

지방교부세 제도개선 방안

손희준(청주대)

서정섭(한국지방행정연구원)

I. 서 론

- 중앙과 지방 간 재정조정제도의 핵심인 지방교부세제도는 1951년 전쟁 중 임시 지방분여세로 도입되고, 1961년 지방교부세법을 제정하여 현재의 지방교부세로 정착되면서 많은 변화를 겪음
 - 1969년 법정교부율 방식을 채택하였고, 1972년 8.3조치로 인해 법정교부율(내국세의 17.6%)이 폐지되었다가 1982년 법정교부율(내국세의 13.27%)이 부활되었고, 2000년부터 법정교부율이 15%로 인상되었으며, 2004년 지방양여금 폐지와 함께 사업 재편으로 인해 지방양여금 재원 일부가 보통교부세로 편입되는 한편, 국고보조사업 지방이양에 따라 이양사업 보전을 위한 분권교부세가 신설되고, 세제개편으로 신설된 종합부동산세를 지방에 보전하기 위한 부동산교부세가 신설되면서 지방교부세의 법정률이 19.13%로 되었으나, 2006년 분권교부세율을 0.11% 인상에 따라 현행과 같은 지방교부세의 법정율이 19.24%가 되어 현재에 이르게 됨
 - 특히 2015년에 분권교부세의 일부 사업을 국고보조사업으로 환원하고, 재원은 지방교부세로 통합·운영하기로 하여 지방교부세 제도변화는 이미 예정되어 있음
- 정부는 그동안 지방교부세 재원규모를 확대하여 지방자치단체의 부족재원을 보전하고, 산정방식 등을 개선하여 자치단체 간 재정 형평화를 달성하고자 하였음
- 그러나 그 동안 지방교부세의 재원규모가 확대되고 배분방식의 개선에도 불구하고, 지방교부세의 배분구조상 잠재된 도덕적 해이의 교정이 쉽지 않아, 이에 대한 비판이 있어 왔음
 - 특히 보통교부세의 배분구조가 기준재정수요와 기준재정수입을 비교하여 부족재원이 발생하면 이를 지속적으로 보전해 주는 방식으로 설계되어 있다 보니, 자치단체가 세수 증대노력보다는 일반재원인 보통교부세를 통한 세입확대에 의존하는 재정운영의 도덕적 해이가 발생한다고 지적되어 왔음
 - 지방자치의 관점에서 볼 때, 자치단체는 무엇보다 자체세입 확충노력에 적극적이고 세

출절감 노력을 해야 하나, 세입확충에 소극적이고 지방교부세를 통한 지역공공서비스 과잉공급 현상이 나타나기도 함

- 제도적으로 자체세입 확충노력과 예산절감 등 자구노력 인센티브가 보통교부세 배분에 연계되어야 하나, 그의 연계체계가 미흡하고 그 수준 역시 미약한 실정임
- 특별교부세의 경우, 배분기준이나 배분결과에 대한 투명성 부족 등이 지속적으로 지적되어, 일정규모 이상이 되면, 특별교부세의 비율을 축소하는 경향이 반복됨
- 이에, 본 연구는 지방교부세의 배분기준 및 항목과 특별교부세의 사전·사후 관리를 강화할 수 방안의 제시에 초점을 두고자 함

Ⅱ. 지방교부세 제도의 현황분석

1. 지방교부세의 의의와 기능

1) 지방교부세의 의의

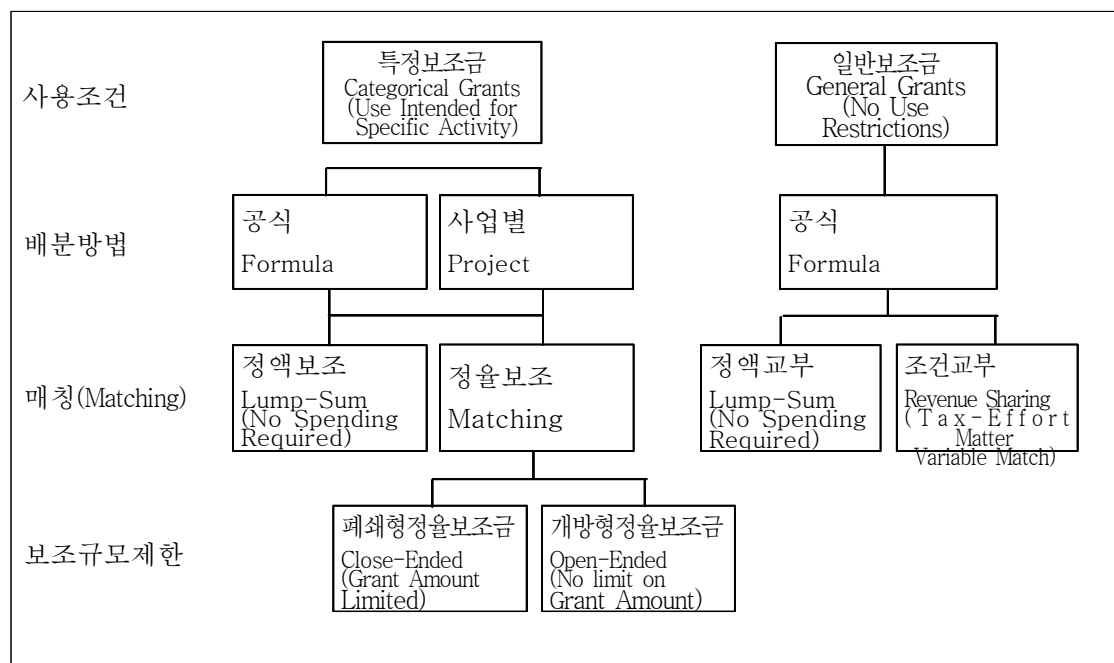
- 지방교부세는 관계 법률에서 “지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하며, 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 교부된다”고 규정하고 있음 (지방교부세법 제1조)
- 이론적으로 지방교부세는 “지방자치단체의 부족한 재원을 보전해 주고, 자치단체간의 재정 불균형(fiscal imbalance)을 시정하는 기능을 수행하는 제도, 그 사용에 아무런 조건이 첨부되지 않는 일반적인 재정지원금”으로 이해됨
 - 따라서 지방교부세는 단순히 국고에서 지원되는 교부금이 아니라 본래 지방자치단체가 중앙과 함께 공유한 고유재원이라는 점,
 - 지방에 배분된 지방교부세를 어떤 용도에 사용할 것인지는 자치단체의 재량이기 때문에 국가가 교부할 때 조건을 붙이거나, 용도를 지정해서는 아니 된다는 점,
 - 지방교부세는 지방자치의 본래 의도를 구현하고, 자치단체의 독립성을 강화한다는 궁극적인 목적을 인정함(송상훈 외, 2011; 손희준 외, 2011)

2) 지방교부세의 기능

- 현행 지방교부세의 본질적인 기능은 다음과 같음
 - 첫째, 지방자치단체 간의 수평적 재정불균등(horizontal imbalance)을 교정(손희준 외, 2011; 서정섭·조기현, 2007; 김필현, 2014)하고

- 둘째, 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 보장해 주는 재원보장 기능을 수행하며,
 - 셋째, 지방교부세는 국고보조금이나 과거의 지방양여금과 같이 재원의 비도가 국가에 의해 정해져 있지 않은 일반재원으로서 지방자치단체의 재정지출에 대한 자율성을 향상시키고 지방행정의 건전한 발전을 목적으로 하며,
 - 넷째, 지방교부세는 중앙정부와 지방자치단체 간의 수직적 재정불균형(vertical imbalance)을 시정하고자 함(King, 1984: 137-140).
- 물론 중앙정부로부터 지방정부로 재정조정제도로서의 재원이전 형태는 여러 유형으로 구분될 수 있음([그림 6-1] 참조)

[그림 6-1] 이전재원의 유형



자료 : Fisher(2007: 204)

- 지방재정조정제도를 유형별로 구분하는 이론적인 준거는 일반적으로 재원의 사용·용도 제한성 여부, 재원의 배분과정에서 특정배분공식의 이용여부, 재원지출과 관련하여 일 정율의 지방비부담의 여부, 재원규모의 제한성 여부 등으로 구분됨(Fisher, 2007: 203-206)
- 지방재정조정제도는 이전재원의 유형에 따라 일반보조금과 특정보조금으로 대별할 수 있음
- 일반보조금(general grants)은 중앙정부가 지방자치단체에게 특별한 용도를 부여하지

않고 재정지원을 하는 것으로, 재원의 사용에 대해 지방자치단체가 원하는 어떤 방식으로 사용할 수 있기 때문에 무조건부 보조금(unconditional grant)이라고도 함

- 그러나 일반보조금은 지방의 부담기준에 따라 노력관련교부금(effort-related grants)과 정액교부금(lump-sum grants)으로 분류되며, 전자는 교부금의 규모가 지방자치단체의 징수노력(tax effort)에 따라 가변적인 경우를 말하며, 후자는 이와는 무관하게 일정한 금액을 교부하는 것으로 우리나라의 지방교부세 중 보통교부세가 이 형태에 속함.
- 특정보조금(specific grants)은 중앙정부가 지방자치단체에게 특정의 공공사업에 사용하도록 용도를 한정하여 재원지원을 하는 것으로, 재원의 사용에 있어 중앙정부의 조건이 따르기 때문에 조건부보조금(conditional grant)이라고 함
- 특정보조금은 다시 정률보조금(matching grants)과 정액보조금(nonmatching grants)으로 나뉘는데, 전자는 특정사업에 대한 자치단체의 자체수입에 의한 부담규모에 따라 재정지원규모가 변동하나, 후자는 지방자치단체의 자체부담과 무관하게 일정한 금액을 보조하는 경우를 말함
- 정률보조금은 다시 폐쇄형 정률보조금과 개방형 정률보조금으로 구분되는데, 전자는 자치단체의 부담액에 따른 보조액에 상한을 설정하는 경우이고, 후자는 항상 일정한 보조율을 적용하는 경우로서, 우리나라 국고보조금이 이 형태에 속함
- 어떤 형태의 재정조정제도를 구축하여 운용할 것인가 하는 문제는 제도설계 및 정책의 목적과 영향 및 파급효과 등을 파악하여, 정책목적에 부합하는 최선의 제도를 선택하는 것이며, 이는 각국의 역사적 배경과 환경에 의해 결정되어 왔다고 할 수 있음
- Bahl and Linn(1992)에 의하면 정부 간 이전재원은 재원의 결정방식과 주어진 재원의 배분방식에 따라 12개로 구분되며 이 중에서 실제 운용하는 방식을 9개로 분류함
- 재원규모의 결정방식은 국세의 일정비율에 연동하는 방식, 의회가 임의로 결정하는 특별한(ad hoc) 방식, 승인된 지방재정의 세출에 맞추어 결정하는 방식 등 3가지 유형이며, 배분방식은 지방세 징수실적에 연계하는 지방세 연동방식(derivation basis), 공식(公式)으로 산정하는 방식, 행정비용의 전액 또는 일부를 보전하는 비용보전방식, 특별한 임의 방식 등 4가지임

〈표 6-1〉 이전재원의 유형화

구 분		재원규모 결정방식		
		국세 일정비율	의회 임의 결정	특정사업 지출
배분 방식	지방세실적 연동주의	A	L	N.A.
	공식주의	B	F	N.A.
	비용보전	C	G	K
	특별 임의 결정	D	H	N.A.

주 : N.A. = not available,

자료 : Bahl R. W. and J. F. Linn(1992), 박정수(1997).

- Bahl(1999)은 12개 유형 중에서 조합이 가능하고, 실제 활용되고 있는 8개 유형의 정책적 효과를 정리하고 있음

〈표 6-2〉 이전재원별 정책효과

이전재원 유형 목 적	A	B	C	D	F	G	H	K
중앙정부								
지방통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+
특정세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+
지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?
징세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
지방자치단체								
지방통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-
예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-
세입 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+
공 통								
행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-

주 : +는 효과적임, -는 효과적이지 않음, ?는 불확실함

자료 : 서정섭,조기현(2007: 16)에서 재인용

- A, B, C, D 유형은 총액규모를 국세의 일정비율로 고정시키는 방식으로 지방의 자주재원에 근접하는 이전재원으로 지방에 유리한데, 특히 A와 B유형은 지방재정의 입장에서 재정분권화 방향에 부합하는 이전재원으로 평가하며, B유형은 공식을 설계하는 과정에서 보정기능의 활용이 가능하여 A유형에 비하여 지역 간 재정격차를 완화하는데 비교우위를 점한다고 평가함
- 반면, F, G, H 유형은 총액규모를 지방재정의 외부에서 재량적으로 판단하기 때문에 중앙정부의 감독 및 지방에 대한 통제력을 확보하는 측면에서 유리하다는 판단됨
- 특히 H유형은 총액과 배분내역 등을 재량적 결정에 의존하여 중앙정부의 실질적인 장악력이 가능하여 지방재정에 대한 중앙정부의 정책유인을 강하게 작용할 것으로 판단되고, F유형은 총액은 재량적인 판단에 의존하지만 자치단체별 배분은 공식에 근거한 객관성을 유지하고 있으므로 중앙정부의 정책유인효과는 G유형에 비하여 다소 약함
- 결국 H유형은 중앙정부가 총액과 배분규모, C, G, K유형은 사업비의 산정 및 분담규모를 결정하므로 재정분권화와 방향과는 부합되지 않는 유형

2. 지방교부세 제도의 연혁 및 변화

- 우리나라의 지방교부세 제도는 1951년 4월 1일 한시법으로 제정·공포한 「임시 지방분여세법」에 의한 임시지방분여세로 출발하였는데, 6.25 직후 경제 불안에 따른 지방의 재정

력 격차를 시정하기 위해 제정된 것으로 재원은 당해 연도의 지세 및 영업세 예산액의 123.9/1,000에서 346.8/1,000 이내로 하였음

- 1952년「임시 지방분여세법」을 대신하여「지방분여세법」을 제정하였고, 1958년 3월에 지방분여세의 불합리한 분여방식에 의한 지역 간 불균형이 심화되어 이를 폐지하고, 「지방 재정조정교부금법」을 제정하였음
- 1961년 5.16으로 인해 시·군 자치제 실시 및 행정구역 개편 등으로 인해, 1961년 12월 31일 「지방교부세법」을 제정하여 오늘에 이르고 있으나, 몇 차례 급격한 변화를 겪음
- 1973년에는 8.3조치로 인해 내국세의 17.6%이었던 법정교부율을 폐지하고, 매년 예산으로 재원규모를 책정하게 되었고, 1983년 내국세의 13.27%(교부세 총액의 10/11은 보통교부세, 1/11은 특별교부세)로 법정교부율이 부활되었음

〈표 6-3〉 지방교부세 제도의 변천내용

연 도	주 요 내 용
1951	임시 지방분여세법으로 출발(국세 중 특정 세목의 일정률 34.68% 교부)
1952	지방분여세법 제정
1958	지방재정조정교부금법 제정(1959년부터 시행)
1961	지방교부세법 제정(국세 중 특정 세목의 일정률 교부; 1962년부터 시행)
1968	국세부가세 폐지와 관련한 재정적 조치로서 내국세의 17.6%의 법정교부율 방식 채택(1969년부터 시행)
1973	1972년 8.3 긴급조치에 의해 1973년부터 법정교부율 제도를 폐지하고 매년 국가 예산으로 재원 규모 결정
1982	법정교부율(내국세의 13.27%) 방식의 부활. 단, 경과 규정에 의해 1983년부터 적용, 증액교부금 제도 신설
1995	농어촌특별세관리특별회계에서 전입되는 금액의 교부세(증액교부금) 재원으로 추가
1999	법정교부율 상향 조정(내국세의 15.0%); 2000년 1월 1일부터 적용
2004	법정교부율 상향 조정(내국세의 19.13%), 증액교부금 제도와 지방양여금제도 폐지: 분권교부세 신설(내국세의 0.83%); 2005년 1월 1일부터 적용
2005	부동산교부세 신설(종합부동산세총액+전전년도 종합부동산세액의 정산액)
2006	법정교부율 상향 조정(내국세의 19.24%), 분권교부세율 상향 조정(0.94%); 2006년 1월 1일부터 적용
2014	특별교부세의 비중 인하(4%→3%)
2015	분권교부세(일부 국고보조사업으로 환원)는 폐지되고 재원은 지방교부세로 통합, 소방안전교부세 신설(담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%)

- 2000년에는 법정교부율이 15.0%로 상향 조정되었고, 2005년에는 지방양여금이 폐지되면서 일부사업의 재원이 보통교부세 재원으로 편입되고, 국고보조사업 지방이양에 따른 재원보전을 위하여 내국세 총액의 0.83%를 재원으로 하는 분권교부세가 신설되어 지방교부세 법정교부율이 19.13%로 상향 조정되는 한편, 증액교부금 제도가 폐지되었으며, 특별교부세의 규모가 1/11(9.09%)에서 4%로 축소되고, 2006년에는 분권교부세가 상향 조정(0.83%→0.94%)되었고, 국세인 종합부동산세가 신설되면서 부동산교부세가 신설되었음

- 2014년 특별교부세의 비중이 4%에서 3%로 인하되었음
- 2015년부터는 분권교부세의 일부사업이 국고보조사업으로 환원되고, 재원은 지방교부세로 통합되었으며, 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%를 재원으로 소방안전교부세가 신설되었음

3. 지방교부세의 유형과 실태

- 현행 지방교부세는 2015년 현재기준으로 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등 4가지 종류로 구분됨(지방교부세법 제3조)
 - 다만, 부동산교부세는 종합부동산세의 전액으로, 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%로 별도 운영되고 있음

〈그림 6-2〉 지방교부세의 구조와 재원(2015년 현재)

보통교부세	97%(32.2조원)	} 내국세의 19.24%
특별교부세	3%(0.99조원)	
부동산교부세	1조 4,104억원	} 종합부동산세 100%
소방안전교부세	3,140억원	} 담배값의 개별소비세액 20%

주: 내국세는 목적세, 종합부동산세, 담배 개별소비세액 20% 제외한 금액

〈표 6-4〉 지방교부세의 종류와 특성(2015년 현재)

구분	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세
목적	자치단체 부족재원 보전 및 재정불균형 시정	지역별 특별 재정 수요 지원	지방재정 확충 및 재정불균형 시정	지자체 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등
재원	내국세의 19.24%		종합부동산세 100%	담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%
	재원의 97%(1)	재원의 3%		
배분	재정수요 대비 재정수입 부족액 (공식 배분)	재해예방·복구, 시책 등 (신청 및 심사)	재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 (기준 배분)	소방 및 안전시설, 재난 및 안전 강화, 재정여건 고려 (기준 배분)
성격	일반재원	특정재원	일반 재원	특정재원

주: 1) (기존)분권교부세 폐지에 따른 불교부단체 지급 특례(1,253억원) 포함: '16-'19년까지 '15년 기준액(1,253억원)×내국세 증감율로 지급, 이후 필요 조치.

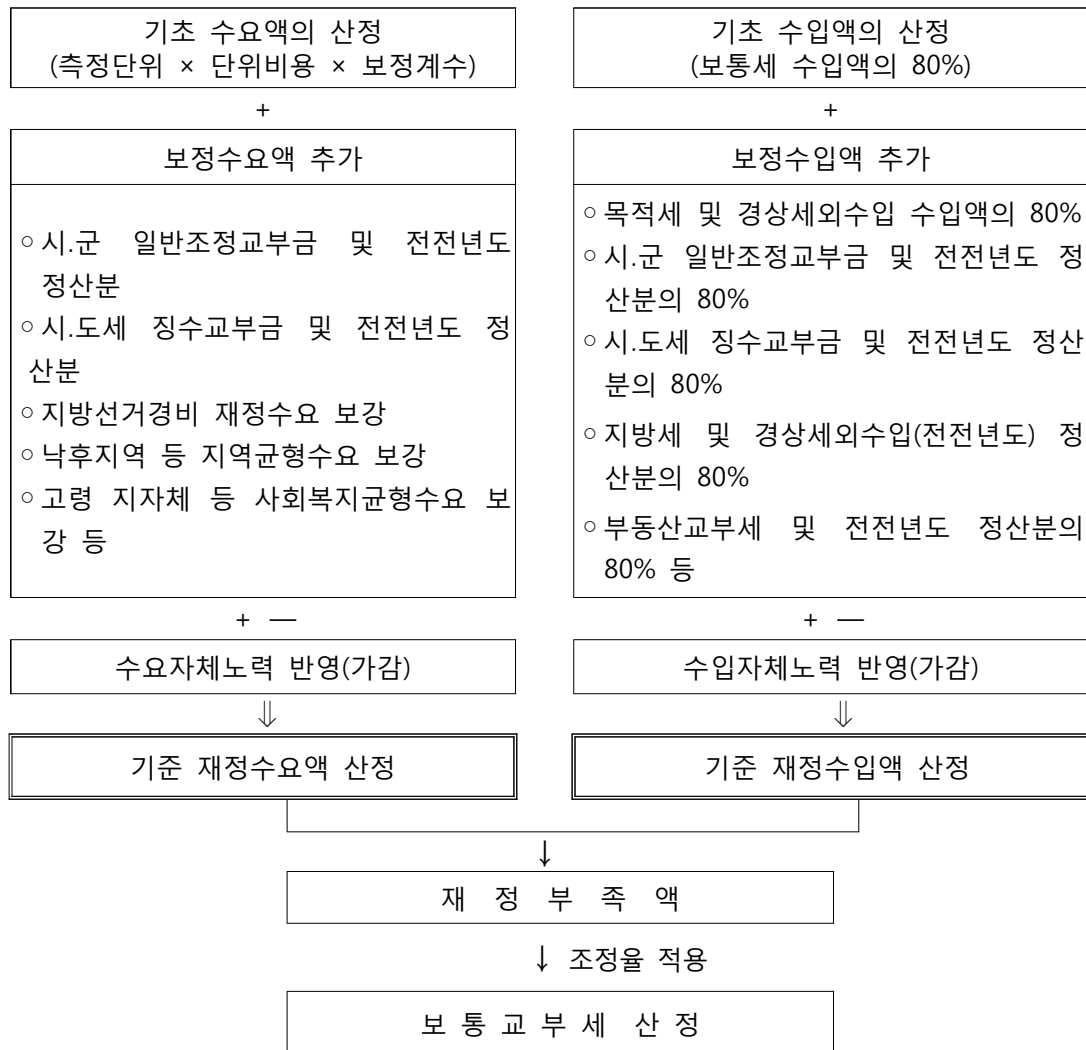
1) 보통교부세

- 보통교부세는 국민들이 어느 곳에 거주하더라도 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준

을 유지할 수 있도록 표준수준(national standard)의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하고자 하는 수단임

- 보통교부세는 전형적인 일반보조금(general grants)의 성격을 가지며 일정한 공식(公式)에 의해 배분되고 재원의 사용용도가 정해지지 않은 일반재원임
- 보통교부세의 재원배분은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 부족분을 교부하는 체제임
 - 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정은 기초수요와 기초수입을 산정한 후, 보정수요와 보정수입을 추가하고 각 자치단체의 자체노력수요와 자체노력수입을 반영하는 방식임
 - 기초수요액은 각 자치단체가 기본적인 행정을 수행하기 위한 기본경비로, 측정단위에 각 단체별 평균적인 단위비용을 곱하여 산출하며, 기초수입액은 지방세목별 추계공식에 의해 추계된 보통세 수입액의 80%를 적용하여 산출함
 - 보정수요는 기초수요 산정방식으로는 측정할 수 없는 행·재정상의 수요가 발생하는 경우 이에 해당하는 경비를 가산하고자 하는 것으로 대표적인 것이 지역균형 수요와 사회복지균형 수요이며, 보정수입은 기초수입의 산정이 보통세를 대상으로 하기 때문에 기준재정수입액을 보완하기 위해 목적세 수입과 경상세외수입 등을 대상으로 보다 정교하게 반영하려는 일환임
 - 수요자체노력은 세출절감과 관련한 자치단체별 자구노력의 정도를 기준재정수요액에 가감하여 반영하는 것이며, 수입자체노력은 세입확충 과 관련한 자구노력과 책임을 다하는 정도를 기준재정수입액에 가감하여 반영하고자 하는 것임
 - 보통교부세는 지방교부세 법정교부율인 내국세 총액의 19.24%에 해당하는 금액과 정산금액의 97%에 해당하는 금액이며, 나머지 3%는 특별교부세 재원임
- 2015년도 현재 보통교부세 산정의 흐름을 정리하면 다음 [그림 6-3]과 같음

〔그림 6-3〕 보통교부세의 산정흐름도



자료 : 행정자치부 : 2015년도 지방교부세 산정해설, 2015.

2) 특별교부세

- 특별교부세는 보통교부세 산정방법으로는 자치단체의 모든 재정수요를 완벽하게 포착할 수 없는 한계를 보완하는 제도적 장치로서 다음과 같은 특별한 경우에 교부함
 - 첫째, 보통교부세의 산정에 사용된 기준재정수요액의 산정방법으로써 포착할 수 없는 특별한 지역현안수요가 있을 때,
 - 둘째, 보통교부세의 산정기일 이후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때,
 - 셋째, 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체에 재정지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우에 교부함

- 특별교부세를 교부하는 이유는 무엇보다도 보통교부세의 획일적인 산정방법에서 발생하는 기준재정수요·수입의 미흡한 부분을 보완하고 연도 중에 발생한 재난 등 예측할 수 없는 특별한 재정수요에 대처하는데 목적이 있으며, 이는 보통교부세의 보완적 기능이라고 할 수 있음
- 특별교부세는 지방교부세 법정교부율인 내국세 총액의 19.24% 중 3%(97%는 보통교부세 재원)의 재원으로 운영되며, 특별교부세 재원의 40%는 지역현안수요, 50%는 재난안전수요, 10%는 시책수요 등 3가지 유형으로 구분하여 운영됨,

〈표 6-5〉 특별교부세의 구성 및 재원규모(2015년 기준)

구 분	비 율	규 모	비 고
총 계	100%	9,874억원	-
◦ 지역현안수요	40%	3,950억원	- 자치단체의 지역현안사업
◦ 재해대책수요	50%	4,937억원	- 재난복구 및 예방사업 등
◦ 시책수요	10%	987억원	- 국가적 행사 및 국가적 장려사업 - 행정.재정 운용실적 우수단체 인센티브 등

자료 : 행정자치부 : 2015년도 지방교부세 산정해설, 2015.

3) 부동산교부세

- 부동산교부세는 지방교부세의 틀 안에 있지만 별도로 운영되며, 국세인 종합부동산세의 전액으로 운영되고 있음
- 2005년 부동산투기 억제 또는 소득재분배 등 국가의 정책적 목적을 수행하기 위하여 지방세인 종합토지세와 재산세 일부가 지방세인 재산세(주택, 토지, 건물 분)와 국세인 종합부동산세(주택 9억 원 초과, 토지 6억 원 초과, 사업용 토지 40억원 초과시 부과)로 이원화되고, 이 과정에서 국세인 종합부동산세 도입에 따른 자치단체의 재원 감소분을 보전하고 재정형평성을 제고하기 위하여 국가는 종합부동산세 총액을 자치단체에 전액 교부하도록 하였음
 - 종합부동산세의 세원 자체가 주택, 토지 등 지방세의 과세대상을 근본으로 하고 있어 국세이기는 하지만, 지방 고유재원이며 일반재원의 성격을 가짐
- 부동산교부세의 교부기준은 2009년까지는 종합부동산세 신설에 따른 자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 정하였음
 - 그러나 2010년부터는 시도세인 지방소비세가 도입되면서 전액 균형재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함)별로 교부(세종특별자치시는 2012년부터)하고 있으며, 현행 교부기준 및 산정지표는 다음과 같음
 - 재정여건을 반영하기 위해, 재정력 역지수를 50% 반영하고, 사회복지 수요를 25% 반

영하며, 지역교육 20%, 보유세 규모를 5% 반영하고 있음

〈표 6-6〉 부동산교부세 교부기준 및 산정지표

구 분	교부기준	산정지표
특별자치시.시.군 및 자치구	재정여건(50%)	재정력역지수(50)
	사회복지(25%)	사회복지비지수(13), 노령인구지수(4), 노인보호지수(2), 국민기초생활수급권자지수(3), 장애인지수(3)
	지역교육(20%)	지역교육현안수요지수(6), 영어체험교실운영지수(8), 보육.교육지원지수(3.2), 영어체험교실수(2), 보육.교육학급수(0.8)
	보유세규모(5%)	재산세부과액지수(5)
제주특별자치도	부동산교부세 총액의 1.8%	

4) 소방안전교부세

- 2015년부터 담배값 인상에 따라 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 소방안전시설 투자, 재난예방 및 안전관리 강화 등을 위해 소방안전교부세를 신설하였는데, 국민안전처 소관임
 - 2015년 개별소비세액 1조 5,704억원의 20%인 3,140.8억원 계상
- 소방안전 교부세의 배분기준 및 재원의 성격 등은 현재 마련 중이며, 지방교부세법에 근거를 마련하여 지방교부세의 종류에 포함 됨

4. 지방교부세 규모 추이 등

- 2015년 지방교부세 규모는 보통교부세 32조 1,762억원(분권교부세 관련 1,253억원 포함), 특별교부세 9,874억원, 부동산교부세 1조 4,104억원 소방안전교부세 3,141억원임
 - 전년대비 보통교부세 0.9% 증가한 것이나, 분권교부세 관련 재원을 제외하면 0.5% 증가에 그치고, 특별교부세는 13억원 증가에 그쳤음
 - 전반적으로 최근 지방교부세 규모의 증가율이 감소하고 있는데, 이는 국세 및 관련 조세의 증가율 둔화 및 감소의 영향
- 지방교부세 규모는 1991년 지방자치제 실시이후 매년 증가 추세이나, 2004년과 2009년 및 2015년에는 경기침체 등으로 감소하기도 하였으며, 지방교부세의 재원 규모 추이를 보면 <표 6-7>과 같음

〈표 6-7〉 지방교부세의 유형별 자원규모

(단위 : 억 원)

연도별	정률분(2015년 현재 내국세의 19.24%)				증액 교부금 ¹⁾	부동산 교부세	소방안전 교부세
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세			
1991	34,524	30,532	3,054	-	937	-	-
1992	39,277	35,337	3,533	-	406	-	-
1993	44,130	40,118	4,011	-	-	-	-
1994	47,245	42,950	4,295	-	-	-	-
1995	54,842	49,856	4,985	-	-	-	-
1996	63,777	57,979	5,797	-	-	-	-
1997	67,987	61,426	6,142	-	418	-	-
1998	70,392	63,538	6,353	-	500	-	-
1999	67,107	57,825	5,782	-	3,500	-	-
2000	82,665	74,686	7,468	-	510	-	-
2001	122,889	111,195	11,119	-	575	-	-
2002	122,594	108,849	10,884	-	2,860	-	-
2003	149,106	122,385	12,238	-	14,483	-	-
2004	144,690	130,128	13,012	-	1,549	-	-
2005	194,845	179,275	7,115	8,453	-	3,930	-
2006	204,413	186,914	7,433	10,065	-	10,200	-
2007	233,076	213,162	8,527	11,387	-	18,892	-
2008	282,136	257,978	10,394	13,784	-	37,012	-
2009	251,868	230,320	9,242	12,305	-	34,254	-
2010	269,906	246,791	9,928	13,186	-	10,576	-
2011	298,332	272,746	11,010	14,575	-	10,865	-
2012	330,648	301,914	12,580	16,154	-	11,214	-
2013	344,410	314,480	13,103	16,827	-	11,630	-
2014	345,590	318,845	9,861	16,884	-	11,391	-
2015	331,635	321,762	9,874	-	-	14,104	3,141

주 : 2012년까지는 결산, 2013년 최종예산, 2014년과 2015년은 당초예산 규모임

1) 증액교부금은 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 국가가 법정교부세 외에 별도로 증액, 교부하는 교부금으로 1983년도에 신설되어 2005년도에 폐지되었음

Ⅲ. 현행 지방교부세 제도의 문제점

1. 지방교부세 제도에 대한 관점 차이

- 지방교부세의 근본적인 성격과 기능을 단순히 중앙정부가 지방에 교부하는 중앙의 재원으로 인식하여, 당연히 중앙의 관리·감독 책임이 연계되어야 한다는 중앙의 인식과 지방교부세는 현행 조세체계 및 세원의 편제로 인해 야기되는 중앙과 지방 간, 지역 간 격차 등을 시정하기 위한 지방의 고유재원이라는 지방의 인식 간에 차이가 존재함
- 지방자치단체가 지방교부세 규모가 법률로 규정되어 있어 스스로의 재원확충 노력은

등한시 하면서, 지방교부세 법정율 인상, 지방교부세 배분방식 개선 등을 요구하고 있어, 중앙정부는 지방교부세도 국가가 배분하는 재원이므로 중앙에서 관리·감독할 필요가 있다고 인식하고 있는 실정임

- 반면, 지방자치단체는 지방교부세가 현행 조세체계의 구조 상 국세수입이 과다하여 중앙과 지방간에는 수직적 불균형이 야기될 수밖에 없기 때문에, 내국세 수입의 일정비율은 지방의 고유재원이며, 국세와 지방세는 본질적으로 국(주)민이 부담하는 것이기 때문에, 내국세의 일정률은 당연히 지방의 몫이라는 인식이 존재
 - 실제 관련 법령에 명시된 지방교부세의 제도적인 목적은 지역 간 재정 균등화가 아니라 부족한 재원의 보전(補填)과 지방행정의 건전한 발전이라고 할 수 있는데, 왜냐하면 현행 「지방교부세법」 제1조에 ‘지방교부세의 목적을 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키는 것’으로 규정하고 있기 때문임.
 - 이러한 기능 때문에 지방교부세는 임의적인 협의를 통하기 보다는 공식(公式)에 의해 배분되어야 할 필요성이 높음

2. 산정방식의 복잡성과 수요변화 대처에 미흡

- 지방교부세는 지방의 다양한 재정수요를 포착하기 위하여 시대에 따라 다양한 측정항목의 변화가 있었음
- 기준재정수요액 측정항목은 「임시지방재정조정교부금법」 제정(1958. 3.11) 당시에는 의회비, 선거비, 도 교육위원회비, 사무비, 독립대학비, 토목비, 농업비, 임업비, 축산비, 상공비, 보건비, 사회사업비, 교화비, 시국대책비, 징세비, 영선비, 전입금, 공보비 등 18개 측정항목으로 시작하여, 행정환경 변화요인 등을 반영하여 일부항목을 추가하거나 측정항목 통·폐합 등 지속적으로 조정하여 왔음
- 예컨대, 1964년도에는 교화비가, 1966년도에는 반공계몽비가, 1967년도에는 저축장려비가, 1983년도에는 잠업비, 민방위비, 소방비가 신설되었으며, 2002년도에는 사회보장비가 사회복지비로 변경되었고, 노인복지비와 기초생활보장비가 신설되었으며, 2006년도에는 아동복지비가, 2007년도에는 장애인복지비가 신설되는 등 다양한 재정수요를 포착하기 위하여 많은 노력을 지속해 왔음을 알 수 있음
- 연도별 측정항목 변천을 살펴보면 1962년 18개 측정항목이 2002년에는 31개 측정항목으로 증가하였으나, 현재는 17개 측정항목으로 운영하고 있음
- 특히, 2015년에는 정확한 재정수요 포착을 위하여 영유아복지비와 아동복지비를 통합하고, 농림수산비를 농업비와 임수산비로 분리하였으며, 도로관리비를 도로관리비와 교통관리비로 세분화하는 한편, 자치단체 정책의지에 따라 측정단위 수치가 변화하는 각종 시설

면적 중 기초통계자료를 제외하는 등 제도를 개선해 왔음을 알 수 있음

〈표 6-8〉 기초수요 측정항목 및 측정단위 개선내용(‘15)

이 전		개 선	
측 정 항 목	측정단위	측 정 항 목	측정단위
① 인 건 비	• 총액인건비	① 인 건 비	• 기준인건비
② 일반관리비	• 인구수, 총액인건비공무원수, 지방의원수	② 일반관리비	• 기준인건비공무원수, 지방의원수
③ 안전관리비	• 인구수, 재난관리대상시설수, 소방관서수, 소하천길이	③ 안전관리비	• 인구수, 재난관리대상시설수, 소방관서수, 소하천길이, 행정구역면적
④ 문화관광비	• 인구수, 행정구역면적, 문화, 체육시설면적, 관광지면적(지정+특구)	④ 문화관광비	• 인구수, 행정구역면적
⑤ 환경보호비	• 가구수, 행정구역면적, 수질관리시설(분뇨처리+하수처리+마을하수+가축분뇨)용량, 자연공원면적	⑤ 환경보호비	• 인구수, 행정구역면적, 수질관리시설(분뇨처리+하수처리+마을하수+가축분뇨)용량
⑥ 보 건 비	• 인구수, 보건시설면적	⑥ 보 건 비	• 인구수, 보건시설면적
⑦ 기초생활보장비	• 국민기초생활보장수급자수(일반+시설)	⑦ 기초생활보장비	• 국민기초생활보장수급자수(일반+시설)
⑧ 노인복지비	• 노령인구수, 노인복지시설면적, 경로당수(신고)	⑧ 노인복지비	• 노령인구수, 경로당수(신고)
⑨ 영유아복지비	• 영유아인구수(0-5세), 영유아복지시설면적	⑨ 아동복지비	• 아동수(18세미만)
⑩ 아동복지비	• 아동수(6-17세), 복지시설면적(아동+청소년)	⑩ 장애인복지비	• 장애인등록자수
⑪ 장애인복지비	• 장애인등록자수, 장애인복지시설면적	⑪ 일반사회복지비	• 인구수
⑪ 일반사회복지비	• 인구수, 사회복지시설면적	⑫ 농업비	• 경지면적(전+답+과)
⑬ 농림수산비	• 농업종사자수, 수산업종사자수, 임야면적	⑬ 임수산비	• 임야면적, 어장.갯벌면적
⑭ 산업경제비	• 사업체종사자수	⑭ 산업경제비	• 사업체종사자수
⑮ 도로관리비	• 도로(포장+미포장+미개통)면적, 자동차대수, 행정구역면적	⑮ 도로관리비	• 도로(포장+미포장+미개통)면적
⑯ 지역관리비	• 행정구역면적, 인구수, 도시공원면적, 하천길이	⑯ 교통관리비	• 자동차대수, 행정구역면적
		⑰ 지역관리비	• 행정구역면적, 인구수, 하천길이

자료 : 행정자치부 : 2015년도 지방교부세 산정해설, 2015.

○ 아울러, 2001년부터 지역균형발전을 촉진하기 위하여, 지역발전을 저해하는 장애요인이

있거나 개발여건이나 성장수준이 현저하게 낮은 지역에 대하여 수요보정을 강화하기 위해 지역균형수요를 신설하였으며, 고령화 등 구조적 환경변화에 대응하기 위하여 사회복지균형수요를 2007년도에 신설하여 사회적 약자에 대한 보정을 강화하여 왔음

- 그러나 지방교부세 제도가 다양한 지방재정의 변화에 대응하기 위하여 측정항목의 많은 변화가 있었음에도 불구하고, 고령화 및 기초연금 등 정책에 따른 복지수요, 도·농 간 격차 심화에 따른 지역균형발전수요에 대한 대응이 여전히 부족하다는 인식이 존재함
- 다만, 학령인구 감소 및 노령인구 증가 등 우리 사회 전반적인 수요변화에 적극적으로 대응하는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계체계 마련 등이 필요하다는 인식이 존재하고
 - 이에 대한 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계방안은 별도의 연구과제로 진행 중 이어서 여기에서는 제외함
- 또한 광역자치단체와 기초자치단체 간, 또는 농촌지역과 산간 오지 등 지역 간 격차를 반영하거나, 최근 증가하고 있는 복지수요 등을 충분히 반영하지 못하고 있다는 지적이 있음
 - 결국 이러한 다양한 수요 변화와 요구를 보통교부세 제도의 기존 재정수요 산정방식에 반영하려다 보면, 산정공식이 복잡하게 되고, 표준행정수요와 단위비용 산정방식 등이 매년 변화해야 하는데, 이 역시 반영요구를 완벽하게 수용하기는 불가능한 실정임

3. 보통교부세가 자체세입 확충노력을 저해

- 지방교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 자치단체에 대하여 그 부족액을 기초로 산정 교부하는 것이므로,
 - 지방자치단체가 세출 효율화나 세입 확충 노력을 게을리 하는 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 발생한다는 비판이 있음
- 이에 지방자치단체의 방만한 재정운영을 방지하고 세입확충 노력을 강화하도록 1997년도에 자체노력 반영항목을 신설하여 현재에 이르고 있음
- 자체노력은 1997년 4종에서 출발하여 2011년에는 16종까지 늘었다가 현재는 13종으로 운영하여 있으며, 자체노력 반영을 위한 인센티브 항목의 변화추이는 다음 <표 6-9>과 같음

〈표 6-9〉 자구노력 인센티브 항목의 변화

1997(4종)	'98 ~ '99(5종)	'00 ~ '01(11종)	'02 ~ '06(13종)
·공무원정원 운영 ·비정규직공무원 운영 ·경상경비절감 운영 ·지방세 징수율	·읍·면·동 통합운영 +	·상수도요금현실화 ·주민세 개인균등할 ·종토세과표현실화율 + ·지방청사(면적)관리운영 ·탄력세율 적용 ·수수료현실화율	·지방세 체납액 축소 ·지방세 세원발굴 ·경상세외수입 확충 + ('05)(수수료현실화율 대체)
'07 ~ '08(11종)	'09(14종)	'10(16종)	'11(16종)
<3개 항목 삭제>- '07년 ·지방공무원정원 운영 ·비정규 상근인력 운영 (총액인건비제 도입으로 폐지) ·과표현실화 운영 폐지 (지방세법 개정) <1개 항목 신설>- '08년 ·사회문화·복지분야 예산운영	<2개 항목 삭제> ·경상경비절감 운영 ·상수도요금현실화 <5개 항목 신설> ·건전예산운영 ·지방상수도유수율 제고 ·지방조직운영 ·지역경제활성화 +·생활폐기물절감	<2개 항목 신설> ·행사·축제성 예산운영 ·신재생에너지 산업지원 +	<6개 항목 삭제> ·사회복지 예산운영 ·지방조직운영 ·건전예산운영 ·개인균등할 주민세 인상 ·지방세 세원발굴 ·상수도 유수율 제고 <6개 항목 신설> +·인건비 절감 ·민간이전경비 절감 ·지방의회경비 절감 ·업무추진비 절감 ·경상세외수입체납액 축소 ·지방세 비과세 감면 축소
'13(15종)	'14(12종)	'15(13종)	
<1개 항목 삭제> ·지방인력 감축	<3개 항목 삭제> ·지역경제활성화 ·생활폐기물 절감 ·읍면동 통합 운영 (읍면동 통합 운영은 '13년 까지 통합한 단체 5년간 반영)	<1개 항목 신설> ·적극적 세원 발굴 및 관리	

- 특히, 2015년에는 자체세입 확충 시 교부세가 줄어들지 않도록 수입 자체노력 반영항목 중 탄력세율 적용 항목의 반영비율을 150%에서 200%로 상향 조정하였으며, 적극적인 세원 발굴 및 관리 항목을 새로이 신설하는 등 세입확충에 따라 교부세가 감소되지 않도록 지속적으로 제도를 개선·보완해 오고 있음
- 2015년도 현재 보통교부세 기준재정수입 자체노력 반영 규모는 3조 5,601억원(인센티브 8,557억원, 페널티 2조 7,044억원)이며, 반영항목 및 산정방식은 다음 <표 6-10>와 같음

〈표 6-10〉 보통교부세 기준재정수입 자체노력 반영항목 및 산정방식

산 정 항 목	산 정 방 식
① 지방세 징수율 제고	지방세 징수율 증감(150%)
② 지방세 체납액 축소	지방세 체납누계액 증감액(150%) 반영
③ 경상세외수입 확충	경상세외수입 3년평균 징수액 증감액(150%) 반영
④ 세외수입 체납액 축소	세외수입 체납누계액 증감(150%) 반영
⑤ 탄력세율 적용	주민세(개인균등분), 지역자원시설세 탄력세율 적용 실적(200%) 반영
⑥ 지방세 감면액 축소	감면조례에 의한 감면액(100%), 법령위반 및 감면총량 초과 감면액(150%) 반영
⑦ 적극적 세원 발굴 및 관리	신세원 발굴 징수실적 반영(최초 100%, 20%씩 차감, 5년 반영)

- 그러나 지방자치단체는 지방세나 세외수입 등 자체수입 확충 노력을 열심히 하지 않아도 부족재원을 보충해 주는 지방교부세 제도의 근본취지 상 도덕적 해이 현상이 발생할 가능성이 있어 현행 자체노력 반영기준을 강화할 필요가 있음

4. 특별교부세의 자의성과 불투명성

- 특별교부세의 배분기준이 모호하고 배분절차와 과정이 불투명하며, 배분사업이 대다수 민원해소를 위한 현안위주로 지원되고 있으며, 집행내역 공개가 미흡하여 불투명하고 자의적이란 지적이 있음
 - 2014년부터 특별교부세 규모가 4%에서 3%로 축소됨
 - 2015년부터 특별교부세의 소관부처 이원화 : 시책수요와 지역현안수요는 행정자치부가, 재난관리수요는 국민안전처가 담당

IV. 지방교부세 제도의 개선방안

1. 지방교부세의 본질적 성격 규명

- 지방교부세는 단순히 중앙정부가 국세수입으로 징세한 국가재원을 지방에 이전하는 재정 조정제도로서 국가의 재원이 아니라, 근본적으로 자치단체의 고유재원이며¹⁾, 엄연하게 지방에 교부하는 일종의 세(稅)로서 지방자치단체 일반재원으로 이해해야 함

1) 지방교부세의 성격을 ① 지방의 고유재원, ② 지방의 일반재원, ③ 국가와 지방의 세원배분 보완 등으로 명시적으로 규정하고 있다(안전행정부, 2014: 4-5).

- 전통적으로 지방교부세의 성격을 지방정부의 운영에 필요한 최소한도의 재원을 보장해 주는 가운데, 전반적으로 지방정부의 재정능력을 강화해 주는 수단으로, 단순한 중앙정부로부터의 의존재원이 아니라, ‘지방세의 대체재원’, ‘독립 공유재원’, 또는 ‘중앙정부를 통한 간접과세 형태의 지방세’로 파악되어야 한다고 주장되어 음(오연천, 1988: 295-296)
- 또한 지방교부세는 첫 번째, 지방자치단체의 부족한 재원을 보전(補填)하는 재원보장 기능을 위해(박완규, 2002; 민기, 2013), 두 번째는 중앙정부와 지방정부 간 수직적 재정 불균형을 시정하고, 동급 자치단체간의 수평적 재정불균형 즉, 자치단체 간 재정력 격차를 시정하고자 하는 재정균등화(fiscal equalization) 기능 등이 핵심 기능임
- 특히 개별 지방자치단체의 기준재정수요액을 산정하는 데 적용하고 있는 수요 측정항목은 실질적인 사업수요를 측정하기보다는 행정서비스를 생산·공급하는데 소요되는 보편적 행정수요 비용에 해당함
 - 예를 들어, 사회복지비의 기초생활보장비 항목은 국민기초생활보장수급권자에게 매월 일정금액을 지급하는 기초생활수급비 등 복지서비스 비용이 아니라, 국민기초생활보장수급권자의 적정한 선정과 관리 등 복지행정서비스를 제공하기 위한 표준행정수요 비용이라고 할 수 있음
- 따라서 지방교부세는 국민이 어디에 살든 기본적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 부족재원을 보전해 주는 것이므로 자치단체의 고유재원이자 일반재원임

2. 수요변화에 적극적인 대응방안

1) 사회복지균형수요 보정비율 강화

- 사회복지균형수요는 고령화 등 구조적 환경변화에 대응하기 위하여 2007년도에 신설하여 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비에 사회적 약자 비율이 높은 자치단체에 더 많은 보통교부세가 배분되도록 표준행정수요액의 20%(자치구는 10%)를 추가 반영하여 오다가,
 - 2011년도에 자치구 보정비율을 12%로 상향 조정하였으며, 2012년도에 15%로 다시 상향 조정하였고, 2013년에는 시·군과 동일하게 자치구도 20%로 동일하게 반영하면서 현재에 이르고 있음
- 2015년 사회복지균형수요의 반영규모는 3조 3,737억원이나 자치단체의 증가하는 복지수요에 대응할 수 있도록 산정방식을 개선할 필요성이 있음
 - 참고적으로, 2015년 보통교부세 사회복지수요 반영 규모는 총 22조 2,084억 원으로써 전체 재정수요의 26.9%를 차지하고 있을 정도로 비중이 높을 뿐만 아니라 인구변화에 따라 앞으로도 지속적으로 증가할 것이 예상됨

- 따라서 최근 급증하는 복지수요를 반영하기 위해, 기준재정수요 산정 시, 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등 4개 항목의 사회복지균형수요의 반영비율을 현행 20%에서 자치단체의 수요증가 규모에 따라 확대할 필요가 있음
- 이러한 사회복지균형수요의 개선(안)의 예시는 다음 <표 6-11>과 같음

〈표 6-11〉 사회복지균형수요 반영비율 개선(안) 예시

구 분	기초생활보장비	노인복지비	아동복지비	장애인복지비	일반사회복지비
현 행	20%	20%	20%	20%	없음
개 선	30%	30%	30%	30%	상등

- 다만, 사회복지균형수요의 비율을 일시에 증가시키기 보다는 자치단체의 수요증가에 따라 반영비율을 점진적으로 확대하는 방안을 고려할 필요가 있음

2) 지역균형발전을 위한 낙후지역수요 보정 강화

- 지역균형발전과 낙후지역 보정을 위하여 「도서(島嶼)개발 촉진법」에 따라 지정된 섬이나 도시지역으로부터 강당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득 수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역을 낙후지역으로 지정하여 지역균형수요로 추가 보정하고 있음
 - 2015년 반영규모는 전국 총 1,196개 면(面) 중에서 486개 낙후지역 면(島嶼面 42, 낙후면 444)에 대해서는 추가적으로 보정(1조 5,855억원)을 하고 있는 실정임
- 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역(국가균형발전특별법 제2조)인 성장촉진지역을 낙후지역으로 추가 반영(기존 면과 중복인 경우 제외)할 필요가 있음
- 이러한 낙후지역 지역균형수요의 개선(안)은 다음 <표 6-12>과 같음

〈표 6-12〉 낙후지역 대상 개선(안)

산정항목	현 행	개 선
① 도서지역	도서개발촉진법에 따라 지정하는 섬	좌동
② 낙후지역	교통이 불편하고 소득이 낮은 면	좌동
③ 성장촉진 지역		성장촉진지역으로 지정된 시군의 면 중 도서지역이나 낙후지역으로 지정된 면을 제외한 면

3. 자체세입 확대 노력에 대한 인센티브 강화방안

- 지방교부세는 재정부족액을 기초로 산정 교부하므로 세입 확충 노력을 게을리 하는 경우 교부세가 늘어나는 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 방지하기 위하여 1997년에 도입한 자체노력은 반영항목은 지방세 징수율 1개 항목에서 출발하여 2015년 현재 7개 항목으로 운영하고 있으며 변화추이는 다음 <표 6-13>와 같음

<표 6-13> 세입확충 자체노력 반영항목 변화 현황

구 분	'97	'98	'00	'05	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
계	1	1	6	9	7	6	6	6	6	6	6	7
지방세징수율 제고	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
상수도요금현실화			○	○	○							
종토세과표현실화			○	○								
탄력세율적용 -주민세 개인균등분 -지역자원시설세			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
수수료현실화율			○									
지방세체납액 축소				○	○	○	○	○	○	○	○	○
지방세원발굴				○	○	○	○	○	○	×	×	×
경상세외수입확충				○	○	○	○	○	○	○	○	○
세외수입체납액축소										○	○	○
지방세감면액 축소										○	○	○
적극적 세원 발굴 및 관리												○

- 특히, 2015년도에 신설된 ‘적극적인 세원 발굴 및 관리’ 항목은 개별 자치단체의 세원발굴 의욕과 노력을 고취시킬 것으로 기대됨
- 그러나 자체세입 확충노력에 대한 반영비율이 낮아 자치단체에서는 세입확충 노력을 게을리 하고 있으므로,
 - 세입확충 반영항목에 대한 반영비율을 확대하는 것이 타당하나 증세와 관련된 민감한 사항이므로 **증세와 관련이 없는** 징수율 제고 및 탄력세율 적용 항목에 한하여 반영비율을 강화하는 방안을 모색함
- 따라서 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 적극적 세원 발굴 및 관리 등 7개 항목 중 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 세외수입 체납액 축소 등 3개 항목의 반영비율 150%를 추가적으로 더욱 강화해야 하며 개선(안) 예시는 다음 <표 6-14>과 같음

〈표 6-14〉 세입확충 자체노력 항목별 반영비율 개선(안) 예시

구 분	지방세 징수율제고	지방세 체납액축소	경상세외 수입확충	세외수입 체납액축소	탄력세율 적용	지방세 감면축소
현 행	150%	150%	150%	150%	200%	150%
개 선	200%	200%	상동	200%	상동	상동

- 다만, 반영비율을 일시에 확대할 경우 경기침체 등으로 대규모 체납이 발생하는 경우 과도한 페널티를 적용받게 되어 재정운영의 어려움이 발생할 우려가 있으므로 반영비율은 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다고 봄

4. 교부세 배분의 예측가능성 강화

- 교부세 배분은 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 자치단체에 그 부족액을 기초로 산정 교부함으로써 적기에 재정부족액을 파악하여 반영하는 장점이 있는 반면에 교부세가 급감하는 경우 재정충격으로 인해 안정적인 재정운영을 저해하고 있는 실정임
- 따라서 매년 재정부족액을 산정하여 재정부족액을 기초로 산정 교부하던 것을, 매년 재정부족액을 산정하여 개별 자치단체가 차지하는 비중을 지수화하고, 과거 2년간 산정한 결과를 비중화한 지수와 3년 평균으로 산정하는 방안을 강구하는 현행 방식으로 산정한 교부세 비중 및 최근 2년간 교부세 비중의 평균으로 산정하는 방안을 강구할 필요가 있음
 - 이는 결국 3개년 산정결과에 따른 자치단체별 비중의 평균값으로 산정하는 것이므로 자치단체의 예측가능성이 높아져 재원의 안정적인 운영에는 도움이 될 수 있으나,
 - 재원운영에 대한 민감도가 떨어져 오히려 방만한 재정운영을 부추기는 측면도 동시에 고려해야 할 것임

5. 특별교부세의 투명성 확보방안

- 특별교부세의 배분과 관련된 쟁점을 파악하면, 사전적인 예측가능성과 안정성 및 사후적인 배분결과에 대한 공개성 및 투명성 확보방안 등을 전향적으로 검토하고자 함

1) 사전 객관성 확보방안

- 현재 특별교부세의 교부와 관련하여 일종의 설명자료 형식으로 제공하던 것을 행정자치부와 국민안전처가 지방자치단체와 사전에 협의하여, 「특별교부세 교부 및 운영지침」을 마련하여, 특별교부세 대상사업 및 신청절차 등을 사전에 공개하여 특별교부세의 운용방

침과 집행과정을 객관화하고 예측 가능하도록 제도 개선할 필요 있음

- 특별교부세의 교부기준 등은 지방교부세법 제9조(특별교부세의 교부)와 지방교부세법 시행령 제9조2(특별교부세의 교부기준 등) 및 지방교부세법시행규칙 제10조(특별교부세 교부기준) 등에 의해 엄격하게 선정되고 관리되고 있음
- 특히 특별교부세의 교부기준과 교부대상별 산정항목 등은 2014년 12월 31일 개정을 통한 지방교부세법시행규칙의 [별표 8]에 의해 시행되고 있음
- 또한 특별교부세의 운영개선을 위해서는 신청 전에 행정자치부와 국민안전처가 철저한 사전(事前) 타당성 검증과 집행의 효율성 검토작업을 연 2회 이상 실시하여, 제도운용 절차와 과정을 강화하고 특별교부세 배분 대상단체의 경우 재정건전화 노력이 미흡한 단체는 특별교부세 지원에서 제외 또는 차등화 하는 방안을 강구할 필요 있음

2) 사후 투명성 확보방안

- 특별교부세 집행결과에 대해서는 익년 3월말에 관계기관 및 국회의 해당 상임위원회에 보고하도록 하고, 특별교부세를 교부받은 지방자치단체는 특별교부세 교부내역을 정기적으로 시행하고 있는 재정공시 항목에 추가하여 일반에게 공개하도록 하여 특별교부세의 집행내역과 결과에 대한 투명성과 건전성을 확보할 수 있도록 할 필요 있음

6. 지방교부세 제도의 장기적인 개편방안

- 지방교부세의 문제로 지적되고 있는 것이 지방자치단체별로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 재정부족액을 산출하고 이를 보전해 주다보니, 개별 자치단체가 자체 세입 확충노력을 게을리 하고 공공서비스를 과잉 공급하는 ‘끈끈이 효과(flypaper effect)’가 발생하는 등 도덕적 해이(moral hazard)에 빠지게 된다는 문제임
- 실제로 지방자치단체의 지방세 징수노력과 보통교부세 배분액과의 관계를 시군을 대상으로 실증적으로 분석한 연구(이진선 외, 2011)는 양자 간에 부(-)의 관계로 나타나, 지방세 징수노력 인센티브가 보통교부세 산정공식에 체계적으로 반영되지 않거나 그 수준이 미약하다는 점을 지적하고 있음
- 또한 자구노력 등 인센티브 제도가 광역과 기초 등 자치단체별 보통교부세의 배분에 차이를 초래하기도 하고, 자치단체 간 수평적 재정 형평화 기능에도 부정적인 영향을 미친다는 연구결과(박완규, 2007)도 있음
- 보통교부세가 지방정부 재정지출에 미치는 영향을 분석한 연구(황태연 외, 2012) 역시 중앙정부가 지방자치단체에 지원금을 주는 경우 지역공공서비스의 공급량이 상대적으로 많이 증가한다는 ‘끈끈이 효과’의 발생 여부를 시와 군으로 구분하여 분석하였는데, 그 결

과 군의 경우 인구규모 50% 이하 단체에서 보통교부세의 ‘끈끈이 효과’가 발생하는 것으로 나타났으며, 특히 군의 경우 인구가 상대적으로 적은 단체에서 공공서비스의 과잉공급이 나타나기도 하였음

- 문제는 지방교부세제도의 개편이 지방교부세만으로는 그 효과가 제한적이기 때문에, 지방세제 개편 등 지방의 자체재원 확충방안과 동시에 이전재원인 국고보조금과 지역발전 특별회계의 개편과 연계하여 추진해야 한다는 점임

1) 산정방식의 단순화 방안

- 보통교부세 배분방식을 각 지방자치단체의 인구, 면적 등 단순한 기준으로 전환하자는 제안도 있는데(김필현, 2014), 최근까지 자치단체 간 잔존하고 있는 수요차이와 정책적 고려 등을 고려할 때, 지방교부세 제도의 단순성(simplicity)이나 간결성도 중요하지만, 제도의 정교성(accuracy)이 상대적으로 더 요구되기 때문에, 단순화하였을 경우의 차이와 효과 등을 시뮬레이션 등을 통해 추후 면밀히 분석하여 판단해야 할 것임
 - 인구와 면적의 경우 인구밀도가 높은 특광역시와 도시지역에 유리한 측면이 있지만, 면적은 행정구역이 넓은 도와 군이 유리하게 되어 상쇄효과(trade-off)가 예상되며, 기초적인 행정서비스 수요가 인구와 면적만이 아닌, 지역별 특성에 의해 많이 결정되기 때문에 면밀한 분석결과를 토대로 검토해야 할 것임
 - 외국사례로 일본의 경우도 “신형 교부세”라는 명목 하에 인구와 면적 등을 배분기준으로 채택하고 있지만, 실제로는 지역의 다양한 수요특징을 반영하기 위한 기준들이 준용되고 있는 실정임
- 따라서 복잡하고 다양한 지방재정소요를 감안할 때 몇 개의 측정항목을 통폐합하는 등 형식적인 단순화보다는 보다 정확한 재정수요 포착을 위한 방안을 먼저 마련하는 것이 필요하다고 판단됨

2) 자격획득 또는 졸업제 실시

- 이와 병행하여, 보통교부세 불교부단체의 경우에 대해서는 일정기간(3년 또는 5년) 지속적으로 보통교부세의 불교부 수준을 유지하게 되면, 현행 지방채발행 한도액 기준이나 투자심사제도 등 관련 재정관리제도에 대한 일정한 특례를 인정해 주고, 현행 ‘지방재정위기 사전경보시스템’의 기준을 상향 적용하는 등 당해 자치단체에 대해 대폭적인 재정 자율권을 인정하는 일종의 “진정한 재정자치권” 인정을 통해 지방교부세 대상에서 아예 제외하는 등 일종의 졸업(卒業)제도로 운용하는 방안도 검토할 필요 있음

3) 증액교부세제도 부활

- 추가하여, 2015년의 경우 전전년도 내국세 수입의 결손에 따른 약 1조 5,000억 원에 달하는 지방교부세 감액 등 중앙정부 세입규모 변화에 의한 지방교부세의 영향을 최소화할 수 있는 방안도 함께 모색할 필요 있음
 - 예를 들어, 과거 적용하다가 폐지한 증액교부금을 증액교부세 제도로의 부활을 검토할 필요 있음
 - 지방교부세를 과다 감액할 경우에는 기존의 법정교부율을 인상할 수 있는 탄력세율로 재조정하지는 안(라휘문, 2015) 등도 있음

4) 지역균형발전특별회계 운영주체 변경

- “국가균형발전특별법”에 의거 운영하는 현행 「지역발전특별회계」는 “(구) 지방양여금” 재원인 주세 등으로 구성되어 있음
 - 이는 “(구) 지방양여금법”에 의거 지방양여금은 전액 지방에 이전되었으므로 지역발전특별회계 일부 재원은 지방재원이라고 할 수 있음에도 지역발전특별회계를 국고보조금처럼 운영함으로써 지방재정을 오히려 경직시킬 뿐만 아니라 지방의 자율성을 제약하는 문제점이 있고,
 - 지방에서도 지방재원을 중앙논리로 배정할 뿐만 아니라 덧붙여 지방비 부담이 있어 지역발전특별회계를 폐지해야 한다는 의견 등을 감안하면,
 - 지역발전특별회계 운영주체를 산업통상자원부와 기획재정부에서 행정자치부로 이관하는 것이 ‘국가균형발전법’ 제정의 취지에도 부합하고, 지역의 핵심사항인 지역균형발전을 위해서도 타당하다고 판단됨
- 다만, 지역발전특별회계의 운영주체를 일괄 이관하기 어렵다거나 곤란할 경우에는 지방재원의 성격이 강한 주세(酒稅) 재원이라도 지방자치단체를 총괄 관리 하는 행정자치부로 이관하는 것이 지역균형발전을 위하여 바람직하다고 볼 수 있음

참고문헌

- 김필현, 보통교부세 산정방식에 관한 연구, 한국지방세연구원, 2014.
- 라휘문, 지방재정의 문제점과 개선방향, 한국지방자치학회 동계학술대회 및 정기총회 발표논문집, 2015. 2.
- 민 기, 보통교부세 배분구조와 지방정부의 도덕적 해이 개선방안, 「재정정책논집」, 한국재정정책학회, 2013. 3.

박완규, 지방교부세 개선방안 연구: 재원 및 인센티브를 중심으로, 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 2007.

박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997.

배인명, 보통교부세 인센티브 제도에 대한 개선방안, 「지방재정과 지방세」, 한국지방재정공제회, 2010.

6.

서정섭, 보통교부세제도의 바람직한 개선방안, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 2014. 9.

서정섭·조기현, 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2007.

손희준 외, 「지방재정론」, 대영문화사, 2011.

송상훈 외, 「분권시대 지방교부세의 발전방향」, 경기개발연구원, 2011.

오연천, 「한국 지방재정론」, 박영사, 1988.

이진선 외, 지방세 징수액 증감과 보통교부세 배분관계, 「현대사회와 행정」, 2011. 4

황태연 외, 보통교부세가 지방정부 재정지출에 미치는 영향분석, 「한국산업경제저널」, 제4권 1호, 2012.

4.

행정자치부, 2015년도 지방교부세 산정해설, 2015.

Bahl, Roy and J. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford Univ. Press. 1992.

Fisher, Ronald C., *State and Local Public Finance*, Thomson South Western, 2007.

King, Desmond N., *Fiscal Tiers*: George Allen & Unwin. 1984.