하고 있는 국고보조금사업으로 통폐합하는 방안을 고려해 보아야 한다.

만약 지역현안수요에 대한 교부를 폐지한다면 특별교부세의 사용내역을 공개하지 않더라도 투명성이나 객관성 측면에서 크게 문제가 되지 않을 것이나, 계속 지원을 한다면 특별교부세의 사용 내역을 의무적으로 공개하도록 하는 규정을 제정함으로써 정부의 자의적인 운영에 대한 최소한의 통제장치를 마련할 필요가 있다. 이와 더불어 지방교부세가 효율적인 행·재정운동을

위한 도구로서 활용할 필요가 있는데 이를 위해서는 재정지원 규모를 좀 더 확대할 필요가 있다. 그 대안으로는 지역현안수요에 대한 예산의 전부, 혹은 일부를 지방자치단체의 효율적 행·재정 운영에 대한 인센티브 재원으로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

이러한 제도적 개선은 각각의 지방재정조정제도가 원래의 목적에 따라 운영하도록 함으로써 지방재정 운영의 전반에 대한 효율성 및 형평성을 제고하는데 도움을 줄 것으로 기대된다. 이를 위해서는 정부, 국회, 지방자치단체, 전문가, 그리고 국민들이 모두 마음의 문을 열고 무엇이 국가 발전에 더욱 도움이 될 것인지에 대하여 서로 간에 “소통”이 선행되어야 할 것이다. ☺

#### ◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

김경환 외, 2001, 「지방재정조정제도 개선방안 연구」, 서강경제인포럼.

김상헌·배병돌, 2002, “특별교부세 배분에 대한 실증적 연구”, 「한국행정학보」 제36권 제1호.

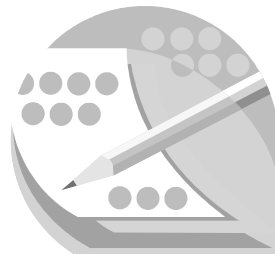
김석태, 2001, “특별교부세의 정체성”, 「한국행정논집」 제13권 제2호.

박완규, 2003, “특별교부세제도의 개편방안”, 「지방재정」.

행정자치부, 2007, 「행정자치부 정책백서」.

Fisher, Ronald C., 1996, State and Local Public Finance, 2nd. ed, Scott, Foreman & Co., 1996

King, David, 1984, Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government, George Allen and Unwin,



# 분권교부세제도와 부동산교부세제도의 개선과제

손 희 준

청주대학교 교수

## I. 서 론

참여정부는 2005년 지방분권과 국가균형발전의 원활한 추진을 위해 지방재정조정제도를 전면 개편하였고, 그 과정에서 국고보조금제도를 정비하면서 분권교부세가 도입되었다. 또한 지속적으로 치솟는 부동산 가격을 조세로 흡수하여 만연적인 부동산 투기를 잠재우기 위한 정책수단으로 종합부동산세를 전격 도입하고 등록세와 취득세 등 부동산 거래과세의 세율을 인하하였다. 이러한 전격적인 정책의 도입에 따른 부작용과 세수감소 등을 최소화하기 위해 부동산교부세가 도입되었던 것이다.

결국 과거 보통교부세와 특별교부세, 증액교부금으로 운영되던 지방교부세제도가 보통교부세와 특별교부세 외에 분권교부세, 부동산교부세 등으로 나뉘고, 이 중에서 분권교부세는 한시적으로 운영하다가 2010년에 보통교부세로 흡수하게 되어 있다.

이처럼 지방교부세의 다양한 수단들은 각각의 정책목적 수행을 위하여 나름대로 제각기 다른 방식에 의해 운영되고 있을 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 정상적 수요, 비정상적 수요(일반수요, 특수수요)로 나뉘고, 부동산교부세 역시 보유세 감소분 보전과 균형재원 배분으로 구분되며 잔여분에 대해서는 배분기준으로 재정여건이나 지방세 운영상황을 반영하는 등 제각기 정책목적을 달리하여 운영되고 있다.

이렇게 지방교부세제도라는 커다란 제도 속에 각기 다른 수단들이 상존하다 보니, 제도개편 과정에서 충분한 준비과정을 거치지 않고 시행되었거나, 재원확보가 취약한 상태에서 구조화되어 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 구조개편이 지방의 재원확충 및 재정자율성에 어느 정도 긍정적인 영향도 미쳤지만, 부정적인 영향도 적지 않게 발생하고 있다(서정섭·조기현, 2007). 이에 따라 최근 지방교부세제도에 대한 새로운 구조개편의 논의가 이루어지고 있다.

논의는 이미 2010년에 분권교부세가 보통교부세로 통합이 전제되어 있기 때문에 그 동안 잠재되어 있었으며, 최근 이명박 정부의 5+2 광역경제권 개발전략과 맞물려 이에 대한 재원확보와 효율적인 추진과 관련하여 중앙과 지방간의 세원 및 재원 재배분이 어느 때보다 중요하게 요구되고 있기 때문이다.

이에 본 연구는 현행 분권교부세와 부동산교부세제도의 전반적인 운영실태를 분석하고 문제점을 파악하여, 본래의 역할과 기능에 적합하게 개편하기 위한 제도개편의 바람직한 방향을 모색하고자 한다.

## II. 분권교부세와 부동산교부세의 도입배경

### 1. 분권교부세제도의 도입배경

분권교부세의 도입배경을 보면 2004년 7월 22일 국무회의 당시 노무현 대통령이 그 동안의 국고보조금 문제점을 지적하면서, 국고보조사업의 일부를 과감히 지방으로 이양할 것을 지시하였고, 지방이양사업을 원활히 추진하기 위한 재원대책으로 “분권교부세”의 도입이 검토되었다. 이처럼 대통령의 지시로 인해 재정분권과제를 검토하고 있던 정부혁신지방분권위원회의 재정세제전문위원회는 기존 국고보조금의 문제를 해결하고 지방의 자율적인 재정운용을 위한 포괄보조금(block grants) 형태의 분권교부세가 지방교부세 제도의 한 항목으로 2005년부터 도입하게 된 것이다.

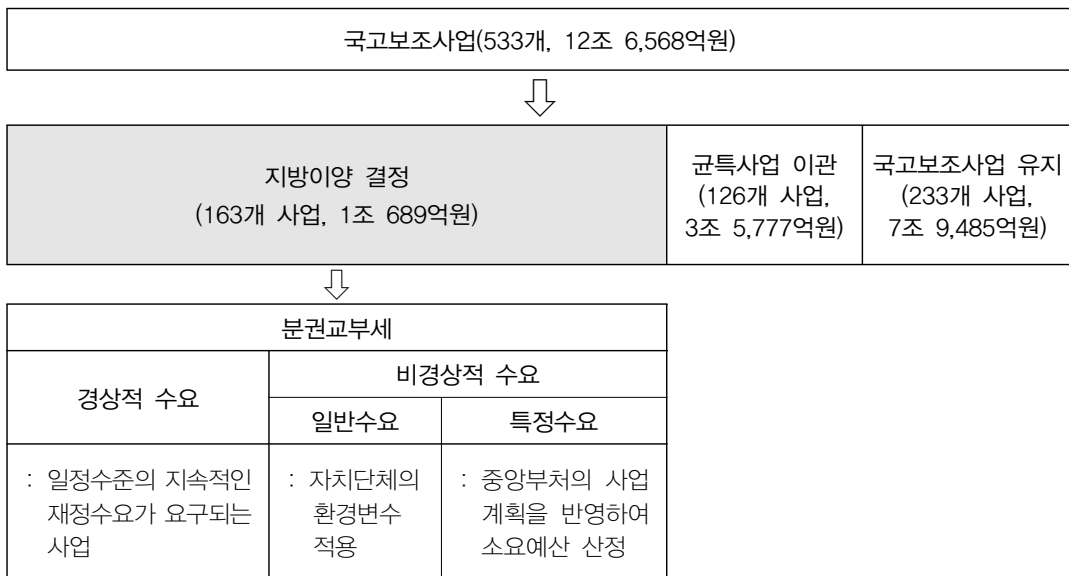
이처럼 국고보조금의 정비방안으로 분권교부세가 도입된 것인데, 국고보조금이 다음과 같은 측면에서 지방정부의 자율성을 침해해 왔다고 보았기 때문이다(이재원, 2005: 328-329). 첫

째, 국고보조금이 주요한 재정조정기능을 수행함으로써 지방정부가 자율적인 정책기획과 재정 운영 역량을 강화하지 못하고, 중앙정부의 표준화된 지침 중심의 단순 집행위주의 재정기능을 수행하게 되며, 둘째, 보조금의 지원규모가 불규칙하여 지방정부의 안정적인 재정운동을 보장하지 못하고 사업내용도 예측이 불가능하여 자율성을 제약하고 있다. 셋째, 지방비 부담비율이 지방정부의 재정여건을 고려하고 있지 않으며 소액·유사사업이 보조사업으로 증가하고 있어 소규모 분산적인 지방비 부담이 계속되고 있어 전략적 재정운영이 어렵다는 것이다. 넷째, 보조사업의 단가가 낮게 책정되어 지방비를 추가적으로 부담하는 사례가 많아 지방재정에 부담으로 작용한다는 것이다.

즉 이러한 국고보조금의 문제를 해소하고, 지방의 실질적인 권한을 확대하기 위해 일부 국고보조사업을 지방으로 이양하면서 그 소요재원의 안정적 확보수단으로 분권교부세 제도를 도입한 것이다.

결국 참여정부는 국고보조금의 정비를 국고보조 대상사업의 유지, 국가균형발전특별회계 대상사업, 지방이양 대상사업의 3가지로 구분하여 정비하기로 하고 2004년 예산기준으로 중앙정부의 기능 및 업무 중에서 복지, 문화, SOC, 교육 등 1조 689억원 규모의 163개 사업을 지방으로 이양하기로 하고, 이를 [그림 1]과 같이 분권교부세 대상사업으로 확정하였다.

[그림 1] 분권교부세 도입당시 국고보조금 재편구조(2004년)



결국 2004년 기준으로 총 533개 사업 12조 6,568억원의 국고보조사업 중 233개 사업 7조

9,485억원은 그대로 국고보조사업으로 존치하고, 126개 사업 3조 5,777억원은 국가균형발전특별회계<sup>1)</sup>로 이관한 것이다.

2004년말 현재 중앙 각 부처별 국고보조사업의 지방이양 현황을 파악하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 부처별 국고보조사업 이양현황(2004년)

(단위 : 억원)

구 분	국고보조금 ( '04년 예산)	지방이양현황	
		금 액	사 업 수
합 계	126,568(100.0)	10,689(100.0)	163(100.0)
재 경 부	21	—	—
교 육 부	1,544	1,108	15
외 교 부	115	—	—
국 방 부	81	—	—
행 자 부	5,703	742	4
문 광 부	4,280	356	24
농 립 부	16,216	222	9
산 자 부	4,858	—	—
<b>보 건 복 지 부</b>	<b>49,368(39.0%)</b>	<b>5,959(55.7%)</b>	<b>67(41.1%)</b>
환 경 부	4,515	90	5
노 동 부	187	61	1
여 성 부	4,199	75	2
건 교 부	24,109	1,331	7
해 수 부	2,839	157	16
보 훈 처	64	64	1
경 찰 청	476	—	—
문 화 재 청	2,313	410	2
농 진 청	694	102	7
산 립 청	3,392	11	2
중 기 청	1,590	—	—
식 약 청	3	—	—

자료 : 조기현(2006).

1) 2005년부터 지방양여금의 폐지로 인한 농어촌개발사업과 청소년육성사업 등도 국가균형발전특별회계로 흡수되었다.

중앙부처 중에서 보건복지부가 전체 지방이양사무의 41.1%에 해당하는 67건으로 가장 많고, 그 다음 문화관광부 14.7%(24건), 해양수산부 9.8%(16건), 교육인적자원부 9.2%(15건)의 순서이다. 이를 금액기준으로 보면 2004년 국고보조사업비 총액 12조 6,568억원의 8.4%인 1조 689억원이 지방으로 이양되었는데, 이양된 전체 사업비 중에서 56%에 해당하는 5,959억원 규모를 보건복지부가 이양해서 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 그 다음은 건설교통부 1,331억원(12.5%), 교육인적자원부 1,108억원(10.4%), 행정자치부 742억원(6.4%)의 순서이다. 특히 복지부의 경우 전체 국고보조사업의 12.1%를 지방으로 이양한 것에 불과하나, 3조 6,000억원 규모의 기초생활보호대상사업을 제외하면 실제 지방이양률은 44.6%에 달한다.

이러한 국고보조사업의 이양규모를 기준으로 해서 2005년도에 도입예정인 분권교부세의 규모를 내국세의 0.83%인 8,454억원으로 확정하고, 부족분은 담배소비세 인상분 1,127억원으로 추산하여 총 9,581억원 규모를 추정하였는데, 이는 2004년 이양사업규모 1조 689억원의 90.8%에 불과한 것으로,<sup>2)</sup> 제도도입 초기부터 규모를 지나치게 적게 추정하였다.

## 2. 부동산교부세제도의 도입배경

부동산교부세는 2005년 1월 5일 국세인 종합부동산세의 도입에 따라, 2005년도에는 종합부동산세 지방교부금으로 도입되었다가 2005년 12월 31일 지방교부세법을 개정하여 2006년도부터 지방교부세법상 신설된 교부세의 한 종류라고 할 수 있으나(지방교부세법 제3조), 타 교부세와 비교할 때 그 재원 및 배분 등 정책목적에서 매우 이질적인 교부세라고 할 수 있다.

참여정부에서도 지속적으로 부동산가격이 치솟게 되자, 부동산 보유세의 실효세율이 낮아 부동산 투기를 효과적으로 억제하지 못한다고 판단하여, 보유세 강화 및 거래세 완화라는 정책적인 수단을 채택하게 되고 이에 따라 지방세수의 감소분을 보전하기 위한 수단으로 도입된 것이 바로 부동산교부세라고 할 수 있다.

결국 부동산교부세는 2005년에 단행된 부동산 보유세 제도개편의 초점인 종합부동산세의 결과물이라고 할 수 있다. 따라서 종합부동산세의 도입배경과 그 내용을 검토하면 다음과 같다(이상용 외, 2006; 노영훈, 2007).

종합부동산세는 기초자치단체인 시·군·구가 매년 7월 말과 9월 말에 재산세를 1차로 정부부과 결정방식에 의해 과세한 후, 12월 15일에 인별 합산한 재산세 과표가 기준금액 이상인 토지 및 주택소유자들에 한해 2차로 자진신고 납부방식에 의해 과세하는 2원적인 체계로 구성되어 있다. 즉 토지에 대한 재산세는 기초단체인 시·군·구별로 과세대상 유형(종합 및 별도)에 따라

2) 교육부의 이양사업에 따른 재정수요는 제외하였음.

관내 합산하여 각각 3단계 저율 누진과세하는 반면, 주택에 대한 재산세는 토지와 건물을 통합 평가하여 시·군·구별로 그리고 과세대상별로 3단계 누진세율을 적용하여 과세한다.

한편 종합부동산세는 부동산의 유형별 합산 평가금액이 일정 기준금액 이상인 고액 부동산 보유자들만을 납세의무자로 하여 과세하는데, 과세대상 소유 부동산의 유형 및 해당 기준금액은 법으로 규정하고 있다. 즉 시가의 50% 적용비율을 곱한 금액을 과세표준으로 사용하는 것을 전제로 할 때, 인별 합산 재산세 과세표준이 주택은 9억원(국세청 기준시가) 이상, 나대지는 6억원(공시지가로) 이상, 사업용 토지는 40억원(공시지가로) 이상 소유자가 과세대상자이다.

〈표 2〉 종합부동산세의 도입내용

구 분		개편전 (재산세 및 종합토지세)	재산세(통합) 1차(시군구)	종합부동산세(2차 : 국가)			
				과세대상	과세표준	세율	1차분 세액공제
토 지	종합 합산	0.2~0.9%(9단계)	0.2~0.5% (3단계)	과표 3억원 초과분	7억원 이하 7억원초과 47억원 이하 47억원 초과	1.0% 2.0% 4.0%	125만원 초과금액
	별도 합산	0.3~2%(9단계)	0.2~0.4% (3단계)	과표 20억원 초과분	80억원 이하 80억원초과 480억원 이하 480억원 초과	0.6% 1.0% 1.6%	680만원 초과금액
	분리 과세	0.1%, 0.3%, 5.0% (3종 정율세율)	0.07%,0.2%,4.0% (3종 정율세율)	과세 안함			
주 택		토지(종토세) : 0.2~5% 건물(재산세) : 0.3~7% ※ 각각 별도과세	토지-건물 통합평가 및 과세 : 0.15~0.5%(3단계)	과표 4억5천만원 초과 ※ 과세제외 : 별장, 임대주택, 미분양 아파트 등	5억5천만원 이하 5억5천만원 초과~ 45억5천만원 이하 45억5천만원 초과	1.0% 2.0% 3.0%	199만원 초과금액
건축물		0.3%, 0.6%, 5.0% (크게 3종 정율세율)	0.25%, 0.5%, 4.0% (크게 3종 정율세율)	과세 안함			

자료 : 이상용 외(2006: 12)

이어서 2005년 8.31 조치에서는 종합부동산세와 관련하여 시가적용률의 연차적 인상, 세대별 합산과세 도입, 종합부동산세 적용 기준금액 인하, 세율구간 및 세율조정 등을 시행하여 부동산 보유자에 대한 부담을 대폭 강화하고, 이러한 보유세 강화와 함께 부동산 거래단계에 부과되는 법정세율은 〈표 3〉과 같이 최근까지 수차례 인하하였다.



〈표 3〉 부동산 거래세 법정율 변화추이

구 분	2004년까지	2005년		2006. 1~2006. 8		2006. 9월 이후	
		일 반	개인간	일 반	개인간	일 반	개인간
취 득 세	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.5%	1.0%	1.0%
등 록 세	3.0%	2.0%	1.5%	2.0%	1.0%	1.0%	1.0%
합 계	5.0%	4.0%	3.5%	4.0%	2.5%	2.0%	2.0%

자료 : 최병호 외(2007 : 9)

2006년 9월 이후의 세율을 2004년 이전과 비교하면 취득세와 등록세 등 거래세의 법정세율이 5.0%에서 2.0%로 약 40% 수준으로 대폭 낮아졌으며, 이러한 세율 인하는 과표 현실화와 동시에 진행되었다

### Ⅲ. 분권교부세와 부동산교부세의 운영실태

#### 1. 분권교부세의 운영실태

##### 가. 분권교부세의 성격

분권교부세는 중앙정부로부터의 이전재원인 동시에 지방교부세의 한 종류이다. 왜냐하면 현행 지방교부세법 제3조에서 지방교부세의 종류는 보통교부세·특별교부세·분권교부세 및 부동산교부세로 한다고 규정하고 있어 엄연히 교부세의 한 종류임을 밝히고 있기 때문이다.

그러나 실제 운영상 분권교부세는 보통교부세와 같은 일반재원과 국고보조금과 같은 특정재원의 성격이 혼재되어 있다. 왜냐하면 분권교부세는 기존의 국고보조사업을 지방으로 이양하면서 이를 경상수요, 비경상수요로 구분하고 비경상수요는 다시 일반수요와 특정수요로 재분류하고 있는데, 이 중에서 비경상수요의 특정수요는 전형적인 국고보조금 방식으로 운영하고 있기 때문이다.<sup>3)</sup>

즉 분권교부세는 구체적으로 자금의 사용용도를 지정하고 있지 않지만, 그 근거인 수요산정을 기존의 국고보조사업을 대상으로 하고 있고, 배분방식 역시 배분공식을 적용하면서 지방비 부담을 전제로 하고 있기 때문이다.

3) 행정안전부는 기본적으로 분권교부세를 일반재원으로 규정하고 있다. 그러나 전문가들은 그 성격을 특정재원으로 구분하기도 한다(임성일·서정섭·조기현, 2006:74).

결국 분권교부세는 제도적으로는 현행 지방교부세법시행령 제10조의2에서 분권교부세의 교부대상사업을 첫째, 국고보조금 이양사업 중 일정수준의 재정수요를 계속적으로 보전할 필요가 있는 사업으로서 사업수요에 대한 객관적인 산식화가 가능한 사업과 둘째, 국고보조금 이양사업 중 특정 자치단체의 사업수요로 인해 재정수요를 보전할 필요가 있는 사업 등으로 구분하여 예산과 운영을 지방자치단체의 자율성에 기초하여 운영하도록 하는 일반재원임을 밝히고 있다. 그러나 동시에 동법 제9조의 2(분권교부세의 교부)에서 ①분권교부세는 국고보조사업을 이양받은 자치단체에 대하여 교부한다. ②분권교부세는 지방이양사업과 관련된 인구수 등의 통계자료, 종전의 국고보조금 지원수준 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 산정한다. ③행정안전부장관은 제1항의 규정에 의하여 분권교부세를 교부하고자 하는 때에는 당해 자치단체의 장에게 그 교부의 결정을 통지하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 분권교부세의 산정기초 및 자치단체별 교부내역을 당해 자치단체의 장에게 송부하여야 한다고 규정하고 있어 분권교부세가 중앙부처의 국고보조사업 이양에 따른 재원임을 명백히 하고 있다.

또한 2004년 12월 30일 개정된 지방교부세법 부칙에 분권교부세의 운영기한을 2009년 12월 31일까지 효력을 가지며, 2010년 1월 1일부터는 분권교부세를 폐지하여 보통교부세에 통합하여 운영한다고 명시하고 있어, 한시적인 제도임을 밝히고 있다.

결국 분권교부세는 특정 분야의 국고보조사업의 지방이양을 지원하기 위한 한시적인 보조금으로 이해하는 것이 타당하다. 왜냐하면 제도적으로 교부세의 틀 안에 있지만, 교부세의 본질적인 기능인 자치단체간의 재정불균등을 해소하는 형평화 기능이 없기 때문이다.

#### 나. 분권교부세의 대상사업과 규모

분권교부세는 국고보조 이양사업의 성격을 기준으로 정상적 수요와 비정상적 수요로 구분하여 산정하고 있다(지방교부세법시행령 제10조의2).

정상적 수요(經常的 需要)는 매년 일정 수준의 계속적인 재정수요를 필요로 하는 사업으로 객관적인 산식화가 가능한 사업으로, 예를 들면 장애인 생활시설 운영, 시도지정 문화재 보수정비, 농업인 자녀학자금 지원, 공공도서관 운영 등이 이에 해당한다. 제도도입 초기인 2005년에는 종전 보조금 평균 교부액 수준과 이양사업 관련 통계 등을 적용하여 산정하였으나, 2006년 이후에는 전년도 예산액을 기준으로 산정하고 있다.

이에 반해 비정상적 수요(非經常的 需要)는 매년 자치단체의 사업계획을 심사·지원하던 국고보조사업을 금액적으로 총합하는 개념이며, 정상적 수요 산정방식을 적용하는 것이 불합리한 사업이다.

비정상적 수요는 지방교부세법시행규칙 제7조의3(분권교부세의 대상사업)에 의해 일반수요

(一般需要)와 특정수요(特定需要)로 재분류하고, 일반수요는 특정자치단체에 대해서 지원계획이 구체화되지 않은 사업이며, 특정수요는 중앙부처의 지원계획이 구체화되었거나, 일정기간 지원이 필요한 사업이다. 예를 들면 노인복지회관 신축, 마을어장 개발, 현충시설 건립 등이다. 분권교부세 대상사업의 변화추이는 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 분권교부세 대상사업의 조정

연 도	계	경상적 수요	비경상적 수요	증감내용
2008	149	92	57(일반 35, 특정 22)	비경상적 수요 (일반수요 10 감소, 특정수요 2 감소) 12 감소
2007	149	80	69(일반 45, 특정 24)	비경상적 수요 (일반수요 4 증가, 특정수요 7 감소) 3 감소
2006	149	77	72(일반 41, 특정 31)	비경상적 수요 (일반수요 2 증가, 특정수요 5 감소) 3 감소
2005	149	74	75(일반 39, 특정 36)	-

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 매년도.

특히 2006년 분권교부세 대상사업의 선정에 있어서는 행정안전부가 해당 부처의 의견을 직접 들어 대상사업을 조정하였다고 한다. 그래서 2005년의 경상적 수요 74개, 비경상적 수요 75개 사업을 2006년에는 경상적 수요 77개, 비경상적 수요 72개 사업으로 조정하였다. 이후 2008년 현재 총 사업수 149개는 동일하나, 경상적 수요는 92개, 비경상적 수요는 57개 사업(일반수요 35, 특정수요 22)으로 지속적으로 비경상적 수요사업이 경상적 수요사업으로 전환되고 있음을 알 수 있다.

또한 분권교부세의 재원은 현재 내국세 총액의 1만분의 94에 해당하는 액으로 하고 있는데, 도입초기인 2005년에는 내국세 총액의 0.83%의 법정율을 정하였으나, 2006년부터 0.11%를 상향 조정하여 반영하고 있다. 재원규모는 2005년도 8,454억원에서 2006년에는 1조 65억원, 2007년 1조 1,387억원, 2008년 1조 2,595억원으로 매년 증가하고 있다.

<표 5> 분권교부세 재원규모

연도별	2005	2006	2007	2008
법정율	내국세 총액의 0.83%	내국세 총액의 0.94%	내국세 총액의 0.94%	내국세 총액의 0.94%
재원규모	8,454억원	1조 65억원	1조 1,387억원	1조 2,595억원

자료 : 행정안전부, 지방자치단체예산개요, 매년도.

2006년에 법정율을 상향 조정한 것은 2005년 재원 부족분을 담배소비세 인상분 1,127억원으로 충당하기로 하였으나, 이를 반영하지 못해 2006년 인상분 1,570억원은 전액 노인·장애인·정신요양시설에 배정되었다.<sup>4)</sup>

#### 다. 분권교부세 산정방식 및 배분

분권교부세는 과거 국고보조 사업의 성격을 기준으로 크게 정상적 수요와 비정상적 수요로 구분하여 산정하고 있다.

분권교부세 도입 초기인 2005년 분권교부세를 산정하기 위해, 2004년 기준 각 중앙부처의 지방이양사업에 대한 산정기준을 보면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 지방이양사업 분류표(2005년)

(단위 : 개, 백만원)

부 처 별	계		정상적 수요		비정상적 수요	
	사업수	이양액	사업수	이양액	사업수	이양액
합 계	149 (100%)	958,049 (100%)	74 (49.6%)	628,643 (66%)	75 (50.4%)	329,406 (34%)
보건복지부	67	595,854	50	472,242	17	123,612
건설교통부	7	133,078	—	—	7	133,078
행정자치부	4	74,157	1	49,930	3	24,227
문 화 재 청	2	41,032	2	41,032	—	—
문화관광부	24	35,628	7	24,502	17	11,126
농 림 부	9	22,216	4	20,941	5	1,275
해양수산부	16	15,679	2	3,626	14	12,053
농촌진흥청	9	10,237	6	8,518	3	1,719
환 경 부	5	9,046	—	—	5	9,046
여 성 부	2	7,532	1	7,132	1	400
국가보훈처	1	6,378	—	—	1	6,378
노 동 부	1	6,092	—	—	1	6,092
산 림 청	2	1,120	1	720	1	400

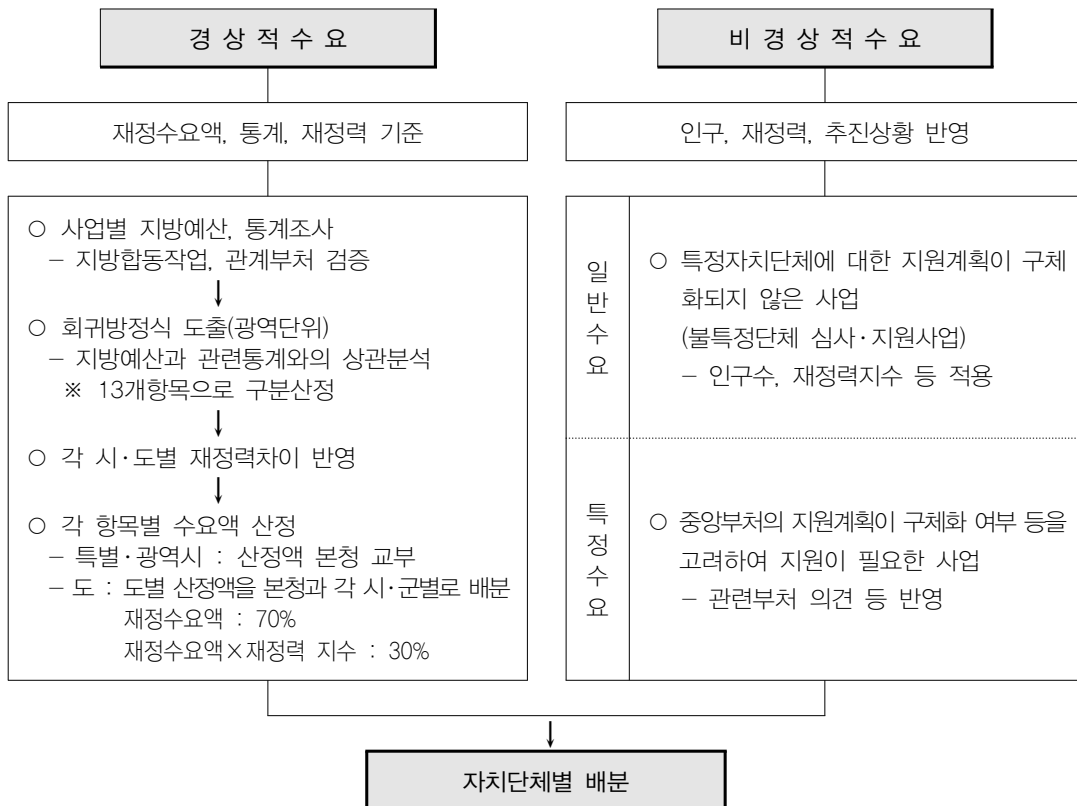
자료 : 행정자치부(2005).

4) 2006년 예산기준으로 분권교부세 재원규모는 1조 24억원으로 전년도에 비해 1,570억원이 인상된 것이나, 실재는 1조 65억원으로 1,611억원이 증가하였다.

2005년에 반영된 분권교부세의 경상적 수요반영은 보건복지부 등 9개 부처의 74개 사업 6,286억원이며, 비경상적 수요는 역시 보건복지부 등 12개 부처의 75개 사업으로 3,294억원으로 이양규모는 9,580억원이었으나, 2005년 분권교부세로 반영된 금액은 8,454억원으로 이양사업 규모에 비해 1,126억원이 적은 것을 알 수 있다.

2006년도 이후 이러한 분권교부세의 유형별 산정과정을 정리하면 [그림 2]와 같다.

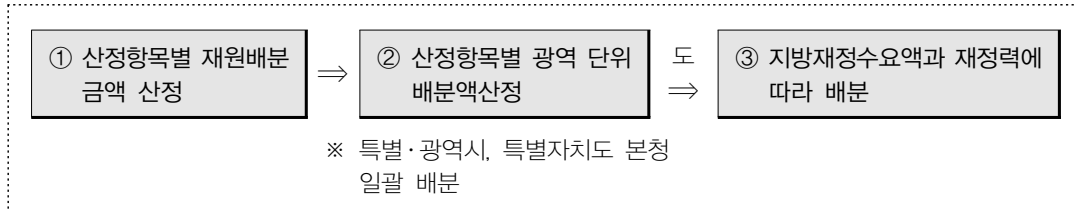
[그림 2] 분권교부세의 유형별 산정흐름도



자료 : 행정자치부, 분권교부세제도 운영, 2007.

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. 결국 현재의 분권교부세는 지방비부담의 매칭(matching)이 전제되고 있다.

경상적 수요는 2006년부터 재정수요액(전년도 예산액), 통계, 재정력('05년에는 최근 3-5년간 국고보조금 평균 보조액)을 기준으로 11개 산정항목별로 회귀분석을 실시하여 산식을 통한 수요액을 산출하였다. 이러한 경상적 수요산정은 다음과 같은 흐름에 의해 이루어진다.



경상적 수요부문은 <표 7>과 같이 2006년부터 사회복지사업에서 아동복지비가 분리 신설되었고, 문화관광사업에서 공공도서관비가 분리 신설되었다.

<표 7> 경상수요 산정항목별 배정내역

(단위 : 억원)

산 정 항 목		2005	2006	2007	2008	비 고
합 계		4,389	4,572	5,264	5,902	
사회 복지	소 계	2,973	3,134	3,792	4,319	
	노인복지비	516	526	670	809	시설 및 수요증가
	장애인복지	503	531	645	748	시설 및 수요증가
	아동복지비	-	911	1,125	1,295	'06년 항목 신설
	그밖의 복지비	1,954	1,166	1,352	1,467	수요증가 등
문화 관광	소 계	591	591	601	655	
	문 화 재 비	380	380	379	380	
	문화관광비	211	105	111	140	수요조정
	공공도서관비	-	106	111	135	'06년 항목 신설
농림 수산	소 계	315	337	356	410	
	농 업 비	192	215	233	249	
	농촌진흥비	81	80	80	91	
	임 업 비	7	7	8	13	수요조정
	수 산 비	35	35	35	57	수요조정
공공근로비		453	453	453	454	
여성인력개발비		57	57	62	64	

자료 : 행정자치부(2006).

재원규모로 보면 2005년 4,389억원에서 2008년에는 5,902억원으로 34.5%가 증가하였는데, 그 중에서도 사회복지분야가 2005년 2,973억원에서 2008년에는 4,319억원으로 가장 높은 45.3%의 증가율을 나타내고 있다.

반면에 비경상적 수요는 일반수요와 특정수요로 구분하는데, 일반수요는 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 재가노인복지시설개보수, 장애인지역사회재활시설차량 등의 사업에 해당된다.

총 배분금액을 특별·광역시분 30%, 도분 70%(본청분 5%, 시·군분 65%)로 하여 인구·재정력 등을 감안하여 전 자치단체에 배분하고 있다(특별·광역시 본청은 일괄 교부).

비경상적 일반수요에 인구(40%), 재정력지수(30%), 수산업종사자(25%), 농업종사자(5%) 등 사회경제적 환경변수를 반영하여 수평적 형평화기능이 부분적으로 존재하고 있으며, 재정력은 경상적 수요의 재정력반영비율(역재정력지수)을 고려하고 있다

〈표 8〉 비경상 일반수요 산정기준

구 분	총인구	수산업종사자	농업종사자	재정력
2005	20%	15%	5%	60%
2006	40%	25%	5%	30%

자료 : 서정섭·조기현(2006:30)

반면에 특정수요는 중앙부처의 사업계획을 반영하여 소요예산을 산정하는 수요항목으로, 당해 사업을 추진하는 자치단체에 한정시켜 산정·교부한다. 이러한 특정수요는 중앙 각 부처의 산정액을 기준으로, 부처의 의견을 반영하여 시도별로 일정율을 곱하여 산정하고 있다.

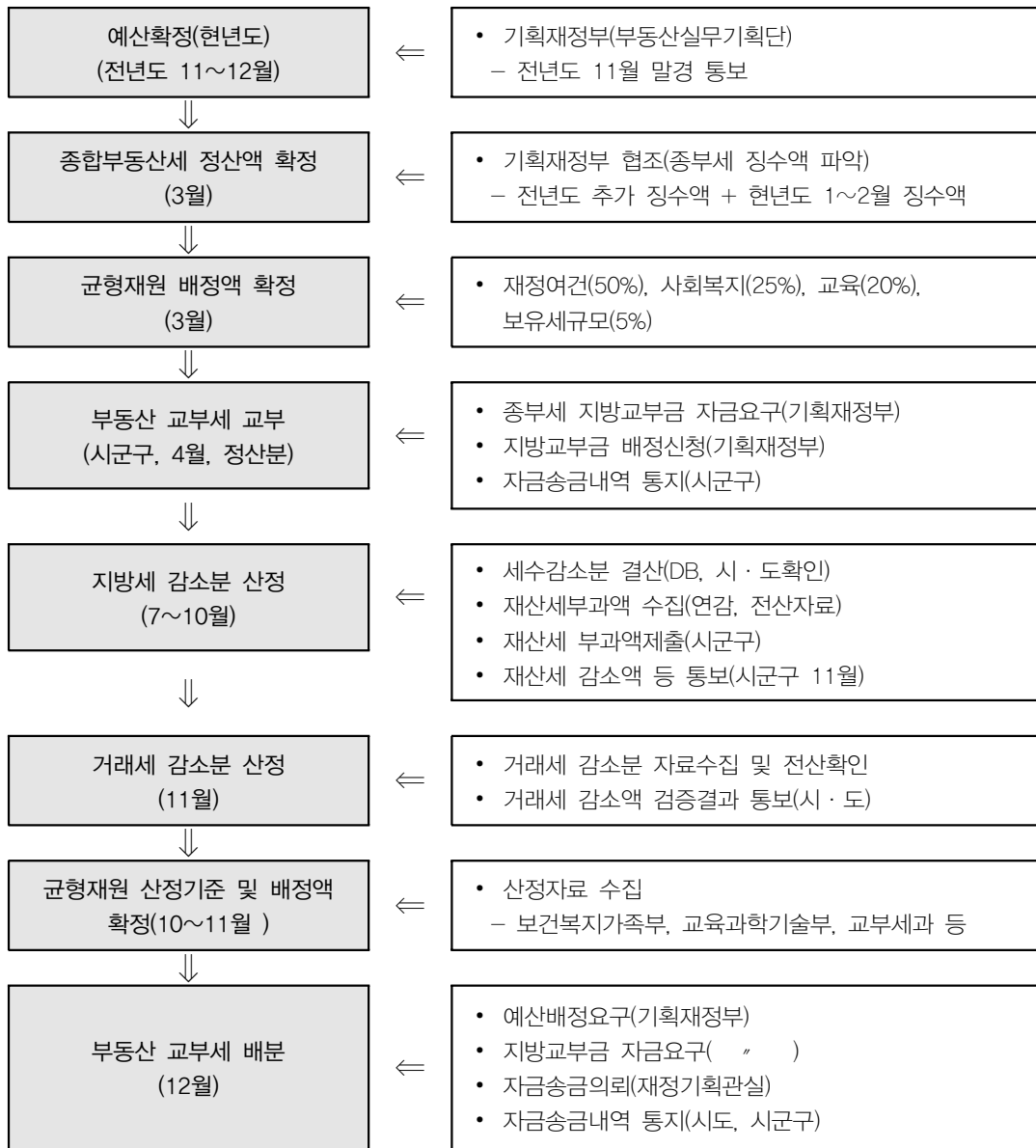
## 2. 부동산교부세의 운영실태

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.

부동산교부세의 규모 확정 및 교부 등 업무흐름도는 다음 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 부동산교부세 업무 흐름도



자료 : 행정안전부, 내부자료, 2008.

부동산교부세는 그 재원인 종합부동산세 전액을 지방자치단체에 교부하도록 규정하고 있으며, 부동산교부세의 교부기준은 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수 감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세 운영현황 등을 감안하여 대통령령으로 정하고 있다.



따라서 부동산교부세의 교부기준은 부동산교부세의 총액이 자치단체의 세수감소분보다 적을 경우와 많을 경우에 따라 달라진다.

즉 당해 연도 교부할 부동산교부세 총액이 세수감소분의 합계액보다 적을 경우에는 우선 재산세 감소분을 교부하고, 나머지는 거래세 감소분의 비율에 따라 교부하며, 당해 연도 교부할 부동산교부세 총액이 세수감소분의 합계액보다 많을 경우에는 자치단체별 세수 감소분에 해당하는 금액을 부동산교부세 총액 중에서 교부하고, 그 잔액은 재정여건, 지방세 운영현황, 부동산보유세 규모 등의 기준 및 비중에 따라 시·군·자치구별로 교부한다.

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).

또한 부동산교부세는 교부단체가 재원에 따라 구분된다. 지방세수 감소분을 교부할 경우에는 모든 자치단체가 대상이 되나, 균형재원으로 교부될 경우에는 시·군·자치구 등 기초자치단체를 대상으로 하고 있다는 점에서 차이가 난다.

이러한 부동산교부세의 내용과 특징을 요약하면 다음과 같다.

〈표 9〉 부동산교부세의 특징과 내용

구분		세수감소 보전분	균형재원(잔여재원 활용)
목적		종합부동산세 도입에 따른 자치단체의 재원감소분 보전	자치단체의 재원확충과 재정형평성 제고
배분방식		자치단체별 세수감소분 산정에 기초한 임의주의 방식	재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 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 수입 전액	
배분 현황	2006년	8,409억원	8,770억원
	2007년 (계획)	1조 1,516억원	1조 7,297억원

자료 : 최병호(2007:30)의 논문을 수정·보완함.

2008년까지 부동산교부세의 교부현황을 시도별로 파악하면 다음 표와 같다.

부동산교부세의 시도별 배분현황을 보면, 2005년도에는 3,929억원에 불과하였으나, 2008년도에는 1조 1,091억원으로 2.8배 증가하였으며, 단체별 비중을 보면, 2005년도에는 서울시가 791억원으로 20.1%로 가장 높은 비중을 차지하였으나 2008년에는 1,068억원으로 9.6%로 감소하였다. 반면에 전남이 2005년 4.0%에서 2008년에는 1,207억원 10.9%로 급증하였다. 이는 종합부동산세의 증가에 따른 균형재원의 규모가 상대적으로 더욱 커졌다는 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 부동산교부세 시도별 교부현황

(단위 : 백만원)

시 · 도 별	합 계	2005년	2006년	2007년	2008년
합 계	3,302,175	392,969	1,020,000	1,889,206	1,109,156
서 울	682,962	79,139	254,424	349,399	106,857
부 산	398,906	61,101	95,052	242,753	79,143
대 구	307,705	28,094	69,351	210,260	45,652
인 천	122,645	23,050	54,956	44,639	51,223
광 주	123,781	18,662	36,374	68,745	27,950
대 전	118,161	8,077	33,416	76,668	27,235
울 산	60,583	16,617	24,454	19,512	20,302
경 기	314,529	34,873	192,282	87,374	96,997
강 원	124,860	17,545	31,869	75,446	88,027
충 북	80,291	10,893	20,374	49,024	59,645
충 남	168,554	7,319	29,719	131,516	74,405
전 북	119,220	17,096	28,724	73,400	79,313
전 남	147,123	15,697	29,284	102,142	120,792
경 북	171,895	24,418	41,462	106,015	118,109
경 남	317,772	23,919	70,063	223,790	93,752
제 주	43,188	6,469	8,196	28,523	19,754

자료 : 행정안전부, 내부자료. 2008.

## IV. 분권교부세와 부동산교부세의 문제점 및 개선방안

### 1. 분권교부세의 문제점 및 개선방안

#### 가. 분권교부세제도의 문제점

분권교부세제도에 대한 문제점 및 관련 쟁점사항을 정리하면 다음 표와 같다(손희준, 2006: 135-138; 서정섭·조기현, 2006: 110-111).

〈표 11〉 분권교부세제도의 문제점 및 해결대안

구 분		문 제 점	해 결 방 안
현행 제도 측면	재원 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규모 적음(내국세의 0.94%)</li> <li>- 당초 지방이양사업비 재원확보 안이한 대처 및 과소추정</li> <li>- 기존수요 총당규모로 신수요 대응에 근본적 한계</li> <li>- 내국세 증가보다 복지수요 증가가 큼</li> <li>- 지방의 실제 재정수요보다 적게 배분되어 지방의 부담가중</li> <li>- 단체간에 편차 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내국세의 1.2%까지 인상</li> <li>- 2008년부터 노인수발보험 제도 시행예정으로 향후 5년간 생활시설, 재가시설 집중투자 예정으로 이에 대한 대응 부족</li> </ul>
	수요 산정 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 중심의 수요산정</li> <li>- 수요산정공식 변경</li> <li>- 산정공식 변수 대표성 미흡</li> <li>- 수요별 대상사업 변동</li> <li>- 비경상 특정수요 중시</li> <li>- 총액이 결정되어 특정사업 수요 증가 시 여타 사업수요 과소 산정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업의 효율적 추진을 위해 산정수요 유형의 변경</li> <li>- 산정공식의 변수 조정</li> <li>- 재정력지수 반영으로 불교부단체에 불리한 문제 해소</li> </ul>
	배분 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역 중심 배분(경상, 일반수요)으로 광역의 책임 및 재정부담 발생</li> <li>- 광역에서 기초로 배분시 배분기준 복잡 및 모호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 자치단체에 직접 교부 필요</li> </ul>
	사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방으로 재정부담 전가하여 사업추진 시 추가부담 발생</li> <li>- 사업의 정상추진이 곤란할 경우 서비스 질 저하 우려 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분권교부세 대상사업 정상추진을 위해 평가체계 필요</li> </ul>
향후과제 측면		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방이양사업 면밀한 검토 부족</li> <li>- 현재 표출되는 문제점 보완</li> <li>- 분권교부세제도 도입목적 달성여부 불투명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분권교부세제도 향후진로 모색필요</li> <li>- 사회복지부문의 대응 중요</li> </ul>

자료 : 서정섭·조기현(2006: 111)을 수정·보완함.

첫째, 현재의 분권교부세 규모(내국세 총액의 0.94%)가 너무 작다는 것이다. 이로 인해 지방 비부담이 과중하거나, 재정력이 취약한 자치단체의 경우 관련 사업의 정상적인 추진이 어렵다

는 지적이다. 이 문제는 분권교부세 제도의 태생적인 문제로 처음부터 과거의 수요를 기준으로 평균개념으로 접근하다보니, 신규 수요에 적극적으로 대처할 수 없었고, 과거의 국고보조사업으로 시행할 때에 비해 그 규모가 지나치게 적어 그 때보다 못하다는 자치단체의 불만이 매우 높아 국고보조사업으로의 환원을 요구하기도 하고 있다.

둘째, 수요산정과 관련하여, 경상적 수요 및 비경상적 수요 등 지나치게 복잡하게 운영되고 있으며, 산정공식의 변수들이 대표성이 없고 비경상적 수요의 특정수요가 타 수요에 비해 중시되고 있어, 본래 국가사무의 지방이양에 따른 자치단체의 재정운영에 대한 자율성 확대와 재정보전 수단의 확충이라는 재정분권의 의의가 크게 훼손되고 있다는 것이다.

셋째, 배분방식과 관련해서는 해당 자치단체로의 직접 교부방식이 아니라, 광역자치단체로의 간접 교부방식으로 전환됨에 따라 광역자치단체의 재원부담이 가중되고, 기초자치단체의 경우 사업시행이 어렵고 배분기준이 모호하며, 사업이 누락되기도 하였다는 의견이 제시되기도 하였다.

넷째, 2010년 분권교부세가 보통교부세에 흡수될 경우, 현행 관련사업들이 자치단체의 자율적인 판단에 의해 제대로 추진될 수 있는 제도적인 담보수단이 있느냐와 관련된 우려이다. 분권교부세에 의해 시행되는 대부분의 사업이 복지사업이다 보니 주민들이 직접적으로 느끼는 편익과 현시성이 매우 크다. 따라서 지역간 비교가 용이하여 상대적 박탈감 등이 야기될 수도 있다는 문제가 있다.

#### 나. 분권교부세제도의 개선방안

현행 분권교부세는 2010년 보통교부세로의 전환을 전제로 도입된 한시적인 교부세 제도인데, 이미 많은 문제점을 드러내고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 가장 근본적인 해결방안은 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 네 종류로 구분된 현행 지방교부세 제도의 전면적인 개편을 통해 가능할 것으로 판단된다. 그러나 이 문제 역시 최근 논의되고 있는 국세와 지방세의 세제개편 등과도 같이 맞물려 있기 때문에 결코 간단한 문제가 아니다.

따라서 여기서는 가장 쟁점이 되고 있는 사회복지사업과 관련된 문제의 해결방안을 모색해 본 다음 나머지 문제에 대해서 도입 가능한 대안을 파악하고자 한다.<sup>5)</sup>

첫째, 분권교부세는 이미 도입과 동시에 많은 문제점을 드러내어<sup>6)</sup>, 사회복지사업 중에서 일부 국가정책대상사업이나, 시설 및 서비스의 파급효과(spillover effect)가 자치단체의 행정구역역을 초월하는 것에 대해서는 우선적으로 국고보조사업으로 환원하는 것을 검토해야 한다. 이

5) 서정섭·조기현(2006)의 연구보고서 역시 사회복지사업과 관련해서 (가칭)사회복지교부금으로 운영하거나, 지방자치단체 스스로 자체재원으로 서비스 질 개선이 어려운 사업 등은 국고보조사업으로 환원할 것을 제안하고 있다.

6) 행정자치부(2005)에 의하면 장애인시설 총결의대회(2005년 7월 22일), 범사회복지단체 결기대회(2005년 10월 12일) 등이 대표적인 사회복지분야의 반발로 파악된다.

와 관련해서는 해당 부처인 보건복지가족부와 중앙부처의 예산 및 보조금을 기획하고 집행하는 기획재정부의 협조 등이 관건이며 또한 요구된다.

검토를 위해서는 과연 노인 및 장애인과 아동 등에 대한 사회복지서비스가 국가가 담당해야 할 기초 서비스인지, 아니면 지방자치단체가 담당해야 할 것인지에 대한 이론적 검토가 요구되는데, 만약 지방자치단체가 담당하는 것이 적절하다고 하더라도 그에 따른 재원보장을 누가 담당할 것인가의 문제는 별개라고 본다. 지난 참여정부에서 자칫 “지방분권”이라는 미명 아래 국가가 수행해야 할 가장 기본적인 서비스를 지방으로 떠넘기고 이에 대한 재정부담마저 지방으로 이양한 것은 아닌지 곰곰이 따져봐야 할 때가 된 것이다<sup>7)</sup>. 물론 이와 관련하여 국고보조사업으로의 전환이 곤란하게 될 경우, 보통교부세로 흡수된다면 결국 지방교부세제도의 하나로 유지할 것인지 아니면 현행 분권교부세 제도를 유지할 것인지도 검토해야 하지만, 현행 유지는 불가능할 것으로 판단되며, 이에 따른 교부세의 범정율을 인상하여 자율적으로 유도할 것인가에 대한 고려도 요구된다고 하겠다.

둘째, 수요산정과 관련하여 산식화가 가능하고, 전 자치단체에 배분이 가능한 사업수요는 보통교부세에 흡수하는 것이 훨씬 바람직할 것으로 판단된다. 따라서 최근 비경상적 수요부문이 감소하면서 경상적 수요가 증가하는 것은 바람직한 것으로 판단된다. 문제는 분권교부세의 배분방식에서 기초의 수요를 광역자치단체로 판단하여 광역자치단체를 경유하여 재원을 배분하는 방식을 지양해야 할 것으로 보인다. 또한 신규 수요를 어떻게 하면 합리적으로 반영할 것인지에 대한 검토도 요구된다고 하겠다.

셋째, 보다 근본적인 문제일 수 있는 평가시스템의 구축이다. 물론 분권교부세가 기존의 국고보조사업을 지방으로 이양하고, 이들 사업에 필요한 재원을 보장하면서 재정지출에 대한 자치단체의 자율성을 확보할 수 있도록 한시적이면서 포괄보조금의 형태로 도입된 것이지만, 사업의 성과는 자치단체의 주민을 담보로 한다는 점에서 매우 중요하다고 판단된다. 따라서 국고보조사업과 같이 일일이 사업의 추진실태나 항목별 평가보다는 지방자치단체의 예산에 반영정도 및 결산자료 등을 통해 행정안전부가 책임을 지고 확인하고, 지원하는 시스템을 갖출 필요가 있다.

## 2. 부동산교부세의 문제점 및 개선방안

### 가. 부동산교부세제도의 문제점

부동산교부세는 지방교부세의 한 종류이기는 하지만, 본래 그 성격과 재원이 매우 상이하다. 2005년부터 종합부동산세를 국세로 신설하면서 기존의 종합토지세가 재산세로 흡수되면서 축

7) 이미 정부혁신지방분권위원회의 정책사례분석에서 분권교부세의 도입은 일종의 정부실패 사례로 지적하고 있다는 점을 유념해야 한다(안성민·손희준·배준규, 2007).

소되는 세원 및 취득세와 등록세 등 거래세의 인하에 따른 세수 감소분을 보전하기 위해 자치단체에 배분하기 위한 제도이기 때문이다.

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

〈표 12〉 종합부동산세 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 공동 과세하는 지방세법이 개정되어 2008년부터 시행됨에 따라, 특별시분 재산세를 자치구 재산세에 포함하도록 하는 방법이 올해부터 적용되고 있다.

결국 부동산교부세의 잔여재원인 균형재원으로 활용되는 재원의 배분기준이 지속적으로 변화하고 있는데, 추이를 보면 다음과 같다.

〈표 13〉 부동산교부세 균형재원의 배분기준

연 도	배 분 기 준			
2006년	재정여건(80%)	지방세운영상황(15%)		부동산 보유세 규모(5%)
		지방세징수율(10%)	체납액징수율(5%)	
2008년	재정여건(50%)	사회복지(25%)	지역교육(20%)	부동산 보유세 규모(5%)

부동산교부세가 지방세수 감소분을 충당하고 남은 잔여재원을 시·군·자치구 등에 배분할 때 적용되는 배분기준이 도입 당시, 재정여건 80%, 지방세 운영상황 15%, 부동산보유세 규모 5% 등이 2008년 재정여건 50%, 사회복지 25%, 지역교육 20%, 부동산보유세 규모 5% 등으로 개편되어 최근 지역교육청에서 이에 대한 배분을 강력히 요구하고 있는 실정이다.

실제 부동산교부세 교부시점이 12월인데도 불구하고 각 지방교육청에서 교육수요를 반영한 것이라고 하여 배분해 줄 것을 요구하고 있는데, 이는 단순히 재원규모를 산정하기 위한 수요판단 자료라는 점을 잊어서는 아니 된다.

부동산교부세의 본질적인 문제는 앞으로 지속적으로 국세인 종합부동산세의 부과·징수에 따른 보유과세의 강화와 거래과세의 축소를 유지하게 될 것인가의 문제이다. 부동산세에 대한 국가와 지방의 2원화된 부과·징수체계도 문제이지만, 이를 다시 지방으로 교부세의 형태로 재배분하는 방식의 비효율성과 책임성 확보의 어려움 등도 함께 고려되어야 할 것이다.

#### 나. 부동산교부세제도의 개선방안

부동산교부세의 가장 바람직한 개선방안은 폐지이다. 왜냐하면 세제개편의 결과로 말미암은 가장 불합리한 모습으로 탄생하게 된 제도가 부동산교부세이기 때문이다. 누구든지 제도설계를 할 경우는 보다 단순하고, 이해가 용이하며, 집행결과나 효과에 대한 예측이 가능하게 제도설계를 해야 함에도 불구하고<sup>8)</sup>, 지방교부세제도가 점점 더 복잡하게 되어 제도 자체의 비효율성과 대응성이 낮아지고 있기 때문에 이에 대한 반성과 제도의 근본적인 개편이 요구되는 것이다.

따라서 이러한 제도개편을 전제로 한다면, 현행 종합부동산세의 재산세로의 통합을 전제로 한 폐지 등을 고려하면, 현 부동산교부세는 폐지되는 것이 마땅하다. 그러나 제도가 한번 수립되면 폐지되기 어려운 것도 사실이다. 따라서 제도가 존치될 경우를 가정하여 개선방안을 제시한다면, 지방교부세제도의 전면적인 개편을 전제로, 종합부동산세 전액을 대상으로 하는 현 부동산교부세는 지방세의 감소분만을 보전하게 하고, 잔여재원인 균형재원의 배분과 관련된 부분은 보통교부세의 인센티브 재원으로 활용하는 방안을 제시하고자 한다.

물론 재원추정과 배분시기 등의 문제가 상존하고 있어 불가능하다면, 부동산교부세제도를 존치하되, 균형부분에 대해서는 추가적인 사회복지수요나 지역교육 수요 등을 반영하기 보다는 해당 자치단체의 지방세수 증대를 위한 노력여하를 반영할 수 있는 최근 논의되고 있는 (가칭)성과교부세에 통합하는 것이 바람직하다고 판단된다.

8) 필자는 최근의 발표논문을 통해, 지방교부세제도 개편의 기본방향으로 제도의 간결성과 단순화(simplicity), 예측가능성(predictability) 및 투명성(transparency), 본래기능의 충실성(fundamental) 등을 제시하였다(손희준, 2008).

## V. 결 론

참여정부는 2005년도에 지방재정조정제도의 구조를 대대적으로 개편하였다. 기존의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 체제를 지방교부세와 국고보조금 체제로 하여, 지방교부세를 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 4개의 유형으로 나누었다. 이 중에서 분권교부세는 2010년에 보통교부세에 통합되기로 되어 있고, 부동산교부세는 세제개편의 부산물로 지방교부세에 포함되었지만 별도로 운영되고 있다. 또한 새로운 사회복지 수요의 증가에 대응하기 위해 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 지방교부세제도를 구성하고 있는 분권교부세와 부동산교부세에 초점을 맞추어 내용과 운영실태를 분석하여 문제점을 발견하고, 이에 근거하여 새로운 구조 개편 방향을 제시하고자 하였다.

그러나 이러한 논의를 하기 위한 가장 기본적인 전제로 제도의 단순화와 재원규모에 대한 예측가능성 및 재원배분결과에 대한 투명성이 확보될 수 있는 지방교부세제도의 근본으로 돌아갈 것을 제안한다.

따라서 분권교부세는 가장 문제가 되고 있는 사회복지사업수요는 과거의 국고보조사업으로 환원하거나, 이것이 불가능하다면 일부 산식이 가능한 사업만 보통교부세로 통합하고 (가칭)복지교부금을 신설하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이렇게 되면 결국 지방교부세제도의 단순화는 불가능하게 될 것으로 판단된다. 그 외의 다른 대안은 현 제도를 유지하면서 야기되는 문제를 해결하는 방안으로 제시되었다.

부동산교부세는 장기적으로 발전적인 폐지가 가장 바람직하다. 그러나 제도의 속성 상 당장 도입되기는 어려울 것으로 판단되어 현행의 제도를 유지할 경우, 재산세 감소분만을 부동산세로 유지하고, 잔여재원의 배분은 보통교부세의 인센티브제도로 흡수할 것을 제안하며, 이 역시 불가능하면 최근 논의되고 있는 (가칭)성과교부세로 흡수하는 방안을 제시하는 바이다.

제도개편에 있어서 가장 걸림돌은 어느 조직이나 목전의 이해관계에 집착하여 근본적인 제도 개혁이 불가능하다는 점이다. 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 개편논의가 이루어지길 기대하는 바이다. 🍵



◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 강성조, 2008 지방재정조정제도의 운용방안, 지방재정과 지방세, 제1호, 한국지방재정공제회, 2008
- 서정섭·조기현, 분권교부세의 운영실태와 개선방안, 한국지방행정연구원, 2006
- 서정섭·조기현, 지방재정조정제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2007
- 손희준, 지방교부세 제도의 발전적 개편방향, 「지방자치단체의 경쟁력 제고와 재정의 역할」, 지방재정세미나 발표논문집, 2008
- 손희준, “분권교부세 도입에 따른 문제점과 개선방안”, 「한국사회과학연구」, 제28집 1호, 2006
- 손희준 외, 「지방재정론」, 대영문화사, 2005
- 안성민·손희준·배준구, 「분권교부세」, 정부혁신지방분권위원회, 정책사례분석시리즈 2, 2007.
- 이재원, “참여정부 재정분권 2년에 대한 평가와 과제”, 「한국사회와 행정연구」, 제16권 제1호 2005
- 이재은, “분권화를 위한 지방세제 개혁”, 한국지방재정학회 춘계정기학술대회 발표논문집, 2002. 3.
- 이상용 외, 지방세제 중장기 발전방안 연구용역-부동산교부세 재원 배분방안을 중심으로, 한국지방행정연구원, 2006
- 임성일, “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립”, 재정환경변화에 따른 지방재정운영의 혁신방안 (2007지방재정세미나 논문집), 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2007.
- 임성일·서정섭·조기현, “분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구”, 「한국지방재정논집」, 제11권 제1호 2006
- 최병호·정종필, “재정형평화 교부금체계의 문제점과 개편방향-부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로”, 지역발전을 위한 지방재정과 과학기술정책 업그레이드, 한국지방재정학회·서울행정학회 학술대회 발표논문집, 2007
- 최병호 외, 사회경제적 환경변화에 대응하는 지방재정조정제도 개편 방향, 한국지방재정공제회, 2007. 12.
- 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 매년도
- 행정자치부, 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세 운영지침, 2007

